



消除对妇女一切形式歧视 公约

Distr.: General
26 August 2020
Chinese
Original: English

消除对妇女歧视委员会

委员会根据《任择议定书》第 7 条第 3 款通过的关于第 116/2017 号来文的意见*、**

来文提交人： S.H.(由穷迫未受惩罚者组织律师代表)

所称受害人： 来文人

缔约国： 波斯尼亚和黑塞哥维那

来文日期： 2017 年 1 月 27 日(初次提交)

参考文件： 已于 2017 年 4 月 10 日转交缔约国(未以文件形式发布)

意见通过日期： 2020 年 7 月 9 日

事由： 缔约国未能尽职对性暴力行为进行及时有效的调查；获得公平和适当补偿和支持的权利

程序性问题： 用尽国内补救办法；民众之诉

《公约》条款： 第一条、第二条(a)至(f)项、第三条、第十二条、第十三条(a)和(b)项和第十五条第 1 款

《任择议定书》条款： 第 2 条及第 4 条第 2 款

* 委员会第七十六届会议(2020 年 6 月 29 日至 7 月 9 日)通过。

** 委员会下列委员参加了对本来文的审议：克拉迪斯·阿科斯塔·巴尔加斯、秋月弘子、塔马德尔·拉马、尼科尔·阿默林、冈纳尔·博格比、马里昂·贝塞尔、路易扎·查拉尔、埃斯特·伊戈巴敏-穆谢利亚、内尔拉·穆罕默德·贾布尔、希拉里·戈贝德玛、纳赫拉·海达尔、罗萨里奥·马纳洛、里亚·纳达莱亚、阿鲁娜·德维·纳拉因、班达娜·拉纳、罗达·雷多克、埃尔贡·萨法罗夫、宋文艳、格诺维娃·提谢娃、弗朗斯丽娜·托艾-布达和艾伊查·瓦勒·维尔吉斯。



背景

1. 来文人为 S.H.，系波斯尼亚国民，克罗地亚族。来文人是据称是波斯尼亚塞族部队一名成员在 1995 年前南斯拉夫冲突期间实施强奸行为的幸存者。她声称，缔约国侵犯了她根据《公约》第一条、第二条(a)至(f)项、第三条、第十二条、第十三条(a)和(b)项和第十五条第 1 款享有的权利。《公约》及其《任择议定书》分别于 1993 年 10 月 1 日和 2002 年 12 月 4 日对该缔约国生效。来文人由非政府组织“穷追未受惩罚者组织”律师代表。

来文人陈述的事实

2.1 1995 年，来文人与其丈夫一起住在波斯尼亚和黑塞哥维那普里耶多尔市¹的一个自 1993 年以来被波斯尼亚塞族部队占领的村庄里。² 1995 年 8 月 25 日下午 5 点左右，来文人独自在家；这时，有四名武装人员走进她家，他们身着便衣和迷彩服，携带步枪。来文人认为他们是塞族共和国军的成员。³ 他们用蔑视她民族的贬义词称呼她，并偷走了她的财物。三名男子出去时，一名男子留在屋内，命令来文人脱掉衣服。当她拒绝这样做时，这个男人把她推到沙发上，用插入阴道的方式强奸了她。在听到外面的枪声后，这些人离开了房子，来文人设法逃入附近的树林。出于羞愧，她没有把强奸的事告诉她的家人或邻居。

2.2 1995 年 9 月，来文人在其嫂子的陪同下，到普里耶多尔附近的卢比加镇警察局报案。她无法得到她向警方报案的记录，有关方面也没有对该案进行任何调查。

2.3 多年来，即使在波斯尼亚战争结束后，来文人也没有积极地继续要求有关方面处理其案件，因为她害怕被污名化，并希望当局最终会根据她 1995 年的初次申诉调查她的案件。然而，2008 年，她向卢比加警察局询问其案件的调查进展情况，被告知：在犯罪发生 10 年后，档案已被烧毁。来文人对这一答复感到震惊，决定到普里耶多尔的社会工作中心寻求正义。该中心将她介绍给几个非政府组织。2008 年 11 月 6 日，来文人向战争受害妇女协会提供了 1995 年事件的详细情况。2009 年 1 月 26 日，经来文人同意，该协会向波斯尼亚和黑塞哥维那检察院提起刑事诉讼。

2.4 由于其案件的调查没有明显进展，2009 年至 2014 年期间，来文人多次向卢比加和普里耶多尔警察局、波斯尼亚和黑塞哥维那检察官办公室、波斯尼亚和黑塞哥维那人权监察员机构和巴尼亚卢卡地区检察官办公室提出指控。虽然大部分信件仍未得到答复，但她收到了几份答复，包括 2012 年 9 月 17 日卢比加警察局和 2012 年 12 月 4 日、2013 年 1 月 16 日和 2014 年 2 月 17 日普里耶多尔警察局的答复。然而，普里耶多尔警察局 2012 年 12 月的信只告诉她，警方没有对她 1995 年的初次申诉进行任何调查，来文人的报告从未登记。2013 年 2 月 1 日，检察官办公室答复了人权监察员机构的询问，称调查正在进行，将听取证人和受害方的意

¹ 现位于波斯尼亚和黑塞哥维那的一个实体——塞族共和国境内。

² 该村的大部分居民为克罗地亚族人。来文人称，从该村被占领时起，塞族共和国军成员就在种族清洗背景下在该村实施强奸和性暴力。

³ 来文人认为，情况就是这样，因为实际上只有塞族共和国军成员才能在其控制的村庄里自由行动。

见。2014年3月19日，巴尼亚卢卡地区检察官办公室通知来文人，由于案件已在检察官办公室登记，地区检察官不能采取任何行动，除非法院决定移交案件。⁴

2.5 2014年6月4日，来文人向波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院提出上诉，声称有关方面没有对她的案件进行有效调查，也没有起诉肇事者，而且她没有得到足够的补偿或赔偿。⁵ 2016年2月17日，她的上诉因无实据而被驳回。宪法法院认为，鉴于罪行发生的背景以及国家当局在调查许多复杂罪行时面临的特殊困难，不可能说当局违反了其积极义务。虽然法院承认调查进程缓慢，而且大多没有结果，但法院认为这是特殊情况造成的，而不是因为当局没有尽职尽责。自法院作出裁决以来，检察院或负责调查其申诉的任何其他机构都没有与来文人联系。

2.6 同时，2012年8月9日，来文人致函普里耶多尔市退伍军人和残疾人保护局，要求登记为武装冲突的平民受害者，这是获得社会支持和援助所必需的。该请求因超过时效而被驳回，因为登记只能在2007年12月31日之前进行。2012年9月3日，来文人就此决定向巴尼亚卢卡的劳动和退伍军人和残疾人保护局提出上诉。2015年11月4日，由于诉讼时效的关系，该上诉也被驳回。2015年12月17日，来文人就此决定向巴尼亚卢卡地区法院提出申诉，但2016年6月24日以查无实据为由被驳回。

2.7 2016年8月25日，来文人向波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院提出申诉，称《塞族共和国战争平民受害者保护法》中不合理的诉讼时效使她无法被承认和登记为武装冲突的平民受害者，也无法获得她本应享有的社会福利。

2.8 1995年的事件给来文人造成身心痛苦。强奸导致她的甲状腺出现问题，生殖器受到严重感染，由于经济拮据，她无力支付适当的治疗费用。据来文人称，2006年她的生殖器感染发展成宫颈疾病，2012年发展成宫颈癌，结果她的宫颈被切除。由于创伤经历，她被诊断为抑郁症和永久性人格改变，这也影响了她的婚姻生活。来文人在被强奸后无法与丈夫过性生活，导致他们在2009年离婚。她目前生活在贫困线以下，没有足够的资源来满足基本需求和医疗费用。

申诉

3.1 来文人说，应当认为来文是可受理的。虽然这些事实发生在《任择议定书》对缔约国生效之前，但所指称的侵权行为具有持续性质，自2002年12月4日以来在缔约国的管辖范围内一直产生影响。⁶ 因此，来文人认为，基于属时和属地的理由，委员会有权审查本申诉。

⁴ 2014年7月31日收到检察官办公室的类似答复，2014年9月12日收到巴尼亚卢卡地区法院的类似答复。

⁵ 尽管没有法院裁决受到质疑的情况，但来文人还是得以根据宪法法院的规则提出上诉，其中提出人权受到严重侵犯的指控。

⁶ *S.I.P.诉保加利亚案*(CEDAW/C/53/D/31/2011)。亦见*A.T.诉匈牙利案*(A/60/38，第一部分，附件三)，第8.5段；*A.S.诉匈牙利案*(CEDAW/C/36/D/4/2004)，第10.4段；以及*Kayhan诉土耳其案*(A/61/38，第一部分，附件一)，第7.4段。来文人还提到人权事务委员会的一些案件，以及欧洲人权法院2011年2月15日对*Palić*诉波斯尼亚和黑塞哥维那案(第4704/04号申请)的判决。

3.2 关于《任择议定书》第4条第1款，来文人声称，她已用尽所有可用的国内补救办法。她指出，尽管她将此案提交宪法法院，尽管她一再提出要求和询问，但有关方面没有对被指控的肇事者进行有效调查和起诉，也没有为来文人提供适当的补救。她还指出，宪法法院待决的关于承认她作为武装冲突平民受害者身份的申诉没有成功的希望，因为该法院以时效法为由，正常裁定所有申诉都不可受理。⁷ 因此，她声称，不能合理地期望她在国内采取任何进一步的措施。

3.3 来文人声称，由于缔约国一直没有对她的强奸申诉进行迅速、有效和彻底的调查，使肇事者得以逍遥法外，从而侵犯了她根据《公约》第一条(联系第二条(b)、(c)、(e)和(f)项和第三条一并解读)享有的权利。有关方面没有让她了解调查的进展情况，也没有给她提供及时的机会，让她为调查提供有关事实的信息，这也构成了违反这些条款的行为。⁸

3.4 来文人还声称，缔约国没有为她所遭受的伤害提供任何形式的适当赔偿或补救，侵犯了她根据《公约》第十五条第1款(联系第二条(c)和(e)项一并解读)享有的权利。

3.5 此外，来文人称，她根据《公约》第一条(联系第二条(a)和(c)至(f)项、第三条、第十二条和第十三条(a)和(b)项一并解读)享有的权利也因立法的歧视性和缺陷而受到侵犯，因为当局没有承认或登记来文人是武装冲突的平民受害者。来文人声称被剥夺了获得社会援助和福利的机会，尽管她生活在极端贫困和不稳定的条件下。

3.6 根据《任择议定书》第7条第3款，来文人要求对她所遭受的伤害给予充分赔偿，包括物质和精神损害的赔偿，并采取一系列赔偿措施，以提供复原、康复、满意(包括恢复尊严和名誉)和保证不再发生。

3.7 来文人指出，这些事件是在战争期间普遍存在强奸和性暴力的背景下发生的，但不对这些严重罪行进行调查或起诉、不惩罚肇事者或不充分赔偿受害者的情况却是系统性的。⁹

缔约国关于可受理性及案情的意见

4.1 2017年10月16日，缔约国就来文可受理性及案情提交了意见。

4.2 缔约国认为，来文作为民众之诉(第三方为全体公众的利益而提起的诉讼)，应被宣布为不可受理，特别是涉及关于本国法和国内司法和行政惯例的一般性申

⁷ 维也纳打击家庭暴力干预中心和妇女司法救助协会代表 Akbak 等人诉奥地利案(CEDAW/C/39/D/6/2005)，第11.3段。亦见人权事务委员会，Taright 等人诉阿尔及利亚案(CCPR/C/86/D/1085/2002)，第7.3段；以及 Wan 诉葡萄牙案(CCPR/C/73/D/925/2000/Rev.1)，第6.4段。

⁸ 来文人称，已经指认强奸犯并愿意作证的妇女，由于其案件可能需要15年的时间才能审理，因而进一步蒙受耻辱。

⁹ 来文中引用了欧洲联盟委员会、消除对妇女歧视委员会、暴力侵害妇女及其原因和后果问题特别报告员、负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表、人权事务委员会、禁止酷刑委员会和经济、社会及文化权利委员会的报告和意见，以支持来文人的说法。

诉的部分。缔约国指出，来文人声称自己是系统性侵权行为的受害者，就必须提出合理和令人信服的证据，证明根据国际司法惯例，影响其个人的侵权行为已经或将要发生。¹⁰ 缔约国认为，来文人没有证明她本人受到影响，或者是国家法律制度与行政和司法实践之间缺乏协调的直接或直接受害者。缔约国还指出，国家当局在刑事和行政诉讼中正在对来文人的案件进行调查或审查。

4.3 关于来文的是非曲直，缔约国指出，各级主管当局为处理战争罪和将责任人绳之以法，作出了重大努力。缔约国指出，它于 2008 年通过了处理战争罪的国家战略，其中规定，最复杂和最优先的战争罪案件应在 7 年内起诉，其他战争罪案件应在 15 年内起诉。¹¹ 缔约国的结论是，通过执行该战略，它以合理速度履行了处理战争罪的义务，关于战时性暴力的国内案件就证实了这一点。¹²

4.4 缔约国强调了有关当局对来文人的性暴力指控所作的调查努力和承诺，尽管由于战争期间严重和大规模侵犯基本权利的案件数量众多、手头案件的复杂性以及事件发生后的时间久远，造成了一些困难。¹³ 缔约国指出，来文人的案件是 2009 年向法院提交时登记的。检察官办公室调查了 1992 年至 1995 年期间在普里耶多尔地区犯下的一些战争罪指控，包括来文人的案件。然而，即使在听取了来文人和证人的证词后，也没有足够的证据来确定犯罪者。2014 年 8 月 28 日，检察官办公室向国家调查和保护局发出命令，要求采取一切必要措施，调查取证，以确定犯罪者身份。在 2014 年 10 月 2 日的信中，来文人对这些调查行动表示满意。因此，缔约国认为，来文人关于检察官办公室和其他有关当局没有积极调查她身受的罪行的指控是没有根据的。宪法法院认可正在进行的调查工作，因此裁定来文人的指控是没有根据的。¹⁴

4.5 缔约国还指出，虽然国际判例承认受害者、其家属和继承人有权了解导致严重侵犯基本权利的事件的真相，但这并不意味着他们可以仔细检查警方的记录或所有文件的副本，也不意味着有关方面必须就调查过程中采取的每一项措施征求

¹⁰ 缔约国提到德国胜利航运公司诉奥地利、比利时、丹麦、芬兰、法国、德国、希腊、爱尔兰、意大利、卢森堡、荷兰、葡萄牙、西班牙、瑞典和联合王国案(第 56672/00 号申请)，欧洲人权法院在 2004 年 3 月 10 日的决定中指出，申请人“必须提出合理和令人信服的证据，证明会发生影响到他个人的侵权行为”。另见欧洲人权法院，*Aksu 诉土耳其案*(第 4149/04 和 41029/04 号申请)，2012 年 3 月 15 日判决，以及 *Burden 诉联合王国案*(第 13378/05 号申请)，2008 年 4 月 29 日判决，第 33 段。

¹¹ 缔约国辩称，欧洲人权法院认为这些时限是合理的，而且国内当局已采取措施予以落实(见 *Palić 诉波斯尼亚和黑塞哥维那案*，第 51 段，以及 *Zuban 和 Hamidović 诉波斯尼亚和黑塞哥维那案* (第 7175/06 和 8710/06 号申请)，2014 年 9 月 2 日裁决，第 21 和 23 段)。

¹² 例如，见波斯尼亚和黑塞哥维那检察官办公室诉 *Veselin Vlahović 案*。没有说明该案详情。

¹³ 缔约国还辩称，国际判例并没有给当局施加不可能的和不相称的负担，因为大量的战争罪案件被提交给国家法院，受害者也在国家法院出庭。见欧洲人权法院，*Osman 诉联合王国案*(第 87/1997/871/1083 号申请)，1998 年 10 月 28 日判决，第 116 段，以及 *Palić 诉波斯尼亚和黑塞哥维那案*(第 4704/04 号申请)，2011 年 2 月 15 日判决。缔约国指出，它注意到，自 2016 年以来，涉及性暴力的战争罪案件数量有所增加。2017 年 2 月，有 46 起被告被控在战争期间实施性暴力的刑事案件待决。

¹⁴ 缔约国还指出，检察官办公室的调查已进入最后阶段，这一点来文人已经知悉。

他们的意见，或告知他们潜在嫌疑人的姓名。¹⁵ 缔约国辩称，如果是这样，本来也许无辜的嫌疑人可能会被污名化，并面对这种调查的后果。

4.6 来文人指称，有关方面须承认她武装冲突平民受害者身份，她亦应获得社会支助和福利；¹⁶ 缔约国就此指出，行政机构正在对该项指称进行复审。缔约国指出，来文人指称，主管机构拒不接受她获得武装冲突平民受害者身份的申请，导致她的宪法权利受到侵犯；2016年2月17日，宪法法院认为，来文人这么说是为时过早，因为她已于2015年提出行政索赔。缔约国补充指出，有关方面按照2016年通过的《提供无偿法律援助法》，并通过无偿法律援助机构，免费提供法律援助；因此，要求进行民事诉讼，并非不合理或具有歧视性，也不会给来文人造成过重的负担。

4.7 考虑到性暴力受害者特别弱势，可能难以达到被视为武装冲突平民受害者所需的条件，缔约国指出，塞族共和国政府正在通过一项关于保护战时酷刑受害者的法律草案，该草案将放宽这些条件，并规定性暴力受害者有权获得经济补偿、健康和心理支持、就业援助、法律援助，并免除其行政和法庭费用。

4.8 缔约国还指出，它已经修订了其刑事立法和证人保护法。2016年对《刑法》的修订包括仇恨罪的定义和按照国际标准将性暴力定为刑事犯罪。法律规定了作为仇恨罪或战争罪的强奸等刑事犯罪的适当刑期。该法适用于波斯尼亚和黑塞哥维那的所有战争罪案件，而不论诉讼程序所在的司法管辖区为何(另见 CEDAW/C/BIH/6, 第32段)。根据法律援助法，受害者有权免费获得法律援助。法官和检察官接受系统和强制性的培训，以了解国内和国际性别平等法律规定给予性暴力受害者和证人的保护措施和支持。

4.9 缔约国指出，根据国际法，必须确定事件与所致伤害之间的因果关系；缔约国就此认为，来文人未能证明她在2006年出现的健康状况是有关事件的直接后果。

来文人就缔约国关于可受理性和案情的意见所作评论

5.1 2018年3月19日，来文人就缔约国关于来文可受理性和案情的意见提出了评论。

5.2 缔约国声称，该申诉作为民众之诉，应被宣布为不可受理；对此，来文人认为，她并没有抽象地对法律或做法提出质疑，而是声称某项法律或做法直接影响到她个人。因此，应宣布该申诉可以受理。¹⁷ 来文人指出，虽然她作为一般背景资料，对缔约国的法律框架和相应的做法作了介绍，但这种对适用立法的描述和对国际机构查明的现有漏洞的总结，无论如何都不可视为民众之诉。来文人重申，缔约国不承认她是武装冲突的平民受害者，也不将她登记为平民受害者，而且由于法

¹⁵ 欧洲人权法院，“1989年12月21日”协会等诉罗马尼亚案(第33810/07和18817/08号申请)，2011年5月24日判决，第97段。

¹⁶ 见《塞族共和国保护战争平民受害者法》第2条第1款。

¹⁷ 见 Dayras 等人诉法国案(CEDAW/C/44/D/13/2007)。

律的缺陷和歧视性，剥夺了她获得任何形式社会支持或福利的机会。因此，来文人指称，法律的适用直接影响到她本人，她本人直接遭遇的偏见是其申诉的核心。

5.3 关于来文的案情，来文人在三个主要方面反驳了缔约国的指控：(a) 获得有关其申诉调查进展情况的信息；(b) 调查的拖延和缺乏效力，导致来文人未收到赔偿；(c) 未承认来文人是武装冲突的平民受害者，未确保她获得社会支持和福利。

5.4 就(a)而言，来文人称，2009年至2017年期间，她至少向该国不同主管部门写了18封信，明确要求了解其案件的调查情况。这些信件大多没有得到答复。有那么为数不多的几次，她收到答复了，但有关方面提供的信息并不充分，甚至是自相矛盾和不准确的。至于来文人给波斯尼亚和黑塞哥维那检察官办公室的信，缔约国指称来文人对调查表示满意；来文人辩称，她只是对调查仍在继续泛泛地表示了赞许，这不应被解释为她对调查的有效性和与当局的沟通表示满意。在该信中，她还要求确定调查的时间框架，并尽可能地参与调查过程。来文人辩称，这些要求仍未得到答复，这说明波斯尼亚和黑塞哥维那检察官办公室对来文人的痛苦漠不关心。

5.5 就(b)而言，来文人重申，警方没有采取任何步骤调查她于1995年9月就被强奸一事首次提出的申诉。当她提出申诉时，警方既没有向作为受害者的她，也没有向任何证人，询问详情。没有对来文人进行犯罪现场调查或医疗评估。此外，缔约国告诉她，这一时期的档案已被烧毁，哪里都找不到她最初申诉的记录。因此，来文人不得不在2009年1月提交“新”申诉。

5.6 来文人注意到，缔约国声称，只到最近，其国家法律系统才有能力处理战争罪案件，特别是遵循处理战争罪的国家战略这样做；该战略目的是确保在规定时间内处理该国大量积压的案件。然而，来文人辩称，该战略的实施一拖再拖；她提到，许多国际机构对缔约国未能遵守该战略规定的原定期限和目标，并对存在大量待决案件，表示关切。¹⁸

5.7 至于波斯尼亚和黑塞哥维那检察官办公室正在对她的案件进行调查，来文人指出，缔约国声称正在调查1992年至1995年期间在普里耶多尔发生的事件，那是没有意义的，因为来文人已明确指出她是在1995年8月被强奸的。她说，缔约国提出的任何论点都不能改变这样一个事实，即：缔约国没有尽职调查她的案件，没有在事实发生20多年后以及她提出“新”申诉9年多后查明、起诉和惩罚对她被强奸负有责任者。来文人重申，有关方面提交法院的涉及性暴力的犯罪仍然很少，战时强奸(包括她的案件)不受惩罚的现象甚嚣尘上，违反了《公约》第一条(联系第二条(b)至(d)、(f)项和第三条一并解读)。

¹⁸ 来文人提到 [CCPR/C/BIH/CO/3](#)，第13段，[CAT/C/BIH/CO/6](#)，第16段，以及欧洲委员会人权专员尼尔斯·穆伊兹涅克斯于2017年发表的一份国家访问报告，专员在报告中对以下事实表示关切：截至2016年12月，缔约国仍有358个“最复杂”和357个“不太复杂”的案件待决(CommDH(2017)28，第17段)。另见大赦国际，《我们需要支持，而不是同情》(伦敦，2017年)，第22页。来文人还辩称，虽然缔约国提到在冲突期间犯下的一起性暴力案件中，有一项定罪判决，但这并不能证明国家法律制度在处理战争罪案件方面的效力。

5.8 来文人还指出，尽管缔约国提到了对刑法的修正，但她认为，对她被强奸负责者提起刑事诉讼，不会有任何直接或现实的机会；也没有人给她任何实质性机会来就她所受伤害获得赔偿或任何其他补偿措施。来文人重申，根据《公约》第十五条第1款(联系第二条(c)和(e)项一并解读)，这种情况构成了缔约国进一步的违反行为。¹⁹

5.9 就(c)而言，来文人重申，2016年6月24日，巴尼亚卢卡区法院驳回了她要求承认其为武装冲突平民受害者的行政申诉，缔约国在其意见中没有提到这一点。因此，她没有得到任何社会福利或支持，于是只能在贫困中生存，没有资源来满足她的基本需求和医疗费用，所有这些都违反了《公约》第一条(联系第二条(a)和(c)至(f)项、第三条、第十二条和第十三条(a)和(b)项一并解读)。

5.10 来文人还指出，正如缔约国所指出的，由于必须满足各项条件，冲突期间强奸和其他形式性暴力受害者很难根据《保护战争平民受害者法》得到人们对其地位或权利的承认。她补充说，塞族共和国保护酷刑受害者的法律草案尚未通过。²⁰

5.11 关于缔约国称法律规定提供免费法律援助的说法，来文人指出，虽然她生活极端贫困，但她无法从任何国家机构获得法律援助，而且在她的案件中，法院费用没有被免除。

5.12 来文人还指出，她以2014年3月13日的医疗证明书证明她目前的健康状况是1995年事件的后果，其中确认来文人患有多种妇科疾病和炎症，而以前从未出现过这种情况。此外，来文人称，来文人被评估为患有抑郁症，并因其遭受的创伤经历而导致永久性人格改变；缔约国却没有提到这一点。

5.13 鉴于上述情况，来文人认为，缔约国未能提供确凿的法律论据来反对其申诉的可受理性，也未能充分质疑来文人在初次来文中所描述和论证的事实和案情。因此，她坚持其观点，即：她的申诉应被宣布为可以受理，缔约国违反了上述《公约》条款所赋予的义务。

来文人的补充信息

6.1 2019年4月16日，来文人提交了一份关于相关事实发展的情况说明。

6.2 2018年6月21日，塞族共和国通过了《保护酷刑受害者法》。该法于2018年10月5日生效，规定每月向与冲突有关的性暴力受害者发放伤残抚恤金。

6.3 2018年12月17日，来文人向普里耶多尔市退伍军人和残疾人保护局提出申请，要求给予她冲突中性暴力受害者身份。

6.4 2019年2月8日，该局发布了一项决定，承认她与冲突有关的性暴力受害者身份，并承认她有权每月领取130马尔卡(66.47欧元)的伤残抚恤金。

¹⁹ 来文人说，缔约国提到的《刑法》修正案与本案无关，因为《刑法》只适用于波斯尼亚和黑塞哥维那法院审理的案件。来文人补充说，塞族共和国的法官和检察官没有接受过与冲突有关的性暴力方面的培训。

²⁰ 来文人随后提供了关于2018年6月通过的《保护酷刑受害者法》的最新资料(见下文)。

6.5 然而，来文人坚持其指控和法律论点。虽然她作为与冲突有关的性暴力受害者的身份已得到承认，但每月的抚恤金数额绝不能被视为与罪行的严重性和她所遭受的伤害相称。来文人还指出，鉴于波斯尼亚和黑塞哥维那联邦以同样理由发放的抚恤金数额约为 580 马尔卡(296.94 欧元)，抚恤金的数额具有歧视性。此外，在塞族共和国，性暴力受害者的伤残抚恤金往往低于其他形式的酷刑受害者(根据《塞族共和国保护酷刑受害者法》，每月伤残抚恤金从 130 马尔卡到 400 马尔卡不等)。

6.6 2020 年 4 月 30 日，来文人提交了另一份关于其案件进展的情况说明。来文人重申，对冲突期间所犯罪行的调查和起诉一拖再拖，根据国家处理战争罪战略在 2015 年底前完成对最复杂案件的调查和起诉的目标没有实现。根据修订后的战略，有人提议设定一个目标，以确保在 2023 年底前向波斯尼亚和黑塞哥维那法院和波斯尼亚和黑塞哥维那检察官办公室起诉最复杂和最优先的战争罪案件，但该修订战略尚未通过。

6.7 2017 年 4 月 19 日，波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院驳回了来文人于 2016 年 8 月 25 日提交关于其武装冲突平民受害者身份申请的申诉，宣布该申诉没有根据，因此不可受理。法院指出，申请人没有遵守《塞族共和国战争平民受害者保护法》规定的适用时效，因此驳回了所有关于所称侵权行为的申诉。

6.8 2020 年 3 月 6 日，普里耶多尔市退伍军人和残疾人保护局作出决定，批准了来文人根据《塞族共和国保护酷刑受害者法》享受保健福利的请求。然而，来文人指出，这并不是对她所受苦痛的补偿，因为这只是允许她从此进入正规的保健系统，并不能保证她将获得特殊的医疗和心理支持。

6.9 尽管她于 2019 年 2 月 8 日被塞族共和国法律确认为与冲突有关的性暴力受害者，并于 2020 年 3 月 6 日被赋予获得保健福利的权利，但来文人希望维持她最初的指控，因为她目前的法律地位不允许她充分获得及时、公平和充分的赔偿或适当的医疗和心理支持。

委员会需审理的问题和议事情况

审议可受理性

7.1 根据议事规则第 64 条，委员会须根据《任择议定书》决定来文可否受理。根据议事规则第 72 条第 4 款，委员会将在审议来文案情实质之前决定来文可否受理。

7.2 委员会注意到缔约国的论点，即：来文人的申诉构成了民众之诉，而非个别侵权行为，因为她对整个法律制度——该制度又适用于其他人——提出质疑；故应以此为由宣布来文不可受理。委员会还注意到，来文人认为，对相关法律框架作出解释，并不使她的来文成为民众之诉，特别是她解释的是她本人如何直接受该立法的影响。在这方面，委员会回顾指出，根据《任择议定书》第 2 条，来文可由“声称因为一缔约国违反公约所规定的任何权利而受到伤害的”该缔约国管辖下的个人提出，个人只有在实际受到影响的情况下才可以成为受害者。²¹ 这

²¹ 见 *Aumeeruddy-Cziffra* 等人诉毛里求斯案(CCPR/C/12/D/35/1978)，第 9.2 段，以及 *Dayras* 等人诉法国案，第 10.5 段。

意味着，任何人都不得抽象地以民众之诉的方式对声称违反《公约》的法律或做法提出质疑。²² 在本案中，委员会注意到，来文人提出的法律框架只是作为背景资料，帮助解释她的个人情况及其对她申诉的影响。因此，委员会认为，来文不构成民众之诉，所提交的事实在这方面不妨碍委员会宣布来文可以受理。

7.3 委员会回顾，根据《任择议定书》第4条第1款，委员会受理一项来文之前，必须确定所有可用的国内补救办法已经用尽，或是补救办法的应用被不合理地拖延或不大可能带来有效的补救，否则不得审议。²³ 委员会注意到缔约国的论点，即来文人的案件仍在调查中或由国家当局处理之中。尽管如此，但委员会也注意到，来文人指出，她已用尽本来可能带来充分补救的所有国内补救办法，而且这些办法本不会被不合理地拖延适用。正如缔约国所承认的那样，来文人于2009年向波斯尼亚和黑塞哥维那检察院提起诉讼，并于2014年6月4日向宪法法院提出上诉，宪法法院在2016年2月17日的裁决中也承认，“调查进程缓慢，多无结果”。

7.4 委员会还注意到，来文人于2020年4月30日提交补充资料，表明宪法法院驳回了来文人依法申请武装冲突平民受害者身份的申诉。虽然来文人于2019年2月8日根据塞族共和国法律获得了与冲突有关的性暴力受害者身份，但委员会也注意到来文人的说法，即抚恤金数额与罪行严重性和她所受伤害并不相称，因此不具有充分效力。

7.5 调查怎么会进一步延长？根据这些法律进行的诉讼本来是如何可以有效保障来文人权利的？—— 缔约国没有对这些问题作出解释。委员会就此得出结论认为，缔约国提到的国内补救办法被不合理地加以延长，不可能给来文人带来有效的救济。因此，《任择议定书》第4条第1款的规定并不妨碍委员会审议本来文。

7.6 根据《任择议定书》第4条第2款(e)项，如果来文所述事实发生在议定书对有关缔约国生效之前，委员会即应宣布来文不可受理，除非这些事实存续至生效之日后。²⁴ 在这方面，委员会注意到，虽然据称对来文人的犯罪发生在1995年，即《任择议定书》对缔约国生效之前，但波斯尼亚和黑塞哥维那检察官办公室决定对战争罪指控进行刑事调查是在2009年之后，即《任择议定书》对缔约国生效之后。因此，缔约国据称未能履行向申诉人提供补救和可执行的公平和充分赔偿权利的义务，是在缔约国承认《任择议定书》规定的委员会权限之后发生的。委员会还注意到，缔约国没有对委员会的属时管辖权提出异议。在这种情况下，委员会认为，属时因素并不妨碍委员会审议申诉人关于其根据《任择议定书》第4条第2款(e)项享有的权利受到侵犯的指控。

7.7 委员会在认为来文的可受理性没有任何障碍后，进而审议案情。

²² 同上。

²³ *E.S. and S.C. 诉坦桑尼亚联合共和国案*(CEDAW/C/60/D/48/2013)，第6.3段；以及 *L.R. 诉摩尔多瓦共和国案*(CEDAW/C/66/D/58/2013)，第12.2段。

²⁴ 见 *Kayhan 诉土耳其案*(CEDAW/C/34/D/8/2005)，第7.4段。

审议案情

8.1 委员会依照来文人和缔约国根据《任择议定书》第 7 条第 1 款的规定提供的所有资料审议了本来文。

8.2 委员会注意到，缔约国已采取措施，根据其处理战争罪的国家战略以及最近通过的《塞族共和国保护酷刑受害者法》，提供保护，防止与冲突有关的性别暴力。然而，为了使来文人能够切实享受到实现男女平等原则以及她的人权和基本自由，该立法中表达的政治意愿必须得到受缔约国义务约束的所有国家人员和机构的支持。

8.3 委员会回顾指出，基于性别的暴力侵害妇女行为损害或阻碍妇女依照一般国际法或具体的人权公约享受人权和基本自由，符合《公约》第一条所指的歧视。²⁵ 根据尽职义务，特别是在私人领域，缔约国必须通过并执行各种宪法和立法措施，处理非国家行为体实施的针对妇女的性别暴力行为，同样在私人领域，颁布法律、建立制度和构建系统以消除此类暴力，确保它们在实践中有效运作，并得到勤勉执行法律的所有国家人员和机构的支持。缔约国如果在其当局知道或应当知道存在针对妇女的性别暴力行为风险的情况下未能采取一切适当措施防范这种行为，或未能调查、起诉和惩罚施害者并为此类行为的受害人/幸存者提供赔偿，那么就为针对妇女实施性别暴力行为的施害者提供了默许或鼓励。这种不尽责或不作为构成了对人权的侵犯。²⁶ 在这方面，委员会重申，在某些情况下，包括在强奸等战争罪案件中，基于性别的暴力侵害妇女行为可能构成酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇。²⁷

8.4 来文人指控缔约国未能向她提供了解调查进展机会；对此，委员会回顾指出，缔约国必须采取适当措施创造支持氛围，鼓励妇女提出权利主张、举报针对妇女的犯罪和积极参与刑事诉讼程序。²⁸ 委员会注意到，缔约国辩称，不能允许受害方仔细查看警方记录或所有文件副本，也不能就调查过程中采取的每一

²⁵ 关于对妇女的暴力行为的第 19 号一般性建议(1992 年)(HRI/GEN/1/Rev.8, 第 302 页)和关于基于性别的暴力侵害妇女行为的第 35 号一般性建议(2017 年)，更新第 19 号一般性建议(CEDAW/C/GC/35)。另见关于妇女在预防冲突、冲突及冲突后局势中的作用的第 30 号一般性建议(2013 年)(CEDAW/C/GC/30)和关于妇女获得司法救助的第 33 号一般性建议(2015)(CEDAW/C/GC/33)，以及安全理事会关于妇女与和平与安全的相关决议，特别是第 1325(2000)号决议。

²⁶ 第 35 号一般性建议，第 24(b)段。

²⁷ 见第 35 号一般性建议，第 16 段。酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚特别报告员的报告(A/HRC/31/57 和 A/HRC/7/3)，第 36 段；禁止酷刑委员会关于下列国家提交的定期报告的结论性意见：布隆迪(CAT/C/BDI/CO/1)、圭亚那(CAT/C/GUY/CO/1)、墨西哥(CAT/C/MEX/CO/4)、秘鲁(CAT/C/PER/CO/5-6)、塞内加尔(CAT/C/SEN/CO/3)、塔吉克斯坦(CAT/C/TJK/CO/2)和多哥(CAT/C/TGO/CO/1)；人权事务委员会关于男女权利平等的第 28(2000)号一般性意见(HRI/GEN/1/Rev.9(Vol.1))，第 228 段；人权事务委员会关于下列国家提交的定期报告的结论性意见：斯洛伐克(CCPR/CO/78/SVK)、日本(CCPR/C/79/Add.102)和秘鲁(CCPR/CO/70/PER)；以及《国际刑事法院罗马规约》，第七条第(一)款第 7 项、第八条第(一)款第 2 项第十二目和第八条第(一)款第 5 项第六目。

²⁸ 见第 33 号一般性建议，第 11 和 51 段。

项措施或潜在嫌疑人的姓名征求受害方意见或向其通报，因为这可能会对可能的嫌疑人、其家人和相关方造成不利影响。委员会还注意到，来文人称，她在 2009 年至 2017 年期间向当局多次发函，许多情形下石沉大海，或者就是答复时提供的信息不准确、抽象，甚至自相矛盾。根据所提供的资料，委员会认为，来文人并没有要求查看所有调查文件或可能的肇事者姓名。相反，她是要求定期了解检察官办公室调查的进展和结果，是否可能进行审判，并尽可能了解相应的时间框架。她还可能要求对阻碍调查的拖延作出合理和具体的解释，以便她能够为加快调查进程作出任何可能的贡献。委员会认为，在这种情况下，缔约国本可以在不透露机密信息的情况下，以更准确、及时和个性化的方式向来文人提供关于调查进展的一般信息。因此，委员会得出结论，缔约国违反了《公约》第二条(b)、(c)、(e)和(f)项以及第三条规定的义务。

8.5 来文人指称：对她案件的调查出现拖延，并缺乏有效性，违反了《公约》第一条(联系第二条(b)至(d)和(f)项以及第三条一并解读)；有关方面未能向她提供赔偿，违反了第十五条第 1 款(联系《公约》第二条(c)和(e)项一并解读)。关于这一点，委员会注意到缔约国的论点，即：尽管与战时暴力有关的案件很多，来文人的案件也很复杂，而且事件已经过去很长时间，但缔约国还是作出了一切可能的努力。然而，委员会还注意到，她于 1995 年向警方提出的首次申诉没有得到调查或登记，在来文人 2006 年提出申诉的 10 多年后，该案件仍未得到法院审理。在这方面，委员会提及关于妇女获得司法救助的第 33 号一般性建议(2015 年)(CEDAW/C/GC/33)第 51 段，其中建议缔约国采取步骤，采取措施保证妇女在申请保护令时不受不当延误，并保证及时公正地审讯所有触犯刑法的性别歧视案件，包括涉及暴力的案件。委员会还提到其第 33 号一般性建议第 19 段，其中建议缔约国确保补救措施适足、有效、从速归责、全面、与所受伤害严重程度相称。补救措施应酌情包括恢复原状(恢复原职)、补偿(以金钱、货物或服务的形式提供)及康复(医疗与心理治疗和其他社会服务)。民事赔偿补救措施和刑事制裁不应为互斥措施。委员会回顾其关于缔约国第六次定期报告的结论意见(CEDAW/C/BIH/CO/6)，其中，委员会建议缔约国提高妇女，特别是弱势妇女和战时性暴力受害者对《公约》赋予她们的权利以及可利用的补救措施的认识(第 14 段)，并关切地注意到战争罪，包括性犯罪的诉讼过程拖沓(第 15 段)，并敦促缔约国加快起诉 1990 年代冲突期间的性暴力案件(第 16 段)。

8.6 根据所掌握的事实，委员会认为，出现拖延，又缺乏有效和及时的调查，违反了与《公约》第一条(联系第二条(b)至(d)和(f)项以及第三条一并解读)。委员会还注意到，缔约国未能就来文人因此而遭受的伤害向她提供充分、有效和及时的赔偿和补救，违反了《公约》第十五条第 1 款(联系第二条(c)和(e)项一并解读)。

8.7 来文人指称，缔约国没有承认她是武装冲突的平民受害者，也没有向她提供社会支持和福利，违反了《公约》第一条(联系第二条(a)和(c)至(f)项、第三条、第十二条和第十三条(a)和(b)项一并解读)；委员会就此回顾其关于缔约国第六次定期报告的结论性意见(CEDAW/C/BIH/CO/6)。委员会在其中关切地注意到，向战争罪受害者和证人提供的支持和援助有限，受害者得不到赔偿(第 15 段)，并建议

缔约国设立基金，向战争罪的女性受害者提供赔偿和其他形式的补偿(第 16 段)。在这方面，委员会还提到禁止酷刑委员会关于缔约国第六次定期报告的结论性意见(CAT/C/BIH/CO/6)；委员会在其中对于通过相关立法和政策的长期拖延感到严重关切，并感到遗憾的是，由于缺乏国家赔偿机制，战争罪受害者，特别是战时性暴力行为幸存者不得不在政治实体一级经历复杂而漫长的诉讼程序，以获得有限的援助，包括社会福利(第 18 段)。禁止酷刑委员会还回顾指出，缔约国有义务在程序上和实质上为酷刑受害者提供补救。²⁹ 为履行其程序性义务，缔约国应颁布立法，建立申诉机制，并确保这种机制和机构是有效的，所有受害者都能加以利用。³⁰ 禁止酷刑委员会回顾指出，由于酷刑影响具有持续性，所以，不应适用时效法，因为受害者应得的救济、补偿和恢复原状会因此而被剥夺。³¹ 禁止酷刑委员会敦促缔约国采取一切必要措施，使酷刑和虐待受害者，包括战时性暴力行为受害者能够行使其获得补救的权利(同上，第 19 段)。消除对妇女歧视委员会认为，补救措施，包括归还、补偿和恢复原状，应涵盖受害者所遭受的所有伤害，以及保证侵权行为不再发生的措施，并始终铭记每个案件的相关情况。

8.8 在本案中，委员会注意到，来文人获得补救的请求已经逾期。委员会注意到，虽然来文人于 2019 年 2 月根据新的《塞族共和国保护酷刑受害者法》获得性暴力受害者身份和每月 130 马尔卡(66.47 欧元)伤残抚恤金，但缔约国仍然没有及时承认她的受害者身份，而且抚恤金的数额与来文人所受伤害不相称，其中包括严重的身体伤害，包括对其性健康和生殖健康及权利的影响，以及心理伤害和实质性损失和损害。此外，委员会注意到缔约国辩称，可以根据刑事诉讼程序修正案提供适当赔偿，但来文人无法受益于《刑法》这一条款的适用，因为尽管她一再提出请求，但与她案件有关的刑事指控尚未在法院得到审查。鉴于来文人所受性别暴力的严重性，以及她获得归还、补偿和恢复原状的权利，并鉴于尽量充分执行她的权利已绝无可能，委员会得出结论认为，缔约国违反了《公约》第一条(联系第二条(a)和(c)至(f)项、第三条、第十二条和第十三条(a)和(b)项一并解读)规定的义务。

9. 委员会根据《公约任择议定书》第 7 条第 3 款，并鉴于上述考虑，认为缔约国未能履行其义务，从而侵犯了《公约》第二条(a)至(f)项、第三条、第十二条、第十三条(a)和(b)项和第十五条第 1 款(联系《公约》第一条一并解读)赋予来文人的权利。

10. 委员会向缔约国提出了下列建议：

(a) 关于来文人：

(一) 立即采取有效措施，确保迅速、公正和有效地调查来文人的案件，起诉被告人，如果认定有罪，则根据其行为的严重性判处相应的刑罚；

²⁹ 见禁止酷刑委员会关于缔约国对第 14 条的执行的第 3 号一般性意见(2012 年)(CAT/C/GC/3)，第 5 段；和 A 诉波斯尼亚和黑塞哥维那案(CAT/C/67/D/854/2017)，第 7.5 段。

³⁰ 见禁止酷刑委员会第 3 号一般性意见。

³¹ 同上，第 40 段。

- (二) 根据委员会第 33 号一般性建议提供的指导, 确保及时向来文人充分介绍检察院调查的进展情况、结果和任何即将进行的审判;
- (三) 确保来文人获得充分的赔偿, 包括物质和精神损失, 以补偿她所遭受的伤害, 并获得恢复、康复和满足, 包括恢复她的尊严和名誉, 其中包括与她所遭受的身体、心理和物质损失相称的免费法律援助和经济赔偿, 以及与侵犯她的权利的严重性相称的赔偿;
- (b) 一般事宜:
- (一) 迅速、彻底、公平和严肃地调查所有对基于性别的暴力侵犯妇女行为的指控, 特别是战争罪, 包括强奸和性暴力; 确保在所有此类案件中启动刑事诉讼程序, 以公平、公正、及时和迅速的方式审判被控施害者, 并确保那些被告如果被认定有罪, 将被判处与其行为严重程度相称的刑罚;
- (二) 为基于性别的暴力侵害妇女行为(特别是包括强奸和性暴力在内的战争罪)的受害者提供安全和迅速的司法救助, 包括必要时提供免费法律援助, 并确保按照委员会第 33 号一般性建议的指导, 向他们通报调查其指控的进展情况;
- (三) 确保采取立法措施, 不使被定罪的战争罪犯免受制裁(包括通过例行减刑和以罚金取代监禁的方式免受制裁);
- (四) 建立有效的全国性赔偿计划, 为包括性暴力在内的战争罪受害者提供一切形式的补救, 让他们平等地享受社会福利及他们有权利用的其他支助措施;
- (五) 确保实体一级的主管部门从其立法和政策中删除有关为战争平民受害者, 包括战时性暴力幸存者提供补救的限制性和歧视性规定;
- (六) 毫不拖延地通过《国家战争罪处理战略订正本》, 其中确定到 2023 年起诉所有战争罪的时间表, 以便加快起诉冲突期间的性暴力案件;
- (七) 设立基金, 向战争罪的女性受害者提供赔偿和其他形式的补偿;
- (八) 及时为法官、律师、执法人员、行政人员和社会工作者提供对性别问题有敏感认识的培训, 内容涉及适用打击基于性别的暴力侵害妇女行为的国际标准、《公约》及其《任择议定书》以及委员会的判例和一般性建议, 特别是关于关于对妇女的暴力行为的第 19 号一般性建议(1992 年)([HRI/GEN/1/Rev.8](#))、关于妇女在预防冲突、冲突及冲突后局势中的作用第 30 号一般性建议(2013 年)([CEDAW/C/GC/30](#))、关于基于性别的暴力侵害妇女行为的第 33 号和第 35 号一般性建议(2017 年), 更新第 19 号一般性建议([CEDAW/C/GC/35](#));
- (九) 在缔约国全境统一战争罪立法, 并确保根据《公约》和其他国际标准, 包括《欧洲委员会预防和打击暴力侵害妇女行为及家庭暴力公约》(《伊斯坦布尔公约》), 始终如一地适用该法;
- (十) 迅速执行委员会的建议, 特别是执行载于委员会关于波斯尼亚和黑塞哥维那第六次定期报告的结论性意见([CEDAW/C/BIH/CO/6](#))中关于打击暴力侵害妇女行为的建议。

11. 按照《任择议定书》第 7 条第 4 款, 缔约国应充分考虑委员会的意见及建议, 并在 6 个月内向委员会提交一份书面回复, 包括关于就这些意见及建议所采取行动的信息。请缔约国公布并广泛传播委员会的意见和建议, 让社会各方面能够了解委员会的意见和建议。
