



公民权利和政治权利  
国际公约

Distr.: General  
23 June 2017  
Chinese  
Original: English

## 人权事务委员会

委员会根据《任择议定书》第五条第 4 款通过的关于第  
2245/2013 号来文的意见\*,\*\*

提交人:	Purna Maya(由尼泊尔倡导论坛和 REDRESS 的律师代理)
据称受害人:	申诉人
所涉缔约国:	尼泊尔
来文日期:	2012 年 12 月 19 日
参考文件:	根据委员会议事规则第 97 条作出的决定,已于 2013 年 5 月 23 日转交缔约国(未以文件形式印发)
意见的通过日期:	2017 年 3 月 17 日
事由:	军官对疑似毛派支持者实施性虐待
程序性问题:	用尽国内补救办法
实质性问题:	残忍、不人道和有辱人格的待遇;任意逮捕和拘留;基于性别的歧视;有效的补救办法
《公约》条款:	第二条第 1、3 款、第三条、第七条、第九条、第十条第 1 款和第二十六条
《任择议定书》条款:	第五条第 2 款 b 项

\* 委员会第一一九届会议(2017 年 3 月 6 日至 29 日)通过。

\*\* 参加审议本来文的委员会委员有:塔尼亚·玛丽亚·阿布多·罗乔尔、亚兹·本·阿舒尔、伊力泽·布兰茨·克里斯、萨拉·克利夫兰、艾哈迈德·阿明·法萨拉、奥利维耶·德弗鲁维尔、赫里斯托夫·海恩斯、岩泽雄司、巴马里阿姆·科伊塔、马西娅·V.J.·克兰、邓肯·莱基·穆胡穆扎、普蒂尼·帕扎尔奇兹、毛罗·波利蒂、何塞·曼努埃尔·桑托斯·派斯、安雅·塞伯特-佛尔、尤瓦尔·沙尼和马戈·瓦特瓦尔。

委员会委员安雅·塞伯特-佛尔的个人意见案文(赞同)附于本意见之后。



1.1 来文提交人 Purna Maya,<sup>1</sup> 尼泊尔公民, 1969 年出生。她声称自己遭到了违反《公约》第二条第 1、3 款、第三条、第七条、第九条、第十条第 1 款和第二十六条的行为的侵害。《任择议定书》于 1991 年 5 月 14 日对缔约国生效。提交人由律师代理。

1.2 2013 年 10 月 2 日, 委员会根据其议事规则第 92 条, 通过委员会新来文和临时措施问题特别报告员, 决定拒绝缔约国将本案的可受理性与案情分开审议的请求。

## 提交人陈述的事实

2.1 提交人出生在尼泊尔中西部的戴勒克地区。结婚生了一个女儿后, 全家人搬到附近的朱姆拉地区。结婚两年后, 她的丈夫另外娶妻, 提交人和女儿一起回到戴勒克地区。

2.2 1996 年尼泊尔共产党(毛派)和尼泊尔政府之间开始出现内部武装冲突, 后者得到尼泊尔皇家军队<sup>2</sup>的支持, 当时提交人和女儿住在戴勒克一间简陋的小屋里, 这间小屋也兼作茶馆。毛派分子在提交人所住村庄附近的树林里引爆炸弹, 尼泊尔皇家军队成员经常来她的茶馆, 询问是否有毛派分子光顾她的茶馆。他们责骂她, 并指控她是“毛派的间谍”。

2.3 2004 年 9 月, 尼泊尔皇家军队的陆军中尉 J.T.来到提交人家中, 询问她丈夫的情况以及据称她丈夫与毛派分子的关系。提交人回答说, 她的丈夫在朱姆拉地区工作, 和第二个妻子一起生活。提交人被要求打电话给丈夫, 告诉他一个月内到戴勒克来, 否则“她会吃苦头”。提交人打电话给丈夫, 但未能让他来戴勒克。尼泊尔皇家军队又有三次询问她丈夫的下落并威胁她。在这些场合, 和 J.T.一起的有 40 至 60 名士兵。提交人每次都未能让其丈夫来戴勒克。

2.4 2004 年 11 月 23 日, 大约是下午三点钟, J.T.进入提交人的屋子, 把她从房间里拖走, 指责她是毛派分子, 要把她带到 Bhawani Bakash 军营进一步审问。一到军营, 她就被蒙上眼睛带到一个房间里。她被一名军官审问了大约一个小时, 询问据称她丈夫与毛派分子的关系, 对此她宣称一无所知。她又被 J.T.审问了一个小时, 之后, J.T.情绪激动, 开始侮辱她。当她试图摘掉眼罩时, 他用一个不明物体打她, 使她的右手中指和左眼眉毛处流血。他穿着靴子踢她, 多次捶打她的胃部、背部、腿部和腿部。然后, 他扯掉她的莎丽。提交人提出要一杯水, 希望可以借此机会逃跑, J.T.让她小便并喝掉。他强行抓住她, 企图强奸, 但她用脚踢他。他把她拖过房间, 把她的头重击在门上, 造成她的前额大量出血。然后, J.T.扯掉她的衬裙, 逼迫她脸朝地, 强奸了她两次。J.T.还咬提交人的鼻子、脸和肩膀, 留下了永久性伤痕。J.T.离开房间后, 至少又有另外三个士兵进来对她进行了轮奸, 直到她失去意识。提交人恢复意识时还躺在地上, 她听到开门的声音。在一个士兵的帮助下, 她设法走出军营, 大约晚上八点时被留在一

<sup>1</sup> 本来文的提交人使用的是化名。

<sup>2</sup> 提交人指出, 2001 年 11 月国内冲突升级, 国王宣布全国进入紧急状态。尼泊尔皇家军队派兵, 试图控制西尼泊尔的毛派据点。据称, 皇家军队统一指挥下的安全部队多次法外杀害涉嫌与毛派有关或同情毛派的平民。与此同时, 毛派分子绑架并杀害了涉嫌与政府有联系的平民。

个邻居的商店外面，疼痛得哭泣，根本无法走路。她一直呆在那里，直到商店主人来叫了救护车把她送到戴勒克地区医院。

2.5 戴勒克地区医院的医务人员无法给提交人的子宫止血，她被转到苏尔凯德地区医院，在那里住了一个星期。但是，她的子宫还是血流不止。她被建议转到印度的勒克瑙医院，但她没有去那里的路费。直到 2005 年 9 月，提交人卖掉一块从父母那里继承来的土地后才得以前往印度的勒克瑙医院接受了子宫切除手术。这次手术使她严重感染，为此，从印度回来后她又在苏尔凯德地区医院住了十天。

2.6 提交人丈夫知道她被强奸的消息后，不再向她和他们的女儿提供食物津贴。由于其住处靠近遭受酷刑的地方，提交人经常想起这些痛苦的经历，她和女儿决定搬到苏尔凯德地区，她们先是住在一间租来的房间里，后来住到提交人在其丈夫的土地上建造的一间小屋里。<sup>3</sup>

2.7 2006 年 3 月，提交人前往地区行政办公室作为境内流离失所者提出赔偿要求。她到达办公室时，J.T.也在那里。她指着她，公开指责他对她实施酷刑和强奸。地区行政办公室的一名工作人员问 J.T.为什么要对一个无辜的人实施酷刑。在场的地区长官说“他应该在了解了她的本性和性格后才对她实施酷刑”，J.T.对此保持沉默，低着头。地区长官签发了一份信函，建议提交人作为境内流离失所者接受“临时救济”，但对关于酷刑的指控没有采取任何行动。

2.8 2010 年 11 月，提交人参加了倡导论坛为冲突中受到影响的妇女组织的一个康复项目。通过这个组织，她还得到了医疗和心理治疗。<sup>4</sup>在接受了六个月的治疗后，她的身心开始逐渐康复，并表示愿意采取法律行动，为此她开始接受倡导论坛的法律援助。

2.9 2011 年 9 月 30 日，提交人向戴勒克地区警察局提交了“第一次情况报告”(FIR)——向警方提出申诉，要求就强奸罪和其他不人道和有辱人格的行为启动刑事调查。在申诉中，提交人称，由于缺乏法律代表以及酷刑给她带来的严重精神创伤和身体疾病，她直到那时才提交报告。地区警察局副局长援引《国家法典》(1962 年尼泊尔国家法典)关于强奸一章第 11 节拒绝登记其申诉，该条款规定报告强奸罪有 35 天的法定时效。提交人随后前往戴勒克地区行政办公室，依据《国家案件法》(1992)第三条第 5 款<sup>5</sup>提交“第一次情况报告”，但行政办公室支持地区警察局拒绝登记其申诉的决定。提交人的代表在地区行政办公室当面见到了地区长官，向他通报了案件的情况。地区长官口头认可了地区警察局和地区行政办公室的决定。

2.10 由于地区行政办公室拒绝登记提交人的申诉，提交人可以使用的唯一途径是尼泊尔最高法院。2011 年 12 月 21 日，提交人根据尼泊尔临时宪法(2007)第三

<sup>3</sup> 提交人提出离婚，2009 年底获法院批准。她被判有权获得其丈夫的一半财产，虽然这仍然有争议。

<sup>4</sup> 提交人的申诉附有几份由加德满都的特里布文大学教学医院提供的医疗和心理报告，证明她在 2011 年期间接受的治疗。

<sup>5</sup> 根据《国家案件法》(1992)第三条第 5 款，如果警察拒绝登记“第一次情况报告”，申诉者应向地方长官或比起初拒绝登记其申诉的警察局高一级的警察部门提交该报告。

十二条和第一百零七条第 2 款向最高法院提交了令状申请书，要求获得调卷令和执行令，称警局拒绝登记其“第一次情况报告”的决定侵犯了宪法赋予的以下权利：法律面前人人平等、禁止歧视、禁止任意拘留、禁止歧视妇女和暴力侵害妇女、有权被迅速带见法官、禁止对被剥夺自由者实施酷刑和其他不人道或有辱人格的待遇、酷刑受害人有权获得赔偿。<sup>6</sup>提交人要求最高法院废除地区一级拒绝登记其申诉的决定，并命令他们对所指称的犯罪行为展开调查。最高法院的登记员拒绝了提交人的申请，理由是她未根据《国家案件法》第三条第 5 款所要求的那样向地方长官寻求“替代补救办法”。2012 年 1 月 22 日，最高法院法官 Prakash Wasti 签发了一项命令，支持登记员拒绝登记提交人申诉的做法。

2.11 提交人指出，她已经用尽所有可用的国内补救办法。她试图提交“第一次情况报告”并就地区一级拒绝登记其申诉的决定向尼泊尔最高法院提出上诉。最高法院的登记员拒绝登记其上诉，理由是上诉状没有事先提交给地区长官，而事实上令状申请书中清楚地写明她已经这样做了。在任何情况下，如果依据职权应对某一罪行进行调查，缔约国从收到证明犯罪行为的可靠资料起就应开展调查。提交人当着地方长官和 J.T. 的面向地区行政办公室报告了她所遭受的任意拘留和酷刑，J.T. 对她的报告没有提出异议，但没人采取行动对她的指控进行调查。此外，国内补救办法没有效果并无法使用，原因是酷刑在尼泊尔没有明确被定为犯罪<sup>7</sup>，报告强奸罪的 35 天法定时效规定使其无法获得司法救助，这些都有违《公约》<sup>8</sup>，在判断提交人是否正常使用补救方法时不应考虑。此外，“第一次情况报告”这一补救办法之所以没有效果和无法使用，是因为她在遭受酷刑后身心受到严重伤害成为境内流离失所者。最后，尼泊尔对冲突时期的罪行实行有罪不罚的文化使得任何理论上的补救办法都没有效果。在冲突期间，军队和警察处于统一的指挥结构中，受害人很难向警察报告军队犯下的罪行。

2.12 提交人指出，性暴力行为，包括在冲突期间军队和毛派针对妇女和女童的强奸行为被少报，其原因，除其他外，是由于对犯罪者有罪不罚现象普遍存在，对受害者存在文化歧视，存在不安全感和担心犯罪人报复，所有这些因素都阻碍受害者举报。<sup>9</sup>提交人指出，缔约国总体上未能应对任何冲突期间的侵犯人权行为，尤其是性暴力行为。国家警察局一直拒绝登记冲突期间的“第一次情况报告”，声称这些是政治问题。虽然自冲突以来有些“第一次情况报告”被提交，对冲突期间犯下的杀人罪展开了调查，但到目前为止只有一个人被定罪。关于强

<sup>6</sup> 尼泊尔临时宪法第一百零七条第 2 款规定，最高法院应发布必要且适当的命令来为违反宪法的行为或其他违法行为实施或提供补救办法。第三十二条确保根据第一百零七条第 2 款可以获得对违反宪法的行为的宪法补救权。

<sup>7</sup> 虽然尼泊尔临时宪法认为酷刑是一种犯罪行为，国内法中没有明确的规定把酷刑定为犯罪。提交人援引第 863/2009 号来文(Maharjan 诉尼泊尔，2012 年 7 月 19 日通过的意见)，在该来文中，委员会指出，国内法没有把酷刑定为犯罪，在没有把酷刑定罪的法律规定的情况下，缔约国不能提供适当的调查和惩罚的补救办法。因此，有效的补救办法不可用。

<sup>8</sup> 见 Maharjan 诉尼泊尔，第 7.6 段。

<sup>9</sup> 提交人援引了一系列报告，包括联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)的《尼泊尔冲突报告》(2012 年 10 月)、联合国人口基金和联合国儿童基金会的评价报告，“确保通过文件承认在尼泊尔和平建设过程中性暴力作为冲突工具并规定向妇女和女童幸存者提供全面服务”(2012 年 11 月)和大赦国际的“尼泊尔：毛派人民战争中的侵犯人权行为”(1997 年 3 月)，记录了在冲突期间把针对妇女和女童的性暴力事件作为战争工具。

奸罪，由于国内法规定的报告强奸罪的 35 天法定时效，还没有“第一次情况报告”得到提交。因此，既然在冲突期间没有关于强奸的“第一次情况报告”被登记，被强奸的受害者根据现行法律就没有希望对罪犯进行起诉。虽然尼泊尔最高法院以报告强奸罪的法定时效不合理不现实的性质为理由两次命令对其进行修改，但该规定仍然没有改变。提交人指出，国家默许和对罪行的容忍使强奸罪行仍然普遍存在，大多数案件仍未被报告，申诉经常被警察拒绝，或者是受害人被迫和施暴者了结案件。

2.13 提交人指出，政府为冲突期间侵犯人权行为的受害者提供了临时惠给金，但这些政策不包括强奸和其他形式性暴力的受害者。

## 申诉

3.1 提交人称，2004 年 11 月 23 日她所遭受的行为使她成为身体和心理酷刑的受害者，这些行为包括蒙住眼睛、殴打、拳打脚踢和轮奸，违反了《公约》第七条。她遭受这些酷刑有多个原因，包括获取信息、为她丈夫据称所作的某些事惩罚她、恐吓社区中的其他人以及羞辱和贬低她。强奸本身毫无疑问也相当于酷刑。在她的案件中，这些事件在身心两方面对她的生活产生了重大影响。她的背部和腹部仍然感到疼痛，阴道经常有分泌物，必须每个月进行两次体检。她被诊断患有严重的抑郁症和创伤后应激障碍，被迫成为一个境内流离失所者。她还因为是强奸受害者被社会中一些人嫌弃，丈夫在她被强奸后不再为她和他们的女儿提供食物津贴，因此她还面临经济拮据的窘境。

3.2 提交人称自己是性别歧视的受害者，这违反了《公约》和第七条一起解读的第二条第 1 款。她称这些事实构成了违反《公约》第三条保证的确保男女权利平等的义务。强奸有基于性别的歧视性根本目的。从一开始，那些罪犯用有辱性别的方式称呼她(婊子、妓女、混蛋)。提交人指出，强奸是一种针对性别的暴力，其形式或目的，除其他外，在于维护或延续男性对女性的统治。<sup>10</sup> 轮奸也是一种酷刑，主要在武装冲突期间用于妇女和女童，因为犯罪者知道在尼泊尔社会中，对于妇女或女童来说，由于其性别原因，强奸会有特别严重的后果。

3.3 提交人称，她在被拘留期间所遭受的行为违反了《公约》第七条，也违反了《公约》第十条第 1 款。被蒙上眼睛长达两个半小时，被至少四个不同的人拷打并多次强奸，这些显然已经超出了被剥夺自由者应得到的人道待遇的界限。

3.4 提交人认为，在她被捕之前的几个月中国家人员对她进行了一系列的威胁，侵犯了她根据《公约》第九条第 1 款应享有的人身安全权。<sup>11</sup> 此外，2004 年 11 月 23 日对她的逮捕和拘留是任意的，违反了第九条第 1 款、第二条和第三条，因为她是在没有逮捕证的情况下被逮捕的，未被告知其的任何指控，而且她后来很快被释放。除此之外，在没有具体说明任何罪行的情况下带着 40 至 60 名士兵来逮捕她是不公正而且不适当的。提交人称，尽管她多方努力寻求赔偿，但政府未能向她提供赔偿，这违反了《公约》第九条第 5 款。

<sup>10</sup> 见 A/HRC/7/3。

<sup>11</sup> 见第 542/1993 号来文，Tshishimbi 诉扎伊尔，1996 年 3 月 25 日通过的意见；第 1250/2004 号来文，Rajapakse 诉斯里兰卡，2006 年 7 月 14 日通过的意见。

3.5 提交人指出，尽管缔约国当局意识到她所报告的犯罪，但没有对她的酷刑指控进行调查，而且主管司法当局一再拒绝她提出的补救办法，这违反了《公约》第二条第3款。

3.6 提交人认为，1962年《国家法典》第11节规定的针对强奸罪的35天法定时效违反了与《公约》第七条一并解读的第二条第3款所载的获得有效补救的权利。考虑到所涉犯罪的严重性和性质、发生冲突的环境以及强奸受害人所处的不利的弱势地位，这个期限短得不合理。除了不可能在冲突期间提交“第一次信息报告”外，还存在个人障碍，包括羞耻感和罪恶感、不信任司法系统和警察、害怕报复以及担心暴露隐私或遭到羞辱，这些使得强奸受害人总体上不能报告犯罪行为。尼泊尔的妇女面临由于文盲和贫困而加剧的文化障碍，所有这些都使得她们很难报告被强奸的事实，尤其是在这么短的时间内，这一点得到尼泊尔最高法院的承认。<sup>12</sup> 鉴于国家有打击对严重罪行有罪不罚现象的义务，有应对基于性别的暴力行为的积极义务，并考虑到强奸受害人报告犯罪的难度已获证明，尼泊尔法律规定的法定时效短得不合理，必须被视为一种障碍，违反了国家调查和起诉基于性别的暴力行为的义务。为了履行《公约》规定的义务，纠正本案中的违法行为，缔约国应该废除对包括强奸在内的酷刑提出申诉的法定时效，因为酷刑的性质被公认为是侵犯了强制法规范。<sup>13</sup>

3.7 提交人声称，35天的法定时效也违反了《公约》第三条和第二十六条，因为它限制了把主要针对妇女的犯罪诉诸司法的机会，因此对妇女造成严重影响。这种限制不用于其他犯罪，如谋杀(20年的法定时效期限)、通奸(一年)、纵火(一年)、造成严重身体伤害的殴打(三个月)、抢劫(三个月)、绑架(六个月)和杀害一头奶牛(六个月)。区别对待如此严重的犯罪行为并没有客观或合理的理由。此外，根据《公约》第三条和第二十六条，缔约国有应对针对妇女的包括强奸在内的暴力行为的积极义务，这些暴力行为阻碍了妇女享有人权和基本自由。<sup>14</sup>

3.8 关于赔偿问题，提交人请求委员会要求缔约国采取以下具体措施：(a) 对提交人指控的罪行进行充分有效的调查，并将肇事者绳之以法；(b) 对地区行政办公室未能应对提交人的申诉进行充分有效的调查；(c) 向提交人提供适当赔偿以弥补其因遭受酷刑产生的金钱和非金钱损失，包括治疗因酷刑受伤的医疗费(450,000卢比或约5300美元)以及正在进行的体检和因所受伤害接受的心理治疗，她所受到的伤害破坏了她为自己和女儿谋生的机会；(d) 为提交人提供康复手段；(e) 尼泊尔政府公开为她遭受的违法行为道歉。提交人还请求委员会要求

<sup>12</sup> 提交人援引了最高法院2008年7月11日向尼泊尔政府、司法和议会事务部、部长理事会秘书处、众议院和国民议会发布的训令，令状号3393。最高法院指出，造成不报告强奸犯罪行为的原因是缺乏教育以及社会排斥强奸受害人。它还进一步指出，“第一次情况报告”使“受害人在诉讼期间暴露在警察局和法院，受害人必须出面在法院和警察面前录证词，检查身体和生殖器。受害人不了解35天的法定时效……因此，很多强奸犯罪的案件未被报告，即使是那些报告的案件，或是在事发35天后延迟提交而被撤销案件，或是丢失了证据。”

<sup>13</sup> 见，除其他外，《战争罪及危害人类罪不适用法定时效公约》；起诉1991年以来前南斯拉夫境内所犯严重违反国际人道主义法行为负责者的国际法庭对“检察官诉Anto Furundzija”的决定，1998年12月10日判决；CCPR/C/PAN/CO/3；CAT/C/CR/30/4；CAT/C/TUR/CO/3和CAT/C/MNE/CO/1。

<sup>14</sup> 见消除对妇女歧视委员会，关于针对妇女的暴力行为的第19号一般性建议(1992)，第7段；CEDAW/C/NPL/CO/4-5，第20段。

缔约国采取以下一般措施：(a) 废除报告强奸罪的法定时效；(b) 改革提交“第一次信息报告”的过程，以确保有足够的保障来解决启动犯罪调查时的困难；(c) 将酷刑定为刑事犯罪，废除允许对酷刑有罪不罚的法律规定；(d) 推动关于性暴力问题的全国性对话，以提高这个问题的能见度和受害人在尼泊尔社会中的地位；(e) 采取措施保障强奸受害人获得司法救助，包括确保在提出申诉、调查和诉讼期间对受害人采取保密和保护措施，提高女警官和女检察官的人数，建立医院里储存性暴力受害人医疗记录的保密政策，为在冲突期间遭受性暴力的受害人提供临时救济。

### 缔约国关于可否受理的意见

4.1 在 2013 年 8 月 15 日的意见中，缔约国认为提交人未能用尽刑事司法系统和过渡司法机制可以提供的国内补救办法，这是寻求武装冲突期间所犯下罪行真相的适当途径。

4.2 关于普通刑事司法系统的问题，缔约国指出，规定提交案件的某种时间限制是常见做法，提交人未能在规定时间限制内立案，未能遵守规定的程序提交关于强奸罪的报告。《酷刑赔偿法》(1996)还规定酷刑受害人在遭受酷刑或被释放 35 天内提出赔偿要求，提交人未能利用地区法院的这一补救办法。

4.3 关于过渡时期司法系统，尼泊尔临时宪法(2007)要求国家建立过渡司法机制，以处理武装冲突期间的侵犯人权行为。2013 年 3 月 14 日，政府颁布了调查失踪人员、真相与和解委员会法令 2069(2013)(真相与和解委员会法令)，命令调查与冲突有关的严重侵权行为，包括强奸。除其他外，委员会可建议检察长立案。因此，一旦委员会组成，提交人可以利用这一过渡司法机制获得补救。

4.4 缔约国补充说，提交人关于拘留和酷刑的指控没有任何证据，没有任何尼泊尔主管当局对此有记录。

### 提交人对缔约国关于可否受理的意见作出的评论

5.1 在 2013 年 8 月 28 日的评论中，提交人指出，缔约国用来支持其未用尽国内补救办法这一说法的两个观点自相矛盾：缔约国认为提交人没有在法律规定的时限内利用补救办法，但当时它又指出，如果这是与冲突有关的犯罪行为，应该由过渡司法机制来处理，而不是普通刑事司法系统。

5.2 提交人指出，刑事司法系统没有效力，因为根据尼泊尔刑法和《酷刑赔偿法》(1996)，酷刑没有被定为刑事犯罪，法律规定受害人可以在酷刑发生或被释放后 35 天内提出最多 10 万卢比(约 900 美元)的赔偿要求，这对此类违法行为而言不是有效的补救办法。<sup>15</sup> 提交人重申，提交强奸申诉的 35 天法定时效违反了《公约》，因为它具有歧视性，受害人无法做到，尼泊尔最高法院认为其违宪，公然不符合此罪行的严重性。

5.3 关于真相与和解委员会法令设立的过渡司法机制，提交人指出，这一补救办法被不合理地拖延，因为委员会尚未建立，而且由于最高法院于 2013 年 4 月 1 日发布了一个禁令，禁止实施该补救办法，因此她无法使用该补救办法。此

<sup>15</sup> 见 Maharjan 诉尼泊尔，第 7.5 段。

外，该补救办法既不充分也无效果，因为它是没有约束力的非司法补救办法，<sup>16</sup>其程序存在严重缺陷，允许赦免严重侵犯人权行为，鼓励在没有获得受害人同意的情况下和解，而且不承认受害人有获得赔偿的权利。

### 缔约国对于案情的意见

6. 2013年11月27日，缔约国指出，尼泊尔皇家军队没有拘留提交人的记录，被指控的陆军中尉在来文所提及的时间和地点未在岗，来文中关于面部和身体的描述与当时在岗军官不符。

### 提交人对缔约国关于案情的意见作出的评论

7. 在2014年2月3日的评论中，提交人指出，缔约国笼统地否认了她的指控，关于进行了何种调查、询问了什么人或依据了什么记录证据，一概没有任何解释。相反，她提交了详细的证词、医疗记录和法律文件来支持其指控。她的证据和指控也符合冲突期间尼泊尔侵权行为的模式。因此，委员会应在没有相反证据的情况下重视她的指控。不管怎样，没有拘留记录并不能说明什么问题，因为在冲突期间，据报军队经常不遵守法律要求进行逮捕和拘留。<sup>17</sup>考虑到她被拘留在一个非正式的地方(军营，在那里对她实施了严重的侵犯人权的行为)，没有拘留记录不足为奇。关于缔约国否认该中尉当时没有驻扎在事发地区，提交人指出也没有任何证据可以证明这一说法。她向警察和委员会提供了大量宣誓后所作的证词来证明其被捕和遭受酷刑的情况。缔约国完全了解当时驻扎在该地区的士兵以及在行动中负责指挥的个人的情况。<sup>18</sup>

### 各方提供的补充信息

8. 2014年7月4日，提交人告知委员会，议会于2014年4月25日通过了“调查失踪人员、真相与调解委员会法案 2071(2014)(真相与调解委员会法案)”。该法案适用于与冲突有关的严重侵犯人权的行为。然而，根据人权高专办<sup>19</sup>和由倡导论坛、REDRESS 和 TRIALY 组成的一个非政府组织<sup>20</sup>对该法案进行的两个分析，该法案不符合《公约》，除其他外，原因有：该法案(a)为严重侵犯人权的行为提供大赦；(b)关于是否对侵权行为进行刑事调查，给当局以自由裁量权；(c)不承认受害人有获得赔偿的权利；(d)没有充分保障委员会的独立性和公正性。虽然强奸罪被排除在大赦规定之外，受害人和强奸犯之间可以在没有受害人同意的情况下和解，起诉会随之被禁止。提交人指控的其他侵权行为，包括任意拘留和酷刑，可以得到大赦。

<sup>16</sup> 见2013年4月3日人权高专办关于尼泊尔调查失踪人员、真相与和解委员会法令 2069(2013)的评论；第2018/2010号来文，Chaulagain 诉尼泊尔，2014年10月28日通过的意见，第6.3段。

<sup>17</sup> 见人权高专办，《尼泊尔冲突报告》(2012)，第155页。

<sup>18</sup> 见第11/1977号来文，Motta 诉乌拉圭，1990年7月29日通过的意见，第14段。

<sup>19</sup> 见人权高专办技术说明：《尼泊尔调查失踪人员、真相与和解委员会法案》，2071(2014)——于2014年5月21日刊载于公报上。

<sup>20</sup> 见倡导论坛——尼泊尔，TRIAL(追踪有罪不罚现象组织)和 REDRESS，“空谈司法：新通过的真相与和解委员会法案违反国际法且蔑视尼泊尔最高法院的判决”(2014年6月)。

9. 2014年7月7日和2014年12月11日，缔约国指出，它正在设立一个过渡司法机制，致力于通过该机制对本案进行全面调查。缔约国向委员会通报了一系列为冲突受害人提供救济、复原和重返社会的政策和方案。尼泊尔最高法院正在对“真相与和解委员会法案”进行审查。该法案没有规定全面大赦，而是规定了明确的大赦条件，并规定委员会有义务在大赦之前和受害人密切协商。该法案设立的委员会在结构和职能上享有充分的独立性和自主性，他们不能在获得受害人同意的情况下执行和解。

10.1 2015年3月17日，提交人指出，最高法院于2015年2月26日裁定“真相与和解委员会法案”违反了临时宪法和国际法。法院推翻了关于大赦的第二十六条，并说明只有在获得受害人同意的情况下才能和解。

10.2 提交人指出，通过政策和方案提供的救济不能被视为等同于对严重侵犯人权行为的有效补救办法。<sup>21</sup>

## 委员会需处理的问题和议事情况

### 审议可否受理问题

11.1 在审议来文所载的任何请求之前，委员会必须根据其议事规则第93条决定来文是否符合《公约》《任择议定书》规定的受理条件。

11.2 根据《任择议定书》第五条第2款a项的要求，委员会已确定，同一事项目前未在任何其他国际调查或解决程序中审查。

11.3 委员会注意到，缔约国声称，国内补救办法尚未用尽，因为，一方面，提交人未能利用2014年4月25日通过的“真相与和解委员会法案”所设立的过渡司法机制；另一方面，她未能在规定的法律时限内对强奸提出刑事诉讼或对酷刑提出赔偿要求。

11.4 关于过渡司法系统机制，委员会注意到提交人的观点：因为真相与和解委员会迄今尚未建立，此机制不可使用；鉴于该机制没有约束力，各种报告以及最高法院指出其诸多缺陷，最高法院判定“真相与和解委员会法案”不符合宪法并有违国际法律，该机制不是有效的补救办法。<sup>22</sup> 委员会还回顾其判例，即不必用尽非司法机构的渠道来履行《任择议定书》第五条第2款b项的要求。<sup>23</sup> 委员会认为，根据“真相与和解委员会法案”设立的委员会对于提交人不构成有效的补救办法。

11.5 关于尼泊尔刑事司法系统内部可以获得的补救办法，委员会注意到，提交人试图向地区警察局提交有关强奸及其他不人道和有辱人格行为的“第一次情况报告”，但以强奸罪的35天法定时效为由被驳回，而且她就这一裁决一路上诉到尼泊尔最高法院。委员会注意到，提交人在她的书面“第一次情况报告”和提

<sup>21</sup> 见第2018/2010号来文，Chaulagain诉尼泊尔，2014年10月28日通过的意见，第6.3段和11.6段；禁止酷刑委员会关于缔约国执行第十四条的第3号一般性意见(2012)，第37段。

<sup>22</sup> 同上。

<sup>23</sup> 见第2000/2010号来文，Katwal诉尼泊尔，2015年4月1日通过的意见，第6.3段；第1761/2008号来文，Giri诉尼泊尔，2011年3月24日通过的意见及勘误表，第6.3段。

交给委员会的来文中都解释过，由于酷刑对她造成的严重身心伤害以及缺乏法律援助，她无法在法律规定的时限内提出申诉。考虑到缔约国对强奸申诉的法律和实际限制，并考虑到提交人在提出申诉方面所做的努力，委员会认为，这项补救办法对于提交人来说既无效又不可使用。

11.6 关于《酷刑赔偿法》(1996)规定的补救，委员会回顾，对于本来文中所指控的严重罪行的赔偿不能取代国家当局调查和起诉被指控罪犯的义务。<sup>24</sup> 委员会注意到，此类索赔最多赔偿 10 万卢比，还要受到 35 天法定时效的限制。委员会回顾其以前的判例，其中指出，《酷刑赔偿法》规定的 35 天内提出申诉的法定时效本身公然不符合罪行的严重性。<sup>25</sup> 因此，委员会认为对于提交人来说，该补救办法也是无效而且不可使用的。据此，委员会认定，《任择议定书》第五条第 2 款 b 项不能阻碍审议本来文。

11.7 鉴于符合所有受理条件，委员会宣布来文可予受理并着手审议案情。

#### 审议案情

12.1 委员会根据《任择议定书》第五条第 1 款的规定，参照当事各方提供的所有资料审议了本来文。

12.2 委员会注意到，提交人指控说，2004 年 11 月 23 日她被关押在军营期间遭到尼泊尔皇家军队成员的轮奸和其他形式的酷刑，他们的目的是为了获取其丈夫据称支持毛派分子的信息，惩罚和恐吓她及社区里的其他人，羞辱和贬低她。缔约国没有对这些指控提出异议，只是说，这些指控没有证据。委员会回顾，举证责任不能完全由来文提交人承担，特别是考虑到提交人和缔约国并非总是拥有平等的取证机会，且相关信息往往只有缔约国掌握。<sup>26</sup> 《任择议定书》第四条第 2 款暗示，缔约国有义务对它和它的代表违反《公约》行为的所有指控进行认真调查，并向委员会提供所掌握的相关信息。如果提交人提供的可靠资料能够证实相关指控，而且补充说明只能通过缔约国自己持有的资料获得，在缔约国不提供令人满意的证据和解释予以辩驳的情况下，委员会便认为这些指控论证充分。鉴于提交人提供了有关轮奸和所遭受的其他酷刑的前后一致的详细描述，并且有她提供的医疗和心理报告的佐证，此外还符合各种政府间和非政府报告中记录的尼泊尔安全部队侵权行为的一般模式——包括，特别是在审讯中针对疑似毛派分子或毛派支持者妇女的性暴力行为<sup>27</sup>——如果缔约国对此不能提供解释，应给予提交人的指控应有的重视。委员会还注意到，尽管提交人寻求了各种途径，缔约国没有对提交人关于酷刑的指控开展任何调查。

12.3 委员会认为，在提交人被拘留期间军队对她实施的轮奸和其他酷刑行为、后来对她的指控没有进行调查、没有起诉责任人、没有向受害人提供补偿，所有

<sup>24</sup> 见，例如，Mahrajan 诉尼泊尔，第 7.6 段；第 1588/2007 号来文，Benaziza 诉阿尔及利亚，2010 年 7 月 26 日通过的意见，第 8.3 段。

<sup>25</sup> 见 Mahrajan 诉尼泊尔，第 7.6 段。

<sup>26</sup> 见，除其他外，第 1422/2005 号来文，El Hassy 诉阿拉伯利比亚民众国，2007 年 10 月 24 日通过的意见，第 6.7 段；第 1297/2004 号来文，Medjnoune 诉阿尔及利亚，2006 年 7 月 14 日通过的意见，第 8.3 段。

<sup>27</sup> 见，除其他外，人权高专办，《尼泊尔冲突报告》(2012)，第 158 页。

这些都侵犯了《公约》第七条以及和《公约》第二条第 3 款一并解读的前述条款规定的提交人应享有的权利。

12.4 提交人还注意到，提交人认为她所受到的轮奸有歧视目的的观点未引起异议，由于尼泊尔社会中存在对女性强奸受害人特别严重的歧视后果，歧视体现在她被称呼的方式和被对待的方式以及冲突期间普遍存在的轮奸妇女现象(见以上第 2.12-2.13 段和 3.2 段)。委员会回顾，妇女在发生国内或国际武装冲突期间特别容易受到伤害，在这种情况下，国家应采取一切措施保护妇女免遭强奸、绑架和其他形式的基于性别的暴力行为。<sup>28</sup> 鉴于提交人遭受轮奸的情况(见第 2.4 段)，<sup>29</sup> 以及缔约国总体上未能对这些犯罪进行调查和问责，委员会认为缔约国侵犯了提交人根据与《公约》第七条一并解读的第二条第 1 款和第三条以及第二十六条规定的不应受到性别歧视的权利。

12.5 委员会还注意到，尼泊尔当局拒绝登记提交人的申诉，其依据是国内立法规定的适用于强奸罪的 35 天法定时效。委员会认为，这一过短的申诉强奸罪行的法定期限公然不符合该犯罪的严重性和犯罪性质，对作为主要是强奸受害者的妇女有极为严重的负面影响。<sup>30</sup> 因此，委员会认定，尼泊尔法律规定的针对强奸罪的 35 天法定时效致使提交人无法获得司法救助，违反了与《公约》第七条和第二十六条一并解读的第二条第 3 款。

12.6 根据上述情况，委员会决定不根据《公约》第十条第 1 款单独审议提交人的申诉。

12.7 委员会注意到，提交人根据第九条第 1、2、3 和 5 款提出申诉，即她不断受到尼泊尔皇家军队成员的威胁和骚扰，在没有逮捕证也未被告知对她的任何指控的情况下被大批军事人员拘留，她被拘留在军营中长达数小时后被释放，虽然她寻求了各种途径，但没有为此得到赔偿。缔约国表示没有对提交人进行拘留的记录，但没有提供任何相反的解释，也没有对提交人的指控进行必要的调查。委员会认为，提交人提交了关于其被拘留的可信案件，要求被任意非法拘留的受害人提供被拘留的记录相当于“魔鬼证明”。委员会认为，举证反驳提交人证据的责任显然应由缔约国承担。因此，委员会认为，尼泊尔皇家军队成员在内部冲突中对提交人的拘留以及缔约国未能向她提供赔偿，侵犯了她根据《公约》第九条应享有的权利。

13. 根据《任择议定书》第五条第 4 款，委员会认为现有事实显示，缔约国侵犯了《公约》第七条及与第二条第 3 款一并解读的前述条款、第二条第 1 款和第三条及与第七条一并解读的前述条款、第二十六条、第二条第 3 款及与第七条和第二十六条一并解读的前述条款、第九条。

14. 根据《公约》第二条第 3 款 a 项，缔约国有义务为提交人提供有效补救。这要求缔约国向被侵犯了《公约》权利的个人进行充分赔偿。因此，除其他外，

<sup>28</sup> 见委员会关于男女权利平等的第 28 号一般性意见(2000)，第 8 段。

<sup>29</sup> 见第 1610/2007 号来文，L.N.P.诉阿根廷，2011 年 7 月 18 日通过的意见，第 13.3 段；第 2234/2013 号来文，M.T.诉乌兹别克斯坦，2015 年 7 月 23 日通过的意见，第 7.6 段。

<sup>30</sup> 见 CCPR/C/NPL/CO/2，第 13 段，其中委员会对在废除申诉强奸的 35 天法定时效方面缺乏进展表示关切；见 Maharjan 诉尼泊尔，第 7.6 段。

缔约国有义务：(a) 对提交人 Puma Maya 提交的事实进行彻底有效的调查，特别是她在 2004 年 11 月 23 日所遭受的待遇；(b) 起诉、审判和适当惩处对她实施拘留、酷刑和骚扰的人，并将这些措施的结果公布于众；(c) 对提交人遭受的侵权行为提供充分赔偿和适当的补偿措施，包括赔偿治疗因酷刑受伤产生的医疗费用；(d) 确保向提交人提供必要和适当的心理康复和医疗。缔约国还有义务采取步骤防止今后发生类似侵权行为。

15. 在这方面，并根据《公约》第二条第 2 款规定的义务，缔约国应：(a) 废除申诉强奸的 35 天法定时效；(b) 消除阻碍强奸受害人提出申诉和获得有效司法救助的障碍，包括确保在提出申诉、调查和诉讼过程中对受害人提供保密和保护措施，增加女警官和女检察官，建立医院里储存性暴力受害人医疗记录的保密政策，为在冲突期间遭受性暴力的受害人提供临时救济；(c) 将酷刑定为刑事犯罪，废除允许对酷刑有罪不罚的法律规定；(d) 推动关于针对妇女的性暴力问题的全国性对话，以提高这个问题的能见度和受害者在尼泊尔社会中的地位；(e) 提供培训，并开展提高认识暴力侵害妇女行为的运动，为受害者提供充分保护。<sup>31</sup>

16. 缔约国加入《任择议定书》即已承认委员会有权确定是否存在违反《公约》的情况，并且根据《公约》第二条规定，缔约国已承诺确保在其境内及所有受其管辖的个人均享有《公约》承认的权利，凡确认已发生侵权行为即给予有效补救，委员会希望缔约国在 180 天内提供资料，说明采取措施落实委员会《意见》的情况。还要求缔约国公布本《意见》，并以缔约国内的所有正式语文广泛宣传《意见》。

<sup>31</sup> 见 CPR/C/NPL/CO/2，第 13-14 段。

## 附件

### 委员会委员安雅·塞伯特-佛尔的个人意见案文(赞同)

1. 我赞同委员会的结论，即缔约国侵犯了提交人根据《公约》第七条、第九条和第二十六条应享有的权利。我谨单独致函，解释为什么认为缔约国拒绝调查轮奸是违反了获得有效补救的权利。(见来文的第 12.5 段)。
2. 《公约》第二条第 3 款 a 项规定，每一缔约国承诺确保任何一个被侵犯了权利或自由的个人能得到有效补救。在其第 20 号一般性意见中，委员会解释说，关于第七条所禁止的虐待行为的申诉“必须得到主管当局及时公正的调查，以使补救办法有效”。因此，委员会认为在“Maharjan 诉尼泊尔”一案中，《酷刑赔偿法》规定的从酷刑事发或被释放日起申诉的 35 天法定时效本身绝对不符合罪行的严重性。<sup>1</sup>
3. 根据提交人没有遭到反驳的陈述，缔约国的《国家法典》关于强奸一章的第 11 节也规定了报告强奸罪的 35 天法定时效。考虑到该罪行的严重性以及受害人被强奸后所受到的创伤，这一时限也过短。因此，这违反了因遭受第七条所禁止的虐待行为而应获得有效补救的权利。35 天的期限同样用于酷刑和强奸并且不论性别，这本身是否构成基于性别的歧视还令人怀疑，但该期限用于提交人显然侵犯了她因遭受轮奸应获得有效补救的权利，委员会认为这侵犯了她根据第二十六条应享有的权利。
4. 换言之，并不是一般意义上法定时效的严重不利影响(如第 12.5 段所指出的)导致提交人根据与第二十六条一并解读的第二条第 3 款应享有的权利受到侵犯，而是当局拒绝调查提交人遭受的基于性别的罪行(见第 12.4 段)。总之，该过短的期限也用于强奸之外的严重罪行，因此关于这一规定是基于性别一说是有疑问的。
5. 因此，认定本案中存在侵权行为不能说明本案中法律所产生的严重影响足以证明法律本身违反了单独或与《公约》第二条第 3 款一并解读的第二十六条。这一假设不仅不成熟，而且没有必要，因为本案中未能调查提交人的指控这一事实清楚地显示是违反了与《公约》第二十六条一并解读的第二条第 3 款。为此，委员会应将重点放在每个受害人个体上，而不是发表缺乏必要说服力的无力的泛泛之辞。

---

<sup>1</sup> 见第 1863/2009 号来文，Maharjan 诉尼泊尔，2012 年 7 月 19 日通过的意见，第 7.6 段。