

公民权利和政治权利
国际公约

Distr.: General
22 November 2016
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 2164/2012 号来文的意见***

来文提交人: Sabita Basnet(由坚持追踪有罪不罚现象组织的律师
Philip Grant 代理)

据称受害人: 提交人及 Milan Nepali(提交人的丈夫)

所涉缔约国: 尼泊尔

来文日期: 2012 年 5 月 21 日(初次提交)

参考文件: 根据委员会议事规则第 97 条作出的决定, 已于
2012 年 6 月 18 日转交缔约国(未以文件形式印发)

意见的通过日期: 2016 年 7 月 12 日

事由: 强迫失踪

程序性问题: 指控证据不足; 不符合属事理由

* 委员会第一一七届会议(2016 年 6 月 20 日至 7 月 15 日)通过。

** 参加审查本来文的委员会委员有: 亚兹·本·阿舒尔、莱兹赫里·布齐德、莎拉·克利夫兰、艾哈迈德·阿明·法萨拉、奥利维耶·德弗鲁维尔、岩泽雄司、伊万娜·耶利奇、普蒂尼·帕扎尔奇兹、毛罗·波利蒂、奈杰尔·罗德利爵士、维克多·曼努埃尔·罗德里格斯-雷夏、费边·奥马尔·萨尔维奥利、迪鲁杰拉尔·西图辛格、安雅·塞伯特-佛尔、尤瓦尔·沙尼、康斯坦丁·瓦尔泽拉什维利和马戈·瓦特瓦尔。

GE.16-20673 (C) 141216 151216



* 1 6 2 0 6 7 3 *

请回收



- 实质性问题： 生命权；禁止酷刑和残忍、不人道的待遇；人身自由和安全权；尊重人身固有尊严；法律前承认人格权；获得有效补救的权利
- 《公约》条款： 第二条第 3 款、第六条、第七条、第九条、第十条和第十六条
- 《任择议定书》条款： 第二条和第五条第 2 款(丑)项

1. 来文提交人为 Sabita Basnet, 代表她本人及其丈夫 Milan Nepali 提交来文。二人均为尼泊尔国民, 分别出生于 1970 年 8 月 8 日和 1968 年 5 月 22 日。提交人声称缔约国侵犯了 Nepali 先生根据《公约》第六条、第七条、第九条第 1 至第 4 款、第十条第 1 款和第十六条(单独并与第二条第 3 款一并解读)享有的权利, 并且侵犯了她根据第七条(与《公约》第二条第 3 款一并解读)享有的权利。《任择议定书》自 1991 年 8 月 14 日起对所涉缔约国生效。提交人由律师代理。

提交人陈述的事实

2.1 缔约国 1996 年爆发武装冲突, 造成该国的人权状况显著恶化。任意逮捕和拘押、酷刑和强迫失踪现象大幅增加。缔约国直至 2001 年才宣布尼泊尔共产党(毛派)为非法“恐怖主义组织”, 但尼泊尔警方仍然依据比克拉姆历 2046 年(公历 1989 年)《公共安全法》对被怀疑与该党派有关联的人士进行拘押, 单独监禁并使其失踪。强迫或非自愿失踪问题工作组称, 向工作组通报的未决失踪案件多数发生在 1998 年至 2004 年间, 当时安全部队针对尼共(毛派)成员和支持者发起了平叛行动¹。

2.2 有关事件发生时, 提交人和她的丈夫居住在加德满都市 Dhapasi 村庄发展委员会 Wead 3 号。他们有两个孩子, 分别出生于 1994 年和 1995 年。提交人声称, 她丈夫自 1992 年起在左翼(毛派)的 Janadesh 日报当记者。她本人是一家私企的行政助理。两人都是尼泊尔共产党(毛派)的活跃成员, 经常参加该党的活动。提交人的丈夫先前因被怀疑是毛派而曾两次遭警察逮捕和拘留: 1995 年 7 月(与提交人一同被捕)和 1997 年 3 月。他分别于被捕 17 天后和一个月后获释。

2.3 1999 年 5 月 21 日, 提交人和她的丈夫一起前往加德满都市中心的主要商业区。他们在 Sundhara 时, 六七名未带武器的警察走近他们, 其中有几名身着制服, 逮捕了提交人的丈夫, 并告知他需要跟他们回去接受问话。提交人声称, 她丈夫被捕时没有被指控犯下任何罪行。他被带上一辆小货车, 不知被带往何处。她还声称, 由于她丈夫曾两次被捕后获释, 所以她并没有向警察说什么。她也不想被认出是他的妻子, 以免被捕。接下来几天里, 提交人多次前往加德满都各警局和派出所寻找自己丈夫的下落, 但没有找到。之后某一天, 加德满都 Hannumandhoka 区警察局告知提交人, 警方和内政部下令不准她的丈夫接受探视, 包括家属探视。

2.4 1999 年 5 月 26 日, 提交人丈夫的朋友 A.M.向最高法院申请对 Nepali 先生签发人身保护令。据称 Nepali 先生于 1999 年 5 月 21 日被警察非法逮捕, 押上一辆小货车后带走; 尽管向警方提出了要求, 但包括其亲属在内的所有人都无法探视他。

¹ 提交人提到该工作组访问尼泊尔的报告, E/CN.4/2005/65/Add.1, 第 7 至第 9 段和第 27 段, 以及大赦国际于 2000 年就 Dandapani Neupane “失踪”事件发起的呼吁, 大赦国际索引号: ASA 31/03/2000, 第 2 页。

2.5 提交人声称，1999 年 6 月 4 日自己接到一名男子的匿名电话，称她丈夫被关押在位于加德满都 Naxal 的尼泊尔警察总部。她第二天前往警察总部，要求见自己的丈夫。警察拒绝了她的要求，但允许她给丈夫带些干净衣物。提交人声称，尽管她被拒绝探视丈夫，但当值警察拿走衣物转交给她丈夫的行为默认了他确实被关押在警局总部大楼内。此后，她几乎每天都去警察总部，但与丈夫会见的要求总是遭到拒绝。

2.6 1999 年 6 月 10 日，提交人和一位朋友 K.B.再次前往警察总部，又给她丈夫带了一些干净衣物。当值警察交给了她一些自己丈夫的脏衣服，让她带回去清洗。之后，提交人和她的朋友走到附近的山上，从那里可以看到警局大楼的内院。提交人声称，他们从山上看到了她丈夫，大概持续了两分钟，当时她丈夫被一名警察带着上厕所，双手被铐，但看上去身体状况良好。提交人大声呼喊，想要引起丈夫的注意，但离得太远，他没有听到。提交人称，这是她丈夫被捕后，自己唯一一次见到他。1999 年 6 月 20 日，Nepali 先生的亲属向议会递交了一份书面申诉，要求公开他的下落，并要求警方立即将他释放。

2.7 1999 年 7 月 12 日，最高法院驳回了 A.M.递交的人身保护令申请，原因是 A.M.无法向法院提供有关 Nepali 关押地的信息，所以不能证明 Nepali 确实被拘押。法院称，内政部、尼泊尔警察总部和加德满都县行政办公室均表示没有逮捕 Nepali 先生，也没有对其进行关押。

2.8 提交人声称，1999 年 8 月 6 日，当时的首相会见了国家失踪受害者家属联合会(提交人是该会的联合创始人之一)的成员。有家属请他透露信息，他回答称，包括 Nepali 先生在内的失踪人员都已被杀。提交人请求大赦国际给予协助，该组织于 1999 年 8 月 13 日发起紧急行动呼吁，要求尼泊尔当局公开 1998 年 11 月至 1999 年 5 月期间被捕的 8 名人士的下落，其中包括提交人的丈夫。

2.9 1999 年 8 月 17 日，提交人向最高法院申请对她丈夫签发人身保护令。内政部部长、县长和尼泊尔警察总部告知法院，他们均没有关押 Nepali 先生。Hannumandhoka 区警局的副督察称，提交人有关警方于 1999 年 5 月 21 日拘禁了其丈夫的指控并不属实；当时没有派出警员去逮捕他；他没有遭到警方的非法关押、酷刑或强迫失踪。

2.10 1999 年 8 月 31 日，在全国范围内发行的《Mahanagar 日报》刊登了一篇文章，文章称 Nepali 先生及另外五人因被怀疑是毛派而遭逮捕，被戒备森严地关押在位于 Kaski 县 Pokhara 市的西部地区防暴武警部队驻地内，虽然首相曾声称这些人已被杀害，但有确切消息表明他们仍然活着，并受到过警察的酷刑²。提交人称，她无法证实这一消息，而且由于需要照顾两个年幼的孩子，她无法前往 Pokhara 市寻找丈夫。她还声称，这是她最后一次听到任何有关丈夫命运和下落的消息。

² 提交人提供了《Mahanagar 日报》所登原文的副本及英文翻译。

2.11 1999 年 9 月 6 日，提交人告知最高法院，根据《Mahanagar 日报》的消息，Nepali 先生已从加德满都的警察总部被转移到位于 Pokhara 市的防暴警察部队驻地。

2.12 1999 年 9 月 10 日和 20 日，国家强制失踪受害者家属联合会的成员要求首相公开有关他们亲属命运的信息，包括 Nepali 先生的命运，并且把实施强迫失踪行为的元凶绳之以法。

2.13 应提交人的要求，最高法院于 1999 年 10 月 1 日下令签发了对 Pokhara 市防暴警察部队的搜查令。2000 年 1 月 24 日，Pokhara 警队的副督查否认他们关押了 Nepali 先生。2000 年 2 月 11 日，最高法院命令警察总监在 15 天内提交一份有关 Nepali 先生下落的书面回复。由于未按时收到回复，最高法院于 2000 年 3 月 20 日再次向警察总监下达此命令。2000 年 6 月 9 日，警察总部告知法庭，无法确定 Nepali 先生的下落，而且警察没有对他进行关押。2000 年 7 月 5 日，最高法院就提交人递交的人身保护令申请作出决定，称在用尽一切可能方法寻找申请人后，无法确定 Nepali 先生被警方关押，法院不能在缺少确凿证据的情况下，仅根据“直觉和猜测”签发保护令。

2.14 提交人指出，尼泊尔于 2000 年设立了国家人权委员会，她就丈夫失踪一事向该委员会递交了申诉。他的名字被列入与冲突有关的失踪名单中³；但调查工作从未启动。在 Nepali 先生失踪若干年后，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和红十字国际委员会(红十字委员会)在尼泊尔设立了办公室。她丈夫的名字也被列入了红十字委员会失踪人员数据库里⁴。

2.15 另外，提交人声称，大约在她丈夫失踪一年后，这个案件引起了广泛关注，导致她所在的公司以她是毛派为由将她解雇；由于这份工作并不是终身制的，她也无法对公司采取任何法律行动，养活她自己和孩子就变得非常困难。此外，她转而全身心地投入到寻找自己丈夫的公共活动中，并没有重新从事有薪工作，这种状况一直持续到 2007 年。

2.16 2008 年，提交人收到 10 万尼泊尔卢比⁵，这笔钱是给强迫失踪受害者亲属的临时救济，但不足以被当做充分赔偿，也不能代替全面赔偿。

³ 提交人提供了包括她丈夫名字在内的该名单副本。

⁴ 提交人提供了红十字委员会 2012 年 2 月 14 日发布的一份文件，“尼泊尔——失踪：知情权。人员信息”，该文件显示，Nepali 先生在失踪人员名单上，最后一次有他消息的时间和地点是 1999 年 5 月 21 日，加德满都 Sundhara(另见“尼泊尔失踪人员。2012 年更新名单”)。

⁵ 据提交人称，在本来文提交委员会时，这笔钱大约相当于 1200 美元。

2.17 提交人声称自己已用尽一切国内补救。作为最高国内法庭的最高法院驳回了她和 A.M.提交的人身保护令申请，国内补救办法已经全部用尽⁶。另外，实际上没有补救办法能够起诉强迫失踪和酷刑的实施者。国家人权委员会不能被视为一种有效的补救办法。关于向警方提出申诉，即初次调查报告的问题，该程序仅限于 1992 年《国家案件法》表 1 所列的罪行，其中不包括强迫失踪和酷刑。此外，在失踪案件中提交此类报告并不构成适当的补救办法，因为当局通常主张没有尸体便不能证明该人死亡。尽管《临时宪法》第 14 条第 4 款和《与酷刑行为相关的赔偿法》第 3 条第 1 款禁止酷刑，但国家法律并未将该行为定为犯罪。

《与酷刑行为相关的赔偿法》未规定追究刑事责任，仅规定了最多赔偿 10 万尼泊尔卢比，而且，索偿要求必须在遭受酷刑或获释 35 天内提交。尽管 2007 年最高法院发布了将强迫失踪定为刑事犯罪的命令，但在这方面未采取任何行动。

申诉

3.1 提交人认为她丈夫是强迫失踪的受害者，缔约国侵犯了她丈夫根据《公约》第六条、第七条、第九条第 1 至第 4 款、第十条第 1 款和第十六条(单独并与第二条第 3 款一并解读)享有的权利，并且侵犯了她根据第七条(与《公约》第二条第 3 款一并解读)享有的权利。

3.2 提交人的丈夫于 1999 年 5 月 21 日被安全部队任意剥夺了自由，并被带到位于加德满都 Naxal 的警察总部，在那里提交人及其朋友 K.B.最后一次看到他。1999 年 8 月 31 日，《Mahanagar 日报》刊登了一篇文章，文章称尽管首相曾声称 Nepali 先生已经被杀，但 Nepali 先生与其他被安全部队拘禁的人士仍然活着，并被关押在位于 Pokhara 市的防暴警察驻地内。尽管 Nepali 先生最后一次被看到活着的时候是在缔约国国家人员的控制之下，生命受到威胁，而且其妻子迅速对他自由遭剥夺一事进行了谴责，但当局仍然一直否认对他实施了逮捕和拘押。他是在当局对毛派可疑者实行大规模逮捕、强迫失踪和酷刑的情况下被任意剥夺人身自由的。在这种背景下，缔约国应担负举证责任，提供令人满意和令人信服的解释，并明确查实和公开她丈夫的命运和下落。因此，鉴于缔约国未能证明没有逮捕和拘押她的丈夫，提交人主张，缔约国使她丈夫遭到强迫失踪，并可能之后将其杀害，这侵犯了他根据《公约》第六条所享有的权利。

3.3 提交人丈夫遭到与外界隔绝的拘押和强迫失踪，此种待遇违反了《公约》第七条。当局自 1999 年 5 月 21 日后一直对他进行关押，隔绝他与外界的联系，由抓捕他的人任意处置，导致他的精神一直处于痛苦状态。另外，根据《Mahanagar 日报》刊登的文章，他被关押在位于 Pokhara 市的防暴警察驻地时遭受了酷刑。

⁶ 提交人提到委员会关于以下来文的判例：第 1469/2006 号来文，Sharma 诉尼泊尔，2008 年 10 月 28 日通过的意见，第 6.3 段。

3.4 提交人指出，长期隔离和剥夺与外界的联系，其本身就是残忍和不人道的待遇，有害于人的心理和精神健全，也侵犯被拘留者作为人而与生俱来的尊严受到尊重的权利⁷。因此，提交人认为，尽管几乎没有与 Nepali 先生的关押条件有关的证据，但他被与外界隔绝、无法采取法律行动，也无法会见亲属，这一事实确实违反了《公约》第十条第 1 款。

3.5 提交人的丈夫根据《公约》第九条第 1 至第 4 款所享有的权利也遭到了侵犯。在越来越多的人被怀疑参与尼泊尔共产党(毛派)的活动而被捕的背景下，提交人丈夫最后一次被看到活着是在加德满都的警察总部，这一事实可以得出一个推定，即他在 1999 年 5 月 21 日被缔约国国家人员剥夺了自由。剥夺其自由的法律依据也未得到说明。对他的关押没有进行任何正式记录或登记。他从未被控犯有罪行，也未被带见法官或法律授权行使司法权力的任何其他官员。他无法向法院提起诉讼，以质疑对其拘留的合法性。

3.6 Nepali 先生遭强迫失踪，而且当局未能对其下落和命运进行有效调查，这使他自 1999 年 5 月以来一直未能受到法律保护，也使他无法享有人权和自由。因此，缔约国应对持续违反《公约》第十六条的行为负责。

3.7 提交人的丈夫被任意剥夺人身自由和强迫失踪后，提交人很快就报了案，但当局并未依职权及时进行公正、彻底和独立的调查。到目前为止，还没有人因为她丈夫被任意剥夺自由、遭到强迫失踪和酷刑而被传唤或定罪。同样，如果他已不在人世，那么他的遗体也不知在何处，没有被确认身份，也未交还亲人。因此，缔约国侵犯了并仍在侵犯他根据《公约》第六条、第七条、第九条第 1 至第 4 款、第十条第 1 款和第十六条(与第二条第 3 款一并解读)享有的权利。

3.8 提交人称，缔约国侵犯了她根据《公约》第七条(与第二条第 3 款一并解读)享有的权利，原因是她的丈夫被任意逮捕和随后遭到强迫失踪以及当局在处理该案件时的做法和不作为，使她深陷痛苦和悲伤。由于丈夫失踪，她不得不单独抚养孩子。她就此声称，在尼泊尔，失踪者的妻子和家人经常背负污名。

3.9 提交人请委员会建议缔约国，除其他外，应(a) 作为紧急事项，下令对她丈夫的命运和下落进行独立调查，若他已死亡，则寻找、挖掘、确定并尊重他的遗体，并将之归还其家人；(b) 将犯罪者移交民政当局起诉、判决和处罚，并公开通报这些措施的结果；和(c) 确保赔偿措施涵盖物质和精神损害，并且包括复原、恢复名誉、抵偿和保证不重犯等措施。提交人特别请缔约国举行公开仪式，在有关当局和 Nepali 先生亲属在场的情况下，承认其国际责任，并向 Nepali 先生的亲属正式道歉，另外请缔约国命名一条街道或建造一座纪念碑或置放一个纪念碑匾，以纪念在内部武装冲突期间遭到强迫失踪和酷刑的所有受害者，包括具体提及 Nepali 先生的案件，由此充分恢复其名誉。为减少上述事件给提交人造

⁷ 提交人提到美洲人权法院在 1988 年 7 月 29 日对 Velásquez Rodríguez 诉洪都拉斯案判决书中的判例，第 156 段。

成的心理和精神上的痛苦以及总体的实质性损害，缔约国也应立即通过专门机构向她免费提供医疗和心理治疗，并在必要时向她提供免费法律援助。为保证不重犯，缔约国应采取必要措施，确保强迫失踪和酷刑以及以不同形式参与这些犯罪的行为构成刑法中的独立罪名，并根据其极端严重性判处适当刑罚。

缔约国关于可否受理的意见

4.1 缔约国在 2012 年 8 月 22 日的普通照会中提交了关于可否受理的意见，以未用尽国内补救办法和明显缺乏依据为由，主张来文不可受理。

4.2 缔约国称，没有任何直接或间接证据可以支持提交人关于自己丈夫据称被捕和遭拘留情况的指控。最高法院就此驳回了两份对她丈夫签发人身保护令的申请，理由是申请人无法表明提交人的丈夫确实被警方拘押。Nepali 先生的命运和下落未被证实，这一实际情况无法证明有关他遭警方或其他任何机构逮捕、拘押和随后失踪的指控。

4.3 缔约国严重关切武装冲突期间犯下的侵犯人权行为。为应对这种情况，缔约国已决定根据 2007 年尼泊尔《临时宪法》，设立一个失踪案件调查委员会和一个真相与和解委员会。为此，已向议会提交了真相与和解委员会及强迫失踪委员会的有关法案。在缔约国提交其意见时，这些法案正待批准。拟在法案获准后成立的这两个委员会将调查冲突期间发生的案件，并披露这些案件的真相。缔约国认为，在此背景下，鉴于尼泊尔正在真诚地努力建立这些过渡期正义机制，不能得出结论认为国内补救被不合理的拖延。因此，提交人尚未用尽国内补救办法。

提交人对缔约国关于可否受理意见的评论

5.1 2012 年 10 月 19 日，提交人递交了她对缔约国意见的评论。她认为缔约国的意见事实上把重点放在了来文的案情而不是可否受理上。她就此指出，正如她首次来文所述，有直接证据可以证明她丈夫被捕、遭拘押以及随后遭强迫失踪：除其他外，她本人目睹了丈夫被捕，1999 年 6 月 4 日她接到匿名电话，被告知丈夫的关押地，1999 年 6 月 10 日，警察总部的一名当值警察交给她 Nepali 先生的脏衣服，并拿走了她带去的干净衣物；就在同一天，她和朋友 K.B. 从远处看到自己的丈夫身处警察设施内；之后有报纸报道称他被转移至位于 Pokhara 市的防暴警察驻地。

5.2 在强迫失踪案件中，事实真相的查清有赖于当局单方面掌握的信息，缔约国有义务本着诚意依职权对指控展开调查，即便没有直接证据。最高法院驳回有关她丈夫案件的人身保护令申请仅仅是因为程序原因，因为她无法提供证据证明 Nepali 先生遭到关押。缔约国坚持称，只有证明了他确遭拘押，才能签发人身保护令。但是，如果这是该补救办法的理据，那么在强迫失踪案件中，这种补救办法就会全然失效。在本案中，最高法院或其他任一机构都没有针对她丈夫被捕后随即失踪的情况进行有效调查。

5.3 在提交人递交评论时，拟成立的真相与和解委员会以及强迫失踪委员会的设立，以及这些委员会进行及时、独立和有效调查与检控的职权，都是悬而未决的。此外，这些委员会不是司法机构，而且法案草案中载有对包括强迫失踪在内的严重违反国际人权法和国际人道主义法行为的责任人予以大赦的条款。非司法机构展开的事实调查进程，虽然对确定真相来说至关重要，但绝不能取代严重侵犯人权行为受害者及其亲属诉诸司法和获取补救的机会，因为刑事司法系统是立即调查和惩罚犯罪行为的更适当途径。因此，过渡期正义机制不能被视为一项有待被提交人用尽的有效补救办法。

缔约国关于案情的意见

6.1 2013 年 8 月 12 日，缔约国递交了有关案情的意见。缔约国重申，提交人称她丈夫于 1999 年 5 月 21 日在加德满都 Sundhara 遭警方逮捕后随即失踪，但没有任何直接或间接证据可以支持这一指控。加德满都市警察局回复称，没有有关 Nepali 先生案件的任何资料或记录。在提交人申请人身保护令的相关诉讼程序中，最高法院曾签发对 Pokhara 市防暴警营的搜查令，也向警察总监下达过命令，但未能证明 Nepali 先生被警方拘押。

6.2 关于 1996 年至 2006 年间发生的武装冲突，缔约国称其已经决心展开彻底调查，将实施罪行的人绳之以法，并向人权遭侵犯的受害者进行赔偿。缔约国就此重申其有关过渡期正义机制的意见，并告知委员会，该国已经颁布了有关设立失踪人士调查委员会和真相与和解委员会的行政令。

6.3 缔约国告知委员会，该国已经根据临时救济计划向提交人发放了 27.5 万尼泊尔卢比⁸，她还将另外收到 5 万尼泊尔卢比。根据拟成立的委员会将来可能做出的建议，她还可能收到另外一笔赔偿金。

6.4 提交人没有提交申诉或首次调查报告，这一申诉或报告可以让警察对她丈夫的案件展开调查。

提交人对缔约国关于案情意见的评论

7.1 2013 年 10 月 1 日，提交人递交了她对缔约国关于案情意见的评论。她认为，这一意见只是重申了上一次递交时已经提出的意见，没有提供可供审查的重要论点或事项。缔约国的态度表明其对她所遭受的痛苦不以为意。除其他外，缔约国没有提供任何有关她丈夫命运和下落的信息，这把努力找寻事实的压力转嫁到了她身上。

⁸ 委员会注意到缔约国在意见中没有提供任何文件或证据来证明这笔钱已发放给提交人。

7.2 提交人重申了她有关首次调查报告的指控，认为首次调查报告并不是根据《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项的规定，为实现被受理的目的而有待用尽的补救办法。首次调查报告几乎不会发起任何针对相关人士失踪事件的调查⁹。

7.3 提交人表示，她仅在 2008 年被发放了 10 万尼泊尔卢比，并没有收到缔约国所说的已发放的钱款(见上文第 6.3 段)。与她所遭受的物质和精神伤害相比，这笔钱微不足道，也不能被视为符合《公约》第二条第 3 款规定的有效补救办法。

当事各方发表的进一步意见

8.1 2014 年 1 月 10 日，提交人告知委员会，尼泊尔最高法院已于 2014 年 1 月 2 日宣布，2013 年 3 月 14 日的有关设立调查失踪人士委员会和真相与和解委员会的行政令违宪。最高法院命令尼泊尔当局立即设立新的委员会。

8.2 缔约国在 2014 年 8 月 11 日和 12 月 11 日的普通照会中告知委员会，议会已于 2014 年 4 月通过了《真相与和解委员会法》，将很快设立强迫失踪委员会和真相与和解委员会。缔约国还提供了一份概述，介绍了该法案的主要条款，并认为该法案是一个具有里程碑意义的文书，旨在处理缔约国和非国家行为者过去犯下的侵犯人权行为。缔约国还提出，将酷刑和强迫失踪定为刑事犯罪的法案已经起草完毕，并正处于重新向议会提交过程中。如果没有过渡期正义机制，刑事司法系统无法向武装冲突的受害者提供充分补救。在这方面，提交人的申诉要求在上述机制设立后即可得到充分满足。缔约国还重申，已向提交人发放了 27.5 万尼泊尔卢比作为临时救济。

8.3 2014 年 9 月 2 日和 2015 年 1 月 12 日，提交人重申了她有关过渡期正义机制的指称，并指出《真相与和解委员会法》的若干条款不符合国际人权标准¹⁰，无法向她提供有效补救。

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理

9.1 在审议来文所载的任何申诉之前，委员会必须根据议事规则第 93 条，决定该案件是否符合《任择议定书》规定的受理条件。

9.2 根据《任择议定书》第五条第 2 款(子)项的要求，委员会认定，同一事项没有另一国际调查或和解程序中接受审查。

⁹ 提交人提到第 1469/2006 号来文，2008 年 10 月 28 日通过的意见，第 6.3 段。

¹⁰ 见人权高专办技术说明，“比克拉姆历 2071 年(公历 2014 年)《尼泊尔调查失踪者、真相与和解委员会法》——2014 年 5 月 21 日载于《政府公报》”。

9.3 关于用尽国内补救办法的要求，委员会注意到缔约国的以下论点：提交人未用尽国内补救办法，因为她没有向警方登记首次情况报告，而且她丈夫的案件将在过渡期正义机制内得到处理，这些机制将按照 2007 年《临时宪法》设立。委员会也注意到提交人指出：首次情况报告并非适当的补救办法，因为该报告仅限于 1992 年《国家案件法》表 1 所列的罪行，其中不包括强迫失踪和酷刑；《酷刑相关赔偿法》并不追究刑事责任，而仅提供最高 10 万尼泊尔卢比的赔偿；以及过渡期正义机制不能取代司法，也不能被认为是有待用尽的有效补救办法。委员会注意到，最高法院于 2000 年 7 月 5 日驳回了提交人申请的人身保护令。虽然提交人及时向当局上报其丈夫的失踪情况，但逾 17 年之后，她丈夫据称失踪的情况仍不清楚，而且没有完成任何调查。委员会还回顾其判例，即在严重侵权案件中，司法补救办法是必须的¹¹。在这方面，委员会指出，根据《调查失踪者、真相与和解委员会法》设立的过渡期正义机构并不是司法机构¹²。因此，委员会认为，调查无效而且被不合理的拖延，根据《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项的规定审议来文并无障碍。

9.4 委员会注意到缔约国认为提交人的指控明显缺乏依据。但委员会认为，就可否受理来说，提交人引述了可信的论点予以佐证，充分证实了自己的指控。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

10.1 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资料审议了本来文。

10.2 委员会注意到，提交人称她丈夫于 1999 年 5 月 21 日在加德满都 Sundhara 被警察逮捕，并被带到位于加德满都 Naxal 的警察总部；尽管她丈夫无法与外界联系，提交人仍在 1999 年 6 月 10 日从远处看到他身处警察机构内，这是最后一次看到他；尽管提交人及时向当局上报了逮捕和失踪事宜，并申请了人身保护令，但当局并没有进行及时、公正、彻底和独立的调查。目前他仍命运未卜，下落不明，而没有人因为上述行为被传唤或定罪。在这种情况下，她丈夫是强迫失踪受害者。

10.3 委员会还注意到缔约国指出，提交人的指控仅基于怀疑，而且在申请人身保护令相关程序中，她无法证明自己丈夫被警察或其他国家人员逮捕和拘押。委员会重申，举证责任不能仅由来文提交人承担，尤其是考虑到提交人和缔约国往

¹¹ 见第 1761/2008 号来文，Giri 诉尼泊尔，2011 年 3 月 24 日通过的意见，第 6.3 段。

¹² 见第 2038/2011 号来文，Tharu 等人诉尼泊尔，2015 年 7 月 3 日通过的意见，第 9.3 段。

往不能平等地获取证据，而通常是缔约国单方面掌握有关资料¹³。《任择议定书》第四条第 2 款暗含以下内容：缔约国有责任本着诚意调查所有针对该国及其代表提出的违反《公约》的可信指控，并向委员会提供其掌握的资料。如果提交人对缔约国提出的指控有可靠佐证，且进一步查证取决于缔约国单方面掌握的资料，那么在缔约国未提出令人满意的相反证据或解释的情况下，委员会可认为提交人的指控已得到充分证实。

10.4 委员会回顾称，虽然《公约》中没有一项条款明确使用了“强迫失踪”的说法，但强迫失踪是一系列独特和一体的行为，持续侵犯《公约》承认的多项权利¹⁴。

10.5 在本案中，委员会注意到，提交人在 1999 年 5 月与丈夫失去联系后，立即前往加德满都多个警局寻找丈夫；尽管在加德满都 Naxal 的警察总部，警察拒绝让她探视自己的丈夫，但允许她拿些干净衣物转交给他，而且一名当值警察交给了她一些属于自己丈夫的脏衣服；1999 年 6 月 10 日她声称最后一次从远处看到丈夫被关在警察总部，处在警方控制之下，此后她一直在探寻丈夫的命运和下落，但得到的信息相互矛盾。在这方面，委员会注意到提交人提供的《Mahanagar 日报》1999 年 8 月 31 日刊登的一篇文章，文章称尽管当时的首相曾表示 Nepali 先生已经被杀，但实际上他还活着，被位于 Pokhara 市的防暴警察关押，并遭到酷刑；而在最高法院处理人身保护令申请的相关程序中，当局否认警方关押了 Nepali 先生。没有任何关于提交人丈夫命运和下落的进一步信息。但是，Nepali 先生的名字被列入到国家人权委员会的与冲突相关失踪名单和红十字委员会失踪人士数据库中。鉴于提交人提供的文件，委员会认为缔约国未提供充分和具体的解释来反驳提交人有关其丈夫遭强迫失踪的指控。委员会回顾称，在强迫失踪案件中，剥夺自由，继而拒绝承认剥夺自由或隐瞒失踪者的命运，使失踪者得不到法律保护并将其生命置于严重和持续的危险之中，国家对此负有责任¹⁵。在本案中，缔约国未提供任何证据可以证明其履行了保护 Nepali 先生生命的义务。因此，委员会认定，缔约国没有尽到保护 Nepali 先生生命的责任，违反了《公约》第六条第 1 款。

10.6 委员会注意到提交人指控称，对其丈夫的拘押及随后的强迫失踪本身相当于违反《公约》第七条的待遇。委员会承认遭无限期关押并无法与外界联系所造成的深切痛苦。委员会回顾其关于禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待

¹³ 见第 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，第 1804/2008 号来文，Il Khwildy 诉利比亚，2012 年 11 月 1 日通过的意见，第 7.2 段，和第 2111/2011 号来文，Tripathi 诉尼泊尔，2014 年 10 月 29 日通过的意见，第 7.2 段。

¹⁴ 见第 2000/2010 号来文，Katwal 诉尼泊尔，2015 年 4 月 1 日通过的意见，第 11.3 段；以及第 2134/2012 号来文，Serna 等人诉哥伦比亚，2015 年 7 月 9 日通过的意见，第 9.4 段。

¹⁵ 见第 1913/2009 号来文，Abushaala 诉利比亚，2013 年 3 月 18 日通过的意见，第 6.2 段

遇或处罚的第 20 号一般性意见(1992 年), 其中建议缔约国应作出规定禁止秘密囚禁。在本案中, 由于缔约国未能作出令人满意的解释, 委员会认为提交人丈夫遭强迫失踪违反了《公约》第七条。得出这一结论后, 委员会将不再审查基于同样事实指控违反《公约》第十条第 1 款的申诉。

10.7 委员会还注意到提交人丈夫失踪给她造成的痛苦和悲伤。特别是, 提交人从未得到有关 Nepali 先生失踪或据称死亡情形的适当解释, 也没有收到他的遗体。鉴于缔约国未给出令人满意的解释, 委员会认为, 这些事实表明, 针对提交人存在违反《公约》第七条的行为。

10.8 委员会注意到提交人根据第九条第 1 至第 4 款提出的指控, 称她丈夫在没有逮捕证的情况下被拘押, 他从未被带见法官或经法律授权可行使司法权力的其他官员, 而且他无法向法院提起诉讼以质疑将其拘押的合法性。由于缔约国在这方面未能提供回复, 委员会认为缔约国对提交人丈夫的拘押侵犯了他根据《公约》第九条享有的权利。

10.9 关于缔约国据称违反《公约》第十六条的行为, 委员会注意到提交人指控称: 她丈夫被警察逮捕, 当时她在场; 此后缔约国没有向她提供有关其丈夫命运和下落的信息; 没有进行有效调查来确定他的下落, 使他此后一直无法受到法律保护。委员会认为, 蓄意将某人置于法律保护之外, 相当于剥夺在法律面前获得人格承认的权利, 特别是在其亲属获得有效补救的努力遭到系统性的阻碍时, 更是如此¹⁶。因此, 委员会认为, 导致 Nepali 先生遭强迫失踪的行为剥夺了法律对他的保护, 也剥夺了他在法律面前人格获得承认的权利, 违反了《公约》第十六条。

10.10 提交人援引《公约》第二条第 3 款, 该条款规定缔约国有义务确保所有被侵犯了《公约》所承认的权利的人, 都能得到有效补救。委员会重视缔约国设立适当的司法和行政机制来处理针对侵权行为的申诉。委员会提到其关于《公约》缔约国的一般法律义务的性质第 31 号一般性意见(2004 年)第 15 段, 该段落规定, 除其他外, 若缔约国不对侵犯行为的指控进行调查, 这种行为本身可产生另一项违反《公约》的行为。在本案中, 委员会指出, 提交人丈夫被拘押后, 提交人便随即前往各警察局打听信息, 之后向最高法院申请人身保护令, 并向国家人权委员会提出申诉。尽管提交人作了种种努力, 但在她丈夫失踪逾 17 年后, 缔约国始终没有为澄清他被拘押、强迫失踪和据称死亡的情形而完成彻底有效的调查, 甚至没有启动将犯罪行为绳之以法的刑事调查。缔约国未能说明当局进行调查的有效性和充分性, 也未能说明为澄清 Nepali 先生失踪和可能死亡等情况而采取的具体步骤。缔约国也未能找到他的遗体并交还给她家人。因此, 委员会认为缔约国未能对 Nepali 先生的失踪进行及时、彻底和有效的调查。此外, 提交人收到的作为临时救济的 10 万尼泊尔卢比并不构成与所遭受的严重侵

¹⁶ 见 Tharu 等人诉尼泊尔, 第 10.9 段, 和 Serna 等人诉哥伦比亚, 第 9.5 段。

权行为相称的适当补救。因此，委员会认定，其了解到的事实表明，对 Nepali 先生而言，缔约国违反了第二条第 3 款(与第六条第 1 款、第七条、第九条和第十六条一并解读)；对提交人而言，缔约国违反了第二条第 3 款(与《公约》第七条一并解读)。

11. 委员会根据《任择议定书》第五条第 4 款行事，认为其了解到的情况显示，缔约国违反了《公约》第六条、第七条、第九条和第十六条；对 Nepali 先生来说，缔约国违反了第二条第 3 款(与《公约》第六条、第七条、第九条和第十六条一并解读)。这些事实也表明，对提交人来说，缔约国违反了第七条和第二条第 3 款(与第七条一并解读)。

12. 根据《公约》第二条第 3 款(甲)项，缔约国有义务向提交人提供有效补救。这要求缔约国对《公约》所承认的权利受到侵犯的个人给予充分赔偿。因此，缔约国有义务，除其他外，(a) 针对 Nepali 先生的失踪展开彻底和有效的调查，并告知提交人有关调查结果的详尽信息；(b) 如果她的丈夫已死亡，找到他的遗体并交还给她家人；(c) 起诉、审判和惩罚侵犯行为的实施者，并公开上述措施的结果；(d) 确保向提交人免费提供一切必要和充分的心理康复和医疗服务；和 (e) 向提交人及其丈夫(如果他还在世)就遭受的侵犯提供有效补偿，包括充分赔偿和适当的满足措施。缔约国也有义务采取措施，避免今后再发生类似侵权事件。具体而言，缔约国应确保(a) 其法律允许对酷刑、法外处决和强迫失踪等严重侵犯人权行为的责任人进行刑事起诉；和(b) 所有强迫失踪案件都会启动及时、公正和有效的调查。

13. 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，而且根据《公约》第二条的规定，缔约国也已承诺确保在其境内和受其管辖的一切个人均享有《公约》承认的权利，并在确定侵权行为确实已发生时，提供有效和可付诸实施的补救。鉴此，委员会希望缔约国在 180 天内提供资料，说明采取措施落实本意见的情况。委员会还请缔约国公布本意见，将其译成缔约国的官方语文并广为散发。