



## 消除对妇女一切形式歧视公约

Distr.: General  
3 November 2010  
Chinese  
Original: English

## 消除对妇女歧视委员会

第四十七届会议

2010年10月4日至22日

**审议缔约国根据《消除对妇女一切形式歧视公约》第十八条提交的报告**

## 消除对妇女歧视委员会的结论性意见

## 印度

1. 2010年10月15日，委员会举行了第960次会议(见CEDAW/C/SR.960)，审议了印度的特别报告(CEDAW/C/IND/SP.1)。

## A. 导言

2. 继2007年1月18日举行的第761和762次会议(见CEDAW/C/SR.761和762)审议了印度的第二和三次合并定期报告(CEDAW/C/IND/2-3)之后，消除对妇女歧视委员会的结论性意见(CEDAW/C/IND/CO/3)第67和68段要求缔约国于2008年1月提交关于古吉拉邦大屠杀对妇女影响的报告，供委员会2008年晚些时候审议。2008年10月，委员会举行了第四十届会议，要求秘书处向印度发出催问函，提醒该缔约国特别报告已经逾期。2009年2月，主席以委员会名义发函询问缔约国预计何时可望提交。2009年7月终于收到了特别报告。

3. 委员会表示赞赏缔约国的特别报告和补充资料。然而，委员会遗憾地感到，特别报告逾期得太久，提供的资料有限且不清晰，未充分解答委员会提出的问题，而且补充材料在对话开始之前两天才送达委员会。

4. 委员会感谢由印度常驻日内瓦联合国办事处代表任该缔约国代表团团长，但遗憾的感到，该国代表团未包含一位古吉拉邦的代表，而且妇女和发展事务部的代表未积极地参与对话。委员会赞赏代表团团长与委员会委员之间的对话，但对大部分答复不确切、明晰和充实感到遗憾。许多提问未得到回复。

5. 委员会极为关切地注意到，暴力行为，尤其是 2002 年的族群暴力对妇女和女孩的侵害尤甚，包括酷刑、谋杀、团伙强奸、强迫裸体、裸体妇女游街、残割乳房和身体其他部位、用木头或金属体插入生殖器，以及其它形式的性暴力。为此，委员会回顾，委员会第 19 号(1992 年)一般性建议称，不论是国家官员还是平民百姓，不管是公开的，还是私下里所犯的基于性别侵害妇女的暴力，均界定为损害和剥夺妇女享有人权和基本权利的行为，并构成了《公约》第一条含义所指的歧视行为。因此，委员会认为，缔约国有义务克尽其职，采取行动调查一切罪行，包括侵害妇女和女孩的性暴力、惩处罪犯并且不加拖延地给予充分的赔偿。委员会的第 19 号一般性建议出台了各国为履行这项义务拟采取的各项具体惩戒、康复、预防和保护措施；建议第 9 段明确指出，“根据一般国际法和具体的人权公约，各国若不恪尽职守，防止侵权行为或调查和惩治暴力行为，并提供补偿，可能也得对民间行为承担责任。”

6. 委员会在认识到缔约国联邦结构的同时，强调联邦政府负有法律义务确保《公约》得到执行并依此领导各邦和联邦领地。委员会还回顾，缔约国在执行第二条规定的义务方面，按政府所有各部门的行为或不行为进行问责。分权制绝不削减缔约国联邦政府对其管辖下的所有妇女履行义务的责任。

7. 委员会承认，调查 2002 年大屠杀之后一些问题的全国人权委员会和全国促进少数民族委员会之类强有力机构，以及向印度最高法院上坚持不懈地提出关于调查、审理案件和受害者康复问题的一些活跃的民间社会和非政府组织发挥的重大作用。

## B. 积极方面

8. 委员会赞赏，2002 年缔约国建立起了由最高法院退休法官为首的调查委员会，负责调查戈特拉骚乱的根源，和前任政府高级官员及政客的作用和行为的任务。

9. 委员会指出，由警察总局局长为首的特别小组委员会，对已结案的 2,017 起案件进行了深入调查，并注意到根据在详查期间出现的事实和提出重新复审案件的证据，新立了 15 起案件。

10. 委员会注意到，司法机构指示将被告无罪开释案件转交检察总长，而检察总长决定就所有无罪开释令向上级法院提出上诉。

11. 委员会注意到，虽然数量不多但却向 338 名已死亡妇女的家庭支付了赔偿费(50 万卢比)、向 326 名妇女支付了疗伤补助费(40,750 卢比)、向 480 名寡妇和曾在政府妇孺照管中心就业的 200 名寡妇发放了孤寡养恤金。

## C. 调查程序

### 1. 主要关注领域

12. 委员会关切缔约国显然没有克尽职守，未及时调查侵害妇女的暴力行为，包括性暴力行为。委员会遗憾地注意到，缔约国并未关注全国人权委员会的报告或必须采取调查、审理以及救助和康复措施的建议。

13. 委员会关切地注意到，由于某些警官的行为或不行为，诸如拒绝和/或不记录从女性受害者了解到的第一手资料、恫吓受害者和证人、毁灭证据，以及不全面记录或调查许多暴力案件，包括性暴力案件，上述调查从一开始就漏洞百出。委员会关切地感到，尽管受害者/证人和民间社会团体报告并上诉，指控警官有纵容牵连问题，但缔约国直至 2008 年才根据最高法院的法令任命了一个特别调查组。委员会还注意到，对特别调查组的任命并未尽心尽职，为此，2010 年 3 月不得不整顿重组。

14. 委员会关切地注意到，缔约国未主动采取任何措施，及时监督上述调查，确保调查的公正性，而是全国人权委员会就此向最高法院提出了恳求，才下达了责成缔约国重审 2,017 起案件的法令。

15. 委员会关切，那些应对不法和颇具心机地销掉 2,017 起案件承担责任的警官，并未因他们不法或违法阻碍司法程序而遭到充分的追查。委员会还关切，对所有积极参与骚乱，或不愿克尽职守，不肯为需要帮助的妇女和女孩提供援助的警官均未提出过刑事诉讼。委员会注意到，有时只采取了一些惩戒行动，更多的情况甚至未暂停当事警官的职。委员会还注意到，缔约国未采取充分的措施，制裁另一些非法参与骚乱，和/或卷入阻碍调查和/或司法程序的政府官员。

16. 委员会关切，缔约国未采取充分措施鼓励遭受暴力，包括性暴力之害的妇女报案，由此造成报案率不足，与暴力侵害，包括性暴力侵害妇女的幅度相差甚远。委员会注意到，缔约国没有保障妇女的安全和人身安全，未创造一个扶持性和有利的环境，包括给予充分心理创伤方面的咨询。委员会关切，为此，甚至不公平地指责住院，校内和处于惊恐状和蒙受心理创伤的妇女受害者不报案。委员会注意到有报告称，有时甚至医务人员也对大部分案情持偏见态度，酿成医检证据缺失的情况。

17. 委员会遗憾地感到，骚乱之后，古吉拉邦政府只组建了由三名既无心理创伤咨询，也无管理专业知识成员构成的妇女事务小组。

18. 委员会担心，如 2002 年 3 月设立的调查委员会所显示的那样，政府未克尽其职，至 2008 年才提交关于古吉拉邦骚乱原因的首次报告。关于各政治党派作用的第二次报告仍尚未提交。

## 2. 建议

19. 委员会吁请缔约国紧迫履行其职责，克尽职守，调查所有侵害妇女和妇女和女孩的罪行，包括性暴力行为，以惩治罪犯并不再拖延地为受害者提供赔偿。为此，委员会敦请缔约国：

(a) 参照全国人权委员会 2002 年报告所载建议采取行动，其中大部分建议依然有效；

(b) 及时、彻底和公正地调查所有涉嫌警官参与暴力侵害妇女暴力罪行，以及涉嫌以破坏调查手法，协同阻挠司法的报告，以期将查实有罪的责任者，不论其身居何职何位，均绳之以法，并不加拖延地采取一切必要措施，确保切实惩处上述行为的罪犯；

(c) 确保由道德感高，职业廉洁，秉持公正的官员细致彻查，1,851 起被划为“A”级的简诉案，虽因证据不足暂结，但只要或一旦有了证据后，即再重新审理的案件；

(d) 确保从特别调查小组清除掉所有涉嫌持有偏见的古吉拉邦警官，并调查有关毁灭档案和篡改证据的申诉；

(e) 设立起可赢得受害者、证人和幸存者信任的措施，包括多样化原则，以协助他们站出来申诉案情，争取正义。

## D. 司法程序

### 1. 主要关注领域

20. 委员会关切地注意到，全国人权委员会和其它独立的事实调查团队均建议必须在古吉拉邦外建立特设法庭，以确保审理不被缔约国挟持。委员会还注意到，由于全国人权委员会和得到民间社会团体支持的受害者/证人们提出了请愿之后，两起案件被移到古吉拉邦外审理；其中一起案件已经得到了良好的效果，即，在古吉拉邦审判庭曾得到过彻底无罪开释者被完全判定有罪。委员会遗憾地注意到，直至目前缔约国尚未主动采取建设特别法庭的行动，而要受害者和民间团体负责采取必要的举措和紧盯最高法院。

21. 委员会关切有报告称，审理法庭的有些公诉人和法官不着重关注女性问题、行事带有敌意，并无公正可言。

22. 委员会关切，尽管缔约国刑事司法列有法律规定，但审理法庭一直有意剥夺妇女受害者和证人的法律代理。

23. 委员会关切地注意到，尚无通过司法程序充分保护女性受害者/证人的措施。委员会认为，以群体为主批准布置国家预备役警察队和中央产业安全部队的小分队保护整个地区/地方的方式是不够的。令委员会感到震惊的是，有报告称，尽管缔约国采取了措施保护受害者和证人，但受害者和证人依然面临骚扰、

威胁和恫吓。委员会还关切，一些被控犯有严重性暴力罪的有势力人物，获得保释后与受害者和证人在同一个区域居住，而且还竭力图谋阻碍司法程序，为此，最近，一些受害者/证人不得不向最高法院提出请求。委员会还关切地注意到，一旦案子了结，便立即撤销不论何时批准的对受害者/证人的保护。

## 2. 建议

24. 委员会建议缔约国加强努力，确保正义得到并看到伸张、铲除那种报复和竭力袒护被告的观念，反之应力争判决罪犯。为此，委员会敦请缔约国：

(a) 要未雨绸缪，采取一切必要的措施和预先筹划，确保维护法治，伸张正义，不要等待最高法院依据第三方的申诉后下达指令；

(b) 酌情在古吉拉邦之外设立特别法庭，审理未决案件，并加强措施，迅速审理待决案，因为正义的拖延是对正义的剥夺；

(c) 确保女性受害者和证人可获得法律代理，以保障诉诸司法和避免二次沦为受害者，并保障法律援助代表接受过基于性别暴力侵害问题的应有培训；

(d) 采取措施确保公诉人、律师和法官在法庭上举止庄重李对待受害者/证人，并确保对后者的遴选体现出缔约国的多元化和多样性，以恢复司法审理过程的透明度和问责制；

(e) 加强审理期间和审理后，旨在保护受害者和证人的措施，避免他们与被告同时出席庭审，并为此，考虑是否可通过电子传输和录像方式进行审理，并且提高受害者和证人的意识，认识到可通过此种措施保护自己；

(f) 对公共官员，特别是执法人员、司法机构和保健服务提供商开展着重关注性别问题的培训，并确保他们有这样的敏感意识，能有效地应对所有形式侵害妇女的暴力。

## E. 法律改革

### 1. 主要关注领域

25. 委员会注意到，代表团称，正在就对有关强奸问题立法可能的修订案进行磋商。委员会还注意到，补充材料提供的资料阐明，通过 2010 年《刑法(修订)议案》正在提出对印度《刑法》和《刑事诉讼法》的修订案，从而通过提出对印度《刑法》第 375 条进行修订的方式，以更广义的方式重新确立强奸定义，以包含性侵犯行为。然而，委员会关切地注意到，缔约国未提供有关上述修订案内容，或关于修订时限的详情，然而，委员会严重关切目前《刑法》对强奸狭义的定义。

26. 在注意到补充材料提供的资料阐述了 2005 年拟议的“族群暴力(预防、管控和受害者康复)问题议案”之际，委员会遗憾地感到，缔约国未提供详情阐明当

前拟议议案的内容，包括未阐明是否该方案考虑到并列入了 2007 年委员会在审议上次定期报告期间表达的关注(CEDAW/C/IND/CO/3，第 25 段)。

## 2. 建议

27. 委员会重申其先前的建议(CEDAW/C/IND/CO/3，第 23 和 25 段)并敦请缔约国：

(a) 加紧努力扩大《刑法》所列强奸定义，以体现出女性经受性虐待的现实；

(b) 快速颁布 2005 年拟议的“族群暴力(预防、管控和受害者康复)问题议案”，其中列入：性和基于性别的犯罪，包括在族群暴力期间对犯下的大规模侵害妇女罪行；给予上述罪行受害者赔偿的综合体制；和以性别为着重关注点的受害者核心程序和以证为据的裁决制，并确保根据这项立法，紧迫处置对族群暴力不作为或协从的国家官员；

(c) 在改革与强奸和性虐待相关的法律和程序时，与各妇女团体展开广泛磋商；

(d) 缔约国有下次定期报告提供资料阐明与强奸相关立法以及拟议的族群暴力问题议案的状况和内容。

## F. 恢复、赔偿和重新安置

### 1. 主要关注领域

28. 在注意到补充材料提供了某些资料，包括一些有关钱款赔偿情况之际，委员会表示严重关切，缔约国未为古吉拉邦大屠杀的女性受害者及其家庭采取具体着重女性问题的恢复和赔偿措施。委员会还关切，为受害者提供相当大程序支持的，不是地方、各邦和国家政府，而是当地民间社会组织与援助机构开展的工作和提供的资金。

29. 委员会注意到，特别报告和补充材料阐述了为救济营提供的援助，以及补充材料附件 D 详细载述了为国内流离失所者开设的设施。然而，委员会关切地表示，关于居住在 86 个收容地的国内流离失所家庭获得各类公共便利设施，诸如粮食定量供给、安全饮用水、住所、保健设施和为儿童开设的学校等资料和数据有限。为此，委员会表示关切大部分收容地尚未配备适当和安全的住所、安全饮用水供应、供电、道路和卫生设施，而没有安全饮用水、生活条件差和过度拥挤已经导致了各类疾病的暴发。委员会震惊地感到，由于卫生保健服务提供不足而不便利，国内流离失所妇女的保健需求，包括生殖和孕妇保健需求均得不到解决。

30. 委员会注意到补充材料所载资料阐明，为救济营儿童提供了教学材料，但遗憾地感到，尚无关于政府在所有各收容地赞助开设女校的充实资料。委员会震

惊地得悉，在古吉拉邦骚乱期间，许多穆斯林儿童的学历证书被销毁了，然而，政府既未补发学历证书，也未为这些儿童复课就读提供便利。

31. 委员会虽注意到特别报告和补充材料提供资料阐明缔约国提供了某些经济援助并采取了另一些措施，但委员会表示关切这些措施是救济形式的支助，因此不足以使受影响族群的经济得以恢复和重建被骚乱损毁的基础设施。

32. 委员会还关注，资料称由于一些地域偏远的收容地，对于背井离乡前曾经就业过的妇女，没有可开创自我就业的空间，而且，出于对安全问题的顾虑，这些收容地的女性居民无法在收容营外谋求就业。

33. 在注意到补充材料介绍了缔约国设立的一些重新安置措施情况之际，委员会遗憾地感到，尚无关于因古吉拉邦骚乱，将近 5,000 名背井离乡穆斯林家庭的详细分类资料。委员会还极为关切，古吉拉邦骚乱暴力发生了八年之后，这些背井离乡者仍居住在偏远和荒芜人烟地区开辟的临时和简易收容营地，不但生活条件差，而且还无法就业。

34. 委员会关切，未为遭古吉拉邦大屠杀之害的妇女及其家庭采取重新融合措施，以使她们重返其原先所属的社会。委员会还关切地注意到，缔约国未提供资料阐明重新安置进程的时限，包括为关闭古吉拉邦各地区开设的 86 个收容地采取的步骤。委员会震惊地获悉，八年来缔约国未采取任何措施在安全地点为流离失所妇女及其家庭建造新的住房或划拨土地。委员会严重关切，这种局面可导致对受害者进一步的毁损和再次受害。委员会感到关注的是，缔约国不区分救济措施与长期恢复措施。

## 2. 建议

35. 委员会促请缔约国：

(a) 立即采取有效且以女性为着重点的具体措施，实施古吉拉邦遭暴力，包括对遭性暴力之害妇女及其家庭的康复和赔偿。这类措施应包括及时的补偿，包含与所遭受伤害度相应的赔偿、医疗照顾、心理创伤咨询和可持久的恢复，足以让妇女及其家庭重建生活，以及为上述受害者设立新增的支助性服务，包括由政府为这些支助服务筹措的资金；

(b) 采取一切必要措施，确保生活在所有收容地的流离失所者都能享有公共服务，诸如安全饮用水、住所、保健照顾和为儿童开设的学校；所有收容地都配备净水供应、供电、道路和卫生设施，并制订保障所有收容地的妇女和儿童享有教育、保健和就业权的规划；

(c) 加强努力通过提供长期就业和其它可持续的经济授权手段，包括提供经商资本，促使受骚扰影响妇女及家庭的经济重建；

(d) 加强并持久推行为愿意留居在收容地的受害者妇女及其家庭采取的重新安置和恢复，包括长期恢复措施，并为此确保土地、住房的所有权，或其他的解决办法；

(e) 采取适当的措施并提供各种手段，让愿意返回故园的妇女受害者及其家庭安全且有尊严地重返故里，并采取有效且充分的措施，包括为之拨出追加预算和增派人力资源，重建骚乱期间被损毁的基础设施。缔约国应努力为回归家庭安全的重新融合提供便利。政府应专门致力于确保回归的受害者及其家庭全面参与重新安居、重新融入和恢复方案的规划和管理。缔约国有义务和责任协助返回的受害者及其家庭尽可能的收回他们继大屠杀后遗留在身后或四处散失的资产和物品。当无法收回这些资产和物品时，主管当局应提供或协助失主争取获得相应的赔偿或其他形式的公正补偿。

## G. 和解

### 1. 主要关注领域

36. 委员会注意到，缔约国坚定地表示确保绝不让再发生诸如古吉拉邦这样不幸的大屠杀事件。然而，委员会关切尚无资料阐明业已采取或预计采取任何计划和/或方案，增强古吉拉邦的真相与和解。委员会关切地感到，少数民族妇女居住在隔离的不同收容地可加深古吉拉邦各族裔群体之间的分化现象，而政府却未采取措施让妇女重新融入她们的原籍地，以便利于逐渐关闭这些收容地。

### 2. 建议

37. 委员会吁请缔约国：

(a) 考虑筹划、协作并创建一个古吉拉邦真相与和解委员会；

(b) 采取适当措施，确保基于强有力的参与和有效领导，通过妇女的全面参与来推行这项进程，从而导致双方族群之间切实的相互和解，真正的开怀接纳和接受；

(c) 采取一切适当措施，确保各受影响的族群长期融入其先前的社区，以期关闭所有的救济收容地。

## H. 结论性意见的后续行动

38. 委员会提醒缔约国根据《公约》第十八条的规定应于 2010 年提交其第四和五次合并定期报告。委员会请缔约国或在载于第四和五次定期报告的补充资料中，或在一年之内，即最迟于 2011 年 10 月另行提交的书面资料中阐明，为执行本结论性意见所载建议采取的步骤。