



人权理事会

第十届届会议

议程项目 2

联合国人权事务高级专员的年度报告和高级专员办事处及秘书长的报告

联合国人权事务高级专员关于尼泊尔的人权状况及其办事处在尼泊尔的活动，包括技术合作的报告*

内容提要

本报告述及尼泊尔的人权状况和高级专员尼泊尔办事处(人权高专办尼泊尔办事处)2008 年的活动。自从我的前任去年提交报告以来，出现了非常重大的政治发展动态，包括选举制宪会议、宣布成立共和国和组建一个新的政府，以及旨在加强人权保护的立法和体制改革。解决冲突的根源方面仍然存在一些挑战，包括有罪不罚和根深蒂固的不平等和歧视现象。优先事项还包括改进公共安全和保护人民的生命、自由和安全权利，而这些权利由于在德赖(平原)活动的武装团体的激增而受到威胁。

报告强调必须促使和平进程的所有各方将其公开承诺转变成持久改善人权状况的具体行动，包括确保所有人的人权和基本自由载入今后的《尼泊尔宪法》。持久改善人权状况和加强国家体制需要通过所有有关行为者的一致合作与对话在相当长一段时间内坚持不懈地努力。人权高专办尼泊尔办事处准备继续支持尼泊尔政府和人民进行这项努力。

* 迟交。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-2	3
二. 联合国人权事务高级专员办事处在尼泊尔的任务和活动，包括与联合国其他实体的合作	3-7	3
三. 尼泊尔的人权与和平进程	8-64	4
A. 歧视和经济、社会和文化权利	10-19	4
B. 过渡司法和有罪不罚	20-32	7
C. 公共安全和法治	33-47	8
D. 民主进程	48-52	11
1. 选举制宪会议	48-49	11
2. 组建新的政府	50-51	12
3. 制宪进程	52	12
E. 加强保护和增进人权的国家能力	53-64	13
1. 国家人权委员会	55-57	13
2. 民间社会	58-60	13
3. 制宪会议	61	14
4. 安全部队	62	14
5. 向国际条约机构报告的义务	63-64	14
四. 结论和建议	65-76	15

一. 引言

1. 本报告是自从设立人权高专办尼泊尔国家办事处以来高级专员向人权理事会提交的第三份报告；我的前任作为高级专员于 2007 年 1 月提交了第一份报告(A/HRC/4/97)，并于 2008 年 2 月提交了第二份报告(A/HRC/7/68)。本报告载列了对尼泊尔人权状况的分析，并报告了人权高专办 2008 年在该国展开的活动。

2. 2008 年在推进和平进程方面取得了重大的进展，包括举行制宪会议选举，以及组建了一个民主选举政府，这比以往任何政府更广泛地代表尼泊尔人民。该国政府承诺解决冲突的根源和后果，包括结构性歧视和不平等。它还承诺执行过渡司法的措施，并解决以往和持续的侵权行为不受惩罚的现象。然而如果要想实现这些目标，今后仍然需要应对一些重大的挑战。

二. 联合国人权事务高级专员办事处在尼泊尔的任务和活动，包括与其他联合国实体的合作

3. 尼泊尔政府和联合国人权事务高级专员 2005 年签订的协议规定了办事处(人权高专办尼泊尔办事处)的任务。办事处的任务于 2007 年 6 月又延长了两年，使得人权高专办尼泊尔办事处能够采用一种全面的办法来应对人权挑战。2006 年 11 月 22 日《全面和平协议》核准了人权高专办尼泊尔办事处监督和执行其人权规定的任务。办事处的监督和能力建设活动日益紧密地结合起来，以适应事态发展并加强效应。通过立法和政策分析、培训、磋商和案例或专题报告向该国政府提供了技术援助。我希望赞扬该国政府和其他有关利益攸关方在过去几年里对本办事处予以广泛的合作。

4. 2008 年，人权高专办尼泊尔办事处针对和平进程的积极演变情况改变了其方案和活动的结构，更加着眼于被认为对于可持续地改进尼泊尔的人权保护极为重要的以下三个方面：加强国家人权机构和民间社会，而重点是转让技能；有罪不罚、法治和问责制；歧视和经济、社会和文化权利。人权高专办尼泊尔办事处特别注重与国家人权委员会合作，并着重于建立人权维护者和民间社会其他成员增进和保护人权的能力。人权高专办尼泊尔办事处还与国家伙伴合作，继续调查严重和标志性的侵犯人权行为，并支持受害者寻求司法和补救行动。人权高专办尼泊尔办事处与安全部队密切合作，提供咨询和培训，解决具体的人权问题。在立法草案方面继续提供法律咨询，以确保立法符合国际人权法。

5. 人权高专办尼泊尔办事处自从根据安全理事会第 1740(2007)号决议于 2007 年 1 月设立以来，一直与联合国尼泊尔特派团(联尼特派团)合作。作为联合国国家工作队的一个现行成员，人权高专办尼泊尔办事处还与驻尼泊尔的联合国机构密切合作，特别是在执行安全理事会关于儿童和武装冲突的第 1612(2005)号决议方面与联合国儿童基金会(儿童基金会合作)，并在性别问题上，包括执行安全理

事会第 1325(2000)号决议方面与联合国人口活动基金和联合国妇女发展基金合作。人权高专办尼泊尔办事处与联合国开发计划署的合作特别着眼于加强国家人权委员会，而与国际劳工组织(劳工组织)的合作涉及到劳工组织 1989 年《关于独立国家土著和部落民族的公约》(第 169 号)。

6. 作为机构间常设委员会保护问题专题组的牵头机构，人权高专办尼泊尔办事处监测了与 2008 年 8 月和 9 月该国东部和远西地区大部分地方发生的水灾有关的保护问题。人权高专办尼泊尔办事处推动与人道主义事务协调厅(人道协调厅)、世界粮食规划署、儿童基金会和国际及国内救济机构采取一种协调的应对办法，支持该国政府向受灾人口提供援助。

7. 人权高专办尼泊尔办事处推动了土著人民人权和基本自由情况问题特别报告员应该国政府的邀请于 2008 年 11 月对尼泊尔进行了访问。在儿童和武装冲突问题秘书长特别代表 2008 年 12 月访问期间，尼泊尔办事处还向联尼特派团和儿童基金会提供了协助。

三. 尼泊尔的人权与和平进程

8. 自从 2006 年以来，尼泊尔出现了显著的事态发展。在过去长达 10 年的冲突中，大约 13,000 人死亡，估计有 1,500 人失踪，几千人流离失所，现在尼泊尔根据促使所有各方尊重人权的 2006 年 11 月《全面和平协议》(和平协议)，摆脱了这种冲突，抓住机遇，放弃武装冲突，并走向和平与民主。选举产生了一个制宪会议，该会议还担负立法议会的职责，并广泛代表尼泊尔人民，这是一个重要的进展。在 2008 年 5 月 28 日的第一届会议上，制宪会议经过表决，决定结束长达 239 年之久的尼泊尔君主制度，并建立一个共和国。8 月份组建了一个由尼泊尔共产党(毛派)领导的新政府。该政府作出尊重人权的重要承诺。政府的方案于 9 月份提交制宪会议并反映在其第一个预算中，广泛地考虑到逐步实现经济、社会和文化权利。

9. 2008 年 9 月 26 日，总理普什巴·卡玛尔·达哈尔“普拉昌达”在大会的发言中表示，作为一个民主国家，尼泊尔完全承诺在所有情况下保护和增进尼泊尔人民的人权，赋予宪法和法律保障，并执行尼泊尔参加的国际人权文书。¹

A. 歧视和经济、社会和文化权利

10. 经过 2008 年 4 月的选举，历来边缘化群体的代表性有所提高。² 新政府采取一些措施，结束传统的歧视性做法，例如禁止使用抵押劳工，并承诺消除“贱

¹ 另见第 21 段。

² 另见以下第 50 段。

民制”。然而仍然存在许多挑战。基于阶级、种性、性别、族裔、地理和其他考虑因素的长期歧视在尼泊尔仍然是根深蒂固的。而且严重的不平等现象持续存在。尽管法律规定所有人均可诉诸司法(1998年《法律援助法》),但许多人由于贫困和歧视在诉诸司法方面仍然面临着严重的障碍。特别是妇女遭到多重形式的歧视,因此她们更容易遭到性暴力和基于性别的暴力。边缘化群体和处境不利群体,例如原 Kamaiyas(抵押劳工)、Haliyas(农夫)、国内流离失所者和边远地区居民,仍然受到取得土地、粮食、保健和司法方面不公正现象的最严重影响。由尼泊尔共产党(毛派)领导的政府的组建在边缘化群体中间激起了应对这些挑战的期望。作为一个积极的步骤,该国政府在所有地区进行磋商,以便审查现有的国家人权行动计划,使之更加符合《千年发展目标》。

11. 干旱和水灾,加上该国政府在确保正常供应方面遇到的挑战,特别是在边远山区造成了严重的粮食短缺。频繁的罢工³和2008年部分时间燃料价格上涨,进一步加剧了这种匮乏。最高法院于9月25日在项具有重要意义的决定中指示该国政府立即向特别受到影响的远西和中西地区的12个县的居民提供粮食。对此,政府启动了一个特别方案,以解决22个县的粮食不安全问题。然而,某些地区的长期短缺造成了长期的营养不良,并严重妨碍了实现健康的权利,特别是儿童的健康权利。

12. 取得土地仍然是一个紧迫的关注问题,如果得不到解决,有可能会使冲突死灰复燃。尼泊尔共产党(毛派)在制宪会议选举中特别是在农村地区获得了大量选民的支持,因为它允诺以公平的方式重新分配土地。另一方面,有人反复呼吁尼泊尔共产党(毛派)归还冲突期间没收的土地和财产,而至今为止,该党仅仅部分做到这点。在一批支持无地者组织于11月份举行抗议以后,该国政府采取了一些步骤,建立了一个土地改革委员会,目的是采取一项政策,按照和平协议的规定,执行一个科学土地改革方案。人权高专办尼泊尔办事处根据国际人权标准和最佳做法制定了驱逐问题准则,协助政府当局采取一种基于权利的办法,特别是在远西地区解决驱逐问题。

13. 人权高专办尼泊尔办事处更加关注历来被边缘化的无地社区的情况,例如原抵押劳工和农夫。前者已经于2002年正式被免除抵押劳工,但多数人得不到土地或谋生手段。2007年7月,政府承诺制定一个调拨土地和其他支助措施的时间表。同样,政府于2008年9月宣布解放农夫,并取消所有继承的债务。政府官员和农夫代表组成了一个工作队,准备就恢复措施向政府提出建议。这是积极的事态发展,但必须采取具体的步骤来履行承诺和执行建议,因为多数农夫仍然在为地主服债役。必须确保原抵押劳工取得适当的援助和恢复,才能使他们能够取得适当的生活水准。人权高专办尼泊尔办事处通过宣传和对抵押劳工的支持,继续加强其伸张其权利的能力。

³ 一种总罢工,即所有企业、商店和学校都关闭,而且公共交通停止。

14. 土著后裔构成该国三分之一以上人口，为了消除对他们的歧视，仍然需要做大量的工作。2007年8月，尼泊尔成为亚洲第一个批准劳工组织1989年《关于土著和部落人民的公约》(第169号)的国家。随后由主管部委和土著组织组成了一个工作队，目的是起草一份全面行动计划，并提议修订法律并执行政策和方案，以确认土著人民的权利，包括土地和自然资源、文化、治理和教育领域的权利。经过2008年12月对该草案的初步磋商，该行动计划正在修订。

15. 妨碍基于种姓的歧视的受害者取得平等的一个关键障碍是一种根深蒂固的思想，即这种歧视是不可避免的，而且为了促进社会和谐，歧视事件应该在社区一级通过调解加以解决，而不是通过法律系统加以解决。人权高专办尼泊尔办事处收到的报告称，尼泊尔警察继续胁迫歧视受害人与肇事者达成和解，因此剥夺了他们诉诸司法的权利。在人权高专办尼泊尔办事处的推动下，远西地区建立一个解决基于种姓的歧视的网络，这对防止传统性歧视做法引起的暴力产生了积极的影响。

16. 社会排斥问题仍然是一个严重的问题；马德西人、达利特人、贾那贾提人、妇女和其他边缘化群体在多数国家机构中的代表性仍然严重不足。然而作为一个积极的步骤，武装警察部队的最近招聘工作尊重2007年11月武装警察部队条例修正案规定的配额，结果最近招聘了1,757名警官，其中包括150名妇女、109名达利特人、219名马德西人、234名贾那贾提人和35名来自边远或发展不足地区的人。

17. 尽管妇女无法诉诸司法以寻求纠正侵权或歧视行为，这种现象继续影响到她们的生活，但取得了一些进展，特别是在解决对妇女的暴力方面。2008年8月，政府向立法议会提交了一份家庭暴力法案，其中包括一个幸存者转诊机制，该法案已经列入立法议程。一位女性人权维护者据称遭到谋杀，而随后警察未能进行适当的调查，因此妇女人权维护者于7月份进行了广泛的抗议，随后政府设立了一个工作队，就暴力侵害妇女行为和将家庭暴力定罪问题提出建议。工作队尚未提交其报告，该报告应在两个月内提交。

18. 最高法院就妇女的权利作出了重要的裁决。2008年6月，最高法院作出判决，命令实行男女同工同酬。7月，政府被命令审查关于婚内强奸的法律，特别是其中关于一旦定罪仅仅判处3至6个月监禁的惩罚的规定。最高法院指示政府延长《国家法》中载列的时效法，因为该时效法目前规定，强奸诉讼必须在事发35天以内向法院提出。6月，最高法院指示政府颁布一部生殖权利法律，8月，针对一项反对现有法律条款赋予妇女以绝对堕胎权的复议，最高法院坚持认为，这种情况下无需配偶的同意。

19. 2007年12月最高法院的指示命令政府颁布适当的立法或修正现有法律，准许性别少数人不受歧视地享有所有权利，包括公民身份权利，按照这项指示，2008年9月一个人取得了身份证，表明其性别为“第三性别”。

B. 传统司法和有罪不罚

20. 秘书长潘基文 11 月 1 日在尼泊尔制宪会议上的讲演中强调指出，实现持续和平需要人们努力医治冲突的创伤，包括查明失踪者的下落，并对受害者进行赔偿，以及使流离失所者能够返回家园。他指出，这将促使人们坦率但必然痛苦地承认以往侵犯人权行为的事实。

21. 政府反复承诺，制止有罪不罚现象并执行法治。总理普什·卡玛尔·达哈尔·“普拉昌达”9 月 26 日在大会的讲演中表示，政府承诺结束有罪不罚的环境，而拟议建立的真相与和解委员会将寻求在和平与公正之间达成必要的平衡。

22. 按照和平协议的授权并按照《临时宪法》和随后的政治协定的规定，建立真相与和解委员会方面有了一些进展。和平与重建部在 2007 年 12 月至 2008 年 12 月期间，组织了四次法案草案区域磋商会，尽管对这些法案的包容性有一些保留意见，但这些法案是值得欢迎的。在这些磋商会议上提出的订正法案草案包括对 2007 年中期版本的改进，但需要进一步的修订，以确保符合国际人权标准，包括委员会的独立性、大赦和加紧证人保护方面的标准。政府请人权高专办尼泊尔办事处和过渡司法问题非政府组织就磋商进程提供咨询，随后修订了其办法的内容，包括扩大磋商会的次数和范围。

23. 11 月，和平与重建部组织了一次公开磋商会，讨论失踪问题法案草案，其中载有关于将失踪行为定罪并为委员会调查和报告与冲突有关的失踪建立一个法律框架的条款。人权高专办尼泊尔办事处就订正法案草案与该部和制宪会议成员提出了相同的评论，指出必须加以修正，才能够使该立法符合国际标准。⁴

24. 估计 1,500 起与冲突有关的失踪案件多半没有得到解决。2008 年 12 月，人权高专办尼泊尔办事处发表了一份关于巴迪亚县失踪现象的报告，其中记载，在安全部队手中发生了 156 起失踪案件，其中多数是在 2001 年 12 月至 2003 年 1 月期间发生的。人权高专办尼泊尔办事处还调查了 14 起归咎于尼泊尔共产党(毛派)的类似案件。报告强调了失踪现象对受害者家属产生的极为严重的社会影响，因此强调迫切需要设立一个委员会来调查失踪现象，并向受害者提供赔偿。⁵

25. 尽管政府反复承诺制止有罪不罚现象并推行法治，但 2008 年没有采取明显的步骤来追究应对冲突期间或以后实施的侵权人权行为负责的任何个人。

26. Maina Sunuwar 这个 15 岁的女孩 2004 年在被尼泊尔军队拘禁期间死亡，这个案件(见 A/HRC/7/68, 第 73 段)取得的进展很有限。已经向受害者的家人提供了经济赔偿，但此案的司法诉讼停滞不前，主要原因是尽管尼泊尔警察提出书面请求，但尼泊尔军队未能提出有关文件、嫌疑人和证人。

⁴ 2009 年 2 月 10 日，政府颁布了《失踪问题法令(罪行和惩处)》，其中规定设立高级别失踪问题调查委员会。该法令必须在其发布以后的 60 天得到议会的批准。

⁵ 见题为“巴迪亚县与冲突有关的失踪”的报告，请参阅：<http://nepal.ohchr.org/en/index.html>。

27. 人权高专办尼泊尔办事处关切地注意到，对 5 月份一位商人在奇特万毛派军队营地遭到绑架并随后遭到枪杀的事件进行的调查没有取得进展。在警察签发的 5 张逮捕令中，只有一个人被逮捕，尽管尼泊尔共产党(毛派)作出公开承诺，但未能交出主要嫌犯，这是一个原毛派军队指挥员，据报告仍然在行使指挥权。对枪杀案件的司法调查的结果从未公布。

28. 尽管设立了一些特别委员会来调查 2008 年期间实施的最严重的侵犯人权行为和罪行，但提交议会或内政部的这些委员会的报告从来没有公布，而且指称的肇事人没有承担任何明显的后果。

29. 2008 年 10 月，政府建议撤销 349 起“政治性质的”案件，包括针对内阁中一些尼泊尔共产党(毛派)高级成员的案件。撤销的指控包括谋杀和未遂谋杀、强奸、抢劫和放火以及违反武器弹药法。人权高专办尼泊尔办事处要求进一步了解撤销这些案件的标准，并强调透明和公正诉讼的重要性，以便确保应对严重侵权和国际罪行负责的个人不得受到事实上的大赦。

30. 人权高专办尼泊尔办事处收到的报告称，特别是在德赖地区，刑事司法经常受到政治干扰。有人施加政治压力，包括威胁和恐吓，要求释放由于刑事指控而被捕的与主要政党有联系的个人，而警察往往屈从于这种压力，这助长了侵权和暴力行为逍遥法外的现象。这些压力不仅破坏了警察的士气和声誉，而且还削弱了公众对法治的信任。

31. 在尼泊尔这样刚刚摆脱武装冲突的国家里，改革公共安全机构是转向持久和平和民主的一个重要步骤。为了确保这种转变，应该将应对侵权行为或虐待行为负责的安全部队人员以及毛派军队的原战斗人员从国家机构中清除出去。这将打破有罪不罚的恶性循环，并发出一个强有力的人权承诺的信息。现在确实需要在军队整合和公共安全部队改组的背景下建立一种可靠和有效的检查制度。

32. 据报告尼泊尔军队在建立内部检查机制方面取得了一些进展，除此以外，人权高专办尼泊尔办事处反复强调指出，根据可靠的指控，尼泊尔安全人员在冲突期间参与侵犯人权和违反人道主义法，并在冲突以后参与侵犯人权行为，因此不得参加联合国和平行动。

C. 公共安全和法治

评估安全状况，包括武装团体的活动

33. 新政府优先改进公共安全的承诺受到了欢迎，但至今为止进展缓慢。警察部队特别是应对德赖地区武装团体的活动方面往往无能为力，这加剧了中央和地方各级治理绩效方面的差别。这种情况在德赖许多地方和一些山区导致产生了愈益严重的无政府状态和安全真空。

34. 这种公共安全真空现象导致武装团体激增，其中有些团体与马德西各政党有联系，这种现象反过来又增加了犯罪活动，每天有报告称，发生了绑架、杀

害、简易爆炸装置爆炸和勒索行为。注意到这种无政府状态和犯罪活动，政府于10月宣布组建一个三人部长级委员会，与德赖的一些武装团体进行对话。

35. 特别是在德赖地区，缺乏公共安全，这对许多专业人员的运作能力产生了不利的影响，其中包括人权维护者，他们有时不愿意进行调查和发表公开报告，因为担心遭到国家当局或武装团体的报复。人权高专办尼泊尔办事处收到许多报告称，武装团体威胁和恐吓新闻工作者，其中有些人被迫发表和传播可能会加剧紧张局势的未经证实的消息。政府在保护特别是德赖地区的公民的权利和安全方面继续面临着挑战。这些挑战继续破坏人权局势，从而损害和平进程的持久性。

36. 人们继续利用上街抗议、设置路障和罢工来迫使政府关注他们的经济(包括燃料价格上涨)或政治问题。这种行动称为 *bandhs*(罢工)，一旦出现普遍扰乱了日常生活，而且削减了行动自由、取得教育和保健服务的权利、发展方案和非政府组织的活动。政府在多数情况下屈服于示威者的要求，加上缺乏其他结构性控诉渠道，这使得有些人将罢工和暴力威胁作为得到政府回应的主要和最有效的手段。

37. 2008年2月，马德西政党联盟，其中包括马德西人民权利论坛，呼吁举行一次整个德赖地区的大罢工，要求修正宪法，以便在联邦民主共和国内建立一个自主的马德西国，并使马德西人在所有国家机关中，包括在军队中有充分的代表性。尽管在与政府达成协议两周以后取消了抗议，但这次大罢工使日常生活限于瘫痪，并导致罢工支持者和尼泊尔警察与武装警察部队之间发生激烈的冲突，结果六名平民和一名武装警察部队警官被杀害，几百人受伤，其中包括警察人员。尽管应该承认，示威者在许多情况下采取了暴力行动，袭击政府大楼、警察所和救护车，但针对抗议部署警察和动用武力引起了严重的关注。人权高专办尼泊尔办事处发表了一份针对罢工的警察行动的调查报告，其中建议政府在应对公共秩序混乱局势时改进对人权的尊重，其中包括通过有关立法改革并向警察提供更好的资源。

38. 政府制定了各种战略来解决每况愈下的公共安全局势，包括在受到犯罪特别影响的地区部署武装警察部队特种部队和尼泊尔警察人员。然而在解决武装团体问题的呼声不断高涨的同时，警察部队非法枪杀的事件有所增加。2008年，报告了23起事件案件，其中多数应由尼泊尔警察负责，而2007年发生了12起。在多数情况下，安全部队声称实行自卫，因此这种死亡通常被记录为“意外死亡”。在人权高专办尼泊尔办事处调查的所有案件中，均没有试图进行可靠、有效或公正的调查。

39. 尽管有时政府任命了一些委员会来调查重大事件，但这些委员会中往往包括所涉人员所在机构的人员，这引起了人们对其独立性和公正性的关注，并担心有罪不罚现象可能永久化。这些委员会的职权范围通常不公布，而受害者家属和法律代表没有被告知诉讼情况。报告和调查结果很少公布，因此很少表明政府采取了哪些行动。

40. 设立了一个此类委员会，以调查 4 月 8 日，即立宪会议选举两天前发生的最严重的事件。护送尼泊尔大会党一位候选人的武装警察部队和尼泊尔警察人员在当地区向尼泊尔共产党(毛派)的车辆开火，打死了 7 名尼泊尔共产党(毛派)成员，并打伤了至少 12 个其他人。人权高专办尼泊尔办事处根据其对该事件的调查得出结论，这起死亡事件构成法外和任意处决；它发现没有任何证据支持武装警察部队和尼泊尔警察的指称，即他们为了回击尼泊尔共产党(毛派)成员的开火动用了致命武力。在人权高专办尼泊尔办事处发出呼吁以后，政府于 5 月 4 日设立了一个委员会，其中包括尼泊尔警察和武装警察部队的高级官员。委员会的调查结果没有公布，据人权高专办尼泊尔办事处所了解，至今为止，参与该事件的安全部队人员没有一人受到制裁。

(a) 过度使用武力

41. 根据人权高专办尼泊尔办事处的记录，2008 年人群控制情况下过度使用武力造成 15 人死亡，而 2007 年为 27 人。对所有这些案件中应负责任者均没有追究责任。除了 2008 年 3 月德赖抗议中造成的死亡以外，2008 年 5 月 28 日，尼泊尔警察向在盖拉利县政府办公大楼外面举行抗议的人群开火，枪杀了 3 人，并至少打伤了 7 人。人权高专办尼泊尔办事处认为，这是过度使用武力；已对参与该事件的警官采取了内部惩戒行动，但没有试图对该事件进行适当的刑事调查。

42. 人们注意到，2008 年 3 月，尼泊尔警察过度使用武力，当时警察挥舞竹棍并使用催泪弹来驱散在加德满都就西藏问题举行的和平抗议。在 3 月 10 日至 9 月 11 日期间，抗议持续了 69 天，⁶ 在此期间，总共有 12,958 人被捕，而又几乎都是同一天获得释放。警察对随后的示威采取的行动显示出有所改进，其部份原因可能是人权高专办尼泊尔办事处对所有各级警官进行系统的干预。

(b) 遭到国家当局的逮捕和拘留

43. 在监督拘留条件期间，人权高专办尼泊尔办事处记录了 93 起酷刑和虐待案件，以及一些非法拘留案件。有报告称，特别是在审讯期间，虐待现象非常普遍，有时相当于酷刑。受到警察拘禁的人，包括受到虐待的人，往往得不到医疗，而且很少有关于体检的记录。为了减少虐待行为的发生率，人权高专办尼泊尔办事处及其伙伴，包括国家人权委员会，举办了几次被拘留者体检原则和程序讲习班，参加者大约有 120 名警官和地方当局官员以及高级保健专业人员。讲习班查明了导致警察虐待行为得不到追究现象的主要政策空白。这些讲习班将为人权高专办尼泊尔办事处及其伙伴协助尼泊尔警察制定国家一级适当政策的一项举措奠定基础。

⁶ 在制宪会议选举期间，抗议暂停 10 天，随后于 4 月 15 日恢复。6 月 1 日，抗议暂停，以便对中国地震受害者表示尊重。

44. 5 月，最高法院命令政府展开监狱系统改革，包括改善监狱条件和犯人携带儿童的状况，并改革监狱管理和行政政策。政府表示，监狱系统改革根据现有资源的情况正在进行。

(c) 与政党有关的个人遭到虐待

45. 人权高专办尼泊尔办事处继续收到报告称，有人在选举之前遭到尼泊尔共产党(毛派)及其青年党团共产主义青年团成员的虐待，但 4 月份以后所报告的事件的数量有所减少。然而仍然有关于侵权活动的报告，特别是在地方一级决策过程中进行恐吓和干扰。在加德满都，人权高专办尼泊尔办事处向共产主义青年团领导人表示关注，因为有报告称，毒品使用者和贩卖者遭到绑架和虐待，被迫参加“改造中心”，此后，共产主义青年团允诺关闭这一中心。引起关注的另外一个问题是，尽管尼泊尔共产党(毛派)多次作出公开承诺，但在归还冲突期间没收的土地和财产方面没有取得任何重大的进展。

46. 其他政党建立青年党团的现象引起了关注，特别是像隶属于尼泊尔共产党(联合马列)的青年力量那样，这些青年党团似乎与共产主义青年团竞争，并声称展开支持警察的“执法”活动，包括针对据称腐败的政府官员的活动。共产主义青年团和青年力量之间的对抗多次导致暴力和政治紧张局势。

47. 原毛派军队战斗人员的未来的问题有待于解决，他们按照武器弹药管理监督协定留在营地。2007 年联尼特派团进行了核查，确定经核实的毛派军队人员总数为 19,602 人，其中 2,973 人在签订停火协定时不到 18 岁。在儿童和武装冲突问题秘书长特别代表于 12 月访问尼泊尔以后，总理承诺在 2009 年 2 月之前，将原儿童战斗员从营地中遣送回家，因为他们的存在是违反《全面和平协议》和儿童权利规定的。11 月，就两支军队的合并展开了广泛的讨论，然而未能就战斗人员的重返社会或恢复正常生活的进程或可能办法达成任何协定。到 12 月 31 日为止，按照《临时宪法》设立的毛派军队战斗人员的监督、重返社会和转业援助特别委员会由于尚未就其组成达成最后协议，因此尚未开始工作。

D. 民主进程

1. 选举制宪会议

48. 2008 年 4 月 10 日，顺利地举行了曾两次被推迟的制宪会议选举，这是和平进程的一个重要进展。选民投票率高——1,760 万合格选民中的 63%，其中 53% 是妇女——以及选举环境基本上是和平的，这是重要的成就。对选举法的修正确保了原先边缘化的群体在制宪会议中的广泛代表性，其中包括妇女、达利特人、贾那贾提人(土著人民)和其他边缘化社区。在制宪会议的 575 个席位中，妇女占 33%，贾那贾提人占 33%，达利特人占 8%，而马德西人占 34%。在多年的冲突以后，通过选举体现对民主原则的尊重，而且赋予妇女和其他历来被边缘化的群体以前所未有的代表性，这作为一项历史性成就应该受到赞扬。

49. 人权高专办尼泊尔办事处监督了选举过程，以便评估尊重人权的情况。⁷ 选举委员会及其工作人员展开了值得赞扬的努力，以便确保一个和平和可靠的选举过程，尽管有些竞选人被迫在困难的情况展开竞选，但多数竞选人显示出政治责任心。然而有些竞选人和政党支持者利用恐吓来对选民施加影响，而且发生了一些严重的暴力事件。在选举前一周，10 个人被枪杀，而在投票当天另外 4 人被枪杀(另见第 41 段)。⁸ 投票当天，在中部和西部山区几个县以及在东部和中部德赖地区发生了恐吓、绑架、袭击和选举舞弊行为，有时导致政党之间的对抗。有时投票站工作人员未能制止或报告威胁、恐吓和其他违反选举规定的行为，主要是担心自己的人身安全，尽管警察通常在为投票站提供安全方面发挥了积极的作用，但未能始终有效地应对暴力事件。人权高专办尼泊尔办事处总共收到了 3 月 7 日至 4 月 9 日在与选举进程有关的事件中 21 人死亡的报告。两个死者是候选人，12 人是尼泊尔共产党(毛派)成员；21 名受害者中 11 人被警察打死。没有人被追究责任。

2. 组建新的政府

50. 7 月，制宪会议选举两位马德西代表分别担任尼泊尔总统和副总统。经过长期的政治谈判，8 月后期，在尼泊尔共产党(毛派)的领导下，新政府就职。尽管妇女在制宪会议中的代表性有所改善，但在 23 人的内阁中只有 4 名妇女。女制宪会议成员和政党代表对关键国家领导岗位缺乏妇女的代表性表示失望。

51. 新政府作出的承诺包括建立一个真相与和解委员会、调查失踪现象委员会、拟定一项新的公共安全政策，以及制止有罪不罚现象。另外还特别着重于减贫，尤其是在教育、卫生服务和取得土地方面促进经济、社会和文化权利。新政府还承诺结束“贱民制”的做法，并采取措施，制止对妇女一切形式歧视。人权高专办尼泊尔办事处还欢迎 2008-2009 年预算将国家人权委员会的资金增加 85%。

3. 制宪进程

52. 制宪会议在过渡时期还发挥立法议会的作用，几乎完全着眼于起草宪法的过程，但步伐较慢。经过将近 6 个月的审议，制宪会议的议事规则于 11 月份获得通过。议事规则概述了 61 人宪法委员会的组建情况，该委员会的核心职责是拟定《宪法》草案，而面临的挑战是在《临时宪法》规定的 2010 年 5 月这一截止日期之前完成宪法。11 月 16 日，立宪会议通过了一份详细的时间表，列明了起草过程的各个阶段。

⁷ 见人权高专办尼泊尔办事处题为“2008 年 4 月 10 日制宪会议选举：人权监督概要”的报告，以及关于选举环境的文件；请查阅：<http://nepal.ohchr.org/en/index.html>。

E. 加强保护和增进人权的国家能力

53. 改进尼泊尔国内对人权的尊重的一个关键因素是发展和加强全面的国家人权保护制度。国家保护机制包括一部保障人权和基本自由的《宪法》、一个独立的司法机构和一个议会人权委员会，除此以外，这个体系还应该依靠一个独立的、可靠和有效的国家人权委员会以及已建立的负有人权任务的其他机构，例如国家妇女委员会、全国达利特人委员会和全国土著人发展基金。可以在不用担心和不受恐吓的条件下运作的一个强有力的民间社会，包括人权维护者和媒体，也是保护和增进人权的关键。

54. 2008 年，为了推动实现其在监督和法律工作的基础上通过咨询和建议加强国家能力的目标，人权高专办尼泊尔办事处针对一些专门问题展开了许多培训活动、讲习班和情况简介，并提供了在职辅导。国家人权委员会、民间社会和执法机构是人权高专办尼泊尔办事处的主要伙伴。

1. 国家人权委员会

55. 人权高专办尼泊尔办事处就联合能力建设活动在区域和国家一级与国家人权委员会展开了合作，并对调查侵犯人权行为指控提供了支持。如同捐助方资助的国家人权委员会能力发展项目下一阶段一样，关于两个组织之间合作新形式的指导原则正在定稿。2008 年，人权高专办尼泊尔办事处提供了财政支持，使得各位专员和工作人员能够参加各种国际培训班和会议，并就监督落实经济、社会和文化权利的情况的指标向国家人权委员会工作人员提供了培训。

56. 2008 年，国家人权委员会加强了其简介和宣传工作。它加强了监督和调查活动，并组织了关于儿童权利和暴力侵害妇女的各种活动。在其结构范围内设立了一个性别问题协调中心。然而在其年度报告中，以及在与政府举行的会议上，国家人权委员会遗憾地指出，没有采取任何步骤来执行其建议。

57. 11 月份，增进和保护人权国家机构国际协调委员会核证小组委员会确认了国家人权委员会的 A 类地位，但就一年以后应予审查的几项问题发表了意见，这些问题包括资助、选举和任命专员的程序，制定完全符合《巴黎原则》的国家人权委员会的法律，以及与其他人权机构和民间组织互动。

2. 民间社会

58. 2008 年，总共有 2,158 个民间社会和青年代表参加了人权高专办尼泊尔办事处为了加强保护和增进人权的国家能力而在 5 个区域组织的 60 次活动。这些民间社会的成员包括男女人权维护者、青年和学生领导人、土著人民的代表、达利特人、新闻工作者和学术人员。人权高专办尼泊尔办事处的活动着眼于对推动和平进程的人权方面极为关键的问题，包括法治、传统司法和解决有罪不罚现象以及监督制宪会议选举和民间社会参与制宪进程。

59. 尼泊尔办事处就监督和调查侵犯人权行为向中部地区所有各县的人权维护者等群体提供了培训。此后与民间社会代表和保安部队人员一起就监督公众抗议和使用武力的问题提供了专门培训。其他活动着眼于基于人权的发展办法，通过人权指标监督经济、社会和文化权利，以及对人权敏感的新闻报道，包括关于制宪会议的报道。人权高专办尼泊尔办事处还把各种青年协会召集起来，其中包括隶属于各政党的协会，提高它们对人权的理解，特别是对民主权利和相互对话与互动的理解。人权高专办尼泊尔办事处还举办关于土著权利、代表性和诉诸司法的讲习班。

60. 为了加强人权维护者的影响，人权高专办尼泊尔办事处推动在远西地区建立了一个打击基于种姓的歧视的网络，在德赖中部建立了一个解决人权问题的网络，并在加德满都建立了一个监督示威的网络。人权高专办尼泊尔办事处还加强了与主要人权非政府组织的伙伴关系，其中包括那些从事过渡司法的非政府组织。

3. 制宪会议

61. 起草新宪法提供了一个独特的机会，可以在国家立法框架内体现所有尼泊尔人的人权和基本自由。2008年，人权高专办尼泊尔办事处与其他联合国机构一起，就通过宪法保护人权和促进参与性立宪主义向制宪会议提供了支持。人权高专办尼泊尔办事处正在向一个非政府组织人权与宪法工作组提供支持，将各种主要组织，包括国家人权委员会，召集起来，协调向宪法进程提供的援助。人权高专办尼泊尔办事处与联合国工作队合作，向一个资源中心提供支持，促使制法会议成员和公众更多地利用专家服务，并提高公众对《宪法》的认识。

4. 安全部队

62. 人权高专办尼泊尔办事处继续展开对尼泊尔警察和武装警察部队的培训和提高认识活动，特别着重于关于执法和法治的人权标准。2008年，在尼泊尔警察和武装警察部队内部，通过培训教练形成了内部能力。2008年，人权高专办尼泊尔办事处与红十字国际委员会和国家人权委员会合作，培训和监督武装警察部队官员，为167名武装警察部队官员举办了5次培训方案。此外，人权高专办尼泊尔办事处推动对被分配参加联合国和平行动的60名武装警察部队官员进行部署前培训。尼泊尔办事处对编写武装警察部队人权袖珍本提供了实质性的咨询，该袖珍本正处于编印的最后阶段。人权高专办尼泊尔办事处还为170名尼泊尔军官提供了5次人权培训班。

5. 向国际人权机构报告的义务

63. 尼泊尔已批准了六项核心国际人权文书。人权维护者大力鼓吹批准尼泊尔于2008年1月3日签署的《残疾人权利公约》，并倡导尼泊尔成为《禁止酷刑

和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约任择议定书》、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利公约》以及《国际刑事法院罗马规约》的缔约国。

64. 长期的过渡时期导致政府推迟向联合国条约机构提交报告。提交人权事务委员会、消除种族歧视委员会、消除对妇女歧视委员会和禁止酷刑委员会的报告已经逾期。《儿童权利公约》的两项任择议定书规定的初次报告尚未提交。与有关条约机构密切合作将有助于该国履行它认同的国际义务。人权高专办尼泊尔办事处就向联合国条约机构报告的义务为政府官员提供了为期四天的培训。此外，向所有五个区域中的政府和民间社会的代表提供了关于人权条约机构系统，包括有关报告程序和申诉机制的专门培训。

四. 结论和意见

65. 自从冲突结束以来，尼泊尔的人权状况得到了很大的改善，并于 2008 年采取了重要的步骤，以巩固和平进程。2008 年 4 月，尼泊尔人民投票赞成和平与变革。一个混合的制度确保制宪会议比以往的代表机构更加能够反映尼泊尔的多元化社会。制宪会议中妇女占三分之一，而且历来被边缘化的群体，包括马德西人、土著人民和“低贱的”种姓具有很大的代表性。

66. 尼泊尔的转变是深刻的：在人民选举的基础上，一个新政府已经掌权，而君主制被共和制取而代之。然而在巩固和平进程方面所面临的挑战可能就像至今为止已战胜的挑战那样十分艰巨。人权高专办尼泊尔办事处反复指出，过渡时期的中心任务仍然是着眼于解决人权问题，这些问题是冲突的根源，而且是实现持久和平与发展的关键，其中包括有罪不罚、结构性不平等和歧视现象。

67. 人民对新政府和制宪会议寄予很高的期望。《全面和平协议》的许多规定仍然有待于执行，其中包括监督和平进程的机制。尼泊尔长期电力短缺并发生水灾，更为严重的是经济发展缓慢，安全局势恶化，特别是在德赖地区，毛派军队战斗人员重返社会和转业援助方面以及制定宪法方面进展缓慢。

68. 人权高专办尼泊尔办事处承认该国政府面临着许多挑战，因此敦促优先考虑加强公共安全、法治和问责制并解决有罪不罚和歧视现象，以便保护和增进所有人权。特别是在南亚范围内，尼泊尔正在率先承诺执行多数关键国际人权文书。现在随着冲突的结束，尼泊尔真正可以抓住历史机遇，证明其本身是履行人权义务的率先者。最为重要的是，尼泊尔人民由于冲突多年来遭受贫困和剥夺，现在他们的人权可以得到尊重和实现。

69. 一个行之有效的国家人权保护体系需要强有力的人权机构。人权高专办尼泊尔办事处鼓励该国政府执行增进和保护人权国家机构国际协调委员会的建议，包括通过完全符合《巴黎原则》的立法，并确保国家人权委员会拥有充分的资金和财政自主权。人权高专办尼泊尔办事处欢迎该国政府将国家人权委员会 2008-2009 年预算增加 85%，并鼓励该国政府迅速应对该委员会提出的建议。该国政府还必须确保其他以权利为中心的国家机构得到所需要的支持，以便成为独立、

可靠和有效的机构，同时拥有充分的资金、财政自主权和明确的法律基础。在这一方面应该优先考虑在经过充分的磋商进程以后通过《国家达利特人委员会法》。

70. 人权高专办尼泊尔办事处敦促该国政府建立保护人权维护者的机制，并使他们能够在不受恐吓的环境中展开重要的人权工作。为此目的，人权高专办尼泊尔办事处鼓励该国政府邀请人权维护者状况问题特别报告员访问尼泊尔。

71. 制止有罪不罚现象是与暴力历史决裂并防止今后侵权行为的一个先决条件。该国政府承诺建立可靠的过渡司法机制，这是值得欢迎的，我的办事处准备支持这一进程，包括作为在联合国和平基金下所展开活动的一部分。

72. 除了按照国际标准建立过渡司法机制以外，人权高专办尼泊尔办事处鼓励该国政府迅速采取行动，调查和起诉在冲突期间和冲突以后发生的严重侵犯人权行为的肇事者，并配合当前的调查活动，包括本报告中确定的调查。这就需要强有力和独立的法治机构，包括不受政治干扰的警察部队、检察官和司法机构。有鉴于此，人权高专办尼泊尔办事处敦促该国政府，包括正在审议新宪法的制宪会议采取措施，保障这些机构的独立性。

73. 包括妇女、贾那贾提人和达利特人在内的历来被边缘化的群体在制宪会议中具有广泛的代表性，这是值得赞扬的一项成就。我鼓励该国政府展开协调努力，确保特别是在制定宪法的过程中切实听取这些群体的呼声。人权高专办尼泊尔办事处将继续支持边缘化群体参加国家机构，并向该国政府和其他伙伴提供技术援助，以便解决导致人们提出许多申诉的侵犯经济、社会和文化权利的行为。如果这些关注得不到解决，社会分裂就会深化，从而可能导致今后的暴力。

74. 人权高专办尼泊尔办事处欢迎该国政府采取步骤，根除“贱民制”和抵押劳工的做法，并鼓励该国政府建立一个法律框架，支持原抵押劳工恢复正常生活。另外还需要进一步采取步骤解决长期的歧视现象，因为当前的措施并不具有充分的深远意义，而且与各团体达成的协议没有得到执行。我的尼泊尔办事处将继续协助边缘化群体，包括建立受权支持这些群体的国家机构的能力。

75. 土地问题冲突是作为冲突根源的一个问题。建立一个土地委员会是一个重要的步骤，因此鼓励该国政府确保该委员会得到所需要的支持，并能够以透明、包容和公正的方式运作。

76. 人权高专办尼泊尔办事处准备继续提供所有必要的支持和技术援助，以便协助尼泊尔政府和人民实现其保护和享受所有人权的愿望。