



## 人权理事会

## 第十三届会议

## 议程项目 10

联合国人权事务高级专员的年度报告  
以及高级专员办事处和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活动的报告\*

## 内容提要

本报告是人权事务高级专员提交人权理事会的关于尼泊尔人权状况及其办事处在尼泊尔活动的第四份报告。报告反映了前一份报告(A/HRC/10/53)以来的积极事态发展,包括防止暴力侵害妇女和减少歧视的政策。虽然尼泊尔和平进程一开始于签订和平协定,正式结束长达十年的内战——使人权状况在 2006 年后有所改善,但过去一年失去了强劲的气势,令人对长期的和平和稳定愈加担忧。政治不稳定,《全面和平协议》一些主要条款的执行陷入僵局,严重侵犯人权行为事实上不受惩罚,以及法治框架的缺陷,使已经十分脆弱的公共安全局势更加严峻,对整个人权状况都有负面影响。作为内乱主因的普遍不平等和歧视持续存在,而 2006 年人民运动预示的建立新政治秩序的希望本应促进对人权和民主的更大尊重,但现在却经受着严峻的考验。尽管存在许多挑战,但尼泊尔和平进程仍充满希望,要求所有各方再度承诺恪守作为和平协议核心内容的人权原则。

\* 本报告逾期提交是为列入和平进程的最新动态。

## 目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1-6	3
二. 人权在尼泊尔和平进程中的中心位置 .....	7-11	3
三. 人权高专办尼泊尔办事处的行动 .....	12-25	4
A. 任务 .....	12-14	4
B. 预防性作用 .....	15-19	5
C. 专题办法 .....	20-23	5
D. 与联合国国家工作队和捐助界的合作 .....	24-25	6
四. 主要人权问题 .....	26-65	6
A. 有罪不罚与过渡期司法 .....	26-39	6
B. 歧视与经济、社会和文化权利享受 .....	40-49	9
C. 宪法起草进程 .....	50-53	11
D. 国家促进和保护人权的能力 .....	54-65	11
五. 挑战与机遇 .....	66-70	13
六. 结论 .....	71-75	14
七. 建议 .....	76-84	15

## 一. 导言

1. 近几个月的政治动态引起人们对日益脆弱的尼泊尔和平进程的担心。尼泊尔统一共产党(毛派)2009年5月撤出政府，引发了目前的政治不稳定，使和平进程停止不前，阻碍了尼泊尔在主要人权问题上取得进展的机会。

2. 另一进展，是采取措施加强社会包容，特别是边缘化群体在制宪会议中拥有代表权，还采取措施取缔“贱民”和债役。消除家庭暴力的新法律于2009年5月生效，这是议会立法机构2009年通过的两项主要法律之一。政府还采取积极措施筹备过渡期司法程序，现在必须确保其得到认真执行。

3. 法院已指示政府对一些与冲突有关的案件进行调查，尽管政府屡次作出承诺，但结束有罪不罚的步伐不大。政府没有采取具体措施追究冲突期间或之后严重侵犯人权的个人的责任。根据国家人权委员会，政府没有切实采纳该委员会提出的大多数建议。国家安全部队对人权调查包括联合国人权事务高级专员办事处对冲突中侵权行为的调查没有给予积极配合。

4. 推动政治议程的犯罪武装团伙和军事组织继续造成严重的公共安全问题，特别是在 Tarai 地区东部和中部。随着2010年5月新宪法制定期限的临近，抗议和大罢工越来越频繁，狭隘的政治利益常常使人们忽视了各利害关系者进行建设性对话的机会。政府通过了新的安全计划和其他战略，来处理日益恶化的公共安全局势。虽然政府报告说公共安全后来有所改善，但计划的执行引起了众多的人权关切。

5. 目前的政治危机暴露了主要政党之间在《全面和平协议》某些最基本问题上的分歧。长期的政党间争端阻碍了政府和制宪会议的充分运行。尽管人权问题开始出现了令人鼓舞的进展，包括政府提议修订某些歧视性法律，但议会立法院没有取得多少实质性成果，主要因为尼泊尔最大政党——尼共(毛派)的蓄意阻止。

6. 虽然尼泊尔面临许多严峻挑战，但所有主要政党仍表示它们致力于和平进程。如果所有政党都为了尼泊尔人民的更大利益，着力建设具有成果的工作关系，将尊重人权视为要务，取得真正进展是可能的。联合国包括人权高专办的存在，在冲突后的过渡期十分关键，可为尼泊尔的新结构提供支持，建设以尊重人权和法治为基础的更稳定和包容的政治秩序。

## 二. 人权在尼泊尔和平进程中的中心位置

7. 历史上形成的对边缘化群体的歧视，大多数人口享受不到经济、社会和文化权利，根深蒂固的有罪不罚文化，仍是对长期的和平和稳定的重大挑战。协议双方在2006年《全面和平协议》中赋予人权以中心位置，申明尊重人权必须是和平进程的基石。

8. 和平协议签署以来的三年间，尼泊尔的局势表明对人权的尊重是和平进程可持续的关键。冲突期间的严重侵权或虐待行为责任者迄今无一被判有罪。冲突期间的侵权或虐待行为事实上未受到惩罚，加上警察形同虚设，损害了尼泊尔人对国家实施法治，特别是对有政治影响力人物的信心。问责制的持续缺失，造成了公民将法律掌握在自己手中的环境。

9. 人民越来越不相信国家有能力提供基本服务，缩小目前在南亚也属严重且日益扩大的社会经济不平等。<sup>1</sup> 尼泊尔人民的普遍贫困是一个迫切的人权问题，因为与对历史上形成的边缘化群体实行长期歧视有关。2009 年中部和远西部地区爆发霍乱，几百人死亡，包括妇女在内的边缘化群体受到严重影响，突显了尼泊尔歧视与贫困之间的密切关联。

10. 主要政党为政治目的利用儿童仍然是一个严重问题，秘书长关于儿童与武装冲突问题的年度报告仍将尼共(毛派)列为招募和使用儿童的冲突当事方。2009 年 12 月 16 日尼泊尔政府、尼共(毛派)和联合国签署行动计划，从毛派军队中遣散了联合国尼泊尔特派团 2007 年核查期间认定为未成年人的 2,973 名儿童兵，这是值得欢迎的进展。

11. 如果政府不将屡次作出的人权承诺变为有意义的行动，有效地处理冲突后许多尼泊尔的正当申诉，有可能进一步破坏政治局势的稳定，最终危及和平进程本身。按和平协议的要求建立有效的过渡期司法机制来处理冲突受害者的真相和司法诉求，将有助于尼泊尔从有罪不罚文化转向问责和尊重法治的文化。

### 三. 人权高专办尼泊尔办事处的行动

#### A. 任务

12. 人权高专办尼泊尔办事处的任务是 2005 年尼泊尔政府与联合国人权事务高级专员协议首先确定的。协议于 2007 年延长两年，经过三个月临时延长以方便新组成的内阁讨论长期延长问题后，2009 年 7 月又延至 2010 年 6 月。2006 年《全面和平协议》要求人权高专办监督该协议的人权条款。

13. 人权高专办尼泊尔办事处自 2005 年 5 月成立以来一直保持尼泊尔的实地存在。由于它在首都之外各地区的长期和广泛分布，它与当局、公民社会和广大公众建立起来的网络，它对该国情况的了解，以及监督小组在各地区迅速部署的能力，所以本办事处继续在本阶段和平进程中发挥着重要作用，包括尽量减少各政治派别之间的潜在冲突。

---

<sup>1</sup> 世界银行，2009 年尼泊尔国别概述。

14. 鉴于后冲突时代初期的积极事态发展，人权高专办尼泊尔办事处决定减少和理顺它在尼泊尔的行动，集中作好加强伙伴关系和支持国家机构及公民社会推动可持续和平进程能力的工作。同时，人权高专办的监督小组继续在该国各地区开展活动。

## B. 预防性作用

15. 人权高专办在尼泊尔工作的关键影响之一是协助扩大当地行为者——受害者和人权维护者——安全地提出人权问题和关切又不担心报复的空间。人权高专办与所有地区的当地人权维护者保持密切联系，加上有能力在实地迅速部署人权监督员，使它多次在紧张局势演变成严重事件之前协助化解这些紧张局势。

16. 除了正常的实地访问外，办事处还回应了政府官员在地方危机时刻向某些县派出人权监督员的请求。例如，2009年5月和6月一些县和地区官员请人权高专办向 Ramechhap 县派出人权监督团，协助缓解尼共(毛派)总理辞职后该党与统一马列党之间的紧张关系。2009年6月7日、14日和15日，尼共(毛派)与统一马列党和尼泊尔国大党干部之间酿成几起事件，爆发了严重冲突，之后人权高专办小组与联尼特派团政治处共同前往中西部地区的 Kalikot 县。2009年10月，Bhojpur 县县长请人权高专办访问该县，核实尼共(毛派)与其他政治派别近期发生的冲突，协助缓解政治派别之间的紧张关系。人权高专办实地小组最近还处理了 Dhankuta 县和 Taplejung 县尼共(毛派)青年团与统一马列党对峙期间的冲突和暴力事件。

17. 由于后冲突时代对 Tarai 地区安全局势的人权关切增加，特别是边缘化群体举行抗议活动，人权高专办对许多起拘留、绑架和酷刑案件进行了干预，并继续跟踪警察的众多法外处决指控。人权高专办的监督活动表明需要继续对安全部队进行改革，人权高专办多次就这一问题向当局提出了具体建议。

18. 人权高专办还继续监测全国各地的政治抗议和集会活动，与安全部队和抗议活动组织者共同确保双方了解他们在示威中的各自权利和责任。在2009年11月12日和13日加德满都尼共(毛派)大规模示威期间，人权高专办与人权组织网络向敏感地区派出了大批监督小组。众多监督人员在现场似乎对安全部队和示威者的行动起到了抑制作用。

19. 在所有情况下，人权高专办的工作都得益于与国家人权委员会和当地人权维护者的密切合作，它们在监督和报告尼泊尔人权状况，特别是在困难情况下这样做发挥了重要作用。

## C. 专题办法

20. 关于监督和平进程的人权方面，人权高专办采取了更加方案性和战略性的办法，来处理作为冲突根源的一些长期未决问题。

21. 与国家人权委员会建立建设性关系的努力，一方面需要加强委员会的作用和能力，另一方面需要防止在人权保护问题上出现过渡性缺口。人权高专办和国家人权委员会 2009 年 2 月签署了合作指南，反映了这种平衡，开辟了新的合作阶段。

22. 2009 年人权高专办尼泊尔办事处的主要任务是按《全面和平协议》的规定支持政府设计和着手实施过渡期司法战略，解决有罪不罚和满足冲突受害者获得真相、赔偿和正义的正当要求。由于过渡期司法机构尚待建立，就这一问题与政府和其他利益攸关者的经常性对话有助于提高人们对有效的过渡期司法方案必要内容的了解。

23. 关于尼泊尔的歧视和经济、社会和文化权利问题，尼泊尔办事处大量增加了对各政治行为者和其他伙伴的宣传活动，提高意识和促进改革。远西地区办事处已变成了专门从事执行反歧视项目的项目办事处。

#### D. 与联合国国家工作队和捐助界的合作

24. 人权高专办继续与联尼特派团密切合作，确保相互补充，酌情就人权问题开展联合活动。自 2008 年 7 月联尼特派团当地办事处关闭以来，人权高专办区域办事处承担了向特派团和其他伙伴通报当地情况的任务。

25. 人权高专办通过联合国国家工作队与联合国驻尼泊尔各机构密切合作，鼓励联合国在该国的所有活动采取注重人权的办法。人权高专办与联合国开发计划署的合作尤其注重加强国家人权委员会的能力。作为机构间常设委员会保护问题专题组的牵头机构，人权高专办继续监测严重影响该国部分地区的水灾引起的保护问题，并努力建设国家机构的人道主义救灾能力。

### 四. 主要人权问题

#### A. 有罪不罚与过渡期司法

26. 尽管政府作出了公开和私下承诺，包括总理 2009 年 9 月在联合国大会上作出了承诺，但解决冲突中或冲突后发生的侵犯人权行为不受惩罚问题仍没有实质性进展。尼泊尔军队和尼共(毛派)继续抵制对自己人员的侵犯人权行为进行追究，也不与调查这些案件的民事当局进行合作。缺少政治支持和有待议会立法机构审议的法律草案存在严重缺陷，可能阻碍建立过渡期司法机构的进展。

27. 对侵犯人权行为持续不加惩罚将影响法治机构的效能，进一步损害它们的信誉。有罪不罚发出了暴力实施者不必承担后果的信息，直接造成公共安全的普遍恶化。尼泊尔有相对独立的法治机构，但仍面临政治压力和操纵，亟须得到支持。

28. 尽管缺少进展，但明年将迎来新宪法的颁布和过渡期司法进程的开始，将向政府和尼共(毛派)领导人提供新的机会，履行它们屡次作出的问责和法治承诺，尼泊尔各政治派别也申明这是和平进程取得成功的必要条件。

#### 1. 侵犯人权行为不受惩罚

29. 政府对军方人员侵犯人权包括不执行尼泊尔法院判决的指控没有任何回应，令人关切。Kavre 县法院 2009 年 9 月作出判决，命令军队停止 2004 年拷打和杀害 15 岁的 Maina Sunuwar 的嫌犯(签发的逮捕证仍有效)的职务，并出示有关文件。军队没有执行这一命令，而是将嫌犯派到联合国维和部队。后被联合国遣返，尽管尼泊尔警察和国家人权委员会提出要求，但尼泊尔军队仍拒绝将其他交给民事当局进行独立调查。政府没有逮捕涉案的四人中的任何一人，尽管逮捕证自 2008 年 7 月以来一直有效。

30. 人权高专办分别在 2006 年和 2008 年发表的公开报告<sup>2</sup>中以大量文字报道了加德满都第十旅 Maharajgunj 军营和 Bardiya 县 Chisapani 军营发生的与冲突有关的酷刑和强制失踪案件，尼泊尔军队迄今未对直接参与者或经由指挥链负有责任者采取任何行动。Bardiya 县侵权行为的主要嫌犯之一仍在军队任职，对 Maharajgunj 军营侵权行为负有责任的高级官员还得到了晋升。人权高专办严重关切的是，最近政府决定将 2003-2004 年在 Maharajgunj 军营失踪案期间担任第十旅旅长的 Toran Bahadur Singh 提升为尼泊尔军队少将和副总司令，而没有对其参与失踪案件或在案件中的责任进行透明和公正的调查。

31. 尼共(毛派)干部在冲突期间或之后涉嫌参与严重侵犯人权行为的案件，包括 2005 年有 40 多人在 Chitwan 县 Madi 区公共汽车爆炸中死亡案，Ram Hari Shrestha、Arjun Lama 和记者 Birendra Sah 遭到杀害案等。尼共(毛派)领导人对这些案件的刑事调查不予合作。人权高专办代表与尼共(毛派)主席会面之后，在 2009 年 7 月致其的信中谈到了每起案件都缺少进展，但迄今未得到答复。尼共(毛派)也没有履行它的公开承诺，向其干部在冲突期间在 Bardiya 县绑架的人员的亲属告知其亲人的下落。

32. 尼泊尔法律框架的缺陷和模棱两可，进一步阻碍了尼泊尔法庭对侵犯人权行为提出起诉。尽管公民社会组织多年呼吁，该国近年又发生了侵犯人权和暴力行为的惨痛历史，但尼泊尔对酷刑和强迫失踪案件都没有追究刑事责任。关于酷刑，《临时宪法》、《禁止酷刑公约》(尼泊尔已加入)和尼泊尔最高法院的判决，都要求国家通过禁止酷刑的法律，但政府迄今没有采取具体步骤。法律框架的这些和其他缺陷对受害者及其家属通过运转不灵的刑事司法体系寻求问责增添了更多障碍。

<sup>2</sup> 关于 2003-2004 年加德满都 Maharajgunj RNA 军营任意拘留、酷刑和失踪案件的调查报告，人权高专办驻尼泊尔办事处，2006 年 5 月。Bardiya 县与冲突有关的失踪案件，人权高专办驻尼泊尔办事处，2008 年 12 月。

## 2. 过渡期司法倡议

33. 政府已采取了积极步骤建立过渡期司法机构，包括失踪问题调查委员会和真相及和解委员会。关于将失踪案件定为犯罪和建立委员会框架的立法草案已得到部长理事会的批准，2009年11月送交议会立法院审议。和平与重建部与人权高专办等人权组织协商后，对草案进行了改进，但该法案仍没有达到国际标准，如将提出刑事诉讼的限期定为六个月，而且没有提到妨害人类罪或其他国际罪行。

34. 和平与重建部就建立真相及和解委员会框架的法案举行了一系列磋商，包括与土著人、儿童和妇女组织举行的特别磋商。这些磋商得到了公众的积极和一致的反馈，包括要求对严重侵犯人权行为不予赦免，任何委员会都应有受害者代表的实质性参与。经与人权组织包括人权高专办再次磋商后，政府对草案作了大量积极的改动，预计将送交部长理事会，然后提交议会立法院批准。政府坚信，建立失踪问题调查委员会和真相及和解委员会的法律草案将很快获得批准。人权高专办通过实施联合国建设和平基金项目，一直向和平与重建部提供援助。

35. 政府继续向冲突中死亡或失踪者的家属提供临时资金救济。虽然救济的发放不平衡，但受害者组织还是能够为其成员争取到救济，救济资金对许多饱受战乱之苦的家庭产生了积极影响。根据政府，迄今已向受害者及其家属发放了14.3亿卢比的临时救济资金。政府仍需要制订全面的赔偿政策。

## 3. 公共安全与人权

36. 尼泊尔警察和武装警察继续努力将人权原则纳入其培训和指导方案，包括广泛分发给在人权高专办支持下编写的尼泊尔警察人权条例和武装警察人权手册。

37. 然而，尼泊尔的法律和秩序继续面临严重挑战，特别是在武装团体从事威胁、胁迫和绑架勒索活动的 Tarai 南部平原地区。此外，隶属尼共(毛派)的共青团和其他政党所属的青年团体继续进行犯罪活动，而不担心自己的行动受到惩罚。为了应对恶化的公共安全局势，政府2009年7月颁布了《新的特别安全计划》，扩大武装警察部队，增加警察在动乱地区的部署。政府表示，自实施该计划以来，该国某些地区的犯罪暴力活动有所减少。

38. 在公共安全情况不佳和法治机构薄弱的情况下，警察与武装团伙“遭遇”时发生法外处决的指控仍有发生。虽然政府不愿意承认法外处决是其安全部队成员所为，但人权高专办记录了2008年和2009年发生的近30起警察法外处决的可信指控。有些观察员将最近的处决归结于政府新安全政策下更加积极的维持治安活动，但没有任何证据表明这是特别安全计划的直接后果。在许多情况下，警察对受害者家庭的投诉不予登记，也不进行调查。迄今为止，还没有一个人因法外处决指控而承担刑事责任。人权高专办敦促政府建立具有充分独立性的调查机构调查这些严重指控。

39. 对警察、检察官和法官工作的政治干预仍然十分普遍。人权高专办记录了地方和国家一级政党对当局施加压力要求释放有政治关系的嫌犯否则便阻碍刑事诉讼的众多情况。政府继续撤消它认为“具有政治动机”的刑事案件，包括谋杀等严重犯罪案件。在最近这些行动之前，2008 年还发生了撤消几百起刑事案件的事件，引起了公民社会和国际社会的广泛批评。人权高专办继续与刑事司法系统的伙伴密切合作，并呼吁政治行为者尊重所有刑事诉讼的正当性和加强法治。

## B. 歧视与经济、社会和文化权利享受

40. 长期的歧视和社会排斥在尼泊尔已属根深蒂固。经济、社会和文化权利享受存在巨大差距本是引发武装冲突的因素之一，缩小这些差距对战后的成功过渡十分关键。基于性别、种性、阶级、族裔、残疾和地域的歧视，仍然是有效行使经济、社会和文化权利的主要障碍之一。

### 1. 歧视

41. 边缘化和贫穷群体，如 Haliyas(耕地的债役劳工)，在 2008 年 9 月政府作出宣布后已被正式解除债役，但仍生活在十分贫困的条件下。他们在获得食物，卫生、教育和公平就业方面困难重重。在 Tarai 地区中西部，Kamalari(抵押劳工)的做法十分普遍，即贫穷的 Tharu 家庭 8-14 岁女孩被送到富裕或特权家庭劳动数年，很容易遭受严重剥削，包括性剥削。尽管最高法院 2006 年 9 月 10 日作出判决，命令切实执行禁止剥削儿童的现行法律，但这种做法仍在继续。人权高专办继续在地区和中央一级开展该问题的宣传活动，包括与其他联合国机构共同努力禁止这一做法，目前正在 Baitadi 县和 Dadeldhura 县实施反对种性歧视的项目。

42. 土著人民人权和基本自由情况特别报告员 2008 年 12 月访问了尼泊尔。所讨论的问题之一，是对适当执行国际劳工组织《关于独立国家土著和部落民族的第 169 号公约》(第 169 号公约)的普遍关切。尼泊尔的一些团体援引第 169 号公约，以此为依据夺取商业和发展项目的控制权，使国际非政府组织和援助方的方案活动受到影响。发展机构与土著团体代表几次会晤，说明情况，并在人权高专办的投入和支持下，最近发表了关于第 169 号公约和国际社会做法的新政策。为了澄清如何在尼泊尔适当执行第 169 号《公约》，政府于 2008 年 9 月中旬成立工作组以制订行动计划，行动计划草案已于 2009 年 10 月 28 日提交内阁。

43. 代表受歧视群体包括贱民、残疾人和宗教及性别少数群体的各公民社会组织，编写了一份联合报告提交德班审查会议。一些组织在与政府的会谈中继续呼吁解决这些问题。

### 2. 健康权

44. 政府继续在确保健康权方面取得进展，包括 2009 年后向所有尼泊尔妇女提供免费孕产妇保健和子宫脱垂的治疗。2009 年 4 月中旬至 10 月中旬中西部和远

西部山区爆发霍乱，据报夺去了 367 人的生命。虽然贱民只占受影响地区人口的 15%，但却占死亡者的 39%。

### 3. 食物权

45. 切实享受食物权在整个国家仍是一个严重问题。自然灾害，包括旱灾、泥石流和水灾，使 2008 年和 2009 年当地粮食产量大幅下降，造成一些丘陵地区和山区粮食严重短缺。边远山区缺少基础设施，政治人物还经常发动大罢工，使粮食分配问题更加复杂，当地人口经常挨饿。根据联合国粮食计划署的统计，全国约有 370 万人存在粮食不安全问题。<sup>3</sup> 受影响的人采取严重和不可持续的应对办法，包括隔顿吃饭，不让孩子上学和出售财产。

46. 虽然粮食不安全在全国仍在持续，但某些群体比另一些群体更受影响。其中包括边缘化和弱势群体，如贱民、土著人、前债役工、残疾人和艾滋病患者或感染者。在 2009/10 财政年度的预算中，政府宣布了解决 23 个受影响山区县粮食短缺问题的特别方案，但预算批准延至 2009 年 11 月底意味着许多这类社区可能继续面临粮食严重短缺问题。

### 4. 诉诸司法的机会

47. 边缘化群体成员因遭受歧视，在诉诸司法方面继续面临各种障碍。主要困难是，受害者及其家属向警察正式投诉时遇到困难。警察往往鼓励甚至胁迫原告在法庭外达成和解，即便属于严重犯罪案件也是如此。警察在这些非正式解决活动中往往扮演了主要角色，结果是常常偏向较富裕和有影响的人。即使受害人成功地提出正式申诉，社区领导人或政党多半以社区和谐为由要求他们撤诉。

48. 对妇女施加暴力的报告不断增加，其中因嫁妆不足受屈死亡和虐待被控施行巫术者的案件激增。在许多社区，因立法不够和警力不足，对家庭暴力和性暴力的司法处理极为困难。为解决对妇女的最严重形式的暴力之一，人权高专办和总理办公厅及部长理事会联合发表了简短的电视讲话，要求解决对被控施行巫术者的暴力问题。

49. 新的《家庭暴力法》取消了以前投诉强奸案的 35 天时限，但落实跟不上。为应对越来越多的暴力侵害妇女案件，人权高专办和总理办公厅及部长理事会 2009 年 7 月对东部地区五个最受影响的县进行了联合实地考察。在访问并表示关切后，总理宣布从 11 月 25 日开始进行为期一年的消除对妇女的暴力运动。人权高专办欢迎这一积极措施，同时也指出挑战仍然严峻。

<sup>3</sup> 世界粮食规划署尼泊尔办事处，《尼泊尔粮食安全通讯》，第 25 期，2009 年 7 月至 10 月。

## C. 宪法起草进程

50. 制宪会议起草新宪法的进展缓慢，而新宪法是《全面和平协议》的主要支柱之一。尽管一再拖延，但 2009 年制宪会议的活动还是有所增加，各专题委员会也积极磋商概念文件和文本草案。然而，最近各专题委员会的时间表经过第八次修订，以便完成各自的概念文件和文本草案。在 10 个起草委员会中，有 8 个已完成概念文件和文本草案。不遵守这一时限极有可能造成宪政僵局，因为在正常情况下延长制宪会议任期(在紧急状态情况下宪法允许延长六个月)，需要对临时宪法进行修正，而若缺少政治共识则是不可能的。此外，不遵守时限还可能影响公众对制宪会议和各政党的信心。尚待完成其文件的委员会包括负责联邦结构下权力和资源分配等困难议题的委员会。

51. 制宪会议于 2009 年 2 月和 3 月在尼泊尔所有县举行了第一轮公共磋商。然而，制宪会议时间表的一再修正减少了第一稿公共磋商可利用的时间(从 12 周减至 4 周)。时间减少使人们对公共磋商的质量产生怀疑，而这对于确保全民参与制宪至关重要。

52. 人权高专办注意到基本权利与指导原则委员会和少数群体权利委员会努力加强宪法对尼泊尔所有人权的保护。各委员会提交的文本草案包括一些加强人权保护的条款，如：更全面的反歧视条款；更全面的经济、社会和文化权利规定；一些集体权利，包括少数群体和边缘化群体的权利；关于犯罪受害者赔偿权的附加保证等。

53. 新宪法的起草工作正在进行，宪法的基本内容继续在制宪会议上辩论和讨论。关键是制宪会议确保司法机构的独立性，特别是最近一项提案提出将确定法律是否合宪的权力从最高法院转移到一个议会委员会。临时宪法中需要在新宪法中解决的缺陷包括：对非公民的权利不够尊重；正当法律程序权得不到保障；自由和安全权的范围有限；处理国际犯罪的追溯刑法规定没有例外；关于对权利作出更多减损和限制不符合《公民权利和政治权利国际公约》；缺少对人权受到侵害者的有效补救和赔偿机制；保证经济、社会和文化权利与公民和政治权利具有同等地位的规定缺少可实施性。

## D. 国家促进和保护人权的能力

54. 具体负责促进和保护人权的主要国家机构——国家人权委员会、国家妇女委员会和国家贱民委员会——在履行各自职责中都面临各种挑战。尽管它们原则上都有很大余地参与维护人权，但事实上需要克服各种严重困难，如缺少资源，法律基础不够，政府不予合作，有时还有政治干预。

### 1. 国家人权委员会

55. 国家人权委员会是尼泊尔促进和保护人权的主要宪法机构，去年是其履行职责最为困难的一年。虽然委员会 2007 年晋升为宪法机构，但新的组织法尚待

通过。2009 年 10 月提交议会立法院的草案受到了国家人权委员会本身、公民社会和国际社会的批评，被认为不符合《巴黎原则》。人权高专办有着与委员会同样的关切，也认为草案削弱了委员会的重要权限，而且删除了委员会独立性和自主权的关键提法。

56. 政府不执行国家人权委员会的建议是委员会面对的主要挑战之一。根据委员会自 2000 年成立以来的记录，委员会的建议只有 11% 被政府机构充分采纳，40% 以上没有得到政府的任何回应。委员会对其建议得不到执行屡表关切。2009 年 2 月，主席威胁说如果政府继续无视委员会的建议，他将辞职。

57. 国家人权委员会有待于与其他人权机构建立充分有效的合作，还有待于制订协调战略就人权问题与公民社会和其他国家机构进行充分协商。在 2009 年 6 月致总理的备忘录中，委员会称它对尼泊尔促进和保护人权拥有专有管辖权，事实上对公民社会和其他人权行为者包括人权高成本的参与提出了质疑。现有的协调机制主要接受公民社会或国际社会的指导，委员会的参与很少。如果委员会在地方一级更加积极与其他人权行为者进行联系，那么国家一级没有指导准则已经限制了这些联系的发展。

58. 2009 年 2 月，人权高专办与委员会商定了一套未来合作领域的指南。指南的主要目的是加强委员会在监督和调查侵权行为方面的作用；人权高专办据此可以向委员会转送新案件，并在案件的调查中给予积极合作和支持。虽然新指南有助于两个机构之间加强合作，联合开展监督活动，但委员会目前是否有能力处理这么多案件，特别是在动荡的 Tarai 地区这样做，令人关切。委员会尚未对人权高专办转交的 75% 的案件进行调查，包括法外处决和酷刑案件。委员会的能力需要进一步加强，以便能够有效地履行职责，这将是 2009 年 7 月商定的将由人权高专办和开发计划署联合执行的 200 万美元能力建设项目的的主要内容。

## 2. 国家贱民委员会和国家妇女委员会

59. 政府向国家贱民委员会和国家妇女委员会提供的资金不足以保证它们履行促进和保护贱民和妇女权利的任务。由于缺少组织规约，国家贱民委员会在成立上具有特别缺陷，目前只是依据政府的行政令在运作。虽然 2009 年 4 月向政府提交了法案，建议在新宪法颁布时给予两个机构以宪法地位，但是之后没有任何进展。

60. 国家妇女委员会面临着直接的政治干预，内阁于 2009 年 10 月 7 日作出决定，解除了任期还有两年才结束的主席和所有五名委员的职务。最高法院后来发布了“暂缓令”：在法院作出判决之前可不执行政府的决定。然而，这一举动被视为对国家机构独立性的直接政治干预，参照以下情况更觉得如此：政府 2009 年 6 月决定不再延长国家妇女委员会委员的任期，撤消了国家土地改革专员，上述国家人权委员会法案存在缺陷等。2009 年，人权高专办尼泊尔办事处试图发展与两个机构的积极工作关系，着重于核心能力建设活动，方便它们与基层建立联系。国家妇女委员会 2009 年 12 月在雅加达参加了亚太地区七个类似妇女委员

会的专门区域磋商。国家贱民委员前任委员任期在 2009 年 6 月结束后，阻碍了该委员会的工作。迄今仅任命了新的主席。

### 3. 民间团体和人权维护者

61. 虽然民间团体和人权维护者面临的风险在《全民和平协议》签署以后有所减少，但国家无力提供足够的公共安全，Tarai 地区武装团体泛滥和犯罪活动增加，使许多人权维护者自顾不暇。政治和社区抗议者也常对人权维护者的行动自由施加限制，不允许他们进入发生侵权活动的地点。民间团体有时被认为在保护犯罪者，所以面对当地社区的直接威胁。对被拘留者权利表示关切的人权维护者同时受到警察和社区成员的重大威胁和恐吓。

62. 新闻工作者在报道武装团体和政党活动时经常遭到后者的威胁，Janakpur 的一位女广播记者 2009 年 1 月被杀害。女性人权维护者和性少数人权维护者在尼泊尔冒着特别的风险。女性人权维护者在维护女性人权时面临社区和家庭的威胁，因为她们的的工作被视为对现有社会秩序的挑战。

63. Tarai 地区南部县的政党和武装团体是威胁人权维护者的主要行为者。保护和状况脆弱，同时国家和非国家行为者侵犯人权维护者和记者人权的行为不受惩罚，再加上有时国家行为者与侵权者直接相互勾结。

64. 人权高专办着重通过有针对性的能力建设活动和向当地人权维护者提供各种手段，来加强现有民间团体网络。在国家一级，欧洲联盟人权维护者问题工作组协助欧盟驻尼泊尔特派团、人权高专办和其他国家和国际利益攸关者合作，制定地方人权保护问题的行动和宣传建议，人权高专办支持欧盟工作组 2009 年 5 月对东部三个县进行了实地访问。为受到威胁的人权维护者提供安全住处机制还有许多工作需要做，尽管主要捐助方已承诺提供资金，支持制定全面框架，而主要民间团体则无法提出该问题的联合建议。

65. 高级专员 2009 年 3 月访问尼泊尔之后说，该国政府应采取具体步骤确保人权维护者包括新闻工作者的人身安全，因为他们站在维护人权的第一线。这方面缺乏显著进展亟须引起政府的注意。

## 五. 挑战与机遇

66. 政府继续对外保证它将致力于履行人权义务，包括《全面和平协议》中的承诺。人权高专办欢迎政府重申它对人權的承诺。

67. 同时，人权高专办指出，尽管政府在过去四年多次作出人权承诺，但只采取了很少的措施执行人权高专办、国家人权委员会和各条约机构(包括单个案件的建议)以及特别程序任务负责人提出的建议。

68. 过去三年，人权高专办向人权理事会连续提交的报告包括以下方面的建议：有罪不罚与过渡期司法机制；社会包容；国家机构和人权维护者；公民自

由，包括言论和结社自由；法律、秩序和保安部队改革；就冲突期间和之后的侵犯人权行为，以及为政治目的使用暴力问题向各政党特别是尼共(毛派)提出的建议。

69. 虽然政府采取了一些措施加强公共安全，但保安部队改革工作进展甚微，事实上政府没有采取重要措施解决有罪不罚问题。此外，政府不采取措施加强国家人权机构和保护人权维护者，继续对国家和地方一级的人权保护造成不利影响。

70. 尼泊尔在人权保护方面达到令人满意的程度，为长期和平奠定牢固的基础，还任重道远。政府和所有有关伙伴需要提出达到这一实施程度必须采取的步骤，包括在国家人权行动计划框架内采取的步骤。提出这些步骤将有助于澄清需要额外支持的领域。人权高专办准备在这一进程中向政府提供协助。

## 六. 结论

71. 尼泊尔在过去三年达到了几项重要的里程碑，包括签署《全面和平协议》，宣布成立共和国，举行制宪会议选举。各政党跨越党派界线进行对话，在一些重要问题上表现出灵活性。虽然本报告所述人权状况远非令人满意，但尼泊尔具备履行其人权承诺和完成和平进程所必要的一切条件。

72. 近几年建立的国家人权机构如果拥有足够的支持，可在保护和促进尼泊尔人权方面取得长足进步。参与人权工作的许多民间团体和人权维护者尽管面临众多挑战和危险，但在全国各地积极开展活动。协调努力进一步增强国家机构特别是国家人权委员会的能力，对加强其工作的影响力至关重要。委员会 2009 年 7 月同意实施第二阶段开发计划署和人权高专办的全面能力建设项目，这是加强人权机构能力的几项重大活动之一，对该国的未来十分重要。尼泊尔将继续受益于国际和国家机构联合支持营造人权维护者更安全环境的工作。

73. 主要的国家行为者今天都清楚地了解成功和公正的过渡期司法进程必须达到的标准。高级专员在 2009 年 3 月结束访问尼泊尔时提出的建议现在仍然有效：受害者家属的要求不仅仅是愿望，应该得到法律的支持。在寻求正义的要求得到满足，过去和现在的侵权行为被问责之后，一个真正新的尼泊尔才会诞生，和平进程才不会受到损害。2009 年 7 月在联合国尼泊尔和平基金下发起的“以正义求取和平”项目以后，人权高专办与政府和公民社会密切合作，努力支持该国建立能够尊重冲突受害者及其家属要求的过渡期司法机制。

74. 为解决长期歧视及经济、社会和文化权利缺失的问题，人权高专办与政府、联合国国家工作队和发展伙伴合作，推动以权利为中心的办法。在人权机制包括条约机构和特别程序的协助下，它能够向当局提供具体援助，协助政府履行其人权义务。

75. 因此，政府拥有几个重要的支持来源来实现和平进程，也拥有独特的机会为了尼泊尔人的利益推动这一进程。

## 七. 建议

76. 承认尼泊尔在采取步骤建立《全面和平协议》所述过渡期司法机制方面取得了进展，人权高专办敦促政府采取具体措施，履行一再作出的承诺，结束有罪不罚，包括按照国际标准执行过渡期司法机制，调查人权高专办报告载述的 Maharajgunj 军营和 Bardiya 县的失踪案件，并对尼共(毛派)成员及国家安全部队的侵权行为提出起诉。

77. 尼泊尔军队在 Maina Sunuwar 案件中不执行按最高法院指令行事的 Kavre 县法院的判决，注意到尼泊尔军队的这一立场，人权高专办要求政府确保军队执行法院的命令。

78. 同样，人权高专办也要求尼共(毛派)充分配合警方的调查和执行法院对其成员所犯罪行的判决。

79. 安全机构的全面改革可加强人权的保护。建立独立的特别机构对尼泊尔警察和武装警察部队成员严重侵权行为进行调查，包括对法外处决案件进行调查，是重要的第一步。

80. 议会立法院应该按照《巴黎原则》通过国家人权委员会组织法。政府应该认真考虑国家人权委员会的所有建议，或执行这些建议或为不执行提供充分的理由。国家贱民委员会和国家妇女委员会也应该加强它们各自的职责。

81. 制宪会议需要完成的任务艰巨而重要，应该及时完成这些任务。它应确保宪法对人权和基本权利的保护完全符合国际人权标准。

82. 政府努力解决长期歧视问题。它应该采取进一步的立法和实际措施，包括最近批准《残疾人权利公约》，值得欢迎。包括执行近期制定的消除对妇女歧视的国家行动计划。

83. 人权高专办在以前的报告中鼓励政府建立有效机制保护人权维护者。

84. 人权高专办准备继续向尼泊尔政府和人民提供一切必要的支持和技术援助，协助他们实现享受所有人权的愿望。