

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General
16 February 2011
Russian
Original: English

Совет по правам человека**Шестнадцатая сессия**

Пункты 2 и 10 повестки дня

Ежегодный доклад Верховного комиссара**Организации Объединенных Наций по****правам человека и доклады Управления****Верховного комиссара и Генерального секретаря****Техническая помощь и создание потенциала****Доклад Верховного комиссара Организации
Объединенных Наций по правам человека о
положении в области прав человека и деятельности
ее Управления, включая техническое сотрудничество,
в Непале****Резюме*

Настоящий доклад является пятым в серии представленных Верховным комиссаром Организации Объединенных Наций по правам человека Совету по правам человека докладов о положении в области прав человека и деятельности ее Управления в Непале. В нем нашли отражение позитивные сдвиги, происшедшие за период после представления предыдущего доклада (A/HRC/13/53), включая практические меры, призванные положить конец безнаказанности, например, в связи с актами дискриминации. Однако по некоторым направлениям мирный процесс пробуксовывает по причине растянувшегося во времени политического тупика, в том числе в сфере формирования механизмов правосудия переходного периода, без которых невозможен прогресс в пресечении фактической безнаказанности за серьезные нарушения и акты попрания прав человека, а также завершение работы над новой конституцией. Наблюдаются определенные подвижки по части принятия мер, необходимых для формирования основанного на широком участии общества; вместе с тем повсеместно сохраняются неравенство и дискриминация, которые являются первопричинами конфликта. При наличии политической готовности к реализации практически осуществимых целенаправленных политических стратегий и мер в сфере прав человека мирный процесс в Непале может быть продолжен, а сложившаяся культура безнаказанности может быть преодолена.

* Представлено с опозданием.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–2	3
II. Права человека и политическая обстановка	3–5	3
III. Отделение Управления Верховного комиссара ООН по правам человека в Непале.....	6–9	4
IV. Беснаказанность и правосудие переходного периода.....	10–40	5
A. Общая картина	10	5
B. Организационные и структурные трудности	11–25	6
C. Юридические трудности	26–35	9
D. Обнадеживающие тенденции.....	36–40	12
V. Борьба против дискриминации.....	41–67	13
A. Общая картина	41–43	13
B. Организационные и структурные трудности	44–53	14
C. Юридические трудности	54–58	17
D. Обнадеживающие тенденции.....	59–67	19
VI. Выводы.....	68–70	21
VII. Рекомендации	71–79	21

I. Введение

1. Истекший год, в течение которого политическая ситуация так и не сдвинулась с мертвой точки, продемонстрировал сохраняющуюся хрупкость мирного процесса в Непале. Большим препятствием стала неспособность Учредительного собрания завершить работу над новой конституцией в установленный для этого срок – к маю 2010 года. Поэтому полномочия Собрания были продлены еще на год, до мая 2011 года. Тупиковое положение затянулось, а это означало, что через шесть с лишним месяцев после того, как премьер-министр Мадхав Кумар Непал согласился уйти со своего поста, парламенту все еще не удалось согласовать кандидатуру нового премьер-министра, причем на момент представления настоящего доклада решение так и не было найдено, а парламент до сих пор не принял многие важные законы.

2. Это прямо сказывается на положении в области прав человека, и особенно на продвижении в деле разрешения двух стоящих перед Непалом ключевых застаревших трудных проблем в области прав человека – безнаказанности и дискриминации. В настоящем докладе будут рассмотрены организационные, структурные и юридические трудности, встречающиеся на обоих направлениях. Освещены в докладе и более обнадеживающие явления. В разных его разделах содержится краткая информация о деятельности отделения Управления Верховного комиссара ООН по правам человека в Непале (отделение УВКПЧ в Непале) на направлении поощрения и защиты прав человека.

II. Права человека и политическая обстановка

3. Истекший год характеризовался продолжавшейся политической неопределенностью и затяжным застоєм в отношениях между основными партиями, что стало причиной сохранявшейся напряженности и отдельных вспышек насилия. Наиболее важными событиями стали организованные Объединенной коммунистической партией Непала (маоистской) (ОКПН-М) в мае 2010 года по всей стране протесты и шестидневный бандх¹. Задача протестующих состояла в том, чтобы потребовать отставки премьер-министра и призвать к созданию правительства национального единства. По времени протесты были спланированы так, чтобы оказать давление на правительство: приближались крайние сроки принятия новой конституции, что влекло за собой вероятность утери Учредительным собранием своего мандата. Первые дни протестов прошли относительно спокойно, но по мере продолжения бандха случаи насилия участились, а недовольство его последствиями нарастало, что спровоцировало крупные встречные демонстрации, некоторые из которых завершились яростными стычками между противостоявшими друг другу демонстрантами, а также с полицией. ОКПН-М призвала к прекращению протестов, не добившись непосредственных результатов; однако в следующем месяце премьер-министр подал президенту прошение об отставке. С тех пор было предпринято 17 неудачных попыток избрать нового премьер-министра, и недавно принятое Верховным судом решение должно облегчить этот процесс и, следует надеяться, поможет найти выход из политического тупика.

¹ Бандх – это принудительное закрытие всех предприятий, школ, прекращение транспортных перевозок и т.п.

4. Поскольку завершить работу над новой конституцией не удалось, в последний момент была заключена политическая сделка о продлении мандата Учредительного собрания, а также крайнего срока составления проекта новой конституции на один год, до мая 2011 года. Хотя не так давно была сформирована целевая группа высокого политического уровня с целью урегулирования спорных вопросов, к настоящему моменту сколь-либо заметного продвижения добиться не удалось. Тупиковое политическое положение ставит дополнительные препятствия на пути продвижения страны в вопросах прав человека, от которого напрямую зависит мирный процесс: законопроекты о формировании механизмов правосудия переходного периода, которые были внесены в парламент еще в начале 2010 года, зависли, а проекты законов о борьбе с дискриминацией и новых уголовного и уголовно-процессуального кодексов, хотя и были вынесены на обсуждение общественности, по-прежнему остаются незавершенными. Вместе с тем удалось добиться и некоторых позитивных перемен, в частности учреждения секретариата Специального комитета и принятия конкретных инструкций, касающихся комбатантов маоистской армии.

5. Мощное воздействие на общую обстановку в сфере безопасности продолжают оказывать вооруженные преступные группировки, оперирующие главным образом в южных областях – тераях. Нередки случаи нападения и похищения (зачастую с требованием выкупа), жертвами которых становятся представители деловых кругов, местных органов управления, политических партий и рядовые граждане. Ответные меры, принимаемые силами безопасности, также вызывают немалое беспокойство: в частности, поступают многочисленные сигналы о предположительно незаконных арестах и внесудебных казнях членов таких группировок, хотя Непал с давних пор твердо выступает против смертной казни. Правительство страны подчеркивает важное значение введенного им кодекса поведения персонала сил безопасности, а также принимаемые им усилия по выправлению положения путем переговоров с вооруженными группировками и рутинной деятельности правоохранительных органов. Однако сохраняющаяся неопределенность по поводу будущей конституции, особенно в части федеративного устройства, по всей видимости, будет причиной сохранения в 2011 году напряженности по всему Непалу, в особенности в округах, где между различными этническими и этнополитическими группами ведутся ожесточенные споры о возможном федеративном устройстве.

III. Отделение Управления Верховного комиссара ООН по правам человека в Непале

6. Отделение УВКПЧ в Непале было учреждено в 2005 году. В июне 2010 года его нынешний мандат был продлен еще на один год. Помимо официального мандата, зафиксированного в соглашении между Верховным комиссаром и правительством Непала, отделение УВКПЧ в Непале в силу Всеобъемлющего мирного соглашения уполномочено следить за соблюдением прописанных в нем положений о правах человека.

7. В отчетный период отделение УВКПЧ в Непале продолжало отслеживать положение с правами человека в стране, для чего в различные уголки страны регулярно направлялись наблюдательные группы. Так, например, во время майских протестов маоистов оно направило в различные районы страны 21 группу для мониторинга событий. Кроме того, отделение продолжало дополнительно фокусировать внимание на создании национальной системы защиты с акцентом на наращивании потенциала национальных правозащитных институтов

и гражданского общества. На этом направлении отделение УВКПЧ в Непале завершает работу над пакетом материалов для правозащитников и продолжает тесно сотрудничать с Национальной комиссией по правам человека, Национальной комиссией по делам женщин и Национальной комиссией по делам далитов.

8. В сентябре 2010 года отделение УВКПЧ в Непале обнародовало резюме вызывающих озабоченность вопросов под названием "Расследование утверждений о внесудебных убийствах в тераях". В этом докладе документально зафиксировано 39 инцидентов, которые в период с января 2008 по июнь 2010 года привели к гибели 57 человек; в каждом случае имеются достоверные сообщения о незаконном применении силы органами безопасности². Кроме того, отделение УВКПЧ в Непале постоянно привлекало внимание к резонансным случаям нарушения и попрания прав человека, которые имели место как в ходе, так и после конфликта и которые наглядно свидетельствуют о том, что такие преступления остаются безнаказанными. За отчетный период продвижение на этом направлении было незначительным, но все же имеется один обнадеживающий случай, когда в результате настойчивых усилий Национальной комиссии по правам человека и отделения УВКПЧ в Непале была проведена успешная эксгумация, хотя пока нет ясности относительно того, завершится ли это успешным привлечением виновных к ответственности.

9. Отделение УВКПЧ в Непале продолжало взаимодействовать с правительством страны и оказывать ему помощь в интересах оптимизации содержания ряда законопроектов, находящихся на рассмотрении парламента. В настоящее время оно проводит консультации с организациями гражданского общества в целях выработки рекомендаций по вопросу о том, как три законопроекта, касающиеся будущей системы уголовного правосудия Непала, скажутся на правах человека. Кроме того, отделение УВКПЧ в Непале участвовало в осуществлении проектов по линии Фонда мира Организации Объединенных Наций для Непала, включая проект по поддержке будущих механизмов правосудия переходного периода, проект, заостряющий внимание на выплате возмещения жертвам преступлений, связанных с конфликтом, и проект по мониторингу соблюдения партией ОКПН-М требований резолюции 1612 (2005) Совета Безопасности о надлежавшей демобилизации детей-солдат, привлекавшихся в прошлом в маоистскую армию.

IV. Безнаказанность и правосудие переходного периода

A Общая картина

10. По условиям Всеобъемлющего мирного соглашения 2006 года стороны обязались учредить механизмы правосудия переходного периода, призванные заняться преступлениями и нарушениями прав человека, совершенными в ходе вооруженного конфликта, поддерживать верховенство права и гарантировать условия, не способствующие безнаказанности. Тем не менее за четыре года так и не было ни одного случая успешного судебного преследования в гражданских судах виновных в преступлениях, связанных с конфликтом, несмотря на наличие

² Недавно отделение УВКПЧ в Непале получило от правительства Непала подробные замечания к резюме вызывающих озабоченность вопросов и по многим конкретным случаям, которые в нем освещаются, и с интересом ожидает продолжения диалога с властями по поднятым в нем вопросам и вынесенным рекомендациям.

длинного перечня документально подтвержденных сигналов о нарушениях и жестокостях, совершенных сторонами в вооруженном конфликте. Кроме того, безнаказанность по-прежнему царит и в отношении нарушений прав человека, совершенных после окончания вооруженного конфликта.

В. Организационные и структурные трудности

1. Политические факторы

11. В период после окончания конфликта сменявшие друг друга правительства и ключевые политические фигуры неоднократно принимали публичные обязательства положить конец безнаказанности и укрепить правопорядок. На деле принципы подотчетности и правосудия были подчинены политическим задачам.

12. Вопреки заявлениям правительства о том, что ряд военнослужащих и сотрудников полиции были подвергнуты административным и иным санкциям за нарушение законов, соответственно, об армии и полиции³, не было принято адекватных мер для привлечения к ответственности лиц, в отношении которых имеются убедительные свидетельства в совершении ими актов нарушения и попрания прав человека и норм международного гуманитарного права. Кое-кто из таких лиц был даже повышен в должности, а некоторые направлены в миротворческие миссии Организации Объединенных Наций или за рубеж на учебу. В октябре 2010 года правительство продлило срок службы армейского офицера, который, как утверждают, несет ответственность за пытки и насильственные исчезновения, имевшие место в казарме Махараджгуджа в 2003 и 2004 годах. Кроме того, один из основных подозреваемых в совершении подобных деяний в округе Бардия был с повышением назначен на один из ключевых постов в армии. До настоящего момента правительством не было принято мер по отмене таких решений или по отстранению причастных государственных служащих от должности на время ведения эффективного следствия.

13. Непальская армия неоднократно отказывалась полностью сотрудничать с полицейским следствием и выполнять приказы судебных инстанций, включая Верховный суд. Об этом наглядно свидетельствует дело о применении пыток и убийстве четырьмя офицерами непальской армии 15-летней Майны Сунувар в 2004 году. Правительство сообщает о том, что приговор военного трибунала с развернутой мотивировкой был направлен в Верховный суд. Однако армия не только не выполнила постановление окружного суда от сентября 2009 года о временном отстранении от должности одного из обвиняемых; указанный офицер к тому же был направлен в Миссию Организации Объединенных Наций в Центральноафриканской Республике и Чаде. Хотя в декабре 2009 года он был отозван в Непал, непальская армия отказалась передать его в руки полиции, несмотря на наличие ордера на арест. Помимо этого непальская армия не проявила готовности сотрудничать с полицейским следствием по имевшему место в марте 2010 году инциденту, когда военнослужащие без нужды незаконно применили силу в национальном парке Бардия, в результате чего были убиты две женщины и ребенок.

³ В своих замечаниях к настоящему докладу правительство Непала сообщило, что 169 военнослужащих, включая офицеров, были подвергнуты наказанию за нарушения прав человека и что в настоящее время ведется следствие по 100 с лишним делам. Отделение УВКПЧ в Непале пытается выяснить дополнительные подробности по этим делам.

14. Не был проявлен дух сотрудничества и со стороны партии ОКПН-М и родственных ей организаций в связи с проведением полицией расследований по относящимся к периоду конфликта или после конфликта делам, в которых замешаны партийные функционеры. В сентябре 2010 года, вместо того чтобы сотрудничать с полицией в расследовании убийства в 2007 году одного бизнесмена, ОКПН-М приняла решение просто временно отстранить от должности одного из членов ее центрального комитета. Не было от партии помощи полиции и в расследовании убийства в 2007 году журналиста Бирендры Шаха, несмотря на сигналы о том, что основные обвиняемые активно участвовали в деятельности организаций, родственников партии. Более того, в связи с делом об убийстве во время конфликта гражданского лица – Арджуна Ламы – есть сведения, что депутат Учредительного собрания от ОКПН-М, который является одним из основных обвиняемых, угрожал адвокатам и правозащитникам, занимавшимся этим делом.

2. Проволочки в процессе формирования правосудия переходного периода

15. Одним из ключевых препятствий на пути к утверждению верховенства права в Непале и аргументов в оправдание бездействия в расследовании преступлений, связанных с конфликтом, является распространенное среди многих политических деятелей убеждение в том, что инстанциями, которым предстоит на законных основаниях заняться делами о преступлениях, относящихся к конфликту, должны стать механизмы правосудия переходного периода, создание которых предусмотрено Всеобъемлющим мирным соглашением, что до их создания не должны возбуждаться уголовные дела против лиц, которые, как предполагается, совершили нарушения и акты попрания прав человека и норм гуманитарного права, и что не следует препятствовать принятию решений об их повышении по службе или иных мерах поощрения. Однако фактом принятия обязательства о формировании механизмов правосудия переходного периода нельзя оправдывать воздержание от расследования и уголовного преследования по соответствующим делам в соответствии с законом. Верховный суд подтвердил этот принцип в ряде решений о необходимости незамедлительного расследования и уголовного преследования по делам о серьезных нарушениях прав человека, совершенных в ходе конфликта, включая насильственные исчезновения и внесудебные казни.

16. В начале 2010 года, после основательных консультаций с заинтересованными сторонами, в парламент были внесены законопроекты об учреждении соответствующих механизмов – комиссии по установлению истины и примирению и комиссии по расследованию случаев исчезновений, но они зависли в комитете по законодательству, на рассмотрении которого находится более 80 предложенных поправок. Более того, в их нынешней редакции законопроекты не предусматривают создания механизмов, наделенных обвинительными полномочиями, или неопосредствованной передачи в структуры уголовного правосудия тех дел, где есть признаки преступлений, подпадающих под действие национального или международного права, а их компетенция ограничивается передачей таких вопросов на рассмотрение генерального прокурора. На деле система уголовного правосудия парализована в ожидании учреждения механизмов правосудия переходного периода, которые, возможно, вовсе и не будут наделены полномочиями для принятия надлежащих мер в связи с преступлениями, относящимися к конфликту, если законопроекты будут приняты в их нынешней редакции.

3. Ослабление институтов, обеспечивающих верховенство права

17. Разгул безнаказанности негативно сказывается на системе уголовного правосудия и на отправлении правосудия. При всей позитивной роли, которую выполняет Верховный суд, принимая важные решения по делам о правах человека, непривлечение к ответственности лиц, виновных в серьезных преступлениях, подрывает в обществе веру в способность правоприменительных органов обеспечивать выполнение закона по справедливости и без политической ангажированности. С другой стороны, непривлечение к ответственности лишает страха тех, кто участвует в преступной деятельности и прибегает к насилию.

18. В отчетный период непальская полиция по-прежнему проявляла нежелание проводить уголовное расследование по делам, к которым, предположительно, причастны военнослужащие армии, персонал вооруженных полицейских сил, маоистской армии или сами полицейские. Сотрудники полиции, неизменно ссылаясь на необходимость принятия политических решений на высшем уровне, отказываются проводить расследование, несмотря на наличие для этого четко прописанных правовых процедур. Аналогичную картину можно наблюдать и среди государственных обвинителей: будучи ответственными за консультирование полицейских в связи с расследованиями и за направление дел в суды, они зачастую воздерживаются от надлежащего использования обкатанных процедур для надлежащего проведения расследований.

4. Прекращение уголовных дел, освобождение от отбывания наказания и помилование

19. Дополнительной иллюстрацией того, что принципами подотчетности и справедливости все чаще пренебрегают в угоду политическим задачам, являются наблюдающиеся в последние годы многочисленные случаи прекращения уголовных дел правительством под давлением со стороны различных политических партий и этнических групп.

20. Начало такой практике было положено в 2008 году; первоначально аргументация состояла в том, что прекращение "политически мотивированных" дел требуется для заключения Всеобъемлющего мирного соглашения. Однако с тех пор ту же аргументацию стали использовать применительно и к случаям, происшедшим после конфликта, причем различные политические партии, вооруженные группы, сообщества коренных жителей и этнические группы требуют прекращения уголовных дел против их сторонников. Сменявшие друг друга правительства, поддавшись давлению, соглашались на прекращение таких дел; это касалось и некоторых дел по обвинению в таких тяжких преступлениях, как убийства и изнасилования. Они выступали с инициативами об объявлении амнистии, ведя переговоры с вооруженными группами в таях. Такая практика продолжалась, несмотря на изданное Верховным судом в 2008 году временное распоряжение об отказе на время от прекращения уголовных дел.

21. Такая практика стимулирует политическое вмешательство в сферу верховенства права; она деморализует сотрудников полиции, прокуроров и судей, занимающихся такими делами, усиливает в обществе ощущение отсутствия безопасности по той причине, что лицам, подозреваемым в преступлениях, удастся избежать судебного преследования, и еще более подрывает в обществе доверие к правоохранительным органам и правительству. Беспокоит и то, что Учредительное собрание предложило включить в текст новой конституции положение, позволяющее президенту освобождать осужденных от отбытия наказания, без конкретной оговорки о неприменении помилования к лицам, совершившим серьезные нарушения прав человека. Правительство сообщает, что новый

проект уголовно-процессуального кодекса содержит ряд ограничений по части прекращения дел.

5. Отсутствие эффективного механизма надзора

22. В оправляющихся от конфликта странах перестройка органов национальной безопасности является важной ступенью на пути перехода к прочному миру и демократии и, соответственно, одним из важнейших элементов в деле формирования пользующихся доверием эффективных механизмов надзора. Однако существующие в настоящий момент в Непале механизмы и процедуры надзора мало чем угрожают безнаказанности.

23. В своем резюме вызывающих озабоченность вопросов о предполагаемых внесудебных казнях, совершенных силами безопасности (см. выше, пункт 8), отделение УВКПЧ в Непале озвучило вывод о том, что комиссии и специальные суды, учрежденные для расследования утверждений, по всей видимости, зачастую служат орудием для сокрытия таких инцидентов. Так, например, в июне 2009 года, после приведшего к гибели людей применения огнестрельного оружия полицейским в округе Дхануша, полиция, вместо того чтобы провести расследование по этому инциденту, следуя нормам уголовно-процессуального права, учредила специальный суд, который ограничился тем, что наложил на обвинявшегося полицейского штраф в порядке дисциплинарного воздействия.

24. Министерство внутренних дел, в свою очередь, регулярно учреждает следственные комиссии по важным делам, к которым причастны сотрудники полиции. Однако такие комиссии, как оказалось, страдают рядом пороков: их члены зачастую принадлежат к тем же полицейским формированиям, что и подследственные, что приводит к существенной коллизии интересов; работа таких комиссий носит нетранспарентный характер; круг их ведения и итоговые доклады, как правило, не становятся предметом гласности. Кроме того, в законе об армии присутствует посвященная военным трибуналам статья, которая фактически пресекает дальнейшие процессуальные действия по делам о нарушении прав человека. Так, например, армия неизменно занимала ту позицию, что решение военного трибунала по делу Майны Сунувар, который приговорил виновных офицеров к временному отстранению от должности, предусматривает достаточное наказание.

25. И наконец, немалым препятствием к пресечению безнаказанности является невыполнение правительством рекомендаций Национальной комиссии по правам человека. За десять лет с момента ее создания ее рекомендации были полностью выполнены государственными органами менее чем в девяти процентах случаев, причем вместо реального судебного преследования дело ограничилось лишь выплатой финансовой компенсации жертвам. Правительство сообщает, что в стремлении добиться более частого выполнения решений Национальной комиссии по правам человека им был учрежден механизм по принятию последующих мер.

С. Юридические трудности

1. Введение уголовных наказаний за международные преступления

26. Внутренняя правовая база для судебного преследования виновных в серьезных нарушениях и актах попрания прав человека по-прежнему является недостаточной. Серьезные случаи нарушения прав человека, такие, как пытки, насильственные исчезновения и преступления против человечности, которые

должны преследоваться в соответствии с международно-правовыми обязательствами государства, все еще не включены в число уголовных преступлений, как они определены в непальском законодательстве. Тем не менее, правительство в настоящее время ведет работу над всеобъемлющим уголовным кодексом, который будет содержать положения, относящиеся пытки, насильственные исчезновения и преступления против человечности к числу уголовных преступлений.

27. На направлении криминализации насильственных исчезновений наблюдались некоторые подвижки: в начале 2010 года в парламент был внесен законопроект о насильственных исчезновениях. Однако этот законопроект не полностью соответствует международным стандартам и еще не прошел через слушания в парламенте. Кроме того, действующее законодательство не предусматривает уголовных наказаний за акты пыток и жестокого обращения, несмотря на принятое Верховным судом в 2007 году постановление с требованием об этом. Правительство объявило о разработке нового законопроекта, предусматривающего криминализацию пыток, но такой документ еще не обнародован и не внесен в парламент, да и не был вынесен на обсуждение на этапе разработки.

28. Несмотря на многочисленные инициативы гражданского общества и принятую парламентом в 2006 году резолюцию, требующую от правительства присоединиться к Римскому статуту Международного уголовного суда, заявка о присоединении еще не направлена.

2. Учреждение механизмов правосудия переходного периода

29. Несмотря на требования конституции и прочие обязательства, механизмы правосудия переходного периода еще не созданы. Позитивным шагом стало внесение правительством в парламент в начале 2010 года законопроектов, предусматривающих учреждение двух комиссий, но далее продвижение застопорилось, и оба законопроекта зависли на этапе рассмотрения в комитете по законодательству.

30. До того как он был внесен в парламент, законопроект о комиссии по установлению истины и примирению был пересмотрен по итогам серии консультаций с общественностью, организованных Министерством мира и восстановления во взаимодействии с отделением УВКПЧ в Непале. В итоге в текст законопроекта были внесены заметные улучшения, но тем не менее необходимы дополнительные изменения для приведения его в соответствие с применимыми правозащитными нормами: в частности, в него необходимо включить положения, обеспечивающие прозрачность процесса подбора членов комиссии, а также ее независимость в вопросах подбора персонала. Кроме того, нынешний проект содержит положения об амнистии, которые способны подорвать международно-правовые обязательства государства по проведению расследования и судебного преследования по делам о тяжких преступлениях в соответствии национальным или международным правом. Акцентирование примиренческого подхода способно подорвать права жертв и задачу защиты свидетелей и жертв.

31. В законопроект о насильственных исчезновениях, который был представлен в начале 2010 года, были включены более жесткие формулировки по сравнению с предыдущими вариантами, в том числе в результате учета рекомендаций, вынесенных отделением УВКПЧ в Непале и другими организациями. Однако в нем по-прежнему присутствуют серьезные недоработки по части криминализации данного преступления и формирования правовой основы для создания комиссии по расследованию насильственных исчезновений. Среди этих недоработок – перенос бремени доказательства на обвиняемых; определение преступления, которое не соответствует нормам международного права; слабость

санкций и их несоразмерность тяжести преступления; малый срок давности для целей подачи жалоб; а также отсутствие нормы, причисляющей насильственные исчезновения к числу преступлений против человечности. Что касается будущей комиссии, то и в этом проекте не прописана транспарентная процедура подбора ее членов. Принятие весомого, отвечающего требованиям момента законодательства и ускоренное учреждение двух комиссий в рамках системы правосудия переходного периода – таковы и по сей день одни из важнейших условий мирного процесса, которым следует уделить неотложное приоритетное внимание.

3. Проект конституции

32. В связи с текущим процессом подготовки конституции открывается историческая возможность заложить прочный фундамент государства, основанного на уважении прав человека и справедливости, проложить путь к преодолению имевших место в прошлом нарушений и актов попрания прав человека и создать гарантии недопущения новых деяний такого рода. Раздел имеющегося проекта, посвященный основным правам, содержит ряд важных плюсов, которые способны внести крупный вклад в дело эффективного поощрения и защиты прав человека в Непале. Однако в ходе дальнейших дискуссий предстоит найти решение по ряду спорных вопросов, с тем чтобы повысить требования по обеспечению ответственности в рамках будущей конституции. Так, например, в проекте заложен общий запрет на ретроактивное применение уголовных норм, но при этом не сделано исключение для международных преступлений, допускаемое в соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах.

33. В будущей конституции должен быть также отражен вопрос о недопустимости любых мер, предусматривающих объявление де-факто или де-юре амнистии для виновных в тяжких преступлениях, подпадающих под действие национального и международного права, включая освобождение от отбытия наказания и снятие уголовного обвинения; это необходимо для защиты права жертв на эффективную правовую защиту и возмещение, а также для подтверждения роли гражданских судов как высшей инстанции по всем преступлениям, за исключением имеющих чисто военный характер.

4. Законопроект о Национальной комиссии по правам человека

34. Непальская Национальная комиссия по правам человека потенциально способна сыграть важную роль в борьбе с безнаказанностью, подтверждением чего является произведенная в Дхануше в текущем году эксгумация (см. ниже, пункты 36–37). Однако правительство пока еще не связало себя обязательством по созданию института, способного эффективно поощрять и защищать права человека, а парламент все еще не принял законодательства, необходимого для эффективного функционирования этой комиссии.

35. В августе 2009 года новый законопроект был внесен правительством в парламент, но дальнейшего продвижения пока не наблюдается. Правительство заявило о своем твердом намерении создать сильную и энергичную комиссию, но отделение УВКПЧ в Непале и Национальная комиссия по правам человека выявили ряд моментов, вызывающих обеспокоенность тем, насколько прочной станет закладываемая этим проектом правовая база для компетентной, независимой и внушающей доверие Национальной комиссии по правам человека, функционирующей в соответствии с принципами, касающимися статуса национальных учреждений по поощрению и защите прав человека (Парижские

принципы). Так, например, проект не содержит положения, прямо предусматривающего создание "независимого и самостоятельного" института, и не обеспечивает достаточно высокой степени оперативной самостоятельности комиссии, включая право напрямую набирать и назначать своих собственных сотрудников. Кроме того, доминирующее место в назначении членов комиссии предполагается закрепить за исполнительной властью, а создания основанного на всеобщем участии механизма, обеспечивающего плюрализм среди членов комиссии, не предусматривается. Кроме того, законопроект наделяет Национальную комиссию по правам человека слабой совещательной функцией, вместо того чтобы придать ее рекомендациям обязательный характер, и не обязывает парламент проводить с Комиссией консультации по законопроектам, способным оказать воздействие на права человека.

D. Обнадеживающие тенденции

1. Эксгумация в Дхануше

36. В октябре 2003 года сотрудниками сил безопасности, по некоторым сведениям, были похищены пять студентов; имеются обоснованные утверждения о том, что они были убиты, а их тела захоронены в округе Дхануша. Несмотря на постоянно предпринимавшиеся родственниками студентов настойчивые попытки добиться справедливости, полиция до сентября 2009 года неизменно уклонялась от принятия к производству жалобы на уголовное деяние и пошла на этот шаг только после прямого указания Верховного суда. Полиция затягивала начало следствия, несмотря на подробные указания, данные соответствующим государственным обвинителем; это касалось и проведения эксгумации.

37. Тем не менее 4 сентября 2009 года, спустя почти семь лет после инцидента и после настойчивых обращений к правительству, удалось начать работу по эксгумации в предполагаемом месте захоронения, в которой принимали участие сотрудники полиции, а также международные и национальные эксперты по судебной медицине. В результате были обнаружены останки четырех тел и прочие материальные улики. Ожидается, что судебная медэкспертиза позволит прояснить судьбу жертв.

38. Эта успешная операция свидетельствует о важной роли, которую способна играть Национальная комиссия по правам человека в преодолении безнаказанности и продвижении идеи надлежащего выполнения полицией закрепленных за ней законом функций. Кроме того, эксгумация служит прецедентом, демонстрирующим, что будущие механизмы правосудия переходного периода не подменяют собой рутинные правовые процедуры, и подчеркивает обязанность полиции проводить расследования по всем незавершенным делам такого рода. Теперь следует принять дальнейшие меры в развитие этого прогрессивного шага, следует плотно контролировать ход расследований, проводимых полицией, с тем чтобы обеспечить соблюдение указаний государственных обвинителей и привлечь виновных к ответственности. Крайне важно также добиться при поддержке соответствующих партнеров дальнейшего наращивания имеющихся у Национальной комиссии по правам человека возможностей по выполнению своей важной роли, в том числе посредством надлежащего прояснения ее полномочий по части проведения эксгумаций и ключевой роли полиции в проведении таких мероприятий.

2. Содействие будущим механизмам правосудия переходного периода

39. Поскольку комиссии по установлению истины и примирению отводится всего лишь два года на завершение своей работы, крайне важно, чтобы с момента своего создания она была в состоянии незамедлительно спланировать свою работу, основываясь на объективных данных. Осознавая и историческую важность, и техническую сложность такой задачи, отделение УВКПЧ в Непале осуществляет по линии Фонда мира Организации Объединенных Наций для Непала проект по сбору, обобщению и анализу данных, которые станут для комиссий подспорьем в их стратегическом планировании и деятельности.

40. После проведенных в 2010 году консультаций с Министерством мира и восстановления и объединениями гражданского общества группа непальских и международных экспертов создала базу данных, включающую сведения о примерно 7000 относящихся к периоду конфликта инцидентов, в ходе которых, если верить имеющимся достаточно обоснованным подозрениям, были совершены серьезные нарушения и акты попрания прав человека или норм международного гуманитарного права. Сведение воедино разрозненных данных, почерпнутых из докладов пользующихся доверием организаций, включая отделение УВКПЧ в Непале, позволит оснастить комиссии инструментом, который может быть без промедлений задействован для целей стратегического планирования и в качестве справочной базы в помощь при проведении расследований. Кроме того, группой был собран справочный архив, содержащий более 25 000 документов, относящихся к конфликту; на базе этого собрания может быть сформирован национальный архив соответствующих материалов. Кульминацией проекта станет доклад, который вооружит комиссии ключевыми сведениями и данными научных исследований, включая рекомендации о применимых международно-правовых нормах, фактологической информацией об имеющихся у сторон в конфликте структурах управления; в него будут также включены главы с изложением сформулированных на основе изучения и анализа конкретных случаев выводов о сложившихся тенденциях в сфере противоправных убийств, исчезновений, пыток и полового насилия и соответствующих международно-правовых норм.

V. Борьба против дискриминации

A. Общая картина

41. Сохраняются значительные пробелы в обеспечении применения антидискриминационного законодательства. Обездоленные группы, включая касту далитов⁴, а также жертвы насилия на гендерной почве, сталкиваются с многочисленными препятствиями при доступе к правосудию. Общеизвестно, что одной из первопричин десятилетнего конфликта в Непале является дискриминация по признаку касты и этнического происхождения, причем такая практика сохраняется во всем непальском обществе, и особенно в наименее развитых и наиболее отдаленных районах страны. Правительство сообщает, что оно увеличивает объем расходов на социальные нужды на уровне местных органов управления и в дополнение к укреплению правовых гарантий осуществляет просветительские программы. Тем не менее далиты зачастую лишены доступа к таким важнейшим ресурсам, как общественные колонки, а также к храмам и другим

⁴ По убеждениям, бытующим в индуистской культуре, далиты считаются "нечистыми и источающими грязь" и носят клеймо "неприкасаемых".

общественным местам. Далиты стеснены в доступе к рабочим местам в силу сегрегации по роду занятий, которая не позволяет им прорвать круг традиционно отводимых им сфер деятельности и создает социальные барьеры для трудоустройства в альтернативных секторах. Тот, кто выступает против такой практики, рискует подвергнуться не только усиленному остракизму, но и насилию. Отделение УВКПЧ в Непале составило сводный материал о случаях физических нападениях, поджогов, принудительного перемещения, полового насилия и трудовой эксплуатации в отношении лиц, выступавших против таких традиционных видов дискриминационной практики.

42. По-прежнему широк в Непале масштаб полового насилия и насилия на гендерной почве. Несмотря на то что правительство, гражданское общество и другие заинтересованные стороны уделяют этим проблемам все более пристальное внимание, есть ряд факторов, включая религиозные и культурные обычаи, дискриминационные правовые нормы и патриархальный подход к положению женщин среди работников административных органов, которые затрудняют доступ к правосудию. По этой причине, согласно выводам, к которым пришло отделение УВКПЧ в Непале, многие предположительно имевшие место случаи насилия на гендерной почве даже не доводятся до сведения властей, поскольку жертвы, боясь встретиться с отторжением в семье и преследований, не хотят обращаться с официальной жалобой.

43. Перекрытие путей к правосудию для жертв дискриминации по признаку касты, а также полового насилия и насилия на гендерной почве зачастую является следствием того, что государственные органы не дают уголовным делам предписанный законом ход и склонны следовать процедуре "посредничества" вне рамок системы уголовного правосудия. Такой подход подпитывает и без того имеющую широкие масштабы безнаказанность, которой пользуются лица, совершающие акты дискриминации.

В. Организационные и структурные трудности

1. Отсутствие доступа к правосудию: отказ рассматривать правонарушения как уголовные деяния

44. В соответствии с действующим законодательством дискриминация по признаку касты является уголовным преступлением, наказуемым лишением свободы или штрафом; то же относится к преступлениям, связанным с насилием в отношении женщин, включая изнасилование и травлю лиц, обвиненных в "колдовстве". Вместе с тем дискриминация по признаку касты, пола и сексуальной ориентации по-прежнему широко практикуется по всему Непалу, а малочисленность судебных дел по обвинению в таких преступлениях свидетельствует как об отсутствии у жертв доступа к правосудию, так и об отсутствии адекватной реакции на такие правонарушения у государственных органов, и в особенности у полиции, которые не рассматривают их в качестве преступлений.

45. При наличии *prima facie* доказательств совершения преступления полиция обязана автоматически завести дело о дискриминации по признаку касты, даже при отсутствии официальной жалобы со стороны жертвы. Однако полиция, как правило, требует от жертв дачи прямых свидетельских показаний в качестве условия для рассмотрения вопроса о заведении дела, и даже если жертва обращается в полицию, заставить полицию принять к производству дело в надлежащем порядке далеко не просто. Так, например, 10 сентября в округе Канчанпур мужчина, принадлежащий к "высшей касте", предположительно, совершил серьезное насилие в отношении женщины из касты далитов, а позднее

сжег ее дом, уничтожив тем самым *большую* часть имущества ее семьи, единственно по той причине, что она принадлежала к числу далитов. Вместо того чтобы провести следствие по этому случаю, полиция направила жертву в местную администрацию за справкой об уничтоженном имуществе. Полиция приняла к производству дело только после возвращения в деревню мужа жертвы, который находился за рубежом, и только по обвинению в правонарушении публичного характера, а не в более тяжком уголовном преступлении в форме дискриминации, поджога и попытки изнасилования. В ноябре 2010 года предполагаемый виновник поджег остатки имущества жертвы, в результате чего пострадали два члена ее семьи.

46. Что касается насилия на гендерной почве, то и сексуальные посягательства, и насилие в отношении женщин, обвиненных в колдовстве, также относятся к числу уголовных преступлений, в отношении которых полиция обязана возбудить дело автоматически. Однако полиция редко принимает меры по таким случаям по собственной инициативе; есть немало примеров того, что, даже когда жертве удается сообщить о преступлении в полицию, полиция пытается оттянуть регистрацию жалобы, в частности, требуя представить медицинскую справку, хотя по закону это не требуется для заведения дела. В феврале 2010 года в округе Кайлали была, как утверждают, изнасилована десятилетняя девочка-далитка; хотя ее родственник два дня спустя подал жалобу в полицию, дело не было принято к производству в полиции в установленный законом 35-дневный срок давности, и уголовное дело против предполагаемого преступника возбуждено не было.

2. Прочие недостатки системы уголовного правосудия

47. В тех редких случаях, когда по делам о дискриминации проводится расследование или уголовное преследование, продвижение дела по звеньям системы уголовного правосудия обычно бывает медленным и неэффективным. В ряде случаев недостатки могут объясняться соображениями формально-юридического характера, например, нехваткой полицейских, обученных оказанию надлежащей помощи жертвам насилия на гендерной почве и приемам работы с делами, связанными с дискриминацией по признаку касты. В действиях сотрудников правоохранительных органов сквозит отсутствие чуткости к гендерному фактору и неисполнение надлежащих правовых процедур. В условиях Непала, где к традиционным проявлениям дискриминации веками относились терпимо как к естественной стороне жизни общества, для достижения прогресса крайне необходимо установить четкие подробные инструкции и процедуры, определяющие порядок действий по таким делам, независимо от того, была ли подана жалоба.

48. В тех редких случаях, когда дело все же завершалось судебным приговором, реально отбывали тюремный приговор лишь единицы. В основном это объясняется тем, что полиция не выдавала ордера на арест и не принимала по собственной инициативе мер по установлению местонахождения преступников. Так, например, в январе 2009 года в округе Байтади был вынесен эпохальный вердикт в отношении лица, которое было признано виновным в практике "неприкасаемости" и было приговорено к двум годам тюремного заключения и штрафу. Однако на момент составления настоящего доклада, спустя 15 с лишним месяцев после утверждения приговора апелляционной инстанцией, виновный не только оставался на свободе и не выплатил штрафа, но и фактически получил должность в государственном аппарате по решению правительственного министерства. Через два года после вынесения приговора окружным судом окружная полиция так и не разослала ордер на арест в полицейские службы

других округов. Еще один преступник, признанный виновным окружным судом Байтади в марте 2010 года по аналогичному делу, также оставался безнаказанным на момент составления настоящего доклада.

49. Существование в дополнение к Национальной комиссии по правам человека национальных правозащитных институтов, мандат которых предусматривает акцентирование именно таких вопросов, включая Национальную комиссию по делам далитов и Национальную комиссию по делам женщин, создает дополнительные возможности для работы по вопросам, касающимся дискриминации. Однако при всех позитивных подвижках на этом направлении, наблюдавшихся в 2010 году, включая приложенные комиссиями по делам далитов и по делам женщин усилия по реагированию на соответствующие случаи на местном уровне, все три комиссии продолжали испытывать серьезную нехватку ресурсов, а их рекомендации по-прежнему выполнялись от случая к случаю.

3. Использование мер, выходящих за рамки системы уголовного правосудия: "посредничество"

50. Вместо того чтобы принимать заявления о преступлениях в соответствии с требованиями закона и заводить официальное уголовное дело, полиция гораздо чаще побуждает жертвы или заявителей вступать в неофициальные сделки по уголовным делам о дискриминации, как правило, по линии "посредничества". Хотя такие процедуры выходят за рамки системы уголовного правосудия, обычно именно полиция или представители местной администрации, зачастую под давлением со стороны местных политических партий, подталкивают жертвы к достижению урегулирования с предполагаемым нарушителем, особенно если к делу причастен член такой партии. Так, например, в связи с упомянутым выше (п. 46) изнасилованием десятилетней девочки в феврале 2010 года дело под давлением местных политиков (благодаря связям родственников нарушителя) было урегулировано посредством выплаты компенсации в неофициальном порядке после посреднических усилий, предпринятых полицейским управлением округа. В упомянутом выше (п. 45) деле о дискриминации, в котором речь шла о попытке изнасилования женщины-далитки и поджоге, жертве было выплачено 40 000 непальских рупий в качестве "компенсации", после того как окружное управление полиции провело работу по посредничеству. Укоренению этой практики, несомненно, служит отсутствие четких инструкций о порядке действий в таких случаях, а также ложно понятое представление о необходимости поддерживать в обществе "социальную гармонию".

51. Механизмы посредничества могут при определенных обстоятельствах задействоваться в дополнение к правовым средствам, но в случае серьезных уголовных преступлений, таких, как дискриминация по признаку касты и насилие на гендерной почве, их использование противоречит уголовному праву Непала и идет вразрез с правом жертвы на эффективную правовую защиту в соответствии с международным правом прав человека. Такая практика сама по себе образует нескончаемый порочный круг дискриминации, насилия, унижения достоинства и безнаказанности.

4. Социально-экономические и культурные факторы, препятствующие доступу к правосудию

52. Помимо той роли, которую играют властные органы, существует немало социально-экономических и культурных факторов, препятствующих доступу к правосудию. Давние социальные табу, страх подвергнуться остракизму в своем сообществе, отсутствие информации, территориальная отдаленность и финан-

совые трудности удерживают жертв от обращения с жалобой в полицию и попыток отстаивать свои права в правовом порядке.

53. Жертвы дискриминации по признаку касты и на гендерной почве нередко принадлежат к беднейшим слоям непальского общества. Обычно они лишены доступа к информации относительно своих прав и сталкиваются с присущими их положению трудностями, включая языковой барьер, перекрывающими им путь к обращению в полицейские органы с целью возбуждения уголовного дела. К тому же, если далиты намереваются совершить или совершают те или иные шаги либо выступают против дискриминационной практики, они сталкиваются с мнимыми или реальными угрозами их безопасности; в большинстве случаев они не могут вырваться из капкана неравенства возможностей и зависимости от соседей, принадлежащих к более высоким кастам. Возбуждая дело, они рискуют, в частности, подвергнуться остракизму со стороны общества, изоляции в хозяйственной сфере и реальному физическому насилию. Так, например, в мае 2010 года мужчина, принадлежащий к более высокой касте, нанес серьезные черепно-мозговые травмы женщине из числа далитов во время спора по поводу совместного пользования общественной колонкой. Помимо этого, несмотря на изданное правительством в 2008 году постановление об "освобождении" халийя от рабских трудовых уз, привязывавших их к землевладельцам, многие из них сохранили те же самые основанные на задолженности трудовые отношения, установившиеся много поколений назад, опасаясь впасть в нищету в случае ухода от хозяев.

С. Юридические трудности

1. Отнесение дискриминации по признаку касты к числу уголовных преступлений

54. И во временной конституции, и в Гражданском кодексе дискриминация по признаку касты отнесена к числу уголовных преступлений, наказуемых тюремным заключением или штрафом, как деяние, которое увековечивает обычаи "неприкасаемости". В прежнем законодательстве, например, в Общем кодексе 1963 года, была предпринята попытка положить конец дискриминации по признаку касты, но нынешняя правовая база оказалась недостаточной для эффективного обуздания практики дискриминации по признаку касты и для привлечения виновных к ответственности. Поскольку соответствующее положение Гражданского кодекса сформулировано туманно, государственные служащие не рассматривают конкретные акты дискриминации в качестве преступлений и, соответственно, не предпринимают надлежащих мер. Установленные виды наказания и 35-дневный срок давности нельзя признать достаточными; отсутствует и положение о выплате компенсации, хотя это требование прописано в конституции. Правда, в законе о юридической помощи предусмотрено предоставления бесплатной юридической помощи и незамедлительного вспомоществования жертвам, находящимся в затруднительном материальном положении, но этот закон применяется слабо, а жертвы в большинстве случаев находятся в неведении относительно возможности получить такую поддержку.

55. На этом фоне внесение в парламент в июле 2009 года законопроекта о пресечении таких преступлений, как дискриминация по признаку касты и действия по утверждению обычаев неприкасаемости, и наказании за них является позитивным шагом в направлении надлежащего закрепления в законодательстве соответствующих преступлений и необходимых санкций. В законопроекте перечислены деяния, которые равнозначны дискриминации, и устанавливается

уголовное наказание за подстрекательство к совершению таких преступлений и препятствование проведению расследования, а также предусматриваются ужесточение наказаний для тех нарушителей, которые занимают должности в госаппарате, и выплата компенсации жертвам. Но все же, с тем чтобы сделать закон полностью эффективным, требуется ужесточить ряд положений. Отделением УВКПЧ в Непале был сформулирован ряд рекомендаций, которые позволят поставить законопроект на более прочную основу, приведя его в созвучие с нормами международного права прав человека и передовым опытом в этой области⁵. К их числу относятся рекомендации о включении в текст полного перечня деяний, равнозначных дискриминации, об определении тяжести каждого преступления и установлении соответствующего наказания; о подробном описании конкретной роли и обязательств полиции по проведению расследований; о продлении срока давности по меньшей мере до одного года, с тем чтобы учесть трудности с подачей жалобы; а также о необходимости изложить позитивные обязательства государства, касающиеся активных действий по претворению этого закона в жизнь, включая требование о предметном ознакомлении государственных служащих и общественности с содержанием закона и тезисом о незаконности практики дискриминации по признаку касты.

56. Национальная комиссия по делам далитов действует с 2002 года, но основанием для ее создания послужил не законодательный акт, а декларация правительства. Отсутствие полновесной законодательной базы по-прежнему является дополнительным препятствием к надлежащему созданию и функционированию национального механизма, призванного вести борьбу с практикой дискриминации по признаку касты. В июле 2009 года парламент принял к рассмотрению соответствующий законопроект, но прогресса в направлении его принятия не наблюдается.

2. Дискриминация и насилие на гендерной почве

57. Что касается половых преступлений, то в определениях, используемых в непальском праве, акцент делается на "согласии", а не на совершенных деяниях, причем преступлением считаются только половые акты с проникновением. К тому же в Гражданском кодексе по-прежнему сохраняется срок давности в 35 дней с момента совершения преступления, что никак нельзя признать достаточным, учитывая тяжесть преступления, отсутствие у многих доступа к уголовным процедурам и наличие связанных с культурой факторов, препятствующих обращению в полицию в таких случаях. В 2008 году Верховный суд направил в правительство директиву о продлении срока давности; хотя правительство сообщает о том, что соответствующий законопроект находится в стадии подготовки, эта работа еще не завершена.

58. Что касается актов насилия в отношении лиц, обвиненных в колдовстве, то и в этой области, несмотря на внесение в сентябре 2006 года поправок в Гражданский кодекс, которые относят такие акты к числу уголовных преступлений, законодательные нормы, посвященные таким актам, по-прежнему являются слабыми. В нем не проводится разницы между преступлениями в зависимости от их тяжести и не предусматривается выплаты возмещения за травмы или ущерб, нанесенный жертвам. В качестве реакции на это Национальная комиссия по делам женщин подготовила законопроект, предусматривающий криминализацию и наказание за такие акты, и в августе 2010 года представила его

⁵ В своих замечаниях к настоящему докладу правительство объявило, что в текст, в соответствующих случаях, будут включены предложения по совершенствованию законопроекта.

в Министерство по делам женщин, детей и социального благосостояния. Кроме того, положения о криминализации актов в отношении колдовства и других общественных проявлений, связанных с дискриминацией на гендерной почве, включены в проект уголовного кодекса.

D. Обнадеживающие тенденции

1. Позитивные решения, принятые окружными судами в Дальнезападном регионе Непала

59. К числу обнадеживающих событий можно отнести принятие к производству полицией ряда дел о дискриминации по признаку касты, а также устанавливающие прецедент решения судов в Дальнезападном регионе, где по-прежнему широко распространена дискриминационная практика. Такие события последовали за целенаправленными усилиями коалиции правозащитных организаций при содействии со стороны УВКПЧ, которые совместно с Национальной комиссией по делам далитов и гражданским обществом предпринимали миссии и инициативы, включая заявления для печати.

60. Окружной суд Байтади однозначно высказался по вопросу о незаконности практики "неприкасаемости", приняв в 2009 и 2010 годах два решения по делам о дискриминации по признаку касты, в которых были, в частности, сделаны ссылки на соответствующие международные договоры. В соседнем, Дарчулском округе суд в июле 2010 года вынес первый в своей истории обвинительный приговор по делу о дискриминации по признаку касты, а в Канчанпурском округе, который тоже входит в состав Дальнезападного региона, продолжаются судебные слушания еще по одному делу, которое касается имевшего места в мае 2010 года избиения женщины далитского происхождения в связи со спором о пользовании водой. Решения окружных судов, равно как и тюремные приговоры виновным, были оставлены в силе апелляционным судом региона.

61. Эти события являются в определенном смысле исключениями; тем не менее, они свидетельствуют о потенциальной роли системы уголовного правосудия в борьбе с дискриминационной практикой и в обуздании безнаказанности. При всех остающихся немалых проблемах (например, к настоящему моменту тюремный срок реально отбыл лишь один приговоренный) следует приветствовать и поддерживать деятельность отдельных судей по применению антидискриминационного законодательства в отдаленных районах вопреки серьезному давлению со стороны традиционного общества.

2. Противодействие дискриминационной практике со стороны гражданского общества и национальных институтов

62. Развитие сетевых объединений гражданского общества, которые фокусируют свою деятельность (зачастую в форме нешаблонных кампаний и адресных мероприятий) на борьбе с дискриминационной практикой, содействует как более глубокому осознанию проблем, так и сокращению масштабов тех или иных видов дискриминационной практики. В округе Байтади уже более трех лет совместную борьбу с дискриминацией ведет группа из 23 объединений гражданского общества, которые известны под общим названием "Сеть по пресечению дискриминации по признаку касты". После серии сопряженных с применением насилия инцидентов во время религиозного фестиваля Дашайн в 2007 году, которые были направлены против традиционных обрядов, совершенных далитами, Сеть организовала просветительские кампании, а также семинары-практикумы для ключевых действующих лиц в округе. В 2008 и 2009 годах

число инцидентов значительно сократилось, а в 2010 году их не было отмечено вовсе.

63. В 2010 году активнее стали действовать на местах также Национальная комиссия по делам женщин и Национальная комиссия по делам далитов. Комиссия по делам далитов наладила более тесный контакт с местными сетевыми объединениями, а Комиссия по делам женщин создала общенациональную сеть организаций по контролю за соблюдением прав женщин, которая к настоящему моменту присутствует в 30 округах. Обе комиссии при поддержке со стороны отделения УВКПЧ в Непале добиваются укрепления этих сетей и их общего потенциала по ведению мониторинга и расследований в области прав человека.

3. Прогрессивные решения Верховного суда

64. В последнее время Верховный суд принял несколько важных решений по делам о дискриминации и насилию на гендерной почве; в этих решениях содержатся четкие директивы правительству о внесении соответствующих изменений в законодательство. Так, например, в феврале 2010 года им было вынесено решение с требованием об учреждении судов ускоренного производства по делам о насилии в отношении женщин и детей, а властям было дано указание принять необходимые меры по созданию таких судов. Правительство сообщило, что сформирована целевая группа для выполнения этой директивы об учреждении судов ускоренного производства.

65. Помимо этого Верховный суд принял позитивные меры по делу о предположительно имевшем место в округе Ачхам в сентябре 2009 года групповом изнасиловании сотрудницы полиции ее коллегами. Округная прокуратура решила не возбуждать дело в отношении трех из шести предположительно участвовавших в изнасиловании лиц; однако 1 декабря 2010 года Верховный суд приказал округной прокуратуре предъявить обвинения этим трем подозреваемым. В своем решении Суд подчеркнул, что право прекращать уголовное производство ограничено правом жертвы на эффективную правовую защиту; это решение имеет важное значение для предстоящей реформы системы уголовного правосудия. Какой бы похвалы ни заслуживали прогрессивные решения Верховного суда, их воздействие сводится к минимуму отсутствием прогресса в их выполнении.

4. Потенциальная роль правительства в борьбе с насилием на гендерной почве

66. Хотя законодательство об отнесении бытового насилия к числу уголовных преступлений было принято в 2009 году, оно вступило в силу лишь в сентябре 2010 года, когда правительство окончательно утвердило необходимые нормативные положения. Соответственно, теперь имеется возможность привлекать к ответственности и наказывать через суд лиц, обвиняемых в бытовом насилии, хотя все еще нет ясности относительно того, будет ли обеспечено надлежащее применение этих законодательных норм.

67. В 2010 году канцелярия премьер-министра и Совет министров добились продвижения в выполнении национального плана действий в связи с Годом борьбы против гендерного насилия; речь идет о создании в большинстве округов пунктов по вопросам насилия на гендерной почве; открытию центров обслуживания и коммунальных центров по защите и реабилитации жертв; включению темы о насилии на гендерной почве в программы подготовки полицейских; а также разработке для государственных учреждений при поддержке со стороны гражданского общества и отделения УВКПЧ в Непале типовых правил

предупреждения насилия на гендерной почве и реагирования на него с определением соответствующих функций и обязанностей. Правительство завершило работу над составлением национального плана действий по выполнению резолюций 1325 и 1820 Совета Безопасности; тем самым Непал первым из стран Южной Азии пошел на такой шаг.

VI. Выводы

68. Несмотря на патовую политическую ситуацию, Непалу удалось сохранить основные достижения мирного процесса. Хотя к маю 2009 года текст конституции Учредительному собранию обнародовать не удалось, было достигнуто соглашение о продлении его мандата, а предположения о возможном введении президентского правления или объявлении чрезвычайного положения не оправдались. Если политические партии Непала займут более примирительную позицию, налицо будут все предпосылки для того, чтобы Учредительное собрание завершило свою работу к маю 2011 года.

69. В настоящем докладе подняты вызывающие немалую озабоченность вопросы относительно повсеместной безнаказанности за нарушения прав человека и приводятся сведения о воздействии политической обстановки на темпы продвижения по пути выполнения обязательств в области прав человека. Вместе с тем отделение УВКПЧ в Непале отмечает определенный прогресс в этих областях, а также тот факт, что на рассмотрении парламента в настоящее время находятся важные законопроекты, направленные на преодоление безнаказанности и укрепление механизма защиты прав человека. Инициативы, предпринятые национальными правозащитными институтами, и важные решения, вынесенные Верховным судом и судами местного уровня, свидетельствуют о потенциальной роли эффективных национальных систем защиты в деле обуздания нарушений прав человека и пресечения безнаказанности. Следует положительно оценить и усилия правительства по выполнению национальных планов действий по гендерной проблематике.

70. Надлежащее привлечение к ответственности виновных в нарушении прав человека позволит устранить серьезные препятствия на пути к реализации прав человека, будет содействовать укреплению верховенства права и, в конечном итоге, демократии. При наличии необходимой политической воли к разработке и реализации практических стратегий и принятию целенаправленных мер, а также правоохранительных органов, способных и полных решимости выполнять возложенные на них законом задачи в полном объеме, Непал будет в состоянии преодолеть проблему безнаказанности, которая подрывает его институты и стабильность мирного процесса.

VII. Рекомендации

71. Верховный комиссар по правам человека настоятельно призывает политические партии, представленные в Учредительном собрании, добиться реального продвижения в направлении разработки новой конституции и принять находящиеся на рассмотрении в законодательном органе важные законопроекты, соответствующие международно-правовым обязательствам, принятым на себя правительством. Принятие новой конститу-

ции и законопроектов, предусматривающих формирование механизмов правосудия переходного периода, не должно ставиться в зависимость от решения других спорных политических проблем. Желательны и другие законодательные и практические меры, включая принятие всеобъемлющего законодательства о криминализации "неприкасаемости" и увеличении срока давности по делам об изнасиловании.

72. Признавая фундаментальную роль национальных правоохранительных органов в деле защиты прав человека, Верховный комиссар призывает правительство обеспечить проведение компетентными органами незамедлительного, тщательного и независимого расследования по случаям нарушения прав человека, независимо от статуса подозреваемых нарушителей. Судебное преследование и уголовное следствие по делам о серьезных преступлениях, относящихся к периоду конфликта, следует продолжить, независимо от создания в будущем механизмов правосудия переходного периода.

73. Верховный комиссар призывает непальскую армию и Объединенную коммунистическую партию Непала (маоистскую) уважать верховенство права и прилагать усилия к привлечению к ответственности виновных в нарушениях, совершенных в ходе конфликта, в частности, на путях уважения независимости судебных органов и выполнения их решений.

74. Учитывая многочисленность обвинений в жестокостях, которые выдвинуты против сотрудников сил безопасности, Верховный комиссар рекомендует учредить в оперативном порядке механизм независимого гражданского надзора за силами безопасности. Помимо этого правительству следует налагать надлежащие санкции в тех случаях, когда силы безопасности не завершают уголовных расследований или не сотрудничают с проводящими их органами, не выполняют судебных решений или рекомендаций национальных правозащитных институтов.

75. Верховный комиссар призывает правительство и впредь прилагать усилия к укреплению потенциала всех государственных органов, которые образуют систему уголовного правосудия, особенно по части надлежащего проведения уголовных расследований, а также глубже разобраться в ситуациях, в которых использование неформальных механизмов правосудия представляет собой нарушение международного права прав человека.

76. Верховный комиссар рекомендует генеральной прокуратуре выполнять закрепленную за ней законом обязанность осуществлять надзор за ведением полицией уголовного следствия. Правительству же следует реализовать на практике свою приверженность обеспечению независимости и эффективности этого ведомства.

77. Верховный комиссар побуждает правительство произвести пересмотр законопроекта о Национальной комиссии по правам человека под углом зрения создания прочной правовой базы для формирования компетентного, независимого и пользующегося доверием национального института в соответствии с Парижскими принципами и повысить частотность выполнения решений, принимаемых Национальной комиссией по правам человека.

78. Верховный комиссар побуждает правительство усилить ключевые положения законопроекта о пресечении таких преступлений, как дискриминация по признаку касты и действия по утверждению обычаев

неприкасаемости, с ориентацией на международные стандарты и обеспечить его незамедлительное принятие.

79. Верховный комиссар далее просит правительство выполнить свои обязательства, касающиеся более надежной защиты жертв дискриминации по признаку касты, полового насилия и насилия на гендерной почве, в том числе посредством укрепления Национальной комиссии по делам женщин и Национальной комиссии по делам далитов, продвижения законопроектов, призванных поставить деятельность последней на законодательную основу, а также обеспечения жертвам и свидетелям доступа к правосудию и защиты.
