



大会

Distr.
GENERAL

A/HRC/4/97
17 January 2007

CHINESE
Original: ENGLISH

人权理事会
第四届会议
临时议程项目 2

大会 2006 年 3 月 15 日题为“人权理事会”的
第 60/251 号决议的执行情况

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*

2006 年 2 月 16 日，人权事务高级专员向人权委员会提交了关于尼泊尔人权状况及其办事处在尼泊尔所开展的活动、包括技术合作的报告(E/CN.4/2006/107)，报导期为 2005 年 5 月至 2006 年 1 月。随后又向大会提交了一份截至 2006 年 9 月的情况的报告(A/61/374)。

根据人权理事会第 2/114 号决定编写的本报告审议了尼泊尔和平进程中的人权状况，涵盖了截至 2007 年 1 月初的情况。随着敌对行动的结束，与冲突有关的暴力行为也告消失，基本上恢复了结社和言论自由权。然而，要终止那些持续存在的严重侵权行为、维持和加强对人权的尊重，仍然存在着许多必须短期和长期处理挑战。这些挑战之中包括结束大规模侵犯人权行为不受惩处的现象以及针对边缘化群体根深蒂固的歧视和其他侵权行为。

* 本报告逾期提交，是为了列入最近的事态发展，包括安全理事会内的事态发展。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、导 言.....	1 - 8	3
二、人权与和平进程.....	9 - 14	5
三、对国际人权和人道主义法的尊重.....	15 - 41	6
A. 保安部队在人权方面的行为.....	15 - 21	6
B. 拘留与酷刑.....	22 - 28	8
C. 尼泊尔共产党(毛派)与人权.....	29 - 37	9
D. 其他武装团伙的侵权行为.....	38 - 41	12
四、问责制.....	42 - 56	13
五、国内流离失所问题.....	57 - 61	17
六、社会排斥/边缘化现象.....	62 - 67	18
七、结 论.....	68 - 70	19

一、导 言

1. 本报告是根据人权理事会第 2/114 号决定编写的，该决定决定请高级专员就尼泊尔人权状况及其办事处的活动包括技术合作，向理事会第四届会议提交报告。2006 年 2 月 16 日，人权事务高级专员根据委员会第 2005/78 号决议，向人权委员会提交了关于尼泊尔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(E/CN.4/2006/107)，涵盖期为 2005 年 5 月至 2006 年 1 月。她随后向大会提交了一份截至 2006 年 9 月的报告(A/61/374)。

2. 本报告为最新报告，涵盖截至 2007 年 1 月初的情况，审议了自 2006 年 4 月抗议运动以来的政治变化及其对人权状况的影响，以及需要在依然脆弱的和平进程中处理的关键人权问题。报告依据的资料来自于人权事务高级专员办事处(人权高专办)在该国各地的监测和调查工作，包括与有关当局、保安部队、尼泊尔共产党(毛派)、民间社会、受害者及其家人的会见。自从停火以来，人权高专办驻 Biratnagar、加德满都、Pokhara 和 Nepalgunj 区域办事处和新设的驻 Dadeldura 分办事处增强了对许多地区和村庄的访问。总的来说，当局和尼泊尔共产党(毛派)与人权高专办进行了合作。然而，感到失望的是，对一些报告和写给政府和共产党的一些信件依然未获答复，以及未能落实许多关于终止侵权行为和加强人权保护的建议。尼泊尔共产党(毛派)有时拖延对那些被关押者进行的访问。另外，尼泊尔军方继续拒绝提供涉及军事调查和军事法院审理的侵权案件的文件。要消除尼泊尔的有罪不罚现象，依然是难度最大的人权挑战。

3. 尼泊尔继续进行的和平会谈导致了各方请求联合国支持和平进程。除了请求人权高专办监测 11 月 21 日《全面和平协议》的人权条款之外，还请求联合国支持和平进程，包括通过管理军火和军队以及对选举提供技术协助。人权高专办在 12 月参加了一个由秘书长个人代表办公室领导的技术评估访问团，向安理会提出了关于联合国参与性质的建议。人权高专办将继续密切协调新的访问，以确保活动相互配合。

4. 在政治状况和冲突问题上，2006 年出现了极大的变化。由七党联盟所组织并得到尼泊尔共产党(毛派)支持的 19 天全国抗议(“人民运动”)加速了这些改变。示威开始于 4 月 5 日，参与达到空前的规模。政府从一开始试图阻止抗议，严重限制结社和集会自由，逮捕了上千人，根据《公共安全法》而防范性拘留了许多政党

和民间社会领导人。尽管承认保安部队——尼泊尔王家军队(5月18日重新命名为尼泊尔军队)、武装警察部队和尼泊尔警察有时面临着驱散暴乱示威人群的艰难任务，但人权高专办认定，保安部队所有部门都要对过度使用武力负责。在示威中有 18 人死亡，大部分死于枪伤；更多的人被打伤、子弹击伤或被石头所伤。¹

5. 2006 年 4 月 24 日，在可能成为加德满都有史以来最大示威游行的前夕，国王贾南德拉出于对保安部队可能作出反应万分担忧，宣布恢复下议院。4 月 27 日，国王任命七党联盟无异议的人选：尼泊尔议会领导人吉里贾·普拉萨德·柯依拉腊为首相。第二天，议会举行了自 2002 年以来的第一次会议，组成了一个七党联盟政府，并接着限制了国王的权利。

6. 在成立新政府之后，人权状况立即出现了重大改善。基本恢复了结社、言论和集会自由权；除了加德满都的一个地区外，各地取消了示威游行的禁令。释放了所有根据《公共安全法》拘禁的政治犯。双方都宣布停火，并于 2006 年 5 月 26 日商定了一个 25 点《行为守则》。自 2006 年 4 月以来开始停火，并完全结束了尼泊尔军队与人民解放军的进攻行动。

7. 随着敌对行动的停止，与冲突有关的暴力行为也跟着消失，包括那些怀疑与尼泊尔共产党(毛派)有联系的人在军营遭到的法外处决、拘留、酷刑和虐待。停止了违反国际人道主义法的行为。前几年占主导地位的长期失踪模式在 2005 年间结束。许多被怀疑是尼泊尔共产党(毛派)党员或同情者根据《恐怖主义和破坏活动(控制和惩处)法令》(见 A/60/359, 第 16 段)被预防性拘禁或犯了其他罪行的犯人都被释放了，其中包括很多青年人。《恐怖主义和破坏活动法令》适用期在 10 月到期后没有延长。

8. 尽管本报告记载了这些改善，但要结束持续存在的严重侵权行为，比如任意拘留、绑架、酷刑和虐待，以及维护和加强对人权的尊重方面依然存在许多挑战。挑战还包括双方未以任何有意义的方式处理过去和最近违法行为的有罪不罚现象，以及对妇女和其他边缘化群体，比如贱民、莫迪西人及族裔群体的根深蒂固的歧视和其他侵权行为。尽管在民主方面取得了进展，但是要在不受威胁和暴力的情况下

¹ See Findings of OHCHR-Nepal's Monitoring and Investigations: The April Protests: Democratic Rights and the Excessive Use of Force, published in September 2006.

创造一个有利于订于 2007 年 6 月举行制宪大会的选举环境，将极为困难，除非所有各方有政治意愿加强法治并尊重所有人的政治权利。

二、人权与和平进程

9. 随着政治新变化，在七党联盟与尼泊尔共产党(毛派)之间开展了和平会谈，并签署了一系列协定。这些会谈产生了一个 11 月 8 日时间表，以举行制宪大会选举。2006 年 11 月 21 日，七党联盟和尼泊尔共产党(毛派)签署了《全面和平协议》，有效地结束了 11 年的冲突。该协议巩固了自 2005 年 11 月以来两派之间签署的旧协议，含有关于人权，包括消除歧视、任意拘留、酷刑、杀害和失踪现象的广泛人权条款与经济和社会权利。它也授权人权高专办监测协议所载的人权条款的落实，并要求双方与人权高专办合作，以提供资料和落实建议。

10. 人权高专办一再重申，人权必须是和平进程的核心内容。尽管人权条款值得欢迎，但《全面和平协议》未含有落实人权的具体措施。双方在过去的协议和谅解中，已经表示充分承诺尊重人权，但是落实情况却远远不能令人满意。至今，《协议》也没有处理将以往人权侵犯行为绳之以法的问题(见下文)。

11. 在签署《全面和平协议》后，解散了 2006 年 6 月 15 日设立的由 31 个成员组成的“停火行为守则全国监督委员会”。人权高专办曾请求该委员会协助监测人权状况。尚待设立一个替代的监测机构。停火行为守则的大部分人权条款被纳入《全面和平协议》。

12. 《全面和平协议》也赋予全国人权委员会重要的监测作用。然而，在报告所涉期间，全国人权委员会的前途依然不确定。在全国人权委员会主席和委员于 7 月 9 日辞职后，人权高专办和其他方面强烈主张为选举新的委员采取一个及时、透明和协商的程序，并将考虑到民间社会的意见。在与政府高级官员磋商后，人权高专办敦促将有关规定纳入《临时宪法》草案和《人权委员会法》修正案草案，确保选举和任命程序符合国际标准。它也敦促新的全国人权委员会保持坚定、中立的立场，独立开展工作，取得它所需要的民间社会的广泛支持。这些建议都没有纳入有关立法。政府于 2006 年 12 月根据经修订的《人权委员会法》任命了新主席和委员。但选举过程缺乏协商，受到广泛批评。有关任命必须在年底之前获得批准。

13. 针对这一情况，人权高专办继续协助全国人权委员会工作人员，并与委员会一起举办培训，以进一步培养其工作人员的专业能力，使委员会在新委员最后被任命时能更好地发挥应有的关键作用。

14. 为了对临时政府和议会的组成铺平道路，双方在 2006 年 12 月 16 日签署了一个《临时宪法》草案，由行将解散的立法机构和新组成的临时立法机构于 1 月 15 日颁布。这是由 2006 年 7 月建立的临时宪法起草委员会(以下简称“起草委员会”)起草的。在受到广泛抗议，认为由最高法院一名前法官所领导的全部男性六人委员会不具有充分代表性后，另外补上了 10 名委员(包括四名妇女和一位贱民代表)。《临时宪法》在宪法议会为在起草和通过新宪法之前加强人权保护，提供了一个机会。尽管最后草案的确收入了经改善的人权条款，但人权高专办担忧的是，它于 9 月 27 日向和平谈判小组提交的某些建议未纳入 12 月 16 日的文件中。例如，草案不明确保护生命、自由和安全权利。某些条款不符合国际人权标准，比如含有一个允许政府在紧急状态下减损某些基本权利的条款。

三、尊重国际人权和人道主义法

A. 保安部队在人权方面的行为

15. 4 月的政府更换和停火对于保安部队的行为有着积极的影响，特别是在涉及冲突的暴力行为方面；但是这些进展朝不保夕。仍然需要迎接的挑战包括机构薄弱与需要政治意愿，以在充分尊重人权的基础上灌输专业精神。在今后几个月中，特别是要在选举进程中结束暴乱、维护法律和秩序，则必须将国家当局的权力扩展至其权力未到达的地区并加强执法机构。

16. 如上文所述，在敌对行动结束后，尼泊尔军队施加的涉及冲突的暴力行为结束了。但是有仍然有零星的暴力行为的报道，包括据称的强奸或性暴力行为以及四月份杀害一群示威者。仍然需要以令人满意的方式处理军队的改革、特别是需要使其完全受民事机构控制和监督。9 月通过的《军队法》所带来的变革有限。对过去的大规模人权侵犯行为、包括尼泊尔军方所造成的失踪案，依然是人权高专办的主要关注问题。其领导人通知人权高专办说，它正在处理问责制问题。然而，人权

高专办依然深切关切军事调查工作缺少透明度与大多数犯罪者继续未受惩治，以及试图诉诸法院者可能遭到威胁(见下文第 42 段至 56 段)。

17. 在这一过渡阶段，尼泊尔警方作为主要执法机构的关键作用已十分明显，但是作为一个机构，它也面临着许多挑战。在冲突中，警察遭被杀害和威胁后，有 1,000 个以上的派出所被毁或放弃。政府已经指示必须在 2007 年 1 月中旬复设所有派出所。尼泊尔警方面临着许多障碍，包括缺少基础设施和经费以及甚至在签署全面和平协议后尼泊尔共产党(毛派)的阻碍。关于 11 月 8 日时间表，尼泊尔共产党(毛派)反对在临时政府成立前于某些地区复设派出所。在 12 月，至少出现了复设的派出所遭到袭击而引发冲突的 2 起案件。尼泊尔共产党(毛派)主席于 2007 年 1 月 3 日对干部下达了支持复设派出所的指示，加快了进程。根据政府的消息，到 2007 年 1 月 17 日，共复设了 1,019 个派出所，但是依然有报导某些地区仍受到干扰。

18. 农村地区缺乏有效警力，迅速成为停火之后的一个主要人权挑战。这是空白一再被尼泊尔共产党(毛派)滥用的“执法”活动和“人民法庭”所填补(见下文第 29-34 段)。警方和法院被认为虚弱及通常无所作为、并由其引起的对国家执行法律和秩序的能力缺乏信心，为尼泊尔共产党(毛派)“执法”活动和“人民法庭”的扩张提供了温床。要在过渡期确保通过恰当警力和有效司法来保护人权，这是一个巨大挑战。为了使地方居民能相信国家主管部门能够维护法律和秩序并提供正义，有必要加强国家执法制度和司法。目前情况表明，因为国家没有能力或有时没有意愿甚至在以前并非由尼泊尔共产党(毛派)控制的区域采取执法措施和司法职能，所以许多平民仍然被剥夺了这些属于人权保护基本内容的基本公共服务。有一些做法填补了这一安全空白风险：通过社区自己“伸张正义”，如在某些情况下发生的导致死亡后果的情况、通过尼泊尔共产党(毛派)通常滥用的“人民司法”制度、通过利用犯罪分子或犯罪团伙(他们某些人也许受到了政治操纵)、自组的警卫团体。

19. 在大选进程中，重要的是警方公平地维持法律和秩序，包括确保那些被边缘化的群体在法律上受到平等对待(见下文第 62-67 段)。在这方面，妇女、贱民和其他边缘化群体获得公平审判的可能性仍然是一个主要关切问题。向人权高专办报告的 100 多起性别侵犯案也应提交警方调查，特别是由那些据称是由保安部队成员犯下的案件。受害者不敢伸张正义的原因包括担心蒙污和报复、就强奸案提出诉讼法定限期订为 35 日、以及几乎不能证明举报的这类案件能够得到伸张正义。

20. 人权高专办继续监测尼泊尔警方和武警以完全尊重人权的方式控制群众的能力。自 4 月份以来，特别是在首都，出现了许多起就问责制到歧视、教育和健康问题提出的抗议行动。人权高专办已经记录了——在某些情况下目睹了——警方干涉而导致示威者头部和其他部位受伤的事例。尽管在某些情况下示威有暴力现象，但人权高专办认为有时使用武力过度，未从 4 月份抗议行动的处理中吸取任何教训。

21. 武警今后作用的问题不仅从 4 月份的作用中显现出来，而且也从武警于 7 月 30 日在 Sindhupalchowk 区的 Tatopani 过度使用武力后显现出来，当时部署在尼泊尔中国边境的武警巡逻队向暴力示威者开火，造成了一名旁观者死亡，其他几人受伤。尼泊尔警方没有干涉。尽管人权高专办开展的调查认为有过度使用武力的情况，但武警的内部调查并不认为如此；而且原先被停职的一位武警又复了职。除了武警应对这一案件承担责任之外，人权高专办表示关切的是，武警继续被授权行使警方职能，尽管已证明并承认武警缺乏行使这一职能的训练。人权高专办为武警提供的培训已经在努力处理人权问题，尤其是关于适度使用武力的问题，但需要进一步明确武警的执法职能。

B. 拘留和酷刑

22. 自从停火以来，已经停止依《恐怖和破坏活动法令》作出与冲突有关的逮捕及依《公安法》作出的政治逮捕。唯一的例外是，根据《公安法》于 5 月关押了前内政大臣、外交大臣和通讯大臣以及其他两名前官员。人权高专办批评说，新政府本在正应当制定新标准的时刻，却使用前政府所使用的同一任意措施。法院最终下令释放了所有的人，而《公安法》此后未再适用。政府已经保证不会“在维持法律和秩序时滥用该法”。2007 年 1 月，包括民间社会活动者在内的示威者于首相住宅外举行和平静坐时曾一度被警方逮捕。

23. 根据《恐怖和破坏活动法令》被拘留的据称尼泊尔共产党(毛派)党员或同情者大多已经获释。政府称，已经释放了 1,082 名根据《恐怖和破坏活动法令》拘留的人，692 名被预防性拘留的人，390 名被审前关押的人。人权高专办在 Morang、Kaski、加德满都、Dang 和 Kanchanpur 几个地区的 5 个戒备森严拘留中心私下访谈了 336 名根据《恐怖和破坏活动法令》关押的人。访谈的主要结论表明存在着严重

的侵权行为，包括非法逮捕和拘留以及漠视基本的正当程序保证。许多人指控说，他们被转移到监狱前在军营遭受了酷刑。

24. 人权高专办现正在评估目前有些人仍依《恐怖和破坏活动法令》被拘留或一些与尼泊尔共产党(毛派)有关的人仍当作普通刑事犯被拘留是否合法。它也审议这些人被指控的罪名是否违反人道主义法或人权法。记录了少数拘留少年的案件，他们属于被拘留的 100 名左右儿童的一部分，他是根据《恐怖和破坏活动法令》被拘留的(见 E/CN.4/2006/107, 第 68 段)。

25. 在大多数依《恐怖和破坏活动法令》被拘留者获释之后，全国各地因普通罪而被拘留的人开始抗议，包括绝食和破坏监狱设施，要求对所有囚犯实施大赦。拘留条件通常过于拥挤和不当。人权高专办继续进行定期视察，以保证作出适当干预，改进监狱条件以及监狱内部暴力方面的问责制，特别是就利用囚犯维持内部纪律方面而言。

26. 人权高专办尚未有系统地评估警方拘留犯罪嫌疑人是否尊重其人权。记录了一些犯罪嫌疑人被虐待和遭到酷刑的案件。一名印度国民于 2006 年 10 月在拘留中据称由于酷刑而死亡的案件，人权高专办对该案件特别表示关切。一位警员被停职，但未受到指控。同样在 10 月，尼泊尔警方在逮捕一人时开枪打死了他。该警员称他是为自卫而开枪的，但人权高专办开展的调查对此提出了质问。

27. 尽管政府已于 2005 年 12 月宣布了登记制度(见 E/CN.4/2006/107, 第 27 段)，但仍然缺乏完全有效运作的全国拘留登记制度，全国许多监狱和派出所缺少准确的档案记录，因而难以监测被关押者的法律状况和释放问题以及需要处理的剩余问题。人权高专办还感到关切的是，警方拘留档案不全以及延误将被拘留者递解司法机关，这种情况助长了任意拘留。它还关心警方拘留儿童和少年的个别情况。

28. 人权高专办也在调查 2006 年在国家公园拘留设施中的任意拘留、虐待和三起被拘留者在拘留中死亡案的指控。据称一人是死于酷刑。因后一起案件而逮捕了一名公园看守。

C. 尼泊尔共产党(毛派)与人权

29. 除了《和平协议》中的规定，尼泊尔共产党(毛派)对尊重人权也作了其他承诺，包括 2006 年 4 月 17 日的声明，宣布普遍尊重和承诺遵守国际人道主义法和

国际人权规范，以及 2006 年 9 月 2 日下达关于处置对殴打、绑架、杀害和强迫捐款行为负有责任者的指示。停火之后，尼泊尔共产党(毛派)停止了与冲突有关的暴力行为，但在后来的几个月中、特别是与“执法”和“人民法庭”活动有关的侵权行为以及招募童兵，引起了严重关切。2006 年 9 月公布的一份报告提出了许多这类关切。人权高专办在报告中呼吁尼泊尔共产党(毛派)停止这类侵权行为并对那些负责任人绳之以法。

30. 4 月份以后，尼泊尔共产党(毛派)将它的并行机构，最主要的是“人民法庭”扩广，在以前这类机构的地区首府和村庄设立这些机构。根据尼泊尔共产党(毛派)主席 7 月 3 日的“特别指示”，大多数“人民法庭”在地区首府停止了审理申诉，但是继续在农村地区和地区首府附近的地方运作。人权高专办确认，尼泊尔共产党(毛派)从 4 月至 11 月以来进行 350 起绑架，包括绑架 30 名儿童的报告。自从签署全面和平协议以来，绑架事件急剧减少；但中心区域除外，截至 1 月 5 日已经确定发生了 36 起绑架。人权高专办监测的大多数被绑架者获释。某些人在被“判决”后仍然被关押，通常是被迫劳改。

31. 尼泊尔共产党(毛派)指控那些被绑架者参与抢劫、谋杀和涉及毒品的一些人被指控为违反传统文化，多数为犯有“非法的性关系”。尼泊尔共产党(毛派)所绑架的大多数人据称被指控犯下基于性别的暴力行为。少数被绑架者据称是由于与军方或前政权有关系而被拘留。

32. 被拘留者通常从一处转到另一处，拘留在私人住宅、工厂或其他这类建筑中。有时，特别是在加德满都谷，尼泊尔共产党(毛派)阻碍人权高专办与这类被关押者接触。据报发生虐待和酷刑的事件，而人权高专办有时目睹了与指控相符的伤害。犯下这类暴力行为者有时是尼泊尔共产党(毛派)的附属组织，比如尼泊尔共产党(毛派)工会、全尼泊尔国家工会联盟(革命者)，以及共产主义青年团。

33. 人权高专办尤其关切与“执法”绑架有关的死亡案件。在 2006 年 5 月至 10 月期间，人权高专办记录了怀疑受尼泊尔共产党(毛派)绑架以及在某些情况下受到殴打的 13 起死亡案件。这些案件包括 2006 年 5 月和 6 月期间中部地区发生的连环 8 起杀人案，直接与尼泊尔共产党(毛派)干部有关或间接由他们怂恿村民干的。尽管尼泊尔共产党(毛派)一开始否认参与，但后来尼泊尔共产党(毛派)地方党领导在某些案件中承认负有责任。在尼泊尔共产党(毛派)党领导向人权高专办保证这不是

尼泊尔共产党(毛派)的政策并且人权高专办公开表示关注之后，中部地区未再发生这类杀害。人权高专办也调查了 8 起个人案件，包括一名被指控强奸的 13 岁男孩和 1 名被指控维持非法关系的妇女。据称他们全都于 2006 年 5 月至 10 月在尼泊尔共产党(毛派)关押期间或之后自杀。已经向尼泊尔共产党(毛派)、包括其全国领导人提出了关于所有这些情况可疑的杀害、死亡和据称自杀案件，但是尼泊尔共产党(毛派)尚未答复人权高专办关于提供这些案件调查详细资料的请求。自 10 月份以来，再没有发生这类案件的报告。

34. 人权高专办还一再直接公开地向尼泊尔共产党(毛派)表示对“执法”活动和使用“人民法庭”表示关注，指出：绑架、有关的调查和惩治未能提供最低的正当程序和公平审理或人身不受侵犯方面的最低保证，因此违反了国际人权标准。它不断要求尼泊尔共产党(毛派)释放所有被关押者或者将他们交送警方。尼泊尔共产党(毛派)与尼泊尔警方的关系在各区都相当不同，但是尼泊尔共产党(毛派)越来越多地将其抓获的嫌疑人交送尼泊尔警方。尼泊尔共产党(毛派)有时要求尼泊尔警方转交嫌疑人，并被接受，或者要求尼泊尔警方停止调查某些案件，并被接受尼泊尔地方警方告诉人权高专办，他们拒绝对尼泊尔共产党(毛派)的严重违法行为采取行动是由于担心未来政治发展可能产生的情况以及中央未作出恰当的政策指导。在某些地区，尼泊尔共产党(毛派)声明在临时政府组建之前不会转交被捕者。尼泊尔共产党(毛派)一再声称，只有当临时政府开始运作时，它才会终止并行机构。

35. 人权高专办继续收到许多报告，指控尼泊尔共产党(毛派)党员向当地社区、政府官员、非政府组织、学校、商人、游客和教师索取“税”或“捐款”。人权高专办特别关注的是，一些个人拒绝缴付时被绑架或受到绑架威胁的情事。从没有受到明确威胁，人们似乎就毫无怀疑地配合并缴付“捐款”或纳“税”的情况来看，比起其他情况下的暴力方式，人们还是感到受到暗示的威胁。

36. 尽管停火了，但尼泊尔共产党(毛派)招募和使用某些只有 12 岁的儿童一直是一个主要关注问题。仅在 2006 年 11 月就记录了 56 起招兵案件，违反了国际原则。据说某些被招募来积极参与人民解放军和民兵活动。在所有案件中，尼泊尔共产党(毛派)都坚称招募是自愿的。有少数人逃跑或获准回家。在和平进程中，包括讨论关于武器和武装人员的管理问题，让儿童退出武装部队和武装团体是一个关键问题。儿童们通过直接入伍或学生、妇女或文化团体及民兵组织的活动，支持人

民解放军的各种作用。尼泊尔共产党(毛派)拒绝接触并一贯否认其招募和使用儿童，因此难以估计所涉及的人数。在 8 月 24 日与人权高专办和儿童基金会的一次会见中，尼泊尔共产党(毛派)领导人承认说，有成千的儿童“基于良好的原因”参加尼泊尔共产党(毛派)，但尽管有证据，仍坚决否认他们参加了人民解放军。人权高专办已经与儿童基金会和儿童保护机构合作，促使所有儿童退出尼泊尔共产党(毛派)。

37. 自 2006 年 4 月以来，大批绑架老师和学生现象已经下降。然而，尼泊尔共产党(毛派)干部或其学生联盟组织—全尼泊尔国家独立学生联盟(革命者)—成员仍然短期地集体绑架儿童参加群众政治集会。在加德满都，从学校带走数千名儿童参加联盟组织的活动。人权高专办、儿童基金会和其他机构已经呼吁所有政党不要用政治活动打断学校教育，不要强迫儿童参加政治活动，并敦促它们制定关于儿童适当参与政治活动的行为守则。

D. 其他武装团伙的侵权行为

38. 在 2006 年 4 月的抗议活动后，人权高专办收到更多的关于特莱民主解放阵线(特莱民阵)杀戮和绑架行为的报告。这是一个于 2004 年开始作为尼泊尔共产党(毛派)分裂小派别而活动的非法武装团伙。2006 年 8 月，特莱民阵分裂为两伙：由 Jaya Krisha Goit 所领导的原派与由 Jwala Singh 领导的另一派。两派都鼓吹通过武装斗争来争取莫迪西人的自决。该民族一向在尼泊尔社会中被边缘化。

39. 特莱民阵已经将其势力从少数东部特莱地区扩展到东部、中部和有可能中西部的其他地区。直到 2006 年底以前，特莱民阵在东部地区继续进行侵权活动。包括绑架 30 名 Pahadis 人(来自 Terai 的山地人)。尽管他们中的大多数在支付赎金后获释，但有些人仍然被特莱民阵关押。某些绑架发生于特莱民阵号召的交通罢工和商业罢市过程中。从 12 月 16 日至 30 日举行的商业罢市，首次完全以 Pahadis 人为目标。在 12 月 28 日的一起事件中，特莱民阵开枪打死了一位公共汽车乘客。

40. 特莱民阵和尼泊尔共产党(毛派)之间也发生公开的冲突，特别是在 2006 年 6 月和 9 月之间。至少五名尼泊尔共产党(毛派)党员被特莱民阵打伤(有两人在 7 月受致命伤)，而至少三名特莱民阵成员被尼泊尔共产党(毛派)击中(有一人同样在 7 月受致命伤)。双方都绑架被指控为另一方间谍的成员。除少数例外情况外，警方没有调查或干预，以制止涉及特莱民阵或尼泊尔共产党(毛派)的暴力活动。缺少有效

的执法导致了特莱民阵活动最频繁地区的恐惧和不安；特别是如果莫迪西人的要求不能够得到适当满足，则可能影响选举进程。2007 年 1 月，特莱民阵团体的一个分支宣布它将在特莱阻止制宪大会的选举。

41. 在西部特莱地区的非法“报复团体”(称为 *Pratihar Samiti*)、尼泊尔共产党(毛派)和政府当局之间的敌对行为，也导致了暴力和敲诈行为。然而，到 2006 年底，不再经常有关于报复团体的这类侵权行为的报告。由全国人权委员会在 *Nawalparasi* 所促成的尼泊尔共产党(毛派)与报复团体之间的协议对此发挥了作用，尽管某些报复团体成员继续保留武装并构成潜在的威胁。如在东部特莱一样，警方不太愿意调查或干预，以制止这类团伙的暴力行为。

四、问 责 制

42. 司法过渡，包括对过去暴力行为所负责任的问题，已经成为和平进程中辩论的一个关键问题。《全面和平协议》包括建立一个真相与和解委员会，调查侵犯人权行为，“建立一个社会和解的气氛”。《协议》进一步要求各方承诺开展公平调查，以“不鼓励有罪不罚现象”，并确保受害者有权获得“补救”。为答复人们对该问题日益的关注，人权高专办正向决策者提供信息和咨询，在民间社会行为者之间开展能力建设，强调在临时政府制定真相与和解委员会职权之前，在广泛的选民、包括受害者群体之中需要有一个较长的宣传和咨询期。人权高专办继续强调，发现事实的机制与起诉犯罪者、向受害者提供赔偿和改革不当的机制之间的关系极为密切。《全面和平协议》没有处理起诉过去人权侵权行为的问题。

43. 新政府在职之后立即任命了一个五位成员的高级调查委员会，由前最高法院法官 *Krishna Jung Rayamajhi* 担任主席，负责调查人权侵权行为和自 2005 年 2 月 1 日以来的公款滥用情况，包括那些在 2006 年 4 月抗议期间所犯下的行为。它于 11 月 22 日向政府提交了报告，据称列出了 200 多个将对其采取行动的 personal 姓名。部长委员会任命了一个委员会研究调查结果。然而，政府抵制一再提出的关于公布报告的呼吁，而人权高专办一直未能够取得该报告。人权高专办于 9 月向委员会提交了它自己关于保安部队在 4 月示威中过度使用武力的调查报告结论。

44. 澄清和确保追究保安部队和尼泊尔共产党(毛派)所造成的数百失踪案的责任，是人权高专办的一个重要关注问题。《全面和平协议》要求各方采取强烈措

施，处理与失踪案有关的问题，重申在以往协议中所作的承诺。这包括公布被关押人的状况并在 15 天内将其全部释放，在 60 天内公布冲突期间失踪或被杀害者的姓名并通知其家人。截至 2007 年 1 月初，这些条款尚未落实。另外，在 11 月 8 日的协议中含有一个规定，“组建一个高级委员会，调查并公布过去由政府和毛派所造成失踪的公民下落”。

45. 议会外交和人权委员会于 2006 年 7 月 25 日指示政府“设立一个全权委员会，以一劳永逸解决失踪案问题”，也没有得到落实。根据该指示，调查委员会应由议员、民间社会成员和人权维护者组成，并应受权调查尼泊尔军队的行为，查明犯罪者并建议被认定有罪者应受的惩罚。

46. 截至 2007 年 1 月，人权高专办尚未从政府收到对它 2006 年 5 月下旬所提交报告作出的任何详细的书面答复，报告记录了由 Bhairabnath 营于 2003 年下半年和 2004 年上半年在 Maharajgunj 和加德满都对所拘留的至少 49 人的任意拘留、酷刑和失踪案件。尼泊尔军方指出，它正在调查这些案件并提供了几个人的资料。人权高专办确认二名被拘留者已经获释，另一人的尸体已经交给家人。然而，在另一案件中，它认为证据与尼泊尔军方的说法不同，即受害者已经死于一次炸弹爆炸。尼泊尔军方没有向人权高专办转交其所设立的调查 49 起案件的工作组的报告。

47. 在 9 月，除了上述的 49 起案件外，人权高专办向有关保安部队和联合国强迫和非自愿失踪问题工作组提交了过去发生的 330 起失踪案。尼泊尔军方对其声称已经澄清的 315 起案件中的 42 起作出了答复。在所跟踪的全部案件中，除了一起外，人权高专办认为没有证据支持军方的说法，即这些人在保安部队对尼泊尔共产党(毛派)的行动中被杀或者获释。人权高专办并不认为尼泊尔军方的调查是透明或公正的，并继续施加压力要求由一个独立调查委员会调查所有案件。

48. 2006 年 6 月初由内务部设立了一个只由一人的失踪案委员会。他于 7 月 25 日向下议院委员会提交了初次调查结果，称根据安全部门提供的资料，100 多名失踪者的命运或下落是被确定“已获释”或者“在交火中身亡”。另有 601 个人下落不明。然而，他称自己没有能力开展调查。

49. 加强法律框架以加重今后任何侵权行为的责任也是必须处理的问题。人权高专办向起草委员会提出了关于有罪不罚问题的建议，向下院议长表示对正在审议的《军队法案》的关切。2006 年 9 月 22 日，该法案被一致通过。引人注意的是，

新法律规定平民法院对强奸和谋杀案有完全的管辖权。然而，条款赋予军事法院关于酷刑和失踪案件的管辖权，但可向最高法院上诉，并允许军事法院而非平民法院对严重违反人权的尼泊尔军方人员行使管辖权。法令要求尼泊尔军方与被授权的民政当局合作，调查严重违反人权的军事人员，但是没有具体规定被告者在军法审理中的个人权利，以确保公正和公平审判。人权高专办也建议批准《国际刑事法院罗马规约》。下院于 2006 年 7 月 25 日发出指示，要求政府立即签署《规约》。直到 2007 年 1 月，副首相和外交部长正在审议一份该问题工作组的报告。

50. 过去和当前人权侵权行为受害者的亲属更愿意请求警方进行刑事调查(第一资料报告)。人权高专办正在监测 23 多起向警方立案的全国各地发生的这类侵犯行为的案件。大多数由于缺少政治和体制意志以及真实或担忧的法律障碍而搁置。警方争辩说，在某些案件中，由于正在进行独立调查或议会正调查中，所以它没有开展调查。例如，直到议会调查委员会发表报告并且它们也获政府授权前，Morang 地区 Belbari 的警察才着手调查一个据称的强奸和杀害妇女案以及尼泊尔军方在 4 月下旬杀害 6 名示威者的案件。根据政府所述，委员会目前已经完成了报告，并已经提交给临时议会。

51. 有一个案件涉及一位 15 岁女孩 Maina Sunuwar 于 2004 年被尼泊尔军方逮捕几小时后死亡。关于她的案件，尼泊尔警方终于 2006 年 6 月访问了尼泊尔军方的 Birendra 和平行动训练中心，以索取关于其死亡的资料，并确定据称她被埋葬的地点。然而自那以后，由于尼泊尔军方质疑警方的管辖权，工作中断了，也因为当局迟迟没有答复尼泊尔警方就可否继续调查而征求的法律咨询。2006 年 12 月，人权高专办发表一份关于“Maina Sunuwar 在拘留中的酷刑和死亡：概述关切问题”的报告，列举了在该案中伸张正义的障碍，包括尼泊尔军方企图掩盖暴力行为，再次呼吁进行独立调查。当局不愿就过去的侵犯人权事件进行刑事调查，这并非仅限于涉及尼泊尔军方的案件。在 Dhanusha 地区，7 月份提交了一份“第一资料报告”，事关 2003 年 10 月五名学生的失踪，并将警员和当时的地方行政官指定为主要嫌疑犯。尽管已经找到了据称的埋葬地点，但仅采取了有限的进一步调查措施。尽管亲属、当地和全国非政府组织以及人权高专办施加了压力，并尽管政府称它已经发出“严厉指示”进行调查，但现认为该案已经结案。

52. 尽管有些新的进展,但至今司法机构在追究侵犯人权事件责任方面的作用仍然有限。2006 年 12 月 19 日,最高法院终于审理了 27 起涉及失踪案的人身保护诉讼中的 22 起,这些案件已经积压了好几个月,而有些积压了数年。目前预计在 2007 年年初作出判决。2006 年 8 月 28 日,最高法院第一次下令设立一个工作组调查 4 名分别于 1999 年和 2002 年被安全部门逮捕而失踪的案件。2007 年 1 月,最高法院下令工作组调查人权高专办关于 Maharajgunj 报告中所提到的 49 起失踪案。然而,最高法院于 2006 年 7 月和 12 月拒绝审理失踪者家人就尼泊尔军方高级官员提供失踪者下落的误导性资料所提起的三起藐视法庭罪案件。

53. 除了主张国家对侵犯人权事件负责外,人权高专办也敦促尼泊尔共产党(毛派)追究其党员的责任。如上文所述,人权高专办对 2006 年 5 月和 6 月中部地区造成 8 人死亡的一系列杀人案件表示关注。尽管保证尼泊尔共产党(毛派)会调查这些和后来的其他杀人或拘留中的死亡案件并惩罚任何被判定有罪者,但截至 2006 年年底,人权高专办尚未从政府领导人收到关于采取任何行动的资料。

54. 对于据报在冲突期间被绑架的 120 人案件,人权高专办也一再向尼泊尔共产党(毛派)表示关切。尚未查清这些人的命运和下落。据认为,这些人中有的是政党党员、教师、保安部队成员和指称的线人。

55. 2006 年 6 月 26 日,人权高专办敦促尼泊尔共产党(毛派)设立一个全国性机制,监督对尼泊尔共产党(毛派)干部侵犯人权指控的内部调查,确保调查公平和完整,不会导致进一步侵权行为。人权高专办也强调说,这类内部调查不能取代独立的调查和国家民事法庭的起诉。人权高专办也注意到,向警方送交了四位被指控犯有侵权行为的尼泊尔共产党(毛派)干部。

56. 人权高专办特别关注地注意到,领导层称已采取行动,对付对 2005 年 Chitwan 地区 Madi 袭击公共汽车事件——造成至少 35 名平民和保安部队成员死亡——负有责任的人(见 A/60/359, 第 37 段),但负责任的一些人只似乎服刑二至三个月,接受“惩治”后就获释了。人权高专办于 2006 年 12 月写信给尼泊尔共产党(毛派)领导人,请求提供关于这一事件调查的文件和更多资料。

五、国内流离失所

57. 自停火以来，被迫的国内流离失所现象基本消失了，许多国内流离失所者现在正返回家园。双方已经承诺保证国内流离失所者的安全和持久返回，并归还被没收的土地和财产。在某些地区，非政府组织和地方当局估计大多数国内流离失所者已经返回，而在其他一些地区，返回正开始。来自农村地区的许多国内流离失所者，也有可能融入他们目前居住的城市，希望更便于获得工作、就学和其他社会服务。

58. 然而，对于落实各方关于返回的承诺存在着一些挑战，包括对反对尼泊尔共产党(毛派)的国内流离失所者保护问题以及缺乏返回后的物资援助。大多数返回者所抵达村庄的尼泊尔共产党(毛派)领导人通常不能恪守尼泊尔共产党(毛派)全国领导人的承诺。在某些地区，尼泊尔共产党(毛派)无条件地欢迎流离失所者的返回，并归还他们的财产。在其他地区，尼泊尔共产党(毛派)地方干部实际上决定着谁可以返回并据称对返回施加条件，包括为所谓“错误行为”作公开道歉。随着自发的返回和非政府组织推动的返回人数日增，人权高专办正在监督返回活动，并敦促尼泊尔共产党(毛派)在地方一级尊重关于安全和体面返回的正式承诺。

59. 政府至今也未能对国内流离失所者日益增长的返回要求作出反应。没有全面的规划来处理返回的国内流离失所者的援助和保护需要。只有内政部请求主要地区官员适当登记国内流离失所者。但大多数地区官员在规划和支持当地返回工作方面态度消极。在缺少国家行动的情况下，这类责任通常由地方非政府人权组织运用有限的资金而承担。财政部在 2006/07 年的预算中已经纳入了支持返回国内流离失所者和其他冲突受害者的金额。也向国际捐助团体发出了提供资金的请求。人权高专办和其他联合国机构强调，需要为所有冲突受害者，包括国内流离失所者设立一个全面和统一的政府赔偿方案。

60. 政府目前正在审查和修订其 2006 年 3 月以来的国内流离失所者全面政策，以根据国内流离失所问题指导原则(载于 E/CN.4/1998/53/Add.2, 附件)制定一个政策。由内政部与和平秘书处成员组成的一个工作组编写了数份草案，邀请联合国机构提出了评论。除了对内容提供技术支助外，联合国也建议在制定新政策方面采取一个容纳性的做法，包括与尼泊尔共产党(毛派)和民间社会进行协商。人权高专办欢迎制定一个新的国内流离失所者政策，但是强调迫切需要优先制定有资源的业务规划，以在国内流离失所者具体解决办法方面指导地方当局，包括安全和持久返回。

61. 人权高专办还感到关切的是，新的国内流离失所者政策没有考虑最近批准的关于选民名册的修正和统一法法案。从原始草案中删除了允许国内流离失所者在失所地区投票的重要条款。

六、社会排斥/边缘化

62. 尼泊尔根深蒂固的歧视在公民和政治以及经济、社会及文化权利方面有着深刻的复杂影响。基于种性、民族、性别、地区和其他因素的歧视，已经造成数百万尼泊尔人边缘化，并且不能充分享有参与政治进程和国家机构以及平等获得住房、水、土地和其他这类权利。许多被边缘化的群体在武装冲突期间遭受巨大的苦难。这类群体积极参与了 2006 年 4 月的抗议，并在此后日益提出了要求，要求通过从根本上重建国家而实现平等。制宪议会的选举程序、在制宪议会中的代表权、宪法制定程序以及宪法本身，将是建立一个稳定民主社会的重要步骤，从而为所有人的人权保护提供保障。

63. 边缘化群体参与和平进程问题，包括参加和平谈判小组和政党领导层没有适当的代表权，依然是受到关注的问题。边缘化群体在国家机构中缺少代表，也日益明显。比如，当地政府和保安部队阻碍他们参加各个方面的公共生活。政府通知人权高专办说，将给妇女保留 33% 的公务员职位，但是尚未通过关于落实的立法。

《全面和平协议》载有处理歧视和妇女权利问题的承诺，在《临时宪法》草案中纳入了一些条款，但是各方至今没有采取具体行动。政府决定在 75 个地区的每一地区设立一个提升贱民社区地位的地区协调委员会和土著民族地区协调委员会。另一积极措施是在规定中纳入政府第十次发展规划。

64. 已通过了一些立法，在财产权方面的性别平等和将“贱民”的歧视定为刑事犯罪方面有所改进。2006 年 11 月通过的《国籍法》将使许多生活在特莱平原的人取得公民资格，并在某些情况下让尼泊尔籍母亲将国籍传给子女。然而，这些法律的落实尚未没有得到考验，许多其他的歧视性法律规定仍需要修订。《国籍法》和《临时宪法》草案都没有纳入人权高专办关于修订某些歧视性规定的建议，人权高专办对之表示了严重关切。

65. 莫迪西人的平等问题正成为和平进程中的一个关键问题。莫迪西人占尼泊尔人口的 30% 至 40%，将选举视为解决他们过去受到歧视的一个关键。《国籍法》

仅部分地处理了他们无法享有公民资格的情况。《临时宪法》草案也在平原选民和山地选民之间制造了一个相对的不平衡，对特莱人的席位要求有更多的选举人口。

66. 莫迪西人群体于 2006 年底组织了一系列罢工，以阻止 Pahadis 人自由迁往特莱地区(另见上文第 38 至 40 段)。在尼泊尔莫迪西 Sadbhawana 党呼吁罢工之后，2006 年 12 月在中西部城市 Nepalgunj 发生了莫迪西人和 Pahadis 人之间严重的部族暴乱。一人被杀，出现了普遍的抢劫和破坏，特别是针对莫迪西人的财产。警方未能适当干预，以维护法律和秩序，并保护莫迪西人的财产。中央政府承认了这些事件的严重性，但事件显示了在特莱地区发生进一步部族暴乱的可能性，迫切需要加强执法机构的专业能力，以维护法律和秩序，开辟社区之间的对话。

67. 通向制宪议会选举的进程有可能涉及相当大的关于歧视问题的公共宣传和动员。处理一个保护所有人之人权的国家结构日益增长的需求，并使所有尼泊尔人平等参与社会活动，是和平进程与制宪议会的一个基本挑战。除非认真处理这些关键问题，否则加深社会分裂并最终导致暴力活动的风险很大。

七、结 论

68. 自从 2006 年 2 月向人权委员会提交上次报告以来，尼泊尔人权状况的某些方面大有改善。政府和尼泊尔共产党(毛派)都在《全面和平协议》中承认人权是和平进程的核心要素。最广泛意义上的民间社会已经在人权方面提出了许多要求。人们希望和平进程将带来解决长期存在的人权问题的办法，特别是根深蒂固的歧视、对边缘化群体的偏见和侵犯，以及经济悬殊问题。

69. 然而，人们仍对长期人权侵权行为表示严重关注，而目前出现的改善依然很脆弱。和平进程的任何退步都将对人权状况产生负面潜在的破坏性影响。关键的是所有利益攸关者都要对和平进程作出承诺，并在每一阶段都处理人权问题，以确保一个可持续的公正的和平。但仍然存在许多挑战，其中之一是执法和司法问题。执法机构目前的弱点(许多地方根本没有执法机构)，其维持法律和秩序及保护平民免受暴力侵害的能力有限或意志不足，以及政府支持有限和尼泊尔共产党(毛派)的抵制，这一切将促成希望削弱和平进程的势力的出现，而除非尽快处理这些问题。为确保从一开始就可以无恐惧、恫吓或更严重的侵权行为而组织制宪议会的选举进程，加强执法和司法能力很关键。同样，政党有责任确保自己的党员完全尊重别人

保留不同政治观点的权利。各方也同样在这方面需要采取具体措施，承认边缘化群体有恰当代表的要求。在该国的许多地方，必须通过对话紧急解决缺少建立地方临时政府结构模式和对重建村庄发展委员会的持续障碍，从而确保在那些基本缺乏法治的地方建立法治。

70. 追究那些犯有暴行和犯有人权侵犯行为者的责任，从而有效终止目前尼泊尔共产党(毛派)在各国一级的有罪不罚现象，必须作为优先事项。冲突影响了成千上万的人的生活，他们忍受着创伤、失去了亲人、遭受酷刑和拘留、被炸弹和简易爆炸装置致残、流离失所和经济困境，因冲突而受心理创伤。和平进程带来了复原的希望，但是有赖于冲突各方将他们对人权的书面承诺转化为持久有效的行动。人权高专办随时准备协助解决与和平进程有关的人权问题。

-- -- -- -- --