联合国 A

大 会

Distr.
GENERAL

A/HRC/7/68
18 February 2008

CHINESE
Original: ENGLISH

人权理事会
第七届会议
议程项目 2

联合国人权事务高级专员的年度报告和联合国人权事务高级专员办事处及秘书长的报告

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

内 容 提 要

本文件是我向人权理事会提交的关于尼泊尔人权状况及办事处在尼泊尔活动的第二份报告；第一份报告(A/HRC/4/97)是 2007 年 1 月提交的。虽然自第一份报告以来已取得了重大政治进展，包括建立了临时政府和议会，也进行了旨在保护人权的立法和体制改革，但对人权的尊重和保护有所减弱。尤其令人关切的是，各方缺乏政治意愿结束国家和尼泊尔共产党(毛派)过去和现在侵犯人权不受惩罚的局面，没有采取足够行动消除歧视。在武装团体在平原的暴力行为加剧的背景下，国家有义务保护人民的生命、自由和安全。本报告强调指出所有各方需要将它们的公开人权承诺变成具体行动，使人权状况发生持久的变化。

* 本报告逾期提交，是为了列入最近资料。

目 录

	段 次	页 次
一、导 言	1	3
二、联合国人权事务高级专员办事处在尼泊尔的任务和活动	2 - 4	3
A. 加强国家人权能力	5 - 10	4
B. 人权与和平进程	11 - 14	5
C. 影响人权的政治事态	15 - 27	5
D. 立法框架	28 - 31	8
E. 民主权利	32 - 37	8
F. 自由、人身安全和正当法律程序权	38 - 46	10
G. 不歧视	47 - 55	12
H. 经济、社会和文化权利	56 - 59	14
I. 国内流离失所者	60 - 65	14
J. 过渡司法和有罪不罚	66 - 80	15
三、结 论	81 - 86	18

一、导　言

1. 我于 2007 年 1 月向人权理事会提交了第一份报告(A/HRC/4/97)，本报告是我的第二份报告。这份报告分析了那时以来尼泊尔的人权状况，汇报了办事处在该国的活动。报告介绍了影响人权的政治事态发展，特别是和平进程的关键性问题，包括边缘化群体遭受歧视和代表性、民主权利以及有罪不罚问题。

二、联合国人权事务高级专员办事处在尼泊尔的任务及活动

2. 我高兴地报告，尼泊尔政府与联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)2005 年 4 月 10 日签订的协议将延长两年，直到 2007 年 6 月，以全面完成任务。人权高专办开展了监督和能力建设活动，它的工作相互交织，以确保符合当地现实，增加影响力。这些活动还与对政府的技术援助相联系，详细分析立法和有关权利的相关文件，并就个案和专题发表信函、报告和举行会议。2008 年，人权高专办的工作逐步转向建设国家能力和技术援助，重点是四大核心议题：歧视、有罪不罚、民主权利(包括人权和选举)以及安全/法治。

3. 除某些例外，人权高专办在举办会议和进出拘留及羁押场所方面得到了当局和尼泊尔共产党(毛派)(尼共)的配合，但仍然关注它提出的许多建议在地方特别是国家一级没有得到执行。办事处获得有关文件，尤其是获得立法草案和调查报告遇到各种困难。当局说，它只能提供公开文件，这有违它与人权高专办签署的协议。

4. 自 2007 年 1 月根据安全理事会第 1740(2007)号决议建立联合国尼泊尔特派团(联尼特派团)以来，人权高专办一直与联尼特派团密切协调，以保证在相互关心的问题上开展互补和联合行动，并定期交流信息。人权高专办与联合国各机构合作处理各种问题，特别是与联合国儿童基金会和儿童保护机构合作执行安全理事会关于儿童与武装冲突问题的 1612(2005)2005 决议，与联合国人口基金和联合国妇女发展基金会合作执行第 1325(2000)号决议和处理性别平等问题，与联合国开发计划署合作援助国家人权委员会。

A. 加强国家人权能力

5. 衡量人权高专办影响力的一个重要尺度是如何加强国家人权机制，包括国家机构和民间团体。除了在监督和法律工作上提供咨询和建议以加强国家能力外，人权高专办还举办了大量培训活动、研讨会、专题介绍会和在职学习班。国家人权委员会、民间团体和执法机构是优先培训对象。

6. 一项主要活动是在 11 个区举行了题为“人权与和平进程”的研讨会，将当地政府、警察、政党、民间团体和其他人士聚集在一起，鼓励他们进行对话，并协调他们对人权问题的反应，特别是在特莱(Terai)地区这样做。

7. 在议会 2007 年 9 月初正式批准五名专员的任命后，人权高专办与国家人权委员会合作，制订加强合作的战略。虽然任命程序不完全符合国际标准，但人权高专办还是将这次任命看作是委员会发展成为独立、可信和有效机构的机会。10 月，经过 18 个月的审查后，促进和保护人权国家机构国际协调委员会建议给予其 A 级地位，并就一年后重审的某些事项发表了看法，包括财政自主权、与联合国人权系统和民间团体的互动。

8. 人权高专办为国家人权委员会工作人员举行了各种培训，向他们讲解了人权调查、文件、选举、经济、社会及文化权利、过渡司法、宣传，立法审查、人权教育、诉讼和反人口贩运等问题。人权高专办培训了 15 名工作人员以协助建立培训科，并建议委员会按宪法机构的新地位加强自己的职能、职责、权力和工作程序。

9. 约有 700 名民间团体成员参加了人权高专办举办的各种能力建设活动，包括非政府人权组织、青年和学生领袖、妇女权利捍卫者、传媒和学术机构。讲述的内容有：人权法和人权保护机制、人权与传媒、文件、歧视、国内流离失所者和土著居民权利。人权高专办还协助建立了人权指标和共同术语工作组，以改进报告制度。

10. 人权高专办继续对尼泊尔警察和武装警察部队进行培训和提高意识活动。它为起草“尼泊尔警察遵守人权程序”提供了实质性建议，2008 年 1 月已向警察分发了 58,000 份。还对 35 名警察教官举办了警察工作所涉人权问题和保护机制的培训，对 100 名警官进行了专门培训。经人权高专办和国际红十字会培训的警察教官在前者的监督下举办了五次区域培训班，培训了 150 名武装警察部队成员，重点讲解与执法和人群控制有关的人权标准。

B. 人权与和平进程

11. 在提交理事会的上份报告中，我指出，虽然重建民主权利和制止武装冲突侵权方面已取得进展，但消除侵犯人权行为还存在着重大挑战。围绕 2006 年 11 月《全面和平协议》的执行出现了漫长的政治争论和延误，特莱地区暴力加剧，安全形势恶化，对 2007 年人权情况产生了不利影响，而人权是这一进程的核心。政治进展和立法改革如果充分落实，将产生积极影响，但尊重和保护人权除在 2006 年 5 月停火后有明显改善外，目前又全面恶化。

12. 《全面和平协议》要求所有各方尊重各种公民、政治、经济、社会和文化权利，包括禁止歧视、任意拘留、酷刑、杀害和失踪。协议还责成人权高专办监督人权条款的实施，要求各方与人权高专办合作，提供信息和执行建议。然而，事实常常并非如此。

13. 此外，尚未建立国家机构来监督《全面和平协议》和其他和平协定的实施，包括人权条款的落实。这种情况阻碍了有效的监督和实施。

14. 2007 年 12 月，人权高专办发表了题为“《全面和平协议》一年后尼泊尔的人权状况”的报告，报告评估了协议的执行情况和政府的国际人权义务。报告指出，自 2006 年 11 月以来，有 130 人惨遭杀害，[1] 其中一半是武装团体暴力所致，另一半死于安全部队或尼共的行动或社会骚乱事件。报告认为，在和平进程中，人权服从于政治考量。政府在评论该报告时对人权高专办所述某些问题的准确性和客观性表示质疑。它不同意生命权保护有所恶化的说法，认为酷刑和过度使用武力的结论是“没有根据的”。

C. 影响人权的政治事态

15. 自我提交上份报告以来，出现了许多重大的政治进展。在许多方面，包括在人权方面，和平协定仍面临严重挑战。在《全面和平协议》签署和 2007 年 1 月通过临时宪法后，建立了由 1999 年选出的 209 名成员组成的临时立法会——议会，其中 73 名由尼共任命，48 名由签署和平协定的各政党任命。各政党经过大量谈判后，4 月 1 日组成了 22 人的临时政府，包括 5 名尼共部长。

---

[1] 被杀害的 45 人是尼泊尔共产党的干部。

16. 在达成武器和军队管理监督协议后，31,000 名毛派分子被安置在驻扎营地，他们的武器被收缴和登记。联尼特派团利用各方商定的以下两项标准进行了核查：2006 年 5 月 25 日前参加毛派军队；1988 年 5 月 25 日之前出生。在 12 月核查结束后，联尼特派团确定共有 19,602 人，其中有 2,973 人是 1988 年 5 月 25 日后出生的，也就是说在停火协议签订时不满 18 岁。他们的参与违反了《全面和平协定》和儿童权利法。虽然儿童保护机构启动了重返社会方案，但官方接管儿童的工作尚未开始。据报许多其他儿童在正式释放之外已离开营地，更难以受益于重返社会方面。有些离开的儿童又被迫返回营地。

17. 在选举委员会 4 月宣布因政治延误在技术上无法组织选举后，预订 2007 年 6 月举行的国民代表大会选举被推迟到 11 月。由于尼共和七党联盟相互指责不执行《全面和平协定》，政治气氛恶化。8 月份，尼共宣布了 22 点要求，包括宣布成立共和国。它指责政府不愿意满足这些要求，尼共部长于 9 月份辞职，选举再度推迟。

18. 尼共部长在 12 月 23 日谈判取得重大突破后重返政府，各方达成了 23 点协议，承认尼泊尔为联邦民主共和国，在国民代表大会第一届会议正式通过，还确认了 2008 年 4 月 12 日举行国民代表大会选举的“路线图”。维持混合选举制度后，席位总数达到 601 席，其中通过比例代表制选出 335 席。

19. 各派之间的选举僵局最终打破，但马德西人(Madheshis)、土著人和其他边缘化群体的代表性和受歧视问题仍有待解决，在一些地区特别是在特莱地区造成了经常性有时是暴力性的骚乱。在不断指控各政党不认真考虑马德西人受到的不公平待遇后，几位马德西人议员包括一名部长 12 月辞职。新的马德西人联盟已组成，包括新的马德西人政党。

20. 在 2007 年初举行广泛有时是暴力的示威要求尊重马德西人权利(见 A/HRC/4/97)后，各地特别是在特莱地区继续进行抗议，交通和商业活动因威胁或暴力被迫中断，一再妨碍行动自由、上学和看病、发展方案和非政府组织活动以及政治活动。

21. 同时，执法机构的软弱和保安部队改革的延误，不仅助长了有罪不罚现象，而且加深了安全真空。内战期间被放弃的尼泊尔警察职位 2007 年大多已经恢复，尽管遇到了重重困难，包括尼共最初的反对和武装团体的行动。

22. 然而，缺少基础设施和设备给多数人生活带来不便。许多警察和地方政府抱怨说他们得不到国家当局的支持和指示，常将资源不够和缺少上级指示说成是不采取行动，保护人权、改善法律和秩序改善以及减少有罪不罚的原因。

23. 人们缺少信任，认为执法机构不愿意或无能力保护人民，从而鼓励了无法无天的行为。2007 年 9 月在特莱西部 Kapilvastu 区一位地方领导人遭杀害后，爆发了种族暴力活动。在这起最严重的社会骚乱事件中，有 14 人死亡，几千人流离失所，大量财产受到破坏。人权高专办的调查认为，地方当局的准备不足，没有及时干预，制止和预防暴力的蔓延。这些事件说明地方政府和民间团体需要采取行动解决长期的不公平状况，加强各社区之间的信任。

24. 虽然“人民法院”和其他尼共平行机构在 2007 年 4 月 1 日之前大多已经解散，但平行的尼共“执法活动“却再度加强，不断有滥用权力特别是“共产主义青年团”滥用权力的报导。共产主义青年团是在尼共直接领导下于 2006 年 12 月重新建立的武装政治组织，主要由前毛派军队和民兵组成，其领导人经常称保安和执法是其主要职能之一。

25. 武装团体还利用安全真空扩大其在特莱中部、中部、西部和中西部的活动。它们的行动和国家当局无力制止它们的行动，严重影响到特莱平原的人权保护，特别是生命权、安全权和人身健全权的保护，加剧了恐惧和胁迫气氛以及马德西人与 Pahadi 人(山民)之间的分裂。记者和山区人权捍卫者的活动因不完全以及武装团体的威胁和恐吓而不得不减少，有些人被迫流离失所。

26. 人权高专办收到的报告称，2006 年 12 月以来有 200 多起绑架和 85 起枪杀事件，受害者包括政治官员，是知名或不知名武装团体，特别是 Janatantrik Terai Mukti Morcha 派别所为。特莱地区部署有越来越多的小爆炸装置(2008 年 1 月即 2007 年 9 月宣布选举日期后几乎每天都有)，最严重的是 2007 年 9 月在加德满都杀害了 3 人。地方当局和非政府组织向当地人口特别是向特莱农村地区提供的服务也大量减少。许多山区居民被迫离开特莱南部平原。

27. 揭示武装团体的议程和动机相当复杂，尽管多数团体提出了与马德西人问题有关的要求。提出这些要求常常使用煽动性语言，无端地激发了马德西人与 Pahadi 之间的种族暴力冲突。在暴力之下，可以常常看到个人、政治、犯罪和种族分子之间的复杂关系网络。12 月，政府在特别警察部队的协助下，设法解决特莱地

区的安全情况，但效果有限。遏制武装团体的非法行为和解决边缘化群体受歧视和代表性问题，被认为是创造自由选举和可持续和平的有利环境的条件之一。

D. 立法框架

28. 2007 年 1 月 15 日颁布的临时宪法，列入了加强人权保护的规定，特别是广泛行使正常程序权、禁止“贱民等级”、传统的边缘化群体有权参加国家机构和将酷刑定为犯罪的条款。临时宪法的缺陷是对非公民权利尊重不够，自由和安全权范围有限，紧急状态期间允许对各项权利加以减损。

29. 2007 年，政府签署了《残疾人权利公约》，批准了《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》、《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》、国际劳工组织第 169 号公约(土著和部落人民权利)和第 105 号公约(废除强迫劳动)，但尚未批准《国际刑事法院罗马规约》。

30. 2007 年 7 月颁布的《信息权利法》首次允许查阅官方文件，尽管含有某些限制性条款。7 月颁布的《管制人口贩运法》扩大了贩运的定义，加重了处罚，加强了对受害者的保护，将儿童受害者年龄定为 18 岁以下。然而，法律规定嫌疑犯可证明自己无罪。关于惩治酷刑罪的法案尚未提交议会。人权高专办就 8 月通过的《地方行政法》修正案向政府表示关切，因为其中的规定侵犯了集会自由权和公平审判权。

31. 此外，最高法庭几次发布命令，要求政府颁布人权立法，包括失踪(见以下第 69 段)、酷刑、性别少数的权利和保护艾滋病毒感染者/艾滋病患者的身份、妇女和儿童在司法程序中地位等方面的法律。

E. 民主权利

32. 尊重集会、表达和结社自由是任何恢复民主的进程包括选举进程的核心。现在与 2006 年 4 月停火前相比，政治和民间团体活动更加开放和广泛，组织了许多集会和示威。然而，行使这些权利仍受到很多限制，有些限制是国家施加的，有些限制是尼共侵权所致，有些限制是武装团体的暴力行为造成的。

33. 国家对这些权利的正式限制仅规定不得在政府/议会所在地附近举行游行示威，或在游行示威出现暴力行为后实行宵禁。然而，过份使用武力控制某些游

行示威对集会自由和生命权产生了不利影响。人权高专办注意到有些游行示威部署了大量警力，人权高专办承认警察有时需要面对好斗和暴力情况。然而，签署《全面和平协议》后，武装警察部队和尼泊尔警察控制示威群体的干预行动造成了 27 人死亡和多人受伤，主要因为过份使用火器或毒打。在“马德西人运动”期间就有 19 人丧生。

34. 侵犯集会自由还包括当局没有及时防止暴力的情况；许多报告称警察在暴力游行示威时显得被动。4 月份，人权高专办办公布了它对 27 名尼共干部 3 月 21 日在 Gaur 被害案的调查结果。[2] 尽管已知道“马德西人民权利论坛”与尼共/青年团的紧张关系升级，但它们在同一地点举行集会时，地方政府无力或不愿意控制局势。当“马德西人民权利论坛”支持者用削尖的竹杆刺向后退的尼共干部时，警察没有上前制止。几乎一年过去了，没有人为这些谋杀负责。12 月，“马德西人民权利论坛”和尼共同一个周末在 Gaur 举行集会，但现场是和平的，有许多警察维持秩序。

35. 尼共干部指控各政党成员，也加剧了恐惧和胁迫的环境，包括两起谋杀和一起失踪案。人权高专办调查了 36 个地区尼共干部 7 月至 10 月参与的 46 起案件，其中 23 起涉嫌绑架，23 起涉嫌攻击或污辱。虽然有时不清楚动机是否与有关个人所属的政治派别相关——有时受害者被指控贪污，有时存在个人争端，但有时明显针对于保皇党或政治关系。3 月遭尼共绑架后在 Humla 失踪的一名政党成员的尸体 6 月被发现。尼共否认与死亡有任何牵连。

36. 涉及媒体特别是西部和中部地区媒体记者的 14 起案件都是尼共所为。尼共最近例外承认它对其干部 10 月 5 日绑架并杀害 Bara 地区记者 Birendra Sah 的事件负责。尽管尼共保证它将与警方合作追查嫌犯，但凶手迄今仍然在逃。尼共干部 7 月在 Kanchanpur 绑架的另一名记者至今下落不明。人权高专办关切尼共下属工会在劳工争端中威胁采取其他非法行动的报道，包括几次在媒体发出的威胁。

37. 人权高专办对参加集会和示威的 18 岁以下儿童可能遭受暴力和剥削问题表示关切。在 2007 年的游行示威中，至少有 5 名 18 岁以下青年被枪杀，多半是警察所为，还有多人受伤。

---

[2] 见联合国人权事务高级专员办事处网站，http://nepal.ohchr.org/en/index.html。

F. 自由、人身安全和正当法律程序权

国家当局的逮捕和羁押

38. 人权高专办在对警察局的例行访问以及从其他来源了解到 100 多起虐待和拷打嫌犯的案件，有时亲眼目睹与指控相符的损伤。虐待手段包括毒打和淹溺。据报有一人因遭尼泊尔警察毒打而死亡。有几人受到威胁不许与人权高专办人员交谈，有数次在人权高专办到达前将犯人藏匿起来。人权高专办还注意到，冲突期间的某些通常做法再度出现，大多针对被指控参与武装团体的个人。其中包括秘密关押、毒打、以“投降”换释放(被拘留者承诺不再参与武装团体)、不遵守法庭释放令，以及一起逮捕后的法外处决案件。

39. 警察非法拘留最严重的案件是对 4 名加德满都爆炸案嫌犯的拘留。这 4 人被秘密关押十一天，在此期间警方向人权高专办否认他们实施了拘留。在承认拘留后，最初也不允许人权高专办人员探望。尽管人权高专办获得情报证实他们是 9 月 10 日和 11 日被捕的，但警察继而记录的逮捕日期仍是法官提审的日期。据报他们在秘密关押期间遭到毒打，被迫签署了无法读懂的坦白书或其他文件。人权高专办已向最高警察当局表示了关切。

40. 武装警察部队越来越多地参与逮捕武装团体人员，有些人被武装警察非法关押和审讯。武装警察无权羁押或审讯，也没有羁押设施或登记册，从而为侵犯不受任意拘留权和享有正当程序权创造了条件。2007 年 12 月，为应对武装团体和犯罪团伙的活动，包括尼泊尔警察和武装警察部队在内的特种部队在八个特莱区和三个加德满都区部署力量。特种部队逮捕了一些嫌犯，包括武装团体成员。尊重法律程序特别是逮捕和拘留程序的义务有时让位于在处理骚乱上迅速取得明显成果的必要性。据称有些被拘留者遭到毒打。然而，这些措施没有象当初担心的那样演变成不分皂白的镇压。高级警官告诉人权高专办，他们在努力解决暴力问题，这些努力还需要加强，以根除暴力行为，使行为改变制度化。

41. 虽然在冲突期间被捕并按照《恐怖主义和骚乱活动(管制和惩治)法》(后来展期)被羁押的尼共囚犯已经获释，但至少有 29 人以刑事罪仍在押，包括被捕时是青少年的 3 名妇女，自 2000 年和 2001 年以来一直处于审前羁押。据报至少有另外 33 名遭刑事指控者于 2007 年获释，显然因为内阁根据和平协议撤消了对他

们的指控，而不论他们是否参与了严重侵犯人权行动。12 月 23 日的协议要求在 2008 年 1 月中旬释放所在关押的尼共人员。

42. 在一些尼共囚犯获得释放和赦免后，被控犯有刑事罪的囚犯在一些监狱举行抗议示威，要求实行大赦。狱警有时被长时间关在监狱外面，监狱设施遭到破坏。各监狱包括 Morang 监狱内的暴力事件造成了多人受伤，至少一人死亡。人权高专办多次表示关注当局没有对这些事件采取后续行动，包括进行调查。

43. 6 月 21 日，内政部成立了监狱改革高级委员会，主要处理：如何回应囚犯的赦免要求；审查现行行为良好囚犯的保释法律规章；评估改善监狱基础设施的必要性。9 月份，人权高专办和国际红十字会与监狱管理局首次在全国各地为监狱管理人员举行了监狱内人权问题的四天培训班。

尼共成员的绑架、酷刑和相关侵权行为

44. 2007 年 11 月普拉昌达主席说，他已经发出指示要求停止绑架和其他侵权行为。这一声明十分重要，但有待于全面落实，并辅之以具体步骤执行这些指示，包括给予合作，将负责者转交国家当局进行调查和起诉。《全面和平协议》后尼共绑架、虐待和酷刑以及致死行动大幅减少，但 2007 年 4 月以来特别是在 10 月和 11 月，在政治危机的背景下，侵权行为又死灰复燃。上节介绍了侵犯集会权和表达权的行为，包括枪杀事件。尼共和隶属团体的其他侵权行为包括绑架、威胁、恐吓、人身攻击、虐待、酷刑和强迫劳动，特别是在并行执法活动中这样做。许多侵权行为是“共产主义青年团”所为，人权高专办在 2007 年 6 月 22 日题为“共产主义青年团侵犯人权行为指控”的报告中记录了这类行为。[3] 有时毒打已严重到酷刑的程度。

45. 人权高专办有时申请约见被囚禁者而长时间未果。应该指出，囚禁时间比过去短了很多，通常是几小时到几天，也有些人被关押一周或更长，然后才转交警察或释放。多数责任者不被问责。3 月份，一名 18 岁青年在 Bhojpur 被无故打死后，据报两名尼共干部被开除出党，并例外地交给警察处理。

46. 人权高专办对尼共各级人员的绑架和相关侵权行为多次表示关注，强调这些侵犯行为损害了尼共所承担的尊重人权义务。

---

[3] 请查阅联合国难民事务高级专员网站，www.unhcr.org。

G. 不 歧 视

47. 基于种性、种族、性别、地域和其他原因的长期歧视，已成为影响和平进程的最关键问题之一。政府对不歧视承担了广泛的国际义务，承诺尊重个人直接或通过代表制参与公共事务的权利。解决这一问题，包括政治参与和代表制问题，并使各有关群体满意，对创造有利于自由和公正选举的环境至关重要。根深蒂固的歧视仅依靠国民代表大会本身的力量无法根除。还需要采取长期措施，包括执行现有立法，废除歧视性做法，修订其他歧视性法律规定。

48. 《全面和平协议》要求各方正视歧视和妇女权益问题。《临时宪法》第一次列入了禁止贱民等级和种族歧视的法律条款。2006 年 11 月颁布的《公民身份法》允许 200 多万人首次获得公民资格，包括特莱地区的人口。然而，人们关切该法律对妇女的歧视，还对某些马德西人、达利特人(Dalits)和穆斯林人表示关切，因这些民族的妇女迄今仍无法获得公民身份。

49. 国民代表大会的 601 个席位中有 335 个将通过比例代表制度填补。《国民代表大会选举法》包含复杂的条款，要求边缘化群体应在政党候选人名单中具有一定比例，通过比例代表制选出的人员应有 50%为妇女。所有候选人中至少有 33%为女性。然而，许多团体认为这些步骤还不够，继续举行示威，迫使政府采取更大的措施满足他们的要求。

50. 尽管政府承诺实行包容性政策，但社会排斥仍是一个大问题。马德西人、达利特人、Janajatis 和其他边缘化群体，在多数主要政党中央委员会、多数国家和公务机关，包括法院、执法机构和地方政府中，任职人数严重不足。政府已采取一些措施，包括 2008 年 1 月提名 5 名马德西人担任地区长官；8 月通过的新《公务员法》保留了 45%的指定员额给妇女、马德西人、Janajati/Adivasi 人──所谓的落后地区(即偏僻或不发达地区)──达利特人和残疾人；11 月中旬，修正了尼泊尔警察和武装警察部队条例，为妇女和边缘化群体保留了一定的员额。

51. 在 8 月 8 日与边缘化群体的会谈中，政府与尼泊尔土著民族联合会达成了协议，8 月 31 日与马德西人民权利论坛达成协议，9 月 13 日与 *Chure Bhawar Ekta Samaj* 达成了协议，涉及代表性、包容性、尊重土著人权利和边缘化群体参与公共事务等。然而，由于对话进程没有人民的充分参与性，不是所有的群体都感到当家作主或真正被征求意见。签署协议的组织还质疑执行步伐缓慢，马德西人

和 Janajati 人到年底言辞更显激进。有些组织成立了自卫队、自愿队或青年队。虽然组织者坚称它们没有武装，保安是它们的主要职责，但人们仍然关切平时以及选举时这些组织如何使用，可能招募 18 岁以下青年也令人关切。

52. 目前还没有全面解决边缘化群体的参与、不受歧视和代表性问题的办法。与不同群体单独对话和会谈后，分别达成了一些协议。关于参与权，对话必须确保能够反映尼泊尔边远和偏僻地区人们的意见。有些 Adivasi 人和 Janajati 群体被高度边缘化，有可能失去自己的语言、身份和文化。政府必须承认和解决对其个人和集体权利的威胁；达利特人在国家对话和地区一级也参与不够，在决策和国家机构中代表人数严重不足。

53. 尽管《全面和平协议》和《宪法》承认妇女权利，包括妇女代表性，但在解决妇女在各级政府、国家和政党中的参与严重缺乏问题上进展缓慢。例如，2007 年内阁为 19 个部、8 个委员会和办事处指定的 35 名秘书中，只有一名妇女。女议员、政党活动家和成员对代表性不足表示了严重关切，认为需要采取平权行动。

54. 对妇女的其他歧视形式，包括影响达利特人等边缘化妇女的双重歧视，也令人关切。性别暴力── 包括家庭暴力和性暴力、被贩卖的风险、歧视性法律，特别是无法借助司法来补救侵权和/或歧视，继续影响着妇女的生活。2007 年，人权高专办收到了 38 起性暴力案件──其中 24 起涉及 18 岁以下女童，据认为未举报的案件更多。其中包括高种性阶层人士强奸达利特妇女和女童。如果受害者向协助性暴力受害者的司法机关和非政府组织寻求援助，过后将受到残暴的报复。最高法院审理修正举报强奸案时限(目前为 35 天)的会议再次被推迟到 2007 年。人权高专办参与了几次目前政府正审议的家庭暴力法案的讨论。

55. 在“性取向”方面也存在着歧视。人权高专办对警察任意逮捕和虐待性少数人的一些案件进行了干预。2007 年 12 月，针对女同性恋、男同性恋、双性恋和跨性别权利组织的申诉，最高法院在判决中要求政府修订歧视法律，并颁布立法维护性少数人的权利。

H. 经济、社会和文化权利

56. 在尼泊尔，实现经济、社会和文化权利与歧视问题密不可分。在获得土地，食物，保健、住房、水和其他基本需求方面存在巨大差距。这是冲突的根源之一，也是过渡进程中需要解决的主要问题。《全面和平协议》要求各当事方实现经济、社会和文化权利。然而，国民代表大会选举之前的政治进程以及特莱地区的不稳定局势，转移了利益相关者的注意力，较少关注影响经济、社会和文化权利的问题，特别是在中期和长期关注这些问题。

57. 5 月份，经济、社会和文化权利委员会提交了审议尼泊尔政府第一次定期报告的结论意见。它欢迎政府采取了一些积极措施，同时也对它在 2001 年提出的多数建议没有得到全面落实表示遗憾。它仍然关注的问题有：极端贫困，特别是农村地区的极端贫困；尽管有立法保证，但两性不平等仍在继续；人口贩卖；失业率高；家庭暴力和童工。它还关注缺少国家住房政策、种性歧视、小学入学人数下降以及医疗卫生服务落后等。委员会的报告提出了许多建议，包括建立机制评价减贫的进展情况。2 月访问尼泊尔研究人权高专办减贫战略的联合国顾问团也发表了同样的看法。然而，儿童基金会报告说在减少婴儿死亡率方面取得了重大进展，劳工组织也宣布将协助进行劳工市场改革和解决童工问题。

58. 2007 年，由于强迫驱逐、地主与无地农民的冲突以及各组织包括 Tharu 团体和 JTMM 等强行征用土地，土地问题再次成为人们关注的焦点。《全面和平协议》要求各方着力进行科学的土地改革，但迟迟没有建立适当的机制。

59. 7 月 25 日，在加德满都以及远西部和中西部地区出现示威后，政府签署了土地分配和支持前债役工的其他措施的时间表。虽然 2002 年通过了禁止使用债役工和免除其债务的立法，但赔偿和后续安置措施没有得到充分落实。

I. 国内流离失所者

60. 因武装冲突而流落他乡的许多人或在现住地定居或返回原籍地——多数是自愿。在许多地区，尼共允许国内流离失所者无条件返回，并归还了他们的财产。在另一些地区，由于尼共没有归还所有没收的财产并确保安全的环境，离开的地主和政治活动分子的返回受到限制。

61. 事实上，由尼共地方干部决定谁可以返回，据报还为返回提出了条件，包括对自己的“错误行为”公开道歉。为了进行土地占有制度改革，避免与后来住户发生争执，被没有的房产多半没有归还原有地主。这种情况因没有机制来解决被没收土地和财产的归还问题而趋严重。12 月 23 日的 23 点协议(见以上 18 段)要求在一个月内成立一个委员会，提出土地改革建议。在 2008 年 1 月与人权高专办的会议上，尼共主席证实，他已发出指示，“除非少数复杂情况”，土地应予归还。

62. 尽管没有全面计划满足返回者的需求，但希望返回的国内流离失所者还是返回了。政府只在 2007 年下半年才宣布从尼泊尔和平信托基金中拨出 565 万美元，援助返回者，支持新的登记工作，使从未登记的人可以登记，以便有资格得到援助。一些地方政府证实它们已收到资金，并开始分发，但也有人说登记与分发进程不符，而且不一定包括所有人。

63. 联合国机构与当地政府密切合作，根据《联合国国内流离失所问题指导原则》审定一套指令，协助有关部和当地政府执行关于国内流离失所者的订正政策，帮助国内流离失所者了解自己的权利。

64. 国内流离失所者政策规定所有人都有选举权，但选择不返回原籍地者(大约有 5 万人)在即将举行的国民代表大会选举时将失去选举权，除非选举法有所修改。现行法律规定公民必须居住在选举所在地，没有国内流离失所者缺席投票的规定。

65. 令人不安的是，尽管因武装冲突而流落他乡的人已在当地定居或返回，但特莱地区局势的持续动荡再次将许多人送上流亡之路。虽然确切数字不详，但许多山区居民担心武装团体的威胁、绑架和其他行动，临时或永久离开特莱南部地区。也有些人是因为尼共的威胁而离开的。

J. 过渡司法和有罪不罚

66. 我在访问尼泊尔期间，曾强调，如果防止今后发生暴力行为，创造无人凌驾于法律之上的环境，必须结束有罪不罚现象。让人担心的是长期缺乏政治意愿采取有效措施解决这些问题。2008 年 1 月，我写信给总理，敦促政府加倍努力结束有罪不罚，并对 2007 年 1 月访问以来缺乏进展表示关切。

67. 政府 7 月分发了真相和和解委员会的一份法案，其中的一些规定与尼泊尔承担的条约义务和国际原则不符。法案没有保证国家人权委员会的独立性，为政府的干预提供了大量空间。内载条款还可以赦免严重侵犯人权和国际人道主义法的行为。而且，授权限制减少了全面了解冲突中侵权情况的可能。

68. 人权高专办向政府提出了对该法案的意见，并强调举行所有利害相关者包括受害者参加的广泛磋商的重要性。12 月，对稍加改善的法案举行了有限的区域磋商，但人权高专办对原法案的实质性关切没有得到回应。在七党联盟 12 月 23 日签署要求一个内成立委员会的协议后，人们担心法案进程将予加速。迫于国内和和国际压力，政府宣布，鉴于该问题的严重性，进一步磋商是必要的。人权高专办提出可以为国家磋商战略的制定提供技术援助。

69. 仍有几百起冲突中失踪案件没有得到解决，包括 2001 年和 2002 年安全部队在 Bardiya 地区逮捕的 200 人后来失踪的案件，人权高专办 2006 年 5 月报告中叙述的个人在尼泊尔皇家 Bhairabnath 军营中遭受酷刑并失踪的案件。政府一直没有就这一案件向人权高专办作出说明。12 月，人权捍卫者，包括国家人权委员会展示了一名 Bhairabnath 军营失踪者的可能火化地点，并要求保护现场以供调查。一些尼共绑架个人并致失踪的案件也有待澄清。2007 年 6 月，最高法院发布了对几起失踪案的破天荒判决，命令政府颁布法律，根据《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》将强迫失踪定为刑事罪，按照国际标准建立冲突中失踪案件调查委员会，对失踪的责任人进行起诉，对受害者亲属给予补偿。这一判决是向承认失踪受害者及其家属权利方面迈出一大步，有待于政府予以落实。

70. 政府 4 月份向临时立法会－议会提交了一项法案，要求根据国内法将失踪、绑架和劫持人质定为刑事罪。民间团体、人权高专办和其他机构对这一行动原则上表示欢迎，但也对该法案提出了一些关切，包括不追溯既往，失踪案件责任者最高获刑为五年。2007 年 11 月，失踪条款已从该法案中撤消，而且也从绑架罪和劫持人质罪的民法修正案中撤消。内政部长宣布，不久将颁布关于失踪问题的新法律，但截止 2008 年 1 月议会也没有收到政府的新法案。

71. 政府在最高法院 6 月份的判决后成立了失踪者调查委员会，但这一措施遭到了广泛的批评，被迫中止。批评者说，该委员会的行为不符合国际标准，特

别是不符合关于独立、权力和职责以及公布调查结果的国际标准。后来的 23 点协定要求在一个月内成立失踪问题调查委员会。

72. 非政府组织、受害者及其亲属试图提交安全部队过去和现在侵犯人权行为和尼共侵权做法的“警方信息报告”，但鲜有成功。许多报告遭到警察拒绝，其理由在人权高专办看来并不合适，包括凶手姓名不详。尽管提起了诉讼，但不会导致充分的刑事调查。在提出警方信息报告后，还没有一名安全部队或尼共成员被判罪。

73. 在 Maina Sunuwar(A/HRC/4/97,第 51 段)案件中，最高法院 2007 年 9 月命令警察在三个月内报告 15 岁女童死亡案件的调查结果。截至 2008 年 1 月，即尼泊尔军队总参谋长和内政部长向我保证将公正司法后一年，警察的调查仍进展缓慢，尼泊尔军队也没有让警察查阅有关文件，接触嫌犯和证人。

74. 经过大量工作，包括我访问期间所做的工作，被认为是 Maina Sunuwar 遗体的一具尸体在尼泊尔军队和平训练中心的无名墓被发现，人权高专办协助进行了法医签定。然而，3 月从骨骼中提取的 DNA 到 11 月最后一个星期还没有送去化验分析，由于尸体身份没有获官方确认，所以一直没有归还家属。

75. 人权高专办查阅尼泊尔军队和警察的正式调查文件仍然很困难。8 月份，尼泊尔军队向人权高专办提供了军事法院关于 Maina Sunuwar 和其他两起案件的判决结果。后来，又允许人权高专办阅读但不得复印 Maina Sunuwar 案的相关文件。人权高专办认为这是不够的。最为严重的是，人权高专办看到的许多文件与刑事调查有关，但却没有转交警方。

76. 遭受歧视和相关侵权行为者试图获得补救，但大多难以成功。警方往往鼓励调解，特别是政党参与的调解，但不鼓励起诉。虽然调解在有些情况下是合适的，但对法律禁止的歧视性行为和对边缘化群体的侵权行为不加处罚，强化了有罪不罚的气氛。由于缺少资源或其他障碍，多数受害者无力诉诸司法。

77. 政府成立了调查委员会，调查 2007 年的几起重大案件，包括 1 月份 Lahan 的枪杀事件，3 月份尼共干部在 Gaur 的遇害事件，以及马德西人示威和 Kapilvastu 暴力事件中的死亡和财产损失案件。委员会没有确定哪些人负有责任，也没有公布调查报告。关于 Kapilvastu 案件，调查重点不是枪杀，而是财产损失。调查暴力事件的这个特别委员会于 2008 年 1 月向政府提交了报告。

78. 8 月份，迫于强大的政治压力，政府公布了调查 2006 年 4 月抗议期间侵犯人权情况的 Rayamajhi 委员会 2006 年 11 月的报告。它指名道姓地建议对一些政府和前政府官员提起诉讼(包括腐败诉讼)，并对尼泊尔军队、武装警察部队和尼泊尔警察中涉嫌 4 月抗议活动期间枪杀示威者的 31 人提起公诉。政府说，它已执行了报告中的多数建议，并将有些建议转交主管部门进一步调查。然而，检察长没有采取行动提起公诉，称所搜集的证据不充分。由于国家没有采取行动，尼共干部公开羞辱报告中提到的一些人，并损毁或破坏财产。

79. 调查 2006 年 4 月在 Belbari 遭强奸和杀害的一名妇女和被枪杀的 6 名示威者的议会委员会于 2008 年 1 月公布了调查报告。委员会建议政府对尼泊尔军队的 28 人，包括旅长、警官和地方长官采取法律行动。

80. 由于警方受到政治压力，包括威胁和恐吓，被迫释放与主要政党特别是与尼共有联系者，助长了目前对侵权和暴力行为者不加惩罚的情况。在人权高专办记录的众多案件中，可以看出这些与尼共、马德西人民权利论坛、主流政党和其他组织有联系的人在遭到拘留后，经过谈判又获得释放。谈判常常涉及七党联盟/尼共和/或地方行政长官。虽然调解有助于减少紧张局势，但没有从根本上改变侵权和暴力的格局，往往强化了犯罪不受处罚的观念，从而削弱了警察的士气。

三、结　论

81. **2006** 年以来积极和重要的政治事态发展，包括签订《全面和平协议》和建立临时政府，使人们对未来产生了殷切的期待，希望由此将结束歧视、不平等和有罪不罚。随着和平进程的发展，推动改革的复杂性更加显现，不仅需要政治意愿，还必须根除根深蒂固的传统行为模式。举行国民代表大会选举是创造更具参与性、包容性和平等性社会迈出的重要一步，但是在免予惧怕和恐吓的气氛中举行选举，还要克服许多障碍。《全面和平协议》以及现有加强人权保护的立法得不到落实，令许多尼泊尔人非常沮丧。

82. 尤其令人关切的是，边缘化群体在国民代表大会和国家机构中的参与问题迟迟得不到解决，侵犯经济、社会和文化权利已成为许多不公平的根源，处理起来也很困难。虽然政府在应对某些问题上取得了重要进展，包括在国民代表大会选举的比例代表制部分增加了传统边缘化群体的员额，但与某些主要边缘化群

体的谈判尚未结束，达成的协议有待执行。同时，必须减少特莱武装团体的暴力活动。除非这一切都得以解决，否则社会分裂可能加剧，暴力包括种族暴力将进一步升级。

83. 目前亟须执行协调方案，加强和改革安全部队和司法机构。执法机构为创造免于恐惧和胁迫的选举气氛发挥着重要作用。在履行这一职责时，它们必须以技能和专业精神来应对困难有时是暴力的局面。迎接这些挑战，还必须具有装备、培训、支持和好的领导者。

84. 创造免于恐惧和胁迫的选举气氛的先决条件是，所有各方、组织和支持者承诺尊重其他组织的和平意见和活动。必须以建立信任和对话取代诉诸威胁、恐吓和暴力行为来解决分歧。尼共在从军事组织走向完全的政治组织过渡中，也采取有效措施制止其干部的侵权行为。

85. 将有罪不罚的风气转化问责的文化，是成功转变和可持续和平的关键。有罪不罚问题迟迟解决不了令人担忧。解决这一问题，需要有推动这一进程的政治意愿、勇气和信心，而不是等待。和平进程和选举将提供一个历史机遇，创造一个包容和民主的国家，保护所有人的人权，使所有尼泊尔人能够平等和有效地参与社会。所有各方有责任确保这一愿望得以实现。

86. 人权高专办驻尼泊尔办事处准备为实现这一目标提供所有必要的支持和技术援助，特别是努力解决核心问题。加强国家能力，将办事处支持国家机构的监测、能力建设，法律和其他咨询活动紧密结合起来，是办事处支持尼泊尔变革进程的重要内容。

-- -- -- -- --