



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2005/114
31 January 2005
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第六十一届会议
临时议程项目 19

人权领域的咨询服务和技术合作

联合国人权事务高级专员

关于向尼泊尔提供人权援助的报告 *

* 本报告迟交是为了尽量列入有关人权高专办在尼泊尔活动的最新资料。

内 容 提 要

本报告是依据载于人权委员会第六十届会议主席的声明的一项要求提交的，该声明题为“向尼泊尔提供人权援助”。由于这项声明是本委员会第一次审议尼泊尔问题，这也是人权事务高级专员办事处(人权高专办)所提交的第一份这类报告。

本报告的内容包括一项背景综述，介绍由于目前持续的冲突双方加紧军事活动而致使尼泊尔人权状况恶化的情况，其特点是普遍蓄意侵犯人权、尤其是平民百姓的人权。据报道，尼泊尔毛派共产党犯下的严重侵犯人权行为包括大批绑架，尤其是大批绑架儿童、处决、酷刑和造成失踪。此外，利用恫吓和使用地雷而经常实行的“bandhs”和封锁对原已极端贫困的居民造成了无可估量的社会和经济苦难。据报道，由国王陛下政府保安部队犯下的严重侵犯人权行为包括被迫失踪、即审即决、酷刑和任意拘留。自委员会第六十届会议以来，关于人权维护者面临来自冲突双方的威胁和报复的报道越来越多。

本报告着重作讨论了人权高专办在尼泊尔的活动，其中包括向全国人权委员会提供咨询和援助。今年，国王陛下政府和人权高专办之间签署了谅解备忘录、同时联合国开发计划署发起了一项大型项目，支持将全国人权委员会扩大到五个地区，并向国家委员会派遣了第一批人权高专办国际顾问。在编写本报告之时，这些工作的最终取得的成果由于全国人权委员会所面临的两大问题而受到严重威胁：即委员会监督人员被拒访问监禁场所；以及包括委员会主席在内的该委员会委员任期将于2005年5月结束，今后情况不明。

人权高专办在尼泊尔的活动还包括：向联合国驻地协调员提供支持、向国王陛下政府提供有关人权承诺的咨询、与民间社会开展定期交流信息和意见以及与区域和国际伙伴进行合作。

报告最后提出了一些建议，以期打破该国所处的暴力升级和军事化日益加剧的恶性循环。建议主要涉及到：结束冲突双方普遍的不惩罚、逍遥法外的现象，其方式可以包括充分履行国王陛下政府于2004年3月26日所宣布的有关实现人权和实施国际人道主义法的承诺中所载的25点，同时双方签署全国人权委员会所提议的《人权协议》；保证全国人权委员会言之有信并行之有效，得以执行其合法定任务；尤其是通过保护人权维护者来保证该国有强势的、自信的和主动积极的民间社会；包括联合国在内的国际社会更积极地参与该国的行动。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 2	4
一、人权方面的背景.....	3 - 12	4
二、所开展的活动.....	13 - 31	7
A. 向全国人权委员会提供的咨询和援助.....	13 - 39	7
B. 向联合国驻地协调员和国家工作队提供的 支助.....	20 - 23	9
C. 向该国政府提供有关人权承诺的咨询.....	24 - 28	10
D. 与公民社会发展定期交流信息和意见.....	29	12
E. 与区域和国际伙伴的合作.....	30 - 31	12
三、结 论.....	32 - 37	12
 <u>附 件</u>		
一、2004年7月14日的联合国新闻稿.....		15
二、2004年12月24日秘书长发言人的声明.....		17

导 言

1. 本报告是依据人权委员会于 2004 年 4 月 18 日通过的主席声明提交的，该声明题为“向尼泊尔提供人权援助”(E/2004/23-E/CN.4/2004/127, 第 716 段)。委员会在声明中除其他事项外，尤其对尼泊尔的人权状况表示关注，并对遭受持续暴力的平民受害者人数日增表示关注；谴责尼泊尔共产党(毛派)(CPN-M)所施行的滥杀无辜的暴力，包括在武装冲突中使用儿童；欢迎国王陛下政府 2004 年 3 月 26 日的“实现国际人权和人道主义法的承诺”；并支持该国政府和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)的努力，以期扩展向尼泊尔全国人权委员会提供技术援助和咨询服务，包括签署一项发展该委员会机构能力和人力资源的《谅解备忘录》，从而使之能够以独立、公正和可信的方式履行其任务，包括在全国各地进行监测和调查。委员会并欢迎该国政府提交了定期报告，并欢迎尼泊尔政府邀请委员会特别报告员访问尼泊尔；欢迎尼泊尔国王陛下政府签署了《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》；并鼓励国际社会帮助该国政府加强国家能力，以改善当前人权状况所作的努力。

2. 人权高专办在尼泊尔的活动主要在向全国人权委员会提供咨询和援助；在保护和促进人权问题上向联合国驻地协调员和国家工作队提供支助；向该国政府提供咨询，内容涉及人权方面的各项承诺，以及为解决所出现的问题而需要采取的行动；与民间社会定期交流信息和意见；以及与区域和国际伙伴进行合作。这些活动主要是由驻加德满都的联合国高级人权顾问开展的。

一、人权方面的背景

3. 尼泊尔的紧急人权状况是由于 1996 年以来尼泊尔共产党(毛派)(CPN-M)发动所谓“人民战争”的持续武装斗争所造成的。2004 年间，在武装冲突中死亡的人数估计超过 10,000 人，其中约三分之二是由保安部队采取的行动所造成的。在冲突的九年期间被杀的人数中，20%以上是于 2004 年丧命的。在多数情况下，冲突并不是在传统的战场开展的，而是在村庄甚至在住宅里开展的，在这种地方，平民百姓最容易遭受双方武装冲突的危害，并遭受有组织的侵害。尽管双方都表明要力图赢得“民心”，实际上似乎对居民进行了蓄意的恫吓，以便暂时取得战术优势。

4. 据报，CPN-M 于 2004 年进行的严重侵犯人权行为特别是围绕其大规模绑架政策而推行的，他们绑架的主要是学生、青年和教师，以便灌输思想易受影响的青年人，并招募儿童积极参与冲突。2004 年底地方村庄反抗毛派分子侵权行为和草菅人命战术的事件越来越多，CPN-M 眼看其行动已失去了大众的支持，他们便力图以儿童来扩充军队，令其担任搬运人员、军营随员、宣传人员或士兵。有许多报道称，人们曾遇到过年仅 12 岁的“毛派”儿童，他们并不了解为何而作战，但却愿意随时杀人，也愿意随时牺牲。儿童并被逼迫充任弹药和装备的搬运工，因此面临的危险与战斗员相同。CPN-M 有蓄意将目标定为学校、学生和教师，使该国许多地区的教育体系陷入停顿，对于该国今后很多年的社会和经济将会造成很大的破坏。

5. 2004 年期间，CPN-M 推行了有目标明确的处决和恫吓政策，旨在逼迫大批人员辞去村庄发展委员会的职务，以此来推翻其称之为“旧政府”的地方政府。为填补由此造成的行政真空，CPN-M 试图建立自己的民政结构，其办法往往是进行要挟及勒索极高的“税收”，用来支持武装斗争。在该国的一些地区，国际援助机构所开展的发展活动因面临冲突和 CPN-M 的无法接受勒索，戛然而止。反叛分子还经常用树干、地雷和爆炸物陷阱来封锁住主要的运输干线。他们还经常在不同地区宣布“bandhs”（强制全面关闭商业活动和交通运输），人们出于畏惧而并非同情地普遍遵守这种行动。加德满都山谷地区在 2004 年间两次遭到 CPN-M 的封锁，而 2005 年，这一地区暴涨的人口有可能依然是很容易攻击的目标。该国经济原来已经是该地区最贫穷之一，在 2004 年由于这些压力而受到进一步挫折，几千劳工失去了私营部门的工作。

6. 保安部队是由警察、武装警卫队和尼泊尔王国军队(RNA)组成的，受统一指挥，但据报，2004 年期间，保安部队严重蓄意侵犯人权的行为有所增加，并尤其是涉及失踪、酷刑、任意拘留和即审即决的案件。尽管对受指控的侵权者开展调查和军事法庭审判的行动增加了，但是保安部队由上至下弥漫着不受处罚、逍遥法外的气氛。全年冲突加剧使地方指挥官遭受压力，被迫交出“战果”，而据报这种情况便致使死亡人数增加。为此，全年均有报道称，保安部队人员伪装成毛派分子进入村庄。那些与“假毛派分子”合作的人(甚至出于惧怕)有时候被保安部队带到邻居面前当众处决，杀鸡儆猴，随后又报称是在“事故”中丧生的。全年，有陆续不

断的报道指称，保安部队对毛派嫌疑分子或怀疑与毛派分子合作的手无寸铁的青年、甚至儿童进行了即审即决。

7. 2004年，尼泊尔成为世界失踪人数最高的国家而受到国际关注。保安部队使用失踪的手段极为普遍，始终未变，令许多人权组织指出，这已成为国家对付叛乱的主要手段。尽管该国政府于2004年7月采取了一些初步步骤，建立一个委员会来“澄清”国家人权组织和国际人权组织所报道的几百起案例的情况，但是有助于防止失踪的基本措施(例如编制受监禁者的名单以及全国人权委员会可不受阻地访问囚徒)仍然没有得到实施。

8. 据报道，保安部队其他重大侵犯人权行为包括大规模任意逮捕和施加酷刑。正如强迫或非自愿失踪问题工作组关于尼泊尔的报告(E/CN.4/2005/65/Add.1)所指出的那样，在全国各地军营中所关押的多数人均受到隔离监禁，监禁不受包括恐怖主义和破坏活动法令(TADO)在内的任何法律规定的管制，尽管这项反恐怖主义法令本身已受到很多批评，因为法令允许实行长达一年的防范性监禁。按人身保护状释放的被监禁者中，有许多人在离开军营后很快又再次被捕，而且至少在最近的一个案例中，获释者甚至就在拘留中心当场再次被捕。由于这种再次逮捕，加上法院命令被置若罔闻或不当地执行，去年一年中严重损害了司法机关的权威，并损害了其遭受虐待和非法监禁的案件提供补救的宪定职能。

9. 2004年全年不断有人权维护者、包括记者遭威胁和报复的报道。一个难得受到广为宣传的案例是，CPN-M部队于8月拘禁了记者/人权活动者Dekendra Raj Thapa，在“人民法院”审讯了他，并处以死刑，接着便迅速处决了他。在乡村和地区工作的记者特别容易受到来自双方的威胁和报复。2004年间，CPN-M还在全国各地处决了许多政党活动分子，以及毛派受害者协会的三名负责人，其中包括主席和副主席。同时，人权活动家，尤其是那些对保安部队侵权行为进行调查的活动家，常常受到各种形式的恐吓和监视，在某些情况下人身还遭受侵犯。2004年底，三名惧怕保安部队报复的人权问题律师逃离该国。另外还有目睹即审即决行动的人由于害怕受灭顶之灾而匿藏起来的情况。

10. 如果现有的人权承诺得到尊重和兑现，保安部队被指控犯下的许多侵犯人权行为本来可以获得有效补救，甚至预防。该国首相于2004年3月26日所宣布的国王陛下政府“关于实现人权和国际人道主义法的承诺”所载的25点绝大多数并

未付诸于执行，尽管在许多情况下执行 25 点并不需要更多的资源。CPN-M 方面则没有再次对于人权或国际人道主义法宣布类似的承诺。实际上，毛派于 2004 年实行的多数政策与行动，例如大规模绑架、招募儿童、即审即决、将学校作为袭击目标、由不胜任的法院里不当地审理，可判处死刑的案件、强迫劳动和强迫搬离，都是对国际法的公然违反，根据《国际刑事法院罗马规约》，属于战争罪。

11. 尼泊尔人权状况严重，人权委员会特别程序向该国政府所发送的信函极多，即反应了这种情况。2004 年期间，有关尼泊尔的此类信函，其中包括 60 多件联合紧急呼吁，远远超过其他任何国家。2004 年任务负责人曾两次对该国人权状况发出联合关注声明。在 2004 年 7 月 14 日的联合声明(见附件一)中，涉及到酷刑、暴力侵害妇女、法外处决，即审即决和任意处决、法官和律师独立性、见解和言论自由、人权维护者、强迫或非自愿失踪、及任意拘留问题的八名任务负责人对尼泊尔的极端严重人权状况表示严重关注。同一年，该国政府向酷刑问题特别报告员和强迫或非自愿失踪问题工作组发出邀请，访问该国；后者于 2004 年 12 月间访问了尼泊尔。2004 年 10 月期间，法外处决、即审即决和任意处决问题特别报告员及负责国内流离失所者问题的秘书长代表也要求访问。负责人权维护者问题的秘书长特别代表于 2003 年提出的访问要求还在审理之中。

12. 看来，许多尼泊尔人由于基本权利遭受普遍而有组织的侵犯，正逃离村庄，进入相对较安全的城镇，甚至跨界逃到印度。1996 年发生的政治冲突而引起的军事化行动继续发展，致使该国越来越难达成政治和解与和平解决。驻尼泊尔的联合国系统人士认为该国陷入了人权危机之中，严重侵犯人权行为必须得到坦率的承认和紧急解决。人权事务高级专员办事处正是在这种严峻而不断恶化的背景下，按照其有限的资源和任务规定，试图开展一些活动，以便改善尼泊尔对基本人权的尊重。

二、所开展的活动

A. 向全国人权委员会提供的咨询和援助

13. 2004 年 6 月，第一次向加德满都的全国人权委员会派遣了两名人权高专办国际顾问(根据人权高专办/联合国开发计划署(开发计划署)“全国人权委员会能力发展”项目提供)，在委员会工作的两个关键方面提供咨询和援助：监测和报告、以

及培训。他们到任时，正值全国委员会开始准备设立五个地区办事处，从而大规模扩大委员会。其中第一个办事处设在尼泊尔干吉，于 2004 年 11 月正式办公。自此以后，两位顾问与委员会密切合作，确定优先的需要，并制定各项政策以及扩大地区能力的详细工作计划。顾问并向全国委员会提供了来自亚洲及其他地方的全国人权委员会所提供的可比较资料和取得到的教训。截至 2004 年底，更多国际顾问，包括派驻地区办事处顾问的招聘工作正在进行。

14. 《谅解备忘录》旨在促进向全国人权委员会提供技术援助，并为之创造条件，该国外交大臣同人权事务高级专员于 2004 年 12 月缔结并签署了《备忘录》。《备忘录》保证，国际顾问在履行其义务过程中，按 1997 年的《人权委员会法》以及该国政府于 2004 年 3 月 26 日所宣布的有关实施人权和国际人道主义法的承诺中提出的定义和规定，应当具有与全国人权委员会工作人员同样的行动自由和出入(如监禁场所等地)的自由。

15. 人权高专办的工作队伍、包括在联合国之家的高级人权顾问和在全国委员会的国际顾问，与开发计划署密切合作，于 2004 年 10 月最后制定并发起了联合国对该国全国人权委员会的经修订的全球五年支助项目。在这项工作中，委员会澄清，其实地扩大的做法是：由其本身的核心工作人员来进行监测，而不是由将借调给委员会的联合国工作人员进行监测。这些监测人员将得到以后会派驻该国全国委员会五个地区办事处的一名或几名国际顾问提供援助。

16. 2005 年 1 月，出现了两大问题，对全国委员会的延续、信誉和效力造成了潜在威胁。其中的第一项问题涉及到全国委员会监测人员是否能确实进入全国各地监禁场的问题。2004 年 12 月，在获得这一可能性方面出现了有限的进展，但是，后一个月，情况突然转变，全国委员会被禁止访问在加德满都的 Sundarijal 拘留中心。内政部宣布了限制程序，全国委员会须事先申请后才能探访个别的受拘留人，而且必须在公开的会议室探访。可以有根据地指出，内政部的决定违反了《人权委员会法》第九条(e)的文字与精神，该条规定，全国委员会有权利和义务“探访、检查和观察国王陛下政府属下的任何权力机构、监狱或任何组织，并向国王陛下政府提出关于职能、程序和设施改革的必要建议……”。内政部的决定非法将全国委员会的探访施加了限制，规定只能探访被拘留者，而不能探访监禁场所。同时可以有根据地指出，这一决定违反了该国政府于 2004 年 3 月 26 日作出的关于实施人权和

国际人道主义法的承诺。该承诺第 24(c)点指出，国王陛下政府将向全国人权委员会提供必要便利，帮助其“探访、观察和检查国王陛下政府属下的任何机构或监狱或任何其他机关，并为保护人权向国王陛下政府建议措施，改进监狱的有形设施或其他设施”。

17. 各方普遍希望，全国委员会能不受阻碍地进入监禁场所，包括据报几百名受监禁者被隔离拘留的军营，是协助防止失踪、任意逮捕、酷刑，甚至法外处决的有效手段。如果全国委员会执行监测任务的工作受到限制，则国际社会强烈表示，将会重新考虑对尼泊尔国家人权监测工作的支助。

18. 2004 年底有可能严重危害全国委员会的第二个问题就是委员会现任的委员包括主席的任期将于 2005 年 5 月届满。不幸的是，由于议会自 2002 年以来一直处于解散状态，委员会委员推荐委员会无法根据《人权委员会法》成立。鉴于在这种情况下任命新的委员所涉及的复杂的法律问题和敏感的政治问题，许多人认为，本届委员会委员的任期应当顺延至议会恢复，而且《人权委员会法》的规定得到实现之时。主要的问题是，必须避免出现委员会委员的质量或独立性受到影响的局面；避免委员会信誉由于处理这一问题的程序而受到损害的局面；避免委员会委员任期届满，使得秘书处陷入没有领导、没有权威或工作方向的局面。

19. 人权高专办向全国委员会提供的技术援助是否继续有效，这一问题取决于上述两个问题是否能令人满意的获得解决。

B. 向联合国驻地协调员和国家工作队提供的支助

20. 高级人权顾问按其职权规定向联合国驻地协调员和联合国国家工作队提供咨询，以便加强联合国在尼泊尔的工作能力，解决人权问题，作为联合国系统协调而综合的和平建设努力之一部分。2004 年间，国家工作队通过了两项公开声明，一项是在支持酷刑受害者国际日(6 月 26 日)之际、另一项是在国际失踪者日(8 月 30 日)之际发表的。这两项声明在媒体中发表，其中，尼泊尔的联合国系统对于冲突双方持续侵犯人权的报告表示关注，并呼吁采取具体步骤，以便防止进一步的此类侵权行为。这一年，驻地协调员数度就人权状况公开发表强烈的演讲，其中包括在联合国日和人权日所作的演讲。

21. 2004年8月,联合国国家工作队决定建立一个保护问题机构间工作组,由高级人权顾问担任主席。工作组的目标是要分析涉及保护工作的资料,制定全面的保护战略,向驻地协调员及国家工作队就如何采取适当反应和干预行动提出建议。作为确定当前趋势,尤其是涉及冲突的人权问题方面的各项努力中的一个部分,高级人权顾问与政府人权方面的同僚维持了密切联系,并与全国委员会和国家非政府组织的同僚保持了联系。

22. 2004年10月,高级人权顾问与联合国国家工作队的选定成员出席了由联合国发展集团在曼谷主持的区域讲习班,讲习班的对象是定于2005年开始共同国家评估/联合国发展援助框架进程(CCA/UNDAF)的国家工作队。该工作队随后确定,共同国家评估进程尤其应采取基于人权的工作方式。据此,应要求高级人权顾问和保护问题机构间工作组在起草过程中发挥重要作用。截至年底,已采取步骤,旨在建立由政府 and 驻地协调员共同担任主席的指导委员会。共同国家评估工作定于2005年上半年完成,而评估中所包含的分析将是能确定整个联合国系统的优先工作的依据。

23. 作为实施秘书长第二项改革方案的第二项行动所作出的努力之一,高级人权顾问和人权高专办借调给全国委员会的培训问题顾问也与其他机构密切合作,尤其是与开发计划署和联合国儿童基金会(儿童基金会)合作,为联合国工作人员实施人权培训方案。培训是去年前任高级人权顾问所主持的一般培训的后续,其重点在于实施一项以权利为基础的工作方式。2004年期间,为开发计划署方案工作人员举行了两次类似培训。

C. 向该国政府提供有关人权承诺的咨询

24. 高级人权顾问正与首相办公室的人权促进中心主任进行定期磋商,该中心负责协调政府的各种人权活动。已经建立了强大的建设性关系,以此向该中心的工作提供信息和支助。同时并与全国人权行动计划秘书处进行磋商,秘书处也从属于首相办公室,旨在确定国际上可以为实施计划提供支助的关键领域。

25. 另外,还与警察、武装警察以及尼泊尔王国军队的人权单位定期举行会议。高级人权顾问向这些单位提供了有关特别值得关注的案例的资料,以便鼓励这些单位的工作,并加强其工作的效果。据此,对严重侵犯人权的情况开展了一些新的调

查。高级人权顾问还向军队人权单位转交了威胁人权维护者的报告，其中包括怀疑有跟踪监视的可能性，人权单位对之开展了及时有效的后续行动。高级人权顾问并与王军参谋长会晤，提出了关键的人权问题，包括尼泊尔王国军队有必要制定区分成人和儿童的明确作战规则，其中包括区分怀疑为 CPN-M 毛派担任非作战任务的人的规则。这一点目前仍然是一个严重的问题。

26. 高级人权顾问与监狱管理署长进行了磋商，以便对监狱进行可能的改革提供支助。与刑事改革国际开展了后续协商，该组织正与内政部就相关的项目密切开展工作。尼泊尔是该地区未设立专门监狱管理部门的少数国家之一，因此，全国各地的监狱状况混乱、尤其是就安全而言。可惜，目前的冲突严重限制了政府在这方面进行重大改革的能力。

27. 同时还与内政部分的人权单位进行协商，以便提供按人权条约履行报告义务的资料。在这方面，应当指出，2004年5月，尼泊尔政府向禁止酷刑委员会提交了第二次定期报告(CAT/C/33/Add.6)，该委员会可望于2005年审议该报告。2002年12月按《儿童权利公约》提交的第二次尼泊尔定期报告(CRC/C/65/Add.30)将由儿童权利委员会2005年5月的会议上审议。最后，该国政府预期将于2005年初最后完成应交人权事务委员会的关于《公民权利和政治权利国际公约》执行情况的定期报告。同时还应指出，尼泊尔的非政府组织建立了一个人权条约监测协调委员会，向条约机构提交自身的其他报告，并与该国政府开展了建设性工作，以便改进提交条约机构的报告与提高大众认识的工作。

28. 高级人权顾问与失踪问题调查委员会主席举行了会晤，该委员会是于2004年7月由首相建立的，以便查找据报告由保安部队造成失踪的人士的下落。高级人权顾问为该委员会全体委员准备了相关资料和文件的档案夹，这些委员包括内政部、国防部、国家调查部、王国军队、警察和武装警察部队的代表。档案夹包括了特别程序机制向该国政府提交的案件，以及相关的国际准则与义务方面的资料，以便帮助委员会开展工作。2004年间，委员会发表了四份详述320人现状的报告。可惜，自第一份报告于2004年8月发表以来，随后的所有报告都被归为机密报告，未向高级人权顾问、国家委员会或报告失踪情况的任何组织提供。

D. 与公民社会发展定期交流信息和意见

29. 高级人权顾问定期与尼泊尔律师协会以及许多人权方面非政府组织会晤，尤其是与那些从事监测和保护工作的组织会晤。会晤特别强调了保护人权维护者以及对有关恫吓与报复的所有报告采取后续行动。在这方面，鉴于当地记者不断面临威胁，使很多人认为记者属于处境最不安全的人权维护者之列，高级人权顾问还与尼泊尔记者联合会经常进行会晤。

E. 与区域和国际伙伴的合作

30. 与欧洲联盟(欧盟)定期举行协商，以便尽可能协调欧盟及联合国向尼泊尔全国人权委员会持续提供的支助。2004年，高级人权顾问还参加了全国委员会主要捐助者所举行的定期会议。

31. 最后，高级人权顾问视需要参加了一些区域人权会议。2004年间，他参加了于2004年8月举行的人权高专办在亚洲及太平洋地区实地人员为时一天的会议，并作为专家出席了由人权高专办于2004年10月在曼谷举行的亚洲及太平洋地区国家人权行动计划和人权教育闭会期间会议。

三、结 论

32. 2004年全年，尼泊尔的人权危机加深了，而且，如果不紧抓和平解决冲突的机会，危机就有可能进一步恶化。从目前状况来看，对公民和非作战人员的保护必须是当今尼泊尔一切人权倡议行动的首要优先事项。人权高专办随时愿意提供人权支助，作为在尼泊尔建立和平的基本内容。但是，任何技术支助或咨询都无法代替该国政府区域承担最主要责任，采取及时而果断的行动、结束严重侵犯人权的事件，并保证将这种侵权行为绳之以法。目前要打破暴力增强和军事化日益加剧的恶性循环，有四项不可或缺的基本要素。

33. 第一项基本要素是要尊重基本人权，包括结束冲突双方普遍的有罪不罚局势。侵犯人权的行为不仅是不能容忍的，而且对于声称为人民而战的任何人，也是自相矛盾的。严格而一贯地履行对人权的尊重是希望对其部队贯彻纪律、指挥和管制的任何军事指挥官所必须掌握的一项基本工具。必须保证对侵权者进行适当调

查，并及时审判，以此积极而坚决地制止当前逍遥法外的状况。尼泊尔政府必须立即实施 2004 年 3 月 26 日关于实现人权和国际人道主义法承诺所载的 25 点。此外，双方都必须紧急扭转将儿童卷入冲突的情况：CPN-M 毛派应当结束绑架、灌输和招募儿童；保安部队应当在作战规则中保证对于儿童提供特殊待遇与保护，从而使儿童得以恢复正常生活，并重归社会。该国政府需要保证，全国委员会及代表受监禁者的律师得以进入监禁场所，并保证包括人身保护令在内的法院命令得到执法机构的尊重和实施。双方均应当迫切考虑签署全国人权委员会起草并提议的《人权协约》，其目的是要结束致使农村居民大量外逃的侵权行为和暴行。尼泊尔政府和 CPN-M 毛派无论分别还是共同签署了《人权协约》之后，就可以为冲突确立一个重要的转折点。其实施情况能得到全国人权委员会的监测与核实。

34. 打破暴力恶性循环的第二项基本要素是使全国人权委员会能强大有效。首先，这就意味着委员会必须能够根据《人权委员会法》和 2004 年 3 月 26 日的承诺的授权开展工作。这应当包括在无事先通知的情况下完全自由、不受干扰地进入所有监禁场所，国际上认为，这一点对于有效监测人权工作是至关重要的。这种探访能够极大地帮助包括保安部队在内的国王陛下政府防止失踪、处决、任意逮捕和酷刑。委员会委员任期届满问题必须紧急解决，解决过程必须考虑到目前局势下政治上的敏感性和法律上的复杂性。尼泊尔有效监测全国人权情况的基石就在于须设立一个有效的国家人权委员会，这一委员会不仅应当是积极的和独立的，而且在众人心中也应该是积极的独立的。

35. 第三项基本要素就是要保证尼泊尔具有强大、自信和积极的公民社会。必须避免对于基本权利(包括和平集会权)或基本自由(包括言论自由以及行动自由)的任何压制或暂时行使，以便保障尼泊尔的民主。政府应当担负起这方面的责任。国际社会应强烈谴责 CPN-M 毛派持续进行封锁和采用 *bandhs* 的手段。冲突双方应充分尊重包括律师、政党工作者、人权活动分子和记者在内的人权维护者的权利与义务，并必须采取果断行动，调查上述人员面临的任何威胁或报复，并惩处侵权者。

36. 打破暴力恶性循环的第四项、也就是最后一项基本要素就是联合国及国际社会的进一步参与。尽管 2004 年该国政府与人权委员会特别程序进行了极具建设性合作，但这一合作需要扩大，以便纳入要求应邀访问的其他关键任务负责人，同时应加深这一合作，以便保证其结论和建议得到积极、一贯和及时的后续行动。国

际社会应当继续支持政府开展这项后续行动，同时鼓励国家人权委员会和民间社会进一步参加这方面的工作。国际社会还必须向 CPN-M 毛派发出明确信息：必须毫不拖延地立即就人权作出具体的明确承诺，并且将承诺贯彻到地区和地方层面。

37. 联合国秘书长在其发言人于 2004 年 12 月 24 日所发表的声明(附件二)中表示，关注尼泊尔持续的严重侵犯人权状况，并重申愿意帮助支持推动所有政治和公民势力开展对话的全国努力。作为显示联合国进一步参与尼泊尔局势的具体步骤，人权事务高级专员定于 2005 年 1 月 23 日至 26 日访问尼泊尔。她访问的目的是要亲自直接视察局势，确认人权高专办在该国活动的责任，并直接与国王陛下政府、全国人权委员会和民间社会就紧迫的人权事项直接接触。高级专员的访问标志着其个人的参与和承诺，意在帮助尼泊尔本国的合作伙伴，齐心协力，以便实现一个和平和民主的尼泊尔，使所有基本人权得到充分尊重这一共同目标。现在，该国的未来比以往任何时候更有赖于这些努力的成功。

附件一

2004年7月14日联合国新闻稿

“联合国人权委员会专家重申对尼泊尔局势的严重关注

“酷刑问题特别报告员特奥多尔·范博芬、暴力侵害妇女问题特别报告员亚肯·埃蒂尔克、法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员阿斯玛·贾汉吉尔、法官和律师独立性问题特别报告员莱安德罗·德斯波伊、促进和保护意见和言论自由权问题特别报告员阿姆贝伊-利加博、负责人权维护者问题的秘书长特别代表希娜·吉拉尼、强迫或非自愿失踪问题工作组主席迭戈·加西亚-萨扬及任意拘留问题工作组主席兼报告员勒伊拉·泽鲁居伊今天发表了一项声明如下：

“联合国人权委员会八名独立专家今天重申对于尼泊尔的极其严重的人权状况深表关注。

“专家们指出，自2004年初以来，他们向尼泊尔政府转交了146份关于侵犯人权报告的呼吁和其他来文。许多来文涉及到保安部队往往出于怀疑其支持或参与毛派活动而逮捕的个人。据报告，这些人随后被带到不公开的地点，使这些受监禁者有可能遭受酷刑或其他形式的残忍、非人道或有辱人格待遇，包括强奸。专家们感到遗憾的是，该国政府未能对许多呼吁作出反应，并且对于被关押在不公开地点的人的下落或关押地并未提供信息。专家们回顾他们先前于2003年11月12日和2004年3月9日发表的有关尼泊尔侵犯人权情况的公开声明，以及人权事务代理高级专员去年所作的声明。

“专家们并表示严重关注反叛部队对于平民的侵权行为和袭击的报告急剧增加。

“独立专家认识到该国政府2004年3月26日所作关于实现人权和国际人道主义法的承诺。他们坚决促请该国政府兑现承诺，并立即充分地落实这项极为重要文件所载的25点。他们欢迎在内政部设立调查委员会，以便根据政府承诺第22点追查失踪案件。他们强调调查委员会有必要立即处理失踪这一严重问题。

“专家们再次呼吁冲突各方寻求和平解决办法，以便结束尼泊尔各地民不聊生的普遍局面。尤其是，专家们借此机会呼吁尼泊尔王国军队与法院及全国人权委员会合作，提供有关被监禁者的现状及下落的资料。

“他们回顾 1949 年四项《日内瓦公约》的共同第三条对非国际冲突的所有方面均具有约束力，并庄严载入了保护人的生命和人身安全，包括禁止任何时候，在任何地方施行残酷待遇或酷刑。第三条适用于不积极参与敌对行动的所有人，其中包括已经放下武器的武装部队人员，和由于疾病、受伤、拘留或任何其他原因而不参战的人员。专家们并援引严格禁止在任何情况下使用酷刑和其他形式的虐待的各项国际人权准则。他们回顾，根据国际法的这些一般原则，武装冲突期间的强奸应被认作一项战争罪，而各国具有明确义务，应当在任何时候制止、惩处和审判犯下此类罪行的人。

“独立专家呼吁冲突各方严格遵守这些国际人权和人道主义准则。”

附 件 二

2004 年 12 月 24 日秘书长发言人的声明

“秘书长获悉尼泊尔的冲突升级以及严重侵犯人权的事件持续发生的报告，对此深感不安。这一冲突正在损害民主与人权，并严重阻碍了发展活动。

“关于尼泊尔人权维护者的安全与保障面临严重威胁的报告令人极为忧虑。全
国人权委员会和所有人权活动者的安全和开展重要工作的能力应当得到保障。在这
方面，尼泊尔国王陛下政府与人权事务高级专员办事处之间最近签署的《谅解备忘
录》是受人欢迎的一步。

“秘书长再次呼吁紧急结束战斗，并在所有政治和民间势力的参与下，在王国
政府和尼泊尔共产党(毛派)之间开展对话。秘书长随时愿意协助这项全国努力。”

-- -- -- -- --