



秘书长关于尼泊尔境内儿童与武装冲突问题的报告

摘要

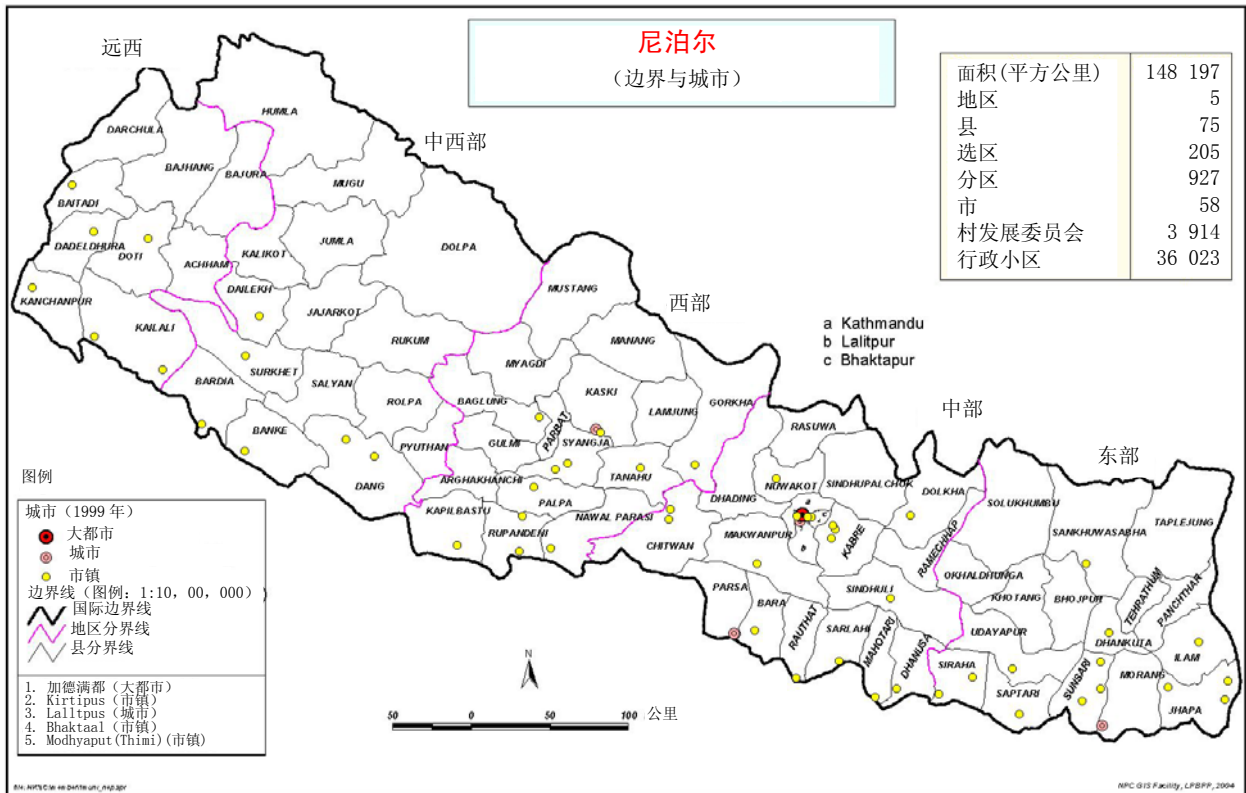
本报告根据安全理事会第 1612(2005)号决议的规定编写。报告所述期间为 2005 年 8 月 1 日至 2006 年 9 月 30 日,介绍了尼泊尔遵守义务以及逐步停止征募或使用儿童参加武装部队和团体,以及停止对武装冲突局势中的儿童实施其他严重侵犯行为的情况。报告反映了在 2006 年 4 月停火前后的侵犯行为。

本报告指出,尽管许多报告的侵犯行为都发生在政府和尼泊尔共产党(毛派)停火之前,但是还存在许多侵犯儿童的严重犯罪行为。自 2006 年 4 月停火以来,令人严重的关切是,尼泊尔共产党(毛派)继续征募、使用和绑架儿童。但是,政府和尼泊尔共产党(毛派)之间最近签署的《全面和平协定》中规定,双方都必须将让与武装集团有关联的儿童重返家庭,这是第一次在和平进程中处理这一问题。

本报告中包含一系列建议,目的是确保采取强有力的行动保护尼泊尔境内受战争影响的儿童,包括联合国今后派往尼泊尔的特派团中需要配备儿童保护问题专家。



一. 导言



1. 本报告根据安全理事会第 1612 (2005) 号决议的规定编写。报告所述期间为 2005 年 8 月 1 日至 2006 年 9 月 30 日。本报告所述这一期间发生的侵犯事件可以有助于说明 2006 年 4 月停火前后尼泊尔境内侵犯儿童权利的特性和趋势。本报告特别关注杀害儿童、使儿童致残，将儿童作为士兵进行招募和使用、绑架、性暴力、袭击学校和医院以及拒绝为儿童提供人道主义援助等问题。
2. 在安全理事会第 1612 (2005) 号决议框架内，由联合国、国际和国内非政府组织组成的监督和报告侵犯儿童权利问题工作队（监督和报告工作队）于 2005 年 11 月成立，对决议中列出的六种严重侵权行为进行监督和报告。工作队在尼泊尔 75 个县中的 68 个县派驻了人员。
3. 应该指出的是，许多报告的侵权行为都发生在 2006 年 4 月之前国家与尼泊尔共产党（毛派）之间发生武装冲突期间。自 4 月以来，随着民主权利的恢复，双方宣布停火以及通过持续和平谈判达成一系列协定，双方之间已经停止了敌对状态，因此与冲突相关的侵权行为也相应减少。但是，还有许多侵犯儿童的严重

犯罪行为，而且还没有真正追究过去侵权行为的责任。2000 年 4 月停火以来令人严重关切的问题是，尼泊尔共产党（毛派）继续征募、使用和绑架儿童。

4. 但是，政府与尼泊尔共产党（毛派）最近于 2006 年 11 月 21 日签署的《全面和平协定》规定各派必须让与武装集团有关联的儿童重返家庭，这是第一次在和平进程中处理这一问题。

二. 政治、军事与社会发展

5. 自 1996 年 2 月共产党（毛派）发起叛乱以来，尼泊尔经历了一场内部武装冲突。在冲突伊始，尼泊尔警察开展了安保行动，后来成立了武装警察部队，以加强尼泊尔警察的力量。2001 年 11 月，政府动用尼泊尔皇家陆军¹ 对抗愈演愈烈的叛乱。2003 年 11 月，尼泊尔警察和武装警察部队归尼泊尔皇家陆军“统一指挥”，联合开展反叛乱行动。在 2001 年和 2003 年停火后，政府和尼泊尔共产党（毛派）之间曾经两次进行和平谈判，但是没有取得成功。之后武装冲突加剧，据报告，造成许多侵犯国际人道主义法和人权的行为。

6. 2005 年 2 月 1 日，贾南德拉·比尔·比克拉姆·沙阿·德瓦国王宣布国家进入紧急状态，许多基本权利被中止，包括集会自由、言论自由和与预防性拘押相关的权利。紧急状态在 2005 年 4 月被解除，但国王直接行使行政权力直至 2006 年 4 月。

7. 2005 年 9 月 3 日，尼泊尔共产党（毛派）宣布实施为期三个月的单方面停火，但是尼泊尔政府并没有响应停火。2005 年 10 月初，政府宣布将在 2006 年 2 月 8 日举行市级选举，2007 年 4 月举行议会选举。反对国王接管权力并且拒绝接受国王的行政作用的七党联盟决定抵制市级选举，同时宣布在全国范围举行抗议集会和示威游行。尼泊尔共产党（毛派）宣布它将破坏选举。

8. 2005 年 11 月 22 日，七党联盟和尼泊尔共产党（毛派）宣布共同通过了一份 12 要点“备忘录”，其中包括呼吁“结束独裁的君主制”以及举行议会选举。这份“备忘录”要求尼泊尔共产党（毛派）承诺支持多党民主、人权以及法治，并且指出尼泊尔共产党（毛派）武装力量和尼泊尔皇家陆军在议会选举期间将接受“联合国的监督或者任何其他可靠的国际监督”。2005 年 12 月初，尼泊尔共产党（毛派）将其停火延长一个月，但是尼泊尔政府再次拒绝宣布停火。2006 年 1 月 2 日，尼泊尔共产党（毛派）结束单边停火，加紧开展军事活动。

9. 2006 年 9 月以来有一些重要的进展，包括签署《全面和平协定》。尼泊尔政府、尼泊尔共产党（毛派）和联合国就武器管理和监督尼泊尔军队和人民解放军

¹ 2006 年 5 月 18 日以前，尼泊尔武装部队被称作尼泊尔皇家陆军。2006 年 5 月 18 日后，武装部队被称作尼泊尔军队。

的模式达成了另一个备忘录。秘书长关于部署一个监督员和选举工作人员先遣队的建议也于 2006 年 12 月 1 日得到了安全理事会的认可（见 S/PRST/2006/49）。

尼泊尔武装冲突的当事各方

10. 政府安全部队的三个分支(尼泊尔军队、武装警察部队和尼泊尔警察)都参与了武装冲突。

11. 尼泊尔共产党(毛派)所有附属组织也都参与了武装冲突。人民解放军、尼泊尔共产党(毛派)的军事团队还得益于全职和兼职民兵以及作为毛派成员和文化团体成员的大力支持。这些尼泊尔共产党(毛派)组织不仅作为招募工具,而且也积极参与情报活动或在军事行动中支持人民解放军。尼泊尔共产党(毛派)附属组织包括尼泊尔共产党(毛派)学生团队“尼泊尔全国独立学生联盟(革命)”及其妇女协会“尼泊尔全国妇女协会(革命)”。

三. 严重侵犯儿童权利行为

A. 招募儿童以及在武装部队和团体中使用儿童

1. 政府部队

12. 只有少量报告记载了国家安全部队招募儿童的现象;但是,安全部队将儿童作为信使、间谍或告密者却有据可查。

13. 强迫向武装部队投降或被抓获、关押在国家拘留所的儿童吐露情报的做法尤其普遍。许多儿童被迫说出他们过去与尼泊尔共产党(毛派)活动的情况,向尼泊尔皇家陆军提供敏感情报,而且有时候被迫带领安全部队到尼泊尔共产党(毛派)驻扎的营地,使儿童的生命面临更大的危险。而且,有时候一些儿童从尼泊尔共产党(毛派)处逃跑后被尼泊尔皇家陆军逮捕,因为他们之前与尼泊尔共产党(毛派)有关系,因此之后被非法拘押在尼泊尔皇家陆军兵营等地方。绝大多数报告称,为获取情报,军队人员威胁、虐待或折磨这些儿童。有些儿童是根据反恐怖立法而被拘押,这违反了国际标准。

2. 尼泊尔共产党(毛派)

14. 由于不允许人权观察员和儿童保护机构接触受影响地区的儿童,因此没有完整的数字说明有多少儿童与尼泊尔共产党(毛派)有关联。但是,一般认为尼泊尔共产党(毛派)这些年来招募了几千名儿童,人民解放军部队中以及尼泊尔共产党(毛派)内部其他组织的干部中有许多是儿童。

15. 实行停火之后,一些制约因素(如缺乏接触途径或担心立即遭到报复)已经减少,因此,就比较容易获得尼泊尔共产党(毛派)使用/招募儿童具体实例的文件记录。在本报告所述期间,已经记录了尼泊尔共产党(毛派)的 512 个招募

案例,其中被招募人员 40%为女孩。女孩们对她们的军事经历进行了详细的描述。例如,一个 13 岁的女孩在加入 Dalit Mukti Morcha 民兵团体之前接受了军事培训。现已获得有关尼泊尔共产党(毛派)和相关民兵团体组成的资料表明女性比例很高,在一些情况下接近 50%。一个来自 Sindhupalchowk 县的 16 岁女孩在接受采访时说,她和其他 9 个人接受制作和使用土制弹簧引爆炸弹的培训,其中一半学员是女性。最小的孩子是来自中西部地区一个贫穷社区的 8 岁学龄男孩,他在 1 年半时间里一直被作为信使。在这 512 名儿童中,只得知 172 人恢复了平民生活。受影响最严重的地区是中西部地区和偏远的西部地区。

16. 2006 年 4 月停火之前的 10 年冲突期间,尼泊尔共产党(毛派)制定了特殊的招募计划,例如“每家一人对党效力”,在这种计划下,儿童在强迫或“自愿”的情况下被召入伍。² 但是,尼泊尔共产党(毛派)文化团体、全职或兼职民兵和兄弟组织,如尼泊尔全国独立学生联盟和尼泊尔全国妇女协会也通过社区活动或由人民解放军直接招募儿童加入运动。广泛存在的大批绑架、强迫参与群众大会以及农村的文化活动在诱导儿童加入尼泊尔共产党(毛派)各种组织,支持尼泊尔共产党(毛派)“事业”,之后直接或间接参与尼泊尔共产党(毛派)的军事活动方面发挥了决定性作用。例如,一个来自卡里克特县的 12 岁小男孩被尼泊尔全国独立学生联盟在他们学校定期开展的政治课和文化活动所吸引。他开始积极参加尼泊尔共产党(毛派)的活动,帮助建立学生会,之后,又参与了军事训练。在军事训练中,他学会了如何使用枪、炸弹和其他武器。后来,他加入了人民解放军,并参与军事行动,两年之后逃脱。

17. 尼泊尔共产党(毛派)各个组织中的儿童以下列各种身份为人民解放军提供支持:筹资人、鼓动者、信使、间谍、食物或住所的提供者。在人民解放军中,儿童还作为哨兵、保镖、后勤助手、战斗员以及军官。现已收集了有关在 Palpa(2006 年 1 月)冲突中利用儿童作为人民解放军战斗人员的资料,以及关于人民解放军在 Kavre 县 Panuati 的一次袭击中(2006 年 2 月)和在 Arghakanchi 县 Khidim(2006 年 2 月)冲突中使用大量儿童担任辅助角色(脚夫)的证词。

18. 尼泊尔共产党(毛派)特别注重通过尼泊尔全国独立学生联盟动员尼泊尔的青年人。尼泊尔全国独立学生联盟在过去的 10 年里一直积极开展活动。尼泊尔全国独立学生联盟在大学校园里建立了委员会,而且,更让人感到不安的是,在小学和中学也建立了委员会和儿童协会,这些委员会和儿童协会相应成为尼泊尔共产党(毛派)在当地的附属单位。尼泊尔全国独立学生联盟组织的活动是政治活动,但也协助招募儿童加入尼泊尔共产党(毛派)的其他部门,而且通过在学校里组织政治讲座宣传共产党的政治意识形态。

² 《关于儿童参与武装冲突权利公约任择议定书》规定,非政府部门招募 18 岁以下儿童“自愿”入伍不被认可。

19. 工作队成员采访的大量儿童已经是尼泊尔共产党（毛派）民兵中的一员，这支民兵也被称作Jana民兵。共产党最初成立民兵是为了保护村庄以及召开政治和理论会议/收税/监督或直接参与国家、村发展委员会秘书处以及社区执行的行政任务。兼职民兵组织中的低级别干部通常不佩戴武器，而全职民兵（被成为“全职者”）佩戴一些简单的武器。³ 兼职民兵组织中的儿童通常都在 10 至 16 岁之间，主要开展宣传活动，分发尼泊尔共产党（毛派）的报纸或担任间谍和信使。但是，全职民兵通常不在本县任职，而是被派到其他地区执行战略行动，例如，为人民解放军提供后勤支持。正式说来，只有超过 16 岁的儿童可以加入全职民兵组织，但是有些全职民兵的年龄远远不足 16 岁。成人和儿童一样接受为期 1 个月关于个人安全、军事战术以及政治意识形态的培训。加入全职民兵的儿童不再与他们的父母住在一起，也不再上学；他们所有的活动都与共产党有关。他们还定期参加共产党的活动，例如与尼泊尔共产党（毛派）“地区负责人”一道，为“人民法院”⁴ 提供支持，收集“自愿”捐款或从老百姓手中强取财物。作为一个“全职民兵”的下一步就是加入人民解放军。

20. 从人民解放军野战指挥官收集到的陈述，例如 2006 年 8 月从东尼泊尔 Siraha 县收集到的陈述表明，人民解放军的一般做法是招募那些年龄超过 16 岁，当了一段时间尼泊尔共产党（毛派）民兵的人加入解放军。但是，人民解放军中的消息来源指出，那些特别希望入伍的儿童也可以不通过常规程序加入。文件记录表明，2006 年 4 月以来，有 72 名儿童新近加入了人民解放军，其中年龄最小的 12 岁。例如，在东部地区，联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）证实，人民解放军绑架了 5 个男孩，年龄在 13 至 17 岁，他们来自 Ilam 镇 Mangalbare-4 的 Bhanubhakta 中学。被绑架儿童的家长认为这些儿童被尼泊尔共产党（毛派）强迫带走，他们要求安全释放这些儿童。但是，尼泊尔共产党（毛派）还未释放他们。

21. 让人进一步感到关切的是，自 2006 年 4 月停火以来，尼泊尔共产党（毛派）一直在积极招募儿童入伍。2006 年 5 月至 9 月期间，共记录了在所有 5 个地区的 154 个新入伍事件，其中 72 人加入了人民解放军，82 人加入了尼泊尔共产党（毛派）附属组织，包括民兵组织。据估计，新近招募的儿童总人数更多，由于缺乏资源，不能对报告的许多事件进行调查。在这 154 个案例中，2 例发生在 5 月，3 例发生在 6 月，24 例发生在 7 月，84 例发生在 8 月，41 例发生在 9 月。应该指出的是，大多数这些儿童在被招募入伍时还是在校学生。招募者向加入人民解放军 72 人中的一些人承诺给予现金回报和(或)在还未成立的新国家军队谋得就业岗位。

³ 这些武器包括 Katuwa(自制枪支)、压力锅炸弹、土制弹簧引爆炸弹以及 303 来复枪。

⁴ 由尼泊尔共产党（毛派）成立人民法院是为了“审判”民事和刑事案件，但人民法院并不是国家司法系统的一部分。

22. 在尼泊尔所有 5 个地区中，都还没有尼泊尔共产党（毛派）大批释放未成年人的迹象。据称，一小部分儿童已经成功逃脱并返回了家园，而且在几个单独的案例中，儿童在和尼泊尔共产党（毛派）谈判后返回家园。据称，很多十几岁的男孩可能已经离开了自己的祖国，以避免被迫与尼泊尔共产党（毛派）发生联系。家长们采取的其他保护手段一直是不让自己的孩子上学，以避免被招入伍，或尽早将他们十几岁的女儿嫁出去。

23. 逃脱者的安全状况也很不稳定，他们担心重新被招募，如果他们返回自己的社区，会遭到尼泊尔共产党（毛派）的惩罚，而且，在停火之前，还可能被安全部队逮捕。2006 年 4 月以前，有些人自己选择或被迫向政府当局“投降”，希望能够平安回归平民生活。保护机构感到严重关切的是，当时的政府没有一种合适的机制来处理向政府当局“投降”的人，而且没有针对青少年的特别规定。尽管向政府当局提出了几次请求，但是政府还未制定切实可行的办法解决保护问题，例如对于那些据称在过去几年里投降的青年人缺乏一个跟踪机制，据称一些人已经被送到了国外工作。

非法拘留被指控与尼共（毛派）有联系的儿童

24. 2001 年 11 月 26 日，当时的政府颁布了反恐法《恐怖和破坏活动（控制和惩处）令》（《恐怖活动惩处令》）。该令于 2006 年 9 月底失效，迄今未重新生效。许多儿童因为所谓与尼共（毛派）有联系而被尼泊尔皇家陆军抓走或被尼泊尔警察和武装警察部队逮捕。随后拘留这些儿童是否合法，包括没有经过适当程序及其待遇问题，是引起关切的主要问题。

25. 自 2001 至 2006 年，连续颁布了六项《恐怖活动惩处令》及一项法令，根据这些法令，如果有适当理由认定应防止某人实施任何恐怖和破坏活动罪行，可对此种人员实施预防性拘留，最久为 12 个月，对涉嫌犯下此种罪行者，可对其实施审前拘留。在本报告所述期间，工作队成员记录了根据《恐怖活动惩处令》拘留的 195 名青少年的案情，拘留地点包括军营、警察局、监狱和严密看守的拘留中心等各种地点。

26. 在 195 名儿童中，有 43% 在被捕时不到 16 岁，最小 11 岁。女孩有 58 人（占 30%）。约 73% 名儿童确认被尼泊尔皇家陆军逮捕，其余儿童则指认被警察或联合指挥部逮捕。少数儿童指认是被武装警察部队逮捕。这些儿童大部分被关押在军营和基地兵营，与家人没有任何接触。大多数儿童声称，被尼泊尔皇家陆军拘留有时长达六个月，禁止与外界联系，这违背了国际标准。例如，一名 16 岁男孩在莫朗严密看守的拘留中心被拘 10 个月，无法与亲戚联系。

27. 监测和报告工作队的调查结果表明，根据《恐怖活动惩处令》拘留的大多数儿童在被捕后、主要在初审期间受到虐待或酷刑。接受工作队采访的 101 名儿童中，有 80% 以上详细叙述了虐待和酷刑情况。酷刑手段包括：长时间蒙住眼睛和

戴手铐，用棍子殴打，主要是打脚掌，脚踢，拳击头部和胸部。有些儿童还报告受电击、浸入水中直到窒息及假处决。

28. 2006 年 5 月，新政府公开宣布，将释放根据《恐怖活动惩处令》拘留的所有被羁押人员，包括青少年。有文件表明，至少还有两名青少年因其它罪行仍在监禁中，但据信大多数其他人已获释。工作队成员记录了一名 15 岁和一名 17 岁女孩的情况，这两人以前都与尼共（毛派）有联系，现在被控犯有谋杀，与其他尼共（毛派）成员一道被羁押在努瓦克特县警察局。

B. 绑架

尼泊尔共产党(毛派)（尼共（毛派））

29. 报告所述整个期间，尼共（毛派）出于各种目的绑架儿童：有些儿童被带去参加教化课程或入伍；还有些儿童在尼共（毛派）法外“执法”活动时被抓，作为对据称犯下的罪行的惩处。

30. 据报告，冲突激烈的期间发生了大量绑架事件，有时涉及数千人，包括从学校带走学生和教师，这通常出现在农村地区。2005 年 8 月至今，记录有 79 宗这类事件。例如，尼共（毛派）2005 年 9 月/12 月单方面停火期间，几个国家人权组织报告，发生了数千宗绑架事件，其中包括约 3 000 名儿童。监测和报告工作队记录了许多这种事件，例如，2005 年 9 月 22 日鲁孔就发生了这种事件，当时，数百名学生被带离各个学校参加尼泊尔全国独立学生联盟（革命）召开的会议。2005 年 11 月 14 日，在 Dang 发生了类似事件，当时，约 300 名学生连续三天被带离学校。据称，2006 年 4 月后，与停火前时期相比，大规模绑架事件有所减少，主要是由于尼共（毛派）此后能够公开活动。然而，4 月后，又发生 23 起大规模绑架事件，期间，在穆古、康赞普尔、凯拉利、巴尔巴、卡夫雷、加德满都和莫朗，儿童们不得不参加政治性群众集会“amsabha”。

31. 尼共（毛派）还绑架包括未成年人在内的平民，作为对所谓罪行的惩处，有时还伴以强迫劳动。有 45 宗这种出于“执法”目的的绑架事件，其大多数是发生在 2006 年 4 月停火之后。这符合在全国各地记录到的绑架事件的基本模式，尼共（毛派）在全国各地公开设立了“人民法院”，确立了自己的“司法”形式。年仅 11 岁的儿童被囚禁且被控犯有性暴力、不正当（婚外）关系、轻微罪行、扰乱公共秩序等罪行或更严重的如强奸或谋杀等罪行。例如，6 月 20 日，尼共（毛派）绑架 10 人，其中有 6 名儿童年龄在 14 和 16 岁之间，两天后，有人在纳瓦尔帕拉西县的 Madeshi 解放阵线办事处发现了这 6 名儿童，他们因被控犯有偷窃而受到羁押。

C. 杀戮和致残事件

32. 在本报告所述期间，记录在案的有 149 宗杀害儿童和使儿童致残事件，其中，有 113 名儿童受到伤害，还有 36 名儿童丧生，其平均年龄不到 10 岁。还有些儿童被处死或失踪，其家人多认为失踪儿童已死亡。各儿童保护机构至少记录有 37 宗被安全部队逮捕后被认为已失踪儿童的事件。

1. 政府安全部队

33. 冲突期间，政府安全部队常常无视国际人道主义法规定的区别和相称原则，这两项原则要求冲突各方有义务区分平民和战斗人员，且在袭击军事目标期间采取一切必要措施保护平民。例如，2005 年 9 月，尼泊尔皇家陆军在巴尔巴县行动期间进入巴哈杜尔布尔村时不加区分地开火，伤及两名儿童。2006 年 1 月，在尼泊尔根杰，警察巡逻队不加区分地开火，在家中的一名 15 岁女孩被子弹击中身亡。此外，人权高专办对尼共（毛派）单方面停火结束到 2006 年 3 月初期间发生的 13 个军事行动或冲突所做调查表明，由于尼泊尔军队直升机的空中轰炸，两名儿童身亡，还有六名儿童受伤。

34. 儿童还是安全部队为镇压示威而过渡使用武力的受害者。监测活动清楚表明，2006 年 4 月举行的各种抗议期间，安全部队下属三个机构应对维持示威秩序中发生的严重侵犯人权事件承担责任，由于过渡使用武力，很多人受伤和丧生。4 月 6 日至 24 日期间，224 名 18 岁以下的儿童因参与或旁观示威而受伤。4 月 9 日，在卡夫雷县的 Banepa，尼泊尔警察向示威人群开火，一名 14 岁男孩丧生。4 月 20 日，在加德满都县，武装警察部队在 Kalanki 的示威集会中开火，两名十几岁男孩被子弹所伤。据记载，加德满都、阿尔加坎奇、班凯和奇塔旺县也发生类似事件。

2. 尼泊尔共产党(毛派)（尼共（毛派））

35. 尼共（毛派）也没有区分民用和军用目标。例如，2006 年 4 月 5 日，在查巴县一次事件中，他们在 Surunga 桥上安放地雷，目标是运输学校试卷的安全部队。在随后的交火中，6 名安全人员身亡，包括一名 5 岁男孩在内的 2 名平民受伤。同时，尼共（毛派）在不采取充分措施保护平民的情况下，变本加厉地把冲突引入城市居民区。自 2006 年 4 月停火以来，冲突中的军事行动尚未造成儿童伤亡事件。

地雷和简易爆炸装置

36. 在本报告所述期间，记录到与爆炸装置有关的事件 63 起，有 29 名儿童身亡，70 名儿童受伤，尽管根据联合国儿童基金会(儿童基金会)地雷行动股所做调查，这种事件的数量要大得多。2006 年前 6 个月期间开展的这项调查还表明，与成年人相比，儿童受到的影响更大，所报伤亡事件中，儿童占 78%。

37. 与简易爆炸装置有关的大多数事件与尼共（毛派）的活动有关，因为他们在军事行动后遗留下了简易爆炸装置。例如，2006 年 2 月，在 Panauti，三名儿童在玩人民解放军当月袭击后留下的简易爆炸装置时丧身。停火后期间，因简易保障装置引发的伤亡事件尽管尚未完全消除，但已有所减少，据报告 2006 年 4 月以来仅发生 28 起事件，便证明了这一点。例如，2006 年 5 月 13 日，尼共（毛派）在塔纳胡县小学留下的土制弹簧引爆炸弹发生爆炸，两名儿童受伤。

D. 袭击学校和医院⁵

38. 多年来的冲突对儿童的教育产生了深远影响。2005 年 8 月至 2006 年 9 月期间，连续发生侵犯教育权的事件。根据工作队成员的记录，75 个县中有 57 个县发生了 327 起侵权事件，这仅表明这个问题所涉范围之广。教育权受到严重限制，其形式多种多样，包括：绑架或迫使学生和教师参加政治教化课程和集会，安全部队和尼共（毛派）两方都把校舍用作军营或临时庇护所，军事行动期间摧毁学校，强迫关闭教育设施，强迫和非法向教师征税，尼共（毛派）威胁教师和学校管理人员。

1. 政府安全部队

39. 自 2006 年 4 月停火以来，对教育设施及其周边的军事袭击已停止。此前，教学建筑物受到袭击，有时是学童尚在上学时学校就遭到袭击。例如，2006 年 1 月，锡安贾县的人民解放军军人藏在一所学校中，而当时在校的还有 130 名学童和 5 名教师。尼泊尔皇家陆军从直升机中向教室窗口开火，在附近投下了一颗炸弹，而人民解放军从同一处的平民住房中向直升机开火。2006 年 3 月，对辛杜帕尔乔克县的空袭中，尼泊尔皇家空军从直升机中向居民区和紧邻学校处的尼共（毛派）武装分子发射炸弹，使教室和学校建筑物遭到大范围破坏。

40. 冲突各方占领或驻在教育设施附近，这无助于使冲突远离学校，此种做法受到了儿童和平区全国联盟这一 36 个组织网络等数多行为者的谴责。国家各个地区，如科当、莫雅格迪、锡安贾、塔纳胡、巴拉、加德满都、鲁孔、班凯和辛杜利县的一些学校已被安全部队临时或永久占领。自 2006 年 4 月停火以来，尼泊尔军队占领的大多数设施已腾空，但是，还有报告说，有些学校，如辛杜利县 Balmandir 小学内还设有警察哨所。

2. 尼泊尔共产党(毛派)（尼共（毛派））

41. 尼共（毛派）自 2006 年 4 月以来一直没有改变做法。学校一直被用于而且目前仍用于各种目的，从作为人民解放军的庇护所(2006 年 7 月占领苏尔凯德县一所中学即可为证)到举办军事训练班(如 2006 年 9 月在卡斯基县一所学校举办

⁵ 在本报告所述期间，没有关于袭击医院事件的报告。

训练班)。人民解放军经常设立临时或流动的基地兵营,开展军事训练,把建筑物用作食堂、庇护所或储藏设施。学校建筑物还被用来作为“人民法院”(2006年8月在康赞普尔),或被用作“拘留”设施(2006年5月巴拉即为一例)。

42. 教师还被迫把自己的一部分薪水——每月一天的薪资——交给尼共(毛派)。据报告,拒绝者受到严重威胁,如在卡夫雷(2006年8月)。据报告,努瓦克特和卡夫雷(2006年6月)、莫朗(2006年7月)及加德满都和桑库瓦沙巴(2006年9月)也发生过这种强迫做法。现在出现一个新的情况,即把学童作为尼共(毛派)部分“捐助”活动的目标。

E. 性暴力

43. 监测和报告工作队记录的冲突各方对儿童犯下的严重性暴力事件很少——安全部队有7起,尼共(毛派)有1起,尽管这一数字可能高得多。所报告事件发生在所有五个地区,有一半受害者年龄不到15岁。

1. 政府安全部队

44. 有7起事件涉及安全部队人员。三名受害者在树林中被强奸,尼泊尔皇家陆军一名士兵将一名受害者迷昏,将其强暴四天,还有两名为强奸未遂受害者,其中一名在集市上,另一名在田地中。最后一名受害者是16岁女孩,2005年末在中央区被军队羁押受审时受到了性骚扰。

2. 尼泊尔共产党(毛派)(尼共(毛派))

45. 对尼共(毛派)一名干部犯下的强奸指控已经记录在案。据称,在康赞普尔,他以见朋友为借口将一名15岁的女孩深夜诱至丛林。被强暴时,女孩两手被捆且受到死亡威胁。女孩父亲向尼共(毛派)申诉时,他们叫来了受害者和犯罪实施人,并把犯罪实施人带入一所房子,据说,此人在房中承认犯下这一罪行。尼共(毛派)将其打了一顿,然后据称迫使受害人承认是两相情愿的性行为。

46. 据称,尼共(毛派)向三名受强暴者施加压力,让其不要向警察报案,说这些事件正由尼共(毛派)调查。例如,在锡拉哈县,村民移交给尼共(毛派)的一名65岁平民逃脱,社区阻止10岁受害者的父亲向警察报案。

F. 不准人道主义援助进入

1. 政府安全部队

47. 保健服务的人道主义援助准入在许多方面受到冲突的影响。几个县的保健工作人员报告,参观县总部时,政府和军事人员强迫其提供关于尼共(毛派)活动的“情报”。(前)尼泊尔皇家陆军几名高级官员向驻东部地区(2006年3月)和中西部地区(2005年12月)的联合国机构间特派团谈到,因担心向尼共(毛派)“提供军事优势”而经常阻碍向一些农村保健站供应药品和医用消耗品。

2. 尼泊尔共产党(毛派) (尼共(毛派))

48. 由于局势不安全和尼共(毛派)的限制,年复一年,越发难以往县总部以外的地区。对非政府组织活动的限制是一个长期性问题。非政府组织必须事先获取“人民政府”批准才可开展活动,一个例证是,2006年7月,在巴格隆、莫朗和帕尔巴特,强迫非政府组织向尼共(毛派)注册。还强迫非政府组织和人道主义工作人员捐款,例如,2006年8月,要求达代尔图拉的非政府组织工作人员拿出月薪的5%。此外,据称被控为政府收集情报的人道主义工作人员2005年11月在塔普勒琼遭到绑架。近来面临的其它困难包括尼共(毛派)干扰征聘工作人员以及将特定社区和个别援助受惠人作为目标,这使一些县,特别是隶属于尼共(毛派)“Magarat 自治区”的洛尔帕县的人道主义方案面临普遍被拒的情况,2006年6月,一个国际非政府卫生组织终止了在洛尔帕县的活动。

49. 2006年4月停火前已发现尼共(毛派)要求联合国机构间特派团访问的许多县的保健站拿出25%的药品和其它医用消耗品,尼共(毛派)还经常要求保健工作人员拿出近5%的薪水作为财政捐款。在县总部以外的地区,对保健服务几乎没有监测或监督,主要原因是尼共(毛派)限制进入。

50. 尼共(毛派)强迫停止工作还严重影响了援助方案的进展,例如,为了抗议设立联合警卫哨所,在 Panchtar 强行要求停止工作达几个月之久。这不仅影响了对居民基本生活用品的供给,而且还造成一名儿童因不能及时住院治疗而身亡。他们还将中断基本生活用品作为一种手段,迫使平民离开战略地区,例如,2006年3月,在 Terathum 县,尼共(毛派)下令所有人离开该市,随后切断供水。2006年2月,在扎泽尔果德和鲁孔也发生了类似事件。

51. 自2006年4月以来,尼泊尔大多数地区的实际准入情况普遍有所改善,但是,一些地区,尼共(毛派)依然对方案拟订提出要求并加以限制,这导致一些组织暂时中止方案,其中包括2006年8月在帕尔巴特县开展业务的非政府组织。尽管已停火,但是,尼共(毛派)地方领导人仍然经常宣告,除非尼共(毛派)正式参加临时政府,否则,通过地方政府实施的发展工作在广大农村地区仍会受到阻碍。

52. 在本报告所述期间,联合国围绕基本行动准则⁶开展的联合宣传工作一直很深入细致。2005年12月,尼共(毛派)领导层发表公开声明,承诺遵守该准则,而此前在2005年7月,政府曾做过类似承诺。在本报告所述期间,与尼共(毛派)在中央和区域一级建立了系统的联系,并通过这种联系来解决方案拟订中的许多障碍,包括运输人道主义援助物品的卡车受到劫持时进行沟通。尽管取

⁶ 2003年,联合国、捐助者、国际非政府组织和非政府组织根据这些组织实施和宣传的既定公认人道主义原则和国际法标准制订了一套可计量的工作原则和基本行动准则,以确保各人道主义机构有开展活动的充分空间。

得了这些积极进展，但显然，地方一级的低级别党内人员没有充分理解或遵守尼共（毛派）中央领导层签发的关于开展人道主义方案的行动空间的政策指示。

四. 通过对话、行动计划以及监测和报告，扭转侵犯儿童权利的情况

A. 保护儿童权利问题方面的总体协调

53. 监测和报告特别工作队在监测和报告该决议所述六种严重侵犯儿童权利的情况开展了积极的工作。工作队成员核准了权限范围，拟定了共同监测做法，并且商定如何在各地域分配这些任务。工作队的工作也涉及为受害者提供服务，大多数成员都参与执行方案对应措施。

54. 联合国机构和国际非政府组织组成一个论坛，讨论一般的儿童保护问题，并且将一些问题转交各专题工作组处理。由联合国、国际非政府组织以及其他非政府组织组成的一个工作组自从 2005 年以来积极协调在与武装部队和武装团伙有关系的儿童方面开展的活动，并努力拟定协调一致的宣传和行动反应。2001 年，成立了“儿童和平区网络”，以宣传儿童应享有的生存、发展和保护等各项基本权利，尤其是宣传保护冲突中的儿童。该网络是一个有助于分享信息和宣传努力的重要媒介，最近与学生会以及政治党派为了防止政治行为者操纵儿童而举行的会议就表明这一点。

B. 与各派对话

55. 不断提醒双方在武装冲突中有义务保护儿童。自从成立儿童与武装冲突问题监测和报告工作队以来，进一步扩大了宣传努力。2006 年 1 月初，发起了与冲突双方的对话，讨论如何执行第 1612(2005)号决议，并交流了关于尼泊尔监测和报告机制的构想文件以及有关法律文件。要求双方任命各自的联络人，以推动有关这个问题的交流。

56. 在任命联系人之前，工作队成员与冲突双方在实地继续展开对话。在联合国系统内，人权高专办和儿童基金会与尼泊尔政府和尼共（毛派）双方进行了讨论，主张在和平进程中将儿童保护问题列入各项协定和协议，并且提供这方面的技术投入。讨论期间对持续不断的侵犯儿童权利和虐待儿童行为以及能否将儿童问题条款纳入和平谈判表示关切。国际非政府组织和其他非政府组织也作出了类似的努力，例如“儿童和平区网络”就新政府上任头 100 天内发生的侵犯儿童权利事件多次向新闻界发表声明，并且提出一份公开报告。

1. 尼泊尔政府

57. 2006 年 1 月，联合国驻地协调员与尼泊尔政府建立了初步联系，随后驻地协调员、儿童基金会和人权高专办代表与外交部联合秘书终于在 2006 年 3 月举行

了会议，会后，正式建立了监测和报告机制。会议商定，外交部将作为政府的联络点，并商定成立一个部际工作组，为讨论报告以及监测活动的成果提供一个论坛。2006年4月政府更迭之后，与和平秘书处、外交部和儿童、妇女和社会福利事务部进行了进一步的接触。儿童、妇女和社会事务部被指定作为新政府负责所有与监测和报告机制有关的问题的联络点。已经要求成立一个工作组，但是在这方面尚未采取任何步骤。

2. 尼泊尔共产党(毛派)(尼共(毛派))

58. 与此同时，对尼共(毛派)领导人也作出了类似的努力，该派代表确认 2006年2月初收到文件，并且与人权高专办代表讨论了如何执行第1612(2005)号决议的事宜。2006年3月，负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表办公室、儿童基金会和人权高专办组成的联合代表团会见了尼共(毛派)负责西部地区人权、发展和外交关系的代表。尽管此后进行了宣传，并且经常与尼共(毛派)全国一级领导人接触，直到2006年9月底才任命联系人。

59. 根据各方作出的承诺，保护机构多次试图向地区或者全国一级尼共(毛派)代表主张应释放儿童，但是大多数情况下不见成效。例如，尽管家属多次公开抗议，2006年8月底，Dolakha县17名儿童被编入解放军，其中最小的13岁。联合国机构一直向尼共(毛派)各级官员进行宣传，并提出为儿童返回家园提供便利和支助，但是截至9月30日，没有取得任何进展。另外，迄今为止，尼共(毛派)在防止利用儿童或者使儿童脱离军队方面毫无进展。

C. 后续行动和方案对应措施

1. 保护儿童的一般性举措

60. 尽管尼泊尔批准了好几项国际文书，包括《儿童权利公约》，但是将国际条约纳入国内法的进程尚未开始。尼泊尔政府尚未完成交存关于《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》的具有法律约束力的声明的进程。儿童、妇女和社会福利事务部已开始对《儿童法》进行审查，有可能加强将国际标准纳入国内法方面的工作。儿童基金会和人权高专办建议提供技术援助。该部还采取各项主动行动，审查青少年司法条例，这些条例目前远远不能确保对儿童提供最低限度标准的保护。在法律改革方面，人权以及儿童权利组织大力宣传对现有法律框架进行审查。特别是，竭力建议尼泊尔政府采取步骤，将为军事目的绑架、招募及利用儿童定为刑事犯罪行为，并且为保安部队确立一条专门涉及儿童的行事规则。

2. 针对与武装团伙和武装部队有关系的儿童的特别举措

61. 由于准入问题和过去安全方面的制约因素，针对与武装部队和武装团伙有关系的儿童的方案对策比较少。对于各方释放的儿童或者被抓的儿童，现已建立了

若干援助机制；有时候，儿童被移交给保护儿童组织。收容所大多设在加德满都，那时可为由于安全原因无法返回自己社区的儿童提供替代住所。为其中一些人提供了教育或者职业培训支助，还协助一些人安全返回家园。但是，如果有更多的人需要帮助，这种系统就维持不了多久。

62. 2005 年，在儿童基金会的协调下，成立了一个工作组，专门处理与武装部队和武装团伙有关系的儿童的问题，目的是开展协调一致的宣传活动。该工作组制定了业务反应措施，定期与双方联系。2006 年 4 月停火后，保护儿童机构加大力度，使儿童脱离尼共(毛派)。2006 年 6 月举办了机构间讲习班，提高人们的认识，动员利益攸关者关注与武装部队和武装团伙有关系的儿童的需要，参加该讲习班的有政府、联合国机构、国际非政府组织和其他非政府组织代表。

63. 2006 年 9 月，与武装部队和武装团伙有关系的儿童问题工作组在六个县进行了实地评估，覆盖五个行政区中的四个，以不同的利益攸关者为对象，包括儿童本人、父母、社区领导、民间团体、非政府组织、国家及非国家行为者。目的是，更清楚地了解与武装部队和武装团伙有关系的儿童的处境，推动拟定针对这个问题的国家战略。该工作组目前正在拟定一项一年计划，包括一个初步应急反应机制。另外，还在努力发展与政府和尼共(毛派)的工作关系。

64. 应当强调，到目前为止，保护儿童机构在使众多儿童脱离尼共(毛派)、就家长关于帮助子女脱离的要求积极采取后续行动以及处理接连不断的新的招募儿童案件方面面临重大困难。

五. 建议

65. 建议如下：

(a) 所有利益攸关者必须充分尊重保护儿童方面适用的国际法，包括在和平进程中尊重这些国际法；并确保在谈判的所有阶段都列入关于儿童的专门条款；

(b) 尼共(毛派)必须立即停止使用及招募儿童的做法，停止招募新的儿童，必须立即与联合国国家工作队一道拟定一项行动计划，确保采取具有透明度的程序，释放并核实人民解放军和所有其他尼共(毛派)附属组织中的所有儿童；

(c) 尼共(毛派)必须立即停止出于政治和军事原因占据和使用校舍，所有各派必须确保不蛊惑、不强迫儿童和教师参与政治活动；

(d) 我敦促尼泊尔政府完成交存关于《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》的具有法律约束力的声明的进程，并修订其国家立法框架，以确保国内法将招募和使用儿童行为按刑事犯罪论处；

(e) 我吁请尼泊尔政府在联合国国家工作队的协助下，立即审查所有青少年司法条例，使其符合国际标准和准则，从而防止在实施《恐怖主义和破坏活动(管制和惩处)令》时发生侵权行为；

(f) 国际社会和捐助方应为加强特别工作组的监测和报告伙伴提供一切必要的支助，特别是为联合国机构、非政府组织和国家人权委员会提供支助，确保收集并向有关行为者和机构发送关于尼泊尔建立和平新阶段侵犯儿童权利方面的充分的信息；

(g) 我吁请国际社会和捐助者特别关注并确保提供充分资源，以支助方案努力，促进与解放军和其他尼共(毛派)附属组织有关系的儿童的释放、返回家园和重返社会；

(h) 今后联合国任何特派团的任务都应当明确包括儿童保护问题，在特派团内部设专人负责儿童保护问题，确保与儿童基金会和其他儿童保护部门之间的最佳互动，提供儿童保护方面所有必要的培训，将儿童保护问题作为特派团的一项任务；

(i) 我尤其敦促尼共(毛派)履行其根据国际人道主义法承担的义务，使人道主义机构能够畅通无阻地出入所有地区；

(j) 我鼓励尼泊尔政府邀请儿童与武装冲突问题特别代表在近期对尼泊尔进行考察，以帮助提请注意儿童保护问题，并强调必须将儿童保护问题纳入尼泊尔政府和联合国以及民间社会合作伙伴的过渡时期以及过渡后时期优先事项的主流。

