



第六十一届会议

议程项目 67(c)

促进和保护人权：人权状况
及特别报告员和代表的报告

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
在尼泊尔开展的活动，包括技术合作的报告

秘书长的说明 *

秘书长谨向大会各会员国转递依照人权委员会第 2005/78 号决议提交的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开展的活动包括技术合作的报告。

* 为了反映最新情况也由于需要进行磋商，本报告未能按时提交。



摘要

2005年9月16日，人权事务高级专员向大会提交了2005年5月至2005年8月期间尼泊尔人权状况以及办事处在尼泊尔开展的活动，包括技术合作情况的报告(A/60/359)。随后提交给人权委员会的报告介绍了直到2006年1月的情况(E/CN/2006/107)。最新提交的报告着眼于2006年4月抗议活动爆发以来尼泊尔人权状况的改善，以及仍然存在着的侵犯人权的情况。在维护和加强尊重人权方面面临巨大挑战，无论是从短期和长期来说都必须予以解决，包括有罪不罚、根深蒂固的歧视和对弱势群体的其他侵犯。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-4	3
二. 背景：四月抗议运动、相关的政治进展及其对人权的影响	5-17	3
A. 四月抗议运动	5-7	3
B. 相关的政治事态发展	8-9	4
C. 对人权的影响	10-11	4
D. 人权与和平进程	12-17	5
三. 尊重国际人权与人道主义法律	18-48	6
A. 安全部队在人权方面的行为	18-24	6
B. 拘留	25-30	8
C. 尼泊尔共产党(毛派)和人权	31-44	9
D. 其他武装团体的违反行为	45-48	11
四. 责任	49-65	12
五. 境内流离失所问题	66-70	14
六. 社会排斥/边缘化	71-77	15
七. 结论	78-80	16

一. 引言

1. 2005年9月16日，人权事务高级专员向大会提交了关于2005年5月至8月31日期间尼泊尔人权状况及其人权办事处的活动，包括技术合作活动的报告(A/60/359)。她随后向人权委员会提交了一份截至2006年1月的报告(E/CN/2006/107)。

2. 自提交这些报告以来，出现了对尼泊尔人权状况造成重大影响的事态发展，“七党联盟”于2006年4月5日发动了大规模的游行示威活动。抗议活动最终导致冲突中军事行动停止，民主权利恢复和其他重大政治变革，以及政府与尼泊尔共产党(毛派)之间恢复和平会谈。双方都请求联合国提供下列方面的援助：武器和武装人员管理；议会选举；停火监测以及持续开展人权监测活动。

3. 本报告审议了抗议活动对人权的影响和随之而来的政治变革，以及需要在依然十分脆弱的和平进程中解决的重大人权问题。报告依据人权事务高级专员办事处(人权高专办)在全国的监测和调查工作中收集到的资料，包括与有关当局、安全部队、尼泊尔共产党(毛派)、民间社会、受害者和家庭进行的各种接触会面。自停火以来，人权高专办四个区域办事处—比拉特纳加尔、加德满都、博克拉、尼泊尔根杰西—的工作人员以及设在丹德尔社拉的办事分处频繁前往很多地区和村庄视察。总的说来，人权高专办得到当局和尼泊尔共产党(毛派)的合作。但是人权高专办对政府和尼泊尔共产党(毛派)对其信函的答复很少感到失望。此外，尼泊尔军队仍然拒绝公开那些涉及军事调查和军事法庭对虐待侵犯案的诉讼文件。打破尼泊尔有罪不罚的气氛始终是人权挑战中最艰难的任务。

4. 本报告已于9月4日提交给政府和尼泊尔共产党(毛派)，两方面都提出了它们的意见。

二. 背景：四月抗议运动、相关的政治进展及其对人权的影响

A. 四月抗议运动

5. 2006年4月5日，“七党联盟”发起了为期四天的罢工，罢工后来发展为长达19天的空前规模的运动（称为“人民运动”）。政府从一开始就阻止抗议活动，严重破坏自由集会和结社自由。政府宣布禁止在加德满都市内环路上举行公共聚会，并从4月5日起实施宵禁。其他城市也实施了类似措施。根据内政大臣的指示，采取了防止“尼泊尔共产党(毛派)”渗入加德满都的措施。内政大臣把尼泊尔共产党(毛派)随后宣布的停火定性为“阴谋”。根据《公共安全法案》（见E/CN.4/2006/107,第79段和A/60/359,第15段,1月份也发生过），数百名政党和民间社会领导人遭到预防性拘留，其中包括很多人，例如很多未成年人也难逃厄运。

6. 计划在 2006 年 1 月举行的抗议因宵禁和逮捕而受到影响，但是在 4 月份，各政党和民间社会激进分子和其他很多人挑战禁令，数以万计的人冲上街头。与七党联盟前几次的抗议不同，这次的抗议是在尼泊尔共产党(毛派)的默许和支持下进行的。抗议活动很快蔓延到全国，很多领导人继续组织抗议，尽管为了避免被逮捕，他们不一定到场。

7. 安全部队——尼泊尔皇家军队（5 月 18 日重新命名为尼泊尔军队）、武装警察部队（准军事警察部队）和尼泊尔警察多次被派往现场，镇压示威游行。但他们遇到重重困难，他们很难驱散众多有意破坏财产的暴力示威人群。很多警察被示威者投掷过来的石块打伤。很多和平抗议活动也被冲散。警察部队竭力驱散行使集会权利的示威者，结果多次引发冲突。根据对 19 天抗议示威活动的观察以及随后对 18 人死亡进行的调查，人权高专办认定，安全部队所有部门都要对过度使用武力负责。据报道共有 4 000 多名示威受伤，其中很多是儿童。虽然不是所有伤者都是安全部队施暴造成的，但很多人确实是因警棍、子弹和橡皮子弹，以及近距离施放催泪弹而受伤。

B. 相关的政治事态发展

8. 抗议活动继续蔓延，20 多万人公然蔑视宵禁和禁令，于 2006 年 4 月 20 日举行大规模集会。“七党联盟”拒绝国王在 4 月 21 日提出的提名一位首相组阁的要求。4 月 24 日，在可能成为加德满都历史上最大规模的示威游行的前夜，在对安全部队可能做出的反应万分忧虑之中，贾南德拉国王宣布恢复下议院。4 月 27 日，国王任命“七党联盟”的无异议人选——尼泊尔议会领导人吉里贾·普拉萨德·柯伊拉腊担任首相。翌日，下议院召集了自 2002 年以来的第一次会议，组成了七党联盟联合政府。

9. 自新政府成立之后，人权状况出现重大改善。自由结社、言论自由和集会自由的大部分权利得到恢复，除喀土穆外的一个区外，各地取消了对示威游行的禁令。所有因《公共安全法案》而被拘禁的政治犯在数天内被释放。4 月 26 日，尼泊尔共产党(毛派)宣布为期三个月的停火，政府于 5 月 3 日宣布无限期停火。双方于 5 月 26 日商定了一个 25 点《行为守则》。停火完全结束了尼泊尔军队和人民解放军的进攻性行动。尼泊尔军队自此把其行动限制在营房附近的例行巡逻；以及维持加德满都一些过境点和街道的巡逻。人民解放军仍然留在尼泊尔共产党(毛派)的“根据地”，同时也在其他地方搭建了一些临时营地。

C. 对人权的影响

10. 敌对活动的停止使得与冲突相关的侵犯人权活动也消失了，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、折磨以及虐待。违反国际人道主义法律的行为也停止了。(3 月份的时候，人权事务高级专员办事处出版了《尼泊尔共产党(毛派)与政府安全部队之间在冲突与袭击情况下践踏

国际人道主义法律行为调查：调查结论与建议》(2006年1月至3月)。前几年占主导地位的长期失踪模式在2005年间结束。许多根据《恐怖主义和破坏活动(控制和惩处)法令》被怀疑是尼泊尔共产党(毛派)成员或同情尼泊尔共产党(毛派)(见A/60/359,第16段)而被预防性拘禁或犯了其他罪行的犯人都被释放了,其中包括很多被指控属于尼泊尔共产党(毛派)的青年人。

11. 但是,在维护和加强尊重人权方面依然存在很多挑战,需要在短期和长期内加以解决,其中包括当前的侵犯人权行为和有罪不罚现象,以及根深蒂固的歧视和对弱势群体(如妇女、儿童和少数民族)在其他方面的虐待。

D. 人权与和平进程

12. 要想在尼泊尔实现持久和平,人权必须成为整个和平进程的支柱。“七党联盟”与尼泊尔共产党(毛派)之间的会谈已使两党达成了一系列协议。一些协议已经广泛地提到了人权。在2005年11月通过的12点《备忘录》中,双方表达了致力于“完全尊重人权标准与价值”的承诺。《停火行为准则》措辞模糊,其中三分之二的篇幅提到了国际人道主义法律和人权关切。政府与尼泊尔共产党(毛派)之间签署的8点协议(2006年6月16日签署)包括广泛致力于“民主标范与价值,包括竞争性的多党制、公民自由、基本权利、人权、出版自由以及法治的概念。”但是这些协定都没有包含实现这些目标的具体措施,也没有包括解决受冲突影响儿童的具体措施。

13. 政府与尼泊尔共产党(毛派)谈判小组还就成立一个过渡期宪法起草委员会(以下简称“起草委员会”)达成一致。起草委员会于2006年7月6日开始工作。起草委员会由6名男性成员组成,以前最高法院法官为首。这引发了人们普遍地抗议,认为代表性不强。之后又增加了10名成员(包括4名女性和一名达利特代表)。虽然过渡时期宪法的有效期只到制宪议会起草出一份新宪法为止,但是它却为加强人权保护提供了一个机会。人权高专办向起草委员会提交了建议书,建议在生命权、有追溯效力的刑法与大赦、免受酷刑以及免受任意逮捕或拘留(包括失踪)有关公正审判、少年司法、以及司法独立权等方面加强现有的人权条款。该委员会还收到了民间社会的建议。8月25日,起草委员会提交了一份草案,供各党派就余下的重要问题进行讨论。这些问题包括君主国地位、任何过渡期政府的性质、议会以及形成制宪大会的过程。

14. 6月15日达成了一项协议,成立了一个由31名成员组成的《停火行为准则》国家监督委员会(以下简称“国家监督委员会”)。协议中还包括请求人权高专办提供援助以及监督人权。与《停火行为准则》本身一样,国家监督委员会的任务范围既不明确也不具体。国家监督委员会已经开始进行实地访问,但是该委员会缺少资源,而且还需要确立自身作为一个独立监督委员会的可信性。国家监督委员会将向由政府 and 尼泊尔共产党(毛派)代表组成的一个联合委员会报告,但由哪个机构负责保证执行国家监督委员会提出的建议尚未确定。

15. 此外，还有三个协议草案正由两党进行讨论：《遵守人权和人道主义法律协定》、《停火协议草案》以及在区一级建立地方和平理事会的建议。这些草案由 2006 年 7 月 3 日政府成立的 10 党和平委员会起草。所有草案都提到了人权与监督机制。人权高专办 8 月 7 日向和平委员会和两党提交了评论意见，强调需要明确现有的不同监督人权机制或建议机制的任务范围、权力及工作程序以及各机制之间的关系，以避免重叠和可能出现的相互竞争关系。人权高专办还特别建议，各党派需要保证任何人权监督机制都有充足的资金支持，配有能力强、公正以及独立的全职调查人员和工作人员。

16. 各协议草案认识到国家人权委员会发挥的作用，但是没有具体写明其在和平进程中的责任。在本报告所述期间，国家人权委员会继续遭到民间社会的严厉批评，因为主席和各委员都是 2005 年 5 月由国王任命的。许多人权组织认为，委员会不是独立的机构并限制与其合作。最终主席和各委员于 2006 年 7 月 9 日辞职。根据过渡期宪法草案，国家人权委员会将成为一个宪法机构。在与政府官员无数次的会晤中，人权高专办继续敦促实现任命过程透明与协商。它强烈要求不以政党关系为依据任命委员，因为这样会破坏委员会独立和无党派的特点，而且任命应能反映尼泊尔社会的性别平衡和民族多元化。

17. 人权高专办认识到一个强大、独立以及高效的国家人权机构将能发挥重要作用，因此在 2006 年继续对委员会进行援助。作为尼泊尔唯一而且最大的人权监督机构，国家人权委员会在监督和平进程的人权方面以及执行《停火行动标准》方面能够发挥关键作用。

三. 尊重国际人权与人道主义法律

A. 安全部队在人权方面的行为

18. 新政府的成立，加之停火宣言已经在人权方面对安全部队的行为产生了重大积极影响，但是这些进展很不稳定。机制性弱点以及需要在完全尊重人权的基础上逐步建立专业精神依然是需要解决的挑战。

19. 军队的作用，以及需要使其完全受人民的控制与审查，依然是和平进程中最具争议的问题之一，也是在使部队对其行为负责方面产生重大影响的一个问题。没有问责制依然是人权高专办对尼泊尔军队的主要关切。如前所述，尼泊尔军队违反国际人道主义法律和人权的行为（主要都和冲突有关）已经大幅减少。零星的虐待事件，包括据称的强奸或性暴力以及在 4 月份杀害一群示威者事件已经上报。人权高专办就强迫以前在尼泊尔军营中被拘的个人在获释后还要定期汇报的非法做法向尼泊尔军队表示了关切。8 月底时，最高法院正在审理要求结束这些义务及取消尼泊尔军队拘禁人员签字的证词的诉状。有一个单独的案件，7 月 29 日，来自 Bhairabnath 营一个非执勤的尼泊尔军队营长带领大约 20 名武装士兵

袭击了加德满都的一个尼泊尔警察局，释放了 1 名被关押人员，绑架并殴打 3 名警官。这一事件起因于一个很小的交通口角。成立了 2 个独立的审查委员会调查这一案件，一个委员会隶属于内政部，另一个隶属于尼泊尔军队。政府通知人权高专办，这名营长已经被解职并被判处 1 年监禁。人权高专办未获准探视此人，这是违反办事处与政府签署的协议的。尼泊尔警察局对陪同该名军官的一个平民进行了刑事调查，但这名尼泊尔军官却可以安然无事。

20. 在过渡期间，尼泊尔警察局作为主要执法机构发挥的重要作用已经十分明显。但是作为一个机构，它也面临着很多挑战。在冲突中，警察被杀或被威胁后，许多派出所被毁或被遗弃。根据政府的统计，警察局已经重新部署了 72 个派出所。但是尼泊尔警察局无力或不愿对要求重建那些许多前派出所的需求做出回应，经常也是因为尼泊尔共产党（毛派）阻止它们重建。在停火时，农村地区缺少有效的警力已迅速成为一个主要的人权挑战。人权高专办很重视调查广泛报道的当地尼泊尔共产党（毛派）干部为维持“法律与秩序”而采取的强制性，有时甚至是暴力的行动。普遍认为是警察软弱，以及经常的无所作为帮助尼泊尔共产党（毛派）将“执法”活动以及“人民法院”扩展到各区总部。

21. 人权事务高级专员办事处一直在系统地呼吁尼泊尔共产党（毛派）释放它们逮捕的个人或将他们移交给警察局。在很多情况下，尼泊尔共产党（毛派）拒绝这样做。但是，在其他领域，尼泊尔共产党（毛派）更愿意将刑事嫌疑犯移交给尼泊尔警察局。与此同时，尼泊尔共产党（毛派）经常成功地要求尼泊尔警察局移交嫌犯或成功地阻止尼泊尔警察局调查某些案件。当被直接问及这一模式时，当地警察局声称对于尼泊尔共产党（毛派）采取的甚至是严重的违规活动，他们也拒绝采取行动，因为他们担心不知道今后的政局如何变化，而且也缺少来自中央的适当的政策指导。

22. 武装警察部队今后的作用问题不仅仅是从 4 月份的作用中显现出来，而且 7 月 30 日在 Sindhupalchowk 区 Tatopani 过度使用武力后显现出来。当时，部署在中尼边境的武装警察部队在进行缉私巡逻队用火力对付暴力示威者，造成 1 名旁观者死亡，其他几人受伤。尼泊尔警察局并未干预。武装警察部队内部和民政部进行了调查，而且据称武装警察部队建议采取惩戒行动以及进行赔偿。在这个具体的案件中，除武装警察部队应承担的责任外，人权高专办表示关切的是，尽管武装警察部队已经证明并承认在执行警务方面缺少培训，但是武装警察部队还继续被派担任警务工作。人权高专办对武装警察部队的培训已经解决了人权问题，尤其是在适当使用武力方面，但是武装警察部队的执法职能还需进一步明确。

23. 过渡期间在通过充足警力和有效执法确保对人权的保护方面也提出了巨大的挑战。目前的情况表明，很多平民仍无法获得基本的公共服务，而这是人权保护的重要方面，因为国家缺少能力或是经常缺少意愿执法或履行司法职能，甚至在之前非尼泊尔共产党（毛派）控制区也是如此。这一安全真空风险正通过很多

方法被填补：社区将“司法”职能交由自己掌握——这种办法已经引发造成致命后果的几个案例；尼泊尔共产党（毛派）专断的，甚至有时是暴力的“人民司法”系统；犯罪分子或有组织犯罪团伙的剥削，这些团伙有可能遭到政治上的操纵；还有就是警惕性很高的团体。

24. 尼泊尔警察局和武装警察部队处理人群控制以及完全尊重人权的能力依然在人权高专办的严密检查下。自4月份以来，人权高专办已经记录了更多加德满都警察使用警棍造成示威者头部和其他部位受伤的案例。与此同时，猛烈的示威者（包括很多青年）扔石头，烧轮胎，使得8月19日至20日加德满都瘫痪了两天。在8月份示威期间缺少警力以及警察的干预使人们对警察在维持法律和秩序方面的作用提出了严重质疑。

B. 拘留

25. 如上文所述，自从停火以来依《恐怖主义和破坏活动(控制和惩处)法令》作出的与冲突有关的逮捕以及依《公安法》作出的政治逮捕已经停止。唯一的例外是在5月根据《公安法》对前内政大臣、外交大臣和通信大臣和其他两名前官员实施预防性拘留。人权高专办批评新政府在正应树立新标准的时刻使用前政府所用的同一任意方法。这三个人最后经由法院命令获释，而《公安法》此后都没有用上。政府保证不会“在维持法律和秩序时滥用该法。”

26. 依《恐怖主义和破坏活动(控制和惩处)法令》被拘留的据称尼泊尔共产党(毛派)党员和同情者多数已经获释，但其他人仍然以普通刑事罪被拘留。据政府资料，1 082名依《恐怖主义和破坏活动(控制和惩处)法令》被拘留的人已经获释，其中692名被预防性拘留，390名被审前拘留。人权高专办对《恐怖主义和破坏活动(控制和惩处)法令》进行审查，在Morang、Kaski、Kathmandu、Dang和Kanchanpur地区的5个戒备森严的拘留中心私下访谈了336名依该法令被拘留者。主要结论显示适当基本程序的保证被漠视，法治受到严重破坏，包括非法逮捕和拘留。许多人在军队营房内被虐待后才送到监狱。

27. 目前有一些人仍然被依前《恐怖主义和破坏活动(控制和惩处)法令》拘留，也有一些与尼泊尔共产党(毛派)有关的人仍然被当作普通刑事犯拘留。对此，人权高专办正评估这种拘留的合法性。人权高专办还审查这些人被起诉的罪名是否违反人道主义法或人权法。记录到一些涉及少年的案件，他们属于2005年期间依《恐怖主义和破坏活动(控制和惩处)法令》被拘留的约100名儿童的一部分。

28. 尽管国际和本国呼吁撤销或修改《恐怖主义和破坏活动(控制和惩处)法令》、《公安法》和其他显然违反人权条约的法律，但这些法律仍在尚待审查阶段。尽管政府在2005年12月宣布将设立一个全国中央拘留登记中心（见E/CN/2006/107，第27段），但目前仍没有一个全面运转的这种中心。全国各地有许多监狱

和派出所没有准确和最新记录，因此难以监测被拘留者的法律或获释情况，也难以追踪尚需处理的问题。

29. 在大多数依《恐怖主义和破坏活动(控制和惩处)法令》被拘留者获释后，该国各地因普通罪被拘留的人开始抗议，包括绝食和破坏监狱设施，要求大赦所有囚犯。5 个监狱因此关闭。拘留所往往过于拥挤和设施不足。人权高专办继续定期视察，确保有适当的措施改善监狱状况。

30. 人权高专办尚未有系统地评估警察拘留刑事嫌疑犯时是否尊重被拘留者的人权，为此记录了一些儿童和少年嫌疑犯被警察拘留、施加酷刑和虐待的情况。人权高专办还着手调查涉嫌任意拘留和虐待的事件以及国家公园拘留设施发生有人在拘留中死亡的事件。

C. 尼泊尔共产党(毛派)和人权

31. 在与人权高专办讨论人权问题后，尼泊尔共产党(毛派)领导人于 2006 年 4 月 17 日发表声明，宣布普遍尊重和承诺落实国际人道主义法和人权原则和规范。他们并承诺尼泊尔共产党(毛派)将继续与人权高专办-尼泊尔合作。

32. 在宣布停火后，尼泊尔共产党(毛派)设立了平行的结构，最主要是在以前没有“人民法庭”的地区总部和乡村设立这些法庭。在 7 月 3 日尼泊尔共产党(毛派)主席 Pushpa Kamal Dahal (别名 Prachanda) 发出“特别指示”之后，大多数“人民法庭”停止在地区总部、包括在加德满都听讯指控，但继续在农村地区和地区总部附近运作。据人权高专办的调查，在尼泊尔共产党(毛派)涉嫌违反停火的事件中，许多涉及“执法活动”和“人民法庭”。

33. 令人特别关注的是 2006 年 5 月和 6 月在中部地区发生的杀人事件：在“人民法庭”采取行动后，发生了 8 人连环被杀事件。这些事件同尼泊尔共产党(毛派)干部直接有关或是他们怂恿村民干的。大多数受害者被指控“犯了罪”，他们显然在遇害时正受到尼泊尔共产党(毛派)的“调查”。人权高专办认定，尼泊尔共产党(毛派)干部怂恿和大力参与村民的攻击行动，在 4 起事件中造成 6 人死亡。在另外两起事件中，受害人是尼泊尔共产党(毛派)的监管中遇害的。尽管尼泊尔共产党(毛派)开头否认要对此负责，但后来当地的尼泊尔共产党(毛派)领导人承认要对一些案件负责。在尼泊尔共产党(毛派)的全国领导人向人权高专办保证这种杀害不是尼泊尔共产党(毛派)的政策以及人权高专办公开表示关切之后，这种行为模式遂告停止。

34. 不过，人权高专办正调查 2006 年 5 月至 9 月之间报告的 5 起死亡事件。这些事件在 Ilam、Banke、Bardiya、Lamjung 和 Tanahun 发生，涉及尼泊尔共产党(毛派)或前该党干部。人权高专办还调查 5 起前曾被尼泊尔共产党(毛派)绑架的个人据称的自杀事件。人权高专办继续要求对所有这些死亡事件进行全面的调查。

35. 自停火宣布以来，人权高专办证实有近 200 宗指控尼泊尔共产党(毛派)绑架的报告，其中许多是关于尼泊尔共产党(毛派)通过“人民法庭”的“执法”活动的事件。许多受害人获释。其他一些人的下落仍待查明。在一些事件中，人权高专办确认发生了虐待事件，包括在绑架时或在拘留时发生的严重殴打事件。绑架的理由包括抢劫、谋杀、强奸，或尼泊尔共产党(毛派)收“税捐”。一些人被指控违反了某些文化传统，多数为“非法的性关系”。

36. 受害者还至少包括 16 名政党党员，他们被绑架的原因不一定同其政党有关。14 人据报因为与前政权有关而成为选定的目标。在 4 起事件中，尼泊尔共产党(毛派)指控被绑架者为军队告密者。一些为尼泊尔共产党(毛派)前党员，被绑架的原因不明。同时，绑架一些商人和其他人似乎是为了迫使他们缴付“罚款”，看来是属于勒索行为。

37. 许多被绑架者据报被指控犯下了基于性别的暴力行为。人权高专办还正调查“人民法庭”对待性暴力受害者的方式。在 2006 年初调查的一组案件中，“人民法庭”强迫女性受害人在许多人面前以及在被指控的侵犯者面前详细叙述受暴力侵犯的情形。

38. 停火后，政府地方行政当局、包括安全部队同尼泊尔共产党(毛派)最初互不信任。虽然尼泊尔共产党(毛派)同尼泊尔警察之间的关系在不同的地区有很大的差别，但这种趋势在不断演变。尼泊尔共产党(毛派)抓到疑犯后交给尼泊尔警察的事件有所增加。在一些地区，地方行政当局和尼泊尔共产党(毛派)举行会议，以解决与尼泊尔共产党(毛派)活动有关的紧张局面和冲突，包括与“人民法庭”有关的局面和冲突。

39. 人权高专办直接向尼泊尔共产党(毛派)表示和公开表示对使用“人民法庭”的做法表示关切，认为绑架、有关的调查和处罚（往往是强迫劳动）未能就适当程序和公平审讯或人身不受侵犯方面提供最低限度的保证，因而违反了国际人权标准。人权高专办不断要求尼泊尔共产党(毛派)释放所有被拘留者或将他们送交警察。为了使地方人民相信国家当局有能力维持法律和秩序及伸张正义，必须加强国家执法系统和司法当局。

40. 人权高专办还收到儿童被绑架的个别事件的报告。这些事件往往涉及犯罪的嫌疑。约 30 名儿童被人以抢劫、强奸或谋杀罪名绑架。大规模集体绑架有所减少，可能是因为尼泊尔共产党(毛派)能够公开进行活动。

41. 不过，尼泊尔共产党(毛派)干部或其学生会组织（全尼泊尔国家独立学生联盟—革命）成员短时期绑架一批儿童，迫使他们参加群众政治集会。在加德满都，有几次发生数千名儿童被带离学校参加学生联盟组织活动的情况。

42. 尽管有了停火，但据报有人违反国际原则，征募了数十名儿童（包括一些年龄低至 12 岁的儿童），迫使他们成为人民解放军现役军人和民兵。2006 年 8 月和

9月，从下列地区接获这种指控：Chitwan、Dolakha、Gorkha、Ilam、Nawalparasi、Nuwakot、Ramechhap、Kaski、Baglung 和加德满都地区。尼泊尔共产党(毛派)坚持表示所有这些征募都是自愿性的。

43. 在和平进程、包括武器和武装人员管理问题的讨论的范围内，将儿童撤出武装力量和武装团体是一个重要问题。儿童通过直接参加或通过学生、妇女或文化团体以及民兵组织的活动，支持人民解放军发挥各种作用。由于缺乏有关尼泊尔共产党(毛派)征募或使用儿童情况的资料以及该党蓄意否认它征募和使用儿童，很难评估所涉儿童的数目，不过随着接触渠道增加，有可能获得更多的资料。尼泊尔共产党(毛派)领导人在8月24日与人权高专办和儿童基金会会晤时承认，“基于良好的原因”，该党党内有数千名儿童。尼泊尔共产党(毛派)并首次同意让儿童保护机构进行评估任务。

44. 人权高专办继续收到许多报告，指控尼泊尔共产党(毛派)的成员向地方社区、政府官员、非政府组织、学校、商人和教师索取“税捐”。人权高专办尤其关注一些人在拒绝缴付时被绑架或威胁绑架的事情。从没有明确威胁人们似乎就不予置疑地遵从和缴付“税捐”的情况来看，人们由于知悉其他违反行为的模式，还是感到了暗示的威胁。

2006年9月11日，人权高专办就其关注的事项向尼泊尔共产党(毛派)提出报告，要求他们保证完全遵守领导人9月2日的指示，停止绑架、杀戮、殴打和强迫交纳税捐。

D. 其他武装团体的违反行为

45. 在4月抗议运动之后的几个月，人权高专办收到更多的报告。这些报告指控东部区域Terai地区的一个非法武装团体(称为Terai Janatantrik Mukti Morcha (TJMM))涉及杀戮和绑架。该团体主张Madhesi人自决，他们一向在尼泊尔社会中被边缘化。(Madhesi人原先来自Terai平原，所占的人口比例相当高，其中许多为土著人民和Dalits人)。暴力事件最多发生在7月和8月，TJMM团体绑架了两名政府海关官员及杀害了几名尼泊尔共产党(毛派)干部。尼泊尔共产党(毛派)予以报复，绑架和虐待几名与TJMM有关的人员，至少杀害了一人。

46. 除了一些例外情况外，警察没有调查或制止涉及TJMM的暴力行为或尼泊尔共产党(毛派)的非法报复行为。由于法律没有执行，报复性的杀戮和绑架继续发生，造成恐惧和不确定的环境，尤其是在TJMM最活跃的Saptari和Siraha的整个东部地区。

47. 西部区域的Terai地区也是非法的“报复团体”(称为Pratihar Samiti)、尼泊尔共产党(毛派)和政府当局很可能继续发生敌对冲突的地区。不过在该区，各地发生违反行为的程度和频率差别很大。在Kapilbastu地区，人权高专办收到Pratihar Samiti和尼泊尔共产党(毛派)之间紧张局势的报告以及有关该两个

团体对地方社区使用暴力和胁迫的报告。2006年6月1日，一名3岁儿童被杀，两名儿童严重受伤，据报暴徒为一个民团的成员，为了替他们的父亲（尼泊尔共产党(毛派)党员)报复。在 Nawalparasi 地区，尽管进行了各种努力对所有各方进行调停，但有迹象显示 Pratikar Samiti 的成员直接向尼泊尔共产党(毛派)而不是向政府缴交武器。如 Terai 东部地区，警察不愿意调查或制止涉及非法武装团体和尼泊尔共产党(毛派)的暴力行为。

48. 这些团体对人权的危害程度难以估量。在本阶段，它们仅局限于本地，但由于 Madhesi 要求公民身份的问题本身以及在缺乏国家执法行动的情况下，还会留下一个容易为这些团体填补的真空。

四. 责任

49. 过渡时期司法，包括对过去侵犯人权所负的责任，已成为和平进程范畴内辩论的一个重要议题。整个武装冲突过程中在被安全部队监禁时失踪的数百名人士的亲属，被尼泊尔共产党（毛派）虐待的受害者以及冲突期间遭杀害的尼泊尔警察的亲属，游说要求更加重视他们提出的查明事实真相，伸张正义和赔偿要求。

50. 新政府在履任后立即指派由前最高法院法官 Krishna Jung Rayamajhi 担任主席的五人高级别调查委员会，调查 2005 年 2 月 1 日以来侵犯人权和滥用国家资金的问题，包括 4 月抗议期间犯下的罪行。人权高专办向高级别调查委员会提供一份文件，阐述负责调查侵犯人权情况的这类调查委员会的国际标准。9 月，人权高专办提交一份 80 页的文件，内载其对安全部队在 4 月示威期间过度使用武力情况的调查结果。政府没有等待调查委员会的结果和建议，正着手向抗议期间死亡者或数千名受伤人的亲属提供惠给金。

51. 人权高专办关注的主要问题是：确定安全部队和尼泊尔共产党（毛派）对数百人失踪的责任。停火行为守则责成双方“尽早”公布失踪公民的行踪，人权协定草案规定，双方应公布每一位据称失踪或被捕者的情况，并应向其家人、法律顾问和其他获授权者提供资料，停火协定草案规定双方应在协定生效后 30 天内向冲突期间失踪或被杀人士家人通报这些人士被杀害、埋葬或火化的地点。停火协定草案还规定“双方都有责任查明战时事件的真相，并寻找恢复正常情况的各种办法”，不过，至今仍未明确查明过去侵犯人权真相的机制，而双方也没有承诺确保为冲突受害者及其家人伸张正义和获得赔偿。

52. 政府尚未满足人们提出的确保为在过渡期间人权受到侵犯者伸张正义的许多要求。议会外交和人权委员会指示政府于 7 月 25 日设立一个“全权委员会以一劳永逸地解决失踪问题，但至今未执行。根据该指示，调查委员会应由议员、民间社会成员和人权捍卫者组成，并应获授权调查尼泊尔军队的行为，查明肇事者并建议被认定有罪者应受的惩罚。

53. 人权高专办于 5 月底提出一份报告载述 2003 年底和 2004 年初被加德满都 Maharajggnj, Bhairabnath 营监禁的 49 名人士被任意逮捕, 遭受酷刑和失踪的情况的报告, 截至 9 月, 人权高专办仍未收到政府的任何书面答复。尼泊尔军队表示它正在调查各个案件, 只提供了关于少数人士的资料, 人权高专办确认两名受拘押者已获释, 并确认另一人士的尸体已交给其家人。不过, 在另一情况下, 它认为其证据与尼泊尔军队关于受害者因炸弹爆炸死亡的说法相互矛盾。人权高专办并不认为尼泊尔军队的调查透明或公正, 并不断施加压力要求独立调查委员会调查所有这些案件。

54. 为处理过去侵犯人权文件而设立的唯一机构是 2006 年 6 月初在内政部分设立的由一人组成的失踪委员会。他于 7 月 25 日向下议院委员会提交了初步调查结果, 宣称根据安全部队提供的资料, 100 多名失踪人士的命运或下落被确定为“已释放”或“在交火中身亡”。另外 601 名人士仍下落未明。不过, 他说他没有能力进行调查, 也仍未向内政部提出最后报告。

55. 9 月初, 除上述 49 宗案件(第 53 页)外, 人权高专办向有关安全部队提交 450 宗以往的失踪案件。所有这些案件也已提交给联合国强迫或自愿失踪问题工作组。

56. 加强法律框架以进一步重视今后侵犯人权事件的责任也是准备处理的问题。如上文所述, 人权高专办就有罪不罚问题向起草委员会提出建议, 8 月, 在给下院议长的一封信中着重提及关切的重大问题, 这些问题涉及下院面前一项关于军队严重侵犯人权引发司法管辖权的军队法案规定。人权高专办建议尽早批准《国际刑事法院罗马规约》。下院于 2006 年 7 月 25 日颁布一项指示, 命令政府立即签署《罗马规约》, 但批准进程仍处于初期阶段。

57. 自停火以来, 当前和过去侵犯人权事件受害者的家人较愿意向警方提出申诉(第一次情况报告)要求进行刑事调查, 人权高专办正在监测 17 宗已向警方立案的全国各地过去发生的侵犯人权事件, 但由于缺乏政治和体制意愿, 再加上实际或认识到的法律障碍, 这些案件全部处于停滞状态。

58. 在一些情况下, 警方争辩说它没有进行刑事调查是由于正在进行独立调查或议会调查。例如, Morang 区 Belbari 的警察不会调查指控尼泊尔警察在 4 月底强奸并杀害一名妇女并在其后杀害 6 名示威者的案件, 直至议会调查委员会发表其报告, 而它们也获政府授权。

59. Maina Sunuwar 一案涉及一名 15 岁女孩, 她在 2004 年被尼泊尔军队逮捕后几个小时内遭杀害, 就此案件而言, 尼泊尔警察终于在 6 月访问了设于 Phanchkal 的尼泊尔军队 Birendra 和平行动培训中心, 以索取与该女孩之死有关的资料并确定人们认为她的尸体被埋葬的地点。但自此以后这个进程就完全停滞不前, 因为尼泊尔军队挑战警察的管辖权, 也因为当局迟迟没有回应尼泊尔警察就是否可

以进行调查征求的法律咨询。人权高专办继续主张独立调查并表示愿意在这个案件和其他案件上协助国际法医专家挖尸检验。

60. 当局不愿意就过去侵犯人权事件进行刑事调查，这并非仅限于涉及尼泊尔军队的案件。在 Dhanusha 地区，7 月提出一份关于 2003 年 10 月 5 名学生失踪的第一情况报告，并指名道姓声称一些警员和地方行政人员为涉嫌人。虽然已查实据称的埋葬地点，但尽管亲属、地方和国家非政府组织和人权高专办施加了压力，尽管政府声称已“严厉指示”进行调查，但据报并没有采取进一步的调查措施。

61. 司法机构在追究侵犯人权事件责任方面的作用至今仍十分有限。涉及长期失踪的人身保护令状诉求已在最高法院积压了好几年，和平进程开始以来提出的令状也未处理，请愿人在这些令状内要求法院进行干预以促使有关当局开始调查，给予赔偿或提供资料。失踪者家人在两起案件中控告尼泊尔高级军官藐视法院，就失踪者的下落提出误导性的资料，但这两起案件在 2006 年 7 月 29 日被最高法院驳回。不过，最高法院在 8 月 28 日首次命令设立一个“全权调查委员会”以调查一名律师和两名学生分别在 1999 年和 2002 年被安全部队逮捕后失踪的案件。

62. 除了主张由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）对其成员的侵犯行为负责。如上所述，人权高专办对中部地区的一系列杀人事件表示关注，这些事件在 2006 年 5 月和 6 月造成 8 人死亡。尽管保证尼泊尔共产党（毛派）会调查这些杀人案件并惩罚任何被判定有罪者，但截至 8 月底人权高专办没有收到任何关于已采取行动的消息，尽管在一些情况下尼泊尔共产党（毛派）地方领导人已承认负有责任。

63. 人权高专办一再向尼泊尔共产党（毛派）表示关注冲突期间 150 多起绑架案件，被绑者的命运和下落仍未查明。人们认为其中有数十人为政党成员、教师、安全部队人员和提供消息者。

64. 2006 年 6 月 26 日，人权高专办敦促尼泊尔共产党（毛派）建立国家一级机制负责监督对指控尼泊尔共产党（毛派）干部侵犯人权案件进行内部调查，以确保内部调查工作公正而彻底，而且不会导致进一步暴力。人权高专办也明确表示其立场，即，这种“内部调查”不能取代独立调查或国家民事法院的起诉。

65. 人权高专办特别关切地注意到领导层声称已采取行动对付要对 2005 年在 Chitwan 和 Madi 发生的导致至少 35 名平民和安全部队成员死亡的袭击公共汽车事件负责的人（见 A/60/359，第 37 段）。但要负责的一些人在服刑接受显然只有两个至三个月的“惩治”后就被释放了。

五. 境内流离失所问题

66. 直至停火，境内被迫流离失所是双方在冲突期间侵犯人权和违反国际人道主义法的结果。强迫征募、敲诈和其他侵犯行为对参与政治的平民、专业弱势群体

和被发现与冲突双方协作者的可靠威胁已导致人们源源不断地从农村地区流徙到地区总部，以及从山区流徙到特拉伊、印度和更远的外国。

67. 自停火以来，境内被迫流离失所情况已基本结束。为数不多的新的流离失所者问题是因尼泊尔共产党（毛派）加强敲诈行动和“执法”活动而引发的，现在有许多境内流离失所者正在探讨回返的可行性。实际回返迄今只属一小规模，但人数不断增加，其速度取决于和平进程的进展情况及尼泊尔共产党（毛派）干部接受回返者的程度。

68. 尼泊尔共产党（毛派）中央领导在声明和协议内一再承诺确保境内流离失所者安全回返并归还其被没收的土地和财产。区域指挥员经常一再强调这一承诺，但乡村发展委员会中尼泊尔共产党（毛派）地方领导人却没有充分遵守这一承诺，乡村是大多数回返者到达的地点。在一些地区，尼泊尔共产党（毛派）地方干部有效决定谁可以回返并规定回返条件，包括为被指称的境内流离失所者的“错误行为”支付款项和（或）公开道歉。在其他地区，回返的流离失所者获尼泊尔共产党（毛派）无条件欢迎并得到归还的财产。由于自愿回返和非政府组织协助的回返人数日增，人权高专办正在监测回返运动，并连同人权中心和人道协调厅与尼泊尔共产党（毛派）在地方和中央倡导地方一级确保正式承诺尊重安全和有尊严的回返。

69. 政府至今未能回应境内流离失所者对回返日益重视的问题。联合国表示愿意提供技术支助，但其关于为回返制定综合政策和进行具体规划的呼吁仍未得到回应。财政部在其 2007 年预算内为回返的境内流离失所者和其他冲突受害者编列有限的财政支助，但迄今没有拟订计划应付援助和保护回返的境内流离失所者的具体需求。这一缺口使地区大多数官员们在规划和支助地方回返进程方面采取消极态度。由于国家没有采取行动，这一责任往往由地方非政府人权组织承担，国际非政府组织只提供有限资金。

70. 尼泊尔境内流离失所者返回不可能立即成为大规模的行动，回返只是逐渐和个别人（或小队伍）的行动。因此，安全而可持续的回返——有效支助和平及和解——是可以实现的。不过，迫在眉睫的问题是如何应对上述挑战：政府必须制定出一套由国际社会提供技术和财政支助的具体而全面的回返计划；而尼泊尔共产党（毛派）也必须在地方一级落实其就境内流离失所者回返问题作出的承诺。

六. 社会排斥/边缘化

71. 种姓、族裔和性别歧视是长期存在的人权问题，对民权和政治权利以及社会、经济和文化权利具有深刻的影响。许多边缘化社区在武装冲突期间遭受巨大苦难。在 4 月抗议运动中，它们积极参与全国各地的活动。

72. 人权高专办与达利特、土著和 Madhesi 社区及性别少数人组织以及妇女团体的代表磋商，以更明确确定其关注的人权问题及如何处理这些问题。与达利特组织

主办伸张正义问题讲习班，并与 Tharu 社区的妇女举办讲习班以增强人权高专办与这一社区的参与。很多群体认为政治过渡是他们争取权利和社会地位的关键环节。

73. 边缘化群体参与和平进程的问题只得到部分解决。如上所述，直到提出抗议后才有妇女和一位达利特代表参加起草委员会。国家监测委员会成员中只有两名是妇女。政府和尼泊尔共产党（毛派）和平谈判中都没有妇女参加。

74. 达利特、土著和族裔群体及 Madhesi 发表越来越明确的意见，要求确保过渡时期了解其基于权利的政治需求。妇女群体、前 Kamaiyas（前抵债劳工）和性别少数人等都参与主办示威。在 Terai, 400 万 Madhesi 人的国籍问题更加突出。国籍问题是人权高专办向起草委员会提交的建议内提出的，同时也需要禁止歧视以特别包涵民族血统或社会出身并扩大法律面前人人平等的权利，目前这一权利不适用于非公民。根据下院 5 月 8 日的公告，内阁将于 2006 年 9 月 10 日向下院提出一项国籍法案，这将第一次根据母系给予国籍权，据报只要能证明自 1990 年以来在尼泊尔长期居住的人士都可获得居留权。

75. 内阁也于 2006 年 8 月 22 日宣布，公务员职位有 45% 保留给达利特、Madhesi 和其他族裔及妇女。政府通知人权高专办说，这些职位有 33% 保留给妇女。

76. 就两性平等问题进行的辩论越来越多，其中包括对妇女和女童的暴力问题，但害怕被报复或受更大的伤害，妨碍了受害者揭发真相，特别是在最脆弱的社区。根据人权高专办的记录，2006 年头七个月内共有 108 起性暴力行为指控，其中有些由人权高专办向地方当局提出，只有少数案件向警察报告，妇女伸张正义的希望不大。必须设立监测机构，以便能够与业务伙伴携手向受害者提供支助、进一步调查对妇女和女童的性暴力并寻找解决办法。

77. 社会包容和平等是许多人支持政治过渡的重要考虑。除非这些关注得到认真处理，否则就可能深化社会分裂和加剧暴力。真正而持久的变革，包括传统边缘化群体获得确认并享受各种权利，将是过渡时期构建稳定持久民主的重要因素。特别重要的是为制宪议会确定选举进程，包括投票资格、候选人甄选和制宪议会内的代表资质问题。

七. 结论

78. 自 2005 年 10 月向大会提交上一次报告以来，尼泊尔人权状况大有改善。政府和尼泊尔共产党（毛派）都在其协定内确认人权是和平进程的核心要素。就最广义而言，民间社会已拟订其在人权方面的各种需求。人们期待和平进程将带来办法解决长期存在的人权问题，特别是根深蒂固的歧视、偏见和虐待边缘化群体以及经济悬殊等问题。

79. 目前的改善仍然脆弱，和平进程出现任何倒退都可能对人权状况产生负面潜在的破坏性影响。重要的是，所有利益相关者都要对和平进程作出承诺，并在每

个阶段处理人权问题以确保可持续的公正和平，但仍面临许多挑战，重要的有执法和司法行政问题，执法机构目前存在一些薄弱之处（许多地方根本没有执法机构）；他们缺乏维持法治和保护平民免受暴力的能力和意愿；政府提供的支助有限以及尼泊尔共产党（毛派）的抵抗，这些问题除非得到紧急解决，否则将使那些希望破坏和平的势力兴起。加强执法和司法能力将是确保制宪议会选举进程的重要因素，使得从一开始就可以在没有恐惧、不受恐吓或严重滥用权力的情况下举办选举，在这方面，各方也必须确认边缘化群体有足够代表充分参与的要求。

80. 应作为优先事项追究应对暴力和侵犯人权负责者的责任，从而有效终止目前尼泊尔共产党（毛派）在国家一级上有罪不罚的气氛。数十万人的生活受冲突影响，许多人伤痕累累，他们痛失亲人，遭受过酷刑和拘留；被炸弹和简易爆炸装置炸伤致残；流离失所经济困难；因冲突而受心理创伤。和平进程带来复原的希望，但这有赖冲突各方把对人权的书面承诺落实为持久有效的行动。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。