



人权理事会

第十六届会议

议程项目 2 和 10

联合国人权事务高级专员的年度报告以及 高级专员办事处和秘书长的报告

技术援助和能力建设

联合国人权事务高级专员关于尼泊尔的人权状况及其尼泊尔 办公室的活动(包括技术合作)情况的报告*

内容提要

本报告是联合国人权事务高级专员向人权理事会提交的关于尼泊尔的人权状况及其尼泊尔办公室的活动情况的第五份报告。这份报告反映了自从提交上次报告(A/HRC/13/73)以来的一些积极的事态发展,其中包括采取了实际措施以制止有罪不罚(例如:涉及歧视案件的有罪不罚)。然而,由于长期政治僵局,和平进程中的一些内容未能付诸实施,例如:建立过渡时期司法机制(这种机制对于逐步终止在严重侵犯人权的暴行方面实际存在的有罪不罚现象是至关重要的)和最后敲定新宪法。虽然在采取措施发展包容性社会方面取得了一些进展,但是作为冲突根源的普遍的不公平和歧视现象依然存在。如果具有实施实际的和协调的人权政策和行动的政治意志,尼泊尔的和平进程就能继续下去,就能消除有罪不罚现象。

* 迟交。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-2	3
二. 人权状况和政治形势	3-5	3
三. 联合国人权事务高级专员办事处驻尼泊尔办公室	6-9	4
四. 有罪不罚和过渡时期司法	10-40	5
A. 概述	10	5
B. 体制和机构方面的挑战	11-25	5
C. 法律方面的挑战	26-35	8
D. 令人鼓舞的事态发展	36-40	10
五. 同歧视现象作斗争	41-67	11
A. 概述	41-43	11
B. 体制和机构方面的挑战	44-53	11
C. 法律方面的挑战	54-58	14
D. 令人鼓舞的事态发展	59-67	15
六. 结论	68-70	16
七. 建议	71-79	17

一. 引言

1. 过去一年的政治僵局表明，尼泊尔的和平进程依然脆弱。其最低点是制宪会议没有能够在 2010 年 5 月截止日期之前最后敲定新宪法。因此，制宪会议的任务又延长一年，直至 2011 年 5 月。长期的政治僵局意味着，在 Madhav Kumar Nepal 总理同意下台之后的六个多月内没有能够选出一名新的总理。在提交本报告时，这个问题尚未解决；许多重要的法律仍然有待于议会审议和通过。

2. 这种形势对于人权状况具有直接影响，特别是对于尼泊尔面临的两大长期人权挑战(有罪不罚和歧视)具有直接影响。本报告将审查关于这两个问题在体制、机构和法律方面的挑战。本报告也强调指出了一些令人鼓舞的事态发展。报告在其不同章节中概述了联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)驻尼泊尔办公室(OHCHR-Nepal)为增进和保护人权而开展的活动情况。

二. 人权状况和政治形势

3. 在过去一年中，尼泊尔的政局仍然动荡，主要政党之间的关系一直处于僵局之中，结果造成目前的紧张局面和时有发生暴力事件。其中最重大的事件是尼泊尔统一共产党(毛派)(UCPN-M)在 2010 年 5 月发起了全国性的示威游行和为期 6 天的 bandh¹。组织示威游行是为了要求总理辞职和成立民族团结政府。之所以在这个时候组织示威游行，是为了向政府施加压力：敲定新宪法的截止日期即将到来；制宪会议有可能会无法完成任务。虽然开始几天的游行相当和平，但是随着 bandh 的继续，暴力事件开始增多，人们对于示威游行的影响越来越感到沮丧，最后导致大规模的反示威游行，其中一些游行演变成为敌对示威者之间以及示威者同警察之间的暴力冲突。UCPN-M 取消了示威游行，没有能够实现预期目标。然而，总理在 2010 年 6 月向总统提出了辞呈。从那时以来，为选举新总理已经进行了 17 次尝试，但都没有获得成功。最高法院最近的干预应当能够促进这一进程，希望能够结束这次政治僵局。

4. 由于没有能够最后敲定新宪法，有关政党在最后一刻达成了政治交易：将制宪会议起草新宪法的任务延长了一年，直至 2011 年 5 月。虽然最近成立了旨在解决有争议问题的高级别政治工作组，但是到目前为止进展甚微。政治僵局还进一步影响了对于这个国家和平进程至关重要的在人权问题上的进展：关于设立过渡时期司法机制的法案草案在 2010 年年初提交议会之后一直有待于审议通过；拟议中的反歧视法律以及新的刑法和刑事诉讼法虽然已经经过公众咨询，但是仍然没有最后确定。然而，还是出现了一些积极的事态发展，特别是设立了特别委员会秘书处以及通过了关于毛派军队武装人员的具体指令。

¹ bandh 是指罢市、罢课和断绝交通等活动。

5. 主要在南部 Terai 地区活动的武装团伙仍然对整体安全形势产生严重影响。经常发生针对商业界、地方政府、政党以及一般公众的袭击和绑架；而且往往要求交纳赎金。安全部队对此的应付办法也引起了严重关注。许多报告声称，安全部队对这些团伙的成员进行了非法逮捕和法外处决(虽然尼泊尔长期以来反对实施死刑)。政府在同武装团体和正规执法机构的谈判中强调了行为守则的重要性。然而，关于新宪法的分歧意见，特别是关于联邦制的分歧意见，有可能导致尼泊尔在 2011 年继续陷于紧张局势；在一些地区尤其如此，因为各个种族和政治团体在可能的联邦机构问题上争议极大。

三. 联合国人权事务高级专员办事处驻尼泊尔办公室

6. 联合国人权事务高级专员办事处驻尼泊尔办公室(OHCHR-Nepal)设立于 2005 年。2010 年 6 月该办公室的任务又延长了一年。除了高级专员同尼泊尔政府签署的协议所规定的正式任务之外，OHCHR-Nepal 还根据《全面和平协议》负责监测《协议》中人权条款的实施情况。

7. 在报告时期，OHCHR-Nepal 继续监测尼泊尔的人权状况，定期派出监测组巡视全国。例如，在 2010 年 5 月毛派示威游行期间，OHCHR-Nepal 向全国派出了 21 个工作组监测事态发展。该办公室还继续加紧发展国家保护制度，其中特别强调建设国家人权机构和民间社会的能力。在这一方面，OHCHR-Nepal 目前正在最后确定人权捍卫者工具包，并且继续同国家人权委员会、国家妇女委员会以及国家贱民委员会紧密合作。

8. 2010 年 9 月，OHCHR-Nepal 公布了一份关注问题调查报告，题为“Terai 地区法外处决情况调查报告”。该报告记录了 2008 年 1 月至 2010 年 6 月期间发生的 39 宗事件，其中涉及 57 人被害；在所有的案件中，都对安全部队非法使用武力的情况作出了可信的指控。² OHCHR-Nepal 还参与了关于冲突期间和冲突之后侵犯人权暴行的典型案例的宣传，强调指出了目前仍然存在的对于此类罪行有罪不罚的现象。虽然在报告期间几乎没有取得任何进展，但是在国家人权委员会和 OHCHR-Nepal 坚持努力之下，对一宗案件的受害人的埋葬地点成功进行了发掘。虽然目前还不知道是否能导致成功起诉有关凶手，但这是令人鼓舞的进展。

9. OHCHR-Nepal 继续支持政府对于目前有待于议会审议和通过的一些法案草案进行修改。目前它正在同民间社会组织进行协商，以便就这三项方案草案在人权方面对于尼泊尔未来刑事法律制度的影响提出建议。OHCHR-Nepal 还参与了实施联合国尼泊尔和平基金支持的一些项目，其中包括：关于资助未来过渡时期司法机制的一个项目、关于为同冲突有关罪行受害人提供补偿的一个项目以及关

² OHCHR-Nepal 最近收到了尼泊尔政府对于关注问题调查报告以及其中许多案件的详细评论，期待同有关部门就所提出的问题和建议开展进一步的对话。

于监测 UCPN-M 是否遵守协议的一个项目(根据安全理事会 2005 年第 1612 号决议, 毛派军队必须安排其前童兵退伍)。

四. 有罪不罚和过渡时期司法

A. 概述

10. 根据《2006 年全面和平协议》, 有关各方承诺建立过渡时期司法机制, 以便处理在武装冲突时期所犯下的罪行和侵犯人权暴行, 维持法治, 以及确保不再鼓励有罪不罚。然而, 四年之后, 尽管大量资料翔实的指控涉及武装冲突各方所犯下的侵犯人权暴行, 但是普通法院没有就同冲突有关的案件成功起诉任何人。此外, 对于冲突结束以来侵犯人权行为有罪不罚的现象仍然普遍存在。

B. 体制和机构方面的挑战

1. 政治因素

11. 自从冲突结束以来, 历届政府和主要的政治行为者已经屡次公开承诺, 决心结束有罪不罚现象和加强法律和秩序。实际上, 关于问责制和正义的原则一直从属于政治需要。

12. 虽然政府已经指出, 一些军队和警察人员已经因为触犯《军队法》和《警察法》而遭到本部门的和其他方面的制裁,³ 但是没有采取足够措施将有关人员绳之以法, 尽管有可信的证据证明他们侵犯了人权和违反了国际人道主义法。实际上, 其中一些人的职务已经获得晋升, 甚至被派往国外执行联合国维持和平任务或者接受培训。2010 年 10 月, 政府延长了一名军官的任期。据称, 该名军官应对 2003 年和 2004 年 Maharajgunj 军营中的酷刑和强迫失踪事件承担责任。此外, Bardiya 区类似侵犯人权事件的主要疑犯之一也获得了提拔, 担任了军队中的重要职务。迄今为止, 政府没有采取任何措施撤消此类决定, 也没有将等候审查的涉案官员停职。

13. 尼泊尔军队已经几次拒绝同警察调查以及司法机构(包括最高法院)的命令合作。关于 2004 年 4 名尼泊尔军官折磨和杀害 15 岁的 Maina Sunuwar 的案件是一个突出的例子。政府报告说, 已经向最高法院提交了一份军事法院的判决和说明。然而, 军队不仅没有遵守地区法院 2009 年 9 月关于将一名被告停职的命令, 反而把该名军官派往中非共和国和乍得, 参加联合国维持和平工作。虽然该名军官于 2009 年 12 月被遣返尼泊尔, 而且已经发出了逮捕令, 但是尼泊尔军队

³ 尼泊尔政府在其对本报告的评论中报告说, 包括军官在内的 169 名军队人员已经因为侵犯人权而受到惩处; 目前, 100 多宗案件正在调查之中。OHCHR-Nepal 要求提供关于这些案件的详细资料。

拒绝将他移交警方。同样，尼泊尔军队没有同警方合作调查 2010 年 3 月的事件；当时军队人员在 Bardiya 国家公园使用了没有必要的和非法的武力，杀害了两名妇女和一个儿童。

14. 同样，UCPN-M 及其姐妹组织也没有同警方进行合作，以认真调查在冲突时期或者冲突之后发生的牵涉到该党干部的一些案件。2010 年 9 月，UCPN-M 没有同警方合作调查一名商人在 2007 年被害的案件，而只是将其一名中央委员停职了事。该党没有向警方提供任何支持，以便调查记者 Birendra Shah 于 2007 年被杀害的案件，尽管有报告称，此案的主要被告积极参加了该党下属组织的一些活动。此外，关于在冲突时期平民 Arjun Lama 被杀害的案件，据称参加制宪会议的 UCPN-M 的一名成员(主要被告之一)威胁了参与案情调查的律师和人权捍卫者。

2. 过渡时期司法的延误

15. 尼泊尔法治的主要障碍之一和没有就同冲突有关的罪行采取行动的一个理由是：许多政治行为者认为，《全面和平协议》所设想的过渡时期司法机制将成为负责处理同冲突有关罪行的司法机构；在这种机制成立之前，不应据称侵犯人权和违反人道主义法的人员采取任何行动；关于职务晋升或者其他奖励措施的决定不应受到影响。然而，关于设立过渡时期司法机制的承诺不能成为不依法调查和起诉有关案件的借口。最高法院已经通过一些裁决重申了这项原则，要求立即调查和起诉严重侵犯人权的暴行，其中包括强迫失踪和法外处决。

16. 在同利益攸关者进行广泛协商之后，政府于 2010 年年初在议会中提出了关于设立有关机制(真相与和解委员会和失踪调查委员会)的法案，但是这些法案目前仍在法律委员会中等待审查和通过(该委员会目前正在审议 80 多份修正案)。此外，这些法案并没有规定有关机制拥有起诉权；也没有规定可根据国内法和国际法判定有罪的案件直接移交司法部门；这些机制的职权只限于将此类事项转交总检察长。实际上，在设立过渡时期司法机制之前，司法部门已经瘫痪。如果这些法案以目前形式通过的话，它们自己也不一定有权就同冲突有关的罪行采取适当行动。

3. 法制机构的削弱

17. 有罪不罚现象的普遍存在对于司法部门以及执法产生了负面影响。虽然最高法院通过一些关于人权案件的重要裁决发挥了积极作用，但是由于没有能够将犯下严重罪行之人绳之以法，因此削弱了公众对于执法机构公平地和没有政治偏见地执法能力的信心。同时，由于不存在问责制度，那些参与犯罪活动和使用暴力的人会更加肆无忌惮。

18. 在报告时期，尼泊尔警方仍然不愿意对军队、武装警察部队、毛派军队以及警察部队中的违法分子开展刑事调查。警方经常提到需要最高层领导人作出政策决定，尽管明显将采取法律行动，还是拒绝开展调查。同样，负责要求警方开

展调查和将案件提交法院的检察部门也往往没有适当利用规定的程序，以便推动开展适当的调查。

4. 撤销刑事案件、赦免和宽恕

19. 在各个政党和种族团体的压力下，近年来政府撤销了大量刑事案件，从而进一步说明，问责制和正义的原则日益从属于政治需要。

20. 这种做法开始于 2008 年；最初提供的理由是：《全面和平协议》规定撤销“具有政治动机的”案件。然而，这种做法后来扩大到了冲突之后发生的案件；各个政党、武装团体以及种族团体都要求撤销针对其支持者的刑事案件。历届政府在这种压力之下同意撤销案件，其中包括一些涉及谋杀和强奸等严重罪行的重案，并且在同 Terai 地区武装团体进行谈判的过程中主动提出赦免。尽管最高法院于 2008 年发出了临时禁令，要求不再撤销刑事案件，但是这种做法目前仍在继续。

21. 这种做法鼓励了对于法治的政治干预，使得负责此类案件的警察、检察官以及法官士气低落；声称的罪犯逍遥法外造成了治安问题；并且进一步影响到公众对于执法机构和政府的信心。另外，这种做法还引起了以下关注：制宪会议提议新宪法规定总统有权赦免罪犯，但是没有明确规定将犯有严重侵犯人权罪行之人排除在外。政府报告说，新的刑事诉讼法草案就撤销案件的问题规定了一些限制措施。

5. 没有有效的监督机制

22. 在冲突过后的国家中，改革国家安全机构是过渡到持久和平和民主的一个重要步骤。在这一方面的一项重要内容是建立可靠的和有效的监督机制。然而，尼泊尔现有的监督机制和程序对于有罪不罚几乎没有提出任何质疑。

23. OHCHR-Nepal 在其关于安全部队进行法外处决的关注报告中指出(见上文第 8 段)，它认为，为调查指控而成立的各种委员会和特别法庭往往是掩盖事件的工具。例如，2009 年 6 月，在 Dhanusha 区的一名警官开枪杀人之后，警方没有根据刑事诉讼程序调查这一事件，而是设立了一个特别法庭；该法庭对于这名被控告的警官只是处以罚款了事。

24. 内政部也经常设立调查委员会，以便调查涉及警方人员的严重事件。然而，事实证明这些委员会在一些方面存在缺陷：委员会的成员往往来自接受调查之人所属的警队，结果造成重大的利益冲突；委员会的工作不透明；其职权范围和最后报告通常不公诸于众。同样，《军队法》规定了军事法庭的工作程序，实际上是阻止了对于侵犯人权行为的进一步起诉。例如，军队一直坚持认为，其军事法庭关于 Maina Sunuwar 案件的判决(判处应当承担责任的军官暂时停职)是适当的处罚。

25. 最后，政府没有实施国家人权委员会的建议也是处理有罪不罚问题方面的一大障碍。在其成立以来的十年之中，国家人权委员会的建议获得政府机构完全

实施的还不到案件总数的 9%，而且不是导致实际起诉，只是向受害者提供经济补偿。政府报告说，它已经设立了一个后续行动机制，以便提高执行国家人权委员会决定的比例。

C. 法律方面的挑战

1. 将国际罪行定罪

26. 负责起诉严重侵犯人权暴行的国内法律框架仍然不足。根据尼泊尔的国际法律义务，酷刑、强迫失踪以及反人类罪等严重侵犯人权的行为应当予以起诉，但是该国的法律仍然没有将其定罪。然而，目前政府正在起草一项全面的刑法，其中规定酷刑、强迫失踪和反人类罪均为罪行。

27. 在将强迫失踪定为罪行方面，已经出现了一些积极的事态发展：议会在 2010 年年初提出了一项关于强迫失踪的法案草案。然而，这项草案并不完全符合国际标准，而且尚未通过议会的审议。此外，尽管最高法院 2007 年明令要求，但是现有的法律没有将酷刑和虐待定为罪行。政府宣布，已经起草了一项关于将酷刑定为罪行的新的法案草案，但是这项文件还没有公布，也还没有提交议会；在文件起草过程中没有进行协商。

28. 尽管民间社会提出了许多倡议，议会也于 2006 年通过了一项决议，要求政府加入《国际刑事法院罗马规约》，但是还没有提出关于加入的提案。

2. 设立过渡时期司法机制

29. 尽管存在宪法规定和其他承诺，过渡时期司法机制至今尚未建立。政府于 2010 年年初向议会提出了关于设立两个委员会的法案草案。这是一个积极的步骤，但是至今没有取得进一步的进展，这两项法案草案仍然在法律委员会中等待审议。

30. 在将关于真相与和解委员会的法案草案提交议会之前，和平和重建部同 OHCHR-Nepal 合作举行了一系列的公众咨询，随后修订了该草案。虽然法案草案有了明显的改进，但是仍然必须进行进一步的修改，使之符合有关的人权标准，其中包括增加一些规定，以便确保挑选委员会成员的程序透明以及委员会任命工作人员的独立能力。此外，方案目前的案文包括了赦免条款，可能会损害国家根据国际法调查和起诉国内法律和国际法律所规定的严重罪行的义务。强调和解处理方法可能会影响到受害者的权利以及保护证人和受害者的需要。

31. 同以前的草案相比，2010 年年初提出的关于强迫失踪的法案有了改进，其中包括考虑到了 OHCHR-Nepal 以及其他组织的建议。然而，这项草案在将强迫失踪定为罪行以及关于建立强迫失踪问题调查委员会的法律框架等方面仍然存在严重缺陷。这些缺陷包括：将举证责任转移到被告身上；关于罪行的定义不符合国际法；制裁不能反映出罪行的严重程度；法律对于提出投诉的限制；以及没有宣布强迫失踪是一项反人类罪。关于未来的委员会，法案草案同样没有规定关于

挑选委员会成员的透明程序。通过强有力的和适当的法律以及迅速组成这两个过渡时期司法机制仍然是和平进程的一项关键内容，应当成为优先项目并且加快实施。

3. 宪法草案

32. 目前的制宪进程提供了一个具有历史意义的机会，可为建立一个基于尊重人权和正义的国家打下坚实的基础，为处理过去侵犯人权行为铺平道路，并且为防止今后发生此类行为规定保障措施。目前草案中关于基本权利的章节具有一些重要的优点，十分有利于有效增进和保护尼泊尔的人权。然而，在今后的辩论中，一些有争议的问题将需要解决，以便在新宪法的框架内促进问责制。例如，宪法草案中普遍禁止追溯性的刑事法律，但是没有承认《公民权利和政治权利国际公约》所允许的关于国际罪行的例外情况。

33. 新宪法也应该规定：不准采取任何措施为国内法和国际法所规定的严重罪行提供事实上的或者法律上的赦免，其中包括大赦和撤销刑事指控，以便保护受害者获得有效补救和赔偿的权利，以及重申民事法院负责审理所有刑事案件(单纯军事性质的案件除外)。

4. 《国家人权委员会法》草案

34. 正如今年 Dhanusha 区的发掘工作所表明(见下文第 36-37 段)，尼泊尔国家人权委员会可在同有罪不罚现象作斗争之中发挥重要作用。然而，政府还没有承诺设立一个能够有效保护和增进人权的机构；议会也还没有就建立一个有效运作的委员会通过必要的立法。

35. 2009 年 8 月政府向议会提交了一项新的法律草案，但是还没有取得进一步的进展。虽然政府已经承诺建立一个强有力的和有活力的委员会，但是 OHCHR-Nepal 和国家人权委员会已经提出了一些关注意见：该草案在多大程度上能够根据关于国家增进和保护人权机构的地位的原则(《巴黎原则》)，为建立一个称职的、独立的和可靠的国家人权委员会提供强有力的法律根据。例如，草案没有明确规定建立一个“独立的和自治的”机构，也没有规定该委员会享有足够的行动独立性，其中包括能够直接招聘和任命自己的工作人员。此外，计划中的任命委员会成员的程序完全由行政部门控制；没有一种包容性的机制确保委员会的多元化代表性。此外，该方案草案还为国家人权委员会设想了一种软弱的咨询性的职能；而不是规定其建议是有约束力的；草案也没有要求议会就对于人权有影响的法律草案同该委员会进行协商。

D. 令人鼓舞的事态发展

1. Dhanusha 地区的发掘工作

36. 2003 年 10 月，安全部队的一些成员报告说 4 名男学生失踪。据说，他们已被杀害，尸体埋葬在 Dhanusha 区的某地。尽管这些学生的亲属不断坚持要求讨回公道，但是，直至 2009 年 9 月最高法院发出指示之后，警方才同意将投诉登记为刑事案件。尽管检察部门已经发出明确指示(其中包括发掘埋葬地点)，但是警方一直没有开展调查。

37. 然而，经过不断地向政府请愿，2010 年 9 月 4 日，在事件发生将近七年之后，国家人权委员会同警方以及国内和国际的法医专家对声称的埋葬地点进行了发掘，结果发现了四具人类骸骨以及其他证据。据估计，法医的检查将澄清这些受害者的遭遇。

38. 这次成功的行动说明了国家人权委员会在追查有罪不罚现象和说服警方正确履行其法定职能方面可以发挥的重要作用。这次发掘也确定了一项先例：今后的过渡时期司法机制不会取代正常的法律程序，同时强调指出了警方关于调查所有此类悬案的义务。目前必须推动这种做法；严密监测警方的调查，以便确保检察部门的指示得以执行，将违法分子绳之以法。同样至关重要是：在有关伙伴的支持下，国家人权委员会已被赋予更大权力以履行其重要作用，其中包括适当地澄清其关于发掘工作的任务以及警方在开展此类工作中的关键作用。

2. 向今后的过渡时期司法机制提供援助

39. 由于还需要两年才能完成其工作，真相与和解委员会一旦成立，就必须能够迅速规划其工作，并且获取有关客观数据。OHCHR-Nepal 认识到这项任务具有历史意义的重要性和在技术方面的要求，目前正在实施一项联合国尼泊尔和平基金的项目：开展关于收集数据、编辑和分析的工作，以便帮助开展战略规划和委员会的工作。

40. 一个由尼泊尔专家和国际专家组成的工作组在同和平和重建部以及民间社会协商之后，于 2010 年编制了一本数据集，其中收集了大约 7,000 宗冲突时期以来发生的事件。有合理根据怀疑：在这些事件中有人严重侵犯了人权或者违反了国际人道主义法。根据可靠的组织(包括 OHCHR-Nepal)报告中的分列数据编制而成的数据集将为委员会提供一个工具，可供立即用于战略规划，并且为调查提供参考资料。该工作组还编制了一份参考资料档案，其中含有 25,000 份关于这 10 年冲突的文件，可以作为国家资料档案的基础。最终，工作组将编写一份报告以便向委员会提供：重要信息和研究资料(包括有关适用国际法的指导)、关于冲突各方各级领导的具体资料、关于个案研究和模式分析的内容以及关于非法杀害、失踪、酷刑以及性暴力等问题的国际法。

五. 同歧视现象作斗争

A. 概述

41. 在实施反歧视法律方面仍然存在很大问题；被边缘化的群体(包括贱民⁴种姓和基于性别暴力的受害者)在诉诸司法方面仍然遇到许多障碍。人们普遍认为，尼泊尔基于种姓和种族的歧视是十年冲突的根源之一；这种歧视一直存在于尼泊尔社会，在不发达地区和边远地区尤其如此。政府报告说，它已经增加了用于地方政府社会措施的预算拨款，并且实施了提高认识计划和法律保障措施。然而，贱民往往无法使用重要的社会资源，例如：公共用水、庙宇以及其他公共场所。职业方面的隔离影响到贱民的就业，使得他们只能从事传统规定的职业，从而形成进入其它行业的社会障碍。反对这种做法的人们不仅面临被社会进一步摒弃的风险，而且还可能会遭到暴力迫害。OHCHR-Nepal 已经收集了许多实例，说明反对传统歧视做法的个人遭到了人身攻击、纵火、强迫流离失所、性暴力以及经济剥削。

42. 在尼泊尔仍然普遍存在性暴力和基于性别的暴力。虽然政府、民间社会以及其他的利益攸关者越来越强调这些问题，但是宗教和文化习俗、歧视性的法律规定以及政府机构对于妇女社会问题的家长制观点等因素都影响到人们诉诸司法。因此，OHCHR-Nepal 发现，许多指控基于性别暴力的案件甚至没有报告有关政府部门，因为受害者担心遭到其家庭的反对和报复，因此不愿意提出投诉。

43. 基于种姓的歧视以及性暴力和基于性别暴力的受害者之所以无法诉诸司法，往往是因为政府机关没有依法律规定的方式处理刑事案件，而是倾向于在刑事司法制度之外使用“调解”手段。这种处理方法造成广泛的对于歧视行为肇事者的有罪不罚现象。

B. 体制和机构方面的挑战

1. 无法诉诸司法：没有将事件视为犯罪行为

44. 根据目前的法律，基于种姓的歧视构成犯罪行为，可处以徒刑或者罚款；暴力侵害妇女的行为(其中包括强奸和迫害被控从事“巫术”的妇女)也是如此。然而，虽然由于种姓、性别和性等原因，在尼泊尔普遍存歧视性做法，但是对于这些行为很少提出起诉的情况表明：受害者无法诉诸于法律以及政府机构(特别是警方)没有将事件视为犯罪行为。

⁴ 根据印度教文化，贱民被认为是“下贱和肮脏的”，被称为“不可接触的人”。

45. 在表面证据显示存在基于种姓的歧视时，即使受害者没有提出正式指控，警方出于其职权也必须将这种犯罪行为记录在案。然而，警方在考虑登记案件之前，往往要求受害者提供直接证据；即使在受害者挺身而出时，要求警方正式登记案件仍然是一项挑战。例如，2010年9月，Kanchanpur区的一名“高种姓”男子据称严重殴打一名贱民妇女，后来又纵火焚烧其房屋，烧毁了这名妇女家中的大多数财产，就因为她是贱民。警方不但没有调查这宗案件，反而将受害者送到地方政府，要求提供关于财产损毁的书面报告。只是在受害者的丈夫从国外回到村里之后，警方才登记了这宗案件，而且登记的是扰乱治安罪，而不是更为严重的歧视、纵火以及未遂强奸的罪名。2010年11月，据称肇事者纵火焚烧了受害人的其余财产，结果使其两名家人受伤。

46. 关于基于性别的暴力，无论是性暴力还是针对被控从事“巫术”的妇女的暴力，都属于犯罪行为，按照规定警方都必须登记案件。然而，警方很少在这一方面采取积极措施。即使在受害人向警方报告罪案的情况下，警方往往拖延登记案件，例如：坚持要求提供医生检查报告，即使这不是一项法律规定的要求。2010年2月，Kailali区一名10岁的贱民女童据称遭到强奸。虽然其亲属在两天之后向警方提出了控告，但是警方没有在35天的法定时效期限内登记此案；也没有对声称的肇事者采取法律行动。

2. 刑事司法制度的其他缺陷

47. 在极少数对于歧视案件进行调查或者起诉的情况下，司法程序往往十分缓慢和无效。在一些情况下，有关缺陷可能是技术性质的：例如，没有受过训练的警官，无法有效地帮助基于性别暴力的受害者和处理涉及基于种姓歧视的案件。执法官员的行动表明，他们缺乏性别敏感性；没有遵循规定的法律程序。在尼泊尔，几百年来传统的歧视性做法已经成为正常社会生活的一部分。如果要取得进展的话，无论是否提出指控，都必须为处理有关问题制定明确的和详细的指示和程序。

48. 在极少数导致法院作出裁决的情况下，肇事者很少被实际判刑。这主要是因为警方没有发出逮捕令，没有采取积极措施搜捕肇事者。例如，在2009年1月Baitadi区的一项划时代的裁决中，法庭认定涉案人犯有歧视贱民罪，并且判处其两年徒刑和罚款。然而，在编写本报告时，在上诉法院维持原判15个月之后，有关肇事者非但仍然逍遥法外，没有交纳罚金，而且实际上还经政府有关部门的提名担任了公职。在Baitadi区法院作出裁决两年之后，地区警察局仍然没有向其他地区的警方发出逮捕令。在编写本报告时，在2010年3月一宗类似案件中，被Baitadi区法院认定有罪的另外一名肇事者仍然没有受到惩罚。

49. 由于设立了专门关注此类问题的国家人权机构，例如：国家贱民委员会、国家妇女委员会以及国家人权委员会，因此更有可能采取行动，解决歧视问题。然而，虽然在2010年在这一方面出现了一些积极的事态发展，其中包括贱民委

员会和妇女委员会努力介入和解决地方一级的问题，这三个委员会仍然是严重资源不足，其建议的实施比例仍然过低。

3. 采取刑事司法制度以外的手段：“调解”

50. 警方通常不会依法登记案件和开展正式的刑事调查，更为普遍的做法是：鼓励受害者或者投诉人寻求刑事歧视案件的非正式解决办法，往往是通过“调解”。虽然此类做法发生在刑事司法制度之外，但是通常是由警方或者地方政府的头面人物鼓励受害者同肇事者私下解决。在这种情况下，往往伴有地方政党的压力，在党派分子涉案的情况下尤其如此。例如，关于 2010 年 2 月一名 10 岁女童遭到强奸的案件(见上文第 46 段)，在(肇事者家人所属政党)地方政客的压力下，在地区警方的调解之后，通过赔偿损失案件得到非正式解决。在贱民妇女遭到未遂强奸和房屋被烧毁的歧视案件中(见上文第 45 段)，在地区警方的调解下，受害人接受了 40,000 尼泊尔卢比的“赔偿”。在处理此类案件的程序方面没有明确指导的情况肯定助长了这种做法。有人误以为此类做法对于维持“社会和谐”是必要的，结果也助长了这种风气。

51. 虽然使用调解机制可以在某些情况下协助司法，但是在基于种姓歧视和基于性别暴力等严重罪行中，这种机制干预尼泊尔的刑法以及受害者根据国际人权法获得有效补偿的权利。因此，这些做法造成了歧视、暴力、伤害尊严以及有罪不罚的恶性循环。

4. 社会、经济和文化方面对于司法的障碍

52. 除了政府机构的影响之外，在社会、经济和文化方面还存在许多对于司法的障碍。长期的社会禁忌、担心受到社会摒弃、缺乏信息、边远的地理位置以及经济上的挑战使得受害者不敢向警方提出投诉和寻求法律补偿。

53. 基于种姓和性别的歧视的受害者往往来自尼泊尔社会的最穷困阶层。他们通常无法获得关于自己权利的信息，并且在要求警方开展刑事调查方面存在固有的困难(包括语言障碍)。此外，贱民在考虑或者开展行动或者质疑歧视性做法时，常有想象中的或者实际的安全威胁。多数贱民无法与其对手抗衡，而且往往有赖于其高种姓的邻居。采取法律行动的风险包括：社会摒弃、经济抵制以及暴力侵害。例如，2010 年 5 月，一名贱民妇女由于公共用水问题而遭到一名高种姓男子的袭击，结果头部重伤。此外，尽管 2008 年政府宣布将 Haliyas 从同地主订立的契约劳务关系中“解放出来”，但是许多人仍然维持已经延续几代人的债务劳工协议，因为他们担心在离开之后会陷入经济困境。

C. 法律方面的挑战

1. 将基于种姓的歧视行为定罪

54. 《临时宪法》和《民法》都将基于种姓歧视定为一种罪行，规定对歧视贱民的行为处以徒刑或者罚款。早些时候的法律，例如《1963 年法律总则》试图终止基于种姓歧视。然而，事实证明，目前的法律框架不足以有效控制基于种姓的歧视或将肇事者绳之以法。由于《民法》中的规定模糊不清，政府官员没有将具体的歧视行为视为罪行，因此没有采取适当的行动。法律所规定的处罚以及 35 天的法定时效是不够的，而且没有规定作出赔偿(尽管《宪法》中有此要求)。虽然《法律援助法》规定提供免费的法律援助以及向受害者提供有限的救济，但是这项法律没有得到有力的实施。在多数情况下，受害者并不知道可以获得这种资助。

55. 在这种情况下，政府于 2009 年 7 月向议会提出了关于消除和惩治基于种姓的歧视和侵害贱民罪行的法案草案。这是朝向适当确定罪行和必须采取的措施的积极行动。这项法案草案详细规定了构成歧视的行动，并将煽动犯下此类罪行和阻碍调查的行为定为犯罪行为。法案加重了对于担任公职的肇事者的处罚，增加了给予受害者的赔偿。尽管如此，这项法律的一些方面需要加强，法律才能完全有效。OHCHR-Nepal 已经确定了一些建议，以便根据国际人权法和最佳做法加强这项法案草案。⁵ 有关建议包括：分类列出构成歧视的行为；说明每类罪行的严重性以及规定相应的处罚办法；详细说明警方在开展调查方面的具体作用和责任；考虑到在提出申诉方面的挑战，至少将法定时效延长为一年；规定国家关于积极实施这项法律的义务，其中包括必须向政府官员和一般公众宣传这项法律以及说明基于种姓的歧视是违法行为。

56. 虽然国家贱民委员会从 2002 年已经开始运作，但是设立该委员会的依据是政府公告而不是授权立法。对于这个负责处理基于种姓歧视的国家机制的正常发展和运作来说，没有充分的法律依据是另外一个障碍。已经于 2009 年 7 月向议会提出了一项法案草案，但是在通过法案方面没有取得任何进展。

2. 基于种姓的歧视和暴力

57. 关于性犯罪，尼泊尔的法律定义注重于“同意”而不是罪行，并且将性犯罪限于插入性性交。此外，《民法》规定的时效仍然是从犯罪之日算起的 35 天。考虑到罪行的严重程度、许多人无法提出刑事诉讼以及在报告这类案件方面存在的文化障碍，这种时限是完全不够的。最高法院在 2008 年向政府发出了一项关于延长法定时限的指示；虽然政府报告说，它正在起草一项法案，但是目前还没有最后敲定。

⁵ 政府在其对本报告的评论中宣布：关于改进这项法案的建议将酌情纳入法案。

58. 尽管 2006 年 9 月对《民法》进行了修订，将针对被控从事巫术妇女的暴力行为定为犯罪行为，但是关于这个问题的立法仍然是不够的。这项规定没有区分罪行的严重程度，也没有规定为受到伤害或者遭受损失的受害者提供补偿。为此，国家妇女委员会起草了一项法案，其中规定将此类行为定为犯罪行为并且予以惩治；并于 2010 年 8 月将其提交妇女、儿童和社会福利部。《刑法》草案还包括了有关将巫术以及其他基于性别的歧视性做法定为犯罪行为的规定。

D. 令人鼓舞的事态发展

1. 尼泊尔远西地区的一些区法院的积极判决

59. 在歧视性做法仍然普遍存在的远西地区，警方登记基于种姓的歧视案件和法院作出突破性的裁决都是令人鼓舞的事态发展。这种情况是人权组织联盟在 OHCHR 的支持下共同努力的结果。OHCHR 参与了国家贱民委员会和民间社会的联合调查团和倡议，其中包括向新闻界发表声明。

60. Baitadi 区法院就“歧视贱民”做法的非法性发出了强有力的信息，在 2009 年和 2010 年作出了两项关于基于种姓歧视案件的判决，其中令人瞩目地引用了有关的国际文书。在邻近的 Darchula 区，法院在 2010 年 7 月就基于种姓歧视的案件作出了第一项判决；同时在远西地区的 Kanchanpur 区，法院正在审理另外一宗案件，一名贱民妇女因为用水争端在 2010 年 5 月遭到袭击。地区上诉法院维持了区法院关于判处被告徒刑的判决。

61. 从某种程度上来说，这些行动属于例外情况。然而，它们表明了刑事司法制度在同歧视做法作斗争以及控制有罪不罚方面的潜在作用。虽然仍然存在许多问题(例如，到目前为止，只有一名肇事者实际服刑)，但是在承受社会习俗沉重压力的情况下，边远地区的个别法官为实施反对歧视法律而采取的行动应当受到赞扬和支持。

2. 民间社会和国家机构在处理歧视问题方面的行动

62. 民间社会网络注重于解决关于歧视做法的问题，往往通过创新性的运动和有针对性的活动开展工作。这种网络的发展提高了人们对于有关问题的认识，并且减少了某些歧视做法。在 Baitadi 区，由 23 个民间社会组织组成的“消除基于种姓歧视网络”在过去三年多中一直共同努力同歧视行为作斗争。在 2007 年 Dashain 宗教节日期间，贱民的传统做法引发了一系列的暴力事件。从那时以来，这个网络开展了提高认识运动，并为该地区的主要行为者举办了讲习班。结果，在 2008 年和 2009 年事件大大减少；2010 年没有发生任何事件。

63. 2010 年，国家妇女委员会和国家贱民委员会还扩大了它们在地方一级的活动。贱民委员会加强了同地方网络的合作。迄今为止，妇女委员会已经在 30 个区中建立了全国性的监测妇女权利网络。OHCHR-Nepal 正在资助这两个委员会，以加强这些网络及其监测和调查人权状况的整体能力。

3. 最高法院的进步裁决

64. 最高法院最近就歧视案件和基于性别的暴力侵害案件作出了一些重要的裁决，其中包括向政府发出了明确的指令，要求对法律进行相应的修订。例如，2010年2月，最高法院作出了一项裁决，要求建立快速通道法庭，以便审查涉及侵害妇女和儿童案件，并且命令有关政府机关为建立这种法庭采取必要行动。政府指出，已经设立了一个工作组，以便实施关于建立快速通道法庭的指示。

65. 最高法院还就2009年9月Achham区几名警察据称对一名女同事实施轮奸一案采取了积极行动。虽然该区的检察官办公室决定不起诉6名疑犯中的3名被告，但是最高法院在2010年12月1日命令该检察官办公室起诉这3名疑犯。最高法院在其裁决中强调指出，终止刑事诉讼的权利受到受害者获得有效补偿权利的制约。这项裁决对于今后刑事司法制度的改革具有重大意义。虽然最高法院这些进步的裁决应当获得赞扬，但是在实施裁决方面进展甚微的情况大大减少了其影响。

4. 政府在打击基于性别暴力方面的潜在作用

66. 虽然在2009年制定了关于将家庭暴力定为罪行的法律，但是一直到2010年9月政府最后通过必要的条例之后，这项法律才正式生效。因此，目前法院可以审判被控犯有家庭暴力罪行之人，虽然目前还不知道这项法律是否能够得到适当的实施。

67. 总理办公室和部长会议在2010年在实施《反对基于性别暴力国家行动计划》方面取得了一些进展，其中包括：在多数地区建立了基于性别暴力咨询台；为保护受害者和帮助他们康复，建立了服务中心和社区中心；将基于性别暴力的问题纳入警察培训课程；在民间社会和OHCHR-Nepal的支持下，为预防和对应国家行为者基于性别的暴力制定了标准程序，并且规定了各自的作用和责任。政府最后敲定了关于实施安全理事会第1325和1820号决议的国家行动计划，使得尼泊尔成为南亚第一个采取这项行动的国家。

六. 结论

68. 尽管存在政治僵局，尼泊尔还是设法保住了和平进程的主要成果。虽然制宪会议没有能够在2010年5月之前公布宪法，但是达成了关于延长制宪会议任务的协议；关于由总统管治或者宣布进入紧急状态的建议并没有付诸实现。通过使用更为和解性的方法，尼泊尔各政党将拥有一切必要条件，确保制宪会议在2011年5月之前完成其工作。

69. 本报告提出了一些关于普遍存在的对于侵犯人权行为有罪不罚现象的重大关注；并且强调指出了政治形势对于人权承诺方面进展的影响。然而，OHCHR-Nepal注意到在这些领域中的一些进展，也注意到政府已经向议会提出了一些旨

在处理有罪不罚问题和加强国家人权保护机制的重要法案草案，目前正在等待审议和通过。国家人权机构采取的一些行动以及最高法院和地区法院所作出的重要裁决都表明了一个事实：有效的国家保护制度在控制侵犯人权行为和有罪不罚现象方面可以发挥潜在的作用。同样，政府在实施有关性别问题的国家行动计划方面所作出的努力也应受到赞扬。

70. 确保追究侵犯人权行为将消除在享有人权方面的重大障碍，支持法制以及最终加强民主。如果政府具有为制定和实施具体政策和开展共同行动所必需的政治意志，如果执法机构拥有充分履行其法律职责的能力和决心，尼泊尔将能够克服破坏其国家机构以及和平进程稳定的有罪不罚问题。

七. 建议

71. 人权事务高级专员敦促参加制宪会议的各个政党，根据政府对于国际法的承诺，在起草新宪法方面取得实际进展，并且通过已经经过审议的重要法律草案。通过新宪法以及通过关于建立过渡时期司法机制的法案不应该依赖于解决其他有争议的政治问题。高级专员鼓励采取进一步的立法措施和具体措施，其中包括通过全面的法律，将歧视贱民的行为定罪，并且延长关于强奸罪的法定时效。

72. 高级专员承认国家执法机构在保护人权方面的根本作用，并且呼吁政府确保，无论疑犯的地位有多高，有关行为者都必须对于侵犯人权的行为进行迅速、彻底和独立的调查。无论今后是否建立过渡时期司法机制，都应该继续对同冲突有关的严重罪行提出起诉和刑事调查。

73. 高级专员呼吁尼泊尔军队和尼泊尔统一共产党(毛派)尊重法制，并且为追究冲突时期侵犯人权行为作出努力，特别是要尊重司法机构的独立性并且执行其裁决。

74. 由于大量投诉指控安全部队犯下暴行，因此高级专员建议迅速为安全部队建立外部的平民监督机制。同样，如果安全部队没有完成刑事调查或同调查部门合作，没有执行法院的裁决，或者没有执行国家人权机构的建议，政府也应实施适当的制裁。

75. 高级专员呼吁政府作出进一步努力，以便加强所有组成刑事司法制度的国家机构的能力，特别是适当开展刑事调查的能力，同时提高对于以下问题的认识：使用非正式司法机制构成违反国际人权法的行为。

76. 高级专员建议，总检察长办公室充分履行其法律义务，监督警方开展刑事调查。与此同时，政府也应履行其承诺，确保总检察长办公室的独立和有效的运作。

77. 高级专员鼓励政府修订关于国家人权委员会的法案草案，以便根据《巴黎原则》为建立一个称职的、独立的和可靠的国家机构而打下坚实的法律基础，同时提高执行国家人权委员会裁决的比例。

78. 高级专员鼓励政府根据国际标准加强其法案草案中关于消除和惩治基于种姓歧视和歧视贱民罪行问题的重要条款，并且确保法案获得迅速通过。

79. 高级专员还请政府履行其承诺，加强保护基于种姓歧视以及性暴力和基于性别暴力的受害者，其中包括加强国家妇女委员会和国家贱民委员会，提出关于将贱民委员会转为法定机构的法案草案，同时确保受害人和证人能够诉诸司法和获得保护。
