



人权事务委员会

关于尼泊尔第二次定期报告的结论性意见*

1. 2014年3月18日和19日，委员会举行了第3050和3051次会议(CCPR/C/SR.3050和CCPR/C/SR.3051)，审议了尼泊尔提交的第二次定期报告(CCPR/C/NPL/2)。2014年3月26日举行的委员会第3061次会议(CCPR/C/SR.3061)通过了以下结论性意见。

A. 导言

2. 委员会欢迎尼泊尔提交应于1997年提交的第二次定期报告及其中提供的资料，表示赞赏有机会与缔约国代表团进行建设性对话，探讨了自上次1994年审议以来缔约国为执行《公约》的条款采取的措施。委员会感谢缔约国对问题单作出书面答复(CCPR/C/NPL/Q/2/Add.1)以及代表团补充作出的口头答复。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国采取的下列立法和体制步骤：

- (a) 2006年签署《全面和平协议》；
- (b) 2007年通过临时宪法；
- (c) 根据2007年12月21日最高法院的裁决，包括公民身份证在内的各种官方文件采用第三性别；并
- (d) 在2014年1月建立了第二个制宪会议，2014年2月任命了内阁。

* 委员会第一一〇次会议(2014年3月10日至28日)通过。



4. 委员会欢迎缔约国批准下列国际文书：

- (a) 1998 年，旨在废除死刑的《公民权利和政治权利国际公约第二任择议定书》；
- (b) 2006 年，《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》；
- (c) 2007 年，《儿童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》；
- (d) 2007 年，《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》；
- (e) 2006 年，《联合国打击跨国有组织犯罪公约》；2008 年，《公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》；
- (f) 2010 年，《残疾人权利公约》及其《任择议定书》。

C. 主要关切问题和建议

对冲突期间悍然违法的行为的有罪不罚

5. 委员会对 1996 年至 2006 年的十年期间悍然违反国际人权法和严重违反国际人道主义法律的行为盛行的有罪不罚风气十分关切，其中包括法外处决、强迫失踪、酷刑、性暴力和任意拘留。委员会尤其关切的是：

(a) 对作案人不进行调查和起诉，更严重的是对刑事司法系统进行政治干预，例如警方拒绝将首次举报登记备案，施压制止执法人员调查或起诉某些案件，大量撤消被告侵犯人权的人的指控，注意到没有一宗涉及冲突的案件成功通过刑事司法系统受到起诉；

(b) 拒不向受害人提供切实有效的补救措施，指出仅仅根据《临时补救计划》向某些受害人或其亲属提供了有限的金钱救助，而其余人，包括酷刑、强奸或其他形式性暴力的受害人则被排除在外；

(c) 缺乏一种不准被控严重侵犯人权的人员担任公职的审查制度，却有提升这种做法(第二、三、六、七、九、十和十六条)。

缔约国应该：

(a) 确保一切悍然违反国际人权法的行为，包括酷刑和强迫失踪，明文定为国内法下的刑事罪，予以禁止；

(b) 制止一切对刑事司法系统的政治干预，对据指控与冲突有关的侵犯人权案进行独立、彻底的调查，并不加任何延宕地追究当事人的责任。委员会强调过渡时期司法机制不能成为对严重侵犯人权行为免除刑事起诉的理由；

(c) 作为优先事项而且不再延宕地根据最高法院 2014 年 1 月 2 日的训令状建立过渡时期司法机制，并根据国际法和准则，包括禁止大赦悍然违反国际人权法和严重违反国际人道主义法的行为，确保机制有效、独立的运作；

(d) 确保所有受害人都得到有效的补救，包括适当的赔偿、复原和康复，其中要考虑到《严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为受害人获得补救和赔偿的权利的联合国基本原则和导则》(大会第 60/147 号决议)；并

(e) 通过关于防止被控违反《公约》人员担任公职及获得晋升的审批工作准则。

根据《公约的第一项任择议定书》通过的《意见》

6. 委员会欢迎缔约国代表团表示决心全面贯彻落实委员会根据《第一项任择议定书》通过的《意见》，注意到为一些受害人提供了“临时补救”，但也对缔约国没有贯彻落实全会的《意见》的情况表示关切(第二条)。

委员会促请缔约国采取具体步骤，全面落实委员会就个人来文通过的所有《意见》，尤其要进行即时、彻底和独立的调查，起诉责任人，不加任何延宕地向受害人提供切实的补救和赔偿。委员会重申，过渡时期司法机制不足以免除对严重侵犯人权行为提出刑事起诉。

国家人权委员会

7. 委员会对缔约国 2012 年通过《国家人权法令》推出限制国家人权委员会独立和有效运作的规定十分关注。委员会注意到最高法院 2013 年 3 月 6 日裁定宣布《人权法令》的各种规定无效，但仍然对将《人权法令》与《巴黎原则》接轨的工作缺乏进展感到遗憾，此外还感到遗憾的是，尽管国家人权委员会提出的建议按国内法的规定具有约束力，但是这些建议仍然落实不力(第二条)。

缔约国应该修订《第 2068(2012)号国家人权法令》，使之与《巴黎原则》(大会第 48/134 号决议，附件)和 2013 年 3 月 6 日最高法院裁定接轨，以确保国家人权机构独立而有效的运作。此外，缔约国还应修订国家人权委员会委员任命程序，确保遴选过程公平、包容而且透明，确保国家人权委员会提出的建议得到有效的落实。

性别平等

8. 委员会注意到缔约国为促进性别平等而采取的步骤，但是对在高层决策职位中妇女，尤其是贱民和土著妇女所占比例极低的问题表示关注。委员会十分遗憾，仍然存在重男轻女的态度和根深蒂固的成见导致妇女在各行各业遭受歧视，诸如童婚、嫁妆制度、重男轻女、指控实施巫术以及经期妇女隔离等有害的传统习俗仍然盛行(第二、三和二十六条)。

缔约国应该采取一切必要措施切实贯彻执行性别平等和不歧视方面的先行法律和政策框架，力求提高妇女在决策层所占比例，制定具体策略消除对妇女作用的性别成见，包括通过开展提高认识运动。此外，缔约国还应采取适当措施：(a) 在国内法中明文禁止一切形式有害的传统习俗，确保国内法实际得到有效贯彻；

- (b) 开展提高认识的运动，尤其在农村地区，禁止这种习俗，认识其消极作用；
- (c) 鼓励举报这种罪行，对受害人的指控进行调查，将责任人绳之以法。

基于种姓的歧视

9. 委员会欢迎缔约国 2011 年通过《基于种姓的歧视和贱民制度(罪行与处罚)法令》，但是仍然对该法令为得到有效执行以及对贱民社群始终存在事实上的歧视的问题十分关切。此外，委员会还十分遗憾，国家贱民事务委员会缺乏足够的资源，其建议得不到切实的落实(第二和二十六条)。

缔约国应该强化《基于种姓的歧视和贱民制度(罪行与处罚)法令》的执行措施以及消除对贱民社群一切形式歧视的措施，此外还应确保国家贱民事务委员会具备足够资源，能够切实履行其使命，其建议得到切实的贯彻落实。

法外杀害、酷刑和虐待

10. 委员会对有报道说在南部塔米区发生非法杀人、拘押死亡和官方正式确认警方拘留场地广泛实施酷刑和虐待的情况十分关切。委员会深感关切的是，缔约国未通过立法界定酷刑和将其定为刑事罪，缺乏具体全面的资料介绍调查、起诉、定罪、对责任人的处罚以及涉嫌这种侵犯人权行为的执法人员不受惩罚的情况(第二、六、七、九、十和十四条)。

缔约国应该采取实际步骤防止执法人员过度使用武力，确保他们遵守《执法人员行为守则》(大会第 34/169 号决议)和《执法人员使用武力和火器的基本原则》(1990 年)。缔约国应适当采取措施消除酷刑和虐待，包括根据国际准则通过立法界定并禁止酷刑，规定与罪行严重程度相称的制裁和补救，此外还应确保执法人员受到有关如何防止、调查酷刑和虐待的培训，在培训中纳入《酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的有效调查和文件记录手册》(《伊斯坦布尔议定书》)的内容。缔约国应该确保有关非法杀害、酷刑和虐待的指控得到切实的调查，被控作案人受到起诉，如果判定有罪，处以适当的制裁，受害人及其家属得到切实补救。

任意拘留

11. 委员会注意到，临时《宪法》第 24 条向被剥夺自由人员提供一些法律保障，例如了解其被捕理由的权利以及 24 小时内诉诸法庭的权利，但是委员会对这种权利实际上没有得到尊重的问题表示关切，此外还表示关切的问题是，被拘留人员立即通知家属其被拘留以及从被捕一刻起有权看医生的权利在法律上和实际上都缺乏切实保障，存档的拘押记录不实或不足，将被拘留人员拘押在非正式拘留场所(第条 九、十和十四)。

缔约国应该采取适当措施，确保其辖内无人遭到任意逮捕或拘留，被拘留人员享有符合《公约》第九和第十四条规定的一切法律保障。此外还应定期公布一切正式拘留场所，明文禁止利用非正式拘留场所，并将此列为刑事罪。

拘押条件

12. 委员会欢迎引进开放式监狱和社区监狱体系的概念，但是对监狱过度拥挤、拘押条件不卫生、基本服务和设施不足、包括医疗以及与律师秘密会面设施不足的问题表示关切(第九和十条)。

缔约国应该采取紧急措施，根据《囚犯待遇最低限度标准规则》，制定拘留场所正规和独立监测制度，减少过分拥挤现象，改善拘留条件。为此，缔约国应该考虑不仅建造新的监狱设施，而且也应考虑采用诸如保释和软禁等取代审前拘留的其他措施，判处诸如缓刑、假释和社区服务等非羁押徒刑。缔约国还应建立一种保密受理和处理被拘留人员申诉的机制。

暴力侵害妇女

13. 委员会注意到通过了各种消除暴力侵害妇女问题的法律和政策，但是对这种法律和政策执行不力、缺乏一个全面收集不同类型暴力侵害妇女案件有关数据的系统、以及不断有妇女和女童广泛遭受性暴力和家庭暴力侵害的报道表示关切。此外，委员会还关切的是，强奸定义偏窄，取消提出强奸指控 35 天限期事宜缺乏进展，婚内强奸处罚过轻。委员会还感到遗憾，警方仍然对控告不作登记备案，不调查和起诉强奸案，这种案件仍有转由非正规司法机制处理的趋势(第二、三和七条)。

缔约国应该根据国际标准，确保国内法界定、禁止一切形式和表现的暴力侵害妇女行为，并规定与罪行严重程度相当的制裁。缔约国应该建立一个国家全面收集不同类型暴力侵害妇女案件有关数据的系统，以便缔约国能够采取有针对性地战略，并评定其效果。此外还应开展运动提高对暴力侵害妇女行为不良影响的认识，向妇女介绍其权利和现有的保护机制，便利受害人提出申诉。缔约国应该进一步确保暴力侵害妇女案受到彻底调查，作案人受到起诉，如果判定有罪处以适当制裁，确保受害人能够诉诸有效的补救和保护。

难民

14. 委员会赞扬缔约国在其境内收容大批难民和寻求庇护人员，但对西藏难民 1995 年以来一直没有得到身份证件一事十分关注，因为这使得大多数西藏难民根据《1994 年移民规则》因在缔约国非正规入境或居留而有可能受到经济处罚、拘留、驱逐或驱回。此外，委员会还对缔约国如认为有任何活动影响到与其邻国的友好关系而限制西藏难民权利的做法表示关切。委员会还对缺乏法律保证不予驱回的情况十分关切(第二、七、九、十三、十九、二十六和二十七条)。

缔约国应该根据国际标准通过国家难民法律，严格坚持不驱回原则，免除难民和寻求庇护人员受《1994 年移民规则》规定的处罚。缔约国应该对长期居留的藏人开展全面登记工作，确保所有人都有适当的证件，并在法律和实践上确保所有难民和寻求庇护人员的《公约》下权利不受任意限制，包括言论、集会和结社自

由。此外，藏人凡有合理难民申请要求的，还均应保证准许其入境，并将他们转介到联合国难民事务高级专员办事处。

体罚

15. 委员会注意到 2012 年通过了国家儿童政策，但也注意到，体罚、特别是家里的体罚仍然是令人关切的问题，体罚在家里历来作为家长和监护人的一种纪律形式继续实行着(第七和二十四条)。

缔约国应该采取实际步骤，包括酌情通过立法措施，支持一切情况下的体罚，应该鼓励采用非暴力形式的纪律措施，取代体罚、并应开展公共宣传活动，提高人们对体罚有害作用的认识。

公正审判

16. 委员会对实际上不尊重保持沉默权、法律对逼供取得的证据是否采纳问题的规定不清以及法律援助服务提供不足的问题十分关切，此外还重申以前对地区首席民政事务专员(地区民政专员)拥有的准司法权表示过的关切，因为拥有作为刑事案的执行和司法部门成员的双重身份有违《公约》第十四条规定。

缔约国应该采取切实措施，依照《公约》第十四条及关于在法庭和裁判所前一律平等和获得公正审判的权利的第 32 号一般性意见(2007 年)保障公正审判权。具体而言，缔约国应该在实际上有效保障保持沉默权，修订《证据法》，明确规定不得逼迫被告举证，确保逼供取得的证据不予采纳，确保国内法规定的获得法律援助权实际得到保障。此外还应限制地区民政专员对轻罪案的司法处理权，并根据《公约》第十四条的规定要求修订赋予地区民政专员司法权的法律。

少年司法

17. 委员会对刑事责任最低年龄定在十岁、刻意不给予儿童具有适合其年龄的有效程序保障的公正审判的权利的情况表示关切，此外还对要求建立独立的少年法庭的《1992 年儿童法》没得到充分实施一事感到十分遗憾(第十四条)。

缔约国应该将刑事责任最低年龄提高到按国际标准可以接受的水平，建立独立的少年法庭，以便考虑到儿童的年龄以及促其自新的好处。

贩运人口和债务劳役

18. 委员会对下列情况表示关切：2007 年《人口贩卖与贩运(控制)法》未得到切实执行，为性剥削、强迫劳动、债务劳役、家庭奴役和婚姻而贩卖人口以及贩卖人类器官的活动顽固存在。此外，委员会还对国家官员据称参与人口贩卖有关的犯罪一事十分关切，而且还对童工劳动及诸如雇农(Haliya)、债役工(Kamaiya)和“库玛丽活女神”(Kamlari)之类的债务劳役传统做法十分关切(第八和二十四条)。

缔约国应该加大力度防止、镇压和惩处贩卖人口、贩卖人类器官和债务劳役，包括建立数据收集和分析系统以辨别趋势和执行有效战略，采取措施壮大弱势群体以消除受剥削利用的危险，此外还应确保 2007 年《人口贩卖与贩运(控制)法》得到切实执行，起诉和制裁作案人，包括涉嫌共谋贩卖罪的国家官员，为受害人提供充分的保护和援助。

言论自由

19. 《临时宪法》第 12 条对言论自由权由模糊而过于宽泛的限制，有报道说记者和人权维护者受到安全部队、警察、武装团体和政党的青年羽翼的肉体袭击、死亡威胁、骚扰和报复，委员会对此表示关切(第十九条)。

缔约国应该在法律和实践上保障所有人、包括非公民的言论自由权，确保对这种权利的任何限制符合《公约》第十九条第三款以及委员会关于见解和言论自由的第 34 号一般性意见(2011 年)的限制规定。此外，缔约国还应调查一切威胁和袭击记者和人权维护者的案件，追究作案人的责任，向受害人提供切实补救。

出生登记和国籍

20. 委员会赞赏迄今为止所作的努力，对出生登记、尤其是农村地区出生登记的数量少妇女在登记过程中遇到各种困难的情况表示关注，此外还十分遗憾地指出，现行法律没有规定准许境内出生否则会成为无国籍人的儿童获得国籍。此外，委员会欢迎开展全国颁发运动，但是对仍然没有公民身份证的人超过 400 多万一事十分关切，而身份证件是享有《公约》保障的包括选举权在内的各项权利所不可或缺的条件。此外，委员会还对女性没有与男性同等的获得和给予国籍的权利一事十分关切(第三、十六、二十四、二十五和二十六条)。

缔约国应该修订《出生、死亡及其他个人事件登记法》，以确保对境内出生的所有儿童进行出生登记，建立高效、全程免费的出生登记系统。此外，缔约国还应加大力度消除领取公民身份证和出生证的各种障碍，尤其是妇女和居住在农村地区的妇女遇到的障碍。缔约国应该确保新《宪法》的公民身份规定保障妇女有同等获得、转让和保留公民身份的权利。

21. 根据委员会议事规则第 71 条第 5 款，缔约国应当在一年内提供相关资料，说明上文第 5、7 和 10 段所载委员会建议的落实情况。

22. 委员会请缔约国在应于 2018 年 3 月 28 日提交的下次定期报告中提供具体的最新资料，说明所有建议和整个《公约》的有关落实情况。