



人权理事会

普遍定期审议工作组

第六届会议

2009年11月30日至12月11日，日内瓦

人权事务高级专员办事处根据人权理事会第 5/1 号决议
附件第 15(C)段编写的材料概述

不丹*

本报告是六个利益攸关方为普遍定期审议所提供材料¹的概述。报告采用的是人权理事会通过的一般准则的结构。其中不含人权事务高级专员办事处(人权高专办)的任何意见、看法或建议，亦不含对具体主张的任何判断或评定。所载资料均在尾注中一一注明出处，对原文尽可能不作改动。某些具体问题如资料不全或重点不突出，可能是由于利益攸关方未提供有关材料。凡所收到的材料，均可在人权高专办的网站上查阅全文。编写报告时考虑到第一轮审议周期为四年的情况。

* 本文件在送交联合国翻译部门前未经编辑。

一、背景和框架

宪法和法律框架

1. 不丹难民支助小组(BRSG)指出, 根据于 2008 年生效的不丹王国《宪法》第 9.24 条, 国家承诺加强对国际法律和条约义务的尊重。第 10.25 条指出, 不丹所加入的各国际公约、盟约、条约、议定书和协议将根据第一条第 10 款的规定继续有效。第一条第 10 款指出, 任何在不丹《宪法》生效前或后制定的法律如果与该宪法不符, 都将无效。不丹的《宪法》之法律效力优先于不丹根据《儿童权利公约》和其他人权文书所作的承诺。²

2. 欧洲法律和司法中心(ECLJ)指出, 《宪法》第七条对于政治权利和公民权利的定义中除了其他内容外, 特别包括“言论、见解和表达自由的权利”, “获得信息的权利”和“新闻自由”。第七条并规定, 公民有和平集会与结社的自由, 但是不得“参与有害国家和平与团结的社团[。]”据此, 第 15 款规定, 所有公民“不得依据……宗教理由而受到歧视”。但是, 《宪法》并规定, 国家可以限制这些权利中的任何一项, 以便推进一些总体的民族愿望, 其中尤其包括“不丹的团结和统一”, “民族的福祉”, 或者防止“煽动犯罪行为”。³

3. 全球结束对儿童一切体罚举措(GIEACPC)指出, 预计 2008 年底将通过一项《儿童看护和保护法》草案, 而 2008 年 10 月期间正在讨论一项《青少年司法问题法》草案。⁴

二、实际增进和保护人权的情况

A. 与人权机制的合作

4. 不丹难民支助小组注意到儿童权利委员会在其 2008 年 9 月关于不丹的结论性意见(CRC/C/BTN/CO/2)中, 尤其是在关于拥有国籍的权利、受教育权以及不丹难民儿童问题而提出的意见, 同时注意到有一些事态表明, 不丹王国政府可能试图解决儿童权利委员会所提出的一些关注和建议。⁵

B. 履行国际人权义务的情况

1. 平等和不歧视

5. 全球人权维护(GHRD)组织表示, 妇女参与教育有所减少, 从而阻碍了其独立性以及在施政工作中的代表性。将婚姻年龄设定在 15 岁增加了妇女的依赖从属地位。尽管不丹妇女在入学和财产权方面有所改善, 但侵犯不丹妇女人权的主要表现于性虐待和人口贩运、家庭和劳工情形下的剥削和暴力, 取得工作和其他的机会有限。据全球人权维护组织指出, 不丹的大多数妇女都是文盲; 而且主要从事农业活动。妇女死亡率很高, 健康问题严重, 在受教育、就业和决策方面都受到限制, 尤其是在农村地区。但是, 该国总的状况使人很难得到可靠的统计数据。⁶

6. 据不丹难民支助小组指出, 不丹的 Lhotshampas 人被分为以下七个类别: F1: 真正的不丹人、F2: 回国的移徙者、F3: 普查时无法联系到的人、F4: 嫁给不丹男子的非本国妇女、F5: 娶不丹妇女的非本国男子、F6: 合法收养的儿童、F7: 非国民——移徙者和非法定居者。自此以后, 这种分类被用来作为迫迁 Lhotshampas 或宣布其为非国民的手段。七种类别的分配归属往往是任意的。有时同一家庭的成员被归到不同的类别。内务和文化事务部于 2004 年开始颁发含有体格识别数据的新的公民身分证。2005 年在不丹开展全国性普查之后, 宣布不丹全国居民为 634,972 人。其中, 据说 552,996 人为不丹公民, 81,976 人为非公民居民。不丹难民支助小组指出, 有可能被划归为“非公民居民”的多数或全部的人都是 Lhotshampas 人(1980 年代末以来这些人的国籍状况由于各种措施而受到损害), 这些人的子女和子女的子女。⁷

7. 受威胁人群协会(STP)指出, 申请取得国籍的人必须满足七项几乎无法证明的条件, 其中包括, 他们必须证明他们合法居住在不丹至少已经 15 年, 而且他们的言行不触犯国王, 还必须能够讲和写“不丹文”。⁸

8. 不丹难民支助小组指出, 根据不丹现有的公民法, 没有可根据《儿童权利公约》第 7 条确保儿童出生时取得国籍的适当条款。对于那些通过 F1-F7 的分类过程而被排挤到自己国家边缘并成为实际上的无国籍居民的那些人, 1985 年的《国籍法》条款使其地位的正规化更加困难。⁹

9. 不丹难民支助小组指出，最近发现，被分为 F5 类(与不丹妇女结婚的非公民男子)的人的状况正逐案地受到移民和普查局审查。¹⁰ 不丹难民支助小组并指称，那些在被划分为 F7 类(非公民——移民和非法定居者)的人在得以留在该国之后持续地被拒绝取得各种服务的机会，其中包括教育和保健、工作权和拥有财产、结婚和自由旅行权。¹¹ 据不丹难民支助小组指出，这些人的公民地位据说“正受到审查”。¹²

10. 不丹难民支助小组指出，“不反对证书”(NOC)或“安全核可证书”(SCC)仍然还在使用，而且在申请培训、工作或晋升时每次都必须先取得这些证书。¹³ 据不丹难民支助小组说，安全核可证书的来源可追溯到内务部的一项通告，通告设立了因亲属关系而牵连有罪的政策。不丹难民支助小组并指出，依据与被称为反国民(不丹语中成为 ngolops)有亲属或其他关联的情况而实行歧视的做法持续至今。其中包括生活在邻国难民营里的人或据说参与 1990 年大规模示威的人。年轻人(不仅是 Lhotshampas 人，而且还包括参与 1997 年支持民主制示威游行的东不丹人的家庭成员)都由于被没收了“安全核可证书”而被剥夺接受初等、中等和高等教育的机会。¹⁴

2. 生命权、人身自由和安全权

11. 全球人权维护组织指出，在各反对党发出威胁并且在过去几次选举的前夕，该国政府都加紧了保安措施并部署了警察。这种情况不仅没有加强居民的安全感，反而使当地人感到恐慌，尤其是在南部，发生基于反国家活动的理由而进行任意逮捕并提出起诉。全球人权维护组织收到报告说有 30 起据称因与反对党派有牵连而于 2007 年在不丹南部受到警察和军队拘捕的人的情况。¹⁵

12. 据受威胁人群协会指出，至少有 200 名政治犯仍然被关押在不丹的监狱里。¹⁶

13. 受威胁人群协会表示，独立的和持批评意见的记者面临恫吓、逮捕和酷刑。¹⁷

14. 据全球人权维护组织指出，那些在 1990 年代被拘捕的人并没有被送上法庭接受审判，而且也不允许其家属探访甚至了解他们的所在地，而在父母被逮捕之后儿童就自生自灭。¹⁸ 全球人权维护组织报告说，这些囚徒被关押在 Samtse 国

家监狱里，而与囚徒的接触受到严格限制，目前人们仍然怀疑这些人遭受到酷刑和不人道的待遇。¹⁹ 全球人权维护组织指出，在其他监狱里，例如在廷布、Gylephug 和 Samdrup Jongkhar 国家监狱里，有许多犯人身心健康恶化的案例，这都是由于酷刑和有辱人格待遇造成的。此外，有些犯人获释的条件是他们必须离开该国，否则就以再次逮捕相威胁。²⁰

15. 全球结束对儿童一切体罚举措指出，体罚在家里是合法的。儿童根据《民事和刑事程序法》及《刑事法》而得到保护不受暴力有限。全球结束对儿童一切体罚举措并指出，该国政府在 2005 年联合国秘书长关于对儿童的暴力问题研究中进行区域协商以后，在 2006 年 7 月的一次南亚论坛会议上承诺在包括家庭等一切环境里禁止体罚。该组织并指出，教师和学生行为守则(1997 年)及部长指示禁止在学校使用体罚，尽管法律中没有明确的禁止；在刑事体系中，体罚作为罪行的惩处依据是非法的，但是在惩办性机构里作为惩处措施并不受限制。在替代性看护背景下并没有明确禁止体罚的规定。²¹ 该组织建议该国政府紧急地制定法律禁止在包括家庭等一切环境里实行的体罚。²²

3. 司法和法治

16. 据受威胁人群协会指出，该国仍然不存在独立的司法机关。²³

4. 隐私权

17. “联合提出”组织指出，不丹王国对自愿的成人之间的性行为维持了刑事制裁，并提到了不丹《刑事法》第 213、214 和 3 款的规定。“联合提出”建议人权理事会在即将开展的审查中促请不丹王国取消那些将自愿的成人之间的肛交或其他性行为定为刑事罪行的所有规定。²⁴

5. 迁徙自由

18 据不丹难民支助小组指出，对于被归属为 F7 类别的人(非公民——移民和非法定居者)尚有一丝希望。其中有些人得以向国王请愿。根据逐一的个案的案

情，并根据国王的指示，其中有些人得以获得暂时的旅行许可，每六个月可以延长，使之能够穿越该国的检查点自由旅行。²⁵

6. 宗教和信仰自由、言论自由、结社自由、和平集会自由，
以及公共和政治生活参与权

19. 受威胁人群协会指出，根据《宪法》第三条，佛教被视作国教，而所有宗教机构都有责任推广佛教。在不丹从事任何其他宗教活动都被以阻止宗教皈依的名义受到追究。²⁶ 欧洲法律和司法中心提供了类似的信息。²⁷ 受威胁人群协会并指称，不丹《婚姻法》禁止与不丹公民结婚的非不丹公民从事宣扬除佛教以外其他宗教的行为。²⁸

20. 据不丹难民支助小组指出，属于任何宗教信仰的犯人在得到食物的时候都必须参加佛教的念经。此外，有些印度教囚徒被迫吃肉。²⁹

21. 据欧洲法律和司法中心指出，不丹最近作了努力，表明对基督徒、尤其是传教士并不敌视。欧洲法律和司法中心并报告说，去年宗教容忍方面的改善一部分原因是由于制定了新的《宪法》。³⁰

22. 全球人权维护组织表示，取得信息的权利远远未能实现。全球人权维护组织并指出，尽管外国记者在不丹有一些接触信息来源的机会，但不丹仍然对信息自由和取得信息自由的机会实行严格的限制。多数人无法接触媒体，这种情况再加上文盲比率很高，都限制了公众取得信息的机会。全球人权维护组织并指出，尽管不丹作出了一些努力，其中包括政府对由政府掌控的和私营的媒体提供培训，但是《新闻媒体法》和《宪法》中保障新闻媒体自由和获得信息的权利、言论和表达自由的权利的条款很少。³¹ 全球人权维护组织建议不丹根据通过合法性和实际行动实现民主和人权的原则为依据确保对信息的保护，以此肯定争取新闻自由的积极步骤，作为有用的社会教育手段。³²

23. 受威胁人群协会指出，独立的人权组织未被允许注册成立。³³

24. 全球人权维护组织表示关注：政府只允许两个具有大体上十分相似的政策的政策党得以注册并参加选举。该国不允许诸如流放国外的不丹全国民主政宪等其他政党参加选举。据全球人权维护组织指出，民主维护者多数情况下都受到排斥，而许多人仍然或者流放在国外、或者在不丹的监狱里继续无法行动。该组织

并指称，有十万多不丹人被排除在选举之外。流亡在国外的不丹难民和/或政治犯，以及据称 80,000 公民，都因没有“安全核可”的借口而被剥夺作为成人的权利，同时不丹王国拒绝了国际民主监督的倡议。³⁴

7. 受教育权

25. 不丹难民支助小组注意到儿童权利委员会认为在不丹南部学校重新开放而且不丹政府宣布废除“不反对证书”都是积极情况，同时指出，据报告说 Lhotshampa 儿童入学现在比较容易了。但是，要求父母出示其结婚证书，还有其体格特征的身份证号码以及儿童的出生证。这明显排除了其父母不被认为是不丹公民的儿童，以及其出生未被登记的儿童(这在 Lhotshampas 中非常突出，而儿童权利委员会在其结论性意见第 31 和 32 段中也着重指出了这一情况)。³⁵

26. 不丹难民支助小组指出，皇家政府于 2009 年 1 月宣布，由于涉及到安全方面问题而已经关闭了十多年的不丹南部九所学校今年将重新开放。1990 年代初至今，Lhotshampa 人的儿童始终被有系统地排除在不丹南部为从不丹北方到南方定居的人的子女以及保安部队成员子女服务的学校之外，而到南方定居的北方人中许多人就定居在目前流亡他处的许多 Lhotshampas 人原先拥有和居住的土地之上。³⁶

8. 少数群体和土著人民

27. 受威胁人群协会指出，不丹是多族裔国家，有至少三种主要的族裔群体和一些少数民族。主要的族裔是该国东部的 Sharchops 族人、不丹西部的 Ngalongs 和定居在不丹南部的 Lhotshampa。除了这些主要的群体之外，Layaps 人居住在西北部，Doyas 居住在南部，Monpas 居住在不丹中部，而 Merak Sakten 的游牧民族居住在东部地区。³⁷

28. 受威胁人群协会对该国不承认宗教和少数群体的情况表示关注，并指出，不丹不承认依据宗教、种族、族裔或语言而存在的少数群体。尽管该国当局将不丹描述为单一的社会，只有一种文化和一种宗教，但实际上它是一个多宗教、多文化和多种语言的国家。³⁸

29. 据受威胁人群协会指出，语言方面的少数群体正遭受国家的歧视。尽管该国统计表明不丹境内的人操 19 种语言，但《宪法》中将“Dzongkha”被宣布为国语。该国存在其他语言，例如 Ngalopkha、Sharchoykh、Nepali 和 Groma 的语言这一事实被视而不见。《宪法》未能将其承认为官方的或区域的语言。根据《宪法》，每一公民都必须能够说和写“Dzongkha”语。迄今为止不丹政府一直拒绝撤销国王陛下 1993 年的一道命令，要求所有的会议和公开集会都必须以国语“Dzongkha”语举行。³⁹

30. 全球人权维护组织对于在不丹的印度教和尼泊尔人的少数群体权利表示关注，并指出这些少数群体受到了严重的欺凌，这些人主要居住在不丹的南部。⁴⁰

9. 移徙者、难民和寻求庇护者

31. 据不丹难民支助小组指出，不丹难民没有可能争取回归祖国来实现 1985 年《公民法》规定的条件。希望并且有权回归祖国的那些难民回到原籍国的可能性有赖于那些目前在不丹被拒绝准许国籍的人的国籍状态问题得到适当解决。⁴¹

32. 据不丹难民支助小组指出，自 1991 年第一次驱逐 Lhotshampas 人以来，没有一个不丹难民得以回归不丹。不丹难民支助小组指出，不丹政府不仅得以大规模驱逐并剥夺 Lhotshampas 居民中一大部分人的国籍，而且还剥夺了难民回归祖国的权利。⁴² 受威胁人群协会进一步指出，2003 年，不丹同意接纳经核实认为是真正不丹公民的少数难民。但是，据受威胁人群协会指出，该国政府未能实施这项政策，难民也不得允许回归。⁴³

三、成绩、最佳做法、挑战和制约因素

33. 全球人权维护组织欢迎不丹正式结束了绝对君主制，但该组织遗憾的是，已经开展的民主化进程未能秉持主要的民主原则。据全球人权维护组织指出，持续地镇压反对派是不丹振兴民主和人权的主要障碍。⁴⁴

四、国家重要优先事项、举措和承诺

34. 据全球人权维护组织指出，不丹必须争取与该国内外所有群体实现和解，并承担国际义务，提供帮助，来确保转向保护和增进人权和民主的制度。⁴⁵ 为了使人权保护制度以及民主化的公民社会能在不丹出现，全球人权维护组织呼吁结束所有任意逮捕和各种形式的酷刑，并建议该国政府确保对所有不丹的囚徒进行公正的审判，同时接受对居住在邻国的不丹公民所承担的责任，从而取消影响到少数群体和难民亲属的各种歧视性政策。⁴⁶

五、能力建设与技术援助

无。

注

¹ 下列利益攸关方为本概述的编写提供了资料。所有原始资料均可在www.ohchr.org网站上查阅全文。(一个星号表示该非政府组织具有经济及社会理事会咨询地位。)

民间社会

BRSG	Bhutanese Refugee Support Group (UK and Ireland)
ECLJ	European Centre for Law and Justice, Strasbourg, (France)*
GHRD	Global Human Rights Defence, The Hague (Netherlands)
GIEACPC	Global Initiative to End All Corporal Punishment of Children*
JS	Joint Submission by International Lesbian, Bisexual, Trans and Intersex Association, International Lesbian, Bisexual, Trans and Intersex Association – Europe, International Lesbian, Bisexual, Trans and Intersex Association- Asia, International Gay and Lesbian Human Rights Commission, ARC International
STP	Society for Threatened Peoples, Göttingen, Germany.

² BRSG, para. 17.

³ ECLJ, p. 2.

⁴ GIEACPC, p. 2.

⁵ BRSG, para. 2.

⁶ GHRD, p. 7.

⁷ BRSG, para. 4.

⁸ STP, p. 2.

⁹ BRSG, para. 18.

¹⁰ BRSG, para. 5.

¹¹ BRSG, para. 6.

- ¹² BRSG, para. 7.
- ¹³ BRSG, para. 11.
- ¹⁴ BRSG, para. 12.
- ¹⁵ GHRD, p. 4.
- ¹⁶ STP, p. 3.
- ¹⁷ STP, p. 3.
- ¹⁸ GHRD, p. 4.
- ¹⁹ GHRD, pp. 4-5.
- ²⁰ GHRD, p. 5.
- ²¹ GIEACPC, p. 2.
- ²² GIEACPC, p. 1.
- ²³ STP, p. 3.
- ²⁴ JS, pp. 1-2.
- ²⁵ BRSG, para. 7.
- ²⁶ STP, p. 1.
- ²⁷ ECLJ, p. 1.
- ²⁸ STP, p. 1.
- ²⁹ GHRD, p. 5.
- ³⁰ ECLJ, p. 4.
- ³¹ GHRD, p. 6.
- ³² GHRD, p. 7.
- ³³ STP, p. 3.
- ³⁴ GHRD, p. 5. See also STP, p. 3.
- ³⁵ BRSG, paras. 8-9.
- ³⁶ BRSG, para. 10.
- ³⁷ STP, p. 1.
- ³⁸ STP, p. 1.
- ³⁹ STP, p. 1.
- ⁴⁰ GHRD, p. 5.
- ⁴¹ BRSG, para. 18.
- ⁴² BRSG, para. 16.
- ⁴³ STP, p. 2.
- ⁴⁴ GHRD, p. 7.
- ⁴⁵ GHRD, pp. 7-8.
- ⁴⁶ GHRD, p. 7.