



人权理事会  
第二十一届会议  
议程项目 10  
技术援助和能力建设

## 柬埔寨人权状况特别报告员苏里亚·苏贝迪的报告

### 概要

2011 年《巴黎和平协定》通过 20 周年，《协定》巩固了柬埔寨的和平进程。柬埔寨人权状况特别报告员的任务源自该《协定》。随着该国临近定于 2013 年 7 月进行的大选，现在正是时候，应该对 20 年来取得的进展作出评定，解决仍然存在的治理难题。

自从《协定》缔结以来，柬埔寨取得了长足进步，越过了加强民主、人权和法治方面的各种里程碑。该国迄今已举行了四次全国或议会选举、三次地方或乡镇选举。最近的一轮乡镇选举于 2012 年 6 月 3 日举行，国民议会选举定于 2013 年 7 月举行。这是该国民主化道路上的重要活动。正是在这种背景下，特别报告员 2011 年 12 月对该国进行的第六次访问的重点放在，对照柬埔寨的国际人权义务，对该国选举进程所涉国家体制进行人权评估，其中包括对选举适用的旨在保障定期选举自由公正的法律、政策和惯例进行了评估。这次访问富有成果。2012 年 5 月的第七次访问重点了解经济用地特许租让对柬埔寨人民的权利有何影响，这是本报告一个增编的主题。

特别报告员根据他在第六次访问期间所得资料，认为进行改革的目的是要确保柬埔寨选举的自由公正，柬埔寨人能够在自由的政治环境中行使其民主治理权。他对选举进程中仍然存在的能力差距十分关注。选举自由公正的唯一条件是，具备自由的政治环境，人民能够行使其权利和自由，诸如言论和结社自由以及参选权等权利。要举行可信的选举，政府必须在投票之前、期间和之后根据国际人权义务坚持确实做到选举的高标准。

双边和多边机构提出的根据以前进行的选举中的缺点改革选举进程的建议使柬埔寨有所受益。但是，遗憾的是，这些建议大多数都仍然没有得到落实。因

此，报告强调要对作为国家机构中一些负责伸张人民权利的国家选举委员会和各省选举委员会的独立性和能力进行评估。柬埔寨选举的进行存在重大缺陷，继续进行较为长期的改革，使柬埔寨人对选举进程和国家选举委员会的运作抱有信心。有鉴于此，特别报告员提出了改革选举进程的建设性建议，希望政府、国家选举委员会及其他利益攸关方采取步骤予以落实。

关于经济用地特许租让对人民权利的影响问题，特别报告员认为这种租让的人力代价很高。令人关切的一大问题是，在许多情况下，批准这种租让时缺乏与受影响的当事人进行适当的磋商和谈判。特别报告员以前曾呼吁，在制定适当的政策框架达到透明度和问责制的标准并在批准经济用地特许租让之前让受影响的当事人能够参与磋商，而且除非如此否则政府应暂停批准新的租让。因此，特别报告员高兴地看到，在他第七次访问该国期间，首相颁布了法令，停止新的经济用地特许租让，并保证对现有的租让进行审查。特别报告员欢迎这项决定，吁请政府确保这次审查工作具有参与性、透明度和包容性。本报告增编载有一份经济用地及其他用地特许租让的性质和影响分析报告，此外还有特别报告员提出的消除这种租让对柬埔寨人、特别是对农村地区的穷人、土著民族和社会边缘人员生活的负面影响的建议。

特别报告员理解柬埔寨作为一个发展中国家希望利用其土地和自然资源，促进发展，实现繁荣。他承认，由于历史原因，包括由于红色高棉政策的政策关系，土地争端频发，政府正力争加以掌控。他也确认有一些社会性土地特许租让计划，将土地分配给无地人员。但是，特别报告员认为，应该在健全的法律和政策框架之内，包括尊重人权，特别是土著民族、农村穷人和边缘人员的权利的前提下，批准和管理土地的特许租让。

## 目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1-14	4
二. 以往报告建议的后续落实情况 .....	15-17	6
三. 转给该国政府的来文 .....	18-23	6
四. 人权方面近期动态 .....	24-38	7
A. 土地和住房权利 .....	25-30	7
B. 言论自由 .....	31-33	8
C. 柬埔寨法院的特别法庭 .....	34-36	9
D. 人权维护者 .....	37-38	9
五. 国家机构在选举中的作用 .....	39-58	10
A. 市镇委员会选举 .....	42-46	10
B. 全国选举 .....	47-50	11
C. 柬埔寨选举进程面临的重大挑战 .....	51-58	12
六. 结论 .....	59-64	13
七. 建议 .....	65-82	15

## 一. 导言

1. 本报告是现任柬埔寨人权状况特别报告员的第四次报告，根据人权理事会第 18/25 号决议提交。
2. 特别报告员自 2011 年 12 月 5 日至 11 日对柬埔寨进行了第六次访问，目的是对照该国的国际人权义务，对该国选举进程所涉国家体制进行人权评估，其中包括对选举适用的旨在保障定期选举自由公正的法律、政策和惯例进行了评估。2012 年 5 月 4 日至 11 日，他对该国进行了第七次访问，重点了解经济用地特许租让对人民权利有何影响。特别报告员感谢该国政府在其访问期间给予配合并且十分愿意与其建设性地协作共事。他为该国对其提出问题所作的回应感到鼓舞。特别报告员还祝贺该国政府担任东南亚国家联盟(东盟)主席国。
3. 他在访问期间力图评估其以往提交人权理事会的报告中提出的各项建议的落实进展情况，监督和处理该国的其他人权问题，诸如涉及土地的争端、言论自由、以及结社和非政府组织法草案等。他在第六次访问期间广泛会晤了一系列行为方，包括副首相和内政部长、权利持有人，以及民间社会、政党、国家选举委员会、一个省级选举委员会、柬埔寨国家警察和国防部的代表，此外还有评论员、外交人员、捐助人及联合国国别工作队。他还会晤了万谷和博雷凯伊拉的居民以及近来人权遭到侵犯的其他受害人，包括受土地争端、经济用地特许租让和强行搬迁影响的土著民族和社群。
4. 特别报告员没有与首相会晤，但是感谢他派来一位特使。
5. 特别报告员高兴地看到某些领域取得的进展，特别是作出决定就结社和非政府组织法草案与有关利益攸关方进一步磋商，争取通过谈判解决万谷土地争端。令他感到鼓舞的是，首相本人主动请金边市向 12.44 公顷地区剩余的居民提供 600 多个土地所有权。特别报告员敦促政府扩大协商范围，将被排除在 2011 年 8 月 11 日《第 183 号次法令》规定范围外的家庭包括进来，和平解决争端，令有关各方都感到满意。
6. 此外还令人鼓舞的是，柬埔寨如其根据《公民权利和政治权利国际公约》提交人权事务委员会的报告草稿最后定稿所表明的那样，一直继续与联合国各人权机制进行接触。政府为落实人权理事会普遍定期审议的各项建议而着手开展的工作也值得赞扬。
7. 《柬埔寨宪法》明确规定该国是一个自由的议会民主制国家，选举是民主的中心要务。自从 1993 年在联合国主持下组织进行选举以来，全国各地的柬埔寨人抱着很高的期望拥护民主，特别报告员对该国的第六次访问再次表明所有行为方都在认真筹备即将举行的选举。柬埔寨人看到了民主的未来。民主的历史比较短，但是柬埔寨人已经习惯于投票的想法，选举组织人员组织选举的能力已大大提高。一个关键的挑战将是锚定这个国家年轻人对民主的渴求。特别报告员感到鼓舞的是，国家选举委员会努力制定各种方案深入联络不断扩大的青年群体。

8. 一般而言，自从 1993 年第一次选举以来，政府和选举机构大大提高了自己的了解认识，加强组织选举的能力。特别报告员高兴地报告指出，政府各部委、国家选举委员会、其他选举机构工作的公务员和民间社会都表现出对柬埔寨选举进程有关的法律和惯例有着极好的理解。

9. 特别报告员在第六次访问期间从观点往往相反的人士和机构那里了解到许多有关选举进程的情况。提交的许多资料介绍了近十年来作出的改进以确保选举符合国际范例和人权标准的情况。另有一些人指称存在违规行为，或者讲述了破坏该国举行自由公正选举能力的一些系统性问题。

10. 鉴于选举临近，特别报告员于 2011 年 12 月 21 日致函首相，概要介绍了他对选举改革的初步调查结论、意见和建议。目前正在等待政府的回应。

11. 特别报告员在本报告中提出了改革选举进程的建设性建议，希望政府、国家选举委员会及其他有关方面予以落实。

12. 特别报告员的第六次访问恰逢 2011 年 12 月 10 日庆祝人权日的活动，期间他参加了民间社会为纪念这一天组织的游行和集会。他在集会上的发言简要介绍了他去该国增进和保护人权的工作。他很高兴在集会期间有此机会，并在发言后与柬埔寨人互动沟通，听取他们对该国人权的各种关切。他还参访了万谷社区举办的一次活动并作了发言，离开时深为这个地区妇女和平捍卫自身权利的决心所鼓舞。

13. “工商业与人权：实施联合国‘保护、尊重和补救’框架指导原则”由联合国人权事务高级专员办事处以英文和高棉文发表，这是“指导原则”首次翻译成联合国六种正式语文之外的语文。2011 年 12 月 7 日，特别报告员在“指导原则”发表的启动仪式上发表了主旨演讲。与会者约有 100 位，包括政府(诸如环境部、司法部、内政部、国防部及农业、森林和渔业部等部委)、国民议会、非政府组织、民间社会、私营部门、工商业协会、专业协会、发展伙伴方及联合国的代表。他向代表们致意，强调指出柬埔寨经济和社会目前的发展轨迹如果缺乏包容和完善计划则会无法持续，着重指出经营方法应该负责任地采用，并经过适当尽职审查和监督。他指出，“指导原则”为政府、工商企业、民间社会和发展伙伴方履行国际人权义务提供了框架。

14. 2011 年 10 月 23 日，在《巴黎和平协定》缔结 20 周年之际，特别报告员发表的一份新闻稿，表示注意到柬埔寨过去 20 年来在和平与经济发展方面取得的进步，但是也提到仍然存在的问题，特别是多元化民主、司法独立和有罪不罚问题。<sup>1</sup> 他还——于 2011 年 10 月 23 日在巴黎，2011 年 11 月 19 日在加利福尼亚州大学伯克利分校——参加了两次会议，他在会上发表了他对柬埔寨 1991 年以来人权动态的看法。

<sup>1</sup> 见 [www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=11524&LangID=E](http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=11524&LangID=E)。

## 二. 以往报告建议的后续落实情况

15. 在访问柬埔寨期间，特别报告员了解了落实其以前提出的关于司法部和议会的建议的进展情况。

16. 特别报告员高兴地注意到，政府作出了积极反应，加快了旨在，除其他外，特别是落实他所提出的关于司法部的建议的立法方案的实施。政府表示，有关建议正在落实或正在准备落实。特别报告员对一些迹象感到鼓舞，如成立了一个部间工作组，拖延了很长时间的司法部组织法取得了进展。然而，政府尚未对特别报告员的一个要求作出反应，即给它自己定一个时间范围或一项具体计划以落实他的关键建议。

17. 关于议会改革，政府表示，对特别报告员以前提出的建议正在积极考虑，其中许多建议的落实将是人权理事会普遍定期审议建议落实过程的一部分。然而，政府尚未对特别报告员的一个要求作出更具体的反应，或给它自己定一个时间范围或一项具体计划以落实他的关键建议。

## 三. 转给该国政府的来文

18. 在所报告时期，特别报告员与适足生活水准权所含适足住房权利以及在这方面不受歧视的权利问题特别报告员一起处理了有关具体人权问题包括一项紧急呼吁的一些来文。2011年9月23日，他和人权维护者处境问题特别报告员就万谷五座房屋被拆毁的问题发出了一个函件。

19. 2012年4月20日，就据称2012年1月3日在博雷凯伊拉约300个家庭被强行拆迁并在这一过程中使用橡皮子弹、催泪弹和石块、一些社区成员被任意拘留等问题，联合发出了一个函件。联合发出函件的还有适足生活水准权所含适足住房权利以及在这方面不受歧视的权利问题特别报告员、和平集会和结社自由权利问题特别报告员、增进和保护见解和言论自由权利问题特别报告员和人人有权享有最佳身心健康问题特别报告员。

20. 2012年6月4日，根据所收到的关于在万谷争议中一些家庭的下述情况的资料向政府发出了一封信：分属八个受影响家庭的13名抗议者被捕和判刑，后来又逮捕了万谷社区的另外两名代表，随后又逮捕了进行和平抗议以支持该社区的一位知名僧人和人权维护者。共同致函的还有任意拘留问题工作组主席兼报告员、增进和保护见解和言论自由权利问题特别报告员、适足生活水准权所含适足住房权利以及在这方面不受歧视的权利问题特别报告员、和平集会和结社自由权利问题特别报告员、宗教或信仰自由问题特别报告员、人权维护者境况问题特别报告员、法官和律师独立性问题特别报告员和暴力侵害妇女、其原因和后果问题特别报告员。

21. 2012年5月4日，特别报告员与增进和保护见解和言论自由权利问题特别报告员、人权维护者境况问题特别报告员一起发出了一封指控信，其重点是

2012 年东盟民间社会会议/东盟各国人民论坛的组织者和参加者面临的和平集会、见解和言论自由权利据称受限制的问题。活动于 2012 年 3 月 29 日至 31 日在幸运之星饭店举行，但据说，受到政府指使的饭店管理部门的限制和/或干扰。

22. 除上面提到的关于选举改革的函件以外，特别报告员还于 2011 年 8 月 22 日就万谷的剩余社区与金边市政当局的对话给首相写了一封信，对话之后发布了 2011 年 8 月 11 日的第 183 号补充法令，其中规定调整万谷的发展规模，向依靠一块 12.44 公顷的土地生活的社区提供土地所有权证。特别报告员认为这是一个积极步骤，表示希望在柬埔寨的其他土地争议案中采取类似的协商办法，在向国民议会提交关于结社和非政府组织的法律草案之前考虑到在协商过程中有关利益攸关方提出的建议。

23. 在政府对从事土地和住房方面人权保护活动的三个非政府组织发布暂停活动和警告之后，特别报告员于 2011 年 8 月 26 日致函首相表示关注，并请政府提供这方面的情况。2011 年 10 月 5 日，特别报告员收到答复，其中政府说明了情况并表示了看法。

#### 四. 人权方面近期动态

24. 特别报告员一直在关注柬埔寨的一般人权状况，下面重点介绍了这方面的一些主要事态发展。

##### A. 土地和住房权利

25. 在柬埔寨，土地争议和强行拆迁仍然势头不减，特点是当局和工商企业采用武力。这引起了在所报告时期与各社区的暴力冲突。在倍受瞩目的万谷案件中，六百个家庭被授予土地所有权证，显示了重大事态发展。但是，2011 年 9 月 16 日，那些被排除在外的人却被暴力驱逐，当时，在第 22 号村，金边市政当局和 Shukaku 公司在宪兵的支持下拆毁了五座房屋(估计是总共八户人的家)，据报告，在这之前没有就赔偿问题进行谈判。据报告，有关家庭事先都未接到搬迁通知，许多人在房屋被拆毁时丢失了财产。万谷社区在一些妇女居民的带领下举行了很多次抗议和示威，在这期间，几次出现当局过度使用武力的问题。这一案件典型地反映了柬埔寨全国社区在解决土地争议问题时感到的绝望，因而，随后就发生了民间动乱。

26. 在落实关于土地和住房的国内法律框架方面也面临着多种挑战。2010 年初，土地政策委员会颁布了住房政策草案，其中承认了适足住房权利。但这项政策仍有待部长理事会通过。还颁布了另外两项法律草案，一项是关于城市化的法律(由土地管理、城市规划和建设部提出)，另一项是关于农业土地的管理和使用的法律(由农业、林业和渔业部提出)，但仍有待与柬埔寨的现行国家结构和它根据国际人权法应履行的义务协调起来。

27. 特别令人关切的是 2012 年 1 月 3 日对金边, Khan 7 Makara, Sangkat Veal Vong, 博雷凯伊拉社区村民实行的强行拆迁及其对该社区的影响。特别报告员得知, 在这次行动中, 约 300 家房屋被拆毁, 因而引发了以武装警察、宪兵、Khan 当局和 Phan Imex 公司雇员为一方, 以博雷凯伊拉社区的居民为另一方的多方力量的暴力冲突。除对包括一些官员在内的现场人员造成的创伤和伤害以及被拆迁家庭面临的紧迫人道主义问题以外, 特别报告员还关注的是与拆迁有关的法律和程序问题, 据报告, 出现这些问题是因为没有执行 2004 年政府与 Phan Imex 公司之间的一项协议中规定的工地升级计划。特别报告员尤其关注的是, 这些事件表明, 所涉各方不能和平解决争议, 当局和社区民众都只能诉诸武力。

28. 另外, 在 2012 年 1 月 11 日事件中, 来自博雷凯伊拉社区的 24 名妇女和 6 名儿童在金边市政厅外和平抗议的过程中被捕, 然后被拘留在 Prey Speu 中心(一个社会事务中心); 这是持续迫害要求土地权利的个人和社区的一个鲜明实例。特别报告员经常获悉柬埔寨全国各地给卷入土地争议的人权维护者、社区和官员定罪和对他们进行骚扰的事件, 虽然并非都那么严重。

29. 类似博雷凯伊拉事件的拆迁使许多人失去家园或使他们陷入居所不定的状态中。据报告, 由以前的拆迁和重新安置产生的生活在定居点的民众面临许多问题, 如: 没有适足住房、难以获得医疗保健和受教育机会、家庭分裂, 特别是很难找到替代性生计。很多民众痛苦地生活在难以居住的定居点, 这些定居点远离城市, 永远不会为拆迁家庭的到来做好充分准备。据报告, 定居点还缺乏食用水和卫生服务, 而破烂的房屋则难以挡雨。特别报告员关切的是, 没有充分的计划和人道主义援助, 再加上极少有创造收入的机会, 这些都造成了进一步贫困化, 使国家难以提高人均国内生产总值。

30. 重新定居的民众还面临着登记参加选举的障碍。由于行政管理原因, 被拆迁选民的登记往往仍然在他们以前的居住地, 而不是转移到新安置地点。因此, 被拆迁而重新定居的民众必须返回原居住地, 而原居住地往往很远, 往返一次很费钱, 费用甚至难以承担。结果是, 相当大部分重新定居选民可能因为行政和财政困难不能参加即将到来的选举。

## B. 言论自由

31. 在柬埔寨, 正如在特别报告员访问过程中谈话对象们所说, 尊重言论、见解和集会自由仍然是一个令人关切的主要问题。特别报告员在其以前的报告中已经强调过他所关注的问题, 这些问题涉及根据《刑法》起诉(或威胁起诉)除其他外, 特别是与煽动和诽谤有关的罪行, 借此对言论自由实行不允许的限制。特别报告员认为, 对人们行使言论自由权利的这些限制对柬埔寨的言论自由产生了抑制作用。由于害怕被捕或被拘留, 似乎很多柬埔寨人都对自己所说和所写进行自我审查。对想对当权者提出批评意见的人以及被认为在批评国家发展项目, 如目前的国家铁路系统改造项目的人而言, 情况尤其如此。



32. 特别报告员以前曾提到 Moeung Sonn 一案；他是一位考古学家，2009 年因指出安装新的照明设施会损坏吴哥窟古寺被判散布虚假信息罪。2012 年 4 月 11 日，他最后一次向最高法院提出上诉，但被驳回，该法院允许将控罪由散布虚假信息罪改为煽动罪，但未提前通知申诉人或律师以让其有合理的时间准备辩护。

33. 在特别报告员提出前一个报告(A/HRC/18/46)之后，政府发表了关于结社和非政府组织的法律草案的第三和第四稿。政府表示愿意与民间社会讨论草案并举行了有关的协商会议。民间社会方面也举行了会议。特别报告员很高兴政府愿意与民间社会协商。然而，在新法律草案中仍然有一些重要的人权问题。2011 年 12 月底，首相宣布将继续进行协商，即便这意味着法律的通过要拖延几年。特别报告员欢迎首相对这一敏感的法律采取的态度。

### C. 柬埔寨法院的特别法庭

34. 在所报告时期，柬埔寨法院特别法庭在完成其审判工作方面继续稳步取得进展。

35. 最高法院法庭对第 001 号案件作出了判决，从而结束了对 Tuol Sleng 监狱(S-21)前负责人 Kaing Guek Eav，又名“Duch”的诉讼。法庭将对“Duch”的 35 年刑期改为终身监禁。审判法庭已开始了对有关 Nuon Chea、Ieng Sary 和 Khieu Samphan 的第 002 号案件的实质性审判。同案被告 Ieng Thirith 被认为不适于接受审讯。

36. 尽管第 002 号案件取得了进展，第 001 号案件已完成审判，但对未能适当调查第 003 号和第 004 号案件的指控却使特别法庭的诉讼黯然失色。自 2011 年 10 月以来，已有两名联合调查国际法官辞职，其提出的理由分别是被认为的政治干扰和调查工作受到破坏。关于后面的情况，指控破坏调查是因为柬埔寨最高法官理事会拒绝承认法官的任命，虽然联合国一再重申，最高法官理事会必须这样做。特别报告员对这些事态发展感到关切，因为它破坏了特别法庭为国内法院系统树立独立和公正审判红色高棉时期所犯罪行的正面样板的能力。他促请政府和联合国紧急采取措施，解决有关这些案件的问题的任何争议，确保及时和正确进行调查，尊重犯罪嫌疑人受到公正审判的权利和受害者得到补救的权利。

### D. 人权维护者

37. 在柬埔寨，许多人权维护者、民间社会代表和记者不断受到骚扰、恐吓和诽谤或煽动罪诉讼的威胁。这些人所面临的威胁越来越严重，维护自己权利和抗议政府政策和做法的人越来越多地受到使用真枪实弹的威胁。自 2012 年初以来，至少发生了四次枪击人员事件。2012 年 1 月 18 日，在 Kratie 省，在涉及 TTY 公司掌握的一块特许租让土地的争议中有三名村民因卫兵开枪受重伤。2012 年 2 月 20 日，在 Bavet 镇，对抗议劳工的开枪导致三名妇女受重伤。2012 年 4 月 26 日，在 Koh Kong 省，人权维护者和环境保护积极分子 Chut Wutty 被

枪杀。最近，2012年5月16日，在Broma村的一次暴力拆迁过程中，一名14岁女孩被枪杀。还有许多使用真枪实弹的情况，尽管没有造成伤亡。

38. 这些事件阻碍了柬埔寨人权维护者的活动，现在许多人都担心有生命危险。特别报告员感到震惊的是在这些犯罪事件中没有任何一个人被判刑。他希望对这些事件进行彻底和适当调查并将罪犯绳之以法。

## 五. 国家机构在选举中的作用

39. 柬埔寨是一个多党制君主立宪国家。《宪法》第34条保证选举权。国家议会为两院制，由参议院(61席)和国民议会(123席)组成。参议院的57名议员经间接投票(通过社区议员)选出，任期五年。另外两名议员由国民议会选出，最后两名由国王任命。这就使市镇委员会选举(在国民议会选举的前一年举行)成为国民议会选举的重要前奏，因为当选者将投票选定参议院的议员。

40. 国民议会的123名议员按照政党席位分配比例选举。国民议会议员任期五年。根据《宪法》第100条，国民议会主席和两位副主席从获胜政党中出资深者向国王推荐以组成政府。在国民议会对政府进行信任投票之后，国王颁布命令任命部长理事会。

41. 自1991年柬埔寨冲突结束以来，柬埔寨举行了四次大选(1993、1998、2003和2008年)和两次市镇委员会选举(2002和2007年)。

### A. 市镇委员会选举

42. 柬埔寨有1,633个市镇。每个市镇委员会依人口和地理情况由5至11名委员组成。委员会委员按照比例制度选出，国家登记的各政党可提出候选人名单参加竞选。他们的选举按照2006年6月颁布的《市镇委员会选举法修订本》进行。市镇委员会选举的安排和管理由国家选举委员会负责，国家选举委员会根据《市镇委员会选举法修订本》第7条任命省、市镇和投票站委员会监督选举。确定席位分配的方法相当复杂，是在《市镇委员会选举法修订本》第23条和第27条中规定的。

43. 根据《市镇委员会选举法修订本》第45条，要登记为市镇委员会选举的候选人，一个人必须是出生时即为柬埔寨公民，能读能写高棉文，在他或她希望参选的市镇选民名单中登记，在投票日必须至少满25岁。这里暗含着对非柬埔寨出生公民的歧视。根据《市镇委员会选举法修订本》第49条，希望作为候选人的每个人均必须将其姓名登记在他或她所代表的政党的候选人名单上。有关政党本身也必须已按照政党法登记。

44. 在2007年的市镇选举中，参选的候选人和政党显著增加，在所有1,621个市镇中共有12个登记政党和102,266名候选人。候选人登记方面的另一个积极迹象是，与2002年相比，登记的女性候选人增加了5%。2012年6月进行的市

镇委员会选举只是巴黎和平协定签定以来的第三次。与 2007 年和 2002 年的选举相比，这次选举总的来说是在更和平和更开放的环境下进行的。国家选举委员会在技术上展现了进行良好选举的能力。截至 2012 年 5 月 31 日，国家选举委员会共认可了来自 40 个非政府组织和协会的 14,886 名国家和国际选举观察员，来自欧洲联盟赴柬埔寨代表团以及法国和德国驻金边大使馆的 22 位特别来宾。它还接受了来自 53 家媒体的 512 名国内和国际新闻工作者作为选举观察员。然而，2012 年的市镇选举在进行过程中也显示了一些缺陷，特别是在选民登记和选民身份认证方面。

45. 要作为市镇选举的选民登记，一个人必须是柬埔寨公民，在投票之日至少年满 18 岁，是他或她要在其中参加选举的市镇的居民，从未被监禁，也未被一权威机构证明有精神病或在投票之日受人监护。选民投票还必须登记，在投票期间能拿出其身份证件。身份证件上必须有本人照片、住址、成为公民和出生日期，允许合并使用经核准的证件，包括护照、国民身份证和带有照片的户口本。和上次选举相比，这标志着选举登记方面的一个重大变化，上次选举时要求有选民登记卡。虽然这个变化值得称赞，但也应当注意到，现行制度导致一些公民被剥夺权利，如那些没有住址或居住在其永久居住地之外的人。一些谈话对象表示认为，现行的繁琐而高费用的选民登记制度可改为由公民登记簿自动产生的名单。这一建议值得进一步研究。

46. 理论上，通过规定对国家一级的政党比例代表情况进行核查与平衡以及为促进多党政治的繁荣增加更多渠道，市镇委员会选举可进一步提高柬埔寨的初生民主的合理性。《市镇委员会选举法修订本》如果规定禁止在市镇委员会选举中选举参议院或国民议会议员、法官或公务员，将有助于实现这一目的。然而，实际上，这些选举还有一些缺陷，下面列举了其中一些。

## B. 全国选举

47. 自 1991 年签署《巴黎和平协定》以来，共进行了四次议会或全国选举。最近一次全国选举是 2008 年进行的。据独立监督员报告，虽然和以前的选举相比 2008 年的选举运动是在更和平和开放的环境中进行的，但这些选举本身并不完全符合民主选举国际标准。尽管透明度有所提高，但各选举利益攸关方对选举管理者的公正性缺乏信心。执政党在选举中不断和广泛利用国家资源，各媒体广泛报道了据称候选人和政党官员分发金钱和礼物的情况。

48. 管理国民议会选举的主要法律是《国民议会议员选举法》。也影响选举过程的其他法律包括《宪法》、《政党法》、《新闻制度法》、《和平示威法》、《国籍法》和《刑法》。另外，还有国家选举委员会条例和程序以及内政部和国家选举委员会发布的指示和联合指示、选举委员会内部条例，以及政党、媒体、观察员、选举官员、武装部队和警察成员行为准则。

49. 各项适用的法律一般都规定了可行的框架，大体上符合(至少在书面上)国际标准，并规定设立进行选举所必要的机构。各项行为准则都以令人满意的形式规定了有关人员的权利和义务。问题是法律规定得不到充分执行，各机构没有或被认为没有独立性。

50. 和《市镇委员会选举法修订本》一样，登记国民议会候选人的法定条件也有一些令人关注的问题。根据《国民议会议员选举法》，候选人必须是至少 25 岁的登记选民、出生后即为柬埔寨公民、在柬埔寨有居所，并由一政党提名。该法律不允许独立候选人参选，将作为候选人参选的可能性限制在出生在柬埔寨的公民范围，因而剥夺了归化公民的机会。在这方面，它不完全符合国际标准和最佳做法。

### C. 柬埔寨选举进程面临的重大挑战

51. 特别报告员要指出，自由和公正选举是以遵守国际人权准则为基础的。《公民权利和政治权利国际公约》(柬埔寨是缔约国)第二十五条规定，每个人均有权参与本国的公共事务，有权在真正的定期选举中选举和被选举，这种选举应是普遍的和平等的并以无记名投票方式进行，以保证选举人的意志的自由表达。

52. 特别报告员在其第六次访问过程中被提请注意一些令人关切的问题。一个是一些政党在竞选过程中利用国家资源，包括政府雇员的时间、机动车辆和物资。特别报告员向副首相和内政部长提出了这些问题，内政部负责协助国家选举委员会进行选举。特别报告员欢迎政府保证将指示所有公务员、警察和军人在进行本职工作时不得参加政治活动(包括使用政府资源)，并将保持中立放在首要位置。

53. 一些政党报告说，它们的成员和候选人受到威胁、恐吓和骚扰(包括法律诉讼的威胁)。这些都是令人担忧的指控。特别报告员认为，言论和集会自由对进行自由和公正的选举至关重要。要进行自由和公正的选举，整个政治环境都必须是自由和有利于行使《宪法》和柬埔寨所批准的国际人权条约所保证的权利和自由的。

54. 柬埔寨的政党大多数都没有正规化，没有推举候选人的明确民主程序。政党领导控制着名单组成，迫使候选人更忠于党的领导而不是自己的选民。这也会导致任意取消名单中的候选人，从而使其失去席位。比例代表制与政党名单制相结合的结果是，国民议会成为柬埔寨政府系统中的最薄弱环节。

55. 在柬埔寨，电视广播越来越多地取代了作为与广大选民沟通的主要媒介的电台广播。在上一次选举过程中，利用媒体是各政党关心的一个重要问题。2007 年，政府承认各政党有权公平利用媒体，可至少在一家电视台的一套节目中宣传自己的政治主张。联合国开发计划署和柬埔寨国家电视台联合项目——公平新闻节目为所有政党提供了公平利用国家电视台 TVK 频道的机会。然而，除此之

外，各政党为竞选能利用的其他频道都非常有限。候选人之间的竞选辩论在国家电台上的广播也加强了各政党在竞选活动中公平利用媒体的原则。

56. 传媒界在最近的 2008 年国民议会选举的准备阶段所显示的进步由于下列事件遭到破坏：2008 年 5 月，Kratie 省的 Angkor Ratha 广播电台被关闭；2009 年 6 月，以诽谤罪逮捕和临时拘留 *Moneaksekar Khmer* 的编辑 Dam Sith，以及 2008 年 7 月 11 日发生的最恶劣事件，*Moneaksekar Khmer* 的记者 Khim Sambo 及其儿子 Khat Sarinpheata 被谋杀。这个犯罪问题至今仍未解决，罪犯仍未受到惩罚。执政党在最近的选举中对国家媒体的利用程度不符合关于所有竞选者公平利用媒体的国际标准。根据选举条例，所有反对党均可自由和平等利用国家电视台的 TVK 频道和国家广播电台的 RNK 频道以及少数非全国性私营电台的时间。然而，实际上，在这方面缺乏平等。例如，据 2008 年欧洲联盟赴柬埔寨选举观察团的最后报告，国家电视台 TVK 频道在新闻节目中将 900 多分钟给了政府，而对反对党只给了 4 分钟。<sup>2</sup> 执政党对媒体使用的支配地位可能会使柬埔寨选民不能充分了解各政党情况，因而难以作出知情的选择。

57. 自 2008 年以来对行使言论自由权利批评腐败、有罪不罚和掠夺土地越来越不容忍，这可能会进一步影响反对党在未来选举准备阶段的政治空间。一些现象已经证明了这一点：指控反对派成员 Mu Sochua (2009 年 4 月)和 Ho Vann (2009 年 7 月)犯有诽谤罪和煽动罪，指控反对派领袖 Sam Rainsy 犯有破坏财产罪和种族主义煽动罪。2010 年 1 月对 Rainsy 先生进行了缺席审判，在一个案件中对他人判处 2 年监禁，在另一个案件中对他人判处 10 年监禁，但他仍在流亡中。

58. 有效的公民和选民教育是搞好选举的另一个重要条件。虽然国家选举委员会为让民众更好地了解选举权和正式投票程序采取了一些重要措施(特别是散发了选民须知，其中向登记选民说明了投票程序)，但国家选举委员会仍然为执政党的支持者所控制，因而损害了其可信性。另外，它在上次选举中实施选民登记制度的情况仍有一些不足之处：对它在 2007 年市镇委员会选举过程中对选民登记问题的处理方式的争议当时就引起人们的关切，而对 2012 年 6 月举行的市镇委员会选举，人们也提出了类似的问题。

## 六. 结论

59. 在过去几年中，特别是随着有关人权的法规的颁布，人权状况总体上有所改善。然而，在履行柬埔寨已批准的国际人权条约所规定国际人权义务方面，柬埔寨还有很多工作要做。《巴黎和平协定》将法治、人权和民主确立为柬埔寨新政治结构的主要支柱。因此，在按照《宪法》建立的民主体制能有效和独立运行

<sup>2</sup> 见 [www.eueomcambodia.org/English/PDF/Final%20Report/final%20report/English/EU\\_EOM\\_Final\\_Report\\_Com.pdf](http://www.eueomcambodia.org/English/PDF/Final%20Report/final%20report/English/EU_EOM_Final_Report_Com.pdf)。

之前，和平进程不能认为已经完成。在这方面，国家社会有特殊的利害关系和责任。

60. 特别报告员意识到，柬埔寨政府在加强民主和改进选举程序方面发挥了非常重要的作用。但是，要实现目标，仍然有一些工作要做。在这方面，他愿意提供帮助并与政府进行有意义的建设性对话。

61. 特别报告员关切的是他得知，投票率较低，由于现行选举制度，选民参与呈下降趋势，选民有疲乏和沮丧感。选民可能选择不参加选举有几个原因。但许多情况下人们不选择放弃选举权，但却面临许多严重障碍，因而实际上被剥夺了权利。一位柬埔寨公民在写给特别报告员的单独申诉书中表示了对现行选举程序的沮丧感，他说，如果目前的事态继续下去，执政党将永远赢得选举，而其他政党则没有任何希望。

62. 特别报告员认为，要使选举程序可信，使它被认为是可信的，使选举结果具有合法性，政府、国家选举委员会和各省选举委员会就要确保在投票之前、期间和之后符合国际标准。如果选举程序不能获得选民的信任和信心，就会动摇《巴黎和平协定》中所包含的柬埔寨政治和宪法结构，而柬埔寨则有重新陷入暴力的危险。因此，政府必须尽最大努力避免这种情况。当然，柬埔寨需要政治稳定以加速经济发展，但稳定必须建立在公正、平等、透明、合法和平坦竞争场地的基础上，以使所有政治力量都能为国家的治理作出平等贡献。广大国际社会，特别是联合国，自 1991 年以来都为柬埔寨作出了很大投入，以帮助它实现更强大的民主、真正的法治和对人权的更多尊重。民主治理权利和参加自由和公正定期选举的权利对任何民主政体来说都是至关重要的，尤其对像柬埔寨这样的过渡国家而言。

63. 选举改革的目的是确保没有违反选举法的行为，而且，选举法本身符合国际标准。与特别报告员谈话的政府人员时常答复特别报告员说，他们的程序符合现行法律。但是，需要的是，各项法律必须符合来源于柬埔寨所批准条约和条约机构制定的判例法的国际标准以及法治原则。柬埔寨应当超越机械适用民主制度和法治的水平，落实法治概念所依据的基本原则和精神。

64. 投票不应是一种特权，而应是每个公民的一种权利，所有国家机关都有责任为行使这一权利提供便利。行政机关尤其应当如此，它必须表现出柬埔寨进行认真的选举法和程序改革所需要的政治诚意。柬埔寨为能进行符合国际标准的选举已经做了不少努力。作为批准了许多国际人权条约、而且当前是东盟轮值主席国的国家，柬埔寨在进行自由和公正选举方面应争取成为本区域的典范，应比许多民主制度仍处于初期阶段的国家做得更好。因此，特别报告员希望提请政府注意下列问题，这些问题应当在订于 2013 年 7 月举行的国民议会选举的准备阶段中解决。

## 七. 建议

65. 国家选举委员会在柬埔寨的宪法和法律结构中应当具有独立和自主地位，有议会为它分配的自己的独立预算。委员会的主席和委员应当从退休的高级法官、柬埔寨律师协会的高级和杰出成员以及法律、政治和行政管理学高级教授中选出。
66. 在议会中有代表的各主要政党应在任命国家选举委员会和各省选举委员会的主席和委员方面达成协商一致意见。
67. 政府应着手修改关于国家选举委员会的法律的第 13 条(新)第(2)款和其他有关条款，以确保各级选举机构能均衡代表在国民议会中有代表的各政党。
68. 国家选举委员会和各省选举委员会的主席和委员应有固定任期和职位稳定性。在他们任期结束后的两年内，应禁止他们在政党内担任职务。
69. 特别报告员审查了选举争议解决机制，认为需要改进。目前，选举官员本身担负着解决初步选举争议的任务。为加强各政党对选举程序的信心，有必要修改法律，成立另外一个机构，如在柬埔寨司法系统内设立特别选举法庭或选举法院或在国家宪法理事会内设立特别选举法庭以解决与选举有关的争议，而不是通过国家选举委员会本身解决。
70. 各主要政党均应能公平和平等利用大众媒体传播其有关选举的信息。这应当包括在主要收视时间广播其信息的机会。办法可以是成立一个独立的委员会，负责管理国营电视台和广播电台的使用，允许在议会中有代表的各主要政党平等、充分利用电视台和广播电台直至选举之日。
71. 另一个问题是各政党在竞选过程上利用国家资源的问题，包括政府雇员的时间、机动车辆和物资。政府必须确保所有公务员、警察和军人在做本职工作时不参加政治活动，首先要保持中立。
72. 为使选举可靠，所有反对党都必须能在没有任何恐惧障碍的情况下自由安排竞选活动。选举并非只是和投票日有关，也关系到柬埔寨全国的人权情况。特别报告员曾听说一些关于政府官员和秘密警察骚扰和恐吓参加政党会议的人的情况。因此，政府必须确保反对党不仅在选举日子里而且在选举准备期间和整个议会选举周期内都不遭受骚扰和恐吓，可自由开展政治活动。
73. 柬埔寨的选民登记应当有一个更有效、公正和无歧视的程序。因此，政府应以正常收费向所有公民提供必要的证件、高棉国籍身份卡、护照和其他必要的公民登记证件，应根据这些证件提供的资料进行选民登记，以此作为新的选民名单的依据。
74. 任何有资格投票的柬埔寨公民均应有权在选举年的任何时候要求在选举和/或地方当局处登记。一旦他或她被发给身份证，该证即应终生有效除非个人情况有变化需要更改。

75. 2012 年的市镇委员会选举中不断出现选民身份证件问题，特别是发放和使用假证件的问题(现在已作废的第 1018 号格式)。国家选举委员会应对这种证件的发放过程进行审查，以确保这一制度不被政党为其私利滥用，没有不当选举行为。

76. 国家选举委员会应制定特别措施，确保无家可归或最近被从其住地拆迁的公民在即将到来的选举中不被剥夺权利。

77. 要进行自由和公正选举，整个政治环境就应当是自由和有助于行使《宪法》和柬埔寨所批准国际人权条约所保证权利的。因此，政府应确保所有人都能行使言论、集会和结社自由权利。

78. 包括选民登记过程在内的选举过程以及选举争议解决方式都应当是透明的，符合国际标准。例如，国家选举委员会应当公布投票站工作人员的姓名，应要求向所有政党候选人提供选民名单，让他们有机会对名单中为欺骗列入的姓名提出质疑。

79. 在选民登记期间和选举日，国家选举委员会应任命专职选举管理人员以取代村长，将所有市镇选举工作人员和过程置于其更严格的监督机制之下。

80. 现行法律要求由政党提名候选人参加竞选，应当修改这一法律以使独立候选人能参加国家选举。

81. 既然柬埔寨允许双重国籍，国家选举委员会就应当像许多其他国家那样，设法使生活在外国的柬埔寨人能行使其选举权，至少是生活在柬埔寨与其有外交和/或领事关系的国家的柬埔寨人。

82. 最后，特别报告员想到 Sam Rainsy 党领导人 Sam Rainsy 的境况。他被以据称有政治动机的罪名判刑。对其问题应采取政治解决办法，使他能作为反对派领导人在柬埔寨政治中充分发挥作用。特别报告员认为，执政党和反对党为实现和解作出一致努力有助于加强和深化柬埔寨的民主化。在国民议会选举的准备阶段，特别是如此。为柬埔寨的更长期和平与繁荣，应当有一个有利于各政党平等竞争的平坦场地。人民应当对作为民主制度核心的国家治理体制和定期选举有信心。