



人权理事会
第二十七届会议
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

本报告反映了特别报告员苏里亚·苏贝迪教授过去六年，特别是过去一年的工作。特别报告员很荣幸自 2009 年 5 月以来一直担任柬埔寨人权状况特别报告员。他非常高兴地宣布，经过六年的干预，柬埔寨面貌焕然一新，目前正经历和平的政治过渡。对特别报告员而言，这六年是振奋人心、费心劳神的六年，也是颇有收获的六年。他很高兴柬埔寨政府已落实了他的部分建议，并正在落实其他建议。

特别报告员在本报告期内(2013 年 7 月 1 日至 2014 年 7 月 24 日)的重点是研究是否可能设立一个符合《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)的独立国家人权机构，以及落实他前四份实质性报告和涉及柬埔寨司法、国会、选举和土地改革的实质性报告所载建议。特别报告员 2014 年 1 月和 6 月最后两次访问该国便以这两项目标为重点，并继续监测柬埔寨的人权状况。

特别报告员 2014 年 1 月和 6 月两次访问该国期间都得到了政府的欢迎。他会见了包括首相在内的柬埔寨政府高级官员。首相告诉他，正在落实他的许多建议，不久将落实与司法和选举改革有关的建议。首相接受了设立符合《巴黎原则》的独立国家人权机构的设想。



本报告期内，柬埔寨经历了重大政治事件，包括 2013 年 7 月的国民议会选举。选举基本以和平方式举行，但是充斥着舞弊指控。反对党柬埔寨救国党(救国党)的新当选议员呼吁对这些指控进行独立、可信的调查，并拒绝加入国民议会。选举过后，人们基本上能够自由地表达见解，享有集会自由，开展了规模不等的抗议游行和示威活动。这些抗议活动大多数有组织有纪律，并以和平方式进行，基本上没有受到政府的限制。普通民众通过社交媒体等新途径交流观点和信息，因此有更多人对国家政治和经济辩论感兴趣，并且能够直接参与辩论。特别报告员相信，人民能够行使权利是柬埔寨民主走向成熟的标志，他对此表示欢迎。2014 年 7 月 22 日，两党终于打破僵局，就若干重要问题达成一致，救国党宣布进入国民议会。然而，自选举以来，不断发生暴力和过度使用武力行为，政府无限期地延长含糊又专制的示威禁令(至本报告编写时已持续六个多月)，还以公认具有政治动机的严重指控逮捕救国党成员，这些都有违民主趋势。

国际社会为柬埔寨投入了很大力量；然而，一些国家机构，例如司法机构和国家选举委员会尚未赢得柬埔寨人民的全部信任和信心。特别报告员原则上对颁布三部关于司法机构的基本法表示欢迎，这也是他 2010 年第一份实质性报告所载建议的核心。这三部法律载有大量旨在加强司法部门工作，例如案件管理工作的条款。虽然特别报告员对这三部法律中某些危害司法机构独立性和违背三权分立原则的条款表示关切，但是国会通过的这些法律应该可以为今后的改进提供框架。国会和选举改革早该进行，现在变得更加迫切，特别报告员在本报告中提出了进一步建议。

特别报告员很高兴他关于选举改革的报告(A/HRC/21/63)所载改革理由和必要性得到了执政党和反对党的认可。他希望在处理这些基本问题时，两党将基于原则立场，而不是暂时的政治权宜之计得出合理的结论。这是一个根据国际标准实施长期、全面改革的机会，这样，2013 年国民议会选举后发生的情况就不会重演。民主制度的运行要想更加顺畅，柬埔寨人民党和政府有责任显示最大程度的灵活、领导力和严肃性，并响应改革呼声。与此同时，反对党也必须保持理性和现实，推动宽容、和谐的种族关系。

特别报告员对人权状况的总体评价是基本朝着积极的方向发展，他对该国的长期发展仍然保持乐观。他对该国结束政治僵局表示欢迎，这意味着现在有可能在建立保护和尊重人权的治理结构方面取得切实进展。本报告是特别报告员向人权理事会提交的最后一份报告。

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-62	4
A. 总体人权状况.....	9-26	5
B. 向政府发出的信函.....	27-33	8
C. 司法改革.....	34-40	9
D. 国会改革.....	41-43	10
E. 选举改革.....	44-45	11
F. 土地权	46-51	11
G. 新出现的问题.....	52-62	12
二. 对柬埔寨的普遍定期审议.....	63-77	14
国家人权机构的独立性.....	67-77	15
三. 结论.....	78-80	16
四. 建议.....	81-84	17

一. 引言

1. 鉴于特别报告员的最长任期是六年，而眼下已是当前特别报告员任期的第六年，本报告将是他在任期间向人权理事会提交的最后一份报告。他热忱感谢柬埔寨政府、执政党和反对党领袖、民间社会成员、联合国柬埔寨国家工作队以及联合国人权事务高级专员驻日内瓦和柬埔寨办事处为他的工作提供的协助和支持。他还要感谢理事会对他的信任，理事会 2009 年 3 月任命他担任特别报告员，之后每年延长任期，并且前所未有地两次授予两年任期，使他的工作具有连贯性，能够将重点放在更加具有战略意义的增进和保护柬埔寨人权的方针上。这最后一份报告将回顾他的工作历程，介绍最近一年的动态，并就今后的工作提出建议。
2. 本报告是柬埔寨人权状况特别报告员根据人权理事会 2013 年 9 月 27 日第 24/29 号决议提交的第六份报告，该决议要求特别报告员报告履行任务的情况。
3. 特别报告员在审议的年度中，继续监测柬埔寨的人权状况。他不断从政府、反对党、民间社会组织和公民个人等柬埔寨不同利益攸关方那里收到关于人权状况的信息，其中一些是请他帮忙处理该国的人权侵犯问题。特别报告员在审议期间，分别于 2014 年 1 月和 2014 年 6 月两次访问该国。政府恢复了与特别报告员的正常合作模式，特别报告员得以会见政府内部各类人士。
4. 2014 年 1 月，特别报告员会见了首相洪森，许多部长也参加了该会晤。他还与柬埔寨其他利益攸关方进行互动，包括反对党领袖、普通民众、青年和学生团体、民间社会组织代表以及国际社会，包括发展伙伴和联合国国家工作队成员。首先，特别报告员要感谢柬埔寨政府在他任期内给予的积极和建设性合作。他与洪森首相开展了开诚布公、内容丰富的对话。正如特别报告员之前强调的，要履行理事会授予的任务，他必须能够与柬埔寨社会，尤其是政府内部的所有行为方开展有意义的对话。洪森首相通过与特别报告员的建设性合作，向国际社会发出了重要讯息，即他愿意并已准备好认真处理该国的人权问题。
5. 特别报告员在 2014 年 6 月访问期间，会见了副首相兼财政部大臣韶肯、国务大臣兼柬埔寨人权委员会主席翁仁典、国务大臣兼国土、城市规划和建设部大臣尹春林、劳动和职业培训部大臣叶绍兴、司法部高级官员以及西哈努克省省长及副省长。特别报告员还接触了众多其他利益攸关方，包括涉及妇女权利、残疾人权利、男女同性恋、双性恋、跨性别者和双性人权利的广大人权组织。
6. 评估政府在设立独立人权机构方面取得的进展时，特别报告员重点考察了那些负责监督人权状况并确保在发生侵权行为时提供补救的国家机构是否独立。特别报告员认为，他之前报告中强调的许多问题以及上次国会选举暴露出的高度不满显示，该国未能保护声称公民权利被剥夺和/或流离失所或在经济、政治及其他方面处于弱势的大量柬埔寨人的人权。

7. 选举结果让如此多人感到意外可能是因为缺乏独立的国家机构，监督紧迫的人权问题和国家治理问题，在发现问题时警告决策者，并在必要时行使职权纠正这些问题。虽然社会问题、不满和抱怨在所难免，但是适当的独立体制机制可以在它们演变为导致不和的社会问题之前加以处理。亟需重新考虑这类机构的官方地位，该国设立的机构通常是政府机构而非独立机构，除个别机构外，都无法有效保护人权并赢得公众的信任。

8. 本报告定稿前夕，特别报告员得知两党终于达成协议，结束长达数十年的政治僵局。柬埔寨救国党(救国党)将加入国民议会，国民议会终于可以成为辩论和商议国家立法和政策制定议程的平台。特别报告员发表公开声明，对这一消息表示热烈欢迎，并表示希望这标志着承诺的重要改革即将展开。

A. 总体人权状况

9. 截至 2013 年底，特别报告员对柬埔寨人权状况的评价基本是积极的。在之前的访问和报告中，特别报告员呼吁政府让反对党领袖森朗西结束流亡回国，并积极参与该国的政治生活。特别报告员很高兴森朗西及时得到国王赦免，领导其政党参加了 2013 年 7 月的选举。

10. 特别报告员指出，选举基本以和平方式举行，但是充斥着关于选举舞弊的指控。救国党要求对这些指控进行独立、可信的调查，并拒绝进入国会。一些监督选举的组织和组织集团报告了违规情况。它们的调查结果略有出入，但总体一致。¹

11. 国家选举委员会履行宪法授予的职责，迅速接手了有关选举的申诉，但是逐一驳回。委员会承认可能出现了一些违规行为，但是认定没有严重到影响选举结果。宪法委员会在复审这些申诉时也得出同样的结论。

12. 特别报告员满意地注意到，选举后人们基本能够自由表达见解并享有集会自由，举行了大量规模不等的抗议游行和示威。这些活动大多有组织有纪律，并以和平方式举行，基本没有受到政府的限制；许多活动还得到了交警的协助。另一方面，大多数示威活动都被安全部队用铁丝网限定在特定区域，安全部队人员配备了电棍和盾牌、枪支、弹弓、金属棍棒及其他临时武器。不过，特别报告员认为人们能够行使权利和自由是柬埔寨民主走向成熟的标志，他对此表示欢迎。

¹ 2013 年 11 月，20 多个民间社会组织组成的选举改革联盟在一份选举实况报告中提出了联合结论。选举改革委员会，“2013 年柬埔寨选举实况联合报告”。可查阅：http://nationalrescueparty.org/wp-content/uploads/2013/11/FINAL-ERA-REPORT.NDI_.pdf。

13. 然而，有几次和平示威被暴力中断，安全部队过度使用武力。2013 年 9 月 15 日、22 日和 11 月 12 日以及 2014 年 1 月 2 日、3 日和 4 日便发生了规模不等的示威活动被安全部队暴力中断的情况。有几次，安全部队让人群集中在路障处，阻止过往人员经过某些路段和桥梁；9 月 15 日那次，安全部队向人群开火，致使一名路人丧生，多人受伤。政府还公然向报导 9 月 22 日小规模示威的记者开火。2014 年世界新闻自由日当天，柬埔寨报纸头条是记者因报导前几天的小规模示威遭到殴打、相机被没收的新闻，极具讽刺意味。

14. 到年底，示威活动越来越频繁，规模越来越大，反对派要求首相下台的示威活动已从每月一次增加到每周一次，到 12 月每天都在发生。12 月 23 日，劳动和职业培训部设定的新的最低工资没有达到大型独立工会要求的增长幅度，导致提高最低工资的谈判破裂，于是工人也开始抗议，加入了反对派的示威活动。目前已有几万人加入了大规模的示威队伍。

15. 政府 1 月初的反应令人震惊，几乎没有人预料到。1 月 2 日，工人在 Yakjin 工厂外示威时，守卫工厂的士兵冲进人群，胡乱殴打示威者并逮捕了 15 人。其中 10 人(部分受重伤)被隔离监禁数天后转移到偏远地区的一所监狱，之后被指控蓄意实施暴力和损坏财产。

16. 第二天上午，金边郊区某工业区的示威活动走向暴力时，宪兵进行了实弹镇压，导致四人丧生，² 数十人受伤。至少 13 人被捕并被指控蓄意实施暴力和损坏财产，包括一名未成年人。

17. 1 月 4 日，安全部队疏散了自由公园的示威者和行人，自由公园本是金边市中心一处用于示威活动的场所，已成为反对派集会的中心。同天，金边市政府、内政部以及外交与国际合作部发出通知，宣布在恢复公共安全和秩序前，暂不允许举行示威游行或公共集会，包括在自由公园。直至本报告编写时，自由公园仍被铁丝网和金属护栏围住，不让人们从任何方向进入。

18. 特别报告员谴责部分示威者实施暴力，但是认为政府在 2014 年 1 月第一周对抗议活动的镇压已构成过激反应。这标志着从宽容到镇压公共抗议的政策转变，令人担忧。这些事件以及 23 名被拘留者的待遇进一步激励民间社会组织采取行动，同时也遭到国际社会的谴责。

19. 特别报告员对尚未对这些事件进行彻底、可信和独立的调查表示遗憾，这样一来，又有更多暴力实施者逍遥法外。有罪不罚仍然是柬埔寨的一个严重问题。政府有义务确保但凡使用武力，就必须符合必要性、合法性和相称性的标准，有义务解释如何达到这些标准并确保追究暴力行为实施者的责任。

² 还有一人受重伤，几天后死亡，另有一名未成年人胸部中弹后一直下落不明。

20. 政府迅速以暴力罪指控非安全部队人员，却没有对上述事件中向人群开火或实施其他暴力行为的安全部队人员采取行动，二者形成鲜明对比。因这些事件被捕者在几天内就遭到指控；虽然没有任何实质证据证明他们直接参与了暴力行为，但是除两人外，其他人全部被判有罪。特别报告员欢迎政府释放了因 2013 年 11 月 12 日和 2014 年 1 月 2 日和 3 日事件遭到起诉的 25 人，但是对导致他们被定罪的不当法律诉讼表示担忧。

21. 特别报告员在 1 月访问期间，表达了对示威禁令的关切，在 2014 年 2 月 17 日的一封后续指控信中称，政府没有说明禁令的法律依据和理由。《公民权利和政治权利国际公约》第二十一条保护和平集会权，柬埔寨是该公约的缔约国。《公约》第四条规定，在社会紧急状态威胁到国家的生命并经正式宣布时，本公约缔约国得采取措施克减其在本公约下所承担的义务，但克减的程度以紧急情势所严格需要者为限。特别报告员没有看到政府宣布公共紧急状态已达到威胁国家生命的严重程度。本报告起草之时，虽然政府宣布没有达到这种严重程度，但是禁令仍然有效，只是有选择地允许举行某些示威活动。因此形势具有不确定性和任意性。

22. 鉴于禁令毫无取消迹象，反对党成员决定直接进军自由公园。2014 年上半年，救国党成员莫淑华连续几周每天都去自由公园，但是被军事警察拦在外面。2014 年 7 月 15 日，她与其他救国党候任议员以及几百名支持者在那里集会，要求取消禁令。他们在铁丝网上拉起“还自由公园自由”的横幅，以和平方式进行抗议，但是招来了当地警卫的殴打。他们撤退后，一些困在示威者中的警卫也遭到殴打，部分伤势严重。四名反对党候任议员和一名支持者当天被捕，此后几天又有三名候任议员陆续被捕。特别报告员谴责警卫的行为，但是对于警卫遭到暴行感到遗憾，他发表声明，敦促保持冷静，并呼吁调查该事件。

23. 关于劳资纠纷的核心问题——最低工资问题，特别报告员关切地注意到，当前机制无法基于客观数据，设定一个满足劳资双方需要的最低工资。当前机制——涉及三方的劳动咨询委员会，向劳动部提供咨询意见，与其说是一个提供精准分析和咨询意见的平台，不如说是一个开展磋商的平台。有迹象表明，不久将建立一个比以往更透明和更具参与性的机制，特别报告员对这一鼓舞人心的迹象表示欢迎。

24. 特别报告员在与各类劳工问题利益攸关方的互动过程中，听说一些工人和工会领袖因参与劳工行动而遭到威胁和恐吓，对此表示关切。他惊闻，4、5 月针对工会活动者的司法恐吓激增，包括发生在干丹省、磅士卑省和茶胶省的逮捕事件，以及对该国最大的独立工会的领袖阿通开出前所未有的 25,000 美元的保释金，检方指控阿通犯有煽动罪，后于 2014 年 7 月撤诉。

25. 特别报告员坚持认为，从长远来看，柬埔寨的人权状况总体上朝着积极的方向发展。这主要是因为 2013 年人们鼓起勇气，开始大规模走上街头表达自己的见解。虽然偶尔出现一些扔石头和损坏财物的行为，当局加强了防御工事，并派出了全副武装的警察部队，但是示威活动有组织、有纪律，值得称道。特别报

告员认为，2013 年广大群众的政治意识开始觉醒，因此有希望找到新的方式，满足更加有意识、有要求的柬埔寨人民的期望。他满意地注意到，官方选举结果显示约占一半人口的执政党支持者也对反对党显示出宽容，虽然偶尔扬言举行反示威游行，但除了几次令人瞩目的例外，基本没有付诸行动。特别报告员强调，开明、宽容和目标一致的精神，以及充分认可持不同意见的权利是正常民主社会的重要基础。

26. 另一方面，尽管总体呈现积极趋势，但是治理结构基本没有发生重大变化。政府宣布的一些重大举措，部分已颁布，但是实施水平还有待观察。相反，司法改革的进展、立法程序的总体前进方向有限、言论自由和结社自由继续受到限制，以及尚未调查去年 9 月警方过度使用武力一事都让人们对有意义的改革前景产生怀疑，两党现在必须克服这些障碍。

B. 向政府发出的信函

27. 本报告期内，特别报告员就关切的具体案件向政府发出了大量信函，详情如下。

28. 2013 年 9 月 27 日，特别报告员与增进和保护见解和言论自由权问题特别报告员、和平集会和结社自由权利问题特别报告员、人权维护者处境问题特别报告员、酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员联合发出紧急呼吁。呼吁事关执法官员 2013 年 9 月 20 日疏散约 30 名和平抗议的个人以及 2013 年 9 月 22 日残酷镇压一个 25 人的团体，包括妇女和儿童。至少 10 人受伤。特别报告员表示关切的是，执法官员对这些抗议活动的疏散侵犯了抗议者行使和平集会自由以及见解和言论自由的权利。

29. 2013 年 10 月 1 日，特别报告员再次与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、法外处决，即审即决或任意处决问题特别报告员、酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员联合发出紧急呼吁。呼吁事关陈茂索之死，以及救国党自 2013 年 9 月 15 日在金边举行的抗议活动期间至少六人被捕。9 月 15 日晚，一群暴徒在 Kbal Thnal Skybridge 与警察发生冲突，导致大规模交火。警方向人群投放了烟雾弹并发起实弹射击。下班回家的路人陈茂索当场中弹身亡。另有九人严重受伤。警察用警棍暴打一些个人，包括青少年。此后，至少六人遭到殴打并被捕，其中五人据称在刑讯逼供下承认参加暴乱。特别报告员对警方过度使用致命武器滥杀滥伤平民，以及六名据称没有参加暴乱的个人被捕和被拘留表示严重关切。

30. 2014 年 2 月 17 日，特别报告员与增进和保护见解和言论自由权问题特别报告员、和平集会和结社自由权利问题特别报告员、人权维护者处境问题特别报告员发出联名指控信。指控信事关 2014 年 1 月 4 日颁布的示威禁令，就在救国党计划并宣布开展示威活动前三天，几百名警察和军人搬走了金边自由公园中的示威设施。

31. 2014年2月28日，特别报告员与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、人权维护者处境问题特别报告员、法外处决，即审即决或任意处决问题特别报告员、酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员联合发出紧急呼吁。呼吁提请注意安全部队与要求提高成衣工人最低工资的示威者之间的冲突，该冲突导致至少四人死亡，3多人受伤，呼吁还提到政府在2014年1月初的抗议活动中逮捕并拘留了23人。特别报告员对警方过度使用武力，滥伤滥杀抗议者导致人员伤亡，以及任意拘留和隔离监禁表示关切。据称已成立一个调查委员会，但是调查的独立性和合法性令人担忧。本报告起草之时，尚未宣布任何调查结果。特别报告员还对被拘留者的身心健康表示关切。

32. 2014年5月20日，特别报告员与增进和保护见解和言论自由权问题特别报告员、和平集会和结社自由权利问题特别报告员、人权维护者处境问题特别报告员发出联名指控信，信中提到柬埔寨人权中心工作人员 Vann Sophath 据称遭到恐吓和威胁。特别报告员对 Sophath 先生在以和平方式开展工作，增进和保护争议土地上家庭的权利时遭到恐吓和暴力威胁表示关切。

33. 这些信函得到的唯一答复就是柬埔寨常驻日内瓦代表团2014年2月19日发出的一封普通照会，确认收到2014年2月17日的指控信，并提到一篇新闻稿和政府之前颁布的《和平示威法》。

C. 司法改革

34. 特别报告员2010年提交人权理事会第十五届会议的报告(A/HRC/15/46)侧重司法机构。四年来，特别报告员一直努力评估该报告所载建议的执行情况。

35. 特别报告员一开始很受鼓舞，因为首相在2014年1月再次保证，期待已久的关于司法机构的基本法(涉及法院的组织、法官和检察官的地位以及最高司法行政官委员会)不久将提交国会。特别报告员还感到鼓舞的是，政府宣布的改革力度比他建议中提出的更大。

36. 然而，特别报告员深感关切的是，近期试图开展司法改革时，没有事先向公众公布法律草案，也没有与相关利益攸关方磋商。虽然民间社会、发展伙伴和特别报告员曾多次呼吁，⁴ 但是直到国民议会开始审查前夕才对外公布了法律草案的案文。据特别报告员所知，没有就最后提交部长委员会或国会的案文开展任何形式的磋商。5月和6月，三份法律草案基本没有经过辩论，就相继在国民议

³ 自上文所述信函发送之日起，又有一人因2014年1月3日在 Veng Sreng 大街上遭到警察殴打死亡。

⁴ “柬埔寨：联合国专家警告，重要法律缺乏磋商，今后立法工作的基调令人担忧”，2014年5月27日的新闻稿。可查阅：
www.ohchr.org/RU/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14648&LangID=E。

会和参议院获得通过，两周半后，经宪法委员裁决具有宪法性质，于 2014 年 7 月 16 日作为法律颁布。

37. 这三项法律的主要目的应当是保护和促进司法机构的独立性。特别报告员查看案文后发现，国会通过的法律载有某些违反三权分立原则的条款，对此表示关切。新通过的法律让司法部对法院体系和司法机构有过多影响。特别是，司法部长将始终作为最高司法行政官委员会委员，并有权指定一名委员会委员。最高司法行政官委员会决定所有与法官任命、调动和晋升有关的事务，因此是司法机构独立性的捍卫者。该委员会还受理申诉，并对法官采取惩戒措施。行政机关不应插手这类事务。此外，特别报告员曾建议，法官和检察官不应由政党活跃分子担任(A/HRC/15/46, 第 67 段)，他原本指望法官和检察官地位法更加明确地规定这一点。

38. 特别报告员最为关切的是，《法官和检察官地位法》要求法官或检察官必须先得到最高司法行政官委员会的批准，才能就工作相关问题公开发表意见，这最终将妨碍司法机构从内部进行改革。法官和检察官的确不应就其审理的案件发表意见，但是也不应阻止他们参加关于涉及公共利益的法律、执法和司法问题的辩论。

39. 不过，特别报告员承认这些法律有进步之处。他承认，设立区域上诉法院以及提高最高司法行政官委员会全职委员中法官和检察官的比例都很有意义。虽然存在上文提到的缺陷，但是鉴于其中两项法律早在 1993 年《宪法》中就已经提出，特别报告员对于时隔多年终于通过还是表示欢迎。这三项法律以具有约束力的法律形式规定了法律的组织、法官和检察官的地位，以及最高行政司法委员会的组成和运作，将填补重要的法律空白。

40. 司法机构的实际表现显示，还有很长的路要走。在七名救国党候任议员和一名支持者因 2014 年 7 月 15 日的事件被捕案中，不论是在缺乏实质证据的情况下就以严重指控逮捕他们，还是 7 月 22 日晚经过两党的成功磋商迅速释放他们，都显示司法机构继续受行政机关左右。这一经历显示，亟需实施和改进这三项法律，只有这样，司法机构才能最终实现其初衷——独立和公正地维护正义。

D. 国会改革

41. 特别报告员在 2011 年提交人权理事会第十八届会议的报告(A/HRC/18/46)中，列出了一系列他认为对该国民民主化进程至关重要的与国会有关的措施。其中许多措施涉及具体事务，它们直接影响到国会能否正常运作、能否颁布增进和保护人权的法律、能否接触各界选民、以及能否成为社会上推动建设性批评和公众参与之风的典范。特别报告员认为，迅速推行国会改革也是让反对党进入国会，正式发挥有意义作用所必需的。他希望看到尽快公布两党商定的具体改革计划。

42. 特别报告员在 2014 年 6 月访问该国期间重申了关于国会改革的主要建议，并呼吁国会今后提高透明度，在工作中更加积极地开展磋商。他特别呼吁国会各委员会承担起审查国内法律是否符合国际标准的责任，并定期审查政府的规章和做法是否符合对其作出规定的法律。

43. 除了盼望已久的将最终实现选举改革及其他改革的法律外，一些可能对民主言论和参与产生深远影响的法律草案据称也正处于不同的拟定阶段，包括关于协会和非政府组织、工会以及网络犯罪的法律草案。特别报告员再次呼吁政府和国会确保立法过程公开和透明。

E. 选举改革

44. 特别报告员向人权理事会第二十一届会议提交的报告(A/HRC/21/63)的主题是选举改革。很遗憾，其中所载大多数建议没有在 2013 年 7 月选举前得到落实。国家选举委员会宣布，967 万柬埔寨人将有资格在 19,009 个投票站投票，按比例代表制选出国会的 123 个席位。八个政党参与了选举，只有两党赢得了席位，分别是执政党柬埔寨人民党和反对党救国党。选举竞争异常激烈，关于哪个党得票最多，从而赢得国民议会中的最多席位各执一词，并引发了长达一年的选举舞弊争议。

45. 既然获胜两党终于都加入国民议会并在那里讨论它们的分歧，特别报告员指出，当务之急是彻底改革选举制度，以确保今后的选举不再出现类似的争议。他很高兴政府已将他关于选举改革的建议，包括赋予国家选举委员会独立机构地位的建议列入国家议程。不过，特别报告员强调，恢复公众对选举制度的信心仍然任重而道远。

F. 土地权

46. 关于 2012 年提交人权理事会第二十一届会议的关于经济特许地及其他特许用地的报告(A/HRC/21/63/Add.1)中提出的建议，特别报告员注意到首相亲自领导的私人土地所有权方案带来的积极进展。特别是，他欢迎根据第 001 号指令实施的土地所有权方案，该方案旨在为边缘化和弱势群体提供保有权保障，并欢迎政府暂停授予新的经济特许地，审查第 01 号政府令规定下的现有经济特许地。他还欢迎政府在制定土地和住房权相关政策方面取得的进展，包括起草了全国住房政策、土地政策白皮书以及环境影响评估法草案。

47. 特别报告员赞赏地注意到 2014 年 6 月访问该国期间国土、城市规划和建设部大臣尹春林介绍的情况：已发放约 350 万个土地权证，现有约 180,000 块土地正在处理中。特别报告员对 2014 年 5 月 9 日通过期待已久的全国住房政策表示欢迎，该政策规定了保障性住房的分配程序，他将密切关注该政策的执行。他还满意地注意到，柬埔寨《2014-2018 年国家战略发展计划》高度重视土地和住房权问题。他还听说一些省、市级政府采取措施让受影响家庭和社区参与当地国土

规划，包括重新安置决策的制定，对此表示欢迎。他还了解到，该国正在新的环境部大臣赛索奥领导下开展土地改革，包括收回部分未按计划开发的特许用地。特别报告员满意地注意到，据称环境部大臣愿意与民间社会及其他伙伴合作。

48. 虽然有关方面保证严格依法执行土地政策，但是特别报告员仍然收到自称强迫搬迁受害者的个人和家庭提交的诉状。虽然近期的政策和计划有望解决土地纠纷，但是到目前为止仍然缺乏透明度、问责制以及有效的纠纷解决机制。

49. 特别报告员获得的关于全国上下地籍委员会和全国解决土地纠纷管理局的信息全都显示，这些机构效率低下、办事不公、缺乏公信力；无一例外。全国解决土地纠纷管理局已证明无法有效地解决土地纠纷。虽然该管理局也应当包括非政府组织，但是民间社会团体因为对该局的独立性和有效性缺乏信心，拒绝参与。政府和司法机构往往不愿意或没有能力规范私营农业综合企业的行为，未能就这类私营企业的违规行为提供补救。法院常常在强迫搬迁的受害者提出申诉多年后仍然没有审理相关案件。商、政、军界继续勾结，再加上没有独立的司法体系以及解决纠纷的机制无效，许多基本权利遭到侵犯的柬埔寨老百姓无法获得补救或是通过司法途径解决纠纷。

50. 虽然政府大力解决土地纠纷，但是该问题的规模以及受影响者向特别报告员表达的极度的冤屈、愤怒和绝望之情(且不说申诉是否属实)都表明，需要设立一个独立的机构，负责通过理性地评估每个声称受到不公正待遇的个人、家庭或社区的具体情况，解决土地纠纷并帮助他们摆脱困境。以非法占用国有土地或他人土地为由，一概驳回这类申诉忽略了这样一个事实，即许多申诉人一开始是被迫迁移，他们别无选择，只能合法或非法地迁往别处。一概驳回申诉也侵犯了人们的适足住房权，这项权利属于所有人，包括非法占用土地者。

51. 特别报告员认为，他在关于土地权的报告中提出的建议几乎全都仍然适用，呼吁政府再次审议这些建议，以期执行。特别报告员赞成在涉及特许权的人权影响的政策得到妥善执行之前，暂停授予新的经济特许地。他还强调，需确保重新安置区在人们迁往那里之前为人类居住做好充分准备，包括确保提供清洁的水、卫生设施、医疗和教育服务以及谋生机会。许多重新安置区，包括特别报告员 2014 年 6 月访问该国时考察的地区，在人们迁往那里多年后还完全或几乎没有上述实施。他提请该国注意这方面的国际标准，并呼吁各级政府严格遵守国际标准。

G. 新出现的问题

1. 种族主义

52. 本报告期内，特别报告员得知了似乎具有种族主义动机的各类事件和许多公开声明。他特别对反越言论的潜在影响表示关切，在人们对历史事件普遍看法

的推波助澜下，这类言论似乎在社会上引起一些反响。特别报告员在 2014 年 1 月 16 日发表的新闻稿中，⁵ 再次呼吁反对党不要发表煽动这类情绪的声明。

53. 特别报告员重申对反越种族主义情绪的关切，这种情绪经常导致被认为是越南裔的人遭到袭击。特别报告员忆及，2013 年大选日发生为数不多的暴力行为或高度紧张局势大多具有种族主义动机，例如一名男子在金边 Steung Meanchey 区遭到暴徒袭击，干丹省 Troeuy Sla 市 Sa Ang 区的越南裔柬埔寨人被禁止投票。特别报告员还忆及，2014 年 1 月 3 日，Veng Sreng 大街附近发生暴力冲突后，当地一些越南裔人的店铺据称遭到袭击和抢劫。他呼吁所有领导人带头推动种族和谐和相互理解，呼吁所有柬埔寨人不要出于任何原因，尤其是基于种族的原因对他人施以暴力。

2. 在泰国的柬埔寨劳工回国

54. 特别报告员在 2014 年 6 月访问期间，得知前几天有超过 225,000 名柬埔寨劳工及其家人在不到两周的时间从泰国回国，据称该过程中有多人死亡。他称赞柬埔寨中央及地方政府迅速采取行动，将归国劳工从边境地区送回家，帮助他们重新融入家乡生活，并帮助希望重返泰国的劳工获得合法的入境许可。

55. 特别报告员认为，泰国政府应当调查柬埔寨劳工据称在泰国死亡的案件，并查明如此大量的柬埔寨劳工突然回国的原因。他还呼吁泰国政府对近年来柬埔寨伐木工人的死亡进行调查。

56. 他注意到，两国政府努力帮助希望重返泰国的柬埔寨劳工合法回到泰国，并进一步保护他们免遭贩运及其他人权侵犯行为。他称赞政府为方便想出国的劳工获得合法身份采取的具体措施，包括降低新护照申请费和为护照发放提供便利。

57. 其他一些措施，例如在柬埔寨促进就业以及为此提供职业培训似乎是长远之计，但是特别报告员鼓励立即执行这些措施，以造福不想出国工作的人。

3. 转移难民

58. 特别报告员从一些民间社会组织处得知，柬埔寨政府即将与澳大利亚政府签署一项协议，接收向澳大利亚寻求庇护但被澳大利亚政府中途拦截、而后转移至瑙鲁拘留和审批的难民。他强调，澳大利亚作为 1951 年《关于难民地位的公约》和 1967 年议定书的缔约方，承认人们有权在其他国家寻求庇护以逃避迫害。根据 1951 年《公约》，原则上应当在寻求庇护者到达的国家，或在拦截国领土上处理他们的庇护申请。如果发现是难民，应当向他们提供保护，以确保他们享有《公约》规定的所有权利。因此，如果上述协议的目的和宗旨是将责任推给其他国家，特别是如果澳大利亚不能确保接收国达到必要的保护标准，则可能

⁵ 可查阅：www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14175&LangID=E。

构成严重推卸公约责任的行为。如果接收难民对接收国造成的挑战可能远远超过对转移国的挑战，则更是如此。柬埔寨虽然也是《公约》缔约方，但是在权利、机遇和融入社会的国际标准方面远不及澳大利亚。此外，以往的经验显示，按照柬埔寨对待来自中国的维吾尔寻求庇护者的方式，他们有可能被驱回。

59. 特别报告员感到遗憾的是，上次访问期间由于外交与国际合作部大臣不在，没有听到柬埔寨政府对该问题的看法。鉴于与澳大利亚的双边协议据称进展迅速，他借此机会提醒两国政府在达成任何协议并将难民转移到柬埔寨之前，柬埔寨必须作好准备，能够为难民提供安全和有尊严地开始新生活的机会。不具备基本服务的国家无法通过接收难民为他们提供永久解决办法。

60. 可持续的转移方案需要坚实的立法和政策基础，除其他外，为难民提供永久定居点和入籍机会，这样才能在法律上和实践中充分保障 1951 年《公约》规定的权利。任何转移协议的实施都离不开资源充足的融合方案，它将为难民提供适应新生活所需的服务和支助。融合方案应包括接待难民、提供食宿、语言培训、教育、职业培训、工作、医疗以及家庭团聚支助。

61. 不论与哪个国家签署了怎样的协议，柬埔寨都有义务实施这样一项方案，并且应当证明方案在达成协议前就已经在运行。

62. 特别报告员借此机会呼吁澳大利亚遵守《公约》规定的义务，为难民提供安全和有尊严地开始新生活的机会，而不是将这一责任推给其他国家。

二. 对柬埔寨的普遍定期审议

63. 人权理事会在 2014 年 6 月 26 日举行的第 37 次会议上，审议并通过了普遍定期审议工作组 2014 年 1 月 27 日至 2 月 7 日对柬埔寨进行审议的结果。⁶ 在提出的 205 项建议中，柬埔寨政府接受了其中 163 项，注意到 42 项。

64. 从工作组 2014 年 1 月进行审议到通过审议结果的这段时间，柬埔寨对八项建议的立场从“接受”改为“注意到”，特别报告员对此感到遗憾，他认为这说明政府不太愿意接受建议并承诺就重要人权问题，包括四个明确“拒绝”⁷ 的问题采取行动。他指出，本轮普遍定期审议中“注意到”的许多建议早在 2009 年第一轮普遍定期审议中就已经“接受”并承诺执行。

65. 特别报告员提请注意，柬埔寨没有接受的一些建议实际上是柬埔寨批准的人权条约规定的具有约束力的义务。特别是，设立独立的国家预防机制是柬埔寨 2007 年批准的《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约任择议定书》规定的义务。柬埔寨不可以拒绝设立独立的国家预防机制。其他具有

⁶ 工作组报告载于 A/HRC/26/16 号文件。

⁷ 理事会第 5/1 号决议所载议事规则没有提到“拒绝”，因此仅视为“注意到”。

约束力的义务包括确保司法机构的独立性；言论和信息自由，包括网上言论和信息自由；集会自由；禁止在示威中对抗议者过度使用武力；以及为流离失所者提供充足住房、基本服务、医疗和就业机会。

66. 特别报告员忆及，国际人权条约的缔约国有义务努力逐步实现人权；换言之，不允许条约规定的人权方面的退步。因此，他敦促柬埔寨政府重新审议“注意到”的建议，以期重申对执行这些建议的承诺。

国家人权机构的独立性

67. 特别报告员在最近两次访问期间，就是否需要或希望设立一个独立的国家人权机构广泛征求了利益攸关方的意见。符合《巴黎原则》的独立国家机构负责进行监督，就所有人权事务向政府提供咨询意见，并有权调查个人申诉。这样的一个机构在许多国家，包括东南亚国家联盟内部都证明是有效的保护机制。特别报告员认为这样的一个机构也可以有效地填补柬埔寨的重要空白。

68. 虽然似乎公认需要设立这样一个机制，但是不同方面对当前条件下是否有可能建立一个真正独立的国家人权委员会和/或任命真正独立的有必要资历的人员担任委员表示关切。

69. 设立政府机构而非独立机构是政府的一贯方针。首要机构是柬埔寨人权委员会，向部长委员会报告。还设立了就特定人群开展工作的其他机构，例如柬埔寨全国妇女理事会、柬埔寨全国儿童理事会和残疾行动理事会。这些机构帮助政府制定各自职责领域内的国家政策，并在政府内部发挥协调作用。上文提到的2009年设立的国家预防机制完全由政府官员组成。反腐工作由政府反腐败股负责，该股向部长委员会报告。

70. 虽然上述政府机制发挥了有用且必要的作用，但是特别报告员认为它们无法取代独立的机构。政府机构需要受到内部和外部的监督。内部评估机制似乎已经到位。在外部，独立机构最能为高层政策制定者提供符合现实的诚实评估和不受机构裙带关系影响的最佳行动方案。

71. 特别报告员得知，政府已经为关于国家人权机构的法律草案筹备了一段时间，不久将重启这项工作。他强调，如果能够完全按照《巴黎原则》保障国家人权机构的独立性，只会为当前的人权架构注入新的活力。

72. 特别报告员对上述看法给予了应有的重视，但是认为如果各方锐意进取，现在就可以为设立这样一个机构开展工作了。许多拥有完善的独立国家人权机构的国家，机构设立之初条件也未必成熟，但是慢慢就看到了进展。

73. 许多人都对特别报告员说，在柬埔寨当前的政治环境下不可能建立真正独立的国家机构。但是，特别报告员注意到仲裁委员会这个特例，该机构在受理的大多数劳资纠纷案中保持了独立，因此赢得纠纷双方的信任。虽然仲裁结果不具有约束力，但是特别报告员知道一些重要买方和工会同意受仲裁委员会裁决的约

束。他还建议将从柬埔寨和平的劳资关系中获益的所有方面共同努力，确保仲裁委员会能够继续充分、可持续地获得资源，并继续充分保障其独立性。

74. 不过，特别报告员承认，只有独立性还不足以确保这类机构的有效运作。很大程度上还取决于其他因素，例如机构任务的性质、人力和财力水平、能否找到独立性得到公认的有资历的个人以及这类人员是否愿意在这些机构中工作，以及《巴黎原则》规定的其他原则。不过，这些机构实际或在人们眼中的独立程度是其合法性的关键，这将使它们在面对其他实质性问题时能够按自己的方式行事。

75. 必须立即开始改进当前机构，它们独立与否对保护人权的程度有很大影响。这些机构包括各级司法机关、地籍委员会、全国解决土地纠纷管理局以及负责解决竞选相关争端的机制。

76. 特别报告员指出，设立其他独立机构是国家应尽的法律义务。他强调，《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约任择议定书》规定设立一个完全独立的国家预防机制，负责在法律上和实践中预防酷刑，柬埔寨应当刻不容缓地设立这样一个机构。同样，作为《联合国反腐败公约》的缔约国，柬埔寨有义务设立一个或多个有效打击腐败的机构，且这些机构应当“不受任何不当影响”。目前设在政府行政分支下的机构看起来不符合该要求。特别报告员强烈建议政府按照国际标准，仔细审查该国在人权机构独立性方面应尽的义务，并立即采取措施履行这些义务。

77. 最后，特别报告员关切地注意到，他私下看到的网络犯罪法草案提出设立一个全国打击网络犯罪委员会，但是其独立性没有任何保障。他很遗憾，因为法律草案尚未公开发布，无法确认他看到的案文是否正确。在这样一个社交媒体盛行的国家，一个有权起诉据称网络犯罪者的机构可能对言论、结社和和平集会自由造成的威胁显而易见。

三. 结论

78. 柬埔寨正处在十字路口。特别报告员感受到国内的乐观情绪和对变革的渴望，如果按照他之前提交人权理事会的报告中详细列出的，认真、全面地改革国家机构，则有可能实现变革。特别报告员访问该国期间，有关方面向他保证将开展这样的改革，他迫切期待将保证落实到行动中。柬埔寨的变化速度超出了许多人的预期。两大政党现任领导人面临的挑战是欣然接受这些变化，并探索如何从国家的最高利益出发管理这些变化。

79. 特别报告员敦促政府继续加强保护人权的法律和制度框架。他敦促政府落实参与公共事务的人权，包括推动公共事务的开放性和参与性，适当给予公众提供反馈意见的机会，并适当考虑提出的所有意见。

80. 贯穿于本报告的一个主题是促进和保护人权的国家机构需要具有独立性，国家的治理方式需要更加透明和具有参与性。必须探索如何使当下的多方面改革满足上述需要。柬埔寨人民在 2013 年终于发出了自己的声音，特别报告员深信，柬埔寨已经踏上了一条没有回头路的新旅程。

四. 建议

81. 特别报告员建议柬埔寨政府采取以下行动：

(a) 审议本报告及之前报告所载建议并对建议作出答复，以期制定一项具体的执行计划；

(b) 加快设立一个充分符合《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)的独立国家人权机构；

(c) 就承诺的选举改革、国会改革以及维护人权的其他机构的改革与反对党达成一项具体协议，并刻不容缓地开展这些改革；

(d) 在任何时候都充分尊重柬埔寨社会所有利益攸关方的言论自由以及和平集会的自由，不要任意暂停这些权利，在这方面，在法律上和实践中正式取消示威禁令；

(e) 立即将示威活动中的暴力行为实施者，包括导致人员伤亡的安全部队人员绳之以法，并确保为受害者或受害者家人提供充分赔偿；

(f) 继续努力开展法律和司法改革，特别是加强司法机构的独立性以及司法机构公平、迅速处理案件的能力，在这方面，立即着手修订关于司法机构的三项基本法律；

(g) 落实参与公共生活的权利，包括明确要求所有部委及其他国家机构举办关于法律草案的公共磋商并公开发布这类草案，以及在向部长委员会提交法律草案之前广泛征求群众的意见。该建议特别适用于据称正在编写的关于协会和非政府组织的法律草案、关于网络犯罪的法律草案，以及对享有人权有影响的其他法律草案；

(h) 开展国会改革，以提高立法程序的透明度，确保与人权有关的所有法律草案均符合国际人权标准；

(i) 确保设定最低工资的新机制考虑循证决策和定期修订所需开展的研究，特别是根据《经济、社会、文化权利国际公约》的规定设定使所有工人及其家人享有体面生活水准的工资水平，并定期修订以上述方式确立的全国最低工资；

(j) 开展公共行政改革，建立确保公务员获得享有适足生活水准所需的适当薪酬的工资结构；为所有公务员设立明确的绩效指标和问责机制；并制定在各级更加大力打击腐败的方案；

(k) 充分尊重柬埔寨所有工人的工会权，保护工会成员，使他们能够在不受胁迫且人身安全或生命没有危险的环境下开展活动；

(l) 保护人权捍卫者，尤其是土地权利和工人权利的捍卫者，使他们能够在不受胁迫和骚扰的情况下开展工作；

(m) 不要利用司法机构威胁、骚扰、监禁人权捍卫者和工会代表；

(n) 作为当务之急，立即解决当前与土地权有关的纠纷，在法律上和实践中确保只有在保障受影响者权利的情况下才批准新的特许用地；审查所有重新安置地点，使其迅速达到人权标准，并禁止今后强制搬迁到不符合人权标准的地方；

(o) 普遍定期审议中提出的一些建议反映了柬埔寨作为国际条约缔约方应尽的法律义务，审查关于这些建议的立场，并采取措施在法律上和实践中落实所有这类建议以及明确接受的建议；

82. 特别报告员呼吁柬埔寨所有政治人物尊重多样性，促进种族和谐和宽容。

83. 此外，特别报告员建议柬埔寨政府和泰国政府继续帮助希望回泰国工作的柬埔寨民工通过合法渠道回到泰国，并在此过程中更好地保护他们免遭贩运及其他人权侵权行为。

84. 最后，特别报告员建议柬埔寨政府和澳大利亚政府作为 1951 年《关于难民地位的公约》的缔约方，在达成任何协议或向柬埔寨转移难民之前，采取必要措施，确保柬埔寨已作好充分准备，能够按照国际标准向难民提供安全和有尊严地开始新生活的机会。