



人权理事会  
第十五届会议  
议程项目 10  
技术援助和能力建设

## 人权事务高级专员办事处在协助柬埔寨政府和人民增进和保护人权方面发挥的作用和取得的成绩

### 秘书长的报告

#### 内容提要

本报告是根据人权理事会第 12/25 号决议提交的，在该决议中，理事会请秘书长向理事会第十五届会议提出报告，说明人权事务高级专员办事处在协助柬埔寨政府和人民增进和保护人权方面发挥的作用和取得的成绩。

## 目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1-5	3
二. 法治 .....	6-17	4
三. 基本自由和民间社会 .....	18-34	6
四. 土地和生计 .....	35-49	9
五. 狱政改革 .....	50-59	12
六. 协助向条约机构和普遍定期审议提交报告 .....	60-63	14
七. 教育、培训和宣传 .....	64-65	15
八. 对特别报告员的支持 .....	66	15
九. 人员配备和行政管理 .....	67-68	15

## 一. 引言

1. 本报告是根据人权理事会 2009 年 10 月 2 日第 12/25 号决议编写的。报告描述了人权事务高级专员办事处(人权高专办)驻柬埔寨办事处 2009 年 6 月至 2010 年 6 月的活动。
2. 在此期间,人权高专办与该 国政府、民间社会和发展社团的合作方案侧重于保护与土地和住房有关的权利,支持法律和司法改革,惩戒改革,以及保护基本自由和发展民间社会。在此过程中,它始终秉承建设性对话精神,包括直接与有关当局讨论所涉问题,提请它们关注适用的人权标准,与它们共同探讨可能的解决办法,并提供援助来实施这些办法。这一方针是建立在相互信任,寻求持久解决办法的工作关系基础上。本着这一精神,人权高专办一直在其技术合作方案内履行其保护任务。它可就某些据认为至关重要的问题,或在对话渠道穷尽或证明无效时,提请公众给予关注。人权合作很复杂,很敏感。它要求处事机敏,开展对话,相互理解,承认问题并愿意解决这些问题。
3. 驻柬办事处欢迎柬埔寨政府与联合国人权机制堪称典范的合作。2010 年 1 月,政府将人权高专办的谅解备忘录延长两年,承认了与驻柬办事处合作的重要性。它与新任柬埔寨人权状况特别报告员密切合作,该报告员 2009 年 6 月以来三度访问该国,并将在 2010 年 9 月向人权理事会提交第二次报告。政府与 2009 年 12 月在该国首次执行任务的防止酷刑小组委员会充分合作。它向人权理事会普遍定期审议(2009 年 12 月 1 日)陈述了其人权记录,并接受审议过程中提出的所有建议。还值得注意的是,人权高专办与柬埔寨政府人权委员会加强了在条约报告方面的合作,促使政府清理了几乎所有尚未提交联合国人权条约机构的报告。
4. 2009 年 6 月以来,采取了将对人权产生影响的重要步骤,加强该国的法律和体制框架:通过了《刑法》、《和平示威法》、《征用法》、《反腐败法》、管理驱逐房客的住房权政策和一项公告;起草了新的惩戒法和关于国家人权机构的法律;采取了步骤,建立国家防止酷刑机制。驻柬办事处欢迎这些举措,柬埔寨在推动这些举措的过程中,积极寻求接近人权标准。驻柬办事处还欢迎 2009 年 11 月柬埔寨法院特别法庭(柬埔寨法院特别庭)完成了第一次审判。
5. 然而,在同一时期,许多贫穷的农村和城市社群,包括东北部省份的少数民族,继续被剥夺土地,只有很少补偿或完全没有补偿,由于受到指控污蔑、虚假信息 and 煽动的法律诉讼的威胁,或滥用此类诉讼,政治批评空间进一步压缩,惩戒制度改革面对巨大压力,司法部门在有效维护正义方面举步维艰。

## 二. 法治

6. 在柬埔寨，很少有人有可能因权利受到侵犯而诉诸司法，因为他们贫穷，没有权利，而且，即使诉诸法庭，往往也难以求得公正。驻柬办事处的法制方案旨在帮助政府加强体制框架，通过倡导人权标准，加强负责保护人权的机构并促使其有效发挥职能，帮助人们获得有效补偿。

7. 驻柬办事处支持政府通过批准新的公约和履行现有义务，致力于落实国际人权条约。2009年8月，颁布了批准《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》的法律。人权高专办一直在鼓励社会事务部在2009年通过《残疾人权利法》的情况下，考虑批准《残疾人权利公约》。正在起草实施该法的行动计划，希望批准工作是其中一部分。

8. 驻柬办事处欢迎通过了新的《刑法》，<sup>1</sup> 取代1992年柬埔寨过渡时期联合权利机构(联柬机构)颁布的刑事条款。《刑法》的起草得到了法国政府的大力支持，标志着刑事司法法律框架的巨大改进。驻柬办事处分析了其主要条款，以促进在议会通过时就该《刑法》进行知情辩论。分析侧重于就判刑，尤其是替代性非关押办法、拘留、酷刑和剥削儿童而言，有关条款在何种程度上符合适用于柬埔寨的国际标准，以及它们限制表达自由的可能性。议会错失了改进《刑法》，以加强柬埔寨对其他国际人权条约准则的遵守的机会，例如本该按照防止酷刑委员会2003年的建议，在酷刑问题条款下列入酷刑定义，<sup>2</sup> 或按照《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》确保更好地保护儿童免遭性剥削。人权高专办强调这些关注的意见得到了政府和所有议员的赞同，但没有提出任何修正案。

9. 议会的通过程序受严格控制，在此程序的各阶段都不接受任何修正案，表明该机构在审查行政部门制定的立法时效率有限。2008年初，国民议会将《和平示威法》草案退回部长理事会，开始坚持其独立作用，但重要法律，例如《刑法》《反腐败法》和《征用法》，都是在几乎不曾辩论，没有修正案，没有或很少进行协商的情况下通过的。政府答复说，一些柬埔寨法律的起草耗时多年，在提交法律机构后，又在行政和法律机构之间来回修订。政府认为，在柬埔寨，没有任何法律是在不曾进行辩论的情况下起草或通过的。

10. 建立国家人权机构的进程自十多年前开始以来始终进展缓慢。非政府组织集团委托起草法律，柬埔寨人权委员会促成了就一份草案达成共识，以加强对今后机构独立性的基本要求。这一进程仍在进行中。政府小心翼翼地作出努力，按照其作为缔约国的《禁止酷刑公约任择议定书》的要求，建立独立的国家防范机制，显示了在柬埔寨建立有效的独立机构的艰巨性。2009年8月，根据二级法

<sup>1</sup> 2009年12月，《刑法》部分生效，其余将于2010年12月生效。

<sup>2</sup> CAT/C/CR/30/2, 第7段。

令建立了一个机构，但还没有达到《禁止酷刑公约任择议定书》的基本要求。这是一个由高级官员组成的部间委员会，由内政部长主持。没有来自民间社会的独立成员或参与者。禁止酷刑小组委员会肯定了人权高专办早些时候的意见，即该机构不能看作是可靠的国家防范机构。内政部承认这一事实，表示它有意起草一项法律，正式建立国家防范机构，并配备支助性秘书处。人权高专办提供了支持，获得内政部接受，以帮助它起草法律，培训秘书处和协调其他行为者。

11. 驻柬办事处在酷刑问题特别报告员 2009 年 12 月在柬埔寨执行任务期间向其提供了支持。人权高专办协助部间委员会准备了访问工作。代表团停留 10 日，访问监狱、警察局、禁毒中心，并会晤了主要政府官员。政府对酷刑问题特别报告员进出拘留设施不加限制，在讨论其资金问题时显示了极大的开放性。人权高专办还应邀参加了任务结束时与政府的讨论。就披露开放政府活动供独立专业机构审查的重要性而言，可以从这次访问中汲取广泛的经验。酷刑特别报告员的方法，包括不受限制地进出拘留地点，接触被拘留者，连同秘密的访谈和报告，都在人权高专办过去两年来的狱政方案中得到倡导。这些经验教训可用于推动柬埔寨改革现有或拟议的独立机构，包括司法部门和国家防范机构。

12. 尽管柬埔寨再度承诺禁止酷刑，但对酷刑行为的起诉仍然是个例外。人权高专办调查了对酷刑和虐待的指控，并将之提交主管当局，但尚未看到任何起诉。新的《刑法》规定了对违法者的更有效行动。

13. 驻柬办事处与上诉法院和总检察长办公室之间的合作有所加强。上诉法院听取了对所有 22 个省和市法院刑事和民事案件的上诉。数千件上诉尚未解决，按照法院目前的能力，将需要许多年来清理。人权高专办一直在鼓励捐助者支持建设新的办公室和法庭，以加强其解决大量积压案件的能力。这一基础设施干预措施可对与上诉期间超期拘留有关的侵犯人权案件、加速司法审查权和监狱人满为患问题产生重大和可以计量的影响。2010 年 3 月，驻柬办事处支持召开了一次小型捐助者会议，会议期间，上诉法院院长和总检察长表明他们计划改进处于法院结构最高层的上诉法院的运作。两个捐助者表示有兴趣支持该一项目。

14. 任意拘留仍然是个严重的问题。驻柬办事处继续监测在政府努力处理无家可归现象背景下，在金边街头非法和任意拘留民众的问题。2008 年之前，此类任意拘留导致了侵犯人权，例如非人道的拘留条件、有时会导致死亡的虐待以及性暴力。驻柬办事处不断向当局表明，拘留不是解决社会匮乏的恰当对策。它定期监测这一问题，并与社会事务部合作，向其通报这些关注，鼓励采取矫正措施。社会事务部指示其工作人员停止参加警方在街头搜捕穷人的行动，重新建立在进入收容中心问题上的自愿原则，改进康复服务，但尚未采取任何严肃步骤，调查和惩治提请其关注的严重侵权行为。2010 年初，驻柬办事处请社会事务部和金边市举行一次政府和其他利益攸关者会议，寻求长期解决办法，但没有得到回应。

15. 普遍的有罪不罚的一个引人注目的例外是柬埔寨法院特别厅审理康克由，又名“杜赫”案。驻柬办事处一直在密切关注特别厅的审理情况，目前正在推动一个项目，旨在鼓励将特别厅的良好做法更广泛地适用于柬埔寨法院系统(柬埔寨法院特别厅是柬埔寨法院，但通过国际参与，必须执行国际公正审理标准)。

16. 柬埔寨法院特别厅的审理是在尽管制定了全面的法律和司法改革战略，法律系统仍然面临重大挑战的背景下进行的。公正无偏的监督可在提高法律服务质量中发挥重要作用。2007年颁行的新的《刑事诉讼法》，在法官、律师和书记员熟悉新法的同时，提供了在法院系统内提高标准的机会。2009年，驻柬办事处着手支持一项法律监督项目，该项目由一柬埔寨非政府组织——正义和康复中心制定，在五个法院推行。目的是搜集基本数据，显示法院在何种程度上遵守国际审理标准和《刑事诉讼法》的规定，并积极与法院当局和政府合作，鼓励良好做法，确认问题，寻求解决办法。当局与民间社会监督者之间的建设性合作可促进改善对国际标准的执行。最终，从这一监督努力中搜集的数据可反馈回来，用以审查法官和律师执行《刑事诉讼法》的情况。

17. 2009年8月，驻柬办事处和国际劳工组织(劳工组织)发布联合新闻稿，欢迎上诉法院决定在最高法院2008年12月裁决后重新调查2004年谋杀工会活动分子Chea Vichea案。新闻稿建议进行透明的调查，以确认负责者的身份。驻柬办事处在听讯前向上诉法院转交了高级专员关于此案的法庭之友意见书，该意见书最初是2008年6月提交最高法院的。

### 三. 基本自由和民间社会

18. 基本自由和民间社会方案旨在加强个人和民间社会组织行使其表达、结社和集会等基本自由的能力。该方案会集了政府、民间社会和发展行为者，以制定法律和政策，并监测其执行，帮助团体和个人以自由和知情方式组织和和平参与公共事务。

19. 驻柬办事处继续关注和平行使各项基本自由的空间受到压缩的问题。反对党、社区活动分子和领导人、民间社会组织和国内媒体，但也包括联合国机构和捐助者在公开表达了对涉及公共利益的问题关注后，面临越来越大的压力和威胁。2009年夏季，对新闻记者和反对派成员提出了十几起诽谤和虚假信息诉讼，导致三人被判徒刑。这显示了政府日益不能容忍对其政策和做法的公开批评，以及公众要求透明和问责制。民间社会行为者，主要是那些保护被剥夺了土地的贫穷城市或农村社群权利的行为者，越来越多地被指控为“煽动”暴力，或“反对当局”，或“作为政治党派采取行动”。其一些成员遭到恐吓、威胁或起诉。官方说辞继续将批评的声音与政治反对派联系起来，暗示民间社会团体不守本分了其合法作用，因此需要进行更严格管理。在此背景下，在本届议会期间通过关于非政府组织和协会的法律受到民间社会、联合国和捐助者的广泛关注。

20. 人权高专办关注行使表达自由权的情况。它与记者和记者协会、联合国机构、非政府组织和捐助者合作，寻求提升新闻记者职业道德和保护其职业的途径。1994 年以来，在谋杀记者案中，没有任何人被绳之以法。同样，对最近命案的调查，即 2008 年 7 月 11 日一名反对派报社编辑和他的儿子遭谋杀，迄今仍未定案。一些与反对党有联系的人士或不过是批评政府行为者却被定为污蔑罪或散布虚假信息罪。这些个人提出的这方面的一些例子包括吴哥窟新的照明系统可能产生的不利影响(在 Moeun Sonn 一案中)，指控高级官员腐败(在 Hang Chakra 一案中)或向军官颁发的文凭的有效性(在 Ho Vann 一案中)。驻柬办事处监测了几乎所有大肆宣扬的污蔑案和虚假信息案审理，就可能适用的国际人权标准提供了翻译和法律咨询意见，供代理被告的律师、被告本人以及其裁决被视为不符合这些标准的法官和检察官参考。

21. 驻柬办事处分发了一份关于表达自由、污蔑和虚假信息问题的简要说明，试图澄清根据国际人权法对表达自由的允许限制的限度。该说明提醒使用和滥用诽谤和虚假信息诉讼可能极大地破坏宪法规定的见解和表达自由，以及该国的民主发展。该说明于 2009 年 8 月提交金边市法院，同时请求会晤法官和检察官以帮助澄清这一问题，但没有获准。

22. 驻柬办事处支持柬埔寨独立媒体中心关于制定新闻从业人员《道德守则》的倡议。2010 年 5 月 4 日，它与教科文组织共同组织了一次会议，纪念世界新闻自由日，会议有大约 250 名记者参加，讨论了信息自由和获取信息自由的问题。记者起草了一份公开声明，呼吁通过《获取信息法》，以提交政府。驻柬办事处鼓励政府通过此类法律，连同《反腐败法》一道，可能对新闻自由产生积极影响。

23. 驻柬办事处审议了新的《刑法》中与表达自由有关的条款，以了解其是否符合人权标准。有关法律意见已在议会讨论该法前提交给议会，驻柬办事处提议举行通报会，介绍其分析，鼓励立法者修订该草案。国民议会没有理会，但参议院接受了请求。驻柬办事处向民间社会、联合国和捐助者，以及有关的议会议员介绍了其分析，以通报并促进讨论。《刑法》在未作修正的情况下通过。反对派议员的建议未得到采纳，国民议会拒绝了关于与民间社会进行协商的建议。

24. 《刑法》的一项积极规定是明确提及媒体受《新闻法》制约，该法是民事和刑事法律的综合，明确保护新闻从业人员表达看法。一旦生效，《刑法》将推动司法部门作出更为一致的努力，对媒体适用《新闻法》。另一个积极方面是“散布虚假信息罪”似乎不复存在。

25. 新的《刑法》对表达自由的限制有可能比联柬机构的法律更严，尤其是在法院难以抗拒压力的背景下。按照联柬机构的法律，表达自由主要受关于诽谤、散布虚假信息和煽动的规定的制约。而新的《刑法》则列入了可用于遏制表达自由的新的罪行，例如“造谣”、“当众侮辱”、“污蔑”、“诋毁和对抗政府官员”、“发表对司法机构施压的任何意见”和“诋毁法院裁定”。这些条款包括可高达 1,000 万瑞尔的罚款和可高达 3 年的徒刑，有可能严重限制表达自由。此

外，对许多条款可以随意作出解释。例如，驻柬办事处建议“恶意”和“对法院施压”的概念应精确定义。这将有助于法官的工作，澄清法律含义。人权高专办正在探讨可采取何种方式，促进协助司法机构，按照柬埔寨的国际人权标准义务来解释《刑法》。

26. 驻柬办事处与内政部和其他行为者合作，推动建立公民可集会和和平讨论和表达其意见的环境。近年来，和平示威受到限制或禁止，以致很少发生。对若干次示威的观察表明，地方当局对民间社会行动者申请示威给予了不适当的限制。如果示威主旨被视为是敏感的，例如腐败或土地冲突，情况即是如此。限制通常是出于含糊的安全理由。不过，获得许可的示威可顺利进行，当局很少或完全不加干涉。这方面的极好例子是人权日游行和劳动日游行，市政当局、警方和组织者进行了很好的合作。

27. 2009年12月，通过了新的《和平示威法》。一个关键的改进是法律规定了举行示威的通知而不是批准制度。该法还载有有待解释的规定，可能不适当地限制民众和平示威的能力。驻柬办事处在通过该法之前向内政部和国民议会有关委员会，并向反对派议员通报了其法律分析。对关于自发进行的示威的法律的影响给予了特别关注，此类示威没有法律规定，且发生得很频繁。

28. 驻柬办事处与内政部和西东管理学院合作，经与民间社会代表协商，制定了新法的《实施指南》。该项目是2010年3月通过一联合组织的全国研讨会启动的，有包括政府、民间社会代表和捐助者在内的大约1,700参加者，讨论了该法和有待澄清的领域。该《指南》的目的是切实指导当局、民间社会成员和终端用户按照国际人权标准实施该法。一旦《指南》最后定稿，驻柬办事处和西东管理学院将支持举办关于该法和《指南》的区域培训班，以促进理解、解释和执行。

29. 驻柬办事处作为其促进政府与民间社会之间更好合作的目标的一部分，积极推动民间社会行为者参加涉及政府机构和发展伙伴的活动和论坛，以帮助建立相互理解、工作关系和信任，消除相互之间的怀疑和紧张关系。

30. 驻柬办事处提请政府当局关注人权维护者被以煽动和诽谤为名遭控告、调查或起诉的事例。一个典型的案件涉及柬埔寨人权和发展协会在拉达那基里省的协调员或 Pen Bunna 和自由亚洲电台记者 Ratha Visal，他们受到省法院的调查，罪名是“煽动”未具体说明的刑事犯罪，煽动村民实施暴力，以及非法占据土地。驻柬办事处试图与该省当局和法院讨论这一案件，寻找可能的解决办法，但没有什么效果。2009年9月，驻柬办事处发表声明，呼吁结束在拉达那基里省对人权维护者的恐吓和骚扰。同月，驻柬办事处建议与柬埔寨人权委员会联合访问拉达那基里省，评估那里的人权维护者的状况，共同寻求可能的解决办法。驻柬办事处没有获得答复。Bonna 先生仍在接受调查。

31. 2008 年末，政府宣布决定通过一项非政府组织法。驻柬办事处为努力支持发展民间社会，促进其与政府之间的合作气氛，对这一举措的法律环境和文本进行了分析。驻柬办事处尊重政府决定其立法议程的特权，但询问该法是否有法律上的必要，因为现有法律和计划中的法律，加上自律，似乎足以管理非政府组织的地位和活动。它还提醒由于非政府组织与政府之间关系紧张，该一举措可能并不成熟。政府答复说，它认为在柬埔寨，一些组织以“民间社会”为名，随意活动。驻柬办事处表示愿意在制定该法之前促进政府与民间社会之间的对话。2010 年 6 月，内政部拿出了第一稿的定稿，考虑举行一次全国协商，征求利益攸关者的意见。驻柬办事处提出审读该草案，内政部接受了这一提议。

32. 在此背景下，2010 年 1 月，柬埔寨人权状况特别报告员 Surya Subedi 向首相提议，他们与非政府组织一道，探讨改善政府与非政府组织之间对话的途径。首相接受了这一提议，表示欢迎与致力于发展的非政府组织之间的合作，但其他非政府组织，例如人权宣传团体，应恪守本分，不要作为政党或政党的代理人行事。驻柬办事处一直在促进民间社会团体之间讨论制定具体建议。

33. 驻柬办事处评论了一些驱逐案件，在这些案件中，柬埔寨加入 1951 年《关于难民地位的公约》之后过去 10 年来逐步建立的难民保护框架遭到破坏。

34. 2009 年 10 月，驻柬办事处与柬埔寨人权行动委员会一道，为 35 个人权非政府组织工作人员组织了为期一星期的培训班，讲授记录侵犯人权行为和利用联合国人权机制的方法，帮助他们更好地开展活动。正在制定侧重于深化人权监测方法的培训课程，参加者认为这是一个优先领域。

#### 四. 土地和生计

35. 土地和生计方案旨在推动保护最贫穷的城市和农村社区的权利，它们在土地争端、有权势的个人或团体掠夺土地、不加控制的经济用地特许和迅速的高端城市开发中被剥夺了土地或住房。

36. 驻柬办事处与受影响社区、政府、民间社会组织、联合国机构和多边和双边发展行动者，以及私人公司一道，加强保护土地所有权和住房权的法律框架，促进其公正实施。它建议在此类框架落实之前，暂停驱逐。农村和城市地区的搬迁妨碍了政府为减贫以及改进法制和治理而作出的努力。如果《宪法》、土地法和人权标准得到有效执行，许多土地争端或驱逐都不会发生，另一些则会得到公正解决。

37. 没有可靠数字，但土地争端和驱逐影响到大量民众。城市平民、小农和土著社区首当其冲。虽然迄今为止，促使颁发了 100 多万份土地证，大部分是分发给小农，但未能确保其他有迫切需要者获得足够的使用权，主要是贫穷的城市和农村社区，包括土著人民。在城市部分，人权高专办继续促进搬迁和重新安置进程，如果出于公共利益有此必要，但需尊重受影响社区的权利，制定程序性保障。2009 年 7 月，“78 社区”的居民被从金边中心区驱逐。许多人持有正式文

书，证明他们依法享有的土地所有权。他们争取所有权以及争取补偿的努力都未获得回应。驻柬办事处在驱逐之前曾与市政府合作数月，包括支持与有关家庭的和平谈判，直至驱逐之日，以避免暴力。尽管有关当局仍未就其土地所有权主张作出决定，住户仍然在违反法律和程序性保障的情况下被迫离开他们的住宅，虽然获得了财政补偿。

38. 驻柬办事处与联合国国别小组，尤其是艾滋病规划署、联合国儿童基金会(儿童基金会)、联合国开发计划署、世界粮食规划署以及民间社会和人道主义组织一道，与金边高政府和国家当局合作，促进了提高 42 户家庭的重新安置标准，这些家庭的成员中有感染艾滋病毒者，在 2009 年年中被搬迁和重新安置在首都之外，此事引起了公众愤怒，质疑柬埔寨给予感染艾滋病毒者的待遇。国别小组和民间社会组织与市政府达成了合作协定，分摊重新安置费用，使有关家庭的生活和住房条件获得极大改善。

39. 2009 年 7 月，在 78 社区搬迁前夕，主要发展伙伴(包括联合国)发表了联合的公开声明，建议政府停止强迫搬迁，直至制定了解决土地争端的公正和透明的机制以及全面的重新安置政策。这些建议与以往民间社会、发展伙伴、人权高专办、联合国机构(人权理事会、经济、社会、文化权利委员会、柬埔寨人权状况特别报告员和适足住房问题特别报告员)的建议相呼应。在同一个月，政府宣布它计划发布公告，管制非法定居，并制定征用法和住房政策。驻柬办事处欢迎这些举措，它一直在努力加强支持，以帮助落实这些计划。政府对正在形成的管理土地问题的法律框架中的这些部分，以及创建解决与土地有关的争端的机制(包括部间土地政策委员会，以及地籍委员会)给予了注意。

40. 2010 年 2 月通过了《征用法》，但未作充分协商。法律限制对符合公共利益定义的公共基础设施进行征用，对《土地法》中的所有者和“拥有者”给予了一些重要保护。议会请驻柬办事处介绍法律草案所涉人权问题以及其他地方的最佳做法。情况介绍获得赞赏，但对该法未作修正。

41. 驻柬办事处与民间社会一道，支持和积极推动制定国家“临时安置通告”。它建议发展伙伴参与该通告的土地部分，并与它们密切合作，以提交联合评论意见。2010 年 5 月通过了该通告。它提出了一些解决办法以支持非法定居者，并规定搬迁的最低标准，但如何根据该通告确定城市定居点的合法性或非法性还不明确。2010 年初发布了《住房政策》草案。驻柬办事处欢迎其申明所有公民都有权获得适足住房，并建议暂时停止驱逐非正式定居点的住户，该建议是联合国和上述其他专家提出的。驻柬办事处提交了法律评论意见，以改进该政策。

42. 此外，驻柬办事处继续倡导采纳一项重新安置政策，改进当前的做法和提供全面解决办法。这一建议部分是基于驻柬办事处过去 6 个月以来为评估在特定重新安置点搬迁的人力费用而进行的实地调查。人权高专办认为，重新安置家庭的生活条件，尤其是食品安全、住房、生计、健康和教育都比搬迁前恶化，且无明显例外。希望该项研究将促进提高人们的认识和政策讨论。

43. 作为说服政府将基本人权标准纳入其住房和重新安置政策和做法的更广泛的宣传工作的一部分，驻柬办事处与非政府组织一道，组织了一次公开的情况介绍，由前适足住房问题特别报告员介绍《联合国出于发展目的的搬迁和迁离问题的准则》，促进了向土地管理部和内政部的代表说明这些准则。

44. 在农村地区，人权高专办继续监测经济用地特许及其对土著人民和小农的影响。总的说来，在给予经济特许之前的程序性保障没有得到恰当遵守，最重要的是，没有遵守与受影响社区协商并开展环境和社会影响评估的要求。2009年5月，据农业部的公开信息，对85家公司发放了经济用地特许，土地总面积超过956,690公顷。<sup>3</sup> 驻柬办事处自身的监测和非政府组织的观察表明，可能有159家以上公司卷入其中，土地总面积达1,300,000公顷。

45. 在此情况下，需要驻柬办事处协助解决受影响村民与公司之间的31起土地争端，其中13起是由于经济用地特许(包括涉及土著人民土地的5起)，另外18起是由于土地交易(2起涉及土著人民土地)。人权高专办向省和地方当局、受影响社区和支持它们的非政府组织提供了协助和法律咨询意见，以保护社区对土地和资源的享有。驻柬办事处还应请求参与调停，促进利益攸关者之间的讨论或谈判以解决争端。

46. 此外，驻柬办事处与特定公司合作，鼓励它们适用人权标准，而不仅仅是遵守国家法律。例如，它向一多国橡胶公司提供了法律咨询。在一定程度上由于这一咨询，该公司进行了深入的环境和社会影响评估，包括分析《联合国土著人民权利宣言》如何适用于其橡胶种植园。驻柬办事处为此评估作了贡献。此后，该公司采取了措施，缓解其种植园对人民生计和土地的影响。其他公司同意与受影响村民谈判解决办法，或从其特许中排除村民使用的土地。

47. 在政策一级，驻柬办事处继续提请注意需要加强对土著人民土地的保护。它参与了政府与发展伙伴之间在这一方面关于“联合监测指标”的讨论。自2009年4月通过关于土著人民土地登记的二级法令以来，政府对合法登记的社区采取了重要步骤，便利此后的土地登记。不过，土地登记的速度非常缓慢。出于这一原因，驻柬办事处建议采取临时措施，保护这些社区，直到它们切实获得了所有权。

48. 人权高专办还密切关注非政府组织和有关社区在土地争端中的工作，努力维护它们的权利，寻求通过地籍管理局和法院获得补偿。虽然并非所有案例，但在大多数案例中，这些机构没能维护其权利，伸张正义。相反，对村民和人权维护者提出了刑事指控。例如，在上文提到的31起争端中，45人遭逮捕和拘留。驻柬办事处在若干案件中向有关当局提供了咨询，以确保正当的法律程序，促使释放了一些农民。它支持社区自身汇集关于土地争端的资料，因此在2009年8

<sup>3</sup> 见 <http://www.elc.maff.gov.kh/index.html>。

月向国家当局提交了第三轮全国范围的社区申诉状。2008 和 2009 年的这些集体努力始终未获回应。

49. 驻柬办事处与柬埔寨人权中心一道，发起了一个项目，提高工商企业 and 非政府组织对其法人社会责任和人权责任的意识。2009 年 11 月，它为 30 个非政府组织代表举办了关于人权和工商业的培训课程，为期两天。它一直在支持柬埔寨人权中心举办私人企业讲习班，帮助它们更好地认识人权对其活动的影响。这是第一次在柬埔寨讨论此类问题。

## 五. 狱政改革

50. 驻柬办事处继续执行其《狱政改革支助方案》，这是与内政部建立的一个伙伴关系，旨在按照国际人权准则支持将监狱从一种关押制度改造成为自新制度。在四个领域提供了支持：(a) 法律改革，(b) 培训狱政人员，(c) 评估监狱条件和囚犯待遇，(d) 用水和卫生设施。

51. 该方案审议了现行法律。监狱是基于各类二级法律组织的，包括皇家敕令、政府二级法令、部颁宣告和通告，但不是法律。为纠正这一欠缺，政府决定通过《狱政法》。内政部起草了法律草案，并与驻柬办事处一道进行法律分析和评论，以建立保护性保障。在与有关利益攸关者，包括儿童基金会和劳工组织的协商中，人权高专办根据关于囚犯权利的国际标准和狱政管理中的良好做法提出了评论意见，并于 2010 年 6 月提交。驻柬办事处还提供了咨询意见，以审查《关于监狱管理人员独立地位的皇家敕令》，并就修正具体的监狱程序，例如与监狱中卫生和卫生设施或劳动有关的程序提出了建议。

52. 更广泛的刑事司法立法也对拘留问题产生影响。驻柬办事处提请当局关注新的《刑法》，其中一些条款可能导致监狱囚犯增加。过去 15 年来，监狱囚犯的年增长率为 8%到 13%。监狱人满为患是狱政当局在履行其职责时面临的一项主要挑战，有可能妨碍改革进展，因为囚犯生活在拥挤的牢房里，往往每人不足两平方米，放风的时间很少。

53. 人力资源决定改革进程。虽然在高层制定了政策，狱政总署仍然面临执行上的差距，具体落实这些改革的人员往往训练不足或未经训练。经与参与狱政部门的国外行为者协商，尤其是澳大利亚援助署的《柬埔寨刑事司法协助方案》(澳大利亚政府的海外援助方案)，人权高专办与内政部 2010 年 1 月设立的监狱管理人员培训制度指导委员会进行了合作。驻柬办事处着手针对各类监狱管理人员，包括新聘用人员 and 担负新职责的已有人员，制订了全面的培训计划和课程，从 2011 年起实施。同时，它还寻求帮助，解决更为紧迫的需要，例如开发狱政培训者人材库，或为大约 650 名监狱警卫设计短期培训计划，他们自从三年前陆续就职以来，始终未曾接受任何培训。

54. 该方案的主要目的是确保增进和保护囚犯的人权。监狱定期监测是达成这一目的的主要手段。该方案试图对拘留条件和囚犯待遇作批判性评估，确定一些监狱的良好做法，以向其他监狱推广，了解具体问题的背后原因或侵犯人权模式，以作出全面纠正，同时提请狱政当局关注这些问题。驻柬办事处在进入监狱并与囚犯和管理人员进行保密会晤过程中继续得到狱政当局的充分合作。2009年6月至2010年8月，它对波罗勉、蒙多基里、磅士卑的省级监狱，以及第三和第四惩教中心进行了五次评估访问，这里当时关押了总计大约2,000名囚犯。同一时期，它还对八个省份的监狱和四所国家惩教中心进行了35次以上后续访问，这些设施占监狱囚犯的70%。狱政当局欢迎人权高专办的积极方针。作为其向政府提交的机密报告的一部分，驻柬办事处就一些棘手问题进行的对话，质量始终保持稳定。

55. 过去一年来，对所确认一些问题的解决取得了进展，这是由于政府和非政府行为者承诺参与其中。2009年6月颁布了管理囚犯配额和牢房设施的经修订的二级法令，该法令几乎将每一被拘留者每一日的食品配额提高了一倍(从相当于0.37美元提高到0.70美元)，资金从9月起开始拨付。2010年初，内政部和卫生部也同意监狱的卫生保健不符合卫生部的标准：监狱的诊疗所通常被官方视为“卫生站”，由有关的公共卫生机构支持，为监狱卫生保健人员提供药品和医疗培训。在监狱一级预期的改进进展缓慢，这部分是由于公共卫生系统资源有限，不过，此一事态发展毕竟是朝着正确方向迈出的一步。与人权高专办、红十字国际委员会、柬埔寨刑事司法援助项目和狱政总署共同制定的《监狱建设最低设计标准》草案，经2010年上半年的数次讨论，已经作出修订，准备作为内政部正式文件通过，指导其营建和修缮监狱。

56. 就目前的其他关注，例如超期拘留探讨了一系列举措。在2009年访问第三惩教中心时，确认有数百名囚犯的上诉仍然悬而未决，在一些案件中，已经拖延了十年之久。驻柬办事处与狱政总署和上诉法院讨论了如何解决这些积压案件。在全国范围，估计有1,000名囚犯的上诉仍有待解决，但确切数字不得而知。应狱政总署请求，驻柬办事处起草了关于监狱通过编制等待上诉的囚犯的完整名单，促进处理案件的指南。这项工作强调了需要改进监狱与法院之间的沟通与合作。对有效执行审前拘留令和监狱徒刑至关重要的文件，应由法院和狱政当局及时地适当要求、制定、提交和管理。只有纳入所有行为者的一项协调战略，才有助于减少超期拘留。人权高专办表示它乐于协助组织高层会议，由所有利益攸关者提交问题并讨论协同一致的解决办法。

57. 还与狱政总署继续进行对话，讨论如何防止监狱中的虐待行为，不管此类虐待是采取肉体虐待，缺乏新鲜空气，还是非法惩戒行动的形式。2010年，有关当局作了最初的变化，设立了囚犯委员会，其设立起初是为协助当局管理监狱，但该委员会随即卷入了对囚犯的伤害和虐待中。在柬埔寨刑事司法援助项目的协助下，加强了内部视察机制，进行了最初的一系列访问。人权高专办与狱政总署一道探讨了澄清惩戒规定和向狱政当局提供多种选择的必要性。它希望促成一次监狱管理人员会议，标示监狱中目前的违反狱规行为，以及当局目前实行的

惩治，以商定与违反行为相当的人道和合法的惩治标准，符合柬埔寨的人权义务，并体现狱政总署希望继续推动国内治安管理工作，以安全管理其监狱。

58. 在对所有访问监狱的水和卫生设施进行需要评估之后，人权高专办继续支持狱政总署改进特定监狱的设施。已经寻求水供应支持，以为监狱提供可持续的解决办法。这些办法包括安装雨水采集系统、打井或帮助监狱与主要水供应系统联接起来，以改善现有的水管连接，或提供水过滤器，改善饮用水的水质。该方案还审视了更广泛的卫生设施问题：在第三惩教中心修缮了厕所窗户，以利通风透光；向一些监狱提供了物资，修建金属的烘干房，以便囚犯出牢烘干囚服；在探监期间为囚犯提供化妆室；还探讨了如何处理废水和污水或建立沼气设施。

59. 人权高专办继续与狱政总署和内政部，以及发展机构和非政府组织的其他伙伴合作，支持成功进行狱政改革。开展了发展工作，以鼓励有关行为者启动或发展在监狱中的工作，例如在教育、监狱农场或囚犯法律意识等领域。

## 六. 协助向条约机构和普遍定期审议提交报告

60. 驻柬办事处继续全面支持政府和民间社会根据人权条约和人权理事会的普遍定期审议执行报告程序。作为其对经济、社会、文化委员会 2009 年 5 月结论性意见的后续行动的一部分，驻柬办事处在 6 月与柬埔寨人权中心、有关部的代表和经济、社会、文化委员会的一个成员一道，组织了一次讲习班，准备在重要的部委建立协助中心制度，协助柬埔寨人权委员会编写最后的报告，确保就结论性意见采取有效后续行动。讲习班审查了经济、社会、文化权利委员会的建议，商定了起草共同核心文件和柬埔寨就《公民权利和政治权利国际公约》提交下一次定期报告的工作计划。为编写这两份文件，驻柬办事处为柬埔寨人权委员会工作人员和有关部委的协调中心举办了关于《公民权利和政治权利国际公约》培训班。举办了七期为期一天的培训班，每一期涉及一组条款，旨在说明每一条款的含义以及如何就这些条款提交报告。这项培训支持了柬埔寨人权委员会起草柬埔寨根据《公民权利和政治权利国际公约》预期将于 2011 年提交的报告。

61. 2010 年 2 月，消除种族歧视委员会审议了柬埔寨的最新报告。驻柬办事处与柬埔寨人权委员会一道为此作了准备，就如何对委员会的问题清单作出有效的答复提供了咨询。政府没有派出专家代表团前往日内瓦与委员会直接接触，因此没能从这一进程中充分受益。相形之下，非政府组织和民间社会组织利用这些机会强调了它们的关注。驻柬办事处支持民间社会，包括土著社群参与向经济、社会、文化权利委员会和消除种族歧视委员会提交报告。

62. 消除酷刑委员会将于 2010 年 11 月，儿童权利委员会将于 2011 年审议柬埔寨的报告。在 2008 年，柬埔寨有 15 份逾期未提交条约机构的报告，和 4 份其他尚未提交的报告，到 2010 年 5 月，积压报告减少到一份，这是一个引人注目的成就，人权高专办作出了贡献。

63. 2009年12月，对柬埔寨进行了普遍定期审议。人权高专办协助柬埔寨人权委员会为此作了准备。普遍定期审议导致了91项建议，从土地问题、表达自由、卫生到儿童和妇女权益等。2010年3月，政府宣布其决定接受所有建议。柬埔寨是少数作出这一重要承诺的会员国之一。驻柬办事处和特别报告员欢迎这一决定，承诺提供支持，协助其执行。6月份，驻柬办事处，柬埔寨人权委员会、英国大使馆和瑞典国际开发合作署之间进行了讨论，准备举办一次讲习班，制定落实这些建议以及近来条约审查(经济、社会、文化权利委员会和消除种族歧视委员会)提出的建议的国家行动计划。

## 七. 教育、培训和宣传

64. 驻柬办事处继续以英语和高棉语编写和传播人权资料，包括《公民权利和政治权利国际公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《消除种族歧视公约》、联合国关于搬迁和重新安置问题的评论意见和指南，以及对驻柬办事处《在柬埔寨生效的特定法律汇编》的补编的双语出版物。八项核心人权条约中，有七项目前有双语手册，并且可以同其他材料一道，在驻柬办事处的双语网站上检索，该网站是唯一使用高棉语的联合国网站。驻柬办事处还编写了关于其工作的双语宣传材料，包括其年度报告、介绍该办事处的小册子和促进专题人权辩论的新闻稿。

65. 除了在敏感工作领域向伙伴提供的培训外，驻柬办事处还与教育部、教科文组织和儿童基金会发起了一项新的人权教育项目，进一步将人权教育纳入小学和初中的教学大纲中。这个进程的第一步是在两个省份为五年级和六年级的儿童举行了试点人权绘画比赛，为小学绘制政府赞助的人权材料。人权教育项目还通过提供赠款给予支持，以摄制和在国家电视台播放两则人权公益广告，在广播电台播放关于《世界人权宣言》的互动广播系列，以及进行关于残疾人权利的宣传。驻柬办事处支持纪念2009年人权日，编写了关于全球反歧视主题的双语宣传材料。

## 八. 对特别报告员的支持

66. 新的特别报告员，尼泊尔的苏贝迪先生三次访问柬埔寨(2009年6月，2010年1月和6月)。如他的前任一样，驻柬办事处帮助组织和协调了特别报告员的访问，向他提供了行政和后勤支持。特别报告员单独向人权委员会作了报告。

## 九. 人员配备和行政管理

67. 人权高专办在金边有一总办事处，在马德望有一区域分支。驻柬办事处设有八个国际职员职位，24个本国工作人员职位和一名联合国国际志愿者职位。其管理机构包括政府代表各一名、四个方案股和一个行政股。

68. 联合国的经常预算支付驻柬办事处的业务费用，包括七名国际职员和 20 名本国工作人员的工资。联合国柬埔寨人权教育方案信托基金的自愿捐款支付所有其他费用，包括实质性方案活动和其他工作人员的薪金。信托基金由联合国日内瓦办事处负责管理。

---