联合国 A

大 会

Distr.
GENERAL

A/HRC/12/41
5 August 2009

CHINESE
Original: ENGLISH

人权理事会
第十二届会议
议程项目 10

技术援助和能力建设

联合国人权事务高级专员办事处在援助柬埔寨政府及人民增进并保护人权方面的作用和成绩

秘书长的报告*

摘 要

本报告根据人权理事会第 9/15 号决议提交，理事会在该项决议中请秘书长向理事会第十二届会议汇报联合国人权事务高级专员办事处在协助柬埔寨政府及人民促进并保护人权方面的作用和成就。

* 迟交。

目 录

	段 次	页 次
一、导言	1 - 7	3
二、活动	8 - 67	4
A. 支持监狱改革	8 - 16	4
B. 法治	17 - 32	6
C. 基本自由和民间社会	33 - 43	10
D. 土地和民生	44 - 54	14
E. 协助根据人权条约提交报告	55 - 60	17
F. 与联合国国家工作队的合作	61 - 62	18
G. 教育、培训和公共信息	63 - 67	18
三、给予特别报告员的协助	68	19
四、人员配置和行政管理	69 - 70	20

一、导　言

1. 本报告根据人权理事会第 9/15 号决议编写，理事会在该项决议中请“秘书长向理事会第十二届会议提出报告，说明联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)协助柬埔寨政府及人民促进和保护人权的作用和成就”。

2. 在同一项决议中，理事会赞赏柬埔寨政府在如下方面的工作：促进法律改革和司法改革；将红色高棉领导人绳之以法；治理腐败和打击贩运人口；解决土地改革问题；改善监狱条件；以及，积极批准国际文书，特别是《禁止酷刑公约任择议定书》。决议还呼吁加大行动力度，开展以下工作：颁布并执行重要的法律法规，加强法治；解决近期侵犯人权案件中的有罪不罚问题，着力调查并起诉侵犯人权的违法者；确保司法系统独立、公正和有效；继续打击贩运人口、家庭暴力和性剥削；依据《土地法》，公平、迅速地解决土地所有权问题；营造有利于开展合法政治活动的环境，支持非政府组织的作用，进一步推动柬埔寨的社会和民主发展。

3. 理事会欢迎人权高专办和柬埔寨政府在 2007 年 11 月 1 日将双方之间的谅解备忘录延期 18 个月，并鼓励“双方进行建设性合作，进一步改善柬埔寨境内人权状况”。这次延期得到高级专员的认可，她认为新协议能够更好地反映出她的任务，并在重新推动对话与合作的过程中进行审议。2009 年 4 月 24 日，高级专员提出新的合作协定草案，交由柬埔寨政府审议。

4. 在过去的 18 个月里，人权高专办在柬埔寨加大工作力度，同柬埔寨政府开展积极对话与合作。人权高专办借鉴在柬埔寨的工作经验，会同在保护人权方面负有重要责任的政府机构开展行动。双方秉着合作的精神，人权高专办同相关机构评估和讨论人权问题，寻求解决方案，并提供技术援助和其他援助，支持落实这些解决方案。人权高专办通过这种方式履行其保护职能，这是技术合作的一项重要内容。这种方法的基础是同政府对话者开展直接对话，目的是在相互信任与合作的基础上建立工作关系，以便双方能够以建设性的方式有效地解决人权问题。另一方面，假如在尝试了所有对话渠道之后依然不足以解决问题，人权高专办会继续吸引公众的关注。这种方法的成功有赖于实事求是地认识问题和真心寻求实际解决方案。

5. 应用这种方法，人权高专办同多个政府机构建立了富有成果的合作伙伴关系，其中包括内政部、司法和社会事务部、金边市政府，以及柬埔寨人权委员会。但其他机构对于对话与合作兴趣寥寥，甚至毫无兴趣，这令人权高专办非常失望。

6. 在这一时期，人权高专办的合作伙伴还包括社区组织、非政府组织及其他民间社会行为者、联合国国家工作队以及多边和双边发展合作机构。

7. 本报告概述了人权高专办为支持柬埔寨政府及人民促进和保护人权而开展的各项活动。

二、活　动

A. 支持监狱改革

8. 经过同内政部下属的狱政总署的讨论，双方在 2008 年制订并发起了监狱改革支持方案，旨在改善监狱条件和犯人待遇，强化监狱管理工作，拉近犯人同刑事司法系统的关系。该方案支持狱政总署的改革，将监狱从一个注重安全保卫的监禁系统改造为注重犯人改造的民政系统。

9. 人权高专办起草了合作框架文件，着重指出合作领域、方法以及内政部和人权高专办各自做出的承诺，并在 2008 年 11 月呈交柬埔寨政府。人权高专办同狱政总署共同提出了四项具体支持领域：(a) 支持拟定符合国际标准的新版监狱管理法律；(b) 支持监狱工作人员的专业培训；(c) 通过走访监狱的综合方案评估监禁条件和犯人待遇，并向狱政机关提交秘密报告；以及(d) 提供援助，确保定期为犯人提供饮用水，并改善卫生条件。

10. 2008 年 8 月以来，人权高专办先后七次走访了马德望省、暹粒省、磅同省、贡布省、菩萨省和班迭棉吉省的省级监狱以及第一教养院，这些机构当时收押的犯人共有 5,940 人，约占全国犯人总数的一半。人权高专办的这些访问符合监狱走访标准程序，包括私下会见犯人和工作人员。

11. 每次走访之后都会向相关典狱长、狱政总署署长及内政部大臣呈交秘密报告，目的是依据切实可信的数据，就每所监狱的监禁条件和犯人待遇，为这些主管部门提供独立、客观的评估意见，着重突出积极方面、值得关注的问题和改进建议。人权高专办认为这些报告是一项工具，有助于各方认识到现有的问题、

开展讨论、共同寻求并合作落实解决办法。2009 年 2 月，内政部组织召开全国正副典狱长会议，负责监狱事务的国务秘书强调指出，人权高专办的报告提出了务实的反馈意见，有助于改革监狱系统。

12. 狱政总署也在 2009 年年度报告中提到人权高专办关注的几个问题。监狱超员严重，犯人居住在拥挤不堪的牢房里，既不利于犯人的健康，也妨碍狱政总署开展改造活动和采取更多的动态安全措施，只能一味地禁锢犯人。入狱犯人越来越多，而监狱预算却没有相应增加，导致犯人伙食短缺、质量低劣，卫生服务不足，监狱设施疏于维护。

13. 人权高专办同狱政总署开展建设性对话，并与涉及监狱部门的其他外部行为者合作，支持狱政总署着手解决上述问题以及在走访过程中发现的其他严重问题。人权高专办提出的四条重要建议得到采纳，并且正在落实：(a) 审查并修订关于犯人口粮和牢房设施的二级法令，将每名被拘押者每天的伙食费从 1,500 瑞尔提高到 2,800 瑞尔(相当于从 0.37 美元增至 0.70 美元)；(b) 审查犯人委员会的职能和作用，设立这些机构的初衷是改善狱方对于犯人的控制和管理，但其涉嫌虐待犯人；(c) 认识到有必要解决监狱内部的腐败问题，特别是狱方工作人员以家属探监或接受其他服务等名目收取费用；以及(d) 有必要确定最基本的监狱建筑设计标准。

14. 近年来新建了几所监狱，替代老旧的监狱，但狱政总署在建筑标准问题上没有发言权。人们很快便发现，这些监狱的设计和/或建设存在严重问题。为此，狱政总署必须承担更多的基础设施和管理工作，并直接影响到犯人的监禁条件。2008 年，在人权高专办的统筹协调下，狱政总署、红十字国际委员会及澳大利亚国际开发署合作，协助狱政总署采纳监狱建设基本标准，作为今后建筑工程的指导。基本标准草案由各方共同起草，并在 2009 年 5 月呈交狱政总署。

15. 入狱犯人越来越多，给现有设施造成沉重压力。很多监狱的供水情况和卫生设施极差，犯人没有饮用水和盥洗用水，某些排污系统给人体健康和环境造成严重危害。人权高专办已经开始进行需求评估，并建议改善某些监狱的供水和卫生设施。人权高专办正在同狱政总署及省级主管机关合作，将马德望省监狱(及其周边社区)同城市供水系统连接起来，并且正在评估金边第一感化院和其他几所监狱的供水情况。

16. 人权高专办认为，监狱支持方案是体现新型建设性合作精神的典范，人权高专办始终致力于同有关政府机构建立这种合作关系。

B. 法 治

17. 法治方案旨在促进柬埔寨有关方面恪守国际人权标准，推动并加强负责为人权受到侵犯的个人提供有效补救办法的国家机构，并鼓励国家及国家机构尊重国际人权标准。这个方案的最终目的是协助柬埔寨政府确立制度框架，使得柬埔寨民众在权利受到侵犯时能够获得有效补救，大多数柬埔寨人目前还得不到这种补救。

1. 推广国际条约标准

18. 人权高专办协助柬埔寨政府履行现有的条约义务，并鼓励柬埔寨政府批准新的条约。2009 年立法方案包括批准《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》的法律。2008 年 12 月，在《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》获得通过后的数周内，人权高专办将《议定书》译成高棉语，并广为散发。

19. 2007 年宪法理事会的裁定澄清了条约在柬埔寨国内法中的地位问题，产生了积极的影响，人权高专办协助宣传这项裁定。该理事会还负责处理青少年判决问题，社会发展中心研究发现，大多数法官在判决青少年案件时都遵守了这项裁定，这是非常重要的积极变化。人权高专办和其他方面共同赞助了司法部与联合国儿童基金会(儿童基金会)举办的一系列讲习班，旨在加深法官和法律工作者对于理事会决定的认识。人权高专办出版了《柬埔寨人权法》汇编，书中收录了《宪法》人权宣言、《巴黎和平协定》关于人权问题的规定以及柬埔寨已经加入的核心人权条约的高棉语版。该书还登载了宪法理事会裁定的原文，目的是汇集该理事会认为法官在解释法律时应该引述的各项人权规定，突显理事会裁定的重要意义。

20. 2008 年 3 月，人权高专办会同社会事务部、国际劳工组织(劳工组织)以及儿童基金会，共同举办了《残疾人权利公约》及其《任择议定书》宣传讲习班。人权高专办鼓励柬埔寨政府继 2007 年 10 月签署《公约》及其《议定书》之后采取后续行动，全面批准该《公约》以及 1983 年《国际劳工组织关于(残疾人)

职业康复和就业的第 159 号公约》。2008 年 6 月，人权高专办和劳工组织在曼谷举办《公约》及工作权讲习班，柬埔寨代表团参加了此次为期两天的讲习班。2009 年 6 月，国会通过了历时十余年拟定的残疾人权利法(国内法)。人权高专办认为，柬埔寨政府无意在 2013 年之前批准《公约》。

2. 机构建设

21. 人权高专办继续就设立国家人权机构提供咨询意见。2007 年 12 月，北爱尔兰人权委员会前主席布赖斯·狄克逊出访柬埔寨，随后就国家人权机构法律草案发表评论，人权高专办同负责法律草案的非政府组织工作组就狄克逊主席的意见进行了讨论。在报告所涉期间，法律起草工作没有进展，这在一定程度上是由于相关国家机构忙于全国选举。2008 年 12 月，工作组举办讲习班，希望借此恢复法律起草工作，人权高专办参与了此次讲习班。讲习班表明，人们对于机构独立的概念依然不够理解，对于国家人权机构的能力和作用抱有不切实际的幻想。人权高专办希望澄清一点，国家人权机构不能替代有效的法律改革和司法改革。

22. 2007 年 4 月，柬埔寨批准了《禁止酷刑公约任择议定书》。根据规定，柬埔寨政府应在 2008 年 4 月之前建立独立的国家防范机制。内政部关于设立相关机构的指令草案提议组建非独立的部际委员会，没有民间社会的参与，不符合基本要求。人权高专办同内政部官员举行讨论，进一步明确条约要求。2009 年 1 月，人权高专办与丹麦酷刑受害者康复和研究中心共同举办了关于《任择议定书》的全国讲习班，预防酷刑小组委员会成员汉斯·彼德森参加了此次讲习班。讲习班搭建起重要的平台，内政部大臣和总检察长面对众多检察官、警察和狱警，公开表示柬埔寨反对酷刑和虐待。内政部和人权高专办向新闻界发表联合声明，承诺继续合作，在两年内通过立法建立符合《巴黎原则》的适当的国家防范机制。防范酷刑小组委员会和人权高专办都认为，通过这部法律是柬埔寨政府为制止酷刑迈出的重要一步。2009 年 12 月，小组委员会将首次出访柬埔寨。

23. 建立国家防范机制能够检验柬埔寨政府是否理解以及是否承诺在建设国家人权机构的过程中建立真正独立的审查监督机构。到目前为止，国家防范机制和国家人权机构的建立过程是彼此独立的。人权高专办认为，两者应同司法系统等现有或拟议建立的独立机构共同发展，作为柬埔寨政府法律改革和司法改革策略的一部分。

3. 国家官员遵守法律标准和法律程序

24. 在加强国家防范酷刑措施和开展监狱支持方案的同时，人权高专办向总检察长及其手下的工作人员提供技术咨询和培训，支持检察长根据《刑事诉讼法》第 509 条视察监狱工作。人权高专办希望完善监狱和拘押设施的视察方法，并由检察官拟定监狱视察指导方针。2009 年 4 月和 5 月，人权高专办的工作人员陪同总检察长走访了几个省。

25. 有罪不罚依然是柬埔寨法治进程面临的重大挑战。人权高专办调查了多起指控警方、狱方、军方和渔业官员实施酷刑及虐待的案件。尽管初步证据确凿，而且某些官员承认违法，但这些案件的结果无外乎采取纪律措施，成功起诉酷刑的案件极少。人权高专办经常建议有关部门着手调查关于执法警员实施酷刑和滥用法律的指控，但往往不成功。

26. 柬埔寨法律做出特别保证，保护公民免遭任意拘禁或非法拘禁，但每年仍会报告多起非法拘禁案件，且主管机构不予处理。在其中一起值得注意的案件中，根据国家警察局长的命令对一名警员实施强迫失踪和非法拘禁，目的是胁迫该警员撤销针对一位著名公众人物的白马市财产索偿要求。由于人权高专办的干预，此人获释，但随后被控非法破坏有争议的财产，并被判有罪。

27. 关于审前拘留时间过长、上诉期间拘留时间过长以及服刑期满后迟迟得不到释放的案件非常普遍。上诉法庭的能力不足是造成审前拘留时间过长的主要原因，因为很多被告，无论被判有罪还是宣告无罪，都要为上诉等待很长时间。人权高专办正在与上诉法庭的庭长以及其他多个发展伙伴合作，研究如何提高上诉法庭的能力，减少等待上诉的积案数量。

28. 2008 年初，柬埔寨开始执行新的打击贩运人口法，在社会事务部工作人员的协助下，警方在“扫荡”金边的夜间行动中肆意逮捕性工作者，并把这些人与无家可归者、乞丐、流浪儿童、吸毒者，以及残疾人送往社会事务部金边局开设的两所康复中心(Koh Romduol 和 Prey Speu)。多年来，每逢重大节日或活动，金边都会提前进行此类扫荡行动，以起到美化作用。但由于执行新的法律，扫荡行动的力度也随之加剧。被送入康复中心的人受到非法拘禁，工作人员以各种方式对其滥用权力，包括不人道的监禁环境、敲诈、殴打、强奸，有时会造成死亡或自杀。面对这些严重指控，人权高专办同社会事务部及非政府组织密切合作，核实其真实性，

并建议采取适当行动。人权高专办走访了上述康复中心，看到拘押环境极为恶劣，随后以秘密方式向社会事务部递交了初步研究结果，后者迅速采取措施，释放了大约 60 名在押者。2008 年 8 月 8 日，社会事务部大臣颁布二级法令，责令社会事务部工作人员不得参与警方的扫荡行动。这项指令还重申，进入康复中心应严格遵循自愿原则。社会事务部授权人权高专办负责定期走访这些康复中心，如有问题可向社会事务部大臣汇报。截至 2008 年 9 月，人权高专办注意到没有报告新的虐待案件，社会事务部工作人员不再参与警方的扫荡行动，在街上驱赶穷人的做法也停止了。2009 年 3 月，人权高专办向社会事务部大臣递交秘密报告，证实 2008 年 7 月之前提出的某些最严重的虐待指控属实。5 月，人权高专办在社会事务部同国务秘书秘密讨论了这些问题。人权高专办欢迎有关方面采取措施防止出现更多的虐待事件，建议调查以往的虐待事件并给予制裁，以儆效尤。

29. 2009 年 5 月，在柬埔寨与欧洲联盟举行高级别首脑会议前夕，金边警方为“净化街道”，再次强制驱赶性工作者和其他穷人，并将这些人送入康复中心。社会事务部恪守 2008 年 8 月政策规定的自愿原则，没有参与上述行动。人权高专办正在与社会事务部合作研究进一步的解决办法，解决街头流浪穷人的难题。

30. 促进国内法庭遵守国际审判标准是人权高专办持续开展的一项长期工作，重点关注二审及终审案件，这些案件留下的判例可能会影响到一审结果。2008 年 6 月，高级专员采用新的处理方法，就两名男子被判杀害工会领导人谢韦查一案，向最高法院递交法庭之友书状，着重指出有关方面违反基本程序保证，对于被判犯有谋杀罪并从 2004 年拘押至今的两名男子进行逼供。各界普遍认为这二人是无辜的，在遏制柬埔寨境内的有罪不罚现象和政治暗杀活动的运动中，这起案件轰动一时。2008 年 12 月 31 日，最高法院做出空前举动，下令两人保释出狱，并将案件发还上诉法院重审。

31. 人权高专办继续关注柬埔寨法院特别法庭(特别法庭)的工作，研究如何利用审理过程中确立的良好做法作为典范，完善广泛的司法系统改革，遏制当今的有罪不罚现象。 特别法庭是必须遵守国际审判标准的柬埔寨法庭，能够为国内刑事司法系统树立榜样。人权高专办正在研究如何以最佳方式突出特别法庭的最佳做法，以及如何确保国内法院吸收借鉴这些做法，改善自身做法。与此同时，柬埔寨开始执行 2007 年颁布的新版《刑事诉讼法》。

32. 近几个月来，参与著名案件的多名辩护律师因维护当事人的利益而受到起诉。 人权高专办此前曾报告，在腊塔那基里省土地纠纷案中代表当地土著社区的法律援助律师被控煽动挑唆。[1] 2009 年 1 月，特别法庭的被告辩护律师在法庭上呼吁金边市法院彻查腐败指控，受到柬埔寨法官的威胁，可能对其采取法律行动。一名国会反对党成员指称首相诋毁她的名誉，5 月，她的律师面临非法诽谤的指控，并受到开除出柬埔寨律师协会的威胁。人权高专办针对这起案件向律师协会做出说明，将问题提交给法官和律师独立性问题特别报告员，并就这个问题和其他相关问题发表公开声明。

C. 基本自由和民间社会

33. 人权高专办继续增强个人及民间组织行使结社、发表言论和集会等基本自由的能力。人权高专办协助柬埔寨政府制订法律和政策，允许团体和个人组织起来，作为知情者自由参与公共事务。

34. 2008 年最重要的政治事件是 7 月 27 日举行大选并组成新一届政府。人权高专办负责监督与选举有关的暴力事件，并在 7 月 29 日召开的新闻发布会上简要公布了主要研究结果。大选期间没有出现严重暴力事件，同侵犯人权现象比比皆是的往届选举相比，这是一项可喜的转变。但人权高专办指出，记者金桑博及其子在 2008 年 7 月 11 日被暗杀，给政治环境造成恶劣影响。金桑博是反对党森朗西党开办的《高棉良知报》的记者。这起谋杀事件似乎与选举无关，但已经噤若寒蝉的当地媒体显然感到恐慌。迄今为止尚未彻查这起案件。1994 年以来发生了 8 起针对记者的暗杀或暗杀未遂事件，另有 3 起命案至今尚未侦破，这些案件中的凶手均未受到惩处。

35. 在选举前的几个月里，人权高专办注意到执政党开展有组织的行动，镇压、恐吓、贿赂反对党中的著名人物，鼓动他们改变立场，动员公务员支持执政党，为其造势，并且采用威胁恐吓的手段。社区领袖、反对党森朗西党成员 Tout Sarorn 在磅同省的被捕就很能说明问题。森朗西党的一名创始人迫于压力出卖同党，指控 Tout Sarorn 在 2008 年 2 月 16 日非法软禁她。人权高专办走访了当时在场的证人以及原告本人，但没有找到能够支持指控的证据。人权高专办同省法

[1] A/HRC/7/56，第 45 段。

院、最高法院、柬埔寨人民党(人民党)以及森朗西党就此事交换意见并开展讨论，但都没有结果。2009 年 3 月 20 日，Tout Sarorn 被判有罪，判处三年徒刑。这起案件的另外三名被告躲藏了起来，逃避逮捕。

36. 在为期一个月的竞选期间，政府基本上解除了对言论自由的限制，但人权高专办和其他观察员都注意到，人民党控制了绝大多数广播和平面媒体，一直压制批评的声音。由于省政府担心电台向反对党出售广播时段，2008 年 5 月，新闻部在没有任何正当理由的情况下关闭了 Angkor Ratha 广播电台。这是一个很能说明问题的例子。人权高专办将事件提交给新闻部大臣，他解释说，有关方面担心电台将广播时段出售给“外国势力”，并向人权高专办保证会在选举前重新发放许可证，但他食言了。人权高专办多次劝说新闻部大臣再次发放许可证，都没有结果。该电台一直关闭至今。

37. 民间组织、保留下来的反对派报纸、反对党以及外语媒体在柬埔寨境内享有非常大的言论自由，首都的情况特别好。但人权高专办注意到，自 2008 年初以来，政府官员和个人在面对公众批评时，越来越多地指控对方非法诽谤或散布“假消息”，而受到指控的对象大多是反对党成员，包括国会议员，以及批评政府政策及做法的新闻记者和社会活动家。采取这种可能导致高额罚款或监禁的法律行动，而不是就相关问题开展公开辩论，可能会妨碍公民行使言论自由。有了言论自由，公民才能放心大胆地参与讨论涉及公众利益的问题。不断有人根据(柬埔寨过渡时期联合国权力机构颁布的)刑法控告新闻记者诋毁名誉，尽管《新闻法》规定此类案件属于民事诉讼。《新闻法》规定：“不得因表达意见而逮捕任何人或对其提起刑事诉讼。”但在多起案件中，法院都援引刑法。指控反对派国会议员非法诽谤，可能导致取消其豁免权，作为进一步的恐吓手段，从而剥夺这些议员安心参与立法辩论所需的必要法律保护。人权高专办始终主张取消(现行及今后)刑法中的诽谤罪和假消息罪；根据《新闻法》指控新闻记者诽谤名誉的案件属于民事诉讼；鼓励所有人参加公众辩论，用事实为自己辩护，不采用威胁手段；政府官员对待批评意见采取更加宽容的态度；同时鼓励各方在公开辩论中相互尊重。实现诽谤罪和假消息罪的非刑罪化，可以表明柬埔寨政府庄严承诺保护言论自由权，同时通过损害赔偿的民事诉讼来保护个人名誉。

38. 近两年来，有多个非政府组织和社区组织，特别是致力于保护最贫困城乡社区土地权、参与管理自然资源和维护人权的组织，受到越来越大的官方压力。针对这些组织的活动，地方政府在没有正当理由的情况下肆意限制集会自由、言论自由和行动自由，实施恐吓威胁，或以各种借口动用法律手段，控告这些组织挑唆煽动。刑法规定，挑唆煽动必须与实施犯罪有关。但这条罪名往往被用来阻遏或指责上述组织和支持他们的其他组织行使宪法赋予的权利和自由，组织起来捍卫自己的土地权和生存权。这些起诉往往不会定罪，其效果在于让民间行为者畏惧政府部门采取的法律行动。此类指控主要针对在腊塔那基里省、桔井省和马德望省农村社区开展工作的非政府组织，在受到非政府组织的批评或群众抗议政府的政策或做法时，政府官员惯用的对策就是指责对方挑唆煽动。人权高专办多次向地方政府和省政府开展斡旋，以化解矛盾，澄清指控。

39. 2008 年 9 月，柬埔寨政府宣布将颁布非政府组织法，理由是需要制订一部新的法律来规范非政府组织管理和活动的若干方面，确保其活动的透明度、问责制及合法性。人权高专办认为，现行法律或今后出台的法律可以解决上述问题，并支持民间社会继续努力，制订自律机制，以提高透明度和增强问责制。人权高专办还建议有关方面不妨从立法重点及法律配套两方面出发，根据柬埔寨法律改革和司法改革战略，尽快制订期待已久的其他几部基本法。此外，人权高专办还关切地指出，由于柬埔寨政府与非政府组织关系恶化，双方普遍相互猜忌，当前形势不利于制订能够促进结社自由和推动民间社会进一步发展的法律。人权高专办认为，即将制订的非政府组织法实际上将表明柬埔寨政府对于民间社会的态度以及对于民间社会在国家发展中作用的认识。

40. 有关方面依然肆意限制和平示威活动，使得自由集会的权利在近两年来受到严重打压。1991 年《示威游行法》规定，当地政府有权批准或拒绝举行示威活动的要求。事实上，大多数要求都以各种模棱两可的安全考虑为由遭到拒绝，假如抗议活动批评政府政策或做法，或是由反对派或独立的民间行为者组织起来的，就更容易被拒绝。相关决定往往拖延不决，直到预订举行示威活动的前夕才公布，使得很难开展组织工作。地方政府有时会请内政部做出决定。由于人权高专办开展斡旋，内政部曾几次推翻了当地政府的决定，允许举行示威活动。

41. 国会正在审议各方期待已久的和平集会法草案。2006 年以来，人权高专办向内政部、国务大臣理事会以及国会提供了详尽的评述意见。2008 年初，法律草案提交国会审议；然而国会表现出罕见的主见，要求修订案文中的某些内容，以满足民间社会及人权高专办提出的要求。修订后的案文更趋完善，例如，示威活动期间造成的损害由肇事者、而非组织者承担个人责任。人权高专办会晤了国会人权委员会主席，建议进一步修订法律草案，拉近法律草案同国际标准之间的差距。具体建议包括：对于自发示威活动做出合理规定，规定对内政部的决定进行司法审查，根据《公民权利和政治权利国际公约》明确界定对于自由集会权利的容许限制程度，避免肆意限制这项权利。制订一部包含基本保障措施的法律将是一项重要标志，表明柬埔寨政府承诺遵守《公约》义务，规范自由集会的宪法权利。

42. 人权高专办继续监督三名工会领导人被杀案的诉讼情况。2008 年 9 月，由于警方没能提供充足证据，调查法官结束了工会领导人希武提被暗杀一案的调查工作。人权高专办和劳工组织敦促警方继续调查，但显然无功而返。关于 2004 年工会领导人谢韦查被杀一案，已经入狱五年的两名男子继续提出上诉，要求推翻原判。2008 年 12 月 31 日，最高法院做出空前举动，要求上诉法院审查本案的相关证据，并允许两人保释出狱。人权高专办对此公开表示欢迎。关于工会领导人罗斯·索万纳雷斯被杀案(2004 年)，上诉法院在 2009 年 2 月 11 日做出决定，维持对 Thach Saveth 的原判，尽管本案的证据不足，而且存在严重的违反程序问题。

43. 人权高专办多次请有关部门正式澄清南高棉人(出生在越南南部的高棉人)的法律地位和权利问题，但都没有得到回应。人权高专办认为，国家政策承认全体南高棉人都是高棉公民，并因此与其他公民享有同等的权利。很多南高棉人积极开展公众抗议活动，指称越南南部同胞的人权受到侵犯，或是主张南高棉人行使自决权，这些人都受到警方的严密监视，有关方面拒绝向他们发放身份证。2007 年，支持南高棉人权利的佛教僧侣丁索昆被解除僧职，并被送往越南监禁一年，罪名是“破坏柬埔寨和越南的团结”。丁索昆获释后，越南政府允许其暂时返回柬埔寨，而他表示希望留在柬埔寨。尽管柬埔寨政府曾经做出保证，但有关方面拒绝向其发放能够给予更多法律保护的身份证。由于担心被送回越南，丁索昆在 2009 年 4 月中旬逃往泰国，寻求政治避难。这是一起极端事例，但从中可以

看出南高棉人在主张权利和坚持观点时面临的困难。人权高专办深知涉及柬埔寨和越南关系的政治敏感性，但国家法律应给予全体柬埔寨公民相同的保护。

D. 土地和民生

44. 土地和民生方案同柬埔寨政府、当地社区、非政府组织、私营部门以及发展参与者合作，开展以下工作(a) 支持柬埔寨政府负责确保各项政策和做法符合关于土地和住房的国家法律及国际准则；(b) 进一步保护土地权和住房权，为土地纠纷寻求公平合理的合作解决方案；(c) 为主张或捍卫土地权的城乡居民提供更多的司法手段和补救办法；以及(d) 推动柬埔寨境内的联合国机构、国际组织以及工商企业将人权问题纳入各自的工作。

45. 大量柬埔寨人受到土地冲突和强迫驱逐的影响。近年来，全国各地有超过 15 万人受到驱逐，另有 15 万人面临被驱逐的风险。1980 年代以来生活在城市棚户区的穷人、小规模农场主以及土著社区尤其脆弱。土地冲突的根源在于土地保有制度的不确定性，以及保护土地权和财产权的法律执行不力，特别是 2001 年《土地法》。土地权登记工作进展缓慢，这就意味着在地价攀升、投机盛行、城市和经济飞速发展、公有土地的转让和出售涉及私人利益、有钱有势者掠夺土地的情况下，大多数人没有正当的权利。对于掠夺土地现象没有提出有效的补偿办法，使得这种情况愈发严重。

46. 人权高专办认为，假如切实落实《土地法》，就不会出现这么多土地冲突，已经爆发的冲突也能够得到公正合理的解决，最高领导层应加倍重视土地冲突问题。

47. 在农村地区，人权高专办继续监督土地经济租让权的分派情况及其对当地社区权利的影响。在很多情况下，在分派土地经济租让权之前没有开展环境及社会评估，也没有与相关社区进行磋商，前者违反关于土地经济租让权的二级法令。秘书长柬埔寨人权事务特别代表在 2007 年土地经济租让权研究报告 [2] 中提出的建议大多遭到柬埔寨政府的忽视。

48. 在土地经济租让权导致土地冲突，或因个人或私营公司掠夺土地而引发土地冲突时，社区和非政府组织继续寻求人权高专办的意见和支持，保护各自的

[2] 见http://cambodia.ohchr.org。

权利。人权高专办鼓励社区和非政府组织利用现有的行政机制和司法机制，就掠夺土地事件要求获得补偿，并鼓励主管部门以和平方式依法解决冲突。此外，人权高专办还支持社区分析土地纠纷，并提供相关文件资料。2008 年 6 月和 10 月间，国家主管部门收到了全国各地社区提交的申诉状，但迄今没有任何结果。

49. 人权高专办继续提请柬埔寨政府及发展合作伙伴注重增进并保护土著居民对于土地和自然资源所享有的权利。人权高专办强调指出，由于非法土地交易、分派土地经济租让权以及没有制订明确有效的土著土地集体登记程序，应采取具体措施，保护土著居民的土地不被转让，这是捐助方与柬埔寨政府商定的联合监测指标。此外，人权高专办还积极参与谈论关于土著土地登记的二级法令草案，该草案旨在确立相关程序，方便土著居民依照《土地法》实行权利，登记土著土地集体所有权。人权高专办向有关部委递交了关于该草案的法律分析意见，协调捐助方递交联合呈文，并积极支持民间社会就草案开展讨论和发表意见。2009 年 4 月 24 日，柬埔寨政府通过了二级法令和相关政策。令人权高专办感到遗憾的是，这份文件没有考虑到接受咨询的利益攸关方提出的多项意见。人权高专办将继续监督这部二级法令依据《土地法》的适用范围，并向柬埔寨政府及发展合作伙伴汇报研究结果。

50. 在城市地区，特别是在首都，人权高专办继续向受到影响的社区、政府主管部门、市政府、私营企业、联合国机构，以及相关捐助方开展工作，确保驱逐和搬迁是合法的、和平的，事前经过协商，并且给予适当赔偿。人权高专办定期向适当生活水准权所含适当住房问题特别报告员汇报这方面的情况，请特别报告员提出咨询意见并采取干预措施，防止强制搬迁。特别报告员致函柬埔寨政府，并向主管部门发出公开呼吁，表达自己的关切。

51. 报告所涉期间发生过几次驱逐事件，其中一次发生在 2009 年 1 月 24 日，涉及金边市 Dey Krohom 地区的大约 150 户家庭。市政府采取积极措施，促进私营开发商(7NG 公司)与当地社区进行磋商，并且接受人权高专办提出的建议，允许再度推迟工期，以便达成双方满意的结果。然而，磋商在持续三周后突然中断，开发商在没有妥善通知的情况下在夜间突然开始驱逐居民，并且过度使用暴力。别无选择的居民只能搬迁到 20 公里以外的地方，远离生计来源，没有基本服

务和设施。这件事原本可以为今后的驱逐事件树立一个良好的榜样，但机会就这样被浪费了，人权高专办对此公开表示遗憾。

52. 联合国国家工作队在 2007 年通过了关于驱逐问题的意见，人权高专办正在拟定建议，同柬埔寨政府合作制订关于驱逐和重新安置问题的国家准则，以改善当前的做法。这项举措得到了国际捐助方、国家工作队以及非政府组织的支持，并且符合经济、社会和文化权利委员会在 2009 年 5 月提出的建议以及适当住房问题特别报告员的建议，后者呼吁有关方面在确立适当的规范框架之前，就驱逐问题签署备忘录。

53. 人权高专办继续努力，希望加强关于重新安置的法律保护。2008 年，人权高专办就关于开发项目的社会－经济影响的二级法令第二稿提出了评论意见，并支持民间社会参与制订这项二级法令。2009 年初，经济和财政部针对联合国、捐助方和非政府组织的意见做出书面答复，多条意见似乎已经得到考虑。 但草案文本没有公之于众，目前还不知道何时会通过这项草案。二级法令对于实施国家开发工程的政府官员具有重要的指导意义。

54. 关于土地和住房问题，人权高专办在工作中强调，务必要保护相关社区以及支持他们的非政府组织享有言论自由、结社自由和行动自由，对于受到侵害的个人或社区，一定要给予有效的司法手段。人权高专办继续监督非政府组织和社区行使宪法权利捍卫土地权的外部环境。人权高专办的相关资料可以证实，在很多情况下，每当人们组织起来依据国家法律要求获得补偿，或主张自己的权利时，往往受到忽视、威胁或被控犯有多项罪行(包括煽动挑唆)，有越来越多的人被判入狱。截至 2009 年 6 月，据报告有 55 至 60 人因土地纠纷受到羁押。因土地问题针对个人提出的刑事指控和被捕人数则要多得多，这是因为有多项指控并未得到审理，或是被捕者在拘押之后获得保释。人权高专办就多起案件向相关主管部门提出建议，希望确保适当的法律程序，一些人因此获释。人权高专办还敦促上诉法院的检察长做出裁定，规定在提起刑事诉讼之前，必须首先从法律上确定争议土地的所有权。

E. 协助根据人权条约提交报告

55. 人权高专办承诺从各个方面支持柬埔寨政府和民间社会根据人权条约及人权理事会的要求履行报告程序。

56. 2008 年，柬埔寨应提交给条约机构的报告中有 15 份逾期未交，另有 4 份报告尚未完成。到 2009 年中，积压报告数量减少到 7 份，柬埔寨政府有望在年底之前彻底消除积压报告。2008 年 10 月，柬埔寨根据《经济、社会、文化权利国际公约》提交了初次报告，该报告自 1994 年以来一直逾期未交。2009 年 2 月，柬埔寨分别向儿童权利委员会和消除种族歧视委员会递交了报告。2008 年 4 月，在人权高专办的支持下，柬埔寨政府同意采纳禁止酷刑委员会的建议，试行新的报告程序，就公约秘书处拟定的问题清单做出答复，以这些答复作为缔约国的报告。人权高专办已将问题清单译成高棉语，预计在 2009 年 6 月 30 日前可以做出答复，人权高专办将给予协助，确保按时提交。根据《消除对妇女一切形式歧视公约》提交的下一份报告草案如能按计划在 11 月提交，将是柬埔寨首次在报告期内向条约机构提交报告。柬埔寨政府向人权高专办表示，将在 2009 年下半年着手起草根据《公民权利和政治权利国际公约》提交的下一份报告。

57. 2007 年 10 月，经济、社会和文化权利委员会秘书处通知柬埔寨政府，秘书处已决定在 2009 年 5 月届会期间审议柬埔寨问题，请柬埔寨在 2008 年 8 月 1 日前提交报告。柬埔寨政府于是开始起草报告。政府人权委员会下属的起草委员会同人权高专办建立了富有成效的密切关系，人权高专办全程为其提供技术支持和咨询。 2008 年 5 月，人权高专办请经济、社会和文化权利委员会成员 Virginia Bonoan-Dandan 女士前往柬埔寨，敦促柬埔寨政府参与委员会的工作。她会同起草委员会共同审查了报告草案，并提出了改进意见。此外，她还建议外交大臣关注这一进程。人权高专办协助柬埔寨政府支付报告翻译费用，确保按时提交。

58. 这份报告最终及时提交给委员会，后者在 2009 年 11 月审议了报告。人权高专办继续向柬埔寨政府提供技术咨询，指导其如何答复委员会提出的最初议题清单。柬埔寨政府准时提交了书面答复。人权高专办建议柬埔寨政府派遣精通《公约》所涉实质性问题的专家前往日内瓦，与委员会开展建设性对话，但柬埔寨政府在最后关头决定不派遣代表团出席委员会的届会。机会就这样错过了，尽

管《公约》的目标和柬埔寨政府在《矩形战略》中勾画的发展战略相互契合，而且自 1992 年以来在很多领域取得长足进展。

59. 此外，非政府组织联盟、社区积极分子以及民间社会代表纷纷以口头和书面形式向委员会提交各类呈文，其中包括一份综合性平行报告，委员会从中受益匪浅。人权高专办支持政府和民间社会参与这一进程。

60. 2009 年 5 月 22 日，委员会发表结论性意见和建议。人权高专办将这些意见和建议译成高棉语，在政府内部以及广大公众当中广泛传播。人权高专办向柬埔寨政府提供技术援助和支持，鼓励政府审议并落实相关建议。人权高专办继续支持非政府组织开展活动，向社区和广大公众宣传委员会的结论性意见及其增进经济、社会和文化权利的指导作用。

F. 与联合国国家工作队的合作

61. 国家工作队遵循以人权为本的联合国发展援助框架(联发援框架)(2006 至 2010 年)，人权高专办是国家工作队的积极成员，并一直支持将人权问题纳入联发援框架。人权高专办统筹协调国家工作队开展的各项活动，并提供咨询意见，重点是涉及土地权的活动，这是影响到柬埔寨消除贫困和社会发展的一大挑战。经过人权高专办的努力，国家工作队通过了关于驱逐和重新安置的一般性意见，联合国据此在柬埔寨开展了更多的宣传和战略干预行动。此外，人权高专办还定期向捐助方和外交使团介绍当前的人权发展状况。人权高专办同联合国机构的其他具体合作领域，详见上文。人权高专办目前正全力以赴，为 2010 至 2015 年方案周期制订新的联发援框架。

62. 此外，人权高专办还继续同双边及多边捐助方开展合作，其中包括柬埔寨发展合作论坛机构。在这个框架内组建了 19 个技术工作组，人权高专办积极参与其中两个工作组的工作，分别关注法律改革和司法改革以及土地问题。

G. 教育、培训和公共信息

63. 在《世界人权宣言》通过六十周年之际，人权高专办借此机会发起了综合性外联和宣传活动，目的是增强人权意识。此次活动是同国家工作队联合举办的，人们在街道上悬挂横幅，组织游行和露天庆祝活动，分发宣传材料，马德望

省区域办事处还组织了活动。活动的高潮是国际人权日当天在金边 Chaktomuk 剧院举办文化活动，观者如云。

64. 为庆祝《世界人权宣言》通过六十周年，人权高专办编写了一系列通俗易懂的出版物和宣传材料，旨在向柬埔寨普通民众宣传《宣言》及其重要意义；此外还印制了海报、传单、正式及非正式双语简写本袖珍书，以及彩色插图故事书，讲解《宣言》提出的各项权利。

65. 除这些纪念性图书之外，人权高专办还继续出版重要条约及国际文书的高棉语译本，包括柬埔寨已经签署的核心国际人权条约汇编、《柬埔寨宪法宣言》双语袖珍书、以及关于侵犯人权受害者权利的联合国文书。

66. 柬埔寨定于 2009 年 12 月接受普遍定期审查，人权高专办开展的培训工作涉及到这方面的国内能力建设。2009 年 5 月 18 日至 20 日，人权高专办联合英国大使馆、瑞典国际开发合作署，以及印度尼西亚大使馆，共同举办讲习班，帮助柬埔寨政府和民间社会了解普遍定期审查，准备好配合这一进程，并鼓励政府与非政府组织在这方面开展合作。柬埔寨人权委员会主席主持了讲习班的开幕式。近 100 名学员参加了讲习班，其中包括柬埔寨人权委员会和相关部委成员。此外，人权高专办还指导民间组织编写提交给普遍定期审查利益攸关方的报告，并通过柬埔寨人权行动委员会，多次召开非政府组织情况通报会，该委员会负责统筹协调。秘书处收到民间社会提交的 27 份报告。

67. 2008 年 9 月 8 日至 9 日，人权高专办在马德望省举办了为期两天的非政府组织培训班，指导非政府组织记录侵犯人权事件，以便提交特别程序处理。来自西北省份的 44 名非政府组织代表参加了培训班，他们关注着人权、法律援助、社区发展和环境等诸多领域。12 月 15 日至 16 日，在腊塔那基里省为东北省份的学员举办了第二期培训班。人权高专办还就重点议题向非政府组织、社区网络和学生通报情况。

三、给予特别报告员的协助

68. 2008 年 9 月 10 日，秘书长柬埔寨人权事务特别代表亚什·加伊先生宣布辞职。人权理事会第 9/15 号决议决定由特别报告员履行秘书长特别代表的职责。决议规定，特别报告员应向理事会第十二届会议提交报告。2009 年 3 月 25

日，理事会批准任命苏里亚·普拉萨德·苏贝迪先生为柬埔寨人权事务特别报告员。他在 2009 年 6 月 16 日首次出访柬埔寨，并将向理事会第十二届会议汇报此次出访情况。

四、人员配置和行政管理

69. 人权高专办在金边设有国家办事处，并在马德望省设有区域办事处。办事处有 8 个国际工作人员职位、24 个本国工作人员员额和 1 名联合国国际志愿者，管理结构包括正副代表各一名、四个项目股和一个行政股。

70. 联合国经常预算支付业务费用，包括 7 名国际工作人员和 20 名本国工作人员的薪金。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。

-- -- -- -- --