



人权理事会
第十八次会议
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的报告

苏里亚·苏贝迪

内容提要

今年是 1991 年通过的《巴黎和平协定》20 周年，该协定启动了柬埔寨的和平进程。特别报告员的任务源自该协定。值得称赞的是，柬埔寨在若干领域取得了里程碑式的重大进展。然而，该国要履行其批准的国际人权条约规定的义务仍然任重而道远。国际社会应继续协助柬埔寨努力建立法治并重建国家机构。

特别报告员特别关注各种人权问题状况，尤其是言论自由及土地和住房权。他认为和平表达意见不应该像目前的诽谤和造谣罪案件一样根据《刑法》的规定处理。他也关注人民，包括那些属于不同政党的人毫不畏惧地以和平方式表达其意见的空间正在收缩。在这方面他特别关注对人权维护者、土地权活动家和面对被驱逐的捍卫其土地和住房权的社区个人受到煽动、诽谤和传播消息的指控。

柬埔寨颁布了若干旨在保护人权的法律，但是这些法律的实施滞后。议会通过的许多法律及其自身的内部规则达不到法治原则所要求的标准。在柬埔寨的许多领域普遍存在法制而非法治。

本报告着重评估议会作为负责维护人民权利的一个国家机构的独立性和能力。柬埔寨议会一直未能维护其自己的一些成员的言论自由。此外，权力分立的学说薄弱，议会被视为对行政机关进行有效制衡的能力有限。

议会是民主的灵魂，负责通过必要的法律保护人权。考虑到此点，特别报告员在本报告中以建设性的方式提出了一系列建议并希望政府、议会和其他利益攸关方落实这些建议。

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-4	3
二. 工作方法和方针	5-6	3
三. 人权方面的近期动态	7-35	4
A. 土地和住房权	8-17	4
B. 言论自由	18-24	6
C. 非政府组织法草案	25-31	8
D. 工会法草案	32	9
E. 柬埔寨法院特别法庭	33-35	9
四. 议会在保护人权方面的作用和成效	36-54	10
A. 议会的一般结构	36-40	10
B. 参议院的成效	41	10
C. 国民议会的成效	42-49	11
D. 保护议员的言论自由	50-54	12
五. 宪法委员会、人权与议会	55-58	13
六. 结论.....	59-63	14
七. 建议.....	64-93	15
A. 议会.....	64-87	15
B. 言论自由	88	17
C. 土地和住房权	89-93	17

一. 导言

1. 这是现任柬埔寨人权状况特别报告员根据人权理事会第 15/20 号决议提交的第三次报告。
2. 自缔结《柬埔寨冲突全面政治解决协定》(《巴黎和平协定》)以来,柬埔寨在许多领域取得的进展值得称赞。冲突得到解决,过渡时期得到了相当好的管理,新的民主《宪法》于 1993 年获得通过,自那时以来选举定期举行。近年来经济稳步增长且政局稳定,使许多人走出了贫困,至少在城市地区如此。
3. 《巴黎和平协定》确定法治、人权和民主是该国新的政治架构的主要支柱。因此,直至根据宪法建立的民主机构能够有效和独立工作,不能认为和平进程已经完成。国际社会在这方面负有特别的任务和责任。正是在这种背景下,政府同意特别报告员关于对国家机构进行系统评估的建议,以探讨在维护人民的权利方面加强其能力和独立性的方法和手段。因此,特别报告员上次的报告(A/HRC/15/46)侧重于司法机构,而本报告的重点则是议会。特别报告员在 2011 年对该国的两次访问主要集中研究议会维护人民的权利和民主准则的能力。
4. 特别报告员高兴地注意到,政府对加速其立法方案作出了积极回应,这些方案旨在落实,除其他外,特别报告员有关司法机构的主要建议。政府指出,特别报告员在其上次报告中提出的建议正在实施或正在规划实施过程之中。例如,特别报告员感到鼓舞的是,拖延已久的司法机构组织法终于向前迈进。值得注意的是,在这方面成立了一个跨部门工作组。然而,政府对特别报告员关于承诺为落实其主要建议确定时间范围或具体行动计划的要求没有作出回应。

二. 工作方法和方针

5. 在报告期间,特别报告员于 2011 年 2 月 15 日至 24 日和 5 月 30 日至 6 月 4 日对柬埔寨进行了两次走访。他感谢政府在其访问期间给予的合作,并显示出政府愿意以建议性的方式配合他的工作。在其访问期间,特别报告员将其工作集中于国会。特别报告员有幸与首相洪森、国民议会议长韩桑林、副首相索安和政府其他高级成员以及属于各政党的参议院和国民议会议员会晤。¹ 他感到鼓舞的是他们回答了他提出的一些问题。特别报告员了解了议会两院为使政府承担责任以及在该国保护和促进人权所开展的工作。他对议会为此制定一些新的法律表示赞赏。特别报告员查明了议会运作的一些缺陷,并在本报告的结论部分提出了克服这些缺点的建议。

¹ 特别报告员遗憾的是迄今没有机会与司法部长会晤。

6. 此外，特别报告员还会见了联合国国家小组及其成员、捐助组织和外交官，并走访了柬埔寨法院特别法庭，在该法院的司法全体会议第七届会议即将结束前会见了会议的主席和副主席。他还会见了侵犯人权的受害者，包括最近受土地驱逐影响的土著群体和社区以及被指控犯有诽谤罪的个人，并与工会代表、在土地权和言论自由以及议会改革方面开展工作的民间社会组织和公民个人进行了互动。他参观了磅清扬、万谷湖和汗森索的一些家庭正面临被驱逐威胁或已被强行迁离的地点。

三. 人权方面的近期动态

7. 虽然一般人权状况在某些方面取得了进展，但在其他方面并没有多大改善。

A. 土地和住房权

8. 与土地有关的纠纷继续影响该国许多人的生活，特别是那些贫困、被边缘化和没有有效机制解决其不满的人的生活。虽然政府正在制定土地管理、住房和安置政策，但进展一直缓慢。尚未解决的土地纠纷导致政府、民间社会和受强迫迁离威胁的社区之间发生冲突，其中许多是因腐败所致，这是最近几个月爆发数起暴力事件的起因。

9. 司法机构没有有效维护许多没有土地所有权的人的权利。据报现有土地纠纷解决机制，如地籍委员会和全国解决土地纠纷管理局缺乏资源，没有能力维护小土地所有者的权利，而一些社区报告说，他们赞成非司法机制，因为他们不信任法院和现有土地争端解决系统。在报告期间，许多土地纠纷升级，在用尽法律补救措施以和平方式解决争端或获得公平解决之后，大量人口被从自己的土地驱逐或面临强迫迁离的威胁。

10. 自从政府授予 Shukaku 公司 99 年土地开发租赁合同以来，在万谷湖地区居住的至少 3,000 至 4,000 个家庭已被驱逐或面临被迫驱逐出家园的威胁。尽管许多村民根据 2001 年《土地法》第 30 条和 31 条强烈要求正式土地所有权，但为迫使村民接受不适当的补偿或在金边以外安置，对村民进行了恐吓和威胁。安全部队还对示威者使用了恐吓和暴力手段。2008 年 8 月以来，Shukaku 公司开始用沙子填湖，许多家庭已经迁离该地，在面对最终强迫驱逐威胁的情况下接受了不适当的一揽子补偿方案。然而，据估计，有 1,500 户家庭仍然受到强迫驱逐的威胁。虽然留在万谷地区的受影响社区与金边市之间进行了一些对话，但在补偿项目和现场升级解决方案方面仍有许多工作要做。

11. 在国际社会的帮助下，政府着手在该国执行一项雄心勃勃的授予土地所有权方案，但是，经济土地出让往往缺乏透明度。富人和权贵攫取的土地有时掩盖了在土地所有权方面取得的进展。虽然一些经济和社会土地出让是真正为了公共用途，但其他一些出让却并非如此。

12. 此外，宣传其社区土地权的个人往往遭到任意逮捕或毫无根据的指控。特别报告员注意到，与没有进行环境影响评估一样，在进行经济土地出让之前缺乏与可能受影响的社区对话和磋商是一种令人遗憾的趋势。特别报告员在其去年的报告中曾希望政府与非政府组织建立一个机制，努力解决越来越多的土地纠纷问题(A/HRC/15/46, 第 32 段)，他感到鼓舞的是柬埔寨人权委员会主席宣布在 2011 年 5 月建立这种机制。

13. 特别报告员注意到一种具有国家机器与私人商业利益趋同特点的趋势。2011 年 2 月，特别报告员走访了磅清扬省，亲自目睹了 Kampong Tralach 县 Taches 镇 Lorpeang 村部分村民的情况，他们于 2008 年初从自己的土地上迁离，没有得到补偿，即使一宗涉及这些村民和其他村民情况的案件在区地籍委员会悬而未决，并已送交全国解决土地纠纷管理局。尽管社区认为土地属于自己，但他们的土地被一位政府部长的妻子经营的一家公司“KDC 国际”抢占。8 个村民，包括村长和一个协助受影响村民的非政府组织的职员，被指控侵犯产权、煽动和传播谣言(更多细节见下文第 21 段)。

14. 2011 年 6 月，特别报告员会见了 Russei Keo 县 Sangkath Phnom Penh Thmey 镇被强行从家园迁离的 3 个家庭，尽管缺乏有关该土地的正式决定，自 1992 年以来该问题一直悬而未决。据报道，这些家庭在 1992 年向一名军官购买了土地(他们有购买的文件，但试图从市政府取得土地权未获成功)。自 2003 年 9 月以来，据报曾有多次夺取土地和驱逐这些家庭的尝试，很少或根本没有补偿，这些家庭对此表示抗议。此案首先由市法院审理，然后于 2004 年移交市地籍委员会，多年来一直未得到解决。

15. 2011 年 6 月，磅士卑省当局与乌东县村民之间就有争议的目前用于水稻生产的 65 公顷土地和拟拆毁五户家庭使用的土地上的三间房屋发生了暴力冲突。据报有四名宪兵和至少 6 名村民受伤。冲突是对一块土地长期争执的总爆发，88 户家庭声称自 20 世纪 80 年代初以来一直在这块土地上生活。争端始于军事官员涉嫌出售该土地给台湾 Meng Keth 公司(由已入籍成为柬埔寨公民的台商拥有)，该公司现在声称拥有该土地；村民拒绝出售。该争端自 2004 年以来在法院系统一直悬而未决，2009 年 12 月最高法院裁定村民败诉。在 Kuth Sopheang 检察官带领数百名武装警察和军事警察试图执行最高法院的判决后爆发了冲突。

16. 这些是在该国有关土地权问题的一些有代表性的例子。虽然政府和地方当局在许多情况下为公共目的收购土地时向不同地区的居民提供了合理的一揽子外移方案，但仍有太多的案例表明政府对有争议土地上的居民采取了严厉手段。

17. 2010 年初，土地政策委员会发布了一份房屋政策草案，承认适当的住房权；但是该草案仍然悬而未决。2010 年 5 月，政府通过了一项有关在市区非法临时安置的通知，对现场升级和安置方面提供了一些解决方案。然而，该通知并未规定确定城市安置是否合法的方式。特别报告员希望遵守暂停驱逐非正式定居点的居民，直到政府能够根据人权理事会在其第 12/25 号决议中提出的建议进一步发展其解决土地纠纷的能力，该决议促请政府加强努力，通过编撰国家指南，

澄清相关的程序来加强执法，按照 2001 年《土地法》的规定，采取公正和公开的方式，公平且迅速地解决土地所有权问题。特别报告员促请政府加倍努力，利用现有和新的国内法律框架来解决争端，而不是让土地冲突爆发成为暴力行为，在报告期间暴力行为一直在升级。

B. 言论自由

18. 柬埔寨的言论和意见自由权状况仍然是一个令人关注的问题。政府对记者、人权维护者和政治领导人过度利用法律中关于诽谤和造谣的规定，记者、人权维护者和政治领导人似乎正在采取自我审查办法，因为害怕对他们进行这种可能的指控。

19. 特别报告员注意到，柬埔寨许多法律甚至包括新《刑法》中的规定，在限制人民的自由方面超越了国际标准，法院适用和解释这些法律亦如此。法院对不断演变的国际惯例和判例没有表现出足够的理解，有一种从字面上而不是从精神上解释法律的倾向。例如，2010 年 8 月，柬埔寨促进和捍卫人权联盟工作人员 Leang Sokchoun 和另外两个人 Tach Vannak 和 Tach Le 被判处两年监禁并罚款 200 万瑞尔，另一名被告 Tach Khong Phoung 被缺席审判，并被判入狱三年。他们被指控于 2010 年 1 月 4 日在茶胶省散发反政府传单。8 月 30 日的审判显然存在一些缺陷，表明被告没有受到公平审判。提出的证据和该案件的情况表明，并未满足《刑法》第 62 条规定的关于造谣罪的定罪要件，因为被指控的散发传单并没有干扰和平，似乎没有发现在散发传单后产生公共秩序问题。

20. 柬埔寨人权状况特别报告员、促进和保护意见和言论自由权问题特别报告员、人权维护者处境问题特别报告员以及法官和律师独立性问题特别报告员于 2010 年 9 月 14 日就此案向柬埔寨政府联合发出紧急呼吁。这些特别报告员对四名国民的处境可能构成违反言论自由权和公正审判权表示关切。他们还表示关注四名国民中的一人是人权捍卫者，根据被指控的可疑证据对其定罪可能对该国人权维护者的工作环境造成不利影响。这些特别报告员要求澄清对有关案件的调查、司法及其他询问、为保证公正审判所采取的措施以及关于指称散发传单对被告的惩罚如何构成允许限制言论自由权。在编写本报告时，没有收到政府的回应。

21. 同样，2011 年 2 月 3 日，柬埔寨人权状况特别报告员、促进和保护意见和言论自由权问题特别报告员和人权维护者处境问题特别报告员向柬埔寨政府联合发送了一封申述信，质疑 Sam Chankea 和 Reach Seima 案件的法律依据。他们因据称在接受电台采访时指出正在进行的土地纠纷的法律地位尚未解决以及公司使用机械在土地上作业的非法行为涉及“KDC 国际”而根据新《刑法》第 305 条规定被判造谣和诽谤罪(见上文第 13 段的背景资料)。Chankea 先生是一个特设人权组织的当地协调员。他于 2009 年 12 月 26 日在“自由亚洲电台”广播中评论说：“公司的做法违反了法律，因为法院尚未对案情作出裁决。因此，公司应暂停活动，等待法院的裁决”。该公司声称这些说法不是事实，在收到投诉后，

公诉人即对特设协调员提出诽谤控告。在法院审理该案件时，审判有许多缺点，表明不符合公平审判的标准。Chankea 先生被判支付 400 万瑞尔罚款和赔偿，否则将面临 3 个月的监禁。Seima 先生被判支付 1,000 万瑞尔罚款和赔偿，否则将面临 6 个月的监禁。对促进公正解决土地纠纷的人权工作者采用刑事诽谤诉讼是一个令人严重关切的问题。在编写本报告时，没有收到政府的回应。

22. 另一个例证是，世界粮食计划署的工作人员 Seng Kunnaka 先生于 2010 年 12 月 19 日被金边市法院定罪为煽动重罪，被判处 6 个月监禁和 1 万瑞尔罚款。2010 年 12 月 17 日，Kunnaka 先生被逮捕并在 Russei Keo 县拘押审问 48 小时。2010 年 12 月 19 日，金边市法院根据新《刑法》对他进行了审讯，并因从互联网网站打印信息材料，并与其工作场所的两位同事分享这些信息而被定罪。材料似乎包括政治领导人被称为“叛徒”的漫画。审讯不公开进行，不允许观察员列席。审判在其被逮捕两天后的一个星期日进行，除特殊情况外法院通常在星期日是关闭的。似乎检察官没有时间适当调查案件，法院未允许适当审判就匆忙作出判决。柬埔寨人权状况特别报告员、促进和保护意见和言论自由权问题特别报告员以及任意拘留问题工作组主席兼报告员于 2011 年 3 月 22 日联合发出紧急呼吁，要求澄清对 Kunnaka 先生定罪的法律依据。特别报告员们关注的是，新《刑法》第 495 条可能被解释为限制《宪法》规定的行使意见、言论和信息自由，而不是防止公众任何犯罪。在编写本报告时，没有收到政府的回应。

23. 特别报告员指出，法院执行法律首先不符合法治的性质和范围，从而可能被政府用于政治目的。这方面的一个例子是反对党领导人桑兰西在被裁定犯有伪造公文和造谣罪后被缺席判处 10 年监禁，据称这是出于政治动机的指控。特别报告员希望上诉法院或最高法院在反对派领导人案件的上诉期间更加客观。令人遗憾的是，2011 年 3 月最高法院维持上诉法院的判决，上诉法院维持一审法院的判决。政府提出的指控是，桑兰西先生假造了一张地图，显示越南侵占了柬埔寨领土。在任何正常运作的民主中，这种政治问题将在议会进行辩论并成为公开辩论的问题而不是作为法院的一个刑事案件。审查政府的活动并要求政府对其决策的任何批评作出回应反对党领导人的基本职能之一，他们不应因以和平方式履行其职责而遭受刑事诉讼。

24. 2010 年 8 月 24 日，特别报告员致函首相，向其提供了一份简报，概述了关于使用诽谤诉讼和造谣指控的国际人权观点。特别报告员强调，保障公众辩论的民主空间，参与这些辩论的公共当局和政界人士以及媒体成员和公众容忍不同的意见以及不将其视为人身攻击是何等重要。特别报告员提到了一种令人担忧的趋势，即以刑事诽谤、造谣和煽动诉讼的形式限制言论自由，导致无意影响国家安全的个人，包括记者、非政府组织工作人员和国会议员被判处有期徒刑。特别报告员经常指出，在诽谤案件中，申诉人似乎未证明他或她的声誉受到损害(诽谤罪的要件之一)。关于造谣案件，特别报告员指出，向法院提交的材料往往不能证明有关信息危害国家安全(造谣罪的一项要件)。

C. 非政府组织法草案

25. 2008 年 9 月，在第四届立法议会期间(2008-2012 年)，政府决定通过一项规范非政府组织和协会活动的法律。2010 年 12 月 15 日，内政部公布了法律初稿，并邀请非政府组织和其他利益攸关方参与 2011 年 1 月 10 日关于草案的第一次公众磋商。首相在 2009 年 11 月 24 日和 2011 年 6 月 6 日的讲话中承认了民间社会行动者在柬埔寨的政治和经济发展中的作用，这种作用也得到政府其他高级官员的承认。在教育、保健、农村发展、卫生、社会福利及保护自然资源和环境领域给予帮助或提供关键社会服务方面，许多民间社会组织对国家的作用一直在发挥补充作用。

26. 通过一项法律来规范非政府组织和协会的决定，鉴于其对柬埔寨社会发展和国家本身的长期影响，是需要认真注意的一项关键举措。在过去的两年中，致力于促进和保护最贫困者的土地和住房权、可持续发展或言论、集会和出版自由的宪法权利的人权组织和其他非政府组织越来越多地受到各种形式的骚扰和恐吓，包括限制集会行动和自由、口头威胁、法律行动威胁以及在某些情况下的刑事诉讼。他们就当地社区的合法权利以及如何通过现有机构以和平方式行使这些权利努力对他们进行教育并提出建议，这些努力越来越多地被称为“煽动”并与政治反对派联系在一起。

27. 特别报告员感到鼓舞的是内政部与有关各方就关于非政府组织的法律草案进行了磋商，并表示希望在其他地区推广这一良好做法。然而，为了使磋商具有意义，这部法律的最终草案应包括协商过程中提出的适当建议，以便制定的法律能够使有关协会加强他们的活动，而不是限制他们。

28. 在编写本报告时，新草案中的若干方面仍然需要仔细注意；同样，应进行更广泛的磋商，以解决非政府组织本身提出的关注问题。柬埔寨人权状况特别报告员、促进和保护意见和言论自由权问题特别报告员以及和平集会和结社自由权利问题特别报告员在 2011 年 5 月 13 日联合发送的一封申述信中概述了关注的问题，即关于柬埔寨协会和非政府组织的法律草案(非政府组织法律草案)第二稿中的规定可能妨碍促进人权的非政府组织的合法工作。特别报告员指出，注册过程应迅速、方便和廉价，且注册机构应独立于政府。在这方面，应为审查申请制定明确的程序和时限。政府应该保证协会对任何拒绝注册提出上诉的权利，并有对申请遭到任何拒绝的有效和及时追索权，以及对注册管理机关的决定进行独立的司法审查。政府也不应对捍卫人权的活动和参加未注册的实体定罪或施加刑事处罚。

29. 开放、相互尊重和建设性的对话对联合制定一部非政府组织法来进一步促进柬埔寨公民社会的发展是必要的。虽然有越来越多的合作，但依然存在挑战，其中的一些挑战些可以通过增加接触和讨论予以解决。

30. 在其于 2010 年 8 月 24 日送交首相的信中，特别报告员回顾了首相对他在他们于 2010 年 1 月会晤时提出的关于建立一个政府与民间社会之间有意义和建设性合作机制的建议所作的积极回应，并强调需要共同努力制定这样一个机制。为此，特别报告员转交了一份由该国大约 300 个人权组织联合准备的建议工作草案，供首相考虑。

31. 特别报告员高兴地得到首相在回信中保证，他已责成有关官员对 2010 年 9 月提出的各点进行深入研究。首相在其信中还表示，希望他的同事与特别报告员能够很快确定未来的方向，以解决所关注的问题。在他们 2011 年 2 月的会晤期间，首相指出，需要非政府组织参与这样一个机制才真正有代表性并包容民间社会。特别报告员鼓励政府与民间社会继续对话，以建立一个定期磋商机制。

D. 工会法草案

32. 劳动部目前正在起草《工会法》，并审查其与国际劳工和人权标准是否一致。然而，特别报告员关注对工会会员言论和集会自由的限制。在报告所述期间，工会领导人面临威胁、指控煽动犯罪(这种指控后来根据首相的要求被撤销)和暂停工作等报复。特别报告员鼓励该国政府与有关各方就法律草案进行包容性磋商。

E. 柬埔寨法院特别法庭

33. 柬埔寨法院特别法庭在报告期期间取得了重大成就。在 2010 年 7 月具有里程碑意义的康克由(别名“杜赫”)定罪以后，法院启动了第二个案件——有关农谢、英萨利、英蒂丽和乔森潘的案件(002 号案件)。2011 年 1 月，该案件被送交审判。最初的听证会于 2011 年 6 月举行，审判将在 2011 年下半年开始。同时，最高法院法庭分庭一直在审理杜赫案件提出的上诉。2011 年 3 月分庭听取了共同检察官和辩护人提交的意见书。预计分庭将在未来几个月作出判决。

34. 法院在这方面的活动继续按照国际公正审判标准为国家司法部门树立了一个重要范例。特别是，002 号案件的进展值得称赞。此外，法院将继续向柬埔寨公众敞开大门，以对其工作进行参观考察，仅在 2010 年就接待了 32,000 游客。与此同时，受害者支持科，继续在柬埔寨全国各地举行区域公众论坛，在报告期间在马德望、贡布和磅清扬举行了论坛。在编写本报告时，003 号和 004 号案件仍不确定。

35. 2010 年 12 月，特别报告员就柬埔寨法院特别分庭就该国承诺确保对过去的暴行问责，保护人权并维护司法独立和法治为国际社会树立一个典范的重要性致函首相。他重申，他希望特别法庭的审判对增强司法机构的独立性产生积极的影响，并有助于促使政府解决有罪不罚现象并加快其立法和司法改革。

四. 议会在保护人权方面的作用和成效

A. 议会的一般结构

36. 柬埔寨有一个由参议院和国民议会组成的两院制议会。国民议会有 123 个席位，参议院有 61 个席位。国民议会的任期为五年，在新一届国民议会就职的当天任期结束。国民议会成员通过选举产生，21 个多议席选区对应全国各省，采用比例代表制。

37. 参议院的任期为 6 年。参议院的 61 名成员中，有 57 名由市/区议员选举产生，另外两名由国民议会选出。其余两名由国王任命。两院都有一个委员会结构，各有九个委员会。所有这些委员会都由执政的柬埔寨人民党成员担任主席。

38. 在过去约 40 年中，柬埔寨议会与整个国家一样面临体制性和结构性的动荡。与司法机构一样，在红色高棉时期所有民主机构遭到系统性破坏之后议会和议会文化必须从头开始重建。现在议会结构及其物质设施与任何一个发展中国家的一样好，在许多方面远高于平均水平。与许多其他国家的议会类似，柬埔寨议会具有监督、立法和代表的职能。

39. 议会的整体活动——从立法到监督行政机关——涉及人权的整个范围。这些活动直接影响人民享受其权利的能力。为了注重人权问题，国民议会和参议院为此目的分别建立了一个委员会。参议院人权委员会收到了来自公众成员的 300 多宗侵犯人权的投诉，在 100 多起这类案件中，它收到了来自有关政府部门的回应。该委员会近年来调查了大约 40 宗案件。国民议会人权委员会在 2006 年至 2010 年期间总共收到了公众成员的 1,158 宗投诉，其中绝大多数涉及土地纠纷。在收到这些投诉后，委员会对其中的相当一部分采取了行动，并致函有关政府部门。2006 年至 2010 年收到的答复总数约为 250 次。委员会还审议了关于保护和促进人权的各项法律草案。

40. 虽然特别报告员对该国在较短的时间内发展国家议会的做法所取得的进展感到鼓舞，但在议会的运作特别是国民议会的运作方面仍然存在若干缺陷。

B. 参议院的成效

41. 一般而言，参议院的议会做法更加先进和更加符合民主与透明的原则。国民议会可以借鉴参议院的大量做法。参议院各委员会，包括人权委员会，能够更有效地履行其职责。参议院的九个委员会总共平均每年进行 24 项事实调查任

务。然而，参议院本身也承认，“审议法律文本的时间太短”。此外，与有关利益攸关方对法律草案的协商“尚不十分透明”。²

C. 国民议会的成效

42. 议会的一个主要功能是制定新法律和修订现有法律。另一个主要功能是通过监督行政机关的活动并促使其为自己的行动问责来监督行政机关，以维护人民的利益，防止可能的滥用权力。议会的第三个功能是代表性，这需要议员与选民进行对话，以更好地了解并在议会中代表他们的利益。

43. 一般而言，许多法案被议会匆忙通过，没有经过适当的辩论。国民议会中通过法律的严格控制制度实际上意味着在该过程的任何阶段都很少接受修正案。这突出表明国民议会在审查行政机关制定的法律方面的成效有限。虽然 2008 年初，国民议会将《和平示威法》草案退回部长理事会，维护了其独立作用，但其他重要法律，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。此外，最近通过的多项立法文本(以及一些法规和分法令)往往收缩了人权的范围。柬埔寨议会约束这种行政倾向的能力有限。

44. 一个主要障碍是缺乏一种正常运作的议会文化。《宪法》中规定多元化和自由主义的概念是为了确保所有人参与民主化和国家建设进程的空间。然而，缺乏一种辩论和讨论文化以及培养一种有利于建设性对话和加快社会民主化进程的政治意愿的氛围。议会的常规正在形成，但接受一个有效的反对党似乎需要时间。某些内部规则不利于反对声音存在的空间。议员和专业议会工作人员之间的知识和专长存在差距，其资格和技能反映出缺乏基本的法律训练。这阻碍了议员有效履行其职能的能力。总体而言，柬埔寨国民议会的成员没有有效地利用他们的监督权力作为对行政机关的制衡并促使行政机关对其行动问责。

45. 议会中没有一个委员会由反对党或少数党成员担任主席。许多国家的议会会有这种做法，即由反对党或少数党成员主持特定委员会。反对派在议会的这些委员会中有公平或相称的代表性是一种国际惯例。但柬埔寨的情况并非如此。反对党或少数党对促使政府问责发挥至关重要的作用。他们可以提供替代政策选择供政府和公众考虑。对此，应保证他们具有将立法和政策辩论项目列入议会议程的权利及与此目的相称的时间，且不得剥夺代表他们选民的声音。

46. 在执政的柬埔寨人民党在 2008 年 7 月举行的上次换届选举中赢得超过三分之二的国民议会席位以后，³ 国民议会作为一个适当辩论窗口的作用及其工作似

² 柬埔寨参议院秘书长，《柬埔寨王国参议院经过 10 年运作和发展后的自我评估报告》(金边，2011 年)，第 24 页。

³ 在国民议会的 123 个席位中柬埔寨人民党赢得 90 席；桑兰西党 26 席；人权党 3 席；拉那烈党 2 席；和奉辛比克党 2 席。

乎在下降。在议会中反对党只有 23% 的信件得到政府的回复，90% 的答复在一个多月后收到。部长们很少出席议会会议回答国会议员提出的问题。属于主要反对党和其他一些少数党的议员几乎与制定法律的过程隔绝。柬埔寨人民党在国民议会中占绝大多数，有一种忽视其他党的政治作用的倾向。反对党和许多其他少数党抱怨说，他们被执政党视为国家的敌人，而不是有不同意见的政治伙伴。

47. 虽然宪法规定对议会的重要决定应进行无记名投票，但国民议会的大多数重要决定是根据集团投票和以举手方式作出的，使政府能够识别投票反对其任何议案的人。因此议会的个别成员可能缺乏勇气独立投票或投票反对政府提交的提案。

48. 当柬埔寨人民党在上次大选中赢得三分之二多数时，国民议会在 2008 年 9 月通过了新的内部规则，进一步缩小了反对党和其他少数党有效参与议会工作的范围。例如，规则第 48 条和 55 条规定国会议员成立 10 人小组，并选出各组的组长和副组长。这意味着不足 10 席的少数党议员必须与其他政党的代表组成一个小组。

49. 因此，议员个人不通过小组领导和不得到国民议会主席许可就不可能在议会中发言。这些规则产生的效果是否认了属于不足 10 席的少数党议员在议会中的任何有意义的作用，并超越了《宪法》第 96 条所述议会程序的范围。例如，人权党目前在议会中仅有三名成员。由于他们想保留自己的独立性而没有加入任何集团，他们有没有机会在议会辩论中履行正常议员的功能。基于上述原因，议会监督行政工作的作用受到了限制。

D. 保护议员的言论自由

50. 议会是民主的灵魂。要使民主正常运作，所有议员个人在履行其公务的过程中应能够行使其言论自由。一个议员的根本条件是能够毫不畏惧他说出他或她想说的话。民主是对国家的所有重要问题进行对话和辩论，在议会的情况下尤其如此。正是基于这一原因，他们被赋予议会豁免权。然而，国民议会当前的一些议事规则不利于使所有议员个人在促使行政机构问责和维护他们所代表的人的权利时享受其言论自由。最近，柬埔寨议员参加议会辩论的范围受到限制，一些议员的议会豁免权被取消，甚至是为国家的重要问题发言。此外，这些议员中有很多议员没有得到一个为自己辩护的陈述机会，这违背了自然正义的基本原则。一个正常运作的民主需要对行政和多数进行有效制衡。

51. 《宪法》第 80 条保障议员的议会豁免权，使他们能够享受其言论自由，使部长和行政机关的活动和政策能够得到审查和批评。《国民议会成员地位法》第 4 条将议会豁免权分为两类：绝对豁免权和相对豁免权。绝对豁免权适用于在国民议会通过法律时表达意見和想法，而相对豁免权则适用于保护议员免遭起诉、拘留或逮捕。只有当议会豁免权被取消时议员才能被逮捕、拘留和接受刑事诉讼。

52. 关于取消任何被指控犯罪的议员的议会豁免权的请求，应由司法部长提交国民议会议长。国民议会可通过国民议会全体议员三分之二的多数表决取消议员的议会豁免权。然而，《国民议会成员地位法》并没有规定有关议员为其辩护进行陈述的机会。因此，议员可能在没有公平听证机会的情况下被剥夺豁免权。拥有三分之二多数的执政党已经使用这些权力解除属于反对派的议员的议会豁免权，没有给他们自我辩护的机会。

53. 此外，《国民议会成员地位法》的一些规定似乎超越了通过《宪法》保障的成员的言论自由。《宪法》第 80 条规定任何国会议员在行使其职责时不得因表达意见而被起诉、拘留或逮捕。然而，《国民议会成员地位法》第 5 条缩小了保护，规定如果议员被判有滥用个人尊严、社会风俗、公共秩序或国家安全罪——没有规定这些行为构成什么——可被取消议会豁免权。像这样的规定，如果没有正确的界定并加上足够的保障，可能被滥用。在此种情况下，应当指出，国民议会尚未恢复一名反对派成员的议会豁免权，即使根据法院对涉嫌诽谤首相的命令从她作为国会议员的工资中扣除了该议员须支付的罚款以后。⁴《国民议会成员地位法》没有明确规定如果国民议会成员既未被判刑也未被宣告无罪将如何恢复豁免权。

54. 特别报告员认为在柬埔寨诽谤和造谣应完全非罪化。国民议会中主要反对派政党的成员和属于少数党的其他成员已被边缘化。当他们不仅批评政府的方案和政策，而且批评部长的行为而面临诽谤、造谣或煽动的刑事指控威胁时，他们无法自由工作。由于这种恐惧文化，公众成员甚至民间社会工作者对参加大多数反对党的公开会议似乎感到犹豫。因此，特别报告员对柬埔寨收缩政治空间表示关切，这不利于促进和加强该国的民主文化。

五. 宪法委员会、人权与议会

55. 根据《宪法》成立的宪法委员会审查议会制定的法律，确定这些法律是否符合《宪法》，从而符合《宪法》和柬埔寨批准的国际人权条约保障的基本自由和权利。宪法委员会由来自公共生活各个阶层的杰出人士组成。这是柬埔寨《宪法》的一个创新元素和一个非常值得欢迎的对加强民主机构的补充。宪法委员会至少在纸面上是一个强大的机构。在许多国家不存在这样一个法律通过后的审查机构。在许多国家，宪法法院或最高法院有权宣布某条法律超越了《宪法》权限。宪法委员会由一名主席和八名成员组成。该委员会不能主动审查任何问题。只有国王、参议院主席、国民议会议长、首相、四分之一的参议员、十分之一的国民议会议员或最高法院可以请求该委员会审查议会通过的法律是否符合宪法。

⁴ 在 2009 年 4 月 23 日举行的记者招待会上，现任议员宣布她将对首相所作的对她贬损的讲话提起诽谤诉讼。她对首相的法律诉讼被驳回，在上诉中维持了该决定，她的议会豁免权被取消，她被认定犯有诽谤罪。

56. 柬埔寨宪法委员会在行使其权力时，已经作出了一些具有深远影响的决定，如 2007 年 7 月关于《可加重量刑的重罪法》的裁决，⁵ 借鉴了国际标准。但是，其工作范围受到了限制，因为公民个人没有直接机会质疑议会制定的法律是否符合宪法。柬埔寨公民必须通过他们在委员会中的议员，而议员似乎很少行使其权力请求委员会首先审查他们自己通过某条法律。

57. 只有公民个人是法院审理的法律诉讼的一方时才能提出某条法律或其他国家机构的决定，包括皇家法令是否违宪的问题，但即使在这种情况下，也应由最高法院将此事提交宪法委员会。最高法院尚未行使这一权利，即使在最近的一些法庭案件中要求它这样做时。委员会很少收到供其审议的案件。鉴于通过了许多法律以及围绕这些法律的争议，议会行为或其内部规章的一些方面可以由委员会审查。尽管《宪法》第 140 条赋予宪法委员会明确的权力，在国民议会和参议院的内部规章颁布之前对其进行审查，但委员会没有像它应有的那样自信和积极。它似乎在议会和参议院的内部规则颁布前审查了其中一些有争议条款是否符合宪法的问题。柬埔寨人民党在国家机器中的统治地位似乎已导致该委员会的一些自我审查。

58. 尽管宪法委员会并不属于司法机关或议会的体系及层次结构，但却是审查议会制定的法律是否符合宪法的最终负责机构。该委员会的这一功能具有司法性质，类似于一个国家的最高法院或宪法法院在许多其他司法管辖区由行使的权力。因此，该委员会应由从退休的最高法院法官、杰出法律教授和国家高级律师挑选的国家最佳独立法律人才组成。任命没有法律背景和没有为国家提供长期法律服务的人担任该委员会成员以及根据其党的政治派别任命的做法应该停止。

六. 结论

59. 柬埔寨人权状况特别报告员得到了政府的良好合作。与首相和其他高级部长的对话坦率而亲切，双方均同意继续合作。特别报告员与国民议会和参议院主席和议员、政党代表和民间社会代表的会晤富有成果。他与侵犯人权受害者的直接互动有助于了解该国在执行国内法律和国际准则方面仍然存在的缺陷。

60. 特别报告员对包括那些属于不同政党的人在内的人民以和平方式和毫不畏惧地表达他们意见的空间缩小表示关注。在这方面，他特别关注对人权维护者

⁵ 2002 年通过的该法不仅取消了法官以往具有的自行决定权，即法官可考虑犯案者年龄予以减刑，而且取消了法官对 18 岁以下人员的监禁刑罚减半的义务。宪法委员会在 2007 年裁定该法符合《宪法》，但其前提是该法并未试图废除《1992 年关于柬埔寨过渡时期适用司法、刑法和诉讼的规定》（《柬埔寨过渡时期联合国权力机构法》）中规定的对儿童犯罪者的保护，因为这将违反《宪法》和《儿童权利公约》。此外，委员会在其决定中说明，柬埔寨加入的国际人权条约文书是柬埔寨国内法的一部分，因此法官在法院可直接运用。（见 A/HRC/7/56，第 24-26 段）。

使用煽动指控。他认为，政治行动者和民间社会组织应努力创建一个有利于所有人享受人权和惠及所有人的经济发展环境。

61. 自缔结《巴黎和平协定》以来，柬埔寨走过了一段很长的路程。制定了一部民主《宪法》，为保护人权建立了许多国家机构。然而，其中许多机构都没有有效维护人权。司法机构仍然是一个薄弱的机构。政治问题被诉至法院，反对派成员被定罪，根据国际民主标准这些罪行并不构成犯罪。

62. 柬埔寨议会，特别是各专门委员会能够取得进步值得称赞。国民议会和参议院人权委员会的工作令人鼓舞。总而言之，柬埔寨已经发生了巨大的变化，从一个体制框架几乎被完全摧毁的国家变成了一个制定法律和体制建设进程正在运作的国家。然而，柬埔寨尚未成功进入实施所制定的法律促进和保护人权并使其机构独立、公正和稳健的阶段。

63. 在注重粮食安全和发展等经济、社会和文化权利之后，柬埔寨社会现在急于在实施公民权利和政治权利，如自由和正义，以及加强议会文化方面取得快速进展。然而，政府尚未为进行类似的过渡作好充分准备。政府对民主和人权问题采取的方法比较机械。因此，尽管为促进和保护人权建立了诸多机构，但其中许多机构在以独立、公正和稳健方式履行其职能方面没有效率。政府所作的许多承诺只是一纸空文。因此，柬埔寨政府所需要的是转变心态和政治意愿，以加速民主化进程，并使民主和人权与促进和保护所有个人的尊严及尊重他们自由的人类价值观相结合。

七. 建议

A. 议会

1. 一般建议

64. 柬埔寨需要加快本国的民主化进程。对政治和解应有真正的意愿和尝试，使所有政治行为者享有平等机会为国家的政治和经济发展以及议会进程作出自己的贡献。所有议员，包括少数党和多数党，履行其职责的权利应得到充分尊重。

65. 柬埔寨《宪法》强制要求在国王的主持下每年举行一次全国代表大会，使人民能够直接获悉有关国家利益的各种事项，并向国家三个主要机构的主管部门提出关注的问题。这是直接民主的一个独特和创新的规定，可以构成一个实现民族政治和解、审查在促进和保护人权方面所取得的进展以及加强国家主权的适当论坛。由于国王是宪法的保证人，君主应能够接见人民，并接收来自各界人士的信息。然而，从来没有举行过这样的全国代表大会。应根据《宪法》的规定每年举行一次会议。为此，应毫不延迟地制定有关的全国代表大会的组织法。

2. 加强议会的能力和运作

66. 议会的人权委员会应作为一个跨领域问题纳入主流，并确保国内法律符合国际人权标准。
67. 反对党应充分参与议会的工作并合作，尤其是参与国民议会各委员会的工作。
68. 议会的内部程序，特别是国民议会的内部程序应加以修订，以鼓励在议会的活动中，特别是在议会各委员会的领导职务中公平或按比例分享权力并分担责任。
69. 取消豁免权和对现任议员的其他纪律处分的程序应符合自然公正的原则、宪法标准和言论自由。
70. 政府应增加分配给议会的资源，以加强议会作为一个独立和有效机构的整体能力以及议员个人审议政府提交议会的法律草案的能力。
71. 议会，特别是国民议会应提高其监督行政机关工作的效率，并促使后者问责。应创造有利于议员公开质疑自己政党的政策和决定的环境。在这方面，应该清醒地认识到，作为国会议员负有超越党派界限的特定职责。
72. 议会两院秘书长应该是一个独立的人，而不是任何政党的积极成员。
73. 议会的工作人员，特别是国民议会的工作人员应该根据业绩并通过竞争和透明的过程进行招聘。
74. 法律草案应予公布，尤其是在“官方公报”等销售点公布，供公众协商。公报本身应方便公众获取。
75. 直至在官方公报上公布以前，法律不得强制执行。
76. 议会各委员会应审查政府所通过的法规，以确定它们是否超过了原有法律的范围。
77. 应取消为参加议会辩论而加入 10 名议员小组的申请，给予所有议员个人参与这种辩论的平等机会。
78. 在任命选举委员会等各种宪法机构的成员方面，主要反对党应发挥建设性作用，确保它们能够以公正和独立的方式运作。
79. 与世界许多其他国家的议会一样，执政党应该邀请反对党主持议会特别是国民议会的一些委员会。这将加强议会文化和反对文化。柬埔寨曾经是这种情况，但近几年来在这方面情况有所倒退。
80. 选民应有方便接触国会议员的机会，以便后者在议会中更好地代表他们。

3. 加强宪法委员会的成效

81. 宪法委员会不仅应审查议会制定的法律，而且应审查议会、特别是国民议会的内部规则，以查明它们是否符合宪法、国际人权标准、和法治的原则，包括自然公正的原则。

82. 议会制定的对人权有直接影响的任何法律应自动提交宪法委员会审查，然后提交给国王御批。

83. 应增加接触宪法委员会的机会：诸如律师和法学教授专业协会等某些公认的非国家行为者以及公民在严格规定的条件下和在特殊情况下，应有机会接触宪法委员会。

84. 宪法委员会应由从退休的最高法院法官、杰出法律教授和国家高级律师挑选的国家最佳独立法律人才组成。

85. 任命没有法律背景和没有为国家提供长期法律服务的人担任宪法委员会成员以及根据其党的政治派别任命的做法应该停止。

4. 议会与言论自由

86. 议会应审查新《刑法》，以确保其遵守国际人权法对言论自由允许的限制。

87. 议会应保障其自己成员的言论自由权，并保护他们的议会豁免权。

B. 言论自由

88. 司法机关应根据言论自由的国际人权标准解释《刑法》的规定。司法部应呼吁国际社会，包括联合国人权事务高级专员办事处，向法官、检察官和律师提供这方面的培训。

C. 土地和住房权

89. 促请政府研究目前在该国尚未解决的土地纠纷趋势，通过促进可能受影响的社区、地方、省和国家主管部门以及私营企业之间的对话，处理令人震惊的暴力模式。

90. 政府应酌情就适当的补偿或适当的替代住房方案与受土地纠纷影响的人进行有意义的协商。当局应尊重和保护这些人的权利，包括确保他们不遭受过度使用武力、骚扰和恐吓，他们可以行使其和平抗议权，以及不任意提出诽谤、造谣和煽动的指控。

91. 建议该国政府在经济土地出让和涉及政府官员或私营企业的其他土地交易中增加透明度，并鼓励该国政府加强法院系统、地籍委员会和全国解决土地纠纷管理局的能力和独立性，使他们能够在解决纠纷时进行问责，做到公平并提高效率。

92. 促请政府执行 2001 年《土地法》的现行规定，禁止干扰土著人的土地并加快土著人民的土地登记步伐，以获得集体所有权；对土著社区的所有土地应实行临时保护措施，直至完成登记过程并获得所有权。

93. 外国政府和国际商业组织在与柬埔寨政府或其他土地所有者进行土地交易时应该牢记，根据国际法他们有责任尊重柬埔寨人民的人权。赞助使用武装执法人员非法驱逐根据国际法是非法的，也应在柬埔寨宣布为非法。
