



## 人权理事会

## 第三十六届会议

2017年9月11日至29日

议程项目2和10

联合国人权事务高级专员的年度报告以及  
高级专员办事处的报告和秘书长的报告

技术援助和能力建设

联合国人权事务高级专员办事处在协助柬埔寨政府和人民  
促进和保护人权方面发挥的作用和取得的成就\*

## 秘书长的报告

## 内容提要

本报告详细说明了联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)2016年7月1日至2017年6月30日在柬埔寨发挥的作用和取得的成就。

在上述期间,政治紧张局势在继续,民间社会生存空间在恶化,但与此同时,经济增长迅速,减贫方面也有收获。上述时期结束之际适逢乡分区选举——选举于2017年6月4日以和平、有序的方式进行。人权高专办柬埔寨办事处继续在对于保护人权至关重要的领域内开展技术合作方案,尤其是支持参与公共事务的权利及所有相关的基本自由,加强法治,促进经济、社会及文化权利。

\* 本报告迟交,以便让会员国、联合国机构和非政府组织有尽可能多的时间提交相关资料。



## 一. 引言

1. 本报告系根据人权理事会第 30/23 号决议提交理事会，其中描述了联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)2016 年 7 月 1 日至 2017 年 6 月 30 日在柬埔寨开展的活动。

2. 人权高专办在柬埔寨的工作最初由人权委员会第 1993/6 号决议授权，目前遵循《联合国宪章》的总体原则，在人权理事会一项两年期决议(第 30/23 号决议)、与柬埔寨政府的一份两年期谅解备忘录<sup>1</sup>、大会第 48/141 号决议规定的高级专员的总体任务以及 1993 年世界人权大会发布的《维也纳宣言和行动纲领》指导下开展。人权高专办在柬埔寨的工作以各项国际人权机制有关柬埔寨的结论和建议以及《2030 年可持续发展议程》下的全球承诺为参考。

3. 柬埔寨的经济继续快速增长，2016 年增速约为 7%，2017 年的增速预计大体相同。<sup>2</sup> 2016 年，该国“晋升”为中等偏下收入国家。多维贫困指数和人类发展指数表明，贫困程度大幅降低，<sup>3</sup> 但依然存在着深层次的挑战，包括长期存在的收入不平等、城乡分化以及承受轻微冲击的能力薄弱等问题。约有 450 万人(超过总人口的 28%)仅勉强脱离了贫困，被视为“接近贫困”。<sup>4</sup> 柬埔寨政府 2017 年将解决减贫和包容性增长问题确定为前进道路上面临的主要跨领域挑战之一。<sup>5</sup> 人权高专办与联合国国家工作队其他成员一道，启动了一项旨在为柬埔寨政府的上述努力提供支持的“脆弱性研究”。

4. 报告期内，政治紧张局势在继续，与此同时，针对政治反对派成员采取了司法行动。至少对全国和地方的反对派成员提起、重启或审理了 23 起司法诉讼，其结果是新增了 10 起刑事定罪。就是在这样的背景下，于 2016 年 10 月举行了《柬埔寨冲突全面政治解决协定》(《巴黎和平协定》)二十五周年纪念活动。《协定》为柬埔寨的长期和平铺平了道路，也为其《宪法》奠定了基础。柬埔寨政府在纪念活动的声明中重申拥有主权、领土完整和民族自决，并突出谈到代理人战争在柬埔寨造成的苦难。上述观点后来在 2017 年 4 月以白皮书形式发布，<sup>6</sup> 且在整个报告期内反复重申。民间社会组织在纪念活动中强调了《协定》中有关人权和民主的重要规定，以及柬埔寨政府各分支间事实上没有权力分立所导致的民主的脆弱性。

<sup>1</sup> 现行的备忘录签署于 2016 年 12 月，涵盖时期为 2017 年 1 月 1 日至 2018 年 12 月 31 日。

<sup>2</sup> 见亚洲开发银行，《2017 年亚洲发展展望：跨越中等收入挑战》(2017 年 4 月)，可在以下网址查阅：[www.adb.org/sites/default/files/publication/237761/ado-2017.pdf](http://www.adb.org/sites/default/files/publication/237761/ado-2017.pdf)；另见截至 2017 年 4 月的“柬埔寨概况”(世界银行)，可在以下网址查阅：[www.worldbank.org/en/country/cambodia/overview](http://www.worldbank.org/en/country/cambodia/overview)。

<sup>3</sup> 见联合国开发计划署，《2016 年人类发展报告：人类发展为人人》(纽约，2016 年)。

<sup>4</sup> 见“柬埔寨概况”(上文脚注 2)。

<sup>5</sup> 见技术工作组网络 2017 年 2 月举行的会议报告。可在以下网址查阅：[www.cdc-crdb.gov.kh/cdc/twg\\_network/twg\\_network\\_february\\_2017/documents/twgreport.pdf](http://www.cdc-crdb.gov.kh/cdc/twg_network/twg_network_february_2017/documents/twgreport.pdf)。

<sup>6</sup> 见 [www.mfaic.gov.kh/wp-content/uploads/2017/04/Ministry-of-Foreign-Affair-201704-388.pdf](http://www.mfaic.gov.kh/wp-content/uploads/2017/04/Ministry-of-Foreign-Affair-201704-388.pdf)。

5. 人权高专办在报告期内与司法系统、最高司法行政官委员会、隶属政府的柬埔寨人权委员会、内务部、农村发展部以及国家和地方的其他职能部门开展了一系列技术合作活动，还与民间社会和权利持有方开展了一系列技术合作活动。人权高专办继续与联合国系统驻柬埔寨机构密切合作。人权高专办自 1993 年创建以来对历次选举活动的人权环境均进行监测，此次一如既往，对 2017 年 6 月举行的乡分区选举的人权环境也进行了监测。

## 二. 保护民主空间

6. 报告期处于六月选举前夕，其间充斥着大量有关对待反对派政党、民间社会组织、人权维护者及媒体问题上的人权关切。上述人权关切影响了人权高专办的运作环境，也影响了人权高专办的活动。

7. 人权高专办与义务承担方和权利持有方合作，帮助保护民主空间，尤其是致力于让所有柬埔寨人均能切实行使参与公共事务的权利。人权高专办努力保护包括人权组织在内的民间社会的生存空间。人权高专办活动的重点是促进尊重和保护和和平集会自由权、结社自由权、见解自由权和表达自由权，保护 1999 年《人权维护者宣言》<sup>7</sup> 所界定的人权维护者。

8. 以政治反对派成员或被视为反对执政党者为目标 of 的司法诉讼及其他措施影响了民主进程。主要反对党柬埔寨救国党的两位领导人金速卡和桑兰西在 10 起案件中遭到传讯、指控或定罪，罪名大多是诽谤和煽动。2016 年底，另两位国会的反对党成员被定罪和判刑，一个被判了 30 个月，另一个被判了七年徒刑。其国会豁免权从未被撤销，因为他们据称是被当场抓获的。另有三位反对党成员在国外获得庇护。

9. 继 2016 年 5 月有人试图在没有逮捕令的情况下逮捕金速卡先生后，为了避免被捕，他足不出柬埔寨救国党总部大门近七个月之久。他曾于 2016 年 9 月因未能作为证人出庭而被判处五个月徒刑，后于 2016 年 12 月被赦免，随后才从该党党部现身。与此同时，桑兰西先生自 2015 年底起一直有意待在国外以避免被捕。2016 年 10 月，内阁办公厅指示移民局采取一切必要措施阻止他再次入境柬埔寨，直至该项指示于 2017 年 6 月 14 日被撤销。2016 年 11 月初，曾于 2015 年参与殴打两位反对党议员的三名首相保镖在四年刑期服满一年后获释，其余三年刑期缓期执行。当月晚些时候，他们被提拔为上校和一星将军。相形之下，14 位反对党成员或支持者在于 2014 年参与示威活动行使其表达自由权和结社自由权后，被判犯有叛乱罪。<sup>8</sup> 他们于 2015 年被判 7 至 20 年徒刑不等，其上诉于 2017 年被驳回。

10. 存在争议的《政党法》修正案内含与该国人权义务不相符的规定 2017 年 2 月火速颁布了修正案，没有留出时间开展公共磋商。除其他内容外，上述修正案允许采取行政措施，未经正当法律程序而无限期中止政治党派的活动，并禁止任

<sup>7</sup> 《关于个人、群体和社会机构在促进和保护普遍公认的人权和基本自由方面的权利和义务宣言》(大会第 53/144 号决议，附件)。

<sup>8</sup> 见 A/HRC/33/39，第 7 段。

何被定罪者，包括被判定犯有轻罪者<sup>9</sup>担任政党领导人。人权高专办依照国际人权标准，就上述修正后的法律编写了一份详细的分析材料，<sup>10</sup>并将其提供给柬埔寨政府。上述法律修正案颁布后，桑兰西先生和其他被定罪的反对党议员辞去了政党领导人之职，以防其身份被利用来解散其政党。

11. 4月，各国议会联盟理事会就15位柬埔寨议员的案件发布一项决定，称理事会依然对“严重侵犯”“大批反对党”议员基本自由的情况“深感关切”，并认定“上述反对党议员无法自由地切实履行其作为议员和反对党成员的职责而不必担心受到迫害”。<sup>11</sup>

12. 杰出的政治分析家、社会活动家以及基层民主党创始人甘磊于2016年7月10日遭到枪杀，震惊全国。数千人聚集起来公开哀悼甘磊之死，其中很多人认为甘磊被害系暗杀行为，并担心还会发生更多的杀戮。甘磊遗孀和五个子女面临威胁，前往海外申请庇护。枪击案发生不久后，一名男子被捕，并于2017年3月被判处终身监禁，虽然围绕其谋杀供认和所称动机的真实性存在重大疑点。另一位政治评论家金索据称曾声称政府是谋杀甘磊的幕后黑手，自2017年2月起他一直以涉嫌煽动和诽谤罪受到审前拘押。

13. 柬埔寨人权和发展协会四名工作人员以及国家选举委员会副秘书长自2016年4月起遭到审前拘押，直至2017年6月29日取保候审。他们依然被指控在针对金速卡先生提起的一起刑事案件中贿赂证人或参与贿赂(见A/HRC/33/39,第11段)。2016年11月，任意拘留问题工作组在一份意见当中裁定，对他们的拘留属于任意拘留，因为构成剥夺其基本自由，且严重侵犯了其享有的公正审判权。

14. 要求立即释放上文提到的柬埔寨人权和发展协会工作人员以及国家选举委员会副秘书长的民间社会抗议活动(即所谓的“黑色星期一”集会)被强行驱散。著名的住房权活动人士狄万妮最初在集会中发挥了积极作用，后因其行使表达自由权而在针对她提起的其他案件中被定罪，自2016年8月起遭到监禁。在那些案件以及其他案件中，国家当局屡屡谴责被告试图挑起所谓的“颜色革命”。

15. 上述案件对更广泛的人权工作者和民间社会界造成了严重的影响。人权高专办对选举前环境中的人权状况(包括行使以及限制基本自由的情况以及越来越多的司法程序)进行了监测。这一年中，随着时间的推移，地方反对党人物日益成为攻击目标，人权工作者和(或)独立的选举监察员被政府指责为有失公允。

16. 就是在这种环境中，2017年6月4日举行了第四届乡分区理事会选举。高层官员确认军队忠于执政党，并警告称，如果反对党获胜或者有人对乡分区理事会选举结果提出异议，便会爆发暴乱甚至内战。投票日之前不久，内务部一名高级官员警告称，一些民间社会组织已因非法协助反对党而处于监视之下，并可能会在选举之后遭到起诉。该官员后来承认，这是对上述组织发出的威胁。事实上，内务部在首相指示下，于6月29日启动了一项针对民间社会组织的调查。

<sup>9</sup> 2009年《刑法》第47条：轻罪系指最高刑期为六天以上、五年以下的罪行。

<sup>10</sup> 见 <http://cambodia.ohchr.org/sites/default/files/Analysis%20on%20the%20Amended%20Law%20on%20Political%20Parties%20%28FINAL-EN%29.pdf>。

<sup>11</sup> 见各国议会联盟理事会第200届会议通过的決定(达卡，2017年4月)，可在以下网址查阅：[www.ipu.org/hr-e/200/cmbd27.pdf](http://www.ipu.org/hr-e/200/cmbd27.pdf)。

17. 投票日当天，人权高专办在金边和全国的六个省开展了人权监测活动。选举监察员认为，2016 年底确定的一份新的选民名单准确率超过 98%，比 2013 年的情况有了显著的改善。柬埔寨人的投票率出奇之高(90.37%的登记选民投了票)，与此前选举形成对比的是，没有任何选民声称自己被阻止投票。投票和平地进行。初步结果显示，执政党继续占主导地位，但反对党也有重大收获。各方均接受了上述初步结果。提出的少许几起投诉均得到处理。最终结果于 6 月 25 日公布。

18. 这一年间，人权高专办观察了总共 113 起与骚扰或威胁、任意逮捕和拘留、侵犯人身完整性和杀戮、有罪不罚以及侵犯基本自由有关的案件。柬埔寨接受了作为普遍定期审议进程的一部分提出的关于确保“按照国际法在法律和实践中充分尊重和平集会自由和结社自由”的建议，人权高专办为上述建议的落实提供了支持。尽管尚未收到根据 2015 年《结社和非政府组织法》迄今所施行了制裁措施的报告，但与民间社会合作伙伴的会晤以及对地方政府对口部门的造访证实，存在当局误用该法、要求各组织提供法律并未要求提供之信息或采取法律并未要求采取之行动的情况。此类要求包括：频繁提交活动报告，实地开展活动时要求事先通知或事先获得授权，或是要向地方一级提交财务报告。

19. 行使宪法保障的表达自由权与和平集会自由权继续受到限制。除了“黑色星期一”集会遭强行驱散外，庆祝国际纪念日的集会也屡屡遭到封堵。2016 年 10 月 10 日为庆祝“世界人居日”举行的一场和平游行活动遭到暴力镇压。人权高专办通过广泛传播 2009 年《和平示威法》及其实施指南，对权利持有方关于开展能力建设以遵守该法的强烈要求作出了回应。人权高专办主办或协办了九个关于法律问题的培训班，惠及来自 16 个省的民间社会和社群组织成员、僧侣以及记者 332 人(其中包括 78 名妇女)，并制作了一个关于法律问题的教育视频。

20. 2016 年 11 月，在存在争议的《工会法》于 5 月颁布后，人权高专办联合主办了一场该法实行六个月回顾座谈会，会上 129 名雇主联合会和工会、国际劳工组织(劳工组织)以及外交代表处的代表讨论了存在的挑战，并就如何改进相关国际义务的履行情况提出了建议。2016 年 12 月，劳工组织专家委员会就适用劳工组织有关结社自由及保护组织权的第 87 号公约通过了一项意见及一项直接要求，突出强调了履行国际义务方面的差距。

21. 政府提出了关于确定最低工资以及关于劳资纠纷审理程序的法律草案。人权高专办就前者编写了一份人权分析材料。现行草案禁止“反对”设定的工资，且不准就这一问题开展独立研究，从而可能对合法活动以及工会及其他民间社会组织、学者和媒体行使基本自由造成严重限制。其他有可能造成重大人权影响的重要法律草案正处于不同的起草阶段，其中包括一些在非公开进程中起草的法律草案，比如网络犯罪法草案和有关国家机密的法律。人权高专办积极参与了新闻部在联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)支持下自 2014 年以来主导的关于知情法的公开、磋商式起草进程。人权高专办参加了起草工作技术工作组，并为一系列培训活动和全国范围的社群论坛作出了贡献，以促进民间参与这一进程。

22. 2016年10月,人权高专办参加了柬埔寨政府纪念《巴黎和平协定》二十五周年活动,并为地区和国家一级的民间社会活动提供了支持。很大一部分关注重点聚焦于《协定》关于促进和保护人权与基本自由对于确保持久和平必不可少这一观点。2017年3月,高专办与政府机构柬埔寨人权委员会联合主办了一场题为“柬埔寨今日之人权”的全国公开会议。会议将来自政府、民间社会和公众以及使馆、联合国实体和媒体的184名与会人员汇聚一堂。人权高专办组织了一场大约有30名来自全国各地的地方社群及其他活动人士以及政府机构全国促进地方民主发展委员会一名代表出席的会议。与会人员得以就其所面临的挑战与该委员会的代表直接交流,要求该委员会提供协助,并了解权力下放进程。

23. 人权高专办继续帮助加强柬埔寨民间社会组织的人权能力。人权高专办围绕开展人权监测、实况调查和报告工作的系统方法以及安全和保护问题,为来自15个省的168位活动人士(其中包括50位妇女)举办了四场培训活动。参与人员赞扬培训与其日常工作相关,尤其是核实信息、分析事实、以文献形式系统地记录以及意识到存在风险等问题,对其日常工作具有重要意义。人权高专办应几个合作伙伴邀请,在这些组织主办的内容更广泛的培训课程中,专就特定问题(如基本人权概念、监测工作、安全或隐私权等问题)提供培训,惠及了118位活动人士,其中包括24名妇女。

24. 高专办响应全国选举委员会关于帮助提高人们(尤其是年轻人)对投票过程的认识的援助请求,支持在大学和教育机构举办了一系列吹风会,其中重点谈及投票权和参与公共事务权的问题。该委员会找到人权高专办、要求为其长期的公民教育计划(尤其是针对高中生的公民教育计划)提供协助后,高专办主动跟教育、青年与体育部联系,以期将此类内容纳入正式的学校课程。人权高专办与全国选举委员会和教育、青年与体育部举行了会晤,并派出短期协助的专家,审评柬埔寨的人权和公民教育情况,并提供反馈和建议。

### 三. 促进法治

25. 人权高专办继续支持旨在加强法治的法律和司法改革进程,并继续与司法部、最高司法行政官委员会、各级法官和检察官以及律师等积极合作。几个商定领域的相关工作取得了进展,尤其是在法庭的组织、替代刑罚以及司法系统内部的沟通方面。2017年柬埔寨政府划拨司法部门的预算较之此前年份继续增长,尽管仍低于全国预算的1%。

26. 选举前的事态发展印证了国际人权机制长期以来一直强调的执法和司法机关内存在的若干结构性缺陷,包括缺乏独立性和程序保障、定罪的证据基础薄弱以及有罪不罚现象宿弊难除。人权高专办在为政府法律和司法改革计划提供的技术支持中继续优先处理上述挑战。

27. 在政策制定层面,人权高专办继续充当法律和司法改革技术工作组的捐助方合作伙伴协调员,帮助政府和捐助方协调国际援助并就政策方向交流意见。人权高专办与充当该工作组政府方主席的司法部合作,评估2014至2016年间联合监测指标的实施情况,并为2017至2018年确定新的指标。作为柬埔寨政府可持续发展目标“本土化”工作的部分内容,该工作组将有关正义、和平与人权的目标16的几乎所有具体目标和指标纳入其工作计划。

28. 随着期待已久的《少年司法法》于 2016 年 7 月出台，法律框架得到了加强。该法另立了一项侧重于转送教改方案而非侧重于惩处的制度。人权高专办与其他机构一道，针对负责实施该法律的工作组的三年计划向其提供了技术援助。人权高专办与柬埔寨法院特别法庭证人和专家支助股联络，对由反腐股牵头的举报人和证人保护法起草进程进行了跟进。

29. 司法部继续实施有关司法系统的三项“基本法律”，就《法院组织法》颁布了三项二级法令，并采取步骤起草有关公证员、法警和书记员的法律。司法部为法院行政总局和法院行政秘书处额外招聘了工作人员。除 2015 年刑事案件数据库推出时的六家法院外，人权高专办还进一步扩充了五家一审法院的刑事案件数据库，从而为改善案件管理工作以及法院“客户”和公众获取法院信息的情况提供了支持。针对三家法院对该数据库使用情况进行的联合评估发现，在增强法院的透明度和提高法院的效率方面产生了总体而言积极的成果，但在其使用和维护方面还存在着一些障碍。增加了新模块，以对残疾人、暴力侵害妇女、贩运人口和贩毒方面的相关信息进行追踪。2017 年底以前，该数据库将覆盖半数省份。此后，人权高专办将继续支持在所有法院安装该数据库。

30. 8 月，人权高专办和最高司法行政官委员会组办了传播 2007 年《法官和检察官伦理守则》系列的最后一期讲习班。系列讲习班始于 2016 年初，已使全部 25 家下级和上级法院 90% 以上的法官和检察官从中受益。人权高专办与拉瓦尔·瓦伦贝格研究所和皇家司法职业学院一道，借助 2015 年推出的第二版《刑事诉讼法注解版》等材料，就获得公正审判权问题，向大约 100 名实习法官和法庭书记员提供了培训课程。

31. 人权高专办、司法部以及最高司法行政官委员会对五家省级法院进行了跟访，以评估 2014 年经改进的审前拘押表的使用情况。跟访发现，法官对该表有更多的了解和使用。尽管一些法官仍抵制使用该表，但该表已导致某些案件中引进清晰的法律论证和明确的拘押时间。鉴于对证据的分析是刑事事宜中法律论证质量的核心所在，人权高专办在柬埔寨法院特别法庭遗留项目下，并作为与全国律师协会联合举办的“法律对话系列”的一部分，开展了两项活动，以加强律师的证据分析能力、在审前拘押问题上的法律论证能力以及质证技巧，并加强国内法院对国际人权标准的运用。在人权高专办于 2017 年 2 月举行的“柬埔寨法院特别法庭遗留问题最新情况会议”上，也对这一点进行了审查。

32. 伸张正义的另一个关键工具是提供司法援助。2013 年至 2017 年间，全国法律援助预算增长了两倍，但对于一个近半数人口生活在贫困线以下或勉强刚过贫困线的国家来说，15 万美元的总额依然不足。<sup>12</sup> 人权高专办与司法部和东南亚法律援助网合作，筹备了一场有关制定法律援助政策方面的区域最佳作法的研讨会，研讨会定于 2017 年 8 月举办。为了帮助解决眼前的需求，人权高专办向一家非政府组织合作伙伴提供了一项新的赠款，以帮助一些特定类别囚犯，直至可以执行终审判决为止，<sup>13</sup> 并帮助审结积压的上诉案件。在五所监狱确定的 191 起重点上诉案件中，已下达并向囚犯送达了 10 项判决书，并有 14 起案件结案，其中包括 1 起无罪释放，另有 11 起案件已确定庭审日期。

<sup>12</sup> 见第 3 段。

<sup>13</sup> 在押人员只有在收到终审判决后并能释放。因此，已被判无罪但控方上诉待决者继续在押。

33. 上述案件再次表明，有必要改善刑事司法系统内部的沟通情况。在地方一级，人权高专办继续支持警局、法院和监狱官员之间定期举行会议。2016 年 9 月至 2017 年 5 月，人权高专办在三个省份支持举办了四场会议，会上上述主要官员讨论了其日常工作中面临的挑战、需要加强合作的领域以及在省一级改善伸张正义情况的可行方案。

34. 还是在地方一级，人权高专办对 2015 年围绕防范执法人员施加酷刑、虐待和使用武力问题为省级的警察和宪兵官员举办的培训活动进行了跟进。在省级检察官办公室的密切合作下，为波萝勉省 460 多位县级执法人员举办了多场后续人权吹风会。这些吹风会最后成为县级官员与承担司法警察监督职能的检控官员直接交流的难得机会。

35. 有罪不罚依然是妨碍柬埔寨充分尊重人权的一个障碍，导致人们长期对司法系统不信任，并为诸如达成对刑事案件的庭外钱财和解协议或自行采取私刑行动等平行解决方案创造了条件。人权高专办继续对个案进行监测，并与受害者家人及地方当局接触。人权高专办注意到，处于弱势境地的受害者家人可能会认为，最好的结果是以不正式投诉或撤销正式投诉为条件获得钱财赔偿。尽管 2007 年《刑事诉讼法》不要求必须有人投诉方能启动刑事调查，但一旦投诉撤销，案子通常也就到此为止了，即便是在严重的刑事事宜中也是如此。人权高专办继续向司法当局主张，所有案件均应妥善调查并应将犯罪分子告上法庭。

36. 人权高专办监测了一系列“暴民正义”案件，这些案件涉及形形色色据称犯下的罪行，从小偷小摸和抢劫，到强奸或谋杀，还包括巫术指控。在很多案件中，警方和地方当局将此类暴民行动当作“发泄愤怒”或“报复行为”草草了事，从而造成就此展开调查的情况寥寥无几，而涉事的个人也很少被追究责任。通常情况下，警方会调查引发暴民反应的行为(例如偷窃)，但不会调查因该行为而出现的杀人行为——后者有时被视为情有可原。某些情况中，警察觉得自己无法安全地干预，因为村民的人数比警察多。人权高专办曾收到市镇一级和县一级地方警察有关提高村民对人权和正当法律程序的认识、以帮助防止暴民杀人的请求。

37. 人权高专办继续密切关注柬埔寨法院特别法庭的工作，考虑特别法庭的良好作法，以便在国内法院系统推广。人权高专办继续就特别法庭的遗留问题在所有相关行为体间组织会议，并将会上提出的若干提议体现在上文概述的与司法部联合开展的工作当中。

#### 四. 支持监狱改革

38. 人权高专办继续与内务部下设监狱总局以及柬埔寨警察学院密切协作，支持以权利为本对监狱进行改革和管理。在报告期内，内务部、警察学院、监狱总局以及地方监狱经历了各种重组和领导人员的更迭。对根据《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》设立的现有机制的结构也进行了审查，就设立该机制的问题制定了一项新法令。一旦新法令最终完成，便将废除现行的二级法令。目前的机制不提供独立监测，因而达不到《议定书》的要求。

39. 监狱总局只在 2017 年上半年给予了人权高专办探访监狱的授权。令人遗憾的是，授权保留了总局 2016 年强加的条件，即禁止人权高专办举行私下访谈。在 2015 年 12 月以前，给予人权高专办的授权一直大多为年度授权，且一直允许举行私下访谈。人权高专办完全私密地接触在押人员，不仅对其与囚犯之间互动

的质量和安全性必不可少，而且对于设计、实施其对监狱当局的长期支持以及监测上述支持的影响也非常重要。与五位关注度高的人权维护者(上文提到过)的接触遭到了司法当局的进一步限制。

40. 人权高专办的监狱项目立足于两大部分：一项内容是监测并为采取必要的补救行动提供后续支持；另一项内容是以采用人权为本方针管理监狱为目的，对监狱工作人员进行能力建设。人权高专办在报告期内对 13 个监狱进行了 32 次探访。每次探访后，人权高专办均向地方监狱管理部门提出建议。几个监狱共有的一些问题则向更高级别的决策者提出。

41. 为了帮助改善条件和待遇，人权高专办积极参加了与从事监狱工作的其他行为体之间的协调会议，并提供查询服务名录。人权高专办广为传播了两张与监狱总局和一个非政府组织合作伙伴共同制作的具有教育意义的海报，一张是关于狱中权利，另一张是关于监狱探访问题。人权高专办还积极回应了监狱当局提出的以小册子形式提供同样信息以便在囚犯入狱时向他们系统分发的请求。为了使生病的囚犯能在医院接受医疗照护而不必使用戒具，人权高专办与全国和省级卫生当局和监狱当局合作，在拜林省的两个医院病房内安装了安保设施，并继续与另外两个省接触，争取作出类似的安排。

42. 人权高专办与红十字国际委员会和联合国项目事务厅(项目厅)一道，倡导完成期待已久的关于监狱建设和翻修最低标准的次级法律。2011 年《监狱法》中曾设想出台上述次级法律。高专办会晤了监狱总局，并与监狱总局分享了材料，其中包括对上述次级法律初稿的评论意见以及项目厅关于监狱规划问题的技术指导准则。这一年间在物质支持方面的请求继续表明，有必要从一开始就改进监狱的设计，并增加预算拨款。2017 年 1 月发起的一场长达六个月的缉毒运动导致监狱人口激增。<sup>14</sup> 在一个原本就已超过容量的体系内，这给所有的监狱设施增加了压力，且严重影响了囚犯的生活条件和精神健康，也严重影响了监狱工作人员的工作环境。

43. 监狱与其他司法行为体之间的沟通与协调，对于保护囚犯的权利必不可少。截至 2017 年 4 月中旬，只有 26% 的囚犯是在服终审判决刑期。人权高专办利用一项针对上诉待决囚犯的法律援助赠款(见第 31 段)，根据与书记官处干事密切合作下确定的重点案件，确保了五位逾期在押的囚犯获释。在努力完善始于 2015 年的犯囚案件管理数据库、使监狱管理人员能更好地对影响到囚犯的所有程序中的时限进行跟踪方面，进展面临着技术上的延误。

44. 人权高专办继续与监狱总局以及警察学院监狱官员职业培训中心的培训师协作，努力改进监狱工作人员的培训工作。在这方面，人权高专办为 140 位基础学员及其 20 位培训师联合组办了四次活动，前往六个监狱进行联合考察访问。访问活动使学员得以将学到的知识落实到真正的监狱环境中。2017 年 2 月和 6 月，人权高专办就防止酷刑和以人权为本方针管理监狱问题，为 89 位新招聘并未培训的监狱工作人员举办了讲座。2016 年 9 月，人权高专办与所有培训师一道，联合组织了一场为期两天的课程草案技术审评活动。2017 年 5 月，警察学院的培训师向其理事会提交了经修订的培训单元报批。经修订的培训单元尚未向人权高专办提供，人权高专办因而无法评估其人权内容在多大程度上有所改进。

<sup>14</sup> 2017 年 1 月至 4 月间，监狱人口增加了 3,206 人，是 2016 年同期增长的三倍。

## 五. 保护经济和社会权利

45. 人权高专办努力帮助保护和促进适足住房权和适足生活水准权。人权高专办还努力防止强迫驱逐和强迫搬迁，促进对房屋保有权利的保障，并加深对企业尊重人权(包括土著社群的人权)方面的作用的理解。

46. 2016 年 6 月，当德国国际合作机构退出土地问题技术工作组捐助方伙伴协调员的角色时，各捐助方提名由人权高专办在该工作组政府方主席(即土地管理、城市规划和建设部)同意的情况下承担该角色。2017 年，该部决定停止该工作组的工作。该工作组的捐助方伙伴和非政府组织前成员随即建立了一个土地部门协调小组。人权高专办通过该论坛以及其他渠道，继续在土地权利领域与民间社会合作伙伴广泛协作，并主动为柬埔寨政府努力履行本国的国内和国际人权义务提供支持。

47. 柬埔寨政府的土地所有权授予计划取得了稳步进展。截至 2017 年 1 月，大约颁发了 445 万份契据，<sup>15</sup> 占该国估计 700 万块土地的 63.6%。由此可见，政府正在按照截至 2018 年底实现土地所有权授予率 70% 具体目标的既定轨道上前进。土地管理、城市规划和建设部建立了几个特设机制和程序，以解决悬而未决的土地问题，尽管有关未决争议数量的统计数据依然不明，为支持政府和非政府组织努力为相关社群结案造成了困难。除其他机制外，该部创建了 36 个工作组，负责解决全国各地的土地纠纷。人权高专办主动提出为处理人权高专办所监测案件的工作组的工作提供支持，尚待当局作出答复。报告期内，人权高专办监测了 67 起农村和城市地区正在进行和尚未解决的土地纠纷，还有 3 起新案件。在上述纠纷中，有 22 起与政府授予的经济用地特许和其他用地特许有关，有 45 起与其他土地交易有关。人权高专办通过实地造访、促进争议各方对话、监测审判过程等办法，并通过向社群和民间社会组织提供法律和程序建议，对上述案件进行跟进。截至 2017 年 5 月，有 3 起案件被视为已经结案。

48. 二十一世纪一十年代早期，人权高专办对在城乡地区挑选出的安置点进行了评估，进而于 2012 年发布了研究结果。研究的目的是审视柬埔寨在强制迁离和重新安置方面的人力成本及影响，并探讨解决方案。<sup>16</sup> 为了评估自那时起发生的变化，人权高专办根据国内和国际标准以及国际人权机制提出的大量建议，于 2017 年着手开展了一项后续研究。人权高专办与土地管理、城市规划和建设部接触，主动提出在研究过程中与相关官员密切协作，并特别要求提供安置点的正式清单，因为在公众可以获得的信息方面存在着空白，而从事该领域工作的各组织在提供信息方面的空白情况又各不相同。

<sup>15</sup> 土地管理、城市规划和建设部的年度报告，2017 年 1 月。

<sup>16</sup> 人权高专办，《柬埔寨的强制迁离和重新安置：人力成本、影响和解决方案》(2012 年，金边)。可在以下网址查阅：[http://cambodia.ohchr.org/sites/default/files/Thematic-reports/Resettlement\\_Study-28\\_Feb\\_2012\\_Eng.pdf](http://cambodia.ohchr.org/sites/default/files/Thematic-reports/Resettlement_Study-28_Feb_2012_Eng.pdf)。

49. 2016 年 2 月，柬埔寨政府宣布，对全国经济用地特许权发放工作的全面审查已经完成。全国经济用地特许权发放工作于 2014 年启动，承诺将近 100 万公顷的收回的土地转让给贫困家庭。根据公布的信息，共已审查由农林渔业部或环境部负责发放的 230 项特许权。但是，由于缺乏准确的信息，如每项特许权让与的土地的地理空间坐标以及负责管理让与的土地的国家机关名称，因此，后续工作难以开展。

50. 人权高专办考虑过如何由所有相关的利益攸关方(包括受影响社群)以最佳方式支持解决人权关切问题。其结果是，一个非政府开放源组织“开放式发展柬埔寨”利用通过辛苦跟踪在人权高专办支持下获得的政府数据和法律文件生成的数据，针对已撤销和已缩减的特许经济用地编写了一份分析材料。该组织发现，在其数据库中记载的 257 块特许用地中，截至 2017 年 1 月已有 32 块被取消，134 块没有任何调整迹象，4 块在被取消后缩减了面积，另有 87 块缩减了面积。

51. 人权高专办推动召开了一场后续会议，以讨论、补充和证实“开放式发展柬埔寨”组织的数字，并随后于 3 月将上述数字提交农林渔业部，建议该部用自己的数字与“开放式发展柬埔寨”组织的数字对比，并要求提供已让与土地重新分配方面的信息。5 月该部回复称，有 229 家公司获得经济用地特许权，涉及 18 个省份总共 153 万公顷的土地面积。该部提供了已清荒或已种植的土地、已修建的道路和已创造的就业方面的数字，但未就已缩减或已取消的特许用地的地点和面积提供相关信息，也未就土地重新分配过程提供相关信息。

52. 人权高专办于 2016 年对柬埔寨全国的六项社会用地特许进行了人权评估。报告草案于 2017 年初完成，并提交 2 月举行的一场全国磋商会议审评。土地管理部、内务部、农村发展部和妇女事务部的代表、六个省份的地方当局和社群代表以及该领域的非政府组织和发展合作伙伴出席了磋商会议。磋商会议提出上的意见和建议被纳入一份新草案中，拟于 2017 年晚些时候完稿以供发布。

53. 5 月间，人权高专办向“开放式发展柬埔寨”组织提供了一笔赠款，用于汇编社会用地特许方面的法律及其他公共信息，并制作一个互动式网上地图。一些特许权从一开始就陷入长期争议，因为作为特许用地授予的土地已经被占用。通过非政府组织合作伙伴收到的投诉显示，世界银行计划实施的一项新的社会用地特许项目有重蹈覆辙的危险。“业务卫星应用方案(联合国卫星项目)”提供的地图和分析证实，该土地在过去 30 年间已被利用和开发。已向世界银行提供了这一信息，以帮助世界银行重新勘察目标地区。

54. 国内外直接投资一直是柬埔寨经济持续增长及其“晋升”成为中等偏下收入国家的关键驱动因素。这其中也牵涉到很多侵犯当地社群权利的情况。人权高专办不仅与工商企业及其协会直接合作，而且还与全国和地方当局、民间社会组织、媒体以及社群代表(包括土著人民代表)直接合作，继续努力增进对《工商业与人权指导原则》的理解并促进在柬埔寨的运用上述原则。人权高专办就此组织、协助或是经办了研讨会、磋商会议和培训课程，来自柬埔寨全国的 359 位利益攸关方参与了上述活动。人权高专办支持能力建设活动，以增加在业务层面、全国层面和国际层面诉诸非司法机制解决与工商业活动有关的人权影响的机会，并改善民间社会和社群利用非司法机制解决与工商业活动有关的人权影响的情况。

55. 在这方面，人权高专办继续与欧洲一家橡胶公司接触(该橡胶公司是蒙多基里省特许经济用地的一个受益方)，支持该公司与受影响土著社群谈判，并为在当地利益攸关方倡议下建立的三方对话进程(加上地方当局)提供支持。随着土著代表的谈判技能在人权高专办组织的培训之下得到加强，截至 2017 年 6 月正在商定一个有关圣地的补偿协议，且该公司已明确作出有规定时限的重新考虑所有待决土地诉求的承诺。已组织了三次由土著代表、地方当局、几家获得特许权的公司代表、非政府组织、联合国及发展机构参与的多方利益攸关方会议，以回顾业已取得的进展。

56. 人权高专办继续与土著人民共有土地所有权审批过程所涉及的三个部委(农村发展部、内务部以及土地管理、城市规划和建设部)、地方当局以及民间社会组织合作，支持土著人民申请上述所有权——申请共有土地所有权是他们主张和捍卫自身权利的一条主要渠道。土著人民能根据自己的风俗和传统以共有形式合法拥有土地，这在亚洲以及亚洲以外的地区确立了一个积极的典范。但是，在法律和行政上复杂、冗长且昂贵的程序进展缓慢，截至 2017 年 6 月，只有 14 个社群得到了此类土地所有权。在农村发展部大臣的要求之下，人权高专办就如何简化此项程序以及如何使土著社群更加容易利用、更加负担得起此项程序的问题，开展了一项评估。人权高专办在造访了 11 个省的东奔族、嘎威族、索伊族、普农族、斯丁族、库伊族、闯族和比尔族土著社群、并与三部委以及土著人民组织进行磋商之后，编写了一份讨论文件，并将于 2017 年晚些时候提交供磋商之用。

57. 人权高专办继续与农村发展部和戈公省当局协作，完成阿林河谷 8 个闯族土著社群的登记工作。那里是近年来备受关注的土地纠纷地。自 2017 年 5 月起，人权高专办开始与农村发展部和桔井省当局开展类似的协作，为斯努区一个卷入备受关注的土地纠纷的普农族土著社群提供支持。人权高专办委托制作了一个解释共有土地所有权进程这一初始步骤的程序的视频，以备将来培训中使用。2016 年 10 月，人权高专办与农村发展部一道，共为 100 名地方官员联合举办了地方当局区域系列培训课程的头两次培训。

58. 确立共有土地所有权的目的是为整个社群提供土地保有权方面的永久保障，并帮助保留其独特性和完整性，因为上述所有权之下的土地只能卖给社群内成员。这提供了保护，但也阻止了利用土地所有权作贷款抵押，有可能妨碍取得土地所有权的社群从银行融资，从而阻碍其经济发展。为了探讨这一问题，人权高专办针对已经取得共有土地所有权的 14 个社群中的某些社群启动了一项深度调查，将其获得融资的水平等情况与典型的高棉村庄进行比较。

59. 人权高专办继续为制定规范土地部门以及自然资源管理工作的法律和政策框架作出贡献。高专办参与了环境部牵头的环境法草案磋商活动以及农林渔业部牵头的农地法草案磋商活动，并就如何将两项草案与国际人权标准相统一问题提出了建议。截至 2017 年 5 月，人权高专办提出的若干意见建议在环境法最新版草案中有了某种程度的体现，尤其是在有关自由、事先和知情同意的人权原则以及有关重新安置、公众参与和获取信息的人权原则等方面。人权高专办还支持围绕关于公众参与环境影响评估进程的指导原则草案开展地方磋商活动，尤其是推动土著人民的代表参与这项活动。

60. 人权高专办继续促进妇女的土地权、对保有权的保障、适足住房权以及相互关联的经济、社会及文化权利。2017 年 2 月，人权高专办与联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)为来自致力于在公民权利、政治权利、经济和社会权利领域支持弱势妇女的基层团体的 23 名妇女联合组织了一场关于《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》的培训活动。

## 六. 人权信息与宣传

61. 人权高专办继续利用多种媒体形式，开展广泛的外联和宣传活动。人权高专办用高棉语出版了大批人权材料。这一年中，人权高专办向政府机构以及大学、民间社会组织、个人、联合国实体及其他组织分发了超过 67,000 份出版物。人权高专办继续开展广受欢迎的“周五开放日”活动，公众可以前来免费领取感兴趣的出版物。人权高专办利用“脸书”和“推特”传播有关人权动态、人权高专办的活动以及从各国际人权机制得到的柬埔寨相关信息。自 2016 年 7 月以来，人权高专办在“脸书”上的关注者已增加了三分之一，达到 7,820 人。其双语网站已吸引了超过 10,000 个访问者。

62. 人权高专办拓展了其音频视频工作，将人权高专办为支持同性恋、双性恋、变性人和双性人权利而开展的“联合国自由与平等”全球运动的最近三个视频翻译成了高棉语，并制作了一个关于《和平示威法》的教育短片。其“人权 365 天”广播节目包含 8 个互动式广播脱口秀，内容涉及各种话题，嘉宾来自政府、民间社会组织、工商企业、联合国实体，还有其他专家。人权高专办还参与了非政府组织合作伙伴组办的广播节目。人权高专办就去年用高棉语推出的“保护、尊重和补救”工商业与人权框架，用普农族和嘉来族的土著语言制作了交互式语音答复应用软件。

63. 高专办举行了活动纪念各大国际日，包括世界土著人民国际日、制止暴力侵害妇女行为 16 天行动、联合国日、人权日、劳动节、世界新闻自由日以及国际不再恐同日。为了提高公众的认识，人权高专办组织或参与了地方和全国当局、联合国、其他发展伙伴以及民间社会组织牵头的活动，散发了宣传材料和资料，并投递了评论文章。就人权日而言，人权高专办通过其“脸书”网页，组织了一次网上测验竞赛，触及的用户超过 334,000 人。

## 七. 支持与各项国际人权机制接触

64. 提高人们对人权标准和人权机制的认识，是人权高专办的一项核心职能。高专办继续推动柬埔寨批准各项条约，包括《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。鉴于柬埔寨在邻国及更广的地区有着大量处境脆弱的移民，该公约对柬埔寨尤其具有现实意义。

65. 2017 年 1 月，柬埔寨以与法外杀戮、防范酷刑和表达自由问题有关的建议为重点，针对人权事务委员会 2015 年的结论性意见(CCPR/C/KHM/CO/2)递交了一份后续报告。但以下报告逾期未交：应提交经济、社会及文化权利委员会的报告、应提交消除种族歧视委员会的报告、应提交残疾人权利委员会的报告和应提交强迫失踪问题委员会的报告，以及对禁止酷刑委员会问题清单的答复。人权高

专办继续就报告要求问题向柬埔寨人权委员会、残疾问题行动委员会以及柬埔寨全国儿童委员会提供技术支持。在条约机构能力建设方案的支持下，人权高专办和柬埔寨人权委员会一道，以提高参与起草提交各条约机构报告的官员的能力为目的，于 2017 年 5 月启动了一系列培训课程。

66. 人权高专办就防范酷刑小组委员会两次访问的报告以及有关国家防范机制的皇家法令草案，与内务部进行了跟进。上述皇家法令将更新现有的二级法令。正如人权高专办所分析的那样，新草案未能确保该机制不受其负责监测的当局干预。

67. 为了加强《残疾人权利公约》的实际执行工作，人权高专办为残疾问题行动委员会为其在贡布省的地方官员举办的培训活动提供了支持。这是计划为地方官员举办的一系列培训活动中的第一个活动，为人权高专办提供了一个契机，使之可以了解此前为该委员会提供的培训人员培训活动在后者的培训项目中有何种体现。

68. 人权高专办更新了其双语出版物，其中汇编了针对柬埔寨的普遍定期审议、条约机构审评以及特别程序所提出的建议，还纳入了提及可持续发展目标的内容。

69. 人权高专办为柬埔寨人权状况特别报告员的第三次访问(2016 年 10 月 10 日至 19 日)提供了支持。特别报告员继续在审评普遍人权状况的同时，重点关注特定类型的歧视问题。

70. 人权高专办为和平集会与结社自由权问题特别报告员于 2016 年 12 月以及人权维护者处境问题特别报告员于 2017 年 5 月对柬埔寨进行的学术访问提供了支持。人权高专办继续翻译并广泛传播各特别程序编写的与柬埔寨有关的报告、指导原则及其他工具。最近翻译成高棉语的是和平集会与结社自由权问题特别报告员的《妥善管理集会 10 项原则》<sup>17</sup> 及其 2013 年提交大会的关于在选举情况下行使上述权利问题的报告。<sup>18</sup>

## 八. 在联合国框架内将人权问题主流化

71. 协调整个联合国系统内的促进和保护人权活动，是人权高专办的一项核心职责。自人权专题小组 2014 年创建以来，人权高专办一直在主持该小组的工作。该小组由 13 位联合国国家工作队成员组成，他们每两个月举行一次会议，审查新出现的人权关切问题，推动开展机构间举措以解决上述人权关切问题，传播各国际人权机制的信息，并回应区域和全球人权组织提出的征求意见建议要求。

<sup>17</sup> 见 [www.ohchr.org/Documents/Issues/FAssociation/10PrinciplesProperManagementAssemblies.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/FAssociation/10PrinciplesProperManagementAssemblies.pdf)。

<sup>18</sup> A/68/299。

72. 继 2015 年召开的有关流落街头人员的全国会议后<sup>19</sup>，人权专题小组继续协调组织各机构前往金边造访主要社会事务服务中心。监狱的过度拥挤问题因缉毒运动而显著恶化。2015 年会议后创建了流落街头人员问题技术工作组，该技术工作组由社会福利、退伍军人和青少年改造部主持，旨在将政府主管部门、联合国机构以及从事社会工作的非政府组织汇聚到一起；但该技术工作组有一年多没有召开会议。联合国国家工作队继续在其不同任务中处理这些问题。除了现存的与照顾儿童、治疗艾滋病患者以及减轻危害努力有关的关切问题外，与精神健康和社会心理保健有关的关切问题更加凸显出来。已宣布计划为社会心理残疾人开设一个中心，但细节尚待披露。

73. 《联合国发展援助框架(2016-2018 年)》已进入第二个年头。人权高专办与妇女署共同主持该框架的“善治与人权”专题领域，指导了该框架年度工作计划的制定和实施以及在 2017 年 3 月与柬埔寨政府召开的年度联合审查会议上的报告工作。

---

<sup>19</sup> 见 A/HRC/33/39，第 80 段。