



人权理事会

第三十七届会议

2018年2月26日至3月23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

概要

本报告系根据人权理事会第36/32号决议提交，概述了2017年7月1日至12月31日联合国人权事务高级专员办事处在柬埔寨发挥的作用和取得的成就。

本报告所述期间，政治紧张局势持续升级，政治空间和公民空间遭到进一步压缩，从事人权和环境工作的非政府组织和媒体组织被查封和中止活动，主要的反对党柬埔寨救国党领导人被捕。同时也出现了积极的事态发展，如实行了与老龄问题和打击暴力侵害儿童行为有关的政策，提高了纺织业和制鞋业工人的最低工资。

联合国人权事务高级专员办事处柬埔寨办事处继续开展重要领域的技术合作方案，包括加强法治，保护基本自由和经济、社会及文化权利以及被拘留者的权利。



一. 导言

1. 本报告系根据人权理事会第 36/32 号决议提交。报告概述了 2017 年 7 月 1 日至 12 月 31 日联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)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。报告是对向理事会第三十六届会议提交的关于同一主题的秘书长报告(A/HRC/36/32)的更新。
2. 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、内政部、农村发展部以及国家和地方的其他政府部门、民间社会和其他合作伙伴开展了一系列技术合作活动。人权高专办继续监测人权环境,包括参与权及和平集会、审判和拘留场所。
3. 人权高专办继续与联合国系统驻柬埔寨机构密切合作,以支持将人权纳入主流,高专办领导联合国国家工作队人权专题小组,支持将人权纳入为准备 2019-2023 年联合国发展援助框架而进行的共同国家评估,帮助联合国评估在柬埔寨取得的人权方面的进展并支持在该国推进人权。

二. 保护民主空间和公民空间

4. 在本报告所述期间,政治紧张局势持续升级,公民空间继续受到压制。7 月,议会对《政党法》进行了进一步修订,除其他外,允许以各种理由暂停政党的各项活动。
5. 9 月,柬埔寨救国党领导人金速卡因叛国罪相关指控被捕,理由是他 2013 年在澳大利亚发表了关于其政治战略的言论,对政府提出质疑。国会认定,所控罪行是现行不法行为,不需要取消他的议员豁免权即可继续处理案件。9 月 4 日,联合国人权事务高级专员对金速卡先生被捕表示严重关切,他指出,对金速卡先生的逮捕似乎没有遵守正当程序保障,包括金速卡先生的议员豁免权。11 月 16 日,在内政部大臣提起诉讼之后,最高法院下令解散柬埔寨救国党,并禁止该党 118 名高级成员,包括该党的所有议员,5 年之内参与政治生活。
6. 10 月,议会颁布法律修正案,实施在国家和社会两级重新分配被解散政党国会席位的方法。在国家一级,柬埔寨救国党被解散后,席位被转移给执政的柬埔寨人民党以及在 2013 年全国选举中没有赢得任何席位的反对党派。在地方一级,以前由柬埔寨救国党党员担任领导的所有乡镇都将控制权交给柬埔寨人民党。伴随着这些事态发展,被解散政党的许多成员,包括该党半数以上国会议员离开该国,其他人则加入了执政党。柬埔寨救国党一些前成员告知人权高专办,警察对他们进行恐吓,一些人遭到了逮捕威胁。
7. 政府指责包括媒体在内的各种民间社会行为方密谋“颜色革命”,并因此限制它们的活动。例如,8 月,政府吊销了独立的广播电台的执照,其中大多数电台播放民主之声、自由亚洲电台和美国之音的节目。对《柬埔寨日报》——一份经常对政府持批评态度的英文日报征收税款总计 630 万美元,迫使该日报停业。11 月,2 名自由亚洲电台前记者被逮捕并被控犯有间谍罪,如果被定罪,他们将被判处 7 至 15 年徒刑。

8. 此外，政府下令关闭国家民主研究所柬埔寨办事处，声称该研究所的一些培训材料显示，该研究所与柬埔寨救国党勾结，以确保该党在 2018 年的选举中获胜。9 月，政府暂停了从事土地权领域工作的柬埔寨公平组织 30 天的活动。当局尚未澄清该组织是否可以在暂停期结束后恢复其活动。9 月，内政部还撤销了环保非政府组织“大自然母亲”的登记注册，该组织 2 名成员从那时一直被审前拘留，罪名与其试图拍摄涉嫌非法挖沙的活动有关。

9. 更为普遍的是，内政部的行政指示要求非政府组织提前 3 天通知地方当局其各项活动，同时在活动或事件之前和期间，增加了在场的警力，包括便衣警察。人权高专办收到了大量报告称，民间社会组织遭到恐吓，导致其工作人员恐惧不安。

10. 12 月 18 日，秘书长副发言人表示，秘书长对 2018 年全国选举之前政党、媒体和民间社会的民主空间遭到不断压缩感到关切，认为所有利益攸关方进行民主对话对于实现柬埔寨社会的和平与稳定至关重要。¹

11. 人权高专办举办了提高认识和培训讲习班，以协助民间社会开展工作，支持尊重和平集会自由。人权高专办继续分发 2009 年《和平示威法》及其执行指南。人权高专办还牵头组织了 3 次法律培训讲习班，来自班迭棉吉省、戈公省、贡布省和白马省的 114 名民间社会和社区组织成员、地权活动人士和工会成员参加了讲习班。合作伙伴还邀请人权高专办在更宽泛的培训课程上提供专门讲座，例如关于《结社和非政府组织法》及《和平示威法》的规定以及关于人权监测的专门讲座，121 名民间社会行为者参加了学习。

12. 人权高专办继续帮助加强柬埔寨民间社会组织监测人权方面进展的人权能力。人权高专办为来自金边、干丹、磅士卑、茶胶，柏威夏、磅同省、班迭棉吉、奥多棉吉、磅湛和暹粒的 77 名人权工作者举办了两次关于人权监测方法、实况调查和报告以及安全和保护的培训班。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、系统地记录和认识风险等问题，对其日常工作具有重要意义。

13. 人权高专办继续监测公共集会。例如，7 月，人权高专办监测了一次约有 30 名人权活动人士参加的集会，在金边市法院审理针对土地权活动人士狄万妮的案件时，他们在法院前集会声援。人权高专办还监测了柬埔寨救国党为纪念 1997 年手榴弹袭击受害者计划于 9 月举行的集会，后来集会议程被中止。人权高专办还监测了约有 200 名议员和支持者参加的呼吁释放金速卡先生的集会，当时上诉法院正在对他进行审前听证。

14. 人权高专办还对金边市和干丹、磅清扬、暹粒和磅同等省的一些选定的越南族裔社区进行了 5 次实地访问，以了解他们在法律地位、入学和其他基本服务以及歧视方面面临的挑战。

¹ 见 www.voacambodia.com/a/un-secretary-general-concerned-by-deteriorating-democratic-space-in-cambodia/4168302.html。

三. 促进法治

15. 在报告所述期间，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、法官和检察官以及律师合作。

16. 与联合国教育、科学及文化组织和民间社会组织一道，人权高专办参与了2014年以来由新闻部领导的关于信息获取的法律的协商式起草进程。人权高专办参加了3次技术工作组会议，对草案提出法律意见，并帮助使案文更加符合国际人权标准，特别是表达自由方面的国际人权标准。

17. 11月，人权高专办与农村发展部、内政部及土地管理、城市规划和建设部分享了一份关于可能实施的土著人民共有土地所有权问题改革的讨论文件草案。人权高专办在可能修订2001年《土地法》的背景下编写了该文件。文件分析了现行国家标准和程序，并建议简化程序，以便土著人民可以更加便捷地使用和负担得起有关程序。在2018年定稿并正式提交柬埔寨政府之前，与有关部委进行了技术层面的讨论，还与有关非政府组织进行了讨论。

18. 12月，人权高专办与国际工会联合会在金边举办了一次法律研讨会，来自柬埔寨政府、国际劳工组织(劳工组织)、国内工会、国际工会联合会、私营公司和外国使馆的约80名代表参会，会议审查了关于谈判和确定最低工资、工会登记、集体谈判和争端解决等问题的进展情况。研讨会的目的是促进相关利益攸关方就符合劳工组织各项公约和其他人权标准和建议的有效法律措施达成协议。

19. 在与司法部共同主持的法律和司法改革技术工作组中，人权高专办继续担任捐助方合作伙伴——协调员。8月，作为利用技术工作组联合监测指标监测的计划活动之一，人权高专办和司法部与柬埔寨王国律师协会和东南亚法律援助网合作，举办了一次关于制定法律援助政策方面的区域最佳做法的讲习班。讲习班帮助确定了将于2018年起草的法律援助政策中应包括的一些基本标准，以帮助确保系统性地向所有需要援助的人提供这种援助。

20. 针对紧急法律援助需要，人权高专办向非政府组织提供赠款，向提出经济和社会权利，特别是土地权和住房权方面申诉的人提供法律援助，并在152宗重点上诉案件，帮助囚犯获得终审判决。

21. 作为柬埔寨法院特别法庭遗留问题方案的一部分，人权高专办与柬埔寨王国律师协会联合举办了2017年法律系列对话。11月举行的会议是整个系列中全国律师出席人数最多的一次，重点讨论了制定辩护战略及有效代理民事当事人。

22. 人权高专办监测了十多起案件的司法诉讼，查明了在执行国际人权标准方面存在差距，需要进一步的技术援助，特别是在公平审判权方面。具体而言，人权高专办对过去和现在的一些有罪不罚案件进行了监测，在这些案件中，据称犯罪者未被逮捕或起诉。这种情况导致人们对司法系统失去信心，在据称为地方当局实施犯罪的案件中，法院的权威也受到损害。

23. 对暴民正义案件有罪不罚仍然是一个令人关切的问题。针对据称实施偷窃的小偷的暴民暴力行为通常是对偷窃事件做出的即时反应，简单的指责足以煽动人群实施致命的暴力行为，而警察则很少或完全不作出反应。在这些事件发生后很少进行调查，由于认为最初的罪行已得到解决，一般对这些案件进行结案处理。

24. 人权高专办还继续处理关于被控实行巫术者被杀害的案件。与巫术有关的杀人事件据称在 60 年代以前经常发生，最近曾发生在 1980 年代和 1990 年代。2017 年，与巫术有关的侵犯人权事件举报数量有所减少，但在该国一些偏远地区仍特别令人关切。警察通常愿意调查这些案件，但因为缺乏资源，而且害怕当地居民报复，很少逮捕据称的犯罪人。警察和地方当局曾几次与人权高专办讨论是否可以提供支助以便提高对巫术指控和防止暴民暴力的认识，办事处将就此与内政部采取后续行动。

25. 作为第二轮普遍定期审议关于司法部门改革的建议² 的一项落实工作，人权高专办与最高司法行政官委员会举行了一系列会议，召集法官、检察官和行政秘书处负责人，讨论其行政职能和裁决职能间的协调，特别是根据《法院组织法》进行协调。会议期间，最高司法行政官委员会和司法部的代表提出了指导意见，并回答了所面临的一些难题。

26. 人权高专办继续帮助改进案件管理和法院信息获取，扩大了 6 个初审法院的刑事案件数据库，为 7 月和 8 月在西哈努克城和 11 月在金边举行的两次案件登记讲习班提供了便利。作为数据库更新的一部分，人权高专办协助加入了一个关于报告暴力侵害妇女案件的新模块。越来越多的案件在设有数据库的 12 个法院进行登记，但在确保及时记录案件方面仍存在挑战。

27. 10 月，人权高专办与司法部和最高司法行政官委员会一道，在柏威夏省为法官举办了一次关于新的审前拘留表格的后续行动的区域培训讲习班。讲习班的重点是根据司法部 2014 发布的预审准则，必须对确定进行审前拘留的案件进行法律论证。2018 将继续举办区域讲习班，以涵盖更多的法院。

四. 支持监狱改革

28. 监狱总局延长了授权，允许人权高专办从 7 月至 12 月探访监狱。然而，它保留了 2016 年作出的禁止与被拘留者进行保密访谈的规定。人权高专办在完全保密的条件下接触被拘留者对于确保其互动质量和安全性至关重要。

29. 在本报告所述期间，人权高专办对 6 所监狱进行了 9 次探访，随后向有关监狱管理部门提出了建议，并向内政部和监狱总局提出了多所监狱共有的问题。办事处与登记人员密切合作，确定应予以释放的优先案件。

30. 1 月发起并于 6 月延长期限的“六个月缉毒运动”，导致监狱人口激增。³ 这给已经超负荷的拘留设施带来了进一步的压力，并严重影响囚犯的生活条件和健康状况以及监狱工作人员的工作环境。仍有很多人没有可执行的判决而被拘留，截至 12 月，只有 25% 的囚犯是在服终审判决刑期。

² 见 A/HRC/26/16，第 118.24、第 118.79 和第 118.81-118.90 段。

³ 2016 年 12 月至 2017 年 12 月，监狱在押人员总数增加了 30%。

31. 8月颁布的一项皇家法令废除了关于根据《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任择议定书》设立国家防范机制的次级法令。这一做法涉及对该机制进行结构调整；然而，执行工作仍有待进一步的次级立法。就法律框架、成员遴选、作用和职责以及资金而言，该机制的职能独立性仍令人感到关切。

32. 人权高专办于7月在桔井省和9月在特本克蒙省分别为100多名地方警察和宪兵举行了两次人权情况介绍会。情况介绍会的重点是防范酷刑、被捕时享有的权利和执法人员使用武力问题。情况介绍会为地方警察和宪兵提供了与检察官进行对话的机会。

33. 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员协作，改进监狱工作人员的培训工作。在这方面，人权高专办为94名接受培训的监狱工作人员和20位培训员联合组织了两次学习访问，使他们得以在真正的监狱环境中进行学习。11月，人权高专办就防范酷刑和以人权为本的监狱管理方针，为47名新入职者举办了讲座。人权高专办还与培训员合作，在汇编选定模块供印刷和发放之前，审查课程中的人权内容。

34. 为了使生病的囚犯能够在拘留场所外的医院不受束缚地接受医疗服务，人权高专办继续与国家和省级卫生和监狱当局合作，在特本克蒙省转诊医院的一个病房安装安全装置。

35. 人权高专办与红十字国际委员会(红十字委员会)和联合国项目事务署一道，倡导根据2011年《监狱法》的设想，完成期待已久的关于监狱建设和翻修最低标准的次级立法工作。10月，办事处和红十字委员会与监狱总局就该法的最新草案和联合国项目事务署关于监狱规划的技术指导准则开展了后续工作。

36. 此外，人权高专办为7月在拜林和10月在磅士卑为地方警察及法院和监狱工作人员举行的两次会议提供了支助，会议讨论了在地方一级改善司法工作所遇到的难题可能的解决办法。人权高专办对地方和国家当局开展了成功的辩护工作，确保10名被拘留时间过长者获得了释放。

五. 保护经济、社会及文化权利

37. 报告所述期间，经济继续保持着接近7%的高速增长，⁴ 贫困状况持续减少，但近三分之一的人口仍生活在贫困线附近，有可能重新陷入贫困。因此，必须在经济增长的同时制定以权利为基础的政策，以便持续创造人的发展成果。人权高专办欢迎该国政府为此采取的积极步骤，例如该国通过了“2017至2021年预防和应对暴力侵害儿童行为行动计划”和“2017至2030年国家老龄政策”。此外，政府对非正规部门的工人实行了更好的社会保护。政府为怀孕女工提供了一次性支付计划，并宣布计划在2018年将纺织业和制鞋业工人的最低工资提高11%。政府还暂停了具有争议的关于劳资纠纷解决办法的法案的起草工作。

⁴ 世界银行集团，《柬埔寨在制造业价值链中地位提升》，柬埔寨经济罪行情况，2017年10月，第7页。

38. 通过经济和社会权利方案，人权高专办继续努力处理与适足住房权和适足生活水准权有关的问题，帮助防止强迫迁离，促进土地保有权保障，加深人们对企业在尊重人权(包括土著社区人权)方面的作用的理解。

39. 人权高专办继续协助因清理土地建设新建筑和种植园而被重新安置的人员。10月和12月，人权高专办与省级当局和地方非政府组织合作，在西哈努克城和贡布省举办了两次关于土地权和住房权的讲习班，重点是迁离和重新安置程序以及工商企业在这方面的责任。

40. 作为重新安置进程的一部分，或是为了向无地穷人和退伍军人提供土地，政府一直在向需要重新安置的个人和家庭发放社会用地特许权。12月，人权高专办完成了评估此类特许权对农村生计的影响的研究报告，该报告将于2018年出版。应以此项研究为依据，向有关国家和地方当局进行宣传，在制定新制度之前改进现有的社会用地特许权。

41. 人权高专办继续与土地管理、城市建设和规划部、农村发展部、内政部、地方当局和民间社会组织合作，支持土著民族要求集体土地所有权的努力，向据称土地权遭到侵犯的社区提供法律援助。

42. 8月，人权高专办帮助蒙多基里省一个土著社区通过了其社区规章，这是获得集体土地所有权进程中的一个重要步骤。100多名与会者参加了由省长主持的正式庆祝该规章获得通过的活动。人权高专办与农村发展部和戈公省地方当局开展了富有成果的合作，于10月向Areng谷4个社区发放了土著身份登记，此地近些年发生了影响较大的土地纠纷。对这段经历进行了录像记录，用来制作视频，帮助其他社区了解获得集体土地所有权的进程、他们如何利用该进程以及如何从中获益。该视频于12月发布。

43. 此外，10月和11月，人权高专办为140名地方当局代表和20名土著代表组织了两次关于集体土地所有权进程的区域研讨会。8月，它为来自菩萨省的约35名Chorng土著代表举办了一次关于与土著人民权利有关的国家和国际标准的培训讲习班。

44. 人权高专办还努力协助政府和工商企业对涉及侵犯和践踏土地权和住房权的案件提供适当补救。8月，人权高专办与非政府组织独立调解小组合作，在有关公司接受的争端解决方案的调解前期间向受到经济用地特许权影响的蒙多基里省Busra村Bunong土著社区提供技术支助。支助措施包括提供关于合法的土地权、调解规则、代理技巧、谈判技巧和方案权衡的培训。

45. 11月，人权高专办和非政府组织社区法律教育中心为暹粒省Runta Ek社区发起了“和平谈判桌”进程，该社区与负责保护和管理吴哥地区的Apsara管理局在土地问题上发生了冲突。

46. 人权高专办通过向“柬埔寨开放式发展”网站提供技术和资金支助，继续推动传播关于经济和其他用地特许权的公共信息。这种支助帮助修订和更新了开源网站上的经济用地特许权概况和地图数据库，包括关于已撤销和已缩减的特许经济用地的信息。这一工具将作为非政府组织和受影响社区主张收回土地的依据。人权高专办还帮助“柬埔寨开放式发展”网站设计、验证和发布关于现有特许社会用地的互动地图。

47. 人权高专办继续加大对工商业与人权问题的关注，与国家及省级当局、民间社会组织、社区代表和工商业行为者直接合作，增进各方对《工商业与人权指导原则》及其在柬埔寨的应用的认识。人权高专办与柬埔寨公司社会责任平台、柬埔寨问题非政府论坛及柬埔寨人权与发展协会合作，就在柬埔寨采用和执行尽职调查政策问题为私营公司组织和举办了五次培训课程和同行讨论，超过 120 多名私营企业、地方当局、人权维护者和社区活动人士的代表参加了活动。此外，人权高专办还举办了六场关于相关主题的现场互动电台谈话节目，来自基层协会、国家和国际非政府组织、政府、联合国机构、工商业各方的演讲嘉宾和个人专家参加了这些节目。然而，由于合作伙伴的广播电台被吊销执照，谈话节目未能播出。在找到新的转播方之前，这个广播节目只能继续在网上播放，听众仅限于能够接入互联网的人。

48. 人权高专办记录了确认土地所有权过程给土著社区和其他社区带来的不利影响，这些社区称，土地纠纷或政府政策得不到一致执行导致他们丧失了土地。人权高专办收到了一些个人和群体的请愿书，他们要求人权高专办就这些纠纷和关切问题进行干预并提供法律咨询意见。人权高专办进行了实地访问，以查明事实，与有关当局接触，促进各方之间进行对话，监测争端解决机制的工作，向有关社区和支持这些社区的民间社会组织提供法律和程序方面的咨询意见。

六. 支持与各项国际人权机制接触

49. 柬埔寨人权状况特别报告员要求于 12 月对柬埔寨进行访问，人权高专办为筹备访问提供了协助。由于政府未作出回应，特别报告员随后要求于 2018 年 3 月进行访问。

50. 政府尚未向以下委员会提交逾期未交的报告：经济、社会及文化权利委员会、消除种族歧视委员会、残疾人权利委员会和强迫失踪问题委员会；也没有对禁止酷刑委员会问题清单做出答复。人权高专办继续向柬埔寨人权委员会、残疾问题行动委员会、内政府和柬埔寨全国儿童委员会提供技术支助，帮助它们监测在国际人权条约之下取得的进展。人权高专办还协助民间社会组织与联合国人权机制进行接触。

51. 在这方面，在人权高专办条约机构能力建设方案的支助下，办事处与柬埔寨人权委员会举行了两次培训班，负责执行条约机构所提建议的各部委和其他机构的代表参加了培训，以加强参与起草提交条约机构的报告的人员的能力。为了加强《残疾人权利公约》的在地方层面的执行工作，人权高专办为残疾问题行动委员会 11 月在戈公省举行的地方官员培训提供了支助。

52. 6 月下旬，人权高专办与一些民间组织组织和柬埔寨人权委员会共同举办了一次讲习班，就普遍定期审议所提建议采取后续行动。⁵ 与会者评估了所有建议的执行程度，着重指出了所取得的进展，并确定了需要采取行动或额外措施的建议。这一活动有助于民间社会组织查明并优先处理某些领域或建议，作为在 2019 年对柬埔寨进行普遍定期审议前民间社会提交材料的依据。

⁵ 这项活动虽然没有发生在本报告所述期间，但在上一份秘书长报告(A/HRC/36/32)中没有报告，因为该活动是在该报告定稿后举行的。

七. 将人权纳入整个联合国系统工作的主流

53. 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。办事处继续人权专题小组的工作，该小组创建于 2014 年，由 14 位联合国国家工作队成员组成，他们每月举行一次会议，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倡议提出的征求意见要求。

54. 继 2015 年举行关于流落街头人员问题的全国会议后，人权专题小组继续协调各机构前往金边访问主要社会事务中心，这些中心被称为“支助中心”。由于缉毒运动继续开展，中心的过度拥挤状况仍十分严重。人权专题小组与社会事务、退伍军人和青年改造部举行了会议，鼓励恢复技术工作组，以落实 2015 年会议通过的建议。⁶ 2018 年计划在干丹开设一家新的精神残疾人心理康复中心，人权专题小组强调，必须由有关部委即卫生部管理该中心，确保该中心不会成为事实上的拘留场所。

55. 在报告所述期间，人权高专办于 10 月协助起草了共同国家评估和联合国国家工作队活动，设想该国 2030 年的发展状况，结合该愿景审查联合国在柬埔寨的作用。人权高专办鼓励将人权和人权机制所提建议纳入共同国家评估。

⁶ 流落街头人员问题技术工作组于 2015 年会议后创建，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。