



大会

Distr.: General
16 September 2021
Chinese
Original: English

人权理事会

第四十八届会议

2021 年 9 月 13 日至 10 月 1 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*

概要

本报告根据人权理事会第 42/37 号决议提交，概述 2020 年 6 月 1 日至 2021 年 5 月 31 日联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)在柬埔寨发挥的作用和取得的成就。

在本报告所述期间，人权高专办驻柬埔寨办事处记录了侵犯人权的案例和模式，突出表明该国公民和民主空间继续受到侵蚀，柬埔寨政府不断试图限制多元主义和基本自由，包括在 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行期间采取表面上促进公共卫生的措施。人权高专办继续在关键领域提供技术合作，并在 COVID-19 疫情期间促进人权。

* 本报告逾期提交，以纳入最新信息。



一. 导言

1. 本报告根据人权理事会第 42/37 号决议提交，概述 2020 年 6 月 1 日至 2021 年 5 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。
2. 在整个报告所述期间，人权高专办向司法部门、内政部、外交与国际合作部、司法部、社会福利、退伍军人和青年改造部、农村发展部、土地管理、城市规划和建设部、环境部、劳动和职业培训部、柬埔寨人权事务委员会、全国禁止酷刑委员会、残疾问题行动理事会以及其他政府和民间社会行为体提供了技术支持。人权高专办继续监测人权状况，重点关注基本自由、经济和社会权利及司法，包括在 COVID-19 大流行的背景下，并继续支持联合国驻柬埔寨国家工作队。
3. 2020 年 8 月，独立咨询人对人权高专办在柬埔寨的国别方案¹ 进行了评价，发现虽然该方案意义重大，但应作出改变，以确保更大的可持续性和影响力。根据评价报告所载建议，国家办事处已开始调整其结构和方案，使其在财务上更具可持续性，并提高服务能力。

二. 背景

4. 报告期的最主要特点是从 2021 年 2 月开始 COVID-19 病例激增。在此之前，柬埔寨基本上没有受到这种病毒的影响。但此后病毒迅速蔓延到全国各地，到 4 月底每天都有数百个新病例。与许多其他国家一样，这场疫情暴露了治理、卫生系统和社会保障方面存在的薄弱环节。柬埔寨近年来在减贫方面取得了重大进展，但仍有 13.5% 的人口生活在国家贫困线以下，封锁措施对很大一部分人口产生了严重影响。² 2021 年 4 月，金边的非政府组织在封城两周后进行的一项联合研究发现，77% 的受访者报告在调查前的 7 天中食物不足。³
5. 政府抗疫行动的中心支柱是推出疫苗接种，到 2021 年 5 月 14 日，已接种 300 万剂疫苗。⁴ 虽然这一点值得赞扬，但人权高专办感到关切的是，疫苗的推出是在非自愿的基础上进行的，因此不符合国际人权规范和标准，尽管柬埔寨政府在本报告预览版的评论中指出，只强制公务员以及武装部队和军队成员接种疫苗。为应对病毒传播造成的社会经济困难，政府在 2020 年推出了一项计划，其中包括现金转移等七项刺激措施，通过现金转移确保向 70 万户最贫困、最脆弱的家庭提供一定程度的社会保障。⁵ 经济和财政部在 2021 年 4 月宣布了一项

¹ 人权高专办，《2017-2020 年柬埔寨国别方案评价：最后报告》(2020 年 8 月 19 日)。

² 见 <https://data.adb.org/dataset/basic-statistics-asia-and-pacific>。

³ Alessandra Danovaro, Danaé Laot and Federico Barreras, “COVID-19 rapid assessment: lockdown situation in Phnom Penh” (People in Need, DanChurch Aid and World Relief, 2021), 第 2 页。

⁴ 信息部关于在限制区获取信息和报告的第 1798 号公告，2021 年 5 月 4 日(仅高棉文)。

⁵ 见 <https://cambodia.un.org/en/127454-information-note-3-social-assistance-un-cambodias-covid-19-response>。

兼顾短期对策和长期问题的经济复苏战略，其中包括社会保障。为了减缓对制衣工人的不利影响，2020 年，政府向他们提供每人每月 40 美元的现金支助。政府最近还批准向制衣工人发放一次性封锁后应急现金。

6. 政府的应对工作也严重依赖刑法的执行情况。政府通过了关于采取预防措施防止 COVID-19 和其他危险和严重传染性疾病传播的新法律(称其为“COVID-19 法”)，该法于 2021 年 3 月生效；并通过了一系列法令，赋予政府抗击病毒的全面权力，包括规定了最高可判处 20 年监禁的犯罪行为。2021 年 4 月，首相宣布金边封城。⁶ 后来，当局采取以颜色编码的分类系统，根据病例数量反映不同地区的不同限制级别。封锁措施的采取导致食品、药品和其他必需品短缺，而政府官员限制记者从病例最多、限制措施最严格的地区进行报道。⁷ 有记录表明，身份不明的男子对人权维护者和政治活动人士进行任意拘留和人身伤害，包括在与采取与 COVID-19 相关措施和分发人道主义援助的背景下。

7. 这场疫情是在公民和民主空间受到多年持续侵蚀之后暴发的。柬埔寨救国党于 2017 年被最高法院解散。近年来，反对派政治家受到了凌厉的司法攻击和人身伤害。⁸ 尽管前柬埔寨救国党成员自 2018 年以来成立了 4 个新政党，但他们重新从政需要执政党的批准。

三. 加强参与和保护公民空间

8. 尽管人权理事会在 2019 年 9 月呼吁政府确保议会豁免权和政治活动自由受到保护，⁹ 但人权高专办记录了除其他外对反对派政治活动人士、民间社会行为体和媒体工作者的司法骚扰和人身伤害。

9. 人权高专办记录了 28 起事件，涉及任意逮捕和拘留 62 名反对派政治人士，其中大多数人与柬埔寨救国党有关联，11 人是女性。被拘留的人被指控密谋实施或已实施叛国、煽动和大不敬罪行。在编写本报告时有 43 人在押。2021 年 3 月，柬埔寨救国党领导人桑兰西因重罪未遂和以及袭击和危害柬埔寨体制而被判处 25 年监禁。这项定罪与他 2019 年流亡归国未遂以及据称密谋推翻政府有关。8 名同案被告都是该党高级成员，分别被判处 20 至 22 年监禁。2021 年 3 月 5 日，联合国特别程序任务负责人发表声明，称这些判决“刑期过长、不成比例、缺乏明确的法律依据”，并表示，这些定罪判决引起了人们对是否符合国际人权法(包括由独立公正主管法庭公平审判的权利)的严重关切。¹⁰ 这些定罪判决也违背了人权理事会要求柬埔寨为政治活动人士、民间社会和媒体(包括反对党成员)扩大民主空间的呼吁。¹¹

⁶ 关于金边和达克茂市封城以防止 COVID-19 传播的第 49 号决定，2021 年 4 月 14 日。

⁷ 信息部关于在限制区获取信息和报告的第 1798 号公告，2021 年 5 月 4 日(仅高棉文)。

⁸ A/HRC/45/56，第 8-9 和 11 段。

⁹ 第 42/37 号决议。

¹⁰ 人权高专办，“柬埔寨：联合国专家称，针对前反对派领导人的长期监禁令人震惊”，2021 年 3 月 5 日。

¹¹ 第 42/37 号决议，第 26 段。

10. 人权高专办记录了 14 起不明身份人员针对反对派活动人士的人身伤害事件。一名患有自闭症谱系障碍的儿童是一名被监禁政治活动人士的儿子，他在 2020 年 10 月被警方任意拘留超过 36 个小时，在押期间遭到殴打，也无法接触法定监护人或律师。2021 年 4 月，这名男孩遭到不明身份攻击者的砖头袭击，缝了 20 针。¹² 2021 年 5 月 12 日，一名在封锁期间一直向金边市内的家庭提供人道主义援助的柬埔寨救国党活动人士遭到四名身份不明男子的袭击，头部受伤，手指骨折。

11. 2020 年 6 月 4 日，泰国政治活动家万查勒(Wanchalearm Satsaksit)在金边失踪。联合国特别程序任务负责人曾三次致函柬埔寨政府，要求获得有关万查勒现状、命运和下落的具体信息。¹³ 当局做了回应，但没有提供所要求的信息。人权高专办了解到，万查勒的家人提出了申诉，但在他失踪一年多后，柬埔寨仍未履行《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》规定的义务，未能进行迅速公正的调查，也没有维护其家人的权利，使家人无法获得关于强迫失踪、进展情况、调查结果和失踪者命运等信息。柬埔寨政府在对本报告的评论中指出，国家警察总署继续收集有关此案的信息，并正在与泰国合作调查这起失踪案。

12. 工会报告称，疫情期间工会领导人和活动人士被刑事司法系统定为攻击目标，而且工会活动被限制在工厂内，一些活动人士被解雇。¹⁴ 工人们举行了抗议，要求支付拖欠工资，包括支付为后来被取消的订单所完成的工作。¹⁵ 工会报告指出，工人们无法支付食品、房租、水电瓦斯费和偿还贷款的费用。2021 年，已知有 1 000 多名制衣工人的 COVID-19 病毒检测呈阳性，自我隔离的工人缺乏食物、水、卫生用品、现金和医疗服务。¹⁶

13. 人权维护者的处境非常糟糕。在本报告所述期间，人权高专办记录了对人权维护者提起刑事指控的 34 起案件。包括 11 名妇女在内的 21 名人权维护者在被指控或被判定犯有煽动实施重罪的行为后被监禁。在这 21 人中，有 16 人因参与 2020 年 7 月 31 日被捕的工会领袖荣春有关的示威活动而被拘留和(或)定罪。一名女性人权维护者在监狱探望他后遭到 2 名身份不明男子的袭击。¹⁷ 另一人于 2020 年 9 月 7 日在人权高专办办公室开完会后回家时被捕，她在会上表达了对即将被逮捕的恐惧。来自高棉萨夫拉克和高棉学生智慧联盟协会的另外 4 名人权维护者在呼吁释放人权维护者后在同一天被捕。他们一直被审前羁押，被控煽动实施重罪。¹⁸

¹² 人权高专办 2020 年 10 月 26 日写给副首相的信(参考编号 OHCHR/197/20)。

¹³ 见来文 KHM 4/2020、KHM 5/2020 和 KHM 7/2020。所有此类来文均可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>。

¹⁴ 人权高专办与工会代表的访谈，2021 年 4 月。

¹⁵ 企业与人权资源中心，“柬埔寨：COVID-19 扰乱供应链，制衣工人抗议拖欠工资”，2020 年 5 月 20 日。

¹⁶ 人权高专办与工会代表的访谈，2021 年 4 月。

¹⁷ 见来文 KHM 6/2020。

¹⁸ 见来文 KHM 8/2020。

14. 环保人权维护者被骚扰的情况越来越多。2021 年 2 月, 5 名活动人士因未经许可进入保护区而被拘留 3 天, 他们大都与普雷朗野生动物保护区有关联。他们进入该保护区是为了检查非法采伐情况。他们在保证未经官方许可不会返回普雷朗的相关文件上按指纹后被释放。在文件上按指纹在柬埔寨很常见, 但与国际人权标准背道而驰。另一名活动人士自 2020 年 7 月以来一直在躲藏, 当时一名木材贸易商对他提出了刑事指控。2021 年 1 月, 一名土著权利活动人士因在社交媒体上发表批评当局处理森林和环境问题的评论而被判定犯有公开诽谤罪。2020 年 6 月 5 日, 人权高专办提出释放 18 名与环保非政府组织“大自然母亲”有关联的活动人士, 他们因计划骑单车提高对环境事业的认知而被捕。他们最后都在没有被指控的情况下获释。柬埔寨政府在对本报告的答复中称, 环境部与各非政府组织合作良好、合法注册的团体均未受到骚扰。

15. 内政部在给省长们的通知中指出, 民间社会组织有合法开展活动的全部自由。¹⁹ 然而, 人权高专办记录了 34 起政府、公职人员和不明身份团体在本报告所述期间威胁、恐吓和骚扰人权维护者的事件。其中包括对人权维护者的威胁和骚扰行为, 以及监测抗议活动、搜查非政府组织场所、威胁参加工人抗议的工会领导人。柬埔寨政府在对本报告的答复中表示, 政府随时准备愿意协助地方当局更好地支持非政府组织并与之合作。

16. 人权高专办与内政部和民间社会代表就社团和非政府组织法草案进行了讨论, 包括 2020 年 7 月在内政部长举行的第六次协商论坛期间。人权高专办注意到, 在疫情期间推迟了协商, 并对仍未落实秘书长关于柬埔寨将民间社会建议纳入修正案的表示遗憾。²⁰ 在对本报告的评论中, 柬埔寨政府表示其将就该法律草案举行网上协商。

17. 在本报告所述期间, 人权高专办记录了 32 起和平集会受到当局不当干预、限制或禁止的事件。与 COVID-19 相关的限制引发了人们对和平集会权利的进一步关切, 担心当局会将公共卫生考虑作为镇压和平示威的一种手段。

18. 2020 年 9 月 11 日, 人权高专办呼吁安全部队停止诉诸不必要和过度的武力和恐吓来对付参与和平抗议的人。²¹ 2020 年 6 月至 2021 年 1 月, 人权高专办监测了前柬埔寨救国党支持者和柬埔寨星期五妇女组织(一个由被监禁活动人士和政治人物家属组成的团体)举行的 17 次和平示威活动。2020 年 9 月 4 日, 该团体的一名成员被一名保安人员推倒在地、失去知觉。2020 年 10 月 23 日, 另一名成员被安全人员拖倒在地、反复踢打。²² 2020 年 8 月 13 日, 6 名示威者被拘留, 在同意在保证今后不会参加类似活动的文件上摁指纹后被释放。²³

¹⁹ 2018 年 11 月 27 日内政部致各省市理事会理事的通知(第 2006 号通知)。

²⁰ A/HRC/45/56, 第 78(b)段。

²¹ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26223&。

²² 见来文 KHM 8/2020。

²³ 2020 年 6 月至 2021 年 5 月, 人权高专办记录了 29 起“教育”119 人的事件, 其中包括 23 名僧侣和 46 名人权维护者。

19. 人权高专办记录了 33 起与批评政府的公众评论和社交媒体帖子有关的不适当限制表达自由权的事件，其中包括 24 起涉及评论 COVID-19 抗疫和相关政府行动的案件。在本报告所述期间，包括 5 名女性在内的 38 名个人被逮捕。其中，24 人被控犯有一系列罪行，包括煽动实施重罪和密谋反对政府，其中 2 人基本上是因为对社会问题发表意见而被定罪。联合国特别程序任务负责人在 2020 年 7 月 28 日公开的一封联名信中对一名高级政府官员因一名人权维护者在一个电台节目中就对疫情中的逮捕事件发表言论而对其进行恐吓的行为表示关切。²⁴

20. 人权高专办不断收到记者和媒体人员关于受到骚扰、被要求进行自我审查和持续担心被起诉的报告，包括因报道 COVID-19 疫情而面临这些问题的报告。此外，人权高专办还记录了 6 名记者被逮捕：其中 2 人被指控煽动实施重罪并被定罪；其中一人被控违反跨省旅行禁令，正在等待审判；另外 2 人被控煽动实施重罪，保释出狱；一名中国记者在发表了一篇关于 COVID-19 疫情的文章后被驱逐出境。上述记者都是在从事受表达自由权保护的例行新闻工作。2020 年 10 月 27 日，最高法院驳回 2 名自由亚洲电台记者的上诉，这 2 名记者试图推翻重新调查其案件的命令。²⁵ 2020 年 11 月 11 日，一名报纸出版商因在脸书上发帖批评首相未能为那些因疫情而背负债务者找到解决方案而被判处 18 个月监禁，罪名是煽动引发社会混乱(违反刑法第 494 和 495 条)。在本报告所述期间，人权高专办还记录了 9 起网站或广播电台因引起人们对表达自由权感到关切等情况而被吊销媒体执照的事件。

21. 尽管人权理事会呼吁柬埔寨紧急调查和起诉涉嫌参与杀害甘磊和其他严重侵犯人权行为的相关人员，但有罪不罚仍然是一个令人关切的问题。²⁶ 人权高专办以前的报告重点阐述了甘磊被杀害、谢韦查和罗斯·索万纳雷斯、²⁷ Chut Wutty 和 Heng Chantha、²⁸ Khem Sophath²⁹ 等其他人被杀害和失踪以及 2013 年和 2014 年 6 名示威者被杀害等案件。³⁰

22. 2021 年 2 月通过的关于国家互联网门户的二级法令威胁到隐私权、表达自由权和信息获取权。该二级法令赋予政府监测和监视在线活动、拦截和审查数字通信以及收集用户个人数据等大量权力，令人不安。自 2015 年以来，政府一直在制定一项关于获取信息的法律。人权高专办对目前的草案没有设立独立委员会或专门行政机构监督该法律的执行和实施，也没有纳入适当上诉程序感到关切。

²⁴ 见来文 KHM 3/2020。

²⁵ A/HRC/WGAD/2019/3。

²⁶ 第 42/37 号决议。

²⁷ A/HRC/12/41，第 30 和 42 段。

²⁸ A/HRC/21/35，第 5(c)段。

²⁹ A/HRC/27/43，第 6 段。

³⁰ 同上，第 5-6 段。

四. 司法

A. 立法动态及其对人权的影响

23. 2021 年 3 月 11 日，在未公开征求意见的情况下通过了 COVID-19 法。3 月 31 日，联合国特别程序任务负责人在致政府的一封信中概述了该法引起的关切。³¹ 3 月 11 日，联合国国家工作队向柬埔寨政府发出一份技术说明，强调了令人关切的关键领域，包括该法允许进行极其严厉、与罪行不成比例的量刑这一事实。例如，被认定违反 COVID-19 限制措施的个人可能会被判处 6 个月至 20 年的监禁。另外，作为技术合作援助的一部分，人权高专办向司法部提交了对这部法律的分析报告，强调了该法中与柬埔寨的国际人权义务不一致的条款。柬埔寨政府在对本报告的评论中表示，COVID-19 法是应对疫情不可或缺的相称、合法和必要的措施。

24. 根据公开信息，从 2021 年 4 月中旬至本报告所述期间结束，至少有 729 人因违反 COVID-19 法和相关二级法令而被捕，其中 126 人已被起诉。在被指控的个人中，110 人被审前羁押，16 人已被定罪。大多数被定罪人都在没有律师协助的情况下受审，而审判是在“立即出庭”程序下进行的，因此可能侵犯了他们获得充足时间和便利准备辩护的权利。有一起案件突显这部法律量刑过重：2021 年 4 月 18 日，4 名男子因举办聚会而在竹尾省被捕，次日受到审判并被定罪，判处一年监禁。³² 在磅清扬省，2 名妇女和 1 名未成年人于 2021 年 5 月 1 日被警方逮捕，并被单独关押在家人不知道的地方 20 天。

25. 人权高专办为残疾问题行动理事会起草关于残疾人权利的新法律提供了技术支持。当局的目标是使柬埔寨法律符合《残疾人权利公约》。³³ 然而，正如联合国特别程序任务负责人所概述的那样，草案采用医学方法对待残疾问题，侧重个人的局限性而不是社会中的各种限制以及最大限度减少社会障碍所需采取的支持措施。³⁴ 柬埔寨政府在对本报告的评论中表示，政府继续收集相关利益攸关方包括代表残疾人的组织的意见。

26. 2020 年 11 月，联合国国家工作队致函柬埔寨政府，对关于维持公共秩序的法律草案已泄露版本的某些条款表示关切。该草案的有些条款禁止女性穿着“暴露服装”并将穿着“暴露服装”定为刑事犯罪。此外，女性因在网上发布张贴自己穿着“暴露服装”的照片而被逮捕和定罪，非政府组织因主张她们有权利这样做而受到威胁。³⁵ 该法律草案的其他条款可能导致对残疾人和其他边缘化群体的歧视。

³¹ 见来文 KHM 4/2021。

³² 从监狱总局收到的信息，2021 年 4 月 21 日。

³³ Ry Sochan, “Official: draft law on rights of persons with disabilities ‘inclusive’”, 《金边邮报》，2021 年 4 月 29 日。

³⁴ 见来文 KHM 5/2021。

³⁵ 见来文 KHM 2/2020。

B. 诉诸司法和司法独立

27. 人权高专办监测了 14 起案件的 24 次法庭审理，涉及 191 名政治反对派成员、3 名记者和 16 名人权维护者。在大多数此类案件中，逮捕是在没有逮捕令的情况下进行的，被逮捕的人在被审问时没有被告知对他们的指控、也没有律师在场。人权高专办记录了大多数诉讼程序中令人关切的做法，包括一些表明不尊重公正审判权的做法，特别是采取明显缺乏无罪推定形式的做法。在一起针对 3 名隶属于柬埔寨大自然母亲组织的人权维护者的案件中，在没有任何事实或实质性证据的情况下做出了有罪判决。一名联合国特别程序任务负责人对所涉法庭没有能力且不愿意维护这 3 名人权维护者的人权表示关切。³⁶

28. 由于 COVID-19 疫情，一些刑事审判(包括对人权维护者和政治活动人士的审判)被暂停。对前反对派领导人根索卡(Kem Sokha)的审判于 2020 年 1 月 15 日开始，2020 年 3 月被暂停，据称是无限期暂停。柬埔寨政府在对本报告的评论中表示，继续暂停审判是应案件双方的请求，起诉根索卡不是优先事项，因为被告没有被审前羁押，而法庭正在优先审理涉及在押人员的案件。2020 年 11 月以来对 150 多名前柬埔寨救国党成员的大规模审判已经暂停，恢复审判的日期尚不清楚。

29. 人权高专办继续支持加强法治和公平审判权。其中包括评估 4 个省的刑事案件数据库，该数据库是一个提高法院透明度的平台。为了增加残疾人诉诸司法的机会，人权高专办和联合国开发计划署向三个省司法部门的成员提供了有关《残疾人权利公约》的培训。

30. 人权高专办欣见近年来国家法律援助预算有所增加，但继续对法律援助的协调表示关切。此外，人权高专办注意到，人权理事会鼓励柬埔寨政府迅速通过以草案形式存在、提议实行集中制的法律援助政策，³⁷ 但也注意到该政策草案仍处于搁置状态。人权高专办以法律和司法改革技术工作组联合主席的身份，支持努力与司法部一起共同达成一项替代争端解决政策。

31. 为了帮助弥补法律援助方面的缺口，人权高专办与当地一个非政府组织合作，协助为弱势个人提交 59 份简化保释申请，结果有 35 名女性得以保外候审。自 2020 年 8 月以来，人权高专办支持的另一个非政府组织监测了 40 起性别暴力案件，发现受害者获得法律代理的机会有限、诉讼中未能充分照顾儿童受害者。

32. 自 2015 年以来，监狱在押人数翻了一番，³⁸ 在最多可容纳 8 804 人的设施中关押了 38 977 名囚犯，³⁹ 这意味着监狱在以 343% 的容量运作。有鉴于囚犯遭

³⁶ 人权高专办，“柬埔寨：联合国专家谴责对三名环境维权人士定罪，敦促予以释放”，2021 年 5 月 7 日。

³⁷ 第 42/37 号决议，第 11 段。另见“2019-2023 年法律和司法改革联合监测指标：2019-2020 年进展更新”，2021 年 3 月 17 日。

³⁸ 根据监狱总局分享的官方信息，2015 年 12 月，监狱人数为 18 577 人。

³⁹ 从监狱总局收到的信息，2021 年 5 月。

遇的身心痛苦、缺乏睡眠空间、水和环境卫生不足、新鲜空气和医疗服务有限，监狱的情况十分危险，可能已构成《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》所述残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚。

33. 自 2020 年 5 月以来，减少一审法院积压案件的运动使得一些囚犯获得释放。然而，由于被逮捕的人数、特别是因毒品有关犯罪而被逮捕的人数(56.9%的囚犯因此类罪行被拘留)持续居高不下，这一举措对监狱过度拥挤情况的影响有限。因与毒品有关的罪行而入狱的妇女比例(73%)更高。⁴⁰ 性工作者过多地成为禁毒行动的目标，而且在暴力威胁下被迫招供。⁴¹ 柬埔寨政府在对本报告的评论中指出，如果政府不这样做，监狱人数会是目前的 2 倍。

34. 从更长远的角度看，需要制定以权利为基础的可持续解决方案。例如，正如联合国国家工作队一贯主张的那样，应始终如一地使用各类替代拘留措施，并按柬埔寨人权状况特别报告员的要求修订药物管制法。⁴² 在对本报告的评论中，柬埔寨政府质疑是否有必要作出这样的修正，指出优先事项应是加强、扩大和增进以社区为基础的自愿戒毒治疗和康复选择。

35. 监狱当局已采取预防措施在拘留设施抗疫，包括隔离新囚犯、推出检测-追踪监控系统以及在重点监狱为囚犯接种疫苗。一些措施导致了对各项权利(包括接触家人和律师的权利)的额外限制，而且没有采取任何措施(例如，确保可以定期使用电话)来减缓这些限制对囚犯精神健康的影响。柬埔寨政府在对本报告的答复中表示，政府为全国各地囚犯使用电话提供了便利，但 9 个监狱的电话系统已经过时。

36. 2021 年 5 月 9 日，监狱总局完成了 3 所重点监狱大多数囚犯的疫苗接种工作，并于 2021 年 5 月 14 日完成了西哈努克监狱所有符合条件囚犯的疫苗接种工作。联合国特别程序任务负责人此前曾对在押人员无法获得检测表示关切。⁴³ 多所监狱暴发 COVID-19 疫情，造成至少 3 人死亡。柬埔寨政府在对本报告的评论中指出，监狱总局支持根据《刑事诉讼法》对包括未成年人在内的弱势囚犯提供保释并采取疏诉措施，并指出监狱的 COVID-19 病死率比社会上低五分之四。

37. 尽管秘书长呼吁柬埔寨政府允许人权高专办进入所有拘留场所，包括与在押人员进行保密约谈，⁴⁴ 但在本报告所述期间没有为保密约谈提供便利。

38. 在本报告所述期间，人权高专办收到了关于 2 例在押人员可疑死亡的报告，这 2 例死亡均发生在马德望省。第一起死亡事件在 2021 年 4 月 3 日警方拘留期间发生，第二起则于 2021 年 5 月 3 日发生在狱中。人权高专办远程监测这些案件，并在全国禁止酷刑委员会调查这些死亡事件时向其提供技术咨询，包

⁴⁰ A/HRC/47/40，第 57 段。

⁴¹ 同上，第 61 段。

⁴² A/HRC/45/51，第 93(g)段。

⁴³ 见来文 KHM 9/2020。

⁴⁴ A/HRC/45/56，第 78(i)段。

括确定约谈对象的优先顺序和收集证据。在 2020 年 1 月 1 日发生在班迭棉吉省的在押期间死亡案件中，省宪兵队的 2 名军官于 2021 年 1 月 13 日被定罪。虽然案件事实似乎证明有理由指控他们实施了酷刑，而这一罪行最高可判处 30 年监禁，但这些军官实际被指控的是较轻的罪行，被判处的是 4 至 7 年的较短刑期。

39. 当局承认存在 10 起个人在治疗或检疫隔离设施中死亡的案例，但这些人不是死于 COVID-19。官员们给出的原因包括自杀、吸毒过量、心脏病发作和跌倒造成的头部创伤。然而，没有对每起死亡事件进行公正透明的调查，这点令人关切。至少在一起案件中，人权高专办目前正在调查以下指控：一名男子在 2021 年 5 月从金边的一个治疗设施逃跑时杀害了一名警卫，而后在在押期间死亡或被杀害；有证据表明这名男子曾遭受酷刑。在另一起案件中，一名 17 岁女孩于 4 月 26 日在金边死于 COVID-19，但当局一直没有将事实告知其家人，直到 4 周后其家人在社交媒体上呼吁获得信息时才这样做。在那起案件中，那名女孩因与 COVID-19 无关的健康问题入院治疗，在住院期间感染了 COVID-19。

五. 经济和社会权利

A. COVID-19 的经济影响

40. COVID-19 的经济影响很严重。在金边，一个四口之家满足基本需求的平均花费为每月 474 美元，⁴⁵ 而数百家工厂停工，工人没有工资，或工资减半，这意味着工人只能收到他们每月 192 美元最低工资的一半。⁴⁶ 近年来，柬埔寨人越来越多地使用小额信贷计划来满足基本需求；现在一个柬埔寨家庭的平均还贷金额为每月 182 美元。⁴⁷ 由于土地是发放贷款抵押品的最常见形式，⁴⁸ 无力还贷者的财产损失是可以预见的。

41. 政府继续利用国家贫困识别系统实施现金转移方案，该举措在联合国的协助下实施，已使 700 000 多户家庭受益。⁴⁹ 2020 年 4 月初成立了由卫生部长牵头的抗击 COVID-19 部际委员会，负责动员所有政府机构参与抗击 COVID-19 疫情。这一措施已向各省推广，由省长领导实施。2021 年 2 月的疫情暴发后，成立了一个社会援助小组委员会，负责评估人道主义需求，确定需要援助的人口，并向 COVID-19 国家委员会提出建议。2021 年 5 月，政府推出了一项新的一揽子计划，其中包括对工厂工人和 COVID-19 感染者的救济举措。

⁴⁵ Alessandra Danovaro and Danaé Laot, “Integrated COVID-19 response for poor urban settings in Phnom Penh: baseline survey report” (2021), p. 35.

⁴⁶ 劳动和职业培训部劳工咨询委员会 2021 年 5 月 4 日的声明。

⁴⁷ Alessandra Danovaro and Danaé Laot, “Integrated COVID-19 response for poor urban settings in Phnom Penh: baseline survey report” (2021), p. 36.

⁴⁸ 小额信贷市场扩张和饱和指数，“柬埔寨：2020 年 3 月”。

⁴⁹ 见 <https://cambodia.un.org/en/127454-information-note-3-social-assistance-un-cambodias-covid-19-response>。

42. 这些努力值得欢迎，但疫情仍对经济和社会权利造成了深远影响。收入减少，正规和非正规部门的工作岗位都在流失，获得医疗保健和社会保护的机会不平等，废品收集群体等城市穷人受到的影响尤其严重。据估计，2020 年有 390 000 至 570 000 个工作岗位流失；⁵⁰ 2 月份疫情暴发后流失的工作岗位数量尚未确定。从粮食质量和多样性角度看，粮食不安全的情况更加严峻，对儿童、孕妇和老年人而言尤其如此。

43. 在本报告所述期间，人权高专办记录了 COVID-19 疫情期间举行的 19 次要求社会经济救济的和平抗议活动。随着国家经济濒临更深的衰退，贫困率可能会显著提高。尽管对政府为提供医疗卫生、社会保护和经济援助而实施的措施和政策予以肯定，但仍迫切需要根据《经济社会文化权利国际公约》规定的国家义务，进一步强化政策和干预工作。应扩大上述国家贫困识别系统，解决贫困和不平等的首要问题，而政府应继续增加对医疗卫生、社会保护和公共部门的投资，最大限度地调动现有资源，并在必要时寻求国际合作。

B. 土地和住房的权利

44. 如人权理事会所述，柬埔寨的土地状况存在严重问题。⁵¹ 贫困和边缘化群体继续遭受强迫迁离。一个主要的根本原因是土地特许权被分配给与执政党有联系的个人，而受害者总是社会经济地位较低的人群。在本报告所述期间，没有制定旨在解决土地和住房问题根本原因的新法律或政策。2016 年公布了环境与自然资源法草案，但在与利益攸关方协商多年后仍未最后敲定。政府在对本报告的评论中表示，相关职能部委正在讨论该法律草案，之后将提交给部长会议，最后提交给国会。

45. 人权高专办注意到，2021 年 2 月，蒙多基里省当局申请批准从一个受保护的野生动物保护区征用 3 000 多公顷土地，用于建立经济特区。⁵² 2020 年，在西哈努克省，政府对国有土地重新分类，将近 173 公顷土地授予 14 名个人，其中包括政府高级官员、家庭成员和其他与执政党关系密切的人员。⁵³ 柬埔寨人民党的一名参议员多年来已获得多项土地特许权，2020 年 11 月，他通过一项与磅士卑省一片林区有关的二级法令获得了另一片土地。⁵⁴

46. 土地特许权授予程序仍然不透明，导致贫困和边缘化群体长期遭受苦难。在金边，湖区私有化和对湖区居住家庭的驱逐仍在继续。自 2003 年以来，该市 60% 的湖区和 40% 的湿地被开发商占用，导致数千户家庭被驱逐。⁵⁵ 人权高专办支持

⁵⁰ 见 www.adb.org/sites/default/files/linked-documents/54195-001-sd-03.pdf。

⁵¹ 第 42/37 号决议。

⁵² 2021 年 2 月 5 日蒙多基里省政府给内政部长的信(仅高棉语)。

⁵³ 2020 年 3 月 27 日第 44 号、2020 年 5 月 28 日第 78 号、2020 年 7 月 10 日第 97 号和 2020 年 7 月 17 日第 109 号二级法令(仅高棉语)。

⁵⁴ 2020 年 11 月 12 日第 186 号二级法令。

⁵⁵ Sahamakum Teang Tnaut, “The last lakes”, *Facts & Figures*, No. 40, December 2019, p. 1。可查阅 https://teangtnaut.org/wp-content/uploads/2019/12/STT-Facts-and-Figures-40-Last-lakes-_ENG_Final.pdf。

的一份报告发现，ING 卫星城项目导致 Tompoun/Cheung Ek 湿地遭到破坏，1 000 多户家庭的家园和生计受到威胁。⁵⁶ 联合国特别程序任务负责人表示关切的是，如果没有湿地，100 多万人将面临洪水和接触受污染水的风险。⁵⁷

47. 正在进行的 Boeung Tamok 湖开发项目可能会影响到 319 户贫困家庭，其中许多家庭没有土地所有权，而一些家庭已经在没有通知或协商的情况下被驱逐。2018 年 8 月至 2021 年 1 月期间，人权高专办记录政府发布了 16 项湖边附近开垦土地用于私人和公共发展项目的决定。人权高专办还记录了 11 起因经济用地特许权而产生的新的土地纠纷和 16 起长期未决的土地纠纷。

48. 旅游区也发生了侵犯土地和住房权利的事件。暹粒省的一个道路改善项目⁵⁸将影响大约 5 000 户家庭，已导致 94 户城市贫困家庭被驱逐。⁵⁹ 2021 年 1 月 26 日，人权高专办、联合国人类住区规划署(人居署)和驻地协调员办公室与内政部举行会议，讨论西哈努克省的“智慧城市”建设，并倡导促进可持续包容性发展。2021 年 2 月，人权高专办和驻地协调员办公室与西哈努克省当局商讨停止驱逐自 1990 年代以来一直居住在该省非正规住区的 168 户家庭。驱逐没有发生，但由于没有找到持久的解决方案，该社区仍然非常脆弱。政府在本报告的评论中表示，它正在逐案审查“非法重新安置”情况，以便向被认定作为最后手段必须搬迁的弱势家庭提供支持。

49. 在金边，自 1990 年代初以来，有 87 户家庭一直住在 Bonteay Slerk 的一个非正规住区，人权高专办与当局商讨改善那里安置点的条件。2020 年 7 月 13 日，人权高专办会见行政区首长，对该地基础设施和服务(如住所和防洪设施)不足提出人权关切。经过大力倡导，金边市采取措施改善了该地点的情况，包括其防洪设施。

50. 人权高专办对柬埔寨的 17 个安置点进行了研究。研究报告将于 2021 年最后一个季度公布。人权高专办在这份报告中发现，在安全饮用水和环境卫生设施、道路、电力、医疗、教育和粮食等基础设施和服务到位之前，被驱逐的社区群众就被送往安置点。这份报告强调指出，缺乏关于重新安置程序的国家指导方针。

C. 土著人民获得土地情况

51. 一个明显趋势是，土著人民的土地继续被授给私营公司，而该国复杂、昂贵、缓慢和难以获得的公有土地所有权程序助长了这一趋势。

52. 自 2009 年发布关于土著社区土地登记程序的二级法令以来，在柬埔寨的 455 个土著社区中，只有 158 个社区的土著身份得到承认。⁶⁰ 承认是保护土著人民权利的漫长程序的第一步。政府官员表示，又有 152 个土著社区进入了这一程序

⁵⁶ 柬埔寨促进和保护人权联盟、柬埔寨青年网络和 Equitable Cambodia and Sahmakum Teang Tnaut，《水上烟雾：关于破坏 Tompoun/Cheung Ek 湿地对社会和人权影响的评估》，2020 年 7 月。

⁵⁷ 见来文 KHM 11/2020。

⁵⁸ 见 2020 年 9 月 23 日新闻声明，可查阅 <https://siemreap.gov.kh/detail/9076>(仅高棉语)。

⁵⁹ 人权高专办对非政府组织和土地权活动者的访谈，2020 年 10 月 1 日。

⁶⁰ 2009 年 6 月 9 日第 83 号二级法令。

的第二步骤，这些社区已注册成为法律实体。⁶¹ 33 个社区取得了更大进展，已经进入最后阶段，其中包括土地测量，最后是批准和发放土地权。⁶² 这些步骤值得欢迎，但这一程序可能需要该国所有土著社区耗时多年才能完成。政府在本报告的评论中表示，它已成立一个由各有关部委的代表组成的工作组，调查蒙多基里省土著土地所有权的情况。

53. 2020 年 11 月，人权高专办将其编写的关于简化集体土地所有权程序的讨论文件草案与政府分享。人权高专办还直接与土著社区合作，支持他们努力完成该程序。这种支持包括帮助受桑河下游二级水电站大坝影响的上丁省 56 个土著家庭。该社区提交了 7 000 公顷的集体土地所有权申请，但在 2021 年 1 月收到了 951 公顷的提议，这个提议遭到拒绝。

54. 在整个报告所述期间，人权高专办注意到，根据保护区法律逮捕和拘留土著社区成员的情况有所增加。2021 年 3 月，在 5 名土著居民在 Phnom Namlear 野生动物保护区被园区护林员逮捕之后，人权高专办与当地官员联系进行干预。其中 3 人在一周内获释，但仍有 2 人因被控违反保护区法律规定而被审前拘留。

55. 人权高专办收到的报告指出，环境部和护林员援引 COVID-19 限制措施，阻止土著社区开展森林监测活动，这导致关于非法采伐和破坏自然资源的报告增多。土著社区告知人权高专办，他们没有收到关于 COVID-19 的充分信息，这使他们特别容易受到疫情暴发的影响。人权高专办强调，政府需要用土著人民的语言与他们联系。政府在本报告的评论中表示，它已向土著社区提供关于 COVID-19 传播和预防措施的培训机会，但没有提供关于培训次数或参与者的详情。

六. 性别问题和男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者的权利

56. 为应对 COVID-19 大流行，在劳动和职业培训部宣布对 30 000 名工厂工人(其中大部分是女性)实施为期 14 天的政府强制隔离之后，联合国国家工作队成员成立了一个核心隔离小组。2021 年 2 月，该小组制定了一项隔离中心行为守则，规定妇女和儿童安全空间的最低标准。国家打击人口贩运委员会和卫生部于 2021 年 2 月核可了该行为守则。

57. 2020 年 12 月，人权高专办和联合国国家工作队参加了纪念联合国成立 75 周年的对话，其中包括关于男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者权利的会议。男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者的代表提及在 2019 年普遍定期审议时向柬埔寨提出的建议，其中包括呼吁柬埔寨允许同性婚姻，禁止基于性取向和性别认同的歧视。政府接受了这些建议，但并未采取任何行动。针对男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者的歧视和暴力的法律保护仍然不足，没有在法律上承认自我界定的性别认同和婚姻平等，在收养方面也存在歧视。

⁶¹ 内政部向人权高专办口头提供的资料，2021 年 5 月 7 日。

⁶² 土地管理、城市规划和建设部的报告，2021 年 2 月，可查阅 www.mlmupc.gov.kh/?page=document&menu1=214&menu2=292&ref_id=24&ctype=article&id=292&lg=kh(仅高棉语)。

七. 通过联合国国家工作队将人权纳入主流

58. 人权高专办继续作为人权专题小组和联合国发展援助框架参与和问责成果小组召集人与联合国国家工作队接触。

59. 人权高专办协调联合国国家工作队向人权条约机构提交材料。2020 年 6 月和 12 月，国家工作队向人权事务委员会和经济、社会及文化权利委员会提交了两份材料。

60. 2020 年 10 月，人权高专办协调与联合国国家工作队一起视察监狱，评估因暴雨而被淹的 3 所监狱的情况。2020 年 11 月，人权高专办与世界卫生组织接触，确保被拘留者和囚犯能够获得 COVID-19 检测。

61. 在增援倡议中，人权高专办通过基于人权的宏观经济分析等办法加大了将经济和社会权利纳入联合国国家工作队的工作力度。

八. 加大国际人权机制成果的落实力度

62. 柬埔寨应向残疾人权利委员会和强迫失踪问题委员会提交的报告自 2015 年以来一直逾期未交，禁止酷刑委员会 2013 年的问题清单尚未收到政府的答复。应政府请求，儿童权利委员会对柬埔寨的审查推迟到 2022 年。将国家禁止酷刑委员会指定为国家防范机制仍然令人关切，因为对该机制在法律框架、成员甄选、作用和职责以及筹资方面的职能独立性存有疑问。⁶³ 人权高专办对柬埔寨人权委员会提出的关于国家人权跟踪数据库的培训请求作出积极回应。

63. 柬埔寨积极参与 2019 年第三轮普遍定期审议，但自审议以来还没有制定任何实施计划。政府在对本报告的评论中表示，柬埔寨人权委员会正在就落实普遍定期审议提出的建议征求政府各部委的意见。

64. 柬埔寨人权委员会在人权高专办和其他利益攸关方的协助下，近期敲定了关于成立国家人权机构的法律零草案。2001 年，由参议院和国会议员等组成的工作组举办了一次讲习班，讨论在柬埔寨成立独立国家人权机构的前景，此后该进程拖延至今。⁶⁴ 政府接受 2010、2014 和 2019 年普遍定期审议时提出的成立国家人权机构的建议。

九. 结论和建议

65. 秘书长肯定政府与人权高专办的积极接触，强调需要采取基于人权的办法加强经济发展，维护和平及社会凝聚力。在 COVID-19 危机期间，尊重人权对于确保应对和恢复工作符合国际标准至关重要。秘书长强调，人权高专办在 COVID-19 疫情等情况下协助柬埔寨人实现人权方面发挥关键作用。

⁶³ A/HRC/37/64，第 31 段。

⁶⁴ A/56/230，第 29 段。

66. 秘书长促请政府：

(a) 启动与所有政治行为者的对话，确保所有政治行为体都能参加 2022 年乡分区选举和 2023 年全国选举；

(b) 就本报告提出的所有人权问题与人权高专办进行最高级别的讨论；

(c) 确保 COVID-19 法律和 COVID-19 大流行期间为保护人民的健康和福祉而采取的其他任何非常措施都是临时性的、相称的、对预防该疾病传播和治疗该疾病是绝对必要的，以非歧视方式适用，并符合柬埔寨的国际人权义务；

(d) 审查立法和政策，确保对权利的任何限制(包括 COVID-19 疫情期间的限制)都符合国际人权规范和标准；

(e) 与联合国国家工作队和其他发展伙伴接触，满足民众在医疗、人道主义和社会经济方面的需求，包括 COVID-19 疫情期间和更长期的需求；

(f) 扩大国家贫困识别系统，解决贫困和不平等这些首要问题，增加对医疗卫生、社会保护和公共部门的投资，最大限度地调动现有资源，并在必要时寻求国际合作；

(g) 加强公民和民主空间，停止对政治行为者和人权维护者的骚扰，并确保关于结社和非政府组织的法律草案符合国际人权法；

(h) 确保彻底、公正地调查 Kem Lay 案等以往报告中强调的杀戮和失踪案件；

(i) 释放身患残疾和既有疾病的弱势女性囚犯、少年犯、非暴力罪犯和因从事受国际人权法保护的行为而被拘留的人员，从而减少在押人数；

(j) 考虑通过有效的机构间合作，落实联合国系统关于国际毒品管制的共同立场，并考虑执行人权和毒品管制国际准则，包括禁止任意拘留和不再将持有自用毒品定为犯罪；

(k) 保障获得法律援助的权利，制订国家法律援助政策并建立集中法律援助系统；

(l) 确保人权高专办再次保密探访监狱，并给予其他服务提供方和人权监测员此种准入便利；

(m) 使关于残疾人权利的法律草案符合《残疾人权利公约》，包括符合无障碍和机会平等的规定；

(n) 简化土著人民获得公有土地所有权的程序；

(o) 通过国家驱逐和搬迁准则草案，该法案须符合基于发展的搬迁和迁离问题的基本原则和准则；

(p) 根据《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)成立国家人权机构；

(q) 加强与联合国人权机制的接触，包括为此提出一项执行普遍定期审议建议的计划；

(r) 审查联合国各机制和条约机构的以往建议，敲定尚未执行建议的执行时间表。
