



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2003/114
18 December 2002
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第五十九届会议
临时议程项目 19

人权领域的咨询服务和技术合作

柬埔寨境内的人权情况

柬埔寨境内人权情况秘书长

特别代表彼得·洛伊普雷希特先生

根据第 2002/89 号决议提交的报告

内容提要

柬埔寨正在筹备举行自 1991 年签署《巴黎和平协定》以来的第三次议会选举。对于正在努力加强多党民主政体基础的柬埔寨来说，即将到来的国民议会选举将是一件大事。不过，要确保基本人权得到充分尊重，还必须认真努力，进一步制定法律框架，加强司法机构，解决有罪不罚的问题，打击腐败现象，并全面贯彻和落实经济发展政策，以保障和确保 1993 年《宪法》、柬埔寨国内法以及对柬埔寨有约束力的国际人权条约中所保证的柬埔寨人民的人权。

立法和司法改革依然是柬埔寨改革努力中最薄弱的方面，同样，它也始终是特别代表主要关注的问题。鉴于一个独立、合格和有效的司法机构是通过法治确保人权的关键所在，改革努力就具有至关重要的意义，也是解决如此多重要问题的先决条件。所面临的困难涉及司法和决策机制中广泛的问题，这些问题在以前的报告中已有论述。法院系统依然充斥着腐败现象，缺乏独立性和公正性。1,200 万人口拥有的律师人数严重不足，几乎所有执业律师都在金边工作，这意味着上法院打官司的大多数人没有律师代理。有罪不罚的问题继续影响到柬埔寨人获得公正审判的能力。有权势者和国家当局，尤其是执法部门和武装部队，鲜有人为其所犯罪行为负责任。

最近采取的措施是一种进步，但还不够。例如，新的王家法官和检察官培训学校有可能对提高司法的质量产生持久的影响，可以期望再等一段时间后即可感受到它的效果。2002 年 11 月大幅度提高了法官和检察官的薪金，如果再通过酝酿已久的《法官和检察官地位法》，并如果负责确保司法独立和维护法官和检察官纪律的治安法官最高委员会采取一些积极措施，对抑制腐败现象会有所帮助。不过，该机构还需要进行彻底的结构改革，如果它想要完成自己的任务，就必须具有独立性。同样，《政党法》第 15 条也应当加以修改，使委员会成员、法官和检察官不受到政治势力的影响。在 2002 年 6 月举行的协商小组会议上商定的几项基准应当予以坚持，并应成为捐助者和政府之间认真和持续性对话的主题。

随着柬埔寨自签署 1991 年《巴黎和平协定》以来的第三次国民议会选举即将于 2003 年 7 月举行，特别代表对一些长期得不到解决的问题表示关注。王国政府和新选出的全国选举委员会必须努力确保所有政党都可公平地使用国家媒体，同时也要促进对非国家媒体尤其是电子媒体的使用。对于选举欺诈行为、购买选

票、使用和煽动暴力以及其他种种问题，全国选举委员会必须利用其掌握的重要权力实施罚款和其他制裁措施。执法官员已承诺调查最近发生的几起与选举有关的杀人案件，但将罪犯绳之以法的司法程序依然存在着缺陷。

王国政府实行了一项政策，允许私营公司获得大片土地、森林和其他类型的租让地。迄今为止的经验表明，这一做法对那些在此种土地上生活的人的安康构成了严重威胁，同时也加剧了普通百姓获得土地的问题。特别代表促请王国政府审查农用地租让合同及其执行情况，并且在柬埔寨法律规定和合同要求未得到遵守的情况下考虑行使其所拥有的法定的撤消权。最近因公众在研究受让人的森林管理计划并作出评论方面未给予足够的时间而发生了骚动，这就反映出受影响的社区陷入社会边缘地位的问题。

为流离失所的柬埔寨人提供住房依然是令人关切的一个问题。重新安置场所，如安隆格罗南，是在 2001 年金边的巴塞和德乌兰湛贫民区发生火灾后建立的。基础设施开发活动也造成人员迁移问题。那些被迫迁往这些地区生活的弱势社区面临安全问题以及水质恶劣、卫生、保健和教育设施明显不足。赚取收入的机会往往十分有限，许多重新定居者每天都要为上下班长途跋涉。2001 年 8 月，一些非政府组织制定了一套《重新安置准则》，金边市政当局参与了这项工作，对此特别代表表示称赞，认为该《准则》为当局制定合理政策以解决这些棘手的问题提供了依据。

前人权事务高级专员和特别代表都强调贩卖人口是一个令人极其关切的问题。贩卖活动范围很广，在国内主要是从农村贩卖到城市中心，另外也与邻国之间相互贩卖。受影响的主要是妇女和儿童。在打击那些从事这种交易的人方面取得进展的机会十分渺茫，除非改变某些腐败与默许的基本做法，并解决农村地区的极端贫穷问题。那些应对贩卖行为负责任者很少受到指控或接受审判，被处理的往往只是那些处于犯罪团伙最底层的做坏事的人。

特别代表在 2002 年 11 月的题为“促进柬埔寨的人道监狱政策”的文件草案中述及柬埔寨的监狱状况，该文件标志着与监狱当局对话的开端。在过去十年中，监狱人口几乎增长了三倍。柬埔寨有许多监狱现已人满为患，一些监狱的条件十分恶劣，犯人得不到足够的食物和清洁的水。由于监禁是对多数罪行乃至最轻微罪行的例行处罚，要想抑制监狱人口的迅速增长，可以采用非拘留惩处方法。与

当局讨论的其他问题包括：增加探视犯人的机会；提供交通工具，使被拘留者能够到庭接受审判；以及解决审前拘留时间过长的的问题。

报告指出，目前在边境两边还藏匿着大批蒙塔格纳德寻求庇护者，寻求庇护者被迫返回越南，而为蒙塔格纳德寻求庇护者提供援助的个人则受到越南和柬埔寨当局的威胁。为解决这些问题，柬埔寨政府应当履行根据《难民地位公约》所承担的义务，允许联合国难民事务高级专员办事处工作人员自由前往边界地区，使其能够公正地审查那些寻求庇护者提出的要求。

柬埔寨在履行国际人权条约所规定的报告义务方面依然存在拖延和障碍。对报告程序和条约机构的建议应当给予优先得多的考虑，并应视其为帮助柬埔寨将这些条约规定纳入其本国法律和做法的大好机会。特别代表赞扬一个监督《经济、社会、文化权利国际公约》遵守情况的非政府组织委员会最近拟订的并行报告。该报告清晰地勾勒出柬埔寨的整个局势，并提供了很有帮助的建议，特别代表希望这些建议将得到充分的考虑。

特别代表在报告末尾提出了许多结论和建议。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 2	6
一、柬埔寨境内人权情况秘书长特别代表的第七次 访问.....	3 - 10	6
二、主要发展动态和受到关切的人权问题.....	11 - 74	8
A. 立法和司法改革.....	11 - 23	8
B. 有罪不罚.....	24 - 29	10
C. 监狱.....	30 - 40	11
D. 选举.....	41 - 48	13
E. 土地和森林问题.....	49 - 59	15
F. 住房.....	60 - 62	17
G. 贩卖人口.....	63 - 69	18
H. 寻求庇护者.....	70 - 72	19
I. 报告义务.....	73 - 74	20
三、结论和建议.....	75 - 98	20
A. 司法改革.....	77 - 82	21
B. 暴民杀人案件.....	83	22
C. 监狱.....	84 - 87	22
D. 选举.....	88 - 89	22
E. 土地和森林问题.....	90 - 92	22
F. 重新安置地区的住房.....	93	23
G. 贩卖人口.....	94 - 95	23
H. 寻求庇护者.....	96 - 97	23
I. 报告义务.....	98	23

导 言

1. 本报告是根据人权委员会第 2002/89 号决议提交的。它是特别代表提交人权委员会的第三次报告。

2. 本报告是在特别代表提交人权委员会和大会的前几次报告的基础上编写的。特别代表将尽量避免重复前几次报告中述及的问题。报告的编写角度和方法与前几次报告中说明的一样。

一、柬埔寨境内人权情况秘书长特别代表的 第七次访问(2002 年 11 月 12 日至 19 日)

3. 司法改革的迫切需要、监狱条件、土地和住房问题、2003 年大选筹备工作以及贩卖人口问题是特别代表第七次访问柬埔寨的重点。特别代表与诺罗敦·西哈努克国王陛下、洪森首相、金边直辖市市长谢索帕拉、首相顾问温延甸、司法部大臣内奥西通以及国民议会主席诺罗敦·拉那烈王子分别会晤。特别代表还会见了森朗西党、新的全国选举委员会、立法和司法改革委员会以及律师委员会的代表。他也与民间社会、捐助者、联合国和外交界的代表进行了会商，并访问了磅士卑省，以了解与土地租让及其对居民的影响有关的问题。

4. 在与政府官员和有关团体人士的几次会谈中，司法改革所提出的重要而棘手的挑战都占重要地位。首相在与特别代表的会晤中指出，在所做出的主要改革努力当中，司法改革是进展最缓慢的一个领域。他认为，增加法官的薪金会有所帮助，但同时也必须采取有力的惩戒行动来制裁被判定有不当行为的法官。

5. 柬埔寨的监狱条件在一份关于监狱问题的讨论文件草案中已有叙述，该文件标志着与当局在促进实施一项较为人道的监狱政策方面开始了对话进程。特别代表主持召开了一个监狱改革问题研讨会，监狱当局和关注监狱条件的非政府组织的代表参加了这一研讨会。

6. 特别代表开始深入探讨土地和森林问题，因为这些问题对众多阶层人口的安康和基本权利与生计有很大的影响。特别代表向首相提出了他所关切的一些问题，首相看起来对这些问题相当了解和关注，这使特别代表感到鼓舞。

7. 鉴于国民议会选举将于 2003 年 7 月举行，特别代表在与政府有关官员、全国选举委员会和非政府组织的代表会晤期间广泛讨论了选举问题。2002 年 8 月对《国民议会议员选举法》作了大量修正，以便为选举做准备。特别代表承认有若干积极的修正，不过他仍然对这些修正未经过大量的公众磋商即匆忙通过而感到遗憾。鉴于言论自由和竞选期间利用媒体的问题具有根本性的重要意义，全国选举委员会和王国政府的主要任务之一就是确保所有党派平等地利用国家媒体。它们也必须竭尽全力促进对非国家媒体特别是电子媒体的利用。特别代表促请新的全国选举委员会成员不要重蹈覆辙，过去的选举委员会坚持认为平等利用媒体可能会造成麻烦并会煽动人民。

8. 截至 2002 年 11 月 30 日为止，特别代表了解到 2002 年 2 月 3 日地方选举之前有记录的 17 起与选举有关的杀人案件和可疑死亡事件中的 10 起案件的定罪情况。在 2002 年 2 月至 11 月底这段期间内，联合国人权事务高级专员驻柬埔寨办事处(驻柬办事处)为八起与选举有关的谋杀提供了文件证明。在社区选举方面，全国选举委员会基本上未能利用《社区委员会选举法》所赋予的极大权力。关于即将进行的选举，特别代表促请新的全国选举委员会以及柬埔寨司法机构履行其合法职责，打击那些从事暴力、恐吓和以其他方式对自由行使选举权利或选举程序的正常运行进行干预的人。

9. 贩卖人口是令人关切的一个主要问题，因为柬埔寨是此种贩卖活动的一个来源国、中转国和目的地国。受影响的主要是妇女和儿童，她们被迫或被逼卖淫，往往还被其父母或亲戚出租或卖掉，或者被人诱拐。以收养为目的的贩卖也是受到关切的一个主要问题。

10. 特别代表根据 2002 年 8 月前人权事务高级专员的访问而采取进一步行动，前高级专员在其访问期间尤其强调这些所关切的问题。腐败现象和警方执法不力，是使性交易增长的一个重要因素，目前性交易是排在农业和服装制作业之后的妇女第三大“雇主”。特别代表促请政府和有关当局确保有效执行有关贩卖人口问题的法律。

二、主要发展动态和受到关切的人权问题

A. 司法改革

11. 尽管政府最高层反复申明要改革，柬埔寨司法机构的改革始终进展缓慢，目前依然是令人严重关切的问题。拥有一个独立、公正、合格和有效的司法机构是确保人权和法治以及实现经济发展和鼓励投资的一个先决条件。司法机构仍然不能善尽职守，缺乏独立性和公正性，这继续对柬埔寨人民享有《宪法》、国内法律和柬埔寨所加入的国际人权文书所保障的人权产生不利影响。法律框架的不充分和司法机构的软弱无力阻碍了外国投资的前景。总的来说，司法机构对政府的减贫努力也具有消极作用。

12. 在 2002 年 6 月举行的捐助者协商小组会议上，捐助者和国际社会重申，它们对司法机构仍然普遍充斥着贪污腐化现象感到关切。为了确保在这些领域取得一定进展，捐助者和政府商定了几项基本条件，但这些基本条件迄今并未达到。

13. 基本条件中的立法优先事项包括制定旨在确定法官服务条件和任期固定制的《法官和检察官地位法》和旨在调整法院系统结构的《审判法庭组织和运作法》。法院系统的问题可能部分在于各级法院和独立的国家上诉法院的管辖权不明确。尽管部分捐助国政府迫切要求立即通过酝酿已久的《反腐败法》，但会议最后仍一致认为应立即执行现有法律，并确定至迟于 2003 年 6 月通过《反腐败法》。

14. 特别代表注意到政府采取了一些积极步骤。增加法官和检察官的津贴和薪金的措施受到欢迎。2002 年 11 月通过的一项二级法令将法官和检察官的薪金从每月 25 美元左右提高到最低 300 美元。不过，如果要在可持续基础上执行这一法令，还需增加用于司法机构的国家预算。特别代表希望津贴和薪金的大幅增加将有助于抑制司法机构内部盛行的贪污腐化现象，但要强调，在采取这一举措的同时，最高司法行政官委员会纪律委员会亦应采取相应的积极措施。

15. 柬埔寨司法机构软弱无力，极易受到行政干预和政治势力的左右。为了确保柬埔寨司法机构的独立性，特别代表促请政府承诺对治安法官最高委员会进行结构改革，该机构的任务就是确保司法独立以及维护法官和检察官的纪律。这

就需要对现有法律进行彻底审查，并采取积极措施实现改革，首先是要确保委员会自身的独立性。提交国民议会的修正法案草案并未设想对委员会进行任何结构性改革。

16. 同样具有重要意义的是对《政党法》第 15 条的修正，其目的在于使委员会成员、法官和检察官不受政治党派的影响。特别代表已多次向有关当局提出这个问题，就在最近这次访问期间还向新的立法和司法改革委员会提到它。

17. 该委员会是在 2002 年 6 月捐助者协商小组会议召开前夕成立的，以期促进和监督立法和司法改革进程的执行情况。2002 年 8 月通过二级法令组建了一个常设协调机构，以协助这一新的委员会开展工作。酝酿已久的立法和司法改革的战略文件和行动计划，作为改革的基本蓝图，尚有待最后定稿，对此应当给予高度优先考虑。

18. 人们注意到，在促进法官和检察官的能力建设方面出现一些积极发展。新成立的王家法官和检察官培训学校运作有效，从长远来看，有可能对提高司法行政的质量产生持久的影响。

19. 需要有合格律师来保证柬埔寨人民得到公正的审判以及保证律师协会在加强司法系统方面能够发挥多重作用，这一问题对柬埔寨来说还需要加以足够的重视。鉴于最近设立了律师培训中心，并已于 2002 年 10 月开始实施一项有 60 名年轻的法律专业大学毕业生参加的培训方案，人们希望，新一代受过专业培训的律师将可获准从事律师业。不过，特别代表对于柬埔寨长期缺乏律师这一问题仍然非常关注。

20. 柬埔寨有许多法院根本没有任何律师可作为诉讼人的法律代表。在一个有 1,200 多万人口的国家，从业律师还不到 200 人，一些省的从业律师只有 20 人。例如，2002 年 11 月 27 日，柏威夏省法院有史以来第一次由一个非政府组织——柬埔寨辩护人项目的辩护律师提供法律代理，代表一委托人处理一起刑事案件。尽管律师很缺乏，律师协会仍然刻板地解释《律师法》第 32 条，以限制年轻的法律专业大学毕业生加入协会。特别代表在其第七次访问期间，在与新选举的律师委员会和立法和司法改革委员会的代表会谈时再次提出所关切的这些问题。他再次促请他们扩大法律的解释范围，并增进穷人得到公正审判的机会。他也鼓励政府设立一个法律援助基金，以便为贫困者和农村人口提供法律服务。

21. 尽管在颁布优先立法方面进展缓慢，特别代表仍然注意到，在日本政府的援助下，起草《民法典》和《民事诉讼法》的工作取得了进展。日本法律专家工作组期望到 2003 年 3 月底这些法典最后草案工作将可完成。对这些草案必须进行审查，以使它们与土地法、森林法和新出现的商业法等其他重要法律协调一致，以及必须留有时间进行充分的公众磋商。《刑法典》和《刑事诉讼法》草案现在同样进入最后的阶段，在提交国民议会之前也应当对其进行充分的公众磋商。

22. 国民议会一些委员会和政府部委最近采取了一些倡议，以组织公众磋商会议来讨论法律草案，例如《家庭暴力法》和《贩卖人口法》，特别代表对此表示欢迎，并认为现在应当通过法律形式使这些倡议规范化。

23. 特别代表始终在密切注意对各国议会联盟(议会联盟)就 2001 年 12 月三名柬埔寨参议员被免职事件采取的行动作出的反应。关于议会议员行使言论自由权的问题，特别代表得到国民议会主席的保证，今后将不会对国民议会任何议员采取此类行动。他希望参议院作出同样的承诺，并促请参议院遵守议会联盟于 2002 年 9 月 27 日在这方面通过的最新决议。

B. 有罪不罚

1. 磅湛省的审判

24. 特别代表对柬埔寨的有罪不罚问题依然极其关注。行使国家权力者，特别是执法人员和武装部队成员，几乎无人为自己所犯罪行负责任。

25. 2002 年 8 月 30 日在磅湛省举行的一次审判中，五名监狱看守被指控于 1999 年侵犯个人权利，当时有五名犯人在试图越狱未遂后遭到毒打。根据其他犯人和受害者本人的证词，这五人是被一群看守毒打的。据称殴打是当着监狱官包括主管和狱医的面前进行的，其他犯人也看得很清楚。一名看守在对调查法官的陈述中声称，他是执行监狱主管的命令打犯人的。所有五名受害者都被看守用锄头柄或其他木棍之类的东西一再地抽打，有的人还遭到拳打、脚踢、抽耳光或头部被石头砸中。

26. 至少有两名受害者事后被剥夺由监狱医务室给予治疗的权利。在殴打后大约两周内，狱方不许这五个人穿衣服，只能穿内裤，并撤走他们的床垫、毯子和蚊帐。在殴打后至少一个月内，还违反监狱条例，将他们的食物定量减少，并把他们一天 24 小时囚禁在牢里。狱方还剥夺了他们洗澡的权利，一些人患上了皮肤病。当人权组织“人权保护和促进联盟”在他们遭殴打一个月后来监狱探视时，其中四个人还有多处伤口或伤痕，一人似乎走路仍有困难。

27. 尽管提交法院的证据、包括受害者和其他目睹殴打事件的犯人提供的证词是令人信服的，五名被告仍被宣布无罪。不过，法院也指示，应对五名被告采取行政惩戒行动。截至 2002 年 11 月底为止，内政部监狱事务局仍未采取任何此类行动。与此同时，五名被告中有三人还继续在磅湛省监狱工作，自事件发生以来始终如此。

2. 暴民杀人案件

28. 鉴于暴民暴力事件不断增多，特别代表于 2002 年 6 月发表了一份题为“柬埔寨的街道惩罚”的报告。该报告依据的是有关自 1999 年年中以来的大约 65 起暴民攻击和谋杀案件的文件。报告指出，执法官员常常不采取干预行动来制止这种暴力行为，有几次他们还与暴民直接串通。特别代表在报告中请求设立一个独立的调查机构，以审查暴民攻击为何发生以及如何阻止这种行动。

29. 特别代表希望此种机构由政府设立。他对以下事实表示欢迎，即，自报告发表以来，暴民杀人案件的数量有所下降。在 2002 年 6 月初至 11 月底，驻柬埔寨办事处记录的此类杀人案件有两起。

C. 监 狱

30. 在访问期间，特别代表根据概述了自驻柬埔寨办事处于 1994 年发表题为“柬埔寨的监狱状况”的报告以来监狱条件所发生的变化的一份讨论文件草案，开始与监狱当局、政府官员和非政府组织就柬埔寨实行更加人道的监狱政策问题开展对话。

31. 自该报告发表以来，监狱人口几乎增加了三倍。一些监狱现在已到了危险的人满为患的程度。举例来说，磅湛省监狱的居住空间现在还不到犯人人均 1 平方米。

32. 监禁是对大多数罪行的例行惩罚。对于监狱人口急剧增加的问题，可以采用非拘留惩处方法来解决。例如，很少采用罚款和缓刑的手段，对未成年人和初犯犯人也不采用社区服务这种形式的处罚。被告人按程序被审前拘留时间过长，即使他们所被控的罪行极其轻微。

33. 监狱人满为患对犯人健康构成威胁，因为这种状况加速了疥疮和肺结核这类疾病的传播。另外，由于缺乏足够的食物和清洁饮水，也对犯人健康造成严重损害。这些问题在过去八年中几乎没有任何改变。每名犯人的每日食物津贴标准自 1994 年以来始终未变，即 1,000 利尔斯，或约 25 美分。

34. 尽管国际标准规定，患病犯人如需要专家治疗，应转送专门机构或医院，但在柬埔寨这一做法总是过于迟缓。犯人常常是在显然快要死时才被送往医院，而若早送往医院并给予适当治疗，本来是能够挽救他们的生命的。所举出的理由常常是缺乏运输资金和看守人员不足。许多犯人的基本保健只能依靠非政府组织的帮助。

35. 缺乏为犯人提供的交通工具也对司法机构的作用产生严重的负面影响。法院听证会往往由于犯人不能出席对自己的审判会而被推迟。有时，听证会则在犯人缺席的情况下举行。实际上，与交通有关的问题也有效地剥夺了许多犯人的上诉权。目前，柬埔寨唯一的上诉法院和最高法院都设在金边市。建立地区上诉法院或流动上诉法院可有助于保证犯人对一审法院的裁决提出上诉的权利。

36. 大多数监狱建筑都很破旧，处于年久失修、严重毁坏状态。许多监狱都没有坚固的围墙来保护监狱设施。按照监狱条例规定，所有犯人都拥有每天至少有一小时的放风时间，但这项规定普遍被忽略。《联合国囚犯待遇最低限度标准规则》规定，女犯人应与男犯人分开囚禁，少年犯人应与成年人分开囚禁，未审判的犯人应与被定罪人分开囚禁。在金边以外的监狱，这些规定很少得到执行。尽管男女犯人分别关押，但在牢房外，他们可随意地相互交往。在大多数监狱，少年犯与成年人关押在一处。很少有或根本就未试图将未成年犯人与重罪犯分开关押，或是将待审拘留犯与被定罪人分开关押，这种做法使柬埔寨监狱成为

潜在的教唆青年人和易受伤害者的犯罪学校。将所有犯人混押在一起，虽然主要是缺乏足够设施的结果，但它也造成了发生身体、性和精神虐待行为的极大可能性。

37. 报告指出，自 1994 年以来，监狱内实施酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的做法有所减少。不过，此类事件仍有发生，并且最令人焦虑的是，自联合国人权事务高级专员驻柬埔寨办事处于 1994 年开始对监狱实施监督以来，任何此类罪行都未被定罪。

38. 特别代表也很关注驻柬埔寨办事处和非政府组织在接触犯人方面遇到的极大困难，而且此种困难越来越大。当局不准与犯人私下会面，这就难以收集到有关犯人待遇的可靠资料。辩护律师也抱怨说，监狱官阻挠他们会见犯人，要么规定时间限制，要么要求须有很难获得的特别批准才可会见。家人和朋友的探视对犯人是至关重要的，他们不仅从中获得精神支持，而且可获得食物和其他必需物品，还有助于犯人在刑满释放后回归社会。条例明确规定，所有犯人有权每星期至少接受家人和朋友一小时的探视。这项规定被完全忽略。实际上，大部分犯人的家人每星期能够探视的时间几乎不足 15 分钟。

39. 在该国某些地区，审前拘留时间过长依然是一个严重而紧迫的问题。柬埔寨法律规定，审前拘留期不得超过四个月，如果为进行调查而有此需要，则审前拘留期可延长至六个月。截至 2002 年 7 月 31 日为止，金边和班迭棉吉省有 205 名犯人审前拘留期超过了六个月。拘留时间过长的理由包括：司法机构据称工作超负荷以及监狱缺乏交通资源。

40. 特别代表对政府官员在 11 月份研讨会上作出的反应很受鼓舞，并希望通过现已开始的对话进程，在柬埔寨将能执行一项更加人道的监狱政策。

D. 选 举

41. 柬埔寨自 1991 年签署《巴黎和平协定》以来的第三次国民议会选举预定将于 2003 年 7 月 27 日举行。2002 年 8 月对《国民议会议员选举法》作了大量修正以便为选举做准备。这些修正减少了负责选举管理工作的全国选举委员会成员人数，由 11 名成员减至 5 名成员。其中也规定采用一种新的投票登记制度，预计

将会节省大量资金。特别代表承认这些修正中有若干积极的改革并触及许多法律缺陷，不过他仍对这些修正未经过大量的公众磋商即匆忙通过而感到遗憾。

42. 经修正后的选举法规定，全国选举委员会成员应当退出他们可能参加的任何政党。不过，该法律并未制定选举一个真正独立的全国选举委员会的程序。尽管法律规定国民议会批准的全国选举委员会成员应当是以绝对多数选票当选的人，但法律也同时授权内政部在甄选候选人时拥有充分酌处权，内政部在甄选与柬埔寨人民党亦即奉辛比克党有关连的成员时就行使了这一权利。

43. 特别代表在 2002 年 11 月访问柬埔寨期间，会见了最近被任命的新的全国选举委员会成员，并得到他们的保证：他们将一定以中立和透明的方式履行自己的职责。与通过选举法修正案之前的有限的公开讲话形成对比的是，全国选举委员会采取了重要的举措，公开分发选举条例草案以征求意见。选举监督组织和各个政党充分利用了这一机会。

44. 《国民议会议员选举法》赋予全国选举委员会以确保各政党平等地利用国家媒体的职责。关于 1998 年的国民议会选举和 2002 年的社区选举，特别代表对于王国政府未能确保言论自由和公平利用媒体以及全国选举委员会阻止实施选民教育倡议和传播党派政治资料表示关注。

45. 鉴于言论自由是一项基本人权，并且公平利用媒体在国际上被公认为是自由和公正选举的一个先决条件，特别代表强调王国政府和全国选举委员会必须确保各党派公平地利用国家媒体，并竭尽全力促进对非国家媒体的此种利用，尤其对电子媒体的利用。

46. 通过《国民议会议员选举法》，全国选举委员会拥有极大的权力，可以对选举作弊、收买选票、搅乱投票和计票进程以及对选民和候选人使用和煽动暴力和威胁的做法实施罚款和其他制裁措施。不过，即使在 2002 年 2 月进行社区委员会选举时给予了全国选举委员会同样的权力，并且有若干起暴力事件引起了委员会的注意，委员会仍未执行过任何制裁措施。关于即将举行的选举，特别代表促请新的全国选举委员会以及柬埔寨司法机构行使其合法职责，坚决打击那些应当对暴力、恐吓和对自由行使选举权或选举程序正常运转的其他干预责任者。

47. 截至 2002 年 11 月 30 日为止，特别代表获悉，在 2002 年 2 月 3 日举行地方选举之前发生的 17 起与选举有关的杀人案件和可疑死亡事件中，已有 10 起

案件所涉人员被定罪。尽管执法官员始终表示一定要对这些谋杀案件和可疑死亡事件进行调查并将罪犯绳之以法，特别代表仍对司法程序时常受到严重干扰而表示关切。在部分案件中，主要涉嫌人审判时不到庭，还有一些案件只是依据十分有限的证据即宣布定罪。

48. 自 2002 年 2 月社区委员会选举以来至 2002 年 11 月底，驻柬埔寨办事处为 8 起与选举有关的谋杀案件提供了文件。在其中 4 起案件中，受害者是与森朗西党有关联人员，3 起案件涉及奉辛比克党成员，1 起案件的受害者是一名 19 岁的孕妇，她是奉辛比克党一名受害者的女儿。

E. 土地和森林问题

49. 掠夺土地和穷人没有土地的现象日益普遍，仍然是对人民享有适足生活水平权的严重威胁。执行王国政府将大片森林、渔场、农业租让地和其他类型租让地交给私营公司使用的政策，使得普通百姓获得土地的问题更加严重。

50. 自 1990 年代中期以来，柬埔寨王国政府和私营公司就为农业目的建立至少 40 块土地租让地达成了协定，这些租让地面积约有 800,000 多公顷。这些租让地使自然人或法人实体有权清理私人占用的国家财产，用于工业和农业开发。根据 2001 年通过的新的《土地法》，此种租让地的租让期最多可长达 99 年，在此期间，特许权获得者拥有与业主相同的权利，只是不能出售被占土地。就目前作为农业租让地的大多数土地而言，特许权获得者占有这些土地是不向国家交付任何费用的。

51. 目前，柬埔寨最大的农业租让地在磅清扬省和菩萨省，占地 300,000 多公顷。占有这块土地的是 Pheapimex 有限公司，除此之外，该公司还控制着大约 700,000 公顷的森林和其他类型租让地。特别代表深为关切的是，这种租让地和其他农业租让地对成千上万的依赖该土地获得基本生计的人口构成了直接威胁。特别代表在第七次访问柬埔寨期间访问了磅士卑省的奥拉和普农斯罗什地区，柬埔寨 Haining 集团有限公司在那里获得了 21,250 公顷的租让地，为期 70 年，据称用于种植庄稼和饲养牲畜。访问期间，特别代表获悉该公司大量使用杀虫剂，这对该地区的人民和牲畜构成威胁。

52. 该公司与王国政府于 1998 年签署了租让地协定，但直到 2002 年 6 月才开始经营租让地。该公司当时非法砍伐了数千棵树木，种植了五、六公顷的灌木丛，以生产蓖麻油，建造了一些建筑物，建立了一个锯木厂，并修整了一条穿越租让地区的道路。

53. 租让地区人口共有 8,500 多人，分布在 26 个村庄。在 1980 年代，由于红色高棉对该地区实施一定程度的控制，大多数家庭都迁往 4 号道路沿线一带居住，这条道路连接着金边和该国西南地区的西哈努克市。1996 年红色高棉成员纷纷倒戈后，政府鼓励这些国内流离失所者返回自己的村庄。在 1997 年至 1998 年期间，人们又大批返回家乡。

54. 在三年大旱之后，该地区的人们在苦苦挣扎谋求生路。由于执法官员和公司代表作出停止使用该租让地上的农业土地和森林的指示，这无异于雪上加霜，使人们的生活处境更加窘迫。人们通常利用这块土地种植稻谷和蔬菜、放牛、打柴和烧木炭。一些家庭还接到指示，要求他们必须搬家。该地区人民以及村庄和社区当局已向省级和国家级政府提出了他们所关切的问题。很显然，如果允许公司强制执行其指示，对人民产生的影响将是十分严重的。

55. 为了保障在农业租让地上生活的人民的生计，特别代表促请王国政府审查所有农业租让地合同以及合同的执行情况，并考虑利用其法定权利宣布那些并未遵守柬埔寨法律规定和合同本身要求的合同无效。柬埔寨 Haining 集团有限公司以多种方式违反了现行法律以及它与农业、林业和渔业部签定的合同。该公司在规定的时间内并未开始它的生产活动，迄今没有按时交纳土地租金，没有进行强制性环境影响评估，但从事非法砍伐活动，并且未经许可开办了一个锯木厂。

56. 《土地法》作为一项通则，规定租让地面积不得超过 10,000 公顷，现有的租让地如超过这一限度，则应削减面积。此种削减程序和特定免除应通过二级法令决定。批准租让地的程序也应通过二级法令决定。这两项执行条例尚有待通过。

57. 在柬埔寨大约 1,800 万公顷的土地面积中，森林租让地所占面积就占了几乎 400 万公顷。在 2002 年 11 月特别代表与首相的会晤中，首相表明如果从保护柬埔寨现有森林的角度看是必要的话，他准备取消所有森林租让地。根据 2001 年世界粮食计划署的一份研究报告，有 230 万以上的人口可能直接依赖森林谋求

生计。因此，显然有关柬埔寨森林使用的任何决定都必须特别和谨慎地考虑到那些在租让地和租让地周围生活的人们。

58. 根据现行林业改革方案，特许权获得者有义务制定计划，说明他们在今后 25 年当中将如何以可持续和社会和环境都可接受的方式管理森林。2002 年 9 月通过的《森林法》规定，这些计划应向公众披露，以征询意见。国际顾问估计，适当的社会磋商将需要 6 个月时间。不过，2002 年 11 月 11 日已公布了管理计划，征询意见的截止日期是 2002 年 11 月 30 日。这 19 天的磋商期还包括泼水节在内，显然不足以确保受影响的社区和非政府组织有时间细阅这些内容广泛的文件并编写详细的评论意见。同样令人不安的是，在按官方的说法应当已将这些计划公布之后，金边的林业和野生动植物部却拒绝把计划副本发给林业社区的代表。世界银行已同意协助政府分发这些计划，但未能以一种可接受的方式开展这项工作。最后，分发管理计划的任务就交给一些非政府组织，范围也就十分有限。特别代表认为，确保柬埔寨人民在决定其前途的问题上有适当的发言权，其责任在于王国政府和国际捐助界。

59. 2002 年 12 月 5 日，警察和宪兵警官在驱散等候在金边的林业和野生动植物部外面的一群为数约 150 人的林业社区代表时，使用了过分的武力，当时这些代表是在等待该部就参加一个森林管理计划讲习班事宜作出答复。在驱散这些非暴力人群时，执法官员猛打乱踢，并对一些妇女和男子使用了电棍。其中一名代表，来自柏威夏省的 29 岁的村长 Hem Sao，几小时后死亡。尽管死亡原因还未确定，但电棍可能使人因心肌收缩失调而死亡，这是众所周知的事实。特别代表谴责执法官员使用武力过度，并号召王国政府禁止为维持秩序之目的使用电棍。

F. 住 房

60. 特别代表进一步强调了住房问题，尤其关注重新安置问题。安隆格罗南这样的重新安置地点是由于 2001 年 11 月金边的巴塞和德乌兰湛贫民区发生火灾后建立的。私人投资和基础设施开发也带来重新安置问题。

61. 重新定居必须有适当的政策，保证提供适足的住房和令人满意的生活水准。政策必须解决安全、获得饮用水、卫生、保健和教育设施以及就业和其他创收机会等问题。在金边市政当局的参与下，非政府组织于 2001 年 8 月制定了一套

适用于金边市的《重新安置准则》。不幸的是，当局往往忽略该准则，尽管它们对社区重新安置之前、期间和之后所应做的工作提出了合理的指导方针，目的也是要把对那些同意重新定居的社区产生的消极影响限制在一定范围内。

62. 在 2002 年 6 月拜见诺罗敦·西哈努克亲王时，特别代表提出了向安隆格罗南无土地的家庭给予资助的问题。2002 年 7 月，王室提供了援助，但只有那些获得小块土地的家庭才可受益，援助并未如所期望的那样给予最贫穷的人。在 2002 年 11 月拜见亲王陛下时，特别代表对于陛下仍然关注尚未获得土地的家庭并作出承诺很受鼓舞。特别代表在与金边市市长谢索帕拉会晤时，也提出了所关切的问题，并提请市长注意一个事实，即还有 800 多个家庭尚未如以前许诺的那样获得土地。

G. 贩卖人口

63. 特别代表特别关注贩卖人口问题，对于作为此种贩卖活动的来源国、中转国和目的地国的柬埔寨来说，这是一个令人关切的主要问题。地方贫穷、缺乏教育、家庭背景不稳定、贪污腐化和缺少执法，都是造成这一状况的不利因素。

64. 在本国国内的贩卖活动十分猖獗，主要是从农村地区向城市中心、旅游地点和边界地区贩卖人口。受影响的主要是妇女和儿童，其中大多数人被迫或被逼卖淫，往往还被其父母或亲戚出租或卖掉，或者被人诱拐。另外还有为性剥削以外的其他目的而贩卖人口，诸如乞讨或打工。跨界贩卖活动十分普遍，其中既包括贩卖到其他国家，也有从其他国家贩卖到柬埔寨境内，此种招募活动尤其多见于边界省份。以收养为目的的贩卖也是日益令人关切的一个问题。

65. 目前正在拟订一个新的《禁止绑架、贩卖和剥削人身法》草案，以取代 1996 年的法律。法律规定按照《建议的人权与贩运人口问题原则》和《建议的人权与贩运人口问题准则》(E/2002/68/Add.1)的具体规定和指示为受害者提供特别待遇和保护，这是绝对必要的。受害者不应被当作违反移民法的人来处理，但这在柬埔寨是常见的情况。2002 年 8 月，前人权事务高级专员就这一问题向国民议会发出特别呼吁。新的法律也应当规定采取有力措施来惩罚那些应负责任者。

66. 特别代表对司法机构疏于执法表示关注。对受害者的要求往往不予受理，要么就是把他们作为罪犯处理，而不是给予保护。一个非政府组织报告说，

2001 年在法院处理的大约 94% 的贩卖人口案件中，法院未能对那些应负责任者作出惩罚。如果被判有罪，通常只涉及处于贩卖团伙最底层的人员，或者为钱出卖自己孩子的家庭成员。2002 年 6 月，警方搜捕了斯外帕克妓院区，“解救”了 14 名越南女孩。没有任何人因贩卖或购买这些女孩而受到起诉，而大多数受害者后来则同成年人一样以移民指控被判处监禁。

67. 2002 年 8 月在金边市法院就指控这些女孩为非法移民一案举行了听证会，会上撤消了对三名未成年人的指控，她们持有斯外帕克社区出具的文件，证明她们出生在柬埔寨，同时还撤消对另一人的指控，她告诉法院说，她一岁时就来到柬埔寨。被正式确认年满 18 岁的六名女孩被判处两个月监禁，同时被判刑的还有另外一名 16 岁的女孩。法定年龄在 19 至 22 岁之间的三名女孩被判处三个月监禁。法院命令这十人在刑满之后被驱逐回越南。刑满之后，她们被移交波成东机场附近的移民局收容中心。不过，当一个有关的非政府组织与该中心联系以便安排由胡志明市一个庇护所接待这些女孩的事宜时，他们被告知这些女孩下落不明。人们担心，她们可能因向移民局官员付款而已被释放。她们目前很有可能就在斯外帕克妓院区。此案反映出司法系统完全不能维护受害者的权利，也不能惩罚那些应负责任者。

68. 特别代表对划拨给社会事务部的资源过少表示关注，社会事务部负责为贩卖活动受害者提供社会服务并加以协调。目前，几乎所有的服务都是由非政府部门提供的。

69. 特别代表欢迎柬埔寨于 2002 年 5 月批准了《儿童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品的任择议定书》。

H. 寻求庇护者

70. 自从 2002 年 4 月 15 日蒙多基里边界省由难民专员办事处开办的一个营地关闭并被破坏之后，越南中央高原的少数民族群体很少有人到柬埔寨寻求庇护。不过，特别代表也收到许多可靠来源提供的未经证实的报告，指出在柬越边界两边藏匿着大批的蒙塔格纳德寻求庇护者。他还被告知，来自越南的蒙塔格纳德寻求庇护者被强迫返回越南，以前为寻求庇护者提供援助的那些人也受到柬埔寨和越南当局的恐吓和威胁。政府拒绝让难民专员办事处的人员自由出入边界地

区，这表示蒙塔格纳德寻求庇护者的庇护请求实际上得不到难民专员办事处的审查。

71. 其他寻求庇护者和难民也受到驱逐。2002年8月初，两名中国国民和法轮功习练者张欣怡女士和李国军先生在金边他们的家中被捕，并被送回中国。两人都持有难民专员办事处签发的“待批难民”证明信。据说，这对夫妇在被驱逐之后关押在湖南省长沙市拘留中心，禁止与外界接触。

72. 柬埔寨是《关于难民地位的公约》缔约国，根据国际法有义务不得将任何人遣送回国，如果由于其种族、宗教、国籍、某一特殊社会团体成员资格或所持政治见解而致使其生命或自由在该国可能受到威胁的话。

I. 报告义务

73. 作为核心国际人权条约的缔约国，柬埔寨必须履行重要的报告义务。特别代表欢迎柬埔寨政府最近向禁止酷刑委员会提交了初次报告。不过，柬埔寨在履行其报告义务方面仍有极大的拖延问题。特别代表希望政府尽快最后拟定关于《消除对妇女一切形式歧视公约》和《经济、社会、文化权利国际盟约》执行情况的初次报告以及《消除一切形式种族歧视国际公约》所规定的定期报告。政府也应着手编写逾期未交的关于《公民权利和政治权利国际公约》和《儿童权利公约》执行情况的定期报告。

74. 特别代表在访问期间收到了非政府组织经济、社会和文化权利监督委员会编写的一份并行报告，报告以详实的资料叙述了局势，说明了柬埔寨在执行《公约》方面所遇到的障碍，并提出了有益的建议。特别代表向政府推荐这一报告，建议政府考虑将报告的建议纳入其有关改革和发展计划中。他也鼓励政府与非政府和民间团体开展持续对话，以便使柬埔寨的法律和做法符合国际人权条约的规定。

三、结论和建议

75. 特别代表促请捐助者和王国政府实行促进经济发展和减贫的政策，保障并充分考虑到柬埔寨人民的人权，同时采取一种参与性方法，倾听穷人的呼声。

对发展采取一种基于人权的方法，意味着政策应明确以人权准则和价值为基础。特别代表强调必须把重点放在旨在使全体人民尤其是穷人受益的经济发展上。而迄今在给予私营部门的经济增长以极大优先考虑时，对尊重人权与公平问题并未予以足够的重视。柬埔寨需要实现人的发展和可持续发展，人的发展是指人必须是“发展的中心主体”，¹ 可持续发展是指“满足当代人的需要，而又不损害子孙后代满足他们需要的能力”。² 就柬埔寨的情况而言，这绝不是什么理论问题，而是非常现实的事情。

76. 柬埔寨的非政府组织是十分活跃的。必须缩小政府与非政府组织及民间社会在交流上存在的距离。柬埔寨王国政府应当鼓励非政府组织和民间社会参与各种改革努力和立法倡议。在这方面已显露出一些积极的迹象，但还需要采取一种开明的方法，使之成为正式的程序。特别代表还促请捐助界支持加强此种交流，确保磋商切实而有意义。

A. 司法改革

77. 全面结构改革对司法机构是绝对必要的。这需要颁布《法官和检察官地位法》和《裁判法庭组织和运作法》，并彻底审查《治安法官最高委员会法》。作为第一步，首先应修订《政党法》，使法官和检察官不受任何政治势力的影响。

78. 王国政府应当设立一个向穷人提供法律援助服务的专项基金。必须通过立法来努力建立一个法律援助体系，使穷人得到公正的审判。

79. 王国政府应当增加国家预算划拨的资源，以便对处境困难的司法机构进行改组，并使其在划拨和使用资源方面拥有自主权。

80. 王国政府应当将立法和司法改革战略文件和行动计划的最后拟定作为一项当前的优先事项来抓。为了加强参与性立法进程的效果，国民议会和参议院应当修改内部规则，以加强公开听取意见规定，将公开磋商作为一项法定先决条件。考虑到即将出台的《民法典》和《刑法典》草案所具有的重要性，王国政府应当开展广泛的公开磋商进程，以便公众可以充分地³对草案作出审查和评论。

81. 王国政府应当考虑设立地区上诉法院或流动上诉法院。

82. 应当制定少年司法系统。

B. 暴民杀人案件

83. 王国政府应当建立一个独立的调查委员会，以便审查暴民攻击行为为何发生以及如何阻止这种行动。

C. 监 狱

84. 王国政府应当考虑对未成年人和初犯犯人采用非拘留惩处手段，而不是监禁。

85. 王国政府应当加强努力，以确保将不同类别的犯人分别关押。

86. 鉴于过去的情况，王国政府应当确保律师、家人和人权组织可自由进入监狱探视囚犯。

87. 王国政府应当更加重视审前拘留时间过长的的问题。

D. 选 举

88. 王国政府和全国选举委员会应当确保公平地利用国家媒体，并竭尽全力促进对非国家媒体尤其是电子媒体的此种利用。

89. 全国选举委员会和柬埔寨司法机构应当行使其合法职责，坚决打击那些对暴力、恐吓和干预自由行使选举权或选举程序的正常运转应负责任者。

E. 土地和森林问题

90. 王国政府应当审查所有租让地合同以及合同执行情况，并考虑利用其法定权利宣布那些违反了柬埔寨法律规定和合同本身要求的合同无效。

91. 王国政府应当以磋商方式制定和通过必要二级法令，决定削减超过10,000公顷的租让地面积的程序和免除此种削减的具体情况。在宣布租让地批准程序的二级法令通过之前，不应再给予任何新的租让地。

92. 国际社会应当确保在它们所支持的发展项目中规定必须与非政府组织和受影响的人口进行切实和适当的磋商。

F. 重新安置地区的住房

93. 王国政府和地方当局应当采取适当措施，缓和与无土地有关联的安全、饮水、卫生、保健和教育设施不足等问题。政府的政策和做法应以 2001 年 8 月的《重新安置准则》为指导。

G. 贩卖人口

94. 王国政府应当对执法官员开展适当教育并加强法律的实施工作，以继续打击贩卖人口活动。

95. 司法机构应当为被确认为受害者的被贩卖的人提供适足补救办法。王国政府应当对所有罪犯包括处于贩卖团伙最高层的罪犯提出起诉。

H. 寻求庇护者

96. 促请王国政府充分遵守它根据 1951 年《难民地位公约》所应履行的义务，特别注意“不驳回”的核心原则。

97. 王国政府应当确保不再发生对合法协助寻求庇护者的人进行恐吓的行为。

I. 报告义务

98. 王国政府应当以及时和充分的方式履行其所承担的报告义务。应当谨慎地考虑条约监督机构所发表的建议，以加强对柬埔寨已批准的人权条约的执行。

注

¹ 《发展权利宣言》，大会第 41/128 号决议，附件，第 2 条，第 1 段。

² 《我们共同的未来》，世界环境与发展委员会(布伦特兰委员会)的报告，牛津大学出版社，1987 年。