



---

第五十八届会议

临时议程\* 项目 119 (b)

人权问题：人权问题，包括增进人权和  
基本自由切实享受的各种途径

柬埔寨的人权情况

秘书长的说明

秘书长按照大会第 57/225 号决议，谨此向大会提交他的柬埔寨人权事务特别代表彼得·洛伊普雷希特的报告。

---

\* A/58/150。



## 摘要

2003年7月27日，柬埔寨举行了1991年签署《巴黎和平协定》以来的第三次国民议会选举。这些选举是柬埔寨建立多党民主的重要步骤。大多数观察员同意在选举行政的技术方面取得了重大的进展，为期一个月的竞选时期比以前的选举有了更多的政治言论自由，投票普遍和平有序。不过，在建立对所有政党一视同仁的环境以及由中立的国家机构执行完全透明的选举过程方面，仍然存在重大的困难。在正式竞选之前的几个月，对集会和言论自由肆意加以限制，恐吓问题严重，一直持续到整个竞选时期。在打击选举舞弊、贿选、胁迫和暴力方面，国家选举委员会几乎每一次都没有运用其巨大的力量采取处罚和其他制裁措施。虽然执法官员采取了一些步骤来调查政党活跃分子被杀害的案件，但在大多数情况下，调查和司法诉讼仍然充满漏洞和没有效力，未能将犯人绳之以法。

为了在柬埔寨的法治下建设民主机构和促进人权的享受，必须大大加强权力分立、行政措施透明度、及中立和负责任的国家机构。鉴于独立、胜任和有效的司法机构对建立问责制极其重要，因此亟需继续进行司法部门的改革。这是特别代表及其前任在以前的报告中一再提出的问题的。

执法也仍然是一个持续存在的问题。即使涉及严重的罪行，掌权的个人和国家当局，尤其是执法和武装部队的官员很少需要对其行动负责，而贪污依然不受监督。虽然在法律和司法改革方面取得了一些积极的发展，但“合法区域”和“现实区域”之间仍然存在巨大的差距。

1993年的宪法载有确保人权的条文，将柬埔寨需遵守的国际人权条约明确纳入国内法中。有关的问题仍然在于是否有决心执行这些条文，从而确保柬埔寨人民享有各项受到保护的权利。

柬埔寨人均国民总收入为260美元，仍然是亚洲最贫穷的国家之一。根据《2003年人类发展报告》，该国在人类发展指数中排名第130位。约36%的人口生活在每日0.46至0.63美元的贫穷线之间。没有土地的问题越来越严重，虽然缺乏可靠的统计数据。由于柬埔寨传统的社会安全网所依靠的是土地和生计农作，该国要设法生产足够维持个人生计和人口的粮食。都市流动人口是金边棚户区日益增多的根本原因。

土地仍然是该国发生冲突和侵犯人权事件的主要根源，超过80%的人口住在农村地区，依靠农业维生。给予私营公司大块土地、森林和其他租让地的政策严重影响居住在这些土地或邻近地区的人口的生计和人权。这种租让地也没有促成人的发展和可持续的发展。此外，需要通过大量的二级法令以便充分执行2001年的《土地法》法，而有关的执行必须符合柬埔寨的国际人权义务。

柬埔寨制订了据称旨在减贫的政策和战略，但没有充分顾及《经济、社会、文化权利国际盟约》规定的义务，并且由于教育和卫生部门存在经费问题而备受妨碍。住房权方面仍然存在许多问题，例如迫迁和无法向失所者提供足够的住所。特别代表关注柬埔寨即将加入世界贸易组织，这是头一个加入的最不发达国家，可能会妨碍人权义务的履行。他认为应当让大众知情和进行辩论。

经过多年谈判之后，联合国和柬埔寨政府就根据柬埔寨法律对民主柬埔寨掌权期间所犯的罪行进行起诉一事达成协议，于 2003 年 6 月 6 日在金边签署协定。这些审判提供一个重大的机会，使柬埔寨人民能够宣泄情绪，愈合伤痕和结束该国近代的一页历史。将需要随着这些审判进行大量的公众教育工作。还需要对审判进行独立监测，以确保审判能按照大会要求，完全遵从国际司法标准。

特别代表赞扬非政府组织和其他民间社会行动者的工作，认为他们是柬埔寨社会的重要力量之一。然而，他注意到一些当局越来越将他们合理的关切事项和投诉看作是骚扰，他对于力图保护其权利的弱势群体，例如依靠森林维生的群体，受到恐吓感到不安。他着重强调公民活动的重要性，政府与民间社会互动是民主社会必不可少的。柬埔寨人民必须能够按照《联合国关于个人、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责任宣言》的规定个别地或与其他人一起进行活动。

## 目录

章次	段次	页次
一. 导言 .....	1-3	5
二. 秘书长柬埔寨人权事务特别代表的活动 .....	4-8	5
A. 对柬埔寨的第八次访问 .....	4-6	5
B. 对柬埔寨的第九次访问 .....	7-8	6
三. 重要事态发展和令人关注的人权问题 .....	9-75	6
A. 一般政治气候和 2003 年国民议会选举 .....	9-24	6
B. 司法工作 .....	25-31	9
C. 遵行国际人权义务 .....	32-35	10
D. 司法部门和问责制 .....	36-45	11
E. 土地和森林问题 .....	46-61	13
F. 经济及社会权利 .....	62-68	16
G. 审判红色高棉 .....	69-72	17
H. 难民和寻求庇护者 .....	73-75	18
四. 结论和建议 .....	76-87	18
A. 结论 .....	76-77	18
B. 建议 .....	78-87	19

## 一. 引言

1. 柬埔寨境内人权情况秘书长特别代表是根据 1993 年 2 月 19 日人权委员会关于柬埔寨人权情况的第 1993/6 号决议任命的，其任务是：

- (a) 与柬埔寨政府和人民保持接触；
- (b) 指导和协调联合国在柬埔寨的人权工作；
- (c) 协助柬埔寨政府增进和保护人权。

2. 本报告是依照大会 2002 年 12 月 18 日第 57/225 号决议提出的，编写的根据是特别代表到柬埔寨的第八次和第九次正式访问，所述时期从 2003 年 1 月至 7 月。

3. 这是特别代表向大会提出的第三个报告，是在前几次向大会和人权委员会提出的报告的基础上编写的。最后的一次报告是提交委员会第五十九届会议的报告 (E/CN.4/2003/114)，所述时期从 2002 年 7 月至 12 月。总的说来，特别代表力求避免与以前的报告内容重复。不过，在进展很少或没有进展的领域，重复难以避免。

## 二. 秘书长柬埔寨人权事务特别代表的活动

### A. 对柬埔寨的第八次访问

(2003 年 2 月 25 日至 3 月 4 日)

4. 特别代表在第八次访问期间集中注意 2003 年 1 月发生暴动之后的政治气候、国民议会选举的筹备情况、土地和森林租让、司法部门继续需要的改革、公民活动以及为设立审判红色高棉高级人员的特别法庭而进行的谈判。特别代表与诺罗敦·西哈努克国王陛下及柬埔寨王国政府的代表会晤，其中包括总理云升、高级部长素安、内政部长 Sar Kheng、农业部长 Chan Sarun、外交部长贺南洪、国家选举委员会、法官和检察官、民间社会代表、联合国机构及外交和捐助界成员。特别代表还访问上丁省以了解该省的问题以及土地租让的业务对 O' Svay 乡居民的人权的影响。

5. 在第八次访问之前，金边于 1 月 29 日发生暴动，而争取柬埔寨独立、中立、和平与合作团结阵线(团结阵线)的高级顾问 Om Radsady 于 2 月 18 日被杀害。随着国民议会选举临近，特别代表广泛涉及了与选举有关问题。与司法、司法行政和立法程序有关的各种问题仍然是特别代表议程上的优先项目。

6. 这次访问的重点是土地和林地租让对受影响社区的生计和基本人权的影响，包括会造成严重冲突的可能性。

## B. 对柬埔寨的第九次访问

(2003年6月30日至7月8日)

7. 特别代表在第九次访问期间继续优先注意上一次访问提出的问题。他再次与政府的高级部长会晤，包括内政部长 Sar Kheng、农业部长 Chan Sarun 和土地管理部部长 Im Chhunlem。他还与下列方面的人员会晤：三个主要政党的领导人、法官和检察官、宪法委员会、民间社会代表和外交界。他访问了马德望省和拜林市，在该处会晤了地方官员、省选举委员会、政党代表、法官和检察官、地籍委员会、土地争执的受害者和非政府组织。他也访问磅同省 Tum Ring 的橡胶园。在他离开那一天，特别代表就国民议会选举发表一个初步报告。在选举过程完成后，将发表第二个报告。

8. 特别代表在会晤中特别提请注意在选举期间并且作为更广泛的民主进程的一部分，坚持言论、结社和集会自由至关重要，并要求确保和维护这些权利。他并要求确保在选举之后以负责任和专业的方式进行警察工作，并且不过分动用武力。

## 三. 重要事态发展和令人关注的人权问题

### A. 一般政治气候和 2003 年国民议会选举

9. 2003年1月29日，金边发生大规模暴动，当时有关7月27日的国民议会选举的登记已开始了两个星期。泰国大使馆和数十家泰国人拥有的商店被暴徒袭击和掠夺。大约20人严重受伤需要治疗，一名妇女被枪杀。还没有对暴动的原因提出充分的解释，政府未能充分解释为什么执法当局未能有效作出反应。高级官员公开将暴动归咎于反对派，不过未提出证据。在暴动期间和之后，大约200人被捕，不过大部分后来被释放了。余下约60人被起诉，罪名从偷窃和破坏财物至刑事煽动不等。被起诉煽动暴动罪名的包括一名独立电台的主人、一名报纸编辑和两名学生青年运动领导人。两名学生领导人仍然未经审判被拘留在监狱内，违反了审判前拘留不得超过6个月的规定；另外被控暴动的19人也处于这种情况下。原定于6月举行的一些审判已经延迟，它们不大可能在新政府成立之前举行。

10. 在1月29日的暴动之后，集会自由受到严重限制。虽然在暴动期间发生的暴力和破坏行为令人遗憾，但不应成为当局其后拒绝一系列计划在金边和柬埔寨一些省份举行的示威、游行和集会的理由。这种集会大多数以公共秩序或国家安全为由被禁止，有关当局没有提供详情。这些活动包括学生民主运动计划在3月20日举行的示威游行、一个非政府组织计划于4月在北部几个省份举行的选民教育话剧项目、妇女组织代表和家庭暴力受害者计划于5月26日前往国民议会的游行，以及6月5日庆祝世界环境日的游行。

11. 关于未经批准而举行的示威游行，特别代表关注执法官员过分使用武力的问题。桑兰西党党员于 5 月 21 日游行到国民议会，被防暴警察用武力驱散，造成一些人轻微受伤。当局对 6 月 13 日的衣厂示威的处理则严重得多，其中造成一名工人死亡，另外至少 20 人受伤。

12. 在选举前限制集会自由和使用暴力驱散未经批准的示威的行为尤其令人关注。特别代表虽然认识到确保言论和集会自由和维持公共秩序之间存在紧张的关系，但认为对这些权利的限制不但使人质疑选举的公平性，而且也令人质疑柬埔寨境内更广泛的民主进程。必须作出更大承诺，确保这种受宪法保护的权利。任何限制这种权利的行动必须是一个民主社会必须采取的行动，其规模必须与要达到合法目的（如这里提到的维护大众秩序）相称，并具有明确的针对性。

13. 在 2003 年 1 月至 2 月的选民登记期间，有 10 宗记录在案的非法短暂逮捕和（或）拘留反对派分子的案件。当时这些分子正在散发反对党批评政府的资料 and 进行其他的合法政治活动。虽然联合国人权事务高级专员驻柬埔寨办事处（人权专员驻柬办事处）已提请全国选举委员会注意这些事件，但看来有关当局没有对应当负责的人采取任何行动。

14. 特别代表关注地注意到许多国家行动者和机构认为批评政府可以构成刑事煽动罪，并认为在正式的竞选时期之外不能散发政党资料。政党活跃分子有权公开和直接批评政府及其政策，所有柬埔寨公民也有权这样做。任何人、政党或组织在任何时候均可散发资料而不必限于竞选时期，这不但是受宪法保护的权利，也是知情选举的先决条件。

15. 在 2 月，两名知名人士在金边遇害。2 月 6 日，高级僧人 Sam Bunthouen 被枪杀。十二日之后，团结阵线的 Om Radsady 在离开金边一家餐馆的时候被枪击，几个小时后逝世。Om Radsady 是团结阵线领导人诺罗敦·拉那烈王子的顾问，是 1997 年以来在柬埔寨被杀害的最高级政治人物。他遇害之后几个小时，内政部就公布偷窃是该袭击事件的动机，从而预先判定了它本身的调查结果，损害了人们对调查和该部门的中立性的信心。特别代表仍然关注柬埔寨执法官员和政府官员一直倾向在调查结束之前公开宣布这些事件不具有政治性质的做法。在 3 月，两名军官被逮捕和被控告故意杀人和抢劫。两人承认在抢劫时意外杀害死者，不过大多数人认为这是非常不可能的。

16. 在 4 月间，两名司法机构人员分别在金边被杀。4 月 9 日，上诉法庭办事员 Chhim Dara 被枪杀，他的妻子也受了伤。4 月 29 日，金边市法院法官 Sok Sethamony 在开车上班途中在金边市中心被枪杀。特别代表在 5 月 15 日发出公开声明，呼吁当局对这些谋杀案件彻底进行公正的调查，起诉行凶者和下令的人。迄今尚未有人被逮捕。

17. 谋杀的手法都很相似。都是一名携带手枪的男子用帽子或头盔盖住脸，在公共地方开枪，然后迅速由同谋者用摩托车接走。4月29日发生以同样手法下手的谋杀案件，一家中国人开的工厂的管理人员在车内被枪杀。谋杀者身份不明，也未受到惩罚；不管动机如何，这些案件引起了巨大的不安。

18. 对于2002年2月3日的乡镇委员会选举之前在人权专员驻柬办事处已记录在案的17宗涉及政党活跃分子或其他涉及选举过程的人被谋杀或令人生疑的死亡事件的调查取得了一些进展（见A/58/268）。虽然对其中10宗案件作出有罪裁决，但特别代表仍然关注调查和起诉的程序以及刑事诉讼基本权利被剥夺的问题，严重质疑一些判决是否令人信服。

19. 在2002年乡镇委员会选举至2003年6月26日国民议会竞选开始的这段时期里，人权专员驻柬办事处记录到另外12宗关于三个主要政党的知名活跃分子被杀害的事件，包括Om Radsady的遇害事件。一宗案件涉及一名活跃分子及其女儿一起被谋杀，使死亡人数达到13人。相对来说，正式的竞选期间没有发生暴力事件。不过，桑兰西党活跃分子的女儿是在8月6日在磅湛省遇害的。

20. 2003年6月23日，政府公布一项由总理签署的声明，表示保安部队和各级当局必须独立和中性地履行任务，“以确保和平、安全和有保障的政治环境”并确保公民的人权。很不幸，这项声明并没有在任何时候都得到尊重。在选举之前的几个月，该国许多地方的选民和政党活跃分子受到了恐吓。恐吓的方式有多种，包括收集选民身份文件，强迫政治效忠，干扰政党布告板，损毁财产，进行经济威胁，爆发新的武装冲突的威胁和死亡威胁。虽然正式的竞选期间继续发生恐吓事件，但整体而言，这个期间的暴力事件减少了。此外，与以前的选举相比，在这次竞选期间，政党能够利用较多的公共广播媒体。

21. 在大多数情况下，全国选举委员会、其省级和地方级的小组委员会和执法当局未能对与选举有关的恐吓事件作出反应。只知道有一宗事件是全国选举委员会以其能动手段在选举之前禁止的。在三宗案件中，被指控就有关选举进行恐吓的村长被内政部在投票日之前不久被暂时停止职务。

22. 一些政党代表在竞选期间运用了种族和排外的论调，特别是反越南的论调。在投票日，干丹省的一个投票站有大批群众不准许多越南裔的柬埔寨人投票。一些报道称，在选举之后越南裔继续受到骚扰。1998年选举前后也曾出现类似的论调，然后发生一些越南裔在金边被“暴徒杀害”的事件。

23. 投票在7月27日举行，除了奉辛比克党在金边的总部附近发生小爆炸事件和在皇宫附近发现两枚有计时装置的手榴弹之外，没有发生重大的事件。在大多数地点，就技术而言，投票过程顺利，不过有许多报告报道已登记的选民在投票名单上找不到他们的名字。计票过程一般而言进行顺利，不过有一些政党的观察员不满一些计票站缺乏透明度。



24. 在报告编写期间，有关新政府的组成的政治僵局仍未解决。初步结果显示柬埔寨人民党获得多数票，但未能获得足以在国民议会组成一党政府的票数。桑兰西党和团结阵线是两个有能力与人民党组成两党联合政府的政党，但都宣布不愿意这样做。希望目前的僵局不久能获得解决，以便在不久的将来成立一个稳定的民主政府。

## B. 司法工作

25. 有罪不罚的问题一直是司法工作的一个中心问题，同时因为司法和执法系统缺乏中立与独立，且这些机构中的专业精神水平较低，使问题更加复杂。对司法工作的拨款不足。司法受到行政干扰并受到利益各方的贿赂。在发生 Sethamony 法官被暗杀案后，法官要担心他们的人身安全。执法官员常常不执行法庭的命令与判决，有时公然不服从他们的职务规定。

26. 刑事司法体制中的许多做法似乎未得到法律认可，而且也与《宪法》保证的适当程序不合。即便载在《公民权利和政治权利国际盟约》第 14 条的象无罪推定这样的基本原则及其他保证都经常被违反，虽然执法当局对于调查似与政治相关的罪行有了更高的意愿，但在展开调查工作及其后的司法程序方面，就尊重公平审讯和刑事诉讼程序的基本原则而论，仍存在很大的改进空间。有人担心某些轰动案件的定罪并不可靠，使人们普遍对司法制度更加缺乏信心。在许多案件里定罪是在证据不足或缺席审判的情况下作出的。法庭仅根据警方羁押时的口供便准备定罪的情况屡见不鲜，也经常有人指控这些口供是在胁迫下取得的。《宪法》第 38 条规定不得使用胁迫下取得的口供作为证据的明确保证很少受到遵守。警方羁押时施加酷刑、残忍、不人道和有辱人格待遇的作法、以及应对此负责的官员未受检控和得到适当惩罚等都是令人严重关切的问题。

27. 在柬埔寨，所有人在法律面前、在法院和法庭面前一律平等还未成为现实。对侵害人权负有刑责者，特别是警察、军方和有政经地位者可以不受惩罚仍然是一个严重的问题。司法部门对资源的使用常常是不公正的，是歧视穷人的。缺乏前赴法庭的运输工具意味着审讯和上诉经常被推迟——使监狱更加过度拥挤和加长了审前的拘留时间——或意味着进行缺席审判，从而违犯了被告出庭的权利。法官常常将小罪重判，检察官有时还要求处以更重的刑罚，而刑事司法系统反倒经常没有处理更严重的罪行。

28. 可以通过确保柬埔寨贫民能获得法律咨询和聘用法律代表的方式来便利民众得到公正审判。1993 年的《刑事程序法》第 76 条便企图明确地将《公民及政治权利国际盟约》第 14 条的保证纳入其中，即需向被告提供法律援助，无偿付能力者应予以免费提供。虽然由于缺乏有系统的数据收集，尚无确切数据显示有多少案件是在被告无法律代表的情况下出庭审判的案件似乎为数不少。此外，绝大

多数民事案件。甚至诸如因“争夺土地”结果而对土地所有权发生争端的案件，也是在最脆弱一方没有法律代表的情况下进行审讯的。

29. 大多数柬埔寨公民都无法负担法律代表和法律咨询的费用。目前提供法律援助的只有律师协会的法律援助部和少数几个非政府组织，它们都不是国家资助的。根据法律和司法改革理事会的一份报告，这些组织并没有资源处理 2002 年在裁决法庭上的 26 199 个案件（9 303 件刑事案，16 896 件民事案）。确有需要制订一项法律援助计划，向贫穷者提供基本法律服务，包括可以成立一个象其他国家已设立那种，由国家协助的法律援助基金。特别代表欢迎有人主张在今年稍后时间，由司法部同律师协会共同举行一次会议，讨论这个重要问题。

30. 在报告所述期间，关于柬埔寨监狱人数的情况并无改善。柬埔寨监狱仍然人满为患，甚至对轻微小罪也通常判以长期徒刑。约 30% 的囚犯属审前拘禁，这些未审即拘禁的犯人中 10% 以上已超过六个月的拘禁期限。犯人拥挤、缺乏饮用水、卫生条件差、疾病和营养不良持续危害犯人的健康。家属控监仍在受限制之列，且经常受到钱财上的非法要求。柬埔寨法律和监狱规章中已纳入了《联合国监犯待遇最低标准规则》，但经常形同具文。虽然有些国际组织提供了一些援助，但仍需认真对待柬埔寨监狱的财政、行政和管理问题。特别代表下次到柬埔寨访察时将恢复他去年开始与监狱当局及非政府组织就这些问题进行的建设性对话。

31. 法治失败还表现在，柬埔寨各地继续发生“暴民杀人”案件，其中许多是在警察默许或主动参与下发生的。特别代表强烈重申，他在他 2002 年 6 月关于街头惩罚的报告中提出的建议（见 E/CN.4/2003/114，第 28 段），柬埔寨当局仍未实行。自报告发出后，人权专员驻柬办事处已记录了另外 15 起暴民杀人案。

### C. 遵行国际人权义务

32. 柬埔寨是六项主要国际人权条约的缔约国。1993 年的《宪法》，其中载有重要的人权保证，已明确规定将它们纳入国内法中，但是实际的执行情况甚差，除执行方面的困难外，其法律制度亦未提供执行这些权利的有效法律补救办法。

33. 政府官员和法官仍然不甚了解：所有的法律需从属于《宪法》，这些法律不能用来限制《宪法》保证的权利与自由，同时这些法律若与《宪法》不符便属无效。因此，虽然《宪法》保护言论自由，但柬埔寨的刑事毁谤和造谣法却被误用来限制言论自由权，例如限制政治上的反对党散发材料。此外，如以前报告所述，还对集会自由施加重重限制，全然不顾各项受到保护权利。

34. 在柬埔寨境内，执行受法律保障的权利方面，可使用的手段甚少，该国司法机关仍然缺乏独立性，缺乏专业能力，《宪法理事会》基本上无所作为，使全国实际上没有一个可裁断法律是否符合宪法的机构。政府履行提交国际报告的义务已严重脱期。政府设立的，负责编写条约报告的柬埔寨人权委员会缺乏基本资源、

缺乏合格的工作人员、和预算拨款。特别代表促请政府更全面地参与各项国际人权条约，为协助缔约国遵守义务而设立的提交报告过程。

35. 应把提交报告的过程和落实条约机构的建议当作是将条约规定有效纳入柬埔寨法律及惯例方面的可贵援助。因此，很遗憾，政府未派代表团出席 2003 年 4 月反对酷刑委员会审查柬埔寨依照《反对酷刑及其他残忍、不人道或有辱人格待遇或惩罚公约》提出的首次报告的会议（CAT/C/21/Add. 5）。但特别代表希望柬埔寨政府现在能按照要求，优先重视并及时响应委员会的暂定结论和建议（A/58/44，第 93 至 100 段），从而表现柬埔寨对执行《公约》的承诺。他还鼓励柬埔寨，考虑接受若干条约的个人通讯程序，以期加强问责制，为国内找不到有效补救办法的人权受侵害者提供矫正机制。

#### **D. 司法部门和问责制**

36. 柬埔寨《宪法》中有分权原则和行使权力应受法律约束的观念。但并未受到了解和尊重。行政机构仍然不愿放权给政府的司法和立法部门。最高司法行政委员会大多形同虚设，以致实际上使柬埔寨没有一个检束法官的机构。依照《宪法》第 121 条规定，政府成员就其整体政策及政府官员的个人行为，向国民大会负集体和个人责任。同样具有根本重要性的是，应在政府中建立更开放性的文化，并且辅以行政方式的改革和实施新闻自由立法，以促进大众能获得公共当局掌握的信息。尽管政府已认识到改革和强力反腐败措施的迫切需要，并提出了具体行动处理这些问题，但进展令人失望。在 2003 年 1 月底的捐助者协商小组的中期审查会议上，捐助者对以下情况十分关切，即重大的改革领域内毫无行动、也没有达到较早时就法律、司法、社会部门、公共行政、财政措施和自然资源管理各方面的改革所商定的各项基准。

##### **I. 司法部门改革**

37. 自 2003 年 1 月以来，在法律和司法改革的领域内出现了某些积极的进展。法官和检察官的薪俸增加了；培训法官、检察官和法律从业人员的学校开始运行，通过了一套关于法律和司法改革的全国性战略；部长委员会于 4 月核可了一项《反腐败法》草案，并交付国民大会以待通过。但在现行的法律下，被依法起诉的腐败案件绝无仅有，最高司法行政委员会本身尚待改革，法官及检察官地位法案尚未提交国民大会。

38. 部长委员会 2003 年 6 月 20 日在一次会议上核可了“司法部门改革方案”，人们认为它为柬埔寨法律和司法改革提供了一个整体框架。方案中包括大刀阔斧的行动纲领草案，扼要说明了为执行战略而将要发动的 90 多项活动。为了使这项方案较以前那些未执行的方案更有效起见，必须订立明确的优先事项和符合现实的时间表。履行柬埔寨的国际人权义务以及法律改革议程的所有各方面均需与之配合，这一部分却甚少受到重视。性别问题和青少年法律也没有顾到。还必须

有更认真的措施来克服腐败问题。方案中正确地提到必须起草若干法律，但却没有谈到柬埔寨境内法律（不能）落实的现状。方案中也有没处理柬埔寨的识字率低、训练有素的法学人才少、因而需要有明白易懂的法律的问题。所提议的方案在今后进一步拟订时还需进行广泛协商、有见识的公开辩论并应积极咨询众法官和检察官，还必须有坚强的政治意愿以克服“合法区域”与“现实区域”间的鸿沟。

## 2. 立法程序

39. 虽然在诸如“司法部门改革方案”的文件中通常都表示承诺会有一个参与性的造法程序，但实际上这些进程都是一纸具文。某些法律及其次级法令，是在捐助者援助下草拟的，也曾经就其进行过公开协商，但通常对其评论意见甚少理会。

40. 另一令人困扰的事是，负责起草法律的“职能部委”常会把法律中的决定性要素留在次级法令，公告或甚至准则中去处理，从而篡夺了立法权力。行政规章是不会在国民大会的辩论中被公开讨论和受到详细审查的。

41. 目前，在法国专家协助下正在起草刑法和刑事诉讼法，在日本专家协助下正起草民法和民事诉讼法。重要的是这些法律必须是明白易懂的，并确保这些法律彼此间以及与现存的法律间是连贯一致的。

## 3. 取得政府信息

42. 目前一般大众仍然很难取得公共当局的信息，甚至连公众报告、在国民大会中审读的法律草案、政府指示和布告，所有这些，常被视同机密文件。民间社会团体和大众媒体在取得与公共有关的信息方面面临到相当多的困难，尽管《新闻法》规定后者有权取得某些信息。通常，取得信息的困难要通过私人接触的方式来解决，而非透过体制和透明机制。

43. 颁布法律给予公民取得公共当局掌握的信息，将有助于创造更为开放和负责的政府、形成更了解情况的公共政策和辩论。许多亚洲国家都已颁布了这类法律或即将这样做，包括泰国、菲律宾和日本。政府和公务员也必须对提供信息表现出更大的承诺，特别是与公众利益有关问题的信息。国家预算应包括管理信息要求的经费。

## 4. 腐败和付款问题

44. 世界银行最近证实它曾宣布一个有关《柬埔寨复员和重新融合项目》的合同出现了采购舞弊的情况，这再次引发了腐败的问题，这个问题在柬埔寨社会所有各阶层内仍十分猖獗，所有权利的享有——不论它们是经济权、社会权、文化权、公民权还是政治权——均因腐败现象受到严重破坏。部长委员会通过《反腐败法》虽然没有经过广泛的公众咨询，但颁布这类法律的行动是受到欢迎的。然而，最高阶层还必须承诺起诉腐败案件。虽然刑法关于腐败、贿赂和侵吞公款的现有规

定已很充分，但问题在于没有依法提起控诉《透明联盟》于 2003 年期间仍在努力调动各种支助力量，解决这个问题。

45. 特别代表长久以来便关切国家预算拨款的支付数额低、速度慢以及其对保健、教育和司法改革部门的影响的问题。例如，2003 年上半年发放的款项不到 2003 年保健预算总额的 10%。付款问题最近已引起财政部社会部门工作组的注意，并已成立了一个工作队处理这个问题。

## E. 土地和森林问题

46. 土地继续是柬埔寨境内发生冲突和违反人权事件的一大来源，在柬埔寨，逾 80% 的人口是依赖农业为生的。特别代表继续质疑政府将大片农业森林租让地和其他类型租让地交给私营公司使用的政策，特别是其对受影响社区的生计和基本人权所产生负面效应。就大规模农业种植园而言，特许权获得者有权清理私人占用的国家财产，用于包括林地在内的开发（见下面第 53 段），并拥有几乎与业主同样大的土地控制权。按照农业、林业和渔业部于 2003 年 2 月投供给人权专员驻柬办事处的清单，部长理事会已批准了 40 块土地租让地，用于农业目的，这些租让地面积约有 80 万公顷亦即占柬埔寨领土的 4%。这些租让多数是在 1996 至 2000 年之间给予的，其中 25 块涉及私营公司与政府之间的合同，面积约为 70 万公顷。森林和土地租让地共涵盖柬埔寨约 20% 的领土，从而使一般老百姓使用土地的问题更形恶化。

47. 尽管这类租让是以发展的名义给予的，但它们并不一定会使依靠那些土地为生的社区获益，也不一定会带来人的发展和可持续发展。建立许多大规模农业种植园已经造成了冲突，并因以下原因使生活在附近或在其界限内的当地人口的生活更加贫困：租让破坏了森林和他们的收入来源；限制了供后代使用的农地范围；以及迫使当地居民放弃他们的传统生计，变成为获得租让的公司的廉价劳工。不过，在某些情况下，这些公司只为当地人口创造了极为少数工作机会，甚或根本没有创造工作机会。这些公司的出现，在一些受影响地区内也制造了一种恐惧气氛，因为它们雇用了武装警卫来保卫公司的利益，而他们往往是以前的军事人员。按照农业、林业和渔业部提供的名单，在 25 个得到租让的公司中，有 16 个抱怨新移民侵占租让地，抱怨与当地人民的冲突或当地人民提出的抱怨。由于多数获得租让的公司既未向国家交纳所需定金，也未交纳租金，实在看不出它们对国家和国民的福祉有何贡献。

48. 特别代表现已访问了两块租让地（在磅士卑省的柬埔寨 Haining 集团有限公司和上丁省的面粉制造业有限公司）和一个橡胶种植园（在磅同省 Tum Ring 公社内的 Tum Ring 橡胶种植园）他在那些地方会见了当地人民，并讨论了公司的活动对他们生计所产生的影响。

49. 1999年，面粉制造业有限公司得到了位于森林区内的7 400公顷农地的特许权，来自奥斯外公社村民一向在该处耕种和从附近森林收集各种森林产物。2001年，随着该公司在前一年砍伐了大面积密集森林后，夷平了100公顷土地，其中多数是原始森林。该公司也禁止当地人民进入其余的森林和租让地所属农地。当地人民越来越关切他们日益恶化的生活条件，以及该公司的活动对自然环境和野生动植物所造成破坏性效应。

50. 在磅同省 Tum Ring 公社内，于2001年从三块森林租让地划出了6 400公顷森林地区，由二级法令订立为“国家公立橡胶种植园”，由朱普橡胶种植园公司经营。其对当地人口的社会和经济影响至巨。当时未与当地社区磋商，2 000余名以前靠稻田维生，采树脂和收集森林产物的人眼睁睁地看着他们的大部森林被毁坏，他们失去了收入。此一传统社会是否有意志和技能来适应橡胶种植园活动，令人怀疑。此外，不顾《森林法》和政府对于非法砍伐的谴责，数百株树脂树被砍伐。极大部分的原始森林遭砍伐，土地被夷平。一个伐木公司违背暂停运输圆木的规定，提议把原木从橡胶种植园运至外地锯木厂，引起了许多人的关切和抗议。尽管有此暂停的命令，仍有人伪称大型原木为木柴而将它们运出该地区。特别代表在其第九次访问结束时写给总理一封信，请他注意 Tum Ring 境内的严重情况，并请他提供援助。

51. 仍需就《土地法》通过许多二级法令和通告，以使其各项规定能获得充分执行。最重要的是，必须迅速草拟和通过关于为经济目的租让土地的二级法令和关于超过一万公顷租让地的削减程序和特定免除的二级法令。《土地法》第59条允许的最大面积是一万公顷，有十四块租让地超过这一限度，应削减面积。最大的租让地是 Pheapimex 有限公司在菩萨和磅清扬省的土地（315 000公顷）。2001年11月23日，在《土地法》通过几个月后，在明确违反第59条的情况下，将上丁省的一块租让地（100 852公顷）给予了绿海工业公司，这是一项值得严重关注的事务。特别代表希望，在通过这两项二级法令之前，不应再给予任何新的租让地。

52. 数个得到土地租让的公司没有遵守该法，或迄今一直违反合同的规定——例如，未交纳所需定金和租金，未在头十二个月内开采土地，或未划定界限，以及在租让地界限外从事非法砍伐。按照该部提供的资料，只有九个租让地公司交纳了定金，另外只有六个划定了界限。特别代表建议取消那些违法或严重违反合同规定的租让特许公司的合同。在特别代表的第八次访问期间，农业部宣布了答应取消五份土地租让合同，他对此感到鼓舞，尽管他注意到这些租让地面积都不大。

53. 在覆盖原始森林的地区内，不应再租让土地，这是违反《土地法》的，租让座落于原始森林内的地区的合同也应立即取消。原始森林被认为属于“公用国有

地”，而只有在“私用国有地”上才能租让土地。为有助于进一步澄清这些事务，政府也应通过一项国有土地法，以界定私用国有地和公用地。

54. 关于为社会目的租让土地的二级法令于 2003 年 3 月 19 日通过，这是一项值得欢迎的发展。这项二级法令的目的是界定给予社会租让地用于居住和（或）从事生计耕作的标准、程序和机制。土地管理部计划在数省进行一个试点项目，开始执行该二级法令，就柬埔寨的国际人权条约义务而言，该法令是必须予以适用的。特别代表继续关注到供进行社会租让的土地的地点，因为该二级法令未说明国家有义务在社会租让地的地区内按照《经济、社会、文化权利国际盟约》和《公民权利和政治权利国际盟约》规定的义务为有关人民建立基础设施，如学校、享用保健和就业机会等。他也关注到可供进行社会租让用的土地数量极少，因为适用于满足社会目的的土地中，现在大部分在大面积森林或工农租让地的控制之下。

55. 《森林法》于 2002 年 8 月 31 日生效，该法也要求通过数项二级法令和通告，以便得到充分执行。此法的目的是规定以一种可持续方式管理柬埔寨森林，但非法砍伐继续在森林租让地内发生。关于社区森林的二级法令仍在草拟中，必须作为优先事项予以通过，以保护依赖森林为生的社区的权利和利益，并为社区参与森林及其资源的可持续管理提供一项适当的法律框架。

56. 《土地法》将相当大的权力交付给了政府的行政部门。但是难以取得有关土地租让的资料，如合同和地图等，这些资料涉及到重大的公共利益。如前所述，这些困难突出了该国迫切需要制订公开的行政做法和政策，以及通过和执行新闻自由法。

57. 自 1979 年以来，政府一直在设法建立一个土地分配系统。柬埔寨现在已正开展经济发展，这对贫农产生了新的压力。面临的问题包括：人口压力；不稳定的流动人口，其中许多来自以前的难民营，向市场经济开放和投机，导致土地被有权势的人攫取。随着武装冲突结束，大片土地成为了极有价值的资产，诱使军方宣称以前的战场和无人控制的偏远地区的所有权是属于它们的。

58. 许多土地纠纷涉及村民与私营公司、国家机构与军事人员之间的争端。传统的调解系统有其限制，需要有较正式的解决体制。目前，2002 年 7 月设立的土地测量委员会结构和法庭都无法有效运作，以解决冲突或为有关的违反人权情况提供补救。

59. 迄今，土地测量委员会还没有解决一个案件。土地管理部最近表示，土地测量委员会在国家一级和省一级上的所有成员都接受了关于土地纷争解决程序的充分训练，并已提供了纷争解决过程中所使用的所有文件和表格。不过，在委员会开始运作以前，必须拨出资金，以支付调查、运输和行政费用。

60. 7 月间，特别代表会晤了马得望省 Kos Kralor 县 7 月间发生的土地纠纷的受害者。Kos Kralor 县内困难而复杂的情况说明了柬埔寨境内更广泛的土地问题，其中涉及到数百个贫穷脆弱的家庭与强大利益集团的对抗。他认为他们的困境这是土地管理内一再发生的问题的一个例证，显示出了处理土地纠纷及有关违反人权事件的机制的弱点。他与马德望和金边当局讨论了 Kos Kralor 的情况，并请求为冲突提出一项能满足受影响人的需要的迅速公正解决办法。他获得保证，在找到这一解决办法以前，有关人民将留在原地。

61. 努力保护自然资源的非政府组织和集团，以及依赖这些资源的社区，必须得在一个稳定的环境内进行它们的活动。特别代表在其提交人权委员会的上次报告中讨论了 2002 年 12 月 5 日，暴力驱散等候在林业和野生动植物部外面的一群林业社区代表的事件 (E/CN.4/2003/114, 第 59 段)。随着此事件后，人权专员驻柬办事处获报，一个在柬埔寨的桔井、上丁和慕多基里等，东北部省份内运作的森林网络遭到地方当局的恐吓和威胁。2003 年 2 月 10 日，政府的检察总长在数次宣布要提出控诉后，终于向金边市法院提出控诉，要求起诉控告 Global Witness 组织的协调员 Eva Galabru 犯下了造谣和煽动罪。到该月底时，在非政府组织和捐助界的压力下，终于撤销了这项控诉。可以了解的是，这些事件使一些地方组织限制了它们的活动，直至它们能安全执行其工作为止。

## F. 经济及社会权利

### 1. 住房和重新安置问题

62. 流入城市的人口是造成金边非正式住区越来越多的根源所在，使金边的大量人口流离失所和永久性重新安置的若干因素有：私人投资、市区土地价值上升、基础设施的发展和自然灾害。市区的穷人依然特别容易遭到强行驱逐。《土地法》第 29 条规定，在土地法于 2001 年 8 月生效后，任何占领空地的企图都不再具有法律效力。许多人期待通过社会目的的租让从国家分配到土地。从较为广泛的政策角度来看，在制定国家住房政策中并没有考虑《经济、社会、文化权利国际盟约》中保证的住房权。

63. 特别代表继续在审查有关重新安置的几个问题，包括有关重新安置点的问题。非政府组织在金边市政府的参与下于 2001 年 8 月撰写的一套切实可行的《重新安置准则》尚未被当局充分使用。特别代表在 7 月会晤新任命的金边市市长 Kep Chuk Tema 时，与他讨论了这一问题。特别代表还提醒他注意在安隆格罗南约 800 个家庭一直存在的困境，尽管他的前任曾作出许诺，但这些家庭依然没有土地。

64. 2003 年 5 月，城市穷人发展基金要求当局对市区的穷人社区制定住房政策。金边市市长后来在给首相的信中要求政府为居住在金边四个棚户区的家庭授予土地。政府在 7 月 8 日对这一要求作出了肯定的答复，颇令人欣慰。这将有助于改善这些家庭的居住环境。



## 2. 加入世界贸易组织

65. 柬埔寨加入世界贸易组织（世贸组织）的问题预期将在 2003 年 9 月在墨西哥坎昆举行的部长级会议上获得批准，从而使它成为加入世贸组织的第一个最不发达国家。一些非政府组织和民间组织对迄今没有很好解释政府同意的条件并对此进行公共辩论，也没有很好解释和辩论进入世贸组织将如何有助于减少贫穷以及使柬埔寨人民实现和享受人权这两点表示关切。

66. 柬埔寨加入世贸组织引起了对人权的重大关切。一些观察员评论说，把该国的保健系统向外国的保健提供者和医药公司开放可能会损害为全体人民建立一个可行的保健制度的努力。引进知识产权的保护也可能对药品价格和供应产生不利影响。农业贸易自由化的冲击也会对农村的生活方式、农村就业和粮食安全带来不利影响。

67. 人们担心，迫使柬埔寨接受不适合当地情况的条件的加入和谈判进程会对大多数民众造成不利影响。虽然贸易自由化可能带来经济增长和发展的前景，但必须考虑调整的代价，而且承受这种代价的往往是最不堪一击的群体。贸易自由化将在何种程度上帮助消除贫穷取决于它的形式、进度和顺序。

68. 加入世贸组织将为贸易自由化的商业层面提供一个法律框架。其社会层面将通过人权规范和标准所建立的法律框架来加以考虑。经济、社会和文化权利为所要达到的最低标准确定了基准，从而为贸易自由化规定了超越商业性目标的全面目标。

## G. 审判红色高棉

69. 联合国和柬埔寨政府之间关于根据柬埔寨的法律起诉在民主柬埔寨期间犯下的罪行的协定经过数年的谈判进程，于 2003 年 6 月 6 日在金边签署。根据宪法的要求，国民大会尚需批准这一协定，此外在成立进行审判的特别法庭之前还需要采取许多实际的步骤。

70. 这应该是柬埔寨处理民主柬埔寨期间犯下的罪行和近期遗留下来的问题的第一次认真尝试。希望审判将更为普遍地在整个社会增强正义感与和解。在审判前和审判期间，公共教育具有很大的作用。柬埔寨的非政府组织和象柬埔寨声名卓著的电影导演 Rithy Panh 那样的个人，就很有条件制定和开展这种活动。应该使他们得到从事这一工作的必要支持。希望审判加上公共教育工作将帮助确立和承认柬埔寨近代史上的史实，并帮助修复人民遭受的苦难。

71. 还难对审判进行独立监测，以确保审判按大会要求的，完全符合国际司法标准。如果审判是以适当和独立的方式进行的，如果责成罪大恶极的人对其所犯罪行负责，就可能比较容易抗击始终存在着的有罪不罚的情况，比较容易改革警察、司法和法院等机构。

72. 柬埔寨于 2002 年 4 月 11 月批准了《国际刑事法院罗马规约》，特别代表在上一次报告中对这一进展表示欢迎。就在柬埔寨准备将那些严重违反国际法的罪人交付审判时，特别代表在 6 月读到报告，说洪森首相已同意与美利坚合众国签订互惠双边协定，不把在柬埔寨的美国国民和在美国的柬埔寨国民交给国际刑事法院，不免深感失望。

## H. 难民和寻求庇护者

73. 2002 年 7 月 25 日，已在柬埔寨的联合国难民高级专员办事处（难民专员办事处）获得难民地位的持不同政见者、越南和尚尊敬的 Thich Tri Luc 从一家金边旅馆“失踪”。尽管一年多来对其去向不得而知，但最近报刊和非政府组织的报道显示，他被关押在胡志明城候审，罪状不明。Thich Tri Luc 的命运，加上去年曾多次报道蒙塔格纳德的寻求庇护者被强行遣回越南，使人们不由怀疑柬埔寨是否有意愿履行它对 1951 年《关于难民地位的公约》的国际义务。

74. 如先前报道的，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（统称为蒙塔格纳德人）很少有人能在柬埔寨寻求庇护。2003 年初以来，只有 24 名蒙塔格纳德的寻求庇护者得以安全抵达金边的难民专员办事处，由其裁定庇护要求。至于有多少寻求庇护者可能无法抵达目的地，这一点无从评估。难民专员办事处依然不能进入它需要进入的边界地区，使其能查验这些寻求庇护者的要求。另据可信报告说，那些帮助蒙塔格纳德寻求庇护者的人受到地方当局的骚扰。

75. 正如特别代表反复指出的那样，柬埔寨必须履行它对 1951 年《公约》和 1967 年《关于难民地位的议定书》的国际义务，特别是不驱回这一核心原则。强行把难民和寻求庇护者驱逐到他们会受到酷刑和虐待的国家也违背柬埔寨根据《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》第 3 条所承担的义务。

## 四. 结论和建议

### A. 结论

76. 特别代表欢迎在举行国民大会选举方面有了改善，希望在今后举行选举时予以发扬光大，并表现出有决心克服继续遇到的一些问题。在这方面，特别代表将在选举进程完成后，就国民大会的选举情况发表第二份报告。

77. 正如特别代表先前在许多场合所说的，他越来越感到要致力于为柬埔寨及其人民谋福利。他希望建立新政府的进程能够平安地进行。如本次报告和前几次报告所表明的，新政府在建立民主机构和使柬埔寨遵守和享有人权的努力中还需要解决许多问题。特别代表坚信，这些问题是能够克服的。正是本着这一精神，他提出以下建议。其他建议见报告正文。

## B. 建议

### 1. 司法部门和问责制

78. 政府必须采取步骤改善司法部门，以便建立一个独立的司法部门、一个有道德的法律专业队伍、纪律严明的法官和检察官，并有效地与腐败作斗争。

79. 政府应该优先考虑使穷人得到公正的审判，应设计和建立适合柬埔寨的法律援助制度。

80. 必须提供查阅公共机关掌握的信息的渠道，应该颁布和实施使公民有权获得这种信息的立法，从而帮助建立开放的政府、展开了解情况的公共辩论和减少腐败现象。

### 2. 刑事司法

81. 警察和法院必须确保公正地执行刑法。特别是，它们必须在进行所有的调查和诉讼中确保公正，包括有关可能涉及政治动机的可疑的死亡案件。

82. 政府和执法官员必须确保以负责的职业态度为所有游行示威维持安全，不过度使用武力。

83. 对集会自由的限制应该仅限于民主社会绝对必须的那几条，应与要达到的目标相称并具有明确的针对性。

### 3. 土地和林业问题

84. 政府应该继续审查土地租让合同及其实施情况，确保它们符合柬埔寨的法律及有关的二级法令。在得到租让者严重违反法律或合同的情况下应该取消合同，并保证使其余所有的合同都符合法律。

85. 政府应该在原始林地带禁批土地租让，并取消这些地区现有的租让。

86. 必须制定、通过并迅速实施关于经济用途的土地租让的二级法令和关于超过一万公顷租让地的削减程序和特定免除的二级法令。在这些二级法令通过前，不应再批准租让。

87. 政府应该通过关于社区林业的二级法令，以便保护以森林为生计的社区的权利和利益，并提供充分的法律框架，使社区参与森林资源的可持续管理。

### 4. 非政府组织

88. 必须允许非政府组织和柬埔寨公民按照《联合国关于个人、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责任宣言》的规定开展工作。