



人权理事会
第二十四届会议
议程项目 10
技术援助和能力建设

柬埔寨人权状况特别报告员苏里亚·苏贝迪的报告

概要

特别报告员已编写四份详尽的实质性报告，全面分析了 2009 年 3 月自己接受人权理事会任命以来柬埔寨的人权状况及该国在增进和保护人权方面面临的挑战，最近两次访问该国时——一次是 2012 年 12 月，另一次是 2013 年 5 月——他着重考察了自己报告中所提建议的后续工作及柬埔寨人权状况的监督工作。他以往提交理事会的年度报告重点是司法、议会和选举改革以及经济及其他用地特许的人权影响。他在报告中为帮助该国政府推行改革议程及国内民主进程提出了一系列建议。他没有另辟新的人权主题，而是认为此时应总结以往报告中建议的后续工作进展。

特别报告员在 2012 年 12 月访问该国期间受到政府冷遇，没有一位政府高级官员与其会面。特别报告员的两份主要报告——一份内容为选举改革，另一份内容为经济及其他用地特许——一发表即收到苛刻评论，甚至达到人身攻击的程度。这非常令人遗憾，特别报告员和政府之间对话应严格保持以报告员依照联合国任务开展的工作的实质内容而不是报告员个人为重点。但政府在 2013 年 5 月报告员访问该国期间配合了他的工作，这期间他会见了广泛的利益攸关方。其中一些政府高级官员能够坦率提供信息、愿意承认存在的缺陷、愿意与特别报告员以建设性的方式合作以应对柬埔寨国内加大保护人权、加强民主和真正实现法治方面现存的挑战。他对与政府方面接触与对话的水平感到满意；对话坦诚、友好并具有建设性。

特别报告员与政府高级官员私下进行了建设性的对话，但遗憾的是，他在访问期间经历了一些不愉快的事件。如果媒体报道可信的话，这些抗议是事先安排好的，目的是恐吓骚扰特别报告员，让他无法专注于实质问题。他还受到无端指控，称其对政府有偏见。对特别报告员工作的批评已不新鲜，他与几位前任所受待遇大同小异。这种经历令人不快，但特别报告员没有忘记访问目标，并继续宣传推进增进和保护人权的国家机构的改革议程。实际上，这些事件发生后，他收到大量来自各界群众的表示支持其在柬埔寨工作的信息，也因此倍受鼓舞。除政府对话方外，特别报告员还接触了柬埔寨社会其他各利益攸关方，包括各政党、民间社会、当地社区、公民个人及柬埔寨的发展伙伴。

总体看来，柬埔寨似乎正在走向民主。自 1991 年《巴黎和平协定》达成以及 1993 年基于自由民主价值的新宪法出台后，该国已取得长足进步。审查期内该国采取的一些重大积极步骤包括释放著名人权维护者 Mam Sonando 先生，赦免反对党领袖森朗西先生，为其结束在法国的流亡返回祖国参加国内政治进程铺平了道路。但柬埔寨仍远未完成增进和保护人权、强化善治、提高负责保障人民权利的国家机构独立性和能力的工作，该国政府在 2013 年 5 月特别报告员访问期间也承认了这一点。报告员认为政府在与与会人见面时愿意承认这些不足是进步的表现，说明政府愿与他一同努力改善柬埔寨人民的人权状况。柬埔寨宪法提出了自由民主，但现实中很多方面来看情况接近有限的民主。柬埔寨与达到本国自愿批准的人权条约规定的国际人权标准还有距离，正朝着这一方向努力。

自《巴黎和平协定》达成以及 1993 年在柬埔寨过渡时期联合国权力机构(柬柬权力机构)支持下举行首次民主选举以来，国际社会对柬埔寨进行了大量投入。《巴黎和平协定》缔约国和参加了柬埔寨问题巴黎会议的国内利益攸关方希望看到柬埔寨发展成为一个自由的民主国家。特别报告员认为国际社会以及报告员在履行任务过程中都应发挥作用，帮助柬埔寨人民和政府走向持久和平及公平经济基础上的更全面的自由民主。本报告叙述了落实报告员的建议方面取得的成绩，从中可看出，报告员的一些建议似乎得到了落实，其他建议的落实则似乎正在积极考虑之中。这是让人鼓舞的迹象，政府取得这些成绩值得称赞。司法、议会和选举改革进程缓慢，但政府尚未就多数关于经济及其他用地特许的发放和管理的建议采取行动。在这种情况下，报告员一如既往地愿意帮助柬埔寨政府。因此他敦促政府加快承诺的负责增进和保护人权的国家机构改革进程并加快本国民民主化进程，以便经济增长的利益能为全国人民均享。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-6	4
二. 提交政府的来文	7-13	5
三. 司法方面建议的后续工作	14-28	7
四. 议会方面建议的后续工作	29-32	9
五. 选举方面建议的后续工作	33-47	10
六. 经济及其他用地特许方面建议的后续工作.....	48-59	13
七. 结论	60-64	15
八. 建议	65-75	17

一. 导言

1. 本报告是现任柬埔寨人权状况特别报告员根据人权理事会第 18/25 号决议提交的第五次报告。
2. 特别报告员在审议的年度中继续监督柬埔寨的人权状况。他不断从政府、反对政党、民间社会组织和公民个人等柬埔寨国内不同利益攸关方处收到关于人权状况的资料，有些利益攸关方为解决国内侵犯人权的问题向特别报告员寻求帮助。特别报告员在审议期内进行了两次国别访问——一次是 2012 年 12 月，一次是 2013 年 5 月。政府在 2013 年 5 月恢复了与特别报告员合作的惯常模式，报告员得以会见政府内部广大利益攸关方，但特别报告员感到遗憾的是，2012 年 12 月，政府拒绝同他会面从而造成资料缺失。特别报告员工作的关键支柱是独立、公正和客观。为此，特别报告员在履行任务时必须有机会与柬埔寨社会各界互动，不能有例外。未能有机会与政府对话是一大缺憾，特别是鉴于两次访问的目的是总结落实特别报告员在以往报告中所提建议方面取得的进步并共同找到解决现存挑战的最佳办法。特别报告员在这一背景下向人权理事会提交本报告。
3. 特别报告员在 2013 年 5 月访问期间得以与政府、其他政党、民间社会和柬埔寨的发展伙伴等广大利益攸关方会面。他会见了政府高级官员，特别是副总理和内政部长 Sar Kheng 先生、高级部长和柬埔寨人权委员会主席 Om Yentieng 先生、国家选举委员会主席 Im Sousdey 先生、国会外交事务、国际合作、信息和媒体委员会主席 Chheang Vun 先生、议会秘书长 Oum Sarith 先生、司法部国务秘书 Prum Sidhra 先生。特别报告员对与这些要人的建设性接触和对话感到十分高兴。Om Yentieng 先生与特别报告员会见时向他呈交了一份未注明日期的文件，其中列出了政府对特别报告员以往报告中有些问题的答复和评论。政府以前从未将此文件交给特别报告员，所以他很高兴收到该文件，它有助于了解政府在本国面临的一些人权问题上的立场。尽管该文件中的答复有助于了解政府的立场，但它未能显著改变特别报告员在报告或报告所提建议中的分析。
4. 总的来说，由于政治稳定，柬埔寨的一些经济指标继续表现良好。该国似乎正在实现一些千年发展目标。2012 年 10 月，前国王诺罗敦·西哈努克去世，他为在现代史上最困难的一些时期保持国家独立和完整发挥了关键作用。之后，柬埔寨进入了新时期。2012 年 12 月，特别报告员在访问期间前往皇宫瞻仰了已故国王，表示前国王的哀悼期让人们有机会纪念其一生在和平、稳定、政治和解、民主、法制和人权方面的成就以及柬埔寨自 1991 年《巴黎和平协定》达成以来取得的成绩。人们在这段时间可以反思并表示统一前进及为国家大局实现和解的新决心。
5. 特别报告员自 2009 年 3 月接受人权理事会任命成为柬埔寨人权状况特别报告员以来已编写了四份详尽的实质性报告，每份报告都全面分析了人权状况并为

帮助政府在国内推进改革议程和民主化进程提出了一系列建设性建议。但是，尽管在若干领域内有所进展，还有其他一些人权问题仍为特别报告员所关注。

6. 例如，土地权仍是国内一大问题。另一关切的领域是言论自由，该领域仍是薄弱领域并在审议期内受到了批评。有罪不罚是个老问题。司法独立和议会作为行政机关有效制约的能力也是老问题。因此特别报告员决定审议期间两次访问都以其建议的后续工作为重点。

二. 提交政府的来文

7. 报告期内，特别报告员向政府提交了若干来文，内容涉及下列人权关切的具体案例。

8. 2012年6月4日，就 Boeung Kak 湖社区争端发出联合紧急呼吁。这份来文由任意拘留问题工作组主席兼报告员、增进和保护见解和言论自由权问题特别报告员、适足生活水准权所含适足住房权利以及在这方面不受歧视的权利问题特别报告员、和平集会和结社自由权利问题特别报告员、宗教或信仰自由问题特别报告员、人权维护者处境问题特别报告员、法官和律师独立性问题特别报告员以及暴力侵害妇女、其原因及后果问题特别报告员联合发出。该呼吁提请注意关于来自 Boeung Kak 湖社区的 13 名妇女在和平示威期间遭逮捕和判刑的资料，包括另两名来自该地区的代表遭逮捕以及 Venerable Loun Savath 遭逮捕并为了让其停止人权工作而向其施加不当影响。15 位 Boeung Kak 湖社区的代表和高僧 Loun Savath 的言论自由与和平集会的权利可能受到了侵犯，这些侵犯可能与其维护人权的活动直接相关，来文对此表达了关切。

9. 2012年8月13日，见解和言论自由权问题特别报告员、和平集会和结社自由权利特别报告员及人权维护者处境问题特别报告员联合发出了一封指控信。这封信的内容是分别来自柬埔寨人权与发展协会(人权与发展协会)和柬埔寨人权中心这两家人权非政府组织的工作人员 Pen Bonnar 先生和 Chim Savuth 先生的处境。2011年9月26日发出的关于2012年7月27日发生事件的来文主题是柬埔寨人权中心同其他人权非政府组织。Pen Bonnar 先生和 Chim Savuth 先生当时正在 Patang 村教授关于土地权利问题的培训课程。尽管已致信 Patang 村村长通知他培训一事，培训还是被执法人员打断。执法人员还指责人权与发展协会开展“煽动活动”，并警告二人离开当地，否则其人身安全将不保。来文关切表示，人权培训课程中断、两位工作人员受到威胁可能与其行使和平集会自由、言论自由和结社自由的权利有关。

10. 2012年8月29日，任意拘留问题工作组主席兼报告员、见解和言论自由权问题特别报告员、和平集会和结社自由权利特别报告员以及人权维护者处境问题特别报告员联合发出了另一紧急呼吁。这封信事关独立电台 105(Beehive 电台)的台长及所有者 Mam Sonando 先生的指控。Sonand 先生是代表人权理事会特别程序提交柬埔寨政府的多份来文中的当事人，包括 2005年10月14日发出的一封信

紧急呼吁信函以及 2006 年 2 月 28 日的一封指控信。2012 年 7 月 16 日，金边市法院根据刑法中的“叛乱”和“煽动人民拿起武器对抗官方”等六项条款正式起诉 Sonando 先生(他是一家为推进民主自由并提高对公民政治权利的认识而成立的非政府组织的主席)。报告显示，Sonando 先生的罪名可能来自洪森总理的一次演讲，总理在讲话中指责 Sonando 先生策划煽动桔井省的一个村庄脱离柬埔寨成为独立的国家。总理讲话的前一天，Beehive 电台播出了关于国际刑事法院 6 月 22 日登记的一份申诉的报道，该申诉指责政府以强迫搬迁的方式迁移了数千人，犯下了反人类罪。来文关切表示，指控所称的 Sonando 先生被逮捕、拘留和判刑一事可能与其合法开展在柬埔寨提高公民权利和政治权利认识的工作有直接关联。来文还关注，对 Sonando 先生的指控可能说明有人直接试图阻碍他行使言论自由这一合法权利。

11. 另外，2012 年 10 月 25 日发出了一封事关 Sonando 先生一案审理的联合指控信，由见解和言论自由权问题特别报告员、人人有权享有最佳身心健康问题特别报告员、人权维护者处境问题特别报告员和法官和律师独立性问题特别报告员撰写。2012 年 10 月 1 日，Sonando 先生被判定犯有挑起叛乱行动、煽动拿起武器对抗国家权威、妨碍公共官员且情节严重、非法干涉行使公共职权罪。据称 Sonando 先生在狱中染上了严重的呼吸感染，需要获得必要的医疗护理。来文表示严重关切，Sonando 先生被判处长期监禁可能是直接企图阻止他行使言论自由权。来文还关切表示，收到的指控称 Sonando 先生的处境可能与他增进人权和基本自由的活动有关。

12. 2013 年 3 月 15 日，特别报告员发布新闻稿称，欢迎 Sonando 先生在 2013 年 3 月 14 日柬埔寨上诉法院作出裁决后获释。他注意到，上诉法院认为，初审判决以挑起叛乱等罪名判处当事人 20 年监禁，但多项指控没有证据支持。他还注意到，最初审判中的一些重大漏洞——特别报告员 2012 年 12 月访问柬埔寨期间与其对话的一些人士也强调了这些漏洞——也在上诉程序中得到了补救。但他感到遗憾的是，有些罪行并未撤销，还新提出了一些指控和罪行，当事人都没有机会准备辩护。

13. 另外，2013 年 5 月 8 日，特别报告员请土地管理、城市规划和建设部长提供各省在执行加强和促进经济用地特许管理的有效性的第 01 号令方面的分类数据，包括向私人名下分配了多少公顷土地、这些土地的位置、涉及哪些私营公司等。他欣见各省在网上公布了最新资料，并呼吁进一步公开有关土地分割特许以及特许权使用人作用方面的资料。在这方面，特别报告员期待进一步对话，讨论该部如何处理争议地区的土地所有权问题，包括村民因被排除在土地所有权方案之外的抗议请愿或与 30 天公示期内测量进程相关的争议问题。防止侵占并保证获得补救的权利仍是特别报告员的最大关切。

三. 司法方面建议的后续工作

14. 特别报告员 2010 提交人权理事会第十五届会议的报告重点内容是司法(A/HRC/15/46)。三年后,特别报告员希望能够评估该报告中建议的执行状况。

15. 关于法律改革,特别报告员欣见目前已出台刑法、刑事诉讼法、民法和民事诉讼法四项主要法规。但其他一些重要立法多年一直未能出台。特别是关于法官和检察官地位、法院的组织和最高司法行政官委员会改革的三项基本法律仍未获通过。但令他感到鼓舞的是他得到保证说这三项基本法律的草案,也是他建议的关键内容,已基本完成并将于 2014 年上半年提交议会。

16. 总体上看,柬埔寨司法的情况自 2010 年来没有根本改变。尽管有所进步,但司法改革的步伐仍十分缓慢。缺乏独立性、能力问题、资源不足、腐败盛行这些挑战仍然存在,这些问题都导致广大公众对法院系统在侵犯人权行为发生时提供有效补救的能力信心不足。

17. 特别报告员在 2013 年 5 月的访问期间得以会见司法部律师协会以及法律和司法领域非政府组织的代表。他数次尝试,但遗憾的是访问期间未能会见任何法官或检察官。

18. 为保护法官和检察官的独立性,柬埔寨必须通过关于法官和检察官地位、法院的组织和运作以及最高司法行政官委员会改革的三项基本法律。特别报告员鼓励政府与所有相关利益攸关方进行全面、有意义的磋商后通过这三项法律,并期待这些法律于 2014 年通过。

19. 同时,特别报告员关切地注意到,所获资料表明,有些法官和检察官继续积极参与政治活动。特别报告员重申以往的建议,认为目前关于法官和检察官地位的法律草案应禁止在职政党党员担任司法职务,并禁止法官和检察官为政党领导或部长担任顾问。

20. 充足的薪酬是确保法官和检察官独立性的条件。特别报告员注意到,法官和检察官的基本工资和津贴在他上次关于司法部门的报告之后并未得到提高。此外,整个司法系统的预算也没有得到显著增加。根据司法部年度报告中提供的数字,司法部门 2011 年获得 900 万美元资金,在国家预算中只占到微不足道的 0.36%。

21. 特别报告员想提醒的是,保证检察官的独立性与法官的独立性同等重要,这样才能确保司法体系的公正。关于检察官的地位问题,尚不清楚关于法官和检察官地位的新法律通过后检察官将由司法部还是最高司法行政官委员会管理。

22. 特别报告员感到鼓舞的是,刑事司法部门有一些积极进展。他获知,联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)召开了一次捐助方会议后,澳大利亚(澳援署)同意出资为上诉法院再建一座楼。该建筑物已完工,新楼于 2012 年启用。目前新增两座法庭,可听审更多案件,还为书记官改善了设施。上诉法官人数也有所增加。上诉案将于一两年内获审理,相比以往有很大改进。过去一年,上诉法院院长和人权高专办合力清理积压上诉案件——预计积压最久的案件(超过七年

未解决)将于 2013 年底清理完毕。澳大利亚为新的案件注册管理电脑系统提供了资助。总的来说, 上诉法院法庭管理有所改善。根据所获资料, 关于法庭组织的法律草案规定在各省新建上诉法庭, 这或许能够进一步改善上诉程序。

23. 特别报告员欣闻, 律师协会借助人权高专办的技术援助修订了律师职业行为守则。新守则于 2012 年 9 月通过。守则规定, 律师将尊重并增进人权。与旧守则不同的是, 新守则规定, 律师无需咨商或知会律师协会会长即可与媒体沟通。今年早些时候, 新任律协主席因警告律师慎重参与电台或电视普法节目而引发争议。有人将之解读为暗中试图阻止律师与媒体交流。特别报告员欣闻, 律师协会主席的代表证实, 律师可自由与媒体交流。

24. 柬埔寨的律师人数相比其他国家仍极少。法律援助律师人数显然不足, 并且多数在金边工作。根据刑事诉讼法, 被逮捕 24 小时后才可接触律师。事实上, 即便是 24 小时后也极少有人能接触到律师, 要么是司法警察一直不准许接触律师, 要么是根本没有律师可接触。就此, 特别报告员重申以往的建议, 认为政府应考虑修订刑事诉讼法, 以便按照国际良好惯例, 当事人受警方拘留期间能够立即接触律师。

25. 法律援助主要由国际捐助方支持的非政府组织提供。但近年来资助大幅削减。此外, 捐助方资助多数划拨给某些具体类型的案件, 例如贩运人口案件、家庭暴力案件、青少年案件等。用于一般法律援助工作的资金不多。柬埔寨的几个省份没有一位法律援助律师, 这为诉诸司法带来严重的问题。根据刑事诉讼法, 重罪和青少年案件必须由律师代理, 也就是说, 如果没有律师, 案件就无法进展。

26. 为确保最贫困人口能够利用司法, 政府需要尽快考虑建立符合《联合国关于在刑事司法系统中获得法律援助机会的原则和准则》(大会 2013 年 3 月 28 日第 67/187 号决议)的国家法律援助体系。特别报告员还想提醒的是, 可以通过增加律师人数和刑事司法体系聘用助理律师等措施改善利用司法的情况, 他鼓励政府探索这些渠道。

27. 特别报告员关切的是, 法官继续利用刑法的规定反对人权维护者和所有表达不利于政府的意见的人士。特别报告员在过去几年中观察到, 检察官倾向于废除诋毁和造谣罪名, 以煽动代之(《刑法》第 494-498 条)。这里应注意的是, 诋毁可判处罚款, 而煽动可判处监禁。

28. 过去一年来, 引起大量国际关注的最著名的案件是 **Beehive** 电台所有者 **Mam Sonando** 一案, 他获判 20 年监禁, 依据是一些伪造的罪名, 主要是煽动分裂。上诉后刑期有所减少, 他最终获释。根据收到的资料, 似乎非政府组织人员经常受到以煽动罪被起诉的威胁。

四. 议会方面建议的后续工作

29. 特别报告员在 2011 年提交人权理事会第十八届会议的报告(A/HRC/18/46)中列出了一系列措施，他认为这些措施对柬埔寨加快国内的议会民主化进程至关重要。其中很多措施事关具体事务，直接影响议会正常运作能力、颁布增进和保护人权的法律、接触各界选民、在培养建设性批评、分享观点和权力的文化以及对共同目标的真正信念方面为社会树立榜样。

30. 他的主要建议包括：

(a) 建议取消议会豁免权的程序及针对现任议员的其他惩戒行动应符合自然正义、宪法标准和言论自由的原则；

(b) 政府应划拨更多资源给议会，用于提高议会这一独立有效的机构的整体能力以及议员个人审查政府向议会所提交法律草案的能力。

(c) 他还强调，柬埔寨宪法规定，每年必须召开一次国民大会，国王任大会主席，让人民能够直接获知事关国家利益的各项事务并向国家三大机构提出他们关切的问题。一位参与对话的人士认为，国民议会和参议院中已有人民的代表，故国内无需国民大会这种形式。但大会仍是宪法的要求。国王是宪法的担保者，君主应能够当面接待人民并从各界人民那里获得信息。应按宪法规定每年召开大会。为此应颁布与国民大会有关的组织法，不应延迟；

(d) 呼吁加强议会中人权委员会的作用，以便将人权作为跨领域问题主流化并确保国内法符合国际人权标准；

(e) 呼吁包括反对党成员在内的议会所有成员充分参与议会工作并开展合作，特别是在国民议会各委员会的工作中；

(f) 关于宪法委员会，建议委员会不仅审议议会颁布的法律，也总体审议议会的内部规则，特别是审议国民议会的内部规则，以确认这些规则是否符合宪法、国际人权标准以及法治的原则，包括自然正义的原则。

(g) 议会最迫切的任务之一是审议新刑法，以便确保其符合国际人权法律允许的对言论自由的限制。议会应保障其成员的言论自由权并保护他们的议员豁免权。

31. 对于其有关议会改革的建议，特别报告员高兴地看到，国民议会外交委员会主席以及参议院秘书长作出了积极响应并愿意在下届议会中实施多项建议。他了解到为实施他的一些建议正在采取的努力以及执行其他建议的困难所在。但几乎对所有建议，他都感到遗憾的是，最近的进展未显示改善人权保护方面的进步，而相反却显示了令人担忧的倒退。他报告中提到的多数关键法律的通过工作没有进展。他访问之后，2013 年 6 月 5 日，正式大选活动阶段开始前夕，议员中的 29 位反对党成员被开除。这一行为不仅剥夺了这些议员通过议会传达信息

的能力，也剥夺了他们的工资和免受起诉的议员豁免权，这给国家政治发展中即将到来的里程碑事件造成了一种不健康、不民主的环境。

32. 鉴于此，特别报告员再次呼吁政府重新审议其报告中关于议会改革的建议，以便实施这些建议，不再拖延。

五. 选举方面建议的后续工作

33. 特别报告员提交人权理事会第二十一届会议的报告(A/HRC/21/63)主题是选举改革。特别报告员 2013 年 5 月的访问正值该国国民议会大选在即的重要时刻，而本报告定稿是在议会选举几周之前，因此未写入之后迅速推进的选举进程的进展。

34. 柬埔寨人民将于 2013 年 7 月 28 日进行 1991 年《巴黎和平协定》以来第八次投票。¹ 国家选举委员会称，967 万柬埔寨人将有资格在 19,009 个投票站投票，按比例代表制选出 123 个席位的议会。² 参选的有 8 个政党。³ 目前在国民议会中占有席位的政党包括柬埔寨人民党(90 席)、森朗西党(26 席)、人权党(3 席)、民族团结阵线(2 席)、诺罗敦·拉那烈党(2 席)。2012 年 7 月，森朗西党和人权党商定合并组成新政党柬埔寨救国党。

35. 相比以往的全国选举，本报告编写时，选举前总体局势十分平静。在农村地区，人权组织仅报告了个别出于政治动机的暴力或人身恐吓案件。政治暴力水平稳步下降，说明民主化有重大进展。但恐吓和施压活动仍普遍存在，特别是在农村地区。有报告称，村长和社区领导等地方上的公务人员被利用为政治工具，说服人民为执政党投票。这显然违反了选举法。还有报告称，柴桢、波罗勉、茶胶寺、干丹和马德望省有宣传柬埔寨救国党的广告牌被推倒或破坏，造成了更多恐吓。5 月，反对党在金边组织了一次群众集会。特别报告员高兴地看到集会和平地地进行。他希望群众集会，无论为选举目的或为强调某些关切或工作条件或强行驱逐等问题，也将以和平方式开展和处理。

36. 但关于选举的环境有人提出了一些关切，有些情况可能不利于自由和公平的结果。这方面，特别报告员意识到，落实他的某些建议并为此调动必要的政治意愿可能需要时间，他感到遗憾的是自己提出的关于选举改革的多数建议都未见行动。具体而言，特别报告员仍感到关切的是国家选举委员会的独立性、言论自

¹ 1993 在联柬机构监督下进行的全国大选、1998 年全国大选、2002 年社区选举、2003 年全国大选、2007 年社区选举、2008 年全国大选、2012 年社区选举。

² 直到 2006 年，组成政府需要三分之二的大多数。目前宪法修订后，在国民大会占 50%以上多数即可组成政府。

³ 1. 柬埔寨民族党；2. 争取柬埔寨独立、中立、和平与合作民族团结阵线；3. 共和民主党；4. 柬埔寨人民党；5. 高棉经济发展党；6. 高棉消贫党；7. 柬埔寨救国党；8 民主联盟党。

由、所有政党在选举前接触媒体(特别是电视)、政党利用国家资源竞选、以法律诉讼威胁政客、选民名单的完整性、关于选民受到威胁的报告、选举进程普遍缺乏透明度。

37. 特别报告员在 5 月的访问期间会见国家选举委员会主席、副总理和内政部长时重申了这些关切。他请他们保证采取必要措施确保选举期间各政党公平地利用国家媒体以及警察、军官和公务员在选举中保持中立。国家选举委员会详细答复了特别报告员报告中就选举改革以及民间社会和反对政党在这方面的关切提出的建议。特别报告员对一些答复和保证感到满意，但对多项建议的答复不尽如人意，原因如下文所述。

38. 具体而言，特别报告员感到遗憾的是，柬埔寨规范选举的主要法律《国民议会成员选举法》自报告员于 2012 年 7 月发表关于选举的报告以来未曾修订，尽管他已建议修订。但特别报告员知道，国家选举委员会已努力加强独立性，为此任命了两位高级退休法官作为其成员。委员会还接受了民间社会组织的一些建议，如禁止将车辆、建筑和公务员的服务等国家资源用于政党竞选；批准将市场等公共场所提供给各政党用于政治选举；国家建筑内外禁止放置支持某一政党的标牌或竞选材料。遗憾的是，一些公务员的政治干预事件抵消了这些积极努力的效果，目前仍有关于此类事件的报告。尽管国家选举委员会表示保证不准公务员在工作时间作为官员参与某一政党的竞选，但政府以最低到最高级别的公务员并未遵守这一规定。这一现象在农村地区更为明显。因此特别报告员必须提醒的是，所有公务员、警察和军官都不得从事有利于某一政党的活动。特别报告员还对几个独立的选举监督组织和人权组织提请他注意的若干问题感到关切。

39. 选民注册程序和由此产生的选民名单的完整是一大关切。2013 年初曾开展两次选民名单审查，一次由国家民主研究所和选举监督小组柬埔寨自由公平选举中立公正委员会(自由公平选举中立公正委员会)开展，另一次由选举监督小组柬埔寨自由公平选举委员会开展，两次审查披露了一些问题，可能直接影响选举。特别报告员无法核实审查结果的准确性，但他认为必须关注这些关切，如有必要应妥善解决，特别是因为这些关切来自多个方面。国家民主研究所/自由公平选举中立公正委员会选民登记审查报告称，“2008 年以来，选民名单的总体质量论全面、准确和及时程度都不如以往”。报告表明，2008 年选民登记率为合格选民的 87.9%，这一比率在 2013 年降至 82.9%，并且“10.8%的认为自己已登记的合格公民未出现在名单上，他们在选举当天将无法投票”。审查中还发现，“选民名单上仅 63.6%可证实确有其人且居住在登记地点，另有 17.9%的受调查者确有其人但多数时候居住在其他地点，还有 10.4%的姓名查无此人。”自由公平选举委员会进行的另一项调查采用了另一种方法，得出了类似的结论。国家选举委员会称，因方法问题，审查结果不可靠。特别报告员获悉，国家选举委员会雇佣一家独立公司进行了另一次选民名单审查。审查发现 9.7%的选民姓名不在名单中，这与国家民主研究所/自由公平选举中立公正委员会和自由公平选举委员会的审查结果相近。但国家选举委员会将该结果与自己的数据库交叉核对后最终报告称，登记处仅遗漏了 3%的自称已注册的合格选民。特别报告员感到遗憾

的是，早先未能根据初次审计结果更正名单，否则能让更多人行使选举权。特别报告员称赞国家选举委员会自行开展审查。他坚持认为，只有进行透明的选民登记名单审核，并且出现错误时可以更正，才能最终确保名单遗漏不会导致合格选民无法行使选举权。有关切认为该问题影响了公众对登记进程的信任以及选举结果。

40. 为在选举前及时核实选民名单，民间社会组织敦促国家选举委员会在所有村庄公示选民名单，以方便选民检查自己的姓名并在如发现任何出入时报告社区/区选举委员会，委员会接到报告后可审查并更正选民名单。特别报告员与国家选举委员会会谈时提出了这些问题。国家选举委员会再次拒绝在村一级公示选民名单，因为“法律法规和程序未就在村一级公示选民名单作出规定”。⁴ 同时特别报告员注意到，国家选举委员会同意在大选日之前一个月在社区/区一级张贴名单，还提出开通热线电话并在某网站上公示选民名单以方便核对姓名。他了解国家选举委员会已就这两点采取行动。特别报告员肯定了这些重大进展，但也指出这些进展仍不足以确保在柬埔寨农村居住的多数人口可以方便地获得这一基本信息。

41. 民间社会组织提出的确保社区/区选举委员会中立和独立的另一措施是成立特设委员会，负责招募和认证社区/区选举委员会以及投票/计票站官员，其成员应包括在国民议会有席位的政党的党员。该提议遭国家选举委员会否决。

42. 特别报告员还注意到，印制的选票数量过多(比注册选民人数多出 250 多万张)。他表示希望国家选举委员会对每一张选票负责，因为这将极大地缓解对大选结果的可能担忧。

43. 特别报告员访问后的几周，反对党领导受到威胁，称要对其采取法律行动，例如将其逐出国民议会或使用法律手段惩罚其一些言论和活动。

44. 2013 年 6 月 5 日，由来自执政党人民党的立法者组成的 12 人的国民议会常设委员会决定从议会中开除 29 位反对党议员。先不论合法性，该行动貌似出于政治动机的威胁反对党的行为。此前已有一些其他事件似乎意在威胁反对党人员。这些党员被开除也让反对派议员不再享有议会豁免权，这有损其安全地发言的能力，并让他们可能遭受刑事起诉。

45. 已有人利用法律行动，主要是起诉诋毁或煽动行为，破坏主要反对党柬埔寨救国党的信誉。柬埔寨救国党代主席 **Kem Sokha** 已数次身陷争议，后演变成起诉，并被威胁会有更多的起诉。

46. 2013 年 5 月 25 日，媒体和部长理事会应急处发布了一份据称是 **Kem Sokha** 的录音的文字记录，其中说红色高棉臭名昭著的 S-21 监狱，也称“吐斯廉”，是越南方面编造的。5 月 27 日，总理呼吁起草并颁布一项法律，将否认红色高

⁴ 国家选举委员会信函(N. 05.22/13 NEC/S.G/PIB)，日期为 5 月 9 日。

棉罪行的行为入刑。6月7日，所有反对党成员都已被开除出议会，86名来自柬埔寨人民党及其同盟民族团结阵线党的立法人士一致通过了一项关于否认民主柬埔寨时期所犯罪行的法律。特别报告员深为关切的是，对这项重要法律投票时未经任何公众讨论。

47. 另一值得关切的领域是对言论自由的限制。执政党几乎垄断了全国的广播电视。占人口大多数的农村人口难以接触到独立新闻，除非是外国电台播放的节目。6月28日，信息部发布了两条指令，目的是在选举期间禁止外国电台广播。其中6月25日签署的一条指令称，选举日前31天内，所有调频电台必须暂停转播或直播外国电台的高棉语节目，又称如有调频电台违反指令，信息部将采取法律措施。第二条指令于6月21日签署，下令选举日之前5天内停止广播或直接转播外国电台关于与选举进程有关的调查或调查结果的节目，同时在选举日之前24小时内及选举日当天停播所有关于竞选活动的节目。自那天起，该禁令立即压制了几家外国电台的高棉语广播，这几家电台据媒体和民间社会组织称是独立信息的重要来源。6月29日，信息部收回了第一条指令但保留了第二条。特别报告员强调，确保公众接触到独立的新闻对选举进程中的公平竞争和让选民在大选日作出知情选择至关重要。他欢迎撤销6月25日的指令，但感到遗憾的是6月21日的指令未撤销。特别报告员强烈建议，未来切实应禁止发布这种法律之外的、干涉信息和言论自由的指令。

六. 经济及其他用地特许方面建议的后续工作

48. 关于2012年提交人权理事会第二十一届会议的关于经济及其他用地特许的报告(A/HRC/21/63/Add.1)中提出的建议，特别报告员注意到在总理亲自领导下政府开展的私人土地所有权方案带来的积极进展。特别报告员2012年12月访问磅清扬省期间直接与长期等待后获得土地所有权的村民进行了交谈。特别报告员同多个国家和国际利益攸关方一直呼吁迅速实行土地所有权方案，他欣见这一点正在实现。但仍有必要进一步执行现有土地权利框架并强化土地管理机构，以便巩固这些进展，并且上述报告中提出的大量建议尚未得到妥善处理。

49. 土地所有权不定、处理有关土地诉求的体系(法院和地籍)不力、其他诉诸司法的障碍以及土地纠纷普遍存在仍是挑战。当局(民事和军事)、农工业、基础设施和房地产开发公司的代表(包括私人安保人员)和受影响社区之间冲突不断令人关切，特别是有些事件涉及使用实弹等暴力行为。从事土地权利教育和倡导的人权维护者及提出土地申诉的个人仍受到起诉，言论和集会自由仍受到压制。

50. 同上次报告期一样，有关 Boeung Kak 湖以及 Borei Keila 社区的活动人士(主要是女性)仍旧站在日常抗议的最前线，金边市政府、Shukaku 公司以及 Phan Imex 公司仍各有受驱逐家庭的案件未解决。受金边国际机场扩建计划威胁的社区代表在报告期内也定期举行抗议活动。金边仍定期出现抗议示威活动，令人遗憾的是社区和警察之间也常有暴力冲突，包括当局使用防暴电盾牌和水枪的行

为。金边市政府有时在冲突和拘留活动人士时雇佣私人保安。来自 Borei Keila 的 Tim Sakmony 和来自 Boeung Kak 湖的 Yorm Bopha 这两名女性住房问题活动人士获判监禁，据信她们因其活动成为目标。经过上诉，Sakmony 女士服刑三个月后刑期撤销，Bopha 女士则仍在狱中。

51. 有报告称，已迁出并重新安置的人员生活条件恶劣(住房水平低、用水和卫生条件不安全)并鲜有就业机会，并且只能获得有限的医疗教育服务。搬迁地点仍缺乏规划，搬迁之前也未经开发，市政府和有关公司多次未实现承诺。例如 Phnom Bath 这一迁居地点居住着 100 多户来自 Borei Keila 的家庭，包括 2012 年 1 月强迫迁出的家庭，该地区有所发展，部分是由于捐助方援助，但 Phan Imex 公司和金边市政府仅提供了最低限度的援助。

52. 报告期内，在解决金边和其他大城市土地纠纷根本原因方面少有进展，诉诸司法和补救问题仍是主要关切。例如，2013 年 3 月 Shihanouk 省的强行搬迁影响了 21 户家庭，至今仍有一份上诉有待法院解决。最终该问题在金边居民示威以及总理干预后获解决。如上文所强调，行政和程序手续耗时长、提交申诉的相关花费、权力不平等和政治干预等障碍导致人们无法始终通过法院解决问题。

53. 在农村地区，争取将国有土地(包括经济用地、林地特许和环境部管理的其他土地)划归私人土地所有权的运动令特别报告员感到鼓舞，该运动于 2012 年 6 月由总理发起并在土地管理、城市规划和建设部主持下进行，现已在该部网站上公布了总体数据。该运动开展之前，曾于 2012 年 5 月 7 日发布一项暂停批准新经济用地特许的指令并对现有特许进行了一次审查，但审查未见充分进展。2012 年 8 月，特别报告员曾致函土地管理部，就该指令的执行提出了一系列初步关切，并感谢该部 2012 年 9 月对他的详尽答复。特别报告员还指出，《皇家公报》2012 年 5 月至 12 月期间报告了新的经济用地特许，但 2013 年上半年未见新经济用地特许的报告。

54. 经济及其他用地特许的发放和管理是特别报告员 2012 年 5 月的访问以及提交人权理事会第二十一届会议的专题报告的主题。⁵ 继前几任任务负责人 2004 和 2007 年就该专题提交报告后，该报告意在改善对不充分遵守发放管理土地特许的法律和政策框架、受保护地块使用信息(地点、面积、用途)以及土地特许对多数柬埔寨人民的经济益处的证据不足问题的认识。

55. 特别报告员提交 2012 年关于经济及其他用地特许的报告之后，土地管理部在尝试解决长期土地纠纷以及投入人力和资金丈量土地并提供所有权从而为以用地特许或相关收入来源为生的家庭改善所有权稳定性方面有所进展。但在与农业、林业和渔业部等部委共同发展更先进的发放、管理、报告和记录经济及其他用地特许体系方面进展仍然不大，特别报告员报告中强调的获取信息和透明度的问题仍值得关切。

⁵ “对柬埔寨经济与其它土地特许权的人权分析”(A/HRC/21/63/Add.1/Rev.1, 2012 年 10 月 11 日)。

56. 在总理的倡议下，农村地区土地登记方面有所进展，但关于这一进程仍有一些关切。首要关切是据称官方以要挟方式将提供土地所有权和选举结果挂钩。此外，尚不明确为何有些土地得到了丈量而另一些则没有。有些社区因此直接向总理申诉。例如，据称戈公、奥多棉吉和磅士卑省享受欧洲优惠贸易协定(除军火外一切免税)的与蔗糖种植园相关的社区土地尚未经丈量。此外，往往能够在向社区解释权利和程序方面弥补空缺的非政府组织被禁止监督这一进程，这在有些情况下带来混乱。另有报告称已涉入所有权进程的土地特许方有侵权行为，例如 Pheapimex 公司在菩萨省和 Kao Su Ea Lev 橡胶公司在腊塔纳基里省(涉及嘉来土著人民)的侵权行为。有时会出现暴力纠纷，例如 DM 集团橡胶种植园的代表和军方在腊塔纳基里省的冲突导致多名社区成员受伤。

57. 似乎政府——至少在短期内——正缓慢地执行成熟的国内法律框架，该框架承认土著人民拥有集体土地所有权的权利。至少短期内，土著土地所有权方案似乎不是优先事项，土地管理、城市规划和建设部将资源用在了别处。有报告称，有些案件中存在恐吓、骚扰和威胁土著人民的行为，另有些案件中，有些选择了私人土地所有权的土著个人不明情况，未充分了解自身对社区土地所有权的权利。受影响人群包括磅士卑省的 Suoy 族、腊塔纳基里省的嘉来人、Tumpoun、Krung 和 Kachak 人，蒙多基里的普农族人和 Stieng 人，以及柏威夏省的 Kuy 人。

58. 另一值得关切的案件涉及 Lower Sesan 2 水电有限公司(柬埔寨皇家集团与中国华能澜沧江水电国际能源公司和越南 EVN 国际联合股份公司合作)修建大坝一事。据称未就项目的环境、社会和经济影响、补偿和重新安置规划进行充分磋商。特别报告员 2012 年 5 月访问了相关社区并调查了它们的申诉。国民议会已同意保证项目的资金支持，据称项目开工在即，但社区在规划方面仍未获足够信息，也未同意补救和搬迁条款。

59. 最后，报告期内，立法方面有所进展。特别报告员获悉，关于管理和使用农业土地的法律草案正在审议中，希望随后农业、林业和渔业部能在亚洲开发银行的支持下牵头开展更全面的磋商。他对环境部在一家公共利益法律公司的支持下就一项关于环境影响评估的法律草案牵头开展的磋商进程感到鼓舞。他感到遗憾的是，数年之后，住房政策草案仍未定稿且尚未获部长理事会批准。

七. 结论

60. 特别报告员自 2009 年 3 月受人权理事会任命后担任该职务已四年。此间他见证了柬埔寨在多个领域的进步。柬埔寨是一个向前看的国家，民间社会组织的工作补充了政府为人民提供的服务，特别是在政府的服务有所欠缺的领域，这也令该国极大地获益。民间社会在维护人权等许多领域日益活跃。如上文所述，报告员已撰写四份详尽的报告，内容涉及司法、议会和选举改革以及经济及其他用地特许的人权影响，每份报告都提出了一系列建议，特别报告员最近两次访问的

重点内容是跟踪其建议。有些领域有积极进展，对此本报告已有所说明，但其他领域的进展没有必要地缓慢，有些领域的发展令人担忧。

61. 宽容是民主的基石。但政府方面的宽容程度和倾听对其政策决定及不足之处的建设性批评的能力似乎不如以往。民主需要对话，目前缺乏这种对话，特别是政府和反对政党之间。政治领导力就是需要通过对话与和解就全国性的重大问题促成一致。特别报告员督促柬埔寨在 2013 年 7 月全国人民投票选举国民议会之前实现政治和解。这方面，特别报告员欢迎柬埔寨在 2013 年 7 月 28 日大选前夕于 2013 年 7 月 12 日对柬埔寨反对政党领导森朗西给予皇家大赦。特别报告员希望，在这之后，政府能够采取必要行动，让森朗西在柬埔寨的国家政治事务中充分发挥作用，特别报告员也欢迎政府为实现和解采取了重要步骤，这有利于强化并加深柬埔寨的民主化进程。但特别报告员仍旧认为，和解就国家重大事项达成一致的文化在柬埔寨仍十分薄弱。如果领导人能对各种思想持更加开放的态度——没有思想则政局无疑会陷入僵化并因创造力受压制而失掉机会——柬埔寨将获益良多。

62. 大部分政治思路似乎仍陷在过去。民主要想在柬埔寨良好运转，民主的文化要想在社会扎根，任公职者必须愿意承认不足，因为只有如此才能找到各方都接受的解决方案。这种意识在当代柬埔寨社会似乎尚不普遍。特别报告员在其他场合也曾表示，⁶ 批评不是犯罪，而是行使良心的自由，是一种智力行为。这些是民主本身具有的特质。不具备这些特质是柬埔寨尚未实现本国宪法设想的完全自由的民主的原因之一。国际社会必须继续帮助柬埔寨走向民主。特别报告员争取在该国履行联合国授权的任务也是这种努力的一部分。他感到遗憾的是，自己在公布了关于选举改革和用地特许的报告后受到的毫无帮助的苛刻批评已达人身攻击的程度，2013 年 5 月他访问期间还发生了针对其在该国的人权工作的有组织抗议。但特别报告员依然坚信柬埔寨仍旧需要自己的任务所提供的帮助，特别是看到公众之中许多人在上述抗议活动后表示支持其工作。

63. 联合国特别报告员在该国的工作和任务的性质似乎仍未获得正确的理解。但 2013 年 5 月对该国的访问有助于让特别报告员和政府之间的对话回到正轨，特别报告员感谢政府提供的合作。他期待继续与政府和柬埔寨国内所有其他利益攸关方一道为国家的大业服务。

64. 最后，尽管柬埔寨已取得长足进步，特别报告员认为，该国在增进和保护人权、加强善治、提高负责保障人民权利的国家机构的独立性和能力方面仍需努力。因此特别报告员呼吁柬埔寨政府继续努力执行自己就司法、议会、选举改革和经济及其他用地特许问题提出的建议。他愿意帮助应对现存的挑战。

⁶ 现任特别报告员为查找人权问题事实进行访问期间于 2011 年 2 月 24 日在金边发布的新闻稿。

八. 建议

65. 为执行特别报告员的建议，政府应提出明确时间框架，同时指出所有相关的些困难领域。
66. 政府应加快执行承诺的保障人民权利的国家机构的改革议程，包括颁布事关提高司法机构独立性和能力的三项基本法律。
67. 无论 2013 年 7 月 28 日的国民议会选举结果如何，应采取适当措施提高国家选举委员会的独立性和能力，使之能在未来的选举中赢得国内全体选民的充分信任和信心。具体而言，必须加大努力让有资格的选民真正行使其政治权利。
68. 应始终尊重柬埔寨社会中所有利益攸关方的言论自由，在选举之前、期间和之后都应如此。
69. 人权维护者，特别是土地权利维护者，应获准开展工作而不受恐吓与骚扰。
70. 应作为优先事项开展承诺的现有经济及其他用地特许审查，审查应以受此种特许影响的人民的利益为本。
71. 应采纳特别报告员关于发放和管理经济及其他用地特许的报告中的建议，更加重视改善关于磋商和监督等一系列问题的信息的获得和透明度。
72. 应采取更多措施进一步落实提供与土地纠纷相关的补救，具体做法包括加强正式的全国争端解决专门机制、确保改善对纠纷所涉工商企业的监督或提高官员和军队在受影响社区工作中的冲突预防和磋商能力。
73. 政府应制定有时间框架的行动计划，以加快议会改革进程。
74. 政府应加快大量未经妥善调查的案件的调查工作，这些案件无一得到公正审理。
75. 特别报告员表示，希望各政党和国家选举委员会能够确保 2013 年 7 月 28 日的选举自由、公正、和平，令各方都能公平竞争。