



人权事务委员会

关于柬埔寨第三次定期报告的结论性意见*

1. 委员会在 2022 年 3 月 9 日、10 日和 11 日举行的第 3850 次、3852 次和 3854 次会议上审议了柬埔寨的第三次定期报告。^{1 2} 由于冠状病毒病(COVID-19)大流行，会议均以混合模式举行。委员会在 2022 年 3 月 22 日和 23 日举行的第 3868 和第 3870 次会议上通过了本结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎柬埔寨提交第三次定期报告和其中所载资料。委员会赞赏有机会与缔约国高级别代表团开展建设性对话，讨论缔约国在报告所述期间为执行《公约》规定而采取的措施。委员会还感谢缔约国对问题清单作出的书面答复和代表团通过口头答复所作的补充以及提交的书面补充资料。^{3 4}

B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国采取以下立法、政策和体制措施：

(a) 2016 年 7 月 14 日《少年司法法》和《2018-2020 年少年司法战略和行动计划》；

(b) 2017 年 9 月 29 日关于青少年改造中心组织和运作的第 155 号二级法令，以规范儿童拘留问题；

(c) 通过“防止暴力侵害妇女行为第三个国家行动计划(2019-2023 年)”；

(d) 根据 2017 年 8 月 22 日第 0817/619 号王室法令，设立了禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚国家委员会；

(e) 《2017-2026 年国家身份识别战略计划》，以确保每个人都拥有合法身份。

* 委员会第一三四届会议通过(2022 年 2 月 28 日至 3 月 25 日)。

¹ [CCPR/C/KHM/3](#)。

² [CCPR/C/SR.3850](#)、[CCPR/C/SR.3852](#) 和 [CCPR/C/SR.3854](#)。

³ [CCPR/C/KHM/RQ/3](#)。

⁴ [CCPR/C/KHM/Q/3](#)。



C. 关注的主要问题及建议

《公约》的适用

4. 委员会注意到缔约国持续向法官和律师提供关于国际人权法，包括《公约》的培训，但委员会仍然关切的是，国内法院在其裁决中没有充分适用《公约》所载的权利，而且在保护方面存在差距。委员会感到遗憾的是，缔约国尚未批准《公约第一项任择议定书》，该议定书对审议个人来文作了规定(第二条)。
5. 缔约国应加强努力提高法官、检察官、律师和公众对《公约》的认识，确保《公约》条款得到国内法院考虑。缔约国应批准《公约第一项任择议定书》，该议定书对审议个人来文作了规定。

国家人权机构

6. 委员会注意到缔约国在 2021 年提出新的法律草案，在建立国家人权机构方面取得了进展。然而，委员会仍感关切的是，民间社会组织、人权维护者和工会对在没有开展有意义的协商进程的情况下建立可信、有效和独立的国家人权机构表示不信任(第二条)。
7. 回顾委员会的先前建议，缔约国应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》)，在建立国家人权机构方面取得进一步进展。⁵ 缔约国应就法律草案开展公开、透明和有意义的磋商进程，确保包括民间社会组织在内的广泛利益攸关方的参与。

反腐败措施

8. 委员会注意到为打击腐败采取的措施，但对《反腐败法》缺乏程序保障以及缺乏有效执行表示关切。委员会还感到关切的是，反腐败股缺乏独立和有效的调查，举报的腐败案件、犯罪者受到惩罚的数量很少，部分原因是害怕报复。委员会还关切地注意到，有报告称，在掠夺土地和侵占受保护森林方面存在腐败现象，在授予发展项目合同方面存在非法采伐和违规行为。
9. 缔约国应加强努力，在各级防止和消除腐败和有罪不罚现象。缔约国应确保所有腐败案件，包括与土地问题、非法伐木和发展项目合同有关的案件，都得到独立和彻底的调查，确保责任人受到应有的审判和适当的惩罚，并确保受害者得到充分赔偿。缔约国应确保对举报人、证人和腐败受害者提供充分保护，包括在与民间社会和其他相关利益攸关方进行公开、透明和有意义的磋商后，通过关于举报人的法律草案和关于证人、专家和受害者的法律草案。

紧急状态

10. 委员会感到关切的是，所收到的资料表明，2020 年 4 月颁布的《国家紧急状态管理法》赋予政府严厉限制行使一系列基本权利和自由的广泛权力。它还对 2021 年 3 月颁布的《防止冠状病毒病和其他严重和危险传染病传播预防措施法》的通过和实施深感关切，该法规定了对不遵守情况的严厉制裁，导致对基本权利和自由的不成比例的限制，特别是当该法被用来驱散和平集会时。委员会感到遗憾的是，在通过这些法律之前，没有与民间社会组织进行辩论和磋商(第四条)。

⁵ CCPR/C/KHM/CO/2, 第 6 段。

11. 按照委员会关于紧急状态期间克减《公约》条款问题的第 29 号一般性意见(2001 年)和委员会关于与冠状病毒病大流行有关的克减《公约》问题的声明所作的解释, 缔约国应审查和修订关于紧急状态和冠状病毒病的法律, 以确保这些法律完全符合《公约》第四条的要求。⁶ 缔约国应保证, 在紧急状态, 包括大流行病的情况下, 为保护民众而采取的任何措施都是临时的、适度的和绝对必要的, 并应接受司法审查。缔约国应确保, 对此类立法的审查和修订涉及与包括民间社会组织在内的广泛利益攸关方进行公开、透明和有意义的磋商。

打击有罪不罚现象和以往的侵犯人权行为

12. 委员会重申, 它感到关切的是, 在调查和起诉那些对过去侵犯人权行为, 包括 1991 年《巴黎和平协定》签署后发生的法外处决和强迫失踪行为的责任人方面缺乏进展。委员会还感到关切的是, 缔约国, 包括其国内法院, 对于柬埔寨法院特别法庭在未分析实质问题的情况下结束审理案件的情况不采取行动, 这可能使过去的侵犯人权行为得不到处理(第二条、第六条至第七条和第十四条)。

13. 委员会重申其先前关于严重侵犯人权行为不受惩罚的建议。⁷ 缔约国应履行其义务, 调查波尔布特政权统治期间以及《巴黎和平协定》签署之后发生的侵犯人权行为, 起诉肇事者, 酌情以与罪行严重程度相称的刑罚予以惩罚, 并向受害者家属提供充分补偿, 包括适当赔偿。

不歧视

14. 委员会仍然感到关切的是, 少数民族, 特别是南高棉人和原籍越南的柬埔寨人面临歧视和系统性排斥, 包括拒绝发给身份证件, 这限制了他们享有其他权利。委员会还感到关切的是, 残疾人以及男女同性恋、双性恋和变性者面临歧视、隔离和耻辱, 这往往导致暴力(第二条和第二十六条)。

15. 缔约国应:

(a) 通过全面立法, 在公共部门和私营部门的所有领域, 禁止《公约》所禁止的一切理由的歧视, 包括基于种族、肤色、性别、政治或其他见解、民族或社会出身、性取向和性别认同、残疾或其他身份的歧视, 包括多重歧视、直接歧视和间接歧视;

(b) 采取有效措施, 打击对少数民族, 特别是对南高棉人和原籍越南的柬埔寨人的歧视和排斥, 包括确保他们能够获得身份证件;

(c) 防止对女同性恋、男同性恋、双性恋和变性者以及残疾人的歧视和暴力, 包括通过开展提高公众认识的运动, 消除对他们的社会污名化。

性别平等

16. 委员会仍然感到关切的是, 在妇女的社会作用方面, 歧视性规范和性别定型观念持续存在。委员会还关切地注意到, 妇女在各级公共生活中担任领导和决策职务的人数持续不足。此外, 委员会还感到关切的是, 1997 年《劳动法》没有包括同等价值工作同等报酬的原则, 也没有保护主要是妇女的家政工人(第三条)。

⁶ CCPR/C/128/2.

⁷ CCPR/C/KHM/CO/2, 第 11 段。

17. 缔约国应加强旨在确保性别平等的措施，包括通过：

(a) 确保关于性别平等的立法和政策得到有效执行，并审查 1997 年《劳动法》，以确保执行同等价值工作同等报酬的原则，并保证充分保护家政工人；

(b) 提高公众对男女平等原则和消除性别定型观念的必要性的认识，并确保媒体宣传妇女积极参与公共和政治生活的正面形象；

(c) 加紧努力，在具体时限内实现妇女充分和平等地参与政治和公共生活，包括国民议会、部长级职位、区域和地方市政当局以及司法机构，特别是决策职位。

对妇女的暴力行为

18. 委员会注意到缔约国努力打击暴力侵害妇女行为，但仍感关切的是，2005 年《防止家庭暴力和保护受害者法》修正案迟迟未得到讨论和通过，修正案存在若干漏洞，导致权利受到侵犯的人再次受害，而且，他们诉诸司法的机会受到限制。委员会还关切地注意到，社会普遍容忍对妇女的暴力行为，并谴责受害者的做法。委员会感到遗憾的是，缺乏关于暴力侵害妇女案件的申诉、起诉和定罪数量的资料(第二条至第三条、第六条至第七条和第二十六条)。

19. 回顾委员会先前关于基于性别的暴力的建议，⁸ 缔约国应采取步骤，确保审查和修订 2005 年《防止家庭暴力和保护受害者法》，以全面界定家庭暴力并将其定为犯罪，确保根据《公约》和其他国际标准进行有效调查。缔约国还应确保彻底调查暴力侵害妇女案件，起诉肇事者，如果定罪，则处以相应的刑罚，并确保受害者能够获得有效补救，得到充分补偿，包括充分赔偿，并能够得到充分的保护和援助。缔约国应继续为公众开展提高对暴力侵害妇女行为认识的运动，并确保法律系统的工作人员，包括法官、检察官和执法人员，接受这方面的适当培训。

生命权

20. 委员会深感关切的是，有大量严重指控称，缔约国境内反对派领导人、人权维护者、记者和土地权活动人士遭到法外处决，包括 2021 年 11 月反对派成员 Sin Khon 被杀害。委员会还感到关切的是，对这些处决事件缺乏有效和公正的调查，一直仍未得到解决(第六条)。

21. 缔约国应，作为优先事项，确保对所有法外处决的指控进行及时、公正和彻底的调查；起诉所有肇事者，不论其官方身份或职位如何；并确保如果被定罪，将处以与罪行严重程度相称的惩罚。缔约国应采取一切必要措施防止这种处决，查明事实，并向受害者家属提供充分赔偿。

禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚

22. 委员会关切地注意到，虽然《刑法》第 210 条禁止酷刑和残忍行为，但该条款没有对酷刑和虐待作出法律定义。委员会还感到关切的是，据称禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚全国委员会缺乏独立性，而且该委员会

⁸ 同上，第 10 段。

无法访问监狱和与被拘留者面谈。此外，委员会深为关切的是，有严重的指控称，在警察拘留所和其他拘留场所发生酷刑和虐待，在某些情况下造成死亡(第六至七条和第九至十条)。

23. 缔约国应采取紧急和强有力的措施根除酷刑和虐待行为，包括：

(a) 修订其立法，以确保它载有酷刑定义，完全符合《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 1 条和《公约》第七条；

(b) 使禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚全国委员会能够独立和有效地履行其职能，包括对所有拘留场所进行定期和不事先通知的访问；

(c) 根据《酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的有效调查和文件记录手册》(《伊斯坦布尔规程》)，对所有酷刑和虐待指控进行迅速、彻底、有效、透明和公正的调查，确保肇事者受到，如果被判有罪则受到适当惩罚，并确保受害者得到充分赔偿；

(d) 保证保护申诉人免受报复，并确保任何报复案件受到调查，肇事者受到起诉，如果被判有罪则受到适当惩罚。

拘留条件

24. 委员会注意到缔约国为缓解过度拥挤状况和改善拘留场所的条件所作的努力，但它仍感关切的是，有报告称，监狱人口大幅增加，平均监狱占用率超过容纳能力的 300%。委员会还关切地注意到，许多囚犯得不到足够的食物、清洁水和医疗。此外，委员会关切的是，有报告称，过度拥挤的监狱中多次爆发了冠状病毒病，而囚犯无法充分获得医疗和检测(第七条和第十条)。

25. 缔约国应加强努力，确保拘留条件充分符合相关国际人权标准，包括《联合国囚犯待遇最低限度标准规则》(《纳尔逊·曼德拉规则》)。具体而言，缔约国应：

(a) 大幅减少监狱过度拥挤，特别是通过更广泛地采用非监禁措施作为监禁的替代办法；

(b) 加大力度改善拘留条件，确保所有剥夺自由场所的囚犯能够获得足够的食物、清洁水和医疗保健，特别是在已发现冠状病毒病疫情的拘留场所。

自由和人身安全

26. 委员会感到关切的是，审前拘留的人数很多，其中包括有年幼子女的妇女，她们往往与已定罪的被拘留者关押在一起。委员会还感到关切的是，有报告称，被剥夺自由者的基本法律保障往往得不到尊重，包括被告知对他们的指控的权利、迅速接触自己选择的律师和医生的权利，以及将其被拘留一事通知自己选择的人的权利(第九条至第十条和第十四条)。

27. 缔约国应采取有效的法律和其他措施，确保审前拘留只作为一种例外措施，而且只在有限的时间内使用，特别是对有年幼子女的母亲，并更多地使用审前拘留的替代措施。缔约国应确保，所有被剥夺自由的人从被拘留之初就切实得到所有法律保障，包括正式通过法律援助政策草案，以确保所有被控犯罪的人都能得到法律援助。

任意逮捕和拘留

28. 委员会注意到该国代表团所作的解释，但仍感关切的是，根据《毒品管制法》，吸毒成瘾者可能被剥夺自由，并被强制戒毒。委员会还关切地注意到，无家可归者、乞丐、街头儿童和社会心理残疾者往往被任意拘留，被迫留在金边社会事务和临时收容中心(Prey Speu)，该中心的运作缺乏明确和透明的监管框架(第九至十条)。

29. 缔约国应：

(a) 全面审查与吸毒上瘾者有关，特别是与那些在强制戒毒康复中心被剥夺自由的人有关的法律、政策和实践，以期使之完全符合《公约》；

(b) 终止对无家可归者、乞丐和社会心理残疾者的非自愿拘留，这些人往往被关押在临时收容中心或康复中心，并采取必要措施，提供替代将街头儿童安置在收容机构的办法，包括将他们安置在家庭环境中；

(c) 通过一个明确和透明的法律框架，确保向需要帮助的人提供充分的社会支助，包括关于 Prey Speu 中心运作的规则。

贩运人口

30. 尽管缔约国为消除贩运人口和剥削儿童现象作出了重大努力，但委员会仍然关切的是，有报告称，贩运受害者，特别是妇女和儿童，得不到充分保护。委员会还对涉及儿童的债役案件指控表示关切，特别是在制砖业(第八条和第二十六条)。

31. 缔约国应确保有效执行《禁止贩运人口和性剥削法》。缔约国应确保彻查人口贩运案件，起诉责任人，如果认定有罪，则判处适当刑罚，并向受害者提供充分赔偿以及适当的保护和援助。国家还应消除一切形式的强迫劳动和剥削儿童现象，特别是在制砖业，包括加强劳动监察员的能力，使其能够在这种做法普遍存在的部门有效履行职责。

司法独立

32. 尽管缔约国采取了加强司法机构独立性的措施，但委员会仍然关切的是，司法机构长期缺乏独立和公正，而且司法机构内部存在大量腐败指控。委员会还关切地注意到，一些法官公开是执政党的成员，往往担任领导职务，这严重损害了他们的独立性(第十四条)。

33. 缔约国应采取一切必要措施，在法律和实践中保障法官和检察官的充分独立性、公正性和安全。缔约国应采取具体措施，防止法官在决策过程中受到任何形式的政治压力的影响，包括确保法官和检察官的甄选、任命、停职、免职和纪律处分程序符合《公约》和相关国际标准。

表达自由

34. 委员会仍然深感关切的是，缔约国境内持续存在侵犯表达自由的情况。委员会感到震惊的是，有报告称，多个国家和国际媒体机构被关闭；封锁批评政府的网站；对记者和人权维护者采取刑事和民事法律诉讼；对网络活动人士的广泛骚扰和恐吓，包括在 2018 年选举期间，以及由于批评缔约国对冠状病毒病大流行的处理。委员会关切地注意到，《刑法》和《电信法》中所载的一些刑事罪行，包括诽谤、煽动、侮辱和藐视国家元首，往往被用来不成比例和过分地限制表达

自由。此外，委员会关切的是，关于国家互联网网关的二级法令和新的立法草案，包括关于网络犯罪和获取信息的立法草案，以及《新闻法》修正案草案，引起了人们对进一步限制表达自由的严重关切，而且这些草案是在没有与民间社会和相关利益攸关方进行磋商的情况下制定的(第十九条)。

35. 委员会重申其先前关于表达自由建议，并敦促缔约国立即采取措施，确保人人能够根据《公约》第十九条和委员会关于意见和表达自由的第 34 号一般性意见(2011 年)自由行使表达自由权。为此，缔约国应：

(a) 不把起诉和监禁律师、人权维护者和其他民间社会人士作为阻挠或阻拦他们自由表达意见的手段；

(b) 防止对仅仅批评政府官员或政府政策的记者、活动家和人权维护者的骚扰和恐吓行为、任意限制或逮捕；

(c) 不将诽谤定为刑事犯罪，并使《刑法》和《电信法》的任何其他相关规定符合《公约》第十九条；

(d) 审查和修订其现行和待通过的立法，包括《国家互联网网关二级法令》、《新闻法》修正案草案以及关于网络犯罪和获取信息的法律草案，以避免使用模糊的术语和过于宽泛的限制；

(e) 确保在制定和执行立法，包括部级二级法令时，对行使表达和结社自由的任何限制都遵守《公约》第十九条第三款和第二十二条的严格要求。

和平集会权和结社自由

36. 委员会严重关切的是，有报告称，根据《和平集会法》所载模糊的法律规定，任意拒绝批准举行和平集会，并逮捕组织者。委员会深为关切的是，收到的资料表明，为驱散和平示威，过度 and 不成比例地使用武力，导致大规模逮捕和拘留抗议者，包括人权维护者、环保活动家、反对派领导人和工会会员(如与普雷朗野生动物保护区、柬埔寨大自然母亲和 NagaWorld 高棉雇员劳工权利支持工会有联系的人)。委员会还关切地注意到，2020 年 1 月的《工会法》修正案和旨在规范公共场所出入和行为的公共秩序法草案可能进一步限制和平集会权，因为这两项法律都载有未定义的术语，这为当局的误解和滥用提供了便利。此外，委员会关切地注意到，《结社和非政府组织法》继续限制结社自由权，对组织提出繁重的报告要求，导致拒绝登记，并为监视人权维护者提供便利(第二十一条至第二十二条)。

37. 根据《公约》第二十一条，并参照委员会关于和平集会权的第 37 号一般性意见(2020 年)，缔约国应：

(a) 加紧努力修订现行和待修订的立法，包括修订《结社和非政府组织法》和《公共秩序法》草案及其做法，以确保个人在法律和实践中充分享有和平集会的权利，并确保在所有修订工作中与民间社会组织和任何其他相关利益攸关方进行有意义的、公开和透明的协商；

(b) 确保对和平集会权的任何限制，包括对行使这项权利的个人实行政治和刑事制裁，都严格遵守《公约》第二十一条的要求；

(c) 切实调查所有任意逮捕和拘留和平抗议者的案件以及对他们的暴力行为，并将责任人绳之以法；

(d) 防止对民间社会组织、工会和政党成员的一切形式的骚扰和恐吓，并确保他们能够自由行使工作和相关活动的权利。

参与公共生活

38. 委员会感到关切的是，主要反对党柬埔寨救国党于 2017 年 11 月解散，其他三个反对党于 2021 年解散，柬埔寨救国党在国民议会中的所有席位移交给执政的柬埔寨人民党，这损害了选举权和政治代表性。委员会对全国选举委员会的独立性和公正性以及新政党在开展平等、自由和透明的竞选活动方面所面临的困难感到关切。委员会表示严重关切的是，通过威胁、骚扰、任意逮捕、大规模审判、吊销护照和暴力行为，对反对派成员参与公共事务和选举施加非法限制，例如 2021 年 11 月杀害柬埔寨救国党成员 Sin Khon (第二条、第六条和第二十五条)。

39. 缔约国应使其选举法规和做法完全符合《公约》，包括第二十五条，通过，除其他外，以下做法：

(a) 停止对反对党成员和支持者的一切任意逮捕和骚扰、恐吓和暴力行为；

(b) 对针对反对党成员和支持者的骚扰、恐吓、任意逮捕和暴力行为的所有指控，特别是对杀害 Sin Khon 的指控，进行彻底和独立的调查，并将肇事者绳之以法；

(c) 结束对反对派成员的所有大规模审判，并确保对反对派成员以及对人权维护者的所有诉讼符合《公约》规定的所有程序保障；

(d) 确保包括反对派政治候选人在内的所有人充分和有意义地享有选举权，并确保所有政党都能开展平等、自由和透明的竞选活动；

(e) 保证自由地参与多元政治辩论，包括通过促进和平示威和集会，避免使用刑法压制这项自由或将反对派候选人排除在选举进程之外；

(f) 加强司法和选举机制，以确保公平的选举进程，特别是及时地为 2022 年社区选举和 2023 年全国选举的目的。

少年司法

40. 委员会欢迎缔约国于 2016 年通过《少年司法法》，但它感到遗憾的是，该法的执行仍然有限，而且在实践中，触犯法律的儿童继续受到审前拘留。委员会还关切地注意到，将依赖家庭物质和精神支持的边远省份儿童转移到干丹省新的青年康复中心进行拘留(第二十三至二十四条)。

41. 缔约国应加紧努力，确保有效执行《少年司法法》，并确保违法儿童得到与其年龄相称的待遇。缔约国还应确保对未成年人的审前拘留严格用于例外情况，并且仅作为最后手段。缔约国应考虑彻底审查将被转移到新的青年康复中心的违法儿童案件，以便评估拘留的替代办法。

土著人民

42. 委员会欢迎缔约国努力加强土著人权利的保护机制。然而，委员会仍然关切的是，在落实保护土著人民使用和占有其土地和领土的权利的法律框架和保障措施方面存在缺陷。委员会感到关切的是，土著人民在影响到他们的决策过程中，特别是在批准在其土地上的发展项目时，其自由、事先和知情同意的权利没有得到系统的尊重。委员会还对在 2019 冠状病毒病大流行背景下对土著社区的有效保护表示关切(第二条和第二十六至二十七条)。

43. 缔约国应：

(a) 制定和通过一个法律框架，承认和保护土著人民的权利，包括简化获得共同土地所有权的程序；

(b) 确保在涉及土著人民权利的事项上，特别是在他们的自由、事先和知情同意的权利方面，包括在批准可能影响到他们的土地权的开发项目时，与他们进行充分和有意义的协商；

(c) 继续努力防止土地使用方面的冲突，包括为土著人民传统上拥有或占用的土地提供保障；

(d) 确保在没有遵守所有法律和程序保障措施包括提供可比的替代办法和适当赔偿的情况下，不重新安置土著人民；

(e) 确保在冠状病毒病大流行的背景下，土著人民能够获得信息和卫生保健服务，包括检测、治疗和疫苗。

D. 传播和后续落实

44. 缔约国应广泛传播《公约》、缔约国的第三次定期报告和本结论性意见，以提高司法、立法和行政部门以及在缔约国开展活动的民间社会团体和非政府组织及广大公众对《公约》所载权利的认识。缔约国应确保将定期报告和本结论性意见译成缔约国的官方语言。

45. 根据委员会议事规则第 75 条第 1 款，缔约国应在 2025 年 3 月 25 日之前提供资料，说明委员会在上文第 9 段(腐败)、第 35 段(表达自由)和第 39 段(政治参与)所提建议的落实情况。

46. 根据委员会可预测的审议周期，缔约国将在 2028 年收到委员会发送的报告前问题清单，并预计在一年内提交对问题清单的答复，该答复将构成缔约国的第四次定期报告。委员会还请缔约国在编写报告时广泛征求在缔约国开展活动的民间社会团体和非政府组织的意见。按照大会第 68/268 号决议，报告字数应限制在 21,200 字以内。与缔约国的下一次建设性对话将于 2030 年在日内瓦举行。