



## 人权理事会

## 第三十届会议

## 议程项目 2

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

## 联合国人权事务高级专员办事处关于斯里兰卡的全面报告 \*

## 概要

本报告载有联合国人权事务高级专员办事处全面调查斯里兰卡武装冲突期间指称的严重侵犯和践踏人权行为和相关罪行的主要结果。办事处审查了斯里兰卡自 2014 年 3 月起有关人权状况的事态发展，特别是 2015 年 1 月新任总统以及 2015 年 8 月新一届政府为促进和解和问责进行的改革和采取的措施。最后报告载列了高级专员对未来行动提出的一些建议，包括建立一个混合特别法庭来审判据称武装冲突所有各方所犯下的战争罪和危害人类罪。

\* 文件迟交。联合国人权事务高级专员办事处有关斯里兰卡调查的详细结论，见文件 A/HRC/30/CRP.2。



## 目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 高级专员办事处和特别程序的介入.....	3
三. 人权状况及相关发展动态.....	4
四. 主要调查结论.....	6
A. 非法杀害.....	6
B. 剥夺自由方面的侵权行为.....	6
C. 强迫失踪.....	7
D. 酷刑和其他形式的残忍、不人道或有辱人格的待遇.....	7
E. 性暴力和基于性别的暴力.....	7
F. 绑架和强迫招募.....	8
G. 招募儿童和利用他们从事敌对行动.....	8
H. 敌对行动对平民和民用物体的影响.....	8
I. 控制行动自由.....	10
J. 阻止人道主义援助.....	10
K. 筛查和剥夺国内流离失所者自由.....	10
五. 旨在实现问责与和解的措施.....	11
A. 对有关失踪人员的指控进行调查的总统委员会.....	11
B. 典型案件.....	12
C. 万人坑.....	13
六. 展望未来.....	13
七. 结论和建议.....	15
A. 斯里兰卡政府.....	16
B. 联合国系统和会员国.....	18

## 一. 引言

1. 本报告系根据人权理事会第 25/1 号决议提交，理事会在这项决议中请联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)监测斯里兰卡的人权状况，并继续评估相关的国家进程的进展；在有关专家和特别程序任务负责人的协助下全面调查指称斯里兰卡双方在汲取教训与和解委员会涵盖期间所犯的严重侵犯和践踏人权行为和和相关罪行；向理事会第二十八届会议提交一份全面报告。
2. 在 2015 年 1 月斯里兰卡新一届当选政府表示了合作信号后，以及调查有可能获得更多的信息，人权理事会接受了高级专员的建议，即推迟到第三十届会议审议该报告(见 A/HRC/28/23)。
3. 本报告载列了人权高专办斯里兰卡调查组的结论，这是前高级专员纳维·皮莱根据人权理事会第 25/1 号决议(另见 A/HRC/30/CRP.2)为开展全面调查组建的一个特别小组。高级专员邀请了三位著名专家——芬兰前总统马尔蒂·阿赫蒂萨里、新西兰前高等法院法官西尔维娅·卡特赖特和巴基斯坦人权理事会前任主席阿斯玛·贾汉吉尔，让他们发挥支持和顾问的作用。人权理事会特别程序任务负责人也为本次调查提供了信息。
4. 必须从一开始就强调指出，本报告代表的是人权调查，而非刑事调查。调查涵盖的时间范围、侵权的程度、可得信息的数量以及调查受到的限制，包括无法进入斯里兰卡以及证人保护方面的关切，都构成了巨大的挑战。尽管如此，调查小组仍尝试确定违反国际人权法和国际人道主义法的模式，不只是在武装冲突的最后阶段，而是整个调查所涉期间。
5. 这类行为模式包括发生在一段时间内发生的多个事件。它们通常需要资源、协调、规划和组织，并且经常由同一等级指挥结构中的多名犯罪人实施的。此类系统性行为不可视作普通罪行，一经法院证实，它们就可能构成国际犯罪，并会产生指挥责任和个人责任。
6. 本报告提交时的背景与被授权时的背景大不相同。新总统和政府的选举在一个以善治、人权和法治为核心的平台上开展，这给斯里兰卡带来了一个历史性机遇，使之得以解决曾使斯里兰卡陷入灾难的严重侵犯人权行为，展开问责和体制改革，确保为数以千计的受害者争取真相、正义和补救，并为长期和解与和平奠定基础。然而，斯里兰卡过去曾获得过这样的机会，人权高专办的调查结论突出强调，必须体现出政治勇气和领导力才能全面解决根深蒂固的体制化的有罪不罚情况，从而规避此类侵权行为一再发生的风险。

## 二. 高级专员办事处和特别程序的介入

7. 人权理事会通过第 25/1 号决议时，斯里兰卡政府“断然且毫无保留地驳斥了”这份决议，并拒绝参与“任何相关进程”。前政府部长和官员反复谴责，甚

至公开诋毁人权高专办的调查，更有甚者，他们还对可能向人权高专办提供信息的受害者、证人以及民间社会代表开展无情的恐吓和骚扰运动。

8. 从 2015 年 1 月开始，斯里兰卡政府与人权高专办的互动发生了显著的改变。虽然新政府并没有改变配合调查的立场，也没有允许调查小组进入国内。不过，它更加建设性地与高级专员和人权高专办互动，商讨问责与和解进程的可能办法。

9. 斯里兰卡政府还邀请了寻求真相、司法、赔偿和保证不再发生问题特别报告员于 2015 年 3 月 30 日至 4 月 3 日开展了一次技术访问。特别报告员强调了通过广泛的公开磋商和参与(尤其是受侵权行为影响的人员)制定一项全面的过渡时期司法国家政策的重要性。

10. 被强迫或非自愿失踪问题工作组也受邀于 2015 年 8 月 2-12 日访问斯里兰卡，但因访问日期靠近议会选举，所以被要求推迟访问。现确定该工作组的访问时间为 2015 年 11 月。

### 三. 人权状况及相关发展动态

11. 2015 年 1 月 8 日的总统选举标志着斯里兰卡政治环境的分水岭。反对党共同候选人迈特里帕拉·西里塞纳赢得了各意识形态的所有少数民族团体的广泛联盟的支持，击败了时任总统马欣达·拉贾帕克萨。新内阁组建完成，由前任反对党领袖拉尼尔·维克勒马辛哈出任总理。

12. 新一届政府的宣言包括为期 100 天宪法改革方案和其他举措，最后通过了《斯里兰卡宪法》第十九次修正案，限制总统实权、重新设置总统任期限制、恢复就司法机构和各独立委员会的任命提出建议的宪法委员会。2013 年 1 月受到争议性弹劾的司法部长暂时复职，后任命最资深的候选法官接任。

13. 议会选举随后于 2015 年 8 月 17 日进行。从 2015 年 1 月开始执政的党派联盟“全国良政统一阵线”赢得最多席位，于 2015 年 9 月 4 日组建了新内阁。

14. 自 2015 年 1 月以来，言论空间自由明显放开，至少在科伦坡如此，但有人报告，在地区一级，依然出现监控、干扰和骚扰人权维护者的行为。1 月 16 日，斯里兰卡政府取消了对记者进入北部地区的限制。

15. 虽然西里塞纳总统任命了新的文职人员担任北部省和东部省省长，并于 2015 年 8 月移除了通往北部省的主要安全检查站，政府仍尚未开始任何全面的非军事化进程。根据地方民间社会的消息来源，在 2015 年 1-8 月期间北部和东部共发生了 26 起军事和情报机构骚扰和恐吓案件。这突出表明，现实情况是，造成以往压制性环境的结构和体制文化仍残存，从而需要进行更多安全部门根本改革。

16. 内战结束已经六年了，而许多流离失所者尚未获得持久的解决办法，特别是在生计方面。一大持续的问题是军方占领私有土地，不过政府已经在北部的 Thellipallai 和 Kopai 以及东部的 Sampur 开展了一些土地释放行动。

17. 平民二手占地、土地文件遗失、销毁和受损、相抵触的索赔、无地问题以及未规范的土地权利要求，进一步加剧了土地问题。另外还需确保土地分配不会加剧社区内部和不同社区之间现有的紧张关系，因为土地争端问题在回返区已变得越来越政治化和族裔化。

18. 妇女持家的家庭在北部省有近 6 万户。<sup>1</sup> 由于缺乏粮食安全、通货膨胀加剧以及缺乏生计机会，这些家庭被迫进一步负债，因此也更容易受到剥削。在受冲突影响地区的军事化背景下，她们极其容易受到性骚扰、性剥削和性暴力。

19. 斯里兰卡政府迟迟未能表明根据《防止恐怖主义行为法》和“紧急状态条例”仍被关押的被拘留者数量及身份。在本报告撰写时，据称，政府承认还有 258 名被拘留者：60 名尚未受指控，54 名之前被判有罪，其余案件待审理。不断有报告表明存在秘而不宣的拘留场所，这需要展开紧急调查。

20. 《防止恐怖主义行为法》长久以来为任意拘留、不公正审判和酷刑提供了法律借口，而且目前仍然有效(见 CCPR/C/LKA/CO/5, 第 11 段)。根据地方民间社会的消息来源，2015 年 1 月至 8 月，有 19 人根据《防止恐怖主义行为法》被捕，其中 12 人仍在押。虽然斯里兰卡政府已与泰米尔侨民团体展开了对话，但尚未采取行动对 2013 年 3 月根据《防止恐怖主义行为法》受到禁止的许多泰米尔侨民组织和个人予以除名。

21. 酷刑和性剥削仍然是重要的关切，不仅对冲突而言，对正规刑事司法系统而言也是如此。为受害者提供医疗服务的一个非政府组织强调了从 2015 年政府更迭开始的六个案件。其报告<sup>2</sup>中记录的 37% 的案件涉及在冲突发生后回到斯里兰卡的个人，其中少数为被拒绝的寻求庇护者。

22. 在 2014 年 3 月至 2015 年 8 月期间，一个非政府组织报告了 112 起针对穆斯林社区的仇恨言论，其中从 2015 年 1 月开始共 22 起。<sup>3</sup> 与此同时，基督教团体报告了针对基督教徒和宗教场所的 126 起事件，其中从 2015 年 1 月开始共 57 起。<sup>4</sup> 2015 年 4 月，斯里兰卡政府宣布了修改《刑法》对仇恨言论进行刑事定罪的计划，这些修订内容尚未提交。

<sup>1</sup> 《家庭收入和支出调查 2012/13》，初步报告，人口普查和统计司，财政与规划部，斯里兰卡。

<sup>2</sup> 《摆脱酷刑》“不再神圣的和平：自 2009 年 5 月起斯里兰卡酷刑记录”，2015 年 8 月。

<sup>3</sup> 见穆斯林秘书处(<http://secretariatformuslims.org/>)。

<sup>4</sup> 见斯里兰卡全国福音派联盟，“事件报告”(<http://nceasl.org/category/incident-reports/>)。

23. 2014 年 6 月，佛教团体武道巴拉塞纳攻击了阿鲁盖玛的穆斯林社区，据称造成 4 人死亡 80 人受伤，截至 2015 年 8 月尚无人就此次袭击提起起诉。

#### 四. 主要调查结论

24. 以下一节概述了人权高专办根据调查结果及其所获信息而得出的主要结论。仅仅指控的数量、严重性和反复发生率、手法的相似性及其持续表明行为模式，都表明了系统性犯罪。虽然并不总能查明造成这些严重侵权行为者的身份，但这些结论表明有合理理由相信，所有各方在审议所涉期间均严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法并实施国际罪行。实际上，一旦在法院面前得到证实，如果确定与武装冲突和/或危害人类罪有所联系，且参与针对平民的广泛和系统的攻击的许多指控，根据具体情况，都可构成战争罪。就其中一部分案件而言，被指控的行为明显是基于歧视理由实施的。

##### A. 非法杀害

25. 根据调查小组获得的信息，有合理理由相信斯里兰卡安全部队及其相关的准军事团体均卷入大规模非法杀害平民与其他受保护者事件。在某些时间段内，尤其针对的是泰米尔政治家、人道主义工作者和记者，而普通平民也在受害者之列。似乎有一些明显的杀人模式，比如在安全部队检查站和军事基地附近，或者针对被安全部队拘留的个人。根据具体情况，这些行为如果在法院面前得到证实，都可构成战争罪/危害人类罪。

26. 调查小组还搜集到一些信息，表明有合理理由相信，泰米尔伊拉姆猛虎解放组织(猛虎组织)也非法杀害了被认为与之观点相左的泰米尔、穆斯林和僧伽罗平民。猛虎组织针对泰米尔裔政治对手、疑似告密者和持异见的泰米尔人，包括政治人物、公共官员和学者，以及敌对准军事团体成员。平民也在猛虎组织不加区分的自杀式爆炸和克莱莫地雷袭击中遇难或受伤。根据具体情况，这些行为如果在法院面前得到证实，都可构成战争罪和/或危害人类罪。

27. 调查小组还调查了 2009 年 5 月 18 日前后多名被认定为猛虎组织干部的人员和一些身份不明的个人被法外处决的指控，其中一部分人被认定已向斯里兰卡军队投降。虽然一些事实仍有待确定，但根据证人证词和照片录像，在几起案件中似乎有充分的信息表明他们是在被拘留后杀害的。根据具体情况，报告中描述的许多案件如果在法院面前得到证实，都可构成战争罪和/或危害人类罪。

##### B. 剥夺自由方面的侵权行为

28. 调查小组记录了政府安全部队长期的任意逮捕和拘留模式，以及与安全部队有关的准军事组织的长期绑架模式，据称这经常导致强迫失踪和法外杀人。

29. 所采用的典型手法包括安全部队任意逮捕或绑架个人，有时在准军事组织的协助下，他们通常乘坐没有标记的“白色面包车”，据称能通过安全检查站或进入安全部队基地。

30. 这些侵权行为从过去到现在始终存在，是因为仍有效力的《防止恐怖主义行为法》以及直到 2011 年仍有效力的“紧急状态条例”所赋予的广泛的逮捕和拘留权力。此类非法和任意逮捕和拘留的案件明显违反了该国在国际人权法下的义务。根据具体情况，这些侵权行为如果在法院面前得到证实，都可构成战争罪和/或危害人类罪。

### C. 强迫失踪

31. 在调查过程中，调查小组审查了在审议所涉期间斯里兰卡各地区，尤其集中在北部省和东部省发生的几百起强迫失踪案件的有关可靠信息。另外，敌对行动结束后建立的大规模拘留制度也导致了强迫失踪。

32. 根据可获得的信息，调查小组有合理理由相信斯里兰卡当局大规模且系统地剥夺了数量可观的受害者的自由，并拒绝承认剥夺自由之实情，或隐瞒失踪者的命运或下落。事实上，这使得这些人不再受法律保护，并面临重大危险。失踪者的家人也会受到报复，并会被剥夺取得有效救济的权利，包括了解真相的权利。

33. 鉴于由同个安全部队针对同个群体所实施行为的地理位置和时间范围，有合理理由相信强迫失踪可能是作为针对平民的广泛和系统攻击的一部分而实施的罪行。特别是，有合理理由相信在冲突结束时向军队投降的失踪者是故意被锁定的目标，因为他们曾经是或者被认为是猛虎组织成员。

### D. 酷刑和其他形式的残忍、不人道或有辱人格的待遇

34. 调查小组记录了斯里兰卡安全部队使用酷刑的情况，特别是在武装冲突结束后不久，当时有大批前猛虎组织成员和平民被拘留。这种行为与军营、警署、“劳改营”等多个机构以及秘密不明地点的安全部队所采用的模式相类似。

35. 根据调查小组获得的信息，有合理理由相信酷刑行为是普遍或系统地实施的。这些行为违反了绝对禁止酷刑的规定以及该国签订的国际条约和习惯义务。根据具体情况，这些酷刑行为如果在法院面前得到证实，都可构成战争罪和/或危害人类罪。

### E. 性暴力和基于性别的暴力

36. 调查小组搜集到的信息使其有合理理由相信，安全部队成员对男性和女性被拘者普遍实施了强奸和其他形式的性暴力，特别是在武装冲突结束后不久。性

暴力模式似乎是一种故意实施的酷刑方式，用以逼取供词并用以凌辱和惩罚被认为与猛虎组织有联系的人。

37. 特别是由于害怕报复、随之产生的污名和创伤，以及调查所面临的其他制约因素，调查小组未能充分评估针对被拘留者实施的性暴力的规模。然而，调查小组认为，根据搜集到的信息，有合理理由相信政府安全部队违反了关于性暴力的国际人权法和国际人道主义法，并且其中有些行为可能会构成战争罪和危害人类罪。

#### F. 绑架和强迫招募

38. 调查小组搜集到的信息反映出至 2009 年猛虎组织绑架成年人并强迫招募的模式。被强行招募者被迫参与军事和支持工作，通常无法和家人联系。在冲突尾声，绑架并强迫招募变得愈加普遍。试图抵抗的受害者和家人则受到人身虐待、骚扰和威胁。

39. 调查小组认为，猛虎组织绑架并强迫招募和强迫劳动的行为违反了《日内瓦四公约》共同第 3 条以及国际人道主义法规定的猛虎组织应人道地对待不直接参加敌对行动或不参加战事之人员的义务。假如这些被强迫招募者的行动受到严格限制，调查小组认为这可能构成剥夺自由。根据具体情况，这些侵权行为如果在法院面前得到证实，都可构成战争罪和/或危害人类罪。

#### G. 招募儿童和利用他们从事敌对行动

40. 调查小组记录了猛虎组织多年来在武装冲突中广泛雇佣并利用儿童的情况，这在冲突最后几个月愈加严重，招募 15 岁以下儿童的报告也反映出这种情况。调查小组还收集了关于“泰米尔猛虎人民解放”组织(“猛虎人解”组织)/卡鲁纳派在 2004 年脱离猛虎组织后招募儿童的信息。招募儿童违反了《儿童权利公约》及其《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》，如果在法院面前得到证实，可构成战争罪。

41. 根据调查小组搜集到的信息，有合理理由相信政府安全部门对卡鲁纳派在其控制地区内招募儿童似乎知情。这表明政府也可能违反了其参加的《儿童权利公约》及其《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》，而这两部文书特别旨在确保对受武装冲突影响的儿童给予保护和照顾。高级专员还注意到斯里兰卡至今仍未起诉应负责任者，包括被普遍怀疑涉嫌招募儿童的个人，其中一部分还被任命了公职。

#### H. 敌对行动对平民和民用物体的影响

42. 根据调查小组已获得的信息，有合理理由相信本报告审查的诸多攻击未遵守敌对行动的原则，尤其是区分原则。



43. 虽然安全部队可以将位于政府宣布的停火区内的任何军事目标为打击对象，这些攻击仍需遵守敌对行动的规则，包括必须采取一切可行的预防措施，以期避免或尽量减少意外的平民伤亡和民用物体损害。由于包括儿童在内的大量平民的存在，其中有些人还住在无法进入掩体的破败住所里，一旦对停火区发起攻击，显然会造成大量平民伤亡并对民用物体造成损害。

44. 调查小组认识到在人口密集地区或其附近针对正当军事目标的军事行动所固有的复杂性。然而，猛虎组织干部身处主要由平民聚集的地点参与敌对活动，这并不会改变这个群体的性质，也不会影响国际人道主义法应给予平民的保护。必须忆及的是，国际人道主义法下武装冲突一方的义务不是以对等为条件的。可归咎于某一方的侵权行为并不能证明另一方违约是合理的。尽管这次调查未对本报告审查的各个事件所进行的相称性评估给出确定性结论，调查小组认为应对这一事项进行调查。

45. 调查小组十分关切地注意到瓦尼地区的医院遭到了反复的炮击。医院与其他医疗队及人员应受到国际人道主义法的特殊保护，不得成为攻击对象。除非其用于从事人道主义职能以外的敌对行为外，否则就不应停止对其加以保护。尽管安全部门明知医院的具体位置，却仍然反复加以炮击，这引起了对这些攻击是否偶然的极大怀疑。停火区的其他民用设施，尤其是人道主义设施和食物派发中心也受到了波及。调查小组掌握的信息表明，在其审查的所有事件中，无一有合理理由使得安全部队可以确定这些设施是用于军事目的，因此这些设施维持了其民用性质，且不应作为直接打击对象。攻击未直接参加敌对行动的民用物体和/或平民严重违反了国际人道主义法，根据具体情况，可构成战争罪。

46. 另一个关切是安全部队使用的武器，如在人口密集地区，可能会产生滥杀滥伤作用。以下事实增强了这一关切：据称安全部队本可使用更精准的武器和弹药来更好地履行其法律义务，尤其是区分和预防措施的要求。另外，安全部队公开宣称，他们拥有一些手段可帮助精准锁定军事目标，例如无人机的实时录像。

47. 另一个预防措施是，如条件允许，在攻击可能会影响到平民时发出有效警报，为其留出充分的时间在军事行动开始之前撤离。调查小组未获得信息表明，曾经向停火区平民发送过具体警报以告知其军事行动即将开始。

48. 调查小组未发现信息表明，包括联合国设施在内的医院及其他民用设施被猛虎组织用于军事目的。然而，这些调查确实表明猛虎组织一再地在包括人道主义和医疗设施的平民区附近(通常临近)以及停火区里失踪者高度集中的周边地区建造军事要塞、部署火炮和其他武器，从而将平民置于在其周围展开的军事行动的危险之中，包括使其面临斯里兰卡军队攻击可能带来的进一步危险。因此有合理理由相信猛虎组织的行为违反了国际人道主义法下须采取一切可行的预防措施，保护平民和民用物体不受攻击的影响的义务。

## I. 控制行动自由

49. 调查小组的这些结论表明有合理理由相信猛虎组织制定了有关防止平民离开瓦尼的明确的高级别政策，因此非法干涉了他们的行动自由。结论还显示，该政策于 2009 年 1 月变得更为严苛，但有关猛虎组织干部应如何防止任何平民离开瓦尼的具体指示有待于查清。尽管如此，已获得的信息表明包括几名儿童在内的多人在试图离开瓦尼时被猛虎组织干部射杀、打伤或殴打，这侵犯了他们的生命权和人身安全权。这些行为可构成对未直接参加敌对行动平民的直接攻击，因而违反了国际人道主义法。这种行为如果在法院面前得到证实，根据具体情况，可构成战争罪。

50. 猛虎组织迫使平民停留在交火区内，这也违反了其应履行的国际人道主义法下须采取一切可行的预防措施，保护其控制下的平民不受安全部队攻击的影响的义务。

## J. 阻止人道主义援助

51. 调查小组发现斯里兰卡政府对瓦尼的人道主义工作人员的行动自由和人道主义活动设置了多重限制。这些限制影响到人道主义机构和人员有效履行职责和确保有需要的平民能获得救济的能力。根据《习惯国际人道法》第 56 条规则，仅在迫切的军事需要的情形下，才可实行这种限制。

52. 有合理理由相信猛虎组织也未履行其尊重和保护人道救济人员且不限制他们行动自由的义务。

53. 调查小组发现，有合理理由相信，政府知晓或有理由知晓有关地区平民切实需要人道主义援助，包括政府当地机构提供的援助，但仍然对救济品的通过和人道主义工作人员的行动自由设置了严苛的限制。这种行为显然剥夺了瓦尼平民赖以生存的基本粮食和医疗用品。这些行为和不作为如果在法院面前得到证实，则违反了国际人道主义法，根据具体情况，可构成《习惯国际人道法》第 53 条规则禁止的使用使平民陷于饥饿的作战方法。这种行为如果在法院面前得到证实，根据具体情况，可构成战争罪。

## K. 筛查和剥夺国内流离失所者自由

54. 调查小组认为关押在马尼克农场及其他封闭难民营的国内流离失所者被剥夺自由的时间远远超过了国际法准许的期限。另外，这些封闭难民营的物质条件相当于侵犯了他们的健康权以及包括粮食、水、住房和卫生的适足生活水准权。根据具体情况，这些条件还可能构成国际人权法所规定的不人道或有辱人格的待遇。

55. 根据调查小组获得的信息，有合理理由相信国内流离失所者因为其泰米尔族裔且来自被猛虎组织控制的区域而被当成嫌犯对待和拘留。这种行为构成国际人权法规定的歧视，并且如果在法院面前得到证实，可构成迫害人类罪。

## 五. 旨在实现问责与和解的措施

56. 人权高专办以往提交给人权理事会的报告表明，近年来国内体制完全未能展开可靠调查、澄清真相、确保问责并为以上提及的严重侵犯和践踏人权行为的受害者提供补救。

57. 在调查过程中，调查小组获得了几份未公开发表的国内调查报告，包括 Udalagama 委员会 2006 年的报告和军事调查法院 2012 年的报告。这些报告证实了人权高专办的关切，即这些机构缺乏独立性而且人权高专办以往提交报告中凸显的它们的建议未能得到跟进(见 A/HRC/25/23)。

58. 自 2015 年 1 月起，西里塞纳总统及其他政府要员就和解问题公开发表了极其不同寻常的言论。2 月 4 日独立日当天，政府用三种语言发表了一份特别的“和平宣言”，对 30 年武装冲突的所有受害者表示同情和遗憾，并承诺推进“所有公民的民族和解、正义和平等”。

59. 政府在 2015 年 3 月 25 日的一项内阁决定中，成立了新的民族团结与和解办公室，由前总统钱德里卡·班达拉奈克·库马拉通加领导，负责推动在一些未决问题上取得进展，例如释放被拘留者和归还军方占领的平民土地。政府还继续关注执行汲取教训与和解委员会提出的建议。

### A. 对有关失踪人员的指控进行调查的总统委员会

60. 本报告撰写时，有迹象表明，由前届政府任命的对有关失踪人员的指控进行调查的总统委员会已获准延期完成工作，<sup>5</sup> 尽管对其可信度和效率存在广泛质疑。2015 年 6 月，另外任命了两个委员会，以加速案件的审理。7 月，政府还宣布任命一个特别调查小组以加速一些案件的调查，但其地位不明。

61. 截至 6 月 30 日，委员会共收到 16,826 项公民失踪的投诉和 5,000 项安全部队成员失踪的投诉；2,200 位投诉人随后被邀请在不同地区举行的 47 场公开审讯中作证。

62. 支助失踪人员家庭的独立观察员和组织提交的报告继续批评透明度与公开信息的缺乏、诉讼程序的执行以及军事与情报官员对家庭成员的恐吓与骚扰(见 A/HRC/27/CRP.2)。这些关切是被强迫或非自愿失踪问题工作组在 2014 年 2 月向

<sup>5</sup> 2014 年，委员会的工作开始时间由 1990 年 6 月 1 日向前延伸至 1983 年 6 月 1 日。

政府提出的(见 A/HRC/WGEID/102/1, 第 128 至 138 段, 及 A/HRC/WGEID/103/1, 第 157 段), 但当时基本上遭到否认。

63. 委员会于 2015 年 4 月 10 日向总统提交了首份临时报告, 并据称提交了第二份报告; 两份报告均未被公布。但人权高专办设法得到了第一份报告的副本, 其中讲述了委员会的一些工作。委员会对书面投诉的分析表明, 安全部队成员在投诉中的占比为 19%, 猛虎组织为 17%, 身份不明人员与团体所占比例超过 50%。然而, 更大比例的猛虎组织成员失踪的案件已被要求进行公开审讯, 引发了人们对选择性的质疑。委员会也报告了针对准军事团体的投诉, 包括“泰米尔猛虎人民解放”组织/卡鲁纳派以及伊拉姆人民民主党。

64. 在这份临时报告中, 委员会建议对一些案件进行进一步调查。重要的是, 委员会着重提出 10 起案件, 在这些案件中委员会已辨别出应对绑架与失踪负责的安全部队成员的人名或军衔; 但这些进一步调查的状态不得而知。

## B. 典型案例

65. 新政府任命的一个重新调查 2012 年 11 月控制 Welikada 监狱骚乱的安保行动致 27 名囚犯死亡事件的委员会(见 A/HRC/25/23, 第 24 段)发现, 一些被杀或受伤的囚犯并未参与骚乱, 并建议进行进一步的刑事调查与赔偿。

66. 在 2013 年 8 月 Weliwerya 发生的军方人员杀害示威者的案件中(见 A/HRC/25/23, 第 23 段), 斯里兰卡人权委员会进行调查后于 2015 年公布报告得出结论, 3 人死亡、36 人受伤以及财产被毁的事实都表明安全部队过度使用了武力。该报告还提到当时有高级军官在场, 这表明如果没有接到命令, 枪击就不会发生。

67. 一项非常值得注意的进展, 6 月 25 日, 科伦坡高等法院裁定一名前军队上士于 2000 年在贾夫纳地区 Mirusuvil 谋杀 8 名泰米尔平民; 其余被指控的 4 人被宣判无罪。这是一桩罕见的与冲突有关的侵权行为最终成功受到起诉的案例, 这提醒人们注意在诉讼不同阶段受到拖延或悬而未决的许多其他此类案件。这起案件虽然受到欢迎,<sup>6</sup> 但凸显了斯里兰卡司法系统中久拖不决的系统性问题。

68. 关于 2006 年 1 月在亨可马里海滩发生的 5 名学生被杀案件, 以及 2006 年 8 月在 Muttur 镇发生的非政府组织反饥饿行动的 17 名人道主义工作者被杀案件, 政府报告说已经加强了调查, 但也强调难以传唤或访谈现旅居海外的潜在证人。<sup>7</sup>

<sup>6</sup> 高级专员对本案宣判的死刑表示反对, 并指出斯里兰卡当前是一个事实上废除死刑的国家。

<sup>7</sup> 根据政府报告, 在反饥饿行动案件中, 刑事调查局自 2015 年 1 月起已记录了 18 名军事人员的陈述, 另有 22 人将接受约谈。刑事调查局希望约谈两名据认为目前居住在法国的关键证人。在亨可马里案件中, 检方已呈上 25 名证人的证词, 同时另外 8 名证人正在被进行海外搜寻。本案下一场听证会定于 2015 年 12 月 7 日举行。

这些案件凸显了令人遗憾的现象，即证人缺乏对本国国内程序的信心，以及证人得不到保护。

69. 在新政府就职的最初几周内，一些部长公开声明将对其他突出的侵犯人权的案件重新开始调查。2015年3月，3名海军人员及1名前警官由于涉嫌泰米尔民族联盟议员 Nadarajah Raviraj 于2006年11月被杀一案被逮捕并还押候审，第4名嫌疑人正在被海外通缉。

70. 2015年8月，警方宣布已逮捕数名军事人员，包括2名中校与2名前猛虎组织干部，由于其涉嫌记者及漫画家 Prageeth Eknaligoda 失踪一案。<sup>8</sup> 据国家媒体报道，调查表明，Eknaligoda 于2010年1月24日遭绑架后被带至位于北部中心省的军营。<sup>9</sup>

71. 以上进展虽然非常受到欢迎，但这一势头必须保持下去并延伸至在法院里长期拖延的许多其他刑事案件。高级专员回忆说，此类案件突破已在人权理事会的其他会议中得到报告，但后来被拖延。

### C. 万人坑

72. 在此前的报告中，人权高专办强调，对在该国不同地区发现的万人坑还有待调查。2015年对位于 Mannar 和 Matale 的掩埋地点的调查取得的进展凸显了当前在法医方面的挑战以及篡改证据的可能性。

73. 近年来，在原冲突地区发现了许多其他坟场，死者往往死于冲突最后阶段的炮击。这一事实凸显出迫切需要在法医领域提高地方能力并增强国际技术援助，尤其是法医人类学与法医考古学。确保对掩埋地点的保护及调查对未来的刑事调查以及失踪人员亲属进行辨认都至关重要。

## 六. 展望未来

74. 新政府已承诺在“国家法律框架内”处理问责的问题。<sup>10</sup> 大部分争论已经转向实现这一目标的机制类型，以及这些机制应是国内的、国际的还是两者的融合。但人权理事会在其 25/1 号决议中强调，当前需要的是“对过渡时期司法采取一种全面的办法，整合全面的司法和非司法措施”，包括单独起诉、赔偿、调查真相、体制改革、以及彻底审查公务员和官员。

<sup>8</sup> “刑事调查局逮捕四名军官”，《每日新闻》，2015年8月25日。

<sup>9</sup> “军士长承认拷问 Eknaligoda”，《每日新闻》，2015年8月11日。

<sup>10</sup> 见民族团结阵线选举宣言，可在 [www.colombotelegraph.com/wp-content/uploads/2015/08/Election-held-LAA.xls-.pdf](http://www.colombotelegraph.com/wp-content/uploads/2015/08/Election-held-LAA.xls-.pdf) 上找到。

75. 新政府承诺通过国内进程推进问责制的做法值得赞扬，尤其在一些政党以及一些军队和社会部门仍表示强烈反对的背景下。然而，不幸的事实是，该国刑事司法系统还未准备好或没有能力对调查小组报告的指控进行独立、可信的调查，<sup>11</sup> 也无法根据人权理事会 25/1 号决议的要求追究这些侵权行为者的责任。

76. 首先是缺乏可靠的受害者与证人保护系统，尤其在报复的风险很高的背景下。2015 年 2 月，政府终于通过了一项长期悬而未决的关于保护受害者与证人的法律，但还没有采取任何具体措施来付诸实施。人权高专办此前曾指出该法律的各种缺陷可能会损害新系统的独立性与效力(见 A/HRC/27/CRP.2, 第 25 段)。这在很大程度上取决于被任命在新设立的证人保护部门任职者的廉正性，对指派在该部门任职的警察人员的彻底审查，以及为该部门运转而划拨的资源。

77. 第二是该国国内法律框架不足以处理如此严重的国际犯罪。斯里兰卡还未加入一些重要的文书，尤其是《日内瓦四公约》的附加议定书，特别是第二附加议定书、《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》以及《国际刑事法院罗马规约》。该国还没有颁布法律，规定强迫失踪、战争罪、危害人类罪及灭绝种族为刑事定罪。其法律框架不允许指控个人负有多种形式的责任，尤其是指挥责任与上级责任。

78. 过去，在斯里兰卡起诉与冲突有关的案件时，其依据是常规刑法中的罪名，如谋杀。这一做法并未承认所实施罪行的严重性与国际性，也未恰当地考虑到对受害者的伤害。这也遏制和削弱了起诉战略，因为其并未遵循责任链，而且也未起诉规划、组织或下令实施可能构成系统犯罪的行为的人。

79. 针对大规模犯罪，例如调查小组所述犯罪，所采取的起诉战略，<sup>12</sup> 重点在于犯罪的系统性本质，及其规划与组织人员。对这些“系统犯罪”的推定是其通常达到了这样一种规模，以至于需要一定程度的组织来犯罪。即使如斯里兰卡一样的复杂法律系统——这些系统可能完全适合处理一般犯罪——也可能无力应对系统犯罪并对受害者进行有效补偿。在刑事司法系统仍然极易受到强势政治、安全和军事人员干扰与影响的环境中，这一挑战更为艰巨。

80. 在实行司法问责制的同时还应采取更广泛的过渡时期司法措施，包括调查真相与赔偿，以保证受害者得到补救的权利得以实现。在这一方面，在斯里兰卡进行的任何问责进程都必须审查整个冲突与叛乱时期，应至少回溯到 1970 年代，而不仅是近几年的武装冲突。这也可以预先制止问责措施受到政治考量驱动的倾向。

<sup>11</sup> 见 A/HRC/30/CRP.2。

<sup>12</sup> 同上。

81. 任何调查真相与问责机制的设计必须经过真诚、知情与多方参与的协商进程，尤其需要受害者及其家庭成员参与。新的机制不应根据《调查委员会法》建立，因为这一法律一贯未能取得成果；因此需要制定新的、目的明确的立法。

82. 第三个挑战是该国安全部门与司法系统由于几十年的紧急状态、冲突与有罪不罚而扭曲、腐败的程度。长年以来，行政机关对司法系统的政治干涉已司空见惯，正如本报告中被调查的许多案件所示。关键机构如总检察长办公室与人权委员会的独立与完整仍受到损害。

83. 安全部队、警察与情报机关几乎完全免于惩罚，并且自武装冲突以来没有进行任何大的缩编或改革。《防止恐怖主义行为法》与《公安条例法》仍有效。军队在北部与东部受战争影响的地区仍以镇压的形象示人，继续占领大量私人土地，扩张到商业经济活动领域并坚持一种监视、骚扰当地人民与民间社会的文化。

84. 没有深远的体制与法律改革，就无法保证杜绝再犯。不幸的是，斯里兰卡历史上有过政府承诺翻开新的一页并停止类似强迫失踪的做法，但仍无法解决有罪不罚的问题，也无法根除践踏人权罪行的深层结构，这意味着“白色面包车”在需要的时候仍会重现。

85. 在此背景下，高级专员认为斯里兰卡政府需要对安全部门与司法系统进行根本性的改革，包括进行全面的审查，对涉嫌参与侵犯人权的安全部队人员与公职人员予以撤职，政府才有希望实现可信的国内问责进程，并有希望达成和解。

## 七. 结论和建议

86. 本报告中人权高专办的调查结果表明，斯里兰卡政府过去未能解决对人权严重侵犯与犯罪问责问题。结束对安全部队及其相关准军事组织的有罪不罚状态，以及追究存活的猛虎组织成员的责任，需要政治意愿和一致行动来保证这些侵权行为与罪行不会再犯。

87. 新政府在这一方面所做的承诺受到欢迎，但其需要说服疑虑重重的受众——无论在斯里兰卡国内还是国际上——其已下定决心要展现成果。起诉一些标志性案件还不够；几十年间一贯对人权的严重侵犯与其他国际犯罪给所有社区造成苦难，如果斯里兰卡希望今后这些行为不再死灰复燃，就要解决这些问题。

88. 人权高专办仍然坚信，如果斯里兰卡希望实现问责，其需要的不仅是国内的机制。斯里兰卡应利用学到的教训与其他国家设立混合特别法庭、融入国际法官、检察官、律师与调查员的成功做法。这样的机制对提振斯里兰卡人民、尤其是受害者对程序独立与公正的信心至关重要，特别是在斯里兰卡的政治化、高度分化的环境下。人权高专办随时准备为设计这样一个机制而提供建议与技术援助。

89. 高级专员还认为人权理事会在鼓励斯里兰卡问责与和解的进步方面已经——并且应持续——扮演至关重要的角色。随着这一进程进入新的阶段，高级专员敦促理事会成员持续监控斯里兰卡的进展，以期在未达成实质性成果的情况下在国际层面进行进一步行动。

90. 尤其是，高级专员希望突出如下建议。<sup>13</sup>

## A. 斯里兰卡政府

### 1. 一般性建议

91. 高级专员建议斯里兰卡政府：

(a) 设立一个高级别行政小组，负责针对高级专员在其向人权理事会提交的本报告及以往报告中提出的建议、汲取教训与和解委员会以及此前的调查委员会提出的相关的未落实的建议，制定一个协调的、有时限的计划并监督进度；

(b) 邀请人权高专办建立一个全面的国别办事处以监控人权情况，就执行高级专员和人权理事会在其决议中提出的建议提供咨询，并提供技术援助；

(c) 与公众、受害者、证人团体、民间社会与其他利益攸关方一起针对过渡时期的司法开展真诚的磋商，尤其在调查真相、问责机制、赔偿与纪念方面；

(d) 邀请寻求真相、司法、赔偿和保证不再发生问题特别报告员在介入过程中继续跟进并提供建议，并邀请其他相关的秘书长特别代表和特别程序任务负责人，尤其是法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员以及酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员尽早来本国访问。<sup>14</sup>

### 2. 体制改革

(e) 通过宪法委员会，为完全独立与廉正的斯里兰卡人权委员会任命合格的新成员，并审查立法以加强委员会的独立性与向法院提交案件的能力；

(f) 向军队与安全部队的所有部门发布清晰、公开、明确的指示，禁止酷刑、强奸、性暴力与其他侵犯人权的行为，以及将调查并处罚为这些行为负责的人，无论是直接负责还是作为指挥官或上级；并发布命令停止一切对人权维护者的监视、骚扰与报复；

(g) 制定一个通过正当程序撤销军队与安全部队人员以及任何其他公职人员职务的全面的审查流程，只要有合理理由认为他们参与了侵犯人权的行为；

(h) 优先返还军队占领的私人土地，并制止军队参与民间活动；

<sup>13</sup> 另见 A/HRC/30/CRP.2。

<sup>14</sup> 另见 A/HRC/30/CRP.2, 第 248 页，建议。



(i) 立即采取措施对附属于政党的团体进行辨别并解除武装，并断绝其与安全部队、情报部门与其他政府部门的联系；

(j) 发起对《防止恐怖主义行为法》及其条例以及《公安条例法》的高级别审议，以废除这些法律并制定完全符合国际法规范的新国家安全框架；

### 3. 司法

(k) 审议《受害者与证人保护法》以更好地保障根据国际标准设立的证人保护方案的独立与有效性；保证在证人保护部门任职人员的独立与廉正、对任命至这一方案的警察人员进行全面审查；保证向证人保护系统分配足够的资源；

(l) 加入《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》、《日内瓦四公约》附加议定书以及《国际刑事法院罗马规约》；

(m) 制定立法，将战争罪、危害人类罪、灭绝种族罪与强迫失踪定为无诉讼时效的刑事犯罪；制定多种形式的刑事责任，尤其是指挥与上级责任；

(n) 通过具体法律，规定建立一个特设混合特别法庭，融入国际法官、检察官、律师与调查员，负责审判战争罪与危害人类罪，设有独立的调查与起诉机关、辩护办公室与证人与受害者保护方案并向其提供必要的资源，以使其迅速、有效地审判为行为责任者；

(o) 全面排查所有与严重侵犯人权相关的刑事调查、人身保护令与基本权利请愿书，以及所有调查委员会确定的具体的案件并在特别法庭建立之时将案件提交特别法庭；

(p) 增强司法系统的法医能力并确保其得到足够的资源，包括 DNA 鉴定、法医考古学与法医人类学领域的资源；

(q) 复查所有根据《防止恐怖主义行为法》羁押的被拘留者案件，要么将其释放，要么将其立即交付审判；复查根据该法令被定罪并被长期徒刑者的案件，尤其是严刑逼供后定罪的案件；

### 4. 真相/知情权

(r) 裁撤当前的失踪人员问题总统委员会并将其案件移交至一个与失踪人员家庭成员协商后成立的可信的、独立的机构；

(s) 建立一个可独立核查的所有被拘留者的中央数据库，使被拘留者的亲属可以获知其家人的下落，并公布一份所有拘留中心名单；

(t) 公布许多与人权相关的调查委员会、失踪人员问题总统委员会及军事法庭所有未公布的平民伤亡调查报告；

(u) 制定一项综合计划/机制来保护所有现存的关于侵犯人权的记录与档案，无论这些记录与档案由公共的还是私人机构保存；

5. 赔偿

(v) 制定一项全国性赔偿政策，其中应考虑妇女与儿童的具体需求，并从国家预算中划拨足够的资源；

(w) 加强针对受害者的社会心理支持方案。

B. 联合国系统和会员国

92. 高级专员建议联合国系统和会员国：

(a) 为过渡时期司法机制的发展提供技术与财政援助，只要这些机制符合国际标准；在斯里兰卡的捐款方之间设立一个协调机制，以确保展开目标集中和协调一致的行动来支持过渡时期司法进程；

(b) 对斯里兰卡参与维和、军事交流与培训计划的警察与军事人员实行严格的审查程序；

(c) 在可能的情况下，尤其在普遍管辖之下，调查并起诉对诸如酷刑、战争罪与危害人类罪等侵犯人权行为负责者；

(d) 确保对遭受酷刑与其他侵犯人权行为的泰米尔人执行不驱回政策，直到有充足的保证不再犯来确保他们不会遭受进一步虐待，尤其是酷刑与性暴力；

(e) 继续通过人权理事会监测人权事态发展和在问责与和解方面的进展；如果进展不足，理事会应考虑采取进一步的国际行动来确保对国际罪行的问责。

---