



人权理事会

第三十七届会议

2018 年 2 月 26 日至 3 月 23 日

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

促进斯里兰卡国内的和解、问责与人权

联合国人权事务高级专员办事处的报告

概要

根据人权理事会第 34/1 号决议，本文件介绍了在 2017 年 3 月至 2018 年 1 月期间，在执行关于促进斯里兰卡国内的和解、问责和人权问题的第 30/1 号决议方面的最新进展情况，特别是关于该国政府承诺制定过渡时期司法措施的情况。在最新情况报告中，联合国人权事务高级专员还审视了该国的一般人权情况，包括问责方面的情况。



目录

章次	页次
一. 导言.....	3
二. 联合国人权事务高级专员办事处和联合国人权机制的介入.....	3
三. 和解与问责方面的事态发展.....	4
A. 过渡时期司法的总体动态.....	4
B. 过渡期正义和建立信任措施的前提.....	6
C. 标志性案件.....	7
四. 其他人权问题.....	8
五. 结论和建议.....	9

一. 导言

1. 本文件介绍在促进斯里兰卡的和解、问责和人权方面所取得进展的最新情况。本文件根据人权理事会第 34/1 号决议提交，该决议是在第 30/1 号决议之后通过的。斯里兰卡是这两项决议的共同提案国，两项决议均获一致通过。本报告是对联合国人权事务高级专员向理事会第三十四届会议所作综合报告 (A/HRC/34/20) 的更新。¹

2. 在第 34/1 号决议中，理事会赞赏地注意到高级专员的报告，并请斯里兰卡政府充分执行理事会在第 30/1 号决议中提出的有待落实的措施。它还请人权事务高级专员办事处(人权高专办)和相关特别程序任务负责人，与斯里兰卡政府磋商并征得其同意，就促进和保护斯里兰卡的人权以及真相、正义、和解和问责问题加强其咨询和技术援助。在同一份决议中，理事会还请人权高专办继续评估其建议的执行进展情况以及有关斯里兰卡的和解、问责与人权的其他相关进程进展情况，并向理事会第三十七届会议提出书面最新情况报告和一份综合报告，然后在第四十届会议上讨论理事会第 30/1 号决议的执行情况。

3. 在本报告中，人权高专办审查了斯里兰卡政府 2017 年 3 月至 2018 年 1 月期间在执行第 30/1 和 34/1 号决议方面取得的进展，尤其是关于推进问责与和解所必需的司法和非司法措施的全面建议，以及关于加强保护人权、民主和法治的全面建议的执行进展情况。这些最新情况基于人权高专办从各政府和非政府利益攸关方获得的公开信息和见解。

二. 联合国人权事务高级专员办事处和联合国人权机制的介入

4. 高级专员和副高级专员分别于 2016 年 2 月和 9 月访问斯里兰卡后，人权高专办的几名高级代表在本报告所述期间访问了该国。在大会第七十二届会议期间，高级专员也有机会于 2017 年 9 月 22 日会见了斯里兰卡总统，并且在 2017 年 6 月人权理事会第三十五届会议期间以及在双边会议上与斯里兰卡高级别代表团交换了意见。高级专员欢迎该国政府与人权高专办进行的实质性接触和与联合国人权机制的建设性接触。

5. 自上次报告以来，该国政府接待了在反恐时促进和保护人权与基本自由问题特别报告员、寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员以及任意拘留问题工作组。作为参考，本最新情况报告使用了这些任务负责人的意见和建议，以及在 2015 和 2017 年之间访问该国的其他特别程序任务负责人的报告。

6. 2017 年 11 月，对斯里兰卡进行了第三次普遍定期审议，该审议也为本更新报告提供了参考。

7. 高级专员欢迎该国政府努力继续与特别程序和条约机构合作，并再次呼吁该国政府制定一项明确的行动计划，以执行这些人权机制提出的主要建议。2017 年 12 月 5 日，斯里兰卡加入了《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待

¹ 调查结果的僧伽罗语和泰米尔语本，可查阅：[www.ohchr.org/EN/Countries/Asia Region/Pages/LKIndex.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Countries/Asia%20Region/Pages/LKIndex.aspx)。

遇或处罚公约任择议定书》，朝着加强努力防止酷刑的正确方向迈出了一步。为遵守《任择议定书》，部长内阁指定斯里兰卡人权委员会作为国家预防机制。

8. 人权高专办继续通过驻斯里兰卡办事处和专家考察团，向该国政府提供技术援助。它还向 2016 年国家协商材料的存档和传播以及向有待部署于维和行动的军事人员的国内筛选程序提供了财政和技术支助。人权高专办还向反恐立法的审查工作提供了咨询意见。人权高专办还与联合国国家工作队和驻地协调员合作，包括通过联合国建设和平基金，继续就过渡期正义的各方面问题提供咨询意见。人权高专办继续与斯里兰卡人权委员会和民间社会组织密切合作。

三. 和解与问责方面的动态

A. 过渡期司法总体动态

9. 在第 30/1 号决议中，人权理事会表示支持斯里兰卡政府就执行一项全面的过渡期正义议程作出的承诺，该议程包括设立一个问责机制、寻求真相、赔偿方案和体制改革。通过第 34/1 号决议，理事会又给该国政府两年时间，以显示进展。虽然承认过渡期司法程序可能需要更长时间以充分完成所确定的目标和成果，但在 2 年半时限内，运作这些程序所需要的结构和立法框架可实际到位。

10. 高级专员指出，虽然在这一时限内已初步建立了体制架构以推进过渡司法进程，但尚需交付具体成果。

11. 作为一个积极步骤，2017 年 10 月，协调和解机制秘书处的任务延长至 2019 年 3 月。² 虽然承认该机构已获得专长和知识，但令人关切的是，自从高级专员 2017 年 3 月的上次报告以来，该机构和民族团结与和解办公室³的人员或资源均未增加。负责起草问责与和解机制蓝图的若干技术工作组在提交初稿后被解散，其努力的结果尚未公布。去年新建立的部际协调委员会仅举行了一次会议。在部际委员会下设立了一个高级官员委员会，据报告，该委员会举行定期会议。

12. 一项全面的过渡司法战略，包括明确界定的实施时间表，尚未公开提供并征求意见。和解机制问题磋商工作组(该工作组是高级专员前几份报告中突出强调的少数几个积极成果之一)的报告尚未得到政府或议会的批准或正式审议。令人关切的是，这些重要承诺仍有待落实。

13. 高级专员欢迎 2017 年 9 月 15 日失踪人员问题办事处的公告，以及在 2016 年 8 月通过最初立法后，经过长期拖延，该办事处在走向运作方面取得了进展。这是需建立的第一个过渡时期司法机制。此外，2018 年国家预算拨款表明，该机构将得到适当资源，以开始运作。截至 2018 年 1 月 15 日，遴选和任命委员的进程正在进行。

14. 由于在设立失踪人员问题办事处的法律方面出现多次延误、修订和不充分磋商，使民间社会和受害者团体产生了不信任和挫折感，特别是在北部，该新机构是否能够予以克服，尚有待观察。一个独立和资源充足的办事处，加上干练、可

² 见，www.scrm.gov.lk。

³ 见，www.onur.gov.lk。

靠和公正的委员、适当的受害者和证人保护机制和一个关于性别敏感问题的明确政策，有可能对长期的过渡期司法进程带来新的动力，包括建立其余的三个机制。有利的环境，没有报复或其他威胁风险，对于委员和工作人员、受害者家属、证人和致力于办事处的目标的民间社会而言至关重要。

15. 斯里兰卡于 2016 年 5 月 25 日批准了《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》，该《公约》尚有待转化为国内立法。有关授权法已于 2017 年 7 月 5 日提交议会，9 月 21 日再次提交，但两次辩论均被推迟。高级专员在以前的报告中表示，至关重要的是，这一法律应在失踪人员办事处运作前颁布。

16. 在政府公布技术工作组编写的草案并启动关于草案的公开磋商和讨论前，无法适当评估真相与和解委员会和赔偿方案设计方面的进展情况。人权高专办的理解是，目前正在审查技术工作组的建议。

17. 关于设立真相委员会的法律不能再拖延了，因为它是一个重要工具，可藉以发现严重侵权行为模式，提出问责要求，促进关于对受害问题的非党派共识，承认冲突受害者来自所有族群。虽然失踪人员办事处有希望促进实现真相权的某些方面，但只有涉及时间长、内容广泛的真相委员会能够尝试构建全面叙事，处理多层面的严重侵权行为并妥善答复有关受害者人数和冲突的根源问题。

18. 赔偿，不论采取何种形式，必须伴之以对责任的承认，使其有别于国家对社会需求的普通应对措施。应承认严重侵犯和践踏人权行为的受害者，并个别和集体地为其提供赔偿，包括通过纪念活动和恢复权利和财产，并与真相、问责和不再发生等其他要素建立明确的联系。赔偿的基础应是权利遭受侵犯，不论肇事者的从属关系如何，也不因种族、籍贯、宗教或任何其他因素对受害者有任何歧视。在制定赔偿方案时，应特别考虑到性别方面。

19. 在问责方面，对第 30/1 号决议设想的司法机制几乎没有进行筹备。国际法下的罪行未被纳入国内法，以便对这些罪行进行起诉，极少作出一致的努力，以加强斯里兰卡的法医、调查和起诉能力。十分关键的是，该国政府在创造这些先决条件方面向前迈进，同时设计特别法院及其程序。

20. 2018 年国家预算首次编列了一个与和解相关的专门项目，包括为设立失踪人员问题办事处、重新安置境内流离失所者、实施官方语言政策、协调和解机制秘书处和处理北部省和东部省份受战争和冲突影响的寡妇和前战斗人员的需要的特别方案和支持残疾妇女的特别方案等项目的拨款。

21. 2017 年 9 月 21 日，总理提交了宪法改革指导委员会的临时报告。这是朝履行第 30/1 号决议(第 16 段)(“下放政治权力，这是全体人民和解和充分享有人权所不可或缺的”)下的承诺方向迈出的一步。

22. 斯里兰卡人权委员会继续以独立和胜任的方式运作。该委员会细致坦率，显示出独立机构在加强人权保护制度方面的潜力。它参与了促成确立联合国备选维和人员国内筛选程序的进程，这是国家机构之间开展合作同时不损害独立性或承诺的一个积极事例。高级专员重申政府各部门都需要支持独立委员会并充分尊重它们的独立性。

B. 过渡期司法和建立信任措施的先决条件

23. 高级专员在前几次报告中对保护受害者和证人表达了关切，这些关切仍然存在。对 2015 年《援助和保护犯罪受害人和证人法》进行了部分审查，这一审查包括与利益攸关方的协商，提出了建立小组委员会的呼吁，这是积极的，但不足以解决在涉及国家人员案件方面的严重立法不足问题。2017 年 11 月 7 日，议会通过了一个修订法案，但它带来的唯一重要创新是，斯里兰卡侨民现在可以通过在其居住国的斯里兰卡使领馆提供证据。高级专员重申，迫切需要审查该法案，以纳入强有力的保障措施，确保受害人和证人可使用有效的保护制度。这一点在过渡期司法议程框架中特别重要，它可能要求建立具体的保护机制。

24. 一个有待实行的重要的建立信任措施和政府的一项关键承诺是，审查和废除《防止恐怖主义法》。内阁已于 2017 年 4 月 25 日批准了“反恐怖主义法”立法草案。在反恐时促进和保护人权与基本自由问题特别报告员 2017 年 7 月的访问提供了讨论法案草案中缺陷的机会，政府已与不同专家进行了讨论。高级专员鼓励该国政府将收到的建议考虑在内，以改进案文，并与民间社会和其他利益攸关方就法律草案进行公开协商。他还敦促该国政府立即废除《防止恐怖主义法》而不必等待替代法律的定稿，因为普通刑事诉讼框架应能提供足够的工具，处理在此期间的调查问题。

25. 根据该国政府提供的资料，截至 2018 年 1 月 18 日，有待根据《反恐怖主义法》审理的案件涉及还押候审者 72 人、完成调查但尚未被起诉者 11 人、被高等法院起诉者 61 人。该国政府称，自高级专员的上一份报告以来，该法未适用于新的逮捕。

26. 在北部省和东部省，归还军方占有的土地仍未完成。在 30 年禁令后，Myladi 港和 54 英亩土地已于 2017 年 7 月 3 日批放用于渔业；根据政府数字，1 至 12 月共批放了 842 公顷私有土地和 4318 英亩国有土地。政府计划表明安全部队需要保留 36,002 英亩(其中 5,327 英亩是私人土地)。

27. 虽然高级专员承认已归还了大量土地(根据政府数字，2009 年占有的大约 70%的土地已归还)，平民所主张被军队占用的全部土地面积仍是问题。高级专员依然认为，军队仅应保留严格为安全目的所必需的土地，并应支付适当赔偿。应当通过独立程序确定需要与赔偿。

28. 根据联合国与斯里兰卡政府商定的程序，并且按照联合国人员人权筛查政策，将部署于联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)服役的斯里兰卡军方提名人员经过了联合国严格的筛查程序。联合国进行的审查的目的是为了确保，根据它掌握的信息，已核准的提名人员中没有人曾直接或间接参与侵犯人权行为。审查结束后，2017 年 12 月 24 日向马里稳定团部署了一个运输护卫连。在高级专员 2016 年 6 月 29 日对人权理事会的口头最新情况报告后，根据第 30/1 号决议，联合国支持建立和加强由斯里兰卡人权委员会主持的一个国家筛查机制。该委员会将对未来作为维和人员部署的斯里兰卡军事人员进行国内筛查。

C. 标志性案件

29. 当局还未表明，它有能力或愿意解决严重违反和践踏国际人权法和严重违反国际人道主义法行为的有罪不罚现象。以下各段简要概述数目有限的标志性案件。

30. 2012 年 11 月，在 Welikada 监狱的一次安全行动期间，27 名囚犯死亡(见 A/HRC/25/23, 第 24 段)，这一事件尚未得到充分处理，对屠杀事件的一名关键目击者和该案件的一名出庭律师的威胁和袭击问题尚未得到澄清。在 2017 年 4 月上诉法院审理的一起诉讼中，该国报告说，已启动了新的调查，已给该国期限，在 2018 年 2 月 6 日前报告调查情况。

31. 2017 年 5 月，一名陆军准将和其他三名军官被逮捕，逮捕涉及 2013 年 8 月在关于在 Weliwerya 获得清洁水问题的一次示威中抗议者被杀事件。该准将和一名中士于 2017 年 8 月 31 日被保释。

32. 2006 年 1 月，在亨可马里，5 名学生被杀害；2006 年 8 月，在穆图尔，非政府组织反饥饿行动组织的 17 名人道主义工作人员被杀害，但十二年后，在确保问责方面仍未取得显著进展。然而，立法改革现在允许司法案件证人在斯里兰卡境外远程提供证据，据报告，该国政府已采取步骤，在其中至少一起案件中为这一备选办法提供便利。

33. 2017 年 7 月 12 日，一名前海军准将兼发言人被逮捕，逮捕涉及对 2008 和 2009 年发生的 11 起失踪案件的调查。共有六名海军军官因此案被羁押候审。据报告，一名主要嫌疑人仍然在逃。2018 年 1 月 9 日，6 名还押嫌疑人被保释。

34. 因议员 Nadarajah Raviraj 2006 年 11 月被谋杀而受审的五名被告于 2016 年 12 月 24 日获开释，其后，2017 年 1 月，代表受害方和国家提出了上诉。这两起案件合并审理。然而，一名被告/被上诉人未出庭。

35. 关于记者 Prageeth Eknaligoda 2010 年 1 月失踪案，自从所有 13 名嫌疑人在 2016 年不同日期被保释后，该案无任何明显进展。第二次法庭审理定于 2018 年 2 月 6 日。

36. 截至 2017 年 12 月，针对 1996 年士兵屠杀 23 名泰米尔平民的 Killiveddy(又称 Kumarappuram)大屠杀事件所有被告被开释所提出的上诉正在进行。上诉法院将于 2018 年 3 月 14 日收到被上诉人的反对意见。

37. 2009 年 1 月记者 Lasantha Wickrematunge 被杀害事件仍在调查。2016 年，在一名据称犯罪人自杀，死后发现其供词后，2016 年 8 月，对 Lasantha Wickrematunge 的尸体进行了发掘，第二次尸检报告(2017 年 8 月)与以前所作的死因结论不同。本案中的所有还押嫌疑人已被保释。2018 年 1 月 18 日，警方刑事调查司告诉法官，其调查发现，其他警察部门成员据称试图销毁证据。进一步调查定于 3 月 15 日进行。

38. 2017 年 8 月 28 日，拉丁美洲若干人权团体，在一个国际非政府组织的协调下，根据普遍管辖权原则，在巴西和哥伦比亚对时任斯里兰卡驻该地区国家大使退休陆军将军 Jagath Jayasuriya 提出了刑事申诉，指控他在 2009 年内战最后阶段犯下战争罪和危害人类罪。该大使完成了在该地区的任期并于 8 月 30 日返回斯里兰卡。

39. 斯里兰卡司法系统的总体特征是，它被认为，在对刑事诉讼中的被告国家官员或安全人员的待遇方面，在司法中使用双重标准。与侵犯人权行为无关但可表明刑事司法系统矛盾的一起案件是，2017 年 9 月 7 日，在一起腐败案件中，前总统秘书和一位电信监管委员会前任总干事被定罪。在入狱数小时内，两名被定罪官员就被转往监狱医院，据称出于健康原因。普通罪犯经常抱怨他们在监狱中接受治疗时遇到的困难，即使是对于可以轻易证实或紧迫的问题，例如感染。9 月 20 日，科伦坡高等法院一名法官以“特殊情况”为由将两名罪犯保释，其 3 年监禁仅服刑 13 天。在一个嫌疑人经常被还押候审长达 10 年(在《防止恐怖主义法》案件中甚至更长)的制度中，这是很特别的。

40. 高级专员在前几次报告中提到，在这些典型案件中未显示出重大进展，这可加强以下论点：应设立一个专门法院处理国家行为方在冲突中犯下的最严重罪行，包括严重侵犯人权和国际刑事法和人道主义法下的其他犯罪行为，法院应配备专业人员，并得到国际从业人员的支持。2017 年 10 月，寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员评论说，在巴西针对斯里兰卡一名将军提起的案件很可能是“冰山一角”，在缺乏可信的国内办法解决严重侵犯人权行为有罪不罚现象的情况下，可能出现许多类似案件。高级专员同意这一评估，并坚持认为，这种问责机制需要立即开始运作。这一机制若要可信并得到受害者的信任，就需要高度的外部支持。在没有这种机制的情况下，人权高专办呼吁会员国在必要时行使普遍管辖权。

四. 其他人权问题

41. 虽然 2015 年 1 月以来斯里兰卡的人权状况总体上有所改善，但自从高级专员上一份报告以来，却少有进展迹象。发生了几起针对宗教少数群体的事件，政府对其中一些事件的反应和应对缓慢，(当时)几名主要部长作出了有争议的声明，这些情况削弱了政府充分致力于改善人权状况的形象。

42. 内阁于 2017 年 1 月批准的“2017-2021 年国家人权行动计划”于 11 月 1 日公布。该计划是一个值得欢迎的步骤，政府应确保该计划得到充分执行。

43. 高级专员仍然感到严重关切的是，进入和解进程两年半后，人权高专办继续收到关于人权维护者和侵犯人权行为受害者遭受骚扰或监视的报告。和解议程取得成功所需的信任和信心等先决条件与对活跃分子具有侵扰性且可能不必要的监视不兼容。虽然高级专员一再得到保证，这些事件不符合政府的政策，但在充分消除此类做法方面的无能令人震惊。在本报告所述期间，至少两起事件升级为针对遭受威胁或受到监视的活动人士的身体暴力。

44. 使用酷刑仍是一个严重关切问题。高级专员对外国媒体中关于最近于 2016 和 2017 年发生的绑架、酷刑和性暴力的严重指控深感关切。人权高专办正在探讨如何更好地对这些指控进行进一步调查。高级专员感到鼓舞的是，该国政府强烈谴责任何酷刑行为，并保证将充分依法对酷刑指控进行适当调查和起诉。

45. 高级专员对 2017 年期间发生的针对少数群体的多起部族间暴力、袭击和仇恨言论感到特别关切。其中包括, 5 月左右针对全国各地清真寺和穆斯林拥有的企业的一系列汽油——炸弹攻击(30 多起登记事件, 在当月最初两周的高峰期, 几乎每天都有袭击)。进行这些袭击时还有来自僧伽罗——佛教极端民族主义团体的反穆斯林言论, 这些袭击是在其中一个团体(武道巴拉塞纳)领导人(Gnanasara Thero)等待藐视法庭指控判决时发生的。6 月 13 日, 内阁发布了一项声明, 谴责对少数群体的暴力行为, 指出“斯里兰卡社会不会容忍煽动对不同种族[和]宗教背景的同胞的暴力行为”。

46. 2017 年 9 月 26 日, 据报告属于僧伽罗民族力量组织的佛教僧侣率领的一群暴徒在科伦坡拉维尼亚山的一所房屋前对罗辛亚难民在斯里兰卡的存在进行示威抗议, 来自缅甸的 31 名罗辛亚人(主要是妇女和儿童)被联合国难民事务高级专员办事处及其伙伴组织“穆斯林援助”收容于此。尽管警察在场, 但该房屋仍遭到人群的猛烈攻击, 不得不将这些罗辛亚人迁移以便保护。在另一起事件中, 拜蒂克洛的泰米尔人和穆斯林族群之间的紧张关系导致 11 月份对穆斯林企业的临时当地抵制。在当年最严重的事件中, 在金托特(南部省), 11 月 18-19 日晚上, 70 多所穆斯林房屋和商店遭到一群暴徒破坏, 这群暴徒是在涉及僧伽罗和穆斯林青年的一起交通事故引起的一起事件后成群的。社交媒体上可能出于政治动机的仇恨言论, 似乎在事件中发挥了作用。与 5 月份事件不同的是, 在金托特, 政府的反应很迅速, 包括部署特别警察部队和实施临时宵禁。总理访问了犯罪现场, 并指出, 这种暴力行为和对这些罪行的煽动, 在斯里兰卡没有容身之所, 将会受到充分依法起诉。十九名被控犯罪人被逮捕和拘留。

47. 同时, 对福音派基督徒的袭击继续被记载。一位著名律师和人权活动者在 2017 年 5 月的一次电视辩论中提供了此类袭击数目, 他受到当时的司法部长的公开威胁, 要因提出这些主张取消其律师资格。

五. 结论和建议

48. 高级专员重申, 他赞赏斯里兰卡政府自从 2015 年 1 月以来与人权高专办和联合国人权机制的建设性接触。然而, 正如他在 2017 年 3 月指出的, 在进行这种建设性合作的同时, 必须履行关键承诺。履行根据人权理事会第 30/1 号决议所作的过渡期司法承诺的工作几乎停滞了一年多。在某些建立信任措施方面的进展往往不足而且没有结果, 为协调实施工作而建立的结构不够巩固而且未得到足以推进工作的政治支持。

49. 在 2015 年以来发布的声明和报告中, 高级专员对于在问责和改革方面缺乏进展表示了关切, 同时, 对于一般人权状况的积极改善感到鼓舞。然而, 2017 年出现了时断时续的种族间紧张关系和对少数群体的攻击, 这种情况不可能完全消失。

50. 虽然政府已设法将其中许多令人担忧的事件导向积极方向, 但在一个大约每 10 年都会经历极端暴力周期的国家中, 这种暴力令人深感不安, 特别是在这些暴力的同时, 还有通过社交媒体的仇恨言论、误导信息、鼓动和政治操纵。

51. 持续存在的酷刑和监视指控以及在实施重要的建立信任措施(例如批放土地、废除《防止恐怖主义法》和解决该法下的未决案件)方面缺乏足够进展,触怒了对于政府的改革努力可起到关键作用的主要选民。

52. 高级专员促请人权理事会在鼓励斯里兰卡推进问责与和解方面继续发挥重要作用。它还呼吁各会员国探讨其他途径,包括适用可促进问责的普遍管辖权。
