



## 人权理事会

## 第四十二届会议

2019年9月9日至27日

议程项目4

需要理事会注意的人权状况

## 缅甸问题独立调查机制的报告\*

## 概要

人权理事会第 39/2 号决议设立了缅甸问题独立调查机制，以收集、整理、保存和分析 2011 年以来缅甸境内发生的最严重国际罪行和违反国际法行为的证据，并筹备案卷，以便依照国际法，促进和加速由对这些罪行拥有管辖权或今后可能拥有管辖权的国家、区域或国际法院或法庭根据国际法标准进行公正和独立的刑事诉讼。理事会第 39/2 号决议还决定，除其他外，该机制应自第四十二届会议起，每年向理事会报告其主要活动。本报告系根据这一要求提交理事会。

大会第 73/264 号决议欢迎该机制的设立，呼吁该机制迅速投入运作，并采取有效措施确保其尽快有效发挥作用。

自从机制主席尼古拉斯·库姆健于 2019 年 7 月 1 日正式开始工作以来，他一直致力于在秘书处的协助下制定机制的总体战略和行动构想，促使机制尽快投入运作并发挥作用。在这方面，机制寻求借鉴国际法庭和其他类似国际追责机制的经验，以确保实效和效率。

机制已确定若干初步优先事项，即采取必要的技术、后勤和行政措施，确保机制有效运作并切实完成任务。

然而，机制预计其实质性策略需要灵活变通，以便根据调查进展和实地情况进行调整。

机制仍处于运作的初期阶段，并充分认识到要全面发挥作用还面临很多挑战。在这方面，它强调必须和国际社会合作并继续得到国际社会的支持，并期待为此目的与人权理事会和国际社会持续互动。

\* 因提交方无法控制的情况，经协议，本报告迟于标准发布日期发布。



## 一. 导言

1. 缅甸问题独立调查机制谨此向人权理事会提交自机制主席 2019 年 7 月 1 日正式履职以来工作进展情况的第一份报告。
2. 人权理事会于 2018 年 9 月 27 日通过关于缅甸罗兴亚穆斯林和其他少数群体人权状况的第 39/2 号决议，设立了缅甸问题独立调查机制，其任务是收集、整理、保存和分析 2011 年以来缅甸境内发生的最严重国际罪行和违反国际法行为的证据，并筹备案卷，以便依照国际法，促进和加速由对这些罪行拥有管辖权或今后可能拥有管辖权的国家、区域或国际法院或法庭根据国际法标准进行公正和独立的刑事诉讼。
3. 人权理事会还决定，该机制将能够利用理事会第 34/22 号决议设立的独立国际实况调查团收集到的资料，并继续收集证据；有能力酌情通过实地接触和与其他实体合作等手段，记录并核实相关资料和证据；每年向人权理事会(自第四十二届会议起)和大会(自第七十四届会议起)报告其主要活动。
4. 大会第 73/264 号决议欢迎该机制的设立，呼吁该机制迅速投入运作，并采取有效措施确保其尽快有效发挥作用。
5. 秘书长在 2019 年 1 月 16 日给大会主席和人权理事会主席的信(A/73/716)中规定了该机制的职权范围。
6. 2019 年 4 月 2 日，秘书长宣布任命尼古拉斯·库姆健(美利坚合众国)为机制主席，他于 2019 年 7 月 1 日正式开始工作。在撰写本文时，机制副主席职位的征聘正在进行中，已进入最后阶段。
7. 根据职权范围第 42 段，秘书长确定该机制的所在地将设在日内瓦，并在 2019 年 6 月 7 日的信中将此事告知人权理事会主席。

## 二. 机制的任务和优先事项

8. 人权理事会第 39/2 号决议对该机制的任务作出了规定，并在职权范围中进一步加以阐述。在初始开办阶段，机制主席自获任命以来，一直在秘书处(包括联合国人权事务高级专员办事处、法律事务厅以及政治和建设和平事务部)的协助下，制定机制的总体战略和行动构想。在总体战略下，将确定机制的优先事项，并提出落实战略的必要步骤。
9. 机制也预计，实质性策略将根据调查进展和实地情况灵活调整。如果国家、区域或国际检察或司法机关请求机制为在其任务范围内的案件提供协助，可能需要根据这些机关的需求，调整机制的战略。此外，如果未来发生属于机制任务范围内的严重国际罪行，机制可能需要调整活动和人员规划，以作出适当的应对。

### A. 调查案件的选择

10. 与国际刑事法庭和类似国际追责机制面临的情况一样，该机制在分配有限的资源时，在优先次序方面，必须作出艰难的选择。该机制的任务是通过众人贡献的资料准备案卷，记录被控罪行。试图同时整理大量个别案件的卷宗，既不高效也不切实际，其结果可能不理想。因此，机制领导将制定案卷优先排序策略，确

定应如何利用有限的资源，最大程度追究严重国际罪行的责任，尽可能为这类犯罪的受害者伸张正义，通过其工作威慑其他犯罪，努力确保所有缅甸人民能在自己的家园上安全生活。

11. 犯罪的规模，尤其是受害者的数量，当然是选择案件的重要考虑因素。该机制清楚地知道，有大量罗兴亚人因为受到所指控的国际罪行的侵害，已逃往孟加拉国，目前滞留在临时搭建的难民营中。因此，该机制将与其他相关实体密切合作，优先分析和调查这些被控罪行。

12. 案件选择策略还将考虑到机制的公正性，换言之，它的目的是为所有受国际犯罪影响的人伸张正义，不论种族、民族、国籍、宗教或政治观点。案件选择策略将反应一个事实，即机制的任务涵盖 2011 年以来在整个缅甸境内任何地方发生的严重国际犯罪和违反国际法的行为。因此，机制选择的案件应能适当代表机制属时管辖时限内在缅甸各地所犯并涉及各类受害者群体的国际罪行。

## B. 性暴力犯罪的追责

13. 机制得知，有多宗报告称广泛存在性暴力和性别暴力犯罪，这在机制的任务范围内。鉴于社会常常污名化性暴力和性别暴力的受害者，众所周知，这类罪行的报案率几乎总是显著低于实际发生率，差距有时非常巨大。机制在选择优先向哪些事件和案件投入资源时，将参照其任务的具体背景考虑这些事实。这些案件需要采用特殊的、以受害者为中心的处理方式，以确保调查过程不对受害者造成进一步伤害，并最大程度促进对真相的发掘。

## C. 为筹备案卷而进行的调查

14. 依照安排调查优先次序的方式，将制定策略，说明应如何开展调查，以筹备符合刑事起诉最高标准的案卷，同时不影响调查的效能和效率：基本上，所获证据在公平、可靠、符合国际标准的审判中，应足以证明被告有罪，并排除合理怀疑。

15. 机制有一项重要的初步任务，即收集并分析其他实体提供的资料、文件和证据，特别是国际实体、非政府组织和民间社会组织通过调查获得的资料、文件和证据。这些资料、文件和证据的证据效力，以及它们能在多大程度上证明所涉个人犯罪行为的构成要件，只有在经过合格刑事律师的全面分析后，才能加以评估。国际法院和类似国际追责机制的经验表明，单凭这些证据本身建立的刑事案件卷宗可能无法证明相应犯罪行为的全部构成要件。进行人权调查和报告的实体所收集的证据一般能提供关于证人的重要线索，也有助于证明是否对特定群体实施了国际犯罪行为，有时还能确定直接施害者的身份。然而，这些调查和报告本身往往不足以在排除合理怀疑的标准上证明指控的所有要件。这一点尤其适用于间接施害者，即下令、谋划、煽动或资助某项特定犯罪行为的人，或对犯罪行为知情、有能力采用必要及合理措施阻止犯罪但未加以阻止的罪犯上级。因此，机制必须自行开展调查面谈，并进一步收集各类形式的证据。

16. 另一项挑战在于，虽然机制所在地是日内瓦，但机制的大部分实际调查工作必须在东南亚地区进行，因为东南亚更接近犯罪发生地，许多证人和大部分物证可能也在当地。

17. 在筹备案卷时，机制还将确保以平衡的方式开展工作，公正地调查真相。这将包括收集免责证据，包括领导人努力预防犯罪或惩罚犯罪分子的证据，以及任何影响到证人可信度的证据。

18. 机制承认，这些调查非常具有挑战性。它缺乏警察或司法机关的权力，无法利用自身的权威强迫个人或实体予以配合。机制将寻求缅甸政府以及东南亚国家和其他国家的合作，以获准进入犯罪现场，接触证人，并调阅有关物证和电子材料。机制将在其任务范围内，通过所有可用渠道获取相关证据，并力图以创新方式发掘证据。它将招聘一群经验丰富、具有创新思维、具备多种技能的专业人员，能利用所有可用策略和技术克服这些挑战。

#### D. 合作

19. 机制肯定实况调查团多年来开展的重要工作及其为追究在缅甸所犯罪行的责任作出的贡献。机制感谢实况调查团为确保其掌握的资料、文件和材料顺利移交给机制而付出的努力。

20. 在履行任务的过程中，机制将与国家、区域和政府间组织、联合国实体、民间社会和其他利益攸关方合作，以获取进一步罪证和其他与机制任务有关的资料及文件。它还将确立此类合作和资料共享的模式及规程。

21. 机制将与国家、区域和政府间组织、民间社会和其他利益攸关方合作，鼓励它们支持机制的活动，并提供适当的资源，包括专业人员或服务，以协助机制履行任务。在此过程中，机制将采取一切预防措施，确保其独立性和公正性得到充分保护。

#### E. 共享资料、文件和证据

22. 应当牢记，机制不是法院或法庭。它本身无权出具逮捕令、进行审判或施加处罚；其任务是与主管的调查、检察和司法机关共享有关资料、文件和证据，以促进和加速由对这些罪行拥有管辖权或今后可能拥有管辖权的国家、区域或国际法院或法庭根据国际法标准进行公正和独立的刑事诉讼。

23. 在与上述机关共享资料、文件和证据时，机制将确保符合其职权范围，包括联合国规则、条例和政策、国际人权法等相关国际法，以及其他类似国际追责机制的规则、标准和良好实践。具体而言，机制将确保遵守联合国的政策，即禁止国际追责机制共享证据用于可能判处或实施死刑的刑事诉讼。

24. 此外，在与上述机关共享具体资料、文件或证据前，机制必须确定披露过程满足必要和适当的保护性条件。请求提供资料的实体必须保证，它将尊重资料来源(包括受害者、证人、政府和非政府信息提供者)提出的同意范围。机制只有在确信接收信息的实体将按照正当程序权和公平审判权的要求采取适当措施，以确保对机密资料的保护和所有相关人士的安全时，才会提供信息。

25. 此外，机制必须确信请求提供资料的机关愿意且有能力按照国际法标准开展公平和独立的刑事诉讼。因此，必须仔细研究对机制提出的任何材料申请，再决定是否提供材料，如果提供材料，必须采用必要的模式，以确保上述关切得到解决。

26. 在运作初期阶段，机制的主要关注点是收集、保存和分析资料、文件及证据，以获取相关证据并筹备案卷。尽管如此，考虑到未来可能收到的资料、文件和证据共享请求，机制将在初期阶段制定政策、方法、规程和程序，以规范未来的资料、文件和证据共享事宜。

#### F. 共享资料、文件和证据用于其他用途

27. 机制的职权范围规定，是否将独立调查机制根据任务授权收集、保全和储存的资料、文件和证据用于任何其他用途，可由机制逐案酌情决定(A/73/716, 附件, 第 19 段)。

28. 除上述关于共享资料、文件和证据的政策、方法、规程和程序外，机制还将制定其他政策和程序，明确应如何行使其酌处权，决定是否共享资料、文件和证据用于其他用途。在这方面，机制将按照任务要求，首先评估披露资料是否能起到促进司法和威慑犯罪的作用。机制还需要仔细考虑有关请求，确保披露资料不会危及受害者、证人或信息提供者，也不会破坏机制为保护信息机密性而采取的保障措施。

#### G. 公共外联

29. 机制认为，为提升公众对机制工作的认识和理解，获得受害者和证人的信任及配合，必须经常开展专业的公共外联活动。虽然机制工作的一些重要方面必须始终保密，但公开传播关于机制任务、目标、一般活动和联系方式的准确信息也至关重要。

30. 提升公众对机制工作的认识有几个作用。首先，它有助于防止受害者对机制的工作和可能的结果抱有不切实际的期望，这也能降低失望的风险。其次，它有助于澄清机制的任务，以及机制和参与缅甸局势的联合国其他实体有何不同。最后，必须向公众说明，机制关注在缅甸实施的所有严重国际罪行，不论罪犯或受害者的种族、民族、国籍、宗教或政治派别。

31. 提升公众对机制的认识，其中一项重要目的是最大可能地发挥对考虑实施此类严重犯罪者的潜在威慑作用。机制筹备的案卷不会过期，无论过了多长时间，对这些罪行拥有管辖权或未来可能拥有管辖权的任何国家、区域或国际法院或法庭都能在刑事诉讼中使用这些案卷。

32. 机制计划建立公共网站，根据保密义务和联合国关于披露信息的规则、条例及政策，酌情发布适当信息。这些信息将以有关语言提供。

33. 机制将还维持与受害者和生还者群体、国家、区域和国际各级民间社会成员以及相关国家和国际组织的沟通渠道，以促进对话。

## H. 机制的初步优先事项

### 1. 存储能力

34. 为收集、整理、保存和分析在机制任务范围内的最严重国际罪行和违反国际法行为的证据，并筹备案卷，以促进和加快按照国际法标准进行公平、独立的刑事诉讼，机制首先必须投入必要的人力和物力，以确保所收集证据的完整性和证据来源的安全。

### 2. 信息技术系统

35. 机制已经将迅速确定并获得适当的信息技术作为优先事项，这是高效开展其任务的关键。安全保存和适当分析所收集的资料、文件及证据，需要这类技术。此外，信息技术系统应能够处理在缅甸使用的多种语言和文字，以及大量照片、视频和其他数字证据。该系统还必须允许分析员在大量文件、照片、视频和音频证据中进行搜索，以确定与特定案卷有关的材料。确保及早建立适当的系统，机制未来就不需要在不同信息系统之间进行适应或过渡，避免可能由此导致的工作进度延迟和非必要的额外成本。在建立信息系统的过程中，机制希望借鉴国际法庭和类似国际追责机制的经验，以确定并获得系统需要的硬件和软件。在探索建立上述系统的备选方案时，机制还同时获得了必要的基本信息技术硬件，因此，机制已经开始接收来自特定信息提供者的资料、文件和证据。

### 3. 制定政策、标准、规程、程序和工作方法

36. 在工作的初期阶段，机制将制定政策、标准、规程、程序和工作方法，以确保它能有效、高效和连贯地履行任务。这些政策将涵盖机制履行任务的整个过程，从收集、保全、储存和分析资料、文件及证据到开展调查和录取证人证词、筹备案卷，以及共享资料、文件和证据。

37. 具体而言，它将包括关于处理物证和电子证据的政策，以确保证据的完整性和妥善保存；以及关于保护证人安全和隐私、在与机制外的任何人分享证人身份前需要征得证人知情同意的规程。此外，将制定工作程序和工作方法，最大程度降低证人和对话者及其家人因与机制互动而招致的安全风险。

### 4. 移交资料、文件和证据的框架

38. 为确保机制能够接收所有相关信息提供者(包括会员国、国际和区域组织、联合国实体和民间社会组织)提供的资料、文件和证据，机制还将与这些信息提供者交流，以建立必要和适当的框架，包括签订安排或协定，用于规范信息提供者所提供资料、文件和证据的移交。此类框架将符合联合国规则、条例和既定程序及惯例。

39. 此类框架必然要考虑到，在机制筹备案卷以促进和加快未来公平、独立的刑事诉讼时，所收到的此类资料、文件和证据可能成为案卷中的证据。因此，框架将力求涵盖保密性，资料、文件和证据的使用以及作为案卷中的证据与国家、区域和国际法院共享等问题。框架还将确保资料、文件和证据的移交符合联合国规则、条例、政策和程序。

## 5. 收集、保存和分析资料、文件及证据

40. 在开展进一步调查活动之前，机制计划接收、收集和分析其他实体所掌握的资料、文件及证据，并确定哪些调查活动最有可能导致可起诉的刑事案件。

41. 在接收来自其他实体的资料、文件和证据时，机制最关注关于所涉事件的可核事实(如证人证词、照片和视频)，而非提供者基于这些事实可能已经或试图进行的分析或得出的法律结论。机制将利用国际刑事法院和大部分国家司法系统所接受的方法，全面、独立评估全部现有资料、文件和证据，在此基础上自行开展分析并得出关于潜在刑事案件的法律结论。如果认为有必要或有帮助，机制还将自行开展补充调查，以核实所收到的资料、文件和证据。

42. 在收集资料、文件和证据时，机制还将收集证人和受害者的证词，并开展实地调查。这些活动的实际范围和需求将随后确定，但在初期阶段，将优先确保机制具备必要的专长来处理性暴力和性别暴力犯罪。因此，机制将优先招聘接受过处理性暴力和性别暴力案件的专门培训或具备相关经验的调查员、分析员和法律干事。此外，机制将为与性暴力受害者接触的所有员工提供专门培训，并优先处理这些案件。

43. 作为机制的核心职能，机制将确保它收集和保存的资料、文件和证据以及进行的分析符合相关联合国规则、条例、政策及程序。这需要全面、持续的安保和网络安全规程，以最大程度确保文件、材料或其他证据要素得到有效的接收、编目、储存和分类。

## 6. 磋商和合作

44. 机制确认，在许多领域，它能借鉴国际法院或类似国际追责机制的经验，并已经与一些慷慨提供协助的实体开展磋商。机制认为，具体而言，它将得益于这些实体在下列领域的经验：建立信息技术系统；制定关于证人面谈、保密和保护的规程；以及信息提供者所提供资料、文件和证据移交框架的标准化。

45. 这些系统和规程都必然要适应机制的实际情况和需要，该机制与国际法院、法庭或其他国际追责机制存在重要差异。特别是，在缅甸有许多不同语言，这将带来具体的挑战，包括招聘或延请合格、独立的口译员及笔译员。此外，数据库搜索系统必须能够支持这些语言的各种笔迹。

## 三. 关键挑战

46. 机制意识到，确立可起诉的刑事案件，需要提出可信的证据，依照各司法管辖区对刑事定罪的严格证据标准，证实罪行的各个要件(例如，排除合理怀疑或在法官“内心确信”的标准上证明各个要件)。当定罪的依据是基于间接证据的推理时，有罪推理必须是唯一合理的推理。此外，机制强调，证据不能只证明有犯罪行为；还必须证明相应责任模式的要件，包括证明被告人的心理状态满足犯罪意图要件，以及证明被告人的作为或不作为满足刑事责任的犯罪行为要件。

47. 考虑到机制需要依照上述严格标准收集证据，机制必须确保制订了必要的政策、规程、程序和方法，并招聘训练有素、经验丰富的调查员和分析员，确保调查质量达到任务的要求。

48. 机制所在地与有关证人和被控罪行的发生地距离遥远，造成了后勤和运作方面的挑战，机制将通过创新、成本效益高的业务结构和流程来克服这一挑战。机制将寻求缅甸等东南亚国家的合作。

49. 如果不能取得这种合作，机制将借鉴国际法院和法庭及其他类似国际追责机制的经验，自行开展调查和筹备案卷。许多国际法院和其他国际追责机制也曾经面临在调查严重国际罪行时缺乏国际合作的挑战，并采取了一些辅助策略作为弥补。如果缺乏合作，机制将采取在其他情况下证实有效的策略，并通过自己的创新举措，使之能够追查和调阅最佳证据。同时，机制将继续得到人权理事会的大力支持，人权理事会鼓励包括缅甸在内的会员国充分与机制合作。

50. 在开展工作的过程中，机制将努力确保与受害者和证人的互动对他们不构成伤害(即尽量避免再次伤害受害者或导致证人因与机制合作而遭到报复)。机制将采取适当的工作程序和工作方法，最大程度降低证人和对话者及其家人因与机制互动而招致的安全风险。

51. 如果认为证人或线人在与机制合作的过程中或因为与机制合作而面临风险，机制将在其手段范围内采取一切可行步骤，以保护他们的安全。酌情与愿意在这方面进行合作的国家政府签订安排或协定是可取做法。鉴于证人保护往往涉及高昂花费，机制将尽量寻求与具备完善证人保护方案的国家、区域和国际主管机构合作。

#### 四. 采取切实步骤推动机制投入运作并充分发挥作用

52. 联合国秘书处在确立机制的职权范围后即努力提供必要的安排、人员和预算，以保证机制顺利投入运作并充分发挥作用。这包括在任命机制主席后，成立行政启动小组，以促进机制迅速完成招聘进程并投入运作。

53. 与此同时，机制正在招聘其他各种岗位的工作人员。在这方面，根据机制的任务要求，为建立必要的基础设施以接收资料、文件和证据，已优先招聘有特定专长、能在下列方面为机制提供帮助的人员：(a) 建立系统，特别是可搜索的电子数据库，用于接收、处理、安全储存和整理资料、文件及证据；(b) 制定接收、处理和储存资料、文件及证据的规程；以及(c) 起草并实施必要的安排或协定，以接收提供者提供的资料、文件和证据。需要具备这些能力，机制才能以最佳的方式收集和保存证据，供后续分析和筹备案卷。

54. 2019年6月秘书长决定将机制的所在地设在日内瓦后，机制一直在努力寻找可能的永久办公空间，确保在所有职位被填补之后，办公空间足够容纳全部工作人员，并满足机制的安保需要。目前正在与东道国政府和联合国日内瓦办事处进行这方面的磋商。一旦确定备选方案，机制将比较各方案的成本，包括安保等方面的经常性费用，以确定在成本和运作方面最高效的方案。在之前，联合国日内瓦办事处已提供临时办公空间，并确定相关设施，用于安全储存机制所收到的证据，直到找到更永久的设施。

55. 针对短期储存需求，机制还在联合国日内瓦办事处确定了一处安全的设施，用于储存实体证据和容纳事实调查团和其他实体所提供证据的电子硬件。

56. 2019 年 7 月 1 日上任后，机制主席与各利益攸关方进行磋商，以听取他们的关切和建议，说明自己的任务，并制定机制履行其任务的进一步策略。主席努力传达的一个关键信息是，机制特有的技术任务是筹备案卷，这与实况调查团、缅甸人权状况特别报告员和秘书长缅甸问题特使的任务不同。

## 五. 结论

57. 机制目前处于运作的初期阶段。在机制履行人权理事会所赋予的宏伟任务过程中，将面临许多挑战。法院和法庭及其他类似国际追责机制处理国际罪行的经验表明，此类调查非常复杂，这些资料、文件和证据形成强有力、可起诉的案卷可能需要时间。此类调查需要付出艰苦卓绝的努力，寻找和获取罪行知情者的证词，特别是掌握涉及犯罪谋划、准备或指使行为的证据的人，收集可能证实证人证词的文件或法医证据，并收集和评估全部有罪及无罪证据。

58. 然而，机制深知，国际罪行的责任一天得不到追究，滞留在缅甸境外临时难民营、希望并等待能够安全返回家园的数十万难民，被迫离开家园前往缅甸其他地方的人，以及机制任务范围内国际罪行的受害者及其家人都生活在痛苦中。难民能否自愿、可持续地返回在缅甸的家园，在很大程度上取决于对迫使他们离开家园的罪行负有最大责任的人是否受到追责。如果对他们或其家人实施严重犯罪的人依然逍遥法外，还有手段或权力施加进一步伤害，极少人愿意返回。

59. 机制深知受害者对其工作的期望，以及伸张正义这一责任的重要性。尽管如此，对于 2011 年以来在缅甸发生的严重国际罪行，即使有追求正义的受害者和证人的勇敢协助，单靠机制本身的努力是不够的。该地区的国家应与机制合作，最大程度提升其有效性；全体国际社会应确认其长期承诺，即努力追究 2011 年以来在缅甸发生的最严重国际罪行和违反国际法行为的责任。

60. 如果让这些罪行继续不受处罚，只会导致进一步的暴力和痛苦，该地区和其他地方的和平与安全将继续面临风险。缅甸人民能否拥有和平、繁荣的未来，让全体人民共享缅甸的发展成果和丰富资源，取决于能否清楚证明这些罪行不会得到容忍。机制期待继续与人权理事会进行交流合作，以实现上述目的。