



人权理事会

第四十届会议

2019 年 2 月 25 日至 3 月 22 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*

内容提要

在本报告中，联合国人权事务高级专员办事处评估了 2015 年 10 月至 2019 年 1 月斯里兰卡在执行人权理事会关于促进斯里兰卡国内的和解、问责与人权的第 30/1 号决议方面取得的进展。报告指出了斯里兰卡政府在实施根据第 30/1 号决议承诺的和解与问责议程方面所面临的挑战。高级专员呼吁斯里兰卡政府表现出持续的坚定决心和领导能力，推进这一议程，并敦促理事会继续监测和参与斯里兰卡的事态发展。

* 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. 关于在促进斯里兰卡国内的和解、问责与人权方面进展的本报告系根据人权理事会第 30/1 号和第 34/1 号决议提交人权理事会。斯里兰卡政府是上述决议的共同提案国，决议均获得一致通过。
2. 本报告应结合联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)关于斯里兰卡的最近报告(A/HRC/34/20 和 A/HRC/37/23)、高级专员向人权理事会第三十四届会议所作的最新情况口头报告¹、人权高专办关于斯里兰卡的全面报告(A/HRC/30/61)以及人权高专办对斯里兰卡的详细调查结果一并阅读。²
3. 人权理事会第 34/1 号决议请斯里兰卡政府充分执行理事会第 30/1 号决议提出的措施中尚未执行的部分。它还请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，就促进和保护人权以及真相、正义、和解和问责问题强化其咨询意见和技术援助。理事会还请人权高专办继续评估其建议及有关斯里兰卡国内的和解、问责与人权的其他相关进程的执行进展情况，并向理事会第四十届会议提交一份综合报告，然后会上将讨论理事会第 30/1 号决议的执行情况。本报告即根据上述请求编写。
4. 人权理事会第 30/1 号决议就推动斯里兰卡的问责与和解需要采取的司法和非司法措施以及如何加强对人权、民主和法治的保护提出了许多全面建议。该决议代表了斯里兰卡政府对国际社会和本国人民的承诺：直面过去、杜绝有罪不罚、确保伸张正义、实现和解和防止侵权行为再次发生。理事会在第 34/1 号决议中将第 30/1 号决议确定的执行期限延长至理事会第四十届会议，即又延长了两年。
5. 在本报告中，人权高专办评述了 2015 年 10 月至 2019 年 1 月期间斯里兰卡政府在执行第 30/1 号决议方面取得的进展，特别关注前几次报告中没有涉及的 2018 年 1 月以来的时期。

二. 政府与高级专员办事处及联合国人权机制的接触

6. 自人权理事会通过第 30/1 号决议以来，斯里兰卡政府定期与联合国系统包括人权高专办接触。自 2015 年以来，高级专员、副高级专员和人权高专办高级工作人员均访问了斯里兰卡。人权高专办继续通过驻斯里兰卡办事处和专家考察团向政府提供技术援助。2018 年，人权高专办协助对将参与联合国维和行动的斯里兰卡个人和单位进行人权筛查，并协助将磋商工作组 2016 年就和解机制进行的全国协商产生的资料存档，磋商工作组是斯里兰卡政府任命的民间社会代表团体。人权高专办还与联合国国家工作队及驻地协调员合作，包括通过联合国建设和平基金，就过渡期正义问题的各个方面提供了咨询意见和支持。人权高专办还支持与该政府就建立一个国家报告和后续行动机制进行对话，以落实普遍定期审议期间提出的以及各条约机构和理事会特别程序提出的建议。

¹ 见会议文件 A/HRC/32/CRP.4，可查阅 www.ohchr.org/en/hrbodies/hrc/regularsessions/session32/pages/listreports.aspx。

² 见会议文件 A/HRC/30/CRP.2，可查阅 www.ohchr.org/en/hrbodies/hrc/pages/oisl.aspx。

7. 在本报告所述期间，斯里兰卡政府继续与联合国人权机制进行建设性接触。自政府于 2015 年向所有特别程序发出长期邀请以来，斯里兰卡接受了强迫或非自愿失踪问题工作组(见 A/HRC/33/51/Add.2)、酷刑和其他残忍、不人道和有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员(见 A/HRC/34/54/Add.2)、法官和律师独立性问题特别报告员(见 A/HRC/35/31/Add.1)、少数群体问题特别报告员(见 A/HRC/34/53)、反恐中注意增进和保护人权和基本自由问题特别报告员(见 A/HRC/40/52/Add.3)、任意拘留问题工作组(见 A/HRC/39/45/Add.2)、国家外债和其他相关国际金融义务对充分享有所有人权的影响问题独立专家(见 A/HRC/40/57/Add.2)的访问，还接受了寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员的一次国别访问和四次咨询访问。³

8. 自 2015 年以来，保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会(CMW/C/LKA/CO/2)、消除种族歧视委员会(CERD/C/LKA/CO/10-17)、禁止酷刑委员会(CAT/C/LKA/CO/5)、消除对妇女歧视委员会(CEDAW/C/LKA/CO/8)、经济、社会和文化权利委员会(E/C.12/LKA)对斯里兰卡的情况进行了审议。2017 年 11 月，该国接受了人权理事会的第三次普遍定期审议(见 A/HRC/37/17 和理事会第 37/114 号决定)。

9. 高级专员注意到斯里兰卡为与联合国人权机制接触所做的努力，欢迎斯里兰卡为建立国家报告和后续行动机制所做的准备工作，这些工作加上《国家人权行动计划》，有助于落实上述联合国人权机制提出的关键建议。

三. 和解与问责方面的事态发展

A. 背景

10. 虽然本报告的重点是斯里兰卡政府对人权理事会第 30/1 号决议所提出建议的执行情况，但高级专员注意到 2018 年 10 月爆发的政治危机以及对人权、过渡期正义与和解议程以及相关机制可能倒退的相关关切。

11. 2018 年 10 月 26 日，西里塞纳总统解除了拉尼尔·维克勒马辛哈总理的职务，代之以以前总统马欣达·拉贾帕克萨。维克勒马辛哈先生争辩说，鉴于他仍然享有议会的信任，西里塞纳总统没有罢免他的宪法权力。斯里兰卡陷入了前所未有的境地，有两个人声称自己是合法总理。

12. 2018 年 11 月 9 日，西里塞纳总统解散了议会，并举行了议会选举。11 月 13 日，最高法院暂停解散议会，议会于 2018 年 11 月 14 日重新召开会议，并在议员的混乱和暴力行动中通过了两项针对马欣达·拉贾帕克萨政府的不信任动议。西里塞纳总统以程序理由拒绝了这些动议。12 月 3 日，上诉法院下发临时命令，限制了总理和内阁的运作，并于 12 月 14 日得到最高法院的支持。12 月 13 日，最高法院裁定解散议会的第 2096/70 号总统公报越权且违宪。12 月 15 日，马欣达·拉贾帕克萨辞职，12 月 16 日，拉尼尔·维克勒马辛格再次宣誓就任总理。

³ 见人权高专办，“寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员巴勃罗·德格列夫先生关于最近结束对斯里兰卡访问的意见”，新闻稿。

13. 秘书长与高级专员都欢迎斯里兰卡通过和平的宪法手段解决了政治危机，并赞扬该国民主机构的复原力。尽管如此，在七周的时间里，一些主管部门的正当性和合法性受到质疑，这导致人权理事会第 30/1 号决议所提建议的执行进一步遭到拖延，例如，由于关键机构的工作人员变动和报告关系的不确定而受拖延。

B. 过渡期正义方面的事态进展

14. 在人权理事会第 30/1 号决议中，理事会鼓励斯里兰卡政府实施过渡进程，这需要建立司法问责机制、寻求真相举措，包括真相委员会、失踪人员办公室、赔偿方案和机构改革。

15. 在 2018 年 2 月提交理事会的关于人权理事会第 30/1 号决议执行情况的最新报告(A/HRC/37/23)中，高级专员指出，虽然已经初步建立了体制架构，以推进过渡期正义进程，但尚未取得具体成果。截至 2018 年 12 月，情况依然如此。尽管自 2017 年以来，在机构建设方面采取了举措(如通过立法、招聘和培训工作人员以及确定办公场所)，但尚未给个人权利持有人带来具体好处(例如，查明失踪人员、提供赔偿和发布法院裁决)。在制定有意义的过渡期正义措施方面进展如此缓慢，有可能造成受害者和其他利益攸关方的不信任。

16. 2018 年底的政治危机进一步阻碍了进展，不仅因为机构暂时瘫痪，还因为危机导致人们担心另一个政府可能不接受和解议程。关键利益攸关方还感到关切的是，2015 年前政府重新掌权可能会对他们的安全和总体人权状况产生负面影响。特别是，在危机期间，协调和解机制秘书处⁴——负责领导和协调过渡司法工作的机构——的工作受到阻碍，因为其秘书长已于 10 月 30 日辞职，其一些工作人员的合同于 11 月 30 日终止。据报告，一些工作人员在维克勒马辛格总理被免职后几小时内受到监视和威胁。秘书长和工作人员于 12 月下旬恢复工作。

17. 高级专员承认为建立协调和解机制秘书处、民族团结与和解办公室等机构所做的努力，并赞扬其工作人员的坚定毅力和专业精神。然而，除了建立协调机构，政府在实际履行其承诺方面却落后。缺乏一项全面战略或行动计划来规定建立各种过渡期正义机制及其之间相互关联的时间表，致使情况变得更加复杂。

18. 协调和解机制秘书处目前的任务持续到 2020 年 3 月，在协调各项举措和支持设计过渡期正义与和解中使用的程序和通信方面发挥着关键作用。

19. 2016 年就和解机制举行的全国协商和失踪人员办公室的设立，仍然是 2015 年以来过渡期正义领域的两项主要成就。关于协商的最后报告仍然是确定受害者需求和愿望的关键文件。⁵ 2018 年 2 月 28 日任命了该办公室成员，任期三年。截至 2018 年 12 月，该办公室是唯一在运作的过渡期正义机制。它与全国各地的利益攸关方进行了六次协商，并在建立计划开设的 12 个区域办事处方面取得了进展。2018 年 9 月 5 日，办公室提交了第一份临时报告。⁶

⁴ 见 www.scrm.gov.lk。

⁵ 和解机制问题磋商工作组的最后报告，2016 年 11 月。可查阅 <http://war-victims-map.org/consultation-task-force-on-reconciliation-mechanisms-final-report-volumes-i-and-ii/>。

⁶ 可查阅 https://news.lk/images/Master_Document_Clean_Document_28_August0.pdf。

20. 高级专员赞赏失踪人员办公室在咨询利益攸关方和在其报告中确定优先事项方面所作的重大努力，并鼓励该办公室继续加强其能力。高级专员还强调了在处理个别案件时迅速取得成果的重要性，这是获得受害者信任的最佳方式，同时承认受害者追踪程序需要在多个领域进行彻底评估，因此需要时间。《失踪人员办公室第 14 号法案(设立、管理和履行职能)》(2016 年)规定了该办公室的任务——为搜寻和追踪[……]失踪人员提供适当机制，并查明这些人员失踪的情况及其命运——给许多失去亲人的斯里兰卡人带来了希望。然而，许多人仍然持怀疑态度，例如在冲突最后几天投降人员的家属，他们或是认为他们的亲属被拘留，没有任何机构收到释放他们或确认他们下落的要求，或是认为他们已经被杀害，在这种情况下，他们不认为失踪人员办公室掌握查明和起诉犯罪者的必要手段。办公室在其报告中确定向受害者家属提供短期救济是优先事项，并就此建议了一些措施，同时承认这些措施并不等于赔偿。

21. 高级专员相信，失踪人员办公室如果全面运作，可以在追查个人、辨认遗骸和家庭团聚方面发挥关键作用。尽管如此，由于缺乏一项全面战略和关于解决过往问题的进程的外联，一些人质疑所设想的各种过渡期正义进程和机制将如何互动。

22. 全面解决失踪问题对于确保整个过渡期正义议程的可信度至关重要。其他区域的经验表明，确保获得确凿的结果是一个需要多年持续努力和资源的过程。失踪人员办公室必须在需要将自身建设成一个有坚实基础的持久机构与人们期望它即刻取得成果之间找到平衡，这将激励受害者与该机构合作。因此，该办公室应战略性地规划其短期和长期目标。

23. 2018 年 5 月 29 日，在马纳尔(北方省)的一个建筑工地发现了人体骨骼遗骸。在失踪人员办公室支持下进行的挖掘发现了一个万人坑，从中找到了 300 多具骨骼。这是继 2014 年发现一处墓地后在马纳尔发现的第二座万人坑。鉴于未来可能会发现其他万人坑，失踪人员办公室能够作为观察员一贯被准许进入墓地，对其充分履行任务至关重要，特别是在调查和鉴定遗骸方面。为了加强人类遗骸的挖掘、调查和鉴定过程，必须作出拟议的与调查有关的法律改革以及制定该法律的相关实施程序。法医部门的能力也必须得到加强，包括法医人类学、法医考古学和遗传学领域的的能力，还必须加强其与失踪人员办公室的协调。

24. 高级专员欢迎议会于 2018 年 3 月 7 日颁布了《强迫失踪法》，随后议长于 3 月 21 日批准了该法，该法将强迫失踪定为刑事犯罪，并允许在国家一级落实和执行《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》。

25. 2018 年 6 月在公报中公布了一项法案，规定设立赔偿办公室，负责确定有资格获得赔偿的“受害人”，并向他们提供个人和集体赔偿。“受害人”的最初定义包括“因人权遭到侵犯或国际法遭到违反而受害”的个人。然而，2018 年 7 月，最高法院裁定，法案中要求赔偿办公室评估一个人是否因人权遭受侵犯或人道主义法遭到违反而受害的条款违反了《宪法》，因为这些条款赋予了该办公室司法权力，而该办公室将属于行政部门，不是司法部门的一部分。根据最高法院提出的修正建议，议会修订了法律，基本上撤销了“受害人”与侵犯人权之间的联系。因此，新提法是否承认侵犯人权是获得赔偿的明确标准尚不清楚。修订后的法案于 10 月 10 日获得议会通过，并于 10 月 22 日得到议长的批准。2019 年 1 月 3 日，宪法委员会征求选举该办公室委员的提名。高级专员认为，承认侵权行为

为受害者本身的地位而不仅仅是作为福利方案的受益者，是赔偿方案的一个重要组成部分。与最终真相调查机制的密切联系有助于解决这一问题，因为一个真相调查委员会可以确定需要赔偿的具体受害者类别。

26. 关于拟设立的真相与和解委员会，人权高专办的理解是，虽然 2016 年概念草案已经准备好，但直到 2018 年 10 月 23 日才提交内阁，然后提交法律起草人改写成法案。高级专员的理解是，该草案不包含大赦条款。根据国际法和联合国政策，如果大赦会阻止起诉可能对国际法下的严重罪行负有刑事责任的个人，干涉受害者获得有效补救包括赔偿的权利，或者限制受害者或社会了解关于侵犯人权和违反人道主义法行为的真相的权利，则大赦是不允许的。

27. 在追究刑事责任方面的进展较少。尽管政府作为人权理事会第 30/1 号决议和其中所载建议的共同提案国作出了隐含的承诺，但政府尚未宣布任何建立一个特别司法机制的计划。事实上政府否认需要这样一个机制，特别是在需要外国法官的参与方面，尽管有大量证据表明普通刑事司法系统无法审理这类性质的指控和如此复杂的罪行。总统和总理都发表声明，否认在这个问题上需要外国援助。⁷ 2015 年，高级专员指出，要在斯里兰卡实现问责制，需要的不仅是国内机制(A/HRC/30/61, 第 88 段)。过去三年，在确立严重犯罪的刑事责任方面缺乏实质性进展，突显出这一评估的相关性。

28. 此外，政府在声称国内专门程序足够的同时，并未作出建立这一程序的任何认真尝试。尽管寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员一再提出建议，政府并没有努力建设开展调查包括法证调查或实施起诉战略所需的能力。⁸

29. 不能低估专门问责机制必须处理的案件的严重性。在这一点上，高级专员重申了人权高专办 2015 年调查的主要结论，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国际人道主义法犯下了国际罪行；实际上，一旦在法院面前得到证实，其中许多指控，根据具体情况，如果确定与武装冲突有所联系，可构成战争罪，如果属于针对平民的广泛和系统的攻击的一部分，则构成危害人类罪(A/HRC/30/61, 第 24 段)。⁹ 自 2015 年以来，在对人权高专办在调查中收集的大量战争罪或危害人类罪指控特别是与战争结束时的军事行动有关的指控进行国内调查或起诉方面，几乎没有取得任何进展。

C. 过渡期正义和建立信任措施的先决条件

30. 高级专员在以前的报告中强调，过渡期正义议程要取得成功，就必须得到受害者和整个社会的信任。只有当冤情得到有效解决，政府遵守其承诺，如移交政

⁷ 见 Munza Mushtaq, “西里塞纳宣称：‘只要我还是总统，司法进程中就不会有国际参与’”，《科伦坡电讯报》，2016 年 7 月 9 日；“总统拒绝联合国要求外国法官参与战争罪调查的呼吁”《每日金融时报》，2017 年 3 月 6 日；“斯里兰卡在战争罪调查中对外国法官说‘不’”，《印度报》，2017 年 3 月 5 日。

⁸ 见人权高专办，“联合国专家认为斯里兰卡必须加紧取得过渡期正义方面的进展”，新闻稿，2017 年 10 月 23 日。

⁹ 另见 A/HRC/30/CRP.2, 可查阅 www.ohchr.org/en/hrbodies/hrc/pages/oisl.aspx。

治权力、保护少数群体的权利以及解决与军事化、土地占领和安全立法有关的长期问题时，这种信任才能形成。

31. 自 2017 年 10 月和 11 月制宪议会就指导委员会(2016 年 4 月 5 日由议会任命，其任务除其他外包括编写宪法改革提案)的临时报告进行辩论以来，宪法改革进程的进展不大。2018 年，指导委员会举行了四次会议；2019 年 1 月 11 日，一个专家小组根据可作为宪法改革提案基础的临时报告提交了一份报告。高级专员感到鼓舞的是，政治对话虽然进展缓慢，但仍在继续，而且对话的重点是政治和解和权力下放以及加强包括经济、社会和文化权利在内的权利框架。2018 年 10 月的事态发展危及了这种进展。激烈的政治对抗使政治派别两极分化，可能进一步阻碍宪法改革立即取得进展。

32. 2015 年，政府的一项主要承诺是审查和废除《防止恐怖主义行为法》。内阁于 2017 年 4 月 25 日批准了反恐怖主义法形式的立法草案，但存在严重缺陷，后来撤回修订。2018 年 10 月 9 日向议会提交了改进的修订版。在 2018 年 11 月发布的关于修订法案合宪性的裁决中，最高法院裁定，必须加入死刑作为刑罚，以防止与《刑法》不一致。最高法院还认为，法案中提到该国应遵守法律，包括斯里兰卡加入的国际人权文书，而这不符合《宪法》，因为《宪法》不把“国际文书”视为法律。将要求议会的相关监督委员会着手准备最高法院提出的修正案；与此同时，有人担心，据称在内阁提出的建议在议会委员会阶段纳入的其他新修正案可能会进一步削弱该法案与国际最佳做法的一致性。

33. 高级专员感到关切的是，尽管起草了很长时间并征求了专家意见，但最终法案可能不完全符合国际人权规范和标准。即使以其目前的形式，该法案也存在一些有问题的内容，例如对恐怖主义的定义过于宽泛。高级专员回顾联合国反对在任何情况下使用死刑，敦促斯里兰卡继续坚持暂停执行死刑，并努力全面禁止这种做法。高级专员鼓励该国政府在起草立法时征求斯里兰卡人权委员会的意见，同时铭记该机构就立法草案在人权方面的遵守情况提供咨询的任务。

34. 对根据《防止恐怖主义行为法》关押的安全案件在押犯的裁决仍然是泰米尔社区关注的问题，泰米尔社区已将此确定为一个建立信任的问题。根据政府提供的信息，截至 2019 年 1 月 25 日，根据该法被拘留的 58 人面临审判，3 名嫌疑人等待起诉。

35. 北部和东部省份被军方占领的土地继续在归还。2018 年 10 月初，西里塞纳总统表示，北部和东部的所有民用土地将在 2018 年底前解禁。¹⁰ 根据政府数据，2009 年持有的土地中，约 75%已经归还。¹¹ 政府数字还表明，截至 2018 年 12 月 31 日，仅在 2015 年 1 月至 2018 年 12 月期间，就有 46 322 英亩土地(其中 40 490 英亩国有土地和 5 833 英亩私有土地)得到解禁，仅 2018 年就解禁了 5 797 英亩(其中 4 738 英亩国有土地和 1 059 英亩私有土地)。然而，政府 2018 年 3 月

¹⁰ 见 www.president.gov.lk/president-instructs-the-governors-to-intervene-in-freeing-the-lands-of-north-eastern-provinces-before-31st-of-december/。

¹¹ 截至 2018 年 9 月 30 日，安全部队在北部省保留了 17 793 英亩土地(4 162 英亩私人土地和 13 631 英亩国有土地)，在东部省保留了 12 520 英亩(131 英亩私人土地和 12 390 英亩国有土地)。这两个省的土地占用总面积为 30 313 英亩(26 021 国有土地和 4 293 私人土地)，约为 2009 年占用土地面积(118 910 英亩)的 25%。

的计划表明，安全部队需要保留 36 002 英亩土地，包括 5 327 英亩私人土地。虽然高级专员承认迄今已归还了大量土地，但她仍然对这一进程感到关切；例如，一些土地只是部分归还或未完整归还的，仅允许进入住宅，但不允许获取生计资源(如农业用地或渔业资源)，或是反过来。在其他情况下，学校等公共服务仍然不可用。还有一些财产在归还前不久被毁坏的案例。此外，社区抱怨新的土地掠夺和其他有争议的土地问题，例如通过建立灌溉、林业和考古项目进行所谓的“殖民化”以及军方持续参与经济活动。这种情况阻碍了生计的恢复，与人权理事会第 30/1 号决议鼓励的做法不同。

36. 军方只应在出于安全目的绝对有必要时保留土地，并向被剥夺土地者支付适当补偿。正如高级专员在前几份报告中所建议的，独立机制应确定此类事项。此外，就个人所有权和社区对某一特定地区的归属感而言，土地这种情感和政治上充满争议的问题应该以敏感的方式加以解决，尤其是因为许多利益攸关方认为这个问题是冲突的根源之一。鉴于对和解的不利影响，任何由国家推动的基于文化、考古、发展或环境原因的人口定居或土地征用都应得到认真审议。关于搬迁和重新安置的决策应通过透明的程序作出，并应事先与受影响的人民和社区进行有意义的协商。

37. 根据联合国和斯里兰卡政府商定的程序，并且按照联合国工作人员的人权筛查政策，政府提名为联合国服务的所有斯里兰卡个人和单位都应由一个在联合国支持下建立并有人权委员会参与的国内人权筛查机制进行人权筛查。高级专员指出，筛查程序的公正性和有效性在很大程度上将取决于人权委员会的独立性和相关机构的持续合作。

D. 有代表性的侵犯人权案件

38. 刑事司法系统尚未显示出处理复杂代表性案件的能力或意愿。这反过来对国家解决严重违反国际人道主义法和严重违反和践踏国际人权法行为不受惩罚问题的能力和意愿提出了质疑，并对人民对司法系统的信任产生了负面影响。下文所述的代表性案件的状况，包括令人担忧的政治干预司法或调查过程的事例，表明斯里兰卡在实现问责方面进展非常有限。

39. 2008 年和 2009 年在科伦坡报告的 11 起有海军情报官员涉嫌的失踪案件的调查中，已经可以看出事态发展。最初于 2017 年被捕的六名海军军官于 2018 年 1 月 9 日获准保释。2018 年还逮捕了其他几个人。8 月 13 日逮捕了一名关键嫌疑人——一名潜逃的前海军中校，警方告知法院，他在武装部队国防参谋长 Ravindra Wijegunaratne 海军上将的支持下躲藏起来。1 月 9 日，法院两名关键嫌疑人还押至 2019 年 1 月 23 日，并将主要调查安排在 2019 年 3 月 27 日。与此同时，据报道，11 月 25 日，国防参谋长和其他官员对一名重要证人进行了威胁。11 月 28 日，国防参谋长因协助逃犯和试图恐吓证人而被捕并被还押。他于 12 月 5 日被保释。进一步调查定于 2019 年 1 月 16 日进行。在一个相关案件中，一名海军军官因与 2009 年 Kotahena 两人失踪有关而于 2018 年 10 月 24 日被捕。

40. 2012 年 11 月，在控制 Welikada 监狱骚乱的安全行动中 27 名囚犯死亡 (A/HRC/25/23, 第 24 段) 的事件仍未得到解决。2018 年 3 月 28 日，一名麻醉品局检查员和一名前监狱长因与这些死亡有关而被捕。9 月 25 日，检查员获准保释，并于 11 月 22 日恢复了他在警察部门的职位。前监狱长被还押至 2019 年 1 月 22 日。

41. 关于 2013 年 8 月军队人员在 Weliwerya 杀害抗议者的事件，自因与此案有关而被捕的一名准将和一名中士于 2017 年 8 月 31 日获得保释之后，没有取得任何进展。另外三名军官仍被还押候审。2018 年 10 月 10 日，警方通知法院，他们已将调查档案转交总检察长办公室。

42. 2006 年 1 月在 Trincomalee 杀害 5 名学生以及 2006 年 8 月在 Muttur 杀害非政府组织“反饥饿行动”17 名人道主义工作者的行为仍然没有受到惩罚。2018 年没有记录任何进一步处理这些案件的举措。对后一案件的调查已经暂停，等待政府分析员关于所用枪支的报告和总检察长的指示。调查取得的进展将于 2019 年 3 月 4 日向法院报告。

43. 2006 年谋杀议员 Nadarajah Raviraj 的事件也没有受到惩罚。对 2016 年 12 月五名被告无罪开释的上诉仍在上诉法院待审，2017 年和 2018 年取得的进展甚微。上诉定于 2019 年 1 月 10 日审理。

44. 关于 2010 年 1 月记者 Prageeth Eknaligoda 失踪一事，一名陆军情报官员 Arantha Peiris 中校于 2018 年 9 月 20 日被刑事调查司逮捕；然而，其他 13 名嫌疑人在 2016 年被保释。据报道，由于军队在分享相关信息方面缺乏合作，警方正在进行的调查被推迟。警方将于 2019 年 1 月 10 日就正在进行的调查向法院进行报告。2018 年 8 月 8 日，佛教僧侣兼僧伽罗民族主义运动 Bodu Bala Sena 的秘书长 Galagoda Aththe Gnanasara，因在 2016 年关于 Eknaligoda 先生失踪案的听证会上的行为被判犯有藐视法庭罪，被判处 6 年监禁，当时他冲进法庭并威胁 Eknaligoda 先生的妻子。

45. 2009 年 1 月记者 Lasantha Wickrematunge 遇害一事仍在调查中，尽管所有嫌疑人都已获保释。警方上一次向法院报告调查进展是在 2018 年 9 月，预计将于 2019 年 1 月 17 日提供下一次最新情况。

46. 关于 1996 年士兵杀害 23 名泰米尔平民的 Killiveddy 大屠杀(或称 Kumarapuram 大屠杀)，对 2016 年 7 月无罪释放所有被告的上诉正在进行中，定于 2019 年 1 月 23 日进行辩论。

47. 2018 年 11 月 18 日，在政治危机期间，警察刑事调查部有组织犯罪调查股负责人 Nishantha Silva 督察根据警察总监的命令被调职，据说是出于“服务需求”。Silva 督察是一些取得进展的标志性案件的首席调查员，例如 Lasantha Wickramatunge 谋杀案、Prageeth Eknaligoda 失踪案、记者 Keith Noyahr 绑架案、橄榄球运动员 Wasim Thajudeen 谋杀案以及由海军情报部门造成的 11 起强迫失踪案件。他在那个特定时间的调职被认为是企图阻止调查取得进一步进展，招致受害者和其他利益攸关方强烈抗议并向国家警察委员会提起上诉。Silva 督察于 11 月 20 日复职。

48. 2017 年巴西和哥伦比亚的若干人权团体根据普遍管辖权原则对退役陆军将军 Jagath Jayasuriya 提起的诉讼在 2018 年没有报告取得任何进展。关于另一起案件，2018 年 8 月 1 日，德国的检察官适用普遍管辖权宣布，对目前居住在德国的一名斯里兰卡国民和泰米尔伊拉姆猛虎解放组织(猛虎组织)前战斗人员提出了战争罪和参加恐怖组织的指控。

49. 因此，当严重犯罪行为人与安全部队或其他权力职位有关联时，国家起诉和惩罚他们的能力和意愿仍然令人关切。所取得的进展(逮捕或新的调查)之所以可能实现，是因为个别调查人员在存在政治干预和包庇网络而刑事司法系统又普遍失灵的情况下仍作出不屈不挠努力的结果。然而，所取得的进展往往因政治干预而受阻或逆转，例如，上述国防参谋长的案件和试图调动 Silva 督察的案件就证明了这一点。

50. 斯里兰卡的正规刑事司法系统继续存在严重的结构性弱点，这反映在调查的长期拖延和总体司法程序中，还体现在长时间的还押拘留以及在适用上不一致和存在歧视性的保释制度上。因此，虽然监狱里挤满了轻罪犯人(即使是不可保释的轻微的持有毒品指控，也可能导致审前拘留)，但被控犯有严重罪行包括强迫失踪罪行的个人，则可以获得保释。

51. 高级专员强调，如果严重罪行不受惩罚的现象继续得不到遏制，发生新侵权行为的风险就会增加。迄今为止，斯里兰卡未能抓住人权理事会提供的机会建立一个值得信赖的国内机制来解决有罪不罚问题，也没有通过在标志性案件中不断取得进展来表明这种机制是不必要的。民间社会的一些成员继续呼吁进行国际调查，并呼吁安全理事会将斯里兰卡的局势提交国际刑事法院，以便对那些对这些罪行负有最大责任的人进行国际起诉和判决。高级专员再次鼓励成员国根据普遍管辖权原则起诉涉嫌犯有危害人类罪、战争罪或其他严重侵犯人权行为的斯里兰卡人。然而，这很可能只能解决被指控的嫌疑人恰好在接受普遍管辖权适用的国家境内的少数案件。因此，需要采取替代办法，包括某种形式的国际调查和起诉，以确保那些对最严重罪行负有最大责任的人受到起诉。

四. 其他人权问题

52. 自 2015 年以来，公民权利和政治权利方面的总体情况有所改善：表达和集会自由方面有所改进，为与民间社会代表协商作出了初步努力，建立了一个强有力的知情权框架，人权委员会等独立委员会得到加强，安全部队与平民之间的关系有所改善。如上所述，该国与联合国人权机制的合作也取得了值得称赞的进展。行政部门的某些部门，特别是外交部、协调和解机制秘书处、民族团结与和解办公室和各种独立委员会，在改善人权状况的承诺和决心方面始终如一。

53. 人权委员会继续以独立的方式开展工作。5 月 29 日，国家人权机构全球联盟再次授予其“A”级地位，政府指定该委员会为《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任择议定书》范围内的国家预防机制。

54. 自 2016 年 6 月起生效的《知情权法》促进了公共问责和透明度。根据该法提出的申请揭示了关于土地占用和立法起草的信息，有助于打击腐败，同时增加了公众对决策的参与。

55. 然而，一些严重关切依然存在。关于骚扰或监视人权维护者和侵犯人权行为受害者的报告仍在继续。2018 年，据报至少发生了两起涉及身份不明的攻击者袭击人权维护者的事件，这能与他们对失踪案件的宣传有关。据报告，另一些人权维护者在前往日内瓦出席人权理事会会议后受到当局的询问。一名斯里兰卡籍联合国工作人员遭到武装人员的访问，他们询问了他为外交官和联合国官员的访问包括联合国人权事务高级专员 2013 年的访问提供了何种支持。此类案件表明，尽管就此提出了建议，但非正式的、往往是法外的情报收集活动并没有停止。对受害者和活动分子的监视或恐吓不符合和解议程，并导致对国家机构的不信任长期存在，这可能损害过渡期正义机制的效力。如果确如政府一再向高级专员保证的那样，这种行为不代表政府政策，那么政府就必须公开谴责这些行为，禁止这些行为，并对有关官员采取纪律处分，必要时采取司法行动。

56. 人权高专办继续收到关于斯里兰卡安全部队绑架、非法拘留、实施酷刑和性暴力案件的可信信息，据称这些案件发生在 2016 年至 2018 年之间。对所收到信息进行的初步评估表明，有合理的理由认为，关于非法绑架和拘留以及酷刑(包括对男子和妇女的性暴力)事件的报道是可信的，而且这种做法可能在斯里兰卡北部继续存在。应对此类指控进行迅速、有效、透明、独立和公正的调查。过去，政府曾经谴责一切酷刑行为，并表示将对一切酷刑指控进行适当调查和起诉。人权高专办未听说迄今对上述指控进行了任何调查。

57. 高级专员对 2019 年 1 月 9 日任命 Shavendra Silva 少将为斯里兰卡陆军参谋长表示关切。Silva 少将在战争的最后阶段担任第 58 集团军司令，他指挥的部队被指控违反国际人道主义法和国际人权法，其中包括秘书长任命的斯里兰卡问责问题专家小组在其报告中¹² 和人权高专办在对斯里兰卡的调查报告中所记录的指控。¹³

58. 高级专员深感关切的是，族群间紧张关系加剧，特别是好战的佛教团体针对文化、宗教(包括穆斯林社区和福音派基督徒)或性少数群体发动了若干袭击。最严重的事件是 2018 年 3 月 5 日至 8 日在康提区爆发的一系列骚乱，当时僧伽罗佛教示威者组成的暴徒袭击了清真寺和穆斯林拥有的房屋和企业。骚乱中有两人丧生(一名穆斯林男子因自家房屋被纵火丧生，一名示威者因不明爆炸而丧生)，28 人受伤，一些公共财产、445 所房屋和商店、24 个礼拜场所和 65 辆汽车遭到破坏。警方最初反应被动且无法控制局势，导致西里塞纳总统于 2018 年 3 月 6 日至 18 日宣布进入紧急状态，并对社交媒体和信息平台施加了限制。共有 280 人因康提骚乱和相关活动被捕。虽然被捕者中有一些是示威者，但 3 月 8 日恐怖主义调查司逮捕了至少 10 名被指认为煽动暴力的激进团体领导人，其中包括 Mahasohon Balakaya 的领导人 Amith Jeewan Weerasinghe。2018 年 11 月 1 日，据称也是康提骚乱暴乱领导人之一的 Weerasinghe 先生和另外两名被指控的人获准保释。

¹² 见 www.un.org/News/dh/infocus/Sri_Lanka/POE_Report_Full.pdf。

¹³ 可查阅 www.ohchr.org/en/hrbodies/hrc/regularsessions/session30/pages/listreports.aspx。

59. 仍然有报告称，存在针对福音派基督徒的事件。自 2018 年 1 月以来，一个致力于宗教自由的非政府组织记录了 86 起此类事件，包括威胁和扰乱宗教仪式的事件。

60. 族群间暴力事件的重复发生¹⁴，某些案件中的预谋程度，广泛使用社交媒体传播错误信息和制造针对穆斯林族群的迷思(从经济主导地位到人口扩张)，以及使用仇恨言论将小规模地方事件(如交通事故或土地纠纷)升级为族群对抗，这些合在一起构成了一种必须密切关注的非常危险的形势。

五. 结论和建议

61. 2015 年，斯里兰卡政府作为人权理事会第 30/1 号决议的共同提案国，认识到需要解决过去的问题，以便在问责制、尊重人权和法治的基础上建设一个更加光明的未来。缺乏实现这一目标的坚定举措和适当沟通，造成了普遍的沮丧。对过去的行为缺乏问责可能导致了 2018 年 3 月暴力侵害少数群体的行为死灰复燃，并在 2018 年 10 月和 11 月破坏民主和法治原则的事件中扮演了一定的角色。

62. 高级专员注意到斯里兰卡政府自 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。政府在人权问题上取得了进展，并在一些领域与民间社会接触。然而，该国在过渡期正义方面履行承诺的进展并不具有连贯性，而且会遭到相当严重的拖延，部分原因是缺乏有时限的全面战略。诸如设立失踪人员办公室和赔偿办公室以及开展全国协商之类的重要成就既没有得到政治领导人的充分支持，也没有与应成为和解和问责议程核心的问责和真相调查成分建立充分的联系。不过，高级专员赞扬一些官员的毅力和努力，特别是若干部委、协调和解机制秘书处、失踪人员办公室、民族团结与和解办公室和人权委员会的一些官员，他们一直在不懈地努力推动人权与和解议程。

63. 2018 年的一些情况突出了权力分立、司法独立和民主社会中其他制衡因素的重要性。司法机构和各独立委员会，包括人权委员会，继续在斯里兰卡加强改革和巩固善治方面发挥重要作用。

64. 缺乏进展表明，应继续坚定地将斯里兰卡的人权状况列入人权理事会的议程。因此，高级专员敦促理事会继续与斯里兰卡政府密切接触，并继续监测该国的事态发展。

65. 高级专员特别强调以下建议，并重申先前报告中已经提出的一些建议。

A. 斯里兰卡政府

66. 高级专员建议斯里兰卡政府：

(a) 执行和解机制磋商工作队报告中提出的建议，以制定和指导所有未来的过渡期正义进程，并在设计此类机制时继续与公众接触；

¹⁴ 在康提骚乱之前，2018 年 2 月在安帕拉发生了一件规模较小的事件，2017 年在金托特、拉维尼亚山和先前最新情况报告中记录的其他地方也发生了一些事件，2014 年发生了 Aluthgama 暴乱。见 A/HRC/37/23，第 46-47 段。

(b) 提出一项全面的过渡期正义战略，其中包含一项有时限的计划，以履行在人权理事会第 30/1 号决议背景下作出的但尚未履行的承诺，以及本报告和高级专员以前向理事会提交的报告中载有的建议；

(c) 请人权高专办建立一个配备齐全的国家办事处，以监测斯里兰卡的人权状况，就执行高级专员、人权理事会和其他人权机制提出的建议提供咨询意见，并提供技术援助；

(d) 请寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员继续根据其任务授权参与上述进程；请酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员审查酷刑和相关侵犯人权行为的指控；请负责冲突中性暴力问题的秘书长特别代表访问斯里兰卡，并提供专家咨询意见，包括有关改革的意见。

67. 关于体制改革，高级专员建议政府：

(a) 向军事、情报和警察部队的所有部门公开发布明确指示，禁止实施酷刑、性暴力和其他侵犯人权行为，违者将受到调查和惩处，命令所有安全部队立即停止对人权维护者、社会行为方以及侵犯人权行为的受害者的一切形式的监视、骚扰和报复；

(b) 制定一项遵守正当法律程序的全面审查进程，以撤销涉嫌侵犯人权的安全人员及其他公务员的职务；在安全部门推行其他改革，以加强问责和民众监督；对申请加入联合国维和行动的单位和个人实行严格的筛选程序；

(c) 建立独立机制，以查明出于安全原因必须将土地分配用于军事用途的具体情况，并确定对土地所有者或占有者的适当补偿或替代品；

(d) 为人权委员会提供支持，包括确保它获得充足的资源，以有效履行职责，包括审查立法草案并提供咨询意见，并充分发挥其作为国家预防机制的作用；

(e) 支持各独立委员会，充分尊重其独立性，并考虑其建议。

68. 关于立法和司法，高级专员建议政府：

(a) 加入日内瓦四公约的附加议定书以及《国际刑事法院罗马规约》；

(b) 颁布将战争罪、危害人类罪、灭绝种族罪及强迫失踪定为无诉讼时效的刑事犯罪的法律；规定国际公认的多种形式的刑事责任，尤其是指令或上级责任；

(c) 通过关于设立混合法院的立法，以调查关于违反和践踏国际人权法以及违反国际人道主义法的指控；

(d) 审查《犯罪行为受害者和证人援助和保护法》，以期按照国际标准纳入保障措施，确保受害人和证人保护方案的独立性和有效性；

(e) 加强警方和司法系统的法医能力并确保它们得到足够的资源，包括 DNA 检测、法医考古学和法医人类学领域的资源；

(f) 征求人权委员会的意见，以符合国际最佳做法的法律取代《防止恐怖主义行为法》；

(g) 审查所有根据《防止恐怖主义行为法》羁押的被拘留者案件，要么释放，要么立即交付审判；规定在符合国际最佳做法的法律取代该法之前，禁止根据该法逮捕更多人；审查根据该法被定罪并服长期徒刑者的案件，尤其是靠严刑逼供定罪的案件；

(h) 迅速调查并起诉所有关于酷刑和其他严重侵犯人权行为的指控，最先处理长期以来的标志性案件，以恢复公众对司法系统的信任；

69. 关于真相和知情权，高级专员建议政府：

(a) 制定、颁布和实施与其他过渡期正义部门有适当联系的寻求真相机制，并为其执行任务提供充足的资源和技术手段；

(b) 向失踪人员办公室提供充分的资源和技术手段，包括具体的法医能力和与司法部门的明确协调协议，以便其有效地履行任务；并对失踪人员家属采取临时救济措施，无论他们是否有权获得全面赔偿。

70. 关于赔偿，高级专员建议政府：

(a) 向赔偿办公室提供履行任务所需的资源和技术手段；

(b) 通过赔偿办公室，制定一项国家赔偿政策，考虑到妇女和儿童的特殊需要以及对受害者的社会心理支持。

B. 联合国系统

71. 高级专员建议联合国系统：

(a) 继续为斯里兰卡建立符合国际标准的过渡期正义机制提供技术和财政支助；

(b) 在为维和行动、军事交流和培训计划挑选人员时，对斯里兰卡警察和军事人员实行严格的审查程序。

C. 会员国

72. 高级专员建议各会员国：

(a) 促请人权理事会继续与斯里兰卡政府密切接触，并监测该国的事态发展；

(b) 在可能的情况下，特别是根据普遍管辖权原则，调查并起诉那些据称应对酷刑、强迫失踪、战争罪或危害人类罪等侵权行为负责的人；并探讨在缺乏可信国内程序的情况下推进问责制的其他选择。

(c) 通过支持建立充分的问责、司法及和解系统，继续与斯里兰卡人民一道处理过去的侵犯人权行为。