



## 人权理事会

## 第五十一届会议

2022 年 9 月 12 日至 10 月 7 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

本文件是缅甸问题独立调查机制根据 2018 年 9 月 27 日第 39/2 号决议向人权理事会提交的第四次报告，涵盖了调查机制 2021 年 6 月 16 日至 2022 年 6 月 30 日期间的活动。

2022 年 8 月，调查机制将完成第三年的运作。8 月还将是 2017 年若开邦“清除行动”五周年纪念日，该行动导致近 100 万罗兴亚人流离失所。对于罗兴亚人和缅甸所有民族来说，不幸的是，在结束有罪不罚现象和确保追究所犯罪行的责任方面取得的进展仍然有限。调查机制是为促进司法和问责工作设立的，它继续收集和分析大量关于 2011 年以来在缅甸犯下的最严重国际罪行的信息，其中包括性犯罪、基于性别的犯罪以及侵害和影响儿童的犯罪。迄今收集和分析的信息中所包括的证据加强了调查机制在上一份年度报告中所作的评估，即在缅甸境内继续有系统地犯下危害人类罪。此外，这些信息中所包括的证据证明缅甸境内暴力加剧和持续存在，并存在各种武装冲突。

尽管挑战不断增加，但调查机制抓住机遇，进一步深化收集和分析活动，增加证词证据，加强专门能力，部署尖端技术，并加强与一系列利益攸关方的接触。在提出了 120 多项要求提供信息和援助的正式请求并与近 200 个消息人士和信息提供者进行接触之后，调查机制的储存库现在有近 3 000 000 份信息，包括约谈陈述、文件、视频、照片、地理空间图像和社交媒体材料。收集到的证据将促进调查机制努力建立档案，证明犯下了与优先事件有关的严重国际罪行，并涉及对



罪行负有最大责任的个人。调查机制旨在促进为缅甸人民伸张正义，包括在国际法院的诉讼程序、国际刑事法院正在进行的调查、阿根廷司法当局正在进行的调查中以及在今后的相关管辖区内为缅甸人民伸张正义。

调查机制仍然坚定地致力于与国际社会的所有方面、特别是与亚太区域会员国进行接触，以彰显其作为有效促进将在缅甸犯下的最严重国际罪行诉诸司法和追究责任的机构的价值。

## 目录

|                           | 页次 |
|---------------------------|----|
| 一. 导言 .....               | 4  |
| 二. 与政变后事件有关的初步调查结果.....   | 4  |
| 三. 调查机制活动的进展情况 .....      | 6  |
| A. 收集和处理信息和证据 .....       | 6  |
| B. 分析和分享信息 .....          | 9  |
| C. 合作安排和方式 .....          | 10 |
| D. 与相关利益攸关方的接触和公共外联 ..... | 12 |
| 四. 业务和行政支持 .....          | 13 |
| 五. 挑战和需要额外支持的领域 .....     | 14 |
| 六. 结论 .....               | 15 |

## 一. 导言

1. 人权理事会 2018 年 9 月 27 日第 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 年以来在缅甸发生的最严重的国际罪行和违反国际法行为的证据，并筹备案卷，以便促进和加速由国家、区域或国际性法院或法庭根据国际法标准进行公正和独立的刑事诉讼。大会在 2018 年 12 月 22 日第 73/264 号决议中欢迎设立调查机制。理事会在 2020 年 6 月 22 日第 43/26 号决议中特别呼吁调查机制密切和及时地配合国际刑事法院和国际法院等方面今后进行的任何调查。

2. 调查机制现已全面运作。自上一次年度报告以来，调查机制继续收集 2011 年以来在缅甸各地犯下的严重国际罪行的确凿证据，包括针对罗兴亚人犯下的罪行和 2021 年 2 月军事接管以来犯下的罪行。调查机制在困难和复杂局面中运作，因此利用尖端技术和创新工具及方法推进其调查工作，以克服这种局面。

3. 调查机制继续向缅甸当局提出合作请求，以分享相关信息，并允许机制进入该国境内的犯罪现场和接触潜在证人。这些请求迄今均未得到任何回应。调查机制还继续努力深化与相关国家的合作和接触，特别是在诸多证据和证人所在的亚太区域。

4. 2022 年 8 月将是 2017 年针对罗兴亚人开展“清除行动”五周年纪念日。当时被驱逐出境或被迫流离失所的罗兴亚人大多仍在难民营或境内流离失所者营地。虽然罗兴亚人一直表示希望安全和有尊严地回返，但很明显，他们的自愿回返在很大程度上取决于确保追究对他们犯下的暴行的责任，包括通过起诉对这些罪行负有最大责任的个人。然而，在结束有罪不罚现象和确保追究在缅甸犯下的严重国际罪行的责任方面取得的进展仍然有限。罗兴亚人的持续困境和缅甸境内持续的暴力表明，调查机制在促进将缅甸境内所犯严重国际罪行诉诸司法和追究责任以及促进阻止进一步暴行方面发挥重要作用。

## 二. 与政变后事件有关的初步调查结果

5. 在本报告所述期间，调查机制根据其收集和分析的大量新信息和证据，针对正在发生的事件，完善和重新调整了其调查优先事项。调查机制考虑到了它收集的关于自 2021 年 2 月军事接管以来所犯下的非常严重和广泛罪行的报告和信息。作为回应，调查机制加大了收集和保存与这些快速发展的事件有关的证据的力度，同时也深化了对早期罪行的调查和分析，特别是在 2016 年和 2017 年若开邦“清除行动”中实施的犯罪。调查机制的所有调查都以专题和跨领域问题为依据，例如调查和分析组织结构，以查明具体犯罪、性犯罪和基于性别的犯罪以及侵害和影响儿童的犯罪的责任人。

6. 在本报告所述期间，缅甸境内可能发生的国际罪行的范围急剧扩大。鉴于调查机制的资源比较有限，这是一项重大挑战。自 2021 年 2 月军事接管以来发生的按地域和时间界定的具体事件现在是调查机制调查的一个主要重点。将这些事

件列为优先调查事件的依据包括：对有关罪行的严重性进行的初步评估，包括对其规模、性质、实施方式和对受害者的影响进行的初步评估；被控施害者的责任程度；可用证据的力度；调查机制涉及性犯罪和基于性别的犯罪以及侵害儿童罪的专题优先事项的重要性；法院或法庭对所涉罪行行使管辖权的可能性。这些调查的范围和优先次序必然已经随着正在发生的事件而变化，并将继续变化。

7. 如机制上一份年度报告所述，根据迄今收集的报告和证据，有充分迹象表明，自 2021 年 2 月军事接管以来，在缅甸境内发生了犯罪行为，从规模和方式上讲，这些犯罪行为构成了对平民的广泛、有系统的袭击。<sup>1</sup>现有证据表明，犯下了以下危害人类罪：谋杀；酷刑；驱逐出境和强行迁移；强奸和其他形式的性暴力；迫害；和监禁。自调查机制上一份年度报告以来，潜在犯罪的地域范围有所扩大。除了仰光、内比都、勃固、曼德勒、马圭和实皆之外，还有可信的报告称，在钦邦、克伦邦和克耶邦以及其他地方已经发生并继续发生犯罪行为。

8. 潜在犯罪的性质也在扩大。缅甸军方于 2022 年 6 月 3 日宣布，它打算处决 4 名被军事法庭判处死刑的个人。审判程序均未公开，判决书也未公布。国际法规定的公平审判的一个基本特征是，审判应尽可能公开进行，例外情况应尽可能仅限于国家安全考虑等理由。然而，根据秘密诉讼程序判处徒刑的做法表明犯下了监禁罪，在判处死刑的情况下，可能构成由政府机关公开实施的谋杀罪。

9. 调查机制在过去这一年收集的信息表明，缅甸领土上有若干武装冲突正在进行，而且愈演愈烈。这触发了国际人道法的适用，并使冲突各方有义务确保其部队遵守适用的战争法。根据习惯国际法，只要一国境内的政府当局与有组织武装团体之间或此类团体之间存在长期的武装暴力，就存在非国际性武装冲突。<sup>2</sup>调查机制指出，暴力的强度和持续性质以及缅甸安全部队作战的武装团体的组织程度似乎达到了存在武装冲突的门槛。

10. 调查机制还在收集与这些武装冲突有关的具体战争罪的证据。已经收集了关于具体战争罪事件的信息，并正在建立案卷，这些事件包括但不限于蓄意袭击平民本身或未参加敌对行动的平民；暴力侵害没有积极参加敌对行动的人的生命；强奸；残酷待遇和酷刑；未经正规组成的法庭事先宣布判决而执行处决；命令迁移平民。调查机制收集的确凿证据表明村镇广泛遭到焚烧，平民遭到定点清除或滥杀，目前正在建立有关这些事件的案卷。

11. 除了按地域和时间确定的调查之外，调查机制继续收集和分析与羁押有关的罪行的证据，这也是其调查工作的一部分。这包括任意逮捕；未经适当的正当程序而长期羁押；羁押期间的虐待和酷刑，包括性暴力；根据不符合国际法规定的基本权利的诉讼程序继续羁押和判刑。

<sup>1</sup> A/HRC/48/18，第 35 段。

<sup>2</sup> 起诉应对 1991 年以来前南斯拉夫境内所犯严重违反国际人道主义法行为负责者的国际法庭，检察官诉塔迪奇，“关于辩方就管辖权问题所提中间上诉动议的裁定”，1995 年 10 月 2 日，第 70 段；起诉应对 1991 年以来前南斯拉夫境内所犯严重违反国际人道主义法行为负责者的国际法庭，检察官诉博什科斯基，判决书，2010 年 5 月 19 日，第 21 段。

12. 调查机制继续努力查明对这些罪行负有刑事责任的个人，这是其建立案卷以证实犯下具体罪行的工作的一部分。调查机制在查明此类人员的过程中采用国际刑法中的既定刑事责任原则。为履行其任务和职权范围，调查机制准备好考虑相关当局提出的任何有关分享可能参与缅甸境内所犯罪行的具体个人或这些当局可能有意调查的任何事件的信息的请求。

#### **性犯罪、基于性别的犯罪以及侵害和影响儿童的犯罪**

13. 如上文所述，调查机制的调查范围包括性犯罪和基于性别的犯罪以及侵害和影响儿童的犯罪。即使在理想条件下，调查这些犯罪可能也是一项挑战，而由于无法直接进入缅甸领土以及此类犯罪的受害者和证人所在的其他地点，调查工作进一步受阻。

14. 尽管存在这些障碍，但自 2021 年 2 月 1 日军事接管以来，调查机制收集了有关对妇女、女童、男子、男童以及男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者群体成员实施性犯罪和基于性别的犯罪的信息，包括关于安全部队成员实施此类犯罪的信息。这一信息表明，缅甸境内持续不断的冲突严重影响到缅甸境内的妇女、儿童和男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者群体成员，并加剧了他们本已脆弱的处境。调查机制收集的信息还表明，缅甸境内的儿童遭到杀害、酷刑、重伤、任意羁押(包括作为其父母的代理人)、性暴力和基于性别的暴力、安全部队和武装团体的招募和训练。此类罪行属于最严重的国际罪行，但历来未得到充分的报告或调查，需要有针对性地开展外联活动，收集资料并提供专门知识，以便对这些罪行进行适当调查并最终提出起诉。

15. 获取这类罪行受害者的证词需要采取敏感的办法，约谈最好以面对面方式进行。为完成收集这些罪行的证据的任务，调查机制必须有机会进入此类严重国际罪行(包括性犯罪和基于性别的犯罪)的受害者或儿童受害者所在的领土。

### **三. 调查机制活动的进展情况**

16. 调查机制根据其提交人权理事会的上一份年度报告中所载战略，继续扩大信息和证据的收集和分析；提高证据和分析文件的可得性，以便与各法院和法庭分享；推动与新的信息和援助提供者建立合作框架；提高调查机制的知名度，增进相关利益攸关方、特别是证人和受害者群体对其任务的了解。尽管 2021 年和 2022 年初冠状病毒病(COVID-19)大流行疫情的影响仍在持续，但调查机制在多个领域取得了重要进展。

#### **A. 收集和处理信息和证据**

17. 根据公正和保密原则，调查机制继续收集与其任务范围内的所有局势、事件、个人和实体有关的信息和证据。调查机制的收集工作还借鉴了通过对其收集战略进行内部评价而确定的经验教训和最佳做法。根据这些评价结果，调查机制采取了多层次的证据收集办法，重点收集与优先调查的局势和事件有关的信息和证据、

与缅甸有关的背景和概况信息以及与涉嫌犯罪的具体个人、团体和组织结构有关的信息。

18. 调查机制采用有针对性的办法来索取和接收信息和证据。它向包括民间社会和文档机构、国家当局、联合国实体、国际组织、非政府组织、商业实体以及个人消息来源和证人在内的广泛提供者寻求信息和证据。在本报告所述期间，调查机制向各种此类实体和个人提出了 100 多项提供信息的正式请求。通过这些请求，收集到了与其正在进行的调查有关的各种各样的大量信息和证据。作为对这一有针对性办法的补充，调查机制继续收集公开来源信息，以充实其庞大的证据库。调查机制迄今已收集和处理的近 300 万份信息，包括文件、照片、视频、地理空间图像、证人证词和公开来源材料，以便在可能情况下分享。用于储存迄今收集的信息的储存库包括 700 000 多万份缅甸文文件，估计总数超过 1 200 万页。

19. 收集的数据还包括各种来源的大型数据集，这些来源包括社交媒体和其他类型的企业，以及查明或汇编与缅甸重大事件有关的数据的各种专门文档行为体。调查机制正在将这些大型数据集纳入其最先进的电子存储信息管理系统，以供进一步处理和分析。此外，还对这些数据集进行分析，以确定或创造更多的调查机会，并支持调查机制对实施严重国际罪行和其他违反国际法行为的初步评估，以及对个人实施这些犯罪的责任的初步评估。

#### 继续监测缅甸的相关事态发展

20. 由于其任务是持续性的，调查机制继续对缅甸境内可能构成严重国际罪行或违反国际法行为的相关事态发展进行同期监测。自 2021 年 2 月 1 日军方夺取政权以来，调查机制从个人和组织收到的信函呈指数级增长，信中力求分享有关缅甸境内据指控发生严重国际罪行和侵犯人权行为的信息。2022 年全年一直持续收到此类性质的信函。所收到的信息数量大大增加，更重要的是，其证明价值，即信息在多大程度上有助于证明犯下了严重国际罪行或有助于查明应对这些罪行负责的人，也大大增加。调查机制非常感谢很多人提供了此类信息，在许多情况下，他们是冒着安全保障方面的巨大风险提供信息的。通过这些信函提交给调查机制的信息继续全面纳入其处理和分析平台。调查机制从这些提交的资料中收集了大量信息，包括可能表明 2021 年 2 月以来不同个人在缅甸各地犯下危害人类罪和战争罪的视频、照片和文件。

21. 调查机制还继续积极监测若开邦局势。这包括留在若开邦的罗兴亚人的状况。具体而言，调查机制正在密切关注关于过去一年行动限制案件增加以及逮捕和羁押罗兴亚人的情况大幅增加的报告。调查机制正在进一步监测缅甸军方和若开民族军之间的冲突和紧张局势对若开邦平民的影响。

#### 强化的专门能力

22. 调查机制查明和收集的有关缅甸境内事件的信息数量之大前所未有，需要调查机制确保通过预算外资源的支持，获得额外资源和专门能力。这些能力包括从公开来源收集信息和证据并对其进行分析的能力，如社交媒体、因特网上公开提供的视频、照片和地理空间图像，以及收集和审查专题或专门信息(比如财务信息)

的能力。公开来源信息日益被视为刑事诉讼中的一种证据证明形式，前提是此类信息是按照国际最佳做法收集的，并经过专家核实和分析。此外，此类信息有助于部分弥补调查机制无法进入已经发生和继续发生犯罪行为的领土的情况。

23. 在过去一年里，调查机制还委托多位历史和文化专家编写以缅甸各族群为重点的专题报告。这些报告有助于进一步加深调查机制本身对缅甸历史的了解和对缅甸文化的认识，并为其调查活动提供信息，可与提出请求的管辖区分享。

#### 增加与证人的接触

24. 尽管 COVID-19 疫情带来了挑战，但在过去一年中，调查机制加大了收集证词证据的力度，并大幅增加了与证人的接触。调查机制对一系列证人进行了多次筛选和访谈，其中包括掌握背景和概况信息的个人，以及掌握各有关组织的结构和运作的第一手详细情况的“内部”证人。调查机制使用安全通信方法，从这些证人手中收集了大量文件和视听档案并加以保存。

25. 调查机制还派出调查团，在会员国境内进行面对面约谈。面对面的互动有助于在约谈者和证人之间建立信任，尽可能为证人坦率发言提供最佳环境，使调查机制能够确认证人没有受到任何胁迫或影响，从而确保约谈过程的完整性和保密性。通过当面约谈获得证人签字的证词，是迄今为止获得最完整、可靠和有证明力的信息的最佳方法，当面约谈可确保证词尽可能被国家、区域或国际性法院或法庭广泛采纳。在这方面，调查机制赞赏并感谢有关国家当局和其他利益攸关方为其调查活动提供支持。

26. 调查机制继续尽一切努力，确保以对各利益攸关方和调查机制人员都有安全保障的方式与证人和其他信息提供者接触，并确保对收集到的任何敏感信息保密。在确定潜在证人时，调查机制继续仔细评估每一个人，同时考虑到各种因素，如个人证词的潜在相关性、个人的安全保障以及个人再次受到创伤的风险。

#### 利用信息技术和网络安全

27. 调查机制继续扩大其信息技术工具集，以便利收集、处理和分析其日益增加的信息和证据。为了容纳已收集的大量信息，需要不断扩展数字存储容量。调查机制还继续按照联合国标准和行业最佳做法完善其电子存储信息管理系统。该系统提供了一个端到端、全面整合的流程，用于：接收、处理和审查证据；管理所有信息提供者和证人；制定案件管理计划；跟踪调查机制与第三方分享的所有信息。然而，随着数字信息领域不断发展和调查机制收集的信息不断增加，新的挑战不断出现。为此目的，调查机制不仅应对新的挑战，而且在方法上具有前瞻性，其目标是整合不断发展的尖端解决方案，以便于目前和今后管理和分析数字材料。

28. 调查机制还在探讨利用机器翻译软件将关键材料翻译成英文以供机制内部分析以及翻译成有意使用这些材料的相关管辖区的语文是否可行。鉴于人工翻译材料的成本高、人力有限，调查机制目前正在测试具有机器学习能力的翻译软件。此外，由于缅甸文机器翻译软件不存在，调查机制正在寻求开发这种能力，以促进翻译所收集的数百万份缅甸文信息。

29. 保护其信息存储系统、设备和工具是调查机制的一个优先事项。这反过来又有助于保护其人员，而且至关重要，保护与之打交道的个人和组织。调查机制继续完善其信息安全和网络安全方法和流程，保护证据的完整性和所需的保管链。与此同时，调查机制依然敏锐地认识到网络安全挑战，包括数字监控和对自身信息和通信系统的潜在风险。调查机制在这方面一直保持高度警惕，并在必要时采取额外的保护和预防措施。通过持续开展培训和内部举措，确保电子系统和人员都有能力抵御和应对网络攻击，其网络安全框架不断发展。在所有新的信息和技术系统投入运作之前，都制定和实施基础级别的网络安全措施。

## B. 分析和分享信息

30. 调查机制继续确保其分析工作与其收集的大量、且仍在日益增加的信息和证据保持同步。调查机制迄今编制的、可与有关当局分享的辅助信息和分析包已超过 67 个，同时利用技术加强其分析方法和产品。具体而言，调查机制正在发展若干重要领域的技术能力，包括计算机辅助翻译、计算机视觉和背景管理解决方案，以及获取数据和提取大量数据的模式和连接，以分析、分类和管理数字媒体文件和地理空间图像。这些工具将被纳入一个有能力处理所收集的大量数据的强大数据库，并将用于提供可采取行动的信息，以推动调查机制分析和分享信息的活动。

### 分析信息和证据

31. 调查机制确定了对其收集到的大量信息进行详细、切实分析的新领域和新方法。这种分析具有双重作用：既可为调查机制正在进行的调查提供信息并推动调查，又可用于编写可与提出请求的管辖区分享的分析报告。可供分析的领域既包括调查机制从 2011 年至今任务的整个时间范围内的情况和事件，也包括共有、背景或专题领域。

32. 这包括分析社交媒体和信函信息；军事结构和指挥链；财务结构和有关个人和团体之间的联系；数字分析技术，包括对有关地点进行地理定位。过去一年，增加了收集和分析公开来源信息和财务信息方面的专长，这在改善分析结果方面发挥了重要作用。调查机制还增强了罗兴亚文翻译和证据审查能力，这对于分析 2017 年若开邦“清除行动”期间和之后制作的大量视听材料至关重要。获得在“清除行动”期间同时拍摄的照片和视频，加上地理空间图像，为地理定位和交叉证实证据提供了机会。

33. 调查机制致力于将尖端技术用于其调查工作，这一点也延伸到其分析产品。调查机制已投资于能够对有组织的数据集进行高级分析的世界领先软件，并正在定制一个内部平台，用于证据审查、差距分析和法律分类。调查机制还继续致力于开发一个综合制图工具，将地理空间图像、照片、视频和证人提供的信息等信息和证据汇集到一个安全的云平台上，该平台可按地域和时间展示与实施犯罪有关的证据。与此同时，调查机制已开始实施一个计算机视觉项目，旨在开发能够通过从大量证据中获取有意义的信息加强人力分析的软件，特别是照片和视频的自动检测和分类方面的软件。

34. 在构思这些分析产品时，调查机制的目标是顺应提出请求的管辖区的需要，同时考虑到就哪些具体类型的分析产品对机制与其分享信息的管辖区或机构最为有用提出的反馈意见。

#### 与相关实体和管辖区分享信息和证据

35. 调查机制继续增加可分享的信息和证据数量，分享的目的是供愿意或能够追究有关人员对属于机制任务范围内的罪行的责任的国家、区域和国际性法院或法庭使用。在过去一年中，调查机制与提出请求的管辖区分享了地理空间图像、书证和与证人有关的证据。与此同时，这也为今后几年分享更多信息奠定了基础。为促进分享信息，调查机制与共享伙伴举行了若干次会议和工作会议，以更好地了解其调查或诉讼的具体范围，以及各自管辖范围内与不同类型证据的可采性和权重有关的适用程序规则；并讨论调查机制如何能够最好地提供相关的证明性信息，以支持相关的司法进程。

36. 调查机制还探讨了与也在进行独立调查的共享伙伴进行协调的其他方式，目的特别是确保多个管辖区不会都对易受伤害或高风险的受害者和证人进行约谈。在对据指控对罗兴亚人犯下的罪行同时进行的调查和司法诉讼方面，这一点尤为重要。调查机制还调整了获得证人知情同意的方法，以便今后分享证人筛选结果、证词和相关证据。这包括提供明确的信息，说明可能在提出请求的管辖区使用和披露其信息。与此同时，调查机制最后敲定了与提出请求的管辖区安全共享材料的内部程序。

37. 鉴于就罗兴亚人的状况同时开展的多项调查或司法程序目前正在进行中，调查机制继续确保与国际刑事法院和国际法院的诉讼程序保持密切和及时合作。调查机制还与阿根廷司法当局接触，以支持后者根据普遍管辖权调查对罗兴亚人犯下的罪行。调查机制继续与国际刑事法院检察官办公室分享对后者调查据指控对罗兴亚人犯下的罪行相关的信息，并继续查明在这方面是否有进一步机会分享信息，包括与证人有关的材料、视听材料和文件以及分析产品和专家报告。在冈比亚诉缅甸案中，国际法院目前正在审议冈比亚提交的申请书，其中声称缅甸违反了该国根据《防止及惩治灭绝种族罪公约》承担的义务。调查机制在确保取得信息提供者的同意并确定这些信息不会影响材料所涉人员的安全或隐私权之后，继续与案件当事方分享相关材料。

### C. 合作安排和方式

38. 在本报告所述期间，调查机制加紧努力，与各种相关实体和行为体接触，以建立有助于执行其任务的安排及合作框架或模式。调查机制积极与包括近 200 个民间社会组织、企业、国家当局、国际组织和联合国实体在内的一个庞大行为体网络接触并制定安排，以促进信息的收集、保存和存储。其中大多数安排是与民间社会和文档行为体达成的，这二者仍然是有关在缅甸境内所犯罪行的信息和证据的重要来源。

39. 与会员国和其他行为体恢复面对面的高级别对话和协商是调查机制在本报告所述期间的关键优先事项。虽然虚拟联系仍在继续，但面对面接触、特别是与

会员国的面对面接触至关重要，可使调查机制能够进行推动合作所需的专门和多层面谈判，从而使其能够在会员国领土上收集证据和约谈证人。

40. 调查机制继续寻求缅甸当局的合作，以接触证人、受害者和其他信息来源，并进入被指控罪行发生的地点。调查机制向缅甸当局提出了 10 次请求，要求进入该国领土并获取政府或安全部队掌握的信息。例如，调查机制请求提供信息，说明若开罗兴亚救世军据称于 2017 年 8 月 25 日发动的袭击的目标和伤亡情况，缅甸当局报告说，这些袭击是 2017 年“清除行动”的直接前兆。调查机制请求进入若开邦的监狱和拘留所以及境内流离失所者收容区。调查机制还请求缅甸当局提供若开邦事件独立调查委员会的完整报告，因为迄今为止仅公开发布了摘要信息。调查机制还请求提供信息，说明自 2021 年 2 月 1 日军事接管以来被羁押者的身份、对他们的指控以及任何司法程序的结果。缅甸当局没有对这些请求作出回应，调查机制没有收到任何信息。

41. 调查机制将继续根据人权理事会和大会的相关决议与缅甸现任当局接触并向其索取信息，这些决议呼吁缅甸与调查机制合作和切实接触，包括允许调查机制不受限制地进入缅甸开展活动。调查机制还将继续向所有相关方索取关于在缅甸可能发生的国际罪行的信息。调查机制寻求与其任务范围内的严重国际罪行相关的定罪和免罪信息。

42. 调查机制继续努力深化与其他会员国的合作和接触，以便能够在其领土上、特别是在诸多证据和证人所在的亚太区域开展信息收集活动和约谈证人。调查机制迄今已与会员国建立了若干合作框架，以便能够在会员国领土上开展调查活动，并提供专门服务和后勤支助。人权理事会和大会不断重申，这种合作对于高成效、高效率地执行调查机制的任务至关重要。只有通过这种合作，调查机制才能接触到重要证人，收集符合刑事诉讼中紧急举证标准的证词，并确保证人的安全和隐私。还需要会员国的合作，以便促进对证人的保护和支助，并防止他们因与调查机制合作而受到报复。

43. 与几个国家就调查机制如何进入其领土开展授权活动进行的讨论进展缓慢。这大大影响了调查机制从目击或经历过与证明严重国际罪行相关的事件的人那里获得签字证词的能力。训练有素、经验丰富的调查人员在面对面约谈中获得的证人签字的详细证词是调查机制打算与司法当局分享的重要成果，使司法当局能够在寻求真相的过程中掌握最佳现有证据。由于国际刑事法院和阿根廷的调查仍在进行，国际法院的诉讼程序已取得显著进展，调查机制收集和分析可与这些机构分享的证据的时间并非是有限的。因此，调查机制将加倍努力，争取所有相关国家允许与其合作，此种合作是机制履行其任务所必需的。

44. 调查机制高度赞赏联合国各实体在其总部和相关外地办事处开展的合作与协调。调查机制一直就缅甸局势定期与联合国各实体协商，并利用它们所掌握的对机制的业务相关、有用的知识和专长。调查机制还受益于秘书处和联合国其他实体在总部和外地提供的一般支助服务，包括安保需求和后勤支助。调查机制还将继续努力，寻求尚未回应其援助请求的其他联合国行为体的合作。

45. 随着其业务和政策框架日益成熟，调查机制继续与各个国际性法院和其他国际问责机制协商，根据每个实体各自的任务，借鉴其经验和良好做法。调查机制与这些实体在工作人员培训、法律合作以及信息技术系统和数据管理等共同关心的领域密切协调。

#### D. 与相关利益攸关方的接触和公共外联

46. 与受害者、幸存者、民间社会团体和其他利益攸关方进行外联是调查机制的一个优先事项，目的是提高对其复杂任务的认知，解释其工作方法，并澄清其工作预计可能有哪些成果和不可能有哪成果。调查机制尽一切努力接触与其工作有利害关系的许多不同群体，通过公开和保密渠道进行的定期沟通有助于建立和维持值得信赖的合作关系，并促进正在进行的对话。

47. 随着因 COVID-19 疫情实施的旅行限制不断放松，调查机制得以恢复面对面的外联活动。特别是，由机制负责人率领的一个代表团于 2022 年 5 月前往孟加拉国，这是自 2019 年底以来的首次访问。除了与政府当局会晤讨论该国与调查机制的持续合作外，机制负责人还在科克斯巴扎尔与包括妇女组织在内的 150 多名罗兴亚人代表举行了若干互动对话，以提高对调查机制的宗旨和工作方法的认识。代表团还会见了相关民间社会组织，机制负责人接受了设在科克斯巴扎尔的一家罗兴亚语广播电台的采访，以便尽可能广泛地接触该地区被迫流离失所的罗兴亚人受众。在这些情况介绍中，调查机制力求说明罗兴亚人可期望看到机制完成哪些工作，重要的是，说明哪些工作超出机制的任务范围、因此实际上不可期望机制完成。此外，通过与受害者群体的对话，调查机制力求更好地了解他们的愿望和关切。一再收到的信息是，受害者希望条件允许让他们安全返回缅甸的家园。

48. 事实证明，调查机制的网站是及时传播信息和回答常见问题的一个非常有效的平台。它以英文和缅甸文服务各种受众。该网站还包括罗兴亚语音频信息。调查机制每年大约发布三次公报，重点介绍机构最新情况和外联工作。公报刊登在网站上，并广泛散发，以便民间社会团体、会员国和其他主要利益攸关方了解调查机制的活动。社交媒体平台在缅甸境内和散居国外者中得到广泛使用，是分享信息的重要工具。调查机制的脸书页面有 70 000 多名追随者，他们在其他平台上扩散调查机制的信息。由于调查机制的任务复杂，其主要受众讲多种语言，识字水平也各不相同，因此，有关调查机制的信息必须易于理解，并能够通过各种传播途径有机地分享。在即将到来的报告所述期间，调查机制将简化其信息，并以视频和音频格式提供信息，以确保内容易于获取、令人难忘和可供分享。

49. 调查机制通过面对面和虚拟会议与民间社会团体积极接触。这促进了正在进行的对话，增进了对调查机制任务的了解，有助于增加对其工作的信心，并获得更多合作。调查机制还参加了会员国和民间社会组织就缅甸的司法和问责相关专题举行的公开活动。调查机制继续利用其公共传播平台宣传安全传播手段的重要性，以便为各利益攸关方和调查机制工作人员提供安全保障，并对所交流的信息或接触活动予以保密。

50. 媒体和公众仍然对调查机制的工作感兴趣。有影响力的全球、区域和国家媒体机构，包括以缅甸使用的语文进行报道的媒体机构，定期对访谈、新闻稿、声明和媒体通报会进行报道，触及广泛受众。特别是，全球新闻机构和顶级媒体机构以积极的情绪对 2021 年 11 月调查机制负责人在纽约举行的一次联合国媒体通报会进行了广泛报道。

## 四. 业务和行政支持

51. 在进入第四个运作年头之际，调查机制在建立一整套业务和行政制度以推动落实其核心优先事项方面取得了重要进展。这些制度涉及以下有关事项：信息管理和技术；证人和受害者保护和支助；安全；人员配置，包括语文助理。

### 技术和基础设施

52. 在本报告所述期间，调查机制继续巩固其核心和专门技术及基础设施，以处理其收到和收集的信息和证据。调查机制继续采购和启用更多必要的软件和设备，以便利其储存库的处理、管理、审查和分析。调查机制与几个联合国计算和数据中心结成伙伴，利用和采用现有工具和平台，使调查机制能够收集、保存和分析大量信息和数据，同时始终确保可获取性，包括在偏远地点。调查机制开发了定制的解决方案，以便从各种社交媒体和信息应用程序提取数据并加以保存。此外，调查机制采购了多个安全的云平台，以加强其法证能力。这些解决方案和平台使调查机制能够收集和分析更多数据，而这在以前是不可能的。随着调查机制恢复面对面调查活动，信息技术、管理和安全已成为基本要素，可确保各调查小组能够根据机制业务的保密和安全要求，进行可靠的沟通、访问调查机制的电子存储信息管理系统并查阅其中的信息和数据。在这方面，调查机制采购了旅行必备包和通信设备，以支持其外地任务。

### 证人保护和支助

53. 调查机制进一步加强了证人支助和保护能力，以确保以符合调查机制的任务的方式和以受害者/幸存者为中心的办法为处于弱势的证人提供保护和心理社会服务。由于调查机制扩大了与证人互动的范围，特别是在受害者社区中的互动范围，调查机制的调查员面临的挑战一直是，如何按照刑事调查的最高标准收集详细的证明性证据，同时确保受到创伤的证人在与调查机制接触之前、期间和之后获得必要的心理社会支助。增加专门证人支助能力使调查机制加强了在与证人的所有接触中采用以幸存者为中心的办法的能力。调查机制借鉴国际刑事问责机制的最佳做法，正在制定标准作业程序，并根据其活动的具体情况定制证人保护和支助服务。为准备在不同地点开展调查活动，调查机制正在与实地的各合作伙伴合作，确定和制定转介途径，以确保进行安全干预和不断支持与之互动的证人。

54. 调查余留机制还制定了综合的证人保护办法，该办法建立在会员国和其他伙伴可能为支持其有效实施而提供的援助的基础上。最后，为了补充其现有的有限能力，调查机制正在调动预算外资源，以便能够将需要医疗和(或)心理社会援助

的证人转介给能够有效提供此类服务的机构，并使调查机制能够满足面临重大风险的证人或信息提供者的支助需要。

### 实体安保

55. 调查机制将实体安保需要和考虑因素纳入其业务的所有方面。调查机制的安保协调干事在所有收集、分析和分享信息的工作上为机制人员提供支助。调查机制与实地的联合国系统各实体和其他安保事务对话者建立了强有力的沟通渠道，以支持今后外地任务的规划和开展。调查机制与联合国安保行为体协商和协调，进行安全风险评估，以查明与其活动或任务有关的威胁和风险；确保进行技术监督和提供与差旅有关的支助；建立和管理内部旅行安全许可制度，包括任务追踪；并协调紧急情况，包括医疗后送。

### 人员配置和专门能力

56. 在本报告所述期间，调查机制的人员配置几乎全部到位，但仍加倍努力，按照其时间表和实务战略迅速征聘人员。调查机制继续优先征聘具备刑事调查和起诉方面的各种专门知识和专长的人员。调查机制根据其职权范围适当考虑了不同法律传统的代表性、地域多样性、性别平衡、区域专长和相关语言技能。如上文所述，调查机制进一步加强了其能力，特别是在高度专业化的专长领域，比如收集和分析公开来源信息和财务信息以及调查性犯罪、基于性别的犯罪以及侵害和影响儿童的犯罪。

57. 随着调查机制继续扩大其收集和分析活动，其掌握的大量信息和证据加剧了语文需求所带来的挑战，原文为在缅甸使用的各种语文的材料尤为如此。为应对这些挑战，调查机制正在采取具体步骤，加强其语文能力和支助，不断评估其内部语文需求，以确定哪些语文支助和工具最为合适，并在可能的情况下部署创新技术解决方案，包括机器学习翻译工具。调查机制还在力求进一步提高内部口译和笔译能力，以支持调查团和其他活动。

58. 调查机制的业务和行政结构以一整套基本政策、规程和程序为基础，涵盖广泛的活动，包括调查；信息管理和技术；敏感信息的分类和处理；任务规划和支持；证人保护和支助；安保；行政。这些政策和程序构成了有效整合的工具集的一部分，可确保在调查机制各项活动中实施问责制和采取一致做法。在适用且与调查机制的背景相关的情况下，它们还借鉴和采纳了其他类似国际问责机制的良好做法。

## 五. 挑战和需要额外支持的领域

59. 为执行任务，调查机制需要会员国、联合国各实体和其他行为体的充分合作和参与，以推进其实质性工作，在不同地点约谈证人，并增加其储存库中具有法证价值的证词数量，以便能够进一步推动国际刑事法院、国际法院和其他与其任务有关的机构正在进行的诉讼程序。

60. 特别需要这种支持，以克服持续挑战，这些挑战影响调查机制在会员国领土上、特别是在大多数信息提供者和证人所在的亚太区域收集信息、约谈证人和开展业务的能力。缅甸当局一直拒绝调查机制进入其领土，使其无法在据称发生犯罪的缅甸境内进行实地调查。在这方面，其他会员国的合作与支持将是调查机制的努力取得成功的决定性因素。2021 年 2 月军事接管后，当地、区域和国际动态的复杂相互作用进一步加剧了这方面的挑战。

61. 此外，即使是对调查机制的工作表示大力支持的国家，也并非总是具备便利调查机制进入其领土的国内法律和监管程序。调查机制欢迎若干会员国承诺加快及时通过和批准目前正在制定的各自与调查机制合作的法律框架。虽然调查机制非常重视一些会员国的务实和积极合作，但调查机制要有效履行理事会规定并经大会核可的任务，必须获得所有会员国的合作。在下一个报告所述期间，调查机制将继续作出协调一致的努力，加强与会员国的合作，以便能够获得信息，接触证人，并在更多领土上开展工作。调查机制还将继续有系统地努力与缅甸当局接触，在履行任务方面寻求与其合作。

62. 由于调查机制大大增加了与证人的接触，潜在证人的安全保障也成为本报告所述期间的一个紧迫的核心问题。调查机制与许多潜在证人保持联系，这些证人看起来掌握可信的信息，可能推动对调查机制任务范围内的犯罪进行调查。不过，最独特和最关键的证据由一类被称为“内部人士”的证人持有。其中一些证人掌握的信息对确保追究对缅甸境内发生的严重国际罪行的责任具有非常高的价值，而这些证人面临非常严重的伤害风险。调查机制制定了综合的证人保护办法，并正在与合作国家和其他国际组织接触，以协调和确定援助以及获得安全、优质服务的途径。更多国家提供的合作和业务支助将是这些努力取得成功的一个决定性因素。

63. 同样，调查机制要完成任务，就必须与处理与缅甸有关的司法和问责问题的民间社会代表以及能够向机制提供信息的个人进行接触。加强个人互动，以建立信任，增强对调查机制促进国际刑事问责进程的能力的信心，是这些努力的关键因素。因 COVID-19 实施的限制导致面对面互动减少，随着这些限制的放松，调查机制将启动一个结构化的定期论坛，将把相关个人和组织聚集在一起，深化合作和信息共享。

## 六. 结论

64. 三年来，调查机制在推进其调查活动和为长期执行任务而建立基本和核心基础设施方面取得了具体进展。它以同样的活力应对机遇和挑战，迅速适应新的形势发展，调整工作方法，并战略性地分配其有限的资源。

65. 调查机制将克服日益增加的挑战，并在已取得的势头的基础上再接再厉，继续利用一切可能的战略和创新，收集并核实证据，建立强有力的案卷，以便促进为缅甸人民伸张正义。为此，调查机制将继续在不同地点约谈更多证人和其他有关个人；寻求深化与各国的合作和接触，以使机制能够开展信息收集活动，特别

是在亚太区域各国开展此类活动；实施强有力的证人保护和支助方案；并继续部署先进技术和软件，以支持复杂的信息收集和分析流程，包括审查和处理大量文件、数字和社交媒体材料。仍然至关重要，按照人权理事会和大会的要求，让调查机制不受限制地进入缅甸领土以及证人和证据所在的其他会员国的领土，并在人员配置、地点和行动自由方面提供其所需的灵活性，以便使机制能够尽可能有效地执行任务。

66. 国际社会的所有方面、特别是亚太区域会员国的充分、切实合作，将依然至关重要。如果没有这种支持，调查机制将无法充分执行任务，无法发挥作用，推动和支持刑事诉讼，以推进问责，帮助为缅甸人民伸张正义。

---