



人权理事会

第三十四届会议

2017年2月27日至3月24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

联合国人权事务高级专员办事处关于斯里兰卡的报告

概要

本报告评估了2015年10月至2017年1月在执行人权理事会第30/1号决议——促进斯里兰卡国内的和解、问责与人权——方面取得的进展。在此基础上，联合国人权事务高级专员提出了需要做出哪些努力，以便在斯里兰卡政府承诺的和解和问责议程方面取得进展。高级专员还倡导政府继续就过渡期正义和改革议程，与相关利益攸关方进行有意义的磋商，并促请理事会继续对斯里兰卡的事态发展保持密切关注和监测。



目录

	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. 过渡期正义.....	4
B. 和解.....	7
C. 标志性案件.....	8
四. 过渡期正义和建立信任措施的前提.....	10
五. 其他人权问题.....	12
六. 结论和建议.....	13
A. 斯里兰卡政府.....	14
B. 联合国系统.....	16
C. 成员国.....	17

一. 引言

1. 本报告根据人权理事会第 30/1 号决议——促进斯里兰卡国内的和解、问责与人权——向理事会提交。本报告应结合联合国人权事务高级专员 2016 年 6 月 29 日向理事会所作的最新情况口头报告(A/HRC/32/CRP.4)、高级专员办事处(人权高专办)关于斯里兰卡的全面报告(A/HRC/30/61)以及人权高专办的详细调查结果(A/HRC/30/CRP.2)¹ 一并阅读。
2. 人权理事会第 30/1 号决议赞赏地注意到高级专员关于斯里兰卡的报告以及人权高专办的调查结果和结论。理事会请人权高专办继续评估其建议的落实情况, 以及有关和解、问责和人权的其他进程的执行进展, 并向理事会第三十二届会议口头通报最新情况, 向第三十四届会议提交一份综合报告。
3. 基于高级专员的报告和人权高专办关于斯里兰卡的调查报告中的建议, 经协商一致通过的人权理事会第 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。
4. 在本报告中, 高级专员审查了斯里兰卡政府 2015 年 10 月至 2017 年 1 月在执行第 30/1 号决议方面取得的进展。本报告基于公开信息以及人权高专办从不同利益攸关方那里获得的见解。报告编写过程中也考虑了斯里兰卡政府向人权高专办提供的信息。

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

5. 自人权理事会通过第 30/1 号决议以来, 斯里兰卡政府已开诚布公地与联合国系统、特别是人权高专办定期接触。
6. 本报告的信息很大程度来自高级专员 2016 年 2 月 6 日至 10 日对斯里兰卡的访问。副高级专员也于 2016 年 9 月 1 日至 4 日随秘书长代表团访问了斯里兰卡。本报告所述期间, 人权高专办的一些高级官员也访问了斯里兰卡。高级专员感谢该国政府与人权高专办的实质性接触。
7. 人权高专办继续通过斯里兰卡驻地办事处和专家考察团, 向政府提供技术援助。人权高专办还为过渡期正义问题全国磋商以及联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)军事人员的国内筛选过程提供了财政和技术支持, 并就审查反恐立法和保护受害人和证人提出了建议。人权高专办还与联合国国家工作队及驻地协

¹ 英文、僧伽罗文和泰米尔文版本的调查结果(非正式名称为“OISL 报告”)可查阅 www.ohchr.org/EN/Countries/AsiaRegion/Pages/LKIndex.aspx。

调查合作，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。人权高专办继续与斯里兰卡人权委员会及民间社会组织密切合作。

8. 高级专员欢迎斯里兰卡政府与联合国人权机制的建设性接触，赞赏该国政府于 2015 年 12 月向所有特别程序发出长期有效的邀请。强迫或非自愿失踪问题工作组于 2015 年 11 月访问了斯里兰卡。寻求真相、司法、赔偿和保证不再发生问题特别报告员自 2015 年 3 月考察斯里兰卡以来，一直与政府及民间社会代表保持密切联系。2016 年 9 月，斯里兰卡主办了关于亚太区域过渡期正义的区域磋商，该磋商由特别报告员主持。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与法官和律师独立性问题特别报告员于 2016 年 4 月 29 日至 5 月 7 日对斯里兰卡进行了一次联合访问，² 少数群体问题特别报告员于 2016 年 10 月 10 日至 20 日访问了该国。³ 反恐中注意增进与保护人权和基本自由问题特别报告员就准备取代《防止恐怖主义行为法》的法律作出了初步评论。本报告参考了上述任务负责人的意见和建议。

9. 以下条约机构审查了斯里兰卡在本报告所述期间履行条约义务的进展：消除种族歧视委员会(见 CERD/C/LKA/CO/10-17)、保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会(见 CMW/C/LKA/CO/2)和禁止酷刑委员会(见 CAT/C/LKA/CO/5)。

10. 高级专员欢迎斯里兰卡与特别程序及条约机构的合作，鼓励该国政府制定一项明确的行动计划，以执行他们提出的主要建议。

三. 和解与问责方面的事态发展

A. 过渡期正义

11. 人权理事会第 30/1 号决议支持斯里兰卡政府就执行一项全面的过渡期正义议程做出的承诺，该议程包括设立一个问责机制、查明真相、赔偿方案和体制改革。

12. 政府设立了几个特设机构，包括协调和解机制秘书处、⁴ 民族团结与和解办公室，⁵ 以及一些技术工作组，负责为即将设立的问责与和解机制起草蓝图。不过，这些机构还需要提出一个令人信服或全面的过渡期正义战略，以消除那些无

² 见人权高专办，《法官和律师独立性问题特别报告员莫妮卡·平托女士 2016 年 4 月 29 日至 5 月 7 日对斯里兰卡的联合正式访问后提出的初步意见和建议》，新闻稿，2016 年 5 月 7 日。

³ 见人权高专办，《联合国少数群体问题特别报告员里塔·伊扎克-恩迪亚在结束 2016 年 10 月 10 日至 20 日对斯里兰卡的正式访问后的发言》，新闻稿，2016 年 10 月 20 日。僧伽罗文和泰米尔文版本的发言可查阅 <http://lk.one.un.org>。

⁴ www.scrm.gov.lk。

⁵ www.onur.gov.lk。

疾而终的特设委员会和程序遗留的不信任和怀疑。这样一项战略对于最大限度地发挥各项改革进程的协同增效至关重要。

13. 一个积极的进展是，和解机制问题磋商工作组开展的关于和解机制的全国磋商已完成，该工作组由政府指定的民间社会知名人士组成，得到了协调和解机制秘书处的支持。自 2016 年 2 月起，工作组收到了利益攸关方提交的书面材料；6 月至 9 月，工作组举办了专题小组讨论，并在省和县一级与不同利益攸关方，包括受害者和民间社会，开展了直接磋商。2017 年 1 月 3 日，工作组向民族团结与和解办公室主任、前总统钱德里卡·班达拉奈克·库马拉通加提交了最后报告。⁶

14. 总体而言，全国磋商进程具有广泛性、独立性和包容性。磋商工作组的最后报告基于 7,306 个组织和个人提交的材料和意见，侧重政府在人权理事会第 30/1 号决议通过前就已经承诺设立的四个关键机制：真相、正义、和解和杜绝再犯问题委员会、失踪人员问题办公室、赔偿问题办公室，以及配有一名特别顾问的司法机制。此外，报告还结合斯里兰卡的具体国情，提出了为实现过渡期正义应实施的替代或补充机制和措施。报告所载主要建议包括设立一个混合法院，每个分庭中国内法官占多数，但至少有一名国际法官，没有属时管辖权限制；禁止赦免战争罪和危害人类罪，或赦免严重侵犯和践踏人权行为，如酷刑、强迫失踪和强奸。最后，工作组呼吁归还军方占有的土地，公布所有被拘留者和拘留中心名单，废除《防止恐怖主义行为法》，并立即释放根据该法未经指控而被拘留者。

15. 高级专员赞赏磋商过程中做出的主要努力，以及那些提供材料和分享意见者的参与。在制定过渡期正义措施之前与斯里兰卡各地的受害者和民间社会成员进行磋商十分重要，不仅是为了向那些受影响最大的人征求意见，而且是一种认可和尊重。一些利益攸关方指出，这是他们第一次与国家进行正式对话，对话期间，他们感受到了尊重。

16. 高级专员还欢迎议会在 2016 年 8 月 11 日通过了设立失踪人员问题办公室的法律。这是第一个取得法律形式的过渡期正义措施。然而，截至 2017 年 1 月，该法仍未公布，也没有任命相关官员。

17. 全面处理失踪问题将赢得受害者和官方机构的信任，从而有助于推进查明真相及和解工作。因此，失踪人员问题办公室应配备充足的资源，迅速投入运作，并与其他过渡期正义机制相联系。一个可信、可靠和可诉诸的机构将成为检验未来任何过渡期正义机制的试金石。

18. 高级官员在 2016 年 6 月向人权理事会第三十二届会议所作的最新情况口头报告中，欢迎斯里兰卡于 5 月 25 日通过了《保护所有人免遭强迫失踪国际公

⁶ 和解机制问题磋商工作组的最后报告，2016 年 11 月。

约》。⁷ 不过，该国尚未通过将《公约》纳入国内法的授权法，也没有在《刑法》中将强迫失踪定为犯罪。必须在失踪人员问题办公室投入运作前颁布这项法律。2016年8月，议会批准了一项法案——《第16号死亡登记法(临时规定)(修正案)》，应失踪人员家属的一再要求，规定签发“失踪证明”。该法案于9月7日经过认证。

19. 人权高专办注意到，不同的技术工作组在真相委员会和赔偿方案的设计方面取得了进展，这方面的法律草案可能在2017年初可以完成。联合国系统一直为协调和解机制秘书处提供专业能力方面的支持，并协助该秘书处建立概念框架。

20. 然而，民间社会和其他利益攸关方对技术工作组进展缓慢、缺乏透明以及工作组的任务和组成表示关切，他们还表示关切的是，技术工作组、协调和解机制秘书处以及负责和解工作的其他政府机构之间是否存在充分协调，特别是在缺乏全面的过渡期正义战略的情况下。而且严重缺乏关于不同技术筹备进程与全国磋商进程之间联系的信息。技术工作组应适当关注磋商工作组报告中反映的受害者和民间社会的需要和期望，使设计复杂系统时开展的技术工作满足这些需要和期望。人权高专办认为，磋商不应该是一次性的技术工作，而是过渡期正义——包括在概念化和法律制定的各个阶段——持续和必不可少的一个组成部分。政府确保以更透明的方式向公众宣传过渡期正义也很重要。

21. 上届政府任命的调查有关失踪人员的申诉的总统委员会(又名 Paranagama 委员会)于2016年7月完成任务，于8月12日提交了最后报告。该委员会未能赢得受害者的信任，并遭到民间社会的批评。尽管存在明显不足(见 A/HRC/30/61, 第60-64段)，该委员会的某些调查结果和建议还是有用的。不过，结果还表明，特设委员会如果不与一项全面战略挂钩，其影响终究有限。

22. 赋予过渡期正义战略的不同要素以制度体现具有挑战性，而且往往是一个漫长的过程。虽然某些要素的确立可能比其他要素更快，但是一项全面的战略有助于确保该战略的所有支柱都取得一定进展，可以加强协调和后续行动，以及查明挑战和障碍。政府似乎将真相和赔偿方面的工作列为优先事项，而没有按照人权理事会第30/1号决议的要求，承诺设立一个让英联邦法官及其他外国法官参与的司法机制。

23. 高级专员承认建立这一司法机制的复杂性，但认为司法机制的筹备工作应该已经进入后期。特别是，建立这一机制的一些补充和支持步骤应该已经完成，例如将国际罪行纳入国内法，以便能够起诉这些罪行，以及加强斯里兰卡的法医、调查和起诉能力。这将有助于政府向专家以及开展过类似活动的其他国家寻求帮助。寻求真相、司法、赔偿和保证不再发生问题特别报告员在2016年1月访问斯里兰卡后，呼吁斯里兰卡就这些问题寻求支助，因为那些没有经历过相应

⁷ 见 A/HRC/32/CRP.4, 第30段。

司法程序——往往不是常规律师培训的一部分、而是慢慢培养的专门技能——的国家，通常不太具备相关技术能力，无法建立一个专门处理大规模罪行的特别问责机制，并且在确保其公正性和独立性之外，确保其顺利运作。⁸

B. 和解

24. 过渡期正义方面进展有限，但宪法改革进程取得了明显进展，该进程始于2016年3月，当时议会通过了一项决议，将议会变为制宪会议。意见征集委员会在2016年第一季度就宪法改革开展了广泛的公众磋商，11月19日，制宪大会任命的六个小组委员会提交了报告，就基本权利、司法、财政、法律和秩序、公共服务以及中央与地方的关系提出了建议。制宪会议指导委员会也在11月19日向制宪会议提交了第一份临时报告。

25. 系统性缺陷和保障不足助长了过去的侵犯人权行为，宪法改革可以为解决这两个问题发挥关键作用。在斯里兰卡，宪法改革作为建立(或重建)保证不再发生机制的途径，有助于为防止侵犯和践踏权利奠定基础。高级专员对政治对话的进展方式感到欣慰，知道重点是政治解决和权力下放。

26. 宪法改革是处理对保护人权有影响的其他结构性问题的适当工具。正如高级专员在2016年6月向人权理事会所作的最新情况口头报告中指出的，更全面的权利法案、更有力的机构间制衡、加强对法律的宪法审查、更有效的司法独立保障、有效的个人申诉机制，以及使国际人权条约更容易直接执行是应当纳入宪法改革的一些最重要的内容。

27. 六个小组委员会在它们的报告中探讨了权利法案等一些问题，鼓舞人心。但是，没有充分探讨其他重要问题，例如加强民众对军队的监督、安全和情报部门的职能透明，以及为建立过渡期正义机制提供便利。高级专员认为，在《宪法》中承认了解真相和获得赔偿的权利以及对严重违反国际人权法和国际人道主义法的行为追究责任的国际法原则，以及适用暂时性规则，让特设机制来弥补法律制度中的现有不足，可有助于这些机制的顺利运作。

28. 高级专员在以往向人权理事会提交的报告和最新情况报告中，对斯里兰卡2015年4月通过的第十九次《宪法》修正案表示欢迎，并欢迎恢复让宪法理事会为司法机构高层和主要独立机构推荐人选，例如人权委员会、贿赂和腐败指控调查委员会、国家警察委员会和选举委员会。虽然人权委员会在重要问题上一直颇为积极和活跃，但是仍然没有充分发挥为立法进程提供咨询的潜力。高级专员向政府重申，必须向人权委员会提供支持，切实有效地与之合作，并考虑该委员会提出的各项建议。

⁸ 人权高专办，《特别报告员结束对斯里兰卡的第二次咨询访问(2016年1月26日至2月1日后提出的意见)》，新闻稿，2016年2月10日。

29. 总体而言，高级专员强调政府所有部门都需要为独立的委员会提供支持并充分尊重它们的独立性。关于这一点，高级专员感到遗憾的是，因斯里兰卡总统指称贿赂和腐败指控调查委员会以及调查腐败案件的其他警察部门基于政治图谋行事，贿赂和腐败指控调查委员会总干事于 2016 年 10 月 17 日辞职。

30. 政府继续做出一些象征性的和解姿态，包括 2015 年 11 月将一些泰米尔侨民组织从禁止名单上删除，以及推动在 2016 年 2 月的独立日上以僧伽罗语和泰米尔语演奏国歌，这是几十年来头一回这么做。2016 年 11 月，冲突期间遇害的泰米尔人的家属七年来首次纪念 Maaveerar Naal。⁹ 虽然这个问题十分敏感，但是对许多人而言，在没有中立的受害者纪念日的情況下，这是他们悼念家人的唯一途径。高级专员认为，定下一个纪念所有冲突受害者的国家纪念日可有助于避免悼念活动政治化。总理维克拉马辛哈 2016 年 12 月 6 日就 1981 年贾夫纳图书馆被摧毁向北部人民“道歉”¹⁰ 也可视为和解路上的一个积极步骤，即使道歉是在议会辩论过程中做出的，不太正式。

C. 标志性案件

31. 从一个国家如何对待复杂、严重的案件，或多或少可以看出该国是否有能力或者有意愿解决对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有罪不罚的问题。依照国际标准进行的起诉，若能成功，可有助于让公众和国际社会对政府追究责任的决心和能力建立起信心。下文所述标志性案件显示了国家是否有处理有罪不罚问题的决心和能力。

32. 2012 年 11 月，27 名囚犯在一次镇压 Welikada 监狱暴动的安全行动中丧生（见 A/HRC/25/23，第 24 段），该案至今没有得到妥善处理。政府在向禁止酷刑委员会提交的报告中解释说，调查这一事件的特设委员会的结论是，军方当时不得不采取行动保护狱警和其他囚犯(CAT/C/LKA/564，第 64 段)。根据司法部的资料，委员会的报告已提供给警察总长，警察总长有权启动刑事调查。迄今为止，他似乎没有采取任何这方面的行动。

33. 关于 2013 年 8 月军队人员在 Weliwerya 袭击抗议者一事，总统秘书处于 2016 年 4 月下令对该事件中受伤的 33 人予以赔偿。但是尚未对犯罪者进行起诉或采取惩戒行动。

34. 2006 年 1 月，五名学生在亨可马里海滩被杀，2006 年 8 月，非政府组织反饥饿行动的 17 名人道主义工作者在穆图尔镇被杀，这两起案件距今已十年有

⁹ Maaveerar Naal (“伟大英雄日”)可解释为纪念泰米尔伊拉姆猛虎解放组织(猛虎组织)阵亡家属或歌颂阵亡战斗人员的日子。

¹⁰ 摧毁贾夫纳图书馆通常被视为北部与东部冲突具有象征意义的转折点。

余，但除了试图传唤或采访现旅居海外的潜在证人外，在确保追究责任方面没有显著进展。

35. 2016年12月24日，因2006年11月谋杀议员Nadarajah Raviraj受审的五名被告被判无罪，该决定是由一个全部陪审员都说僧伽罗语的陪审团做出的。五名被告为海军情报官和卡鲁纳派领导人。¹¹ 2016年10月，科伦坡高等法院允许由陪审团审理该案，尽管其中一些指控是根据《防止恐怖主义行为法》提出的，不得由陪审团审理。

36. 关于2010年1月记者Prageeth Eknaligoda失踪一案，2015年8月逮捕的13名嫌疑人，包括军方情报人员和泰米尔伊拉姆猛虎解放组织(猛虎组织)的两名前领导人，经过2016年5月、10月和11月的一系列裁决后，全部获得保释。

37. 2016年11月，曾在上届政府担任部长的卡鲁纳准军事集团前领导人Vinayagamoorthy Muralitharan(又名卡鲁纳·安曼上校)因擅自使用公务车被短暂逮捕。然而，他尚未因据称卡鲁纳集团实施的侵犯人权行为——包括非法杀戮、强迫失踪、招募和使用儿童兵——而受到指控。¹² 曾任东部省首席部长的卡鲁纳集团另一名领导人Sivanesathurai Chandrakanthan(又名Pillayan)因涉嫌谋杀议员Joseph Pararajasingham被还押候审，但尚未因卡鲁纳集团招募儿童的行为遭到指控。¹³

38. 关于1996年士兵杀害23名泰米尔平民的Killiveddy大屠杀(又称Kumarappuram大屠杀)，调查从原来的穆图尔治安法院(泰米尔人占多数的地区)转移到阿努拉德普拉高等法院(僧伽罗人占多数的地区)后，2016年7月，一个全部由僧伽罗人组成的陪审团一致宣告六名军方人员无罪。2016年11月，检察长就阿努拉德普拉高等法院的判决向上诉法院提出上诉。定于2017年9月审理该上诉。

39. 关于2009年1月记者Lasantha Wickrematunge遇害一案的调查出现了奇怪转折，2016年10月14日，一名退休军官自杀，留下字条称对该案负责。该字条证明了自2016年7月起因该案被还押候审的另一名军事情报官无罪。2016年9月，Wickrematunge先生的尸体被挖出，再次验尸。案件仍在调查中。

40. 近年来在该国不同地方发现了万人坑，但是这方面的证据保存和调查进展甚微。工作不断遇到障碍，主要是因为法医能力有限，以及需要更多国际技术援助。失踪人员问题办公室一旦开始运作，应探索这一领域工作的最佳做法；还应加强警方和司法机构的能力。

¹¹ 泰米尔伊拉姆猛虎解放组织(猛虎组织)前领导人之一卡鲁纳·安曼2004年叛逃后，成立了卡鲁纳集团。该集团最初是一个准军事团体，支持斯里兰卡军队，反对猛虎组织，2007年注册成为一个政党——“泰米尔猛虎人民解放”组织(“猛虎人解”组织)。

¹² 见A/HRC/32/CRP.2，第十一和第十二章。

¹³ 同上，第663和第725段。

41. 上述标志性案件没有取得决定性进展，说明当严重违法行为牵涉到安全部队时，国家缺乏起诉和惩处犯罪者的能力或意愿。有时，缺乏进展可能是因为调查工作复杂而烦琐。但是，普遍和一贯缺乏进展就让人觉得该国缺乏有效调查、起诉和惩处严重罪行的意愿。其中一些案件出现了普通刑事诉讼不会出现的情况，例如更改管辖法院、特殊的陪审团或保释，因此表明存在某种形式的特殊待遇或缺乏公正性。

42. 上述案件缺乏进展更加说明需要设立一个专门法院以处理系统性的犯罪，按照磋商工作组最后报告的建议，该法院应配备专业人员，并得到国际从业人员的支持。高级专员认为，国际社会参与问责机制仍然是进程独立性、公信力和公正性的必要保障，这也是政府在人权理事会第 30/1 号决议下所做承诺的一部分。

四. 过渡期正义和建立信任措施的前提

43. 在斯里兰卡建立有效和值得信赖的过渡期正义进程和机制仍然存在重大挑战。高级专员在之前的报告中强调，只有通过处理受害者保护、军事化、土地占用和安全立法方面的冤情，才能赢得受害者和社会的信任。

44. 特别是在过渡期正义进程背景下，保护受害人和证人问题始终令人关切。高级专员着重指出的 2015 年《犯罪受害人和证人援助及保护法》中的不足¹⁴ 仍有待解决。2016 年 1 月设立的受害人和证人保护局尚未全面运作。该框架下建立的警察机构尚未经过适当审查，其独立性没有得到充分保障。高级专员重申，需要审查和修订《犯罪受害人和证人援助及保护法》，纳入有力的保障，以确保为受害人和证人提供有效的保护制度，包括在过渡期正义议程框架下提供这样的制度。

45. 新反恐立法框架的起草过程和改革内容遭到民间社会和其他利益攸关方的批评，被认为失去了推进关键改革和建立信任的机会。最初目标是以符合最佳国际惯例的新法取代《防止恐怖主义行为法》。审查并废除《防止恐怖主义行为法》是政府的承诺之一。这是一个有力的和解姿态，因为《防止恐怖主义行为法》在冲突期间被用来压制持不同政见者和针对少数群体，臭名昭著。2016 年，一个技术委员会编写了一份草案，就新框架是否符合国际标准提出了严重关切。新框架草案对恐怖主义的定义过于宽泛，严重依赖起诉前的行政拘留，几乎没有司法监督，不允许立即见律师，承认律师不在场情况下对警方作出的声明，并允许长时间的审前拘留。议会国家安全问题部门监督委员会正在审查新反恐立法的案文，但政府已经宣布将处理人权高专办和其他审评者——包括反恐中注意增进与保护人权和基本自由问题特别报告员——指出的某些不足之处，以确保符

¹⁴ 例如，见 A/HRC/27/CRP.2, 第 25 段。

合国际标准。高级专员注意到政府愿意改进案文，希望新草案将考虑联合国人权机制和人权高专办在 2016 年 11 月提出的意见和建议。

46. 2016 年 8 月 12 日，司法部提出了《刑事诉讼法》修正案草案，据称是为了确保被拘留者能够与律师接触。然而，该修正案提出的获得律师服务的权利仅限于向警方作出初步陈述之后(与《防止恐怖主义行为法》的规定一样)。这意味着比当前情况更加退步，因为目前允许在作出陈述之前见律师：2012 年根据《警察条例》发布的警察规则允许律师在警察局见客户。该修正案在民间社会、律师协会和人权委员会的抗议声中撤回。据报告，正在拟定一份新草案；但这样一来，原本颇有希望的改革(将拘留后立即聘请律师的权利编入法律)被拖延，失去了一个建立信任的重要机会。

47. 与此同时，《防止恐怖主义行为法》仍然有效。政府资料显示，截至 2017 年 1 月，有待根据该法审理的案件涉及还押候审者 47 人、完成调查但尚未被起诉者 9 人、被高等法院起诉者 73 人。此外，本报告所述期间，斯里兰卡继续根据《防止恐怖主义行为法》实施逮捕，包括 2016 年 3 月和 4 月逮捕了 25 余人，10 月和 11 月逮捕 12 人，据称与犯罪团伙有关。2014 年和 2016 年，为加快根据《防止恐怖主义行为法》审理案件设立了两个特别高等法院，但未能清理积压案件。根据该法拘留的大多数是泰米尔人，而两个特别高等法院都设在僧伽罗人占多数的地区(阿努拉德普勒和科伦坡，后者僧伽罗人比例略低)，据称限制了泰米尔律师为其客户提供服务的能力。2016 年 12 月做出一项决定，将科伦坡特别高等法院迁往居民全部是僧伽罗人的郊区 Homagama，进一步加剧了这一问题。迅速、有效地完结根据《防止恐怖主义行为法》拘留的剩余被拘留者的案件将是一项重要的建立信任措施。的确，除非这些案件得到解决，否则将给过渡期正义方面的任何进展都蒙上一层阴影。此外，根据《防止恐怖主义行为法》实施的任何新的拘留都应严格遵守 2016 年 6 月 17 日发布的加强保护被拘留者的新总统令。

48. 归还军方占有的土地仍然是一项尚未兑现的建立信任措施。虽已归还大片土地(政府数据显示，自 2015 年 10 月以来，又归还了 2,625 英亩私有土地和 9,288 公顷国有土地)，但是尚未向公布军方控制下私有和国有土地的详细图，也没有公布有明确基准和时限的归还计划。

49. 重新安置境内流离失所者方面，虽然得到了捐助方和国际组织的支持，但进展缓慢。未归还土地是一部分原因。2016 年 8 月 16 日，内阁批准了一项关于持久解决受冲突影响的流离失所问题的基于权利的综合国家政策；然而，鉴于需要克服一些主要障碍，包括与国家占用或二次占用有关的土地纠纷，这项政策的执行仍然存在挑战。由于军方继续参与民事商业活动，受影响社区越来越感到灰心失望。

50. 关于人权维护者和受害者继续受到安全和情报人员骚扰和监控的指控依然存在。此外，继续有关于警察在逮捕过程中过度使用武力、实施酷刑和任意逮捕、不遵守正当程序的报道，这清楚地表明，需要向安全部队的所有部门发出明确指示，说明这类行为是不可接受的，侵权行为将受到惩处。虽然关于《防止恐

怖主义行为法》的总统指令值得欢迎，但这些指令的范围有限，不足以涵盖逮捕或拘留情况下可能对保护人权造成危害的全部潜在风险。政府必须大力坚持文官控制军队和情报机构，并启动安全部门改革。后者应包括一项全面的审查程序，以“通过公正的行政程序，确保确信参与侵犯和践踏人权或违反国际人道主义法严重罪行者绝不会留在或被招募入安全部队”。¹⁵ 在这种背景下，虽然斯里兰卡向马里部署运输护卫营因操作问题推迟，但政府在向联合国特派团部署任何军事和警察人员之前，还是必须建立一个适当的审查程序，其中包含独立的平民人权部分。

五. 其他人权问题

51. 总体而言，斯里兰卡的人权状况自 2015 年 1 月以来有所好转，尊重表达自由和行动自由方面有明显改善的迹象，并且与联合国人权机制开展了合作。然而，各方面进展不一。

52. 政府起草了 2017-2021 年国家人权行动计划。2016 年 5 月，为起草该计划设立了部际人权委员会，政府官员和民间社会的代表参与了起草过程。该计划于 2017 年 1 月得到内阁批准，但一些关键行动要点除外，包括取消对同性恋行为的定罪。2016 年 11 月 16 日，妇女和儿童事务部提出了一项国家行动计划，以解决性暴力和基于性别的暴力问题。2016 年 6 月 24 日通过的《知情权法》以及知情权委员会委员的任命都是重大进展。这些举措如果得到适当执行，可对该国的人权状况产生积极影响。

53. 本报告所述期间，斯里兰卡批准了《残疾人权利公约》(2016 年 2 月 8 日)和《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》(2016 年 5 月 25 日)，并接受了第三十二条规定的强迫失踪问题委员会的权限。2016 年 8 月 16 日，斯里兰卡发表声明，承认禁止酷刑委员会有权审议个人来文。

54. 关于人权维护者和侵权行为受害者受到骚扰或监视的报告仍然存在，不过有所减少。磋商工作组在报告中提到，尽管采取了相关措施，但在东部和北部的磋商过程中，受情报或安全人员监视和恐吓的事件仍有发生。工作组指出，“政府在磋商过程中明显无法控制安全和情报机构是一个令人严重关切的问题。”¹⁶ 2016 年 10 月 1 日，某著名人权维护者出国参加人权会议途中，在科伦坡机场被不明身份的安全机构人员短暂拘留和审问。

55. 警察实施虐待和过度使用武力的情况也依然存在。例如，2016 年 10 月 20 日在贾夫纳 Kulapiddy，两名学生据称因为没有在路障处停下，遭警方枪击身亡。该事件起初作为摩托车祸处理，目前正在调查中。五名警察因参与这一事件

¹⁵ 人权理事会第 30/1 号决议，第 8 段。

¹⁶ 和解机制问题磋商工作组的最后报告，第 4.3 段。

或掩盖事实而被捕。2016年1月6日在 Embilipitiya 发生的另一起事件中，一群警察突袭某派对现场，据称是因为此前与其中一些人发生争执。在随后的混战中，一名男子从窗户坠楼身亡。2月2日，一名警察因此被捕。

56. 使用酷刑仍然是一个令人严重关切的问题。斯里兰卡人权委员会在 2016 年 11 月向禁止酷刑委员会提交的报告中指出，它收到的投诉表明，全国各地的警察都将酷刑作为例行的审讯和调查手段。普遍存在的酷刑不受惩罚的文化无疑加剧了这一情况。

57. 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在 2016 年 5 月访问结束时也指出，常规的刑事调查经常使用酷刑。¹⁷ 他注意到，不论案件新旧，使用酷刑者都完全不受惩罚。2016 年 11 月 30 日，禁止酷刑委员会也对关于例行使用酷刑的指控表示关切，并就修改逮捕和拘留程序提出了建议 (CAT/C/LKA/CO/5)。委员会还对国家没有对安全部门实施机构改革表示关切。人权高专办从知名人权组织收到可靠消息称，斯里兰卡安全部队仍在不断实施“白色面包车”绑架、酷刑和性暴力。必须对这些指控进行适当调查。人权高专办向当局提出了这一问题。

58. 仇恨言论和激进的仇恨运动也仍然令人关切。针对穆斯林、福音派基督徒、男女同性恋、双性恋和跨性别者的事件仍在发生。2016 年 1 月至 12 月，某关于宗教自由问题的非政府组织记录了 88 起针对基督教团体的事件，包括威胁和扰乱宗教事务。针对穆斯林社区的仇恨言论和污名化也仍在继续，且不受惩罚，2014 年 6 月在 Aluthgama 发生的袭击穆斯林的事件尚未被起诉。一些从事男女同性恋、双性恋和跨性别者权利工作的组织也报告了社交媒体上基于性取向对个人和群体的威胁和攻击。人们怀疑极端佛教民族主义者是这些袭击的主谋。一项旨在修正《刑法》、纳入仇恨言论罪的法案于 2015 年 12 月被撤回，原因是该法案逐字照搬了《防止恐怖主义行为法》中用来压制持不同政见者的条款，引起民间社会组织对限制言论自由的关切。

六. 结论和建议

59. 高级专员赞赏斯里兰卡政府自 2015 年 1 月以来与人权高专办及联合国人权机制的建设性接触。这种合作标志着处理以往侵犯人权行为的一个明显的政策转变。政府推进了宪法改革，在更广泛的人权议程上显示出一些积极进展。然而，履行过渡期正义方面的承诺则进展缓慢，令人担忧，本报告所述期间建立的机构和采取的措施不足以保障真正的进展。

¹⁷ 人权高专办，《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胡安·门德斯先生*2016年4月29日至5月7日对斯里兰卡进行正式联合访问后提出的初步意见和建议》，2016年5月7日。

60. 高级专员在 2016 年 6 月向人权理事会所作的最新情况口头报告中指出，“关于治理改革、过渡期正义和恢复经济的全部承诺还有待履行，存在拖延或不履行的风险。”类似分析适用于今后九个月。政党政治，包括宪法改革前联盟的不同群体之间的权力抗衡，导致不愿意处理问责方面的难题，或政府所有部门不愿明确表述统一立场。总统、总理和内阁不同成员传达的关于过渡期正义机制的讯息不明确，而且往往相互矛盾。政策制订方面也可以看到类似的矛盾。在反恐怖主义立法草案和《刑事诉讼法》的拟议修正案中都可以感受到这种力量的抗衡。关于过渡期正义与和解的公众宣传常常令人困惑，有时相互矛盾。

61. 人权理事会第 30/1 号决议表示欢迎的政府承诺也得到了斯里兰卡所有致力于正义与和解的人士的赞赏。第 30/1 号决议通过一年半了，斯里兰卡在和解、消除冲突根源和寻求真相方面取得了一定程度的进展。需要立即取得更大的、看得见摸得着的成果，防止进一步失去来之不易的信任。和解机制的磋商和关于宪法改革的宣传具有包容性和参与性，总体上值得称赞。政府应通过妥善完成这些进程以及制定一项改革和过渡期正义议程——其中提出一项包含明确和公开基准的全面战略——以巩固这些成果。建立全面的过渡期正义机制的速度很慢。过渡期正义机制的每个支柱都应显示明显进展。

62. 独立的委员会——特别是人权委员会——在加强改革和巩固善治方面的作用不可低估。因此，必须尊重这些委员会的任务和自主性，为它们提供充足的资源，切实与它们磋商，对它们的建议予以应有的关注并加以落实。

63. 高级专员认为，人权理事会应当在鼓励斯里兰卡推进问责与和解方面继续发挥重要作用。鉴于国家已进入过渡期正义议程的执行阶段，高级专员敦促人权理事会继续与斯里兰卡密切合作，继续监测事态的发展。

64. 高级专员特别强调以下建议，其中一些曾在前几份报告中提出。

A. 斯里兰卡政府

1. 一般性建议

65. 高级专员建议斯里兰卡政府：

(a) 欣然接受和解机制问题磋商工作组的最后报告；

(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，以履行人权理事会第 30/1 号决议表示欢迎的承诺，并包含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；作为该战略的一部分或单独提出一项明确的行动计划，执行联合国人权机制的主要建议；

(c) 规划并立即启动宣传活动，让公众了解和解议程的目标、时限和依据，确认这一进程的主导权和对这一进程的承诺；

(d) 继续在设计和建立过渡期正义机制的整个进程中，与公众、受害者团体、民间社会组织及其他利益攸关方合作；

(e) 请人权高专办建立一个全面的国家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；

(f) 请寻求真相、司法、赔偿和保证不再发生问题特别报告员继续参与这一进程，请其他相关特别程序和秘书长特别代表访问斯里兰卡，并就相关立法草案提供咨询。

2. 体制改革

66. 高级专员建议斯里兰卡政府：

(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、受害者和社会行为方一切形式的监视、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) 将归还军方占有的私人土地和禁止军方参与商业及其他民事活动作为当务之急；

(d) 为人权委员会提供支持，包括确保它获得充足的资源，以充分履行职责，包括审查立法和立法草案。

3. 立法和司法

67. 高级专员建议斯里兰卡政府：

(a) 落实法官和律师独立性问题特别报告员 2016 年 4 月至 5 月访问该国后提出的建议；

(b) 审查《受害人和证人保护法》，以期按照国际标准纳入强有力的保障措施，确保受害人和证人保护方案的独立性和有效性；

(c) 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》；

(d) 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；规定多种形式的刑事责任，尤其是指挥或上级责任；

(e) 考虑作为宪法改革进程的一部分，列入一项过渡条款，为建立过渡期正义机制提供便利，并保证为所有权利受到侵犯者提供补救；

(f) 通过关于设立混合法院的立法，该法院应包括国际法官、辩护律师、检察官和调查人员，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，并为该法院提供必要的资源，使其能够迅速、有效地审判责任人；

(g) 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；

(h) 以符合国际最佳做法的法律取代《防止恐怖主义行为法》；

(i) 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；

(j) 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；充分落实酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员以及禁止酷刑委员会的建议。

4. 真相/知情权

68. 高级专员建议斯里兰卡政府：

(a) 实施关于设立失踪人员问题办公室的法律，并为失踪人员问题办公室提供充足的资源和技术手段；为该办公室执行任务创造必要条件，除其他外，包括通过授权法，将《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》纳入国内法，以及在《刑法》中将强迫失踪定为犯罪；

(b) 制定、颁布和实施寻求真相机制，为其执行任务提供充足的资源和技术手段。

5. 赔偿

69. 高级专员建议斯里兰卡政府制定一项国家赔偿政策，其中考虑妇女和儿童的特殊需要，并加强对受害者的社会心理支助。

B. 联合国系统

70. 高级专员建议联合国系统：

(a) 继续为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，继续协调在过渡期正义方面的支助；

(b) 对参与维和行动、军事交流及培训计划的斯里兰卡警察和军事人员实行严格的审查程序。

C. 成员国

71. 高级专员建议各成员国：

- (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，尤其在普遍管辖之下，调查并起诉那些据称应对酷刑、强迫失踪、战争罪和危害人类罪等侵犯人权行为负责的人；
 - (c) 确保对遭受酷刑及其他侵犯人权行为的泰米尔人适用不驱回原则，除非可以保证不再发生，确保他们不会遭受进一步的侵权行为；
 - (d) 通过建立问责、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。
-