



人权理事会

第二十二届会议

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为斯里兰卡政府提供
促进和解与问责咨询和技术援助的报告

概要

虽然有一定的局限性，但汲取教训与和解委员会提出了重大而有深远影响的建议，以便在斯里兰卡实现和解和加强法治。为了确定联合国人权事务高级专员办事处和特别程序根据人权理事会第 19/2 号决议提供咨询和援助的可能领域，本报告审查委员会的建议及斯里兰卡政府的实施计划，并讨论有关违反国际法的指控。迄今为止，政府只就委员会的若干建议有选择地做出了承诺，也没有充分让民间社会参与支持一个更具协商性和包容性的和解进程。政府在重建基础设施方面取得了重大进步；虽然大多数国内流离失所者得到了重新安置，但在司法、和解和恢复生计等领域可有大量工作要做。为进一步调查严重侵犯人权指控所采取的措施尚未取得结果，也缺乏重建信任所必需的独立性和公正性。在这同时，过去一年来一直有关于法外处决、绑架和强迫失踪的报告，进一步凸显了采取行动打击有罪不罚现象的紧迫性。在上述背景下我们指出可能的技术援助领域并提出建议。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-4	3
二. 高级专员办事处的介入	5-7	4
三. 人权机制的介入	8-9	4
四. 落实汲取教训与和解委员会建议国家行动计划.....	10-12	5
五. 人权理事会第 19/2 号决议列出的关注领域	13-56	5
A. 法治和司法	14-16	6
B. 以可信的方式调查关于法外处决和强迫失 踪的广泛指控	17-30	6
C. 拘留政策	31-36	9
D. 国内流离失所和土地问题	37-42	11
E. 见解和言论自由权	43-45	12
F. 去军事化	46-50	12
G. 和解与赔偿	51-56	13
六. 高级专员办事处可提供技术援助的领域.....	57-60	14
七. 结论和建议	61-64	15

一. 导言

1. 本报告根据人权理事会第 19/2 号决议提交，理事会在该项决议中呼吁斯里兰卡政府实施汲取教训与和解委员会报告中所提出的建设性建议¹ 并采取一切额外的步骤，履行其有关法律义务和关于发起可信和独立的行动的承诺，以确保所有斯里兰卡人获得正义、公平、问责与和解。委员会请斯政府提出一份全面的行动计划，详细说明政府为实施该委员会报告中的建议已经和将要采取的步骤，并且解决关于违反国际法的指控。委员会鼓励联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和相关的特别程序任务负责人与斯里兰卡政府磋商并征得其同意，提供关于执行上述措施的咨询意见和技术援助，并请人权高专办就提供这种援助的问题向人权理事会第二十二届会议提出报告。

2. 2010 年 6 月，秘书长任命了斯里兰卡问责问题专家小组，就斯里兰卡问责问题向其提供建议，并作为资料提供给斯政府，特别是汲取教训与和解委员会。² 小组于 2011 年 4 月向秘书长提交了报告，认为关于斯里兰卡政府和泰米尔伊拉姆猛虎解放组织(“猛虎组织”)可能严重违反国际法的指控是可信的³。斯里兰卡政府始终未对小组的报告加以确认或认可。

3. 2012 年 7 月，政府颁布了执行汲取教训与和解委员会建议国家行动计划。据参加 2012 年 11 月普遍定期审议第十四届会议的斯里兰卡代表团告，斯里兰卡军队也任命了一个调查委员会，研究和解委员会的建议，并制订一个可行的行动计划，落实与军队有关的建议。但是这个机制与国家行动计划之间的关系并不清楚。

4. 为了确定人权高专办和各特别程序按照人权理事会第 19/2 号决议向斯政府提供咨询和援助的可能领域，本报告审查汲取教训与和解委员会的建议以及斯里兰卡政府采取的步骤或落实步骤的计划，并审查有关处理违反国际法指控采取的步骤。报告还吸收了人权高专办技术代表团 2012 年 9 月访问该国提出的意见。⁴

¹ 见 www.defence.lk/warcrimes/lessons_learned_and_reconciliation_commission_final_report.html。

² 见 2011 年 3 月 31 日秘书长专家小组关于斯里兰卡的报告(见 www.un.org/en/rights/srilanka.shtml)，附件二。

³ 专家小组指出，政府方面的这些行为包括：(a) 广泛轰炸造成平民死亡；(b) 轰炸医院和人道主义目标；(c) 拒绝人道主义援助；(d) 受害者和冲突幸存者人权受到侵犯；(e) 冲突区以外的侵犯人权行为，包括对媒体人士和批评政府者。“猛虎组织”方面的这些行为包括：(a) 使用平民做人墙；(b) 杀害企图逃离“猛虎组织”控制区的平民；(c) 在平民周边区使用军事设备；(d) 强制征召儿童入伍；(e) 强迫劳动；(f) 通过自杀式袭击杀害平民(第 176-177 段)。小组的结论是，“由于存在可信的指控，因此政府有法律义务立即开展真正的调查，如证据确凿，需起诉负有最大责任者”(第 425 段)。

⁴ 根据已有惯例，斯里兰卡政府对报告草稿提出了评论和意见，报告酌情予以吸收。应斯里兰卡常驻团的请求，将该国政府对报告草稿的意见作为本报告增编印发(A/HRC/22/38/Add.1)。

二. 高级专员办事处的介入

5. 2012年2月24日,高级专员会见斯里兰卡外交部长,并表示高专办可为汲取教训与和解委员会建议的后续和落实工作提供援助。高级专员在2012年3月2日对人权理事会第十九届会议的讲话中,鼓励斯政府让特别程序及高专办参与和解委员会及专家小组报告的后续工作。

6. 在人权理事会通过第19/2号决议之后,高级专员于2012年5月14日致信斯里兰卡外交部长,建议由高专办官员组团访问斯里兰卡,探讨可能的合作与援助领域,并为高级专员自己将来访问该国奠定基础。

7. 高专办技术代表团于2012年9月13日至21日访问了斯里兰卡,与政府各对口部门举行了会见,包括外交部长、经济发展部长、国防部长、司法部长和种植业部长(该位部长同时担任总统人权事务特使)。代表团还会见了国家行动计划落实情况监督委员会主任、总检察长、政府和反对派各位政治领袖、斯里兰卡人权委员会、民间社会代表、外交使团及联合国国家工作队。代表团还实地参访了Jaffna、Killinochchi、Mullaitivu和Vavuniya,会见了民事行政管理部门、地方军事指挥员、人权委员会区域协调员及联合国的各位同事。2012年11月26日,高级专员致信外交部长,感谢斯政府努力促成这次访问,并就人权高专办与斯政府在人权理事会第19/2号决议后续行动中进行技术合作的可能领域提出建议。部长于2012年12月17日回复了高级专员(见以下第57-60段)。

三. 人权机制的介入

8. 目前有8位特别程序任务负责人向斯里兰卡提出了访问请求,分别是少数群体问题、和平集会和结社自由问题、见解和言论自由问题、法外处决、即审即决或任意处决问题、强迫或非自愿失踪问题、人权维护者问题、法官和律师的独立性问题、法律和实践中的歧视妇女问题特别程序任务负责人。在撰写本报告之时,上述访问均未获得斯政府的同意。法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员于2012年7月26日、少数群体问题独立专家于2013年1月7日、促进和保护见解和言论自由权利特别报告员于2013年1月30日分别致信斯政府,按照理事会第19/2号决议表示愿意提供服务和支持。

9. 人权条约机构也根据汲取教训与和解委员会的报告就斯里兰卡问责问题提出了结论性意见:禁止酷刑委员会(2011年12月)⁵、消除对妇女歧视委员会(2011年2月)⁶、儿童权利委员会(2010年10月)⁷。

⁵ CAT/C/LKA/CO/3-4,第21段。

⁶ CEDAW/C/LKA/CO/7,第40-41段。

⁷ CRC/C/LKA/CO/3-4,第32-33段。

四. 落实汲取教训与和解委员会建议国家行动计划

10. 尽管人们对汲取教训与和解委员会的任务、组成及方法存在一定关切，⁸ 包括该委员会对国际人道主义法可适用原则的解释，但委员会提出了许多重要的意见和具有深远意义的建议，如果得到落实，则有助于推进斯里兰卡的和解及尊重人权事业。和解委员会的结论是，“斯里兰卡种族冲突的根源在于历届政府未能解决泰米尔人的真正冤屈”，“和解进程要求充分承认冲突这一悲剧，并要求政治领导人及僧伽罗和泰米尔人的民间社会集体作出贡献。”和解委员会也非常重视关于失踪人员和强迫失踪问题的指控，呼吁作出进一步调查。最突出的是，该委员会一再对政府没有落实和解委员会的临时建议及以前历届调查委员会的建议表示关切(第 8.305、9.64、9.74、9.120、9.211、9.240 和 9.250 段)。

11. 政府于 2012 年 7 月发布的国家行动计划只涉及汲取教训与和解委员会某些有选择的建议，也没有说明选择的程序或理由。政府是完全拒绝未纳入计划的和解委员会的那些建议，还是准备在晚些时候予以考虑，这一点也不清楚。在 2012 年 11 月的普遍定期审议中，政府指出，建议中有重叠之处，还有一些是属于《2011-2016 年保护和促进人权国家行动计划》的范围。但是，和解委员会提出但未包括在《2011-2016 年保护和促进人权国家行动计划》中的一些重要建议也未列入落实和解委员会建议的行动计划。

12. 有时，政府就某一具体建议所述的落实活动并不直接对应这项建议，也未设想对当前做法作出实质性改变。⁹ 国家行动计划中列出的机构职责及业绩指标也不总是清楚和适当¹⁰；有些建议被分配给了尚未建立的机构负责。¹¹

五. 人权理事会第 19/2 号决议列出的关注领域

13. 本节详细审查汲取教训与和解委员会的建议、政府在国家行动计划中提出的措施以及人权事务委员会第 19/2 号决议所重点指出领域 (第五序言段) 的最新动态，以具体确定人权高专办和相关特别程序提供咨询和援助的可能领域。

⁸ 见高级专员 2011 年 4 月 26 日的新闻公报(见 www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10962&LangID=E)；CAT/C/LKA/CO/3-4, 第 21 段；专家小组的报告，第 344-345 段。

⁹ 例见国家行动计划中有关委员会建议的活动，第 9.51、9.57、9.73、9.106、9.270 和 9.285 段。

¹⁰ 例见国家行动计划中有关委员会建议的活动，第 9.9、9.37、9.39、9.218 和 9.285 段。

¹¹ 例见国家行动计划中有关委员会建议的活动，第 9.126、9.128-129、9.131-136、9.150、9.214 和 9.277 段。

A. 法治和司法

14. 汲取教训与和解委员会在报告中强调指出，拥有独立的司法机构、透明的法律程序和严格遵守法治是和平与稳定的关键。该委员会点名指出，在有些领域，主要法治机构的公正廉明受到损害，有些领域可进行进一步改革和加强，以推动和解，使人们能够信任司法(第 5.155-156、5.163、8.185-194 和 9.266-267 段)。

15. 委员会欢迎 2011 年 8 月取消《紧急状态条例》，但表示希望今后的条例不会破坏由此带来的益处(第 9.56 段)。遗憾的是，《紧急状态条例》中限制关键性权利，特别是有关正当程序的条例仍作为《预防恐怖主义法》的规定或条例。例如，最近当局利用反恐法拘捕了四名 Jaffna 大学的学生，因为有报告称他们参与了 11 月 27 日在学校举行的“猛虎组织”纪念日活动；其中两人于 2013 年 1 月 22 日获释。禁止酷刑委员会在有关斯里兰卡的结论性意见中也指出，总统继续援引《公共安全条例》第 12 条，允许武装部队在全国 25 个区保留警察权力(2011 年 8 月 6 日的总统令)¹²。

16. 汲取教训与和解委员会呼吁警察总局与国防部脱钩(第 9.214 段)。委员会也强调必需有独立的司法机构和独立的委员会，如公共服务委员会和警察委员会，以捍卫法治(第 9.202、9.215 和 9.226 段)。国际人权机制¹³ 以前曾表示关注，这些关键性机构的独立性因 2010 年通过的《宪法》第 18 修正案受到损害，该修正案规定总统有权直接任命这些委员会的成员及高级司法官员。最近在发生一系列针对法官和司法官员的袭击和恐吓事件后，首席大法官受到弹劾，从而更加重了上述关切，高级专员¹⁴ 及法官和律师的独立性问题特别报告员¹⁵ 均警告说，这会损害司法机构的独立性和法治。

B. 以可信的方式调查关于法外处决和强迫失踪的广泛指控

1. 法外处决

17. 虽然汲取教训与和解委员会在报告中认为很难确定平民丧生的准确情况，但它建议国家应调查安全部队的行动，这些行动可能导致平民伤亡(第 9.9 和 9.37a 段)。委员会还建议对第 4 频道播放的录像产生的酷刑和法外处决指控进行独立调查(第 9.39 段)。政府将这些建议委派给了国防部、司法部、总检察署和总统实施行动秘书处。委员会还建议对轰炸造成的平民伤亡事件进行调查，并审查为冲

¹² CAT/C/LKA/CO/3-4, 第 10 段。

¹³ A/HRC/WG.6/14/LKA/2, 第 2 段。

¹⁴ 见人权高专办 2013 年 1 月 18 日新闻稿。

¹⁵ 见 2012 年 11 月 14 日和 12 月 31 日的新闻公报。

突地区平民提供的医疗设施是否充足(第 9.14 和 9.22 段)。这些建议均未列入国家行动计划。

18. 在对本报告的评论中, 政府表示, 斯里兰卡军队已经任命了一个调查法庭, 调查委员会报告中提到的平民伤亡事件, 并调查第 4 频道播放的指控, 不管这个视频是真是假。政府说, 在撰写该评论时, 法庭已经审查了 50 名证人。据报告, 法庭调查了 50 多起委员会报告中所称的轰炸事件, 并将在 2013 年 1 月中完成调查。随后将调查第 4 频道的指控。对调查法庭的组成及工作权限没有提供进一步详细说明。高级专员对这一进程的透明度、独立性和公正性感到关切, 也关注对证人和受害者的保护问题。

19. 汲取教训与和解委员会在报告中还强烈建议落实以前的总统调查委员会未经发布的建议, 该调查委员会在 2006 年调查了 2005 年 8 月份以来严重侵犯人权的指控, 包括 2006 年 1 月 5 名学生在 Trincomalee 死亡事件、2006 年 8 月非政府组织“Muttur 反饥饿行动”17 名援助工作者死亡事件(第 9.120 段)。根据国家行动计划, 国防部、警察总局和检察总署是负责落实这项建议的实体。值得回顾指出的是, 斯里兰卡在普遍定期审议第二届会议上接受了一项建议, 即“确保充分完成对援助工作者遇害事件调查”¹⁶。

20. 对于人权高专办技术代表团就这些案件拖延一事提出的关切, 总检察长答复说, 当时调查工作质量和所收集的证据使他无法进行指控和起诉。政府在对 2012 年 10 月法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员的答复中表示, 总检察长已建议警察总监开展全面调查, 并向他提供了以前的调查委员会收集的材料和提出的建议。政府指出, 如果调查显示出充分的证据, 将有可能在合理的时间内提出起诉。应当强调指出的是, 自总统调查委员会完成其报告以来, 五年多时间已经过去了, 而距事件发生已经过去了六年多。

21. 由于发生了两起囚犯在被监禁时遇害的严重事件, 更加凸显了采取切实行动打击法外处决问题以防止其再次发生的重要性。2012 年 6 月在 Vavuniya 监狱的一起骚乱中, 据称国家武装力量过度使用了武力, 囚犯受到了酷刑, 导致两名还押待审犯人死亡。在 2012 年 11 月, 由于特别任务部队的突然搜捕行动, Welikada 监狱发生另一起骚乱, 据报 27 名囚犯遇害, 45 名囚犯受伤, 有指控说有些囚犯是被法外处决的。政府表示, 目前警方正对这两起事件进行调查, 但没有进一步的信息。

2. 失踪人员和强迫失踪问题

22. 汲取教训与和解委员会在报告中呼吁作为紧急事项, 应采取综合方针处理失踪人员问题。委员会还呼吁, 鉴于“全国各地以前的失踪事件”, 应落实以前各

¹⁶ A/HRC/8/46, 第 82 段, 建议 15。

委员会的建议(第 9.48 段)。迄今为止,政府并未成立一个全面机制寻找战争后期失踪的成年人,对失踪事件的调查也没有取得切实的结果,即逮捕或起诉。

23. 从一开始就应当区分失踪人员与被强迫失踪人员。前者是因武装冲突或国内暴力事件等原因而下落不明者,被强迫失踪则被认为是国家直接或以其它形式剥夺一个人的自由,并拒绝承认剥夺其自由,或隐瞒失踪人员的生死或下落。

24. 关于失踪人员,委员会建议执法当局与相关机构特别是红十字国际委员会(红十字会)合作,尽一切努力,查寻失踪人员的下落,确保其与家庭团聚,并使其家人获悉相关进展(第 9.50 段)。政府选择不将这项建议列入国家行动计划,虽然设立了失踪儿童查寻方案。政府报告说,政府记录在案的无下落人员有 2,564 人,其中有 676 名儿童和 1,888 名成年人,并指出,有大量查寻请求涉及据报被“猛虎组织”招募的儿童。

25. 令人遗憾的是,委员会关于向失踪人员家庭提供法律援助和心理支持等援助的建议(第 9.58 段)也被排除在国家行动计划之外。委员会建议创建一个失踪人员数据收集中央系统,由不同机构维护(第 9.51 段),这在国家行动计划中被分配给国防部与人口普查和统计总署共同完成。这个中央数据收集系统将如何运作仍有待观察,不过必须强调指出,受害者的亲属要信任和信赖这个系统,包括在人们认为是政府武装人员对人员失踪事负责的情况下。

26. 斯政府在普遍定期审议第十四届会议审议声明中表示,2010 年第 19 号《死亡登记(临时条例)法》考虑向失踪人员的近亲属和家人颁发死亡证明,以据此要求赔偿。但是,秘书长专家小组在报告中注意到这部法案,指出:

继行政程序之后颁发死亡证书并不能取代按照国际标准对某人死亡详情开展诚意调查。而且关键是要保证亲属接受死亡证书不能将某人锁定在某一确定的法律地位,不能排除今后采取进一步法律追诉的可能性。¹⁷

27. 关于强迫失踪问题,委员会建议任命一个特别调查专员,并由富有经验的调查人员提供支持,调查失踪指控,并向总检察长提供采取进一步行动的材料(第 9.51 段)。尽管政府将这项建议列入了国家行动计划,但并未承诺建立一个新的机制,而是选择主要依赖《刑事诉讼法》中的现有系统,而这一系统到目前为止未能解决此类案件。政府还报告说任命了一个工作委员会,由一名副总检察长领导,回复失踪案件,对此类案件进行实地核实,确定现状。

28. 委员会强烈建议界定国内法律,明确规定失踪为刑事犯罪(第 9.59 段)。应当指出,强迫或非自愿失踪问题工作组(1999 年)、人权事务委员会(2003 年)和禁止酷刑委员会(2011 年)均建议斯里兰卡将失踪列为刑事犯罪¹⁸。在普遍定期审议第二届会议审议期间,斯里兰卡政府也接受了下述建议,即“依照国际规范并

¹⁷ 专家小组的报告,第 392 和 395 段。

¹⁸ E/CN.4/2000/64/Add.1,第 63 段; CCPR/CO/79/LKA,第 10 段; CAT/C/LKA/CO/3-4,第 9 段。

通过透明的方式，采取措施调查、起诉和惩处对强迫失踪等严重人权犯罪负有责任者。”

29. 鉴于武装冲突结束以来一再发生强迫失踪案件，在此问题上采取一致行动尤其具有关键作用。到 2012 年 11 月，在强迫或非自愿失踪问题工作组手上，悬而未决的斯里兰卡的强迫或非自愿失踪案件有 5,676 起。在普遍定期审议第十四届会议上，政府指出，这些案件中有 4,000 多起是 1990 年代以前的，另外 1,089 起发生在 1991 年到 2005 年之间。政府还说，正在建立一个跨机构机制，清理工作组手上的积案¹⁹；但是，从 2011 年第四季度到 2012 年中期，又出现了包括政治活动人士²⁰ 以及政治家及其家人²¹ 在内被绑架和失踪的报告。这一期间还有发现被绑架者受到酷刑或遇害的案件报告²²。政府报告说，这些案件都在调查之中。

30. 汲取教训与和解委员会建议启动全面调查，必要时对据称在武装冲突结束前后向武装部队投降和/或被武装部队逮捕的失踪人员案件提出起诉(第 9.23 段)。在国家行动计划中，政府指示国防部结束当前未明确规定的纪律程序，并指示司法部 and 总检察署根据情况采取后续行动提出起诉。这些规定都算不上独立和公正的调查，因为这是让国防部负责调查武装部队。

C. 拘留政策

31. 汲取教训与和解委员会建议执法机构严格遵守关于逮捕和拘押权力的现行法律规定。委员会还呼吁正式指定并充分对外公布所有拘押场所，强调必须让被拘押者能够联系其近亲属(第 9.53-55 和 9.67 段)。政府未将这一建议列入国家行动计划。委员会还建议任命一个独立咨询委员会，以便根据《公共安全条例》或《预防恐怖主义法》的规定监督检查被监禁者的逮捕和拘押情况(第 9.57 段)。政府将这项建议派给了公共行政部和内政部，但要采取的行动并不明确。

32. 委员会还建议建立一个被拘押者中央综合数据库，向近亲属开放(第 9.63 段)。政府在国家行动计划中分配由国防部负责加强“现有数据库”，以确保近亲属方便获得信息。政府在对本报告的评论中指出，目前已经在警方恐怖主义调查司建立了一个集中全面的被拘押者数据库，已有 3,073 名近亲属进行了查询。但是，这并没有解决在战争最后阶段失踪者或向部队投降后失踪者的家族成员的需要。此外，有些与政府指定机构联系者据说也得不到任何信息，因为国家官员采取不合作甚至敌对的态度。

¹⁹ 过去两年中，政府对工作组所审查案件中的 159 起作出了答复。

²⁰ 附属于“前线社会主义党”，即以前的“人民斗争运动”。

²¹ Kolonnawa 市政委员会主席、他的兄弟、一名政府部长的连襟以及一名前省级顾问。

²² 例如，2012 年 1 月 4 日，有一人在被绑架的次日被发现已经死亡，脑袋上有枪伤。

33. 委员会注意到，Boossa 拘押中心有些被拘押者在没有受到任何指控的情况下被长期关押，委员会在报告中重申其临时性建议，即“创建一个特别机制，逐个审查这些案件，并酌情就每个案件的处理提出行动建议”（第 9.62 段）。政府在国家行动计划中呼吁总检察署在现有体系内确认和建立解决这一问题的程序，并由该署内一个单位专职负责完成有关被拘押者的决定。根据一份(无具体日期的)进度报告，总检察署设立了一个四人特别委员会，并于 2011 年 1 月开始审查被拘押的“猛虎组织”嫌犯案件，加速放人使之重新复原，如果有介入“猛虎组织”核心的充分证据，则加快调查²³。斯政府在普遍定期审议第十四届会议上发言时宣布，对于前战斗人员，到 2012 年 10 月 22 日，已有 11,012 人复员并重新融入社会，其中包括 594 名“猛虎组织”的儿童兵，在约 12,000 名经确认并提供复员服务的前战斗人员中，只有 782 人实际在进行康复，有 262 人在接受司法监管(还押)。²⁴

34. 2012 年 5 月 23 日，议长在议会宣布，政府已经采取措施成立四个特别法庭，听审针对“猛虎组织”嫌疑人的案件。关于法庭的数量、职能及地点，不同的政府代表对人权高专办技术代表团作出了不一样的说明。技术代表团还获知，法庭组建工作拖延是由于缺少法官和翻译，而且已对《法官法》作了修正，以加快任命法官。尽管总检察署保证法庭将在 2012 年底投入使用，但到撰写本报告之时，法庭仍未启用。

35. 对接受复员程序者有很多关切²⁵，包括要求个人接受复员改造的标准；对于所谓个人自愿接受复员改造的问题；在复员改造中心与拘押中心之间转送人员，从而导致拘押期限延长从而剥夺个人自由；对长期复员改造缺乏律师代理和司法监督等基本程序保障。

36. 人权高专办技术代表团进一步从国防秘书那里获知，经过改造者在被释放后继续接受监督。有报告称，获释者必须定期在军方在各地的民事业务办公室或地方军营登记。此外，多个军事和情报机构探访获释者的住家甚至工作场所进行问话。这种持续的监督和骚扰对经改造后获释者成功融入社区的能力产生不利影响，因为这些人被政府视为线人，从而受到社区的排斥。妇女特别受到这个问题的影响，与军方接触后还带上坏名声。

²³ 专家小组的报告，第 172 页，附件 2.15.3。

²⁴ 专家小组援引政府提供的 11,696 人的数字，在报告中(第 164 段)指出，对这个数字无法进行独立核实，因为政府拒绝由联合国、红十字会或斯里兰卡人权委员会进行独立监督。

²⁵ 以前的《紧急状态条例》中规定可以在没有起诉或审判的情况下对人员实施行政拘留，用于改造目的，但这一条例已经失效。该条例到期后推出的 2001 年第 4 号《预防恐怖主义(被拘留和还押者)条例》确保可以对依据原有条例被拘押者继续实行拘押。

D. 国内流离失所和土地问题

37. 汲取教训与和解委员会注意到，尽管让武装冲突最后阶段流离失所者返乡的工作已经基本完成，但在重新安置者的需要方面仍存在一些关切(第 9.102 段)。委员会在讨论从 1990 年 10 月以来流离失所的穆斯林问题时，建议任命一个特别委员会，审查对国内流离失所者的长期解决办法，并与国内流离失所者和接收社区协商，制订一份全面的国家政策，这已列入国家行动计划(第 9.113 段)。在 2008 年对斯里兰卡的普遍定期审议中，政府也自愿保证制订一份全面统一的对流离失所者的赔偿政策，与全体相关利益方协商，完成关于国内流离失所者权利的法案起草工作。政府也接受了有关建议，即采取必要措施，按照国际标准保护流离失所者的权利，包括在长期住房和归还财产、促成流离失所者重新融入返回地区以及为他们提供协助等。2011 年 10 月启动的《2011-2016 年保护和促进人权国家行动计划》设想在六个月内制订一份流离失所问题国家政策。但是到目前为止，并未草拟或通过关于流离失所者的全面国家政策，没有对流离失所者赔偿的政策，也没有关于流离失所者权利的立法。

38. 另一项障碍是关于国内流离失所者的官方和全面的数字，因为自 2007 年以来斯里兰卡没有开展全面的流离失所人员普查。到 2012 年年底，由联合国难民事务高级专员编写的来自政府的国内流离失所人员数据显示，在长达 26 年的冲突中流离失所的人群中间，约有 483,300 人已经返回原籍地，约 94,000 人仍然背井离乡。2008 年 4 月以后流离失所并在战争结束后住在 Menik 农场的人群中，约有 271,200 人已经返回原籍地，估计还有 18,000 人仍然住在接收家庭或福利营地、临时安置区或再安置点上。

39. 国内流离失所者返回原籍地这一事实本身并不意味着持久地解决了他们的苦难。汲取教训与和解委员会建议向返乡者提供援助，使之修复或建造长久的房屋，在重新安置地满足基本的基础设施要求，包括修建适当的道路、学校和医院，但这些建议都未列入国家行动计划(第 9.103 段)。但是，政府启动了一项对国内流离失所者的大型重建和再安置方案。人权高专办技术代表团访问了几个再安置点，其相互之间差别很大，包括在住房标准和基本生活设施供应方面。

40. 委员会建议政府应明确再安置政策(第 9.106 段)，作为回应，土地部将开展方案，宣传实施土地总监第 2011/4 号通告。但是应当指出，由于该通告的合法性受到法庭的质疑，通告已于 2012 年 1 月撤销。政府随后承诺发布一份新的通告，但到目前为止尚未出台。

41. 汲取教训与和解委员会关于土地问题的许多建议，包括保证关于土地的国家政策不被用来对特定省的人口分布状况做出非自然的改变，都在国家行动计划中被分配给一个尚待成立的机构落实，即由土地部任命的第四土地委员会(第 9.124、9.126、9.128-129 和 9.131-136 段)。

42. 解决有关土地的问题是持久解决国内流离失所者问题的关键所在。有关土地的一些主要挑战包括文件遗失或被损坏，相抵触的索赔、无地问题、掠夺土地以

及平民二手占地等。这方面政府方针和政策缺乏明确性不但有碍流离失所者相关问题的解决，而且加重了少数民族的不信任和怀疑，而少数民族在全体流离失所者中占大多数。

E. 见解和言论自由权

43. 汲取教训与和解委员会在报告中强烈建议对袭击记者和新闻机构的行为进行适当和有始有终的调查，并敦促对此类犯罪予以威慑性处罚(第 9.115a-c 段)。根据国家行动计划，现有案件的调查应由警方完成，而大众媒体和信息部要采取适当行动确保新闻自由。此外，新闻部要推动负责任的报导，考虑制订一份记者行为守则，但这似乎并不是对有关媒体人员安全关切的充分回应，反而会带来更多的新闻管制。

44. 应当回顾指出，政府在 2008 年的普遍定期审议时接受了以下建议，即确保人权维护者有安全的环境，调查关于袭击记者、媒体人员和人权维护者的指控，起诉责任人。

45. 2012 年，记者和新闻机构继续受到骚扰和袭击。3 月，公共关系部长和媒体部长对在人权理事会第十九届会议上作出辩护的人权维护者公开发表恶毒言论。外交部长公开反驳了这些说法，但对两位部长并未采取任何行动²⁶。6 月 29 日，刑事调查局突击检查“斯里兰卡 X 新闻”及其姐妹网站“斯里兰卡之镜”的办公室；9 名工作人员被捕，后来被保释。7 月 5 日，两名男子乘坐一辆白色轿车企图绑架“斯里兰卡 X 新闻”的首席调查记者(激烈批评当局的人士)未果。据报他自 2008 年以来就因批评政府受到威胁。

F. 去军事化

46. 汲取教训与和解委员会在报告中就减少平民事务中的军事介入问题提出了明确的建议(第 9.171 和 9.227 段)，国家行动计划将此项建议责成国防部落实。遍及北部的军事存在不仅限于明显见到军事人员派驻，而且延伸到军方深入介入平民事务，包括通过直接转让权力和行使权力，间接妨碍民事机构的能力建设和实际发展。2010 年，有一些重要的民事职能被列在国防部的职权范围之内，如非政府组织秘书处和城市发展管理局。

47. 军官告诉人权高专办技术代表团，在民事行政当局缺乏能力的领域，军方可以完成不同的项目。在一次具体的介绍中，可以看到军方参与广泛的活动，从建造和维修住房到提供生计项目再到献血和运送危急病人去医院，甚至于组织体育文化活动。政府强调说，这些都只是临时性的措施，到民事机构接管起这些职能

²⁶ 见 A/HRC/21/18,第 38-46 段。

为止。但是，必须考虑到是否分配了足够的资源用于斯里兰卡战后民事机构的能力建设，也要考虑到北方少数民族怎么看待这种持续高调的军事存在。

48. 除了剩余的那些指定安全重地外，军方还占领以前由平民占用的土地，如 Mannar 的 Mullikulam 和 Mullaitivu 的 Keppapulavu，那里的人已经迁移。这些地区的军事存在是暂时的还是长期性的，这一点并不清楚；而且，被迁移者称迁移工作没有遵循正当程序，他们也未得到适当赔偿。此外，正如委员会所指出的，军方也参与各类经济活动，对当地人口的生计权具有不利影响(第 9.171 和 9.227 段)。

49. 要求一般公众在计划举行集会时必须通知当地军方办公室，不管活动是何规模，也不论是否是社会性或非政治性的集会。只要估计有外来人员参加，人们都知道军人就会参加和观察活动进行情况。非政府组织要向非政府组织秘书处登记，其开展若干活动必须要求许可，而且要向当局通报资金来源等情况。

50. 军方的大量存在更加重了妇女和年轻女孩受到暴力和骚扰的可能性，从而限制了她们的行动自由，对其生活的其它方面产生不利影响，包括谋生机会和接受教育²⁷。汲取教训与和解委员会特别指出武装冲突对妇女等人群的影响，承认妇女作为户主担负的责任及面临的困难，并提出若干建议，包括满足各种需要如经济援助、教育机会和更安全的环境等(第 9.87-90 段)。这些建议没有一项列入国家行动计划。

G. 和解与赔偿

51. 汲取教训与和解委员会提出的促进和解的建议包括与不同宗教群体协商，建立一个机制，作为早期预警系统，防止今后由于社区或宗教紧张关系而发生冲突(第 9.270 段)。在国家行动计划中，政府建议延续现有做法，以落实这项建议。对于委员会另一项更为直率的建议，即继续以僧伽罗语和泰米尔语演唱国歌(第 9.277 段)，政府指派一个尚未成立的议会特设委员会予以审议。

52. 委员会就实施《宪法》第 13 修正案的问题提出了具体的建议，该项修正安规定将权力下放给省级委员会。但是，有人向最高法院置疑 2012 年 7 月提出的 Divineguma 法案可能违宪，该法案试图担负目前由省级委员会承担的职能，以实现脱贫和经济发展的目的，在最高法院作出有利于原告的裁决后，政府内部有越来越多的声音呼吁撤销第 13 修正案。据报，政府致力于开展(早已过期的)北方省委员会选举，但如果不充分和适当实施第 13 修正案，即使选出来也会使委员会没有任何实质性权力。

53. 关于赔偿，委员会审议了赔偿救济在促进和解方面的作用，并审查了现有架构，重点是确保有资格获赔者能够在合理的时间内领取赔偿款的建议(第 9.153

²⁷ 又见 CEDAW/C/LKA/CO/7，第 41 段。

段)。委员会建议的核心是人员、财产和产业恢复管理局的有效运作心，该管理局负责为因恐怖主义暴力行动和安全部队行动遭受损失和损害者提供赔偿性救济。由于委员会只将重点放在管理局及其缺乏资金等不利因素上，因而遗憾地忽视了除赔偿之外的其它可能补偿形式。

54. 但委员会也承认，“纪念性姿态”非常重要，能够为各项进程提供必要的动力，并强烈建议高层领导人通过斯里兰卡国庆节上的特别活动，向武装冲突全体受害者表达团结一致和同情之意(第 9.285 段)。尽管这项建议列入了国家行动计划，但令人遗憾的是，所建议的活动并未超出已有做法范围。

55. 在武装冲突结束之后，作为补偿的不可或缺组成部分的纪念活动没有做到包容各方，这有可能进一步疏远少数民族。虽然政府修建了战士纪念馆和战争博物馆，但到目前为止没有为纪念战争中丧生的平民作出任何努力。此外，大多数纪念堂都修建在泰米尔人占多数的北部省，而且使用胜利者的形象，对此当地人有一种很强烈的疏离感。同样使用军事形象的“猛虎组织”墓地也被捣毁。此外，自 2009 年 5 月武装冲突结束以来，据报军方不许北方的平民举行私人宗教仪式纪念战争中遇害的家人，包括平民和战斗人员。军方还在造成数千人遇难的最后一场战役发生地修建了一个度假屋，称为“泻湖之滨”，也显示了军方对当地人的感受过于麻木不觉。

56. 人权高专办技术代表团听取了关于北部地方发展和重建措施的简报，从中可以看出，一些政府代表将这些努力视为国家的施舍，特别是对受冲突影响人民和少数民族的施舍，而不是履行国家对公民的基本义务。因此，这项工作本来可以作为一个机会，将发展框架与国家赔偿政策结合起来，使拥有权利者有权获得纠正，但这个机会却被浪费了。

六. 高级专员办事处可提供技术援助的领域

57. 继人权高专办技术代表团参访之后，高级专员于 2012 年 11 月 26 日致信斯里兰卡政府，根据人权理事会第 19/2 号决议就可能的技术援助领域提出建议。所建议的领域属于过渡期司法全面和基于人权方针四项关键内容，即获知真相权、刑事司法和问责、法律和机构改革以及要求纠正和赔偿权。具体说来，高级专员建议设立一个后续寻求真相机制，负责审查对以往事件的不同说法和冲突的历史，包括其根源，对事件发生的原因提供全面的叙述，协助创立历史记录，进一步澄清伤亡数字。最后但并非最不重要的，这个机制还将有助于在解决失踪和失踪人员案件方面取得切实进展，然后进行适当的刑事调查。

58. 关于汲取教训与和解委员会确认的以前严重侵犯人权的案件，高级专员敦促斯里兰卡发布 2006 年总统调查委员会的报告，并表示愿意协助找刑事和法医调查方面的国际专家，以审查相关案卷，建议补充调查思路，以便根据国际标准协助解决这些案件。高级专员还提供了建议，涉及起草关于证人和受害者保护、知情权、强迫失踪刑事化等方面的法律，并修订现有法律，使之符合《公民权利和

政治权利国际公约》、《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》。高级专员还提供了最佳做法和比较经验，以帮助斯方加强并确保国家机构的独立性。

59. 高级专员还建议提供技术咨询，涉及依照国际标准制订一份国家赔偿政策，并建议斯政府考虑与寻求真相、司法、赔偿和保证不再发生问题特别报告员接触，表示特别报告员在这一领域可以提供宝贵的建议。高级专员还建议斯政府邀请国内流离失所者人权问题特别报告员访问该国，检查和属于其任务授权之内的问题，并对其它特别程序早已提出的八个访问该国的请求作出积极回应。

60. 高级专员强调，必须采取全面的方针，处理过渡期司法的方方面面内容，包括刑事司法和问责，而且必须按照斯里兰卡的国际人权义务，制订明确的基准，用以衡量进展情况。高级专员表示希望在她 2013 年上半年访问该国以前在上述领域能够看到真正的进展。外交部长在 2012 年 12 月 17 日的答复中，建议高级专员在 2013 年初访问该国，实地进行第一手的情况评估，以此作为有意义的基础，确定技术援助的可能领域。

七. 结论和建议

61. 在经过几十年的暴力和不信任之后实现和解，放在任何环境下都是一项挑战，但只有通过一个真正、协商和包容的进程，解决全体受冲突影响者的困难，在尊重法治和全体人民人权的环境下，才有可能实现和解。

62. 尽管汲取教训与和解委员会有一些局限性，但它仍然为和解和加强法治提出了重大并具有深远意义的建议。这一点受到斯里兰卡急于携手共进、开展真正具有协商和包容精神的和解进程的社区要人、宗教领袖和民间社会的欢迎。因此政府面临一个独特的机遇，可以在委员会的工作和结论基础上，进一步走向一个更加全面和完整的问责与和解政策。但遗憾的是，政府只就委员会的某些建议作出了承诺，也没有让民间社会充分参与支持这一进程。政府为进一步调查严重侵犯人权指控而采取的步骤也是不全面的，缺乏取信于民所要求的独立性和公正性。

63. 高级专员建议斯里兰卡政府：

(a) 积极考虑高级专员在 2012 年 11 月 26 日信函中建议的援助，特别是以下方面的专家和专长：

(一) 建立一个寻求真相机制，作为对过渡期司法更加全面和包容方针的不可或缺的重要组成部分；

(二) 开展刑事和法医调查，审查相关案卷，建议补充调查思路，以根据国际标准解决悬而未决的案件；

(三) 起草有关证人和受害者保护、知情权、强迫失踪刑事化的法律，修订现有法律，使之符合《公民权利和政治权利国际公约》和《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》；

(四) 加强和确保国家机构的独立性；

(五) 依照国际标准制订一项国家赔偿政策；

(b) 邀请早已提出访问该国请求的特别程序任务负责人到访，特别是根据人权理事会第 19/2 号决议表示提供援助的那些任务负责人；

(c) 就落实汲取教训与和解委员会建议国家行动计划举行公开和包容各方的协商，以修订和扩大行动计划的范围，说明承诺和责任；

(d) 重新审订和实施委员会关于任命一位调查失踪事件特别专员的建议，扩大查寻方案，使之包括全体失踪人员；

(e) 将军事法庭对“猛虎组织”被拘押人员的询问和将来的审判进程对独立观察开放，以提高公众的信任度，并允许按照国际标准对诉讼进行评估；

(f) 发布 2006 年总统调查委员会的最后一份报告，以便评估所收集的证据，接受国际援助以解决未决案件；

(g) 进一步开展去军事化和转化工作，让少数民族社区充分参与决策进程；

(h) 让民间社会和少数民族社区参与关于适当纪念和怀念形式的对话，以推进包容与和解。

64. 高级专员注意到斯里兰卡许多利益方包括社区主要领袖表达的意见，即人权理事会对斯里兰卡问责与和解问题的重视有助于建立讨论的空间，并催生了积极的前进步骤，尽管在现阶段还非常有限。高级专员鼓励理事会继续介入并发挥这一势头。在这方面，她重申长期以来的呼吁，即对违反国际人权和人道主义法律的指控进行独立和可信的国际调查，同时可监督国内问责进程。
