



人权理事会

第四十九届会议

2022年2月28日至4月1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的报告*

摘要

本最新情况书面报告根据人权理事会第 46/1 号决议提交。联合国人权事务高级专员办事处提出了对斯里兰卡人权状况以及推进和解、问责和人权方面持续挑战的意见。报告侧重于 2021 年 2 月高级专员关于斯里兰卡的上一份报告以来的事态发展，包括当时确定的总体趋势。报告还载有为执行第 46/1 号决议与问责有关的内容所采取举措的最新情况。

高级专员仍然感到关切的是，对斯里兰卡过去发生的侵犯人权行为仍然缺乏问责，对受害者的权利缺乏承认，特别是 2009 年结束的冲突造成的侵犯人权行为。她着重指出军事化和族裔宗教民族主义的持续趋势，这种趋势破坏了民主体制，加剧了少数群体的焦虑，阻碍了和解。与此同时，高级专员认识到，最近有迹象表明，斯里兰卡政府在与人权高专办合作方面再次表现出开放态度，并采取了一些初步举措来启动一些改革。然而，高级专员认为，迫切需要针对真正的和解和问责进程形成全面的愿景，并深化体制改革和安全部门改革，以结束有罪不罚现象，防止过去的侵权行为再次发生。

* 本报告因需要与成员国磋商而逾期提交。



一. 导言

1. 本最新情况书面报告根据人权理事会第 46/1 号决议提交，理事会在该决议中请联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)加强对斯里兰卡人权状况，包括和解与问责进展情况的监测和报告，并向理事会第四十九届会议提交最新情况书面报告。最新情况报告侧重于自高级专员 2021 年 2 月关于斯里兰卡的报告以来的事态发展，包括她当时确定的总体趋势。¹ 报告还介绍了下列举措的最新情况：加强人权高专办收集、综合、分析和保存信息和证据的能力；为今后的问责进程制定可能的战略；为受害者和幸存者发声；以及支持包括在有管辖权的成员国进行的相关司法程序和其他程序。

2. 人权高专办赞赏斯里兰卡政府在最新情况报告整个编写过程中的建设性参与。高专办于 2021 年 10 月 25 日向斯里兰卡国政府发送了一份问题清单，并于 2021 年 12 月 8 日收到了详细的书面意见和随后的几份更新。² 斯里兰卡政府同意人权高专办代表团于 2022 年 1 月访问斯里兰卡，以进行进一步磋商，但由于冠状病毒病(COVID-19)疫情，访问未能成行。人权高专办和斯里兰卡政府代表转而于 1 月 24 日举行了视频磋商，人权高专办代表会见了一系列其他利益攸关方。人权高专办赞赏这些交流具有开放精神和实质内容。已经向斯里兰卡政府提供了本报告，使之有机会进行评论。

3. 当代形式奴隶制包括其原因和后果问题特别报告员于 2021 年 11 月 26 日至 12 月 3 日访问了斯里兰卡。³ 政府还同意受教育权特别报告员访问，但访问日期仍有待确定。2021 年 2 月 5 日，八名特别程序任务负责人以及强迫或非自愿失踪问题工作组和任意拘留问题工作组成员发表了一份联合声明，回顾了他们在 2015 年至 2019 年正式访问后提出的主要建议。⁴ 2021 年期间，特别程序任务负责人发出了 9 份关于斯里兰卡的信函；截至 2022 年 2 月 14 日，政府已对五份做出答复。⁵

二. 背景

4. 自 2020 年以来，斯里兰卡经历了几次 COVID-19 疫情浪潮，这对公共卫生以及经济和社会权利产生了多层面的人权影响。斯里兰卡享有免费的全民医疗保健，政府实现了高疫苗接种率，并实施了各种刺激和经济支持措施。然而，长期封锁和旅行中断给一些重要的经济部门造成了影响，如旅游业、服装生产、服务

¹ [A/HRC/46/20](https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27895&LangID=E).

² 政府的意见和更新为本最新情况报告提供了大部分信息。这些未在网上公布。

³ 见访问后声明，可查阅

<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27895&LangID=E>.

⁴ 可查阅 <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26725&LangID=E>.

⁵ 见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gId=36694>;

<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gId=36775>;

<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gId=36580>;

<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gId=36496>; 以及

<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gId=36539>。

和运输，同时导致出口收入和汇款减少。此外，应对迫在眉睫的金融债务危机的政策产生了各种经济和社会后果，如进口限制、货币贬值以及食品和燃料价格上涨。⁶

5. 据世界银行称，自疫情开始以来，斯里兰卡已有逾 50 万人跌至贫困线以下，大量工作岗位和工时的丧失主要影响到非正规部门的工人以及中小微型企业。⁷ 由于妇女在非正规部门、服装和纺织部门的劳动力中占很大比例，她们受失业或收入减少影响尤为严重。⁸ 许多斯里兰卡移民工人也失去了在东道国的工作，影响了汇款收入。⁹

6. 经济状况对粮食安全产生了影响；世界银行的一项调查显示，44%的家庭对食物感到关切。¹⁰ 禁止使用化肥以推广有机农业的禁令也对粮食生产产生了影响，稍后禁令因为抗议而被取消。8 月，政府出台了新的紧急情况条例，据称是为了遏制贸易商在粮价高企和一些基本商品短缺情况下的投机行为；这些条例现已失效。¹¹

7. 对经济状况和政府政策的不满引发了抗议。为此，政府强制实施了 COVID-19 措施，包括隔离规定和其他法律，以限制针对经济社会问题的示威，在某些情况下对抗议者予以逮捕和指控，尽管抗议是和平性质。¹² 政府声称，从公共卫生的角度来看，这些是必要措施。然而，法院有几次援引表达自由或和平集会的权利，拒绝批准警方要求的停止抗议的禁令。

8. 2021 年 6 月，警方发言人宣布，刑事调查部门组建了一个特别小组，在网络空间巡逻，逮捕那些在社交媒体上传播关于 COVID-19 或其他敏感问题的“假新闻”的人。¹³

9. 在 2021 年 12 月 8 日的普通照会中，政府还告知人权高专办，该国正在起草一部关于防止网上虚假信息和操纵的新法律。高级专员鼓励政府认真考虑联合国人权机制就这类法律提出的意见，即这类法律会严重影响表达、意见和信息自由权的行使，并确保在制定法律时与民间社会和独立媒体的代表充分磋商。

⁶ 见世界银行，“斯里兰卡概述”，(2021 年 10 月)。

⁷ 世界银行，“COVID-19 的经济和贫穷影响”，第 27 页。

⁸ 同上，另见国际劳工组织，“供应链的涟漪效应：COVID-19 如何影响亚太地区的服装业工人和工厂”(2020 年 10 月)。

⁹ 见 Bilesha Weeraratne, “Repatriation and replacement of lost foreign jobs: handling labour migration in Sri Lanka during COVID-19”, *Talking Economics*, 14 May 2020.

¹⁰ 世界银行，“斯里兰卡概述”。

¹¹ 第 2243/1 号和第 2243/3 号特别公报，2021 年第 1 号紧急情况(提供基本食品)条例，2021 年 8 月 30 日。

¹² 见三位特别报告员和任意拘留问题工作组 2021 年 8 月 17 日的 AL LKA 4/2021 号联合信函，可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/LatestReports/CommunicationSent?page=24>.

¹³ 见 Pamodi Waravita, “No warrant needed for ‘fake news’ arrests”, *The Morning*, 9 June 2021.

A. 影响人权的法律和体制发展

10. 高级专员在上一份报告中警告说，斯里兰卡主要机构的独立性受到侵蚀，特别是在《宪法》第二十号修正案改变了司法机构和独立机构，包括斯里兰卡人权委员会的任命程序之后。¹⁴

11. 2021 年 11 月，国家人权机构全球联盟在进行特别审查之后，基于三项理由建议将斯里兰卡人权委员会从 A 级降为 B 级：缺乏透明和独立的任命程序；缺乏多元化和多样性；以及委员会未能独立有效地履行其人权任务。¹⁵ 一名退休的最高法院法官 Rohini Marasinghe 于 2021 年 12 月被任命为该委员会的新主席。

12. 高级专员还感到关切的是，曾作出一些重要裁决的知情权委员会的独立性在最高法院退休法官 Upali Abeyratne 被任命为主席后，也可能受到损害。如前几份报告所强调那样，Abeyratne 法官曾担任总统政治迫害指控调查委员会主席，该委员会阻挠和干预了若干“标志性”人权案件的司法程序。¹⁶

13. 高级专员强调，目前正在进行起草新宪法的进程，这对于保护斯里兰卡的人权、重要机构的独立性和政治权力的下放至关重要，人权理事会曾指出，这“对于全民实现和解和充分享有人权至为重要”。¹⁷ 政府任命的一个专家委员会正在起草宪法草案，并邀请公众提供意见。高级专员敦促政府考虑联合国各人权机制多年来就《宪法》中的人权问题提出的意见和建议。她还敦促政府在提交议会之前，提供草案进行公开磋商和辩论。

B. 军事化和土地问题

14. 如前几份报告所述，过去两年里，斯里兰卡文职政府的职能日趋军事化。¹⁸ 政府认为这些任命是合理的，旨在提高效率，且符合法律。然而，高级专员仍然感到关切的是，文职职位集中在军事官员手中，影响了民主治理和国家的长期性质。

15. 如今现役或退役军官，包括一些涉嫌严重侵犯人权指控的军官，在若干部委担任要职，除了国防部之外，还包括外交部、公安部、财政部、卫生部以及野生动物和森林资源保护部。虽然管理非政府组织的秘书处已被转移到外交部，但国防部仍控制着至少 31 个其他机构，处理从媒体到移民的各种问题。例如，2021 年 8 月，一名少将被任命为基本服务专员，负责监督确保粮食安全和价格控制的紧急状态条例的实施。2021 年 12 月，陆军总司令 Shavendra Silva 被任命负责落实推广和分发有机肥料的总统“绿色农业行动中心”。

¹⁴ A/HRC/46/20, 第 24 段。

¹⁵ 国家人权机构全球联盟，“认证小组委员会虚拟届会的报告和建议，2021 年 10 月 18 至 29 日”，第 31 页。

¹⁶ A/HRC/46/20, 第 26-27 段。

¹⁷ 第 25/1 号决议。

¹⁸ A/HRC/43/19, 第 33 段，以及 A/HRC/46/20, 第 20-23 段。

16. 总统继续根据《公共安全法令》第 12 条更新公报通知，该条“授权在需要加强警察职能的情况下使用武装部队”。¹⁹ 这些命令延续了军事化的执法方式，并扩大了军队在治安职能中的作用。报告显示，北方省的军事检查站数量多得出奇，并有投诉称在安全检查中存在歧视性待遇或骚扰，特别是针对女性的歧视和骚扰。

17. 归还军队占用的土地，特别是在北部和东部省份占用的土地，是建设和平与和解的一个重要因素。政府报告称，2009 年至 2021 年 10 月 31 日期间，武装部队归还的私有土地总量为 2,601,796 英亩，占其初始占用土地的 92.42%，另外还计划归还 53 英亩。然而，与保护佛教遗产或森林保护有关的土地纠纷趋势重现，再次造成了与少数群体社区的紧张关系，特别是在东部省，因为该地区的人口和遗产多种多样。

18. 自 2020 年 6 月以来，由国防部长领导的东部省考古遗产管理工作队一直在与考古部、马哈威利河管理局、林业部、野生动物部、警方、军方和佛教神职人员合作，以确定考古遗迹，并促进佛教遗址的修复或建设。政府还基于环境和森林保护对这些地区的土地使用施加了限制。少数群体社区担心该方案被用来改变该地区的人口状况。这可能会影响生计，增加新冲突的可能性。

19. 2021 年 1 月至 11 月期间，人权高专办记录了 45 起涉及国家行为者和少数群体的土地纠纷报告。例如，亭可马里区 Kuchchaveli 区有 11 处共计约 340.33 英亩的土地被出租给七座佛教寺庙的受托人，租期为 30 年。2020 年 9 月，媒体报道说，考古部门在亭可马里区 Thennamaravadi 在查明了考古遗址之后征用了逾 358 英亩土地，而泰米尔农民主张是这些土地的拥有者。

C. 多数主义日盛及其对和解与建设和平的影响

20. 2021 年 9 月斯里兰卡总统在大会第七十六届会议上的发言申明，该国政府坚定致力于为所有斯里兰卡人建设一个繁荣、稳定和安全的未来，无论其族裔、宗教或性别如何。然而，政府在过去一年采取的行动加强了僧伽罗民族主义、佛教和国家之间的联系，加剧了泰米尔、穆斯林和基督教少数群体的边缘化和焦虑感，破坏了和解的前景。

21. 2021 年 10 月，总统任命了一个总统工作队，其任务是为落实他在竞选宣言中承诺的“一国一法”概念制定一个框架和提出建议，并在 2022 年 2 月 28 日前提交一份最后报告。引发争议的是，他任命佛教僧侣 Gnanasara Thera 担任主席，他是以反穆斯林言论和仇恨言论闻名的佛教极端组织佛教力量组织(Bodu Bala Sena)的领导人。Thera 先生过去曾被指控煽动反穆斯林暴力行为，例如 2014 年在 Aluthgama 和 2018 年在 Digana 的暴乱。2018 年 8 月，他因另一起事件以藐视法庭罪被判处 6 年监禁，但于 2019 年 5 月获得总统赦免。

22. 《宪法》已经承认斯里兰卡是一个单一主权国家(第 2 条)，以及公民在法律面前平等(第 12 条)，但是“一国一法”的概念可能会对将政治权力和立法权力下放到省一级产生影响。这也可能影响到一系列习惯属人法，这些法律允许不同的社区保留特定的做法，维护了斯里兰卡社会多重身份的多样性。今天，这些法律

¹⁹ 例如，见 2021 年 12 月 20 日第 2259/2 号特别公报。

被定义为捷萨瓦拉马伊法(适用于北方省泰米尔人)、康提法(康提僧伽罗人的选择性婚姻和继承框架)以及穆斯林属人法。这三种制度都主要处理财产问题,包括土地、继承(包括国家间继承)以及结婚和离婚,但也具有重要的基于身份的象征价值。

23. 另外,政府告知人权高专办,由司法部长任命的穆斯林法律改革咨询委员会建议修订 1951 年《穆斯林结婚和离婚法》、《普通婚姻法》和《民事诉讼法》,使其符合现行国际标准。法律起草专员正在准备修正案。据报告,除其他外,修正案将规定穆斯林最低结婚年龄为 18 岁,规定 Qazi 法院成员的最低限度教育程度和接纳女性成员的可能,并让穆斯林可以选择根据普通法登记婚姻。高级专员欢迎任何将根据国际人权标准加强妇女和女童权利的进步改革,并鼓励与穆斯林社区,特别是妇女进行最大限度的磋商。

24. 2021 年,在军方和政府官员的支持下,在一些象征意义的地点修建了新的佛教寺庙、雕像和圣地。2021 年 1 月 18 日,国家遗产国务部长和军官为一尊佛像揭幕,据称该佛像设立地点是穆莱蒂武区一座古老印度教寺庙的遗址,尽管曾有法院命令禁止这样做。²⁰ 2021 年 11 月,在军方的支持下,阿努拉德普勒新建了一座纪念性舍利塔,作为致敬“战争英雄”的圣地,强化了从民族宗教角度描述冲突的叙事。²¹ 2021 年 11 月,一名佛教僧侣被任命为斯里兰卡首要学术机构科伦坡大学的校长,引发了教师和学生的抗议,认为这有损世俗主义和学术独立。

25. 若干名政府官员提出了可能对穆斯林群体造成尤为严重影响的政策建议。2021 年 2 月,政府取消了对因 COVID-19 死亡者的强制火化政策。然而,埋葬地点位置偏远给悲痛的家庭造成了实际的挑战,因为他们必须长途跋涉去祭拜或举行仪式。2021 年 3 月,公共安全部长提议禁止着罩袍戴面纱,称这种面纱是有损国家安全的“宗教极端主义”的标志。²² 政府澄清说,拟议的针对妨碍辨识的面部遮盖物的禁令适用于所有社群,且同时适用于男女。2021 年 10 月,内阁批准了一项在该国禁止屠宰牲畜(主要由穆斯林屠夫从事的活动)的提案。虽然这些提议尚未取得进展或尚未被实施,但它们助长了反穆斯林言论,并加深了穆斯林群体的疏离感。

26. 针对基督教福音教会和非教派教会的袭击事件的报道仍在继续,包括公职人员或其他教派成员对牧师的恐吓或骚扰,以及礼拜场所发生的骚乱。²³

D. 对民间社会和受害者的恐吓和威胁

27. 前几次报告中着重指出的监视和骚扰民间社会组织、人权维护者和受害者的模式仍在继续,特别是在该国北部和东部。人权高专办继续收到关于安全部门恐吓、监控和监视人权维护者、民间社会代表、记者和失踪者家属的指控。政府强调,所有此类投诉都应提交给相关的国家机制。

²⁰ 见 Uwin Lugoda, “Antiquities excavation in North, East: work commences on 10 sites”, The Morning, 24 January 2021.

²¹ 见 <https://www.army.lk/news/gigantic-%E2%80%98sanda-hiru-seya%E2%80%99-offered-maha-sangha-immortalizing-memories-%E2%80%98ranaviru%E2%80%99-sacrifices>.

²² 见 Dinitha Rathnayake, “Niqab included in proposed ban”, The Morning, 15 March 2021.

²³ 一个信仰组织报告说,2021 年发生了 77 起针对宗教自由的事件。

28. 民间社会组织和活动人士经常在其办公室或住所遭到访问，或被警方传唤进行“问讯”，询问工作人员和捐助者的银行详细信息、其国外联系人和旅行史或其社交媒体账户密码。例如，2021年12月，警方的恐怖主义调查处传唤了北方省至少四个组织的工作人员进行问讯，并对他们进行了几个小时的盘问。他们被要求提交组织以往资助机构的所有资料以及受益人的详细情况。政府声称，这种审查对于打击洗钱和资助恐怖主义是必要的。

29. 一系列限制影响了民间社会组织的运作空间，特别是在该国北部和东部。各组织报告说，无法在不受监控或审查的情况下开展工作，任何活动都必须通知地区秘书处并获得批准。一些不涉及提供物质服务的工作领域，如心理社会支持，尤其不被鼓励。民间社会组织告知人权高专办，银行往往要求它们获得各自地区秘书处的批准才向它们放款，这给它们制造了行政障碍。

30. 政府最近对知名和受尊敬的民间社会代表的人权宣传的公开回应，以及将之与泰米尔伊拉姆猛虎解放组织(猛虎组织)的宣传混为一谈的做法让高级专员感到关切。过去类似的干预对斯里兰卡人权维护者产生了寒蝉效应，包括影响了他们与人权理事会的互动。

31. 高级专员指出，2021年11月将负责监管民间社会组织的国家非政府组织秘书处从国防部转移到外交部是一项积极进展，并希望这将推动当前过度安全化的做法发生根本改变，并促进对民间社会更加有利的环境。²⁴ 政府报告称，已开始就1980年第31号《志愿社会服务(登记和监督)法》的拟议修订进行磋商。

32. 人权高专办收到若干报告称，受害者群体继续面临当局的骚扰和恐吓，包括情报人员和警察多次造访，询问抗议或纪念活动的计划，或他们过去与猛虎组织的联系。此外，接受改造后的猛虎组织成员及其家人，或被认为在冲突期间与猛虎组织有任何联系的个人都受到持续监视。高级专员对这些政策的性别层面表示关切，因为许多要求伸张正义者是女性幸存者或女性家庭成员，在与安全部队和当局打交道时更加脆弱。民间社会组织和受害者团体，特别是那些草根组织和由妇女领导的组织，应被视为建设和平的重要伙伴，必须允许它们动员、宣传和开展与建设和平及和解有关的活动。

33. 有时，受害者团体、民间社会组织和政治人士被当局阻止举行和平活动和纪念活动。2021年5月，警方针对27人获得法院禁令，以阻止他们在Mullivaikkal组织一次战争纪念活动。虽然第二天法院修改了禁止令，但在Mullivaikkal和周边地区都实行了封锁，军方封锁了道路。2021年9月，一家法院对失踪者家属协会的领导人发出了禁止令，禁止他们参加集会和会议。2021年12月，警方获得法院强制令，阻止一个当地人权组织在康提举办庆祝人权日的活动，称这可能会在不同族裔群体之间制造“不团结”。

²⁴ 2021年11月17日第2254/30号公报。

E. 监禁期间死亡、酷刑和其他虐待

34. 高级专员欢迎在 COVID-19 大流行背景下为缓解监狱过度拥挤而采取的措施，特别是保释被审前拘留者。政府报告称，监狱人口因此从 2020 年 10 月的 32,000 人减少到 2022 年 2 月 17 日的 18,903 人。司法事务委员会已向法官发出指令，要求增加保释的使用，总检察长也向警察发出指示，要求减少因持有自用量毒品而被捕者的监禁。

35. 高级专员仍然对多次发生的监禁期间死亡事件和据称与警察的武装冲突事件表示严重关切。例如，6 月 6 日，在科伦坡附近 Panadura 的 Wattalpola，因涉嫌违反隔离规定而被捕的 Mohamed Ali Khan 在警方羁押期间死亡。警方报告称，他从一辆行驶中的警车上跳下；但他的家人声称他是被警察殴打致死。两名嫌犯 Chandran Vidushan 和 Ramzan 分别于 2021 年 6 月在拜蒂克洛和 2021 年 10 月在马纳尔被捕后数小时内死亡，据报告是由于与毒品有关的原因。2021 年 7 月 18 日，一名帮派头目 Lalith Wasantha Pinto 据称因拒捕被特别行动队击毙。2022 年 1 月 11 日，Rajapaksa Mudiyansele Menike 因欺诈指控被关押在科伦坡 Fort 的刑事调查部大楼五楼，她从窗户坠落后死亡；据警方称，她是自杀。

36. 高级专员震惊地注意到，律师协会和私人律师至少有两次告知当局被拘留者的生命受到威胁。例如，11 月 16 日，在 Kalutara 警察杀害了 Hewa Lunuwilage Lasantha，当时他正被押送去寻找据称在另一次犯罪中使用的火器；据称，他袭击了警察。一天前，Lasantha 的律师联系了律师协会，报告说他的当事人有生命危险。律师协会在其声明中证实，协会曾警告警察总监和人权委员会有即将发生杀害事件的风险，并指出这一事件“具有法外处决的特征”。²⁵ 类似事件还包括，Malon Mabula 和 Tharaka Perera Wijesekera 分别于 5 月 11 日和 12 日在 Nawagamuwa 和 Meengawa(西部省)被击毙，当时他们正被护送出拘留所，以协助调查。

37. 政府告知人权高专办，2021 年 1 月 1 日至 2021 年 11 月 30 日期间发生了 9 起监禁期间死亡事件，两名警察受到指控，7 名警察面临与监禁期间死亡事件有关的纪律处分，但未清楚说明是哪些案件。高级专员认为，除了追究个人对罪行的责任和确保对家庭进行赔偿之外，需要对这些案件进行独立调查，以查明行为模式，确定警察部门是否有任何指挥责任。

38. 2021 年还报告了其他几起关于警方虐待和酷刑的指控。Chandran Vidushan 于 6 月 3 日在警察羁押期间死亡，据称死于吸毒过量，但他的家人声称，警察在将他带走之前，将他绑在一棵树上，用棍子毒打。还报告了军事人员实施虐待和酷刑的案件。例如，2021 年 12 月 22 日，一名渔民声称他在贾夫纳遭到斯里兰卡军官的毒打。11 月 27 日，一名记者据称在拍摄 Mullivaikkal 路边的名牌时遭到斯里兰卡军事人员的殴打。根据《防止恐怖主义法》被拘留人员的律师也报告说，在瓦武尼亚约瑟夫兵营，警察部门的恐怖主义调查司在审讯期间实施了酷刑和虐待。

²⁵ 见斯里兰卡律师协会声明，2021 年 11 月 26 日，可查阅 <https://basl.lk/statement-killing-of-a-suspect-in-police-custody/>。

39. 据广泛报道，2021年9月，监狱管理和囚犯改造国务部长 Lohan Ratwatte 与一群朋友强行进入科伦坡的一所监狱，向他们展示绞刑架，后来他们又进入阿努拉德普勒的一所监狱，在那里据称他强迫两名依照《防止恐怖主义法》被拘留的泰米尔人在枪口下跪下，并威胁要杀死他们。Ratwatte 先生辞去了监狱部门的职务，但保留了宝石和珠宝国务部长的职位。

40. 政府着重指出的一项防止酷刑措施是，《刑事诉讼法》得到了修订，要求治安法官每月访问警察局至少一次，亲自看望被警方拘留的嫌疑人，以检查他们在被捕期间或之后是否遭受酷刑或虐待。存在的关切认为，由于时间和能力有限，这种替代检查制度在实践中难以实施。与此同时，在根据《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》建立国家防范机制并投入运作方面没有取得进一步进展。高级专员回顾酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚特别报告员在 2016 年提出的全面意见，并敦促政府采取具体举措落实他的建议。²⁶

F. 《防止恐怖主义法》

41. 2022年2月10日，《防止恐怖主义法》修正法案提交议会。政府表示，这些是朝着颁布更全面法律迈进的初步举措。高级专员认识到这一初步举措的重要性，并注意到拟议的修正，如增加治安法官访问拘留场所的权力，加快审判和废除对出版物施加严重限制的第 14 条。然而，拟议修正案的其他部分不完全符合该国的国际人权义务，并原封不动地保留了该法中最有问题的一些条款，这些条款导致了据称的侵犯人权行为，包括任意拘留和酷刑。其中对恐怖主义的定义过于宽泛和模糊，这可能导致：法律的歧视性或任意适用，以及根据该法采用无律师在场情况下向执法官员所作的供词，在根据该法审理的案件中，这些供词在法庭上经常被用作主要证据；长达 12 个月的长期行政和审前拘留；和官员免于起诉的规定。这些都不符合国际人权标准。

42. 高级专员敦促政府和议会充分考虑联合国人权机制多年来就《防止恐怖主义法》提出的分析和建议，特别是七位特别程序任务负责人在 2021 年 12 月 9 日的信函中确定的五项重要基准，他们认为这是确保修订该法以符合国际法律义务的“必要先决条件”。²⁷

43. 与此同时，政府继续根据《防止恐怖主义法》拘留、调查和起诉个人。高级专员再次呼吁政府暂停使用该法，直到有完全符合该国国际人权义务的法律取而代之。根据政府数据，截至 2021 年 12 月 2 日，仍有 333 人根据该法被拘留，其中 16 人已被定罪，11 人正在上诉，其余 306 人作为嫌疑人被羁押。自 2021 年 6 月 24 日以来，81 名被拘留者获释。在知名案件中，根据该法被拘留超过 18 个月的 Ahnaf Jazeem 于 2021 年 12 月 15 日被保释。自 2020 年 4 月 14 日以来根据该法被拘留的律师 Hejaaz Hizbullah，2022 年 2 月 7 日被高等法院准予保释。

²⁶ A/HRC/34/54/Add.2, 第 115-122 段。

²⁷ 见 2021 年 12 月 9 日 OL LKA 7/2021 号联合信函。

44. 2021年6月，16名根据该法即将刑满的囚犯获得总统赦免释放。2021年8月24日，总统任命了一个三人咨询委员会，由一名退休的首席法官领导，被拘留者或其代表可以向该委员会申请复审。²⁸

45. 报告显示，至少有70人因分享纪念战争受害者的社交媒体帖子而根据《防止恐怖主义法》被捕，这些帖子包括猛虎组织的图像或泰米尔民族主义肖像。5月18日，警方在拜蒂克洛附近根据该法以组织纪念活动逮捕了10人；他们最终于12月8日被保释。记者Murugupillai Kokulathasan自2020年11月以来已被拘留15个月，原因是他的社交媒体上出现了猛虎组织领导人的照片。政府向人权高专办提供了警察总监于2021年10月23日发布的一项指令，指令就限制使用该法和在评估持有照片等案件时行使更大的酌处权提供了指导。

46. 2021年3月，新的《去激进化条例》发布，允许出于改造暴力极端主义的目的，不经任何法律程序，对个人进行长达两年的任意行政拘留。²⁹ 反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员和其他六名特别程序任务负责人警告说，新条例可能损害可能被任意拘留者特别是宗教和族裔少数群体的权利和自由，并且可能会在没有有效正当程序保障的情况下压制政治异议。³⁰ 民间社会组织获得了暂缓执行条例的命令，同时最高法院审议了针对他们的基本权利申诉。

三. 和解和问责方面的进展

A. 过渡期正义机制

47. 当斯里兰卡政府决定退出人权理事会第40/1号决议和相关的第34/1号和第30/1号决议的共同提案国行列时，它表示打算开展一个“包容性并由本国设计和实施的和解和问责进程”。³¹ 两年过去了，政府尚未提出任何可信的实现和解和问责的过渡时期新司法路线图。总统于2020年11月任命了一个调查委员会，“审查斯里兰卡前几个调查委员会的报告，评估其建议的执行情况，并根据新政府的政策提出可执行的措施”，该委员会于2022年2月向总统提交了第二份中期报告。

48. 前任政府建立的两个过渡期正义机构，即失踪人员办公室和赔偿办公室继续存在。然而，它们一直难以获得受害者的信任，特别是在成员发生变化之后。

49. 2021年12月，失踪人员办公室任命了新主席和专员。据政府称，该办公室一直在努力核实2000年至2020年其工作第一阶段期间收到的6,025起投诉，并向有关主管部门提供了6,025份档案，以获得更多信息。该办公室确定，4,200份投诉需要更多资料，并通知了3,230个家庭提供处理其案件所需的进一步详细资料。政府报告说，2021年11月，该办公室设立了四个调查小组开展调查，以便

²⁸ 该法第13条设想设立咨询委员会，但从未设立。

²⁹ 见2021年3月12日第2218/68号公报，可查阅 http://www.documents.gov.lk/files/egz/2021/3/2218-68_E.pdf。

³⁰ 见2021年8月9日的OL LKA 3/2021号信函，可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/LatestReports/CommunicationSent?page=26>。

³¹ 人权理事会，第四十三届会议，高级别部分，外交、技能发展、就业和劳工关系部长的声明，2020年2月26日。

办公室能够向有关家庭出具失踪证明或死亡证明。人权高专办感到关切的是，核查过程似乎旨在减少案件数量和结案，而不是以一种全面的方法来查明真相并确保为家庭伸张正义，提供补救。

50. 高级专员严重关切的是，失踪者家属长期处于不稳定状况，其中大多数是妇女。除了因不知道亲人的命运和下落而遭受的痛苦和折磨之外，他们还在继续与这对他们的生活带来的绝望的经济和社会后果作斗争。COVID-19 加剧了他们的经济困难和孤立。在这种情况下，安全机构的骚扰和监视以及对其活动的阻挠只会加剧他们面临的不公正。失踪者家属有权了解真相、伸张正义、获得赔偿和保证不再发生，高级专员敦促政府承认家属们的痛苦，紧急确定受害者的命运或下落，提供赔偿并将肇事者绳之以法。

51. 2021 年，赔偿办公室获得 8 亿斯里兰卡卢比(396 万美元)拨款，用于支付已处理的索赔，据赔偿办公室称，其中 4 亿斯里兰卡卢比已经使用。遗憾的是，人权高专办获得的关于赔偿付款的数据没有充分分类，不清楚哪些付款对应于侵犯人权行为。赔偿政策于 2021 年 2 月 9 日提交议会。政府告知人权高专办，赔偿办公室正在制定生计和心理支持试点方案。

52. 民族团结与和解办公室继续在全国各地举办和平与和解讲习班和活动。据报告，该办公室正在通过与民间社会和政党的协商进程，制定“国家愈合、建设和平与和解战略路线图”。高级专员强调，只有在全面的过渡期正义措施的支持下，才能实现和解，并回顾了 2017 年和解措施磋商工作队举行的非常有意义的全国磋商的报告，这份报告仍然是了解受害者和其他利益攸关方期望的重要指南。³²

B. 标志性案件中的有罪不罚现象

53. 高级专员严重关切的是，法院审理的几起标志性人权案件仍然缺乏进展，甚至出现倒退。2021 年 8 月，总检察长办公室决定不就 2008 年和 2009 年 11 人强迫失踪案向前海军司令 Wasantha Karannagoda 提出控诉。Karannagoda 先生曾向上诉法院提交了一份令状，并获得了一项暂缓令作为临时救济，理由是他受到了错误的牵连。受害者家属在上诉法院对该决定提出质疑，听证会预计将于 2022 年 4 月举行。虽然涉及其他 14 名海军人员的案件的审理将继续进行，但 2021 年 12 月，Karannagoda 先生被任命为西北省省长。2021 年 1 月，总检察长通知拜蒂克洛高等法院，他将不对另一起标志性案件中的五名被告提出起诉，即 2005 年 12 月议员 Joseph Pararajasingham 在一次圣诞弥撒中遭谋杀一案。

54. 2022 年 1 月 12 日，科伦坡高等法院对三名军官被控 33 项罪名的案件作出判决，这些罪名包括谋杀和阴谋实施谋杀，案件发生在 2012 年 11 月 9 日韦利卡达监狱暴乱期间，导致 27 名囚犯死亡。³³ 第一名被告是缉毒局警督 Neomal Rangajeewa，他被判无罪。第二名被告，Welikada 监狱前典狱长 Lamahewage Emil Ranjan 被判有罪并被判处死刑。第三名被告 Indika Sampath 是监狱情报科的一名警官，他已经潜逃，将被缺席审判。似乎没有对参与该事件的其他安全部队成员采取任何行动。

³² 见 <http://war-victims-map.org/wp-content/uploads/2017/02/CTF-Final-Report-Volume-I-Nov-16.pdf>。

³³ A/HRC/25/23, 第 24 段。

55. 2019 年复活节周日爆炸事件的受害者和宗教领袖继续紧急呼吁查明真相、伸张正义、对受害者进行赔偿并对造成袭击的情况进行全面说明，特别是安全机构扮演的角色。总统调查委员会对袭击事件的全面调查结果尚未公布，但据了解，该委员会已建议对主要官员提出刑事指控。2021 年 10 月 4 日，对爆炸案的 25 名嫌疑人提出了指控，高等法院的案件正在审理中。在其他八起案件中，已向科伦坡、凯加勒和普塔勒姆高等法院提出指控。最近，教会社区对 2022 年 1 月 11 日在博雷拉的圣安东尼教堂发生的一起严重事件感到不安，当时在教堂里发现了一枚未爆炸的手榴弹，而几天后这里即将举行伸张正义运动的一次宗教间活动。警方最初逮捕了教堂里的一些人，但迄今为止，调查被批评为无效和不全面。

56. 虽然前几份报告中强调指出的其他几个标志性案件在继续安排审理，但高级专员感到关切的是，这些案件在最初起诉已经过去十年或更长长时间后仍在法院审理。³⁴ 总检察长最近行使酌处权撤销长期未决的案件，令人严重关切其办公室的独立性和政府追究责任的承诺。高级专员深感不安的是，在过去几年里，大多数案件普遍缺乏进展，其他案件则遭到人为逆转，这仍然表明，当国家人员被指控为犯罪人时，政府不能也不愿意起诉和惩罚犯罪人。

四. 人权理事会第 46/1 号决议其他内容的执行情况

57. 由于国内机制在问责方面缺乏进展，人权理事会第 46/1 号决议决定“为此加强高级专员办事处能力，使其能够收集、综合、分析和保存信息和证据，并为今后斯里兰卡境内严重侵犯人权或严重违反国际人道法行为的问责进程制定可能的战略，主张受害者和幸存者的权利，以及支持包括在有管辖权的会员国进行的相关司法程序和其他程序”。这项问责任务为人权高专办、人权理事会成员和国际社会提供了一个重要机会，通过补充战略支持受害者，并对在斯里兰卡犯下的严重国际罪行进行问责。

58. 人权高专办已开始通过一个启动小组实施第 46/1 号决议的这些内容，这个小组自 2021 年 4 月以来一直在开展筹备工作。现在小组已经招聘了所需的大部分工作人员，其中包括国际刑法和人道法、人权、性暴力和性别暴力、受害者权利和信息管理方面的专家。然而，小组各成员的入职日期将进一步受到 2022 年预算分配的限制。

59. 人权高专办在网上发布了关于第 46/1 号决议所规定任务的介绍材料，包括翻译成僧伽罗语和泰米尔语的问答内容。³⁵

60. 人权高专办利用电子搜寻软件开发了一个信息和证据库，并查明了联合国已经掌握的大量个人信息项目。该小组将从刑事司法的角度进一步分析这些信息，以确定差距和优先事项，以便进一步收集信息，同时纳入以受害者为中心的方法。已掌握和收集的信息涉及国家和非国家行为方涉嫌的侵权和虐待行为。

³⁴ 例如，见 A/HRC/43/19，第 21 段，以及 A/HRC/46/20，第 49-50 段。

³⁵ 可查阅 <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/Sri-Lanka-accountability-project.aspx>。

61. 高级专员在其前一份报告中建议，在一系列措施中，会员国应探索对被可信地指控犯有严重侵犯和践踏人权行为的犯罪人进行定向制裁的可能性。2021 年 12 月 10 日，美利坚合众国政府宣布，两名涉嫌严重违规的斯里兰卡军官将根据 2021 年《国务院、对外行动和相关方案拨款法》第 7031 条(c)项被指认，没有资格入境美国。

62. 高级专员将于 2022 年 9 月报告这一问题的进一步进展，但已经可以明确理事会第 46/1 号决议赋予人权高专办的工作的规模。全面执行任务还需要会员国的有效合作，以及充足的人力和财政资源。

五. 结论

63. 高级专员仍然感到关切的是，对过去的侵犯人权行为缺乏问责，也没有承认受害者的权利。在过去两年中，司法机构、人权委员会和其他重要机构的独立性受到侵蚀，民主空间，包括倡导人权的空间受到限制。出现了进一步军事化的趋势，国家机构更加明显地强调僧伽罗民族主义和佛教，加剧了少数群体社区的边缘化和不确定性，破坏了和解。即将开始的新宪法起草进程对于关键机构的独立性至关重要，权力下放和人权问题应受到密切监测。这种情况受到了 COVID-19 疫情和经济危机的深度影响，影响了经济、社会和文化权利的实现。政府对批评和异议的强硬回应破坏了公民空间。经济衰退有可能进一步加剧少数群体遭受的普遍边缘化和歧视。

64. 高级专员认识到，最近有迹象表明，政府在与人权高专办合作方面再次表现出开放的态度，并采取了初步举措启动一些改革，包括修改《防止恐怖主义法》。她敦促政府进一步深化法律、体制和安全部门改革，这是履行该国的国际人权义务和防止再次发生严重侵犯人权行为所必需的。人权高专办继续随时准备在这条道路上为斯里兰卡提供援助。高级专员深感关切的是，提交法院的大多数标志性人权案件继续遭受阻挠和挫折，寻求真相和正义或希望纪念亲人的受害者和失踪者家属受到骚扰。虽然政府强调切实可行的赔偿和发展措施是和解的基础，但高级专员强调，如果没有一项全面的方针来确保真相、正义、对受害者的补救，没有机构改革来保证不再发生，这一点就无法实现。

65. 斯里兰卡国家，包括历届政府，一直未能起诉国际罪行和严重侵犯人权行为，未能寻求建立有效的过渡期正义进程。现任政府不仅继续表现出不愿意承认严重的国际罪行和追究责任，还将一些可能涉嫌战争罪的军队官员进入最高级别政府部门，强化了有罪不罚的叙事。在缺乏确保为受害者伸张正义的切实成果的情况下，人权理事会应继续推行国际问责战略。

66. 人权理事会及其特别程序、条约机构、国际和国家民间社会组织以及政府自己的国内委员会——汲取教训与和解委员会——向政府提出了许多改善人权状况和解决历史遗留问题的具体建议。政府以及国际社会和联合国应将这些建议作为推进和解、问责和人权的基准。³⁶ 人权高专办愿意随时向斯里兰卡提供支持，并在这方面提供技术援助。斯里兰卡只有确保公民空间以及独立和包容性的机构得到保护，并结束系统性有罪不罚现象，才能实现可持续发展、和平与持久和解。

³⁶ 见 2021 年 12 月 9 日 OL LKA 7/2021 号联合信函。

六. 建议

67. 高级专员重申她在 2021 年提交理事会的报告第 60 段中向斯里兰卡政府提出的建议。³⁷ 她还建议政府：

(a) 确保新宪法的起草进程以广泛和包容性的磋商为基础，巩固司法机构和人权委员会等重要国家机构的独立性，并推进政治权力下放，这对于全民实现和解和充分享有人权至为重要；

(b) 考虑联合国各人权机制就新宪法中的人权保护以及有效、独立和包容性国家机构所需的保障提出的建议；

(c) 避免依赖军方管理文职事务，并采取措施减少军方对平民生活的影响；

(d) 确保司法部能够在实践中独立运作，并对任何侵犯人权和严重违反国际人道法的嫌疑人进行起诉，无论其军衔或官职或其他权力地位如何；

(e) 采取综合办法查明所有失踪者的命运和下落，包括立即开放与强迫失踪案件相关的军事档案，独立调查所有涉嫌对强迫失踪事件负有刑事责任的人，并向失踪者家属提供全面赔偿；³⁸

(f) 公布 2019 年复活节周日爆炸事件调查委员会的调查结果，以确保对受害者的透明度，并对任何其他国家或非国家行为者的参与进行进一步的独立调查；

(g) 对《防止恐怖主义法》进行更彻底的改革，以确保它完全符合该国的国际法义务。与此同时，暂停使用《防止恐怖主义法》，直到有完全符合国际人权规范和标准的法律取而代之；³⁹

(h) 加快审查所有根据《防止恐怖主义法》被拘留者，释放所有没有充分法律和证据依据而被拘留的个人，并确保反恐措施不会破坏民主和公民空间；

(i) 确保在起草和修订重要法律时进行包容各方和基础广泛的磋商，包括《防止恐怖主义法》、《志愿社会服务(登记和监督)法》、《穆斯林结婚和离婚法》和其他属人法；

(j) 命令所有安全机构立即停止对人权维护者、社会行为者和侵犯人权行为受害者及其家人的一切形式的监视、骚扰和报复；

(k) 以透明、协商、公正和不歧视的方式裁决土地纠纷，并确保就建造宗教场所进行宗教间对话。

³⁷ A/HRC/46/20.

³⁸ A/HRC/33/51/Add.2, 第 77-85 段。

³⁹ 见 2021 年 12 月 9 日 OL LKA 7/2021 号联合信函。

68. 高级专员重申她在 2021 年报告第 61 段对理事会和会员国提出的建议，并进一步建议它们：⁴⁰

(a) 与受害者及其代表合作，通过在国家法域下的司法程序，包括根据公认的域外或普遍管辖权原则，调查和起诉斯里兰卡各方犯下的国际罪行，并继续探索对被可信地指控犯有严重侵犯和践踏人权行为者进行定向制裁的可能性；

(b) 审查对斯里兰卡国民的庇护措施，以保护那些面临报复的人，并避免在存在酷刑或其他严重侵犯人权的真实风险的情况下采取推回的做法；

(c) 与人权高专办合作，完成人权理事会第 46/1 号决议规定的与问责相关的工作，并向其提供充足的人力和财务资源，使其能够有效履行决议赋予的全部任务。

69. 高级专员建议联合国各实体：

(a) 加强保护工作，防止对民间社会组织的威胁，增加对民间社会组织的支持，并坚决捍卫公民空间；

(b) 确保在与安全部队和国防部或公共安全部管辖下的所有机构的接触中严格、一致和扩大适用人权尽责管理及其原则，并审查这些机构与独立性受到损害的机构，如人权委员会的接触以及后者提供的咨询意见；

(c) 向斯里兰卡政府倡导解决国家人权机构全球联盟的关切，以确保人权委员会的独立性；

(d) 在充分了解联合国维持和平部队组建挑战的同时，考虑到斯里兰卡人权委员会目前的情况，对斯里兰卡对联合国维和行动的贡献以及斯里兰卡人员的筛选系统进行审查。

⁴⁰ [A/HRC/46/20](#).