



第七十五届会议

临时议程* 项目 72(c)

促进和保护人权：人权状况及
特别报告员和代表的报告

关于缅甸问题国际独立实况调查团各项建议执行情况的报告

秘书长的说明

秘书长谨根据人权理事会第 42/3 号决议，向大会转递联合国人权事务高级专员关于缅甸问题国际独立实况调查团各项建议执行情况和缅甸人权状况进展情况的报告。

* A/75/150。



联合国人权事务高级专员关于缅甸人权状况的报告

摘要

缅甸问题国际独立实况调查团发表了两份报告和四份专题文件。在本报告中，联合国人权事务高级专员办事处按以下专题组分析了 109 项建议：冲突与平民保护；追责；性暴力和性别暴力；基本自由；经济、社会及文化权利；体制和法律改革；联合国系统采取的行动。

一. 引言

1. 本报告是根据人权理事会第 42/3 号决议提交的，理事会在该决议中请联合国人权事务高级专员评估缅甸政府对缅甸问题国际独立实况调查团所提建议，包括关于追责的建议的执行情况，并继续跟踪该国在人权，包括罗辛亚穆斯林和其他少数群体人权方面的进展情况。

2. 本报告是根据从各种来源收集的主要和次要信息编写的。信息来源包括主要证人证词、政府、联合国、民间社会组织、少数民族和宗教少数群体代表、外交官、媒体专业人员、学者和其他专家。由于无法进入该国，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)沿用了以往作法，通过远程约谈 80 多名侵犯和践踏人权行为的受害者和证人收集了信息。通过各种独立来源或其他来源，包括卫星图像及政府的报告和声明，对主要来源进行了严格的核实和佐证。在有合理理由相信所述事件确有发生的情况下，对案件、事件和模式进行了事实判定。人权高专办要求政府对报告中所提问题提供材料，并将草案发给政府征求意见。目前尚未收到任何答复。

3. 人权理事会第 34/22 号决议设立的实况调查团的任务期限已于 2019 年 9 月终结。调查团印发了两份法定报告(A/HRC/39/64 和 A/HRC/42/50)和四份专题文件(A/HRC/39/CRP.2、A/HRC/42/CRP.3、A/HRC/42/CRP.4 和 A/HRC/42/CRP.5)。在本报告中，人权高专办按以下专题组分析了派往缅甸的实况调查团和联合国驻缅机构提出的 109 项建议：冲突与平民保护；追责；性暴力和性别暴力；基本自由；经济、社会及文化权利；体制和法律改革；联合国系统采取的行动。

二. 人权状况

A. 冲突与平民保护

4. 在缅甸，缅军与少数民族武装组织之间的武装冲突继续加剧，在钦邦、克钦邦、若开邦和掸邦尤其如此。若开邦被排除在缅军于 2018 年 12 月宣布并持续延长的单方面停火之外，该停火适用于该国所有其他各邦。2020 年 3 月，政府将若开民族军定为恐怖组织，导致停火的前景更加暗淡。缅军没有听从秘书长关于全面停火的呼吁，而是于 6 月 26 日在拉德堂镇再次发起清缴行动，迫使数千名平民流离失所。

若开邦和钦邦

5. 实况调查团在提交给人权理事会的报告中呼吁停止目前所有非法、不必要和不相称的安全行动。高级专员和缅甸人权状况特别报告员重申了这些呼吁。然而，自 2019 年以来，缅军和若开民族军在若开邦和钦邦的战斗规模和激烈程度加剧，造成伤亡，平民财产和包括学校和礼拜场所在内的其他民用物体遭到破坏，并迫使数万人流离失所。

6. 缅甸的战术已经改变，定期利用空中力量打击若开民族军，但在某些情况下，平民似乎已经成为直接目标。战斗机空袭、直升机和重炮袭击以及在人口较稠密的平民区的地面战斗明显增加。在很大程度上，似乎若开民族军并没有活跃或者存在于这些袭击发生的地区，当时也没有发生武装冲突的报告。2020年4月7日，战斗机在钦邦进行了空袭，造成7名平民死亡，6名妇女和1名儿童受伤。八座房屋和一个碾米厂被毁，村民被迫逃离。截至2020年7月，他们仍然流离失所。

7. 虽然暴力已经影响到若开邦和钦邦的所有群落，但若开族和罗辛亚族平民首先当其冲地受到了冲突的影响。据报，2020年前5个月，至少有137名平民被打死，386人受伤，包括妇女、儿童和老年人。在这些人员中，有25名罗辛亚人死亡，44人受伤。2020年第一季度平民伤亡人数超过2019年平民死伤总数。在2月29日的一次袭击中，缅甸车队向Mrauk-oo镇的一个村庄开火，打死6名罗辛亚人，打伤6人。据目击者称，在车队的一辆车因地雷爆炸受损后，缅甸向该村胡乱扫射了一个多小时。

8. 学校、宗教场所和平民住宅成为袭击目标，遭到重炮或缅甸巡逻队破坏。¹ 2020年2月13日，一发迫击炮弹击中了Buthidaung镇Khamwe Chaung村的一所小学，造成至少17名5至12岁的学童受伤。当时学校里有60多名学生。3月13日，3发炮弹击中了Kyauktaw镇TinMa村的一座寺庙，造成建筑物严重损坏。3月29日，在Minbya镇的Pha Pyo村，士兵放火焚烧了多所房屋和一所学校，并用火箭榴弹摧毁了当地的修道院。

9. 缅甸对平民进行了广泛的任意逮捕和拘留。还有人指控他们对被拘留者使用了酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚。在某些情况下，缅甸围捕了各个村庄的所有男性村民，通常会蒙住他们的眼睛，然后将他们转移到未知地点。4月19日，在Kyauk Seik，39名男子被捕并遭受虐待。在本报告所述期间，仍有5人在押，被控犯有恐怖主义罪行。他们的家人从网上流传的一段视频中确认了他们的身份，视频显示士兵在船上对男人们进行了虐待。在另一起事件中，2月26日，缅甸在Tin Ma村附近逮捕的6名男子中有2人在被殴打、刺伤和用沸水烧伤后，在拘留期间死亡。其中一名男子的双脚被吊在树上，遭到士兵殴打。他们的遗体还没有归还给家人。几个人在军事检查站被捕或失踪。他们中的一些人后来被判犯有恐怖主义罪行并被拘留，而其他人仍然下落不明。在某些情况下，家属在家人被捕几天后发现了受害者带有重伤迹象的尸体。例如，4月16日，在Kyauktaw，三名男子在军事检查站被拘留几天后，有人在一条河中发现了他们的尸体，身上有枪伤和严重受虐迹象。

10. 有证据表明，缅甸在没有发生武装冲突的情况下非法杀害了平民。4月22日，缅甸士兵发射了一枚火箭榴弹，重伤一名在Minbya镇看护水牛的男子。他在送医途中死亡。5月30日，一名73岁的妇女在Paletwa镇拾柴时被缅甸开枪打死。

11. 安全部队多次拦截将伤员送往医院的车辆，其中一些人在检查站等待检查时死亡。包括一名受伤的15岁男孩，他于4月13日在军事检查站被拦下后死亡。

¹ 在2019年记录的12起袭击学校事件中，有8起是缅甸所为(见A/74/845-S/2020/525，第127段)。

他当时正在紧急送医途中。他在 Kyauk Seik 村的一次炮击事件中受伤，他的两个兄弟在那次事件中丧生。5 月 11 日，孟都镇总管部门下令限制将伤员送往医院，要求个人或组织在将伤员运送到医院之前，必须取得地方官员和武装部队的批件。

12. 3 月 19 日至 4 月 29 日，钦邦和若开邦发生了三起针对人道主义行为体的袭击事件。在这几起事件中，有关车辆或船只都展示了官方标志或旗帜。3 月 19 日，国际救援社的一艘船在若开邦的 Taw Kan 地区遭到枪击并损坏。4 月 20 日，世界卫生组织的一辆车从若开邦向仰光运送冠状病毒病(冠状病毒病)样本时，在 Minbya 镇遇袭。司机和一名乘客(卫生和体育部的一位官员)均受枪伤，司机随后死亡。4 月 29 日，缅甸总统下令成立了一个委员会，负责调查该事件。在撰写本报告时，委员会尚未公布调查结果。最后，4 月 29 日，由世界粮食计划署五辆卡车组成的车队在向百力瓦运送粮食援助时在钦邦遭袭。一名承包商受伤。

13. 2020 年，缅甸军队烧毁了受战斗影响地区的几个村庄和民居，这是有据可查的武装部队破坏平民财产的惯用战术，违反了区分原则。缅甸使用易燃液体和火炬焚烧村庄和房屋。在几起案件中，他们放火焚烧了在冲突或重型武器发射后被居民遗弃的村庄。在 5 月 26 日的一起事件中，在百力瓦镇 Mee Let Wa 村的居民因冲突而离开该村后，缅甸放火焚烧了该村的 60 多所房屋。村庄被烧毁时，该地区没有发生冲突。

14. 已收到关于若开民族军侵犯人权的指控，包括在平民区埋设地雷、抢劫平民财产和牲畜以及拆毁拉德堂镇 Sin Khone Taing 村 53 所罗辛亚人的住房。2019 年 5 月，两名当地罗辛亚官员被若开民族军绑架并据称杀害后，数十名罗辛亚人逃离了该村。那些逃离者仍在缅甸境内流离失所。

15. 根据官方统计，截至 7 月 7 日，有 81 637 人因冲突而流离失所，当地人道主义行为体认为人数高达 190 708 人。² 境内流离失所者目前在流离失所者临时安置点、学校、教堂和寺庙避难。大多数人无法获得足够的食物和清洁水，面临战斗带来的安全威胁，包括地雷、行动自由限制以及无法获得生计和基本服务。他们住在不卫生、人满为患的营地，也有患病风险，包括冠状病毒病。

16. 向有需要的人，特别是境内流离失所者提供人道主义援助的机会大大减少。仅在若开邦，目前估计就有 75 万人需要人道主义援助。对许多人来说，由于失去收入和食物来源，人道主义援助成为唯一的生存手段。自 2019 年底出台有关旅行和准入的新规定以来，人道主义组织一直被拒绝进入受影响地区。自 2020 年 3 月以来，由于若开邦和钦邦当局在乡镇一级实施了限制，进入农村地区的机会严重减少。2020 年 6 月，对于将援助物资从仰光运送到实兑又增加了一层安全许可要求，即使在获得当局所有必要许可的情况下，人道主义运送也有可能军事检查站受阻，原因是怀疑援助物资被转运给若开民族军。很少有国际组织获准将非粮食援助运到主要城镇以外的地区。这种授权的官僚程序增加了若开邦和钦邦的人道主义活动的复杂性，导致关键服务发生中断和延误。准入限制也破坏了在受冲突影响地区提供保护服务。

² 见 <https://reliefweb.int/map/myanmar/myanmar-myanmar-armed-forces-arakan-army-conflict-generated-displacement-rakhine-and-0>。

17. 持续不断的封锁和武装冲突加剧了若开邦和钦邦的粮食获取问题。当局设置了路障，有效地减少了乡间道路和传统水道的流动，扰乱了供应链。封锁导致粮食短缺，粮食储存区空空荡荡，当地市场没有任何库存，必需品价格成倍上涨，居民每天的口粮越来越少。在百力瓦镇，自 2020 年初以来，缅军封锁了公路和水路运输线，一袋劣质大米的价格从 3 万缅元(21 美元)上涨到 12 万缅元(84 美元)。一些居民被迫采取过激措施，比如只吃水果，吃香蕉树干或食用动物饲料。若开邦 Ann 镇的居民也面临着粮食短缺，因为自 2020 年 1 月以来，运输和供应链一直受到缅军的封锁。

18. 尽管实况调查团、高级专员和特别报告员提出了建议，但当局未能制止若开邦和钦邦的暴力和军事行动。村庄和民居遭到破坏，平民苦不堪言。直接攻击平民和民用物体的行为违反了国际人道主义法。此外，冲突各方必须尊重区分平民与战斗人员及民用目标与军事目标、避免不分青红皂白地进行攻击、攻击须具有相称性、攻击时须采取预防措施等原则。这些调查结果促使人们呼吁对缅军在钦邦和若开邦可能构成战争罪和危害人类罪的行为进行进一步调查。

克钦邦和掸邦

19. 克钦邦和掸邦也报告了侵权和虐待行为。尽管冲突各方宣布了停火，但仍有报告称，缅军与包括全国停火协议各方在内的少数民族武装组织之间发生了冲突。生活在受影响地区的平民一直惨遭安全部队和少数民族武装组织侵犯和践踏人权行为之害。这些事件突出表明，由于和平进程停滞不前，导致这些地区的安全十分脆弱，并引起了人们对该国北部和东北部敌对行动加剧的关切。

20. 据报，克钦和掸邦的平民伤亡是缅军袭击包括村庄在内的平民聚居区以及滥用重炮和小型枪支造成的。还有报告称，缅军还实施了其他几种侵权行为，包括对平民实行任意逮捕、单独监禁、酷刑和虐待、强迫征兵和强迫劳动，以及将学校等受保护物体用于军事目的。

21. 据报，少数民族武装组织绑架、殴打和杀害平民，强行招募村民担任向导和搬运工，要求居住在其控制区的个人缴税，并通过占领村庄或在附近扎营来危及平民安全。据报，缅军和少数民族武装组织埋设的地雷和未爆弹药对生活在这些地区的平民，特别是农业工人和其他因工作而接触到地雷污染地区的人构成重大威胁。地雷和未爆弹药造成数百人伤亡。冲突继续造成流离失所，克钦和掸邦民众自 2011 年背井离乡以来，在各地 170 个地点仍有 105 000 人在境内流离失所。由于冲突的影响，还有数以千计的人被迫暂时逃离家园，但自那以来已经能够返回。据报，2020 年年中，缅军摧毁了克钦邦独立组织和掸邦重建委员会运营的冠状病毒病检测点。

克伦邦

22. 2020 年 1 月，连接 Bago 地区 Kyaukkyi 和克伦邦 Hpapun 的一条公路恢复施工，从而缅军在该地区的存在增加，导致与克伦民族联盟发生冲突。克伦民族联盟是一个少数民族武装组织，也是全国停火协议的签署方。当地组织认为，缅军蓄意向平民区发射炮弹，迫使民众逃离。初步数字显示，2 000 多名平民逃往附

近的森林，获得食物和服务面临困难。据称，缅军士兵于 2020 年在道路施工周围地区杀害了三名平民，并焚烧了其中一名受害者的尸体。在缅军宣布与冠状病毒病危机有关的停火之后，导致流离失所的武装活动仍在继续，据报，有数百人逃离了自己的村庄。据报，5 月 6 日，缅军摧毁了克伦民族联盟运营的至少两个冠状病毒病检测点。

B. 追责

23. 实况调查团建议开展迅速、有效、彻底、独立和公正的调查，并追究行为人对在全国各地所犯罪行的责任，但缅甸执行建议方面进展有限。2018 年 4 月，缅军宣布，军事法庭对参与在 Inn Din 村杀害 10 名罗辛亚男子的 4 名军官和 3 名士兵判处 10 年苦役徒刑，但是整个诉讼程序仍然保密。然而，2018 年 11 月，总司令在他们服刑不到一年后就赦免并释放了他们。诉讼和赦免都突显了缅甸军事司法系统缺乏透明度和独立性，以及总司令对案件的影响力。同样，2020 年 6 月 30 日，缅军宣布，军事法庭判定两名军官和一名士兵在 2017 年布帝洞的 Gu Dar Pyin 事件中“遵守指令不力”。与以往的军事诉讼程序一样，尽管缅甸政府保证具有透明度，但关于行为人的身份和级别、他们被诉罪行、审判程序、证据和判刑的信息仍未披露。缅军的所有诉讼程序都秘而不宣，而且缺乏独立性，这使得军事法庭诉讼程序不足以针对军事人员侵害平民的罪行伸张正义。在克钦邦和掸邦，没有进行调查或起诉，武装部队对实况调查团在这些地区记录的罪行完全逃脱罪罚。

24. 与以往旨在提出追责概念的行动一样，政府设立的独立调查委员会于 2020 年 1 月 20 日向总统提交了报告。³ 除了一份 14 页的带有建议和一些附件的执行摘要外，该报告仍未发表。无法根据所提供的信息全面评估委员会的调查结果和建议所依据的事实和法律分析及其工作方法，包括消息来源的类型和选择，以及对证人的接触和保护情况，特别是没有约谈在孟加拉国的任何罗辛亚受害者和证人的问题。以前对委员会的结构、任务、时间安排、独立性和公正性提出的重大关切依然存在。鉴于其任务仅限于在 12 天时间里在若开邦发生的具体事件，因而没有对该国其他地区发生的更广泛的侵权行为或犯罪模式进行调查。缅甸当局仍然否认在这些地区发生了犯罪行为，否认全国各地针对少数群体的周期性暴力行为和持续严重侵犯人权行为从根本上与歧视性政策和做法有关。

25. 独立调查委员会在建议中没有考虑和充分解决国家司法系统的体制短板。为了处理几十年来所犯下的严重侵权行为，并加强民主和法治，缅甸必须确保完全遵照国际准则，并通过公正、可信的机制，包括过渡司法措施，进行追责。需要实施广泛的宪法、法律、体制和行政改革，让所有相关利益攸关方参与，以期结束有罪不罚现象并防止侵权行为再次发生。

26. 12 月，缅甸就《防止及惩治灭绝种族罪公约》的适用(冈比亚诉缅甸)一案在国际法院出庭。在关于冈比亚提交的关于指示采取临时措施的请求的公开审讯上，缅甸代表指出，不能排除无视国际人道主义法的可能性，并重申缅甸愿意起诉行

³ 见 A/HRC/39/64，第 95-99 段；A/HRC/39/CRP.2，第 1601-1609 段；A/HRC/40/37，第 56-59 段；CEDAW/C/MMR/CO/EP/1，第 9 段。

为人。在法院对此案作出最后裁决之前，该请求旨在维护缅甸罗辛亚团体、其成员和冈比亚根据《防止及惩治灭绝种族罪公约》享有的权利。然而，到目前为止，独立调查委员会和军事司法进程采取的步骤似乎不够，而且重复了过去拖延有效追责进程和维持有罪不罚的模式。在法院审讯期间，缅甸代表没有充分谈及性暴力和性别暴力问题，尽管实况调查团记录了针对罗辛亚妇女和女孩的强奸、大规模轮奸和性暴力行为，有时还记录了针对男子和男孩的暴力行为。委员会现有的调查结果，加上行为人否认或拒绝承担责任，令人怀疑当局是否愿意确保真正的追责和国家委员会的独立性。

27. 今年 1 月，国际法院发布了临时措施，要求缅甸在其权力范围内采取一切措施，防止在该国境内对罗辛亚团体成员实施《灭绝种族公约》规定的一切构成灭绝种族的行为，保存与指控有关的证据，并定期报告按照临时措施采取的措施。5 月 22 日，缅甸提交了第一份报告。该报告迄今尚未公开。4 月 8 日，缅甸总统办公室发布了两项指令，命令包括武装部队在内的公职人员不得实施《公约》第二条和第三条规定的行为，并禁止销毁与独立调查委员会最后报告中提到的事件有关的证据。关于当局为在各级官员和政府机构中传播和提高对指令内容的认识而采取的后续行动的资料无从获得。

28. 关于保存证据的总统指令是在若开邦事件发生近三年后才发布的。实况调查团的结论是，自 2017 年 8 月以来，缅甸通过“占用腾出的土地和清理地形”以及“消除罗辛亚社区的所有痕迹”，力阻罗辛亚人返回。此外，卫星图像明确证实，自 2017 年 10 月以来为让罗辛亚人返回而建造的有形建筑物，包括 Taung Pyo Let Yar 和 Nga Khu Ya 接待中心以及 Hla Poe Kaung 临时收容中心，都建在罗辛亚村庄以前所在的地方，从而可能毁掉了在这些地方可能存在的任何证据。有证据表明，自 2017 年以来，孟都镇的几个村庄以及拉德堂镇的 Paung Zar 村也进行了类似的重建。

29. 有报道称，整个 5 月，缅军烧毁了布帝洞镇的大片地区，那里曾经有至少五个罗辛亚村庄。2017 年，数以千计的罗辛亚人在所谓的“清理行动”期间和之后逃离了这些地区。自他们撤离以来，那里一直在摧毁空置的建筑。5 月，缅军返回该地区，焚烧了 Yen Ma Kyaung、Done Paing、Thin Ga Net、Soe Taung 和 Kone Taung 等村庄的残留物。据目击者称，鉴于该地区没有发生冲突，焚烧这些地区并非因为与若开民族军发生冲突。缅甸常驻联合国日内瓦办事处和其他国际组织代表在 2020 年 7 月 17 日致高级专员的信中称，据称 5 月在布帝洞镇发生的袭击事件“从未发生”。

C. 性暴力和性别暴力

30. 性暴力和性别暴力行为人仍旧逍遥法外。由于没有安全、有效、方便和对性别问题有敏感认识的此类罪行报告机制，政府依旧断然否认在冲突和非冲突环境中曾发生这些罪行。独立调查委员会还排除了实况调查团记录的性暴力和性别暴力的证据。受害者及其家人在报告暴力和获得服务方面仍旧面临重大障碍。受害人权益倡导者所报告的困难包括少数民族面临语言障碍、被污名化，以及担心如果案件涉及武装部队成员，可能受到刑事诽谤法的惩罚。这些缺陷造成难以评估

缅甸性暴力行为的严重程度，接报的少数几起案件可能只占全国发生的案件总数的一小部分。此类挑战在农村和非政府控制的地区尤为严峻，这些地区的案件通常通过第三方中间人支付赔偿(如果有的话)的形式获得解决。

31. 自 2019 年 2 月以来，政府设立了“一站式危机中心”和“一站式妇女救助中心”，为幸存者提供医疗服务，为母亲和儿童提供庇护所，并为性暴力受害者提供法律支持。虽然这些都是积极的步骤，但中心的数量很少，最脆弱人口获得救助的机会有限。在缅甸仍然无法不受限制地获得免费、保密、多部门的性暴力和性别暴力响应服务。虽然社会福利和救济安置部以及卫生和体育部制定了促进以幸存者为中心的应对措施的规程和指导方针，但必须大幅度扩大服务规模，以确保难以到达地区的人和受冲突影响的人能够获得服务。还必须允许专门提供以幸存者为中心的应急服务的合作伙伴获得人道主义准入。

32. 在 2018 年与负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表办公室签署联合公报后，政府于 2019 年 3 月成立了一个全国委员会，负责为落实联合公报制定行动计划。令人遗憾的是，与国际惯例相反，政府尚未承诺执行与联合国共同核准的行动计划，理由是担心监测和准入问题。行动计划草案缺乏关于向性暴力和性别暴力受害者和幸存者提供基本保护的内容，尚未获得批准。草案引起的其他悬而未决的关切包括缺乏对相关立法的必要改革措施，缺乏包容性，以及没有规定针对幸存者的做法，包括确保申诉保密和保护申诉人免遭报复的申诉机制。

33. 在经过 2013 年开始的旷日持久的起草进程之后，2020 年 1 月，关于防止暴力侵害妇女行为的法律草案提交给了议会。尽管民间社会和联合国对草案的内容表示关切，但如消除对妇女歧视委员会所强调，草案仍未达到《消除对妇女一切形式歧视公约》规定的国际标准。因此，人们仍然担心，如果法律草案以目前的形式获得通过，是否能为妇女提供足够的法律保护。

D. 基本权利和自由

34. 实况调查团、特别报告员和消除对妇女歧视委员会提出的、缅甸在普遍定期审议进程中接受的关于保护和尊重缅甸所有人的基本权利和自由的建议基本上没有得到落实。人权维护者、记者和表达不同意见的人仍旧因行使权利而受到骚扰和起诉，这进一步侵蚀了民主权利和自由的行使空间。根据 2011 年《和平集会和和平游行法》，活动人士仍然因和平抗议而被监禁。2019 年 2 月，7 名学生在曼德勒被判入狱 3 个月，原因是他们没有就要求加强校园安全的示威活动进行知会。2020 年 2 月，5 名学生在仰光因抗议缅甸西部互联网关闭而被判有罪。

35. 在本报告所述期间，对表达自由的限制有所增加，包括将独立新闻和报道定为刑事犯罪，特别是如果新闻和报道涉及缅甸的军事行动。2020 年初，若开民族军被宣布为恐怖组织，The Voice、Narinsara 和 Khit Thit 等新闻机构发表了对若开民族军发言人的采访，随后这些机构的编辑被控犯有恐怖主义罪。The Voice 的 Nay Lin 于 3 月 30 日被捕，并被拘留到 4 月 10 日，而 Narinsara 和 Khit Thit 的编辑以及他们的一些同事仍然藏匿。缅甸对媒体报道若开邦冲突提出投诉，包括 2019 年 5 月针对发展媒体集团主编 Aung Marm Oo，2019 年 4 月针对《伊洛瓦底

报》和 2020 年 3 月针对路透社提出投诉。尽管缅军撤回了部分投诉，但当地记者认为这些案件对他们履行专业职责的能力构成了威胁。

36. 缅军和政府官员继续提起诽谤诉讼，2018 年和 2019 年报告的案件共计 150 起。2019 年 4 月，在仰光和伊洛瓦底地区进行传统讽刺表演后，孔雀一代唐雅特剧团的 7 名成员被 6 个乡镇法院根据《刑法》第 505(a)条和《电信法》第 66(d)条指控诽谤武装部队。其中 6 人被几个法院定罪，刑期从一年到五年不等，伊洛瓦底两个法院提出的指控仍未结案。该案违反了免于二罪二审原则，暴露出与正当程序和公平审判权有关的根本问题。

37. 4 月，政府命令电信公司以发布“假新闻”为由，屏蔽了 20 个少数民族媒体网站。自 2019 年 6 月以来，钦邦和若开邦受冲突影响的地区被强行关闭了移动互联网。实行这项禁令的理由是保护国家安全，但这些一刀切的措施使生活在该地区的人们无法获得救命信息，包括在冠状病毒病危机期间。2020 年 5 月，只有孟都恢复了移动互联网服务。

38. 实况调查团就仇恨言论问题向政府提出了详细建议。2020 年 4 月 20 日，总统办公室向所有部委以及邦和州政府发出指令，要求它们采取一切可能的措施谴责和防止一切形式的仇恨言论，并鼓励参与和支持反仇恨言论活动。在采取这第一个积极步骤之后，需要公平、非歧视和平等地执行该指令，并建立一个全面的法律和政策框架，以消除基于任何理由，包括族裔、宗教、性别和性取向的歧视。人权高专办和其他联合国实体已提出协助政府制定这样一个框架，以代替可能进一步限制表达自由空间的反仇恨言论法草案。法律草案中模糊的条款容易被滥用，如果以目前的形式获得通过，可能会严重侵犯表达自由权。

39. 网上发布的大量内容含有贬损和冒犯少数群体的语言，并妖魔化那些据称支持少数民族武装组织的人。最近，参与在线反歧视运动的活动人士因其言论而面临威胁和骚扰。尽管脸书自 2018 年以来已采取措施改善其在缅甸的运营，包括删除军方官员的个人账户和组织页面，但包含煽动仇恨的种族主义语言的军事宣传页面仍然在网上存在。

40. 与实况调查团关于便利境内流离失所者返回家园或原籍地的建议相反，仍有数千人滞留在营地。2019 年 11 月，政府审定了关于重新安置境内流离失所者和关闭其营地的国家战略，其中提到了关键的国际标准，这可能有助于持久解决流离失所者问题。然而，目前关闭若开邦 Kyauk Ta Lone 营地的企图引起了严重关切。没有与难民营的卡曼和罗辛亚居民进行有意义的协商，但他们仍然希望返回原籍。此外，目前正在建设的搬迁地点位于现有营地附近，容易发生洪水，缺乏获得生计和基本服务的机会，包括医疗和教育。该提议可能造成流离失所者的永久隔离和贫民窟化。

E. 经济和社会权利

41. 缅甸根据《经济社会文化权利国际公约》应承担的义务包括尊重、保护和实现适足食物、水和卫生、住房、健康、教育、工作、社会保障和参与文化生活的权利。与许多国家一样，缅甸的土地权和使用权保障是相当一部分人口获得食物、

住房、生计和发展的基础。对于少数民族来说，与土地的关系也意味着精神、文化和社会关系。值得注意的是，鉴于缅军和少数民族武装组织之间发生了许多武装冲突，因此，土地问题经常带有政治色彩。

42. 实况调查团在建议中主张对受冲突影响地区，特别是克钦邦、若开邦和掸邦的所有投资加强人权尽职调查。调查团还强调，发展项目应以公平、公正、非歧视、可持续和非政治化的方式进行。过去两年所发生的事件表明，情况并非如此。

43. 2018年9月，通过修订2012年《空置、休耕和处女地管理法》，实行了新的官僚规定，要求在使用根据法律公布的空间、休耕或处女地(其中大部分位于缅甸少数民族人口较多的邦)之前需要获得许可，以促进大规模农业、采矿和其他活动。尽管修正案首次承认了习惯性土地使用，但习惯保有者在法律上仍然没有定义，在关于缅甸土地使用管理问题的复杂法律框架内不受具体保护。实施修正案的结果是剥夺了数百万小农户的土地，并将他们正在进行的土地使用定为刑事犯罪，除非他们在修正案生效后六个月内申请并获得新要求的许可证。

44. 2019年8月，议会通过了《土地征用、安置和复原法》，取代了1894年的《土地征用法》。尽管新法含有积极的政策目标，明确列出了土地征用的“公共目的”类别，以及为查明一些潜在受影响人口所需调查、环境和社会影响评估以及重新安置和恢复计划的要求，但它仍远未履行该国根据《经济社会文化权利国际公约》应承担的义务。某些公共目的类别过于宽泛，有可能将商业利益置于个人权利和社会成本之上。此外，法律没有涵盖可能受其影响的众多类别的人，例如那些因冲突而流离失所的人，他们享有恢复原状的权利，以及那些共同使用土地的人，这与《公约》所载的不歧视义务背道而驰。

45. 2020年2月，议会通过了2012年《农田法》修正案，通过土地使用证和登记制度将农村土地保有权正规化，基本上建立了合法的土地市场。尽管存在一些积极因素，但总的来说，这些修正案似乎加剧了2012年法律的缺陷。特别是，根据法律，对于不履行官僚机构提出的申请和获得土地使用证的要求的，现在按刑事犯罪处理。此外，未使用的征地必须归还的原有规定现已取消，从而增加了过度征地的风险。修正案还扩大了“农田”的定义，将更多的传统土地使用包括在内，这具有将土地商品化为国家所有的经济资源的效果，而不是承认少数民族从文化角度对土地的理解。

46. 与此同时，政府于2018年8月启动了《缅甸可持续发展计划》，并于2019年初建立了一个项目库，这两者共同提供了一个政策框架和可供公众查阅的投资项目库。在差不多同一时期，政府还致力于打造中缅经济走廊，这是一个大型基础设施、贸易和交通项目的框架，构成“一带一路”倡议的一部分。

47. 经济走廊计划的细节仍然很少，对透明度和利益相关者进行协商的承诺构成了挑战。缅甸要履行《经济社会文化权利国际公约》规定的程序性义务，必须向受影响的人提供所有相关信息，以便在《公约》保护的权利受到干涉之前进行真正的协商。根据公开报道，经济走廊方案下的主要项目包括一条高速铁路(与高速公路平行)，从中国云南省瑞丽，经掸邦北部的木姐，终点是若开邦的皎漂，支线

从曼德勒向南延伸到仰光；走廊东端新建三个经济合作区；以及西部的另一个经济合作区，包括一个深海港口在内的皎漂经济特区。在走廊的两端，缅甸和少数民族武装组织之间的武装冲突在过去两年里急剧升级(见上文第二节 A)。如果不与受影响群落进行适当协商，向这些社区成员提供经济、社会和其他福利保证，以及对文化、宗教和其他习俗提供具体保护，那么这种区域经济发展可能远远达不到为建设和平作出实质性贡献的愿景。

48. 毫无疑问，如果缅甸要继续使其人口摆脱贫困，并确保逐步和持续地实现《公约》规定的权利，可持续发展是至关重要的。政府对冠状病毒病大流行的社会经济影响作出的反应在某种程度上有助于履行《公约》规定的义务。然而，上述法律给缅甸的农村土地带来了巨大的压力。这些法律合在一起，允许贪婪地征用土地和其他自然资源，以牺牲单个农民和群落的利益及其维护土地、生计和文化生活的权利为代价，实现与土地相关的大规模发展愿景。在没有强有力的公共保障措施(包括独立的司法机构、自由的媒体和全面的社会保障体系)的情况下将土地市场法律化，可能会加剧冲突并产生新的争端。

F. 体制和法律改革

49. 与实况调查团的建议相反，各级政府限制行动、言论、结社和集会自由或在适用或影响方面具有歧视性的法律、命令、政策和做法没有得到审查、修订或废除。关于保护种族和宗教的四部法律仍然有效，仍然对少数族裔、妇女和儿童的权利构成严重威胁。议会仍在通过在措辞或效果上具有歧视性的法律，包括 2018 年对空置、休耕和处女地管理法的修正案。2019 年，缅甸颁布了一部新的儿童权利法，保护了《儿童权利公约》所载的许多权利，并将武装冲突中六起严重侵犯儿童的行为定为刑事犯罪。虽然该法就普遍出生登记问题作了规定，但并不保障所有儿童的国籍权。

50. 政府根据 1982 年《缅甸国籍法》继续进行公民身份核实，报称在 2019 年 9 月至 12 月期间发放了 1 144 张国民验证卡。实况调查团关于终止这一作法并恢复罗辛亚人公民权的建议未获理睬。人权高专办继续接到报告称，罗辛亚人，包括一些 2020 年初从监狱获释的人，直接或间接被迫接受验证卡。在该国其他地区被捕或监禁的大约 800 人，包括被监禁两年的 14 岁无人陪伴的未成年人，于 4 月份获释，并返回若开邦。由于冠状病毒病大流行，他们被隔离。该群体中有人称，许多人必须接受国民验证卡才能解除隔离。承认公民权利仍然与验证进程脱节，核查并没有改善罗辛亚人的状况，包括行动自由。没有迹象表明，政府将改变剥夺公民身份的政策，或撤销 2015 年选举前做出的剥夺罗辛亚人投票权和被选举权的决定，这让人对 2020 年选举的公正性产生了怀疑。以“民族”概念为基础的对公民身份和缅甸民族的排他性观点继续支撑着这些措施和其他歧视性措施。

51. 政府曾试图在 2019 年和 2020 年修改宪法。然而，鉴于军方代表在议会事实上拥有否决权，致使这些提案大多以失败告终。拟议修正案将有助于该国通过减少武装部队在政府中的作用等方式推进民主化。2019 年，行政总署处于文职控制之下，这是在宪法修改进程之外朝着非军人治理迈出的积极一步。

52. 国家立法仍然没有涵盖国际法规定的罪行，在修改法律以赋予国家法院对国际罪行的管辖权方面也没有取得任何进展。检察官和司法机构仍然缺乏独立性，公正审判权经常受到侵犯。联邦总检察长办公室发布的《公平审判指南》和最高法院颁布的《司法道德守则》要求诉讼依照标准进行，但在现实中影响甚微。

53. 缅甸国家人权委员会在 2020 年 1 月任命了 11 名新成员，该委员会以及委员会是否遵守关于增进和保护人权的国家机构地位的原则(《巴黎原则》)令人关切。虽然有四名委员是女性，但都曾担任公务员，一些人具有军事背景，都缺乏人权方面的经验。没有来自民间社会或少数群体的代表。在冠状病毒病大流行期间，委员会一直保持沉默，并在唯一一份公开声明中赞扬了政府和缅甸军的行动，包括宣布将若开邦排除在外的单方面停火。这令人进一步关切其独立性和采取行动促进和保护人权的能力。

G. 联合国在缅甸采取的行动

54. 根据实况调查团的建议，联合国国家工作队在人权高专办的支持下，采取了许多步骤，在其所有当地活动中都执行人权先行行动计划和秘书长随后发出的行动呼吁。虽然成功完成了几个进程，但冠状病毒病大流行导致了其他进程的延误。成立了一个由联合国国家工作队人权专题小组和包括非政府组织和捐助者在内的人道主义国家工作队代表组成的工作组，负责评估实况调查团的建议与这些机构在缅甸的人权和人道主义工作的相关性，并监测调查团建议的执行情况。秘书长委托编写了一份关于对 2010 年至 2018 年联合国参与缅甸事务情况的简短独立调查的独立报告，其中特别建议建立相关机制，以确保捐助者和非政府组织就人权问题进行持续对话，并通过人道主义国家工作队的保护战略等现有机制，监测和报告政府对实况调查团各项建议的执行情况。

55. 联合国国家工作队工作的核心是在驻地和人道主义协调员办公室的支持下制定共同的人权战略，根据秘书长关于人权问题的行动呼吁和人权先行行动计划，提供一个量身定制的政策框架，以促进对人权的尊重。通过与联合国内外相关利益攸关方进行广泛协商，并参照关于简短和独立调查的报告的定论，制定了一项战略。该战略包括四个关键目标：不让任何人掉队；保护和促进人权；联合国作为一个可信、有原则和有效行为体的地位；联合国的文化变革。

56. 2019 年，人权高专办牵头建立了预警报告系统，每月向国家工作队提供最新情况，概述人权动态、风险评估和可能采取早期行动的考虑因素。该系统依靠所有联合国实体的贡献，作为执行人权先行行动计划和秘书长预防议程工作的一部分，实行了基于协商一致的数据收集和分析程序。该系统支持国家工作队在协调宣传和确定现有方案之间的协同作用方面的工作，以促进缅甸当局遵守人权准则。

57. 人权高专办正在支持根据人权尽职调查政策对联合国与缅甸当局和私营部门的接触进行人权尽职调查分析的进程。为此，驻地和人道主义协调员于 2019 年 8 月正式通知缅甸政府，联合国义务实施该进程。此外，联合国国家工作队应当注意到实况调查团关于缅甸军方经济利益的报告(A/HRC/42/CRP.3)的所有定论和结论，并采取具体行动确保其方案和采购活动经过彻底的尽职调查。在该国开

展活动的其他联合国机构、基金和方案也实施了各自的尽职调查程序，以全方位审查其方案拟订和项目执行工作。

58. 2019年4月，联合国成立了与冲突有关的暴力行为监测、分析和报告安排多方利益攸关方工作组。其目的是系统地收集与冲突有关的性暴力数据，为趋势分析提供信息，并确定联合国的参与如何促进缅甸遵守国际义务。目前正在努力加强以幸存者为中心的应急服务，在联合国无法进入的地区与合作伙伴密切合作。

三. 结论

59. 尽管取得了一些进展，包括审定了关闭境内流离失所者营地的战略并颁布了《儿童权利法》，但缅甸的人权状况仍然令人严重关切，该国各地针对个人和部分人群的严重侵犯和践踏人权行为继续存在，且不受惩罚。在追究严重侵犯人权行为的责任方面没有取得任何具体进展。为了确保在结束有罪不罚现象和相关的歧视、暴力和虐待循环方面取得进展，政府和缅甸军都必须超越封闭和神秘的进程（在这些进程中，军方领导层声称要通过其自己的指挥链承担责任）。2019年12月，缅甸在国际法院发表的声明称，将通过军事司法系统调查和起诉那些被指控对严重侵权行为负责的人，这反映了这种做法。该国坚持认为，其武装部队无论是在国内还是在国际上都凌驾于法律之上，除了对自己负责外，不对任何人负责。确保真正的追责需要具备独立、透明、民间运作的机制来保证公正性，从而建立公信力和公众信任。追责还必须得到过渡司法进程的支持，包括确保了解真相的权利、赔偿和不再发生的保证，所有这些目前都没有到位。

60. 同样，当局在强调法治的同时，必须超越为仍然根深蒂固的压迫政策和歧视性态度辩护的法律和秩序做法，而不是促进包容和尊重权利和民主原则的做法。必须允许记者、活动家和民间社会不受阻碍地自由运作，并允许他们表达自己的意见，而不必担心因行使这些权利而受到报复。一个建立在民主和法治基础上的繁荣昌盛的国家需要独立的声音和机构，包括那些肩负具体人权任务的机构，并在没有任何理由的情况下充分尊重所有群落。除非发生这样的变化，否则缅甸不可能朝着和平、民主和可持续发展取得真正进展。

四. 建议

61. 人权高专办重申高级专员和人权机制，包括缅甸问题特别报告员和独立国际实况调查团以前报告中所载的建议。此外，委员会建议缅甸政府：

(a) 立即将停火扩大到全国各地，停止违反国际人道主义法和人权法的行为，包括对人道主义准入的所有限制；

(b) 迅速、独立、公正和彻底地调查所有关于违反国际人道主义法的指控，包括在若开邦和钦邦可能构成战争罪和危害人类罪的行为以及侵犯人权行为，并确保通过透明和可信的程序将行为人绳之以法；

(c) 承认在若开邦和该国其他地区发生了性犯罪，采取具体措施查明行为人并追究其责任，并确保为幸存者提供保健和心理社会服务；

(d) 通过参与性和包容性办法加强机构建设和结构改革，以维护法治、人权和民主原则，包括努力确保司法独立和改革安全部门，以加强民事管控；

(e) 在人权高专办办事处设立之前，为人权高专办进入该国提供便利，并与人权高专办进行技术合作；

(f) 修订 1982 年《缅甸国籍法》，取消民族和公民权之间的联系，恢复罗辛亚人的公民权；

(g) 确保以可持续方式解决流离失所者问题，并按照国际标准执行关闭境内流离失所者营地的国家战略；

(h) 确保缅甸国家人权委员会充分遵守《巴黎原则》，通过透明程序任命成员，并吸收民间社会和少数族裔群体的代表；

(i) 根据 2012 年《农地法》、2012 年《空置、休耕和处女地管理法》和 1894 年《土地征用法》或 2019 年《土地征用、安置和复原法》发布暂停征地令，直至建立符合 2016 年国家土地利用政策的土地治理框架；

(j) 为独立媒体和民间社会创造有利环境，包括公开承认其在民主社会中的价值，并停止将行使其权利和自由的行为定为刑事犯罪；

(k) 与新任命的缅甸问题特别报告员以及相关国际司法和追责机制进行有意义的合作和接触。

62. 人权高专办还建议缅甸少数民族武装组织采取一切措施，结束敌对行动以及违反国际人道主义法和践踏人权法的行为。

63. 此外，人权高专办建议联合国驻缅机构：

(a) 继续执行实况调查团提出的建议，并主张以实现受害者权利和防止累犯为中心，全面、多方面地追究国际法规定的严重罪行行为人的责任；

(b) 确保所有国家方案都采用基于人权的方法，并经过尽职调查程序。