



大会

Distr.: General
20 August 2018
Chinese
Original: English

第七十三届会议

临时议程* 项目 74(c)

促进和保护人权：人权状况及
特别报告员和代表的报告

缅甸人权状况

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递人权理事会缅甸人权状况特别报告员李亮喜根据人权理事会第 [37/32](#) 号决议提交的报告。

* [A/73/150](#)。



缅甸人权状况特别报告员的报告

摘要

本报告概述了缅甸人权进展情况和各种挑战。报告载有应对这些挑战的建议，包括设立特别报告员提议的问责机制。

一. 导言

1. 本报告系根据人权理事会第 37/32 号决议提交，陈述了自缅甸人权状况特别报告员李亮喜于 2018 年 3 月向人权理事会提交上一份报告(A/HRC/37/70)和 2018 年 6 月向人权理事会口头做出的最新情况介绍以来，缅甸的事态发展。
2. 特别报告员指出，由于缅甸政府继续拒绝她进出，执行理事会赋予她的任务和履行赋予她的职责极其困难。为编写本报告，特别报告员请求访问印度以会见在那里的缅甸难民。她没有收到印度政府的答复。¹
3. 结果，特别报告员于 2018 年 6 月 29 日至 7 月 8 日访问了孟加拉国的达卡和考克斯巴扎尔。她与政府官员及联合国机构、人道主义行为体和外交使团的代表进行了深入讨论。在考克斯巴扎尔，她走访了难民营和“无人区”，以会见难民和民间社会代表。她与联合国驻缅甸国家工作队成员、非政府组织、专家、人权维护者和缅甸境内侵犯人权行为受害者举行了远程会议。她还与在印度的缅甸难民和在那里从事难民事务工作的民间社会代表举行了远程会议。她继续寻找机会与缅甸政府对话；她在访问后发送了一份问题清单，但尚未收到答复。²

二. 不断缩小的民主空间

4. 今天，缅甸的民主空间继续缩小，其特点是媒体自由度下降，对那些表示支持人权和反对不公正的人的恐吓和骚扰增加，沉默和自我审查文化环绕。2018 年 3 月公布的对缅甸 200 名记者的调查显示，他们认为媒体自由正在受损。自 2017 年若开邦发生暴力以来，英国广播公司和自由亚洲电台的国内广播已经停止，因为它们使用了“罗辛亚”一词。媒体进入若开邦以及克钦邦和掸邦受冲突影响的地区仍然受到限制。特别报告员呼吁立即取消一切限制，使记者能够在这些地区自由获得信息。
5. 特别报告员一再呼吁扩大政治自由和客观地适用法律，以促进持不同政见者、青年人和人权维护者合法行使民主权利。在 4 月份，总共有 8 541 名囚犯获得赦免和释放，其中包括 36 名政治犯。然而，截至 2018 年 7 月 31 日，有 33 名政治犯和 242 人因行使合法权利而被起诉，其中 53 人被拘留。
6. 特别报告员感到遗憾的是，正在根据 1923 年《公务秘密法》对两名路透社记者 Wa Lone 和 Kyaw Soe Oo 进行不实起诉，他们揭露了 2017 年若开邦北部因丁村的屠杀。2018 年 7 月，法院决定对他们提出指控，尽管法院此前曾听取了一名警察提供的证据，证明他们被构陷，而且他的上司已经安排将文件交给记者，持有这些文件则是对他们提出指控的依据。记者作证说，在审前拘留期间，他们受到虐待并被询问他们在若开邦的调查情况，而不是他们据称所持有的文件。特别报告员再次呼吁撤销对记者的指控并无条件释放他们。

¹ 见 <https://www.ohchr.org/Documents/Countries/MM/AnnexesA7345400.pdf>。

² 同上。

7. 特别报告员谴责对前儿童兵 Aung Ko Htwe 的定罪，他因在访谈中说他是缅甸武装部队的儿童兵而被依据 2018 年 3 月《刑法》第 505 (b) 条判处两年监禁。他还因侮辱法官而被依据《刑法》第 228 条定罪。据称，审判刚刚结束，他就把一本 2008 年《宪法》踩在脚下，并因此依照 2010 年《联邦印章法》受到指控；如果罪名成立，他将再面临另外三年的监禁。特别报告员呼吁撤销对他的所有指控并将其无条件释放。

8. 对网上表达自由权的侵犯行为正在增加。特别报告员回顾，只有法律规定了对网上表达自由的限制且这些限制对于保护国际法承认的利益是相称的和必要的，才是可以接受的。她再次对 2013 年《电信法》若干有问题的条款、特别是第 66 (d) 条表示关切，该条款不符合诽谤犯罪的国际标准，因为它们可能导致监禁。目前，有 57 人面临根据这些条款提出的起诉，包括一些在 2016 年被指控的人；所有指控均应撤销。目前对记者 Swe Win 的审判的缘由是他张贴了一篇批评极端僧侣 U Wirathu 的文章，法院在审判中据报接受了由原告伪造的文件，而 Swe Win 先生受到了 Wirathu 先生支持者的骚扰。

9. 政府最近成立了一个社交媒体监测小组，据报道交通和通讯部长说，该小组的目的是查明那些在互联网和社交媒体上煽动政治不稳定者。几乎没有关于该小组用以确保表达自由权和隐私权不受侵犯的其任务、程序和任何保障措施的公告信息。特别报告员意识到，社交媒体，尤其是脸书，被缅甸大部分人口广泛使用，对许多人来说，脸书是使用互联网的主要方式。脸书应该对其平台的运作更加透明，并投入更多资源遏制违反其自身标准的内容，尤其是煽动敌意，歧视或暴力的帖子。

10. 特别报告员仍然感到不安的是，仇恨言论一直居高不下，特别是针对宗教少数群体的仇恨言论。据报道，一名参加仰光和平示威的年轻穆斯林妇女受到死亡威胁，并成为宗教诽谤的目标。在示威后，她的个人资料，包括身份证照片，在脸书上被分享了近 2 000 次。就在政府试图缓和佛教极端民族主义情绪时，特别报告员对她收到的关于包括军方在内的重要公共和私人实体与极端分子的联系的信息感到不安。

11. 缅甸必须维护所有人的宗教和信仰自由权，无论他们是多数或少数宗教团体的成员，还是没有宗教信仰者。内政部行政总局在仰光省、克钦邦、掸邦和伊洛瓦底省的几个城镇发布了一项命令，限制伊斯兰教和阿拉伯语的教学以及为基督徒和穆斯林建造新的礼拜场所。据报告，根据该命令，宗教教学只能在宗教事务部批准的清真寺和宗教学校使用该部批准的教科书以缅甸语进行，在家教学被禁止。特别报告员感到关切的是，这侵犯了所有人以自己选择的语言自由教授和研究其宗教的权利，并呼吁政府撤销这一命令。她还感到震惊的是，有报告称，自 2011 年以来克钦邦至少有 190 座教堂被军方摧毁或损坏，自 2018 年 4 月以来，密支那、Waingmaw 和 Chi Hpwi 有 22 座教堂被摧毁或损坏。

12. 2018 年 4 月和 5 月，警察镇压了由青年运动领导的表达其对受冲突影响地区平民状况的关切的和平示威。大多数被拘留者依据 2011 年《和平集会与和平游行权利法》(《和平集会法》) 而受到指控，而密支那的三个人则依据《刑法》

第 500 条被指控，据称他们诽谤军方。据报道，在仰光示威中，大量在场的警察对和平抗议者使用了武力，同时所谓的极端民族主义抗议者也实施了威胁和暴力。7 月初，警察暴力镇压了反对在克耶邦竖立昂山将军雕像的抗议。有 23 名青年活动分子被逮捕，并面临依据《刑法》第 505 条、《和平集会法》或两者的条款而提出的指控。这是不能接受的；应该撤销对所有抗议者的指控，并再次敦促政府确保任何警察行动都符合国际人权规范和标准。此外，对 8 名若开邦抗议者的审判仍在继续，他们是在 1 月份警察暴力镇压 Mrauk-U 的示威后被捕的。特别报告员鼓励政府就包括少数群体和边缘群体在内的所有群体所抗议的问题与他们进行公开、包容的对话，以建立信任和理解，避免采取可能加剧分歧的行动。

13. 特别报告员重申她先前对《和平集会法》提出的关切，并指出该法关于集会通知的规定，包括要求事先提交详细但不必要的信息(如将要使用的标志和标语的内容)，不符合国际标准。她还注意到，2018 年 2 月提出的对该法的修正案已经在民族院(议会上院)通过，这些修正案的颁布将导致对和平集会自由权的进一步不当限制，包括要求组织者提交关于资金来源的信息。

14. 在掸邦和克钦邦受冲突影响的地区，1908 年《非法结社法》第 17(1)条继续被用来惩治被发现持有猎枪、对讲机和驾驶执照的人。2018 年 2 月底，八名男子因与掸邦重建委员会有关联而被 Ho Pong 镇法院判处高达 10 年的监禁，该委员会是《全国停火协议》的签署方，加入该组织并不违法。

三. 司法和法治

15. 特别报告员欢迎总检察长办公室为法律官员推出《公正审判指南》，其中纳入了《世界人权宣言》和《公民权利和政治权利国际公约》规定的公正审判权。她还欢迎最高法院 2018-2022 年期间战略计划，其中规定了为所有人实现最高质量的公正、增进公众对法院的信任和信心以及有效法治的道路。

16. 法治对于缅甸成功的民主过渡和确保所有人的人权至关重要。《宪法》虽然需要修正，但已经规定了政府所有部门必须维护的许多权利。特别报告员继续收到关于任意、有偏见和不透明地适用法律的资料，其中许多法律含糊不清、过于宽泛、不符合国际标准和违反宪法权利。这些法律包括《公务秘密法》、《非法结社法》和《电信法》，不应继续被政府用作压制合法行使基本权利的武器，而应予以修正或废除。尽管近年来尝试进行改革，但系统性和结构性问题依然存在，例如缺乏司法独立、执法机构无法调查案件和维护法律秩序以及法律适用缺乏透明度和可预测性。因此，特别报告员鼓励缅甸政府在国际援助下建立一个维护法治和尊重缅甸所有人权利的司法系统。

17. 正在制定的可能影响表达自由的几项法律草案包括防止仇恨言论法案、知情权法案、新闻媒体修正法案和版权法案。据报道，广播修正法案已获得通过。没有任何一项法案经过公众协商，而且除了提交议会的版权法案之外，民间社会和公众也不知道这些法案在立法过程中所处的阶段。

18. 特别报告员欢迎卫生和体育部孕产妇和生殖健康司最后确定了关于性别暴力的准则，并期待这些准则得到公布。她重申，尚未定稿的关于防止暴力侵害妇女行为的立法草案应符合国际标准及缅甸根据《消除对妇女一切形式歧视公约》承担的义务，并应立即颁布和实施。

19. 特别报告员欢迎对 1993 年《儿童法》提出的修正案，根据该修正案，预计将采用转送社区劳动教化来替代拘留，将加强仅将拘留作为最后手段的原则，将制定保护与武装团体和武装部队有关联的儿童条款，并将追究招募和使用儿童兵者的责任。根据这些修正案，负刑事责任的最低年龄应该从 7 岁提高到 12 岁，接受义务教育的年龄应该逐步提高到最低允许就业年龄，预计所有部门都将把这一年龄提高到 14 岁，并且应该禁止所有 18 岁以下的儿童从事最恶劣形式的童工劳动。她注意到第三届 21 世纪彬龙会议各方根据《联盟协议》承诺消除侵犯儿童行为，遵守《儿童权利公约》中有关儿童全面发展的条款。

20. 特别报告员欢迎通过了监狱司与卫生和体育部在联合国支持下联合制定的监狱保健标准作业程序，以及密支那、腊戍和永盛三所监狱保健基础设施的改善。她期待着从 2018 年底开始在所有监狱实施标准操作程序。

21. 特别报告员赞扬缅甸政府的国家禁毒政策，并指出缅甸是东南亚第一个采用专门审议共同解决世界毒品问题的大会特别会议框架的国家。她欢迎促进和保护处于弱势状况和社区的个体、家庭、社会成员的健康、安全和福祉的政策。

四. 发展、投资和自然资源

A. 土地权利

22. 历届军政府没收土地和强迫迁离的遗留问题仍然造成影响。特别报告员再次建议政府调查目前和过去的土地征用案件，并向非法没收土地的受害者提供适当的补救。据称，迪洛瓦经济特区内及其周围的土地在 1990 年代被无偿没收，其中大部分土地尚未由政府开发，这些问题仍未解决。2018 年 5 月，依据《刑法》，33 名已经在这片土地上耕作多年并留在那里的农民被判犯有非法侵入罪。直到 2017 年，大约 39 个家庭一直生活在这块空地上或耕种这块空地的一部分，当时一家显然由军方拥有的缅甸联邦经济控股公司控制的公司将这块土地围了起来，使这块土地除了水路之外，经常无法进入。结果，这些家庭遭受了许多不利影响，包括一名妇女因不能及时离开该地接受紧急医疗而死亡。2018 年 5 月，这些家庭面临警察暴力行动，其间有两人受伤，三人被捕并被指控涉嫌伤害警察。所有指控都应该撤销，政府应该确保只有在公平的土地征用程序之后，民众才搬迁和被重新安置，并得到适当的补偿和适当的生计。

23. 土地使用和收购法律的改革至关重要，特别报告员欢迎关于政府正根据国家土地使用政策起草法律的信息。这应该以协商的方式进行，并符合国际标准和缅甸根据《经济、社会、文化权利国际公约》承担的义务，特别是在适当生活水准

权方面，这包括保护免遭强迫迁离。应依法承认和保护农民、社区和少数民族的土地权利，承认习惯保有权和土地管理做法。

24. 鉴于新土地立法的制定，特别报告员仍然对现有土地法的拟议修正案及其地位表示关切。政府应确保立法清晰，没有冲突条款可能导致的不一致。民族院通过的 2012 年《空置、休耕和未开垦土地管理法》的拟议修正案引出了问题。尤其令人关切的是，人们有可能因出现在被分类为空置、休耕或未开垦的土地上而面临刑事指控，但法律规定使用这些土地不需要许可证。2012 年《农田法》的修正案未能承认习惯性土地使用，可能为掠夺土地开方便之门。对土地征用立法草案仍然存在关切：许多规定含糊不清；习惯做法不被承认，这可能对掠夺土地有利；“公共用途”的定义过于宽泛；紧急收购过程对土地所有者的保护很少。

25. 在克钦邦，属于境内流离失所者的大片土地未经他们同意被侵占而用于农业（特别是香蕉种植园）、采矿或军事目的，或者被其他第三方依据 2012 年土地法征用。境内流离失所者已经身陷弱势，他们担心其流离失所的时间越长，就越有可能无法维护或主张对他们希望返回的土地的权利。³ 《关于境内流离失所问题的指导原则》(E/CN.4/1998/53/Add.2, 附件)规定，境内流离失所者有权返回家园并收回他们的财产，或在不可能的情况下得到赔偿。

B. 投资、商业和自然资源

26. 特别报告员理解投资和经济发展对缅甸实现可持续发展目标的重要性，并意识到一些国家正投资于该国的发展。所有投资都应负责任地进行，并符合《商业与人权指导原则：实施联合国“保护、尊重和补救”框架》(A/HRC/17/31, 附件)。

27. 为了以负责任和可持续的方式进行投资，政府应首先通过强有力的政策和监管框架履行其保护人权的职责，包括土地方面的政策和监管框架，从而确保企业接受尊重人权的责任。其次，所有在缅甸投资的企业都应该按照国际标准严格履行人权尽职义务，尤其是在受暴力和冲突影响的地区。它们应特别注意其活动对可能面临更大的脆弱性或边缘化风险的个人人权的潜在影响，以及男女面临的不同风险。特别报告员欢迎一些多国企业就这些问题与政府接触，一些公司正在试行《安全与人权自愿原则》。在缅甸投资的公司的母国应该致力于确保这些公司在整个经营过程中尊重人权。第三，政府应确保提供有效的司法和非司法补救措施。

28. 特别报告员感到痛心的是，有报告称，2018 年 7 月，克钦邦 Hpakant 玉矿发生山体滑坡，导致多达 100 人死亡，更多人受伤。她收到的信息显示大量采矿机器(可能数千台)已经被外国公司出售，并被用于克钦邦的玉矿和铜矿。据报道，使用这些设备已导致扩大采矿活动，这反过来又对社区和环境产生严重不利影响，并导致山体滑坡和洪水造成的死亡。出售采矿设备的外国公司有责任管理它们通过供应商-客户关系而与其相关联的人权风险。《指导原则》规定，所涉公司应进

³ 乐施会，“Displaced and dispossessed: conflict-affected communities and their land of origin in Kachin State, Myanmar”，2018 年 6 月 1 日。

行人权尽职调查，并利用其影响力应对不利效果。⁴ 此外，这些公司的母国政府应该要求它们进行尽职调查，以防止其商业伙伴的滥权行为。⁵

29. 在经过外部专家、民间社会、私营部门和社区参与的包容性协商进程之后，宝石政策已接近完成。在该政策之前起草的拟议宝石立法仍在议会审议，已经获得民族院通过。政府应确保法律和政策框架相一致，保护环境以及矿工和社区的人权，并保证透明度，防止腐败。

30. 特别报告员欢迎 2018 年 3 月发布的 2014-2015 年度和 2015-2016 年度《缅甸采掘业透明度倡议报告》。报告载有关于石油、天然气和采矿(包括宝石)部门的大量资料，是缅甸实现自然资源开采透明的重要第一步。政府现在应进行政策改革，包括报告中建议的改革，以改善这些部门的治理和监管业绩，从而利用自然资源收入造福缅甸人民。应当就公平分享自然资源和治理问题进行有意义的讨论，以此作为和平进程的一部分。

31. 迪洛瓦、土瓦和皎漂的经济特区及相关项目的发展仍然令人关切。2 月份的一项独立脆弱性研究发现，从迪洛瓦迁出的人们面临着贫穷、债务和粮食不安全状况的急剧恶化。虽然已经制定了申诉程序，但民间社会团体对其合法性以及是否会为社区成员提供补救表示关切。在土瓦，人们担心没有遵守关于环境影响评估程序的法律规定，并且没有向社区提供足够的信息，也没有就正在作出的决定与其进行适当协商。据报告，在缅甸-泰国边境的土瓦区与提基之间修建公路导致了土地征用，而环境影响评估程序未能解决克伦族社区的关切。特别报告员再次呼吁政府根据若开邦问题咨询委员会的建议，在皎漂及其周边地区进行战略性环境影响评估，以确定发展措施将如何影响社区和环境。

32. 特别报告员意识到，政府宣布将在克钦邦建立经济合作区，并注意到孟都经济区的开发计划似乎正在进行中。在开展此类项目时，应适当考虑冲突敏感性。此外，缅甸必须履行《经济、社会及文化权利国际公约》规定的义务，维护相关的国家法律并进行环境影响评估。需要让所有受影响社区随时了解情况并以透明的方式与其进行真诚协商，以便他们能够参与决策。

C. 经济和社会权利

33. 特别报告员高兴地看到，政府正在继续按照《经济、社会及文化权利国际公约》和《2030 年可持续发展议程》采取步骤实现各项权利。根据《联邦协议》(见上文第 19 段)，各方承诺提供无障碍和包容性的教育系统。但据报告，克钦邦和若开邦的儿童面临教育方面的障碍。在克钦邦，战斗导致提供的教育质量下降，特别是在政府无法控制的地区，学生保留率较低。据报告，若开邦孟都镇、布帝洞镇和拉德堂镇自 2017 年 8 月暴力事件以来一直关闭的 424 所学校中，有 324 所于 2018 年 3 月重新开放。然而，缺乏教师、教材和设施阻碍了受教育的机会，

⁴ Therese Sjöström, *Overlooked and Undermined*, SwedWatch, 2018 年 6 月。

⁵ 见经济、社会及文化权利委员会关于国家在工商活动中履行《经济、社会及文化权利国际公约》(第 33 段)规定的义务的第 24 号一般性意见(2017 年)。

并限制了教育的质量。此外，许多学校继续对学生进行隔离，限制了开展对话和社会融合的机会。对行动的限制继续阻碍罗兴亚儿童前往外地接受小学后教育。

34. 虽然政府承诺保证普遍出生登记，但仍存在不公平现象。掸邦南部、德林达依省和内比都等重点地区的覆盖率有所改善，新登记的儿童估计有 120 000 名。特别报告员呼吁继续采取行动，呼吁政府在所有剩余地区，包括掸邦、克钦邦和若开邦部分地区，开展普遍出生登记运动，并提供充足的财政、技术和能力支持。

35. 《联邦协议》载有关于提供无障碍和包容性全民健康保障的承诺。然而，特别报告员感到关切的是，缅甸提供的心理健康和心理社会支助服务有限，这些服务对受冲突影响的民众尤为重要。必须建立能力和强有力的机制，为需要支助的人提供此类服务。由于缺乏准入，人道主义人员很难进行干预以预防孕产妇死亡和发病。受暴力和冲突影响的克钦邦、掸邦和若开邦部分地区的孕产妇死亡率最高。

五. 与冲突和暴力有关的侵权行为以及和平进程

A. 2018 年 3 月以来的武装冲突和暴力局势

36. 特别报告员谴责缅甸数十年来被控在全国各地广泛和系统地侵犯人权和违反国际人道主义法的行为。这些侵权行为包括杀戮、强奸、酷刑、抢掠、纵火、强迫失踪和强迫流离失所，可能构成灭绝种族罪、危害人类罪和战争罪。族裔武装组织也被控犯有严重违反国际人道主义法和人权法行为，包括强迫招募和使用儿童兵。缅甸与这些武装团体之间经常发生冲突，造成平民死亡和流离失所，这表明冲突各方在敌对行动中没有履行国际人道主义法规定的义务。

37. 有可靠信息表明，第 33 和第 99 轻步兵师是自 2017 年 8 月 25 日以来对若开邦北部罗兴亚人实施极端暴力行为者之一，2018 年上半年，他们和其他部队在克钦邦和掸邦开展行动，使当地平民遭受暴力。

1. 2017 年 8 月 25 日以来的若开邦

38. 特别报告员此前曾报告，在 2017 年 8 月 25 日若开罗兴亚救世军被控发动袭击后，若开邦北部的罗兴亚人遭受了令人发指的暴力。关于据称发生的严重侵权事件和被控负责者的可信报告不断发布。

39. 据报告，2017 年 8 月，第 33 和第 99 轻步兵师部署到了若开邦北部。他们伙同西部军区下属驻若开邦北部的第 564 轻步兵营的士兵以及其他安全部队，涉嫌对罗兴亚人实施了广泛和系统的侵犯人权行为。据报告，第 564 轻步兵营在布帝洞镇 Maung Nu 村进行了屠杀，而第 33 和第 99 轻步兵师分别在拉德堂镇 Chut Pyin 村和孟都镇 Min Gyi 村进行了屠杀；这三次屠杀都涉及杀害许多男子、妇女和儿童、殴打、强奸和焚烧房屋。⁶ 这类暴力行为发生在若开邦北部的村庄，严

⁶ 大赦国际，“We will destroy everything: military responsibility for crimes against humanity in Rakhine State”，2018 年 6 月 27 日。

重程度不同，持续数周。在一次表面看似“反恐怖主义”的行动中，若开邦北部的全体罗兴亚人似乎都成了攻击目标，导致绝大多数人逃往孟加拉国以保安全。

40. 若开罗兴亚救世军涉嫌犯下了践踏人权行为。⁷ 据称，其成员绑架并杀害了 Ah Nauk Kha Maung Seik 的数十名印度教徒和 Khu Daing 的几名罗族少数民族裔成员，并在 2016 年 10 月至 2017 年 8 月期间定点杀害了被控为当局充当线人的罗兴亚人。特别报告员坚决认为，应当调查这些指控。然而，政府不应利用这些践踏人权行为来为据称对全体罗兴亚人犯下的罪行辩护。

2. 2017 年 12 月以来的克钦邦和掸邦

41. 在 2017 年 12 月和 2018 年 1 月缅军与族裔武装组织频繁发生冲突之后，缅甸北部的武装冲突自 2018 年 4 月以来严重加剧，对平民造成了毁灭性影响。2018 年 4 月和 5 月，在该地区的 9 个城镇以及由克钦邦独立组织控制的克钦邦拉杂镇，频繁发生滥杀滥伤的空中轰炸、迫击炮轰击和地雷使用事件，造成 8 000 多人流离失所。在掸邦北部，缅军与各族裔武装组织发生战斗，这些组织之间也发生了战斗。

42. 缅军实施了几起即决处决。3 月 18 日，2 名平民在掸邦皎脉镇上耶崖大坝附近驾驶摩托车时被枪杀，其中一人是人权维护者。3 月，克钦邦曼斯镇发现 2 名男子死亡；1 月 31 日，曾有人看到他们被缅军拘押，自那以来一直失踪。据称，缅军第 88 轻步兵师成员于 2018 年 7 月 11 日在曼栋镇 Awe Law 附近绑架、拘禁、殴打、强奸并杀害了德昂民族解放军的 6 名女性医务人员。3 天后，村民们发现了这些妇女严重残缺的尸体。应对这些指控进行可信的独立调查；暴力侵害和杀害被拘留者的行为严重违反了《日内瓦四公约》共同第 3 条。

43. 关于缅军在平民区滥用各种武器的报告仍继续发布。3 月 14 日，掸邦皎脉镇 Tawphey 村遭受重炮攻击，导致 4 名平民死亡，14 所房屋被毁。据报告，4 月 11 日，位于达奈的缅军区域行动指挥部向几个村庄发动了迫击炮轰击和空袭，造成至少 2 名平民死亡。2 000 多名平民逃离了达奈的 3 个村庄，进入丛林，士兵据称身着平民服装，同时发动地面攻击。这些平民，包括在途中分娩的孕妇，无法离开偏远地区，有些人不得不到 6 月。据报告，缅军与德昂民族解放军 5 月在木姐镇附近发生冲突，造成 19 人死亡，20 多人受伤，其中包括一些中国国民。据报告，第 88 轻步兵师部队于 2018 年 6 月 28 日向贵概镇 Ma Nane Un 村发射了 8 发迫击炮弹，炸死 1 名儿童，炸伤 7 名平民。当时村子里或周围没有发生战斗。

44. 特别报告员收到了多份令人不安的报告，内容似乎涉及集体惩罚和使用人盾；这两种行为都是习惯国际人道主义法所禁止的。据报告，4 月 1 日，在掸邦木姐镇 Nam Wa 村，军方威胁要烧毁整个村庄，除非与克钦邦独立军有联系的家庭立即离开。据报告，4 月 11 日，逃离克钦邦帕敢镇 Lai Nawng Khu 的村民被第 424 轻步兵营强迫在无人机监视下带领士兵穿越丛林，1 名平民被地雷炸伤。据

⁷ 大赦国际，“Myanmar: new evidence reveals Rohingya armed group massacred scores in Rakhine State”，2018 年 5 月 22 日。

报告，第 33 轻步兵师 4 月下旬在克钦邦英江扬镇对克钦邦独立军采取行动，其间在村民逃离后，他们烧毁了 Sani Tu Yang 村和 Tangbau Yang 村的 2 所房屋，据称是因为克钦邦独立军的活动而对他们进行惩罚。

45. 3 月，德昂民族解放军与掸邦重建委员会在掸邦北部发生敌对行动，造成 3 个城镇近 4 000 人流离失所，至少 5 名平民死亡。据报告，这些团体与缅军和掸邦进步党在 7 月发生冲突，导致 3 000 人暂时流离失所，其中多数来自 Monewi、南渡和昔卜。8 月初，又有 800 人从南渡流离失所。

3. 2018 年 3 月以来的克伦邦

46. 2018 年 3 月，克伦邦继续发生冲突。据报告，有 1 500 多名缅军士兵进入平民区，修复驮葡区的一条道路。这导致缅军与签署了《全国停火协议》的克伦民族解放军发生冲突，随后造成 2 400 多名平民流离失所，他们一直无法返回家园。这些事件都违反了停火协议。根据停火协议，除行政或紧急医疗支援和部队例行轮调外，禁止在停火区增派部队。

4. 2018 年 5 月和 6 月的钦邦

47. 5 月，缅军与若开民族军在钦邦布勒瓦镇发生冲突，造成 5 名平民死亡。5 月和 6 月进一步发生冲突，导致约 1 000 人在境内流离失所，此外还有约 1 300 人于 2017 年底流离失所到印度，据报他们仍未返回家园。

5. 性暴力

48. 特别报告员收到了令人不安的资料，称一名缅军士兵 2018 年 4 月 2 日在掸邦东部的 Mong Phyak 强奸了一名 73 岁的妇女。2018 年 3 月秘书长关于冲突中性暴力的报告将缅军列入确信涉嫌在武装冲突情况中实施强奸或其他形式性暴力或对此类行为模式负责者名单。据报告，缅军和族裔武装组织成员在克钦邦、掸邦北部和德林达依省对妇女和女童实施强奸。报告认为，大肆威胁和使用性暴力是缅军羞辱、恐吓和集体惩罚罗兴亚社区的战略的组成部分，也是迫使他们逃离并防止其返回的工具。

6. 地雷使用情况

49. 地雷的使用继续有增无减，1 月至 5 月在克钦邦和掸邦北部造成 23 人死亡，136 人受伤。最近的数据显示，自 2007 年以来至少报告了 3 337 起涉及地雷的伤亡事件；缅甸是亚洲杀伤人员地雷伤亡人数第二高的国家。⁸ 特别报告员仍然极为关注地雷对平民构成的威胁，呼吁所有各方立即停止埋设地雷，加强防雷宣传教育，不再拖延地清除地雷。

⁸ 缅甸信息管理股，Myanmar Information Management Unit, “Townships with known landmine contamination (2017) and casualties in Myanmar (as of Dec 2016)”。

B. 流离失所和人道主义援助

50. 自 2018 年初以来，冲突升级导致克钦邦和掸邦约 20 000 人流离失所，其中大多数人此后得以返回家园。据报告，最近流离失所的人未获准在营地修建住所，政府也不承认他们是境内流离失所者。估计有 106 000 名境内流离失所者居住在克钦邦和掸邦北部的营地和流离失所站点。其中许多人自 2011 年以来一直在这些地点，仍然无法安全返回家园。

51. 人道主义准入，包括国家组织的人道主义准入，日益受到限制。4 月 23 日，缅甸红十字会组织的一个粮食运输队被阻止进入克钦邦 Man Wai 村。100 多名平民被困在该村三周，很少或根本无法获得生存所需的食物、药品和其他物品。6 月，多年来一直向克钦邦流离失所者提供人道主义援助的克钦浸礼会受到威胁，即该组织如果继续前往克钦邦独立组织控制的领土，将根据《非法结社法》第 17(1) 条受到起诉，那些地区有成千人需要帮助。缅甸军和政府对国际和国家人道主义行为体通行施加的这一限制和其他限制违反了缅甸根据国际人道主义法承担的义务，即允许和便利人道主义救济物资迅速和不受阻碍地通过，以帮助有需要的平民。

52. 自 2012 年以来，若开邦中部约有 128 000 名罗兴亚人和卡曼人被限制在环境肮脏的营地中。其中包括卡曼穆斯林，他们根据缅甸法律享有充分的公民权利，生活在皎漂的恶劣条件下。他们的处境仍然岌岌可危；他们毫无尊严地生活在极为拥挤的长屋中，没有隐私，行动受到极端限制。他们遭受妨碍其从事生计、上学或获得保健服务的政策，经常受到当局的剥削。此外，居住在若开邦中部村庄的 200 000 人也面临着行动限制带来的严重困难；这些人大多是罗兴亚穆斯林，行动受限妨碍了他们获得生计、教育、保健和其他基本服务的机会，并导致在医疗紧急情况下出现本可以避免的死亡。

C. 关闭境内流离失所者营地

53. 特别报告员对政府最近宣布关闭境内流离失所者营地的国家战略感到不安。鉴于克钦邦和掸邦北部的冲突仍在进行，针对若开邦罗兴亚人的暴力和歧视也在继续，她对政府过早打算关闭营地及其按照国际标准协助境内流离失所者返回原籍地的能力表示严重关切。

54. 政府、国际人道主义界和境内流离失所者之间亟需进行公开透明的对话。据报告，政府正在克钦邦收集家庭的数据，包括照片，但并未告知境内流离失所者这些数据将如何使用。在人员迁移或营地关闭之前，必须让他们了解地点、服务、行动自由、生计和安全等信息，并使其在自由和知情情况下表示同意迁往原籍地或其他地方。任何迁移都应该是持久的，以减少他们对援助的需求。应归还他们的土地和财产，或给予适当补偿。应向残疾人、妇女、儿童和弱势群体提供特别考虑、援助和支持。特别报告员呼吁缅甸政府公布关闭进程的确切计划。

D. 和平进程

55. 特别报告员欢迎政府、军方和所有族裔武装组织齐聚一堂，在第三届 21 世纪彬龙会议上讨论国家的未来。然而，她感到关切的是，有几个拟讨论的问题被

认为过于敏感，并敦促所有利益攸关方通过谈判解决实质性问题上的分歧，建立信任和相互理解，以便国家最终能够实现和平。

56. 特别报告员感到失望的是，有报告称妇女仅占代表人数的 17%，比上一届会议估计的 19% 有所下降，远远低于 30% 的目标。应为妇女提供真正的代表权和参与机会，包括参与实质性讨论，内容不仅涉及保护妇女问题，还涉及妇女在受冲突影响社区、预防冲突以及恢复和建设和平方面的作用和经验。应抓住机会利用妇女与和平与安全议程(预防、参与、保护以及救济和恢复)，以确保可持续和平。根据《联邦协议》，鼓励妇女在各政治部门和能力建设中达到 30% 的参与比例。妇女实际参与各个生活领域，对国家未来的繁荣至关重要。

57. 特别报告员收到报告称会议期间发生武装冲突，而当时正在鼓励非签署方团体签署《国家停火协议》，她对此深感不安。这些冲突本身违反了停火协议，据报告使缅甸军与作为停火协议签署方的掸邦重建委员会在掸邦南部的孟贡镇发生对抗，导致至少 450 名平民流离失所。特别报告员重申，通往和平的道路是由政治对话而不是暴力铺就的。

六. 若开邦

A. 尊严和获得承认的权利

58. 罗兴亚人与印度教徒以及若开族、谬族、丹奈族和卡曼族成员一起世代生活在若开邦。按照公认惯例，国籍是在出生时通过父母或出生国获得的。国籍权受到国际法的保障，其中包括缅甸加入的各项人权条约。⁹ 各国没有绝对权利来决定谁是其国民，并被禁止以歧视性或任意方式剥夺国籍。¹⁰ 1982 年《公民法》不符合缅甸根据国际法承担的义务，其适用方式导致许多罗兴亚人以歧视性和任意方式被剥夺国籍。此外，该法及其实施违反了 2008 年《宪法》规定的平等和不歧视权利。特别报告员感到不安的是，有报告称，其他缅甸穆斯林被要求在公民身份证件上注明为“孟加拉人”。

59. 政府一直在为罗兴亚人推广的所谓“公民之路”适用于非国民，也就是从国外移入并在异国寻求身份的人。它不适用于在该国出生的人、在该国生活了几十年的人、曾是该国公民的人或该国公民的后代。此外，它否认了人的尊严，没有为罗兴亚人提供持久的公民身份解决办法。他们的国籍权应该得到承认。

60. 在科克斯巴扎尔的罗兴亚人的难民地位也应获得承认。1951 年《关于难民地位的公约》第 1 条中所载的难民定义适用于生活在孟加拉国和其他国家的罗兴亚人，该公约具有习惯国际法地位。由于有充分理由担心因族裔、种族和宗教原因而遭受迫害，他们才逃离缅甸，并受到保护，免遭被驱回到缅甸。

⁹ 《儿童权利公约》(第 7 条)、《消除对妇女一切形式歧视公约》(第 9 条)、《残疾人权利公约》(第 18 条)。

¹⁰ 1961 年《减少无国籍状态公约》(第 7 条)。

B. 若开邦北部的侵犯和践踏人权行为

61. 截至 7 月 31 日，2018 年共有 12 120 人跨越边境从缅甸进入孟加拉国。新抵达科克斯巴扎尔的难民对特别报告员的陈述表明，若开邦北部的局势对他们来说很不稳定或很不安全。他们报告说，自 2017 年 8 月发生暴力事件以来，由于行动限制加剧，缺乏生计、教育、保健和基本服务，以及安全部队持续不断地实施暴力、恐吓和勒索，局势显著恶化。涉及行动自由、家庭登记、婚姻和出生等方面的歧视性法律、政策和地方法令仍然存在，孟都镇和布帝洞镇自 2016 年 12 月以来一直实行宵禁。

62. 据以颁发国家核查卡的公民身份核查程序遭到罗兴亚族的强烈反对。特别报告员收到的资料表明，要获得捕鱼和船只许可证以及参加地方选举的权利，必须有核查卡。安全部队施加压力要人们接受这些卡，并且对那些不这样做的人进行威胁，这据称是最近驱使罗兴亚人前往孟加拉国的原因，也是 2017 年 8 月 Chut Pyin 村大屠杀前夕的一个特征。政府在某些地区进行了一定程度的协商，但并未广泛协商，而且也没有真正执行若开邦问题咨询委员会关于核查证的建议。最重要的是，核查卡不赋予持卡人充分的公民权利，因此并不能真正解决罗兴亚人的公民身份问题。

63. 特别报告员了解到，若开邦北部正在进行大规模重建项目，360 多个罗辛亚族村庄据称被有计划地烧毁，在有些情况下被推土机推平。当局表示是为了回返者开发该地区，并为此建立了联盟人道主义援助、重新安置和发展机构。由于该地区出入受限已有数月，而且鉴于该机构的活动缺乏透明度，很难准确了解实地发生的情况。据称，在曾是罗兴亚人家园的土地上修建了安全部队新基地、遣返收容所和转运站与模范村。模范村历来被用于鼓励佛教徒到若开邦重新定居，若开族领袖据报正鼓励佛教族裔群体成员迁往模范村。关于罗兴亚人的土地、包括耕地和稻田的状况，以及难民回返后是否会将财产归还给他们，也存在问题。

64. 特别报告员极为担忧的是，民事和军事当局在若开邦北部的活动正在加强驱逐罗兴亚人的做法，因为发展项目会从根本上改变格局。她还感到关切的是，发展活动正在加剧不同族裔和宗教群体之间的恐惧和不信任，而不是帮助重建罗兴亚人可持续回返所需的部族凝聚力与和谐。事实上，正如若开邦问题咨询委员会发现的那样，若开邦所有族裔和宗教群体都被历任各中央政府边缘化，面临欠发达和贫困问题。最近访问过该地区的人提供的资料表明，若开邦北部所有人的生活都极为困难。

C. 科克斯巴扎尔的难民状况

65. 特别报告员赞赏孟加拉国政府和科克斯巴扎尔的人道主义界不懈努力支持近 900 000 名难民、加强难民营基础设施和应对季风雨。特别报告员访问了几个营地，看到营地内严重过度拥挤，有违人道，而且极易受到洪水和塌方的影响。特别报告员在会见难民期间，听取了关于营地内暴力的令人不安的报告，以及关于贩运、剥削、广泛的性暴力和性别暴力行为的指控，并得知残疾人面临特殊困

难。她敦促所有人道主义行为体把人权、保护和性别问题置于其工作的最前沿，敦促捐助方确保人道主义应急行动得到充足资金。

D. 遣返

66. 特别报告员一再指出，从孟加拉国向缅甸遣返难民为时太早。缅甸政府在处理危机的根源问题方面没有取得任何进展，也没有表现出任何真正意愿，包括通过法律、政策和做法进行的长期的系统性歧视、种族主义宣传和灭绝人性的仇恨言论、制度化的反穆斯林言论和对公民权利的剥夺等问题。除非这些问题得到解决，否则大规模遣返将完全有悖于人权规范。

67. 联合国开发计划署、联合国难民事务高级专员公署和缅甸政府最近签署了一项谅解备忘录，以促进若开邦北部的遣返和准入。谅解备忘录仍未公开，各机构没有获得实际准入。孟加拉国和缅甸两国政府继续讨论遣返问题，但特别报告员感到关切的是，这一进程，包括孟加拉国政府挑选约 8 000 名可能回返的难民供缅甸政府审核的过程，缺乏透明度和协商。关于遣返问题的任何讨论都应符合国际法律标准，包括让难民自己参与这一进程。

68. 特别报告员在访问孟加拉国期间获悉，孟加拉国政府计划将难民从科克斯巴扎尔迁至近年来在孟加拉湾出现的巴山查尔岛。孟加拉国官员在回应她访问该岛的请求时告知，这在季风季节过后才有可能。特别报告员感到严重关切，因为没有对该岛是否适合居住进行过技术或人道主义评估。科克斯巴扎尔难民不知道该国将如何挑选重新安置的人，如何将人们迁往或迁离该岛，如何提供生计、保健、教育和其他服务。特别报告员告诫孟加拉国政府不要采取这一计划，因为这似乎并非解决该国罗兴亚难民状况的可持续办法。

七. 在印度和泰国境内的难民和移民

69. 特别报告员与在印度的罗兴亚难民和与难民一起工作的民间社会组织代表举行了远程会议。大约 17 000 名来自缅甸的罗兴亚人在印度登记为难民和寻求庇护者，生活在印度海得拉巴、查谟和克什米尔与新德里。但是，印度政府称该国现有 40 000 名罗兴亚人，威胁要将他们驱逐出境。此外，印度现有约 3 000 名钦族难民和寻求庇护者。在新德里，罗兴亚难民生活在极其脏乱的环境中，无法获得水、保健、环境卫生或教育。此外，他们居住的地区据报在 2018 年上半年曾两次遭到焚烧，造成更多的困难。特别报告员收到的令人不安的信息显示，在查谟和克什米尔的罗兴亚族妇女据报面临性剥削和其他剥削。她呼吁印度政府尊重难民权利，放弃将他们驱逐出境的计划，防止他们进一步遭受暴力和迫害。

70. 生活在泰国与缅甸边境营地中的 121 000 人中有许多人来自克伦邦，他们自 1990 年代起就生活在营地中，认为返回家园并不安全。对他们的援助正在减少。自 2017 年 10 月援助中断以来，生活在掸邦和泰国边界的大约 6 200 人未获得任何国际援助，尽管他们无法返回家园。缅甸政府应努力实现全国安全，让难民能够行使其返回家园的权利。

71. 2018 年 6 月 30 日，泰国政府实施了新的移民工人登记制度，按照该制度，在申请者的国籍由缅甸政府核实后，将向其颁发工作许可。特别报告员对数目不详的缅甸移民工人，特别是被缅甸政府剥夺公民权的穆斯林的境况感到关切，如果他们被泰国当局发现没有证件，将面临罚款和驱逐出境。¹¹

八. 问责

72. 特别报告员注意到，在 2017 年 8 月若开邦北部发生暴力事件后，缅甸政府一再表示不会宽恕任何侵犯人权行为，并将在有充分证据支持指控的情况下，依法对施害者采取行动。尽管存在这些承诺，并且有大量证据表明在若开邦实施了违反国际法的罪行，除了 7 名士兵据报因因丁村的屠杀被军事法院定罪外，施害者并没有被追究责任。政府最近成立了一个调查委员会，“以调查若开罗兴亚救世军发动恐怖主义袭击后发生的侵犯人权行为和问题”。然而，该委员会似乎没有促进问责的任务。缅甸人民继续遭受一波又一波的严重违反国际人权法和人道主义法行为，就此没有任何补救措施，过去七十年来一直如此。

73. 在缅甸可能发生了灭绝种族罪、危害人类罪和战争罪，这一局势值得国际刑事法院或另一个可信的国际司法机制关注。国际社会应坚决推动在缅甸实施问责。正义和受害者获得赔偿的权利不应取决于任何政治或经济利益。此外，除非受害者关切的问题得到解决，否则不可能有真正或有意义的问责。

九. 结论

74. 特别报告员深信，只有建立真正的问责制，才能结束缅甸的暴力循环、不公正和有罪不罚现象。缅甸政府迄今为建立问责制采取的有限和不充分的步骤表明，该国不能够也不愿意履行义务，进行可信、迅速、彻底、独立和公正的调查和起诉。作为解决这些缺陷、推动问责、支持人权理事会和大会工作的部分努力，特别报告员提交了一份关于拟议问责机制的概念说明和一份澄清成员国和其他利益攸关方就这一专题所提问题的补充说明。¹² 她重申，国际社会有责任采取行动。在建立公正方面的任何拖延只会导致更多的侵权行为。她敦促国际社会在联合国主持下立即建立问责机制。

十. 建议

75. 关于民主空间、司法和法治，特别报告员建议缅甸政府：

(a) 立即停止任意逮捕、恐吓和起诉行使权利的个人，释放所有因为这样做而被定罪或拘留的人；

¹¹ 缅甸人权网络，《存在被拒》，2018 年。可查阅：<http://www.bhrn.org.uk/en/report/1052-burma-reinforces-muslims-statelessness-as-thai-migrant-registration-deadline-looms.html>。

¹² 见 <https://www.ohchr.org/Documents/Countries/MM/AnnexesA7345400.pdf>。

(b) 实行全面的宪法和立法改革，修正特别报告员本报告和以往报告重点指出的不符合国家义务和国际规范及标准的法律；

(c) 为起草和审查现行法律和新法律的修正案建立一个系统的公众协商进程，确保透明度和遵守国际标准，并考虑起草关于立法的法律；

(d) 确保尊重表达自由，包括网络表达自由，并允许媒体自由进入该国所有地区；

(e) 保障自由与和平集会的权利；

(f) 调查所有关于警察和其他执法人员过度使用武力的指控，并采取必要步骤，确保追究施害者的责任；

(g) 保障所有人享有公平审判权和正当程序；

(h) 停止对囚犯的不人道和有辱人格的待遇，确保他们的待遇符合《囚犯待遇最低限度标准规则》；

(i) 维护缅甸所有人的宗教和信仰自由权，公开谴责所有构成煽动歧视、故意或暴力的鼓吹民族、种族或宗教仇恨的行为，包括社交媒体上的此类行为，根据《拉巴特行动计划》颁布法律禁止此类行为，并起草一项全面的反歧视法律或政策；

(j) 与联合国充分合作，包括为此开设有充分授权的联合国人权事务高级专员办事处国家办事处，并恢复与缅甸人权状况特别报告员的充分合作。

76. 关于发展、投资和自然资源问题，特别报告员建议缅甸政府：

(a) 继续寻求国际援助和合作，以包容、非歧视的方式逐步实现《经济、社会及文化权利国际公约》庄严规定的各项权利；

(b) 确保所有人不受歧视地获得适当的保健（包括社会心理支持）、教育和服务；

(c) 逐步提高义务教育的年限（目前是 10 岁），以与允许就业的最低年龄（14 岁）接轨；

(d) 采取基于权利的方法执行可持续发展目标，确保按照国际标准和国家法律开展所有发展项目，并将环境、社会和人权保障措施纳入这些项目；

(e) 确保受影响的社区持续获得关于发展项目的信息并参与包容各方、有意义的协商，包括关于环境影响评估和重新安置计划的协商，并建立有效的反馈和投诉机制；

(f) 确保所有利益攸关方以透明的方式普遍参与自然资源和土地政策的制定和法律改革，并作为和平进程的一部分，举行关于分享资源的讨论；

(g) 确保通过政策和法律，全面执行《工商企业与人权：实施联合国“保护、尊重和补救”框架指导原则》；

(h) 立即停止一切用来占用土地的强制措施，并向由于这种占用土地做法而被重新安置的人提供适当赔偿和生计；

(i) 确保根据《关于境内流离失所问题的指导原则》，境内流离失所者有权返回自己的家园、收回他们的财产或在不可能收回的情况下得到赔偿。

77. 关于若开邦问题，特别报告员建议缅甸政府：

(a) 立即停止迫害、非人道地对待和歧视罗兴亚人的行为及其他侵害和虐待他们的行为，并确保根据国际人权规范和标准，废除或修正特别报告员在本报告和以往报告中指出的具有歧视性的法律、命令和政策；

(b) 充分执行若开邦问题咨询委员会的临时报告和最后报告中所载各项建议，并在此过程中与所有受影响的部族进行接触和协商；

(c) 采取措施在不同族裔和宗教群体之间和整个若开邦重建族群信任、理解和社会凝聚力，包括为此处理长期存在的冤情；

(d) 立即允许人道主义行为体、国家和国际媒体和独立的人权监测员不受阻碍地进入；

(e) 恢复罗兴亚人的公民身份，并确保所有恢复公民身份者享有同缅甸所有其他公民一样的权利；

(f) 解除若开邦的所有宵禁令及对行动自由的限制；

(g) 停止在从前罗兴亚村庄所在地建造新的基础设施，确保若开邦北部重建活动具有透明度；

(h) 立即为自 2012 年以来生活在营地中的人寻找持久的解决办法，确保所有解决办法均与受影响的部族协商后确定，任何重新安置均出于自愿；

(i) 公布目前若开邦被拘留人员的数目和他们的下落，维护被告人的权利，使他们的家人持续了解情况，实行正当程序保障；

(j) 为从孟加拉国向若开邦遣返难民创造有利条件，确保自愿、可持续、有尊严和安全的回返，允许难民返回原籍地，并就被焚毁、破坏或掠夺的财产提供赔偿。

78. 关于和平进程，特别报告员建议缅甸政府：

(a) 确保妇女和民间社会更有意义地参与和平进程，特别是担任领导职务，最低限额为妇女占 30%，并将性别平等观点纳入全部门政策建议；

(b) 举行包容、公开的对话，讨论和平进程中与人权相关的问题，包括民主制、联邦制、少数群体权利和自决权；

(c) 采取步骤赢得族裔利益攸关方对和平进程的信任，包括确保族裔群体可以进行公众协商。

79. 特别报告员建议缅甸政府和所有其他冲突方：

(a) 立即停止一切敌对行动，遵守所有适用的国际人道主义法和人权法原则，包括区分平民和战斗人员原则与相称原则，并始终采取预防措施保护平民和民用物体；

(b) 立即确保及时、彻底、独立和公正地调查关于冲突地区发生侵权行为的指控，并起诉和处罚所有实施人；

(c) 立即确保人道主义行为体能够定期独立和可预测地接触到所有需要人道主义援助的人，无论他们身在何处；

(d) 确保媒体和独立的人权监测员能够进入受冲突影响的地区；

(e) 立即释放战斗人员队伍中所有未满 18 岁的儿童，不招募儿童并采取步骤或加强措施防止招募未成年人，将所有儿童与武装团体的关联作为被强迫、不自愿的关联处理，释放所有因从事间谍活动或其他类似指控而被拘留的儿童，批准《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》，完成并遵守联合行动计划的所有要素；

(f) 立即停止放置新的地雷，批准《关于禁止使用、储存、生产和转让杀伤人员地雷及销毁此种地雷的公约》，加快清除地雷和未爆弹药的活动以及设立标识和围栏的活动，开展系统的地雷风险教育活动；

(g) 采取具体措施为性暴力和性别暴力的受害者和幸存者制定一项全面的支助方案，包括诉诸司法、获得卫生保健、社会心理护理和社会经济支助；

(h) 确保按照国际标准关闭任何境内流离失所者营地，包括确保这一进程中的协商和参与，确保持久关闭，恢复以前的土地和财产所有权或就此提供赔偿。

80. 特别报告员建议联合国和国际社会：

(a) 立即将缅甸情势移交国际刑事法院；

(b) 建立一个问责机制，按照特别报告员提交的概念说明和补充文件¹³ 处理侵犯人权和违反国际人道主义法的行为，并确保立即将被控犯有国际罪行的行为绳之以法；

(c) 确保任何向缅甸遣返难民的决定符合国际难民和人权法及标准，并向缅甸难民居住的孟加拉国、印度、泰国及其他国家的人道主义组织提供援助；

(d) 确保不让罗兴亚难民从孟加拉国回返缅甸，除非驱使他们离开的问题根源得到妥善解决并且若开邦的环境有利于他们回返；

¹³ 见 <https://www.ohchr.org/Documents/Countries/MM/AnnexesA7345400.pdf>。

(e) 确保在与难民个人协商的情况下，基于他们知情自愿同意，才能作出让难民从孟加拉国回返或将其从科克斯巴扎尔迁往孟加拉国其他地点的任何决定，并确保这种迁移安全、有尊严和可持续；

(f) 承认在孟加拉国的罗兴亚人为难民，为所有难民儿童提供教育，为妇女和男子提供有意义的谋生机会、能力建设和职业培训，允许行动自由；

(g) 支持缅甸政府履行其人权义务，包括在商业和人权、经济、社会和文化权利方面的义务；

(h) 为孟加拉国政府和在该国开展工作的人道主义机构提供充足的资源，使其活动从应急活动转为中期或长期行动和规划，并确保难民继续获得食物、住所和其他基本服务；

(i) 在缅甸投资时，遵守《工商企业与人权：实施联合国“保护、尊重和补救”框架指导原则》以及关于投资和企业活动的其他相关标准，确保在缅甸运营的企业的母国按照人权理事会第 31/24 号决议的要求履行保护人权的义务；

(j) 在有原则的基础上参与和资助缅甸境内的方案，根据真正的改革努力制定参数和提供资金，并就与缅甸政府接触的战略达成共识，特别是在人权问题上；

(k) 对联合国系统在 2016 年 10 月 9 日和 2017 年 8 月 25 日若开邦据报发生袭击事件的前夕和之后的行动进行一次全面的独立审查，在“人权先行”倡议框架内，审查其人道主义和保护任务的执行情况，评估联合国和国际社会是否本可防止或以不同方式处理局势，并酌情提出问责建议。
