



人权理事会

第三十二届会议

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

缅甸罗辛亚穆斯林和其他少数群体的人权状况*

联合国人权事务高级专员的报告

概要

在根据人权理事会第 29/21 号决议提交理事会的本报告中，联合国人权事务高级专员审查了缅甸罗辛亚穆斯林和其他少数群体的人权状况，分析了侵犯和践踏人权行为(特别是歧视)的模式，最后就有关当局为改善缅甸少数群体的状况应采取的措施提出了建议。

* 本报告逾期提交是为了反映最近事态发展。



一. 引言

1. 本报告根据人权理事会第 29/21 号决议向其提交，人权理事会在该决议中请联合国人权事务高级专员报告关于缅甸境内侵犯和践踏罗辛亚穆斯林和其他少数群体人权的情况，尤其是最近发生的贩运和强行驱赶罗辛亚穆斯林事件。本报告基于人权事务高级专员办事处(人权高专办)从各种来源收到的资料，包括缅甸政府、联合国实体、缅甸国家人权委员会和民间社会实体。本报告还审议了自 1992 年以来历任缅甸人权状况特别报告员提交的报告，以及从缅甸政府收到的书面和口头意见。

二. 背景

2. 缅甸是亚洲地区族裔最多多样化的国家之一。1982 年《公民身份法》承认 8 个主要的“族裔群体”：缅族(约占人口的三分之二)、钦族、克钦族、卡雅族、克伦族、孟族、若开族和掸族。根据公布的各种政府文件清单，这 8 个群体进一步细分为 135 个获得承认的“族裔群体”。估计有 90% 的人口为佛教徒，4% 为穆斯林，4% 为基督教徒，2% 为印度教徒。大部分基督教徒属于少数族裔，包括钦族、克钦族和克伦族。在穆斯林人口中，克曼族是获得承认的 135 个族裔群体之一，缅族穆斯林也是。其他穆斯林群体包括“华人穆斯林”和“印度穆斯林”。

3. 罗辛亚穆斯林在缅甸的穆斯林中占比最大，大部分生活在若开邦。他们自我认定为一种不同的族裔群体，有自己的语言和文化，并声称长期以来与若开邦相关联。历届政府都否认这些说法，罗辛亚人未被列入获得承认的族裔群体清单中。大多数罗辛亚人是无国籍人。

4. 2014 年，缅甸政府进行了 30 年来的第一次人口普查，一项指令禁止对罗辛亚人做这种认定，因而官方数据实际上排除了罗辛亚人数。¹ 虽然关于族裔和宗教的数据尚未公布，但公布按宗教划分的人口普查数据是劳工、移民和人口部百日计划的一个优先事项。由于缺乏数据，而且无法进入该国部分地区，对缅甸少数群体的状况分析构成重大挑战。

5. 缅甸的少数族裔和宗教少数群体的历史复杂且备受争议。尽管 1947 年彬龙会议通过的协议设想基于自愿结社和政治平等创立联邦，但缅甸在 1948 年独立后成为了由缅族群体主导的准联邦。此后少数族裔群体主张自决权、更大自主权以及公平分享权力和资源，驱动了不同范围和强度的非国际武装冲突。1962 年军方掌权后，少数族裔群体越来越被排除在权力职位之外，除其他外，在教育、使用少数群体语言和宗教自由方面面临限制。

¹ 见 The 2014 Myanmar Population and Housing Census: The Union Report, Census Report Volume 2, May 2015, p. 8.

6. 缅甸正在经历重大转变。2011 年, 经过几十年军方统治之后, 政府开始进行广泛改革, 包括开放民主空间。改革最终促成 2015 年 11 月 8 日的历史性选举, 2016 年 3 月 31 日权力移交给文职政府。然而, 军方保留了 25% 的议会席位, 这使其对任何宪法修正案拥有事实上的否决权。此外, 由总司令任命内政部、边境事务部和国防部这些关键部门的部长。

7. 2015 年 5 月, 70 万属于少数民族的人没有公民地位(见下文第 46-47 段)。穆斯林候选人被取消竞选资格, 议会目前没有穆斯林成员。

8. 2015 年 10 月 15 日, 政府与缅甸 20 多个族裔武装团体中的 8 个团体签署了全国停火协议。然而, 在克钦邦和掸邦北部持续存在武装冲突, 在钦邦、克耶邦和若开邦爆发了零星的小规模冲突。作为几十年来族裔最多样化的政府, 新政府提出举行“21 世纪彬龙会议”以推进和平进程。

9. 若开邦是缅甸最贫穷的邦之一, 所有人口获得基本服务和生计的机会有限。罗辛亚穆斯林(人口刚刚超过 100 万)和若开佛教徒(“若开族”)(人口约 200 万)之间积怨已久; 每个社区与缅族多数主导的中央政府之间也积怨已久。许多若开人对罗辛亚人声称与若开邦有着独特的族裔传统和历史性联系的说法提出质疑, 认为罗辛亚人是“孟加拉人”(“非法移民”), 与缅甸之间没有文化、宗教或社会关系。一些若开人还认为, 国际援助一直侧重罗辛亚人, 这对若开人不利。若开邦以往长期受到军政府的歧视。虽然若开邦的克曼穆斯林被官方承认为族裔群体, 但他们也面临根深蒂固的歧视和其他侵犯人权的行为(见 A/HRC/28/72, 第 41 段)。自 2012 年以来, 全国各地由极端主义和极端民族主义佛教团体实施的宗教不容忍和煽动仇恨事件增多。罗辛亚和其他穆斯林通常被描述成“对种族和宗教的威胁”。

10. 在这种背景下, 紧张局势偶尔会爆发为暴力事件。近期的主要事件发生在 2012 年 6 月和 10 月, 导致死伤数百人, 财产被破坏, 近 14 万人流离失所(见 A/67/383, 第 56-58 段, 以及 A/HRC/22/58, 第 47-48 段)。约有 12 万人仍待在若开中部的境内流离失所者营地, 若开人和罗辛亚人社区之间目前处于隔离状态。

11. 蓄意侵犯人权行为以及机会的缺乏触发了罗辛亚人从若开邦迁往泰国和马来西亚的非正规移徙流, 与来自孟加拉国的非正规移徙者处境相同。人口贩运和走私网络为这些移徙流提供了便利。² 自 2014 年初以来, 据信已有 9.4 万多名罗辛亚人和孟加拉人离开, 在 2015 年上半年达到峰值 3.1 万。³ 2015 年 5 月, 泰国和马来西亚打击国际偷运网络, 导致 5000 名非正规移徙者被抛弃在海上。⁴ 最终马来西亚和印度尼西亚为受安达曼海上移徙危机影响的移徙者提供了临时住

² 联合国毒品和犯罪问题办公室, *Protecting peace and prosperity in Southeast Asia: synchronizing economic and security agendas*, February 2016, pp. 37-41。

³ 见难民署, *Mixed Maritime Movements in South-East Asia*, 2015。

⁴ 2015 年 5 月 22 日和 29 日, 缅甸政府救回了两艘船。

所，前提是国际社会在一年内给予重新安置和遣返。许多海上获救人员仍被拘留在庇护所、营地或移民拘留设施中，面临不确定的未来。歧视罗辛亚人的政策和做法是导致他们从若开邦非正规移徙的根本原因，这些政策和做法作为保护缅甸所有少数群体的更广泛改革的一部分仍有待解决。

12. 同时，侵犯和践踏人权行为的受害者诉诸司法的机会严重缺乏。军队和其他安全部队有罪一般都可以不受惩罚。普遍的腐败现象以及开展有效调查和起诉的能力和意愿有限，使得公众对司法的信任更加缺乏。影响司法和法律专业人员独立性的结构性问题仍然存在。行政部门的不当影响及其在政治敏感案件中的干预进一步削弱了司法独立性。社会和文化方面的污名化导致性暴力和基于性别的暴力行为的受害者不敢举报。少数群体还面临其他障碍，进一步限制诉诸司法的机会，包括语言、地理位置以及担心被报复。

13. 总统吴廷觉在其就职演说中阐述了新政府的四个优先事项：民族和解、和平、旨在建立民主联邦的宪法以及改善生活质量。2016年4月，国务资政昂山素季重申国家和解和法治对所有公民的重要性。政府最近采取的步骤包括建立民族事务部以及将缅甸和平中心转变为民族和解与和平中心。新政府告知人权高专办，解决若开邦局势问题已是“其议程上的最高优先事项之一”，并要求“给予更多时间以找到持久的解决办法”（见 A/HRC/32/G/9）。2016年5月30日，政府设立了若开邦和平、稳定和发展中央执行委员会，由国务资政担任主席。据该国政府称，该委员会的目标是“为若开邦的所有人带来和平、稳定和发展”。

14. 缅甸转型的关键之一是处理过去和目前存在的侵犯人权行为，否则这些行为可能破坏过渡进程。下文阐述对少数群体的根深蒂固的歧视模式，以及解决这些问题的措施。这是一个具有挑战性的过程，需要决心、资源和时间。具体的限制因素包括军方在治理的关键领域继续施加影响。在若开邦，高度政治化和两极化的环境使形势更加严峻，包括政党之间的紧张关系和武装团体持续的活动。然而，新政府拥有独特的机会可创造积极的势头，采取重要步骤以制止在法律上和实践中对少数群体的歧视。

三. 法律框架

15. 国家的人权义务基于条约和习惯法。缅甸加入了《儿童权利公约》及其《关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《残疾人权利公约》和其他重要的国际条约。⁵ 它签署了《经济、社会和文化权利国际公约》，这就要求当局避免采取违反《公约》目标或宗

⁵ 包括《防止及惩治灭绝种族罪公约》、《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》以及国际劳工组织(劳工组织)1930年《强迫劳动公约》(第29号)和1999年《最恶劣形式的童工劳动公约》(第182号)。

旨的行为。习惯国际法是这些条约所规定义务的补充，其中包括《世界人权宣言》所述一系列权利。

16. 不歧视对促进和保护少数群体的权利至关重要。《世界人权宣言》第二条要求各国保护和尊重所有人的人权，不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份地位。⁶《儿童权利公约》第三十条阐述了少数群体儿童拥有享有自己的文化、信奉自己的宗教并举行宗教仪式、或使用自己的语言的权利。《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》第4条要求各国采取积极措施保护少数群体的权利和特征。

17. 考虑到缅甸过去和当前武装冲突的背景，还必须注意到关于武装冲突当事方行为的国际人道主义法相关规定，如日内瓦四公约(缅甸于1992年批准)。国际刑法适用于根据国际法个人可能承担刑事责任的情况，如危害人类罪和战争罪。⁷国家的首要义务是确保追究此类罪行的责任。⁸必须调查和起诉严重违反国际人权法和国际人道主义法的行为。⁹

18. 2008年《缅甸宪法》为获得承认的“民族”提供了一些保护，要求政府协助发展他们的语言、文学和文化；促进各民族之间的团结和相互尊重；并促进其社会经济发展。《宪法》第八章保护平等和不受歧视的权利、受教育和获得卫生保健的权利，并禁止强迫劳动和任意拘留。然而，许多权利仅限于“公民”，而国际人权法普遍要求国家尊重、保护和实现在其管辖或控制范围内的所有人的人权。¹⁰此外，《宪法》对若干基本权利加以限制，¹¹或允许基于模糊或不允许的理由中止这些权利。¹²

19. 国籍权是一项基本人权。¹³1982年《公民身份法》规定了三种类型的公民身份，国籍的取得主要是基于族裔，而不是客观的标准，这违反了不歧视原则。¹⁴“全面”公民身份可通过四种不同的机制获得。自动取得“全面”公民身份仅限

⁶ 另见《联合国宪章》第一条第三款。

⁷ 例如，《国际刑事法院罗马规约》，第七条至第八条。

⁸ 见经更新的《采取行动打击有罪不罚现象、保护和增进人权的一套原则》(E/CN.4/2005/102/Add.1)，原则20和21。

⁹ 《消除对妇女一切形式歧视公约》，第二条；《防止及惩治灭绝种族罪公约》，第一条。

¹⁰ 见《儿童权利公约》，第二条。另见人权高专办，《非公民的权利》，日内瓦（出售品编号E.07.XIV.2），2006年，第15页。

¹¹ 例如，s.353指出“除非符合现行法律，绝不能损害任何人的生命和人身自由”。

¹² 例如，总统宣布紧急状态时可“...根据需要限制或中止居住在紧急状态地区的公民的一项或多项基本权利”。

¹³ 《世界人权宣言》，第十五条；《儿童权利公约》，第七条；《消除对妇女一切形式歧视公约》，第九条。

¹⁴ 《世界人权宣言》，第二条。

于“克钦族、克耶族，克伦族、钦族、缅族、孟族、若开族或掸族以及 1823 年之前居住在缅甸的族裔群体等国民”。¹⁵ 135 个获得承认的“族裔群体”的成员可自动获得公民身份，但不包括罗辛亚人以及华人、印度人和尼泊尔人的后裔。

“准”公民身份适用于在 1982 年法律生效时那些根据 1948 年《公民身份法》提出的公民身份申请待定的人。“归化”公民身份可授予能提供“确凿证据”证明在 1948 年以前进入并居住在缅甸的人，以及他们在缅甸出生的孩子。在某些情况下也可能基于婚姻或世系授予该公民身份。此外，申请“归化”公民身份的人必须至少年满 18 岁，掌握该国一门语言，品行端正，精神健全。“准”公民和“归化”公民的权利比“全面公民”的权利少；例如，他们的公民身份可基于广泛的理由而被撤销。

20. 2015 年，议会通过了一系列法律，以寻求“保护种族和宗教”。这些法律歧视少数族裔和宗教少数群体以及妇女，违反了该国的国际义务。《宗教皈依法》为改变宗教信仰设立了国家规管制度，这违背了宗教或信仰自由的权利。¹⁶ 《人口控制卫生保健法》采取有选择性的和强制性的方式控制人口，包括可能要求生育间隔 36 个月，这会侵犯妇女选择生育子女人数和生育间隔的权利。¹⁷ 该法可被用于针对少数族裔社区聚集的地区。《佛教徒妇女的特殊婚姻法》寻求“保护”与非佛教徒男子结婚的佛教徒妇女，因此侵犯妇女自由选择配偶的权利。¹⁸

四. 侵犯和践踏人权的模式

A. 煽动仇恨和宗教不容忍行为

21. 《缅甸宪法》禁止为了政治目的滥用宗教的行为以及意图助长或可能助长种族或宗教社区之间仇恨、敌意或不和的行为。根据国际法，缅甸必须维护在其境内所有人的宗教自由和不歧视的原则。¹⁹

22. 但是，自 1990 年代以来，极端主义或极端民族主义佛教组织肆意散播对穆斯林和其他宗教少数群体仇恨和不容忍的信息。包括保护种族和宗教组织(名为 MaBaTha)在内的团体基于恐惧和仇恨散布信息，将穆斯林类比为动物，使用侮辱性的语言，并将穆斯林视为“佛教国家”的威胁。²⁰ 2015 年 5 月在仰光的一

¹⁵ 《公民身份法》，第三节。

¹⁶ 《世界人权宣言》，第十八条。

¹⁷ 同上，第十二条、第十六条。《消除对妇女一切形式歧视公约》，第十六条；《残疾人权利公约》，第二十三条。

¹⁸ 《消除对妇女一切形式歧视公约》，第十六条。

¹⁹ 《世界人权宣言》，第二条、第七条和第十八条。

²⁰ 见 C4ADS, *Sticks and Stones: Hate Speech Narratives and Facilitators in Myanmar*, 2016。

次公众集会中，一名政治人士煽动人群“杀死并埋葬”所有罗辛亚人；人群跟着起哄，把他的话当作口号呼喊(A/HRC/31/79,第 37 段)。这种言辞会助长敌意与不和。最近，极端民族主义佛教组织也把矛头指向温和的佛教徒、跨信仰活动人士、妇女权利活动人士和特别报告员。²¹

23. 必须努力防止和打击煽动歧视、暴力和仇恨的行为，包括基于国际人权标准制定一项全面战略。关于禁止构成煽动歧视、敌意或暴力的鼓吹民族、种族或宗教仇恨言论的《拉巴特行动计划》((A/HRC/22/17/Add.4,附录)可提供有益指导。议会最近已采取步骤重启关于“维护宗教和谐”法案的讨论。这些都应当立足于与民间社会的广泛磋商，并考虑到《拉巴特行动计划》。

24. 还应处理问题的根源，包括采取预防和提高认识的措施。跨信仰行为者和民间社会行为者为建立一个更宽容、更多样化和更具有包容性的社会而开展的方案应得到支持和促进。

B. 侵犯和践踏若开邦罗辛亚人的人权

25. 自 1992 年以来历任特别报告员都记录了关于侵犯罗辛亚人的人权的情况。许多侵犯人权的情况源于矛头指向罗辛亚人的国家、邦或地方法律、政策和做法，这些法律、政策和做法基于罗辛亚人的族裔、种族或宗教直接指向他们或通过有选择性的、歧视性的实施指向他们。2012 年发生暴力事件之后加紧限制，这也对克曼人社区造成了严重的影响，使他们的人权更容易遭受侵犯和践踏。

1. 任意剥夺国籍

26. 国际法限制了一个国家给予或取消国籍的特权。²² 1982 年《公民身份法》具有歧视性，违反了禁止任意剥夺国籍的规定。它侵犯了每个儿童获得国籍的权利，²³ 因为它不保护在缅甸出生且与另一国没有“真正联系”的儿童获得公民身份(见 CRC/C/MMR/CO/3-4,第 41-42 段)。它还授予政府过于广泛的权力，使政府可在没有适当保护措施的情况下取消公民身份。该法律已导致并继续导致无国籍现象。缅甸的无国籍人口数量为世界之最：约有 109 万无国籍人，主要是若开邦的罗辛亚人。罗辛亚社区没有公民身份，突出表明他们的人权容易遭受一系列侵犯。

27. 2014 年 6 月，政府启动了公民身份核查进程，在弥蓬(若开邦)试点运行。拒绝被确定为“孟加拉人”的罗辛亚社区成员被任意排除在核查进程之外。据报

²¹ 见人权高专办，“Comment by UN High Commissioner for Human Rights Zeid Ra'ad Al Hussein on the abuse of the Special Rapporteur on human rights in Myanmar, Yanghee Lee”，2015 年 1 月 21 日。

²² 见大会第 50/152 号决议，《世界人权宣言》第十五条第二款；《儿童权利公约》，第七条和第八条；《消除对妇女一切形式歧视公约》，第九条；《残疾人权利公约》，第十八条。

²³ 《儿童权利公约》，第七条。

道，这一进程在 2015 年中止。虽然在弥蓬获得公民身份的人在 2015 年可以投票，但在获得公民身份之后，他们的行动自由以及获得基本服务和生计的机会没有改善。2016 年 6 月 7 日，在皎漂、弥蓬和崩拿滚重启在 1982 年《公民身份法》框架内开展的公民身份核查进程。

2. 限制行动自由

28. 罗辛亚人和克曼人的行动自由严重受限。虽然几十年来若开邦北部一直在实施限制，但 2012 年后更加强了限制程度，而且限制严重程度在城镇之间各不相同。尽管明说是为了确保安全，但这些限制措施的适用既是不成比例的，也是歧视性的，因为仅针对穆斯林适用。大多数罗辛亚人生活在若开邦北部，他们在城镇之间甚至城镇内部活动都需要得到官方批准(例如，在若开邦北部，如果一个人要在另一个村庄过夜就需要有离开村庄证)。旅行之前的程序繁琐且费时。不遵守要求可能导致被逮捕和起诉。这些限制经常使得执法和公职官员可以进行勒索和骚扰。

29. 2012 年 6 月爆发暴力事件以来，若开邦北部的城镇管理人员实行宵禁，据称是为了“保护两个社区的安全”。自 2012 年以来宵禁经常延续，据报宵禁是根据《缅甸刑事诉讼法》第 144 节第 1 款而实施，该条款允许在紧急情况下执行临时宵禁命令，要求治安法官或代表发出宵禁令。人权高专办收到了可信指控，称第 144 条第 1 款规定的程序未得到执行。宵禁赋予当局广泛的酌处权，包括限制集会以及禁止在黄昏至黎明时段行动。宵禁限制 5 人以上的集会，从而限制了穆斯林信奉宗教和自由开展宗教活动的的能力。据报这只对罗辛亚人执行。虽然 2016 年 3 月在若开邦北部解除了总统宣布的紧急状态，但这里仍实施宵禁。

30. 大部分在 2012 年暴力事件期间的流离失所者现在居住在若开邦中部的约 39 个境内流离失所者营地。营地的行动限制非常严格，许多人受到极端的安全措施影响。某些地方通过安检处严格控制人员进出。鉴于限制的性质、程度和持续时间，依据国际法，许多难民营可被视为剥夺自由的场所(见 CCPR/C/GC/35,第 3 段和第 5 段)。²⁴

31. 全面限制穆斯林社区的行动自由显然违反了国际人权法，国际人权法要求任何限制措施必须是必要的和相称的(见 CCPR/C/21/Rev.1/Add.9,第 14 段)。²⁵ 限制措施歧视性地针对穆斯林人口，严重限制了他们获得生计、粮食、医疗保健和教育的机会。为处理若开邦的其他人权和人道主义关切，解除这些限制很有必要。

²⁴ 见《关于境内流离失所问题的指导原则》(E/CN.4/1998/53/Add.2, 附件), 原则 12 第 1-2 项。

²⁵ 《世界人权宣言》，第十三条和第二十九条第二款。

3. 威胁生命、自由和安全

32. 历任特别报告员都报告了国家安全部队和其他官员侵犯罗辛亚人的生命权、自由权和安全权这种严重侵犯人权行为的模式。侵犯人权的行为包括即决处决、强迫失踪、任意逮捕和拘留、酷刑和虐待，以及强迫劳动(见 A/67/383,第 64 段，以及 A/HRC/28/72,第 38 段)。²⁶ 2012 年发生暴力事件后，人权高专办收到可靠报告称，数百名罗辛亚人被任意逮捕和拘留，包括妇女和儿童，人权高专办还收到内容一致的酷刑和虐待指控，包括严重殴打、烫烟头、烧胡须、强迫劳动、性侮辱和虐待、拒绝提供医疗、有辱人格的拘留条件和拘留期间死亡的情况。未经适当程序不加区分的逮捕和拘留以及随后在拘留期间的待遇，其性质和规模已经引起了关于集体惩罚问题的关切。

33. 在若开邦北部，任意逮捕和拘留罗辛亚人的现象仍然很普遍。无国籍状态使他们特别弱势，容易成为勒索的目标。通常在没有逮捕理由、正式程序或提出指控的情况下进行逮捕，直到支付了贿赂金被捕者才会被释放。人权高专办收到了关于与逮捕相关的暴力、强行进入和搜查住宅、没收财产、勒索和过度使用武力的报告。无力支付巨额贿赂金就可能导致受害者亲属遭受暴力、拘留或惩罚性行动。对于那些被正式起诉的人而言，通常没有公正审判保障。

34. 任意逮捕和拘留通常为酷刑和法外处决等其他侵权行为打下基础。人权高专办收到可靠报告称，有人因被指称涉及纵火或所谓与恐怖团体有关联而被逮捕和拘留，在羁押期间遭受酷刑并死亡。对拘留缺乏经常和独立的监督，这加大了被拘留者遭受酷刑和虐待的可能性。

35. 还有报告称在示威和执法活动中过度使用武力，包括在巡逻和限制行动自由的执行过程中。执法人员过度地、不必要地和不相称地使用武力导致的死亡事件构成任意剥夺生命权。

4. 性暴力和基于性别的暴力

36. 几十年来一直有报告称安全部队对若开邦罗辛亚人实施性暴力和基于性别的暴力行为。然而，由于缺乏诉诸司法的机会、文化障碍、耻辱感和担心受到报复，对这种行为的普遍性很可能报告不足。人权高专办收到的报告称，安全部队对被逮捕或拘留的妇女或在执法行动过程中(如搜索住宅或在检查站)对妇女实施包括强奸在内的性暴力。人权高专办没有收到资料表明，已对此种指控进行了调查或行为人已追究责任。

37. 报告称罗辛亚族社区存在家庭暴力。长期流离失所、难民营过度拥挤、缺乏生计以及生活各方面的限制会加剧紧张气氛和家庭暴力的风险。缺乏易于获取的卫生

²⁶ 违反了《世界人权宣言》，第三条、第四条、第五条和第九条。

服务和其他支助服务，仍是一个令人关切的问题。政府有义务保护所有个人免遭一切形式的暴力，并应对私营和公共领域的性暴力和基于性别的暴力行为。²⁷

5. 剥夺健康权

38. 卫生保健设施、物资和服务的具备情况、可获取情况、可负担情况和质量在整个若开邦都非常糟糕。利用保健设施的途径有限，造成的后果包括延误治疗、依赖另类保健方式、可预防疾病蔓延以及总体健康状况不佳。

39. 由于歧视性的障碍，罗辛亚人社区和克曼人社区面临不成比例的负担，包括对行动自由的限制严重影响健康权，特别是在获得紧急救助和拯救生命的医疗方面。人权高专办收到可靠报告称，由于无法利用卫生设施或及时治疗造成患者死亡，而往往附近就有乡镇医院。²⁸ 在实兑周围的城镇，包括包多和弥蓬，穆斯林没有自由进入乡镇医院的权利；急诊必须通过繁琐且耗时的转院流程才能转至实兑总医院，流程包括乘船和警察护送。穆斯林患者被限制在隔离病房内，关于歧视性待遇的指控和传言不见消退。这种情况导致人们普遍不愿在医疗机构寻求治疗。在若开邦北部，患者可以前往乡镇医院，但必须费钱费时申请旅行许可，通过检查站，还要面临宵禁的额外限制，在某些情况下导致严重拖延紧急治疗，乃至危及生命。拖延寻求或接受紧急产科治疗可能产生特别严重的后果，这是婴儿死亡和孕产妇妊娠和分娩并发症死亡的主要原因。

40. 限制穆斯林社区获得公共保健设施的机会构成侵犯健康权；²⁹ 如果导致死亡，这种限制也可能构成侵犯生命权。应该确保缅甸所有人平等和不受歧视地获得医疗、设施和护理，无论其宗教、族裔或公民身份如何。

6. 剥夺受教育权

41. 若开邦是全国识字率最低的邦之一，缺乏教育机会和获得适当教育的机会对所有居民产生影响。因为长期流离失所、行动自由受到限制以及遭受歧视，穆斯林社区面临更多的障碍(见 CRC/C/MMR/CO/3-4,第 96-97 段, A/70/412,第 36 段以及 A/HRC/28/72,第 55 段)。³⁰ 包括罗辛亚人在内的非公民被排除在若干“自由职业”相关专业之外，如医学、经济学和工程学(例如，2013 年大学入学指南要求申请人为“缅甸公民”)。自 2012 年爆发暴力事件以来，基于“安全理由”，他们也无法进入实兑若开邦唯一的大学获得高等教育。

²⁷ 《消除对妇女一切形式歧视公约》，第二条。

²⁸ 在报告的案件中，人权高专办无法确定如果得到紧急治疗，病人是否能存活。

²⁹ 《儿童权利公约》，第二十四条；《消除对妇女一切形式歧视公约》，第十二条；《残疾人权利公约》，第二十五条。

³⁰ 违反《儿童权利公约》第二条和第二十八条。

42. 境内流离失所者营地大约有 3 万名穆斯林儿童依赖于人道主义组织支助的临时学习场所。因为缺乏合格的教师、教科书、教学材料和教学时间，教育质量令人关切。多年失学会对罗辛亚人社区和克曼人社区年轻人未来的生计机会以及为缅甸的发展作贡献的能力产生毁灭性的后果。不让罗辛亚人和若开人男女同校学习的做法具有歧视性，侵犯平等受教育权。这也限制两个社区之间互动与和解的机会。

7. 基于地方法令的其他限制

43. 在若开邦北部，一系列针对罗辛亚人的地方法令在意图和作用方面具有歧视性。许多地方法令没有法律依据，只是政府当局或执法机构发布的政策和指令，表面上是为了防止非法移民并控制人口流动和人口增长。虽然这些法令的执行程度并不明确，但其影响仍普遍存在。根据一项地方法令，情侣必须经过费时费钱行政审批手续才能领到结婚证，而结婚证上还规定限制生育数和要求使用避孕药具。违规就是刑事罪行，最高可判处 10 年监禁。人权高专办收到的报告称，妇女和女童因为担心违反法令而不得不进行不安全的堕胎。

44. 据估计，违反地方法令出生的 5000 名儿童被排除在官方家庭清单之外，而是被列入单独的清单(“黑名单”)。此外，尚未向自 1990 年代以来出生的罗辛亚儿童颁发出生证明。缺乏正式文件和有效的法律身份对人生的各个阶段产生严重影响，进一步限制了他们的行动自由以及获得医疗保健和教育的机会。这也使他们的人权更容易遭受侵犯，如任意逮捕和拘留以及勒索。

45. 地方法令构成侵犯基本权利，包括不歧视原则、行动自由、隐私权、结婚和组建家庭的权利以及儿童权利。³¹

8. 关于政治权利和身份证件的限制

46. 2015 年 2 月，上届政府宣布全国各地 70 万无国籍人持有的“临时身份证”到期，包括罗辛亚人、华人和其他少数群体。该证件是若开邦无国籍人持有的可确认他们在缅甸合法居住的主要证件。2015 年 6 月，缅甸宣布使用新的“国籍证明身份证”；但是，人们普遍对此持怀疑态度，接受度极低。因此，若开邦几十万无国籍人没有可确认其合法居留的有效身份证件。

47. 2010 年选举期间，临时身份证件持有人被授予组建政党、加入政党和投票的权利。然而，在 2015 年 11 月举行选举之前，已经采取措施防止证件持有人参与政治生活。³² 2014 年 9 月，议会修订了《政党登记法》，要求政党领导人必

³¹ 见《消除对妇女一切形式歧视公约》，第一条和第十六条，《残疾人权利公约》，第十八条、第二十二條和第二十三條，以及《儿童权利公约》，第二条、第七条和第十六条。

³² 《世界人权宣言》，第二十一条。

须是“全面”公民，政党成员必须是“全面”或“归化”公民。2015年5月，临时身份证持有人在大选中的投票权被取消。

9. 强迫劳动

48. 缅甸已采取重大步骤以消除强迫劳动现象，包括建立申诉机制以及与国际劳工组织(劳工组织)制定一项联合行动计划。然而，有可信报告表明，虽然使用强迫劳动的情况普遍减少，但在该国部分地区仍然存在，而且尤其对少数群体产生影响。

49. 继续收到涉及若开邦北部罗辛亚人的强迫劳动的报告。劳动任务包括站岗、建筑和维修工作，以及为此类工作提供材料。受害者称，他们因害怕报复而不能拒绝工作，报复可能包括暴力、逮捕或拘留、罚款或其他形式的胁迫、惩罚和恐吓。强迫劳动对受害者身心健康造成严重后果，对生计和粮食安全产生长期影响。人权高专办还收到关于对若开人社区实施强迫劳动的报告，包括最近在缅甸政府军和若开邦军队发生冲突的背景下的强迫劳动。由于独立观察员无法进入该地区、人们缺乏对劳工组织投诉机制的认识以及担心遭到报复，若开邦强迫劳动的做法很可能报告不足。

10. 贩运人口和偷运移民

50. 2015年5月，安达曼海上移徙危机凸显了与非法贩运和偷渡网络推动的不正规区域移徙流相关的侵犯和践踏人权行为的模式。这包括在船上和陆地过境点非法禁闭、性暴力和基于性别的暴力以及虐待。据估计，2012年至2015年期间约有2000名罗辛亚人和孟加拉人在海上死亡。

51. 缅甸是《2015年东南亚国家联盟禁止贩运人口特别是妇女和儿童公约》的缔约国。它还签署了2016年《关于打击偷渡、贩运人口及相关跨国犯罪问题的巴厘宣言》，签署国承诺为处理贩运人口问题采取的措施包括改善迫使人们逃离的条件，包括“充分尊重人权……以及防止和减少无国籍状态的措施”。与2014年同期相比，2015年下半年从若开邦和孟加拉国驶离的船舶数量减少了96%。从2015年6月开始驶离船舶的数量减少，其中可能包括多种因素，包括该地区各国政府更严格地审查非正常移徙以及走私者要价更高。为了全面解决来自若开邦的非正规海上移徙，需要作出具体和有意义的努力以解决本报告所强调指出的推动因素和胁迫情况。

11. 长期流离失所和剥夺适足生活水准

52. 在2012年发生暴力事件4年后，若开邦仍有近12万(主要是罗辛亚人和克曼人)境内流离失所者。长期流离失所，居住在条件不断恶化的庇护所中，获得基本服务的机会有限而且无法自由行动，使难民营的人生活在特别压抑的条件下。除了侵犯行动自由权，这种条件也影响到享有若干经济和社会权利，包括受

教育的权利、享有能达到的最高健康标准的权利和享有适当生活标准的权利。³³ 由于在澄清和确定境内流离失所人员方面存在问题，许多境内流离失所者没有得到正式承认或充分援助。暴力行为和相关限制也严重影响了并非境内流离失所者的若开邦居民，包括在偏远或孤立社区的人，他们得不到充分的援助。

53. 据估计，2015 年通过若开邦政府的重新安置计划，2.5 万名境内流离失所者回返或融入流离失所当地。然而，迫切需要为那些仍然流离失所的人找到持久的解决办法。这一进程应当让流离失所者知情、透明、自愿并以权利为基础。此外，境内流离失所者应可以使用有效的机制，该机制能确保或恢复住房、土地和财产，或在回返不可行的情况下提供充分的赔偿。应给予充分的保障，确保住房、土地和保有权问题不会导致进一步的人权关切。

54. 若开邦的社区隔离对找出持久的解决办法构成重大挑战。在实兑镇尤其如此，那里没有制定任何计划解决营地内 9 万多名境内流离失所者问题，他们居住的地方通常离原籍地只有几公里。这种强迫性的社区隔离亟待关注。采取有针对性的建设和平措施、跨信仰举措以及逐步恢复社会和经济联系是至关重要的。

12. 评估

55. 上述情况反映了一贯严重侵犯人权的行为，影响到罗辛亚人基本的公民、政治、经济、社会和文化权利。基于他们族裔和/或宗教身份而针对他们的广泛歧视性政策和/或做法导致基本权利被严重剥夺。许多所述行为显示对罗辛亚人的广泛或系统性的攻击，一经法院查证，表明可能犯下危害人类罪(另见 A/HRC/25/64,第 51 段)。

C. 侵犯和践踏其他少数群体的行为

56. 几十年来，在对缅族主导的中央政府和军队长期不满的背景下，一直发生着范围和强度不同的武装冲突。历任特别报告员持续报告了在这些冲突背景下违反国际人道主义法和人权法的指控。缺乏适当的问责机制导致有罪不罚，从而削弱法治并进一步破坏可持续的和平与和解。虽然签署全国停火协定是重要的一步，但这只是一个起点。包容各方的政治会谈(让少数族裔社区充分参与，包括妇女代表)对于解决族裔社区的冲突和长期不满的根源至关重要。新政府拟议召开全国和平会议的建议受到欢迎。

57. 在武装冲突背景下，涉及军方违反国际人道主义法和人权法的指控包括蓄意针对平民和不加区分地攻击平民、使用童兵、强迫流离失所、即决处决平民和被俘战士、强迫劳动、任意逮捕和拘留、酷刑和虐待以及性暴力。可信的报告详细阐述了各种做法，包括军事人员命令平民走在前面充当“人体扫雷器”；将特定

³³ 《世界人权宣言》，第二十五条和第二十六条；《经济、社会和文化权利国际公约》第十一条至第十三条。

区域归类为“黑色区域”，军方可随意把矛头指向该区域任何人，包括平民，这违反了区分原则；“屯垦”政策导致军方没收平民的土地、牲畜或农作物。

58. 在战斗加剧的克钦邦和掸邦北部，有持续不断的关于冲突各方侵权行为的报告(见 A/70/412,第 50 段，以及 A/HRC/31/71,第 52 段)。2011 年 6 月，克钦邦 17 年的停火状态破裂，造成大量人员流离失所；9.6 万人仍为境内流离失所者。2015 年的战争又造成 10 万人流离失所，包括来自果敢自治区的 8 万人。可信报告称军方违反国际人道主义法，包括对平民和战斗人员不加区分和狂轰乱炸。

59. 据报族裔武装团体践踏平民人权的行包括强迫招募和使用儿童参加敌对行动、强迫居民流离失所、对被俘缅甸军人员实施酷刑、虐待和即决处决，还有报告称部分此类团体进行骚扰、任意拘留和勒索(A/HRC/31/71,第 52 段)。不断有报告称军方和族裔武装团体让平民充当搬运工、岗哨、向导和人盾，而且在平民地区使用杀伤人员地雷(A/HRC/28/72,第 31 段)。

60. 多年来记录了缅甸安全部队对少数族裔社区的妇女实施性暴力和基于性别的暴力行为。仍有关于此类暴力行为的报告，特别是在受冲突影响的地区普遍存在，如克钦邦和掸邦，还有关于强奸、性奴役、强迫和质役婚姻的可信报告。据报告，受害者包括妇女和男子、女童和男童，包括年仅 7 岁的儿童(S/2014/181,第 37-39 段)。在闯入住宅、人口流动和强迫搬运过程中出现性暴力的风险似乎更大。来自民间社会的一些报告称，在军事基地和监狱中存在强奸和性虐待行为。附近有大量驻军的社区的性暴力报告增多。

61. 一直有报告称，在族裔社区居住的地方，军方征地修建兵营和军营、抢收地里的作物、要求为部队生产粮食，以及设置禁入的“安全重地”(A/66/365,第 64 段)。自 2012 年以来记录的侵犯住房、土地和财产权利的案件越来越多，包括通过开发引起流离失所而造成的这种情况。往往与军方有密切关联的私营地方商家据称参与了掠夺土地和强迫搬迁。少数民族地区多年持续不断的冲突和军事行动已造成缅甸东部以及与泰国边境沿线广泛的流离失所现象。因爆发零星的小规模战斗、持续不断的驻军以及存在地雷和未爆弹药，据报许多长期流离失所者(包括在泰国的 10 万多难民)因担心自身安全而不愿意返回。

62. 在获得教育机会方面的巨大差异依然存在。在少数族裔地区，特别是受冲突影响的地区，许多学校教学停止或无法进入。根据前军事政府的政策，禁止在学校使用和教授少数民族语言，某些地区禁止非正式社区学校提供少数民族语言课程。近期的国家教育立法(如《国家教育法》)为教室内使用族裔语言提供了空间，并使区域和国家政府有权在区域和国家层面制订和执行语言政策。

63. 多年来，缅甸的基督教社区在宗教自由或信仰自由方面面临限制，特别是在钦邦、克钦邦、克伦邦和克耶邦。特别程序任务负责人报告了针对钦族基督徒的侵犯人权行为的指控，包括为建造寺院和宝塔而强迫劳动、强行没收土地、引诱或胁迫皈依佛教、关闭教堂和家庭教会以及销毁十字架的指控(A/HRC/22/67,第 127 段)。也报告了关于对宗教领袖、传教士、教会工作者和其他人实施任意逮

捕、拘留和酷刑的指控(A/HRC/25/74,第 105 段)。与穆斯林社区一样,基督教群体报告了在获得宗教建筑物的翻修、拓展或建造许可方面面临困难(见 A/69/398,第 40 段)。

评估

64. 人权高专办收到的资料表明,少数群体遭受了一系列广泛的侵犯和践踏人权的行爲。此外,在武装冲突的背景下,几十年来的报告记录了据称由军事和武装团体犯下的违反国际人道主义法的行爲。一经法院查证,其中部分侵权行为可能构成战争罪。

五. 结论

65. 缅甸罗辛亚人和其他少数民族的人权状况极为令人关切。报告的侵犯和践踏人权行为的范围和模式不容忽视;系统性的和全局性的歧视以及排斥和边缘化政策往往是未来冲突的根源。2013 年 3 月 25 日,秘书长防止灭绝种族罪行问题特别顾问警告,不解决若开族佛教徒和罗辛亚穆斯林之间暴力的直接后果和根源,可能会产生“国际社会庄严承诺止发生的严重影响”。

66. 相反,应对高级专员在本报告中确定的侵犯和践踏人权行为可能有助于为缅甸所有人提供一个安全、和平的环境,播下增长、繁荣与和谐种子。

67. 新政府有责任、有机会制止这些侵犯和践踏人权的行爲。必须抓住这一势头,终止歧视性政策和做法,并废除歧视性法律。

68. 需要采取措施,打破有罪不罚的循环并促进问责制,以伸张正义、实现和解以及保护缅甸所有人的人权。根据国家在国际规范和标准下的义务,缅甸当局应确保对所有过去和当前的侵犯和践踏人权的指控进行及时、彻底、公正和独立的调查。这将确保问责以及受害者获得有效补救,包括适当的赔偿以及尊重他们了解侵权真相的权利。

69. 这些努力应与民间社会密切合作,并得到国际社会的支持。这对于奠定牢固和可持续的法治基础而言很有必要,将基于对人权(包括属于少数群体的人的权利)的充分和平等的尊重,并巩固缅甸的民主变革。

70. 政府还应采取全面的法律和政策措施,从根源上解决所有侵犯和践踏人权的行爲并防止再度发生。受害者和社区的视角应是这一进程的核心,包括与他们进行广泛和包容性的协商以及让他们参与设计和实施任何旨在解决过去问题的措施。

71. 还应努力改革法律框架,包括 2008 年《宪法》和 1982 年《公民身份法》,使其完全符合国家的国际人权义务。提交给人权理事会第三十一届会议的特别报告员报告(A/HRC/31/71)在这方面可提供帮助。建立机制以确保任何新立法完全符合国家的国际人权义务,这也至关重要。

72. 有了强化的独立性和保护任务，缅甸国家人权委员会在维护和保护缅甸所有人的人权方面可以发挥关键作用。该委员会调查执法人员的违法案件、对政府问责、谴责歧视和煽动仇恨或暴力的行为以及查访拘留场所的权力，可被用于加强保护少数群体。

73. 虽然为解决本报告中提出的关切应迅速采取某些必要措施，但高级专员承认，在政治过渡期其他措施将需要采用分阶段的、较长期的方式。

74. 人权高专办随时准备向该国政府提供支助，努力保护和促进缅甸所有人的人权，并加强有效法治。解决歧视问题是实现可持续发展目标的基础，重点关注歧视问题提供了一个重要框架，可确保在国家加速发展过程中不让少数群体落后。联合国在该国的集体努力和协作对解决关键的人权问题而言也至关重要。

六. 建议

A. 政策和做法

75. 高级专员建议缅甸有关当局：

(a) 废除若开邦所有歧视性的地方法令，包括限制行动以及婚姻和家庭生活权的法令；立即取消关于旅行的任意要求；促进人们在城镇内和城镇之间的自由行动；迅速且明确地将这些决定传达给所有相关当局；

(b) 制定路线图和时间框架，取消若开邦对行动自由的所有限制，如果仍存在安全考虑因素，则确保限制是必要的、相称的且不歧视；

(c) 迅速解除若开邦北部的宵禁命令，消除对集会自由权的任意限制，并保证信仰自由；

(d) 取消对紧急医疗转诊的所有歧视性和限制性的繁文缛节，并确保所有社区都能畅通无阻地进入若开邦所有城镇的政府医院；

(e) 确保为居住在缅甸的所有人更换或发放身份证件，不论其公民身份如何；确保所有儿童在出生时不受歧视地得到登记，并迅速执行流程为所有未登记的儿童进行登记，包括所有罗辛亚儿童；

(f) 根据《关于境内流离失所问题的指导原则》为若开邦和冲突地区的所有境内流离失所者找到持久解决办法。

B. 立法

76. 高级专员建议缅甸有关当局：

(a) 采取渐进步骤消除所有歧视性的法律规定，包括《宪法》、1982年《公民身份法》和4项“种族和宗教法律”中的此类规定；

(b) 防止和制裁煽动歧视、仇恨和暴力的行为，包括通过制定一项基于国际人权标准的全面战略，并确保议会在讨论“维护宗教和谐”法案时考虑到《拉巴特行动计划》。

C. 问责制

77. 高级专员建议缅甸有关当局：

(a) 通过与所有利益攸关方协商并依据国际人权法和标准对若开邦和缅甸其他地区的少数群体的状况开展全面调查，就问责制措施提出建议，处理歧视的根源，促进社区之间的和解并防止再次发生侵权行为；

(b) 确保迅速、彻底、独立和公正地调查所有指称的侵犯人权和违反国际人道主义法的行为，包括执法人员和安全官员犯下的此等行为，以及随后的起诉；为此，应消除任何法律或立法障碍，追究刑事责任；

(c) 确保有关逮捕和拘留的国家法律及其适用符合国际人权标准；按照人权标准开展执法行动，包括合法性、必要性、相称性和不歧视的原则；

(d) 确保针对安全部门行为体的独立的民事和议会监督机制以及强有力的申诉机制得以建立和运行；

(e) 确保对关于强迫劳动的指控进行调查，并起诉行为人。

D. 防止进一步侵犯和践踏人权的行为

78. 高级专员建议缅甸有关当局：

(a) 确保属于少数群体的人能够享受其所有人权和基本自由，不受任何歧视并在法律面前完全平等；

(b) 向警察、边防警察和综合行政部发出禁止强迫劳动的明确指示；

(c) 向执法机构发出关于禁止贩运人口的明确指示，并确保根据国际人权标准来保护和对待受害者；

(d) 确保为解决非正常移徙问题和打击跨国有组织犯罪(包括贩运人口和偷运移徙者)而采取的措施不会对移徙者和难民的人权和尊严产生不利影响。

E. 和平进程

79. 高级专员建议缅甸有关当局：

(a) 确保与所有地方和受影响的社区进行广泛的磋商并让他们充分参与和平进程，包括少数族裔、民间社会和妇女；

(b) 确保人权保护是民族和解与和平中心以及停火监督机制的工作的核心。

F. 机构

80. 高级专员建议缅甸有关当局：

(a) 进行体制改革，以确保遵守法治；

(b) 通过公正程序改善在独立和公正的法庭诉诸司法的机会，并确保司法完全符合国际人权规范和标准，包括司法独立和公正的原则；

(c) 强化缅甸国家人权委员会的任务，使其能够独立履行职能并充分遵循《巴黎原则》，包括监督所有拘留场所；

(d) 增加持续的参与以及与人权高专办的合作，以加强促进和保护缅甸人权。

G. 实施

81. 高级专员建议人权理事会密切关注上述建议的执行情况，并鼓励政府在这方面取得有意义的进展。
