



人权理事会
第三十四届会议
2017年2月27日至3月24日
议程项目4
需要理事会注意的人权状况

缅甸人权状况特别报告员的报告^{*,**}

秘书处的说明

秘书处谨向人权理事会转交缅甸人权状况特别报告员根据理事会第 31/24 号决议编写的报告。缅甸新政府任已近一年，该国仍然面临艰难的人权挑战。在本报告中，特别报告员立足于过去的报告，查明了其中的一些挑战，并提出了相关建议。

* 本报告逾期提交，以反映最新动态。

** 本报告附件不译，原文照发。



一. 导言

1. 本报告是缅甸人权状况特别报告员李亮喜在 2016 年 3 月向人权理事会提交报告(A/HRC/31/71)以及 2016 年 8 月向大会提交报告(A/71/361)后, 根据理事会第 31/24 号决议向理事会提交的。在本报告中, 特别报告员论述了 2016 年 3 月就职的缅甸新政府所面临的人权挑战, 并对该政府取得的进展表示了肯定。

2. 特别报告员于 2017 年 1 月 9 日至 20 日对缅甸进行了第五次正式访问。¹ 她请求进行为期 14 天的访问, 但缅甸政府只允许她访问 12 天。在此期间, 她前往了克钦邦、孟邦和若开邦的部分地区, 还造访了仰光和内比都。特别报告员对缅甸政府的合作表示赞赏, 其中特别赞赏的是, 她请求在没有政府官员和安全人员密切监督的情况下与若开邦村庄和境内流离失所者营地内的社群成员会晤, 而缅甸政府对这一请求予以了尊重。但她感到遗憾的是, 对访问具体地点的请求, 缅甸政府多次很迟才予以答复。这种直到最后一刻才拒绝访问的现象一再发生, 导致她也只能在最后一刻变更行程, 无法充分利用好有限的时间。

3. 特别报告员与国务资政、多名政府官员和议员进行了会晤和交谈, 对缅甸政府努力改善缅甸全体人民生活的真正承诺和奉献精神表示了肯定。然而, 普通民众已开始表现出绝望情绪, 证明上述承诺尚未充分转化为可以实地感受到的实际行动。

制订联合基准

4. 按照人权理事会第 31/24 号决议授予的任务, 特别报告员起草了拟议的进展联合基准(见附件)。特别报告员在 2017 年 1 月的访问之前三周就已将联合基准草案送交了缅甸政府, 还在内比都会议前送交的讨论要点中附上了该联合基准草案。特别报告员指出, 只有两个部委选择对该项提议进行了实质性讨论。她即将进行国家访问, 希望能在此之前讨论这些拟议基准以及本报告可能产生的基准, 以便商定衡量进展的联合基准。按照决议, 特别报告员还试图查明技术援助和能力建设的优先领域; 本报告的提议中包括一份非详尽清单, 列出了受访者提出的一些领域。

二. 人权状况

A. 法治

1. 立法和宪法改革

5. 特别报告员欢迎缅甸努力废除或修正含有不符合基本权利的条款的法律, 同时回顾指出, 她先前已经列出了许多此类法律(见 A/HRC/31/71, 附件)。她特别欢迎缅甸于 2016 年 5 月废除《国家保护法》(1975 年)、于 2016 年 10 月废除《紧急条款法》(1950 年)以及于 2016 年 11 月修正《区乡管理法》(2012 年), 取消了凡留宿客人必须报告的规定。她还欢迎的是, 缅甸在修正《和平集会与和平

¹ 会议清单载于特别报告员在访问结束之际发表的声明的附件。可查阅 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21107&LangID=E。

游行法》(2011 年)后, 取消了示威必须征得许可的规定以及若干其他有问题的条款, 但她注意到, 缅甸在该法中仍然保留了刑事制裁措施。她希望缅甸能处理这些不足。

6. 特别报告员注意到, 缅甸决定起草一项公民个人安全和保护法。其中的潜在问题包括关于诽谤的规定含糊不清。现草案规定, 进行监视需要“依法获得许可令”, 但目前并没有这样的法律。特别报告员建议缅甸按照国际标准并与专家磋商, 起草一项关于监视行动的法律框架。

7. 正如特别报告员曾着重指出的, 缅甸迫切需要一项关于暴力侵害妇女问题的强有力的法律, 以处理现行立法框架中的弱点。她感到关切的是, 有资料显示, 暴力侵害妇女问题防范和保护法的最新草案中删去了一些关键条款, 包括涉及强奸的定义、受理基于性别的暴力案件的特别法院、冲突中的性暴力、公职人员暴力以及总检察长办公室最高法院能力建设的条款。特别报告员呼吁恢复这些条款并立即通过该项法律。

8. 对于儿童权利法草案中能提高缅甸对其国际义务遵守程度的条款, 特别报告员表示欢迎。她了解到该法律草案很可能近期提交议会, 并强调必须保留关于禁止招募儿童加入武装部队以及关于最低刑事责任年龄的重要条款。

9. 对于内政部决定开始撰写全新的监狱法草案案文, 特别报告员表示欢迎, 希望该案文能符合相关国际标准, 并希望内政部能与利益攸关方合作起草案文。她鼓励内政部寻求这方面的技术援助。

10. 特别报告员仍对 2015 年通过的所谓保护种族和宗教的一套四项法律(见 A/HRC/28/72, 第 28-29 段)感到关切。因此, 她欢迎妙东(Myra Thaug)议员发表评论承认需要调整这些法律, 使之与暴力侵害妇女问题防范和保护法草案相一致。特别报告员重申上述法律不符合缅甸的国际义务, 并敦促缅甸纠正这些法律的缺点。

11. 缅甸政府决定起草一项仇恨言论法, 该法应针对煽动歧视和暴力的行为, 同时保护言论自由, 特别报告员对此表示肯定。但她感到关切的是, 缅甸政府尚未公开征询公众对该草案的意见, 而且有若干拟议条款不符合国际标准。特别报告员呼吁进行有意义的磋商并修改案文以处理上述问题, 同时重申, 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》是有益的参考资料。

12. 特别报告员及其前任都曾着重指出, 《公民身份法》(1982 年)不符合国际标准(见 A/69/398, 第 12 和第 53 段, 以及 A/HRC/25/64, 第 49 和第 83(f)段), 该法基于族裔或种族授予公民身份的歧视性条款尤其有违国际标准。2016 年 12 月 27 日, 国务资政办公室发出通知, 详细说明了国家核查身份卡的法律依据和目标, 申请缅甸国籍者如果不再持有身份证, 则必须拥有国家核查身份卡。该身份卡和国家登记卡(三折卡)均是按照 1949 年《居民登记法》(及相关的 1951 年规则)签发, 但这两种证件的持证人所被授予的权利却并不相同。

13. 国务资政办公室的通知明文指出, 签发国家核查身份卡仅用于(按照 1982 年《公民身份法》)审核持卡人是否有资格获得公民身份, 此外, 通知还具体规定: (a) 持卡人可以按照所在邦政府颁布的区域法、命令和指示, 前往全国境内的任何地点; (b) 来自若开邦的持卡人可以按照该邦政府颁布的区域法、命令和

指示在其常住乡镇和若开邦内自由出行；(c) 来自若开邦的持卡人可以凭边境通行证合法前往孟加拉国。

14. 在此应回顾指出，缅甸政府宣布所有临时登记卡(白卡)将于 2015 年 3 月 31 日失效后，约有 47 万张白卡被交还(原发卡数量约为 76 万张)。还卡数最高的是若开邦(近 40 万)，其余交还的白卡则大部分来自掸邦、克伦邦和孟邦，以及德林达依省、勃固省和伊洛瓦底省。居住在若开邦的持卡人显然受到了特殊对待，尤其是他们似乎有权越境前往孟加拉国，但无权在若开邦内以及缅甸其他地区自由通行。

15. 特别报告员已经注意到，许多人对公民身份核查工作持怀疑态度。2015 年 6 月至 2016 年 12 月期间，缅甸在若开邦仅签发了 600 余张国家核查身份卡，在其他地区则签发了近 2.6 万张。产生这种现象的原因包括：当局没有与受影响社群进行磋商，导致他们不理解这一进程，而且通过该进程得到承认的公民在行使权利方面仍然受到限制。因此，大多数罗辛亚人和其他非公民少数群体在缅甸合法居留的唯一现行证据仍然只有强制的户籍册。

16. 特别报告员特别关切的是，有报告称当局正在胁迫罗辛亚人和其他人员申请国家核查身份卡。例如，现在必须持有该卡才能申请钓鱼证和旅行许可。特别报告员再次呼吁缅甸改革《公民身份法》和相关进程。

17. 特别报告员仍然对立法过程不透明感到关切，并重申她过去的建议(见 A/71/361, 第 22 和第 98(b)段)。缅甸可以考虑制订一项关于立法的法律，以此明确设立一个始终如一的进程，该进程要包括有系统和有意义的磋商环节。

18. 《宪法》仍然妨碍着缅甸实现充分民主。尤其令人关切的是，《宪法》中有的条款实际上导致无法对军队进行民事监督，并使军队仍可在较高程度上影响及参与议会和行政机关的事务。因此，特别报告员坚定地认为，缅甸这个国家仍不具备真正的文官政府。关于修正宪法的讨论在政治上仍具有敏感性，对此特别报告员表示理解，但她也强调了修正宪法对改革进程的重要意义。特别报告员指出，任何修宪进程都需要付出时间和大量的努力，以征求所有利益攸关方的意见。因此，她建议缅甸考虑设立一个筹备委员会，以便对可能的修宪进程进行研究。

2. 司法

19. 有力的司法机关和独立的律师对法治而言至关重要。律师在起诉强大的利益群体方面仍然面临困难，有些律师报告称自己遭到了恐吓或被提起法律诉讼。² 特别报告员鼓励缅甸改革《律师理事会法》(1989 年)，使之符合《关于律师作用的基本原则》。

20. 缅甸还需要继续加强司法机关。特别报告员鼓励缅甸继续采取行动以执行最高法院的《2015 至 2017 年战略计划》，并使司法任命制度符合《关于司法机关独立的基本原则》。她指出司法腐败仍是一个问题，并再次呼吁采取步骤予以处理(见 A/HRC/31/71, 第 16 段)。

² 钦钦觉(Khin Khin Kyaw)律师仍面临违反《刑法》的指控。见 A/71/361, 第 24 段。

21. 特别报告员在最近一次访问缅甸期间，走访了孟邦的一个苦役营。她感到关切的是，当局将镣铐用作额外的惩罚手段，囚犯即便在采石时也要戴着镣铐，并且在如何选择要转到苦役营的囚犯方面也缺乏透明。她注意到，对于该苦役营以及缅甸各地监狱内的囚犯，没有独立的申诉制度。她还注意到有报告称，存在利用监狱劳动力使私营公司得益的情况，这属于国际劳工组织(劳工组织)1930年《强迫劳动公约》(第29号)所定义的强迫劳动。特别报告员希望新的监狱法将处理这些问题，特别是将《囚犯待遇最低限度标准规则》(《曼德拉规则》)纳入考虑。

22. 要通过司法伸张正义，就需要调查侵犯人权行为，并且特别报告员提醒缅甸，该国有义务始终如一地调查所有指控。她指出，虽然罪行的认定属于司法机关的事务，但在此之前，政府也有义务开展可信、“迅速、彻底、独立和公正的调查”。³ 特别报告员指出，缅甸已经设立的一些调查机构并不符合上述要求。她还指出，对于非法杀戮，《有效防止和调查法外、任意和即决处决的原则》原则11规定，如果最初的调查不充分，则“各国政府应交由独立的调查委员会或按类似程序进行调查”。

B. 民主空间

23. 特别报告员对缅甸近年来在开辟民主空间方面大步迈进表示肯定。但她仍感关切的是，当局仍在适用有问题的法律条款来恐吓和压制人权维护者、律师、记者和民间社会成员，包括进行严密监视、逮捕和起诉，在涉及政治敏感案件时尤甚。2017年1月29日，宪法法律专家郭尼(Ko Ni)遇害，对那些为他人争取权利或者提出声援的人们发出了尤其令人不寒而栗的警告。

24. 先前曾着重指出，有些案件数年仍未得到最终解决，例如2014年10月记者郭巴季(Ko Par Gyi)遇害案。活动人士瑙漆班丹(Naw Chit Pan Daing)和记者梭莫吞(Soe Moe Tun)分别于2016年11月和12月被杀，说明积极从事环境和土地维权的人士所面临的危险也越来越高。

25. 在会议期间，特别报告员对菲奥娜·麦格雷戈(Fiona MacGregor)据称因撰文报导若开邦与安全行动有关的侵权指控而被《缅甸时报》终止合约一事表示关切。显然，麦格雷戈女士因为积极报导安全部队涉嫌参与的性暴力案件而成为专门的对象。

26. 特别报告员获悉，约有170人因和平行使意见和表达自由权及结社和集会自由权而遭到监禁。⁴ 她认为，当局越来越多地利用《电信法》(2013年)第66(d)条实施逮捕，这尤其令人担忧，据报告已有逾45起这样的案件，其中大部分发生在过去一年。

27. 特别报告员在2017年1月访缅期间探访了因批评军队而被根据上述条款拘留的人员，包括被判处两年监禁的拉蓬(Hla Phone)(又名 Kyat Pha Gyi(夹帕

³ 见经更新的《采取行动打击有罪不罚现象、保护和促进人权的一套原则》(E/CN.4/2005/102/Add.1)，原则19。

⁴ 见援助政治犯协会(缅甸)，“2017年1月事件录”。可查阅<http://aappb.org/2017/02/aapp-b-monthly-chronology-of-jan-2017-and-current-political-prisoners-list/>。

季)⁵，以及案件仍在审理之中的妙扬瑙登(Myo Yan Naung Thein)。2017年1月6日，即特别报告员抵达缅甸两天后，十一媒体集团首席执行官丹图昂(Than Htut Aung)和《十一日报》总编韦漂(Wai Phyo)被获准保释，他们因为一篇指责仰光省省长受贿的社论而被指控违反第 66(d)条，之前的三次保释申请均被驳回。特别报告员还获悉了其他涉及评论总统廷觉(Htin Kyaw)和国务资政昂山素季(Aung San Suu Kyi)的案件，但因为时间有限，无法访问相关的拘留设施。

28. 特别报告员还探访了庭觉(Htin Kyaw)和妙吞(Khaing Myo Tun)，这两人因为批评军队而分别被指控违反《刑法》第 505(a)条和第 505(b)条。庭觉还被指控违反 2011 年《和平集会与和平游行法》，并于 2017 年 2 月被判处两个月监禁。

29. 特别报告员已对 2011 年《和平集会与和平游行法》不允许自发聚集表示了关切。该法将集会定义为“一人以上”聚集，但令人费解的是，据报告有一名独自表达支持和平的医科学生也于 2017 年 2 月 4 日被捕并被指控违反该法。

C. 发展与经济、社会及文化权利

1. 经济、社会及文化权利和有关土地的权利

30. 特别报告员认为，要想确保发展进程不遗漏任何人，就必须更好地实现经济、社会及文化权利。她吁请缅甸政府批准《经济、社会及文化权利国际公约》，该《公约》与可持续发展目标一道，可以形成这一领域工作的全面框架。

31. 童工现象在缅甸仍然普遍，有 110 万儿童受到影响。特别报告员对最近发生的两名女童被迫在仰光一家裁缝店工作并受到虐待的案件感到尤为关切。她向缅甸国家人权委员会提到了该委员会可在这起具体案件中发挥的作用，并指出当局本应优先处理这些女童遭到的虐待问题，而不是优先协调支付拖欠她们的工资。

32. 特别报告员欢迎缅甸政府与劳工组织合作制订关于童工的国家行动计划以及拟订禁止儿童从事的有害工作清单。她再次呼吁缅甸逐步提高儿童接受义务教育以及其他形式技术职业教育的年龄以匹配最低就业年龄，还吁请缅甸批准 1973 年《最低年龄公约》(第 138 号)。特别报告员欢迎缅甸 2017 年扩大与劳工组织合作实施的强迫劳动申诉机制，并注意到该国重新启动了高级别技术工作组，但指出缅甸必须采取举措，将上述机制落实到地方层面。

33. 打击童工现象、确保人们能够获得各项基本服务，这离不开出生登记。特别报告员对缅甸推出首个出生登记电子平台并努力扩大登记范围表示欢迎。但她注意到，在若开邦以及克钦邦和掸邦一些受冲突影响的地区，穆斯林的出生登记率之低令人担忧。她鼓励缅甸加强努力，改善这些地区的出生登记状况，尤其是要考虑到那里的儿童还时常面临其他困难。在克钦邦非政府控制区，民族武装团体签发的民事证件得不到官方承认，导致持有这种证件的儿童无法进入公立学校就读。

34. 特别报告员欢迎缅甸提高教育部以及社会福利与救济安置部的预算，还欢迎缅甸将免费教育范围扩大至高中。但是，缅甸需要继续努力，确保全民都能接受

⁵ 拉蓬被指控违反该条和其他两条规定。

教育，特别是少数群体。她感到关切的是，民族组织管理的学校出具的文凭得不到承认，导致在这些学校学习的学生在政府控制地区较难获得工作或其他机会。

35. 据报告，若开邦的社会经济状况基本上没有变化，穆斯林在过去一年没有从任何改善中受益。医疗设施和基础设施虽然有了一定程度的改善，但熟练和训练有素的医疗专业人员仍然严重不足，⁶ 并且按照当局规定，仍有许多乡镇医院不允许穆斯林就诊，甚至不接待穆斯林急诊。特别报告员再次呼吁缅甸确保人人都能不受歧视地、安全地到乡镇医院就诊。关于受教育机会问题，特别报告员了解到，实兑农村只有一所高中，目前为 2012 年暴力事件后被迫从 9 个乡镇迁出的家庭的学龄儿童提供服务。临时的学习场所只能提供基本的初级教育，通常十分拥挤，教工每日两班连续工作。此外，据报告，若开邦北部许多若开族教师在因 2016 年 10 月 9 日袭击事件撤出当地后都不愿意返乡。

36. 2012 年至今已过去了四年，但对于若开邦中部收容营内的 12 万穆斯林境内流离失所者和孟都镇内的 1,400 名境内流离失所者而言，为他们寻找持久解决方案一事似乎没有进展。国际人道主义组织无法了解境内流离失所者返乡或重新安置的时间表和前景，因此难以作出有关资源分配和扩大服务的决策。特别报告员呼吁缅甸以包容、及时和敏感的方式处理发展活动、人道主义活动及和平建设活动，同时充分考虑人权视角，以确保更顺利地向长期解决方案、和平与和解过渡。

37. 适足住房权也是关键所在，其内容包括保护人们免遭强迁。据报告，若开邦政府于 2016 年 9 月开始清查并拆除据称未经许可建造的建筑。据显示，在孟都清查出了 2,200 栋此类建筑，包括清真寺和伊斯兰学校、逾 400 个商店摊位和逾 1,600 套居民住房。在布迪当，清查出了逾 1,000 栋“非法”建筑，包括清真寺、伊斯兰学校、商店摊位和逾 800 套住房。据报告，这些建筑的拆除工作已于 2016 年 11 月开始。孟都南部清查出的近 2,000 栋建筑中，据称已有近 1,000 栋被拆，其中 80% 是住房。拉代当镇清查出了 285 套住房，其中约有 89 套也已被拆。据报告，在有些情况下，人们被迫拆除自己的住房，或者为了避免房屋被拆而忍受安保人员的勒索。

38. 在所有这些情况下，当局似乎都没有向受到影响的业主和居民提供符合适足标准⁷的替代住房，也没有向他们提供获得适足有效的法律补救或其他适当补救措施的权利，按照规定，如果有人声称自己免遭强迁的权利已受到侵犯或面临被侵犯的威胁，当局必须向他们提供上述补救措施。特别报告员因此感到关切的是，缅甸政府显然对若开邦的罗辛亚人和穆斯林采取了有系统、体制化的歧视性政策，拆除上述建筑就是这种较为广泛的政策的一部分内容。

39. 据估计，缅甸有 70% 的人口生活在农村地区，土地是人民生计的中心，但处理历史上和仍在继续的没收土地行为并非易事。特别报告员欢迎已没收农田和其他土地问题中央审查委员会不断归还土地。但仍有 8,000 多起案件尚未解决。她感到关切的是，抵抗土地没收的人员会遭到起诉。例如在掸邦，有 72 人由于

⁶ 见多样性与民族和谐中心，《若开邦需求评估(二)》(仰光，2016 年)。

⁷ 该标准包括：进出方便、价格适中、适宜居住、保有权有保障、文化环境适当、地点合适以及能获得医疗和教育等基本服务。见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Guidelines_en.pdf。

在原为自己所有、据称已被军队没收的土地上耕作，而被以非法闯入罪判处了一个月监禁。

40. 经广泛磋商后于 2016 年通过的《全国土地使用政策》载有重要的保障措施，包括承认对土地的习惯使用，还包括有关社群磋商的规定。因此，特别报告员对缅甸可能修改该法、删去这种关键条款感到关切。她吁请缅甸保留这些保护措施，并按照该项政策和人权标准起草一项全局性土地法。

2. 可持续发展以及工商业与人权

41. 随着缅甸改革的继续推进，必须确保改革的福利不会集中在小部分人手中。这就很可能需要制订政策以处理资源分配方面的难题、推进决策进程以审批开发项目，以及实施战略打击日益严重的不平等现象。特别报告员回顾指出，以人为本的可持续发展能够保护本土人民的权利，具有重要的意义。

42. 特别报告员一直关注着莱比塘铜矿项目的有关动态。她对 2014 年杀害钦温 (Khin Win) 的凶手仍未被追责感到关切。她注意到有资料显示，2015 年 11 月该铜矿可能发生了有害废料溢流的情况，又注意到当局仍在起诉抗议者，包括 2016 年 6 月对两人提出了指控。她还注意到，当局未经适当磋商就宣布了矿场扩建计划，又有 141 户家庭面临强迁。⁸ 她吁请缅甸暂停执行该计划，先与社群进行真正的磋商，还吁请缅甸加强环境保护措施，并进一步调查钦温遇害一案。

43. 特别报告员已表示过欢迎缅甸通过环境影响评估程序(见 A/HRC/31/71, 第 67 段)，但注意到有报告称上述程序没有得到一贯的执行，并且当局未能充分理解磋商要求。她从自然资源与环境保护部获悉，该部正在起草公共磋商准则，她希望这些准则将能确保当局始终如一地开展有意义的磋商。

44. 采矿项目仍然严重影响着多个社群的生活。特别报告员原本希望前往帕敢访问当地受采矿影响的社群，但当局拒绝了她的请求。幸运的是，有些受影响的人员从帕敢来到了密支那与她会面。这些人描述的当地情况十分严峻，环境遭到了大规模破坏、有儿童因为矿尘而出现呼吸问题，并且据称有逾 100 人在涉及矿车的交通事故中死亡。

45. 自然资源与环境保护部已认识到了该部门的主要挑战，并且明显有意着手克服这些挑战，对此特别报告员表示欢迎。特别报告员还特别欢迎缅甸决定在改革法律框架之前暂停签发和更新采玉许可证。她指出，为了充分利用这一机会，必须确保在修改法律和政策框架之前开展磋商进程，并在框架中加入有力的保障措施，保护环境免遭侵害、人权免遭践踏并防止腐败。她鼓励整个采矿业提高透明度，有系统地公布关于许可证持有人和许可条款的最新信息。她鼓励缅甸政府采取适当步骤，调查、惩处和补救任何与各部门工商业活动有关的侵犯人权的行，并确保受害者能够按照国际标准获得有效补救。

46. 特别报告员注意到缅甸应于 3 月提交该国在《采掘业透明度倡议》之下的第二次报告，但了解到缅甸正在试图推迟提交报告。她对缅甸设立领导委员会以及指导委员会于 12 月举行第一次会议表示欢迎。特别报告员鼓励缅甸政府从速设

⁸ 见大赦国际，《问题成山：缅甸莱比塘铜矿继续发生践踏人权现象》(索引号：ASA 16/5564/2017)，可查阅 www.amnesty.org/en/documents/asa16/5564/2017/en/。

立国家层面的多利益攸关方小组，并强调缅甸需要与民间社会合作，立即开始第二次报告的编写工作。她还呼吁在上述报告中充分介绍玉石部门的情况。

47. 目前，缅甸服装业聘用的工人约有 35 万，其中大部分是妇女。特别报告员感到不安的是，有些工厂违反劳工标准，包括强迫工人加班和扣留工人生病期间的工资。⁹ 特别报告员回顾指出，公司有责任不造成、不推动、不直接参与践踏人权的行。她吁请缅甸所有的投资者和工商企业积极确保遵守《工商业与人权：实施联合国“保护、尊重和补救”框架指导原则》及其他相关标准，通过相关政策和进程确保人权得到尊重，并处理任何与自己有关的对权利的不利影响。她鼓励适用负责任合同原则，以确保缅甸与外国工商业投资者之间的投资项目谈判不忽视人权问题。还必须确保对正在制订的双边投资条约进行真正的公共磋商，并确保这些条约保护缅甸通过监管保护人权的能力。

D. 冲突与和平进程

48. 特别报告员极为关切的是，在克钦邦、掸邦和其他邦，暴力事件持续发生且不断升级，对平民的影响日益严重。近几个月来局势显著恶化，当前的恶劣程度据悉高于过去数十年中的任何时间，战斗越来越接近城市中心和人口稠密地区。

1. 流离失所和通行情况

49. 在掸邦北部，约有 1.5 万人暂时流离失所，这几乎是勐格地区的全部人口。虽然许多人现已返乡，但特别报告员获悉，该镇的通行仍然受到限制。据报告，2016 年 11 月战事升级后，掸邦北部另有 4,000 人到 2017 年 1 月仍然流离失所。2016 年 12 月，若开军与缅甸国防军在钦邦发生冲突，造成 200 人流离失所；2016 年 4 月若开邦中部发生冲突，迄今仍有 2,000 人因此流离失所。2016 年 9 月的暴力事件则导致约 5,500 人至今仍流离在克伦邦。

50. 据估计，克钦邦新增的流离失所人数为 7,000 人，其中包括非政府控制区内三个境内流离失所者收容营的几乎全部居民，因为收容营附近遭到了炮击。这些人已经流离失所过一次，却又被迫再次逃离，有些人甚至是第三次逃离，而且往往因为急于逃到安全的地方而抛弃了一切财产。其中有些人试图越境进入中国但没有成功。许多人仍然滞留在边境地区，没有适当的住所。其他人则已抵达政府控制区。特别报告员面见了其中的一些人，有一家人告诉她，他们在寻找离开该地区所需的资金期间，有六天曾被迫在树林中挖洞过夜，而这家人中有四名幼童。

51. 人道主义援助受到的通行限制越来越多，使掸邦和克钦邦平民的严峻处境更加恶劣。八个多月来，联合国和其他国际组织一直受到有系统的拒绝，不被允许从政府控制区前往非政府控制区，向那里的逾 4 万名境内流离失所者提供重要乃至能拯救生命的援助。进入政府控制区的限制也越来越多，增加了通行许可的审批层，包括需要获得北部军事指挥部的许可。即便获得许可，经常也仅限于缅甸

⁹ 见 Martje Theuws 和 Pauline Overeem, 《缅甸的两难：服装业能否给缅甸工人带来体面的工作?》(阿姆斯特丹, 跨国公司研究中心、行动劳动权利组织、劳动权利维护者和促进者组织, 2017 年)。

本国的工作人员。地方组织往往能力有限，但仍在提供亟需的援助，不过这些组织也面临越来越多的限制。特别报告员请求访问来扎并与受影响人员会面，但被当局以安全因素为由拒绝。她随后请求转为访问勐格以及掸邦的其他地点，但也遭到了拒绝。

52. 特别报告员强调，对于一切需要人道主义援助的人员，不论其身处何方，联合国及其合作伙伴都应能以常规、独立和可预测的方式将援助送到其手中。她提醒缅甸政府不要忘记“不抛弃任何人”的承诺¹⁰，并吁请该国政府和所有其他各方立即完全放开所有境内流离失所者收容地点的通行限制。她还吁请缅甸政府正式撤消以下不可接受的提议，即境内流离失所者应长途跋涉穿越冲突线以接受援助。

53. 特别报告员对 2016 年 10 月的首次自愿返乡试点表示欢迎，这次试点中共有 71 名难民从泰国返回缅甸。特别报告员强调，所有返乡安排都必须符合国际标准。她还指出，需要出台明确的政策来处理可能妨碍返乡的问题，包括安保和安全问题、排雷问题、适足住房问题，以及在适用情况下归还返乡者土地、让返乡者重新取得重要法律文件以及平等获得公共服务和生计的问题。

2. 与冲突有关的侵权行为

54. 特别报告员感到关切的是，不断有报告显示各方犯下了与冲突有关的侵权行为，包括酷刑、不人道和有辱人格的待遇、性暴力和基于性别的暴力、任意杀戮、绑架(包括用于强迫劳动和用作人盾)，以及掠夺和没收财产的行为。

55. 还有一种令人担忧的趋势是，据报告，平民区或周边地区会遭到不分军民的攻击，遭袭地区包括流离失所者安置地和学校，即便是周边没有已知合法军事目标的地区有时也会遭到攻击。2017 年 1 月 12 日，掸邦北部的一个村庄遭到炮击，据报告有两名平民在此次事件中丧生，其中包括一名 6 岁男童。

56. 缅甸各地仍然存在性暴力和基于性别的暴力问题，包括亲密伴侣间的暴力问题，但这些问题在冲突地区以及军事化加剧的地区尤为普遍。幸存者很难获得救生服务，因为提供方和专家的救助能力有限，并且妇女的行动自由会因军事化加剧而受到限制。2016 年 10 月 9 日袭击事件之后，已经有诸多指控称，若开邦安全部队成员犯下了强奸行为。幸存者几乎都无法获得必要的医疗护理。报案率偏低的现象十分普遍；2016 年，只有 50% 的若开邦妇女和 18% 的克钦邦妇女接受转介，前往医疗服务提供方问诊。这些比例是通过有关数据计算得出的，而数据只代表了一小部分此类事件；绝大部分事件并未得到报案。据称，幸存者被要求不向人道主义组织报告性暴力和基于性别的暴力案件，而报案的人有时会遭到不利影响。即便是对已报告的案件，有罪不罚的现象也十分普遍。2015 年两名克钦教师——马兰卢拉(Maran Lu Ra)和当包宽南钦(Tangbau Hkwan Nan)被奸杀，至今已过去两年，而凶手仍逍遥法外。先前着重提到的孙鲁罗加(Sumlut Roi Ja)案和加森英(Ja Seng Ing)案也仍未告破。

¹⁰ 见缅甸外交部国际组织与经济司司长廷林(Htin Lynn)在 2016 年 5 月 24 日土耳其伊斯坦布尔世界人道主义峰会上的发言。可查阅 https://consultations.worldhumanitariansummit.org/bitcache/f6e4658_e546e2b02b37aaa9f839c9f7641c69aca?vid=581020&disposition=inline&op=view。

57. 特别报告员注意到，缅甸政府的资料显示，2015 年和 2016 年，有九名被指控强奸的军人在民事法庭接受了审判，但许多涉及国防军人员的案件仍在军事法庭审理，没有移交给民事法庭。七名士兵因在 2016 年 6 月杀害五名平民而受到了军事审判，被判处五年监禁。但同一天同一地点另外两名平民被杀的事件却没有得到解释。

58. 特别报告员在若开邦会见了根据《非法结社法》(1908 年)第 17(1)条被拘留的人员，这项条款与国际标准不符。特别报告员再次关切地指出，据称根据该法被拘留的一些人员在审讯期间遭到了酷刑。她还对两名克钦牧师，即朗觉甘森(Langjaw Gam Seng)和敦杜南拉(Dumdaw Nawng Lat)的案件表示关切，他们在勐格教堂遭到轰炸之后与记者进行了交谈。缅甸政府最初否认与二人失踪有关，但后来国防军承认拘留了这两名牧师。特别报告员了解到，这两人已被转移到一所警察局并被指控违反了《非法结社法》。特别报告员质疑称，这种情况可能属于对发表意见的报复，吁请当局展开彻底和公正的调查并尊重正当法律程序。

59. 有八个缅甸冲突的当事方仍然在秘书长关于儿童与武装冲突的报告(见 A/70/836-S/2016/360, 附件一)所载的名单上。2012 年以来，有逾 800 名儿童从武装部队退伍，年龄核查程序也得到了改进，对此特别报告员表示欢迎。她再次呼吁缅甸政府批准《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》，并呼吁民族武装团体制订行动计划，包括防止招募未成年人的行动计划。

60. 特别报告员最强烈地谴责显然完全无视平民生命的行为，并着重指出所有各方必须立即采取步骤保护平民、尊重国际人权和人道主义法并终止暴力。她特别回顾日内瓦四公约共同的第三条，该条规定，应在非国际性武装冲突中保护平民免遭不人道待遇以及对生命和人身的暴力侵害。各方应采取紧急步骤，确保对所有侵权行为进行独立和公正的调查。还应在军队和武装团体中提供并扩大培训和宣传活动。

3. 和平进程

61. 和平进程仍在上述背景下继续推进。特别报告员欢迎缅甸政府努力与所有团体进行对话。2016 年 8 月 31 日至 9 月 3 日举行了二十一世纪邦隆会议，缅甸政府、议会、国防军和 18 个武装团体派代表出席了会议，其他 3 个武装团体未被允许参会。特别报告员在最近一次访问期间获悉，作为磋商进程的部分内容，缅甸已经在三个区域(克伦邦、德林达依省和内比都)举行了国家层面的对话。下一次联邦层面的和平会议将很快举行；目前尚不清楚是否所有团体都可参会。特别报告员对缅甸保证将人权纳入各项讨论的主流表示欢迎，并着重指出有必要讨论问责和不歧视方面的承诺和机制，以及涉及土地和自然资源共享的问题和根深蒂固的不平等问题。特别报告员注意到缅甸将同时举行一个民间社会组织论坛，并重申民间社会可在和平进程中发挥关键作用。

62. 特别报告员对二十一世纪邦隆会议妇女代表比例增加到全部参会者的 13% 表示欢迎，同时指出，这仍然低于之前商定的 30% 的最低水平。缅甸已向她保证，将努力进一步提高下次会议的妇女参会比例，特别报告员希望届时能够达到上述最低水平。她着重指出，根据安全理事会第 1325(2000)号和第 1889(2009)号决议，妇女在所有各级均应得到代表，包括担任决策和领导职位，以及在执行机制中任职。特别报告员关切地注意到，性别平等和妇女权利尚未被确认为优先领

域，未能在和平进程期间拟订的 20 个次主题中得到一席之地。她建议缅甸考虑在国家层面设立一个性别问题咨询小组。

63. 缅甸仍然是世界上地雷最多的国家之一，据报告 2015 年有 159 人伤亡¹¹，2016 年也有多人伤亡。特别报告员尤为关切的是，地雷和其他战争遗留爆炸物会给日益增多的流离失所平民和未来的重新安置工作带来危险。她再次吁请各方立即停止使用地雷，并呼吁缅甸政府批准《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》。她呼吁优先开展并扩大扫雷、测绘、排雷和围栏活动。

E. 2016 年 10 月 9 日缅甸边防警察局遇袭事件及余波

64. 据报告，2016 年 10 月 9 日，若开邦的三处边防警察局(位于孟都镇的基坎宾村和雅库亚村以及拉代当镇的哥丹高村)遭到了数群武装人员的协同袭击。武装袭击者除据称杀害了九名缅甸警察之外，还似乎抢走了枪支、武器和弹药。安全部队(国防军、缅甸警察部队和边防警察)立即采取反击行动追查袭击者和追回被盗物品。国防部于 10 月 14 日发表声明宣布，行动时间初定为三个月，可以延长。

65. 在随后的反击行动中，据报告发生了更多冲突，其中最严重的冲突发生于 11 月 12 日和 13 日。缅甸政府报告称，“清剿行动”期间双方的交战、伏击战逾 20 次，有七名军人(包括一名纵队指挥官)和一名警察丧生，多人受伤。据报告，孟加拉国政府逮捕并遣返了两名入境的袭击嫌疑人。有关袭击者来源、动机和其他细节的早期情报显然是通过审讯这两人和其他两名缅甸当局逮捕的嫌疑人获得的。

1. 信息获取渠道不畅、无法救助受影响民众

66. 事件发生后，缅甸政府立即延长了孟都镇和另外两镇晚上七点至早上六点的宵禁。关于“清剿行动”，当局正式宣布孟都镇、布迪当镇和拉代当镇为受影响地区，并出于安全原因封锁了三镇。这些地区原本正常进行的一切人道主义行动和活动均被中止。教师、医疗工作者和其他服务提供者离开了这些地区，有报告称当局在有些情况下使用了军事直升机来疏散偏远地区的若开邦公务员。

67. 截至 2016 年 10 月 21 日，估计约有 3,000 名若开社群成员流离失所。据报告，当局用船只将一些人运出了孟都镇，又在布迪当镇、孟都镇和实兑镇向许多人提供了临时住所。国家政府、当地的非政府组织和宗教组织负责满足他们的需求，而联合国和其他国际组织主动提出予以国际援助，却大多遭到了拒绝。相比之下，截至 10 月 21 日，估计有 1 万至 1.5 万名罗辛亚社群成员流离失所，他们显然没有得到任何政府援助，只得到了收容社群提供的住所，而这些社群所处的村庄也受到了安全行动的影响。人道主义组织虽然随时可以对需要帮助的人员进行评估和做出响应，却得不到许可。由于缺乏人道主义援助，极难准确确定这些流离失所者的实际人数和需求。

¹¹ 见国际禁止地雷和集束弹药运动联盟，《2016 年集束弹药监测》(2016 年 8 月)。可查阅 www.the-monitor.org/media/2394895/Cluster-Munition-Monitor-2016-Web.pdf。

68. 截至 11 月 4 日，由于若开邦北部大部分地区原有的人道主义服务已被中止，有逾 15 万人得不到常规的现金以及粮食和营养援助；3,400 名已确诊的严重急性营养不良患儿无法获得常规的维生治疗；逾 2,900 名已康复的严重急性营养不良患儿无法获得后续治疗，复发风险高；包括 3.7 万名中度急性营养不良患儿在内的 4.2 万人很有可能病情恶化，陷入严重急性营养不良。¹² 估计还有 7,600 名孕妇无法获得持续医护。¹³ 据报告，孟都的印度教社群成员也因为通行限制和安全行动而遭受了粮食短缺、医疗服务缺乏和其他挑战。联合国和孟加拉国的人道主义组织估计，截至 2017 年 2 月 13 日，约有 6.9 万名缅甸人在 10 月 9 日袭击事件之后穿越国境来到了孟加拉国。世界粮食计划署(粮食署)估计，另外还有 2.4 万名罗辛亚人在缅甸境内的孟都北部流离失所。到 2017 年 1 月底，大部分流离失所的若开族人和缪族人已经返乡，但仍有约 272 名若开族人和缪族人流离在孟都和布迪当。

69. 缅甸最终逐步放开了人道主义人员和物资的通行，有时采取了类似特事特批的处理方式。例如，2016 年 11 月 2 日和 3 日，由缅甸政府领导、由联合国驻地和人道主义事务协调员以及九个大使馆的大使或代表团团长组成的外交特派团访问了若开邦北部的几个指定村庄，访问之后，缅甸承诺要恢复人道主义活动。但是，在缅甸作出承诺后，粮食署只获准于 11 月 8 日至 10 日向仅四个村庄提供了可维持两周的粮食配给。此外，这些援助只能由缅甸本国的工作人员一次性送达。

70. 缅甸在特别报告员访问该国前宣布，已经允许粮食署在孟都北部的 43 个乡(包括 151 个村)通行，在该地区恢复常规行动，但在特别报告员编写本报告时，缅甸仍限制国际工作人员通行。截至 2017 年 2 月 2 日，虽然某些地区的医疗诊所和营养中心已经重新开放，但由于局势仍然紧张，并且当局通过严格的出行许可制度限制了通行，导致前往上述诊所和中心的人员似乎有所减少。

71. 10 月 9 日袭击事件和随后的安全行动刚刚结束时，很难了解若开邦北部的局势。当局不允许独立媒体进入该地区。国务资政办公室下虽然设立了“新闻委员会”，但该委员会发布的信息似乎与国防部发布的信息相近。在国际社会的进一步压力下，缅甸允许一组记者在政府的安排下于 2016 年 12 月 20 日至 22 日访问了若开邦北部，访问的地区与先前的外交特派团几乎完全相同。缅甸并未解释参访记者的挑选方式，访问之后似乎也几乎没有任何报导。此次访问也带来了悲剧性的后果，据报告，有一名村名遭到斩首，显然是因为与记者交谈而遭到了报复。这起案件的情节仍然不明，缅甸政府报告称，案件凶手就是造成 10 月 9 日袭击事件的团体，另外还有 13 起报告的凶案也是该团体犯下的，但迄今为止，这一点尚未得到证实，并且独立媒体和人权监察员也仍然无法进入若开邦北部。

¹² 见人道主义事务协调厅(人道协调厅)，“若开邦状况更新通报——2016 年 11 月 4 日”，发给人权高专办的电子邮件，2016 年 11 月 4 日。

¹³ 见人道协调厅，“人道协调厅更新通报——缅甸若开邦北部的人权状况——2016 年 12 月 13 日”。可查阅 <http://reliefweb.int/report/myanmar/ocha-update-humanitarian-situation-northern-part-rakhine-state-myanmar-13-december>。

2. 侵权人权的指控

72. 10月9日袭击事件和缅甸展开安全行动之后，开始不断出现越来越多的关于严重侵犯罗辛亚人人权的报告。10月24日，特别报告员和几名联合国专家公开对即决处决、包括即决处决儿童、任意拘留以及在安全行动中焚毁房屋和清真寺的现象表示了关切。专家们呼吁缅甸对所有涉嫌法外处决、任意处决和即决处决的案件进行彻底和公正的调查，并允许人道主义组织通行，以便这些组织进行需求评估、继续提供援助并确保紧急、妥善地落实对受影响民众的保护、满足这些民众的需求、维护这些民众的安康。¹⁴

73. 尽管受影响地区无法通行，但国际非政府组织和媒体等各方仍不断基于卫星图像和分析以及通过采访已逃离若开邦的人员来发布报告。¹⁵ 缅甸政府对这些指控的回应一直是否认和不予置评。虽然缅甸政府拒绝了联合国人权事务高级专员提出的派出一个小组进入若开邦北部的请求，¹⁶ 但孟加拉国政府已允许联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)派出一个四人小组，在科克斯巴扎尔会见10月9日事件之后逃离若开邦北部的罗辛亚人。2月3日发布的快报记录了数量惊人的严重侵犯人权事件，这些事件的发生似乎是普遍的、有系统的，“说明很可能实施了危害人类罪”。¹⁷ 所称的侵权行为是从逾200名罗辛亚人的证词记录中得出的，包括法外处决、强迫失踪、酷刑和不人道的待遇、强奸以及其他形式的性暴力和基于性别的暴力、任意逮捕和拘留、驱逐出境以及暴力和迫害所导致的强迫迁徙。证词显示，当局对罗辛亚村庄的袭击，包括蓄意毁坏房屋和存粮的行为，使罗辛亚人无法继续在自己的村庄中生活，“从而产生了胁迫性环境，构成强迫流离失所”。高级专员就此问题促请缅甸结束军事行动并展开独立调查。

74. 许多关于侵权行为的报告来自孟都的五个罗辛亚村庄，特别报告员虽然确实获准访问这五个村庄并与村民进行了交谈，但访问时间很短，仅为一天，难以确定所称指控的真正规模有多大，也难以确定指控是否可靠。此外，虽然特别报告员在与社群成员交谈时并未受到政府官员和安全人员的密切监视，但她注意到受访者极为恐惧和焦虑，并且认识到社群内的告密者可能会随后将谈话内容报告给其他人。特别报告员在访问若开邦期间也访问了多个若开社群，包括一个流离失所的缪族社群和一个印度教社群。她指出，所有社群均反映10月9日袭击事件之后生计变得更加困难，并且民众存在焦虑和恐惧情绪。

75. “挂门”现象是特别报告员在访问孟都期间一个较为值得注意的发现。先前在安全行动期间就有过关于这种现象的报告。当局命令村民拆除房屋、院子、厕所和水池四周的围挡(据称同时还有骚扰、逮捕和勒索村民的行为)。特别报告员注意到，有的地方只有门而没有围墙，似能证明上述命令确实存在。围挡通常用来遮蔽洗浴和马桶设施，拆除围挡使妇女尤为感到脆弱和不安全。特别报告员指

¹⁴ 见 www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20742&LangID=E#sthash。

¹⁵ 见人权观察社，“缅甸：军队在若开邦焚毁多处村庄”，2016年12月13日。可查阅 www.hrw.org/news/2016/12/13/burma-military-burned-villages-rakhine-state。

¹⁶ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21042&LangID=E。

¹⁷ 见 www.ohchr.org/Documents/Countries/MM/FlashReport3Feb2017.pdf。另见 A/HRC/32/18。

出，孟都当局先前在六月份显然曾发布过一项指令，禁止在“孟加拉”房屋周围安装铁制围挡，而 10 月 9 日袭击事件后，据报告这项指令的执行速度有所加快。虽然当局称下达指令是出于安全考虑，但这似乎只是另一种形式的恐吓、骚扰、归根结底是歧视罗辛亚人的行为，目的是使他们的生活条件难以忍受。

76. 特别报告员还震惊地了解到，通常在 1 月进行的户籍册年度更新工作在有些地区已经提前开始。据报告，在若开邦北部的三个镇，这一工作从 2016 年 11 月初就已开始。对于许多罗辛亚和穆斯林村民来说，强制的户籍册是他们在缅甸合法居留的唯一现行证据。安全行动之后，有数千人流离失所，还有更多的人逃离了自己的家乡，如果在更新户籍册的过程中删去了他们的名字，则这些人返乡后可能无法证明自己是缅甸的合法居民。

3. 问责机制

77. 尽管多方呼吁缅甸对 10 月 9 日袭击事件后据称发生的侵犯人权行为进行彻底和公正的调查，但缅甸直到 11 月 16 日才宣布，将设立一个总统调查委员会，调查孟都发生的各起侵权事件。联合国安全理事会似乎也在同一天就若开邦局势问题举行了非正式简报会。¹⁸ 由缅甸政府任命、于 2016 年 8 月设立的若开问题咨询委员会已经澄清，该委员会的任务不包括人权调查。

78. 特别报告员指出，总统孟都调查委员会由曾担任军队指挥官的第一副总统领导，委员包括其他退伍军人以及缅甸警察部队总长。委员会似乎没有来自罗辛亚社群的委员，但有一名年龄较大的穆斯林委员，曾任缅甸大使。其他委员包括一名总检察长办公室的代表、一名前联合国高级官员、一名缅甸国家人权委员会委员(前外交人员)、多名具有女权背景的女性委员，以及信奉其他信仰和来自少数民族的委员。委员会的公正由于某些委员的身份而受到了质疑，此外，委员会的任务似乎并不一定包括对据称侵犯人权行为的调查。其中期报告似乎载有并非通过评估可用信息和证据得出的笼统陈述，令人严重质疑报告的可信度。

79. 特别报告员已经对委员会的工作方法表示了关切。她指出，这些缺点意味着缅甸尚未妥善履行该国对所称的侵犯人权行为进行“迅速、彻底、独立和公正的调查”的义务(见上文第 22 段)。她还指出，缅甸于 2 月初设立了两个机制，一个是军事调查委员会，另一个是警方调查机制。这两个机制似乎都是纯粹的内部机制，缅甸仍然需要独立的机制。

80. 特别报告员在最近一次访问期间，就安全行动所逮捕人员在拘留期间死亡的报告向缅甸当局提出了疑问，死者还包括一名前联合国雇员。她被告知，这些人员的死亡是原有的健康问题造成的。特别报告员虽然没有获得这些案件的验尸报告，但对被拘留者的待遇，包括审讯期间的待遇以及立即获得妥善医疗救治的问题提出了关切。很多情况下，嫌疑人似乎并没有得到法律代理。此外，对于许多被拘留者，当局并未将其下落通知其家人，导致许多家庭认为自己的亲人已被杀害。特别报告员呼吁当局立即将被拘留者的下落告知其家人，并遵守正当法律程序的保障规定。

¹⁸ 见 www.nytimes.com/2016/11/19/world/asia/myanmar-rakhine-rohingya-muslim.html?_r=0。

81. 若开邦的局势无疑是复杂的。特别报告员重申缅甸必须紧急处理若开邦佛教社群长期感到不平的问题，同时指出若开邦现在是缅甸最贫穷的邦。缅甸必须优先保障所有社群都能获得教育、医疗和生计，包括罗辛亚社群。最近的事态发展使原本就复杂的局势更为复杂。整个缅甸普遍存在根深蒂固的畏惧、敌视和不同情罗辛亚人的态度。因此，特别报告员欣慰地看到，逾 40 个当地的民间社会组织最近签署了一项声明，呼吁对 10 月 9 日袭击事件的余波进行独立调查。她鼓励缅甸所有的人权维护者声援和采取行动促进所有人的人权，包括罗辛亚人的人权。

三. 结论

82. 缅甸新政府上任已近一年。特别报告员在上一次报告中已指出，该政府不但面临着艰巨的人权挑战，还必须引导和指导从前任政府而来的官僚机构。另外，缅甸的宪法框架将军事力量置于文职权威之上，新政府执政也受到这一宪法框架的制约。她回顾指出，巩固民主和营造尊重人权的文化是一项复杂的任务，不仅要在加强国家机构的运作和完整方面凝聚政治意愿、不断进行投入，也要在加强对国家机构的问责方面这样做。

83. 虽然缅甸在某些方面已经有所改善并且正在另一些方面付出明确努力，特别报告员最近访问缅甸之后也反映了这一点，但遗憾的是，缅甸的许多普通百姓已开始丧失希望，不再期待新政府能够满足他们的需求、处理他们的关切。之所以会有这样的结果，无疑至少部分是因为军队和其他安全部队仍然逍遥法外并在政府中占据着主导地位。随着带有前政府特征的事件反复发生，民众对新的文官政府的信任已开始削弱。每当人们怀疑发生了侵害和侵犯行为，政府似乎总是急于采取“辩解、否认和不予置评”的一贯立场。

84. 对新政府而言，要想向前迈进，就必须打击明显的有罪不罚之风。有罪不罚之所以产生，是因为国家未能履行有关义务，包括调查侵犯行为；对肇事者采取适当措施，为此确保对那些涉嫌负有刑事责任的人员予以起诉、审判和应有的处罚；向受害者提供有效的补救措施；以及采取其他必要步骤，防止侵犯行为再次发生。¹⁹ 如果有罪不罚之风盛行，就会让参与实施侵害和侵犯行为的人有胆量回击和报复。

85. 目前，现有的政策、法律和补救手段似乎都偏袒掌权者，没有确保法律面前人人平等，也没有确保人人都有平等的机会申诉合理的不满。当局仍然将法律错误地用于扼杀结社自由和集会自由、破坏意见和表达自由。世代居住在土地上的人们仍然得不到适当的保障措施，面临强迁，而导致他们强迁的项目几乎乃至完全不会给他们带来任何好处。冲突也仍在给平民造成破坏性影响，有时似乎集中在资源丰富的地区或者临近有利可图的项目。

86. 特别报告员提醒缅甸政府注意法治与以法统治的区别，因为当局对于令人关切的问题，常搪塞称已“依法”予以处理。对于国家可能涉嫌参与的侵害案件以及严重乃至重大的侵犯人权案件，当局常以国家安全为借口不予解释或秘密处

¹⁹ 见经更新的《采取行动打击有罪不罚现象、保护和促进人权的一套原则》(E/CN.4/2005/102/Add.1)，原则 1。

理。或者当局会设立许多委员会或理事会来处理相同的问题，这些机构任务重复、没有足够的独立性和公正性保障，得出的调查结果混乱、没有确定结论，或者迟迟得不出调查结果。如果国家不能履行调查侵权行为、对肇事者采取适当措施以及向受害者提供有效补救的主要责任，则该国必须寻求帮助。如果该国不愿意这样做，则国际社会必须介入和施加更大压力。

四. 建议

87. 联合国应在新任秘书长的领导下，以更全面和更协调的方针开展联合国在缅甸的行动，包括建设和平、发展和人道主义援助，同时将人权原则作为这些工作的核心。

88. 国际社会应：

(a) 设立一个调查委员会，负责调查政策、法律和实践中的系统性、结构性和制度性歧视，并调查缅甸对罗辛亚人和若开邦其他少数群体的长期迫害，重点是 2012 年和 2014 年的暴力事件，以及 2016 年 10 月 9 日袭击事件之后的安全行动，这些行动可能构成危害人类罪；

(b) 在人权理事会上以适当的形式就缅甸问题进行专项紧急讨论，以便处理该国其他地区发生的侵犯人权行为，包括克钦邦和掸邦北部不断升级的冲突，以及克伦邦等地区军事化不断加剧的问题；

(c) 吁请缅甸政府履行承诺，开设具有充分授权的人权高专办国家办事处；

(d) 继续在所有相关的政府间论坛上处理缅甸的人权状况问题；

(e) 在与缅甸的双边合作和投资中，将人权置于首要位置，并积极遵守《工商业与人权指导原则》；

(f) 确保国内外所有投资者和工商企业在缅甸投资和运营的过程中遵守《工商业与人权指导原则》和其他相关标准；

(g) 确保在缅甸运营的公司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。

89. 特别报告员重申她先前向缅甸政府提出的所有尚未得到落实的建议。她特别重申下列建议。

90. 关于法治和民主空间，缅甸政府应：

(a) 修正或废除限制基本自由和违反国际标准的立法和法律规定，包括特别报告员和前几任任务负责人先前指明的立法和法律规定(见 A/HRC/31/71,附件)，使之符合国际人权标准；

(b) 从《和平集会与和平游行法》中删去刑事制裁规定，并修正或废除《刑法》第 505(b)条；

(c) 审查并修正《公民身份法》(1982 年)，使之符合国际标准。特别是删除规定根据族裔或种族授予公民身份的条款；

(d) 解决缅甸常住居民的法律地位问题，包括过去持有临时登记卡的人员的法律地位问题，并确保他们可以通过不歧视和自愿的程序平等地获得公民身份；

(e) 颁布符合缅甸国际义务的防止暴力侵害妇女行为和儿童权利法；

(f) 启动与所有利益攸关方的磋商进程，可能的话为此设立一个筹备委员会，专注于审查和修正《宪法》，以使其符合国际标准；

(g) 立即停止任意逮捕和起诉行使包括集会、结社和表达自由权在内的基本自由的人员，释放所有因行使这些权利而被捕的人员；

(h) 进行迅速、彻底、独立和公正的调查，有系统地确保补救媒体成员和民间社会成员遭到的任何暴力、威胁、恐吓或骚扰；

(i) 公开谴责一切煽动针对少数群体的歧视、敌意和暴力的行为，同时维护表达自由。

91. 关于冲突与和平进程，缅甸政府应：

(a) 立即确保迅速、彻底、独立和公正地调查关于冲突地区侵权行为的指控，并起诉和惩处所有肇事者；

(b) 立即确保联合国及其合作伙伴能以常规、独立和可预测的方式将人道主义援助送到需要的人手中，不论他们身在何处；

(c) 确保妇女更多地参与和平进程，特别是在即将举行的联邦和平会议上发挥领导作用，妇女代表比例不得低于 30%，并将性别平等视角纳入政治对话；

(d) 采取具体步骤，为性暴力和基于性别的暴力的受害者和幸存者制订一项全面支助方案，包括诉诸司法的机会、医疗和社会心理医护以及社会经济支持，并采取必要步骤，确保肇事者被起诉和定罪；

(e) 立即停止使用地雷、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》，并扩大排雷和清除未爆弹药的工作、标记活动和围栏活动。开展有系统的地雷危险警示和教育活动；

(f) 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》；

(g) 确保民间社会组织参与和加入和平进程。

92. 关于发展与经济、社会及文化权利，缅甸政府应：

(a) 确保人人都能不受歧视地获得适足的医疗、教育和其他基本服务，特别是在若开邦；

(b) 确保就所有发展项目与各社群进行参与式、包容性和有意义的磋商，并适当考虑收到的所有意见；

(c) 确保仔细草拟对规范采掘业和主要发展项目的现行立法、规则、条例和协定的任何修改以及新的立法、规则、条例和协定，确保其中包含透明度要求以及保护环境、社会和人权的规定；

(d) 确保充分执行《工商业与人权指导原则》，并通过适当的政策和法律，防止在缅甸领土上发生任何第三方践踏人权的行为；

(e) 批准《经济、社会及文化权利国际公约》。

93. 若开邦当局应：

(a) 对所有据称违反国际人权法的行为进行迅速、彻底、独立和公正的调查，并追究肇事者的责任；

(b) 解除若开邦的宵禁令和对行动自由的限制；

(c) 审查和修改所有在法律上和实践中具有歧视性的地方命令、指示和其他政策和做法；

(d) 采取具体步骤，通过立足人权的方针处理社会和经济面临的长期挑战，同时确保受影响社群的参与，并促进社群之间的和解与进一步融合；

(e) 立即向 2012 年以来的境内流离失所人员提供持久的解决方案。

94. 此外，特别报告员向缅甸政府提出了下列新建议：

(a) 合作商定具体和有时限的联合基准；

(b) 在国际社会的协助下，对郭尼遇刺一案进行有定论的、独立、公正的调查。

95. 关于法治和民主空间，缅甸政府应：

(a) 设立适当和有系统的磋商进程，用于起草和审查现行立法的修正案或新的法律草案以确保透明，同时审查国际标准是否得到遵守，并与民间社会组织和公众人士充分接触，为此可能通过一部关于立法的法律；

(b) 确保包括仇恨言论法以及公民个人安全和保护法在内的法律草案均符合国际标准；

(c) 与专家磋商，按照国际人权标准建立规范监控工作的法律框架；

(d) 继续暂停执行死刑，以期废除死刑。

96. 关于发展与经济、社会及文化权利的问题，缅甸政府应确保保留《全国土地使用政策》中规定的保护措施，并经磋商后，起草一项符合国际人权标准的全局性土地法。

97. 若开邦当局应：

(a) 维护被告的权利，为此确保所有正当法律程序保障得到遵守和落实，并始终让被告家属了解逮捕或拘留情况以及被告所处的地点；

(b) 不颁布、不执行在法律上和实践中具有歧视性或过度影响穆斯林和罗辛亚社群，导致其生活条件和法律地位恶化的新命令和指令；

(c) 允许人道主义行为方以常规、独立和可预测的方式通行若开邦北部，以便进行需求评估和继续提供援助，并确保紧急、妥善地落实对受影响民众的保护、满足这些民众的需求、维护这些民众的安康。

98. 特别报告员建议缅甸政府考虑请相关国际组织，特别是人权高专办设立具有充分授权的国家办事处，从而在下列领域向下列机构提供技术援助、能力建设和支持：

- (a) 司法，包括维护监狱管理安全标准并建立适当的申诉机制；
- (b) 行政改革和治理标准；
- (c) 和平进程中的人权；
- (d) 采矿部门，包括在地质学等专门领域；
- (e) 议员，包括在工商业与人权方面。

Annex

Proposed joint SR-Government benchmarks

Constitutional, legislative and judicial reform

- (i) Initiate, by March 2018, a process of consultation with all stakeholders on the review and amendment of the Constitution, to bring it into line with international standards.
- (ii) Undertake, by October 2017, a comprehensive review of legislation and legal provisions that limit fundamental freedoms and contravene international standards including those previously identified by the Special Rapporteur and the previous mandate holders (see Annex A/HRC/31/71), with clear target dates for the conclusion of the review.
- (iii) Establish, by October 2017, a legislative reform process with clear timelines on the drafting and review of amendments to existing legislation or new draft bills by October 2017. The timeline should allow for the full consideration of the proposed laws.
- (iv) Establish, by October 2017, an appropriate systematic consultation process on drafting and review of amendments to existing legislation or new draft bills to ensure transparency and adequate engagement by civil society organizations and members of the public.
- (v) Establish a vetting mechanism to ensure amendments to existing legislation or new draft bills comply with international standards by October 2017.
- (vi) Amend or repeal, by October 2017, section 18 of the Peaceful Assembly and Peaceful Procession Law and section 505 (b) of the Penal Code, drop all charges currently being brought against individuals under these provisions; and ensure that multiple charges are not brought against individuals for the same offence.
- (vii) Amend or repeal the four “protection of race and religion” laws by October 2017.
- (viii) Review and amend, by March 2018, the Citizenship Law (1982) to bring it into line with international standards; and, in particular, remove any provisions that provide for the granting of citizenship on the basis of ethnicity or race.
- (ix) Resolve, by March 2018, the legal status of habitual residents of Myanmar, including former holders of the temporary registration card, and ensure that they have equal access to citizenship through a non-discriminatory process.
- (x) Take concrete steps, by March 2018, to continue judicial reform and the capacity-building and training of judges and lawyers to strengthen the independence and effectiveness of the judiciary.
- (xi) Enact, by March 2018, an overarching prison law which is in line with international standards, particularly in relation to the minimum standards of accommodation and access to health facilities.

Political Prisoners and Human Rights Defenders

- (i) Cease immediately the arbitrary arrest and prosecution of those exercising their fundamental rights including their rights to freedom of assembly, association and expression.
- (ii) Release all remaining political prisoners by October 2017.

(iii) Undertake, by October 2017, a comprehensive review of all cases, based on broad and public consultations with all relevant stakeholders in view of the discrepancies in the numbers of remaining political prisoners.

(iv) Develop, in consultation with all relevant stakeholders, including representatives of civil society, former political prisoners, representatives of the Ministry of Home Affairs, other relevant ministries and the National Human Rights Commission and parliamentarians, a formal definition of the term “political prisoner”.

(v) Take concrete steps to provide adequate compensation and support, including psychological support and employment training, for released political prisoners by October 2017.

(vi) Establish, by October 2017, a system to prevent the surveillance and monitoring of civil society and human rights defenders.

(vii) Investigate and redress systematically any threats, acts of intimidation or harassment against media and civil society actors.

Rights of minorities, women and children

(i) Publicly condemn all acts of incitement to discrimination, hostility and violence against minorities, while upholding freedom of expression.

(ii) Take concrete steps to implement, by October 2017, a comprehensive set of measures to combat and prevent acts of incitement to discrimination, hostility and violence against minorities, including an anti-discrimination law or policy, while upholding internationally recognized human rights standards.

(iii) Undertake, by March 2018, holistic prevention, education and awareness-raising measures addressing the root causes of discrimination, and promote interfaith and intercommunal dialogue.

(iv) Enact, by October 2017, a law on the prevention of violence against women that is compliant with international law.

(v) Take more effective measures to prevent and respond to all forms of sexual and gender-based violence, including in conflict.

(vi) Take concrete steps to develop, by March 2018, a programme of comprehensive support for victims and survivors of sexual and gender-based violence in conflict, including access to justice, health and psychosocial care, and socioeconomic support, and take the necessary steps to ensure that perpetrators are prosecuted and convicted.

(vii) Take concrete steps to create, by March 2018, a system for the collection of disaggregated data on all forms of gender-based violence in order to measure the scope and scale of the problem.

(viii) Ratify, by October 2017, the ILO Convention 138 on the Minimum Age of Employment.

(ix) Incrementally increase the age of compulsory education from 10 to at least 14 years.

Peace process and conflict-related issues

(i) Ensure greater participation of women in the peace process, including in delegations, particularly in leadership roles, with a minimum quota of 30 per cent going forward and integration of a gender perspective into political dialogues.

(ii) Ensure the full participation of local and affected communities, civil society organizations and women in the peace process, including at the State level and in implementation and monitoring mechanisms.

- (iii) Ensure prompt, independent and impartial investigations into allegations of violations committed in conflict areas, and the prosecution and punishment of all perpetrators.
- (iv) Ensure, by March 2018, the cases of members of the military who perpetrate serious crimes against civilians are systematically transferred to civilian courts.
- (v) Ensure that complainants are not penalized or threatened with legal action for bringing complaints and seeking redress against violations committed by the military.
- (vi) Immediately ensure that the United Nations and its partners have regular, independent and predictable access to all those in need of humanitarian assistance, wherever they are located.
- (vii) Conduct, by October 2017, a full verification count of all underage soldiers and ensure their release.
- (viii) Take concrete steps to end child recruitment in the armed forces, by March 2018, through strengthened age determination process in recruitment procedures, the improved enforcement of existing accountability, unhindered access and independent monitoring and oversight of all armed forces.
- (ix) Cease immediately the use of landmines and scale up the clearance of mines and unexploded ordnance, marking and fencing activities.
- (x) Develop, by March 2018, a strategy and timeline for comprehensive mine mapping and removal.
- (xi) Institute, by March 2018, systematic mine risk and education activities for communities in affected areas.
- (xii) Ratify, by October 2017, the Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-personnel Mines and on Their Destruction; prioritize the clearance of landmines and unexploded ordnance.

Rakhine

- (i) Grant immediate access for humanitarian actors to northern Rakhine State, to undertake a needs assessment and continue delivering assistance and aid, as well as ensure that the protection, needs and well-being of affected populations are urgently and properly addressed.
- (ii) Conduct a full, independent and impartial investigation to address allegations of serious human rights violations in Rakhine and hold perpetrators to account.
- (iii) Lift, by October 2017, the curfew order and restrictions on freedom of movement in Rakhine State.
- (iv) Review and revise, by March 2018, all local orders, instructions and other policies and practices that are discriminatory in law and in practice.
- (v) Take concrete steps, by March 2018, to address long-standing challenges to social and economic development through a human rights-based approach, while ensuring the participation of the communities affected, and fostering reconciliation and greater integration between communities.

ESCR and rights related to land

- (i) Ensure, by October 2017, that environmental impact assessment procedures are consistently implemented and enforced, and ensure that all relevant information is freely and easily accessible.
- (ii) Put in place, by October 2017, a mechanism for participatory, inclusive and meaningful consultations with the communities on all development projects and the proper consideration of all comments received.

- (iii) Take concrete steps to review, by March 2018, legislation, regulations and agreements governing extractive industries and major development projects to ensure they include transparency requirements and environmental, social and human rights protection.
- (iv) Draft, by March 2018, following consultations with civil society and affected populations, an overarching land law which complies with international standards.
- (v) Streamline, by October 2017, the complaints procedure regarding land disputes and ensure information on the process is widely disseminated to guarantee non-duplication and prevent gaps.
- (vi) Ensure, by October 2017, access to adequate health, education and other basic services for all, particularly in Rakhine State, without discrimination.

Engagement with international human rights mechanisms

- (i) Expedite the establishment of an OHCHR country office in Myanmar with a full mandate.
 - (ii) Ratify, by October 2017, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.
 - (iii) Ratify, by October 2017, the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict.
 - (iv) Ratify, by March 2018, the International Covenant on Civil and Political Rights, and all other core international human rights instruments.
-