



第六十九届会议

议程项目 68(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*

秘书长谨向大会成员转递缅甸人权状况特别报告员李亮喜根据大会第
68/242 号决议提交的报告。

* 迟交。



缅甸人权状况特别报告员李亮喜的报告

摘要

缅甸的重要过渡和意义深远的改革必须得到赞扬。但应消除退缩迹象，以避免损害已取得的进展。本报告介绍了特别报告员初步关注的重点领域和为促进缅甸努力尊重、保护和促进人权及实现民主化、民族和解和发展而提出的建议。

一. 引言

1. 缅甸人权状况特别报告员的任务是人权委员会第 1992/58 号决议所规定的，任务期限最近一次经人权理事会第 25/26 号决议延长。本报告是根据理事会第 25/26 号决议和大会第 68/242 号决议提交的。

二. 背景

2. 在前一任任务负责人的任期结束后，现任任务负责人在 2014 年 6 月才就任，因此用于进行国家访问和审查已有资料的时间比通常要短。为此，本报告阐述的是特别报告员的初步意见，以后她会向大会作口头说明作为补充。

3. 6 月 16 日，特别报告员在日内瓦会见了缅甸常驻联合国代表，随后会见了在日内瓦的其他会员国和联合国实体的代表。

4. 7 月 17 日至 26 日，特别报告员对缅甸进行了首次访问；她对缅甸政府在她为期 10 天的访问期间给予合作表示感谢。¹ 她在内比都和仰光进行了会见活动，并访问了曼德勒省及若开邦和克钦邦。她访问了永盛、实兑、八莫和密支那监狱，并会见了政治犯。她还在曼谷进行了会见活动，包括会见泰国外交部代表。

5. 特别报告员于 6 月和 8 月发出了联合信函。²

三. 拟议的工作方法和履行任务的办法

6. 特别报告员确认缅甸改革进程的重要性，认为必须同各级政府的不同部门、立法机构和司法机构接触，以便更好地了解实地现实情况。她同样认为，必须接触社区和宗教领导人、民间社会代表和侵犯人权行为的受害者。她的意见和建议的重点是如何确保国际人权原则和标准在缅甸更加得到尊重。

7. 特别报告员将继续与国际社会对话；国际社会应继续了解和支持缅甸的改革进程，同时要履行其国际人权义务。在履行任务时，她希望访问邻国。

8. 她打算同其他专题特别程序任务负责人协作并认为，政府将从同这些负责人的更密切接触中受益。

9. 缅甸将于 2015 年 10 月和 11 月进行第二个普遍定期审议周期。特别报告员将关注这一进程，并鼓励执行 2011 年第一个普遍定期审议周期提出的已接受的

¹ 如欲查看会见和访问地点清单，请见特别报告员在访问结束时向新闻界发表的声明：www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14909LangID=E。

² 将刊登在涵盖 2014 年 6 月至 11 月期间的特别程序来文报告里。

建议。她还将关注根据《消除对妇女一切形式歧视公约》和《残疾人权利公约》对缅甸即将进行的审议。

四. 初步关注的关键领域

10. 根据人权理事会和大会的决议并基于其国家访问和进一步研究的结果，特别报告员初步关注的重点领域如下文所述。

A. 选举进程、政治参与和民主空间

11. 2015 年选举的环境和实际进行情况是衡量缅甸是否继续开展民主过渡的一个重要基准。按照国际标准，选举应当具有透明性、包容性、参与性并且是自由和公平的。因此，缅甸必须吸取 2010 年大选的经验教训并继续改进选举进程。应参照国际标准密切监测选举法律框架、联邦选举委员会及其他相关机构执行这一框架的情况，以及迈向选举的进程情况(包括竞选活动及对选民的教育和选民的参与)。

12. 根据 2008 年《宪法》第 391 条的规定，有资格投票的人是在选举开始时至少年满 18 岁并未被法律剥夺资格的公民；这些被剥夺资格的人包括宗教教派成员、在监狱服刑的人、被确定为精神不健全并由主管法院作出如此宣布的人、尚未被宣布摆脱破产状况的人，以及被选举法剥夺资格的人。《宪法》还将投票权赋予依法享有这种权利的人。例如，2010 年《民族院选举法》规定，除其他外，年满 18 岁的公民，包括准公民和入籍公民，以及临时证持有者，均享有选举权。³ 这是值得注意的，因为国际法允许将选举权和被选举权仅限于公民(对此应只施加合理的限制)。⁴ 《宪法》和选举法超越了这一允许的限制，使非公民可依法投票。⁵ 但与“百分之百”的公民相比，对于准公民和入籍公民是作了区分的。⁶ 儿童权利委员会曾建议废除根据 1982 年《公民法》作出的关于三个不同类别的公民身份的法律规定。⁷ 还存在以模糊和宽泛的理由撤销准公民或入籍公民身份的可能性，例如“以行为或言论或其他方式显示对国家的不满或不

³ 第 6 节(a)；另见《人民院选举法》第 6 节(a)。

⁴ 《公民权利和政治权利国际公约》第二十五条；人权事务委员会，第 25 号一般性评论 (CCPR/C/21/Rev.1/Add.7)。

⁵ 但是《宪法》只为公民保留了大部分人权(见下文 D 节)。

⁶ 《宪法》第 345 条规定，公民系指在《宪法》生效时早已是公民或其生身父母双方均为公民的人。但是，有关公民身份的最重要的国际规范是出生地（出生地法）。用于获得国籍的其他公认标准是通过血统（血统制），即从父母一方而不是双方获得公民身份。

⁷ CRC/C/MMR/CO/3-4，第 41 和第 42 段。

忠诚”，⁸ 从而被取消选举权并增加成为无国籍人的可能性。⁹ 这意味着准公民和入籍公民是二流公民。

13. 《宪法》第 120 条规定，如要竞选下议院议员职位，候选人至少需年满 25 岁、本身属于生身父母均为公民的公民、至选举之时止至少在缅甸连续居住了 10 年(但是经政府允许在外居住的时间可被接受为等同于在国内居住时间)，以及具有相关选举法规定的资格。同样的规定适用上议院的选举，但不同的是，候选人的最低年龄为 30 岁。第 121 条规定了一长串用于剥夺候选人资格的标准，其中包括一些违背国际准则、可以宽泛方式解释来否定候选人候选资格的模糊规定。¹⁰ 此外，准公民和入籍公民均不具有参与两院竞选的资格。¹¹ 《宪法》第 59 条规定了总统和副总统的资格，包括父母的国籍和出生地、至选举之前的居住年限，以及其配偶、子女和子女配偶的国籍。国际标准规定，对被选举权应仅在客观和合理的基础标准上作出限制，例如，最低年龄和无智力能力。不应用不合理或歧视性规定来剥夺资格，例如教育、居住或血统、或政治派别。¹²

14. 2010 年《政党登记法》允许公民、准公民和入籍公民及临时证持有者组建政党和成为政党成员。¹³ 根据国际法的规定，非公民可以成为政党成员。¹⁴ 但据报告，民族院在 2014 年 3 月通过一项宪法修正案，“取消临时公民身份证持有者组建政党的权利”。有迹象表明，可能会采取进一步措施来取消仅有临时公民身份的那些人的选举权。¹⁵

15. 2014 年 7 月 1 日，联邦选举委员会在同各政党协商后发布了一项关于 2015 年选举竞选活动的新规则的指令。这些规则规定，各政党可在选举前 30 天展开竞选活动，不允许在这一天之前进行拉票活动。要求候选人就所有竞选活动提出申请，以获批准。据报告，候选人要发表演说或举行集会的话必须在正式登记后 15 天内向当地选举委员会办公室提出申请。关于集会的申请必须列明细节，如活动地点、日期、时间和持续时间、计划发言的人、关于申请者的资料及是否会使

⁸ 1982 年《公民身份法》第 35 节(d)和第 58 节(d)。

⁹ 还要指出的是，例如，如果将 1982 年《公民法》第 29 和第 31 节及第 51 和第 54 节结合在一起适用还可能使准公民和入籍公民的子女特别容易成为无国籍人。

¹⁰ 例如，见第 121 条(g)和(h)。

¹¹ 见《民族院选举法》第 10 节(m)和《人民院选举法》第 10 节(m)。

¹² 人权事务委员会，第 25 号一般性评论，第 4、第 15 和第 17 段。

¹³ 第 4 节(a)和第 10 节(a)。

¹⁴ 《公民权利和政治权利国际公约》第二十二条；另见 A/57/18，第 359 段；A/58/40（第一卷），第 79(17)段。

¹⁵ 《伊洛瓦底报》，“上议院批准禁止非公民参与政治”，2014 年 3 月 20 日。

用车辆。¹⁶ 一些人批评这些规则过于繁琐和太多限制；据报告，选举委员会最近同意作些改动，包括竞选活动时间可持续两个月。¹⁷

16. 加强妇女的政治参与对选举进程而言至关重要，因为妇女在政府和议会的任职人数严重不足。公众对于妇女在公共领域和政治领域尤其是在改革进程中的重要作用认识有限，了解不多。作为《消除对妇女一切形式歧视公约》的缔约国，缅甸应当做更多工作，以促进妇女参与公共生活和政治生活，并消除歧视和性别陈规定型观念。

17. 人权事务委员会认为，言论、集会和结社自由对于有效行使投票权而言是必不可少的，必须得到充分保护。¹⁸ 有投票权的人必须能在没有任何形式的不当影响或胁迫下自由投票，他们应能独立形成看法，“免受暴力或暴力威胁、强迫、诱惑或任何形式的操纵干涉”。¹⁹ 因此，应该有严格和明确的保障措施，防止不当干涉公共自由。结社与和平集会自由权利问题特别报告员指出，如果这些权利受到限制就不可能实现真正的选举(见 A/68/299，第 56 段)。

18. 因此，特别报告员对有关适用过时的法规的报告感到关切，例如 1923 年《国家保密法》或 1950 年《紧急规定法》，以及其他法规，例如《和平集会和和平游行法》，可将民间社会和媒体的活动定为刑事犯罪并阻碍这类活动。她指出，这种做法增加了政治犯的人数，量刑也过重。

19. 在访问期间，特别报告员获悉，有记者因报道涉及掌权者的被认为过于敏感或重要的问题，如政府腐败问题，而遭到逮捕和审判。她还被告知了记者面临威胁和恐吓的事例，包括在试图报道曼德勒省最近发生的暴力事件时；并被告告诉存在一种忐忑不定、恐吓和害怕被捕的气氛，从而导致形成了某种自我检查的形式。

20. 特别报告员已对根据 1923 年《国家保密法》判处《团结杂志》4 名记者和 1 名编辑(他们报道了据称存在一座化学武器工厂的情况)10 年苦役徒刑和根据《和平集会和和平游行法》第 18 节指控为反对这一判决而举行沉默抗议的 50 名记者一事公开表示关切。政府的答复是，这些记者并非“因为报道，而是因为擅自闯入禁区”才遭到指控的。据报告，已对该判决提起上诉，但上诉听讯日期尚未确定，对 50 名记者提起的诉讼案则已撤销了。特别报告员也在关注在审判《Bi Mon Te Nay 报》编辑和工作人员方面的事态发展；最初根据 1950 年《紧急规定法》对他们提出指控，因他们在报道中引用一个政治活动团体的说法，声称昂山素季

¹⁶ 《伊洛瓦底报》，“缅甸选举委员会批准竞选规则”，2014 年 7 月 14 日。

¹⁷ 《缅甸民主之声》(数字视盘)，“选举委员会在新的竞选规则方面退缩了”，2014 年 8 月 2 日。

¹⁸ 人权事务委员会，第 25 号一般性评论，第 12 和第 19 段。

¹⁹ 同上，第 19 段。

和少数族裔的领导人已组成了一个新的临时政府(但现在根据《刑法典》第 505 节(b), 控罪的严重性显然较轻了)。

21. 这些事态发展令人不安, 因为一直得到广泛称赞的越来越多的表达自由, 特别是媒体的自由, 是改革进程的一项关键成就。吴登盛总统在 7 月 7 日的广播讲话中宣布, 缅甸是东南亚国家中媒体自由度最高的国家之一。但他同样警告说, “如果有任何媒体利用媒体自由对国家安全造成损害, 而不是为国家的利益进行报道, 则将对该媒体采取有效的法律行动”。

22. 因此使特别报告员感到鼓舞的是, 据报告, 总统和临时新闻委员会在 8 月举行了一次会议, 并显然在会上商定, 由新闻委员会负责调解记者和当局之间的争议。她欢迎总统支持通过新闻委员会而不是通过采用法律行动来解决争议, 因为这样才是符合国际标准的适当做法。

23. 在访问期间, 特别报告员收到了 2014 年《新闻媒体法》的一份副本。值得注意的是, 该法未对违反媒体标准行为作出监禁处罚的规定(尽管仍可利用其他法律来达到这一目的)。该法保障媒体工作人员有权批评政府所有部门和有权获取信息。该法还规定, 出版物应免受检查。但是, 没有明确承认表达自由权的条款。²⁰

24. 特别报告员还了解到一些人因行使和平集会和结社自由权而遭到逮捕和起诉的情况, 特别是根据《和平集会和和平游行法》第 18 节。一个令人不安的例子就是对据称一名士兵在钦邦强奸一名妇女的行为展开抗议活动的钦族活动分子被判决有罪。

25. 据报告, 就土地和环境问题开展竞选活动或协助受发展项目影响的社区的民间社会行为体经常遭受骚扰和逮捕(包括根据《和平集会和和平游行法》)。在访问期间, 特别报告员会见了吴盛丹; 吴盛丹曾多次被逮捕, 现正因抗议抢占土地和强行驱逐而被多个镇法院审判。她感到关切的是, 随后他再次被捕(根据《和平集会和和平游行法》第 18 节受到指控), 据报告, 当时他正在去联合国办事处的路上, 想就其工作提供更多信息。他最近被两个法庭判处总共 8 个月的监禁。²¹ 她同样关注有关因军方在实皆省据称没收农田而举行“犁头抗议”的农民的事态发展。据报告, 57 名农民因擅自闯入和导致损害或丧失土地而被处以 3 个月至 3 年的有期徒刑, 同时还有 173 名农民在等待判决。

26. 虽然有证据表明, 警方和当局对公众示威采用了经过更多考虑的对策, 但仍有关于在阻止抗议活动时过度使用武力的报道。这种骚扰和国家使用武力的模式不仅破坏了民间社会的工作, 而且还向整个社会发出了恐吓信息。政府必须为民

²⁰ 《缅甸: 新闻媒体法》, 第 19 条, 2014 年 7 月 8 日。

²¹ 见 www.irrawaddy.org/burma/rangoon-land-protest-leader-gets-8-months-prison.html。

间社会营造安全和有利环境，因为民间社会在民主化、民族和解、发展及促进和保护人权方面发挥着关键作用。因此，应废除任何会阻碍民间社会开展合法和平活动的行政和立法规定。应调查有关侵犯民间社会行为体的投诉，并将那些侵犯行为的责任者绳之以法。当局必须通过改革立法、政策和做法和通过更好地了解、谈判和交流找到打破控制和镇压周始循环的途径。这反过来将使当局和民间社会能一起开展建设性合作来应对缅甸面临的挑战。

27. 议会于 2014 年 6 月 18 日通过了《和平集会和和平游行权利法》修正案，总统于 6 月 24 日签署了该法案。²² 以往，根据该法第 18 节，未经许可举行和平集会的人可最多判处 1 年监禁和最多罚款 30 000 缅元。经过修正，第 18 节仍得到保留；但现在最高徒刑已减少一半。仍有关于提前 5 天提出申请的规定，但仅为了申请“同意”而不是申请“允许”行使和平集会和和平游行权。在这方面，特别报告员获悉，将理所当然地给予这种同意，除非未“按照申请同意规则提交”申请书。她指出，在 6 月 24 日至 7 月 31 日期间，86 份申请书中有 85 份获得批准，1 份申请书因不完整而被驳回。但她注意到，申请书需要提供的资料过于繁琐和详细，例如要列明将使用的口号和大致参与人数，而随后给予的同意附有不适当的限制，会根据所提供的细节对举行集会规定确切参数。此外，这一经修订的法律保留了事实上的核准制度，如果未获同意则无上诉权。因此，特别报告员赞同和平集会和结社自由权问题特别报告员的意见，即和平集会和结社自由权的行使不应非经当局核准，只要提前通知就足够了，特别是如果需要采取措施，例如，保护公共安全和秩序的话。此外，自然形成的集会应得到认可，无需事先通知(见 A/HRC/20/27，第 28 和第 29 段)。

28. 此外，该法律第 5 章第 8 节(e)中关于参加和平集会和/或游行的规则未得到修订。可以说，这些规则过于宽泛，参与者可因各种理由遭受逮捕和起诉。另外，和平集会和和平游行的权利仅赋予公民，而不是按国际法规定赋予所有人。

29. 特别报告员注意到，议会即将通过与组织登记相关的法律草案。鉴于围绕这一法案有各种关切问题，她建议在通过成为法规之前按照国际人权标准对该方案作进一步修订。

B. 民族和解和少数群体权利

30. 缅甸有 130 多个族裔群体，是世界上不同族裔最多的国家之一；特别报告员认为，确保充分尊重少数群体的权利对于民族和解和民主过渡而言是至关重要的。《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体者权利宣言》要求各国确保属

²² DVB, “和平集会法案获得通过，现正等待总统签署”，2014 年 6 月 19 日；第 19 条，“缅甸对有关集会法的修正案感到失望”，2014 年 6 月 27 日。

于少数群体的人可在不受任何歧视并在法律面前完全平等的情况下充分而切实地行使其所有人权和基本自由。

31. 2008年《宪法》规定，“具有适当人口的民族”代表有权参与区域和国家立法机构，“主要是为了处理自己民族的事务”。国家有义务，除其他外，发展各民族的语言和文化；促进各民族之间的团结和相互尊重；以及促进较不发达民族的社会-经济发展。²³ 任何民族和解进程要获得持久成功都必须解决这些至关重要的问题。

32. 在访问期间，特别报告员了解到在有关全国范围停火协议和有关同不同族裔群体展开政治对话方面的事态发展。她注意到，政府已同14个族裔武装团体签署了停火协议(克钦邦独立军和巴郎邦民族解放军除外)。自2013年11月成立16个族裔武装团体的全国停火协调小组以来，协调小组和政府的联邦和平工作委员会举行了若干次非正式和正式会议，达成了两个全国停火协议草案。政府里有许多人希望能很快签署最后案文，虽然还有几个复杂问题有待解决，包括联邦制问题。许多族裔群体似乎对这一进程持怀疑态度，仍然不信任政府。

33. 特别报告员因此认为，遵守参与性、透明性、公正、问责制、法治、平等和不歧视这些人权原则将能促进增强对和平进程和随后的政治对话的信心和共同主导权。这将需要同地方社区和民间社会进行更多协商，保证它们的代表性和有效参与。因为妇女在很大程度上一直被排除在外，至今都不是谈判小组的组成部分，因此还需要采取措施，确保她们充分参与该进程的各个方面。虽然全国停火协调小组和政府都对此作出了保证，但还需要在这个领域取得更多进展。

1. 在少数民族地区与冲突相关的关切问题和其他人权关切问题

34. 少数民族的流离失所情况是衡量其权利在何种程度上得到尊重、保护和实现的一个指标。²⁴ 截至2014年1月，缅甸境内估计有613 600名境内流离失所者：在若开邦有多达14万人，在克钦邦则大约有10万人。在东南部还有大约20万名境内流离失所者，主要是在孟邦、克伦邦和克耶邦及德林达依地区。²⁵ 另有12万名难民居住在沿泰国边界的临时住地，其中一些人已经在难民营里生活了20多年。在访问期间，特别报告员获悉，条件仍然不利于境内流离失所者和难民回返，因为许多人仍担心他们的安全和安保，不清楚如何获得土地、生计、教育和保健服务。虽然她得到保证，回返将是自愿的、是根据与有关人士的协商进行的，但她仍要提醒政府，任何回返原籍地的举措都应在有关人士的自由、事先和

²³ 第3、第15、第17和第22条。

²⁴ 联合国人权事务高级专员办事处人权委员会(人权高专办)，非公民的权利(联合国出版物，出售品编号：E.07.XIV.2)，第一章。

²⁵ 联合国难民事务高级专员公署(难民署)，关于缅甸的说明，2014年3月。

知情的同意下采取，必须同受影响的个人和社区及同包括联合国在内的人道主义行为体进行有意义的协商。必要的保障措施必须到位，以确保他们安全和有尊严地返回并融入当地社区和社会。

35. 克钦邦和掸邦北部重新爆发冲突已有 3 年了，持续不断的冲突导致产生源源不断的流离失所者。特别报告员注意到，许多境内流离失所者多年来一直生活在临时营地。跟她谈过话的许多人都强烈希望和平，以使他们得以返回家园。但他们对回返后自身的安全和安保普遍怀有恐惧感和关切，因为很可能房屋和农田已被毁坏或布满了地雷。一些人特别指出了缺乏生计的问题，许多青年因而求助于毒品。许多人还不知道和平进程方面的事态发展，他们既没有得到通知也没有被征求意见。因此必须作出更大努力，向当地社区和/或流离失所民众进行宣传，使他们参与并同他们协商，包括回返的可能性。

36. 在这方面，特别报告员对一些事态发展表示欢迎，例如政府已明确打算批准《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》、在缅甸和平中心建立一个缅甸地雷行动中心，以及同国际非政府组织签署关于排雷方案的协议。她在访问期间还获悉，正在拟订一个全国地雷行动战略并在几个边境邦里展开了各种地雷风险教育活动。但是在地雷的查勘、定位和排除方面尚未取得重大进展，她鼓励加强在这方面的努力。

37. 尽管在非政府控制区(在因冲突而流离失所的 10 万人中大约有一半人生活在这些地区的营地或寄宿家庭里)的国际人道主义援助准入情况有所改善，但准入的机会仍然有限，令人关切他们是否能获得充足食物、水及环卫、保健和教育服务。因此，必须让联合国和人道主义行为体更经常和更系统性地进入不受政府控制的地区。

38. 特别报告员收到有关克钦邦独立军和军方犯下侵害人权行为的资料，包括袭击平民民众的行为。还收到了关于安全部队犯下违法行为的指控，包括在审讯过程中使用酷刑、对囚犯的性虐待和酷刑、对被认为是同情克钦邦独立军的平民施用强迫劳动和酷刑，以及在冲突中强奸妇女和实施性暴力。她还收到有关军方使流离失所的克钦族男子强迫失踪的指控。此外，她还收到有关克钦邦独立军使用儿童兵、强迫劳动和使用杀伤人员地雷的指控。这些指控是严重的，必须作为优先事项加以处理，并追究犯罪人的责任。冲突各方必须作出更多努力，以确保尊重国际人权和人道主义法。

39. 特别报告员赞扬政府宣布对涉及军事人员的任何性方面的不当行为实行零容忍政策；但除了有关在冲突中的性暴力的指控外，她还收到有关军人在钦邦和克伦邦犯下强奸行为的指控。她向当局提出了这些问题，包括 **Sumlut Roi Ja** 这一具体案例；据称 **Sumlut Roi Ja** 在 2011 年 10 月在克钦邦被军队强奸和绑架。她注意到，现在正在联合国的协助下起草一项关于消除暴力侵害妇女行为的法案；她

还获悉，对暴力侵害妇女行为案件进行了调查，并对犯罪人采取了行动。但是，没有提供关于这类行动的记录。Sumlut Roi Ja 的配偶在 2012 年 1 月向最高法院提交的人身保护状被驳回，理由是证据不足。

40. 同克钦族一样，钦族民众大部分也是基督徒。特别程序以前曾就涉及下列方面的所指控的侵犯行为问题发过联合函件：宗教自由权、为建造寺院和塔式寺庙而实施的强迫劳动、强制没收土地，以及强迫或胁迫皈依。特别报告员后来获悉，政府的边界地区民族发展培训学校(即 Na Ta La 学校)继续在为强迫或胁迫皈依提供便利；这些学校除了灌输佛教思想外，歧视现象也一再出现，因为据报告，学生只有在成为佛教徒后毕业时才能确保得到政府职位。²⁶ 据报告，基督教徒在申请建造教堂和大型宗教集会的许可证时继续面临困难。有关任意逮捕、拘留、虐待和折磨教会工作人员、牧师和传教士的指控同样令人关切。

41. 自政府同克伦民族联盟在 2012 年 1 月签署初步停火协议以来，某些形式的侵犯人权行为已明显减少，但仍有其他令人严重关切的侵犯人权行为，包括军队袭击平民、法外杀戮、任意逮捕和拘留，以及对被怀疑与某族裔武装团体有关联的平民施行虐待和酷刑。在一些克伦地区，有关性暴力、军方强制征兵及限制行动和贸易自由的指控同样存在。据报告，军事设施的数量也有所增加。²⁷ 此外据报告，在克伦邦和孟邦发生了与强迫劳动、掠夺土地、破坏环境和勒索有关的案件。²⁸

42. 自从在 2012 年签署关于防止招募儿童兵及将他们遣散和使他们恢复正常生活的联合行动计划以来，已释放了大约 364 名儿童和青少年，其中包括在 2014 年 8 月 1 日释放的 91 人。虽然这是值得欢迎的，但有报告表明，情况没有改善得像设想的那样快。军方显然在继续招募儿童兵，虽然规模比以前小了。联合国国家工作队获准进入军事地点的情况有所改善，但仍然受制于提前 72 小时通知的规定。绝大多数儿童兵被释放是在国际劳工组织投诉机制或通过国家工作队热线服务所作投诉的触发下发生的。但特别报告员未获悉有任何儿童被核实从边境守卫部队获得释放，而该部队是包括在联合行动计划里的。同样，伪造年龄文件的做法显然继续有增无减。迄今为止所采取的有限的问责制措施未能阻止招募儿童入伍的做法，尽管这种做法是违法行为。据报告，军方实施的一个以奖励为基础的配额制度继续在推动对新兵的需求，助长了招募儿童兵的做法。

²⁶ 钦族人权组织，“专题简报：2013 年缅甸钦族宗教或信仰自由状况”，2014 年 1 月 21 日。

²⁷ 克伦人权小组，“休战还是过渡？自 2012 年停火以来缅甸东南部的侵犯人权行为趋势和当地的对策”，2014 年 5 月 13 日。

²⁸ 蒙德兰德-缅甸人权基金会，“追求正义：对过去的反思和对缅甸未来的希望”，2014 年 7 月 8 日。

2. 社区间暴力

43. 在若开邦，特别报告员访问了在发生 2012 年暴力事件后在实兑附近设立的两个用于接纳境内流离失所者的难民营；她在那里获得了关于两族生活在一起的那种困难状况的第一手印象。许多流离失所者已在难民营呆了两年了，里面缺乏获得适当基本服务和生计的机会。她发现状况悲惨，但观察到罗辛亚族难民营的状况无疑更为糟糕。对行动自由的限制严重影响了基本权利，特别是在保健服务方面及在获得生计、粮食、水、环卫和教育服务的机会方面。尽管地方卫生当局已部署了更多的医疗专业人员并提供了流动诊所，但特别报告员仍收到令人不安的报告，表明难民营中存在因无法获得紧急医疗协助和因可预防的、慢性或与妊娠有关的状况而造成死亡的现象。由于在发生 2014 年 3 月针对联合国和人道主义组织的袭击事件后提供关键保健服务的国际非政府组织被迫撤离，人道主义组织尚未能全力展开作业，因此现在在与政府合作提供服务和展开包括数据收集在内的监测工作方面的机会和能力都有限。虽然政府在 7 月邀请无国界医生组织回来，但因所报告的社区抵抗的原因，到 9 月才签署为恢复作业所必需的谅解备忘录。必须立即解决严重的卫生状况问题。政府必须履行其义务，提供适当服务并确保那些能提供救命援助的人道主义组织的准入和安全。

44. 特别报告员对涉及以下方面的虚假谣言和伪造信息的流行感到关切：难民营的状况、向某个社区提供的援助质量超过另一个社区，以及对不同社区成员的意图和行为的猜想，而这种猜想随后就被当成现实加以接受。必须加大力度来制止这类错误信息的流传，因为这只会加剧紧张局势和敌对，并增加遭受歧视性待遇的感觉。必须准确反映两个难民营的状况和两个社区的情况，必须实事求是。

45. 特别报告员认识到，若开邦是缅甸最贫穷的地区之一，长期遭受忽视，处于不发达状况。她亲眼看到若开邦佛教界的一些人生活在缺少设施和最起码的基本服务的状况下。她了解到若开邦佛教界的那种怨愤感和受歧视感；在试图解决社区间暴力的根源时必须理解并承认这种感觉，并考虑到他们所关切的问题。政府应作出更多努力来解决在若开邦长期存在的社会和经济挑战，包括通过加强与国际社会合作。

46. 但是，必须准确了解当地的情况。罗辛亚族社区由于缺乏法律地位继续面临着制度性歧视，其中包括对行动自由的限制，以及在获取土地、粮食、水、教育和保健的机会方面和在结婚和出生登记方面的限制。连续几任缅甸人权状况特别报告员一直在定期记录罗辛亚族社区所遭遇的侵犯人权行为。这些行为包括即决处决、强迫失踪、酷刑、强迫劳动和强迫流离失所，以及强奸和其他形式的性暴力。应调查和处理这些指控，并追究犯罪人的责任。

47. 国际非政府组织和联合国所处的困难作业环境同样令人关切，另外还继续收到关于针对工作人员的威胁、恐吓和袭击的报告。在若开邦佛教界中，甚至在各

级政府里，存在着一种认为多年来所提供的援助含有偏见和歧视的观念。特别报告员认为，必须做更多的努力来改变这种观念，这是所有有关方面的共同责任。国际组织应继续遵守人道主义原则，而政府则必须履行安全和安保义务，包括根据其公开保证追究在 2014 年 3 月袭击国际非政府组织和联合国房地的那些人的责任。特别报告员获悉，为此在 2014 年 4 月逮捕了 12 个人，调查正在进行，但她没有得到关于这一问题的进一步详细资料。

48. 特别报告员还对因 2012 年暴力事件而被捕并仍被关押的 3 名国际非政府组织工作人员的现况感到关切。她认为他们是因虚假指控而被捕的，并被剥夺了公平审判和正当程序的权利。她呼吁立即释放这些人。

49. 这种情况还具有区域层面的影响：自 2012 年 6 月暴力事件以来，估计约有 87 000 人(主要是罗辛亚族人，但他们中间也有一些孟加拉人)经海路从缅甸-孟加拉国边界地区出发，往往乘着不牢靠的船只在危险的情况下前往澳大利亚、印度尼西亚、马来西亚和泰国等国家。²⁹ 事实上，难民署注意到，仅在 2014 年上半年就有 2 万多次非正常的海路出发。

50. 鉴于有如此多令人严重关切的问题，迫切需要政府继续参与，以找到即时和长期解决办法。采取旨在推动与国际社会进行建设性合作的措施也很关键。在同若开邦政府讨论可能的解决办法时，特别报告员听取了关于若开邦行动计划的简要介绍，但未能实际研究这份文件。虽然她被告知会有机构和人员变动及提供新的服务，但除了不同信仰间对话外，该计划似乎缺乏用于减轻紧张局势和促进两个社区和解的措施。她还感到关切的是，政府为长期和平共存制订的计划有可能会导致这两个社区永久分离。

51. 与术语和公民身份有关的问题具有特别敏感性。特别报告员被一再提醒不要使用“罗辛亚人”一词，因为该词语未得到政府的承认。在这方面她注意到，少数群体根据其民族、族裔、宗教和语言特征作自我认同的权利是与国家确保不歧视个人和群体的义务相关的，这是国际人权法的一项核心原则。各人权条约机构和政府间机构，包括儿童权利委员会、人权理事会和大会，都使用“罗辛亚人”一词，因为这是该少数群体选择如何自我认同时所使用的词语，这种选择和自我认同必须得到尊重。

52. 特别报告员还一再被告知，公民资格仍然是核心问题和一个可能的解决办法。她获悉了一个由政府牵头的试验项目，目的是在弥蓬镇的一个境内流离失所者难民营里核实穆斯林的公民身份。参与者将提交申请和文件供审查，以确定他们是否有资格根据 1982《公民法》获得公民身份，如果获得政府委员会批准，最终就可获得公民身份。虽然还不清楚该进程的最后成果，但她获悉，据报告，有

²⁹ 人权中心，“东南亚：2014 年 1 月至 6 月非正常海路移徙”，2014 年 8 月。

一些罗辛亚人自愿参加了该方案。然而，表格上关于族裔的说明性注记(据报告是“孟加拉”、“卡曼”或什么都不是)和该项目缺乏透明性和信息的问题仍让人关切。据报告，许多境内流离失所者不了解、也不信任该进程。此外，对进程的每一个阶段没有提供明确的时限，包括何时可能给予公民身份。

53. 在讨论公民身份问题时，特别报告员一再被提醒，应尊重缅甸的法治。在这方面，许多人表示强烈反对对 1982 年《公民法》作任何审查或改革。但是，法律从本质上讲就是要不断变化的。正如缅甸的改革进程所表明的，法律只要存在缺陷和不符合国际标准的情况就可以并且应该作修正。1982 年《公民法》不符合国际法和缅甸作为《消除对妇女一切形式歧视公约》(第 9 条)和《儿童权利公约》(第 7 条)缔约国所承担的义务，也不符合《世界人权宣言》(第 15 条)的总括条款，因此不应免除对该法律的改革。

54. 特别报告员还访问了曼德勒省，看到最近发生过其他部族暴力事件的现场。她听取了关于政府为平息暴力事件和解决已发生的犯罪问题所采取行动的详细介绍，这一介绍同从民间社会行为体那里得到的信息形成鲜明对比，因为后者指称国家起初在制止暴力行为方面未采取行动，后来在进行调查和实施逮捕方面也缺乏透明性。有人还指称，可能是有组织的犯罪教唆者蓄意寻机挑动暴力，以破坏或损害反对派的政治活动。特别报告员无法核实这些指控。

55. 在同各不同信仰间团体和民间社会行为体举行的会议上，一再强调了缅甸的宗教多元主义和容忍的历史。但在曼德勒省的暴力事件和此前在该国其他地区的暴力事件表明，绝不能把不同宗教和族裔社区之间的友好关系和和谐当成一种理所当然的事。一再爆发的族裔间暴力事件暴露出一种对穆斯林和其他少数群体社区日益严重的对立。在这方面，特别报告员欣见在曼德勒省建立的当地团体作出努力，在积极主动地与这一趋势作斗争。她对在媒体和因特网上传播仇恨言论及煽动暴力、歧视和敌意感到关切，因为这种做法助长和触发了新的暴力。必须作出更多努力来扭转这一消极趋势。必须优先考虑采取一系列措施，包括审查现行法规以禁止和打击仇恨言论，并且在必要时采取进一步措施，但这些措施必须符合国际人权标准，并由司法部门作仔细解释和适用，从而不至于过度限制表达自由。但在平息仇恨言论方面，制订新法规或更严格地执行现行措施的做法绝不是包治百病的灵丹妙药。应该同时采取一系列政策措施，以解决根本原因和深层冤屈，促进对话及改变思维模式和交谈方式。这应包括提高认识措施，以及支持社区间和宗教间合作倡议。媒体和新闻理事会的作用在这方面至关重要。此外，政治领导人和公职人员负有特别责任；在这方面，吴登盛总统在 7 月初明确发出的反对仇恨言论和煽动行为的公开呼吁是值得欢迎的。其他占据有影响力职位的人同样应该公开表明反对仇恨言论。鼓励政府充分利用《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》。《行动计划》

规定了各种措施，以防止和应对煽动仇恨的事件，同时维护意见自由和表达自由权、宗教或信仰自由和其他自由。

C. 发展、经济、社会及文化权利

56. 土地权利问题，特别是掠夺土地和没收土地及强迫驱逐问题，仍然是一项重大挑战。全国各地都报告发生了掠夺土地、破坏环境和勒索案件。缅甸全国人权委员会收到的大多数投诉涉及土地权利，为此建立了各种议会委员会来处理这一问题。

57. 这些问题很复杂，需要对规范土地使用和管理和规范资源管理和共享及土地保有权的立法和体制框架进行改革。目前，相关法律框架，特别是《宪法》第 37 条(规定国家是所有土地和自然资源的最终拥有者)和《农田法》第 29 条(允许国家以国家利益为由没收土地)，再加上这样一个事实，即大多数土地使用者对他们占用和耕作的土地没有所有权，使人们易受强迫驱逐和丧失生计之害，并且获得有效法律补救的机会有限。

58. 鉴于有关于警方过度使用武力及任意逮捕和起诉那些和平抗议强迫驱逐和没收土地的人的指控，必须改变应对因土地问题引起的公众抗议的对策，改变各机构对所收到的投诉的处理方式。应根据人权标准优先重视这些问题，包括获得适当补救的机会。

59. 特别报告员还因所收到的关于大型发展项目的影响的资料而感到震惊，尤其是对弱势群体的影响，如农村穷人、流离失所者和回返者、少数族裔社区和儿童，以及处于弱势状况下的妇女。因此，必须始终作环境和社会影响评估，落实相关建议；必须广泛提供与发展项目有关的信息并使这类信息易于获取；有关社区能够积极、自由和有意义地参与对这类项目的评估和分析、设计和规划、执行、监测和评价。

60. 《采掘业透明度倡议》是为确保与自然资源相关的付款的透明度而提出的一项全球标准，特别报告员欢迎批准缅甸作为该倡议的“正式”候选国。加入这一国际集团是政府的公开目标，目的是提高这一部门的透明度和改进对石油、天然气和矿物资源的管理方式。

61. 特别报告员还欢迎政府继续致力于发展和实现经济、社会及文化权利。她注意到在这一领域的进展情况，包括在卫生和教育部门，并鼓励更多地投资于公共服务部门，以确保根据缅甸的国际义务实现负担得起和可以获得的保健、教育和社会保障的普遍普及率。

62. 未来的几年里政府将有一次积极主动地管理发展和投资进程的机会，以确保通过改革相关立法、体制和行政框架及通过改变观念和做法，落实以权利为基础和以人为本的可持续发展、包容性增长、减少贫穷和公平分享资源。应以相关关

键国际标准为指导，包括《企业与人权指导原则》及关于因发展导致的搬迁和迁离问题的基本原则和导则。

D. 法治和司法

63. 缅甸的现行《宪法》是在 2008 年举行全民投票后通过的。《宪法》的通过遭到广泛批评，因为认为在实质和程序两个方面存在根本性缺陷。目前的宪法改革努力为解决其中一些被批评的问题提供了机会。值得注意的是，据报告，就这一问题召开的各种协商会议确认的其中一个关键优先事项就是要改变现行繁琐的修改《宪法》的程序。

64. 第 436 条规定了对《宪法》修正提案的批准方式。一项研究指出，世界上没有任何其他宪法列有这样的修正程序，即需要议会两院 75% 以上的成员批准或允许军方拥有对宪法修正案的否决权。³⁰

65. 前任特别报告员一再呼吁根据国际标准对《宪法》作修正(见 [A/HRC/22/58](#)、[A/68/397](#) 和 [A/HRC/25/64](#))。为使军队受制于法治和文官控制，必须修正第 20(b)、40(c)、74、109(b)、141(b)、232(b)、293(b)、343(b)和 445 条。虽然这些条款中的大多数条款赋予军队广泛权力和责任，但对第 445 条的宽泛解释可进一步保证永远无法追究军队在过去和现在所犯下的侵犯人权行为。总统则拥有在任何不当行使职权方面的法律豁免，只有根据第 215 条通过弹劾才能追究其责任。

66. 《宪法》第八章载有对基本权利的规定，基本着重于公民权利，虽然有时会提及“任何人”。³¹ 第八章中的权利往往带有“按照法律”这类短语或类似语言的修饰，从而似乎有可能会否定相关权利中的部分或全部权利。几乎在所有情况下对权利的限制范围都过于广泛，并且非常含糊和主观。³² 此外第 382 条有如下规定：为使国防部队人员或武装部队人员“执行和平与安全”任务，“本章赋予的权利应通过颁布法律加以限制或取消”。这就大大超出了人权法所允许的限制，因为这项规定似乎允许在紧急状态及其他可能的情况下可限制或取消不容克减的权利。³³ 同样，《宪法》确立的某些义务也是有问题的，因为这些义务似乎以主观理由限制了个人的权利。例如，对第 383 条的一种可能解释可意味，任何批评政府或政府政策或批评在政府或军队里的人的人可被指控违反了“维护国家团结不可分裂的义务”。《宪法》明显没有作出关于禁止酷刑、不人道或有辱人格的待遇或处罚的规定和关于证明有罪之前推定无罪的规定。

³⁰ 宾厄姆法治中心，“缅甸的宪法改革：优先事项和修正案的前景”，2014 年 1 月。

³¹ 《宪法》赋予公民的许多权利根据《公民权利和政治权利国际公约》的规定是赋予所有人的。

³² 例如第 354、365 和 376 条里的限制。

³³ 见《公民权利和政治权利国际公约》第四条第二款。

67. 尽管第 11(a)条规定三权分立，但《宪法》保障大部分权力集中在总统和在很大程度上集中在总司令手上，在特定情况下甚至可以说总司令比总统更有权。³⁴ 第 19 条规定了下列基本司法原则：(a) 根据法律独立司法；(b) 除法律禁止的情况外，在公开法庭审理案件；(c) 根据法律确保所有案件中的辩护权和上诉权；同时第 21 条保障每个公民的平等、自由和公正权。但是一直有人指称经常被剥夺诉诸法律的机会，也一直有人指控高级行政或司法当局干预司法判决及司法部高层有腐败现象。

68. 此外特别报告员获悉，有些审判仍是闭门进行的，没有法律代理或证据或证据有缺陷，并由法官任意作出判决。此外，辩护律师面临重重困难，包括得不到关于审判日期和地点的通知，不允许在审判之前非公开会见被拘留者等。

69. 特别报告员对不断接到关于审讯期间使用酷刑的报告感到关切。她会见了两名根据《爆炸物法》和《非法结社法》定罪的囚犯。两人都指控，他们被持续不停地审讯了几天，并遭受酷刑和虐待。其中一人指出，他被迫同另一名男性囚犯发生同性恋行为；两人都指称，显示他们在处理爆炸物的照片证据是捏造的。这些案件类似于所收到的关于军方任意逮捕被指控属于克钦邦独立军的克钦族男子和在审讯他们时使用酷刑的资料。她还收到关于罗辛亚族男性和女性被拘留者遭到酷刑和虐待的报告。尽管当局声称不了解这些案件或关于在审讯期间使用酷刑或虐待的资料，特别报告员还是认为，必须迅速、有效和公正地对这些指控进行调查；必须追究负有责任的执法人员的责任。

70. 特别报告员赞扬自新政府成立以来已给予囚犯 15 次大赦。她注意到，最近一次在 2013 年 12 月 30 日宣布的总统赦免(释放了至少 41 名囚犯)列入了那些根据不同法律被判罪的人，如《和平集会和和平游行法》、《非法结社法》、《刑法典》第 122、124(a)和 505 节，以及 1950 年《紧急规定法》。但是，还有若干政治犯未从这些大赦中受益或最近根据同样的法规遭到逮捕。特别报告员向当局提出了这些案件，包括 U Tun Aung 和 U Kyaw Hla Aung 的案件，要求审查这些案件并作为优先事项释放这些囚犯。特别报告员还呼吁当局取消在前几次释放时所附加的条件和对那些被释放者仍然实施的限制。

71. 在这方面，特别报告员对下列信息表示欢迎，即囚犯审查委员会将继续定期举行月度会议。她鼓励政府继续同这个重要的机构合作，以释放所有剩余政治犯和兑现吴登盛总统的保证。为此，她鼓励政府在当前为拟订关于“政治犯”的定义所作努力中与民间社会密切合作。

72. 虽然立法改革进程的范围和速度令人鼓舞，但在缺乏对法律草案的协商方面仍有许多令人关切的问题，因为有些法律是秘密起草的，在较晚的阶段才公布，

³⁴ Yash Ghai, “2008 年缅甸宪法：分析和评估”，2008 年。

以至于几乎没有发表意见的时间，或没有关于向何处反映意见的信息。非常需要增强在审查、协商和起草法律的进程中的协调性、透明性、一致性和明确性。应规定明确时限，以就法律草案进行广泛磋商和适当审议。此外，除了在报纸和杂志里进行公布外，还应作出更多努力来提高公众对新法律的认识。

73. 特别报告员对目前关于保护种族和宗教的一揽子立法感到关切，这些立法包括关于不同宗教间婚姻、宗教皈依、一夫多妻制和人口控制的四项法案草案。她感到关切的是，其中有些法案不符合国际条约，尤其是《消除对妇女一切形式歧视公约》和《儿童权利公约》，而缅甸是这两项公约的缔约国。她支持许多人提出的呼吁，即撤回关于宗教皈依和不同宗教间婚姻的法律草案。

74. 特别报告员欢迎新的《缅甸全国人权委员会法》在 2014 年 4 月获得通过和签署。她希望在甄选和任命新专员时采用的是一个公开、透明和协商的进程，以此使新建立的机构成为一个独立、有效、多元和能代表缅甸广泛的多族裔社区和人民的机构。虽然她注意到关于人权的法律定义包含了《世界人权宣言》所载的那些内容，但她仍然对具体提及《宪法》规定的公民权利、将非公民排斥在外的做法感到关切。她鼓励在发展和加强委员会根据《巴黎原则》履行其重要作用和责任的能力时同人权高专办和其他机构密切合作。

75. 特别报告员关切地注意到，缅甸的《宪法》和法律一直规定将大多数权利仅赋予公民。在国际法中，只可以对公民和非公民作特殊区别并且作这种区别是为了达成合理的国家目标、其程度与该目标的实现是相符的。消除种族歧视委员会曾指出，“虽然其中有些权利，例如参加选举、投票和参加竞选的权利，可能只限于公民享受，但人权在原则上是人人享有的”。³⁵ 因此非公民应获得，例如，以下权利：免受任意剥夺生命、酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚、奴役、任意或非法逮捕、不公正审判、侵犯隐私、可能导致酷刑、强迫劳动、童工和违反人道主义法行为的驱回等权利。他们也有权享有结婚权；作为儿童受到保护；表达自由、结社自由和集会自由；平等；宗教和信仰自由；社会、文化及经济权利；劳动权，以及领事保护。特别是，各国应采取有效措施，确保所有非公民都有权不受歧视地获得公民身份。³⁶

五. 结论

76. 缅甸正在经历一个重要的过渡，自新政府成立以来的三年里所开展的意义深远的改革已大大改变了政治、经济、社会和人权局面。这一成就必须得到承认和赞扬。但是存在着可能的退缩迹象，如果不加以解决，可能会损害缅甸为占据作

³⁵ 消除种族歧视委员会关于歧视非公民问题的第 30 号(2004 年)一般性建议，第 3 段。

³⁶ 人权高专办，见上文注 24，第一和第二章 B。

为一个尊重和保护人权的国际社会成员应有的地位而作出的努力。因此，应使人权在缅甸的体制、法律和政策框架中充分主流化，而且必须在所有国家机构和广大民众中培育一种尊重人权的文化。缅甸需要得到进一步鼓励和理解，以应对这些挑战和继续走改革的道路。它也需要国际社会的继续参与，包括通过政策对话、具体的方案和实际行动。希望能以这种精神来对待特别报告员的意见和建议，使之有助于缅甸继续作出努力，做到尊重、保护和促进人权和实现民主化、民族和解和发展。

六. 建议

77. 以下建议是根据特别报告员初步关注的重点领域提出的。

78. 为确保选举的透明性、包容性、参与性、自由和公平，政府应当执行一个符合国际标准的选举框架和程序，同时保障表达和意见自由及集会和结社自由等权利；修改涉及选举权、竞选活动权和参选活动权的有关法律和条例，确保不同公民身份类别之间不存在歧视并对竞选公职的候选人采用客观和合理的标准。

79. 为确保建立一个对民间社会及对表达、集会和结社自由有利的环境，政府应：

(a) 迅速调查和纠正针对媒体和民间社会行为体的威胁、恐吓和骚扰行为；

(b) 停止对民间社会行为体、农民及其他人权维护者和活动家及媒体专业人员的任意逮捕和拘留；停止对他们作出过分判决；

(c) 通过临时新闻理事会来解决与媒体有关的争议；

(d) 按照国际规范和标准审查和进一步修正《和平集会和和平游行法》，修订与组织登记有关的法律草案；

(e) 立即无条件释放所有政治犯和被任意拘留者，包括 U Tun Aung 和 U Kyaw Hla Aung，确保他们不遭受会使他们难以找到工作、获得福利和重新融入社会的条件的限制。

80. 终止歧视和确保保护少数群体的权利对于民族和解而言至关重要。这包括确保尊重宗教或信仰自由和文化权利地享受。

81. 关于在少数民族地区与冲突相关的关切问题和其他人权关切问题，政府应：

(a) 确保同民间社会、妇女和受影响的社区，尤其是同境内流离失所者和难民的代表，进行更多协商并确保他们充分和有效地参与和平进程和之后的任何政治对话；

(b) 确保任何全国停火协议和未来的和平进程都包含旨在保护人权的监测工作；

(c) 为境内流离失所者/难民的回返建立国家进程和机制，确保同所有相关利益攸关方进行密切合作和有意义的磋商，以便在自由、事先和知情的同意情况下落实回返原籍地的举措并确保回返者的安全和尊严及能融入当地社区；

(d) 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》；在同有关利益攸关方充分协商并在国际社会的协助下完成国家排雷行动战略；

(e) 迅速调查和起诉军队和其他武装团体被指称犯下的侵犯人权的行为；公开提供关于案件和结果的材料；

(f) 调查所有关于招募或使用儿童兵的指控；继续并加强执行现有的行动计划，包括释放儿童兵及使他们重返社会；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》。

82. 关于若开邦问题，政府应：

(a) 立即处理境内流离失所者营地和偏远地点的紧急卫生状况，尤其是为那些得不到充分服务的人，即罗辛亚人，包括增强当局在提供适当保健服务方面的能力；

(b) 提供适当基本服务，包括在境内流离失所者营地中，并取消限制罗辛亚人行动自由和其他权利的任何做法，以确保他们有获得生计、粮食、水、环卫服务和教育的机会；

(c) 调查和起诉对罗辛亚族社区犯下侵犯人权行为的责任人；

(d) 按照国际人权标准尊重罗辛亚人及其他少数群体的自我认同权，包括避免指令国际行为体采取与这类标准相违背的立场；

(e) 立即释放因 2012 年 6 月暴力事件而被关押的国际非政府组织工作人员；

(f) 通过采用以人权为基础的方法，应对在若开邦长期存在的社会和经济挑战，确保受影响社区的参与，包括通过与国际社会进一步合作；

(g) 制订和解措施并列入《若开邦行动计划》，作为重建综合社区的必要步骤。

83. 更广泛地说，政府应利用《拉巴特行动计划》制订一整套综合措施，从根源上解决对种族和宗教少数群体的歧视、社区间紧张关系和暴力，防止和应对煽动仇恨事件，同时维护国际公认的人权。

84. 为确保以权利为基础和以人为本的可持续发展形式和保护经济、社会及文化权利，政府应：

(a) 确保对所有大型发展项目都作环境和社会影响评估，落实相关建议，并公开提供所有相关信息；

(b) 按照国际标准进一步改革规范土地使用和管理、资源管理和分享、土地保有权的立法和体制框架。

85. 为加强法治，政府和议会应：

(a) 继续按照国际人权标准审查和修改法规；

(b) 建立一个国家立法改革进程，在审查、协商和起草法律方面要有明确的时间表和更好的协调并具有透明性、一致性和清晰性；

(c) 确保民间社会和相关利益攸关方更多地参与制订法规，包括通过包容各方的公众协商进程；以及制订用于提高对法律草案和新颁布的的法律的认识的措施。

86. 此外，议会应修改《宪法》，以确保将人权适当地赋予在缅甸的所有人，规定禁止酷刑、不人道或有辱人格的待遇或处罚，证明有罪之前推定无罪，并确保军队必须受制于文官统治和法治。

87. 政府还应：

(a) 有效和迅速调查关于在拘留所发生酷刑和虐待的指控；确保尊重被告的权利，包括正当程序和公平审判的权利；

(b) 尽快批准《禁止酷刑公约》及其任择议定书；

(c) 确保同联合国合作的所有人不会遭到报复，及时调查任何指控并提供补救；

(d) 密切联系人权系统，包括各条约机构、普遍定期审查和专题特别程序；

(e) 尽快在缅甸设立一个具有充分授权的人权高专办办事处。

88. 国际社会应继续以建设性和谨慎的方式处理缅甸人权状况和支持缅甸，包括通过政策对话和技术援助，以促进开展能使缅甸履行其人权义务的进一步改革。