



第七十一届会议

临时议程\*\* 项目 69(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

摘要

秘书长谨向人权理事会转递缅甸人权状况特别报告员李亮喜依照大会第 70/233 号决议提交的报告。报告概述了缅甸人权方面的发展情况，列出了为实现该国人权领域的进一步进步需解决的关键问题。

\* 由于技术原因于 2016 年 10 月 3 日重发。

\*\* A/71/150。

\*\*\* 因对缅甸的国别访问日期(2016 年 6 月 20 日至 7 月 1 日)，本报告未按时提交。



## 缅甸人权状况特别报告员的报告

### 一. 导言

1. 本报告系依照人权理事会第 31/24 号决议和大会第 70/233 号决议提交，介绍了自缅甸人权状况特别报告员李亮喜于 2016 年 3 月向人权理事会提交上一次报告(A/HRC/31/71)以来缅甸的人权发展情况。报告审议了在落实特别报告员之前的建议方面的进展情况，包括政府执政头 100 天里及下一年确定的优先事项。

2. 特别报告员于 2016 年 6 月 20 日至 7 月 1 日第四次正式访问缅甸。她的目标是对 2016 年 3 月新政府组建以来的人权状况进行全面、客观和平衡的评估。特别报告员表示她感谢缅甸政府为她执行任务继续给予合作。在为期 12 天的访问中，特别报告员访问了克钦邦、若开邦和掸邦，以及仰光和内比都。她与联邦议会和各州的部长以及其他利益攸关方，包括议员、政治、宗教和社区领袖、民间社会代表、侵犯人权行为受害者以及国际社会成员探讨了各种人权问题，<sup>1</sup> 其间她对进行真诚的意见交流并坦率地评估其余的人权挑战表示赞赏。

### 二. 在一个年轻的民主体制里锻造人权

3. 特别报告员欢迎缅甸于 2015 年 11 月举行大选，称它为“国家历史的新篇章”。<sup>2</sup> 在联邦议会上院的选举中，全国民主联盟赢得 135 个席位，联邦巩固与发展党赢得 11 个席位，其他政党赢得 22 个席位。在下院，全国民主联盟赢得 255 个席位，联邦巩固与发展党赢得 30 个席位，其他政党赢得 38 个席位。出于安全考虑，约 600 个乡镇推迟举行选举(比 2010 年选举时多)。

4. 尽管选举以及此后的过渡期基本上表现出和平的气氛，但特别报告员注意到，选举前的关切表明，需要对更广泛的人权挑战立即予以关注，这些关切包括：少数群体成员在内的数十万人被剥夺了公民选举权，许多穆斯林候选人被剥夺了参选资格，以及在行使言论、和平集会和结社自由权利方面仍然存在限制。

5. 2016 年 3 月 22 日宣布了新政府的组成名单，2016 年 3 月 30 日，吴廷觉宣誓就任总统。他的就职演说概述了民族和解、实现内部和平、制定民主联邦宪法，以及改善生活标准，它们是新政府的优先事项。

6. 内阁唯一的女性成员昂山素季最初被授予四个部长职位：外交部、总统办公室、教育部以及电力和能源部。后两个职位后来被重新指定。昂山素季还被指定

<sup>1</sup> 见特别报告员任务结束后声明的附件所附的会晤清单([www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20224&LangID=E](http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20224&LangID=E))。

<sup>2</sup> 见 [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16758&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16758&LangID=E)。

为“国务资政”，被授权以官方身份与各部委、部门、组织、协会及个人联络。内政部、国防部和边境事务部这三个部仍由军方控制。

7. 联邦议会各部长在 2016 年 3 月 30 日就职时宣布了百日计划，但是仍然缺少一个总体的政府全面计划。特别报告员赞赏这些计划在许多方面与她在之前的报告(A/HRC/31/71)里列出的优先事项领域大致一致。但是，她注意到，许多计划没有充分公开，其中大多数在制定时很少进行公开磋商。展望关于较长时期的五年政府计划的制定，她认为，应当加大相关利益攸关方，包括民间社会的参与，特别是在确定优先事项以及制定和实施相关方案的时候。

8. 特别报告员指出，巩固民主体制和建设尊重人权的文化，是一项需要政治意愿的复杂任务。持续投资于促进国家机构的运行、完整性和问责制至关重要。为确保更加透明、包容、参与和问责的治理，人权原则必须作为这一进程的基础。

9. 看到与她会晤的政府人员对这一职责的认识迅速增加并广泛承诺进一步改革，特别报告员深受鼓舞。不过，她注意到，新的文职领袖与先前军事政权延续下来的官僚机构之间存在着紧张关系，经常导致政策和做法的二元性。她还注意到在一个阻碍民主做法和尊重人权发展的制度框架下努力促进民主治理面临的挑战。应对这些挑战要求继续把进一步改革以及进一步改变思想和思维方式作为优先事项。

10. 议会的核心职责是促进民主和人权。自缅甸结束军方统治以来，在国家的第二届议会中，全国民主联盟占多数席位，尽管军方代表继续占据 25% 的席位。议会的新议长和副议长于 2016 年 1 月 28 日宣布获得任命，他们代表全国民主联盟、联邦巩固与发展党以及若开邦民族党。尽管与 2010 年的选举相比，更多的妇女当选，但她们在议员中仅占 13%。本届议会还包括 100 多名前政治犯和人权维护者。

11. 在 2016 年 2 月至 6 月的第一届会议期间，议员们讨论了各种人权问题，包括土地征收、学校教授少数民族语言、国家一些地区持续的武装冲突以及若开邦的局势。成立了多个委员会，包括妇女和儿童权利委员会以及教育发展委员会。议会还开始审查限制基本自由和违反国际人权标准的法律。议会于 7 月 25 日召开第二届会议。

12. 特别报告员认为，显然有必要提高这一年轻机构及其新成员的能力和运行，她欢迎她所会晤的议员们认识到与行政部门相关的制约与平衡职能的重要性。她还欢迎对挑战进行坦率的评估，如，总共 25% 的议会席位分配给军方代表，以及缺乏独立的专业秘书处(目前由内政部下的行政总务司提供支助)。为确保议会文化的适当运行，必须维护议会的独立，议员们在履行职务时应当能够行使言论自由权。

13. 鉴于其重要的授权任务，特别报告员继续密切关注缅甸全国人权委员会的发展情况。委员会继续开展宣传和认识活动，包括 2016 年 6 月，与联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)合作组织了关于少数群体权利的讲习班。委

员会还继续视察监狱，最近处理了以下相关问题：劳工权利、棚户区强行拆迁、两人据称在孟邦被一名军官谋杀，以及克钦邦两名教师据称在掸邦北部被缅甸武装力量成员奸杀。

14. 2016年1月，全国人权委员会获得国家人权机构国际协调委员会授予的“B”类地位。资格认证小组委员会对委员会的选拔任命过程、财务不独立以及缺乏女性代表提出关切。<sup>3</sup> 此外，小组委员会敦促委员会“以一种广泛、自由和有目的的方式解释其任务，并促进和保护所有人的人权，包括罗辛亚人和其他少数群体的权利”。

15. 特别报告员鼓励充分落实这些建议，以加强遵守《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》（《巴黎原则》）。她敦促委员会作为一个独立和客观的人权倡导机构发挥作用，不要回避政府认为敏感的问题。

#### A. 确保更加尊重法治

16. 特别报告员欢迎缅甸政府将维护法治作为民主运行的基础以及加强法律和司法机构作为优先事项。这一进程的核心是继续改革历任特别报告员先前查明的违反国际人权标准和限制充分享有人权的立法。<sup>4</sup>

17. 在此方面，特别报告员仍然关切 2015 年四部与种族和宗教问题相关的法律，并再次呼吁废除这些法律。她和其他特别程序任务负责人一再强调这些法律的歧视性影响，特别是对少数群体和妇女的歧视性影响，以及它们不符合缅甸的人权义务。同样至关重要是，使 1982 年《民法》与国际标准保持一致，特别是修订规定基于族裔或种族给予公民身份的歧视性条款。

18. 由于关键选区之间仍然在形成敏感的关系，特别报告员认识到，关于宪法改革的讨论具有政治敏感性。不过，她相信缅甸进一步的民主过渡和法治的运行将要求修正 2008 年《宪法》。有必要继续审议这一重要问题，特别是在议会内以及由公众来审议。

19. 特别报告员欢迎议会法律事务和特殊案件委员会关于修正 142 部法律的建议取得的进展。特别是，她注意到 2016 年 5 月废除了《国家保护法》。她还注意到 2011 年《和平集会与和平游行法》取得了重要的完善，包括取消要求在组织公开示威前获得许可的要求。在当前形势下，只要求提前 48 小时通知当局举行抗议活动的意图。但是，仍然存在一些不足；尤其是保留了对未提前通知当局的情形进行刑事处罚，包括监禁。此外，自发的集会没有得到认可，不免除其提

<sup>3</sup> 见 <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Documents/SCA%20FINAL%20REPORT%20-%20NOVEMBER%202015-English.pdf>，第 2.3 节。

<sup>4</sup> 见 A/HRC/31/71，附件。

前通知的要求。<sup>5</sup> 而且，法律保留了过度繁琐的规定，要求提前提供发言者、议程以及示威期间使用的口号的相关信息。<sup>6</sup> 希望在正式修正法律之前能够纠正这些不足之处。类似地，特别报告员希望，如最初建议的那样，目前议会收到的 2012 年《行政区或乡土地管理法》修正案将取消过夜客人的登记要求并废除对违反情况进行刑事处罚。

20. 特别报告员注意到《儿童法》草案和《防止暴力侵害妇女法》草案仍在等待总检察长办公室的审查。她欢迎民间社会广泛参与这些草案的拟订工作，但注意到草案可能需要进一步修订。因此，她重新呼吁保留能改善缅甸对《儿童权利公约》和《消除对妇女一切形式歧视公约》履约情况的具体条款。其中包括《儿童法》草案中有关征募儿童加入武装部队和最低刑事责任年龄的条款。《防止暴力侵害妇女法》草案应载有对强奸的全面定义，并包括针对军人、警察和穿制服的人员在冲突中所犯强奸和其他形式性暴力的条款。该法还应涉及所有形式的性别暴力，包括家庭暴力和婚内强奸，并规定适当的刑事处罚，包括针对军人的刑事处罚。<sup>7</sup>

21. 新政府和新议会由强大的授权来支撑，缅甸现在进行改革立法并制定全面的立法改革方案以确保遵守国际人权标准并保护人权的时机已到。

22. 正如先前所强调的，如果不就法律草案进行系统的公开磋商，当前的立法进程将始终不透明。有必要加以改善，包括通过为审查法案和磋商程序制定明确的时间表，以确保透明以及民间社会组织和广大公众能充分参与。还应建立一个审查机制，以确保所有立法草案符合国际人权标准。

## B. 加强司法机构

23. 独立和完善的司法部门对于法治的运行至关重要。目前，司法机构仍然受到资源和能力挑战的制约，在腐败猖獗<sup>8</sup> 以及缺乏独立性和公正性方面持续受到关切。三权分立(2008 年《宪法》第 11 条)和司法独立(第 19 条)虽然受到 2008 年《宪法》的保障，但被行政部门对司法部门的控制和影响所损害，特别是在政治敏感案件方面。<sup>9</sup>

<sup>5</sup> A/HRC/20/27, 第 28 和 29 段。

<sup>6</sup> A/69/398, 第 27 段。

<sup>7</sup> CEDAW/C/MMR/CO-4-5, 第 27 段。

<sup>8</sup> 见国际律师协会人权研究院,《缅甸的法治: 挑战与前景》(伦敦, 2012 年) (<http://www.ibanet.org/Article/Detail.aspx?ArticleUid=c68828b3-9c10-48a7-a1c7-f5d394b63cc9#>) 和国际法学家委员会,《咨询的权利: 缅甸律师的独立性》(日内瓦, 2013 年) (<http://www.burmalibrary.org/docs16/ICJ-MYANMAR-Right-to-Counsel-en-red.pdf>)。

<sup>9</sup> 国际法学家委员会,“回复: 国际法学家委员会向新议会和政府提出的可实施行动计划”, 2016 年 5 月 3 日 (<http://www.icj.org/wp-content/uploads/2016/06/Myanmar-Recommendation-to-NLD-Gvt-Advocacy-Analysis-Brief-2016-ENG.pdf>)。

24. 政治和军事影响也阻碍律师有效从业的能力。律师，特别是那些处理政治敏感案件的律师，继续面临威胁和报复，包括恐吓和法律制裁。2015年9月，钦钦觉，一名代表在礼勃坦被捕的学生抗议者的辩护律师，被主管法官依照《刑法》第228条对她提出指控(在司法诉讼程序中蓄意侮辱或打断公务人员)。因此，特别报告员建议继续改革律师理事会，确保由独立和公正的法庭以遵守正当程序和程序公正的方式处理对律师的申诉。<sup>10</sup> 此外，应当改革藐视法庭罪的法律，确保律师不会因为与政治敏感案件有牵连而受到惩罚。

25. 特别报告员欢迎采取进一步步骤加强司法部门，如，根据《关于司法机关独立的基本原则》第10条改革司法任命进程的措施；建立司法任命委员会；建立专门的独立机构，负责调查司法腐败指控；以及改进面向司法部门的继续教育和培训。

### C. 政治犯的释放、改造和重返社会

26. 2016年4月，国务资政承诺努力释放政治犯、政治活动家以及由于与政治相关的案件而面临审判的学生。<sup>11</sup> 4月8日，即政府执政的第一天，大约113名政治犯获释，包括69名因2015年3月在礼勃坦抗议《国家教育法》而被捕的学生。特别报告员公开欢迎释放他们。<sup>12</sup> 4月17日，另有83名政治犯获释，包括著名的人权维护者以及土地权利和社群活动家，特别报告员此前提出过他们的案件。这些获释者获得赦免，或者对他们的指控被撤销。

27. 第33/2016号总统令(4月16日)指出，释放这些犯人是为了促进民族和解。<sup>13</sup> 吴廷觉总统也公开表示，未来将持续努力，防止由于政治原因或者出于自己的良因而采取合法行动的人被监禁。<sup>14</sup>

28. 政治犯继续遭到关押，这明显说明民主过渡尚未完成。因此，特别报告员重申，需要释放所有政治犯是一项优先事项。鉴于剩余的政治犯数量存在着差异，有必要在与所有相关的利益攸关方进行广泛和公开磋商的基础上全面审查所有案件。还必须与所有相关的利益攸关方磋商，包括民间社会代表、前政治犯、内

<sup>10</sup> 《关于律师作用的基本原则》，第28条([www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/RoleOfLawyers.aspx](http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/RoleOfLawyers.aspx))。

<sup>11</sup> 缅甸，总统办公室，“国务资政昂山素季努力给予政治犯、活动家和学生总统特赦”，2016年4月11日(<http://www.president-office.gov.mm/en/?q=briefing-room/news/2016/04/11/id-6238>)。

<sup>12</sup> 联合国人权事务高级专员办事处，“联合国专家欢迎缅甸释放政治犯”，2016年4月12日(<http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=19811&LangID=E>)。

<sup>13</sup> “缅历1378年元旦日83名囚犯获得总统特赦”，《缅甸环球新光报》，2016年4月17日(<http://www.burmalibrary.org/docs22/17-4-2016.pdf>)。

<sup>14</sup> 缅甸，总统办公室，“吴廷觉总统在缅甸元旦日向民众致新年贺词”，2016年4月17日(<http://www.president-office.gov.mm/en/?q=briefing-room/news/2016/04/17/id-6254>)。

政部、其他相关部委和全国人权委员会的代表以及议员，制定“政治犯”术语的正式定义。

29. 特别报告员重申，前政治犯不应当受到限制，阻碍他们重返社会。获释的大部分政治犯都收到了总统根据《刑事诉讼法》第 401 条作出的减刑令，该条赋予总统广泛的权力，若释放条件中有一条未达到，总统可使获释者重新入狱。许多获释的前政治犯也被列为有过前科的人，在获取护照和专业工作许可证或在正规大学登记入学时受到限制。而且，可获得的支助和补偿不充足。应当给予获释的政治犯，特别是那些受到虐待或长期单独监禁的政治犯必要的医疗和社会心理支助。

#### D. 扩大民主空间

30. 正如特别报告员反复阐述的，享有言论、结社和集会自由权是缅甸民主的根本。尽管许多人希望尽快全部取消对这些权利的持续限制，最近的事件令人担忧地表明这些趋势持续存在。

31. 最近的一份联合国报告强调了一个事实，即，限制言论自由的过时法律继续被选择性地用于使媒体和民间社会保持沉默，<sup>15</sup> 特别是对于被认为与政治敏感问题相关的案件或者与军队等权力强大的选区的利益关系过于密切的案件。举例来说，特别报告员注意到，最近一部被认为威胁到民族团结的电影遭到禁播，一场关于指控军方严重侵权行为的民间社会报告的新闻发布会拒不允许举行。她还注意到，军方对一家新闻媒体报道前议长、退休的瑞曼将军的一项声明提出诉讼，该声明敦促缅甸国防学院的毕业生与新政府合作。在新闻媒体公开道歉后，原告撤回了诉讼。

32. 特别报告员欢迎最近释放根据各种诽谤条款被判刑的个人，包括 Chaw Sandi Tun、Patrick Khum Jaa Lee、Zaw Myo Nyunt 和 Maung Saungkha，但注意到仍然在继续逮捕和起诉记者及其他人。2016 年 2 月，根据《电信法》第 66(d)条和《刑法》第 505(b)条，Hla Phone(Kyat Pha Gyi)因为分享被认为批评军方和前总统的帖子而受到指控。7 月，因为 2013 年 9 月一篇指控退役军官参与土地征收的报道，《妇女杂志》的媒体人员被判处六个月监禁或 2 万缅元的罚金。

33. 针对记者的威胁和袭击继续发生，并且经常几乎不追究犯罪者的责任。例如，2016 年 3 月，根源调查社(总部设在若开邦)的主编家中发生爆炸。这起袭击事件是在社交媒体上进行数月的威胁之后发生的。犯罪者始终在逃。同样在 3 月，尽管案件仍然未解决，警方结束对记者 Ko Par Gyi 据称于 2014 年 10 月被杀一案进行的调查。

<sup>15</sup> 见联合国教育、科学及文化组织和国际媒体支助组织，《缅甸媒体发展情况评估》(曼谷和哥本哈根，2016 年)(<https://www.mediasupport.org/wp-content/uploads/2016/06/Myanmar-MDI-report-June-2016.pdf>)。

34. 特别报告员重申，言论自由和新闻独立是民主社会的基本要素，并鼓励继续努力，推动加强媒体自由和媒体多元性。必须优先考虑更加广泛地改革相关的媒体法律和其他影响言论自由的立法，<sup>16</sup> 她希望该领域快速取得进步。她还建议立即颁布符合国际标准的关于信息权的法案。正如新的《媒体法》所规定的，她希望看到加大利用缅甸新闻理事会来解决与媒体的纠纷，作为法律诉讼的替代方案。此外，她欢迎缅甸新闻理事会制定记者道德守则。应当采取其他步骤，以发展一种合乎道德标准和负责的新闻文化，随着缅甸的媒体环境继续扩大和演进，这种文化变得越来越重要。

35. 对于逮捕和起诉行使基本权利的个人，特别报告员先前提出过关切，这产生了新一代政治犯。虽然逮捕的频率和规模各不相同，有问题的法律条款继续适用于民间社会行为者以及土地和劳工权利活动家。不同乡镇对相同犯罪行为提出多重指控或者对据称在过去实施的犯罪行为提出指控的做法也继续存在。

36. 2016年2月，根据1947年《移民(紧急条款)法》，三名信仰间活动家，Pwint Phyu Latt、Zaw Zaw Latt 和 Zaw Win Bo 被判有罪并被判处两年苦力监禁。2016年4月，Zaw Win Bo 获得赦免，但是，根据1908年《非法结社法》第17(1)条，Zaw Zaw Latt 和 Pwint Phyu Latt 因为是2013年访问克钦邦的一个信仰间和平代表团的成员，被判有罪并被判处另外两年有期徒刑。起诉是在保护种族和宗教佛教组织(MaBaTha)开展一场针对活动家的在线运动之后提出的。

37. 2016年4月，根据《移民(紧急条款)法》，甘比拉(尼尼轮)也因被控非法进入缅甸而被判有罪，并被判处6个月监禁。他还因为2012年一起过去的事件而受到新的指控。这些指控最终被撤销，他在特别报告员访问期间于2016年7月获释。

38. 2016年5月，实皆省71名工厂工人在抗议工作条件的游行中逮捕。根据《刑法》的不同条款，有15人后来受到指控，罪名包括扰乱公共秩序和非法集会。7月，15名抗议者联合抵制对他们的审判，随后被判藐视法庭，受到一个月监禁或罚款5000缅元的处罚。审判目前仍在进行之中。

39. 特别报告员还收到关于民间社会行为者和人权维护者继续受到监测和监视的报告。在访问期间，安全人员对她的会谈对象拍照并进行询问。在与若开邦村庄社区的一次私人会晤中，她发现了政府官员放置的录音设备。她还感到关切的是，听说一些民间社会行为者目前正面临进入缅甸的签证限制或者再次被列入“黑名单”。

40. 因此，特别报告员欢迎外交部优先考虑(正如其百日计划中所概述的)把生活在国外的公民从黑名单中去掉并清除他们的犯罪记录。尽管7月份有600人被从

<sup>16</sup> 见 A/HRC/31/71，附件。



名单中去掉，但仍有数千人仍列在黑名单中。她还再次要求她会见过的所有民间社会行为者、媒体人员和囚犯报告任何报复案件。根据人权理事会第 24/24 号 and 第 12/2 号决议的要求及特别程序任务负责人国别访问的职权范围，政府(特别是内政部和特别情报部警察)必须确保她的会谈对象不受任何形式的报复，包括威胁、骚扰、惩罚或司法程序。内政部副部长保证在未来的访问中将停止这些做法并且不会发生任何报复。

41. 正如秘书长所说的：“民间社会是民主的氧气”。很显然，各级政府有必要转变思维模式，允许民间社会和媒体繁荣发展。将来必须充分认识到民间社会在促进民主改革和倡导人权方面的根本作用。民间社会还能够监测腐败和滥用权力现象，追究国家机构的责任，但只有在一种安全、有利的环境才能做到这一点。不应当排除或限制它的声音，而是应当增强其权能并予以支持。政府应当打造与民间社会真实和富有意义的伙伴关系。

### 三. 实现民族和解

#### A. 冲突的影响与和平展望

42. 暴力冲突继续对全国各地的个人造成有害影响。克钦邦继续发生零星的冲突，包括帕坎采玉区内部及周边。在掸邦北部地区，暴力变得越来越复杂，许多武装行为者积极参与其中。在若开邦，若开军与国家武装部队缅军之间在战斗中爆发了一条新的战线。

43. 继续报告与冲突相关的侵犯人权行为，包括袭击平民，法外杀人，酷刑、不人道和有辱人格的待遇，强迫劳力，劫掠、没收和破坏财产。在访问期间，特别报告员会见的一个人称，其兄弟遭到绑架，过了许多星期之后，到与报告员会晤时，仍未收到任何关于其下落的消息。这种出于强制征兵或作为人质目的的绑架行为越来越多。性暴力和性别暴力事件继续引起严重关切，每月报告的案件有 20 起。<sup>17</sup>据报告，各方都犯有侵权行为，包括民兵，其中一些得到了缅军的支持。同样特别令人关切的是，越来越多的报告称德昂民族解放军和掸邦重建委员会犯有侵权行为，还有迹象表明，过去和谐相处的社区之间恐惧和不信任增加。

44. 特别报告员呼吁各方尊重可适用的国际人权标准和国际人道主义法。应当出台禁止侵权行为的明确政策并开展提高对标准的认识的活动。而且，特别报告员强调，有必要打击有罪不罚现象，将犯罪者绳之以法。2016 年 6 月，7 位平民在掸邦北惨遭杀害，缅军罕见地承认士兵对其中 5 人的死亡负责。虽然欢迎缅军承诺帮助受害者家人，特别报告员注意到对士兵的审判，对军事人员提起诉讼的许

<sup>17</sup> 见 S/2016/361，第 53 段和 A/HRC/31/71，第 48-50 段。

多案件也是如此，<sup>18</sup> 将在军事法庭进行。迄今为止，几乎没有任何关于将如何进行诉讼的信息，一些家庭据称持怀疑态度。应当采取紧急措施，确保独立和公正地调查所有被控侵权事件，确保受害者或其家人了解调查情况，确保遵守获得有效补救的权利。应当系统地将平民受害者的案件转交民事法庭审理。还应当支持民间社会保留和重建社区之间桥梁的重要工作。

45. 根据《非法结社法》第 17(1)条拘留和起诉个人行为继续存在，特别是在克钦邦和若开邦，一些案件几乎没有证据。据称，一些人还在审讯过程中遭受酷刑。特别报告员强调，这种做法是令人无法接受的。应当采取措施，防止、调查并起诉所有被控的酷刑、不人道和有辱人格的待遇行为，并修订或废除《非法结社法》。

46. 特别报告员还对数十万人继续流离失所感到关切，包括在掸邦最近的战斗之后增加的 3 600 人以及若开邦的 1 900 人。<sup>19</sup> 掸邦北部和克钦邦已经有 96 400 人多年来流离失所，这些是新增人员。<sup>20</sup> 她听说流离失所者为生存、赚取基本生计以及获得教育和医疗保健等基本服务而挣扎。她对关于减少人道主义援助准入的报告极为关切，特别是对克钦邦非政府控制地区估计 4 万人的援助准入减少极为关切。有限和不定期的人道主义援助先前获得批准，但是最近准入受阻。特别报告员还认识到，虽然先前的准入申请是通过国防和安全委员会的相关部委发出的，此类申请现在由内政部处理，由总司令最后同意放行。她还了解到一份关于让非政府控制地区的人员前往设在政府控制或中立地区的配送站的建议；这将要求许多人穿越危险区步行 1.5 天的路程。特别报告员希望亲自评估形势，但是，出于安全原因，她访问克钦邦拉咱的申请被拒绝。尽管最初收到了积极信号，但她对掸邦北部谷开的访问也在最后一刻出于安全理由被拒绝。

47. 特别报告员提醒缅甸政府，它有义务在武装冲突期间保障民众的人权。<sup>21</sup> 联合国及其伙伴应享有常设、独立和可预测的渠道，以便帮助一切有需要人道主义援助的人员。冲突各方应当立即批准对所有需要帮助的人群的人道主义援助准入，如有必要，通过越界行动，并确保通过透明、有效和迅速的程序批准任何必要的许可。

48. 在若开邦，人道主义援助也始终是一项挑战，那里要求国际组织通过繁琐的程序提前三周申请旅行授权，没有任何可能变化的灵活性。到若开邦北部地区旅

<sup>18</sup> 据国防部称，2011 至 2015 年期间，在军方人员对平民实施的 62 件谋杀/强奸案件中，31 件是由军事法庭审判的。

<sup>19</sup> 人道主义事务协调厅，“缅甸：掸邦北部新的流离失所现象”（2016 年 5 月 31 日），2016 年 6 月 2 日 (<http://reliefweb.int/report/myanmar/myanmar-new-displacement-northern-shan-state-31-may-2016>)。联合国难民事务高级专员办事处），和“缅甸：若开邦难民营管理与难民营协调仪表盘”（2016 年 6 月 1 日） (<http://reliefweb.int/report/myanmar/myanmar-rakhine-cccm-dashboard-1-jun-2016>)。

<sup>20</sup> 人道主义事务协调厅人道主义国家工作队，“缅甸人道主义需求概述”，2015 年 11 月 30 日 (<http://reliefweb.int/report/myanmar/myanmar-humanitarian-needs-overview-2016>)。

<sup>21</sup> 人权理事会第 9/9 号决议。

行还要求额外的授权。穆斯林工作人员的行动自由受到限制，要求他们申请额外的授权，这阻碍了他们履行公务。一些境内流离失所者难民营的援助准入，包括提供医疗服务，也局限于每周仅仅有限的几个小时，这极大地阻碍了为所有需要帮助的社区提供至关重要的援助。

49. 特别报告员访问的境内流离失所者难民营条件与以前的访问相比没有重大改善，一些问题仍然存在，包括过度拥挤，临时庇护所和住所条件恶化，以及缺乏适当的卫生设施。她始终关切大多数境内流离失所者的住房条件日益危急，包括实兑市周围难民营里的人群。按照最初设计，容纳多个家庭的长屋只能维持几年，许多正在垮塌。她重申，必须依照国际标准找到持久解决流离失所问题的办法。这应包括自愿返回原籍，并避免社群间的永久隔离。必须确保仍然流离失所的人员以及返乡人员的适足生活水准权。

50. 去年的选举被广泛认为是一个希望的信号，但许多受冲突影响的人对他们的境遇缺乏变化表示失望。特别报告员希望能够实现持久和平以实现变革。因此，她欢迎政府优先考虑和平进程并努力接触所有少数民族武装团体。她还欢迎 2016 年 7 月正式成立由昂山素季担任主席的民族和解与和平中心。特别报告员在访问期间被告知，“21 世纪彬龙会议”的筹备工作正在进行之中。她将密切跟踪进展情况。她注意到已经举行了多次筹备首脑会议，包括少数民族武装团体首脑会议和来自少数民族地区的年轻人首脑会议。至关重要的是，在持续开展的对话中应当全面探讨人权问题，包括承诺和问责机制、平等和不歧视。还必须处理与历史上根深蒂固的不平等相关的复杂问题以及关于分享土地和自然资源的安排。

51. 特别报告员注意到，在召开彬龙会议的同时，将举行平行的民间社会论坛。她重申民间社会组织作为关键伙伴参与进程的重要性。他们应当在所有讨论领域里都有发言权，包括一些人认为是政治性、但对人权有重大影响的问题。

52. 根据安全理事会第 1325(2000)号和第 1889(2009)号决议，妇女必须充分、平等和有效地参与和平进程的所有阶段。特别报告员欢迎据悉在邦一级的两个联合监测委员会里 50% 的成员是妇女。但是，妇女总体上仍然代表不足。在访问期间，她会晤了在人权和冲突领域工作的妇女，她们能够极大地促进了该进程，她认为民间社会组织打算推出女性候选人。鉴于她们的重要作用，根据以前的承诺，和平进程应当在各个层面上包括至少 30% 的妇女代表。根据全国停火协议关于妇女权利的条款，应当纳入性别平等视角，以便讨论能够处理冲突对具体性别的后果，受影响民众的需求和优先事项以及他们如何参与冲突后重建。

53. 随着和平进程继续推进，难民和境内流离失所者重返家园将是一个更加重要的优先事项。因此，特别报告员欢迎边境事务部和联合国难民事务高级专员办事处于 2016 年 7 月举办关于返回问题的联合讲习班。她强调所有返回行为必须完全自愿并且符合国际标准，包括大会第 46/182 号决议附件中的《关于境内流离失

所问题的指导原则》以及机构间常设委员会《境内流离失所者问题持久解决办法框架》。还需要制定明确的政策和制度，解决归还境内流离失所者的土地或土地分配问题，这方面应当遵照《归还难民和流离失所者住房和财产的原则》。

54. 地雷和其他未爆弹药的存在继续阻碍境内流离失所者的返回。据报告，缅甸的 10 个邦和省都在某种程度上受到污染。<sup>22</sup> 仅在 2016 年前三个月里，掸邦就记录有 21 起地雷伤亡事件。特别报告员欢迎克伦邦在小范围地区完成排雷工作，但同时呼吁排雷行动的各项活动快速扩大到所有受影响地区。在此项任务中，应当寻求国际社会的援助。在访问期间，她获悉包括缅军在内的冲突中的多方都在继续布雷。鉴于地雷对当地平民的安全、健康和生命的影响，她希望立即停止这一做法。她还呼吁缅甸立即签署和批准《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》。

55. 特别报告员欢迎武装部队 2015 年遣散 146 名征募的未成年者，迄今为止在 2016 年另外遣散了 46 人。她还认可为防止征募未成年者所采取的措施，包括在征募中心进行年龄评估培训。但是，仍然有八方被列入秘书长关于儿童和武装冲突的报告中。<sup>23</sup> 应当优先关注报告提出的建议，包括在新的《儿童法》中列入相关条款，以及立即批准《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》。<sup>24</sup> 她还呼吁少数民族武装团体停止征募未成年者，并制定防止征募儿童兵和其他侵权行为的行动计划。

## B. 确保尊重少数群体的权利

56. 民族和解的核心是尊重缅甸少数群体的权利。特别报告员先前提出过对长期存在的歧视的关切，包括禁止教授少数民族语言的政策以及对宗教或信仰自由的限制。人权高专办的一份报告也强调了这些关切。<sup>25</sup> 因此，她重申，在将来的任何政治对话中都必须处理歧视问题，它是少数民族社区长期以来不满的基础。

57. 最近的措施，如，设立少数民族事务部，以及制定关于多语言教育的正式政策，值得赞扬。然而，建立必要的体制、法律和政策框架，以确保更加尊重少数群体的权利，同样至关重要。该框架应当以国际人权原则为基础。在此方面，政府应当制定全面的禁止歧视法律或政策，以确保少数群体能够不受歧视和在法律面前完全平等地行使他们的人权。政府还应当充分实施、翻译和传播《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》。

<sup>22</sup> 国际禁止地雷运动和反集束弹药联盟，“缅甸排雷行动”，2015 年 11 月 3 日([http://www.the-monitor.org/en-gb/reports/2015/myanmar\\_burma/mine-action.aspx](http://www.the-monitor.org/en-gb/reports/2015/myanmar_burma/mine-action.aspx))。

<sup>23</sup> A/70/836-S/2016/360。

<sup>24</sup> 同上，第 109-110 段。

<sup>25</sup> A/HRC/32/18。

58. 若开邦设立实施和平、稳定与发展中央委员会表明，该地区优先考虑应对那里的各社区面临的复杂挑战。若开邦现在是缅甸最穷的邦，面临着长期的社会和经济欠发达问题，包括营养不良、低收入、贫困和基础设施薄弱，自然灾害加剧了这些困难。<sup>26</sup> 自 2012 年爆发社区暴乱以来，大约 12 万人仍然流离失所。

59. 特别报告员注意到中央委员会最近宣布 142 点计划，并期待在此方面进一步参与。虽然适当强调了公平发展、医疗保健以及对所有社区的人道主义援助，但是，要想实现可持续的和平与和解，人权必须是对策的核心。这要求采取措施确保在制定和实施对策及规划进程时与受影响社区进行磋商且受影响社区充分参与，要求采取措施结束当前的社区隔离并促进一个更加容忍和包容的社会。从根本上来说，这意味着，作为一项迫切的优先事项，结束针对穆斯林社区的制度性歧视，并确保对被控的系统侵犯人权行为问责。这些既是重大挑战，但也是积极变革的机会。

60. 特别报告员的访问不幸地证实若开邦的形势没有发生重大变化。歧视性的地方命令、政策和做法继续剥夺穆斯林社区的一些最基本权利，必须予以废除。<sup>27</sup>

61. 2012 年以来在若开邦北部实施的宵禁令继续禁止五人或五人以上在公共场所聚集，包括不得在清真寺聚集，这进一步影响了日常生活和基本宗教仪式。尤其令人关切的是继续限制行动自由，这超出了确保安全和稳定的任何合理理由。正如先前所强调的，此类限制严重影响了生活的所有方面，包括获得基本服务和生计。它们还阻碍了社区之间的互动，给长期稳定与和解带来负面影响。因此，恢复行动自由仍然是一个重要的优先事项。若不能在这一关键问题上取得进展，就不可能处理若开邦的许多其他人权关切。<sup>28</sup>

62. 政府正在努力解决整个若开邦穆斯林社区的法律地位问题，包括获取公民身份。一些地区最近实行的公民身份核验程序将在全邦推行。正在颁发用于公民身份核验的身份卡——卡上不说明种族或民族，没有截止日期。特别报告员承认政府尝试改善 2014 年在弥蓬镇试行的核验程序。然而，对于这一最新举措，仍然存在着怀疑态度甚至是抵触情绪，特别是鉴于去年临时登记卡(白卡)已失效。特别报告员的许多会谈对象，包括克曼社区的代表对于要求公民，或那些有资格获得公民身份的人员办理这一手续表示失望。此外，许多人声称，他们没有提前获悉信息，此后也没有收到进一步解释。同样，核验程序的制定明显没有经过磋商，特别是没有与相关社区进行磋商。

63. 随着核验程序继续推行，应当与直接受影响者充分磋商并让他们参与其中，包括为该程序的各个阶段制定明确的时间表。政府必须表明被授予公民身份的人

<sup>26</sup> 多样性与民族和谐中心，《若开邦需求评估》，2015 年 9 月。

<sup>27</sup> 见 A/HRC/32/18，第 43 段。

<sup>28</sup> A/HRC/31/71，第 39 段。

可以获得他们有资格享有的权利。因此，政府必须解决弥蓬镇的局势，这里获得公民身份的人仍留在营地，继续面临行动自由和获得基本服务方面的限制。

64. 特别报告员认识到这些问题的高度敏感性和政治化性质。极端民族主义者团体和宗教运动传播错误信息，并进一步助长社区之间的紧张关系。例如，在实兑市的一个穆斯林孤立社区昂明加拉，对于人口增长的担忧促使 2016 年 5 月举行了人头清点。清点活动最终表明，人口数量没有任何重大变化。此外，在特别报告员访问期间，公众对她关于若开邦局势的意见的认识，包括对术语相关问题的认识，导致一个政党取消了会晤，并在社交媒体上发布死亡威胁的帖子。通过积极主动的参与和对话，能够并且必然会做更多的事情，来消除这类错误信息，错误信息只会增加敌意并使社区极端化。

65. 与使用特定词语或术语相关的问题仍然敏感。根据 2014 年《印刷与出版企业法》第 8 条(危害法治和公共安宁)，5 人因为出版包含“罗辛亚人”词语的日历，被判有罪并被处以 100 万缅元的罚款。随后，2016 年 6 月，根据《刑法》第 505(b)条，4 人因为同样的罪行被判有罪并被处以 1 年有期徒刑。特别报告员还认识到，即使是尝试寻找这两个社区的替代术语，也会导致(保护种族和宗教组织((MaBaTha)发动的)抗议和示威。虽然她注意到为避免使用敏感术语做了种种努力，或者为公民身份核验程序制作新的身份卡时不具体说明个人的族裔，但她不能单方面地做出或实施这种决定。对这些复杂问题采取任何进一步行动都必须经过磋商，必须为促进社区团结做出努力。最终，术语问题不得使注意力偏离若开邦事关重大的优先问题。对于所有相关社区来说，关切和需求都是真实而迫切的。

### C. 打击和预防宗教不容忍与煽动仇恨

66. 很显然，宗教信仰方面的分裂和紧张局势始终普遍存在。例如，特别报告员先前曾强调宗教少数群体面临的限制，特别是基督教群体。<sup>29</sup> 与谣言和担忧相反，2016 年 7 月 21 日发布的宗教普查数据表明，与 1983 年上一次普查相比，基督教徒(从 4.9% 增加到 6.2%)和穆斯林人口(从 3.9% 增加到 4.3%)只有少量增加。

67. 仇恨言论、煽动仇恨和暴力事件以及宗教不容忍(特别是针对穆斯林社区)继续引起关切。在访问期间，特别报告员调查了最近报告的事件：试图驱逐仰光大金塔周围的穆斯林商贩，以及 2016 年 4 月克伦邦在教堂和清真寺等其他宗教建筑物的地产之上或附近修建宝塔或舍利塔。她还对勃固省 2016 年 6 月摧毁清真寺、学校和穆斯林墓地表示关切。此外，她注意到克钦邦最近烧毁一座清真寺这一又一件令人担忧的案件。

<sup>29</sup> 见 A/69/398，第 40 段。

68. 政府应当立即采取行动，除其他外，通过开展详尽的调查和追究犯罪者的责任，解决这些事件。据称，当局由于害怕助长进一步的紧张关系而不会采取行动，这正是在传递错误信号。政府必须表明，煽动和对少数民族或宗教少数群体社区实施暴力在缅甸是行不通的。应当依法处理犯罪者，而不论其种族、宗教或族裔。

69. 正如先前所建议的，还必须实施全面措施，解决这类紧张关系和暴力事件的根本原因。<sup>30</sup> 对严重和极端的煽动仇恨行为，凡超过明确规定的多步限度的，应定为犯罪。<sup>31</sup> 在其他情况下，应通过民事法律，规定多种程序性和实质性补救措施。但是，采取的任何措施都不得不在当地限制言论、集会和结社自由权。为了瓦解歧视性陈规定型观念和促进更大的宗教容忍，应当通过教育、信息和媒体运动以及其他途径将预防列为优先事项。

70. 特别报告员注意到 2016 年 7 月设立了紧急管理中央委员会，其任务是预防和缓解宗教间暴力。委员会将与各级主管当局和民间社会直接合作。她还注意到关于制定宗教和谐与仇恨言论法律的讨论，并鼓励与信仰间、宗教和民间社会组织等以及国际人权标准方面的专家进行广泛和透明的磋商。

71. 特别报告员还赞扬昂山素季致力于谴责仇恨言论和煽动仇恨以及针对少数群体的暴力。此外，她还赞扬宗教事务和文化部长发表反对仇恨言论的声明，<sup>32</sup> 以及总司令最近发表反对宗教极端主义的声明。<sup>33</sup> 其他公职人员和政治领袖也必须大胆表达意见。

72. 特别报告员正在密切跟踪保护种族和宗教佛教组织的发展情况，该组织的一名领袖曾将她作为诋毁性和攻击性声明的对象。2016 年 7 月，宗教事务和文化部长告诫应谨防继续利用仇恨言论，并指出必须相应地采取行动。国家宗教管理局，国家僧伽委员会也质疑保护种族和宗教佛教组织的地位，据称，该委员会声称，它不是一个依照规则和指令成立的组织。

73. 宗教领袖和民间社会行为者打击煽动仇恨的努力也使特别报告员受到鼓舞。例如，她注意到，2016 年 4 月，民间社会组织在线请愿，抗议驱逐仰光大金塔周围的穆斯林商贩。她还注意到多样性与民族和谐中心等组织努力促进增加信仰间对话和加强社区之间的信任。政府和新设立的中央委员会必须支持此类努力。必须与民间社会以及宗教和社区领袖合作，开展促进信仰间和社区间和谐的政府举措。

<sup>30</sup> A/HRC/31/71，第 32 段。

<sup>31</sup> A/70/412，第 32 段。

<sup>32</sup> 《法新社》，“缅甸部长警告民族主义者结束仇恨言论”，2016 年 7 月 15 日。

<sup>33</sup> Ye Mon，“军方负责人谴责宗教极端主义”，《缅甸时报》，2016 年 7 月 14 日。（<http://www.mmtimes.com/index.php/national-news/21369-military-chief-condemns-religious-extremism.html>）。

#### 四. 为共同繁荣实现经济、社会及文化权利

74. 随着缅甸继续推进其改革进程，为了在未来获得利益，保护和实现经济、社会及文化权利必须与投资于人口的技能和教育一样，始终是优先事项。

75. 出生登记对于获得许多基本服务来说至关重要，但是，缅甸全国的登记率仍然较低。特别报告员获悉，在一些受冲突影响的地区，由于在进入登记中心方面的困难，许多年都不进行出生登记。若开邦穆斯林社区的出生登记率也始终低得令人震惊，在户籍本上登记儿童的程序变得更加麻烦。她欢迎政府承诺明年在包括若开邦在内的七个邦和地区另外登记 100 万名儿童，并取消将出生登记作为入学登记要求。缅甸应当以这些值得赞扬的措施为基础，与国际伙伴合作尽快实现全民出生登记，并立即登记若开邦北部的估计 5 000 名黑户儿童。

76. 童工现象仍然普遍流行，在 5 至 17 岁儿童中，大约每 10 名儿童中就有一人工作，其中几乎一半都在从事危险职业。<sup>34</sup> 大多数来自农村地区，在农业、林业和渔业部门以及制造业、贸易和其他服务领域工作。特别报告员欢迎政府做出的努力，包括将童工问题纳入其百日计划的主流，并制定国家危险工作清单。她还欢迎与国际劳工组织(劳工组织)共同努力，制定一份国家行动计划，并希望能够尽快定稿。她注意到目前仅仅是 10 岁之前享受义务教育，这导致义务教育结束时的年龄与准予就业最低年龄之间存在着差距。<sup>35</sup> 这一差距增加了童工和剥削的风险。正如与政府所讨论的，特别报告员建议逐渐提高义务教育的年龄。她还鼓励缅甸政府批准国际劳工组织 1973 年《准予就业最低年龄公约》(第 138 号)。

77. 在流离失所社区，教育是一项特殊挑战，是流离失所者在与特别报告员谈话时提到的一个核心关切。在克钦邦，许多人提到缺少中等和高等教育以及初等教育质量差。在若开邦，实兑市周围的若开社区成员强调，为到达一所中学必须走很远的路。在实兑市周围的穆斯林社区难民营，只有一所中学，这使得许多人无法获得正规教育。特别报告员注意到，少数穆斯林学生现在能够上实兑大学，但强调有必要大幅扩大获得各级教育的途径，不论宗教或民族。

78. 同样有必要改善获得医疗保健的途径，特别是在农村和受冲突影响的地区。在若开邦，情况尤其如此，该邦一些镇的穆斯林社区只能在实兑医院寻求急诊治疗。这要求麻烦的转诊程序，在许多情况下需要几个小时的路程，并且经常需要警察陪同。在获得急诊治疗方面的延误导致可预防的死亡，如果不改变这项政策，很可能会出现更多的死亡。

79. 安全和及时获得医疗保健是一项基本权利，应当无差别地向所有人提供。至少，所有人(包括罗辛亚人和未解决公民身份地位的人员)在紧急情况下应当能够

<sup>34</sup> 2015 年缅甸国家劳动力调查。

<sup>35</sup> 目前的准予就业最低年龄是 13 岁，但是，在《儿童法》修正草案中，增加到了 14 岁。



安全进入镇医院和其他设施。特别报告员在访问期间获得保证，政府将对这一点予以考虑。

80. 教育、医疗保健和社会福利部门应当获得充足的资金。因此，特别报告员欢迎有迹象表明，最近设立的财政委员会计划修正 2016-2017 年联邦预算，向这些重要部门划拨更多资金。她相信对这些领域的投资是对缅甸未来繁荣的直接投资。

81. 随着缅甸继续变得更加开放，发展项目对经济、社会及文化权利的影响将变得越来越显著。要想进一步繁荣，需要发展，但是，它不能以人权为代价。因此，特别报告员重申基于权利和以人为本的可持续发展形式的重要性，应当对项目进行认真规划和审查，以最大限度地有利于所有人。

82. 随着地方和国际公司提议的项目增加，特别报告员强调有必要尊重受影响社区的权利。在访问期间，她会见了一位受到大型项目影响的人，据悉，她将失去她的家园，但是没有得到任何进一步消息。在所有项目阶段，必须通过富有意义的进程与社区进行磋商。城乡地区的拆迁都应当符合《关于基于发展的搬迁和迁离问题的基本原则和准则》。<sup>36</sup> 政府应当考虑暂停所有较大规模的项目，并在此期间与所有利益攸关方进行广泛而富有意义的磋商，征求基于国际标准审查这些项目的意见。

83. 采矿业(特别是采玉业)对社区的影响始终令人关切。2016 年 5 月，采玉作业废物造成的滑坡使至少 13 人丧生。此外，随着矿场扩张，个人继续流离失所，磋商或赔偿都不充足。民间社会组织代表提请注意“环境灾害地带”，公司在作业时几乎不遵守法治。这些地区以及其他地区始终普遍存在着吸毒问题。

84. 特别报告员欢迎最近的决定，在改革法律框架之前，暂停颁发和更新采玉许可证。她还欢迎环境保护和林业部成员访问采矿地区，并呼吁为废物堆修筑台阶以防更多的滑坡事件。但是，有必要采取更多措施，以解决持续的侵权问题。根据最近通过的环境影响评估程序要求，所有采矿公司都应当完成详尽的评估。在最近的雨季里，采矿一直处于暂停状态，只有在公司提交了此类评估之后，才应当考虑允许公司恢复采矿。今后应当继续监测对所制定计划的遵守情况；民间社会和受影响社区代表组成的联合机构可以履行这一职能。应当考虑确保可公开获得和审查所有适用的立法、法规和指令，以确保它们包括了环境、社会和人权保护。

85. 特别报告员先前曾强调，要使地方社区能向既得利益方问责并确保尊重他们的权利，实现透明至关重要。<sup>37</sup> 她欢迎缅甸 2016 年 1 月出版第一份关于采掘业透明度倡议状况的报告(涵盖 2013 年 4 月至 2014 年 3 月期间)。由于缅甸将于 2017 年初发布第二份报告，她希望能够按照倡议的要求，快速指定这一进程的

<sup>36</sup> A/HRC/4/18，附件一。

<sup>37</sup> A/HRC/31/71，第 69 段。

负责人。<sup>38</sup> 她还重申下一份报告应当载有采玉业相关的详细信息，包括受益所有权及合同条款，这将有助于对付该部门的腐败问题。<sup>39</sup>

86. 土地仍然对于大多数人的生计至关重要。特别报告员始终认为，处理过去和继续的土地征收以及遵照国际标准建立公平、透明的监管制度是政府最紧迫的挑战。因此，她欢迎设立被征收农田及其他土地中央审查委员会，并在地方一级设立相应的机构。自设立以来，委员会归还了超过 13 000 英亩(5 261 公顷)的土地，并承诺在六个月内解决所有未决案件。但是，特别报告员对潜在申诉方可求助的机构有多个(包括议会申诉委员会)感到关切，这可能会引起混乱。虽然欢迎所有与土地相关的申诉都会转交给中央委员会这一消息，但她认为应当在进程的所有阶段公开传达明确的信息。

87. 为了限制今后不公正征收的可能性，还应当作为一项优先事项修正与土地问题有关的法律框架。特别报告员欢迎采取措施，在 2016 年通过的全国土地使用政策基础上，起草一份新的综合土地法。她希望在整个起草进程中广泛征求所有利益攸关方的意见，包括民间社会和受影响社区的意见。该法应当确保保护习惯的土地利用和社区管理的资源，并且与国际标准一致。随着缅甸境内的外国投资增多，特别报告员强调，私营公司，包括本地公司和国际公司，都有责任不造成、助长侵犯人权行为或与侵权行为直接相关。她鼓励所有企业遵守《联合国工商企业与人权指导原则》以及其他相关标准，这将有益于项目效率以及与地方社区的关系。她还注意到国际公司正在实施一些有争议的项目，并且呼吁各公司所属政府按照人权理事会第 31/24 号决议的要求履行保护人权的职责。

## 五. 与国际人权系统的接触

88. 特别报告员赞扬缅甸加大与国际人权系统的接触力度。她欢迎人权高专办与外交部联合举办关于《经济、社会、文化权利国际公约》的讲习班，并希望这将促使缅甸快速批准该公约。她还希望缅甸将批准其他核心人权条约，特别是《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》、《公民权利和政治权利国际公约》、《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》及其《任择议定书》。

89. 2015 年 11 月，缅甸经历了第二轮普遍定期审议进程。特别报告员欢迎缅甸接受 281 条建议中的 166 条。政府应当考虑制定一项国家人权行动计划，以支持落实所有建议，包括其他人权机制的建议。

<sup>38</sup> 采掘业透明度倡议，《2016 年采掘业透明度倡议标准》(奥斯陆, 2016 年), 要求 1.1 (b)(<https://eiti.org>)。

<sup>39</sup> A/HRC/31/71, 第 69 段。

90. 2016年7月，消除对妇女歧视委员会审查了缅甸第四次和第五次合并定期报告。特别报告员敦促全面落实委员会的结论性意见和建议<sup>40</sup>——其中许多涉及本报告中提到的问题。

91. 特别报告员强调，立即设立具备充分授权的人权高专办缅甸办事处将为政府解决缅甸当前面临的复杂和范围广泛的人权挑战提供至关重要的援助。她注意到正在进行讨论，并希望能够快速达成一致意见。

## 六. 结论

92. 特别报告员欢迎政府致力于推进民主过渡、民族和解、可持续发展与和平，以及在此方面已经采取的重要措施。但是，只有当人权充分融入其体制、法律和政策框架，缅甸年轻的民主才能够进步。建设尊重人权的文化必须是现在和将来的一项优先事项。

93. 在跟随选举而来的兴奋过去之后，新政府面临范围广泛的挑战，这一现实没有大幅减少变革的希望。因此，对于本届政府来说，关键的考验是利用压倒性的公众支持以及当前在人权优先事项方面取得进步和推进改革的势头。

94. 尽管新政府要求国际社会给它行动时间，但特别报告员希望始终建设性地参与倡导在人权方面取得更大进步。她还将继续要求缅甸对它的国际人权义务问责。

95. 国际社会在此方面也有责任。在追求锻造或加强政治或经济联系的同时，国际行为者在企业和投资关系以及其他方面必须继续以人权为优先事项。特别是，支助缅甸发展项目的行为者应当积极主动地确保尊重受影响社区的权利。更加广泛地说，国际行为者不应当在遇到关切问题时保持沉默，或者，最糟糕的是，成为侵权行为持续存在的共犯，从而破坏以人权为优先事项。国际社会应当通过继续监测、宣传和其他途径，始终充分参与人权问题，并向政府和其他利益攸关方提供必要的支助，遵照国际人权标准推进民主改革。

96. 至关重要的是，所有行为者共同努力，以确保整个缅甸尊重和保护人权。

## 七. 建议

97. 特别报告员建议，在她2017年3月向人权理事会发布下一份报告之前，采取具体措施落实下列建议。

98. 为维护法治和扩大民主空间，鼓励缅甸政府：

(a) 全面审查限制基本自由和违反国际人权标准的立法和法律条款，包括四部“种族和宗教保护”法律，并制定明确的目标日期；

<sup>40</sup> CEDAW/C/MMR/CO-4-5。

(b) 建立包含明确时间表和磋商进程的立法改革进程,以确保透明以及民间社会和公众充分参与,并建立审查机制,以确保遵守国际标准;

(c) 释放所有剩余的政治犯,并立即停止逮捕和起诉行使基本权利的人;

(d) 为获释的政治犯提供充分的赔偿和支助;

(e) 停止监督和监测民间社会,有系统地调查并纠正对媒体和民间社会行为者的任何威胁、恐吓或骚扰行为。

99. 为解决与冲突密切相关的紧急关切,缅甸政府应当:

(a) 确保联合国及其伙伴和民间社会组织能经常、独立和可预测地接触到所有需要人道主义援助的人,不管他们在哪里;

(b) 确保迅速、独立和公正地调查关于在冲突地区所发生的侵权行为的指控,并起诉和惩罚所有犯罪者;

(c) 立即停止使用地雷,并加大工作力度,清除地雷和未爆弹药,标示和设置围栏;

(d) 成为《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》的缔约方;

(e) 对所有未成年士兵进行全面核查清点并确保释放他们;

(f) 确保妇女更多地参与和平进程,特别是担任领导职务,最低限额要达到30%,并将性别平等视角纳入政治对话;

(g) 确保受影响社区和民间社会充分参与和平进程。

100. 关于消除对少数群体的歧视的命令,缅甸政府应当:

(a) 采取一套综合措施,打击并防止煽动对少数群体的歧视、敌意和暴力的行为,包括禁止歧视的法律或政策,同时维护国际公认的人权标准;

(b) 取消若开邦的宵禁和对行动自由的限制;

(c) 废除所有具有歧视性的地方法令、指令以及其他政策和做法。

101. 为保护民众的经济、社会及文化权利,缅甸政府应当:

(a) 确保所有人,特别是在若开邦,能不受歧视地获得充足的保健、教育和其他基本服务;

(b) 积极确保就发展项目开展参与式、包容性和有意义的协商,并适当考虑收到的所有评论意见;

(c) 在与民间社会和受影响民众协商之后,起草一份符合国际标准的综合土地法;

(d) 简化土地纠纷的申诉程序,并确保广泛传播关于该进程的信息,以保证程序不重复和防止空白;

(e) 批准国际劳工组织 1973 年《准予就业最低年龄公约》(第 138 号),并逐步使义务教育的年龄从 10 岁增加到至少 14 岁。

102. 为加强与国际人权系统的接触,缅甸政府应当:

(a) 加快在缅甸设立一个承担全面任务的人权高专办缅甸办事处;

(b) 批准《经济、社会、文化权利国际公约》和《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》。

103. 从长期来看,缅甸政府应当在以下领域落实以下建议。

. 在进一步的民主改革中稳固人权

(a) 继续开展司法改革以及司法机构的能力建设和培训;

(b) 启动一个就《宪法》的审查和修正而与所有利益攸关方磋商的进程,以使《宪法》符合国际标准;

. 处理冲突后果并促进建设和平

(c) 拟定一项全面支持冲突形势下性暴力和性别暴力受害者和幸存者的方案,包括获得司法正义、医疗和社会心理关怀以及社会经济支助;

(d) 为全面的地雷制图和清除活动制定战略和时间表。在受影响地区为社区进行系统的地雷风险和教育活动;

(e) 通过加强征兵程序中的年龄核实程序,改善现有问责制的执行,以及不受阻碍地进入并独立监测和监督所有武装部队,结束征募儿童到武装部队做法;

. 确保更加尊重少数群体的权利

(f) 解决缅甸常驻居民的法律地位问题,并确保他们通过非歧视性程序来平等获得公民身份,审查 1982 年《公民法》并使它符合国际标准;

(g) 在若开邦,采取基于人权的方法,解决经济和社会发展方面的长期挑战,同时确保受影响社区的参与,促进和解和社区之间的融合;

(h) 采取全面的预防、教育和提高认识措施,解决歧视的根源,并促进信仰间和社区之间的对话。

. 实现促进经济、社会及文化权利

(i) 根据保护人权免遭侵犯的义务，审查关于采掘业的立法、规章和协议以及主要发展项目，除其他外，通过保障进行环境尽职评估、与受影响社区进行适当磋商以及透明度，确保第三方遵守他们尊重人权的职责。

103. 特别报告员呼吁所有投资者和企业遵守《联合国工商企业与人权指导原则》以及其他相关标准。在缅甸作业的国际公司的相关所属国应当确保它们遵照《指导原则》履行保护人权的职责。

104. 关于接触国际人权体系，缅甸政府应当：

- (a) 继续建设性地接触国际人权体系；
- (b) 成为核心国际人权文书的缔约方。

105. 国际社会应当：

- (a) 在与缅甸的所有接触中，继续以人权为优先事项；
- (b) 继续提供必要的援助和支助，以遵照国际人权标准推进改革。

---