



大会

Distr.: General  
6 October 2015  
Chinese  
Original: English

第七十届会议

议程项目 72(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

秘书长谨向大会成员转递缅甸人权状况特别报告员李亮喜依照大会第 69/248 号决议提交的缅甸人权状况报告。报告概述了自特别报告员于 2015 年 3 月向人权理事会提交报告以来缅甸的主要人权情况，列出了为在 11 月选举前及其后推进人权领域改革而需处理的关键问题和优先事项。

\* 因 2015 年 8 月 2 至 7 日的国别访问而迟交。



## 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 28/23 号决议和大会第 69/248 号决议提交，介绍了自特别报告员于 2015 年 3 月向人权理事会提交报告(见 [A/HRC/28/72](#))以来缅甸的人权情况。

2. 特别报告员于 2015 年 8 月 2 至 7 日第三次访问缅甸。缅甸正在应对洪水及其后发生的塌方滑坡的严重破坏，这些灾害导致 110 多人死亡，160 万人严重受灾，380 000 个家庭流离失所。特别报告员向所有受灾者表示最深切的同情，并因缅甸人民的团结和勇气以及公众调动帮助、志愿服务和提供援助的努力而不断受到激励。她欣见政府应对危机，再次呼吁国际社会向所有需要者提供援助，尤其是在社区重建生活之时提供援助。

3. 特别报告员感谢政府的邀请及为特别报告员执行任务给予的合作。但她感到遗憾的是，政府未如前几次那样同意 10 天的访问期，未同意她提出的一些会晤和走访要求，未事先通知而在最后一刻突然改变或取消计划。尽管如此，她依然致力于建设性的互动及合作，期待在今后的访问中与政府对话者恢复对话。<sup>1</sup>

4. 特别报告员得到信息称，她会面的一些人被安保人员拍照，前几次访问的一些对话者被监视、拍照，而且后来被安保人员讯问。特别报告员提醒指出，根据人权理事会第 24/24 号和 12/2 号决议及理事会特别程序国别访问职权范围，政府有义务确保所有因特别报告员任务而与之接触者的安全，保障他们不受任何形式的报复，包括威胁、骚扰、惩罚或司法程序。内政部向特别报告员保证，对于此次和今后的访问，都不会出现报复行动。

### 二. 人权状况

#### A. 选举

5. 将于 11 月 8 日举行的选举对缅甸民主过渡进程而言是一个重要里程碑，是巩固和推进改革的一次机遇。特别报告员欣见登盛总统、联邦选举委员会主席和其他官员一再保证选举将是自由和公平的，而且将按照国际标准进行。她还注意到总司令表示，如果选举是自由和公平的，军队将接受选举结果。

6. 选举的环境和准备以及实际进行的情况，对于确定选举是否透明、具有包容和参与性、自由和公平，同样重要。选举后至新总统选出前这段时间也非常关键。

---

<sup>1</sup> 见访问结束后声明和附件所附的会晤清单，可查阅：[www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16309&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16309&LangID=E)。

特别报告员注意到联邦选举委员会已邀请国际和国内组织观察选举，注意到委员会与民间社会互动情况。此类措施可提高透明度，使公众对选举产生信心。

7. 特别报告员欣见已采取措施克服 2010 年选举的一些不足之处，包括减少竞选人登记费、设立选举后投诉处理机制和减少投诉受理费等措施。至关重要的是，新的选举争端处理机制需透明运作，而且需明确规定投诉处理程序和时间表。

8. 值得注意的是关于提前投票(普遍认为这是 2010 年选举据称不正常的主要领域之一)的措施，包括规定提前投票需在下午 4 时前提交投票站，观察员需监督计票。特别报告员欣见有关方面保证，将允许观察员进入军方投票站点(但需经相关的军方指挥官同意)。联邦选举委员会主席表示，如指挥官不同意，将把投票点设在军营以外。还应允许观察提前投票的各个方面，不论是在选区内还是选区外。<sup>2</sup>

9. 若干对话者着重指出，公众对选举进程的了解程度较低。特别报告员还注意到各政党提名的妇女竞选人较少。这令人关切，因为政府和本届议会中妇女比例本已非常低(在下院占 6.2%，在上院占 1.9%)。<sup>3</sup> 此外，14 个省和邦议会中有 6 个没有女性议员。有鉴于此，特别报告员欣见民间社会组办选民教育活动，包括旨在增加妇女政治参与的活动。此类活动应在缅甸全国推广。而且，作为《消除对妇女一切形式歧视公约》缔约方，缅甸应更努力消除歧视和性别成见，促进妇女参与公共和政治生活(见 A/69/398，第 16 段)。

10. 选举必须具有包容性，必须反映人民的意愿，才能真正自由和公平。在此方面，特别报告员注意到联邦选举委员会努力更新和纠正选民册，包括在不同时段公开张贴选名册。由于洪灾，选民名单最后张贴时间改为 9 月 14 至 27 日，在某些洪灾地区延长了最后期限。联邦选举委员会还宣布，在洪灾中失去身份证件者仍可投票，包括通过发放选民登记卡这一途径。与此同时，许多方面继续对选民名单中的错误表示关切。选民有必要检查名单，作出纠正，包括为此而提供证明文件。特别报告员认为，这可能带来难题，特别是对受洪灾影响者而言。因此，应设想其他措施来纠正和更新选民名单。

11. 在 8 月 20 日宣布的初步竞选人名单中有 6 189 个竞选人，包括 323 个独立竞选人，竞选全国和省、邦议会 1 171 个席位。在据报于最近被取消竞选资格的 124 个竞选人中有若干人是因父母一方或双方不是公民而被取消资格，其中包括议员 Win Myint 和 Shwe Maung(后者系罗辛亚人，以独立身份竞选)，他们的上诉一再被驳回。来自若开邦的竞选人被取消资格者人数最多，其中许多是穆斯林。竞选

<sup>2</sup> 卡特中心，“Preliminary Findings of the Carter Center Expert Mission to Myanmar: April-July 2015”，2015 年 8 月 19 日，可查阅 [www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace\\_publications/election\\_reports/myanmar-081915-en.pdf](http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/election_reports/myanmar-081915-en.pdf)。

<sup>3</sup> 各国议会联盟汇编的截至 2015 年 9 月 1 日数据。

人资格标准包括竞选议员者必须是自身及父母双方都为公民(见 A/69/398, 第 13 段)。<sup>4</sup> 然而, 根据国际标准, 对于竞选权作出限制只可基于客观及合理标准。取消资格不得基于居住地或出生等不合理或歧视性的规定。特别报告员欣见联邦选举委员会决定恢复 11 个竞选人的资格, 包括此前因公民身份问题而被取消资格的 10 个竞选人, 同时认为仍需彻底审查所有取消资格案例。

12. 特别报告员再次对《政党注册法》修正案表示关切, 其中规定只有“纯公民”才可组建政党, 只有“纯公民”和“归化公民”才可成为政党党员。2010 年《政党注册法》曾允许临时登记卡持有者组建政党和成为政党成员。“社团”一词包括政党。组建和加入社团的权利是自由结社权的一个内在组成部分, 而自由结社权是每个人都有权行使的权利(见 A/HRC/20/27, 第 52-54 段)。<sup>5</sup> 因此, 特别报告员回顾指出, 非公民行使自由结社权, 应可成为政党成员。

13. 令人严重关切的是, 此前曾持有临时登记卡的约 760 000 人被剥夺了权利, 其中包括华裔和印度裔, 但主要是若开邦的罗辛亚人, 他们在 2010 年和 2012 年选举中有权投票。2015 年 2 月 11 日, 登盛总统发布通知, 宣布现有所有临时登记卡于 3 月 31 日到期,<sup>6</sup> 要求在 5 月 31 日前交出过期证件。<sup>7</sup> 2 月 17 日, 宪法法庭裁定, 议会通过全面投票法案, 允许各类公民以及临时登记卡持有者在即将举行的全面投票中投票, 这有违宪法。6 月 2 日, 政府宣布, 已交出临时登记卡者(到最后期限时有约 469 000 人交出临时登记卡)有资格申请新身份证, “他们的国籍将受审查”。联邦选举委员会主席表示, 将不允许这些新卡持有者参加投票。鉴于这将对少数群体特别是罗辛亚人产生特大影响, 特别报告员认为, 剥夺旧版临时登记卡持有者权利是歧视性的决定。特别报告员还感到关切的是, 整个缅甸社会有数千其他人可能被排斥在外, 包括移民工、生活在国外的其他工作者、境内流离失所者和在登记投票和前往投票站等方面面临具体困难的难民。联邦选举委员会解决了其中一些关切问题, 包括为此而更新选民名单, 列入可显示在某一特定选区或地区临时居住至少达 180 天(根据选举法的规定)的境内移徙者或境内流离失所者。但这些措施不能完全解决那些没有必要身份证件或因自然灾害或冲突而新近流离失所者或一再流离失所者的问题。应与受影响群体协商采取更积极主动的措施。

14. 特别报告员还感到关切的是, 受冲突影响地区可能出于安全原因而取消选举, 那里的人们可能被剥夺权利。这些地区包括克钦邦和掸邦北部, 包括果敢自治区, 以及受自然灾害影响的钦邦等地区。特别报告员注意到联邦选举委员会主席表示,

<sup>4</sup> 2008 年《宪法》第 120 和 121 条。

<sup>5</sup> 《世界人权宣言》第二十条。

<sup>6</sup> 第 19/2015 号总统通知, 第 2 段, 依照 1951 年缅甸居民登记细则第 13(3)条发布。

<sup>7</sup> 同上, 第 3 段, 依照 1951 年缅甸居民登记细则第 13(4)条发布。

要到选举前一、二周才会公布取消选举的决定。她敦促尽早确定取消选举的明确条件。

15. 若干对话者对针对宗教少数群体的仇恨言论有可能增加以及族群紧张关系可能被政治操纵表示关切。因此，特别报告员欣见采取相关措施，诸如于 2015 年 6 月制定了政党行为守则，其中规定，禁止使用助长“可能威胁全民团结的地区、种族、派别或部族趋势”的宣传信息，禁止滥用宗教以达政治目的。特别报告员还注意到为去除可能煽动暴力的帖子和账户而努力与脸书合作。与此同时，特别报告员对保护种族和宗教委员会(MaBaTha)敦促选民只选民族候选人或选择将“保护佛教”的候选人等言论感到关切。必须采取行动制止“滥用宗教以达政治目的”者和敦促他人以宗教为由进行投票或不投票者，前者的行为是 2008 年宪法(第 364 条)所禁止的行为，后者则是民族院和人民院选举法第 58(c)条所禁止的行为。

16. 和平集会和结社自由权利问题特别报告员指出，政党的表达和意见自由，特别是通过竞选活动行使表达和意见自由权，这对选举的公正可信至关重要(A/68/299，第 38 段)。政党应有平等利用媒体的机会，尤其是国家拥有或控制的媒体(同上，第 39 段)。各国议会联盟《关于自由公平选举标准的宣言》指出，国家应确保“政党和竞选人可自由向选民宣传观点”。

17. 在此方面，特别报告员注意到，各政党可以在缅甸的国家电台和电视台播出 15 分钟竞选节目，但需提前向联邦选举委员会和新闻部提交播出节目的完整版本报批。例如，被认为对安全、法治、武装部队的尊严或种族、宗教或个人权利或法律有消极影响的节目将不会获批。竞选期间的规定同样有限制，要求在党部以外地方举行公众活动需提前报批，对竞选材料和广告的内容也有类似限制。特别报告员着重指出，竞选材料不被接受的理由似乎非常泛，可能导致武断决定，侵犯表达自由权。

## B. 民主空间

18. 如果表达自由、和平集会和结社自由等权利被减损，便不可能有真正的选举。在此方面，特别报告员感到关切的是，这些权利受到限制，欲行使这些权利者继续遭逮捕和定罪，对抗议者过度使用武力，并进一步恫吓、骚扰、监督和监视人权捍卫者和民间社会活动人士。此类趋势有损民主空间，可能导致一些独立的声音在选举前被排除在公共辩论之外。

19. 7 月 31 日的一项总统赦令使 6 966 个囚犯获释，其中估计有 13 名政治犯。这些政治犯中有 5 人是 Bi Mon Te Nay 报的工作人员，还有土地权活动人士 Sein Than，特别报告员此前曾提及他们的案子。但据民间社会的消息，有 108 个被定



罪的政治犯仍被囚禁，另有 459 人候审。<sup>8</sup> 特别报告员会晤了其他一些政治犯，被他们致力于缅甸的未来的决心所激励。

20. 特别报告员观察到，自她上次向理事会提交报告以来，继续有民间社会活动人士、学生、农民、工人、记者和平民百姓被逮捕和定罪，所依据的法律不符合国际人权标准。任意拘留问题工作组认为，<sup>9</sup> 与国际人权法保障的基本权利和自由不一致的法律规定将导致拘留被定性为任意拘留(见 A/HRC/22/44，第 65 段)。许多人因《和平集会与和平游行法》(和平集会法)的规定而被拘留。特别报告员此前曾着重指出了对此项法律的关切，包括关切该法律规定集会和游行需事先得到核可(违反者可能被监禁达 6 个月)，但申请程序繁琐，而且被拒后没有上诉权；违反此项法律将遭到刑事惩处。

21. 针对不得保释罪行的刑法规定日益被用于针对和平抗议者，包括刑法第 143 和 145 节，其中规定对参与非法集会者处以 6 个月至 2 年的监禁。关于禁止骚乱的第 146 和 147 节也被利用。这些规定有违国际标准，因为它们规定可对出现暴力的集会中任何成员以骚乱罪起诉，而不论是否实际参与暴力行为。第 505(b)节规定对煽动公众实施诸如“不利国家或公共平静”等广泛而模糊罪行处以最高达 2 年监禁，这一规定也常常被利用。特别报告员呼吁政府使刑法及和平集会法中这些规定符合国际人权标准，释放因这些规定而被任意拘留者。

22. 此外，在有些案件中，个人在不同城镇因同一罪行却面临不同的罪名，不得不同时经受多重审判。在其他一些案件中，旧罪突然被重提，已被羁押者又被判刑。在此方面，特别报告员感到关切的是，Naw Ohn Hla 和 Nay Myo Zin 因 2014 年 12 月在中国使馆前抗议莱比塘铜矿和 Daw Khin Win 被枪杀而在 Kyauktada 市(2015 年 9 月)、Ahlone 市(2015 年 8 月)和 Latha 市(2015 年 7 月)又被判 4 个月监禁。他们此前已因同一罪行而于 2015 年 5 月被 Dagon 市法院判处 4 年零 4 个月监禁。6 月，Naw Ohn Hla 因 2007 年为祈盼昂山素季获释举行祷告会这一不相关的旧罪名而又被判 6 个月监禁。

23. 2015 年 3 月 10 在莱比塘，警察暴力镇压了反对国家教育法的抗议者及其声援者，这是上述关切问题的鲜明例子。特别报告员在走访被羁押在 Tharawaddy 监狱的 5 名抗议者时获悉，有一名抗议者因这一次抗议却被控 11 项罪名。截至 9 月 1 日，被捕的 127 人中仍有 53 人被审前羁押。根据国际法，审前羁押应属例外而非常态，而且必须根据各个情况并对所有情况都予以必要考虑后合情合理地作出决定。当局表示，他们对那些能证明自己确实是大学生者给予保释。其他人，包括那些被禁上大学而接受远程教育的前政治犯，仍被羁押。特别报告员强调，这不应是拒绝保释的有效理由。

<sup>8</sup> 政治犯援助协会(缅甸)提供的数字。

<sup>9</sup> 见 E/CN.4/2005/6/Add.1。

24. 在本报告编写之时，3月10日被捕者中有超过75人因上述刑法及和平集会法的规定而被控罪名。那些因行使和平集会权而被依据不符合国际标准的法律规定羁押者可被视为遭到任意拘留。审判进度缓慢也令人关切。审判已进行了4个月，每周一次庭审，法院仍有40名政府证人待传讯。按当前进度，审判将持续两年。因刑事罪而被捕或被羁押者有权在合理时间内受审或获释。

25. 特别报告员还收到了关于警方在处理莱比塘抗议及进行逮捕时过度使用武力的指控。但警方不承认这些指控。2015年8月，若干抗议者针对两名警官的法律诉讼被驳回。参与抗议的一些学生提出请愿后，缅甸全国人权委员会会晤了一些被拘留者。特别报告员欢迎该委员会呼吁对违反程序的警官采取法律行动，欢迎委员会承认对抗议者采取了过度的处理手段。<sup>10</sup>

26. 还有指控称警方在驱散2015年3月5日发生在仰光的声援学生抗议活动时也过度使用了武力。特别报告员感到关切的是，有佩戴红袖章的平民协助警方进行逮捕，这是因为刑事诉讼法的一些规定允许使用平民来驱散集会。<sup>11</sup>由政府任命调查仰光事件的一个调查委员会的报告尚未公布。

27. 由于不符合国际人权标准的关于诽谤、骚扰、擅入私人地界和国家安全等方面法律，记者和媒体人员继续遭遇法律行动。2015年7月，《缅甸先驱报》两名编辑因一次含有批评登盛总统之词的采访而被判诽谤罪。3月，《缅甸邮报》两名记者因诽谤罪被判处2个月监禁。来自十一媒体集团的几名记者因对拟议的公共媒体法案发表批评意见而继续面临诽谤罪起诉。此外，2014年10月自由记者Ko Par Gyi被杀和2015年7月十一媒体集团首席执行官遭袭击，这给媒体界带来恐惧和不确定性。特别报告员从来自政府的信息中注意到，有3人因这一袭击事件而被指控。特别报告员重申，记者和媒体工作者促进公共辩论，对民主社会至关重要。他们在选举前后及选举期间的作用更为重要。必须确保表达自由和新闻独立、不因畏惧法律报复或恐吓而受阻。特别报告员注意到，议会于2015年3月撤消了公共媒体法案的审议计划。虽说该法案的某些方面令人关切，但撤消审议意味着选举期间公有媒体仍将缺乏编辑独立性。

28. 军方情报部门和警方负责情报工作的特别部门更多监督、监视、恫吓和骚扰人权捍卫者和民间社会活动人士，特别报告员对此感到关切。他们参加会议时被跟踪和拍照，其家庭成员、朋友和同事受到查询，打听他们的行踪，有些人难以使用电邮账户，他们认为可能是监视原因。妇女人权捍卫者尤易遭到性骚扰和恫吓。

29. 对民间社会和政治活动人士采用的一个工具是《区乡管理法》。此法于2012年颁布，照搬了1907年两项陈旧过时的法律，规定个人必须向区乡当局报告宿

<sup>10</sup> 缅甸全国人权委员会，第12/2015号声明，2015年9月11日。

<sup>11</sup> 《刑事诉讼法》第127和128条。

夜客人的身份。此法使区乡官员有权不时上门检查以查明是否有未登记的客人。此类查访常被称为“午夜检查”，用于恫吓或骚扰民间社会活动人士。特别报告员呼吁政府停止针对人权捍卫者和民间社会成员的一切形式监视和骚扰，确保他们的表达自由、和平集会和结社自由权利得到尊重。

### C. 煽动问题

30. 在保护表达自由权的同时还必须努力打击不宽容、歧视和煽动仇恨的行为。特别报告员欢迎登盛总统表示反对仇恨言论，但仍看到有针对少数群体的煽动和仇恨言论，往往来自宗教领袖或政党成员，包括消极的成见和歧视，大多针对穆斯林社区，尤其针对罗辛亚人。特别报告员还感到关切的是，佛教极端民族主义运动的影响日增，助长歧视情绪并主张支持歧视性的政策或立法。特别报告员还注意到了对争取保护少数群体权利的民间社会活动人士、政治人物和记者进行恫吓和骚扰的报告。必须更加努力地公开谴责、预防和打击煽动歧视、敌意和暴力的行为。至关重要的是，不得在选举前操纵根深蒂固的分歧和紧张局势以达政治目的或助长暴力。

31. 特别报告员在访问期间对因特网上一个视频<sup>12</sup>表示关切，视频显示的是一次公共集会，和平与多元性政党主席在集会上号召杀害罗辛亚人。这位主席在提到罗辛亚人时说：“第一，射死和杀死他们！第二，杀死和射死他们！第三，射死和埋葬他们！第四，埋葬和射死他们！如果我们不杀死、射死和埋葬他们，他们将继续潜入我国”。可以听到听众重复着这些话。据特别报告员所知，政府未公开谴责这些言论，也没有对发出这些言论者采取法律行动。特别报告员还提及2015年6月以“亵渎”宗教或宗教信仰之罪名、依据刑法第295(a)条判处二年苦役监禁的 Htin Lin Oo 一案。Htin Lin Oo 因其不鼓励利用佛教作为民族极端主义工具的言论而被定罪。特别报告员关切地注意到对这两个案子的处理截然不同。

32. 促进和保护意见和表达自由权问题特别报告员(见 A/67/357，第45和46段)和少数群体问题特别报告员(见 A/HRC 28/64，第48和58段)认为，在确定哪些表达构成煽动时应考虑到若干要素：表达的背景；发言者的官职和权位；煽动歧视、敌意或暴力的意图；表达的内容；传播的范围和手段；表达导致暴力的危险性。具有这些要素的严重和极端的煽动仇恨言行应予以刑事惩处。对于其他情况，政府应颁布民事法律，规定不同的程序性和实质性补救措施(见 A/67/357，第48段)。不过，此类措施不得对表达自由权以及集会和结社自由权作出更多限制。

33. 仅靠法律规定不足以消除族群紧张关系和仇恨。应解决根源问题，包括瓦解歧视性和消极的成见，促进宽容。应优先采取预防措施，包括开展教育和宣传运动、培训法官和执法人员及进行社会对话。因此，特别报告员欢迎登盛总统于2014年指示地方当局设立信仰间组织以改善族群间对话和了解。应广泛建立这样的组

<sup>12</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=O59n9M6jB28>。



织或重振不活跃的此类组织。特别报告员还欢迎宗教领袖或民间社会行为体领头的各种信仰间活动，旨在促进族群间和睦并建设一个更宽容和包容的社会。

#### D. 若开邦

34. 特别报告员感到遗憾的是，早在其任务开始前，她访问若开邦的请求就被政府拒绝。尽管她坚信需在实地观察实情基础上作出评估，但是她欢迎有机会与首席部长、紧急协调中心成员以及若开邦一些长老进行建设性互动。不过，她知道，他们正在处理自然灾害问题，却被召到仰光。

35. 若开邦被宣布为受灾最严重的四个洪灾区之一。特别报告员敦促各方作为优先事项继续提供援助和支持。洪水可能会加剧缅甸最贫穷省份之一若开邦的社会和经济发展长期难题。

36. 特别报告员要强调的一个优先领域是若开邦所有社区增加受教育和受高等教育的机会。联合国经济、社会和文化权利委员会提出，教育是处于经济和社会边缘地位的成人和儿童能够摆脱贫穷的一个基本途径。<sup>13</sup> 鉴于目前全邦中小学人满为患和资源不足，因此，可以作出努力，增加学校数量，提供更多获得非正规教育和职业培训的机会。应增加营地中流离失所青年和儿童获得教育(尤其是初中和高中教育)的机会。还需解除妨碍罗辛亚学生接受任何形式大学教育的旅行限制。

37. 若开邦第一次爆发族群暴力事件距今已有三年，现在仍有约 140 000 名流离失所者留在营地，<sup>14</sup> 其中的条件依然极为恶劣，严重限制了他们获得适当的基本服务。五岁以下儿童急性营养不良继续是弱势社区令人严重关切的问题。大多数青少年无法获得优质的正规和非正规教育机会。<sup>15</sup> 2015 年 3 月至 6 月期间，政府协助约 10 000 人回返和重新安置，包括提供现金赠款或建造住房的建筑材料。另有 4 000 个家庭收到了国际行为体的类似援助。预计将有更多人回返和重新安置，不过特别是由于洪水，确切时间表仍不清楚。在 Sittwe 农村地区难民营的 9 万多人的将来去向还不清楚。特别报告员重申必须寻求持久办法解决流离失所问题，包括自愿返回原籍地。她注意到，地方当局保证回返和重新安置问题与参加公民身份核查进程脱钩，这也应告知受影响人口。她希望按照国际原则为所有流离失所者找到持久解决办法。必须避免社区的长期隔离。

38. 过去一年中未报有新的部族暴力事件。政府报告了在 Buthidaung 和 Maungdaw 社区之间的贸易和商业情况。据报告，在洪水结束后不久，两个社区间的积极互

<sup>13</sup> 见 E/C.12/1999/10, 第 13 号一般性评论: 教育权, 第 1 段。

<sup>14</sup> [http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Affected\\_Map\\_IDP\\_Sites\\_Rakhine\\_OCHA\\_Aug2015\\_A4.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Affected_Map_IDP_Sites_Rakhine_OCHA_Aug2015_A4.pdf)。

<sup>15</sup> 联合国人道主义事务协调厅，缅甸《人道主义公报》，第 5 期，2015 年 5 月和 6 月。

动增加和行动自由改善。然而，特别报告员发现以前强调的人权问题，尤其是长期和制度上歧视罗辛亚族社区的问题，没有任何重大改善。

39. 罗辛亚人继续面临行动自由方面的限制，这严重影响了他们获得保健、粮食、水、卫生、教育和生计的机会。歧视性和限制性的地方命令继续在若开邦北部适用。例如，宵禁仍在实行，超过四人的集会仍受限制。城镇之间的旅行必须得到许可。罗辛亚人夫妇结婚也必须得到许可，往往实行一对夫妇两个孩子的限制。未婚父母的子女、没有获得结婚许可的父母的子女或者子女人数超过限额的父母的子女，往往被取消登记资格或“被列入黑名单”，这对他们在政府学校入学和获得身份文件的能力产生负面影响。

40. 罗辛亚人也继续易受其它侵犯人权行为、包括性暴力和性别暴力、任意逮捕和虐待的伤害，但政府没有采取适当行动调查和起诉行为人。此外，虽然特别报告员欢迎 2015 年 7 月释放了(在 2012 年暴力事件中被捕但未经适当调查被判处 5 至 20 年徒刑的)约 62 名罗辛亚人，但是她重申她的关切问题，即没有对 2012 年 6 月和 10 月以及 2014 年 1 月事件中侵犯行为指控进行独立和可信的调查。

41. 解决缅甸 100 多万罗辛亚人的法律地位问题，包括获得公民身份的问题也没有取得多少进展。2014 年 6 月在弥蓬镇首先试行的公民身份核查进程实际上已陷入僵局。据报告，自 1 月以来向政府提交了 892 份申请，但是获得公民身份的那些人仍留在营地，并继续面临行动自由和获得基本服务方面的限制。6 月 15 日，移民和人口部副部长在议会中说，限制他们的行动是“为了他们自己的安全”。特别报告员曾因登记表格上关于族裔的说明性注记(据报告列为“孟加拉人”、“卡曼人”或什么族裔都不是)及可能任意排除自称罗辛亚人那些人而对这一进程表示关切(见 [A/69/398](#)，第 52 段)。她还表示关切的是，这项工作是根据 1982 年《国籍法》进行的，而它不符合国际标准，应当加以改革。

42. 在上文第 13 段所讨论的 2015 年 5 月 31 日最后期限到期后，估计上缴了 486 183 份临时登记证。2015 年 6 月宣布供核查公民身份的新身份证后，并没有大批人申请，特别是罗辛亚社区的人。与有效期两年的新身份证相关的权利和应享待遇仍然还不明确。有报告称，地方当局向村庄、宗教领袖和社区成员施加压力，迫使他们接受新的身份证。另有报告提到增加限制的威胁以及旅行限制实际增加。

43. 限制、生活条件日益恶化和贫穷的累积负面影响是驱动难民和非正常移徙人群流向该区域其他国家的一个主要催化剂，特别是自从 2012 年爆发部族暴力事件以来，成千上万人经由危险的海路移徙。据报，仅在今年上半年便有 31 000 人(包括许多罗辛亚人)离开该国。<sup>16</sup> 2014 年 1 月至 2015 年 6 月，由于进行危险

<sup>16</sup> 联合国难民事务高级专员，“东南亚：2015 年 4 月至 6 月的海上混合活动”。

的旅行和贩运者和偷运者的虐待，据称有 1 100 多人已经死亡。<sup>16</sup> 走私和贩运网络有所增加，有报告说一些国家的地方当局涉嫌与这些网络串通一气。

44. 2015 年 4 月和 5 月，国际注意力聚焦孟加拉湾和安达曼海的移徙危机，因此，缅甸政府基于人道主义理由加紧搜索和救援工作。5 月，两艘来自缅甸和孟加拉国的载有 900 多人的船只获救。经核查，有约 195 名罗辛亚人返回了在若开邦的家园，没有产生反响。最初登陆时被拘留的八名罗辛亚族男子(显然没有正式指控)后来获释和返回家园。仍在继续核查其余的人，一些人已被遣返回孟加拉国。

45. 特别报告员注意到政府致力于从区域角度解决这一问题。她还注意到，最近在缅甸第一个打击贩运人口案件中有 30 人被指控。然而，还需要采取全面的人权应对措施，以消除这种移徙流动的根本原因和推动因素。特别报告员吁请政府作出更大的努力，修订歧视性的法律和政策，解决法律地位和获得公民身份的问题。这是促进若开邦和平与和解的唯一可持续解决办法。

## E. 冲突与和平进程

46. 特别报告员仍对缅甸部分地区持续冲突的影响感到关切。在果敢自治区，军方与缅甸民族民主同盟军、德昂民族解放军和阿拉干军之间的军事冲突导致大约 70 000 人流离失所。进出该地区，包括人道主义人员进出该地区仍然受到严重限制。虽然没有准确的数据，但是民间社会的消息来源称，有各种与冲突有关的侵权事件。2015 年 2 月 17 日果敢宣布戒严和紧急状态，现在已延至 11 月 17 日。虽然 6 月 11 日缅甸民族民主同盟军宣布单方面停火，三个参与冲突的武装团体也宣布愿意参加停火谈判，但是武装冲突在继续。现阶段尚不清楚在紧急状态和戒严仍生效的情况下能否在果敢进行选举。

47. 克钦邦和掸邦北部持续不断的冲突已导致 10 万多人流离失所。许多流离失所者在营地居住了四年以上。在非政府控制区的人道主义出入仍然有限，联合国和其他人道主义行为体往往要等待几个月才能获得正式批准。进出拉咱地区也特别困难，有一半非政府控制地区的流离失所者在拉咱。资源和能力往往有限的国家和地方社区和民间社会团体，继续在这些地区提供急需的援助。

48. 2015 年 7 月和 8 月军方与克钦独立军发生激烈战斗，据报告包括重型空中轰炸和炮击几个村庄，导致了克钦邦 Sumprabum 镇大约 1 400 名平民流离失所。人道主义援助继续受阻。

49. 特别报告员重申，即使是在紧急状态期间，各国义务维护基本人权。必须作为优先事项解决受冲突影响者和流离失所者的权利和需要问题。联合国及其伙伴应定期、独立和可预测地接触需要人道主义援助的所有人。

50. 特别报告员继续收到冲突各方侵权行为的指控，包括袭击平民、强行征兵、强迫劳动以及性暴力。虽然 2014 年 6 月缅甸认可了《结束冲突中性暴力承诺宣

言》，政府订有对军事人员不端性行为的零容忍政策，但是对国家行为体实施的与冲突有关的性暴力行为仍有大量有罪不罚现象，军事法庭缺乏透明度。<sup>17</sup>

51. 在特别报告员访问期间，许多对话者对没有追究军方涉嫌犯下的侵权行为的责任继续表示关切。开展的正式刑事调查被视为存在缺陷而不可信。在这方面提及 2012 年一名 14 岁克钦邦女孩 Ja Seng Ing 被枪杀以及 2015 年 1 月 19 日克钦邦两名女教师 Maran Lu Ra 和 Tangbau Hkwan Nan Tsin 被强奸和谋杀(见 A/HRC/28/72, 第 58 和 59 段)。<sup>18</sup> 还提及 2015 年 4 月在克钦邦据称一名老年妇女遭强奸未遂事件，军事法庭未以强奸未遂罪名，而是以“可能导致缅甸军(缅甸武装部队)和人民间怀疑和不信任的不当行为”为罪名判处被告即一名士兵 7 年徒刑。

52. 政府应确保迅速、彻底、有效、独立和公正地调查一切侵犯人权指控。行为入应受到起诉和有适当惩罚的处罚。受害者应得到补偿。特别报告员关切地注意到，对军事人员提出指控的人受到威胁或遭受以诽谤或提供虚假信息为理由的刑事诉讼(见 A/HRC/28/72, 第 59 段)。2015 年 2 月以对缅甸军队提出“虚假指控”的罪名对 Ja Seng Ing 的父亲 Brang Shawng 定罪，这尤其令人不安(同上，第 58 段)。

53. 特别报告员欢迎政府于 2015 年 9 月签署《儿童权利公约关于儿童与武装冲突的任择议定书》。她还欢迎缅甸努力执行 2012 年停止和防止武装冲突中招募和使用儿童的联合行动计划。2015 年 6 月，军方清退了 51 名未成年新兵，2015 年清退总人数达到 93 人。自从《联合行动计划》签署以来，军方已遣散了 646 名未成年人。她还欢迎 2015 年 7 月与访问缅甸的负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表会晤。

54. 然而，军队、边境守卫部队和非国家武装团体仍在继续招募和使用儿童。此外，继续以“逃兵”理由拘留儿童仍然是一个令人关切的问题，逮捕前的年龄核查措施没有形成制度。特别报告员促请政府处理这些关切问题并加快武装部队中所有儿童的鉴别、释放和重返社会。政府还应加强招募年龄的核查，加强监测和监督机制，并确保将所有那些对招募和使用儿童负责的人绳之以法。同样，她呼吁所有武装团体停止和防止招募和使用儿童。此外，《儿童法》修订草案应将招募和使用儿童参加武装部队和武装团体按刑事罪论处并包括适当的惩罚。

55. 特别报告员一直关注联邦和平工作委员会与全国停火协调小组及其高级代表团之间的谈判。她注意到，尽管全国停火协议尚未最后签署，但是 2015 年 3 月 31 日签署了全国停火协议草案。虽然大多数争议问题已经解决，但是把所有族裔武装团体列为签署方的问题尚待确定。

<sup>17</sup> S/2015/203, 第 41 和 42 段。

<sup>18</sup> 虽然 2015 年 7 月警察确定了两个当地村民为后一起案件的嫌疑人，但没有进行逮捕。

56. 特别报告员重申，一项以国际人权原则为基础的全面停火协议是可持续和平的必要前提。她欢迎全国停火协议草案中列入平等、不歧视、正义和自决权等重要原则。指导原则中包括了建立一个世俗国家以避免“政治事务中不当利用宗教”和建立一个由不同族裔构成的民主和联邦联盟的规定。她欢迎关于保护平民和流离失所者自愿返回的承诺，这涉及历任特别报告员关切的问题。关于设想的包容性政治对话的规定有望确保族裔代表和民间社会组织的参与以及“合理数目的妇女代表”的加入。

57. 特别报告员认为，虽然全国停火协议草案不够具体，但是它涉及一系列人权关切问题和其它问题。她得到保证，在其后的任何政治对话中将充分讨论人权问题。然而，许多民间社会行为体和族裔群体成员仍然关注协议草案并对和平谈判持怀疑态度。应作出坚定承诺并制定程序，在实现停火后确保问责、平等和不歧视原则以及尊重少数群体的权利。应确保与地方社区和民间社会充分协商，确保他们全面参加未来的政治进程。这将增强对进程的信心和共同的自主意识。必须在其后任何政治对话中解决过去和现在的侵犯人权行为、歧视和历史上根深蒂固的不平等现象的问责等复杂问题以及土地和自然资源权利问题，它们是数十年冲突的核心问题。

58. 特别报告员回顾说，安全理事会历次决议都重申妇女必须平等和充分地参与和平进程的所有阶段。<sup>19</sup> 特别报告员注意到全国停火协调小组高级代表团由一名妇女率领，<sup>20</sup> 但是妇女基本上被排除在谈判小组之外。然而，妇女在技术层面的贡献以及作为观察员和顾问在提请注意妇女关切问题方面的非正式作用应予以赞扬。必须作出更大努力，将承诺化作具体行动，执行积极主动的措施，以确保妇女将来的充分参与。妇女应被纳入设想在各级设立的联合监测委员会以及调查和核查委员会。还应确保妇女担任将来设立的代表团团长或成员以及任何工作队或技术委员会成员。在这方面可以考虑妇女自愿配额。政治对话应当具体解决妇女权利问题和纳入性别观点。应设立与妇女民间社会组织协商的正式机制。

## F. 发展、经济、社会及文化权利

59. 特别报告员对政府 2015 年 7 月签署《经济、社会及文化权利国际公约》表示欢迎，并希望政府尽快批准公约。报告员注意到采取了种种措施普及收费低廉的教育，包括取消小学、初中和高中的学杂费。报告员还欣见从 2015 年 9 月 1 日起采用了法定最低工资。但她注意到，据报上述政策造成 1 000 多名服装厂工人被解雇。

<sup>19</sup> 安全理事会第 1325(2000)号和第 1889(2009)号决议。

<sup>20</sup> 克伦民族联盟总书记 Naw Zipporah Sein。



60. 2014 年人口普查是缅甸数十年来开展的第一次人口普查, 标志着一项重大成就。特别报告员指出, 2015 年 5 月发布的主要普查结果应有助于制定有针对性、有意义的发展举措, 解决区域间不平等的问题。不过, 令报告员感到遗憾的是, 有超过 100 万的人口没有被统计到人口普查结果中, 其中许多人是若开邦的罗辛亚人。更多有关族裔和宗教的数据将于 2016 年初才能发布。

61. 特别报告员继续收到报告称, 仍有为了大型开发项目(所谓的“宾馆区”)、采矿及其他自然资源采掘业而由军事部门和私营部门进行的强迫迁离、土地掠夺和土地没收行动。采取这些行动几乎或完全不征求受影响群体和个人的意见, 往往也不给予补偿。报告员依然认为, 土地问题将是缅甸在选举后面临的一项重大挑战。

62. 报告员注意到政府和议会的一些委员会作出努力, 调查与土地有关的投诉并归还被没收的土地。然而, 进展却很缓慢, 特别是因为关于土地问题的法律框架复杂而零散。特别报告员以前曾特别指出, 包括殖民土地征用法、2012 年农田法、空置、休耕和处女地法在内的现行法律如何使政府能随意没收土地, 用于所谓符合国家利益的项目。这个框架特别成问题的地方在于, 许多土地使用者没有正式的土地所有权, 而俗定的土地使用和集体管理的资源仍然得不到承认。特别报告员对起草全国土地使用政策时进行了长时间协商的做法表示欢迎, 并对加强边缘和脆弱群体土地保有权的建议和承认俗定土地权利的建议表示欢迎。土地政策一旦通过, 将成为起草土地大法的指南。报告员希望在修改有关土地的立法时都能开展类似的透明的协商进程, 土地方面立法与新政策之间的协调离不开这个进程。

63. 鉴于大型项目对全国各地社区的影响, 应当始终以透明、立足于权利的方式、在所有受影响团体的参与下开展有意义的协商进程, 对项目的环境和社会影响加以评估。即将制定的环境影响评估程序和指南应当明确提到人权标准, 要求评估工作考虑到这些项目对人权的影响。政府应当考虑暂停大型项目(类似于 2011 年对 Myitsone 大坝做出的决定), 这些项目有可能损害人权, 针对这些项目已发生过抗议和游行。项目中包括备受争议的萨尔温江大坝项目。暂停项目能让政府征询国际建议, 比照国际标准审查这些项目。

64. 特别报告员重申, 要确保可持续发展, 就需要采用立足于权利、以人为中心的办法。发展还必须是透明的。报告员注意到, 缅甸作为采掘业透明度倡议的“候选国”, 目前正在编写 2016 年 1 月应提交的第一次报告。报告员希望缅甸能在所有采掘部门(包括矿业部门)全面、大力执行这些标准。这样做能提高透明度, 改善石油、天然气和矿产资源的管理, 为全体缅甸人民的利益服务。

65. 私营部门有责任不招致、不加剧侵犯人权行为。外国投资的增长使这一责任变得尤为重要。为此, 特别报告员提醒缅甸的所有投资者和工商企业, 它们负有联合国工商业与人权指导原则中规定的责任, 同时鼓励它们采取一切必要措施有

效履行这些责任。报告员还鼓励投资者和工商企业遵守所有其他相关的自愿标准，例如联合国粮食及农业组织的权属负责任治理自愿准则。特别报告员还鼓励国家与投资者谈判合同时适用负责任合同原则，这是联合国指导原则下的一套子原则。这样就能有效缓解和处理大型投资项目带来的人权风险。此外，有待议会审议的投资法草案应要求投资者确立或参与有效的业务层面申诉机制，并与所有其他符合国际程序的有关申诉机制配合。应当规定给予政府充分的灵活性，来制定旨在保护个人权利的政策。报告员还鼓励政府与有关各部、民间社会和私营部门协商，制定全国工商业与人权行动计划。

66. 特别报告员依然对据报农民和土地权利活动人士不断受到恐吓、骚扰和逮捕感到关切。近期实施的逮捕显示，土地权利活动人士和抗议者受到各种各样的指控，这中间包括 2015 年 6 月根据森林法第 43(a)条在克伦邦逮捕 27 人，原因是这些人在声称属于自己的土地上搭建屋棚；7 月以擅入他人地界的罪名逮捕了活动人士 **Su Su Nway**，因为据报他与勃固地区抗议军队没收土地的农民会面；8 月根据非法结社法逮捕了活动人士 **Saw Maung Gyi**，因为据称他协助了武装部队的某个人。

67. 同样令人关切的是，据报安全部队对和平抗议者过度动用武力，例如 2014 年 12 月镇压了莱比塘铜矿的抗议活动，造成一人丧生，多人受伤。特别报告员还关切地注意到，2014 年 12 月和 2015 年 2 月曾动用武力驱散 **Michaungkan** 社区的抗议点。这些抗议者要求归还据称于 1990 年代被军队没收的土地。另有 14 人目前虽已被保释，但根据和平集会法第 18 条和市镇法第 68 条，依然面临指控。

## G. 宪政和立法改革

68. 特别报告员此前曾强调指出，需改革不符合国际标准的宪法规定(见 [A/HRC/28/72](#) 和 [A/69/398](#))。尤为令人关切的是那些关于修宪程序、军队作用和权威、担任公职的资格标准的规定。报告员还重申，需修订关于基本权利的第八章。在目前的规定中，这些权利受到一些模糊、有赖主观判断的限制(第 354、第 365 和第 376 条)，为个人规定的义务很成问题(第 383 条)，而且许多权利仅适用于公民(第 354、第 355 和第 357 条)。

69. 经过公众运动和一个由 31 名成员组成的关于宪政改革的议会委员会的努力，提交议会的 5 项拟议修正案最终于 2015 年 6 月被投票否决。这些修正建议包括修正第 436 条，将批准宪法修正案所需的议员百分比由 75% 降到 70%，以及修正第 59(f)条关于配偶和孩子拥有外国国籍的人无资格担任总统一职的规定。只有对第 59(d)条的修正案得到通过，在总统候选人需要具备的知识中用“国防”一词替代了“军事”一词。选举后将就该条修正案举行全民投票。

70. 特别报告员对持续的立法改革进程表示欢迎，其中包括政府采取措施审查和修订了一些不符合国际人权标准的法律。报告员强调，议会正在修订的法律和正

在提出的法案都应完全符合缅甸的国际人权义务。报告员还呼吁政府和议会最为审慎尽责地处理对人权有重大影响的新法律的颁布，例如目前正在审议的监狱法案和全国防止暴力侵害妇女行为法草案。

71. 与此同时，报告员依然关切地注意到，立法进程依然不透明，不利于与包括民间社会在内的利益攸关方进行系统、一贯的协商。一些对话者还表示关切的是，经广泛磋商的法律草案在提交议会时却被删去了关键条款和建议的表述方式。因此，即使是一些修正过的法律也依然不符合国际标准，而其他一些新颁行的法律则明显有违缅甸的人权义务，下文第 76 段中讨论的一套四项“保护种族和宗教”法尤其如此。这是立法改革进程中的重大挫折。

72. 特别报告员对政府努力更新有关媒体的立法表示肯定。近期的法律包括 2014 年新闻媒体法、2014 年印刷厂和出版社注册法、最近通过的 2015 年电视广播法(广播法)。这些法律虽然有所改进，但其中有些规定依然很成问题。例如，新的广播法不能充分保障全国广播委员会的独立性，因为委员会委员由总统任命，可由总统解除职务；这项法律也没有规定拒发执照需要交代理由。

73. 特别报告员赞赏政府努力审查儿童法(1993 年)，并强调必须使该法符合《儿童权利公约》(缅甸是公约的缔约国)。报告员重申，必须落实儿童权利委员会 2012 年作出的结论性意见，<sup>21</sup> 包括将儿童的定义修正为所有 18 岁以下的人，同时将刑事责任年龄由 7 岁提高到国际普遍接受的年龄。修正后的法律还应坚决将武装部队和武装团体招募和使用儿童定为犯罪。

74. 缅甸关于监狱的现行法律框架是过时的，缺乏基本的保障。因此，特别报告员欢迎政府致力于起草新的监狱法。2015 年 7 月在议会介绍的监狱法法案明确禁止酷刑和不人道、有辱人格待遇。不过，还有一些方面依然达不到国际人权标准，例如联合国囚犯待遇最低限度标准规则和联合国女性囚犯待遇和女性罪犯非监禁措施规则等。为了解决这些缺陷，法律应包括诸如下列的规定：要求对监狱状况进行独立监督；明确限制使用隔离监禁；禁止用镣铐作为限制手段；关于监狱长使用武力的修正规定等。

75. 政府目前正在起草全国防止暴力侵害妇女行为法案。该法案若能遵循《消除对妇女一切形式歧视公约》规定的义务，就代表着缅甸在保护妇女权利方面的重大进步。在这方面，特别报告员感到遗憾的是，法案起草期间，关键性规定被重新审议或遭到删除。报告员强调，必须采纳宽泛的强奸定义，明确定义严重性侵权行为，用于处理冲突中性暴力问题，并便利妇女自由、直接地举报暴力行为。

76. 特别报告员感到特别遗憾的是，2015 年 5 月至 8 月间通过了一套四项立法，意在“保护种族和宗教”。这些由极端民族主义佛教团体“969”及保护种族和宗

<sup>21</sup> [CRC/C/MMR/CO/3-4](#)。

教佛教组织首倡的法律违反了基本的国际人权原则，包括平等和不歧视原则。自 2014 年 11 月在议会提出这些法律后，特别报告员及其他特别程序一再对宗教皈依法、人口控制保健法、佛教妇女特别婚姻法和一夫一妻制法等法律的歧视性后果提出严重关切。然而，这些法律全都得到议会的批准和总统的签署。据称，总统在网上张贴的一个视频中表示，这些法律的颁布是一项值得一提的成就。一夫一妻制法颁布后的第一个案件是控告一名穆斯林石匠与一名佛教妇女同居。据称，指控是在保护种族和宗教佛教组织成员报告这俩人同居之事后提出的。如果被判有罪，被告可能受到最高达七年的监禁。这些法律是选举前数月颁布的，含有分裂和歧视意图，不仅违反了缅甸的国际义务，还有可能激起宗教和族裔关系的紧张。

### 三. 结论

77. 不可否认，四年来的广泛改革改善了缅甸的人权状况，因此即将举行的选举对缅甸民主过渡的重要性再怎么强调都不为过。判断选举的公信力，一个要看举行选举的环境，再一个要看缅甸社会各阶层在多大程度上能自由参与这一政治进程。剥夺某些族裔和群体的权利，特别是根据歧视性理由这样做，不符合上述要求。破坏民主空间，独立和批评的声音在行使表达自由、和平集会和结社自由方面受到限制，这也不符合上述要求。这些做法显然表明，缅甸依然令人遗憾地普遍存在人权难题。在选举前的短时期内，必须采取紧急措施处理这些令人严重关切的问题，这样国家才能继续改革之路。选举后的时期将决定缅甸的未来。但愿过渡时期不会伴以不稳定，因为那样会造成侵犯和破坏人权的环境。

78. 特别报告员鼓励政府重新考虑它对独立的批评声音的态度。民间社会行为体、记者和普通公民行使表达、集会和结社自由等权利并不意味着威胁。相反，应当欢迎和支持他们为促进和维护强有力的民主制度发挥积极作用。

79. 国际社会必须建设性和批判性地参与，必须继续使缅甸承担责任，履行其人权承诺和义务，还必须支持政府开展进一步改革，包括采用政策对话和技术援助的方式。2015 年 11 月 6 日将对缅甸进行普遍定期审议，这是缅甸政府与国际社会加强人权方面接触与合作的重要机会。

### 四. 建议

80. 为了按照国际标准举行自由、公正、包容各方、透明的真正民主的选举，政府应当：

(a) 立即设法使缅甸的所有常住居民，特别是旧版临时登记卡持有者、流离失所者、难民和移民工都能参与政治进程，参加投票；

(b) 立即通过联邦选举委员会确立一个独立、全面的审查进程，审查所有的候选人不合格问题；

(c) 确保充分尊重表达、集会和结社自由权利，缓和任意逮捕和拘留的状况以及对行使上述权利者量刑过重的情况；

(d) 释放所有政治犯，包括根据和平集会与和平游行法和刑法典判刑的那些和平抗议者，以及根据过时的诽谤和擅入私人地界等罪名和国家安全法判刑的记者；

(e) 对媒体人士和民间社会人士遭到的威胁、恐吓行为和骚扰行为立即进行调查并予以赔偿；

(f) 确保执法官员在处理抗议活动时不会过度、不相称地使用武力；

(g) 确保对可能过度、不相称使用武力情形立即进行公正的调查；

(h) 采取紧急措施，打击国内的极端民族主义情绪，并立即采取行动，打击所有仇恨言论和煽动仇恨与暴力的言行。

81. 更广泛而言，政府应当：

(a) 解决缅甸常住居民、包括旧版临时登记卡持有者的国籍问题，保证他们经由不歧视的过程平等获取国籍；

(b) 修正歧视性的 1982 年国籍法，使之符合国际标准，特别是取消所有视族裔或种族决定是否授予国籍的规定；

(c) 审查和进一步修订和平集会与和平游行法以及刑法典中有关行使表达、集会和结社自由权利的规定，包括第 143、第 145、第 146、第 147、第 332 和第 505(b)条；

(d) 审查和修订人口控制保健法、妇女特别婚姻法、一夫一妻制法和宗教皈依法，使之遵循国际人权标准。在修正案颁行之前，保障这些新法的执行不造成任何歧视性后果；

(e) 确保民间社会和利益攸关方更多地参与立法改革，包括与它们开展包容各方的协商进程；对新的法律和法案进行更多的宣传；

(f) 制定全面措施，解决少数族裔和少数宗教派别遭受歧视、族群关系紧张和暴力等现象的根源问题，包括采用宗教间对话和建立信任措施等方式。

82. 关于若开邦，政府应当：

(a) 按照国际人权标准，尊重自我身份认定权，包括在核实国籍时这样做；

(b) 不加歧视地保证所有流离失所者获得足够的卫生、教育及其他基本服务；

(c) 解除对自由通行的限制；



(d) 解除旅行限制，使罗辛亚学生能上大学；

(e) 审查和修订所有在法律和实践上带有歧视性的地方法令、指示及其他政策和做法；

(f) 采用立足于人权的办法处理长期存在的社会和经济难题，同时确保受影响群体的参与。

83. 关于与冲突有关的人权关切问题，政府应当：

(a) 在受冲突影响地区，确保各方遵守国际人道主义和人权法，保护平民；

(b) 确保联合国及其伙伴能正常、独立、可预计地接触到所有需要人道主义援助者；

(c) 通过加强招募程序、年龄核实机制和对所有武装部队的独立监测监督，结束一切武装部队招募儿童现象。使目前在武装部队和武装团体中的所有儿童脱离，并尽快批准《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》；

(d) 确保迅速、独立、公正地调查冲突区内的侵犯人权行为指控，起诉和惩罚所有侵权者；

(e) 确保原告不因就军队实施的侵权行为提出控诉并寻求赔偿而遭到处罚或法律行动威胁；

(f) 确保与地方和受影响群体、民间社会及妇女充分协商，让他们充分参与和平进程，包括执行和监测机制以及今后的所有政治对话。

84. 为了确保立足于权利、以人为核心的可持续发展，保护经济、社会和文化权利，政府应当：

(a) 确保对大型开发项目的环境和社会影响评估始终着重关注人权问题，执行评估中的建议，并让公众能获知所有有关信息；

(b) 按照国际标准，进一步改革土地使用和管理、资源管理与共享、土地保有权等方面的立法和机构框架；

(c) 积极确保就土地开发问题开展包容、参与和有意义的协商，对提出的意见建议给予适当考虑；

(d) 考虑制定全国工商业与人权行动计划，让民间社会和私营部门参与到透明的协商进程中来；

(e) 确保抗议土地被没收、抗议开发项目的人不受到恐吓和任意逮捕，不遭受警察的过度武力。

85. 关于国际合作，政府应当：

(a) 继续与国际人权体系开展建设性合作，包括在即将开始的第二轮普遍定期审议中予以合作；

(b) 尽快便利联合国人权事务高级专员办事处在缅甸设立负有全面任务的办公室。

---