



第六十三届会议

临时议程项目 64(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¹

秘书长的说明

秘书长谨按照大会第 62/222 号决议第 6 段向大会成员转递缅甸人权状况特别报告员托马斯·奥赫亚·金塔纳的报告。

¹ 本报告在截止日期之后提交，以便反映最新事态发展。



缅甸人权状况特别报告员的报告

摘要

人权委员会在其第 1992/58 号决议中确定了关于缅甸人权状况的任务，人权理事会在其第 1/102 号决定和第 5/1 号决议中延长了这项任务期限。

2008 年 3 月，理事会在其第 7/32 号决议中把该任务期限延长一年。2008 年 3 月 26 日，托马斯·奥赫亚·金塔纳(阿根廷)被任命为新的特别报告员，他于 2008 年 5 月 1 日正式上任。

特别报告员要求于 2008 年 8 月 3 日至 13 日进行访问，7 月 9 日特别报告员收到缅甸政府的正面答复，于 2008 年 8 月 3 日至 7 日前往该国执行任务。特别报告员感谢缅甸政府在其对缅甸第一次执行任务中给予款待和合作。这次访问主要目的是同当局建立工作关系，与民间社会会面，也与那些无法享受其基本权利的人会面。这次访问行程载于本报告附件。

本报告是按照大会第 62/222 号决议提交的。第一部分集中叙述特别报告员的活动和工作方案。

本报告第二部分集中谈论实质性问题，阐述与在新宪法下保护人权有关的问题；参与民主进程和举行 2010 年选举的问题；集会权利、意见自由和表达自由权利，以及新宪法列入这些权利的问题；国际人道主义法和保护平民的问题，以及诸如族裔群体、妇女和儿童等特殊群体的状况。特别报告员进一步阐述为最大限度保护“纳尔吉斯”气旋自然灾害受害者的现有机制，以及生活条件、生活资料及其对人权的影响。最后，特别报告员讨论了在国际合作方面和在与任务有关人权问题方面的事态发展，以及就促进和保护该国人权问题加强合作的环境。特别报告员在其建议中列入四项核心人权要素，以便为缅甸民主铺路。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 特别报告员的活动和工作方案	4
三. 人权问题	5
A. 新宪法中的人权和充分享有基本自由	6
B. 参与民主进程：通向 2010 年大选的道路和良心犯的处境	7
C. 意见自由和表达自由，2007 年 9 月示威活动遭到镇压 及其对 2010 年自由选举的影响	10
D. 国际人权法。对平民和少数民族的保护	11
E. 在自然灾害期间保护人权和提供人道主义援助	12
F. 生活条件、生活资料及其对人权的影响	13
四. 在人权范围内开展合作	14
五. 结论	15
六. 建议	15
A. 第一项核心人权要素：根据新宪法和国际义务审查国家立法	15
B. 第二项核心人权要素：逐步释放良心犯	16
C. 第三项人权要素：武装部队	18
D. 访问日程：2008 年 8 月 3 日至 7 日第四项核心人权要素：司法机构	18
附件	
访问日程：2008 年 8 月 3 日至 7 日	20

一. 引言

1. 缅甸人权状况特别报告员的任务是 1992 年由人权委员会第 1992/58 号决议确立。2008 年 3 月，人权理事会在其第 7/32 号决议中把该任务期限延长一年。2008 年 3 月 26 日，托马斯·奥赫亚·金塔纳(阿根廷)被任命为新的特别报告员，他于 2008 年 5 月 1 日正式上任。本报告是按照大会第 62/222 号决议提交的。
2. 特别报告员在上任后便通过缅甸常驻日内瓦代表团同缅甸政府接触。他在 2008 年 5 月 6 日的信中，就“纳尔吉斯”气旋造成的灾难向缅甸政府和人民表示同情。
3. 2008 年 7 月 3 日，特别报告员再次写信给常驻代表团，表示他想在 2008 年 8 月 3 日至 13 日访问缅甸。他还随函附上 1997 年 11 月 20 日人权委员会特别报告员/代表进行实况调查任务的正式职权范围(E/CN.4/1998/45，附录五)，因为这项职权范围也适用于他的这次访问。除了访问首都内比都外，特别报告员还表示希望访问曼德勒省、克伦邦、若开邦和仰光。特别报告员在其信函中要求政府提供方便与下列人员会谈：政府官员；政党和族裔群体的代表；在该国开展活动的国家和国际民间社会组织的代表；在该国的宗教团体以及联合国国家工作队和外交界。他还提到他想访问监狱以及同若干良心犯私下会面。
4. 2008 年 7 月 9 日，特别报告员收到缅甸常驻日内瓦代表团的信，邀请他于 2008 年 8 月 3 日至 7 日访问缅甸。特别报告员愿感谢缅甸政府在其第一次在该国执行任务期间给予款待和合作。这次访问的主要目的是同当局建立工作关系，与民间社会会面，以及与那些无法享受其基本权利的人会面。这次访问行程附于本报告。
5. 本报告根据其向理事会提交的第一次报告的资料和第一次访问缅甸的调查结果编写，它集中注意主要的人权问题，同时考虑到大会在其第 62/222 号决议中表示的主要关切领域。
6. 最后，特别报告员愿向联合国人权事务高级专员办事处，特别是在日内瓦、曼谷和纽约，表示诚挚的谢意，感谢办事处协助他履行其任务。

二. 特别报告员的活动和工作方案

7. 特别报告员在 2008 年 6 月向人权理事会提交其第一次报告(A/HRC/8/12)。他在日内瓦会见了缅甸联邦常驻联合国代表团的代表，并与会员国代表、联合国机构的官员、民间社会组织的代表和学术界成员举行协商会议。

8. 特别报告员通知向理事会说，他在履行任务时希望与缅甸政府合作，并协助它努力促进和保护缅甸人民的人权。特别报告员说他将突出一些缺点，以期协助当局予以纠正。
9. 特别报告员认为，其任务的首要目标是确保有效地与当局接触，协助它在保护和促进缅甸人民的人权方面改进工作。为此，须提供技术咨询和指导，以便制定关于在该国保护人权的政策和法律以及建立相关体制和机构。
10. 实现这一目标的主要条件之一是经常对缅甸进行访问，同当局和民间社会进行坦诚的对话。
11. 特别报告员认为，他对缅甸的第一次访问是富有成果的，因为访问的目的是同当局建立积极的工作关系、会见民间社会和不能享有基本权利的人和/或侵犯人权行为受害者。特别报告员访问了受“纳尔吉斯”气旋影响的地区，并注意重建阶段工作取得进展。由于天气恶劣，他取消了对克伦邦的访问。特别报告员与人权团体举行了两次具有建设性的会议。在这些会议中，双方同意特别报告员提出为民主铺路所必不可少的四项核心人权要素。这四项要素也作为建议反映在本报告中。
12. 特别报告员愿强调指出，目前缅甸政治正处于非常独特的历史时刻。如果2010年大选能够在充分尊重人权的气氛下筹备和举行，这一选举过程将是有信誉的，将导致民主价值的逐步实现。在这方面，特别报告员要求人权理事会给予充分合作，也要求东南亚国家联盟(东盟)和其他相关缅甸邻国进行斡旋，支持他履行其任务，并协助缅甸政府确保有意义地完成七步路线图，尊重人权和为缅甸及缅甸人民建立民主价值。
13. 特别报告员将继续与缅甸常驻联合国日内瓦办事处和纽约的代表团经常接触。他将与联合国人权事务高级专员和秘书长办公室分享其调查结果。

三. 人权问题

14. 缅甸只加入两项核心国际人权文书，即《儿童权利公约》和《消除对妇女一切形式歧视公约》。
15. 但是，作为联合国会员国，缅甸受《国际人权宣言》各项规定的约束，缅甸政府有义务确保缅甸人民充分享有其中宣布的权利。这些基本权利是每一个人都固有的，而不论其出身，不论其是否来自东方、西方、南方或北方。这就是为什么联合国大会这个所有文化和背景的大熔炉于1948年12月10日通过《世界人权宣言》。
16. 自从上次向大会提交报告以来事态有了重要发展，包括新宪法于2008年2月定稿，并于5月举行的全民投票中获得通过。

17. 全国和解及民主过渡路线图中的下一步是于 2010 年举行大选。正如《世界人权宣言》所说的，人民的意愿应是政府权威的基础。和平集会和结社自由权利以及意见自由和表达自由权利都是基本权利，在朝向建立稳固和可靠的民主制度过程中应予以尊重。但是，根据关于当局延长拘留期限和/或又开始逮捕政治活跃分子的可靠的报告，在缅甸充分享有这些权利的情况仍未出现。

18. 另一重要事态发展涉及在自然灾害期间保护人权和提供人道主义援助问题。2008 年 5 月 2 日和 3 日袭击缅甸破坏性极强的“纳尔吉斯”气旋在伊洛瓦底省登陆。据报有 84 537 人死亡，53 836 人失踪。据报共有 240 万人受到这次自然灾害的影响。政府在处理灾害引起的人权挑战方面应承担主要责任，其中包括同国际社会合作。

19. 在武装冲突中保护平民问题也需要深入考虑，冲突各当事方都必须尊重国际人道主义法。另一方面，少数民族必须能够不受歧视地享有人权。

A. 新宪法中的人权和充分享有基本自由

20. 2008 年 2 月 19 日，政府宣布宪法草稿已经最后确定。4 月 9 日，政府宣布关于通过新宪法的全民投票定于 2008 年 5 月 10 日举行。大选定于 2010 年举行。

21. 尽管最近发生旋风灾害，政府还是举行全民投票，因为负责举行全民投票的委员会在其第 8/2008 号声明中已经做了宣布。5 月 10 日，全民投票在所有省和邦进行，但受“纳尔吉斯”气旋袭击的仰光省 40 个城镇和伊洛瓦底省的 7 个城镇除外。在剩下的 47 个城镇，全民投票于 5 月 24 日举行。全民投票委员会主任吴昂多宣布，宪法草案以绝大多数票获得通过，赞成的人占 2 200 万合格投票者的 92.4%，他还指出，投票率达 99%。

22. 全国民主联盟公开驳斥关于通过宪法草案的全民投票，认为它没有包容各方。5 月 17 日，全国民主联盟拒不接受政府关于在第一轮全民投票便有超过 92% 的投票者核准宪法草案的说法。

23. 特别报告员收到与举行全民投票有关的不正常情况的指控。这些指控除其他外包括：预先分配选票，恐吓村民要他们投“赞成”票，在若开邦签发临时登记卡，目的只是为了参加全民投票，允许一家之主代表整个家庭投票，公司和其他企业的员工被要求投赞成票，并以向其分配援助物资为饵诱使灾区受害者投赞成票。有人提请特别报告员注意投票结果不是由每一个投票站宣布，而全民投票委员会是受托在全国一级宣布结果的唯一机构。

24. 在特别报告员执行任务期间，全民投票委员会告诉他说，为赞成或反对核准国家新宪法自由举办宣传活动是不允许的。特别报告员还询问政府有无可能像他

在提交人权理事会的报告所建议那样，印发关于全民投票举办情况的全面报告，委员会的答复是关于全民投票的所有资料都已经公布了。

25. 该国成为民主国家的前景将取决于它能否以民主和包容一切的方式执行路线图中剩下的每一个步骤。特别报告员向缅甸政府建议为民主铺路必不可少的四项核心人权要素，这些要素必须在 2010 年大选前执行。

26. 特别报告员在其与国民大会举行的会议上，讨论了新宪法中保障缅甸人民基本权利的各项规定，包括关于“国家基本原则”的第一章和关于“公民权、基本权利和公民义务”的第八章。

27. 但是，特别报告员关切地注意到，现行的若干国内法与这些宪法规定不符。在这方面，他建议政府着手修订这些法律，确保它们与宪法规定和国际人权标准一致。

28. 新宪法的例外条款规定可基于国家安全、公共秩序、法律流程度、社区和平、士气或其他理由限制人权的享有。特别报告员愿强调指出，根据缅甸的国际义务，这些例外条款应：(a) 依法界定；(b) 为一项或多项具体合法目的实行；以及(c) 在一个民主社会内为一项或多项具体合法目的所必须，包括相称性。任何限制如果不遵守这些要求和因表述含糊、笼统和/或一刀切而危及权利的本质，那么就会违背法制原则和国际人权法。

29. 特别报告员在其与国民大会举行的会议上，获悉新宪法正在被翻译成英文，很快就有英文本了。

B. 参与民主进程：通向 2010 年大选的道路和良心犯的处境

30. 《世界人权宣言》第 19、20 和 21 条规定意见自由和表达自由权利、和平集会和结社自由的权利以及参与政府的权利。

31. 2007 年 1 月，缅甸政府宣布，它决定释放 40 多名良心犯。这是为民主国家打下稳固基础的一项重要步骤。但是，与此同时，特别报告员收到的报告说，又有一些政治和公民权利活跃分子被逮捕。截至 2008 年 8 月 10 日，据可靠资料来源说，缅甸有大约 2 000 名政治和公民权利活跃分子被拘留。

32. 第 1/2008 号核准缅甸联邦共和国宪法草案全民投票法载列的规定以及第 5/96 号国家恢复法律和秩序委员会法的现有规定，都明确禁止任何反对全民投票的行动，因此使人怀疑全民投票能否在开放的环境下举行。在预定 2010 年举行选举的新道路上，为了举行一个真正民主的选举，需要进行若干改革，这包括从全民投票过程中吸取的经验教训，例如采取有效的途径来保证各种权利，包括充分尊重选民无记名投票，候选人自由进行竞选活动和选民有机会自由获取信息。

33. 在这方面，全国民主联盟总书记昂山素季的处境，特别是被软禁，尤其令人关切。根据任意拘留问题工作组第 2/2007 号意见，政府辩称昂山素季被逮捕的原因是，2003 年她在许多城镇开展政治活动期间，她的行动危及当地社区的和平与秩序，她发言反对政府，她打算削弱缅甸的完整性和各族裔的团结。政府援用 1975 年《国家保护法》。2007 年 5 月 25 日，政府把对昂山素季的逮捕期限再延长一年，到了法律规定的最多 5 年的上限。2008 年 5 月，缅甸政府在没有新证据、没有对昂山素季提出新指控以及没有任何法律依据情况下再次延长对她的逮捕期限，从而超过了上限。已经向任意拘留问题工作组提出新的请愿书。

34. 特别报告员在同相关当局举行的会议上，重申获得法律顾问的权利以及国家有义务向嫌疑犯提供法律顾问并保证其能够获得法律顾问。他满意地注意到，在这次会议之后，昂山素季经过 5 年之后会见了其律师，并预期他们的会面将是经常性的，而且只要一方有需要就可以会面。根据报告，从 2008 年 9 月 3 日起，昂山素季同其律师会面 3 次，讨论对其继续被拘留提出法律诉讼的问题。特别报告员希望，如果提出诉讼，司法机构将像任何独立的司法机构那样，以透明和不偏倚的态度加以审查。特别报告员于 2008 年 6 月通知人权理事会说，拘留昂山素季一事违反《世界人权宣言》第 9、10 和 19 条，根据这些条款，任何人不得任意加以逮捕或拘留；每一个人都有权由独立和不偏倚的法庭进行公正和公开审判；每一个人都有意见自由和表达自由的权利。

35. 特别报告员在执行任务期间，会见了吴温丁。吴温丁是缅甸被关押最久的良心犯，他在监狱渡过了 19 年。2008 年 1 月他进行了疝手术。他的心脏有问题。他被判刑 3 次，坐牢时间共达 21 年。吴温丁于 1995 年被加判 10 年徒刑，理由是他为联合国书写监狱状况。

36. 特别报告员会见了全缅甸僧侣联盟的共同创始人和发言人 U Gambira，他在 2007 年 9 月的所谓“袈裟革命”阶段抗议活动中鼓动僧侣上街游行。U Gambira 于 2007 年 11 月 4 日在曼德勒省 Singaing 镇被逮捕。他穿兰色衬衫和长裤，因为当局在逮捕他时脱去其袈裟。特别报告员获悉，自从他进行访问以来，U Gambira 被控违反 10 项法律规定，包括违反《国家保护法》第 505(A) 和 (B) 条、《非法越境法》第 13(1) 条、《非法结社法》第 17(1) 条以及《紧急法令》第 5(j) 条、《电子通讯法》第 303(A) 条和《组织法》第 6 条，鼓动暴动，引起公众恐慌、损害佛教声誉和违反新闻法。在本报告定稿时，特别报告员于 2008 年 9 月 4 日获悉 U Gambira 被提上法院受审，而他的律师不准进入法院为其辩护。此前他的律师曾替他提交请愿书，要求让他在监狱里穿袈裟。这种做法违反《刑事诉讼法》第 340 节，也违反规定可以获得律师援助的《监狱法令》第 40 节。

37. 特别报告员还会见 Thurein Aungh 和 Kyaw Kyaw，他们在 2007 年 5 月 1 日劳动美国中心被逮捕。他还会见了于 2007 年 11 月 13 日被捕的全民民主联盟成员 Su Su Nway。

38. 特别报告员获悉，若干政治和民间活跃分子于 2008 年 8 月 8 日被逮捕，包括人权捍卫者和促进者团体的 Myint Aye。在本报告编写期间，他被单独监禁。Myint Aye 过去多次被逮捕过。特别报告员重申其要求尊重表达自由和意见自由权利，并对人权捍卫者被逮捕表示遗憾。

39. 2008 年 6 月 4 日，特别报告员获悉 Zarganar 先生被逮捕。Zarganar 先生是缅甸著名的喜剧演员，在“纳尔吉斯”气旋灾害之后带头进行一些救济活动。根据收到的资料，6 月 4 日晚 8 点不到，仰光西区警长带领 7 名警察和地方议会主席来到 Zarganar 先生的家进行搜查，并把他带走。特别报告员在同警察总监会面时询问了 Zarganar 先生的情况，获知他目前关押在永盛监狱里，并于 2008 年 7 月 30 日过堂。2008 年 8 月 7 日他第二次过堂，根据《紧急法令》第 5(j) 节和第 17(A) 节，被控犯下 8 项罪行。

40. 2008 年 6 月 19 日，全国民主联盟若干成员据报在仰光被捕，当时他们在释放麻雀和白鸽，庆祝昂山素季 63 岁生日。

41. 特别报告员感到遗憾的是，大多数良心犯都被长期单独监禁，这违反国际人权法，也可视为违反新宪法，因为其中第 44 条规定：“无权施加侵犯人的尊严的处罚”。对于目前指控政治和民间活跃分子犯下无关的罪行的做法，他也感到遗憾。

42. 特别报告员注意到大多数囚犯依靠家属给他们送食物和药品。在这方面，特别报告员收到指控说，当局故意将囚犯送到远离其家乡的监狱，使得家属很难或在有些情况下根本无法定时和经常地探望被监禁的亲人。特别报告员还收到报告说，一些监狱的囚犯得不到适当的医疗照顾，并说，一名学生领袖 Thet Win Aung 囚犯疟疾病得不到医治而在狱中死亡。还收到报告说一些囚犯被送去强迫劳役营。

43. 还有报告说，2007 年 9 月 27 日被逮捕的全国民主联盟秘书 60 岁的吴奈温有高血压和心脏病。但是，他得不到任何适当的医疗，需要依靠家人给他药品。2007 年 9 月 28 日，他被判处 2 年徒刑，外加劳役。据报他不准见律师，目前被关在 Myitkyina 监狱里。

44. 特别报告员还收到报告提到在 1990 年选举中赢得 23 席的掸邦民主联合会(掸邦民联)主席 64 岁的吴坤吞乌的情况。据报他于 2005 年 2 月 7 日出席高级政治代表的一次非公开会议。之后不久他被逮捕并于 2005 年 11 月被判处 93 年徒刑。他被转移到克钦邦的 Puta-O 监狱，远离其住家和家人，据说监狱条件极差。报告说他前列腺有问题，还有糖尿病、痛风和高血压，而且不准他保外就医。

45. 政治领袖如吴温丁和坤吞乌等继续被拘留，使政府在其通向民主的七步路线图中宣称的人民参与民主进程这一目标大大受损。

46. 关于被当局剥夺僧侣资格仍在拘留中的僧侣们的处境，特别报告员强调指出，这种做法既违反《世界人权宣言》第 18 条，也违反新宪法第 34 条，其中承

认自由信仰宗教的权利。这种做法甚至违反第 361 条，该条承认佛教作为国家绝大多数公民的信仰的特殊地位。

47. 特别报告员收到无数指控说，对良心犯提起诉讼不尊重基本保证，例如有效行使请律师辩护的权利，而且法院缺乏独立性和不偏倚性。在这方面，他获悉，2008 年 9 月 2 日，“88 年代”学生团体的 7 名妇女和 28 名男子领袖被提上永盛监狱的法院受审。法官下令继续拘留他们，并在下一个星期再次到同一法院受审。据说他们全部被控多项罪名。又据报他们都不准会见自己的律师。

48. 特别报告员愿重申其要求当局再同红十字国际委员会(红十字委员会)接触，并让红十字委员会按照其授权任务自由前往拘留中心。

49. 他欢迎暂时停止实施死刑。根据收到的资料，迄今为止有 500 名囚犯被判处死刑，而从 1998 年以来没有执行过死刑。

C. 意见自由和表达自由，2007 年 9 月示威活动遭到镇压及其对 2010 年自由选举的影响

50. 前特别报告员在其任务报告(A/HRC/6/14)中得出结论说，在镇压 2007 年 9 月 26 日至 29 日的和平示威活动中，保安部队，包括军队、防暴警察、联邦巩固与发展协会成员以及 Swan Ah Shin 民兵，对平民使用过分武力，包括不必要的和不相称的致命武力。在当局进行报复后，前特别报告员收到一些报告指控说，有人被杀害、毒打、逮捕、遭受酷刑和在拘留中死亡。据说有充分理由令人相信，在对 9 月和 10 月的示威活动进行镇压中，至少有 31 人死亡，大约 3 000 至 4 000 人被逮捕。

51. 特别报告员向政府提交 74 个被迫失踪案件，要求政府说明失踪者的下落。根据提请特别报告员注意的资料，截至 2008 年 7 月，共有 700 人因参与 2007 年 9 月和 10 月的事件而仍然被拘留。

52. 这些侵犯人权行为的责任问题仍未解决。缅甸政府设立一“调查机构”，由内政部长担任主席，他调查与 9 月镇压行动有关的死亡、被捕和失踪事件(A/HRC/7/G/8)。但是，没有查明和惩罚肇事者。根据《世界人权宣言》第 8 和第 10 条以及国际人权法，政府有义务有效、迅速、全面和不偏倚地调查真相，并酌情对那些受指控的肇事者采取行动。政府也必须让受害者获得司法和有效救助，包括赔偿。

53. 特别报告员没有资料说明有一个独立和不偏倚的法院来调查这一滥用力量的事情。但是，他继续收到资料说明有囚犯因参与这些事件而被地区法院控告。

54. 没有适当的问责制，诸如 2007 年 9 月发生的严重事件还会再次发生。不仅生命权、人格完整和自由等都会受到危害，而且还说明意见自由、表达自由及和平集会等权利也很脆弱。

D. 国际人权法。对平民和少数民族的保护

55. 大会在第 62/222 号决议第 2(d) 段中表示“严重关注缅甸少数民族人士，尤其是边境和冲突地区的少数民族人士遭受歧视和侵犯，军队和非国家武装集团在缅甸克伦邦和其他少数民族邦袭击村庄，导致大批人口被迫流离失所，有关民众的人权受到严重侵犯和其他践踏。”

56. 在这方面，大会在第 62/222 号决议第 4(f) 和(h) 段强烈吁请缅甸政府立即确保联合国、国际人道主义组织及其合作伙伴能够安全无阻地进入缅甸所有地区，包括冲突和边境地区，并与这些组织充分合作，以确保全国所有需要援助的人均能得到人道主义援助，并采取紧急措施，终止在少数民族地区针对平民的军事行动，终止与此有关的针对少数民族的违反人权和人道主义法的行为，终止系统地强迫大批民众流离失所的行为，消除导致难民涌入邻国的其他原因，并遵守现有停火协议。

57. 特别报告员访问克伦邦的计划由于气候恶劣而取消，但是他会见了若干于 2008 年 4 月前往泰国的平民，他们的乡村在军事进攻期间被烧毁，房子和生计都没有了，因此被迫逃到泰国求生。他也会见了一名 13 岁的小男孩，他说他住在 Thandaung 的 Laki 村，这里离叛军基地 1 个小时路程。该村于 2007 年 9 月遭到攻击，四周都埋了地雷。他和家人都逃到丛林里。2007 年 11 月 17 日，当他在砍材时，一枚地雷就在他面前爆炸，两眼给炸瞎了。

58. 特别报告员收到资料说，克伦邦北部有大量境内流离失所者。也收到指控说军队强迫平民做挑夫。截至 2008 年 7 月，据难民署估计，泰国的缅甸难民人口为 131 000 人，其中包括难民营登记居民和向省收容委员会正式登记的申请人。

59. 缅甸是日内瓦四公约的缔约国，这些公约的共同第 3 条规定在非国际性的武装冲突中保护平民。这些国际文书——缅甸批准的《东盟宪章》第 2.2.j 条也回顾这些文书——连同国际习惯法和《世界人权宣言》，应是在当地进行军事行动的指导准则。

60. 特别报告员对缅甸军队或非国家武装集团对手无寸铁的平民进行的暴力行动表示关切，吁请政府批准《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》，并执行各项措施来帮助平民受害者。

61. 特别报告员也关心若开邦北部边境地区穆斯林的处境。根据收到的资料，他们的公民权已经被任意剥夺了多年，这违反《世界人权宣言》第 15 条。

62. 此外，这个坐落在缅甸-孟加拉国边境的该国这一地区，若干因素影响到粮食的供应以及家庭可能弥补粮食短缺的机会。2007 年，气候条件造成歉收，那些在当时以较低价格预先出售其收成的家庭后来被迫以较高的价格购买其生活所需的大米。由于 Sidr 气旋(2007 年)摧毁了缅甸和孟加拉国全国沿岸地区的作物，缅甸人无法像往年那样，以较低价格从孟加拉国购买大米来补充其 2008 年储备。与此同时，军方继续要求人民为“纳尔吉斯”气旋的受害者捐献。这些捐献包括现款、稻米(包括经改良的种子)、水牛和牛。此外，对《世界人权宣言》第 13 条规定的旅行权利施加严格的限制，从而取消了获得食物和收入的传统手段，例如采集森林产品和寻找有工资的工作。

63. 无歧视原则载于主要的国际文书，例如《联合国宪章》(第 1.3 条和第 55 条)以及《世界人权宣言》(第 2 条)，并载于所有人权条约，包括缅甸加入的《儿童权利公约》和《消除对妇女一切形式歧视公约》。这些原则还载于缅甸批准的《东盟宪章》(第 2.2(1)条)。所有少数民族，特别是那些最为弱势的人应不受歧视地享有人权，应逐步采取措施来改善目前的状况。

E. 在自然灾害期间保护人权和提供人道主义援助

64. 热带“纳尔吉斯”气旋于 2008 年 5 月 2 日和 3 日袭击缅甸，给伊洛瓦底省带来毁灭性灾难，并直接打中该国最大城市仰光。截至 2008 年 6 月 24 日，官方估计有 84 537 人死亡，53 836 人仍然报告为失踪。

65. “三方核心小组”的设立把东盟、政府和联合国聚在一起，形成一个有效的论坛，讨论业务问题和作出决定，以便有效和迅速地解决各项问题。特别报告员欢迎这项举措。

66. 特别报告员会见了三方核心小组，听取了有关恢复工作的汇报。他也听取了有关各项活动的汇报，例如为孤儿寻找长期解决办法，主要是尽量确保他们能够与亲戚住在一起，确保向他们提供奖学金使他们能够回校上课。三方核心小组说，没有报告指出存在与“纳尔吉斯”气旋有关的强迫劳动，而且关于境内流离失所者非自愿返回的报告也极难核实。但是，他们说“土地权利”可能成为问题。这包括返回者可能发现其财产被人占领，受害者家庭要求索回其世袭财产以及在这次气旋中丢失产权证。三方核心小组还指出，关于“纳尔吉斯”气旋过后爆发传染病和疾病造成第二波死亡的猜测毫无根据，在受灾地区积极工作的邻国医疗队没有报告说有这类事件。

67. 特别报告员前往伊洛瓦底省的拉布达访问，并访问了 Kyaukalat、Khongyi、Pyinsalu 和 Kyatshar 村。他会见了在临时住所居住的流离失所者和访问了一间学校。他情绪激动地同造成大灾难的“纳尔吉斯”气旋的生还者进行了讨论，其中有些人失去了全家人。他注意到重建项目的执行情况。

68. 保护妇女和儿童这一组别事务由联合国儿童基金会(儿童基金会)和国际非政府组织拯救儿童共同领导处理。这类共同领导安排(卫生和教育组别也有这类安排)是特有的,加强了各伙伴参与这些组别的工作。此外,两个组别的领导者以其在保护课题上不同的和广泛的知识一起开展工作,已证明能够相互得到强化。主要的工作是协调各组别成员向受“纳尔吉斯”气旋影响的灾区(伊洛瓦底省和仰光省)的儿童和妇女立即提供照顾和保护,确保制定共同标准和建立协调的结构,使得受灾人民全部得到安顿。

69. 这一组别的具体目标是促进家庭团聚,并尽量防止分离;使失散的儿童与其父母或亲戚团聚;确保向失散儿童、孤儿和其他弱势儿童提供充分照顾;确保向弱势妇女,包括无人陪伴/失散的妇女、女户主、孕妇和授乳母亲、受伤妇女、残疾妇女、心理创伤的、年老的和受艾滋病毒感染的妇女提供充分和适当的照顾;促进对妇女和儿童的心理辅导;为妇女和儿童建立安全环境,并把对儿童和妇女的保护列为所有组别的主要工作。

70. 据报该国的状况使更多流离失所者跑到泰国。自“纳尔吉斯”气旋袭击以来,据报又有大约 200 名流离失所者来到 Tak 省。

71. 收到若干与强迫重新安置有关的指控。对于逃离灾区的人和“在纳尔吉斯”气旋中不幸死亡的人的土地和财产状况也令人感到关切。应建立机制来解决他们的权利主张和保护他们的权利。

72. 在灾难刚发生之后,许多人流离失所。这些境内流离失所者面对许多挑战,使其基本权利更加容易受到侵害。为此,除了解决他们与安全有关的眼前需要外,还应作出努力把重点放在获取食物和住房上,并保护具体的基本人权。应优先注意下列问题:平等获得援助;得到保护免遭性别暴力和性暴力;强迫军事招募或强迫劳动;复制丢失的文件以及人们返回时可能面对的各种挑战。

F. 生活条件、生活资料及其对人权的影响

73. 诸如“纳尔吉斯”气旋等灾难对本来已经营养不良的生还者可能会产生毁灭性的后果。根据儿童基金会在其《2008 年世界儿童状况》中发表的资料,该国儿童的营养不良率为 32%。诸如世界粮食计划署(粮食计划署)等组织在“纳尔吉斯”气旋袭击之前就已经在向缅甸包括儿童、孕妇和授乳母亲以及艾滋病毒/艾滋病感染者和结核病人等在内的弱势群体分发食物,这是其救济方案的一部分。

74. 根据提请特别报告员注意的资料,在缅甸,充分获得食物仍然是一项挑战。营养食物不够、很难有机会去保健设施、食用水和卫生设施不足以及生计机会有限等加剧了粮食安全状况,危及该国一大部分人口充分享有人权。

75. 特别报告员继续收到指控说，全国发生任意没收土地事件，包括当局在 Bogalay 没收成千上万亩私人耕地，而当时农民已经向政府贷款购买好了耕作设备和种子。农民和土地劳动者的工作和生活条件继续恶化，岌岌可危。

76. 特别报告员在同缅甸妇幼福利协会开会时注意到，该协会正在参与解决妨碍缅甸人们实现其经济、社会和文化权利方面的不足之处。

四. 在人权范围内开展合作

77. 去年该国发生重大变化，并将继续面对错综复杂的挑战。在该国促进和保护人权仍然是面前的主要挑战。在这方面，公民、文化、经济、政治和社会人权的不可分割性和互相依赖性这个传统概念特别有现实意义。从军事政权过渡到民主文官政府，必须进行若干结构改革，确保缅甸社会的所有部门都能参与到政治过渡上来。此外，少数民族居住的地区也需要进行稳定坚固的和平建设。特别报告员打算要求访问这些地区，每次去一个地方，以便对当地实际情况有更好的了解，而不是只依赖他经常收到的报告。

78. 特别报告员满意地注意到，东盟、联合国和缅甸政府最近在解决“纳尔吉斯”气旋灾后问题方面进行合作。

79. 缅甸政府已经批准的《东盟宪章》正在逐步得到批准，也是令人感到满意的原因。该章程包括尊重和保护人权的规定(前言和第 1.7 和第 2.2(1)条)，并规定建立区域人权机构(第 14 条)。

80. 特别报告员注意到，2007 年报告的国际劳工组织(劳工组织)和缅甸政府的补充谅解备忘录于 2008 年 2 月再延长试行 12 个月。该谅解备忘录提供一项机制，使强迫劳动受害者能够寻求补偿。截至 2008 年 7 月 1 日，即该机制设立后大约 16 个月，联络官共收到了 100 项投诉，其中 52 项投诉已正式转交给政府以便它进行调查和采取行动。特别报告员注意到，这些案件中有 33 项已作了调查和随后结案。公民们仍然不太知道有这么一种机制可以让他们有权投诉。据报有若干投诉者或支持他人行使此项权利的人受到打击报复，此事应予以处理。特别报告员大力鼓励缅甸政府与劳工组织联络官保持合作，以便进一步加强这项机制的效力。

81. 在这方面，值得注意的是，新宪法第 359 条禁止任何形式的强迫劳动，但作为对已适当定罪的罪行的一种惩罚的强迫苦役以及国家为人民利益依法指派的义务除外。

82. 特别报告员鼓励捐助界授予联合国和财务机构下列任务，即加强国家机构的能力来执行联合国各项目标，包括促进和保护人权。

五. 结论

83. 能够访问缅甸并同有关当局建立工作关系本身对特别报告员履行其任务非常有用。他对该国及其对话者的需要已有较清楚的认识，他要再次感谢其对话者的款待。特别报告员不但评价了国家机构人权能力建设的巨大需要，而且评价了这类能力建设的巨大潜力，因为其对话者大多数都具有较高的教育水平，能够马上学习和应用国际人权标准。

84. 如本报告所反映，改善缅甸的人权仍然是一项具有挑战性的任务，但是，特别报告员拒绝采用只批评不合作的态度来执行其任务。相反地，特别报告员选择具有挑战性的行动，包括同当局进行接触和合作并参与协助他们实现最终目标，即恢复民主和确保尊重人权。这将需要时间，但值得去试而不是一味谴责。如果经过一段时间仍然看不到有任何成果，那么特别报告员也许会决定改变其战略。

85. 国际社会应记住，最终的受益者是缅甸人民，而且每一项国际决定和行动最终都将影响到人民。因此，特别报告员呼吁国际社会即大会会员国向他提供必要的手段，以便他以有意义的方式履行其任务，帮助缅甸政府改善缅甸人民的人权状况。

六. 建议

86. 缅甸政府已制定了“走向民主的七步路线图”，其中包括起草新宪法和举行批准新宪法的全民投票。这个“路线图”将继续执行，直到 2010 年举行大选。尊重国际人权标准是为民主铺路所不可或缺。

87. 特别报告员在同人权团体开会时提及他打算向政府提出为民主铺路的四项核心人权要素。政府应逐步执行这四项核心人权要素，并在 2010 年大选之前全部完成。在此期间，特别报告员随时准备向当局提供全面协助，以便实现每一项核心要素的目标。

A. 第一项核心人权要素：根据新宪法和国际义务审查国家立法

88. 特别报告员在同国民大会开会时获悉，新宪法第一和第八章规定若干权利，包括表达自由、意见自由以及和平集会与结社自由。《世界人权宣言》第 19 和 20 条也规定这些权利。

89. 国民大会还确认，新宪法获得 92.4%选民的核准。因此，很明显，根据这一信息，缅甸人民的意愿是除其他外，承认他们的人权，包括表达自由、意见自由以及和平集会与结社自由，并在直到 2010 年大选的过程中享有这些权利。

90. 在这方面，特别报告员建议缅甸政府开始审查和修正那些限制这些基本权利并违反新宪法和国际人权标准的国内法。

91. 关于国家宪法，第 198(d) 条明确说明国家法不能违背其规定。关于国际法，《联合国宪章》(前言和第 1.3 条)、《世界人权宣言》、《儿童权利公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、劳工组织各项公约都载列政府必须遵守的有关保护人权的义务，(见《联合国宪章》前言第三项声明)以及《维也纳条约法公约》的第 26 条——“条约必须遵守”。缅甸作为在 1948 年独立后不久就签署《联合国宪章》的联合国会员国，必须履行其国际义务，不能援引国内法的规定来为其不遵守这些规定的行为辩解(《维也纳公约》第 27 条)。

92. 特别报告员查明不合理地限制新宪法和国际法规定的人权的若干国内法。任何对享有这些权利的限制均应：(a) 依法界定；(b) 为一项或多项具体合法目的的实行；以及(c) 在一个民主社会内为一项或多项具体合法目的所必须，包括相称性。任何限制如果不遵守这些要求和因表述含糊、笼统和/或一刀切而危及权利的本质，那么就会违背法制原则和国际人权法。

93. 根据收到的资料，总检察长办公室的任务是分析立法。下列是第一批将予审查和修正的国内法：

- 《国家保护法》(1975 年)
- 《紧急法令》(1950 年)
- 《印刷品和出版物登记法》(1962 年)
- 《保护和平与系统地转移国家责任和成功履行国民大会对付骚乱和对抗的职能法》(第 5 号)(1966 年)
- 《成立组织法》(1988 年)
- 《电视和录像法》(1985 年)
- 《电影法》(1996 年)
- 《计算机科学发展法》(1996 年)
- 《非法结社法》
- 《电子通讯法》
- 《刑法典》第 143、145、152、505、505(b) 和 295-A 节

B. 第二项核心人权要素：逐步释放良心犯

94. 由于自 1988 年以来发生若干起政治冲突事件和情况，有超过 2 000 名良心犯被拘留在全国不同的监狱里。

95. 良心犯可以定义为下列人士：(a) 由于触犯阻碍合理享有表达自由、意见自由、和平集会或结社自由的国家法律而被起诉或定罪的人；(b) 无机会由法院审判，或由非独立的和不偏倚的法院审判，以及/或不准利用适当法律程序的人。这两种情况都是有背于新宪法和《世界人权宣言》所认可的基本人权。因此，良心犯基本上是其人权被系统地剥夺的人。

96. 民主之路包括 2010 年大选。任何投票其本质就是参与以及自由和公平选举。没有良心犯的自由参与，2010 年大选的信誉就会受到质疑。释放囚犯也可以缓和紧张关系，激励政治参与。因此，逐步释放这些囚犯就是为民主铺路的核心人权。

97. 鉴于诸如自由和人格完整等基本权利正在因拘留而受到影响，因此应尽快开始释放被拘留者，尽管是逐步释放。释放他们不应附加任何可能导致新形式的减少对人权的享有的特别条件，例如发表书面声明放弃政治参与或政治运动。另一方面，同释放平行的是，应立即采取措施来避免任何残酷待遇，改善拘留条件，以及确保提供紧急治疗。

98. 缅甸政府以前颁发过若干大赦法或法令释放良心犯，以便恢复人权和寻求全国和解。这类机制以及诸如赦免、减刑或有条件释放等机制现在都可以实施。在逐步释放囚犯时应考虑到他们的下列特殊情况：

- (a) 年老囚犯；
- (b) 健康有问题的囚犯；
- (c) 政治组织知名成员和族裔领导人；
- (d) 长期监禁的囚犯；
- (e) 宗教教派人士；
- (f) 有小孩的妇女；
- (g) 转移到强迫劳役营的囚犯；
- (h) 未定罪的囚犯；
- (i) 没有前科的囚犯；
- (j) 关押在离家很远的监狱的囚犯。

99. 其他准则包括释放与特别事件有关的囚犯，例如在 1988 年 8 月、2003 年 5 月和 2007 年 9 月被捕的人以及 2008 年 5 月因全民投票和“纳尔吉斯”气旋灾后有关事件而被捕的人。

C. 第三项人权要素：武装部队

100. 缅甸几十年来都是在军事政权统治之下，许多政府办公室和主要部厅都由军方管理。为了如新宪法所规划的过渡到多党民主和文官政府，必须着手深入宣扬民主价值观，特别是人权和人道主义法所包含的民主价值观。要实现这种过渡，也需要在一系列领域建设能力和进行现代化治理培训。

101. 在这方面，应为 2010 年大选采取下列各种措施来解决各种人权不足问题：

(a) 取消歧视性立法和避免歧视性做法，特别是在若开邦北部，那里有众多穆斯林多年来被剥夺公民权和不准流动；

(b) 继续作出努力来处理“纳尔吉斯”气旋灾后的问题，并采取类似措施来解决该国的其他紧急人道主义问题；

(c) 确保享有经济、社会和文化权利。特别报告员已经准备好担任缅甸政府和有关国际机制包括专题任务执行者的中间人，这样可以协助如何来改善这些基本人权。

102. 根据新宪法，武装部队将在新政府里担任重要角色。在这方面，武装部队应制定若干措施，其中包括：

(a) 在受武装冲突影响的地区尊重国际人权和人道主义法。这将包括确保保健人员在冲突地区有效开展工作；

(b) 继续采取避免招募儿童兵的政策；

(c) 禁止使用杀伤人员地雷。在这方面，武装部队应促进批准《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》；

(d) 不以据控侵犯根据建议 1 将予审查的国家法的罪名拘留人。这些措施也应包括警察和监狱镇暴队；

(e) 为武装部队成员、警察和监狱镇暴队制定长期和有意义的人权培训方案，继续进行国际合作。

D. 第四项核心人权要素：司法机构

103. 缅甸的法律框架声称以不偏不倚的方式运作，在看似法治情况作出判决。但是按照目前的运作情况，司法机构不是独立的，它由政府和军方直接控制。

104. 如果正确去解释的话，新宪法规定建立适当法律程序和一个独立和不偏倚的司法机构(第 19 条)。这是民主社会享有人权的基本条件，也得到《世界人权宣言》的认可(第 8 和第 10 条)。

105. 法律框架在目前条件下的运作情况令人无法接受，它与新宪法确立的各项原则存在很大差距，显示迫切需要立即加以改革和改进，以便尊重基本人权。在这方面，缅甸联邦的司法机构应采取一系列措施，其中包括：

- (a) 实现完全独立和不偏倚性，特别是对于涉及良心犯的案件；
- (b) 在对良心犯进行审判时保证遵守适当法律程序，包括公开审讯；
- (c) 不以据控侵犯根据建议 1 将予审查的国家法的罪名起诉人；
- (d) 建立有效的司法机制来调查侵犯人权行为，以便打击有罪不罚现象；
- (e) 寻求国际技术援助，以期建立独立和不偏倚的符合国际标准和原则的司法机构。在这方面，特别报告员建议最高法院同特别报告员讨论法官和律师的独立性问题，以便在这方面提供援助。

附件

访问日程：2008 年 8 月 3 日至 7 日

2008 年 8 月 3 日，星期日

18:45 抵达明加拉当机场
19:00 前往 Mya Yeik Nyo 饭店
19:15 抵达 Mya Yeik Nyo 饭店
19:30 参加内政部副部长举行的晚宴

2008 年 8 月 4 日，星期一

07:45 离开 Mya Yeik Nyo 饭店
07:50 抵达缅甸红十字会总部
08:00 与缅甸红十字会开会
08:35 前往缅甸妇女事务联合会办事处
08:40 抵达缅甸妇女事务联合会办事处
08:45 与缅甸妇女事务联合会开会
09:15 前往国家僧伽委员会办事处
09:20 抵达国家僧伽委员会
09:30 拜访国家僧伽委员会大长老
10:30 前往宗教事务部
10:35 抵达宗教事务部
10:40 拜访宗教事务部长
11:40 会见缅甸 4 大宗教联合会
12:40 前往 Mya Yeik Nyo 饭店
13:15 参加缅甸红十字会主席举行的午宴
13:45 休息
14:00 离开 Mya Yeik Nyo 饭店
14:15 抵达仰光省 Military Common
14:20 会见全国备灾中央委员会
15:30 前往外交部(旧楼)

16:00 会见三方核心小组
 17:30 离开往外交部(旧楼)
 18:00 抵达 Mya Yeik Nyo 饭店
 19:00 参加宗教事务部副部长举行的晚宴

2008 年 8 月 5 日，星期二

07:00 前往机场
 07:30 乘直升机前往伊洛瓦底省视察受“纳尔吉斯”气旋影响的灾区
 13:00 返回仰光机场
 13:15 前往永盛监狱
 13:30 访问永盛监狱并会见囚犯
 16:30 返回 Mya Yeik Nyo 饭店
 16:45 会见外交使团
 17:30 会见联合国机构
 19:00 参加外交部副部长举行的晚宴

2008 年 8 月 6 日，星期三(早上行程取消)

06:00-06:20 离开饭店前往明加拉当国际机场
 06:25-07:45 离开明加拉当机场前往 Thotcoco 的 Nubu
 07:50-08:50 会见 Htein Maung 及其团体
 09:00-09:20 离开 Thotcoco 前往 Pha-an
 09:30-10:00 会见 Can Saw Mu Thahe、Phado Aung Sun 和克伦民主佛教军团体
 11:00-12:00 会见联合国驻地协调员
 12:00-13:00 离开 Pha-an 前往明加拉当机场
 13:00-13:30 离开明加拉当机场前往 Mya Yeik Nyo 饭店
 13:30-16:30 会见各政党(全国民主联盟、团结党、Phao、个人、U Aye Win 团体、Wantharnu 全国民主联盟团体)
 16:30-17:30 前往内比都
 17:30-18:00 前往 Shew Aeit Thae 饭店
 18:00-18:10 前往内政部
 18:15-19:45 会见缅甸人权团体

19:50-20:00 前往 Shew Aeit Thae 饭店
20:00-23:00 参加缅甸人权团体举行的晚宴

2008 年 8 月 7 日，星期四

07:00-07:40 离开 Shew Aeit Thae 饭店前往内政部
07:45-08:15 拜访内政部部长
08:20-08:25 离开内政部前往外交部
08:30-09:00 拜访外交部副部长
09:00-09:05 离开外交部前往缅甸警察部队总部
09:10-09:45 会见缅甸警察部队总监
09:45-09:50 离开缅甸警察部队前往第一电力部
09:50-10:20 会见联邦巩固与发展协会
10:20-10:25 前往劳工部
10:25-11:00 拜访劳工部长
11:00-11:05 离开劳工部前往总检察长办公室
11:10-11:45 会见国民大会负责人
11:45-11:50 离开全民投票举办委员会前往 Shew Aeit Thae 饭店
12:45-13:45 参加总务部总干事举行的午宴
13:45-13:50 前往缅甸妇幼福利协会
13:50-14:20 会见缅甸妇幼福利协会
14:20-14:30 前往内政部
14:30-15:30 与副总检察长，缅甸人权团体 Tun Shin 博士举行总结会议
15:30-15:35 前往 Shew Aeit Thae 饭店
15:35-16:00 休息和准备离境
16:00-16:20 前往机场
17:00-18:00 抵达明加拉当机场
18:15-19:00 会见外交界/记者招待会
19:15-19:35 准备离境
19:45 离开明加拉当机场前往曼谷
