



人权理事会
第三十七届会议
2018 年 2 月 26 日至 3 月 23 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 34/22 号决议编写的报告。在本报告中，特别报告员基于以往的报告，确认了在人权状况方面取得的进展和面临的挑战，并为促进缅甸所有人的人权提出建议。

* 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. 本报告根据人权理事会第 34/22 号决议提交，介绍了自缅甸人权状况特别报告员李亮喜向理事会提交上一次报告(A/HRC/34/67)、2017 年 6 月口头进展情况报告和 2017 年 10 月向大会提交报告(A/72/382)以来缅甸的事态发展。

2. 2017 年 12 月 18 日，就在特别报告员计划进行第七次国别访问的几周前，缅甸政府通知她不允许再次进入该国，并在她任期剩余时间内不再配合其工作。特别报告员原定于 2018 年 1 月访问缅甸，这次访问将有助于她编写提交理事会的报告。尽管缅甸政府对过去提出的所有访问请求都作出了积极回应，但特别报告员指出，当局一直以安全关切为由拒绝其进入某些地区。此外，令她感到失望的是，缅甸政府反常地提出，她 2017 年 7 月进行的国别访问需以不与缅甸问题独立国际实况调查团建立联系为前提(见附件一)。

3. 2018 年 1 月 3 日，缅甸政府在致人权理事会的信中正式宣布停止合作，表示不再配合特别报告员工作，并要求理事会主席更换特别报告员。特别报告员对缅甸政府以前的合作及双方之间的相互尊重表示感谢。她继续为与缅甸政府合作解决人权关切留有余地，因此在本报告印发前向缅甸政府提交了一份问题清单(见附件三)，但尚未得到答复。特别报告员真诚希望缅甸政府重新考虑其决定，并愿意协助政府努力保护和促进缅甸的人权。

4. 因为未能进入缅甸，特别报告员访问了其邻国，包括：1 月 18 日至 24 日访问孟加拉国的达卡和科克斯巴扎尔；1 月 24 日至 30 日访问泰国的曼谷、湄索和清迈。她在达卡和曼谷皆会见了政府官员。特别报告员感谢孟加拉国和泰国政府为访问提供了便利。¹

5. 在孟加拉国，特别报告员与联合国和人道主义工作者等行为者，包括联合国孟加拉国和缅甸国家工作队高层领导、部门间协调小组、非政府组织和外交官等进行了广泛讨论。她还在科克斯巴扎尔会见了军方和民间领导人。在泰国，她与联合国国家工作队、外交界和民间社会组织展开交流。特别报告员赞赏联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、非政府组织和人权活动人士对她工作的支持。

二. 人权状况

6. 特别报告员回顾她在提交理事会的上一份报告(A/HRC/34/67)中概述的特别报告员与缅甸政府之间拟议的进展联合基准，并注意到仅在部分领域取得了有限进展，而其他领域则亟需改进。

A. 法治

7. 自 2015 年全国民主联盟(民主联盟)在全国大选中获胜以来，政府在法律和司法改革方面尚未取得任何真正进展。特别报告员重申以前发出的呼吁，即制定一项全面的立法改革方案，使该国的国内法律制度符合国际人权规范和标准，保护全体人民的权利。政府必须采取步骤，确保民间社会和族裔群体的充分和包容性

¹ 参见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22619&LangID=E。

参与。民主联盟在选举中作出的宪政改革承诺看来被置于和平进程的次要位置。特别报告员提醒政府，包括宪政改革在内的法律改革只会促进该国的和平。在这方面，政府需要采取紧急行动，从法典中删除所有对缅甸人民有失公正的所有条款，包括但不限于《电信法》(2013 年)第 66(d)条、《非法结社法》(1908 年)第 17(1)条、《和平集会与和平游行法》(2011 年)第 19 条、《刑法》第 500 条、505(b)条和 505(c)条、《新闻媒体法》(2014 年)第 25 条和《官方保密法》(1923 年)第 3 条。

8. 特别报告员回顾若开邦问题咨询委员会最后报告的建议第 17 条，其中吁请审查和修订《国籍法》(1982 年)，使之符合国际标准和最佳做法，包括废除不同类型公民权之间的区别。她重申，包括 2015 年通过的所谓保护种族和宗教的一套四项法律需要彻底修改。修改包括删除损害妇女、儿童和宗教少数群体权利的现有条款。特别报告员注意到委员会建议缅甸积极打击仇恨言论，包括为此建立强有力的法律框架。然而，她感到关切的是，关于防止仇恨言论的法案第三稿载有一些笼统条款，可能破坏人权保护，并为行政部门抨击合法言论提供了法律依据。她还对围绕该法案的立法过程缺乏透明度表示关切，并吁请与公众，包括宗教组织和民间社会成员进行广泛磋商。

9. 特别报告员以前曾欢迎为制定一项防止暴力侵害妇女行为的法律而采取的步骤。该法律草案已于 6 个月之前提交总检察长办公室，然而目前并未公布。这引发了对民间社会是否有机会在草案提交议会前进一步发表意见的关切。必须采取步骤，确保草案符合国际标准，包括缅甸加入的《消除对妇女一切形式歧视公约》。²

10. 随着儿童权利法草案进入议会审查阶段，议会必须毫不拖延地着手予以通过，并与联合国儿童基金会(儿童基金会)和专门组织、部委及各议会委员会磋商。这项法律必须坚持缅甸根据《儿童权利公约》和国际劳工组织(劳工组织)各项公约应承担的义务，包括终止招募儿童加入武装部队的相关条款。特别报告员欢迎设立童工问题全国委员会，以及政府与劳工组织合作制定一项童工问题全国行动计划，其中包括最终确定禁止儿童从事的危险工作清单。此外，她再次吁请逐步提高义务教育年龄(目前为 10 岁)以匹配最低就业年龄(14 岁)。

11. 关于监狱法草案，特别报告员感到关切的是，目前的草案需要认真修订，使之符合包括《联合国囚犯待遇最低限度标准规则》在内的国际标准。该草案预计将很快提交议会，但其未能防止酷刑和其他残忍、不人道和有辱人格的待遇和处罚，也未能确保建立监督监狱和监狱工作人员的独立机制。

B. 民主空间

12. 缅甸民选政府历史性地当选原本预示着一个开放、透明和民主空间扩大的新时代到来。然而，特别报告员看到，民主空间不增反缩，记者、民间社会成员和人权维护者的处境越来越危险。前军政府的镇压行径再次成为常态。

² 消除对妇女一切形式歧视委员会要求缅甸提交一份关于罗兴亚妇女和女童状况的特别报告。

13. 特别报告员获悉，截至 2018 年 1 月底，有 45 名政治犯和 184 人因行使权利而面临审判。³ 她指出，郭尼(Ko Ni)和纳温(Nay Win)遇害已经一年多。对被指控的责任人的审判也已进行了近一年，但被指控为罪魁祸首者仍逍遥法外。

14. 特别报告员了解到，越来越多的人因公开谈论侵犯和践踏人权行为而被当局盯上。令她感到不安的是，人们受起诉的依据是含有压制性条款的法律，其中部分法律是最近在民主过渡时期颁布的，而其他则是殖民时代的遗产。尽管 2017 年 8 月对《电信法》第 66(d)条进行了修订，但诽谤刑事罪罪名的存在本身就有问题。其他可能影响言论自由的条款依然存在，包括任意屏蔽或过滤在线内容和任意干扰互联网接入的条款。自该法颁布以来，已有 100 多个案件依之审判，而判决结果无一例外皆为罪名成立。这些案件绝大多数是在民盟政府执政期间审判的。⁴ 特别报告员仍然感到关切的是，仇恨言论和煽动敌意、歧视和暴力的情况很多，特别是在社交媒体上，这种情况扼制了敏感和不受欢迎观点的提出。

15. 特别报告员一再指出，殖民时代的《刑法》条款有问题，但仍然被用来对付那些公开反对军方践踏人权者。人权维护者坎妙特温(Khaing Myo Htun)于 2017 年 10 月被判犯有《刑法》第 505(b)条和(c)条规定的扰乱公共安宁罪和煽动罪，原因是他指控缅甸武装部队塔玛都强迫劳动。他在入狱 19 个月后，即 2018 年 2 月 22 日获释。据报，前儿童兵昂郭特韦(Aung Ko Htwe)在向记者讲述他在缅甸当儿童兵的经历后，被依据第 505(b)条指控扰乱公共安宁。特别报告员呼吁撤销指控。

16. 特别报告员感到关切的是，2017 年至少有 12 名记者被捕。逮捕记者造成了恐惧、沉默和自我审查的氛围。她注意到军方显然越来越多地使用《非法结社法》(1908 年)第 17(1)条。对报道德昂民族解放军(TNLA)焚烧毒品仪式的三名记者的指控于 2017 年 9 月被撤销，但克钦邦牧师敦杜南拉(Dumdaw Nawng Lat)和郎觉甘森(Langjaw Gam Seng)则于 2017 年 10 月根据第 17(1)条被定罪，因为他们与记者谈论了一起轰炸教堂事件。特别报告员吁请立即释放他们。据报自 2016 年年初以来，克钦邦有 100 多人根据第 17(1)条受到起诉，其中大多数都是缅甸军提起的。

17. 记者进入若开邦、克钦邦和掸邦受到限制。获取有关这些地区事件的信息变得越来越具有挑战性和危险性。特别报告员对瓦隆(Wa Lone)和觉索乌(Kyaw Soe Oo)被拘留和起诉感到震惊。他们是路透社记者，因调查若开邦因丁(Inn Din)村的屠杀事件于 2017 年 12 月根据《官方保密法》(1923 年)被捕。特别报告员尤其感到不安的是，他们遭到逮捕后被隔离关押了两周，而且据称他们因持有警方在被捕前交给他们的文件而被拘留。特别报告员认为，两名记者因揭露缅甸军方已接受责任的屠杀事件而被拘留是不合情理的，并吁请立即无条件释放他们。

18. 民主制度的基石是自由与和平地表达不同意见和反对政府政策的权利，包括集体和公开表达不同或反对意见的权利。特别报告员深感悲痛的是，2018 年 1 月，若开邦妙乌有 7 名示威者被警察开枪打死。其他受伤的抗议者据报在医院被捕，并被铐在床上。来自若开邦的议员阿耶芒(Aye Maung)和民族主义作家瓦欣

³ 政治犯援助协会(缅甸)，“2018 年 1 月纪事”，2018 年 2 月 16 日。

⁴ 缅甸言论自由，“第 66(d)条：无实际变化”，2017 年 12 月 11 日。

昂(Wai Hin Aung)被控组织示威游行。他们被捕后被指控犯有可判处极刑的叛国罪。示威游行发生后不久，前妙乌乡行政长官波波敏代克(Bobo Min Theik)在前往实兑时被刺死。根据国际标准，必须对向示威者使用致命武力之行为展开有效、独立和公正的调查。此外，特别报告员促请政府确保警察的任何行为都符合《执法人员使用武力和火器的基本原则》，并立即采取措施缓解妙乌的政治紧张局势。

19. 2018 年 1 月，学生举行了一系列示威游行，吁请增加教育预算。鉴于缅甸有学生激进运动的历史，特别报告员不安地收到报告说，共计 56 名学生被不同的大学开除。她吁请让学生返校，并维护所有学生的言论自由权。特别报告员还对仰光地区安全和边境事务部长发布的指令感到不安。该指令指示警察拒绝允许在 11 个城镇举行和平集会，据报是为了避免“公众烦恼和焦虑”以及干扰交通。指令违反了《和平集会与和平游行法》，且这项广泛而任意的措施与和平集会自由权相矛盾。特别报告员还感到关切的是，据报对《和平集会与和平游行法》的拟议修正案为当局制止示威游行提供了更多宽泛的依据，并包括一项新的且措辞模糊的刑事罪行。她再次呼吁修正案应符合国际标准。

C. 可持续发展与经济、社会和文化权利

1. 经济、社会和文化权利

20. 特别报告员欢迎缅甸于 2017 年 10 月 6 日批准《经济、社会、文化权利国际公约》，认为这是该国努力实现普遍人权的重要一步。她敦请缅甸政府继续寻求国际援助与合作，以逐步实现《公约》规定的权利。然而，她注意到缅甸发表了一项关于自决权的声明，她呼吁缅甸政府不加歧视地以包容性的方式执行《公约》条款。

21. 特别报告员欢迎缅甸延长其与劳工组织达成的强迫劳动投诉机制及其 2018 年消除强迫劳动行动计划；然而，她继续听到关于缅军强迫劳动的报告。特别报告员了解到国家最低工资委员会建议将最低工资从 3,600 缅元提高到 4,800 缅元，这将在与利益攸关方磋商后实施。

22. 特别报告员理解缅甸在改善人口健康服务方面面临的重大挑战，欢迎总统宣布政府的目标是到 2030 年实现全民健康保险，并呼吁建立一个纳入现有族裔卫生健康结构的联邦体系，以造福所有族裔群体。她关切地听到一些族裔群体报告说，农村地区缺乏助产士和护士，出生登记率很低，特别是在克钦邦和掸邦受冲突影响的地区。她注意到缅甸政府自 2017 年 10 月起承认普遍出生登记权，并吁请政府进一步努力将出生登记扩大到缅甸所有地区。

23. 特别报告员感到关切的是，目前在钦邦实施的和最近在若开邦开始实施的妇幼现金转移方案可能会进一步加剧不同族裔社区在获得健康服务方面已有的差距。此外，财政支持虽然受到欢迎，也有必要，但以两年的生育间隔为条件，此方案可能会影响妇女的生殖权利。社会福利部正在运营安全屋和一站式危机中心，而卫生和体育部正在乡镇医院设立旨在支助性别暴力幸存者的危机中心。特别报告员对上述做法表示欢迎。

2. 商业和人权以及土地权

24. 虽然政府继续在全国推进其发展议程，但特别报告员仍然关切治理和透明度问题以及经济发展项目对人民生活 and 权利的影响。她再次吁请缅甸在努力实现可持续发展目标的同时解决人权问题，并确保落实保障措施，以避免对社区和环境造成不利影响。

25. 特别报告员欢迎关于缅甸政府正在与民间社会和私营部门开展多方利益攸关方磋商进程以制定宝石开采政策的信息，但注意到 2017 年议会上院通过的拟议宝石法的现状目前尚不清楚。她再次呼吁，将要通过的宝石开采法律和政策框架应纳入环境保障措施，防止腐败，确保透明度并保护社区和矿工权利。此外，鉴于争夺自然资源是缅甸境内冲突的动因之一，她呼吁就和平进程中的资源共享公平性和治理问题进行有意义的讨论。她还高兴地收到关于缅甸重新参与《采掘业透明度倡议》的报告。

26. 那些反对政府发展议程的人仍然是镇压行动的目标。在访问期间，特别报告员与民间社会代表进行了交谈，得知克伦邦帕安镇的村民在对伦尼亚山采石场表示反对后，遭到了采石场经营者人身威胁。因为伦尼亚山对社区具有重要的历史和文化价值，村民们担忧采石场会对他们的生计和环境造成负面影响。特别报告员重申她过去就所有发展项目所说的话：必须与社区进行真正和透明的磋商，应该进行环境影响评估，同时必须落实环境保障措施。

27. 特别报告员注意到土瓦和皎漂特区的地位不明确。关于土瓦，她注意到 36 个民间社会组织发表的声明。声明呼吁政府解决以前的问题，进行环境影响评估，并向利益攸关方提供信息。关于皎漂，根据若开邦问题咨询委员会报告中的建议，她呼吁政府在皎漂及其周边地区进行一次战略性环境评估，以收集专家的分析结果，并使有关经济特区可能如何影响社区和环境的公共讨论得以开展。

28. 特别报告员感到关切的是，曼德勒缪达工业园的开发据报造成 1,000 户家庭的农田被征收，但在工业园开发过程中既没有与社区接触，也没有对受影响的人给予足够补偿。⁵ 社区搬迁之前必须开展所有利益攸关方都参与的包容性规划过程，以减轻社会、经济和环境的影响。一系列雄心勃勃的经济项目正在筹划中，包括 55 座水电站大坝。这些项目可能会产生深远的经济和社会影响，因此政府必须确保与社区磋商，以保证国家的发展造福于所有人，而非损害他们的利益。

29. 据报全国农民联盟联合会的成员泰昂(Htay Aung)因对掸邦北部的掠夺土地行为提出质疑而被暴徒杀害。特别报告员对此感到震惊，并呼吁对他的死亡进行调查，将肇事者绳之以法。土地征收仍然是一个重大问题。截至 2017 年 11 月，被征收农田及其他土地中央审查委员会仅解决了 5,735 起投诉中 543 起。特别报告员对收到的关于政府试图解决土地问题的信息表示欢迎，但对《空置、休耕和未开垦土地管理法》(2012 年)的拟议修正案表示关切，因为该修正案未能解决现行法律中的主要问题。她还感到关切的是，这些修正案可能导致对许多农民的刑事指控，因为这些农民在被归类为空置、休耕或未开垦的土地上工作，但依据法律却并不需要申请土地使用证。

⁵ 国际人权联合会，“悲伤之地：缅甸缪达工业园区的侵犯人权行为”，2017 年 9 月。

30. 土地征收法草案造成了进一步的严重关切。它将取代《土地征收法》(1894年)，并取消殖民时代法律中的保护措施。新的法律草案规定，为广泛界定的公共目的而进行的紧急征收只需提前 48 小时通知，且征收前无需支付任何补偿。还有关切是该法律草案不符合现行法规，包括《缅甸宪法》和国家土地使用政策。特别报告员欢迎成立国家土地使用委员会，负责制定国家土地法。正如她先前指出的那样，一项符合国际人权和环境标准并经过透明和包容各方的协商通过的全局性土地法将解决与征收土地有关的许多问题。

D. 与冲突有关的侵权行为与和平进程

31. 若开邦最近的危机吸引了国际社会的关注，而缅甸克钦邦、掸邦和其他受冲突影响地区持续并不断升级的暴力却少人问津。这些发生在平民区和境内流离失所者营地附近的武装冲突继续对平民人口产生毁灭性影响。缅军被指控使用先进的军事装备，包括战斗机、武装直升机和无人驾驶侦察机。2017 年，克钦邦和掸邦约有 15,000 人加入境内流离失所者行列，其中三分之二在掸邦。他们中的许多人已经能够返回原籍地。然而，在 2016 年 12 月底的战斗之后，约有 5,000 名境内流离失所者被重新安置，另有 20,000 人逃难到中国。据报 2017 年 11 月在缅军和若开军发生冲突后，有 1,300 人逃离钦邦进入印度米佐拉姆邦。

32. 在克钦邦，零星暴力和间歇性杀戮是近年来的常态。自 2017 年 10 月以来，缅军和克钦邦独立军(KIA)之间冲突的频率和强度有所增加，导致平民人口死亡和流离失所。2018 年 1 月，缅军声称在 2017 年 11 月中旬至 2018 年 1 月初期间攻占了属于克钦邦独立军的 22 个前哨、4 个主要营地和 18 个小营地。而克钦邦独立军则对缅军基地进行了袭击，包括 2017 年 12 月 30 日对沙杜祖德基地的袭击。据报有两名缅军士兵被打死。2018 年 1 月，克钦邦独立军摧毁了密支那一蒲萄高速公路上的桥梁。2017 年 12 月下旬，缅军对掸邦和克钦邦边境的克钦邦独立军阵地进行了空袭。据报 2018 年 1 月 19 日，缅军发动的重炮攻击造成 700 名境内流离失所者逃离克钦邦孙布拉蚌乡的营地，前往附近的森林里寻找掩护。缅军在塔奈的琥珀矿区实施的空中轰炸导致 4 名平民丧生，并将多达 5,000 名的平民困在当地。

33. 在掸邦中部和南部，缅军和作为全国停火协议签署方的掸邦恢复委员会之间持续不断的冲突继续影响平民。在掸邦北部，缅军和德昂民族解放军之间的武装冲突也使平民流离失所。2017 年 12 月 22 日和 23 日在南渡镇发生的战斗造成 300 人流离失所，而在南桑镇发生的冲突则导致 1,300 人逃难到皎脉和勐皋镇。截至 2018 年 2 月中旬，所有流离失所者都已能够返回家园。据称缅军于 2018 年 2 月 5 日在贵概镇袭击克钦邦独立军时使用了两架武装直升机。特别报告员呼吁冲突各方尊重区分原则，并立即采取措施保护平民。

34. 包括儿童在内的平民继续在该国各地被地雷和其他爆炸装置炸死或炸伤。据报 2017 年的伤亡人数共计 176 人，其中 52 人死亡，包括 8 名儿童。过去两年，平均每三天就有一名地雷受害者，而每三名受害者中就有一名儿童。2017 年，有报告称由于使用新的地雷，导致缅甸和孟加拉国边境沿线的人员伤亡，并影响到 2017 年 8 月 25 日后逃离暴力的罗兴亚人。特别报告员吁请各方立即停止埋设新地雷，并促请政府在消除地雷和提高地雷防范意识方面迅速取得进展。

35. 2017 年，国际机构的人道主义准入受到进一步限制，目前处于四年来的最低点。克钦邦和掸邦有近 10 万人流离失所。自 2016 年 5 月以来，缅甸政府一直不允许国际人道主义机构进入非政府控制地区提供援助。2017 年，进入政府控制地区的援助也有所下降。在克钦邦和掸邦，国内人道主义组织已经成为向近 10 万人提供人道主义支持的主力，但是最弱势群体的需求仍没有得到满足。人道主义行为者在接触克钦邦受冲突影响地区，如帕敢、塔奈和孙布拉蚌等地的境内流离失所者和其他受影响平民方面也受到更多限制。泰缅边境有 100,000 多名难民需要继续得到援助，其中有些人自 1990 年代以来就已成为难民。此外，有 6,200 名流离失所者生活在与缅甸掸邦接壤的泰国边境，国际捐助者于 2017 年 10 月削减了对他们的援助。但由于持续不断的冲突和穷兵黩武，他们无法返回家园。

36. 2018 年 1 月，一个军事法庭判处六名缅军士兵 10 年监禁，罪名是 2017 年杀害了三名来自曼斯乡麦康的境内流离失所者。特别报告员欢迎为追究责任所做的任何努力，但她关切地提到，对缅军，包括其高级军官的罪行有罪不罚现象非常普遍。

37. 2017 年 10 月 30 日，一位名叫 Mai Cho Min Htwe(亦名 Aik Yan)的 14 岁男孩因涉嫌与掸邦的一个武装团体有关联而未经审判被判处两年监禁。一名士兵在艾杨(Aik Yan)的手机上发现了一张照片，照片上他穿着德昂民族解放军军装。他随后遭到指控。据报告，艾杨在拘留期间遭到殴打，不让睡觉，没有食物和水，将近一个月的时间都没有得到法律援助。这违反了缅甸加入的《儿童权利公约》。特别报告员吁请无条件释放他。2017 年，至少有 20 名儿童因涉嫌与武装团体有关联而根据《非法结社法》被逮捕和拘留。

38. 2017 年 12 月，秘书长根据第 1612(2005)号决议向安全理事会提交了关于缅甸儿童与武装冲突的第四次报告(S/2017/1099)。2013 年 2 月 1 日至 2017 年 6 月 30 日，尽管国家监察和报告任务组核对了 856 起投诉，但缅军招募和使用儿童兵的案件数量还是有所下降。负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表负责编写一份反映过去一年的最新情况的报告。该报告将于 2018 年 8 月发布，预计报告将审查在最近若开邦暴力事件中使用儿童兵的情况。

39. 2017 年 12 月 20 日，三名克伦尼民族进步党(KNPP)士兵和一名平民被缅军开枪打死。特别报告员收到了相互矛盾的陈述。缅军声称死者在枪战中被杀，而曾与政府在 2012 年签订双边和平协议的克伦尼民族进步党则称他们是在遭缅军拘留后被即决处决。特别报告员吁请当局委托一个独立于缅军的机构对克耶邦的杀戮事件展开可信的调查，并无论其级别或职位如何，都要将肇事者绳之以法。包括克耶邦民族党领导人在内的至少八名男子被捕，其中五人被判处 20 天监禁，罪名是在邦首府领导了反对缅军的示威游行。根据《和平集会与和平游行法》第 19 条，他们因未经当局事先批准举行示威游行而被定罪。

40. 在此背景下，和平进程看来正在失去势头。少数民族武装组织抱怨说，这主要是由于缅甸政府和缅军没有采取措施赢得利益攸关方的信任。2017 年 12 月，缅甸政府和缅军阻止了若开邦和其他地区的若开解放党组织的全国对话。而在掸邦，全副武装的缅军士兵干预乡一级的公众磋商，并禁止组织磋商。磋商由掸邦团结委员会组织，由全国停火协议签署团体和掸邦恢复委员会主持，并得到政府首肯。第三次 21 世纪彬龙和平会议推迟到 2018 年 5 月初。2018 年 2 月 13

日，新孟邦党和拉祜族民主联盟签署了全国停火协议。这是和平进程中值得欢迎的事态发展；然而，特别报告员感到不安的是，有消息称，新孟邦党是在缅甸军的压力下签署协议的。尽管双方签署了长期双边停战协议，但据报缅甸军数十年来首次返回新孟邦党控制的地区。她还吁请政府采取措施，确保妇女有意义地参与和平进程，并提醒政府，在联盟和平会议最近一次开会时只有 17% 的与会者是女性。

E. 若开邦

1. 2017 年 8 月 25 日后若开邦北部发生的暴力事件

41. 在 2017 年 8 月 25 日发生据报袭击事件之前，特别报告员就若开邦紧张局势升级和军事集结发出了警报。此外，根据 2017 年 9 月 13 日至 24 日人权高专办快速反应特派团在科克斯巴扎尔收集的信息，在 2017 年 8 月 25 日之前的几天里，安全部队对罗兴亚人进入市场、医疗设施、学校和宗教场所实施了进一步限制。

42. 2017 年 8 月 25 日清晨，就在若开邦问题咨询委员会的报告发布几个小时后，据报若开罗兴亚救世军成员在若开邦北部的布帝洞、孟都和拉德堂三个乡镇袭击了一个陆军基地和 30 个边防警察哨所。据政府称，至少有 59 名武装袭击者被打死，同时有 10 名警察、1 名移民官员和 1 名士兵丧生。作为回应，缅甸军队和安全部队在上述三个乡镇开展了“清剿行动”。2017 年 8 月 26 日，反恐怖主义中央委员会根据 2014 年《反恐怖主义法》宣布若开罗兴亚救世军为恐怖主义组织，而支持该组织者将为恐怖主义行为负责。政府公开表示，截至 2017 年 9 月 5 日，若开邦已经停止了“清剿行动”。然而，来自科克斯巴扎尔难民的第一手报告，以及来自国际非政府组织、媒体和缅甸消息来源的报告及卫星图像证实，大规模攻击和安全行动至少持续到 2017 年 11 月。⁶

2. 有关侵犯人权行为的指控

43. 特别报告员对 2017 年 8 月 25 日以来逃往科克斯巴扎尔的难民向她描述的暴力模式感到震惊。该模式与她在 2016 年 10 月 9 日若开邦攻击行动后的上一份报告(A/HRC/34/67)中概述的情况相同。在访问孟加拉国期间，她与 100 多名因 8 月 25 日后的暴力事件逃离若开邦的人进行了交谈，并收到了关于严重侵犯和践踏罗兴亚人人权的报告。人权事务高级专员将 2017 年 8 月 25 日后出现的罪行定性为“教科书式的种族清洗案例”，并提出了是否对罗兴亚人犯下种族灭绝罪的问题。

(a) 大规模强制流离失所

44. 8 月 25 日袭击后的头两周，27 万名难民逃往孟加拉国，这反映了“清剿行动”的暴力程度。⁷ 难民人数在一月之内翻了一番，⁸ 其中绝大多数是罗兴亚

⁶ 例如，见人权观察，“缅甸：自 10 月以来 40 个罗兴亚村庄被烧毁”，2017 年 12 月 17 日。

⁷ 联合国难民事务高级专员办事处，“孟加拉国：难民营接纳能力耗尽；成千上万人住在临时避难所”，2017 年 9 月 8 日。

⁸ 部门间协调小组，《最新情况》，2017 年 10 月 10 日。

人。11 月，政府报告说，26,700 名若开邦佛教徒和居住在罗兴亚社区附近的其他族裔群体，如谬、唐任和印度教群体在暴力期间成为境内流离失所者。截至 2018 年 2 月，自 2017 年 8 月以来逃离的难民总数为 671,000 人，⁹ 而罗兴亚人逃亡孟加拉国的浪潮仍在继续。此外，有不计其数的罗兴亚人住在科克斯巴扎尔地区人道主义工作者无法进入的区域。估计有 5,300 人住在缅甸和孟加拉国之间的“无人地带”。据联合国报告，在 2018 年 2 月初至中旬期间，已有 2,166 名罗兴亚人抵达孟加拉国。¹⁰ 特别报告员震惊地注意到，继续逃离若开邦的人们之所以如此做是因为恐惧、粮食无保障和无法获得服务。

(b) 焚烧和烧毁建筑物以实施蓄意杀戮

45. 特别报告员感到不安的是，来自难民的持续报告称，整个村庄，包括住宅、庄稼、店铺和宗教场所都被向村庄发射的大型弹药或人工点燃。人权组织公布了布帝洞、孟都和拉德堂三个乡镇数百个罗兴亚村庄中数千座房屋被烧毁的卫星图像。图像显示，如果同一村庄有罗兴亚和若开族社群相邻，则罗兴亚居住区被烧毁，而若开族居住区保持完好。科克斯巴扎尔的难民向特别报告员的叙述揭示了这些袭击非常清晰的模式，即：安全部队纵火焚烧房屋，有时有被困人员无法逃生。一些幸存者讲述了他们被袭击者误以为死亡而得以逃脱的经历。幸存的父母讲述了他们是如何亲眼目睹安全部队将他们的孩子扔进吞噬房屋建筑的大火之中的。

(c) 法外处决、人身威胁、酷刑和其他残忍、不人道和有辱人格的待遇

46. 特别报告员感到不安的是，有可信的报告称，有人蓄意滥杀无辜，手段包括开枪、炮击、捅杀、割喉、殴打和活活烧死。她对据报发现的乱葬坑感到震惊。据保守估计，至少有 6,700 名罗兴亚人，包括至少 730 名 5 岁以下的儿童，在暴力发生的第一个月遇难。¹¹ 据与特别报告员交谈的所有来自上述三个乡的乡民说，暴力行为有明显的模式，即：缅甸和其他安全部队在 2017 年 8 月 25 日之后来到他们的村庄，将所有人轰到屋外，挑出成年男子和男孩，随后或带走或当着家人的面处决他们。妇女和女孩经常在家人面前遭到人身或性攻击或杀害。幸存者描述了一系列侵权行为，包括毒打、刺伤和性暴力。

47. 特别报告员对袭击中攻击和杀害罗兴亚儿童的叙述感到特别悲痛。幸存的父母和祖父母向她亲口讲述了他们的孩子如何在安全部队手中丧生。据联合国最近数据估计，若开邦仍有 185,000 名罗兴亚儿童。她对目前的挑战感到不安，因为近 60% 的难民人口是儿童。估计罗兴亚难民儿童人数高达 534,000 名，其中包括大量孤儿。这些儿童分别于 2017 年和前几次难民潮期间逃离若开邦。¹² 这些儿童需要包括心理—社会服务在内的健康措施帮助愈合创伤。

⁹ 部门间协调小组，《情况报告》，2018 年 2 月 25 日。

¹⁰ 同上。

¹¹ 无国界医生组织，“库图巴朗和巴鲁卡里(Kutupalong and Balukhali)难民定居点的健康调查，科克斯巴扎尔，孟加拉国”，2017 年 12 月。

¹² 儿童基金会，“生活在地狱边缘：罗兴亚儿童面临的威胁看不到尽头”，《儿童警报》，2018 年 2 月。

(d) 性暴力和性别暴力

48. 特别报告员注意到关于缅甸和其他安全部队对妇女和女童普遍实施性暴力的可信指控，包括涉及多名肇事者的轮奸。特别报告员听取了幸存者和家庭证人的亲口陈述，他们描述了遭强奸后被杀害的妇女和女童的情况，包括因昏迷或捆绑无法逃脱而被活活烧死在家中。目击者和幸存者的叙述得到科克斯巴扎的医生报告证实。报告中描述了在寻求治疗的新难民中看到的性侵犯证据，包括殴打、强行插入和阴道撕裂造成的伤口。

(e) 强迫失踪和隔离拘留

49. 特别报告员提醒政府有义务提供 2016 年和 2017 年暴力事件后被拘留者的信息，并赋予他们获得公平审判的权利。她会见的许多难民都说，缅甸来到他们村庄时带走的家人和亲属仍然处于失踪状态。据报有数目不详的人根据《反恐怖主义法》被捕。他们可能被隔离拘留，很少或完全没有关于他们的身份、下落以及对他们的指控的信息。特别报告员对强迫失踪的报告感到不安。据报有人被安全部队带走后，其家人无法得知关于他们被捕、下落或境遇的任何信息。

3. 人道主义状况

50. 特别报告员一再对若开邦严重依赖援助的弱势群体表示关切。在 2017 年 8 月 25 日之前和之后，大多数联合国机构和国际组织的人道主义准入受到政府的严重限制。大多数机构和国际组织仍然无法进入若开邦北部进行全面需求评估或确定境内流离失所的程度。

51. 特别报告员对缺乏粮食安全和对留在若开邦的罗兴亚人施加更多限制极为关切。她继续收到的信息表明，罗兴亚人不能进入粮食市场，无法获得作物、健康服务和人道主义援助，他们饲养的家畜也被没收。这些做法进一步损害了他们本已不足的生存手段。¹³

52. 884,000 名缅甸难民在孟加拉国避难，¹⁴ 其中包括 1990 年代逃往该国的罗兴亚人，以及 2016 年 10 月 9 日和 2017 年 8 月 25 日事件后因暴力而流离失所的人。孟加拉国继续面临巨大的人道主义紧急情况。即将到来的季风和气旋季节有可能带来滑坡、洪水和可预见的伤亡。特别报告员恳请国际社会协助孟加拉国政府进行一切必要的准备工作，包括制定紧急疏散和重新安置计划，以免对罗兴亚人雪上加霜。

4. 歧视和公民身份

53. 特别报告员以前曾描述过对罗兴亚人的歧视在法律、政策和实践体系中如何之根深蒂固。缅甸如果真的想要打破若开邦的暴力循环，惟有承认罗兴亚人对自我认同、恢复公民身份和享有人权的权利。她强调，重要的是不尚空谈，立即采取协调一致的行动，执行咨询委员会关于公民身份问题的报告中提出的建议，包括通过立法改革实现上述目标。

¹³ 大赦国际，“缅甸：军方饿死、绑架和抢劫罗兴亚人的持续种族清洗的新证据”，2018 年 2 月 7 日。

¹⁴ 部门间协调小组，《情况报告》，2018 年 2 月 25 日。

54. 特别报告员对最近发表的题为“向人民报告有关的若开邦建议执行进展情况”的报告表示关切，该报告指出，已经制定了一份路线图，以解除对持有国家身份卡或其他形式身份证明者的行动限制。令人不安的是，这似乎表明行动自由与否取决于是否持卡，这与咨询委员会提出的不分宗教、族裔或公民身份状态给予所有人行动自由的建议背道而驰。

55. 在特别报告员访问孟加拉国期间，罗兴亚社区成员对正在进行的公民身份核实工作表示担忧。若开邦问题建议执行委员会报告称，2017 年有 5,162 人获发国家身份卡，但只有 118 人被确认为公民，105 人被确认为归化公民。特别报告员收到了关于人们被强迫领取身份卡的报告，并注意到最近逃往孟加拉国的罗兴亚难民指出，迫使他们接受身份卡，是促使他们决定离开缅甸的一个动因。

5. 遣返

56. 特别报告员此前曾对孟加拉国和缅甸之间缔结的《关于若开邦流离失所者返乡安排》(《遣返协议》)表示关切，并注意到两国最近签署了《关于从孟加拉国遣返流离失所的缅甸居民的实际安排》。特别报告员注意到，若开邦目前的状况看来比 2017 年 8 月 25 日之前更糟。必须以国际观察员能够监测若开邦局势为遣返之先决条件。这两项协议都没有规定难民返回原籍地。特别报告员感到关切的是，尽管缅甸保证罗兴亚人不会在临时安置中心“长时间”逗留，但被遣返的罗兴亚人却可能会在这些设施中逗留多年，就像那些在实兑及其周边的境内流离失所者营地生活了六年的罗兴亚人经历的一样。特别报告员重申了她此前的声明，即公民身份核验进程必须与遣返进程脱钩，遣返协议中迫使罗兴亚人返乡后接受获得国家核查身份卡程序的条款损害了这两个进程的自愿性质。

57. 特别报告员关切地注意到，缅甸政府于 2017 年 9 月宣布正根据《自然灾害管理法》(2013 年)取得对烧毁土地的管理权。特别报告员指出，缅甸政府正为在 2017 年的暴力事件中失去家园的族裔群体修建新的村庄，其中包括印度教徒和谬族人，而罗兴亚人却被排除在外，她对此表示质疑。特别报告员对最近访问若开邦北部的个人(包括一些乘飞机经过该地区的人)提供的信息以及最近在罗兴亚村民曾居住地区拍摄到的大规模新建筑的卫星图像感到不安。¹⁵ 卫星图像清晰显示罗兴亚人原先居住的村庄被大规模地夷为平地，一些地区已经开始了大规模的重建项目。如此大规模的动作显然是在政府完全知情的情况下进行的。特别报告员还感到不安的是，有报告称，有若开邦其他地区的佛教家庭获得经济补贴搬迁到罗兴亚人曾经居住的地区。

58. 特别报告员极为关切的是，在国家媒体和新闻委员会的 Facebook 页面上看到了一份 1,311 人的名单及照片，标题为“罗兴亚救世军恐怖主义集团成员”。这明显侵犯了列入名单者获得公平审判的权利，并进一步导致对缅甸是否诚心从孟加拉国遣返罗兴亚人的质疑。此外，名单中至少包括 46 名儿童，这令人十分不安。她提醒政府，根据《儿童法》(1992 年)，在报纸上发布被控犯罪儿童身份的信息是非法的。

¹⁵ 人权观察，“缅甸：数十个罗兴亚村庄被夷为平地”，2018 年 2 月 23 日。

59. 特别报告员尤其关切的是，最近有报告称，孟加拉国向缅甸提供了一份将被遣返的 8,032 名难民的名单。没有任何信息说明名单是基于何种方法形成的，列入名单者是否知情，以及他们是否真的希望返乡等。在保障措施到位可以确保罗兴亚人能够自愿返乡并在安全、有尊严和可持续的条件下返回之前，不应进行遣返。

6. 若开邦中部

60. 特别报告员还对若开邦中部的普遍局势感到不安。当地的穆斯林行动自由继续受到限制，并面临来自佛教徒邻居的持续威胁和敌意。自 2012 年以来，政府宣布实施一个试点项目，开始关闭收容了大约 12 万人的境内流离失所者营地，其中大部分是罗兴亚人。自 2017 年 8 月 25 日以来，为滞留在若开邦中部营地的人员提供的人道主义援助也受到限制。然而，据报当局计划在目前的营地附近建造房屋，而不是允许人们返回原籍地。特别报告员担心该计划只会加深族群隔离，并使罗兴亚人处于危险境地：据报告，被烧毁的穆斯林财产目前处于政府控制之下。虽然特别报告员鼓励关闭难民营，但所采取的措施必须依据若开邦问题咨询委员会的建议，并确保与受影响族群真正磋商和自愿返回原籍地为前提。

7. 问责

61. 特别报告员仍然对缅甸政府坚称缅军和其他安全部队没有侵犯和践踏人权感到震惊。2017 年 11 月的缅军内部调查报告表明了缅甸政府这一立场。该报告的结论是，在若开邦安全部队没有在“清缴行动”期间实施任何践踏人权之行为，也没有“无辜”人员死亡。缅军全盘否认对 2017 年 8 月后发生的侵权行为的指控。唯一例外是在第二次内部调查后缅军承认，2017 年 9 月缅军士兵和一些若开邦当地村民在孟都乡因丁村杀害了 10 名据称是恐怖分子的男子。特别报告员呼吁缅甸对 2017 年 8 月 25 日后发生的暴力事件进行真正且公正的调查，并无论肇事者级别或官职高低，都要将其绳之以法。

62. 问责措施不应仅集中于缅军；特别报告员收到的信息显示，罗兴亚救世军被指控强行招募年轻人，招募和使用儿童参与袭击，烧毁了孟都乡的三座村庄，¹⁶ 使用包括地雷和简易爆炸装置在内的爆炸性武器，并实施了受害者包括罗兴亚人在内的杀戮和绑架行动。必须追究所有施暴者之责任。若开邦的佛教徒村民被发现参与了对罗兴亚村民的袭击，也应该被追究责任。

8. 报复行动

63. 特别报告员极为关切和震惊的是，据报告，对她在 2017 年 1 月政府批准访问若开邦后会见的平民，缅军实施了暴力报复。她对报告的两起报复事件提出质疑：一名男孩画了一张他叔叔的肖像，他叔叔因在特别报告员访问期间与她交谈而被缅军开枪打死；男孩描述了他叔叔在特别报告员刚离开村庄后就遭遇的暴行。在特别报告员访问的另一个村庄，据报缅军在她离开后随即殴打男子和强奸妇女。政府必须调查这些报复行为，并将肇事者绳之以法。

¹⁶ 国际危机小组，“缅甸的罗兴亚危机进入了一个危险的新阶段”，2017 年 12 月 7 日。

三. 结论

64. 问责必须成为国际社会促成缅甸持久和平、稳定和民主化的努力的重点。问责必须针对发布命令并实施对个人和整个族群或宗教群体侵权行为的个人。没有干预、阻止或谴责侵权行为的政府领导人也必须承担责任。

65. 迄今为止，2016 年 10 月 9 日和 2017 年 8 月 25 日事件后犯下罪行的责任人尚无法确定。若开邦再次发生暴力是可预见的，因此也是有可能防止的。特别报告员获得了关于 2017 年 8 月 25 日后发生的暴力事件的更多信息。在访问孟加拉国后，她越来越认为这些事件带有种族灭绝的特征，因此以最强烈的措辞呼吁进行问责。

66. 特别报告员呼吁毫不拖延地进行彻底、公正和可信的调查，追究肇事者对被指控的 2016 年 10 月 9 日和 2017 年 8 月 25 日以来在若开邦所犯罪行以及其目前仍在继续进行的侵权行为之责任。为此，必须确立一种文件记录结构，以收集、标示和保存侵犯和践踏人权的证据以及科克斯巴扎尔难民的证词。

四. 建议

67. 特别报告员重申她此前向缅甸政府提出的所有尚未执行的建议，并提出以下建议。

68. 关于法治，特别报告员建议缅甸政府：

(a) 制定一项全面的立法改革方案，使缅甸的国内法律制度符合其国际人权义务，并保护该国全体人民的权利；

(b) 修订《国籍法》，使之符合国际标准和最佳做法，包括废除不同类型公民之间的区别；

(c) 修订 2015 年的四项种族和宗教保护法，包括删除损害妇女、儿童和宗教少数群体权利的条款；

(d) 修订《防止仇恨言论法案》，确保在打击仇恨言论时不损害言论自由和其他受到国际保护的人权；

(e) 确保在立法过程中，包括在批准《防止暴力侵害妇女行为法》的过程中，按照该国根据《消除对妇女一切形式歧视公约》承担的义务，征求民间社会和公众的意见；

(f) 确保儿童权利法草案符合《儿童权利公约》和劳工组织的各项公约，并载有终止招募儿童加入武装部队的条款；

(g) 确保修订监狱法草案，使其符合维护囚犯待遇的国际标准，包括《联合国囚犯待遇最低限度标准规则》；

(h) 修正或废除所有用于不公平地对待缅甸人民的条款，包括但不限于《电信法》第 66(d)条、《非法结社法》(1908 年)第 17(1)条、《和平集会与和平游行法》(2011 年)第 19 条、《刑法》第 500 条、505(b)条和 505(c)条、《新闻媒体法》(2014 年)第 25 条和《官方保密法》(1923 年)第 3 条。

69. 关于民主空间，特别报告员建议缅甸政府：

- (a) 立即停止任意逮捕和起诉行使言论、集会和结社自由权利的人，释放所有因行使权利而被拘留的人，同时释放所有在押政治犯；
- (b) 保护缅甸所有人，包括记者、民间社会成员和人权维护者的言论、集会和结社自由等基本权利；
- (c) 进一步修订《电信法》，使其符合国际标准，包括废除第 66(d)条；
- (d) 公开谴责所有煽动歧视、敌视和暴力侵害少数群体的行为，包括在社交媒体上实施的此类行为，同时维护言论自由；
- (e) 废除《非法结社法》第 17(1)条和《刑法》第 505 条，撤销目前根据上述条款对个人提出的所有指控；
- (f) 释放所有因与武装团体有联系而被拘留的儿童，并取消对他们的指控。将儿童与武装团体之间的一切联系皆视为被迫而非自愿。
- (g) 展开迅速、彻底、独立和公正的调查，系统性地确保为媒体工作者、人权维护者和民间社会成员遭到的任何暴力、威胁、恐吓或骚扰伸张正义；
- (h) 调查所有关于警察和其他执法人员过度使用武力的指控，并采取补救措施。采取必要步骤确保对施暴者提起起诉并定罪，并确保所有警察和其他执法人员按照包括《执法人员使用武力和火器的基本原则》在内的国际标准接受培训；
- (i) 让所有因行使言论和集会自由权而被大学开除的学生返校；
- (j) 修订《和平集会与和平游行法》，使之符合国际标准，并撤销进一步侵犯集会和结社自由权的任何行政指令；
- (k) 立即允许记者和人权维护者进入若开邦、克钦邦和掸邦的所有地区。

70. 关于经济、社会和文化权利，特别报告员建议缅甸政府：

- (a) 继续寻求国际援助与合作，以包容的方式逐步实现《经济、社会、文化权利国际公约》所承认的权利，履行不加歧视地保障权利的义务；
- (b) 确保所有人，特别是若开邦的所有人不受歧视地充分获得健康、教育和其他基本服务，并与族裔健康和教育组织合作，建立包容性的健康和教育的结构；
- (c) 逐步提高义务教育年龄(目前为 10 岁)以匹配最低就业年龄(14 岁)；
- (d) 颁布符合缅甸国际义务的儿童权利法；
- (e) 通过将登记工作扩大到缅甸所有地区确保普遍出生登记；
- (f) 采取基于权利的方法实现可持续发展目标，确保所有发展项目都按照法律和国际标准透明地进行，并落实环境、社会和人权保障措施；
- (g) 确保所有自然资源和土地政策的制定及法律改革透明地进行，并让所有利益攸关方参与磋商。同时确保关于资源共享的讨论成为和平进程的一部分；
- (h) 对所有发展项目，与受影响社区的所有成员进行真诚、透明的磋商，让他们自由、便捷地获得相关信息，并建立畅通的反馈和投诉机制；

- (i) 确保环境影响评估程序得到始终如一的实施，并落实环境保障措施；
- (j) 在广泛和包容各方的磋商进程后，根据国家土地使用政策和包括环境、社会和人权保护在内的国际标准，颁布新的土地法；
- (k) 在广泛和包容各方的磋商进程后，颁布管理采掘业的全面法律和条例，并确保这些法律和条例包括对透明度的要求以及环境、社会和人权保护措施；
- (l) 确保充分执行《工商业与人权指导原则》，并通过法律和政策防止包括本土和国际企业在内的第三方在缅甸境内侵犯人权。

71. 关于与冲突有关的侵权行为与和平进程，特别报告员建议缅甸政府和冲突各方：

- (a) 立即停止包括克钦邦和掸邦在内的受冲突影响地区的一切敌对行动；
- (b) 确保人道主义援助进入受冲突影响地区并供应给受影响的人口；
- (c) 确保由独立、公正的机构调查在冲突中犯下的所有侵权行为，并无论其级别或职位高低都要将侵权者绳之以法；
- (d) 停止各方使用地雷的行为，并立即采取措施，在该国受地雷、未爆弹药和战争遗留物影响的地区排雷；
- (e) 停止缅军和冲突其他各方招募儿童兵之行为；
- (f) 调查 2017 年 12 月 20 日杀害 3 名克伦民族进步党士兵和 1 名平民的事件，并无论其级别和职位高低，都要追究肇事者的责任；
- (g) 在和平进程中采取步骤赢得族裔利益攸关方的信任，包括建立确保族裔群体能够与公众进行磋商的机制。

72. 关于若开邦，特别报告员建议缅甸政府和地方当局：

- (a) 停止对若开邦所有社区的一切暴力、敌对和歧视行动；
- (b) 充分执行若开邦问题咨询委员会临时报告和最后报告中的建议，并与所有受影响的社区接触和磋商；
- (c) 对所有涉嫌违反国际人权法的行为进行迅速、彻底、独立和公正的调查，并将肇事者绳之以法；
- (d) 立即允许人道主义行为者、国内和国际媒体以及独立监测员不受限制地进入该地区；
- (e) 停止对罗兴亚人的所有非人化叙述和描述，并作出真正努力消除族群间的紧张关系和敌意；
- (f) 立即取消对若开邦行动自由的所有限制；
- (g) 审查和修订在法律和实践中带有歧视性的所有法律、条例、规则、地方命令、指示和其他政策及做法；
- (h) 为自 2012 年以来一直生活在流离失所者营地的人员寻求不造成社区隔离的持久解决方案，确保所有方案都与受影响社区磋商确定，任何重新安置都完全出于自愿；

(i) 公开宣布目前在若开邦被拘留的人数及其下落，确保所有正当程序保障得到尊重和履行，并持续向其家人通报情况，以此维护被告人的权利；

(j) 确保将拘留儿童作为不得已而为之的最后手段，如实属必要应尽快完成法律程序，尽可能缩短关押时间；

(k) 采取具体步骤，通过基于人权的方法应对社会和经济长期面临的挑战，同时确保受影响社区的参与，并促进社区间的和解与更大程度的融合；

(l) 只有在与若开邦所有社区进行真正磋商并建立保障措施以确保自愿参与后，才继续公民身份核验进程；

(m) 与难民事务高级专员合作，从孟加拉国遣返难民，在若开邦创造有利条件，并制定保障措施，确保难民返乡符合自愿、可持续、有尊严和安全的国际标准；允许难民返回原籍地，而不是难民营，恢复公民身份，并给予充分的权利和行动自由；同时为被烧毁、损坏或抢掠的财产和货物向难民提供补偿；

(n) 与联合国及其机构和机关充分合作，包括履行其承诺，开设一个拥有全面授权的人权高专办国家办事处；允许人权理事会缅甸问题独立国际实况调查团进入缅甸；再次给予缅甸人权状况特别报告员准入并恢复充分合作。

73. 对于国际社会，特别报告员建议会员国：

(a) 采取行动，确保缅甸政府立即开始采取具体措施，履行承诺，执行若开邦问题咨询委员会报告中的建议，推动和平进程取得成功，同时认识到必须解决有罪不罚问题，将大规模侵犯人权的责任人绳之以法；

(b) 在所有相关政府间论坛上继续关注缅甸的人权状况；

(c) 对于直接或因商业关系在若开邦经营的工商企业，促请其加强人权尽职调查，以确保它们不会造成或助长践踏人权行为，或因其商业关系直接与践踏人权行为相关联；

(d) 确保在缅甸经营的公司之母国履行人权理事会第 31/24 号决议要求的保护人权之义务；

(e) 继续就逐步实现《经济、社会、文化权利国际公约》承认的权利与缅甸政府接触，并监测局势，评估进展情况，使缅甸对其国际义务负责；

(f) 在实施方案并为其提供资金时遵循原则性立场，即提供的条件如何及资金多少取决于是否为改革采取负责任的行动和付出真正的努力；同时就与缅甸政府的接触策略达成协商一致，将人权放在首位；

(g) 关于若开邦，在联合国主持下，建立一个总部设在孟加拉国科克斯巴扎尔为期三年的临时机构。在各种形式的必要能力的支持下，该机构将负责调查、记录、收集、整合、绘制和分析侵犯和践踏人权的证据，并在主数据库中保存和准备证据，以支持和方便根据国际刑法标准在国内或国际法院或法庭进行公正、公平和独立的国际刑事诉讼；重点必须包括 2016 年 10 月 9 日和 2017 年 8 月 25 日若开邦袭击后发生的暴力事件，包括罗兴亚救世军和其他个人被控犯下的罪行。

74. 关于孟加拉国的难民状况，特别报告员建议孟加拉国政府：

(a) 继续维持对科克斯巴扎尔的难民状况采取的原则性做法，确保难民返乡出于自愿，并与获得信息的个人商定，同时确保返乡后享有安全、有尊严和可持续的条件；

(b) 与国际人道主义伙伴合作，为季风和气旋季节制定一项联合准备应对计划，其中包括计算科克斯巴扎尔的难民人口数量以及疏散和重新安置的紧急情况预案；

(c) 继续迅速与国际组织合作，并为其进入科克斯巴扎尔和开展活动提供便利。

75. 关于泰国的缅甸难民情况，特别报告员建议泰国政府继续向泰缅边境的难民提供援助。

76. 特别报告员建议联合国及其机构：

(a) 在秘书长的领导下，就联合国在缅甸开展行动和参与活动应采取的全面而协调的方针达成协商一致，并始终将人权原则放在首位。这些行动包括建设和平、发展及人道主义援助等；

(b) 全面审查联合国系统在 2016 年 10 月 9 日和 2017 年 8 月 25 日的据报袭击之前和之后的行动，包括实施人道主义和保护任务的行动和在人权先行倡议框架内执行的行动；外部审查应评估联合国和国际社会是否原本能够采取防止或控制措施，使罗兴亚人的处境和若开邦的局势不致发展到目前状况，同时酌情提出关于问责的建议；

(c) 承认包括罗兴亚人在内的各群体有权在所有公开声明中自我认定并使用自我认定的名称。

Annex I



*Permanent Mission of the Republic of the Union of Myanmar to
the United Nations Office and other International Organizations*

47 avenue Blanc, 1202 Geneva, Switzerland

Tel. (+41-22) 906 9870, 906 9871 / Fax. (+41-22) 732 8919

E-mail: mission@myanmargeneva.org

Permanent Representative

No. 158 / 3-27 / 91

7 June 2017

Dear Madam Special Rapporteur,

I have the honour to inform you that I have submitted your letter dated 29 May 2017 proposing a visit to Myanmar, ahead of the presentation of a report to the General Assembly in October 2017.

In response to my communication, my headquarters is requesting a written statement by you expressing that your proposed visit has nothing to do with the Fact-finding Mission to Myanmar.

Please accept, Madam Special Rapporteur, the assurances of my highest consideration.

Warm regards,

(Htin Lynn)

Ambassador and Permanent Representative

Ms. Yanghee Lee
United Nations Special Rapporteur
on the situation of human rights in Myanmar

Copy to:

- Ms. Raja Azwa Petra
Human Right Officer, Asia-Pacific Section
Field Operations and Technical Cooperation Division
Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights

Annex II

NATIONS UNIES
HAUT COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES
AUX DROITS DE L'HOMME

PROCEDURES SPECIALES DU CONSEIL DES
DROITS DE L'HOMME

UNITED NATIONS
OFFICE OF THE UNITED NATIONS
HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS

SPECIAL PROCEDURES OF THE HUMAN
RIGHTS COUNCIL

Mandate of the United Nations Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar established by the Human Rights Council

Téléfax: + 41 22 928 90 18
Télégrammes: UNATIONS, GENEVE
Télex: 41 29 62
Téléphone: + 41 22 928 9103
Internet: www.ohchr.org/english/countries/mm/mandate/index.htm
E-mail: apetra@ohchr.org



Address:
Palais des Nations
CH-1211 GENEVE 10

8 June 2017

Excellency,

In reference to your letter of 7 June 2017, I would like to confirm that my country visit will be undertaken strictly in the context of implementing the mandate entrusted to me by the Human Rights Council.

As you are aware, the mandate that I discharge as the Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar was first established in 1992 under the Commission on Human Rights Resolution 58 and extended annually. Human Rights Resolution 25/26 adopted on 15 April 2014 broadened the mandate to report on the progress in the electoral process and reform in the run-up to the 2015 election and Human Rights Resolution 31/24 adopted on 24 March 2016 broadened the mandate further to include identifying benchmarks for progress and priority areas for technical assistance and capacity-building.

The latest resolution to extend my mandate, Human Rights Resolution 34/22 adopted on 24 March this year requests that I present an oral progress report to the Human Rights Council at its 35th session and to submit a report to the Third Committee at the 72nd session of the General Assembly and to the Council at its 37th session. I was also invited to continue to monitor the situation of human rights in Myanmar and to measure progress in the implementation of the recommendations made by the Special Rapporteur.

As such my request to conduct a country visit next month is in meeting the mandate entrusted to me by the Human Rights Council in preparation for the report to be submitted to the Third Committee at the 72nd session of the General Assembly.

I look forward to receiving confirmation of the dates for my next country visit as proposed. In the meantime, please accept, Excellency, the assurances of my highest consideration.

A handwritten signature in black ink, reading "Yanghee Lee".

Yanghee Lee

United Nations Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar

Annex III

NATIONS UNIES
HAUT COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES
AUX DROITS DE L'HOMME

PROCEDURES SPECIALES DU CONSEIL DES
DROITS DE L'HOMME

UNITED NATIONS
OFFICE OF THE UNITED NATIONS
HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS

SPECIAL PROCEDURES OF THE HUMAN
RIGHTS COUNCIL

**Mandate of the United Nations Special Rapporteur on the situation of
human rights in Myanmar
established by the Human Rights Council**

Téléfax: + 41 22 928 90 18
Télégrammes: UNATIONS, GENEVE
Télex: 41 29 62
Téléphone: + 41 22 928 9103
Internet: www.ohchr.org/english/countries/mm/mandate/index.htm
E-mail: apetra@ohchr.org



Address:
Palais des Nations
CH-1211 GENEVE 10

12 February 2018

Excellency,

Thank you for your letter dated 31 January 2018. As I said in my end of mission statement last week, I remain ready to work with the government of Myanmar.

In the spirit of cooperation, transparency, and engagement, I have attached a list of questions to the Government of Myanmar. To continue to be fair and impartial, as I have always prioritized, I would appreciate your early response or no later than 23 February, as answers to these questions will contribute to my upcoming report to the Human Rights Council.

In the meantime, please accept, Excellency, the assurances of my highest consideration.

Yanghee Lee

United Nations Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar

QUESTIONS FOR GOVERNMENT OF MYANMAR FROM UN SPECIAL RAPPORTEUR ON THE SITUATION OF HUMAN RIGHTS IN MYANMAR

Recommendations and joint benchmarks

1. Please provide an update on your plans to implement the recommendations in my previous report.
2. Please provide an update on the implementation of the proposed joint benchmarks in my report to the Human Rights Council of March 2017.

Law and judicial reform

3. Please provide an update on plans for constitutional reform.
4. Please provide an update on any developments in judicial reform and capacity building.
5. Please provide an update on any reform to the process by which bills are drafted and tabled, including on procedures and activities for consultation with stakeholders, including civil society, in respect of draft laws.
6. I refer to the non-exhaustive list of legislation which are not compatible with human rights standards in my report to the Human Rights Council of March 2016. Have there been further progress or any proposals to amend this legislation?
7. What progress has been made to review Myanmar's laws from the colonial era, including the Unlawful Associations Act?
8. Are you considering any further amendments to the Telecommunications Law of 2013?
9. Are there plans to review the "protection of race and religion laws" enacted in 2015?
10. The Rakhine Advisory Commission recommended review of the 1982 Citizenship Law. Are you planning to do so?
11. Please provide an update on any developments regarding a "law on law-making", as I suggested in the past.
12. Please provide an update on developments regarding the following proposed laws:
 - a) National Child Rights Law
 - b) Anti-Hate Speech Law
 - c) Prison Law
 - d) Prevention and Protection of Violence against Women Law
 - e) Right to Information Law
 - f) INGO Law
 - g) Land Acquisition Law
13. Please provide an update on the proposed amendments to the Virgin, Vacant, Fallow Land Law.
14. Please provide an update on the activities and priorities of the Legal Affairs and Special Cases Assessment Commission.

Administration of justice

15. What are the barriers that prevent the release of 46 reported political prisoners? What steps are needed to address these barriers?
16. Please provide information, including the status of proceedings and whether the defendants have legal representation, about the following cases that are ongoing, including:
 - a) Mai Cho Min Htwe (14-year-old boy, reportedly appealing his conviction under section 17(1) of the Unlawful Associations Act for which he was sentenced to two years' imprisonment at Mandalay Children's Detention Centre);
 - b) Dumdaw Naung Latt and Gam Seng (reportedly appealing their convictions under sections 17(1) of the Unlawful Associations Act, the Penal Code and Export and Import Law);
 - c) Aung Ko Htwe (a former child soldier, reportedly charged with Penal Code section 505(b)); and
 - d) Wa Lone and Kyaw Soe Oo (reportedly charged under the Official Secrets Act); and
17. Please provide information about the list of 1,311 persons categorized as "Members of ARSA Terrorist Group" published in the Global New Light of Myanmar on 18, 19, 20 and 21 January 2018, including any charges against them, the outcomes of any investigations that were undertaken in relation to their activities, and compliance with the Child Law, Media Law and due process.
18. Please provide an update on developments in the case of the killing of U Ko Ni and U Nay Win.

Democratic space

19. There are continued reports of surveillance, intimidation, threats, and even attacks against human rights defenders, lawyers and journalists. What steps are you taking to address this?
20. What steps are being taken to ensure journalists are able to access and work freely in all parts of the country, including northern Rakhine State and conflict affected areas of Kachin and Shan?

Citizenship

21. I have received reports of Shan, Kachin and Karen people in rural areas without civil documentation. What is being done to address this?
22. Please provide an update on the National Verification Card (NVC) and citizenship verification processes, including where they are occurring and their timeframe.
23. Please provide the number of those who have applied and received NVCs to date, and the number of those who have successfully obtained citizenship.
24. What rights can be exercised by NVC holders such as freedom of movement, access to education, healthcare and livelihoods? Are these same rights applicable for NVC holders in all parts of Myanmar?
25. Is an NVC necessary to obtain humanitarian assistance, a fishing licence and to move between villages in Rakhine state?
26. Is it necessary for NVC applications to state their ethnicity on applications?
27. Is it correct that all refugees who are repatriated from Bangladesh are automatically given NVC?
28. Must Kaman Muslims in Rakhine State also go through the citizenship verification process?
29. Must refugees from the camps at the Thai-Myanmar border and return to Kayin State also go through the citizenship verification process and apply for the NVC?
30. The Rakhine Advisory Commission recommended various steps to accelerate the citizenship verification process, including establishing a clear strategy and timeline, and discussing it with members of the Rakhine and Muslim communities. It also recommended ensuring that the process is voluntary. What progress has been made to implement these recommendations?

Birth registration

31. Please advise what steps you are taking towards achieving universal birth registration.
32. I have received reports that birth registration rates are very low in rural parts of Kachin, Shan and Kayin states. What are you doing to address this?

Labour

33. Please provide an update on your work with ILO to combat child labour.
34. Please provide an update on the preparation of the National Action Plan on Child Labour.
35. Please provide an update on any complaints received regarding forced labour.
36. I understand that you have recently renewed your agreements with ILO regarding forced labour. Please advise what the agreements entail.

Education

37. Please provide an update on the implementation of the National Education Strategic Plan 2016-2021 and the National Strategic Plan for Early Childhood Intervention.
38. What is the status of the Basic Education Law? What does it provide for? Have consultations been undertaken about it? Please describe the role and function of the Basic Education Council.
39. Please provide an update on the Ministry's activities in relation to accommodating students with disabilities.
40. Please provide an update on the steps being taken towards multilingual education for children from ethnic minority families?
41. What steps are being taken by the Ministry to combat child labour and encourage families to send children to school?
42. Please provide information about reports of students being dismissed from universities after participating in demonstrations calling for an increase in the education budget.
43. What steps are you taking to address difficulties for children to access schools in conflict areas?
44. Please provide an update on steps being taken to address the difficulties faced by children educated in schools run by ethnic organisations.
45. I understand that many schools in northern Rakhine State have not re-opened since they were closed during the August 2017 violence. What is being done to ensure schools reopen with full teaching capacity there?
46. Please provide an update on the education available to IDP camps in Rakhine State.
47. What progress is being made on implementing the recommendation made by the Rakhine State Advisory Commission that the Union Government and the Rakhine State Government should ensure – and publicly state – that all communities have equal access to education, irrespective of religion, ethnicity, race, gender, or citizenship status, and that as such, the government should also reverse discriminatory policies that bar Muslim students from higher education.

Business and human rights and natural resources

48. Please provide an update on Special Economic Zones at Thilawa, Dawei, and Kyauk Phyu. Are you planning to establish any additional Special Economic Zones?
49. Please provide an update on the development of Maungdaw Economic Zone.
50. What is the government doing to ensure businesses respect human rights?
51. I have been told that communities are being negatively affected by the development of the Asia Highway and quarry at Mount Lone Nya, including that they were not consulted and their concerns have been voiced but they are not being addressed. Please tell me what steps you are taking to address their concerns.
52. Please provide an update on the process for EITI report submission.
53. I understand that there are ongoing clashes between prospectors and security services in jade mines which have led to several deaths and injuries. What steps are being taken to investigate these cases? Are policies being put in place to prevent further incidents?
54. Please provide information about the strategy on mining that is being developed. Does it focus just on jade mining or also other mining? Is civil society involved? What is the timeframe?
55. Please provide an update on the process for Environmental Impact Assessments to be undertaken for large projects. Are communities being genuinely consulted? What is your current assessment scrutiny procedure?
56. What are your plans in relation to land governance? Will this involve an overarching land law in line with the National Land Use Policy? Will it be considered during the peace process?
57. Please provide an update on the case load and resolution of cases of the Central Review Committee on Confiscated Farmlands and Other Lands. What are the Committee's priorities for this year?

Health

58. Please provide an update on progress made in relation to implementing the National Health Plan.
59. Please provide an update on efforts to improve health care in prisons.
60. What is being done to provide healthcare services to people in conflict affected areas?
61. Please provide an update on the health situation, including mental health, in IDP camps.
62. I have received information that a hospital has been built inside a camp housing those who were displaced during the 2012 violence in Rakhine State. Please provide information as to the reason
63. it was built.

Sustainable Development Goals (SDGs)

64. Please provide information about Myanmar's plans for achieving the SDGs.
65. How are you intending to implement the commitment to leaving no one behind, particularly in relation to Rohingya people and people who live in non-government controlled areas.

Peace process and conflict

66. What is your assessment of the progress of the peace process? How is ongoing conflict and escalation of violence in Kachin and Shan States affecting the peace process? How do you propose to address the ongoing conflict?
67. How have recent reported clashes in Chin State affected the peace process? How are you proposing to address this? Are people still displaced as a result of these clashes?
68. Do you propose to take any further international assistance or increase international involvement in the peace process?
69. Please provide an update on progress to increase women's participation in the peace process.
70. Please comment on the reports that consultations in advance of national dialogues, as part of the peace process, were blocked by the Tatmadaw in Shan and Rakhine States in January. How has this affected the peace process?
71. What precautions are being taken to limit the impact of conflict on the civilian population?
72. What assistance is being provided to people displaced by conflict in Chin, Shan and Kachin States? Have you evacuated and rescued affected civilians?
73. Access for international humanitarian agencies is severely restricted in Rakhine, Shan and Kachin States. What are you doing to improve their access?
74. Could you provide an update on plans for the return and resettlement of IDPs and refugees?
75. Please comment on the Secretary General's report on children and armed conflict in Myanmar dated 22 December 2017, including that the country task force received 49 complaints regarding recruitment of children from January to June 2017, and that it verified seven incidents of formal recruitment involving 84 children. Please provide an update on the implementation of the Joint Action Plan to end and prevent the recruitment and use of children.
76. Does the Tatmadaw continue to lay landmines? Please provide an update on demining activities.

77. Are you proposing to investigate the killing of three Karenni National Progress Party soldiers and one civilian that occurred in December 2017?
78. Please provide information about nine farmers, including a 12-year-old boy, from Ho Pong, southern Shan State who are reportedly facing court proceedings, including the charges against them and whether they have legal representation.

Rakhine State

79. What precautions were taken to protect civilians during the security operations following 25 August 2017?
80. Do you propose to undertake further investigations into allegations of human rights violations in northern Rakhine following 25 August 2017?
81. I note the finding by the Tatmadaw that security forces were involved in killing villagers in Inn Din village in Rakhine State, and that action would be taken against those who broke the Rules of Engagement. Please provide information about the action being taken.
82. How many people are detained in prisons in Rakhine State? What charges have been laid against them? Are there court proceedings currently ongoing? Do detainees have access to lawyers?
83. How many people were displaced inside Rakhine State following the violence on 25 August 2017? Are they still displaced? What support is being provided to them?
84. Please provide an update on developments in areas of Maungdaw, Buthidaung and Rathidaung Townships that were affected by violence following 25 August 2017, including your activities to create a conducive environment for refugee returns.
85. What is the current population of Maungdaw, Buthidaung and Rathidaung Townships?
86. Please provide an update on the government's plans to manage land that was burned in northern Rakhine State under the Natural Disaster Management Law.
87. Please provide information about the activities and priorities of the Implementation Committee of the Recommendations of the Rakhine Advisory Commission.
88. Please provide information about the activities and priorities of the Union Enterprise for Humanitarian Assistance, Resettlement and Development in Rakhine State.
89. Please provide information about the reported plans to close the camps housing the people in Rakhine State displaced since the 2012 violence. Will the closure be carried out in line the with recommendations of the Rakhine Advisory Commission? Where will people be resettled to?
90. Are you proposing to take any action in relation to the reported shooting of protestors by police in Mrauk-U in January 2018? If so, what are you proposing?