



人权理事会

第四十届会议

2019年2月25日至3月22日

议程项目 2

联合国人权事务高级专员的年度报告以及
高级专员办事处的报告和秘书长的报告

缅甸若开邦罗兴亚人的人权状况*

联合国人权事务高级专员的报告

概要

人权理事会在 S-27/1 号决议中请联合国人权事务高级专员向理事会第四十届会议报告罗兴亚人的人权状况，包括与缅甸问题独立国际实况调查团和联合国其他人权机制合作的程度和准许通行的状况、联合国人权系统各项建议的执行情况，包括理事会在 S-27/1 号决议中提出的建议的执行情况，并就今后的行动提出建议。

本报告依据的是对联合国各实体和缅甸政府 2016 年任命的若开邦问题咨询委员会提出的 402 项建议进行的全面审查。高级专员评估了与联合国人权机制的合作程度和在五个主要专题领域取得的进展：公民身份；参与公共生活；基本权利和自由；流离失所和回返权利；以及对侵犯人权行为问责。

缅甸政府已采取初步措施执行其中一些建议，特别是咨询委员会提出的建议。然而，这些建议的总体目标基本上仍未实现，在向人权理事会提交的前几份报告中提出的人权关切问题上没有取得重大进展。高级专员建议缅甸政府采取行动，确保遵守其国际人权义务。

* 本报告逾期提交，以反映最新动态。



一. 导言

1. 人权理事会在 2017 年 12 月 5 日举行的第二十七届特别会议上通过了 S-27/1 号决议，其中除其他外，理事会请联合国人权事务高级专员编写一份关于若开邦罗兴亚人的人权状况的全面报告，载列缅甸政府向缅甸问题独立国际实况调查团和其他联合国人权机制合作的程度和准许通行的状况、S-27/1 号决议和联合国系统各项建议的执行情况，并就今后的行动方向提出建议。高级专员根据这一请求向理事会提交本报告。

2. 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)审查了联合国各实体和缅甸政府于 2016 年 9 月任命的若开邦问题咨询委员会提出的 402 项建议。在分析了与联合国人权机制合作的程度之后，人权高专办确定了五个主要专题领域：公民身份；参与公共生活；基本权利和自由；流离失所和回返权利；以及对侵犯人权行为问责。人权高专办评估了在尊重和保护罗兴亚族群人权方面取得的进展和仍然存在的不足。

3. 缅甸政府已采取初步措施执行其中一些建议，特别是若开邦问题咨询委员会提出的建议。然而，这些建议的总体目标基本上仍未实现，包括缅甸人权状况特别报告员、缅甸问题独立国际实况调查团和高级专员在内先前提请人权理事会注意的人权关切问题没有取得重大进展。人权高专办敦促缅甸政府采取必要的政治、法律和政策措施，解决阻碍罗兴亚人享有广泛人权的关键问题，包括恢复其公民权利；废除歧视性法律和地方命令，并停止歧视性地实施这些法律和命令；确保参与公共生活；为难民和国内流离失所者自愿、可持续、体面和安全回返创造条件；并确保对过去和现在侵犯人权行为的问责。人权高专办建议缅甸政府采取具体措施，确保遵守其国际人权义务。

二. 方法

4. 根据人权理事会 S-27/1 号决议，人权高专办审查并进一步分析了人权高专办和联合国各人权机制及其他相关实体对于罗兴亚人的人权状况提出的建议(见 A/HRC/32/18)，包括在普遍定期审议范围内提出的建议(见 A/HRC/31/13)、缅甸人权状况特别报告员的建议(见 A/HRC/34/67、A/HRC/37/70 和 A/72/382)、消除对妇女歧视委员会的建议(见 CEDAW/C/MMR/CO/4-5)、负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表的建议(见 S/2017/1099)和负责冲突中性暴力问题的秘书长特别代表的建议(见 S/2018/250)。人权高专办还审查了若开邦问题咨询委员会最后报告中所载建议，¹ 因为缅甸政府和国际社会普遍承认这些建议是针对若开邦局势寻找可持续和对人权敏感的解决办法的主要框架。“”

5. 人权高专办没有在本报告中审议 2018 年最后一个季度发布的缅甸问题独立国际实况调查团的最新报告(A/HRC/39/64)和缅甸人权状况特别报告员的报告(A/73/332)中提出的建议，至编写本报告时，缅甸政府尚未有足够时间落实这些建议。此外，本报告审议的大多数建议是在 2017 年 8 月 25 日暴力冲突之前提出的，而暴力冲突大大加剧了整个若开邦，特别是貌夺(Maungdaw)、布迪当(Buthidaung)和拉岱当(Rathedaung)三个北部城镇的人权关切。

¹ 若开邦问题咨询委员会，“为若开邦人民争取一个和平、公正和繁荣的未来”，2017 年 8 月。

6. 人权高专办试图在本报告中反映出受冲突影响地区，特别是若开邦中部和北部地区的人权状况以及暴力对这两个地区族群的影响。出于保护方面的考虑，没有披露一些地点的名称。

7. 对建议执行情况的分析侧重于总体目标，而不是每一项建议的内容，分析基于多种来源的研究，包括主要、次要和公开来源。本报告依据的是对联合国各实体和若开邦问题咨询委员会提出的 402 项建议进行的全面审查。人权高专办评估了与联合国人权机制合作的程度和五个专题领域中取得的进展(见上文第 2 段)。

8. 调查的依据包括人权高专办在泰国和孟加拉国(包括科克斯巴扎尔)进行的监测；与若开邦的罗兴亚族群和其他社区代表的面对面和远程访谈；从联合国驻缅甸和孟加拉国国家工作队、地方和国际非政府人权和人道主义组织收集的信息；与外交人员、专家、记者和媒体进行的讨论；以及对公开发表的报告进行的书面材料审评。2018 年 11 月 9 日，人权高专办向缅甸常驻日内瓦代表团提交了一份详细问题单，要求说明缅甸政府为落实所查明专题领域的建议采取了哪些行动。人权高专办于 2019 年 1 月 15 日收到常驻代表团的答复。

9. 由于人权高专办获准进入缅甸受到极大限制，其独立核实关于缅甸政府为执行建议所采取行动的信息的能力也受到限制，因此不得不倚赖其他核查手段来确定收到的信息的可靠性。所有信息都根据相关性、确切性和准确性经过了严格核实。

三. 罗兴亚族群的人权状况

10. 自高级专员于 2016 年 6 月向人权理事会提交上一份报告(A/HRC/32/18)以来，没有取得任何积极进展。2017 年 8 月罗兴亚族群 730,000 多人被迫离开后，² 估计大约有 200,000 罗兴亚人留在若开邦北部，³ 但在本报告于 2019 年 1 月定稿之前，仍有人不断逃往孟加拉国。联合国难民事务高级专员办事处(难民高专办)报告说，2018 年，平均每月约有 1,300 人抵达孟加拉国。⁴

11. 孟加拉国境内的罗兴亚难民向人权高专办报告说，对其族群的歧视、对他们基本自由的限制(包括行动自由)、若开族成员的暴力行为、对罗兴亚人犯罪的罪犯有罪不罚、政府官员威胁和迫使他们接受国民身份验证卡以及缺乏获得医疗保健服务和谋生机会等，是造成他们流离失所的主要因素。

12. 根据人道主义事务协调厅提供的数字，截至 2018 年 9 月，若开邦中部仍有大约 330,000 罗兴亚人和卡曼人，其中包括 2012 年暴力冲突以来一直住在临时庇护所和营地的大约 130,000 境内流离失所者。⁵ 非政府人权组织持续报告说，

² <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/67447>。

³ 见人道主义事务协调厅，“缅甸 2019 年人道主义应对计划”(可查阅 www.unocha.org/myanmar)，第 48 页。

⁴ 见 <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/67486>。

⁵ 见 <https://reliefweb.int/map/myanmar/myanmar-idp-sites-rakhine-state-30-november-2018>。

营地当中的境内流离失所者说他们因系统性政策被任意和歧视性地剥夺自由。⁶ 尽管 2012 年暴力冲突后为收容若开族人建造的营地已关闭，若开族人已回返原籍地，但尚未采取具体措施确保境内流离失所的罗兴亚人和卡曼人持续地回返原籍。

13. 无国籍状态仍然是缅甸罗兴亚人的主要人权关切，严重影响其生活的各个方面。大部分罗兴亚人拒绝接受政府采取的诸如使用国民身份验证卡等措施，大多数难民把这种身份验证卡视为镇压工具，因为它们不承认罗兴亚族裔身份(“孟加拉人”是登记的唯一选择)，而且身份验证卡加剧了他们恢复公民身份的障碍，因为除其他外，身份验证卡要求申请人说明他们进入缅甸的日期，因而隐含地表明他们是移民到缅甸，所以不是缅甸公民。

14. 罗兴亚人持续报告说，无法获得包括医疗保健服务在内的基本服务，是对享有人权构成的最大挑战之一。居住在若开邦的受访者强调，由于行动受到限制、担心人身安全、医疗场所的歧视性做法(包括医生和护士将穆斯林病人隔离和拒绝医治)，以及检查站和医疗中心的敲诈勒索，使得罗兴亚人包括在紧急情况下也无法进入医疗中心寻求治疗。处理性暴力和基于性别的暴力案件的能力有限，社会心理咨询服务很少，进一步加剧了这类暴力行为受害者的困境。对非政府人道主义组织前往若开邦北部村庄的限制进一步破坏了罗兴亚族群获得服务和人道主义援助的机会。

15. 令人持续严重关切的是，安全部队犯下的严重侵权行为普遍存在有罪不罚问题。具体而言，缅甸国防军(缅甸武装部队)在若开邦北部系统地使用性暴力和基于性别的暴力已有广泛记录，似乎是 2016 年暴力冲突爆发以来发生的暴力模式的延续(见 S/2018/250)。

16. 据难民高专办称，大约有 900,000 罗兴亚难民住在孟加拉国科克斯巴扎尔的 34 个难民营和定居点。⁷ 尽管孟加拉国政府和国际社会竭尽全力帮助逃离暴力的罗兴亚人，但现在比以往任何时候都更加迫切需要找到可持续的解决办法，使他们能够安全和体面地自愿回返原籍地。虽然为回返创造必要的政治、法律和经济条件的责任在于缅甸政府，但没有迹象表明该国政府为真正解决这些问题采取了任何措施。⁸

四. 与联合国人权机制的合作

17. 人权高专办审议的诸多报告撰稿人都呼吁缅甸批准《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》、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》、《消除一切形式种族歧视国

⁶ 见“没有屋顶的囚笼：缅甸若开邦的种族隔离”，大赦国际(可查阅 www.amnesty.org/en/latest/news/2017/11/myanmar-apartheid-in-rakhine-state/)；及 Phil Robertson，“缅甸罗兴亚人计划是‘种族隔离蓝图’”，人权观察，2014 年 10 月 5 日。

⁷ 见 <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/67447>。

⁸ 罗兴亚族群也分散在许多其他国家，包括沙特阿拉伯、印度、马来西亚、巴基斯坦和印度尼西亚。罗兴亚人大多是无国籍人，在所有地方都受到一系列歧视性做法的影响。最近罗兴亚人被第三国驱逐至孟加拉国和缅甸的事件引起关于遣返他们的保护和安全隐患的严重关切。这些驱逐行动也可能违反不驱回原则。

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》。在所有情况下，他们都敦促缅甸政府与联合国人权实体合作，并考虑在该国设立人权高专办事处，确保不间断地与缅甸人权状况特别报告员合作，允许缅甸问题独立国际实况调查团毫无阻碍地访问，并定期向条约机构提交报告。

18. 虽然缅甸于 2017 年 10 月批准了《经济、社会及文化权利国际公约》，但尚未履行向儿童权利委员会和消除对妇女歧视委员会提交报告的义务。

19. 人权高专办未能在缅甸派驻人员。尽管多次提出请求，但缅甸政府没有准许独立国际实况调查团进入。2017 年 12 月 18 日，政府告知缅甸人权状况特别报告员，不准许她进入缅甸，这是该国 2018 年 1 月 2 日正式退出合作之前发出的通知。缅甸没有向人权理事会特别程序发出长期有效的邀请，八名专题任务负责人的国别访问请求仍在等待答复。

20. 与联合国系统其他部门的其他合作形式包括 2018 年 7 月在内比都为秘书长缅甸问题特使开设了一个办事处。2018 年 6 月，缅甸政府与联合国开发计划署(开发署)和难民高专办签署了一项谅解备忘录，支持为罗兴亚难民从孟加拉国回返创造条件。2018 年 12 月 7 日，缅甸政府与负责冲突中性暴力问题的秘书长特别代表签署了一项联合公报，以解决缅甸境内与冲突有关的性暴力问题。2019 年 1 月 7 日，缅甸政府根据安全理事会第 1612(2005)号决议设立了一个委员会，以防止武装冲突期间犯下最严重的侵权行为。

五. 对建议的专题分析

A. 公民身份

21. 公民身份是享有一系列权利的精髓所在，对于缅甸的罗兴亚人来说，这仍然是一个敏感和关键问题。一些建议呼吁对 1982 年公民法进行法律修订，执行透明措施和战略，核实公民身份和解决无国籍问题，并取消包括种族和宗教在内等理由的歧视性政策、做法或规定。

22. 在目前的法律框架下，缅甸有系统地剥夺了罗兴亚族群的公民权利，实际上使他们成为无国籍人。这种无国籍状态由若干因素造成，包括通过和歧视性地执行 1982 年公民法。据接受人权高专办采访的难民说，该法生效时，国家的武断做法，包括收回国民身份登记卡(此卡事实上允许享有某些公民权利)，实际上剥夺了罗兴亚人的公民身份。难民还报告说，缅甸当局拒绝给他们的新生儿进行登记，并任意将族群成员从家庭名单中删除。⁹ 他们补充说，过去 30 年来，缅甸当局一直在实施这类歧视性行为。

23. 缅甸政府用大量登记文件取代了国民身份登记卡，包括采用了临时登记卡和国民身份验证卡，但这些卡的法律地位不明确。2014 年和 2015 年，缅甸政府开始分发国民身份验证卡，包括罗兴亚人在内某些类别的人必须持有此卡才有资格进行公民身份评估。接受人权高专办采访的难民一致反对这些以各种理由要求他们接受的其它形式的登记。他们坚持认为，接受这种程序会破坏他们作为以前国

⁹ 列出所有家庭成员的文件，这些文件通常是确认罗兴亚人在缅甸居住的唯一官方记录。

民身份登记卡持有人要求恢复公民身份的申请，如果不歧视地执行 1982 年民法的规定，他们有资格持有该登记卡。他们还表示不满的是，这些登记程序迫使他们登记为“孟加拉人”，从而否认他们自我认同的罗兴亚族，拒绝承认他们是缅甸公民。罗兴亚族群成员还抱怨说，国民身份验证卡申请程序要求每个人说明自己首次进入缅甸的日期，显然由此推定他们是外国人，因此没有资格获得公民身份。

24. 虽然政府报告称，截止 2018 年 10 月共发放了 13,172 份国民身份验证卡，但接受人权高专办采访的罗兴亚人称，在大多数情况下，这些卡是强加给他们的，实际上剥夺其公民权并使其无国籍的政策基本上没有改变。一些罗兴亚难民解释说，原则上，取得国民身份验证卡和公民身份核查程序互不相关，因为 1982 年民法没有关于国民身份验证卡的规定。此卡持有者必须单独提交一份主张公民身份的申请，申请人必须提交大量文件，包括追溯到祖辈三代情况的个人文件，以证明在缅甸居住的情况和国籍。由于许多罗兴亚人被迫逃离家园，并且许多人的房屋遭到破坏，大多数人丢失了自己的文件，这些文件不是损毁就是无法找到。政府政策规定罗兴亚人自己负责提供证明其公民身份的 necessary 文件，实际上使他们成为无国籍的人。此外，在公民身份验证或公民身份申请被拒绝的情况下，似乎没有独立、有效或可利用的上诉程序。

25. 人们越来越担心若开邦的罗兴亚人因行政压力、威胁或暴力行为而被迫接受国民身份验证卡。2018 年最后一个季度抵达孟加拉国的许多难民一致向人权高专办报告说，他们被逼迫接受这种卡，为此遭到压力或暴力，这是他们决定逃离若开邦北部的一个主要因素。受访者报告称，政府已强制规定使用此卡开展基本活动、获得与其生计有关的基本服务和活动，特别是在若开邦境内迁徙、获释出狱或获得捕鱼许可证等。在回返过程或驱逐出境期间，通过临时收容中心过境的人员必须持有国民身份验证卡。难民们强调说，获得援助、服务和谋生机会的条件是持有国民身份验证卡，这迫使潜在回返者接受此卡(尽管该卡将罗兴亚人归类为“孟加拉人”)，这意味着他们放弃公民身份的主张并使他们在回返时极易受到伤害。他们还说，缅甸政府坚持认为应该发给罗兴亚人这种卡，证明其对该族群的歧视政策。接受人权高专办采访的罗兴亚人明确表示，如果在公民身份问题上没有满意的解决办法，包括能够自我认同是罗兴亚人，并保证他们享有与其他享有缅甸公民身份的族群相同的权利，自愿回返是不可能的。

26. 一位难民证人回忆说，2018 年 10 月，其所在村的管理人员召开了一次会议，在会上指示村民接受国民身份验证卡。由于大家拒绝，一群士兵把证人和另外 14 人带到一块空地上，用绳子把他们的手脚捆绑起来，殴打他们直至失去知觉。当证人醒来时，士兵们已经离开了。在另外一位证人的帮助下，他设法逃脱并一路走到最近的村庄。他说，当他离开时其他受害者仍躺在地上，不知他们命运如何。据报道他在该事件发生后不久就逃离了该国。

27. 尽管 1982 年民法对罗兴亚人和其他族群产生歧视性影响，但缅甸政府表明不愿意修改该法。然而，仅对法律进行修正，并不能保证尊重或保护罗兴亚族群的权利，也不能终止对其成员的歧视性政策和做法。卡曼是一个官方承认的民族，拥有完全的公民权，但因其族裔和宗教而面临人权受到侵犯的风险，例如限制行动自由(包括将人限制在流离失所者营地或村庄，以及侵犯回返原籍的权利)、任意逮捕、骚扰和勒索。接受人权高专办采访的一名卡曼人说，他更新公民身份证花了两年多时间，造访移民局达 50 多次。

28. 发生了一项潜在的积极进展：2018 年底抵达孟加拉国的一名难民告诉人权高专办称，缅甸政府最近废除了 1994 年的一项命令，此命令曾对希望获得结婚证的罗兴亚人实行繁琐而昂贵的程序。该法令规定，罗兴亚族裔家庭最多可生育两名子女，此后生育的子女都不给予登记。一个社区性组织估计，在 2017 年 8 月之前，由于这个命令，若开邦北部至少有 37,000 名未登记儿童。据罗兴亚族裔代表说，缅甸当局自 2012 年以来没有定期进行儿童登记(包括第一和第二名子女)，因此这个数字会更高。因未登记的儿童在法律上不存在，所以他们无法获得许多基本服务。

B. 参与公共生活

29. 无国籍和缺乏公民权利直接阻碍了罗兴亚族群有效地参与公共生活，包括在公共机构的代表权。在人权高专办审议的各种报告中，撰文人都呼吁缅甸政府采取措施确保罗兴亚族群(包括代表性不足的群体——例如妇女)得以参与所有决策进程并在其中有实际代表性。他们还建议缅甸当局就回返进程的所有阶段与难民和境内流离失所者协商。

30. 人权高专办认为，缅甸在加强罗兴亚人有效参与公共生活方面没有取得重大进展。无国籍状态和根深蒂固的歧视性做法实际上剥夺了罗兴亚人的基本政治权利，例如参与选举进程，如参与 2015 年举行的议会选举的能力。作为非公民，罗兴亚人不得建立政党，¹⁰ 也被禁止申请公务员职位。在总行政署、警察、司法或教育或卫生系统内没有罗兴亚人。据报道，在罗兴亚族单一民族的村庄里，有罗兴亚族村管理人员，但与其他权力机构相比，这类职位大多被族群视为没有任何权力。在族裔混杂的村庄，则任命若开族人担任管理人员。据报告，在地方一级很少或纯粹只在形式上与罗兴亚人就影响到他们的问题，如就回返和重新安置问题进行磋商。

31. 接受人权高专办采访的难民指出，将罗兴亚人排除在公共生活之外并不是最近的现象，而是 1990 年代以来实行排斥性政策的结果。例如，前罗兴亚族公务员解释说，从 1990 年代初起就禁止罗兴亚人申请教师职位，只有那些已经有工作职位的人才允许申请这一职位。有人退休和禁止招聘新的罗兴亚教师导致到 2015 年时已完全没有罗兴亚人在教育系统任职。难民报告说，同样的模式也适用于其它公共部门，并补充说，自 2012 年暴力冲突以来，受过教育和较为富裕且没有丧生的族裔成员为了保护家人而离开了缅甸。他们说，这种迫害使其族群失去领导，导致他们在各级政府部门没有发言权。

32. 接受人权高专办采访的一些难民表示关切的是，没有罗兴亚族代表的问题在各个方面(特别是教育方面)对其族群的未来产生了破坏性影响，没有罗兴亚族教师迫使罗兴亚家庭将子女送到若开人学校，孩子们在这种学校被边缘化，并被忽视。为了缓解这种情况，若开邦的罗兴亚家庭承担了补贴族裔人员工资的经济负担，以便为其子女提供某种形式的教育。然而，这种教育没有得到政府认可。从长远来看，得不到正式认证进一步加剧了该族群被边缘化。

¹⁰ 《政党登记法》，第 4 节(a)项；见 www.asianlii.org/mm/legis/laws/pprlpadcln22010696.pdf。

33. 2018 年 11 月宣布并随后停止孟加拉国 2,260 名难民遣返的事件，是缺乏协商和参与决策进程尤为明显的实例。10 月，缅甸外交部一名高级官员访问了科克斯巴扎尔难民营，宣布 11 月 15 日前开始遣返程序，此前据报道，孟加拉国政府提供了经过安全核查的 8,000 个名字。即将被遣返的消息一经公布，在科克斯巴扎尔的罗兴亚难民中引起恐慌，¹¹ 他们报告说没有告知他们谁被列入遣返名单。人权高专办不断收到报告称，列入名单的人只是被告知他们将被遣返(未经其同意)，在有些情况下，难民宁愿自残也不愿面临即刻被迫回返。尽管 11 月 15 日做出了后勤安排，但没有一个罗兴亚人自愿回返缅甸。

C. 基本权利和自由

34. 一些报告中提出的建议强调，尊重、保护和实现罗兴亚人的基本权利和自由是缅甸政府的一项不容谈判的义务。若开邦的难民和罗兴亚人一直对其享有生命权、人身安全和获得保健的权利以及集会、结社和宗教自由表示关切。所有这些权利都直接受到两个相互交叉和至关重要因素的影响：歧视和对行动自由的严厉限制。

35. 有选择地适用于若开邦罗兴亚族群的法律、地方命令和非正式限制，极大地限制了罗兴亚人自由和安全移徙的能力。罗兴亚族群成员报告说，在若开邦中部，境内流离失所者在没有申请和支付授权许可的情况下无法离开营地，很难获得这种许可，而且许多人支付不起相关费用，因而实际上形成可与任意拘留相同的情况。难民确认，即使被签发许可，许可证的有效期也是有限的——最多 14 天——而且范围有限，只允许在事先界定的区域内行动。在若开邦北部，人们不得在其村庄或地点以外行动，甚至从事诸如捕鱼等基本经济活动都需要获得批准。难民们一致指出，村里没有市场，村管理人员和安全部队在检查站要求他们付款后才可前往附近市场，甚至在急需医治的情况下都须获得许可。难民们报告说，夜间发生紧急情况时，还会出现更多的困难，因为大多数罗兴亚村庄实行宵禁，需要额外支付警察护送费用。甚至持有国民身份验证卡的罗兴亚人也表示，尽管政府说法相反，¹² 但他们仍然受到行动限制。

36. 缅甸政府公开宣布将实施一项政策路线图，其中包括时间表和里程碑，以确保若开邦所有人的行动自由，而不论其种族和宗教信仰如何。¹³ 然而，这项政策的条款似乎并没有公开。同样，也没有信息说明政府是否执行了关于路线图和公布所有正式和非正式行动限制信息的建议。

37. 除缅甸政府施加限制外，罗兴亚族群成员出于安全考虑，也对自己的行动加以限制。若开邦中部一名受访者解释说，罗兴亚人不可能单独或甚至小群体一道前往若开族村庄，因为若开族极端分子会跟踪、骚扰、殴打甚至杀害在自己村庄外行走的罗兴亚人，当局很少或根本没有采取行动确保追究肇事者的责任。另一

¹¹ 见人权高专办，“Bachelet：让罗兴亚难民回返缅甸会使他们面临人权受到侵犯的严重风险”，新闻稿，2018 年 11 月 13 日。

¹² 见 Radio Free Asia，“Myanmar Lifts Travel Restrictions on Rohingyas with ‘Verification Cards’”，19 April 2018。

¹³ 见 https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Report-to-the-People-on-the-Progress-of-the-Implementation-of-Recommendations-on-Rakhine-State-January-to-April-2018_.pdf。

位若开邦北部的受访者讲述了一名 60 岁男子因将自己的羊群赶出村子放牧而被杀害的细节。据报道，若开族人将这名男子围起来，并将其带走。第二天早上，人们发现他的尸体漂浮在运河里。目击者报告说，军方前往该地区，检查了尸体，没有采取任何行动就离开了。虽然其他证人指认了肇事者并向警方报案，但后者叫罗兴亚人把受害者埋葬。证人补充说，在进行清洗仪式时，他们注意到受害人的身体(包括生殖器)被肢解。

38. 对行动自由的限制影响到罗兴亚族群获得卫生服务的能力。据一位难民称，他所在村庄的医院位于若开邦居民区，医生都是若开族人。罗兴亚人不去那里寻求治疗，因为邻近村庄的若开族人威胁说，如果他们来医院就杀死他们。这位难民解释说，为了得到医治，罗兴亚人不得不向警察行贿，以获准乘船前往位于实兑(Sittwe)(距离相当远)的一家有穆斯林医生工作的医院。受访者估计全部费用为 5 万缅元(约合 30 美元)，这个数字对许多罗兴亚人来说是负担不起的。

39. 若开邦北部一名丙型肝炎病患需要紧急治疗，他告诉人权高专办说，仅是他所在的村庄就有大约 30 人患有同样疾病，得不到治疗。他讲述了村里营养不良的例子，许多患病居民由于无法就医而得不到诊断。一些国际组织可进入附近城市地区的一家医院，但无法进入罗兴亚村庄，也只能提供某些疾病护理(但不能治疗丙型肝炎)。由于行动受限以及为了能够前往求医必须支付正规和非正规款项，他所属族群的人难以进入主要乡镇医院。他所在村子里已经有人因为得不到医疗和人道主义服务人员提供的帮助而死亡。

40. 限制行动自由也严重影响到国际和国内人道主义组织，对罗兴亚族群获得基本服务产生了有害影响。国际组织代表一致表示，自 2016 年 10 月危机以来，尽管若开邦、特别是若开邦北部亟需人道主义援助，那里的人道主义准入却受到严重限制，无法预测。尽管仍然需要旅行许可，官僚程序冗长，阻碍了提供人道主义援助，但若开邦中部据说仍是比较容易进入的地区。自 2018 年中期以来，缅甸政府已向若开邦北部签发长达 30 天的授权许可，延长了时间范围，但是有关组织指出，许可施加了更严格的标准，包括需要提供访问人员、地点和日期的详细信息。此外，国家和乡镇两级机构授权已成为强制性规定。在若开邦北部，人道主义工作者只能在日间出外工作，不得过夜停留，不允许他们进行正式监测、评估、核查和收集数据。罗兴亚族人员需要经过特别授权程序。非政府组织几乎无法进入若开邦北部地区。

41. 人道主义组织强调，即使获准进入，地理上的严重制约和官僚障碍仍然妨碍着救生服务以及保护和监测方案的规划和执行。他们指出，截至 2018 年 11 月，只有 169 个村子¹⁴ (若开邦北部有 989 个村庄)¹⁵ 得到一些援助，其大部分活动限于貌夺和布迪当镇的城市地区。他们表示关切的是，这种情况妨碍在短期内规划扩大活动、聘用和保留合格的工作人员以及建设当地能力，这反过来又妨碍了拟定中长期可持续解决办法。

¹⁴ 见 https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/myanmar_nov18.pdf。

¹⁵ 见 <http://themimu.info/place-codes>。

42. 难民向人权高专办报告说，2012 年出台的一项条例严重限制结社、集会和宗教自由，该条例规定聚会一次不得超过五个人。专家证实，这项规定只适用于罗兴亚人和穆斯林，并禁止他们在周五或宗教节日期间聚会祈祷。罗兴亚难民报告说，过去六年来，他们无法自由庆祝开斋节或其他宗教节日。处罚各不相同，从逮捕到罚款，敲诈勒索十分普遍。难民报告说，五人规定的例外情况只适用于市场和学校。

43. 若开邦的难民和居民报告说，自 2012 年以来，许多清真寺被关闭、毁坏或洗劫。不许使用扩音器广播唤拜，而清真寺未经书面许可不得修缮翻新。一名证人报告说，在清真寺进行小规模秘密修缮的人有被罚款、逮捕或骚扰的危险。卡曼族群一名成员报告说，皎漂港(Kyaukpyu)的清真寺被推土机铲平，并被洗劫。

44. 罗兴亚人报告说，他们族群里被发现拥有移动电话者经常受到骚扰和惩罚。受访者不断报告说，罗兴亚人试图拍摄记录侵权行为的照片是极其危险的。记者和媒体行为者报告说，在获准进入若开邦时，访问由政府精心安排，不允许他们独立收集信息。

D. 流离失所和回返权利

45. 在所审议的诸多建议中，撰文人士请缅甸政府采取具体行动，为难民和境内流离失所者自愿、可持续、体面和安全回返创造条件。他们强调与受影响族群开展真正和有意义的协商，并优先考虑有组织地回返原籍。他们还呼吁采取临时措施，为境内流离失所者营地提供体面的生活条件，但决不应把这视为放弃回返家园的权利。缅甸基本上没有执行这些建议。

46. 在 2012 年至 2016 年 10 月期间，由于暴力冲突和安全关切，多达 168,000 罗兴亚人逃离缅甸。¹⁶ 继 2017 年 8 月暴力冲突之后，又有 738,196 人在孟加拉国寻求庇护，据报告，2018 年全年都有新的难民抵达，直到 2019 年 1 月编写本报告时这种情况还在继续。在若开邦中部，自 2012 年以来，已有 127,433 名境内流离失所者生活在 23 个营地或类似营地的环境中。¹⁷ 暴力和流离失所并不是若开邦所独有的问题，全国各地其他少数族裔也遭受了暴力和流离失所。在缅甸，有 116,342 名境内流离失所者住在营地或类似营地的环境中：克钦邦 97,227 人、掸邦 8,815 人、克伦邦 10,300 人。此外，还有不同族裔将近 10 万难民住在泰国。¹⁸

47. 无论是孟加拉国还是流离失所者营地，都没有为那里的罗兴亚人安排回返原籍。关于孟加拉国之前宣布于 2018 年 11 月遣返难民，难民高专办称，缅甸尚不具备难民自愿、安全、体面和可持续回返的条件。¹⁹

¹⁶ Vivian Tan, “2012 年以来超过 168,000 罗兴亚人逃离缅甸——难民高专办报告”，难民高专办，2017 年 5 月 3 日。

¹⁷ 见 <https://reliefweb.int/map/myanmar/myanmar-idp-sites-rakhine-state-30-november-2018>。

¹⁸ 见 <https://reliefweb.int/map/thailand/thailand-border-operation-rtgmoi-unhcr-verified-refugee-population-31-december-2018>。

¹⁹ 难民高专办，“联合国难民事务高级专员关于罗兴亚难民被遣返缅甸的声明”，2018 年 11 月 11 日。

48. 2018年6月6日，缅甸政府、难民高专办和开发署签署了一项谅解备忘录，支持为回返创造条件。在这一框架内，难民高专办和开发署在若开邦北部的49个村庄进行了两轮评估。

49. 一些难民向人权高专办表示希望回返若开邦家园。一些人强调，自1978年以来，由于缅甸国防军的暴力行为，罗兴亚人一再被迫逃往孟加拉国，回返决定取决于是否能实现防止再次发生犯罪和新一轮流离失所的条件。一些个人和罗兴亚民间社会组织都表示，在回返之前，必须取缔国民身份验证卡制度和恢复公民权利。他们还认为，由于对缅甸安全部队缺乏信任，确保安全和安保措施至关重要，包括为此部署维持和平部队。许多人还坚持认为，回返原籍必须得到保障。一些难民补充说，追究对罗兴亚人犯下罪行者的责任、停止普遍存在的反穆斯林和反罗兴亚人的言论也是他们回返的先决条件。

50. 难民和国际社会成员指出，若开邦中部罗兴亚人长达六年的流离失所问题没有任何解决办法，这清楚地反映出回返条件尚不具备，或缅甸政府没有为他们提供便利的意愿。2018年11月，缅甸政府与联合国机构和民间社会组织就关闭境内流离失所者营地战略草案举行了磋商。在编写本报告时，尚未核准最后战略。

51. 与此同时，缅甸政府宣布关闭一些营地的做法²⁰受到质疑。人道主义对话者解释说，在大多数情况下会通知境内流离失所者，但不会就程序与其协商或听取他们的意见，也不会考虑他们的决定。他们补充说，没有给这些人提供回返原籍的选择，而是把他们重新安置到其他地区或营地附近。

52. 此外，虽然缅甸政府专注于通过建设设施来建立有形基础设施，但未能解决使隔离永久化和阻碍获得基本服务的主要关切，包括限制行动自由和获得医疗服务和谋生机会等问题。弥蓬镇的当邦(Taung Paw)营地就是一个例子，据国际社会代表说，据报道，该营地关闭造成居民生活条件恶化。他们报告说，缅甸政府已决定在被关闭的营地附近的稻田上建造新房屋，但那里的土地可能会遭受洪水侵袭。作出这项决定是根据当地社区的要求，他们拒绝允许罗兴亚人搬迁到离他们更近一些的地区。

53. 2018年底，人权高专办在孟加拉国访谈的新抵达的难民称，缅甸政府正在采取措施，将留在若开邦北部的罗兴亚人强行迁入营地。来自若开邦北部不同地点的受访者报告说，军方强迫男子和年仅12岁的儿童12小时轮班从事无酬工作，在若开邦北部不同地点类似营地的场所建造房屋。据报告，建筑工程在农业用地和军事基地附近进行。一名受访者说，他所在村庄的居民基本上没有受到2017年暴力冲突的影响，但村长告诉他们，他们将被赶出家园，搬到一个新建的营地。他们说营地是封闭地区，只有一扇大门，四周环绕着铁丝网和瞭望塔。一名受访者表示担心，建造营地的目的是迫使罗兴亚人在悲惨条件下生活，最终意欲消灭他们。

²⁰ 见“境内流离失所者营关闭：若开邦正在进行重新安置”，缅甸联邦共和国总统办公室，2018年4月9日。

54. 一些组织通过对卫星图像的分析记录了 2017 年 8 月暴力冲突之前罗兴亚族群曾经居住的土地上发生掠夺土地、推土机推平和重建的一些案件(A/HRC/39/64, 第 42 段)。²¹ 缅甸政府援引关于自然灾害管理的国家法律为这些行动辩护。²² 除了销毁在若开邦犯下罪行的关键证据外, 这些行为还严重阻碍难民实现回返原籍地的权利。

E. 问责

55. 一些联合国机构(包括联合国人权事务高级专员、缅甸人权状况特别报告员和缅甸问题独立国际实况调查团)已要求缅甸政府对侵犯人权的行为开展独立调查, 并将肇事者绳之以法。然而, 缅甸政府没有采取认真行动来解决有罪不罚问题, 没有向人权高专办提供任何关于起诉缅甸国防军高级官员在 2012 年和 2016 年犯下暴力行为的信息, 也没有对 2017 年 8 月以后犯下的暴力行为进行刑事调查。完全有罪不罚的唯一例外似乎是据报七名缅甸国防军军官因 2018 年 9 月 2 日因丁大屠杀被起诉和判处 10 年监禁。但除国防军总司令在其脸书网页上宣布这一消息外, 没有任何信息说明犯罪者的身份或实际执行判决的情况。人权高专办收到未经证实的信息说, 有报告称 2017 年 8 月后参与若开邦暴力冲突的国防军军官被降级、调任和强迫退休。虽然需要与国防军进一步核实, 但鉴于所涉罪行的严重性, 这些行动仍显不够。

56. 2018 年 7 月, 缅甸政府设立了独立调查委员会(不是司法机构), 负责调查指控 2017 年 8 月 25 日之后若开邦发生的侵犯人权行为。该委员会由菲律宾前外交官 Rosario Manalo 担任主席, 任务是在成立后一年内报告调查结果和结论。人权高专办与委员会主席在正式会议期间进行讨论后, 对该机制的公正性以及该机制能否独立履行其任务授权表示严重关切。²³ 另一个令人关切的事项是, 缅甸国防军早些时候进行的一项调查排除了自己负有任何刑事责任, 而且委员会一名现任成员在委员会成立之前于 2018 年 3 月公开排除犯下国际罪行的可能性。²⁴

57. 在缅甸周期性发生暴力冲突之后, 设立调查委员会已成为常规惯例, 自 2012 年以来已设立了八个此类委员会(A/HRC/39/64)。²⁵ 以前的委员会最后都没有起诉任何缅甸国防军军官; 所有委员会都的确免除了军队对可能犯下的侵犯人权行为的任何刑事责任。

²¹ 见大赦国际, “我们将摧毁一切”: 缅甸若开邦危害人类罪的军方责任(伦敦, 大赦国际, 2018 年); 人权观察, “缅甸: 几十个罗兴亚村庄被夷为平地”, 2018 年 2 月 23 日; 及 Poppy McPherson 等人, “特别报告: 缅甸的行动可能意味着罗兴亚人永远回不了家”, 路透社, 2018 年 12 月 18 日。

²² 见 www.burmalibrary.org/docs23/GNLM2017-09-27-red.pdf。

²³ 见 www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23324&LangID=E。

²⁴ Hannah Beech 和 Saw Nang, “缅甸拒绝接受联合国的调查结果: ‘我国没有种族清洗或种族灭绝’”, “纽约时报”, 2018 年 3 月 14 日。

²⁵ 另见 A/HRC/39/CRP.2, 第 1601-1609 段。

58. 此外，在委员会调查结果公布之前，于 2018 年 7 月设立该委员会，已经延误了正式司法系统启动刑事调查的时间——也造成关键或易腐坏证据被损毁或丢失的风险。记录在案的推土机夷平若开邦北部几个村庄(包括据称存在的万人坑地址)的情况，加剧了这种关切。

59. 杀戮、失踪、性暴力、殴打、敲诈、任意逮捕、腐败和掠夺土地等行为几乎完全不受惩罚，据报所有这些行为仍在发生。证人们告诉人权高专办说，缅甸国防军、执法人员、边防警察、地方民兵和若开邦族群成员继续经常对罗兴亚人犯下此类罪行而不受惩罚。他们一致表示，举报这类罪行会使受害者遭到报复。

60. 一名难民告诉人权高专办，他在家里开了一家售卖茶叶和槟榔的商店，若开族人来他的店铺，常常拿货不付钱。他回忆说，他曾经告诉一位若开族年轻人从他店里拿东西得付钱。这名男子回答说，如果他再要钱，就把他的店烧了，因为罗兴亚族店主住的是若开人的国家。几天后此人又来了，并持刀袭击了店主，造成他前额受伤(印证所述情况的伤疤清晰可见)。受害者又说，几天后，更多的若开族人来到他的商店。一名男子向他要烟，他拒绝后，这群人就放火烧了他的房子和商店，店主设法救出了在屋里睡觉的家人。他随后向若开族村长报告这些事件，但村长立即驳回了他的说法，并指责这是“孟加拉人”(即罗兴亚人)，而非若开族人所为。

六. 结论和建议

61. 根据从主要来源和其他现有来源收集的信息分析，高级专员得出结论认为，留在缅甸的罗兴亚人的人权状况令人严重关切，缅甸政府为执行联合国各实体提出的建议而采取的行动基本上不足以促进和保护罗兴亚人的权利。

62. 尽管缅甸政府报告说在各方面取得进展，但罗兴亚族群仍然不断受到系统的歧视性政策的影响，使他们难以享受基本权利和自由。除包括缅甸问题独立国际实况调查团在内的一些联合国实体对 2017 年 8 月以来暴力冲突作出结论外，各种报告也一致证实，缅甸政府未能保护若开邦的罗兴亚人不受生命、安全和安保威胁。

63. 虽然据称是缅甸国防军犯下 2016 年和 2017 年 8 月记录在案的大部分严重侵权行为，但幸存者和联合国实体把 2018 年末针对罗兴亚人的杀戮和其他罪行归咎于若开族极端分子。犯下这种罪行仍然不受惩罚的现象突出表明，缅甸政府没有能力或不愿意履行对罗兴亚人的义务，确保对他们的保护并追究肇事者的责任。

64. 如果缅甸政府不承诺采取行动结束有罪不罚，特别是对缅甸国防军的有罪不罚问题，就不能排除再次发生严重侵犯人权和其他违反国际法行为的可能性。高级专员重申在前几次报告中、以及缅甸人权状况特别报告员和缅甸问题独立国际实况调查团提出的呼吁，指出缅甸政府同时还必须处理基于族裔和宗教原因对罗兴亚族群的歧视和迫害，包括剥夺公民权利和实施其他歧视性和有害的法律和行政措施；定期大规模屠杀和破坏罗兴亚人的财产；迫害；普遍存在的强奸和其他形式的性暴力；强迫流离失所：隔离；排除在公民和政治生活之外；对行动的广泛限制；拒绝提供人道主义援助和基本服务；对个人生活的限制，包括婚姻和可

合法登记的儿童人数；及仇恨言论盛行，这些言论把罗兴亚人非人化，并将他们归为外国人。

65. 高级专员严重关切地注意到，上述一些限制，包括对行动自由的限制、强迫流离失所和拒绝人道主义援助，也适用于全国其他少数族裔群体的情况。

66. 因此，关于罗兴亚人的情况，高级专员呼吁缅甸政府作为优先事项应：

(a) 确保尊重所有留在若开邦的罗兴亚人和缅甸所有其他少数族裔和宗教群体的生命权、安全和安保权利；

(b) 通过可信和独立的司法程序查明侵权和犯罪行为并追究其责任，并向广大公众通报其结果；

(c) 无论独立调查委员会是否正在采取任何措施，由正式司法系统对 2017 年 8 月 25 日暴力冲突后清理行动期间和以往暴力冲突期间所犯罪行启动刑事调查；

(d) 允许人权实体，包括独立国际实况调查团不受限制和不受阻碍地进入该国，以评估国家机构遵守其国际人权义务的情况；

(e) 停止发放国民身份验证卡、追究旨在强迫使用身份验证卡的暴力或恐吓行为者的责任，并立即取消持有此卡作为获得基本服务的先决条件的要求；

(f) 采取措施，通过修订 1982 年民法，承认和恢复罗兴亚人的公民身份，取消将族裔与公民身份相联系的规定，并确保不加歧视地予以执行；

(g) 采取措施简化公民身份核验程序，因为自 1990 年代以来已有 100 多万罗兴亚人逃离暴力，证明其公民身份的文件可能已损毁；

(h) 充分遵守人道主义原则，保障并协助人道主义行动者不受限制地开展需求评估和拯救生命活动，并不加歧视地向所有需要的人分发救助品；

(i) 结束对罗兴亚族群享有基本权利和自由产生消极影响的一切法律和事实上的歧视性做法；

(j) 取消对行动自由的一切正式和非正式限制，包括与此有关的授权、许可证和收费，并消除导致罗兴亚人隔离和禁止他们自由和不受限制地获得基本服务和谋生机会的所有措施；并采取步骤确保罗兴亚人不受歧视地获得和其他缅甸公民一样的基本服务；

(k) 不在罗兴亚人以前居住的土地上建设房屋，并立即停止建造营地，包括强迫劳动建造营地；

(l) 防止针对罗兴亚族群的任何非人化或诋毁言论，并真诚地按照缅甸文化和传统为实现和解和过渡司法进程而努力。

67. 高级专员还建议缅甸当局：

(a) 签署《罗马规约》，接受国际刑事法院的管辖；

(b) 批准核心人权条约并修订国家法律，以确保充分遵守国际人权法；

(c) 允许设立一个具有充分监测任务授权的人权高专办办事处，允许其不受阻碍地进入该国所有地区；

(d) 与国际社会合作，确保难民营中所有境内流离失所者体面的生活条件，同时为他们回返原籍或其选择的其他地点制定可持续的解决办法；并确保任何回返只在完全符合国际人道主义标准的情况下进行；

(e) 促进罗兴亚人充分和有效地参与政治和公民生活的各个方面，以及与其地位和权利相关的所有决策进程；

(f) 采取措施，确保罗兴亚族群在公务员系统中适当的代表性，包括制定配额制度，以协助他们进入，并克服长期排斥他们所带来的困难；

68. 为了支持在缅甸推动人权，高级专员建议人权理事会：

(a) 支持缅甸问题独立国际实况调查团的调查工作，延长其任务期限，并呼吁允许调查团充分和不受阻碍地进入缅甸；

(b) 倡导在缅甸设立人权高专办办事处，赋予其充分的监测任务，并在全国各地设立实地机构；

(c) 授权人权高专办继续监测缅甸政府为执行联合国人权实体提出的建议，包括为执行缅甸问题独立国际实况调查团在其报告(A/HRC/39/64)中提出的建议而采取的行动；

(d) 继续要求追究在缅甸犯下严重侵犯人权和违反国际人道主义法行为者的责任。