



第七十五届会议

临时议程** 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

缅甸罗兴亚穆斯林和其他少数群体的人权状况

秘书长的报告

摘要

本报告是根据大会第 74/246 号决议提交的，所述期间为 2019 年 8 月 14 日至 2020 年 8 月 13 日，重点介绍秘书长及其斡旋在支持缅甸巩固民主、包括构建更具包容性社会方面的作用。报告强调了在 11 月 8 日举行选举之前确保选举进程统一、不容忍仇恨言论和煽动的重要性，以及需要采取紧急行动寻求持久解决办法，以缓解罗兴亚危机和其他族裔紧张关系和冲突，这些问题继续威胁着国内和区域稳定。秘书长主张推进包容各方的和平进程，结束日益加剧的敌对行动，特别是缅军和若开民族军之间的敌对行动，这些行动再次引起各方对若开邦平民保护和人权问题的关注。这场冲突还使落实罗兴亚难民自愿、安全、有尊严和可持续遣返的工作更加复杂，并恐将使受持续暴力影响的所有族群进一步失去权利。各方还持续关注对人道主义援助准入和基本自由的限制，包括一直对互联网接入的禁令。报告评估了冠状病毒病(COVID-19)的影响，特别是在受冲突影响地区的影响，并强调必须以包容的方式应对这一大流行病。报告重点提到了问责制方面的主要事态发展以及国家与国际机制合作的重要意义，以帮助推动能够为幸存者伸张正义、防止进一步暴行和加强民族和解的进程。秘书长着重指出了他、其缅甸问题特使和其他人为动员国际社会一致支持该国所作的努力。

* 由于技术原因于 2020 年 11 月 3 日重发。

** A/75/150。



一. 引言

1. 本报告是依照大会第 74/264 号决议提交的，大会在该决议中请我继续开展斡旋，与所有相关利益攸关方讨论缅甸问题，向缅甸政府提供援助，并向大会第七十五届会议报告在处理该决议所述全部相关问题方面取得的进展。本报告所述期间为 2019 年 8 月 14 日至 2020 年 8 月 13 日。
2. 联合国继续积极支持缅甸努力解决问责、剥夺公民权利和治理等问题，以巩固民主。
3. 随着缅甸走出数十年的军人统治，应对复杂的挑战需要集体的支持。因此，我与主要利益攸关方保持密切对话，其中包括东南亚国家联盟(东盟)、伊斯兰合作组织和欧洲联盟等区域组织。
4. 在 2019 年 11 月举行的东盟-联合国第十次峰会期间，我对包括若开邦在内的缅甸局势以及仍生活在困难条件下的大量难民的困境深表关切。我强调，缅甸仍然有责任根据国际规范和标准解决问题的根源，确保建立有利于难民安全、自愿、有尊严和可持续地返回其原籍地或其选择地的环境。我主张采取若干具体步骤，包括促进与难民的对话、采取建立信任措施、落实对有需要社区的充分和不受限制的人道主义援助准入，以及在持久解决该国境内仍然流离失所者问题上迅速取得进展。
5. 随着政治过渡的继续，缅甸仍然迫切需要采取包容各方的行动，以促进正义、和平、人权和发展，造福所有人。为了取得这一成功，需要解决造成暴力、制度性歧视和无国籍的根本原因。
6. 2017 年 8 月，罗兴亚人和其他族群被迫大规模流离失所，这加剧了若开邦前几波族群间暴力造成的现有破坏，突显出在解决根本原因方面持续存在的缺陷。若开邦的罗兴亚人仍然面临系统性歧视，那些被迫逃离该国的人报告说，他们目前觉得回返是不安全的。
7. 对于问责和结束暴力恶性循环，也必须采取有效的行动。1 月 23 日，我对国际法院的命令表示欢迎，其中表示在《防止及惩治灭绝种族罪公约》的适用(冈比亚诉缅甸)一案中采取临时措施。
8. 在该命令中，法院要求缅甸在其权力范围内采取一切措施，防止实施《防止及惩治灭绝种族罪公约》所指构成灭绝种族罪的行为，并确保其武装部队和可能由其指挥或支持的任何非正规武装部队以及可能受其控制的任何组织和个人不实施灭绝种族行为。它还要求缅甸防止销毁与指控有关的证据和确保保全这些证据，并向法院报告遵守该命令的情况。根据《联合国宪章》和《法院规约》，法院的决定具有约束力。
9. 本报告所述期间的特点是，一些国家日益感到沮丧，认为在问责和罪行继续不受处罚方面缺乏有效的行动，导致延长制裁和实施新的双边制裁，包括一些针对缅甸武装部队高级领导人的制裁。

10. 孟加拉国继续为大约 86 万名来自缅甸的难民提供庇护和重要的支持，其中主要是罗兴亚难民，他们中的大多数人在 2017 年 8 月之后抵达，仍然处于临时条件下，几乎没有返回家园的希望，而且仍然担心如果他们返回就会受到迫害。同作为主要难民收容国的孟加拉国团结一致采取行动至关重要，同样重要的是本着切实分担责任的精神继续提供支持。

11. 最近，罗兴亚难民在剥削成性的偷运者手中面对致命的条件、冒着生命危险在海上流动的情况增加，突显了他们的绝望处境和解决他们困境的迫切需要。这种情况还突显出，当前危机具有区域影响，各国需要共同努力支持缅甸的变革。

12. 我的缅甸问题特使继续主张在解决全国少数群体、特别是罗兴亚人所面临的局势方面取得真正进展，他们在若开邦遭受暴力和歧视。在通过包容性政治对话促进民族和解方面，她与主要利益攸关方保持密切联系，并与受影响族群、族裔武装组织、宗教和地方领袖以及民间社会组织定期接触。

13. 在本报告所述期间，若开邦和钦邦许多地区的暴力加剧，严重阻碍了联合国实体进入受冲突影响地区，冠状病毒病(COVID-19)的暴发使情况雪上加霜，但我的特使在大流行病之前却很容易进入。尽管由于大流行病限制了全球旅行，但她仍然通过与缅甸的文职和军事领导人、东盟领导人和其他人进行虚拟和远程讨论积极参与。在本报告所述期间之初，她曾三次访问缅甸，包括一次对若开邦北部的实地访问。她还去过其他地方，特别是孟加拉国，包括重访科克斯巴扎尔的难民营。她与缅甸领导人就人权、社会凝聚力、妇女与和平与安全、持久解决办法、公民身份、行动自由、问责、人道主义援助准入、教育、住房以及土地和财产权等一系列问题分享了 30 多项意见和建议。她还继续通过与其他联合国实体和独立任务执行人密切协商，帮助加强全系统的协调和连贯性。关于问责这一核心问题，她一贯敦促缅甸与缅甸问题独立调查机制和缅甸人权状况特别报告员等联合国机制合作。

14. 2019 年 9 月，缅甸问题国际独立实况调查团结束任务，提出了重要建议。它将最严重的国际罪行和违反国际法行为的证据移交给独立调查机制。

15. 联合国将继续在其工作中体现我在预防、预警和人权方面的优先事项。联合国国家工作队根据对联合国 2010 年至 2018 年在缅甸的介入情况进行的简短和独立调查，制定了一项人权战略，以加强促进和保护所有人的人权。

16. 我的全系统人权行动呼吁中纳入了“人权先行”倡议以及关于简短和独立调查报告的后续行动，根据这一呼吁，于 2019 年 10 月建立了定期预警报告制度。这些步骤以及联合国方案拟订工作的人权尽职调查框架，将指导在缅甸的共同行动，并支持对若开邦问题咨询委员会各项建议的执行情况进行全面审查的工作。

二. 背景情况和政治动态

A. 政治局势

民主过渡

17. 缅甸军(武装部队)仍然具有重大的政治影响力,特别是通过宪法规定的议会中25%的席位以及国防委员会和国家安全委员会的多数席位发挥影响力,并抵制推进旨在减少其对立法和行政部门影响力的宪法改革进程的努力。

18. 定于2020年11月8日举行的大选将是对缅甸民主化进程的考验。近100个政党以及独立候选人将争夺联盟以及省或邦一级议会的1100多个席位。要实现全国团结,选举过程必须是包容、透明和可接受的。

19. 缅甸军和若开民族军之间在若开邦的战斗可能使几个地点的投票暂停,并进一步加剧缅甸第二贫困邦内若开族人的政治不满。此外,留在若开邦的绝大多数罗兴亚人以及其他少数民族可能无法投票,因为他们不符合政府规定的资格要求,或者缺乏投票所需的公民身份文件。这些族群同样被剥夺了竞选政治职位的能力,因为自2015年大选以来,投票或竞选公职所需身份文件和其他资格要求发生了变化。

20. 虽然联盟选举委员会表示,境内流离失所者将有权参加选举,但他们,特别是罗兴亚人,在根据现行法律证明自己的身份以及在克服获得公共服务机会持续受限和行动受限方面面临困难。

21. 更广泛而言,女性在缅甸政治领域中的代表性不足。根据委员会关于2019-2022年期间性别平等和增强妇女权能的政策和行动计划,必须采取后续行动以促进妇女的政治参与和保护她们免遭与选举有关的暴力行为。

22. 国家和国际观察员将提高透明度,帮助建立对选举进程的信任。各政党和候选人承诺遵守最近修订的行为守则,其中明确规定了对道德与和平竞选以及促进多样性和媒体自由的期望。

23. 委员会公布了关于已登记政党的最新情况,这将有助于提高选举的透明度。政党和候选人登记以及最终确定选民名单的流程应该是公平和透明的,以避免对不公平或偏袒的指控。有效的争议解决机制可及时裁定个人申诉,并使委员会能够迅速处理对选举行政人员的指控。

24. 尽管温敏总统和其他领导人公开谴责仇恨言论,但缺乏符合国际标准和最佳做法的政策措施,仇恨言论在缅甸继续被用来煽动歧视、敌意和暴力的事实仍令人严重关切。

25. 随着竞选活动势头增强,针对少数民族和政客的贬损和攻击性语言无处不在,特别是在社交媒体上。推动在线反种族主义运动的活动人士受到威胁和骚扰。COVID-19大流行也助长了反华人和反穆斯林的排外情绪的上升。

26. 联合国通过建设和平基金,寻求与缅甸政府合作启动一个防止仇恨言论的项目,并通过媒体和信息扫盲促进和平的社会。解决相关问题是我的特使的优先事

项，她敦促缅甸当局根据国际人权标准颁布法律，禁止煽动敌意、歧视和暴力。在联合国的支持下，联邦总检察长办公室编制并于 2019 年 11 月 28 日发布了缅甸第一份立法起草指南，目的是确保该国的法律和条例符合最佳做法、编写明确、不与其他法律或《宪法》相抵触。

武装冲突与民族和解

27. 和解对缅甸的未来至关重要，需要所有族群、政府和安全部队作出真正和持久的承诺。在本报告所述期间，和平进程仍然停滞不前，因为几个边境邦的冲突和暴力加深了不信任，最明显的是在若开邦和钦邦，而克钦邦、克伦邦和掸邦的零星战斗仍在继续。

28. 为了在选举前扩大进展和建立势头，当局计划在 8 月下旬召开第四轮 21 世纪彬龙会议，这是一次关于联邦原则的联盟级和平对话。在与缅甸所有领导人的讨论中，我的特使强调了我在 3 月 23 日提出的全球停火呼吁，并促请各方尊重国际人道法和人权法，通过包容各方的对话寻求解决办法。她继续为这一进程提供支持。

29. 若开人民族主义者与联邦政府之间持续的紧张关系，表明若开邦的复杂情况不仅限于罗兴亚人的困境。政府在 4 月任命了一名和平顾问，集中精力缓解该邦的紧张关系，这是积极的步骤，但一周前将若开民族军指认为恐怖组织则加深了若开族人的不满，缩小了政治解决的范围。

30. 在反恐立法的支持下，若开邦的村行政人员和当地人、特别是青年男子被逮捕，指控是与若开民族军的非法联系。有报告称，在 2019 年 7 月颁布《儿童权利法》后，尽管对武装冲突期间保护儿童作出了具体规定，但仍有儿童被捕。还有报道称，亲政府的居民被若开民族军绑架。这类事件加剧了紧张局势。若开邦部分地区出于安全考虑而取消投票，可能会导致选举结果进一步激化冲突。

31. 若开邦内遭受痛苦和流离失所循环的族群现在面临着 COVID-19 大流行，这加剧了原已存在的不稳定和脆弱性。尽管缅甸于 5 月 10 日宣布在全国单方面休战至 8 月底，并提到我关于全球停火的呼吁，但在被政府宣布为恐怖分子的团体占据阵地的地区例外，这实际上把受战斗影响最严重的若开邦和钦邦南部排除在外。

32. 这一决定阻碍了正在进行的人道主义行动，包括应对 COVID-19 的方案拟订工作。除了已报道的若开罗兴亚救世军的零星袭击之外，暴力事件还剥夺了各族群应获得的用于应对 COVID-19 的有效和高效准备和援助。

33. 此外，在若开邦和钦邦的八个镇仍然限制互联网。正在实行的封闭对有效应对 COVID-19 产生了严重影响，这可能会对全国其他地区产生影响。

34. 据报道，不分青红皂白地使用空袭和火炮以及缅甸的地面行动旨在将若开民族军部队赶出村庄，这是不断恶化的安全局势的一部分，助长了新的境内流离失所浪潮，并导致平民伤亡激增。包括学校和私人住宅在内的民用基础设施连同生计一起被摧毁。

35. 截至7月底，仅若开邦和钦邦就有超过86 000人继续流离失所，因为冲突影响到所有族群。士兵驻扎在某些村庄或冲突各方经常前往人口稠密地区，这也将人们赶出家园。根据国际人道法，冲突各方必须采取措施，保护平民免受军事行动带来的危险，并允许和便利对需要援助的平民迅速和畅通无阻地运送人道主义救济，这种救济性质公正，没有任何有害区别。
36. 尽早采取必要行动是国际社会的集体责任，以防止若开邦再次发生灾难。那里最近的危机也阻碍了促进族群间和谐的努力，并为罗兴亚难民自愿、有尊严、安全和可持续地返回创造了有利条件。
37. 推动和平进程以及使所有利益攸关方就如何在选举期间和随后的过渡期间以更具包容性的方式继续实施2015年《全国停火协定》达成共识，是至关重要的。
38. 在本报告所述期间，政府与一些族裔武装组织之间的高级别会议为重新参加《协定》所有签字方团体的联合停火监察委员会奠定了基础。然而，政府未能与其他族裔武装组织、包括克钦邦独立军和德昂民族解放军就签署《协定》达成协议。除与若开民族军外，缅军和一些非签字团体之间的战斗也死灰复燃，导致掸邦和克钦邦数以千计者流离失所。
39. 尽管文职领导人作出了一些努力，率先采取包容各方、立足于全社会办法的应对COVID-19措施，不让任何人在抗击这一大流行病的斗争中掉队(包括在若开邦)，但持续的战斗以及据报道拆除了各族裔武装组织设立的COVID-19检查门，加剧了人们对当局的普遍不信任。必须采取具体的后续行动，包括成立一个委员会，与这些组织协调应对COVID-19的工作。
40. 同时，缅甸冲突各方继续参与和扩大非法活动，为其提供了维持战斗的资源。这些活动包括生产和贩运麻醉品；非法销售木材和野生动植物；开采和走私玉石和宝石；走私和贩运人口；走私消费品；涉嫌洗钱的不受监管的赌场。所有这些活动都产生了可观的利润。
41. 缅甸警方2月至4月在掸邦成功开展大规模缉毒行动，缴获东南亚和东亚历史上数量最大的合成毒品，其中包括18吨甲基苯丙胺。在这次行动中，缅军还解除了参与麻醉品贸易的民兵的大约3 000名战斗人员的武装。
42. 尽管缉获的数量史无前例，但合成毒品的价格在全球范围内继续下降，这表明供应不断增加。加强打击此类非法活动的工作，将有助于结束与其相关的侵犯人权行为及改善结束持续冲突的前景。
43. 据报道，克钦邦Hpakant镇的一个玉石矿发生大面积塌方，造成至少172人死亡，我随后于7月2日向受害者家属及缅甸人民和政府表示慰问。随着缅甸继续争取在实施“天然生产业透明度倡议”方面取得进展，对加强以安全劳动条件为重点的自然资源治理提供支持，将至关重要。
44. 联合国开发计划署(开发署)正推动在亚洲落实《工商企业与人权指导原则》。缅甸的商业和民间社会行为体越来越认识到，需要积极主动地应对企业的人权风险，以推进可持续发展的经济发展。

B. 问责

45. 问责仍然是所有族群实现真正和解的先决条件。受害者有权伸张正义，有权就侵犯人权行为寻求有效的补救，这是司法的一项基本原则，国家有义务确保这些权利得到实现。防止再次发生侵犯行为和消除有罪不罚现象，将是至关重要的。在本报告所述期间，对最严重国际罪行和违反国际法行为的指控进行迅速、有效、彻底、独立和公正调查方面的进展有限。

46. 在 1 月 23 日发表的一篇评论文章中，国务资政强调了正义在建设一个更强大、更安全的缅甸方面的重要性，表示：“正义可以帮助我们克服不信任和恐惧、偏见和仇恨，结束长期存在的族群间暴力循环。这一直是我的目标”。至关重要的是，这样的承诺必须在缅甸所有族群中履行。

国家的努力

47. 2019 年 11 月，缅甸宣布就涉及 2017 年缅甸安全行动后在若开邦 Gu Dar Pyin 村发现的罗兴亚人群葬坑开始进行军事法庭诉讼。据报道，3 名军事人员被判有罪，但没有关于具体指控和判决的细节。到目前为止，尚不知缅甸或军事法庭程序是否试图确定指挥责任。

48. 国家独立调查委员会于 1 月 20 日向总统提交了关于对 2017 年 8 月暴行后侵犯人权行为的指控和相关问题的报告。除了 14 页的执行摘要、建议和关于具体案件档案的 13 个附件外，报告仍然没有发表。委员会在执行摘要中得出结论，在若开邦境内可能犯有战争罪和严重侵犯人权行为。然而，与独立国际实况调查团的报告相反，委员会没有发现性暴力或灭绝种族意图犯罪的证据。

49. 独立调查委员会及其调查的独立性受到质疑，同时其调查的局限性、包括在科克斯巴扎尔约谈难民的尝试失败，引起人们的注意。缅甸当局告知我的特使，已经成立了一个由总检察长领导的调查和起诉犯罪的单位，以执行委员会的建议。她鼓励缅甸领导人发表关于该单位活动的临时报告。此外，缅甸于 7 月 8 日宣布按委员会报告所述成立一个调查机构，调查对其部队在另外三个村庄进行大规模杀戮的指控。

50. 在本报告所述期间，在扩大教育机会和不同信仰间对话安排等举措以及社会凝聚力项目的基础上，缅甸总统办公室于 4 月 8 日发布了两项指令：关于遵守《防止及惩治灭绝种族罪公约》的第 1/2020 号指令和关于保全若开邦北部各地区的证据和财产的第 2/2020 号指令。

51. 这些指令是发给中央和地方各级所有文职和军事当局的，指示他们依据独立调查委员会的调查报告结果，“确保公职人员不实施灭绝种族行为，不销毁或移走刑事调查中的可能证据”。这些指令必须适用于 2017 年前存在且可能是回返地点的任何罗兴亚人村庄，因为这些地点可能有三年前在那里发生的事件的证据。有报道称，若开邦的房屋成为纵火目标，就像以前罗兴亚村庄的情况一样。

52. 4月20日，总统发布了关于防止煽动仇恨和暴力以及防止仇恨言论扩散的命令，其中指示所有公职人员防止和谴责仇恨言论。这些指令是重要的过渡期正义措施，需要切实执行。

53. 缅甸政府负有如下首要责任：开展调查和起诉；为受害者提供保护、补救和赔偿；确保国家问责机制在为受害者伸张正义方面是可信、独立和有效的。有效的国际合作对于确保缅甸履行其国际法义务至关重要。为了建立能够有效遏制严重罪行不受惩罚的国家问责制度，需要进行重大的宪法、法律和机构改革。

国际性法院和机制

54. 2019年11月14日，国际刑事法院法官授权检察官对在孟加拉国和缅甸局势背景下实施的属法院管辖范围的涉嫌罪行展开调查。这一调查仍在进行中。同月，冈比亚向国际法院提起了针对缅甸的诉讼，国际法院于12月10日至12日举行了公开审讯，并于1月23日一致下令采取四项具有约束力的临时措施。

55. 缅甸于2020年5月22日向国际法院提交了第一次报告。到目前为止，这份报告还没有公开。由于COVID-19大流行，法院延长了案件下一阶段提交初步答辩的期限，冈比亚的书面诉状期限延长至2020年10月23日，缅甸的答辩期限延长至2021年7月23日。

56. 另外，人权理事会2018年9月27日第39/2号决议设立了缅甸问题独立调查机制，秘书长认为该机制自2019年8月30日起开始运作。在第一年的活动中，该机制推进了各方面的工作，包括其业务和行政进程、与相关实体和利益攸关方的接触以及收集和分析其任务范围内的犯罪证据。委员会于2019年8月7日发布了其向理事会提交的第一次报告(A/HRC/42/66)。

57. 随着缅甸问题独立调查机制的工作取得进展，该区域会员国的合作，首先包括缅甸的合作，对于接触证人、受害者和其他信息来源来说，至关重要。这将使该机制能够有效执行其任务，从而有助于追究自2011年以来在缅甸犯下的严重国际罪行的责任，并有助于威慑未来的罪行。

C. 被迫流离失所和持久解决办法

境内流离失所者状况

58. 2019年11月，政府启动了一项关于重新安置境内流离失所者和关闭其营地的国家战略，以解决25万多名境内流离失所者的状况，这些人大多在若开邦、克钦邦、掸邦和克伦邦。该战略重点提及关于持久解决方案的国际标准，受到联合国的欢迎，后者将支持其运作，包括在驻地和人道主义协调员办公室设立一个专门的持久解决方案股和供资机制。

59. 政府承诺按照国际标准执行落实国家战略的进程，并与联合国国家工作队讨论了可能提供的支持。如果境内流离失所者能够在基本自由得到保障的情况下返回，这一进程可向被迫流离失所的罗兴亚人发出改善缅甸境内的状况的积极信号，并建立对和平进程的信心。

60. 要在受冲突影响地区寻求持久解决方案，就需要进行有意义的族群协商，并解决土地权、地雷和生计等问题。尽管国家战略已获通过，但政府继续着力于关闭若开邦境内流离失所者营地，而无视它在其他方面采用的国际规范和标准。

61. 在通过国家战略后计划关闭的若开邦第一个营地即 Kyauk Ta Lone 营地的境内流离失所者，在向內比都和若开邦当局提交的请愿书中表示，他们拒绝搬迁到易发洪水的偏远地点，并要求维护其返回原籍地或选择地的权利。在不解决境内流离失所者面临的根本问题的情况下，以不符合国际规范和标准的方式简单地更名或单方面将其转移到附近地点来关闭营地，只是突显出要为缅甸境内流离失所者实现真正持久的解决，还有很多工作要做。

62. 然而，有一些迹象表明取得了进展。今年 2 月，政府开始帮助自 2017 年以来从若开邦孟都镇 7 个村庄某些地带流离失所的少数罗兴亚人回到他们原来的房屋地。4 月份，作为国家战略的一部分，政府批准了联合国难民事务高级专员公署(难民署)和开发署的试点项目，为境内流离失所的罗兴亚人提供补充支助，使他们能够返回两个村庄地带的原籍地。

63. 若开邦北部仍有约 10 000 名罗兴亚境内流离失所者。按照国际标准，他们返回原籍地的权利应在缅甸全境得到尊重和促进，包括在若开邦。至关重要是采取更多的举措，如 6 月份在克钦邦设立一个有克钦人道主义关切委员会和联合国国家工作队参与的执行国家战略委员会。

行动自由

64. 获得行动自由以及因此而获得生计机会和基本服务、特别是医疗保健和教育服务，对于那些被限制在若开邦营地的人，特别是罗兴亚人，包括那些住在国家战略通过前已经关闭的营地的人，以及若开邦其他未进驻营地的穆斯林人口来说，仍然受到重重限制。

65. 妇女和儿童在这种条件下受到的影响超出比例，导致家庭暴力风险很高，卫生和教育设施有限或根本不存在。政府在确保留在若开邦的约 60 万罗兴亚人和其他穆斯林享有更大的行动自由和获得重要服务方面，几乎没有取得真正进展，他们中间近四分之一是境内流离失所者。

66. 若开邦问题咨询委员会 2017 年 8 月的报告中确定了这些基本问题，包括行动自由及流离失所者平等获得生计和不分隔的基本服务，政府接受了其中的建议，但尚未全面执行。

67. 罗兴亚人的行动自由继续受到严重限制，COVID-19 进一步加剧了这些限制。若开邦曾在孟加拉国旅行过的人中间出现的几例 COVID-19 确诊病例，引发了社交媒体上的仇恨言论，对 COVID-19 传播的恐惧进一步增加了对罗兴亚人的敌意。政府推翻了以前的立场，根据 1947 年《缅甸移民(紧急规定)法》起诉数十名自发从孟加拉国返回的罗兴亚人，并判处他们 6 个月监禁。

68. 在本报告所述期间，根据缅甸移民法指控数百名罗兴亚人、其中许多是儿童非法旅行，随后他们在试图逃离若开邦时被判处监禁。2020 年 4 月，当局撤销了

对那些被控无证件旅行的罗兴亚人的所有指控，并释放了 880 名已经因此被判刑的罗兴亚人，作为该国总统新年特赦的一部分。

人道主义援助准入

69. 在 3 月 23 日与缅甸驻地和人道主义协调员举行会议后，国务资政确认，政府打算让国际伙伴参与提供人道主义援助并允许改善人道主义援助准入，以加强缅甸与联合国之间的合作。

70. 处境脆弱的族群仍然迫切需要援助，但获得这些援助的机会仍然无规律可言。除了面临安全挑战外，联合国和国际社会经常在进入若开邦和钦邦南部以及缅甸东北部其他受冲突影响地区时受到限制，这严重限制了人道主义援助的提供，并将当地族群以及人道主义和卫生工作者置于危险之中。

71. 截至 7 月底，联合国和国际非政府组织的伙伴无法进入若开邦超过 30% 的与冲突有关的新流离失所者地点(131 个中的 46 个)。政府于 2019 年 1 月在若开邦 8 个乡镇和钦邦 1 个乡镇(Paletwa)继续对国际人道主义组织实施准入限制，但市中心除外。最初不受这种限制的世界粮食计划署和红十字国际委员会，在接触指定地区的族群方面正面临困难。在克钦邦和掸邦，仍对接触不受政府控制地区的自 2011 年以来长期流离失所的约 40 000 名境内流离失所者设置障碍。

72. 对人道主义工作者和卫生工作者的直接袭击加剧了准入限制。4 月 20 日，在若开邦 Minbya 镇，一辆运输 COVID-19 监测样本的有世界卫生组织标志的车辆受到枪击。司机后来死于袭击中的枪伤，车内一名身为卫生和体育部官员的乘客受伤。我强烈谴责这次袭击，并呼吁对该事件进行全面和透明的调查，并将肇事者绳之以法。为了调查这起枪击事件，成立了一个调查委员会。9 天后，世界粮食计划署在钦邦 Paletwa 镇为 3 700 多人运送紧急食品的车队遭到枪击，司机受伤。

难民自愿、安全、有尊严和可持续地遣返

73. 孟加拉国政府和难民署于 2019 年 12 月联合完成了所有 86 万名在孟加拉国的罗兴亚难民的登记工作，使该国能够在他们同意的情况下与缅甸分享有关他们的数据，以便他们能够行使返回的权利。缅甸必须迅速和全面核实孟加拉国分享的数据，以使难民能够自愿返回其原籍地或选择地。

74. 继 2018 年 11 月初步尝试遣返罗兴亚难民后，2019 年 8 月 22 日，孟加拉国和缅甸通过其联合工作组第二次尝试开始遣返罗兴亚难民。和以前一样，没有难民作为双边进程的一部分返回。缅甸和孟加拉国之间的建设性合作将是解决该问题的关键。缅甸还可以通过与难民的定期对话，采取力度更大的建立信任措施。

75. 作为联合工作组活动的一部分，缅甸当局于 2019 年 12 月与东盟代表一起访问了孟加拉国境内的难民营，这是一项重要的举措。

76. 中国推动了与缅甸和孟加拉国就遣返问题进行的三边讨论，包括 2019 年 9 月 23 日在联合国总部举行的讨论。当时，中国外交部长主持了与孟加拉国外长和缅甸国务资政办公室联盟部长的非正式会议。我的特使也应邀参加。

77. 我的特使与难民署协商，与包括中国和东盟领导人在内的主要区域行为者保持密切联系，以帮助确保解决相关问题方面的互补和协调。

78. 尽管作出了各种努力，但各种条件不利于罗兴亚人的遣返，且由于缅军和若开民族军之间持续不断的冲突而变得更加复杂。对罗兴亚人基本权利的歧视性限制继续存在，同时没有切实执行若开邦问题咨询委员会的建议。罗兴亚难民和境内流离失所者指出，缺乏安全、公民身份和行动自由，以及无法返回原籍地，是他们遣返的主要障碍。罗兴亚人，包括自 2012 年以来被限制在若开邦难民营的 13 万境内流离失所的罗兴亚人，继续受到歧视性法律和做法的影响，这阻碍了他们追求生计和获得基本服务。

79. 缅甸、开发署和难民署之间关于支持为难民从孟加拉国返回创造条件的三方谅解备忘录第三年得到延长，延至 2021 年 6 月。对若开邦孟都和布帝洞镇的 130 个村庄进行了快速需求评估，迄今已批准并实施了 75 个惠及所有族群的速效项目。

不正常的海上动态

80. 据估计，2020 年上半年，有 2 000 名罗兴亚难民走上了跨越印度洋的危险之旅，几乎是 2019 年数字的两倍，据报道有 165 人在途中死亡。他们是由于缅甸和孟加拉国缺乏生计前景和教育机会而如此冒险的。该区域各国政府表示，由于担心 COVID-19 传播，以及一些国家日益高涨的反罗兴亚人情绪，不愿营救难民并允许他们上岸。据报道，运营这些船只的犯罪集团向船上人员的家属勒索钱财，以换取后者被允许上岸。5 月 6 日，国际移民组织、难民署和联合国毒品和犯罪问题办公室重申，它们支持该区域各国立即向寻求庇护者、难民和处境脆弱的移民提供援助，并加强更广泛的应对人员非正常流动的能力。

D. 弱势群体的权利

表达自由，集会自由与对记者的保护

81. 表达自由是民主和包容性社会的支柱。在缅甸，意见和言论自由权受到若干限制。在本报告所述期间，人权维护者、记者和民间社会代表因行使表达自由权而受到骚扰和起诉。

82. 法律行动的主要依据是《电信法》或《刑法典》。缅军主导的缅甸新闻委员会针对媒体的案件进行的干预，导致指控被撤销。该法第 66(d) 节也被用来启动诉讼程序，根据该节规定，法律上不明确的诽谤行为除其他外属于非法。

83. 集会自由权虽然受到《宪法》第 354(b) 条的保障，但实际上却因《和平集会与和平游行法》而受到损害，该法与《刑法典》一道被用来指控抗议者，如仰光抗议互联网关闭的活动人士。这种情况可能会阻止人们行使和平集会和表达自由的权利。

公民身份问题

84. 罗兴亚人公民身份核实工作的进展仍然有限。尽管在本报告所述期间，极少数罗兴亚人获得某种形式的公民身份，但由于歧视性法律的框架和实施，以及严

格的证件要求和所需的高额非正式费用，绝大多数人仍然无法获得公民身份核实，这对族裔和宗教少数群体造成了超出比例的影响。在这个问题上存在严重的信任赤字，目前的程序要求罗兴亚人在谋求公民身份时将自己的族裔列为孟加拉人。

性别暴力和与冲突有关的性暴力

85. 在缅甸政府和联合国于 2018 年 12 月签署了关于消除与冲突有关的性暴力的联合公报以及我的冲突中性暴力问题特别代表于 2019 年 2 月访问该国之后，根据总统令成立了一个由社会福利、救济和重新安置部部长担任主席的与冲突有关的性暴力问题部际全国委员会。

86. 2019 年 11 月，联合国和民间社会组织应部际全国委员会邀请，审议与冲突有关的性暴力问题联合行动计划。该计划不能得到联合国的认可，因为缅甸当局表示无法承诺实施 2018 年联合公报中规定的联合行动计划。各方商定，联合国将继续与全国委员会协作互动，帮助确保行动计划草案充分促进安全行为体之间的问责，纳入立法和行政改革的必要内容，加强包容性的各个方面，并根据安全理事会第 2467(2019)号决议促进以幸存者为中心的做法，包括建立保护幸存者和应急者免受惩罚的投诉机制。

87. 联邦总检察长办公室和缅甸警方与联合国合作，提高应对程度令人震惊的性别暴力的能力。这两个实体最近的介入行动令人鼓舞，但一些行为体在是否将此类暴力行为纳入核心培训课程或是否接受与基本服务提供者和刑事司法行为体的协调机会方面犹豫不决，这突显了这样一个事实，即它仍然经常被视为是国内问题，因此不是刑事司法方面的优先事项。

儿童与武装冲突

88. 2019 年 9 月，政府批准了《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》，加强了该国保护儿童的法律框架。

89. 然而，在本报告所述期间，儿童伤亡和与武装冲突中的儿童有关的总体严重侵犯行为有所增加。我的儿童与武装冲突问题特别代表于 1 月访问了缅甸。根据安全理事会相关决议，她敦促政府签署一项联合行动计划，以防止杀戮、致残、强奸和其他形式的性暴力，并敦促各方签署和履行结束和防止进一步招募和使用儿童的联合承诺。

90. 今年 3 月，两个族裔武装组织同意与联合国签署联合承诺。与此同时，防止在武装冲突中 6 种严重侵害儿童行为全国委员会制定了一项国家行动计划，并与联合国国家监测和报告任务组分享了该计划。

91. 6 月，我关于儿童与武装冲突问题的年度报告把缅甸从关于违反招募和使用儿童行为的附件中暂时除名，原因是招募人数继续大幅减少、正在进行起诉以及同意继续追踪和释放前几年查明的儿童。除名程序取决于未来 12 个月是否取得更多进展。

E. 冠状病毒病

92. COVID-19 加重了缅甸在当前关键时期面临的诸多挑战，反之亦然。随着该国进入选举期间，联合国通过我的特使和国家工作队，协调支助并倡导包容各方的应对 COVID-19 措施。

93. 虽然缅甸避免了 COVID-19 的大规模暴发，截至 7 月约有 300 个确诊病例，但它仍经历了危机带来的沉重经济冲击。鉴于该区域部分地区的高感染率，缅甸仍处于危险之中。

94. 尽管政府作出了改善和协调努力，但该国的卫生系统在应对大规模疫情方面装备不足，而且这一大流行病与全国各地持续不断的冲突汇聚在一起，导致数百万人极易受到 COVID-19 的影响。

95. 此外，大流行病迫使 10 万多名海外移民工人返回缅甸，给国家医疗保健系统和社会服务带来了额外的负担。政府的缓解工作包括检测和国家提供便利的检疫。在这方面，联合国在缅甸的重点是加强与当地民间社会组织的接触及后者的能力建设，其中许多组织作为第一线应急者活跃在受冲突影响的地区。

三. 意见

96. 在即将于 11 月 8 日举行的大选之前，必须防止缅甸各地、包括若开邦的族裔和宗教少数群体的政治权利被剥夺。公民必须对选举结果反映其意愿抱有信心，才能被接受。被排斥的原因各不相同，取决于每个族裔和宗教少数群体的具体情况，例如受冲突影响地区的人口或那些被认为没有参与选举和投票所需证件的人。这些根本问题必须得到解决。联邦选举委员会对被排除在外的情况采取的行动，将极为有助于提高其作为选举管理机构的信誉和独立性。

97. 政治领导人对选举的成功负有最大的责任。在各政党筹备选举之际，我促请政府确保结社、意见和言论自由以及传媒的自由。有关选举的选举法律框架应通过包容、透明和参与性进程制定。我敦促立法和行政部门启动并通过立法，澄清现行法律并遵守关于基本自由的国际标准。所有缅甸人民，包括所有政党的成员，都应该能够行使他们的权利，通过他们选择的任何媒体自由表达自己的意见，而不必担心受到打压。

98. 尤其重要的是，政府必须以统一的声音反对仇恨言论，并对鼓吹仇恨言论的人采取适当措施。需要采取整体的方法，消除根本原因及其对社会的影响。我鼓励政府根据国际人权标准，制定一项打击煽动行为和仇恨言论并促进意见和言论自由的全面国家战略，从而促进容忍、尊重多样性和多元化。联合国随时准备加强其支持，包括实施建设和平基金关于防止仇恨言论和促进和平社会的项目以及其他相关举措。

99. 如果激烈冲突继续，我强烈敦促各方履行国际人权和人道主义法规定的义务，采取一切措施避免平民伤亡，立即停止使用和破坏民用基础设施。我还再次呼吁缅甸各地响应我关于团结一致抗击这一大流行病的全球呼吁，立即实现停火。

100. 为了帮助有需要的人，需要充分和畅通无阻的人道主义援助准入。政府和冲突各方有责任为人道主义行动提供便利。在全球大流行病期间长期限制获得包括卫生保健在内的基本、重要服务的问题，必须得到解决。我促请政府采取一切必要手段，包括清除地雷，使人们能够自由和畅通无阻地进出。通过包括互联网在内的所有媒体获取信息，至关重要。

101. 为使罗兴亚人从孟加拉国自愿、安全、有尊严和可持续地遣返，当务之急是缅甸政府必须在解决缅甸境内的人权问题和暴力与歧视根源方面取得实际进展。这包括为仍在若开邦流离失所的罗兴亚人提供符合国际规范和标准的持久解决办法。增加罗兴亚人的教育机会以及以全面和公平的方式向所有人提供公共服务，将是至关重要的。全面执行若开邦问题咨询委员会和独立调查委员会的建议是第一步，特别是取消对边缘群体流动的歧视性限制。

102. 我鼓励政府对在孟加拉国的难民进行系统、包容和认真的核查，在此过程中得到孟加拉国政府和难民署共同完成的难民登记工作的协助，以维护难民自愿返回的权利，并向难民保证他们将能够与其整个家庭和社区一起返回。当局应按照其声明的社区参与、行动自由和不歧视原则，执行关于重新安置境内流离失所者和关闭营地的国家战略。

103. 为了解决公民身份问题，政府应立即采取紧急措施，提高公民身份申请过程和相关要求的透明度、可及性和可预测性。这包括减少证据负担以及行政和财政障碍，确保符合条件者获得正式公民身份，并向所有持有国家登记卡的个人发放公民身份证件。还应根据若开邦问题咨询委员会的建议，规划一条明确和方便的获得公民身份的途径，这需要审查和改革 1982 年的《缅甸国籍法》。我特别敦促政府按照独立调查委员会的建议，优先审查国家身份验证卡进程。

104. 在此期间，我呼吁包括发展和人道主义伙伴在内的国际社会继续支持孟加拉国收容 860 000 多名罗兴亚难民。拯救生命是优先事项，我呼吁各国扩大接纳难民的安全和合法途径，这样他们就不需要走上危险的旅程。该区域各国应在东盟已经开展的坚实合作与规划以及《关于偷运人口、贩运人口和有关跨国犯罪的巴厘进程》的基础上再接再厉，解决人员非正规海上流动问题。这包括根据国际人权标准调查和起诉人贩子和走私者，同时充分尊重受害者的权利，并建立有效、可预测和公平的登岸安排。

105. 至关重要的是对所犯罪行，包括针对缅甸境内罗兴亚人的罪行追究责任；如果没有问责，和平与民族和解努力将受到破坏。不在国家一级立法将包括危害人类罪在内的最严重罪行定为刑事犯罪，会妨碍国家的问责制。我呼吁包括缅甸在内的各国与包括缅甸问题独立调查机制在内的现有问责机制充分合作，通过国家立法，根据国际法将战争罪定为刑事犯罪，并确保国家问责工作是独立、透明和可信的。

106. 东盟及其对话伙伴积极动员了对若开邦的支持。区域合作对于解决该邦冲突的根源、创造有利于难民回返的条件以及加强缅甸应对 COVID-19 的措施，将至关重要。2019 年 11 月，东盟成立了一个特设支助小组，以落实东盟于 2019 年

5 月进行的若开邦遣返条件初步需求评估的建议。我的特使、驻地和人道主义协调员办公室和联合国系统其他部门会见了东盟代表，以讨论合作和确保互补性。联合国随时准备加强与东盟的合作，支持东盟在缅甸的努力，包括为此动员协调一致的国际支持。

107. 缅甸所表示的与联合国合作的承诺提供了一个机会，可用以加强本组织对维护联合国价值观的国家自主民主改革进程的支持。在当前紧要时期，联合国将继续为缅甸的如包容性社会经济发展和人人享有人权保护等国家优先事项提供综合支持，包括通过我的特使克里斯蒂娜·施拉纳·比尔格纳和联合国国家工作队提供支持，我谨感谢他们坚定不移地履行了赋予他们的职责，包括在面对 COVID-19 大流行的情况下履行职责。我还要感谢即将离任的特别报告员李亮喜自 2014 年以来的不懈奉献，并鼓励缅甸政府向今年早些时候接替她的托马斯·安德鲁斯提供合作。