



第五十七届会议

临时议程 * 项目 111(c)

人权问题：人权情况及特别报告员和代表的报告

缅甸境内的人权情况

秘书长的说明**

秘书长谨向大会成员转递人权委员会缅甸境内人权情况特别报告员保罗·塞尔吉奥·皮涅罗根据人权委员会 2002/67 号决议和经济及社会理事会第 2002/269 号决定编写的临时报告。

* A/57/150。

** 本报告于 2002 年 8 月 9 日提出，以便尽可能编入最新资料。

人权委员会缅甸境内人权情况特别报告员的临时报告

摘要

本报告是根据 2002 年 2 月特别报告员访问缅甸的调查结果以及截至 2002 年 7 月 1 日收到的资料提出的。

复杂的人道主义情况继续影响缅甸境内经济、社会、文化权利和发展权利的行使。广大人民生活困苦，经济继续受赤字日增、通胀上升、能源供应不足、外汇短缺、教育低劣、艾滋病毒/艾滋病和毒品问题的影响，特别是在少数民族地区和军事行动区，穷人、儿童和妇女的脆弱性日增。如果缅甸目前的民族和解和政治过渡进程不能取得实质性进展，上述领域显然不能也不可能取得真正的、可持续的进展，尽管在政治改革之前可能会进行一些经济改革。在短期内，目标明确的人道主义援助可以减轻人口，特别是最脆弱的人民的基本需要；但是，只有在国际社会支持下，由政府牵头，与社区组织、各有关政治和族裔群体合作，才能解决长年累月的经济和社会困难造成的影响。长期来说，这应当巩固人道主义援助过渡至持续经济增长和人力资源开发的战略基础。

侵犯人权情事时有所闻，特别是在军事行动继续进行的地区。近年来，据报勘乱行动影响了数以百计的掸邦和克伦邦乡村，政府怀疑武装反政府集团从泰缅边界沿边基地出击。此外，据报许多乡村被迁往克耶邦东部、孟邦北部和德林达依省。最近，掸邦人民被强迫迁移。难民不断进入泰国寻求庇护，反映出基本上是人为的复杂内部局势。造成这种局势的根本原因既有经济因素也有是政治因素。没有下列四项基本条件，缅甸就不可能有可信的民主政治过渡：本着参与、相互尊重、合作与平等的精神，让社会所有组成部分参与政治对话；释放一切政治犯；解除继续限制政党和与政府缔结停火协定的集团举行会议、讨论、交流和及和平进行合法活动的的能力；公开讨论必须有自由选举才能实现的民主政治进程。

2002 年 5 月 6 日，全国民主联盟秘书长昂山苏姬在被软禁 19 个月后获释，这是缅甸最值得注意的近期事态发展，开展了特别报告员称为试行建立信任的阶段。释放昂山苏姬时的气氛比 1995 年的好。不过，昂山苏姬虽然能够执行其作为全国民主联盟领导人的职务，但据报全国民主联盟和其他政党受到的限制继续妨碍他们的合法活动。对信息、言论和新闻自由的限制尚未全面撤消，其余的在押政治犯尚待释放。

在这方面，改革司法行政制度的问题至关重要。政府和缅甸民间社会必须共同努力确保在政治过渡进程中改革司法体制。特别报告员深信联合国和国际社会将随时准备协助合作支持这些努力。初步合作领域可能涉及技术援助，协助执行缅甸政府打算批准的《经济、社会、文化权利国际盟约》；根据囚犯待遇国际标准，

特别是与妇女囚犯和少年犯有关的标准，有系统地审查监狱情况；审查刑事立法，特别是关于逮捕、拘留、调查和刑事司法的其他重要领域；为参与司法行政的专业人员、其他有关官员和学生建立一个法律信息资源图书馆；与司法和警察部门研究认为最需要合作的领域，如训练有关的专业人员。为此目的，国际社会应开始考虑如何与缅甸国内主要行动者——国家和平与发展理事会、少数民族和宗教领袖、全国民主联盟、其他政党以及地方社区组织进行有原则的接触，加强各行动者作出的贡献。联合国尤应开始评估接触进程，包括通过其专门机构、基金和方案执行局进行接触的优先事项。这可能最终导致加强联合国的存在和调整其在一些最重要的领域中所起的作用。

目录

章次	段次	页次
一. 导言.....	1	5
二. 特别报告员的活动.....	2-6	5
三. 与人权有关的事态发展.....	7-57	5
A. 经济、社会、文化权利和发展权.....	7-20	5
B. 公民权利和政治权利.....	21-57	8
四. 结论意见.....	58-61	13

一. 导言

1. 人权委员会 1992 年 3 月 3 日第 1992/58 号决议规定了缅甸境内人权情况特别报告员的任务，最近于 2002 年 4 月 25 日第 2002/67 号决议予以延长。在第 2002/67 号决议第 8(a) 段内，委员会请特别报告员向大会第五十七届会议并向委员会第五十九届会议提出报告，并请他在收集和分析资料时注意性别观点。本报告以特别报告员 2002 年 2 月访问缅甸的调查结果和截至 2002 年 7 月 1 日收到的资料为根据。

二. 特别报告员的活动

2. 特别报告员于 2002 年 2 月 11 日至 19 日前往缅甸进行第二次实况调查。在 2002 年 2 月 9 日前往仰光途中，他在吉隆坡与秘书长缅甸问题特使会面。特别报告员在进行此次实况调查时，遵循其第一次实况调查期间建立的方法和业务原则（见 E/CN.4/2002/45，第 3-6 段）。在这次访问期间，缅甸政府提供同样的充分合作，不加阻挠，他再度表示诚挚的感激。他能够执行全部方案，享受到行动自由，并有机会接触到私人和其他有关人士。

3. 在仰光期间，特别报告员同政府官员，包括国家和平与发展理事会第一书记钦纽中将；外交部长和副外交部长、内政部长、检察长兼司法委员会会长、劳工部长；监狱司司长、警察总监、人权委员会成员和国民大会理事小组。在同国家和平与发展理事会第一书记会面时，国家和平与发展理事会再三向特别报告员保证提供充分合作。第一书记说，他要在这次实况调查团的成功基础上再接再厉，并注意有需要加强人权。他重申缅甸政府决心改善缅甸人民的福祉，并指出当务之急是在国家大部分地区缔结的停火协定的基础上推动政治过渡、民族和解和发展进程。特别报告员还同合法党派代表和与政府议定停火的少数民族领袖会面。他访问了永盛中央监狱和仰光一所监狱医院，与十多名囚犯进行了保密谈话。他还与全国民主联盟秘书长昂山苏姬和全国民主联盟中央执行委员会委员、少数民族政党、联合国驻地协调员和国家

工作队以及外交界和国际民间社会组织的代表举行了会议。

4. 2002 年 2 月 13 日至 15 日，特别报告员访问了密支那（克钦邦），受到地方当局的接待，并在该邦的法院、律师协会和警察局举行了会议。他还与当地民间社会组织、宗教和社区领袖及联合国项目工作人员会面。他访问了两个停火集团（即与政府议定停火的集团）办事处、警察第一号拘留所和密支那监狱，与十多名被拘留者进行了谈话。他在密支那附近的一个乡村逗留了一个上午。

5. 特别报告员在访问缅甸后，前往泰国进行了一次为期 6 天的访问（2002 年 2 月 20 日至 25 日），与外交部和内政部副常务次长、国家安全委员会办公室副秘书长、劳工和社会福利部常务次长、联合国驻地协调员、联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）代表、联合国人权事务高级专员办事处（人权专员办事处）区域代表、外交界和非政府组织的代表举行了会议。特别报告员一行人还访问了清迈、芳县、和夜速。

6. 2002 年 3 月 18 日和 19 日，特别报告员访问了伦敦，与外交部人员、非政府组织和学者会面。2002 年 3 月 28 日，特别报告员就其初步印象和调查结果向人权委员会提出了口头报告，为本报告提供了基础。特别报告员在日内瓦和稍后在纽约同缅甸政府及其他政府代表、非政府组织和私人会面，收集他们关于缅甸人权情况的意见和信息。

三. 与人权有关的事态发展

A. 经济、社会、文化权利和发展权

7. 错综复杂的人道主义情况继续影响缅甸境内的经济、社会、文化权利和发展权的行使。广大人民生活困苦，经济继续受预算赤字日增、通胀上升、能源供应不足和外汇短缺的影响。主要的问题包括保健卫生、粮食安全、优质教育、艾滋病毒/艾滋病和毒品问题。特别是在少数民族区和军事行动区，穷人、儿

童和妇女的脆弱性日增(见 A/56/312, 第 67 至 69 段; E/CN.4/2002/45, 第 79 至 94 段和第 108 段)。

8. 缅甸目前进行的民族和解和政治过渡进程如果没有实质性进展, 上述领域显然不能也不会取得真正的、可持续性的进展, 尽管在政治改革之前可能会有一些经济改革。短期内, 目标明确的人道主义援助可满足人口、特别是最脆弱的人口的基本需要; 但长年累月的经济和社会困难造成的影响, 只有在国际社会支持下, 由政府牵头与社区组织、各有关政治和族裔群体合作开展的进程来解决, 长期来说, 这应当巩固人道主义援助过渡至持续经济增长和人力资源开发的战略基础。

9. 特别报告员在上次实况调查期间在密支那附近的 Labang Rosner 村看到了一项成功的社区发展行动。过去两年半, 这个村同克钦邦人口共计 32 000 人的其他 53 个村得到联合国开发计划署(开发计划署)多部门参与性扶贫项目的惠益。国家一级的对应机构是边境地区进展和全国民族发展部, 但项目由地方当局执行。执行费用为 12 000 美元, 直接投入社区, 该村 250 人得以提高粮食生产, 将剩余资金投资于进一步提高生活水平和生活资料, 争取得到饮用水, 建立和维持一个安全网以应付粮食、卫生或其他可能出现的危机, 建立了一家学校并改善取得医疗保健的机会。通过参与性办法, 项目成功地动员了村民利用建立和加强地方社区自助团体逐步发展自己的社区。通过这些基层组织, 村民参与了确定他们的需要和制定优先次序、指出可持续的解决办法、执行活动、分享惠益以及监测和评价项目活动。村民正努力使这个项目能够自我维持, 不必要求外界援助。

10. 特别报告员认为这个项目是多方面的标志。首先, 这是基层人权工作的本质所在。第二, 它实际说明了身体力行的发展权概念: 它显示出如果能够让受惠者成为发展其社区的主要行动者, 他们就能够在极少的外界支助下提高自己的生活水平。第三, 它有力地说明了经济、社会、文化、公民和政治权利的相互关联性。第四, 它显示出国际人道主义和发展资源如何能作出明智的投资, 通过人民自行管理和有效监测

此种投资, 直接使人民本身受惠。特别报告员建议, 在许多人仅能糊口的缅甸各地重复和扩展这个模范项目, 并建议此种小规模基层项目与国家发展政策挂钩, 以确保全国各地, 不仅在停火生效的地区内收到持续的成果。

11. 在这方面, 特别报告员还提请注意, 他建议缅甸政府加入《经济、社会、文化权利国际盟约》, 以便与有关条约机构开展建设性对话, 借此机会利用各国丰富的经验和政策建议, 以确保实现这些权利。特别报告员注意到进行中的讨论, 特别是在政府的人权问题委员会内进行的关于可能批准《盟约》的讨论和为此筹备召开一次国家讲习班的计划, 并在这方面鼓励缅甸政府考虑要求人权专员办事处提供援助。

12. 克钦邦的发展努力显示出和平是人民开始建立其生活的先决条件。特别报告员在 2001 年 10 月实况调查后建议停火是这方面的一项重要发展(E/CN.4/2002/45, 第 95 至 97 段)。为了解这个问题的最新情况, 特别报告员于 2002 年 2 月在仰光与 15 个停火集团举行会议, 并访问了克钦邦两个停火集团的总部: 新民主军和克钦独立组织。各集团同国家和平与发展理事会各自签订了停火协定, 其中只有一项协定(与克钦独立组织签订的协定)是“君子协定”。经过数十年的恐惧、不安全和普遍的暴力, 包括许多记录在案的谋杀、任意逮捕和拘留、酷刑和被强迫流离失所和迁移, 停火协定的第一项红利是和平, 第一项红利是发展。发展工作的程度各地不一, 据说有些地方由于没有发展, 一些分裂出来的小集团再度掀起武装斗争(例如孟邦)。据签署停火协定的集团的了解, 停火协定是政治谈判进程的第一步, 导致反映下列原则的一项长期协定: 相互尊重; 平等地位、权利和责任; 联邦主权, 所有这些都应当载入今后的宪法。在此期间, 每一个集团保留其武器、军队和组织, 并与国家和平与发展理事会合作发展在该集团控制下的区域。

13. 双方采取了积极步骤, 巩固初步协定, 包括尊重停火区的普遍自主权、进行金融和经济合作以发展地方基础设施(公路、学校、医疗设施)、在公共学校

教授缅甸文和英文；由每一个集团向其儿童教授本身的历史、宗教、文化和语文，并向在其区内生活的人民发给国民身份证，使他们能够在缅甸境内自由行动。例如，在新民主军控制的地区内，发展工作根据年度计划进行，具体规定由政府和新民主军分别提供的经费数额。新民主军收入的主要来源是开采金矿，新民主军征收 65%。新民主军区内的所有主要公路是铺设公路，兴建了 37 家学校（新民主军兴建了 20 家，政府 17 家），区域内六个族裔集团居住在一起，以当地语文印发宗教出版物。视停火协定的条件而定，一些集团有更多的机会与国家基础设施结合；例如，新民主军决定建立特别警察部队，而不建立由内政部提供薪金和口粮的军队。

14. 上述种种虽是重要的步骤，但停火集团对政治讨论没有取得进展表示关切，并担心他们被排除在国家和平与发展理事会和全国民主联盟目前举行的秘密谈判之外。这些集团也不能参与政治活动或与其他停火集团进行对话，特别报告员深信要在缅甸实现可持续和平，必须让所有人民和社会组成部分参与影响他们共同命运的政治对话。这正是民主改革的承诺和挑战的开端。令人感到鼓舞的是，全国民主联盟最近重申决心建立“一个真正的缅甸民主联盟”，开放给少数民族参与，并决心“按照联合国大会各项决议的规定致力于尽快实现三方谈判，其中将包括各少数民族”。¹ 特别报告员希望国家和平与发展理事会和全国民主联盟进一步考虑这个重要的层面，将这个因素置之不顾造成数十年来的冲突，还可能破坏目前的进展。

15. 在此期间，特别报告员鼓励国际援助行动者访问停火区，支持停火区的发展努力，特别是在农业、教育、取得安全饮用水、创收和卫生保健等领域的发展工作。在这方面，开发计划署在克钦邦、钦邦和若开邦边远城镇的先锋工作所提供的启发应大有助益。他认为这类推动发展工作的支持是促进实现所有经济、社会和文化权利的一个有效途径，但须适当注意到人口中弱勢集团的需要。

16. 在这方面，特别报告员欢迎政府人权问题委员会最近采取的行动，目的是提高对儿童和妇女权利的认识。2001 年 11 月，与人道主义对话中心和总部设在瑞士的儿童权利国际研究所合作，在仰光举行了一次儿童权利问题国际研讨会。研讨会的会议记录已经印发，计划于 2002 年举行一个后续研讨会。2002 年 6 月，缅甸政府也提出了关于《儿童权利公约》执行情况的第二次定期报告。目前正在准备举行一个妇女权利讲习班，并正在努力举行其他人权宣传活动。2002 年 2 月在澳大利亚和联合国王国地雷咨询组的支持下举行的一个防雷宣传讲习班即其一例。2001 年 12 月和 2002 年 1 月，在仰光和达韦举行了人权讲习班，其后于 2002 年 3 月为执法人员和军事人员举行了类似的讲习班。此种活动应继续举办。

17. 不过，据报侵犯人权行为仍不断发生，特别是在军事行动继续进行的地区内。关于这些侵犯人权情事的资料来自各种大部分是独立的消息来源，似乎大都能够由根据可靠的资料收集和分析方法得到的可信证据予以证明。在时间和地点方面，显示出很大程度的一致性和一贯性，与特别报告员 2 月访问泰国期间难民进行的访谈相当一致。多年来在少数民族叛乱区内执行的勘乱政策旨在摧毁武装反对力量，所述侵犯人权情势据报就是在这种情况下发生的。其中包括将怀疑或实际发生武装叛乱的地区内的农村人口强迫迁往军队控制下的地区，从而剥夺叛乱份子得到的一切支助来源（战斗人员、粮食、金钱和情报）。目标地区的村民通常只得到几个小时或几天的通知，马上就收拾家当，迁往别处。失去的财产没有得到任何赔偿，也没有提供任何物资援助，被迫迁到别处的人就得重头开始，想尽办法生存。他们被禁止返回自己的乡村，如果被抓到，就马上给枪毙。

18. 近年来，这项政策据报影响了掸邦和克伦邦内数以百计的乡村，由于政府怀疑掸族和克伦族武装反对集团在泰缅边界的后方基地发动攻击。据报许多乡村被重新安置在克耶邦东部、孟邦北部和德林达依省。最近，据报政府将毗邻中国的掸邦东北部的人口，主

要是瓦族农民和叛乱份子及其家属以及数百名拉祜族和汉族，强行迁移到掸邦南部的指定地区。

19. 特别报告员也对据报武装反对集团，特别是克伦民族解放军虐待平民和难民表示关注。有人指称克伦民族解放军在村中强征男丁，包括未成年青年，征收米税和金钱，在林中径布雷和设置诱杀的装置，拘留怀疑贩毒的难民和强迫他们劳动，有时还杀害村民。

20. 缅甸难民不断涌入泰国寻求庇护，这基本上是人造的复杂内部情况造成的，根本原因既是经济的，也是政治的。特别报告员认为，尤其是在世居数百年的农村地区内，除非迫不得已，没有人会自愿离开自己的乡村、亲人、朋友、社区和国家，沦为难民或非法移民。人民只有在别无可行的选择时，才不得不流亡他乡。他遇到的没有参与任何政治集团的所有难民都想返回家园，如果缅甸政府能够保证他们的安全和体面地返回，就应当让他们返回家园。

B. 公民权利和政治权利

21. 特别报告员重申缅甸必须具备下列四项基本条件才能实现可信的民主政治过渡：本着参与、相互尊重、合作、平等的精神，让社会所有组成部分参与政治对话；释放一切政治犯；撤销一切继续妨碍政党和停火集团举行会议、讨论、交流及和平进行合法活动的能力的限制；公开讨论没有自由选举就不能实现的政治民主化。这将为缅甸社会政治、法律、社会和经济领域继续开展的改革开创必要的空间，特别报告员希望这将为缅甸带来稳定、发展和繁荣的新时代。

22. 2002年5月6日，昂山苏姬被软禁19个月后获释，这是缅甸近来的事态发展中最值得注意的。人权事务高级专员和特别报告员当天发表了一项联合声明，同其他人一样，对此表示欢迎。此事表明，特别报告员在其向人权委员会第五十八届会议发言中提到的有原则的接触切实地支持了缅甸人民的最佳利益。他们还表示准备同缅甸政府讨论，可能进行合作，加强促进和保护人权。

23. 昂山苏姬当时说，这标志着2000年9月秘书长特使促成她同国家和平与发展理事会进行的秘密谈判的建立信心阶段的结束。事实上，她是在特别报告员第七次访问仰光之后获释的。

24. 在昂山苏姬获释当天，国家和平与发展理事会发表一项题为“揭开新的一页”的声明，内容如下：

“首先，最近几个月我们释放了近600名被拘留人，²并将继续释放不会对社区造成危害或威胁到国家目前的和平稳定与团结的人。其次，我们将继续与各国合作……第三，我们将重新承诺让所有公民自由参与政治进程的生活，同时优先注意国家民族团结、和平与稳定……。”

25. 特别报告员又指出，由于昂山苏姬同国家和平与发展理事会进行的关于政策问题的实质性会谈尚未开始，因此，现阶段是试行建立信任的新阶段。拟通过政策讨论解决的问题包括：无条件释放一切政治犯（可能通过大赦释放）；撤销关于政党活动的限制；制订新宪法；民主过渡的步伐和方式；1990年选举结果；外国投资和援助；以及在关于政策问题的会谈中包括少数民族。昂山苏姬坚称，在进行实质性政治对话之前，全国民主联盟的政策保持不变；全国民主联盟在1990年选举12周年之际发表的声明重申了这一立场。

26. 据报昂山苏姬获释时的气氛比1995年的气氛好得多。迄今为止，她能够执行其作为全国民主联盟领导人的职务，包括在全国民主联盟总部的日常工作，访问仰光省全国民主联盟办事处（迄今访问了五个镇区）；与外交界、联合国机构和民间社会组织举行会议，举行新闻发布会、访谈、发表公开声明和演说。昂山苏姬的住宅和全国民主联盟总部的电话线已经重新接通。2002年6月14日，她自1995年以来首次离开仰光前往克伦邦进行一次私人的宗教访问，2002年6月22日至7月1日，她前往曼德勒，访问了若干城镇和会见了党员。她还能访问了马圭、皎勃东和昌宇镇区内若干开发计划署支助项目。这些访问完全

是为了她自己了解情况，与她的政治活动没有任何关系。

27. 这些事态发展补充了特别报告员在上次实况调查后向委员会提到的情况。委员会欢迎这些事态发展。

28. 昂山苏姬的释放据报是无条件的，但对全国民主联盟和其他政党和平行行使集会、旅行、发表意见、发表和散播信息等基本权利的限制继续妨碍了他们的合法活动（同上，第 25 至第 29 段）。在实况调查期间，特别报告员访问了继承前执政党社会主义党的民主团结党的总部和联邦巩固与发展协会，注意到一方面可自由活动，另一方面却受到种种限制，两者判若云泥。例如，合法的掸邦民主联盟仍然不愿意开设办事处，担心安全问题，不想与支持者会面。

29. 2002 年 5 月底，全国民主联盟宣布计划开始出版党讯，并申请许可。目前，民族团结党是唯一拥有自己的出版物的政党。要实现可信的过渡，就必须恢复政党进行合法活动的全部自由，这是对政府宣布决心让所有公民自由参与政治进程并推动政治过渡进程与民族和解的承诺是否认真的另一个测试。在这方面取得的重大进展将改善国内和国际的气氛，有助于使缅甸与国际社会的关系正常化。

30. 对信息、言论和新闻自由的限制尚未全部解除，国际广播电台仍然是缅甸境内唯一的不受管制的信息来源。尽管最近有些事例，表明对外国记者采取比较积极的态度，但为了避免被拘留，缅甸境内的新闻记者通常实行严格自律。迄今为止，除了亲政府的报纸《缅甸时报》以外，国内报纸、电台或电视对缅甸最近的政治事态发展，包括国家与和平与发展理事会同全国民主联盟之间的会谈以及昂山苏姬获释一事，绝口不提。特别报告员要求缅甸政府就据报有至少 16 名记者仍被囚狱中一事作出澄清。此外，还有报导说政府出于可疑的理由继续对出版物采取制裁行动：6 月，据报《生活的色彩》，《Mhyar Nat Maung Mingalar》和《Kyī pwar yee》杂志临时被禁，理由是在国家和平与发展理事会“专用”页上刊登了一则广告，刊出

被认为与体育部长有冲突的一家公司的广告，或提到泰国以前的名称。

31. 特别报告员曾多次指出，释放所有其余的政治犯是政治过渡的一个必不可少的方面。鉴于目前正在试行建立信任措施，释放所有政治犯更加重要。政治犯包括几类人。第一类是仅因和平表达政治意见而被拘留的人，如 Salai Tun Than 博士，他是一名资深的学术界人士，于 2001 年 11 月被捕，目前正在示威监狱服七年徒刑，特别报告员在监狱里面会见他。这些囚犯中有一些是因向前任特别报告员或联合国传递人权资料而被加判刑和受到惩罚。第二类，包括服满刑期但仍然被拘留的囚犯，将他们拘留狱中是非法和任意的行为。第三类，包括从来没被起诉或审讯但被囚狱中数年的人。第四类，包括基于人道主义理由应予释放的老弱病残。第五类包括被指控支持暴力反对政府但本人没有使用暴力的人，以及实际参与武装反对行动、经独立性可疑的法院审判的人。上诉各类囚犯中有一些人曾遭多年隔离监禁，可能对他们的健康造成严重的影响。其他囚犯被送到远离家庭的监狱去，使家人难以来访或无法来访，而且往往不准家人送食物、衣物或其他用品。

32. 特别报告员重申要求无条件及早释放所有政治犯。他还建议举行一次大赦或一系列大赦，认为这一步骤会在几个方面改善缅甸的情况（同上，第 41-47 段）。特别报告员随时准备同国家和平与发展理事会为此目的密切合作，并向国家与发展理事会提供了一份 1985 年为促进和保护人权小组委员会编写的关于大赦法的研究。特别报告员在进行实况调查后，于 2002 年 3 月 5 日写信给国家发展理事会，指出上述关注，并提出应予立即释放的 104 名政治犯的姓名，包括 19 名民选议员，22 名因据报试图将人权资料送交联合国而继续被拘留的人，33 名刑期届满仍被拘留的囚犯，9 名未经起诉或审讯被拘留数年的人，和 21 名因人道主义理由应予释放的囚犯。特别报告员喜见在他访问缅甸后释放了 56 人，其中包括他以前要求释放的一些囚犯。

33. 自 2002 年年初以来，83 名政治犯获释，其中 19 名是 5 月 6 日昂山苏姬获释后释放的；使过去 18 个月内获释囚犯总数约达 302 名。

34. 就特别报告员所知，他在访问缅甸期间会见和访谈的人中没有一人受到任何形式的骚扰或报复，特别报告员要求并获得缅甸当局保证，保护同他合作执行任务的人。他指出这些保证获得尊重。

35. 特别报告员再三要求当局释放所有因向联合国传递关于监狱情况的人权资料而刑期被延长的人。据他所知有 30 名囚犯的刑期因此被延长，其中包括自 1989 年以来被囚禁于永盛监狱的 24 名囚犯。在仰光总医院，特别报告员会见了 72 岁的 U WIN TIN，他是一位著名的记者，也是全国民主联盟的书记，他被控起草监狱情况报告送交前任特别报告员。就特别报告员所知，这些囚犯唯一的罪行是为了改善 1991 年被捕后的拘留情况而和平行使其言论自由和信息自由，以及就参与国民大会一事发表了意见。这些人中有一些在讯问期间被蒙着头受到酷刑，不给予食物，长时间囚禁在用来关警犬的小房间里。他们被加判徒刑 7 至 12 年，分散到几个不同的监狱里（Mytkyina, Tharawaddy, Myangyan, Myaungmya, 和 Thayet）

36. 特别报告员不能接受 2002 年 5 月政府方面所作的陈述，政府指出，缅甸境内已没有政治犯，在该日期以后释放的政治犯似乎指出事实恰恰相反。19 名被囚议员中有 17 名仍然在狱，另外还有 87 名妇女政治犯。除了 U Win Tin，严重的人道主义案件包括 U Kyaw San (议员)；U Aye Tha Aung (代表人民议会委员会总书记)、Than Nyein 博士 (议员) U Htwe Myint (民主党主席)。他们在 2002 年 5 月 20 日至 6 月 1 日从仰光总医院被移送到永盛医院，据报健康情况没有什么重大改进。特别报告员不能接受所有这些政治犯都是普通罪犯的看法；这些囚犯同普通罪犯隔离监禁这一事实明确显示出他们不是普通罪犯。

37. 1975 年《国家保护法》仍然被用作继续拘留已服满最高刑期的人的借口。特别报告员查明有 32 个人刑满仍然被囚。他听取了一些报告，据报 2001 年 11

月有 10 名政治犯的刑期延长了 7 年，最近，学生领袖 Paw U Tun (Min Ko Naing) 1998 年已服满因参加民主抗议而被判的 10 年徒刑，刑满后未被起诉新的罪名但仍然被囚。

38. 特别报告员收到一些报告说，2002 年有若干新的逮捕。两名基督教牧师——Htat Gyi/That Ci 及其女婿 Lian Za Dal (Saya Tun Lin) 于 2002 年 4 月 5 日在仰光寓所与八名其他亲属被捕，理由是没有登记客人姓名。据报 2002 年 2 月 3 日有八名穆斯林被捕，4 日后在若开邦被判 7 年徒刑，理由是未经许可擅往仰光（据报前往其他地方的穆斯林在缅甸其他地区，包括克伦邦和孟邦也受到骚扰）。

39. 在报告所述期间，特别报告员于 2002 年 2 月访问了密支那和永盛监狱，得以了解监狱情况和囚犯待遇的最新情况。在红十字国际委员会（红十字委员会）访问后，据报监狱情况某些方面有所改善（同上，第 49 至第 63 段）。但是，特别报告员指出，还有许多尚待改进之处，特别是鉴于最高领导人显然决心表示故意在这方面与国际社会合作。

40. 特别报告员要指出的其余问题包括狱中显然缺乏适当的医疗，医药药品严重短缺。例如在密支那监狱里，一幢男囚监狱大楼充充医院。密支那总医院的一名医务官一周来访一次。据报病因只有在能够支付费用或濒临死亡的情况下才被转送医院。特别报告员收到一些报告说，据报在一些情况下，病重囚犯在人道主义组织来访之前被移走以免有失观瞻。监狱工作人员和当局，特别是军事情报当局，据报会干预与健康有关的决定。

41. 在访问时，密支那监狱约有 300 名妇女，包括孕妇和带著年幼子女的母亲。特别报告员高兴地指出自他访问后，318 名妇女囚犯（全都是孕妇或带著年幼子女的母亲）因人道主义理由从各种拘留设施，包括密支那监狱中释放出来。他在 2002 年 3 月 13 日的声明中，对这些释放表示欢迎，认为这是缅甸政府正在处理监狱人口中最脆弱群体问题的迹象。

42. 特别报告员的任务中一项主要的关切是缅甸人民诉诸法律的权利。这个问题是过渡至文官统治进程的徵结所在。司法制度是社会根据可接受的规则以和平、公正方式解决争端的工具之一。在每一个社会里，司法制度的发展是一个不断进行、不断演变的进程，必须作出持续的努力、要有耐心和决心。这个进程必须以明确的原则为基础并以这些原则为指导，并且必须具备适当的法律框架、有执法能力的机构、受过教育和训练的人员，最主要的是必须具备预算资源，因为公正是一项昂贵的商品。切实实现公正，并且在公众眼中认为实现了公正，司法制度就赢得公众的信任和支持，成功地落实了其减少社会中的暴力的首要任务。

43. 特别报告员在第二次实况调查期间，开始从法律制定者、执法机构、司法机构和终端用户的角度，在法律和实践上研究司法制度。他开始收集有关的立法，在首都和各地会见警员、法官和律师。从这些初步的了解总结出一些显著的特点，他将设法在这份首次评估中加以说明。特别报告员还在他选定的地点与 26 名被拘留人和前政治犯进行了保密的谈话。

44. 缅甸目前的法律制度受传统习惯法、殖民统治时代实施的英国普通法（构成其法律制度基础）和 1962 年军事接管后实行的社会主义的影响。2002 年颁布新的司法法，目的在于根据下列几个重要原则改革司法制度：尊重法治、司法独立、无罪推定、获得法院听讯和得到由公正的主管法院进行公平、公开审讯的权利，辩护权和上诉权以及疑罪从无。司法法提到其他定义较含糊的组织原则，如保护人民的利益；协助恢复治安、和平与安宁；教育人民了解和遵守法律；以及强调惩罚的道德重建作用。由于没有宪法，³ 司法法在某种程度上澄清了缅甸目前生效的刑法和民法。司法法提到了刑法、刑事诉讼法、证据法、界定和惩处这些法典没有规定的罪行的“特别法”和程序。这些“特别法”没有具体规定，但可包括 19 世纪中叶以来相继执政的政权为维持治安而颁布的法律。⁴ 这些法律条款必须更充分地反映良心、思想、言论、集会、结社、信息和行动自由等基本人权。

45. 司法法规定四级法院制度（镇、区、省/邦），冠以具有“受理上诉和临时权力”的最高法院。民法事项由民事诉讼法、证据法和其他民事立法作出规定。关于继承、遗产和婚姻的事项由佛教、伊斯兰教和印度教习惯法作出规定。

46. 尽管司法法作出了初步澄清，但特别报告员指出执法官员和司法官员对目前什么法律生效，适用范围和实际上如何解决冲突等问题都有点摸不清，更遑论一般老百姓。

47. 特别报告员的第二项意见是关于司法独立的基本原则。机构法虽然重新建立司法独立的概念，但这个概念必须得到切实的尊重和执行。每一个政治过渡进程总需作出持续的努力，特别是通过训练新一代法律专业人员，在思想上和实践上重新赋予这个概念的新的活力。国际社会不仅应指出缅甸司法行政问题所在，还应要求缅甸执行民主法治的基本原则；国际社会不应等到完成政治过渡才进行接触，应考虑开始提供技术合作，以改进承袭英国普通法并以传统习惯法补充的现行复杂法律制度的能力，使其能够在今后的民主社会中充分运作。

48. 特别报告员注意到的第三项特点源于上述两项意见。凭主观意志执行法律的情况似乎相当普遍。尽管司法判决基本上符合现行法律和程序，但可以看到适用于政治犯的程序具有高度的任意性。许多尚未释放的在押政治犯的案例似乎都是任意执法，侵犯最基本的人权原则和规范以及缅甸法律中保护人民免受官员滥用权力之害的现有保障条款的例子。

49. 根据国际人权法，侵犯《世界人权宣言》、《公民及政治权利国际盟约》和《保护所有遭受任何形式拘留或监禁的人的原则》所规定的一般原则的拘留就是任意拘留。此种任意拘留构成滥用权力，受滥用权力之害的人有权获得保护和补救，即诉诸法律、公正待遇、恢复原状、赔偿和任何必要的复健援助。

50. 特别报告员收到了许多报告，指称过去缅甸有许多政治犯被任意逮捕、拘留、讯问、审判、判刑和监禁。在这个过程中，司法当局以外的其他国家机构⁵ 据

称可能在逮捕、拘留和调查，有时甚至在判刑中起了一些作用。特别报告员还收到一些可信的报告，指出一些囚犯被拘留的地方看来不像警察羁押设施或向他提供的官方监狱和拘留所清单上所指的设施。在这些设施中，据说被捕的人在调查进行期间长期被单独监禁，不准同外界人士，包括亲属、律师和医疗人员接触。司法当局没有被告知，也没有获准裁定逮捕和拘留的合法性。特别报告员深信，随着其任务期间政治拘捕次数的减少，此种指控将会停止。他预计建立信任阶段圆满结束时，缅甸政府将向其所有机构明示必须终止过去的这种做法。

51. 缅甸刑法禁止酷刑，将酷刑定为刑事犯罪，处以有期徒刑达七年。刑法还禁止以招供或胁迫取得的其他情报作为法庭证据。尽管特别报告员在缅甸进行两次实况调查期间未能收集最近的关于酷刑的证词，但40年来安全人员对涉嫌批评政府的人或在叛乱地区内的平民和囚犯普遍施用酷刑的记录毋庸置疑。

52. 特别报告员在上次实况调查期间，向高级警察官员提到关于缅甸境内安全人员施用酷刑的许多指控。他感到惊讶的是，警方承认警员施用酷刑的行为，一些施用酷刑的人已被审判和受到惩罚。警察当局告诉他，国家和平与发展理事会的一项优先事项是重新建立人民对警察的信心。他收到一些年度统计记录，显示出自1995年以来对警察采取的纪律行动，他被告知，其中包括施用酷刑的行为。这些记录显示出过去七年来，有3 646名警察因渎职或滥用权力，包括施用酷刑而被审讯和监禁。另有数千名警察被撤职、降级或受到惩罚。

53. 这是令人鼓舞的迹象。如果属实，这些事态发展很可能是实现建立缅甸法治的重要而值得赞扬的步骤。即使在实现全面选举的民主政体之前，国家官员的酌处权可予以减小，使之日益根据法律的规定行事。特别报告员打算在下次访问期间继续与缅甸警察当局进行对话，与他们探讨在执行警察任务方面加强国际合作，以期鼓励和进一步推动目前的努力。缅甸批准《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》将是一个重要的步骤，并将为消除酷

刑的行动和国际合作提供有用的规范性和技术性框架。

54. 特别报告员的下一项意见是关于处理政治罪的问题。据称政治审判由常设法院或为此目的而设的特别法院进行，如设于Insein监狱的法院。此种法院进行的审讯据报大多是秘密审讯，通常不让辩护律师出庭，或者只在审讯最后阶段，或者在相当于剥夺辩护权利的限制的情况下让辩护律师出庭。据报判决在事前准备好，并且往往在被告人不在场的时候宣读。

55. 特别报告员希望在他更深入了解司法行政制度后，能够根据其初步印象，提出进一步的意见。这些问题对他的任务至关重要，也应当是国际社会关切的主要问题。他希望能够继续同缅甸司法机构和所有其他有关当局进行讨论。他还希望他们能够采纳他的意见，积极协助他们的工作。

56. 司法行政是一个复杂的问题，其中包括体制、执法、司法、专业、教育和信息等方面。改革司法行政需要时间和持续的努力，需要耐心、决心和资源。特别报告员欢迎国家和平与发展理事会作出的初步努力，使司法机构走上正途。以后将需要有系统地审查将行使最基本的国际公认人权定为刑事罪的所有现行立法，以期加以修订或使之符合司法机构法定原则和国际人权标准。应调查据称的滥用权力行为，并将应对此负责的人交付审判。几年前解散了军事法院，特别法院也应解散。缅甸政府和民间社会需要耐心地稳步开展工作，以期确保在政治过渡进程的范围内实现改革司法行政所涉的机构。

57. 特别报告员深信，联合国和国际社会准备协助和支持这些努力。在这方面，他乐于在下一访问期间同有关当局探讨如何为联合国合作奠定基础。初步合作领域可包括提供技术援助，协助执行国家和平与发展理事会拟批准的《经济、社会、文化权利国际盟约》；根据国际囚犯待遇标准有系统地审查监狱情况；同联合国儿童基金会（儿童基金会）密切合作，根据《儿童权利公约》审查适用于青少年的刑事立法；同联合国伙伴一起审查缅甸在《消除对妇女一切形式歧视公

约》下所承担的有关妇女囚犯的义务；审查有关逮捕、拘留、调查和司法行政的其他重要领域的立法；为参与司法行政的专业人员、其他有关官员和学生建立一个法律信息资源图书馆；与司法机构和警察一起研究认为最需要合作的领域，如训练有关官员。

五. 结论意见

58. 特别报告员认为缅甸社会目前面临极大的变化，日益认识到在道德上和实际上有必要加速步伐，迈向以个人的基本尊严为最高价值的民主、容忍、和平的将来。

59. 特别报告员认为，缅甸政治最近日趋成熟，但没有也不可能对复杂的人权和人道主义情况带来重大的改进；只有在可持续的政治过渡和民主和解进程的范围内，在解决政策问题方面取得具体进展时，人权和人道主义情况才可能改善。政策问题显然包括无条件释放所有政治犯（可能通过大赦），解除对行使基本人权和自由及对政党的活动的限制，建立一个能够运作的法治制度，将谈判扩大至包括少数民族在内的三方对话，在宪法和选举问题上取得进展，以及加快民主过渡的步伐和模式。

60. 从其他国家的政治过渡经验可见，缅甸目前局势微妙，具有实现和解和民主化的生机，关心缅甸人民幸福的各方必需宽宏大量地小心行事。特别报告员认为，国际社会应开始考虑如何与缅甸国内主要行动者——国家和平与发展理事会、少数民族和宗教领袖、全国民主联盟、其他政党和地方社区组织进行有原则的接触，加强各行动者作出的贡献。目前必须敦促国际舆论不要接受过份简单化的解释，把这个错综复杂的进程视为善与恶的斗争。在目前国际打击恐怖主义的斗争中，一些国家倾向于把人权、发展权和民主搁置一旁。应当以一切可用的手段支持缅甸从建立信任阶段迈向开始就实质性政治和宪法问题进行对话。

61. 联合国尤应开始评价接触进程，包括通过其专门机构、基金和方案执行局进行接触的优先事项。联合国的参与最终可能导致加强联合国的存在和调整在可能促进过渡进程的一些领域中所起的作用。目前，尽管在某些方面进展不多，人道主义援助方案继续受到困难的业务条件影响，限制和约束了其执行、问责、核实和接触最脆弱群体的机会。缅甸政府应尽力通过所有利益相关者的代表的参与，以指定和商定优先次序，使人道主义援助能够更有效地满足各方的需要。

注

¹ 2002年5月27日，全国民主联盟在1990年选举12周年之际发表的声明。2002年5月中旬，代表掸族、孟族、宗米（钦）族、克伦族和阿拉干族的五个少数民族政党也发表了一项声明。

² 其中包括普通罪犯。

³ 1993年军方设立了一个国民大会，规定新宪法所依据的原则，但这个进程于1996年因政治分歧而中止。国家和平与发展理事会在“1996年3月30日以前国民大会全体会议制订的基本原则和细则”手册（仰光，出版日期不详）中公布了1993年至1996年进程的结果。

⁴ 其中可能包括紧急规定法（1950年）、保护国家免受颠覆分子危害法（1975年）、保护和平及有序转移国家责任和国民大会成功执行职务的勘乱镇反法（1996年）、印刷商和出版商登记法（1962年）、新闻（紧急权力）法（1931年）、非法集会法（1908年）、公共秩序（维持）法（1947年）、建立组织法（1988年）、电视和录像法（1996年）、军火法（1878年）、公共财产保护法（1947年）、共同财产保护法（1963年）。

⁵ 如军事情报局和直接向警察总监负责的政治保安处。