



第六十二届会议

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

缅甸境内的人权情况

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递缅甸人权状况特别报告员保罗·塞尔吉奥·皮涅罗按照大会第 61/232 号决议提交的报告。

* A/62/150。



缅甸人权状况特别报告员的报告

摘要

本报告按照大会第 61/232 号决议提交。

特别报告员欢迎缅甸政府决定于 2007 年 7 月 18 日重新召开国民大会的最后阶段会议，以作为民主过渡七点路线图的一部分，完成确定新宪法的原则。然而，他仍然关注全国民主联盟(民联)和族裔团体缺乏有效和真正参与的机会，它们因缺乏透明度和无法做出有意义的投入而自己决定不参与。

他多次重申，除非释放一切政治犯，否则缅甸不会有真正的民主过渡。鉴于国民大会最后阶段的重要性，他对民联总书记的软禁被延长和其他政治领袖继续被拘留感到遗憾。在对政治改革进程与和解的必要性而言如此重要的关头，这样严厉对待少数民族的领袖，是发出一种适得其反的信号，使许多公民和人权观察人士感到震惊。

本报告所列出的各项人权问题基本上与特别报告员去年所着重指出的相似。尽管多次提出请求，但政府不邀请他前往该国访问，特别报告员对此表示遗憾。由于这一原因，他无法评估任何改进或核实从可信来源收到的指称的准确性。

政治活动人士和人权维护者的基本自由受到严厉限制。到 2007 年 6 月 27 日，政治犯人数估计已达 1 192 人。全国各地社区受到军队某些成员的不当对待，为了扩大对中央政府的控制并往往为了执行国家发展项目，这些军队成员诉诸于强迫劳动、没收财产和资产，以及强迫群众搬迁，特别是在少数民族群体居住的边境地区。

缅甸政府在应对人权局势方面缺乏有效的承诺继续引起严重关注。在国家一级，顽固存在的有罪不罚现象损害着执法机构的能力以及司法机构的独立性和公正性。对政治反对派、人权维护者以及侵犯人权行为的受害者行使基本自由的限制也是一个令人关切的问题。

特别报告员也十分满意地注意到国际劳工组织(劳工组织)和缅甸政府于 2007 年 2 月 26 日缔结了一项旨在为强迫劳动的受害者寻求补救提供某种机制的《谅解书》。

特别报告员还注意到一些十分具体切实的动态，他认为这些动态是在与缅甸的有罪不罚现象作斗争方面的重要里程碑。其中包括设立了一个受理被强迫劳动人士申诉的国家补救机制，以及负责儿童和武装冲突问题的秘书长特别代表启动的与政府的对话，以制订制止征募儿童兵的行动计划和重返社会方案，并建立一个举报武装冲突期间侵犯儿童人权行为的国家机制。这些机制应导致更方便地进

入当前限制进入的地区，以提供人道主义援助并监测侵犯人权情况。

特别报告员相信，如能与他的任务更积极地合作，缅甸当可从中获益，他的任务目前已由新设立的人权理事会重新界定职权范围。他坚持认为，他就侵犯人权的指称提出公开评论的义务并不排除与政府进行建设性的和持续的对话。他的任务中这两个要素将有助于形成改善该国人权情况的新的动态关系。

正如特别报告员在上次报告中所指出的，缅甸促进政治过渡和基本人权的工作并不容易。联合国和国际社会的配合在支持政府和民间社会的努力方面至关重要。

特别报告员在建议中鼓励国际社会促进一种对待缅甸政府的原则框架，使会员国能够按照自己具体的强项和能力实施多种战略和合作。国际社会迫切需要借助现有的人道主义援助及卫生保健、教育和人权支助方案，特别是通过支持民间社会的发展。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-4	5
二. 特别报告员的活动	5-8	5
三. 最近动态	9-20	6
四. 受关注的人权问题	21-61	8
A. 政治犯	21-29	8
B. 对行使基本自由的限制	30-40	9
C. 侵犯人权与问责	41-48	11
D. 违反国际人道主义法	49-53	13
E. 歧视少数群体	54-57	14
F. 国际人权义务和人道主义义务	58-61	15
五. 结论意见	62-65	15
六. 建议	66-68	16

一. 引言

1. 人权委员会在第 1992/58 号决议中规定了缅甸人权状况特别报告员的任务，¹并在第 2005/10 号决议中延长了该任务的期限。² 人权理事会第五届会议决定将人权委员会各特别程序的任务延长到理事会能够按照其年度工作方案进行审议为止（2007 年 6 月 18 日第 5/8 号决议，附件，附录一）。本报告是按照大会第 61/232 号决议提交的。

2. 特别报告员自 2000 年 12 月任职以来，曾应缅甸政府邀请 6 度访问了该国。不过，自 2003 年 11 月以来，他一直未获准前往缅甸访问。虽然在本报告所述期间他未能获准进入该国，但他继续尽自己所能，根据从各种独立可靠来源收集到的资料，执行其任务。在 7 年任务期内，他不断收到有确凿证据的严重侵犯人权的报告。虽然 2004 年以来他向缅甸发出了 72 份信函，但政府只对其中 14 份作出答复。

3. 然而，特别报告员注意到政府最近对理事会其他特别程序所发正式信函作出答复。他认为这一动态令人鼓舞，并敦促该国政府继续与特别报告员以及其他特别程序进行对话。

4. 本报告以特别报告员过去的报告为基础，集中讨论他在 2007 年 1 月 12 日至 7 月 31 日期间查明的侵犯人权的主要形态。

二. 特别报告员的活动

5. 特别报告员于 2007 年 3 月向人权理事会提交了报告 (A/HRC/4/14)。他在日内瓦数次会见了缅甸政府的代表，并与联合国会员国代表、联合国各机构的官员、民间社会组织代表和学术界成员进行了磋商。

6. 在本报告所述期间，由于人权理事会关于延长他任务期的决定尚未作出，因此未能象过去一样，前往所涉区域进行访问。

7. 2007 年 3 月 20 日，特别报告员参加了布鲁塞尔欧洲议会人权问题小组委员会组织的一次关于缅甸境内人权情况的意见交流。

8. 特别报告员继续与缅甸常驻日内瓦联合国办事处代表团定期接触。他向联合国人权事务高级专员、秘书长办公厅、政治事务部、秘书长伊拉克的国际契约和其他问题特别顾问以及负责儿童和武装冲突问题的秘书长特别代表提供了他的调查结果。他 2007 年 6 月初在美利坚合众国逗留期间会晤了后二者。

¹ 《经济及社会理事会正式记录，1992 年，补编第 2 号》(E/1992/22)，第二章，A 节。

² 同上，《2005 年，补编第 3 号》(E/2005/23)，第二章，A 节。

三. 最近动态

9. 特别报告员注意到，该国正在发生一些重要的变化，原因是政治和经济方面的发展，包括将要通过一项将重新界定该国政治结构的新宪法，以及一些正在开展的将深刻改变缅甸面貌的发展项目。这些变化是否建设性变化将取决于政治过渡是否顺利。由于政权在政治上不稳定，外国投资者和其他国际行为方与缅甸的接触不确定。联合国人权机制和其他有关国际机构及相关人员不能进入冲突地区，加剧了原已困难的人权局势。长久以来存在于政权结构和国家机构深层的无问责可言的氛围也严重阻碍法治和司法。

10. 特别报告员欢迎有关方面决定于 2007 年 7 月 18 日重新召开国民大会的最后阶段会议，以此作为民主过渡七点路线图的一部分，完成确定新宪法的原则。然而，他仍然关注全国民主联盟（民联）和一些民族群体缺乏有效和真正参与的机会，它们因缺乏透明度和无法做出有意义的投入而决定不参与。他还对国际新闻界未能获准按计划参加开幕仪式表示遗憾。

11. 鉴于这个正在从长期武装动乱中走出来的国家所面临的挑战的复杂性，问题仍然是能否乐观地将国民大会视为向文职政府过渡的一个有效步骤，最重要的是，能否视为走向和平解决的一步。政府和一些主要武装少数民族党派是否会别国民大会进程用作超越当前停火状态的前进机制，这方面的情况如何至关重要。例如，特别报告员希望看到宪法草案包含有限的自治安排和结构，以便继续在中央政府与主要武装民族党派之间进行对话。

12. 特别报告员满意地注意到，联合国系统在处理缅甸局势方面建立了更能促进政治、人道主义和人权三部门之间互相交流的机制。这对于联合国执行一种处理该国危机的各种要素的具体方针是一个前所未有的机会。在这方面，特别报告员欢迎秘书长于 2007 年 5 月 22 日指定他的伊拉克的国际契约和其他政治问题特别顾问 Ibrahim Gambari 先生继续执行大会委托秘书长开展的斡旋任务。特别顾问已在该斡旋任务之下两度访问缅甸，可与联合国有关部分协调，继续发挥特别有益的作用，以支持缅甸努力执行大会有关决议，包括在人权领域的决议。特别报告员促请缅甸政府及民族和解进程的所有有关当事方在特别顾问履行斡旋任务中继续与他合作，争取在缅甸实现民主和保护人权方面取得切实进展。

13. 特别报告员还欢迎人道主义事务协调厅更为直接的参与，该厅指定了一名缅甸人道主义协调员，并且执行了在助理秘书长 Margareta Wahlstrom 2007 年 4 月访问过程中商定的一系列业务措施和政策措施。他还表示全力支持负责儿童和武装冲突问题的秘书长特别代表 Radhika Coomaraswamy 的工作，包括她于 2007 年 6 月 25 日至 29 日对缅甸进行的访问。

14. 2007年1月12日，中国和俄罗斯联邦否决了美利坚合众国和大不列颠及北爱尔兰联合王国在安全理事会提出的一项关于缅甸的决议草案。该决议草案的表决结果是9票赞成、3票反对，南非与中国和俄罗斯联邦一起投了反对票。印度尼西亚、卡塔尔和刚果共和国弃权。

15. 特别报告员仔细考虑了安全理事会正式记录所载的各代表团的发言。他高兴地注意到，南非、卡塔尔、印度尼西亚和俄罗斯联邦都认为该决议提出的问题应由其他联合国机构处理，包括人权理事会。在这方面，特别报告员表示欢迎人权理事会2007年6月第五届会议决定延长关于缅甸境内人权情况的任务。

16. 特别报告员还满意地注意到，中国“支持缅甸政府和各方各派加快对话与和解进程”，并且“将一如既往地支持东南亚国家联盟(东盟)在解决缅甸问题上继续发挥领导作用”(见S/PV. 5619)。在2007年1月于菲律宾宿务举行的第十二次首脑会议期间，东盟鼓励缅甸“争取为民族和解取得更大进展”，并且“呼吁释放被拘留的人，并与所有有关各方进行有效对话”。³ 高级别工作组目前正在开始起草将于11月在新加坡举行的第十三次东盟首脑会议前完成的《东盟宪章》，特别报告员认为这个进程将提供一个渠道，使得东盟成员国及其伙伴能够进一步鼓励缅甸政府在对人权给予充分尊重的背景下加快民主改革。特别报告员愉快地获悉，在马尼拉举行的东盟部长会议期间，缅甸于2007年7月30日与东盟外交部长一起同意，在《东盟宪章》草案中增加关于设立一个人权机构的规定。

17. 正如《东盟宪章》问题知名人士小组报告所指出的，尊重人权和基本自由以及国际人道主义法应是将纳入《东盟宪章》的目标和原则的一个组成部分。⁴ 东盟成员2007年1月13日在宿务核可的《东盟宪章》蓝图为实现充分尊重国际人权法前提下的民主变革提供了重要途径，包括通过与东盟议员、民间社会组织、人权团体和其他利益相关方进行定期磋商。

18. 知名人士小组在报告中还讨论了设立一个东盟人权机制的可能性。该小组指出，应进一步探讨这个值得称道的设想，特别是要澄清这样一个区域机制如何有助于确保每一个成员国的每一个人的人权都得到尊重和保护。在非洲、欧洲和拉丁美洲，区域人权宪章和机制已成为对国际和国家保护制度的重要补充。

19. 特别报告员愿在此赞扬为通过一项基于人权的《东盟宪章》和建立真正的东盟人权机制而作出的不懈努力，这将为处理缅甸的人权情况提供更为强有力的区域框架。

³ 东南亚国家联盟第十二次首脑会议的主席、菲律宾总统格洛丽亚·马卡帕加尔·阿罗约阁下的声明，菲律宾宿务，2007年1月13日(www.aseansec.org/19280.htm)。

⁴ 《东盟宪章》问题知名人士小组报告，2006年12月，www.aseansec.org/19247.pdf。

20. 特别报告员满意地注意到，缅甸通信部长和文化部长与美利坚合众国副助理国务卿于 2007 年 6 月 25 日和 26 日在北京举行了会晤。

四. 受关注的人权问题

A. 政治犯

21. 特别报告员在最新提交人权理事会的报告中表示满意地注意到缅甸政府 2007 年 1 月决定释放 40 多名政治犯，其中包括 Min Ko Naing、Ko Ko Gyi、Pyone Chao、Min Zeya 和 Htay Kywe。然而，自从该决定作出以来——直到对美利坚合众国提交安全理事会的决议草案进行审议之前，特别报告员注意到 2007 年 1 月至 6 月期间政治犯人数有所增多：截至 2007 年 6 月 27 日，估计政治犯人数为 1 192 人。

22. 2007 年 2 月 16 日，特别报告员发表了一份新闻稿，就政府对民联副主席 Tin Oo 延长一年软禁深感遗憾。2007 年 5 月 10 日，14 个特别程序负责人⁵ 共同发表了一份新闻稿，指出对民联总书记昂山素季的现行拘禁期将于 2007 年 5 月 27 日结束，强调过去 17 年来她一直在未被控罪或审判的情况下处于拘禁中，并且过去 4 年被与外界隔绝。他们呼吁缅甸政府无条件释放她以及其余所有政治犯。专家们强调，逮捕和拘留政治领袖或严厉和持久限制行使公民权利、文化权利、经济权利、政治权利和社会权利的情况不利于缅甸的稳定。2007 年，任意拘留问题工作组再次受理昂山素季一案。工作组的讨论结果将作为工作组年度报告的一部分，于 2008 年提交给人权理事会。

23. 2007 年 5 月 25 日，秘书长对缅甸政府决定再次软禁昂山素季表示深为遗憾，尽管他已直接向缅甸高级领导层发出了呼吁，而且世界各地许多公众也呼吁释放她（见 SG/SM/11014）。

24. 特别报告员对著名诗人兼编辑 Win Tin 仍被拘禁深感遗憾。U Win Tin 在仰光监狱渡过其 77 岁生日。他于 1989 年 7 月 4 日被监禁，目前是缅甸境内服刑时间最长的政治犯。

25. 特别报告员多次重申，除非释放一切政治犯，否则不会有真正的民主过渡。他还认为，帮助缅甸政府处理这个复杂的问题是他的任务的一部分。鉴于国民大会最后阶段的重要性，他对民联总书记的软禁被延长和掸族民主联合会的 Kkun Htun Oo 等其他政治领袖仍在严酷的监禁中服刑感到遗憾。在对政治改革进程与

⁵ 缅甸人权状况特别报告员、负责人权维护者问题的秘书长特别代表；下列问题的特设工作组和特别报告员：促进和保护见解和言论自由权；法官和律师的独立性；酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚；暴力侵害妇女行为及其因果问题；宗教或信仰自由；土著人民的人权和基本自由情况；作为适足生活水准权的一部分的适足住房权；人人享有最高可得身心健康权；食物权；贩运人口特别是贩运妇女和儿童问题；买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题。

和解的必要性而言如此重要的关头，这样严厉对待少数民族的领袖，是发出一种适得其反的信号，使许多公民和人权观察人士感到震惊。

26. 缅甸国民大会正在开始最后一轮讨论，特别报告员认为，最重要的是设法立即——并以务实的态度——处理政治犯的问题，释放政治犯将被视为一种善意的姿态，将十分有助于为民主化铺平道路。特别报告员将继续从原则上呼吁释放所有政治犯，而缅甸政府则不妨如特别报告员在 2007 年 7 月 18 日给政府的信中所建议那样，考虑分如下几个阶段处理这个问题：

阶段 1：应优先考虑面临危险的政治犯，包括妇女、老年人、患病者。考虑到缅甸政府最近向消除对妇女歧视委员会提交了合并的第三次和第四次报告，应将后者视为释放的高度优先对象。

阶段 2：释放遭到任意拘留而未被控罪或送审的政治犯。

阶段 3：释放因通过示威、集会、出版或向报界提供信息等不同途径以和平方式表达自己见解而被控刑事罪的政治犯。

阶段 4：释放一切其余政治犯，包括遭软禁的政治犯。

27. 缅甸政府还不妨在处理释放政治犯问题时考虑如下原则：(a) 释放可采取大赦的形式，但要铭记这并不意味着获释人员犯过刑事罪；(b) 应是无条件释放。获释人员不应被要求承认犯有不法行为或被要求不参加和平政治活动；和(c) 释放的同时还应辅以放宽对政治反对派和人权维护者和平行行使基本自由的限制。这就需要修改或废止限制监禁、言论、结社和行动自由的国内法。

28. 作为第一步，特别报告员愿敦促缅甸政府立即释放所有面临危险的政治犯(阶段 1)，包括女政治犯，以及老年政治犯和患有疾病的政治犯。他向政府提供了一份这几类被拘留者的详细名单。

29. 特别报告员希望政府能认识到这一拟议办法的建设性特点，并将十分欢迎能有机会与当局进一步讨论这一办法。

B. 对行使基本自由的限制

30. 特别报告员严重关注许多侵犯人权案件中缺乏问责的情况。法律制度往往不允许真正有意义地行使基本自由。特别报告员遗憾地指出，司法缺乏独立，这对滥用权力、武断决策以及为严重侵犯人权行为的责任方开脱提供一个法律基础。特别报告员还就政治审判中缺乏正当程序以及拘留期间剥夺基本权利的现象多次向缅甸政府表示关切。在他执行任务的头 4 年中，他注意到在红十字国际委员会(红十字会)的协作下，刑罚系统的情况有所改观。然而，在本报告所述期间，特别报告员收到了一些指称，涉及得不到适足的食物和医疗等恶劣拘留条件、任

意无证逮捕、单独监禁以及审前拘留中的虐待。他还收到了关于被告与法律顾问接触的权利被剥夺的报告，以及关于政治审判往往秘密进行的报告。

31. 当局继续对行动、言论、结社和集会自由实施严厉限制。特别报告员收到了一些报告，指控政府参与打击个人自发组织的活动，即便是防治艾滋病毒/艾滋病等非政治目的的活动也遭到打击。

32. 有人提请特别报告员注意 2007 年 4 月和 7 月针对伊落瓦底省 Henzeda 镇和勃固省 Pyay 镇 7 位人权维护者的一系列刑事指控。

33. 一个既定的法律框架⁶ 压制反对派的声音。新闻部的新闻检查与登记司要检查每一份出版物是否有任何被认为“反政府”的内容。类似的检查委员会严格控制美术、音乐、电影、表演和所有其他类型的艺术表现。作者、出版商、新闻记者和诗人一律需要向文学检查委员会提交个人自传。然后，检查委员会要调查有关个人是否与反对派政党有任何联系，或与被当局认为具有威胁性的其他人或团体有任何关系。凡是被怀疑或证明具有“不良”关系的人都会被列入黑名单，其作品不能获准发表。

34. 尽管新闻检查与登记司于 2005 年采取弹性检查政策，记者无国界协会仍将缅甸排在新闻自由指标表的第 164 位，即倒数第五位，保护新闻工作者委员会将缅甸排在“新闻检查最严厉的 10 个国家”名单的第二位。这些政策规定据称还是标志着减少了新闻检查做法，以及标志着逐步形成更为开放和独立的新闻媒体。据报，过去几年授予了一些新的出版许可证，但由于缅甸政府强制执行的过分限制和行政手续要求，这些许可证很少最终形成真正有活力的出版物。

35. 为了了解国内外的实际动态，许多公民只能依靠国家当局禁止的新闻来源。主要的外部信息来源是从境外每天播出的缅语无线电广播。近年来，中国制造的廉价进口短波收音机有所增多，因此能收听这些电台的人数也有增加。同时，政府也压制其他形式的外来通信联系。据称军方为没收从邻国偷运入境的移动电话而开展了一次行动，其中包括突击搜查了境外一些地区。因特网也继续受到检查控制，并且不惜大力阻挡免费、独立的电子邮件服务。

36. 如上文所述，出席国民大会的人士的言论自由看来仍受到严格限制。国民大会目前似乎仍然据以运作的《程序守则》中包含禁止批评国民大会的规定。

⁶ 1923 年《政府保密法》、1933 年《缅甸无线电报法》、《缅甸刑法典》、《保护和和平及系统移交国家责任和保证国民大会顺利履行制止动乱及敌对势力职能法》、1950 年《紧急规定法》、1962 年《印刷出版登记法》、1975 年《国家保护法》（亦称《防止破坏势力危及国家保障法》）、1985 年《电视和录像法》、《电影法》以及 1996 年《计算机科学发展法》。《非法集会法》（1908 年，于 1957 年和 1988 年修订）、1996 年 6 月 7 日关于国民大会的第 5/96 号《国家恢复治安理事会议法》，以及 1962 年 8 月《印刷出版登记法》。

37. 政府还继续严格限制、监视和干涉缅甸的民众运动。克伦邦和孟邦边境地区的少数民族村民的情况尤其如此。此外，一些群体的成员，特别是穆斯林群体的成员，尤其是北若开邦的穆斯林回返者(称为“罗辛亚难民”)，更是受到这种不公正的限制。国内政治活动人士的行动也受到严密监视。缅甸居民一律必须携带国民身份证，载明公民地位、惯常居住地、出生日期、父亲姓名和其他个人资料等等。此外，1990年以来，还往往要求这些身份证包含关于持证人民族和宗教的信息。必须持有这种国民身份证，才能通过某些检查站、购买火车票或汽车票、在惯常居住地点以外的某个地方市政委员会登记注册、参加未来选举投票或进入高等院校，因此，没有这种证件的人的行动自由会受到严格限制。

38. 一般而言，除了在少数民族武装冲突地区存在限制之外，具备必要证件的公民可以在国内自由旅行。缅甸全国在接待客人方面有严格限制。根据第 1/90 号政府命令，每个人在家里接待客人时必须向村镇和平与发展委员会登记。

39. 政府似在继续通过对非法移民实行的惩罚措施以及定期关闭正式的过境点等途径设法限制或管制国际旅行。然而，全年大量无证移徙者和商务差旅客经常仍可从该国与中国、泰国、孟加拉国和印度接壤的边界通过。与此同时，想要进入该国某些地区的外国人，包括设法运送急需援助物资的人道主义机构的人员，行动自由也面临很大限制。

40. 政府对集会和结社自由也有很大的限制。禁止 5 人以上擅自户外集会的 1908 年《非法集会法》(后经修订)目前在有选择地实施。尽管当局在国内法和国际条约之下有义务承认和尊重工人的权利，但在缅甸还是禁止工会和工人组织。政府还将许多政党和社会组织定为非法。具体而言，政府将目标针对政治反对派。过去一年来，政府继续逼迫民联和掸族民主联合会成员退出，以及任意延长民联领导人昂山素季和 Tin Oo 的软禁。总体而言，“结社自由”仅适用于政府批准的组织，包括行业协会、专业团体，以及政府出面组织的团体，诸如依赖强迫入会办法的联邦巩固与发展协会。

C. 侵犯人权与问责

41. 在任务期内，特别报告员收到了一些关于侵犯人权的指控，包括即决处决、酷刑、强迫劳动、性剥削以及征募儿童兵。他没有收到关于对这些侵权行为展开调查的信息以及关于侵权行为责任人是否被起诉的信息。受害者无法维护自己的权利和得到公平有效的补救。特别报告员遗憾地注意到，在大会以前的讨论中，缅甸当局一直否认这些指控，并指责特别报告员的调查结果不准确。由于政府没有邀请特别报告员前往缅甸访问，因此不能指责他没有核实这些指控。

42. 缅甸在国际法之下有义务透彻调查严重侵犯人权行为、起诉责任人，并在判定有罪的情况下予以惩罚。这就意味着，必须审判侵犯人权行为的责任人并补偿受害者。

43. 特别报告员非常满意地注意到国际劳工组织和缅甸政府于 2007 年 2 月 26 日缔结了一项旨在为强迫劳动的受害者寻求补救提供某种机制的《谅解书》。截至 2007 年 5 月 23 日，即该机制设立之后 3 个月左右，联络干事共收到 23 份申诉。在对申诉进行审查之后，他确定其中 8 个案件涉及强迫劳动。这些案件已移交有关部门调查并采取适当行动。了解进一步的情况后，将能够完成对另外 5 个案件的评估。他驳回了 10 个案件，其中有的是因为他认为不涉及强迫劳动（8 个案件），有的是因为申诉人不愿意同意将申诉移交有关部门调查（2 个案件）。特别报告员注意到，有些案件得到了圆满的解决，表明了申诉机制的作用。特别报告员意识到该机制在目前情况下的局限性，但同时大力鼓励缅甸政府与联络干事协作，加强这个机制的有效性。

44. 特别报告员还注意到，劳工组织理事会决定推迟处理国际法院咨询意见问题，与此有关的谅解是，劳工组织将继续研究并准备有关问题。特别报告员仍然认为，这个办法的好处在于将问责制问题放在关于缅甸强迫劳动问题的讨论的核心，应继续予以探讨。

45. 特别报告员满意地注意到，2007 年 6 月 25 日至 29 日，负责儿童和武装冲突问题的秘书长特别代表在安全理事会第 1612（2005）号决议的框架内访问了缅甸。⁷ 在访问期间，缅甸防止军队征募未成年儿童问题委员会同意与联合国儿童基金会（儿童基金会）协作，拟订一项行动计划，并根据《关于与武装部队或武装军事团体有联系的儿童的原则和准则》（巴黎原则）设立一个该国有关部委参加的关于受影响儿童重返社会方面的问题的小组委员会。在这个行动计划之下，还将定期举行关于武装冲突中保护儿童问题的培训，特别是与国防部进行这种培训。特别报告员赞许特别代表的工作，并表示赞赏特别代表访问所产生的积极成果。

46. 全国各地任意征用土地的情况是缅甸有罪不罚氛围的又一例证。虽然政府声称土地是“国有财产”，但这种征用似乎有多种目的，包括搬迁被认为同情武装反对派的平民；通过部署或支持新建军营在争议地区建立军事存在；为基础设施开发项目开辟途径，包括鲁比达水坝、3 个拟议中的萨尔温江（怒江）水坝、以及东吁地区的 Day Loh 水坝。萨尔温江以及另外一些主要江河的拓宽加深工程正在进行中，已经影响到缅甸的环境。河流的石块和其他天然构造的清除工程正在影响鱼类、植物以及河床和河岸的形状。这也影响到人民的捕鱼和生活，而捕鱼则是他们赖以生活的一种活动，捕获的鱼是他们食物的一个主要来源。这些改变迫使人民离开自己的传统家园。这些项目，以及自然资源的开采，特别是海上天然气的开采，正在为包括军方和外国集团在内的各种利益团体提供商机；经济上准

⁷ 安全理事会在第 1612（2005）号决议中要求秘书长执行其关于儿童与武装冲突问题的第五次报告（A/59/695-S/2005/72）中具体提出的机制，在该报告中秘书长建议应特别监测 6 种最严重侵权情况（同上，第 68 段）。在第 1612（2005）号决议通过后，负责儿童和武装冲突问题的秘书长特别代表办公室受权协调秘书长提交安全理事会同一决议设立的工作组的报告。

予特许经营，包括采伐木材和采矿。这导致众多的人被强迫逐出家园、搬迁和重新定居，虽然在农村地区尤甚，但在城市地区也有这种情况，最突出的是与将首都从仰光搬到彬马那一事有关的情况。

47. 特别报告员认为，目前的大规模征用土地是一个严重的关注问题，如不加以处理，将继续极大地影响该国的政治和经济稳定。此外，盛行的较小规模征用土地改建坚果种植园以及种植园使用强迫劳动以满足劳力需要的情况，正在对全国各地的生计造成破坏性的影响。

48. 特别报告员还认为，问责的欠缺，是代表缅甸人口大多数的农民经济和生活条件衰退的主要原因之一。农村地区的军事行动加剧了村民的贫困化。由于政府没有能力提供军队活动所需的后勤支助，军队往往要依靠当地劳力和其他资源（自力更生政策）。特别报告员收到许多村民的指控，指称由于拒绝从事强迫劳动而受到严厉惩罚，并指称他们的土地、牲畜、收成和其他财产被非法征税和征用。

D. 违反国际人道主义法

49. 仍有关于侵犯少数民族人权的行为的报告。不仅克伦邦有这种情况，而且缅甸东部(孟邦、掸邦和克耶邦)以及北若开邦的其他少数民族也有这种情况。这些侵权行为是军方人员所为，但非国家武装团体也有类似行为。这些军事行动严重影响平民。有报告说，缅甸东部共计有 540 000 国内流离失所者几乎没有返回和重新定居的可能。政府严格限制联合国机构和其它人道主义行为方接触这些人。缅甸的国内流离失所现象的原因不仅在于军方和文职当局直接的搬迁或驱逐令，还在于一些胁迫措施的共同影响，诸如强迫劳动、勒索和土地征用，这些情况将收入压低到造成家庭经济崩溃和人们只能逃离家园的地步。据联合国难民事务高级专员办事处(难民署)估计，截至 2007 年 7 月 9 日，缅甸进入泰国的难民人口，其中包括登记的人口、正在等待收容委员会受理的寻求避难者以及学生(即在难民营上课的儿童)，人数共计为 139 075。

50. 缅甸军方或非国家武装团体针对没有武装的平民的暴力是一个十分严重的关注问题。在国际人道主义法之下，禁止直接袭击没有直接参与敌对行为的平民。况且，缅甸政府和非国家武装团体在国际人道主义法之下具有明确的义务，必须采取适当措施保护平民免受冲突影响。

51. 特别报告员认为，以上所述许多发生在武装冲突地区的侵权行为是对国际人道主义法的违反。这些少数民族地区军事行动的最令人担忧的特点之一是，对平民的不成比例的影响。除了小武器和轻武器以及杀伤人员地雷泛滥所构成的突出的风险之外，杀害、威吓或驱赶平民的情况也很常见。现在必须提请注意，《日内瓦四公约》共同的第三条规定，“不实际参加战事之人员……在一切情况下应予以人道待遇”，不得有任何形式的歧视。

52. 2007年2月23日，特别报告员发表一项声明，表示严重关注正在克伦邦进行的军事行动及其人道主义影响和人权影响。他收到了从东吁地区和东勃固省逃出的村民提供的证词。这些村民原先已多次被迫迁移，他们提供了有关信息，证实特别报告员2006年期间收到的关于这些地区人道主义局势和人权局势严重程度的指称。由于军事行动加剧，面临粮食短缺的村民、国内流离失所的村民以及难民等困难群体人数在2006年大为增多。

53. 2007年6月29日，红十字会发表一项公开声明，“谴责针对平民和被拘留者的严重和反复的违反国际人道主义法的行为”，包括使用犯人充当搬运工。特别报告员对这些违反国际人道主义法的行为表示关注，并对红十字会所受到的限制表示沮丧，这些限制造成红十字会工作人员无法在受影响地区内往来并按照红十字会标准程序进入拘留地点。他对政府与红十字会之间的对话没有产生结果感到惋惜，并希望情况将有所改观。

E. 歧视少数群体

54. 虽然特别报告员不能说缅甸的少数民族由于宗教或信仰而成为（歧视）的对象，但他注意到，在北若开邦，穆斯林回返者（“罗辛亚难民”）长期受到歧视，并且在1982年《国籍法》之下被剥夺公民地位。他们继续向孟加拉国逃亡，寻求庇护。他们受到严重的虐待，特别是强迫劳动（例如，建造公路、桥梁、模范村以及军事设施、营地维护、搬运工作）和任意课税。近几个月观察到一些新的动态，包括由于设置新的村级行政单位之后已很难取得旅行通行证，造成行动限制增多，以及一些未经许可进行整修和扩建的清真寺被关闭。

55. 2007年4月2日，人权理事会的6个特别程序⁸公开呼吁缅甸政府采取紧急措施消除针对北若开邦回返者的歧视做法，并确保不再歧视属于这个群体的人。它们提醒政府注意有义务保护其境内和受其管辖的一切个人不受任何形式的歧视。它们还重申《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》中所体现的少数群体的权利对于促进公平发展、和平与稳定的重要作用。

56. 特别报告员赞扬难民署5年来为减轻缅甸穆斯林回返者无国籍状态的影响而开展的努力，难民署初步在北若开邦为35 000人颁发了身份证件（临时登记证）。

57. 特别报告员鼓励缅甸政府废止或修改1982年《国籍法》，确保其立法符合该国的国际人权义务，包括《儿童权利公约》第7条和《消除对妇女一切形式歧视公约》第9条；保障《世界人权宣言》第十五条和《消除一切形式种族歧视国际公约》第5条中列出的国籍权在缅甸境内得到有意义的体现。

⁸ 缅甸人权状况特别报告员；少数群体问题独立专家；以及当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象问题特别报告员；适足住房权问题特别报告员；食物权问题特别报告员；人人享有最高可得身心健康标准问题特别报告员。

F. 国际人权义务和人道主义义务

58. 缅甸政府有义务在《联合国宪章》之下为推进人权进行合作，《宪章》规定“不分种族、性别、语言或宗教”，“增进……对于全体人类之人权及基本自由之尊重”。

59. 缅甸是 1949 年日内瓦四公约、《防止及惩治灭绝种族罪公约》、《禁奴公约》、《儿童权利公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及《保护世界文化和自然遗产公约》的缔约国。它尚未签署《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》、《公民权利和政治权利国际公约》、《经济、社会、文化权利国际公约》、《儿童权利公约》关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书和关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品的任择议定书及《联合国反腐败公约》。

60. 特别报告员尤其愉快地注意到，缅甸 6 月份向消除对妇女歧视委员会提交了合并的第三次和第四次报告。特别报告员认为，鉴于该国境内广泛存在的侵害妇女和女童的性暴力，缅甸政府可借助该委员会成员的专门知识。他鼓励缅甸政府寻求该委员会的协助，以便有意义地执行该委员会的建议。《儿童权利公约》规定的初次和第二次定期报告已经提交儿童权利委员会。合并的第三次和第四次定期报告应当在 2008 年 8 月提交。特别报告员认为，这为缅甸政府提供了一个机会，可以与民间社会、联合国系统及儿童权利委员会合作讨论侵害女童的性暴力问题和征募儿童兵问题，以便在最好条件下编写提交给委员会的报告。

61. 上述两个委员会已经审查了缅甸的报告，通过了建议和结论性意见，为缅甸政府就如何履行其国际人权义务提供了指导。特别报告员要重申，条约机构所提出在缅甸保护和促进人权的建议是决策者和发展工作者的一个重要工具。因此，缅甸政府及其合作伙伴必须落实这些建议。它们将有助于衡量政治意愿、所遇障碍及所取得的进展，从而确定新趋势，补充政府保护和促进人权的工作。

五. 结论意见

62. 本报告所列出的各项人权问题基本上与特别报告员去年所着重指出的问题相似。尽管多次提出请求，但政府不邀请他前往该国访问，特别报告员对此表示遗憾。由于这一原因，他无法评估任何改进或核实所收到的指称的准确性。

63. 特别报告员相信，如能与他的任务更积极地合作，缅甸当可从中获益，特别是按照人权理事会为各项特别程序任务的运作而重新界定的职权范围。他坚持认为，他就侵犯人权的指称提出公开评论的义务并不排除与政府进行建设性的和持续的对话。这两个要素的结合将有助于形成改善该国人权情况的新的动态关系。

64. 正如特别报告员在以往报告中所指出的，如果认为可以很容易找到办法解决缅甸在促进政治过渡并同时有效促进最基本的人权方面的挑战，那将是极大的错误。为克服这些挑战，除了政府和民间社会的努力之外，还需要联合国和国际社

会的配合。政府每次拒绝特别报告员前往访问——这种访问是对话的渠道之一，人权领域合作的可能性就受到一次严重的限制。

65. 大会、前人权委员会、秘书长及其前任特使提出的建议以及特别报告员和有关人权条约机构主张的一些建议都未得到落实，令人遗憾。

六. 建议

66. 鉴于缅甸目前的情况，特别报告员在本报告上文各章节及其以前的报告中所提出的建议仍然有效。

67. 特别报告员要呼吁缅甸政府：

(a) 紧急释放所有面临危险的政治犯，包括女政治犯，以及老年政治犯和患有疾病的政治犯，作为释放所有政治犯的第一步；

(b) 鼓励缅甸政府不再延迟地恢复与所有政治行动者、包括民联和少数民族代表对话，以便完成宪法的起草工作；

(c) 确保所有犯下侵犯人权行为的官员，都受到严格纪律处分和惩罚；

(d) 停止限制人权维护者、人权受侵害者及其代表和平行使基本自由；

(e) 争取国际技术援助，以便建立符合国际标准和原则的独立公正的司法制度；

(f) 采取步骤改善拘留条件；

(g) 准许联合国和相关人员以及人道主义组织人员进入受冲突影响的地区，并保证他们的安全和行动自由；

(h) 依照联合国国家工作队 2006 年 3 月 7 日提供的指导原则，确保人道主义机构有一个相互满意的工作环境；

(i) 在受武装冲突影响的地区履行国际人权法和人道主义法之下的义务；

(j) 继续与劳工组织共同努力，争取有效落实为受理关于强迫劳动的申诉而设立的国家机制；

(k) 与负责儿童和武装冲突问题的秘书长特别代表进行协作；

(l) 与民间社会、联合国系统和儿童权利委员会协作，提交《儿童权利公约》规定的第三和第四次定期报告；

(m) 对消除对妇女歧视委员会和儿童权利委员会通过的建议采取后续行动；

68. 特别报告员呼吁国际社会和联合国：

(a) 促进一种对待缅甸的原则框架，使会员国能够按照自己具体的强项和能力实施多种战略和合作；

(b) 借助现有的人道主义援助及卫生保健、教育和人权支助方案，特别是通过支持民间社会的发展；

(c) 就如何充分应对缅甸东部冲突局势与缅甸政府进行认真对话。
