



人权理事会  
第三十一届会议  
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\*\*\*

### 概要

为期四年的广泛改革已经给缅甸带来了根本的改变。2015 年 11 月举行了历史性的选举，新政府也将很快成立。尽管如此，仍然存在着极为严峻的人权挑战。在本报告中，特别报告员立足于先前的几份报告，查明了新政府应当处理的关键优先领域。

\* 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. 引言

1. 在根据人权理事会第 28/23 号决议向理事会提交的本报告中，缅甸人权状况特别报告员李亮喜研究了她自 2015 年 3 月向理事会提交报告(A/HRC/28/72)以及 2015 年 10 月向大会提交报告(A/70/412)以来缅甸的发展动态。特别报告员立足于这些报告以及过去的其他报告，查明了新政府在处理当前人权关切方面的关键优先领域。

2. 为期四年的广泛改革已经给缅甸带来了根本的改变。在这四年中，数千名政治犯获得释放，许多法律得到通过和修改，并且在扩大媒体自由和提高政府透明方面采取了重大步骤。2015 年 11 月举行的大选(尽管有一些不规则之处和选举之前的问题)得到了国内和国际观察员的积极评价，全国民主联盟以绝对优势在选举中胜出。

3. 现在，新政府将面临严峻的人权挑战。选举之后的过渡阶段是顺利、和平的，但也具有很大的不确定性。仍然有报告关于侵犯人权的指控，包括逮捕和起诉开展和平与民主活动的民间社会行为方。在这个关键的时刻，缅甸政府不仅应当推进即将离任的登盛总统所启动的改革，还应营造一种环境，让社群、民间社会行为方和人权维护者可以不害怕报复地发表意见及举行和平抗议。国际社会应与缅甸保持接触，并支持缅甸推进改革和履行其国际人权义务。

4. 特别报告员由于个人的情况，无法对缅甸进行第四次正式访问。她感谢缅甸政府在这种情况下的合作和灵活应对，包括愿意书面答复特别报告员提交的问题。在编写本报告的过程中，与国内和国际的利益攸关方举行了多次电话会议，从多方收集了资料。

## 二. 2015 年 11 月 8 日的选举

5. 2015 年 11 月 8 日，缅甸举行了历史性的选举，秘书长对此表示欢迎，称之为“缅甸民主过渡的一大成就”。逾 12,000 家国际和国内观察员认为，投票总体上是组织良好、有序及和平的。<sup>1</sup> 估计投票率为 70%，有数千人首次投票。联邦议会上院选举中，全国民主联盟赢得了 135 席，联邦巩固与发展党赢得 11 席，其他政党占 22 席。在下院，全国民主联盟赢得了 255 席，联邦巩固与发展党赢得 30 席，其他政党占 38 席。出于安全考虑，主要位于克钦邦和掸邦的约 600 个乡镇推迟举行选举。

---

<sup>1</sup> 见卡特中心，“卡特中心祝贺缅甸人民举行选举，敦促开展重要民主改革”，2015 年 11 月 10 日的新闻稿，以及欧洲联盟选举观察团，“竞争性选举顺利举行，仍有待改革法律、改进程序”，2015 年 11 月 10 日的新闻稿。

6. 特别报告员公开对选举表示欢迎，视之为缅甸历史的新篇章。但她也回顾说，选举之前的人权问题反映了亟需新议会和新政府予以注意的更广泛的人权挑战。这些挑战包括：包括少数群体在内的数十万人被剥夺了选举权；许多穆斯林候选人被剥夺了参选资格；在行使言论、和平集会与结社自由方面仍然存在限制。

7. 选举结果公布后，登盛总统对昂山素季表示祝贺，并声明自己致力于有序与和平地移交权力。武装部队总司令也重申了过去的承诺，表示尊重选举结果。2016年1月18日，联邦选举委员会宣布了军方代表的名单，他们将占据为他们保留的25%的议会席位。解散前的议会最后一次会议于1月28日举行。新议会于2月1日举行了首次会议，有逾100名前政治犯担任议员。新政府预计将于2016年3月31日行使职能。

### 三. 人权状况

#### A. 法治和民主空间

##### 1. 立法改革

8. 特别报告员对缅甸2011年以来开展的立法改革以及缅甸政府为审查修正不符合国际人权标准的一些法律<sup>2</sup>而采取的步骤表示欢迎。她获悉，在这一时段内，缅甸议会已经通过了逾220项法律。但如过去的多篇报告所述，这些新法和仍在生效的旧法中有一些不符合国际标准，应优先予以修正(不详尽清单见附件)。

9. 新政府和新议会的后盾是强大的授权，它的产生，使缅甸有机会改革国内立法。特别报告员因此建议缅甸制订全面的立法改革方案，确保遵守国际人权规范并保护全体民众的权利。必须让民间社会参与这一进程、强化司法部门的独立性，并改进人们诉诸司法的渠道。这样，缅甸就可以加强法治并树立人们对国家机构的信心。

10. 2015年6月，对2008年《宪法》的五项拟议修正案被提交议会，但最终未获通过。这些修正案包括一项修改提案：修改第436条，将批准宪法修正案所需的赞成议员的比例从75%下调为70%，以及修改规定配偶或子女为外国国籍者不得担任总统的第59(f)条。只通过了对第59(d)条的修正案，即将总统候选人必须掌握的知识领域中的“军事”一词改为了“国防”。该修正案仍需经公民投票通过方能生效。特别报告员先前曾着重指出，有必要修改不符合国际标准的宪法条款(见A/HRC/28/72,第25段, A/69/398,第63至第67段, 以及A/70/412,第68

<sup>2</sup> 例如，《无线电报法》(1934年)、《印刷与出版业者登记法》(1962年)以及《组织成立法》(1988年)。

段)。她还认为，缅甸若要有效实行法治，必须修正 2008 年《宪法》。她知道，关于宪法改革的讨论仍然是政治上的敏感议题，但这对建立民主缅甸具有至关重要的意义；因此她鼓励所有政党和利益攸关方继续为此开展对话。

11. 应当优先审查当前的立法进程。对法律草案没有有系统地征求公众意见，也没有民间社会的参与，这导致法律不符合人民的需求且达不到国际标准。特别报告员因此吁请新政府采取措施，改善立法进程，并通过有关程序，以保证透明以及民间社会和广大公众有系统地参与立法。特别报告员对总检察长办公室通过《战略计划(2015 年至 2019 年)》表示欢迎，该计划中载有对起草和彻底审查保护人权及维护检察道德的法律的重要承诺。她鼓励缅甸继续与国际社会开展合作，确保充分执行这一计划。

12. 特别报告员对缅甸于 2016 年 1 月 29 日(上届议会最后一天)通过了《前总统安全法》表示关切。该法规定，执政期间“依法”采取的非限定性“措施”不予追责，这样可能豁免严重侵犯人权的行为，违反了国际法。

13. 尚待通过的监狱法草案在若干领域仍未达到国际标准(见 A/70/412,第 74 段)。特别报告员建议修正关于监狱看守使用武力的条款并加入授权对监狱条件进行独立监督的条款，明确限制使用隔离监禁，禁止将镣铐作为管束手段。

14. 儿童法草案目前正接受总检察长办公室的审查。特别报告员欢迎民间社会参与该法的制订工作，也欣见将能改善缅甸对《儿童权利公约》履约情况的条款，包括有关征募儿童入伍和最低刑事责任年龄的条款。议会应尽快通过这一重要的法律。

15. 只有具备了能够公平一贯地执行法律的独立司法部门，才能实行法治。权力分立和司法部门独立虽然受到 2008 年《宪法》的保障，但被当前行政部门对司法部门的控制所损害。此外，特别报告员指出，对司法部门任职人员的培训不足。且有广泛的证据证明存在司法腐败现象。在 2015 年 12 月发布的一份报告中，司法与法律事务申诉与冤情调查委员会认为，司法部门仍然是全国最腐败的机关之一。该委员会证实，司法部门存在贿赂链，各级都有法官听从上级的指示。

16. 有鉴于此，特别报告员欢迎缅甸不断努力加强司法部门，包括最高法院通过《战略计划(2015 年至 2017 年)》。然而，要保证司法独立，还必须采取进一步步骤，例如根据《关于司法机关独立的基本原则》第十条改革司法任命进程的措施，包括：建立司法任命委员会；提高法官的薪酬和养老金，使之与法官的地位和职责相称；建立专门的独立机构，负责调查司法腐败指控；改进面向司法部门的继续教育和培训。

17. 法律职业独立也是便于人们诉诸司法以及确保维护各项权利包括尊重辩护权的必要条件。近年来已经有了一些积极的进展，包括建立了统一的职业律师协会。希望这一协会能够成为有效、独立的代表律师权益的专业机构。但特别报告员仍感关切的是，行政和司法部门具有广泛的权力，可以中止律师的从业执照。

举例而言，钦钦觉(Khin Khin Kyaw)是代表在礼勃坦被捕的抗议者的辩护律师，2015年9月15日，她告知被拘留者，法官驳回了她修正法庭记录的申请，被拘留者在法庭上对此表示不同意。因此，主管法官依照《刑法》第228条对她提出指控(在司法诉讼程序中“蓄意侮辱或打断”公务人员)，她现在面临六个月监禁和被剥夺律师资格。还需要改革律师理事会，确保由独立和公正的法庭以遵守正当程序的方式处理对律师的申诉。

## 2. 民主空间

18. 2011年以来，缅甸的民主空间不断放开，反映在媒体和互联网自由扩大，政治自由新确立，政治和社会行动主义增强，以及民间社会行为方和工会数量均增多。但挑战仍然存在，而特别报告员过去着重指出的某些不良趋势仍然令人关切。这些趋势包括：仍然限制行使言论、结社和集会自由，逮捕行使这些权利的人员，以及对人权维护者的恐吓、监测和监视越来越多。

19. 特别报告员仍然关切的是，当局继续适用有问题的法律条款(既有过去颁布的也有新近颁布的)，导致民间社会行为方、记者和人权维护者遭到逮捕、起诉和定罪。在这方面，她再次提请特别注意(2014年修正的)《和平集会与和平游行法》(2011年)第18条、《刑法》第143、第145、第146、第147、第500和第505(b)条，《非法结社法》第17(1)条、《官方机密法》、《紧急条款法》，以及《电信法》第66(d)条。特别报告员提醒缅甸政府，根据这些不符合国际人权标准的法律实施的拘留可能属于任意拘留(见A/HRC/22/44,第65段)。只要这些法律以及过去被用于压制批评意见的其他法律仍在生效，关押政治犯的做法就始终有可能延续下去。

20. 特别报告员尤为关切在不同城镇以同一罪名对当事人提起多项指控的做法。常常对已被拘押的人员提出额外的指控，导致一些人被迫同时受到多项审判；例如，学生抗议者翁斐斐(Phyoe Phyoe Aung)因2015年3月在礼勃坦参与抗议《国家教育法》的示威而面临多项指控。她被定期带至不同城镇的法院出庭接受若干审判，这一过程何时结束尚不清楚。

21. 在其他案件中，突然间会就过去未予以起诉的罪名提出指控，例如，88代组织的三名女性梅梅(Mee Mee)、妮拉登(Nilar Thein)、德德昂(Thet Thet Aung)于2016年2月根据《和平集会与和平游行法》第18条被指控参与2014年和2015年举行的抗议示威。2015年12月，苏素内(Su Su Nway)与八名农民一道根据《和平集会与和平游行法》第18条被再次逮捕，并被指控于2014年参加了一次对没收土地的抗议。

22. 上述发展似乎反映了一种趋势，即体制仍在限制个人行使基本自由的权利并打压异见，进而催生恐惧和不确定感，震慑政治和社会行动主义。特别报告员因此鼓励缅甸政府重新考虑其应对批评和独立意见的方式。在民主社会中，民间社会和人权维护者发挥着至关重要的作用。缅甸政府应营造有利环境，以便这些行为方可以开展活动而不用担心遭到报复。

23. 特别报告员同样关切的是，有报告称，记者和媒体从业人员仍然面临根据不符合国际人权法的法律提起的法律诉讼。也有越来越多的报告显示，政府和军方会干预个人在网上行使言论自由权。在这方面，她关切地注意到，帕特里克·昆加李(Patrick Kum Jaa Lee)和乔桑迪吞(Chaw Sandi Tun)因在脸书(Facebook)上发表被视为诽谤总司令的帖子，而均被以违反 2014 年《电信法》第 66(d)条为由判处六个月监禁。特别报告员吁请缅甸政府废除一切对诽谤予以刑事处罚的条款。

24. 特别报告员注意到缅甸政府努力更新与媒体有关的立法，包括通过了《新闻媒体法》(2014 年)、《印刷与出版企业法》(2014 年)以及《电视与广播法》(2015 年)。这些法律中虽然有许多对原有框架予以了改进，但其中仍载有问题条款(见 A/HRC/28/72,第 6 和第 7 段)。此外，颁布这些法律时没有废止先前的条款，从而产生一个复杂的媒体法律框架。对骚扰的担忧，监管法的适用不明确，对记者的人身伤害，都导致了媒体的恐惧和自我审查，这阻碍独立新闻出版行业在缅甸的运作。2015 年 10 月首次任命了媒体理事会，这是一项积极的进展。特别报告员希望该理事会将成为一个有力和独立的专业机构，向媒体提供指导。还令她感到鼓舞的是，2016 年 1 月 24 日总司令发表声明，承认媒体在这一国家建设时期发挥着不可或缺的作用。

25. 特别报告员感到关切的是，民间社会行为方仍然报告称，遭到军事情报部门和特别警察部门的监视，例如在开会时受到跟踪和拍照，其家人、朋友和同事被问询其下落。据报告，特别警察部门的密探还从事网上监视，包括侵入社交媒体账户以及拦截电子邮件通信。根据 2013 年《电信法》第 76 和第 77 条，政府具有广泛的权利，可在处理涉及国防和安全或公共利益的事务时进入和检查电信服务，并可在紧急情况下拦截数据。政府尚未起草关于执法机关拦截通信的法律草案。

26. 涉及被拘留者的程序不合格仍然是令人关切的问题，例如审前拘留时间过长以及拒不批准保释，包括对慢性或重症病人。因 2015 年 3 月在礼勃坦抗议《国家教育法》而被捕的 127 人中，有 53 人仍被关押在 Tharyawaddy 监狱，在他们最初被捕一年后还在审理之中。据报告，约有 23 人在警察实施逮捕时受伤而未得到治疗，且据报告有 24 人由于营养不足及牢房卫生条件差而患病。2015 年 12 月 1 日，总共有 18 名绝食人员被转移至仰光医院接受专科医生治疗。特别报告员注意到，内政部发表声明称所有被拘留者当前健康状况良好，并提到《监狱手册法》第 884 条要求在狱中由医疗队提供治疗。她提醒缅甸政府，根据《囚犯待遇最低限度标准规则》以及《囚犯待遇基本原则》原则 9,囚犯必须能够获得适当的医疗且囚居环境必须清洁。

27. 特别报告员尤其对 2016 年 1 月 19 日当局逮捕甘比拉(尼尼轮)(Gambira (Nyi Nyi Lwin))一事感到关切。缅甸政府称，甘比拉因据称非法进入缅甸而根据《移民(紧急条款)法》(1947 年)第 13(1)条受到指控。据报告，甘比亚于 2007 年参与反政府抗议后被监禁六年，导致他罹患严重的心理健康问题。虽然继续拘留可能

严重影响他的精神福祉，但近期的听审却多次拒绝对他予以保释。特别报告员提醒缅甸政府，应将审前拘留仅视为最后手段。<sup>3</sup> 她还吁请有关法院对所有罹患严重健康问题的被拘留者予以保释，若有证据证明拘留本身正在加重这些问题，则尤其应当批准保释。

28. 由于两次总统特赦，2015 年 7 月 31 日释放了 6,966 名囚犯，2016 年 1 月 22 日又释放了 102 名囚犯；获释人员中有 55 名人权维护者和政治犯。但是，据民间社会消息源估计，监狱中仍然关押着 84 名政治犯，尚有逾 400 人被审前拘留。<sup>4</sup> 这些数据显然表明，改革和民主过渡进程尚未完成。特别报告员促请登盛总统利用卸任前的几周立即无条件释放所有政治犯。近几年释放的大部分政治犯都收到了总统根据《刑事诉讼法》第 401 条作出的减刑令。第 401(3)条规定，总统拥有广泛的权力，若释放条件中有一条达到，总统可使获释者重新入狱。根据第 401 条实施的释放也不对原拘留决定和判决予以复审。因此，许多前政治犯在获释时被列为有过前科的人，因此难以找到工作和接受教育。例如，2015 年 12 月 22 日获释的三名雅丹纳博大学的学生抗议者发现自己已被中止学籍，面临退学。

## B. 煽动仇恨和歧视

29. 特别报告员曾表示，必须在保护言论自由权的同时努力打击不容忍、歧视和煽动仇恨的现象。在这方面，她欢迎 2016 年 1 月登盛总统在世界佛教和平大会上对与会者的发言，促请全世界的宗教和政治领袖携手教导各自的追随者奉行“温和路线”并“避免极端主义”。但特别报告员仍感关切的是，有报告称，存在煽动仇视少数群体的现象，包括煽动仇视穆斯林民众的现象，这可能会加重歧视性情绪和分裂。秘书长于 2015 年 11 月 1 日对缅甸多数群体中的极端分子不断发表仇恨言论和煽动群体敌视情绪的行为表示了类似关切。

30. 2016 年 1 月 30 日，一名极端僧侣在脸书上发表了一部视频，详细重现了 2012 年若开邦一名女佛教徒遭奸杀的事件，许多人将这一事件视为当年暴力局势的导火索。近期可能会发布一部更长的视频。尽管脸书后来删除了该视频，但特别报告员对这一煽动仇视穆斯林群体的新举动以及缅甸政府在这方面的绝对沉默感到不安。

31. 特别报告员仍感关切的是，缅甸种族佛教保护联合会(Ma Ba Tha)等激进佛教团体以“保护种族和宗教”为名呼吁采取极端措施。攻击和威胁主要针对穆斯林群体，但任何提出不同看法或发言支持不歧视的人员往往也会成为攻击和威胁

<sup>3</sup> 《联合国非拘禁措施最低限度标准规则》，规则 6。

<sup>4</sup> 援助政治犯协会(缅甸)提供的数字。

的目标。呼吁信仰间和谐或支持少数群体权利的人权维护者和其他民间社会行为方遭到了威胁和骚扰。

32. 应更大力公开谴责、预防和打击煽动歧视、敌意和暴力的行为。对严重和极端的煽动仇恨行为，凡超过明确规定的多步限度的(见 A/70/412,第 32 段)，应定为犯罪。对其他案件，应通过民事法律，规定多种程序性和实质性补救办法。但是，任何措施皆不应应对言论、集会和结社自由权利施加任何额外限制。还应处理背后的根本原因，包括采取一系列全面的预防、教育和提高认识措施。在这方面，特别报告员欢迎并鼓励进一步开展信仰间活动，以促进社群间和谐，并建设更宽容、更多样和更包容的社会。

33. 特别报告员对 2015 年通过的一套四项“种族与宗教”法律仍感关切。2014 年 11 月这些法律被首次提出以来，她和其他特别程序任务负责人已反复提请注意这些法律的歧视性影响，特别是对少数群体和妇女的歧视性影响，以及与缅甸人权义务不符的问题。她再次呼吁修改或废止这些法律。

34. 正如特别报告员和前几任任务负责人曾经强调的，必须使歧视性的《公民身份法》(1982 年)也符合国际标准。尤其是应当修改根据族裔或种族授予公民身份、显然具有歧视性的条款。

35. 2015 年 3 月 31 日，罗兴亚人以及华裔或印度裔持有的主要身份证件——临时登记卡一律失效。6 月 2 日，缅甸政府宣布，在截止日期前提交登记卡的人员(约 469,000 人)可以申请新的身份卡(称为“国籍待审核人员身份卡”)。迄今为止，受影响群体对新身份卡的接受程度一直较低，主要是由于对这一进程缺乏信任。结果是，大多数罗兴亚人和其他非公民少数群体现在没有了有效的身份证件，从而使他们更加脆弱。对许多人而言，强制的户口登记簿成为了目前在缅甸合法居留的唯一佐证。

### C. 若开邦

36. 必须处理若开邦根深蒂固的人权问题，这是新政府面临的一项重大挑战，但也是摆脱悲剧现状的重大机遇。采用创新方法可以快速带来积极变化，进而为在缅甸全国实现法治和民族和解的更广泛目标作出贡献。

37. 近年来，若开邦的状况吸引了国内和国际的大量关注。但是在实地却几乎没有从结构上尝试处理严重的人权问题。若开邦是缅甸第二穷邦，面临着影响所有群体的长期社会和经济困难。这些困难包括营养不良、低收入贫困和基础设施薄弱，自然灾害又加剧了这些困难。<sup>5</sup> 距 2012 年首次爆发暴力事件已有近四年，若开邦仍有约 140,000 名境内流离失所者，其中大多数是穆斯林。若要实现可持续发展的和平与和解，必须将人权置于所有人道主义和发展应对措施的核心。

<sup>5</sup> 见多样性与民族和谐中心，若开邦需求评估，2015 年 9 月。

38. 特别报告员对若开邦问题的严重和复杂程度及其高度政治化的性质有着充分的认识。极端民族主义政党的活动以及宗教运动加剧了紧张局势，并使各群体两级对立。与此同时，也有积极的力量在发挥作用。许多行为方正在不懈努力，倡导信仰间对话与和谐，并在不同群体之间建立桥梁和信任。但遗憾的是，除非更深层面的结构性和法律问题得到处理，否则他们的方法所能取得的成效有限。近几个月来，若干新的报告和文章已经再次强调了罗兴亚人据称几十年来面临的普遍和有系统的侵犯人权行为，并呼吁采取国际行动。

39. 特别报告员吁请新政府立即采取步骤，终止针对罗兴亚人和若开邦其他穆斯林群体的高度歧视性政策和做法。事实上，这些政策剥夺了受影响群体的一些最基本权利。尤为重要的是，必须恢复所有人的行动自由，进而可以推动各社群重返家园和重新融入的进程。当前对行动自由的歧视性限制主要是用来控制罗兴亚群体；结果是，罗兴亚人只能往来于城镇之内和之间，且必须获得专门授权方能前往若开邦之外的地方。这些限制严重影响了罗兴亚人生活的各个方面，包括获取生计的途径，还阻碍了若开人与穆斯林社群之间的往来。若不能在这一关键问题上取得进展，就不可能处理若开邦的许多其他人权关切。若开邦北部的地方法令规定罗兴亚人结婚需获得许可，且试图限制一对夫妻最多生育二胎；超生儿童可能无法被加入家庭户口簿且始终得不到登记，这种状况对儿童带来诸多后果。鉴于所有儿童均享有出生登记权，特别报告员吁请缅甸政府采取步骤，努力确保若开邦实现全民出生登记，不论儿童或其父母是何国籍，是否具有国籍，以及法律地位如何（见 A/HRC/31/29；另见 CRC/C/MMR/CO/3-4,第 44 段）。

40. 特别报告员继续收到关于本可避免却因无法得到紧急医疗救治而死亡的案件的报告。她尤为关切的是，需要到实兑市外接收紧急治疗的病人，他们的行动自由受限，因此必须到实兑市总医院接受治疗。在有些地点，路程可耗时若干小时，据报告曾导致了本可避免的死亡。特别报告员吁请缅甸政府维护若开邦全体民众的健康权，确保所有人不论宗教、族裔或公民身份，均能平等地使用公共医疗设施和得到医疗救治。

41. 若开邦北部仍有关于任意逮捕和拘留事件的报告。一些案件似乎涉及勒索，因为被拘留者往往能在支付贿赂后获释。2016 年 1 月以来，边防警察和“防止外国人非法入境检查队”（MaKaPa）一直在开展年度人口检查，以更新罗兴亚人的户口簿。他们已经宣布了新的繁冗的儿童落户手续，这可能会使未登记儿童问题延续下去。

42. 2012 年 6 月以来在若开邦北部实施的宵禁令，于 2016 年 2 月 8 日又被再度延长两个月。宵禁令禁止五人或五人以上在公共场所聚集，包括不得在清真寺聚集，进一步影响了日常生活和基本宗教习惯。宵禁和相关措施具有歧视性，因为当局似乎只对罗兴亚人执行这些措施。

43. 特别报告员着重指出，大部分境内流离失所者的住房条件日益危急，其中约有 95,000 人居住在实兑市农村的难民营中。按照最初设计，容纳多个家庭的长屋只能维持两至三年，许多正在垮塌。2015 年，向约 25,000 名境内流离失所

者提供了 3000 套独立住房，但只有少数人是自愿搬迁的。特别报告员重申过去的呼吁，请缅甸政府确保依照国际标准提供持久解决流离失所问题的办法；这应包括自愿返回原籍，并避免社群间的永久隔离。必须确保仍然流离失所的人员以及返乡人员的适足生活水准权。

44. 缅甸有逾 100 万罗兴亚人，在解决他们的法律地位，包括获取公民身份方面，几乎没有取得进展。曾引发国际关切，包括特别报告员关切(见 A/69/398,第 52 段；A/70/412,第 41 段)的公民身份核验程序实际上已停止实行。据报告，通过该程序获得公民身份的人员，包括在该程序 2014 年 6 月试点地弥蓬镇获得公民身份的人员，仍然居住在难民营中，且行动自由和获取基本服务受到限制。

#### D. 性别和妇女权利问题

45. 特别报告员欢迎缅甸通过《全国提高妇女地位战略计划(2013 年至 2022 年)》，并促请缅甸政府优先通过资金充足的执行机制，以便执行这一计划。

46. 特别报告员指出，虽然 2015 年选举后女议员人数有所增多，但只占全体议员的 13%。同样，区域和地方各级的妇女代表比例也仍然较低，例如，乡级行政人员中只有 0.25% 是女性。缅甸应依照《消除对妇女一切形式歧视公约》所规定的义务，更加大力扶持妇女参与公共和政治生活。

47. 虽然目前没有全国的案件数据，但报告显示，各种形式的性暴力和基于性别的暴力在缅甸各地都是令人严重关切的问题。尤其是，轶事证据反映出亲密伴侣对妇女施以情感、身体和性暴力的情况高发。在这方面，特别报告员欢迎缅甸与民间社会共同制订预防暴力侵害妇女行为法草案，并强调该法必须符合《消除对妇女一切形式歧视公约》。目前正接受总检察长办公室审查的法律草案已经经过了若干有问题的修改。该法应载有对强奸的全面定义，并包括针对军人、警察和穿制服的人员在冲突中所犯强奸和其他形式性暴力的条款。该法还应涉及所有形式的基于性别的暴力，包括家庭暴力和婚内强奸，并规定适当的刑事处罚，包括针对军人的刑事处罚，还要对临时保护令等其他措施作出规定。

48. 包括家庭暴力在内的性暴力和基于性别的暴力问题在冲突地区尤为突出。秘书长在冲突相关性暴力问题报告中指出，在克钦邦、掸邦和若开邦北部，以及钦邦和该国东南部应遵守停火协定的地区，性暴力仍然普遍存在(S/2015/203,第 41 段)。民间社会组织记录了 2010 年至 2014 年间军方据称犯下的 118 宗性暴力案件。<sup>6</sup> 性暴力案件报案率很低，说明统计数据低估了这一问题的真实严重程度。受害者不愿报案的原因有多种，包括担心自身安全。特别报告员还获悉，在有的案件中，受害人家庭会收到小额经济补偿，显然是为了让他们不要起诉；例

<sup>6</sup> 缅甸妇女联盟，《“如果存在希望，她们本不会沉默”：当前受国家支持的在少数民族群体中使用性暴力的情况》，2014 年 11 月。

如，据报告，军方曾劝诱一名据称被士兵强奸的女童的家人签署一份声明，宣布在接受资金解决之后不会起诉。

49. 报案和起诉后，案件常常进入军事程序，而军事程序缺乏透明，且往往不能主持正义。特别报告员虽然欢迎当局于 2014 年将两名士兵以强奸罪定罪，但这一结果并不反映总体趋势，也没有反映其中所涉及的常常导致有罪不罚的结构性挑战。《国防部队法》(1959 年)第 72 条规定，对平民犯下的严重犯罪(包括谋杀和强奸)，应移交民事法院审理，但也规定了宽泛的例外情况，即军人“执行任务时”所犯行为属于例外。国防部告知特别报告员，2011 年至 2015 年间，有 61 名军人因强奸和基于性别的暴力被起诉；其中，有 31 人受到了军事法庭的审判。缅甸政府提供的资料显示，有时会邀请受害人家属见证军事法庭的审判；然而，诉讼程序仍不透明，受害者也常常不了解当局是否已对责任人采取了行动。

50. 即便开展了调查，调查也往往被视为存在缺陷和缺乏可信度。在掸邦，对两名克钦族教师马兰卢拉(Maran Lu Ra)和当包宽南钦(Tangbau Hkwan Nan Tsin)据称被奸杀的案件调查已满一年，仍未提出任何指控。当地村民因当局对凶手一直有罪不罚而感到灰心。他们还害怕今后遭到攻击或诉讼，因为据称军方已发出威胁，要追究任何公开指责军方卷入此案的人员。此外，据报告有大量强奸案件(包括强奸儿童的案件)是由传统司法机制处理，往往通过安排受害者与责任人成婚来解决，完全没有考虑受害者的权利。

## E. 冲突与和平进程

51. 2015 年 10 月 15 日，缅甸政府与八个武装团体签署了全国停火协定。在此之前，自 2011 年起，政府还与 14 个少数民族武装团体签署了双边停火协定。尽管如此，缅甸局部仍在发生暴力冲突，包括在克钦邦和掸邦，以及钦邦、若开邦和克伦邦。特别报告员还关切地注意到两个少数民族团体——德昂民族解放军以及全国停火协定的签署方之一掸邦重建委员会在掸邦发生了冲突。冲突最先于 2015 年 11 月爆发，近期已经加剧。

52. 受当前交战影响最大的是平民。特别报告员感到关切的是，有报告称，冲突各方都犯下了严重的侵犯人权行为。报告的行为有：攻击平民、法外杀人和酷刑(受害者包括被怀疑与特定武装团体有联系的人员)、不人道和有辱人格的待遇、绑架男子、妇女和儿童(包括将之作为强迫劳力，还可作为人质)，以及劫掠、没收和毁坏财产。据称强征入伍、征募儿童和不足龄士兵(以维持部队实力)的做法也仍然存在，尤其是在少数民族武装团体中。各方之间的交战，加上据报告各方在村子里不分军民地开火和炮击，已造成了平民的伤亡。此外，如上文所述，在受冲突影响地区，普遍有关于性暴力和基于性别的暴力的报告，包括家庭暴力。也有关于贩运妇女和女童以及早婚和逼婚现象的报告，特别是在掸邦。

53. 特别报告员吁请所有各方确保在武装冲突期间保护平民，并尊重国际人权和人道主义法。她特别回顾缅甸加入的日内瓦四公约的共同第三条，该条规定，

在非国际性武装冲突中，应保护平民免遭不人道对待并保护平民的生命和人身免遭暴力。应由独立的机构对个别案件予以迅速调查，并追究行凶者的责任。特别报告员指出，受害者害怕遭到报复，往往不愿提出正式申诉。应采取步骤处理此类关切。还应扩大各种预防性活动，例如在军事和武装团体中开展培训和提高认识活动。

54. 冲突导致克钦邦和掸邦北部有逾 96,000 人流离失所。掸邦重建委员会与德昂民族解放军之间的交战已导致有更多人流离失所，包括 2016 年 2 月交战一周后有 3,000 人流离失所。在掸邦南部，据报告，因 2015 年末冲突而流离失所的人中现在有许多已经返回了家乡；然而，仍有 2,000 人流离失所，有些人生活在缺乏适足饮用水和公共卫生条件的难民营中。国际组织难以进入许多受冲突影响地区，原因是这些地区地处偏远、存在安全问题，且国际组织难以得到政府当局或少数民族武装团体的许可。当地社区和民间社会团体在资源和能力上往往有限，但仍继续在这些地区提供亟需的援助。

55. 无法进入妨碍了在冲突所涉的关切和侵权方面亟需的信息收集和报告。向孙布拉蚌(克钦邦)1,000 名流离失所平民提供人道主义援助仍然受到限制，而据报告，这些人亟需应急房屋和医疗用品。<sup>7</sup> 据报告，有估计 4,000 人从果敢自治区流亡后仍滞留在中国。<sup>8</sup> 该地区战况不明，也难以获知有关方面已采取哪些步骤来调查 2015 年交战期间报告的据称侵犯人权的行为。居住在该地区及周边的难民营内的境内流离失所者显然忍受着恶劣的条件，包括行动受限，且无法从事买卖、接受教育或获得生计。若开军与缅甸军队也在若开邦和钦邦南部发生交战，导致数百人流离失所。

56. 特别报告员强调，必须优先处理境内流离失所者和受冲突影响人员的权利问题。联合国及其伙伴应享有常设、独立和可预测的渠道，以便帮助一切需要人道主义援助的人员。缅甸政府和冲突各方应立即允许进入所有收容境内流离失所者的地点。特别报告员欢迎全国停火协定对流离失所者自愿返乡的承诺，并在克钦邦启动多个小规模当地项目，向流离失所者提供持久的解决办法。在缅甸东南部，估计有 230,000 名境内流离失所者处于长期流离失所的状态，在掸邦和克钦邦还有数千人处于类似境地，因此，此类方案尤为重要。任何遣返行为都必须遵守《境内流离失所问题指导原则》和《境内流离失所者问题持久解决办法框架》。必须采取措施，确保境内流离失所儿童接受的非正式教育或私立教育受到承认，并确保他们在返乡后能接受公立教育。应协助返乡人员重新获得法律文件，因为有了法律文件，他们才能获取其他服务。

<sup>7</sup> 人道主义事务协调厅，《缅甸人道主义状况公报》，第 7 期，2015 年 11 月至 12 月。

<sup>8</sup> 同上。

57. 地雷和未爆弹药是阻碍境内流离失所者返乡的主要因素，估计过去 15 年因地雷而伤亡的人数达 3,700 人，但可能还要高得多。<sup>9</sup> 特别报告员尤为关切的是，有报告称，各方仍在使用地雷，导致伤亡。她吁请冲突各方立即停止使用地雷。特别报告员获悉缅甸仍在研究《关于禁止使用、储存、生产和转让杀伤人员地雷及销毁此种地雷的公约》，并再次呼吁缅甸尽快签署这一公约。探查地雷和未爆弹药分布情况以及予以排除的工作应得到优先开展，并获得国际社会的援助。

58. 特别报告员对全国停火协定中纳入了平等和不歧视、司法和自决权等原则表示欢迎。协定中还概括地提到了诸多人权关切。特别报告员于 2015 年 8 月获悉，协定签署之后举行的对话将更加具体地讨论这些问题，因此她密切注视(2016 年 1 月 12 日至 16 日举行的)首届缅甸联邦和平会议的进展。她欢迎将土地和自然资源关切纳入讨论，并强调应在今后的会谈中讨论这些复杂的问题，以及更广泛的根深蒂固的不平等问题。她指出，只有少数民间社会组织的代表得以出席此次会议，致使一些组织感到自己被排斥在这一进程之外。缅甸和平中心告知特别报告员，将在下一届联邦和平会议之前在全国各地举行全国对话，民间社会将有机会“发挥最重要的作用”。若要确保得到所有利益攸关方和受影响群体的支持，需要有集体主人翁的精神和共同的信心。她敦促今后充分征求地方社区和民间社会的意见。

59. 特别报告员对会上批准的四点提案中承诺实现各级政治对话妇女参与率至少达到 30% 表示欢迎。这是确保提高妇女对和平进程参与程度的第一步。根据安全理事会第 1325(2000)号决议和第 1889(2009)号决议，妇女在所有各级均应得到代表，包括担任决策和领导职位。她还呼吁将妇女权利问题和性别平等观纳入将来的所有对话，并允许妇女民间社会组织正式参与这一进程。她对 2015 年举行的关于拟订国家战略或行动计划以执行安全理事会第 1325(2000)号决议问题的高级官员研讨会所提建议表示欢迎，并促请缅甸政府在这方面与国内组织和国际社会进行合作。

60. 就当前和过去与冲突有关的侵权行为寻求真相、追究问责和提供赔偿的进程，对建立可持续和包容性和平而言至关重要。不应将这些进程视为威胁，而应将之视为促进民族和解和建立信任的机遇。特别报告员促请缅甸政府考虑就此类进程可能采取的框架和形式，广泛征求公众意见。

61. 特别报告员欢迎缅甸政府于 2015 年 9 月签署《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》，并希望这一任择议定书能很快得到批准。她还欢迎缅甸努力执行联合国与该国政府终止和防止在武装冲突中征募和使用儿童兵的联合行动计划。2015 年 11 月，军方遣散了 53 名征募的不足龄士兵，使 2012 年

<sup>9</sup> 地雷和集束弹药监测组织，《2015 年地雷监测》，2015 年 11 月。无雷缅甸组织预计伤亡人数为 40,000 人。

联合行动计划签署以来退伍的儿童兵总人数达到了 698 人。国防部告知特别报告员，已有 18,699 名军人接受了关于防止征募不足龄士兵的培训；已对 382 名军方人员予以了纪律处罚；负责监测和报告的国家特别工作组已进行了 40 次监测查访；正在努力提高公众对这一问题的认识。但是，在军队、边防部队，特别是非国家武装团体中征募和使用儿童兵的行为仍在继续。此外，仍有将儿童当作“逃兵”予以拘押的现象，这仍是一个令人关切的问题。特别报告员吁请缅甸政府和所有武装团体终止并防止征募和使用儿童兵。她还促请缅甸政府加快识别武装部队中的所有现役儿童，让他们退伍并重新融入社会。缅甸政府还应加强征募工作的年龄核查以及监测和监督机制，并确保将包括平民中间人在内的征募和使用儿童兵的责任人绳之以法。

## F. 发展与经济、社会和文化权利

62. 缅甸正致力于改善人民的经济和社会发展状况，对此特别报告员表示欢迎。这对该国今后的转型仍然具有至关重要的意义。她重申，有必要确保积极主动地管理发展和投资，确保有关进程立足于权利、以人为本，以惠及人人。这种进程应以减贫、公平分配资源以及不歧视为核心支柱。应采取步骤，视有关情况修正法律，并改变现有的思维模式和做法。在这方面，尤为欢迎缅甸政府签署《经济、社会及文化权利国际公约》，该公约与可持续发展目标一道，可以构成缅甸发展的全面框架和基准。

63. 对新政府而言，土地问题是最迫切的挑战之一。估计缅甸 70% 的人口生活在农村地区，从事农业和相关活动为生。为了实施开发项目、采矿和采掘其他自然资源而实行强迁、强占和没收土地的现象仍然是令人严重关切的问题，这些现象会增加贫困和流离失所的人数，还会摧毁生计，进而影响许多其他权利，包括健康权和受教育权，还会造成文化和传统知识的丢失。往往不征求或几乎不征求受影响群体的意见，不提供补偿或只提供有限补偿，且受影响群体难以获得有效的法律补救办法。

64. 特别报告员先前曾强调，复杂的现行法律框架不足以保护人们免遭强迁且没有承认习惯土地保有权或集体管理的资源(见 A/70/412,第 62 段)。因此，她对缅甸经过磋商于 2016 年 1 月通过的全国土地使用新政策表示欢迎，该政策试图解决上述问题中的一部分。若能经由类似进程广泛征求所有利益攸关方的意见，之后通过一项总的土地法，则将有助于保护缅甸各地农民和农村社区的权利，并加强有投资意向的私营部门的信心。

65. 土地没收调查委员会于 2016 年 1 月 25 日向议会报告称，许多土地纠纷尚未得到解决，且各级政府机关未遵守相关法律、程序和委员会提出的建议。根据《工商业与人权指导原则》原则 25,缅甸政府应采取适当步骤，确保人们可以通过司法、行政、立法或其他适当渠道获得有效补救。因此，特别报告员认为，建立一个负责处理土地申诉并具备提供补救所必要的权力的系统，将成为今后案件的重要保障。还必须向数千名过去土地被没收的人员提供有意义的补救。

66. 人民为了保护自己的权利，已经越来越多地采取公共抗议来对抗没收土地的行为。遗憾的是，其中一些行使和平集会权的人员，包括农民和土地权利活动人士在内，继续面临骚扰、恐吓和刑事起诉。应立即停止这种起诉并释放因和平抗议而被拘留的人员。

67. 特别报告员欢迎缅甸于 2016 年 1 月通过环境影响评估程序，此举可能对开发项目的实施方式产生积极影响。磋商应真正征求受影响群体的意见。必须实施和一贯执行其他要求，例如公开评估结果的要求。她表示欢迎的是，新标准适用于所有项目，包括已经启动的项目。民间社会及区域或地方当局之间的合作可以有助于在有待研究的诸多项目中确定优先次序。

68. 采玉业是一个亟待审查的领域。2015 年，帕坎的 37 次滑坡导致逾 150 人丧生。这些悲剧事件显示，亟需保障依赖矿山维生的人员的安全，以及矿山附近居民的生命权和健康。特别报告员获悉，缅甸已于 2016 年 1 月设立了采玉业实况调查团，将重点调查非法进口车辆的问题，尽管如此，特别报告员仍促请当局对采矿业经营展开更广泛的调查，调查工作应包括与受影响社群和民间社会组织的磋商。

69. 要使地方社区能向既得利益方问责并确保发展惠及人人，实现透明至关重要。特别报告员因此欢迎缅甸政府于 2016 年 1 月 2 日出版首份关于 2013 年 4 月至 2014 年 3 月缅甸采掘业透明度倡议状况的报告。但是，她指出，对估计最高可占全国国内生产总值 48% 的玉石业，缺少详细的有关资料<sup>10</sup>，包括受益所有权及合同条款的资料。她呼吁披露这些资料，这将有助于处理该部门的腐败问题。新政府还应考虑审查现行法律法规，确保其包括透明度要求以及环境、社会和人权保护。

70. 私营公司有责任不造成或助长侵犯人权的行为。因此，特别报告员对缅甸一些公司的人权认识越来越高表示欢迎，并注意到若干公司现在已经施行了人权政策。她鼓励所有投资者和工商企业积极确保遵守《工商业与人权指导原则》，以及其他相关标准，例如联合国粮食及农业组织的《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》。她还鼓励缅甸政府在征求有关政府部门、民间社会和私营部门的意见之后，制订一项工商业与人权方面的全国行动计划。

71. 吸毒成瘾这种现象未得到充分报告，也是一个愈发令人关切的问题，特别是在受冲突影响的克钦邦和掸邦。特别报告员听取了人们对获得毒品变得更加容易以及毒品对受影响群体特别是青年严重的健康和生计影响的关切。因此，她欢迎缅甸近期允许联合国毒品和犯罪问题办公室进行首次全国吸毒状况调查。但她感到关切的是，有新的报告称，存在社区“义警”团体歧视吸毒者或呼吁对吸毒者采取公开笞刑等极端措施的现象。近年来，缅甸部分地区苯丙胺类兴奋剂的使

<sup>10</sup> 全球见证，《玉石：缅甸的“国家机密”》，2015 年 10 月，第 6 页。

用率已增长为原先的三倍以上，<sup>11</sup> 而备选治疗手段极为有限。虽然产量已经稳定了下来，但缅甸仍是全世界第二大鸦片生产国，<sup>12</sup> 贫困和持续的冲突都推动着罂粟的种植。应采取步骤，改进吸毒者可选择的治疗手段，且处理生产问题的努力应确保农民的长期可持续发展。

## G. 与国际人权系统的接触

72. 特别报告员欢迎缅甸自 2011 年以来批准若干文书，包括《残疾人权利公约》、《儿童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》，以及近期批准《关于禁止发展、生产、储存和使用化学武器及销毁此种武器的公约》。2015 年，缅甸还签署了《经济、社会及文化权利国际公约》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》。她促请新政府尽快批准这两项文书，并对外交部优先考虑这些条约的保证表示欢迎。特别报告员还对缅甸政府加入《禁止酷刑公约倡议》之友小组的决定以及翻译该《公约》的工作表示欢迎。她希望，缅甸能在不久之后批准该《公约》。她还促请新政府签署并批准《公民权利和政治权利国际公约》，这将全面巩固加强该国的民主与法治。

73. 缅甸于 2015 年 11 月接受了第二轮普遍定期审议。特别报告员称赞缅甸政府积极参与这一进程，但感到遗憾的是，许多重要建议未获接受，包括关于《和平集会与和平游行法》、《公民身份法》和四项“种族与宗教”法律的建议。尽管如此，她仍吁请缅甸政府考虑落实这些建议。特别报告员希望缅甸政府采取必要步骤，确保就已接受的建议和其他人权机制提出的建议采取后续行动。在这方面，她欢迎外交部发表声明称缅甸将考虑制订一项全国人权行动计划，以支持落实普遍定期审议期间接受的建议。

74. 2015 年 11 月，增进和保护人权的国家机构国际协调委员会资格认证小组委员会将缅甸国家人权委员会分为“B”类。特别报告员促请缅甸政府修正《缅甸国家人权委员会法》(2014 年)，并就小组委员会的建议采取行动，特别是关于任命程序以及确保拨款充足和维护委员会财务独立的必要性的建议。

75. 最后，考虑到缅甸普遍存在的人权挑战的广泛范围以及新政府的优先事项，特别报告员再次着重指出有必要设立具备充分授权的联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)缅甸办事处。当前在缅甸开展工作的人权高专办团队不断面临签证和差旅许可限制，反映出有必要采取可持续的长期解决办法。若能在今后几个月内在缅甸设立职能完整的人权高专办办事处，将能向缅甸政府和议会提

<sup>11</sup> 联合国毒品和犯罪问题办公室，2014 年东南亚鸦片状况调查，第 49 页。

<sup>12</sup> 联合国毒品和犯罪问题办公室，2015 年东南亚鸦片状况调查。

供其非常需要的援助和支持，帮助政府和议会在这重要时期努力巩固民主改革并确保更加尊重人权。

## 四. 结论

76. 缅甸已经与若干年前不可同日而语了。四年的大范围改革，不可否认地改变了人权情况。2015年11月举行的历史性选举，组成了新政府和议会，其成员包括了100多位原来的政治囚犯，其影响再强调也不为之过。但是，现在高兴为时尚早。在这过渡期，政府的权利和运作情况不确定，不明确，希望这不会带来不稳定和政治紧张，以免造成进一步践踏和侵犯人权的环境。应该密切监测这种情况。

77. 现在有一个处理和解决仍然在影响缅甸所有社群的关键人权挑战的实际机会。这些挑战应该在今后几个星期和几个月放在国家议程的首位。特别报告员认为，这是重中之重，目的是在缅甸的民主过渡、民族和解、可持续发展与和平方面取得有意义的实际进步。在有些领域能够而且应该取得迅速紧迫的进步，但还有一些问题的解决将需要时间。这些问题是很复杂的问题，不仅需要立法和政策变革，而且还需要行为和思维的变化。政府应该将民间社会和人权维护者看作是这一进程中的主要伙伴。加强与联合国和国际人权机制的合作和更密切的协作，也是很重要的，这可以通过人权高专办在缅甸的一个办事处予以大力促进。高级专员希望她将有机会密切而有建设性地与缅甸的新政府和所有其他利益相关方协同工作，以改进缅甸国内的人权情况。

## 五. 建议

78. 特别报告员认识到登盛总统留下的改革遗产，特别是他通过一系列的特赦逐渐释放政治犯。她促请他利用在任的最后几个星期立即无条件地释放所有政治犯，包括根据《和平集会与和平游行法》和《刑法典》被指控或判罪的和平抗议者，以及根据过时的诽谤、擅入私人地界和国家安全等法律被指控和判罪的人。

79. 特别报告员促请新政府在上任的第一个100天内：

(a) 立即停止任意逮捕和起诉行使集会、接受和表达自由权的人，并释放任何其余的政治犯；

(b) 公开谴责煽动对少数群体的歧视、敌视和暴力的所有行为，同时捍卫表达自由；

(c) 取消在若开邦的宵禁和对流动自由的限制；

(d) 确保所有流离失所者，特别是在若开邦，能不受歧视地获得充分的保健、教育和其他基本服务；

(e) 尽一切努力与联合国人权事务高级专员就在缅甸建立一个拥有充分授权的国家办事处早日达成协议。

80. 关于和平进程和与冲突有关的侵权问题，特别报告员建议所有有关的行为方：

(a) 确保妇女更多地参与和平进程，包括参加代表团，特别是担任领导职务，最低限额要达到 30%；并将妇女问题和性别视角纳入政治对话；

(b) 立即停止使用地雷，并发布明确的指令，以遵守国际人道主义和人权法，并确保保护平民；

(c) 确保联合国及其伙伴能经常、独立和可预测地接触到所有需要人道主义援助的人，不管他们在哪里。

81. 特别报告员建议在 2017 年 3 月前采取具体步骤，以落实以下建议。

82. 关于法制问题，特别报告员建议缅甸政府和议会：

(a) 全面审查限制基本自由和违反国际标准的立法和法律规定，并有完成这项审查的明确的目标日期；应该查明需要予以紧急审查的立法，包括特别报告员和前任务负责人以前查明的那些立法(见附件)；

(b) 确立一个有明确时限的立法改革进程，对于现行立法的修正案或新的法案草案进行磋商并予以起草和审查。时限范围应该允许对法律提案进行充分的审议。应该建立并持续一致地开展适当的磋商进程，以确保透明以及民间社会组织和公众能充分地参与。还应建立一个审查机制，以确保所有的立法草案符合国际人权标准；

(c) 继续优先注意司法改革以及法官和律师的能力建设和培训，以加强司法机构的独立性和效力；

(d) 启动一个就《宪法》的审查和修正而与所有利益相关方磋商的进程，以使《宪法》符合国际标准。

83. 关于民主空间的问题，特别报告员建议缅甸政府和议会：

(a) 修正或废除《和平集会与和平游行法》第 18 条以及《刑法典》第 505 (b) 条，撤销目前根据这些条款对人的所有指控；确保不因同一罪行而对人提出多重指控；

(b) 建立防止对民间社会和人权维护者进行监督和监测的制度，有系统地调查并纠正对媒体和民间社会行为方的任何威胁、恐吓或骚扰的行为；

(c) 向被释放的政治犯提供充分的补偿和支持，包括心理支持和就业培训；

(d) 对刑法制度发起改革，确保符合国际标准，特别是在住所和获得保健便利的最低标准方面。

84. 关于煽动歧视问题，特别报告员建议缅甸政府和议会：

(a) 采取一套综合措施，打击并防止煽动对少数群体的歧视、敌视和暴力的行为，同时捍卫国际公认的人权标准；

(b) 确保尊重少数群体的权利，包括通过教育和提高认识措施，解决歧视的根源，并促进信仰间和社群间的对话以及建立信任；

(c) 审查并修正《公民法》（1982年），使之符合国际标准；特别是，取消所有按族裔或种族来授予公民地位的规定；

(d) 解决缅甸常驻居民，包括原来持有临时登记卡的人的法律地位问题，并确保他们通过非歧视性程序来平等获得公民身份。

85. 关于若开邦的问题，特别报告员建议缅甸政府和议会：

(a) 审查并修订在法律和实践中具有歧视性的所有地方法令、指令以及其他政策和做法；

(b) 采取基于人权的方法，解决经济和社会发展方面的长期挑战，同时确保受影响的社群的参与，促进和解和社群之间的融合。

86. 在性别平等和确保尊重妇女权利的领域，特别报告员建议缅甸政府和议会：

(a) 颁布一项符合国际法的防止暴力侵害妇女的法律，并采取更有效的措施防止和应对所有形式，包括在冲突中的性暴力和基于性别的暴力；

(b) 拟订一项全面支持受害者和幸存者的方案，包括获得司法正义，并采取必要步骤确保对肇事者提起起诉和判罪；

(c) 创建一个收集所有形式基于性别的暴力的数据的系统，以测量这个问题的范围和规模；

(d) 确保起诉对平民犯下严重罪行，包括谋杀和强奸的军队成员，并将这种案件移交民事法院。

87. 关于对冲突所涉人权问题的关注，特别报告员建议缅甸政府：

(a) 确保迅速、独立和公正地调查关于在冲突地区所发生的侵权行为的指控，并起诉和惩罚所有肇事者；

(b) 确保申诉人不应对军队所犯的侵权行为提出申诉和寻求纠正而受到处罚或威胁予以采取法律行动；

(c) 加强征兵程序、年龄核实机制以及对于所有军队的独立监测和监督，以停止军队招募儿童的所有行为；放走目前在武装部队和武装集团中的所有儿童；加速批准《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》；

(d) 确保地方社群和受影响的社群，民间社会组织和妇女充分参与和平进程(包括在国家层面)以及执行和监测机制；

(e) 批准《关于禁止使用、储存、生产和转让杀伤人员地雷及销毁此种地雷的公约》；优先清除地雷和未爆炸弹药；并开展全面的地雷调查、标示和设置围栏的活动；

88. 在经济、社会和文化权利领域，特别报告员建议缅甸政府：

(a) 确保环境影响评估程序能持续一贯地实施和执行，并与受影响社群开展真正的磋商，确保能够自由容易地获得所有有关信息；

(b) 经过广泛和包容性的磋商程序后，根据国际标准颁布一项新的土地法；

(c) 经过与民间社会和受影响的个人的磋商后，建立一个处理土地申诉的制度，其中包括对当前和过去的案件进行纠正的机制；

(d) 审查关于采掘业的现行立法和规章，以确保它们载有透明度要求并保护环境、社会和人权。

89. 特别报告员还呼吁国内和国际上所有投资者和企业 在缅甸的投资和业务中遵守《关于工商业与人权的指导原则》。

90. 特别报告员呼吁缅甸政府批准《经济、社会及文化权利国际公约》、《公民权利和政治权利国际公约》以及所有其他核心国际人权文书。

91. 国际社会继续支持和建设性地介入，在这一关键时刻至关重要。因此，特别报告员促请国际社会继续密切监测人权情况，使缅甸政府介入本报告重要指出的人权问题。她还呼吁国际社会根据国际人权文书评估进展情况，并就缅甸的国际承诺和义务向缅甸问责。

## Annex I

### Legislation in need of reform in Myanmar\*

<i>Legislation</i>	<i>Provision</i>	<i>Summary</i>	<i>Right at stake</i>	<i>References in reports by the Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar since 2011</i>
<b>Democratic space</b>				
Penal Code	141 – 145	Imposes criminal penalties for membership of ‘unlawful assemblies,’ including up to six months’ imprisonment for anyone joining or continuing an assembly, and up to two years for knowingly joining an assembly after it has been commanded to disperse.	Right to freedom of assembly	A/70/412 paras. 21 and 81(c); A/HRC/25/64 paras. 25 and 86(c); A/68/397 para. 67; A/HRC/22/58 paras. 26 and 90(b); A/HRC/19/67 para. 10; A/66/365 paras. 51 and 94(c)
	146, 147, 149	In an unlawful assembly, if any individual uses force or violence, all other members of the assembly can be prosecuted and imprisoned for violence, irrespective of their actual involvement.	Right to freedom of assembly	A/70/412 paras. 21 and 81(c)
	295	Imposes penalties of up to two years’ imprisonment for speech intended to cause religious outrage which insults, or attempts to insult, religion or religious belief.	Right to freedom of expression	A/HRC/25/64 para. 86 (c); A/HRC/19/67 para. 10; A/66/365 paras. 51 and 94(c)
	298	Imposes penalties of up to one year’s imprisonment for acts committed with deliberate intent to wound religious feelings.	Right to freedom of expression	
	499 - 502	Impose criminal penalties of up to two years’ imprisonment for defamation.	Right to freedom of expression	
	505	Imposes penalties of up to two years imprisonment for publishing or circulating statements, rumours or reports with intent to cause members of the military to disregard their duty or which are likely to incite or induce the public to commit a broad range of offences.	Right to freedom of expression	A/70/412 paras. 21 and 81(c); A/HRC/25/64 paras. 25, 74 and 86(c); A/68/397 para. 67; A/HRC/22/58 para. 90(b); A/HRC/19/67 para. 10; A/66/365 paras. 51 and 94(c)
	Code of Criminal Procedure	401	Allows the President to reverse a decision to grant amnesty if, ‘in his opinion,’ any condition imposed at the time of release is later breached.	Right not to be arbitrarily detained

\* Non-exhaustive list

<i>Legislation</i>	<i>Provision</i>	<i>Summary</i>	<i>Right at stake</i>	<i>References in reports by the Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar since 2011</i>
Peaceful Assembly and Peaceful Processions Act (2011) (as amended in 2014)	4, 8	Requires individuals organising protests to seek prior permission from the authorities rather than to notify them. The permission granted by the authorities will be limited to a specific date, time, location and number of attendees, and will detail the specific chants to be used. If permission is denied, there is no right to appeal.	Right to freedom of assembly	A/70/412 paras. 20 and 81(c); A/HRC/28/72 paras. 13 and 64(a); A/69/398 paras. 27 and 79(d); A/HRC/25/64 paras. 24, 74 and 78(a); A/68/397 paras. 23, 62 and 84(a); A/HRC/22/58 paras. 26, 29, 32 and 90(a)
	12	Imposes a broad range of restrictions on assembly participants. In particular, they must not cause annoyance, behave in a way which could affect the country or Union, or use chants other than those prescribed in the permission.		
	18, 19	Impose penalties including prison sentences for unlawful assemblies or for breaching the above rules.		
Unlawful Associations Act (1908)	2, 16	Allow the President to declare any association illegal on the basis of a range of broad grounds related to security and maintenance of law and order.	Right to freedom of association	A/HRC/25/64 paras. 25, 74 and 78(b); A/HRC/22/58 paras. 26 and 90(b); A/67/383 paras. 28 and 95(c); A/HRC/19/67 para. 10; A/66/365 para. 51 and 94(c)
	17	Imposes penalties of up to three years' imprisonment for any member of an unlawful association or anyone who assists the association's operations. The manager of an unlawful association may be imprisoned for up to five years.		
Political Parties Registration Law (second amending legislation) (2014)	2	Amends section 4 of the Political Parties Registration Act to remove the right of associate and naturalized citizens and temporary certificate holders to form political parties.	Right to freedom of association	A/70/412 para. 12; A/HRC/28/72 para. 22; A/69/398 para. 14
	4	Amends section 10 (a) of the Political Parties Registration Act to remove the right of temporary certificate holders to become members of political parties.		
Electronic Transactions Law (2004)	34	Imposes penalties of up to five years' imprisonment for using electronic technology in relation to information which causes detriment to the interest of any organisation or person.	Right to freedom of expression	A/68/397 paras.17, 67 and 83(c); A/HRC/25/64 paras. 19 and 76(c); A/HRC/22/58 para. 89(d); A/67/383 paras. 26 and 95(c)
Telecommunications Law (2013)	66 (d)	Imposes penalties of up to three years' imprisonment for a range of broadly worded acts carried out through the telecommunications network, including defamation.	Right to freedom of expression	A.HRC/31/71 para. 19
	76	Allows government bodies unlimited power to enter and inspect any telecommunications service, or require them to submit documents, if it is in the public interest or in the interests of national security.	Right to privacy	A.HRC/31/71 para. 25
	77	Allows the Ministry of Information and Communications Technology broad powers to suspend or take control of any telecommunications service in an emergency situation.		

<i>Legislation</i>	<i>Provision</i>	<i>Summary</i>	<i>Right at stake</i>	<i>References in reports by the Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar since 2011</i>
Ward or Village Tract Administration Law (2012)	13, 17	Require individuals to register with the Ward or Village Tract Administrator any overnight guest who is not registered as part of the family unit. Allow the Administrator to conduct household inspections to determine if unregistered guests are present.	Right to privacy	A/70/412 para. 29
News Media Law (2014)	9	Imposes a Code of Conduct on all media workers, including an obligation to avoid writing news that deliberately affects the reputation of a specific person or organization and obey unspecified regulations published by the Media Council.	Right to freedom of expression	A/70/412 para. 72; A/HRC/28/72 paras. 7 and 64(b); A/69/398 para 23
	25	Imposes a fine of up to 1,000,000 kyats for breach of certain sections of the Code of Conduct, including the prohibition on deliberately causing reputational damage.		
Printing and Publishing Enterprise Law (2014)	4 – 7, 15, 16, 19	Require publishing business to apply to the Ministry of Information for a licence. Imposes fines of up to 5,000,000 Kyats on those failing to do so. Allow the Ministry to revoke or suspend licences if the organisation is found to have applied dishonestly. This decision may only be appealed to the Minister of Information.	Right to freedom of expression	A/70/412 para. 72; A/HRC/28/72 paras. 6 and 64(c);
Television and Video Law (1985)	22	Creates a Video Censor Board which includes the Managing Director of the Myanmar Motion Picture Enterprise (administered by the Ministry of Information) and representatives from ‘relevant’ government departments.	Right to freedom of expression	A/HRC/25/64 para 76(c); A/68/397 paras. 67 and 83(c); A/HRC/22/58 paras. 89(d) A/HRC/19/67 paras. 10 and 42; A/66/365 paras. 51 and 94(c)
	24	Allows the Video Censor Board unlimited power to prohibit the public exhibition of a video tape, to seize and destroy any such video tape, and to require a video to be amended or partially erased before public exhibition.		
	26	Allows the Video Censor Board to revoke a video censor certificate if there is a ‘valid reason’ for doing do.		
	38	Provides the Video Censor Board unlimited power to limit the public exhibition of foreign imported video tapes and amend or erase ‘unsuitable’ elements of video tapes before export.		
	32	Imposes penalties of up to three years’ imprisonment for anyone committing a range of offences including distributing or exhibiting a video without a video censor certificate and operating a video business without a licence.		
Motion Picture Law (1996)	10	Provides for the creation of a Motion Picture Censor Board which includes the Managing Director of the Myanmar Motion Picture Enterprise (administered by the Ministry of Information) and representatives from ‘relevant’ government departments.	Right to freedom of expression	A/68/397 paras 67 and 83(c); A/HRC/25/64 para 76(c); A/HRC/22/58 para 89(d); A/67/383 paras 26 and 95(c);
	12	Allows the Motion Picture Censor Board to refuse permission to film a feature or only allowing filming to begin once a feature has been modified.		A/HRC/19/67 paras. 10 and 42; A/66/365 paras. 51 and 94(c).

<i>Legislation</i>	<i>Provision</i>	<i>Summary</i>	<i>Right at stake</i>	<i>References in reports by the Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar since 2011</i>
	13	Allows the Motion Picture Censor Board unlimited power to prohibit the public exhibition of a motion picture, to retain or destroy any motion picture films at will; and to require a motion picture to be amended, before public exhibition.		
	17	Allows the Motion Picture Censor Board to revoke a censor certificate if there is a 'valid reason' for doing so.		
	33	Imposes penalties of up to one year's imprisonment for anyone carrying on a motion picture business without a licence or screening a motion picture without a Certificate.		
Computer Science Development Law (1996)	34	Imposes penalties of up to 15 years' imprisonment for anyone who uses information technology to distribute information or to carry out an act which undermines a range of broadly worded categories including 'national unity' and 'national culture.'	Right to freedom of expression	A/68/397 paras. 67 and 83(c); A/HRC/25/64 para 76(c); A/HRC/22/58 para 89(d); A/67/383 paras. 26 and 95(c); A/HRC/19/67 paras. 10 and 42; A/66/365 paras. 51 and 94(c)
Emergency Provisions Act (1950)	5	Imposes penalties of up to seven years' imprisonment for 'anything' that is done with various broad categories of intent, including anything done to affect the 'loyalty' of civil servants or to 'spread false news.'	Right to freedom of expression	A/HRC/25/64 paras 19, 74 and 76(c); A/68/397 paras. 67 and 83 (c); A/HRC/22/58 para. 89(d); A/67/383 para. 95(c); A/66/365 para. 94(c)
State Protection Act (1975) (as amended in 1991)	10, 11, 14, 16	The Central board may order the detention of an individual for up to 180 days which may be extended to five years upon approval by the Cabinet. Restriction on the movement of an individual can also be ordered by the Central Board for up to one year. Detention must be reviewed every 60 days by the Cabinet or the Central Board. The article is silent on procedural guarantees for the detained individual.	Right not to be arbitrarily detained Right to an effective remedy	A/68/397 para. 67 and 83(c), A/HRC/25/64 para. 76(c); A/HRC/22/58 para. 89 (d); A/67/383 para. 95(c); A/HRC/19/67 para. 10; A/66/365 paras. 51 and 94(c)
	20	Appeals against decisions made by the Central Board can only be made to the Cabinet.		
<b>Independence of judges and lawyers</b>				
Contempt of Courts Law (2013)	2(d), 10	Imposes penalties of up to six months' imprisonment for a range of acts relating to judicial proceedings, including 'impairing the public trust' in the judiciary or commenting on a judicial decision before it is passed, the latter subject to a defence of truth.	Right to freedom of expression and opinion	A/HRC/25/64 paras. 56 and 86(b)
Penal Code	228	Imposes penalties of up to six months' imprisonment for anyone who intentionally 'offers any insult' or 'causes any interruption' to any public servant sitting in a judicial capacity.	Right to freedom of expression and opinion	A/HRC/31/71 para. 17

<i>Legislation</i>	<i>Provision</i>	<i>Summary</i>	<i>Right at stake</i>	<i>References in reports by the Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar since 2011</i>
<b>Minorities and citizenship</b>				
Religious Conversion Law (2015)	2 (c), 5, 7, 10	Creates a state regulated system for changing religion, which requires application, justification, and registration for conversion, followed by an interview, mandated study, and approval by the Registration Board.	Right to freedom of religion and belief	A/70/412 paras. 76 and 81 (d); A/HRC/28/72 paras. 28 and 67(b)
Population Control Health-care Law (2015)	2  14 (f)	Refers to ‘population control’, which could be seen as regressive and coercive approach to population and development.  Provides a list of functions and duties of township groups including ‘organizing’ married couples to practice 36-month birth spacing between pregnancies.	Sexual and reproductive health and rights	A/70/412 para 76 and 81(d); A/HRC/28/72 para 28 and 67(b)
Buddhist Women’s Special Marriage Law (2015)	9 (c)  26, 27  32  24, 39, 40	Requires Buddhist women above 18 and under age 20 to seek parental consent to enter into marriage with non-Buddhist men. This requirement is not imposed on Buddhist men.  Provides that a cohabiting couple, where the female partner is Buddhist and the male partner is not, shall be assumed to have married in certain circumstances. The Buddhist women’s parents, guardians or relatives may provide information about this cohabitation which can result in the couple being forced to marry or being sued in court. The provision is only applicable to Buddhist women cohabiting with non-Buddhist men.  Provides protections against some forms of domestic violence for Buddhist women married to men of other faiths but does not extend these protections to all women. In cases of separation, dissolution of marriage or divorce, non-Buddhist fathers are denied custody of children in all circumstances.  Impose broad and vague obligations on non-Buddhist men married to Buddhist women such as not to “insult, in words or in writing or through visible representation or gesture, with bad intention to cause bitter feeling to the Buddhist”. Penalties for breach of these obligations include possible prison sentences.	Right to marry Right to equality and non-discrimination	A/70/412 para. 76 and 81(d), A/HRC/28/72 para 29 and 67(b)
Monogamy Law (2015)	10, 16, 17	Impose criminal penalties for extramarital relationships.	Right to privacy Right to non-discrimination	A/70/412 para 76 and 81(d), A/HRC/28/72 para 29 and 67(b)
Citizenship Law (1982)	3 (1)  35	Gives full citizenship only to those ethnic groups which settled in Myanmar prior to 1823 AD.  Allows the revocation of associate citizenship on vague grounds of ‘disaffection or disloyalty’ to the state or offences ‘involving moral	Right to equality and non-discrimination	A/70/412 para 41 and 81(b), A/HRC/28/72 para 67(e), A/69/398 para 12 and 53, A/HRC/25/64 para 49 and 83(f), A/68/397 para 57 and 91(n),

<i>Legislation</i>	<i>Provision</i>	<i>Summary</i>	<i>Right at stake</i>	<i>References in reports by the Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar since 2011</i>
	58	<p>‘turpitude.’</p> <p>Allows the revocation of naturalized citizenship on vague grounds of ‘disaffection or disloyalty’ to the state or offences ‘involving moral turpitude.’</p>		A/HRC/22/58 para 56 and 94(h), A/67/383 para 65 and 94(f)
<b>Economic, social and cultural rights</b>				
Farmland Law (2012)	12, 15, 17, 19	Forms management bodies made up of representatives of Ministries who are in charge of resolving land disputes and approving land use change. Prohibits the farmer granted the right to use the land from various activities without permission from the management bodies including growing other crops or leaving the land to fallow. Breach of the requirement can lead to a fine, eviction or the removal of buildings constructed without permission.	Right to adequate standard of living, including the right to adequate housing, food, water and sanitation	A/70/412 para. 62; A/69/398 para. 57; A/HRC/25/64 para. 27; A/68/397 para. 29; A/67/383 paras. 38
	22, 29, 30	The Farmland Management Body and the Cabinet can authorise the use of land for other purposes if it is deemed to be in the national interest, subject to compensation. There is no right to appeal to an independent body.		
Vacant, Fallow and Virgin Lands Management Law (2012)	2-4, 25	Defines vacant, fallow and virgin land and creates a committee made up of ministry personnel and other ‘suitable persons’, charged with authorising the right to use vacant fallow and virgin land. It has the vague duty to work with relevant government departments to protect farmers utilizing land without formal recognition.	Right to adequate standard of living, including the right to adequate housing, food, water and sanitation	A/70/412 para. 62; A/68/397 para. 29; A/HRC/25/64 para. 27
Land Acquisitions Act (1894)	4, 6 (1), 7, 16	Allows the President to order the confiscation of land if in his opinion it ‘is needed or is likely to be needed for any public purposes’ subject to a procedure and compensation.	Right to adequate housing, food, water and sanitation	A/70/412 para. 62
<b>Other</b>				
Penal Code	377	Imposes penalties of up to ten years’ imprisonment for sexual intercourse ‘against the order of nature’, which includes consensual same sex conduct.	Right to privacy, equality and non-discrimination	A/68/397 paras. 43 and 89(a)
	497, 498	Imposes penalties of up to five years’ imprisonment for adultery when committed by a man.	Right to privacy	
Former Presidents’ Security Law (2016)	10	Gives former Presidents immunity from judicial prosecution for measures taken during their term of service ‘in accordance with the law’.	Right to remedy and accountability	A/HRC/31/71 para. 12

<i>Legislation</i>	<i>Provision</i>	<i>Summary</i>	<i>Right at stake</i>	<i>References in reports by the Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar since 2011</i>
Myanmar National Human Rights Commission Law (2014)	5, 8, 9	Grants authority to a Selection Board containing a significant number of Government officials to adopt its own undefined procedures for nominating 30 prospective Commission members. The President, in conjunction with the speakers of both houses of Parliament, selects up to 15 Commission members from this shortlist and also appoints the Chair and Vice Chair.	Not fully compliant with Paris Principles on composition, independence and pluralism	A/HRC/31/71 para. 74
	46	The law is silent on how the Commission's budget is developed.		