



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 4

需要理事会注意的人权状况

缅甸人权状况特别报告员的报告^{*, **}

概要

本报告由缅甸人权状况特别报告员根据人权理事会第 37/32 号决议提交。在本报告中，特别报告员基于以往的报告，确认了在人权问题方面取得的进展和面临的挑战，并为促进缅甸所有人的的人权提出建议。

* 本报告附件不译，原文照发。

** 本报告逾期提交，以反映最新动态。



一. 导言

1. 本报告根据人权理事会第 37/32 号决议提交，介绍了自缅甸人权状况特别报告员李亮喜 2018 年 3 月向人权理事会提交上一次报告(A/HRC/37/70)、2018 年 6 月向理事会口头介绍最新情况和 2018 年 8 月向大会提交报告(A/73/332)以来缅甸的事态发展。

2. 虽然缅甸政府已取消与特别报告员的合作，但她继续寻求与缅甸政府进行接触并协助其处理人权问题。本着这种精神，她请求于 2019 年 1 月访问该国。然而，她的请求被拒绝了，缅甸政府称，她的访问对于缅甸人民而言适得其反。¹ 然而，她仍继续寻求与缅甸政府对话的机会，并发送了一份问题清单，但尚未收到答复。²

3. 由于被拒绝进入缅甸，特别报告员于 2019 年 1 月 14 日至 19 日访问了泰国，1 月 19 日至 25 日访问了孟加拉国。她感谢两国政府为访问提供便利。在泰国，她会见了来自政府、联合国和在缅甸从事人权工作的民间社会组织的代表。在孟加拉国，她在达卡和科克斯巴扎尔会见了政府官员。她访问了科克斯巴扎尔的难民营，在那里会见了难民、民间社会组织代表以及属于部门间协调小组的联合国各机构和组织的代表。她访问了巴山查尔岛，政府计划将难民从科克斯巴扎尔迁至此地。她还会见了驻缅甸和孟加拉国的联合国驻地协调员，并与联合国缅甸国家工作队举行了电视电话会议，与联合国孟加拉国国家工作队举行了通报会。

二. 人权状况

A. 资源开采和基础设施发展

1. 伐木和采矿

4. 特别报告员继续收到关于侵犯人权行为的报告，这些行为发生在克钦邦的金矿、琥珀矿和玉矿、掸邦的金矿、红宝石矿和煤矿以及德林达依省和克伦邦的锡矿和煤矿的矿场附近。报告强调了不受限制地开采这些自然资源对附近社区的权利所产生影响的严重程度，持续造成强迫流离失所，破坏环境，导致丧失生计和健康问题。强奸和强迫劳动等与军事化有关的侵权行为在矿区周围有所增加，从而导致不稳定和丧失土地，使境内流离失所者和难民无法返回家园。据报告，实皆省的莱比塘铜矿采用新机器，这表明矿场扩张计划正在推进，引起对进一步环境破坏和强迁的广泛担忧。

5. 据报告，在克耶邦，最近因采伐活动增加出现侵权行为。全国各地的伐木活动与破坏生计有关，原因是严重的森林退化以及为控制伐木场加强军事化。特别报告员感到不安的是，据报告，民族和解与和平中心于 2018 年 9 月决定核可一项贸易协定，涉及边防卫队所控制地区的 5,000 吨硬木，这些边防卫队属于与缅

¹ 见下文附件一。

² 见下文附件二。

军(缅甸武装部队)结盟的克耶民族人民解放阵线。³ 特别报告员对民族和解与和平中心是否有权核可这类决定表示质疑。从处于停火状态和争议中的军事化区域开采和交易自然资源都极具监管难度,而且往往造成进一步冲突,从而加剧对人权的影响。政府应当继续对木材、玉石和宝石部门实行限制,必须在和平进程中切实解决自然资源管理和收益分享问题。

6. 据估计,仅缅甸北部就有 400,000 名非正式宝石开采者,他们主要在玉矿中工作,童工、性工作、贩毒和吸毒、艾滋病毒/艾滋病和犯罪现象在这里非常普遍。玉矿由武装分子控制,包括缅甸、与缅甸结盟的民兵和克钦邦独立军。据报告,2018 年 11 月,3 名玉石开采者被缅甸士兵杀害。此外,采矿公司使用的危险做法造成危险条件,导致发生致命的滑坡。特别报告员呼吁加强实行负责任和可持续的矿业监管。执行工作要求矿区非军事化。此外,政府必须采取一切适当措施,根据《经济、社会及文化权利国际公约》对其规定的义务,逐步实现所有人享有公正良好的工作条件的权利。

2. 透明度、问责制和军方商业利益

7. 尽管确实从资源开采中获得了巨额利润,但大量收入并未到达缅甸人民和政府手中。大部分利润都没有用于支持可持续发展以及实现经济和社会权利,而是流向缅甸、族裔武装组织、民兵、政治精英以及国内和国际私人利益。由军方经营的缅甸联邦经济控股有限公司和缅甸经济公司向缅甸提供预算外资金,并参与自然资源开采。2011 年以来,两家公司都通过合资经营获得了大量国际投资。与这两家公司的估计利润相比,它们创造的国家收入很少,何以如此则没有说明。缅甸联邦经济控股公司的股份不能卖给平民,主要受益者很可能是高级军官。

8. 开采自然资源的国有经济企业的作用也存在问题,其领导层大部分由现役和退役军官组成。⁴ 这些企业在制造巨大利益冲突的同时,对各自部门的管理进行监督,收取和分配收入,向私营公司颁发许可证以及经营商业合资企业。这些企业产生或管理全部国家财政收入的三分之二,但不受适当制衡。据称,存在系统地降低柚木的评级、将其非法销往国际市场并从中抽取巨额利润的做法,具有垄断地位的缅甸木材公司在其中发挥了核心作用,导致该国的森林遭受破坏。⁵ 国有经济企业有权在“其他账户”中保留巨额利润,这些利润不属于国家预算,而且其用途不公开。这些账户缺乏透明和问责,特别报告员敦促政府纠正这一点。

9. 资源开采的利润和收入损失不明以及军方所有和附属于军方的实体的商业利益是缅甸一项令人关切的人权问题。这种经济结构为一个阻碍民主和犯下重大罪行不受惩罚的体制维持着权力和影响。旨在促进缅甸民主和问责的政策必须应对这一部门的严峻治理挑战。此外,根据《经济、社会及文化权利国际公约》,政府已同意采取步骤,最大限度地利用现有资源,逐步实现《公约》所载的各项权利。有效财务管理能够确保联盟、各省和各邦政府获得资源开采收入,将大幅提

³ 见附件三,克钦邦军事化和资源开采情况图。

⁴ 这些企业包括:缅甸石油天然气公司、缅甸珍珠公司、缅甸宝石公司、第一矿业公司、第二矿业公司和缅甸木材公司。

⁵ 见环境调查署,“腐败状况:缅甸被盗柚木全球贸易背后的最高层阴谋”(2019 年 2 月)。

高逐步实现这些权利的能力。保障收入用途的透明度将大有助于政府履行《公约》所规定的国际义务和有效满足缅甸人民的需要。

10. 特别报告员赞赏政府继续参与《采掘业透明度倡议》。正如她此前所指出的，这是一项宝贵工具，如果得到有意义的参与，可以支持政府努力提高透明度和问责制。这需要在国内层面建立强有力的立法和政策框架，以确保报告义务的履行，其中应包括披露开采公司受益所有权的规定，以满足《透明度倡议》的2020年要求。

11. 特别报告员认可根据2019年《缅甸宝石法》为应对玉石和宝石开采业所造成的严重社会和环境的影响所作的尝试。然而，在改善治理框架或防止有侵犯人权和破坏环境行为记录的公司获得新的许可证方面，该法仍有不足，而且也没有充分解决上述基本问题。她再次强烈建议政府通过全面的《宝石政策》，作为进一步立法改革的基础。

3. 基础设施发展

12. 特别报告员认识到，政府需要建设发电能力以及运输、通信和工业基础设施，以改善生计和实现广泛经济发展。外国投资将在这一进程中发挥作用。然而，她仍然对若干大型水电项目对人民和社区的权利、冲突以及和平进程的影响感到关切。

13. 掸邦村民继续反对建设水电大坝，如南渡河上的上耶涯大坝和南登河上的上景唐大坝，因为这些大坝将淹没他们的村庄和农田。2018年末，掸邦重建委员会、掸邦进步党和缅军部队在南渡河大坝所在地附近频繁发生冲突，导致村民流离失所。上景唐大坝所在地曾是缅军一场残酷战役的战场，这场战役在1990年代造成数千人流离失所，这里目前仍有军队驻扎。如果这一项目继续进行，数千人将无法返回此地。目前处于勘测阶段的克伦邦萨尔温江上的哈希大坝建设项目一再被视为与缅军、与缅军结盟的边防卫队、民主克伦仁慈军以及克伦民族解放军之间的冲突有关，最近一次是2018年8月在缅军与克伦民族解放军之间发生的冲突。据报告，2018年3月，边防部队向在大坝所在地聚众抗议的2,000名村民开火。

14. 2月7日，克钦邦数千人游行抗议拟建的密松水电项目，如果这一项目继续进行，将导致大规模的流离失所、生计丧失、文化遗产被毁和环境退化。克钦社区领导人反对该项目的计划，这些计划是在没有克钦邦利益攸关方参与的情况下商定的。⁶ 政府必须履行关于透明度的责任，在就是否和如何推进此类项目做出任何决定之前，必须进行合法评估，并与所有利益攸关方进行有意义的协商。

4. 负责任的投资和工商企业与人权

15. 为使缅甸的重大项目造福大众并避免对人权的严重损害和加剧冲突，必须就解决核心问题的具体、全面和包容的政策和立法框架达成一致。由于政府已批准《经济、社会及文化权利国际公约》，在与《公约》规定的义务有冲突的情况下，例如政府在落实投资协定方面的行动将导致强迁和重新安置不足，则应避免缔结贸易和投资条约。

⁶ 见附件四，缅甸水电项目与冲突风险评估情况图。

16. 特别报告员鼓励政府在今后的投资条约条款中明确提及它的人权义务以及对公司的人权相关行为的期望。政府应确保投资者与国家之间的争议解决机制考虑到人权问题。特别报告员再次呼吁政府和私营公司遵循《工商企业与人权指导原则：实施联合国“保护、尊重和补救”框架》。在缅甸投资和经营的跨国公司的母国应确保这些公司的行为符合《指导原则》。至关重要的是，国际金融机构、发展机构、国家和私人投资者在执行项目之前应考虑在各级对这些标准的遵守。

B. 土地权

17. 特别报告员一再对 2018 年 9 月修订 2012 年《空置、休耕和未开垦土地管理法》一事表示关切。她还对修订中的 2012 年《农田法》和拟议的土地征用法表示关切。

18. 《空置、休耕和未开垦土地管理法》要求数百万农民和农村社区成员在 3 月 11 日之前放弃对土地的现有权利主张，并申请为期 30 年的使用许可证。他们如果没有获得许可、选择不申请许可或是不知道如何申请但继续使用土地，则有可能被控犯有非法侵占罪，可判处 2 年监禁、50 万缅元罚款或两罚并处。虽然该法试图承认传统土地保有权，但这种地位将由中央委员会裁定，而且没有任何立法框架来确定传统土地。被指定为空置、休耕和未开垦但属于境内流离失所者或难民的大片土地的使用许可证很有可能被颁发给投资者。

19. 被指定为空置、休耕或未开垦的大部分土地位于少数民族邦。⁷ 该法使政府在这些邦加强了对土地的控制，这一点违反了《全国停火协议》，该协议要求政府在土地管理方面与签署协议的武装团体进行协调。此外，该法还违背了旨在承认和保护合法土地保有权的全国土地使用政策。

20. 该法剥夺了人们获得生计和文化所必需的土地并可能使他们无土地，很可能违反了该国根据《经济、社会及文化权利国际公约》所承担的义务。其中包括尊重和保护适当生活水准权、工作权、参与文化生活和自由追求经济、社会及文化发展的权利、适当住房权以及禁止强迫迁离的义务。特别报告员敦促政府立即停止执行经修正的法律，并重申她支持制定一项符合全国土地使用政策和缅甸国际义务的总括性全国土地法。她注意到 2018 年 10 月举行的关于起草这样一项法律的全国土地使用论坛，并敦促全国土地使用委员会在起草进程中保持透明，举行更具包容性的对话，并在这些协商的基础上向前推进。

C. 经济、社会及文化权利

21. 特别报告员再次欢迎政府为实现《2030 年可持续发展议程》所采取的步骤，并认可《缅甸 2018-2030 年可持续发展计划》。根据《经济、社会及文化权利国际公约》，政府承诺立即采取步骤，最大限度地利用现有资源，逐步实现不加歧视的适当住房、生计、食物、保健和受教育的权利。据政府估计，缅甸农村约有 23% 的人口生活在贫困中，因此至关重要的是，应由政府对资源开采收入进行监管，以将这些收入在议会监督下用于改善这一状况。

⁷ 见附件五，空置、休耕或未开垦土地分布图。

22. 虽然《公约》所载的这些权利需要逐步实现，但政府也有需要立即履行的义务。根据最低核心义务，不得使大量人口丧失最基本的食物、保健或住所，而阻断人道主义援助就破坏了这项义务。政府有义务不蓄意颁布任何倒退措施；

《空置、休耕和未开垦土地管理法》等法律破坏了现有的获得生计、住房和文化的机会，违反了这项义务。最后，一经批准《公约》，非歧视的义务即已生效。然而，冲突导致少数民族不成比例地遭受流离失所、丧失生计以及缺乏获得保健和教育的机会，政府还拒绝承认由族裔武装组织管理的服务，如克伦民族联盟管理的土地使用许可证和新孟邦党支持的学校。政府必须开展更多工作来履行这项义务。

23. 据报告，回返者在泰缅边境难民营接受的教育无法获得认可。这影响了他们继续接受教育和寻求就业的能力。在许多受冲突影响的地区，族裔武装组织和其他组织正在社区的支持下提供教育。为获得政府资助和教师，学校必须接受国家教学大纲，特别报告员感到关切的是，其中不包括少数民族语言。

24. 特别报告员欢迎卫生和体育部开始执行一项计划，以落实世界卫生组织的所有建议，特别报告员还对缅甸全国各地疟疾病例减少表示欢迎。然而，她仍对监狱中难以获得适当医疗保健服务感到不安，她还收到报告称，一名犯人在遭遇事故后被拒绝住院，致其失去一条腿。特别报告员对处于监禁中的克钦族和平活动人士南浦的健康状况感到严重关切，据报告，她与约 500 人被关押在同一间牢房内，而老方的定员仅为这一数字的一半，而且她的健康状况极差。特别报告员呼吁立即将她释放，或允许她立即获得紧急医疗服务，还呼吁在所有监狱中改善医疗保健服务的获取和条件。

D. 武装冲突和暴力以及和平进程

25. 缅甸继续面临武装冲突和暴力，它们对成人和儿童都有所影响。联合国已记录在若开邦北部发生的 1,166 起严重侵害儿童事件，包括杀害和残害、强奸和性暴力以及招募和使用儿童，大多数发生于 2017 年 8 月 25 日之后(见 S/2018/956)。秘书长已将缅甸和综合边防部队列入提交安全理事会的 2018 年年度报告，理由是它们实施了杀害和残害儿童以及严重性暴力侵害儿童等严重侵害行为。特别报告员注意到，在处理和防止这类侵害行为的计划方面取得了进展。然而，尽管缅甸在 2018 年 6 月释放了 75 名儿童，但缅甸和 7 个族裔武装组织仍然被列为招募和使用儿童的团体。特别报告员得知，若干被列入名单的族裔武装组织希望得到除名，她呼吁联合国有关实体为其提供协助，无论这些组织是否签署了《全国停火协议》。

26. 特别报告员仍然对和平进程的进展感到关切。她注意到，2018 年末，克伦民族联盟和掸邦重建委员会这两个《全国停火协议》的签署方分别宣布将暂停参与正式和平谈判。2018 年 12 月 13 日，若开民族军、缅甸民族民主同盟军和德昂民族解放军发表欢迎声明，表示愿意停止军事行动，以政治手段实现和平。12 月 21 日，缅甸总司令宣布在北部和东部的 5 个指挥区单方面停火四个月，以便进行和平谈判。尽管我们也对此表示欢迎，但令人关切的是，这一措施在地理和时间上都是有限的。特别报告员再次敦促所有利益攸关方进行有意义、开放和包容的对话，以推动该国迈向真正和持久的和平。

1. 缅甸北部局势

27. 2018 年末，有报告称，缅军与克钦邦独立军之间发生冲突，缅军掠夺了一个村庄，炮弹落在克钦邦其培的境内流离失所者营地内。据报告，12 月和 1 月在克钦邦，地雷造成 3 人死亡，3 人受伤。

28. 在掸邦，自 2018 年 10 月至 12 月底，族裔武装组织与缅军之间的武装冲突造成近 6,000 人逃离家园。1 月，约 3,700 人暂时流离失所，2 月，掸邦重建委员会与掸邦进步党之间在皎梅镇区的冲突又造成 1,100 人流离失所。大多数人已返回家园，但 2 月末仍有约 1,900 人流离失所。特别报告员感到关切的是，其中许多人已多次流离失所，一再遭受心理创伤，其中的老年人或残疾人面临严重困难，而在这些流离失所者的教育和生计也遭到破坏。

2. 缅甸东南部局势

29. 特别报告员深感关切的是，缅军与克伦民族解放军之间的冲突自 2018 年 3 月再度发生以来一直在继续。2019 年 1 月，在克伦邦趴葡县发生了数次冲突，据称一名缅军士兵被杀害。据称，在趴葡发生的战斗与缅军在其两个军营之间修筑公路有关。

30. 据报告，自 2018 年 12 月底以来，缅军在克耶邦建造了 3 个新基地，尽管该地区属于宣布的单方面停火协议范围内，而且克耶族进步党 2012 年与缅军签署了停火协议。特别报告员对新建基地的影响感到担忧，并呼吁各方维持停火。

3. 缅甸西部局势

31. 2018 年 11 月末和 12 月，若开民族军对若开邦中部和北部以及钦邦百力瓦的安全部队发起数次袭击。据报告，1 月 4 日对布帝洞镇区四个警察哨所发动的袭击造成 13 名警察遇害，9 名警察受伤，据报告，总统办公室此后下令指示军方对若开民族军采取行动。

32. 这些敌对行动导致数名平民死亡，其中包括儿童，还有报告称地雷造成数人丧生。村庄附近一直有冲突发生，还有报告称村庄遭到炮击。冲突已造成若开邦和钦邦超过 5,500 人流离失所。1 月 10 日，若开邦政府指示，除世界粮食计划署和红十字国际委员会外，联合国和各个国际人道主义组织暂停在若开邦受冲突影响的 5 个镇区(邦纳均、皎道、拉德堂、布帝洞、孟都)的一切活动。特别报告员对该国这种违反确保人道主义援助准入的国际人道主义义务表示严重关切；人们将被剥夺拯救生命的援助，独立观察人士评估局势的有限机会也进一步减少。2 月初，有报告称有 160 人逃离百力瓦前往孟加拉国。

33. 特别报告员感到不安的是，若开邦和钦邦的局势不断恶化，特别是有报告称，政府和缅军正在以涉嫌支持若开民族军的人为目标，一名政府发言人称这一团体为恐怖主义组织。1 月，2 名村管理人员被逮捕后有 30 名村管理人员辞职，理由是担心受到与若开民族军有关联的虚假指控而被起诉，2 月末，又有 4 人被逮捕后在谬杭有 89 人辞职。据报告，邦政府命令军方搜查房屋以寻找若开民族军同伙，2 月初有 26 人在夜间被捕。军方根据《非法结社法》对其中 13 人提出指控，特别报告员已多次呼吁对这项存在问题的法律进行审查，另有 13 人被释放。

34. 尽管政府已接受若开邦问题咨询委员会的建议并声称已落实绝大部分建议，但落实程度仍不清楚。特别报告员感到关切的是，缺乏以真诚和有意义的方式落实大部分建议的政治意愿。这一点在公民身份制度方面尤其明显。据报告，向罗兴亚人强行推行国民身份核查卡的运动仍在继续，有增无减。据报告，政府已从该卡上删除宗教和族裔信息，并称持卡人拥有行动自由，然而，特别报告员的理解是，他们仍需按照限制其行动的现行规则和条例为离开村庄申请许可。

35. 特别报告员感到不安的是，2017 年 8 月 25 日后在若开邦北部发生的可怕暴力事件的细节仍在不断出现。根据收到的资料，8 月 25 日前数天，第 99 轻步兵师被派往孟都镇阿莱丹皎村。8 月 25 日，这些部队杀害了至少 50 名男人、女人和儿童。⁸ 第二天，有狙击手在屋顶、缅甸邮电公司的电信塔和挪威电信公司的电信塔上朝逃跑的村民开枪。据报告，部队将尸体丢入水井或埋在挪威电信公司的电信塔下。该村于 8 月 29 日被烧毁，村中只有若开人的区域未受破坏。据称狙击手利用了电信塔，这突出表明，公司和投资者正在进行的彻底和持续的人权尽职调查至关重要。特别报告员注意到 2019 年 2 月举行的若开邦投资洽谈会。她提醒投资者注意若开邦的冲突、流离失所和据称犯下的国际罪行给人权带来的多种风险，并呼吁进行严格的人权影响评估并遵守《工商企业与人权指导原则》。

E. 难民和境内流离失所者

36. 缅甸东南部持续存在部队、地雷、不稳定和土地不安全问题，使生活在边境营地内的境内流离失所者和难民难以回返。特别报告员在泰国会见了一些组织，这些组织与已在那里居住了数十年的约 121,000 名难民开展合作。2019 年 2 月，约 600 人返回缅甸，这是自 2016 年以来的第二批，但联合国难民事务高级专员称，缅甸不存在促进自愿遣返的条件。特别报告员再次呼吁继续根据需要为难民提供国际援助。她在泰国还会见了一批穆斯林移民，其中大多数人从未获得过缅甸公民身份证件。他们解释说，必须持有缅甸国籍证明，才能向泰国政府申请身份证明，以获得工作许可。他们对她说，他们申请证明时被要求满足过于繁琐的材料要求，包括提供祖父母的证件。由于无法满足这些要求，他们无法获得泰国证件，并继续面临包括安全风险和不稳定在内的各种困难。

37. 特别报告员强调，需要为缅甸东南部的 162,000 名境内流离失所者提供资金和援助。《全国停火协议》签署后，为族裔武装组织所管理领土内的境内流离失所者营地提供的国际资金被撤回。营地成员几乎没有其他收入来源，近年来营养不良率有所上升。此外，大部分境内流离失所者都不在营地内居住，而是居住在农村社区各处，因此不在人道主义资助框架内。⁹ 国际捐助者应对仅通过政府机构提供资助的政策进行反思，并支持地方组织提供关键援助。

38. 克钦邦和掸邦有超过 106,000 名境内流离失所者，其中 46% 是儿童，超过 55,000 人是妇女。自 2016 年以来，联合国一直未能向不受政府控制的地区内的居住者提供人道主义援助，尽管国家合作伙伴仍然能够进出大部分地区，但情况

⁸ 见加拉丹新闻网，“阿莱丹皎的杀戮场”（2018 年 11 月）。

⁹ 边境联盟组织，“缅甸东南部的人类安全状况”（2018 年 11 月）。

难以预测并因延误和行政手续而复杂化。近 20,000 名境内流离失所者居住在偏远地区，需要食物、住所、水和教育。

39. 若开邦中部有超过 128,000 名境内流离失所者，其中 53% 是儿童，超过 65,000 人是妇女。据报告，他们自 2012 年以来居住的营地条件恶劣：营地过度拥挤，隐私不足，环境卫生条件差。特别报告员非常关切地获悉，2018 年末，营地中有人试图乘小船离开若开邦，这突出表明他们在近 7 年后仍处于绝望的境地。

40. 政府称希望关闭全国各地的境内流离失所者营地，并与联合国进行了协商；然而，政府没有与境内流离失所者或民间社会进行充分协商。2 月 8 日，政府官员在临时通知的情况下访问了克钦邦密支那镇区和孟拱镇区的营地委员会，就人们希望返回原来的村庄还是留在营地收集信息。密支那的 Maw Hpawng Hkanan 营地中的境内流离失所者被告知，他们必须在 2019 年 4 月前回家，此后不得留下。这在他们当中造成了巨大恐惧和不安，这些计划似乎不会带来持久的解决方案。迄今为止，政府仅仅表明，关闭营地战略的目的是改善营地或周边的住房基础设施。这不符合境内流离失所者返回原籍地或所选地点的权利。此外，这项战略没有解决流离失所的根源问题，也没有寻求结束现有限制，例如对若开邦境内流离失所者行动自由的限制。在若开邦实施这项计划很有可能造成永久种族分隔或隔离，因为不同宗教和族裔的社区将被迫分开居住，而且，罗兴亚人如果没有行动自由，将被限制在分配给他们的村庄内。

41. 尽管罗兴亚人的行动受到广泛限制，但他们还在不断离开若开邦北部前往孟加拉国。特别报告员在科克斯巴扎尔的难民营会见了新抵达的难民，他们报告了最近他们及其家人遭遇的暴力行为，这迫使他们逃往孟加拉国。科克斯巴扎尔的难民仍然居住在过度拥挤和不卫生的条件下，无法获得正规教育和生计，也没有离开营地附近的行动自由。特别报告员在各次访问难民营时会见的难民都表示希望获得正规教育和有意义的谋生机会。在没有迹象表明难民不久将返回缅甸的情况下，她敦促孟加拉国政府开始进行较长期的规划，确保他们获得正规教育和生计。否则将使他们更容易受到人口贩运和毒品贸易的伤害。国际社会必须继续支持人道主义应对，具体方式是为最近发起的罗兴亚人道主义危机联合应对计划作出贡献，这一计划寻求确保难民和收容社区获得援助。¹⁰ 特别报告员尤其呼吁为老年难民、残疾难民和特别脆弱的难民提供支助。

42. 特别报告员在孟加拉国期间访问了在孟加拉湾新形成的巴山查尔岛，孟加拉国政府为收容罗兴亚难民开发了该岛。此前，她曾对这是是否能够可持续地解决孟加拉国的罗兴亚难民状况表示关切。她在访问之后仍然感到关切，并告诫政府不要采取任何可能造成新危机的措施。政府向她告知，任何被搬迁的难民在岛上都有行动自由，可以获得保健服务、生计和初等教育。特别报告员呼吁政府在关于巴山查尔岛的计划和对该岛已进行的所有评估方面保持透明。必须允许联合国进行全面的技术和人道主义评估，包括安全评估。在政府和联合国建立保护框架前不应进行任何搬迁。难民必须充分参与和参加任何搬迁进程，包括涉及访问该

¹⁰ 见战略执行小组，“2019 年罗兴亚人道主义危机联合应对计划”，可查阅：<https://reliefweb.int/report/bangladesh/2019-joint-response-plan-rohingya-humanitarian-crisis-january-december-0>。

岛的有意义的磋商，以使难民根据个人的充分知情同意，自行决定是否愿意搬迁。

43. 虽然孟加拉国政府和缅甸政府于 2017 年 11 月签署了遣返协定，但并不存在自愿、安全、有尊严和可持续的回返条件。两国政府商定于 2018 年 11 月中旬开始遣返时，特别报告员敦促两国政府停止这一计划，该计划在科克斯巴扎尔已经饱受创伤的难民中引起高度恐惧和不安，导致难民为避免被迫返回缅甸而躲藏起来，甚至试图自杀。缺乏关于遣返的明确宣传和资料，造成了混乱和误导。特别报告员一再呼吁向难民提供有意义地参与任何遣返计划的机会，以便使任何回返都是真正自愿、安全、有尊严和可持续的。她对在若开邦北部为回返者建立“安全区”的建议表示关切。她认为，必须保障回返者的安全，这项工作应当独立于政府实施，可能应由国际安全或保护力量进行。然而，设置“安全区”的需要有损于遣返的自愿、安全、有尊严和可持续的性质，她担心将回返者限制在“安全区”可能会使他们更加脆弱，进一步限制他们的行动自由并将他们与其他社区隔离开来。

44. 罗兴亚难民的处境日益国际化，带来区域和全球影响，需要采取国际应对措施。自今年初以来，超过 1,300 名罗兴亚人从印度抵达孟加拉国，1 月末，包括 16 名儿童在内的 31 人在边境被印度当局拦截并逮捕。此前，印度政府在 2018 年 10 月将 7 名罗兴亚男子驱逐回缅甸，2019 年 1 月又驱逐了 5 名罗兴亚人。此外，沙特阿拉伯将 13 名罗兴亚男子驱逐至孟加拉国，因为他们是持孟加拉国护照前往沙特阿拉伯的。印度和沙特阿拉伯必须确保其境内的罗兴亚人作为难民受到保护，而不将他们驱回或逐至缅甸或孟加拉国。

F. 民主空间缩小

45. 特别报告员还感到关切的是，表达批评政府说法或与政府说法不一致的意见的空间越来越小。其表现包括记者越来越多地进行自我审查以及政府仍在用有问题的法律对付直言不讳者。特别报告员担心，对滥用权力的重要制衡可能会减少，向民主的过渡可能会受到阻碍。2 月末，议会决定讨论一项动议，敦促政府对人权理事会关于缅甸的行动作出回应。特别报告员感到极为关切的是，在这一背景下，有报告称，一位议员威胁要对与联合国合作从而“损害缅甸尊严”的个人和组织采取法律行动，这可能会进一步打压人权维护者。

46. 仍有许多人因政治活动被监禁或拘留，这在民主社会中是完全无法接受的。截至 2 月 28 日，他们当中有 33 人正在服刑，331 人正在等待与他们行使自己的权利有关的审讯，其中 86 人在候审期间被拘留。这一状况十分令人担忧，因为这一数字比去年同期有显著增加，去年的受审人数为 184 人。特别报告员再次呼吁政府停止出于政治动机的指控，对她此前指出存在问题的法律进行改革，包括以一项民事诽谤条款取代 6 项刑事诽谤条款，释放所有因此类指控被监禁的人。她还建议政府对作为侵犯人权行为受害者的政治犯受到的伤害予以补偿，其中许多人目前仍有身心健康需要，以便有助于该国的过渡及和解努力。

47. 根据 2013 年《电信法》第 66 (d) 条对 Swe Win 进行的审讯已持续两年。他被迫从仰光前往曼德勒听审，但审理有时因原告或证人缺席无法进行。应当撤销对他的指控，并根据国际标准修订《电信法》。2018 年 9 月，揭露因丁大屠杀的两名路透社记者瓦龙和吴觉梭根据 1923 年《官方保密法》第 3 (1) 条被判有

罪。尽管控方据报没有提出令人信服的证据，但县法院作出了含混的结论，包括认定犯罪要素已得到证明。他们因履行调查记者的职责被判处 7 年有期徒刑。两名记者对定罪提出上诉，但高等法院于 2019 年 1 月将上诉驳回。此后，他们向联邦最高法院提起上诉。特别报告员呼吁立即将他们释放并撤销他们的罪名。

48. 被控杀害或密谋杀害郭尼和纳温的 4 名男子已被定罪，令人担忧的是，其中两人被判处死刑，但被指控为主谋者仍然逍遥法外。缅甸应继续在事实上暂停死刑，不执行已判的死刑。

49. 克钦邦的和平活动人士劭杰、南浦和隆藏拉于 2018 年 12 月根据《刑法》第 500 条被判犯有诽谤军队罪。这导致了一次示威活动，有 5,000 人参加。有 3 名活动人士因此被捕并根据 2011 年《和平集会与和平游行权利法》第 19 条受到指控。特别报告员还感到不安的是，Yadanapon 学生会的 7 名学生于 2019 年 2 月 13 日根据《刑法》被判犯有包括破坏公共安宁在内的数项罪行，并被判处 3 个月苦役监禁。一名学生在校园内被杀害之后，学生们举行了一次示威呼吁保障大学安全，他们在此期间焚烧了纸棺材以及官员和大学校长的肖像。

50. 据报告，2 月，在克耶邦有 55 名活动人士因抗议在该邦首府树立昂山将军雕像而被捕。活动人士与邦政府谈判后，指控被撤销，这一结果值得欢迎，应当继续以这种方式处理对雕像的抗议活动。2018 年 7 月首次提议树立雕像时，也发生了示威活动，其间有 16 名活动人士被捕。据报告，这些活动人士根据《和平集会与和平游行权利法》向镇区当局申请准许举行抗议活动，但两次遭到拒绝。2 月 12 日又举行了一次抗议活动，警察在活动中对抗议者过度使用武力。议会仍在审议一项存在问题的该法修正案，这项修正案可能导致进一步的侵权行为；特别报告员敦促重新审议这一事项并按照国际标准对该法进行改革。

G. 制度化的仇恨言论

51. 仇恨言论的普遍性令人担忧，尤其因为高级政府官员使用仇恨言论。据报告，宗教事务和文化部部长 11 月曾说“某种极端宗教的信徒娶三个或四个妻子，家中有 15 或 20 个孩子”。据报告，他 12 月表示这些评论并不针对所有穆斯林，而是针对“孟加拉人”，显然是指罗兴亚人，并表示他们的人口正在爆炸式增长，他们的目标是从孟加拉国向若开邦进军。高级官员发表这种煽动性言论与政府关于和解的既定目标以及解决仇恨言论和煽动暴力问题的愿望完全背道而驰。特别报告员一再呼吁政府按照《关于禁止构成煽动歧视、敌意或暴力的鼓吹民族、种族或宗教仇恨言论的拉巴特行动计划》采取行动，并了解到仇恨言论法草案仍在审议中。特别报告员还得知，政府正在制定网络犯罪法，其中可能包括仇恨言论条款；但她坚定地认为，其中不应包括(网上)内容限制。

52. 特别报告员尤感震惊的是，有报告称，国家小学教学大纲包括含有歧视性和煽动性材料的课程和教科书。例如，四年级有一课的主题是 *wunthanu* 精神，意为民族主义和爱国主义精神，其中包括以下内容：“我们憎恶混血者，他们阻碍了一个种族的进步”。将这种观念教授给儿童会助长种族优越感和社区不和谐。特别报告员敦促立即将其从教学大纲中删除，并从所有教科书中删除所有煽动性段落。

53. 特别报告员注意到，脸书(Facebook)已采取步骤应对其在缅甸的影响，并委托开展了一次人权影响评估，评估发现了持续存在的风险。脸书已删除多个与军方有关联的账号和页面，它们涉及散布错误信息和仇恨言论。然而，与军方、其支持者、极端宗教团体和政府成员有关联的公共机构发布的仇恨言论和错误信息仍然在脸书上泛滥。民间社会感到关切的是，脸书并不解释为何删除某些内容，从长远来看，这种做法不太可能解决问题。

54. 2019年2月5日，脸书将若开民族军、缅甸民族民主同盟军、克钦邦独立军和德昂民族解放军指定为“危险团体”，这意味着它们在脸书被禁，所有相关的称赞、支持和代表都已被删除。特别报告员注意到，这些团体都是北方联盟的成员，没有与缅军实行停火。其他族裔武装组织或缅军都没有被指定为“危险团体”，尽管对缅军提出了最严重的指控。她感到关切的是，选择性禁令可能会助长少数民族之间的不平等感，与实现减少紧张局势的既定目标背道而驰。

H. 制度与法律改革

55. 缅甸不可能以目前形式的《宪法》过渡到民主。2月，成立了一个议会委员会，开始修订2008年《宪法》的进程。这是一项值得欢迎的发展，特别报告员敦促该委员会履行人民的意愿，制定一部真正民主的宪法。这需要对许多条款进行广泛修订，包括有关军队在议会中的作用及其对各部委的控制的条款，还需消除结构性有罪不罚现象。

56. 行政总署被从内政部转移至联邦政府办公室部，这标志着一种积极的转变，即公共行政非军事化和赋权与文职政府。鉴于该总署在从内比都到各个村区的全国行政管理工作中发挥巨大作用，特别报告员敦促政府把握这一改革机会，包括下放这些系统的权力。这将包括进一步修订2012年《区乡管理法》，取消由派任行政官员解除选任官员职务的规定以及每户家庭仅限一人投票的规定，从而促进地方民主。所有18岁以上者均应有机会投票。拟议的镇区管理法目前仍属于草案形式，该法应当坚持这些规定。

57. 公民身份法律制度的改革是该国今后和解的关键。然而，政府表示不会对1982年《公民身份法》进行修正或替换。由于该法条款存在基于族裔的歧视，在不同种类的公民身份之间设立等级，这将会继续加深各个族裔和宗教社区之间的鸿沟。特别报告员收到资料称，不属于缅甸佛教徒的人极难获得身份证件。据报告，被视为“混血”者希望获得或更新证件时，在移民和人口事务部的办事处必须另排一队，其中包括自我认同为穆斯林者，无论他们是否属于政府承认的卡曼族。

58. 特别报告员继续关注拟议儿童法的进展。她感到关切的是，在议会审查过程中，所修订的一些方面削弱了对儿童的保护。必须对在武装冲突中保护儿童作出规定，包括与招募和使用儿童以及6种严重侵权行为有关的规定。她敦促议员重新审查少年司法一章所规定的处罚，其中允许判处10年以下监禁。该法必须包括所有儿童的受教育权，应对12至14岁儿童的工作权具体规定为不会危害身心发展的轻度工作。

59. 拟议的关于保护和防止暴力侵害妇女行为的法律尚未通过，特别报告员再次敦促按照国际标准立即通过该法。她注意到，缅甸与负责冲突中性暴力问题的

秘书长特别代表签署了一项公报，其中规定了政府与联合国为防止性暴力开展合作的若干领域。这些领域包括支持法律改革，以加强对性暴力的全面法治应对，以及确保幸存者有效获得服务。特别报告员呼吁政府在公报的所有领域进行合作。

I. 问责

60. 特别报告员感到极为关切的是，缅甸安全部队向联合国维持和平行动提供了 3 名人员。她注意到，印度于 2 月在缅甸进行了维和培训。鉴于缅军被指控犯下了极其严重的国际罪行，她认为，参与维持和平行动在原则上是极为不妥的，必须立即停止。

61. 独立调查委员会表示将在 3 月中旬向总统办公室提交临时报告，并于 2018 年 12 月呼吁提交有数据或证据支持的申诉或陈述。该委员会在 2019 年 1 月末举行会议后表示已收到 43 份材料，其证据收集和核查小组已在克钦邦收集 36 份证词。特别报告员此前曾表示严重关切该委员会是否符合调查侵犯人权行为的国际标准，特别是该委员会是否有能力实现问责。该委员会保证没有人会受到骚扰、威胁、恐吓、虐待、报复或任何其他歧视性待遇，特别报告员在这方面尤为感到关切，因为该委员会并没有保护证人和受害者的权力。她还对该委员会的独立性表示关切，因为其职权范围规定，该委员会接受总统办公室提供的秘书处支持，这种支持可以包括法律顾问、研究人员和专家顾问。

62. 国际社会的重点仍然应当是为缅甸的受害者伸张正义和追究责任。既然独立调查机制已经建立，特别报告员敦促联合国采取必要行动，使这一机制尽快投入运作。她提醒国际社会，这一机制是为缅甸人民伸张正义的临时措施。必须立即将缅甸局势提交国际刑事法院，以便进行充分调查和起诉责任人。如果不能提交这一局势，特别报告员建议考虑建立一个国际法庭，按照国际标准对 2011 年以来在缅甸犯下的国际罪行作出独立和公正的裁决。决不能因为缅甸政府没有能力和意愿伸张正义，国际社会也不对此采取行动，就迫使缅甸人民再等待数十年。

63. 特别报告员建议国际社会将受害者置于一切伸张正义和追究责任的方法的核心，并将性别问题考虑在内。除赔偿外，今后还应向与独立调查机制和其他问责进程互动的受害者提供紧急临时救济，以确保他们得到保护，获得生计、教育、保健、心理社会服务、创伤护理和法律援助。还应在利用问责机制方面向受害者提供援助和支持，必须通过赔偿、补偿、归还财产和保证不再发生等途径，维护其获得补救的权利。

64. 特别报告员在整个任务期间一直主张制止有罪不罚现象，纠正过去的侵权行为，建立法治和民主改革。有鉴于此，她敦促国际社会与民间社会一道，从广义上考虑伸张正义，根据正义、真相、赔偿和保证不再发生这几项支柱来处理该国过去的问题。她意识到缅甸民间社会在这方面所作的努力，还有一些组织主张将赔偿用于使侵犯人权行为的受害者得到康复，还主张进行改革，以确保今后不再发生侵权行为。问责必然涉及刑事司法，但非惩罚性措施也很重要。其中包括政府承认过去发生的事并对此承担责任。如果不采取这些步骤，只会继续否认和逃避下去，还会助长持续不断的系统性侵权行为。

三. 结论和建议

A. 结论

65. 国际社会必须随时了解缅甸局势，将其放在议程的首位。只有通过国际社会的行动才能伸张正义。缅甸人民已经遭受数十年侵害；国际社会的不作为或拖延行动是进一步的不公正。国际社会必须立即采取具体行动，促进缅甸的人权、问责和民主过渡。

66. 联合国的会员国及其各机构必须团结一致，以一种统一的方法处理缅甸问题。这既适用于罗兴亚人的状况，包括他们被遣返缅甸和在若开邦的总体情况，也适用于缅甸全国受冲突影响地区人民的状况，他们必须参与决定他们的未来。

B. 建议

67. 特别报告员重申她此前向缅甸政府提出的所有尚未执行的建议。

68. 关于资源开采和基础设施发展，特别报告员建议缅甸政府：

(a) 制定立法，确保在授予自然资源开采特许权之前进行全面和包容性的环境和社会影响评估并按照评估行事；

(b) 考虑修订 2019 年《宝石法》，以防止有侵犯人权和破坏环境行为记录的公司获得新的许可证，通过《宝石政策》并将其作为进一步立法改革的基础；

(c) 力求按照《工商业与人权指导原则》和国际劳工组织《2015 年关于从非正规经济向正规经济转型建议书》(第 204 号)，将对非正规矿工的保护纳入采掘公司的许可标准，确保向非正规矿工提供戒毒服务的社区服务获得资金和必要的支持，确保矿场环境安全标准得到执行；

(d) 停止在受冲突影响地区授予自然资源开采特许权，并与包括公司、族裔行政当局和地方社区领导人在内的利益攸关方合作，制定全面的政策，遏制采伐场和矿场的腐败、敲诈、冲突和犯罪行为；

(e) 制定强有力的政策和立法框架，要求参与自然资源开采的公司，包括缅甸经济公司和缅甸联邦经济控股有限公司，遵守财务报告要求，并披露受益所有权的详细信息；

(f) 重新审议 1989 年《国有经济企业法》，特别是“其他账户”的作用。确保自然资源开采所得收入保持透明并被列入联盟、省和邦预算，并要求资源和环境保护部披露任何使用“其他账户”资金的支出细节；

(g) 确保将关于自然资源管理和收益分享的有意义的讨论纳入和平进程，与利益攸关方合作制定包容性政策；

(h) 继续参与《采掘业透明度倡议》；

(i) 在拟建和在建的水电项目状况方面保持透明，进行有意义和正当的评估，按照这些评估行事，并与所有利益攸关方进行包容性协商，以就是否和如何开展项目达成一致；

(j) 确保通过政策和法律充分执行《工商企业与人权指导原则》；

(k) 采取基于权利的方法实现可持续发展目标，确保所有发展项目都按照法律和国际标准透明地进行，包括环境、社会和人权保障，并与族裔行政当局和地方社区合作实施发展项目。

69. 关于土地权，特别报告员建议缅甸政府：

(a) 停止快速实施《空置、休耕和未开垦土地管理法》，并使其与全国土地使用政策相一致；

(b) 在透明和包容的进程中通过一项符合全国土地使用政策和《全国停火协议》相关规定的全国土地法；

(c) 立即停止一切用于征用土地的强制措施，确保向因此类土地征用被重新安置者提供适当的补偿和生计。

70. 关于经济、社会及文化权利，特别报告员建议缅甸政府：

(a) 继续寻求国际援助与合作，以包容和不歧视的方式逐步实现《经济、社会及文化权利国际公约》所规定的权利；

(b) 确保履行《公约》规定的最低核心义务，避免颁布倒退措施，考虑执行政策，以帮助族裔行政当局克服国家卫生和教育服务中的歧视；

(c) 立即从国家小学教学大纲和所有教科书中删除所有歧视性材料。

71. 连同族裔武装组织，在武装冲突和暴力以及和平进程方面，特别报告员建议缅甸政府：

(a) 立即停止敌对行动；

(b) 在敌对行动中遵守国际人道主义法和人权法，包括保护所有受武装冲突影响的平民，其中包括儿童，并停止构成严重侵害儿童的行为；

(c) 制止强迫平民离开受冲突和暴力影响的地区；

(d) 立即释放所有被招募为战斗人员的 18 岁以下儿童，避免招募儿童，并采取措施防止招募未成年人，将儿童与武装团体之间的任何关联皆视为被迫，释放所有因从事间谍活动或类似指控而被拘留的儿童，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》，完成并遵守联合国监测和报告严重侵害儿童行为问题国家工作队与缅军之间的联合行动计划的所有内容；

(e) 立即停止埋设地雷、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》，清除地雷和未爆弹药，对雷区设立标识和围栏，开展系统的地雷风险教育活动；

(f) 对所有侵犯人权和违反国际人道主义法的指控进行迅速、独立、公正和彻底的调查，并确保行为人受到惩罚；

(g) 立即准许向受冲突和暴力影响地区的有需要者提供充分和不受阻碍的人道主义援助，并准许媒体和人权监测员入境；

(h) 停止对涉嫌与武装团体有关联的人进行任意逮捕；

(i) 充分执行若开邦问题咨询委员会的建议，并按照基于权利的方法，与各个社区一道开展这项工作；

(j) 立即停止与冲突有关的侵害平民，包括侵害少数民族成员的行为；

(k) 立即停止对罗兴亚人的恐吓、骚扰、暴力和歧视，终止宵禁和对行动自由的限制；

(l) 就和平进程中的所有相关问题，包括人权问题，与包括妇女、青年和民间社会在内的所有利益攸关方举行包容、参与性对话，并确保将性别和族裔视角纳入政策讨论。

72. 关于难民和境内流离失所者，特别报告员建议缅甸政府：

(a) 采取措施，为包括在孟加拉国的罗兴亚人在内的所有难民自愿、安全、有尊严和可持续地返回该国创造条件；

(b) 创造有利于回返难民享受基本权利的环境，包括其返回原籍地和因财产被烧毁、损坏或掠夺而获得赔偿的权利，以便能够按照国际标准进行遣返；

(c) 确保包括若开邦北部在内的全国各个受冲突影响地区的基础设施发展保持透明，并停止在难民拥有或占用的土地上进行任何基础设施、采矿或军事建设；

(d) 向境内流离失所者提供心理援助，确保他们能够获得基本服务，包括保健、教育和生计，确保他们免遭性别暴力、人口贩运和强制征兵，还确保他们的土地不被征用，并与这些难民、民间社会和联合国协商，以解决他们流离失所的根本原因，并确保关闭营地的任何措施都符合国际标准；

(e) 对居住在泰国并寻求获得缅甸国籍证明的穆斯林终止过于繁琐的材料要求；

(f) 确保向生活在缅甸东南部的营地和农村各处的境内流离失所者提供人道主义援助。

73. 关于民主空间和法治，特别报告员建议缅甸政府：

(a) 批准所有核心国际人权文书；

(b) 修订 2008 年《宪法》，使之符合真正的民主规范和人权标准；

(c) 修订或废除特别报告员此前指出的所有具有任意和歧视性质的法律、命令和政策，包括但不限于 2013 年《电信法》第 66(d)条、1908 年《非法结社法》第 17(1)条、2011 年《和平集会与和平游行权利法》第 19 条、《刑法》第 500、第 505 (b)和第 505 (c)条、2014 年《新闻媒体法》第 25 条和 1923 年《官方保密法》第 3 条：任何修正都必须符合人权规范和标准；

(d) 立即释放所有政治犯，撤销所有出于政治动机的指控，并就对政治犯造成的伤害作出赔偿，包括他们在身心健康方面的持续需要；

(e) 停止逮捕和控告行使正当权利的人；

(f) 保障表达自由及和平集会自由的权利，包括修订与这些权利相抵触的法律和停止逮捕正当行使这些权利的人；

(g) 恢复罗兴亚社区成员的公民身份，确保他们享有与其他缅甸公民同样的权利，停止对少数宗教或少数族裔成员的公民权利和证件实施具有任意和歧视性质的剥夺或限制，对 1982 年《公民身份法》进行修正或替换；

(h) 停止一切构成煽动歧视、敌对或暴力的鼓吹民族、种族或宗教仇恨的行为和出版物，包括在社交媒体上，根据《拉巴特行动计划》颁布一项法律禁止这类行为，并起草一项全面的反歧视法律或政策；

(i) 不加拖延地颁布关于儿童权利以及保护和防止暴力侵害妇女行为的拟议法律，确保这些法律符合国际标准；

(j) 颁布镇区管理法，修订《区乡管理法》，允许所有 18 岁以上者投票，取消由派任行政官员解除选任官员职务的规定以及每户家庭仅限一人投票的规定；

(k) 开设有充分授权的联合国人权事务高级专员国家办事处。

74. 特别报告员建议联合国和国际社会：

(a) 立即将缅甸局势提交国际刑事法院，或考虑设立一个国际法庭；

(b) 使独立调查机制尽快投入运作；

(c) 如特别报告员近期报告(A/73/332)中的概念说明所述，向与这一机制互动的受害者提供紧急临时救济，包括保护，获得生计、教育、保健、心理社会服务、创伤护理，以及法律援助；¹¹

(d) 除刑事问责措施外，与民间社会合作，根据真相、赔偿和保证不再发生这几项其他支柱，从广义上考虑伸张正义，这将有助于缅甸纠正过去的侵权行为，实现民主改革和法治；

(e) 终止缅甸对联合国维持和平行动的参与；

(f) 与族裔武装团体合作，将其从秘书长报告所附的招募和使用儿童的团体名单中除名；

(g) 确保为包括罗兴亚人道主义危机联合应对计划在内的援助缅甸境内外有需要者的人道主义援助方案提供充足资金，并在这些方案中向缅甸东南部的境内流离失所者提供援助；

(h) 在支持缅甸政府履行人权义务方面团结一致，在有原则的基础上参与和资助缅甸境内的方案，根据真正的改革努力制定参数和提供资金；

(i) 对联合国系统的行动进行全面、独立和透明的审查，并确保公布任何最终报告和建议。确保审查包括 2016 年 10 月 9 日和 2017 年 8 月 25 日在若开邦发生据报袭击事件之前和之后为实施联合国人道主义和保护任务的行动和在“人权先行”倡议框架内采取的行动，并评估联合国和国际社会是否原本能够以不同方式防止或控制局势，酌情提出关于问责的建议；

(j) 确保包括脸书和推特(Twitter)在内的社交媒体平台尊重人权，进行尽职调查，使其充分了解缅甸的情况并负责地行事；

(k) 确保国际金融机构、发展机构和各国，在没有结合发展背景彻底和持续评估实际人权状况以及保护人权的国内政策和立法框架的影响和存在的情况下，不实施项目；

¹¹ 可查阅：www.ohchr.org/Documents/Countries/MM/AnnexesA7345400.pdf。

(l) 确保多国公司的母国对在缅甸的投资和业务进行充分监督，以便能够评估实际人权状况和影响，并有足够影响力确保遵守国际标准；

(m) 确保投资和私营企业不支持军方商业利益，考虑恢复对缅甸经济公司和缅甸联邦经济控股有限公司的制裁。

75. 特别报告员建议孟加拉国政府：

(a) 承认罗兴亚人为难民，为所有难民儿童提供教育，为妇女和男子提供有意义的谋生机会，并允许自由行动；

(b) 在巴山查尔难民安置计划方面保持透明，如果计划继续进行，确保只有在与联合国机构共同制定保护框架之后，并根据难民的充分知情同意，才可将其迁往巴山查尔；

(c) 确保难民参与关于遣返计划的对话，与他们分享关于任何遣返计划的信息，以避免在难民营内传播恐惧和不安，确保任何将难民遣返缅甸的决定都符合国际难民和人权法律和标准，而且执行这种决定之前必须建立有利于自愿、安全、有尊严和可持续回返的环境。

Annex I



Permanent Representative

*Permanent Mission of the Republic of the Union of Myanmar to
the United Nations Office and other International Organizations
47 avenue Blanc, 1202 Geneva, Switzerland
Tel. (+41-22) 906 9870, 906 9871 / Fax (+41-22) 732 8919
E-mail: mission@myanmargeneva.org*

No. 599 / 1 – 27 / 91

26 December 2018

Madame Special Rapporteur,

I am writing this letter to you to acknowledge the receipt of your letter dated 21 November 2018 proposing to visit Myanmar once again in connection with your mandate.

Myanmar, as a responsible member of the United Nations, subscribes to the aims and purposes of the organization and has been consistently cooperating with the organization. Accordingly, Myanmar has been extending its cooperation to the United Nations in all fields, including in its work to protect and promote human rights everywhere.

It is in this spirit of cooperation that Myanmar authorities granted you visit the country to carry out your mandate as United Nations Special Rapporteur on Human Rights in Myanmar. However, as your reports have been invariably lack of objectivity and impartiality, your visits are deemed to be counter-productive by the people of Myanmar. A motion to deny you access to the country has been adopted by a unanimous decision in the Hluttaw in July 2017.

Under this circumstance, I regret to inform you that we will not be able to facilitate your proposal to visit Myanmar at this time.

Please accept, Madame Special Rapporteur, the assurances of my highest consideration.

*Wishing you a Happy New Year.
Warmest regards.*

(Kyaw Moe Tun)

Ambassador and Permanent Representative

United Nations Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar

Annex II



PALAIS DES NATIONS • 1211 GENEVA 10, SWITZERLAND
www.ohchr.org • TEL: +41 22 917 9000 • FAX: +41 22 917 9008 • E-MAIL: registry@ohchr.org

Mandate of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar

REFERENCE:

5 February 2019

Excellency,

Thank you for your letter of 26 December 2018. As you know from my recent statements, constructive engagement with the government of Myanmar is my utmost priority, and I continue to avail my assistance and advice.

In the spirit of cooperation, transparency, and engagement, I reiterate my questions sent on 12 February 2018 and 18 July 2018, and attach a list of further questions to the Government of Myanmar. I would appreciate your early response by 18 February 2019, as answers to these questions will contribute to my upcoming report to the Human Rights Council.

Should you have any questions, please do not hesitate to contact Ms Georgia Drake, Human Rights Officer, through email to gdrake@ohchr.org or by telephone +41 22 928 9780.

Please accept, Excellency, the assurances of my highest consideration.

A handwritten signature in black ink, which appears to read "Yanghee Lee".

Yanghee Lee
United Nations Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar

His Excellency Kyaw Moe Tun
Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary
Permanent Representative
Avenue Blanc 47
1202 Geneva

Questions for Government of Myanmar from UN Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in Myanmar

Previous recommendations

1. Please provide information on your plans to implement the recommendations in my report to the General Assembly of October 2018.

Law and judicial reform

2. I understand that a proposal has been submitted to establish a joint parliamentary committee tasked with amending the 2008 Constitution. Please provide details on the committee's planned work, and any information on which parts of the Constitution will be prioritized for amendment.
3. I refer to the non-exhaustive list of laws, which are not compatible with human rights standards and are in need of reform, provided in my report to the Human Rights Council of March 2016. This includes the colonial era Unlawful Associations Act and Official Secrets Act. What progress has been made to amend this legislation? Please give a detailed list of laws from that list that have been amended or reformed.
4. I understand that the National Child Rights Law is still under parliamentary review. Please provide details on how the law will adequately protect children and meet international standards on the right to education; criminalization of grave violations against children during armed conflict; and penalties for children under juvenile justice.
5. Please provide an update on the progress of the Prevention and Protection of Violence against Women Law, and in particular how the law will define sexual violence so as to properly protect women and meet international standards.
6. Please provide details on the progress being made in drafting the National Land Law, and on how the Law will be aligned with the National Land Use Policy.

Administration of justice

7. It is reported that there are 35 political prisoners currently serving sentences. What is obstructing their release? Please provide information on the steps being taken to bring about the release of all political prisoners.
8. Please provide information on the reported conviction of the following people, including the proceedings that were commenced against them, any trial that took place and whether they had legal representation:
 - a) Zau Jat, Nang Pu and Lum Zawng (reportedly convicted for defamation under section 500 of the Penal Code). Please also provide information on Nang Pu's state of health and what assistance she is receiving;
 - b) Wa Lone and Kyaw Soe Oo (reportedly convicted under the Official Secrets Act and appealing their convictions at the Supreme Court); and
 - c) Aung Ko Htwe (a former child soldier, reportedly convicted under sections 505(b) and 228 of the Penal Code).
9. Please provide information, including the status of proceedings and whether the defendants have legal representation, about the following cases that are ongoing:
 - a) Ko Ye Lin Aung, Ko Phone Myint Kyaw, Ko Myo Chit Aung and Ko Nay Win Kyaw (students reportedly charged under section 505(b) of the Penal Code); and
 - b) Swe Win (reportedly charged under section 66(d) of the Telecommunications Act).

10. Please provide information on the status of the U Ko Ni case. I have received information that the lawyer defending the case of the driver has received death threats. What procedures are in place to protect defense lawyers?

Democratic space

10. I have received several reports of peaceful protest applications being denied and peaceful protestors themselves being intimidated, dispersed, beaten and arrested. How do you plan to address this?
11. What steps are being taken to address the spread of hate speech on social media?
12. I understand that the General Administration Department (GAD) has been transferred to the Ministry of the Office of the Union Government from the Ministry of Home Affairs. Are there any plans to strengthen local democracy at the township, ward or village tract level by transferring local election responsibilities from the GAD to an independent body?

Education

13. Please provide information on whether there are plans to formally recognize education received by returnees from refugee camps outside of Myanmar.
14. I have received reports that Muslim students are required to sit exams in a separate room in Rakhine State. Can you please provide details on this?
15. I have received reports that the national elementary school curriculum includes lessons and text books that contain discriminatory and incendiary material. For example, I refer to a poem for 3rd grade students entitled 'Becoming Happier and Cheerful' and a 4th grade lesson on 'Wunthamu Spirit.' Please provide details on this.

Citizenship

16. I have received reports that returnees from the Thai-Myanmar border have difficulties in applying for and obtaining citizenship documents. What steps are being taken to facilitate this process for returnees?
17. Please provide information on whether newly issued NVC cards will no longer show details of religion and ethnicity.
18. In Rakhine State, are those who currently hold NVC cards able to travel freely, or are they required to apply for travel authorization form 4?
19. Outside of Rakhine State, who will be issued with NVC cards?

Business and human rights and natural resources

20. Please provide information about the recent decision by the National Reconciliation and Peace Centre (NRPC) to endorse an agreement that allows the trade of timber from Kayah State.
21. Please provide information about the status of the proposed dams on the Salween River.
22. Please provide information about the status of the proposed Myitsone hydropower project.
23. Please provide information on the measures being taken to safeguard the environment and human rights in relation to construction of the Upper Yeywa and Upper Kengtwan dams.
24. What is the government doing to ensure local and international businesses respect human rights, in particular with respect to infrastructure development?

25. What are the plans to ensure that beneficial ownership of extractive companies is reported on and fully disclosed by 2020 under the EITI?
26. I have received reports of ongoing displacement, sale and use of drugs, child labour, sexual exploitation of women, deaths caused by landslides, environmental destruction, intimidation, violence and corruption related to jade mining activity in Kachin State. What measures are being taken to address this?
27. Please provide details of the safeguards in place to prevent homelessness, landlessness and to protect the livelihoods of people following the amendments made to the 2012 Vacant, Fallow and Virgin Lands Management Law and announcement of the March 2019 land registration deadline made by the Vacant, Fallow and Virgin Lands Management Central Committee. Furthermore, please provide details on how land belonging to internally displaced people or refugees will be protected.

Peace process and conflict

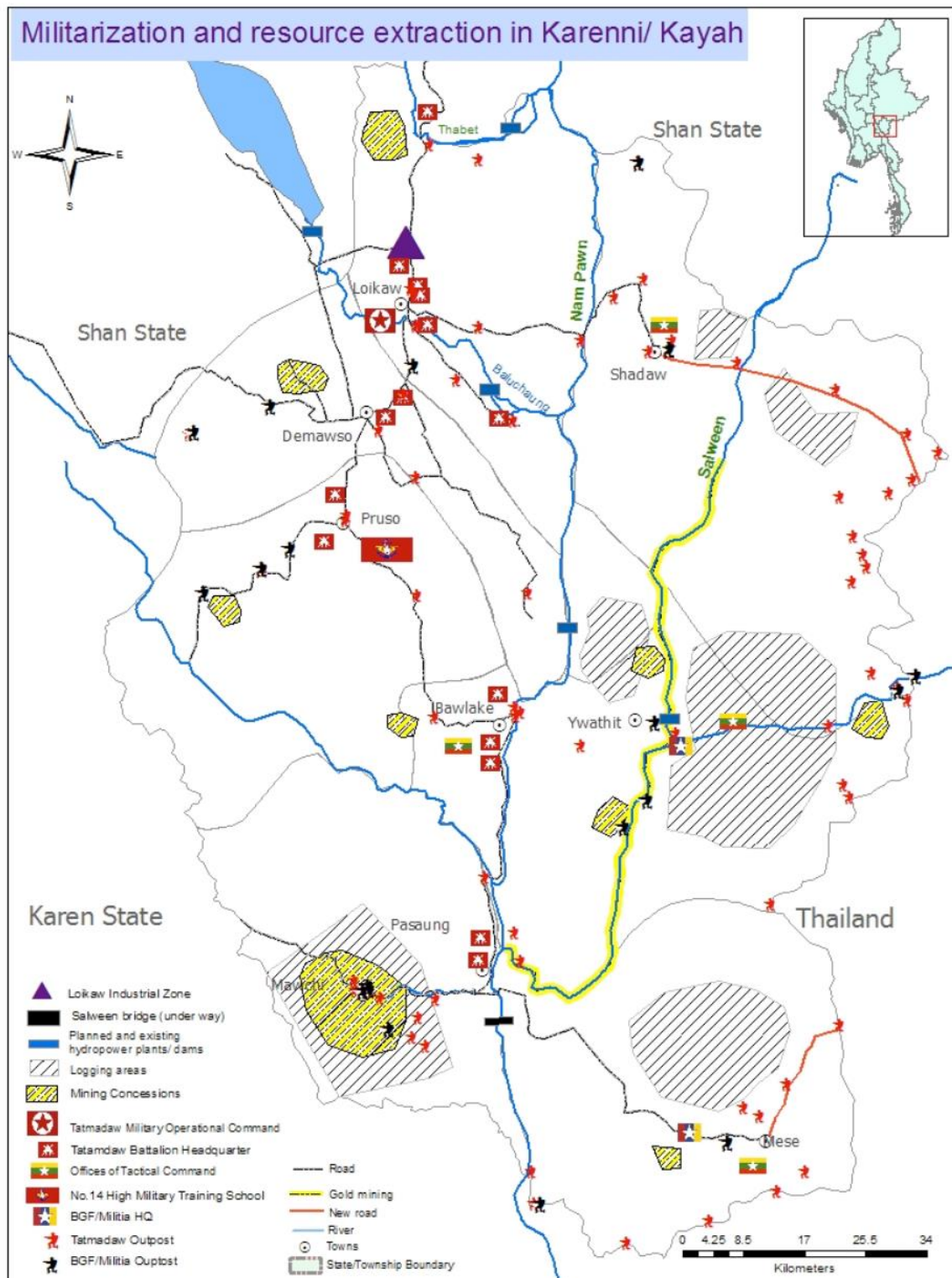
28. Do you propose to take any further international assistance or increase international involvement in the peace process?
29. What steps will be taken in response to the suspended participation in formal peace negotiations of the Karen National Union and Restoration Council of Shan State?
30. How will the unilateral ceasefire in Shan and Kachin States further the peace process? What plans are in place for the end of the announced ceasefire period?
31. Please provide information on the progress of the "National Strategy for the closure of the IDP camps in Myanmar."
32. Do you plan to consult internally displaced persons (IDPs) and Ethnic Armed Organisations (EAOs) on IDP camp closure?
33. Will IDPs be able to return to their place of origin or choosing in line with international standards? How will IDP land be safeguarded from encroachment by infrastructure and other development projects?
34. What steps are being taken to improve conditions in the IDP camps alongside implementing the camp closure strategy?
35. Is the Tatmadaw planting landmines? Please provide details on demining strategies.
36. How will the conflict between the Tatmadaw and Arakan Army and escalating violence in Rakhine State affect the peace process? How do you propose to address this conflict?
37. I have received reports that recent clashes have taken place in Mutraw District, Kayin State between the Tatmadaw and the Karen National Liberation Army. How is this affecting the peace process and how do you plan to address this?
38. I have received reports that military bases are being constructed in Kayah State. How will this affect the peace process?
39. I understand that there is ongoing conflict between EAOs in Shan State. How will this affect the peace process and how will the protection of civilians be ensured?
40. What are the plans for delisting all children from the ranks from the Tatmadaw?

Rakhine State

41. Please provide information on reports that civilians have been used as human shields in Rakhine state during the conflict between the Tatmadaw and the Arakan Army.
42. Please provide information on the number of people who have been displaced by the conflict in Rakhine state. What assistance is being provided to these people?

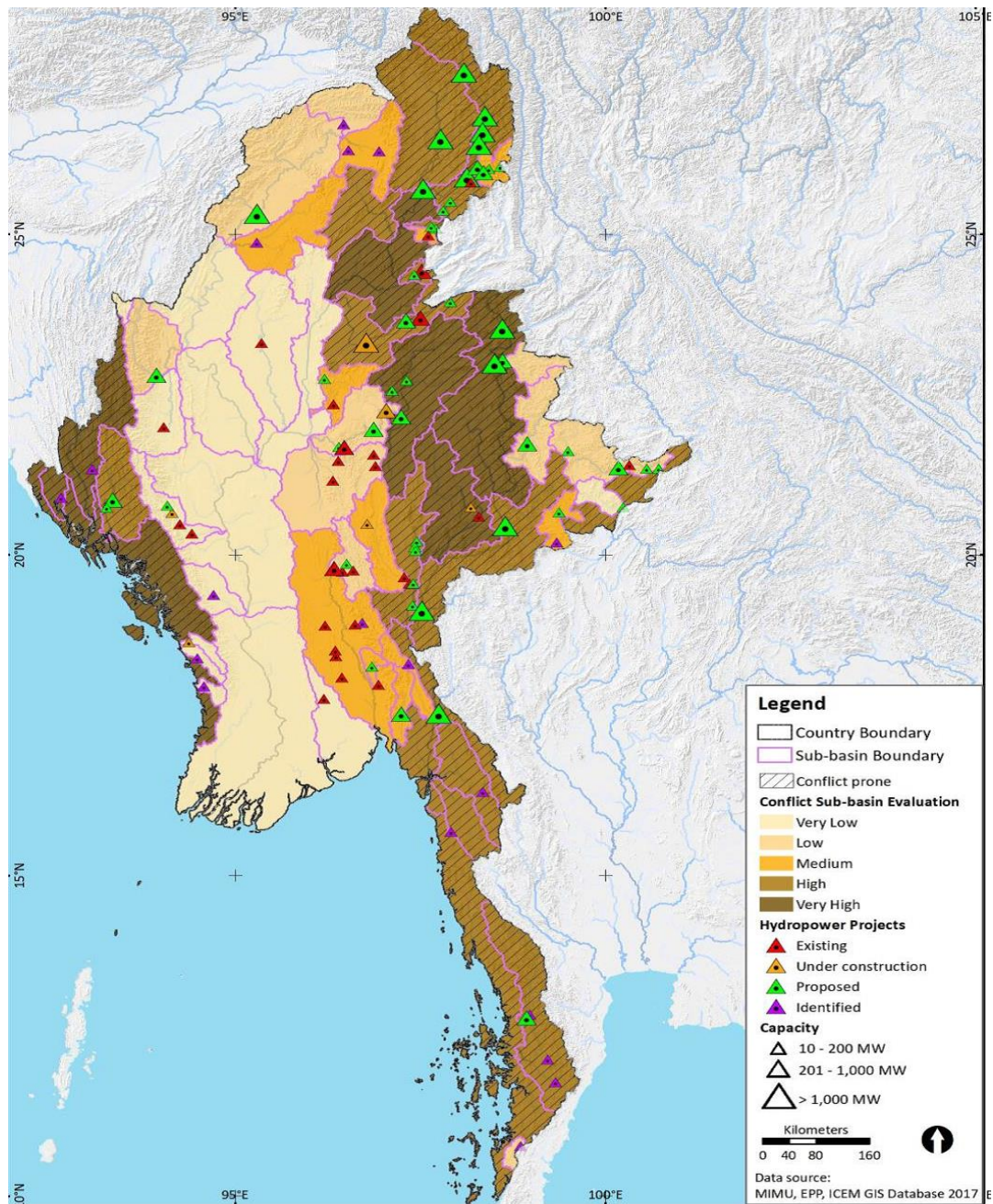
43. Access for humanitarian assistance agencies is severely restricted in Rakhine State. Furthermore, I refer to the Rakhine State government directive instructing UN and international agencies, with the exception of the World Food Program and the International Committee of the Red Cross, to suspend their activities in Ponnagyun, Kyauktaw, Rathedaung, Buthidaung and Maungdaw townships. Please provide information on what is being done to ensure critical access of these agencies to civilians affected by the conflict.
44. I have received reports that Rohingya in Rakhine State continue to face violence, intimidation and harassment. What is being done to address this?
45. Please provide information about any people who have been returned to Myanmar from India. Please provide details on where they are now located and what assistance they are being provided with.
46. Please provide information about the methodology of the Independent Commission of Enquiry, including on the safeguards in place to ensure the protection of victims who submit evidence to it. Please describe how the Commission meets international standards of impartiality and independence, and whether any prosecutions will take place if wrongdoing is found to have occurred.
47. There is construction taking place at the Zero Line between Myanmar and Bangladesh. Please provide information on the purpose of the construction, and details of the measures being taken to ensure that the structure does not pose a risk to the thousands of displaced people sheltering nearby.

Annex III



Credit: Karenni Civil Society Network 2018.

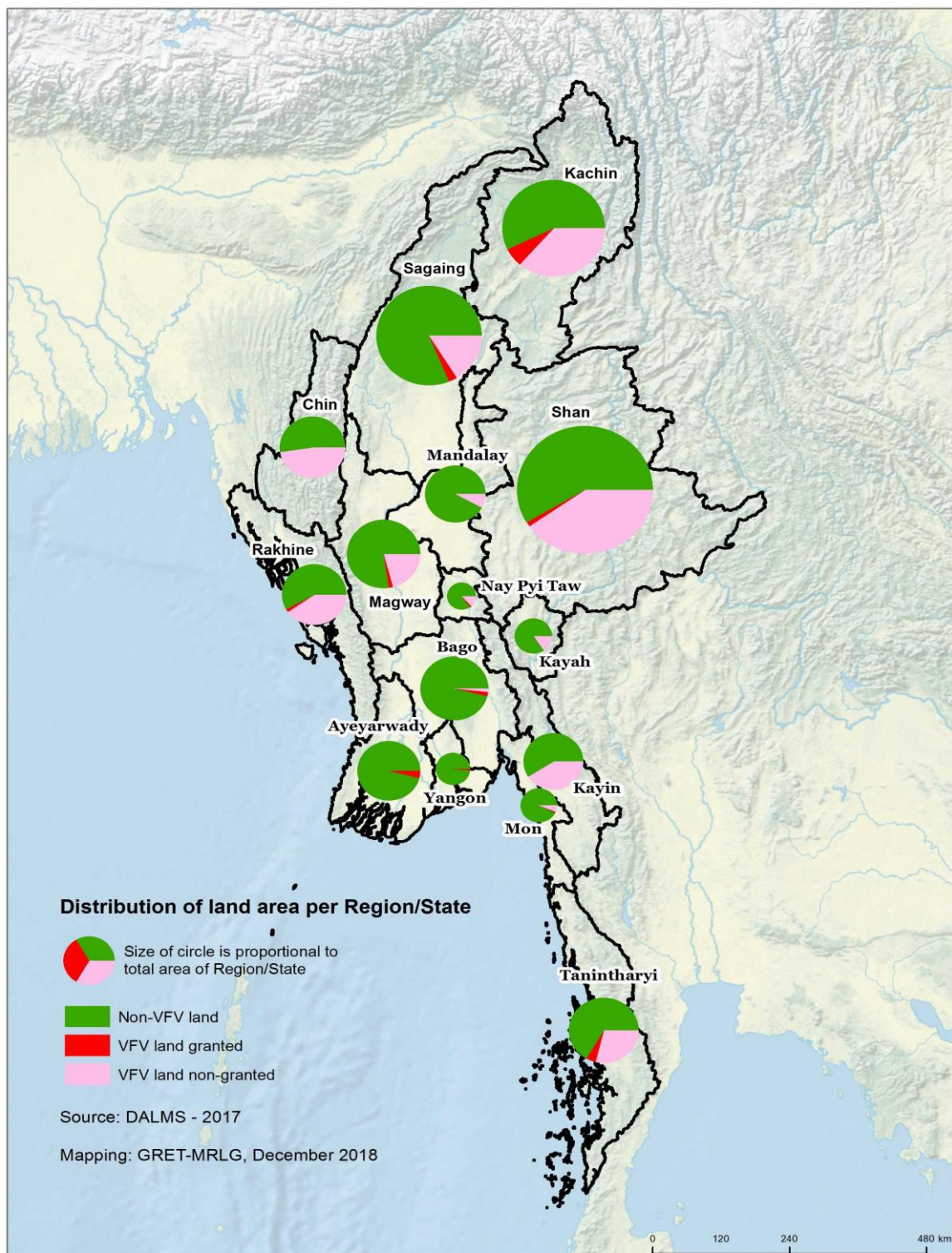
Annex IV



According to this map, Upper Kengtawng and Mytisone are located in areas at very high risk of conflict and Hatgyi in a high risk area. Upper Yeywa appears to be on the border of two sub-basins identified as low and very high risk, respectively. The Special Rapporteur notes that the area surrounding the Upper Yeywa dam construction site has been subject to heavy fighting in recent years, and that it could be at very high risk of conflict.

Credit: International Finance Corporation 2018.

Annex V



Credit: Groupe de Recherches et d'Echanges Technologiques (GRET) / Mekong Region Land Governance (MRLG) 2018.