



大会

Distr.: General
20 August 2019
Chinese
Original: English

第七十四届会议

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

缅甸的人权状况

秘书长的报告

摘要

本报告是依照大会第 [73/264](#) 号决议提交的，所述期间为 2018 年 12 月 22 日至 2019 年 8 月 13 日。报告重点谈到了秘书长在缓解主要是影响罗兴亚人、但也影响到缅甸境内其他边缘群体的多方面危机方面的作用和所开展的斡旋工作。秘书长在报告中着重说明了特使的活动以及她在一系列重要方面与各利益攸关方的互动协作，这些方面包含迫切需要解决若开邦的深层问题，包括通过持久解决办法和可信的追究责任进程加以解决。他还强调，必须执行若开邦问题咨询委员会的建议以及缅甸政府与联合国难民事务高级专员公署和联合国开发计划署于 2018 年 6 月 6 日达成的三方谅解备忘录，以支持孟加拉国和缅甸之间关于自愿、安全、有尊严和可持续遣返工作的双边努力。还强调了东南亚国家联盟在区域一级补充这些努力方面的重要作用。秘书长在报告中还提到与族裔群体的民族和解努力面临的挑战、平民保护方面的关切问题，以及联合国及其合作伙伴需要不受阻挠地进出全国各地、包括若开邦的受影响地区。此外，秘书长在强调为推进缅甸的民主过渡、包括在法治领域的过渡所作努力的同时，敦促所有领导人采取更有力的行动，反对煽动行为和仇恨。秘书长强调指出，在定于 2020 年 11 月举行的大选之前，必须促进广泛包容、透明、便利的选举进程，使其能成为一场民族团结活动。他还强调，言论自由不可或缺。最后，秘书长指出，军队在缅甸政治领域继续发挥作用仍然是巩固民主的障碍，并鼓励缅甸与联合国之间加强协调。

* [A/74/150](#)。



一. 导言

1. 本报告是依照大会第 73/264 号决议提交的，大会在该决议中，请我继续开展斡旋，与所有相关利益攸关方讨论缅甸问题，向缅甸政府提供援助，并向大会第七十四届会议报告在处理本决议所述全部相关问题方面取得的进展。本报告所述期间为 2018 年 12 月 22 日至 2019 年 8 月 13 日。

2. 针对 2017 年 8 月 25 日若开罗兴亚救世军在若开邦对缅甸警察发动协调袭击以及随后的安全行动后发生的暴力和迅速出现的流离失所，我于 2017 年 9 月 2 日写信给安全理事会，对安全、人道主义和人权状况深表关切。我一再强调，缅甸领导人最终有责任展现出更大的决心，确保追究这一暴力行为的责任，同时坚持平等和不歧视原则，打击煽动种族仇恨和暴力活动。解决系统性歧视和暴力的根本原因，包括通过获得公民身份和行动自由的途径加以解决，也是至关重要的。

3. 我与时任世界银行集团行长金墉一道，于 2018 年 7 月 1 日至 3 日访问了孟加拉国，感受到孟加拉国在收容世界上规模最大的难民潮之一方面的慷慨，访问也突出表明国际社会需要提供更强有力的财政支持，并继续倡导政治解决方案。这次访问为就难民局势的中期规划与孟加拉国政府进行进一步对话奠定了基础，并着重表明了联合国和世界银行对寻找办法全面解决罗兴亚人民处境的支持。

4. 在我们访问孟加拉国科克斯巴扎尔现今世界上最大的难民营期间，我听到了有关过度暴力和严重侵犯人权，包括不分青红皂白地发射武器、埋设地雷和性暴力的第一手讲述。一些难民娓娓地描述了一种恐惧气氛，而另一些难民则大概地讲述了缅甸政府对他们行动自由的持续限制和无法获得服务的情况。

5. 作为安全理事会解决自 2017 年 8 月 25 日以来所发生危机的努力的一部分，安理会还于 2018 年 4 月 28 日至 5 月 1 日派出一个代表团访问了孟加拉国和缅甸，代表团敦促执行 2017 年 11 月 6 日的安理会主席声明。

6. 我的缅甸问题特使克里斯蒂娜·施拉纳·比尔格纳一直在孜孜不倦地努力执行任务，并侧重于化解人道主义危机，促进罗兴亚难民和被迫流离失所者安全、有尊严、自愿和可持续返回，以及确保追究侵犯人权行为负责者的责任。自 1 月以来，缅军(缅甸武装部队)与若开民族军之间在若开邦的暴力愈演愈烈，不仅使自愿、安全、有尊严和可持续的回返前景进一步复杂化，而且加剧了本已岌岌可危的人道主义和人权局势。

7. 自 2018 年 4 月获任命以来，我的特使已七次访问缅甸，五次访问孟加拉国。她还访问了其他几个国家，特别是该区域的国家。按照我有关加强与区域组织之间的合作以预防冲突的承诺，她定期与区域组织举行磋商，这些组织包括伊斯兰合作组织、欧洲联盟、特别是东南亚国家联盟(东盟)，它们可在支持缅甸提供人道主义援助、为遣返进程提供便利和促进可持续发展方面发挥至关重要的作用。最近，我的特使访问了印度尼西亚，她与印度尼西亚当局进行了双边会谈，会晤了东盟秘书长林玉辉，并参观了东盟灾害管理人道主义救援协调中心。她还访问了东盟现任主席国泰国，以及老挝人民民主共和国、马来西亚和新加坡。

8. 尽管缅甸政府对大会最近的内容包括授权任命一名特使的若干决议一再投出反对票，内比都当局与我的特使及特使办公室保持着密切合作。我对这种合作表示欢迎，并欣见他们首次同意在内比都设立我的特使办公室。该办公室已于 2019 年 1 月投入运作。

9. 与此同时，其他联合国高级官员也通过协调访问缅甸与缅甸当局进行接触。在本报告所述期间，此类访问包括我的冲突中性暴力问题特别代表普拉米拉·帕滕于 2019 年 2 月进行的访问；联合国儿童基金会执行主任亨丽埃塔·福尔于 4 月进行的访问；主管人道主义事务协调厅助理秘书长乌苏拉·穆勒于 5 月进行的访问；以及联合国难民事务高级专员(难民署)菲利波·格兰迪也是在 5 月进行的访问。在这些访问之外，这些官员和其他人员还多次访问了孟加拉国境内的难民营。我的特使将在与这些和其他联合国高级官员、包括我的儿童与武装冲突问题特别代表比西尼娅·甘巴密切合作的基础上，继续协助促进协调一致的全系统参与。

10. 令人遗憾的是，尽管一再呼吁缅甸与联合国人权实体和机制合作，缅甸却予以拒绝。缅甸人权状况特别报告员李亮喜和缅甸问题国际独立实况调查团仍然很难进入缅甸。我的特使一直与他们保持联系，并将继续鼓励缅甸与各种人权机制、包括尼古拉斯·库姆吉安领导的缅甸问题独立调查机制合作。

二. 背景和新情况

A. 政治局势和新情况

11. 在军方长达 60 多年的政治统治之后，由全国民主联盟领导的民选政府正在竭力摆脱将族裔群体边缘化、剥夺人民获得基本服务的机会、不尊重其包括表达自由和行动自由在内的基本权利的旧有政策问题。在缅甸的民主过渡同时尚未开展必要的能力建设改革，包括经济自由化和向城市以外地区、特别是向少数民族裔群体提供基本服务。衰败的基础设施使这些缺点更加严重。

12. 过去六年，拥有手机的人口百分比从不到 10% 增加到 90% 以上，社交媒体因而几乎完全成为缅甸的主要信息来源。不利的一面是虚假新闻、仇恨言论和煽动性言论恶性、快速传播，增加了在全国范围内实现真正和解的紧迫性。

13. 定于 2020 年举行的大选将是决定缅甸持续民主过渡的重要时刻。极端民族主义者可能会在投票前夕进一步激发其选民的情绪，而对全国所有领导人来说，采取统一的立场反对煽动行为和仇恨至关重要。在历史性的 2015 年投票的基础上，必须促进广泛包容、透明、便利的选举进程，使其能够成为一场民族团结活动。2018 年，本组织收到缅甸联邦选举委员会提出的联合国选举援助请求，现正探讨为这一进程提供技术支持的方式和供资选项。

14. 缅甸军方在政治领域的主要作用，特别是通过宪法规定的其在议会中占 25% 的席位以及在国防委员会和国家安全委员会占多数席位而发挥的主要作用，仍然是民主过渡的障碍。不过，2018 年 12 月，总行政司已从内政部(缅甸总司令敏昂

莱负责的三个部委之一)移交到新成立的由文职政府直接控制的联邦政府办公厅部。

15. 2019 年 2 月 6 日, 联邦议会批准了全国民主联盟提出的关于成立多党审查委员会以修订军方起草的 2008 年宪法的紧急提案, 表明政府希望在民主改革方面取得进展。此后, 成立了议会宪章修改委员会, 委员会于 7 月 17 日提交了 3 700 多项建议, 以供辩论和通过。尽管军方支持的联邦巩固与发展党最初表示反对, 议会投票赞成成立这一机构。委员会由 45 名成员组成, 其中包括 14 个政党的代表、无党派人士和议会中的军方成员。委员会席位是按议会代表的比例分配的。一直有各种和平抗议活动, 它们抑或支持修改《宪法》, 抑或反对这一进程, 特别是反对就有关禁止国务资政担任总统的第 59(f)条进行任何可能的改革。除此之外, 最近还举行了支持军方的示威活动。

16. 《空置、荒芜和处女地管理法》修正案于 2019 年 4 月生效, 可能会加剧弱势群体的经济和社会边缘化, 让人们担心其施行将威胁到原已存在的土地保有权利, 引发土地掠夺, 导致土地冲突增加。据缅甸政府称, 约 5 000 万英亩土地符合空置、荒芜和处女地标准, 约相当于缅甸全部国土面积的三分之一, 其中 80%以上处于少数民族裔所在邦。

民族和解问题

17. 缅甸一些地区继续发生冲突和暴力, 使数万民众、尤其是掸邦和若开邦的民众受到影响。必须找到冲突的可持续结束办法, 以确保各社区能摆脱暴力和流离失所循环。武装冲突各方在所有地区都必须遵守其根据国际人道主义法应承担的义务, 包括区分原则、相称性原则和必要性原则, 以及禁止过度伤害和造成不必要痛苦的原则。这就要求在开展军事行动时, 时时注意不要攻击平民和民用物体, 包括转移中或身处营地内的境内流离失所者、人道主义和医务人员和资产以及重大基础设施。

18. 尽管缅甸 18 个主要族裔武装团体中的 8 个于 2015 年 10 月 15 日签署了《全国停火协定》, 和平努力停滞不前, 各方继续抱不信任态度。自 2016 年以来举行的三次联邦和平会议在争取建立一个基于民主、平等和自决的联邦的政治谈判方面没有取得任何有意义的进展。和平进程似乎已陷入僵局, 包括在权力分享、领土划分和解除武装等问题上。与此同时, 缅甸当局与非签署方团体之间的紧张关系日益严重。此外, 《协议》的两个主要民族武装组织——克伦民族联盟和掸邦重建委员会/南掸邦军——最近作出的有关暂停参加政治会谈和军事停火监督机构的决定尚未取消, 不过仍有一些非正式接触。自 2018 年 7 月以来, 联邦和平对话联合委员会和联邦联合监测委员会都没有举行过正式会议。

19. 尽管 2018 年 2 月又有两个团体、即新孟邦党和拉祜族民主联盟签署了《全国停火协议》, 大多数的族裔战斗人员属于尚未签署的团体。这些未签署的族裔武装组织大多驻扎在与中国接壤的东北周边地区。2018 年 12 月, 缅甸总司令敏昂莱宣布在克钦邦和掸邦实行单方面停火。停火被延长至 2019 年 6 月底, 并再次延长至 8 月底。中国是与缅甸接壤的邻国, 在边境地区有着共同的安全利益,

它一直作为和平进程的唯一国际观察员积极参与其中。停火给克钦邦带来了一些喘息的机会，那里出现了相对的平静，这与 2018 年上半年形成了鲜明对比。不过，对于克钦邦 97 000 多名境内流离失所者而言，围绕土地权、缺乏安全、地雷和关键服务有限等方面存在的挑战继续阻碍自愿回返和持久解决。尽管如此，还是进行了一些小规模的努力，以支持回返、当地融合或重新安置。继续停火和承诺为境内流离失所人口提供持久解决办法，包括便利进出并确保人道主义和发展方案拟订的使能环境，是至关重要的。

20. 掸邦各民族之间持续不断的暴力突显了世界上持续时间最长的内战之一的复杂性，不过掸邦重建委员会与掸邦进步党于 2019 年 5 月达成的停火令人鼓舞。尽管达成了停火，2019 年上半年掸邦北部仍有大批平民受到武装冲突的影响，导致约 11 000 人主要是在短期内流离失所，另外还有 9 000 名境内流离失所者继续处于长期流离失所的境况。

21. 若开邦最近的暴力活动使更广泛和解的前景日趋暗淡，该地区脆弱的局势日益紧张。自 2018 年底以来，特别是 2019 年 1 月 4 日若开民族军袭击若开邦北部的四个警察哨所并打死至少 13 名警察以来，若开邦和钦邦的战事愈演愈烈。此后，在若开邦中部和北部的乡镇，缅军与若开民族军之间每天都会发生冲突，后者的民族主义议程包括“自决、安全守护身份特征和文化遗产以及若开邦发展”。它还表示希望在若开邦建立军事基地，这加剧了与联邦政府的紧张关系。在若开民族军与缅甸军方之间持续进行的冲突中，平民继续受到战事的极大影响。有许多有关平民伤亡以及宗教场所和圣地遭到破坏的报告，自 2019 年初以来，估计有 33 000 多人流离失所，截至 8 月初，仍有约 28 000 人流离失所。双方都报告了严重的违反行为，暴力已影响到所有社区。有指控称，政府官员收到死亡威胁，村庄和学校被双方用作屏蔽，还有若干报告称发生了任意拘留和法外处决。令人深感关切的是地雷的使用增多，造成新的流离失所，使村民越来越难以继续从事农业活动，这可能会加剧未来的粮食不安全。

22. 在这种环境下，最近对若开邦人道主义准入的限制，使农村社区 10 万多人无法获得重要服务。据报告，若开邦的因特网服务暂时中断，使人们进一步怀疑当局对表达自由和创造条件让人们感到可以在安全有保障的环境中生活的承诺。

23. 若开邦民族主义者与联邦政府之间持续的紧张关系，突显了若开邦的复杂性，这不仅限于罗兴亚人的困境。此外，若开民族军与缅军之间的战斗削弱了为回返创造有利条件的努力，并恶化了先前存在的问题。联合国及其合作伙伴无法切实进出，加之缅军在若开邦的存在增加，引发了对严重侵犯人权行为的新的担忧，无助于在 2017 年 8 月 25 日之后逃离残暴安全行动的难民中建立信任。

B. 若开邦与持久解决方案

24. 尽管缅甸正在推行民主化进程，根深蒂固的歧视和社会紧张局势仍以不同形式在全国各地持续存在。这一点在若开邦最为明显，若开邦是缅甸第二贫穷的邦，联合国一直在那里推动采用一种全社会做法，以应对涉及法律、历史、种族和宗教等种种因素的根深蒂固的多方面挑战。罗兴亚人的公民身份和法律地位这一关

键问题仍然没有得到解决，他们在政治、经济和人权方面的不满以及若开族人的不满也同样如此，而若开族人本身也是一个苦苦挣扎的少数群体。

25. 国际社会需要注意的是，针对罗兴亚人的暴力和骇人听闻的罪行的规模如此之大，最终导致自 2017 年 8 月 25 日以来 740 000 多名难民被迫流亡到孟加拉国。此外，还有约 128 000 名境内流离失所的罗兴亚族和卡曼族穆斯林仍滞留在若开邦中部的难民营或类似营地的环境中，其中大多数是自 2012 年以来滞留在那里的，同时若开邦的 10 个乡镇另有 470 000 名无国籍、未流离失所的罗兴亚人，他们的行动自由或获得基本服务和谋生的机会有限。联合国人权事务高级专员办事处和缅甸问题国际独立实况调查团分别在其相关报告(A/HRC/40/37 和 A/HRC/39/64)中记录了针对罗兴亚人的严重践踏和违反国际人权法和国际人道主义法行为。

26. 政府起草关于关闭境内流离失所者营地的国家战略，是为缅甸全国 250 000 多名境内流离失所者找到持久解决办法的关键一步。该战略草案纳入了重要的国际标准和原则，反映了一种以人权为本的协商性做法，现在需要给予大量的国际支持，以推动实现战略草案提出的愿景。

27. 不过，在制定国家战略的同时，政府仍继续以不符合国际规范和标准的方式关闭若开邦的境内流离失所者营地，而且没有采取步骤解决若开邦问题咨询委员会报告中提出的基本问题，包括行动自由和流离失所者平等地获得生计和非隔离式基本服务。其结果，“封闭”营地的居住者仍然无法获得主流教育、进入市场或得到保健服务，他们的行动自由问题也没有得到解决，导致人们普遍担心这种做法可能会进一步加深穆斯林族群的隔离和边缘化。就缅甸当局而言，他们担心在族群紧张关系持续严重的情况下给予行动自由可能会引发新的暴力。

28. 在若开邦中部实行关闭营地的做法，如果不是寻求持久解决办法的更广泛努力的一部分，如果没有顾及若开邦问题咨询委员会有关和解等问题的建议，就有可能损害国家战略草案中所述的目标。由于在这方面缺乏具体措施，持久解决若开邦境内流离失所者和其他边缘化族群问题的前景在本报告所述期间似乎较为暗淡，而改善现有营地人道主义条件的需求仍然十分迫切。

C. 自愿、安全、有尊严和可持续遣返

29. 2017 年 11 月 23 日，孟加拉国和缅甸签署了将难民遣返回若开邦的双边安排。随后成立了一个双边联合工作组，到目前为止已经举行了四次会议，两国还就遣返的实际安排达成了协议。两国政府都表示希望难民尽快回返。尽管缅甸政府已做了一些准备，在基础设施方面采取了若干措施，以支持可能的难民回返，难民社区和缅甸当局之间仍然存在严重的信任缺失。我的特使一再呼吁难民与缅甸当局直接沟通，以增进相互理解和建立信任。她还呼吁缅甸方面加强与联合国难民事务高级专员公署和广大国际社会的合作。2019 年 7 月 26 日至 28 日，联合工作组与东盟代表一道访问了孟加拉国，包括科克斯巴扎尔，并在那里与难民进行了对话。这种反复开展的对话努力对于建立信任和解决难民的许多关切问题至关重要。

30. 自 2017 年罗兴亚人从若开邦北部流亡到孟加拉国之初，联合国就一再呼吁解决根本原因，使难民能够返回缅甸，并表示缅甸当局在这方面负有最终责任。两年过后，还没有出现正式回返，而若开邦的局势也不利于安全、有尊严和自愿的回返，这一点不仅由一些难民自己提了出来，而且也反映在联合国高级官员的评估中。

31. 总体而言，许多难民、联合国和国际观察员继续表达他们的关切，即没有采取足够的措施来改善缅甸境内罗兴亚人受到的系统性虐待。因此，自难民被迫逃离以来，若开邦的局势没有发生任何结构性或根本性改变。一些难民的土地在他们逃离后被清除，自 2012 年以来逃亡的境内流离失所者的生活条件没有得到改善。在本报告所述期间，若开邦中部出现了罗兴亚人乘船和经陆路离去的情况。自 2019 年 1 月以来，离去的人数有限，这归因于政府加强了防止未经许可离去的措施。据报告，罗兴亚人因未经许可经由陆路在国内旅行而被拘留的情况明显增多。

32. 2018 年 6 月 6 日，缅甸政府与难民署和联合国开发计划署(开发署)签署了三方谅解备忘录，旨在为难民自愿、安全、有尊严和可持续地返回原籍地或自己选择的地点创造有利条件。谅解备忘录的期限于 2019 年 5 月 28 日被延长了一年，它是支持政府努力改善留在若开邦的罗兴亚人的条件、促进社会融合、支持基于恢复和复原力的发展以造福所有社区的重要步骤。不过，在落实谅解备忘录方面进展缓慢。难民署和开发署尽管可前往一些受影响的社区，能进行评估并启动若干速效项目，但仅被允许进入谅解备忘录涵盖地点的一小部分。准许前往的时间有限和不可预测性仍然是及时有效落实的主要障碍。与若开民族军同缅军之间冲突有关的安全事态发展进一步减缓了落实的步伐。

33. 补充三方谅解备忘录的努力，特别是东盟在区域一级的努力，将发挥关键的作用。东盟 2018 年 11 月在新加坡向缅甸提出，东盟将参与到若开邦相关问题中来，以帮助难民从孟加拉国回返。为此，由来自东盟灾害管理人道主义救援协调中心、印度尼西亚、马来西亚、缅甸、新加坡和泰国的成员组成的东盟应急反应和援助小组于 3 月对缅甸的准备情况进行了初步需求评估。评估建议东盟和缅甸政府在以下三个领域展开进一步合作：(a) 加强收容和中转中心的能力；(b) 加强信息传播，包括难民与孟加拉国和缅甸政府之间的对话会议；(c) 支持提供基本服务。评估没有涉及基本人权问题，包括公民身份或行动自由的问题，东盟今后的参与工作涉及这个问题至关重要。

34. 在 2019 年 7 月部长级会议上，东盟外交部长们同意进一步落实初步需求评估中提出的建议，强调探讨与东盟对话伙伴就可能提供的支持进行合作十分有益。他们还强调，必须根据若开邦问题咨询委员会的最后报告，找到解决冲突根源的全面持久解决办法，并创造有利的环境，使受影响的族群能够重建生活。外交部长们还欢迎延长三方谅解备忘录的期限，并期待其全面实施。我的特使及其办公室将继续与东盟成员国、东盟秘书处和东盟灾害管理人道主义救援协调中心保持密切联系。

D. 追究责任

35. 我曾强调，在缅甸追究责任，对于所有族裔群体之间实现真正和解至关重要，这也是国家和区域安全与稳定的先决条件。受害者有权诉诸法律，并为其遭受的侵犯人权行为寻求有效补救。

36. 缅甸问题国际独立实况调查团发现有证据表明，罗兴亚人受到缅军和其他安全部队犯下的“严重侵犯和践踏人权行为之害，称这“无疑形同国际法中最严重的罪行”(A/HRC/39/64)。调查团将向大会第七十四届会议提交最后报告。正在采取步骤，确保人权理事会第 39/2 号决议设立、大会第 73/264 号决议表示欢迎的缅甸问题独立调查机制全面投入运行和有效运作。该机制的任务是收集、整理、保存和分析 2011 年以来缅甸境内发生的最严重国际罪行和违反国际法行为的证据。该机制还会建立档案，以按照国际法标准，在对这些罪行有管辖权或今后可能有管辖权的国家、区域或国际法院或法庭，便利和加快公正和独立的刑事诉讼。与此同时，国际刑事法院检察官法图·本苏达于 2019 年 7 月 4 日请求给予司法授权，以便开始调查被控所犯的危害人类罪，即对缅甸罗兴亚人的驱逐、其他不人道行为和迫害，其中至少有一种行为发生在孟加拉国境内。3 月，检察官办公室对孟加拉国进行了为期一周的访问，与相关利益攸关方接触，说明初步审查程序，并前往难民营，使该办公室正在进行的评估工作了解《罗马规约》标准，决定是否有必要对当前局势进行调查。伊斯兰合作组织则于 2019 年 3 月通过了一项关于缅甸境内穆斯林族群状况的决议，呼吁所有成员国将暴行、危害人类罪和灭绝种族罪的实施者提交所有可能的国际法律和司法机构受审，并确定了根据《防止及惩治灭绝种族罪公约》第九条将缅甸案提交国际法院的可能性。

37. 在缅甸境况中，追究责任不应仅限于刑事司法程序。政府应采取其他过渡司法措施，包括采取措施防止国际罪行再次发生。若开邦问题咨询委员会还提供了相关建议作为指导框架，这些建议考虑到受害者的需求并涉及根本原因，包括歧视、迫害、缺乏法律地位和获得公民身份的途径。

38. 从受害者等角度来看，追究责任措施的一个关键组成部分，是进行可信调查和起诉的国家自主权和责任。2018 年 7 月，缅甸成立了独立调查委员会，由国际和国家专家组成。其任务是调查若开邦若开罗兴亚救世军恐怖袭击后侵犯人权的指控及相关问题，以期追究其责任并就确保若开邦和平与稳定应采取的步骤提出建议。该委员会原定于 2019 年 7 月提交最后报告，但尚未完成独立调查，所以已延期至 2020 年 1 月 31 日。此外，缅军还成立了一个军事委员会，对与 2017 年若开邦北部事件有关的侵犯人权指控采取后续行动，除当地证词外，还对缅甸问题国际独立实况调查团和其他国际机构的调查结果进行审查。据报，在若开邦安全行动期间，因在因丁实施法外处决而被定罪的缅甸士兵服了 10 年刑期中的不到一年便获释，而报道此事的路透社记者则被关押了 500 多天。这进一步表明需要确保该国建立更加可信的追究责任程序。

39. 8 月 5 日，为协助缅甸政府实现人民的长期经济繁荣和稳定，缅甸问题国际独立实况调查团发布了关于缅甸经济利益的最后报告，报告包括关于缅甸参与国

内外企业情况的主要调查结果和建议以及这些企业对在缅甸保护人权所拥有的企业责任。

40. 有效的国际合作对于确保国家追究责任机制可信、独立和有效地为受害者伸张正义至关重要。尽管保护人民免遭灭绝种族罪、战争罪、族群清洗和危害人类罪的首要责任在于缅甸政府，国际社会应通过联合国提供一切援助手段，确保缅甸以符合国际法和国际标准的方式履行责任。

E. 反对煽动行为和仇恨言论

41. 仇恨言论既是对容忍、包容和多样性的攻击，也是对世界人权基本准则和原则本质的攻击。它损害社会融合，侵蚀共同价值观，并可能为暴力奠定基础，同时使和平、稳定、可持续发展和实现普遍人权大业出现倒退。虽然缅甸的互联网和社交媒体提供了真正的公民空间，它们也助长了仇恨言论的扩散和分裂信息的放大，包括政府官员的此种行为。

42. 社交媒体平台因未能在缅甸防止虚假信息的传播以及煽动仇恨而受到公开批评，包括在 2017 年 8 月 25 日左右。为了努力遏制错误信息和仇恨言论的传播，政府通过信息部设立的一个委员会，采取了公共媒体和信息素养举措，旨在推广负责任的媒体消费、参与技巧和批判性思维。教育部还将媒体和信息素养纳入了新的师范教育课程。

43. 我的特使与联合国缅甸国家工作队和其他主要伙伴一道，鼓励内比都当局根据新的《联合国消除仇恨言论战略和行动计划》，发起一场反对仇恨言论和歧视运动。

44. 必须支持那些呼吁若开邦和缅甸其他地方团结起来的勇敢的地方倡议。在社区一层，这些重要的声音可以帮助为温和派扩大其狭窄的空间。缅甸的宗教领袖发挥着至关重要的作用，自 2018 年底以来在全国范围内开展了各种努力，包括通过宗教和平的民族和解与和平咨询论坛开展了宗教间对话。另一个积极的例子是针对迫使若干处穆斯林祈祷场所关闭的暴民而于 5 月份在缅甸最大城市仰光发起的“白玫瑰”运动。一位被众人称作“亚洲之光禅师”、因其在宗教间和族群间和平方面发挥领导作用而受到尊崇的佛教僧侣访问了受影响的地点，并与他的支持者一起向受影响的穆斯林分发白玫瑰。这一表示声援的举动很快通过社交媒体传播开来，各种信仰的人们通过向该国其他地区的穆斯林分发白玫瑰来表明他们对和平共处的支持。

F. 法治和人权

45. 昂山素季一再表示，只有在法治下，她的国家才能恢复公平和自由，真正的民主需要正义。在 2015 年选举之前，全国民主联盟是为争取善治、清廉政府、法治、和平与民族和解以及修改宪法而开展竞选活动的。

46. 在新任主席的领导下，缅甸反腐败委员会已采取步骤调查和起诉若干政府官员，包括高级官员，其中有来自司法部门、总检察长办公室、区域和地方行政部门、警察部队、海关部门的代表和一名区域首席部长。该委员会尽管拥有广泛的

调查权力，在资助或代表提名等方面却并不完全独立。加之虽拥有广泛调查权力但未起诉军事官员，其系统性影响因此削弱。

47. 除了现有的上议院议会投诉委员会外，下议院于 2019 年 1 月份成立了一个由 16 名成员组成的委员会，接受公众对政府行政及其服务提供工作的任何投诉。随着公众慢慢知道这两个委员会的存在并可加以利用，它们收到的投诉越来越多。缅甸公众似乎更愿意向信任的人、如议员而不是向法院寻求补救，新的下议院委员会在投入运作头六个月收到的投诉数量相对较高的情况就反映了这一点。

48. 缅甸批准了《经济、社会及文化权利国际公约》，并表示愿意批准《公民权利和政治权利国际公约》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》，这为立法改革提供了机会。缅甸政府还通过了儿童权利立法，将安全理事会第 1612(2005)号决议和其后的安理会决议所确定的武装冲突中六种严重侵犯儿童行为定为刑事罪。除之前释放的儿童和青少年，3 月 31 日，缅军因 32 名儿童和青年未满 18 岁就被招募而将其释放，在简化处理被控招募儿童案件方面取得了进一步的进展。

49. 当局还表示，在与儿童与武装冲突问题特别代表积极合作、包括她于 2018 年 5 月 27 日至 29 日对缅甸的访问基础上，他们将更乐见我的国家监测和报告任务组与《全国停火协议》的非国家行为体签署方就严重侵犯儿童问题进行深入接触。预计在近期内将与克伦民族联盟/克伦民族解放军和平委员会、民主克伦仁慈军和掸邦重建委员会/掸邦军签署停止严重侵犯行为的承诺文件。政府已采取步骤，加快实施其与我的儿童与武装冲突问题国家工作队的联合行动计划所载的、与招募和使用有关的合规活动。它还根据第 1612(2005)号决议，开始与我的杀害致残及严重性暴力问题行动计划国家工作队合作。

50. 同时，劳动法改革继续进行，通过了新的《职业安全与健康法》并修订了《劳资争议解决法》。然而，在法律的实施方面仍然存在挑战，工会抱怨存在反工会的解雇行为、阻碍登记加入工会以及限制和平集会行为。例如，一些工会领导人目前正以《和平集会法》中的罪名在曼德勒地区受审，原因是据报告他们于 2019 年 3 月就劳动法问题举行了和平示威。

51. 因诽谤相关罪名，其他若干名示威者被监禁，多名记者、艺术家、作家和人权维护者正在面临司法程序。其中一些记者被指控违反了《电信法》。在筹备 2020 年大选时，政府应把言论和新闻自由视为真正民主社会运作的关键，并应审查可能限制这些自由的现有法律框架。虽然路透社记者 Wa Lone 和 Kyaw Soe 于 2019 年 3 月 6 日获释令人感到宽慰，继续进行限制的做法将扼杀公共辩论和政治讨论。监禁那些表达意见的人有悖真正的民主。

52. 从武装冲突或长期流离失所造成的普遍不稳定局势中获利的有组织犯罪网络增多，对东南亚地区和其他地区造成了影响。这些破坏稳定的犯罪，从贩运人口到贩运非法商品、武器和毒品，助长邪恶活动并破坏法治。

53. 社会福利、救济和重新安置部积极参与各种国际论坛，包括 2019 年 5 月在奥斯陆举行的关于制止人道主义危机中的性暴力和基于性别的暴力会议，突显了政府致力于解决保护问题和与冲突有关的性暴力问题。

54. 在缅甸政府和联合国于 2018 年 12 月签署了一份关于解决缅甸与冲突有关的性暴力问题的联合公报以及我的冲突中性暴力问题特别代表于 2019 年 2 月访问缅甸之后，缅甸根据一项总统令设立了一个由社会福利、救济和安置部和国防部共同主持的冲突中性暴力问题部际委员会。政府已草拟了一份联合公报执行计划，可通过与联合国国家工作队进行协商予以敲定和落实。联合国和民间社会组织为关于防范暴力侵害妇女行为的法律草案提供了投入，我在关于与冲突有关的性暴力的年度报告(S/2019/280)中建议最后予以最终定稿并通过。最后的法律草案必须与国际标准保持一致。政府还通过了一份关于妇女权利的北京行动纲要审查报告，并已于 6 月提交亚洲及太平洋经济社会委员会。

三. 意见

55. 鉴于 2020 年将举行大选，我敦促缅甸领导人在消除仇恨言论和歧视方面采取统一和果断的立场。言论和表达自由必须是任何民主过渡的基石。我欢迎缅甸努力提高媒体素养，同时我敦促政府改革那些缩小舆论建设和交流空间的做法和立法。联合国拥有相关的专门知识，并可以提供技术援助，帮助推广牢固地植根于包容、尊重和容忍以及保护所有人人权的价值观。

56. 在缅甸的这一关键过渡时期，我敦促各方确保继续处理武装冲突中的性暴力问题，执行妇女与和平与安全议程的所有其他方面。正如我的特使 2019 年 6 月 4 日与安全理事会妇女与和平与安全非正式专家组互动时所强调的那样，利益攸关方应加倍努力，确保妇女更加切实地参与政治进程，包括参与发挥决策作用。在缅甸建立一个包容、充满活力的民主制度，有赖于所有利益攸关方的积极参与。

57. 我欢迎缅甸反腐败委员会所开展的工作。腐败和贪污不仅仍然是帮助有组织犯罪渗透到社会各个阶层的关键因素，而且更加普遍地对公民信任政府和积极与政府互动协作的能力产生了巨大的腐蚀作用，同时也从根本上降低了国家效率。这些因素对民主化进程、法治和经济发展构成了重大风险。

58. 确保追究责任以及为受害者伸张正义和向其提供支持仍然是优先事项。追究责任是和解与稳定的核心，并且应该是一个国家自主和主导的进程，同时应考虑到缅甸问题国际独立实况调查团和其他相关国际实体报告所提建议。我敦促缅甸所有当局与联合国和包括缅甸问题独立调查机制在内的联合国人权机制合作并寻求它们的支持，以确保有一个可信的进程，并确保着重满足受害者和受影响社区的司法需求。需认真考虑实况调查团的建议。应采取有针对性的过渡时期司法措施，目标是确保补救与和解并防止冲突和大规模侵犯人权行为再次发生。

59. 为了制止若开邦的恶性暴力循环，迫切需要加大努力，执行若开邦问题咨询委员会的建议。如果建议得到全面落实，这将是意义重大的一步，表明有善意确

保若开邦所有族群的权利、尊严和安全。这些建议考虑到了受害者需求，为解决包括歧视、迫害和罗兴亚人缺乏法律地位在内的根本原因提供了一个框架。此外，这一框架将提供一条通往持久解决的道路，并为执行关于关闭境内流离失所者营地的国家战略取得真正和可持续进展、包括在行动自由方面取得进展提供条件。这样做，政府将实现两个目标：第一，这将有助于结束自 2012 年以来许多境内流离失所者所遭受的长期流离失所之苦，并为若开邦各地的穆斯林社区提供生计和获得服务的机会；第二，这将向孟加拉国和其他地方的难民发出一个明确的信号，即当地的条件正变得有利于自愿、安全、有尊严和可持续的回返。

60. 我呼吁若开邦的缅军和若开民族军立即停止战斗，并呼吁各方不再拖延，立即和平解决分歧。与此同时，迫切需要消除对罗兴亚人和其他穆斯林施加的限制其行动的法律和安全障碍，并采取切实可行的手段来改善行动自由，以便所有族群都能在不用担心受怕的情况下获得关键服务和生计。所有族群的基本权利都需要得到保护。将国内流离失所者限制在营地内，或将穆斯林群落限制在其居住的村庄内，都进一步损害该地区实现更加繁荣和稳定未来的前景。我的特使将继续鼓励缅甸当局促进不同族群之间的对话，以促进社会融合。惠及所有人的包容性发展和重建努力也有助于加强作为缅甸最贫穷地区之一的若开邦的社会融合。

61. 孟加拉国和缅甸之间关于自愿遣返的双边努力应该得到加强，联合国随时准备在这一重要进程的所有阶段支持两国，包括通过我的特使、难民署和三方谅解备忘录的执行加以支持。要使备忘录取得成功，有效准入对于评估当前的需求、开展更多速效项目以及满足若开邦所有族群的中期需求至关重要。我希望延长备忘录的期限将使联合国能够在若开邦各地不受阻碍地开展工作。正在根据备忘录实施一些速效项目或微型发展举措，这些活动受到了若开邦和罗兴亚族群的赞赏。应该加快实施这些举措。补充的努力，特别是东盟在区域一级的努力，将起到至关重要的作用。

62. 虽然解决罗兴亚危机必须继续是一个全球优先事项，也必须结束若开邦以外地区族裔和宗教少数群体经常受到侵犯的现象，这样真正的民主才能生根发芽。必须密切关注缅甸各地平民的困境，包括克钦邦和掸邦等其他族群地区的流离失所者，同时大力倡导保护平民。缅甸当局应履行其基本义务，确保所有族群的安全和安保，不加歧视地维护法治。在受暴力影响的所有地区，充分和畅通无阻的出入是有效人道主义和发展行动的必要前提，根据国际人道主义法冲突各方有义务为救济行动提供便利。一直很难持续连贯地、可预测地从克钦邦、掸邦以及若开邦中部和北部当局获得旅行许可。在克钦邦的一些地区，联合国和国际非政府组织人员自 2016 年年中以来一直无法前往收容约 40 000 人的境内流离失所者营地。在若开邦北部，人道主义准入仍然极具挑战性，尽管最近三方谅解备忘录期限得到延长是一个相对鼓舞人心的迹象。准入对于向有需要的人提供援助至关重要，特别是在人们行动或获得服务的能力受到限制或不受准可的情况下。这对于响应需求、进行保护分析和确保有效监测至关重要。我再次发出我以前的多次呼吁，呼吁提供不受限制的人道主义准入。

63. 在人权理事会第 39/2 号决议和大会第 73/264 号决议通过后，我请我的调解问题高级别咨询委员会成员格特·罗森塔尔先生对 2010 年至 2018 年联合国在缅甸的参与情况进行调查。他的报告已于 2019 年 5 月 29 日发布。报告提出的评估结果与我在以下两个方面的努力相一致：更加强调预防；设立新一代驻地协调员和联合国国家工作队，在总部一级建立更加灵活的结构，改善本组织在国家一级派驻人员的业绩和问责。联合国系统正在适应这些结构改革，会员国的持续支持将至关重要。

64. 缅甸在民主过渡中继续面临挑战，联合国将提供其拥有的专门知识和相对优势，帮助解决该国各地存在的多方面问题。我决心在这一关键时期加强本组织与缅甸的伙伴关系。进一步加强联合国与缅甸之间的总体关系和信任至关重要。我欢迎在我的特使任期第一年建立的信任，我鼓励缅甸她加强合作，争取在跟进和落实各项建议和商定步骤方面取得进展。
