



人权理事会
第四十二届会议
2019 年 9 月 9 日至 27 日
议程项目 4
需要理事会注意的人权状况

缅甸问题国际独立实况调查团的报告*

内容提要

本报告根据人权理事会第 39/2 号决议提交，载有缅甸问题国际独立实况调查团自上次报告(A/HRC/39/64)以来的调查结果。实况调查团概述了其活动情况并综合了其调查结果，以便移交给缅甸问题独立调查机制。报告详细介绍了实况调查关于若开邦、钦邦、掸邦和克钦邦与冲突有关的人权事态的调查结果，并提供了关于罗兴亚人状况的最新报告。实况调查团在报告最后对有罪不罚和追责情况进行了评估，并提出了超越实况调查团任务范围的前进路线图和建议。

* 因提交方无法控制的情况，经协议，本报告迟于标准发布日期发布。



目录

页次

一. 导言	3
二. 人权理事会第 39/2 号决议的任务授权和后续行动	3
A. 任务说明.....	3
B. 补充信息.....	4
C. 宣传	4
三. 向缅甸问题独立调查机制移交工作.....	5
四. 整理调查结果.....	5
A. 嫌犯机密名单.....	5
B. 背景信息和联系信息.....	6
五. 与冲突有关的人权动态	7
A. 方法和法律框架.....	7
B. 缅军与若开民族军之间的冲突.....	8
C. 缅甸北部局势.....	9
D. 克伦邦和克伦族社区.....	11
六. 基本自由状况.....	11
七. 罗兴亚人的状况.....	12
八. 有罪不罚和追究责任.....	15
A. 国内追责.....	15
B. 国际追责.....	16
九. 结论和建议.....	18

一. 导言

1. 本报告是根据人权理事会第 39/2 号决议提交的，理事会在该决议中将缅甸问题国际独立实况调查团的任务延至新的缅甸问题独立调查机制成立并投入运作之时。理事会请实况调查团向理事会第四十二届会议提交关于其活动的最后报告。本报告侧重于实况调查团自 2018 年 9 月以来的活动，包括其提交理事会的上一份报告(A/HRC/39/64)中的综合调查结果，¹ 以及关于缅甸人权状况动向的新的调查结果。²
2. 鉴于实况调查团致力于为被害人伸张正义，其工作将移交给缅甸问题独立调查机制，因此，实况调查团为追究严重侵犯人权和严重违反国际人道主义法行为的责任提出了若干备选方案。实况调查团还将以四份会议室文件的形式，向理事会本届会议提交关于缅甸局势的进一步详细调查结果和建议。
3. 实况调查团由以下三名专家组成：马祖基·达鲁斯曼(印度尼西亚)、拉迪卡·库马拉斯瓦米(斯里兰卡)和克里斯托弗·西多蒂(澳大利亚)。
4. 实况调查团感到遗憾的是，尽管人权理事会和实况调查团多次呼吁，但缅甸政府依然不予合作。在本报告所述期间，实况调查团于 2019 年 2 月 12 日请求访问缅甸。它于 2019 年 3 月 28 日发送了一份与实况调查团任务规定相关的详细问题清单。实况调查团没有收到对这两份函件的正式回复。实况调查团在公布本报告前曾请缅甸政府过目。迄今尚未收到任何答复。

二. 人权理事会第 39/2 号决议的任务授权和后续行动

A. 任务说明

5. 人权理事会在延长实况调查团的任务期限时，力求避免在实况调查团结束至缅甸问题独立调查机制投入运作之间出现调查空隙。因此，理事会第 39/2 号决议赋予实况调查团的任务是双管齐下的。首先，实况调查团继续执行理事会第 34/22 号决议所载的最初任务，查证军队和安全部队近期据称在缅甸特别是在若开邦侵犯和践踏人权行为的事实和情节，以确保充分追究肇事者的责任并为被害人伸张正义。因此，实况调查团的重点是调查自上次调查结束以来发生的涉嫌侵犯和践踏人权的行为，以及一些以前没有记录的历史事件及侵犯和践踏人权的模式。
6. 第二，人权理事会在第 39/2 号决议中授权实况调查团确保充分记录、核实、整理和保存它已收集的大量和不断增加的侵犯和践踏人权行为的证据，以便该机制切实共享、查阅和使用这些材料。实况调查团的理解是，它必须采取一切合理和适当的措施，与缅甸问题独立调查机制切实分享这些材料。在提交报告时，该机制尚未被认为已投入运作。

¹ 另见实况调查团的详细调查结果(A/HRC/39/CRP.2)，见 www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/MyanmarFFM/Pages/ReportoftheMyanmarFFM.aspx。

² 实况调查团的详细调查结果载于会议室文件 A/HRC/42/CRP.5，见 www.ohchr.org/en/HRBodies/HRC/BurmarFFM/Pages/ReportoftheBurmarFFM.aspx。

B. 补充信息

7. 实况调查团还将以四份会议室文件的形式，向人权理事会本届会议提交关于缅甸局势的进一步详细调查结果和建议，其中涉及自上次报告³以来需要进行更详细调查的关键问题。

8. 在第一份会议室文件(A/HRC/42/CRP.3)中，实况调查团在其要求与缅甸军方(缅甸军)脱离财务关系的建议的基础上，讨论了缅甸军的经济利益问题。缅甸军通过其企业集团——缅甸经济控股有限公司和缅甸经济公司及其子公司——创收的能力以及其与国有企业和裙带公司的密切关系，使其能够绕过民间监督，逃避追责。经济活动和商业关系，包括资助缅甸军活动的商业捐款、与外国公司的合资企业以及武器销售和转让，都对缅甸的人权危机起到了推波助澜的作用。在克钦邦和掸邦，缅甸军控制着玉石和红宝石采掘业。在若开邦北部，政府已争取私营企业的协助，以经济发展和重建为幌子执行自己的政策，以改变人口结构，防止流离失所的罗兴亚人返回家园。该文件为进一步调查提供了基础，并寻求追责和有针对性的制裁。

9. 在第二份会议室文件(A/HRC/42/CRP.4)中，实况调查团述及缅甸的性暴力和性别暴力以及族裔冲突的性别影响。该文件综合了实况调查团以前的一些调查结果，并提供了更多信息，包括若开邦和缅甸北部性暴力和性别暴力的直接后果。其中还包含关于追责、康复和补救的建议。

C. 宣传

10. 实况调查团优先向缅甸人民，特别是受影响的少数民族通报其调查结果。它已将其上一份报告(A/HRC/39/64)翻译成缅甸语，并提供了罗兴亚语的摘要音频版。实况调查团以这两种语言发布专题情况介绍和新闻声明，将其张贴在网站上，并通过社区网络广泛传播。

11. 2019年5月，专家们会见了来自缅甸的难民代表，他们的证词构成了实况调查团先前调查结果的一部分。专家们认为，他们在道义上有义务向这些社区汇报，这是对那些将自己的亲身经历告诉实况调查团的人负责。专家们还向受害人和证人简要介绍了实况调查团上次报告以来的事态发展，包括实况调查团与即将成立的独立调查机制之间的关系。

12. 实况调查团还开展了许多宣传活动，争取在缅甸保护人权和追究责任。专家们参加了许多与会员国和区域组织代表举行的国际会议，包括与东南亚国家联盟政府间人权委员会、缅甸独立调查委员会、国际金融机构和联合国系统的代表，以及与广泛的民间社会代表、智囊团和学术机构代表举行的国际会议。

13. 实况调查团继2018年做出关于仇恨言论和煽动的调查结果后，还与“脸书”保持对话，讨论如何在缅甸遏制仇恨言论的传播、阻止煽动暴力行为。

³ 见 [www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/MyanmarFFM/Pages/ ReportoftheMyanmarFFM.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/MyanmarFFM/Pages/ReportoftheMyanmarFFM.aspx)。

三. 向缅甸问题独立调查机制移交工作

14. 实况调查团在履行向缅甸问题独立调查机制移交材料的任务时，遵循该机制的职权范围(见 A/73/716, 附件)、联合国的政策和做法、关于刑事证据的国际标准以及从类似实体中吸取的最佳做法和经验教训。实况调查团的做法是确保尽可能充分地调查机制分享材料，并确保材料的编排和呈现方便有用，特别是对于未来可能的刑事起诉而言。

15. 为此，实况调查团制定并执行了储存证据的准则和模式，以便在今后的法庭诉讼中最大限度地利用证据。实况调查团还考虑保存和转让其调查员、分析员、口译员和中间人的经验所积累的机构知识，以推进调查机制今后进行的调查。

16. 实况调查团为了确保调查机制能够切实利用其材料，为控制质量和确保完整性，对数据库进行了广泛的审查，以便除其他外，列入和核实针对被控肇事者的联系证据。

17. 必须指出，为了维持对信息提供者的安全和隐私的承诺，实况调查团将确保调查机制了解信息提供者对其与实况调查团分享的信息所要求的保密条件。

四. 整理调查结果

18. 实况调查团整理了与涉嫌参与国际法规定的罪行(包括灭绝种族罪、危害人类罪和战争罪)的个人有关的调查结果。它申明并详细阐述了其结论，即缅甸应对被禁的灭绝种族罪和危害人类罪以及其他违反国际人权法和国际人道主义法的行为承担国家责任。

19. 实况调查团采用了“有合理依据得出结论”的证明标准。

A. 嫌犯机密名单

20. 实况调查团编制了一份机密名单，列出 2011 年以来在若开邦、克钦邦和掸邦参与国际法规定的罪行(包括灭绝种族罪、危害人类罪和战争罪)的嫌犯。这份名单远远超出了 2018 年公布的实况调查团最初的 6 名缅甸高级将领名单的范围。其中列有 100 多个名字，其中包括缅甸军、警察、边防警察和其他安全部队的成员和指挥官，包括监狱官员，以及文职当局，包括县、邦和联邦一级的代表、个人和非国家武装团体成员。这份名单是根据实况调查团在编写报告时获得的信息编制的，因此并不是一份完整无遗的嫌犯名单。

21. 这份名单还包括许多与被控嫌犯有关联的实体，包括特定的安全部队、非国家武装团体和企业。实况调查团已向调查机制提供了名单及其联系材料。名单的副本将由联合国人权事务高级专员保管，经适当批准后，可根据实况调查团规定的条件并在调查机制的协调下，与按照公认的国际规范和标准追究责任的可信的主管机构分享。高级专员还可以在获得适当批准的情况下，根据实况调查团规定的条件，使用该名单来管理关于联合国向非联合国安全部队提供支助的人权尽职调查政策、联合国人员人权筛查政策和其他类似政策。

B. 背景信息和联系信息

22. 实况调查团还侧重于整理和收集若开邦、克钦邦和掸邦的其他背景信息和联系信息，这可能有助于调查机制评估国际法规定的个人潜在犯罪责任。

1. 若开邦

23. 实况调查团的进一步调查强化了其结论，即 2017 年 8 月 25 日开始针对罗兴亚人的“清理行动”的情节和背景引发了人们对灭绝种族意图的推断，而且这些攻击是有预谋的，反映了针对兴亚人精心制定并经国家认可的政策。

24. 实况调查团申明其调查结果，即在 2017 年开展“清理行动”之前，政府官员曾对罗兴亚村民进行威胁，强迫他们接受国家验证卡。上述官员召集会议，指示罗兴亚村代表出席，并叫他们接受国家验证卡，否则将面临暴力后果，这种方式表明存在灭绝种族的意图。这些官员是在对罗兴亚村代表说话，而不是对个人说话，这表明，他们是基于罗兴亚人的族裔、宗教或种族或三者兼而有之对他们发出威胁。

25. 实况调查团与包括若开族、谬族和库米族在内的非罗兴亚人进行了面谈，以获得有关“清理行动”的新信息。这些非罗兴亚人的消息来源证实了实况调查团的调查结果，即“清理行动”具有针对性和暴力性。他们强化了实况调查团的结论，即这些非罗兴亚村民落入了缅军的有效控制之下。因此，根据国际法，缅军指挥官对他们负有长官职责义务（见 A/HRC/39/64）。⁴

26. 作为整理活动的一部分，实况调查团还复制并存档了反映政府官员，包括军事和文职当局与实况调查团记录的国际法规定的罪行有关的言论和决定的政府在线材料。实况调查团还整理了关于若开罗兴亚救世军攻击非罗兴亚族群的调查结果。

27. 在上一次调查中，实况调查团基于合理依据得出结论，即 2012 年发生暴力事件后，被关押在布帝洞监狱的罗兴亚囚犯遭到了殴打、性暴力(包括强奸)、焚烧生殖器、剥光衣服以及其他恶劣的暴力行为，其中一些行为导致死亡，这些行为构成了酷刑、不人道行为和迫害等危害人类罪。⁵ 实况调查团现在有合理依据得出结论，在布帝洞监狱犯下的这些罪行至少持续到 2018 年。

28. 实况调查团发现，根据习惯国际法，对罗兴亚囚犯下的暴力行为也构成酷刑。⁶ 对罗兴亚被拘留者实施暴力的监狱看守是公职人员，实况调查团还发现，给罗兴亚被拘留者造成严重伤痛或痛苦的若开族被拘留者是在监狱当局的同意或默许下行事的。

29. 实况调查团收集了关于潜在嫌犯，即布帝洞监狱主管人员身份的信息。他们已被列入嫌犯机密名单。实况调查团特别注意到，《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》缔约国有义务引渡或起诉酷刑嫌犯。

⁴ 另见 A/HRC/39/CRP.2。

⁵ 同上。

⁶ 缅甸不是《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》的缔约国；然而，《公约》第 1 条反映了习惯国际法。

2. 克钦邦和掸邦

30. 实况调查团进行的调查进一步证实了 2011 年至 2018 年在克钦邦和掸邦严重违反国际人权法和国际人道主义法的模式和趋势。实况调查团收集了其他关于可能促成这些违法行为的潜在安全部门和个人信息。这些违法行为包括：缅甸军不尊重生命权从事谋杀行为(包括通过强迫劳动手段)，采用非法拘留，以及明显的强迫失踪，酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚行为，性暴力和性别暴力，包括强奸和轮奸妇女和女童。在许多情况下，缅甸军所犯的违法行为针对的是被怀疑是少数民族武装组织成员或与之有关联的男女。实况调查团还收集了其他关于这些组织侵犯人权和违反国际人道主义法，包括非法强迫招募人员的信息。

31. 实况调查团收集了缅甸军在 2017 年 11 月至 2018 年 4 月的行动中在克钦邦塔奈镇开展袭击的新的信息。实况调查团得出结论认为，缅甸军打算将留在矿区的平民作为 2018 年 1 月 26 日空袭的对象，对他们发动无差别攻击，或在发动攻击时不采取一切可行的预防措施避免或至少尽量减少平民的意外伤亡和民用物体损坏，所有这些都违反了习惯国际人道主义法。

32. 实况调查团还证实了缅甸军于 2016 年 4 月 11 日袭击克钦邦 Awng Lat 村的事实和情节，以及克钦邦曼西镇 Maing Hkawng 境内流离失所者营地的两名居民遇害的事实和情节，这两名居民最后一次出现是在 2018 年 1 月 31 日被缅甸军拘押时。

33. 实况调查团还收到了关于 2012 年至 2013 年初在 Laiza 发生的缅甸军袭击事件的进一步信息，包括关于 2012 年 4 月中旬发生的事件的进一步信息，当时缅甸军士兵暴力审问一名妇女其丈夫的下落，并对一名男子实行强制劳动。这名男子和其他 7 人被指控为克钦独立军成员，并且手脚被捆绑着遭到殴打。

34. 实况调查团对克钦独立军行为的调查也引起了人们的严重关切，即它可能没有采取一切可行的预防措施，保护平民人口和其控制下的民用物体免受攻击的影响，或没有采取尽可能多的措施，避免在人口稠密区内或附近锁定军事目标。

35. 实况调查团收集了关于可能对 2015 年 1 月 19 日掸邦贵概镇 Kawkha Shabuk 村两名教师遇害负有责任的部队和指挥官的新信息。

五. 与冲突有关的人权动态

A. 方法和法律框架

36. 实况调查团继续以“合理依据”证明标准为依据进行实况调查(A/HRC/39/64, 第 6 段)。2019 年 2 月至 6 月，实况调查团与有针对性的和随机选择的受害人和目击证人进行了 400 多次面谈。实况调查团获得并分析了卫星图像、照片和视频以及一系列文件，并对照已评估为可信、可靠的二手资料，包括各组织的原始数据或说明、专家访谈、提交的材料以及公开来源的材料，对上述资料进行了核实。

37. 专家们前往孟加拉国、印度尼西亚、马来西亚和泰国采访受害人和证人，并举行其他会议。2019 年 2 月至 6 月，秘书处又开展了 6 次实地调查活动。实况

调查团还以面谈或远程的方式，与包括政府间组织和非政府组织、研究人员和外交人员在内的其他利益攸关方举行了磋商。

38. 实况调查团严格遵守独立、公正和客观的原则和“不伤害”的义务，并特别注意保护被害人和证人，因为他们有充分理由害怕报复，特别是在实况调查团上一次报告发表之后。

39. 实况调查团根据适用于缅甸的国际人权法、国际人道法和国际刑法对事实进行了评估。它还根据国家责任一般规则对事实进行了评估。

B. 缅军与若开民族军之间的冲突

40. 2019 年 1 月 4 日，在缅甸庆祝独立日之际，若开民族军对若开邦布帝洞镇北部的四个边防警察哨所发动协同攻击，打死 13 名警察。虽然自 2015 年以来若开民族军和缅军之间发生过冲突，但 2018 年 10 月冲突加剧，2019 年 1 月敌对行动大幅升级，影响到若开邦的 9 个镇和钦邦的百力瓦镇。

41. 2019 年 1 月 7 日，总统办公室发言人报告说，政府命令军队开展“反叛乱行动”。至 2019 年 7 月，有几个因无视国际人权法和人道主义法而臭名昭著的轻步兵师被从缅甸各地调到该地区，以加强驻扎在那里的部队。

42. 若开邦人民长期以来感到政治上被剥夺了权利、经济上被边缘化，并因种族原因而受到歧视。若开民族军有一个通过“邦联”实现若开邦自决的政治议程。但它已被排除在《全国停火协议》和缅军宣布、期限延至 2019 年 8 月 31 日的单方面停火之外。

43. 实况调查团记录了缅军的袭击，有迹象表明这些袭击是无差别的，或者指挥官没有采取适当的预防措施，导致平民死伤以及平民财产遭到破坏。在其中的一些袭击中，缅军在没有事先警告的情况下，在靠近平民人口的地方使用了具有大面积效应的武器。

44. 2019 年，缅军一直在加大对包括未成年人在内的若开族男性村民的围捕和审讯力度，并指控他们隶属若开民族军。他们经常受到暴力审讯，其手法有时相当于酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚。

45. 实况调查团证实了两起若开族男子在受缅军拘押期间死亡的事件。2019 年 5 月 2 日，在拉代当镇 Kyauk Tan 村，缅军士兵，包括 22 轻步兵师和 537 营的士兵以及边防警察，在一所学校拘留了 275 名涉嫌与若开民族军有联系的男子。在拘留的第一天晚上，缅军士兵向手无寸铁的人群开枪，打死 6 名村民，打伤 8 人。在两周内，缅军逐渐释放了其中的大部分人。大约仍有 6 名男子被拘留，他们被控犯有恐怖主义罪。死者的遗体没有归还给他们的家人，而是被埋葬了。

46. 2019 年 4 月 10 日，在妙乌镇 Let Ka 村，22 和 55 轻步兵师的缅军士兵拘留了 27 名男性，其中至少包括一名未成年人，他们被怀疑是若开民族军成员。这些被拘留者首先被带到军事拘留设施，在数周的时间里受到严重酷刑。三名被拘留者在拘押期间死亡。尽管政府声称这两名男子因疾病和自杀身亡，但尸检报告从未公开，他们的遗体被火化，而不是归还给他们的家人。包括未成年人在内的 24 名幸存者被迫在认罪书上签字，随后被转移到警方拘留，(在本文编写之时)他

们仍因恐怖主义指控而被拘留。实况调查团呼吁政府切实调查这两起事件，将其视为可能的战争罪。

47. 实况调查团记录了缅甸接管学校和修道院并将其用作军事行动基地的案例。缅甸与若开民族军在妙乌镇的战斗也将平民和民用物体置于危险之中。炮弹落在这座古城的建筑物和结构附近，引发了人们更多的担忧，即这些建筑物和结构可能会面临直接攻击或爆炸震动造成的破坏。根据《关于发生武装冲突时保护文化财产的海牙公约》，妙乌可以算得上文化财产，而缅甸是该公约的缔约国。

48. 实况调查团收到可信的报告称，若开族和钦族成员被缅甸强行用作搬运工，相当于强迫劳动。这种做法往往伴随着暴力行为，有时相当于酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚。

49. 冲突首当其冲的是平民，而且不分种族或宗教。自 2018 年 10 月以来，已有超过 3.2 万人流离失所，其中主要是若开族，但也有钦族和其他少数民族，其中许多人现在居住在流离失所者临时安置地，几乎无法获得人道主义援助或基本服务。

50. 缅甸当局对皎都、邦那均、布帝洞、孟都和拉代当镇的人道主义准入实施限制，加重了国内流离失所者的处境。世界粮食计划署和红十字国际委员会是唯一政府正式准许进入的人道主义机构，但这种准许也是时断时续的。政府还实行了出行限制，包括从 2019 年 4 月 2 日起从晚上 9 点至凌晨 5 点在邦那均、拉代当、皎都、妙乌和民壁镇实行宵禁。

51. 据称，对入道主义活动和出行的限制是出于安全原因。然而，这与缅甸的“四断”政策是一致的，目的是限制叛乱团体获得粮食供应。不可否认，这些限制导致流离失所人口和弱势人口处于粮食不安全状态。

52. 实况调查团没有发现任何证据表明，缅甸作为其打击若开民族军的军事战略的一部分，对平民实施广泛的性暴力。这与 2017 年开展“清理行动”期间针对罗兴亚人的广泛和系统的性暴力形成了鲜明对比。最高级别的指挥官似乎能够控制他们的部队在攻击平民期间何时使用或不使用性暴力。实况调查团还得出结论认为，士兵们在“清理行动”中将针对罗兴亚人的性暴力作为一种侮辱人口的战略来使用。

53. 虽然缅甸对实况调查团记录的大多数侵犯人权行为负有责任，但若开民族军也对平民犯下了侵犯人权和违反国际人道主义法的行为，包括对少数民族钦族非法实行强迫劳动，有时还伴随着羞辱和有辱人格的待遇。若开民族军也参与了对钦族财产通常是食物的掠夺，他们经常承诺将来还钱，但从来没有兑现过。

54. 实况调查团仍然深感关切的是，目前已经严重的旷日持久的局势可能进一步恶化为一场危机，对该国和该区域产生广泛的影响。

C. 缅甸北部局势

55. 缅甸宣布的单方面停火于 2018 年 12 月生效，在本文编写之时已延长至 2019 年 8 月 31 日。停火覆盖了东部和北部的 5 个地区司令部，其实也包括了与克钦独立军、缅甸民主同盟军和德昂民族解放军的冲突，而这些军队都没有签署

2015 年的《全国停火协议》。缅军现在已将大部分注意力转向若开邦和钦邦，尽管缅甸北部的局势仍然动荡不定。

56. 虽然单方面停火导致克钦邦的敌对行动明显减少，但缅军和少数民族武装组织之间的战斗仍在掸邦北部继续进行。缅甸北部仍然高度军事化，因而民众持续处于不安全状态。南掸邦军和德昂民族解放军之间的战斗仍在继续。在掸邦，南掸邦军和北掸邦军之间的战斗在 2019 年 5 月开始减少，当时双方在旨在促进掸族团结的会谈后同意停止敌对行动。

57. 在整个停火期间，缅军和(在一个有记录的案件中)一个民兵团体继续以涉嫌支持少数民族武装组织或是少数民族武装组织成员为由拘留男子和男童，并使他们遭受酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚。一些被拘留者已获释返回家园，而实况调查团收到的报告称，其他被拘留者在酷刑下被迫说他们隶属于这些团体，因此根据《非法结社法》受到指控。缅军还进行几天至几周的拘留，让被拘留者在相当于强迫劳动的条件下充当搬运工或从事其他职能。实况调查团还收到可信的说法称，被缅军逮捕的人仍然下落不明。政府有责任调查这类案件，并确保它们不构成强迫失踪。

58. 实况调查团查明了缅军在掸邦的攻击行为，应进一步调查这些攻击行为是否属于无差别攻击，以及是否采取了预防措施，例如尽一切可行的努力确保打击目标为军事目标。其中一起案件是，缅军在 2018 年 6 月向两名疑似德昂民族解放军的战士开火时打死一人，打伤其他人。另一起事件是，缅军于 2019 年 2 月向两名身着便衣的年轻男子开枪，导致其中一人死亡。

59. 战斗年龄的男子和男童是缅军特别针对的打击目标，他们因其种族被怀疑是少数民族武装组织的成员。他们遭到逮捕、拘留、酷刑或虐待、强迫劳动或杀害。妇女和儿童在人道主义危机局势中易受伤害、流离失所。少数民族武装组织的招募做法产生了相似的对性别的不利影响。

60. 与冲突有关的性暴力仍然令人关切。实况调查团查明了 2018 年 4 月至 2019 年 7 月缅军士兵对妇女实施性暴力的一些案件，在一起案件中，一名女孩遭到性暴力，包括强奸、轮奸和强奸未遂，还有一些强迫裸体的案件，导致她们遭到社区和政府当局排斥。实况调查团还收到报告称，缅军士兵在掸邦北部强奸并随后杀害了一名妇女。在实况调查团核实的案件中，尽管向当局提出了投诉，但没有进行有效的调查，也没有对肇事者实施制裁。

61. 实况调查团收到可靠但有限的信息表明，一些少数民族武装组织在不同程度上应对任意剥夺自由和未能保护其控制下的平民人口免受攻击影响负责。实况调查团还收到一些关于在缅甸北部活动的少数民族武装组织强迫招募男女人员的报告。

62. 在人道主义援助受到限制的情况下，国内流离失所者的状况仍然令人严重关切。自 2011 年以来，有 106,500 多人生活在克钦邦和掸邦的 169 个营地中，其中 36% 的人生活在有争议的地区和由少数民族武装组织控制的地区。自 2016 年 6 月以来，政府一直不允许联合国机构在有争议的地区提供援助。与政府控制区内的人接触的机会不断减少。偏远地区的近 20,000 人完全无法接触，因为政府拒绝给予联合国人道主义机构旅行许可。55% 的流离失所者没有获得有效的人道主义援助，这影响到人民的生计、粮食安全以及获得教育和医疗的机会。不断缩小的人道主义空间加剧了境内流离失所者的脆弱性，对妇女和儿童产生了严重影

响，她们在受冲突影响地区寻找食物或耕种土地时暴露于地雷、任意逮捕和性暴力之中。

63. 实况调查团收到报告称，尽管实行了单方面停火，政府努力关闭缅甸北部的境内流离失所者营地，但很少有境内流离失所者返回自己的家园。实况调查团收到的信息表明，对重新爆发敌对行动的恐惧、缺乏保证不再发生的保障措施、地雷污染以及缺乏基础设施和服务，是安全自愿返回的主要障碍。在缅甸北部，一方面是缅军和少数民族武装组织之间发生战斗，另一方面是这些组织之间持续战斗，平民因此仍然被困。

64. 2018 年 9 月生效的《空置、休闲和处女地管理法》各项修正案加剧了与少数民族地区土地保有权有关的原有的紧张局势。实况调查团收到的信息显示，大多数休闲地和处女地所在的少数民族农村地区的农民对 2018 年法律修正案所知有限，而许多知道这些修正案的人则认为这些修正案是非法的。修订后的法律对缅甸北部的国内流离失所者特别不利，因为它将依赖共用土地的少数民族集中在一起。境内流离失所者营地的居民，特别是居住在克钦独立组织/克钦独立军控制地区的居民告诉实况调查团，如果他们离开营地去向当局登记土地，他们担心会被逮捕。实况调查团指出，长期以来，缺乏获得土地和生计的机会被认为是该国种族冲突的驱动因素之一。

D. 克伦邦和克伦族社区

65. 在与克伦民族解放军的敌对行动中，缅军长期以来一直对平民实施严重和经常性的暴力行为，包括性暴力和性别暴力。自 2012 年签订停火协议以来，克伦族社区的暴力和侵犯行为大大减少。然而，自 2018 年初以来，缅军侵犯克伦民族联盟控制的领土，克伦民族联盟认为这违反了《全国停火协议》，导致了军事冲突，对平民产生了严重影响。

66. 实况调查团收集了关于缅军据称向村庄开枪开炮、破坏财产、伤害平民和在修建道路时施暴的初步信息。需要作进一步调查，以确定是否存在以及在何种程度上存在侵犯和践踏人权的行，以及适用的国际人道主义法是否得到遵守。

六. 基本自由状况

67. 在实况调查团处理与冲突有关的人权问题的任务范围内，调查和举报缅军作战行动和违反国际人权法和国际人道主义法行为的记者和活动人士继续因为其工作而面临刑事指控、威胁和恐吓。实况调查团发现，缅军越来越不能容忍批评，对报告其行动的人采取了更具惩罚性的法律措施。在这方面，缅军得到了政府民事部门的积极支持。

68. 为了让批评者保持沉默，缅军经常使用《缅甸刑法》第 505 条 b 款关于刑事诽谤罪的规定和《非法结社法》第 17 条第 1 和第 2 款，后者规定，任何管理、推介或协助非法社团者至少应被判处 5 年监禁。

69. 在报道缅军和若开民族军之间的冲突时，已有 3 份出版物的编辑和出版商根据这些法律受到刑事指控。此外，政府限制记者进入若开邦，有效地阻止了对冲

突的报道。总体来说，这些措施导致人们更加不愿意对缅甸军，或者对冲突作一般报道，因为害怕报复。这对媒体产生了寒蝉效应。

70. 2019 年 6 月 20 日，缅甸交通和通讯部指示缅甸移动电话运营商暂停若开邦和钦邦 9 个镇的互联网接入。关停造成了一个地区的信息中断，而据实况调查团记录，缅甸军一直在那里犯下严重的犯法行为。互联网对于记录和分享信息，包括关于侵犯和践踏侵犯人权的信息是必不可少的。如果没有互联网接入，人们就会恢复到非网络模式的通信形式，如电话和短信，从而增加监视和逮捕的风险。2019 年 7 月 9 日，总统办公室表示，没有结束关停的时限。

71. 实况调查团在报告缅甸北部的缅甸军行动时发现了类似的限制言论自由的事件。2018 年 12 月，根据《刑法》第 505 条，3 名活动人士因“诽谤”缅甸军而在克钦邦被关进监狱。在国际压力下，他们于 2019 年 4 月获释。

72. 实况调查团发现，社交媒体上针对若开族的仇恨言论大幅增加，若开族支持者对缅甸军的仇恨言论也是如此。针对罗兴亚人的仇恨言论也在社交媒体平台上传播。“脸书”是缅甸仇恨言论的主要平台。2018 年 8 月，“脸书”删除了 20 个个人和组织的网页，包括总司令的网页。然而，支持缅甸军的使用虚拟身份的非官方网页仍然活跃。2019 年 2 月，“脸书”关闭了被认定为“危险组织”的若开民族军、克钦独立军、缅甸民主同盟军和德昂民族解放军的官方网页，以“降低‘脸书’被用于为线下伤害提供便利的可能性”。少数民族武装组织还建立了具有虚拟身份的新网页，并继续在“脸书”上发帖。

73. 对报道缅甸军的言论自由的限制以及针对若开族和其他族裔群体的仇恨言论的扩散共同助长了片面的叙事，为煽动暴力提供了肥沃的土壤。实况调查团向“脸书”提出了这些问题，“脸书”做出积极回应，删除了构成仇恨言论的内容。然而，还需要做得更多，特别是更快地防止和删除仇恨言论，处理在删除前已重发的删除内容的传播问题。

74. 政府有义务也有能力确保基本自由得到保护。2019 年 5 月路透社记者瓦隆和觉梭的获释显示了国际压力对政府履行责任的影响。

75. 处理仇恨言论的责任既在于政府，也在于“脸书”和其他社交媒体机构。2019 年 5 月，领导缅甸种族佛教保护联合会运动的激进僧人阿欣威拉杜被控煽动叛乱，此前他对国务委员昂山素季发表了被认为是“诽谤言论”的言论。实况调查团记录了阿欣威拉杜自 2012 年以来针对罗兴亚社区发表煽动性仇恨言论的一贯模式。然而，他并没有因其言论而面临法律后果，也没有人调查他与针对罗兴亚人的暴力的关系。

七. 罗兴亚人的状况

76. 据估计，约 60 万罗兴亚人仍留在若开邦。他们继续受到歧视性政策和做法的影响，包括：隔离和严格的行动限制，剥夺公民身份，剥夺经济、社会和文化权利，构成酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的人身攻击，任意逮捕；在一些地区，实况调查团发现，若开族人员的敌意也构成迫害和其他被禁止的危害人类罪。缅甸政府声称，欢迎罗兴亚回返者从孟加拉国回来。鉴于对留下的罗兴亚人的持续迫害、对回返施加的法律条件以及等待回返者的不可接受的生活条件，实况调查团认为，政府的这些声明和相关措施缺乏诚意。

77. 若开邦罗兴亚人的行动自由继续受到限制，这是他们长期受到迫害的最明显的迹象之一。这些限制始于 2012 年的暴力事件，此后逐渐收紧。继 2017 年 8 月 25 日开始的“清理行动”之后，政府通过增加安保和巡逻人员以及在若开邦增设安全检查站，对罗兴亚人实施了更严格的行动限制。个人如果不能在检查站出示所需的旅行证件，就有被逮捕、拘留和监禁的危险。

78. 实况调查团记录了安全部队和若开族殴打、敲诈勒索和没收罗兴亚村民在他们村庄及其周围的牲畜或其他贵重物品的案件。在本文编写之时，政府继续在孟都、布帝洞、皎都、邦那均、拉代当、民壁和妙乌镇从下午 6 点至早上 6 点实行宵禁。虽然这些限制影响了若开邦所有穆斯林的行动自由，但歧视性的地方秩序系统对若开邦北部的罗兴亚社区产生了尤其严重的影响，因为他们没有证件。对罗兴亚人在城镇间和国家间旅行的严格限制没有改变。在若开邦中部、北部和南部，若开族发出口头指令和威胁，迫使罗兴亚人留在自己的村庄。

79. 与若开民族军的冲突可能造成了一些限制，特别是自 2019 年 1 月若开民族军和缅军开始激战以来。不过，实况调查团在上一份报告中也记录了早在此日之前就有的针对罗兴亚人的类似限制。自 2019 年 1 月 10 日以来，联合国各机构持续拒绝人道主义准入，这也表明政府继续实行人道主义限制，有意严重影响罗兴亚人的权利。这些准入限制对所有社区的生活都产生直接和严重的影响，包括在孟都、布帝洞和拉代当镇的农村地区；然而，由于行动限制、缺乏证件和安全部队的任意对待，罗兴亚人依赖人道主义援助，他们的处境因此而进一步恶化。

80. 行动限制也影响到罗兴亚人获得经济、社会和文化权利，特别是医疗保健和教育的基本服务以及生计。新抵达孟加拉国的罗兴亚人报告说，他们最近离开的一个主要原因是无法从事可持续的生计活动，如耕作、捕鱼、伐竹和捡柴。缅军和若开族继续阻止农民耕种自己的土地，蓄意将粮食来源作为目标，包括焚烧水田、没收农耕和捕鱼工具、没收大米和其他粮食库存，并故意杀害或没收牛、羊、鸡等牲畜。其结果是食品价格大幅上涨。有人报告说，缅军将罗兴亚人的土地用于自己的商业目的。

81. 大约 4,000 名流离失所的罗兴亚人仍然被困在缅孟边境的 Konarpara，一个“零点地区”(无人地带)。尽管他们大多在缅甸境内，但由于缅甸不允许他们返回，他们无法回到自己的村庄。这进一步显示政府对提议的遣返程序缺乏诚意。

82. 在编写本文时，约有 128,000 人，包括 126,000 罗兴亚人和 2,000 卡曼族穆斯林，仍然留在若开邦中部的境内流离失所者营地，生活条件恶劣，没有可预见或可持续的返乡计划。两年前，若开邦咨询委员会呼吁缅甸政府在国际伙伴的支持下，改善这些营地的生活条件，等待为流离失所者制定可持续的解决办法，并根据国际标准制定关闭营地的综合战略。

83. 政府有一项关于关闭营地的新政策草案，从原则上讲，这是在朝执行若开邦咨询委员会建议的方向积极发展。然而，应该指出的是，过去政府也声称采取了步骤来执行若开邦咨询委员会关于关闭营地的建议，但其方式不符合国际人权规范和标准。罗兴亚人依然生活在已宣布关闭的营地中，由于得不到谋生机会和基本服务，只能依靠人道主义援助，并且行动自由依然受到限制。关闭营地的政策是这样向实况调查团描述的：“罗兴亚人仍然被拘留在同一地区；只是现在已经不叫营地了。”

84. 从卫星图像和证人关于为流离失所的罗兴亚难民建造新营地的证词可以看出，政府似乎在继续原先的计划，让罗兴亚人远离自己的家园，进一步将他们与其他人隔离。

85. 2019 年 5 月，联合国难民事务高级专员办事处、联合国开发计划署和缅甸政府旨在为从孟加拉国自愿、安全、有尊严和可持续地遣返难民创造有利条件的三方谅解备忘录延长了一年。然而，实况调查团得出结论认为，政府并未采取必要步骤，为难民回返提供必要的条件。

86. 政府在废除或修改制度化迫害罗兴亚人的法律方面也没有取得什么进展。它没有执行若开邦问题咨询委员会关于启动程序审查 1982 年公民法的建议，也没有执行与公民验证进程有关的建议。相反，实况调查团发现，当局通过威胁和恐吓变本加厉地迫使罗兴亚人接受国家验证卡。实况调查团发现，当局还强迫罗兴亚人接受国家验证卡作为出狱的条件。实况调查团没有收到可靠的证据，证明国家验证卡导致限制放松，罗兴亚持卡人的权利得到改善。

87. 实况调查团还收到报告称，从印度返回缅甸的流离失所的罗兴亚人数量有限，但作为使他们能够返回的行政程序的一部分，向他们强行发放了国家验证卡。

88. 强迫劳动在若开邦仍然根深蒂固并普遍存在。实况调查团继续记录有关强迫劳动的可信报告，包括缅甸强迫罗兴亚人搬运沉重的背包及军事和非军事装备、从事建筑工作并为军事基地清理土地。罗兴亚人也被迫在布帝洞镇建造新的营地，这些营地似乎是注定要给他们住的。如果被强迫劳动者放慢工作速度，缅甸就会打他们或扇他们耳光，并且经常不给他们足够的食物。

89. 考虑到政府对罗兴亚人普遍实行行动限制，对罗兴亚人施加身体虐待行为，严格限制人道主义人员入境，未能为流离失所的罗兴亚人提供安全和可持续的返回家园的机会，并且没有修订或废除迫害罗兴亚人的法律基础，实况调查团有合理的理由得出结论：罗兴亚人的处境自上次报告以来基本上没有改变。如果说有什么不同的话，那就是缅甸的罗兴亚人在又过了一年悲惨的生活之后，处境更糟了。实况调查团还有合理的理由得出结论，即政府的行为仍然是广泛和系统性攻击的一部分，构成对留在若开邦的罗兴亚人的迫害和其他危害人类罪。

90. 此外，考虑到政府对罗兴亚人采取敌视政策，使罗兴亚人面临恶劣的生活条件，继续不给他们公民身份和族裔身份，不改革奴役罗兴亚人的法律，继针对罗兴亚人发布仇恨言论，以前曾犯下灭绝种族行为，而且无视与 2016 年和 2017 年“清理行动”有关的责任，实况调查团也有合理的理由得出结论认为：国家方面存在强烈的灭绝种族意图，灭绝种族行动很可能再次发生，缅甸未能履行其防止灭绝种族、调查灭绝种族行为和颁布将灭绝种族定为刑事犯罪并予以惩罚的有效立法的义务。

孟加拉国罗兴亚人的状况

91. 2019 年，新来孟加拉国的罗兴亚人数量大幅下降。然而，那里的 100 多万罗兴亚难民仍然前途未卜。

92. 实况调查团发现，虽然大多数难民希望返回家园，但在目前的情况下，绝大多数难民不愿意或无法这样做。他们很清楚留在若开邦的罗兴亚人继续受到迫

害，也清楚那里的总体形势。除非严重侵犯人权的行为结束，缅甸政府实施有效保障，承认或认可他们的公民身份，否则绝大多数人不太可能返回。

93. 尽管如此，考克斯巴扎尔的营地并不是一个长期的解决方案。缺乏正规教育和谋生机会引发了超出实况调查团任务范围的严重人权问题。实况调查团收到了关于贩运和其他形式非法活动的报告。

94. 缅甸有责任迅速为难民自愿、安全、有尊严和可持续返回创造必要条件，包括提供公民身份保障。

八. 有罪不罚和追究责任

A. 国内追责

95. 实况调查团发现，国内对严重违反国际人权法和国际人道主义法的行为几乎完全没有追责。国际刑事法院检察官根据第十五条要求授权进行调查时得出的结论大致相同。⁷ 缅甸政府根本不愿意制止对这些违法行为，特别是对安全部队犯下的违法行为有罪不罚的现象。有罪不罚也是制度性的；它被纳入法律框架和治理制度，包括《宪法》，其中第 343 条(B)款规定，总司令关于军事司法事项的决定是“最终和明确的”决定，没有上诉权。政府断然拒绝实况调查团的调查结果，这也表明它不愿意在国内追究责任。

96. 对实况调查团在上一份报告中记录的侵犯人权行为没有进行有效的刑事调查。相反，在实况调查团公开点名的 6 人中，有 2 名最高级别的军官仍留在他们的指挥岗位上。据媒体报道，用总司令敏昂莱大将的话说，西部地区军事司令部司令貌梭少将被免职不是因为侵犯人权，而是因为“在及时应对使用武力和不法行为的预警方面做得不够”。据媒体报道，缅军还宣布，昂觉佐中将已于 2018 年年中因健康状况不佳和“执勤不力”辞职。

97. 政府于 2018 年 11 月释放了 7 名缅军士兵，这清楚地表明政府不愿追究责任。这 7 人因 2017 年 9 月 2 日在孟都镇 Inn Din 村杀害 10 名罗兴亚平民而被定罪并判处 10 年监禁。他们被敏昂莱大将赦免，并在被关押不到一年后获释。相比之下，对事件的调查导致这些士兵被定罪的两名路透社记者却被监禁了 18 个月，比实际犯罪者的服刑时间长得多。

98. 实况调查团发现，来自不同种族的被害人几乎都不信任当局伸张正义的能力和意愿。

独立调查委员会

99. 2018 年 6 月，在实况调查团发布报告前不久，缅甸政府成立了独立调查委员会，以审查 2017 年在若开邦发生的事件。委员会将于 2019 年 4 月发表一份中期报告，并在 2019 年 7 月 30 日之前发表最后报告。⁸ 在本报告编写之时，两份

⁷ 参见 www.icc-cpi.int/CourtRecords/CR2019_03510.PDF，第 235 段。

⁸ 见 www.icoe-myanmar.org/key-terms 和 www.moi.gov.mm/ppd/sites/default/files/Vol-71%2CNo-44.pdf。

报告都还没有公布。2019 年 7 月，政府将独立调查委员会的任务期限又延长了 6 个月，以便其继续开展工作。根据其任务规定，独立调查委员会的建议只能针对加强和平与稳定以及确保执法和法治。主席强调，这不是一个对侵犯和践踏人权以及违反国际人道主义法行为的追责机制。独立调查委员会依靠总统办公室提供财政、行政、技术和后勤支持。

100. 2019 年 3 月，实况调查团在日内瓦会见了独立调查委员会主席罗萨里奥·马纳洛。主席报告说，独立调查委员会有一个秘书处，有办事员和一名工作人员，还有一个调查组，由两名当地法律专家组成，并得到两名外国专家的支助。主席提供的关于独立调查委员会资源和方法的有限信息引起了实况调查团的严重关切；按独立调查委员会的任务规定，它“可以对相关领域进行研究/调查访问，以获得第一手的直接信息”。独立调查委员会没有公开说明方法，也没有向实况调查团提供其方法的详细说明。独立调查委员会于 2018 年 8 月对若开邦进行了访问，其间会见了政府官员，并约谈了 8 至 10 名被害人。主席证实，在实地考察期间进行的面谈是在安全部队在场的情况下进行的。

101. 在编写本文时，独立调查委员会还没有访问考克斯巴扎尔，实况调查团与之交谈的罗兴亚人担心遭到报复，因为他们与缅甸政府官员谈到了缅军在若开邦的暴行。

102. 根据国际法，缅甸有责任调查、起诉和惩罚严重侵犯人权和严重违反国际人道主义法的行为，特别是当它们根据国际法构成犯罪时。成立一个委员会本来可以是朝着履行这些义务迈出的积极一步；然而，独立调查委员会缺乏明确的任务规定，其所用的方法不透明、运作程序可疑，而且依赖缅甸政府，这削弱了其开展调查查明肇事者、促进追责和伸张正义以及对被害人进行补救的可能性。

B. 国际追责

103. 在国内有罪不罚的这种背景下，实况调查团重申其结论，即追责只能由国际社会推进。实况调查团已经评估了可供选择的方案。

1. 国际刑事法院

104. 2018 年 9 月 6 日，在国际刑事法院检察官办公室根据《罗马规约》第十九条第(三)款提出请求后，第一预审分庭以多数票决定，法院可以对关于将罗兴亚人从非《规约》缔约国缅甸驱逐到孟加拉国的指控行使管辖权。该分庭敦促检察官办公室在调查驱逐这一危害人类罪之外对迫害和其他不人道行为等危害人类罪作补充调查。2019 年 7 月 4 日，在完成初步审查后，检察官办公室提出了启动调查的请求。

105. 实况调查团与检察官办公室密切合作，并大力支持其工作和任何进行国际刑事追责的机会。然而，值得注意的是，该办公室将只审查若开邦北部的事件。它没有权力调查实况调查团在缅甸其他地区记录的其他许多国际法规定的严重罪行。此外，如果得到授权，虽然检察官办公室可以审查针对罗兴亚人犯下的大量罪行，但它只能具体起诉涉及跨越国际边界(即缅孟边界)的罪行。因此，实况调查团重申其建议，即出于为被害人伸张正义和追究肇事者责任的考虑，安全理事会应将缅甸局势提交国际刑事法院或设立一个特设法庭。

2. 特设国际刑事法庭

106. 在安全理事会未将案件提交国际刑事法院的情况下，实况调查团强烈鼓励安理会根据第七章通过一项决议，毫不拖延地设立一个特设国际刑事法庭。这样一个法庭将不受国际法院目前管辖权方面的限制，其属时、属地、属人和属事管辖权可以根据具体情况和要求，包括被害人的需要加以调整。特设国际刑事法庭也可以充当信息和证据的储存库，并促进其他司法举措，包括国内司法举措。可以具体授权它积极参与缅甸各地族群的联络，以便在人权和司法问题上开展亟需的提高认识、参与和教育活动。缅甸问题特设国际刑事法庭将需要国际社会的长期承诺，包括持续的财政和政治支持。如果安理会不愿意设立这样一个法庭，则大会应考虑利用其在《联合国宪章》范围内的权力推进这样一个法庭。

3. 国际法院

107. 实况调查团欢迎各国，特别是孟加拉国和冈比亚以及伊斯兰合作组织做出努力，鼓励并根据《防止及惩治灭绝种族罪公约》在国际法院起诉缅甸。加拿大和荷兰的民选官员也呼吁他们的政府追究这种案件。国际法院审理案件不会取代个人在国际刑事法院或特设法庭的刑事责任；它针对的是缅甸作为《防止及惩治灭绝种族罪公约》缔约国的义务和责任。这两种途径都可以而且应该并行推进。

108. 国际法院审理的案件如获成功便可能导致法院命令缅甸追究有效的刑事责任。它将侧重于缅甸犯下的灭绝种族罪和国家未能预防和惩罚灭绝种族罪的问题。它还有可能下令采取临时措施并作出赔偿，并争取改革与灭绝种族罪有关的法律和政策。如果国际法院下令，赔偿应包括：恢复原状、赔偿和抵偿，目的是尽可能扭转国家非法行为的后果，并重新确立如果未犯这些行为本来可能存在的情况。

4. 混合法庭

109. 国家和国际双方参与的混合模式将使国家对追责制过程拥有一定程度的自主权，并且地点接近被害人。这种法庭在其他情况下也得到了成功的运用。然而，实况调查团重申其观点，即缅甸的现况不利于混合追责模式。

110. 缅甸政府一贯拒绝承认和谴责过去的侵犯人权行为，军队在司法方面影响力巨大，而且过去 60 年来缺乏独立的司法、检察官和警察部队，这都表明，缅甸根本没有能力加入混合法庭。此外，军方享有广泛的宪法保护，而被控犯有严重侵犯人权和严重违反国际人道主义法行为的嫌犯中就有现任政府文官和军官。混合模式将面临巨大的法律障碍，而且必然会受到强烈的政治干预。政府不断犯下违反国际法的行为，这是混合司法程序在缅甸目前的情况下不可能成功的又一个因素。

111. 成功的混合模式只有在政府至少公开承认严重侵犯人权和严重违反国际人道主义法行为的情况下才有可能。这将需要进行重大的法律和体制改革，包括赋予警察、检察和法医部门，特别是司法系统能力。最值得注意的是，必须保证和理解司法和法律职业的独立性，并坚定致力于司法独立。此外，任何混合追责机制都需要通过一个真诚、知情和参与性的协商过程来设计，特别是需要与被害人及其家属进行协商。还需要建立一个有效的被害人和证人保护计划，以确保可以在没有报复或无须害怕报复的情况下作证。

5. 国际社会的责任

112. 实况调查团再次呼吁会员国行使管辖权，引渡或调查并酌情起诉在缅甸犯下国际法所述罪行的被控犯罪者。鉴于现阶段国际刑事法院的管辖权有限，各国必须为此行使普遍管辖权。

113. 实况调查团还指出，根据适用的国际人权法、国际人道主义法、武器转让法和国家责任一般规则，各国负有额外的责任和义务。一般而言，各国不得故意帮助或协助另一国实施非法行为。各国还必须开展合作，制止另一国严重或系统性地不遵守一般国际法强制性规范所产生的义务，包括危害人类罪、酷刑、灭绝种族罪、种族歧视和种族隔离以及奴役。各国也不得提供援助或协助，以维持因不遵守此类义务而导致的局面。《防止及惩治灭绝种族罪公约》还专门要求所有缔约国预防和惩治灭绝种族罪。这包括有义务利用现有的手段，对那些被怀疑准备灭绝种族或有理由怀疑其藏有特定意图的人进行威慑。

九. 结论和建议

114. 2015 年 11 月全国民主联盟获胜至今已过了将近 4 年，而离定于 2020 年举行的下一次议会选举还有一年，缅甸正处在一个关键时刻。民主过渡才刚刚开始。缅甸有对罗兴亚人和其他族群犯下国际法规定的最严重罪行的污点，有过多尚未解决的根深蒂固的冲突，还有在保护基本自由方面的不良和不断恶化的记录。追责可望而不可即。军队已经失控。

115. 实况调查团在上一份报告中就前进的方向提出了一些意见。一年过去了，至今进展甚微。

116. 必需的安全部门改革甚至都没有得到讨论。缅军牢牢控制着缅甸的政治和经济生活，渗透到缅甸社会的各个领域。如果不将缅军转变为一支现代化的、专业国防力量，不对宪法进行全面修订，以确保由文职人员进行监督和控制，就不可能实现真正的民主化。

117. 负责审查宪法的新议会委员会有机会追求更明确的权力分立和对基本自由的保障。其成功与否在很大程度上取决于缅军自愿或在国内和国际压力下放弃其政治和经济特权。在财政上和政治上孤立缅军对于鼓励和支持国内采取行动打破其对国家未来的束缚至关重要。

118. 在民主化的同时，还必须解决 70 年的冲突。若开邦的罗兴亚人继续受到迫害。对于渴望返回家园的 100 万罗兴亚难民来说，这不是一个好兆头。实况调查团得出的结论是，除非解除对罗兴亚人的所有限制，否则若开邦不可能实现公平、可持续发展的经济。缅甸政府必须保障他们最基本的人权；必须实施有效的保障措施，通过直接的公民身份申请程序承认或确认罗兴亚人的公民身份，并保障获得正当程序的权利。这一过程不能通过国家验证卡程序进行；罗兴亚人的公民权必须在修正后的宪法和公民法中得到承认。这将支持罗兴亚难民自愿、安全、有尊严和可持续地返回缅甸。在他们的地位缺乏确定性的情况下，罗兴亚人不能，也根本不会返回。应考虑让罗兴亚人能够从孟加拉国和其他地方申请公民身份。

119. 实况调查团发现，缅甸少数民族的经历有许多共同点。歧视和边缘化是共同的主线。正如缅甸与若开民族军最近的冲突所表明的那样，缅甸的反叛乱战略仍然与其“四断”政策保持一致，而令又一个少数民族群体成为其残暴策略的牺牲品。事实上，一个民族对其他民族的统治阻碍了缅甸作为一个统一的民族国家的发展。

120. 实况调查团得出结论认为，尽管存在结构性和系统性挑战，但全国民主联盟领导的政府可以为推动民主过渡做得更多。即使算上军队的席位，全国民主联盟在议会两院拥有的席位也占绝对多数；它完全控制缅甸的所有法律(《宪法》除外)，并能够废除或修改缅甸最具歧视性的法律，包括与公民身份有关的法律以及 2015 年颁布的保护种族和宗教的 4 项法律。它可以废除或修改有关言论和结社自由的压制性法律。全国民主联盟只需要道义上的勇气和政治意愿就可以做到这一点。

121. 政府尚未谴责其过去和现在所犯的侵犯人权行为。无论是在国内还是在国际上进行真正的追责，这在今天跟在 2018 年一样，仍然是一项紧迫的优先事项。缅甸应与国际刑事法院正在开展的诉讼程序合作，并通过正式声明扩大法院的管辖权。

122. 实况调查团欢迎推动追责的国际努力，包括人权理事会关于设立缅甸问题独立调查机制的决定、国际刑事法院为调查并可能起诉被指控驱逐罗兴亚人和其他针对罗兴亚人罪行的责任人而采取的举措、向国际法院提起诉讼的举措以及秘书长对联合国在缅甸的作用进行的独立审查。独立调查机制将在促进追责方面发挥关键作用；然而，各国必须与其合作提起起诉。同样，联合国必须进行必要的文化变革，以解决其过去在处理缅甸事务方面的系统性失败。

123. 尽管做出了这些重要努力，但实况调查团深感遗憾的是，安全理事会仍然无法采取行动，将整个缅甸局势移交国际刑事法院处理。实况调查团再次建议安理会下决心将缅甸局势移交国际刑事法院处理，或设立一个特设国际刑事法庭。安理会还应实施武器禁运和有针对性的制裁，包括对涉嫌违反国际人权法和国际人道主义法的肇事者实行资产冻结和旅行禁令。安理会作为对和平与安全负有主要责任的联合国机构，有责任采取行动。

124. 缅甸应寻求国际社会的援助，国际社会应继续为在缅甸解决有罪不罚问题、促进伸张正义的真诚努力提供支持。

125. 实况调查团重申上一份报告中提出的建议，以及在关于军队的经济利益与性暴力和性别暴力以及缅甸族裔冲突的性别影响的补充文件中提出的建议。⁹

126. 此外，实况调查团认识到，随着其任务的结束，一项重要的调查、监测和报告职能将无从履行。因此，实况调查团呼吁人权理事会行使其预防作用，通过对话与合作防止侵犯人权行为做出贡献，并对人权紧急情况迅速作出反应。¹⁰

127. 本着这种精神，实况调查团还呼吁人权理事会继续监测缅甸局势，包括在追责方面的进展情况，对即将发生的人权危机的预警迹象迅速和果断地作出反

⁹ 实况调查团提出的所有建议的汇编将在 A/HRC/42/CRP.6 号文件中分发。

¹⁰ 见大会第 60/251 号决议，第 5 (f) 段。

应，并采取一切必要步骤，防止违反国际人权法和国际人道主义法的行为，包括设立新的任务或扩大现有任务。同样，实况调查团呼吁联合国人权事务高级专员根据高级专员的全球任务继续密切监测缅甸局势，倡导追责，并考虑定期发布公开报告。
