



人权理事会

第五十五届会议

2024年2月26日至4月5日

议程项目2

联合国人权事务高级专员的年度报告以及
高级专员办事处的报告和秘书长的报告

关于为持久解决罗兴亚危机、终止缅甸境内一切形式侵犯和 践踏罗兴亚穆斯林和其他少数群体人权的行为而须采取的措施的小组讨论会纪要

联合国人权事务高级专员的报告*

概要

本报告根据人权理事会第 50/3 号决议提交，理事会在该决议中决定在第五十三届会议期间举行一次小组讨论会，讨论为持久解决罗兴亚危机、终止缅甸境内一切形式侵犯和践踏罗兴亚人和其他少数群体人权的行为而须采取的措施。理事会在该决议中还请联合国人权事务高级专员向理事会第五十五届会议提交一份关于小组讨论会的报告。本报告载有 2023 年 6 月 21 日举行的小组讨论会纪要。

* 因为定稿需要更多时间，所以本文件迟交。



一. 导言

1. 根据人权理事会第 50/3 号决议，理事会在第五十三届会议期间举行了一次小组讨论会，讨论为持久解决罗兴亚危机、终止缅甸境内一切形式侵犯和践踏罗兴亚穆斯林和其他少数群体人权的行为而须采取的措施。¹

2. 2023 年 6 月 21 日举行的小组讨论会为人权理事会成员和观察员、专家和其他利益攸关方，包括缅甸罗兴亚人和其他少数群体的代表提供了一个机会，讨论缅甸境内的罗兴亚人和其他少数群体的人权状况，查明应对罗兴亚危机的可能的措施和持久解决办法，以如何努力帮助难民安全、有尊严和可持续地回返为重点。

3. 联合国人权事务副高级专员宣布讨论会开幕。讨论会成员有：东南亚国家联盟(东盟)缅甸问题备选网络董事会主席 Yasmin Ullah；若开邦项目创始人 Chris Lewa；缅甸人权网络执行主任 Kyaw Win；及劳伦森大学(加拿大安大略省)兼职教授 Mohshin Habib。

二. 背景

4. 在缅甸发生的侵犯族裔和宗教少数群体的行为影响到公民权利、文化权利、经济权利、政治权利和社会权利的方方面面。缅甸的数代罗兴亚少数群体受到制度化的迫害，他们被剥夺身份，受到极端歧视，这些情况集合在一起，形成一轮又一轮的边缘化，导致他们的人权受到严重侵犯，这可能构成国际罪行，包括大规模被迫流离失所。他们继续被剥夺公民身份和民事证件，行动自由受到极端限制，获得医疗保健和教育服务以及谋生的机会非常有限。在其他邦，长期的武装冲突也导致严重侵犯少数族裔人权的行为，包括法外处决、任意逮捕和拘留、酷刑、强迫劳动、性暴力和性别暴力以及大规模强迫流离失所。

5. 自 2021 年 2 月 1 日军事政变以来，缅甸陷入了暴力的恶性循环，特点包括：缅甸军方大规模违反国际人权法和国际人道法，包括在人口稠密地区毫无差别地广泛使用空袭和炮击，袭击和焚烧村庄，实施任意逮捕，采用酷刑，进行法外处决和实施性暴力。这一灾难性的人权状况也进一步影响到罗兴亚人和其他少数群体，造成更多难民涌入邻国，并在缅甸境内造成前所未有的境内流离失所现象。

6. 联合国人权事务高级专员最近提交人权理事会的几份报告、² 缅甸人权状况特别报告员³ 和缅甸问题国际独立实况调查团历任任务负责人的报告⁴ 中，广泛记录了缅甸罗兴亚人和其他少数群体的人权状况。根据人权理事会第 47/1 号决议，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)最近于 2022 年 6 月在理事会第五十届会议上组织了一次小组讨论会，讨论缅甸罗兴亚人和其他少数群体人权遭

¹ 罗兴亚群体的大多数成员为穆斯林，但不都是穆斯林，因此，本报告仅使用“罗兴亚人”而不是“罗兴亚穆斯林”的表述，以便将非穆斯林罗兴亚人包含在内。

² A/HRC/45/5、A/HRC/49/72、A/HRC/52/21 和 A/HRC/54/59。

³ 见 www.ohchr.org/en/documents-listing?field_content_category_target_id%5B182%5D=182&field_entity_target_id%5B1300%5D=1300。

⁴ A/HRC/39/64 和 A/HRC/42/50。

受侵犯和践踏的根源原因。小组讨论会的与会者指出，对侵犯罗兴亚人和其他少数群体人权的行為缺乏問責，以及緬甸軍方繼續享有有罪不罰，是當前危機的根源原因。⁵ 消除緬甸族裔和宗教少數群體人權受到歧視和侵犯的根源原因，確保追究所發生嚴重罪行的責任，對於實現持久和平和在平等和不歧視原則基礎上建設社會至關重要。支持旨在加強社區間和宗教間對話的長期基層舉措、應對仇恨言論和向青年人提供人權教育也至關重要。

7. 在國際層面，國際法院和國際刑事法院正在努力確保追究法律責任。與此同時，具有相關管轄權的第三國也為此在國家層面採取了步驟。緬甸問題獨立調查機制一直在為這些努力提供重要支持。

8. 2022年8月至11月，緬甸軍方與若開邦若開民族軍之間爆發戰鬥，進一步使羅興亞群體面臨嚴重風險和人權受到侵犯的處境。戰鬥在羅興亞村莊內部和周圍進行，造成人員傷亡和流離失所。人權高专办还收到关于双方对罗兴亚妇女和女童实施性暴力的可信报告。緬甸軍方還對人道准入和行動施加了進一步限制。羅興亞人在若開邦各鄉鎮之間往來必須獲得臨時旅行許可。任何人，包括兒童，如被發現未經許可旅行，將面臨逮捕和監禁。這對羅興亞群體產生了嚴重影響，加劇了他們的保護風險和脆弱性。

9. 自2017年以來，孟加拉國難民營中的100多萬羅興亞人一直在艱難的條件下生活，面臨安全、經濟和人權等方面的嚴重挑戰。難民營缺乏足夠的安全服務，導致羅興亞難民受到威脅、毆打、綁架和大量殺戮。由於資金減少，糧食援助減少了30%，使難民營的生活更加困難。性別暴力仍然很嚴重，家庭暴力發生率很高，婦女和女孩面臨被販運的風險。

10. 由於系統性的歧視、嚴重的限制和日益增加的困難，越來越多的羅興亞人鋌而走險，逃離緬甸和孟加拉國。根據聯合國難民事務高級專員公署(難民署)的數據，僅2022年一年就有3,545名羅興亞人(比2021年增加360%)試圖通過危險的海路前往其他國家，以尋求保護，安全，家庭團聚和生計，據信有348人在海上死亡或失蹤。⁶ 在海上被攔截并被送回緬甸的人面臨監禁。2022年，因未經許可在緬甸境內旅行(即試圖前往若開邦以外地區)而被捕的羅興亞人數量翻了一番，達到約2,000人。

11. 局勢的嚴重性也引起了安全理事會的注意。2022年底，安理會對緬甸最近的事態發展表示關切，並強調羅興亞局勢對更廣大地區構成的風險。安理會通過了第2269(2022)號決議，是其關於緬甸局勢的第一項決議，其中除其他外強調，需要解決若開邦危機的根源問題，並為羅興亞難民和境內流離失所者自願、安全、有尊嚴和可持續的回返創造必要條件。

12. 2023年5月14日，摩卡颶風摧殘若開邦，對羅興亞群體，特別是对流離失所者造成了嚴重影響。有報告稱，羅興亞人的死亡人數巨大，他們的住所遭到大规模破坏。緬甸軍方採取行動阻止人道主義援助進入受影響地區，且多年來未能創造有利於可持續回返的條件，加劇了颶風的可怕後果。軍方若干星期對所有救濟行動暫停發放旅行許可，還下令所有救災反應和用品由軍方人員直接管理。軍

⁵ 見 A/HRC/52/22。

⁶ 難民署，“東南亞海上保護情況—2022年的回顧”(2023年)。

方不允许罗兴亚人自由行动以寻求援助，还通过威胁和逮捕提供援助或为救济工作筹集资金的人，阻碍当地民间社会团体的救济工作。

三. 会议开幕

13. 人权事务副高级专员在小组讨论会开幕会议上回顾说，缅甸的罗兴亚人和其他少数群体遭受了数十年的迫害和系统性歧视。2012年，即11年前，若开邦发生暴力事件，后来于2016年和2017年发生军事行动危机，这些事件和危机造成数千名罗兴亚人死亡，数十万人被迫流离失所，仍有100多万人仍在孟加拉国的难民营中煎熬。估计有60万罗兴亚人仍在缅甸，大部分人被限制在若开邦，继续被剥夺基本权利。副高级专员补充说，其他族裔和宗教少数群体曾寄希望于停火协议和缅甸今后成为民主联邦国家的承诺，但2021年2月的军事政变导致他们再次成为暴力的受害者。因为政变，缅甸许多地方发生了暴力镇压行为，给包括罗兴亚人在内的少数群体社区造成了更多的痛苦。

14. 副高级专员还回顾说，5月席卷该国的摩卡飓风是该地区十年来最强的风暴。有100多名罗兴亚人死亡，数千人的家园被毁，生活被颠覆，导致他们更加脆弱。她强调指出，缅甸军方有明确义务，向所有需要援助的人提供全面、安全和不受阻碍的人道主义援助。尽管有这一义务，但军方却对开展人道主义行动，包括评估当地伤亡和需求，实施了一套物资和行政限制制度。据报告，人们生活在森林和临时棚屋中，得不到任何救生服务，如药品，有时甚至得不到食物。

15. 副高级专员还提出了若干建议。为了实现一个包容性的未来，她呼吁缅甸军方恢复制定一个充分民主、有代表性和负责任的政治制度，废除所有歧视性立法，开展旨在实现民族和解的包容性和建设性对话，并采取措施，确保不加歧视地尊重和保护每个人的人权和尊严。她着重指出，作为一个根本步骤，应在法律上充分承认所有罗兴亚人的公民身份，并向他们发放适当的民事证件，使他们能够充分和平等地获得基本服务，包括教育和卫生服务、经济机会和行动自由。她还强调，关于罗兴亚人未来的任何对话和讨论，包括他们返回缅甸的任何可能性，都必须有他们的充分、有效和有意义的参与。

16. 副高级专员对孟加拉国在长期的危机期间为100多万罗兴亚难民提供庇护表示声援和支持。她还赞扬该区域允许乘船抵达的罗兴亚人安全上岸并向他们提供援助的国家，并指出必须继续提供此类援助。她承认，这些国家，特别是孟加拉国和人道主义行为体在确保向孟加拉国难民营提供服务方面承受了巨大的人道主义压力。自2023年3月以来，由于资金短缺，世界粮食计划署(粮食署)两次被迫大幅减少为难民营提供的粮食配给，进一步加剧了难民的困境。2023年罗兴亚人道主义危机联合应对计划的资金也严重不足。在这方面，副高级专员呼吁国际社会通过为联合应对计划提供充分资金，为罗兴亚难民提供强有力和持续的经济支持。她强调了建设复原力和自力更生的重要性，指出确保难民营提供教育、终身学习、技能发展和生计的机会至关重要，这也是为了防止完全依赖人道主义援助，并做好充分准备，一旦他们能够有尊严地返回，就能在缅甸重建生活。

17. 副高级专员表示，人权高专办全力支持国际层面正在进行的问责努力，以结束缅甸军方对过去和现在侵犯罗兴亚人和其他少数群体的行为有罪不罚的现象。冈比亚向国际法院提出对缅甸的申诉是朝这一方向迈出的重要一步，国际刑事法院检察官正在进行的调查也是如此。她呼吁人权理事会加倍支持问责举措。最

后，她敦促理事会共同努力制定一个路线图，从而制定立足于罗兴亚人和其他少数群体的希望和人权的持久解决方案。

四. 小组讨论会纪要

A. 小组成员的发言

18. Yasmin Ullah 从她自己作为罗兴亚妇女的经历展开发言，她在 1995 年还是孩童时，与家人一起逃离了缅甸的暴力和系统性压迫。她介绍了自己的第一手经历，描述了自己的人民——罗兴亚群体受到种族灭绝和大规模暴行的后果。几十年来，因缅甸当局的压迫及专横政策和做法，他们被逐出自己祖先的家园若开邦。全世界有 130 多万罗兴亚难民，他们得不到保护、没有合法身份和摆脱困境的途径。

19. Ullah 女士提出了两项在缅甸实现可持续和平的建议。首先，她强调缅甸承认罗兴亚人身份的重要性。她认为，罗兴亚危机不能仅仅通过改变罗兴亚人的公民身份来解决。就缅甸而言，不同的公民身份等级意味着不同程度的保护和不同的政治参与机会。迄今为止，一些罗兴亚人已经拥有公民身份，但他们的族裔得不到正式承认。他们继续遭受暴力及歧视性政策和做法，作为一个群体被系统地抹杀和排除在社会、经济和政治参与之外。她希望罗兴亚人本身能够得到承认，因为他们是缅甸的一个土著民族。这一地位已成为缅甸各地许多其他得到承认的族裔群体的谈判工具，可作为保护罗兴亚人免遭暴行罪、歧视和其他侵犯其权利行为的措施。

20. 第二，Ullah 女士强调，缅甸需要一个真相与和解委员会。在没有过渡期司法的情况下，罗兴亚人的后代一再遭受针对他们的暴行；2021 年的军事政变和 2017 年针对罗兴亚人的种族灭绝运动是最近的两个例子。否认真相和未能进行体制改革，如司法、教育、经济、社会和政治改革，导致缅甸罗兴亚人的基本权利受到进一步侵犯。一个真相与和解委员会可为结构和体制改革提供必要的指导，防止缅甸出现暴行、进一步侵犯人权或歧视性政策和做法不受惩罚的情况。

21. Ullah 女士最后说，如果不能制定和实施这两项建议，就不应遣返罗兴亚人。强迫罗兴亚人返回缅甸而不能确保有利于他们的安全和保障的条件，意味着将他们从一个难民营转送到自己国家的集中营。如果罗兴亚人不能在缅甸开辟自己的道路，拥有自己的空间，危机就不可能解决。

22. Chris Lewa 描述了罗兴亚人多年来遭受的越来越多的迫害。2012 年的暴力事件使 15 万罗兴亚人流离失所，进入若开邦的拘禁营；2017 年，军方在若开邦北部犯下的暴行引发多达 74 万人逃往孟加拉国。此外，自 2018 年底以来，罗兴亚村民一直被困在若开民族军和缅甸军方之间的武装冲突之间。安全和有尊严地自愿返回缅甸的条件尚不具备，因此目前不应推动遣返。公民身份问题以及侵犯罗兴亚人人权的其他根源问题尚未得到解决。对行动的限制有所增加，自 2021 年 2 月政变以来，有 3,500 多名罗兴亚人因未经许可在该国境内活动被缅甸军方逮捕和判刑。Lewa 女士强调了缅甸境内流离失所的罗兴亚人的悲惨处境。自 2012 年以来，他们中的许多人一直被限制在营地内。那些试图在被烧毁的村庄重建房屋的人被命令拆除房屋。Lewa 女士认为，持久解决缅甸境内流离失所者的问题，

应作为从孟加拉国遣返罗兴亚人的先决条件。她补充说，尽管 2022 年 11 月若开民族军和缅甸军方达成了临时停火协议，但该地区的局势仍然很紧张。缅甸军方已向该地区输送更多的部队和军事装备，表明敌对行动随时可能恢复。

23. Lewa 女士还指出，孟加拉国和缅甸在 2023 年讨论的遣返约 1,100 名罗兴亚人的双边试点计划并没有保证他们返回原籍村庄的权利。据报道，计划重新安置罗兴亚人的 15 个安置点都位于貌夺北部，而缅甸当局批准返回的一些人则来自布帝洞等其他村庄。她提到 2023 年 5 月 20 名罗兴亚难民进行的“访问考察”活动，这些难民考察返回后表示不满，不愿意在现有条件下被遣返。⁷ 她强调，必须维护罗兴亚人在知情和自由选择的基础上返回家园的权利；为此，难民署驻孟加拉国办事处应评估难民返回决定的自愿性质，并就有关风险向他们提供咨询。

24. Lewa 女士也指出了一些积极的进展。她解释说，2021 年，缅甸民族团结政府发表了一项政策声明，承认罗兴亚人有权获得缅甸公民身份，并任命一名罗兴亚人顾问担任人权部副部长，这是一项突破性进展。然而，该政策究竟是一项真正的承诺，还是仅为寻求国际承认而制定的宣传工具，还有待观察。另一方面，她指出，若开民族军及其政治派别也改变了关于罗兴亚人的言论，现在似乎在促进包容性。在他们控制的农村地区建立的行政系统中，他们成立了罗兴亚“村民委员会”。Lewa 女士提醒人权理事会成员，应监测和支持这些事态的发展，所有利益攸关方，包括民族团结政府、若开民族军和罗兴亚人本身，都应切实参与寻找解决办法。

25. 鉴于自愿遣返的前景渺茫，Lewa 女士强调，必须满足收容国罗兴亚难民的短期和中期需求。她解释说，孟加拉国难民营中过度拥挤、行动限制、缺乏生计和教育机会以及不安全，是该区域难民继续流动的驱动因素，应加以解决。资金短缺迫使粮食署减少了 3 月的粮食配给，并在 6 月份进一步减少配给，导致儿童本已严重营养不良的状况更加恶化。根据分担责任的原则，Lewa 女士敦促国际社会提供足够的资金，以满足罗兴亚难民的基本人道主义需求。应制定一个强有力的区域保护框架，同时应在整个区域停止海上推回和无限期拘留移民的做法。最后，她建议积极寻求替代性持久解决办法，如在第三国重新安置和补充途径。

26. Kyaw Win 介绍了缅甸的反穆斯林政策和做法。他解释说，该国有各种穆斯林群体，包括孟加拉人、马来人和罗兴亚人。1982 年的《公民法》强化了反穆斯林政策和做法的基础，包括 Win 先生所说的对罗兴亚人的种族灭绝。根据该法律，除其他外，穆斯林被剥夺了缅甸公民权、行动自由权和政治参与权。

27. Win 先生的组织，缅甸人权网络一直在记录缅甸六个不同穆斯林群体遭到的侵犯人权行为。自 2021 年 2 月军事政变以来，该组织记录了越来越多的抢劫、焚烧和破坏穆斯林社区财产、商店和礼拜场所的案件。例如，缅甸军方烧毁了缅甸中部穆斯林村庄的近 1,000 所房屋。遭到任意拘留和酷刑的穆斯林人数也在不断增加。Win 先生补充说，缅甸的仇恨言论问题是一个特别令人担忧的趋势；自 2021 年 2 月以来，缅甸人权网络记录了超过 612 起缅甸军方支持者在脸书和 Telegram 等社交媒体上以及在军方支持的期刊上针对包括罗兴亚人在内的穆斯林少数群体发表仇恨言论的事件。

⁷ 缅甸军方和孟加拉国官员提出的一项倡议，让 20 名罗兴亚难民 2023 年 5 月访问若开邦，亲眼看看那里的条件，为实施试点遣返计划做准备。

28. Win 先生强调了问责制作为任何持久解决危机办法的组成部分的重要性。只要军方的行为完全不受惩罚，对罗兴亚人和其他少数群体的无情压迫就会继续有增无减。他敦促安全理事会或者将缅甸的整体局势提交国际刑事法院，或者设立一个单独的刑事法庭，调查和起诉在缅甸发生的所有暴行。他还建议安理会实施全球武器禁运和有针对性的制裁，以确保削减缅甸军方的收入。同样，他呼吁联合国会员国对缅甸军方实施有针对性的经济制裁。最后，他鼓励包括孟加拉国、印度、印度尼西亚和泰国在内的邻国制定一项区域全面应对难民危机的措施，向逃离缅甸的所有难民提供保护、支持及人道主义和法律援助，并批准向缅甸境内的流离失所者提供紧急跨境援助。

29. Mohshin Habib 指出，缅甸 40 年来的系统性歧视，以及受民族主义蛊惑和国家支持的针对罗兴亚人的种族主义，使他们成为世界上受迫害最严重的少数群体。Habib 先生认为，一再发生的大规模流亡和多次遣返失败反映出缅甸当局的不合作行为。2021 年 2 月的政变使局势进一步恶化，成功遣返罗兴亚人变得更加困难；与此同时，孟加拉国的难民营已成为全球人口最密集的地方之一，造成环境退化，并对收容国的经济、人民健康状况和声誉造成了严重后果。还有证据表明，贩运人口和贩运毒品集团在孟加拉国和缅甸边境活动。

30. Habib 先生认为，将罗兴亚人遣返缅甸似乎仍然是解决危机的最持久办法，但前提是能够采取全面方针：允许罗兴亚人维护他们的人权和尊严，使他们能够建立和维持自己的社会经济生活。在这方面，他作为学者在研究中发现，安全、经济、教育和社会资本是遣返的先决条件。

31. Habib 先生详细阐述了他 2018 年的研究结果。脆弱感、对种族暴力的恐惧、战前和战后与缅甸军队打交道的经历以及战争罪犯的存在，影响了罗兴亚难民对遣返的态度。共有 94% 的受访者(总共有 3,300 名受访者)同意在安全局势得到改善后返回缅甸。在经济层面，他指出，缅甸当局除了承担法律和道德责任外，还必须提供经济赔偿。罗兴亚人的生计和物质财产损失以及遭受的创伤应得到经济补偿，这将为他们返回缅甸后重新安置、重新融入社会及恢复其原来的经济生活状态提供一种手段。最后，Habib 先生回顾说，人们越来越担心难民营中的罗兴亚难民缺乏受教育和就业机会，失去技能，他们的群体意识也面临挑战。他强调，需要提供高质量的教育服务和举措，向罗兴亚人宣传群体意识和团结精神。为此目的采取的任何举措都应以改善罗兴亚群体的福利为目的，遵守“不让任何人掉队”的承诺。

B. 互动讨论

32. 在全体会议讨论期间，澳大利亚、孟加拉国、哥斯达黎加、埃及、冈比亚、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、科威特、卢森堡(代表比利时、卢森堡和荷兰王国)、马来西亚、毛里塔尼亚、挪威(代表北欧波罗的海国家)、巴基斯坦(代表伊斯兰合作组织)、俄罗斯联邦、塞内加尔、南非、土耳其、大不列颠及北爱尔兰联合王国和委内瑞拉玻利瓦尔共和国以及欧洲联盟(代表欧洲联盟及其成员国)的代表作了发言。

33. 一些国家、国际和非政府组织的代表也作了发言，其中包括亚洲人权与发展论坛、人权与移民庇护协会、人权观察、国际人权网、国际律师协会、伊斯兰

人权委员会、iuventum e.V.和 Lidskoprávní organizace Práva a svobody občanů Turkmenistánu z.s.。

34. 许多发言者对缅甸自 2021 年 2 月政变以来不断恶化的人权和人道主义局势深表关切，并呼吁立即停止暴力。澳大利亚代表指出，缅甸军方持续的镇压和暴力行为对缅甸人民，包括对罗兴亚人和其他少数群体造成了灾难性后果，对区域稳定和繁荣造成了影响。挪威代表谴责军方对包括妇女和儿童在内的平民无差别地使用武力，呼吁军方立即停止对平民的一切暴力行为。南非代表谴责缅甸军方完全无视国际人权和人道法规定的义务。他强调，越来越多的证据表明，该国的危害人类罪和战争罪正在加剧，包括针对罗兴亚人和其他族裔少数群体在内的平民进行大规模和有系统的袭击。他敦促国际社会继续团结一致，向军方施加压力，迫使其停止对缅甸人民的持续镇压行动，恢复法治和民主。

35. 许多发言者，包括澳大利亚、卢森堡、马来西亚、塞内加尔、联合王国和欧洲联盟的代表强烈敦促向缅甸各地的所有人民提供充分、安全和不受阻碍的人道主义援助。哥斯达黎加代表提到，罗兴亚群体面对自然灾害尤为脆弱。在摩卡飓风摧残包括若开邦在内的许多地方之后，缅甸军方封锁了人道主义援助通道，导致数千名罗兴亚人无法获得食物、饮用水和庇护所。人权观察的代表分享了一些报告，指出许多罗兴亚人的大量需求，包括水传播疾病、饥饿和营养不良等问题得不到解决，他们在瓦砾制成的帐篷中避难。她对军方蓄意阻挠援助表示谴责，指出这是军方长期实行的所谓“四个切断”战略的象征，⁸ 该战略旨在通过孤立和恐吓民众来维持对一个地区的控制。土耳其的代表呼吁缅甸当局与联合国各机构、东盟和人道主义援助组织合作，帮助减轻飓风造成的后果。

36. 在整个互动讨论中，与会者反复提及罗兴亚群体长期受到系统性迫害的问题。毛里塔尼亚代表谴责侵犯罗兴亚人人权的行为，包括剥夺他们的公民权利和民事证件、限制其行动自由、获得医疗和教育服务以及谋生机会等。土耳其代表表示，自 2021 年 2 月军事政变以来，缅甸的安全和人道主义局势不断恶化，继续对最弱势群体，特别是对罗兴亚人产生了严重影响。印度尼西亚代表指出，只要缅甸持续的政治危机和暴力得不到解决，罗兴亚人，包括妇女和儿童的基本权利和自由就无法实现。许多发言者则呼吁缅甸军方停止侵犯权利行为，为罗兴亚群体的权利提供必要的保护，并确定和实施持久解决危机的办法。

37. 许多发言者回顾，解决根源问题对于持久解决罗兴亚危机至关重要。罗兴亚人的公民身份问题是一项反复提及的建议。国际人权网的代表强调，对罗兴亚人的迫害将继续下去，除非缅甸像承认其他族裔群体那样承认他们是公民，否则可能导致对该群体的更多种族灭绝行为。巴基斯坦代表呼吁缅甸立即采取措施，落实若开邦问题咨询委员会的所有建议，包括通过修订 1982 年《公民法》恢复罗兴亚人的公民身份。正如 iuventum e.V.的代表指出，修订该法律对于赋予罗兴亚人平等权利、确保他们得到法律保护 and 获得教育、医疗保健和就业等基本服务是必要的。

38. 孟加拉国代表提到多份联合国报告，其中指出，制度化的歧视、长期的族裔间武装冲突和“缅族化”的极端民族主义意识形态是罗兴亚人和其他少数群体人权受到侵犯的根源原因。这一观点得到了国际律师协会代表的支持，她对缅甸境

⁸ 见 A/HRC/52/21, 脚注 2。

内猖獗的反罗兴亚人言论表示关切。她警告说，仇恨言论和错误信息的广泛使用，加剧了缅甸族裔间和宗教间的紧张关系。塞内加尔代表和 Lidskoprávní organizace Práva a svobody občanů Turkmenistánu z.s 的代表提出了缅甸不同族裔和宗教社区之间开展包容性对话的重要性，以期解决社区间的紧张关系和冲突，促进社会凝聚力。

39. 许多发言者认为，确保问责制对维护缅甸罗兴亚人和其他少数群体的人权至关重要，也是实现持久解决危机的一个关键因素。据欧洲联盟代表称，缅甸问题独立调查机制以及由国家、区域或国际法院或法庭，包括国际法院和国际刑事法院进行的调查和诉讼，在确保受害者获得司法救助和补救以及追究犯罪人的责任方面发挥着重要作用。卢森堡和巴基斯坦代表特别呼吁全面遵守国际法院发布的关于临时措施的命令，并与所有现行司法和问责机制合作。亚洲人权与发展论坛的代表还特别呼吁将缅甸的局势提交国际刑事法院。

40. 许多发言者认为，让所有利益攸关方参与的包容性对话至关重要。伊朗伊斯兰共和国代表强调，要找到持久解决罗兴亚危机的办法，需要所有各方的参与。这一观点得到委内瑞拉玻利瓦尔共和国代表的支持，该代表认为，必须基于缅甸人民，包括罗兴亚人和其他少数群体的意愿和利益，推动广泛、建设性和包容性的对话，以实现民族和解。在这方面，许多发言者重申，必须将罗兴亚人置于旨在解决危机的所有讨论的中心。包容罗兴亚群体及其有意义的参与，是任何解决方案持久性的先决条件。

41. 一些发言者特别重视区域、政府间和国际组织在促进实现持久解决危机方面的作用。印度尼西亚和马来西亚的发言者表示，东盟在继续与缅甸的所有利益攸关方接触，以五点共识为主要参照，开展包容各方的对话。埃及代表还提到伊斯兰合作组织在这一问题上发挥的核心作用。另一些发言者也表示支持秘书长缅甸问题特使所作的努力。

42. 正如人权与移民庇护协会代表强调，持续的危机导致 100 多万罗兴亚人被迫逃离缅甸，在邻国寻求安全和庇护，但这些邻国缺乏正当应对此类问题的资源，导致其社会经济和政治压力增加。科威特代表指出，根据难民署最近的全球报告，这类难民人数已达到 130 万人，其中妇女占四分之一，儿童占一半。在孟加拉国的难民营中，罗兴亚难民的受教育和谋生机会有限，而立即找到持久解决办法的前景渺茫。由于粮食署的资金短缺，已经很微薄的食物配给有所减少，此后情况进一步恶化。正是出于这一原因，根据对难民共同分担责任的原则，许多发言者呼吁国际社会向收容罗兴亚难民的国家，特别是向孟加拉国提供支持，并加强对罗兴亚难民的人道主义援助，包括通过 2023 年罗兴亚人道主义危机联合应对计划提供援助。关于来自缅甸的寻求庇护者和难民人数不断增加的问题，伊斯兰人权委员会代表特别呼吁该区域各国允许难民和寻求庇护者进入这些国家，为他们提供保护，并充分坚持不推回原则。马来西亚代表还敦促《难民地位公约》签署国履行其国际法律义务，接受更多的难民，帮助他们重新安置或迁移。

43. 孟加拉国、科威特、毛里塔尼亚、巴基斯坦和俄罗斯联邦代表欢迎孟加拉国和缅甸当局就罗兴亚难民从孟加拉国遣返缅甸的试点项目进行对话，认为这是为罗兴亚危机找到持久解决办法的关键一步。与此同时，许多国家以及国家、国际和非政府组织的代表表示关切的是，任何遣返都应是安全、有尊严、自愿和可持续的，而且只应在条件有利于返回时才能进行。他们强调，缅甸目前不存在这种

条件。联合王国代表说，在缅甸的条件得到改善之前，联合王国将继续支持生活在孟加拉国难民营中的罗兴亚人。卢森堡代表感谢孟加拉国在极其困难的情况下为支持罗兴亚人和其他难民作出的巨大努力，但提醒人权理事会，任何返回缅甸的行为都必须是完全自愿的。亚洲人权与发展论坛的代表还表示关切的是，在同一军队继续在全国范围内犯下大规模暴行的情况下遣返罗兴亚难民不是持久解决危机的办法。

44. 发言者向小组成员提出了一些问题，例如，解决迫害罗兴亚人的根本原因、防止再次发生针对罗兴亚人的暴行和促进持久解决罗兴亚危机所需的措施。小组成员还被问及可采取哪些具体措施，用于改善缅甸罗兴亚人和其他少数群体的人权状况，包括境内流离失所者营地中的罗兴亚人的人权状况，并充分支持邻国，特别是孟加拉国的罗兴亚难民。有人问道，国际社会如何才能结束有罪不罚现象，确保对侵犯罗兴亚人和其他少数群体人权的肇事者追究责任，以及如何才能确保罗兴亚人真正和有意义地参与关于持久解决危机的任何讨论。卢森堡代表询问小组成员对东盟进一步参与的期望，以及与缅甸军方保持联系的国家可以做什么来缓解缅甸罗兴亚人和其他少数群体的困境。挪威代表指出，社区间对话和共同的苦难似乎促进了缅甸一些族裔群体和民主力量之间的相互理解，该代表询问外部行为者可在短期和中期采取哪些优先行动。

C. 答复和总结发言

45. 副高级专员敦促各方在短期内重点确保立即向缅甸罗兴亚人提供支持和人道主义准入，以减轻飓风之后的影响。她强调，从若开邦封闭营地的任何过渡都应 与罗兴亚群体本身充分协调进行，他们的行动自由、生计和获得基本服务的机会应得到保障。她还呼吁为孟加拉国的罗兴亚人提供更多的人道主义资金。就中长期而言，副高级专员提醒人权理事会注意若开邦问题咨询委员会和缅甸问题国际独立实况调查团提出的建议。具体而言，她重申，修订 1982 年《公民法》，为罗兴亚难民安全、有尊严、可持续和自愿回返创造条件，增加重新安置选择和补充途径，特别是针对最弱势群体开展以上工作非常重要，此外，追究责任也至关重要。

46. Ullah 女士同意副高级专员的意见，即需要支持缅甸的罗兴亚人有尊严地生活，将这件工作作为优先事项。在回答关于东盟参与的问题时，她强调必须倡导和扩大五点共识，以真正实现共识和纠正现状，包括在安全理事会妇女与和平与安全框架的基础上，为妇女建设和平者提供跨境援助、支持和协助。她敦促各国确保将罗兴亚群体置于与相关利益攸关方，包括与民间社会、民族团结政府和缅甸军方就缅甸问题进行的所有对话的中心。

47. Ullah 女士呼吁人权理事会推动民族团结政府和缅甸民间社会承认罗兴亚人是属于缅甸的土著族裔群体，使罗兴亚人重新融入社会、经济和政治参与的各个方面。正如她在开幕词中强调，为了实现持久的解决办法，过渡时期司法应成为所有未来规划的核心，建立一个真相与和解委员会可成为必要社会变革的蓝图。她赞同许多发言者的意见，即如果罗兴亚人返回家园后不得不面对虐待他们的犯罪者，而这些犯罪者迄今尚未因其罪行承担任何后果，就不应进行遣返。

48. Lewa 女士介绍了民族团结政府为与罗兴亚群体建立信任，可以采取的一些具体行动。民族团结政府应为其成员与罗兴亚群体之间开展对话创造空间。除了

民族团结政府外，Lewa 女士还敦促各方与族裔群体武装组织接触，这些组织，如若开民族军在抵抗缅甸军队方面发挥了关键作用。她注意到若开民族军的地位及其多年来与罗兴亚人的关系有所改善；例如，虽然缅甸军方封锁了人道主义援助的运送通道，但若开民族军访问了至少两个罗兴亚村庄并提供了援助。Lewa 女士强调，这种积极的姿态应该继续下去，而危害罗兴亚人的行动，例如从他们的村庄实施攻击和缅甸军方的报复应该停止。

49. Lewa 女士强调，罗兴亚难民安全、有尊严和自愿返回缅甸的条件尚不具备。参与“访问考察”倡议的 20 名难民返回后非常清楚地表明，他们不希望在此前的条件下被遣返，必须听取他们的意见。然而，她强调，只要难民在知情同意的基础上自愿选择返回，就应保障他们返回的权利。与此同时，Lewa 女士敦促为孟加拉国的难民提供更多的保护和教育机会。她还建议结束对整个地区的寻求庇护者和罗兴亚难民进行无限期移民拘留的做法。

50. Win 先生描述了缅甸军方在 1962 年以来的数十年来实施的反穆斯林政策，这些政策渗透到了缅甸当局、公务员和普通民众的歧视态度中。缅甸的穆斯林群体继续面临这种反穆斯林情绪的后果，Win 先生将其称为“滴答作响的定时炸弹”，因为存在种族灭绝、大规模暴行和流离失所者进一步涌入邻国的风险。自从政变以来，有数千名平民被杀害，数百人遭受酷刑，更多的人被任意逮捕，缅甸目前发生的事情已不再是缅甸的内政。Win 先生呼吁国际社会作为优先事项，对缅甸军方实施全球武器禁运，以阻止其杀害更多平民。他还重申，跨境人道主义援助必须送达缅甸的每一个人，特别是境内流离失所者营地的人，包括罗兴亚人。

51. Win 先生敦促国际社会加大努力，结束缅甸军方有罪不罚的现象，特别是支持国际法院正在审理的案件，并支持将缅甸的整个局势提交国际刑事法院。长期目标是建设和赋权穆斯林少数群体，包括罗兴亚人，确保他们获得公民身份、教育和参与缅甸政治的机会。Win 先生还提醒人权理事会，必须让所有穆斯林少数群体有意义地参与有关他们的任何讨论或决策的进程。

52. Habib 先生提出了两类建议。首先，关于对外政策措施，他呼吁国际社会通过实施贸易制裁和武器禁运，加大对缅甸军方的压力，并支持国际法院正在审理的案件和可能的经济赔偿。他还敦促包括东盟成员国在内的邻国在这方面做更多的工作。他建议东盟考虑暂停缅甸的成员资格，作为一项可能采取的步骤。第二，关于国内措施，只有缅甸进行政治和法律改革，才是持久的解决办法。Habib 先生呼吁缅甸军方负起责任，呼吁民族团结政府承认罗兴亚人是缅甸的一个族裔少数群体。与其他小组成员一样，他重申罗兴亚群体真正参与影响到他们的所有事务的重要性，并呼吁民族团结政府确保这一真正参与。

五. 结论和建议

53. 在整个小组讨论过程中，发言者强调，解决缅甸罗兴亚人和其他少数群体人权受到侵犯的根源问题，是持久解决目前的人权和人道主义危机的根本所在。为此，承认罗兴亚人是缅甸的一个族裔少数群体并解决其公民身份问题必不可少。促进不同族裔和宗教群体之间的社会凝聚力，确保对侵犯人权行为的问责，以及所有利益攸关方，包括罗兴亚人和其他少数群体切实参与的包容性对话，都是缅甸实现和平和包容性未来的必要步骤。与此同时，国际社会也必须加紧向孟加拉

国等收容国提供更多的人道主义支持，并向为了寻求安全而逃离缅甸的罗兴亚人提供更多援助。

54. 许多发言者重申，只有在缅甸的条件有利于安全、有尊严、自愿和可持续的回返时，才能将罗兴亚难民遣返缅甸。鉴于自 2021 年 2 月军事政变以来，缅甸的人权和人道主义状况不断恶化，罗兴亚人和其他族裔少数群体长期遭受迫害，目前尚不存在这样的条件。尽管如此，如果罗兴亚难民选择返回原籍地，则必须允许他们在自由和充分知情同意的基础上实现返回的权利。

55. 在小组讨论会期间，一些国家和另一些利益攸关方的代表建议缅甸军方：

(a) 根据东盟五点共识中的承诺，立即停止暴力，结束所有侵犯缅甸人民人权的行爲，恢复法治和民主，并执行安全理事会关于缅甸问题的第 2269(2022) 号决议以及若开邦问题咨询委员会和缅甸问题国际独立实况调查团的建议；

(b) 确保人道主义援助能够充分、安全和不受阻碍地送达缅甸各地所有需要援助的人，包括受到摩卡飓风摧残的若开邦；

(c) 与所有利益攸关方进行包容和有意义的对话，并确保罗兴亚人和其他少数群体真正参与有关缅甸的所有讨论；

(d) 解决罗兴亚危机的根源原因，包括承认罗兴亚人是缅甸的一个族裔少数群体，并解决他们的公民身份问题；

(e) 停止对罗兴亚人和其他少数群体一切形式的歧视和虐待，包括散布错误信息和仇恨言论，保护、促进和实现他们在缅甸的人权和基本自由；

(f) 与所有现有司法和问责机制，包括国际法院、国际刑事法院、缅甸问题独立调查机制和其他相关机制充分合作，结束过去和当前侵犯人权行为不受惩罚的现象；

(g) 创造有利于罗兴亚人和其他流离失所者自愿、安全、有尊严和可持续回返的条件；

(h) 确保将罗兴亚难民遣返缅甸是真正自愿的，并基于他们的自由和知情同意。

56. 关于结束对缅甸罗兴亚人和其他少数群体一切形式的侵犯和践踏人权行为，小组成员和一些国家的代表建议各国和其他利益攸关方：

(a) 保持全球优先关注缅甸罗兴亚人和其他少数群体的困境和现状；

(b) 敦促缅甸军方保护和保障缅甸所有罗兴亚人和其他少数群体的人权和基本自由；

(c) 要求缅甸军方承认罗兴亚人是缅甸的族裔少数群体；

(d) 根据国际人权规范和标准，终止对罗兴亚人的系统性歧视，并承认有必要制定新的公民身份立法；

(e) 敦促缅甸军方确保境内流离失所的罗兴亚人和其他少数群体获得人道主义援助，并保障他们有行动自由、可获得生计和基本服务；

(f) 积极确保缅甸的罗兴亚人和其他少数群体包容和有意义地参与所有关于其未来的讨论；

(g) 为缅甸不同族裔和宗教群体之间，包括与罗兴亚群体开展包容性对话提供便利，以期解决社区间的紧张关系和冲突，促进社会凝聚力。

57. 为确保追究侵犯人权行为的责任，小组成员和各国代表建议各国和其他利益攸关方：

(a) 继续支持国家和国际层面的问责努力，包括通过国际法院和国际刑事法院开展问责努力，并向缅甸问题独立调查机制和其他相关机制提供持续支持；

(b) 在条件允许的情况下，支持在缅甸设立真相与和解委员会，作为缅甸过渡时期司法措施的一部分；

(c) 支持全面落实东盟五点共识；

(d) 对缅甸军方实施经济制裁和武器禁运。

58. 为支持罗兴亚难民，小组成员和各国代表建议各国和其他利益攸关方：

(a) 敦促缅甸军方为遣返罗兴亚人创造有利条件，并确保罗兴亚难民安全、有尊严、自愿和可持续地返回缅甸；

(b) 根据分担责任的原则，提供更强有力的人道主义应对措施，以扭转食物配给被削减的问题，满足罗兴亚难民，特别是收容国(尤其是孟加拉国)最弱势群体的其他紧迫需求，包括为此为 2023 年罗兴亚人道主义危机联合应对计划提供资金；

(c) 制定区域强有力应对难民危机的措施，包括允许寻求庇护者和难民入境，避免海上推回做法，防止无限期拘留移民和将他们送回有可能遭受迫害的地方，提供人道主义援助和保护，并保证他们获得基本服务；

(d) 为最脆弱的罗兴亚难民寻求替代性持久解决办法，例如提供重新安置机会和补充途径。