



大会

Distr.: General
23 March 2022
Chinese
Original: English

人权理事会

第四十九届会议

2022 年 2 月 28 日至 4 月 1 日

议程项目 2 和 4

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
需要理事会注意的人权状况

2021 年 2 月 1 日以来缅甸的人权状况

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 46/21 号决议编写，阐述自 2021 年 2 月 1 日以来缅甸发生的侵犯人权行为的趋势和模式以及人权状况严重倒退的情况。缅甸陷入了愈演愈烈的暴力循环，其特征是：实际或看似反对军人统治的个人遭到日益残酷的镇压，政变遭到暴力抵抗，一些非国际性武装冲突正在爆发。必须采取行动，遏制军事当局把个人作为攻击目标并剥夺他们权利、生命和生计的态势。高级专员向包括军事当局在内的缅甸所有各方、国际社会和联合国系统提出了建议。

* 本报告逾期提交，以纳入最新信息。



一. 导言和方法

1. 人权理事会在第 46/21 号决议中请联合国人权事务高级专员向理事会第四十九届会议提交一份关于缅甸总体人权状况的全面报告，特别注重对 2021 年 2 月 1 日以来据称违反国际人权法和国际人道法的行为追究责任的情况，那时以来的法治状况和安全部门改革，以及高级专员关于缅甸罗兴亚穆斯林和其他少数群体的人权状况的报告中所载建议的执行情况。
2. 本报告涵盖联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)自 2021 年 2 月 1 日以来记录的人权方面的关切事项。报告包含对缅甸军方犯下的最恶劣侵犯行为的分析，着重指出戒严一年期间的趋势和模式，并就违反国际人权法、人道法和刑法的行为作出了初步结论。
3. 在编写本报告时使用了收集到并经过可信度评估的一手和二手来源材料。在无法进入缅甸的情况下，人权高专办沿用了以往的信息收集方法，包括与超过 155 名侵犯人权行为受害者、受害人权益倡导者和证人举行远程约谈和会议。通过卫星图像、经核实的多媒体文件和可靠的公开来源信息对第一手材料进行了佐证。¹ 在有合理理由相信所述事件确有发生的情况下，对案件、事件和模式进行了事实认定。鉴于自 2021 年 2 月 1 日以来缅甸境内个人面临的严重安全风险，人权高专办将受害者、证人和其他对话者的安全置于所有其他考虑之上。

二. 背景

4. 缅甸指称 2020 年 11 月的选举存在舞弊情况，并于 2021 年 2 月 1 日发动政变。缅甸成立了所谓的国家管理委员会，该委员会迅速采取行动，为便于实行军人统治而操纵法律框架，² 为此强行关闭了电信服务，³ 宣布 2020 年选举结果无效，并最终宣布自己为“临时政府”，由总司令担任总理。⁴ 此后不久，在 2020 年选举中赢得席位的全国民主联盟议员成立了联邦议会代表委员会，该委员会随后成立了反对军方的民族团结政府。⁵
5. 全国范围对军事政变的反对表现为大规模和平抗议和公民抗命运动，这使政府和其他服务陷入停顿。数以千计的罢工教师被停职，儿童不能上学，教育受到不利影响。原本就资源不足的卫生保健机构因袭击和连续几波冠状病毒病(COVID-19)疫情而进一步削弱。该国经济在一个财政年度里估计收缩了 18%，⁶

¹ 包括政治犯援助协会的“军事政变每日简报”以及通过“武装冲突地点与事件数据库项目”提供的信息。

² [A/HRC/48/67](#), 第 7-12 段。

³ 同上，第 13-18 段。

⁴ 同上，第 7 段。

⁵ 同上，第 70-74 段。

⁶ 世界银行，《缅甸经济监测：对付制约因素》(2022 年 1 月)，第 9 页。

多达一半的人口陷入贫困。⁷ 2021 年估计有 160 万个工作岗位流失，妇女受到的影响尤其严重。⁸

6. 缅甸正面临大规模暴力。缅甸夺权伴随着任意拘留、对和平抗议者不必要和过度使用武力、法外处决以及拘留期间的虐待和酷刑。⁹ 为应对日益严重的镇压，一些人组成了社区邻里守望团体，另一些人则对安全部队发动袭击。与此同时，边境地区的武装冲突仍在继续并再次加剧，特别是在克钦邦、克伦邦和掸邦。2021 年 5 月，民族团结政府宣布组建人民防卫部队，作为“联邦民主武装部队”的前身。此举导致全国范围内自称是“人民防卫部队”的团体激增，其中一些团体公开与民族团结政府或族裔武装组织结盟。这些武装分子在所有的邦、省和联邦区都发动了袭击。还有报告称，有数百名被认为是亲军方的人被定点清除，在其中大部分事件中，没有任何一方声称对其负责。

7. 政变后出现的武装团体彼此之间以及与民族团结政府和(或)族裔武装组织结成了正式和非正式的联盟，还有武装团体在一个镇里单独行动。2021 年 9 月，民族团结政府宣布对军方发动“人民防卫战”，并呼吁全国起义。对军人暴力统治的武装抵抗增加并加剧，在每个邦、省和联邦区以及在 330 个乡镇中的约 220 个乡镇中都发生了武装冲突和袭击。还出现了名为骠索缇的亲军方武装团体，据说其中一些是由缅甸训练的，或由缅甸退役士兵组成。在某些情况下，骠索缇团体与缅甸开展联合行动或自己单独对村庄进行袭击和突袭，据报他们使用的是缅甸提供的武器。

8. 与该国其他地区不同，若开邦的局势已经稳定，原因是缅甸和若开民族军于 2020 年 11 月达成了非正式停火协议。然而，双方之间的关系仍然高度紧张，令人严重担心敌对行动随时可能重新爆发，特别是在 2021 年最后几周若开邦北部发生零星武装冲突之后。

9. 国际社会针对缅甸局势所采取的行动的范围和在当地产生的影响仍然有限。尽管东南亚国家联盟(东盟)成员国领导人在 2021 年 4 月的一次会议上达成了五点共识，但并没有取得切实成果。继 2021 年 2 月第二十九届特别会议之后，人权理事会在连续几届理事会会议上听取了高级专员和缅甸人权状况特别报告员的口头最新情况介绍，并于 3 月和 9 月通过了决议。大会于 6 月和 11 月通过了决议。国家管理委员会和民族团结政府都在争取使国际社会承认自己为缅甸政府。

⁷ 联合国开发计划署，“双重危机对缅甸人福祉的影响”，2021 年 11 月，第 5 页。

⁸ 国际劳工组织，“2021 年缅甸就业情况：快速评估”，2022 年 1 月，第 3 页。

⁹ A/HRC/48/67，第 21-41 段。另见会议室文件，其中就联合国人权事务高级专员关于缅甸自 2021 年 2 月 1 日以来人权状况的报告提供了补充资料，可查阅 https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session48/Documents/A_HRC_48_CRP2_EN.pdf，第 4-38 段。

三. 法律框架

A. 国际人权法

10. 缅甸是若干人权条约的缔约国，¹⁰ 受习惯国际人权法原则的约束，这些原则禁止任意剥夺生命，施行酷刑及残忍、不人道或有辱人格的待遇，以及任意剥夺自由；缅甸还受公平审判权各个方面的约束。¹¹ 在这一框架下，缅甸当局必须尊重、保护、促进和实现该国境内或在其管辖或控制范围内的所有人的权利。一些人权标准还与有效保护生命权有关，特别是《执法人员使用武力和火器的基本原则》。¹²

11. 虽然武装团体和其他非国家行为体不能成为国际人权文书的缔约方，但公认的一点是，当它们对某一领土行使类似政府的职能和控制权，且它们的行为影响到其控制下的个人的人权时，它们必须尊重人权标准。¹³

B. 国际人道法

12. 在审查一国境内在非国际性武装冲突背景下发生的事件时，对国际人权法和国际人道法的遵守情况都予以考虑。这两套规范以互补和相辅相成的方式同时适用。

13. 要将暴力局势定性为非国际性武装冲突，一国领土内必须存在政府部队与一个或多个非国家武装团体之间或者两个或多个非国家武装团体相互之间的长期武装暴力。武装暴力必须满足两个累积性要求：(a) 以所使用的武器、持续时间和其他因素衡量，武装暴力必须达到最低限度的激烈程度，无法通过和平时期的常规警务解决；(b) 有关各方必须证明其具有最低限度的组织性，能够持续进行武装暴力活动并遵守国际人道法的基本义务。¹⁴

14. 分析国际人道法是否适用于某一特定情况具有挑战性，这是由于缅甸的地理环境、众多武装行为体、领土控制权差异、原已存在的武装冲突和迅速变化的事态发展使缅甸的情况具有复杂性和分散性。目前仍难以获得相关和可靠的信息，需要进一步分析才能作出全面的认定。

15. 尽管如此，人权高专办的结论是，该国有一些原已存在的非国际性武装冲突，包括缅军与钦邦、克钦邦、克耶邦、克伦邦、若开邦和掸邦的族裔武装组织

¹⁰ 《消除对妇女一切形式歧视公约》、《经济社会文化权利国际公约》、《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》、《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《残疾人权利公约》。

¹¹ A/HRC/43/35，第4段。

¹² A/HRC/48/67，第29段。

¹³ A/HRC/19/69，第106段。

¹⁴ 红十字国际委员会，2016年关于《改善战地武装部队伤者病者境遇之日内瓦公约》第三条的评注，第423-429段。见 <https://ihl-databases.icrc.org/ihl/full/GCI-commentary>。

之间的冲突。如国际判例所述，临时停火协议不等于普遍实现和平，武装冲突继续存在。¹⁵

16. 关于缅甸与政变后出现的各种武装团体之间的对抗，有合理理由认为暴力已达到激烈程度要求，这表现在袭击的普遍性、冲突的地理和时间跨度、因暴力而流离失所的平民人数以及使用的武器类型。¹⁶ 在该国的某些地区注意到这一点，它们是马圭省和实皆省以及钦邦和克耶邦。

17. 反政变武装分子的组织水平、指挥结构、训练和武器装备水平各不相同，其中许多并不经常性地开展行动。一些团体驻扎在人口居住区外的营地或居民逃离后空出来的村庄里，另一些人则生活在一般民众中，他们的存在危及居民的安全。新的武装分子普遍缺乏武器供应，许多人使用自制猎枪和遥控引爆的简易爆炸装置伏击缅甸车队。虽然 2021 年 10 月，民族团结政府与一些族裔武装组织合作组建了中央指挥和协调委员会，以设立指挥系统并协调全国各地的军事行动，但并不清楚该委员会对许多团体的指挥和控制效果如何。对于大多数新的武装分子来说，他们尚未达到组织性方面的要求。

18. 在有多个族群居住的邦，特别是钦邦、克钦邦、克耶邦和克伦邦，政变后出现的武装团体似乎受族裔武装组织的指挥或与它们结成了联盟。钦邦保卫军、克伦尼民族自卫军以及克钦邦和克伦邦的人民防卫军就是这种情况。因此，这些团体似乎加入了族裔武装组织，后者是与缅甸之间原已存在的非国际性武装冲突中的当事方。所有各方都受 1949 年 8 月 12 日内瓦四公约共同第 3 条和习惯国际人道法¹⁷ 有关规则(包括规范敌对行动的规则)的约束。

四. 镇压反政变活动造成的侵犯和践踏人权行为

A. 生命权

19. 可靠消息来源显示，2021 年 2 月 1 日至 2022 年 1 月 31 日期间，至少有 1 500 人在安全部队及其附属机构手下丧生；这一总数远远超出原已存在的武装冲突所造成的平民死亡人数。数字显示，绝大多数受害者为男性(1 300 多人死亡，占比 87%)。100 多名儿童(7%)被杀害，包括至少 90 名男童和 15 名女童，其中至少 19 名儿童的年龄似低于 13 岁。据报四分之一以上的受害者年龄在 18 至 29 岁之间。

20. 现有数据表明，实皆省报告的死亡人数最多，至少有 420 人死亡，仰光省和曼德勒省紧随其后，分别有 275 人和 265 人死亡。记录的死亡事件中，超过

¹⁵ 起诉应对 1991 年以来前南斯拉夫境内所犯严重违反国际人道主义法行为负责者的国际法庭，检察官诉 *Tadić*，对辩护方关于管辖权问题的中间上诉动议作出的裁定，1995 年 10 月 2 日，第 70 段。

¹⁶ 起诉应对 1991 年以来前南斯拉夫境内所犯严重违反国际人道主义法行为负责者的国际法庭，检察官诉 *Boškoski* 和 *Tarčulovski*，案件编号 IT-04-82-T，裁决书，2008 年 7 月 10 日，第 177 段。

¹⁷ 红十字国际委员会，习惯国际人道法数据库。可查阅 <https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docindex/home>。

五分之四发生在缅族占人口绝大多数的 7 个省，超过三分之一的死亡发生在 2021 年 2 月和 3 月。60%以上的死亡据称是使用小武器造成的，据报约有 200 人头部中弹。

21. 对现有数据的分析表明，因安全部队及其附属机构的行动——无论是作为还是不作为——而导致的死亡大多发生在以下情况中：(a) 抗议期间；(b) 被安全部队及其附属机构拘留期间；(c) “清剿行动”背景下。时间和战术分析表明，军方战略是基于一种系统性办法，并得到了指挥结构在政策层面的认可。

22. 安全部队最初在和平集会上使用致命武力。在许多情况下，警察和军事人员使用实弹驱散示威人群，有时瞄准个人射击。受访者描述了狙击手在抗议地点附近驻扎的情况。据报，一名消息来源的亲属在 3 月掸邦举行的一次抗议活动中被一名狙击手击中背部。另一名目击者回忆说看到狙击手埋伏在寺庙院子的一棵树上，该寺庙位于勃固一个抗议地点附近，当时被安全部队接管。2021 年 4 月 9 日，安全部队对该抗议地点进行了暴力镇压，连受伤的示威者也未能幸免。士兵们专门瞄准试图用摩托车将伤者送去接受治疗的抗议者开枪，打死至少一名已受伤人员。

23. 在暴力驱散反军方示威活动后，安全部队又追捕可疑的抗议者，并杀害沿途的旁观者。在 4 月 9 日勃固的镇压行动中，一名居民在自己家的宅院内被当时正在该街区追赶抗议者的安全部队开枪打死。安全部队对和平抗议者不必要或不相称地使用武力的做法侵犯了多项权利，包括人身安全权以及表达和集会自由权。这种使用武力的做法在导致抗议者死亡时，则构成任意剥夺生命。

24. 在追捕因反军方活动而被通缉的个人时，缅甸对私人住所和其他基础设施，包括整个街区和礼拜场所进行暴力突袭。一些人在搜捕行动中被杀害。

25. 超过 20%的死亡事件(约 325 人，包括 16 名儿童)发生在拘留所，案件数量从 2021 年 7 月开始大幅增加。据报，2 月至 6 月期间平均每月发生 12 起案件，此后稳步增加，平均每月达到 38 起，12 月的死亡人数激增至 70 人。这似乎与缅甸为查明和铲除反政变武装分子的支持力量而开展的行动相一致。导致拘留期间死亡的原因是受害者在镇压和突袭期间受到的伤害得不到适当治疗，或者遭受了酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚，特别是在审讯期间。据报，在拘留期间死亡的人中，约有一半是在拘留的头 48 小时内死亡的。

26. 许多受访者表示，他们仍然不知道许多被拘留者的下落，尸体在没有通知家属或征得家属同意的情况下被处理，要求提供的亲属相关信息被隐瞒。在一起案件中，一名因涉嫌参与人民防卫部队训练而被拘留的 17 岁儿童在拘留期间死亡；他的尸体被火化，遗骸未经家人同意被埋葬。在少数遗体被送回的情况中，尸体有受过虐待的痕迹。一名受访者称其曾与一名亲属一起被捕，被带到警察局并经历了多次审讯。这名受访者获释后得知其亲属已死于心脏病，尽管此前健康状况良好。这名消息来源报告说，在取回亲属遗体时看到了多处面部骨折，头部有沾血的伤口，身体其他部位有瘀伤和烧伤痕迹。

27. 安全部队还在“清剿行动”期间杀人。从 2021 年 7 月开始，据报在军事行动中发生了一系列大规模杀戮事件。7 月，军队在实皆省 Kani 镇附近的七个村发起了一系列行动，据称缅甸军杀害了多达 40 名村民，其中包括一名 14 岁儿童和两名老人。在一个村里，缅甸军逮捕并杀害了 9 人，后来在士兵离开后，村民发现他们的尸体被遗弃在树林里。这些尸体被捆绑，手和(在某些情况下)脚被绑在背后，身上有与刀刺和棍击相符的明显伤口。同样，12 月初，在实皆省另一个镇的 Done Taw 村，缅甸军士兵据称活活烧死了 11 人——他们当时被关押在一个小屋里，包括 5 名儿童，其中最小的 14 岁。村民们证实，受害者是一直留在村里的农民。其他居民都在缅甸军此前多次袭击中逃离了该村。

28. 12 月 24 日，在克耶邦 Hpruso 镇的 Mo So 村，多达 40 名妇女、男子和儿童被缅甸军烧死在卡车里。发现遗体的人看到，一些受害者的手被绑住，一些尸体的姿态表明死者曾试图逃跑，是被活活烧死的。死者中包括两名人道主义工作者和几名幼童。

B. 人身自由和安全权以及禁止酷刑和其他虐待行为

29. 自 2021 年 2 月 1 日以来，国家管理委员会非法修订法律，赋予安全部队不受约束的逮捕和拘留权，这些权力被用于有目标地打击和恐吓反对军人统治的个人。最初，军方拘留了数百名政府行政和立法部门人员。随后，军方将矛头指向了医生、护士、名人、学生、教育工作者和其他人，原因是他们批评政变、参加和平示威或公民抗命运动或支持联邦议会代表委员会和民族团结政府。军方将那些有影响力和有能力激发民间反对力量的人作为打击对象。

30. 可靠消息来源表明，2021 年 2 月 1 日至 2022 年 1 月 31 日期间，国家管理委员会及其附属武装团体拘留了 9 307 名男性和 2 349 名女性，其中 240 人是儿童。此外还有 1 971 人被国家管理委员会通缉，因此不得不躲藏起来。

31. 在 11 742 名被拘留者中，51%集中在仰光、曼德勒和实皆省，仅仰光省就占 29%。总体而言，被国家管理委员会拘留的人中近 80%来自仰光、曼德勒、实皆、勃固、掸、德林达依和马圭。

32. 从逮捕和拘留行动看出使用了连贯一致的手法，而且安全部队指挥结构在政策层面上对这些行动予以认可。逮捕和拘留主要发生在以下情况中：

(a) 在抗议期间。为应对和平反政变抗议活动，军方和警方部署了大量部队人员，在居民区“包围诱捕”或追捕抗议者。安全部队经常虐待被拘留者，并对逃跑的示威者使用致命武力。¹⁸ 据报，安全部队在镇压期间逮捕旁观者，包括街头小贩和工人；

(b) 在私人住宅中。通常情况下，包括军事情报员在内的数十名士兵在少量警察和地方行政人员的陪同下进入住所，搜寻被通缉者。这种突击检查往往涉及

¹⁸ 见 https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session48/Documents/A_HRC_48_CRP2_EN.pdf，第 10-35 段。

严重的攻击行为，包括辱骂、破坏财产和身体攻击。如果被通缉者不在，安全部队有时会拘留家庭成员，以迫使被通缉者投降；

(c) 在街上。可靠消息来源报告称，安全部队逮捕了在地方上为人所知的政变反对者。在武装分子活动频繁的地区，安全部队以与武装分子有关联为由拘留了被发现携带基本用品的几小群路人；

(d) 在“清剿行动”期间。可靠消息来源称，在农村地区，被发现携带猎枪或其他武器(尽管据报是用于生计目的)的个人因拥有武器而被捕。

33. 记者因报道该国正在发生的事态而一直面临被捕的风险。在本报告所述期间至少有 137 名媒体工作者被拘留，至少有 60 人仍然在押。

34. 另外，缅甸还将全国民主联盟成员、政府官员和议员作为任意逮捕和拘留的对象，包括总统温敏和国务资政昂山素季。2021 年 11 月，全国民主联盟中央工作委员会表示，有超过 570 名成员被逮捕，其中 12 人在被拘留后不久死亡，另一人被拘留 8 个月并在获释数周后死亡。¹⁹ 据报约有 463 名与全国民主联盟有关的人仍然在押，这表明国家管理委员会根据个人的党派关系将他们作为目标，并以政治理由迫害他们。

35. 多个消息来源解释说，拘留程序在政变后发生改变。在最初几周里，被捕者一般会被立即拘留在警察局或监狱。此后，军事当局开始将被拘留者送到军事审讯中心，然后转到警察局再移送监狱，或直接移送监狱。个人关押在军事设施中的时间长短不一，越来越多的人在审讯期间面临酷刑和其他形式虐待。

36. 在仰光省，受访者描述称，被拘留者在军事设施中被关押的时间平均为两周，接受 5 个或更多审讯者的集体审问并受到虐待，直到他们提供一些信息。在曼德勒省，一名受访者指出，2021 年 9 月后，被捕者几乎总是被送到军事审讯中心关押 1 至 3 周，在此期间，他们受到可能构成酷刑的虐待。另一名受访者报告说，从 2021 年 7 月开始，伊洛瓦底省的被拘留者通常会被军方关押，并受到可能构成酷刑的待遇。具体而言，被拘留者遭到的虐待包括殴打和辱骂，吊在天花板上并剥夺食物或水，强迫长时间单独囚禁并保持站立，连续将水滴在剃光的头顶前部，电击(有时同时注射不明药物)，迫使在他人面前裸体，实施性暴力包括强奸，以及强迫给穆斯林喂食猪油。审讯最初的重点是查明抗议活动的领导人和支持者，后来侧重于调查被拘留者与民族团结政府、联邦议会代表委员会和人民防卫部队的关系。

37. 一个可靠的消息来源称，在马圭省，被拘留者在最初几天里不用受审，在此期间，军事情报人员会在社交媒体上寻找有关他们的信息。发现的结果随后会用在审讯过程中，审讯由少校级别的军官领导。虽然并非所有被拘留者一开始都会受到虐待，但据报南亚裔长相的人肯定会遭到殴打。不过，一段时间下来，所有人不论族裔、性别或年龄，都会受到暴力侵害。在德林达依省，受访者们分开指

¹⁹ 《伊洛瓦底报》，“Myanmar’s ousted NLD says over 570 members arrested by junta so far”，2021 年 12 月 1 日。

认且都认出了一名中校，此人曾领导对他们的审讯，并指挥在军事设施中实施酷刑和其他虐待。

38. 一些地方的消息来源指出，在军事拘留即将结束时，警方会接到指示，要求他们将被拘留者从军事设施中转移出来并提出具体指控。正式还押期开始后，警方将被拘留者带到当地警察局，以便根据接到的指示进行立案。在此期间，当局没有系统地向家属或律师通报被拘留者的下落，而且从2月1日起暂停家属到监狱探视，声称存在与 COVID-19 有关的风险。受访者解释说，要知道一个人是否在监狱里，唯一的方法是寄送食物包：如果食物包没有返回给寄件人，就意味着这个人正在被拘留。在正式还押期届满后，据报被拘留者会被移送到监狱。从上述情况来看，有合理的理由得出结论认为，安全部队对任意逮捕和拘留、强迫失踪和虐待负有责任，这些行为往往构成酷刑。

39. 这些侵犯行为之所以能发生，是因为国家管理委员会将法律工具化，特别是通过修订和使用《刑法》和《刑事诉讼法》，为原本不合法和不正当的行为披上合法性外衣。²⁰ 这包括在监狱大院内设立特别法庭，颠覆司法程序；在实行戒严的城镇里设立军事法庭；修订法律援助法，将国家资助的法律援助范围缩小到诉讼的审判阶段，并取消对在国家资助的机制下运作的法律援助提供方的独立性保障。许多受访者描述了完全缺乏司法独立的情况。一名受访者称，法院在宣布判决时对这名受访者说：“你是无辜的，但我必须听别人的。请原谅我。”

40. 其他侵犯公平审判权的情况包括程序繁琐，导致拘留者无法在审判前获得授权书或面见和咨询律师，以及当局对辩护律师的骚扰和威胁。一名受访者回忆称遭到检方证人的恐吓，原因是这名受访者反对将一份签名供词的照片作为证据采用。

41. 2021年2月1日至2022年1月31日期间，至少有740人经不符合公平审判标准的审判后被判刑，其中84人(包括2名儿童)被判处死刑。

42. 尽管国家管理委员会曾几次大规模释放囚犯，但这些囚犯大多是2月1日之前被指控或定罪刑事罪犯。继2021年10月的特赦²¹之后，一些即将获释的人在踏出监狱大门之前遭到了新的指控。其他人在获释后几天内再次被捕。

43. 从拘留中获释的人描述了监狱内的恶劣条件，包括严重的过度拥挤。狱中不可能保持身体距离，COVID-19 感染者也得不到治疗。曾被关押在缅甸各地四所不同监狱的受访者说，监狱当局赋予一些犯人惩戒政治犯的有效权力，这导致了普遍的敲诈和虐待。

²⁰ A/HRC/48/67，第8-10段。

²¹ Global New Light of Myanmar, “1 316 detainees, 4 320 defendants pardoned on Thadingyut occasion”, 2021年10月19日。

五. 不安全、武装冲突和其他形式暴力对人权的影响

44. 缅甸满目疮痍。全国各地许多人过去几年开始享受到的日益繁荣的生活已经停止。与此同时，几十年来一直受迫害的少数民族所面临的暴力和不安全问题更是有增无减。为了镇压武装反对派，缅军继续推行其“四光”政策，并使用空袭、武装直升机、大炮和迫击炮进行攻击。在本报告所述期间据报发生了不分青红皂白的攻击，而且常常发生在人口居住区，反映出对人命和财产的公然漠视。同样在此期间，缅军部队在“清剿行动”中犯下了许多侵权行为，这类行动包括彻底搜查各个地区，寻找武装团体成员，逮捕、以酷刑折磨和即决处决有关人员，以及抢掠和毁坏财产。在这些行动中可以明确看到，小武器火力对个人构成严重风险，有 400 多人被小武器射中身亡；空袭和使用迫击炮、炮击和其他爆炸造成约 150 人死亡。例如，2021 年 9 月，当时占领着一所学校的缅军部队在克耶邦的 Kone Thar 村发动炮击，表面上是针对克伦尼民族自卫军的据点。炮弹爆炸导致居民纷纷逃离。此后，缅军部队搜查了该村，开枪打死了 3 名平民，然后焚烧了他们的尸体，还开枪打死了一名留守老人。缅军部队在占领该村期间摧毁建筑物 26 座、损坏 13 座。

45. 许多武装行为体持续使用地雷和隐藏的简易爆炸装置，在全国各地造成人员伤亡。地雷或战争遗留爆炸物造成了超过 88 人死亡，²² 据报至少发生了 600 起使用地雷的事件。据称，缅军部队在空无人烟的村庄里埋设地雷，以阻止流离失所者返回。全国各地据报发生了多起造成人员伤亡的地雷爆炸事件。

46. 在至少 85 起报告的事件中，缅军强迫个人劳动和充当部队行进时的人盾。2021 年 9 月在孟邦，缅军强迫 Bilin 镇的 400 名村民在丛林中运输货物。在实皆省 Kale 镇，缅军袭击了一个人民防卫部队营地，拘留了 12 人，包括 10 名部队成员和 2 名志愿护士，并即决处决了其中 3 人，包括 1 名护士。轻步兵部队迫使其余 9 人(均为妇女)走在前面充当人盾。据报所有这些人仍然在押。

A. 互联网关闭、流离失所和人道主义援助受到限制

47. 缅军继续使用关闭互联网的手段抑制人们获取信息和沟通的能力。自 2021 年 8 月以来，受冲突和暴力影响地区的 25 个镇一直处于信息真空状态，镇里没有任何形式的互联网，在某些情况下也没有固定或移动电话线。在暴力局势中阻碍通信危及平民安全，侵犯平民的表达自由和获取信息的权利，并进一步阻碍人道主义行为体提供有效援助的能力。

48. 缅军在人口居住区使用“清剿行动”、空袭和重型武器，故意在村民中制造恐惧，强迫当地居民流离失所。这导致自 2021 年 2 月以来约有 441 500 人仍然流离失所，其中克耶邦和克伦邦以及缅甸东南部其他地区至少 240 000 人，钦邦、实

²² 人道主义事务协调厅，“缅甸最新人道主义情况第 15 期”，2022 年 2 月 15 日。

皆省和马圭省 191 500 人，掸邦和克钦邦 10 000 人。²³ 已有 15 000 多人越过边境进入印度或泰国。²⁴ 还有更多的人暂时流离失所，此外在若开邦、克钦邦和掸邦北部原已存在 370 400 名长期流离失所者。²⁵

49. 军事当局基本不准人道主义援助进入新的和原已存在的有需求地区，这方面措施包括推迟或拒绝签发旅行许可、收紧官僚主义要求以及建立新的路障和检查站。政变导致的供应链中断和银行部门瘫痪也影响了人道主义援助准入和应急。军事当局还特别阻止人道主义机构向当局认为与反对派有关联的民众发放援助。在克耶邦，军方自 10 月以来要求各组织运输 10 袋以上的大米必须申请许可，这大大影响了粮食援助的交付。在钦邦，军方故意封锁了旅行路线，这限制了基本物资的运送，使情况更加雪上加霜。在几次事件中，缅军焚烧食物和其他物品，以打击那些援助境内流离失所者的人员。安全部队在克耶邦和钦邦逮捕了协助流离失所者的志愿者，在钦邦的 Mindat 镇，据报至少有 30 名流离失所者由于无法获得治疗而死于可预防的健康问题。在受武装冲突影响地区施加的限制可能构成违反冲突各方允许并便利人道主义援助畅通无阻地送达有需要平民的义务。由于任意的准入限制，社区无法获得食物、卫生保健、住房、安全饮用水和环境卫生设施，并面临着罹患冠状病毒病等疾病的更高风险。流离失所者难以实现其基本权利，包括获得食物、保健、教育和工作的权利。此外，由于流离失所者无法种植和收获农作物，他们的流离失所正在影响未来的粮食安全。

B. 破坏财产和攻击卫生和教育部门

50. 缅军对人口居住区的 400 多次袭击导致数以千计的房屋和其他建筑物被毁，其中包括教堂和食品店。有充分记录表明，纵火是缅军行动的一个特征，大多数纵火行为是在村民离开家园后实施的。最令人震惊的是，在钦邦的 Thantlang 镇，缅军轻步兵第 222 旅从 9 月起连续实施 23 次袭击，烧毁了 900 多座建筑物，包括两个非政府组织的办公室、8 座教堂和 12 座其他宗教建筑，这些袭击延续了缅军部队以钦族和宗教少数群体为打击目标的趋势。2021 年中期以后，在马圭省和实皆省发生了 250 多起大规模焚烧事件。人权高专办获得了其中最大规模焚烧事件的卫星图像，图像显示，2021 年 6 月缅军袭击马圭省 Kin Ma 村期间有 171 座建筑物被毁、36 座建筑物受损。

51. 对受教育权和健康权的攻击持续存在，据报发生了 450 起攻击学校和学校工作人员以及将学校用于军事目的的案件，其中大多数发生在曼德勒、马圭、实皆和仰光省。此外，286 个卫生保健设施以及车辆、人员和病患遭到袭击。

C. 反缅军行为体的虐待和侵犯行为

52. 在民族团结政府发布的人民防卫部队行为守则的几个版本中载有基于关键国际标准包括日内瓦四公约的规定。同样，民族团结政府关于人民防卫组织拘

²³ 同上。

²⁴ 同上。

²⁵ 同上。

留战俘和军事囚犯的准则也提到日内瓦四公约，并呼吁给予被拘留者人道待遇。然而仍有报告称，反缅甸军行为体长期存在强迫征兵、招募儿童和使用地雷等严重问题。

53. 据报，自 5 月以来有 543 人因被认为支持军方而遇害。受害者包括至少 166 名由国家管理委员会任命或与国家管理委员会有其他关联的地方行政人员或其家属；47 名亲军方的联邦巩固与发展党成员；以及 214 名据指称的军方线人。受害者中绝大多数是男性，有 48 人是女性，至少有 8 名儿童，包括一名 8 个月大的婴儿。虽然无法将大多数这些死亡事件归咎于特定行为体，但反政变武装分子声称对 95 起事件负责。

54. 虽然反政变武装分子的袭击主要以缅甸军为目标，但也有一些是针对明显或被视为与军方有关联的财产和建筑物，包括街区和村区办公室、政府大楼以及据信由 MyTel 电信网络使用的塔台——军方对 MyTel 电信网络拥有部分所有权，自 6 月起针对该公司塔台的袭击越来越多，约有 150 座塔台遭到反军方团体的袭击。可信报告显示，有几人在这些袭击中丧生。电信塔主要用于民用用途，对它们的破坏进一步影响了个人表达自由和获取信息的权利。

六. 罗兴亚族群的人权状况

55. 虽然若开邦的安全局势保持相对稳定，但罗兴亚族群的总体人权状况并未改善。此前发现的歧视模式仍然存在，如剥夺公民权和公民证件、限制行动自由、限制获得保健和教育服务的机会以及谋生机会。难民和流离失所者没有返回权。为过去遭受的侵犯行为寻求正义和获得补救的权利仍然完全缺失，这继续对日常生活的各个方面产生不利影响。受访者和对话者一致表示，只要缅甸军还在逍遥法外并对缅甸的公民和政治生活施加影响，罗兴亚人的人权状况就可能进一步恶化。

56. 军事当局进一步限制罗兴亚人的行动自由。据受访者和其他消息来源称，10 月份，军方管理的国家登记和公民事务部重新规定，没有国家验证卡的罗兴亚人在若开邦的 Buthidaung 镇和 Maungdaw 镇之间往返必须获得临时旅行许可。2021 年 11 月 25 日，Buthidaung 镇由军方管理的综合行政部门要求所有“孟加拉人”（一个贬义和排斥性的称呼）取得被称为“表格 4”的旅行许可，这进一步剥夺了罗兴亚人的权利。罗兴亚人报告说，所有这些手续都涉及敲诈。一人报告说，每张许可证的非正式费用可能超过 25 000 缅元（约 15 美元），而且在安全检查站还可能被随意收取其他费用。消息来源还称，罗兴亚人获得的旅行许可期限很短，有时甚至只有三天，尽管他们申请的是有效期一个月的旅行许可。这些和其他限制措施严重影响了服务的获取和生计的可持续性，延长了对人道主义援助的依赖，加剧了脆弱性和保护风险，导致了消极的应对机制（包括为获得一点收入而接受报酬极低的工作），并使隔离和歧视变得根深蒂固。

57. 若开邦的条件仍然不利于难民和境内流离失所者的安全、自愿、有尊严和可持续返回。然而，一些家庭仍决定返回缅甸，这主要是由于孟加拉国科克斯巴扎尔营地的安全问题。缅甸军一如既往地采取将罗兴亚人排除在缅甸生活之外的政策，

以非法入境为由逮捕、指控和起诉这些回返者。同样，试图通过海路离开孟加拉国、或由缅甸前往第三国、或在缅甸境内流动的罗兴亚人如果在危险旅途中获救，也面临逮捕和起诉。

58. 人道主义援助准入继续受到时间、地点和范围限制，而且需要层层审批，尤其是对于人道主义需求最大的偏远地区的村庄和地点来说。虽然若开邦正在开展 COVID-19 疫苗接种运动，但据报告，与旅行和相关许可有关的费用以及可及性和可得性制约阻碍了对罗兴亚人的有效免疫覆盖。

59. 据报，军事当局打算着手实施前文职政府制定的关闭境内流离失所者营地的国家战略，但尚未处理公民身份、行动自由以及住房、土地和财产权利等基本问题。当局与受影响社区的接触被形容为敷衍了事。

60. 在孟加拉国，来自科克斯巴扎尔和 Bashan Char 的受访者表示非常担心安全和经济状况。所有来自科克斯巴扎尔的受访者都表示，安全局势已急剧恶化，若开罗兴亚救世军和 Munnah 组织等犯罪团伙每天都为争夺营地控制权而打斗，并威胁、殴打、绑架和杀害没有附属关系的营地居民。例如，2021 年 9 月 29 日，著名的罗兴亚人权维护者 Mohib Ullah 被杀，此前他曾多次受到威胁。他是第一个直接在人权理事会会议(2019 年 3 月)上发言的罗兴亚人。他被谋杀不仅是罗兴亚人和人权界的巨大损失，也向罗兴亚族群发出了一个令人不寒而栗的信号。

七. 追究责任

A. 国际刑法

61. 在非国际性武装冲突中，如果发生严重违反日内瓦四公约共同第 3 条或习惯国际人道法的行为，则可能构成战争罪。如果实施的某些行为属于广泛或有系统地针对平民人口进行的攻击的一部分，则可能构成习惯国际法规定的危害人类罪。

62. 本报告和以前报告中记录的可信犯罪指控只是 2021 年 2 月 1 日以来缅甸人民被迫忍受的侵犯和虐待行为的一小部分。任意逮捕和拘留、酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚以及杀戮的模式似乎表明，政治或职业附属关系或行使政治权利会令个人成为打击目标，这在仰光、曼德勒、实皆、勃固、马圭和德林达依省尤其明显。由于法律和司法系统的改变，那些被剥夺自由的人被有系统地带到军事拘留所，遭受酷刑和其他形式的虐待，有时最终死亡。缅军在反政变和平抗议和军事“清剿行动”背景下采取的战术，包括有针对性地射击受害者头部和焚烧行为，说明这些不是少数人的不当或不良行为，而是通过指挥结构下达指令的结果。考虑到缅军实施暴行的范围、类型和程度，士兵在指挥系统之外独立行事的可能性很低。

63. 本报告的结论与缅甸问题独立调查机制向人权理事会提交的初步分析结果²⁶一致，即有合理的理由相信，缅甸军的行为是在针对平民的广泛和系统性攻击的背景下实施的，且显然有组织政策授意。2021 年 2 月 1 日以来可能实施了或构成危害人类罪的行为，特别是：谋杀，强行迁移，违反国际法基本规则监禁或以其他方式严重剥夺人身自由，酷刑，以政治理由迫害可识别的群体或集体，强迫失踪和其他故意造成重大痛苦的性质类似的不人道行为，以及严重伤害精神或身体健康。其中一些行为如果与武装冲突有关，也可能构成战争罪。此外，在缅甸发生了敌对行动中蓄意攻击平民和民用物体、使用人盾和强迫流离失所行为，它们构成可能相当于战争罪的严重违反国际人道法行为。

64. 自政变以来，没有任何信息表明缅甸境内对士兵的侵犯行为进行了任何调查或起诉。这进一步加剧了缅甸部队在过去几十年中完全不受惩罚的现象。

B. 正在进行的追责努力

65. 各国际人权机制一直强调，追责、法治和安全部门改革是在缅甸实现持久和平和转型变革的根本。自 1992 年以来，历任特别报告员都指出追责在补救情势方面的中心地位。²⁷ 同样，缅甸问题国际独立实况调查团也提出了广泛建议，²⁸ 它们包括在国家一级采取追责措施，进行安全部门改革，包括由非军事部门对安全部队进行监督，以及法律改革。即使是缅甸政府设立的人权问题调查机构，尽管缺乏独立性，但也提出了一些相关建议。不过据报，这些建议被接受，但从未得到执行。

66. 值得注意的是，2021 年 8 月，民族团结政府根据《国际刑事法院罗马规约》第 12 条第 3 款提交了一份声明，声称接受法院对 2002 年 7 月 1 日以来在缅甸犯下的国际罪行的管辖权。法院尚未就此问题发表公开立场。

67. 在国际一级采取了其他步骤。冈比亚向国际法院提起的关于适用《防止及惩治灭绝种族罪公约》的诉讼仍在继续。在最近的事态发展中，法院审议了缅甸的初步反对意见。据报，在法院发布了一项关于临时措施的命令后，国家管理委员会和民族团结政府都向法院递交了关于措施执行情况的半年期报告。然而，由于这些呈件没有公开，外界无法评估其内容的真实性或准确性。与此同时，国际刑事法院正在继续就其属地管辖权范围内的某些罪行对孟加拉国和缅甸局势进行调查。缅甸问题独立调查机制则继续履行其任务，为有管辖权的法院的工作提供便利。对该机制收集的有关 2021 年 2 月 1 日以来事态的信息进行的初步分析表明，可能发生了危害人类罪，包括谋杀、迫害、监禁、性暴力、强迫失踪和酷刑。²⁹

²⁶ A/HRC/48/18。

²⁷ 例如见 A/HRC/28/72，第 57-59 段；以及 A/76/314，第 103 段。

²⁸ 例如见 A/HRC/39/64，第 100-117 段。另见提交给人权理事会 2019 年第四十二届会议的会议室文件所载建议汇编，可查阅 <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/MyanmarFFM/Pages/ReportHRC42thSession.aspx>，第 19-22 段。

²⁹ A/HRC/48/18，第 30-35 段。另见 <https://imm.un.org/wp-content/uploads/2021/10/2021-10-29-IIMM-Bulletin-October-2021-English-language.pdf>。

68. 在国家一级，2021 年 11 月 26 日，阿根廷联邦刑事法院第二分庭推翻了下级法院早先关于程序问题的裁决，确认阿根廷法院有权根据普遍管辖权调查针对罗兴亚人的侵权行为。

69. 虽然这些举措都很重要，但缅甸人民所遭受的违反国际法行为的广度和规模表明，迫切需要采取司法和追责措施，更全面地处理该国各地已经和继续发生的各种违反行为。持续发生的严重违反国际法行为要求国际社会作出坚定、统一和坚决的反应，以有效保护缅甸人民的人权。

八. 结论和建议

70. 自 2021 年 2 月以来，缅甸在人民享有所有公民、政治、经济、社会和文化权利的能力方面出现了重大倒退。超过 1 500 人因行使基本权利和自由或在被有义务保护他们的人员拘留期间死亡。超过 10 000 人在监狱里受煎熬，被任意拘留，其中数百甚至数千人遭受酷刑折磨。

71. 缅甸已陷入愈演愈烈的暴力循环，其特征是：实际或看似反对军人统治的个人遭到日益残酷的镇压，政变遭到暴力抵抗，一些非国际性武装冲突正在爆发。缅甸军队以平民为目标，继续在人口居住区使用具有广泛影响的爆炸性武器。他们也越来越依赖空中力量，包括武装直升机和空袭。自 2 月 1 日以来有超过 44 万人因武装冲突而流离失所，目前有多达 1 440 万人急需人道主义援助。

72. 必须采取行动，遏制个人权利、生命和生计被剥夺的态势。军方创造了一个无法开展有意义谈判和对话的环境，在这个环境中，缅甸人民没有发言权。到目前为止，国际社会为缓和暴力、言论和挑衅所做的努力都被置之不顾。宣布全国停火并没有使军事行动或武装反对派的反击减少。突袭住宅以及拘留活动家、政治反对派和其他涉嫌持异议者的事件经常性地、无休止地发生。人道主义行动仍然无法推进，准入得不到便利。这些态势必须显著改变，才能为政治讨论或谈判解决奠定基础。

73. 在过去一年的动荡和暴力中，人民的意愿并没有被击垮。他们仍然致力于恢复民主和重建反映人民意愿和愿望的机构。民主运动已开始为国家的未来提出更具包容性的愿景，这一愿景必须得到呵护和支持，它包括建立一个和平、联邦制和民主的联盟，保障自由、正义和平等，并维护民主、性别平等和基本人权这些重要价值观。这一愿景还包括越来越多地承认过去的罪行和不公正，包括对罗兴亚人和其他少数群体犯下的罪行和造成的不公正，并呼吁追究责任人的责任，建设能够不受外部政治压力或法令影响的独立司法机构。³⁰ 国际社会必须在其力所能及的范围内支持缅甸人民，使这场人权灾难化危为机。

74. 鉴于上述调查结果和目前局势，高级专员重申她先前对军事当局的建议：

(a) 按照东盟成员国领导人在 2021 年 4 月举行的会议上商定的五点共识，立即停止全国各地针对缅甸人民的一切暴力和攻击；

³⁰ 另见 A/HRC/48/67，第 70-74 段。

(b) 立即释放所有因政治言论、自由结社、自由集会和抗议行为而被拘留、起诉和(或)判刑的人。停止出于政治动机的起诉，包括停止对民选政府成员、政党成员、民间社会代表、人权维护者和所有其他表示反对政变的人的这类起诉。

75. 她建议缅甸境内各方：

(a) 与秘书长缅甸问题特使和东盟缅甸问题特使充分合作，为与所有各方和利益攸关方，包括妇女、青年和少数民族代表开展广泛对话奠定基础；

(b) 立即为人道主义援助提供方(包括国际和当地服务提供方)不受限制地进入提供便利，协助它们以非国家模式提供援助；

(c) 充分尊重人权规范，并在适用的情况下遵守国际人道法；

(d) 与国际追责机制、包括正在调查缅甸当局(包括其军队)与罗兴亚人危机和 2021 年 2 月 1 日以来事件有关行动的机制充分合作。

76. 她建议国际社会：

(a) 向所有跨越国际边界的个人、包括罗兴亚人提供保护，立即提供人道主义援助，并确保所有回返都以有尊严、自愿和完全符合国际法要求的方式进行；

(b) 支持将缅甸局势移交国际刑事法院，无论是由安全理事会还是得到适当承认的国家当局移交；

(c) 确保任何政治解决危机的方案都包括过渡期正义措施，并避免对严重侵犯人权行为和国际罪行进行赦免；

(d) 根据大会的呼吁立即采取行动，防止向缅甸军方或该国其他武装派别供应武器，并酌情对军方的经济利益实施其他定向制裁；

(e) 鼓励在缅甸经营的企业按照缅甸人权状况特别报告员和缅甸问题国际独立实况调查团的建议，停止与军方所有或隶属于军方的实体合作，并确保这些企业不参与与缅甸军方或在军方影响力之下的企业的合营或其他收入分享安排。

77. 她建议联合国系统再次作出努力，全面落实格特·罗森塔尔题为“关于 2010 至 2018 年联合国参与缅甸事务情况的简短独立调查”的报告以及关于联合国行动的其他独立审查报告所载建议，以加强本组织预防和应对人权相关危机的能力，并作出一切必要努力，确保在缅甸采取连贯一致的战略对策，目的是以相辅相成的方式加强以人权为中心的保护工作。