



人权理事会  
普遍定期审议工作组  
第三十七届会议  
2021年1月18日至29日

## 缅甸资料汇编

### 联合国人权事务高级专员办事处的报告

#### 一. 背景

1. 本报告根据人权理事会第 5/1 号和第 16/21 号决议编写，同时考虑到普遍定期审议的周期。报告汇编了条约机构和特别程序报告及其他相关的联合国文件所载资料。因受字数限制，仅摘录相关内容。

#### 二. 国际义务的范围以及与国际人权机制和机构的合作<sup>1 2</sup>

2. 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)<sup>3</sup> 和其他机制<sup>4</sup> 建议缅甸批准所有尚未批准的国际人权条约，包括《公民及政治权利国际公约》、《消除一切形式种族歧视国际公约》和 1989 年国际劳工组织(劳工组织)《土著和部落人民公约》(第 169 号)。联合国驻缅甸国家工作队指出，有几项条约报告尚未提交。<sup>5</sup> 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)建议缅甸批准《反对教育歧视公约》。<sup>6</sup>

3. 联合国秘书长感到遗憾的是，尽管包括安全理事会成员在内的各国一再呼吁缅甸与联合国人权实体和机制合作，但缅甸拒不合作。<sup>7</sup> 缅甸人权状况特别报告员指出，自 2017 年以来，缅甸政府已撤销与特别报告员的合作。<sup>8</sup>

4. 人权高专办建议缅甸向几位特别报告员发出邀请。<sup>9</sup> 缅甸人权状况特别报告员建议人权高专办正式开设一个办事处。<sup>10</sup>



### 三. 国家人权框架<sup>11</sup>

5. 人权高专办强调宪法改革以及安全部门和司法改革的重要性。这些进程必须以参与性方式为基础，通过与尽可能广泛的行为方进行切实、公开、透明和制度化的协商，以促进跨越族裔、宗教和性别等多种身份标志的社会凝聚力。<sup>12</sup>

6. 联合国国家工作队注意到，缅甸国家人权委员会的新委员于 2020 年 1 月任命。<sup>13</sup> 缅甸人权状况特别报告员感到鼓舞的是，该委员会起草了一份 2020-2024 年战略计划草案，其中包括宣传加强其组织法的战略。<sup>14</sup> 缅甸人权状况特别报告员<sup>15</sup> 和其他实体<sup>16</sup> 建议，须使该法与《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》（《巴黎原则》）完全保持一致。人权高专办建议在少数民族地区设立区域办事处并为其配备充足的资源，专门负责性别问题。<sup>17</sup> 消除对妇女歧视委员会建议缅甸解决国家人权委员会在处理申诉时违反保密规定的问题。<sup>18</sup>

### 四. 参照适用的国际人道法履行国际人权义务的情况

#### A. 贯穿各领域的问题

##### 1. 平等和不歧视<sup>19</sup>

7. 人权高专办报告说，在贫困程度、获得经济机会和公共服务方面，少数民族边境地区与多数民族缅族人聚居的中部地区之间存在严重的横向不平等。<sup>20</sup> 联合国其他实体也对地区差异和持续不平等表示了类似的关切。<sup>21</sup>

8. 人权高专办建议缅甸审查并废除延续基于族裔、宗教、语言或文化特性的歧视的法律和政策，包括但不限于：关于公民身份的法律和政策，关于“种族和宗教”的四项法律，以及延续对少数群体的经济排斥的法律，如与土地和自然资源有关的法律。<sup>22</sup> 人权高专办建议缅甸颁布一部全面的反歧视法，并采取相关政策和方案。<sup>23</sup> 缅甸人权状况特别报告员呼吁缅甸根据《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》颁布一项反歧视法。<sup>24</sup>

9. 人权高专办指出，鉴于缅甸根深蒂固的歧视和不平等现象，可能还需要采取平权行动措施，以在法律上和实践中实现完全平等，特别是让最为脆弱和边缘化的社区实现完全平等。<sup>25</sup>

##### 2. 发展、环境及工商业与人权<sup>26</sup>

10. 缅甸人权状况特别报告员回顾说，缅甸有责任保护其领土上的所有人免遭侵犯人权行为，包括工商企业的侵犯人权行为。管理缅甸商业活动的法律框架未能履行这一职责。<sup>27</sup> 特别报告员注意到大规模开发项目和产业带来的严重影响。<sup>28</sup> 在许多情况下，这些活动事先没有与受影响社区协商，造成了土地丧失、环境破坏、被迫流离失所以及恐吓、镇压甚至针对反对者的暴力行为。<sup>29</sup> 她呼吁政府通过加强法律、政策和监管框架，推动企业开展尽职调查。<sup>30</sup>

11. 人权高专办建议缅甸确保对投资和基础设施项目遵守环境、社会和人权保障的情况进行透明独立的审查，同时确保当地民众切实和系统地参与所有阶段的决策工作。<sup>31</sup>

12. 人权高专办注意到，少数群体社区真正或被认为被排除在公平资源共享之外，这引起了人们的不满。这一问题对和平进程至关重要，因为少数民族群体长期以来一直要求建立一个权力下放的治理体系，以便少数民族社区可以更好地掌控自己的土地和自然资源。<sup>32</sup>

13. 人权高专办指出，在一个不平等极度明显、任人唯亲和腐败盛行的环境里，大多数人对社会经济心怀不满。对改革步伐缓慢和经济机遇不足的失望为寻找替罪羔羊以及宗教极端主义和基于身份认同的极端主义提供了肥沃的土壤。<sup>33</sup> 联合国开发计划署指出，自然灾害也是人们再度陷入贫困的主要原因。<sup>34</sup>

14. 缅甸问题国际独立实况调查团要求政府与缅甸军方(缅甸军)脱离财务关系，并强调指出，经济活动和商业关系，包括为缅甸军行动提供商业捐款、与外国公司合资办企业以及销售和转让武器，共同造成了缅甸的人权危机。<sup>35</sup>

### 3. 人权与反恐<sup>36</sup>

15. 缅甸人权状况特别报告员收到的许多报告称，若开族人依《反恐怖主义法》受到指控。特别报告员指出，该法定义宽泛，很容易被当局滥用。该法规定，设立一个反恐中央委员会，由联邦政府内政部长领导，它可以将个人和团体定为恐怖分子，但没有有效的监督，也没有对决定进行复议的可能性。特别报告员强调，必须修订《反恐怖主义法》，使之符合国际人权标准。<sup>37</sup>

## B. 公民权利和政治权利

### 1. 生命权、人身自由和安全权<sup>38</sup>

16. 缅甸问题国际独立实况调查团记录了缅甸的以下所作所为：不尊重生命权，进行谋杀行为，包括强迫劳动，使用非法拘留、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，实施性暴力和性别暴力，包括强奸和轮奸妇女和女童。<sup>39</sup>

17. 缅甸人权状况特别报告员报告说，截至 2020 年 1 月，缅甸有 647 名政治犯。<sup>40</sup> 特别报告员对使用单独拘禁的做法极为关切，因为这可能为使用酷刑和其他残忍、不人道和有辱人格的待遇和处罚提供便利。她呼吁制止这种做法，维护所有被拘留者的公平审判权。<sup>41</sup> 其他机制也提出了类似的意见。<sup>42</sup>

### 2. 司法(包括有罪不罚问题)和法治<sup>43</sup>

18. 人权高专办说，司法机构软弱无能、缺乏独立性，仍然不利于法治。军方对民事法庭诉讼程序施加影响、腐败盛行、基本的公平审判权利受到侵犯，检方不愿接受严重侵犯人权行为受害者提起刑事诉讼的申请，这些对少数群体和多数群体都有影响。大多数受害者经济困难，获得法律代理和司法补救的机会因此受到进一步损害。特别是妇女等少数群体在司法系统中经常面临障碍，而且人们对国家普遍不信任，这意味着大多数人没有利用正式司法机制。律师、受害者或其家人经常受到恐吓、报复和纪律处分。<sup>44</sup> 缅甸人权状况特别报告员建议司法部门的所有行为方真正实施已经进行的改革，并切实参与进一步的改革，以提高司法独立和对公平审判权的尊重。<sup>45</sup> 其他机制也提出了类似的建议。<sup>46</sup>

19. 人权高专办注意到，杀戮、失踪、性暴力、殴打、敲诈勒索、任意逮捕、腐败和掠夺土地等行为几乎完全不受惩罚。<sup>47</sup> 人权高专办指出，在国内缺乏有意义的问责前景的情况下，国际上在国际法院和国际刑事法院加强努力，建立了缅甸问题独立调查机制。<sup>48</sup> 另有多个实体也表达了类似的关切。<sup>49</sup> 缅甸人权状况特别报告员呼吁安全理事会将缅甸局势移交国际刑事法院，或由国际社会设立一个国际法庭，起诉被控在缅甸犯下国际罪行的施害者。<sup>50</sup>

20. 联合国国家工作队注意到，政府设立了一个独立调查委员会，该委员会于2020年1月21日向总统提交了最后报告。总统办公室公布了报告的执行摘要、建议和13个附件，但没有公布报告全文。也没有提供关于法律结论所用方法、来源或依据的公开信息。<sup>51</sup> 人权高专办强调指出，此前对该机制的架构、任务、设立时间、独立性和公正性的所有重大关切依然存在。<sup>52</sup>

21. 人权高专办建议缅甸制定一个多方利益攸关方程序，包括司法和非司法措施，以确保过去、现在和今后侵犯和践踏人权行为的受害者可以追究责任并获得补救。<sup>53</sup> 人权高专办强调，必须加快宪法改革，以期制止军方的有罪不罚现象，加强文职人员对安全机构的监督，并建立有意义地下放权力的联邦治理模式。<sup>54</sup> 缅甸人权状况特别报告员建议缅甸取缔结构性有罪不罚现象，包括修订《宪法》、1959年《国防法》和1995年《缅甸警察部队维持纪律法》，将构成侵犯人权的罪行交由独立的民事法院管辖。<sup>55</sup>

### 3. 基本自由以及公共和政治生活参与权<sup>56</sup>

22. 人权高专办注意到，极端主义或极端民族主义佛教组织肆意散播对穆斯林和其他宗教少数群体仇恨和不容忍的信息。<sup>57</sup> 人权高专办报告了限制宗教自由的法律。<sup>58</sup> 它建议缅甸确保充分保护所有少数群体礼拜场所，制定打击宗教不容忍的政策框架。<sup>59</sup>

23. 缅甸人权状况特别报告员指出，关于表达、集会和结社自由权的法律框架仍然不符合国际标准，并扼杀了言论自由。该国法律继续将合法言论和民主活动定为刑事犯罪，记者、活动人士等继续面临指控和定罪。<sup>60</sup> 联合国国家工作队对各种相关法律表达了类似的关切。<sup>61</sup>

24. 特别报告员表示担心的是，正在起草的反仇恨言论法缺乏透明度，如果包含以言定罪的条款，则会被用来进一步限制表达自由。<sup>62</sup> 缅甸问题独立国际实况调查团指出，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群的仇恨言论的泛滥共同助长了片面的叙事，为煽动暴力提供了肥沃的土壤。<sup>63</sup>

25. 缅甸人权状况特别报告员表示关切的是，政府对互联网公司的在线内容管制对民主和人权产生了影响。<sup>64</sup> 特别报告员指出，2019年6月互联网全面断网，对多项权利造成了严重影响。<sup>65</sup>

26. 在2020年大选之前，民主自由遭到压制，破坏了参与公共事务的权利的行使，特别报告员对此深表关切。<sup>66</sup> 她建议缅甸改革法律框架，以确保所有人都有选举权和被选举权，并确保在全国各地进行投票。<sup>67</sup> 联合国国家工作队还对即将举行的大选表示关切；不被承认的宗教和族裔少数群体，特别是罗兴亚人，他们因缺乏公民身份权而受到的影响最大。<sup>68</sup>

#### 4. 禁止一切形式的奴役<sup>69</sup>

27. 消除对妇女歧视委员会指出，缅甸仍然是贩运人口的来源国，委员会建议缅甸加快审查 2005 年《反贩运人口法》，确保新的立法符合国际规范。<sup>70</sup> 它鼓励缅甸加紧努力，解决贩运妇女和女童的根源问题，确保受害者得到康复、融入社会。<sup>71</sup> 它建议缅甸建立一个全国转介机制，加强提高认识活动，促进对贩运犯罪的举报。<sup>72</sup> 其他机制也提出了类似的意见。<sup>73</sup>

#### 5. 隐私权和家庭生活权<sup>74</sup>

28. 缅甸人权状况特别报告员表示关切的是，缺乏规范数据保护和监控行为的法律。《电信法》规范了电信公司的行为，并赋予政府过于宽泛的服务和数据管制权，但没有明确界定实行这种管制的理由。<sup>75</sup> 特别报告员感到关切的是，政府计划将数字身份证纳入一个包括生物识别信息的系统。<sup>76</sup>

### C. 经济、社会及文化权利

#### 1. 工作权和公正良好工作条件权<sup>77</sup>

29. 缅甸人权状况特别报告员回顾说，根据《经济社会文化权利国际公约》，缅甸有义务确保公正良好工作条件权。这包括公平和平等的薪酬、安全和健康的工作条件、平等机会、休息、工作时间的合理限制以及定期带薪的公共假日。应对工人进行培训，让他们了解自己的权利，政府必须保护结社和集会自由权，并与雇主协会和工会合作，增强工人权能，改善工作条件。<sup>78</sup>

30. 劳工组织指出，工人组织重点指出了在组建工会方面的一些限制。工人组织还重点指出了反工会的歧视——特别是解雇工会领导人和将其列入黑名单，而普通工人则担心，如果他们加入工会就会被解雇。<sup>79</sup> 劳工组织报告称，缅甸的性别工资差异巨大。<sup>80</sup>

31. 人权高专办注意到，缅甸已采取重大步骤消除强迫劳动，包括建立投诉机制，并与劳工组织一起制定联合行动计划。然而，有可信报告表明，在缅甸部分地区，强迫劳动持续存在，而且对少数群体的影响尤为严重。<sup>81</sup> 其他机制也表示了类似关切。<sup>82</sup> 劳工组织实施公约与建议书专家委员会敦促政府加强努力，确保在法律上和实践中消除一切形式的强迫劳动，特别是缅甸强加的强迫劳动。<sup>83</sup>

#### 2. 社会保障权<sup>84</sup>

32. 根据劳工组织称，缅甸已经认识到制定社会保障最低标准的重要性，以减轻多方面的家庭贫困及其人口面临的各种冲击和风险。劳工组织强调，政府必须意识到，社会保障可以促进人类发展的变革途径，在增强社会凝聚力和促进人权方面发挥作用。<sup>85</sup>

#### 3. 适当生活水准权<sup>86</sup>

33. 缅甸人权状况特别报告员指出，土地权问题对缅甸一直至关重要。关于征地案件的长期纠纷尚待解决，最近法律框架方面的事态发展又加剧了这种纠纷。<sup>87</sup> 特别报告员指出，2019 年《土地征用、重新安置和恢复生计法》增加了土地保

有权的安全性风险。这项法律未能达到国际标准，包括《经济社会文化权利国际公约》中关于禁止强迫迁离的标准。<sup>88</sup>

34. 人权高专办建议缅甸确保在受影响社区自由、事先知情同意的原则基础上征用土地，并提供适当补偿。它建议缅甸承认和保护共有土地权或集体土地权制度以及习惯土地保有权和财产权；调查土地纠纷；并确保有争议的征地案件接受透明公正的司法程序，包括在与民间社会充分协商的情况下颁布新的土地法。<sup>89</sup>

35. 缅甸问题国际独立实况调查团指出，长期以来，缺乏获得土地和生计的机会被认为是该国民族冲突的驱动因素之一。调查团注意到，2018年9月生效的《空置、休耕和处女地管理法》各项修正案加剧了少数民族地区先前存在的与土地保有权有关的紧张局势。<sup>90</sup>

36. 联合国粮食及农业组织(粮农组织)报告说，特别是在儿童当中，仍存在各种形式的营养不良。农业生产力和多样性不足、家庭收入低、食品安全性差、土地保有权和治理存在问题、缺乏清洁水以及缺乏知识和认识，这些仍然是缅甸改善粮食安全和营养状况的关键制约因素。<sup>91</sup>

37. 联合国国家工作队指出，由于缺乏足够的水和卫生设施，有500万儿童无法获得改善的供水，140万儿童无法使用厕所设施。<sup>92</sup>

#### 4. 健康权<sup>93</sup>

38. 缅甸人权状况特别报告员强调，需要改善获得医疗保健的机会，特别是在农村地区 and 受冲突影响地区。<sup>94</sup> 人权高专办注意到，获得卫生设施的途径有限，造成的后果有：治疗延误、依赖替代医疗、可预防疾病蔓延以及整体健康状况不佳。<sup>95</sup>

39. 缅甸问题国际独立实况调查团建议缅甸确保严重侵犯和践踏人权行为的受害者在政府控制和不受政府控制的地区都能获得充分的医疗、心理和其他支持和服务。<sup>96</sup>

40. 消除对妇女歧视委员会建议缅甸修订立法，使某些情况下的堕胎合法化；加强降低产妇、婴儿和儿童死亡率的方案；并确保妇女和女童能够获得性健康和生殖健康及权利方面的信息。<sup>97</sup>

#### 5. 受教育权<sup>98</sup>

41. 教科文组织建议缅甸考虑至少实行一年的免费义务学前教育，并至少确保九年的免费义务教育。<sup>99</sup>

42. 联合国国家工作队指出，尽管政府教育预算拨款稳步增加，但仍有许多儿童失学。经济困难、教育质量差和实用性差是辍学的部分原因，城乡差距、邦和省之间的差距加剧了这种情况。<sup>100</sup>

43. 人权高专办注意到，在少数民族地区，特别是受冲突影响的地区，许多学校已停止教学或无法进入。<sup>101</sup> 代表七个主要民族聚居地区的少数民族州历来获得的教育预算拨款是全国最少的，这些地区的识字率都低于全国平均水平。<sup>102</sup> 缅甸问题国际独立实况调查团记录了缅军接管学校和寺庙并将其用作军事行动基地的案例。<sup>103</sup>

44. 人权高专办建议缅甸制定一项促进母语教育的国家政策，赋予邦政府决策权，并允许少数群体儿童选择语言。<sup>104</sup> 人权高专办指出，必须将国家课程和教科书视为克服陈规定型观念、偏见和不信任的工具，<sup>105</sup> 它建议缅甸成立一个多民族、多宗教工作队，对官方课程和教科书进行审查，以确保它们充分反映缅甸的民族和宗教多样性，包括在历史教学活动中。<sup>106</sup>

## D. 特定个人或群体的权利

### 1. 妇女<sup>107</sup>

45. 消除对妇女歧视委员会建议缅甸根据《消除对妇女一切形式歧视公约》，紧急通过国家立法对妇女歧视的全面定义，<sup>108</sup> 修订《宪法》，删除对男女角色的陈规定型提法以及其他所有歧视性条款，<sup>109</sup> 并修订或废除若干法律，以确保完全符合《公约》。<sup>110</sup>

46. 联合国国家工作队指出，性别歧视在有关家庭法、婚姻、离婚、婚姻财产分配、继承权、监护权和公民身份的立法中尤为明显。自上次普遍定期审议以来，没有进行过任何政策调整。联合国国家工作队还指出，被指派负责实施“2013-2022 年提高妇女地位国家战略计划”的机构缺乏有效执行这一计划所需的权力、资金和人力资源。<sup>111</sup>

47. 消除对妇女歧视委员会建议缅甸修订《刑法》，根据国际标准通过暴力侵害妇女行为的定义，并确保民事法院在起诉暴力侵害妇女和女童罪行方面对军方拥有管辖权。<sup>112</sup> 联合国国家工作队指出，尽管普遍存在针对妇女的暴力行为，但数据有限。2019 年，社会福利与救济安置部同意在联合国的技术支持下，实施一项全国暴力侵害妇女行为发生情况调查。<sup>113</sup>

48. 缅甸问题独立国际实况调查团认为，强奸和性暴力是蓄意威胁、恐吓或惩罚平民战略的一部分，且被用作战争手段。<sup>114</sup> 实况调查团重申，性暴力和性别暴力行为构成危害人类罪、战争罪和可以推断有灭绝种族意图的潜在的灭绝种族行为。<sup>115</sup> 其他机制也对与冲突有关的性暴力和性别暴力表示关切。<sup>116</sup> 消除对妇女歧视委员会建议缅甸制定一项全面的国家行动计划，以执行安全理事会的妇女与和平与安全议程。<sup>117</sup>

49. 人权高专办指出，冲突的性别影响对妇女和女童享有各种人权(包括基本的经济和社会权利)产生了进一步的负面影响，由冲突和开发导致的流离失所是贫困和移民女性增多以及少数民族妇女遭到贩卖的一个重要原因。<sup>118</sup> 在传统文化和宗教习俗中，以及在国内立法、政策和实践中，少数群体妇女和女童的状况还受到根深蒂固的性别不平等和重男轻女制度的影响。<sup>119</sup> 长期流离失所、境内流离失所者营地拥挤不堪、缺乏生计以及生活各方面受到限制加剧了紧张关系和家庭暴力风险。<sup>120</sup>

### 2. 儿童<sup>121</sup>

50. 联合国国家工作队注意到，有 100 多万名 5 岁以下儿童在出生时没有登记。在克钦邦和掸邦，近 70% 的儿童没有出生证明。在若开邦，由于行动继续受到限制、难以获得医疗服务以及出生证上将儿童父母的民族登记为“孟加拉人”，罗

兴亚人的状况进一步恶化。<sup>122</sup> 消除对妇女歧视委员会建议对罗兴亚儿童进行登记，向他们提供出生证明，并使他们有权获得国籍，否则他们将是无国籍的。<sup>123</sup>

51. 缅甸问题独立国际实况调查团记录了儿童如何遭受并目睹了严重侵犯人权的行为，包括杀戮、致残和性暴力行为。儿童当着父母的面被杀害，少女成为性暴力的目标。<sup>124</sup>

52. 缅甸人权状况特别报告员赞扬缅甸于 2019 年通过了儿童权利立法，其中规定必须让所有儿童接受教育，并设定了童工的范围。<sup>125</sup> 据国际劳工组织称，童工现象在缅甸很普遍，这不仅将他们的教育、情感和身体健康置于危险之中，而且还可能使他们走上终生贫困的轨道。<sup>126</sup>

53. 联合国国家工作队指出，2019 年颁布的《儿童权利法》代表着一个重大变化，即从先前的以惩罚为重点的少年司法制度转变为更加以儿童为中心、面向康复的修复式司法制度。<sup>127</sup>

54. 负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表敦促缅甸政府和缅军在今后 12 个月内与联合国充分接触并合作，以便：(a) 立即停止并可持续地防止使用儿童，包括在非战斗场合使用和临时使用儿童；(b) 迅速清理缅军中积压的等待核实年龄的疑似未成年人；(c) 巩固预防和应对机制的可持续性，以制止招募和使用儿童现象。<sup>128</sup> 特别代表<sup>129</sup> 和教科文组织<sup>130</sup> 鼓励缅甸批准《安全学校宣言》。

### 3. 残疾人<sup>131</sup>

55. 残疾人权利委员会欢迎缅甸通过“残疾人发展战略(2016-2025 年)”，以努力执行《残疾人权利公约》。<sup>132</sup> 委员会建议缅甸使国家法律与残疾的人权模式相一致，并使其完全符合《公约》。<sup>133</sup> 它还建议缅甸建立正式机制，确保残疾人切实有意义地参与和监督《公约》的实施和监测工作，为此与他们进行协商，<sup>134</sup> 并为基于残疾的歧视受害者建立有效的无障碍机制，包括司法和行政程序。<sup>135</sup>

### 4. 少数群体<sup>136</sup>

56. 人权高专办指出，缅甸侵犯和虐待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。长期的武装冲突继续导致严重侵犯和践踏少数民族人权的行。这种情况严重阻碍了少数群体享有权利的能力，从而使边缘化和贫困不断循环下去。<sup>137</sup>

57. 人权高专办还注意到，具有促进和保护少数群体权利潜力的机构仍然薄弱。虽然法律规定了一种机制，可通过该机制向州或省民族事务部级部门举报侵犯权利的行为，但其能力似乎有限，这一补救办法似乎很少使用。缅甸国家人权委员会不够独立于行政部门，也没有来自少数民族社区的成员。由军方任命和领导的边境事务部在少数民族地区的行政管理方面发挥了关键作用。<sup>138</sup>

58. 人权高专办建议缅甸出台政策和措施，实现少数群体在政治领域和公共机构中的公平代表权，特别是在决策岗位上的代表权；这种措施可能包括平权行动措施。<sup>139</sup> 人权高专办还建议缅甸与当地社区代表密切协商，考虑引入会多种语言的社区联络官试点制度。<sup>140</sup>

59. 缅甸问题独立国际实况调查团表示，估计仍有大约 60 万罗兴亚人留在若开邦。他们继续遭受歧视性的政策和做法，包括隔离和对他们行动的严格限制；剥



夺公民身份；剥夺经济、社会及文化权利；构成酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的身体攻击；任意逮捕；以及一些地区若开族人的敌意(实况调查团认为，这也构成迫害和其他被禁止的危害人类罪)。<sup>141</sup> 缅甸人权状况特别报告员也表达了类似的关切。<sup>142</sup>

## 5. 移民和境内流离失所者<sup>143</sup>

60. 劳工组织指出，许多移民面临种种脆弱性，并在一系列领域面临被剥削的风险。虽然缅甸制定了“2013-2017 年国际移民管理国家行动计划”，但部分计划尚未落实，而且计划在以权利为基础的做法方面存在某些不足之处。<sup>144</sup>

61. 2017 年，安理会主席发表声明，对若开邦人道主义局势严重迅速恶化表示震惊，并对难民和境内流离失所人数不断增加表示严重关切。<sup>145</sup>

62. 缅甸问题独立国际实况调查团认为，缅甸当局限制人道主义援助进入各个地点，使境内流离失所者的状况更加恶化。<sup>146</sup> 安理会主席声明要求缅甸允许联合国机构及其伙伴以及其他国内和国际非政府组织立即、安全和不受阻碍地进入若开邦，以便向若开邦提供人道主义援助，并确保人道主义工作人员的安全保障。<sup>147</sup> 其他机制也发出了类似的呼吁。<sup>148</sup> 在这方面，实况调查团强调，人道主义空间的不断缩小加剧了境内流离失所者的脆弱性，对妇女和儿童造成了严重影响，她们在受冲突影响地区觅食或种地时可能遭遇地雷、任意逮捕和性暴力。<sup>149</sup>

63. 缅甸问题独立国际实况调查团还指出，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。害怕重新爆发敌对行动、缺乏保证不再发生的保障措施、地雷污染以及基础设施和服务匮乏，这是安全自愿返回的主要障碍。<sup>150</sup>

64. 联合国国家工作队欢迎缅甸在 2019 年启动重新安置境内流离失所者和关闭境内流离失所者营地的国家战略，符合重要的国际标准，但在采取这一战略之前关闭若开邦中部营地的做法仍然令人严重关切。<sup>151</sup> 缅甸人权状况特别报告员建议给予境内流离失所者返回原籍或选择其他地方的权利。她敦促缅甸政府不要过早地将人们送回或重新安置到受武装冲突或地雷影响的地区，并在他们返回之前消除导致流离失所的原因。<sup>152</sup>

## 6. 无国籍人<sup>153</sup>

65. 人权高专办强调，1982 年《公民身份法》具有歧视性，违反了禁止任意剥夺国籍的规定，该法的实施已经并继续导致无国籍状态。<sup>154</sup> 罗辛亚人没有公民身份，使他们更容易受到一系列侵犯人权行为。<sup>155</sup> 联合国国家工作队也表示了类似的关切，并指出，其他族裔和宗教少数群体或边缘化群体以及被当局定义为混血的人也受到这种情况的影响。<sup>156</sup> 消除对妇女歧视委员会建议缅甸确保在非任意和非歧视的基础上实施任何公民身份验证方案，并在合理的时间框架内向罗兴亚人发放公民身份证件。<sup>157</sup>

66. 联合国国家工作队指出，2017 年，科菲·安南基金会和缅甸国务资政办公室于 2016 年成立的若开邦问题咨询委员会提出了几项建议，但缅甸尚未采取行动。国家工作队注意到，罗兴亚人拒绝接受缅甸政府 2014 年推出的国民身份验证卡，因为这一过程要求他们被记录为“孟加拉人”，并与获得公民身份无关。

缅甸越来越多地将拥有国民身份验证卡与以前不用证件就开展的活动联系在一起，如迁移、获得生计和基本服务。<sup>158</sup>

67. 大会和人权理事会吁请缅甸政府消除无国籍状态以及针对族裔和宗教少数群体成员，特别是与罗兴亚穆斯林有关的系统化和制度化歧视，办法包括：审查 1982 年《公民身份法》；确保人们能够通过透明、自愿和便捷的程序，获得完整的公民身份，并确保人们能够平等享有所有公民权利和政治权利；允许自我认同；修订或废除所有歧视性法律和政策，包括 2015 年颁布的一套“种族和宗教保护法”中的歧视性条款，其内容涉及宗教皈依、跨宗教婚姻、一夫一妻制和人口控制；取消限制迁移自由以及获得民事登记、卫生和教育服务及生计权利的所有地方法令。<sup>159</sup>

## E. 特定地区或领土

68. 特别针对若开邦的局势，缅甸问题国际独立实况调查团得出结论认为，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法的行为承担国家责任。<sup>160</sup> 实况调查团还强调，2017 年 8 月 25 日开始的针对罗兴亚人的“清理行动”的前因后果让人推断，可能存在灭绝种族的意图，而且这些攻击是有预谋的，反映了针对兴亚人的一项精心制定并得到国家认可的政策。<sup>161</sup>

69. 缅甸问题国际独立实况调查团早先得出结论认为，克钦邦和掸邦一直在发生非国际性武装冲突，若开邦至少自 2017 年 8 月以来一直在发生非国际性武装冲突，有鉴于此，很多构成危害人类罪的行径也满足以下战争罪要素：谋杀、酷刑、残忍待遇、侮辱个人尊严、袭击平民、使平民流离失所、掳掠、袭击受保护目标、劫持人质、未经正当程序判刑或处决，以及强奸、性奴役和性暴力等。<sup>162</sup> 各族武装组织和若开罗兴亚救世军实施的某些行径也可能构成战争罪。<sup>163</sup> 其他机制就缅甸可能犯下的国际罪行也得出了类似的结论。<sup>164</sup>

70. 2020 年 1 月 23 日，国际法院一致命令缅甸根据《防止及惩治灭绝种族罪公约》规定的义务，在其权力范围内采取一切措施，防止对境内的罗兴亚群体实施属于《公约》第二条范围的行为。法院还命令缅甸确保其军队及其指挥或支持的任何非正规武装部队以及受其控制的任何组织和个人不犯此类行为，不合谋实施种族灭绝，不直接公开煽动种族灭绝，不企图实施种族灭绝，不参与实施种族灭绝。法院还命令缅甸确保保存与属于《公约》范围的行为指控有关的证据。<sup>165</sup> 秘书长<sup>166</sup> 和联合国人权事务高级专员<sup>167</sup> 欢迎国际法院的命令。

## 注

<sup>1</sup> Tables containing information on the scope of international obligations and cooperation with international human rights mechanisms and bodies for Myanmar will be available at [www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/MMIndex.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/MMIndex.aspx).

<sup>2</sup> For relevant recommendations, see A/HRC/31/13, paras. 143.1–143.14, 143.50–143.52, 143.9–144.27, 144.31–144.45, 144.62, 145.1–145.6 and 145.9.

<sup>3</sup> A/HRC/43/18, para. 47 (a).

<sup>4</sup> A/74/342, para. 67 (a); CEDAW/C/MMR/CO/4-5, para. 52; and CRPD/C/MMR/CO/1, para. 10.

<sup>5</sup> United Nations country team submission for the universal periodic review of Myanmar.

<sup>6</sup> UNESCO submission for the universal periodic review of Myanmar.

- <sup>7</sup> Remarks of the Secretary-General to the Security Council on Myanmar, as delivered, 28 August 2018, available at [www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2018-08-28/secretary-generals-remarks-security-council-myanmar-delivered](http://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2018-08-28/secretary-generals-remarks-security-council-myanmar-delivered).
- <sup>8</sup> A/HRC/43/59, para. 2.
- <sup>9</sup> A/HRC/43/18, para. 47 (r).
- <sup>10</sup> A/74/342, para. 67 (j).
- <sup>11</sup> For relevant recommendations, see A/HRC/31/13, paras. 143.16–143.21, 143.25–143.49, 143.84–143.85, 144.29–144.31 and 145.7.
- <sup>12</sup> A/HRC/43/18, para. 43.
- <sup>13</sup> United Nations country team submission.
- <sup>14</sup> A/74/342, para. 7.
- <sup>15</sup> *Ibid.*
- <sup>16</sup> A/HRC/43/18, para. 47 (e); CEDAW/C/MMR/CO/4-5, para. 17; CRPD/C/MMR/CO/1, para. 64 (a); and United Nations country team submission.
- <sup>17</sup> A/HRC/43/18, para. 47 (e).
- <sup>18</sup> CEDAW/C/MMR/CO/4-5, para. 17.
- <sup>19</sup> For relevant recommendations, see A/HRC/31/13, paras. 143.23–143.24, 143.60–143.63, 144.52–144.53, 144.86, 145.1, 145.12–145.21 and 145.29–145.30.
- <sup>20</sup> A/HRC/43/18, para. 14.
- <sup>21</sup> DP/DCP/MMR/2, para. 7.
- <sup>22</sup> A/HRC/43/18, para. 47 (b).
- <sup>23</sup> *Ibid.*, para. 47 (c).
- <sup>24</sup> A/HRC/43/59, para. 13.
- <sup>25</sup> A/HRC/43/18, para. 36.
- <sup>26</sup> For relevant recommendations, see A/HRC/31/13, paras. 143.123–143.124 and 144.88.
- <sup>27</sup> A/HRC/43/59, para. 20.
- <sup>28</sup> See, for example, A/74/342, paras. 8–9; A/HRC/43/59, para. 31; and A/74/342, paras. 13–14.
- <sup>29</sup> A/HRC/43/59, para. 21.
- <sup>30</sup> *Ibid.*, para. 39.
- <sup>31</sup> A/HRC/43/18, para. 47 (i).
- <sup>32</sup> *Ibid.*, para. 37.
- <sup>33</sup> *Ibid.*, para. 32.
- <sup>34</sup> DP/DCP/MMR/2, para. 7.
- <sup>35</sup> A/HRC/42/50, para. 8.
- <sup>36</sup> For relevant recommendations, see A/HRC/31/13, paras. 144.8 and 144.82.
- <sup>37</sup> A/74/342, para. 29.
- <sup>38</sup> For relevant recommendations, see A/HRC/31/13, paras. 143.26, 143.64, 144.55–144.61, 144.63–144.64 and 145.22–145.23.
- <sup>39</sup> A/HRC/42/50, para. 30.
- <sup>40</sup> A/HRC/43/59, para. 15; see also paras. 16–19.
- <sup>41</sup> A/74/342, para. 38.
- <sup>42</sup> A/HRC/32/18, paras. 4 and 32–34; and A/HRC/39/64, para. 61.
- <sup>43</sup> For relevant recommendations, see A/HRC/31/13, paras. 143.65, 143.77–143.82, 143.84–143.86, 144.65–144.71, 144.73–144.76 and 145.28.
- <sup>44</sup> A/HRC/43/18, para. 20.
- <sup>45</sup> A/74/342, para. 27.
- <sup>46</sup> CEDAW/C/MMR/CO/4-5, para. 19 (c); and A/HRC/32/18, para. 80 (b).
- <sup>47</sup> A/HRC/40/37, para. 59.
- <sup>48</sup> A/HRC/43/18, para. 19.
- <sup>49</sup> CEDAW/C/MMR/CO/EP/1, para. 34; General Assembly resolution 74/246; S/PRST/2017/22; and Human Rights Council resolution 39/2.
- <sup>50</sup> A/HRC/43/59, para. 7. See also A/74/342, para. 59.
- <sup>51</sup> United Nations country team submission, p. 2.
- <sup>52</sup> A/HRC/45/5, para. 24.
- <sup>53</sup> A/HRC/43/18, para. 47 (p); see also paras. 40–41.
- <sup>54</sup> *Ibid.*, para. 45; see also para. 47 (q).
- <sup>55</sup> A/HRC/43/59, para. 78 (a).

- <sup>56</sup> For relevant recommendations, see A/HRC/31/13, paras. 143.88–143.103, 144.79–144.84, 145.31–145.40 and 145.64.
- <sup>57</sup> A/HRC/32/18, paras. 21–22.
- <sup>58</sup> A/HRC/43/18, para. 17.
- <sup>59</sup> Ibid., para. 47 (o).
- <sup>60</sup> A/HRC/43/59, para. 10.
- <sup>61</sup> United Nations country team submission.
- <sup>62</sup> A/74/342, para. 20.
- <sup>63</sup> A/HRC/42/50, para. 73.
- <sup>64</sup> A/74/342, para. 19.
- <sup>65</sup> Ibid., para. 17. See also A/HRC/42/50, para. 70; and Human Rights Council resolution 42/3.
- <sup>66</sup> A/74/342, para. 24. See also A/HRC/43/59, para. 9.
- <sup>67</sup> A/HRC/43/59, para. 12.
- <sup>68</sup> United Nations country team submission.
- <sup>69</sup> For relevant recommendations, see A/HRC/31/13, paras. 143.74–143.76.
- <sup>70</sup> CEDAW/C/MMR/CO/4-5, paras. 28–29 (a).
- <sup>71</sup> Ibid., para. 29 (b).
- <sup>72</sup> Ibid., para. 29 (c).
- <sup>73</sup> A/74/342, paras. 48, 50 and 68 (k); and A/HRC/43/18, para. 47 (j).
- <sup>74</sup> For the relevant recommendation, see A/HRC/31/13, para. 144.78.
- <sup>75</sup> A/HRC/43/59, para. 27.
- <sup>76</sup> Ibid., para. 29.
- <sup>77</sup> For relevant recommendations, see A/HRC/31/13, paras. 143.5 and 143.9.
- <sup>78</sup> A/HRC/43/59, para. 36.
- <sup>79</sup> International Labour Organization (ILO), *Decent Work – Diagnostic Report: Myanmar’s Progress and Challenges*, p. 26.
- <sup>80</sup> Ibid., p. 57.
- <sup>81</sup> A/HRC/32/18, para. 48.
- <sup>82</sup> A/HRC/43/59, para. 36; A/74/342, para. 39; and A/HRC/42/50, para. 48.
- <sup>83</sup> See [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-yangon/documents/publication/wcms\\_677591.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-yangon/documents/publication/wcms_677591.pdf).
- <sup>84</sup> For relevant recommendations, see A/HRC/31/13, paras. 143.30, 143.35, 143.86 and 143.108.
- <sup>85</sup> ILO, *Decent Work Diagnostic Report: Myanmar’s Progress and Challenges*, p. 49.
- <sup>86</sup> For relevant recommendations, see A/HRC/31/13, paras. 143.22, 143.35–143.37, 143.87, 143.104 and 143.109.
- <sup>87</sup> A/HRC/43/59, para. 22; see also para. 26. With regard to progress on the implementation of the 2016 national land use policy, see also A/74/342, para. 15.
- <sup>88</sup> A/HRC/43/59, para. 23.
- <sup>89</sup> A/HRC/43/18, para. 47 (h).
- <sup>90</sup> A/HRC/42/50, para. 64. With regard to the Vacant, Fallow and Virgin Land Management Act, see also A/HRC/43/18, para. 15.
- <sup>91</sup> Food and Agriculture Organization of the United Nations, “FAO country programming framework for Myanmar 2017–2022”, para. 4.
- <sup>92</sup> United Nations country team submission.
- <sup>93</sup> For relevant recommendations, see A/HRC/31/13, paras. 143.105–143.112.
- <sup>94</sup> A/71/361, para. 78.
- <sup>95</sup> A/HRC/32/18, para. 38.
- <sup>96</sup> See the compilation of all recommendations, available from [www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/session42/Pages/ListReports.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/session42/Pages/ListReports.aspx), paras. 27 and 67.
- <sup>97</sup> CEDAW/C/MMR/CO/4-5, para. 39 (b), (c) and (e).
- <sup>98</sup> For relevant recommendations, see A/HRC/31/13, paras. 143.113–143.117.
- <sup>99</sup> UNESCO submission.
- <sup>100</sup> United Nations country team submission.
- <sup>101</sup> A/HRC/32/18, para. 62.
- <sup>102</sup> A/HRC/43/18, para. 14.
- <sup>103</sup> A/HRC/42/50, para. 47.

- 104 A/HRC/43/18, para. 47 (k).
- 105 Ibid., para. 38.
- 106 Ibid., para. 47 (l).
- 107 For relevant recommendations, see A/HRC/31/13, paras. 143.109, 143.53–143.59, 143.66–143.71, 144.30, 144.46, 144.72 and 145.24.
- 108 CEDAW/C/MMR/CO/4-5, para. 11.
- 109 Ibid., para. 15 (a).
- 110 For a list of the laws, see CEDAW/C/MMR/CO/4-5, para. 15 (b).
- 111 United Nations country team submission.
- 112 CEDAW/C/MMR/CO/EP/1, para. 16.
- 113 United Nations country team submission.
- 114 A/HRC/39/64, para. 79.
- 115 See the report on sexual and gender-based violence in Myanmar and the gendered impact of its ethnic conflicts, available from [www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/session42/Pages/ListReports.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/session42/Pages/ListReports.aspx), para. 255.
- 116 See [www.un.org/sexualviolenceinconflict/press-release/one-year-into-the-rohingya-crisis-special-representative-patten-calls-for-accountability-for-sexual-violence-crimes/](http://www.un.org/sexualviolenceinconflict/press-release/one-year-into-the-rohingya-crisis-special-representative-patten-calls-for-accountability-for-sexual-violence-crimes/); A/HRC/43/18, para. 24, A/HRC/40/37, para. 15; and CEDAW/C/MMR/CO/EP/1, paras. 36, 42 and 56.
- 117 CEDAW/C/MMR/CO/EP/1, para. 63 (a).
- 118 A/HRC/43/18, para. 23.
- 119 Ibid.
- 120 A/HRC/32/18, para. 37.
- 121 For relevant recommendations, see A/HRC/31/13, paras. 143.15, 143.25, 143.72–143.73, 143.83, 143.109, 144.54, 144.77 and 145.25.
- 122 United Nations country team submission.
- 123 CEDAW/C/MMR/CO/EP/1, para. 24.
- 124 A/HRC/39/64, para. 39.
- 125 A/74/342, para. 4.
- 126 ILO, *Decent Work – Diagnostic Report: Myanmar’s Progress and Challenges*, p. 30.
- 127 United Nations country team submission, p. 2.
- 128 Office of the Special Representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict submission, pp. 2–3.
- 129 Ibid., p. 3.
- 130 UNESCO submission, p. 5.
- 131 For the relevant recommendation, see A/HRC/31/13, para. 143.25.
- 132 CRPD/C/MMR/CO/1, para. 4.
- 133 Ibid., para. 6 (a).
- 134 Ibid., para. 8.
- 135 Ibid., para. 12 (c).
- 136 For relevant recommendations, see A/HRC/31/13, paras. 143.25, 143.27, 143.78, 143.118, 144.28, 144.30, 144.47–144.51, 144.85, 145.8, 145.10–145.11, 145.26–145.27, 145.41–145.53, 145.64 and 145.67.
- 137 A/HRC/43/18, para. 4.
- 138 Ibid., para. 21.
- 139 Ibid., para. 47 (f).
- 140 Ibid., para. 47 (g).
- 141 A/HRC/42/50, para. 76.
- 142 A/HRC/43/59, para. 42.
- 143 For relevant recommendations, see A/HRC/31/13, paras. 143.120–143.122, 144.30 and 145.68–145.69.
- 144 ILO, *Decent Work – Diagnostic Report: Myanmar’s Progress and Challenges*, p. 41.
- 145 S/PRST/2017/22.
- 146 A/HRC/42/50, para. 50.
- 147 S/PRST/2017/22.
- 148 A/HRC/43/18, para. 15; A/74/342, para. 34; S/2018/956, para. 47 (c); and Human Rights Council resolution 42/3.
- 149 A/HRC/42/50, para. 62.
- 150 Ibid., para. 63.

- <sup>151</sup> United Nations country team submission.
- <sup>152</sup> A/HRC/43/59, para. 55.
- <sup>153</sup> For relevant recommendations, see A/HRC/31/13, paras. 143.119, 144.52–144.53, 144.55, 144.86–144.87 and 145.54–145.66.
- <sup>154</sup> A/HRC/32/18, para. 26.
- <sup>155</sup> Ibid.
- <sup>156</sup> United Nations country team submission, p. 6.
- <sup>157</sup> CEDAW/C/MMR/CO/EP/1, para. 24.
- <sup>158</sup> United Nations country team submission.
- <sup>159</sup> General Assembly resolution 74/246; and Human Rights Council resolution 42/3.
- <sup>160</sup> A/HRC/42/50, para. 18.
- <sup>161</sup> Ibid., para. 23.
- <sup>162</sup> A/HRC/39/64, para. 89. For more details on ethnic armed organizations, see also, from the independent international fact-finding mission on Myanmar: A/HRC/42/50, paras. 53 and 61; and A/HRC/32/18, paras. 58–59.
- <sup>163</sup> Ibid.
- <sup>164</sup> A/HRC/43/59, para. 42; A/HRC/32/18, para. 64; Human Rights Council resolution 39/2; General Assembly resolution 73/264; and S/PRST/2017/22.
- <sup>165</sup> *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar), Order on Request for the Indication of Provisional Measures, International Court of Justice, 23 January 2020*, available at [www.icj-cij.org/public/files/case-related/178/178-20200123-ORD-01-00-EN.pdf](http://www.icj-cij.org/public/files/case-related/178/178-20200123-ORD-01-00-EN.pdf).
- <sup>166</sup> See [www.un.org/press/en/2020/sgsm19946.doc.htm](http://www.un.org/press/en/2020/sgsm19946.doc.htm).
- <sup>167</sup> See [www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25497&LangID=E](http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25497&LangID=E).
-