联合国 $A_{/\mathrm{HRC}/46/54}$



大 会

Distr.: General 21 January 2021 Chinese Original: English

人权理事会

第四十六届会议

2021年2月22日至3月19日

议程项目4

需要理事会注意的人权状况

阿拉伯叙利亚共和国问题独立国际调查委员会的报告*,**

概要

人权理事会在第 43/28 号和第 45/21 号决议中,请阿拉伯叙利亚共和国问题独立国际调查委员会提交报告,调查并分析冲突过程中反复出现的主要人权问题和持续趋势。在冲突持续将满十年这一黯淡的时刻,委员会提交这份分析报告,时间跨度为 2011 年 3 月至 2020 年 12 月 24 日。





^{*} 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。

^{**} 本报告附件不译,原文照发。

一. 导言

- 1. 本报告对阿拉伯叙利亚共和国问题独立国际调查委员会¹ 关于任意监禁和拘留的报告² 成补充,所依据的是 21 份任务报告、12 份会议室文件、向安全理事会作的 9 次阿里亚办法简报、向大会作的 2 次简报、向人权理事会作的 27 次简报以及数十份其他公开文件。³ 为了达到证据标准,委员会采用的主要信息来源是自人权理事会 2011 年 8 月 23 日 S-17/1 号决议设立委员会之时至提交本报告为止进行的 7.874 次访谈。⁴
- 2. 尽管大会和人权理事会提出了正式和非正式要求并通过各项决议,但阿拉伯 叙利亚共和国政府仍然拒绝委员会及其工作人员进入其领土。⁵

二. 调查委员会的调查结果

A. 冲突的演变过程

3. 2011 年 2 月,中东和北非数国爆发动乱,叙利亚人开始抗议农村贫困、腐败、拘留政治犯以及缺乏表达自由和民主权利。6 3 月,叙利亚安全部队拘留了一群被指控在德拉涂画反政府涂鸦的叙利亚儿童并施以酷刑,在该市引发了进一步和平抗议。7 14 岁的 Thamir Al Sharee 和 13 岁的 Hamza Ali Al Khateeb 在另一起事件中被拘留,在其家人发现了他们残缺不全的尸体后,抗议活动蔓延至阿拉伯叙利亚共和国全境。8 政府做出反应,在地面行动中和检查站实施大规模逮捕,9并在许多地方针对示威者进行攻击,国内、区域各方和国际社会对此作出大量反应,力图弄清事实并进行调解。该国政府虽然在 2011 年春季宣布了有限的改革措施,但继续残酷镇压示威游行和非暴力活动分子。此后军队和安全部队中的叛逃行为进一步推动了反政府武装团体的涌现,这些团体的组织和后勤能力也得到强化。至此,委员会已经记录下政府军犯下的严重侵犯人权行为和危害人类罪以及非国家武装团体犯下的一系列侵犯人权行为。10

¹ 委员会成员如下: 保罗・塞尔吉奥・皮涅罗(主席)、卡伦・科宁・阿ト扎伊德和哈尼・梅加利。

² A/HRC/46/55。

³ 见 www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/IICISyria/Pages/Documentation.aspx。

⁴ 绝大部分为面对面访谈。然而,由于冠状病毒病(COVID-19)大流行和联合国经常预算流动性 危机,2020年的访谈大多以虚拟方式进行,而且次数相对较少。

⁵ 委员会主席应阿拉伯叙利亚共和国政府的邀请,于 2012 年 6 月 23 日至 25 日以个人身份访问该国,会见了外交部副部长、司法部长、并与其他政府部门和民间社会代表进行对话(A/HRC/21/50,第 6 段)。

⁶ A/HRC/S-17/2/Add.1,第 23 段,列明阿拉伯叙利亚共和国加入的国际人权条约。

⁷ A/HRC/S-17/2/Add.1,第 27 段: A/HRC/46/55。

⁸ A/HRC/S-17/2/Add.1,第 62 段。

⁹ 见 A/HRC/46/55。冲突前的背景资料,见禁止酷刑委员会关于阿拉伯叙利亚共和国初次报告的 结论性意见(CAT/C/SYR/CO/1)。

¹⁰ 见 A/HRC/S-17/2/Add.1 和 A/HRC/19/69。

- 4. 到 2012 年 2 月,此次冲突的激烈程度和持续时间,以及反政府武装团体得到强化的组织能力,已经达到法律中界定非国际性武装冲突的最低标准。¹¹
- 5. 尽管在 2012 年第二和第三季度曾为停火做出短暂努力,并短期部署了联合国监察团,但冲突持续加剧,政府军实施大范围的逮捕和拘留,武装团体不断组建,各地出现围困态势。会员国和个人向各类利益相左、意识形态对立的武装团体提供支持,向不同的行为体输送资金、武器和物资,并鼓励各武装团体之间分裂、对立和改变敌友关系。外部势力对叙利亚政府的军事和安全机构给予类似支持,同样对危机持续军事化推波助澜。对平民居住区的炮击和空袭有所增加,据报道,2012 年 8 月在霍姆斯市首次使用了桶装炸弹。12
- 6. 2012 至 2016 年,随着武装团体及后来被联合国认定的恐怖团体控制了叙利亚越来越多的人口中心(见附件二),政府实施围困,并轰炸了疑似有反对派活动的地区,包括人口稠密的平民区。最初,支持政府的伊朗共和国卫队、黎巴嫩真主党和伊拉克什叶派民兵介入冲突,未能改变冲突的走向。武装团体和实体控制了阿勒颇市东部、霍姆斯、伊德利卜、拉卡、德尔祖尔和德拉的部分地区以及大马士革农村省的许多地区,包括东古塔以及其他许多人口众多的城镇。武装团体之间也相互争斗,联盟不断改变,名称和编队也不断变化。2012 年中期,政府军基本上撤出了阿拉伯叙利亚共和国东北部,保留了某些军事和民事结构,但将临时权力移交给库尔德人民保护部队,这支部队随后成为该地区的主要武装行为体,至少在伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊犁伊斯兰国)出现之前是如此。
- 7. 黎凡特人民支持阵线¹³ 2012 年作为伊拉克基地组织的一个分支出现,于 2013 年 4 月与之分裂,在与其他武装团体协调的同时独立运作。与此同时,伊犁伊斯兰国巩固了对阿拉伯叙利亚共和国东部的控制,并迅速扩张,于2014年6月自称为"哈里发国"。
- 8. 2014 年 9 月,美利坚合众国宣布组建打击伊犁伊斯兰国的国际联盟。¹⁴ 该联盟最初主要应伊拉克政府的请求在伊拉克境内打击伊犁伊斯兰国,联盟的部分成员也在阿拉伯叙利亚共和国境内针对伊犁伊斯兰国开展行动,这些行动至今仍在继续。俄罗斯联邦和土耳其也以打击恐怖主义为由,分别应叙利亚政府邀请和出于自卫目的进行了干预。¹⁵

¹¹ A/HRC/21/50, 附件二,第1-3段。委员会在这一决定中适用了国际人道法,包括1949年8月12日日内瓦四公约共同第3条,以及习惯国际人道法和国际人权法。

¹² A/HRC/25/65, 附件四。

¹³ 尽管该团体 2016 年 7 月将名称由"黎凡特人民支持阵线"改为"沙姆法塔赫阵线",又于 2017 年初更名为"黎凡特解放组织",但委员会仍然认为该团体是安全理事会第 2170(2014)号决议 所指的恐怖主义实体,与全球的基地组织有关联。

¹⁴ 国际联盟包括 60 多个国家,通过包括空袭在内的各种手段打击伊犁伊斯兰国。见www.state.gov/bureaus-offices/bureaus-and-offices-reporting-directly-to-the-secretary/the-global-coalition-to-defeat-isis/。另见 2014 年 9 月 23 日美利坚合众国常驻联合国代表致秘书长的信(S/2014/695),其中援引《联合国宪章》第五十一条。

¹⁵ 俄罗斯联邦国防部, "俄罗斯国防部副部长阿纳托利·安东诺夫与联合国代表讨论俄罗斯航空航天部队在阿拉伯叙利亚共和国的活动",2015 年 10 月 13 日。可在以下网址查阅: http://syria.mil.ru/en/index/syria/news.htm?f=826&fid=4&blk=12059190&objInBlock=25;2016 年 8 月 24 日土耳其常驻联合国代表致安全理事会主席的信(S/2016/739),其中援引《联合国宪章》第五十一条。

- 9. 2013年8月,东古塔发生了一起使用沙林火箭弹的大规模袭击,造成叙利亚平民死亡、伤残、并使其陷入恐慌。袭击发生后不久,阿拉伯叙利亚共和国成为《关于禁止发展、生产、储存和使用化学武器及销毁此种武器的公约》缔约国,避免了美国可能采取的军事干预。2020年11月,禁止化学武器组织指出,阿拉伯叙利亚共和国在遵约方面仍然存在未决问题。16仍有使用化学武器的行为被记录在案,大多数事件归咎于叙利亚政府军(见下文第二部分 B 节)。
- 10. 由于人道主义局势不断恶化,特别是对被围困和难以接触到的平民而言,安全理事会通过了第 2165(2014)号决议,授权使用四个国际过境点提供人道主义援助。到 2020 年 7 月,尽管人道主义局势依然严峻,但第 2533(2020)号决议将过境点的数量减少到只有一个。政府实施的行政限制继续阻碍叙利亚全境的民众,特别是被收复地区的平民获得人道主义援助。17
- 11. 2015年3月,一个非国家武装团体联盟占领了伊德利卜市,导致大部分平民流离失所。在 2015年9月俄罗斯开始空袭以支持政府后,阿拉伯叙利亚共和国政府开始收复更多领土,伊德利卜省日益成为无法留在收复地区的叙利亚人的避难所和反对派武装团体的聚集地。黎凡特解放组织在伊德利卜省的控制力越来越强,但并非唯一的主导力量,报告时,该省在很大程度上仍不受政府控制。
- 12. 在该国东北部,库尔德人民保护部队在国际联盟的支持下,从伊犁伊斯兰国手中夺取了大片领土。2015 年成立了"叙利亚民主力量"联盟,主要由库尔德人民保护部队组成,还包括他们在阿拉伯和亚述武装团体及其他反对派团体中的盟友。到 2015 年底,他们控制了东北部和与土耳其接壤地区的更多领土,包括艾因阿拉伯(阿勒颇)和泰勒艾卜耶德(拉卡)。
- 13. 2016年8月,土耳其军队及其附属的叙利亚自由军团体在"幼发拉底之盾"跨国界行动中,在主要由伊犁伊斯兰国控制的阿勒颇省北部地区推进,这是土耳其开展的四次重大命名行动中的第一次。¹⁸ 到 2017年3月30日,土耳其武装部队和叙利亚自由军团体控制了从伊萨斯到杰拉布卢斯、向南到巴卜的这片地区。
- 14. 2016 年底,叙利亚政府夺回了阿勒颇市东部,标志着冲突再一次出现重大转折。¹⁹ 12 月中旬,在阿勒颇市东部大都毁于政府军的炮击和空袭之后,政府军和武装团体达成了一项"撤离协议"。²⁰ 最后留下的战斗人员及其家人和其他平民被政府用公共汽车运送到伊德利卜省。这一事件的重要意义不仅在于,政府重新完全控制了这座战前人口最多的经济中心城市,而且自此开始,从 2017 至 2018 年,政府不断巩固控制,并通过"和解协议"将战斗人员及其家人和其他平民从阿拉伯叙利亚共和国其他地方主要转移到伊德利卜省。

¹⁶ 禁止化学武器组织总干事的报告: "消除叙利亚化学武器计划的进展情况", 2020 年 11 月 24 日, 第 11 段。可在以下网址查阅: www.opcw.org/sites/default/files/documents/2020/11/ec96dg03%28e%29.pdf。

¹⁷ A/HRC/45/31, 第 30 段。

 $^{^{18}}$ 见 http://syria.mil.ru/en/index/syria/news.htm?f=826&fid=4&blk=12059190&objInBlock=25; S/2016/739。

¹⁹ 见 A/HRC/34/64。

²⁰ 调查委员会,"围困作为战争武器:包围、饥饿、投降、撤离",政策文件,第 18-19 段。可在以下网址查阅:www.ohchr.org/en/hrbodies/hrc/iicisyria/pages/documentation.aspx。

- 15. 尽管在此期间偶尔会使用化学武器,但 2017 年 4 月对汗谢洪(伊德利卜)的沙林 袭击造成 83 人死亡,包括 28 名儿童和 23 名妇女,另有 293 人受伤,包括 103 名 儿童, ²¹ 这一事件促使美国会同法国和大不列颠及北爱尔兰联合王国,对叙利亚 政府设施首次实施直接的空中打击。
- 16. 伊朗伊斯兰共和国、俄罗斯联邦和土耳其于 2017 年 5 月在阿斯塔纳(现努尔 苏丹)缔结了一项协议,决定在四个地区停止敌对行动,建立"冲突降级区"。冲突降级协议使伊德利卜、阿勒颇西部和德拉地区的暴力行为暂时减少,但大马士革东部和霍姆斯北部仍然动荡不安。到 2018 年底,除伊德利卜和阿勒颇西部外,冲突降级区内的每一个地区都被政府夺回,战斗人员和平民或签署效忠誓言²²与政府和解,或根据"和解协议"被迫转移到伊德利卜省。德拉的武装团体经谈判达成和解后投降,政府于 2018 年收复了东古塔,结束了五年的围困。²³
- 17. 也是在 2017 年,叙利亚民主力量在美国领导的国际联盟支持下,包围并占领了伊犁伊斯兰国的事实"首都"拉卡市,这一过程中该市大部分地区被毁,数千人被迫逃离。²⁴ 这标志着伊犁伊斯兰国加速丧失对其占领区的控制,2019年3月,伊犁伊斯兰国最后一个据点巴古兹被攻陷。该地区被占领后,将有数万名叙利亚和伊拉克国民及数千名其他外国人,其中大多数是妇女和儿童,被拘留在营地。截至本报告撰稿时,大多数人仍被剥夺自由。一万多名疑似伊犁伊斯兰国作战人员被叙利亚民主力量监禁。
- 18. 在此期间,尽管叙利亚民主力量在对伊黎伊斯兰国的行动中占据了上风,但是在 2018 年 1 月至 3 月的战斗中,即土耳其在新合并成立的"叙利亚国民军" 25 支持下发起另一次跨国界行动"橄榄枝行动"之后,叙利亚民主力量也失去了对阿夫林区和城镇的控制。在美国宣布将其部队撤离叙利亚土耳其两国边境后,土耳其部队在叙利亚国民军的支持下,于 2019 年 10 月发起了"和平之泉"行动,占领了叙利亚边境一侧泰勒艾卜耶德和雷斯艾因之间的领土。²⁶ 与此同时,叙利亚民主力量同意叙利亚政府军返回该地区,部署在主城区之外。

²¹ A/HRC/36/55,第75段。

²² 关于忠诚誓言与和解, 另见 A/HRC/36/55, 第三部分 A 节第 1 段。

²³ 见调查委员会,"东古塔的围困和收复",会议室文件。可在以下网址查阅: www.ohchr.org/en/hrbodies/hrc/iicisyria/pages/documentation.aspx。

²⁴ 联合国训练研究所业务卫星应用方案 2017 年 10 月开始的分析显示, 12,781 座建筑物受损或被毁, 其中 3,326 座建筑物被毁, 另有 3,962 座严重受损。虽然之前的战斗中可能出现一些损毁, 但大多数都是因 2017 年的攻势所致。见 https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/reach_thematic_assessment_syrian_cities_dama ge_atlas_march_2019_reduced_file_size_1.pdf, pp. 12–13。

^{25 10} 月 4 日,叙利亚各反对派武装团体的代表宣布,正式统一为叙利亚国民军(A/HRC/42/51, 第 16 段)。

²⁶ 除"幼发拉底之盾"行动外,这些行动导致土耳其承担《关于战时保护平民之日内瓦公约》规定的义务,包括占领法规定的全部积极义务。见 A/HRC/45/31,第 67-69 段;调查委员会,"2016 年 7 月 21 日至 2017 年 2 月 28 日阿拉伯叙利亚共和国境内侵犯人权和违反国际人道法的行为",会议室文件,第 103 段。可在以下网址查阅:www.ohchr.org/en/hrbodies/hrc/iicisyria/pages/documentation.aspx。

- 19. 尽管根据在阿斯塔纳达成的协议设立了观察哨,监测伊德利卜冲突降级区(见附件二),但 2019 年底和 2020 年第一季度爆发了战斗,亲政府军²⁷ 在空袭和炮击之后发动进攻,导致96万平民逃往伊德利卜省和阿勒颇省北部。2020年2月,土耳其发起了"春天之盾行动",几乎阻止了叙利亚政府向前推进,最终在俄罗斯联邦和土耳其的斡旋下,于3月5日实现停火,至本报告撰稿时,停火基本维持。
- 20. 冲突前,阿拉伯叙利亚共和国人口估计超过 2,200 万。²⁸ 至本报告撰稿时,即 2021 年 1 月 7 日,一半以上的战前人口流离失所,620 万人成为境内流离失所者,530 万人登记为难民,主要是在邻国,但越来越多的人流散到全球各地。²⁹
- 21. 在冲突进入第 11 年之际,叙利亚国家当局和与其关联的民兵在伊朗和俄罗斯军队的支持下,收复了大片领土。然而,大部分地区仍然不在其控制之下,土耳其和美国支持着不同的反政府团体联盟。以色列越来越频繁地对据称与伊朗或黎巴嫩真主党有关联的目标实施空袭。俄罗斯和美国部队的巡逻队检验其消除冲突 机制的范围。虽然俄罗斯联邦和土耳其避免了最直接的对抗,但两国仍然支持着 截然相反的势力。尽管 2020 年 3 月的停火大体上依然有效,但阿拉伯叙利亚共和国仍然是一个火药桶,有五支外国军事力量在活动。如果不立即采取一致行动,推动永久停火和由叙利亚人主导的真诚和平进程,冲突可能会进一步恶化,导致更不人道的后果。

B. 敌对行动

- 22. 叙利亚政府长期以来一直声称采取军事行动是为了打击恐怖主义,然而没有 区别对待联合国指定的恐怖团体和其他武装团体。委员会一再回顾指出,各国确 有义务保护本国公民免受恐怖主义之害,但必须完全遵守国际人权法,并在适用 的情况下遵守国际人道法。
- 23. 叙利亚政府一直未能履行这方面的义务。从 2011 年底至 2020 年底,其陆军和空军以明显无差别的方式进行炮击和空袭。在武装冲突开始前在平民居住区使用重型武器并造成平民伤亡,这显然构成对生命权的侵犯。³⁰
- 24. 自武装冲突开始后,政府军就无差别地轰炸平民居住区,并蓄意以受保护的物体特别是医院和医疗设施为目标,还袭击明显具有民用性质的地点,包括市场、面包店、学校和平民居住区。³¹ 受保护的宗教场所也遭到无差别的袭击。

²⁷ 在多方盟军在同一战场上行动,且无法按照委员会的证据标准消除歧义的情况下,使用"亲政府军"一词。它可以但不总是包括:叙利亚正规军队、警察和情报部队,国内外亲政府民兵以及外国盟军成员,如伊朗共和国卫队或黎巴嫩真主党成员,或是在叙利亚国家当局默许下行动的其他团体。关于空袭,在无法明确某次空袭是由叙利亚空军实施,还是由俄罗斯空天防御部队负责时,责任归于亲政府军。

²⁸ A/HRC/S-17/2/Add.1,第 15 段。

²⁹ 见 https://hno-syria.org/#key-figures。

³⁰ A/HRC/19/69,第 42-46 段。

³¹ A/HRC/28/69, 第 228 段。

- 25. 除了到处犯下战争罪行,还有合理理由认为,政府和亲政府军在多次对平民区实施空袭和炮击时犯下了危害人类罪。³² 委员会记录的大多数事件中,证人否认存在任何军事目标,而俄罗斯联邦和阿拉伯叙利亚共和国两国政府都拒绝就有关具体事件作出回应。³³
- 26. 亲政府军多次在平民居住区使用空投集束弹药,委员会还记录了叙利亚地面部队使用集束弹药进行地对地炮击的情况。叙利亚空军还向人口密集的平民区投放了桶装炸弹,这是由直升机投掷的简易爆炸物,此类弹药在平民区无法准确瞄准目标。在平民居住区使用这种武器本质上是滥杀滥伤,相当于战争罪。34
- 27. 叙利亚军方和俄罗斯空军都在白天袭击平民居住区,包括拥挤的市场,使用了杀伤范围广的爆炸性弹药,造成平民伤亡,这些袭击构成战争罪。³⁵
- 28. 虽然委员会在某些情况下无法确定具体袭击事件属于非法行为,但是记录了一贯违反国际人道法,未采取任何预防措施使平民免受伤害的情况,³⁶ 大量发动无差别袭击造成平民伤亡的战争罪行,以及多次蓄意以受保护物体为目标的战争罪行。³⁷
- 29. 委员会注意到亲政府军以医院和诊所为目标这种令人发指的一贯做法,这种行为模式从2012年开始有明确记录,38 并在2016年愈演愈烈。39 这些袭击剥夺了无数平民获得医疗保健的机会,相当于故意针对受保护物体、医务人员和交通工具的战争罪行。40
- 30. 同样,包括伊犁伊斯兰国、黎凡特解放组织和库尔德人民保护部队在内的武装团体也使用迫击炮和火箭以及简易弹药发动无差别袭击。这种袭击似乎很少针对军事目标,也很少能够瞄准军事目标,结果武装团体在阿拉伯叙利亚共和国多次犯下战争罪,发动无差别袭击,造成平民伤亡。⁴¹ 委员会还记录了许多行为方在平民居住区滥用简易爆炸装置的行为,这些行为构成战争罪,最近的事件发生在阿拉伯叙利亚共和国东北部。⁴²

³² A/HRC/21/50, 第 57 段; A/HRC/44/61, 第 80-81 段。

³³ 例如, A/HRC/45/31, 第85段。

³⁴ A/HRC/24/46, 第 125 段; A/HRC/34/64, 第 57 和 59 段; 调查委员会, "践踏人权行为", 第 53 段。

³⁵ A/HRC/25/65,第 86 段; A/HRC/28/69,第 228 段; A/HRC/43/57,第 24-25 段。

³⁶ A/HRC/28/69, 第 228 段。

³⁷ A/HRC/23/58,第120段。

³⁸ 调查委员会, "对叙利亚医疗设施的袭击",会议室文件。可在以下网址查阅:www.ohchr.org/en/hrbodies/hrc/iicisyria/pages/documentation.aspx。

³⁹ A/HRC/33/55,第 44-49 段。

⁴⁰ 调查委员会, "对叙利亚医疗设施的袭击"。

⁴¹ A/HRC/28/69, 附件二,第 242 段(伊犁伊斯兰国); A/HRC/27/60, 附件四,第 68 段(黎凡特解放组织/沙姆法塔赫阵线); A/HRC/39/65,第 89 段(库尔德人民保护部队)。

⁴² A/HRC/45/31,第41-45段。

- 31. 美国领导的联盟也实施空袭造成平民伤亡,被记录在案,而且未能采取一切可行的预防措施来避免和尽量减少附带的平民伤亡和对民用物体的损坏,⁴³ 违反了国际人道法。为夺回拉卡市而采取的空袭行动破坏或摧毁了该市 80%以上的建筑,⁴⁴ 据报造成数千名平民伤亡,使市内部分地区无法居住,几乎所有居民流离失所,也引发以下关切,即拉卡市所遭受的大范围破坏包括无差别袭击。⁴⁵
- 32. 叙利亚人还再度承受了化学武器的攻击。委员会记录了 38 起使用化学武器的事件,其中 32 起符合证据标准可归咎于叙利亚政府军,1 起可归咎于伊犁伊斯兰国。对于其余 5 起事件,委员会无法确定责任。46 每一次起使用化学武器的事件都构成战争罪。
- 33. 委员会在其报告中详细说明了不同的武器和武器系统是如何被用于杀害和残害平民、犯下国际罪行以及导致人权状况全面恶化。这类武器包括简易武器,如气瓶导弹、桶装炸弹和简易爆炸装置,无论是在制造还是使用时,这些武器都具有滥杀滥伤作用。这类武器还包括在第三方国家制造并出售或提供给冲突各方的武器。阿拉伯叙利亚共和国和向阿拉伯叙利亚共和国政府或反政府团体提供支持的主要第三方国家,都不是《武器贸易条约》的缔约国,该条约在尊重国际人道法和国际人权法的基础上对武器转让施加了具体限制。47 然而,根据日内瓦四公约共同第一条,所有国家都有义务在所有情况下遵守并确保遵守四公约,这要求各国不得鼓励、援助或协助其他各方实施违反国际人道法的行为,包括提供资金和武器。48

C. 前线以外的侵犯人权行为

34. 虽然在阿拉伯叙利亚共和国作战前线的暴力行为主要是猛烈轰炸,但危机和冲突的最初阶段发生了大规模的逮捕和拘留活动,特别是政府安全部队开展的逮捕和拘留,这在委员会关于任意监禁和拘留的报告中有详细阐述。⁴⁹ 在拘留中,政府军、伊犁伊斯兰国和黎凡特解放组织都犯下了危害人类罪,⁵⁰ 所有各方都犯下了战争罪以及违反和践踏人权法的行为。

⁴³ A/HRC/36/55, 第 79 段; A/HRC/37/72, 第四部分 A 节第 1 段, 以及附件四, 第 7-11 段。

⁴⁴ https://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/ar-raqqa-city-strategic-response-plan-july-2018.

⁴⁵ A/HRC/39/65,第95段。

⁴⁶ 见 www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/CoISyria/COISyria_Chemical Weapons.jpg。

^{47 《}武器贸易条约》,第七条。

⁴⁸ 红十字国际委员会,《改善战地武装部队伤者病者境遇之日内瓦公约》评注,2016 年,第158-163 段。委员会在报告中记录了使用第三方国家制造的武器和物资,包括飞机、坦克、炸弹、火箭和导弹的情况。

⁴⁹ A/HRC/46/55 o

⁵⁰ 见 A/HRC/46/55。叙利亚政府军的罪行,另见调查委员会,"不见天日,丧心病狂:阿拉伯叙利亚共和国的监禁死亡案件",会议室文件。伊犁伊斯兰国的罪行,见调查委员会,"恐怖统治:在叙利亚生活在'伊斯兰国'的统治下",会议室文件,"他们到来是为了毁灭:'伊斯兰国'对雅兹迪人犯下的罪行",会议室文件。黎凡特解放组织的罪行,见A/HRC/40/70,第57段;A/HRC/43/57,第38段;A/HRC/44/61,第89段。会议室文件,可在以下网址查阅:www.ohchr.org/en/hrbodies/hrc/iicisyria/pages/documentation.aspx。

- 35. 委员会还记录了亲政府军、⁵¹ 武装团体⁵² 和伊犁伊斯兰国对丧失战斗能力的作战人员和军事人员进行残害和杀戮的情况。⁵³
- 36. 抗议和示威活动经常成为政府军的打击目标,后来随着冲突各方获得控制权,他们也打击抗议和示威活动。54 记者和媒体工作者及其活动遭到政府人员以及武装团体和恐怖团体的袭击、威胁、骚扰、逮捕和谋杀。对记者的袭击和对媒体的压力也使记录侵犯和践踏人权行为变得愈加困难。在由叙利亚政府、伊犁伊斯兰国、黎凡特解放组织或叙利亚民主力量所控制地区的各类消息来源,由于可能遭到报复而不愿报告控制该地区的实体的侵犯人权行为。55
- 37. 掠夺和抢劫是冲突的另一主要表现,政府军、亲政府民兵、伊犁伊斯兰国、黎凡特解放组织⁵⁶ 和其他武装团体在控制领土后都参与抢掠。
- 38. 虽然冲突期间对文化遗产的袭击主要涉及伊犁伊斯兰国及其对考古遗址的破坏和掠夺,但委员会的记录还包括,黎凡特解放组织袭击阿勒颇老城十三世纪的城堡,叙利亚国民军在阿夫林夷平、抢掠和破坏考古遗址及雅兹迪圣地和坟墓。57
- 39. 由于作战各方实施围困、不准人道主义救援通行、医疗设施遭到破坏以及由此造成的基本医疗服务缺失、无法获得住房和教育、叙利亚经济也遭受重创,全国各地叙利亚人的健康权、食物权和适足生活水准权也遭到侵犯。
- 40. 政府军蓄意将医疗设施、医院和医务人员作为攻击目标,再加上此类设施受到附带损害——度导致约一半的医疗设施受到损毁,医务人员纷纷逃离,进一步危及叙利亚人获得医疗保健的机会。⁵⁸ 2020 年,冠状病毒病(COVID-19)大流行蔓延至阿拉伯叙利亚共和国,进一步将本已处境脆弱的人民推向危险境地,截至报告撰稿时,政府控制区已报告病例 11,890 例,死亡包括 610 例。⁵⁹ 阿拉伯叙利亚共和国西北地区报告了 20,500 例,东北地区报告了 8,153 例。⁶⁰ 由于全国各地的冲突导致医疗部门大幅减少,实际病例数字可能远远高于公认的数字,影响也更大。

⁵¹ A/HRC/21/50, 第 59 段和附件五, 第一和第二部分; A/HRC/22/59, 第 47、50 和 143 段及附件四, 第一部分第 A-D 节和 F 节; A/HRC/23/58, 第三部分 B 节第 4 段。

⁵² A/HRC/22/59,第 64 段和附件四,第二部分 A 节和 C 节。

⁵³ A/HRC/28/69,第56段。

⁵⁴ 例如, A/HRC/S-17/2/Add.1, 第 88-89 段(叙利亚政府); A/HRC/25/65, 第 126 段(伊犁伊斯兰国); A/HRC/24/46, 第 94 段(库尔德人民保护部队); A/HRC/43/57, 第 33-34 段(黎凡特解放组织)。

⁵⁵ A/HRC/37/72, 第3段。

⁵⁶ A/HRC/44/61, 第 95-96 段。

⁵⁷ A/HRC/27/60,第113段; A/HRC/45/31,第63-64段。

⁵⁸ 比较世界卫生组织 2017 年底的数据(见 www.emro.who.int/eha/news/seven-years-of-suffering-syria-facts-and-figures.html)和 2020年 10 月的数据(见 https://applications.emro.who.int/docs/SYR/EMRLIBSYR259E-eng.pdf?ua=1)。

⁵⁹ 见 www.who.int/countries/syr/(2021 年 1 月 7 日访问)。

^{60 2021}年1月6日 "反对派援助协调股"的数据(见www.syriaig.net/ar/976/content/しかり20%に対しののでは、20%に対しののでは、20%に対している。 (阿拉伯文))和 "自治区管理部门"的数据(见https://twitter.com/enhawarnews/status/1346772026510422021)。

- 41. 据世界银行的一项研究显示,2017 年,60%的叙利亚人生活在极端贫困之中,610 万叙利亚人失业、失学或没有接受任何正式培训,当时国内生产总值 (GDP)累计损失已经达到2,260 亿美元,按照世界银行的算法,相当于阿拉伯 叙利亚共和国2010 年国内生产总值的四倍。61 整个叙利亚社会,特别是流离失所的叙利亚人感受到了这些指标及其对叙利亚人享有适足生活水准和获得食物、教育和健康权利的影响。邻国黎巴嫩2019 年的金融危机和随后的货币危机进一步恶化了经济前景,到2020年,竟然有930万叙利亚人没有粮食保障。62
- 42. 除了与冲突相关的经济损失外,一些国家对阿拉伯叙利亚共和国采取了单方面强制性措施,加剧了对普通平民造成的经济损失。⁶³ 虽然此类制裁大都针对特定个人和机构,但其影响可能波及整个叙利亚经济,包括最弱势群体。委员会曾指出,在一些地区,单方面制裁使地方市场上的物资价格上升,许多重要物品的供应量减少,再加上过度合规,进一步削弱了人道主义机构提供援助的能力。⁶⁴ 鉴于经济危机、粮食不安全状况和 COVID-19 大流行病,应消除阻碍人道主义援助的所有障碍,包括那些因过度繁琐的人道主义制裁豁免程序而无意造成的障碍。在全球暴发 COVID-19 大流行病时,秘书长鼓励 20 国集团成员免除对各国实施的部门制裁,以确保获得食物、基本卫生用品和抗击 COVID-19 的医疗支援。⁶⁵
- 43. 迄今已有 1,150 多万人因阿拉伯叙利亚共和国的冲突而流离失所,许多人的 家园被损坏或彻底摧毁。66 联合国人类住区规划署(人居署)在 2016 年的最新公 开数据中,将叙利亚城市受损住房单元数量定为 76 万。2017 年,世界银行估计 7%的住房被摧毁,20%被损坏,67 在 2019 年对 16 个城镇进行的冲突破坏情况调查中,查明 12.5 万余栋被损坏或摧毁的建筑。68 除了流离失所和房屋遭到损毁,叙利亚人还往往无法返回原籍地,主要原因是叙利亚政府限制通行,在重新夺回和曾遭围困的地区,特别是在大马士革农村省、德拉、库奈特拉、霍姆斯、哈马和阿勒颇,以及阿拉伯叙利亚共和国东北部由叙利亚国民军和叙利亚民主力量控制的地区,人们担心被逮捕。
- 44. 数百万受冲突影响的叙利亚人在住房权、土地权和财产权方面缺乏保障,而各种立法、政策和做法进一步加剧了这一问题。自 2011 年以来,至少通过了 40 项与住房、土地和财产有关的法律,表明阿拉伯叙利亚共和国在系统推进财产 权管理的重组,但同时引起人们对所有拥有财产权益的叙利亚人,特别是流离失所者

⁶¹ 见 www.worldbank.org/en/country/syria/brief/the-toll-of-war-economic-and-social-impact-analysis-esia-of-the-conflict-in-syria-key-facts。

⁶² 见 www.wfp.org/countries/syrian-arab-republic#:~:text=WFP%20estimates%20that%209.3% 20million,people%2C%20including%20women%20and%20children。

⁶³ A/HRC/21/50,第 34 段。

⁶⁴ A/HRC/36/55,第14段。

⁶⁵ A/HRC/45/31, 第12段。

⁶⁶ 见 https://hno-syria.org/#key-figures。

⁶⁷ 见 www.worldbank.org/en/country/syria/brief/the-toll-of-war-economic-and-social-impact-analysis-esia-of-the-conflict-in-syria-key-facts。

⁵⁸ 见 https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/reach_thematic_ assessment_syrian_cities_damage_atlas_march_2019_reduced_file_size_1.pdf。

和难民是否有能力保障其权利的关切。农村地区的许多家庭缺乏保有权保障,而在 20 世纪下半叶快速和非正规城市化期间搬到叙利亚城镇的许多家庭没有正式契据。在阿拉伯叙利亚共和国各地难以获得住房权、土地权和财产权,也被认为是引发冲突的一个关键因素,早在冲突爆发之前,住房权、土地权和财产权框架就已需要改革。69

D. 围困的影响

45. 围困大多由叙利亚政府及其附属团体实施,但也有反对派武装团体和恐怖组织实施的。政府实施了下列围困: 达赖亚(2012-2015 年); 东古塔(2013-2018 年); 耶尔穆克(2014-2016); 瓦尔区(霍姆斯)(2014-2017 年); 马达亚和扎巴达尼(大马士革农村省)(2015-2017 年); 阿勒颇市东部(2016 年)。 70 2012 年至 2016 年, 武装团体和黎凡特解放组织围困了阿勒颇北部的努布尔和扎哈, 直到被政府的攻势击退。同样,从 2015 年起,主要由征服军领导的武装团体包围了以什叶派为主的富瓦和科夫拉亚两座城镇,直到 2017 年 4 月,最后 5,000 名平民撤离。2014 年至 2017 年,伊犁伊斯兰国还围困了代尔祖尔市人口稠密的政府控制区。

46. 此类围困持续数月,有时长达数年。有些情况下,由于政府故意阻碍援助物资通行而造成食物、水和药品的短缺,致使包括儿童、老人和体弱者在内的弱势群体严重营养不良和死亡。被围困的武装团体收缴或藏匿食品,优先在其内部分发。71 还有的时候,被围困一方阻止平民离开,利用他们作为人盾。在整个阿拉伯叙利亚共和国使用围困战,还违反了国际人权法的许多原则,包括生命权、绝对禁止酷刑和残忍、不人道或有辱人格的待遇、行动自由权、适足生活水准包括适足食物、衣物和住房权,以及获得基本初级保健包括基本药品的权利。

47. 结束围困往往是通过执行冲突各方谈判达成的"撤离协定",内容涉及将持不同意见的战斗人员及其家属和平民从被围困地区转移出去。通常不向医疗人员或活动人士提供和解的可能。72 委员会认为,对于每一个无法自由决定自己的行动或目的地的平民来说,使用这种协议相当于强迫平民流离失所的战争罪。73

E. 冲突造成的与性别有关的影响

48. 在阿拉伯叙利亚共和国冲突中,平民的遭遇与性别有着深刻联系。委员会自 2011 年起记录了针对妇女、女童、男子和男童的性暴力和性别暴力。⁷⁴ 虽然这 些暴力行为造成的巨大痛苦影响到各种背景的叙利亚人,但妇女和女童所受影响 尤为严重,因多种原因遭受伤害,无论施暴者是谁,也无论身处何地。

⁶⁹ A/HRC/39/65,第五部分。

^{70 2015} 年 9 月开始谈判达成的一项协议被称为《四城停火协议》,涵盖扎巴达尼、马达亚、富瓦、科夫拉亚和周边地区,于 2017 年 4 月开始实施。该协议是在第三方国家的协助斡旋下与武装团体谈判达成。另见 A/HRC/36/55, 第 18-20 段。

⁷¹ A/HRC/31/68, 第 120 段; A/HRC/37/72, 第 12 段和附件二, 第五部分。委员会指出, 蓄意 让平民挨饿是一种战争罪。

⁷² 调查委员会,"围困作为战争武器"第12段。

⁷³ A/HRC/34/64,第 93 段; A/HRC/36/55,第 35 段。

⁷⁴ 委员会调查结果综述,见"'我丧失了尊严':阿拉伯叙利亚共和国的性暴力和性别暴力",会议室文件。

- 49. 叙利亚人在行动自由方面尤其因性别而受到各种影响。生活在伊犁伊斯兰国控制区的妇女和女童受到最严厉的限制,基本上没有男性亲属陪同便不能外出,也不能参与公共生活。黎凡特解放组织和其他武装团体也施加了类似限制。同样,在政府军或叙利亚民主力量控制的地区,男子和男童往往因为害怕被强迫征兵或逮捕而无法自由行动。75
- 50. 政府军和相关民兵组织在逮捕反对派的地面行动中,在突击搜查住宅逮捕抗议者和所谓反对派支持者的行动中,以及在检查站,对妇女和女童、偶尔也对男子实施强奸和性虐待。在拘留期间,妇女和女童受到侵犯性和侮辱性的搜身和强奸,有时被轮奸,而男性被拘留者最常见的遭遇是被人用物品强奸,并经常遭受生殖器切割和性虐待。这些行为相当于危害人类罪、战争罪、强奸和其他形式的性暴力,包括酷刑和侮辱人格尊严。
- 51. 武装团体还犯下了强奸和其他形式性暴力的战争罪,包括酷刑和侮辱人格尊严。
- 52. 黎凡特解放组织76 在其控制的所有地区对妇女、女童、男子和男童造成了严重的身心伤害,要求身着宗教服装,不准妇女和女童在没有男性亲属陪伴的情况下自由行动。黎凡特解放组织对所控制地区的居民正式发布的法令,对妇女和女童的影响尤为严重,并表现出基于性别的歧视性待遇,违反了国际人权准则。黎凡特解放组织和各种武装团体设立的未经授权的"法院"判处死刑,相当于谋杀这种战争罪,这些团体以此为手段实施严厉的社会限制,特别是针对妇女和性少数群体,包括被指控为同性恋的男子。武装团体严重违反国际人权准则,包括生命权、人身自由和安全权、免受酷刑和其他形式残忍、不人道或有辱人格待遇的权利以及享有能达到的最高标准身心健康的权利。
- 53. 伊犁伊斯兰国系统推行歧视妇女、女童和性少数群体的政策。伊犁伊斯兰国成员在实施种族灭绝的过程中,使雅兹迪妇女和女童遭受奴役、酷刑、不人道待遇、谋杀和强奸,包括性奴役。77 在伊犁伊斯兰国控制区,用石头砸死被控通奸的妇女和女童及处决同性恋者的事件也时有发生,妇女和女童还被迫嫁给作战人员。伊犁伊斯兰国的统治将妇女和女童置于男性亲属的控制之下,有效地限制了她们的行动自由,并使她们远离公共生活。那些被发现违反伊犁伊斯兰国严格着装规范的人,通常是妇女和女童,都会被处以鞭刑,年仅10岁的儿童也不例外。这些行为构成了酷刑、残忍或不人道待遇这种战争罪,侵犯了妇女的人格尊严。处决进一步构成了谋杀这种战争罪,并且严重违反国际人权准则,包括生命权和免受歧视的权利。此外,伊犁伊斯兰国记录在案的罪行及其对拉卡省和代尔祖尔省平民的恐吓,构成对平民实施的广泛或系统攻击。伊犁伊斯兰国以性少数群体为目标,剥夺他们的基本权利,也犯下了迫害这一危害人类罪。

⁷⁵ 见 A/HRC/28/69;调查委员会,"践踏人权行为";A/HRC/36/55;A/HRC/37/72。 另见 A/HRC/43/57,第 65 段,2019 年 6 月,叙利亚民主力量与联合国签署了一项行动计划,以终止和 防止招募及使用 18 岁以下儿童。

⁷⁶ 尽管其名称做出上述改变,但委员会继续将该团体视为安全理事会指认的恐怖主义实体。

⁷⁷ 调查委员会, "恐怖统治", 第 56-57 段。

F. 儿童权利

- 54. 自敌对行动开始以来,叙利亚儿童受到多种方式的侵害,其权利遭到所有各方的多重侵犯。⁷⁸ 虽然叙利亚政府对保护儿童权利负有主要责任,但武装团体有义务在其行使事实控制的领土上尊重基本人权规范,这些规范是习惯国际法的一部分。⁷⁹
- 55. 儿童被剥夺了童年,被迫参加野蛮的战争,被冲突各方杀害和致残。
- 56. 除了蓄意以狙击火力瞄准儿童之外,亲政府军还往往针对学校和医院等民用物体部署集束弹药、温压炸弹和化学武器。政府军还拘留年仅 12 岁的男童,对其施以毒打和酷刑,并剥夺其获得食物、水、卫生设施和医疗保健的权利。 在拘留中心及其他场所,对男童和女童实施强奸和性暴力,以示惩罚、羞辱,并在受影响的群体中灌输恐惧。此类行径导致女童行动受限,许多女童离开学校,家庭被追搬到国外。
- 57. 武装团体对政府控制区发动袭击,造成数十名儿童伤亡。儿童遭到拘留,成为勒索赎金或与政府军和附属民兵交换囚犯的谈判筹码。男童有时被包括库尔德人民保护部队在内的武装团体强行招募为战士,儿童还会因为经济困难、家庭的经济支柱死亡或失踪,或者因为没机会上学,而被迫加入这些团体。80
- 58. 伊犁伊斯兰国对年仅 9 岁的女童进行性奴役并实施其他形式的性暴力,有系统地招募和使用儿童直接参与敌对行动。该组织还对城镇和村庄发动无差别袭击,造成数十名儿童伤亡。最能说明儿童遭受暴力侵害的做法是,该团体既对儿童实施公开处决,又强迫儿童充当行刑者。
- 59. 在黎凡特解放组织恐怖分子控制的地区,许多女童无法上学,男童被招募参加战斗。
- 60. 这些侵犯人权行为对儿童造成极其严重的影响。多达 260 万女童和男童在国内流离失所。⁸¹ 许多叙利亚儿童的精神健康已经并将继续受到冲突暴行的深刻影响。对民用基础设施的袭击使儿童的身体健康也受到严重影响,特别是那些被各交战方致残的儿童。
- 61. 儿童在身份证件方面也面临重大障碍。正如联合国难民事务高级专员办事处和阿拉伯叙利亚共和国内政部指出的那样,儿童未完成出生登记,可能无法证明其叙利亚国籍,82 更容易成为无国籍人。他们仍然容易受到童工或童婚的剥削,原因往往是男性家长死亡或失踪。数百万儿童多年来无法获得教育,目前有280 万儿童失学,这对他们的未来前景具有深刻影响。83 这种状况将以诸多方式影响男童和女童长大后行使其基本权利的能力。

⁷⁸ 情况综述,见调查委员会,"'他们抹去了我孩子们的梦想':阿拉伯叙利亚共和国儿童的权利", 会议室文件。可在以下网址查阅:

www.ohchr.org/en/hrbodies/hrc/iicis yria/pages/documentation.aspx o

⁷⁹ A/HRC/34/64, 附件一, 第 5 段。

⁸⁰ A/HRC/40/70, 第 40 段;调查委员会,"'他们抹去了我孩子们的梦想'",第 39 段和脚注 75。

⁸¹ 见 www.unicef.org/mena/media/4086/file/SYR-FastFActs-En.pdf。

 $^{{}^{82} \}quad \hbox{\it M. www.unhcr.org/sy/wp-content/uploads/sites/3/2018/09/Personal-Documentation-En-Jul-2018.pdf} \ .$

 $^{^{83}}$ 见 www.unicef.org/press-releases/not-just-numbers-syrian-families-identify-their-needs-and-concerns-war-enters-tenth。

G. 在法律面前获得承认的权利和民事文件

- 62. 随着冲突不断持续,叙利亚人特别是流离失所者,越来越难以保留和更新其基本民事文件,包括遗留、丢失或损坏的身份证、出生证、结婚证或死亡证明以及财产契据。他们因此无法获得基本的政府服务,如保健、教育、社会福利或人道主义援助。他们也因此面临被剥夺基本权利的风险,包括被剥夺身份权、行动权以及财产权。
- 63. 生活在政府控制区外的叙利亚人因为没有官方的人口动态记录而遭遇困难,特别是流离失所或只持有非国家实体出具的文件的人。在政府军收复的地区,叙利亚当局不承认武装团体发放的公民证件。
- 64. 虽然所有叙利亚人都受到证件不全的影响,但由此给女性造成的伤害显而易见。 主要是亲政府军广泛和系统地对男子和男童实施逮捕或令其失踪,因此女户主 家庭迅速增加。⁸⁴ 许多男子和男童的死亡没有得到记录。没有官方死亡证明, 妇女无法办理与之相关的法律手续,这进而阻碍了继承权和监护权,严重限制了 行动自由,特别是难以与未成年子女前往国外。⁸⁵
- 65. 此外,叙利亚妇女在为子女登记方面面临困难,因为叙利亚国籍仅授予那些父亲为叙利亚人的儿童。86 虽然在某些情况下这一规则可出现有限的例外,例如非婚生和因强奸所生的儿童,87 但是可能是由于社会规范和连带污名的关系,这些例外似乎很少使用。

H. 流离失所者的权利

- 66. 阿拉伯叙利亚共和国境内 620 多万流离失所者中,许多人是强迫迁移这一危害人类罪或命令驱赶平民造成流离失所的战争罪行的受害者,或两者兼而有之。⁸⁸ 即使不存在以造成流离失所为目的的罪行,冲突期间各方犯下的多种战争罪和违反国际人道法的行为也促使数百万人在国内流亡或到国外寻求庇护。控制一方 领土的许多行为体过去和现在都没有能力应对流离失所者的需求,境内流离失所者被迫栖身于拥挤的营地和废弃的建筑中,时而露宿街头。
- 67. 流离失所者营地,如坦夫附近的鲁克班营地,因营养不良问题和大量侵犯人权行为而臭名昭著,还有的营地,如霍尔营地已成为拘留营,成千上万人被非法剥夺自由,其中包括因本国不愿意他们返回而滞留在那儿的外国儿童和妇女。2019 年第四季度叙利亚政府在伊德利卜发动的攻势导致 100 万人大规模流离失所,儿童因没有栖身之所而死亡。境内流离失所还伴随着食物、水、保健、教育和适足生活水准权的丧失。对于身处政府控制区外的人来说,这些权利的丧失要归咎于复杂的行为方网络。

www.ohchr.org/en/hrbodies/hrc/iicisyria/pages/documentation.aspx.

⁸⁴ 例如,见 A/HRC/46/55;调查委员会,"阿拉伯叙利亚共和国的死亡通知",政策文件; "不见天日,丧心病狂"。可在以下网址查阅:

⁸⁵ 阿拉伯叙利亚共和国、《个人身份法》,第 109 和第 205(2)条。

⁸⁶ 阿拉伯叙利亚共和国,第276号立法令,第3条。

⁸⁷ 同上,第3条(b)项。

⁸⁸ A/HRC/44/61,第80段。

68. 尽管政府控制区外流离失所者的悲惨处境受到了相当的关注,但政府控制区内也有380万人流离失所,而且往往是长期如此。89 跨境援助机制的目的是帮助政府控制区外的需援助人群,在政府控制区内获得人道主义援助需要得到政府的批准和优先考虑。

三. 问责

69. 自 2011 年 3 月以来,冲突各方大量违反和践踏国际人道法和人权法行为的规模和严重性,引发了对问责的强烈和持续要求。危机爆发之时,人权理事会便在设立本委员会的 S-17/1 号决议中,授权委员会查明犯罪人,以确保追究犯罪人的责任。

A. 调查委员会确定的犯罪个人和犯罪实体

70. 委员会自开始工作以来,根据所进行的访谈整理了保密名单,列出冲突各方在阿拉伯叙利亚共和国境内犯下所控侵权行为和罪行的犯罪人。委员会在调查和审查过程中采用了人权调查方法和标准,对被指控犯罪人的保密名单进行汇编和更新,以协助主管部门今后开展可信的刑事调查。

71. 迄今为止,委员会已经收集 3,200 多名被指控的犯罪个人的初步资料。对于其中 121 人,委员会能够确定掌握了充分的可靠信息,说明他们参与犯罪或侵权行为,这些信息符合委员会的证据标准。这些人来自冲突各方,包括政府军、包括库尔德人民保护部队在内的反政府武装团体,以及联合国列出的恐怖组织黎凡特解放组织和伊犁伊斯兰国。委员会还通过公开报告收集了详细程度不同的信息,显示数十个国家和非国家实体与阿拉伯叙利亚共和国境内犯下的侵犯人权行为存在联系。

72. 这些与被指控犯罪个人相关信息的存在,以及佐证信息和证据的保存,都在提醒各方,只要冲突仍在持续,文件记录工作也在进行。虽然有人要求公开这些人的名字,但委员会认为不宜如此,90 这些名单,更重要的是佐证信息和证据,一直用于协助国际和第三方国家的问责进程,包括协助调查和起诉自 2011 年 3 月以来在阿拉伯叙利亚共和国境内犯下国际法所规定最严重罪行者的国际公正独立机制。

B. 国内问责不力

73. 起初,阿拉伯叙利亚共和国政府似乎认识到有必要调查犯罪行为指控并追究 犯罪人的责任,设立了独立的特别法律委员会,专门调查与 2011 年 3 月以来 发生的事件有关的所有案件。⁹¹ 叙利亚政府还表示,在本国的特别法律委员会 完成工作后,可能会与委员会进行接触。

⁸⁹ 见 https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2019_Syr_HNO_Full.pdf, 第 36-37 段。

⁹⁰ 更多讨论,另见 https://ohchr.org/Documents/Publications/AttributingIndividualResponsibility.pdf。

⁹¹ A/HRC/S-17/2/Add.1, 附件三。

74. 然而,委员会迄今尚未收到任何关于叙利亚军队、安全部队或政府人员因任何违反国际人权法或人道法行文而受到政府的调查、起诉、定罪或被无罪释放的信息。

75. 此外,在过去九年里,委员会一直认为叙利亚国家法院不是伸张正义的有效机制。委员会尚未找到证据,证明叙利亚法院有意愿或有能力履行国际义务,起诉犯下严重国际罪行的人。到目前为止,在撤销安全和情报部队的豁免权方面没有任何进展,这些部队继续享有第 14/1969 号和第 69/2008 号法令规定的起诉豁免权。此外,对于非国家武装团体和恐怖主义实体犯下的罪行和侵权行为,反恐怖主义法院、普通刑事法院、特设军事法庭和政府控制区的各种地方宗教法院似乎以任意方式操作,没有公平审判的保障。委员会仍然感到关切的是,叙利亚刑事司法系统目前侵犯了正当程序和公平审判的国际权利,加剧并加深了武装冲突受害者的痛苦。

76. 除了"叙利亚临时政府"提供的关于两起具体的法外处决案件的信息外, 92 委员会尚未收到其他信息,说明非国家武装团体对其人员就 2011 年 3 月以来的冲突中据称侵犯或践踏叙利亚人人权的具体案件追究责任的情况。

77. 委员会了解到,某些第三方国家政府对本国军队可能存在的非法行为进行了调查,但没有一项调查引发诉讼,起诉通过空袭或任何其他行为犯下的记录在案的战争罪行和违反国际人道法行为。美国领导的联盟公布了己方在空袭中造成平民伤亡的信息,但尚未就阿拉伯叙利亚共和国境内发生的任何一起违反国际人道法事件承担责任。⁹³ 虽然这些措施是实现透明度的第一步,但就问责而言相差甚远。在 2020 年第四季度与委员会的通信中,曾在阿拉伯叙利亚共和国境内积极开展军事活动的大多数国家,或报告称不存在任何可归咎于本国军队的侵权行为,或在本报告撰写时尚未就此作出回应。⁹⁴

C. 国际层面的问责努力

78. 冲突爆发后,很快凸显出有必要在国际层面就阿拉伯叙利亚共和国境内所犯罪行追究责任。叙利亚行动小组在 2012 年 6 月 30 日发表的最后公报(称为"日内瓦公报")中强调,作为符合叙利亚人民愿望的原则和指导方针的一部分,需要就危机期间实施的行为追究责任。95

79. 2013 年,随着冲突不断加剧,瑞士与另外 56 个国家一道,请求安全理事会 将 2011 年 3 月以来阿拉伯叙利亚共和国的局势问题提交国际刑事法院,96 联合国 人权事务高级专员在 2013 年 1 月 18 日向安全理事会通报情况时也响应了这一呼吁。

⁹² A/HRC/45/31,第46段。

⁹³ 例如,见 www.inherentresolve.mil/Portals/14/Documents/CIVCAS%20Releases/2020/CJTF-OIR%20Press%20Release-20201215-01-OCT2020%20CIVCAS%20Release%20(1).pdf。另请注意,联合王国已同意对一名平民的死亡负责,但未发现任何与之有关的侵犯人权行为。见https://questions-statements.parliament.uk/written-statements/detail/2018-05-02/hcws665。

⁹⁴ 委员会与第三方国家交换的普通照会。

⁹⁵ A/66/865-S/2012/522, 附件,第 10(d)段。

⁹⁶ 见 A/67/694-S/2013/19。

- 80. 尽管安全理事会第 2118(2013)号决议的主要内容是消除阿拉伯叙利亚共和国政府的化学武器库存,但也完全赞同日内瓦公报,并呼吁对在阿拉伯叙利亚共和国使用化学武器的责任人进行问责。
- 81. 一年多后,安全理事会在第 2139(2014)号决议中承认需要结束有罪不罚现象,并重申,在阿拉伯叙利亚共和国犯下此类侵犯和践踏人权行为的犯罪者或责任人应被绳之以法。该决议于 2014 年 2 月获得一致通过,仅仅四个月后,中国和俄罗斯联邦否决了一项决定将阿拉伯叙利亚共和国局势提交国际刑事法院的决议草案。97
- 82. 面对国内的不作为和无法将该局势提交国际刑事法院的局面,国际社会转向其他场合,要求就阿拉伯叙利亚共和国境内日益增多的罪行追究责任。第三方国家的司法部门开始调查在阿拉伯叙利亚共和国犯下的战争罪,并于 2016 年作出首次定罪判决(见以下 D 节)。委员会于 2014 年开始与此类国家司法部门合作,并于 2015 年制定了关于此类合作的政策。⁹⁸ 2016 年 3 月,人权理事会核可了委员会的方法。⁹⁹
- 83. 大会第 71/248 号决议设立了国际公正独立机制,与调查委员会密切合作,收集、整理、保存和分析违反国际人道主义法行为和侵犯践踏人权行为的证据,建立档案,以便依照国际法,协助和加速由对这些罪行拥有管辖权或今后可能拥有管辖权的国家、区域或国际法院或法庭根据国际法标准进行公正和独立的刑事诉讼(第 4 段)。自此,委员会根据 2018 年 3 月达成的共同协议,在征得消息来源的知情同意后,将绝大部分证据移交给国际公正独立机制,并继续定期移交信息和证据。委员会还向国际公正独立机制提供了其犯罪个人名单所依据的信息,并在每次任务延长后继续更新整合这些信息。
- 84. 安全理事会第 2379(2017)号决议虽然主要涉及支持在伊拉克国内追究犯罪人的责任,但也设立了促进对达伊沙/伊黎伊斯兰国所犯罪行追究责任的联合国调查组。鉴于伊犁伊斯兰国跨越两国边境,而且 2018 年前曾占据叙利亚的领土,因此设立该调查组仍与阿拉伯叙利亚共和国的总体问责局势相关。

D. 第三方国家的司法机构

- 85. 阿拉伯叙利亚共和国目前不具备追究犯罪人责任的渠道,国际社会也未能将这一局势提交国际刑事法院,这种情况下,要在维护基本公平审判和正当程序保障的法院对犯罪人追究责任的唯一途径是,通过第三方国家司法机构行使某种形式的普遍管辖权。
- 86. 尽管许多国家已为个人定罪,判定他们犯下与阿拉伯叙利亚共和国冲突有关的恐怖主义相关罪行,但只有相对较少的国家在争取调查和起诉对叙利亚人犯下国际罪行的个人,目前大部分公开调查和定罪集中在少数西欧国家,包括奥地利、法国、德国、瑞典和荷兰。

⁹⁷ 见 https://news.un.org/en/story/2014/05/468962-russia-china-block-security-council-referral-syria-international-criminal-court。

⁹⁸ A/HRC/28/69,第三部分 D 节。

⁹⁹ 人权理事会第 31/17 号决议, 第 4 段。

- 87. 绝大多数案件涉及被指控犯罪人身处所涉国家境内的情况,例如近期法国当局于 2020 年 1 月逮捕了前武装团体伊斯兰圣战者组织(伊斯兰军)的 Islam Alloush, 此次逮捕与 2013 年 12 月四名叙利亚知名活动人士的失踪事件有关。各国法院还对位于境外的个人发出逮捕令,例如法国对叙利亚政府三名高级官员 Ali Mamluk 少将、Jamil Hassan 将军和空军情报局局长 Abdel Salam Mahmoud 将军发出逮捕令,事关法国和叙利亚双重国籍国民的失踪事件。2019 年 2 月,德国正式请求从黎巴嫩引渡 Jamil Hassan 将军,他曾前往黎巴嫩接受治疗,但引渡没有实现。
- 88. 此外,还已做出努力,追究企业及其高管在冲突期间在阿拉伯叙利亚共和国的业务中参与共谋危害人类罪的责任,尽管迄今尚未对此类公司定罪。
- 89. 委员会自启动工作以来,根据其任务规定,直接向第三方国家司法部门的检察机关就 60 多项国家刑事调查提供信息,以支持追究犯罪人的责任,其中包括 300 多项独立请求,或要求提供具体个人信息,或要求提供背景信息,还有的要求在潜在证人和国家当局之间进行联络。除了提供直接支持外,委员会的报告还在许多其他诉讼中被用作证据,包括最近德国科布伦茨正在进行的审判中,委员会的三份报告被作为证据宣读。100
- 90. 作为对上述努力的补充,非政府组织和战略诉讼团体率先做出其他努力,通过在战略诉讼中代表受害者及其家人,实现某种形式的问责。其中一个公开实例是代表 2012 年 2 月在霍姆斯于政府炮击中遇难的记者 Marie Colvin 的家人,根据美国《外国主权豁免法》提出上诉,以追究阿拉伯叙利亚共和国的责任。2019 年 1 月法院下令对阿拉伯叙利亚共和国政府做出缺席判决。¹⁰¹ 相关诉讼正在法国进行。
- 91. 除了直接向国家司法机关提供信息外,委员会还提供信息,支持非政府组织牵头开展其他战略诉讼。这样做的前提是,此类努力与国家司法机关的努力并不重叠,而且提供了可能采用的新的问责途径,包括通过民事诉讼问责,并且已征得消息来源方的必要同意。
- 92. 尽管难以获得完整的司法统计数据,了解从刑事和民事角度对国际罪行和违 反及践踏国际人权法行为的犯罪人追究责任的情况,但委员会知道在 10 个国家 开展了 100 多项刑事调查,其中一些调查与上述 60 多项调查重叠,还有 3 项涉及民事诉讼。¹⁰²
- 93. 受害者协会和家属协会、专门的国家机构和战略诉讼实体所做的大量努力对于追究犯罪人责任十分重要。与此同时,这种努力本质上并不完善,因为管辖权取决于具体法律制度的要求,包括在许多情况下犯罪者须出现在所涉国家的领土内。

 $^{{\}color{red}^{100}} \quad \text{\it I\!\!R} \ \, \text{https://syriaaccountability.org/wp-content/uploads/Trial-Report-11_Public_English_Final.pdf} \, .$

¹⁰¹ 见 https://cja.org/wp-content/uploads/2016/07/Colvin-v-Syria-Complaint.pdf。

¹⁰² 第三方国家对 2020 年 11 月发出的普通照会的答复和公开信息来源。

E. 为叙利亚受害者和幸存者伸张正义的其他形式

94. 正如委员会曾指出的那样,受害者对正义和问责的要求是一切谈判商定的解决办法和一切持久和平方案的核心内容,而且在这个目标和政治解决办法之间不能有任何妥协。除起诉之外,委员会在第十五次报告中首次列举了一些恢复性司法措施,但这些措施仍然相关且尚未得到落实。这些措施包括:需要一个机制来协调、整合和传递关于大约 10 万名失踪人员的信息;单方面无条件释放所有被任何实体任意拘留的人;独立的国际监测人员立即不受阻碍地进入所有拘留场所;在全国范围内全面暂停执行死刑;对未持有重要官方民事文件的人采用简化的身份确定程序;消除妨碍可持续回返的障碍,包括促进叙利亚流离失所者收回其财产的能力。

四. 结论

- 95. 过去十年来,冲突各方犯下了最令人发指的违反国际人道法以及违反和践踏国际人权法的行为。此类侵犯和践踏人权行为中包括可能构成危害人类罪、战争罪和其他国际罪行包括灭绝种族罪的行为。
- 96. 不仅是亲政府军,也包括其他交战各方,不惜发动战争,使用的是将战斗人员的风险降至最低的武器,而不是将对平民的伤害降至最低的武器。他们一贯以牺牲平民权利为代价,只顾夺取和控制领土。叙利亚人口密集地区遭到大规模空袭;叙利亚人受到化学武器袭击和现代方式的围困,犯罪人故意采用中世纪的手段让民众挨饿,同时对人道主义援助施加毫无理由的可耻限制,既限制跨线援助也限制跨境援助,甚至限制经安理会批准的跨境援助。没有一个叙利亚家庭幸免于冲突造成的恐怖。
- 97. 有影响力的国家尽管很早就清楚阿拉伯叙利亚共和国境内侵权行为的规模,但在努力结束叙利亚冲突方面却表现得模棱两可。有些国家在支持寻求政治解决方案的同时,加深军事介入,加剧了冲突的国际化,并向交战各方提供大量资金、战斗人员和武器——尽管这样做会助长侵权行为。前联合国和阿拉伯国家联盟联合特使拉赫达尔•卜拉希米总结说: "每一方都有自己的打算,叙利亚人民的利益排在第二、第三位,或者根本不在考虑之内。" 103 攻击叙利亚平民也是在攻击人权法和人道法的基本准则。
- 98. 自发表 2012 年日内瓦公报和通过安全理事会第 2254(2015)号决议以来,谈判已经具备了充分的框架。这一框架必须得到巩固和更新,必须反映可以立即实现的目标,以便重树信心,相信有可能在现实的时间表内通过谈判达成和平。

¹⁰³ Christopher Phillips, 《为叙利亚而战:新中东的国际竞争》(*The Battle for Syria: International Rivalry in the New Middle East*) (纽黑文和伦敦,耶鲁大学出版社,2016年),第 232 页,引述作者2015年8月31日在巴黎对拉赫达尔•卜拉希米的采访。

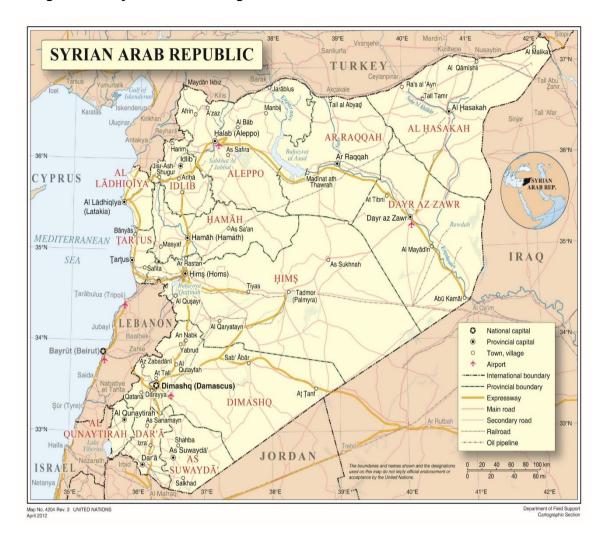
99. 十年来,大规模的罪行、侵犯和践踏人权行为没有受到惩罚,犯罪人也没有被追究责任;然而,尽管安全理事会无所作为,但是在刑事起诉方面取得了进展,具体手段是建立国际公正独立机制,更具体而言,是利用普遍管辖权和其他形式的管辖权在全球范围内起诉在阿拉伯叙利亚共和国犯下罪行的人。早就应该采取类似的创新举措来填补其他司法领域的空白,包括查明失踪人员,争取让被任意拘留人员得到普遍释放,支持受害者和幸存者的家庭,向受害者提供赔偿,遣散战斗人员特别是儿童,提供全面的心理社会支持,特别是为儿童和性暴力受害者提供支持,以及整理、保存与核实民事文件记录以及住房、土地和财产记录。所有这些进程都应由代表叙利亚人的团体来领导,国际社会须应要求提供技术支持。

100. 应探索各类程序,推动在安全部门和治理机构实行全面改革,包括审查,推动使用真相与和解机制,并为实施这些程序奠定必要的基础。

101. 委员会在 33 次报告中向冲突各方、国际社会和国际组织提出了数百项建议。本报告概述了在支持司法和问责方面的主要趋势和努力,委员会在报告中全面重申了这些建议,并提出了一项总体建议:立即实行永久停火,停火要经安全理事会核可,并由支持叙利亚政府和各武装团体的主要会员国执行。停火必须是真正意义上的停火,应建立保障措施,以确保停火不会被当做准备发动新攻势的手段,而为由叙利亚人主导的谈判和恢复长期被剥夺的基本人权提供空间。

Annex I

Map of the Syrian Arab Republic¹

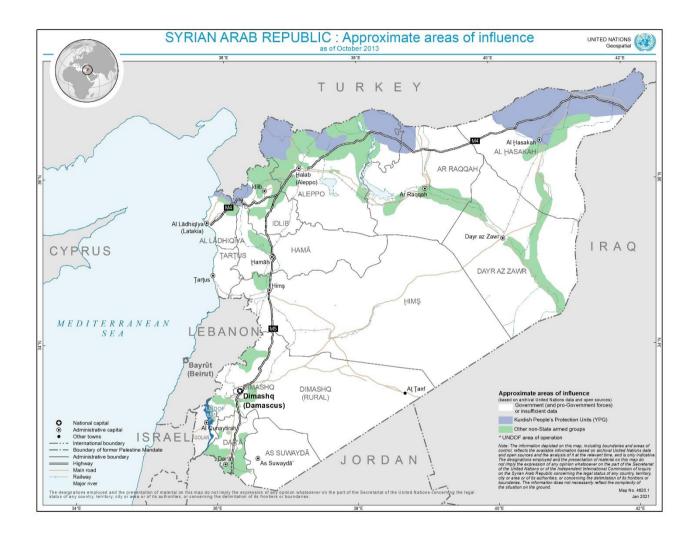


The boundaries and names shown and the designations used on this map do not imply official endorsement or acceptance by the United Nations.

Annex II

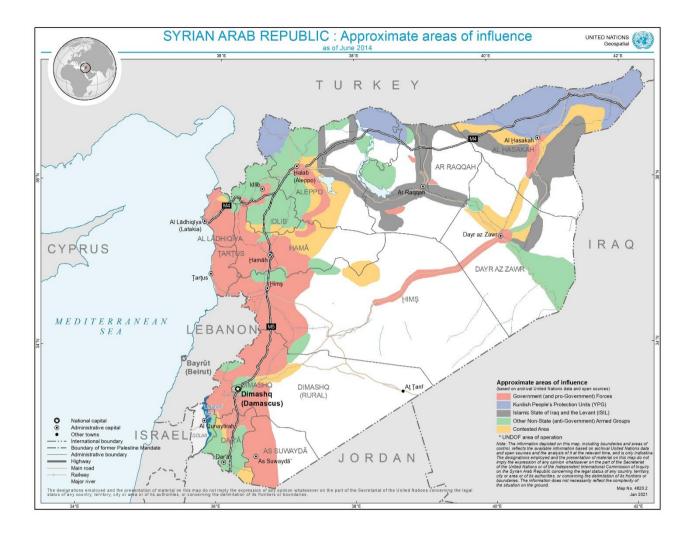
Estimated area of influence maps, 2013–2020¹

A. October 2013

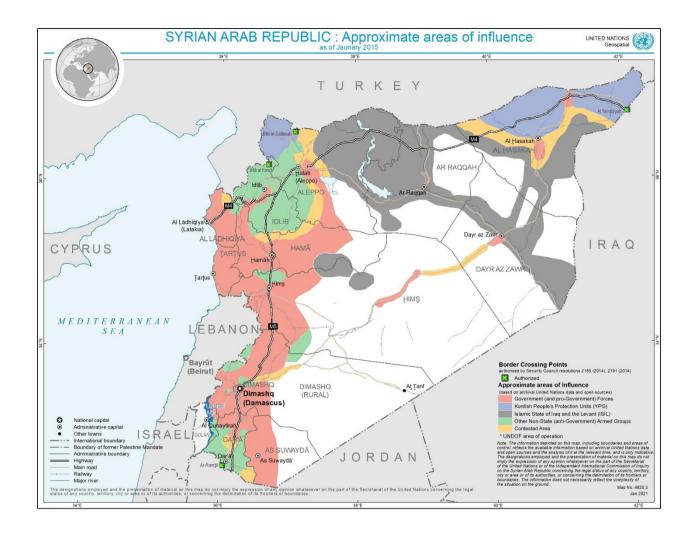


The representation of approximate areas of influence is limited to data relevant for the human rights situation in the Syrian Arab Republic and in relation to the mandate and findings of the Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic.

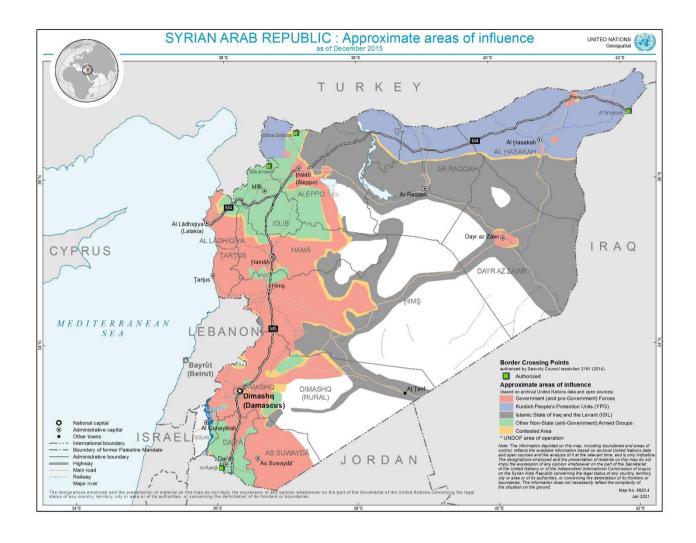
B. June 2014



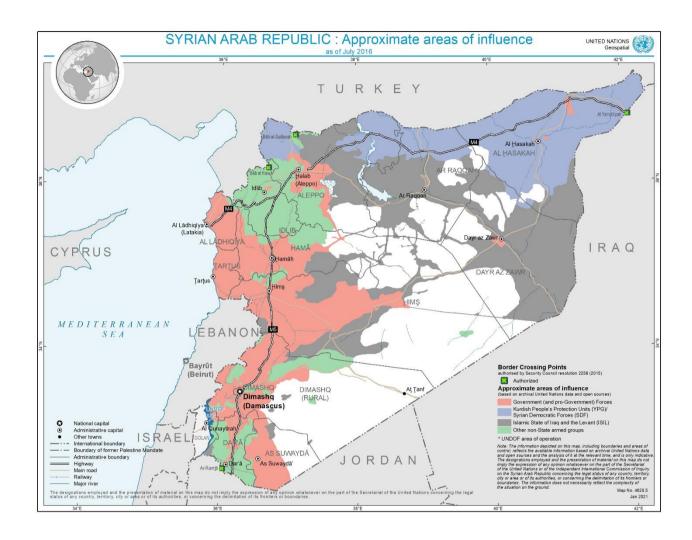
C. January 2015



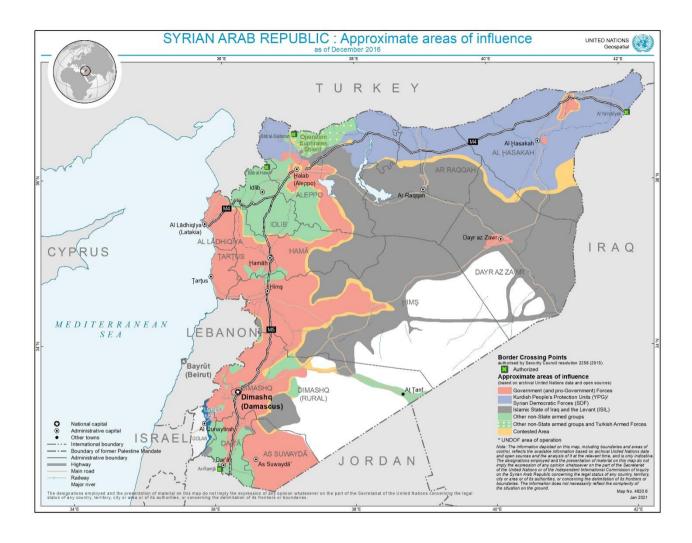
D. December 2015



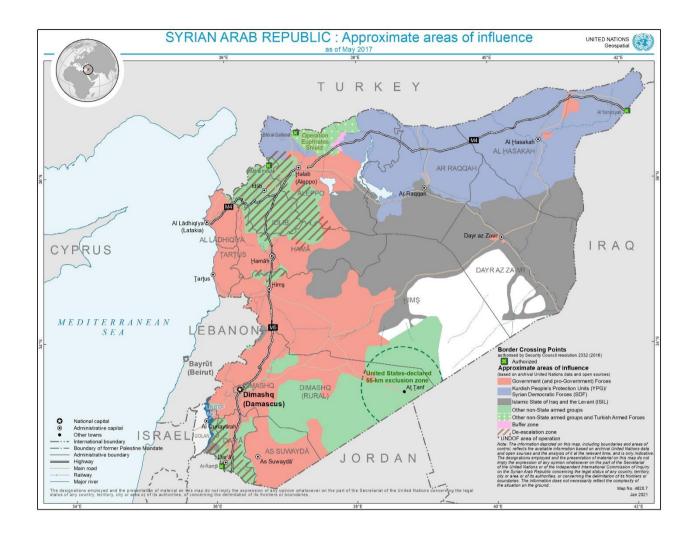
E. July 2016



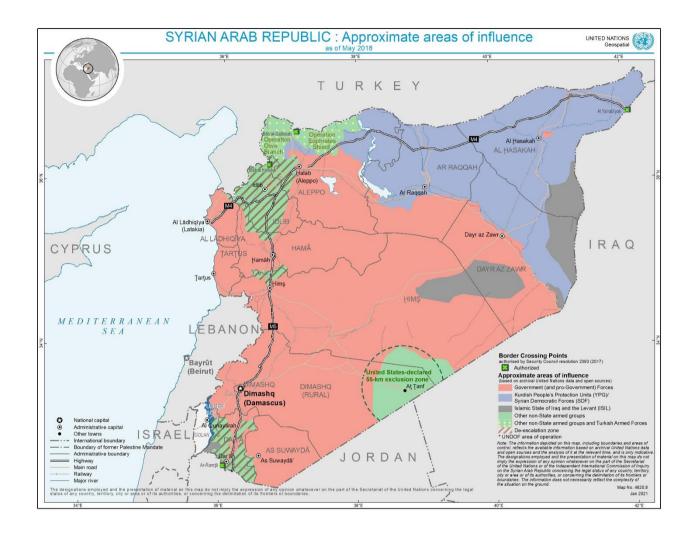
F. December 2016



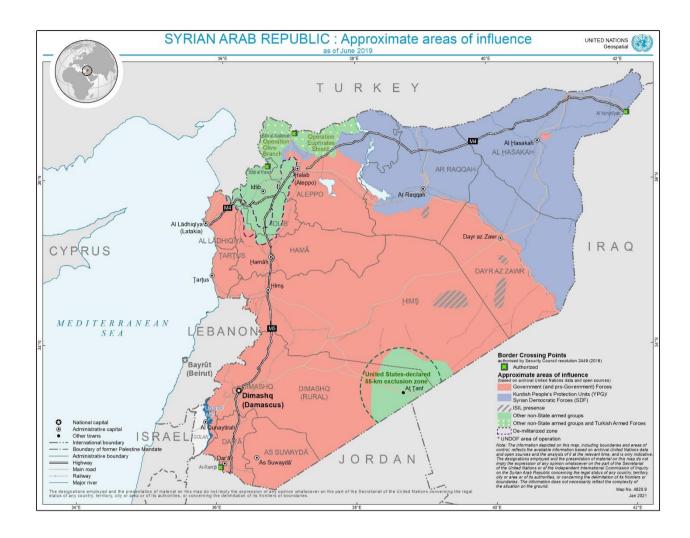
G. May 2017



H. May 2018



I. June 2019



J. November 2020

