

试析人权观察组织在叙利亚难民人权保护中的作为与困境

田 密

南京大学国际关系研究院,江苏 南京 210000

摘 要:人权观察组织作为一个全球范围的国际组织,在保护叙利亚难民人权的问题上一直做着不懈的努力。本文截取了几个人权观察组织在保护叙利亚难民人权问题上取得成功的案例,以此入手,分析了人权观察组织在保护难民人权问题上的作为,以及该组织甚至是所有的非政府组织现在所面临的一种困境。

关键词:人权观察组织;叙利亚;难民人权;作为;困境

中图分类号:D815.7

文献标识码:A

文章编号:2095-4379-(2015)05-0275-03

作者简介:田密(1988-),女,安徽安庆人,南京大学国际关系研究院外交学专业。

近年来,由于叙利亚内部狂烈的政治风波,外部势力的强行干涉以及长期严重的自然灾害造成了大量的难民逃往邻国。因此,叙利亚难民问题一度成为国际社会最为关注的问题之一。据联合国资料表明,从2011年3月叙利亚政府和反对派之间冲突爆发至今,在这段时间内叙利亚有七万人丧生。而据联合国难民署发布的数据,因冲突逃往邻国的叙利亚难民人数已超过160万。由于叙利亚国内战事的紧张以及城镇控制权的更换,难民流不断增加,并且大多都是选择进入邻国如土耳其、约旦、黎巴嫩和伊拉克避难。其中土耳其是接收叙利亚难民人数最多的国家。

一、人权观察组织在保护叙利亚难民人权上的作为

叙利亚国内冲突的升级,民众逃往国外的数量的攀升,不仅对邻国的社会经济造成了极大的冲击,其难民自身的基本生活也很难得到保障。而他们的人权情况更是令人堪忧。这也引起了国际上一些非政府组织特别是一些在世界范围内具有较强影响力的人权组织的重视。人权观察组织便是其中之一。该组织是一个非政府组织,其主旨就是调查、促进人权问题。在伴随着叙利亚内战产生大量难民的同时,他们的人权问题引起了该组织的高度重视,并在保护这些难民的基本人权方面一直做着不懈的努力。

(一) 在解决叙女性难民遭遇性侵犯问题上的作为

很多的联合国机构和代表,以及国际和国家的非政府组织,都记录了在叙利亚内战期间所发生的种种的性侵犯行为。这种无论是从精神上还是肉体上,给女性难民带来无法愈合的创伤的性侵犯行为,引起了国际上很多非政府组织的关注。国际救援组织在其2013年1月的报告中称:“在叙利亚内战中,强奸是一个显著的又令人不安的特点。”^①在叙利亚的联合国国际调查委员会则表示,他们有合理的理由相信政府军和shabbiha成员强奸和性攻击男人,妇女和儿童。在官方和非官方的拘留中心,强奸和性攻击也已成为折磨酷刑的一部分。^②从国际法的角度出发,这种

对平民采取广泛而又系统的攻击行为,都能被视为反人类罪。瓦莱丽·阿莫斯(Valerie Amos)在其对叙利亚妇女人权的报道中就尤为关注那些给很多妇女带来“黑色回忆”的性暴力的恶性本质。除了政府军的一些性暴力行为,同样很多的反政府武装也会采取这样的性暴力行为。国际调查委员会声称,在其收集到的消息中,反政府武装也有很多强奸和性暴力等不法行为。

国内局势的动荡,以及基本人权得不到保障,致使每天大约有5000名的难民逃亡其他的国家。这些难民主要是以妇女儿童为主。但身处异国他乡的人们特别是女性难民的境况并不容乐观。据人权观察组织的调查报告称,逃往邻国黎巴嫩的女性难民遭到了雇主/业主和当地援助机构雇员的集体性骚扰。^③人权观察组织通过采访了12名曾被骚扰以及被迫发生性关系的妇女后发现这样的恶性骚扰事件几乎每天都在发生,但并没有引起有关当局的重视与解决。据该组织分析称,由于受害者害怕骚扰者的打击报复,或者可能是因为没有有效居留证件,害怕报案后反被当地警方逮捕,所以她们并没有向当局报告此类事件。人权观察组织呼吁政府以及援助机构政府关注对这些脆弱的难民的性骚扰和剥削,并尽一切力量阻止它。人权观察组织妇女权利部主任丽莎·简塞德斯表示,“从叙利亚的战乱和死亡的威胁中逃到黎巴嫩的妇女,她们需要一个安全的避风港而不是性侵犯”。^④

国际人权组织通过对受害人面对面采访或电话采访,搜集了大量的关于叙利亚女性难民遭受性侵犯的证据。并通过不断地发布人权报告向联合国以及黎巴嫩当局施压来解决女性难民被骚扰这一问题。这一努力也收到了一些成效。人权观察组织透露,在过去的三个月中,黎巴嫩社会事务部已经处理了一起当地援助机构的雇员剥削和性骚扰几名女性难民的案件。该案件被移交到当地逊尼派宗教当局,虽然并没有告知警方,但最终犯案雇员被解雇。^⑤这是人

权观察组织在保护叙利亚女性难民权利上迈出的成功的一步。该组织还敦促捐助者增加资金,为难民提供食品、住房和医疗保健方面的援助,从而减少他们的脆弱性,勇敢反对剥削和骚扰。

这次行动虽然取得了一定的成效。但这只是在保护女性难民人权方面迈出的一小步。虽然通过抗议的方式向当局施压,惩罚了一批人,但并未能使各国政府真正的重视起这些事件的本质。正是由于各国政府对难民的疏忽,对难民安置的不妥,才会导致这样的事情反复发生。要想真正的杜绝此类恶性事件,人权观察组织需要进一步的和当局保持良好的沟通,并且鼓励其他政府对侵犯人权者采取行动,包括公布涉嫌者名单,或对某国采取制裁措施促使难民接受国引起对难民人权保护的重视。

(二) 阻止叙利亚国内暴行的种种努力

人权观察组织对叙利亚人权的抨击是早已有之。早在2010年人权观察组织就发布报告称,总统阿萨德自上任以来在过去十年所做的改进本国人权状况的做法是失败的,同时还指出叙利亚的人权状况是世界上最恶劣的其中一个。如据人权观察组织于2010年发布的世界报告称,该国的言论表达,集会和结社等公民宪法权利的活动一直被政府所严厉控制和禁止。^⑥当局也一直骚扰和关押着许多人权活动家和其他批评政府的人士。^⑦

随着叙利亚国内冲突一直持续至今,人权观察组织对叙利亚政府军及叙利亚反对派犯下的包括谋杀、法外处决、酷刑等侵权行为在内的战争罪行进行了最强烈的谴责。如2012年,人权观察组织指控叙当局和Shabiha在向反对派控制的地区前进时使用平民当作人体盾牌,而一份联合国报告证实了这个事实。虽然联合国将叙利亚政府列为了年度最坏的犯罪者“羞耻名单”之中,但并没有对叙政府实施任何的制裁。

2013年8月21日,在叙利亚大马士革东部郊区Ghouta发生了化学武器攻击事件。^⑧叙利亚人权观察组织表示至少有322人死亡,其中包括46名反对派士兵,其余都是包括许多儿童在内的平民。

这一事件激起了人权观察组织的强烈抗议。该组织表示,尽管叙利亚不是《禁止化学武器公约》的成员国,不过使用化学武器仍然是不合法的行动,该组织认为联合国安理会应将叙利亚发生的战争罪行和反人类罪行提交给国际刑事法院审判。^⑨在人权观察组织强有力的抗议中,联合国与阿盟叙利亚危机联合特使拉赫达尔·卜拉希米表示,根据国际法的有关规定,联合国安理会应该采取行动。^⑩

8月26日到31日,以瑞典科学家塞尔斯特罗姆(Ake Sellstrom)为首的13名联合国专员成立了调查小组开始对叙利亚化学武器问题进行了实地调查工作,调查小组将依据分析结果起草最终报告呈交给潘基文,潘基文再将报告

转交给安理会和所有联合国会员国。^⑪

随后美俄联手施压让叙利亚政府交出并销毁保存的所有化学武器,要求叙政府立即加入到《禁止化学武器公约》作为暂时解决此事件的措施。纽约时间9月27日晚,联合国安理会一致通过一项有关叙利亚化学武器问题的决议,^⑫这成为自2011年叙利亚示威爆发以来安理会通过的首份涉及叙利亚的决议。同年10月6日,开始销毁叙利亚化学武器。联合国官员表示,他们在进行武器销毁的同时,仍会继续进行核查工作。^⑬10月14日正式成为禁止化学武器组织的成员国。^⑭

这次行动可以说是人权观察组织在阻止叙利亚国内暴行中最为成功的一个案例了。在该组织不懈的努力下,联合国在叙利亚化学武器的销毁方面跨出了历史性的一步。也让国际社会看到了非政府组织在推动国际和平事业中发挥的积极作用。

(三) 庇护难民方面的作为

随着叙利亚国内冲突的不断升级,使人们不得不设法逃离家园以躲避战乱。自2011年4月开始,就有大批的叙利亚人越过边境逃往邻国黎巴嫩、土耳其、约旦、伊朗和埃及。据联合国难民署报导,到2011年夏,进入黎巴嫩境内的叙利亚人已有的数千人。而到2012年3月时,更是有近2000人在两天内逃至黎巴嫩,其中大部分为妇女和儿童。联合国方面表示,因冲突而逃离家园的叙利亚人有12万5000人至22万5000人。这些难民大多进入到了叙利亚临国黎巴嫩、土耳其和约旦境内。其中在土耳其有超过1万1000名叙利亚难民,约旦有至少8万名叙利亚难民。^⑮

不断增加的难民人数,给那些接受叙利亚难民的国家,带来了沉重的负担。虽然联合国人道主义机构决定,将援助叙利亚难民所需的资金总额上调至1.93亿美元^⑯且联合国难民署也表示,募集的资金将为在伊拉克、约旦、黎巴嫩和土耳其避难的叙难民提供住所、安全保护、食物、水、医疗保健、教育和环卫服务,以及支持收留这些难民的当地家庭。但是在这些难民中,75%以上是妇女和儿童,大部分是完全依赖人道援助而维生。所以现在联合国以及各国政府所提供的援助对于叙利亚庞大的难民人数来说只是杯水车薪。

在不堪重负之下,叙利亚的邻国开始纷纷实施禁令、限制和封锁等措施阻止难民入内,致使大量的难民身陷叙利亚的混乱中而无法脱身。人权观察组织称,叙利亚难民应被允许合法进入邻国以寻求庇护,而不用担心被拘留、监禁在难民营里或被驱逐出境。该组织难民项目主席比尔·弗雷里克在一份声明中说“由于叙利亚暴力升级以及难民数量的不断增加,保持边境的开放和寻求国外庇护的基本权利是非常重要的。”

虽然人权观察组织在对于各国阻止叙难民入境这方面做了很多的工作,但是收效是微乎其微。叙利亚各邻国都

宣称会依据国际法、难民公约开放边界收容难民,但实际上却是采取各种各样的措施禁止难民入内。

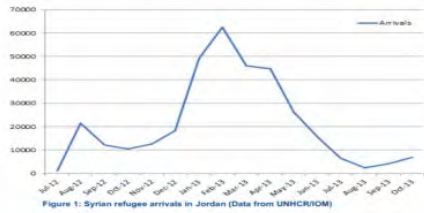


Figure 1: Syrian refugee arrivals in Jordan (Data from UNHCR/IOCM)

Human Rights First

图1

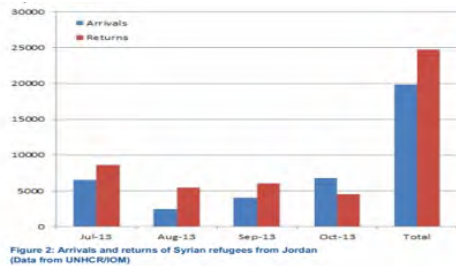


Figure 2: Arrivals and returns of Syrian refugees from Jordan (Data from UNHCR/IOCM)

图2

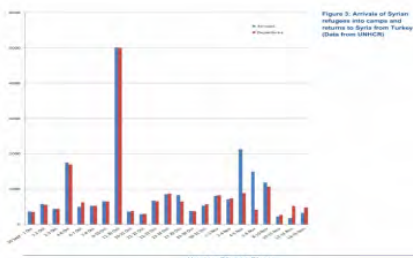


Figure 3: Arrivals of Syrian refugees into camps and returns to Syria from Turkey (Data from UNHCR)

图3

资料来源: human right first ,Refuge at Risk – The Syria Crisis and U. S. Leadership ,November 2013

从以上的图 1、图 2、图 3 中显示的数据中可以看出,虽然各国政府都不断地承诺将会遵守国际法,难民公约,不会违反人道主义原则,禁止难民入境或遣返难民。但逃往他国避难的叙利亚难民的数量却在大幅度地减少以及大量地被遣返。

二、人权观察组织的困境

(一) 权利的困境

众所周知,国际组织特别是一些非政府组织,就其本身并无权力可言,它们的权力主要是来源于舆论。通过各种报导借助国际社会舆论的力量向一些政府施压,以期达到目的。但这样的权力是非常有限的,它不同于物质权利,无法最为有效地将意愿转化为行动。也正是基于这种有限的权力,致使很多人道主义行动无法顺利实施有时甚至是无法付诸于行动。人权观察组织同样也面临着这样的困境。虽然该组织不断地反对叙利亚各邻国禁止难民入境,但却无法有效地制止他国这样的行为。埃及、约旦、土耳其等国由于不发达的经济,国际社会有限的援助和无限的难民人

数以及由于难民不断增加所带来的国内安全等问题,使它们无法按照承诺履行援助。人权观察组织只能不断地求助于国际社会以舆论向各国政府施压,但这样的效果是甚微的。

(二) 执行力的困境

人权观察组织只是一个非政府的国际组织,其权利无法凌驾于国家之上。除了协调有关各方的行动,实施临时救援、安置难民等行为外,它无法取代难民来源国对难民的保护。同样它也不能要求其他国家必须对难民承担责任。在对叙利亚难民安置以及遣返等问题上,人权观察组织只能通过呼吁的方式要求叙利亚的邻国友善接待这些难民,号召国际社会给予积极的援助。在很多国家拒绝接受难民,强制遣返难民的时候,它除了谴责这些不人道的行为外,无权要求这些国家和政府给予难民基本的人权保障,或对之按国际法进行审判。

非政府组织在推动国际社会的进步做出了很多的贡献,但正如人权观察组织所面临的困境一样,非政府组织由于其有限的权力,以及无保障的资金限制,导致其在解决一些问题上寸步难行。

[参 考 文 献]

- ① See International Rescue Committee(IRC) ,Syria: A Regional Crisis ,January 2013.
- ② the 3rd Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic ,16 August 2012(A/HRC/21/50) .
- ③ Lebanon: Women Refugees From Syria Harassed ,Exploited ,November 27 2013.
- ④ 同 4
- ⑤ 非政府组织谴责黎虐待叙难民 梵蒂冈推救助计划 [EB/OL]. 中国网 2013 - 11 - 30.
- ⑥ Human Rights Watch World Report 2005 Events of 2004 ,Human Rights Watch 2005.
- ⑦ 同 7.
- ⑧ Robert Fisk: Freedom ,democracy and human rights in Syria ,The Independent ,Thursday ,16 September 2010.
- ⑨ Report of the independent international commission of inquiry on the Syrian Arab Republic.
- ⑩ " Syrian Observatory for Human Rights " . Beirut. Syriaahr. com. 26 May 2012.
- ⑪ 同 10.
- ⑫ 联合国安理会通过销毁叙利亚化学武器决议 [EB/OL]. 新华网 2013 - 09 - 28
- ⑬ 联合国: 叙利亚化学武器销毁工作已于 6 日展开 [EB/OL]. 中国新闻网. 2013 - 10 - 07.
- ⑭ 联合国人权调查员认为叙利亚冲突中使用了化学武器 [Z]. 路透社 , 2013 - 6 - 4.
- ⑮ 叙利亚难民涌入邻国 [N]. 联合早报 2012 - 03 - 07.
- ⑯ 援助叙利亚难民的资金需求增至 1 亿 9300 万美元 [Z]. 联合国网站 , 2012 - 6 - 28.