



大会

Distr.: General
13 January 2014
Chinese
Original: English

人权理事会

第二十五届会议

议程项目 7

巴勒斯坦和其他阿拉伯被占领土的人权状况

1967 年以来被占领的巴勒斯坦领土人权状况特别报告员 Richard Falk 的报告

概要

本报告是 1967 年以来被占领的巴勒斯坦领土人权状况现任特别报告员根据人权理事会第 1993/2 A 号决议和人权理事会第 2/102 决定提交的最后报告。在本报告中，特别报告员结合国际法院咨询意见发表十周年这一背景讲述了包括东耶路撒冷在内的西岸的以色列定居点情况和隔离墙问题，并参照禁止种族隔离和分隔的原则审视了以色列在被占巴勒斯坦的政策和做法。他还阐述了与生活在加沙地带以色列封锁之下的巴勒斯坦人的人权情况恶化有关的问题。

GE.14-10197 (C) 290114 040214



* 1 4 1 0 1 9 7 *

请回收



目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-9	3
二. 隔离墙和 2004 年咨询意见	10-21	5
三. 以色列定居点和被占巴勒斯坦的肢解	22-47	8
四. 加沙地带.....	48-50	14
五. 种族隔离和分隔问题	51-77	14
六. 结束语.....	78-80	21
七. 建议.....	81	22

一. 导言

1. 1967 年以来被占领的巴勒斯坦领土人权状况特别报告员在他向人权理事会提交的最后报告中想强调的是，对以色列连续占领巴勒斯坦的不断扩展的影响提供一个独立见证这一任务的重要性。这一揭示的重点在于介绍所收到的关于持续存在的严重违反国际人道主义法和国际人权法的情况。见证提供了以色列违法行为的记录及其对抗态度，要求联合国采取措施确保遵守。应当记得，巴勒斯坦人民所遭受的痛苦与联合国最初在 1947 年提出的分隔安排有密不可分的关系，这些安排从未在考虑到巴勒斯坦人民权利，尤其是其不可剥夺的自决权的情况下得到落实或修改。

2. 遗憾的是，以色列甚至拒绝给予这一任务最低限度的合作，以至在过去六年中不允许特别报告员进入被占巴勒斯坦，甚至对针对具体紧迫情况的几次紧急呼吁不作回应，而这些情况完全属于任务的范围。2008 年 12 月，当本特别报告员试图进入以色列以执行访问被占巴勒斯坦的一个任务时，在不适的监狱环境中被拘留了一夜，然后被驱逐。这种丢脸的不合作违反了联合国会员国应为本组织所有正式任务提供便利的法定义务。虽然特别报告员曾得以获得报告生活在占领之下的巴勒斯坦人的境况所需要的资料，但不合作使任务失去了直接互动性质，包括不能收到巴勒斯坦人民代表提供的国际法申诉证据。希望即将任命的下一位特别报告员能在促使以色列合作方面得到人权理事会的足够支持，并得到比任务的现执行者所经历更好的保护，使其免受某些非政府组织的恶意攻击。

3. 国际法在过去六年中，特别报告员报告的一个持久主题就是，以色列一向不遵守《关于战时保护平民的日内瓦公约》(《日内瓦第四公约》)以及国际人道主义法和国际人权法中的明确法律标准。如下面所详细讲述，从隔离墙、定居点、东耶路撒冷、加沙地带、水和土地资源以及生活在占领之下的巴勒斯坦人的人权等问题来看，其表现形式是明目张胆的。另外一个严重问题是，联合国未能确保载于理事会 2009 年和 2013 年的两个重要报告(分别是联合国加沙冲突实况调查团的报告(A/HRC/12/48)以色列定居点对人权的影响实况调查团的报告(A/HRC/22/63))中所提出建议的执行。如果容忍这种形式的表现，国际法的权威必然受到破坏。

4. 巴勒斯坦鉴于大会在其 2012 年 11 月 29 日第 67/19 号决议中已承认巴勒斯坦作为非会员观察员国的地位，似乎最好将“以色列占领下的领土”称为“巴勒斯坦”，而不是“巴勒斯坦被占领土”。这种措辞的变动也突出说明了现有国际法框架不足以解决一个延续了 45 年多的长期占领问题。必须采取可赋予权利和建立法治的特别措施和程序。无限延续含有很多惩罚性成分的压迫性占领，其目的似乎是鼓励居民离开巴勒斯坦，这明显迎合了以色列的吞并主义、殖民主义和种族清洗目标，特别是从包括东耶路撒冷的西岸情况来看。

5. 企业责任最近的一些报告强调了与以色列定居点相联系并从其中营利的一些企业和金融机构的潜在影响。建立和继续扩大定居点违反《日内瓦第四公约》第49(6)条，国际法院 2004 年的咨询意见所强调的一个评估。这种行动在任何时候都是为了与有关经济界合作，同时注意到遵守国际法和有关联合国指导原则的事例，鼓励最近一些国家政府和欧洲联盟加强这些新义务的表现。这一趋势也与调动民间社会的行动是一致的，并且加强了这一调动，使它们参加各种行动，特别是日益强大的抵制，撤资和制裁运动。

6. “合法性”战争在巴勒斯坦人在长期占领之下追求权利方面，越来越有理由认为，尽管有国际法的权威，尽管联合国会员国表示了愿望，但形势如果不是倒退，也基本上是凝滞的。而且，巴勒斯坦人对武装抵抗和传统的政府间外交似乎越来越失望。巴勒斯坦人对实现其基本权利的希望现在变成了“合法性战争”，这是一场世界范围的斗争，目的是在一场受到全球团结运动支持的合法权利与精神财产的争论中获得优势，这个全球团结运动已经开始影响公众舆论。联合国可在这一过程中发挥重要作用，对巴勒斯坦人的权利要求给予支持，对有关以色列违反国际人道主义法和国际人权法和标准的有关申诉进行评估。

7. 语言特别报告员认为，用来讨论巴勒斯坦人与国际人道主义法和国际人权法有关的申诉的语言必须能反映日常现实，而不应仍然依赖那些掩盖因侵权行为所造成人类痛苦的技术词汇和委婉之语。因此，最好是将这些强加给西岸居民的非法的东西直接称为“吞并”和“殖民野心”，而不称为“占领”。下面更详细讨论了这些强加之物是否构成种族隔离的问题。这种在语言上的明确强化了一个观点，即：紧迫的是，在联合国范围内采取一致行动，落实巴勒斯坦人民的权利。

8. 加沙的紧急情况加沙地区的事态变化，加上自 2007 年中以来一直在进行的非法封锁，在当地造成了一种威胁到所有居民的严重紧急情况。如在以前的一些报告中(A/HRC/20/32)所说，从国际法角度来看，尽管 1995 年以色列执行了其“脱离接触”计划，但由于对边界、天空和沿海水域的控制和定期的军事入侵，加沙可说仍在占领之下。目前情况是悲惨的，基础设施的大规模毁坏使居民的日常生活非常艰难，他们还面临着传染病危险。在编写本报告时，加沙燃油匮乏，电力供应也只是短期的，因而，医院对患有癌症和肾病等重病患者不能给予适当治疗。由于巴勒斯坦权力机构和加沙执政当局之间的持续紧张关系，与埃及边界沿线合作的破裂，情况变得更加严重。在西奈，埃及对安全问题的关注导致了对拉法赫过境点的更严格限制和对加沙南部隧道网的破坏，而后者起到缓和由封锁造成的某些困难的作用。一些国家，特别是土耳其和卡塔尔，对这一情况做出了反应，提供了紧急救济，但援助均远远不够，包括迫使以色列停止非法封锁。

9. 迫切问题严酷的现实是，在被占领的加沙，超过一半是儿童的人们受到诸多困扰，他们得不到按照国际法应有的保护，而在这种情况下占领国应负起保护平民不受伤害的全面责任。鉴于以色列未能履行《日内瓦第四公约》所规定的这些义务，联合国和国际社会全体必须紧急采取行动。保护责任的概念所包含原则似

乎尤其适用于加沙目前的紧急情况，通过街道上的污物、广为泛滥的洪水、季节性寒冷(包括下雪)和受这些条件困扰的儿童等照片，世界正在注意到这种情况。

二. 隔离墙和 2004 年咨询意见

10. 2014 年 7 月将是国际法院关于在巴勒斯坦被占领土上修建隔离墙的法律后果的近乎一致咨询意见(A/ES-10/273 和 Corr.1)发表十周年。以色列拒绝执行联合国最高司法机构做出的这一国际法评估引起了人们的严重关切。

11. 值得重申的是大会向国际法院提出的问题：“考虑到国际法规则和原则、包括 1949 年《日内瓦第四公约》以及安全理事会和大会有关决议，如秘书长报告所述，占领国以色列在包括耶路撒冷及周围地带的被占领巴勒斯坦领土构筑围墙，有何法律后果？”¹ 国际法院的回答毫不含糊。它在总结中得出结论认为，在包括东耶路撒冷的被占巴勒斯坦领土上修建隔离墙和实行有关制度，违反国际法。关键问题是，如果以色列在既定的国际边界上修建安全墙本不违法，但单方面侵入 1967 年占领的领土就是公然违反国际法。国际法院说，以色列在这方面有履行国际义务的连续责任。它认为，以色列有责任结束这种非法情况，停止在被占巴勒斯坦领土上修建隔离墙并拆毁已建部分，为隔离墙造成的一切损失做出赔偿(A/ES-10/273 and Corr.1, 第 145 段)。

12. 除关于以色列责任的结论以外，国际法院还说，所有国家都有义务不承认由隔离墙造成的非法情况，《日内瓦第四公约》缔约国有责任确保以色列遵守该《公约》。最后，国际法院建议联合国，特别是大会和安全理事会，考虑采取进一步行动，以消除由修建隔离墙及其有关制度造成的这种非法情况(前引书，第 163(3)(D)和(E)段)。

13. 以色列完全无视国际法，继续修建隔离墙，并在其网站上保留 2006 年 4 月 30 日显示了其经修改路线的一幅地图。² 在咨询意见发表时，秘书长估计已建成 180 公里的隔离墙(A/ES-10/273 和 Corr.1, 第 82 段)。自那时起，隔离墙的一些部分被重定了路线。³ 2013 年，秘书长报告说，约 62%的隔离墙已经建成(A/68/502, 第 22 段)。另外 10%正在修建，计划路线的剩余 28%尚未开始。预计全部完工后隔离墙长约 708 公里。

14. 计划路线的隔离墙约 85%位于西岸范围内，将切断和隔离包括东耶路撒冷和所谓无主土地⁴ 在内的西岸领土的 9.4%。受隔离墙影响的各巴勒斯坦社区被

¹ 大会第 ES10/14 号决议。

² 见 www.securityfence.mod.gov.il/Pages/ENG/route.htm。

³ 根据以色列高等法院的决定，一些社区被和西岸连接起来。被占巴勒斯坦领土人道事务协调厅，(人道事务协调厅-oPt)，“隔离墙更新”(2011 年 7 月)，第 5 页。

⁴ 见 www.ochaopt.org/documents/ochaopt_atlas_barrier_affecting_palestinians_december2011.pdf。

不同程度地隔离，其行动自由受到限制。与许可制度相关的结合区⁵ 要求巴勒斯坦人不断申请临时许可，以在自己的居住区居住和携带需要进出结合区的生活用品。去以色列控制的通道门外的农田、为工作离开和返回、上学、看病和获得其他服务、访亲问友、安排非居民巴勒斯坦人访问这些社区，都必须事先得到以色列当局的许可。这种许可程序给许多巴勒斯坦人每天带来很多麻烦。⁶

15. 以色列国防部说，“防护栏并没有为以色列国家吞并领土，也没有改变这些地区居民的地位”。⁷ 以色列坚持说，修建隔离墙的目的是确保以色列公民免受恐怖袭击。2011 年，以色列高等法院在反驳非政府组织的请愿时支持了这一说法，而非政府组织在请愿中说，许可制度旨在剥夺和吞并巴勒斯坦土地，同时争辩说，它只对该地区的巴勒斯坦人适用，而不对，例如，定居者适用，因而是歧视性的，相当于南非种族隔离时代的《通行法》。⁸ 但高等法院的断言并不能推翻国际法院的结论，即：隔离墙所造成的对巴勒斯坦人权利的严重侵犯并非满足以色列的合法安全要求所必要的(A/ES-10/273 和 Corr.1, 第 136 段)。

16. 如果保护以色列公民真是修建隔离墙和实行相关制度的唯一理由，这就会引起一个问题，即：以色列为什么继续支持扩大西岸的非法定居点，从而让越来越多的以色列公民迁入正是它所说的会发生危险的地区。继续在被切断的包括东耶路撒冷的西岸土地上定居，似乎是在制造一个等于事实上吞并的既定事实，这是人权理事会严重关切的一个问题，它曾要求以色列服从咨询意见(理事会第 22/26 号决议)。

17. 对被隔离墙与西岸的其余部分隔开、生活在许可制度和其他限制下的巴勒斯坦居民来说，问题不只是地位，还有生活是如何被弄得不可维持，使得越来越多的巴勒斯坦人放弃自己的土地而离开的问题。举例来说，据报道，多年来，Nabi Samuel 村一直在试图改善本村的学校。村子位于接合区这一情况使得到区外接受教育很困难。联合国主管人权事务的副秘书长和紧急救济协调员在 2011 年访问该村时说：“隔离墙对巴勒斯坦人的影响让我感到恐惧。它把各社区分开，阻止了各种服务的提供。我参观了一所一个房间的学校，它没有窗户，没有什么设施，它不能得到改善，因为规划条例不允许。这是不能接受的。”⁹ 2013 年 9 月，该村成功地在学校操场上安装了一个集装箱作为第二个教室。但因为其中一个教室没有建筑许可，学校现在有可能失去一个教室。¹⁰ 这种艰难的生活

⁵ 隔离墙和绿线之间指定的“封闭军事区”。

⁶ 见 HaMoked:个人防卫中心，“许可制度：西岸的侵犯人权情况和‘结合区’一样，是众所周知的”(2013 年)。www.hamoked.org/files/2013/1157660_eng.pdf。

⁷ 见 www.securityfence.mod.gov.il/Pages/ENG/route.htm。

⁸ 人道事务协调厅-oPt, “隔离墙更新”，第 8 页；HaMoked, “许可制度”，第 14-15 页。另见 Virginia Tilley (编)，《占领之外》(2012 年)，第 151-155 页。

⁹ 人道事务协调厅，“隔离墙更新”，第 14 页。

¹⁰ 人权高专办收集的资料。

条件导致长期居民的流离失所。2012 年，村民委员会注意到，在过去十年中，至少有 10 个家族约 260 名居民离开村子。¹¹

18. 另一个相关案例是 25 座房屋组成的 Al-Numan 村。该村也是被隔离墙包围，进入它的唯一通道要通过一个以色列检查站，人们被禁止进行没有许可的建设活动，因而有效地阻止了该村家庭和人口的增长，因为住房需要不能满足。¹² 因此，村民们看到自己的人口逐渐减少，而附近被占领土上非法的 Har Homa 定居点的人口则在稳步增长。2006 年，Al-Haq 发表了一个关于 Al-Numan 的间接强迫转移的案例研究报告。¹³ 这只是各社区每天面临障碍的两个具体实例。2012 年，人道事务协调厅估计，约 7,500 名巴勒斯坦人仍住在结合区，¹⁴ 而 2003 年估计是 10,000 人。¹⁵ 在隔离墙全部完工时，估计会有 25,000 名巴勒斯坦人被限制在结合区，这个数字还不包括东耶路撒冷的巴勒斯坦人口。¹⁶

19. 在受影响村庄经常举行的对隔离墙的抗议示威活动时常遭到暴力镇压。¹⁷ Bil'in 村，一个农业社区，其网站这样描述其斗争：“[Bil'in]正在为保护其土地、橄榄树、资源、自由而斗争……在以色列和国际积极分子的支持下，Bil'in 的居民每周五在‘耻辱’工地前进行和平示威”。每周五，以色列军队都以身体和精神暴力作出反应。”¹⁸

20. 联合国关于在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙造成的损失登记册委员会的进度报告表明了隔离墙对人民生活的影响(见 A/ES-10/599)。截至 2013 年 6 月，共收到 36,803 份损失登记申诉表，在所审定的近 9,000 份申诉中，除 576 份申诉以外，其余都被认为符合列入登记册的合格标准。申诉人可按损失类别提交申诉，包括农业、商业、住宅、工作、获得服务、公共资源。¹⁹

¹¹ 见 www.unrwa.org/galleries/photos/nabi-samuel- “we-are-living-inside-prison”。

¹² 见 www.alhaq.org/advocacy/topics/wall-and-jerusalem/594-visiting-a-ghost-town-drawing-attention-to-the-plight-of-al-numan-village。

¹³ 见 www.alhaq.org/10yrs/images/stories/PDF_Files/2%20Al-Numan%20Village%20-%20a%20case%20study%20of%20indirect%20forcible%20transfer%20-%20November%202006.pdf。

¹⁴ 人道事务协调厅-oPt, “隔离墙的合作关系影响”(J2012 年 7 月)，第 1 页(www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_barrier_factsheet_july_2012_english.pdf)。

¹⁵ 特别报告员认为，隔离墙一些部分路线的重定和巴勒斯坦人因为隔离墙离开以及相关制度都是人数减少的原因。

¹⁶ 人道事务协调厅-oPt, “隔离墙更新”，第 11 页。

¹⁷ 见巴勒斯坦草根反种族隔离墙运动，www.stopthewall.org/2013/04/07/further-suppression-demonstrations-occupation; B'Tselem, www.btselem.org/demonstrations; 以及《鲁塞尔巴勒斯坦问题论坛报》“南非会议调查结果”(2011 年)。

¹⁸ 见 www.bilin-ffj.org/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=15&Itemid=34。

¹⁹ 《申诉登记规则和条例》第 11 条第 1 款。见 www.unrod.org/docs/UNRoD%20Rules%20and%20Regulations.pdf。

21. 特别报告员在其提交大会的第一个中建议为落实咨询意见寻求安全理事会的援助(A/63/326, 第 51(b)段)。面对国际法院的明确意见和大会第 ES-10/15 号决议(其中要求以色列执行咨询意见), 以色列竟视若无物, 似乎国际法和国际司法机构与其政策和行为毫无关系。随着咨询意见发表十周年的到来, 又是国际社会按照国际法院的规划研究采取什么正当行动以执行国际法的时候了。时常听说, 因为国际法院的法律裁决是包含在一个“咨询意见”中, 所以它对以色列的法律义务情况没有影响。这种看法是不对的。就国际法的权威来说, 国际法院的咨询意见与对两个国家的争议作出的判决一样具有限定作用, 但不同于根据《联合国宪章》第 94 条可直接执行的对两个国家争议的判决, 咨询意见不能这样执行。然而, 这一差别并不能减轻以色列按照关于国际法律义务的这一权威性决定行事的义务, 它未这样做就使它违反了国际法, 要对巴勒斯坦人民遭受的累积伤害负责。是时候了, 联合国应当采取行动保护巴勒斯坦人民的权利, 这涉及其领土的神圣及其与暗含的自决权的关系。

三. 以色列定居点和被占巴勒斯坦的肢解

当地实况

22. 以色列 46 年长期吞并占领巴勒斯坦的标志就是其不顾其国际法律义务, 执意在包括东耶路撒冷在内的西岸建设和扩大定居点(A/68/513, 第 4-5 段)。以色列定居点影响国际实况调查团的调查结果清楚地反映了这一点(A/HRC/22/63)。在整个过去六年中, 特别报告员都在定期报告包括东耶路撒冷在内的西岸定居点和外围定居点²⁰ 的扩大情况(违反以色列自己关于冻结扩建定居点的承诺, 包括根据 2003 年四方路线图自然增长)以及有关政策和做法对生活在被占领土上的巴勒斯坦人的人权的影响。²¹ 赞成定居点的一方声称“问题不是定居点”, ²² 但这种观点与现场事实显然不同。

23. 由于一系列政策和做法的综合作用造成了包括东耶路撒冷在内的西岸的日益分裂, 这些政策和做法包括, 但不只限于: 隔离墙、制造结合区、检查站、分区和规划限制、摧毁家园和强迫搬迁(特别是对 C 区的贝都因人)、取消居住权、将西岸的大片土地指定为封闭的军事区或自然保护区、征收土地供定居者务农或作为工业区; 西岸的分裂可能不可逆转地破坏西岸的连续性, 破坏公正而可持续的两国解决办法。²³

²⁰ 外围定居点即得到政府某种支持、但根据以色列法律不给予正式承认的定居点。

²¹ A/63/326、A/HRC/13/53/Rev.1、A/65/331、A/HRC/16/72、A/66/358、A/HRC/20/32。

²² 见 www.jpost.com/Opinion/Editorials/Settlements-arent-the-problem-330306。

²³ A/HRC/25/38、A/HRC/25/40、A/68/502 和 A/68/513。

24. 以色列非政府组织“现在就和平”呼吁注意 2013 年“Bibi”定居点的激增,同时报告说,公布了定居点 3,472 套新住房的承包商,在 2013 年 3 月内塔尼亚胡政府就职以来的八个月中提出了建造 8,943 套定居点住房的计划。²⁴ 尽管在上一轮不成功的和平谈判期间即 2010 年有一个短暂而有限的定居点建设暂停时期(这也说明以色列有能力制止定居活动,如果它愿意的话),但在 2009 年 3 月和 2013 年 1 月期间以色列仍然公布了 5,302 套住房的承包商。²⁵

25. 关于扩大定居点公告的发布时机也具有挑衅性,两次最近的公告发布日期正好和 2013 年 8 月开始恢复和平谈判的背景下的两次释放巴勒斯坦囚犯的日期重合。在现状下时间的推移对巴勒斯坦人来说并非一个中性因素,因为每天都有更多“现场事实”发生,这加强了以色列在其喜欢的以实力为基础的谈判(和以权利和国际法为基础的谈判相对)中的地位。尽管联合国,特别是美利坚合众国²⁶和欧洲联盟都就定居活动发表了声明,以色列还利用国力和资源推行其狂妄的定居政策(A/68/513, 第 3 段)。

26. 如果作为和平协定的一部分要取消现有定居点,注意后一个因素很重要。西岸所有定居点中约有一半可以分为“基本生活条件”型和“基本生活条件/意识形态”混合型两类,这些很可能是将由多数是世俗人的人口或混合居住者人口居住的。²⁷ 以色列也许能对那些被政府通过各种福利和刺激说服迁移到西岸定居点的经济定居者再次给予鼓励,让他们重新定居在以色列 1967 年以前边界以西。但要迁移居住在西岸约 70 个定居点的宗教性更强的定居者会更困难,考虑到定居点的人口增长率(约 2.8%)继续超过以色列的人口增长率,就更是这样了。²⁸ 是否一个新出现的定居群体会使基于引导经济定居者返回以色列的未来和平协定难以实施,这也还有待观察。当然,可以预料,意识形态定居者将尽其最大努力防止这种分裂和执行这种协定。

27. 意识形态驱使的定居者中有极少数人一直是针对巴勒斯坦男人、妇女、儿童及其住所和财产的暴力事件的肇事者。据报告,在 2013 年的头 10 个月中发生了 361 起定居者暴力事件,其中 87 起造成了对巴勒斯坦人的伤害(2012 年共 366 起事件)。²⁹ 这些事件的多数发生在 Nablus、Ramallah 和 Hebron 辖区。由于无

²⁴ 见 <http://peacenow.org/Bibis%20Settlements%20Boom%20-%20March-November%202013%20-%20FINAL.pdf>。

²⁵ 见 <http://peacenow.org.il/eng/sites/default/files/summary-of-4-years-of-netanyahu-government.pdf>。

²⁶ 见 www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/1.556645; www.un.org/News/Press/docs/2013/sgsm15427.doc.htm。

²⁷ 在“现在就和平”所列的 136 个西岸定居点中,25 个属于“基本生活条件”类 35 个属于“基本生活条件/意识形态”类,70 个属于“意识形态”类,6 个属于“极端东正教”类(见 <http://peacenow.org.il/eng/content/settlements-and-outposts>)。

²⁸ 巴勒斯坦人权中心 2013 年 11 月 22 日提交特别报告员的资料。

²⁹ 见 www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_the_humanitarian_monitor_2013_11_25_english.pdf。

人追究责任，以色列执法部门也没有担负起保护弱势巴勒斯坦社区的责任，定居者暴力现象有增加趋势(A/68/513, 第 42-52 段)。

28. 随着 2013 年定居的激增，巴勒斯坦社区的房屋破坏和流离失所现象也不断增加。2013 年自 1 月至 10 月，533 处巴勒斯坦人家园和生活设施遭到破坏，其中包括 205 处住宅，造成 969 人流离失所，包括 441 名儿童。由全世界纳税人出资的国际捐设施也未能幸免，在西岸，96 处资助设施，其中包括住宅、与牲畜有关的设施以及水和卫生设施都被以色列当局破坏。

29. 生活在 C 区小村庄里的牧民一直特别容易受到以色列这些做法之害。2013 年，联合国人权事务高级专员两次发言反对对约旦河谷北部至少三处贝多因和牧民社区的破坏。³⁰ 以色列违反国际法的行为甚至发展到积极阻拦国际社会对受影响巴勒斯坦社区的紧急人道主义援助。³¹

无授权定居点的未来

30. 2012 年 7 月，由最高法院法官 Edmund Levy 任主席、负责审查西岸建筑情况的政府任命的委员会(Levy 委员会)发表了关于西岸以色列定居点法律地位的报告，特别是提出了关于西岸“非法定居点”(无授权定居点，目前约有 100 多处)建设正常化步骤的建议。它得出结论认为，关于占领的国际法，包括《日内瓦第四公约》，不适用于以色列在 Judea 和 Samaria(以色列内部谈话给予西岸的名称，表明了要求的圣经依附)的特殊情况，尽管有国际共识，但以色列有在西岸定居的合法权利。

31. Levy 委员会的结论不仅反映了对国际法的无视，而且表明了对以前以色列法律不承认的无授权定居点的类似法律追溯批准的承认。实际上，该委员会认定，现有的无授权定居点是“在政治最高层、政府部长和总理知道、鼓励和默许下建设的，因此，这种行为应当被看作默示同意”。³² 2005 年由前国家检察长 Talia Sasson 提交的关于非法定居点的前一个报告还没有走得这么远，以至将国家政治最高层牵涉进来，而是发现世界犹太复国主义组织(全部由国家财政资助)、建设和住房部、Judea 和 Samaria 民政局和国防部长助理共谋建立了新的未经授权定居点，暴露了一个未经选举的负责不经政府授权、不受监督地建立新定居点的官僚集团。³³

³⁰ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13662&LangID=E 和 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13786&LangID=E。

³¹ www.ochaopt.org/documents/unhc_obstruction_humanitarian_assistance_english.pdf。

³² 见 <http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/D9D07DCF58E781C585257A3A005956A6>。

³³ 见 www.mfa.gov.il/mfa/aboutisrael/state/law/pages/summary%20of%20opinion%20concerning%20unauthorized%20outposts%20-%20talya%20sason%20adv.aspx。

32. 特别报告员注意到，Sasson 的报告称无授权定居点为违反以色列法律的定居点，因而建议将其拆除，而从那里以后当地的事态发展则表明，历届以色列政府都倾向于遵循 Levy 委员会实际上认可的办法。在 2013 年前半年在西岸建设的 1,708 套住宅中，有 180 套是在无授权定居点(见 A/HRC/25/38)。2013 年 5 月，以色列宣布了使西岸四个无授权定居点合法化的计划(换言之，即承认它们是正式定居点。³⁴ 虽然内塔尼亚胡政府从未通过 Levy 的报告，但 Knesset 宪法、法律和司法委员会却准备在 2013 年 12 月初辩论这个报告，这表明，以色列高层正在认真对待它。³⁵

东耶路撒冷的“人口平衡”

33. 东耶路撒冷的地位仍然是以色列和巴勒斯坦冲突中要解决的最有争议的问题之一。值得回顾一下的是，安全理事会在其第 478(1980)号决议中认定，《以色列基本法》宣布包括被吞并地区的耶路撒冷为以色列首都，这违反了国际法，因而不影响《日内瓦第四公约》对包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦的适用。

34. 对生活在东耶路撒冷的巴勒斯坦人来说，尽管吞并是非法的，但如果他们受到平等对待，能平等享受教育、医疗保健和住房，他们的境遇就不会这样飘忽不定。然而，虽然生活在东耶路撒冷的巴勒斯坦人被看作“永久居民”，但却正在经受着逐步的和官僚主义的种族清洗。³⁶ 这包括取消居住许可，拆除未经以色列允许(实际上往往不可能获得)的居住设施³⁷ 和强迫巴勒斯坦家庭搬迁，这都侵犯了《经济、社会、文化权利国际公约》中规定的关于适足住房的基本权利。

35. 联合国贸易和发展会议 2013 年关于东耶路撒冷的巴勒斯坦经济的报告详细记述了以色列的政策阻碍巴勒斯坦经济增长的情况。它还提到，巴勒斯坦人被迫缴纳高额的市政税，而得到的却是恶劣的服务和东耶路撒冷过低的公共开支。³⁸ 这在教育方面特别明显，其表现是，东耶路撒冷教室短缺，巴勒斯坦学校高达 13% 的辍学率，和近在咫尺的西耶路撒冷犹太学校相比，阿拉伯语教育制度普遍被忽视。³⁹

36. 东耶路撒冷今天的状况就是领土支离破碎的整个西岸的缩影。以色列积极努力破坏巴勒斯坦人的存在，目的是实现在东耶路撒冷犹太人占多数。这是以色

³⁴ 见 www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/israel-to-legalize-four-west-bank-settlement-outposts-slated-for-demolition-1.524291。

³⁵ 见 www.jpost.com/Diplomacy-and-Politics/Knesset-panel-to-debate-Levy-Report-333137。

³⁶ A/65/331, 第 14 段和 A/HRC/20/32, 第 32 段。

³⁷ A/68/513, 第 30–33 段。

³⁸ 见 http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gdsapp2012d1_en.pdf。

³⁹ 见 www.acri.org.il/en/2013/09/02/ej-edu-report-13。

列几十年来的政策，耶路撒冷市政当局的目标证实了这一点，即在耶路撒冷保持 70% 的犹太人和 30% 的巴勒斯坦人的对比。⁴⁰

37. 自 1996 年以来，估计有 11,023 名耶路撒冷的巴勒斯坦人丧失了被占东耶路撒冷的居民身份和居住权利。⁴¹ 在 2004 至 2013 年期间，东耶路撒冷有 492 套住房被拆除，因而使 1,943 名巴勒斯坦人流离失所。这些只是官方拆除的住房数字，不包括一些户主自己拆除的住房，他们接到拆除命令，为避免市政府任意的沉重惩罚和与破坏自己的家相联系的拆除费，不得不自己拆房。⁴²

38. 近些年来在东耶路撒冷提出的最成问题的计划就是扩大 Har Homa、Gilo 和 Givat Hamatos 的定居点和基础设施以及东部的 EI 定居点的街区，这有可能将东耶路撒冷与西岸切断。⁴³ 最终的和平绝对有赖于确保东耶路撒冷巴勒斯坦人的权利不受到进一步侵犯。

企业共谋从事国际犯罪

39. 在过去两年中，特别报告员重点注意了参与和以色列定居点企业有关的活动以及企业共谋从事与包括东耶路撒冷在内的西岸以色列定居点有关的国际犯罪的可能性。⁴⁴

40. 将注意力重点放在定居点的企业活动方面，部分目的是依照国际法和《工商业与人权指导原则》衡量公司在新人权义务方面的责任。特别报告员的意图不仅仅是为评估企业共谋从事与定居点有关的国际犯罪的问题提供一个坚实的法律基础，而且是为了评估在定居点从事工商业活动的法律后果。

41. 在早些时候的一个报告(A/67/379)所分析的 13 个公司中一些公司的答复各不相同。然而，与其他企业参与定居点事务有关的最近一些事态表明，公众的压力和媒体的关注也确实带来一些伦理红利，并促使政府更加警觉。

42. 这方面的一些积极事态发展包括，Royal HaskoningDHV，一个荷兰公司于 2013 年 9 月宣布，它决定终止与耶路撒冷市政府的在东耶路撒冷建设一座废水处理工厂的合同。⁴⁵ 12 月，Vitens，一个荷兰公用供水设施公司决定断绝与以色列国家供水公司 Mekorot 的关系，表达了和遵守国际法有关的担忧。⁴⁶ 早些时

⁴⁰ “2012 年欧盟首脑代表团耶路撒冷报告”。

⁴¹ 耶路撒冷巴勒斯坦人权利公民联盟提交特别报告员的资料(2013 年 11 月)。

⁴² 2013 年 11 月 30 日(www.btselem.org/planning_and_building/east_jerusalem_statistics)。

⁴³ “2012 年欧盟首脑代表团耶路撒冷报告”。

⁴⁴ A/67/379, A/HRC/23/21, A/68/376。

⁴⁵ 见 <https://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=45812&Cr=palestin&Cr1=>。

⁴⁶ 见 www.jpost.com/Diplomacy-and-Politics/Dutch-firm-severs-ties-with-Mekorot-over-West-Bank-policy-even-as-Israel-Jordan-PA-sign-major-water-deal-334597。

候，即 2013 年 8 月，瑞典一挪威银行 Nordea 从其投资组合中排除了 Cemex (特别报告员在其前一个报告中开始注意的一个公司)，这是因为 Cemex 从被占巴勒斯坦领土提取不可再生自然资源。⁴⁷ 这种范例应能引导更多国家和公司效仿，同时警示一些国家政府，它们有责任敦促其属下公司依国际法行事。

43. 企业应有的谨慎是企业责任的固有方面，而如定居点实况调查团所指出，政府也有责任采取措施，确保它们不承认由以色列的非法活动造成的违法局面。⁴⁸ 在这方面，欧洲联盟指导原则规定，欧洲联盟和以色列之间的所有关于欧洲联盟供资的捐赠、奖金和金融工具的协定现在都必须明确表示，不适用于以色列 1967 年占领的领土；这是朝正确方向迈出的一步。

44. 特别报告员还感到令人鼓舞的是，大不列颠及北爱尔兰联合王国政府最近发布了企业指导原则，它第一次列出了和以色列定居点进行贸易的风险，并特别警告有法律和经济风险，因为根据国际法，以色列定居点是在被占领的土地上建立的，不被承认为以色列领土的合法部分。⁴⁹

和定居点的贸易

45. 对在被占巴勒斯坦领土上经营的企业的责任欧洲联盟及其一些成员国所表现的谨慎自然会引发下面的问题：在处理与定居点的贸易关系时，有关国家是否适用同样的人权标准？如果欧洲联盟和美国发表的抗议扩大定居点的声明重申了其非法性和不合法性，那么，就应当采取措施确保，有关行动反映出对人权的真正承诺和对国际法的尊重，例如，从禁止进口定居点产品开始停止与定居点的贸易。

46. 虽然根据欧洲联盟和以色列协会的协定源于以色列定居点的产品无资格享受优惠关税待遇，但来自定居点而错误地标以“以色列制造”的新鲜农产品，由于标签要求的自愿性质，仍然广泛出现在整个欧洲联盟许多超级市场的货架上。考虑到欧洲联盟仍然是定居点的最重要贸易伙伴之一，年出口额达 3 亿美元，禁止进口定居点产品将会产生重大影响。也不应忘记的是，与定居点的贸易关系到侵犯巴勒斯坦人的人权，他们被剥夺了使用肥沃农田、水和其他自然资源的权利。

47. 只要非法定居点通过贸易得到支持，以色列主要贸易伙伴抗议扩大定居点的声明在当地就不会有多少反响，而第三方国家就仍然会与在被占巴勒斯坦领土上侵犯人权有关系。

⁴⁷ 巴勒斯坦 BDS 国家委员会提交特别报告员的资料(2013 年 11 月)。

⁴⁸ A/HRC/22/63, 第 116-117 段。

⁴⁹ 见 www.theguardian.com/world/2013/dec/09/uk-government-warns-over-business-israeli-settlements。

四. 加沙地带

48. 在本特别报告员承担任务以后的六年中，加沙地带的居民经历了以色列的两次大规模军事行动(2008 年 12 月至 2009 年 1 月的“铸铅”行动和 2012 年 11 月的“国防支柱”行动)，并遭受了以色列的非法封锁(2007 年 6 月以来一直在实行)。两次冲突都给巴勒斯坦平民造成严重伤亡和大量破坏。这在联合国都有详细文件记载。⁵⁰

49. 自 2013 年 6 月以来，加沙的人道主义情况一直在恶化。在最近几个月中，以色列破坏了多数地下通道，这些通道虽然有问题，但却是居民的生命线，对加沙可随价格燃料的供应有严重影响。这导致了严重的电力短缺，使废水处理设施瘫痪，专门医疗服务中断，如肾透析、手术室、血库、重病特别护理室和早产儿保育器，使加沙脆弱病人的生命受到威胁。⁵¹ 近几个月 Rafah 过境点的经常关闭普遍妨碍了到埃及接受可承担的医疗，考虑到加沙医疗卫生系统的有限，这仍然是十分必要的。

50. 以色列最恶劣的侵犯人权行动就是过度使用武力，强行进入海上和陆地禁区，严重影响了巴勒斯坦渔民和农民及其家庭的生活。最普遍形式的侵犯人权行为还与封锁有关，这在秘书长的文件中有详细记载(A/68/502)，包括，特别是严格限制从以色列进入加沙，因而严重影响了加沙地带巴勒斯坦人的受教育权利、健康权利和工作权利。另外，严格的出口(和进口)限制破坏了加沙的经济潜力，加剧了加沙地带的普遍贫困化。⁵² 最近，以色列拒绝允许从加沙向西岸的出口，尽管有荷兰捐助的集装箱安全扫描仪，这意味着剥夺加沙的发展权，因而戳穿了以色列的说法，即其行动是为了解决真正的安全问题。⁵³

五. 各族隔离和分隔问题

51. 2011 年，特别报告员重申了其前任 2007 年的呼吁，即请国际法院就“[以色列的]占领的一些内容是否构成某些形式的殖民主义和种族隔离”的问题提出咨询意见。⁵⁴ 更确切地说，他建议请该法院对一些指称作出评估，即：对西岸和东耶路撒冷的长期占领具有“殖民主义”、“种族隔离”和“种族清洗”的内容，这不符合适用于交互占领情况下的国际法，等于非法削弱巴勒斯坦人民的自

⁵⁰ A/HRC/12/48, A/HRC/22/35/Add.1 和 A/HRC/23/21。

⁵¹ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14028&LangID=E。

⁵² 见 www.cogat.idf.il/Sip_Storage/FILES/0/4320.pdf。

⁵³ 见 www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/.premium-1.562465。

⁵⁴ A/HRC/16/72, 第 8 段；A/HRC/4/17, 第 3 页。

决权。⁵⁵ 由于上述历任特别报告员报告以后再没有争取提出咨询意见，特别报告员在本报告中承担了部分分析任务，即关于被占巴勒斯坦领土上种族隔离的指称是否有可靠依据。他从国际上禁止种族歧视、种族隔离和分隔角度论述了以色列的政策和做法。

法律框架

52. 国际法禁止种族隔离，以色列舍身为国一个国家和占领国应受这一禁令约束。《日内瓦四公约第一附加议定书》是宣示性国际法，因此被广泛认为具有普遍约束力，“基于种族歧视的‘种族隔离’做法和涉及有损个人尊严之暴行的其他不人道和有辱人格做法”均被列入严重违法行为。⁵⁶ 此外，国际法委员会指出，联合国条约法会议(1968 年)的各与会国政府普遍同意，构成强制性准则的禁令包括禁止种族隔离。⁵⁷ 另外，《消除一切形式种族歧视国际公约》第三条规定，“缔约国特别谴责谴责种族分隔及‘种族隔离’并承诺在其所辖领土内防止、禁止并根除具有此种性质的一切习例”。⁵⁸ 在 2013 年 10 月举行的对以色列的第二次普遍定期审议会议上，南非曾建议以色列“禁止过度影响被占领土上巴勒斯坦居民的种族分隔政策和做法”(A/HRC/25/15, 第 136.202 段)。

53. 种族隔离意味着一个种族主宰另一个种族，有人可能会争辩说，不论是以色列犹太人还是巴勒斯坦人本质上都不是一个种族。然而，《消除一切形式种族歧视国际公约》第一条在阐述种族歧视的定义时明确表示，种族歧视可基于“基于种族、肤色、世系或民族或人种的任何区别、排斥、限制或优惠”。消除种族歧视委员会曾强调，根据第一条，“《公约》与属于不同种族和民族群体或土著民族的所有人员联系了起来。”⁵⁹

54. 《禁止并惩治种族隔离罪行国际公约》第二条提供了一个详细的种族隔离罪行的定义，其中规定，种族隔离“应包括与南部非洲境内所推行的相类似的种族分离和种族歧视的政策和办法”，适用于“为建立和维持一个种族团体对任何其他各族团体的主宰地位，并且有计划地压迫他们而作出的……不人道行为”。

《国际刑事法院罗马规约》附和了这些核心内容(第七条，第(二)款，第(8)项)并进一步规定，构成“危害人类罪”的这类行为，必须是“在广泛或者有系统地针对任何平民人口进行的攻击中，在明知这一攻击的情况下，作为攻击的一部分而实施的……”。(第七条，第(一)款)。在不妨碍作为一种国际罪行和国际不法行

⁵⁵ A/HRC/16/72, 第 32(b)段。

⁵⁶ 第 85(4)(c)条，A/HRC/16/72。

⁵⁷ 《国家对国际不法行为的责任条款草案》，附评论，第 40—41 条和评论。

⁵⁸ 尽管《公约》将种族隔离列入可能只适用于南非，但《公约》禁止一切形式的种族分隔。见消除种族歧视委员会的第 19 (1995)号一般性建议。

⁵⁹ 第 24(1999)号一般性建议，第 1 段。

为的种族隔离的内容可能有差别的条件下，为本报告之目的，种族隔离将被作为一个单一概念来对待，将被限制在《禁止并惩治种族隔离罪行国际公约》第二条(a)-(f)款所规定不人道行为的范围内。⁶⁰

可能等于分隔和种族隔离的行为

55. 第二条(a)款涉及剥夺生命和人身自由的权利，包括(一) 杀害；(二) 严重身体和心理伤害、侵犯自由和严刑拷打；(三) 任意逮捕和非法监禁。关于第二条(a)款(一)项，以色列安全部队(安全部队)不断过度使用武力以及对违反国际人道主义法和国际人权法行为不予追究责任的情况，在联合国的历项决议和报告中都有详细陈述。⁶¹ 由于以色列军队经常侵入被占巴勒斯坦领土，对示威者使用致使武力，官方批准定点清除和大规模军事行动，许多巴勒斯坦人被危害。⁶²

56. 据“被占领土人权以色列资料中心”(资料中心)报告，在 1987 年至 2000 年期间，被以色列安全部队杀害的巴勒斯坦人至少有 1,400 人。⁶³ 2000 年以后，以色列安全部队造成的巴勒斯坦人死亡不断增加，截至 2013 年 10 月，已有 6,700 多人死亡。⁶⁴ 这些人中有 3,100 名是是没有参加敌对行动的平民。资料中心的统计显示，在以色列在加沙开展的“铸铅”行动期间，在报告的 344 个被杀儿童中有 318 人未参加敌对行动。在同一次行动中，在记录的 110 名被杀巴勒斯坦妇女中，二人是警官，其余 108 人未参加敌对行动。据报告，在“国防支柱”行动期间，由于以色列安全部队的行动，约 100 名巴勒斯坦平民被杀害，其中三分之一是儿童(A/HRC/22/35/Add.1, 第 6 段)。

57. 以色列安全部队的定点清除政策造成了额外的死亡，在 2000 年 9 月至 2013 年 12 月期间，369 名巴勒斯坦人被杀害。另外，平均来说，在任何一次行动中，每有一个人被作为以色列安全部队的目标杀死，就有另外一个或两个人被杀害。因此，同期，453 名不是目标的巴勒斯坦人也被杀害了。⁶⁵

58. 以色列非政府组织“打破沉默”发表的前以色列国防军士兵的个人陈述证实了以色列对被占领人民的政策：“‘防止恐怖行动’是以色列国防军在被占领土上任何攻击行动的批准公章，因而模糊了对恐怖主义分子使用武力和对平民使

⁶⁰ 以色列不是该《公约》缔约国，因此，对该《公约》是否只适用于南非有争议。尽管如此，它仍然表明国际法禁止种族隔离。

⁶¹ 例如，A/68/502, A/67/372, A/66/356, A/65/366, A/HRC/22/35；大会第 67/118 决议；以及人权理事会第 22/28 和 19/16 号决议。

⁶² 罗素法庭，判决(2011 年)，第 5.22 段。

⁶³ 见 www.btselem.org/statistics。

⁶⁴ 同上。

⁶⁵ 见 www.btselem.org/statistics。

用武力的区别。这样，以色列国防军的任何恐吓和镇压巴勒斯坦居民的行动就都有了理由。”⁶⁶

59. 根据简单解释，“杀害”一词，如《禁止并惩治种族隔离罪行国际公约》中所说，意味着非法剥夺性命。因此，在国际人道主义法和国际人权法并不绝对禁止剥夺生命的有限情况之外，剥夺生命暗中构成了种族隔离的一个内容，在一个系统的制度体系下，这些非法杀戮构成了旨在保持对巴勒斯坦人的主宰的行动的一部分。以色列安全部队在被占巴勒斯坦领土造成的较高比例的平民伤亡在这方面是明显的。

60. 关于第二条(a)款(二)项，以色列对巴勒斯坦人的拘留与酷刑和虐待事件的发生密切相关。据良心囚犯维权协会 2013 年 9 月报告，共有约 5000 名巴勒斯坦政治犯，其中包括 137 名被行政拘留者。⁶⁷ 许多被拘留者被转移到以色列监狱，这违反了《日内瓦第四公约》(第 76 条)⁶⁸

61. 2012 年，消除种族歧视委员会敦促以色列停止具有歧视性、根据国际人权法构成任意拘留的行政拘留(CERD/C/ISR/CO/14-16, 第 27 段)。在最近的对以色列的普遍定期审议会议上，一些会员国也提出了类似建议(A/HRC/25/15)。消除种族歧视委员会还建议以色列确保生活在其有效控制之下领土上的所有人平等利用司法，因为注意到被占巴勒斯坦领土上的以色列定居者受一种民法系统的约束，而包括东耶路撒冷在内的西岸的巴勒斯坦人则要受军事制度管制。

62. 尽管绝对禁止酷刑，⁶⁹ 但被以色列拘留的巴勒斯坦人却不断遭受酷刑和虐待(A/68/379)。⁷⁰ 据报告，对被拘留者或其家属的酷刑和虐待的方式包括：剥夺睡眠、过度使用手铐、殴打、口头辱骂、强迫姿势、单独监禁、羞辱、死亡威胁、性侵犯和拆毁住房。⁷¹

63. 1999 年，以色列高级法院说，为“折服”被拘留者使用某些肉体施压方法是非法的，审讯方法必须公正合理，尊重人的尊严。⁷² 虽然表明承认某些酷刑方式的非法性，这点很重要，但其裁决未认定酷刑违法，而是允许使用“定时炸弹”或“必要”辩护。据良心囚犯维权协会说，审讯人员利用“必要”作为一种“密集防

⁶⁶ 《2000-2010 年以色列士兵的证明》，第 26 页(www.breakingthesilence.org.il/testimonies/publications)。

⁶⁷ 见 www.addameer.org/einside.php?id=9。

⁶⁸ 见 www.addameer.org/etemplate.php?id=302。

⁶⁹ 《条款草案》。

⁷⁰ A/68/379。

⁷¹ 见 www.addameer.org/etemplate.php?id=294 and www.stoptorture.org.il/en/skira1999-present。

⁷² 见 www.btselem.org/torture/hcj_ruling。

守”，可不负任何责任。⁷³ 以色列的公共禁止酷刑委员会报告说，在 2001 年至 2010 年期间提交的 701 份正式酷刑申诉中，没有一份引起刑事调查。⁷⁴

64. 巴勒斯坦儿童也不能幸免。儿童基金 2013 年得出的结论是，对被关押在以色列军事拘留系统中的以色列儿童来说，“虐待……似乎是普遍、系统、制度化的”⁷⁵。以色列当局似乎采取了一些有限的措施以应付儿童基金的建议，⁷⁶ 包括在西岸的两个地区试行对儿童考验传唤，而不是进行可怕的夜间逮捕。⁷⁷ 虽然这显然是需要的事态发展，但也正好表明，在以色列的军事法律制度下，对巴勒斯坦儿童的权利给予承认和保护，这样基本的要求都未能达到。相比之下，对与法律发生冲突的以色列定居者的孩子却是按以色列正规法律处理的。据保护儿童国际报告，截至 2013 年 10 月，共有 159 名巴勒斯坦儿童在被以色列军队拘留中。⁷⁸ 平均每年有 700 名儿童被拘留和起诉，最常见的指控是投掷石头。⁷⁹

65. 以色列在被占巴勒斯坦领土的政策、法律和做法表明，以色列经常无视许多巴勒斯坦人的生命和自由权利。

66. 第二条(b)款提到对一种族群体故意加以旨在使其完全或部分灭绝的生活条件。要说以色列的政策、法律和做法的目的是从肉体上消灭被占领巴勒斯坦人民，这似乎是不可能的。⁸⁰

67. 第二条(c)款涉及蓄意采取的措施，其目的是阻止一个种族群体参加国家的政治、社会、经济和文化生活和阻止其全面发展，包括，特别是，通过否认他们的工作权利、受教育权利、离开和返回国家的权利、国籍权利、自由迁徙和居住权利、意见和言论自由，以及和平集会和结社的权利。

68. 前面一些章节中已经涉及许多这些权利被侵犯的情况。例如，在讨论隔离墙及相关制度、与包括在东耶路撒冷发展定居点有关的政策和法律时谈到以色列侵犯工作权利、受教育权利、自由迁徙和居住权利以及言论和集会自由的情况。工作权利、自由迁徙权利以及离开和返回自己国家的权利特别关系到加沙。在西

⁷³ 见 www.addameer.org/etemplate.php?id=294。

⁷⁴ 《仍然拒绝追究责任》，第 4 页(www.stoptorture.org.il/files/PCATI_eng_web.pdf)。正式申诉不一定代表受害者的实际人数。

⁷⁵ 《以色列军队拘留中的儿童》，第 1 页(www.unicef.org/oPt/UNICEF_oPt_Children_in_Israeli_Military_Detention_Observations_and_Recommendations_-_6_March_2013.pdf)。

⁷⁶ 见 www.unicef.org/oPt/UNICEF_oPt_Children_in_Military_Detention_Bulletin_No_1_October_2013.pdf。

⁷⁷ 另见 A/68/379 and CRC/C/ISR/CO/2-4。

⁷⁸ 见 www.dci-palestine.org/content/child-detainees。

⁷⁹ 见 www.addameer.org/etemplate.php?id=296。

⁸⁰ 联合国曾问加沙到 2020 年是否还能居住(“2020 年的加沙：还是一个能居住的地方？”2012 年)。考虑到加沙的情况，罗素法庭判定，以色列政策的目的是造成巴勒斯坦人流离失所，而不是从肉体上消灭他们。

岸，同一个地方实行双重法律使得巴勒斯坦人的权利可能被剥夺：对以色列定居者有一套民法和刑法，对巴勒斯坦阿拉伯人则另有一套依以色列军队命令而变的法律以及其他法律。据非政府组织反映，以色列高级法院对以色列在被占巴勒斯坦领土的行政机构正式行使司法监督权，然而，案例法却表明了一种趋势，即：重大政府决定，例如，与隔离墙和定居点有关的决定，一般不受司法干预，高级法院在其裁决中并未充分坚持按照国际人道主义法保护人权。⁸¹ 独立实况调查团 2013 年关于定居点的报告提到以色列为定居者设立合法区因而造成分隔的问题(A/HRC/22/63)。消除种族歧视委员会 2012 年曾表示对等于实际上分隔的政策和做法“极为关切”，并“特别对两个群体隔离的隔绝性质感到震惊”(CERD/C/ISR/CO/14-16, 第 24 段)。

69. 显然，以政策、法律和做法为形式的以色列措施所起到的作用是，阻止巴勒斯坦人充分参与巴勒斯坦的政治、社会、经济和文化生活，而且，无可争辩的是，阻止他们在西岸和加沙地带的全面发展。

70. 第二条(d)款提到这样的措施，其目的是按照种族界线划分人口，包括为一个或多个种族群体成员建立单独的保留区和居住区，以及侵占地产。很明显，侵占巴勒斯坦土地是扩大定居点和修建隔离墙的一部分。肢解巴勒斯坦土地、建立单独保留地和飞地，包括威胁将东耶路撒冷与西岸其余部分分离等情况，都有详细文件记载(A/HRC/22/63)。巴勒斯坦罗素法庭的最后结论说：“以色列已通过其法律和做法将以色列犹太人和巴勒斯坦居民分开，分配给他们带有不同水平和质量的基础设施、服务和可用资源的实际空间。最终结果是全部领土的肢解以及一系列单独的保留地和飞地，从而将两个群体大体上隔离。法庭听取了证词，大意是，这一政策以前在以色列被称为“*hafrada*，希伯来文的‘分开’”。⁸² 特别报告员以前曾提请注意作为一个明显隔离实例的西岸双重道路制度，根据这一制度，巴勒斯坦人基本上被推到备选道路，不得不绕很远的道(A/HRC/16/72, 第 20-22 段)。

71. 似乎无可争辩的是，以色列的措施确实是按照种族界线划分被占巴勒斯坦领土上的人口，建立巴勒斯坦人单独保留区和侵占他们的土地。

72. 第二条(e)款提到剥削劳动力的问题。在一些历史报告⁸³ 以及当代的一些运动和报告⁸⁴ 中都谈到在以色列或定居点工作的巴勒斯坦公民的恶劣工作条件。然而，人们注意到，自 1990 年代以来以色列使用巴勒斯坦工人显著减少，这特

⁸¹ Diakonia 提供的资料。

⁸² 罗素法庭，判决，第 5.39 段。

⁸³ 见 <http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/1ce874ab1832a53e852570bb006dfaf6/57c45a3dd0d46b09802564740045cc0a?OpenDocument>。

⁸⁴ 见 www.business-humanrights.org/Links/Repository/1023856, <http://www.dci-palestine.org/documents/palestinian-children-invisible-workers-israeli-settlements>。

别是因为现在加沙居民不可能到以色列工作，还因为西岸隔离墙的修建进一步减少了在以色列或为以色列雇主工作的巴勒斯坦人。⁸⁵

73. 第二条(f)款涉及对种族隔离反对者的迫害。这一条款暗含涉及在被占巴勒斯坦上巴勒斯坦人的人权广泛被侵犯的情况，他们，作为一个民族，希望自决，反对以色列对他们实行的隔离、限制和歧视制度。从这个意义上来说，对示威反对隔离墙及相关制度的人，或更概括地说，反对以色列侵犯人权的人的惩罚性反应，无疑属于这一条款的范围。

74. 一个有关的单个案例涉及巴勒斯坦人权维护者 Issa Amro，非政府组织“反对定居点青年和希伯伦捍卫者”的一个创始人。Amro 先生曾被 20 次无指控逮捕。⁸⁶ 在编写本报告时，他已于 2013 年多次被拘留，据称，曾在被拘留时遭受以色列安全部队的殴打被送入医院治疗。2013 年 8 月，包括本特别报告员在内的几位特别报告员对他不断遭受司法骚扰、恐吓和虐待深表关切。人权维护者境况特别报告员说：“这是对 Amro 先生和其他人权维护者的一种不可接受的骚扰、恐吓和报复运动，他们只是和平地提倡西岸巴勒斯坦人的权利，包括与[联合国]人权机构合作。”⁸⁷

75. 还有一个以色列公民的例子。他叫 Omar Saad，属于德鲁士少数，据报道，他因为良心上反对在以色列军队中服役而被逮捕。他在一封致总理和国防部长的公开信中解释说，“我不能想象自己穿着军装参加镇压我的巴勒斯坦人民”。他问：“在自己在 Qalandia 检查站或其他任何检查站受到不公正对待之后，我怎么能作为一士兵在那里站岗呢？我怎么能阻止来自 Ramallah 的一个人去访问他的城市耶路撒冷呢？我怎么能守卫种族隔离墙呢？当我知道多数犯人都是自由人、权利和自由的追求者时，我怎么能当自己人的监狱看守呢？”⁸⁸

76. 无可争辩的是，反对等于种族隔离的以色列措施的人，因为其反对，面临着受迫害的危险。

蓄意压迫

77. 在为《禁止并惩治种族隔离罪行国际公约》或《罗马规约》之目的讨论的可能构成“不人道行为”的任何侵犯人权行为都不能说是孤立事件。更确切地说，这些行为反映了系统、歧视性的以色列政策、法律和做法，这些决定着被占领土上的巴勒斯坦人可以和不可以去哪里、在哪里居住和在哪里工作。在这些法律和政策之下还形成了一种制度，这种制度决定了：和以色列宪法系统给予以色列非法定居者的法律保护相比，在与压倒一切的安全问题权衡时，一个巴勒斯坦平民生命的重要性

⁸⁵ 罗素法庭，判决，第 5.40 段。

⁸⁶ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13626&LangID=E。

⁸⁷ 同上。

⁸⁸ 见 www.wri-irg.org/node/20565。

是多么微不足道。旨在确保以色列公民安全、促进和扩大点，好象实际是为了吞并土地的那些措施的综合效应就是隔离、歧视、蓄意压迫和控制巴勒斯坦人民。

六. 结束语

78. 长期占领，同时推行似乎构成种族隔离和分离的做法和政策，不断扩大定居点，继续修建无疑等于实际吞并部分被占巴勒斯坦领土的隔离墙，由此看来，以色列要剥夺巴勒斯坦人民自决权的企图是明显的。《关于国家对国际不法行为的责任的条款草案》为如何处理严重违反国际法强制性准则的后果提供了指导。在这方面，有权威证据⁸⁹表明，下述禁律已取得强制性准则的地位：禁止通过军事占领侵略及对港口和海岸实行军事封锁，⁹⁰禁止种族歧视和种族隔离，禁止酷刑。另外，自决权本身也被承认为普遍适用的强制性准则。⁹¹

79. 根据《条款草案》第四十条第 2 款，要将违反强制性准则的程度定为“严重”，就必须“是责任国粗劣或系统地未履行义务”。在不影响关于违反上述强制性准则是否“严重”的权威性判断的情况下，注意到，所讨论的在长期占领背景下的违法行为看来是故意、有组织、制度化和持久的。国际法委员会在评论中表示认为，有关国际组织，包括安全理事会和大会，可处理这类严重违法行为。对有这种严重违法行为的会员国的要求是，履行义务，给予合作，停止违法行为；履行义务，不承认或不保持这种违法情况。⁹²

80. 最后，从国际刑法角度来看，由于大会已承认巴勒斯坦的国家资格，巴勒斯坦接受国际刑事法院管辖的机会现在已经明朗。虽然巴勒斯坦司法部长于 2009 年发表了关于在“2002 年 7 月 1 日以来在巴勒斯坦领土上所发生行为”方面接受管辖的声明，⁹³该法院 2012 年 4 月 3 日关于管辖问题的裁决⁹⁴似乎有结束初步审查的作用。⁹⁵接受管辖可能意味着追究关键人员某种责任，处理与种

⁸⁹ 《条款草案》，第三章。

⁹⁰ 大会第 3314(XXIX)号决议。

⁹¹ 《条款草案》，第三章，评论。

⁹² 同上，第四十一条。

⁹³ 见 www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/74EEE201-0FED-4481-95D4-C8071087102C/279777/20090122/PalestinianDeclaration2.pdf。

⁹⁴ 见 www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/C6162BBF-FEB9-4FAF-AFA9-836106D2694A/284387/SituationinPalestine030412ENG.pdf。

⁹⁵ 见 www.icc-cpi.int/en_menus/icc/press%20and%20media/press%20releases/Documents/OTP%20Preliminary%20Examinations/OTP%20-%20Report%20%20Preliminary%20Examination%20Activities%202013.PDF。

族隔离罪以及国际刑事法院检察官办公室自 2009 年以来收到的关于据称在巴勒斯坦犯下的罪行所引起的其他问题。⁹⁶

七. 建议

81. 在作为其最后报告的本报告中，特别报告员借机会重申一些过去的建议，同时提出一些新的建议如下：

(a) 充分尊重和落实巴勒斯坦的合法权利，包括自决权，以和平、公正地解决两个民族之间的冲突；

(b) 大会请国际法院就由于占领国不顾禁止而转移大批人员以及在西岸、包括东耶路撒冷实行双重和歧视性行政和法律体系而更形严重的长期占领的法律地位，发表咨询意见，同时进一步评估关于长期占领具有法律上不可接受的“殖民主义”、“种族隔离”和“种族清洗”性质的指控；

(c) 人权理事会指定一个专家组为《日内瓦第四公约》拟订一个特别议定书，其具体目的是为任何延续时间超过五年的占领提出一个法律制度；

(d) 国际社会全面调查在其本国登记并从以色列定居点和以色列其他非法活动获利的公司的经营活动，并采取适当行动制止这种做法，确保受影响的巴勒斯坦人得到适当赔偿。会员国应考虑禁止进口定居点产品；

(e) 在未来的调查中考虑与定居点政策以外的其他非法占领政策(如隔离墙、加沙封锁、拆除住房、过度使用武力)有牵连的外国公司关系，根据国际法，是否也应被认为有问题，按照与定居点有关的建议所提出方式相同的方式对待；

(f) 以色列政府停止在被占巴勒斯坦领土上扩大和创建定居点，开始拆除现有定居点将其公民遣返到绿线的以色列一边，为 1967 年以来由定居和有关活动造成的损害提供适当赔偿，积极保护生活在以色列占领之下的巴勒斯坦人免受定居者的暴力伤害；

(g) 以色列政府立即解除对加沙的非法封锁，停止军事入侵，允许加沙人充分利用其境内或加沙沿海的自然资源，同时考虑到加沙日趋严重的紧急情况；

(h) 人权理事会通过 1967 年以来巴勒斯坦被占领土人权状况特别报告员的工作更多注意以色列拒绝对联合国的正常工作给予合作的问题，⁹⁷ 更多注意保护特别报告员免受诽谤性攻击之害，避免其注意力脱离构成其任务的实质问题。

⁹⁶ 见 www.icc-cpi.int/en_menus/icc/structure%20of%20the%20court/office%20of%20the%20prosecutor/comm%20and%20ref%20pe-cdnp/palestine/Pages/palestine.aspx。

⁹⁷ 2013 年，特别报告员和另外 71 位独立专家一起呼吁会员国为他们的任务提供合作 (www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14083&LangID=E)。