



大会

Distr.: General
20 January 2016
Chinese
Original: English

人权理事会

第三十一届会议

议程项目 2 和 7

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和秘书长的报告

包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土的人权状况

包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土的人权状况

秘书长的报告

概要

本报告是根据人权理事会第 28/27 号决议“包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土的人权状况”提交的。报告通过分析占领和相关措施对行动自由的限制来说明人权状况，并探讨这些限制对巴勒斯坦人享有经济、社会和文化权利的影响。



一. 引言

1. 本报告涵盖时间是 2014 年 11 月 1 日至 2015 年 10 月 31 日。报告评估了人权理事会第 28/27 号决议的执行情况。报告中的资料来自于联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和其他联合国机构在巴勒斯坦被占领土的监测活动和其他信息收集活动。也利用了以色列和巴勒斯坦的非政府组织以及媒体的信息。

2. 本报告从持续限制巴勒斯坦被占领土的行动自由及其对享有各种其他人权影响角度来审视人权状况。报告没有全面叙述巴勒斯坦被占领土的所有人权问题。应结合秘书长关于以色列在包括耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土和在被占领叙利亚戈兰的定居点问题的报告(A/70/351)、秘书长关于以色列在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土侵害巴勒斯坦人民人权的行为的报告(A/70/421)，以及秘书长和高级专员向人权理事会第三十一届会议提交的其他报告(A/HRC/31/43 和 A/HRC/31/40)来阅读这份报告。

二. 法律背景

3. 国际人道主义法和国际人权法适用于巴勒斯坦被占领土。高级专员关于理事会第 S-9/1 号决议执行情况报告(见 A/HRC/12/37, 第 5-9 段)和 2014 年秘书长关于以色列在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土侵害巴勒斯坦人民人权的行为的报告(见 A/69/347, 第 3-6 段)对可适用的法律框架, 包括责任承担者的法律义务基础作出了详细分析, 这些分析仍然有效。

4. 行动自由受国际人权法¹ 和国际人道主义法² 的保护。以色列作为占领国, 有义务保障巴勒斯坦被占领土居民的行动自由。巴勒斯坦主管当局也有义务尊重和保证行动自由。

5. 国际法允许出于安全考虑对行动自由施加某些限制,³ 但此种限制必须是为所涉目的绝对必要, 相称和非歧视性的。⁴

6. 行动自由是享受广泛公民、政治、经济、社会和文化权利的前提。行使某些权利, 如工作权、健康权和受教育权, 在很大程度上取决于可以自由行动和选择自己住所。因此, 限制行动自由也就限制了一系列其他人权。⁵

¹ 见《公民权利政治权利国际公约》第十二条;《世界人权宣言》第十三条。

² 见《关于在战时保护平民的日内瓦公约》(《日内瓦第四公约》)第二十七条;红十字国际委员会 1958 年关于该条的评注。

³ 见《日内瓦第四公约》第二十七条和第六十四条第 2 款;以及红十字国际委员会 1958 年关于该条的评注;《陆战法规与惯例公约》附件, 第四十三条。

⁴ 见国际法院关于在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果的咨询意见, 第 135-137 段。

⁵ 同上, 第 133-134 段。

7. 以色列根据国际人道主义法和人权法承担各种积极义务。根据国际人道主义法，占领国必须采取积极措施，确保人民的福祉，包括提供医疗用品。⁶ 不歧视原则⁷亦具有实际意义，特别是因为在巴勒斯坦被占领土上对定居者和巴勒斯坦人实行差别待遇。

三. 限制行动自由及其对人权的影响

A. 引言

8. 本报告期内，巴勒斯坦被占领土的人权状况仍然困难，各种侵犯人权事件频发。加沙与西岸之间以及西岸内的长期行动自由限制加剧了这一局面。

9. 《奥斯陆协定》规定，“在不减损以色列维护安全权力和责任情况下”，西岸人员和车辆通行“应是自由的，正常的，不应通过检查站和路障来妨碍行动自由”。此外，应该认识到，西岸和加沙应作为“单一领土单位进行管理……应尊重和维护人们正常和顺畅的通行，不设置任何障碍”。

10. 本报告期内，各种行动限制仍在实行，许多限制与以前的协议和国际法背道而驰。这些限制造成了巴勒斯坦被占领土支离破碎，以致于行动自由严重受阻。

11. 目前的状况必须扭转。秘书长在上一份报告中指出，所有责任承担者的侵犯人权行为在不断恶化的暴力循环中不断激化冲突(见 A/HRC/28/45, 第 8 段)。行动自由限制损害了个人的医疗、工作、教育和家庭生活权利，破坏了社会、经济、文化和家庭关系纽带。这些侵犯人权行为累积起来剥夺了巴勒斯坦人民的自决权和适足生活水准权。

B. 以色列对巴勒斯坦人行动自由的限制

1. 限制行动自由的行政措施

12. 限制巴勒斯坦人行动自由的制度是一个复杂和多层次的制度，包括各种行政、手续和实体约束，渗透到日常生活的方方面面。

13. 虽然巴勒斯坦国内政部根据人口登记册为巴勒斯坦人发放身份证，但以色列仍有权批准或拒绝地址变更和永久居留申请。2000 年，第二次起义爆发后，以色列停止了对登记册的更新。2007 年至 2009 年，以及后来的 2011 年⁸，都试图处理大量积压申请，但效果有限(见 A/68/502, 第 9 段)。

⁶ 日内瓦第四公约。

⁷ 见《经济、社会、文化权利国际公约》第二条第 1 款；《公民权利和政治权利国际公约》第二条第 1 款和第二十六条。

⁸ 见 www.pmo.gov.il/English/MediaCenter/Events/Pages/eventblair040211.aspx。

14. 以色列当局利用通行证制度来限制和控制巴勒斯坦人在巴勒斯坦被占领土上的行动自由,将人们限定在住宅区附近。这一制度是以色列在第一次起义中取消“通用通行证”后实行的,“通用通行证”允许巴勒斯坦人在加沙、西岸和以色列之间自由流动。⁹此后,巴勒斯坦被占领土的巴勒斯坦居民必须持有个人通行证才能进入以色列和东耶路撒冷。继 2000 年第二次起义爆发后,以色列进一步收紧行动限制,要求巴勒斯坦人必须取得通行证才能在加沙与西岸之间往来。¹⁰进入和留在西岸的许多地区,包括所谓的“衔接区”,也需要有通行证。¹¹

15. 以色列当局在所发布的协议和程序中对取得通行证作出了各种规定,其中大部分直到最近都没有公布。在以色列非政府组织 Gisha 提出一系列信息自由请求后,领土政府活动协调办事处(COGAT)才在网站上刊登了一些程序,但许多仍未公开。¹²在所公布的程序中,只有一些被翻译成阿拉伯语。许多只读和懂阿拉伯语的人并不清楚申请的评估程序和标准。¹³

16. 本报告期内,COGAT 放宽了对某些群体的要求,包括 55 岁以上男子和 50 岁以上女子可不持通行证从西岸进入东耶路撒冷或以色列。¹⁴6 月份,以色列当局自 2000 年第二次起义爆发后首次允许 100 名巴勒斯坦医生驾驶私家车从西岸进入东耶路撒冷和以色列。¹⁵斋月期间行动限制也有所缓解,无需通行证的例外在星期五惠及 40 岁以上男子和 13 岁以下男孩,以及所有妇女和女童,不过有些措施在 7 月发生骚乱后被撤销。¹⁶

17. 本报告期内,每月获准离开加沙的商人人数限额从 3,000 人增至 5,000 人,每天人数从 400 人增至 800 人。¹⁷每天获准离开加沙到以色列接受治疗的巴勒斯坦患者人数限额从 80 人增至 120 人。以色列当局也放宽了对加沙巴勒斯坦运动员的通行限制。2015 年 3 月,46 名加沙选手获准进入西岸参加一年一度的巴勒斯坦马拉松赛。¹⁸斋月期间,500 名加沙巴勒斯坦人获得许可前往在耶路撒冷的阿克萨清真寺参加祈祷。¹⁹虽然这些措施值得欢迎,但只要通行证制度仍然存在,就不太可能出现持久改善。

⁹ B'Tselem and HaMoked,“一所大监狱:撤离计划实施前夕进出加沙地带的自由”,2005 年,第 9 页。

¹⁰ 同上。

¹¹ B'Tselem,“陷于停顿:西岸巴勒斯坦人行动自由遭剥夺”(2007 年),第 24-25 页。“衔接区”是位于隔离墙与 1949 年停火线之间的部分,在隔离墙完工后被宣布为“封闭区”。

¹² Gisha,“程序与政策”,2015 年,可查阅 www.gisha.org/legal/procedures-and-protocols。

¹³ 同上。

¹⁴ COGAT,“巴勒斯坦人进入以色列、离港出国以及朱迪亚和撒马利亚(Judea and Samaria)与加沙地带之间过境点的状况”(2015 年 11 月)。

¹⁵ Y-Net News,“以色列增加了对西岸巴勒斯坦人的救济措施”,2015 年 6 月 14 日。

¹⁶ 人道主义事务协调厅,“人道主义活动月报”,2015 年 7 月,第 6 页。

¹⁷ 见 <http://gaza.ochaopt.org/2015/02/further-easing-of-criteria-and-quotas-for-israeli-permits-to-exit-gaza/>。

¹⁸ Gisha,“46 名选手今天上午离开加沙”,2015 年 3 月。

¹⁹ 法新社,“斋月期间成千上万的人在耶路撒冷阿克萨清真寺祈祷”,2015 年 6 月 19 日。

18. 多年来,试图进入以色列、以色列定居点和“衔接区”或经由约旦的阿伦比大桥出国的数以万计的巴勒斯坦人,被以色列安全局列入黑名单,通过证被取消,申请遭到拒绝。²⁰ 拒绝不说明理由,实施限制前通常也不通知。结果是许多巴勒斯坦人在过检查站时被拦下才知道有这些限制。²¹

19. 以色列非政府组织“MachsomWatch”协助许多被列入黑名单的巴勒斯坦人向地区协调办公室提出申诉。²² 在2014年处理的59%案件中,该组织将所涉个人从黑名单中删除。²³ 这么高的胜诉率说明了这一制度本身的随意性。

20. 行动自由是一项人权,但个人通行证制度将以色列当局给予或拒绝当作一项特权和规范的例外。虽然为保障国家安全可以在特定情况下施加某些限制,但要求申请人必须符合狭义标准,如看望患病亲属或需要住院治疗,则根本违反《公民权利和政治权利国际公约》。权利和限制之间的关系不能颠倒,行动自由不得从属于任何特定目的或理由。²⁴

2. 西岸包括东耶路撒冷的行动自由限制

21. 各种检查站和通行证要求,以及扩建定居点和相关基础设施,限制了西岸巴勒斯坦人的行动自由。大多数巴勒斯坦人没有许可证不能进入西岸两个主要区域,即隔离墙西面的“衔接区”和东耶路撒冷。

定居点和其他封闭区的相关行动限制

22. C区和东耶路撒冷的以色列定居点实行许多行动限制。西岸,包括东耶路撒冷大约有142个定居点。²⁵ 以色列当局说,对巴勒斯坦人行动自由实行一些限制是为了保护定居者安全,方便他们在整个西岸的行动。这些措施包括限制巴勒斯坦人进入他们在定居点附近的私人土地和限制巴勒斯坦人使用以色列定居者使用的道路(见A/67/375和A/HRC/31/43)。

23. 对毗邻以色列定居点的巴勒斯坦人有着特别严格的行动限制。在希伯伦的H2区,有大约6,000巴勒斯坦人住在定居点附近。过去15年,以色列设置了95处障碍,包括19个常年有人驻守的检查站,对车辆有时也对行人进行检查。²⁶ 因此,

²⁰ 此外,数万巴勒斯坦人没有有效通行证进入以色列,被警察列入通常为了惩罚的黑名单。还有一些人因未缴罚款等原因而被列入行政黑名单。Machsom Watch,“2014年1月至12月年终报告”,2015年1月,第16-18页。

²¹ 同上,第16页。

²² 地区协调办公室是以色列在西岸的政府机构。成立这一机构是为了在巴勒斯坦被占领土执行实际职能。

²³ Machsom Watch,“2014年1月至12月年终报告”,2015年1月,第17页。

²⁴ 见人权事务委员会关于行动自由问题的第27号一般性意见(1999年),第5和13段。

²⁵ B'Tselem,“2015年5月定居点和定居者人口统计,可查阅www.btselem.org/settlements/statistics。

²⁶ 人道主义事务协调厅,“人道主义活动月报”,2015年11月,第4页。

前往学校和医院都十分不便，封闭区的许多巴勒斯坦商店，以及城里主要蔬菜批发市场都已关闭，几千巴勒斯坦人被迫搬离自己家园。²⁷

24. 自 2015 年 10 月以来，在发生一系列袭击和冲突后，H2 区巴勒斯坦人的行动进一步受到限制。10 月 29 日宣布 Tel Rumeida 地区为封闭军事区，进入该地区必经的两个检查站只对预先向以色列当局提出申请的巴勒斯坦居民开放。²⁸

隔离墙和衔接区的相关行动限制

25. 隔离墙是西岸行动自由的一个主要障碍。国际法院在关于在巴勒斯坦被占领土上修建隔离墙的法律后果的咨询意见中认为，偏离绿线的部分是非法的。然而，迄今为止，计划修建的 712 公里隔离墙已完成约 64.2%，其中 85% 贯穿西岸。²⁹ 秘书长描述了限制进入“衔接区”的路栅门和通行证制度如何妨碍那里约 11,000 巴勒斯坦人过上正常生活以及享有工作、家庭生活和医疗权利(见 A/68/502, 第 23 段)。

26. 本报告期内，以色列高等法院作出决定，允许恢复修建伯利恒附近拜特贾拉(Beit Jala)的 Wadi Cremisan 一段隔离墙。³⁰ 2015 年 8 月 17 日工程筹备已经开始。这段隔离墙将使该镇与 58 户巴勒斯坦家庭拥有的 3,000 德南土地分开，而这些土地是该社区不可缺少的收入来源。³¹

27. 虽然以色列当局承诺修建“农业门”，以方便农民进入“衔接区”的土地进行耕作，但预计进出将受限制。³² 在所修建的 85 个“农业门”中，只有 9 个每天开放。³³ 于是，很多农民被迫放弃耕种自家土地或转向较低收益和较低劳动密集型作物。

28. 根据关于西岸的军事命令，以色列公民需要持有色列国防军发放的许可才能进入 A 区——完全由巴勒斯坦权力机构控制的巴勒斯坦城市中心，涵盖西岸 18% 土地。

东耶路撒冷与西岸其他地区隔离

29. 本报告期内，以色列当局继续通过各种限制将东耶路撒冷与西岸其他地区隔离开来，限制东耶路撒冷内的行动自由。居住在东耶路撒冷的巴勒斯坦人需要拥有以色列发放的身份证，才能获得“永久居民”地位。如果主管机关认定耶路撒冷不是证件持有人的“生活中心”，身份证可能撤销(见 A/68/502, 第 28 段)。因此，东耶

²⁷ 全球保护群组，“希伯伦市定居活动的保护关切和人道主义影响”，2014 年 4 月。

²⁸ 人道主义事务协调厅，“人道主义活动月报”，2015 年 11 月，第 4 页。

²⁹ 联合国中东和平进程特别协调员，“特设联络委员会报告”，2015 年 9 月，第 38 段。

³⁰ Society of St. Yves，“打入伯利恒棺材上的最后一枚铁钉：Cremisan 区吞并墙”，2015 年 8 月。

³¹ B'Tselem，“将拜特贾拉(Beit Jala)居民与土地分隔开的屏障，是为吞并定居打基础”，2015 年 11 月 12 日。

³² 同上。

³³ 人道主义事务协调厅，“人道主义活动月报”，2015 年 9 月，第 6 页。

路撒冷的巴勒斯坦人如果希望长期到国外旅行，无论是工作或其他原因，都可能失去居住权。

30. 西岸和加沙的巴勒斯坦人必须获得特别通行证才能进入东耶路撒冷和以色列，进入市区需经过四个已设立的检查站。³⁴ 将历来是巴勒斯坦经济、文化和社会活动中心的东耶路撒冷与西岸隔离开来，对周边社区造成严重影响。

31. 2015 年 10 月 14 日，在发生一系列袭击和冲突后，以色列当局对东耶路撒冷各居民区居民施加进一步行动限制。截至 2015 年 10 月 26 日，已设置 38 个新的障碍，包括 16 个检查站、20 处路障和一个土墩，限制主要巴勒斯坦居民区的人员进出，约 13.8 万居民的工作、上学和就医之路充满艰辛。³⁵ 本报告期结束时，一些障碍已开始拆除。³⁶

32. 虽然以色列政府有权针对具体安全威胁采取必要和适度安全措施，但以上述方式系统地限制成千上万巴勒斯坦人的行动自由是与它所追求的目标不相称的。

检查站

33. 本报告期内，西岸有 85 个固定检查站。这些检查站有 9 个位于绿线上，而所有其他检查站都在西岸之内。³⁷ 此外，每个月在整个西岸的各条道路上还有数百次的“飞行”检查。检查站，加上路障、壕沟和土墩，严重阻碍了巴勒斯坦人的通行，包括在西岸巴勒斯坦主要城市之间的来往。

34. 通过检查站时，常常需要接受严格的安全检查，包括车辆检查和包袋搜索，造成长时间延误。在西岸巴勒斯坦人进入东耶路撒冷的必经之地—卡兰迪亚检查站，高峰时段最长需要等上 90 分钟才能通过。³⁸ 漫长的等待时间，检查站的不确定性和经常发生冲突，扰乱了巴勒斯坦人各方面日常生活。

3. 加沙的行动限制

35. 持续封锁和通行证制度，限制了加沙居民前往西岸和以色列。在加沙内，沿以色列边界和海岸设置的围栏区限制行动自由，以色列安全部队称这一地区为缓冲区。关于加沙行动限制的细情，请参阅 2015 年秘书长关于以色列在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土侵害巴勒斯坦人民人权的行为的报告(A/70/421)。

³⁴ 人道主义事务协调厅，“人道主义活动月报”，2015 年 7 月，第 6 页。

³⁵ 人道主义事务协调厅，“2015 年 10 月 20 日至 26 日平民保护周报”，可查阅 www.ochaopt.org/poc20october-26october-2015.aspx。

³⁶ 同上，每周更新，2015 年 11 月 17 日至 23 日。

³⁷ 同上，2015 年人道主义地图，第 53 页。

³⁸ Ir Amim，“在自己城市里流离失所：以色列在东耶路撒冷的政策对隔离墙以外该市巴勒斯坦社区的影响”，2015 年 6 月，第 48 页。

加沙和西岸之间的行动限制

36. 根据奥斯陆协议，以色列于 1999 年 10 月开设了“安全通道”路线，每月允许 1.2 万加沙居民前往西岸。然而，这条通道在 2000 年 9 月第二次起义爆发后关闭。截至 2005 年 3 月，即以以色列从加沙撤离定居点前的五个月，从加沙前往西岸的人数减少 98%。³⁹ 人们说，这段路“几乎不可能，而且费用昂贵”。⁴⁰

37. 2007 年哈马斯接管加沙后，以色列开始实行严格的限额制度。获取通行证仅限于特定人群，如需要紧急就医者、转诊患者、某些商人和人道主义援助行动(见 A/70/421, 第 23-25 段)。

38. 本报告期内，进出加沙的行动限制仍然存在。有些措施有所放宽(见上文第 18 段)，产生了一些明显效果，如进出加沙的巴勒斯坦人人数从 2014 年每月平均 5,990 人增至平均每月 1.38 万人。⁴¹ 但这也只是 2000 年 9 月收紧限制前所记录的每月 50 万人的 2.8%，当时每天有 2.6 万名工人从加沙进入以色列。⁴²

39. 在西奈半岛的埃及士兵遭自杀式袭击后，埃及当局 2014 年 10 月 24 日关闭了拉法口岸，使以色列行动自由限制下的生活雪上加霜(见 A/70/421, 第 29 段)。本报告期内，拉法口岸仍然关闭，只有 37 个半开放日。⁴³ 2015 年 10 月底，被登记为人道主义救援案件的约 3 万巴勒斯坦人仍在等待经由拉法口岸离开加沙。⁴⁴

40. 封锁加沙是一种集体惩罚，损害了公民、政治、经济、社会和文化权利(见 A/70/421, 第 29 段)。

加沙内的行动限制

41. 以色列当局继续在加沙内实施陆地和海上缓冲带，即“限制区”。限制是通过一系列机制实现的，包括使用实弹以及摧毁、破坏和没收财产，任意逮捕和拘留(见 A/70/421, 第 30-38 段)。

42. 本报告期内⁴⁵，根据全球保护群组，以色列安全部队在陆地“限制区”开枪打死了 3 名巴勒斯坦人，包括一名儿童；打伤了 82 人，包括 17 名儿童。此外，54 名渔民被拘留，包括 4 名儿童；20 人受伤，包括一名儿童。

³⁹ B'Tselem and HaMoked, “一所大监狱”。

⁴⁰ 人道主义事务协调厅, “通行和进出协定：一年后”，2006 年 11 月。

⁴¹ 人道主义事务协调厅, “埃雷兹过境点：进出加沙”，2014-2015 年。见 gaza.ochaopt.org。

⁴² Gisha, “将土地隔离，将人隔离”，2015 年 6 月，第 12 页；“拉法口岸：谁握着钥匙？”，2009 年 3 月。

⁴³ 人道主义事务协调厅, “平民保护周报”，2015 年 10 月 27 日至 11 月 2 日，可查阅 www.ochaopt.org/poc27october-2november-2015.aspx。

⁴⁴ 同上, “加沙过境点的运作情况：每月更新，2015 年 10 月。”

⁴⁵ 不包括 2015 年 10 月 9 日开始这一时期，当时有 14 名示威者死亡，数百人受伤。

43. 以色列对“限制区”内生活和工作的居民实施强制措施，严重破坏了巴勒斯坦渔民和农民的生计，对生命权和身心健康权具有灾难性影响。

C. 行动自由限制对其他人权的影响

44. 对行动自由的限制阻碍了巴勒斯坦人享有广泛的其他人权，特别是经济、社会和文化权利。⁴⁶

1. 受教育权

45. 在隔离墙之外东耶路撒冷社区、希伯伦的 H2 区、“衔接区”、封闭区附近社区和 C 区定居点，上学接受教育受到的限制最大。2015 年对 33 个社区进行的一项调查显示，西岸每五个学生就有一个学生上学时必须经过一个检查站。⁴⁷ 搜身和搜包司空见惯，学生和教师经常受到以色列士兵的骚扰，包括口头恐吓。

46. 在 C 区的偏远地带，由于行动限制、迁移和强拆，许多学生必须步行 7-10 公里才能到达学校。⁴⁸ 可以经常看到以色列定居者和士兵骚扰和袭击上学学生，加剧了通勤学生的困难。本报告期内，联合国儿童基金会记录了 247 起侵犯教育权案件，包括殴打、拘留和检查站骚扰和拖延，影响到 32,055 个孩子。大多数事件发生在 C 区、东耶路撒冷和 H2 区，那里学生所在的学校靠近以色列定居点。

框 1

案例分析：H2 区学校学生上学受到阻碍

Qurtuba 学校坐落于希伯伦老城，H2 区。学生到学校需要通过一个军事检查站，路过一个定居点。定居者骚扰、恐吓和暴力，士兵的拖延、搜包搜身和虐待，经常发生。过去几年中，国际组织一直派人护送这一地区的学生上学。它们的护送减少了检查站的拖延和定居者的暴力。

2015 年 10 月 29 日，根据军方命令，整个 Tel Rumeida 区和 Shuhada 街宣布了封闭军事区，只有在军方名单中登记的人方可进入。此外，过去护送学生上学的个人或实体也不能再护送学生到 Qurtuba 学校。从那时起，据报常有定居者骚扰学生，一些定居者用枪指着学生或高速开车从学生身旁驶过。士兵在检查站的拖延和骚扰有所增加。

⁴⁶ 见国际法院咨询意见第 134 段。公民权利和政治权利也受到影响。本报告期内，人权高专办继续监测巴勒斯坦立法委员会代表东耶路撒冷的四名民选议员被禁止进入所在选区，进而侵犯其政治参与权的案件(见 A/67/372，第 39-40 段)。

⁴⁷ 人道主义事务协调厅，“2016 年人道主义需求概览：巴勒斯坦被占领土”，附件一，第 27 页。见 www.ochaopt.org/documents/hno_december29_final.pdf。

⁴⁸ 同上。

在一个充斥强制和危险的环境中，这种情况加剧了孩子和老师们的恐惧。学校校长指出，保护没有了，“因害怕定居者和士兵，即使老师到校都感到不舒服”。10月最后几天，五分之一以上的学生没有到校。根据人权高专办，这一事件已经影响到学生的幸福感，有些孩子据说做恶梦和尿床。

47. 除上学受阻的不利影响外，还有巴勒斯坦国教育部对进入巴勒斯坦学校施加的限制。教育部称，在“衔接区”，由于通行证制度的限制，教育部无法将教科书和家具送到学校。在加沙，限制进口，使教育机构采购教学资料，特别是化学和工程所需物品，面临各种困难，因为这些物品被列入了“两用物品”清单。⁴⁹ 各种限制影响到授课和教育质量。

48. 行动限制也影响到高等教育。在西岸，巴勒斯坦大学生上学受到检查站和封路的阻碍，如果学生希望在居住区以外地方上大学，每天必须花很长时间在路上。据圣城大学(Al-Quds)报告，过去三年至少有 38 名学生因在检查站的耽搁而被迫推迟期末考试。对高等教育的限制在加沙更加明显。1998 年，大约有 1,000 名加沙学生西岸学习。⁵⁰ 2000 年第二次起义爆发后，全面禁止加沙大学生前往西岸上学，此后所有前往西岸上学的申请都遭拒绝，即使没有安全问题。⁵¹

49. 2015 年 2 月 16 日，COGAT 宣布，以色列政府将采取措施，放宽旅行限制，包括向希望到西岸学习的加沙学生发放 50 个通行证。然而，当局 2015 年 2 月 18 日收回决定，说是“文书错误”。⁵²

50. 除了这些限制外，加沙学生在巴勒斯坦被占领土以外上学也遇到各种障碍。2014 年 12 月，以色列宣布将允许最多 140 名加沙学生到国外学习，每周最多 30 人。⁵³ 本报告期内，161 名学生通过埃雷兹(Erez)口岸离开，但仍有数百人因延误或申请通行证遭拒而到不了学校，可能失去助学金。

51. 学生不能到巴勒斯坦被占领土其他地方或国外上大学，影响到自由选择大学课程，对未来职业生涯和生活都有一定影响。例如，在加沙，许多重要课程，包括医学工程和化学博士课程，都不开设。⁵⁴

⁴⁹ 联合国教育、科学及文化组织，“加沙高等教育机构的快速评估：数据分析报告”，2015 年 1 月。

⁵⁰ Gisha，“学生在加沙与西岸 101 之间的往来”，2012 年 9 月。

⁵¹ 以色列军方认为，16 至 35 岁年龄组，尤其是这一年龄组的学生，“风险级别”高，构成普遍威胁。Gisha，“法制框架：高等教育—国际法和以色列法律下的权利和义务”，2010 年 5 月。

⁵² Gisha，“以色列不允许加沙学生到西岸上学”，2015 年 2 月。

⁵³ “37 个孤儿呆在家里”，2014 年 12 月。

⁵⁴ 同上，“加沙地带与西岸隔离对高等教育的影响”，2010 年 5 月。

2. 健康权

52. 病人、医生和其他医务人员出行受到限制，严重影响巴勒斯坦被占领土医疗服务的提供、获得和质量。

53. 由于巴勒斯坦国卫生部下属医院能力有限，需要专科治疗或手术的患者通常转到常规居住区之外的医院治疗。在加沙，对转诊治疗的依赖尤其明显(见 A/70/421, 第 24 段)。加沙只有四名肿瘤专家，但需要治疗的癌症患者有 12,600 名(癌症是巴勒斯坦人的第二大死因)。此外，世界卫生组织指出，加沙只有两名心脏外科医生，每月有 70-80 名患者需要转到加沙以外治疗。

54. 需要到东耶路撒冷、以色列或国外治疗的大多数西岸和加沙巴勒斯坦人，必须申请以色列发放的通行证。虽然以色列对医疗通行证申请没有年龄或限额限制，⁵⁵ 但 15-30% 的申请通过被推迟或从未获得批准，而且申请过程缓慢而复杂。⁵⁶

55. 根据巴勒斯坦国民政总局，2015 年头 11 个月西岸地区办事处收到的患者和患者家属申请共有 173,835 件，其中 18% 遭受延误或拒绝。

56. 世卫组织估计，每月至少有 1,500 名病人从加沙前往西岸和以色列接受专科治疗。本报告期内最后几个月批准率显著下降，2015 年头八个月为 80%，10 月下降到 69.85%。除 2014 年冲突期间外，是 2009 年 10 月以来的最低批准率。加沙卫生部报告说，截止 2015 年 10 月 8 日，有 1,180 名患者从 2015 年年初一直等待到加沙以外就医。

57. 过去三年，加沙巴勒斯坦人申请就医通行证人数几乎增长一倍，从 2013 年初每月 1,000 人增至 2015 年 5 月和 9 月约 2,000 人。⁵⁷ 这一增长是因为经由拉法口岸到埃及接受治疗越来越受限制。⁵⁸

58. 申请急诊或专科治疗通行证如果遭到拒绝或延迟，患者别无选择，只能重复漫长的申请过程，或接受专业化较低和水平较差的治疗。这种延误可以导致病人，特别是急诊病人的健康状况进一步恶化，甚至可能死亡。

59. 即使已获得通行许可，但以色列安全部队仍可能拒绝放行或者扣留病人进行审讯或逮捕。⁵⁹ 本报告期内，4 名病人及其亲属在埃雷兹(Erez)口岸被以色列安全部队逮捕。⁶⁰

⁵⁵ COGAT, “通行证现状”，第 21 页。

⁵⁶ 医生促进人权协会，“分而治之：不平等与健康，2015 年 1 月，第 76 页。

⁵⁷ 世卫组织，2015 年 9 月月报，可查阅 www.emro.who.int。

⁵⁸ 同上。

⁵⁹ 世卫组织，“巴勒斯坦被占领土健康状况实地评估报告”，2015 年 4 月。

⁶⁰ 世卫组织，2014 年 11 月至 2015 年 9 月各月月报。

框 2

案例分析：加沙患者就医受到阻碍

通行证和转诊制度使加沙患者常常错过或延误治疗机会。

人权高专办观察到 Haytham Mohamad Ghazi Shurrah 的案例。Shurrah 先生 22 岁，2014 年在加沙冲突升级期间患病。几次到加沙医院就诊后，转到开罗一家医院诊治，被确诊为癌症，并开始接受治疗。Shurrah 先生 2015 年 1 月返回加沙。到 4 月，治疗不见效。他获得了通行证，到特拉维夫一家医院接受扫描，一天后返回加沙。扫描结果出来后，他的治疗方案进行了调整，但 2015 年 6 月因腹部肿胀不得不停止。之后，Shurrah 先生被转到 Nablus 的 Al-Naja 医院，两周后被告知他需要的治疗该医院无法提供。

因担心治疗再次拖延，Shurrah 先生的父亲直接写信给巴勒斯坦国总统阿巴斯，请求将他的儿子转到以色列医院接受必要治疗。Shurrah 先生 2015 年 7 月收到卫生部的转院许可，并得到特拉维夫一家医院 2015 年 8 月 5 日的预约，同时申请通行证。8 月 4 日，他被告知，他的出行许可仍在进行安全审查。因此，他错过了这次机会，重新预约到 2015 年 9 月 9 日。Shurrah 先生 2015 年 8 月底去世，他的父亲 9 月 8 日收到民政委员会通知，说他的通行证已获批准。

60. 出行的各种实际限制，包括检查站，妨碍病人就医看病。2015 年 10 月 14 日以来，控制进入东耶路撒冷以及东耶路撒冷内的各种检查站和路障，封锁了前往六所巴勒斯坦医院的就诊之路，而这些医院提供一系列西岸和加沙没有的专科治疗。道路封闭使工作人员无法上班，病人就医受到阻碍和延误。⁶¹ 人权高专办观察到一位 65 岁患呼吸道疾病巴勒斯坦妇女 10 月 19 日死在前往医院途中的案例。警察关闭了通往医院的道路，检查站又还一再拖延，使她失去了挽救生命的治疗机会。

61. 出行限制损害了医疗中心的医疗质量。东耶路撒冷阿布迪斯区 (Abu Dis) 圣城大学 (Al-Quds) 医学院是西岸两所医学院之一。学生临床实习主要在东耶路撒冷的巴勒斯坦医院进行。阿布迪斯区的隔离墙建成后，将这所学校与东耶路撒冷的其余部分隔离开来。每年约 10% 的圣城大学学生遭到以色列民政局阻拦，无法进入东耶路撒冷。⁶² 这些限制使学医学生和员工失去实习机会，进而影响到医疗服务质量。

3. 工作权

62. 行动限制严重影响巴勒斯坦人的工作权和维持适足生活水准权利。

⁶¹ 2015 年 10 月 20 日 Augusta Victoria 医院代表东耶路撒冷医院网络发表的声明。

⁶² 医生促进人权协会，“分而治之”，第 76 页。

63. 在西岸，实体障碍和通行证制度尤其影响到农业，而农业历来是西岸巴勒斯坦人的主要就业渠道和收入来源。限制巴勒斯坦农民进入他们在“衔接区”和定居点附近的土地，致使土地无法定期耕作，作物产量和价值下降。例如，“衔接区”橄榄树产量比隔离墙西岸一侧低 40-60%。⁶³

64. 限制货物和人员流动也影响到巴勒斯坦的贸易。从西岸经由以色列运出或运往以色列或从以色列运到西岸的货物，都要接受严格检查和商业管制。根据世界银行，2013 年西岸出口货物大约需要 23 天，进口货物大约需要 38 天。相比之下，以色列贸易商的进出口交易平均需要 10 天。⁶⁴ 此种限制对巴勒斯坦企业竞争力造成严重影响，限制了巴勒斯坦私营部门的就业。

65. 尽管仍受到严格限制，但加沙局势有所改善。自 2014 年 11 月，以色列开始允许在西岸和以色列出售一定数量的加沙产品，包括农产品、纺织品、铁器和家具。⁶⁵ 放宽管制后，2015 年前 10 个月有 908 辆卡车货物运进，而 2014 年为 228 辆。⁶⁶ 然而，目前的水平只是封锁前的 15% 左右。⁶⁷ 此外，限制向加沙运进“两用物品”，削弱了巴勒斯坦的制造业，尤其是金属⁶⁸、工程、农业、食品、医药行业。⁶⁹ 2015 年 4 月，厚度超过 5 厘米和宽度超过 20-25 厘米的木板也被列入“两用物品”清单，向加沙进口受到限制。⁷⁰ 2015 年 8 月 3 日，厚度超过 1 厘米的木板也被列入在内。⁷¹ 木材进口的这些新限制影响到加沙家具厂和商家，它们被迫裁员和减少工作时数。⁷²

以色列和定居点的巴勒斯坦工人

66. 巴勒斯坦被占领土的巴勒斯坦工人一直在以色列境内寻求工作机会。1993 年以前，约有 11.5 万巴勒斯坦人—约占劳动力总数三分之一在以色列工作，当时的失

⁶³ 人道主义事务协调厅，“人道主义活动月报”，2014 年 2 月，第 9 页。

⁶⁴ 世界银行，“西岸和加沙投资环境评估：支离破碎和不确定”，2014 年，第 32-39 页。

⁶⁵ Gisha，“封锁后第一次有一车黄瓜运出”（2014 年 11 月 6 日）：“以色列将允许加沙在以色列销售铁器、家具和纺织产品”，2015 年 9 月 21 日。**错误!超链接引用无效。**

⁶⁶ 人道主义事务协调厅，加沙过境点在线数据库。

⁶⁷ 世界银行，“特设联络委员会经济监测报告”，2015 年 9 月 30 日。

⁶⁸ 据加沙巴勒斯坦工业联合会，90%金属材料被列为“两用物品”，禁止进入以色列，影响到 1,200 家工厂。另见 Al-Monitor，“加沙人捡食品、可回收物品”，2015 年 5 月 13 日。

⁶⁹ 联合国贸易和发展会议，“2013 年世界贸易组织贸易便利化协定：以色列对巴勒斯坦贸易的义务”，2015 年，第 7-10 页。

⁷⁰ Gisha，“COGAT 决定限制木材进入加沙”（2015 年 4 月 13 日）。

⁷¹ 以色列国防部，关于禁止将某些物品带进加沙地带的命令，2015 年 8 月 3 日。另见 <http://gaza.ochaopt.org/2015/09/import-restrictions-impede-delivery-of-services-and-humanitarian-assistance>。

⁷² Gisha，“加沙的家具可以在以色列销售，可生产家具的木材却不能进入加沙”，2015 年 11 月 2 日。

业率为 5%。⁷³ 对贸易和人员流动的限制对巴勒斯坦经济产生了长期破坏性影响，造成高失业率和援助依赖。虽然本报告期内与 2014 年相比失业率略有下降，但仍有一四分之一巴勒斯坦劳动力失业。在加沙，失业率为 42%。⁷⁴ 高失业率和经济停滞影响到生活水平。2014 年巴勒斯坦被占领土的贫困率达到 25%，而加沙达到 39%。⁷⁵ 这种情况使人们更加依赖在以色列的工作机会，尽管有各种限制。

67. 截止 2015 年 9 月，西岸有 57,450 个巴勒斯坦人持有在以色列工作的许可，COGAT 说是上世纪 90 年代初实行通行证制度以来的最高水平。⁷⁶ 还发放了 25,957 个在定居点工作的许可。⁷⁷

68. 进入以色列并在以色列工作的许可可能随时任意撤销。例如，2015 年 6 月，西岸 Sa'ir 村的一名男子袭击了东耶路撒冷的一名边防警察，以色列当局便吊销了该村所有人进入以色列的通行证，显然是一种集体惩罚行为。⁷⁸

69. 虽然限制巴勒斯坦工人到以色列工作本身并不违反国际标准，但此种限制需要从占领和相伴的违反国际人权法及国际人道主义法行为的大背景下来看待。以色列对行动和贸易的过度限制，是造成西岸和加沙严重经济困难的重要因素，损害了巴勒斯坦被占领土人民寻求生计和工作机会。

4. 家庭生活权

70. 行动自由限制也影响到巴勒斯坦人享有家庭生活和保护家庭单位的权利。根据 2013 年 Gisha 的一项调查，近三分之一加沙巴勒斯坦人在西岸，包括东耶路撒冷，或以色列有亲属。⁷⁹ 然而，在目前的封锁和通行证制度下，只有探望重病近亲属或参加近亲属婚礼或葬礼的人才能获准前往加沙或西岸。即使这些苛刻条件可以满足，限额和冗长程序也常使批准存在变数。⁸⁰

71. 前往西岸探望亲属获得批准已经很难，家庭团聚许可几乎就不可能。申请搬到西岸居住必须属于三个严格界定的类别之一：在加沙失去父亲或母亲的 16 岁以下未成年人，需要护理而又没有近亲属照顾的老年人，长期患病者。与西岸居民结婚或在西岸有子女不被视为迁移的充分理由。⁸¹

⁷³ 见 www.btselem.org/workers。

⁷⁴ 世界银行，“经济监测报告”，第 4 页。

⁷⁵ 同上。

⁷⁶ COGAT，“通行证现状”，第 21 页。

⁷⁷ 国际劳工局，“阿拉伯被占领土工人的状况”，2015 年 5 月，第 36 段。

⁷⁸ Natasha Roth，“以色列以集体惩罚回应孤立攻击”，+972 杂志，2015 年 6 月 22 日。

⁷⁹ Gisha，“调查显示：加沙 31%的居民在以色列、东耶路撒冷和西岸有亲属”（2013 年 12 月 19 日）。

⁸⁰ Gisha，“远亲”，2015 年 7 月。见 http://features.gisha.org/distant_relatives。

⁸¹ B'Tselem and HaMoked，“这么近，又那么远：以色列封锁加沙地带对巴勒斯坦人享有家庭生活权的影响”，2014 年 1 月，第 12-15 页。

72. 行动限制剥夺了与以色列或东耶路撒冷居民结婚的西岸或加沙巴勒斯坦人的家庭生活权利。2015 年 6 月，以色列议会将在 2003 年以临时令发布的《以色列国籍和入境法》又延长一年。⁸² 该法律禁止西岸和加沙巴勒斯坦人取得东耶路撒冷或以色列的永久或临时居民身份，即使与以色列公民或居民结婚。⁸³ 在少数情况下，持有西岸身份证的人可申请有效期一年且可延展的以色列居留证在以色列居住，⁸⁴ 但按照 2008 年以色列军方命令完全禁止来自加沙的居民与亲人团聚。⁸⁵ 因此，混合家庭的唯一选择是住在加沙，同时保持与在以色列亲属的联系——这是以色列自 1995 年以来一直推行的“分居家庭程序”。2015 年 7 月 23 日，未经协调或许可而进入加沙的两名以色列人失踪，以色列决定冻结以色列和东耶路撒冷居民前往加沙，直至另行通知。⁸⁶ 这项禁令造成数以百计住在加沙和以色列的家庭无法团聚的不可能局面。

73. 以色列几乎完全剥夺巴勒斯坦家庭和巴以混合家庭的家庭团聚权利，而且对个人情况不予考虑，侵犯了家庭生活权利和禁止歧视规定，因为这对巴勒斯坦人与其他外国人组成的混合家庭作出任意区别，带有种族偏见的意味。⁸⁷

D. 巴勒斯坦不团结对人权，包括行动自由的影响

74. 尽管以色列占领造成各种障碍，包括行动限制，但巴勒斯坦责任承担者有义务尽最大可能尊重、保护和实现其管辖下所有人的人权。巴勒斯坦国最近加入七项国际人权条约，进一步强化了这项义务。由此可见，巴勒斯坦国政府负有积极义务，保护巴勒斯坦被占领土的人权，也有责任尽最大可能设法减轻以色列占领造成的负面影响。⁸⁸

75. 为此，秘书长特别关注哈马斯和法塔赫之间长达八年的巴勒斯坦内部政治分裂的不利影响。巴勒斯坦不团结加剧了巴勒斯坦领土分裂，其效果等同于以色列的行动自由限制，为损害各种人权推波助澜(见 A/HRC/28/45，第 59 段)。

⁸² HaMoked，“没有结束迹象：以色列议会第十六次批准延长《以色列公民和列入境法》，2015 年 6 月 15 日。

⁸³ HaMoked，“临时令?：《以色列国籍和入境法》阴影下的东耶路撒冷生活”，2014 年 9 月。

⁸⁴ 根据《以色列国籍和入境法》2005 年修正案，申请人必须符合最低年龄要求：女 25 岁，男 35 岁。如果申请人或其家中的任何人被认为构成安全威胁，则禁止入境(HaMoked，“临时令?”，第 21-24 页)。

⁸⁵ HaMoked，“临时令?”，第 29 页。

⁸⁶ 就禁止以色列人进入加沙命令致以色列国防部长摩西·亚龙部长的信，2015 年 8 月 4 日。可查阅 http://gisha.org/UserFiles/File/letters/letter_to_yaalon_COGAT_Israelis_11.8.15-eng.pdf。

⁸⁷ 见 CERD/C/ISR/CO/14-16，第 18 段。另见 CCPR/C/ISR/CO/3，第 15 段；CEDAW/C/ISR/CO/5，第 25 段；CRC/C/ISR/CO/2-4，第 49 段。2012 年，在最高法院在裁决认为，以色列国家安全优先于家庭生活权。以色列当时首席大法官说：“不能以国家自杀为代价保护人权。”见 <https://www.opensocietyfoundations.org/litigation/adalah-v-israel>。

⁸⁸ 见人权事务委员会关于《公约》缔约国的法律义务性质的第 31 号一般性意见(2004 年)，第 2 段。

76. 人权高专办收到的报告称，巴勒斯坦国内政部根据情报总局的指示，已停止向据称与哈马斯有联系的巴勒斯坦人发放和延期护照。⁸⁹ 本报告期内，巴勒斯坦独立人权委员会收到了四宗护照申请遭拒的加沙巴勒斯坦人投诉。

77. 还令人关切的是，本报告期内报告称，加沙安全部门禁止加沙居民没有法院命令经由埃雷兹口岸离境。据独立人权委员会，法塔赫中央委员会和法塔赫革命委员会的成员三次被禁止到加沙以外旅行。2014 年 12 月 28 日，加沙当局在检查站阻止 2014 年冲突升级后成为孤儿的 37 名 5 至 12 岁儿童以及 5 名成年陪同离开加沙前往以色列和西岸。⁹⁰ 加沙当局称，阻止这些孩子出去，是保护自己的文化，防止他们受与以色列关系正常化的影响。⁹¹

78. 巴勒斯坦的政治分裂对巴勒斯坦人享有公民权利和政治权利具有广泛不利影响。本报告期内人权高专办观察到的令人关切行为包括过度使用武力、任意逮捕和拘留政治活动分子、使用酷刑和其他虐待方式以及限制言论自由(A/HRC/31/40)。

79. 政治分裂进一步阻碍实现经济、社会和文化权利。加沙当局招募的公务员长期领不到工资问题尤其严重。至少 4 万多公务员和保安人员自 2014 年 4 月一直领不到薪水，只是偶尔得到一些人道主义救济款。⁹²

80. 经济拮据反过来又影响到获得教育、医疗和社会福利，以及其他方面服务。在加沙，卫生部门 2015 年 1 月缺勤率约为 50%，尤其是因为工作人员付不起交通费。⁹³ 2014 年 12 月，加沙卫生部 750 名清洁工举行了为期 16 天的罢工，因为他们已经六个月没有领到工资。13 家医院和 56 个卫生所的保洁服务被停止，卫生部也暂停了部分医疗服务，包括妇产科服务。⁹⁴

四. 建议

A. 对以色列政府的建议

81. 根据国际人权法和人道主义法，以色列当局有义务方便巴勒斯坦人在巴勒斯坦被占领土内，包括东耶路撒冷自由行动。任何例外都必须符合国际法，也就是说限制必须具有合理理由，要么出于迫切的安全需要，要么针对特定的安全威胁。以色列应该根据国际人权法和安全理事会第 1860 号决议(2009 年)，解除对加沙的封锁，允许人员在加沙和西岸之间往来。以色列还应在整个西岸，包括东耶路撒冷，取消

⁸⁹ 见 afa.ps/post/146208 (阿拉伯文)。

⁹⁰ Gisha, “32 名学生前往国外”。

⁹¹ 见 <http://alray.ps/ar/index.php?act=post&id=130062> (阿拉伯文)。

⁹² 人道主义事务协调厅，“人道主义活动月报”，2015 年 1 月，第 1 页。

⁹³ 同上，第 4-5 页。

⁹⁴ 同上。

对行动自由的实际限制，确保所有相关行政法规和要求与国际人权法和人道主义法相一致。

82. 受教育权必须受到尊重和保护，包括学生能够自由、安全和不受阻碍地上学。全面禁止加沙学生在西岸接受教育的命令必须撤销。

83. 应立即采取步骤，取消行动自由障碍，使医务人员能够履行职责。应无延迟地解除影响巴勒斯坦人就医的一切不必要或过度障碍，包括在以色列和东耶路撒冷。

84. 必须采取措施，缓解对巴勒斯坦被占领土经济发展的各种限制，包括立即允许货物和人员更加自由流动，解除阻止巴勒斯坦人进入土地和发展自己经济的限制。

85. 以色列当局必须承认和尊重巴勒斯坦人居住权，包括立即停止撤销居住证做法，结束对更改地址的冻结，取消家庭团聚申请的任何配额，尽速处理积压申请和新的申请。

B. 对巴勒斯坦当局的建议

86. 巴勒斯坦当局必须履行根据国际人权条约承担的义务，包括保障行动自由的义务。

87. 巴勒斯坦当局应该采取措施，鼓励国家各政党解决政治分歧，以便平等地履行巴勒斯坦国政府在整个巴勒斯坦被占领土的人权义务。