



第六十九届会议

临时议程* 项目 51

调查以色列侵害占领区巴勒斯坦人民和其他
阿拉伯人人权的行为特别委员会的报告

以色列在包括东耶路撒冷在内巴勒斯坦被占领土侵害巴勒斯坦
人民人权的行为

秘书长的报告

摘要

本报告由联合国人权事务高级专员办事处根据大会第 68/83 号决议编写。报告侧重于四个主题：根据国际法院 2004 年 7 月 9 日关于巴勒斯坦被占领土上修建隔离墙的法律后果的咨询意见，对隔离墙和相关措施的影响评估；以色列行政拘留的做法；加沙的人权状况；和关于据称安全部队过度使用武力的问责制问题。本报告还提供了目前为巴勒斯坦机构能力建设所作努力的最新资料。

* A/69/150。



一. 导言

1. 本报告依照大会第 68/83 号决议提交，述期为 2013 年 7 月 1 日至 2014 年 5 月 15 日。报告内容主要是基于联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和其他联合国实体在巴勒斯坦被占领土进行的监测等信息收集活动。报告还包含以色列和巴勒斯坦非政府组织及媒体提供的信息。

2. 报告没有提供巴勒斯坦被占领土所有人权问题的全面情况，而且阅读报告时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被占领的叙利亚戈兰定居点的报告(A/69/348)和秘书长和高级专员最近的其他报告(A/HRC/25/38 和 A/HRC/25/40 和 Corr.1)。

二. 法律框架

3. 国际人权法和国际人道主义法适用于巴勒斯坦被占领土。关于以色列作为占领国、巴勒斯坦权力机构和加沙事实上的管辖当局法律义务的详细分析，可查阅高级专员关于巴勒斯坦被占领土人权状况的第一次定期报告(见 A/HRC/12/37, 第 5-9 段)。

4. 2014 年 4 月 23 日，法塔赫和哈马斯商定组建一个全国共识政府，在 Rami Hamdallah 总理领导下于 2014 年 6 月 2 日由总统哈茂德·阿巴斯宣誓就职。2014 年 4 月，巴勒斯坦国加入 20 项国际条约，¹ 包括 8 项个人权利条约、1949 年 8 月 12 日的“日内瓦四公约”、日内瓦四公约第一附加议定书和《关于陆战法规和惯例的海牙(第四)公约》。

5. 通过加入这些条约，巴勒斯坦国已经承担国际法规定的法律义务，包括向各人权条约机构提交报告。尽管如此，正如高级专员第一次定期报告所述，以色列作为占领国仍然有义务遵守国际人权法和人道主义法，而其他相关行为体也仍然有义务遵守国际法。

6. 秘书长赞扬巴勒斯坦国所作正式法律承诺，即遵守这些条约所载各项国际人权标准，并与监测其执行情况的相关人权条约机构沟通。

三. 大会第 68/83 号决议的执行情况

A. 关于隔离墙的咨询意见十周年

7. 国际法院于 2014 年 7 月 9 日对被占领巴勒斯坦领土上修建隔离墙的法律后果发表的咨询意见(见 A/ES-10/273 和 Corr.1; 下称“咨询意见”)十周年，似乎已

¹ 见 <http://nad-plo.org/userfiles/file/fact%20sheets/Q\u0026A%20Accession.pdf>。

经到了思考一下法院关于被占领巴勒斯坦领土一些主要调查结果和目前局势的时间了。

8. 秘书长和高级专员在前几次报告(A/68/502 和 A/HRC/25/40 和 Corr.1)中着重指出,关于“以色列还有义务不再违背在被占领巴勒斯坦领土修建隔离墙的行为引发的一些国际义务(咨询意见,第 150 段)”,依然有着严重关注。随着隔离墙继续修建和非法定居点的扩大(见 A/69/348),以色列还进一步加剧了国际法院于 2004 年提出的违反国际法行为(例如见 CRC/C/ISR/CO/2-4, 第 7 段; CERD/C/ISR/CO/14-16, 第 24 段; 以及 CCPR/C/ISR/CO/3, 第 16 段)。

9. 在 2003 年 11 月,秘书长向法院提出报告之时,已完成或在建的隔离墙大约有 180 公里(见 A/ES-10/248, 第 11 段)。截至 2013 年 7 月,以色列当局批准的路线大约有 62%已经完成,其中 10%——共约 512 公里——正在建造,这将近三倍于 2004 年法院审议的隔离墙。隔离墙计划路线中有 28%的建造工作尚未开始(见 www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_barrier_factsheet_july_2013_english.pdf)。

10. 国际法院在其 2004 年的咨询意见,提出了一些与当前局势依然相关的重要调查结果。

国际人权法对巴勒斯坦被占领土的适用性

11. 法院强调指出,“人权公约提供的保护在武装冲突的情况下并没有中止,除非是其中含有《公民及政治权利国际公约》第 4 条所述的那种减损的条款起作用。”(咨询意见,第 106 段); 又见 CCPR/C/ISR/CO/3, 第 5 段)。因此,国际人权法和国际人道主义法皆适用于武装冲突期间情况,包括在敌对占领局势中。

12. 此外,对于以色列关于国际人权法不适用于被占领巴勒斯坦领土的说法,法院持相反意见,认为“被以色列占领的领土处于占领国以色列的属地管辖权之下,时间已超过 37 年”,因而以色列作为缔约国加入的国际人权公约适用于被占领的巴勒斯坦领土(咨询意见,第 112 段; 以及 CCPR/C/ISR/CO/3, 第 5 段)。以色列继续对此持异议。²

通过武力取得领土的不合法性

13. 法院还重申“进行武力威胁或使用武力取得的领土不得承认为合法”(咨询意见第 87 段)。法院认为,“建造隔离墙及其附属设施造成一种完全可能成为永久性的‘既成事实’”这“相当于事实上的吞并”(同上,第 121 段)。鉴于隔离墙和定居点的扩展和巩固,这一结论越发具有现实意义。

² 见 CCPR/C/ISR/4, 第 45-48 段。以色列最高法院有时会考虑到国际人权法在被占领巴勒斯坦领土的适用。特克尔委员会的第二次报告确认,在侵占中使用武力的默认规范是执法(见下文第 60 段)。

自决

14. 法院还强调指出，修建隔离墙加上相关制度和包括居民点在内的其他措施，“严重妨碍了巴勒斯坦人民行使自决权，因此，是以色列违反了尊重这项权利的义务”(同上，第 122 段)。法院提请注意“以色列对耶路撒冷和定居点采取的非法措施，遭到安全理事会谴责”，隔离墙及相关制度对巴勒斯坦人权利的影响，以及“建造墙及其相关制度已迫使众多巴勒斯坦人离开某些地区”(同上，第 133 段)。法院谴责这些做法，强调说这些措施“可能会改变巴勒斯坦被占领土的人口成分”(同上)。

15. 国际法院在其咨询意见中，侧重于隔离墙的问题，但正如秘书长在提交的报告(A/68/502)第 5 至第 28 段所指出，若干以色列政策和做法继续破坏巴勒斯坦的权利的自决权。其中包括各种因素的综合影响：以色列对加沙的封锁(同上，第 30-34 段；以及 A/HRC/25/40 和 Corr.1，第 24 至 30 段)；在西岸的封锁制度，包括继续建造隔离墙；在加沙的限制出入区(见 A/68/502，第 35-39 段；以及 A/HRC/25/40 和 Corr.1，第 3 至 37 段)；拆毁和(或)没收巴勒斯坦包括住宅在内的建筑物，和驱逐其中居民(见 A/68/502，第 23-26 段和 A/HRC/25/40 和 Corr.1，第 18-22 段)；以色列公民迁入被占领土(见 A/68/502，第 16 段和 A/69/348)；吊销巴勒斯坦人在东耶路撒冷的居住权(见 A/HRC/25/40 和 Corr.1，第 23 段)；管制人口登记(见 CRC/C/IRS/CO/2-4，第 29 和 30 段)；和巴勒斯坦自然资源的使用。

定居点的非法性

16. 法院关注问题之一是“隔离墙划定“蜿蜒”路线是为将巴勒斯坦被占领土(包括东耶路撒冷)的绝大多数以色列定居点划进该区内“(咨询意见，第 119 段)。法院最终认定，“以色列在被占领巴勒斯坦领土(包括东耶路撒冷)建立的定居点违反国际法”(同上，第 120 段)。自提出咨询意见之后，这一局势大大恶化。在包括东耶路撒冷在内的西岸定居者已从 2004 年大约 416 000 人增长到 2012 年年底的 500 000 人至 650 000 人(见 A/69/348，第三节)。

行动自由、农业和粮食

17. 隔离墙的一个关键组成部分是所谓许可证和墙门制度。2004 年，国际法院提出“在绿线与这墙之间建立一个封闭区和建立飞地”的问题以及对行动自由的相关限制，“由于某些地方出入的门闸少，开放时间有限而且无定时，使情况更加糟糕”。

18. 自 2004 年以来，隔离墙加长，局势有所恶化，那些试图离开绿线和隔离墙之间地带(“接缝区”)以及那些试图进入接缝区地段的人都受到影响。尽管没有掌握有关发放许可证数字的全面数据，2013 年在西岸北部的批准比率大约为 50%，这与人道主义事务协调厅在过去三年间收集的数字相吻合。此外，为农

业指定的 81 个墙门中，只有九个每天开放；另外有 9 个在周末开放；而大多数墙门(63 个)只在橄榄收获季节开放，每年大约 45 天时间。

19. 法院于 2004 年强调指出这“严重影响到农业生产”，并援引食物权问题特别报告员的报告，其中指出隔离墙“将巴勒斯坦人与其农田、水井和谋生手段隔离开来”(咨询意见，第 33 段)。目前的渠道不足以让农民适当维护其土地和作物，而数据显示，与隔离墙另一侧的“相同树木相比，接缝区的橄榄树收成减少 40% 至 60%”。³

20. 隔离墙某些部分已经根据以色列法院的裁决改变线路，如在 Bil'in(2007 年的决定)和目前在 Jayyus(2009 年的决定)，从而多少增加了巴勒斯坦人获得社会服务和从事农业的机会。然而，这些修改是按照以色列高级法院的决定，而不是按照国际法院的咨询意见做出的，所以隔离墙的改变部分是在西岸以内而不是沿着绿线或者在以色列以内。在恢复社区保健和教育服务的同时，他们往往限制了自己赖以生农业土地的通道。⁴

隔离墙对健康权和教育权的影响

21. 国际法院还强调建造隔离墙及其相关制度如何“导致受影响的居民越来越难于获得医疗服务、上学和利用主要水源(咨询意见，第 133 段)。同样，自 2004 年以来，随着隔离墙的扩展，这一局面没有任何重大改善。

22. 虽然隔离墙改道之后将一些巴勒斯坦社区与西岸其他地区重新连接起来，估计大约有 11 000 多巴勒斯坦人为获得教育、保健和其他服务仍不得不通过检查站。最近，儿童权利委员会在其 2013 年 7 月关于以色列的结论性意见中，强调了整个被占领巴勒斯坦领土学校基础设施短缺和以色列安全部队和定居者袭击学校的事件和骚扰上学途中儿童一些事件这两个方面(见 CRC/C/ISR/CO/2-4，第 63-64 段)。⁵

拆毁房屋和强行迁移

23. 法院还表示担心，“建造这堵墙导致财产设施的破坏和征用，而这种情况违反了 1907 年海牙章程第 46 和第 52 条以及日内瓦第四公约第 53 条的规定。”(咨询意见，第 132 段)。

³ 人道主义事务协调厅巴勒斯坦被占领土问题办公室，《人道主义公报月报》，2011 年 2 月，可查阅：http://www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_the_humanitarian_monitor_2014_03_19_english.pdf。

⁴ 人道主义事务协调厅巴勒斯坦被占领土问题办公室，“支离破碎的生活：2013 年人道主义概况”(2014 年 3 月)。

⁵ 人道主义事务协调厅巴勒斯坦被占领土问题办公室，《人道主义公报月报》，2014 年 4 月，可查阅：http://www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_the_humanitarian_monitor_2014_05_21_english.pdf。

24. 虽然法院将重点放在修建隔离墙对财产设施的破坏和征用问题上，正如秘书长和高级专员在若干场合强调指出的，拆除房屋是包括东耶路撒冷在内整个西岸一个令人关切的问题。约旦河谷、耶路撒冷地区和南希布伦山的最弱势群体的处境令人高度关切(见 A/69/348，第三节)。

25. 在本报告所述期间，以色列当局在包括东耶路撒冷在内的西岸拆毁了 570 座建筑(221 座巴勒斯坦人的住房和 349 座与生计相关的建筑)，理由是他们没有建筑许可证。与 2012 年(461 座建筑)同期相比，这一数字增长 24%。结果，有 1 048 人被迫搬迁，其中包括 560 名儿童。⁶

26. 特别令人关切的是，在耶路撒冷、拉马拉，图巴斯省 Bir Nabala, Az Za' ayyem, Mak-hul 和 Ein Ayoub 四个社区拆毁的所有住房和生计建筑(118 座)导致整个社区的搬迁，总共涉及 180 多人，其中半数以上为儿童(另见 A/HRC/25/40 和 Corr.1，第 18 至 22 段)。在其中一些情况中，对财产的毁坏和社区从其初始位置的长期迁移相当于违反了《日内瓦第四公约》第 49 和第 53 条关于禁止强迫搬迁和毁坏财产的规定。

提出咨询意见十年之后

27. 因此，国际法院提出其咨询意见十年之后，局势进一步恶化。法院强调指出，以色列仍然“应当履行它在被占领巴勒斯坦领土上修建隔离墙的行为所违背的各项国际义务”(咨询意见，第 149 段)并“有义务不再违背这些国际义务”，强调“一个国家若对一项国际不法行为负有责任，则该国家有义务结束这一行为”(同上，第 150 段)。因此，法院确认以色列有义务在被占领巴勒斯坦领土上停止修建隔离墙并拆除已经建造的部分，而且向受害者提供赔偿，包括恢复原状和补偿(同上，第 151-154 段)。到目前为止，以色列没有落实法院决定的各项内容。

B. 被以色列行政拘留的巴勒斯坦人(见 A/HRC/25/40 和 Corr. 1，第 40-43 段和 A/HRC/24/30，第四节)。

28. 根据非政府组织的资料，到 2014 年 4 月底，大约有 191 名巴勒斯坦被行政拘留者关押在以色列监狱管理当局的拘留设施中。大约 90 名被拘留者于 2014 年 4 月 24 日开始绝食，以抗议对其未经起诉或审判的行政拘留。绝食人数到 2014 年 5 月底至少增加到 125 人。2014 年 5 月 18 日，在绝食抗议进行的同时，部长级立法委员会批准了一项“监狱法”修改案，即在某些情况下，可以对绝食的被拘留者违背其意愿强制喂食和提供医疗，这是以色列立法程序初期步骤。⁷

29. 秘书长一贯要求允许被行政拘留者对其拘留提出质疑，并在没有正式指控的情况下，立即释放。他还呼吁以色列政府应对其行政拘留政策进行独立和彻底的

⁶ 资料来源：人道主义事务协调厅。

⁷ www.btselem.org/statistics/detainees_and_prisoners。

审查，以期终止此项政策。令人关切的是，以色列正在审议一项立法修正案，该修正案将允许在某些情况下向绝食的囚犯强制喂食和提供医疗，这种做法违反国际标准。⁸

C. 加沙

对加沙的封锁

30. 以色列继续对加沙实施封锁，违反了国际法(A/HRC/24/30, 第 21 至 23 段)，其中包括严格限制人员进出加沙，和运输货物进出西岸，以及与国外的进出口。进口也受到很大限制。这一局面对加沙的巴勒斯坦人权利，特别是其受教育权、健康、工作、住房和适当生活水准的权利造成不利影响(见 A/68/502, 第 5 至 16 段)。以色列在西岸和加沙地带对行动自由的限制也继续切断家庭纽带并妨碍社会交往。⁹

31. 鉴于以色列实行的限制，加沙居民在很大程度上要依赖于通过拉法过境点以及通过运输走私货物的隧道与埃及的过境和贸易。然而自 2013 年 7 月以来，埃及当局已经严重限制通过拉法的旅行，从 2013 年上半年到下半年两个方向的人员流动已经减少 76%，并摧毁了大多数走私隧道。⁴ 这已导致加沙廉价燃料、建筑材料、医药和其他物品的短缺。

32. 在拉法过境点的限制措施导致巴勒斯坦人需要更多利用埃雷兹过境点进入以色列。与 2013 年上半年相比，在 2013 年 7 月之后通过埃雷兹的巴勒斯坦人数平均多出 36%。¹⁰ 尽管有更多的巴勒斯坦人穿过埃雷兹，从巴勒斯坦人可以通过的人员类别或通过理由等方面判断，以色列的限制¹¹ 没有变化，大大低于需要旅行通过埃雷兹的巴勒斯坦人数。在隧道遭破坏¹² 后，2013 年 7 月至 10 月间通过 Kerem Shalom 过境点的进口运输略有增加，但这却不能持续，原因是过境

⁸ 酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员认为强迫进食是一种虐待形式，可能构成酷刑：见 2013 年 10 月 3 日关于关塔那摩湾专家会议，网址是：www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13859\u0026LangID=E。另见世界医药协会马耳他宣言(2006 年)和东京宣言(1975 年)。

⁹ Hamoked, B'Tselem, 以色列在加沙地带实施的隔离对巴勒斯坦人家庭生活权利的影响，2014 年 1 月，可查阅 www.hamoked.org/files/2013/1158150_eng.pdf。

¹⁰ 资料来源：吉沙，2014 年 4 月 29 日。

¹¹ 在 2013 年 10 月埃及发生事件之后，以色列拒绝为出入加沙地带的行动做出安排，指出“在拉法过境点的活动减少并不能要求以色列在战争法规定的最低人道主义标准之上承担更多的责任”。参阅 http://www.gisha.org/item.asp?lang_id=en\u0026p_id=2130 www.gisha.org/UserFiles/File/letters/letter-re-rafah-17.11.13.pdf。

¹² 在本报告所述期间，加沙通过凯雷姆·沙洛姆的进口量达到关闭前水平的 36%。资料来源：人道主义事务协调厅。

点一再关闭，¹³ 加上各项限制，包括对允许进入加沙的各种材料的数量和种类的限制。此外，与 2013 年上半年相比，2013 年 11 月以来每月进口平均下降了 19%。

33. 以色列在国际重建项目方面漫长的核准程序依然妨碍着紧急人道主义应对措施，并大大增加了项目费用。⁴ 2013 年 10 月局势恶化，因为以色列在发现从加沙通往以色列境内的地下隧道之后，开始禁止国际组织进口建筑材料，随后到 2013 年 12 月又开始允许这类物品的部分进口。这打乱了经核准国际项目的执行。^{4,14} 同时，以色列还恢复了禁止从私营部门建筑材料进口的规定，从而使得大约有 24 000 人就业的建筑行业陷入瘫痪。¹⁵ 尽管在凯雷姆沙格姆过境点安装了一台集装箱扫描仪，^{4,16} 加沙的出口继续受到限制，并且仍然略低于关闭前水平 2%。⁶ 这些措施直接影响到巴勒斯坦人享有的多项权利，包括他们享有适当生活标准，教育和工作的权利。

34. 以色列的封锁和埃及的限制所造成累积影响是严重损害了巴勒斯坦人的权利，特别是其工作、粮食和保健的权利。加沙地带的失业率已从 2013 年第二季度的 27.9% 增长到 2014 年第二季度的 40.8%。^{4,17} 加沙地带的 100 多万人生活在食不果腹的家庭中，至少有 80% 的人口有赖于援助。¹⁸ 由于社会经济状况，45% 的巴勒斯坦家庭有成员患有创伤后应激障碍。¹⁹

限制出入的地区

过度使用武力

35. 限制出入区是以色列国防军(国防军)在加沙指定的巴勒斯坦人禁入区，通常是深入加沙境内距加沙和以色列间的边界铁丝网 300 米的地区实行限制出入区(见 A/68/502, 第 17 段, A/HRC/25/40 和 Corr.1 第 31 段)。在本报告所述期间，据报以色列国防军在限制出入区 300 米以内和以外(最多为 700 米)的土地上打死 6 名手无寸铁的巴勒斯坦人，打伤 121 人；而且有 7 个渔民在海上被打伤。据报

¹³ 在本报告所述期间，凯雷姆沙格姆过境点关闭了 104 天。

¹⁴ 见安全理事会通报联合国驻被占领土特别协调员，2014 年 4 月 29 日和 5 月 20 日，可查阅 www.unsco.org/scb.asp。

¹⁵ 封锁之前，建筑用品占加沙进口总额的一半以上。见 pbf.org.ps/site/?q=pages/prnt/1498/。

¹⁶ 见 www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/.premium-1.562465。

¹⁷ 巴勒斯坦中央统计局，www.pcbs.gov.ps/pcbs_2012/PressEn.aspx；以及世界银行，2013 年 9 月，siteresources.worldbank.org/INTWESTBANKGAZA/Resources/EconUpdateSeptember2013.pdf。

¹⁸ 世界粮食计划署(粮食计划署)，“埃及关闭隧道是否会进一步扼杀加沙经济？”2014 年 2 月。可查阅 <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/ena/wfp262728.pdf>。

¹⁹ 资料来源：世界卫生组织。另见 www.al-monitor.com/pulse/originals/2014/05/gaza-mental-illness-increase.html。

前一年同期有 7 人被打死，60 人受伤，令人关切的是，现在在限制出入区土地上受伤人数大幅增加，而死亡人数则只减少一个。²⁰

36. 例如，2014 年 2 月 13 日在类似于人权高专办监测到情况的一次事件中，一名 36 岁的拾荒者在加沙市东部 Shijaiya 距离围栏数百米处头部中弹，被打死。人权高专办收到的资料表明，以色列国防军使用武力是非法的，因为据报道时这名男子当时没有携带武器，并不构成任何威胁，而且没有人发出任何警告。

37. 在本报告所述期间，以色列国防军限制出入区的示威活动中，打伤 121 名巴勒斯坦人中的 84 人，其中有 48 人被实弹所伤。特别令人关切的是，以色列国防军在 2013 年 11 月至 2014 年 4 月期间针对加沙地带北部贾巴利亚一系列示威活动采取的对策。据报有大量手无寸铁的示威者参加了示威，其中有些人显然向围栏投掷石块，而另一些人则在围观。以色列国防军则用了催泪瓦斯和实弹还击，有时则使用橡皮子弹。

38. 人权高专办收到的资料显示，使用实弹是非法的，因为示威者并不对以色列国防军构成紧迫威胁，他们没有武器，而且与以色列国防军是相隔一段距离，有时中间还隔着蛇腹形铁丝网和主隔离墙两道屏障。

加沙的渔民

39. 以色列海军在海上实施限制措施²¹ 的手段包括实弹，并因此继续对渔民构成实际威胁(另见 A/68/502, 第 19 段, A/HRC/25/40 和 Corr.1, 第 33-37 段, A/HRC/24/30, 第 14-19 段)。当局还经常任意拘留渔民并没收或毁坏其私有财产, 包括渔船和设备。在 2013 年 7 月 1 日至 2014 年 4 月 30 日期间, 有 19 名渔民被拘留, 7 人受伤; ²⁰ 11 艘渔船遭没收, 11 艘渔船被毁坏; 14 艘船只的发电机被毁或被破坏; 许多船只的渔具和大约 600 挂渔网被以色列海军破坏。²² 这些限制措施的实施继续打击巴勒斯坦捕鱼业(见 A/68/502, 第 19 段), 直接影响到加沙巴勒斯坦人的经济和社会权利, 特别是其工作权、享有适当生活水准和获得食物的权利。限制措施还大大影响到加沙社区自由处置其天然财富和资源的权利。

加沙的敌对行动

40. 根据秘书处安全和安保部的资料, 在本报告所述期间, 以色列空军进行了 65 次空袭, 发射 19 枚坦克炮弹, 并侵入加沙 43 次。在 2013 年 7 月 1 日至 2014 年 4 月 30 日, 由于在加沙与冲突有关的暴力事件, 至少有 53 名平民受伤, 其中包

²⁰ 资料来源: 被占领巴勒斯坦领土保护问题专题组。

²¹ 2012 年 11 月以来, 以色列实施了 6 海里捕捞活动限制, 另外在加沙和以色列之间巴勒斯坦水域实施了额外 1.5 海里的“禁渔区”。

²² 资料来源: 农业工作委员会联盟。

括 12 名儿童和 3 名妇女，有 2 个平民丧生，其中包括 1 名儿童，⁶ 令人对攻击中的区分原则、相称原则和预防措施提出关注。²³

41. 2013 年 12 月 24 日，Al-Maghazi 难民营内距离约围栏 700 米左右的一所房屋被三枚坦克炮弹击中，导致一名三岁女孩死亡和她家庭成员三人受伤，其中包括一名妇女和 2 名儿童。炮击发生数小时之前，据称一名以色列国防部平民承包人在围栏附近遭到巴勒斯坦狙击手的射杀。²⁴ 人权高专办在屋内或附近没有发现任何可能的军事目标，这引起了关于可能违反国际人道主义法区分原则和生命权的严重关切。

42. 在本报告所述期间，从加沙向以色列发射了至少 122 枚火箭弹和 53 枚迫击炮弹，其中包括以色列导弹防御系统拦截的 7 枚火箭弹。另有 78 枚火箭中途落在加沙地带，同时有 43 枚火箭在发射时爆炸，另外向海洋发射了 98 枚火箭。虽然据报以色列从加沙向以色列发射火箭没有造成平民伤亡，这些火箭的操作者无法区分军事目标和平民。因此，他们不加区分发动打击的做法违反了国际法。

43. 由于火箭未能达到其在以色列境内的预定目标落在加沙，一名巴勒斯坦女性平民被打死，6 人受伤，其中包括 3 名儿童。⁶ 2014 年 3 月 13 日，巴勒斯坦武装团体向以色列发射的一枚火箭落在加沙地带北部的拜特哈嫩，击中一户人家，炸死一名 62 岁的妇女，炸伤至少两人，包括一名三岁的儿童。滥用火箭发动袭击造成平民伤亡和平民财产的损坏，违反了国际人道主义法(见 A/HRC/22/35/Add.1, 第 39 段)。

D. 以色列安全部队在包括东耶路撒冷在内的西岸滥用武力

44. 秘书长和高级专员对以色列安全部队在巴勒斯坦被占领土，特别是包括东耶路撒冷在内的西岸，过度使用武力一再表示关切。

45. 在本报告所述期间，在包括东耶路撒冷在内的西岸涉及以色列安全部队的事件中，有 30 名巴勒斯坦人死亡，另有 2 019 人受伤。²⁵ 在 2012 年 7 月 1 日至 2013 年 5 月 30 日，这一地区有 13 名巴勒斯坦人死亡和 3 896 人受伤，相比之下目前伤亡人数明显增加。

46. 日益令人关注的是以色列安全部队越来越多地使用真枪实弹，特别是在难民营的搜捕行动中，这导致死亡人数大幅增加。²⁶ 事实上在本报告所述期间，大

²³ 不包括限制出入地区；见上文第 35-39 段。

²⁴ /www.jpost.com/Defense/IDF-strikes-six-Gaza-targets-in-retaliation-to-shooting-of-Defense-Ministry-employee-336058。

²⁵ 资料来源：人道主义事务协调厅和近东救济工程处。伤者包括催泪瓦斯的受害者。没有包括在内的是：报告所述期间因旧伤死亡的巴勒斯坦人。

²⁶ 资料来源：近东救济工程处。在本报告所述期间，有 18 名难民被打死，这是前一年同期死亡人数的三倍。

幅度增加搜捕行动中使用的致命武力已导致 13 人死亡，而在前一年同期则没有伤亡。

47. 与此同时，受伤总人数在大幅度减少，受伤情况主要发生在示威中。在各类型事件中，因吸入催泪瓦斯受伤的人数降至 586 人(2012-2013 年同期为 1 972 人) 而因外包橡皮的金属子弹受伤人数则从 1 338 人降至 769 人。然而，被实弹击中受伤人数增加了一倍多(从 114 人上升到 238 人)。⁶

48. 人权高专办报告了在本报告所述期间的一些令人关注事件：2013 年 8 月 26 日，在盖兰迪耶难民营的搜捕行动中有一名巴勒斯坦人被开枪打死；2013 年 10 月 19 日，一名巴勒斯坦人在希布伦 Meitar 车站附近试图穿越隔离墙进入以色列时被击伤；2013 年 10 月 31 日，据报 Qabatiya 市场一名手无寸铁的市场工人被开枪打死，当时以色列国防军在一项逮捕行动中通过一个市场时遭到石块袭击事件因此作出反应；2013 年 12 月 7 日，在 al-Jalazun 难民营附近有一名 14 岁的儿童至少从 150 米以外被射杀，显然他并未对在场的以色列安全部队构成任何威胁。(见 A/HRC/25/40 和 Corr.1，第 9-12 段)。根据人权高专办掌握的资料，在所有这些案件中受害者都没有对以色列安全部队或事件发生时的任何其他他人构成死亡或重伤的紧迫威胁。

49. 此外，秘书长还感到关切的是，在 2014 年 5 月 15 日巴勒斯坦人纪念所谓灾难日的示威中，有两名少年在西岸 Beituniya 被打死。在目击者描述、审查医疗报告、照片、闭路电视录像和其他信息的基础上，人权高专办的初步调查结果表明，以色列安全部队在并未面临任何威胁的时候，打死两名男孩。两名青少年距离以色列安全部队中至少 120 米以外，并且被打死时没有参与任何敌对活动。一名男孩在他背离安全部队时从背后被击中，而另一名少年走上街头被击中胸部。枪杀行为根据国际人权法可能构成法外处决，而根据国际人道主义法构成故意杀人。

50. 2014 年 3 月 23 日，一名 14 岁儿童在 Deir al-Asal 附近被打死，当时他显然是为了收庄稼而试图越过隔离墙。根据现有资料，这名男孩在没有预警的情况下被士兵被打死，他没有构成任何威胁。以色列当局称，在本报告所述期间结束时，已开始对这一事件以及于 5 月 15 日在 Beituniya 发生的事件展开调查。

51. 此类事件的类型和模式令人质疑，以色列安全部队的接战规则是否符合联合国 1990 年执法人员使用武力和火器的基本原则，或是一直持续未能实施和强制执行合法的接战规则。根据国际人权法，使用武力必须是必要和适度的。只有在极其有限的情况下允许使用火器，主要是在自卫或保卫他人免遭紧迫的死亡或重

伤威胁的情况下。无论如何，只有在为保护生命而确实不可避免的情况下才可能有意使用致命火器。²⁷

E. 追究以色列安全部队对被指称违反国际法的行为的责任

52. 上述事件加剧了秘书长一再表示的关注，即以色列追究在包括东耶路撒冷在内的西岸，在限制出入区以及在加沙敌对行动中违反国际人权和人道主义法的责任，特别是杀害和伤害的情况(见 A/68/502，第 29-35 段；A/HRC/24/30，第 46-48 段；A/HRC/25/40 和 Corr.1，第 50-56 段)。根据国际法，以色列必须调查被指称违反国际人权和人道主义法的问题，并将那些应负责任者绳之以法。²⁸ 以色列还必须确保受害者获得及时和适当的有效补救。²⁹

53. 如下文所述，即使以色列当局宣布对一些事件进行调查，以色列安全部队很少受到起诉或根据罪行的严重程度判刑(见 A/HRC/25/40 和 Corr.1，第 48-50 段；A/HRC/24/30，第 50-56 段；A/68/502，第 29-35 段)。此外，特别是在加沙，受害者要获得有效补救和赔偿面临着许多障碍。令人关切的是，有罪不罚现象十分严重，以致推动着造成巴勒斯坦人死亡和受伤的事件一再发生。

追究刑事责任

展开调查

54. 根据现有资料，在本报告所述期间，以色列军法署署长对以色列安全部队在包括东耶路撒冷在内的西岸造成 30 名巴勒斯坦人死亡的事件中至少 10 起展开调查。³⁰

55. 正如 2011 年报告所指出，军法署署长——负责调查以色列国防军被指控的不当行为——宣布改进关于刑事调查的政策，除非有证据表明属于军法署署长所描述的“战斗”活动，对西岸发生的死亡事件自动展开刑事调查。虽然政策改变似乎会导致更多的调查，但却并没有导致有效的问责制。根据一份非政府组织的信息，自 2012 年以来在西岸发生 45 起案件巴勒斯坦人被打死事件，却只有 23 起启动了调查工作，而且迄今只有一起提出起诉。³¹

²⁷ 基本原则的原则 9。

²⁸ 见 CCPR/C/21/Rev.1/Add.13，第 15 至 18 段；和红十字国际委员会，习惯国际人道主义法研究，2005 年，第 158 条。

²⁹ 见《公民权利和政治权利国际公约》第二条第三款；和关于严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为受害人获得补救和赔偿的权利基本原则和导则的原则 11(b)(大会第 60/147 号决议，附件)。

³⁰ 没有包括的是：在本报告所述期间，一名巴勒斯坦人死于旧伤，军法署署长已就此展开调查。

³¹ www.btselem.org/firearms/20140526_bitunya_killings_full_video_documentation。

56. 在本报告所述期间结束时，对于以色列国防军被指控在 2012 年 11 月形势紧张时期在加沙违反国际人道主义法的行为，尽管为调查具体事件设立了两个实况调查委员会，但却没有展开刑事调查。³² 无论是否为局势升级的结果，在加沙几乎所有事件中普遍存在类似情况。此外，根据人权高专办所了解，尽管在本报告所述期间有种种迹象表明过度使用武力的情况，但对在限制出入区的事件，并没有展开一项刑事调查。³³

进行调查

57. 所提出的关注不仅涉及到是否开始调查，而且涉及到调查是如何进行的。令人关切的一个主要问题是所谓的行动情况汇报，这是在事件发生不久之后由涉及这一事件的以色列国防军部队指挥官所作一项初步调查。行动情况汇报缺乏独立性，因为这是由涉入事件的部队指挥官主持的，而人权组织则一直对军法署署长依赖这种调查表示关注。此外，他们还认为，行动情况汇报使得涉案士兵可以协调证词并可能妨碍日后的调查。³⁴

58. 一旦开始调查，甚至是只要开始调查，有时会出现重大延误，而调查很少导致受害者得以伸张正义(见 A/HRC/25/40 和 Corr.1，第 54 段)。拖延的问题可能严重影响到有效调查工作，因为很难找到目击者，查明事实真相或甚至在被指控者可能离开以色列国防军和不再适用于该管辖权和规则情况下提出适当起诉。³⁵

59. 在 2013 年 1 月 Lubna al-Hanash 和 Samir Awad(同上，第 40 和 42 段)被以色列安全部队所杀案件中，很可能存在过失行为，一个以色列非政府组织于 2014 年 3 月和 4 月向高等法院提出申诉，要求进行调查并做出裁决。³⁶ 在 Mustafa Tamimi 一案中，他于 2011 年在一次示威中扔石块时被催泪瓦斯霰弹击中而亡，军法署署长花了将近两年之后，决定终止调查。³⁷ 其他关注问题包括若干年来从能与目击者谈话，从未能前往事发地点以及进行调查之人缺乏专门知识。³⁸

³² www.pchrgaza.org/portal/en/index.php?option=com_content&view=article&id=10103:concerning-qpillar-of-defenseq-victims-for-the-first-time-israeli-committee-headed-by-general-doron-almog-initiates-investigation-in-a-case-followed-up-by-pchr&catid=36:pchrpressreleases&Itemid=194。

³³ 对伤害案件很少展开调查。见上文第 35-39 段；以及 A/HRC/25/40 和 Corr.1，第 32 段。

³⁴ Yesh Din，“所谓的调查”，2011 年 8 月；和以色列民主研究所，对军法署署长关于侵犯国际人道主义法的指控的立场文件的答复，2011 年 2 月 10 日，第 38-40 段。

³⁵ 如 Jarusheh 等人诉军法署署长等人，第 5772/12，2013 年 7 月 18 日。

³⁶ www.btselem.org/press_releases/20140327_samir_awad_investigation_petition 和 www.btselem.org/press_releases/20140410_lubna_al_hanash_investigation_petition。

³⁷ 2013 年 12 月 5 日军法署署长终止了调查工作。见 www.btselem.org/press_releases/20131205_mag_closes_file_on_mustafa_tamimi_killing；另见 A/67/372，第 23 至 24 段。

³⁸ Yesh Din，“所谓的调查”，2011 年 8 月；另见 www.hamoked.org/Document.aspx?dID=211_update。

调查和刑事问责机制的改革：特克尔委员会

60. 以色列最近采取的一些措施已经承认其中一些关切。特克尔委员会代表了系统初步改革的一些希望(见 A/68/502, 第 29 段)。以色列国防军在一次海上拦截从土耳其驶向加沙的人道主义船队时有 9 名平民遇害, 之后于 2010 年 6 月成立了特克尔委员会, 其任务是审查以色列调查被指控违反武装冲突法所采用的机制。2014 年 1 月, 在特克尔委员会于 2013 年 2 月公布第二次报告将近一年之后, 以色列政府决定设立一个委员会, 审查特克尔委员会各项建议的执行情况。委员会定于在 2014 年 9 月或 10 月提出报告。如果得以执行, 特克尔委员会的建议将是在纠正系统缺陷道路上一个很好的第一步。³⁹

补偿

61. 虽然少数侵犯国际人权和人道主义法事件的受害者能够获得赔偿, 由于法律一律禁止他们提出豁免要求, 费用高昂或难于获得以色列法律程序旅行许可证, 许多人无法获得赔偿。

“战争行为”的全面豁免

62. 以色列的法官完全不考虑许多受害者关于伸张权利的要求。“战争行为”豁免规定不允许受害者就政府在“打击恐怖行为, 敌对行为或叛乱过程中所采取的行动提出要求。”最近几年各种法律修正案已经在更大程度上扩大了定义。⁴⁰

63. 豁免规定禁止受害者提出索赔, 即使提出有力论据表明有违反国际法的行为。⁴¹ 例如, 在据此驳回的案件中, 以色列国防军 2004 年在加沙地带用推土机推平一名老年男子的住宅, 使他丧命。“战争行为”豁免规定禁止索赔者根据国际法将以色列安全部队采取非法行动作为论据。⁴² 人权高专办了解在西岸和加沙都有类似情况。

64. 虽然法院适用豁免的作法并不完全一致, 这是受害人提出权利主张的一个主要障碍。

³⁹ 一些非政府组织着重指出了特克尔委员会的建议中的缺陷。例如见 B'tselem: www.btselem.org/download/position_paper_on_turkel_report_eng.pdf; Adalah: www.adalah.org/eng/Articles/2134/ Briefing-Paper-on-The-Turkel-Report-%E2%80%93-Part-II; and the Public Committee against Torture in Israel: www.stoptorture.org.il/files/PDF%20Adalah%20PCATT%20PHR%20Statement%20The%20Turkel%20Report%2028.2.2013.pdf。

⁴⁰ 包括修订案第 4 号(2002 年 8 月 1 日)和第 8 号(2012 年 7 月 16 日), 民事不法行为(国家责任)法, 5712-1952。

⁴¹ 第 5 条, 民事不法行为(国家赔偿责任)法, 5712-1952; 例如, 见 36526-10-12 号案件(比舍瓦法官法院)马哈茂德·穆罕默德·Khalaf et al 诉以色列国, 2013 年 9 月 16 日的决定。

⁴² 民事案件(比舍瓦法官法院)36526-10-12, 马哈茂德·穆罕默德·Khalaf 诉以色列国。2013 年 9 月 16 日决定。

费用高昂、有形、程序和其他法律障碍

65. 受害者提出索赔时面临一系列其他障碍。其中包括要支付以色列法院的要求所需高昂费用，这从一开始就阻止了许多案件，特别是在加沙的案件。时效在此也发挥作用，这违反了补偿权利基本原则 29，在指称事件发生两年后，不得提出索赔要求。相比之下，在以色列就一般侵权案提出索赔要求的时限为七年。

66. 此外，特别是在加沙，索赔者面临的有形障碍因素，例如拒绝准发离开加沙的许可证，使其无法与律师会面签署法律文件。极少数人获得许可，前往以色列和加沙地带之间的埃雷兹过境点会见他们的律师。

67. 许多情况下也无法实现因为根据民事诉讼法和证据法，要由以色列医生出具医疗报告，而受害者很少能离开加沙去取报告。同样十分重要的是，证人几乎从来不能前往以色列法院作证，原因是以色列所控制许可证的要求，许多案件因此在审理多年后依然毫无进展。⁴³ 2013 年 4 月提出的新诉讼程序规定，这一进程不承认受害者有权亲自出庭。

赔偿——失灵的系统

68. 在某些案件中作出了赔偿。公开资料表明，在有些情况下受害者获得赔偿，但通常是指许多年之后——包括在加沙一个不寻常案例中，2001 年在围栏附近被打死的三名男孩的家人于 2013 年 10 月获得一笔赔偿费，但却没有宣告性裁决。⁴⁴ 赔偿情况在加沙比在西岸更为少见，而且通常是双方之间的和解，而不是一项法院裁决。

69. 但是作为一个整体，特别是在加沙，战争行为豁免规定的累积效应，进入法院的高昂费用和有形障碍及程序障碍，剥夺了受害者获得补偿的权利。在现行制度中，加沙的受害者对违反国际人权和人道主义法规定的做法几乎没有任何取得赔偿的有效渠道。

F. 加强巴勒斯坦机构

对巴勒斯坦安全部队被指控的侵权行为问责

70. 仍令人关注的是，对于巴勒斯坦安全部队被指称涉入杀害、酷刑和虐待事件的调查缺乏问责制和透明度(见 A/HRC/25/40 和 Corr.1，第 57 段)。在 2012 年针

⁴³ 2012 年，非政府组织“公正”中心向最高法院提出申诉，要求让所有原告和证人到以色列参与法律诉讼，以及发放许可证的明确程序。这一案件尚未结案；见 <http://adalah.org/eng/Articles/1840/Adalah-Petitions-Israeli-Supreme-Court-against-to>。

⁴⁴ 民事案件 4416/04、4417/04、4418/04、哈德拉行政官法院核准了和解决方案，2013 年 10 月 7 日决定。另见 <http://www.hamoked.org/Document.aspx?dID=Updates1169>。

对各种指控案情设立的五个调查委员会当中(同上;另见 A/68/502, 第 44-47 段),迄今只有一个委员会发表了报告,⁴⁵而且并没有详细说明对肇事者采取的行动。⁴⁵

71. 在本报告所述期间,人权高专办特别关切的是一名巴勒斯坦人在 2013 年 8 月 27 日一起涉及巴勒斯坦安全部队的事件中死亡(见 A/HRC/25/40 和 Corr.1, 第 15 段)。人权高专办敦促当局以透明方式对此事件进行调查,尽管事件发生后不久曾宣布成立了调查委员会,但却不了解任何调查结果。针对 2013 年 12 月 23 日在巴勒斯坦安全防范局伯利恒拘留设施有一名在押被拘留者死亡,以及 12 月 9 日一名巴勒斯坦人在伯利恒的一次逮捕行动中死亡的情况,当局在回答相关询问时披露了有限但保密的调查结果。秘书长感到关切的是,没有就所采取行动提供足够细节。不公开披露这种调查结果的做法有可能削弱公众对当局,尤其是对安全部队的信心,并会助长有罪不罚的风气。

技术支持

72. 人权高专办向一些巴勒斯坦机构提出要加强遵守人权规定。这包括与西岸的巴勒斯坦安全防范局根据国际人权标准修订“行为守则”。

73. 人权高专办与巴勒斯坦司法部门共同研究在所谓名誉杀人案中,如何在西岸和加沙适用关于减轻处罚情节的刑法“相关条款”。这表明在判决中如何利用刑法典的规定,特别是第 98 和 99 条来减轻刑罚(见 A/HRC/25/40 和 Corr.1, 第 74 段)。⁴⁶人权高专办一直与司法共同提出建议,不应以这种方式采用这些条款,并将这种解释分发给所有司法机构人员。2014 年 5 月 18 日,总统颁布一项法令,在一定程度上支持这些建议。⁴⁷

74. 2013 年 7 月,联合国国家工作队与巴勒斯坦国政府一起通过了巴勒斯坦国第一个联合国发展援助框架。该框架概述了联合国援助计划,以支持政府实施 2014-2017 年巴勒斯坦国家发展计划,这是其主要的国家发展框架,并植根于一种基于人权的理念。

75. 在 2014 年 1 月,人权高专办和巴勒斯坦国政府通过了将人权纳入巴勒斯坦国家发展计划的指导文件。这一指导文件是由政府通过一个由国家驱动的进程在 人权高专办提供的技术援助下设立的。指导文件规定了基于目标和活动的具体人权。指导文件中的建议纳入了巴勒斯坦国家发展计划,而指导文件将成为监测该计划执行情况一个重要的工具,并确保人权是政府发展努力的核心所在。

⁴⁵ arabic. wafa. ps/arabic/index. php? action=detail&id=135872。

⁴⁶ 减轻处罚情节的第 99 条规定为法官提供了很大裁量余地,并被用以减轻“名誉”杀人的处罚,结合受害者家属关于“减少”受害者个人权利的决定以及其他减轻处罚情节。

⁴⁷ 根据法令,第 98 条减轻处罚情节不适用于所谓名誉犯罪。

四. 建议

A. 向以色列政府提出的建议

76. 以色列政府应充分遵循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。

77. 以色列政府应完全解除对加沙的封锁，纠正当前针对平民人口的惩罚性措施。任何措施限制平民行动自由和货物运输进出加沙和在加沙以内都必须符合国际法。

78. 以色列政府应确保以色列安全部队的接战规则或开火条例，包括限制出入区在内，都符合国际法，包括进行一次独立审查，并通过和执行必要的修订。

79. 以色列政府应确保，发出适当命令并制定纪律和刑事问责机制，以确保以色列安全部队有效执行使用武力方面的接战规则和开火条例，包括在限制出入区敌对行动以外的其他情况。

80. 以色列政府应采取一切可能的措施，确保在被占领巴勒斯坦领土上的敌对行动中充分尊重国际人道主义法规定的义务，特别是区别对待原则、相称原则和审慎原则，以及国际人权法。

81. 以色列政府应对非法杀害或伤害、或酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的指控进行迅速、彻底、有效、独立和公正的调查。调查也应接受公众监督，并让受害者以意义方式参与进来。对侵犯人权负有责任的人应当在公平审判中受到起诉，受害者应得到有效的补偿。作为调查制度改革的第一步，政府应执行特克尔委员会第二次报告的建议。

82. 以色列政府应撤回直接或间接导致强行驱逐和(或)强迫转移平民的所有政策和做法，包括拆除和(或)没收的做法，或拆除或没收的计划，以及那些推动创造强制性环境，迫使巴勒斯坦人离开其家园或土地的政策和做法。以色列政府应允许并协助这些已受影响的地方社区返回他们被驱逐或转移的居住地，并确保适当住房权和土地保有权的法律保障。

83. 以色列政府应起诉或释放任何被行政拘留的在押者，并终止其行政拘留制度。

B. 对巴勒斯坦国政府的建议

84. 巴勒斯坦国政府应对安全部队非法杀害或伤害、或酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的指控以及任何巴勒斯坦人违反国际人道主义法的行为进行迅速、彻底、有效、独立和公正的调查。这些调查必须是透明的，并应结果公布。对于那些负有责任者必须经过公平审判绳之以法。

85. 巴勒斯坦国政府应执行巴勒斯坦国发展计划按照将人权问题纳入巴勒斯坦国家发展计划的指南文件执行巴勒斯坦国家发展计划。

86. 巴勒斯坦国政府应确保按照其加入若干国际条约之后根据国际法所承担的义务履行各项条约，其中包括 8 项人权条约，并确保及时、全面和准确地向有关人权条约机构提出报告。

C. 对加沙的巴勒斯坦武装团体的建议

87. 加沙的巴勒斯坦武装团体必须遵守国际人道主义法，特别是在关于敌对行动中的所有规则，特别是区别对待规则，其中包括禁止不分青红皂白的袭击。