



大会

Distr.: General
4 October 2013
Chinese
Original: English

第六十八届会议

议程项目 52

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

本报告是联合国人权事务高级专员办事处根据大会关于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行为的第 67/121 号决议编写的。报告审查了决议中确定的主题。这些主题包括以色列分割巴勒斯坦被占领土的领土和影响其人口组成以及损害巴勒斯坦人民自决权的政策和做法，还包括以色列安全部队的行动，重点是在敌对行动背景下以及在执法期间打死打伤平民的情况。报告极为重视以色列政府和巴勒斯坦机构双方在多大程度上调查了有关侵犯人权行为和违反国际人道主义法行为的指控，并追究了违反者的责任。报告所述期间为 2012 年 6 月 16 日至 2013 年 6 月 30 日。



一. 导言

1. 本报告是根据大会第 [67/121](#) 号决议提交的。大会在决议中除其他外重申，需要尊重所有巴勒斯坦被占领土的领土统一、领土毗连和领土完整，保证人员和货物在巴勒斯坦领土内的流动自由，包括自由出入东耶路撒冷、加沙地带、西岸与加沙地带之间和外部世界。大会要求以色列停止一切侵犯巴勒斯坦人民人权的行为和行动，包括杀伤平民。大会还强调须维护和发展巴勒斯坦机构及基础设施，以便向巴勒斯坦平民提供重要的公共服务，促进人权，包括公民、政治、经济、社会和文化权利。
2. 报告所述期间为 2012 年 6 月 16 日至 2013 年 6 月 30 日，其中另载有相关背景资料。报告所载信息主要基于联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和联合国其他实体在巴勒斯坦被占领土进行的监测和其他信息收集活动。报告还载有从以色列非政府组织、巴勒斯坦非政府组织、国际非政府组织、人权维护者和新闻媒体获取的信息。报告并未全面载述巴勒斯坦被占领土的所有人权关切，应当与秘书长和高级专员的其他最新报告 ([A/67/372](#)；[A/67/375](#)；[A/HRC/22/35](#) 和 [Add. 1](#) 及 [A/HRC/24/30](#)) 一并阅读。
3. 报告涵盖两个主题。第一，报告审查了以色列分割巴勒斯坦被占领土的领土，实际将其人口隔离开来，从而破坏巴勒斯坦人民的一些人权、包括行动自由权和自决权的政策与做法。第二，报告谈到了以色列安全部队采取的行动，重点是在敌对行动背景下以及在执法期间打死打伤平民的情况。报告极为重视以色列政府和巴勒斯坦当局双方在多大程度上调查了有关侵犯人权行为和违反国际人道主义法行为的指控，并追究了违反者的责任。尽管报告注意到以色列政府和巴勒斯坦当局对问责采取的一些积极步骤，也指出一些方面的关切问题。
4. 本报告可适用的法律框架是以往提交大会的报告和人权事务高级专员提交人权理事会的报告中所述的国际人道主义法和国际人权法。¹

二. 第 [67/121](#) 号决议执行情况

A. 隔离政策以及以色列影响巴勒斯坦被占领土的性质、地位和人口构成的做法

5. 正如秘书长在 2012 年指出的那样，自决权通常被理解为由多个要素组成，其中包括人口和领土方面的存在以及对自然资源的永久主权。在巴勒斯坦被占领土，这些要素受到以色列定居点的存在和扩大的不利影响。秘书长还指出，西岸四分五裂，降低了巴勒斯坦人民通过建立一个能独立生存的国家实现自决权的可能性(见 [A/67/375](#) 第 10 和第 11 段)。此外，秘书长在前一份报告([A/67/372](#))中

¹ 关于可适用法律框架的详细分析见 A/HRC/12/37，第 5 至 9 段。这一分析仍然有效。另见 A/67/375，第 4 和 5 段。

指出，驱逐和拆毁房屋、吊销居住权、限制出入和流动、不断修建隔离墙，正影响着巴勒斯坦被占领土的性质、地位和人口构成。如下文所述，以色列在本报告所述整个期间继续采用同样的做法。

6. 以色列的各种政策和做法导致加沙与西岸隔离开来以及西岸内部的隔离。这些政策和措施包括但不限于对加沙实施封锁，实行西岸关闭制度，包括继续建造隔离墙，在加沙实行限制出入区，拆毁房屋和驱逐其居民，将本国公民迁移到被占领土，吊销东耶路撒冷居住权，管制人口登记，以及使用巴勒斯坦自然资源。关于不让家属探访被以色列关押的加沙巴勒斯坦人，以色列主管当局明确指出，这是将加沙与西岸隔离开来政策的一部分。² 以色列还继续采取各种导致巴勒斯坦人离开其在C区和东耶路撒冷的土地的政策，进一步影响到巴勒斯坦被占领土的领土和人口统一、毗连和完整。尽管最近出现了一些积极的事态发展，这些措施、政策和做法的累积后果是巴勒斯坦的社会结构被侵蚀，巴勒斯坦人的自决权受到损害，行动自由、适当生活标准、适当住房、工作、教育和保健等方面的权利屡遭侵犯。

B. 加沙

封锁对人权的影响

7. 根据 1993 年《奥斯陆协定》和 2005 年《通行进出协定》，加沙地带和西岸是一个单一的领土单位，以色列同意为巴勒斯坦被占领土这两个地区之间的人员和货物提供“安全通道”。³ 《协定》除其他外规定，以色列有义务便利包括农产品在内的货物和人员在加沙和西岸之间的流动。《协定》规定，“通道将不断运作”，以色列承诺，“它不会因为与通道本身无关的安全事件而关闭通道”，除非“某一通道受到明确和直接的威胁”。《协定》还规定，只有在卡尔尼和埃雷兹这两个过境点同时受到威胁，或有明确理由相信它们“被认为是威胁以色列的渠道时”，才能同一时间关闭。在一个通道发生安全事件的情况下，应当让货物和人员改道其他过境点，以限制对巴勒斯坦平民的干扰。以色列多年来、特别是在哈马斯 2007 年接管加沙地带之后实行了封锁，严重影响巴勒斯坦人进出加沙的行动自由，以及在加沙得到享有适当生活水准、住房、教育、就业和保健所需的基本货物和公用事业的机会。

8. 对人员在加沙和西岸之间来往的行动限制，是在 2000 年 9 月第二次起义之初开始实行的。到 2005 年 3 月，即以色列将定居点撤离加沙地带前五个月，从

² 这是政府的领土内活动协调员 Dangot 少将说的话。见吉沙——促进行动自由法律中心，最新情况，2012 年 5 月 6 日。

³ 1995 年 9 月 28 日《以色列-巴勒斯坦临时协定》附件一第十条中商定的“安全通道”。另见安全理事会第 1860(2009)号决议。

加沙地带前往西岸的旅行减少了 98%。⁴ 2007 年以来，以色列只在选定人道主义和其他特殊情况下才允许巴勒斯坦人经以色列离开加沙。⁵

9. 限制行动的部分是以色列继续控制加沙地带和西岸的人口登记的结果。根据《奥斯陆协定》，人口登记的正式权力于 1995 年移交巴勒斯坦权力机构，使其能够给予外国投资者、配偶、巴勒斯坦居民的子女以及为人道主义理由给予其他人永久居住权。以色列继续将巴勒斯坦权力机构每年可允许登记的新居民人数限制为 2 000 人。第二次起义爆发后，以色列中止了巴勒斯坦权力机构为在加沙和西岸居住的巴勒斯坦平民办理永久居留权和改变地址申请的权力。这造成了约 50 000 个案例的积压。以色列在 2007 年承诺解决这些案例。⁶ 在 2009 年 3 月再次中止申请之前，已解决了约 33 000 个案例。中止除其他外意味着，来自加沙的巴勒斯坦男子或妇女不能移居西岸与其作为西岸居民的配偶一起生活。不过，以色列的确允许西岸居民迁移到加沙地带与家人团聚，条件是，他们“签署保证书，保证不寻求返回西岸，这样才能获准前往加沙”。⁷ 这种做法的累积效果对家庭团聚权以及巴勒斯坦被占领土的人口组成产生了不利影响。

10. 在哈马斯接管加沙地带之后，以色列政府在 2007 年 9 月通过对货物通行施加更多限制，加紧了封锁。2007 年 9 月 19 日，以色列决定实行新的限制，只允许最基本的货物供应，意在避免“人道主义危机”。⁸ 封锁以及因此关闭加沙和以色列之间三个商业过境点的结果是，加沙经济变得依赖通过与埃及边界沿线的隧道进口货物，如食品、燃料和建筑材料。2010 年 6 月，以色列放松了对加沙的进口限制，允许更多辆运货卡车从以色列进入加沙。政策从除少数物项外禁止所有进口，改变到除“两用”物项外允许所有物项进入。货物和材料数量的增加并没有从实质上改善加沙人民的生计。此外，以色列以有人从加沙向以色列发射火箭和其他安全理由为借口，⁹ 2013 年 2 月至 6 月期间五次关闭凯雷姆沙洛姆这个加沙和以色列之间唯一通行的商业过境点(见 [A/HRC/24/30](#)，第 11 段)。

⁴ 促进行动自由法律中心和保护个人中心，“加沙监狱：脱离接触计划前夕的加沙地带出入自由”，2005 年 3 月。

⁵ 综合区域信息网新闻，“以色列没有兑现家庭团聚承诺”，2012 年 11 月 2 日。

⁶ 人权观察，“忘记他，他不在这里：以色列对西岸和加沙巴勒斯坦人居住权的控制”，2012 年 2 月。

⁷ 以色列占领区人权信息中心，“被隔离的实体：以色列将西岸和加沙地带的巴勒斯坦人分开”，2008 年 9 月。

⁸ 促进行动自由法律中心，“加沙地带粮食消费——红线”，2012 年 10 月。

⁹ 同上，“凯雷姆沙洛姆过境点今天仍然关闭，埃雷兹过境点通行受到进一步限制”，2013 年 6 月 25 日，可查询。

11. 在本报告所述期间，加沙的出口相当于封锁前水平的 1.5%。¹⁰ 这继续直接影响整个加沙的经济可持续性、生计和发展。通过埃及和加沙之间的隧道进口货物，在很大程度上取决于加沙和埃及的安全和政治局势。

12. 2013 年 2 月至 6 月，埃及当局以西奈的安全关切为由摧毁了几个隧道，加紧了对人员经过拉法过境点的限制，从而加剧了加沙的燃料、医药和货物短缺。

13. 对加沙的封锁对巴勒斯坦人的工作权利产生了不利影响。失业率仍属于世界上最高失业率之列。2012 年，平均 31% 的加沙劳动力失业。¹¹ 高失业率导致 57% 的加沙家庭无粮食保障，大约 80% 接受援助。

14. 封锁对健康权的享有产生了负面影响，造成加沙药品短缺、缺乏适当的医疗设备、不能对医疗设施进行投资(见 [A/HRC/23/21](#))。加沙病人到以色列就诊申请的批准率有所改善，2012 年批准的申请上升到 92.5%，而 2008 年仅有 61%。此外，2012 年 11 月，以色列批准由土耳其出资在加沙修建一所医院。¹²

15. 封锁还削弱教育系统，特别是建造新学校以解决教室严重拥挤问题的能力，从而损害了受教育的权利，部分原因在于对输入建筑材料的限制。约有 85% 的加沙学校采取两班制，缩短学时。联合国儿童基金会(儿基会)估计，目前需要 250 所新学校，到 2020 年还需要 190 所学校，才能解决学生人数增加的问题。2009 年《加沙恢复和重建计划》设想建造 100 所新学校，截至 2013 年 4 月，其中 27 所已经完工，38 所在建造中。联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)预计，计划中剩余的 35 所学校将在 2015 年期间完工。

16. 由于以色列对以人道主义以外的理由前往西岸限制发放旅行许可证，并且只在特殊情况下才发放，在加沙的大学和教育机构只能与其西岸的对应方召开视频会议，极大地限制了教育和科学合作机会。¹³

限制出入区¹⁴

17. 限制出入区是军方指定的巴勒斯坦人禁入区。2000 年以色列首次在深入加沙境内距加沙和以色列间的边界铁丝网 150 米的地区实行限制出入区。¹⁵ 2009 年 5

¹⁰ 同上，“加沙欺骗单：关于加沙封锁的实际数据”，2013 年 7 月 7 日。

¹¹ 见巴勒斯坦中央统计局，《劳动力调查》，2012 年。

¹² 世界卫生组织特别报告，《保健权：在被占巴勒斯坦领土获取保健的障碍》，2011 年和 2012 年，2013 年 3 月。

¹³ 巴勒斯坦战略问题研究智库(Pal-Think for Strategic Studies)，“加沙封锁对高等教育部门的影响”。

¹⁴ 本报告提供关于继续实行陆地和海上出入限制的最新情况，应当与人权事务高级专员的报告(A/HRC/22/35)一并阅读。

¹⁵ Diakonia 国际人道主义法方案，法律分析报告 1，“在范围内：加沙地带陆地“缓冲区”合法性的分析”，2011.A。

月，限制出入区扩大到 300 米。¹⁶ 自事实当局与以色列在 2012 年 11 月达成停火以来，陆地出入机会有所增加，但以色列当局继续在大多数地区禁止进入离边界铁丝网最多 300 米远的地区。截至 2013 年 5 月，出入限制不像 2012 年 11 月之前那样达到或经常超过 300 米界线。尽管如此，2012 年 11 月以来出入情况的改善仍然有限和不稳定，因为各以色列当局传递给巴勒斯坦社区的信息不一致。

18. 2012 年 11 月 21 日至 2013 年 6 月 30 日间，以色列国防军(国防军)在离边界铁丝网 300 米、有时在 300 米以外的地区打死 4 名巴勒斯坦平民，打伤 112 人。在 2013 年 6 月期间的其他事件中，3 名巴勒斯坦人在限制出入区被国防军实弹击中：在加沙北部贾巴利亚，一名前去收获西瓜的日散工在离边界铁丝网约 400 米处被国防军开枪打伤；在加沙南部汗尤尼斯，一名砾石采集者在离边界铁丝网约 60 米处被击伤背部上方；在加沙地带中区，一名在田里干活的农民在离边界铁丝网约 400 米处被开枪打伤。所有这些人没有得到事先警告，也没有迹象表明其中任何人在国防军开枪时对其构成迫在眉睫的威胁。¹⁷

19. 1993 年《奥斯陆协定》还规定离加沙海岸 20 海里的水域为巴勒斯坦人捕鱼区。在第二次起义期间，以色列对捕鱼区实行限制，有时完全禁止巴勒斯坦人捕鱼。以色列在 2002 年承诺将捕捞活动扩大到 12 海里，但从来没有履行过这一承诺。2006 年，以色列宣布禁止离海岸 6 海里以外海域的捕捞活动。2009 年 1 月，以色列将捕鱼区缩小到 3 海里。¹⁸ 后来在 2012 年 11 月达成停火谅解之后，捕鱼区从 3 海里扩大到 6 海里。不过，针对 3 月 21 日有人从加沙发射火箭弹，捕鱼区被减至 3 海里。这一减少一直实行到 2013 年 5 月 21 日，捕鱼区才被重新定为 6 海里。必须指出的是，3 月 21 日至 5 月 21 日将捕鱼区缩小时正好是在一年中的捕鱼旺季之一。虽然渔民的渔获量由于扩大到最远离海岸 6 海里处而增加，但他们仍然无法进入在大约 8 海里开始的最有生产力的捕鱼区。这些限制打击了巴勒斯坦捕鱼业。值得注意的是，虽然 2000 年有约 10 000 名渔民在加沙地带注册，但目前只有 3 500 人注册，而且至少 95%的人依赖国际援助。

20. 最近几个月，人权高专办的记录显示，由于以色列国防军在陆地限制出入区的行动，伤亡人数略有下降。2013 年 1 月至 6 月，在陆地限制出入区有 2 人被打死、31 人被打伤，而 2012 年 7 月至 12 月期间有 5 人被打死和 105 人被打伤。

¹⁶ 另见 Al Mezan 人权中心，“铸铅行动三年后缓冲区内的流离失所情况”。可查询 www.mezan.org/。

¹⁷ 人权高专办监测的案件。

¹⁸ Al-mezan 人权中心，“加沙渔民：在贫穷、骚扰和痛苦中生活”。

C. 西岸

出入、流动和继续修建隔离墙

21. 以色列当局以安全关切为由，继续全面控制巴勒斯坦人在整个西岸的流动，包括在东耶路撒冷和西岸其他地区之间、以及东耶路撒冷中心与其周围社区之间的流动。流动限制包括隔离墙、检查站、路障、壕沟、障壁、隧道/地下通道及墙门和许可制度。这些限制影响了巴勒斯坦人民自由流动的权利及其获得适当的住房、教育、保健、工作、家庭生活和农地及其他自然资源的机会。这种做法，以及下文所述的歧视性政策，形成往往迫使巴勒斯坦人离开上述地区的胁迫性环境，特别是对生活在C区——尤其是军事区和接合区¹⁹的巴勒斯坦人而言——对生活在东耶路撒冷的巴勒斯坦人也是如此。其结果是导致西岸被进一步分割，破坏了巴勒斯坦被占领土的地理和人口完整性、毗连性及统一性。

22. 修建隔离墙仍是一个令人严重关切的事项，因为它意味着限制巴勒斯坦人在整个西岸的流动。如果隔离墙按计划建成，包括东耶路撒冷在内的 9.4% 的西岸地区将与其他巴勒斯坦被占领土隔离开来。约 62% 的隔离墙计划路线已经完工。另有 10% 正在修建之中，其余 28% 的路线已经规划但尚未施工。如果按计划实施隔离墙的修建，至少有 260 000 名生活在耶路撒冷、杰宁、盖勒吉利耶和伯利恒的巴勒斯坦人将被困在隔离墙和绿线之间。在这些人中，至少有 28 000 名来自农村社区的巴勒斯坦人将被隔离墙四面包围。他们将完全与西岸其他地区隔离开来，生活在一个封闭地区，而其流动将处于以色列军队的完全控制之下。另有 127 000 名巴勒斯坦人将只能通过以色列安全部队控制的唯一一个入境点通行。因此，生活在那些地区的巴勒斯坦人需要选择是留在其流动自由严重受限的家园，还是搬到隔离墙以东的社区居住。

23. 目前，约有 11 000 名巴勒斯坦人生活在位于所谓的接合区内隔离墙与绿线之间的 32 个社区。这些社区居民需持以色列当局颁发的许可证或作出的特别安排方可进入自己的家园。需每日进入上述地区，或需紧急或临时进入上述地区参加比如说葬礼或其他重要家庭或社会集会的亲属和朋友则需持有不同的许可证。据称获取上述许可证的进程效率低下，一些巴勒斯坦人无法及时获得许可证。简而言之，接合区采用的许可证制度致使巴勒斯坦居民无法过上正常的家庭生活或进行学习、工作或稳定地耕种土地。

24. 举例来说，在位于耶路撒冷与伯利恒之间Al-Walaja村生活的一个巴勒斯坦家庭，地处受到西岸持续修建隔离墙影响的若干社区之一。其家庭成员(丈夫、妻子及其三个孩子)生活在位于隔离墙沿线的一处房屋。当隔离墙建成后，上述家庭的房屋将与村庄其他部分隔离开来。该家庭的家园与村庄之间的唯一出入口

¹⁹ 接合区是位于隔离墙与 1949 年停战线(绿线)之间的巴勒斯坦土地，该区由于隔离墙的修建而被隔离开来。

将是以色列当局在隔离墙下修建的一条隧道。这个家庭会担心这将进一步限制其流动自由及进入其农地的机会。²⁰ 这还将使他们与其所在的社区隔离开来。

25. 在已修建隔离墙的地区，巴勒斯坦农民与其农地及生计相互分离，而他们到隔离墙另一侧农地的机会则受到以色列许可证和墙门制度的限制。农民们只有在获得能通过以色列军队控制的 74 个墙门之一的许可证后方可进入隔离墙以西的农地。一些墙门全年长期关闭，只有 52 个墙门在 2012 年橄榄收获季节的特定时期(10 月至 12 月)开放。此外，由于普遍存在的定居者暴力行为，农民们进入西岸毗邻以色列定居点的农地仍然严重受限。进入上述地区必须与以色列国防军事先协调。

26. 以色列当局继续采取措施并施加限制，使东耶路撒冷与西岸其他地区隔离开来。这些措施包括继续修建隔离墙并设置检查站。东耶路撒冷与西岸其他地区的隔离对市内巴勒斯坦人的社会、经济和文化生活产生了严重影响，而该市曾是周围社区的中心。自 2000 年 9 月以来，持有西岸身份证的巴勒斯坦人被要求持以色列发放的特殊许可证方可进入东耶路撒冷。这些许可证难以得到而且可不经通知予以注销。

拆毁房屋、流离失所及吊销居住权

27. 在本报告所述的整个期间，破坏巴勒斯坦人拥有的财产以及巴勒斯坦平民流离失所的现象继续存在。作为占领国，以色列有义务在所有时间保护巴勒斯坦人民，并为巴勒斯坦人民的利益管理该领土，以确保他们的基本需求得到满足。²¹ 1949 年《日内瓦第四公约》第五十三条一般禁止破坏财产。该条规定：“占领国对个别或集体属于私人，或国家，或其他公共机关，或社会或合作组织所有之动产或不动产之任何破坏均所禁止。”据人道主义事务协调厅称，在本报告所述期间，西岸的 602 处巴勒斯坦建筑物被拆毁，其中 214 处为住宅建筑物，388 处为农业和生计建筑物。71 处被拆毁建筑物位于东耶路撒冷。在许多情况下，拆毁房屋前会强行驱逐住户并随之造成巴勒斯坦人流离失所，本报告所述期间的流离失所人数为 894 人，其中包括 470 名儿童。大多数拆毁以建筑物属于非法建筑为借口，同时以色列却人为导致建筑许可证极难获取。

28. 吊销在东耶路撒冷生活的巴勒斯坦人居住权仍然是令人关切的问题。1967 年以色列占领东耶路撒冷后，东耶路撒冷的巴勒斯坦居民获得了永久居民身份。²² 根据以色列法律，东耶路撒冷居民被视为身份可被取消的外国人，这无视依照国际人道主义法其作为受保护人的状况(见 A/67/372，第 38 段)。根据以色列内政部的一个当地非政府组织提供的数据，以色列在 2012 年吊销了 116 名东耶路撒冷

²⁰ 见近东救济工程处“国际法院关于隔离墙的咨询意见——九年之后”，2013 年 7 月 10 日。

²¹ 《海牙章程》第 43 条及 1949 年《日内瓦第四公约》第五十、五十五、五十六和六十条。

²² 《以色列入境法》界定了上述身份，该法还对个人作为游客入境并作为移民居留作出了规定。

巴勒斯坦人的居住权，包括 64 名妇女和 29 名未成年人。同样在 2012 年，以色列恢复了 32 名东耶路撒冷巴勒斯坦人的居民身份。

D. 问责

29. 根据国际人道主义法和人权法，义务承担人有义务采取适当措施以防止违法行为，并确保追究所犯违反行为的责任，包括向受害者提供有效补救。在这方面，秘书长注意到特克尔委员会 2013 年 2 月 6 日向以色列政府提交的第二次报告。特克尔委员会是由以色列政府于 2010 年 6 月设立的，此前以色列国防军士兵在对从土耳其驶往加沙、并试图突破以色列对加沙地带实施的海军封锁的一支人道主义船队进行海上拦截时打死了 9 名平民。该委员会的任务是审查以色列按照国际法对违反各项武装冲突法行为的投诉进行核查和调查的各种机制。在其第二次报告中，该委员会确认，在合理怀疑存在严重(和其他程度的)违反国际法行为时，有义务根据国际法进行调查，并申明调查行动必须遵守独立、公正、有效、彻底、迅速和透明的标准。这些调查标准已在联合国以前有关以色列问题的各次报告中得到确认。²³ 根据现有资料，以色列政府尚未任命一个独立小组以监测特克尔委员会报告所载建议的执行情况。尽管如此，希望特克尔委员会的有关建议将有助于确保就在巴勒斯坦被占领土内违反国际法的行为实行问责，并为受害者提供有效补救。

关于加沙地带的问责

30. 在对以色列国防军和加沙地带事实当局被控实施的违反国际人道主义法和人权法行为进行问责方面仍然存在严重关切。现有资料显示，以色列和加沙事实当局均未采取适当措施，以评估有关违反行为指控的可信度，并在必要时进行有效调查。²⁴

31. 2013 年 4 月 11 日，负责调查关于以色列国防军实施违反国际人道主义法和人权法行为指控的军法署署长发布了一份公开文件，表示没有理由对“防卫支柱/云支柱”行动期间的约 65 起事件启动刑事调查，并表示对于其他 15 起事件，尚需提供补充资料以决定是否启动调查。虽然军法署署长决定公开发布最新情况是一个积极的事态发展，但其未能提供充分资料，说明不对其审议的任何事件、特别是对有证据表明实施了违反国际人道主义法行为的事件启动刑事调查的理由(见 [A/HRC/24/30](#)，第 8 段)。

²³ 戈德斯通报告(A/64/490)；托姆沙特报告(A/HRC/15/50)；A/HRC/22/35；A/HRC/24/30，第 46 段。

²⁴ 2012 年 11 月 14 日至 21 日敌对行动升级，以色列称之为“防卫支柱/云支柱”行动，A/HRC/22/35/Add. 1 号文件谈到这一行动。

32. 认为对“防卫支柱/云支柱”行动期间的所有 65 起事件均无理由启动调查(即没有合理的理由怀疑发生了违反行为或没有实际犯下违反行为)的事实引起了调查过程独立性的关切。军法署署长既提供法律咨询意见又负责起诉,这似乎违背了问责制的一个基本前提,即直接涉入事件的个人或实体不能调查该事件。在这方面,令人遗憾的是,特克尔委员会决定建议保持军法署署长的上述“双重职能”,既担任军事检诉系统负责人,又担任以色列军事当局法律顾问。然而,从积极角度来看,在决定是否启动调查时,军法署署长对“防卫支柱/云支柱”行动期间所发生事件进行初步调查的努力有别于依赖参与所涉事件的部队指挥官提供行动情况汇报的惯常做法。这符合特克尔委员会关于军法署署长将使用情况汇报仅作为一种业务职能的建议。希望特克尔委员会有关调查工作的各项建议能尽快得到正式采纳和执行,以便纠正在上述调查工作独立性方面存在的一些问题。

33. 至于加沙事实当局,似乎在结束敌对行动升级后的七个多月内并未采取措施,以调查关于加沙事实当局或武装团体所犯违反国际法行为的可信指控,或向 2012 年 11 月敌对行动受害者提供有效补救。公开领域没有任何资料表明进行了可信调查,尤其是在将平民作为直接攻击的目标和不分青红皂白地向以色列发射火箭弹,以及对被控投敌者实行即决处决方面。²⁵

34. 以色列和加沙事实当局大体遵守了结束 2012 年 11 月敌对行动的停火谅解。然而在 2013 年 3 月以后的期间,发生了一些违反停火的事件。据秘书处安全和安保部称,从加沙向以色列发射了 52 枚火箭弹和 17 枚迫击炮弹,包括被以色列导弹防御系统拦截的 2 枚火箭弹。²⁶ 虽然没有伤亡报告,但这些火箭弹通常缺乏精度,其操作者无法区分军事目标和平民。所以,这些袭击具有滥杀滥伤性质,从而违反了国际法。一个称作“圣战者舒拉委员会”的萨拉菲圣战武装团体声称至少对其中一些火箭弹发射行为负责。据报告,事实当局已逮捕至少两名据称参与在 2012 年 11 月 21 日达成停火谅解后发射火箭弹的人员。另外,据估计应有更多的武装团体成员对火箭弹袭击负责,而现有资料并未表明事实当局采取了必要步骤对这些事件进行有效调查,从而确定所有肇事者并追究其责任(见 A/HRC/22/35/Add. 1)。

西岸的问责问题

35. 如前几次报告所述,2011 年 4 月,军法署署长宣布了一项政策,规定如果在西岸有“未涉入”的平民被士兵打死,则自动启动宪兵调查(见 A/66/356, 第 18 段)。这一门槛得到了特克尔委员会的支持和进一步完善,该委员会建议,在西岸,如发生平民死亡或严重受伤情况,则应立即展开调查。这一建议基于委员会报告所载的重要意见,即占领期间适用的默认法律制度为人权法。因此,根据国

²⁵ 这在人权事务高级专员在最近的报告中提出调查结果(A/HRC/22/35/Add. 1)后尤为令人关切。

²⁶ 另有 2 枚火箭弹和 5 枚迫击炮弹因射程不足而落在加沙,2 枚火箭弹在发射地爆炸,16 枚测试火箭弹落入海里。

际法标准，对发生在西岸的所有重伤和死亡都需要立即进行调查。这与秘书长以前对为占领国规定的法律义务的解释方式相一致(见 [A/67/372](#)，第 17 段)。秘书长对特克尔委员会报告第 68 和第 69 段所载的建议表示欢迎，这些建议认为，关于受害者有权获得刑事诉讼信息的法律适用于所有针对执法事件的调查机制。这些建议尚未得到以色列政府执行。

以色列安全部队最新的打死打伤情况

36. 鉴于西岸当前的形势，所发生的事件大多数都应在执法背景下考虑，也就是说以色列安全部队应遵守关于执法人员使用武力的一般原则，具体而言就是 1990 年《联合国关于执法人员使用武力和火器的基本原则》以及 1979 年《执法人员行为守则》(见大会第 [34/169](#) 号决议，附件)所反映的必要原则和相称原则。在这种背景下，只有在为保护人的生命而绝对无可避免的情况下才准许使用火器，而且要求对所有使用致命武力情形展开调查。必须对一切造成死亡和重伤的情况进行调查，以判明这些事件是否在适用的国际法和标准框架内展开，从而确保在出现违反的情况时实行问责，防止此类伤亡再度发生。

37. 2012 年 6 月 16 日至 2013 年 7 月 1 日期间，以色列安全部队在西岸的行动造成 13 名巴勒斯坦平民被打死，其中包括一名妇女和三名儿童。13 名平民中有 6 人是在与以色列安全部队发生冲突期间被开枪打死的。在巴勒斯坦人与以色列安全部队发生冲突的背景下，2012 年 11 月 19 日，Hamdi Mohamed al-Fallah 在希布伦被以色列国防军士兵近距离开枪打死。根据人权高专办得到的一位目击者的证词，一群巴勒斯坦抗议者朝正向他们发射催泪弹的以色列国防军士兵投掷石块。大多数示威者四散跑开，但 Al-Fallah 先生却留在原地未动。据报告说，有一名士兵激他走过去，这名手无寸铁的男子就开始走向以色列国防军士兵。据报告一名以色列国防军士兵朝他的膝部射了一枚实弹。据报告在他倒向地上时，这名以色列国防军士兵又朝 Al-Fallah 先生的胸部打了两梭子弹。在巴勒斯坦红新月会医务人员赶到现场后，最初以色列国防军在长达 20 分钟的时间里不许这些医务人员接近，最后才让他们查看受害者的伤势，而受害者在此期间因伤重死亡。¹⁷

38. 被打死的 13 名巴勒斯坦平民有 7 人涉入示威或冲突背景以外发生的事件。2012 年 7 月 29 日，一名巴勒斯坦工人在同其他工人一道前往在以色列的工作场所时，因在没有许可证的情况下试图驾车闯过一个检查站而被开枪击毙(见 [A/HRC/22/35](#))。¹⁷ 2012 年 12 月 3 日，以色列士兵开枪打死一名巴勒斯坦男子。在此事发生前，据报告受害者在纳布卢斯——图勒凯尔姆公路上驾车撞到以色列的一辆军用吉普车，导致吉普车翻车，而且据报告造成一些士兵受伤。²⁷ 以色列安全总局(以色列安全机构)声称，他们的一些特别行动人员在西岸乘坐一辆军用

²⁷ 因没有目击者，人权高专办无法监测此案。

吉普车，一辆巴勒斯坦人的汽车将其撞翻。据报告，这名巴勒斯坦司机在将吉普车撞翻后，跳出汽车，动手用斧头袭击特别行动人员。据报告，有一名特别行动人员开枪将这名巴勒斯坦男子击毙。不过，据一个巴勒斯坦非政府人权组织称，据报告，是以色列军队的军车在西岸北部纳布卢斯与拉马拉之间的公路上撞上受害者的汽车后将受害男子打死。因为碰撞，受害者的汽车翻倒，汽车头部受损严重。据称，在受害者从车里出来后，以色列士兵立即开枪将其打死。²⁸ 2012 年 12 月 12 日，一名 17 岁的巴勒斯坦男孩在希布伦被边境检查站的一名女警察射杀。射击受害者所用的子弹是实弹。医疗报告表明，由于近距离用实弹射击，胸部有两个子弹射入的伤口。枪击后围观的目击者表示，以色列士兵不许任何人去接走受害者。以色列的一辆救护车在 30 分钟内抵达，将男孩运到Kiryat Arba'a定居点。在大约 23 时 30 分，以色列救护车将尸体移交给巴勒斯坦救护车。2013 年 1 月 12 日，一名巴勒斯坦男子在试图非法进入以色列工作时在隔离墙附近被射杀。2013 年 1 月 15 日，一名男孩在靠近以色列国防军在Budrus村外围竖立的栅栏时被射杀。2013 年 1 月 18 日，一名 15 岁儿童被位于Ayda难民营入口处的了望塔上执勤的以色列国防军士兵开枪打死。2013 年 1 月 23 日，一名妇女在离开她在Arrub难民营就学的学校时被开枪打死。²⁹

39. 在 2013 年上半年，被以色列安全部队开枪打死的平民人数显著增加，进一步加重了对通过使用实弹过度使用武力的长期担忧(见 [A/65/366](#)、[A/66/356](#) 和 [A/67/372](#))。在 2012 年全年共有 9 名巴勒斯坦平民被打死，而在 2013 年头 6 个月就有 8 名平民被以色列安全部队打死。

40. 截至 2013 年年中，以色列安全部队造成的受伤人数增加了 72%，从 2012 年平均每月 252 人增加到每月 434 人。根据人道主义事务协调厅的资料，这是自其于 2005 年开始记录以来最高的每月平均数。记录显示，2012 年 6 月 16 日至 2013 年 6 月 30 日，有 4 117 名巴勒斯坦人在示威和冲突及与定居者有关的事件过程中、以及在以色列国防军搜查和逮捕行动期间被打伤。在这些事件中，有 122 名巴勒斯坦人是被实弹打伤的，而在 2011 年 7 月 1 日至 2012 年 6 月 15 日期间，此类受伤人数为 15 人。

41. 以色列安全部队在西岸作为一种人群控制方法，常常使用金属芯的橡皮子弹。由于其潜在的致命性，以色列军队的开火条例只允许朝示威者腿部射击。在本报告所述期间，这种子弹造成的受伤人数大大增加。2013 年上半年被这种子弹打伤的巴勒斯坦人比 2012 年或 2011 年全年都多(1 047 人，与之相比的分别是 756 人和 360 人)。

²⁸ 巴勒斯坦人权中心，关于以色列在被占巴勒斯坦领土上侵犯人权情况的每周报告，2012 年 11 月 29 日-12 月 5 日。

²⁹ 人权高专办监测的案件。另见 A/HRC/24/30。

42. 2012 年 7 月 1 日至 2013 年 6 月 30 日，以色列国防军在西岸（不包括东耶路撒冷）的巴勒斯坦社区开展了约 3 000 次行动，逮捕了 1 621 名巴勒斯坦人，包括 229 名儿童和 14 名妇女。由于开展此类行动的方式，这显然是造成所报告的巴勒斯坦人受伤人数增加的一个原因。这种行动往往发生在夜间，以色列国防军经常在居民正在睡觉时闯入巴勒斯坦人的住宅，并往往牵着军犬。这些逮捕行动常常演变成暴力事件，造成平民受伤，平民财产遭到破坏。

43. 因平民受伤人数较多而值得特别一提的一次逮捕行动是 2013 年 1 月 1 日一支便衣队开展的行动，这支便衣队显然是想逮捕住在西岸北部纳布卢斯市东北部 Tammun 的两个巴勒斯坦兄弟。其中一名男子被逮捕；另一名逃走。此后不久，该镇的青年人与以色列安全部队之间爆发了冲突。超过 15 辆以色列军车突入该镇，冲突持续了一整天。根据巴勒斯坦红新月会，这次行动造成 51 名巴勒斯坦人受伤，其中 4 人是被实弹打伤的，一人因军犬袭击手部严重受伤。若干人被金属芯的橡皮子弹打伤，一些人因催泪瓦斯而呼吸困难。¹⁷

对巴勒斯坦警察和安全部队侵犯人权行为缺乏问责

44. 在本报告所述期间，巴勒斯坦独立人权委员会继续收到有关巴勒斯坦安全部门实施虐待、有时甚至是酷刑的指控。委员会报告收到了 2012 年在西岸实施虐待的 172 项指控，以及 2013 年 1 月 1 日至 6 月 30 日期间的 98 项类似指控。人权高专办监测了涉及巴勒斯坦情报机构在巴勒斯坦拘留设施中的残忍、不人道、有辱人格待遇和酷刑案子。人权高专办向这些机构提出了关切，并正着手修订情报总局和巴勒斯坦安全防范事务局的内部行为守则。

45. 2013 年 2 月 20 日，一名巴勒斯坦男子遭情报总局逮捕，并被军事法院裁定拘留。被拘留者告诉人权高专办，他在被押到情报总局设在杰里科的拘留中心后就被单独监禁。据称他被强迫站立，数小时不准睡觉。2 月 22 日，他被双手铐在背后，被逼在一把矮椅子上坐了一两天，此后再次遭到审问。在以后的几天里，他被逼用胳膊撑着站立达数小时之久，并不许睡觉。2 月 28 日，他的双手被绑在背后，两脚悬空被用绳子吊在窗户上，双脚离地 5 厘米。看守让他作出“像鹰在飞”的姿势。他在接受访谈时告诉人权高专办，他双臂、胸部和背部仍然很疼。由于受到这种对待，他说他“任何事情”都同意承认。后来，他被单独监禁了 27 天。在此期间，据称他被迫在一份供状上签字，这份供状以后会在法庭上用作对其不利的材料。¹⁷

46. 关于为确保问责而采取的措施，据巴勒斯坦独立人权委员会称，至少成立了五个委员会来调查关于巴勒斯坦各安全部门侵犯人权的具体指控。不过，在所有案件中，委员会的调查结果均未对外公布。例如，2012 年 8 月一名巴勒斯坦人在图勒凯尔姆的惩戒改造中心死亡，为调查死因而由内政部成立的委员会的结果就从未公布。此外，继巴勒斯坦警察在 2012 年 6 月底和 7 月初殴打和平抗议者事件之后，主席设立了一个委员会来调查这些事件。委员会由独立人士、民间组织

和政治党派组成。已就所发生的事件起草了一份报告，并将建议提交有关当局。在发表报告时，没有提到对施害者采取了哪些措施。尽管作为纪律处罚，一些警官被调到其他岗位，但并未采取任何司法措施。秘书长感到遗憾的是，调查所指控的侵犯人权行为的委员会的工作因明显遗漏问责方面的内容而受到损害。

47. 不过，秘书长欢迎巴勒斯坦各安全部门最近为发展问责机制而采取的初步步骤。2013 年 4 月 24 日，巴勒斯坦民警与巴勒斯坦有关当局举行了咨商，以讨论一项问责战略草案，其目的是增进民警内部的总体监督并加强与巴勒斯坦民众的沟通和联系。

三. 建议

A. 对以色列政府的建议

48. 以色列政府必须采取一切必要措施，确保对其安全部队实行问责。它应对有关违反国际人道主义法和人权法的所有可信的指控展开调查。调查必须独立、透明、公正、彻底、迅速、有效。必须确保对受害者采取矫正行动。

49. 以色列政府应依照《奥斯陆协定》、《通行进出协定》和安全理事会第 1860 (2009) 号决议解除对加沙的封锁，允许平民自由进出加沙。任何限制行动自由和货物转移的措施都必须符合国际法。

50. 强制实施有关出入限制地区的措施必须遵循国际法。在敌对行动以外的情势中，这些措施必须符合《联合国关于执法人员使用武力和火器的基本原则》。在敌对行动情况下，任何强制执行限制出入区的措施都必须遵循国际人道主义法。

51. 以色列政府应立即采取步骤，尊重和确保尊重巴勒斯坦人在西岸、包括在东耶路撒冷行动自由的权利。作为第一步，应充分遵循 2004 年 7 月 9 日国际法院关于“在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果”的咨询意见。

B. 对加沙事实上的当局和巴勒斯坦武装团体的建议

52. 必须确保对违反国际人道主义法和人权法的行为，特别是加沙事实上的管辖当局和武装团体犯下的杀害平民、向以色列滥射火箭和即决处决行为实施问责。调查必须独立、透明、公正、彻底、迅速、有效。必须确保对受害者采取矫正行动。

C. 对巴勒斯坦国政府的建议³⁰

³⁰ 2012 年 12 月 12 日，巴勒斯坦常驻联合国观察团写信通知联合国秘书长说，根据大会第 67/19 号决议，应在联合国所有正式文件中使用“巴勒斯坦国”的称号。2013 年 1 月 3 日，巴勒斯坦国总统马哈茂德·阿巴斯颁布一项法令，指示“对巴勒斯坦民族权力机构的官方和民族机构的正式文件、印章、符号和信头加以修改，在出现‘巴勒斯坦民族权力机构’的地方以‘巴勒斯坦国’加以取代，并采用巴勒斯坦国的徽记。有关当局应负责监测这一法令的执行，同时考虑到使用的需求”。

-
53. 巴勒斯坦国政府必须采取一切必要措施，确保对其安全部队实行问责。它应对有关违反国际人道主义法和人权法的所有可信的指控展开调查。调查必须独立、透明、公正、彻底、迅速、有效。必须确保对受害者采取矫正行动。
54. 巴勒斯坦国政府应继续采取一切必要步骤，根据国际人权法和人权原则为安全部队订立有效的问责机制、行为守则、标准作业程序和其他指南，并确保其得到迅速和彻底的执行和使用。
55. 在巴勒斯坦国政府设立调查委员会时，这些委员会的运作应遵循清晰和明确的议事规则，并遵照适用的国际人权法和人权原则以及明确的完成任务期限。
-