



大会

Distr.: General
25 August 2014
Chinese
Original: English

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
叙利亚戈兰的定居点

秘书长报告

摘要

本报告是联合国人权事务高级专员办事处根据大会第 68/82 号决议编写的。报告提供最新资料，说明了以色列为在西岸(包括东耶路撒冷)和被占领的叙利亚戈兰建立和扩大定居点开展的活动。报告着重介绍了以色列为了控制并随后分配土地给定居点所采取的正式和非正式方法。报告还提供了关于定居者暴力行为的最新资料，并述及以色列未能维护公共秩序并确保对定居者的暴力行为追究责任的情况。

* A/69/150。



一. 导言

1. 大会第 68/82 号决议反对“在包括东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进行的定居点活动以及涉及没收土地、扰乱受保护者生活、平民被迫流离失所和实际兼并土地的任何活动”。大会还申明，“占领国将其本国部分平民迁移到其占领领土的行为违背《日内瓦第四公约》和习惯法的有关规定”。大会表示严重关注以色列“违反国际人道主义法、联合国有关决议、当事双方之间达成的协议和四方路线图规定的义务，无视国际社会呼吁停止所有定居点活动”，继续进行定居点活动。大会再次要求“立即完全停止在包括东耶路撒冷在内的所有巴勒斯坦被占领土和被占领的叙利亚戈兰内的一切以色列定居点活动”，呼吁防止并追究以色列定居者在被占领土对巴勒斯坦人实施的非法行为。

2. 本报告根据该项决议提交，所述期间为 2013 年 7 月 1 日至 2014 年 5 月 15 日，并包括关于直到 2014 年 6 月初所发生事件的相关重要资料。报告中所载信息来自联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)的监测和其他信息收集活动，以及在被占领的巴勒斯坦领土上的联合国其他实体提供的信息。报告还包含源自以色列和巴勒斯坦非政府组织及媒体的信息。本报告应结合秘书长关于以色列定居点的前几次报告(A/68/513 和 A/67/375)以及秘书长向大会第六十九届会议提交的报告阅读，特别是关于以色列侵害包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土内巴勒斯坦人民人权的做法报告(A/69/355)。

3. 前几次报告强调了以色列定居点对巴勒斯坦人人权产生的各种影响、以及以色列在建立和扩大定居点方面发挥的主导作用。本报告提供最新资料说明以色列在所述期间进行的定居活动，并分析了该国政府为建立和扩大定居点所使用的正式和非正式方法。本报告还提供最新资料说明以色列定居者的暴力行为，并审视了以色列未能维护公共秩序并对定居者的暴力行为追究责任的情况。

二. 法律背景

4. 适用于在巴勒斯坦被占领土和被占领的叙利亚戈兰的以色列定居点的法律框架载于国际人道主义法和国际人权法(见 A/68/513，第 4 段及 A/67/375，第 4 段)。大会(第 68/82 号决议)、安全理事会(第 799(1992)号决议)、人权理事会(第 25/30 号决议)和国际法院(A/ES-10/273 和 Corr.1，第 101 段)都申明，1949 年《关于战时保护平民之日内瓦公约》(《日内瓦第四公约》)适用于被占领的巴勒斯坦领土。该公约第 49 条明文规定禁止占领国将其本国平民之一部分驱逐或移送至其所占领之领土。《海牙章程》¹ 还禁止占领国对被占领地区进行永久性改变，除非这些改变是为了严格意义的军事需要，或这些改变有益于当地民众(A/64/516，第 8 段)。

¹ 《海牙章程》是 1907 年 10 月 18 日《关于陆战法规和惯例的海牙公约》的附件(《第四公约》)。国际法院认为，以色列没有加入该《公约》，但《海牙章程》的作为习惯法的一部分适用于以色列(A/ES-10/273 和 Corr.1,第 89-101 段)。

5. 此外，国际法院(A/ES-10/273 和 Corr.1, 第 102-113 段)和负责审查国际人权条约的执行情况的联合国条约机构都已申明，以色列作为占领国受其所批准的国际人权条约(A/67/375, 第 5 段)的约束，并有义务在被占领土履行其人权义务。² 巴勒斯坦国最近加入了若干项人权条约，³ 但这并不影响以色列根据国际人权法和国际人道主义法所承担的义务。

三. 概述

6. 在本报告所述期间，以色列继续扩大在被占领土已有的定居点，并批准了新的定居点。据以色列非政府组织立刻实现和平运动称，2013 年 7 月 1 日至 2014 年 5 月 15 日，宣布对西岸(包括东耶路撒冷)的以色列定居点 6 013 个住房单位进行招标，并对 9 712 个住房单位进行“促销”，⁴ 其中包括西岸的 7 290 个单位和东耶路撒冷的 2 422 个单位。此外，2014 年 6 月 4 日，以色列政府宣布对包括东耶路撒冷在内西岸的 1 400 多个新定居单位进行发标。据联合国中东和平进程特别协调员办公室称，以色列政府决定对 1 800 个定居点单位的规划进程作出解冻之后，该国当局还提出大约 1 000 个定居住房单位的计划。据立刻实现和平运动称，以色列官方统计数字显示，在以色列定居点，新的施工和建设计划在 2013 年期间增加 150%。在 2013 年下半年开始在巴勒斯坦被占领土修建 828 个单位，而 2012 年同期为 484 个单位。⁵

7. 秘书长进一步指出，对大量住房单位进行招标或促销的情况发生在 2013 年 7 月 29 日至 2014 年 4 月 29 日举行的以色列-巴勒斯坦和平最后一轮谈判期间，据称当时在包括东耶路撒冷在内的西岸以色列定居点对至少 13 851 个住房单位进行招标或促销。这包括 4 868 项招标(其中 2 248 项是在西岸，2 620 项是在东耶路撒冷)，以及 8 983 个促销计划(其中 6 561 个在西岸，2 422 个在东耶路撒冷)。⁵

8. 在本报告所述期间，以色列还采取了进一步扩大定居点的重大行动。如下文第 12 至 16 段所述，这包括推动把生活在西岸中部(包括东耶路撒冷周边地区和约旦河谷)的巴勒斯坦贝都因人社区转移到以色列民政署规划的三个集中地点，这显然涉及在这些地区扩大定居点的计划。

9. 此外，以色列通过提供资金，继续支持和协助扩大定居点。例如，据称该国政府在 2013 年 10 月至和 2014 年 3 月期间要求议会作出预算调整，向以色列定

² CERD/C/ISR/CO/14-16, 第 10 段, CRC/C/ISR/CO/2-4, 第 3 段, 及 A/HRC/25/38, 第 5 段。

³ 2014 年 4 月，巴勒斯坦国加入了 20 项国际条约，其中包括八项人权条约、《1949 年日内瓦四公约》和《第一附加议定书》、及《海牙公约和条例》。

⁴ 立刻实现和平运动使用“促销”一词，是为了表明以色列政府在规划进程的不同阶段支持推动新的定居住房单元(A/HRC/25/38, 脚注 10)。

⁵ 见 <http://peacenow.org.il/eng/9Months>。

居点提供近 6 亿谢克尔(约 1.72 亿美元)。⁶ 根据以往的惯例, 这些资金没有列入国家年度预算(A/68/513, 第 9 段)。2014 年 3 月下旬, 据称另向世界犹太复国主义组织定居点司拨款 1.77 亿谢克尔(约 5 100 万美元), ⁷ 该组织的正式作用是, 协助该国政府在巴勒斯坦被占领土建立或扩大定居点。

10. 在 2004 年国际法院《关于在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果》的咨询意见发表十年后, 以色列继续违反国际人权法和人道主义法, 在包括东耶路撒冷在内的西岸修建和扩大定居点和隔离墙。⁸ 自 2004 年以来, 已设立了几个新的定居点, 特别是在东耶路撒冷,⁹ 包括东耶路撒冷在内西岸的定居者人数从 2004 年大约 415 000 人增加到 2012 年的 500 000 至 650 000 人(A/HRC/25/38, 第 8 段)。这表明, 在国际法院发表了具有里程碑意义的意见之后, 定居者至少增加了 85 000 人。

11. 以色列定居点依然是侵犯巴勒斯坦人多项人权行为的中心, 其中包括他们不受歧视的自由、自由、人身安全和公正审判、行动自由、适足住房、保健、教育、工作和适当生活标准(A/HRC/25/38 和 A/68/513)。《公民和政治权利国际公约》和《经济、社会及文化权利国际公约》的第一条均规定, 所有人民都有自决权利, 可以自由决定其政治地位, 并自由谋求其经济、社会和文化发展。以色列继续将其人口转移到巴勒斯坦被占领土、以及维持、建立和扩大以色列定居点的行为, 都对巴勒斯坦人民的自决权利产生负面影响(A/67/375, 第 10 段)。人们普遍认为, 这一权利包含若干要素, 包括拥有人口和领土存在的权利以及拥有对自然资源的永久主权的权利。¹⁰ 这些要素不但因以色列定居点扩大受到影响, 而且还仅仅因为定居点的存在和定居者暴力行为就受到影响(A/67/375, 第 10 段)。秘书长回顾, 实现自决的权利特别重要, 因为这是切实保障和尊重人权以及促进和加强这些权利的一项根本条件。¹⁰ 此外, 以色列是《公民和政治权利国际公约》和《经济、社会和文化权利国际公约》的缔约国, 而这两项公约的第 1(3)条款规定, 各国应促进和尊重自决的权利。

⁶ www.haaretz.com/news/national/1.581405。

⁷ www.haaretz.com/.premium-1.582875。

⁸ 国际法院指出, 所已选择路线的隔离墙及其相关做法, 严重侵害居住在被以色列占领领土巴勒斯坦人的一些人权, 违反了国际人道主义法的规定, 包括《日内瓦第四公约》第 49 条(见 A/ES-10/273 和 Corr.1, 第 123-137 段)。

⁹ 主要是在东耶路撒冷: Nof Zion(2004); Mosrara East(2004); Hashalom Forest(2006); Beit Hachoshen(2006); Beit Yonatan(2006); Kidmat Zion(2006); Jabel Mukabber(2010)。资料来源: 立刻实现和平运动。

¹⁰ 人权事务委员会, 第 12 号一般性意见(HRI/GEN/1/Rev.9(Vol.I)), 第一章。

四. 建立和扩大定居点；

A. 强迫转移巴勒斯坦贝都因人和牧民社区

12. 在本报告所述期间，以色列采取了重大步骤，促进扩大其在包括东耶路撒冷在内西岸的定居点。特别是，以色列已采取措施，把生活在西岸中部(包括东耶路撒冷周边和约旦河谷地区)的巴勒斯坦贝都因人社区转移到三个集中地点。2014年4月27日，在一次议会小组委员会会议上，国防部政府在领土活动问题协调员提出了一项全面举措，将在居住在西岸中部 C 区农村地区(包括约旦河谷、所谓的“E-1”地区¹¹及马阿莱阿杜米姆定居点)的巴勒斯坦贝都因人转移到以色列民政署规划的三个集中地点，即 Al-Jabal、Nweima 和 Fasayil。据称，民政署正在推动向这三个地点转移人口的计划，而且这些计划目前正处于最后批准阶段。¹² 这一举措似乎与扩建定居点的计划有关，这将影响到数千名巴勒斯坦贝都因人和牧民，其中包括目前居住在东耶路撒冷周边地区的大约 2 800 人。这种转移也对受波及社区的传统经济产生不利影响，甚至可能导致其社会结构的崩溃(A/HRC/30，第 24 段)。

13. 据中东和平进程特别协调员办公室称，民政署最近对这些贝都因人社区施加更大压力，迫使他们离开居住地，所采取的做法是发布和执行更多的拆除、停工以及没收住宅和农用建筑的命令。令人关切的是，2014 年 1 月至 5 月，据称在 E-1 地区进行 13 次拆除，这一数字高于 2010 年至 2013 年所进行拆除的总数(11)。此外，挪威难民理事会认为，在本报告所述期间，民政署发布了 100 多向停工和拆除令，把目标是针对 E-1 地区的各个贝都因人社区。

14. 人权高专办新闻稿报告称，2014 年 4 月 28 日，40 名 Sateh Al-Bahr 社区的成员收到驱逐令并被限定在 48 小时内永久离开家园，否则将面临驱逐以及牲畜遭到没收。在法院在审理这一案件和一宗涉及 Khan al Ahmar 社区一所学校建筑物的案件时，以色列政府提议将两个社区迁移到 Nweima，即上文提到的集中地点之一。其他社区也收到民政署的非正式通知，表示将把他们迁移到 Nweima。

15. 据报道，以色列军队正在利用军用靶场作为将巴勒斯坦人赶出某些地区的手段。¹³ 在上述议会会议上，中央战区的一名作战军官证实，军方已增加了在约旦河谷军用靶场进行军事演习的数量。令人严重关切的是，最近对巴勒斯坦贝都

¹¹ 这个区位于 Ma'ale Adumim 定居点市区内，靠近东耶路撒冷。在 E-1 区内建造定居点的计划将在 Ma'ale Adumim 和耶路撒冷之间形成一个城市屏障，使得东耶路撒冷与西岸其他地区更加隔离，中断了西岸领土的毗连(A/HRC/25/38，脚注 17)。

¹² 据以色列非政府组织 Bimkom 称，犹地亚和撒马利亚地区高级规划委员会在 2014 年 6 月 15 日批准发布 Nweima 和 Fasayil 计划。

¹³ www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/.premium-1.591881。

因人社区执行拆除、驱逐和扣押命令似乎为更广泛的计划铺平道路，以便将这些人重新安置或迁移到现居住地以外的地点，并且进一步扩大定居点。

16. 联合国人道主义事务协调厅认为，几乎没有就迁移计划会议与受影响社区进行协商。除非受影响者表示真正和充分的知情同意，否则这种迁移是强迫性的。在以使用或威胁使用人身暴力、胁迫、担心遭受暴力行为或胁迫为特征的环境中，不会有真正的同意(A/67/372，第 37 段)。人道协调厅称，以色列当局实施的一系列措施给目标社区造成一种胁迫性环境，包括限制进入放牧地和限制他们的产品进入市场(这损害了他们的生计)、拆除和威胁拆除、以及限制获得建筑许可证。如果转移得到执行，就可能构成对个人和群体的强迫转移，违反了以色列根据《日内瓦第四公约》第 49 条和国际人道主义法承担的义务。《公约》第 147 条规定，非法转移受保护者构成严重违反公约条款，¹⁴ 而且这种行为可能使从事强迫转移的官员承担个人刑事责任。此外，转移这些巴勒斯坦贝都因人社区违反了以色列承担的国际人权法义务，特别是在适足住房权方面承担的义务(A/HRC/25/38，第 15 和 16 段)。

B. 通过正式方法建立和扩大定居点

17. 在 1980 和 1990 年代，以色列为建造和扩大定居点，采取了一种宣布为国有土地的做法。这种宣示依据的是占领之前制定的民法，以色列将此解释为允许占领国占有未开垦土地(A/63/519，第 19 段)。目前，西岸至少有约 16%的土地被宣布为国有土地，并被用于建造定居点(A/68/513，第 20 段)。

18. 2013 年以来，据称反复发生声称土地为国有土地的做法。以色列民政署在 1999 年设立“蓝线工作队”这一机构，负责重新审查在 1980 年代没有被明确指定为国有土地的土地。由该工作队作出审查和核准，是在被指定为国有土地的土地上进行任何新的定居点建造计划的先决条件。据称，该工作队在 2013 年核可了大约 7 000 英亩(28 000 德南)的土地为国有土地，其中约 5 000 英亩(22 058 德南)位于定居点边界内，可能成为规划修建的地点。约 900 英亩(3 700 德南)的土地位于已开发的土地，这可以表明，宣布为国有土地被当作借口，用以追溯认定定居点修建为合法。¹⁵

19. 2014 年 4 月，蓝线工作队核可将西岸约 250 英亩(1 000 德南)的土地为国有土地。一些以色列媒体报道称，这是多年来在西岸进行的最大规模的土地侵占。¹⁶ 土地位于伯利恒以西，在 AlKhader、Nahhalin 和 Beit Ummar 等村庄的实体边界范

¹⁴ 该条款规定的例外，即受保护者的安全使得强迫转移绝对没有必要，并不适用于这种情况。红十字国际委员会，《关于战时保护平民之日内瓦第四公约》，评注，1994 年，日内瓦(见 www.icrc.org/ihl/com/380)。

¹⁵ www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/.premium-1.587901#。

¹⁶ www.haaretz.com/news/national/.premium-1.585377。

围内。人道主义事务协调厅认为称，这些村庄的一些居民声称拥有部分土地的所有权，但由于主要是以色列施加了一系列制约，他们还没有进行种植或用于其他目的，有约 5 英亩(20 德南)土地除外。以色列定居者在过去几年已经占领其中一些地块，宣布为国有土地的做法似乎是根据以色列法律追溯认定占领为合法的程序的一部分，其中包括 NativHa'avot 前哨的地块。¹⁷ 由于上述村庄的居民提出所有权主张，给他们 45 天的时间向军事上诉委员会对宣布他们的财产为国有土地的做法提出异议。这一期间进一步延长至 2014 年 7 月 17 日。如果他们提出的异议遭到驳回，他们可以向以色列最高法院提出申诉。然而，有人特别是非政府组织迪亚孔尼亚基金会和反饥饿行动组织表示担心，最高法院不会为那些私有土地被宣布为国有土地的巴勒斯坦人提供有效补救，尤其是因为法院并不审查案件的实质内容，¹⁸ 而且法院在大多数裁决中采纳了民政署的土地征用政策。

20. 以往的做法表明，国有土地的宣示一旦得到认可，则很可能将土地分配给以色列定居点进行开发。人道主义事务协调厅认为，考虑到受影响地块的空间分布，对这些土地的开发将包围 Gush Etzion 地区中的一大部分区，把 El'azar、Allon Shvut、Rosh Zurim、Neve Danyel 和 Efrata 等定居点连成一片并形成领土毗连。巴勒斯坦人若要进入位于被包围地区的农田，预计将面临更多限制(A/67/375，第 20 和 21 段)，即使他们进行耕种的许多地块没有被宣布为国有土地。如果隔离墙按计划完成，从而使这些土地与一些土地所有者居住的伯利恒城区隔离，那么巴勒斯坦农民的进出将受到进一步限制。此外，据新闻网站《内部商业消息》报道称，2014 年 5 月 28 日，西岸北部 Kafr Al-Deek 周边的巴勒斯坦居民被告知，已在他们声称为自己私有财产的土地上开始修建定居点。根据非政府组织 KeremNavot 收集的消息，这一行动似乎是在把该地区近 120 英亩(500 德南)土地宣布为国有土地后采取的，可以追溯到 1985 年。

21. 恢复作出土地国有宣示的做法以及通过这种方法大量没收土地，可能是一种作出更广泛的政策变化的迹象。秘书长重申，宣布土地国有的程序不符合适当程序国际标准，损害了巴勒斯坦人获得有效补救的权利。这还似乎是以色列政府采取的一种措施，目的是支持扩大定居点或建立新的定居点，此举可能构成以色列违反国际人道主义法，将其人口转移到被占领土(A/67/375，第 10 段)。

22. 据立刻实现和平运动称，在本报告所述期间建立了两个新的定居点：西岸中部萨尔费特附近的 Leshem 定居点，最近有 60 个家庭迁移至此处；另一个定居点

¹⁷ 据称，以色列官方调查显示，60%的前哨(成立于 2001 年)建在巴勒斯坦私人农田上。

¹⁸ 法院可对军事指挥官的决定进行司法审查，法院认为，军事指挥官在巴勒斯坦被占领土征用平民财产之前必须作出认真审议。然而，法院一直维持对巴勒斯坦人私有财产发布征用令的决定，声称“没有任何理由干涉指挥官的酌处权”(最高法院 10356/02, Hass 等诉驻西岸以色列国防军指挥官等；最高法院 10497/02, 希布伦市等诉驻西岸以色列国防军指挥官等；最高法院 10356/02, Hassetal.诉驻西岸以色列国防军指挥官等)。

被称为 Al-Rajabi 之家。Al-Rajabi 之家这个案例具有象征意义，这个可容纳 40 个家庭的四层楼房，位于 Kiryat Arba 定居点和易卜拉欣清真寺之间的一个战略性地区，而这个清真寺也被称为大主教洞穴，位于希伯伦旧城。据巴勒斯坦领土人权局势特别报告员称，这是自从 1980 年代以来首次在希布伦中心建立了一个新的定居点。

23. 据人权高专办称，2014 年 3 月，以色列最高法院裁定，以色列定居者是 Al-Rajabi 之家的合法业主，在此之前定居者和巴勒斯坦人之间长期存在法律纠纷，后者声称遭到定居者欺骗，因为他们在出售房屋时不知道定居者实际上是买主。法院指出，定居者在获得国防部长批准之后才可迁移到这栋房屋的。国防部长在 2014 年 4 月给予批准，此后据称至少有三个家庭在没有电和自来水的情况下搬入这栋房屋。¹⁹

24. 据立刻实现和平运动称，在本报告所述期间至少设立了七个新的前哨，包括位于伯利恒以南的 Givat Eitam 农业哨所、以及位于约旦河谷的 Brosh 哨所。据 Kevem Novot 称，以色列定居者还正在对伯利恒省 Beit Sahur 以东的一个废弃军事基地进行翻修，并在那里设立了一个文化中心。据立刻实现和平运动称，通过为其他前哨的计划进行宣传，这些前哨根据以色列法律实现合法化，其中包括拉马拉附近的 Nahlei Tal 和 Zayit Ra'anan；约旦谷地的 Givat Salit；盖勒吉利耶附近的 Elmatan。自 2013 年 1 月以来，据称已有九个前哨²⁰ 被列入蓝线工作队的规划，以便认可土地国有的宣示。如果修建前哨的土地被确认为国有土地，那么，实现这些土地追溯合法化和未来全面扩建为定居点的道路依然是开放的。

25. 除一些例外情况外，以色列继续不执行拆除哨所令，尽管这些哨所根据以色列法律不受正式承认。例如，在 2014 年 1 月初，立刻实现和平运动呼吁该国政府执行拆除 Esh Kodesh 前哨的命令，在之前的一次事件中，定居者袭击了巴勒斯坦人在邻近的 Qusra 村，显然是为了报复以色列军队清空被 Esh Kodesh 定居者占据的一块巴勒斯坦人私有土地。²¹ Esh Kodesh 的居民经常袭击巴勒斯坦村庄，常常造成巴勒斯坦人严重受伤以及其财产受到破坏(A/68/513，第 45 段)。然而，截至 2014 年 5 月，大多数拆除前哨的命令尚未得到执行。

26. 在另一个案件中，政府据称承诺到 2012 年年底全部拆除 Amona 前哨，但后来推迟到 2013 年 6 月拆除。²² 据 Yesh Din 这一捍卫巴勒斯坦人权志愿者组织称，

¹⁹ www.jpost.com/Diplomacy-and-Politics/Yaalon-Settlers-can-move-into-Hebron-house-348388。

²⁰ Givat Harel、Elmatan、Elisha、Ibei Hanachal Alonei Shilo、Ma'ale Rehavam 和位于 Tekoa 以东的 3 个前哨(资料来源：Kerem Navot)。

²¹ 据人道主义事务协调厅称，在这次袭击后，巴勒斯坦人逮捕并殴打了定居者。其他巴勒斯坦人和人权活动人士进行干预，将定居者移交给以色列安全部队。

²² 巴勒斯坦人土地业主在 2008 年提出清空前哨的申诉之后，该国政府向以色列最高法院作出这些承诺。

在本报告所述期间结束时，拆除仍然没有得到落实，尽管以色列最高法院院长在 2013 年 7 月下令清空所有建筑物，但不包括那些建在定居者声称已购买土地上的房屋。在按期拆除前哨的几天之前，一个定居者组织(Al-Watan)宣称，它已购买前哨边界内的部分土地。据称，该国政府已决定在以色列法院对这个定居者组织声称已购买的土地作出判决之前冻结拆除，但此举违背了其所作的拆除前哨的承诺。在 2014 年 5 月，以色列媒体报道说，警察的调查发现，Al-Watan 所提交的购买 Amona 前哨土地的文件证明是伪造的。据称政府目前正在考虑如何作出应对。²³

27. 在某些情况下，以色列并没有根据对这一事项作出的法律判决拆除前哨的建筑物。例如，定居者声称这些建筑物所在的土地为合法购买，但在这一要求被以色列最高法院驳回后，Ma'ale Rehavam 前哨有十栋建筑物在 2014 年 5 月 14 日被拆除。以色列最高法院此前于 2013 年 11 月 18 日决定，在六个月内拆除建在 Givat Assaf、Mizpe Yitzhar 和 Ma'aleh Rehavam 三个前哨内巴勒斯坦人私人财产上的房屋。法院在同一决定中命令该国政府在立刻实现和平运动的申诉中提出的其他五个前哨(包括 Mizpe Lachish, Ramat Gilad 和 HaRoeh)取得进展，以处理在国有土地上所建建筑物的“合法化”事宜。²⁴ Ma'ale Rehavam 的其他建筑物由于法院作出“合法”建造的认定，预计将获得许可证，从而认可了前哨存在的“合法性”。²⁵

C. 通过非正式方法扩大定居点

通过农业控制土地

28. 以色列政府不仅寻求通过正式控制随后被分配给定居点的土地(A/68/513, 第 17-22 段)，似乎还鼓励以色列定居者通过农业项目占领土地。²⁶ 以色列政府在 2005 年委托专人对西岸前哨进行的研究显示，定居者建立前哨的一种方式，是提出建立农场的虚假要求，然后将农场变为前哨。由于农业项目不需要在政治级别获得批准，为这一做法大开方便之门。据 Kerem Navot 称，截至 2013 年 8 月，西岸的以色列定居者农业包括 23 000 英亩(约 93 000 德南)土地，超过了已建成的定居点和前哨的面积，但这不包括东耶路撒冷定居点和前哨的约 15 000 英亩(60 000 德南)土地。这一增长大部分发生在 1993 年 9 月签署《奥斯陆协定》后。在 1997 年至 2012 年期间，以色列人在西岸的农业用地增长了 35%。²⁷

²³ www.haaretz.com/news/national/.premium-1.592768。

²⁴ www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/.premium-1.558882。

²⁵ www.timesofisrael.com/amid-fears-of-violence-demolition-of-west-bank-outposts-begins。

²⁶ 农业为定居点提供经济支持，并使定居者能够夺取大面积土地却不用进行昂贵的基础设施建设(见 Kerem Navot, “以色列定居者的农业”，2013 年)。

²⁷ 到 1997 年，西岸的以色列农业占地 69 000 德南(见 Kerem Navot, “以色列定居者的农业”，2013 年)。

29. 此外，以色列仍然未能保护巴勒斯坦人及其财产免遭定居者的犯罪袭击(见下文第 36 至 44 段)，包括建造阻止巴勒斯坦人进入自己土地的实体障碍、对巴勒斯坦农民实施恐吓和暴力行为(A/67/375，第 19 段)、以及毁坏树木和作物。人道主义事务协调厅认为，在本报告所述期间发生了 217 起涉及以色列定居者破坏巴勒斯坦人财产的事件，包括 10 711 株树木被毁。在处理这些暴力行为时缺乏执法和问责，造成了一种有罪不罚气氛，这有利于以色列定居者攫取土地，然后在这些土地上进行种植，以扩大定居点实际占领的土地面积(A/67/375，第 30 至 36 段，及 A/68/513，第 42 至 49 段)。据 Yesh Din 志愿者组织称，绝大多数控告定居者夺取巴勒斯坦人土地的案件，包括擅自闯入和未经许可进行种植，都是非未经起诉就结案了。

30. 以色列非政府组织 Kerem Navot 报告称，西岸山农村是以色列定居者农业增长最快的地区，²⁸ 这与对巴勒斯坦农民进入农田作出许多限制有关(A/67/375，第 19 至 21 段)。该组织认为，位于这些地区大多数定居点周围的巴勒斯坦人私有土地已经实际上被定居者为农业目的进行挪用，而且得到了驻扎定居点的以色列军队的支持。据 Kerem Navot 称，在 1997 年至 2012 年，以色列定居者在拉马拉、希布伦、纳布卢斯等地区附近的农业分别增长 64%、61%和 89%。²⁹

31. 约旦河谷的情况则有所不同，因为那里很大比例的土地已在占领前登记为由约旦政府管理的国有土地，而且巴勒斯坦人在占领早期没有进行广泛的耕作。这一情况使得以色列能够没收大量土地，然后移交给定居点。³⁰ 此外，以色列还扩大了与约旦接壤的一个封闭军事区，其面积约有 41 000 英亩(167 000 德南)，巴勒斯坦人过去在这里进行耕作，但现在被禁止进入。³¹ 目前，约旦河谷有 37 个定居点，而且 86%的土地由定居管理机构(区域委员会)控制。³² 约旦河谷占以色列在西岸的全部农业地区的 85%。

32. 相反，巴勒斯坦人的农业却在衰退。在 1960 至 1990 年代，西岸的种植面积减少 30%，主要原因是没收土地以及以色列对巴勒斯坦人获得土地和水资源实行限制(A/68/513，第 36 至 41 段)。³³ 与此相关的数据显示，西岸约 40%的以色列

²⁸ Kerem Navot 用西岸山农村一词来指沿 60 号公路南北走向、连接西岸南部和北部的山脊(Kerem Navot, “以色列定居者的农业”，2013 年)。

²⁹ 见 Kerem Navot, “以色列定居者的农业”，2013 年。

³⁰ B' tselem, “抢土地：以色列在西岸的定居政策”，2002 年。

³¹ 该地区内数千德南的土地似乎已经移交给定居点。有特别许可证的定居者在 8 500 德南土地上进行耕种(Kerem Navot, “以色列定居者的农业”，2013 年)。

³² 见牛津救济会, “On the Brink, Israeli settlements and their impact on Palestinians in the Jordan Valley”, 2012 年。

³³ 见 [www.ewash.org/files/library/WBfactsheetfianlmarch9\[1\].pdf](http://www.ewash.org/files/library/WBfactsheetfianlmarch9[1].pdf)。

定居者农业在巴勒斯坦私有土地上进行种植。这一情况还反映在农产品出口数字上。每年，以色列定居者出口价值约 2.85 亿美元的农产品，而巴勒斯坦人的出口额只有 1 900 万美元。以色列农业出口总额的约 28% 来自在西岸和被占领的叙利亚戈兰种植的产品。³⁴

考古挖掘和公园

33. 考古挖掘和公园也被用来控制定居点的土地，主要方式是以色列政府资助、参与和认可定居者组织所领导的考古项目。一些观察员组织的报告称，耶路撒冷旧城中的一些考古项目正在被用作一种手段，来巩固定居点和定居者在这一地区的存在。³⁵ 2014 年 4 月 3 日，耶路撒冷地区规划和建筑委员会批准了一个称为 Kedem 大院的项目，但锡勒万居民区的巴勒斯坦居民提出一些反对意见，这个社区位于东耶路撒冷旧城城墙南部附近，人口为 45 000 人。³⁶ Kedem 大院包括一个博物馆、一个游客中心和一个停车场，占地面积约 16 000 平方米。以色列自然与公园管理局和大卫之城基金会(又称 Elad)提交了一份计划，旨在加强犹太人与耶路撒冷、特别是锡勒万地区的联系。³⁷ Kedem 大院是通往大卫城国家公园的门户，这个公园是由同一组织控制的旅游考古地点。³⁸

34. 此外，Elad 提出了建造另一个旅游大院的计划，这个大院占地约 1 200 平方米，位于锡勒万一个被称为泉水之家的地点的上方，而这个泉水之家是一个古老的建筑，建在主泉眼的上方。³⁹ 因为 Elad 用墙和篱笆挡住了前往该泉的入口，该地区的巴勒斯坦人无法利用其主要水源。⁴⁰ 据 Ir Amim 考古组织称，尽管有人提出反对意见，该计划在 2014 年 2 月提交。据 Emek Shaveh 这一考古学家组织称，在查看了挖掘地点和计划修建的旅游中心(Kedem 大院、大卫城游客中心、以及泉水之家旅游中心)后发现，在锡勒万整个北部边界沿线，以色列定居者的存在正在连成一片。⁴¹

³⁴ Who profits from occupation, “Made in Israel, agricultural exports from the occupied territories”(见 http://www.whoprofits.org/sites/default/files/made_in_israel_web_final.pdf)。

³⁵ 资料来源：Emek Shaveh 和 Ir Amim 组织。

³⁶ http://www.civiccoalition-jerusalem.org/system/files/silwan_factsheet_2_2014.pdf。

³⁷ www.haaretz.com/news/national/.premium-1.576207。

³⁸ www.haaretz.com/news/national/.premium-1.583518 和 www.haaretz.com/news/middle-east/1.583763。

³⁹ 见 <http://alt-arch.org/en/press-release-tourist-center-at-the-spring-house-beit-hamaayan>。

⁴⁰ <http://www.ewash.org/files/library/Through%20the%20camera%20lens.pdf>。

⁴¹ <http://alt-arch.org/en/press-release-tourist-center-at-the-spring-house-beit-hamaayan>。

35. 考古发掘也正在希布伦市进行,地点在 H-2 区的西南边缘、被称为 Tel Rumeida 的考古山丘。⁴² 以色列文化部和以色列民政署资助了这些活动,以色列文物局和位于西岸最大的以色列定居点的 Ariel 大学也参与其中。这项工程在 2014 年 1 月开始,据称规划占地约一个半英亩(6 个德南)。⁴³ 一些观察者认为,考古公园将把挖掘地区与 H-2 区 al-Shuhada 街的三个以色列定居点连成一片,⁴⁴ 而巴勒斯坦人却不得进入。⁴⁵ H-2 区及其周围的巴勒斯坦人的行动自由受到严重限制。这一情况由于以色列定居者、甚至是以色列国防军进行的系统骚扰而更加严重,结果致使数千名巴勒斯坦人流离失所,继续留下来的巴勒斯坦人的生活条件也发生恶化。令人关切的是,该公园将在希布伦市中心制造一个新的定居点飞地,从而增加了以色列定居者在城内的存在,侵害了巴勒斯坦人的权利,并且有加剧定居者的暴力行为和进一步限制巴勒斯坦人行动自由的之虞。

五. 定居者的暴力行为、未能维持公共秩序和没有追究责任

36. 国际人权法规定,以色列有义务保护巴勒斯坦人的权利,而且作为占领国有义务在巴勒斯坦被占领土维持公共秩序和安全,包括向巴勒斯坦人提供国际人道主义法规定的给予受保护者的一切保障。⁴⁶

37. 以色列定居者对巴勒斯坦人及其财产实施的暴力行为继续经常发生。同过去一样,大部分事件似乎旨在恐吓巴勒斯坦人,以达到控制某些地点的目的(A/66/364, 第 21 段)。在本报告所述期间,共报告发生了 271 起事件,其中 217 起涉及财产破坏(见上文 28-35 段),61 起涉及袭击巴勒斯坦人,造成 108 人受伤,其中包括 32 名儿童和 11 名妇女。这一数字与 2012 年和 2013 年同期相比有所减少,当时共记录了 357 起事件,包括 270 起涉及财产破坏、87 起涉及袭击巴勒斯坦人,造成 171 人受伤,其中包括 35 名儿童。巴勒斯坦人袭击以色列定居者的事件也有所减少。在本报告所述期间,据报发生了 39 起事件,其中包括 12 起破坏财产以及伤害 48 名以色列定居者(包括 5 名儿童)的案件。

38. 对巴勒斯坦人及其财产的袭击最经常发生在纳布卢斯、拉马拉、希布伦和东耶路撒冷。据人道主义事务协调厅称,在 2012 年 7 月至 2013 年 5 月,这些地方发生的定居者暴力行为事件的也较多。人道协调厅还报告称,纳布卢斯省发生的

⁴² H-2 区占希布伦市的 20%,在签署《奥斯陆协定》之后完全由以色列控制。挖掘正在巴勒斯坦人在山丘顶端建造的房屋之间的空地上进行。

⁴³ www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/.premium-1.567694。

⁴⁴ Beit Hadassah、Beit Romano 和 Avraham Avinu。

⁴⁵ Emek Shaveh, “Archaeology in the shadow of the conflict” (<http://alt-arch.org/en/tel-rumeida-the-future-archaeological-park-of-hebron>)。

⁴⁶ 《日内瓦第四公约》,第 4 条和第 27 条。

事件数量最高，共有 70 起；其中 15 起涉及人身暴力，导致 20 名巴勒斯坦人受伤，还有 55 起涉及对巴勒斯坦人财产的袭击，包括造成 2 486 株树木被破坏。

39. 人权高专办监测的案件显示，定居者的暴力行为以及色列当局所采取的行动(包括骚扰、暴力搜查和任意拘留)侵害了巴勒斯坦人民的一系列人权，包括私人生活和家庭生活的权利、获得公平审判的权利和获得适足生活水准的权利。有这样一起案件：一名巴勒斯坦男子和他的家人生活在自己的 5 英亩(22 个德南)的农场上，农场位于巴勒斯坦 Lubban ash-Sharqiya 村的外围，在纳布卢斯市以南约 30 公里并靠近 Eli、Shilo 和 Ma'le Levona 等以色列定居点。这个家庭多次成为以色列定居者的袭击目标，遭到了伤害和财产破坏。此外，这名巴勒斯坦人数次遭到以色列国防军逮捕。2014 年 4 月 16 日，17 个定居者和一个犹太教士试图进入其家中，以便在“犹太人”建筑物内祈祷。在该人不准他们进入时，这些定居者试图推倒农场大门但没有得逞。他们随后返回农场，向房屋投掷石块，屋内有 8 名家庭成员，包括 3 名儿童。此后不久，以色列国防军士兵抵达，就他们声称这名男子用来袭击一名定居者的一把刀进行盘问。一名士兵据称捡起了果园内的一把斧头，指控这名男子企图用斧头袭击定居者。以色列警察随后抵达，逮捕了这名巴勒斯坦男子，据称并没有告诉他逮捕理由。这名男子被带到以色列军事法庭，被控用刀和斧头袭击一名定居者，并且计划把一名定居者推进农场的一口水井以将其杀害。他在 4 月 24 日被保释出狱。在他遭拘留期间，他的儿子据称被以色列国防军伤害。2014 年 4 月 26 日，这个儿子据称被以色列国防军逮捕。截至编写本报告时，人权高专办一直未能查实逮捕理由。4 月 27 日，这名巴勒斯坦人收到了拆除农场大门、一些树木、以及他在农场大门和他的房屋之间垒起的石墙的命令，理由是无建筑许可证。

40. 如以前的报告所述，以色列国防军常常不能采取适当措施，保护巴勒斯坦人免遭当着士兵的面实施的暴力行为(A/67/375，第 30 至 32 段及 A/66/364，第 23 至 25 段)。在本报告所述期间，据称此类事件继续发生。例如，在人权高专办监测的一个案件中，Bet El 定居点的四个定居者据称在 2014 年 3 月 7 日向法国新闻社的一名巴勒斯坦摄影师的车辆投掷石块，打破了挡风玻璃。该名摄影师正在前往报道星期五发生的 Al-Jalazun 难民营示威。以色列国防军士兵当时在场，但没有进行干预，直到这名摄影师离开他的汽车，开始回手向定居者投掷石块。摄影师在保护自己的面部不被石块击中时手臂受了轻伤。尽管定居者仍在现场，但无一被以色列警察逮捕。摄影师向 Benyamin 定居点的以色列警察分局提出申诉，并提交了记者同行拍摄的照片和录像，以证明袭击者的身份。

41. 2014 年 4 月 8 日发生的一个案件表明，以色列当局有能力采取有效行动制止定居者的暴力行为，当时以色列定居者在 Yitzhar 定居点的一些建筑物被拆除后袭击了以色列国防军士兵和一个以色列国防军的哨所。据媒体报道称，有五人被

捕，⁴⁷ 而且以色列政府宣布了一项对定居者袭击权力机构的零容忍政策。⁴⁸ 以色列国防军立即决定在 Yitzhar 驻扎一个连的边境警察。⁴⁹

42. 东耶路撒冷是尤其遭受定居者暴力行为的另一个地区。据人道协调厅称，在本报告所述期间，记录了在东耶路撒冷发生了 50 起事件，包括 16 次人身袭击造成 30 人受伤，34 起事件造成财产破坏。2012 年至 2013 年期间，发生在谢赫亚拉赫居民区和旧城这两个地点的事件有所增加。

43. 尤其令人关切的是，据称发生在旧城的定居者暴力事件从 2012 年的 3 起的增加到 2013 年的 17 起。2013 年 8 月 14 日，在人权高专办监测的一个案件中，一个巴勒斯坦家庭遭到约 40 名以色列 Talmudic 学校宗教学生的袭击，这所学校的地点在旧城 Al-Qerami 居民区这个家庭的房屋附近。这个家庭包括父母和三名子女，当他们正在走向自己的房屋时，宗教学生用木棒、金属棒和金属链对他们进行袭击。这次袭击造成所有家庭成员受伤；母亲和一个儿子重伤住院。以色列警察进行干预，制止了这次袭击并逮捕了 7 人。同日傍晚，警察要求这个家庭的长子去警察局指认袭击者。尽管据称他认出其中五人，但其中几人可能也被释放。⁵⁰

44. 即使定居者袭击似乎一直发生在同一地区，以色列没有采取有效措施防止此类袭击。这一情况由于未对定居者的袭击追究责任而更为严峻。尽管已采取一些积极措施，包括最近逮捕了一些涉嫌实施所谓的“价格标签”袭击的以色列公民，但自秘书长向大会提交上次报告(A/68/513)以来，这种情况基本没有变化，⁵¹ 这表明，在 2005 年至 2013 年期间，在对西岸发生的定居者对巴勒斯坦人实施的暴力事件的调查中，只有 8.5%最后进入起诉阶段。

六. 被占领的叙利亚戈兰的定居点

45. 在本报告所述期间，以色列当局在被占领的叙利亚戈兰继续巩固以色列定居点的存在。2014 年 1 月，以色列政府批准了一项五年发展计划，旨在开发现有定居点附近约 30 000 德南土地。开发计划包括清除地雷和改善水基础设施系统，以便把农业用地给予多达 750 个定居者家庭用于农作。⁵² 据称，该国政府已为此

⁴⁷ www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-4508832,00.html。

⁴⁸ rt.com/news/israeli-settlers-attack-idf-297。

⁴⁹ www.jpost.com/Defense/IDF-responds-to-violence-at-Yitzhar-Deploys-Border-Police-unit-to-West-Bank-settlement-348268。据称，士兵驻扎在神学院的宗教学校，定居者曾经把这所学校当作袭击巴勒斯坦村庄和以色列安全部队的基地。

⁵⁰ 据称有人在居民区看到嫌疑人。截至 2014 年 5 月中旬，没有提供资料说明调查的现状。

⁵¹ www.jpost.com/National-News/Police-Yitzhar-teens-arrested-for-price-tag-against-Israeli-Arabs-to-face-indictment-353112。

⁵² 在被占领的叙利亚戈兰，以色列定居者人口目前估计约有 20 000 人(A/68/513，第 53 段)。

划拨超过 3.75 亿谢克尔。⁵³ 这一战略将重点放在被占领的叙利亚戈兰的农业发展上，以期控制土地，这好像类似于以色列在西岸所采取的做法。

46. 政府赞助的农业扩张也与以色列努力扩大定居者在被占领的叙利亚戈兰的存在有关联，其目的是进一步利用该领土的自然资源牟取经济利益。⁵⁴ 这违反了以色列根据国际人道主义法承担的义务和无数联合国决议，特别是安全理事会第 497 号决议。在这方面，秘书长曾对以色列政府赞助在被占领的叙利亚戈兰的投资表示关切，包括向跨国公司颁发石油和天然气勘探许可证(A/HRC/25/38，第 48 段及 A/68/513，第 53 和 54 段)。秘书长指出，法国、大不列颠及北爱尔兰联合王国、德国、意大利和西班牙等国政府最近都对本国公民发出警告，指出了包括在被占领的叙利亚戈兰与以色列定居点做生意的风险。⁵⁵

七. 结论和建议

47. 以色列继续违反其国际法律义务和根据路线图作出的承诺，无视国际社会一再发出的关于停止将其平民人口转移到被占领土的呼吁。

48. 以色列在建立和扩大包括东耶路撒冷在内西岸和被占领的叙利亚戈兰的以色列定居点方面发挥主导作用，其做法包括利用本国法律制度没收土地，然后将土地分配给定居点；扩大定居点的实际面积。以色列必须执行包括安全理事会第 497 (1981) 号决议在内的联合国相关决议，撤出 1967 年占领的领土。

49. 以色列仍然未能保护巴勒斯坦人免遭以色列定居者实施的暴力行为，违反了其作为占领国承担的、在被占领土维持公共秩序和安全的国际义务。以色列仍未确保对定居者暴力行为追究责任。

50. 在包括东耶路撒冷在内西岸的以色列定居点导致巴勒斯坦人民的多项人权受到侵犯。以色列必须遵守其国际义务，尊重、保护和实现载于国际人权法的巴勒斯坦人民的权利。此外，以色列作为占领国必须确保巴勒斯坦人民获得国际人道主义法规定的对受保护者的保护。

51. 呼吁以色列停止在巴勒斯坦被占领土和被占领的叙利亚戈兰建立和扩大定居点。特别是，以色列应当停止利用其法律系统控制土地，然后将土地分配给定居点，特别是通过宣布和认可国有土地的方式。此外，秘书长还呼吁以色列立即停止为了达到扩大定居点实占面积的目的，使用农业和考古公园等非正式方法土地控制。在这方面，以色列必须对通过农业活动夺取土地的定居者采取行动。

⁵³ www.haaretz.com/news/national/.premium.1568172。

⁵⁴ <http://golan-marsad.org/wp-content/uploads/Settlement-Agricultural-Expansion-in-the-Golan-Final-editedCrystal.pdf>。

⁵⁵ www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/.premium.1601631。

52. 此外，以色列必须停止资助、支持和参与那些往往由定居者组织所管理的考古项目，这些项目有助于巩固定居者在巴勒斯坦被占领土的存在，并可能导致侵犯巴勒斯坦人民的多项权利，包括他们的行动自由权利。

53. 强行迁移巴勒斯坦人，包括目前居住在西岸中部和东耶路撒冷周边地区的贝都因人社区和牧民，违反了以色列根据国际人道主义法和国际人权法承担的义务。因此，应立即停止那些将导致强行迁移这些社区的计划。

54. 以色列还根据国际法的规定有义务向 C 区的巴勒斯坦社区，包括面临强迫迁移的贝都因人社区和牧民，在他们目前的所在地提供适足住房、土地保有权保障以及水和各种服务(包括保健和教育)。

55. 以色列作为占领国有义务防止以色列定居者对巴勒斯坦人实施暴力袭击，尤其是在业已知道此种行为不断发生的地点。以色列必须采取一切措施，确保以色列定居者对巴勒斯坦人及其财产实施的所有暴力行为接受独立、公正、彻底、及时、有效和非歧视的调查。调查应允许公众监督和受害者参与。对侵权行为负责的个人应当受到起诉，受害者应得到有效补救。
