



第七十届会议

议程项目 55

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 69/93 号决议编写。报告侧重于以色列在巴勒斯坦被占领土侵害巴勒斯坦人民人权的行为，尤其侧重于加沙地带 2014 年敌对行动升级后的局势，以及影响加沙重建和恢复的因素。报告提供了关于责任人承担问责措施和巴勒斯坦加入条约的最新情况。

* 本文件迟交给会议事务部门，但没有按大会第 53/208 B 号决议第 8 段的要求作出解释；大会在该决议中决定，若迟交报告，应在文件脚注内说明原因。



一. 引言

1. 本报告所述期间为 2014 年 5 月 16 日至 2015 年 5 月 31 日。联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)及联合国其他实体和非政府组织在以色列和巴勒斯坦被占领土进行的监测和其他信息收集活动构成本报告的主要依据。

2. 阅读本报告时应同时参阅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的定居点的报告(A/70/351)以及秘书长和人权事务高级专员的其他近期报告(A/HRC/28/80 和 Add.1; A/HRC/28/44 和 A/HRC/28/45)。

3. 本报告重点说明巴勒斯坦被占领土在 2014 年夏季敌对行动升级¹ 一年之后巴勒斯坦人民享有人权仍然受到阻碍的各种因素。报告分析了对加沙的持续封锁如何破坏了重建和恢复工作,包括经济和基本公共服务的提供。报告还提供了西岸包括东耶路撒冷局势的最新情况,说明如何将取消封锁和追究侵犯和践踏人权和国际人道主义法行为的责任作为实现可持续和平与安全的先决条件。

4. 以色列准许联合国调查委员会于 2014 年 11 月 26 日至 12 月 13 日进入加沙地带进行实地考察。然而,仍然令人严重关切的是,以色列拒绝配合人权理事会第 S-21/1 号决议所设独立调查委员会和其他机制,包括 1967 年以来巴勒斯坦被占领土人权状况特别报告员的工作。这些实体进入以色列和巴勒斯坦被占领土的要求屡遭拒绝。

二. 法律框架

5. 国际人权法和国际人道主义法适用于巴勒斯坦被占领土。报告 A/HRC/12/37 (第 5-9 段)和 A/69/347(第 3-6 段)详细分析了适用的法律框架,包括责任人承担法律义务的依据,此项分析依然有效。

三. 大会第 69/93 号决议的执行情况

A. 2014 年 6 月至 8 月巴勒斯坦被占领土的暴力事件增加

6. 2014 年 5 月至 11 月报告所述期间上半期,暴力事件和侵犯国际人权法和国际人道主义法行为达到了令人震惊的程度。在以色列 7 月 7 日发动军事行动之前,整个西岸包括东耶路撒冷的人权状况明显恶化,以色列部队与巴勒斯坦武装团体之间从 2014 年 6 月初开始的敌对行动加剧,其中除短暂的一些停火之外,这种状况一直持续到 8 月 26 日达成停火协定。但是,在 2014 年 11 月之前,局势依然十分紧张,特别是在耶路撒冷。这些事件和由此而产生的侵犯人权行为在一些报告中得到广泛报道(A/HRC/27/76 和 A/HRC/28/80 和 Add.1),也是一个独立调查委员会的调查内容,该委员会于 2015 年 6 月向人权理事会提交了报告(A/HRC/29/52 和 A/HRC/29/CRP.4)。

¹ “敌对行动升级”一词是指被以色列称作“坚壁行动”的 2014 年 7 月 8 日至 8 月 26 日期间。

7. 加沙在敌对行动升级期间和之后遭到的破坏、产生的流离失所现象和人道主义需求都是前所未有的。最近保护问题群组收集的数字显示，² 在 51 天的军事行动中有 2 251 名巴勒斯坦人丧生，³ 其中有 1 462 名平民，包括 299 名妇女和 551 名儿童。从巴勒斯坦卫生部收到的统计显示，在此期间有 10 670 名巴勒斯坦人受伤，包括 2 070 名妇女和 3 551 名儿童。根据以色列官方消息，在敌对行动升级期间，有 67 名以色列士兵和 6 名平民(包括 1 名儿童和 1 名泰国国民)被打死，1 600 多平民受伤。⁴

8. 据人道主义事务协调厅称，在敌对行动升级最严重的时候，大约有 50 万巴勒斯坦人——占整个加沙人口的近三分之一——在境内流离失所。⁵ 联合国儿童基金会(儿基会)的资料显示，19 000 多套住房被夷为平地⁶ 或严重受损，150 000 套住房受损，其中 6 285 套受损程度严重。⁷ 另有 281 所学校和 3 所大学被破坏。⁸ 加沙一半以上的医院和保健中心受到破坏或被毁，严重影响了卫生部门在敌对行动升级期间和之后应对更繁重工作量的能力。⁹

9. 以色列的持续非法封锁和过去 8 年的两轮敌对行动使经济受到重创，受破坏程度更加严重。¹⁰

10. 在非敌对行动升级期间也有大量人员死伤：据人道主义事务协调厅称，在本报告所述期间，以色列安全部队在西岸和东耶路撒冷打死 51 名巴勒斯坦人，包括 11 名儿童，打伤 5 880 名巴勒斯坦人，包括 1 119 名儿童，据报西岸有 9 名以色列人死亡。¹¹ 在加沙，除了在敌对行动升级时被打死和打伤的人之外，在本报告所述期的其余时间，有 20 名巴勒斯坦人被打死，151 人受伤。

² 对在保护部门工作的联合国和非联合国人道主义组织的人道主义行动进行协调的机制。人权高专办领导巴勒斯坦被占领土保护问题群组的工作。

³ 截至 2015 年 5 月 31 日的数据。关于方法，见 A/HRC/28/80/Add.1，第 24 段。

⁴ 以色列国，“The 2014 Gaza conflict(7 July-26 August 2014): factual and legal aspects”，2015 年 5 月。

⁵ 联合国人道主义事务协调厅，“加沙危机，真相与数字”，见：www.ochaopt.org/content.aspx?id=1010361。

⁶ 住房问题群组将一个“居住单位”界定为组成核心家庭和/或大家庭彼此相关的一组人占居的一所房子或公寓。在某些情况下，也可包括一个以上的家庭。

⁷ 巴勒斯坦住房问题群组，实况报道，2015 年 5 月，见：www.shelterpalestine.org/。

⁸ 儿基会，“加沙儿童：停火之后的六个月”，2015 年 2 月 26 日。

⁹ 被占巴勒斯坦领土保健群组，“卫生部门联合评估报告”，加沙，2014 年 9 月。

¹⁰ 世界银行，“提交特设联络委员会的经济监测报告”，2015 年 5 月 27 日。

¹¹ 见人道主义事务协调厅，“生命、自由与人身安全”，见：www.ochaopt.org/content.aspx?id=1010057。

B. 加沙停火一年后的局势

受破坏程度

11. 加沙 2014 年敌对行动造成的人道主义危机加剧了已经岌岌可危的局势，进一步妨碍了居民享受经济和社会权利，包括获得住房，水和卫生的权利。在停火之后近一年的时间里，由于重建工作严重滞后和资金短缺，仍有约 100 000 名巴勒斯坦人流离失所。他们大多数人的生活仍然朝不保夕，挤住在临时住处或收容家庭。

12. 此外，加沙的巴勒斯坦居民继续为获得电力、清洁饮水和保健服务等基本服务而苦苦挣扎。供水和环卫设施被毁以及 2014 年加沙唯一一所电厂受到炮击，加剧了以色列自 2006 年开始空袭后造成的电力危机。据巴勒斯坦水务局称，加沙 97% 的自然水不适合人类饮用，每天倾入地中海未经处理或部分处理的污水达 9 000 万升。

13. 在重建和恢复敌对行动升级期间被毁的保健设施方面只取得有限进展。整个加沙仍然布满 7 000 枚战争遗留爆炸物以及许多未爆炸弹、坦克炮弹和其他弹药。

重建和恢复需求

14. 对毁损和重建需求进行的一系列评估显示，受打击最严重地区包括派特哈嫩、Shuja'iyah 和汗尤尼斯东部。这些初步评估构成了全国共识政府为进行从危机后恢复到长期发展的过渡而制定的 2014-2017 年期间全国早期恢复和重建加沙计划(计划)的基础。据在开罗捐助方会议上介绍的该计划估计，用于救济、恢复和重建的费用总额为 40 亿美元。在国际社会承诺的 54 亿美元(包括 25 亿美元的新资金)中，35 亿美元是用于援助加沙。¹² 在本报告所述期间结束时，已支付资金不到总数的三分之一。

阻碍重建和恢复工作的因素

15. 恢复和重建计划的重建部分已取得一些进展。然而，开罗会议曾预测快速重建工作会遇到严重的实际和政治障碍，而这正在加剧大破坏对人权产生的影响。以色列继续违反国际法对加沙实施封锁(见 A/HRC/24/30，第 21-23 段)，这仍然是加沙地带实现可持续恢复和加沙居民享有经济、社会和文化权利的最大障碍。以色列严格限制巴勒斯坦人在加沙及加沙与西岸之间进出的行动自由，严重削弱巴勒斯坦人享有的其他权利，尤其是获得工作、保健、教育、住房和适足生活水准的权利，以及结婚、享有家庭生活、旅行和信奉自己的宗教的权利。

16. 甚至在 2014 年敌对行动升级之前，封锁已经重创了加沙的经济，这在秘书长的报告(见 A/69/347 和 A/HRC/28/45)中始终是有记载的。加沙的失业率高达

¹² 开罗巴勒斯坦问题会议，主席的结论意见，2014 年 10 月 12 日，见：<http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/79CE488FCCFD513B85257D70006E047E>。

43%，为世界最高。¹⁰ 世界银行指出，加沙的经济规模已下降到只占其估计潜能的一小部分。人均实际收入比 20 年前降低 31%，而在此期间加沙的人口增加了约 230%。¹⁰ 对西岸进出口以及往返货物运输的限制，使经济更加得不到发展，并进一步加剧了加沙地带的贫穷和冲突。¹³

17. 封锁使人承受巨大代价：电力和饮水供应有限、医疗用品短缺、长期依赖粮食援助、工农业部门崩溃，这一切即使在 2014 年敌对行动升级之前已造成人道主义危机和生活质量低下。粮食安全无保障人口已从 2014 年 6 月 2 日的 57%¹⁴ 上升到 2015 年第一季度的 73%。¹⁵ 敌对行动不断升级造成的心理创伤加重了这一危机。

18. 以色列对加沙的封锁限制了一系列材料，包括水泥等许多基本建筑材料的进口。2014 年 8 月 27 日至 2015 年 4 月 30 日期间，只有 7 500 辆卡车的建筑材料，主要是水泥、集料和钢条运入加沙。2014 年 10 月，据住房问题群组估计，加沙需要 80 万辆卡车的材料才能满足因敌对行动一再升级和长期住房不足造成的住房需求。¹⁶

19. 加沙重建机制是根据巴勒斯坦和以色列当局经联合国斡旋签署的协议而做出的一项临时安排，旨在使被以色列划归的“两用”材料¹⁷ 和重型机械能够进入加沙。“两用材料”包括集料、金属条、水泥和主要建筑材料。2015 年，以色列扩大了双重用途物品清单，将木材等物品列入其中，声称在加沙将木材用于修建军用地道。¹⁸

20. 各利益攸关方利用加沙重建机制的起步缓慢，后有了大幅增加，但整体重建步伐仍然不够有力，部分原因是捐助资金有限。截至 2015 年 5 月 31 日，尽管约一半房屋受损家庭在重建机制下得到了建筑材料，但没有一个夷为平地的住房得到重建。¹⁹

¹³ 见国际发展机构协会，“重建加沙：转型变革的五项原则”，2014 年 10 月 3 日。

¹⁴ 巴勒斯坦中央统计局与联合国联合新闻谈话(巴统计局-粮农组织-近东救济工程处和粮食计划署)，“巴勒斯坦粮食无保障人口比例仍然很高”，2014 年 6 月 3 日。

¹⁵ 人道主义事务协调厅，“《人道主义年度公报》”，2015 年 3 月。

¹⁶ 五年内每天需要 441 辆卡车或三年内每天需要 735 辆卡车的建筑材料，才能满足住房需求。其依据是估计需要 100 334 套住房，包括 2014 年敌对行动升级时被摧毁或严重受损的 20 000 套住房，前军事行动后未完成的 5 000 套住房，以及根据 2011 年的需求为减少自然增长率导致的严重住房不足而需要的 75 334 套住房。此项计算不包括公共基础设施(如学校和水电等)。见住房问题群组，“加沙的最新对策”2014 年 10 月 11 日，www.shelterpalestine.org/。

¹⁷ 以色列声称可用于恐怖袭击的材料和设备。

¹⁸ 20 至 25 厘米宽、厚度超过 5 厘米的木材，见：Gisha 行动自由法律中心，“COGAT decision to restrict entrance of wood to Gaza”，2015 年 4 月 13 日。

¹⁹ 共 12 620 套住房被夷为平地，另有 156 420 套住房轻微或严重受损。见住房问题群组，“概况介绍”2015 年 5 月，见：shelterpalestine.org/factsheetdetails.aspx?id=10109。

21. 巴勒斯坦民间社会组织质疑重建机制是否要将“以色列的封锁制度化”。²⁰他们还表示关切的是，由于进口至加沙的多数建筑材料都来自以色列，后者自然受益于由其行动导致的重建工作。²¹

22. 重建机制是一项临时措施，封锁是其存在的唯一理由。联合国高级官员一再指出，重建机制不能取代彻底解除封锁，但它可成为执行安全理事会第1860(2009)号决议的重要第一步。

限制人员和货物自由流动

23. 在本报告所述期间，以色列继续对加沙实施严格的进出限制。埃雷兹检查站仍然对除以色列签发的特别许可证以外的任何其他巴勒斯坦人关闭。在整个报告所述期间，加沙的大多数巴勒斯坦人不得进入西岸，包括东耶路撒冷、以色列和其他国家。²²

本报告所述期间以色列签发的通过埃雷兹过境点离开加沙的许可证(括号内为每月平均数)^a

	2014年5-6月	2014年7-8月	2014年9月-2015年4月
过境的巴勒斯坦人人	11 207 (5 604)	2 715 (1 358)	85 615 (10 702)
获得出境许可证的病人	5 939 (2 970)	1 499 (750)	9 973 (1 247)
拒发出境许可证的病人	70 (35)	90 (45)	377 (47)
得不到许可证而耽误治疗的病人	537 (269)	450 (225)	1 930 (241)

资料来源：Gisha 行动自由法律中心和世界卫生组织。

^a 2014年5月至2015年4月报告期的数字显示了敌对行动升级前、升级期间和之后各期间的总数。括号内的每月平均数是为了便于比较。

24. 这些限制使一系列其他人权，特别是健康权受到影响。由于在加沙，药品长期短缺和缺乏适当的医疗服务(特别是2014年敌对行动升级之后)，加沙人依赖加沙境外的转诊系统才能获得所需的专门保健服务，而这需要以色列当局发放许可

²⁰ 巴勒斯坦非政府组织网络，“巴勒斯坦非政府组织网络和人权组织敦请联合国秘书长推动立即解除对加沙地带的关闭，而不是使关闭合法化”，2014年10月15日；巴勒斯坦人权中心“关闭和废墟中的加沙，联合国重建加沙机制失败，解除关闭是唯一解决办法”，2015年3月11日。

²¹ EurActiv，“EU source: Gaza reconstruction aid is ‘made in Israel’”，2014年9月3日。

²² 见：Gisha，“The Gaza Cheat Sheet”，2015年7月。

证。虽然在敌对行动升级期间许可证申请批准率骤降至 65%，²³ 在整个报告所述期间，批准率总体保持稳定，大约为 80%。在剩余的 20% 的申请者中，约 15% 的申请没有得到肯定答复，赶不上与医院预约的时间，耽误了治疗，其余 5% 的申请被拒。相比之下，2012 年病人提出的申请只有 7.5% 被拒或被耽误。此后这一百分比每年都在上升。

25. 2015 年 2 月 16 日，以色列增加了从埃雷兹过境点出境的特殊类许可证配额：需要到以色列治疗的病人(不属医疗紧急情况)每天获准人数从 80 人增加到 120 人，商人从 400 人增加到 800 人。虽然这可被看作是一个积极的事态发展，但医疗配额概念引发对人权的严重关切。是否需要及时得到治疗取决于临床需要，应由医疗专家来决定，不应受到任意确定的配额的限制。

26. 埃及当局严格限制和最终关闭拉法过境点，加重了限制通过埃雷兹进出加沙的行动自由产生的后果(见 A/69/347，第 31-32 段)。拉法过境点是在西奈的埃及士兵受到自杀式袭击后于 2014 年 10 月 24 日关闭的，在本报告所述期剩余时间仅间歇性地开放了 15 天，²⁴ 期间有 4 033 人从加沙出境，6 731 人入境。²⁵ 相比之下，关闭前每周估计有 2 046 人经拉法过境点从加沙出境。²⁶

27. 对货物流动的限制依然存在。2007 年 6 月，以色列全面禁止加沙向西岸和以色列出售货物，加沙 85% 的出口物品都是在禁令之前售出的。²⁷ 在 2014 年 5 月，进口占封锁前水平的 33.48%，出口占 1.66%。据以色列领土内政府活动协调股称，2014 年夏季敌对行动期间，5 779 辆载有数百吨粮食和非粮食物品，包括药品、电器用品、修复水、污水设施、通信网络物品以及燃料的卡车入境加沙。²⁸ 但是，这些供应品不足以满足长期短缺的医疗用品和设备，大量人员受伤、很多人粮食安全无保障，这一情况因境内流离失所者人数达到空前规模而变得更加严重，造成医疗用品和设备的需求量很大。²⁹

²³ 见世卫组织，“加沙地带病人转诊情况月报”，2015 年 4 月，见：www.emro.who.int/pse/publications-who/monthly-referral-reports.html。

²⁴ 人道主义事务协调厅，“加沙过境点运作情况每月更新”，2015 年 5 月。

²⁵ 人道主义事务协调厅，“拉法过境点：进出加沙的人员流动情况”，见：www.ochaopt.org/gazacrossing/index.aspx?id=2。

²⁶ 人道主义事务协调厅，“保护平民周报”，2014 年 5 月 13 日至 19 日。

²⁷ 2012 年 3 月，以色列当局在 5 年里首次容许将加沙向西岸销售的货物作为例外，不受禁令管制。但是，直到 2014 年 11 月才更广泛地放松了限制。见 Gisha，“5 年里第一次：加沙将货物卖给西岸”，见：gisha.org/updates/1759。

²⁸ 国防部，坚壁行动，向加沙提供民事援助的每日报告，2014 年 8 月 27 日。

²⁹ 人道主义事务协调厅，2014 年 8 月 27 日“加沙初步快速评估”，2014 年 9 月 9 日公布，和“巴勒斯坦被占领土：加沙紧急状况报告(至 2014 年 9 月 4 日)”。

28. 自停火以来，以色列政府已为某些措施松绑。它从 2014 年 11 月开始放松 7 年禁令，容许加沙向西岸出售某些货物，2015 年 3 月开始容许向以色列出售加沙生产的某些农产品，但限期一年。³⁰ 2014 年 9 月 1 日至 2015 年 4 月 30 日期间，有 43 098 辆装满货物的卡车入境加沙。同期，443 辆装有出口产品和货物的卡车从加沙离境运往西岸。自敌对行动升级结束后运载货物进出加沙的卡车数量增加，这是一个积极的发展，但是，进出口物品比封锁前仍然少很多——分别为 43% 和 1%——远远低于加沙的出口潜力。

29. 关闭拉法过境点、以色列实施封锁和 2014 年敌对行动升级都造成加沙的经济、人道主义和人权危机进一步恶化。这一封锁是对加沙平民施行的一种集体惩罚(见 A/HRC/24/30, 第 21 至 23 段)，是对经济、社会和文化权利以及公民和政治权利的破坏。对这些权利的严重侵犯是持续冲突的根源所在，而未能处理这类侵权行为会破坏冲突后的恢复(见 A/HRC/28/45, 第 34 至 42 段)。加沙经济持续恶化，加上家庭破碎、家园被毁和生计丧失，令人绝望，也造成极端主义滋生蔓延。以色列政府声称，2007 年在加沙地带实行封锁和采取许多军事行动，是为了保护以色列人的安全。然而，这些行动直接加剧了加沙人权状况的不断恶化。很难看出在这种状态下如何解决以色列关切的安全问题。

限制出入区

30. 以色列国防军继续实施“缓冲区”，又称“限制出入区”，对陆海通行严加限制。实施限制出入区采用各种手段，包括使用实弹以及破坏、损毁和没收陆面和海上的财产。³¹ 限制出入区的确切范围虽然仍不明确，但是，当地民众、民间社会和国际组织一般认为，离加沙和以色列之间围栏 300 米以内为“不得通行”地带，而 1 500 米以内的任何地方都被视为“高风险”地带。

31. 本报告所述期间，³² 实施限制出入区的以色列安全部队打死了 4 名巴勒斯坦人，其中两人为儿童；打伤 80 人。人权高专办监测的一个案件是，2014 年 11 月 23 日以色列国防军士兵开枪打死一名 32 岁的巴勒斯坦人，据报当时他正在贾巴利亚以东、离围栏约 100 米处用网捕鸟。人权高专办搜集的信息表明，男子被打死时据报没有收到预警，他当时既没有携带武器，也不构成任何威胁。

32. 限制出入区 80 名巴勒斯坦伤者中有 36 人是在示威时被以色列国防军打伤的，其中 33 人据报被实弹击中。贾巴利亚和汗尤尼斯以东一般星期五有示威活动，人权高专办就以以色列国防军对示威通常采用的手法表示严重关切。这些示威往往

³⁰ 这样做是为了配合犹太人安息年的习俗，该习俗要求农田每 7 年休整一次。见：Gisha，“通过凯雷姆沙格姆过境点将货物运出加沙，”见：gisha.org/graph/2401。

³¹ 人权高专办/保护问题群组 2014 年 12 月和 2015 年 1 月每月最新资料，见：www.lacs.ps/documentsShow.aspx?ATT ID=19449。

³² 不包括 2014 年 7-8 月敌对行动升级后以色列地面行动对限制出入区造成的严重破坏。

参加者甚众，其中不少据报冲近围栏并投掷石块。据人权高专办的记录，以色列国防军经常以催泪瓦斯和实弹予以还击，虽然示威者一般不构成威胁，不至于需要使用这般武力，特别是他们与国防军之间还被一道高栏隔离开来，往往还外加一道带锋利刀刃的蛇腹形铁丝网。

33. 人道主义事务协调厅指出，在 2014 年敌对行动后，农民在离围栏数百米以内的地方干农活有很大危险。

34. 在海上，以色列国防军在加沙海岸全线离岸 6 海里以内限制捕鱼，并分别在离加沙水域与北面的以色列、南面的埃及之间的海上边界 1.5 海里以内实施“禁渔区”。绝大多数记录到的海上事件发生在 6 海里限制区内。³¹

35. 以色列海军实施海上限制措施时包括使用实弹，继续给渔民带来生命危险，造成伤亡。例如，2015 年 3 月 7 日以色列海军开枪打死一名 32 岁渔民，据报当时他正在加沙市以西离加沙海岸约五海里处修建自己的人工礁(以增加渔获)。³³ 据报以色列军方消息称，海军朝船只开火是因为之前几艘船只偏离了指定捕鱼区，并且没有听从停驶要求，但没有迹象表明该渔民构成了任何威胁。

36. 以色列当局经常任意拘留渔民并没收和/或破坏其渔船和设备。保护问题群组称，在本报告所述期间，有 61 名渔民被拘留，14 人受伤，25 艘渔船被没收，12 艘被毁或受损。以色列海军的攻击造成许多渔船的捕鱼设备和渔网受损或丢失。

37. 以色列在海上实施限制出入区继续摧毁巴勒斯坦的渔业。渔民被禁止进入最好的产鱼区，并被迫在过度捕捞区以及因冲突升级期间下水道系统被毁而出现严重污染的水域打渔。³⁴ 损坏、破坏或没收捕鱼设备则使渔民无法谋生。人道主义事务协调厅称，陆上限制出入区占加沙陆地总面积的 17%，即加沙可用耕地中有 35% 是巴勒斯坦人无法安全使用的。因此，限制出入区严重损及渔民和农民的工作权，剥夺他们及其家人享受适足生活水准的权利。

38. 捕鱼业也在 2014 年冲突升级中严重受损。16 艘小渔船被毁，45 艘船只部分受创，估计 700 至 800 名渔民因此失去生计。³⁵ 许多农民和渔民还因燃料短缺无法工作。

C. 西岸包括东耶路撒冷的局势

39. 下列最新情况涉及对西岸包括东耶路撒冷局势的部分关切，应结合秘书长和人权事务高级专员最近的报告一起阅读(A/HRC/28/80 和 Add.1; A/HRC/28/44;

³³ 《独立报》，“The Gaza fisherman who built his own reef - and was shot dead there by an Israeli gunboat”，2015 年 3 月 29 日。

³⁴ 粮食安全部门，“加沙地带农业生产者生计状况的快速质量评估报告”，2014 年 12 月。

³⁵ 粮食安全部门，“加沙地带紧急粮食安全快速质量评估报告”，2014 年 10 月。

[A/HRC/28/45](#) 和 [A/70/351](#))。这些报告凸显,虽然加沙冲突升级使暴力加剧、侵权行为激增的情况有所掩盖,但是,这方面的局势仍然堪忧,尤其是东耶路撒冷的局势,直到 2014 年底依然动荡不定。

40. 本报告所述期间,据人道主义事务协调厅的记录,在涉及以色列安全部队的事件中,有 51 名巴勒斯坦人死亡,其中 11 人为儿童;另外有 5 880 人受伤,其中 1 119 人为儿童。与此相较,2013 年 5 月 16 日至 2014 年 5 月 15 日,有 31 名巴勒斯坦人死亡,其中 5 人为儿童;2 541 人受伤,其中 849 人为儿童。

41. 据记录本报告所述期间与以色列安全部队有关事件造成 27 人死亡,其中 5 人为儿童,这些事件发生在 2014 年 6 月 1 日至 8 月 31 日期间。半数以上的人是在反对加沙敌对行动和限制进入阿克萨清真寺的抗议活动后爆发的冲突中被打死的。另外 7 人是在搜查和逮捕行动中丧生的。³⁶ 人道主义事务协调厅称,西岸包括东耶路撒冷紧张加剧,暴力频仍,在这种形势下,2015 年头 5 个月就有 10 名巴勒斯坦人丧生,9 名以色列人死亡。³⁷ 以色列安全总局(“安全总局”)向议会报告,西岸“群众抵抗”事件直线上升(例如,投掷石块、扔燃烧弹、撞车和刺杀)。

在西岸中部威胁强行迁移贝都因人社区

42. 在本报告所述期间,以色列军方违反国际法,再次不断威胁强迫转移在西岸中部的贝都因人(其中绝大多数为在联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)登记过的难民)。

43. 以色列“搬迁计划”,包括 Al-Jabal, Nweima 和 Fasayil 计划,考虑将多达 7 000 名巴勒斯坦贝都因人迁至杰里科附近、靠近耶路撒冷市政垃圾临时堆放场以及约旦河谷一带的城镇。这将为在耶路撒冷周边 E1-Maale Adumim 地区以色列定居点的扩张铺平道路。在 E1 地区增设定居点,将进一步削弱一个领土毗连的巴勒斯坦国的生存能力,损害巴勒斯坦人民的自决权,破坏和平前景(见 [A/70/351](#))。

44. 本报告所述期间,以色列民政局推进 Nweima 镇发展计划。社区代表在受权核准该计划的民政局小组委员会上对此提出反对。由于这些反对意见,如强调未与社区协商等,使这一进程得以暂时冻结。在本报告所述期间结束时,小组委员会仍在继续听证。

45. 与此同时,将贝都因人从 Abu Nwar 转移至 Al Jabal 地点的筹备工作一直在推进中。早在 2015 年 2 月初就开始了该地点的奠基工作。2 月 11 日,民政局任命了一名国防军退役准将牵头“调解”,试图与包括 Nwar Abu 在内的贝多因人社

³⁶ 人道主义事务协调厅,“人道主义简况月报”,2014 年 6 月至 8 月。

³⁷ 另见人道主义事务协调厅,“平民保护周报”,5 月 26 日至 6 月 1 日。

区达成妥协。2015年4月28日调解人知会社区，他们非但不得滞留在目前的地点，还要准备全面“异地安置”，34个家庭应在一个月之内在 Al Jabal 地点报到。社区否决了该提案，并要求要么返回内盖夫的祖传土地，要么留在有适当服务设施的 Abu Nwar。

46. 西岸的环境本已压抑，现在又出现这些事态发展。随着签发许多停建令和拆除令，拆毁住宅、与生计有关的房舍以及捐助的人道主义建筑，西岸的环境越发恶化。2015年5月，巴勒斯坦被占领土人道主义协调员和近东救济工程处西岸业务司司长访问了 Abu Nwar 村。他们对该计划可能违反《日内瓦第四公约》表示关切，并说该计划如果付诸实施，将意味着继续 1997 年开始的事态发展。当时，巴勒斯坦难民被装上卡车，运往 Eizariya 同样的城镇，然后在难民原来土地上建造非法定居点。

D. 追究侵犯人权和违反人道主义法行为的责任

47. 2014 年敌对行动升级与 2008-2009 年度和 2012 年前几次升级情形相同，都造成大规模毁坏，许多人丧生。尽管国际社会呼吁对侵犯国际人权和违反人道主义法的行为予以充分追究，但是，有罪不罚现象仍然继续存在，无论是与升级有关，还是与升级期间之外的侵权行为有关。对这些升级和严重侵犯人权行为有罪不罚的普遍现象的详细信息，见秘书长和人权事务高级专员最近的报告 (A/HRC/12/48; A/HRC/22/35/Add.1; A/HRC/28/80/Add.1; A/HRC/28/45, 第 14 至 17 段; A/69/347, 第 52 至 69 段)。

48. 对在西岸包括东耶路撒冷犯下的侵害行为不受惩罚也仍然令人关切(见 A/69/347, 第 52 至 69 段)。2011 年 4 月(其时，以色列军法署署长开始实行一项新政策，对巴勒斯坦人在非战斗情形中死亡的所有个案展开调查)至 2015 年 5 月 31 日，以色列国防军涉案、造成巴勒斯坦人死亡的有 62 起事件，以色列组织以色列占领区人权信息中心也都将其一一记录在案。上述案件中，只有 2 宗被起诉，9 宗根本没有展开调查，另有 11 宗未被起诉就结案。截至 2015 年 5 月底，其余案子还停留在法律程序的不同阶段。³⁸

有罪不罚是冲突的动因

49. 秘书长和人权事务高级专员一再强调，必须按照国际法规定的义务，确保追究所有违反国际人权法和人道主义法的行为人的责任(见 A/HRC/22/35, 第 66-82 段; A/HRC/28/45, 第 26-33 段; A/69/347, 第 52-69 段、第 81 和 84 段)。有效问责不仅确保将行为人绳之以法，而且确保受害者能够获得补救，并有助于阻止未来的违法行为和尝试弥补所造成的损害。

³⁸ 以色列占领区人权信息中心，“后续：实行新政策以来军事警察和军法署就西岸巴勒斯坦平民死亡展开的调查”，2015 年 7 月 30 日，见：www.btselem.org/accountability/military_police_investigations_followup。

50. 国际法要求对违法行为的指控进行迅速、彻底、有效、独立、公正和透明的调查，并将行为人绳之以法。追究侵犯和践踏人权以及违反国际人道主义法行为的责任是为可持续和平与安全创造条件的前提。

51. 正如秘书长指出的，“必须打破建后被毁，建后被毁的循环[……]必须追究责任，我再次呼吁进行问责。必须对实施犯罪行为 and 违反国际人道主义法的行为人进行调查并将其绳之以法[……]如果不解决问题的根源，就绝不会有可持续的和平与安全。”³⁹

以色列国内问责

52. 2014年9月，以色列国防军参谋长下令，总参谋部“实况调查评估机制”(机制)应审查2014年敌对行动期间发生的“特殊事件”。⁴⁰ 该机制是根据特克尔委员会的建议设立的。⁴¹

53. 截至2015年5月31日，巴勒斯坦人权组织记录了378起案件，并向机制提交了236起案件，请求开展刑事调查。⁴² 根据2015年6月11日公布的资料，军法署署长已初步审查了126起“特殊事件”。17个案件已结案，其中两个案件的结案理由基于有争议的主张，即原告未能到宪兵部队刑事调查局作证。⁴³ 机制经审查后对7个案件展开调查，军法署署长在未经实况调查评估机制预先审查的情况下对13个案件展开刑事调查。⁴⁴ 不过，军法署署长迄今只提出了一项刑事起诉，涉及以色列士兵2014年7月20日在Shuja'iya实施抢劫的轻微案件。⁴⁵ 军法署署长尚未就其余案件作出裁决。

54. 巴勒斯坦组织正在为需要提交的另外150个案件收集资料。非政府组织还代表1349名巴勒斯坦人向以色列国防部提交了对生命和财产损失提出民事索赔要求的意向通知。

³⁹ 秘书长就加沙问题召开的记者座谈会，2014年10月14日，见：<http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/4CFAB898E2F52AF685257D710051116A>。

⁴⁰ 以色列国防军军法署，“Operation Protective Edge: Examinations and Investigation”，2014年9月10日，见：www.mag.idf.il/261-6858-en/Patzar.aspx。

⁴¹ 特克尔委员会成立的目的是调查2010年5月加沙船队遇袭事件，授权审查以色列对据称违反武装冲突法行为的调查机制，委员会提出了加强这些机制的具体建议。

⁴² 巴勒斯坦人权中心转交了76份文件，迈赞人权中心转交了89份文件，供该机制审查和调查。

⁴³ 以色列国防军军法署，“Decisions of the IDF MAG regarding exceptional incidents that allegedly occurred during Operation Protective Edge”，update No. 4，2015年6月11日，见：<http://www.law.idf.il/163-7353-en/Patzar.aspx>。

⁴⁴ 英国广播公司新闻，“Israel orders criminal investigations into Gaza war incidents”，2014年9月11日。

⁴⁵ Haaretz，“Israeli Army Indicts Three Soldiers for Looting During Gaza War”，2015年4月26日。

55. 由机制开展并经军法署署长审查的这些调查有助于为加沙据称受害者建立问责制。然而，存在三个重大缺陷：第一，该机制与军法署署长不独立于以色列国防军。为此，巴勒斯坦各团体指出，很多从埃雷兹过境的巴勒斯坦人常常遭到以色列国防军的报复或逮捕，据称受害人和证人因此感到害怕而没有前往埃雷兹在刑事调查局作证。

56. 第二，军法署署长身兼法律顾问和调查员的双重身份，这会产生利益冲突，并可能破坏公正性。

57. 第三，该机制仅受权调查“特殊事件”。因此，不可能解决以色列有责任调查的所有事件，例如：造成 Khuzza'a 大量平民伤亡的似乎过度(或)任意的空中与海上袭击；在拜特哈嫩和舒加亚的地面行动可能没有采取一切可行的预防措施来保护平民；显然由于一名以色列士兵被俘而炮击和轰炸拉法地区；袭击受国际人道主义法特别保护的医院和其他民用物体(见：A/HRC/28/80/Add.1，第 32-63 段)。全面问责制要求调查不局限于少数几个事件，而应从政策层面调查不遵守国际法的行为。

58. 军法署署长 2015 年 6 月 11 日决定结束对 2014 年 7 月 16 日加沙海滩袭击事件的调查，该袭击导致 4 名儿童死亡，这一决定凸显了机制固有的弱点和军法署署长缺乏独立性。军法署署长没有约谈该案件的目击证人，包括国际记者，而只邀请了一名加沙的证人提供口头证词。⁴⁶ 在审查以色列国防军士兵的证词后，军法署署长认为参与该事件的所有指挥官行使的专业酌处权并非不合理，尽管将儿童认定为哈马斯海军好战分子是错误的。

59. 巴勒斯坦组织指出，在本报告所述期间，除了 2014 年敌对行动升级所涉案件以外，还向军法署署长提交了两个涉及以色列国防军在限制出入区射击的案件。已对一个案件展开调查，另一个案件尚未收到答复。在这两个案件中，据称受害者都为 16 岁。

60. 秘书长和人权事务高级专员强调其严重关切加沙前几轮暴力和局势升级后、以及包括东耶路撒冷在内的西岸和加沙地带限制出入区等除敌对行动升级期间以外的事件发生后缺乏问责的情况(见 A/68/502，第 30-34 段；A/69/347，第 52-69 段；A/HRC/25/40，第 50-56 段)。他们关切的问题涉及刑事责任以及受害者获得补救和赔偿的机会。如秘书长以往报告所述和人权事务委员会着重指出的，以色列未能履行它在这方面的义务(另见 A/HRC/29/52)。

⁴⁶ 迈赞和公正组织，“Israeli investigation system is fundamentally flawed. The army cannot investigate itself”，2015 年 6 月 15 日，见：<http://www.adalah.org/en/content/view/8581>。

巴勒斯坦国内问责

61. 巴勒斯坦国或加沙事实上的管辖当局没有对 2014 年夏天敌对行动升级期间据称违反国际人权法和人道主义法的行为进行任何调查并将被控施害者绳之以法，这些违法行为包括不分青红皂白地发射火箭、袭击平民和在人口稠密地区开展军事行动(见 [A/HRC/28/80/Add.1](#)，第 68-72 段)。

62. 加沙内政部据报对 2014 年敌对行动期间在加沙即决处决据称投敌者的情况进行了调查，其中包括据称被武装蒙面男子从 Katiba 监狱带走并被即决处决的数名被羁押人(见 [A/HRC/28/80/Add.1](#)，第 73-74 段)。内政部发言人在 2015 年 1 月表示，处决是由巴勒斯坦抵抗派别执行的。至于被羁押人，他否认政府参与了处决，声称他们在参加敌对行动后逃离了监狱，随后被武装团体抓获并在围栏附近被处决。哈马斯 2015 年 5 月 27 日发表的声明同样否认参与了处决，并称总检察长办公室和内政部在继续调查，并将在调查结束后公布结果。

63. 巴勒斯坦人权组织向加沙总检察长转交了关于武装团体在 2014 年夏季敌对行动期间袭击平民的两个案件。在一个案件中，据称受害者身受重伤，导致双腿截肢。在本报告所述期间结束时，总检察长尚未对指控作出答复，但据报已将案件转交国内安全机构处理。

国际问责措施

64. 人权理事会第 S-21/1 号决议所设调查委员会受权调查“与 2014 年 6 月 13 日以来进行的军事行动有关的”、巴勒斯坦被占领土境内所有违反国际人道主义法和国际人权法的行为，“无论这种行为发生在这些军事行动之前、期间或是之后”。委员会在 2015 年 6 月向人权理事会作了报告。该报告对促进各方的问责提出了建议，包括促请以色列“打破其最近的可悲纪录，追究肇事者的责任，不仅作为确保为受害者伸张正义的手段，而且还作为确保不再发生的必要保障”(见 [A/HRC/29/52](#)，第 76 段)。

65. 秘书长在 2014 年 11 月 10 日成立了联合国总部内部独立调查委员会，调查 2014 年 7 月至 8 月敌对行动升级期间造成伤亡、或破坏联合国房地或据报发现武器的 10 起事件。调查委员会发现，以色列国防军袭击了联合国的 7 处房地，造成至少 44 名巴勒斯坦人死亡，约 227 人受伤，并破坏了在敌对行动期间被用作应急住所的联合国学校。委员会还发现，巴勒斯坦武装团体在近东救济工程处学校的 3 处地点藏匿了武器，使学校面临风险(见 [S/2015/286](#)，附件)。秘书长在报告公开摘要中重申，根据国际法的规定，联合国房地不可侵犯，“并应是安全的场所，在武装冲突局势中尤其如此”(见 [S/2015/286](#))。

66. 2015 年 1 月 7 日，国际刑事法院的书记官长接受了巴勒斯坦国提交的声明，旨在查明、起诉和审判 2014 年 6 月 13 日以后在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土实施法院管辖范围内罪行的主犯和共犯，书记官长随后将声明转交给检

察官审议。巴勒斯坦国还在 2015 年 4 月 1 日加入了《罗马规约》，⁴⁷ 确保国际刑事法院对在巴勒斯坦国境内犯下的罪行(无论被控施害者来自哪个国家)或巴勒斯坦国民在任何其他国家或领土犯下的罪行具有管辖权。尽管国际刑事法院将自行决定其管辖权以及任何潜在案件的可受理性和案情，但法院的介入无疑能根据补充性原则，迅速改进国内问责机制。

E. 巴勒斯坦国加入条约的情况

67. 在本报告所述期间，巴勒斯坦国加入了七项核心国际人权条约，⁴⁸ 《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》、1949 年 8 月 12 日日内瓦四公约、《日内瓦四公约第一附加议定书》以及《陆战法规和惯例公约》。

68. 根据这些条约载列的国际法律义务，巴勒斯坦国有义务尽最大可能保护和促进人权。与此同时，以色列作为占领国，仍有义务按照国际人权法和国际人道主义法、包括与以色列国际条约义务有关的法律，保护巴勒斯坦被占领土上巴勒斯坦人的人权。⁴⁹ 所有责任人都应避免违反人权规范的做法。

F. 结论

69. 以色列对加沙经济实行封锁、限制加沙的巴勒斯坦人享受人权的能力、2014 年敌对行动对加沙人道主义危机造成的灾难性影响、对限制出入区的管制和对过去违法行为仍然缺乏问责所产生的累积效应都助长了冲突和进一步侵犯人权的行为。

70. 响应安全理事会第 1860(2009)号决议的呼吁，在适当考虑以色列安全关切的情况下彻底解除封锁将成为缓解人道主义危机和帮助加沙踏上恢复之路的关键第一步。此外，追究过去违反国际法行为的责任是任何可持续的和平与安全解决方案的先决条件。如果加沙的人权局势以及紧急的人道主义和经济危机得不到解决，则必然导致新一轮暴力。

⁴⁷ 2015 年 1 月 2 日，巴勒斯坦国提交了《罗马规约》加入书，秘书长是《规约》的保存人。1 月 6 日，秘书长发布了一份通知，证实巴勒斯坦国加入《规约》；按照第一百二十六条第二款，《规约》自 2015 年 4 月 1 日起对巴勒斯坦国生效。

⁴⁸ 《消除一切形式种族歧视国际公约》、《经济、社会及文化权利国际公约》、《公民权利和政治权利国际公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》、《儿童权利公约》和《残疾人权利公约》、《经济、社会及文化权利国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》于 2014 年 7 月 2 日生效；另 5 项条约于 2014 年 5 月 2 日生效。

⁴⁹ 国际法院咨询意见，“在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果”，第 102-113 段。

四. 建议

71. 阅读以下建议应参考秘书长和人权事务高级专员关于巴勒斯坦被占领土人权状况的以往报告所载的诸多建议，其中大部分建议仍然重要但尚未得到执行。

72. 向以色列政府提出的建议：

(a) 全面解除对加沙的封锁并停止对平民的集体惩罚，确保可持续的经济复苏和发展。这至少必须包括，允许巴勒斯坦人在巴勒斯坦被占领土境内自由行动，并确保限制进出加沙和在加沙内部行动自由和货物运输的任何做法都符合国际法；

(b) 确保以色列安全部队在限制出入区和敌对行动以外等情况使用武力的行为符合《执法人员使用武力和火器的基本原则》，包括为此开展独立审查以及对接战规则或开火条例作出任何必要的修改，以确保其符合国际法；

(c) 对非法杀人或伤害开展迅速、彻底、有效、独立和公正的调查，并确保调查受到公众监督；允许被害人切实参与诉讼程序；确保公布结果，并通过公平审判将违法行为的责任人绳之以法。受害者必须获得及时、充分和有效的补救。作为调查制度改革的第一步，执行特克尔委员会第二次报告的建议；

(d) 确保充分遵守禁止强制移送的规定，在未经其自由和知情同意的情况下，取消迁移贝都因人和牧民社区的任何计划；

(e) 准许负责调查所有责任人据称违反国际法行为的国际人权机构和非政府组织访问以色列和巴勒斯坦被占领土，并与这些机构和组织进行合作。

73. 对巴勒斯坦国政府的建议：

对安全部队非法杀害、伤害或即决处决的指控以及巴勒斯坦人任何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。确保这种调查受到公众监督，允许受害者切实参与诉讼程序，确保公布结果，并通过公平审判将责任人绳之以法。受害者必须获得及时、充分和有效的补救。

74. 对加沙的巴勒斯坦武装团体的建议：

(a) 尊重国际人道主义法，特别是遵守敌对行动的所有规则，尤其是区分原则，包括禁止不分青红皂白地袭击并确保追究违法行为的责任；

(b) 公开宣布不会容忍构成违反和践踏国际人权法和国际人道主义法的行为；所有武装团体必须解除涉嫌实施这种行为的成员的职务。