



大会

Distr.: General
21 October 2019
Chinese
Original: English

第七十四届会议

议程项目 70(c)

促进和保护人权：人权状况及特别报告
员和代表的报告

1967 年以来被占领的巴勒斯坦领土的人权状况*

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递 1967 年以来被占领的巴勒斯坦领土人权状况特别报告员迈克尔·林克根据人权理事会第 5/1 号决议提交的报告。

* 本报告逾期提交，以反映最新动态。



1967 年以来被占领的巴勒斯坦领土人权状况特别报告员的报告

摘要

1967 年以来被占领的巴勒斯坦领土人权状况特别报告员迈克尔·林克谨向大会提交第四份报告。本报告的主要依据是特别报告员在 2019 年 7 月访问该区域期间在安曼获得的来自受害者、证人、民间社会代表、联合国代表及巴勒斯坦官员提供的信息。报告述及一些与西岸、包括东耶路撒冷，以及加沙的人权状况有关的关切问题。

一. 引言

1. 本报告简要概述提交报告时巴勒斯坦被占领土最紧迫的人权关切问题，这是 1967 年以来被占领的巴勒斯坦领土人权状况特别报告员与民间社会对话和会晤后确定的。然后，报告详细分析了问责制、有罪不罚现象以及国际社会结束对巴勒斯坦被占领土的占领及以色列违反国际人道主义法和人权法的其他做法的责任。

2. 特别报告员要再次强调，尽管他已提出要求，但以色列尚未准许他进入巴勒斯坦被占领土。他最近一次要求进入巴勒斯坦被占领土是在 2019 年 5 月 20 日。截至编写本报告时，尚未收到任何回复。特别报告员再次强调自己的观点，即各方之间公开对话对于保护和促进人权必不可少，并提醒以色列，他随时准备并愿意接触。以色列不配合授权任务的做法令人严重关切。根据第一手观察全面彻底了解情况将极大促进特别报告员的工作。

3. 本报告主要基于书面材料以及特别报告员 2019 年 7 月对该区域进行年度访问期间在安曼同民间社会代表、受害者、证人、巴勒斯坦政府官员和联合国代表的协商情况。特别报告员谨指出，由于以色列当局的旅行限制，有几个团体无法前往安曼与他会晤。因此，报告员通过视频会议与所有在加沙的个人和组织进行了协商。

4. 在报告中，特别报告员根据任务规定，重点讨论第三方依照国际人权法和国际人道主义法应承担的义务。¹ 他呼吁所有行为体确保遵守国际人权法和国际人道主义法，并指出，任何行为体违反这些法律体系都是令人痛惜的，只会阻碍和平的前景。

5. 特别报告员谨表示赞赏巴勒斯坦国政府全面配合他执行任务。他还要感谢所有前往安曼与他会晤的人，以及不能前往、但提交书面或口头材料的人。他也再次感谢约旦提供支持和在安曼举行会议的机会。

6. 特别报告员再次强调对巴勒斯坦和以色列的人权组织以及国际人权组织正在开展的重要工作的支持。这项工作不仅对报告员争取履行职责必不可少，而且对更广泛的国际社会也是必不可少的。他回顾，这些组织在开展工作时经常面临重大障碍，并注意到这类障碍在去年只有增加和加强。他呼吁国际社会保障人权组织的权利，并审查和反对任何损害他们工作的合法性或诋毁其工作的企图。

二. 目前的人权状况

7. 自报告员上一次向大会提交报告(A/73/447)以来，巴勒斯坦被占领土、特别是加沙的人权状况依然很悲惨。在这次访问期间提出的关键问题包括：市民空间持续缩小；普遍缺乏问责，在对 2014 年加沙敌对行动的调查和起诉方面更是如此；

¹ 具体见人权委员会第 1993/2 号决议规定的特别报告员的授权任务。

西岸、特别是东耶路撒冷的房屋被拆毁；持续使用行政拘留和拘留儿童的做法；以及各种做法对环境的影响。²

8. 由于篇幅有限，本报告无法全面概述所有令人关切的问题。报告员在撰写本报告时转而试图着重指出一些最紧迫的问题。在这一讨论之后，将深入分析第三国的责任。

A. 加沙

9. 对加沙实施的陆地、海上和空中封锁现已进入第十二个年头，严重限制了进出口、人员进出加沙、获得足够的医疗保健、教育和生计，包括农业用地和渔业。³ 自 2018 年以来，以色列以安全关切为由，已经大大收紧对人道主义工作人员通行的限制。对加沙的封锁是对基本人权的剥夺，构成集体惩罚。⁴ 正如联合国贸易和发展会议在 2019 年 7 月所认定的那样，加沙的经济继续濒临崩溃(见 [TD/B/EX\(68\)/4](#))。联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)不确定的财务状况以及其方案受到的削减是造成这种局面的原因之一。截至 2019 年 7 月，工程处设法筹集了 1.1 亿美元，但在达到 12 亿美元的年度预算方面仍面临缺口。⁵ 一些国家宣布，在有关腐败指控的信息得到澄清之前，他们将扣留认捐数额，这一情况加剧了这一缺口。⁶

10. 尽管人道主义局势总体上令人担忧，但加沙的电力供应情况有了一些值得注意的改善。卡塔尔政府于 2018 年 10 月提供了 6 000 万美元，帮助向加沙提供更多燃料，从而使电力供应立即改善。这使每天能够供应 14-15 个小时电力，而以前则不到 7 个小时。尽管有这种改善，但目前的电力供应不到 2019 年前 6 个月加沙电力需求的一半，电力供应的中断仍然对医院和医疗设施的运转构成重大障碍。⁷

示威和使用武力

11. 回归大游行和相关抗议活动迄今已导致 207 名巴勒斯坦人被打死，33 828 人受伤。⁸ 事后成立的调查委员会发现，除两个情形外，以色列安全部队在其他所有情形下对示威者使用实弹是非法的([A/HRC/40/74](#)，第 94 段)。委员会还发现，示威者遭到射击，这侵犯了他们的生命权，或者违反了国际人道主义法规定的区

² 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)，“巴勒斯坦被占领土：联合国人权专家表示，以色列决意进一步吞并”，2019 年 7 月 12 日。

³ 联合国，人道主义事务协调厅，“加沙地带的人道主义局势”，概况介绍，2011 年 10 月。

⁴ 联合国，人道主义事务协调厅，“增加对人道主义工作人员进出加沙的限制”，《人道主义公报：巴勒斯坦被占领土》，2019 年 7 月。

⁵ James Reini, “联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)筹集了 1.1 亿美元，但在美国削减捐款后仍然现金短缺”，半岛电视台，2019 年 6 月 25 日。

⁶ 犹太电报局和 Cnaan Lipshiz, 《瑞士和荷兰因贪污丑闻暂停对联合国巴勒斯坦援助机构的资助》，《国土报》，2019 年 7 月 31 日。

⁷ 联合国，人道主义事务协调厅，“加沙的电力供应得到改善”，《人道主义公报：巴勒斯坦被占领土》，2019 年 6 月。

⁸ 联合国，人道主义事务协调厅，伤亡数据库，可查阅：www.ochaopt.org/data/casualties。

别原则(同上,第 97 段)。事实上,在绝大多数情况下,受害者位于远离隔离墙的地方,而以色列部队则位于土丘后面,得到了充分保护。尽管国际社会和民间社会呼吁对这些事件进行独立和透明的调查,但以色列几乎没有表现出对这些行动实施了问责。⁹

12. 自 2018 年 3 月以来,加沙的巴勒斯坦人继续每个星期五都举行示威,反对封锁,争取返回家园的权利。例如,2019 年 9 月 6 日,两名儿童在隔离墙附近示威时被以色列安全部队发射的实弹打死。¹⁰ 据人权组织称,在伤者中,大多数人是被实弹击中的,而其他人则是被催泪弹直接击中的。¹¹

13. 加沙的卫生部门仍然在拼命处理大量的伤者,其中大部分是受了枪伤。加沙的卫生系统已经在受到人员和物资限制、电力短缺、某些设备和用品短缺等困扰,并且由于需要治疗额外的大量伤者而严重不堪重负,濒临崩溃。¹² 加沙过度吃紧的医疗保健系统,再加上抗议和示威活动导致需要紧急专门治疗的受伤人数不断上升,已经促使离开加沙进行医院转诊的许可申请增加,而其中大多数申请都被拒绝。

哈马斯在加沙侵犯人权的情况

14. 2019 年 5 月,哈马斯的部队暴力镇压了加沙的经济抗议活动。据报道,哈马斯殴打并逮捕了数十名抗议加沙地带各地物价上涨和恶劣的生活条件的巴勒斯坦人。组织抗议活动的积极分子群体自称“我们想要生活”,并在加沙地带的几个地方领导了小规模抗议活动。¹³ 哈马斯在这次最近的镇压行动之前,是镇压了 2019 年 3 月的示威活动,当时有数百名示威者遭到殴打、任意逮捕和拘留、酷刑和虐待。¹⁴ 哈马斯的这些行动令人震惊,明显侵犯了巴勒斯坦人的表达和结社自由权利,还剥夺了他们免受任意拘留的权利和人身安全的权利。哈马斯有责任确保加沙的巴勒斯坦人能够在不受威胁、恐吓或虐待的情况下自由行使权利。

B. 西岸

15. 在以色列总理及其政府高级成员一再要求兼并西岸部分或全部地区的背景下,¹⁵ 那里定居者的暴力程度有所增加。西岸一些城镇,包括希伯伦、纳布卢斯和拉马拉,都发生了此类暴力事件。人道主义事务协调厅记录了 2019 年的定居

⁹ 秘书长副发言人法尔汉·哈克,可视为秘书长发言人关于加沙局势的声明,2018 年 3 月 30 日。

¹⁰ 联合国人权事务高级专员米歇尔·巴切莱特在人权理事会第四十二届会议上的发言,2019 年 9 月 9 日。

¹¹ 迈赞人权中心,“加沙示威的第 71 个星期五,有 161 人受伤,包括 56 名儿童、1 名妇女和 6 名辅助医务人员”,新闻稿,2019 年 8 月 25 日。

¹² 世界卫生组织(世卫组织)和卫生群组——巴勒斯坦被占领土,《2018-2019 年加沙大规模示威的紧急创伤应对:创伤数据和人道主义后果一年回顾》(2019 年)。

¹³ 奥利弗·霍姆斯,《哈马斯暴力镇压加沙的经济抗议》,《卫报》,2019 年 3 月 21 日。

¹⁴ 大赦国际,《加沙:哈马斯必须结束对抗议者和维权者的残酷镇压》,2019 年 3 月 18 日。

¹⁵ 奥利弗·霍姆斯,《内塔尼亚胡誓言吞并被占领的西岸大片土地》,《卫报》,2019 年 9 月 10 日。

者暴力事件导致 7 名巴勒斯坦人死亡。¹⁶ 在约旦河谷的部分地区、特别是在图巴斯区的北部地区，这些袭击的频率有特别增加；在这些地方，以色列定居者的一些袭击把巴勒斯坦牧羊人作为目标。¹⁷ 由于暴力行为，许多巴勒斯坦居民被迫离开这些地区，而以色列定居点继续扩大，实际上包围并减少了巴勒斯坦社区的生活空间。

16. 与此同时，与前几年相比，2019 年拆毁房屋和没收巴勒斯坦人拥有的建筑的速度明显增加。截至 2019 年 7 月，以色列当局已经摧毁了共 362 座建筑，造成超过 481 名巴勒斯坦人流离失所。与 2018 年同期相比，这个速度增长了 64%。¹⁸ 受拆毁影响最大的地方是希伯伦、塔巴斯和纳布卢斯。以色列当局列举了拆毁房屋的一些原因，诸如安全威胁和缺乏建筑许可证，包括紧靠隔离墙的“缓冲区”中的建筑物缺乏许可证。拒绝发放建筑许可证是以色列的一项政策，也是趋势。

17. 以色列安全部队还加强了对西岸不同地区的入侵和突击搜查，目标是特定的巴勒斯坦民间社会组织和巴勒斯坦人的房屋，这些行动造成了逮捕和任意拘留。例如，9 月 19 日，以色列安全部队突击搜查了 Addameer 囚犯支持和人权协会和其他组织，并没收了计算机设备和其他文件。这类突击搜查行动的增加，突出表明了企图进一步压制民间社会组织和人权维护者，特别是那些致力于处理问责问题的组织和个人。

巴勒斯坦权力机构对表达和结社自由施加的限制

18. 巴勒斯坦权力机构继续对西岸的表达、结社与和平集会自由权利施加限制。2018 年，几名记者被逮捕，并被指控违反 2017 年网络犯罪法的规定(A/HRC/40/39, 第 60 段；和 A/HRC/40/43, 第 46 段)。尽管最近对该法进行了修正，但在修正之前已经启动的诉讼程序被允许继续进行，其中包括上文提到的逮捕。在其中一起案件中，一名巴勒斯坦记者根据该法被逮捕，并被控污蔑和诽谤(A/HRC/40/39, 第 60 段)。

C. 东耶路撒冷

19. 自 2018 年以来，以色列政府已经采取若干措施，加强和促进其对东耶路撒冷的主权主张。这些措施包括立法，增加针对巴勒斯坦居民的拆毁和驱逐令，增加修建定居点，以及宣布将耶路撒冷市扩大到东耶路撒冷的计划。¹⁹

20. 最近的数字表明，东耶路撒冷巴勒斯坦人房屋遭到拆毁的速度以及定居点的修建和扩展速度都在增加。截至 2019 年 4 月 30 日，东耶路撒冷已有 111 座巴勒

¹⁶ 联合国，人道主义事务协调厅，伤亡数据库。

¹⁷ 以色列占领区人权信息中心，《以色列定居者和军队加强了对约旦河谷北部 al-Farisiyah 村巴勒斯坦牧羊人的袭击》，2019 年 5 月 15 日。

¹⁸ 联合国，人道主义事务协调厅，《西岸的拆毁和流离失所情况：概览》，2019 年 7 月。

¹⁹ 国际人道主义组织提供的信息。另见法律援助会，《通过以色列法案和法律对耶路撒冷的占领吞并》，2018 年 3 月 5 日。

斯坦人拥有的建筑自今年初以来被拆毁，这些建筑要么由以色列当局直接拆毁，要么由所有者在因缺乏建筑许可证而发出拆毁令后自己拆毁，以避免罚款。其中 57% 在 4 月份被拆毁。²⁰ 拆毁巴勒斯坦人房屋和修建定居点的情况的增加，被人们视为是美国的同意起了带头作用。这种情况除了被理解为通过减少巴勒斯坦人的存在和加强东耶路撒冷的犹太人数来达到改变人口平衡的目的之外，无法用任何其他方式来理解。²¹

21. 2018 年 10 月 4 日，耶路撒冷市宣布了一项计划，将其控制范围扩大到包括东耶路撒冷在内的所有耶路撒冷，并用当地市政服务取代近东救济工程处的服务。作为这一宣布的一部分，即将离任的耶路撒冷市长 Nir Barkat 明确承诺拆除近东救济工程处在东耶路撒冷的设施，并指出该市打算提供医疗、教育和环境卫生服务，而不是允许近东救济工程处这样做。²² 随后，以色列部队进入近东救济工程处在东耶路撒冷的一家诊所，要求出示许可证。²³ 近东救济工程处此后表示，工程处没有接到有关市政当局决定的通知，并表示强烈反对以色列试图改变工程处的业务区。在 2019 年 1 月的一份声明中，近东救济工程处提醒以色列，它有义务保护工程处在其管辖地区的设施。²⁴ 我在提交大会的上一份报告中着重指出，以色列将其法律和民政管辖权扩展到被占领的东耶路撒冷是其持续努力的一部分，以确保对东耶路撒冷的法律上的兼并不可逆转(A/73/447，第 37 段)。

22. 在该市政当局更多地表现出控制的背景下，以色列警察在 2019 年 6 月和 7 月加强了对巴勒斯坦居民区 Isawiyah 的入侵，实施了大约 340 次逮捕。大多数被捕的人之后不久就被释放了。一些消息来源称，对五名嫌疑人提出了控告。²⁵ 警方的行动和人员力量得到加强的表现包括：在通往该村的道路上设置路障，对汽车进行近距离检查，每晚在该村内设置检查站，以及深夜搜查房屋并实施逮捕。由于警察增加人员力量以及居民感到愤怒，村子里爆发了冲突。据报道，许多居民在冲突中受伤，其中大多数是被橡皮子弹打伤的，6 月底至少有一名巴勒斯坦人被警察打死。²⁶

23. 最后，以色列对东耶路撒冷巴勒斯坦儿童受教育权利的干涉也是令人关切的问题。2018 年 5 月，以色列政府宣布将投资 18.5 亿新谢克尔用于东耶路撒冷的基础设施和服务。然而，非政府组织 Ir Amim 称，该预算的 43.4% 用于缩小西耶

²⁰ 联合国，人道主义事务协调厅，《联合国官员呼吁立即停止在东耶路撒冷拆毁房屋，并在崛起过程中尊重国际法》，2019 年 5 月 3 日。

²¹ 耶路撒冷法律援助和人权中心，《2018 年年度报告》，2018 年。

²² 半岛电视台，《耶路撒冷驱逐近东救济工程处，以结束巴勒斯坦难民的谎言》，2018 年 10 月 4 日。

²³ Nir Hasson，《近东救济工程处说，以色列视察员试图突击搜查其在东耶路撒冷的诊所》，《国土报》，2018 年 10 月 8 日。

²⁴ 近东救济工程处，《没有通知近东救济工程处任何关闭其在东耶路撒冷开办的学校的决定》，2019 年 1 月 21 日。

²⁵ Nir Hasson，《340 次逮捕，只有 5 次起诉：警察一个夏季的扫荡在 Isawiyah 村引起了恐惧》，《国土报》，2019 年 8 月 28 日。

²⁶ 同上。

路撒冷和东耶路撒冷之间的教育差异，条件是从巴勒斯坦录取入学制度过渡为以色列制度。²⁷ 东耶路撒冷的巴勒斯坦人基本上发现自己处于进退两难的境地，不得不选择短期内将为其子女提供更多机会的东西，即使这会导致巴勒斯坦人的特性和自治受到进一步损害。以色列试图影响学校改变课程，同时该市打算关闭近东救济工程处，这描绘了一幅令人关切的图景，即努力进一步削弱东耶路撒冷的巴勒斯坦自治和特性。²⁸

D. 儿童的人权

24. 儿童占西岸和加沙巴勒斯坦人口的近 48%；130 万儿童生活在西岸，100 万儿童生活在加沙地带。²⁹ 两个地方的儿童继续遭受不利的身体和心理影响，因为他们面临持续不断的暴力，包括在“回归大游行”和其他示威活动背景下发生的暴力。2018 年，根据秘书长关于儿童与武装冲突的报告，联合国核对了 2014 年以来巴勒斯坦儿童被打死(59 名)和受伤(2 756 名)的最高人数(A/73/907-S/2019/509，第 84 段)。

25. 加沙的儿童在获得充足医疗保健方面继续面临障碍，包括拒绝或延迟跨境进入以色列接受治疗的申请。在加沙示威中受伤的巴勒斯坦儿童提出的这类申请的获准率比在其他情况下受伤的儿童要低得多。2018 年，申请中有 22% 获得批准，而其他涉及儿童的案例的平均获准率为 75%(同上，第 94 段)。以色列当局继续拒绝或延迟申请与需要以色列的专门医疗保健的儿童一起旅行的同伴的申请。³⁰

26. 在被占领的西岸和加沙，儿童接受教育的机会受到严格限制。秘书长关于儿童与武装冲突问题的年度报告指出，2018 年核对了在巴勒斯坦被占领土发生的 118 起干扰教育事件，这些事件影响到 23 188 名儿童，有一半以上的事件涉及以色列部队在学校及其周围发射实弹、催泪瓦斯和眩晕手榴弹(同上，第 91 段)。在加沙，教室严重短缺，导致各班实行轮班制。学生在加沙地带各地的 274 所近东救济工程处学校学习，其中 84 所学校实行一班制，177 所实行两班制，13 所学校实行三班制，教育工作人员有 8 676 人。³¹

27. 巴勒斯坦儿童与其家人一起也生活在焦虑中，而这种焦虑与他们的房屋随时面临被拆毁的威胁有关。因此，由于驱逐和拆毁令的数量增加、特别是在东耶路撒冷，他们已经承受越来越大的压力。³² 2019 年，有许多巴勒斯坦人的房

²⁷ Ir Amim,《东耶路撒冷的教育状况：预算歧视和民族认同》，2018 年 8 月。可查阅：http://www.ir-amim.org.il/sites/default/files/The%20State%20of%20Education_2018_1.pdf。

²⁸ Nir Hasson,《以色列承诺为东耶路撒冷的学校进行“革命”。巴勒斯坦人说这是“洗脑”》，《国土报》，2018 年 8 月 29 日。

²⁹ 联合国儿童基金会，《巴勒斯坦国的儿童》，2018 年 11 月。

³⁰ 世卫组织，《获取医疗保健：巴勒斯坦被占领土内的患者面临的障碍》，2019 年 6 月。

³¹ 见 www.unrwa.org/activity/education-gaza-strip。

³² 巴勒斯坦咨询中心，拯救儿童和福利协会，《破碎的家园：解决拆毁房屋对巴勒斯坦儿童和家庭的影响》，2009 年 4 月。

屋被以色列部队拆毁的例子，这除其他外，导致整个家庭流离失所，对儿童福祉产生了不利影响。例如，2019年4月25日，以色列当局以实施惩罚为由，拆毁了西岸B区Zawiyah村的一所房屋。这次拆毁房屋导致五名儿童及其父母流离失所。³³ 流离失所，特别是对最脆弱的人而言，是会造成创伤的，并产生长期的后果，对儿童更是如此。

三. 问责制、有罪不罚现象和国际社会的责任

28. 问责制，即说明行使权力的情况的义务，是法治和基于规则的国际秩序不可或缺的基石。任何法律制度，无论是国内法律制度还是国际法律制度，如果不能在其法律被违反时实施有效的制裁和提供恢复性补救，就无法获得和维持在民众心目中的正当性。如果没有问责制，权力就会压倒法律，正义就会成为空洞的承诺，那些没有权力的人要么受苦，要么在法律秩序之外寻求不正常甚至暴力的手段，以实现自己粗陋的正义。没有补救的权利最终就是根本没有权利。

29. 问责制的敌人是有罪不罚和例外论。正如最近在安全理事会所指出的那样：“国际法不是点菜的菜单”。³⁴ 那些坚持认为自己可以不接受国际法律和外交秩序指示的人，不仅藐视了法治，而且也不能通过政治现实主义的考验。因为没有任何一个国家能够在坚持对其他国家而言是禁忌的特殊论点的情况下，还能够长期保持其在国际社会中的地位和影响力，³⁵ 而且，任何基于规则的国际秩序如果允许蔑视和例外论在不受质疑的情况下肆意发展，都无法赢得各国对其法律和指示的必不可少的遵守。任何地方的有罪不罚对所有地方的正义都是一种危险。

30. 现代世界的一个尖锐问题不是法律的缺失，而是国际政治意愿的缺失。2019年4月，在安全理事会关于国际人道主义法的简报会上，大不列颠及北爱尔兰联合王国常驻副代表乔纳森·艾伦指出，“我们不缺乏法律，我们缺乏的是执法和问责。”³⁶ 在许多严重问题上，国际社会采取有选择性和偏袒的方式实行问责制，体现出的既有蓄意和冷漠，又有串通和漠不关心，如此种种，令人沮丧。国际社会这样做，也太频繁了。在太多的情况下，人们对蔑视法规的情形视而不见，对离群异常的事例采取原谅或姑息的态度。这种问责的缺失影响到公众对国际法效力的信任，从而损害了宝贵的共同利益。

31. 以色列占领巴勒斯坦领土——加沙和西岸，包括东耶路撒冷——长达52年，这一经历痛苦地表明，在人权法和人道主义法赋予巴勒斯坦人的权利受到系统侵犯的情况下，国际问责制却无踪可循。问责制是打开永久占领这一钛金属制牢笼

³³ 联合国，人道主义事务协调厅，《保护平民》，《双周要闻》，2019年4月23日至5月6日。

³⁴ 德国常驻联合国代表克里斯托夫·赫斯根在安全理事会关于中东的公开辩论上的发言，2019年7月23日。

³⁵ Benjamin R. Barber, *Fear's Empire: War, Terrorism and Democracy* (New York, W.W. Norton and Company, 2003年)。

³⁶ 2019年4月1日，在安全理事会关于国际人道主义法的简报会上，大不列颠及北爱尔兰联合王国常驻副代表乔纳森·艾伦发言，“国际人道主义法：我们缺乏执法和问责”。

的钥匙；原则性地实行问责制，乃是通向公正和持久解决的最佳途径。以色列是一个地域和人口相对较小的国家，在贸易和投资以及外交合作方面特别依赖国际社会；如果没有工业化世界许多国家的积极支持和善意忽视，以色列就不可能在公然违反国际法的情况下、延续如此长久和压迫性的占领。虽然国际社会发表了许多决议和宣言，批评以色列无休止的占领及其稳固的吞并图谋，但此类批评很少产生任何与之相称的实质影响。前欧洲联盟中东问题特别代表米盖尔·莫拉蒂诺斯在谈到以色列占领时说：“我们欧洲人擅长发表声明。它弥补了我们行动上的不足。”³⁷ 把这一言论用于整个世界，也很贴切。

32. 报告的下一部分审查了国际社会终止严重侵犯人权行为和密切管制战斗占领的义务，并审视了国际社会确保其成员遵守国际社会指示的义务。报告在其后评估了以色列有罪不罚的情况。最后，讨论了国际社会在特定的冲突和地区就侵犯人权行为采取和实施的各種问责措施，并审议了其中哪些措施可以实际加以应用，以结束以色列的占领。

A. 国际社会的法律责任

33. 自 1945 年以来，国际社会编纂了令人印象深刻的国际法体系，确定国家有责任遵守并执行基于规则的国际秩序。问责的承诺——调动集体意愿和有效对策来捍卫正义——乃是该国际秩序的核心所在。特别报告员确定了有关法律义务的三个重要来源；这些法律义务要求国际社会动用其政治权力，迫使以色列彻底结束其非法占领，并消除其为巴勒斯坦实现自决所设的障碍。这三个来源是：

- (a) 1949 年日内瓦四公约共同第一条；
- (b) 2001 年《国家对国际不法行为的责任条款》；以及
- (c) 《联合国宪章》第二十五条。

1949 年日内瓦四公约共同第一条

34. 《1949 年日内瓦第四公约》完全适用于以色列对巴勒斯坦领土的占领。在占领发生后的几天内，安全理事会在第 237(1967)号决议中首次作此宣布，安理会又多次加以重申，最近一次是在 2334(2016)号决议中。联合国其他主要机构，包括大会(例如，在第 73/97 号决议中)、人权理事会(例如，在第 40/23 号决议中)和国际法院，³⁸ 都赞同这一观点。虽然以色列于 1951 年 7 月 6 日批准了这些公约，安理会也在第 446(1979)号决议中呼吁以色列严格遵守这些公约，但以色列否认《日内瓦第四公约》适用于这场冲突，也不承认以色列是

³⁷ 《国土报》，2010 年 11 月 12 日：Akiva Eldar, “Israel can’t afford to postpone Mideast peace much longer”。

³⁸ 《国际法院对在被占领巴勒斯坦领土修建隔离墙的法律后果发表的咨询意见》，2004 年《国际法院案例汇编》，第 136 页，第 101 段。

巴勒斯坦领土的占领国。³⁹ 然而，以色列的立场在国际社会或国际法学者中没有得到多少支持。

35. 日内瓦四公约共同第一条规定：“各缔约国承诺在一切情况下尊重本公约并保证本公约之被尊重”。⁴⁰

36. 这项庄严的义务对于落实日内瓦四公约和国际人道主义法所保障的权利而言至关重要。当代法律学者指出，共同第一条已获得“准宪法性质”，⁴¹ 其法律地位获得提升，从而要求各国不仅自己遵守四公约，还要在其能力范围内采取一切步骤，坚持要求其他国家履行国际人道主义法规定的义务。⁴² 共同第一条也反映了习惯国际法，使其具有普遍地位。⁴³

37. 关于日内瓦四公约的权威评注是由红十字国际委员会(红十字委员会)于2016年发布的。⁴⁴ 关于共同第一条，红十字委员会的评注指出，“确保得到尊重”的义务不是“松散的承诺，而是具有法律效力的承诺”。⁴⁵ 在解释这一条款时，国际法院指出，“承诺”一词“不仅是进行劝告或有其目的”，也不是简单地引入随后的义务；相反，它本身的目的是“接受一种义务”。⁴⁶ 红十字委员会的评注进一步解释说：“通过承诺‘尊重四公约并确保四公约得到尊重’，各国也认识到采取一切合理措施首先防止侵权行为发生的重要性。”⁴⁷ 当发生违反公约的情况时，缔约方“……只要在力所能及的范围内做了一切合理的事情来制止这些违法行为”，⁴⁸ 就将只履行共同第一条规定的法律义务。

³⁹ 红十字国际委员会(红十字委员会)，“International humanitarian law, ICRC and Israel’s status in the territories”，2012年12月31日。

⁴⁰ 见 www.icrc.org/en/doc/war-and-law/treaties-customary-law/geneva-conventions/overview-geneva-conventions.htm。

⁴¹ Laurence Boisson de Chazournes 和 Luigi Condorelli, “Common Article 1 of the Geneva Conventions: Its implications on International and Non-International Armed Conflicts”，红十字委员会，2000年3月31日。

⁴² Knut Dörmann 和 Jose Serralvo, “Common article 1 to the Geneva Conventions and the obligation to prevent international humanitarian law violations”，红十字委员会，2015年9月21日。

⁴³ 《国际法院对在被占领巴勒斯坦领土修建隔离墙的法律后果发表的咨询意见》，2004年《国际法院案例汇编》，第136页，第158段。

⁴⁴ 见 <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?action=openDocument&documentId=72239588AFA66200C1257F7D00367DBD>，第118-191段。

⁴⁵ 同上，第170段。

⁴⁶ 《防止及惩治灭绝种族罪公约》的适用(《波斯尼亚和黑塞哥维那诉塞尔维亚和黑山案》)，判决书，2007年《国际法院案例汇编》，第43页，第162段。

⁴⁷ 见 <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?action=openDocument&documentId=72239588AFA66200C1257F7D00367DBD>，第121段。

⁴⁸ 同上，第165段。

38. 红十字委员会的评注强调，四公约中的义务对国际社会至关重要，它们乃是对所有缔约国承担的义务：始终都应对所有其他缔约国尽的义务。⁴⁹ 关于共同第一条，这产生了两项主要的相互依存的义务：(a) 每个缔约方在履行四公约所赋予的全部义务方面，对其他所有缔约方都有责任(不违反的消极义务)；(b) 所有缔约方，不论个别而论，还是集体而言，都有责任确保其他每一缔约方都遵守四公约所赋予的全部义务(强制其他人守约的积极义务)。⁵⁰

39. 所以，有必要问一下：什么性质的违反国际人道主义法行为会触发其他缔约方确保四公约得到尊重的义务？共同第一条必须从广泛角度、有目的地加以阅读。⁵¹ 政治上的考虑，如国内不积极或不愿为难盟友，都不足以成为放弃履行确保问责制义务的理由。正如国际法专家 Théo Boutruche 和 Marco Sassoli 在关于该专题的法律意见中所言：

“根据定义，以确保得到尊重的义务形式存在的法律义务需要进行客观评估，防止一个国家仅仅利用政治考虑来声称不能根据该义务采取任何步骤。履行国际义务可能在政治上很困难，但这一情况不能成为拒绝采取任何措施来履行该义务的理由。”⁵²

40. 虽然各国义务确保“在所有情况下”和就所有违反行为而言、四公约得到尊重，但有一点一清二楚，即：严重违反和破坏四公约的行为促使所有其他缔约方担负起特别紧迫的国际责任来，要利用一切现有手段制止此类违反和破坏四公约的行为。⁵³ 严重违反和破坏国际人道主义法的行为包括：故意杀人；大规模破坏和侵占财产；集体惩罚；非法驱逐出境、迁移和非法禁闭；不分青红皂白地发动攻击，殃及平民人口；占领国将其本国平民居民的一部分迁往所占领的领土；以及种族分离和歧视的做法。⁵⁴ 在以色列占领期间，人们实质性地指控发生，或实际上确定发生了，所有这些严重违约情事。⁵⁵

⁴⁹ 同上，第 119 段。

⁵⁰ 同上，第 153 至 173 段。

⁵¹ Robin Geiß, “The obligation to respect and to ensure respect for the Conventions”, 见于 Andrew Clapham, Paolo Gaeta and Marco Sassoli 编, *The 1949 Geneva Conventions: A Commentary* (Oxford University Press, Oxford, United Kingdom, 2015), 第 113 页。

⁵² Théo Boutruche 和 Marco Sassoli, “关于第三国按照国际法对违反国际人道主义法行为应尽义务的专家意见，特别侧重于 1949 年日内瓦四公约共同第一条”，2016 年 11 月 8 日。

⁵³ 由《日内瓦第四公约》第 146 条和第一附加议定书第 86 条予以强化。

⁵⁴ 《日内瓦第四公约》第 33、49 和 147 条，以及第一附加议定书第 85 条。

⁵⁵ 人权观察、大赦国际、法律援助会、迈赞人权中心、以色列占领区人权信息中心和吉沙促进行动自由法律中心等。

41. 国际法院在 2004 年对在被占领巴勒斯坦领土修建隔离墙的法律后果发表的咨询意见中明确指出,各缔约方有责任确保占领国以色列履行《日内瓦第四公约》规定的义务。⁵⁶

42. 国际人道主义法在国际法中占据特殊地位;国际法院指示,国际社会按照《日内瓦四公约》承担的责任属于合法义务而非道德情感;红十字委员会在评注中强调,四公约被赋予了具有约束力的义务;统而言之,所有这些累积起来,就赋予了所有缔约方一项实质性的法律义务,即:在力所能及的范围内采取一切措施,迅速彻底结束以色列的占领及其多重违法行为。虽然各缔约方偶尔就人道主义原则适用于该占领和冲突发表声明是受人欢迎的做法,⁵⁷但还需要做更多工作,以履行确保四公约得到尊重的义务。

《国家对国际不法行为的责任条款》

43. 2001 年 8 月,在长达 50 年的编纂进程结束时,国际法委员会通过了《国家对国际不法行为的责任条款》。大会于 2001 年 12 月接受了这些条款(见大会第 56/83 号决议)。国际法的一项目基本准则在于,所有国家都必须按照我们基于规则的国际秩序所承担的义务,始终遵守国际法。这些条款规定,作为一项基本原则,所有国家都负有确保其他国家始终遵守国际法的法律责任。因此,对于另一国严重违反一般国际法强制性规范衍生的义务所造成的任何情况,所有国家都有责任不承认其合法性。这些条款被广泛认为反映了关于国家责任的习惯国际法。⁵⁸

44. 《国家对国际不法行为的责任条款》第 40 条规定:《条款》第三章“适用于一国严重违背依一般国际法强制性规范承担的义务所产生的国际责任”,以及“违背此类义务行为如涉及责任国严重或系统性地不履行该义务,则为严重违约行为”。

45. 一般国际法强制性规范(强行法规范)属于合法义务,已被国际社会接受为不得减损、也不许有例外的规范。⁵⁹根据联合国 2008 年就这些条款发表的实质性评注,⁶⁰强制性法律规范将包括:尊重国际人道主义法基本规则和自决权,以及禁止种族歧视、种族隔离、种族灭绝、吞并、侵略和酷刑。⁶¹第 40 条第 2

⁵⁶ 《国际法院对在被占领巴勒斯坦领土修建隔离墙的法律后果发表的咨询意见》,2004 年《国际法院案例汇编》,第 136 页,第 159 段。

⁵⁷ 1999 年、2001 年和 2014 年,缔约方会议就适用于以色列占领巴勒斯坦领土情形的人道主义原则发表了声明和宣言。可查阅:
<https://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/E7B8432A312475D385257DB100568AE8>。

⁵⁸ James Crawford, *State Responsibility: The General Part* (Cambridge University Press, New York, 2013), 第 43 页。

⁵⁹ 《条约法公约》,第 53 条。

⁶⁰ 2001 年《国际法委员会年鉴》,第二卷,第二部分(联合国出版物,ISSN 1994-4705,第四章,E.2 节(条款草案案文及其评注))。

⁶¹ 同上,对第 40 条的评注。

款所述的“系统性”违反是“有组织和蓄意”进行的，而“严重”违反“表明违反的情况具有罪大恶极的性质，构成直接和公然侵犯有关规则所保护的价值观念。”⁶²

46. 《国家对国际不法行为的责任条款》第 41 条规定：“各国应进行合作，通过合法手段制止第 40 条含义范围内的任何严重违反义务行为”，以及“任何国家均不得承认第 40 条含义范围内的严重违反义务行为所造成的情势为合法，也不得协助或援助维持该情势。”

47. 根据第 41 条，各国承担三项基本义务，作为其确保其他国家维护国际法的一部分：(a) 各国不能承认由第 40 条所理解的严重违反行为造成的情形为合法情形；(b) 各国不能在维持任何涉及严重违反行为的情况方面提供援助或协助；以及(c) 各国具有相互合作的积极义务，以结束此类严重的违约行为。⁶³ 这些特殊的第三方责任的目的是应对此类严重违约行为对整个国际社会的法律、政治和道德秩序构成的挑战。

48. 规定不承认因严重违反强制性规范而造成的非法情形的义务，是为了防止出现以下情况，即：随着时间推移，对非法既成事实的确认会逐渐演变成形成法律的事实。⁶⁴ 该义务的基础是“不法行为不产生权利”的法律原则，即不能从非法行为中产生合法权利。根据这些条款，各国不得承认违法国；承认违法国，将使该国除其他行为外，获得被兼并领土的主权，对其种族歧视或种族隔离做法加以合法宽恕，或从法律上认可其长期以来持续蔑视舆论、拒不准许自决的做法。⁶⁵

49. 规定有义务不向维持严重违反国际法的行为提供援助或协助，是基于《联合国宪章》所依据的相互依存和团结的原则，以及我们以规则为基础的国际秩序所固有的其他合法义务。⁶⁶ 这项义务要求各国个别地不向违法国提供任何形式支持，以免其延续严重违约情形。若有国家明知故犯地向违法国提供援助、有助于进行中的违约行为，这些国家自身则将对其援助的不利影响负责。⁶⁷ 安全理事会已在第 465(1980)号决议中指示国际社会对以色列定居点适用这一原则。

50. 合作义务为所有国家创造了积极的义务，即它们有义务代表国际社会共同参与合法行动，以结束违法国的严重违法行为。⁶⁸ 该义务尽管没有详细说明可能需

⁶² 同上。

⁶³ 同上，对第 41 条的评注。

⁶⁴ Martin Dawidowicz, “The obligation of non-recognition of an unlawful situation”, 见于 James Crawford, Alain Pellet 和 Simon Olleson 编, *The Law of International Responsibility* (New York, Oxford University Press, 2010)。

⁶⁵ 见上注 80, 对第 41 条的评注, http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf。

⁶⁶ Nina H. B. Jorgensen, “The Obligation of Non-Assistance to the Responsible State”, 见于 Crawford 著作, 见前注 84, 第 47 章。

⁶⁷ 附带评注的条款草案对第 41 条的评注。

⁶⁸ Nina H. B. Jorgensen, “The Obligation of Cooperation”, 见于 Crawford, Pellet 和 Olleson 编, *The Law of International Responsibility*。

要采取的合作形式，但规定了在发生严重违约情事时有责任须采取集体行动。这是对 1970 年 10 月大会第 2625(XXV)号决议通过的《各国建立友好关系及合作原则宣言》所述合作义务的发扬光大。

《联合国宪章》第二十五条

51. 《联合国宪章》第二十五条规定：“联合国会员国同意依宪章之规定接受并履行安全理事会之决议”。关于第二十五条范围的普遍看法是，安全理事会通过的决议如果就某事作出决定而不简单地提出建议，那就对联合国所有会员国具有约束力，就必须得到遵守和执行。⁶⁹ 安理会决定具有约束力的权威，其依据在于：所有国家在同意成为联合国会员国时，都答应接受《宪章》条款的约束。⁷⁰

52. 国际法院在 1971 年关于纳米比亚问题的咨询意见中，对第二十五条的含义和范围作出了具有主导意义的司法解释。在对第二十五条的评注中，国际法院对三个重要问题作出了裁决。首先，国际法院驳回了种族隔离的南非所提论点，即：第二十五条仅限于安全理事会决议明确提及第七章(《宪章》中关于处理威胁或破坏和平之情形的强制执行机制的那一章)的那些场合。⁷¹ 这一调查结果证实，安理会有权在第七章范畴之外作出具有法律约束力的决定，从而确保安理会能有效迫使各方遵守安理会针对一系列危机、违反国际法和不遵守联合国以往决定情形所通过各类决议。

53. 其次，国际法院关于纳米比亚的咨询意见设立了一项可行的法律测试，以确定安全理事会决议的行文何时构成决定，从而对联合国会员国具有约束力。该咨询意见指出，必须仔细分析安理会决议的措辞，以评估其具有法律约束力的性质，包括：

- 待解释决议的条款
- 导致形成该决议的讨论
- 所援引的《宪章》条款
- 所有其他相关情况⁷²

国际法院在关于纳米比亚问题的咨询意见中，审查了安理会第 276(1970)号决议关于南非种族隔离政权对纳米比亚委任统治已经结束的措辞。国际法院裁定，该

⁶⁹ Bruno Simma 等人, *The Charter of the United Nations: A Commentary*, 第 3 版(纽约, 牛津大学出版社), 2013 年, 第 454 页。

⁷⁰ Hisahi Owada, “Problems of interaction between the international and domestic legal orders”, *Asian Journal of International Law*, vol. 5, No. 2 (July 2015)。

⁷¹ 关于“南非不顾安全理事会第 276(1970)号决议继续留驻纳米比亚(西南非洲)对各国的法律后果”的咨询意见, 1971 年《国际法院案例汇编》, 第 16 页, 第 113 段。

⁷² 同上, 第 114 段。

决议第 2 和第 5 段对联合国所有会员国都具有法律约束力，“因此，会员国有义务接受和执行这些决议”。⁷³

- 在第 276(1970)号决议第 2 段中，安理会“宣告”南非继续留驻纳米比亚是非法的
- 在第 276(1970)号决议第 5 段中，安理会“促请所有国家”不与南非进行与第 2 段不合的交易

特别报告员采取的立场是，安理会决议行文有发表声明、要求会员国采取行动或宣布局势非法者，则可能构成第二十五条意义上的决议。

54. 第三，国际法院在关于纳米比亚问题的咨询意见中，明确谈到国际社会的法律责任问题。国际法院指出，当安全理事会根据《宪章》第二十五条作出决定时，该决定对所有会员国都具有法律约束力。⁷⁴ 然后，国际法院详细阐述了在联合国主管机关就某一局势的非法性作出具有约束力的决定时、国际社会的问责义务。国际法院裁定：“这种情况不可能继续下去而不产生后果”，联合国会员国将有“……义务……结束这种局面。”国际法院继续指出：“这一决定带来了法律后果，即结束非法情形之后果”。⁷⁵

55. 安全理事会最近就安理会决议的约束性进行的辩论表明，安理会一些主要成员赞同这样的意见，即：此类决议对联合国会员国产生法律义务。在安全理事会 2019 年 7 月专门讨论中东问题的特别会议上，德国常驻代表明确指出，安理会就以色列占领巴勒斯坦领土问题通过的决议，特别是第 2334(2016)号决议，具有约束性：

我们信任联合国。我们信奉安全理事会决议。对我们而言，它们是有约束力的国际法。……我们相信国际法的力量，我们不相信最强者的力量。……对我们而言，第 2334(2016)号决议——这是安全理事会的最新决议——是有约束力的法律，这一点是国际共识。⁷⁶

56. 联合王国常驻代表在德国常驻代表之后发言，表示同意他关于安全理事会决议具有约束力的观点：

我只想接着谈一谈德国代表谈到的国际法问题。我们赞同他的观点，即安全理事会有责任维护国际和平与安全，我们也都同意，阿以冲突是对国际和平与安全的威胁。因此，我们就这一议题通过各项决议是正确的。我们

⁷³ 同上，第 115 段。

⁷⁴ 同上，第 116 段。

⁷⁵ 同上，第 117 段。

⁷⁶ Heusgen，在安全理事会关于中东的公开辩论期间的发言。

受这些决议的约束，我们都有责任执行这些决议，正如我们有责任执行关于其它议题的决议一样。确实，这是安理会工作的基础。⁷⁷

57. 特别报告员认为，安全理事会的任何决议，凡宣布以色列定居点非法、以色列吞并东耶路撒冷非法以及以色列未能充分遵守国际法规定的法律义务者，或就以色列占领的任何方面发表声明者，都是具有约束力的决定，以色列必须遵守。以色列未能遵守任何这些决定，这就使得所有其他会员国都有责任在《宪章》范围内履行这些义务。

B. 以色列占领行为中的问责缺失问题

58. 以色列占领巴勒斯坦领土已超过 52 年，这是现代世界持续时间最长的战时占领行为。该行为尤其具有两个决定性特征。第一，以色列在实施占领期间，多次蓄意严重违反国际法，包括人道主义法和人权法。无论在法律上还是事实上吞并被占领土都是非法行为(A/73/447, 第 24-59 段)。在被占领土内建立平民定居点严重违反《日内瓦第四公约》，⁷⁸ 是《国际刑事法院罗马规约》规定的战争犯罪行为。⁷⁹ 巴勒斯坦被占领土内持续存在永久性隔离墙，这一情况已被认定违反国际法。⁸⁰ 联合国报告指出，以色列在加沙开展各项军事行动期间可能犯有战争罪(见 A/HRC/12/48、A/HRC/29/CRP.4 和 A/HRC/40/74)。联合国以及国际社会、以色列和巴勒斯坦的人权维护者信实地记录下许多系统性侵犯人权事件(见 A/HRC/40/43)。特别报告员之前已断定，鉴于这一占领行为公然违反现代占领法的基本原则，其本身已成为非法行为(见 A/72/556)。

59. 第二，国际社会极不愿意切实追究以色列实施永久占领和严重违反国际法责任。联合国各机构在许多决议中坚持要求以色列结束占领，终止定居点活动，交还东耶路撒冷，遵守其自身负有的全部人权义务，调查据称发生的战争罪行，协助巴勒斯坦难民回返，不再阻挠巴勒斯坦人充分实现自决。面对这些决议，以色列一直拒不遵从国际社会的要求。以色列断定，国际社会特别是西方工业国缺乏政治意愿，不愿制止以色列有罪不罚的现象——而事实也的确如此。因此，以色列很少因实施侵犯行为而面临真正后果。正如以色列记者吉德翁·利维所写，“没有哪个国家像以色列这样依赖国际社会的支持，但也很少有国家像以色列这样与世界对抗”。⁸¹

⁷⁷ 联合国国常驻联合国代表卡伦·皮尔斯 2019 年 7 月 23 日在安全理事会中东局势简报会上的发言，《以色列和巴勒斯坦被占领土内的政治和经济进步情况》。

⁷⁸ 《日内瓦第四公约》，第四十九条；《第一附加议定书》，第八十五条第四款第(一)项。

⁷⁹ 《国际刑事法院罗马规约》，第八条第二款第 2 项第 8 目。

⁸⁰ 《在被占领巴勒斯坦领土修建隔离墙的法律后果，咨询意见，2004 年国际法院案例汇编》，第 136 页，第 142 段。

⁸¹ Gideon Levy, “Netanyahu’s right: the occupation can actually go on forever”, *Haaretz*, 25 September 2016.

安全理事会决议

60. 以色列在整个占领期间直接违抗安全理事会的若干决议和决定。

61. **东耶路撒冷问题。**1980 年 8 月，安理会在第 478(1980)号决议中宣布，以色列当年在法律上吞并东耶路撒冷的行为是无效的，必须立即撤销。安理会决定不承认这项“基本法”，以及以色列根据这项法令设法改变耶路撒冷性质和地位的任何其他行动。2016 年 12 月，安理会通过了第 2334(2016)号决议，重申了上述决议。然而，近 40 年过去了，以色列仍在违反安理会第 478(1980)号决议，其占领和吞并东耶路撒冷的事实更加难以改变。

62. **定居点问题。**安全理事会在第 446(1979)、452(1979)和 465(1980)号决议中申明，以色列修建定居点与国际法相悖。安理会在第 2334(2016)号决议中还强调指出，以色列定居点公然违反国际法。安理会在第 2334(2016)号决议中呼应此前的要求，指出以色列必须在被占领的巴勒斯坦领土包括东耶路撒冷立即完全停止一切定居点活动，并充分尊重其在这方面的全部法律义务。由人权理事会任命、负责调查以色列定居点问题的独立国际实况调查团此前已在 2013 年发现，“尽管联合国的所有有关决议都宣布定居点的存在是非法的并要求立即废止定居点，然而定居点的规划和发展仍在继续，包括现有建筑和新建筑”(A/HRC/22/63，第 100 段)。联合国中东和平进程特别协调员兼秘书长派驻巴勒斯坦解放组织和巴勒斯坦权力机构个人代表向安理会提交的关于第 2334(2016)号决议执行情况的 3 份最新季度报告均指出，关于安理会要求以色列停止一切定居点活动的指示，在本报告所述期间没有为此采取任何步骤。相反，正如特别协调员此前指出的那样，以色列政府继续宣布重大的定居点住房计划和动工情况。⁸² 1983 年，西岸和东耶路撒冷有 99 000 名以色列定居者；⁸³ 如今，定居者人数为 650 000 人，增幅超过 550%。⁸⁴

63. **吞并问题。**安全理事会至少 8 次确认过不容许以武力获取领土的法律原则，最近一次是在第 2334(2016)号决议中。尽管安理会谴责以色列 1980 年吞并东耶路撒冷和 1981 年吞并叙利亚戈兰高地，称其为非法行为，但以色列既未撤销这些法律上的吞并行为，也未阻止本国政治领导人通过持续没收土地和迅速开展定居点活动，强化事实上对西岸的吞并。此外，以色列政治领导人仍经常表示，他们支持正式吞并西岸的部分或全部地区(A/73/447，第 58 段)。2019 年 9 月，以色

⁸² 尼古拉·姆拉德诺夫，中东和平进程特别协调员，在安全理事会关于中东局势的通报会上所作发言，2019 年 6 月 20 日；尼古拉·姆拉德诺夫，中东和平进程特别协调员，在安全理事会关于第 2334(2016)号决议执行情况的通报会上所作发言，2019 年 9 月 20 日。

⁸³ Foundation for Middle East Peace, “Comprehensive settlement population, 1972-2011”, 可查阅 <https://fmep.org/resource/comprehensive-settlement-population-1972-2010/>。

⁸⁴ Peace Now, “Population”, Settlements Watch database, 可查阅 <https://peacenow.org.il/en/settlements-watch/settlements-data/population>; Peace Now, “Jerusalem”, Settlements Watch database, 可查阅 <https://peacenow.org.il/en/settlements-watch/settlementsdata/jerusalem>。

列总理本雅明·内塔尼亚胡宣布，若再度执政，其政府将吞并约旦河谷和“其他重要地区”。⁸⁵

64. 占领和违规问题。1980 年，安全理事会在第 476(1980)号决议中重申，绝对必须停止以色列自 1967 年以来对阿拉伯领土的继续占领。安理会在这份决议中对占领国以色列继续拒绝遵行安全理事会和大会的各项有关决议表示痛惜。2 个月，安理会在第 478(1980)号决议中指出，以色列没有遵守第 476(1980)号决议，并重申，如以色列不遵守第 476(1980)号决议，则决心按照《宪章》的有关条款，探讨切实可行的方法和途径，使该项决议得到充分执行。近 40 年过去了，以色列仍在肆无忌惮地违抗安理会，国际社会没有采取任何手段制止这种不断违反国际法的行为，关于结束占领的外交请求和警告显然毫无效果。

联合国呼吁问责

65. 联合国经常利用各种论坛，促请国际社会在以色列占领问题上确保问责，制止有罪不罚现象。

66. 在人权理事会自 2009 年以来委托编写的 4 份主要独立报告中，贯穿始终的主题是以色列严重侵犯人权和违反人道主义法的行为、确保对以色列问责的必要性，以及例外论盛行的问题。⁸⁶ 关于 2008-2009 年加沙冲突的报告指出，“伸张正义和遵守法治是促进和平不可或缺的基础。有罪不罚现象长期存在，导致巴勒斯坦被占领土出现‘正义危机’，应对此采取行动”(A/HRC/12/48, 第 1958 段)。独立国际实况调查团在 2013 年关于以色列定居点影响的报告中呼吁以色列“确保对所有侵权行为……进行充分问责，并停止有罪不罚政策”(A/HRC/22/63, 第 114 段)。关于 2014 年加沙冲突的报告对以下问题表示关切：“据称以色列军队犯下的违反国际人道主义法和国际人权法行为普遍存在有罪不罚现象……以色列必须打破其最近的悲惨纪录，追究肇事者的责任”(A/HRC/29/CRP.4, 第 664 段)。此外，关于 2018 年加沙抗议事件的 2019 年报告认定，“迄今为止，以色列政府一直没有对指挥官和士兵进行有意义的调查和起诉”，“‘铸铅行动’和‘保护边缘行动’并没有引起什么问责措施……使人们怀疑该国是否愿意审查……军职和文职领导层的行为”(A/HRC/40/74, 第 111 段)。

67. 近年来，大会和人权理事会都强调有必要对占领国以色列问责。大会在关于以色列定居点的决议中呼吁在以色列继续不遵守完全立即停止一切定居点活动要求的情况下根据国际法考虑问责措施(大会第 73/98 号决议，第 6 段)。同样，人权理事会在 2019 年 3 月表示震惊，并强调“各国有必要调查和起诉严重违反 1949 年日内瓦四公约及其他国际人道主义法的行为，制止有罪不罚现象，履行确保遵守条约的义务，并促进国际问责”(见人权理事会第 40/13 号决议)。

⁸⁵ *Times of Israel*, “Netanyahu: after Jordan Valley and settlements, I’ll annex other ‘vital areas’”, 16 September 2019.

⁸⁶ Alessandro Tonutti, *International Commissions of Inquiry and Palestine: Overview and Impact – Study Analysis* (Ramallah, Al-Haq Centre for Applied International Law, 2016).

68. 秘书长也对以色列在实施占领期间有罪不罚和缺乏问责的问题予以关注。2016 年，前秘书长潘基文指出，由于没有追究以前的侵权行为，政治解决方面更加没有取得任何重大进展，持续违反国际人权法和人道主义法的情况更加严重，打击有罪不罚现象必须成为各方的最高优先事项(A/71/364，第 6 段)。

69. 缺乏问责还是联合国人权事务高级专员的核心关切。在 2017 年 6 月发布的关于追究责任的综合报告(A/HRC/35/19)中，前高级专员扎伊德·拉阿德·扎伊德·侯赛因审查了人权理事会相关机制自 2009 年以来提出的 551 项建议，以便确定以色列在巴勒斯坦被占领土人权状况方面遵守规定和给予合作的程度。在所提出的 178 项关于问责制和诉诸司法的建议中，以色列落实的有 2 项，部分落实的有 8 项，未落实的有 168 项(90%)。报告还显示，在其他建议方面，以色列的遵守情况同样乏善可陈：在逮捕和拘留巴勒斯坦人方面，91%未落实，8%部分落实；定居点方面，100%未落实；行动自由方面，97%未落实。总体而言，在以色列收到的人权建议中，得到充分落实的不到 0.5%。高级专员在结论中提醒国际社会，“所有的利益攸关方都必须认识到，遵守国际法是和平的必要条件”(同上，第 81 段)。

70. 现任高级专员米歇尔·巴切莱特在 2019 年 3 月发布的关于追究责任的报告(A/HRC/40/43)中详细介绍了以色列占领期间长期存在的有罪不罚现象，包括：

- 2014 年的加沙事件：她指出，尽管存在违反国际法的严重指控和初步证据，但以色列军法署署长在一些案件中未经任何刑事调查便予以结案
- 2018 年和 2019 年的加沙事件：她指出，以色列安全部队过度使用武力，在敌对行动之外导致许多巴勒斯坦示威者死伤
- 人权维护者问题：她表示，以色列经常恐吓、威胁和逮捕人权维护者和民间社会人士

高级专员在报告中谈及国际社会有责任采取措施，促使各国遵照国际人道主义法行事。她最后指出，“缺乏问责会损害可持续和平与安全的机会”，并敦促应将解决有罪不罚问题作为“最优先的事项”(同上，第 54 段)。

71. 问责方面的自相矛盾现象令人既震惊又痛惜。国际社会无数次在联合国各论坛上对决议投下赞成票，或接受独立调查委员会和联合国高级官员提交的公开报告。这些决议和报告确认存在问责制严重缺失的现象，而且在以色列长达 50 年的占领期间，有罪不罚事件屡见不鲜，国际社会对此心知肚明。但国际社会在执行自身法律和决定、履行具有约束力的人道主义义务以及遵行政治先例时，却表现得异常迟钝。因此，我们有必要扪心自问是否只能接受这样的事实：在以色列占领问题上，国际法更接近于弱肉强食，而非伸张正义。

C. 利用反措施纠正有罪不罚现象

72. 反措施是合法、有效、常用的国际政治和外交手段，可迫使顽固不从的国家和组织遵守国际法，停止对他方施加重大伤害。反措施的使用旨在对先前蓄意实施的不法行为作出反应，并非惩罚或报复不法行为的一种形式。此类措施必须针

对侵害国实施，在国家行为发生重大改变时应可撤销，必须尊重《宪章》(包括所有人道主义和人权义务)，必须相称和有效。⁸⁷ 在一国或一组织严重违反其对国际社会所承担义务的情况下，其他国家不仅有权力而且有义务启用反措施。严重违反行为包括违背国际法强制性规范，而其中又包含严重违反国际人道主义法，此类行为在巴勒斯坦被占领土内相当普遍。

73. 现代世界常用的反措施包括：(a) 外交意见书和公开声明；(b) 外交制裁；(c) 贸易制裁；(d) 减少或中止合作和援助；(e) 金融和经济制裁；(f) 飞行禁令；(g) 武器禁运；(h) 旅行限制。近年来，反措施用于促进民主和人权、推进法治、反对吞并和侵略、打击恐怖主义、处理对国际和平与安全的威胁、化解严重的人道主义危机、保护弱势少数群体以及结束冲突和内战。

74. 学者确认反措施和制裁有 3 个主要目的：(a) 迫使目标国家或组织改变行为；(b) 限制目标国家或组织从事违禁活动；(c) 就目标国家或组织违反国际法或国际规范的行为，向其发出信号并(或)使其名誉受损。人们发现，反措施和制裁在下列情况下最为有效：⁸⁸

- 针对友方和关系密切的贸易伙伴实施。与关系较浅或敌对的国家相比，此类国家可能会承受更大损失。这表明，身处广泛联盟中的国家愿意屈从于盟国的压力，因为大范围内的关系较为重要。
- 与专制国家相比，民主国家对反措施的反应更加迅速。民主国家的领导人不得不对国内民意和国内独立机构给予更多关注，而民意和此类机构往往重视良好的国际关系。
- 影响力最大的制裁效果最好。如果目标是改变行为政策，则造成高昂经济成本的反措施或制裁效果最好。轻微制裁或许可以有效地释放初始信号，但如果无法改变目标行为，则必须迅速升级。
- 重大国际合作具有重要作用，但未必能保证成功。国家联盟和目标国家所属的国际组织给予合作，可增加成功机会。
- 选择适当的反措施是关键。并非任何制裁都有效果。了解目标国家或组织的敏感薄弱之处是成功的关键。
- 应当阐明制裁的目的。这样可以获得更强有力的公众支持，澄清应当使用哪些反措施，并说明何时已经取得成功或必须作出改变。

⁸⁷ 总体参见 Jeremy Matam Farrall, *United Nations Sanctions and the Rule of Law* (New York, Cambridge University Press, 2007)。

⁸⁸ Gary Clyde Hufbauer and others, *Economic Sanctions Reconsidered*, 3rd ed. (Washington, D.C., Peterson Institute for International Economics, 2007)。

75. 红十字国际委员会在 2016 年关于日内瓦四公约的评注中列出了一系列非详尽无遗的措施，缔约国可单独和(或)集体采取这些措施，确保国际人道主义法得到尊重：⁸⁹

- 在外交对话范围内处理遵守规定的问题
- 以保密抗议或者公开谴责方式施加外交压力
- 将联盟伙伴履行四公约为其规定的义务作为开展联合行动的前提条件，并(或)联合开展行动规划，防止此类违约行为
- 在发生违约行为时，例如联盟伙伴即将非法攻击平民时，直接与指挥官进行干预
- 酌情将情况提交给国际人道主义实况调查委员会
- 要求举行缔约国会议
- 采取反报措施，如停止正在进行的谈判或拒绝批准已签署的协定、不延长贸易特权，以及减少或暂停自愿公共援助
- 采取合法的反措施，如武器禁运、贸易和金融限制、飞行禁令以及减少或暂停援助及合作协定
- 为武器转让设置前提条件，或者限制或拒绝武器转让
- 将问题提交给主管国际机构，如安全理事会或大会
- 如有可能，将具体问题提交给国际法院或其他争端解决机构
- 诉诸刑罚措施，制止违反人道主义法的行为
- 支持各国和国际社会作出努力，将严重违反国际人道主义法的犯罪嫌疑人绳之以法

76. 在以色列占领问题上，国际社会已可采取一系列适当的反措施，确保问责并制止有罪不罚现象。关于这些措施，还有许多内容可说。特别报告员将这一问题留待今后的报告中予以详述。现在只需指出一点，即国际社会拥有很大的权力，能够确保以正面、持久和公正的方式解决占领问题。事实上，如果国际社会不采取果断行动，支持国际法及其共同价值观，迫使以色列履行义务，这种占领就不会结束。正如以色列占领区人权信息中心(以色列主要人权组织)执行主任哈加伊·埃拉德在 2016 年向安全理事会所述，“以色列不会在某一天幡然醒悟，意识到自身政策的残酷性，进而不再实施压迫……我们需要你们的帮助”。⁹⁰

⁸⁹ 见 https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?action=openDocument&documentId=72239588AFA66200C1257F7D00367DBD#_Toc452378926，第 181 段。

⁹⁰ 哈加伊·埃拉德，以色列占领区人权信息中心执行主任，向安全理事会所作发言，2018 年 10 月 18 日。

四. 结论

77. 现代世界没有哪一次占领是在这种情形下发生：国际社会深知占领期间存在许多严重违反国际法的情况，深知占领者实施吞并和建立永久主权的明确意图，深知占领区受保护人口承受了巨大的痛苦和损失，但却不愿根据眼前的压倒性证据采取行动，运用众多切实可行的法律和政治手段，结束这种不公正局面。

78. 国际社会如果认真承担法律责任，质疑并制止国际不法行为，那么早就会得出结论，认定占领国以色列并非真心寻求结束占领。安全理事会和大会的许多决议均未落实，占领结束遥遥无期，“既成事实”不胜枚举，谈判回合漫无目的。国际社会如果认真承担法律责任，就会从以上种种事实中汲取必要的经验教训。国际社会将断定，由于当地力量对比悬殊，若无国际干预，占领吞并的现状可以无休止延续下去。国际社会将承认，其责任不是监督占领管理情况，而是结束占领行为。若果真如此，国际社会将采取必要的审慎步骤，共同拟定与实际相称的有效反措施清单。如果占领国依然不为所动，国际社会将适用有针对性的反措施并扩大其范围，直至占领国遵守规定。国际社会将认识到，在此类情形下大胆采取措施，坚决执行问责制，将在今后强力震慑其他冥顽不化的占领者，使其不敢挑战国际社会的决心。

五. 建议

79. 特别报告员建议，以色列政府应充分履行国际法为其规定的义务，并在合理时限内彻底结束 52 年的占领，使巴勒斯坦人能够实现自决。

80. 特别报告员建议国际社会：

(a) 根据日内瓦四公约共同的第一条、国家对国际不法行为的责任条款和《联合国宪章》第二十五条，采取一切必要措施，包括反措施和制裁，确保以色列和其他相关各方遵守国际法为其规定的结束占领义务；

(b) 设法使以色列遵守所有国家均应遵守的国际标准；

(c) 确保对巴勒斯坦被占领土内严重违反国际法行为负有责任的以色列政治和军事官员全面追究责任；

(d) 采纳联合国前人权事务高级专员于 2017 年 6 月发布的建议。大会应利用《联合国宪章》第九十六条第一款赋予的权力，就以色列结束占领的法律义务以及国际社会确保问责和制止有罪不罚现象的法律义务和权力，请国际法院发表咨询意见；

(e) 委托联合国研究以色列吞并和持续占领巴勒斯坦领土行为的合法性。