



大会

Distr.: General
22 October 2020
Chinese
Original: English

第七十五届会议

议程项目 72(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迈克尔·林克的报告

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·林克谨此向大会提交第五次报告。报告主要基于受害者、证人、民间社会代表和联合国机构提供的信息。报告谈到一些与包括东耶路撒冷在内的西岸和加沙的人权状况有关的关切问题，是侧重于问责相关问题的第二次报告。

一. 导言

1. 本报告概述了 1967 年以来被占领的巴勒斯坦领土人权状况特别报告员在提交报告时巴勒斯坦被占领土上最紧迫的人权问题，这些问题是在与民间社会的对话和会晤中确定的。随后，报告详细分析了巴勒斯坦被占领土上最新的人权关切问题，其中特别侧重于问责。
2. 特别报告员要再次强调，尽管他一再提出要求，以色列一直没有准许他进入巴勒斯坦被占领土。特别报告员再次特别指出，所有各方之间开展公开对话对于保护和促进人权不可或缺，并提醒以色列，他随时准备并愿意进行接触。此外，特别报告员继续强调指出，进入巴勒斯坦被占领土对于了解该领土人权的根本性现实状况起着关键作用。以色列不与任务授权合作的模式令人严重关切。
3. 由于与冠状病毒病(COVID-19)蔓延有关的旅行限制，特别报告员未能前往该地区，包括未能前往安曼，但他与民间社会成员和联合国机构进行了积极接触，而且通过提交的材料就该专题收集了重要资料。
4. 在本报告中，特别报告员特别注重两个问题。他先审查了联合国安全理事会在确保其有关以色列占领问题的决定和指示得到遵守方面追责的责任。然后他再接着评估了私营公司对在以色列定居点和以色列占领中直接或间接经营或从中受益追责的责任。
5. 特别报告员谨对巴勒斯坦国政府对其任务授权的充分配合表示感谢。
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努力完成任务不可或缺，对更广泛的国际社会同样必不可少。人权组织为确保有关巴勒斯坦被占领土局势的准确完整信息随时可得所做的努力不应得不到肯定。

二. 目前的人权状况

A. COVID-19 的影响

7. COVID-19 这一大流行病在巴勒斯坦被占领土上的蔓延，凸显了以色列占领的一些现有的和长期的消极影响，在某些方面，它进一步暴露了重要部门、特别是西岸和加沙的卫生部门的结构性缺陷，而这种缺陷是以色列在当地所采取做法的结果。它还清楚地表明，在一场跨越边界和社区的严重的健康危机中，二级占领制度强化了不平等的权利，特别是获得适当健康的权利。尽管当地的条件很差，在大流行病爆发初期，特别是在 2020 年 3 月和 4 月，责任承担者采取了严格的预防措施，有效地遏制了病毒的传播。当时巴勒斯坦权力机构和以色列之间进行

了一些协调，不过时间不长。¹ 6月末当时确诊病例总数还仅有 2 765 例左右，² 此后病例越来越多。到 10 月 13 日，确诊病例总数已显著增加，西岸达到 52 292 例，加沙达到 4 175 例。

8. 这种成倍增加的情况使本已疲弱不堪、捉襟见肘的卫生部门、特别是加沙的卫生部门承受了巨大压力。5 月 19 日，在以色列宣布计划吞并西岸和约旦河谷部分地区之后，巴勒斯坦权力机构和以色列之间的安全协调中断，进一步加剧了这一压力。³ 这种情况显著影响了巴勒斯坦人获得医疗保健服务的机会，导致人道主义援助普遍减少，并使巴勒斯坦权力机构的月收入大幅降低 80% 以上，严重限制了其支付雇员、特别是保健人员的能力。以色列过去曾多次扣留巴勒斯坦权力机构的税收。自 2019 年 12 月以来，这些收入再次被扣。联合国中东和平进程特别协调员在向安全理事会通报情况时指出，他另外感到关切的是，协调水平远远低于年初病毒第一波袭击时的水平，这种情况可能会对控制病毒传播和减轻其对人民生活影响的能力产生严重影响(见 S/2020/736，附件 1)。

9. 除了这种中断的影响之外，现地的事实表明，占领国以色列通过实施现有措施，大大减少了巴勒斯坦人获得医疗保健服务和人道主义援助的机会。这些措施包括建设附带安全区和绕行道路的庞大的定居点基础设施、修建隔离墙、实行分区政策、采用广泛的固定和流动检查站网络，它们切实地将西岸分割成独立、分散、互不相连的地区。在获得适当的医疗保健服务、包括获得设备更齐全的专科医院医疗服务方面，巴勒斯坦人不仅在西岸内行动受到限制，而且在试图到东耶路撒冷接受治疗时也受到限制。此外，据报告，在获得重要的医疗设备、包括检测包和其他必要的预防设备方面，仍然存在拖延。⁴

10. 以色列继续控制着在被占领的西岸占 60% 以上的 C 区的执法、规划和重建工作，也阻碍了抗击这一大流行病的努力。生活在 C 区的巴勒斯坦人目前估计约有 30 万人，他们在获得适当的医疗保健方面面临更多的困难。巴勒斯坦人因此无法自己采取主动行动来遏制病毒的传播，而在许多情况下，以色列有关当局也没有提供任何替代办法。曾试图协调巴勒斯坦警察进入希伯伦 H2 区以加强对居住在那里的巴勒斯坦人采取的预防措施，但迄今没有成功。在东耶路撒冷可以看到类似的动态。4 月，以色列安全部队袭击了 Silwan 巴勒斯坦居民区的一家 COVID-19 检测诊所，借口是该诊所由巴勒斯坦权力机构经营并得到其支持。⁵ 尽管在此期间感染率明显上升，东耶路撒冷的巴勒斯坦人却没有适足的途径受益于

¹ 见 www.un.org/press/en/2020/sc14167.doc.htm。

² 见世界卫生组织，<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiODJlYWM1YTEtNDIxZS00OTFILThkZjktNDIxODY2OGQ3NGJkIiwidCI6ImY2MTBjMGI3LWJkMjQ0NGIzOS04MTBiLTNkYzI4MGFmYjU5MCIslmMiOj9>。

³ 见 <https://reliefweb.int/report/occupied-palestinian-territory/end-palestinian-authority-coordination-israel-response>。

⁴ 见 <https://mondoweiss.net/2020/09/palestinians-faces-consistent-testing-kit-shortages-during-covid-19/>。

⁵ 见 www.middleeastmonitor.com/20200416-israel-closes-coronavirus-testing-centre-in-occupied-east-jerusalem/。

医疗设施、获得服务和得到检测包。以色列没有提供综合的病例数据，也阻碍了防治这一大流行病的努力。此后，以色列当局又在该居民区开设了一个中心。由于最近病例激增，东耶路撒冷的保健专业人员的业务仍然受到严重制约，因为保健发展努力继续受到占领国的破坏。

11. 另一个令人担忧的事态发展是，以色列拘留中心的巴勒斯坦被拘留者的感染率上升，包括据报有一例儿童感染了病毒。⁶ 4 月，特别报告员呼吁释放最易受害的被拘留者，包括儿童、妇女、老年人和患有其他疾病者。巴勒斯坦被拘留者中感染病例的增加再次突出表明，迫切需要释放巴勒斯坦政治犯，或找出其他拘留安排，以确保他们的安全。

12. 随着巴勒斯坦被占领土的感染率大幅攀升，以色列的占领及其做法直接造成的结构性问题的影响将继续日益显现。占领国对不同地区采取的一系列复杂措施往往导致歧视性做法，势必加剧占领的影响，尤其是在如此严重的健康危机下。即便在爆发健康方面严重的大流行病之时，拆除巴勒斯坦人的房屋和过度使用武力的情况仍时有发生，在某些情况下甚至有所增加。鉴于目前令人担忧的 COVID-19 感染率，作为占领国的以色列必须扭转这些做法，使巴勒斯坦人得到更好的保护，有更好的机会获得医疗保健服务。如果不采取此类措施，已经遭受占领祸害的巴勒斯坦人的健康状况必然会恶化。

B. 以色列有计划的吞并和非法定居点扩张

13. 作为团结协议的一部分，4 月 20 日，以色列总理本雅明·内塔尼亚胡和蓝白党领袖本·甘茨商定正式启动吞并西岸和约旦河谷部分地区的进程。⁷ 计划中的吞并如果实施，将影响到西岸三分之一的土地。特别报告员强调，任何吞并，即便是部分吞并，除了导致一连串的侵犯人权行为外，还将严重违反国际法和《联合国宪章》，并将为基于规则的国际秩序树立一个危险的先例。⁸ 联合国人权事务高级专员米歇尔·巴切莱特也在 6 月 29 日指出，吞并是非法的，不仅会给巴勒斯坦人带来灾难性后果，还会给以色列本身带来灾难性后果。⁹

14. 尽管正式的吞并计划似乎暂时被推迟，必须强调的是，以色列对巴勒斯坦领土的实际吞并正在进行，并在 2020 年有所加剧，最主要的是通过非法扩大定居点。仅在 2020 年，以色列就批准或提前建造了 12 150 多所定居点房屋，这是自 2012 年立刻实现和平运动开始记录此类数字以来的单次最高记录。¹⁰ 仅在 10 月中旬就批准了 5 000 多个这样的住房单位。根据国际法，定居点和建设定居点是非法的，是和平的主要障碍之一。与此同时，在过去一年里，拆除巴勒斯坦人拥有的建筑物的数量大幅增加。仅在 2020 年，就有 560 多座建筑被摧毁，导致 747

⁶ 见 www.dci-palestine.org/palestinian_child_detainee_tests_positive_for_coronavirus_in_israeli_prison。

⁷ 见 www.amnesty.org/en/latest/news/2020/07/israelopt-10-things-you-need-to-know-about-annexation/。

⁸ 见 www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25857&LangID=E。

⁹ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26009&LangID=E。

¹⁰ 见 www.aljazeera.com/news/2020/10/15/israels-settlement-approvals-hit-record-high-watchdog。

名巴勒斯坦人流离失所。¹¹ 特别报告员强调，虽然反对以色列的正式吞并计划很重要，但也必须反对当地所有相当于事实上的吞并的措施，因为以色列在国际社会眼皮底下推进这种吞并，导致巴勒斯坦人的人权每天都受到严重侵犯。

C. 加沙

15. 以色列对加沙实施的陆海空封锁现已进入第十四个年头，而且看不到尽头。其结果，加沙的 200 万居民，包括约 100 万儿童，继续在多个层面上经受了严重和不断恶化的人道主义危机。在封锁的重压下，加沙人几乎全部人权都遭到损害，他们仍然无法获得适当的住房、教育、水和卫生设施。粮食无保障是普遍存在的问题。加沙是世界上失业率最高的地区之一(估计约为 45%)，截至 2019 年底，贫困率超过 53%。¹² 加沙经济一蹶不振，2019 年国内生产总值增长几乎为零，由于封锁和严格限制，出口部门几近崩溃(见 [TD/B/67/5](#)，第 2 和 13 段)。

16. 加沙的学生仍然缺乏适足的教育基础设施和远程学习工具，特别是在当前大流行病的情况下。575 000 多名儿童和青少年无法用上计算机设备、获得可靠的电力供应和上网。¹³ 据估计，加沙只有 30% 的家庭可以上网，而因特网平均每小时要瘫痪 10 多次。¹⁴ 3G 网络已存在了 15 年多，但加沙仍缺乏 3G 网络，这意味着数据上传时间大大放慢。作为其全面封锁的一部分，以色列不让先进数据网络基础设施所需设备进入。由于先前存在的网络限制和禁闭措施，加沙的学生在学习和通向外部世界的仅有通道之一方面面临着难以克服的困难。所有这些都损害了他们受教育的基本权利。

17. 加沙的医疗保健系统正处于彻底崩溃的边缘，这将导致全面的人道主义灾难。2020 年 8 月 25 日在加沙发现第一批社区传播后，确诊病例呈指数级增长，给已经遭受重创的医疗保健系统带来了巨大压力。¹⁵ 截至 10 月 14 日，加沙有 4 285 个确诊病例，与 7 月 1 日的 11 个病例相比显著增加。事实上的管辖当局采取了严格的预防措施，包括实行全面和部分宵禁，并建立了隔离中心。这些措施确实减轻了病毒的影响和传播，但无法弥补封锁造成的医疗保健部门的根本性结构缺陷。

18. 禁止或严格限制重要物资和两用物资——以色列认为可用于军事和民用目的的物资，包括水泥和钢材——进入加沙、长期的电力短缺和 90% 以上的饮用水供应受到污染，甚至在当前的大流行病发生之前就削弱了医院开展工作的能力。目前的统计数字极其令人不安：据估计，200 万人口的加沙的重症监护室只有 93 台呼吸机和 110 张床位。¹⁶ 据世界卫生组织估计，截至 2020 年 9 月底，47% 的

¹¹ 见 www.ochaopt.org/data/demolition。

¹² 见 <https://reliefweb.int/report/occupied-palestinian-territory/increase-gaza-s-unemployment-rate-2019>。

¹³ 见 <https://gisha.org/en-blog/2020/10/13/remote-learning/>。

¹⁴ 见 <http://pngoportal.org/en/3049.html>。

¹⁵ 见 www.aljazeera.com/news/2020/8/25/gaza-in-lockdown-after-first-covid-19-community-transmission。

¹⁶ 见 www.icrc.org/en/document/icrc-donates-vital-intensive-care-equipment-gaza。

基本药物处于零库存状态，不到一个月的供应量危及 350 多名肿瘤患者的生命，并导致 13 000 多例非急需手术暂停。加沙 50% 以上的初级保健工作人员被调去支持应对 COVID-19 的工作，严重影响了对非 COVID-19 相关疾病的适当应对和治疗。特别报告员在 9 月初特别警告说，“如果 COVID-19 大流行病在加沙扎根，后果可能非常严重”。¹⁷

19. 加沙的巴勒斯坦人，特别是那些健康状况危急的巴勒斯坦人，面对几乎没有其他治疗方法的处境，在为前往加沙以外地区获得必要的、往往是拯救生命的治疗保健服务而向以色列申请由其签发所需的出境许可时，继续遭任意拖延和拒绝。2020 年 5 月，在以色列宣布在西岸实施吞并计划的背景下，巴勒斯坦权力机构和以色列之间的安全协调暂停，使出境许可的申请过程进一步复杂化并受到拖延。自 2020 年 9 月以来，世界卫生组织一直在运营一个协调机制，协助巴勒斯坦病人申请以色列出境许可，以减轻暂停协调的影响。¹⁸ 特别报告员重申，占领国以色列负有首要责任，应确保在其实际控制的全部范围内尊重、保护和实现加沙巴勒斯坦人的健康权，而巴勒斯坦权力机构和加沙事实上的当局也在其对人口的有效控制范围内负有责任。

20. 以色列对加沙实施的封锁违反了国际法，特别是《关于战时保护平民之日内瓦公约》(《日内瓦第四公约》)第三十三条，相当于对加沙全体平民的集体惩罚。特别报告员在 9 月 1 日指出：“加沙正处于无法居住的边缘。世界上没有任何一种情况可以与加沙相提并论，在加沙，大量人口遭受着如此长期的封锁，基本上无法旅行或贸易，并受违反其庄严的国际人权和人道主义义务的占领国的控制。我们的国际尊严和道德标准不允许在人类的绝望中进行这种实验。”¹⁹ 9 月 14 日，高级专员还在其全球最新情况报告中指出，“封锁违反了国际法，最终未能给以色列人和巴勒斯坦人带来安全或和平，应立即解除”。²⁰ 14 年后，以色列实施封锁的安全理由比以往任何时候都因为当地的现实情况而更加苍白，表明加沙平民人口继续受到封锁的冲击。

21. 最近，以色列与加沙武装团体之间的敌对行动不对称地升级，在 8 月下旬通过调解达成停火，这表明，除非巴勒斯坦人的基本人权得以实现和受到保护，不稳定局势将继续存在。短期的解决办法只会加深封锁造成的人道主义危机，增加已经生活在极端恶劣条件下的民众的挫折感。加沙的巴勒斯坦人迫切需要立即采取步骤来减轻封锁的影响。特别报告员呼吁采取一套具体措施，包括重建加沙海港，建设新的电厂、水厂和污水处理厂，允许更多的建筑材料进入加沙，并允许加沙人行动自由。加沙的危机是人为的，只有当权者拿出一致的政治意愿，才能避免全面的人道主义灾难。

¹⁷ 见 www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26201&LangID=E。

¹⁸ 见 www.ochaopt.org/content/covid-19-emergency-situation-report-18。

¹⁹ 见 www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26201&LangID=E。

²⁰ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26226。

D. 儿童

22. 巴勒斯坦儿童的日常生活继续受到持续占领和面临暴力的特别不利影响。根据秘书长关于儿童与武装冲突的报告，2019 年，在包括东耶路撒冷在内的被占领西岸，有 32 名巴勒斯坦儿童(29 名男童，3 名女童)和 1 名以色列女童被打死。大多数巴勒斯坦儿童的伤亡是以色列军队造成的，主要是遭到实弹射击或空袭。同年，有 1 539 名巴勒斯坦儿童(1 460 名男童，79 名女童)和 8 名以色列儿童(5 名男童，3 名女童)致残(见 [A/74/845-S/2020/525](#)，第 85-86 段)。在该报告中，秘书长敦促以色列停止对儿童过度使用武力，并确保追究涉及杀害儿童和将儿童致残案件的责任。他敦促巴勒斯坦武装团体确保儿童的安全，包括防止将儿童暴露于暴力中，或避免为政治目的利用儿童(同上，第 91-92 段)。

23. 巴勒斯坦儿童获得医疗保健服务的机会继续受到严重影响。在西岸，包括东耶路撒冷，错综复杂的行动限制制度，以及以色列对加沙长达 14 年的封锁，导致儿童在利用医疗保健设施和接受专门治疗方面面临严重挑战。在加沙，儿童在前往加沙地带以外接受医疗保健服务或专门治疗时继续面临着被拒绝或遭拖延的问题。

24. 特别报告员还继续对有关儿童在逮捕、审讯或拘留期间遭受虐待的报告表示严重关切。2019 年，联合国收到一些儿童的证词，他们讲述了以色列军队在拘留期间违反适当程序和虐待的情况，包括身体暴力(同上，第 84 段)。被以色列拘留的儿童述说了虐待模式，如用布蒙住眼睛、绑手或绑脚，以及不让吃饭、不让喝水或不让上厕所。儿童们还说，在审讯期间，他们被剥夺了与律师或父母联系的机会，被迫签署许多儿童不懂的希伯来语文件，而且没有被充分告知他们的权利(见 [A/75/336](#)，第 20 段)。因此，以色列的做法和政策继续以惩罚巴勒斯坦儿童并将其定罪、而不是使其恢复正常生活为优先考虑。

E. 巴勒斯坦权力机构和加沙事实上的管辖当局

25. 继续有报告称，加沙事实上的管辖当局任意逮捕和拘留，特别是逮捕和拘留记者、人权活动人士和政治活动人士。许多人继续因其政治派别和被认为反对哈马斯当局而被逮捕。言论自由继续受到严重限制，特别是在报道 COVID-19 大流行病的社会经济影响方面。还有令人关切的报告称，在实施预防措施时，对违反宵禁的人过度使用了武力。

26. 据报道，在 COVID-19 危机期间，巴勒斯坦权力机构释放了一些囚犯，以试图控制这一大流行病。不过，据报道称巴勒斯坦安全部队在西岸又逮捕了一些人。许多被捕者被指控利用社交媒体平台批评巴勒斯坦权力机构或表达反对的政治观点。²¹ 对言论自由的限制仍然是记者们关注的问题。还继续收到一些关于被捕者受到虐待的指控。

²¹ 见 www.amnesty.org/en/latest/news/2020/05/palestine-end-arbitrary-detention-of-critics-in-west-bank-and-gaza/。

三. 问责、有罪不罚和国际社会的责任

27. 问责，即代表共同利益对行使公共和私人权力进行的制度性审查，是法治不可或缺的组成部分。如果有目的、有成效地实行问责，可以加强公平和平等，促进创伤的愈合和问题的解决，为受害者伸张正义，将施害者绳之以法，缓解冲突，防止其他冲突的发生，并将建立社会信任的 1 万条包容之线缝合在一起。

28. 如果不问责，设计出的最好的法律体系和人类治理体系也将因为无法执行和不受尊重而衰败。如果没有问责，政治和解根本不可能实现，更不用说得到进一步加强了。如果不问责，人们可能针对过去和现在的不公正现象采取行动，社会创伤会扩散，将出现无节制的报复行为，而不是有节制的恢复原状。正如联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)所指出的那样：“缺乏法治、不对侵犯人权行为问责，导致正义无法伸张，犯罪行为不受惩罚，因心怀不满但问题得不到解决而发生冲突，以及出现缺乏问责的高压统治”。²²

29. 问责原则适用于有能力通过其权威或权力影响共同利益的所有利益攸关方，无论其属于公营部门还是私营部门。联合国前秘书长科菲·安南在 2004 年提交给安全理事会的一份报告中认可了这一原则的广泛适用性，称法治指的是这样一个治理原则：所有人、机构和实体，无论属于公营部门还是私营部门……都对公开发布、平等实施和独立裁断，并与国际人权规范 and 标准保持一致的法律负责(见 S/2004/616，第 6 段)。

30. 这一原则的广泛性确保违反国际人权准则和人道主义准则的各方必须停止其违法行为并追究其责任，而且同样重要的是，确保追究具有单独或集体影响这些施害者行为能力的方面的责任，从而尽可能地利用他们在切实制裁和结束这些侵权行为和罪行方面的影响力。

31. 以色列占领巴勒斯坦已长达 53 年，国际社会的监督表明，在国际法和问责方面，承诺和表现之间存在巨大差距。悲剧性的怪相是，就现代世界的所有冲突而言，唯有在这一冲突中，联合国在如此多重要领域对国际法的发展做出了如此决定性的贡献——为难民权利、交战国占领的适用和含义、严格禁止吞并被占领土、被占领土上平民定居点的法律地位以及自决权的中心地位等方面提供了具有深度和广度的解释，而对占领国的许多受害者提供的实际保护却如此匮乏。²³

32. 联合国和其他具有权威性的国际机构经常清晰且尖锐地谈到以色列的占领违背了国际法和基于权利的基本原则。这些机构多次就以色列无视和不遵守安全理事会、大会和人权理事会决议提出警告。但它们很少真正采取措施，通过有效的反措施和制裁，追究以色列对其有关占领的阻挠性政策和做法的责任。

²² 见 <https://bangkok.ohchr.org/rule-of-law-accountability/>。

²³ Susan Akram 等人编，*International Law and the Israeli-Palestinian Conflict: A Rights-Based Approach to Middle East Peace* (Abingdon, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Routledge, 2011)。

33. 之所以要求追究以色列的相应责任，目的显而易见：几十年来，以色列一直基本不需为占领行为付出代价，无论是定居点人口的持续增长、没收越来越多的巴勒斯坦公共和私人土地用以建造定居点和供以色列军队使用、以色列政治领导人一再宣称被占领土是以色列合法领土，还是以色列拒绝承认其对巴勒斯坦领土的统治受占领法管辖，所有这些现有指标都表明以色列打算继续其占领行为。以色列国家安全局(该国国内安全部门)前局长卡尔米·吉隆最近抱歉地指出，“现状对以色列有利，因为以色列不用付出代价就能得到它想要的一切”。²⁴

34. 以色列是理性行为体，该国明白，如果许多因素激励其强化占领，而国际社会的震慑又几乎不存在，它就可以继续不受阻碍地吞噬本应用来建立巴勒斯坦国的领土。如果国际社会继续纵容甚至奖励有罪不罚现象，那么贪得无厌的占领国只会进一步扩大其定居点建设，加紧为未来宣称在法律上吞并做准备，将巴勒斯坦人带到一个没有希望的未来，并敲响两国解决方案的丧钟。期待以色列会做出其他什么事情都是不切实际的想法。

35. 特别报告员在 2019 年 10 月(A/74/507)的报告关于问责的章节重点论述了国际社会的责任。本报告述及在占领问题上另外两个具有影响力的重要行为体的问责责任：联合国安全理事会和私营企业。安全理事会是确保国际和平与安全的守护者，在和平与安全受到威胁时，有权实施国际制裁和采取其他行动来保护国际法。私营企业在维持以色列非法定居点的经济活力方面发挥着重要作用，从而使企业不可避免地占领国侵犯人权的记录产生关联。

A. 安全理事会与以色列占领

简介

36. 过去 50 年来，安全理事会在以色列占领巴勒斯坦领土(包括东耶路撒冷在内的西岸以及加沙)一事上持续明确支持三项基本原则。首先，以色列是占领国，《1949 年日内瓦第四公约》全面适用，以色列必须履行该公约规定的所有义务。²⁵ 第二，不容许以武力或战争方式夺取领土。²⁶ 第三，以色列建造和扩大定居点的做法严重违反了国际法关于绝对禁止占领国将其部分平民迁入被占领土的规定。²⁷ 安理会第 2334(2016)号决议明确重申了上述三项原则。这三项原则均为现代国际法中最不可动摇和最被广泛接受的原则。

37. 以色列从未接受或适用过这三项原则中的任何一项。安全理事会确有谈及以色列的蔑视态度，有时予以尖锐批评，但面对以色列的持续阻挠，安理会并没有强行采取任何后续行动。对于这一严峻的国际人权状况和这个不服从的国家行为

²⁴ 见 <https://www.haaretz.com/middle-east-news/palestinians/.premium-the-palestinians-got-screwed-they-are-now-a-non-issue-1.8968748>。

²⁵ 安全理事会在 1967 年 6 月战争结束后一周内通过的第 237(1967)号决议首次提到《日内瓦第四公约》对以色列的占领的适用性。

²⁶ 见安理会第 242(1967)号决议。

²⁷ 见安理会第 446(1979)号决议。

体，安全理事会谈及的次数最多，也最明确地予以批评，但在行动上却如此消极。²⁸ 然而，纵然以色列近年来更加顽固，安全理事会不仅没有采取行动，甚至不再像以前那样经常就该问题表态：尽管当地的人权状况逐步恶化，安理会 2009 年 1 月以来只通过了两项批评以色列占领的决议。²⁹

原则 1：《日内瓦第四公约》

38. 《日内瓦第四公约》于第二次世界大战结束后颁布，旨在为陷入战争的平民、也就是任何武装冲突中最脆弱的群体提供广泛的保护。关于该公约的适用性，以色列一世界上差不多独此一国一声称，该公约不适用于巴勒斯坦领土，因此该领土没有被占领。这是因为，在以色列看来，当 1967 年该国占领这些土地时，没有其他国家对这些土地拥有有效的主权主张。³⁰ 安全理事会一贯否定这一立场，自 1967 年以来在至少 22 项决议中确认该公约全面适用于以色列占领，最近一次是在 2016 年。³¹ 安全理事会多次“强烈谴责”以色列继续拒绝遵守要求其遵守该公约的以往各项决议，³² 要求以色列“立即严格”遵守该公约，³³ 并指出，如以色列不遵守，安全理事会将探讨“切实可行的方式和途径”，以确保以色列“充分执行”关于该公约适用问题的以往各项决议。³⁴

39. 1980 年，即以以色列占领 13 年之后，安全理事会两次确认“绝对必须终止以色列从 1967 年以来对包括耶路撒冷在内的阿拉伯领土的长期占领”。³⁵ 然而，在 2020 年，如今以色列占领的时间是 1980 年时的四倍长，占领措施显著增强，占领地域激增，³⁶ 以色列自占领开始以来一直拒绝适用《日内瓦第四公约》，³⁷ 联

²⁸ 科菲·安南在其回忆录中写道：“安理会极力反对叙利亚在黎巴嫩存在的立场与其在以色列占领阿拉伯领土问题上的消极态度形成鲜明对比……对在中东问题上存在双重标准的看法削弱了联合国”。科菲·安南和纳德尔·莫萨维萨德，《干预》，(纽约，企鹅出版集团，2012 年)，第 298 页。

²⁹ 第 1860(2009)号决议和第 2334(2016)号决议。

³⁰ 见 <https://mfa.gov.il/MFA/MFA-Archive/2003/Pages/DISPUTED%20TERRITORIES-%20Forgotten%20Facts%20About%20the%20We.aspx>。

³¹ 大体上见第 446(1979)和 2334(2016)号决议。

³² 见安理会第 476(1980)号决议。

³³ 见安理会第 592(1986)号决议。

³⁴ 见安理会第 478(1980)号决议。

³⁵ 见安理会第 471(1980)号决议和第 476(1980)号决议。

³⁶ Ardi Imseis, “Negotiating the illegal: on the United Nations and the illegal occupation of Palestine, 1967-2020”, *European Journal of International Law* (September 2020); 以及 Michael Sfard, *The Wall and the Gate: Israel, Palestine, and the Legal Battle for Human Rights* (New York, Metropolitan Books, 2018)。

³⁷ Theodor Meron, “The West Bank and international humanitarian law on the eve of the fiftieth anniversary of the Six-Day War”, *American Journal of International Law*, vol. 111, No. 2 (April 2017).

联合国和许多权威的人权组织都认定，以色列一再违反该公约规定的若干保障保护措施(见 A/HRC/43/67)。³⁸

原则 2：吞并被占领土

40. 国际法严格禁止占领国吞并被占领土，³⁹ 现在《国际刑事法院罗马规约》将其视为侵略罪。⁴⁰ 对于以色列的占领，安全理事会已至少 11 次明确支持不容许以战争、武力和(或)军事征服方式夺取领土的原则。⁴¹ 而对于以色列分两个阶段吞并东耶路撒冷的行为(1967 年 6 月内阁作出决定，1980 年 6 月议会作出决定)，安全理事会一再表示，东耶路撒冷仍然被占领，以色列宣布主权是“无效的”，“公然违反了《日内瓦第四公约》”，并且“不具任何法律效力”。⁴²

41. 面对以色列一直拒绝解除对东耶路撒冷的吞并，安全理事会对以色列违反联合国各项决议表示“强烈谴责”，“紧急”呼吁以色列“撤销所有此类措施”，并要求以色列“立即停止”任何改变耶路撒冷地位的进一步行动。⁴³ 安理会多次“以最强烈的措辞”确认吞并是“完全无效的”，并谴责“以色列完全无视大会和安全理事会各项决议”。⁴⁴

42. 对此，以色列继续加紧吞并东耶路撒冷的步伐，建立和扩建了 12 个平民定居点，犹太定居者达 21.5 万人，修建将东耶路撒冷与西岸隔开的隔离墙，并加强东耶路撒冷和西耶路撒冷的政治和基础设施一体化。⁴⁵ 以色列方面从来没有证据表明该国已开始遵守或打算遵守安全理事会关于东耶路撒冷的任何指示，面对国际社会的强烈反对，以色列总理在 2020 年 2 月宣布，该国政府已成功完成对东耶路撒冷的吞并。⁴⁶

³⁸ 另见大赦国际(www.amnesty.org/en/countries/middle-east-and-north-africa/israel-and-occupied-palestinian-territories)和人权观察(www.hrw.org/middle-east/north-africa/israel/palestine)的以色列/巴勒斯坦国别页面。

³⁹ 见“在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果”，咨询意见，《国际法院案例汇编》(2004 年)，第 136 页，第 87 段(第 171 页)，国际法院在该段中指出，“使用武力或以武力相威胁获取的领土不得视为合法”，这一原则现已成为习惯国际法。

⁴⁰ 《国际刑事法院罗马规约》(上一次修订，2010 年)，1998 年 7 月 17 日，第八条之二第 2 款：“下列任何行为……视为侵略行为：(a) ……使用武力对另一国的领土或部分领土实施兼并”。

⁴¹ 见第 2334(2016)号决议，安理会在该决议中重申“不容许以武力夺取领土”。

⁴² 见第 471(1980)、476(1980)和 478(1980)号决议。

⁴³ 见第 252(1968)、476(1980)和 478(1980)号决议。

⁴⁴ 见第 267(1969)号决议；另见第 298(1971)号和第 478(1980)号决议。

⁴⁵ Meir Margalit, *The City of Jerusalem: the Israeli Occupation and Municipal Subjugation of Palestinian Jerusalem* (Brighton, United Kingdom, Sussex University Press, 2020).

⁴⁶ Oren Lieberman 和 Andrew Carey(有线电视新闻网)，“随着选举的临近，内塔尼亚胡宣布在东耶路撒冷建设新的定居点”，2020 年 2 月 20 日：“内塔尼亚胡说，‘面对国际社会的强烈反对，我们完成了这项工作。我们克服了每一个障碍，我们做到了，看看我们在耶路撒冷的成果。我们正在将重建后统一的耶路撒冷的各部分连在一起。这让我们倍感骄傲，对全体以色列人民来说是个好消息’”。

原则 3：以色列定居点

43. 国际法严格禁止占领国试图通过将其平民转移到被占领土来改变被占领土人口结构的做法。⁴⁷ 这一禁令的目的是维护土著人民的自决权，⁴⁸ 阻止贪婪的占领国通过领土殖民提出不可接受的吞并要求，⁴⁹ 并避免移入定居者的过程不可避免的巨大人类伤痛。⁵⁰ 自 2002 年以来，根据《罗马规约》，移入定居者被认定为战争罪。⁵¹

44. 自 1979 年起，安全理事会至少六次表示，以色列在被占领土建设平民定居点的做法“没有法律效力”，甚至明确指出这是“公然违反国际法”。⁵² 1980 年，安理会“强烈谴责”以色列不予以合作及其拒绝接受先前关于移入定居者问题的各项决议。⁵³ 2016 年，安理会认定以色列的定居点活动严重威胁到两国解决方案的剩余部分，并要求以色列“立即完全停止一切定居点活动”。⁵⁴ 然而，到 2020 年，以色列在东耶路撒冷和西岸修建了大约 250 个繁荣的定居点，定居者超过 65 万人，并且在过去一年里继续批准在新定居点建造数量创纪录的住房单元。⁵⁵ 针对以色列是否在执行第 2334(2016)号决议中关于要求该国完全停止一切定居点活动的明确指示，中东和平进程特别协调员自 2017 年以来向安全理事会提交了 14 份季度报告，他每次都报告说，以色列没有采取任何行动来履行这一义务。⁵⁶

安全理事会与问责

45. 根据《联合国宪章》第二十四条第一项，安全理事会有责任维护国际和平与安全。而依照《联合国宪章》第四十一条，伴随着责任而来的是有权采用军事行动之外的广泛的执行机制，以迫使行为不端的国家和行为体遵守国际法(如 1991 年伊拉克入侵科威特)，遏制被认为对国际和平与安全构成的威胁(如区域核扩散)，

⁴⁷ 见《日内瓦第四公约》，第四十九条，第六段。

⁴⁸ 见 E/CN.4/Sub.2/1993/17 和 E/CN.4/Sub.2/1993/17/Corr.1，第 202 段：“人口转移的政策和惯例的具体目的可能是不让自决权利得到有效的执行，例如，其手段是通过人口控制或具有此种效果的各种政策来改变自决的有关组成部分”。

⁴⁹ 见红十字国际委员会，1958 年关于《日内瓦第四公约》第四十九条第六段的评注，可查阅 www.icrc.org/ihl.nsf/COM/380-600056?OpenDocument。

⁵⁰ 见 E/CN.4/Sub.2/1997/23 和 E/CN.4/Sub.2/1997/23/Corr.1，第 16 段：“人口转移和定居者的安置所侵犯了一系列人权，因此这种现象属于大规模地侵犯人权行为”。

⁵¹ 《国际刑事法院罗马规约》(最近的一次修订是 2010 年)，1998 年 7 月 17 日，第八条第(2)(b)款。

⁵² 见第 446(1979)号和第 465(1980)号决议。

⁵³ 见第 465(1980)号和第 471(1980)号决议。

⁵⁴ 见第 2334(2016)号决议。

⁵⁵ 见“立刻实现和平”运动，“2020 年 10 月最高规划委员会会议决定推进建设 4 948 个定居点单元”，2020 年 10 月 15 日：“这些单元获得正式批准，使 2020 年成为自 2012 年‘立刻实现和平’运动开始记录以来，有记录的推进建设定居点规划单元数量最多的一年”。

⁵⁶ 例如，见中东和平进程特别协调员尼古拉·姆拉德诺夫在安全理事会中东局势通报会上的发言，2020 年 9 月 29 日(见 S/PV.8762)。

或制止特定国际、国家或国家以下各级行为体(如伊拉克和黎凡特伊斯兰国、基地组织和塔利班)的恶行。⁵⁷ 自 1966 年以来, 安全理事会设立了 30 个制裁制度, 目前正在执行的制度有 14 个。虽然记录显示安全理事会制裁的效力各不相同, 有时也因其负面的人道主义影响而受到批评,⁵⁸ 但最近的历史表明, 当以精确、目的明确、统一和灵活的方式实施制裁, 以改变和加强问责措施时, 联合国领导的制裁可以使各国和其他行为体切实改变其行为。⁵⁹

46. 安全理事会称⁶⁰ 以色列无视国际社会的指示, 这是对以规则为基础的国际秩序的严重挑战。安全理事会的决议和决定以及大会的决议和决定是关于以色列占领巴勒斯坦问题的国际法律共识的基石。作为加入联合国的庄严条件, 会员国承诺接受并履行安全理事会的决定和指示。⁶¹ 如果法治很重要, 那么问责也很重要。如果安全理事会要权威地发声, 那么不遵守安理会指示就必须产生后果。

47. 同样, 安全理事会在对以色列不遵守其决议和指示(特别是安理会经常表示支持的三项基本原则)作出有实际意义的反应方面的惰性, 也是对国际法效力的沉重打击。⁶² 科菲·安南在其回忆录中对以色列“长期、有时残酷的占领”感到不安, 并对安全理事会的胆怯反应表示遗憾: “安理会即使表明了立场, 也没有建立起执行其意愿的机制”。⁶³ 他还指出了安理会处于瘫痪状态的一个主要原因: 美利坚合众国“对中东和平进程的不健康的把持”。⁶⁴ 自 1973 年以来, 美国在安全理事会 31 次投票否决批评以色列占领的决议草案; 美国每次都是唯一投反对票的安理会成员。没有其他安全理事会常任理事国曾否决批评以色列占领的安理会决议。⁶⁵

⁵⁷ Larissa Van Den Herik, *Research Handbook on UN Sanctions and International Law* (Cheltenham, United Kingdom, Edward Elgar Publishing, 2017).

⁵⁸ Jeremy Matam Farrall, *United Nations Sanctions and the Rule of Law* (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2007).

⁵⁹ Enrico Carisch, Loraine Rickard-Martin and Shawna W. Meister, *The Evolution of UN Sanctions: from a Tool of Warfare to a Tool of Peace, Security and Human Rights* (New York, Springer, 2017).

⁶⁰ 见安理会第 608(1988)号、第 636(1989)号和第 641(1989)号决议。

⁶¹ 见《联合国宪章》第二十五条。

⁶² 2020 年, 已退休的美利坚合众国大使彼得·穆里安指出, 国际社会“言行不一, 特别是因为美国通过向其他国家施压和通过在联合国安全理事会的否决权, 确保以色列从未在这个可能有影响力的论坛上受到有意义的惩罚, 甚至从未受到严厉批评”(见 <https://www.justsecurity.org/69925/trumps-deal-of-the-century-is-bibis-dream-come-true/>)。

⁶³ 安南, 《干预》, 第 256 页。

⁶⁴ 同上, 第 290 页。

⁶⁵ 见 <https://research.un.org/en/docs/sc/quick>。

B. 私营公司和以色列定居点

简介

48. 2011 年,人权理事会一致通过了《工商企业与人权指导原则》(A/HRC/17/31, 附件)。该《指导原则》是一套不具约束力的规范,旨在引导企业决策,将人权原则纳入日常企业运作。《原则》意在适用于所有商业和企业部门以及所有地理区域。这些原则是更宏大的全球倡议(包括红十字国际委员会⁶⁶ 和经济合作与发展组织⁶⁷ 的主要声明)的一部分,目的是将反应迅速、充满活力的人权文化纳入企业界的主流。《指导原则》列出了旨在促进人权做法和遵守情况的联合国“保护、尊重和补救”框架的三大支柱:

- (a) 国家有义务保护人权,包括保护人权免受公司侵犯;
- (b) 公司有责任尊重人权,包括尽职行事,避免侵犯他人权利;
- (c) 有必要增加企业相关侵犯人权行为受害者获得有效补救的机会。

49. 《指导原则》不是法律,并且大多数国际人权条约对公司的具体义务不作规定。⁶⁸ 尽管如此,若干国家通过国内法将刑事和(或)民事责任扩大到设在本国管辖范围内的公司,其中许多法律反映了国际人权标准(见 A/HRC/17/31, 附件, 原则 12 的评论)。一些国家还针对公司发布了关于公司在国际上遵守人权标准的国家指导政策和咨询意见。现代国际人权法律文书内容丰富,涉及劳工权利、环境权利以及少数民族、妇女、儿童、残疾人等弱势群体的权利,并提供其他保障,是指导公司履行人权责任的北极星。

50. 《指导原则》中的下列原则适用于以色列定居点和占领区内的企业活动:

- (a) **原则 7:** 国家应协助在受冲突影响地区经营的企业识别、预防和减轻人权风险,不向严重侵犯人权的涉事企业提供服务;
- (b) **原则 11:** 企业应避免侵犯他人的人权,并应在自身卷入时,消除人权影响;
- (c) **原则 12:** 尊重人权的责任指的是国际公认的人权,既包括《国际人权宪章》和基本劳工标准,也包括一切其他联合国人权文书;
- (d) **原则 13:** 尊重人权的责任要求企业避免造成或加剧负面人权影响,预防或减轻与其商业关系直接关联的人权影响;
- (e) **原则 23:** 在所有情况下,企业均应遵守所有适用的、国际公认的人权,并将造成或加剧严重侵犯人权行为的风险视为是否守法的问题。

⁶⁶ 见 www.icrc.org/en/doc/resources/documents/misc/business-ihl-150806.htm。

⁶⁷ 见 www.oecd.org/corporate/mne/responsible-business-conduct-matters.htm。

⁶⁸ 需要指出,目前正在就一项具有法律约束力的工商业与人权国际条约进行深入谈判(见 www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/OEIGWG_RevisedDraft_LBI.pdf)。

51. 除国际人权法外，企业还应将国际人道法和国际刑法的原则纳入其经营责任。⁶⁹ 国际人道法适用于受冲突影响地区和被占领土，要求国家和个人遵守主要载于《1949 年日内瓦四公约》及其后续法律的标杆式的人道主义法律义务。在冲突区或占领区内经营的公司可以促进受影响人口的经济和社会福祉，但反过来，一旦占领方的统治明显违反占领法，这些公司的活动就可能成为共谋侵犯人权和践踏人道主义或协助占领方维持外来统治的行为。

52. 国际刑法针对的是实施、煽动、命令、策划或共谋实施战争罪和危害人类罪等《国际刑事法院罗马规约》所禁止活动的个人(而非国家或其他机构行为者)。根据国际刑法的规定，公司决策者个人可能要承担责任。占领期间，若占领方将其部分平民人口转移到被占领土，可能引发涉及国际人道法和国际刑法的严重问题。《工商企业与人权指导原则》要求冲突区和占领区内的企业加强尽职调查或“提高重视程度”，以确保自身经营符合企业法律责任。然而，在某些情况下，无论企业如何加强尽职调查，都无法避免在冲突区或占领区共谋侵犯人权。

公司和以色列定居点

53. 正如安全理事会、⁷⁰ 大会、⁷¹ 人权理事会⁷² 和国际法院⁷³ 等联合国主要审议和司法机构所认定，以色列定居点严重违反国际法。欧洲联盟、⁷⁴ 红十字国际委员会⁷⁵ 和《日内瓦第四公约》缔约国⁷⁶ 等其他有影响力的国际机构也赞成这一观点。更严重的是，根据《罗马规约》，这些定居点可推定为战争罪。⁷⁷

54. 定居点对东耶路撒冷和西岸巴勒斯坦人的人权造成的破坏性后果是普遍存在的。联合国人权事务高级专员确定，定居点造成的侵犯人权行为包括：没收和让渡土地、定居者暴力行为、歧视性规划法、侵占自然资源、拆毁房屋、强行转

⁶⁹ 相关重要评论见：D. Hughes, “Differentiating the Corporation: Accountability and International Humanitarian Law”, *Michigan Journal of International Law*, vol. 41, No. 1 (2020); and Marya Farah, *Business and Human Rights in Occupied Territory: Guidance for Upholding Human Rights* (Ramallah, Al-Haq, 2019)。

⁷⁰ 见第 2334(2016)号决议。

⁷¹ 见大会第 71/97 号决议。

⁷² 见人权理事会第 43/31 号决议。

⁷³ 在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果，咨询意见，《国际法院案例汇编》(2004 年)，见第 120 段。

⁷⁴ 欧洲联盟理事会，“理事会关于中东和平进程的结论”(2016 年 1 月 18 日)。

⁷⁵ Peter Maurer, “Challenges to international humanitarian law: Israel’s occupation policy”, *International Review of the Red Cross*, vol. 94, No. 888 (2012), p. 1503.

⁷⁶ 《日内瓦第四公约缔约国会议宣言》，2014 年 12 月 17 日，可查阅：<https://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/E7B8432A312475D385257DB100568AE8>。

⁷⁷ Ghislain Poissonier and Eric David, “Israeli settlements in the West Bank: a war crime?” *La Revue des droits de l’homme*, No. 17 (2020)。另见 www.amnestyusa.org/lets-be-clear-israels-long-running-settlement-policy-constitutes-a-war-crime/。

移人口、劳动剥削、强迫迁离和流离失所、人身限制、歧视性执法以及强行建立基于族裔的不平等政治、社会和经济权利两级制度。最重要的是，这些定居点服务于以色列政府更广泛的目标，即对部分被占领土提出不可允许的主权主张，同时剥夺巴勒斯坦人的自决权(见 [A/HRC/43/67](#)；另见 [A/HRC/22/63](#))。据联合国称，以色列定居点和巴勒斯坦人相应缩小的空间在巴勒斯坦被占领土上造成了“胁迫性环境”。⁷⁸

55. 联合国贸易和发展会议认为，定居点强加的领土限制导致巴勒斯坦被占领土经济空间支离破碎，这些限制包括定居者和巴勒斯坦人分开使用的道路系统；西岸各地数以百计的路障、检查站和障碍物；定居者暴力行为；频繁的地区封锁和宵禁。这导致巴勒斯坦经济依赖度高、饱受禁锢，贫困现象激增，欺压和屈辱成为日常现象，经济负发展趋势加快。⁷⁹ 2018 年，一份泄露的欧洲联盟驻耶路撒冷外交官备忘录着重指出，以色列的占领及其定居点活动对巴勒斯坦人民施加了“系统性的法律歧视”。⁸⁰

56. 企业活动和商业活动极大地促进了以色列定居点活动的经济活力。⁸¹ 正是私营公司通过主管定居点活动的以色列政府机构所发标书，修建定居点，建造和维护配套的道路和公用事业基础设施。在定居点和工业园区经营的企业，特别是制造和服务行业以及酿酒厂，提供就业机会，开展商业活动，使定居点在经济上得以维系，并向定居点市政当局缴纳税款。不少定居点由私人保安公司警卫，这些公司和高科技企业供应监控和身份识别设备。银行和金融机构通过发放住房按揭贷款以及向定居点内经营的企业放贷，协助建设财政基础设施。律师事务所为定居点、定居者和定居点企业提供法律服务。房地产公司在定居点内撮合住宅和商业地产交易。农业公司利用大规模耕作和现代技术，种植各类食品，销往国内和出口市场。国内和国际旅游同酒店和住宿租赁一道成为定居点的新兴部门。零售连锁店进驻定居点。运输公司将各定居点以及定居点与以色列境内社区连接起来。采掘公司开采巴勒斯坦被占领土的自然资源、包括矿物和水。设备公司供应建造住宅和商业建筑结构所需的重型机械。废物管理公司为定居点的市政当局和工业企业提供服务。穿过被占领土的隔离墙的修建和维护工程巩固了非法局面。

57. 在定居点经济中经营或向定居点经济提供商业服务的许多公司和企业都是以色列公司。不过，一些国际公司也为定居点经济出力并从中获利。国际银行和金融机构向定居点内经营的企业发放贷款或投资这些企业。另一些公司则向定居

⁷⁸ 见 www.un.org/unispal/document/ocha-2019-humanitarian-needs-overview/。

⁷⁹ 《以色列占领给巴勒斯坦人民造成的经济代价：累计财政代价》(联合国出版物，出售品编号 E.20.II.D.6)。

⁸⁰ Andrew Rettman, “No EU cost for Israeli ‘apartheid’ in West Bank”, EUobserver, 1 February 2019.

⁸¹ 第 56 至 58 段参考了综合概述以色列定居点经济的企业层面情况的以下资料：Amnesty International, *Think Twice* (2019); Amnesty International, *Destination: Occupation* (2019); Farah, *Business and Human Rights in Occupied Territory*; Profundo and 11.11.11, *Doing Business with the Occupation* (2018); Human Rights Watch, *Bankrolling Abuse* (2018); Human Rights Watch, *Occupation, Inc.* (2016); Diakonia, *The Unsettling Business of Settlement Business* (2015)。另见 Who Profits 的资料，可查阅：www.whoprofits.org/。

点出售建筑材料、重型机械、太阳能技术等商品和服务，或开采不可再生的自然资源。大型国际运输公司参与建设了耶路撒冷轻轨系统(将一些非法的东耶路撒冷定居点与西耶路撒冷连接起来)和特拉维夫与耶路撒冷之间的高速铁路(穿过部分被占领土)。大型国际住宿预订公司为以色列定居点的房屋租赁投放广告。来自以色列定居点的货物和服务、包括制成品、葡萄酒和食品，大量出口到国际市场。

58. 如果没有这种广泛的企业参与，作为占领活动引擎的定居点将成为以色列政府难以为继的经济负担。这些国内和国际企业大大受益于以色列非法没收的巴勒斯坦土地和自然资源，受益于以色列在定居点和巴勒斯坦人民之间建立的歧视性权利、福利、机会两级制度，受益于因定居点修建活动而必然造成的巴勒斯坦人的贫困(以及由此导致的在定居点低成本雇用巴勒斯坦劳动力)。⁸² 问题是企业是否能够涉足或继续参与以色列定居点活动，同时仍然履行其人权承诺。

企业应加强尽职调查还是彻底拒绝涉足？

59. 2014 年，人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组就《工商企业与人权指导原则》在以色列定居点背景下的影响发表了一份详细声明。⁸³ 声明指出了定居点的非法性以及与之相关的一系列侵犯人权行为。工作组在结论中对企业参与以色列定居点活动发出黄灯警告，指出：

在巴被占领土上的以色列定居点内从事或寻求从事经营活动或与定居点有联系的工商企业，需要能够证明它们既没有为延续国际不法状态提供支持，也没有共谋侵犯人权；能够有效防范或减轻人权风险；能够说明它们在这方面所做的努力。

60. 2018 年，人权高专办发布了一份临时报告，介绍其在创建参与以色列定居点活动的企业数据库方面的进展情况。人权高专办在结论中对一家公司是否能够在与以色列定居点进行商业往来的同时履行人权责任深表怀疑(见 A/HRC/37/39, 第 41 段)：

考虑到关于定居点本身非法性质的国际法律共识的份量，以及这些定居点所造成的不利人权影响的系统性和普遍性，很难想象一家公司可以以符合《指导原则》和国际法的方式参与所列活动。

61. 2019 年，大赦国际发表了一份实质性研究报告，探讨公司与以色列定居点存在业务往来所造成的人权和法律影响。⁸⁴ 该报告的结论是，鉴于严重的人权后果，唯一的办法是彻底亮起红灯，拒绝涉足其中：

企业无法做到既与定居点开展业务往来，同时又履行其尊重人权和国际人道法标准的责任。这是因为定居点的建立和发展违反了关于国家在军事占

⁸² Yael Ronen, “Responsibility of businesses involved in the Israeli settlements in the West Bank”, January 2015.

⁸³ 见 <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/OPTStatement6June2014.pdf>。

⁸⁴ 见 Amnesty International, Think Twice, p. 25。

领情况下可以和不可以做什么的国际法规则。因此，它们构成战争罪，助长系统、普遍、严重的侵犯人权行为。

62. 特别报告员认为，企业以任何形式参与以色列定居点活动——无论其为以色列企业还是国际企业，无论是直接还是间接参与，无论是有意还是无意为之——都完全违背人权义务，不符合《指导原则》，不符合任何有关加强尽职调查的目的性定义。这一观点基于三个原因。首先，以色列定居点公然破坏和严重违反《日内瓦第四公约》，可推定为《罗马规约》规定的战争罪。依据国际人权法、国际人道法和国际刑法，这些属于最严重的违反行为。其次，在定居点经营或从中获益的公司和企业为定居点的壮大提供了不可或缺的经济氧气。无论公司在为其与定居点的往来辩解时列举何种积极效益——通常是雇用巴勒斯坦劳工或缴纳地方税——⁸⁵ 在人权账目上，定居点活动固有的严重侵犯人权行为的规模远远超过了这些效益。再者，定居点这一普遍存在的“既成事实”是以色列政府用以推进其事实上和法律上的吞并主张、剥夺巴勒斯坦人自决权的主要政治工具。吞并是一项侵略罪，⁸⁶ 而自决是首要人权。⁸⁷

63. 在目前条件下，巴勒斯坦被占领土上唯一能够符合企业人权责任的企业参与形式必须(a) 直接惠及占领下的受保护人口；(b) 不向以色列定居点提供任何利益，不参与以色列定居点活动；(c) 促进巴勒斯坦人民对其领土的固有主权主张。

人权理事会数据库

64. 2020年2月，人权高专办根据人权理事会第31/36号决议的要求，发布了参与某些与以色列定居点有关的活动的工商企业数据库(见 [A/HRC/43/71](#))。联合国以前曾就其他冲突区、包括刚果民主共和国(见 [S/2003/1027](#))和缅甸(见 [A/HRC/42/CRP.3](#))委托建立商业活动数据库。特别报告员欢迎发布该数据库，因为它提供了一个关于以色列企业和国际企业在定居点活动的重要视角，增进了公众和企业对定居点造成的长期不利人权环境的认识。⁸⁸ 同时，特别报告员承认，该数据库的任务有限(它没有设法涵盖所有可能引起人权关切的与定居点有关的商业活动)，遭到狭隘解释(一些与定居点和(或)占领区存在重要供应关系的公司未被包括在内)，也不包含裁决机制。⁸⁹ 必须解决这些问题，同时提高数据库作为实用工具的生命力。

⁸⁵ Maha Abdullah and Lydia de Leeuw, *Violations Set in Stone* (Amsterdam, Somo, and Ramallah, Al-Haq, 2020).

⁸⁶ 《国际刑事法院罗马规约》(上一次修订，2010年)，1998年7月17日，第八条之二，第2款(1)项。

⁸⁷ 自决是《经济社会文化权利国际公约》和《公民及政治权利国际公约》提到的第一项人权。

⁸⁸ Valentina Azarova, “Business and human rights in occupied territory: the UN database of business active in Israel’s settlements”, *Business and Human Rights Journal*, vol. 3, No. 2 (July 2018), p. 187.

⁸⁹ 见 www.haaretz.com/israel-news/premium-why-the-un-s-settlement-database-doesn-t-go-far-enough-1.8589282.

四. 结论

65. 1970 年，安全理事会面临一场与巴勒斯坦被占领土危机有着惊人相似之处的国际危机：种族隔离的南非对纳米比亚的长期统治。⁹⁰ 与巴勒斯坦一样，纳米比亚由一个利用自身地位、推进非法主权主张的外国势力通过联合国监督下的托管关系来统治——前一种情况是占领；后一种情况是授权。与巴勒斯坦一样，南非对纳米比亚的统治也得益于地区和国际企业的广泛存在。与巴勒斯坦一样，纳米比亚的外国势力无视安理会长期以来要求其结束滥权统治、开启独立之路的指示。对此，安理会授权采取一套全面的制裁和反制措施，以结束南非对纳米比亚的统治。这些问责措施，除其他外，见于安理会第 283(1970)号决议和 1971 年国际法院关于纳米比亚的咨询意见，⁹¹ 为国际社会采取行动反对南非的非法统治和纳米比亚 1990 年最终取得独立奠定了基础。

66. 倘若安全理事会没有针对南非制定和实施全面问责措施，纳米比亚就永远不会独立。倘若国际社会不针对以色列的占领制定和实施全面问责措施，占领将一直持续下去。这种占领不会因年久而消亡。占领也不会因在恳请尊重联合国的呼声中瓦解，因为即便违背这种请求，也不会有什么必然的负面后果。国际法规定的权利不言而喻，但不会自动得到执行。

67. 安全理事会第 465(1980)号和 471(1980)号决议促请所有国家“不向以色列提供任何会专门用于被占领土上的定居点的援助”，并要求以色列“结束长期占领”。四十年后，安理会早就应该借鉴其关于纳米比亚的先例和其他现代制裁制度，领导国际社会落实其关于停止援助定居点和结束占领的指示。正如国际法院在其咨询意见中所指出：

如果坚持认为，一旦安全理事会依据《宪章》第二十四条代表会员国作出此类声明，这些会员国就可以无视这种非法性，甚至承认由此产生的违法行为，这种解释是站不住脚的。⁹²

五. 建议

68. 特别报告员建议，以色列政府应充分履行它根据国际法应承担的义务，并以审慎的速度彻底结束 53 年的占领，使巴勒斯坦人能够实现自决。

69. 报告员建议安理会或大会(若安理会未能采取行动)根据题为“联合一致共策和平”的第 377(V)号决议规定的程序，通过载有以下指示的决议：

⁹⁰ John Dugard, *Confronting Apartheid: A Personal History of South Africa, Namibia and Palestine* (Johannesburg, South Africa, Jacana Media, 2018).

⁹¹ 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，咨询意见，《国际法院判例汇编》(1971 年)，第 16 页。

⁹² 同上，见第 112 段(第 52 页)。

(a) 促请所有与以色列保持外交或领事关系的国家向以色列政府发出正式声明，表明它们不承认以色列对巴勒斯坦被占领土的任何权力，并表明它们认为以色列在该领土的继续存在是非法的；

(b) 请所有国家不要与以色列有任何意味着承认以色列政府对巴勒斯坦被占领土任何部分拥有权力的关系，包括签订外交、领事、贸易和其他协定；

(c) 促请所有国家确保其监管的所有法人企业停止涉及以色列定居点和以色列工业企业区的任何和一切形式的投资、商业、业务和贸易往来，或停止与在巴勒斯坦被占领土上经营的受以色列政府监管的公司进行此类往来；

(d) 请所有国家毫不拖延地对本国与以色列之间的所有双边条约进行详细研究和审查，以查明这些条约是否载有可能适用于巴勒斯坦被占领土上的以色列定居点的条款；

(e) 促请所有国家阻止有关赴以色列定居点旅游和向那里移民的宣传；

(f) 又促请所有国家禁止全部或部分产自或源自巴勒斯坦被占领土上的以色列定居点或以色列监管的商业企业的任何货物和服务入境；

(g) 请所有国家每年向秘书长报告本国为执行安全理事会和大会所作规定而采取的措施。

70. 报告员建议安全理事会应确保参与某些与以色列定居点有关的活动的工商企业数据库成为实用工具；澄清和扩大数据库的任务；向数据库提供充足资源，以便聚焦并查明所有参与定居点和占领活动的工商企业的范围。
