



第七十七届会议

议程项目 47

以色列侵犯被占领土巴勒斯坦人民和
其他阿拉伯人各项权利的
行为和定居点活动

以色列在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土和被占领
的叙利亚戈兰的定居点

秘书长的报告*

摘要

本报告是根据大会第 [76/82](#) 号决议编写的，介绍了 2021 年 6 月 1 日至 2022 年 5 月 31 日期间以色列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的最新定居点活动。

* 本报告在截止日期之后提交以反映最新情况。



一. 引言

1. 本报告根据大会第 76/82 号决议提交，介绍了 2021 年 6 月 1 日至 2022 年 5 月 31 日期间该决议的最新执行情况。报告依据的是联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)在巴勒斯坦被占领土直接开展的监测和信息收集活动以及政府消息来源、联合国实体和非政府组织提供的信息。本报告应结合秘书长和联合国人权事务高级专员提交大会和人权理事会的有关报告一并阅读。¹

2. 报告载有关于定居点推进状态及其对巴勒斯坦人民人权影响的最新情况。第四节特别强调，越来越多的农场前沿定居点的建立，加上定居者暴力行为的加剧，导致胁迫环境恶化，迫使巴勒斯坦牧民家庭以可能相当于被强行转移的方式离开家园。报告还载有以色列在被占领的叙利亚戈兰的定居点的最新情况。

二. 法律背景

3. 国际人权法和国际人道法同时适用于巴勒斯坦被占领土，即加沙和包括东耶路撒冷在内的西岸以及被占领的叙利亚戈兰。其中包括适用对占领国以色列具有约束力的《关于战时保护平民之日内瓦公约》(《日内瓦第四公约》)。关于适用法律框架的详细分析，可参阅秘书长以往的报告。²

三. 关于定居点活动的最新情况

A. 扩大

地的指定、规划和招标

4. 定居点建设计划的推进速度加快，以色列当局提出或批准了在被占领西岸建造约 9 200 个住房单元(C 区 7 200 个、东耶路撒冷 2 000 个)的计划，而上一次报告所述期间为 6 800 个住房单元。截至 2022 年 5 月 31 日，C 区约 1 900 个单元已进入最后核准阶段。

5. 以色列当局对 C 区定居点的 1 400 个单元和东耶路撒冷的 400 个单元进行了招标，而上一次报告所述期间分别为 1 900 个单元和 200 个单元。有关 C 区定居点开工情况的官方数据显示，开工单元从上一次报告所述期间的 1 506 个增加到 2 396 个。10 月 28 日和 11 月 1 日，以色列当局罕见地推进了在被占领的东耶路撒冷 Isawiyah 居民区为巴勒斯坦人建造约 6 000 个住房单元和在 C 区为巴勒斯坦人建造约 1 300 个住房单元的计划。

6. 定居点的推进在继续，进一步巩固了东耶路撒冷周围的一圈定居点。10 月 4 日和 18 日以及 11 月 8 日，以色列民政局围绕针对两项定居点住房计划的反对意见进行了讨论，这两项计划涉及紧靠东耶路撒冷东部、具有战略意义的 E1 地区

¹ A/HRC/49/85、A/76/336 和 A/HRC/49/25。

² A/HRC/34/38 和 A/HRC/34/39。

的总共近 3 500 个单元。1 月 5 日，以色列当局发布了东耶路撒冷东 Talpiot 居民区约 300 个定居点住房单元的招标公告。1 月 10 日和 24 日，耶路撒冷地区规划委员会分别提出了在东耶路撒冷 Gillo 定居点建设约 800 个和 400 个住宅单元的计划。1 月 17 日，同样是该委员会提出了一项计划，在 Ramat Rachel 旁边建造约 1 200 个住房单元，其中很大一部分打算建在东耶路撒冷。³ 这些计划一旦获得批准，将进一步把被占领的东耶路撒冷与西岸其他地方隔离开来，切断西岸北部和南部之间的连接，严重破坏建立一个有生存能力和毗连的巴勒斯坦国的可能性。

7. 定居者建立了 16 个新的前沿定居点，截至 2022 年 5 月 31 日，11 个仍在。⁴ 根据以色列法律，这种前沿定居点是非法的，如果被拆除，有时会重建。⁵ 2022 年 2 月，在一次官方土地测量后，以色列总检察长允许当局宣布 Evyatar 前沿定居点的土地为“国有土地”，并授权加快在那里建立定居点的规划程序。⁶ 截至 2022 年 5 月 31 日，该地点仍处于以色列安全部队的控制之下。

8. 与此同时，巴勒斯坦人仍然无法进入他们在 Homesh 前沿定居点的土地，该前沿定居点已于 2005 年撤空，目前是军事禁区，而以色列安全部队没有执行禁止定居者进入该地点的禁令，甚至为 12 月 23 日和 1 月 16 日在那里举行的大规模定居者游行提供安全保障。⁷ 在这种游行中与巴勒斯坦人发生冲突是常见现象，会有数十名巴勒斯坦人受伤。例如，4 月 19 日，由于定居者的集会，巴勒斯坦人的通行受到限制，导致以色列安全部队与巴勒斯坦人发生冲突。5 月 30 日，政府向高等法院承认，Homesh 前沿定居点是非法的、应当撤空，但没有规定撤空的时间表，要求法院不要干预。⁸

9. 2 月 28 日，高等法院在一项关于位于希伯伦的、最初被以色列安全部队征用、但现在为新的犹太人定居点预留的巴勒斯坦人私有财产的裁决中指出，“犹太平民的存在是以色列国防军在该地区区域安全理论的一部分”。⁹ 这项判决有可能导致以安全为借口进一步征用私有巴勒斯坦土地以扩大定居点，这是国际法所不允许的。

³ 见 https://unsco.unmissions.org/sites/default/files/security_council_briefing_-_22_march_2022_2334.pdf。

⁴ “立刻实现和平”运动的档案资料。

⁵ Hagar Shezaf, “A huge security force evacuated two West Bank outposts. Settlers began rebuilding them the next day”, *Haaretz*, 25 March 2022.

⁶ A/HRC/49/85 第 42 段；Hagar Shezaf, Jonathan Lis and Jack Khoury, “In last days in office, Israel’s Attorney General okayed settlement at illegal outpost”, *Haaretz*, 2 February 2022.

⁷ David Israel, “1,200 Yeshiva students bypass army blockade to celebrate Seder Tu B’Shvat in Homesh”, *Jewish Press*, 17 January 2022; and Hagar Shezaf, “Footage Casts Doubt on Israel’s Claim to Enforce Ban on Evacuated Outpost”, *Haaretz*, 2 June 2022.

⁸ 见 <https://supremedecisions.court.gov.il/Home/Download?path=HebrewVerdicts/19/210/028/ v54&fileName=19028210.V54&type=4> (Hebrew)。

⁹ 见 <https://supremedecisions.court.gov.il/Home/Download?path=HebrewVerdicts/19/520/084/ f15&fileName=19084520.F15&type=4> (Hebrew)。

10. 在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土建立和扩大定居点没有法律效力，是公然违反国际法的行为。¹⁰ 具体而言，这相当于以色列将其人口转移到巴勒斯坦被占领土上，而这是国际人道法所禁止的。¹¹

B. 巩固前沿定居点，包括前沿定居点的正规化

11. 2018 年，在东耶路撒冷启动了解决土地所有权的程序，在该程序中，对土地所有权的主张在国家土地登记处进行审查和最终登记，而在此之前，约旦的努力在 1967 年占领后被暂停。¹² 以色列解决土地所有权的程序主要是在国家和(或)定居者有特殊利益并可能有一定能力在诉讼框架内证明土地所有权的地区推动的。¹³ 据报，该程序还进一步推动了包括业主不在财产保管局在内的国家机构提出的权利主张，可能会对东耶路撒冷居民的所有权构成威胁。¹⁴ 有人担心，这一程序正被用来推进对东耶路撒冷和西岸土地的接管。¹⁵

12. 还有人表示关切的是，解决土地所有权程序的执行缺乏透明度，受影响的巴勒斯坦居民和社区委员会也不知情，实际上剥夺了巴勒斯坦人主张权利的机会。¹⁶ 2021 年 6 月 30 日，以色列高级法院驳回了以类似理由提出的反对在东耶路撒冷 Umm Harun 居民区完成解决土地所有权程序的复议申请。¹⁷

13. 以色列政府继续用绕行道路网和隔离墙巩固定居点区。Qalandiya 地下通道高速公路开始施工，这将缩短以色列与西岸腹地一些定居点之间的连接。¹⁸ 私有巴勒斯坦土地可能会被征用来修建这条高速公路。¹⁹ 5 月 22 日，以色列当局发布了一项征用令，征用耶路撒冷以东 At-tur 村 55 德南巴勒斯坦人拥有的土地，

¹⁰ 《在巴勒斯坦被占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；另见安全理事会第 465(1980)和 2334(2016)号决议；大会第 71/97 和 72/86 号决议；人权理事会第 31/36 号决议。

¹¹ 《关于战时保护平民之日内瓦公约》(《日内瓦第四公约》)第四十九条第六款。

¹² A/76/336 第 13 段和 A/HRC/49/85 第 11 段。

¹³ Ir Amim, “Settlement of land title in East Jerusalem: a means of dispossessing Palestinians from their lands and homes”, March 2022.

¹⁴ Noa Dagoni, Monitor report on the implementation of Government decision 3790 for investment in East Jerusalem, Quarterly report No. 2 for 2021. Land registration. Ir Amin.

¹⁵ Ir Amim, KKL-JNF and Israeli authorities are misusing land registration procedures to advance land takeover processes of an alarming magnitude, 17 August 2021.

¹⁶ Ir Amim, “Settlement of land title in East Jerusalem: a means of dispossessing Palestinians from their lands and homes”, March 2022.

¹⁷ <https://supremedecisions.court.gov.il/Home/Download?path=HebrewVerdicts\21\960\029\06&fileName=21029960.E06&type=4> (Hebrew).

¹⁸ Peace now, “Works began on paving the Qalandiya underpass”, 16 August 2021。可查阅 <https://peacenow.org.il/en/works-begun-on-paving-the-qalandiya-underpass>。

¹⁹ Ir Amim, “Civil administration advances huge road construction plans, pushing forward the de-facto annexation of Greater Jerusalem, including its fourth settlement bloc.”

用于修建“东环路”。²⁰ 据报，西岸的巴勒斯坦人如没有许可证将无法进入这条公路，预计这条公路将加快西岸新定居点的开发。²¹ 据报，政府还计划在盖勒吉利耶附近巴勒斯坦人拥有的土地上扩建 55 号公路，而且可能会拒绝巴勒斯坦车辆进入这条公路。²² 根据国际人道法，私有财产必须得到尊重、不能予以没收，除非出于迫在眉睫的军事需要必须加以没收。²³ 作为占领国，以色列必须避免进行不可逆转的改变，如果这种改变有损于被占领人口的权利和特权则尤其必须避免。与此同时，巴勒斯坦人的行动自由权以及获得服务和生计的权利继续受到任意侵犯，包括以定居者的安全为由对进入主要道路实行歧视性限制。²⁴

14. 4 月 12 日，以色列当局宣布杰里科以南约 22 000 德南的土地为“自然保护区”，²⁵ 其中包括 6 000 德南巴勒斯坦人的私有土地。²⁶ 因此，在目前，土地所有者如果没有事先获得以色列自然保护区官员的批准就不能耕种。截至 5 月 31 日，以色列已宣布 48 个自然保护区，面积约为 95 000 英亩(约占西岸面积的 7% 或 C 区面积的 12%)。²⁷

15. 5 月 15 日，高等法院维持了建造缆车将西耶路撒冷与老城门附近定居者组织中心连接起来的一项有争议的政府计划，因为 Silwan 的巴勒斯坦居民正面临拆毁家园和强迫迁离问题。²⁸ 定居者组织还继续巩固在东耶路撒冷的财产。3 月 27 日，他们在以色列警察的陪同下，接管了老城一座历史悠久的希腊东正教天主教堂建筑的一部分，²⁹ 并于 7 月 2 日和 15 日以及 10 月 6 日接管了 Silwan 的各种财产。³⁰

²⁰ <https://www.gov.il/BlobFolder/reports/t122122/he/%D7%A6%D7%95%20%D7%94%D7%A4%D7%A7%D7%A2%D7%94%20%D7%A2%D7%99%D7%91%D7%A8%D7%99%D7%AA%200122.pdf> (Hebrew).

²¹ Peace now, “Confiscation order for the Eastern Ring Road was issued”, 14 June 2022, 可查阅 <https://peacenow.org.il/en/confiscation-order-for-the-eastern-ring-road-was-issued>.

²² Hagar Shezaf, “Highways to annexation: across the West Bank, Israel is bulldozing a bright future for Jewish settlers”, *Haaretz*, 11 December, 2020.

²³ 《1907 年海牙第四公约所附章程》(《海牙章程》)，第四十三、四十六和五十五条；《日内瓦第四公约》，第四十七条；红十字国际委员会“规则 51：被占领土上的公共和私人财产”，习惯国际人道法资料库。可查阅 <https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1>。

²⁴ “Settlers for Apartheid: settlers prevented the opening of a road to Palestinians”, 13 April 2022。可查阅 <https://peacenow.org.il/en/keidar-road>。

²⁵ 见 <https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/og363> (Hebrew)。

²⁶ Peace Now, “The Minister of Defense approved the declaration of the largest nature reserve in 25 years in the West Bank”, 25 May 2022.

²⁷ S/2022/504, 第 5 段。

²⁸ Jerusalem Legal and Human Rights Centre, “The cable car: another instrument for colonial control in the Old City”, 可查阅 <https://www.jlac.ps/details.php?id=u72v7ka2360yjidx4vf8r>。

²⁹ S/2022/504, 第 3 段。

³⁰ 见 Peace Now, “Settlers took over another house in Wadi Hilweh Silwan” 2 July 2021。可查阅 <https://peacenow.org.il/en/settlers-took-over-another-house-in-wadi-hilweh-silwan>; “Details...Leaking a property to Elad settlement association in Wadi Hilweh neighborhood in Silwan”, 15 July 2022。可查阅: <https://www.silwanic.net/index.php/article/news/78335>; Al Jazeera “Israeli settlers take over home in Jerusalem’s Silwan”, 7 October 2021。可查阅 <https://www.aljazeera.com/news/2021/10/7/settlers-take-over-home-in-jerusalem-silwan>。

16. 提出了 4 个以追溯方式将前沿定居点正规化的计划。³¹ 其他巩固定居点和使前沿定居点“合法化”的明显步骤包括据报国防部动员犹太全国基金在西岸购买数百德南的私有巴勒斯坦土地。³² 10 月 24 日，一名以色列高级官员宣布，定居点住房将被纳入政府新的长期租赁住房计划，从而进一步将以色列国内法扩大到西岸。³³ 4 月 12 日，总检察长办公室初步依法批准将建在西岸国有土地上的前沿定居点接入以色列电网。虽然这一决定也意味着 C 区的一些巴勒斯坦社区将获得电力，但此举朝着使几十个前沿定居点正规化迈出了一步。³⁴ 根据以色列国内法，前沿定居点也被视为非法。³⁵

C. 拆除行动、强迫迁离和强行转移

17. 以色列当局在包括东耶路撒冷在内的西岸拆除或没收了 871 栋巴勒斯坦人所有的建筑物，强行驱逐了 1 140 名巴勒斯坦人(271 名男子、275 名妇女、594 名儿童)。³⁶ 东耶路撒冷越来越多的巴勒斯坦人被迫“自行拆除”其房产(118 栋建筑物，前一时期为 74 栋)，以避免向以色列当局支付拆除费用。³⁷

18. 以色列民政局 12 月公布的数据显示，2016 年至 2020 年，只有不到 1% 的巴勒斯坦建筑许可证申请(2 550 份中的 24 份)获得批准。³⁸ 2019-2020 年，巴勒斯坦人申请获得批准的比率更低(0.65%)，而 C 区巴勒斯坦人所有的建筑物的拆除令则达到五年来的最高数量(797 项)。³⁹

19. 5 月 4 日，高等法院驳回了一项复议申请，该申请反对向 Masafer Yatta 以色列指定的第 918 号射击区 12 个游牧社区的巴勒斯坦居民发出驱逐令。⁴⁰ 自 2012 年以来一直在进行这一复议申请。⁴¹ 这一判决不符合国际法，不符合之处包括其对禁止强行转移的狭义解释只涵盖大规模转移，而且将以色列军事法置于国际法

³¹ “立刻实现和平”运动的档案资料。

³² Hagar Shezaf, “Israel recruited the Jewish National Fund to secretly buy Palestinian land for settlers”, *Haaretz*, 15 July 2021.

³³ Hezki Baruch, “Judea and Samaria to be included in government's affordable rent project”, *Israel National News*, 24 October 2021.

³⁴ Netael Bandel, Hagar Shezaf and Jonathan Lis, “Israel okays connecting illegal West Bank outposts to Israel”, *Haaretz*, 12 April 2022.

³⁵ 见 <https://embassies.gov.il/MFA/AboutIsrael/state/Law/Pages/Summary%20of%20Opinion%20Concerning%20Unauthorized%20Outposts%20-%20Talya%20Sason%20Adv.aspx>。

³⁶ 联合国人道主义事务协调厅的档案资料。

³⁷ 联合国人道主义事务协调厅的档案资料。

³⁸ 已为定居住房单元发放 8 356 份许可证。见 Hagar Shezaf, “Israeli demolition orders for Palestinians in West Bank's Area C hit five-year record”, *Haaretz*, 7 December 2021。

³⁹ 同上。

⁴⁰ 见 <https://supremedecisions.court.gov.il/Home/Download?path=HebrewVerdicts/13/130/004/n89&fileName=13004130.N89&type=2> (Hebrew)。

⁴¹ A/76/336, 第 50 和 51 段。

义务之上。⁴² 由于以色列安全部队现在能够执行驱逐令并利用该地点进行积极的军事训练，1 144 名居民(282 名男子、293 名妇女、299 名男童、270 名女童)面临强迫迁离和强行转移的紧迫危险。⁴³ 5 月 11 日，在 Khirbet Al Fakhiet 和 Markaz 社区进行的拆除行动导致 49 人(20 男 29 女)被强迫迁离，其中包括 24 名儿童，而清理该地区的其他步骤仍在继续。⁴⁴ 作为占领国，以色列必须根据国际法规定的义务，停止强迫迁离和可能将巴勒斯坦家庭从其在 Masafer Yatta 的家园强行转移的行为。⁴⁵

20. 7 月和 12 月，在图巴斯的 Humsa al-Buqay'ah (以色列指定的第 903 号射击区)，拆除行动也在继续。7 月 7 日，以色列当局拆除或没收了 30 栋没有许可证的建筑物(包括 16 栋住房)，导致 42 人(20 男 22 女)被强迫迁离，其中包括 24 名儿童。7 月 15 日，其中一个家庭在捐助方资助的房屋被没收后再次被强迫迁离。12 月 5 日又没收帐篷和围栏材料。这些事件延续了始于 2020 年 11 月的上一波拆除行动，并因 2021 年 2 月的五轮拆除行动而进一步加剧。⁴⁶ 2021 年 7 月家园被拆毁的 42 人搬到了射击区外并留在那里，令人担心可能发生了强行转移。⁴⁷

21. 在图巴斯的 Ibziq(以色列指定的第 901 号射击区)，胁迫环境恶化。8 月 4 日和 31 日发生了两轮拆除行动，导致 27 人流离失所(13 男 14 女)，其中包括 19 名儿童。12 月，据报居民五次被迫暂时搬出家园，而以色列士兵和坦克在他们的家园和田地附近活动。⁴⁸ 12 月 28 日，以色列民政局拆除了 3 栋住宅和 13 栋其他建筑，导致 15 名巴勒斯坦人(6 男 9 女)流离失所，其中包括 5 名儿童。1 月 2 日，以色列安全部队带着坦克返回，据报摧毁了数百德南的作物、通道和农田。⁴⁹ 1 月 4 日，以色列民政局拆除 4 栋住宅建筑和 8 个动物窝棚，这些都是相关家庭在上一次发生在 12 月的拆除行动后重建的。这些拆除和强迫迁离行动加剧了胁迫

⁴² A/76/336，第 55 和 56 段。另见“联合国专家对以色列高等法院就 Masafer Yatta 情况所作裁决和即将发生的强行转移巴勒斯坦人的风险感到震惊”，联合国人权事务高级专员办事处，新闻稿，2022 年 5 月 16 日。

⁴³ A/HRC/49/85，第 26 段。

⁴⁴ 6 月 1 日之后，又有进一步的拆除行动、军事训练和限制措施。

⁴⁵ 《日内瓦第四公约》第四十九条；《经济社会文化权利国际公约》第十一条；经济、社会及文化权利委员会关于强迫迁离的第 7 号一般性意见(1997 年)。

⁴⁶ A/HRC/49/85，第 29 段。

⁴⁷ 同上。

⁴⁸ Israeli Information Center for Human Rights in the Occupied Territories, “Harassment of Khirbet Ibziq community continues: residents evacuated from homes; military trains in their fields with tanks; Civil Administration destroys homes of three families”, December 2021. 可查阅 https://www.btselem.org/photoblog/202112_demolitions_military_training_and_temporary_evacuations_in_jordan_valley。

⁴⁹ 见 <https://www.youtube.com/watch?v=XO0NHRMYNVQ>。

人们离开家园的环境，增加了强行转移的风险，侵犯了包括适当住房权在内的一系列人权。⁵⁰

22. Khan al-Ahmar 村的贝都因社区位于为具有战略意义的 E1 定居点计划预留的土地上，仍然面临被强行转移的风险。⁵¹ 2月1日，社区领袖告诉联合国官员，以色列民政局建议将该社区搬迁到300米外的一个地点。他重申，该社区只会接受返回其1948年前的纳盖夫土地作为目前地点的替代方案。在媒体报道有可能达成协议的情况下，⁵² 以色列高级法院命令以色列当局在2022年9月前解释为什么2018年批准的拆除行动没有得到执行。⁵³ 鉴于该社区所处的胁迫环境，任何此等“协议”都会引起真正同意程度的问题，⁵⁴ 以及是否遵守国际人道法的问题。⁵⁵

东耶路撒冷

23. 在耶路撒冷南部边界的 al-Walaja 村，300多名巴勒斯坦居民仍然面临家园被拆毁、被强迫迁离和可能被强行转移的威胁。最高法院3月30日的一项裁决将禁令延长至11月1日、暂时保护了 al-Walaja 村耶路撒冷部分的38栋住宅，⁵⁶ 但禁令未涵盖的12栋建筑面临迫在眉睫的风险。5栋这样的建筑被拆除，最近一次是在5月11日——这是自2016年以来被拆除的30栋住宅中的一部分。这些拆除行动是在修建定居点和村庄周围隔离墙的同时进行的，在耶路撒冷和古什埃齐翁定居点区之间建立了领土的连续性。⁵⁷

24. 在被占领的东耶路撒冷里面，包括424名儿童在内的970名巴勒斯坦人面临拆毁家园和强迫迁离的威胁，他们大多居住在 Sheikh Jarrah 和 Silwan 居民区。5月10日和11日，Silwan 的拆除行动强行驱逐了33人(19男14女)，其中包括18名儿童。大约74名巴勒斯坦人(包括42名儿童)在东耶路撒冷 Silwan 居民区的 Wadi Qaddum 发出拆除令后，也仍然面临即将被强迫迁离和可能被强行转移的风险。同大多数拆除行动一样，下令拆除的理由是没有建筑许可证，而巴勒斯坦人

⁵⁰ 《经济社会文化权利国际公约》，第十一条。

⁵¹ A/HRC/49/85，第28段。

⁵² <https://www.jpost.com/israel-news/article-701184>.

⁵³ <https://supremedecisions.court.gov.il/Home/Download?path=HebrewVerdicts/19/870/023/o29&fileName=19023870.O29&type=4> (Hebrew).

⁵⁴ A/72/564，第37至40段。

⁵⁵ 《日内瓦第四公约》，第八条。

⁵⁶ Ir Amim, “Demolition freeze in Al-Walaja case remains in place to allow for further urban planning progress”, 31 March 2022.

⁵⁷ Ahmad Al-Bazz, “Al-Walaja: a Palestinian village facing demolitions”, Norwegian Refugee Council, 20 December 2021.

几乎不可能获得建筑许可证。截至 5 月 31 日，耶路撒冷市政府尚未对处境危险家庭的律师所提紧急请求做出答复。⁵⁸

25. 由于有计划的强迫迁离，Sheikh Jarrah 的紧张局势一直持续到 3 月 1 日。12 月 29 日，Salem 一家收到了根据定居者按照 1970 年《法律和行政事项法》所主张权利发出的驱逐通知，该法律是一项歧视性法律，根据这项法律，只有 1948 年在东耶路撒冷失去财产的犹太财产所有人才能提出对财产的权利主张。⁵⁹ 1 月 30 日，对驱逐令提出的质疑被以色列执法和收款机构驳回。然而，4 月 25 日，耶路撒冷治安法庭命令重新审理 Salem 一家的质疑。截至 5 月 31 日，这项命令和关于执行驱逐令的禁令仍待执行。⁶⁰ Sheikh Jarrah 另外四个家庭也获得了缓冲，3 月 1 日，以色列最高法院允许他们作为受保护租户留在自己的家中，直到土地所有权解决程序结束为止。这项裁决可能会提供先例，并保护其他同样面临驱逐的家庭。然而，1 月 19 日，12 名巴勒斯坦人(6 男 6 女)，包括 5 名儿童，因其房屋被拆除而流离失所；而 Salhieh 一家在 1967 年以前就搬到了那里。

26. 根据国际人道法，被占领土上的私有财产必须得到尊重，占领国不能没收这些财产。⁶¹ 在这些案件和其他类似案件中，驱逐程序在适用两项以色列法律(即《业主不在财产法》和《法律和行政事项法》)的基础上进行，似乎并不符合这一义务。⁶² 因此，驱逐违反了以色列根据国际法承担的义务。

27. 在以色列歧视性规划制度建立后进行的拆除行动以及由此造成的强迫迁离导致大量侵犯人权行为。⁶³ 它们还对巴勒斯坦妇女和女童造成了尤其严重的影响。⁶⁴ 人权事务委员会的结论是：“这种基于歧视性政策的有系统的拆除和强迫迁离做法导致巴勒斯坦被占领土上犹太社区和巴勒斯坦社区的分离，相当于种族隔离”。⁶⁵ 它们还违反了以色列作为占领国的义务，⁶⁶ 进一步加剧了胁迫环境，增加了强行转移的风险。除了强行转移之外，无军事必要性而非法和肆意地大规模破坏和侵占财产还严重违反《日内瓦第四公约》，因此构成战争罪。⁶⁷

⁵⁸ Ir Amim, “Urgent: Nearly 100 Palestinians are under threat of immediate displacement from Waddi Qaddum, East Jerusalem”, 30 May 2022.

⁵⁹ [A/HRC/49/85](#), 第 32 段。

⁶⁰ Nir Hasson, “Israeli Court orders rehearing in Sheikh Jarrah Family’s Case, postponing eviction”, *Haaretz*, 26 April 2022.

⁶¹ 《海牙章程》，第四十六条。

⁶² [A/75/376](#), 第 40 至 56 段。

⁶³ [A/72/564](#), 第 25、49 至 50 段。

⁶⁴ [CEDAW/C/ISR/CO/6](#), 第 32 至 33 段。

⁶⁵ [CCPR/C/ISR/CO/5](#), 第 42 段。

⁶⁶ 《日内瓦第四公约》，第五十三条。

⁶⁷ 《日内瓦第四公约》，第四十九、五十三和一百四十七条；《海牙章程》，第四十六和五十六条。

四. 定居点对人权的影响

A. 与定居点有关的暴力事件

定居者暴力行为

28. 在本报告所述期间，定居者针对巴勒斯坦人的暴力行为加剧，发生了 575 起定居者暴力事件，造成巴勒斯坦人员伤亡和(或)财产损失，而上一次报告所述期间为 430 起，延续了自 2017 年以来的增加趋势，令人震惊。⁶⁸ 定居者杀害了两名巴勒斯坦人(一名男子、一名男童)，打伤 197 人(在上一次报告所述期间，有 4 人被杀害、145 人受伤)。⁶⁹ 此外，两名巴勒斯坦人(一名妇女、一名男童)被定居者或以色列安全部队杀害。3 名定居者(均为男子)被巴勒斯坦袭击者杀害；据以色列消息来源称，有 131 人受伤(在上一次报告所述期间，有 2 人被杀害、99 人受伤)。⁷⁰ 对巴勒斯坦人财产的破坏有所增加，12 985 棵树和 518 辆汽车遭到破坏。联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)的监测显示，定居者暴力行为也对妇女的外出活动产生影响，进一步强化了传统性别角色的负面影响。

29. 2021 年 8 月 17 日，4 名定居者从杰宁的 Silat Ad-Dhahr 村绑架并殴打 15 岁的 Tareq Zubeidi。Tareq 告诉人权高专办，他与朋友们在已撤空的 Homesh 前沿定居点附近外出时，遭到定居者的搭讪，其中一人持枪。其他人设法逃跑了，但 Tareq 被抓住，遭到脚踢棍打。然后，他被绑在一辆汽车的前面、被开车带到 Homesh。他说，在那里他再次遭到殴打，包括遭到其他定居者的殴打。他还说，定居者用辣椒喷雾剂喷他，还烧他的脚底。在人权高专办约谈他时，Tareq 的伤痕清晰可见-符合汽车点烟器灼伤症状，与他的证词也一致。这次袭击不仅给他带来了身体上的痛苦，也给他留下了恐惧和焦虑。

30. 据报，Tareq 的家人曾就绑架事件报警，⁷¹ 但由于对以色列司法制度缺乏信心且惧怕遭到报复，特别是惧怕会被吊销以色列工作许可，他们没有提出正式申诉。在媒体报道之后，⁷² 以色列安全部队发表声明称，他们已对有关巴勒斯坦人投掷石块报告做出回应，并称他们看到以色列定居者追赶一名巴勒斯坦人，随后士兵将后者送回了家。

⁶⁸ 联合国人道主义事务协调厅的档案资料。

⁶⁹ 联合国人道主义事务协调厅的档案资料。

⁷⁰ 与联合国记录的巴勒斯坦人受伤情况不同，这些情况没有得到医疗来源的证实。

⁷¹ Jack Jeffery and Imad Isseid, "Palestinian teen recalls alleged beating, torture at hands of settlers" *The Times of Israel*, 10 September 2021.

⁷² Gideon Levy and Alex Levac "Shackled, beaten, strung up on a tree: Palestinian teen brutally attacked by settlers", *Haaretz*, 26 August 2021; "Israeli settlers abduct, brutally assault 15-year-old boy", Defense for Children International, Palestine, 27 August 2021. 可查阅 https://www.dci-palestine.org/israeli_settlers_abduct_attack_15_year_old_palestinian_boy。

31. 8月30日，联合国中东和平进程特别协调员提到了这一“令人发指的行为”，称他希望以色列当局进行调查。⁷³ 目前还没有宣布开展任何调查。这一事件说明了巴勒斯坦人的困境：定居者实施虐待行为，而以色列安全部队很少或根本不采取行动，巴勒斯坦人则因害怕报复极少提出正式申诉。在进行调查时，很少针对定居者采取行动。这种有罪不罚的现象助长了进一步的袭击。

32. 一些定居者的袭击遭到广泛的谴责。⁷⁴ 然而，大多数骚扰、伤害和恐吓的日常袭击很少引起注意。定居者对以色列安全部队的袭击在以色列引起激烈的政治反应。⁷⁵ 11月，据报以色列国防军参谋长发布了一项明确的指示，要求士兵必须采取行动制止暴力袭击，包括定居者的暴力袭击。然而，到目前为止，实际情况似乎没有什么变化。⁷⁶

以色列安全部队使用武力

33. 除了定居者暴力行为以外，以色列安全部队还多次使用武力限制和镇压巴勒斯坦人反对定居点企业和前沿定居点的示威，包括在贝塔。⁷⁷ 结果，至少有8名巴勒斯坦人被杀害(3名男子、5名男童)，8241人受伤(7321名男子、10名妇女、910名儿童)。在人权高专办监测的许多事件中，以色列安全部队使用火器似乎是不必要或不相称的，包括在没有警告的情况下使用火器，在没有生命威胁或严重伤害的情况下使用火器，或在没有首先诉诸包括低致命性武器在内的不太极端的手段的情况下使用火器。⁷⁸

34. 11月5日，以色列安全部队在纳布卢斯 Deir Al-Hattab 开枪打死一名15岁的巴勒斯坦男童。4名男童参加了反对最近建立的前沿定居点的抗议活动。随之而来的是对抗。随后，一名男童被实弹射中腹部。使用火器造成不构成紧迫生命威胁或重伤威胁的人员死亡可能违反了禁止任意剥夺生命的规定，在具体情况下可构成故意杀人行径，在军事占领期间属于战争罪。⁷⁹

35. 以色列安全部队积极支持或参与定居者袭击巴勒斯坦人的事件似乎越来越多。⁸⁰ 7月3日，以色列安全部队在纳布卢斯东南部 Qusra 村一名21岁巴勒斯坦男子的兄弟家中开枪打死了这名男子，当时他正在自卫，抵御包括一名定居点

⁷³ 见 https://unsco.unmissions.org/sites/default/files/security_council_briefing_-_30_august_2021_0.pdf。

⁷⁴ A/HRC/49/85，第20段。

⁷⁵ Judah Ari Gross, “Gantz orders ‘aggressive’ crackdown on settler violence after soldiers attacked”, *The Times of Israel*, 14 October 2021.

⁷⁶ Amos Harel, “Settler attacks on Palestinian spike, reflecting Israel’s systemic failure”, *Haaretz*, 19 November 2021.

⁷⁷ A/HRC/49/85，第42至49段。

⁷⁸ 《公民及政治权利国际公约》，第六条；CCPR/C/GC/36，第12段；《执法人员使用武力和火器的基本原则》原则9、10和14。

⁷⁹ 《公民及政治权利国际公约》第六条；《日内瓦第四公约》第一百四十七条。

⁸⁰ A/76/336，第44段；A/HRC/49/85，第54段；S/2022/504。

警卫在内的 20 至 30 名定居者的袭击。以色列安全部队的一份声明称，这名男子是在投掷了一个在士兵附近爆炸的可疑物体后被枪杀的。⁸¹ 但据目击者称，没有发生爆炸。这一事件不仅引起人们对过度使用火器的关切，而且突出表明，以色列安全部队参与了定居者对巴勒斯坦人及其财产实施的可能构成刑事犯罪的行为，并为定居者实施这些行为提供安全掩护。

36. 定居者和以色列安全部队的活动及其对火器的使用日益交织在一起，越来越难以对两者进行辨别。在 6 月 26 日希伯伦 Tuwani 村发生的一次袭击中，视频记录到一名定居者用步枪向巴勒斯坦人开枪；⁸² 据目击者称，这支步枪是以色列安全部队车辆中的一名士兵递给这名定居者的。以色列安全部队后来声称，这名定居者抢走了步枪。然而，虽然据报对相关士兵进行了询问，但显然没有针对这名定居者采取任何行动。⁸³ 同样，4 月 24 日，在定居者封锁一条道路后发生对抗，年龄分别为 16 岁、58 岁和 60 岁的 3 名巴勒斯坦人在希伯伦 Surif 附近被实弹击伤。一名受伤的男子告诉人权高专办，定居者和以色列安全部队都在开枪，不清楚是谁打伤了他。以色列安全部队的发言人声称没有人受伤，称士兵只使用了“驱散抗议的方法”。⁸⁴ 绝不能仅仅为了驱散集会而使用火器。⁸⁵ 以色列警方于 9 月展开调查。⁸⁶ 截至 5 月 31 日，没有进一步的最新情况。

37. 至少还有两名巴勒斯坦人在无法确定肇事者是以色列安全部队成员还是定居者的情况下被杀害。6 月 16 日，一名 29 岁的妇女在耶路撒冷东北部 Hizma 检查站附近被一名男子开枪打死，这名男子要么是下班的以色列安全部队人员要么是定居者。在第二起事件中，一名 16 岁的少年在 11 月 17 日在耶路撒冷老城被一名定居者和以色列安全部队开枪打死。此前，人权高专办在 2021 年 5 月监测到了两起类似的杀人事件。⁸⁷

38. 作为占领国，在大多数与定居者有关的暴力事件中，以色列一再未能履行其保护巴勒斯坦人民及其财产免遭暴力侵害的责任，而且在许多情况下对巴勒斯坦人任意使用武力。⁸⁸ 对这种暴力行为普遍有罪不罚仍然是一个令人担心的严重问

⁸¹ Jack Khoury, “Palestinian shot dead by Israeli army amid clashes near evacuated settlement outpost”, *Haaretz*, 3 July 2021.

⁸² 见 <https://www.youtube.com/watch?v=gkXiR1d3tKg>。

⁸³ Yaniv Kubovich and Hagar Shezaf, “After four months, Israel probes incident of settler who fired soldier’s weapon at Palestinians”, *Haaretz*, 28 October 2021.

⁸⁴ Basil Adra, “After blocking West Bank road, settlers open fire and wound Palestinians”, 27 April 2022. 可查阅 <https://www.972mag.com/settlers-soldiers-shoot-palestinians-surif/>。

⁸⁵ CCPR/C/GC/37, 第 88 段。

⁸⁶ Yaniv Kubovich and Hagar Shezaf, “After four months, Israel probes incident of settler who fired soldier’s weapon at Palestinians”, *Haaretz*, 28 October 2021.

⁸⁷ A/HRC/49/85, 第 22 段。

⁸⁸ 《海牙章程》，第四十三和四十六条；《日内瓦第四公约》，第二十七条。

题。这些事态发展进一步加剧了前几次报告所述的许多巴勒斯坦社区的胁迫环境，增加了强行转移的风险。

39. 在以色列安全部队的默许和支持下，定居者有系统地实施日益严重的暴力行为(包括任意使用武力和火器)，使巴勒斯坦人的生命权和人身安全受到威胁，导致他们面临日益恶化的胁迫环境。⁸⁹

40. 据报，发生了 9 起文职安保协调员参与或介入针对巴勒斯坦人或其财产的袭击事件。⁹⁰ 联合国人权事务高级专员办事处还核实了定居点警卫参与定居者袭击巴勒斯坦人的事件。⁹¹ 文职安保协调员和定居点警卫通常由以色列安全部队支付费用、进行培训和予以武装，被授予某些执法权力，并受军事纪律制度的约束。⁹² 因此，他们是国家的代理人，以色列对其行动负责。⁹³ 然而，作为以色列区域定居点委员会正式雇用并生活在定居点和前沿定居点的平民，文职安保协调员和警卫无一例外地认同其所在社区的目标，而且通常似乎将其作用扩大到安全领域以外的定居点土地的事实扩张，导致与巴勒斯坦人经常发生摩擦。⁹⁴ 退役士兵们还声称，实际上，文职安保协调员往往指挥级别较低的以色列安全部队人员和指挥官。⁹⁵

追究责任

41. 根据以色列官方统计数据，2021 年，在西岸针对以色列人提出了 19 项“基于意识形态的罪行”的起诉，此前以色列警方进行了 87 项调查。⁹⁶ 起诉数量的增加是值得欢迎的(2020 年有 5 项，2019 年有 8 项)。但在细节方面仍然缺乏透明度。这 87 项调查只是记录在案的 575 起定居者造成伤害或破坏的事件中的一小部分。其中一项起诉似乎涉及 11 月 22 日对一名 19 岁定居者的起诉，理由是他袭击了协助巴勒斯坦人收获橄榄的三名以色列人权活动人士。⁹⁷ 在西岸伤害非巴

⁸⁹ A/HRC/49/85，第 19 段；A/76/336，第 19 段。

⁹⁰ Yesh Din 的档案资料。

⁹¹ 例如，7 月 14 日、2 月 25 日和 3 月 23 日在 Yitzhar、Esh Kodesh 和 Maskiyot 发生的事件。

⁹² Yesh Din, “The Lawless Zone: the transfer of policing and security to the civilian security coordinators in the settlements and outposts”, 17 September 2014.

⁹³ 《日内瓦第四公约》，第二十九条；CCPR/C/GC/36，第 15 段；国际法委员会关于国家责任的条款草案，第 8 条。

⁹⁴ A/HRC/28/44，第 22 段。

⁹⁵ Avshalom Zohar Sal, “The Israeli occupation problem isn’t just a few violent settlers”, *Haaretz*, 20 January 2022 和 Breaking the Silence, “Settler violence in the West Bank. Soldiers’ Testimonies 2012–2020” 可查阅 <https://www.breakingthesilence.org.il/inside/wp-content/uploads/2021/07/OnDuty-Testimonies-En.pdf>。

⁹⁶ 见 https://www.gov.il/BlobFolder/dynamiccollectorresultitem/hr-0007/he/human-rights-replay_investigation-and-prosecutionof-offences-against-palestinians.pdf。

⁹⁷ Hagar Shezaf, “Israeli charged for assault on activists helping Palestinians during olive harvest”, *Haaretz*, 22 November 2021.

勒斯坦人的以色列人被起诉的可能性(19%)是因伤害巴勒斯坦人而被起诉的可能性(3%)的六倍。⁹⁸

42. 2月7日公布的研究结果显示,在所研究的有关2015年至2021年定居者暴力侵害巴勒斯坦人的1395份调查档案中,有92%在没有起诉的情况下结案,只有约3%的调查导致定罪。⁹⁹这与以色列警方的数据一致:2018年至2020年,只有不到4%的定居者暴力案件提出了指控。¹⁰⁰相比之下,对巴勒斯坦人的调查(2014年至2018年)有90%在军事法庭被起诉,96%的起诉案件最终导致定罪,其中大部分是基于认罪协议(2018年至2021年4月为99.6%)。¹⁰¹

43. 据报,巴勒斯坦人提出的申诉数量正在减少。¹⁰²在审议以色列提交的定期报告时,人权事务委员会关切地注意到,“由于对当局缺乏信任和惧怕报复,受害者少报案件,而且受害者无法诉诸司法和获得有效补救”。¹⁰³委员会指出,各国必须尽职尽责,依职权调查并惩罚暴力等有碍享有《公民及政治权利国际公约》规定的各项权利并造成伤害的私人行为。¹⁰⁴

44. 4月27日,耶路撒冷地方法院罕见地判定7名以色列男子在2015年“仇恨婚礼”期间的行为涉嫌煽动暴力和恐怖,并宣布另一名男子无罪。记录显示,这些人在婚礼上拿着武器跳舞,并捅破了此前在Duma的一次定居者袭击中遇害的一名巴勒斯坦幼儿的照片。¹⁰⁵2021年9月耶路撒冷少年法庭宣判5名儿童无罪,针对该判决的上诉仍待审理。¹⁰⁶

45. 3月和4月,据报有两名定居者也分别被行政拘留了7周和10周。其中一人最初因1月份在Burin附近暴力袭击巴勒斯坦人和以色列活动人士而被捕。¹⁰⁷这起有视频记录的事件还导致一些以色列人受伤,引发广泛谴责。¹⁰⁸另一名被拘留者此前因袭击一名巴勒斯坦人而被少年拘留所拘留一年、2022年1月拘留

⁹⁸ Yesh Din, “Law enforcement on Israeli civilians in the West Bank (settler violence). Yesh Din figures 2005-2021”, December 2021.

⁹⁹ 同上。

¹⁰⁰ Hagar Shezaf, “Charges are pressed only in 4% of settler violence cases”, *Haaretz*, 7 February 2022.

¹⁰¹ Hagar Shezaf and Maya Horodniceanu, “Israel’s other justice system has rules of its own”, *Haaretz*, 25 April 2022.

¹⁰² Hagar Shezaf, “Charges are pressed only in 4% of settler violence cases”, *Haaretz*, 7 February 2022.

¹⁰³ CCPR/C/ISR/CO/5, 第24段。

¹⁰⁴ CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 第8段。

¹⁰⁵ Hagar Shezaf, “‘Wedding of hate’: seven Israelis convicted of incitement to terrorism” *Haaretz*, 27 April 2022.

¹⁰⁶ A/HRC/49/85, 第21段。

¹⁰⁷ Josh Breiner, “Israeli settler suspected of terrorist activities to be placed in administrative detention”, *Haaretz*, 11 March 2022.

¹⁰⁸ *The Times of Israel*, “Coalition members condemn latest settler attack, with some calling to raze outposts”, 22 January 2022.

期满后获得释放。¹⁰⁹ 在他获释时，一个定居者车队驶过 **Huwwarah** 村并投掷石块，导致 3 名巴勒斯坦人受伤、20 辆汽车和两家店面受损。视频显示，陪同定居者车队的以色列安全部队在暴力期间袖手旁观。¹¹⁰

46. 人权事务委员会在其关于生命权的权威性解释中强调，应调查“因使用可能致命的武力而造成剥夺生命的严重危险”的事件。¹¹¹ 在要求以色列国防军根据自己的政策进行调查的情况下，¹¹² 则缺乏透明度。据报以色列安全部队称，他们“正在调查”11 月 5 日一名儿童被枪杀的事件(上文第 34 段)，但没有宣布进行刑事调查。¹¹³ 2017 年 1 月 1 日至 2021 年 10 月 31 日，428 名巴勒斯坦人(包括 91 名儿童)在巴勒斯坦被占领土的执法行动中被以色列安全部队杀害。人权高专办了解到已开启 82 项刑事调查，其中至少有 13 项在没有采取进一步行动的情况下结束。只有 5 人被起诉-其中 3 人因轻罪被定罪。以色列安全部队在执法中过度使用武力的事件仍然普遍存在有罪不罚现象。

47. 3 月，人权事务委员会对以下问题表示关切：“(a) 近年来定居者暴力行为的数量和严重程度大幅增加；(b) 以色列安全部队参与此类暴力行为；(c) 对犯罪人的起诉和定罪率很低，助长了普遍的有罪不罚氛围”。¹¹⁴ 这种结论令人严重关切以色列是否遵守其根据国际人权法承担的义务和作为占领国的义务。

B. 案例研究：Al-Ganoub 的农场前沿定居点、定居者暴力行为和明显的强行转移

48. 与定居点有关的暴力与西岸更广泛的土地接管¹¹⁵ (包括接管土地用于建立农场前沿定居点)有关。¹¹⁶ 农场前沿定居点发展迅速，共有 77 个农场前沿定居点，其中 66 个是在过去十年中建立的，46 个是在 2017 年至 2021 年间建立的。¹¹⁷ 即使根据以色列法律农场前沿定居点也是非法的，尽管如此，以色列当局仍然对

¹⁰⁹ Hagar Shezaf, “Rare administrative detention for Jewish Israeli approved by Defense Minister Gantz”, *Haaretz*, 11 April 2022.

¹¹⁰ Hagar Shezaf, “Three Palestinians reportedly wounded as settlers hurl stones in West Bank”, *Haaretz*, 24 January 2022; Tovah Lazaroff, “Huwara shop owner recalls attack: the soldiers stood and looked”, *The Jerusalem Post*, 25 January 2022.

¹¹¹ [CCPR/C/GC/36](#), 第 27 段。

¹¹² 救济网, “关于以色列国防军在犹地亚和撒马利亚开火造成巴勒斯坦人伤亡的新调查政策”, 2011 年 4 月 6 日。

¹¹³ Gideon Levy and Alex Levac, “A rock hit an Israeli soldier. he responded by shooting at the Palestinian protesters, killing a boy”, *Haaretz*, 11 November 2021.

¹¹⁴ [CCPR/C/ISR/CO/5](#), 第 24 段。

¹¹⁵ [A/76/336](#) 第 48 段; “State Business: Israel’s misappropriation of land in the West Bank through settler violence”, November 2021, B’Tselem.

¹¹⁶ [A/76/336](#), 第 41 至 43 段。

¹¹⁷ Kerem Navot, “The Wild West: grazing, seizing and looting by Israeli settlers in the West bank”, May 2022, 第 17 页。可查阅 https://www.keremnavot.org/_files/ugd/a76eb4_169d342c74c9428bbdf6a07e2706eff5.pdf。

农场前沿定居点进行战略部署并予以广泛支持。¹¹⁸ 这些前沿定居点主要建在“国家土地”上，其居民人数很少，而这些居民及其牲畜使用的牧场面积则要大得多，据报这种情况导致接管了 25 000¹¹⁹ 至 60 000 英亩的牧场(占 C 区面积的近 7%)。¹²⁰

49. 以色列安全部队在确保保护此类前沿定居点和定居者方面发挥重要作用，包括在袭击巴勒斯坦人期间提供安全掩护。¹²¹ 除了更广泛的 C 区限制和定期拆除和强迫迁离外，¹²² 定居者的暴力袭击，加上对牧场和水资源的限制，构成胁迫环境的关键要素，实际上迫使巴勒斯坦牧民迁出这些地区。¹²³

50. Al-Ganoub 位于 C 区，是希伯伦东北部 Sa'ir 附近的一个小型牧民社区。自 2018 年年中以来，胁迫性环境，特别是定居者暴力行为，已导致 7 个家庭离开家园和社区——最近一次是在 2022 年 5 月；而其余 14 个家庭则生活在可能被强行转移的严重威胁之下。

51. 1983 年，在 Al-Ganoub 以南建立了 Asfar(也称为 Metzad)定居点，最初是作为私有巴勒斯坦土地上的一个军事前哨。在以色列当局分配了“国家土地”之后，该定居点的市政边界囊括近 4 000 德南。定居者显然还将其控制范围扩大到市镇边界以外的 3 600 德南，其中大部分为巴勒斯坦人私人所有。

52. 1992 年，Asfar 定居者在附近的山顶上建立了一个居民前沿定居点，同样是建在以前出于“安全需要”而征用的土地上。虽然该定居点后来被废弃，但在 2000 年不同的定居者重新到这里居住并将其命名为 Pnei Kedem。¹²⁴ 这些定居者现在耕种着 350 多德南大多为私人所有的巴勒斯坦土地。最近，在该地区建立了四个新的农场前沿定居点：Pnei Kedem 农场(2018 年)、Pnei Kedem 东农场(2020 年)、Pnei Kedem 北农场(2021 年，进一步向北延伸)和 Metzad 农场(2020 年)。¹²⁵

53. 几十年来，定居者暴力行为一直是 Al-Ganoub 居民关注的问题，这些行为主要是定居点和前沿定居点警卫在驻扎在定居点控制区内的以色列安全部队的支

¹¹⁸ Yesh Din, “Plundered pastures”, December 2021.

¹¹⁹ 同上。

¹²⁰ Kerem Navot, “The Wild West: grazing, seizing and looting by Israeli settlers in the West bank”, May 2022, 第 17 页。可查阅 https://www.keremnavot.org/_files/ugd/a76eb4_169d342c74c9428bbdf6a07e2706eff5.pdf。

¹²¹ A/76/336, 第 44 和 49 段。

¹²² A/72/564 和 A/73/410 第 32 段。

¹²³ 见“Unshattered: Palestinian herders struggling under military occupation and settler violence. A photo essay from the Hebron Hills”。可查阅 <https://www.ochaopt.org/unshattered>。

¹²⁴ 联合国人道主义事务协调厅，“事实定居点扩大的人道主义影响：Asfar 案例”，2016 年 12 月 13 日。

¹²⁵ 见 <http://maps.keremnavot.org/herding/?lang=en>。

持下实施的。¹²⁶ 然而，随着农场前沿定居点的建立和壮大，暴力行为的强度大幅度增加。2月8日，大约50名定居者在 Al-Ganoub 袭击了75岁的社区代表 Abdelfattah Shalaldeh (Abu Jamal)及其家人：“我和我的孙子孙女们在我们的土地上玩耍，我们在奥斯曼时代之前就继承拥有了这块土地。”他告诉人权高专办，最初有10至15名定居者带着三条狗从远处开始向他们家的帐篷投掷石块，然后在更大的一群人到达后发动袭击。Abu Jamal 的妻子和孙子孙女逃离了，但他留了下来，因为他跑不动，也因为他相信自己年事已高不会受到伤害。他被手持斧头和棍棒的定居者殴打，被打倒在地时又遭到脚踢，而另一群人则袭击了他的侄子；这位侄子住在附近，试图进行干预。

54. 袭击在以色列安全部队到达后结束。Abu Jamal 的妻子 Umm Jamal 告诉人权高专办，以色列安全部队在远处观望，直到定居者离开时才进行干预。目击者称，以色列安全部队没有阻止定居者，而是威胁要射杀一些已经到达并开始向撤退的定居者投掷石块的家庭成员。这次袭击导致 Abu Jamal 脸部和手部多处骨折，头部、颈部和脸部受伤。他的侄子因胃部内出血而被送往医院。这家人于2月13日向以色列警方提出申诉，提供了照片和视频，但截至5月31日尚未收到任何最新消息。¹²⁷

55. 这不是一次孤立的事件。在本报告所述期间，人道主义事务协调厅记录了另外5起定居者针对 Al-Ganoub 牧民家庭的造成伤害和(或)破坏的暴力行为。这些事件包括用刀棍袭击(3月17日)、伤害牲畜(1月22日)、偷窃牲畜(3月27日)和损坏橄榄树(2月2日)。其他涉及擅自闯入、骚扰和威胁行为的事件，包括定居者用狗驱赶牧民和牲畜离开牧场，通常仍然没有得到记录。定居者的袭击实际上减少了牧场，从而迫使巴勒斯坦牧民搬走。Abu Jamal 告诉人权高专办，自2018年以来，Al-Ganoub 居民区周围的牧场从半径1公里减少到半径仅100米，而农场前沿定居点控制着 Al-Ganoub 牧民过去经常进入的5000德南牧场。

56. 以色列当局还利用歧视性规划制度对巴勒斯坦居民施加额外压力。¹²⁸ 8月4日，以色列安全部队和以色列民政局官员拆除了一个居住用帐篷、摧毁了一个属于一个家庭的水箱，导致包括4名儿童在内的8人被强迫迁离。与此同时，对前沿定居点的拆除令没有得到执行。¹²⁹ 与附近的定居点不同，Al-Ganoub 居民无法获得供水或供电网络，只能依靠昂贵的水罐车和不可靠的太阳能电池板。¹³⁰ 由

¹²⁶ 联合国人道主义事务协调厅，“事实定居点扩大的人道主义影响：Asfar 案例”，2016年12月13日。

¹²⁷ B'Teselem, “Al-Qanub, Hebron District: dozens of settlers attack family tent compound with stones, injuring two family members”, 7 March 2022.

¹²⁸ A/73/410 号文件，第32段；A/HRC/49/85，第53段。

¹²⁹ Yesh Din, “Plundered pastures”, December 2021, 第14页。

¹³⁰ 联合国人道主义事务协调厅，“事实定居点扩大的人道主义影响：Asfar 案例”，2016年12月13日。

于水、木材、饲料和出租车供应商惧怕 Al-Ganoub 附近的定居者袭击，私人服务也已明显减少。

57. 最近于 5 月 6 日离开 Al-Ganoub 的家庭是 Ziyad Shalalkeh 和 Umm Abed 以及他们的四个孩子和他年迈的父母。Ziyad 出生并一直生活在 Al-Ganoub。他们一家住在一个大帐篷里，厨房和乳制品生产都有独立的区域，80 只羊在另一个建筑物。Ziyad 向人权高专办出示文件，证明他拥有 7 德南的土地，上面种植果树、有两个蓄水池，这是这个大家庭在 C 区拥有的 183 德南牧场的一部分。

58. 这家人住在 Al-Ganoub 的偏僻地区，通往他们家的道路经过以色列安全部队的一个训练场、然后通往定居点，而一个农场前沿定居点距离他们只有 100 米。这使他们更容易受到定居者的袭击。例如，4 月 30 日，大约 10 名定居者手持棍棒和辣椒喷雾剂擅自闯入他们的院子，偷走了 7 只刚出生的山羊，并殴打他们 15 岁的女儿，后者试图用视频记录这一事件。Ziyad 向人道主义事务协调厅报告了这一事件，但他说，近几个月来，各种威胁和将他们赶出自己土地的情况已普遍到他不予报告的地步，例如 10 月 14 日，他在放羊的时候就遭到定居者的追赶。他告诉人权高专办，仅在 3 月份，定居者就至少四次袭击他们家，偷走包括栅栏和饲料架在内的物品，并经常在他们用作饮用水的蓄水池里游泳。

59. Ziyad 告诉人权高专办，袭击造成的持续焦虑使他们家别无选择，只能搬出去。5 月 6 日，这家人在打包装运财物时，遭到大约 40 名蒙面定居者的袭击，这群人试图偷窃或损坏他们的财物。一只羊被打死，他们的太阳能电池板单元和一个水箱受损，其他财物被盗。根据 Ziyad 说，定居者把他们的衣服和纺织品堆在附近的一个山洞里，然后烧掉。Umm Abed 告诉人权高专办，她跑到 500 米外的军营，但以色列安全部队一直保持距离，直到定居者自己开始离开。士兵们没有追定居者，只是告诉这家人向以色列警察提出申诉。虽然他们家提出了申诉，但 Ziyad 说，他几乎不抱希望，因为 Al-Ganoub 居民此前提出了几项申诉，但警方没有采取任何行动。

60. 其他家庭则诉诸其他应对策略，包括搬到同一社区内距离前沿定居点最远的地方。另外一些家庭已暂时搬走。2021 年 7 月至 2022 年 1 月，Yacoub 和 Asma Shalalkeh 带着他们的 5 个孩子搬离。根据 Yacoub 的说法，暴力事件在 2016 年和 2017 年左右加剧，当时一名定居者在该地区竖起一个帐篷并领导定期袭击。到 2018 年初，该前沿定居点已经壮大，这名定居者则声称所涉牧场和水井是当局保证给他的。Yacoub 的兄弟 Jamel 是 2018 年 7 月最早一批离开的，此前定居者袭击了他的儿子。在 2021 年 7 月初发生另一起严重事件后，Yacoub 也决定搬走：Yacoub 说当时他遭到 5 名蒙面定居者的袭击，他们偷走了 5 只羊，另有 20 只羊逃脱。

61. 两个 Shalalkeh 家庭都搬到距离 Al-Ganoub 13 公里、靠近一个垃圾填埋场和污水处理厂的 Al-Maniya。他们告诉人权高专办，他们根本不想离开 Al-Ganoub，但别无选择，因为局势对他们来说已经无法忍受。

62. 被迫搬离对 Ziyad 和 Umm Abed 的家庭带来严重挑战，特别是对他们延续牧民传统生活方式的能力带来严重挑战。Umm Abed 告诉人权高专办，虽然他们在 Sa'ir 镇的边缘拥有一块土地，但在那里生活是不可行的，因为那个居民区不允许动物进入。因此，他们暂时住在一个亲戚位于 Al-Maniya 的土地上。然而，Al-Maniya 的牧场有限，这意味着这家人必须购买饲料来喂养牲畜，长期而言这是不可持续的。

63. 虽然在 Al-Maniya 尚未发生任何定居者袭击事件，但 Ziyad 说，他们面临被以色列安全部队和以色列民政局驱逐的威胁，同时由于附近有以色列军事区，牧场受到限制。据 Ziyad 说，自搬迁以来，以色列民政局官员一再让他离开。5 月 30 日，以色列民政局威胁要拆毁他的建筑、没收他的财物。¹³¹

64. Al-Maniya 的各个家庭也苦于获得供水和教育途径的恶化。Ziyad 说，由于没有水井，他们主要依靠昂贵的水箱，而孩子们由于缺乏交通工具而辍学，学校离他们有六公里远。这家人还害怕住在垃圾填埋场旁边会对健康造成影响。Umm Abed 告诉人权高专办，由于气味，年幼的儿童不断呕吐。

65. 强迫流离失所对妇女和女童造成了尤其严重的影响。Asma Shalaldeh 告诉人权高专办，Al-Maniya 没有厕所，这意味着她和她的女儿每天只能在黄昏后方便一次，因为她们需要在附近的山上找到私人空间。在月经期间这么做更加艰难。她还强调了交通工具的缺乏；因为妇女不开车，这种情况使得所有妇女更加依赖男子，强化了传统的性别角色。这种情况也影响了获得医疗保健服务的途径，这些服务位于 6 公里外的一个村庄。Asma 还对缺乏隐私表示担心，因为显然是以色列安全部队放飞的小型无人侦察机经常侵入，使她们感到不安全，迫使她们甚至在自己的帐篷里也戴着头巾。Ziyad 告诉人权高专办，由于担心他们十几岁女儿的安全，他们将她从 Al-Maniya 转移到 Sa'ir 的亲戚家暂住。

66. 巴勒斯坦游牧社区围绕牧群打造，其独特的社会和传统生活方式依赖牧场和水资源的获取。而 Al-Ganoub 的胁迫环境，尤其是日益增加的定居者暴力行为，使这些社区难以维持其传统的生活方式。对一些家庭而言，家庭成员面临的威胁增加是迫使他们离开社区的最后一根稻草，他们甚至不惜为搬离付出巨大的生计、家庭和社会关系代价。受保护人口的成员如此非自愿地离开其常住地，令人严重关切可能已经发生强行转移。¹³²

67. Pnei Kedem 农场前沿定居点网站称：“我们与农业部合作……制定了一项饲养 400 头羊的商业计划。牧群在大范围内形成长期存在，有助于安全。”¹³³ 这一说法所在的更大背景是：“牧场位于一个战略地区，它护卫当地的一个自然保

¹³¹ 6 月 14 日，以色列民政局拆除了这些建筑物并强行驱逐了这家人-他们现在住在红十字国际委员会提供的一个小帐篷里。

¹³² A/73/410，第 58 段。另见国际刑事法院，《犯罪要件》，海牙，2011 年。

¹³³ 见 <https://gush-etzion.org.il/project/pnei-kedem-ranch/>。

护区且包含确保未来必要增长的土地。”¹³⁴ 这种说法与其他研究的结果一致：农场前沿定居点和随后的暴力行为是以色列针对 C 区的长期计划的一部分，该计划通过迫使巴勒斯坦牧民搬离来清理该地区、然后接管土地用于扩建定居点。¹³⁵

五. 被占叙利亚戈兰的定居点

68. 2021 年 12 月 26 日，以色列内阁批准了一项特别计划，即在今后 5 年内在包括“Katzrin”在内的现有定居点为 23 000 名新的以色列定居者建造 7 300 个住宅单元，在被占领的叙利亚戈兰的定居点扩张因此有了新的导向。该计划还包括建立两个新的定居点(“Asif”和“Matar”)，每个定居点有 2 000 个单元。¹³⁶

69. 2021 年 12 月 26 日，时任以色列总理在内阁会议上发言时表示，该计划的目标是“将戈兰高地的人口增加一倍”，以“促进以色列国的利益”，并表示“戈兰高地[是]以色列的”。¹³⁷ 秘书长重申，安全理事会第 497(1981)号决议依然有效。安理会在该决议中决定，以色列将其法律、管辖权和行政机构强加于被占领的叙利亚戈兰高地的决定是完全无效的，并且在国际上没有任何法律效力。¹³⁸

70. 现有的 34 个定居点，以及扩建定居点和建立新定居点的计划，还有包括大规模风力涡轮机项目在内的以色列的商务活动，继续限制叙利亚人民获得土地和水，侵犯了他们的广泛人权，包括食物权、健康权和适当住房权。

六. 结论和建议

71. 以色列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，相当于将本国平民人口转移到其占领的领土之上，这是国际人道法所禁止的，这一点已得到包括国际法院在内的联合国各主管机关的一致确认。¹³⁹ 这也可能构成战争罪。¹⁴⁰

¹³⁴ 同上。

¹³⁵ 信息来自 Karem Navot-一个监测以色列在西岸政策的组织，以及 Yesh Din, “Plundered pastures”, December 2021。

¹³⁶ Ministry of Foreign Affairs, “Cabinet approves special plan to develop the Golan Heights”, 26 December 2021。可查阅 <https://www.gov.il/en/departments/news/cabinet-approves-special-plan-to-develop-golan-heights-26-dec-2021>。

¹³⁷ Ministry of Foreign Affairs, “PM Bennet’s remarks at the start of the special Cabinet meeting on the Golan Heights”, 26 December 2021。可查阅 <https://www.gov.il/en/departments/news/pm-bennett-s-remarks-at-the-special-cabinet-meeting-26-dec-2021>。

¹³⁸ A/74/357, 第 70 段。

¹³⁹ A/76/336, 第 59 段。

¹⁴⁰ 《日内瓦第四公约》，第四十九条第六款。另见《国际刑事法院罗马规约》第八条第二款第 2 项第 8 目。

72. 所有权问题的解决构成了永久政权不可逆转的主权行为，颠覆了占领本质上属于临时性质的原则。¹⁴¹ 根据国际法，目前在包括东耶路撒冷在内的被占领西岸采取的这方面行动是非法的，增加了非法侵占财产和可能强行转移财产的风险。¹⁴²

73. 在以色列安全部队的默许和支持下，定居者暴力行为不断增加，而且此等行为继续不受惩罚。这突出表明，以色列当局不愿意履行其作为占领国的义务，即，尽可能确保公共秩序和生命，保护巴勒斯坦人民免遭一切暴力行为或暴力威胁。以色列安全部队在定居者袭击巴勒斯坦人时使用武力或在同一事件中联合使用武力(包括火器)的情况越来越多，导致越来越难以在暴力行为中对两者加以辨别。

74. 几乎完全未能确保对明显非法杀害巴勒斯坦人的行为追究责任，包括在令人担心存在法外处决和故意杀人情况的事件中也是如此。这表明，就以色列安全部队对巴勒斯坦人过度使用武力、包括在定居点背景下过度使用武力而言，普遍存在有罪不罚的氛围。

75. 根据歧视性法律和政策有系统地拆毁巴勒斯坦人家园的行为在继续并造成强迫迁离：这是对人权的严重侵犯。¹⁴³ 巴勒斯坦被占领土上的拆除行为所导致的强迫迁离是造成胁迫环境的一个关键因素。强迫迁离对一系列广泛人权产生负面影响，增加了强行转移的风险。

76. 包括农场在内的前沿定居点在限制巴勒斯坦人的牧场(包括在私有土地上的牧场)方面发挥至关重要的作用，实际上进一步限制了巴勒斯坦人的通行和生计。这助长了胁迫性环境；这种情况再加上定居者暴力行为的增加，迫使一些巴勒斯坦人离开家园，令人担心可能发生了强行转移。

77. 秘书长回顾安全理事会第 497(1981)号决议。安理会在该决议中决定，以色列将其法律、管辖权和行政机构强加于被占领的叙利亚戈兰高地的决定是完全无效的，并且在国际上没有任何法律效力。

78. 秘书长建议以色列：

(a) 按照国际法，包括安全理事会第 2334(2016)号决议等联合国相关决议，立即完全停止并撤销在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土上的所有定居点活动；

(b) 立即停止拆除行动和强迫迁离，停止任何可能进一步助长胁迫性环境和(或)导致强行转移风险的活动；

(c) 迅速审查以色列安全部队的行动和政策，确保符合以色列作为占领国保护巴勒斯坦人民的义务；

¹⁴¹ 《海牙章程》，第四十三和五十五条。

¹⁴² 《在巴勒斯坦被占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。

¹⁴³ 人权委员会第 2004/28 号决议，第 1 段。

(d) 确保立即、有效、彻底、透明地调查定居者和以色列安全部队暴力侵害巴勒斯坦人和损坏其财产的所有事件，起诉犯罪人，如果定罪，则给予适当惩处，并按照国际标准向受害者提供有效救济，包括适当赔偿；

(e) 按照联合国相关决议，立即停止并撤销在被占领的叙利亚戈兰进行的所有定居点开发和相关活动，终止歧视性土地、住房和开发政策；

(f) 立即清除在被占领的叙利亚戈兰对当地民众构成危险的所有地雷和雷场。