



人权理事会

第二十届会议

议程项目 7

巴勒斯坦和其他阿拉伯被占领土的人权状况

1967 年以来被占领的巴勒斯坦领土人权状况特别报告员
Richard Falk 的报告*

概要

在本报告中，特别报告员指出，以色列继续采取不合作的态度，并大量滥用行政拘留程序。他呼吁关注巴勒斯坦囚犯抗议行政拘留的绝食斗争。以色列在加沙的暴力行为不断升级，在这一背景下，特别报告员分析了以色列定点清除的政策和做法。

* 迟交。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-6	3
二. 行政拘留和绝食斗争	7-15	5
三. 以色列在加沙的法外处决	16-23	8
四. 定居点的扩张	24-32	12
A. 外围定居点	25-29	12
B. 定居者的暴力行为	30	13
C. 摧毁住房和其他建筑	31-32	14
五. 对加沙的封锁和现状	33-35	14
六. 加沙的住房情况	36	15
七. 自决权	37	16
八. 建议	38	16

一. 引言

1. 与前几次报告一样，¹ 特别报告员必须指出，以色列仍继续对本项任务不予合作。同以往一样，特别报告员以及人权理事会和联合国人权事务高级专员办事处的其他有关人员一直努力劝说以色列政府作为联合国会员国，根据它的条约义务采取更加建设性的立场，但未能取得任何结果。从特别报告员 2008 年 5 月就职开始，尽管一再作出努力，但始终未能改变以色列拒绝与本项任务合作的态度。这使得特别报告员不可能在他的定期报告中较全面地阐述以色列对它采取的占领政策和做法的官方解释，特别是那些被发现违反国际人道主义法或国际人权法的政策和做法。尽管如此不予合作，特别报告员仍尽了最大努力，对以色列在 1967 年以来占领的巴勒斯坦领土上侵犯人权的指称，公正地阐述以色列对有关争议问题的立场。以色列最近正式宣布，对人权理事会开展的全部活动，完全拒绝与理事会合作，这项正式宣布也突出表明了本任务授权所面临的困难。

2. 特别报告员试图以各种方式缓解对履行他的任务施加的这些限制所造成的影响，他不得进入被占领的巴勒斯坦领土，因而不能会见在占领下生活的巴勒斯坦人，也无法与管理该领土的以色列官员沟通。这些年里本项任务授权所安排的正式出访活动，主要是鼓励那些了解巴勒斯坦被占领土情况和有亲身经历的人在邻国与特别报告员会面。特别报告员采用了通常可靠的消息来源提供的有充分证据的报告和有关占领各方面情况的资料，找出影响人权问题的发展趋势，如定居点的扩张、定居者的暴力行为，和摧毁房屋的情况等。

3. 在这方面，2012 年 2 月 10 日至 20 日进行了一次调查访问。访问的主要目的，是评估在邻国居住的难民的生活条件，在多大程度上影响到在 1967 年占领领土上在占领政权下生活的人实现权利的问题。这包括他们争取实现巴勒斯坦的自决权的努力。应当指出，这次访问并没有调查难民是否得到收容国政府根据国际法应当给予的待遇，因为那项调查将在地理上超出本任务授权的范围。特别报告员认为，特别是鉴于他不准进入巴勒斯坦被占领土的情况，在以色列与指定的巴勒斯坦人民的代表之间任何通过谈判达成的和平安排，以及任何其他得到国际支持的实现巴勒斯坦权利的努力，都必须对其中难民权利的影响程度作出评估。这次行动原准备也访问加沙地带，埃及政府提出给予协助并且还包括巡视在约旦、阿拉伯叙利亚共和国和黎巴嫩的难民营。然而，该地区的形势造成了一系列障碍：在访问时西奈北部的安全条件使得从开罗到拉法通道的旅行很不安全，特别报告员不得不放弃访问加沙的计划；阿拉伯叙利亚共和国的内乱也使访问处于战火之中的该国以及那里的巴勒斯坦难民营完全不可能；黎巴嫩政府拒绝允许访问，根据该国的巴勒斯坦难民的情况评估本任务授权有关问题的前景。

¹ 例如，见 A/HRC/16/72 和 A/HRC/13/53。

4. 尽管困难重重，但 2 月份的访问仍取得了重要收获，举行了一些事先没有计划的会晤，重点讨论了访问期间发生的一些问题。特别报告员愿对巴勒斯坦行政当局、埃及和约旦政府、阿拉伯联盟、巴勒斯坦的代表和以色列非政府组织的代表所给予的友好协助和合作表示感谢，有些人要常常克服巨大困难，才能与特别报告员见面，向特别报告员介绍情况，帮助他了解以色列占领政策和做法有关的事实和法律，关乎保护巴勒斯坦人民人权的问题。

5. 访问期间举行的会晤特别是与难民社区成员的会晤，从中得出了几项一般性结论，对保护在占领区生活的巴勒斯坦人的人权具有重要影响：

(a) 对实现巴勒斯坦人自决权之路所谓的“和平进程”已经普遍失去幻想；

(b) 对四方会谈和联合国所扮演的角色，以及对以“两国方案”永久解决巴以冲突的路线图能否保护巴勒斯坦人民的基本人权，也同样不再抱有幻想；

(c) 拒绝以武装抵抗作为手段在实现权利方面取得积极进展，以往的武装抵抗只不过加剧了在以色列占领下生活的进一步艰难和痛苦；

(d) 对依靠各种非暴力形式作为推进巴勒斯坦斗争最有效方式的普遍支持，在这方面，主导这类行为的公民社会运动得到了重要支持，包括开展 BDS 运动(抵制、撤资和制裁)、对指称的以色列政治和军事领导人犯下的国际罪行寻求国际管辖权下的司法补救，和从事人道主义工作的非政府组织挑战封锁加沙的行动；

(e) 由于以色列的政策，特别是扩大定居点和据称对东耶路撒冷的吞并，造成了对近期内实现巴勒斯坦人的权利充满悲观情绪；

(f) 由于该地区的事态发展，特别是阿拉伯之春及其表现出来的动员群众抵抗的变革潜力，产生了对远期前景的乐观情绪；

(g) 今后所有旨在持久解决巴以核心冲突的行动，必须要有巴勒斯坦难民群体的代表参加；

(h) 反对“以土地换和平”的方案，该方案将冲突过度领土化；

(i) 日益认识到，以色列的军事占领已经持续了 45 年，需要有一套特别的法律制度，考虑到长期的占领，承认保护平民的人道主义需要，严格遵守法治，坚持由文职人员管理机构、政策和实施；

(j) 巴勒斯坦当局 2011 年 9 月 25 日向大会正式提出“国家地位”的请求未果，随后，联合国教育、科学及文化组织(教科文)接纳巴勒斯坦为成员，对未来——如果还有未来的话——的不确定感。

6. 显然，难民社区的意见，虽然其强调的重点与巴勒斯坦被占领土上生活的巴勒斯坦人的意见不尽相同，但在决定被占领土的舆论方面，由于广泛密切的家庭和族群联系，而有重要影响力。生活在巴勒斯坦被占领土以外的巴勒斯坦难民接

受还是拒绝新的政治方针或结果，是生活在被占领土内的巴勒斯坦人可能接受还是拒绝一个谈判结果的重要决定因素。

二. 行政拘留和绝食斗争

7. 特别报告员原准备再次了解被关押在以色列监狱中来自巴勒斯坦被占领土的巴勒斯坦人的待遇问题，作为前一份报告(A/66/358)中对占领的这方面问题所作分析的后续。颇为出乎意料的是，在巴勒斯坦被占领土这个问题的急剧发展，要求特别报告员更高度地关注以色列对巴勒斯坦人实行行政拘留的做法，行政拘留期间，如果有任何证据的话，均秘而不宣，既不提出起诉，也不进行审判。被行政拘留的在押人数，从 2011 年 9 月的 286 人，上升到 2012 年 1 月的 309 人。² 现在所说的“行政拘留”以前称为“收容”。收容是殖民时期采用的一个程序，用于将一些人与社会隔离，尽管没有提出任何刑事起诉。行政拘留被很多国家采用，特别是最近几年，用于拘留据称对国内安全构成威胁的恐怖活动嫌疑人，对这些人或者缺少足够的证据，或者推定的犯罪证据不能公开，否则会暴露敏感的情报来源或非法行为(如酷刑)。这种做法存在很大争议，任意拘留问题工作组和大赦国际等有影响的人权组织都认为，从人权观点来看这种做法是不能接受的，因为这种做法常常被滥用于关押良心犯、政策的反对者或非暴力抗议活动的组织者等无辜人士。³ 根据对这种拘留程序的几个有较高知名度的对象所做认真分析的结果，显然它主要被以色列用来对付一些没有从事暴力活动的个人，因此，即便考虑到面临严重和紧迫安全威胁的理由——一个很成问题的理由，威胁的性质也不披露——对他们的行政拘留也是错误的。

8. 以色列目前大量使用行政拘留的做法，由于一系列原因尤其具有争议：经常采用并且长时间羁押一些似乎并不构成安全威胁的人；待遇严酷、无异于残忍和非常方式的惩罚，违反人权和国际人道主义法的义务，逮捕、审讯和监禁；也违背占领国的基本义务，根据《关于战时保护平民之日内瓦公约》(第四项日内瓦公约)的规定，维护在占领区生活的平民人口的福祉和正常生活。⁴ 在实施行政拘留上，另有一个问题常常被忽视，即以色列通常的逮捕程序：夜间逮捕对家庭成员，特别是年幼儿童造成的恐怖的附带影响。对 12 岁及以下巴勒斯坦儿童进行的心理学研究显示，目睹父母被以色列士兵殴打或侮辱，与该儿童丧失生活意愿两者之间存在着高度关联，令人不安。

² B'Tselem, 监禁情况统计资料, 网址 www.btselem.org/administrative_detention/statistics。

³ 例如, 见任意拘留问题工作组的报告 A/HRC/4/40(第 41 段)和 A/HRC/10/21(第 54 段)。也见大赦国际的分析, 网址: www.amnesty.org/en/ai_search?keywords=administrative%20detention&op=Search&form_id=search_theme_form&form_token=48e71c33a438fc234e25f6718caa142c。

⁴ B'Tselem 对 2011-2012 年期间以色列使用行政拘留的基本情况作了总结, 网址: www.btselem.org/administrative_detention/statistics。

9. 在反对行政拘留问题上，几个巴勒斯坦人将反抗这种做法的行动放在了聚光灯下，开始了无限期的绝食斗争，得到了国际上各方面的广泛关注，从人权非政府组织、国家官员到公众舆论，特别是在该地区。必须明了，进行长时间的绝食斗争，是一种极端的非暴力抗议形式。过去也曾多次使用过这种办法，最著名的有圣雄甘地，反对英帝国主义的斗争，和北爱尔兰梅兹监狱的一批爱尔兰共和军政治犯，抗议对他们的监禁条件。这些爱尔兰共和军的绝食者有 10 名死于监狱，其中最为著名的是 Bobby Sands，事件发生在 1981 年，最终结果是英国政府改变了对爱尔兰共和军的方针，将之作为一个政治角色，而不是一个恐怖主义组织。该事件几年之后，达成了《受难日协议》，在北爱尔兰实现了持久——尽管是脆弱的——和解。讲这段历史，是为了给绝食斗争提供一个政治背景，是巴勒斯坦改变策略大布局的一个部分，从武装抵抗转向各种非暴力行动，结合民众的反抗。

10. 最近的几起绝食案，首推一位名叫 Khader Adnan 的巴勒斯坦活动家，他是一位面包师，住在杰宁附近的一个小村子里，是巴勒斯坦伊斯兰圣战组织政治派别的发言人，他以前曾经受到过行政拘留，曾经 8 次受到西岸军事当局的关押。Adnan 先生在 2011 年 12 月 17 日凌晨 3 点在家中被一大批以色列士兵逮捕，当着他怀孕的妻子和两个不到 5 岁的女儿的面，被粗暴地钳制，戴上手铐和蒙上双眼，推进一辆军用吉普，送往监狱。从被拘留开始，Adnan 先生便开始了绝食，并拒绝与审问人员对话，直到他获释或受到起诉，并为被以色列关押的数百名巴勒斯坦人，为结束对他们的行政拘留采取类似步骤。Adnan 先生的绝食持续了 66 天，大大超出了他的身体状况被认为已达到危急程度的时间，尽管如此，探视他的人报告说，即使是在以色列监狱医院的观察室，Adnan 先生的双腿和一只胳膊仍被绑在床上。在向军事法庭提出的上诉遭到拒绝后——理由是证据保密——Adnan 先生的律师向以色列最高法院提出上诉，但在法庭准备听证之前几分钟，达成了协议，Adnan 先生停止绝食，以色列同意缩短他的监禁时间，从逮捕之日起计算刑期，而不是判决行政拘留之日。还向他作出保证，如果没有发现新的对他不利的重要证据，在监禁期满后将不会延长。在 Adnan 先生恢复吃东西之后，以色列人权组织的医生报告说，他遇到各种医疗问题，包括手术切除一段肠梗阻，给他造成了很大痛苦。尚不清楚 Adnan 先生是否可以完全康复。

11. 近期的第二个案件，是一个未婚的巴勒斯坦年轻妇女，名叫 Hana Shalabi，她和她的家人也住在杰宁附近的一个村子里。她是 2011 年 10 月 18 日交换囚犯中释放的人之一，以 1,027 名巴勒斯坦人换回了一个以色列军人。在那次释放之后的几个月里，她一直平静地和家人生活在一起，逐渐从囚禁的炼狱中得到恢复，那段经历似乎使她失去了正常社会交往的能力，更不要说什么政治军事活动了。Shalabi 女士在 2012 年 2 月 17 日再度被捕，判处 6 个月的行政拘留，后来被减到 4 个月。她也在逮捕时受到虐待，在有些方面类似 Adnan 先生的经历，但更加暴力，包括对在场的 Shalabi 女士的家人，多达 100 名士兵到她的居所实施逮捕，粗暴地推搡、蒙住双眼和辱骂，包括对一名试图保护她的兄弟。在被送到 Salem 拘留中心之后，据报告，Shalabi 女士再次受到殴打、有辱人格的待

遇，和其他明显的严重侵犯其权利的行为。她从这次新的拘留开始，便拒绝进食。Shalabi 女士的父母也以绝食声援他们的女儿。在她经历了 40 天没有进食之后，据报告，Shalabi 女士的身体状况已有生命危险，并不断恶化。以色列监狱服务处的医务专家尊重她拒绝进食的权利，正式回绝了强制灌食结束绝食的做法。她的上诉被军事法庭驳回，以掌握秘密证据称她构成安全威胁为由，拒绝缩短对她的行政拘留期限。巴勒斯坦当局的囚犯事务部长报告说，以色列提出，如果可以把 Shalabi 女士从她在西岸的家搬到加沙或约旦，便可将她释放，但这样做违反第四项日内瓦公约，该公约禁止将受保护的人从被占领领土上强行迁出。4 月 1 日，确实以这个条件将 Shalabi 女士转移到加沙，并且 3 年之内不准她返回在西岸的家，与家人团聚。Shalabi 女士一案的很多方面看上去像是以色列对她坚决反对行政拘留做法的惩罚性回应。

12. 这两起被大量报道的绝食事件，显示了最高的献身精神，甘冒生命危险抗议行政拘留的做法，特别是在没有任何证明存在真实安全威胁的情况下使用行政拘留，并揭露以色列非常严酷和带有恐吓性质的逮捕程序。这些事态发展也引起人们注意其他有关行政拘留的申诉，如对与暴力活动并无联系的各种巴勒斯坦人的行政拘留，以及对 26 名巴勒斯坦立法委员会委员的拘留，这些人被拘留多年，却未受到起诉，除了他们是在 2006 年的选举中当选之外，并无其他明显理由。这些绝食斗争不仅使以色列采用暴力实施行政拘留引起广泛关注，也调动了目前被监禁的其他人开展无限期的绝食斗争，激发了在占领区生活的和在其他地方的巴勒斯坦人的声援行动，例如在北爱尔兰的贝尔法斯特的一处公共场所便有一面画着 Adnan 先生和 Shalabi 女士图像的巨大公共墙壁，还有被监禁的巴勒斯坦囚犯总人数的数字。迄今为止，以色列还没有显示出准备放弃或哪怕只是审查依赖行政拘留作为占领的一种常态的做法，或其监禁政策其他有争议的方面，包括非法将犯人转移到占领区之外。以色列确实在最后一刻在 Adnan 先生的问题上有所松动，与他的律师达成了协议，看来是为了避免绝食的人死亡，成为民族英雄，那样的话，很有可能点燃巴勒斯坦抵抗活动的星星之火。

13. 特别报告员认为，行政拘留本应在极少数的情况下使用，有证据显示存在特殊或紧迫的安全理由，将之提交法官并洽商被告的辩护律师，给予机会对证据和起诉提出抗辩，在其他情况下使用行政拘留，根据国际法，是侵犯被保护人权利的行为。第四项日内瓦公约的好几项规定均可作为依据，证明以色列对待 Shalabi 女士采用的逮捕和拘留程序是非法的。第 3 条第 1 款为一般性指导，所有被占领当局关押的人，“在一切情况下应予以人道待遇”，第 27 条作了更详细的规定，恰与 Shalabi 女士所受的待遇相关：“被保护人之人身、荣誉、家庭权利、宗教信仰与仪式、风俗与习惯，在一切情形下均应予以尊重。无论如何，被保护人均需受人道待遇，并应受保护，特别是其免受一切暴行，或暴行的威胁及侮辱与公众好奇心的烦扰。”此外，第 71 与第 73 条规定，任何形式的判决必须由“主管法庭”宣判，被告应能够了解对他提出的证据，并有机会在律师的帮助下提出自己的证据。《公民权利和政治权利国际公约》第七、第九和第十条明确禁止“不人道和有辱人格的待遇”，禁止“任意拘留”，任何受刑事犯罪指控

的人，都有权在主管法庭进行辩护。例如，第九条第 2 款规定：“任何被逮捕的人，在逮捕时应被告知逮捕他的理由，并应被迅速告知对他提出的任何指控。”

14. 特别报告员认为，人权理事会应立即采取具体行动，谴责任何依靠行政拘留的办法对付长期生活在占领下的巴勒斯坦平民。在经过 45 年之后，已经无法令人相信，英国托管巴勒斯坦时期实行行政拘留法的各种特殊安全考虑，仍使军事行政当局的人可以随意下令实行行政拘留，而且往往长达数年。在这种情况下，理事会应当对以色列依赖行政拘留的做法所表示的关注采取行动，有可能的话进而对以色列的占领政策表示关注，就行政拘留的做法与占领国对被占领人民的义务之间的关系委托编写一份研究报告。目前正在进行的这一系列绝食斗争，很有可能只是反映了一个更大规模趋势的开端，使行政拘留的邪恶做法，和更一般而言以色列监狱的条件暴露于光天化日之下，要求联合国采取行动。应当指出，行政拘留的做法，现在也被其他一些政府在“反恐”政策的范围内采用，其中一些政府似乎也使用了以色列的模式，从而使行政拘留本身违反国际法和人权的问题上升为一个国际关注的问题，而不仅仅是以色列的问题。⁵

15. 访问期间，特别报告员会见了巴勒斯坦当局监狱事务部长 Issa Qaraq，他提供了目前行政拘留范围的进一步资料，但也讨论了有关以色列监狱目前监禁的大约 4,300 名巴勒斯坦人有关监禁条件的各种不满。部长提到了以下违反行为：拒绝亲属探监，有时长达 5 年；经常实施单独监禁，有时长达 10 年，造成了严重损害心理和身体的影响；采用“非法的作战人员法”对加沙的 9 名囚犯在刑满后继续监禁；长时间拘留儿童，不准家人接触，远离居住地关押，并有酷刑和胁迫招供的报告；第一次审讯经常在以色列定居点进行，避开红十字国际委员会、家庭成员和律师。大批巴勒斯坦人被关押在以色列监狱中，本身就违反了第四项日内瓦公约第 76 条，该条要求监禁地点应在占领区内，并禁止将他们转移到占领国境内的监狱。一个以色列士兵被捕，并关押数年，引起了如此强烈的国际关注，甚至发出了严重的国际呼吁，但对数以千计的巴勒斯坦囚犯，却没有为确保他们的获释或确保国际监禁标准作出任何重要努力，其中表现出来的双重标准只能是一个悲剧。⁶

三. 以色列在加沙的法外处决

16. 对一些巴勒斯坦人的定点清除相当于法外处决或暗杀——一种事实上的即审即决形式，对被处决的个人既不给予依法辩护的机会，也不进行司法复查，剥夺了被告表明无罪和得到正当程序全面保护的任何机会。1990 年代，以色列坚决拒绝了它搞定点清除的指控。以色列国防军当时发表过一项声明：“没有任何政

⁵ 有关行政拘留和绝食的录像可登录网址：http://therealnews.com/t2/index.php?option=com_content&task=view&id=31&Itemid=74&jumival=8123。

⁶ 进一步资料请查阅 B'Tselem 网址：www.btselem.org/statistics/detainees_and_prisoners。

策，也从来也不会有任意杀害嫌疑人的政策或现实，……生命神圣的原则是以色列国防军的一个基本原则”。⁷ 尽管作出了这种宣称，以色列后来还是公开并且大量使用定点清除，估计在 2002 至 2008 年期间杀害了 287 名巴勒斯坦人，主要是在西岸的 A 区和加沙，其中 234 人是定点清除的目标，其他人则被认定属于“间接损失”。⁸

17. 以色列国防军自称拒绝“故意杀害嫌疑犯”显然是在掩人耳目，以色列最高法院对它认为属于合法使用定点清除的行动规定了 4 个条件。⁹ 最高法院裁决的基本想法是，选定目标的人必须“直接参与敌对行动”，法院拒绝了政府的主张，认为可以将嫌疑人作为“非法作战人员”对待，不管他们的下一步活动是什么，均可将其击毙。¹⁰ 在之后的定点清除行动中，以色列国防军并没有遵守最高法院的准则，而那些准则本身也违反了国际法规定的禁止定点清除。¹¹ 相反，以色列依赖这一战术，近来开始使用无人驾驶歼击机，特别是在加沙。定点暗杀最首要的问题是非法性，此外，这种攻击还常常杀伤确定目标以外的其他人，无论如何，这种暴力侵犯在普通百姓中散布恐怖。

18. 生活在加沙的火箭和/或迫击炮射程内的以色列公民，以色列政府对他们所面对的潜在危险感到关注，是无可非议的，但不能成为采取挑衅行动作为回应的理由，这种行动本身就违反了国际法。应当指出，平息这种火箭发射的一个最为成功的例子，是通过谈判达成停火，即 2008 年以色列和加沙之间举行的谈判，直至 2008 年 11 月 5 日以色列对加沙进行轰炸造成死亡，使停火遭到破坏。还应指出，也可以理解，全世界媒体都很注意以色列的担心，据报告，有 100 万以色列人住在加沙的火箭和迫击炮射程之内，这种情况虽然很少造成以色列的伤亡，但却无疑在普通民众中散布了严重的恐惧。然而，没有道理的是，对 150 万加沙居民远更缺乏安全的情况和强加给他们的实际上朝不保夕的生活却置若罔闻，他们生活在军事封锁之下已经长达 5 年多，同样没有道理的是，把以色列的军事进攻造成无数巴勒斯坦人伤亡的情况仅仅作为一个统计数字，还有那些由于对旅行的限制、对医疗的限制和以色列实施的供应限制而无谓死去的人。不像以色列人那样，承受这种困难的巴勒斯坦没有“铁穹”反导弹系统，给人民以某种程度的保护，或相应的军事反击能力。最近一次以色列/加沙边界之间的交

⁷ Cited in Lisa Jajjar, “Lawfare and targeted killing: developments in the Israeli and US contexts”, *Jadaliyya*, 15 January 2012. Available from www.jadaliyya.com/pages/index/4049/lawfare-and-targeted-killing_developments-in-the-i.

⁸ 应当指出，这些数字不包括以色列在加沙战争——“铸铅行动”中击毙的人数。

⁹ See *The Public Committee against Torture in Israel et al. v. The Government of Israel et al.*, judgement of the Israeli Supreme Court, HCJ 769/02, 13 December 2006. Available from http://elyon1.court.gov.il/Files_ENG/02/690/007/a34/02007690.a34.htm.

¹⁰ 同上。

¹¹ 对定点清除问题更详细和全面的论述，请见法外处决、即审即决和任意处决问题特别报告员的权威研究报告(A/HRC/14/24/Add.6)。

火，显示了这一巨大差距：25 名巴勒斯坦人被打死，包括几名儿童，以色列则没有严重伤亡。显然不同寻常，甚至严重不同寻常的是，在以色列对加沙发起军事进攻时，像体育运动那样的记分办法成了以色列媒体受欢迎的节目。¹²

19. 最近以色列在加沙的暴力行为急剧增加，显示了已被多次采用过的模式，在边界的两边制造恐惧和不安。在前面所举的例子中，边界两侧关系的相对平静维持了几个月。这种平静偶尔被打破，主要是以色列的边界安全人员向误入以色列在加沙地带领土上强行划定的宽阔缓冲地带的巴勒斯坦人开枪，这个缓冲地带限制了加沙大约 29% 的土地得到利用。¹³ 这段平静在 2012 年 3 月 9 日被打破，加沙民众抵抗委员会的秘书长 **Zoher el-Keisi** 被定点清除，据称他正在策划一起“恐怖主义事件”，尽管并没有拿出任何证据。接着便是预料之中的事件升级：作为对以色列打击的回应，向以色列发射了大约 100 枚火箭，其中很多被铁穹反导弹系统拦截，其余的大多数没有造成伤害，只有几枚火箭对 **Beer Sheva** 区的一所学校造成部分破坏，8 名以色列人受伤。以色列空军作出反击，击毙了据称是军事人员的 16 名巴勒斯坦人和其他一些人。加沙事实上的当局不能直接控制的几个巴勒斯坦组织，特别是民众抵抗委员会和伊斯兰圣战组织，又发射了数百枚火箭回应，进而又挑起了以色列的进一步报复性袭击，造成几十名巴勒斯坦人伤亡。在为时数天的袭击期间，加沙事实上的当局一直多次表示准备恢复停火，也始终保持了停火，只不过似乎默许了对以色列定点清除作出的报复。

20. 这次暴力行动的战火重起，被以色列评论员称之为“计划之中的升级”，目的是在战场条件下测试新的铁穹反导弹系统，看是否能够挫败日后巴勒斯坦武装人员从埃及的西奈北部地区边界的另一方发动的攻击。**Roni Shaked** 在以色列最大的一家日报 **Yedioth Ahronoth** 对“恐怖恶性循环的性质”作了如下描述：“定点清除，报复性火箭袭击，以色列作出反应，复仇反击，如此循环往复。”¹⁴ 显然可以接触以色列官方消息来源的 **Yaakov Katz** 在《耶路撒冷邮报》上撰文，呼吁注意几个月前在埃及边界附近打死 8 名以色列士兵的袭击，说去年 8 月的那次袭击是 **el-Keisi** 先生组织的，一次新的类似袭击正在谋划阶段，必须采取这种性质的预防性打击加以避免。**Katz** 先生表示，以色列当局预计，在袭击期间每天会有 100 枚火箭的报复性反应，但认为，“这个代价政府认为可以承受”。**Katz** 对事件的理由作了更充分的描述，使用的语言令人不寒而栗——在加沙的

¹² 例如，以色列的第 10 频道播出了一个象形记分牌，说明“记分”情况：25 名巴勒斯坦人被击毙，对以色列的零伤亡。

¹³ 2012 年 2 月访问期间得到的信息。

¹⁴ **Roni Shaked**, “Targeted-killing policy is backfiring on Israel,” *Yedioth Ahronoth*, 11 March 2012, translation available from www.al-monitor.com/pulse/contents/articles/security/01/03/targeted-killings-are-no-longer.html.

“维修保养工作”，“修剪恐怖主义的草地……”，从而加强威慑，推迟下一轮的暴力。¹⁵

21. 有一个情况在以色列和在其他地方似乎都被一种固执的看法所忽视，即加沙的执政当局决心放弃暴力(除非是为了防止报复)。这一变化受到加沙更激进组织的批评，包括伊斯兰圣战组织，另外国际媒体常常忽视一个现实，即最近暴力的突发，是以色列发起暴力、造成死亡和非法行动造成的，包括这次定点清除 el-Keisi 先生的事件。这样说不是为了贬低对以色列南部遭受火箭袭击担心的真实程度，而是为了考虑到改善以色列和加沙地带边界两侧安全的潜在可能性，通过谈判而不是依靠法外处决和其他的极端暴力形式来实现。

22. 占领国以色列和被占领的加沙地带之间这种长期龃龉的关系，可以总结出几个结论：**(a)** 定点清除既违反国际法，又被理解为一种挑衅，引发进一步的造成死亡的暴力行动；**(b)** 加沙事实上的行政当局自己并没有实施报复，它们谋求维持实际停火，但似乎允许或不能阻止一些在加沙的激进派别对以色列先发制人的攻击作出反应，发射火箭；**(c)** 以色列继续在加沙过度或不相称地使用武力，从而继续联合国加沙冲突实况调查团的报告(A/HRC/12/48)所称的达西亚主义——只要触动以色列的安全利益——对比的伤亡数字证明了这一思路；**(d)** 有可能以色列会对加沙地带发动第二次大规模打击，很可能比铸铅行动的规模还要更大，当时从陆地、海上和空中进攻加沙，持续了三个星期，造成了严重的平民伤亡和平民财产的大规模破坏，特别是房屋。¹⁶

23. 特别报告员认为，国际社会再一次面临紧迫需要，对这些事态发展以及以色列拒绝谈判停火而大搞定点清除和其他法外处决的做法作出反应。同时必须“一个声音讲话”——安全理事会 2012 年 3 月 21 日关于阿拉伯叙利亚共和国的声明(S/PRST/2012/6)中的最新说法，也可适用于加沙的危机。安全理事会根据大会认可的负有保护责任的原则，要求阿拉伯叙利亚共和国政府“立即停止把部队调往居民中心和停止在居民中心使用重武器，并开始撤出在居民中心和周围地区集结的军队……[并]在一个有效的联合国监督机制下持久停止一切形式的武装暴力行为”。声明接着要求“反对派和所有相关人员作出相同的承诺，即停止战斗……以促使各方在一个有效的联合国监督机制下持久停止一切形式的武装暴力行为”。如果保护责任要取得实行国际法的合法性，它必须适用于所有地方，特别是巴勒斯坦被占领土被长期占领的情况。否则，保护责任将因为选择性适用而信誉扫地。

¹⁵ Yaakov Katz, “Analysis: easy to start, hard to end”, *Jerusalem Post*, 10 March 2012. Available from www.jpost.com/Defense/Article.aspx?id=261274.

¹⁶ 以色列记者和官员常常提及的公开鼓吹实施这种打击的、颇有影响力的论述，Efraim Inbar and Max Singer, “The Opportunity in Gaza,” BESA Center Perspectives Paper No. 167 (Begin-Sadat Center for Strategic Studies), 15 March 2012.

四. 定居点的扩张

24. 定居点的扩张在过去几个月里不断加快。2011 年，至少有 3,500 个单元正在建设中，1,850 个建筑将用于住房。这还不包括以色列在东耶路撒冷建设的定居点。

A. 外围定居点

25. 在定居点的扩张方面最为重要的事态发展，也是对以色列总体定居点项目最为重要的发展，反映在以色列政府采取的一系列行动上，试图将大约 100 个边远定居点“合法化”。即使根据以色列的法律，那些定居点原先也被认为是非法的，因为它们不是建在 C 区政府拥有的土地上。在该区，大约有 45 万以色列定居者生活在以色列法律认为“合法”的定居点，而如同所有其他定居点一样，根据国际人道主义法，根据《第四项日内瓦公约》(第 49 条第 6 款)则是非法的。

26. 司法部设立了一个委员会，研究在 Judea 和 Samaria 的私人土地问题，委员会由前以色列最高法院首席法官 Edmond Levy 主持，他公开表示反对将以色列定居者迁出加沙。委员会成员中还包括 Alan Baker¹⁷ 一位国际上著名的律师，也是前政府官员，他曾主笔提出一个“法律意见”，认为以色列法律应将这些边远定居点合法化，只是必须对巴基斯坦的土地所有人给予赔偿，所建的定居点也必须是有诚意的。考虑到定居点在整个西岸的地理分布情况，如果计划的合法化真的如愿以偿，则必不可能建立有生存能力和独立的巴勒斯坦国，这是毫无疑问的。认为定居点的扩张“正在”或“可能”使两国方案化为泡影的说法，原本似乎就没有间断过，至此便有了最终结论，而强迫承认一个事实，以色列非法定居点的扩张已经造成了一种不可能的局面——建立有活力的、连续的巴勒斯坦国，从而实现持久和全面的“两国解决办法”。

27. 已经制定计划将一些外围定居点，通常是由一些临时性的拖车式住房连接在一起，改造成有几百个住房单元组成的定居点。这套法律程序的运作迄今为止基本上还在国际公共视线的雷达之下涌动，但如果被正式确认下来，便很有可能被巴勒斯坦人看作是一项严重的挑衅。应当指出，在过去几个月里，以色列试图在这些外围定居点推行本国的法律，最突出的是在 Migron 定居点，已经引起了以色列定居者对巴勒斯坦人和巴勒斯坦财产的报复性暴力行动，称之为“价格标签”式报复。这个侮辱性用语是指以色列定居者焚烧巴勒斯坦人的橄榄树果园、破坏农用土地，在巴勒斯坦人的村镇袭击巴勒斯坦居民或他们的建筑，包括清真

¹⁷ Tovah Lazaroff, “Netanyahu names c’tee to examine outpost issue”, *Jerusalem Post*, 30 January 2012. Available from www.jpost.com/DiplomacyAndPolitics/Article.aspx?id=255784 The Association for Civil Rights in Israel, “Attempting to Distinguish Settlements from Outposts Creates a False Distinction,” 30 April 2012 www.acri.org.il/en/2012/04/22/attempting-to-distinguish-settlements-from-outposts-creates-a-false-distinction/

寺，并将这种袭击称为以色列国防军和政府对外围定居点采取行动的“价格标签”。

28. 一项最近的事态发展，以色列高等法院作出了一项裁决，要求在 2012 年 8 月 1 日前清除 Migron 定居点的建筑，从而否决了以色列国家的请求，推迟摧毁这一大规模和有争议的外围定居点至 2015 年 11 月。尽管本杰明·内塔尼亚胡总理宣布以色列政府遵照以色列法律行事，但以往的经验表明，以色列当局面对定居点的抵抗往往会退让，而定居者已经对拆除 Migron 定居点发出威胁。应当指出，几年前，以色列当局在四方集团的敦促下作出承诺，拆除 2001 年以后建立的二十几个外围定居点，向那些坚称路线图是实现和平解决冲突唯一途径的人所推动的谈判，作出一个建立信任的姿态，但却从来没有做任何事情履行承诺。¹⁸

29. 到目前为止，以色列的法律还把这些外围定居点看作是非法的，因为它们位于巴勒斯坦的私人土地上，但这种情况正在起变化，2012 年 4 月 24 日，以色列政府声称，3 个较老的外围定居点——Bruchin、Roehelin 和 Sansana “合法”，显示了一种趋势，准备放弃合法和非法定居点之间的正式区分。在实际中，以色列一直用它的士兵保护外围定居点的定居者，并将这些外围定居点与电网接通，表明这些定居点的存在正常化，如果将所有外围定居点都考虑在内，估计有 100 多个定居点分布在西岸各地，另外还有 120 个正式承认的定居点。

B. 定居者的暴力行为

30. 定居点是非法的，阻挠了巴勒斯坦人实现持久和平的愿望——安全理事会在 1967 年战争之后不久全体一致通过的第 242 号决议(1967 年)提出了以色列撤军的界限，在以色列撤出的基础上实现持久和平。这些定居点对在占领下生活的巴勒斯坦人，造成了严重的二次伤害。最明显的伤害，是没收土地，用来建设只供定居者使用的、接连各定居点和 1967 年之前以色列领土的道路。同样造成伤害的是定居者对巴勒斯坦人和巴勒斯坦财产的暴力行为急剧增加，在西岸的一些地区，包括东耶路撒冷，制造了持续的暴力和不安全感，如果不是恐怖的话。希伯伦及其周围地区似乎尤其受到定居者频繁暴力事件的影响，有报告说，以色列定居者与当地人口之间的关系始终处于高度紧张的状态，包括年幼的学校儿童，他们在上学的路上常常受到以色列定居者的威胁甚至殴打。同样令人不安的是，以色列军队在暴乱中往往保护定居者，而不去调查和逮捕制造暴力袭击和破坏财产的以色列定居者。最新的统计数字更加说明了这个与继续长期占领相关的不幸的现实，也生动地说明了这种占领对巴勒斯坦人所造成的后果——几十年来，由于得不到法治的保护，一直生活在完全没有权利、没有地位和易受害的环境中。

¹⁸ 见安全理事会决议 1515(2003)，理事会在决议中认可了基于表现的以色列—巴勒斯坦冲突永久性两国解决方案路线图。

C. 摧毁住房和其他建筑

31. 在安曼期间，特别报告员一行会见了以色列反对摧毁住房委员会的领导人，这是一个广受尊重的非政府组织，反对这种非法强拆房屋的行为，认为这是一种集体性惩罚，侵犯了巴勒斯坦人的财产权。参加会议的还有一位在西岸居住的巴勒斯坦人 Salim Shawamreh，他的家先后五次被强拆，理由是他没有正当的建筑许可，但他多次根据要求提出申请，都没有得到以色列的建筑许可。他的情况生动地说明了巴勒斯坦人的一个普遍不满，他们的财产权因拒不发给正式许可而被间接地剥夺，随后便是发出和执行强拆令，而且通常是在夜间执行，对居住者不予事先通知。例如，Shawamreh 先生的例子，给了他 15 分钟的时间搬走家中的一切财产和家具。最新的统计数据表明，从 2011 年 9 月至 2012 年 1 月，在西岸地区共摧毁了 262 间建筑，包括居民和非居民建筑。¹⁹ 仅在 2 月 8 至 14 日的一个星期内，便摧毁了 40 多个建筑，使 126 名巴勒斯坦人无家可归，包括 62 名儿童。这是 2011 年 6 月以来据报告在一个星期内最高的摧毁建筑数字。²⁰

32. 对于在巴勒斯坦被占领土上在占领下生活的巴勒斯坦人，这种造成无家可归的政策后果是严重的。根据适足生活水准权所含住房及在此方面不受歧视问题特别报告员的看法，以色列在被占领的东耶路撒冷和西岸(以及对在以色列境内的巴勒斯坦公民)采取的这种摧毁住房的行动，是一项“犹太化战略”。²¹ 她认为，“以色列当局促进一项领土发展模式，排斥、歧视和驱逐少数群体，特别是对巴勒斯坦社区”，在这种排斥的同时，“加速发展犹太人的定居点”。²² 特别报告员又作了深入论述，认为：“总之，显然以色列在东耶路撒冷和西岸对巴勒斯坦人的政策和做法违反国际人权和人道主义法”。²³

五. 对加沙的封锁和现状

33. 特别报告员继续关注占领国对加沙地带的非法封锁造成的人权和人道主义影响，但也更加关注以色列继续占领加沙必然造成的剥夺自决权的问题。虽然以色列定居者已在 2005 年撤走，常驻的以色列士兵也撤到了加沙地带的边界，但加沙仍然在以色列的占领之下。占领的形式改变了，但占领国仍然完全控制着边界，甚至边界线加沙一方的缓冲地带；控制着所有进出的人，进出加沙的货物和

¹⁹ 人道主义事务协调厅，人道主义情况月报(2012 年 1 月)，第 12 页。

²⁰ 人道协调厅，保护贫民周报(2012 年 2 月 8 至 14 日)，第 2 页。

²¹ 适足住房问题特别报告员，“以色列的政策侵犯了住房权，必须立即改正”，2012 年 2 月 13 日新闻稿。

²² 同上。

²³ 适足住房问题特别报告员在访问以色列和巴勒斯坦被占领土后的初步意见。网址：www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=11815&LangID=E。

服务，因而也控制着整个加沙经济的增长或停滞；也控制着加沙沿海的水域、领空和地表以下。当然以色列军队仍然继续对加沙使用武力，经常违反关于保护国际性武装冲突受难者的日内瓦公约。加沙地带的陆地边界，大部分围在以色列控制的隔离墙之内。以色列对加沙的政治、经济、社会 and 军事控制程度，使加沙人同他们在西岸的同胞一样，根本不可能行使得到国际承认的自决权。

34. 加沙基本上仍处于封锁之下，虽然经过为时数月的谈判之后，自 2007 年 7 月开始封锁以来，第一次出现了一点点极为有限和例外的松动，对允许进口的限制范围作了调整，并允许极为少量的货物出口。具体而言，13 辆卡车装载的供给生活在西岸的巴勒斯坦儿童的学校午餐包被允许离开加沙，另外每个星期可以有两卡车的货物远洋出口，但即便是这个小小的限制调整看来也是临时性的，视情况而定，看不出对加沙整体经济的影响，该地区的经济从以色列设立封锁以来一直停滞不前。

35. 人道主义事务协调厅的最新数字披露，40%的加沙人生活在贫困线以下，28%的劳动力失业，75%的人口依赖联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处发放的经常性外国援助。²⁴ 此外，由于燃料短缺，加沙的大部分人口继续要面临经常性停电，每天 8-16 个小时，有时加沙电厂的关闭造成 60%的供电缺口，致使每天 18 个小时无电。这种缺电现象除了对普遍民众造成极大困难之外，停电还对医院的病人造成严重的危险，特别是心脏和作血液透析的病人，和在恒温箱中的婴儿。加沙经济的渔业部门面临特殊的困难，该行业 90%处于贫困水平，说明了为什么在这个最贫困的群体有大批的婴幼儿要养家糊口的原因。渔民经常遇到以色列巡逻艇的袭击，据报告 2011 年发生了 93 起这种袭击。²⁵

六. 加沙的住房情况

36. 限制进口建筑材料，阻止或推迟了 2008/09 年的“铸铅行动”对巴勒斯坦人住房造成的破坏得到维修。它也迫使巴勒斯坦人更加依赖地道走私和黑市。据估计，通过地道进口的建筑材料(特别是水泥和钢筋)，10 倍于在凯雷姆沙格姆过境点允许合法进口的建筑材料。另据报告，封锁阻挠了国际救援工作，不能向 1967 年以来一直处于占领之下的加沙的平民百姓提供安全和适足的住房。适足住房问题特别报告员在 2011 年 2 月 7 和 8 日访问了加沙，对那里的总体情况有如下报告：

“我对收到的情况深感关注，提交国际社会批准的改善加沙住房和基本服务的项目，只有少部分得到当局的批准。我向以色列当局提出了这些关注，他

²⁴ 2012 年 2 月访问期间收到的资料。

²⁵ 近东救济工程处加沙办事处，加沙每周快讯(2012 年 1 月 2-8 日)。

们告诉了我为解决这一情况所作的努力，以及准备采取的措施。我愿敦促以色列解除封锁，确保满足加沙人民最基本的需要。”²⁶

七. 自决权

37. 巴勒斯坦人民享有不可剥夺的自决权，这是不容争议的，这项权利得到《经济、社会、文化权利国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》两项公约第一条的确认，也是《联合国宪章》的明文规定，大会和安全理事会都确认，巴勒斯坦人民拥有自决权，应通过持久性地解决冲突得到实现。²⁷ 国际法院裁定，在巴勒斯坦被占领土上修建隔离墙侵犯了属于巴勒斯坦人民的自决权。

八. 建议

38. 特别报告员建议：

(a) 考虑到大范围滥用行政拘留的程序和做法，人权理事会应通过决议加以禁止，并应指定一个特别机构，负责编写一份详尽的报告，关于以色列在巴勒斯坦被占领土采用行政拘留的情况；

(b) 考虑到长期的占领已经持续了将近半个世纪，而且没有任何结束的迹象，人权理事会应委托进行一项研究，国际人道主义法是否充分覆盖长期占领所造成的情况，向以色列也向国际社会提出适当建议；

(c) 支持向国际法院提出请求，对以色列将羁押的巴勒斯坦人转往以色列监禁的做法以及拒绝正常探视权等问题提出咨询意见，可能的话，一并提出一项更宽泛的要求，对交战国长期占领的特殊性质作出法律说明；

(d) 人权理事会紧急表示注意到以色列的法律举措，准备将根据以色列法律目前属于非法的“外围”定居点合法化，这将进一步增加以色列对定居土地的要求，但也将相应地损害巴勒斯坦人的权利，包括巴勒斯坦的自决权；

(e) 人权理事会应更加重视以色列拒绝对联合国的正常工作给予合作的问题，特别是 1967 年以来巴勒斯坦被占领土人权状况特别报告员的工作。

²⁶ 适足住房问题特别报告员的初步意见(上文见 23)。

²⁷ 这得到人权委员会在第 2005/1 号决议的确认。