



大会

Distr.: General  
12 February 2014  
Chinese  
Original: English

人权理事会

第二十五届会议

议程项目 7

巴勒斯坦和其他阿拉伯被占领土的人权状况

## 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\*

### 概要

本报告根据人权理事会关于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的第 22/26 号决议提交。报告着重指出了以色列的定居相关活动和规划政策对巴勒斯坦人人权的影响。报告还详细介绍了以色列政府未能维护公共秩序的案例，并强调了定居者暴力行为几乎完全不被问责的问题。

\* 迟交。

GE.14-10902 (C) 050314 060314



\* 1 4 1 0 9 0 2 \*

请回收



## 目录

|                                             | 段次    | 页次 |
|---------------------------------------------|-------|----|
| 一. 导言.....                                  | 1-3   | 3  |
| 二. 法律背景.....                                | 4-5   | 3  |
| 三. 概述.....                                  | 6-10  | 4  |
| 四. 以色列在包括东耶路撒冷在内的西岸的规划政策及其对巴勒斯坦人人权的影响 ..... | 11-20 | 6  |
| 五. 以色列定居点和定居者暴力对巴勒斯坦人经济和社会权利的影响 .....       | 21-36 | 11 |
| 六. 未能维护公共秩序、定居者暴力和缺少问责的问题.....              | 37-47 | 15 |
| 七. 在被占领的叙利亚戈兰的定居点 .....                     | 48    | 18 |
| 八. 结论和建议 .....                              | 49-55 | 18 |

## 一. 导言

1. 人权理事会第 22/26 号决议申明，根据国际法，以色列在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土上的定居点和活动属于非法，非常严重地违反了国际人道主义法，侵犯了当地巴勒斯坦人民的人权，破坏了旨在重振和平进程和实现两国制解决办法的国际努力。此外，理事会对以色列不断开展定居和相关活动表示严重关切，包括扩大定居点、没收土地、拆除住宅、没收和毁坏财产，这些活动改变了包括东耶路撒冷和被占领的叙利亚戈兰在内的被占领土的地貌特征和人口构成。理事会呼吁以色列认真采取并落实措施，包括没收武器和制裁罪犯以防止以色列定居者的暴力行为，以及采取其他措施，保障包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土上的巴勒斯坦平民和巴勒斯坦财产安全无虞并受到保护。

2. 本报告介绍 2013 年 3 月 22 日至 2013 年 10 月 30 日的报告期内人权理事会第 22/26 号决议的执行进展情况。与报告内容特别相关的 2013 年 11 月后的重要信息也包括在内。报告所载信息来自联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)的监测和其他信息收集活动，还包括巴勒斯坦被占领土上其他联合国实体提供的信息。报告还载有来自以色列和巴勒斯坦非政府组织及媒体的信息。本报告应与秘书长关于以色列定居点的先前几份报告一并阅读。<sup>1</sup>

3. 先前的几份报告简要介绍了以色列不断开展的定居活动(A/HRC/20/13)，并分析了巴勒斯坦被占领土上此类活动和定居者暴力对巴勒斯坦人人权的各种影响。最近提交大会的报告(A/68/513)着重讨论了以色列政府在定居点的建立和扩张中发挥的主导作用，以及此类行动与相关的法律和公共政策对巴勒斯坦人人权的影响。本报告还联系理事会在第 22/26 号决议中的呼吁(见上文第 1 段)，特别是决议第 3 和第 5 段，介绍了报告所述期间定居点的扩张情况。报告重点讨论了以色列在包括东耶路撒冷在内的西岸的规划政策及其对巴勒斯坦人人权的影响，从而对秘书长向大会提交的关于以色列定居点的报告(A/68/513)作出了进一步补充。此外，报告研究了以色列定居点和定居者暴力对巴勒斯坦人经济和社会权利的影响。最后，报告联系第 22/26 号决议第 6 段，介绍了以色列定居者暴力危害巴勒斯坦人及其财产的最新情况，并强调了以色列对此类行为缺少法律制裁和问责的问题。

## 二. 法律背景

4. 以色列作为巴勒斯坦被占领土的占领国，受到国际人权法和国际人道主义法的制约，包括那些已载入国际习惯法的法律。以色列尤应遵守《关于战时保护平

<sup>1</sup> A/HRC/20/13、A/68/513、A/67/375、A/66/364、A/65/365、A/64/516 和 A/63/519。

民的日内瓦公约》(《日内瓦第四公约》)和《海牙章程》。<sup>2</sup> 《日内瓦第四公约》第四十九条规定,占领国不得将本国平民驱入或迁入其所占领土。安全理事会、<sup>3</sup> 大会、<sup>4</sup> 人权理事会<sup>5</sup> 和国际法院<sup>6</sup> 均已证实,根据国际法,以色列在巴勒斯坦被占领土上建造和扩张定居点以及从事其他定居相关活动属于非法行为。

5. 在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土上,以色列必须遵守该国已经批准的各项国际人权条约中所载的义务,包括《经济、社会、文化权利国际公约》、《公民权利和政治权利国际公约》、《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》、《消除一切形式种族歧视公约》、《消除对妇女一切形式暴力公约》和《儿童权利公约》。国际法院<sup>7</sup> 和各人权条约机构<sup>8</sup> 都已证实了这一点。

### 三. 概述

6. 如秘书长先前各份报告所述,以色列定居点是未来成立巴勒斯坦国的障碍。<sup>9</sup> 以色列明确承诺要按照“四方路线图”停止一切定居活动,国际社会也多次呼吁以色列停止在包括东耶路撒冷在内的西岸建造定居点,尽管如此,以色列政府仍然违反国际法,继续主导着定居点的新建和扩张。在报告所述期间,以色列定居点继续扩张,新的定居点也得到了批准。以色列非政府组织“立刻实现和平”运动称,在报告所述期间,以色列政府推动了新建 8,943 套住房的计划,其中 6,521 套在西岸(不包括东耶路撒冷),2,422 套在东耶路撒冷。<sup>10</sup> 该非政府组织估计,若假定每个定居家庭的平均人数为 5 人,则这些住房可以容纳 44,000 多名

<sup>2</sup> 《海牙章程》是 1907 年 10 月 18 日《关于陆战法规和惯例的海牙公约》(《第四公约》)的附件。国际法院已经表明,即便以色列不是这一公约的缔约国,《海牙章程》也对其适用,因为这些章程已经成为了习惯法的一部分。见 2004 年《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》(A/ES-10/273 和 Corr.1),第 89-101 段。

<sup>3</sup> 安全理事会第 465 号决议(1980 年)。

<sup>4</sup> 大会第 65/104 号决议。

<sup>5</sup> 人权理事会第 22/26 号决议。

<sup>6</sup> 国际法院认定,以色列在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土上建造定居点违反了国际法(A/ES-10/273 和 Corr.1, (上文注 2),第 120 段)。

<sup>7</sup> A/ES-10/273 和 Corr.1(上文注 2),第 102-113 段。

<sup>8</sup> CERD/C/ISR/CO/14-16,第 10 段,CRC/C/ISR/CO/2-4,第 3 段。另见 A/68/513,第 5 段。

<sup>9</sup> A/64/516,第 12 段;A/67/375,第 6 段。

<sup>10</sup> “立刻实现和平”组织用“扶持”一词来形容以色列政府在对多阶段规划进程中对推进建设新定居点的支持。“立刻实现和平”组织提供的资料。

新的以色列定居者。<sup>11</sup> 此外，2013 年上半年，新建住房 1,708 套，其中 180 套在前哨站，<sup>12</sup> 可见相比 2012 年同一时期的 995 套<sup>13</sup> 增长了 70%。

7. 此外，2013 年 10 月，以色列政府宣布，要在包括东耶路撒冷在内的西岸的以色列定居点新建住房 5,000 套。<sup>14</sup> 据媒体报道，这一措施旨在抵消民众对和平谈判期间释放巴勒斯坦囚犯的负面反响。<sup>15</sup> 2013 年 11 月，媒体报道称以色列总理本雅明·内塔尼亚胡已下令住房建设部部长乌里·阿里埃勒重新考虑在以色列定居点内新建 20,000 多套住房的计划，<sup>16</sup> 包括在 E-1 地区<sup>17</sup> 内，据称是为了避免与国际社会产生不必要的对抗。<sup>18</sup> 然而截至 2013 年 11 月 20 日，这些计划尚未撤销。

8. 以色列定居点的人口仍在增长。据以色列中央统计局的统计，2012 年定居者人口增长率为 5%，几乎达全国人口增长率的三倍，后者为 1.9%。<sup>19</sup> 估计目前包括东耶路撒冷在内的西岸的定居人口为 500,000 到 650,000 之间。<sup>20</sup>

9. 以色列的定居活动、为了保护定居者及其迁徙而采取的安全措施，以及以色列定居者暴力危害巴勒斯坦人及其财产的行为，是造成包括东耶路撒冷在内的西岸巴勒斯坦人人权遭到侵犯的主因。<sup>21</sup> 例如，定居点的存在导致以色列对巴勒斯坦人的建筑活动施加了多种限制，特别是在 C 区，<sup>22</sup> 使巴勒斯坦人无法获得

<sup>11</sup> 见 [peacenow.org/Bibis%20Settlements%20Boom%20-%20March-November%202013%20-%20FINAL.pdf](http://peacenow.org/Bibis%20Settlements%20Boom%20-%20March-November%202013%20-%20FINAL.pdf)。

<sup>12</sup> 前哨站也是定居点，通常由政府支持建造，但未获以色列法律正式承认。

<sup>13</sup> 见 [peacenow.org.il/eng/Jan-Jun-2013](http://peacenow.org.il/eng/Jan-Jun-2013)。

<sup>14</sup> 主要是扩张拉马特什洛莫定居点并在斯科普斯山新建一个国家公园。

<sup>15</sup> 见 [www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/premium-1.555373](http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/premium-1.555373) [www.timesofisrael.com/5000-new-settlement-units-said-to-be-in-the-works/www.yourmiddleeast.com/news/israel-planning-another-3360-settler-homes\\_19078](http://www.timesofisrael.com/5000-new-settlement-units-said-to-be-in-the-works/www.yourmiddleeast.com/news/israel-planning-another-3360-settler-homes_19078)。

<sup>16</sup> 见 [peacenow.org/entries/updated\\_new\\_peace\\_nowapn\\_report\\_bibis\\_settlements\\_boom\\_-\\_even\\_bigger\\_than\\_was\\_known#more](http://peacenow.org/entries/updated_new_peace_nowapn_report_bibis_settlements_boom_-_even_bigger_than_was_known#more)。

<sup>17</sup> 西岸地区，属 Ma'ale Adumim 定居点的城市范围内，临近东耶路撒冷。在 E-1 地区建造定居点的计划将在 Ma'ale Adumim 和耶路撒冷之间形成一个城市区，将东耶路撒冷进一步与西岸的其他地区割裂开来，破坏西岸的领土完整。见 [www.btselem.org/settlements/20121202\\_e1\\_human\\_rights\\_ramifications](http://www.btselem.org/settlements/20121202_e1_human_rights_ramifications)。

<sup>18</sup> 见 [www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-24919030](http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-24919030)。

<sup>19</sup> 见 [www.jpost.com/National-News/2012-West-Bank-settler-population-growing-almost-three-times-as-fast-as-national-rate-326309](http://www.jpost.com/National-News/2012-West-Bank-settler-population-growing-almost-three-times-as-fast-as-national-rate-326309)。

<sup>20</sup> A/68/513，第 10 段。

<sup>21</sup> A/68/513，第 12 段；A/66/364。

<sup>22</sup> 《奥斯陆协定》将西岸分为 A 区、B 区和 C 区。C 区约占西岸的 61%，几乎完全由以色列军事和民事当局控制。

住宅和基础设施的建造许可。<sup>23</sup> 如下文所述，这些限制往往让巴勒斯坦人别无选择，只能冒着本人被迁出、建筑被拆除，因而流离失所的风险无证建房（见下文第 11-20 段）。如先前所报告，在很多情况下，拆除无证建造的巴勒斯坦房屋通常与定居点扩张有关。<sup>24</sup> 联合国人道主义事务协调厅称，在报告所述期间，在巴勒斯坦被占领土包括东耶路撒冷在内的西岸，有 392 幢巴勒斯坦建筑被拆除，导致 588 人流离失所，包括 272 名儿童。<sup>25</sup>

10. 东耶路撒冷的状况依然令人关切。2012 年 11 月到 2013 年 10 月间，有 99 幢巴勒斯坦建筑被拆除，导致 320 人流离失所，包括 161 名儿童。<sup>26</sup> 此外，在位于东耶路撒冷的定居点，已有新的住房得到了批准。2013 年 8 月耶路撒冷市地方规划建筑委员会批准在 Pisgat Ze'ev 定居点新建 58 套住房就是一例。媒体报道称，耶路撒冷市长已表示支持政府建造 793 套新房的计划：Gilo 400 套、Har Homa 210 套，Pisgat Ze'ev 183 套。<sup>27</sup> 2013 年 11 月，颁布了拆除 Ras Khamis 社区 10 幢公寓楼的命令。如果予以执行，会导致约 1,500 名巴勒斯坦人流离失所。<sup>28</sup> Silwan 的居民已经证实，他们在 10 月底也收到了若干拆除令。<sup>29</sup>

#### 四. 以色列在包括东耶路撒冷在内的西岸的规划政策及其对巴勒斯坦人人权的影响

##### 规划政策、法律<sup>30</sup> 和惯例的性质

11. 以色列在包括东耶路撒冷在内的西岸定居点的建立和扩张涉及一个复杂的政策体系。这些政策对巴勒斯坦人的人权有着负面的影响。<sup>31</sup> 西岸<sup>32</sup> (包括东耶

<sup>23</sup> A/68/513，第 31-33 段。

<sup>24</sup> A/HRC/22/63，第 62-71 段；A/67/375，第 8 段；A/66/364，第 11 段。

<sup>25</sup> 人道协调厅提供的资料。

<sup>26</sup> 同上。

<sup>27</sup> 见 [www.jpost.com/Diplomacy-and-Politics/Jerusalem-Municipality-approves-construction-in-Pisgat-Zeev-328324](http://www.jpost.com/Diplomacy-and-Politics/Jerusalem-Municipality-approves-construction-in-Pisgat-Zeev-328324)。

<sup>28</sup> 人道协调厅提供的资料。

<sup>29</sup> 见 [www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/.premium-1.556071](http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/.premium-1.556071) 和 [www.maannnews.net/eng/ViewDetails.aspx?ID=643164](http://www.maannnews.net/eng/ViewDetails.aspx?ID=643164)。

<sup>30</sup> 本报告的目的，“法律”一词包括通过军事命令下达的条例。

<sup>31</sup> A/66/364，第 8 段。

<sup>32</sup> 西岸的规划制度受 1967 年以色列占领西岸之前生效的法律体系支配，这一体系包括三个层面：奥斯曼帝国法律、英国托管时期法律和约旦法律。以色列主要是通过军事命令修正了这一法律体系。见 [www.yesh-din.org/postview.asp?postid=254](http://www.yesh-din.org/postview.asp?postid=254)。

路撒冷<sup>33</sup> )的住房和建筑建造规划政策存在极为严重的问题。秘书长<sup>34</sup> 和消除种族歧视委员会<sup>35</sup> 先前已注意到以色列规划政策的歧视性。例如，在东耶路撒冷，以色列当局仅规划和划定了城市面积的 13%用于巴勒斯坦人建筑，而其中大部分区域已经建满。此外，巴勒斯坦人在该地区申请建造许可的手续耗时长、花费高。虽然申请条件与西耶路撒冷相似，但东耶路撒冷市对公共基础设施投资不足，预算资源分配也不公平，导致巴勒斯坦人很难满足获得许可的所有条件。<sup>36</sup> 这造成东耶路撒冷至少 33%的巴勒斯坦住房没有以色列签发的建造许可，至少 93,100 名居民面临着本人遭迁出、住房遭拆除以及流离失所的危险。<sup>37</sup>

12. 在西岸 C 区，有约 70%的土地不允许巴勒斯坦人建造建筑，而余下的 30%也有严格的建筑限制。<sup>38</sup> C 区仅有不到 1%的土地被规划用于巴勒斯坦人的城镇开发。<sup>39</sup> 规划进程中巴勒斯坦人没有代表参与，而以色列定居者却有。<sup>40</sup> 这些因素结合起来，就几乎完全断绝了巴勒斯坦人在 C 区获得住房或基础设施建造许可的可能。因此，许多巴勒斯坦人无证建房，面临着本人遭迁出、住房遭拆除以及流离失所的危险。<sup>41</sup> 根据以色列民政局的数字，2009 至 2012 年，C 区巴勒斯坦人的许可申请中仅有 2.3%获得批准。<sup>42</sup> 2012 年 11 月 30 日至 2013 年 10 月 30 日，C 区有 477 幢巴勒斯坦建筑被拆除，导致 644 人被迁出并失去了家园，其中半数儿童。<sup>43</sup>

13. 与此相反，以色列当局向定居者提供了详细的规划并出台了优惠政策，包括向定居者提供激励和福利，向定居点划拨土地用于扩建，并将定居点与公共服

<sup>33</sup> 东耶路撒冷的规划和开发受以色列国家规划制度支配。见“注定失败的规划：从国际法角度看西岸 C 区的规划制度”，教堂执事协联国际人道主义法资源中心法律报告，2013 年 9 月，可查阅：[www.diakonia.se/documents/public/ihl/publications/Planning-to-fail-reportsept2013.pdf](http://www.diakonia.se/documents/public/ihl/publications/Planning-to-fail-reportsept2013.pdf)。

<sup>34</sup> 见 A/66/364。

<sup>35</sup> 2012 年，委员会对以色列的歧视性规划政策表示关切，并敦促该国彻底重新考虑这一政策，以便保障巴勒斯坦人和贝都因人的财产权、获得土地、住房和使用自然资源的权利 (CERD/C/ISR/CO/14-16, 第 25 段)。

<sup>36</sup> A/66/364, 第 13-15 段。

<sup>37</sup> 见 [www.ochaopt.org/documents/ocha\\_opt\\_Jerusalem\\_FactSheet\\_December\\_2012\\_english.pdf](http://www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_Jerusalem_FactSheet_December_2012_english.pdf)。

<sup>38</sup> A/68/513, 第 30-33 段。

<sup>39</sup> 见 [www.ochaopt.org/documents/ocha\\_opt\\_area\\_c\\_factsheet\\_January\\_2013\\_english.pdf](http://www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_area_c_factsheet_January_2013_english.pdf)。

<sup>40</sup> A/68/513, 第 32 段。另见 B'tselem – 以色列占领领土人权信息中心，“以地主自居：以色列在 C 区的政策” (2013 年 6 月)，第 13 页。可查阅 [www.btselem.org/download/201306\\_area\\_c\\_report\\_eng.pdf](http://www.btselem.org/download/201306_area_c_report_eng.pdf)。

<sup>41</sup> A/68/513, 第 30-33 段和 A/66/364, 第 19 段。

<sup>42</sup> 人道主义事务协调厅提供的资料。

<sup>43</sup> 同上。

务和基础设施相连。<sup>44</sup> 此外，规划当局对巴勒斯坦社区严格执行各项规划法律，导致大量巴勒斯坦建筑被拆、住户被迁，这与对以色列定居点的灵活态度截然相反。<sup>45</sup> 就规定建筑拆迁权力的法律而言，若违法的是以色列定居者，则普遍不会强制执行，这进一步突显了在适用规划政策方面的差异。<sup>46</sup> 举例而言，2010-2012 年在 C 区对巴勒斯坦建筑签发的拆除令有 2,418 份，而对以色列定居者建筑的拆除令仅有 1,143 份。<sup>47</sup>

14. 因此，以色列的规划政策歧视巴勒斯坦人，优待以色列定居者。如上所述，即便各项规划法律在原则上并未对巴勒斯坦人和以色列定居者作出不同要求，但是向巴勒斯坦人提出的建造条件是可达到的。相反，以色列定居者并未面临此类困难，比如在获得建造许可证和参与规划进程方面，以色列定居者就没有困难。<sup>48</sup> 这明显违背了以色列的国际人权义务，特别是以色列已经批准的《经济、社会、文化权利国际公约》中所载的适足住房权方面的不歧视原则。<sup>49</sup> 以色列未能坚持这一原则，就违反了一项须立即履行的国际义务。<sup>50</sup> 此外，以色列还歧视性地对巴勒斯坦人适用法律，在此是歧视性地适用了规划制度，从而违反了法治原则。在这方面，以色列违反了其已加入的《公民权利和政治权利国际公约》第二条(不歧视和法律面前平等)和第二十六条(平等法律保护)。<sup>51</sup>

### 规划政策、法律和惯例对巴勒斯坦人人权的影响

15. 规划政策损害了适足住房权最重要的构成要素之一，即住房权保障。经济、社会和文化权利委员会已经规定，人人都应拥有一定程度的住房权保障，确保受到保护，不被强制搬迁、骚扰和其他威胁。<sup>52</sup> 委员会还申明，各国应与受影响的人员和群体真诚协商，立即采取措施，将法律住房权保障授予缺少此类保

<sup>44</sup> A/68/513，第 23-29 段和第 34 段。

<sup>45</sup> 见《土地掠夺：以色列在西岸的定居政策，2002 年 5 月》，可查阅 [www.btselem.org/download/200205\\_land\\_grab\\_eng.pdf](http://www.btselem.org/download/200205_land_grab_eng.pdf)。

<sup>46</sup> A/68/513，第 34 段。另见：“侵占之路——案例研究：Adei-Ad 前哨站”，Yesh Din，2013 年 4 月 18 日，可查阅 [www.yesh-din.org/postview.asp?postid=254](http://www.yesh-din.org/postview.asp?postid=254)。

<sup>47</sup> 以色列民政局向人道协调厅提供的资料。

<sup>48</sup> B'tselem 组织称，尽管在巴勒斯坦地区和定居点，规划方面的法律和制度体系是相同的，但适用于两地的标准却差异极大。见《土地掠夺：以色列在西岸的定居政策》(上文注 45)，第 88 页。

<sup>49</sup> 第十一条规定，适足生活水准权是一项神圣的权利，包括获得适足住房、食物和衣物的权利。

<sup>50</sup> 《经济、社会、文化权利国际公约》规定，各国义务逐步落实《公约》中所载的各项权利，同时也承认，因为资源所限，实现经济、社会和文化权利可能需要一些时间，但是，这些权利的一些原则和组成内容是立即生效的，尤其是不歧视原则。

<sup>51</sup> 人权理事会在审议以色列时，关切地指出：“市级的规划制度具有歧视性，特别是在西岸‘C 区’和东耶路撒冷，对这些地区的以色列人过度优待”，CCPR/C/ISR/CO/3；A/66/364，第 7 段。

<sup>52</sup> 经济、社会和文化权利委员会，关于强迫迁离的第 7 号一般性意见(1997 年)。

护的人。<sup>53</sup> 以色列并未采取任何措施保护巴勒斯坦人的住房权保障，因此没有履行这一义务。与此相反，该国的规划政策、法律和惯例让巴勒斯坦人始终面临被强迁、房屋被拆以及流离失所的危险，直接影响了他们对适足住房权的享有。此外，如先前报告的，巴勒斯坦人不能参与规划进程，<sup>54</sup> 侵犯了他们参与公共决策的权利。<sup>55</sup>

16. 土地的所有和占有权是巴勒斯坦人适足住房权的另一项要素，这一要素受到以色列规划政策的影响，更广泛而言，是受到以色列定居相关活动的影响。<sup>56</sup> 如前任适足住房权特别报告员所述，要理解侵犯适足住房权行为的严重程度，这一要素通常至关重要。<sup>57</sup> 以色列一直在使用各种方法攫取土地用于建造定居点，已经占有了西岸近半的土地。<sup>58</sup>

17. 以色列对土地的控制以及以色列定居者对土地的接管常常导致巴勒斯坦人的土地遭到剥夺。以色列的 Adei Ad 定居前哨站就是一个定居者接管土地以及规划法律未获执行导致巴勒斯坦人适足住房权受到侵犯的例子。1998 年，以色列定居者侵占了西岸 Turmusaya 村、Al-Mughayyr 村、Jalud 村和 Qaryut 村附近的一座山丘的山顶，建立了 Adei Ad 前哨站。该前哨站的建立违反了以色列的规划法律。其建设工程非政府决定，中央司令部的指挥官也没有下令对其管辖权作出规定，而且因为没有提交签发建造许可所需的具体计划，这一工程也未得到建造许可。<sup>59</sup> 尽管该前哨站违反了上述法律属于非法建筑，但过去和现在，包括世界犹太复国主义组织定居司<sup>60</sup> 在内的政府机构一直通过提供资金和分配土地对其予以支持，以色列电力公司和 Mekorot (以色列国家水务公司) 也通过提供各类服务对其予以支持。<sup>61</sup> 据报告，以色列民政局对 Adei Ad 的建筑下达了 81 份拆除令，只有寥寥数份得到了执行。<sup>62</sup>

<sup>53</sup> 经济、社会和文化权利委员会，关于适足住房权的第 4 号一般性意见(1992 年)。

<sup>54</sup> A/68/513，第 32 段。

<sup>55</sup> 经济、社会和文化权利委员会第 4 号一般性意见，第 9 段。

<sup>56</sup> 虽然涉及土地的各项权利是适足住房权的一项基本要素，但拥有土地的权利并未被承认为一项人权。见人居署，“适足住房权”，概况介绍第 21 号(第一次修订版)，可查阅：[www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21\\_rev\\_1\\_Housing\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_en.pdf)。

<sup>57</sup> A/HRC/4/18，第 25 段。

<sup>58</sup> A/68/513。第 17-22 段。

<sup>59</sup> “侵占之路”(上文注 46)，第 7-8 页。

<sup>60</sup> 该司负责协助以色列政府在西岸建立定居点。其预算完全来自国库。见 [www.mfa.gov.il/mfa/aboutisrael/state/law/pages/summary%20of%20opinion%20concerning%20unauthorized%20outposts%20-%20talya%20sason%20adv.aspx](http://www.mfa.gov.il/mfa/aboutisrael/state/law/pages/summary%20of%20opinion%20concerning%20unauthorized%20outposts%20-%20talya%20sason%20adv.aspx); A/68/513，第 9 段。

<sup>61</sup> “侵占之路”(上文注 46)，第 44-56 页。

<sup>62</sup> 同上，第 79 页。

18. 在 Adei Ad 前哨站周围地区, 看来定居者犯下了各种侵害巴勒斯坦人的刑事和行政罪行, 包括圈占和耕种土地、非法侵入、破坏巴勒斯坦财产, 以及将巴勒斯坦人驱逐出户或防止他们获得土地, 有时是通过骚扰和暴力实现的。此外, 以色列国防军划定了大片禁止巴勒斯坦人进入的区域, 而巴勒斯坦人通常被要求与以色列国防军协调以进入农业地区。<sup>63</sup> 结果是, 巴勒斯坦人往往无法使用自己在前哨站建立之前耕种的农田。<sup>64</sup> 这影响了他们的工作权, 因为务农就是他们的经济和生活方式。<sup>65</sup> 另外, 这一状况还让他们无法获得基本的谋生手段和服务, 这些都是住房权的重要要素, 涉及食物权、水权、健康权和受教育权, 广泛而言, 还涉及适足生活水准权。(见上文第 21-29 段和第 34-36 段)。<sup>66</sup>

19. Adei Ad 的例子说明了以色列规划政策对巴勒斯坦人享有经济、社会、公民和政治权利的影响。<sup>67</sup> 以色列根据国际法承担的义务包括了不干涉人们享有人权从而尊重人权的义务, 例如, 不拒绝让巴勒斯坦人享有住房权保障以及不执行基于歧视性规划政策、法律和惯例的拆迁命令。此外, 保护人权意味着确保对定居者的暴力行为予以法律制裁并问责, 以防止第三方干涉巴勒斯坦人享有自己的权利(见下文第 42-47 段)。最后, 要落实巴勒斯坦人的权利, 举例而言, 还要修正规划制度以去除歧视性惯例, 同时保障巴勒斯坦人可以充分参与规划政策的定义和实施。

20. 同样, 以色列的规划政策也不符合该国根据国际人道主义法承担的义务。在占领之初, 以色列修订了当时实行的约旦规划法律, 修订幅度之大, 逾越了该国作为占领国所拥有的立法权。<sup>68</sup> 修正案不再允许巴勒斯坦人参与规划进程, 同时设立了专门面向以色列定居者的特殊规划机构(地方规划理事会)。另外, 以色列规划政策对巴勒斯坦被占领土和那里的巴勒斯坦人有长远影响, 不符合占领的临时性。<sup>69</sup> 此外, 占领国应当关照被占领土上民众的福利。<sup>70</sup> 包括东耶路撒

<sup>63</sup> [www.ochaopt.org/documents/ocha\\_opt\\_al\\_mughayyir%20case\\_study\\_2013\\_10\\_22\\_english.pdf](http://www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_al_mughayyir%20case_study_2013_10_22_english.pdf)

<sup>64</sup> Adei Ad 是在未登记的巴勒斯坦土地和国有土地上修建的。见“侵占之路”(上文注 46), 第 8 页。

<sup>65</sup> 巴勒斯坦经济政策研究所指出, 西岸的农田中, 有 34% 其主人无法耕种。研究显示有四个主要原因: 定居点、隔离墙、军事禁区 and 圈地方式。见巴勒斯坦经济政策研究所, 《粮食安全简报》, 2012 年第 7 号, 引用于“西岸的以色列定居者农业是一种接管土地的方式”, Kerem Navot, 2013 年。

<sup>66</sup> 另见 A/68/513, 第 36-41 段。

<sup>67</sup> 经济、社会和文化权利委员会在第 4 号一般性建议第 9 段中着重指出了适足住房权与公民、政治、经济、社会和文化权利之间的关系: “要使社会各阶层的适足住房权利得以实现和维持, 充分享受其他权利——诸如: 言论自由、结社自由(诸如租户和其他社区基础的群组)、居住自由权、参与公共决策权是必不可少的。同样, 个人私生活、家庭、寓所或信件不受到专横或非法的干涉的权利是确定适足住房权利的一个非常重要的方面。”

<sup>68</sup> A/68/513, 第 32 段。

<sup>69</sup> 红十字国际委员会认为, 占领的临时性是支配占领事务的最重要的原则之一。见 [www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/634kfc.htm](http://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/634kfc.htm)。

冷在内的巴勒斯坦被占领土上巴勒斯坦民众遭到大量拆迁，以及由此造成的不利人权影响，都表明此类措施并没有以确保巴勒斯坦民众的福利为目标。<sup>71</sup>

## 五. 以色列定居点和定居者暴力对巴勒斯坦人经济和社会权利的影响

### 获得土地和水的情况

21. 定居点占据了巴勒斯坦的很大部分土地，使巴勒斯坦人无法以任何有意义或可持续的方式开发或保护自己的自然资源。西岸的土地中，已有 43% 被分配给了定居点。<sup>72</sup> 这一状况，再加上整个 C 区的规划和分区工作由以色列负责，极大地妨碍了巴勒斯坦人行使各类经济和社会权利(见上文第 15-20 段)。

22. 以色列控制着西岸的所有水源，并在事实上阻挠巴勒斯坦人保有或开发充足的水源。以色列约有三分之一的用水来自约旦河，<sup>73</sup> 却不允许巴勒斯坦人到河岸取水。以色列用水还有一大部分来自该区域最大的水源——山区蓄水层。<sup>74</sup>

23. 以色列国家水务公司 Mekorot 拥有西岸的所有供水系统，并供应着巴勒斯坦社区约 50% 的水。据报告，Mekorot 在夏季的几个月会大幅减少对巴勒斯坦人的供水，以满足以色列和定居点的用水需求。<sup>75</sup> 以色列在西岸最大的定居点之一阿里埃勒附近的 Kufir al-Deek 村就是明证。夏季月份供水量较低时，Mekorot 就会关闭供应 Kufir al-Deek 的水阀，以保证阿里埃勒的供水不受影响。阿里埃勒还不当排放废水，导致 Kufir al-Deek 居民饮水和务农所依赖的泉水井遭到了污染。<sup>76</sup>

<sup>70</sup> 具体参见《海牙章程》关于确保公共秩序和被占领土民众安全的义务的第 43 条，以及《关于战时保护平民之日内瓦公约》(《日内瓦第四公约》)关于保护受保护人员权利的义务的第二十七条。以色列最高法院规定，军事指挥官在巴勒斯坦被占领土必须考虑两项要素：确保军事或安全需求，以及确保当地民众的福利 (HCJ 393/82, Jamait Askan 等诉犹地亚和撒马利亚等地以色列国防军指挥官, 37(4) PD, 第 785 页 (1983 年)，特别是第 27 段)。另见 David Kretzmer, “战时占领法在以色列最高法院的应用情况”，《红十字国际评论》，第 94 卷，第 885 号，2012 年，第 216-222 页。

<sup>71</sup> 教堂执事协联，“注定失败的规划”，(上文注 33)，第 22-23 页。

<sup>72</sup> A/68/513，第 36 段。

<sup>73</sup> 法律援助会，水况简介 1：“巴勒斯坦被占领土水资源的地理和水文情况” (2013 年 3 月 22 日)。

<sup>74</sup> 同上。

<sup>75</sup> A/HRC/22/63，第 84 段；A/61/500/Add.1，第 29 段。

<sup>76</sup> 巴勒斯坦水文集团，“阿里埃勒定居点废水污染了萨尔费特巴勒斯坦人的供水” (2010 年)。

24. 因为巴勒斯坦被占领土存在这些大量减少供水现象和水网覆盖限制，许多巴勒斯坦社区被迫从运水车购水，据报告，这样的价格为定居者购水价格的八倍甚至更高，而大部分水可能原本来自巴勒斯坦的水源。<sup>77</sup> 以色列定居者每日平均消费家庭用水 369 升，而巴勒斯坦人每人每天仅有 70 升水可用。<sup>78</sup> 据世界卫生组织称，每人每天的用水量以 100 升以上为最佳，而要确保满足大部分基本需求，不致引发健康问题，每人每天也需要 50-100 升水。<sup>79</sup>

25. 此外，有许多定居者通过暴力、威胁和恐吓强占巴勒斯坦人水源的案件记录在案。定居者还设立栅栏等障碍物，阻止巴勒斯坦人接近水井。<sup>80</sup> 2011 年，人道主义事务协调厅对 56 口泉水的状况进行了调查，发现以色列定居者甚至已开始在其中 40 口水井周围开发“旅游景点”，安装了指示牌、野餐桌和其他娱乐实施。这些举措中有许多都得到了以色列政府机构或半政府机构的扶持和资助。<sup>81</sup>

### 适足生活水准权

26. 橄榄种植不仅是巴勒斯坦文化的一个重要要素，也是巴勒斯坦人的经济支柱。据联合国粮食及农业组织报告，巴勒斯坦被占领土的农业收入总值中，多达 25% 来自橄榄生产，约有 100,000 户家庭在一定程度上以种植橄榄为生。<sup>82</sup> 西岸的大部分橄榄树都是靠雨水浇灌，因此橄榄农户容易受到干旱之害。灌溉技术可以显著改善这一状况，然而如上文所述，大部分水源巴勒斯坦人都无法有效使用，必须购买饮用水用于灌溉。西岸的耕地中仅有 6.8% 得到了灌溉。<sup>83</sup>

27. 另一方面，以色列定居者供水充足，许多定居者种植香蕉等需水量大的作物。在这种条件下，巴勒斯坦的生产商无法与其竞争，导致巴勒斯坦市场被定居点的产品所占领。<sup>84</sup>

<sup>77</sup> 从承包商处购水的价格为特拉维夫家庭用水最高价格的三倍。见 [www.btselem.org/water/restrictions\\_in\\_area\\_c](http://www.btselem.org/water/restrictions_in_area_c)。

<sup>78</sup> A/68/513，第 38 段。

<sup>79</sup> 见人权高专办，人权概况介绍第 35 号，“水权”，可查阅 [www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet35en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet35en.pdf)。另见世界卫生组织，“家庭用水量、服务水平和健康”（2003 年），可查阅：[www.who.int/water\\_sanitation\\_health/diseases/WSH03.02.pdf](http://www.who.int/water_sanitation_health/diseases/WSH03.02.pdf)。

<sup>80</sup> 人道主义事务协调厅，“侵占是如何发生的：以色列定居者占有巴勒斯坦人泉水的人道主义影响”（2012 年 3 月）。

<sup>81</sup> 同上。

<sup>82</sup> 粮农组织，“西岸和加沙地带橄榄业概况”（2013 年 10 月）。

<sup>83</sup> 巴勒斯坦被占领土水、清洁和卫生集团，概况介绍 14：“西岸的农业用水”（2013 年 3 月）。

<sup>84</sup> 同上。

28. 定居者常常袭击巴勒斯坦人的农田，毁坏橄榄树。在报告所述期间，人道主义事务协调厅记录了 270 起涉及定居者暴力的案件，这些案件导致 103 名巴勒斯坦人受伤，约 6,660 株属于巴勒斯坦人的橄榄树受损。在 2012 年的同一时期，记录了 249 起影响巴勒斯坦人的案件，导致 97 名巴勒斯坦人受伤，6,150 株树木受损。<sup>85</sup> 50 年树龄的橄榄树若受损，需要 5 年才能再次结果，20 年才能恢复较高产量。每有一株 50 年树龄的树木受损，相关的平均损失达 750 美元。<sup>86</sup> 定居者暴力往往还会针对从事畜牧业的社区的牧群（见下文第 42 段）。

29. 上述状况影响了务农为生的巴勒斯坦人的工作权，还妨碍了他们谋生的手段，影响了他们的若干项人权（见上文第 15-20 段）。

### 定居点造成的环境污染

30. 西岸的以色列定居点加剧了现有的环境问题。在一项联合研究中，<sup>87</sup>以色列官方消息来源发现，121 个以色列定居点中有 81 个与废物处理设施相连。尽管如此，仍有 550 万立方米未经处理的废水从定居点流入西岸。<sup>88</sup> 此外，定居者产生的固体废物中有 80% 都倾倒在位于西岸的各个倾倒场，而这些倾倒场并不是作为卫生填埋场设计的。<sup>89</sup>

31. 以色列会将电子废物<sup>90</sup> 从该国和该国定居点转移至西岸巴勒斯坦人社区的附近地区。<sup>91</sup> 举例而言，在希伯伦 Idhna，许多小回收户运营的非正规电子废物作坊都位于水井附近，造成有毒化学品和水银等有毒物质渗入土壤并污染了水源。许多作坊都位于农田附近，对农业生物多样性和农产品质量造成了威胁。据

<sup>85</sup> 人道主义事务协调厅提供的资料。

<sup>86</sup> 粮农组织粮食安全股 2013 年，引用于保护专题工作组，“包括东耶路撒冷在内的西岸定居者暴力最新情况”（2013 年 10 月）。

<sup>87</sup> 研究方为以色列自然和公园局环境股、环境保护部水务与溪流司，以及民政局环境保护参事。见 B'Tselem，“不当行为：对西岸废水处理问题的忽视”（2009 年 6 月，）可查阅 [www.btselem.org/download/200906\\_foul\\_play\\_eng.pdf](http://www.btselem.org/download/200906_foul_play_eng.pdf)。

<sup>88</sup> 81 个定居点相连的废水处理设施中，大部分都运转不良、存在缺陷和/或不符合以色列规定的标准。见 B'Tselem，“不当行为”（上文注 87）。

<sup>89</sup> Jad Isaac 和 Jane Hilal (2011 年)，“巴勒斯坦地貌和以巴冲突”，《国际环境研究杂志》，第 68 卷，第 4 号，413-429，2011 年 8 月，第 426 页。

<sup>90</sup> 根据欧盟《2002a 号指令》，电子废物，或称废电气和电子设备，指“废弃的电气或电子设备，包括所有在丢弃时仍是产品组成部分的部件、组件和耗材”，见联合国环境规划署，《电子废物第 1 卷》（2007 年），可查阅 [www.unep.org/ietc/Portals/136/Publications/Waste%20Management/EWasteManual\\_Vol1.pdf](http://www.unep.org/ietc/Portals/136/Publications/Waste%20Management/EWasteManual_Vol1.pdf)

<sup>91</sup> “应用研究所——耶路撒冷”与太阳花人类和环境保护联合会合写，“电子废物处置对巴勒斯坦被占领土环境和公共卫生的影响：希伯伦 Idhna 政府的案例研究”（2012 年），第 4-5 页。

当地医生反映，电子废物与巴勒斯坦人患上各类癌症的人数增多似乎存在联系。

<sup>92</sup>

32. 人权组织已经报告了以色列将 Barqan 工业园和化工厂<sup>93</sup> 等工业定居点的工业和化学废物倾倒在西岸产生的影响，并就此提出了警告。例如，阿里埃勒定居点将液态废物污水和工业废物排入溪流以及倾倒在农田上，导致其遭到污染、无法耕作。<sup>94</sup> 阿里埃勒的处理厂于 2008 年停止运作，定居点的废水流入 Al Matwi 溪和萨尔费特<sup>95</sup>，之后向西穿过农田流向 Bruqin 村和 Kufr al-Deek 村<sup>96</sup>，途中还要经过一口家用自流井。<sup>97</sup>

33. 如上文所述(见第四节)，以色列对包括东耶路撒冷在内的西岸的巴勒斯坦建筑适用了限制性的政策、法律和惯例。在废物管理基础设施项目方面也是如此，导致巴勒斯坦人的项目受到了限制，在 C 区尤甚。<sup>98</sup> 鉴于 A 区和 B 区已经几乎建满，废物处理场的合适场址都在 C 区。而以色列的审批和许可发放程序拖延，可以长达 10 年以上，似乎让这一状况更加恶化。<sup>99</sup> 此外，以色列还开发了服务于定居点的项目，<sup>100</sup>加剧了这一状况，因为巴勒斯坦当局系统性地拒绝与定居点合作，以避免对其予以任何法律承认。举例而言，2009 年，有个德资项目计划在 C 区为萨尔费特建造一个水处理厂，以色列拒绝向其发放建造许可，因为以方有意实施联合项目，将阿里埃勒的废水也予以处理。根据这一提案，处理厂将建在绿线，未经处理的废水要经过 Bruqin 村和 Kufr al-Deek 村，流过 12 公里才能到达处理厂。<sup>101</sup>

<sup>92</sup> 同上，第 9-10 页。

<sup>93</sup> Isaac 和 Hilal (上文注 89)，第 426-427 页。

<sup>94</sup> 国际地球之友西岸观察团，“环境大灾难：以色列占领巴勒斯坦造成的环境不公和侵害行为”(2012 年)，第 11 页。

<sup>95</sup> 同上。

<sup>96</sup> B'Tselem，“不当行为”(上文注 87)，第 29 页。

<sup>97</sup> Isaac 和 Hilal (上文注 89)，第 413-429 页。

<sup>98</sup> “以色列当局施加的建造和行政限制阻止人们新建固体废物和废水处理设施以帮助缓解废水处置问题”，摘自“隔离墙对西岸废物管理的影响”，障碍监测小组和“应用研究所—耶路撒冷”组织，2012 年。

<sup>99</sup> 2013 年 10 月 31 日，巴勒斯坦水务部部长表示，项目审批拖延，意味着项目要多次重新择址，往往会造成资金损失。举例而言，有个西纳布卢斯的水处理项目于 1997 年提交，到 2010 年才得到以色列批准。另见 B'Tselem，“不当行为”(上文注 87)，第 19-21 页。

<sup>100</sup> 隔离墙对西岸废物管理情况的影响 (上文注 98)；和 B'tselem，不当行为 (上文注 87)，第 21-22 页。

<sup>101</sup> 萨尔费特当前环境状况，“应用研究所—耶路撒冷”，2008 年，第 1 页，可查阅 [http://www.poica.org/editor/case\\_studies/salfit-environ.pdf](http://www.poica.org/editor/case_studies/salfit-environ.pdf) (阿拉伯文)。

## 受教育权

34. 案件记录显示，曾有成群结队的定居者袭击巴勒斯坦村庄内的学校。例如，联合国儿童基金会(儿基会)记录了 2013 年 1 月至 6 月的五起袭击纳布卢斯南部、Yitzhar 定居点附近 Urif 村学校的案件。<sup>102</sup> 这些袭击案件通常导致定居者和当地居民之间发生冲突，之后以色列安全部队就会出手干预，使用催泪瓦斯、橡皮子弹和实弹驱散巴勒斯坦人。

35. 还有一起人权高专办记录的案件：2013 年 10 月 24 日，一伙约 30 人的定居者袭击了 Jalud 村的学校。这些人大部分蒙着面，一些人向学校扔石头，另一些则试图从正门突破围栏进入校园。教师们为了保护儿童，反锁了教室门。定居者便开始毁坏在校内和学校周围停泊的车辆，随后又点着了附近的橄榄树林。袭击造成五辆汽车被毁，350 多株橄榄树被焚。Jalud 村被六个以色列定居点和以色列国防军的一个军营所包围，频频遭到定居者暴力，橄榄收获季节尤甚。人权高专办得到的资料显示，以色列警察后来逮捕了四名袭击嫌疑人。

36. 定居者除袭击学校之外，还常常在儿童上学和放学的路上对他们进行暴力袭击，包括向校车投掷石块。在西岸的一些地方，以色列安全部队会护送儿童以保障他们的安全；然而，这些护送人员往往并不可靠，常常缺勤。<sup>103</sup>

## 六. 未能维护公共秩序、定居者暴力和缺少问责的问题

37. 在报告所述期间，以色列定居者继续袭击包括东耶路撒冷在内的西岸的巴勒斯坦人及其财产。对此，以色列当局未实行有效问责，也未有效保护受害者免遭袭击，这仍然是一个严重问题。<sup>104</sup> 以色列始终未能履行这方面的法律义务，是在更广泛的层面对巴勒斯坦人人权系统地失于保障的一种体现。<sup>105</sup> 这导致定居者的暴力行为不仅没有减少，有时甚至更加猖獗(见下文第 39 段)。

38. 根据国际法，以色列有义务保护巴勒斯坦人及其财物免遭定居者暴力行为的侵害、确保对犯罪行为问责，并就相关人员遭到的任何侵权行为提供补救。这一义务来自以色列作为占领国的义务，包括保护被占领土上的巴勒斯坦人并保障

<sup>102</sup> 通过严重侵犯儿童权利行为监测和报告机制获得的资料。

<sup>103</sup> A/HRC/22/63，第 53 段。

<sup>104</sup> A/66/364、A/67/375 和 A/68/513；《卡尔普报告：以色列政府对西岸定居者暴力侵害巴勒斯坦人行为的调查》(巴勒斯坦研究所，1984 年)；夏姆加尔调查委员会的报告(1994 年)和 Talia Sasson 领导的委员会的报告(2005 年)；Yesh Din，“对西岸以色列平民的执法情况”，数据资料单，2012 年 3 月。

<sup>105</sup> A/68/502，第 29-43 段。

他们的权利的义务，<sup>106</sup> 这意味着以色列应当采取行动，防止包括定居者在内的个人或团体干扰巴勒斯坦人享有其权利。

### 定居者暴力：数字和趋势

39. 记录的定居者相关暴力事件继续以令人不安的速度积累。在报告所述期间，人道协调厅记录了 270 起此类案件，造成 103 名巴勒斯坦人受伤，较 2012 年同一时期有所增加，当时登记的案件为 249 起，造成了 97 名巴勒斯坦人受伤。在报告所述期间，人道主义事务协调厅还记录了 30 起巴勒斯坦人侵害定居者的暴力案件，造成两名定居者死亡，41 名定居者受伤，较 2012 年同一时期也有所增加，当时记录的案件为 27 起，造成了 38 名定居者受伤。

40. 2013 年，东耶路撒冷的定居者或以色列人侵害巴勒斯坦人及其财产的暴力案件也有所增加。在 2013 年报告所述期间，人道主义事务协调厅记录了 58 起此类案件，相比之下，2012 年同一时期的案件数为 41 起。2013 年 8 月 14 日，人权高专办记录了一起案件：东耶路撒冷一所犹太法典学校的以色列宗教学生袭击了一家巴勒斯坦人。据这家人称，40 多名学生藏在这家人住处附近的一幢建筑后面，用木棒、金属棍和金属链袭击他们。这家的母亲及两个儿子因伤住进了医院。

41. 人权高专办监测到一起案件：2013 年 8 月 18 日，拉马拉附近 Mikhmas 村一名 47 岁的巴勒斯坦牧羊人在带着羊群前往巴勒斯坦人私有土地放牧的路上，途经 60 号公路下方的下水道。该片土地临近 Migron 定居者前哨站，这一前哨站建立在巴勒斯坦人的私有土地上，里面的人员已经部分撤出。Mikhmas 村的居民一直反复遭到来自周围前哨站和定居点的定居者的暴力侵害，近期他们听说以色列当局已强令定居者撤出 Migron 前哨站，才开始重新使用下水道——但其实 Migron 前哨站里只有部分人员撤离。该名牧羊人经过下水道时，遇上了六名男性定居者，被他们用金属管殴打。这些定居者还袭击了他的羊群，杀死了两头羊，并导致五头怀孕的母羊流产。最后，人们在下水道边发现了已经失去知觉的牧羊人，并将他关往拉马拉医疗中心。他住院四天，头上缝了 70 针。人权高专办和其他组织也记录了类似的定居者实施肢体攻击的案件。<sup>107</sup>

<sup>106</sup> 《海牙章程》第 43 条；《日内瓦第四公约》第四、第二十七和第五十五条；《公民权利和政治权利国际公约》，第六条；人权事务委员会，关于《公约》缔约国承担的一般法律义务的性质第 31 号一般性意见(2004 年)，第 15-18 段；国际法院：A/ES-10/273 和 Corr.1(上文注 2)。

<sup>107</sup> 见 [www.alhaq.org/documentation/weekly-focuses/732-palestinian-shepherd-beaten-with-metal-rods-by-settlers](http://www.alhaq.org/documentation/weekly-focuses/732-palestinian-shepherd-beaten-with-metal-rods-by-settlers)；[www.btselem.org/settler\\_violence/20131030\\_assault\\_on\\_naasan\\_family](http://www.btselem.org/settler_violence/20131030_assault_on_naasan_family)。

## 执法与问责

42. 定居者袭击事件反复发生在相同地区，且往往发生在每年的相同时期，令人不禁担忧以色列当局为阻止此类暴力行动采取的行动是否有效。<sup>108</sup> 例如，纳布卢斯省 Burin 村和相邻村庄的巴勒斯坦居民的人身和财产反复面临附近 Yitzhar 和 Bracha 定居点定居者的袭击。<sup>109</sup>

43. 联合国和其他组织已经完整地记录了这些趋势。然而，以色列当局仍然未能保护巴勒斯坦社区免遭这些袭击。<sup>110</sup> 以色列安全部队在涉及定居者的事件中造成了大量巴勒斯坦人受伤且受伤人数不断增多，这表明在定居者暴力问题方面，安全部队的介入方式通常是驱赶巴勒斯坦人而非保护他们免受攻击。<sup>111</sup> 这种持续保护不力的现状，加深了秘书长先前提出的关于以色列安全部门是否愿意以不歧视方式执法的关切。<sup>112</sup>

44. 对定居者的袭击行为始终缺乏有效问责，使这一状况更加严重。<sup>113</sup> 实际上，自秘书长向人权理事会提交上一份报告 (A/HRC/20/13) 以来，情况并没有多大改观，以色列当局仍然未能按照国际法要求有效调查各起案件。根据非政府组织 Yesh Din 近期公布的数字，2005 至 2013 年，总共 197 起巴勒斯坦树木和农作物受损的案件中，97.9% 没有提起公诉就结案了；有两起案件的卷宗丢失，只有四起案件中提起了公诉。<sup>114</sup>

45. 人权高专办采访的受害者报告称，警方并未向他们通报任何调查进展。例如，人权高专办记录的一起案件中，2013 年 4 月 11 日在拉马拉省 Silwad 附近，一名男子被定居者打得失去知觉，颅骨被金属管和石块打裂，受害者于 4 月 21 日向 Binyamin 定居点警察局提起了申诉。在编写本报告时，据悉警方仍未向他提供任何案件相关信息。

<sup>108</sup> 每年记录案件数最多的地区都在定居点附近，特别是纳布卢斯、希布伦和拉马拉省（人道主义事务协调厅的数字）。

<sup>109</sup> 见 [www.unrwa.org/sites/default/files/olive\\_harvest\\_continued\\_settler\\_attacks\\_against\\_refugee\\_livelihoods.pdf](http://www.unrwa.org/sites/default/files/olive_harvest_continued_settler_attacks_against_refugee_livelihoods.pdf)。另见 A/67/375，第 31-33 段和 A/68/513，第 44-47 段；人道主义事务协调厅制图，《受 Yitzhar 定居点和各前哨站暴力影响的巴勒斯坦村庄》，可查阅 [www.ochaopt.org/documents/ocha\\_opt\\_yitzhar\\_map\\_february\\_2012\\_map\\_english.pdf](http://www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_yitzhar_map_february_2012_map_english.pdf)。

<sup>110</sup> 2013 年 3 月 16 日、4 月 30 日、5 月 3 日和 7 月的案件，见 [www.btselem.org/settlers\\_violence/20130529\\_sf\\_fail\\_to\\_protect\\_palestinians\\_from\\_settlers](http://www.btselem.org/settlers_violence/20130529_sf_fail_to_protect_palestinians_from_settlers) [www.btselem.org/settler\\_violence/20131022\\_settlers\\_harras\\_faber\\_family](http://www.btselem.org/settler_violence/20131022_settlers_harras_faber_family) [www.btselem.org/settler\\_violence/20130806\\_settler\\_assault\\_omar\\_hushiyah](http://www.btselem.org/settler_violence/20130806_settler_assault_omar_hushiyah)。

<sup>111</sup> 根据人道主义事务协调厅提供的数字。

<sup>112</sup> A/67/375，第 30-36 段。

<sup>113</sup> A/68/513，第 42-52 段；A/67/375，第 37-39 段；A/66/364，第 21-33 段。

<sup>114</sup> [www.yesh-din.org/userfiles/file/datasheets/data%20sheet%20oct2013/Yesh%20Din%20-%20Netunim%2010\\_13%20English.pdf](http://www.yesh-din.org/userfiles/file/datasheets/data%20sheet%20oct2013/Yesh%20Din%20-%20Netunim%2010_13%20English.pdf)。另见 A/68/513，第 52 段。

46. 以色列对暴力侵害西岸以色列公民案件进行的调查与这种不作为形成了鲜明对比。例如，2013 年 10 月 5 日一名以色列女童在 Psagot 定居点受伤，对此，以色列国防军在邻近的巴勒斯坦城镇 Al-Bireh 开展了彻底的搜查行动，于 2013 年 10 月 8 日逮捕了两名男子。<sup>115</sup>

47. 以色列当局已经宣布了一些积极的举措，包括组建一个特别警察部队以打击民族仇恨犯罪和“价格标签”<sup>116</sup> 袭击行为。不幸的是，这一举措并未减少涉及定居者的案件，事实上，此类案件正不断增多。<sup>117</sup> 以色列还设立了一项机制，以便此类犯罪的受害者可以通过国防部寻求赔偿。尽管如此，建立有效的犯罪问责机制仍然十分必要。如果以色列当局不能对处理这些问题的方法作出根本改变，巴勒斯坦人将继续遭到定居者的袭击。

## 七. 在被占领的叙利亚戈兰的定居点

48. 以色列仍然占领着叙利亚戈兰，罔顾人权理事会作出的多项决议，例如第 22/26 号决议，也罔顾安全理事会呼吁以色列停止占领叙利亚戈兰的多项决议，包括第 497 (1981)号决议，安全理事会在其中决定，以色列在被占领的叙利亚戈兰实施以色列法律、行使管辖权和行政权的决定无效，不具备国际法律效力，并要求占领国以色列立即撤销其决定。安全理事会在第 497 (1981)号决议中，还呼吁以色列停止改变被占领的叙利亚戈兰的地貌特征、人口构成、体制结构和法律状态，特别是停止建造定居点。在这方面，秘书长在先前的多份报告中已经关切地指出，在被占领的叙利亚戈兰，有约 20,000 名以色列定居者居住在 33 个定居点中，且以色列不断开采当地的自然资源，包括天然气、石油、风和水(见 A/68/513)。报告中指出，2013 年 10 月 29 日对以色列进行普遍定期审议期间，若干利益攸关方再次呼吁以色列停止在包括被占领的叙利亚戈兰在内的阿拉伯被占领土上建造以色列定居点。

## 八. 结论和建议

49. 以色列的定居相关活动和定居者暴力是导致包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土上大部分侵犯人权行为的核心因素。由于各项人权相互依存，以色列定居点和定居者暴力侵犯了巴勒斯坦人的经济、社会、公民和政治权利。

<sup>115</sup> 人权高专办对 Al-Bireh 居民的采访。另见 [www.jpost.com/National-News/Nine-year-old-Israel-girl-shot-in-West-Bank-327944](http://www.jpost.com/National-News/Nine-year-old-Israel-girl-shot-in-West-Bank-327944)。

<sup>116</sup> 以色列定居者为了回应影响他们的事件或行动(例如前哨站居民被强令撤离或定居者遇害事件)而袭击巴勒斯坦人(有时也袭击以色列国防军)的战略。

<sup>117</sup> 见 [www.globalprotectioncluster.org/\\_assets/files/field\\_protection\\_clusters/Occupied\\_Palestinian/files/oPt\\_PC\\_Update\\_Settler\\_Violence\\_October\\_2013\\_EN.pdf](http://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/field_protection_clusters/Occupied_Palestinian/files/oPt_PC_Update_Settler_Violence_October_2013_EN.pdf)。

50. 以色列作为占领国，必须遵守其承担的国际条约义务和习惯义务，确保被占领土上巴勒斯坦民众享有国际人道主义法所规定的保护，并尊重、保护和实现巴勒斯坦人的权利，以便巴勒斯坦人可以充分享有国际人权法规定的各项权利。

51. 以色列有义务履行“四方路线图”中所载的承诺，包括立即停止向巴勒斯坦被占领土转移以色列民众，并停止和扭转一切定居活动。

52. 以色列应停止在被占领的叙利亚戈兰的一切定居活动和开采自然资源的活动，落实相关联合国决议，包括安全理事会第 497(1981)号决议，并从 1967 年占领的领土上撤出。

53. 以色列有责任终止巴勒斯坦人人权因歧视性和非法规划政策、法律和惯例而遭到侵犯的状况。以色列必须按照国际法修正规划法律和程序，以便确保住房权保障和巴勒斯坦人的充分参与。对基于歧视性和非法规划政策、法律和惯例的拆迁命令，以色列也必须不予执行。

54. 以色列必须立即加大努力，在包括东耶路撒冷在内的西岸打击定居者暴力行为。以色列必须采取一切必要措施，包括预防性措施，保护巴勒斯坦人及其财产，并确保巴勒斯坦人可以正常无阻地使用自己的土地，特别是但不限于那些报案情况显示巴勒斯坦人特别容易受到侵害的地区。实施任何执法或保护措施时都必须采用不歧视的方式。

55. 以色列有义务确保迅速、彻底、有效、独立、公正和不歧视地调查一切以色列定居者暴力侵害巴勒斯坦人及其财产的行为。调查应接受公共监督并允许受害者参与。应定期及时向受害者通报调查进展和发展情况。应当起诉侵害行为的责任人，并向受害者提供有效补救。

---