



人权理事会

第三十一届会议

议程项目 2 和 7

联合国人权事务高级专员的年度报告以及  
高级专员办事处的报告和秘书长的报告

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 28/26 号决议提交。报告着重指出了以色列在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土的定居点的建立和扩张动态。还提供了关于相关的房屋拆除、驱逐、定居点扩大、定居者暴力行为、歧视性区划和规划政策对巴勒斯坦人经济、社会和文化权利影响的最新情况和分析。最后，秘书长在报告中讨论了与以色列在被占领的叙利亚戈兰的定居点有关的问题。



## 一. 引言

1. 本报告根据人权理事会第 28/26 号决议提交，所述期间为 2014 年 11 月 1 日至 2015 年 10 月 31 日。
2. 报告内容依据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，并参考巴勒斯坦被占领土上的联合国其他实体提供的信息。报告还载有从以色列和巴勒斯坦非政府组织收到的信息。本报告应与秘书长先前提交理事会和大会的关于以色列定居点的报告(特别是 A/HRC/20/13、A/HRC/25/38、A/HRC/28/44、A/63/519、A/64/516、A/65/365、A/66/364、A/67/375、A/68/513 和 A/69/348)一并阅读。
3. 秘书长在报告中提供了最新资料，说明以色列当局为在包括东耶路撒冷在内的西岸和被占领的叙利亚戈兰建造或扩建定居点而采取的政策和做法，包括根据以色列法律将无授权的定居点前哨追溯合法化、宣布为“国有土地”以及实行区划和规划政策等。他还审查了定居者暴力行为和以色列当局为处理对暴力袭击巴勒斯坦人的以色列定居者的有罪不罚问题所采取的措施。最后，秘书长审查了继续扩大定居点和相关政策对巴勒斯坦社区的影响，其中分析了面临流离失所风险的巴勒斯坦贝都因人和牧民社区的新情况。

## 二. 法律背景

4. 关于对以色列在巴勒斯坦被占领土和被占领的叙利亚戈兰所负义务的适用法律框架和依据的分析，可参阅秘书长以往的报告(见 A/69/348,第 4 至 5 段和 A/HRC/25/38,第 4 至 5 段)。

## 三. 定居点助长违反国际人权法和人道主义法的行为

5. 定居点的存在和持续扩张是包括东耶路撒冷在内的西岸各种侵犯人权行为的根源。这一点被广泛提及，包括秘书长以往的报告和调查以色列定居点对包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土各地巴勒斯坦人民的公民、政治、经济、社会和文化权利影响的国际独立实况调查团的报告(见 A/HRC/22/63)。
6. 定居点导致西岸逐渐分崩离析，限制了巴勒斯坦人对巴勒斯坦被占领土上自然资源的使用，并因此妨碍了巴勒斯坦人民的自决权(见 A/HRC/22/63、A/70/351 和理事会第 25/28 号决议)。
7. 以色列与定居点存在和扩张有关的现行做法(本报告所述期间仍在采取这些做法)，也同样继续对土地和住房权、享有水和卫生设施的权利以及行动自由产生深远影响，并限制了受教育权(见 CCPR/CO/78/ISR、A/67/372 和 A/HRC/28/55)。

8. 秘书长连续提交的报告表明，定居点的存在造成了侵犯生命权和人身安全权的行为。对这些暴力行为不加处理还导致个人获得救济的权利无法实现，并助长了有罪不罚现象。

## 四. 定居点的扩张

### A. 概述

9. 在本报告所述期间，以色列当局继续扩大定居点，将包括东耶路撒冷在内的西岸的无授权定居点前哨追溯合法化，并批准建立新定居点的计划。以色列当局还采取措施，以宣布为“国有土地”和将西岸用于农业和建筑目的的方式，促进定居点控制区的扩张。截至 2014 年年底，西岸和东耶路撒冷的以色列定居点总人口约为 570,700 人。总的来说，巴勒斯坦被占领土上的定居点人口继续稳定增长，最新数据显示，2002 年至 2014 年间，每年平均增长 14,600 人。

10. 尽管包括东耶路撒冷在内的西岸定居点的新住房规划和招标工作有所放缓，但定居点的建造仍在继续。与定居点有关的基础设施如道路的规划并未停止。虽然举行了选举并在 2015 年 5 月 14 日组建了新政府，但这些政策仍在实行。在新政府中，支持定居点的犹太家园党失去了对住房部和财务委员会主席的控制——这二者是定居点活动的关键。但它赢得了对促进定居点有益的其他职位，包括司法部的职位，并掌管着世界犹太复国主义组织定居点司，该组织隶属总理办公室，为定居点活动拨付大量资金。与犹太家园党的联盟协议还包括其他让步，如加强地方定居点当局的预算拨款和促进根据以色列法律将无授权前哨追溯合法化的措施。<sup>1</sup>

11. 国际社会的持续监督和压力迫使以色列当局在实施以色列政府执政头几个月提出的各种定居点扩张举措方面有所放缓。执政联盟内的议程分歧也抑制了支持兴建定居点的议程。以财政部长摩西·卡隆为首的库拉努党成员与来自极端正统派政党的议员的联合行动使 61 个西岸定居点未被纳入以色列市政当局的新税收减免制度——尽管作为妥协的一部分，该制度涵盖希伯伦定居点。<sup>2</sup> 这些政党还阻止了犹太家园党推动的一些支持定居点的立法举措。同样，以色列高等法院也继续在遏制特别是在巴勒斯坦私人土地上建造定居点的活动方面发挥作用——尽管作用有限。总理本雅明·内塔尼亚胡自成立新政府以来，受到来自包括其所属政党在内的定居点支持者越来越大的压力，要求停止他们称为“事实上冻结定居点”的做法。

12. 2015 年 9 月以来以色列和巴勒斯坦被占领土上的暴力升级，导致政府对扩建定居点的立场变得更为强硬。特别令人担忧的是，对于来自支持定居点的立法者和定居者组织为报复巴勒斯坦人的暴力行为而要求加大定居点建设的政治压力，以色列政府作出了如下反应：总理宣布扩建定居点，将 Itamar 周围的定居点前哨追溯合

<sup>1</sup> 利库德党和犹太家园党 2015 年 5 月 7 日达成的关于组建以色列国第三十四届政府的联盟协议。

<sup>2</sup> Moti Bossak and Zvi Zrahiya, “Government rejects plan to give 61 West Bank settlements tax benefits”, *Haaretz*, 26 October 2015.

法化，<sup>3</sup> 并推动实行关于扩大老城穆斯林区和东耶路撒冷 Ramat Shlomo 定居点的特别有争议的计划(详见下文)。

13. 秘书长以往的报告详细介绍了导致以色列当局在巴勒斯坦被占领土的土地上扩大定居点控制的各种做法(见 A/69/348, 第 33 至 35 段和 A/70/351, 第 33 至 36 段)。建造住房只是扩大控制的方法之一。实际上, 通过农业、宣布考古遗址、国家公园、基础设施发展来控制土地, 以及当局对扩建定居点的非正式措施的支持, 都促进了巴勒斯坦被占领土上定居点存在的增加和强化。以色列政府继续支持和促进通过这些方法逐步接管土地和资源。

## B. 建造、招标和计划

14. 在本报告所述期间, 建造以色列定居点和推动包括东耶路撒冷在内的西岸定居点进一步扩张的行政措施仍在继续。虽然以色列中央统计局的现有数据表明 2013 年和 2014 年开始建造的定居点略有下降,<sup>4</sup> 但 2014 年的建造率(启动了 2,705 个建设项目)仍然高于上一个十年期每年开始建造 2,303 套住房的年平均率。

15. 2015 年 10 月, 以色列非政府组织“立刻实现和平运动”依据从住房部获得的信息, 报告了范围广泛的西岸定居点扩张计划和相关定居点活动。从所披露的文件看, 在来自犹太家园党的前任住房部长乌里·阿里埃勒任职期间, 推动并部分执行了建造计划。总理随后公开否认了这些计划的内容。<sup>5</sup> 但“立刻实现和平运动”获得的文件详细记录了 2012 年至 2015 年住房部为各定居点的住宅建设以及基础设施和公共建筑拨付资金的情况。其中包括为 4,000 多套住房和公共建筑(包括希伯伦 Beit Romano 和 Beit Betar 定居点的扩建)提供的建设资金以及 2014 年为西岸市政当局开展公共宣传活动、鼓励以色列人搬到定居点提供的财政支持(约 46 万美元)。

## C. 定居点控制土地的其他手段

### (a) 国家公园和考古遗址

16. 以色列政府继续以宣布和开发考古遗址和公园作为对包括东耶路撒冷在内的西岸土地扩大控制的手段。在有些情况下, 选择开发的遗址位于现有定居点附近, 使定居点控制地得以扩大, 或者所选位置使定居点控制下的相邻地区可成为具有战

<sup>3</sup> 2015 年 10 月 1 日, 来自 Neria 定居点的两名以色列公民 Eitam 和 Na'ama Henkin 在 Itamar 和 Elon Moreh 定居点之间道路上的一次驾车扫射袭击中身亡。

<sup>4</sup> “立刻实现和平运动”依据中央统计局数据提供的信息, 2015 年 11 月 3 日以电子邮件方式发给人权高专办。

<sup>5</sup> Itamar Eichner, “Netanyahu: settlement construction plan led by Uri Ariel”, *Ynet*, 30 December 2015.

略意义的地区。<sup>6</sup> 以色列当局通过区划和规划进程、资助遗址开发或赋予私人定居者组织租赁和管理特权等方式，直接参与这种做法。

17. 2015年7月，耶路撒冷市政当局在东耶路撒冷 Issawiya 居民区张贴告示，说为斯科普斯山国家公园预留的地区已被纳入“空地绿化令”，从而表明了该市领导人美化景观和建设设施的意向。2013年批准的斯科普斯山斜坡国家公园包含斯科普斯山东侧大约73公顷的土地，一直遭到相邻的 Issawiya 和 At-Tur 居民区居民的反对，理由是这会导致无法实施这两个地区急需的城市发展计划。<sup>7</sup>

18. 秘书长等人对东耶路撒冷歧视性的城市规划制度(见 A/HRC/25/38,第11至14段和 CERD/C/ISR/CO/14-16,第25段)和接管土地以划入国家公园的做法限制了巴勒斯坦人在该市的发展(A/70/351,第42段)表示了关切。

19. 2015年6月7日，国家规划委员会申诉小组委员会批准了在 Silwan 开发 Kedem 大院的计划，这些计划是 Elad 定居者组织推动制定的，目的是在距老城城墙约20米的东耶路撒冷 Silwan 居民区建造一个重要旅游景点。由于 Silwan 居民和民间社会组织的反对，小组委员会裁定将原计划至少减少一半。<sup>8</sup> 这些情况是在该地区定居点持续扩张的背景下发生的。2015年5月至10月发生的三起事件中，以色列定居者在警察陪同下，将六家巴勒斯坦人从其位于巴勒斯坦 Silwan 居民区中心的家中逐出，在此之前，某以色列法院作出了对主张相关财产所有权的定居者有利的裁决。2015年8月和9月发生的另两起事件中，以色列定居者在警察陪同下，搬进了 Silwan 巴勒斯坦住户之前腾空的五所住宅楼。据认为，这些住宅是巴勒斯坦人卖掉的。秘书长以前曾表示关切说，Kedem 大院计划的实施可能会加快 Silwan 定居点的扩张，给该地区的人权状况造成影响(见 A/70/351,第36段)。

20. 2015年8月10日，西岸的以色列规划机构批准了在巴勒斯坦 Qaryut 村土地上的 Khirbet Seilun 开发一个重要考古旅游景点的计划。该景点位于 Shilo 定居点的边界内，以色列当局的宣传称其为“Tel Shiloh”。<sup>9</sup> 规划机构没有完全批准原来的总计划，但授予以色列民政局的考古事务主任视具体情况批准一些建筑的权利，包括用于旅游和商业的建筑。与现行做法相反，规划部门要求允许巴勒斯坦游客在没有许可证的情况下参观该古遗址。在编写本报告时，巴勒斯坦人仍然需有许可证才能进入这一地区。<sup>10</sup>

<sup>6</sup> 见关于 Khirbet Silhoun 的案例研究(A/70/351,第63至66段)；Kedem 大院、大卫城游客中心和泉水之家旅游中心；以及 Tel Rumeida 挖掘和古遗址(见 A/69/348,第34至35段)。在希伯伦居民以及 Emekh Shaveh 和“打破沉默”两个以色列组织提起法律诉讼后，以色列民政署决定推迟希伯伦市 Tel Rumeida“考古公园”的开放，并取消了与私人定居者组织之间关于转让该遗址管理权的协议。据 Emekh Shaveh 的考古学家称，“该考古公园预计将加强以色列人在希伯伦的存在，在该城的犹太部分增加一个国家历史遗址，并成为定居者意图影响公共舆论的一个关键工具。”

<sup>7</sup> 该公园自2005年开始规划，尽管时任环保部长阿米尔·佩雷茨持反对立场，仍然获得了批准。见 B'Tselem, “Mount Scopus Slopes National Park and the harm it causes to al-‘Esawiya and a-Tur”, 20 July 2015。

<sup>8</sup> Ir Amim 通讯，2015年9月10日。

<sup>9</sup> 见秘书长报告中的案例研究(A/70/351,第63至66段)。

<sup>10</sup> Emek Shaveh, 新闻稿，2015年8月12日。

## (b) “国有土地”边界的扩张

21. 定居点控制地扩张的另一个指标在以色列民政局国有土地边界测量工作队(蓝线工作队)的活动中得到证明。蓝线工作队负责检查和确定被指定为国有财产的土地或以色列当局 1970 年以来所称的“国有土地”(见 A/HRC/22/63,第 63 段)的边界。宣布为国有土地是将土地划给定居点过程中的一个重要步骤。根据该工作队的业务指南,其活动意在解决违规申诉,并对侵犯土地所有人权利的行为(其土地遭不当没收)进行补救。<sup>11</sup> 民政局在高等法院辩称,蓝线工作队进行的土地划界并不等于正式宣布为国有土地,而仅仅是对测量错误的技术修正。但自 2009 年以来,蓝线工作队的修正已使国有土地的边界扩大了约 12 万德南(12,000 公顷)。<sup>12</sup>

22. 一直到 2015 年 8 月,蓝线工作队都是在不予公布的情况下重新划定国有土地的边界,从而有效阻止了巴勒斯坦土地所有人对被测量土地提出主张,并且不赋予他们申诉权。在蓝线工作队 2012 年扩大 Eli 定居点的国有土地边界后,一些以色列人权组织及西岸北部 Zawiya、Luban Al-Sharqiya 和 Qaryut 村的巴勒斯坦土地所有人就这种做法向以色列高等法院提出了异议。

23. 应高等法院要求,民政局 2015 年 8 月 11 日发布了经修订的指南,要求在打算修订任何国有土地的边界时,提前通知受影响村庄,并赋予在 45 天内申诉的权利。维护巴勒斯坦土地所有人权利的人权组织表示关切说,对边界修订提出申诉所需的技术能力和高昂费用使得新指南对于大多数受影响的土地所有人而言毫无意义。

## D. 无授权前哨的“合法化”

24. 2014 年,秘书长对以色列当局采取的将西岸约 25 个定居点前哨追溯合法化的措施表示关切(见 A/70/251)。在本报告所述期间,以色列当局继续采取将西岸的非法前哨追溯合法化的措施。这些措施主要遵循法律依据和政府 2012 年任命的“Levy 委员会”<sup>13</sup> 提出的建议,并且正在行政、军事和立法层面加以推动。

25. 在向高等法院提起法律诉讼的情况下,以色列政府宣布打算将纳布卢斯省南部 Shilo 定居点附近的一系列定居点前哨即 Adei Ad、Esh Kodesh、Ahiya 和 Kidah 追溯合法化。为此,蓝线工作队已按照以色列将在所谓的国有土地上建立的无授权定居点追溯合法化的既定政策,开始审查和重新划定该地区国有土地的边界。以色列当局自己也承认,这些前哨是定居点非法活动和定居者暴力行为的温床。<sup>14</sup> 秘书长详细讨论了巴勒斯坦人社区中 Shilo 前哨的存在和扩大所造成的人权和人道主义影响(见 A/70/351)。

<sup>11</sup> 《经修订的国有土地边界测量工作队指南》,以色列民政局局长 2015 年 8 月 11 日发布。

<sup>12</sup> Dror Etkes(监测定居点活动的以色列非政府组织 Kerem Navot 的创立者)根据以色列国防部队数据提供的信息,2015 年 11 月 16 日以电子邮件方式发给人权高专办。

<sup>13</sup> “Levy 委员会”是以色列政府设立的负责调查西岸无授权定居点(“前哨”)法律地位的委员会,该委员会在 2012 年 7 月的报告中,建议将前哨合法化。报告未获以色列政府正式通过(见 A/HRC/22/63,附件一,第 37 段)。

<sup>14</sup> 该国 2015 年 10 月 12 日的答复;高等法院,第 8395/14 号案件, Turmusayya 村委会主任等人诉国防部长等人(仅有希伯来语)。

26. 2015年10月21日，总理批准了 Itamar 定居点有追溯力的城市建设计划，并于10月29日核准了另外三个定居点——Shvut Rachel、Sansana 和 Yaqir 有追溯力的蓝图。<sup>15</sup>

27. 2015年7月，总理任命了一个专业委员会，负责拟订根据以色列法律将定居点前哨追溯“合法化”的建议。<sup>16</sup> 这一举措显然是在以色列高等法院作出裁决，下令撤出在私人拥有的巴勒斯坦土地上建造的前哨和定居点社区后，在定居者团体施加压力的情况下实行的。2015年7月21日，司法部长阿耶莱特·沙凯德（犹太家园党）说：“现在是拨开法律迷雾，让[西岸][以色列]居民——其中大多住在以色列历届政府所建的社区内——不再担心其住房所有权会遭到不断威胁的时候了。”<sup>17</sup> 在编写本报告时，该委员会尚未提交其建议。

28. 2015年10月，以色列议会中的利库德党成员 Yoav Kisch 提出了一个法案，目的是促进巴勒斯坦私人土地上定居点建设的“规范化”（根据以色列法律追溯合法化），尽管没收土时曾对所有所有者给予补偿。<sup>18</sup> 根据他的提议，被没收的财产将分配给世界犹太复国主义组织定居点司，该司随后将根据定居点追溯“规范化”的需要分配土地。该法案中提出的建议规避了以色列高等法院在一些高知名度案件中作出的裁决（见下文），其中要求拆除在巴勒斯坦私人土地上非法修建的定居点。部长级立法委员会对该法案的辩论在最后一分钟被推迟，这显然是由于以色列政府受到了外交压力。在以色列议会频道网站发布的一项评论中，Yoav Kisch 指出，该法案已被暂停，将根据国际法对其合法性进行审查。2012年，议会驳回了一项类似的法案。

## E. 法院判决和定居点建筑的拆除

29. 本报告所述期间，以色列高等法院作出了维护西岸巴勒斯坦人私有财产权的裁决。这一点见许多有名的裁决（包括 Amona、Ofra、Beit El 和 Givat Zeev 的案例）以及关于 Derekh Ha'Avot 定居点 Qaryut 土地上的建设和约旦河谷定居者使用耕地的法庭诉讼。

30. 2015年7月29日，以色列安全部队拆除了 Beit El 定居点外围、巴勒斯坦邻村 Dura al-Qara 一位居民的私有土地上建造的两个定居点公寓楼，即“Dreinoff”大楼。拆除工作是根据高等法院2014年9月和2015年6月作出的判决，由国防部长下令进行的，之前经过了漫长的法律程序，而以色列当局和定居者多次试图获得对这些建筑的追溯批准。

<sup>15</sup> B'Tselem, “Retroactive ‘laundering’ of Itamar, Shvut Rachel, Sansana and Yaqir part of government policy to annex Palestinian land to State of Israel”, 22 November 2015.。

<sup>16</sup> 该委员会负责“制定将[西岸]犹太社区中在当局参与下建造的建筑物和居民区合法化的纲要”。委员会主席为内阁秘书 Avichai Mendelbit，成员包括农业部和国防部代表。总理办公室2015年7月19日的一份来文所提供的信息。

<sup>17</sup> Revital Hovel, “New Israeli Panel Eyes Legalizing West Bank Outposts”, *Haaretz*, 22 July 2015.。

<sup>18</sup> 2015年 P/1973/20 号规范法草案(起草人: Yoav Kisch、Bezalel Smotrich、David Bitan、Nava Boke、Israel Eichler、Eli Cohen、Machluf Miki Zohar、Avraham Naguisa、Robert Ilatov 和 Sharon Gal)。

31. 在预定拆除的前几天，数百名定居者与安全部队发生了暴力冲突，因为定居者领导人和青年进入这些大楼，并与以色列部队相对峙，以阻止拆除定居点建筑。动乱随后蔓延到西岸其他地区。这一事件的发展引起了以色列政府各派的强烈反应，最终造成了执政联盟内的紧张关系。犹太家园党的高级政府官员公开抗议拆除，教育部长纳夫塔利·贝内特对聚集在 Dreinoff 大楼前的定居者和支持者发表讲话，批评国防部关于在预定拆除的前一天在此部署安全部队的命令。<sup>19</sup> 拆除当天，总理批准再在 Beit El 定居点建造 300 套住房。<sup>20</sup>

32. 秘书长关切地注意到以色列国一再要求推迟法院下令拆除的最后期限。事实上，在近年发生的驱逐定居者和拆除所建造定居点的几个案例中，巴勒斯坦土地所有者一直未能再充分使用他们的土地。巴勒斯坦申诉者在使用其土地和保护其私人财产方面，几乎没有看到什么改善。

## 五. 定居者的暴力行为和未能维护公共秩序

### A. 概述和趋势

33. 定居者的暴力行为与包括东耶路撒冷在内的整个西岸非法定居点的继续存在和扩张有直接关系，并对巴勒斯坦人的权利产生了深远影响(见 A/HRC/28/44, 第 39 至 46 段，以及 A/69/348, 第 36 至 44 段)。

34. 在本报告所述期间，人道主义事务协调厅记录了 253 起与定居者有关的暴力事件，其中 101 起事件导致巴勒斯坦人受伤，其余则破坏了巴勒斯坦人的财产。上一年报告的定居者相关人员伤亡案件则为 207 起，包括 5 名巴勒斯坦人死亡(两名被定居者所杀，三名被以色列安全部队所杀)。本报告所述期间，与定居点有关、造成以色列人受伤或其财产被破坏的暴力事件增加到 123 起，其中致人受伤的有 75 起。相比之下，前 12 个月报告的事件为 96 起，造成受伤的有 69 起。秘书长一再谴责对平民及其财产的一切袭击行为，这些行为助长了暴力循环。

35. 在受到国际社会广泛谴责的一起案件中，2015 年 7 月 31 日凌晨，巴勒斯坦 Duma 村 Dawabsheh 家的住宅被放火，这显然是以色列定居者的袭击行为。这次袭击烧死了一名 18 个月的儿童，其父母后来也因伤势过重而死亡。编写本报告时，这对夫妇 4 岁的孩子还在住院。2015 年 7 月 31 日，联合国中东和平进程特别协调员兼秘书长派驻巴勒斯坦解放组织和巴勒斯坦权力机构个人代表指出，犹太极端分子嫌疑人在被占领的西岸纳布卢斯附近的 Duma 村实施的恶性纵火袭击令他十分愤

<sup>19</sup> 乌里·阿里尔、齐夫·埃尔金和雅里夫·莱文部长发表了一项联合声明：“我们来到这里，是为了对 Beit El 的居民表示支持，支持他们建立自己社区的愿望和对不必要拆除的抗议”。见 Chaim Levinson, “Hundreds of Young Settlers Clash Violently With Police at Beit El”, *Haaretz*, 28 July 2015。

<sup>20</sup> Stuart Winter and Judah Gross, “As two buildings torn down at Beit El, Netanyahu approves 300 more”, *Times of Israel*, 29 July 2014。

慨，袭击造成巴勒斯坦一名蹒跚学步的即 Ali 死亡、其父母严重受伤及其 4 岁的哥哥受伤。他呼吁开展全面迅速的调查，将这一恐怖主义罪行的犯罪人绳之以法。

36. 尽管人权高专办对该案的监测表明，以色列执法机构已作出努力调查这一事件，但在编写本报告时，尚未送达起诉书，调查仍在进行中。2015 年 9 月 10 日，以色列新闻媒体报道说，“以色列国防机构知道谁对造成[Dawabsheh 一家]三口死亡的纵火袭击负责，却选择了阻止提起诉讼，以保护消息提供者的身份”。根据同一篇报道，三名以色列人因这起案件被行政拘留。<sup>21</sup>

37. 对定居者暴力行为有罪不罚的风气及本报告所述期间巴勒斯坦各村报告的定居者袭击数量总体增加，<sup>22</sup> 突出表明生活在西岸、包括东耶路撒冷非法定居点附近的巴勒斯坦人长期处于恐惧和不安全之中。

38. 2015 年 10 月，在巴勒斯坦被占领土掀起暴力浪潮的情况下，定居者的暴力行为剧增。10 月初的几天，在西岸的巴勒斯坦人 10 月 1 日杀死一对以色列夫妇后，暴力事件上升；希伯伦省和市的暴力总体上也有所增加，人道主义事务协调厅的数据显示，至少发生了 30 起针对巴勒斯坦人和巴勒斯坦财产的定居者袭击事件。袭击形式是向 Kiryat Arba 定居点附近 Wadi al-Hussein、Jabari 和 Al-Rajabi Quarters 地区的巴勒斯坦房屋投掷石块。10 月 29 日进一步加强了对希伯伦以色列控制区的限制，以色列安全部队依照军事封锁令封锁了 Tel Rumeida 定居点周围的地区。但受限制的是巴勒斯坦人，以色列定居者则可在整个地区自由行动。<sup>23</sup>

39. 据报告，2015 年 10 月，定居者对希伯伦以色列控制区和纳布卢斯省南部提供保护性存在并记录侵犯人权行为的国际人道主义组织志愿者和代表进行了袭击和恐吓。秘书长对这些蓄意袭击该地区人权维护者的行为感到关切。除这些袭击外，以色列安全部队还限制行动自由，特别是在各检查站和连接两个定居点、通往希伯伦 Qurtuba 学校的道路上。

## B. 以色列处理定居者暴力的措施：追究责任和预防

40. 为努力解决未能保护免受定居者之害和对定居者进行执法的问题，2013 年初在以色列西岸地区警察局设立了一个专门机构。民族主义犯罪股负责与以色列安全机构、以色列国防部队和司法部协调，处理以色列平民出于意识形态动机的犯罪。以色列司法部称，2014 年，该股的运作使得对以色列犯罪嫌疑人的起诉增加了 64%。<sup>24</sup>

<sup>21</sup> Jonathan Lis and Chaim Levinson, “Israel Has Identified Duma Arson Suspects but Won’t File Charges Yet, Says Defense Minister”, *Haaretz*, 10 September 2015.

<sup>22</sup> Yesh Din, “Data sheet: Law Enforcement on Israeli Civilians in the West Bank”, October 2015.

<sup>23</sup> Protection Cluster, “Protection concerns and humanitarian impacts of settlement activity in Hebron city”, April 2014.

<sup>24</sup> 司法部法律咨询和立法司(国际法)对 Yesh Din 的报告“虚假执法”的回应，2014 年 12 月 23 日。见 Yesh Din, “虚假执法”，2015 年 5 月，第 148 页。

41. 秘书长欢迎以色列当局为解决定居者暴力问题采取的上述步骤。但民族主义犯罪股处理的案件包括对以色列安全部队和以色列国防部队的财产以及对巴勒斯坦人实施的刑事犯罪。根据以色列警方 2015 年 1 月发布的数据,该股送达的 83 份起诉书中,只有 25%与起诉人为巴勒斯坦人的案件有关。<sup>25</sup> 因此仍然令人关切的是,以色列当局的努力并未大幅改善受害人为巴勒斯坦人的执法工作。

42. 以色列当局继续对涉嫌实施暴力和出于意识形态动机的行为的以色列人采取行政措施,以努力防止这类犯罪。其中包括将三名以色列人行政拘留,<sup>26</sup> 并发出了至少 36 项行政限制令,其中 16 项针对的是未成年人。限制令主要是为了限制犯罪嫌疑人在西岸的行动自由。<sup>27</sup>

43. 秘书长谴责了以色列既对巴勒斯坦人也对以色列人实行行政拘留的做法(见 A/69/347,第 29 段)。<sup>28</sup> 在无法提起刑事指控的情况下,以色列当局应考虑采用替代措施,如限制令,并根据人权义务(包括适当的司法审查和正当程序)加以执行。

## 六. 对面临强迫迁移风险的巴勒斯坦社区的影响

### (a) 综述

44. 秘书长对受拆除住房和以色列“迁移”整个社区计划影响的巴勒斯坦贝都因人和牧民的人权和人道主义状况恶化表示关切。<sup>29</sup>

45. 秘书长以前曾指出,以色列规范 C 区住房和建筑物建设的西岸区划和规划政策具有限制性、歧视性,不符合国际法的要求(见 A/HRC/25/38,第 11 至 20 段)。这一规划制度将以色列定居点的利益置于受保护人口的需要之上,导致居住在 C 区的巴勒斯坦人(根据人道主义协调事务厅的数字,约为 30 万人)实际上无法获得建筑许可。对 C 区巴勒斯坦规划的严格限制进一步阻碍了社区的发展,根据现行政策,他们实际上被剥夺了基本服务和基础设施。

46. 这种无法安全建造房屋的情况给社区造成了巨大压力,尤其是那些被定为搬迁目标的社区,因为他们知道,在现行制度内,没有对他们的财产免遭拆除和破坏的长期保护,从而形成了一种强迫性的环境,迫使社区离开居住了几十年的土地。

<sup>25</sup> 以色列警方根据信息自由程序对 Yesh Din 发布的信息,在 2015 年 12 月 9 日的通信中提供给人权高专办。

<sup>26</sup> Gili Cohen, “Ya’alon: Administrative Detention Used on Jewish Extremists to Prevent Future Attacks”, *Haaretz*, 10 September 2015.

<sup>27</sup> 根据 2014 年 11 月至 2015 年 10 月的以色列媒体报道。

<sup>28</sup> 另见安全理事会副秘书长杰弗里·费尔特曼 2015 年 8 月 9 日发布的安全理事会关于中东状况包括巴勒斯坦问题的简报。

<sup>29</sup> 见秘书长发言人的声明,2015 年 9 月 8 日,纽约。

47. 人道主义事务协调厅指出, 2014 年 11 月 1 日至 2015 年 10 月 31 日, 以色列当局拆除的建筑物与上一年报告期相比有所减少, 共拆除包括东耶路撒冷在内的西岸 554 个巴勒斯坦建筑物, 其中 137 个为有人居住的住宅。这些拆除造成 712 名巴勒斯坦人流离失所, 并影响到整个西岸社区的生计。<sup>30</sup> 上一年(2013 年 11 月 1 日至 2014 年 10 月 31 日), 该厅记录拆除的巴勒斯坦建筑物为 628 个, 共造成 1,263 名巴勒斯坦人流离失所。

48. 2015 年 8 月是 2010 年 6 月以来拆除巴勒斯坦建筑物最多的一个月, 约有 140 个巴勒斯坦建筑物被拆除, 造成 200 多巴勒斯坦人流离失所。所拆除的建筑物绝大多数是在 C 区, 主要影响到已经十分弱势的贝都因牧民社区。

49. 与此同时, 以色列政府旨在迁移贝都因人和牧民社区的活动在本报告所述期间继续进行。迁移 C 区贝都因人和牧民的计划引起了国际法下的严重关切。秘书长重申如下关切: 这类迁移的实施可能意味着个别和大规模的强迫迁移。强迫迁移违反人权法, 并为国际人道主义法所禁止, 除非在有敌对行动的情况下, 因人口安全或迫切军事原因进行临时迁移。根据《关于战时保护平民之日内瓦公约》第 147 条, 非法迁移受保护之人构成严重违反公约条款的行为, 而且这种行为可能使参与强迫迁移的官员承担个人刑事责任。此外, 迁移巴勒斯坦贝都因社区违反以色列根据国际人权法承担的义务, 特别是在居住自由权和适足住房权方面承担的义务(见 A/67/372, 第 37 段和 A/HRC/24/30, 第 29 段)。

(b) **Susiyā 居民遭强行迁移的风险-南希伯伦山**

50. Susiyā 是位于西岸南部希伯伦省的一个巴勒斯坦社区, 目前有 55 家巴勒斯坦人, 他们几十年来一直生活在这里, 认为土地是他们的私有财产。这些家庭一半以上的住房和社区的所有公共建筑都位于 C 区(该区的规划和区划由以色列完全控制), 其余则在 B 区。<sup>31</sup> 已经下达拆除该村所有 170 个建筑物的命令, 其中包括 32 个帐篷房和简易房、26 个动物圈舍和 66 个家庭公用事业建筑、20 个蓄水池和 20 个厕所、2 个诊所、1 所学校和 1 所幼儿园。其中约一半建筑物由国际捐助者资助和作为人道主义援助提供。

51. 1983 年违反国际法而在 Susiyā 附近建立的以色列定居点有近 1000 人, 其中有些人住在 2002 年在被宣布为考古遗址的巴勒斯坦 Susiyā 村原址上建立的非授权前哨站。到 1990 年代末, 以色列当局已拨出 1500 多德南土地, 用于开发 Susiyā 定居点(“市政边界”), 面积比目前的建成区要大五倍多。Susiyā 定居点已经有了纲要计划, 允许建设住房和基础设施。虽然相邻的定居点前哨是未经许可而建的, 但当局已将其连接到供水和供电网络, 而没有执行已下达的拆除令。

<sup>30</sup> 人道主义事务协调厅提供的信息(未公布), 在 2015 年 11 月 26 日的通信中提供。

<sup>31</sup> 1986 年, 以色列当局宣布 Susiyā 的主要住宅区为考古遗址, 并赶出了所有居民。有些人搬到邻近该村原址、后来被指定为 C 区的土地上, 这些人中的大多数在 2001 年和 2011 年的两波强拆中, 再次流离失所, 因为他们缺乏建筑许可。

52. 由于定居者的系统暴力和恐吓, Susiya 村的巴勒斯坦居民只能有限使用甚至无法使用他们 2,000 多德南的土地, 这些土地约占该社区三分之二的耕地和牧地。这对他们的生计造成了严重影响。仅在 2014 年, Susiya 的巴勒斯坦居民就有约 800 棵橄榄树和树苗遭到破坏和损害, 据称是以色列定居者所为。

53. 以色列规划机构多次驳回了 Susiya 村居民提出的将允许对其拥有的土地发放建筑许可的区划和规划方案。2015 年 5 月 4 日, 以色列高等法院驳回了该社区关于发布临时强制令、停止在该村拆除建筑的请求, 从而导致 28 个家庭面临立即搬迁和流离失所的可能。<sup>32</sup> 在向高等法院提起的法律诉讼过程中, 以色列当局进一步表示, 打算将该社区“迁到”附近一个与巴勒斯坦 Yatta 镇相邻的地点。

54. 2015 年夏, 包括联合国和会员国在内的国际社会共同努力, 成功阻止了以色列在该地的拆除计划。但在 Susiya 获得基本服务和使用牧地受到的长期限制, 再加上以色列定居者的系统恐吓, 制造了一种强迫性的环境, 引起了人们对违反国际法而强迫迁移的担忧。<sup>33</sup> 在 8 月 3 日的一次高等法院审理中, 双方同意推迟讨论, 以留出时间通过谈判解决问题。居民与以色列当局之间的调解正在进行当中。

#### (c) 贝都因人迁移计划——西岸中部, 包括耶路撒冷周边地区

55. 在本报告所述期间, 以色列当局推进了领土内政府活动协调员政府 Yoav Mordechai 少将 2014 年 4 月提出的“迁移”耶路撒冷周边约 46 个巴勒斯坦贝都因社区的计划。<sup>34</sup> 这些计划预想迁走整个西岸中部专门用于开发以色列定居点基础设施的战略地区及其周围的巴勒斯坦社区, 其中包括计划实施的 E1 定居点项目。该项目长期以来一直遭到国际社会的反对, 因为它妨碍实现两国解决办法。<sup>35</sup>

56. 以色列的迁移计划使目前居住在整個西岸中部 C 区农村地区的贝都因社区面临被强行迁移到以色列民政局计划的 Jabal、Nweima 和 Fasayil 三个城镇的风险。迁移地点正在开发当中, 其明确目的是“规范贝都因人”,<sup>36</sup> 找到“居住在 Adumim 街区——西路 1 号的人口”的解决办法”,<sup>37</sup> 并“永久安置住在那里的贝都因人”。<sup>38</sup>

<sup>32</sup> 人道主义事务协调厅, “Susiya: 一个即将遭强迫流离失所的社区”, 概况介绍, 2015 年 6 月。

<sup>33</sup> 同上。

<sup>34</sup> 2014 年 4 月 27 日, Yoav Mordechai 少将正式向以色列议会外交事务和国防委员会犹太和撒玛利亚小组委员会提出了这些计划, 该小组委员会由 Mordhay Yogev 担任主席。小组委员会会议记录中提到的“基础设施和监管机构”幻灯片演示对这些计划作了概述。

<sup>35</sup> E1 的定居点建设计划将使东耶路撒冷与西岸其他地区进一步割裂开来, 破坏西岸的领土完整(见 A/HRC/25/38)。

<sup>36</sup> 领土内政府活动协调员的幻灯片演示, “领土内政府活动协调员采取步骤推动一系列规范贝都因人人口的计划”演示中的“规范贝都因人”幻灯片。

<sup>37</sup> 领土内政府活动协调员的幻灯片演示, 题为“Ma'ale Adumim-Abu Dis 地区的方案: Adumim 街区(西路 1 号: Jahalin 西部)人口的解决办法——执行方案, 很快将进行招标。Jahalin 绿化——正准备开展环境影响调查”的幻灯片。所提到的“人口”指贝都因人社区。

<sup>38</sup> 外交事务和国防委员会犹太和撒玛利亚地区小组委员会会议记录, 第十九届议会, 2014 年 4 月 27 日。Benjamin Weil, 会议记录, 第 52 页。

因此，这些计划的实施将意味着约 7,500 名巴勒斯坦贝都因人迁至 Jericho 附近、靠近耶路撒冷市垃圾填埋场以及约旦河谷一带的城镇。

57. 贝都因人中的许多人以饲养牲畜作为谋生的传统手段，他们明确反对迁到所提议的那些城镇，因为这会破坏他们的传统游牧经济、社会结构和农村生活方式。<sup>39</sup> 以色列作为占领国，有责任为受保护人口提供福利，并且必须考虑贝都因人的权利、利益和需求。

58. 其中一个地点即西 Al-Jabal 于 2015 年 2 月开始建设，以扩大现有的 Al-Jabal 镇，地基工作已于 2015 年 9 月完成。2015 年 9 月 6 日，以色列规划和许可小组委员会原则上准许以色列民政局向 35 块地中的 17 块发放建筑许可。<sup>40</sup> 以色列民政局还推进了 Nweima 镇开发计划。2015 年 4 月，贝都因社区就规划过程中采取的措施提出法律异议。<sup>41</sup> 在编写本报告时，法律程序仍在进行中，关于第三个城镇 Fasayil 的计划尚未实行。

59. 2015 年 4 月以来，以色列民政局一直将 Abu Nwar 的贝都因社区作为迁至西 Al-Jabal 的对象。Abu Nwar 位于 E1 定居点建设项目的南部。<sup>42</sup> 2015 年 4 月 28 日，政府任命的联络官通知 Abu Nwar 社区，他们将进行全面迁移，34 户家庭应在一个月内签字同意搬到 Jabal 地点。调解员强调，以色列民政局将不允许 Abu Nwar 社区继续留在当前的地点。总的来说，自 1998 年以来已发布了对 Abu Nwar 的约 200 项拆除令，据称许多仍可当局酌情执行。只有 2015 年发布的拆除令目前受到临时强制令<sup>43</sup> 的保护。

60. 在实行限制性和歧视性区划和规划制度的情况下，拆除和迫迁或这方面的风险形成了一种强迫性的环境，预计受影响社区除了离开并很可能前往以色列指定的三个地点中的至少一个之外，没有多少真正的选择(见 A/69/348, 第 12 至 15 段)。如秘书长以前所指出的(A/69/348, 第 16 段)，以色列“迁移”C 区贝都因社区的计划将构成违反国际法的强迫迁移，除非受影响者表示真正和充分的知情同意。

#### (d) 耶路撒冷南部周边地区

61. 伯利恒地区 Gush Etzion 定居点的持续扩张以及随后对该地区实行的出入限制，造成了 9 个巴勒斯坦村庄除了目前与东耶路撒冷的分离外，还面临更加支离破碎以

<sup>39</sup> 2014 年 4 月，被以色列当局指定搬迁的 Jahalin 部落中的几家贝都因人发布“致国际社会函”，表示坚决反对以色列民政局的迁移计划

<sup>40</sup> 来自 Bimkom——人权规划者的信息。

<sup>41</sup> 除非高等法院就请愿作出决定，否则无法就反对意见举行最后审理。目前正待以色列民政局作出答复，因为这一决定将影响到整个 Nweima 镇的计划。

<sup>42</sup> E1 定居点建设项目的纲要计划于 1999 年获得以色列高级规划委员会批准。据 Bimkom——人权规划者提供的消息，关于在 Abu Nwar 目前所在的 389 德南土地上建造 1,500 套定居点住房的详细计划正在拟订。

<sup>43</sup> 法院禁止诉讼一方采取行动的命令，直至举行审判或法院采取其他行动。

及与伯利恒的城市中心隔离的风险。<sup>44</sup> 这种不断将伯利恒广大地区并入以色列在南部周边的“大耶路撒冷”的做法进一步深入到西岸，将这些地区与东耶路撒冷割裂开来，再次破坏了西岸的领土完整，并因此破坏了巴勒斯坦国的生存力。

62. 结果，伯利恒省的 Al-Walaja、Battir 和 Wadi Fukin 等巴勒斯坦村庄面临分离析的危险，包括没收土地用于可能的定居点扩张或隔离墙的建设、因隔离墙而导致的行动限制以及定居者暴力行为。2014 年 8 月，以色列军队没收了伯利恒省的大片地区，包括宣布 400 公顷的土地为“国有土地”<sup>45</sup>，专门用于扩建 Gva'ot 定居点。仅 Wadi Fukin 一个村没收的土地就占该村土地面积的三分之一到一半，包括用于农耕的土地，以及当地学校附近的土地。征用预计会对该村生计产生直接的负面影响，并使得为当地学生建造更多教室的工作复杂化。此外，最近为在该地区建造 218 套定居点住房而开始的打地基工作进一步孤立了 Wadi Fukin 村，而其仅存的通道很可能为进行这一新的扩建而被拆除。

63. 过去几年，联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处记录了巴勒斯坦土地上 Wadi Fukin 地区的定居者一再实施的暴力事件和对环境的污染，以及武装定居者经常到灌溉池恐吓农民的情况。以色列当局没有阻止或减少定居者的袭击，或追究犯罪人的责任。此外，2015 年 6 月 11 日，该社区又有土地被推平和两口井被拆。

## 七. 被占领的叙利亚戈兰的定居点

64. 如秘书长在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报告中所指出的(A/HRC/28/44,第 54 段)，估计目前有 21,000 名以色列定居者生活在被占领的叙利亚戈兰的 33 处定居点，得到以色列的大量补助。这些定居点享有许多财政鼓励和不成比例的水资源分配，使定居者的农业产量更高。2015 年 10 月，报道指出，以色列打算在今后五年扩大其定居点面积，在该地区再增加 10 万名定居者。<sup>46</sup> 另一方面，报道还提到叙利亚人口(他们从 1968 年的 7,000 人增加到 2015 年的约 25,000 人)<sup>47</sup> 在建设新房和基础设施方面面临的挑战。<sup>48</sup>

<sup>44</sup> 2015 年 1 月，在以色列政府声明 Battir 地区的隔离墙不再是优先事项后，以色列高等法院从其办理的案件中撤销了反对在 Battir 修建隔离墙的请愿书。

<sup>45</sup> 见秘书长有关这一问题的声明，可查阅 [www.unmultimedia.org/radio/english/2014/09/un-chief-alarmed-by-israel-seizure-of-land-in-west-bank/#.VpardfnhBj0](http://www.unmultimedia.org/radio/english/2014/09/un-chief-alarmed-by-israel-seizure-of-land-in-west-bank/#.VpardfnhBj0)。

<sup>46</sup> *Mint Press*, “Israel takes advantage of Syrian civil war to expand illegal Golan Heights settlements”, 13 October 2015。

<sup>47</sup> 关于开采自然资源的详细情况，见 A/70/361，第 76 段。

<sup>48</sup> Al-Marsad, Arab Human Rights Center in Golan Heights, “Landmines in the Occupied Golan and Israel’s obligation under international human rights and humanitarian law”。

65. 据报道,以色列和国际大公司继续开采被占领的叙利亚戈兰的自然资源。<sup>49</sup> 秘书长再次申明,安全理事会第 497(1981)号决议重申,按照《联合国宪章》、国际法原则和有关的安全理事会决议,以武力取得领土是不能容许的,并且裁定,以色列将其法律、管辖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,并且在国际上没有法律效力。

## 八. 结论和建议

66. 以色列的定居点活动仍然是巴勒斯坦被占领土上,包括东耶路撒冷众多侵犯人权行为的核心。秘书长重申,定居点活动仍是建立有生存力的巴勒斯坦国最大的障碍。

67. 以色列当局必须停止和扭转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的做法。此外,以色列必须立即停止使用旨在扩大定居点实际占用的土地控制手段,如指定射击区、考古公园和农业用地等。以色列还必须立即停止对这些地区自然资源的开采。

68. 因拆除令造成的流离失所和向其他住宅区的迁移,以及强迫性的环境,可能构成个别和大规模的强迫迁移和强行驱逐,违反以色列根据国际人道主义法和人权法承担的义务。

69. 以色列政府必须立即停止在包括东耶路撒冷在内的西岸的歧视性和非法规划进程,因为这些进程会导致对巴勒斯坦人权利的侵犯,特别是获得水和服务,包括卫生和教育的权利。

70. 秘书长重申,以色列当局必须确保全面追究定居者暴力行为实施者的刑事责任。

71. 此外,以色列政府必须废除所有直接或间接导致贝都因和牧民社区强迫迁移的法律和政策,并停止这类做法。具体而言,当局必须停止拆除巴勒斯坦人的房屋和私有财产,并避免采取任何将贝都因和其他牧民社区迁至 C 区的措施,因为这违反国际法。

72. 以色列政府必须执行联合国所有相关决议,包括安全理事会关于 1967 年以来被占领土的各项决议。

---

<sup>49</sup> 例如,见 *Mint Press*, “Israel takes advantage of Syrian civil war”。