



人权理事会

第三十七届会议

2018 年 2 月 26 日至 3 月 23 日

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

巴勒斯坦及其他阿拉伯被占领土的人权状况

确保对包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土上的 所有违反国际法行为追究责任并伸张正义

联合国人权事务高级专员的报告^{*}

概要

本报告根据人权理事会第 34/28 号决议提交，联合国人权事务高级专员在报告中概括介绍了决议的落实情况，并特别提到了联合国国际实况调查团关于调查以色列定居点对巴勒斯坦被占领土包括东耶路撒冷的巴勒斯坦人的公民权利、政治权利、经济、社会和文化权利影响的建议，以及联合国加沙冲突问题实况调查团的建议。

^{*} 本报告逾期提交，以反映最新动态。



一. 导言

1. 联合国人权事务高级专员编写的本报告根据人权理事会第 34/28 号决议提交，理事会在该决议中请高级专员报告 2014 年加沙冲突独立调查委员会报告(A/HRC/29/52 和 A/HRC/29/CRP.4)、独立国际实况调查团关于调查以色列定居点对巴勒斯坦被占领土包括东耶路撒冷的巴勒斯坦人的公民、政治、经济、社会和文化权利的影响的报告(A/HRC/22/63)以及联合国加沙冲突问题实况调查团报告(A/HRC/12/48)所载建议的落实情况。
2. 高级专员在报告中概括介绍了上述报告所载建议实施的最新进展。他提到了对与 2014 年加沙敌对行动升级有关的据称违反和滥用国际人权法和违反国际人道主义法的行为追究责任的问题，包括对在巴勒斯坦被占领土上在执法行动范围内过度使用武力追究责任的问题。此外，决议第 7 段强调了对主张追责的人权维护者和民间社会行为体的关切，根据这一段，高级专员探讨了人权维护者的情况，包括在报告所述期间对他们工作造成限制的立法和行动。最后，高级专员探讨了第三国确保国际人权法和人道主义法得到遵守的责任。
3. 本报告应结合高级专员题为《确保对包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土上的所有违反国际法行为追究责任并伸张正义：全面审查自 2009 年以来向所有各方提出建议的落实情况》的详细报告(A/HRC/35/19)一并阅读。审查结果显示，尽管 2009 年至 2017 年 3 月期间国际人权机制提出的 900 多项建议中的大部分都是针对以色列的，但有些建议是针对巴勒斯坦国政府和其他巴勒斯坦义务承担人，以及联合国、联合国会员国、企业、民间社会和国际社会的(第 2 段)。高级专员得出的结论是，各方全面落实建议的总体比例极低：以色列为 0.4%，巴勒斯坦义务承担人为 1.3%(第 60-61 段)；国际社会和联合国全面落实的总体比例为 17.9%。
4. 高级专员在该报告中建议以色列充分利用联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)提供的技术援助，“以帮助落实有关建议，其中包括建立报告和落实建议的各种机制”。他还敦促以色列迅速、公正和独立地调查所有据称违反国际人权法的行为和对国际罪行的所有指控(第 67 和 69 段)。
5. 同样，高级专员敦促巴勒斯坦国迅速、公正和独立地调查所有据称违反国际人权法的行为和对国际罪行的所有指控，并充分利用人权高专办的技术援助，以协助落实向其提出的各项建议(第 70-73 段)。
6. 高级专员之前已注意到，国际刑事法院检察官于 2015 年 1 月对巴勒斯坦局势进行了初步审查，以确定是否符合《罗马规约》关于开展调查的标准，并进一步注意到检察官办公室关于初步审查进展所公布的最新情况(第 68 段)。¹
7. 关于国际社会，高级专员提议，人权理事会考虑建议大会利用其根据《联合国宪章》第九十六条第一款所享有的权力，具体规定所有各方在落实其报告审查的各项建议方面如何履行其义务(第 75 段)。
8. 在本报告中，高级专员以其上次报告所作的全面审查为基础，重点关注第 34/28 号决议中提到的具体问题。

¹ 见 www.icc-cpi.int/itemsDocuments/2017-PE-rep/2017-otp-rep-PE_ENG.pdf。

二. 追责方面的最新情况

A. 对 2014 年加沙敌对行动升级期间的责任追究

9. 人权理事会在其决议中吁请所有义务承担人谋求落实 2014 年加沙冲突问题独立调查委员会的建议。自调查委员会报告发布以来，秘书长定期就冲突各方在关于建议所取得或缺乏的进展方面公布最新情况。²

10. 据称在 2014 年加沙敌对行动期间发生的违反行为反映了 2008/09 年和 2012 年记录和调查的内容，突出体现了加沙地区违反行为的经常性和有关工作未能对其反复出现起到预防作用。³ 在敌对行动升级时隔三年半之后，关于以色列和巴勒斯坦当局对据称违反国际人道主义法的行为(包括对战争罪的指控)以及据称违反和滥用国际人权法的行为缺乏追责的严重关切依然存在。总体缺乏追责助长了冲突加剧，对这一点高级专员怎么强调都不过分。

11. 以色列军法署署长办公室缺乏独立性、公正性、及时性和透明度是另一个令人关切的问题。在开展调查后，调查结果很少会形成起诉，判决经常与以色列警卫队发生违反行为的严重程度不相符。

12. 与 2014 年加沙敌对行动有关的刑事起诉，军法署署长最近一次公布有关情况是在 2016 年 8 月。⁴ 向军法署署长总共提出了 500 起据称违反国际人权和人道主义法行为的投诉，涉及 360 起事件，但仅对其中的 31 起事件下令开展了刑事调查，最终三名士兵因抢劫罪受到起诉。这是迄今为止代表加沙受害人提出的所有起诉中唯一一份结果。收到的资料表明，至少有 22 件与 2014 年加沙敌对行动期间发生事件有关的上诉仍在审理中，这些上诉的案件要么已经完成刑事调查但未起诉，要么完全没有开展刑事调查。⁵ 这些资料尤其涉及对联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)一所学校附近区域的炮击(该学校用于庇护拉法平民，炮击造成 15 人死亡，其中包括 8 名儿童⁶)和 4 名儿童在加沙海滩玩耍时遭炮弹袭击死亡的案件。⁷

13. 一些案件尽管提出的指控很严重但却没有受到刑事调查，或者军法署署长以缺乏“怀疑犯罪行为的合理依据”为由结案，这类案件的数量尤其令人关切。⁸ 因此，调查委员会提出的与调查和补偿受害人有关的建议仍未得到落实，未对所

² 具体见 A/71/364 第 40 段和第 51-55 段以及 A/HRC/34/38 第 42 段。

³ 见 A/HRC/28/45 第 16 段。

⁴ 见 A/72/565 第 56 段。

⁵ 在待决的上诉中，19 起由巴勒斯坦人权中心提出，另外 3 起由迈赞人权中心和公正组织：维护以色列阿拉伯少数民族权利法律中心提出。

⁶ 见 A/HRC/29/CRP.4 第 440 段。另见公正组织和迈赞人权中心 2016 年 10 月向以色列总检察长提出的上诉，上诉目前仍在审理。进一步参见近东救济工程处关于案件初步结案的声明：www.unrwa.org/newsroom/official-statements/record-response-idf-closing-criminal-investigation-shelling-near-unrwa。

⁷ 见 A/HRC/28/80/Add.1 第 36 段和 A/HRC/29/CRP.4 第 632-633 段。

⁸ 以色列国防军/军法署署长，关于据称在“坚壁”行动期间发生的特殊事件的决定。见 A/71/364 第 40 段和 A/HRC/34/38 第 42 段。

有可信的指控开展调查和缺乏诉诸司法的渠道足以证明这一点。以色列军事司法系统关注士兵而非高级军事指挥官，这使得因缺乏有关士兵犯下不法行为的初步证据而在调查开始之前就结案成为可能。⁹ 但是，高级军事指挥官的责任仍未予追究，政策制定者的整体责任也未予追究。¹⁰

14. 秘书长曾经强调指出，“调查结果表明，领导军事司法系统的军法署署长以及检察长始终没有对有初步证据，包括目击证人的证词、医疗报告和视听资料，说明国家人员的行为是非法的案件展开调查”。¹¹ 军法署署长的失职破坏了目前和今后为就这些具体事件追究责任而作的努力，它形成了一种错觉，让人以为案件通过军事司法系统得到了有效处理，从而令以色列得以辩称正义正得到伸张。

15. 巴勒斯坦人面临一系列其他障碍，阻碍他们诉诸司法，包括获得民事救济。特别是对于加沙的受害人，一些使他们诉诸追责机制的能力受到限制的挑战依然存在，包括关于国家责任和时效法方面的限制性立法、必须支付的高额法庭保证金，以及禁止加沙人入境以色列寻求法律程序的禁令。¹² 据报道，由于获得赔偿的前景渺茫，近年来代表加沙受害人向以色列法院提起诉讼的民事赔偿案件数量不断减少。虽然巴勒斯坦人权中心报告已就 2008-2009 年的敌对行动提出了 97 起此类诉讼(截至 2018 年 1 月，91 起被驳回，6 起仍在审理)，但就 2012 年和 2014 年的敌对行动仅提出了 5 起(1 起被驳回，4 起仍在审理)。

16. 具体而言，2014 年 10 月将加沙居民(作为“敌方领土”的居民)排除在以色列民事责任立法的范围之外——追溯适用至 2014 年 7 月，已使以色列免于承担因以色列国防军在 2014 年敌对行动升级期间所做任何不法行为而产生的责任。¹³ 将加沙地带的居民排除在外的条款是否符合宪法，在向 Beersheva 地区法院提出的一起民事侵权案的诉讼中对之提出了质疑。¹⁴ 在该案中，原告认为，最高法院已于 2006 年裁定一项类似的排除条款违宪。¹⁵ 在就法院裁决作出的答复中，以色列议会的法律顾问支持本国立场，认为该条款符合宪法。截至 2018 年 1 月中旬，法院的判决仍未公布。预计这将影响巴勒斯坦人权中心就 2014 年敌对行动升级期间以色列国防军杀害巴勒斯坦人提起诉讼的另外三起案件的结果。

⁹ 见 <http://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/IsraelGaza2014/Pages/Operation-Protective-Edge-Investigation-of-exceptional-incidents-Update-4.aspx>。

¹⁰ 见 A/HRC/35/19 第 20 段，含参考资料。

¹¹ 同上，第 18 段，含参考资料。

¹² 见 A/71/364，第 40 和 56-57 段。

¹³ 同上，第 56-57 段。见以色列 2014 年 10 月 26 日政令，该政令宣布，自 2014 年 7 月 7 日起追溯将加沙地带视为“敌方领土”，从而启动对“非以色列公民或居民，并在政令已宣布为‘敌方领土’的以色列境外领土上居住的个人”造成损害的豁免。

¹⁴ 该案由迈赞人权中心和公正组织代表来自加沙的 Ateyeh Nabaheen 及其父母向法院提出起诉。2014 年 11 月 16 日，15 岁的 Ateyeh Nabaheen 在距离加沙围栏约 500 米的自家土地上步行回家时，遭到以色列国防军枪击，伤势严重(导致四肢瘫痪)。

¹⁵ 见“公正组织诉以色列政府”案，HCJ 8276/05 号案，2006 年 12 月 12 日关于 2005 年第 7 号修正案的決定，其中排除了国防部长指定为“冲突地区”的所有居民。

17. 独立调查委员会在其报告中还指出了巴勒斯坦权力机构、巴勒斯坦武装团体和加沙当局的违反行为。为跟进委员会向巴勒斯坦权力机构所提建议的落实情况，成立了巴勒斯坦独立全国委员会，后者于 2017 年 1 月发布了报告。报告不但关注以色列的违反行为，也详细说明了巴勒斯坦行为体在 2014 至 2015 年期间的具体违反行为。但是，这些调查结果都没有具体提到加沙的巴勒斯坦行为体在 2014 年敌对行动升级期间的违反行为，也没有说明可以采取何种行动来对这类违反行为追究责任。迄今为止，没有资料表明巴勒斯坦当局已采取任何有意义的措施处理巴勒斯坦行为体在 2014 年敌对行动升级期间的违反行为。

B. 对非法使用武力的追责

18. 调查以色列定居点对巴勒斯坦被占领土包括东耶路撒冷的巴勒斯坦人的公民、政治、经济、社会和文化权利的影响的独立国际实况调查团呼吁以色列“以非歧视性的方式确保对所有侵权行为……进行充分问责，并停止有罪不罚政策”。¹⁶

19. 关于在当前敌对行动范围之外发生的事件，特别是在主要事关以色列国防军明显过度使用武力的情况下，秘书长和高级专员一直对普遍存在的有罪不罚的文化表示关切。¹⁷ 他们还报告了关于巴勒斯坦人 Abdelfattah al-Sharif 死亡一案中判定军士 Elor Azaria 杀人罪名成立的情况，Abdelfattah al-Sharif 据称刺伤了一名以色列士兵，之后被制服已丧失行动能力，但仍被另一名以色列士兵射中头部。这次定罪仍属例外，而且 18 个月的监禁仍算过于宽松。¹⁸ 尽管军事上诉法院于 2017 年 6 月 30 日判定罪名成立并处 18 个月监禁，¹⁹ 但 2017 年 9 月，以色列国防军参谋长就宣布决定将刑期缩短 4 个月。²⁰

20. 另两起案件最近的事态发展进一步破坏了对以色列军事司法系统的信心，因为有罪不罚的文化似乎得到了巩固。2018 年 1 月 9 日，在耶路撒冷地方法院进行了三年多的诉讼之后，边防警官 Ben Deri 的判决被推迟。2014 年 5 月 15 日，在 Beitunia 举行的一次示威游行中，警官 Deri 枪杀了 17 岁的 Nadeem Nuwara，而法庭上展示的视频证据显示后者并没有构成任何威胁。²¹ 该警官的犯罪行为被降为过失杀人罪，因为他声称不知道自己的武器载有实弹。Deri 先生后来在与以色列检方的诉辩协让中承认自己犯了过失罪。²² 在诉辩协让的范围内，检方主张判处 20 至 40 个月监禁，而辩方则请求不额外限制自由。判决最初预计于 2018 年 1 月公布，最后推迟到 2018 年 4 月。诉讼最终可能以诉辩协让作结的事实以及犯罪行为降级使得人们担心判决会与犯罪的严重程度不相符。

¹⁶ 见 A/HRC/22/63 第 114 段。

¹⁷ 见例如，A/71/364 第 66 段、A/HRC/34/38 第 43-44 段和 A/HRC/35/19 第 17-18 段。

¹⁸ 见 A/HRC/34/36 第 78 段、A/HRC/34/38 第 48 段和 A/HRC/35/19 第 21 段。

¹⁹ 见 A/72/565 第 52 段。

²⁰ 见 A/HRC/37/38 第 30 段。

²¹ 事件视频见 www.theguardian.com/world/2014/may/20/video-indicates-killed-palestinian-youths-no-threat-israeli-forces。

²² Nadeem Nuwara 的家人此前反对诉辩协让，但在高等法院上诉失败。

21. 2018 年 1 月 12 日，媒体报道一名以色列士兵于 2016 年 6 月 21 日向一辆巴勒斯坦汽车内射击，造成 15 岁的 Mahmoud Badran 死亡，另有四人受伤，其中包括另外三名儿童，²³ 报道称该士兵将不会受审，只会在事件期间因行为失当被开除军籍。²⁴ 在进行初步探查后，以色列国防军确实承认该士兵“错误地”把出事车辆当成目标，²⁵ 并据此宣布开启调查。²⁶ 尽管媒体报道的关于该士兵不会受审的消息仍有待以色列国防军证实，但士兵向满载着不构成生命威胁或严重伤害威胁的乘客的汽车开枪射击，而不对士兵提起诉讼，这引起了对于公然构成过度使用武力行为追责方面的严重关切。

三. 人权维护者工作的障碍

22. 特别令人关切的是普遍存在的有罪不罚的氛围和对据称的违反行为缺乏追责对人权维护者和记者的工作造成了障碍，他们因自己的工作日益成为当局的目标。人权维护者在努力确保对据称违反国际人权和人道主义法的行为追究责任时，尤其容易成为目标。对于参与记录和打击在巴勒斯坦被占领土包括东耶路撒冷违反国际法的行为和有罪不罚现象的民间社会行为体和人权维护者，人权理事会谴责所有针对他们进行恐吓和威胁的行为。²⁷

A. 对民间社会行为体的恐吓和威胁

23. 对人权维护者和记者的骚扰和暴力不断见诸报端。²⁸ 高级专员警告说，这些袭击会对言论自由产生寒蝉效应。²⁹

24. 以色列高级领导人和政治人士中伤人权组织的公开讲话加强了这种效果，例如一些以色列非政府组织受到言辞攻击，这种攻击可能无异于煽动暴力。例如，在 2016 年 10 月安全理事会的情况通报后，以色列占领区人权信息中心的主任受到了包括总理和以色列常驻联合国代表在内的高级官员的公开谴责。执政政府联盟的主席呼吁剥夺他的公民身份。³⁰ 高级专员表示关切的是，公众人物的

²³ 见 A/HRC/34/36 第 9 段。

²⁴ 见 www.haaretz.com/israel-news/.premium-idf-officer-won-t-be-indicted-for-opening-fire-against-rules-killing-palestinian-boy-1.5730351。

²⁵ 见 www.theguardian.com/world/2016/jun/21/israeli-troops-mistakenly-kill-palestinian-teenager-stone-throwers 和 www.haaretz.com/opinion/premium-palestinian-boy-killed-by-mistake-1.5399928。

²⁶ 见 www.haaretz.com/israel-news/israeli-army-opens-investigation-into-death-of-palestinian-teen-1.5399284。

²⁷ 见例如，第 34/28 号决议。

²⁸ 见 A/HRC/31/40 第 52-53 段和 A/HRC/34/36 第 39-42 段。

²⁹ 见 A/HRC/31/40 第 53 段。

³⁰ 见 A/HRC/34/36 第 42 段和 A/HRC/34/38 第 69 段。另见 www.haaretz.com/israel-news/coalition-chairman-seeks-to-strip-citizenship-of-b-tselem-head-1.5452046。

言辞正在助长日益压抑的环境，在这种环境下，以色列的人权组织和活动人士被视为威胁和暴力的合法目标。³¹

25. 对于一直在呼吁利用外国管辖权和国际司法机制确保对以色列违反行为追责的非政府组织，针对他们的恐吓最近越来越多，这是另一项关切所在。人权高专办定期报告这些事件，具体的例子包括 2016 年 2 月巴勒斯坦非政府组织“法律援助会”的代表在欧洲收到匿名的死亡威胁。³² 包括迈赞在内的其他巴勒斯坦组织也报告受到过威胁。³³

26. 与巴勒斯坦政治分歧有关的政治紧张局势加剧，形成了巴勒斯坦当局滥用和侵犯人权现象滋生的温床，在言论自由和和平集会的权利方面尤其如此。针对政治对手实行骚扰、威胁、袭击、任意逮捕、虐待和酷刑的事例也时有报道。³⁴ 人权高专办经常收到关于巴勒斯坦安全部队和加沙当局侵犯人权的报告，特别是针对批评巴勒斯坦有关当局的个人和团体的侵权行为。³⁵

B. 对人权维护者的任意拘留

27. 以色列和巴勒斯坦当局逮捕和拘留人权维护者的情况令人关切。高级专员在提交人权理事会本届会议的报告(A/HRC/37/42)中指出，人权高专办监测的案件显示，巴勒斯坦被占领土上的所有义务承担人都采取这种做法。按照任意拘留问题工作组的观点，由于行使基本自由而被剥夺自由即视为具有任意性。³⁶

28. 言论自由、结社自由和和平集会自由均受国际人权法保护。³⁷ 尽管可以允许对这些权利的行使加以限制，但这种限制必须由法律予以规定，并且必须严格遵守必要性和相称性的条件。³⁸ 因人权维护者的工作对其实施逮捕和拘留，不仅侵犯他们言论自由、结社自由和和平集会自由的权利，而且还助长压制性环境的形成，并可能导致巴勒斯坦被占领土和以色列人民内部的自我审查。

C. 对民间社会产生影响的立法措施

以色列立法

29. 最近的立法措施可能会对以色列的人权组织产生更大压力。2016 年 6 月，以色列议会通过了所谓的《透明度法》，要求非政府组织凡从外国公共来源获得

³¹ 见 A/HRC/34/36 第 50 段。

³² 见 www.alhaq.org/advocacy/topics/human-rights-defenders/1026-al-haq-under-attack-staff-members-life-threatened。另见 A/HRC/34/26 第 48 段和 A/HRC/34/38 第 69 段。

³³ 见 www.mezan.org/en/post/21475/Al+Mezan+Condemns+Continued+Death+Threats+to+Staff+Members+and+Calls+on+the+International+Community+to+Intervene。另见 A/HRC/34/70 第 39-53 段。

³⁴ 见例如，A/HRC/37/42 第 57-60 段。

³⁵ 见 A/HRC/31/40 第 66-67 段、A/HRC/34/36 第 51-53 段和 A/HRC/34/38 第 70 段。

³⁶ 见 A/HRC/33/66。

³⁷ 《公民权利和政治权利国际公约》第十九条和第二十一至二十二条。

³⁸ 见 A/HRC/37/42 第 40 段。

资金超过本组织资金来源的 50%以上者，必须公开申报。预计这项法律将对人权组织产生严重影响，因为人权组织的大部分资金来自国外。³⁹ 秘书长指出，该法推波助澜，使人权组织的活动日益被非法化。⁴⁰ 2017 年 6 月，内塔尼亚胡总理宣布打算进一步加强《透明度法》，对组织可接收的捐款数额加以限制。⁴¹

30. 2017 年 3 月颁布的《民间服务法》也引起了对民间社会组织业务空间的关注。该法将于 2018 年 4 月 1 日生效。这项法律虽然没有禁止受外国资助的非政府组织接收国家志愿服务人员，但它规定，这类组织接收志愿者必须经过总理或任何其他经政府授权的部长明确批准。

31. 在本报告撰写时，以色列议会正在推动一项法案，对认为与以色列国背向而行的某些组织拒绝实行税收优惠。⁴² 该提案旨在针对向“与以色列国背向而行”的公共机构捐款的捐助方，拒绝为其提供税收抵免。对这种公共机构的界定包括：发行出版物、并在出版物中指控以色列国犯下战争罪的机构，或呼吁联合抵制以色列或其公民的机构。该提案还试图缩小“公共机构”的定义范围，并试图规定仅对向代表以色列国公民或犹太侨民利益的组织捐款的个人提供税收优惠。

32. 2017 年 3 月，以色列议会通过了对《以色列入境法》的修正案。⁴³ 该修正案规定，如果非以色列公民或永久居民的个人或其工作所在的组织蓄意发出对以色列实行抵制的公开呼吁，或曾参与过这种抵制行动，则禁止向其授予签证或许可。⁴⁴ 修正案措辞宽泛，规定在上述情况下自动禁止签证签发。内政部长有权基于书面形式提出的理由给予例外处理。2011 年的《抵制法》对“抵制”的定义作了明文规定，其中包括针对位于巴勒斯坦被占领土内的以色列定居点的抵制。⁴⁵ 2018 年 1 月初，媒体公布了所谓的抵制行动撤资和制裁名单，其中包含将禁止该组织成员入境本国的全部组织名单，据报道该名单是通过战略事务部披露的。⁴⁶

33. 2017 年 11 月，对 2011 年《抵制法》⁴⁷ 进行修正的法案通过了初步审读，在本报告编写时正在准备一读。该法案要求对呼吁进行抵制的行为定罪，尤其允许对呼吁进行抵制的任何人提起民事诉讼，并授权法院裁定赔偿，包括惩罚性赔

³⁹ 见 www.haaretz.com/israel-news/.premium-ngo-law-would-apply-almost-solely-to-human-rights-organizations-1.5390248。

⁴⁰ 见 A/HRC/34/36 第 49 段。另见 www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=54438#.WlyNc7yWbIU。

⁴¹ 见 www.timesofisrael.com/netanyahu-confirms-knesset-push-to-limit-ngos-foreign-funding/。

⁴² 截至 2018 年 1 月，《(代表以色列国利益的机构)所得税条例》正在准备一读。

⁴³ 第 5777-2017 号修正案。

⁴⁴ 见 A/72/565，第 45-46 段。

⁴⁵ 《预防通过抵制危害以色列国法》(第 5771-2011 号)对抵制的定义是：单单基于与以色列或其任何机构或其所控制地区之间的联系，即以将在经济、文化或学术上造成损害的方式，蓄意避免与个人或机构之间的一切经济、文化或学术联系。

⁴⁶ 见 www.haaretz.com/israel-news/1.833502。

⁴⁷ 第 5771-2011 号修正案。

偿，即便没有证明有任何实际的损害。修正案提议，对于没有造成实际损害的情况，将赔偿金额限制在 10 万新谢克尔，如果法院认定呼吁进行抵制的行为是蓄意以系统和有组织的方式实行，则赔偿金额限制在 50 万新谢克尔。

34. 正如高级专员和多名联合国特别报告员所强调的那样，这些法律将对以色列、巴勒斯坦被占领土及其他地区的民间社会空间造成重大负面影响。⁴⁸ 这项立法的累积效应超出了其所设的法律障碍，法律障碍主要影响的似乎是人权组织。据许多人权组织称，围绕这项立法的起草和通过所进行的公共讨论已经对这些组织在以色列公民中的声誉造成了不利影响。可能实施的法律处罚以及对民间社会组织，特别是人权组织的声誉构成的风险，对这些组织处理敏感问题的能力产生了寒蝉效应。

巴勒斯坦立法

35. 在过去五年中，西岸和加沙的巴勒斯坦当局都采取了一些立法措施，缩小非政府组织的业务空间。

36. 根据巴勒斯坦国政府 2015 年 7 月和 2016 年 4 月的决定，所有非营利公司凡接收任何资金，均须首先获得国民经济部批准。除了这些决定外，在未经事先通知的情况下，一些非营利公司的银行帐户据报在巴勒斯坦金融管理局的指示下被冻结，只有当这些公司向政府提交了完整的业务细目后，资金才被解冻。有些公司尽管提交了所要求的文件，也仍然不得不等待数月才获政府批准。

37. 这些要求看来大大妨碍了这些非营利组织获得资金和进行资金交易的机会，并可能损害其自主性和业务范围。这些措施还限制了这些组织开展重要社会服务和在某些情况下，包括在加沙开展人道主义服务的能力。

38. 2016 年 4 月，总部设在西岸的非政府组织的加沙办事处被勒令向加沙当局进行登记，尽管它们已向巴勒斯坦权力机构作了预先登记。在登记的其他要求中，规定这些组织在西岸的总部必须从加沙当局获取在加沙开设分支机构的授权。尽管对加沙当局的地位有所保留，但由于担心哈马斯当局关闭办事处并终止其业务，许多组织都遵守了这些要求。

39. 在西岸限制言论自由的总体局面下，2017 年 6 月 24 日的总统令通过了所谓的巴勒斯坦网络犯罪法。⁴⁹ 该法将违反“公共道德”和“公共秩序”、危害“社区安全”或侮辱“圣地、宗教和信仰”以及“家庭价值观”的数据发布(或为此设立网站)定为犯罪行为。基于这样过于宽泛的条款，该法可能会被用来破坏言论自由，而且事实上已被援引用于逮捕和拘留多名记者和人权维护者。⁵⁰ 尽管政府承诺考虑人权高专办和民间社会就这项法律提出的关切，但法律仍然没有改变，而且正在适用中。

⁴⁸ 见 A/HRC/34/36 第 49 段，另见 www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=54438#.WlyNc7yWbIU、www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=54319#.WCXEZS196M9 和 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20177&LangID=E。

⁴⁹ 见 www.amnesty.org/download/Documents/MDE1569832017ENGLISH.pdf。

⁵⁰ 见 A/HRC/37/38 第 58-59 段和 A/HRC/37/42 第 42 段和第 50-51 段。

四. 第三国的责任

40. 人权理事会在第 34/28 号决议中吁请所有国家促进遵守国际法，并吁请《关于战时保护平民之日内瓦公约》(《日内瓦第四公约》)的所有缔约方根据日内瓦四公约共同的第一条，在巴勒斯坦被占领土遵守国际人道主义法，并确保国际人道主义法得到遵守。

41. 确保得到遵守意味着采取措施促使各国遵照国际人道主义法行事。⁵¹ 在吁请第三国呼吁以色列遵守国际人道主义法时，安全理事会、大会和日内瓦四公约的大多数缔约国都仰赖这项义务。⁵²

42. 人权理事会在第 34/28 号决议中还吁请所有义务承担人谋求执行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上的巴勒斯坦人的公民、政治、经济、社会和文化权利的影响的联合国独立国际实况调查团的建议。实况调查团在其报告中还提到在一国违反国际法强制性规范情况下的第三国责任。各国不应承认对国际法的违反合法，或为维持这种状况提供帮助或援助。因此，第三国不应承认以色列定居点造成的非法局面，或在此方面帮助或援助以色列。⁵³ 此外，第三国还应合作，通过合法手段终止一般国际法的强制性规范所规定的任何严重违反行为。⁵⁴ 《联合国宪章》第一条第三款也暗示了这种合作，以促进普遍尊重和遵守大多数国际人权条约明确忆及的人权和自由。⁵⁵

43. 认识到“企业直接和间接地促成了、便利了并受益于定居点的建设和增长”，⁵⁶ 实况调查团还呼吁所有会员国采取适当措施，确保在其领土上设立的和/或在其管辖下的企业，包括会员国拥有或控制的企业，在定居点开展活动或开展与定居点相关的活动时，在全部业务活动中遵守人权。⁵⁷

44. 按照各项国际法律文书的规定，第三国应在国家违反国际法时采取措施。应就巴勒斯坦被占领土的情况强调这一义务。高级专员在全面审查自 2009 年以

⁵¹ 见 A/HRC/34/38 第 12 段。另见红十字国际委员会(红十字委员会)对日内瓦四公约共同第 1 条的评注，2016 年，第 154 段，可查阅 <https://ihl-databases.icrc.org/ihl/full/GCI-commentaryArt1>；《日内瓦第四公约》缔约方会议 2001 年 12 月 5 日声明第 4 段；International Court of Justice, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004, p. 134, paras. 158–159 and *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986, p. 14, para. 220.

⁵² 见例如，安全理事会第 465(1980)号决议和第 2334(2016)号决议；大会第 70/89 号决议第 9 和第 10 段；以及《日内瓦第四公约》缔约方会议 2014 年 12 月 17 日声明第 4 段。

⁵³ 见 A/HRC/22/63 第 116 段。另见红十字委员会 2016 年对日内瓦四公约共同第 1 条的评注，第 163 段；see further *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, paras. 157–159.

⁵⁴ 国际法委员会，关于国家对国际不法行为的责任条款草案，第 40 条第 1 款和第 41 条第 1 款。

⁵⁵ 见《公民权利和政治权利国际公约》序言；《经济、社会及文化权利国际公约》；《儿童权利公约》；《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国际公约》和《残疾人权利公约》。

⁵⁶ 见 A/HRC/22/63 第 96 段。

⁵⁷ 同上，第 117 段。

来向所有各方提出的关于巴勒斯坦被占领土的建议状况时，确认了 141 项与国际交往相关的建议。⁵⁸ 在这些建议中，只有略微超过 10% 得到了全面落实，而其中一半以上似乎根本没有实施。⁵⁹

五. 结论和建议

45. 高级专员曾表示“严重关切对加沙过去几轮暴力和升级、对包括东耶路撒冷在内的西岸的事件和对加沙地带禁区内的事件缺乏有关责任追究的情况”。⁶⁰ 本报告提供的最新情况表明，这些关切今天并未过时，特别是在报告所述期间，对以色列部队过度使用武力，虽不断提出指称，但却始终没有追究责任，有关 2014 年加沙地带敌对行动升级提出的指称也未得到处理。

46. 除了与使用武力有关的指称外，人权维护者的工作受到的挑战日益加剧。必须给予民间社会组织、记者和人权维护者开展工作的空间，包括呼吁对据称违反国际人权法和国际人道主义法的行为追究责任。各种试图阻碍这项工作的措施，例如逮捕和拘留，或通过诋毁他人名誉的立法，也引起了对行使言论自由权和公民活动空间有可能被压缩的严重关切。

47. 此外，对旨在确保对包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土上的所有违反国际法行为追究责任并伸张正义的建议所进行的全面审查表明，在审查工作分析的所有报告中，侵犯人权和不落实建议的一般模式不仅仅是冲突的表征，还会进一步加剧暴力循环。⁶¹ 正如秘书长所强调的那样，缺乏追责“破坏可持续和平与安全的机会。打击有罪不罚现象必须成为最高优先事项。”⁶² 高级专员再次提出这一呼吁。

48. 高级专员回顾全面审查中所述的仍然有效的后续措施，进一步提出：

(a) 呼吁以色列在巴勒斯坦被占领土全面履行国际人权法和国际人道主义法所规定的义务；

(b) 敦促以色列迅速、彻底、有效、公正和独立地调查所有据称违反和滥用国际人权法和国际人道主义法的行为，特别是所有指称的国际犯罪行为，并呼吁以色列确保所有受害人都获得救济和补偿；

(c) 敦促巴勒斯坦国迅速、彻底、有效、公正和独立地调查所有据称违反和滥用国际人权法和国际人道主义法的行为，特别是对国际罪行的所有指控，并呼吁巴勒斯坦国确保所有受害人都获得救济和补偿；

(d) 建议所有各方遵守国际法，包括国际人道主义法，特别是遵守区别原则、相称性原则和预防原则，并确保对严重违反行为追究责任；

⁵⁸ 见 A/HRC/35/19/Add.1 第 28-36 段。

⁵⁹ 同上，表 1 和第 63-81 段。

⁶⁰ 见 A/HRC/31/40/Add.1 第 39 段。

⁶¹ 见 A/HRC/35/19 第 81 段。

⁶² 见 A/71/364 第 6 段。

(e) 再次呼吁所有国家和联合国有关机构采取一切必要措施，确保充分尊重和遵守人权理事会、大会和安全理事会的相关决议，包括第 2334(2016)号决议；

(f) 呼吁日内瓦四公约的所有缔约国采取措施确保所有各方遵守公约。
