



人权理事会

第四十六届会议

2021年2月22日至3月19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

巴勒斯坦和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43/3号决议提交，概述了该决议的执行情况，并介绍了与确保对包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土上所有违反国际法行为进行追究责任并伸张正义有关的事态发展。报告所述期间为2019年11月1日至2020年10月31日。

* 本报告逾期提交，以纳入最新信息。



一. 导言

1. 本报告根据人权理事会第 43/3 号决议提交，应与秘书长和联合国人权事务高级专员最近的相关报告一并阅读。¹

2. 本报告涵盖 2019 年 11 月 1 日至 2020 年 10 月 31 日期间，高级专员早报告中谈到对包括东耶路撒冷在内的西岸和加沙地区所有相关义务承担人涉嫌违反国际人权法和国际人道法的行为的追责问题。高级专员还提供了 2008 年以来加沙敌对行动升级期间所有相关义务承担人针对涉嫌违反国际人道法和国际人权法行为采取的追责措施的最新情况。按照理事会第 43/3 号决议的要求，高级专员在本报告中阐述了各方如何能在落实特别报告员 2017 年所审查建议方面履行义务。²高级专员还概述了第三国为确保冲突各方在巴勒斯坦被占领土遵守国际法义务应采取的措施。

3. 本报告参考了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上开展的人权监测提供的资料，还利用了来自政府来源、其他联合国实体和非政府组织的资料。人权高专办请以色列和巴勒斯坦国在 2020 年 11 月 15 日之前提供资料，说明在本报告所述期间就被控在巴勒斯坦被占领土上所犯违反国际人权法和国际人道法行为采取的任何追责措施，特别是双方各自安全部队使用武力可能已导致人员伤亡的相关情况，并提供资料说明关于在其拘留设施中的酷刑或其他虐待行为的指控。巴勒斯坦国于 2020 年 11 月 9 日作出答复。以色列没有答复。人权高专办还请联合国其他会员国提供资料，说明它们作为第三国为促进遵守国际法、执行向它们提出的建议而采取的步骤。截至编写本报告时，尚未收到任何答复。

4. 在本报告所述期间，巴勒斯坦被占领土的人权状况依然严峻。以色列安全部队杀害了 67 名巴勒斯坦人(64 名男性和 3 名女性)，包括至少 47 名平民，其中 16 名是儿童。此外，3,678 名巴勒斯坦人被以色列安全部队打伤。巴勒斯坦人打死一名以色列士兵，打伤 90 名以色列人。人权高专办在敌对行动范围之外监测的许多事件引起了对以色列安全部队过度使用武力的严重关切，³在某些情况下，这种使用可能构成任意剥夺生命，包括法外处决。冲突各方继续不尊重国际人道法，包括在敌对行动中，仍然令人关切。秘书长和高级专员以往报告中描述的有罪不罚的普遍风气依然存在。⁴

¹ 见 A/75/336、A/75/376、A/HRC/46/63 和 A/HRC/46/65。

² 见 A/HRC/35/19。

³ 本报告中使用的“过度使用武力”一词是指在执法行动中没有按照《执法人员使用武力和火器的基本原则》(1990 年)使用武力的事件。此类事件可能导致不必要和(或)不成比例地使用武力的情况；和(或)为非法执法目标使用武力；和(或)以歧视方式使用武力的情况。

⁴ A/75/376, 第 26 段；A/HRC/34/38, 第 48 段；和 A/HRC/40/43, 第 14 段。

二. 追责方面的最新情况

A. 对 2014 年加沙敌对行动升级和其他几轮敌对行动的追责

5. 2014 年加沙敌对行动升级之后六年多来，对涉嫌违反国际人道法的行为，包括冲突各方涉嫌犯下的战争罪，一直普遍缺乏追责，导致持续存在严重关切。自人权理事会 S-21/1 号决议所设独立调查委员会关于 2014 年加沙冲突的报告发表以来，⁵ 秘书长和高级专员定期提供最新情况更新，说明在执行委员会报告所载建议方面缺乏进展的情况，并突出强调对以色列和巴勒斯坦权力机构缺乏追责的关切。⁶

以色列

6. 关于以色列，以色列军法署署长于 2018 年 8 月 15 日提供了最新情况更新。⁷ 此后没有进一步公布最新情况，在本报告所述期间，在调查和起诉 2014 年敌对行动中被控实施的侵权行为方面没有公布显著进展。在本报告所述期间，代表一些受害者的迈赞人权中心从以色列当局获悉，与 2014 年敌对行动期间杀害巴勒斯坦平民有关的 13 起案件已经结案。2020 年 4 月 6 日，以色列总检察长驳回了公正—维护以色列阿拉伯少数民族权利法律中心和迈赞人权中心针对军法署署长 2017 年 1 月决定提出的上诉，决定要求结束对 2014 年 8 月 22 日以色列空袭期间 Abu Dahrouj 一家五人遇害一案的调查。⁸ 公正组织还报告说，2020 年 7 月 19 日，军法署署长通知该组织，与 2014 年 7 月 17 日以色列空袭 Shuheibar 家住宅时三名儿童遇害有关的案件已经结案，没有进一步调查。⁹

7. 同样，与 2008 年和 2009 年(自 2010 年 7 月以来没有公开信息)以及 2012 年(自 2013 年 4 月以来没有公开更新信息)前几轮主要敌对行动有关的追责工作仍然缺乏进展和透明度。

8. 在调查和起诉被指控的违反行为方面没有任何重大进展，这证实了秘书长和高级专员一再表示的严重关切，即军法署署长始终没有对被指控的违反国际人道法的案件进行刑事调查，包括以色列安全部队在敌对行动中可能犯下的战争罪。¹⁰

9. 2019 年 11 月 14 日，以色列安全部队用至少四枚导弹袭击了戴尔巴拉一个大家庭的两所房屋，导致 9 人死亡，包括 5 名儿童和 2 名妇女，12 人受伤，包括 11 名儿童。媒体援引以色列国防官员的话说，这些房屋被击中，是因为所依据

⁵ A/HRC/29/52。

⁶ 尤其是，A/71/364，第 39 和 51–55 段；A/HRC/37/41，第 9–17 段；A/HRC/40/43，第 4–13 段；和 A/HRC/43/21，第 14–15 和 19 段。

⁷ A/HRC/40/43，第 5 和 9 段；和 <https://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/IsraelGaza2014/Documents/Operation-Protective-Edge-MAG-Corps-Press-Release-Update-6-15-August-2018.pdf>。

⁸ 关于对事件的评估，见 www.adalah.org/en/content/view/8990。

⁹ 关于对事件的评估，见载有人权理事会第 S-21/1 号决议所设独立调查委员会详细调查结果的会议室文件(A/HRC/29/CRP.4)，第 194–200 段。可查阅 www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session29/Pages/ListReports.aspx。

¹⁰ A/71/364，第 40 段；A/HRC/34/38，第 42 段；A/HRC/37/41，第 14 段；A/HRC/40/43，第 8 段；和 A/HRC/43/21，第 17 段。

的目标数据库已过时，而且事先没有核实此处是否有平民。¹¹ 然而，以色列国防军对事件的内部审查结论为，2019年6月该目标被认定为巴勒斯坦伊斯兰圣战组织营地，并得到数次审查，包括在袭击前几天的审查。¹² 结论还承认，虽然过去在目标地点发生过军事活动，包括在2019年11月冲突升级期间，但这不是一个没有平民出入的地区，事实上，袭击发生时有平民在场。¹³ 这一事件令人严重关切的是，以色列未能按照国际人道法采取一切可行的预防措施，避免并在任何情况下尽量减少附带的平民生命损失、平民受伤和民用物体损坏。¹⁴

巴勒斯坦权力机构

10. 正如秘书长和高级专员过去一再强调的那样，¹⁵ 没有任何资料可用以说明采取了哪些步骤来，确保对巴勒斯坦权力机构和各武装团体在各轮敌对行动中可能违反国际人道法的行为，包括可能犯下的战争罪进行追责。¹⁶ 这种缺乏追责的情况仍然是令人严重关切的问题。在本报告所述期间，仍然存在的关切是，加沙的巴勒斯坦武装团体不断向以色列不加区别地发射火箭和迫击炮弹，其中一些导致以色列平民受伤和民用建筑受损。还从加沙向以色列发射了燃烧气球，一些气球据称给以色列的土地和庄稼造成了损害。¹⁷

B. 对非法使用武力以及其他违反国际人权法行为进行追责

以色列

11. 对于以色列安全部队在敌对行动以外情况下可能过度使用武力的事件，有罪不罚现象仍然普遍存在，证实了秘书长和高级专员过去一再强调的令人忧虑的趋势。¹⁸ 2017年1月1日¹⁹ 至2020年10月31日，有354名巴勒斯坦人²⁰ (包括74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，对这种情况下发生的事件展开了46项调查，其中至少10项调查已经结案，没有采取进一步行动，4项调查结束后提出了起诉，其中3项最终定罪。²¹

¹¹ 见 www.haaretz.com/israel-news/.premium-outdated-intelligence-social-media-rumors%20behind-israel-s-killing-of-gaza-family-1.8131101。

¹² 见 <https://app.activetrail.com/S/eiwixjxjef.htm>。

¹³ 同上。

¹⁴ 红十字国际委员会，习惯国际人道法数据库，规则15(见 https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule15)；以及 A/75/336，第5段。

¹⁵ A/70/421，第61段；A/HRC/40/43，第13段；A/HRC/43/21，第19段。

¹⁶ 特别见 A/HRC/29/52 和 A/HRC/12/48 以及 Corr.1。

¹⁷ A/75/336，第5段。

¹⁸ A/71/364，第66段；A/75/336，第4和9段；A/HRC/34/38，第48段；和 A/HRC/43/21，第20段。

¹⁹ 2017年1月1日是第一个报告期的开始，其间，人权理事会要求高级专员就对巴勒斯坦被占领土上违反国际法行为追究责任并伸张正义的情况进行报告。

²⁰ 这一数字不包括在敌对行动中被杀的人和无法确定情况的局势下被杀的人。同期内被以色列安全部队杀害的巴勒斯坦人总数达531人。

²¹ 其中一项定罪涉及一名14岁的巴勒斯坦人在回归大游行中遇害的事件(A/HRC/43/21，第25段)。关于另外两项定罪的信息，见下文第15-16段。

12. 在加沙，由于 2019 年 12 月每周一次的示威活动暂停，与上一个报告期相比，回归大游行中巴勒斯坦人的伤亡人数大幅下降。²² 然而，与 2018 年 3 月 30 日至 2019 年 12 月期间以色列安全部队对巴勒斯坦示威者广泛使用致命武力有关的调查仍然缺乏显著进展，这仍然令人震惊。²³ 以色列司法部最近一次提供的关于调查和起诉进展的最新情况说到 2019 年 7 月。²⁴ 2020 年 9 月，人权组织 Yesh Din 发布了一份报告，其中着重指出，自回归大游行开始以来，在提交给以色列国防军总参谋部实况调查评估机制的有巴勒斯坦示威者遇害的 231 起事件中，以色列军事权力机构仅对 17 起进行了调查，结果有 1 起定罪。²⁵ 迈赞人权中心和巴勒斯坦人权中心分别向以色列当局报告了 81 起和 186 起案件，涉及自 2018 年 3 月 30 日以来在加沙围栏地带的人员伤亡。

13. 以色列海军继续沿加沙海岸实施单方面准入限制，在实施逮捕和扣押行动时对加沙渔民使用实弹、橡皮子弹和水炮，据称常常是在授权捕鱼区内。²⁶ Gisha 组织就以色列国防军在加沙海岸的行动提出了信息自由请求，以色列国防军在答复时指出，“作为其条例和指令的一部分，已确认，为实施安全限制而使用武力仅应作为最后手段，只能以制止违反限令或扣押船只所需的最低程度，逐步进行”。²⁷

14. 在本报告所述期间，迈赞人权中心共记录了 294 起海上枪击事件，造成 11 名渔民受伤。在人权高专办监测的许多案件中，渔民似乎遭到了不必要的或过度的武力，其中许多人声称在扣押和逮捕行动中受到了有辱人格的待遇。例如，2020 年 8 月 14 日，以色列安全部队在离加沙北部海岸约 3 海里的以色列授权捕鱼区内开枪打伤了一名 22 岁渔民的右腿。根据人权高专办收集的信息，受害者因大出血而需要住院治疗，他在被枪击时，正试图向以色列安全部队说明他有权在授权捕鱼区内捕鱼，似乎没有对以色列安全部队构成迫在眉睫的威胁。人权高专办未听说以色列当局就这些事件展开了任何调查。

15. 2020 年 6 月 15 日，以色列军事法庭判处一名以色列军官 45 天监禁，将通过军事劳动服刑，罪名是他于 2018 年 11 月 14 日在 Bayt Lahya 以北的 Sudaniyah 海岸杀害了一名 23 岁的巴勒斯坦渔民 Nawaf al-Attar。²⁸ 根据人权高专办的监测，这名渔民在加沙海滩捕鱼时遭到以色列安全部队第一次鸣枪警告，之后在逃跑时骨盆中弹，地点位于加沙北部海上边界 250 米处。枪击发生时，受害人的行为似乎没有对任何人造成迫在眉睫的死亡或严重伤害威胁。定罪的依据是“越权对生

²² 本报告所涉时期内，有包括 2 名儿童在内的 3 名巴勒斯坦人在回归大游行中遭实弹射杀，有包括 50 名儿童在内的 126 名巴勒斯坦人遭实弹射伤。

²³ 载有巴勒斯坦被占领土抗议活动独立国际调查委员会详细调查结果的会议室文件 (A/HRC/40/CRP.2)，第 737-758 段。可查阅 www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session40/Pages/ListReports.aspx。

²⁴ A/HRC/43/21，第 24 段。

²⁵ Yesh Din, “Killing time: the slow processing of complaints regarding Gaza Great March of Return casualties and the use of the fact-finding assessment mechanism to thwart prosecution of soldiers” (September 2020). 另见 A/HRC/43/21，第 25 段。

²⁶ A/75/336，第 38 段。

²⁷ 以色列军方对 Gisha 组织信息自由请求的答复(2019 年 12 月 15 日)。

²⁸ 见 www.mezan.org/en/post/23760。

命或健康造成危险”和“因疏忽造成伤害”的指控。这种指控，加上判决的宽大，似乎与行为的严重性完全不符，加重了高级专员先前对以色列内部确保根据国际标准对违反国际法行为进行追责的调查和起诉制度有效性所表示的严重关切。²⁹

16. 对打死打伤巴勒斯坦人的事件始终缺乏追责，这在以色列在包括东耶路撒冷在内的西岸的执法行动中也很明显。2020年8月16日，军法署署长要求对一名开枪打死23岁巴勒斯坦人 Ahmad Manasra 的以色列士兵判处三个月兵役和三个月缓刑，作为该士兵同意的辩诉交易的一部分，此案仍在等待军事法庭批准。³⁰ 2019年3月20日，巴勒斯坦男子 Ala Ghayadeh 的汽车在临近伯利恒的 El-Hadar 村附近的一个路口抛锚，随后他自己被以色列安全部队开枪打成重伤，而 Manasra 先生在帮助 Ala Ghayadeh 一家人时，胸部和肩部多次被实弹击中。人权高专办对此案的监测表明，对于以色列安全部队不必要或过度使用武力存在严重关切。根据提到“因疏忽造成死亡”指控的辩诉交易，这名士兵错误地认为这两个人在向附近的以色列安全部队设施投掷石块。这名士兵没有因打伤 Ghayadeh 受到指控，虽然最初的起诉书中包含第一次枪击事件的内容。2020年8月23日，受害人家属向以色列高等法院提交了反对辩诉交易的请愿书，并获得了防止军事法院在请愿书得到审议之前下达判决的临时禁令。³¹ 作为辩诉交易的一部分提出的指控和宽大处理看起来与罪行的严重性极不相称，令人严重关切没有按照国际规范和标准为据称违反国际人权法和国际人道法行为的巴勒斯坦受害人伸张正义和提供补救。

17. 2020年9月3日，高等法院一致驳回了以色列民权协会2019年3月提交的关于结束对 Mohammad al-Qusbah 被杀事件调查的请愿书。³² 2015年7月3日，17岁的 Al-Qusbah 在向 Ar-Ram 村附近投掷石块后逃离以色列国防军人员时，被一名以色列国防军军官以三发子弹击中上身而死亡。高等法院判定没有理由认为对以色列国防军军官采取的纪律处分(延迟晋升)是过于宽大的刑罚。³³ 高等法院审查了交战规则，并同意军法署署长和总检察长的立场，即杀人事件是由于这名军官未按照规则行事而造成的。高级专员在之前的一份报告中指出，一名士兵向逃离以色列安全部队的个人(在此案中是一名儿童)开火，而这名士兵却未被起诉，让人对现行追责措施的有效性产生怀疑。³⁴ 高等法院支持总检察长的立

²⁹ A/HRC/43/21, 第25段。

³⁰ 见 www.haaretz.com/israel-news/.premium-israeli-army-seeks-community-service-for-soldier-who-killed-innocent-palestinian-1.9076450。

³¹ 见 www.haaretz.com/israel-news/.premium-top-court-to-hear-appeal-against-light-sentence-of-soldier-who-killed-palestinian-1.9124853; 和 <https://supremedecisions.court.gov.il/Home/Download?path=HebrewVerdicts\20\040\059\o08&fileName=20059040.O08&type=4> (仅有希伯来文)。

³² 以色列民权协会已经对以色列总检察长于2018年12月作出的维持军法署署长于2016年4月结束调查的决定提出质疑；以及 A/HRC/43/21, 第27段。

³³ 见 <https://supremedecisions.court.gov.il/Home/Download?path=HebrewVerdicts\19\820\017\k09&fileName=19017820.K09&type=4> (仅有希伯来文)。

³⁴ A/HRC/43/21, 第27段。

场，即推迟官员的晋升是一种适当和相称的惩罚，在这种情况下，这些关切依然存在。³⁵

18. 高等法院在其裁决中没有背离军法署署长和总检察长的立场，后两者指出，应考虑到“战斗”或“作战活动”所“独有的强度”。高等法院特别指出，这名军官是在“类似战争的情况”下执行任务的，这种情况的特点是他的生命面临真正的危险。这种态度明显违背了国际法，国际法区分了由国际人权文书管辖的执法行动规则和主要由国际人道法管辖的武装冲突局势中交战各方之间敌对行为的规则。在执法行动框架内，安全部队仅被授权在为了保护生命或防止迫在眉睫的威胁造成严重伤害而绝对必要时作为最后手段使用致命武力。³⁶ 即使在武装冲突和军事占领的情况下，执法框架也适用于包括军队在内的安全部队与平民互动的情况。³⁷ 另一方面，敌对行为是指冲突一方用来削弱另一方军事能力的战争手段和方法，包括国际人道法关于敌对行为的规则所规定的“主动作战”或发动攻击。³⁸ 在将以色列安全部队参与执法行动的情况定性为“战斗活动”时，高等法院似乎是在坚持其先前的做法，即将国际法认为明确不同的两套规则混为一谈，³⁹ 从而造成一种危险的局面，即根据国际法对平民的生命权提供的保护被削弱。

19. 2020年10月21日，司法部内部警察调查司宣布打算审判一名参与杀害 Iyad Hallaq 的以色列边境警察，罪名是鲁莽杀人，而针对其指挥官的案件将会结案。⁴⁰ 根据其声明，“死者对警察和附近平民没有构成威胁”，开枪打死他的警官的行为有违命令，而且他之前曾与受害者交谈。31岁的 Hallaq 先生是一名患有自闭症的巴勒斯坦人，2020年5月30日，他从位于 Wadi al-Jawz 街区的家中前往耶路撒冷老城的残疾人职业培训中心时被以色列安全部队开枪打死。⁴¹ 人权高专办进行的监测引起了对以色列安全部队不必要或过度使用武力的严重关切。2020

³⁵ 这名军官被选为以色列国防军代表参加2020年4月27日在耶路撒冷西墙举行的阵亡将士纪念日仪式。

³⁶ 人权事务委员会，第36号一般性意见(2018年)，第12段。另见《执法人员使用武力和火器的基本原则》。

³⁷ 《关于陆战法规和习惯的章程》，第四十三条；A/HRC/40/CRP.2，第85-86段。另见红十字委员会，“国际人道法与当代武装冲突的挑战”(日内瓦，2015年)，第36页。这意味着，即便在武装冲突中，对没有直接参与敌对行动的平民使用武力也要遵守基于人权的执法规则。见2010年5月31日海事事件公共调查委员会(特克尔委员会)的报告(第一部分—2011年1月)，第189和234段。

³⁸ A/HRC/40/CRP.2，第94段。

³⁹ 具体而言，高等法院保持了其在2019年5月关于加沙抗议活动中的交战规则的裁决中已经确认的立场(见 www.lawfareblog.com/supreme-court-israel-dismisses-petition-against-gaza-rules-engagement)。

⁴⁰ 见 www.haaretz.com/israel-news/israeli-cop-who-shot-dead-autistic-palestinian-faces-trial-1.9251419 和 www.gov.il/he/departments/news/21-10-2020-01 (仅有希伯来文)。

⁴¹ 对该事件的详细评估见 A/75/336，第8段。

年 9 月 21 日。Hallaq 先生的父母向高等法院请愿，敦促内部警察调查司完成结束对此案的调查，并对参与该事件的两名警察进行审判。⁴²

20. 在调查关于以色列拘留设施中(可能构成酷刑)的虐待指控方面没有报告显著进展，包括 2019 年 8 月 23 日 Ein Bubin 袭击事件之后进行大规模逮捕后提出的严重公开指控。⁴³ 在答复反对以色列境内的酷刑公共委员会 2020 年 7 月 5 日提交的信息自由请求时，司法部报告称，2019 年，受理投诉以色列安全机构问题的监察员启动了 36 起涉及指称的虐待和酷刑指控的案件，另有 71 起案件已移交国家检察官办公室。人权高专办不知道是否因这些诉讼而采取了任何进一步举措。

巴勒斯坦权力机构

21. 在本报告所述期间，巴勒斯坦权力机构在西岸和加沙为调查和起诉与巴勒斯坦安全部队可能过度使用武力的事件或酷刑和虐待的指控有关的侵权行为实施者而采取的行动进展甚微。

22. 巴勒斯坦国在 2020 年 11 月 9 日提交的材料中报告说，已加紧努力，按照《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任择议定书》的要求，通过关于独立调查酷刑和虐待指控的国家预防机制的任务和工作方法的立法。然而，人权高专办关切地注意到，尽管巴勒斯坦国于 2017 年加入了《任择议定书》，但在本报告所述期间结束时，国家预防机制仍未建立和运作。⁴⁴

23. 关于巴勒斯坦安全部队在西岸过度使用武力的指控，人权高专办对报告所述期间导致巴勒斯坦人伤亡事件的监测⁴⁵ 证实，巴勒斯坦权力机构已采取某些举措，包括开展特别调查，承诺赔偿受害者家属，并宣布开始刑事调查和对涉案官员采取纪律措施。然而，关于对据称责任人提出的刑事指控，目前没有公开的信息。人权高专办的监测还指出，在利用非正式和解机制来处理巴勒斯坦安全部队可能过度使用武力造成的杀害或重伤案件。这引起了对这种机制可能被用来取代查明真相和确保追责的司法程序和其他纪律措施的关切。

24. 关于虐待(在某些情况下可能构成酷刑)的指控，人权高专办的监测指出了一些严重关切，即没有采取举措来调查和起诉可能对这些罪行负有责任的个人，而且内部纪律机制不足。尤为令人关切的是，有一些可信的指控称，被拘留者受到巴勒斯坦安全部队的恐吓，并迫于压力而没有对巴勒斯坦执法人员提出申诉或撤回已提出的申诉，以此作为获释的条件。

25. 高级专员再次呼吁巴勒斯坦国确保根据国际标准对涉及侵犯人权的事件进行及时、公正、独立和彻底的调查，并追究责任人的责任。⁴⁶ 在这一框架内，人

⁴² 见 www.haaretz.com/israel-news/.premium-parents-of-autistic-palestinian-shot-by-cops-petition-high-court-to-charge-officers-1.9177147。另见人权高专办驻巴勒斯坦被占领土办事处，“以色列安全部队再次对一名没有构成迫在眉睫的死亡或重伤威胁的巴勒斯坦人使用致命武力并致其死亡”，新闻声明，2020 年 6 月 2 日。

⁴³ A/75/336, 第 14–18 段。

⁴⁴ 人权高专办指出，在编写本报告时，巴勒斯坦国已加入的国际条约尚未在政府公报上公布。

⁴⁵ A/HRC/46/63, 第 22 段。

⁴⁶ A/HRC/43/21, 第 38 段。

人权高专办在报告所述期间加紧努力，向巴勒斯坦国提供技术援助，包括加强追责。这包括针对巴勒斯坦安全部队的培训，旨在打击任意逮捕和拘留以及酷刑和虐待，以加快刑事追责。

26. 加沙事实管辖当局的总检察长办公室报告称，已经收到并调查了与权力机构安全部队在 2019 年 3 月 14 日至 16 日举行的平民示威期间可能过度使用武力事件有关的投诉。⁴⁷ 然而，尚未公布这些调查的结果，人权高专办也未获悉加沙事实管辖当局采取了任何其他措施来调查和起诉涉嫌违法行为的人，包括可能对示威者过度使用武力、任意逮捕以及拘留期间的虐待和酷刑。

27. 人权高专办的监测继续指出对于加沙拘留设施中的虐待(可能构成酷刑)行为存在大量指控。⁴⁸ 几乎没有任何公开信息说明加沙管辖当局为调查这些指控而采取的任何举措，尽管独立人权委员会报告说，在本报告所述期间，它收到了 85 起关于虐待或酷刑的申诉。

28. 为确保对严重侵犯人权行为追责而采取的任何举措都缺乏透明度，是最令人关切的问题。在极少数情况下，加沙当局经由事实上的内政部的决定成立了特设委员会或调查委员会，调查此类指控，但其调查得出结论后并未提出刑事指控或采取其他具体的追责举措。例如，2020 年 2 月 23 日，加沙中部贝雷杰难民营的一名 39 岁男子因被控与巴勒斯坦权力机构合作“破坏公共安全”而被捕，在被事实上的国内安全局拘留期间死亡。事实上的内政部长宣布成立一个特设委员会调查此事。2020 年 2 月 29 日，委员会公布了调查结果，指出尽管该男子在拘留期间没有得到适当的医疗，但他死于自然原因。受害者的家人拒绝接受调查结果，强调在他身上发现了酷刑的痕迹。⁴⁹

C. 国际机制

29. 2019 年 12 月 20 日，国际刑事法院检察官发表声明，表示她已根据《规约》第五十三条第(一)款确定，有合理根据对巴勒斯坦的情势展开调查，涉及据称自 2014 年 6 月 13 日以来多方在包括东耶路撒冷在内的西岸和加沙犯下的战争罪。⁵⁰ 然而，在开始调查之前，检察官认为应该向法院预审分庭提出请求，要求就法院对此情势的属地管辖权范围作出管辖权裁决。⁵¹ 仍未就此事项作出裁决。

三. 落实高级专员在 A/HRC/35/19 号文件中审查的建议

30. 人权理事会在第 43/3 号决议中，请高级专员就各方如何能够履行义务，执行高级专员 2017 年审查的关于巴勒斯坦被占领土上的追责问题的建议(A/HRC/35/19)。在那一份报告中，高级专员审查了自 2009 年以来向各方提出的 900 多项建议，这些建议旨在改善巴勒斯坦被占领土上的人权状况。建议主要涉

⁴⁷ A/HRC/43/70, 第 47–48 段；和 A/HRC/43/21, 第 39 段。

⁴⁸ A/HRC/46/63, 第 62–63 段。

⁴⁹ 见 www.alwatanvoice.com/arabic/news/2020/03/01/1318541.html (仅有阿拉伯文)。

⁵⁰ 见 www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=20191220-otp-statement-palestine。

⁵¹ 控方根据第十九条第(三)款提出的请求，要求就法院在巴勒斯坦的领土管辖权作出裁决，ICC-01/18, 2020 年 1 月 22 日。

及违反国际人道法和国际人权法的行为，主要是以色列方面的行为，但也包括巴勒斯坦义务承担人和各方的行为。这些建议被细分为七个领域：问责制和诉诸法律的机会；国际互动协作；逮捕和拘留；定居点；行动自由；其他公民权利和政治权利；以及经济、社会和文化权利。在 2017 年的报告中，高级专员表明，绝大多数建议没有得到执行，报告最后提出了针对以色列、巴勒斯坦国和国际社会的后续措施。

31. 鉴于自 2017 年报告发表以来，巴勒斯坦被占领土的人权状况没有实质性改善，这些建议仍然有效。⁵² 因此，高级专员重申向以色列和巴勒斯坦国提出的建议，即充分利用人权高专办的技术援助，包括建立监督建议的国家机制。⁵³ 鉴于以色列自 2020 年 2 月以来公开宣布冻结与人权高专办的关系，特别是在巴勒斯坦被占领土上的关系，包括在向国际工作人员发放签证方面，这项建议对以色列而言特别重要。⁵⁴

32. 如上所述，2017 年报告中审查的绝大多数建议都与各方的非法行为有关。人权高专办的持续监测表明，以前报告中表达的关切依然存在。⁵⁵ 特别是，许多据称违反国际人道法的行为可归咎于以色列在加沙敌对行动升级期间的行为。更多违反行为涉及执法行动规则以及与包括东耶路撒冷在内的西岸和加沙地带的战时占领规则。⁵⁶ 因此，高级专员提醒以色列注意其根据已加入的国际人权文书、1949 年 8 月 12 日日内瓦四公约和其他国际人道法准则以及习惯国际法承担的义务，并再次呼吁以色列在巴勒斯坦被占领土充分遵守这些义务。⁵⁷

33. 2017 年，高级专员指出，以色列屡次不遵守整个人权系统提出的追责呼吁。⁵⁸ 鉴于持续缺乏根据国际标准确保追责的举措(见第二节)，高级专员再次呼吁以色列和巴勒斯坦国对所有涉嫌违反国际人权法和国际人道法的行为，包括所有国际犯罪指控，进行迅速、公正、独立和彻底的调查。高级专员还再次呼吁所有义务承担人确保所有受害者都能获得补救和赔偿。⁵⁹

34. 关于 2017 年报告中向国际社会提出的后续措施，高级专员特别建议人权理事会考虑建议大会利用其根据《联合国宪章》第九十六条第一款享有的权力，具体规定所有各方在落实本报告审查的各项建议方面如何履行其义务。⁶⁰ 高级专员再次呼吁所有国家和相关联合国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，包括安全理事会第 2334 (2016) 号决议，其中安全理事会重申，以色列在包括东耶路撒冷在内的西岸设立定居点没有

⁵² 例如，见 A/HRC/37/38, A/HRC/40/39 和 A/HRC/43/70。

⁵³ A/HRC/35/19, 第 67 和 73 段。

⁵⁴ 见 www.timesofisrael.com/israel-freezes-ties-with-un-rights-chief-after-release-of-settlement-black-list。

⁵⁵ 见 A/HRC/46/63 和 A/HRC/46/65。

⁵⁶ 秘书长在 A/HRC/34/38 号文件中总结了适用的法律框架，并提到在巴勒斯坦被占领土上经常发生的违反国际人道法和国际人权法的主要行为。

⁵⁷ A/HRC/35/19, 第 67 段。

⁵⁸ 同上，第 69 段。

⁵⁹ 同上，第 69 和 71 段。

⁶⁰ 同上，第 75 段。

法律效力，公然违反国际法。⁶¹ 各国签署《联合国宪章》后，即有义务遵守安全理事会的决定，也有义务结束被安全理事会视为非法的情势。⁶²

35. 根据国家责任的原则，国际不法行为的责任国除了对这种行为所造成的损害提供充分赔偿之外，还必须在该行为持续时，停止该行为。⁶³ 尽管几十年来不断呼吁占领国充分尊重国际法并遵守其根据占领法承担的义务，但违法行为继续以惊人的速度发生。因此，国际社会可以考虑进一步努力结束占领，从而也结束这些相关的侵犯行为。⁶⁴ 关于国家对国际不法行为的责任的条款也要求各国进行合作，以终止任何严重违反依一般国际法强制性规范承担的义务的行为。⁶⁵ 因此，高级专员呼吁所有国家采取集体行动，制止在巴勒斯坦被占领土上持续发生的严重违反国际人道法和国际人权法的行为，并使巴勒斯坦人民能够行使自决权。

四. 第三国的责任

36. 人权理事会在第 43/3 号决议中，再次呼吁所有国家促进遵守国际法，并呼吁《关于战时保护平民的日内瓦公约》(《日内瓦第四公约》)所有缔约国根据日内瓦四公约共同第一条，在巴勒斯坦被占领土尊重国际人道法，并确保国际人道法得到尊重。决议还请高级专员就各方为确保以色列和所有相关各方在巴勒斯坦被占领土遵守国际法规义务而采取的法律措施编写报告。

37. 共同第一条规定的尊重和确保尊重日内瓦四公约的义务在任何情况下都有效。⁶⁶ 这项义务延伸到整个国际人道法。⁶⁷ 它既包括消极义务，也包括积极义务：国家应避免某些行为(即各国不得鼓励、援助或协助违反《日内瓦四公约》

⁶¹ 同上，第 80 段。

⁶² 《联合国宪章》第二十五条；和南非不顾安全理事会第 276 (1970)号决议继续留驻纳米比亚(西南非洲)对各国法律后果，咨询意见，《1971 年国际法院案例汇编》，第 16 页起，见第 53-54 页，第 117 段。

⁶³ 国家对国际不法行为的责任条款第 30-31 条(大会第 56/83 号决议，附件)。

⁶⁴ 《公民及政治权利国际公约》，第一条；和《经济社会文化权利国际公约》，第一条。国际法院在在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果，咨询意见中确定了自决权的普遍性质，《2004 年国际法院案例汇编》，第 136 页起，见第 171-172 页，第 88 段。另见关于国家对国际不法行为的责任的条款草案第二十六条的评注第(5)段，提到自决权是强制性规范(国际法委员会第五十三届会议报告，A/56/10 和 Corr.1，第 208 页)。

⁶⁵ 第 41 条第 1 款。

⁶⁶ 例如，见尼加拉瓜境内和针对尼加拉瓜的军事和准军事活动案(尼加拉瓜诉美利坚合众国)，案情实质，判决书《1986 年国际法院案例汇编》，第 14 页起，见第 114 页，第 220 段。

⁶⁷ 红十字委员会，习惯国际人道法数据库，规则 114(https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule144)；红十字国际委员会，国际人道法与当代武装冲突的挑战，第二十八届红十字和红新月国际大会，2003 年 12 月 2 日至 6 日(日内瓦，2003 年)(www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/ihlcontemp_armedconflicts_final_ang.pdf)。

的行为)，同时它们还必须采取积极举措结束冲突各方的违反行为。⁶⁸ 这一义务还意味着，各国负有积极的义务，在其权力范围内尽一切合理努力，制止正在发生的违反国际人道法行为，并防止可预见的违反国际人道法行为。⁶⁹

38. 因此，第三国必须尽可能对冲突各方施加所拥有的影响，以确保尊重国际人道法。⁷⁰

39. 正如高级专员在以往报告中所述，在履行确保尊重国际人道法的义务时，各国可以选择采取被认为适当的不同措施。这些措施可以是外交措施，也可以是更重要的措施，包括反击措施和采取与情况相称的适当反措施⁷¹。⁷² 红十字国际委员会在 2016 年对共同第一条的最新评注中，以及 1967 年以来被占领的巴勒斯坦领土人权状况特别报告员和多位作者均概述了各国为履行确保尊重法律的义务可以采取的措施。⁷³ 《促进遵守国际人道法的欧洲联盟准则》是这方面另一个有用的指示性措施清单。⁷⁴

40. 在 2020 年 10 月 15 日的普通照会中，人权高专办再次要求联合国会员国提供资料，说明为促进在巴勒斯坦被占领土遵守国际法和落实相关独立国际调查委员会和实况调查团报告所载建议而采取的举措。

41. 在本报告所述期间，第三国采取了一些公开措施，主要涉及以色列公开宣布的吞并巴勒斯坦被占领土的计划。一些政府对这些计划予以谴责。2020 年 7 月 7 日，埃及、法国、德国和约旦外交部长发表联合声明，呼吁以色列不要实施吞并部分巴勒斯坦被占领土的计划，称这“将违反国际法，危及和平进程的基础”。⁷⁵ 2020 年 6 月 23 日，来自 25 个欧洲国家的 1,080 名议员发表了一封致欧洲各国政

⁶⁸ A/HRC/43/35, 第 34 段。另见，例如：红十字国际委员会，国际人道法与当代武装冲突的挑战，第二十八届大会；Knut Dörmann and Jose Serralvo, “Common article 1 to the Geneva Conventions and the obligation to prevent international humanitarian law violations”, *International Review of the Red Cross*, vol. 96, No. 895/896, p. 719 (<https://international-review.icrc.org/articles/common-article-1-geneva-conventions-and-obligation-prevent-international-humanitarian-law>); 红十字委员会，《〈日内瓦第一公约：改善战地武装部队伤者病者境遇之日内瓦公约〉评注》，第二版，2016 年，第 164–173 段(关于共同第一条)；以及 Théo Boutruche and Marco Sassòli, “Expert opinion on third States’ obligations vis-à-vis IHL violations under international law, with a special focus on common article 1 to the 1949 Geneva Conventions”, 8 November 2016 (www.nrc.no/globalassets/pdf/legal-opinions/eo-common-article-1-ihl---boutruche--sassoli--8-nov-2016.pdf), pp. 13–14.

⁶⁹ A/HRC/43/35, 第 34 段。

⁷⁰ 红十字委员会，习惯国际人道法数据库，规则 114(https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule144)；和红十字委员会，《评注》，第 165 段。

⁷¹ A/HRC/40/43, 第 49 段；和 A/HRC/43/21, 第 41 段。

⁷² A/74/507, 第 78 段。在同一份报告中，1967 年以来被占领的巴勒斯坦领土人权状况特别报告员建议各国扩大其有针对性的反措施的范围，直到实现遵守为止。

⁷³ A/74/507, 第 72–76 段；红十字委员会，《评注》，第 181 段；和 Dörmann and Serralvo, “Common article 1”, pp. 725–726.

⁷⁴ 见 [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XG1215\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XG1215(01)&from=EN)。

⁷⁵ 见 www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/israel-palestinian-territories/peace-process/events/article/joint-statement-of-the-foreign-ministers-of-france-germany-egypt-and-jordan-07。

府和领导人的联名信，反对以色列吞并西岸，要求欧洲领导人对这一挑战采取果断行动。⁷⁶

42. 支持将涉嫌违反国际人道法和国际人权法的犯罪者绳之以法的国际努力，是第三国履行共同第一条所规定义务的另一项措施。也可以包括支持正在进行的国际法律诉讼或支持建立调查委员会、实况调查团和其他国际调查机制。也可以为国家司法程序提供支持。⁷⁷

43. 《日内瓦四公约》和《1949年8月12日日内瓦四公约关于保护国际性武装冲突受害者的附加议定书》(第一议定书)的缔约国必须在其国家立法中规定对这些文书界定为严重违反行为的战争罪的普遍管辖权。⁷⁸ 因此，这些第三国必须调查和起诉或引渡被指控在巴勒斯坦被占领犯下严重违反日内瓦四公约行为的人。它们还必须调查其有管辖权的其他战争罪，并酌情起诉嫌疑人。⁷⁹ 鉴于诉诸刑事措施来遏制违反国际人道法的行为也可被视为确保尊重法律的一种手段，⁸⁰ 各国应考虑根据国际法，包括普遍管辖权或域外管辖权原则，赋予其国内法院权限调查违反国际人道法的指控，无论违反行为是在哪里犯下的。

44. 例如，在德国，对以色列国防军成员在2014年7月24日加沙袭击时据称犯下的战争罪的初步调查正在进行中，这次袭击造成同一家庭多名成员死亡(Kilani案)。⁸¹ 在比利时、瑞士和大不列颠及北爱尔兰联合王国，2009年至2017年期间，就以色列高级官员在2008年和2009年加沙敌对行动升级期间犯下的战争罪对他们提起了刑事诉讼。

45. 根据共同第一条，第三国有责任采取合理措施确保尊重法律，除此之外，根据关于国家对国际不法行为的责任的条款，各国义务不承认严重违反国际法所造成的情势为合法，也不得协助或援助维持这种情势。⁸² 如上所述，各国义务

⁷⁶ 见 www.scribd.com/document/466688615/Letter-by-European-Parliamentarians-Against-Israeli-Annexation。

⁷⁷ 红十字委员会，《评注》，第181段。

⁷⁸ 《日内瓦第四公约》，第一百四十六条；和《日内瓦四公约第一附加议定书》，第八十五条，第一款。一些国际人权条约，如《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》，也规定了对某些罪行的强制性普遍管辖权。另见红十字国际委员会，习惯国际人道法数据库，第157条(https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule157)，及其评注。

⁷⁹ 红十字国际委员会，习惯国际人道法数据库，第158条(https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule158)。许多国家要求被告出现在其领土才能确立管辖权。

⁸⁰ 同上，关于前南斯拉夫问题国际法庭，检察官诉 Tadić，案件号 IT-94-1，对辩方就管辖权提出的动议所作裁定，1995年8月10日，第71段。

⁸¹ 见 www.ecchr.eu/en/case/israeli-airstrikes-in-gaza-justice-in-the-kilani-case。

⁸² 第41条第2款。例如，各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(A/HRC/40/43, 第51段。)

务进行合作，通过合法手段制止任何严重违反国际法的行为。⁸³《联合国宪章》规定，各国有义务促进普遍尊重和遵守人权和自由，这也包含了合作的义务，几乎所有核心国际人权条约也都提到了这一点。⁸⁴

五. 结论和建议

46. 在本报告所述期间，对以色列安全部队在巴勒斯坦被占领土执法行动中过度使用武力的指控，一直普遍未能确保追究责任。2014 年升级事态和加沙先前和最近几轮敌对行动的当事各方，都受到了指控，但在这方面，有罪不罚现象也仍然存在。此外，令人关切的是，几乎没有采取任何步骤来调查和起诉那些据称对过度使用武力对待巴勒斯坦人和其他侵犯人权行为负责的巴勒斯坦安全部队成员或加沙安全部队成员。

47. 关于第三国的责任，高级专员强调，所有国家都有义务为此采取一切必要措施，确保尊重国际人道法。

48. 正如高级专员已经强调的那样，尽管国际社会不断呼吁遵守国际法规定的适用义务，并向巴勒斯坦和以色列当局的和平努力提供了支持，但国际社会采取的举措仍不足以确保实现这一目标。⁸⁵ 安全理事会在第 2334 (2016)号决议中强调，现状是不可持续的，迫切需要采取重大步骤来稳定局势和扭转消极趋势。在这方面，秘书长强调，缺乏追责破坏了可持续和平与安全的机会，并补充说，打击有罪不罚问题必须成为最高优先事项。⁸⁶ 高级专员再次重申了这些呼吁。

49. 高级专员回顾了以往对建议进行全面审查时所述的后续措施，⁸⁷ 以及所审查的所有建议：

(a) 呼吁以色列在巴勒斯坦被占领土充分遵守国际人权法和国际人道法规定的义务；敦促以色列对所有涉嫌违反和践踏国际人权法和国际人道法的行为，特别是对国际罪行的指控，进行迅速、独立、公正、彻底、有效和透明的调查；并呼吁以色列确保所有受害者及其家人能够获得有效的补救、赔偿和获知真相；

(b) 呼吁以色列恢复与人权高专办的合作，并充分利用人权高专办的技术援助；

⁸³ 国家对国际不法行为的责任条款第 41 条第 1 款。一国违反依一般国际法强制性规范承担的义务被视为严重违反情况(国家对国际不法行为的责任条款第 40 条)。禁止实行侵略、灭绝种族、奴役、种族歧视、危害人类罪和酷刑、自决权以及国际人道法的基本规则，一般被视为国际法的强制性规范(见国家对国际不法行为的责任条款草案第 26 条评注第(5)段和第 40 条评注第(4)段(国际法委员会第五十三届会议的报告，A/56/10 和 Corr.1, 分别见第 208 和第 283 页))。见条约法条款草案第 50 条评注第(3)段(国际法委员会第十七届第二期会议和第十八届会议的报告，A/6309/Rev.1, 第 76-77 页)。

⁸⁴ 《联合国宪章》，第一条第(三)款。见《公民及政治权利国际公约》、《经济社会文化权利国际公约》、《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》序言。

⁸⁵ A/HRC/35/19, 第 62 段。

⁸⁶ A/71/364, 第 6 段。

⁸⁷ A/HRC/35/19, 第 63-81 段。

(c) 敦促巴勒斯坦国对所有涉嫌违反和践踏国际人权法和国际人道法的行为，特别是对国际罪行的指控，进行迅速、独立、公正、彻底、有效和透明的调查；并呼吁巴勒斯坦国确保所有受害者及其家人能够获得有效的补救、赔偿和获知真相；

(d) 建议所有各方确保充分尊重国际法，包括国际人道法，特别是区分原则、相称原则和预防原则，并确保对严重侵权行为追究责任；

(e) 呼吁所有国家采取一切必要措施，有效确保冲突各方尊重《日内瓦四公约》日内瓦四公约，同时考虑到它们可以合理利用的手段及其对各方的影响程度；并特别提醒与各方关系密切的国家，它们必须施加影响，确保尊重法律；

(f) 再次呼吁所有国家和联合国相关机构采取一切必要措施，确保充分尊重和遵守安全理事会、大会和人权理事会的相关决议。
