



人权理事会

第四十七届会议

2021年6月21日至7月9日

议程项目7

巴勒斯坦和其他阿拉伯被占领土的人权状况

包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土的人权状况，尤其是定居点的法律地位问题

1967年以来被占领的巴勒斯坦领土人权状况特别报告员的报告*

摘要

在本报告中，1967年以来被占领的巴勒斯坦领土人权状况特别报告员审视了包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土目前的人权状况，尤其是定居点根据《国际刑事法院罗马规约》的法律地位问题。

报告涵盖的其他方面包括加沙和西岸，包括东耶路撒冷最近的暴力升级、谢赫贾拉的局势和被迫流离失所状况、强迫流离失所和拆毁房屋对儿童的影响以及第三国的问责。

* 本报告逾期提交，以反映最新动态。



一. 导言

1. 本报告由 1967 年以来被占领的巴勒斯坦领土人权状况特别报告员根据人权委员会第 1993/2 A 号决议和人权理事会第 5/1 号决议提交人权理事会。
2. 特别报告员谨指出，他尚未获准进入巴勒斯坦被占领土，他要求会见以色列常驻联合国代表的请求也没有得到接受。特别报告员再次指出，进入巴勒斯坦被占领土是全面了解当地人权状况的一个关键因素。他感到遗憾的是，由于他被排除在该领土之外，旅行困难，由于冠状病毒病(COVID-19)大流行实施的隔离措施，以及许多个人向以色列当局，特别是加沙寻求出境许可时面临的障碍，他缺乏与许多人权组织会面的机会。
3. 本报告主要以书面提交的材料为依据。由于 COVID-19 的原因，特别报告员无法前往该区域开展进一步磋商。
4. 特别报告员根据其任务授权，在本报告中重点讨论了以色列侵犯人权和违反人道法的行为。¹ 特别报告员的任务重点是关注占领国的责任，但他也指出，任何国家或非国家行为体侵犯人权的行为都应受到谴责，这种行为只会阻碍和平前景。
5. 特别报告员感谢巴勒斯坦国政府对他的任务给予充分合作。他进一步确认民间社会组织和人权维护者为创造一个尊重人权的环境所做的重要工作，在这样的环境里，侵犯人权和违反国际人道法的行为不会有罪不罚和无人作证。

二. 目前的人权状况

6. 由于 2021 年 5 月暴力升级，西岸、东耶路撒冷和加沙巴勒斯坦人的人权状况在本报告所述时期接近结束时显著恶化。尽管不可能全面审查自特别报告员向人权理事会第四十四届会议提交上一份报告以来的所有人权关切，² 他愿着重阐述几个令人关切的问题，包括最近的暴力升级、谢赫贾拉的局势和强迫流离失所、强迫流离失所和拆毁房屋对儿童的影响以及第三国的责任。

A. 紧张局势的近期升级及其对平民的影响

7. 2021 年 5 月，在两个星期的时间里，巴勒斯坦被占领土的人权状况显著恶化，加沙和包括东耶路撒冷在内的整个西岸出现了多年来最严重的暴力和平民伤亡。在东耶路撒冷谢赫贾拉和锡勒万居民区的巴勒斯坦家庭即将被迫离开家园流离失所的背景下，紧张局势升级。与此同时，在斋月的最后几天，以色列安全部队进一步限制巴勒斯坦朝拜者进入阿克萨清真寺大院，并限制他们的行动，同时在清真寺内过度使用武力，使紧张局势进一步加剧。5 月 10 日，加沙武装团体与以色列之间的局势出现军事升级。与此同时，巴勒斯坦示威从东耶路撒冷和西岸

¹ 详见人权委员会第 1993/2 A 号决议规定的特别报告员的任务授权。

² A/HRC/44/60.

蔓延到以色列各地，特别是在混居城市，导致主要由以色列右翼极端团体对巴勒斯坦人实施的暴力。³

8. 5月10日至20日及在武装团体发射火箭弹之后，以色列凭借其强大的火力，从陆地和海上对加沙的目标发动密集空袭，造成256名巴勒斯坦人死亡，其中包括66名儿童和40名妇女。另有数千人受伤，74,000多名巴勒斯坦人流离失所。⁴截至5月24日，在包括东耶路撒冷在内的西岸，包括5名儿童在内的28名巴勒斯坦人被杀害。10名以色列公民和居民被从加沙发射的火箭炸死，据报道，许多地区的民用基础设施和房屋遭到破坏。5月21日达成了停火，但是巴勒斯坦被占领土和以色列的紧张局势仍然严重。⁵

9. 以色列对加沙的袭击导致平民伤亡，并对民用物体造成大规模破坏和损坏。其中包括政府大楼、住宅和公寓楼、国际人道主义组织的办公室、医疗设施、媒体办公室以及连接平民与医院等基本服务的道路。无差别和不成比例地攻击平民和民用物体可能构成战争罪。⁶

10. 这是自2008年以来的第四次此类升级，如果不解决此类暴力的根源，还会有更多此类事件。最近的这些事件非常清楚地表明，整个西岸和东耶路撒冷存在对巴勒斯坦人的持续歧视、强迫流离失所的威胁、强迫流离失所、拆毁房屋、定居点扩张和定居者暴力以及对加沙长达14年的封锁，这仅仅是其中几例，所有这些都助长了并将继续助长暴力的循环。

11. 5月27日，人权理事会通过了关于确保尊重国际人道法和国际人权法的第S-30/1号决议，其中理事会请高级专员向理事会第四十八届会议报告就该决议取得的最新进展，并每年向理事会和大会提交报告。该决议授权人权理事会紧急设立一个持续运作的、独立的国际调查委员会，在巴勒斯坦被占领土和以色列调查2021年4月13日之前和之后所有涉嫌违反和践踏国际人权法的行为以及反复出现的紧张局势、不稳定和冲突旷日持久的所有根本原因。特别报告员欢迎调查委员会的成立。

12. 人权组织估计，最近的升级将对加沙的基础设施，特别是水、卫生和电力供应产生巨大的长期影响，所有这些都处于可怕的状态。人道主义事务协调厅估计，由于紧张局势升级，400,000人无法正常获得安全的自来水，58个教育设施遭到破坏，1,165个住房和商业单位被毁，9所医院部分受损，19个诊所受损。⁷以色列为期10天的轰炸破坏了许多民用基础设施，包括18个污水水泵和18,734米的污水管道网。由于工作人员无法前往工作场所，四个中央污水处理站在袭击期间无法运行。⁸

³ See www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27095&LangID=E.

⁴ See Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, "Protection of civilians report, 24–31 May".

⁵ See www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27116&LangID=E.

⁶ 同上。

⁷ See www.ochaopt.org/content/gaza-strip-escalation-hostilities-3-june-2021.

⁸ Al-Mezan Center for Human Rights, "In focus: the effects of Israel's military offensive on Gaza's wash facilities, 10–21 May 2021".

13. 由于局势升级，COVID-19 的预防措施以及检测和疫苗接种受到严重干扰，人道主义事务协调厅报告说，截至 2021 年 6 月，检测仅限于向医院报告的有症状者。此外，据报道，在 5 月 11 日至 6 月 3 日期间，由于埃雷兹和凯雷姆沙洛姆过境点的关闭远超过停火协议的日期，加沙以外需要紧急医疗的人不许离开。⁹ 非政府组织一再警告说，这一政策极不合理，危及生命。¹⁰

B. 加沙

14. 以色列对加沙实施的海陆空封锁已经持续了 14 年，使 200 万人继续被困，他们对未来或选择离开的希望渺茫。由于封锁和 COVID-19 的影响，即使在最近暴力升级之前，加沙的局势依然严峻。

15. 2021 年 5 月初，COVID-19 病例激增，导致巴勒斯坦卫生部宣布几乎整个加沙地带为“红区”，指出病例增加对加沙生活的各个方面产生了影响。¹¹ 2020 年 5 月，巴勒斯坦国政府和以色列之间的协调暂停，提交出境许可的新标准出台，只办理紧急医疗转诊出境申请，此后，能够在加沙以外获得救治的巴勒斯坦人减少了数目。¹² 这导致从加沙撤离的人数急剧下降，从 2020 年 2 月埃雷兹过境点记录的约 21,032 人降至 2020 年 3 月的 5,533 人。2020 年 4 月和 5 月，分别只有 222 人次和 213 人次出境记录。¹³

16. 加沙的电力供应仍然低得危险，影响到生活的各个方面，包括保健、水、水处理和污水排放。2020 年 8 月，在哈马斯发射燃烧气球后，以色列关闭了与加沙间的过境点达三个星期，并停止了燃料供应。¹⁴ 过境点于 9 月 1 日重新开放后，电力供应恢复到 8 小时轮番停电和供电。¹⁵ 2021 年 6 月，以色列当局继续禁止向加沙运送燃料，从而使当前的电力危机更加恶化，尽管加沙电力分配公司最近增加了供应。截至 2021 年 6 月，电力短缺估计占需求的 69%，导致每天大约只有 6-12 小时的电力可用。¹⁶ 在暴力升级的 10 天里，加沙约有 902,600 名公民完全无电可用。

17. 加沙人道主义援助工作者穆罕默德·哈拉比继续被以色列当局拘留，有报道称，他的律师正在为他的案件进行结案陈词。他于 2016 年 6 月被捕，指控他将数百万美元的发展资金转移给加沙的武装团体。他否认这些指控，他的雇主世界

⁹ See <https://gisha.org/en/israel-continues-to-ban-exit-of-goods-from-gaza-cancer-patients-exit-in-first-since-may-11/>.

¹⁰ See https://gisha.org/UserFiles/File/letters/Gisha_PHRI_HaMoked_Adalah_letter_May_26_2021.pdf (in Hebrew only).

¹¹ Sharmila Devi, “COVID-19 surge threatens health in the Gaza Strip”, *The Lancet*, vol. 397, No. 10286 (May 2021).

¹² A/HRC/46/63, 第 43 段。

¹³ Gisha, “Gaza up close” (September 2020).

¹⁴ Btselem, “Summer 2020: Gaza’s electricity crisis deepens again, with 4 hours of daily supply”, 20 October 2020.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Al-Mezan Center for Human Rights, “In focus: the effects of Israel’s military offensive on Gaza’s wash facilities, 10–21 May 2021”, p. 3.

宣明会的财务审计也没有发现挪用资金的证据。到目前为止，哈拉比先生已经出席了 150 多次法庭听证会。特别报告员对哈拉比先生得不到公平审判表示严重关切，因为检方依赖秘密证据，最初不允许他接触律师。¹⁷ 特别报告员再次呼吁以色列给予他公平审判或立即释放他。

C. 谢赫贾拉和锡勒万的典型案例

18. 东耶路撒冷的局势仍然极其紧张，因为许多巴勒斯坦家庭面临着即将被以色列当局强迫流离失所的风险。谢赫贾拉街区有八个家庭面临被迫流离失所，其中四个迫在眉睫，这一案例已成为东耶路撒冷许多巴勒斯坦家庭面临被迫流离失所威胁的象征，其目的是在该市建立犹太人多数，并在当地造成不可逆转的人口事实。¹⁸ 它还突显了以色列试图永久改变东耶路撒冷的巴勒斯坦特征，并为定居者进一步扩张铺平道路，从而进一步巩固以色列的吞并。以色列定居者组织尤其强化了驱逐手段，大大增加了巴勒斯坦家庭面临的诉讼数量和定居者团体的压力，这些定居者团体在以色列警察的保护下，继续挑衅和攻击巴勒斯坦居民。特别报告员强调，驱逐令如果执行，将构成占领国以色列违反《关于战时保护平民的日内瓦公约》（《日内瓦第四公约》）第四十九条关于禁止强迫转移受保护平民人口的规定。¹⁹ 以色列不能在根据国际法被视为被占领的领土上适用自己的法律。

19. 2021 年 5 月和 6 月，在活动分子的支持下，居住在谢赫贾拉的巴勒斯坦家庭动员起来，防止强迫流离失所的发生，包括举行和平示威、静坐和利用社交媒体开展宣传。²⁰ 以色列警察对示威的反应是，构筑多重路障加强街区防护，从而严重限制了居民的行动。以色列安全部队还逮捕了一些报道街区事件的活动分子和记者，并对示威者过度使用武力。²¹ 其他东耶路撒冷居民区面临同样的被迫流离失所威胁，包括锡勒万的巴丹·哈瓦。据人道主义事务协调厅称，共有 970 多人，包括 424 名儿童，面临流离失所的风险。²² 以谢赫贾拉事件为主要触发因素之一的 2021 年 5 月的最近事态升级表明，东耶路撒冷居民区的地位和当前驱逐诉讼的可能结果将对巴勒斯坦被占领土的总体局势和未来升级产生决定性影响。5 月 10 日，以色列最高法院推迟了对谢赫贾拉四个家庭可能被迫流离失所的裁决。

D. 侵犯巴勒斯坦大学教职员工的权利

20. 对巴勒斯坦大学生和教授的逮捕和骚扰模式最近有所加剧。拉马拉的比尔泽特大学尤其成为以色列安全部队的目标，据报道，仅在 2019 年 9 月至 2020 年 1

¹⁷ See www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26496&LangID=E.

¹⁸ See www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27067&LangID=E.

¹⁹ See www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26648&LangID=E.

²⁰ See Yara Hawari, “Why Israel is so desperate to silence #SaveSheikhJarrah”, Aljazeera, 10 June 2021.

²¹ See Aljazeera “Israeli police attack Palestinian protesters in Sheikh Jarrah”, 22 June 2021.

²² Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, “Palestinian family evicted from its home in East Jerusalem”, 10 December 2020.

月期间，就有超过 74 名学生被捕。²³ 2020 年 10 月 21 日，在紧张局势严重升级的情况下，以色列军方正式将比尔泽特大学的学生团体定性为“被禁止的恐怖组织”，从而将其在校园的工作定为犯罪，并证明有理由进一步逮捕学生。²⁴ 据报道，许多被捕者受到身体和精神折磨。²⁵ 特别报告员对这种打压巴勒斯坦大学教职员和学生的模式表示严重关切。他强调，占领国以色列的这些暴力逮捕侵犯了学生的言论和结社自由权利，特别是在大学里，大学应该是这种自由的灯塔。他进一步强调，占领国有责任确保受教育权得到尊重。

E. 以色列政策对儿童的影响：拆毁住房和拘留

21. 自 2021 年初以来，以色列当局拆毁或没收了 387 座巴勒斯坦建筑，导致 309 名儿童在全球疫情大流行期间流离失所。²⁶ 房屋被拆毁的经历严重影响了儿童及其家庭的生计和精神状态。根据救助儿童会进行的一项研究，除了失去粮食安全之外，许多家庭失去了获得保健、水和电等服务的机会。²⁷

22. 在完全由以色列保安控制的地区生活的儿童受到的影响最大，因为那里的拆毁和没收活动明显增加。随之而来的流离失所和重新安置对他们的教育、他们与父母的关系以及他们与社区的联系产生了负面影响。²⁸ 被驱逐的痛苦经历也改变了他们的总体行为。特别报告员极为关切拆毁房屋对儿童的影响，这可能影响到未来几代人。他们亲身经历的被剥夺和流离失所也再次揭开了他们父母经受过创伤。他呼吁立即停止所有拆毁行动，这严重违反了国际人道法。

23. 据巴勒斯坦非政府组织 Addameer 称，2021 年 1 月至 5 月，有 4,809 名巴勒斯坦人被以色列当局拘留，其中 582 人为儿童。以色列安全部队每年平均拘留和迫害 500-700 名巴勒斯坦儿童。²⁹ 根据第 1711 号和第 1726 号军事命令，巴勒斯坦儿童可被关押在军事法庭，在军事法庭，他们的拘留可延长至 10 天，然后被移交给其他法庭。此外，第 1651 号军事命令将被占领土上的儿童定义为 16 岁以下的人，这违反了《儿童权利公约》第一条。另一方面，以色列儿童在民事少年法庭受到起诉，在那里，儿童被定义为 18 岁以下的人。相比之下，巴勒斯坦儿童在监狱和法院被当作成年人对待。特别报告员对被拘留儿童的人数及其被捕条件感到震惊，呼吁以色列立即停止这种做法，因为这种做法明显违反国际法，只能作为最后手段。

²³ 见 A/HRC/WGAD/2021/8。

²⁴ See <https://mesana.org/advocacy/committee-on-academic-freedom/2021/04/13/protesting-ongoing-policy-of-arrests-and-detention-of-students-in-palestinian-universities>.

²⁵ Ibid.

²⁶ Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, “Data on demolition and displacement in the West Bank”.

²⁷ See Save the Children, “Hope under the rubble: the impact of Israel’s home demolition policy on Palestinian children and their families” (2021).

²⁸ 同上。

²⁹ See www.addameer.org/statistics.

F. 第三国的问责措施

24. 第三国对以色列和巴勒斯坦被占领土的局势负有自己的一系列责任，但迄今未能确保以色列遵守国际人道主义法。尽管许多国家根据国际法承认定居点是非法的，并发出了谴责，但很少国家采取任何重大行动。然而，一个重要的事态发展是，2021年5月26日，爱尔兰议会通过了一项动议，谴责以色列当局“事实上吞并”巴勒斯坦土地。这项动议在获得跨党派支持后在议会获得通过。爱尔兰是第一个采取这种立场并承认以色列事实上已经吞并了西岸大片地区的国家。³⁰

25. 特别报告员在2020年7月提交人权理事会的报告中对2020年2月公布的工商企业定居点活动数据库表示欢迎，这可能被视为向问责迈出的又一步。³¹ 除其他外，该数据库的目的是协助各国确保在其领土内和/或在其管辖下的公司尊重人权。联合国人权事务高级专员办事处向人权理事会第四十三届会议提交的报告是朝着问责制方向迈出的重要一步，介绍了参与同定居点有关的商业活动的112家工商企业的大致情况。³² 尽管报告明确承认数据库工作及其连续性得到了人权理事会授权，但人权事务高级专员在理事会第四十六届会议的发言中指出：“这一领域的任何进一步工作只能按照适用于理事会供资任务的本组织预算程序进行。”³³ 鉴于报告的时间限制(2018年1月至2019年8月期间)，以及报告仅包括在定居点开展活动的一小部分工商企业，数据库工作如果缺乏连续性，可能会导致国家或企业在确保企业为了尊重人权而停止在定居点的活动方面取得的任何进展遭受毁灭性挫折。

三. 以色列定居点在《罗马规约》下的法律地位³⁴

26. 1998年7月，来自120个国家的代表投票赞成《国际刑事法院罗马规约》的谈判文本。《罗马规约》首次设立了一个常设国际法院，审判被指控犯有战争罪、危害人类罪和其他严重国际罪行的人。它借鉴了第二次世界大战后建立的纽伦堡和东京军事法庭的遗产以及1990年代和2000年代建立的卢旺达、前南斯拉夫、柬埔寨和塞拉利昂战争罪行法庭。国际刑事法院成立于2002年7月。

27. 《罗马规约》在其序言中宣布了国际社会建立国际刑事法院的宗旨。《规约》援引普世价值和《联合国宪章》，承认最严重的国际罪行威及世界和平、安全与福祉，绝不能听之任之不予惩罚，国际合作对于打击这些罪行至关重要。最终目标是保证“永远尊重并执行国际正义”。秘书长在罗马向代表们发表的关于通过《规约》的讲话中指出，这一成就将否定2000年前马库斯·图留斯·西塞罗的悲观看法，即“在武器面前，法律是沉默的”。

³⁰ See Aljazeera, “Ireland condemns Israel’s ‘de facto annexation’ of Palestine”, 26 May 2021.

³¹ A/HRC/44/60, para. 14.

³² A/HRC/43/71.

³³ See www.ohchr.org/SP/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=26913&LangID=S.

³⁴ 特别报告员非常感谢巴西、哥伦比亚和意大利的学术机构、以色列、巴勒斯坦国和大不列颠及北爱尔兰联合王国的人权维护者以及联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处为本报告提供的高质量材料。他还感谢安大略省西部大学法律系学生进行的公益研究。这些贡献大大加强了本报告。

28. 《罗马规约》明确列出的战争罪包括占领国将部分本国平民人口间接或直接迁移到其占领的领土。³⁵ 它的列入是经过深思熟虑的、适当的和线性的。禁止占领国安置定居者的规定通过 1949 年《日内瓦第四公约》首次在国际法中得到确立。随后，在《1949 年 8 月 12 日日内瓦四公约》1977 年《关于保护国际性武装冲突受害者的附加议定书》中，它被定性为“严重破约行为”和“战争罪”。

29. 定居者植入现象历来涉及一个帝国或扩张性国家将其部分公民或属民转移到其通过征服或占领获得的土地上。这些土地的居民可能已经被清除，但更常见的情况是，仍然居住着一些或所有土著人民。征服国植入定居者的目的是巩固其政治和军事控制，加强其经济渗透，并最终支持其对被征服土地的永久主权的法律主张。被转移的定居者几乎一向是自愿的公民或统治政权的属民，其动机是政府的利诱、经济前景的改善、被征服土地上的特殊法律和政治特权，有时还有传播民族主义、宗教或文明的使命。³⁶

30. 定居者植入的另一面是通过人口工程打破土著人口与其传统领土和土地之间的既定关系。社区和领地之间的联系是任何原始社会的共同纽带。因此，如果这种联系因领土让渡、多数地位的故意丧失或被占领或被征服的人民无法控制其政治命运而中断，自决权的行使将受到极大克减。事实上，这种联系的中断不仅是定居者植入的经常性后果，而且其本身始终就是目的。毋庸讳言，历史上的定居者植入项目总是不顾土著居民的意愿，而且几乎总是与他们的意愿背道而驰。³⁷

31. 1993 年一份关于人口转移的重要联合国报告确定，定居者安置项目的后果通常是多方面的、灾难性的和长期的，包括军事征服、土著平民的苦难、环境退化、分离和不平等的社会结构、根深蒂固的法律歧视、隔离的劳动力市场、剥夺政治权利以及镇压、抵抗和不稳定的循环。³⁸ 一旦定居者植入进程获得势头，报告作者指出，占领国往往会声称：“人道主义关切迫使它留在该领土上，以扩大对植入人口的保护。这一论点可能与其他意识形态主张相结合，即占领者出于假定的安全和人道主义原因，或甚至基于没有法律依据的权利，如‘历史权利’，有‘权’拥有该领土”。³⁹

32. 正如帕特里克·沃尔夫所解释的那样，定居者殖民主义，包括定居者的植入，不是一个事件，而是一个持久的结构。这不仅仅是一个征服的历史时刻，而是一个随着时间推移逐渐展开的征服过程，通过征服国或占领国的政治、社会、经济、军事和法律体制得到巩固。⁴⁰ 历史上的例子包括欧洲征服美洲、苏格兰和英格兰新教徒在天主教爱尔兰的不列颠定居点、阿尔及利亚的法国人、南非的荷兰人和英国人、肯尼亚的英国人以及苏联向波罗的海各共和国注入俄罗斯人。

³⁵ Article 8 (2) (b) (viii).

³⁶ See Claire Palley, “Population transfers” in *Broadening the Frontiers of Human Rights: Essays in Honour of Asbjorn Eide*, Donna Gomien, ed. (Oslo, Scandinavian University Press, 1993).

³⁷ E/CN.4/Sub.2/1994/18, para. 131.

³⁸ See E/CN.4/Sub.2/1993/17 and Corr. 1.

³⁹ 同上，第 35 段。

⁴⁰ See Patrick Wolfe, “Settler colonialism and the elimination of the native,” *Journal of Genocide Research*, vol. 8, No. 4 (2006).

33. 在报告的这一节，特别报告员将探讨根据《罗马规约》，以色列在巴勒斯坦被占领土上的定居点是否构成战争罪的问题。因此，他将首先论述禁止人口转移和定居者植入在国际人道主义、人权和刑法中的地位。然后，他将论述以色列定居点的历史和特点以及以色列政府在发展和扩大定居点方面的作用，然后再根据《罗马规约》评估定居点的法律地位。

A. 国际法与定居者植入

1949 年日内瓦第四公约

34. 在《日内瓦第四公约》产生之前，1907 年的《海牙章程》规定了二十世纪初的许多战争法规和惯例。《章程》没有明确禁止将定居者从占领国转移到被占领土。然而，《章程》的规定限制了占领国的行动，以至于任何试图从人口上改变被征服领土的行为都将被有效禁止。第四十三条规定占领国必须尊重被占领土的现行法律。第四十六条规定私人财产必须得到尊重，不得没收，第五十五条指定占领国在实际控制期间为公共财产的管理人和用益权人，实际上是受托人。所有这些规定都强调了占领固有的临时性质。

35. 《日内瓦第四公约》的宗旨是在武装冲突局势中保护平民。在众多保护措施中，《公约》第四十九条第六款明确禁止占领国将其本国平民定居者安置在被占领土上：“占领国不得将其本国平民之一部分驱逐或移送至其所占领之领土。”

36. 第四十九条的目标是维护被占领土的人口和社会结构，禁止占领国企图将该领土视为征服的果实。⁴¹《公约》第一四七条规定了禁止的严重性。

37. 有三个原则特别需要强调：

(a) 首先，明确援引了对占领国地位的限制：“占领国不得……”。这就规定，占领者和任何可能受其控制或指挥的国家或私人机构，不得采取任何步骤改变其占领领土的人口特征。⁴² 因此，当占领国通过积极招募、故意被动或善意忽视，允许本国平民在被占领土上重新定居，意图改变其人口特征时，就违反了《公约》第四十九条第六款。这是一项重大的禁令，因为如果没有国家的直接参与或至少一些国家的遵守，被占领土上的定居者植入事业很少会成功；

(b) 第二，第四十九条第六款中的禁止延伸至平民自愿和同意从占领国转移到被占土地，而不仅仅局限于占领国对其部分平民人口的非自愿重新安置（“驱逐”）。值得注意的是，“强迫”一词没有出现在该款中，这意味着比《公约》第四十九条第一款禁止“强迫转移”具有更广泛的含义。同样显而易见的是，第四十九条第六款中的“驱逐”和“移送”这两个术语有着不同的含义，源于它们在该条其他地方的使用。⁴³ 国际法院指出，第四十九条第六款应从广义上理解，因为它“不仅禁止驱逐或强迫转移人口，如第二次世界大战期间进行的

⁴¹ 在 2001 年 12 月举行的《日内瓦第四公约》缔约国会议上，红十字国际委员会发表了一项声明，声明中指出(第 3 段)：“占领国只是被占领土的临时管理者，不得干涉其原有的经济和社会结构、组织、法律制度或人口构成。”

⁴² 见 E/CN.4/Sub.2/1993/17, 第 15 段。

⁴³ 同上。

驱逐或强迫转移，而且禁止占领国为组织或鼓励其部分人口转移到被占领土而进行的任何转移”；⁴⁴

(c) 第三项原则是，第四十九条第六款不允许任何例外。与第四十九条第一款一样，禁条的宽泛措辞不会受嗣后限制的规避。此外，《公约》的谈判历史中没有代表们关于谨慎或限制的任何表述建议，在委员会和全体会议上批准该条款的表决是一致的。⁴⁵ 允许占领国派遣军队和公务员进入该领土，对占领实行管理，但绝对禁止将平民人口的任何部分作为定居者转移。

38. 占领的暂时性质和充分维护被推翻主权者即受保护人口的民族权利和领土完整是国际人道法的核心。让·皮克泰在 1958 年对《日内瓦第四公约》的评注中指出，“战时占领领土基本上是一种暂时的、事实上的情况，既没有剥夺被占领国的国家地位，也没有剥夺其主权”。⁴⁶ 至于吞并，自 1967 年以来，安全理事会至少 11 次根据《联合国宪章》第二条第四款申明，通过战争或武力获取领土是不可接受的。⁴⁷ 所有权不能通过征服和占领取得。⁴⁸ 占领国必须根据国际法真诚地管理占领，并且必须寻求尽快合理地完全结束占领。⁴⁹ 定居者植入的存在理由——在当地制造人口事实以巩固永久存在、巩固外来政治控制和主权主张——践踏了人道法的基本规则。

国际人权法

39. 定居者植入破坏土著人民与其领土之间的关系，它的逻辑和动力是对自决权的否定。自决既是一项强制法权利(国际法的一项基本原则)，⁵⁰ 也是普遍适用的权利(所有人的既定权利)。⁵¹ 这项权利被列入《联合国宪章》、《公民及政治权利国际公约》和《经济、社会、文化权利国际公约》的起始条款，正是为了强调所有其他个人和集体人权的实现取决于行使这一基石权利的能力。⁵² 根据这一

⁴⁴ 《在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果，咨询意见，2004 年国际法院案例汇编》，第 136 页，第 120 段。

⁴⁵ See *Final Record of the Diplomatic Conference of Geneva of 1949*, 6th ed. (Buffalo, New York, William S. Hein & Co., 2005).

⁴⁶ See <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?action=openDocument&documentId=C4712FE71392AFE1C12563CD0042C34A>.

⁴⁷ Most recently in resolution 2334 (2016).

⁴⁸ See Christian Tomuschat, “Prohibition of settlements”, in *The 1949 Geneva Conventions: a Commentary*, Andrew Clapham, Paola Gaeta and Marco Sassoli, eds., (Oxford, Oxford University Press, 2015).

⁴⁹ A/72/556, paras. 32–38.

⁵⁰ See James Crawford, *The International Law Commission’s Articles on State Responsibility* (Cambridge, Cambridge University Press, 2002), pp. 246–7.

⁵¹ 《在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果，咨询意见》，第 155 段。

⁵² 两项公约都在第一条第一款中声明：“所有民族均享有自决权”。

基本原则，国际社会禁止通过定居者植入对领土进行人口操纵，因为这不符合一个民族保留其独特身份和在自己的领土上自由决定其命运的基本权利。⁵³

40. 除了自决之外，定居者植入项目经常侵犯土著居民有权享有的国际人权法中一系列受保护的个人和集体权利。正如人权委员会人权与人口转移，包括定居者植入和定居点问题特别报告员(后来担任国际法院法官)奥恩·哈索纳在1997年的一份报告中得出的结论：“人口转移和定居者的安置所侵犯的一系列人权，将此种现象归属于有计划或大规模地侵犯人权行为类。”⁵⁴

41. 《公民及政治权利国际公约》和《经济、社会、文化权利国际公约》规定的这些权利包括行动自由、工作能力、住房权以及拥有和享有财产的权利、固有的生命权、参与政治活动的权利、人身自由和安全权、适足生活水准权以及个人隐私、家庭和住宅不受任意干涉的权利。

42. 总的来说，将公民从统治国注入他人家园的做法通常侵犯了居民控制其自然资源的权利、其自身文化、宗教习俗和遗产的权利以及其经济和社会发展的权利。⁵⁵ 仅仅为定居者保留特殊法律和政治权利的制度造成了殖民或类似种族隔离的治理结构，侵犯了土著人民的平等权利以及免受种族和族裔歧视和种族隔离的权利。⁵⁶

1949年日内瓦四公约第一附加议定书

43. 1977年通过的《1949年日内瓦四公约附加议定书》确认，将定居者植入定为国际人道主义法下的“严重破约行为”。《1949年日内瓦四公约第一附加议定书》第八十五条列举了将被视为“严重破约”的武装冲突行为，包括第八十五条第四款第一项所述：“占领国违反第四公约第四十九条的规定，将其本国平民居民的一部分迁往其所占领的领土，或将被占领领土的全部或部分居民驱逐或移送到被占领领土内的地方或将其驱逐或移送到被占领领土以外。”

44. 重要的是，《1949年日内瓦四公约第一附加议定书》将禁止定居者植入上升为“战争罪”。第八十五条第五款规定，“对这些文书的严重破坏行为，应视为战争罪”。根据红十字国际委员会(红十字委员会)对《1987年议定书的评论》，禁止的严重度提高是因为“从人道主义角度看，可能对有关领土的人口产生后果”。⁵⁷

⁵³ See Eric Kolodner, “Population transfer: the effects of settler infusion policies on a host population’s right to self-determination”, *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 27, No. 1 (1994).

⁵⁴ E/CN.4/Sub.2/1997/23, 第16段。

⁵⁵ 《公民及政治权利国际公约》第一和第二十七条，《经济、社会、文化权利国际公约》第一条。

⁵⁶ 《公民及政治权利国际公约》第二和第二十六条。

⁵⁷ 可查阅 <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?action=openDocument&documentId=7BBCFC2D471A1EAAC12563CD00437805>。

习惯国际人道法

45. 习惯国际法是“作为通例而经接受为法律者”。⁵⁸ 它是国际法的主要渊源之一。当国家在一段时期内的一贯行为被国际社会接受为确立了强制性行为规则时，一般惯例就成为习惯国际法的一部分。⁵⁹ 此外，创立习惯国际法的一个重要组成部分是，各国认为(法律确信)采取特定行动已成为一项法律义务。一旦一项一般惯例被接受为习惯国际法的一部分，它就变得具有约束力，甚至对那些没有接受这一特定惯例为法律义务的国家也是如此。

46. 红十字委员会在 2005 年关于习惯国际人道法的综合研究报告中指出，根据规则 130，禁止人口转移和定居者植入已成为习惯国际法的一部分。⁶⁰ 红十字委员会的研究指出，通过国家实践和立法、军事手册、联合国各审议机构的决议、普遍批准和国际组织的声明，这一禁条得到了广泛采用。

B. 《罗马规约》与定居者植入

47. 《罗马规约》第八条规定，国际刑事法院对列入一份宽泛清单的国际武装冲突期间“特别是对于作为一项计划或政策的一部分所实施的行为，或作为在大规模实施这些犯罪中所实施的行为”的已编纂入法的战争罪拥有管辖权。列入这一清单的包括《日内瓦第四公约》和《1949 年日内瓦四公约第一附加议定书》明确禁止的所有严重破约行为。《罗马规约》第八条第二款第 2 项第 8 目详细规定的被禁止的战争罪包括：“占领国将部分本国平民人口间接或直接迁移到其占领的领土，或将被占领领土的全部或部分人口驱逐或迁移到被占领领土内或外的地方。”

48. 第八条第二款第 2 项第 8 目的措辞与《日内瓦第四公约》第四十九条第六款的措辞非常相似，但有一处值得注意的地方。在第八条第二款第 2 项第 8 目中，增加了“间接或直接”一语，旨在澄清该条款的明确范围，以包括占领国对定居者安置项目的任何主动或被动支持，如定居点保护措施和经济激励、补贴、免税和歧视性许可。⁶¹ 法律评论者认为，在第八条第二款第 2 项第 8 目中增加“间接或直接”一语确认了日内瓦案文已经宽泛的范围，但没有增加任何实质性的变化。⁶² 以色列投票反对 1998 年《规约》，恰恰是因为其中列入了第八条第二款第 2 项第 8 目。

49. 《罗马规约》通过后，缔约国大会指示一个筹备委员会为《规约》列举的罪行编写一份解释性指南。案文的目的是通过确立构成这些罪行所必需的物质和精神要件，帮助国际刑事法院解释和适用第六条(灭绝种族罪)、第七条(危害人类

⁵⁸ 《国际法院规约》第三十八条第一款(丑)项。

⁵⁹ See Gerhard von Glahn and James L. Taulbee, *Law Among Nations. An Introduction to Public International Law*, 11th ed. (Abingdon, Oxfordshire, Routledge, 2017), chap. 3.

⁶⁰ Jean-Marie Henckaerts and Louise Doswald-Beck, eds., *Customary International Humanitarian Law* (Cambridge, Cambridge University Press, 2005), chap. 38.

⁶¹ See Ghislain Poissonnier and Eric David, “Israeli settlements in the West Bank, a war crime?”, *La Revue des Droits de l’Homme*, No. 17 (2020).

⁶² See Michael G. Kearney, “On the situation in Palestine and the war crime of transfer of civilians into occupied territory”, *Criminal Law Forum*, vol. 28, No. 1 (March 2017).

罪)和第八条(战争罪)。《犯罪要件》的最后案文随后于 2000 年获得通过,为第八条第二款第 2 项第 8 目商定的措辞列出了定居者植入罪的要件,必须满足这些要件才能确定违反行为:

“1. 行为人:

(a) 将部分本国人口直接或间接迁移到其占领的领土;或

(b) 将被占领领土的全部或部分人口驱逐或迁移到被占领领土内或外的地方。

2. 行为在国际武装冲突情况下发生并且与该冲突有关。

3. 行为人知道据以确定存在武装冲突的事实情况。”⁶³

50. 缔约国大会同意将“迁移”一词的解释留给未来的法院,由法院根据国际人道主义法的相关规定作出决定。这应该不是一项困难的任务。《罗马规约》的措辞清晰,加上其在二十世纪国际人道法发展中的广泛先例,将会引起不受拘泥和有针对性的阅读。这样的解读将禁止自愿和非自愿的定居者植入事业。它还将禁止占领国政府对定居点项目的被动和主动支持,同时要求占领国以一定数量的平民定居者作为门槛,尽管不一定是特别大的数量。

51. 《罗马规约》的针对性适用,将个人刑事责任延伸至占领国的高级政府、行政和军事指挥层,追究那些蓄意煽动、计划、指挥、协助、批准、参与或实施定居项目的人的刑事责任。它还包括那些出于故意或疏忽而未能在其职责范围内采取行动阻止项目实施的人。⁶⁴

C. 以色列、占领及定居点

52. 在巴勒斯坦被占领土上建立和扩大定居点是以色列自 1948 年成立以来最大和最具野心的国家项目。⁶⁵ 从 1967 年 6 月战争后几个月建立的第一个以色列定居点开始,国家的全部机构——政治、军事、司法和行政机构——提供了此项事业持续发展不可或缺的领导、资金、规划、外交掩护、法律依据、安全保护和基础设施。⁶⁶

⁶³ PCNICC/2000/1/Add.2, p. 28.

⁶⁴ 《罗马规约》第二十五条第三款列明了应当追究个人刑事责任的多种情形。其中包括:(a) 单独、伙同他人、通过不论是否负刑事责任的另一人,实施这一犯罪;(b) 命令、唆使、引诱实施这一犯罪,而该犯罪事实是既遂或未遂的;(c) 为了便利实施这一犯罪,帮助、教唆或以其他方式协助实施或企图实施这一犯罪,包括提供犯罪手段;(d) 以其他故意方式支助这一犯罪。第二十八条罗列了上级指挥人员的广泛责任。第三十三条虽然并未完全排除下级人员以奉上命令行事为由的免责,但是规定了限制。

⁶⁵ See Mordecai Klein, Haaretz (2019 年 6 月 15 日)。“以色列的领土扩张项目和对巴勒斯坦人口的控制是该国有史以来最大的国家/民族项目……几乎整个国家都在这个项目上投资。这不仅指意识形态投资和将定居者转移到巴勒斯坦领土。这也关系到数十万或数百万以色列人的就业机会,以及出口技术诀窍和安全产品的利润,这些东西保持了以色列对巴勒斯坦人口和领土的控制。”

⁶⁶ See Idith Zertal and Akiva Eldar, *Lords of the Land: The War Over Israel's Settlements in the Occupied Territories* (Nation Books, 2007).

53. 在《纽约书评》的一篇文章中，内森·萨尔简明扼要地描述了以色列政府在建立定居点方面不可或缺的作用：

“……整个西岸定居点地图都是以色列政府精心规划的。行政部门部长级委员会批准定居点。一个立法部门小组委员会致力于推进定居点与以色列水、电、污水、通信和道路基础设施的连接。立法机构通过某些仅适用于西岸的法案。国家审计长监督西岸的政府政策，监督从废水污染到道路安全的一切。总检察长执行各种准则，指导议会解释立法机构通过的每一项新法案如何适用于定居点。高等法院对所有政府机构和代理人进行司法审查，是每一个以色列人和巴勒斯坦人的终审法院，无论是公民还是被占领民，发布的裁决巩固了西岸的隔离法律制度，在同一领土上，以色列定居者有一套法律和权利，而巴勒斯坦人有另一套法律和权利。司法部监督西岸地方法院对定居者适用以色列法律，但不对巴勒斯坦人适用。以色列监狱管理局将其管辖范围扩大到整个领土，将巴勒斯坦人和以色列定居者关押在绿线以内的监狱中。”⁶⁷

54. 为了激励以色列和散居犹太人在被占领土的定居点生活，以色列政府积极提供一系列财政福利，包括对个人的优惠赠款和补贴以及对定居点的优惠财政安排。其中包括补贴住房福利和溢价抵押贷款利率、农业发展风险福利、教育和福利津贴以及被指定为国家优惠区。它还定为定居点的工业区提供了有吸引力的商业激励措施，如打折的土地费、就业补贴和降低公司税。⁶⁸ 除此之外，定居点被视为以色列市政和区域治理系统的一个组成部分，预算资金用于教育、公用事业、基础设施、住房、水、交通和其他服务。

55. 以色列定居点的空间布局严重破坏了巴勒斯坦在东耶路撒冷和西岸的连续性。在东耶路撒冷，12 个犹太人定居点主要位于该城的北部、东部和南部周边，阻碍了巴勒斯坦与西岸的任何领土连续性。在西岸，定居点分为两个主要的定居点集团。耶路撒冷南部是古什埃佐因集团，从伯利恒延伸到希伯伦。北部集团从拉马拉地区扩展到纳布卢斯。在耶路撒冷以东和约旦河谷也有较小的定居点。为了在定居点和以色列城市地区之间提供高效的交通，并鼓励新的定居者和定居点扩张，以色列政府投入巨资修建了一个穿过西岸和东耶路撒冷的密集公路网，该公路网建在被没收的巴勒斯坦土地上，只为定居者人口服务。⁶⁹

56. 除了在东耶路撒冷和西岸得到官方承认的 150 个定居点之外，还有另外 150 个未经国家正式授权建造的所谓前哨定居点，以色列并不正式承认这些定居点。⁷⁰ 然而，它对其中几十个前哨给予了追溯批准，并积极支持几乎所有其他前哨。政府委托编写的 2005 年萨松报告确定，几十年来，以色列国家机构一直暗中将大量公共资金用于这些前哨基地的住房、道路、教育、公用事业和安全。尽管报告

⁶⁷ Nathan Thrall, “A day in the life of Abed Salama”, *New York Review of Books* (19 March 2021).

⁶⁸ See B’tselem, “This is ours – and this, too: Israel’s settlement policy in the West Bank” (March 2021), available from www.btselem.org/publications/202103_this_is_ours_and_this_too.

⁶⁹ See Israeli Centre for Public Affairs and Breaking the Silence, “Highway to annexation. Israeli road and transportation infrastructure development in the West Bank” (December 2020).

⁷⁰ See B’tselem, “This is ours – and this, too: Israel’s settlement policy in the West Bank”.

作者认为这相当于“公然违反法律”，并建议对国家官员提出刑事指控，但从未提出任何指控，几乎所有的前哨今天仍然是繁荣的定居点。⁷¹

57. 除了以色列政府对定居点提供的广泛支持外，几个重要的国际私营组织在支持定居者安置方面发挥了开创性作用。世界犹太复国主义组织的定居点司主要由政府资助，充当政府代理人，向西岸的犹太定居者分配土地，包括定居点前哨。⁷² 犹太民族基金积极寻求购买西岸的巴勒斯坦土地，并支持以色列定居点的基础设施发展、旅游业和道路。⁷³

58. 虽然以色列定居点蓬勃发展，为定居者提供了有吸引力的生活水平，但它们为巴勒斯坦人制造了一片人道沙漠，触及他们在占领下生活的方方面面。⁷⁴ 以色列定居点对巴勒斯坦人人权的侵犯是普遍和严重的。⁷⁵ 定居者的暴力造成了一种胁迫的环境。⁷⁶ 有一个类似于种族隔离的双层法律体系，给以色列定居者充分的公民权利，同时将巴勒斯坦人置于军事统治之下。⁷⁷ 被占领土的自然资源，特别是水资源，不成比例地分配给定居点，⁷⁸ 留给巴勒斯坦人的支离破碎的领土造成了高度依赖和受到扼杀的经济，不断加剧的贫困、无时不刻的强制和侮辱，并使在可预见的未来扭转命运的希望越来越渺茫。⁷⁹

59. 1967 年战争刚刚结束，以色列政治领导人就其现在占领着的巴勒斯坦领土的未来进行了激烈的辩论。出现了两个不同但重叠的计划。在“阿隆计划”（以以色列劳工部长伊加尔·阿隆的名字命名）中，提案的目标是在西岸和加沙的特定地区定居并最终实现吞并，将人口稠密的巴勒斯坦城镇交付给某种未来的以色列—约旦共管权力机关。在野心更大但较为模糊的“达扬计划”（以以色列国防部长摩西·达扬的名字命名）中，主张宣布永久的法律地位，以此无限期保留以色列对整个巴勒斯坦领土的事实上的控制，等待未来的适当时机。⁸⁰

60. 这些论点的共同之处是，以色列想要永久保留大部分巴勒斯坦领土，密集的犹太平民定居点是实现其主权主张的主要方法。正如阿隆在 1969 年所说：“在这里，我们从战略的角度创建了大以色列，从人口的角度建立了一个犹太国

⁷¹ Daniel Kurtzer, “Sleight of hand: Israel, settlements and unauthorized outposts” (October 2016), available from www.mei.edu/sites/default/files/publications/PF24_Kurtzer_Israelisettlements_web_0.pdf.

⁷² See Yotam Berger, “World Zionist Organization Settlement Division finances illegal West Bank outposts”, Haaretz, 7 December 2018.

⁷³ See Peace Now, “KKL-JNF and its role in settlement expansion” (April 2020).

⁷⁴ See A/HRC/22/63.

⁷⁵ See A/HRC/40/42.

⁷⁶ See Yesh Din, “Settler crime and violence inside Palestinian communities, 2017–2020” (May 2021).

⁷⁷ See Association for Civil Rights in Israel, *One Rule, Two Legal Systems: Israel’s Regime of Laws in the West Bank* (October 2014).

⁷⁸ See A/HRC/40/73.

⁷⁹ See TD/B/67/5.

⁸⁰ See Geoffrey Aronson, *Israel, Palestinians and the Intifada* (London, New York, Washington, Kegan Paul International, 1990).

家。”⁸¹ 这两项计划都承认国际舆论的制约，并力求暗中在实地建立事实。这两项计划都没有打算给新的巴勒斯坦属民以色列公民身份，甚至少许的公民和政治权利也不给。这两项计划的制定者无视以色列外交部法律顾问 1967 年的明确建议，即被占领土上的平民定居点将违反《日内瓦第四公约》。⁸² 计划的分歧主要是实用主义的：为了获取所有新征服的领土而付出吸收 100 万不情愿的巴勒斯坦人，这样的政治和人口代价是否值得。这两项计划随着占领的进展和挑战而不断修改，此后一直主导着以色列关于巴勒斯坦领土和以色列定居点项目的政治辩论。⁸³

61. 1978 年，世界犹太复国主义组织定居点司的一名高级官员马蒂亚胡·德罗布尔斯重新阐述了阿隆和达扬首先提出的以色列定居点发展战略，即在整个西岸巩固犹太人定居点，以杜绝巴勒斯坦国建立的可能，并确保以色列的永久存在：

“尽量减少在该领土上发展出另一个阿拉伯国家的危险。由于它将被犹太人定居点切断，少数人口很难创造领土毗连和政治统一。我们打算永远保留朱迪亚和撒马利亚(西岸)的领土，对此决不能有丝毫怀疑……消除对我们打算永远保留朱迪亚和撒马利亚的怀疑的最好和最有效的方法是加快这些领土上的定居势头。”⁸⁴

62. 这一战略非常成功。三个例子就足够了。首先是它的人口成就。2019 年底，被占领的东耶路撒冷和西岸约有 300 个定居点和 665,000 名犹太定居者。2019 年西岸的定居者人口增长率为 3.2%，大大高于以色列公民和居民 1.9% 的总体增长率。⁸⁵ 1980 年，在首次宣布德罗布斯计划的两年后，西岸有 12,500 名定居者。当时安全理事会在第 476 (1980) 号决议中指出，“迫切需要结束长期占领”，定居点“公然违反了《关于战时保护平民的日内瓦公约》”，以色列对联合国以前的多项决议置若罔闻，如果以色列不遵守该决议，它将对以色列采取问责措施。2019 年，定居者达到了 441,600 名，是当时的 35 倍。

63. 其次是这一战略的政治成就。前秘书长潘基文在 2021 年 6 月为英国《金融时报》撰写的一篇文章中指出：“以色列奉行事实上的增量吞并政策……以至于两国解决方案的前景几乎消失殆尽。”此外，以色列政治学家莫迪凯·克莱因指出：“定居点不仅造成事实上的领土吞并，而且构成对巴勒斯坦人的一种控制。”⁸⁶ 为了确保最大限度的安全、定居点的土地基础和定居者的最大行动自由，以色列政府将西岸的 270 万巴勒斯坦人限制在由 165 块不同土地组成的支离破碎的群岛(A 区和 B 区)内，完全被以色列完全控制的地区(C 区)包围，并被数

⁸¹ See Robert I. Friedman, *Zealots for Zion. Inside Israel's West Bank Settlement Movement* (New York, Random House, 1992).

⁸² See Gershom Gorenberg, *The Accidental Empire: Israel and the Birth of the Settlements, 1967–1977* (New York, Henry Holt and Co., 2006).

⁸³ Shaul Arieli and others, “Historical political and economic impact of Jewish settlements in the occupied territories” (Israeli European Policy Network, June 2009).

⁸⁴ See Nathan Thrall, “A day in the life of Abed Salama”, citing the Drobles plan.

⁸⁵ See B'tselem, “This is ours – and this, too: Israel's settlement policy in the West Bank”.

⁸⁶ Mordecai Klein, Haaretz.

百个路障、围墙、检查站和禁区包围。⁸⁷ 西岸和东耶路撒冷越来越多地被密集的定居点建设划界隔开，两个地区都通过严格的旅行限制与加沙隔离。

64. 第三是这一战略的外交成就。在处理以色列—巴勒斯坦问题的高级外交官中，近几十年来就没有要求以色列遵守国际法和联合国决议，完全拆除其定居点的认真努力。美国高级外交政策制定者艾伦·大卫·米勒在 2009 年 1 月的《新闻周刊》杂志上写道：“在为六位国务卿处理这个问题的 25 年中，我想不起有一次会议，我们与以色列总理就定居点活动——包括没收土地、绕行道路和拆除房屋——对建立和平进程的损害进行过认真讨论。”事实上，从 1991 年马德里—奥斯陆会议开始，过去三十年来的所有国际和平进程倡议都容许了以色列定居点在当地确立的事实。从 2000 年比尔·克林顿开始，美国总统提交的每一份和平提案依据的都是现实政治而不是国际法，都假定，以色列将在任何最终和平协议中保留大部分(如果不是全部)定居点。

D. 从国际法看以色列定居点

65. 以色列定居点的非法性是现代国际法中最确定的问题之一。在国际社会中，实际上存在着一种普遍的共识，即定居点违反了《日内瓦第四公约》关于定居者植入的禁令。国际法院在其关于在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果的咨询意见中、大会、人权事务高级专员和人权理事会在决议和报告中、欧洲联盟、大赦国际、红十字委员会、《日内瓦第四公约》缔约国、国际法学家委员会、人权观察社、法律援助会和以色列占领区人权信息中心都确认了定居点的非法性。

66. 2016 年 12 月，安全理事会在先前确认以色列定居点和人口转移非法的多项决议的基础上，在第 2334 (2016)号决议中重申，以色列在自 1967 年以来占领的包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦领土上建立定居点没有法律效力，是对国际法的公然违反，也是实现两国解决方案和公正、持久和全面和平的主要障碍。

67. 然而，尽管一套权威和明确的国际法禁止以色列定居点，但国际社会一直非常不愿意执行这些法律。在第 2334 (2016)号决议中，安全理事会重申其先前的要求，即以色列必须立即完全停止所有定居点活动。自 2017 年初以来，中东和平进程特别协调员 18 次向安理会提出季度报告说，以色列没有采取任何步骤遵守该决议规定的义务。⁸⁸

E. 以色列定居点是否违反《罗马规约》？

68. 《罗马规约》要求满足在被占领土转移平民的战争罪的三个要件(见上文第 49 段)。前两个要件构成犯罪的实质要件：

- (a) 犯罪行为人将其部分人口转移到被占领土；
- (b) 行为在国际武装冲突中发生。

⁸⁷ See B'tselem, "This is ours – and this, too: Israel's settlement policy in the West Bank". See also Badil Resource Centre for Palestinian Residency and Refugee Rights, *Israeli Annexation: the Case of Etzion Colonial Bloc* (July 2019).

⁸⁸ 中东和平进程特别协调员，安全理事会关于中东局势的通报，关于安全理事会第 2334 号决议执行情况的报告(2021 年 6 月 24 日)。

69. 就以色列定居点而言，两个实质要件都得到了满足。作为国际武装冲突的一部分，以色列于 1967 年 6 月占领了西岸，包括东耶路撒冷和加沙。几乎整个国际社会都接受将以色列对巴勒斯坦领土的控制定为占领，国际人道法和国际人权法的全部内容继续适用于这一占领。⁸⁹

70. 此外，历史和当代证据非常清楚地表明，以色列政府的高级政治、军事和行政官员以及重要的国际私人组织，通过促成大规模住房、商业和基础设施建设、提供有利的国家资金和确保军事安全，积极制定和实施了将数十万以色列公民转移到巴勒斯坦被占领土的做法，以建立不可移动的人口存在。⁹⁰

71. 犯罪的第三个要件是心理要件，即行为人知道转移人口罪的事实背景构成了武装冲突的存在。换句话说，行为人既有犯罪意图，又知道犯罪。⁹¹

72. 在这种情况下，心理要件得到满足。以色列的政治、军事和行政领导人直接和知情地支持了几十年来鼓励和维持定居点增长的国家政策。在这几十年里，领导层充分意识到国际社会的明确指示，即这种活动违反了国际法的重大禁条。

73. 特别报告员的调查结果是，定居者植入政策符合国际人道法和《罗马规约》对“战争罪”的定义。特别报告员还赞同以色列定居点构成持续犯罪，因此属于国际刑事法院的属时管辖权范围的观点。⁹²

四. 结论和建议

74. 最后，以色列定居点是这种永久占领的引擎，相当于战争罪。一个无视国际法和《罗马规约》建立和扩大平民定居点的占领国不可能认真对待和平。同样，一个对与国际法背道而驰、公然对抗的占领国不能实施问责措施的国际社会也不可能认真对待自己的法律。

75. 特别报告员建议以色列政府充分遵守国际法规定的义务，完全拆除其在巴勒斯坦被占领土上的平民定居点。

76. 特别报告员建议国际社会：

(a) 全力支持国际刑事法院检察官办公室调查有关以色列定居点违反《罗马规约》的指控的工作；

(b) 重申其长期以来关于以色列必须按照国际法完全拆除定居点的要求；

(c) 制定一份全面的问责措施清单，如果以色列继续无视国际社会关于其定居点的指示，将对其适用这份清单；

⁸⁹ 例如，见安全理事会第 2334 (2016)号决议和《在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果，咨询意见》，第 101 和 111-114 段。

⁹⁰ See Ghislain Poissonnier and Eric David, “Israeli settlements in the West Bank, a war crime?”, paras. 72–102.

⁹¹ See Diakonia International Humanitarian Law Resource Centre, “Litigating settlements. The impact of Palestine’s accession to the Rome Statute on the settlement enterprise” (December 2015).

⁹² See Uzay Aysev, “Continuing or settled? Prosecution of Israeli settlements under article 8 (2) (b) (viii) of the Rome Statute”, *Palestine Yearbook of International Law*, vol. 20, No. 1 (2019).

(d) 确保以色列政治、行政和军事官员对在巴勒斯坦被占领土严重违反国际法的行为承担全部责任；

(e) 呼吁所有联合国会员国执行安全理事会第 465 (1980)号决议的禁令，不向以色列提供专门用于被占领土定居点的任何援助。

77. 特别报告员建议，人权事务高级专员按照人权理事会第 31/36 号决议定期更新定居点参与企业数据库。
