联合国 S/2009/244

安全理事会

Distr.: General
13 May 2009
Chinese
Original: English

2009 年 5 月 12 日阿拉伯国家联盟常驻观察员给安全理事会主席的信

谨转交 2009 月 5 月 10 日阿拉伯国家联盟秘书长阿姆鲁·穆萨先生给你的信，该信涉及以色列 2009 年 12 月 27 日开始发动攻击后的加沙局势，这次袭击导致加沙地带出现严重的人道主义局势。本信附文载有加沙问题独立真相调查委员会编写的报告的执行摘要定稿(见附件)(报告全文见阿拉伯联盟网站 www.arableagueonline.org)。

依照《联合国宪章》第五十四条，请将本信及其附件作为安全理事会的文件分发为荷。

大使

叶海亚·马赫马萨尼(签名)

09-33742 (C) 180509 190509

请回收

2009 年 5 月 12 日阿拉伯国家联盟常驻观察员给安全理事会主席的信的附件

本信涉及以色列 2009 年 12 月 27 日开始发动袭击后的加沙局势，这次袭击导致加沙地带出现严重的人道主义局势。

无数指控称以色列在开展侵略行动期间犯下了战争罪，严重违反了国际人道主义法。

为进行可信的评估，阿拉伯国家联盟决定向加沙地带派遣一个由独立的国际专家组成的独立真相调查委员会。委员会主席为南非的 John Dugard 先生，成员包括德国和智利籍的 Gonzalo Boye 先生、挪威的 Finn Lynghjem 法官、荷兰的 Paul De Waart 教授、葡萄牙的 Francisco Corte-Real 教授(人体伤害法证评价员)、澳大利亚的 Raelene Sharp 女士(报告员)。2009 年 2 月 22 日至 27 日，委员会访问了加沙，会晤了多方面人士，包括国际组织和非政府组织的代表以及受到武装冲突影响的受害者。委员会成员还访问了加沙地带遭受袭击的若干地点。

本信附文载有委员会编写的报告的执行摘要定稿(见附文)(报告全文见阿拉伯联盟网站 www.arableagueonline.org)。

阿姆鲁 • 穆萨(签名)

附文
加沙问题独立真相调查委员会的报告：

无安全之地

呈送阿拉伯国家联盟

2009 年 4 月 30 日

执行摘要

1. 阿拉伯国家联盟加沙问题独立真相调查委员会(下称“委员会”)成立于 2009 年 2 月，任务是调查 2008 年 12 月 27 日至 2009 年 1 月 18 日以色列对加沙展开军事进攻(下称“铸铅”行动)期间违反人权法和国际人道主义法的行为并提出报告，收集有关在行动期间对犯下的国际罪行应负责任的资料。委员会组成人员如下：John Dugard 教授(南非；主席)、Paul De Waart 教授(荷兰)、Finn Lynghjem 法官(挪威)、代言人 Gonzalo Boye(智利/德国)、Francisco Corte-Real 教授(葡萄牙；人体伤害法证评价员)和律师 Raelene Sharp 女士(澳大利亚；报告员)。

2. 2 月 21 日，委员会首先与阿拉伯联盟秘书长及其工作人员举行了会议，然后 2 月 22 日经由拉法口岸进入了加沙。委员会由阿盟三位代表陪同：秘书长法律顾问兼法律部主任 Radwan bin Khadra 先生、巴勒斯坦事务部主任 Aliya Ghuassien 夫人和人口研究与移民部的 Elham Alshejni 女士。陪同委员会的还有埃及外交部的 Omar Abdallah 先生。

3. 2 月 22 日至 27 日，委员会在加沙逗留。委员会的访问计划是由巴勒斯坦人权中心安排的。人权中心向委员会提供了后勤支持。委员会会见了各界人士，包括“铸铅”行动的受害者、目击者、哈马斯权力机构成员、医生、律师、商人、记者及非政府组织和联合国机构人员。委员会考察了被严重毁坏的场所，包括医院、学校、大学、清真寺、工厂、企业、警察局、政府建筑、联合国房舍、私人住宅和农地。

4. 委员会收集了大量的信息资料，资料来源众多，包括以色列外交部和以色列国防军网站、以色列的报纸和非政府组织的报告、巴勒斯坦和国际非政府组织的报告、联合国出版物、巴勒斯坦官方文件和冲突目击者的证词。委员会曾三次致函以色列政府，要求后者予以合作。委员会先是把信件传真给了以色列政府，后来又交给了以色列驻荷兰和挪威大使馆。委员会提出的合作要求没有得到任何回应，只得依靠官方网站、出版物和媒体获取以色列方面的信息。对于以色列政府不予合作的决定，委员会感到遗憾。

5. 委员会对加沙的访问和经历不可避免地影响和塑造了委员会的意见，帮助委员会作出了定论。从其他渠道获得的信息证实了委员会得出的印象和委员会根据所见所闻作出的推论。但是，如果不对加沙进行访问，不亲自目睹“铸铅”行动所造成的破坏和损毁，不同经历这场袭击和遭受苦难的人们进行交谈，委员会就不可能完成任务。

6. 委员会的报告分成三个主要部分：事实描述和分析；法律评估和可能的补救办法；建议。事实描述包括人体伤害评价员编写的一份报告，该报告审查了在“铸铅”行动中受伤的 10 个人的情况。按照国际公认的标准，报告记载了伤者的情况及其声称的原因。

事实情况

7. 委员会耳闻目睹并阅读了加沙大批人员死伤的证据。委员会接受的统计数字显示，1 400 多名巴勒斯坦人被打死，其中至少包括 850 名平民、300 名儿童和 110 名妇女。5 000 多名巴勒斯坦人受伤。以色列宣称在死者中只有 295 人是平民，委员会无法认可以色列提供的数字，因为这些数字与巴勒斯坦方面的资料来源不同，没有提供死者的姓名。此外，以色列还将警察列为战斗人员，而警察应被视为平民；以色列坚称只有 16 岁以下的人才属于儿童，而国际公认的儿童年龄为 18 岁。委员会深感不安地听说以色列国防军成员无情杀害平民，这些说法后来被 Oranim 军事学院的以色列士兵所证实。

8. 在“铸铅”行动中，4 名以色列平民被巴勒斯坦火箭炸死，182 人被炸伤。10 名以色列士兵被打死(3 人被己方误击死亡)，148 人被打伤。

9. 巴勒斯坦战斗人员只有简单的武器——卡萨姆火箭和格拉德火箭，而以色列可以使用最精密和现代化的武器，对加沙居民进行海陆空轰炸。以色列一开始否认在进攻中使用了白磷炸弹，后来承认使用了这种炸弹，不过否认是非法使用。然而，委员会根据可获得的证据认定，以色列曾在人口稠密地区使用白磷炸弹作为燃烧武器。

10. 在进攻期间造成了大量的财产破坏和损害。3 000 多所住宅被毁，11 000 多所受损；215 家工厂和 700 多家私营企业遭到严重破坏或摧毁；15 家医院和 43 个初级保健中心被破坏或摧毁；28 幢政府大楼和 60 个警察局被摧毁或破坏；30 个清真寺被摧毁，28 个被破坏；10 所学校被摧毁，168 所被破坏；3 所大学/学院被摧毁，14 所被破坏；联合国有 53 件财产受损。

11. 委员会明确认为，以色列国防军没有对平民和民用目标及军事目标进行区分。以色列的损害或任何威胁的损害与巴勒斯坦所遭受的生命财产损失不成比例。没有证据显示任何军事优势是通过杀伤平民或损毁财产来达到的。

12. 委员会收到的证据显示，医院和救护车受到轰炸和炮击，后送伤员的路上设置了障碍物。

13. 长达 22 天的海陆空轰炸和炮击给民众造成了创伤和恐惧。以色列投放了传单，劝告民众撤离，但是在多数情况下没有详细告知拟攻击的地区，也没有告知哪些地区是安全的。电话信息也同样让人无所适从。总体来说，传单和电话只不过是让民众无所适从和惶恐不安。

14. 以色列在为自己的行为辩护时声称，有些建筑被用来储存弹药和藏匿战斗人员，巴勒斯坦人用妇女和儿童做人肉盾牌。委员会得到的证据显示，哈马斯和以色列双方都使用人肉盾牌，无法证实这些指控是否真实。但是，委员会并不认为可以将如此大规模的杀伤行动归咎于是使用人肉盾牌而引起的。同样，以色列没

有拿出可信的证据表明有些建筑被用来隐藏弹药和战斗人员。这种情况可能确有发生，但绝不能因此而证明所用的杀伤人员手段、造成的伤亡人数及对财产的损坏是正当的。

15. 以色列国防军对该部队犯下了国际罪行的指控进行了内部调查。调查结果认定，虽然存在某些不合规行为，但以色列国防军没有犯下国际罪行。委员会无法接受这些结论。委员会认为以色列国防军的调查不具有独立性，因此无法令人信服。也没有证据表明以色列国防军的调查考虑了巴勒斯坦方面的资料来源。

法律评估

16. 在进行法律评估前，委员会审议了可能影响任何所犯罪行的刑事责任的若干问题。委员会发现：

(1) 加沙仍属被占领土，以色列在加沙采取行动时有义务遵守《日内瓦第四公约》。

(2) 由于“侵略”的含义不确定，因此，委员会对以色列的进攻行动是否构成侵略的问题无法作出定论。

(3) 没有理由认为以色列的行动属于自卫行为。

(4) 委员会无法在国际恐怖主义范畴内探究以色列或哈马斯的刑事责任，因为国家恐怖主义和非国家行为者的恐怖主义的定义也不确定，因此，最好是按照国际人道主义法规则来衡量刑事责任。

(5) 在评估刑事责任时应适用相称原则。

17. 本报告的重点是国际犯罪和对此类犯罪进行起诉可使用的补救办法。因此，未重点关注不构成国际犯罪的违反人权法和国际人道主义法的行为。虽然如此，委员会认定存在着严重违反下列文书的行为：《公民及政治权利国际公约》、《经济、社会、文化权利国际公约》和《儿童权利公约》。还存在着违反《日内瓦第四公约》及其议定书的行为，尤其是在禁止集体惩罚方面。

18. 委员会继而阐述了由冲突引起的国际刑事责任问题。在这一问题上，委员会审议了战争罪、反人类罪和灭绝种族罪。

战争罪

19. 委员会审查了冲突各方所犯战争罪行的责任，此处仅涉及那些公认的、含义和内容比较明确的战争罪行。

20. 委员会认定以色列国防军应为肆意过度攻击平民的罪行负责。委员会是在考虑平民伤亡数量和平民财产遭到破坏的程度后而得出这一结论的。委员会坚决不同意由以色列来决定谁是平民。负责管理加沙事务的哈马斯文官政府成员并不是

以色列所宣称的战斗人员。负责维持法律秩序和管制交通的警察部队成员也不是战斗人员。

21. 委员会也认定，向以色列境内滥发火箭的巴勒斯坦武装分子犯下了肆意过度攻击平民的战争罪。

22. 委员会认定以色列国防军应为造成平民伤亡和恐慌的罪行负责。委员会这一结论的依据是为时 22 天猛烈的海陆空轰炸所杀害的平民人数。委员会还认为，以色列国防军所使用的武器，特别是含有白磷和钢镖的武器，造成了大量不必要的伤亡。

23. 以色列宣称它事先通过传单和电话警告了平民，要求他们从家中撤出，委员会拒绝接受这一说法。这些传单和电话一般并未告知平民哪些目标会遭到轰炸，可以在哪里安全躲避。结果只是造成了混乱和恐慌。连续不断的轰炸和这种令人误解的警告造成了居民的恐慌。

24. 委员会认定，向以色列境内滥发火箭的巴勒斯坦武装分子造成 4 名平民丧生、182 人受伤，犯下了造成平民伤亡和恐慌的战争罪。

25. 委员会认定以色列国防军应为肆意破坏财产负责，不能以军事上的必要性作为这种破坏行为的理由。平民财产遭到毁坏的数量完全超过了任何可能造成的伤害，没有任何可靠证据表明这种破坏取得了任何军事上的优势。

26. 有大量证据表明，以色列国防军及其成员轰炸了医院和救护车并阻拦运送受伤人员。委员会认为，这种行为也构成了战争罪。委员会无法接受以色列国防军关于这一问题的内部调查结论，因为这一调查并没有考虑巴勒斯坦人的指控。

危害人类罪

27. 作为针对任何平民人口的大规模或有组织、有计划的攻击行为的一部分，蓄意犯下的谋杀、灭绝、迫害和其他类似的不人道行径，构成危害人类罪。委员会认为，以色列的军事进攻达到了这一罪行的法律条件，以色列国防军应为犯下此种罪行负责。

灭绝种族罪

28. 灭绝种族罪被认为是众罪之首。将其单独列出以便专门予以谴责和痛斥。因此，提出一国犯下灭绝种族罪的说法应当非常谨慎。尽管如此，委员会认为“铸铅行动”已达到了这一严重程度，委员会不得不考虑是否已犯下这一罪行。

29. 委员会认为，以色列的行为已达到《灭绝种族罪公约》关于灭绝种族罪犯罪行为的要求，因为以色列国防军应为杀害、消灭加沙巴勒斯坦人这一群体的成员并给他们造成严重身体伤害的行为负责。然而，委员会难以确定所讨论的行径是否带有整体或部分消灭一个民族、族裔或宗教群体的特殊意图，这是《灭绝种族

罪公约》所规定的。委员会拒绝接受以色列执行“铸铅行动”是为了自卫这一论点。不过，委员会发现该行动的主要原因不是《灭绝种族罪公约》所规定的消灭某个群体，而是恶意进行集体惩罚，其目的或是为了迫使巴勒斯坦人拒绝让哈马斯掌握加沙政权，或是为了迫使巴勒斯坦人屈服。

30. 委员会认为，尽管以色列国防军执行“铸铅行动”并不是为了消灭加沙的巴勒斯坦人这一群体，但个别士兵很可能有这样的意图，因而有可能因这一罪行而遭到起诉。这一结论的依据是，某些屠杀行为非常残暴，并且有报道说有些士兵的行为受到了拉比们的影响，这些拉比促使他们相信，应当肃清“圣地”上的非犹太人。

国家对灭绝种族罪的责任

31. 根据国际法，一国可能由于自身犯下的国际不法行为而被追究责任。这种责任可能源自习惯国际法，也可能是条约义务。显而易见，以色列在“铸铅行动”中犯下了国际不法行为。

32. 大多数人权法和国际人道主义法条约没有授予国际法院审理这些公约所规定的国际不法行为的管辖权。但《灭绝种族罪公约》第九条授权国际法院得应任何其他缔约国的请求审理某一国家违反《公约》的责任问题。此其他缔约国不必证明该争端关系到本国利益，因为禁止灭绝种族罪是全人类的普遍义务。

33. 证明灭绝种族罪的犯罪行为是根据《灭绝种族罪公约》提出诉求的前提。前面已经说明委员会无法断定通过以色列国防军行事的以色列国家一定具有灭绝种族罪所必要的消灭一个群体的明确意图。但另一方面，如果可以证明武装部队的个体成员在以色列政府直接控制下行动时犯有灭绝种族的行为，则这一诉求也许可行。这样就可以根据《灭绝种族罪公约》追究以色列的责任，因为它未能阻止或惩罚灭绝种族的行为。

以色列的责任

34. 委员会认为，以色列国防军成员在执行"铸铅行动"的过程中犯有战争罪、危害人类罪，并有可能犯有灭绝种族罪。那些犯有此类罪责的人应为其行为承担个人责任，那些命令或煽动此类罪行或共同谋划实施此类罪行的人也要承担责任。军队指挥官和政治领导人如果知晓或应当知晓部队正在实施此类罪行，而自己却未能阻止或取缔此类犯罪行为或对责任人进行调查、起诉，则应对在其实际指挥、领导或管制下犯下的此类罪行承担同样的责任。

哈马斯的责任

35. 哈马斯作为管理加沙的实际权力机构，可能应为归咎于哈马斯的违反国际人道主义法行为负责。向以色列境内滥发火箭的个人应为其行为承担刑事责任，必须根据战争罪的法律追究他们的责任。在评估哈马斯和巴勒斯坦个体武装分子的

责任时，有许多因素可以减轻他们道义上的罪责而不是刑事责任。这些因素包括巴勒斯坦人被以色列剥夺了自决权并长期受到以色列的残酷围困这样的实情。

补救办法

36. 刑法领域有若干补救办法，各国、非政府组织和个人可以援引，以确保纠正加沙地区所犯罪行。这些补救办法包括：根据《日内瓦第四公约》第一百四十六条和第一百四十七条在国内法院起诉违反《公约》的行为；根据允许在第三国起诉在境外犯下国际罪行者的普遍管辖权成文法规提起诉讼；以及将案件移交国际刑事法院。2009 年 1 月 22 日，巴勒斯坦司法部长 Ali Kashan 先生代表巴勒斯坦政府向国际刑事法院书记官长提交一项声明，根据《罗马规约》第十二条第三款承认法院对自 2002 年 7 月 1 日以来在巴勒斯坦犯下的国际罪行具有管辖权。目前书记官长仍在考虑如何裁决。委员会认为，国际刑事法院应当接受巴勒斯坦政府提交的声明，并调查在“铸铅行动”过程中犯下的国际罪行。

37. 民法领域也有若干各国、非政府组织和个人可加以利用的补救办法。如上所述，如果可以确定以色列武装部队成员应为犯有灭绝种族罪行为负责，则各国可以对以色列未能阻止或惩罚此种犯罪行为提起诉讼。

38. 《美国外国人侵权法》规定美国联邦法院可以对外国人就在美国境外违反国际法强制性规范的行为提起的任何民事诉讼行使管辖权。这是另一个可以考虑的补救办法。

39. 也可以援引联合国内部程序。各国可以请求安全理事会将加沙局势提交国际刑事法院，其方法可以与 2005 年 3 月 31 日第 1593 号决议将达尔富尔案件移交刑事法院的方式相同。各国还可以请大会要求国际法院就“铸铅行动”对以色列和其他国家的法律后果发表咨询意见。大会于 2005 年通过首脑会议成果文件，其中规定联合国有责任保护各国免遭灭绝种族罪、战争罪和危害人类罪的侵害。可以请大会和安全理事会根据这一承诺采取行动。

建议

40. 委员会提出以下建议：

给联合国各机关的建议。

(1) 阿拉伯国家联盟应请联合国大会要求国际法院就 2008 年 12 月 27 日至 2009 年 1 月 18 日期间在加沙发生的冲突(加沙冲突)对包括以色列在内的各国产生的法律后果发表咨询意见。

(2) 阿拉伯国家联盟应请安全理事会根据《罗马规约》第十三(2)条将“铸铅行动”所造成的加沙局势提交国际刑事法院检察官。

(3) 阿拉伯国家联盟应请安全理事会履行 2005 年关于加沙问题的首脑会议成果文件所申明的保护职责，如其未能履行则请大会履行保护职责。

与国际刑事法院有关的建议。

(4) 阿拉伯国家联盟应当认可巴勒斯坦根据《罗马规约》第十二条第三款接受法院管辖权的声明。如果安全理事会未能根据《罗马规约》第十三(2)条将加沙局势提交国际刑事法院(建议 2)，则阿拉伯国家联盟应请大会在依照关于“联合一致共策和平”的第 377(V)号决议而在第十届紧急特别会议议程下召开的会议上，认可巴勒斯坦根据《罗马规约》第十二条第三款提交的声明。

以日内瓦各项公约为依据的建议。

(5) 阿拉伯国家联盟应请瑞士政府召开《日内瓦第四公约》缔约国会议，审议本报告的结论。

(6) 阿拉伯国家联盟应请各国考虑根据《日内瓦第四公约》第一百四十六条采取行动，确保按照第一百四十七条涉嫌严重违反《公约》的人受到调查和起诉。

(7) 阿拉伯国家联盟应提醒日内瓦各项公约的缔约国，根据《日内瓦第四公约》第一条，它们有义务“保证公约之被尊重”。国际法院 2004 年《关于在被占领巴勒斯坦领土修建隔离墙的法律后果的咨询意见》确认了这项义务。有理由认为，第一条所载“在一切情况下尊重本公约并保证本公约之被尊重”的义务，包括所有国家尽一切可能向遭受违反公约行为侵害的国家提供援助的义务。

给其他国家的建议。

(8) 阿拉伯国家联盟应建议其成员国考虑根据《防止及惩治灭绝种族罪公约》第九条着手实施针对以色列的法律诉讼程序，同时应注意本报告所提出的警告。

(9) 阿拉伯国家联盟应鼓励各国(在普遍管辖权成文法规允许的情况下)在本国法庭起诉本报告所认定国际罪行的责任者。

(10) 阿拉伯国家联盟应建议在加沙冲突中遭受财产损失的各国要求以列赔偿这些损失。

关于阿拉伯国家联盟应直接采取的行动的建议。

(11) 阿拉伯国家联盟应促成法塔赫和哈马斯之间的谈判，以确保双方的冲突不影响加沙人民的福祉，特别是在医疗领域。

⑿ 阿拉伯国家联盟应设立一个文件中心，保存关于在巴勒斯坦违反国际人道主义法行为的记录。这一历史档案将确保关于针对巴勒斯坦人民的罪行记录得以保存，可能有助于联盟或其他机构将来采取的任何行动。

⒀ 本报告应转交联合国、欧洲联盟、非洲联盟、美洲国家组织、伊斯兰会议组织、东南亚国家联盟和国际法院；并向有关非政府组织和公众分发。