



## 人权理事会

## 第四十九届会议

2022 年 2 月 28 日至 4 月 1 日

议程项目 7

巴勒斯坦及其他阿拉伯被占领土的人权状况

1967 年以来被占领的巴勒斯坦领土人权状况特别报告员迈克尔·林克的报告\*

## 概要

本报告系根据人权委员会第 1993/2 A 号决议和人权理事会第 5/1 号决议提交，1967 年以来被占领的巴勒斯坦领土人权状况特别报告员迈克尔·林克在报告中审视巴勒斯坦被占领土目前的人权状况，并特别论述以色列对巴勒斯坦被占领土目前的统治是否可被称为种族隔离这一问题。

\* 本报告逾期提交，以纳入最新信息。



## 一. 导言

1. 1967 年以来被占领的巴勒斯坦领土人权状况特别报告员迈克尔·林克根据人权委员会第 1993/2 A 号决议和人权理事会第 5/1 号决议向人权理事会提交本报告。
2. 特别报告员谨指出，他尚未获准进入巴勒斯坦被占领土，他会见以色列常驻联合国代表的请求也未被接受。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关键。
3. 本报告主要以收到的书面材料为依据。由于冠状病毒病大流行(COVID-19 疫情)，特别报告员无法前往该区域开展进一步磋商。
4. 特别报告员谨对巴勒斯坦国政府给予的充分合作表示感谢。他还感谢民间社会组织和人权维护者为创造一个尊重人权、侵犯人权和违反国际人道法行为不会有罪不罚和无人作证的环境所做的重要工作。

## 二. 目前的人权状况

### 民间社会

5. 以色列当局继续采取针对巴勒斯坦民间社会组织的行动，这有损于这些组织促进和支持巴勒斯坦人人权的工作。这些行动包括，利用反恐怖主义立法和军事命令限制人权和人道主义工作并将其定为犯罪，不为联合国和国际非政府组织工作人员发放签证，使用以色列 NSO 集团开发的“飞马”间谍软件入侵巴勒斯坦人权工作者的手机，<sup>1</sup> 以及任意逮捕和刑事起诉人权维护者。
6. 2021 年 10 月 19 日，以色列国防部长宣布，根据 2016 年《反恐怖主义法》，六个巴勒斯坦人权和人道主义组织<sup>2</sup> 被认定为“恐怖组织”。这一决定的依据是这些组织与解放巴勒斯坦人民阵线之间未经证实的联系，包括据称挪用资金的行为。尽管国际社会和有关组织多次提出要求，但截至本报告起草之日，以色列当局并未提出任何证据证明这些指控。
7. 这一决定和以色列西岸军事指挥官随后的声明可能产生重大影响。<sup>3</sup> 根据《反恐怖主义法》和 1945 年《防卫(紧急状态)条例》的规定，如果加入此类组织、以任何方式支持这些组织或与其合作，将处以监禁、禁止活动、没收财产和关闭办事处。<sup>4</sup>

<sup>1</sup> 大赦国际，“Devices of Palestinian human rights defenders hacked with NSO Group’s Pegasus spyware”，2021 年 11 月 8 日。

<sup>2</sup> 良心囚犯支助和人权协会、法律援助会、贝桑研究和发展中心、保卫儿童国际—巴勒斯坦、农业工作委员会联盟和巴勒斯坦妇女委员会联盟。

<sup>3</sup> 2021 年 11 月 3 日，以色列西岸军事指挥官发布军事命令，宣布其中五个巴勒斯坦组织为非法组织。根据以色列法律，在西岸和加沙通过军事命令宣布某结社行为非法，在被占领的东耶路撒冷和以色列适用《反恐怖主义法》认定恐怖分子。

<sup>4</sup> 2016 年第 5766 号《反恐怖主义法》，第 20 至 24 条、第 56、第 69 和第 70 条；1945 年《防卫(紧急状态)条例》，第 84 和 85 条；第 1651 号和第 101 号军事命令。

### 三. 从占领到种族隔离

#### A. 情况说明

8. 我们必须随着现实转变思想。

9. 在以色列自 1967 年以来占领的巴勒斯坦领土上，生活着 500 万无国籍巴勒斯坦人，他们享受不到多项权利，处于严重的被压迫状态，无法实现自决或切实建立一个独立国家，而国际社会一再承诺这是他们的权利。<sup>5</sup> 在过去 50 年中，以色列建立了 300 个犹太人专用平民定居点，全部属于非法定居点，<sup>6</sup> 现有 70 万以色列犹太定居者和 300 万巴勒斯坦人以彼此隔绝的方式共同居住在东耶路撒冷和西岸。在加沙，以色列将 200 万巴勒斯坦人封锁在英国前首相戴维·卡梅伦所称的“露天监狱”，<sup>7</sup> 这种人口管控方法在现代世界绝无仅有。近年来，以色列多位总理经常公开宣称，该国对巴勒斯坦人及其土地的统治是永久性的，巴勒斯坦国绝对不会出现。<sup>8</sup>

10. 国际社会一再宣称，以色列对巴勒斯坦领土的统治是一种占领，受国际人道法<sup>9</sup> 和国际人权法<sup>10</sup> 的严格制约。就占领设施的性质而言，建造时应使用木材而不是混凝土。也就是说，以色列的占领必须是暂时的、短期的；以色列不能吞并哪怕是一毫米的被占领土，必须在尽可能小的限度内对被占领土作任何改变。以色列必须充分遵守国际法和相关联合国决议，并与巴勒斯坦领导人真诚合作，彻底结束占领，实现真正的两国解决方案。<sup>11</sup>

11. 上述一切皆未实现，并且现有证据有力地表明，如果没有协调一致的国际干预，这一切也不可能实现。以色列的占领全然蔑视国际法和数百项联合国决议，却几乎未受到国际社会的阻止。<sup>12</sup> 以色列长达 55 年的占领早就超出了临时性的限度。以色列在法律上和事实上逐步吞并被占领土。以色列坚持认为，占领法和人权法不适用于其统治，该国不断扩张的既定事实实际上已经消灭了建立一个真正巴勒斯坦国的残存前景。出现了一个法律上的悖论：永久占领。

12. 不可回避的问题是：以色列的占领是否已经变得更黑暗、更危险？虽然占领法继续全面适用于巴勒斯坦领土，但这些法律和政治框架变得愈加不足以用来准

<sup>5</sup> 见大会第 76/150 号决议。

<sup>6</sup> 安全理事会在第 2334(2016)号决议中宣布，以色列定居点公然违反国际法。

<sup>7</sup> 英国广播公司，“David Cameron describes blockaded Gaza as a ‘prison’”，2010 年 7 月 27 日。

<sup>8</sup> 以色列总理本雅明·内塔尼亚胡 2018 年表示，巴勒斯坦人可以拥有一个“准国家”，以色列将保持对所有巴勒斯坦领土的安全控制。见 Ben Sales, “Netanyahu says he supports a Palestinian ‘state-minus’ controlled by Israeli security”，犹太电讯社，2018 年 10 月 24 日。以色列总理纳夫塔利·贝内特 2022 年称：“我反对巴勒斯坦建国，我会让关于巴勒斯坦建国的外交谈判无法进行。”见 Mazal Mualem, “Bennet, in interview blitz, reacts to Netanyahu criticisms”，Al-Monitor, 2022 年 1 月 31 日。

<sup>9</sup> 见安全理事会第 237(1967)号和第 2334(2016)号决议，以及其他 20 项安全理事会决议。

<sup>10</sup> 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 149 段。

<sup>11</sup> 见 A/72/556。

<sup>12</sup> 见 A/74/507 和 A/75/532。

确理解以色列在当地强加的将导致重大改变的现实，更不用说有效规范和结束这一现实。即便以色列的长期占领被认定已经明显越过红线，成为非法行为，<sup>13</sup> 但这似乎并未充分反映出巴勒斯坦领土上发生的质变。

13. 近年来，一些知名人士认为，这些残酷的事实相当于或近似于种族隔离。联合国前秘书长潘基文 2021 年写道，以色列意图“通过无限期占领维持对巴勒斯坦人民的结构性统治和压迫……可以说构成了种族隔离”。<sup>14</sup> 诺贝尔奖得主德斯蒙德·图图 2014 年表示：“我亲身体会到，以色列在境内制造了种族隔离的现实。”<sup>15</sup> 南非外交部长纳莱迪·潘多尔 2022 年谈到，南非“对以色列继续对长期受苦受难的巴勒斯坦人民实行种族隔离的做法感到非常失望”。<sup>16</sup> 以色列前总检察长迈克尔·本耶尔 2022 年表示，以色列已经成为“一个种族隔离政权……现实是，两个不同民族生活在同一个国家，但未平等享有权利”。<sup>17</sup> 以色列前国家安全局局长阿米·阿亚隆在回忆录中写道：“我们已经在犹地亚和撒马利亚制造了种族隔离，用武力控制巴勒斯坦人，剥夺他们的自决权。”<sup>18</sup> 此外，两位前以色列驻南非大使伊兰·巴鲁克和阿朗·利埃尔 2021 年表示，以色列“基于国籍和种族”的系统性歧视现已构成了种族隔离。<sup>19</sup>

14. 如果这些有责任感的人士已经确定这一现实是种族隔离，那么我们其他人就有责任通过国际法和人权工具来检验这些观点是否如实反映巴勒斯坦领土上正在发生的情况。

15. 巴勒斯坦人敦促国际社会从种族隔离的角度认识他们的困境。巴勒斯坦大使里亚德·曼苏尔 2022 年 2 月在安理会表示，巴勒斯坦被占领土的种族隔离现已根深蒂固。<sup>20</sup> 法律援助会和良心囚犯支助和人权协会这两个主要巴勒斯坦人权组织得出结论认为，以色列维持着对全体巴勒斯坦人民的种族隔离制度。<sup>21</sup> 另一个主要的巴勒斯坦人权团体迈赞人权中心最近报告称，对加沙的封锁已成为以色列种族隔离制度的一部分。<sup>22</sup>

16. 国际人权组织和以色列人权组织也发表了多份实质性报告，认为以色列在西岸或整个以色列和巴勒斯坦被占领土建立了种族隔离统治。人权观察组织 2021

<sup>13</sup> 见 [A/72/556](#)。

<sup>14</sup> “潘基文：美国应支持以新方式解决巴以冲突”，《金融时报》，2021 年 6 月 29 日。

<sup>15</sup> 德斯蒙德·图图，“Presbyterian General Assembly Biennial Meeting: my message on Israel and Palestine”，2014 年 8 月 16 日。

<sup>16</sup> Tovah Lazaroff，“Israeli apartheid charge: a matter of law, antisemitism or occupation?”，《耶路撒冷邮报》，2022 年 2 月 18 日。

<sup>17</sup> 迈克尔·本耶尔，“Former AG of Israel: with great sadness I conclude that my country is now an apartheid regime”，*thejournal.ie*，2022 年 2 月 10 日。

<sup>18</sup> 阿米·阿亚隆，*Friendly Fire* (Steerforth Press, 2021), p. 260。

<sup>19</sup> 伊兰·巴鲁克和阿朗·利埃尔，“It's apartheid, says Israeli ambassadors to South Africa”，*GroundUp*，2021 年 6 月 8 日。

<sup>20</sup> 见巴勒斯坦国常驻联合国观察员代表团 2022 年 2 月 23 日的发言(见 [S/PV.8973](#))。

<sup>21</sup> 良心囚犯支助和人权协会、法律援助会、住房权和土地权网络提交特别报告员的材料，“Entrenching and maintaining an apartheid regime over the Palestinian people as a whole”，2022 年 1 月。

<sup>22</sup> 迈赞人权中心，*The Gaza Bantustan* (2021)。

年指出：“以色列政府已经表明，有意在以色列和巴勒斯坦被占领土上维持犹太以色列人对巴勒斯坦人的统治。”<sup>23</sup> 大赦国际 2022 年得出结论认为：“以色列犯下了种族隔离的国际罪行，无论在何处实行这一制度，都是对人权的侵犯和对国际公法的违反。”<sup>24</sup> 以色列占领区人权信息中心 2021 年指出，以色列建立了一个“从约旦河到地中海的犹太人至上的制度”，构成了种族隔离。<sup>25</sup> 此外，促进人权志愿人员组织 2020 年 6 月发表了一份由人权律师 Michael Sfard 撰写的综合法律意见书，其中认为以色列正在约旦河西岸犯下种族隔离罪。<sup>26</sup>

17. 以色列及其支持者强烈反对将以色列的政策和做法称为种族隔离。2022 年 1 月，外交部长亚伊尔·拉皮德回应了大赦国际的报告，称报告关于种族隔离的结论是“错误、有偏见和反犹太主义的”。<sup>27</sup> 美国犹太人委员会首席执行官戴维·哈里斯称，不能将以色列的问题与南非的种族隔离相提并论。<sup>28</sup> 另一个更具思辨性的评论来自以色列政策论坛的迈克尔·科普洛，他批评在涉及以色列和巴勒斯坦的情况中使用“种族隔离”一词，称这在概念上是错误的，会导致决策者不解决当地的真正问题。<sup>29</sup>

18. 特别报告员将在本报告的下一节论述以色列当前对巴勒斯坦被占领土的统治是否可以称为种族隔离。特别报告员注意到一些人权团体(法律援助会、良心囚犯支助和人权协会、人权观察组织、大赦国际和以色列占领区人权信息中心)就以色列和被占巴勒斯坦领土两地的情况分析了种族隔离问题，这些团体认为，在一处推行民主，又在另一处实行种族隔离，是不可能的。<sup>30</sup> 然而，特别报告员根据其任务规定，将重点关注以色列在西岸，包括在东耶路撒冷和加沙的做法。

## B. 国际法与禁止种族隔离罪行

19. 种族隔离(apartheid)一词在南非荷兰语中是“分离”的意思，是一种压迫性的统治制度，也是国际法重点禁止的行为。种族隔离的概念产生于 1940 年代至 1990 年代期间在南部非洲形成的法律、政治和社会做法。种族隔离起源于南非，1948 年成为该国国策，<sup>31</sup> 南部非洲的其他定居者殖民地也实行了种族隔

<sup>23</sup> 人权观察组织, *A Threshold Crossed* (2021)。

<sup>24</sup> 大赦国际, *Israel's Apartheid against Palestinians* (London, 2022)。

<sup>25</sup> 以色列占领区人权信息中心, “A regime of Jewish supremacy from the Jordan River to the Mediterranean Sea”, 2021 年 1 月 12 日。

<sup>26</sup> Michael Sfard, “The Israeli occupation of the West Bank and the crime of apartheid”, 立场文件(促进人权志愿人员组织, 2020 年 6 月)。

<sup>27</sup> Lazar Berman, “Israel blasts Amnesty UK for ‘antisemitic’ report accusing it of apartheid”, 《以色列时报》, 2022 年 1 月 31 日。

<sup>28</sup> Laurenz Gehrke, “Amnesty International report alleging ‘apartheid’ in Israel draws fierce criticism”, *Politico*, 2022 年 2 月 1 日。

<sup>29</sup> “The strange case of erasing nationalism from a national conflict”, In Koplow Column, Israel Policy Forum, 2022 年 2 月 3 日。

<sup>30</sup> 另见 N. Thrall, “The separate regimes delusion”, *London Review of Books* (2021 年 1 月 7 日)。

<sup>31</sup> N. Clark and W. Worger, *South Africa: the Rise and Fall of Apartheid*, 3rd ed. (Routledge, 2016)。

离。时至今日，种族隔离的概念已超出了南部非洲的具体做法，具有普遍意义，适用于任何可能存在种族隔离的地方。

20. 习惯国际法和协定国际法均已牢固确立禁止种族隔离的法律规定。今天，这一规定被视为一项强行法规范，是国际法的一项强制性规定，不容许克减。<sup>32</sup> 种族隔离被提升为国际法中最严重的罪行，与战争罪、侵略战争、领土吞并、种族灭绝、奴役、酷刑和危害人类罪属于同一类别。此外，这一强行法规范产生了普遍适用的义务，所有国家都有法律义务予以合作，以结束相关违反行为。<sup>33</sup>

### 习惯国际法

21. 1950 年，联合国大会首次通过了一项谴责南非种族隔离制度的决议，<sup>34</sup> 在随后的 40 年里通过了一系列谴责这种行为的决议。1968 年，大会宣布南非政府实行的种族隔离政策属于危害人类罪，并指出剥夺多数人口的自决权是南非政策的一部分。<sup>35</sup> 国际法院在 1971 年关于纳米比亚案的咨询意见中裁定，南非在纳米比亚实行种族隔离“公然违反[联合国]《宪章》的宗旨和原则”。<sup>36</sup> 安全理事会在第 473(1980)号决议中指出，种族隔离政策是危害人类良知和尊严的罪行，不符合人的权利和尊严、《联合国宪章》和《世界人权宣言》。法律学者认为，禁止种族隔离已经获得了习惯国际法规则的地位，<sup>37</sup> 这意味着该规则普遍适用，无论一国是否批准了禁止种族隔离的公约或国际文书。

### 协定国际法

22. 在协定国际法方面，国际人权法、国际人道法和国际刑法的文书明确规定禁止种族隔离罪行。

23. 在国际人权法方面，大会通过了《消除一切形式种族歧视国际公约》，<sup>38</sup> 通过禁止基于种族、肤色或族裔的歧视，打击种族优越、种族隔离和种族分隔之害。<sup>39</sup> 《公约》第三条规定，缔约国特别谴责种族分隔及“种族隔离”并承诺在其所辖领土内防止、禁止并根除具有此种性质的一切习例。<sup>40</sup>

24. 在国际人道法方面，1949 年 8 月 12 日日内瓦四公约缔约国在《1949 年 8 月 12 日日内瓦四公约关于保护国际性武装冲突受难者的附加议定书》(《第一议定

<sup>32</sup> 联合国，国家对国际不法行为的责任条款草案及其评注，对第 40 条的评注(2001 年)。

<sup>33</sup> 见 A/CN.4/727。

<sup>34</sup> 第 395 (V)号决议。

<sup>35</sup> 第 2396 (XXIII)号决议和 A/CN.4/727。

<sup>36</sup> 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 131 段。

<sup>37</sup> 见 A/CN.4/727 和 A. Cassese, *International Criminal Law*, 2nd ed. (Oxford University Press, 2008), p. 25。

<sup>38</sup> 1969 年 1 月 4 日生效。截至 2022 年 2 月 1 日，已有 182 个国家批准了《消除一切形式种族歧视国际公约》。

<sup>39</sup> 以色列 1979 年批准了《消除一切形式种族歧视国际公约》，巴勒斯坦国 2014 年批准了该公约。

<sup>40</sup> 消除种族歧视委员会在其第 19 号一般性建议(1995 年)中指出，第三条具有普遍适用性，禁止种族隔离的规定适用于所有国家。

书》)中,将在日内瓦四公约所规定的武装冲突或占领等情形下所犯的种族隔离罪定为严重违反行为。<sup>41</sup> 第 85 条第 4 款将“故意实施”的一系列行为界定为对《议定书》的“严重违反”。列出的具体行为包括“以种族歧视为依据侵犯人身尊严的种族隔离和其他不人道和侮辱性办法”。此外,第 85 条第 5 款规定,“严重违反”行为应被视为国际人道法规定的“战争罪”。

25. 作为 1949 年《日内瓦四公约》的守护者,红十字国际委员会认为国际人道法中禁止种族隔离的规定已取得习惯国际法的地位。<sup>42</sup> 在国际刑法方面,大会 1973 年通过了《禁止并惩治种族隔离罪行国际公约》。<sup>43</sup> 《公约》第一条规定,种族隔离是危害人类的罪行。第二条将种族隔离这一危害人类罪界定为包括在南部非洲实行的种族分隔和种族歧视的类似政策和做法,并规定“种族隔离罪”一词适用于为建立和维持一个种族群体对任何其他种族群体的统治并有计划地压迫他们而犯下的下列不人道行为:

- (a) 以谋杀、严重身心伤害或任意逮捕和监禁等手段剥夺某一种族群体成员的生命权和人身自由权;
- (b) 对一个种族群体故意施加旨在使其全部或局部灭绝的生活条件;
- (c) 旨在阻止一个种族群体充分参与社会的经济、社会、政治和文化生活的所有方面的立法行动;
- (d) 旨在按种族划分人口的任何措施,如建立单独的保留区或隔离区、禁止不同种族间通婚或没收土地;
- (e) 剥削某一种族群体的劳力;
- (f) 迫害反对种族隔离的组织,剥夺其基本权利和自由。

26. 1998 年,国际社会通过了《国际刑事法院罗马规约》,进一步阐明种族隔离的犯罪属性。<sup>44</sup> 《罗马规约》第七条第二款第 8 项对种族隔离的定义为:一个种族群体对其他种族群体,在一个有计划地实行压迫和统治的体制化制度下,实施与第一款所述行为性质相当的不人道行为,目的是维系该制度的存续。第七条第一款列举了一些不人道行为,包括:

- (a) 驱逐出境或强行迁移人口;
- (b) 监禁或以其他方式严重剥夺人身自由;
- (c) 酷刑;

<sup>41</sup> 《1949 年日内瓦四公约第一附加议定书》于 1979 年 12 月 7 日生效。截至 2020 年 2 月 1 日,已有 174 个国家批准了《议定书》。以色列 1951 年批准了 1949 年日内瓦四公约,但尚未批准该议定书。

<sup>42</sup> “规则 88: 不歧视”, 习惯国际人道法数据库。可查阅 [https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docindex/v1\\_rul\\_rule88#:~:text=Apartheid-,Rule%2088.,other%20similar%20criteria%20is%20prohibited.](https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docindex/v1_rul_rule88#:~:text=Apartheid-,Rule%2088.,other%20similar%20criteria%20is%20prohibited.)

<sup>43</sup> 1976 年 7 月 18 日生效。截至 2022 年 2 月 1 日,已有 110 个国家批准了《禁止并惩治种族隔离罪行国际公约》。巴勒斯坦国 2014 年批准了《公约》。以色列尚未批准该公约。

<sup>44</sup> 2002 年 7 月 1 日生效。截至 2022 年 2 月 1 日,已有 123 个国家批准了《罗马规约》。巴勒斯坦国 2015 年批准了《罗马规约》。以色列尚未批准该规约。



(d) 基于政治、种族、族裔、文化、宗教、性别或其他理由迫害任何可识别的群体；

(e) 故意造成重大痛苦，或对人体或身心健康造成严重伤害的其他性质相同的不人道行为。

27. 2021年2月，国际刑事法院预审分庭裁定，该分庭可以审理与巴勒斯坦局势有关的据称违反《罗马规约》的诉讼，拥有这方面的刑事管辖权。<sup>45</sup>

28. 因此，根据相关国际法规定，可以适用禁止种族隔离的规定来评估在巴勒斯坦被占领土这一领土单位上是否存在种族隔离做法。支持这一结论的因素包括：习惯国际法的普遍适用性、以色列和巴勒斯坦国都批准了《消除一切形式种族歧视国际公约》、巴勒斯坦国批准了《禁止并惩治种族隔离罪行国际公约》和《罗马规约》，以及禁止种族隔离规定的习惯国际人道法地位。

### 种族隔离的法律定义

29. 只有《禁止并惩治种族隔离罪行国际公约》和《罗马规约》对种族隔离作了法律定义。这两项文书起草和通过的时代不同，这或许能解释为何二者所用术语之间存在差异。1970年代初起草的《公约》反映国际社会对南部非洲种族优越主义具体做法的关注。25年后起草和通过《罗马规约》时，南部非洲的种族隔离时代已经结束，《罗马规约》旨在提供一个普遍适用的前瞻性定义。特别是，《规约》并未提及南非或南部非洲。从这一办法可以看出，种族隔离有时间或地理上有限性的观点并没有合理依据。此外，虽然南部非洲历史上的种族隔离做法为评估其他地方是否可能存在种族隔离提供了有用参考，但这种从历史和政治角度进行的对比从来不够准确，也不能有这样的期望。<sup>46</sup> 正确的办法是，应当把适用源自《公约》和《罗马规约》的公认定义作为判断在另一时期和地点是否存在种族隔离的法律和政治出发点。

30. 大赦国际在其报告中正确地指出，《禁止并惩治种族隔离罪行国际公约》与《罗马规约》关于种族隔离的定义有两个次要差别。<sup>47</sup> 首先，根据《罗马规约》，种族隔离罪是指一个种族群体对任何其他种族群体在一个体制化制度下有计划地实行压迫和统治，目的是维系该制度的存续。相比之下，《公约》采取的方法不那么具体，并未提及“体制化制度”。然而，由于《公约》具体提及了南部非洲种族隔离时期实行的“类似政策和做法”，因此有理由认为这些做法相当于《罗马规约》所指的“体制化制度”。第二个区别是，《公约》所禁止的非人道行为的范围更广。然而，如果对二者所列行为作目的性解读，会发现存在很大程度的重叠，《罗马规约》使用的“其他不人道行为”这一广义措辞，可以合理地理解为包括《公约》所列的同类禁止行为。

31. 《禁止并惩治种族隔离罪行国际公约》与《罗马规约》间的这些差异是次要的、可以调和的。因此，“种族隔离危害人类罪”的定义应借鉴并符合这两项文书的规定，包括以下三个特征：

<sup>45</sup> 巴勒斯坦国局势，编号：ICC-01/18，2021年2月5日裁定。

<sup>46</sup> J. Dugard and J. Reynolds, “Apartheid, International Law and the Occupied Palestinian Territory”, 《欧洲国际法学报》，第24卷，第3期(2013年9月)，第867、883和884页。

<sup>47</sup> 大赦国际，*Israel's Apartheid against Palestinians*, note 28 at pp. 47–49。



- (a) 在一个体制化制度下有计划地实行种族压迫和歧视；
- (b) 建立该制度意在维持一个种族群体对另一个种族群体的统治；
- (c) 所犯下的残忍和不人道行为是该制度的组成部分。

对国际法中种族隔离的当代含义进行了评估的相关学者和人权组织已经接受了这一定义。<sup>48</sup> 必须指出，三个特征缺一不可，仅有种族歧视的实例或模式并不足够。

### “种族”和“种族群体”问题

32. 需要解释种族隔离和统治背景下的种族和种族群体问题。《禁止并惩治种族隔离罪行国际公约》和《罗马规约》都没有定义“种族群体”。从最初《公约》对“种族群体”的处理方法或许可以看出，《公约》受到南部非洲种族隔离制度所采用种族分类的影响，这种分类侧重于黑人和白人的肤色。<sup>49</sup> 然而，近几十年来，对“种族”和“种族群体”的理解有了重大发展，一段时间以来，人们认识到“种族”和“种族群体”是社会建构的产物，而不是基于肤色和/或关于固有种族差异的假设的生物决定因素。<sup>50</sup> 《消除一切形式种族歧视国际公约》早于《禁止并惩治种族隔离罪行国际公约》，并且后者的序言中特别提到前者。事实上，《消除一切形式种族歧视国际公约》第一条以超越“种族”和“肤色”的方式，对“种族歧视”作了广义定义，涵盖族裔、世系和民族出身，即基于种族、肤色、世系或民族或人种的任何区别、排斥、限制或优惠，其目的或效果为取消或损害人权和基本自由在平等基础上的承认、享有或行使。<sup>51</sup>

33. 因此，就以色列对生活在被占领土上的巴勒斯坦人采取的行动而言，以色列犹太人和巴勒斯坦阿拉伯人可被理解为按国籍、族裔、宗教、出身和世系区分的不同种族群体。<sup>52</sup> 种族身份这一社会建构产物应被视作一个认知问题，对一个基于上述各种社会标志将自身与其他群体区分开来的占统治地位的群体来说，尤为如此。在本报告述及的情况中，以色列政府通过一系列法律、惯例和政策来界定犹太人和非犹太人(非犹太人口中绝大多数是巴勒斯坦人)，并以此在巴勒斯坦被占领土上决定赋予权利或予以剥夺。在国际法中，重要的不是这些群体根据任何所谓的固定身份分别代表什么，而是因其被认定的身份和分类而被如何对待。

<sup>48</sup> J. Dugard and J. Reynolds, “Apartheid, international law and the Occupied Palestinian Territory”, note 51; 人权观察组织, *A Threshold Crossed*, note 27; 大赦国际, *Israel’s Apartheid against Palestinians*, note 28; 以及 “Apartheid in the Occupied West Bank”, 哈佛法学院国际人权诊所及良心囚犯支助和人权协会联合提交联合国包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土和以色列问题独立国际调查委员会的材料, 2022 年 2 月。

<sup>49</sup> C. Lingaas, “Jewish Israeli and Palestinians as distinct ‘racial groups’ within the meaning of the crime of apartheid?”, *EJIL:Talk!*, 6 July 2021.

<sup>50</sup> C. Lingaas, *The Concept of Race in International Criminal Law* (Routledge, 2019).

<sup>51</sup> 国际法院在对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)对各国的法律后果的咨询意见中适用了这一定义, 《1971 年国际法院案例汇编》, 脚注 40, 第 131 段。

<sup>52</sup> 哈佛法学院国际人权诊所和良心囚犯支助和人权协会, “Apartheid in the Occupied West Bank”, note 53; and R. Falk and V. Tilley, “Israeli practices towards the Palestinian people and the question of apartheid”, *Palestine and the Israeli Occupation*, No. 1 (Spring 2017), pp. 1–65.

## 占领法和禁止种族隔离法

34. 在受国际人道法管辖的占领期间，可能会犯下种族隔离危害人类罪。首先，《消除一切形式种族歧视国际公约》第三条规定，各国义务在其管辖的领土内防止、禁止和消除一切此类性质的做法(即“种族分隔和种族隔离”)。这一定义起草于南非对纳米比亚实行黑暗的非法定治和种族隔离期间，涵盖一个国家在其公认边界以外实行任何外国统治的做法。第二，《1949 年日内瓦四公约第一附加议定书》明确禁止种族隔离，这意味着缔约国预计在占领期间可能会出现这种罪行。第三，一部法律的适用并不终止另一部法律的运作，除非在二者明确互相矛盾的情况下。如果针对某一特定情况有两项管辖法律，并且较具体的法律优先于较综合的法律，此时应适用特别法，这是国际人道法中的传统做法。在这种情况下，必须谨慎解释特别法的适用，以免预期受益者得不到这些法律的有力保护。<sup>53</sup> 主流法律观点认为，不同的法律可以同时适用于某一特定情况，此时各项法律可以提供互补和并行的保护。<sup>54</sup> 这同样适用于占领法和禁止种族隔离法。<sup>55</sup>

### C. 用种族隔离的定义检验被占巴勒斯坦领土的状况

35. 以色列自 1967 年 6 月开始占领巴勒斯坦领土以来，其统治有两个核心特征。第一个特征是，意图以不可逆转的方式建立“实地事实”：为 70 万犹太定居者建立了 300 个平民定居点，目的是通过吞并被占领土，从人口的角度非法宣示主权，同时阻止巴勒斯坦人行使自决权。第二个特征是，对西岸 270 万巴勒斯坦人实行压迫性军事统治制度，克减和削弱生活在东耶路撒冷的 36 万巴勒斯坦人的居住权，以及对加沙 200 万巴勒斯坦人实行“中世纪的军事封锁”。

36. 这两个特征深深地交织在一起：一个贪婪的占领国如果在被占领土上安置了数十万本国公民，为他们创造了与本国相当的有吸引力的生活条件，并为他们的利益和安全剥夺和征用大量土地和资源，就一定会造成被占领土原有居民的苦难并引发他们的长期反抗。从过去 70 年的历史可以看出，一个贪婪的外来国有两种选择：要么放弃定居者殖民主义的狂热梦想，承认当地人民的自由；要么加紧采取愈加复杂和严厉的人口控制方法，对一个坚决反对剥夺其权利和陷入穷困的民族长期实行外国统治必然会导致这种结果。

37. 以色列选择了第二条道路。科菲·安南将此描述为“长期的、有时是残忍的占领”。<sup>56</sup> 潘基文写道，以色列通过“不人道和侵权行为”实施“无限期占

<sup>53</sup> M. Jackson, “Expert opinion on the interplay between the legal regime applicable to belligerent occupation and the prohibition of apartheid under international law”, paper prepared for the Diakonia International Humanitarian Law Centre, 23 March 2021.

<sup>54</sup> 见在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果。

<sup>55</sup> M. Jackson, “Expert opinion on the interplay between the legal regime applicable to belligerent occupation and the prohibition of apartheid under international law”, note 58; 以及法律援助会、良心囚犯支助和人权协会和住房权和土地权网络, “Entrenching and maintaining an apartheid regime over the Palestinian people as a whole”, note 25.

<sup>56</sup> 科菲·安南, *Interventions: a Life in War and Peace* (Penguin, 2012), 第 268 页。

领”。<sup>57</sup> 巴拉克·奥巴马批评以色列用定居点“缓慢吞并”巴勒斯坦土地。<sup>58</sup> 我们必须自问：这种占领现在是否已成为种族隔离？

### 在一个体制化制度下有计划地实行种族压迫和歧视

38. 以色列定居者殖民计划的核心是一个法律和政治双重综合制度，一方面为包括东耶路撒冷在内的西岸的以色列犹太定居者全面赋予权利和生活条件，另一方面对巴勒斯坦人实行军事统治和控制，不提供任何基本的国际人道法和人权法保护。<sup>59</sup> 以色列违背二十一世纪的规则，根据族裔和民族特性赋予或剥夺这些权利和条件。

39. 在政治和法律方面，以色列犹太定居者与生活在该国 1949 年边界内的以色列犹太人一样，充分享有公民权和保护。西岸的 475,000 名以色列定居者都生活在犹太人专用定居点，他们在域外人人享有以色列公民身份的全部法律保障和福利。与特拉维夫或埃拉特的以色列人一样，西岸定居者同样享有医疗保险、国民保险、社会服务、教育、常规市政服务以及有权进出以色列和西岸大部分地区。他们还因在定居点生活和工作获得了以色列政府的针对性福利和奖励。<sup>60</sup> 定居者也同样生活在一个富裕社会，生活水平与欧洲相同。<sup>61</sup> 定居点的公用事业和服务(水、电、住房、获得高薪工作的机会、道路和工业投资)远远优于巴勒斯坦人享有的条件。被控犯罪的定居者将在以色列法庭受审，并受以色列刑法的充分保护。虽然以色列法律正式限制了在该国领土外居住的公民的投票能力，但定居者有权在以色列选举中投票。可以肯定的是，以色列公民拥有的某些公民权利，特别是涉及房产、规划和建筑方面法律的权利，并没有在地域上自动延伸至西岸定居者。然而，以色列制定了关于授予西岸的地方和区域定居者委员会这些权利的多项军事命令，有效地弥补了这一差距。以色列将定居者委员会视同于以色列境内的市政委员会，以色列政府也相应地为定居者委员会分配了大量福利和预算。犹太全国基金、犹太援以协会、世界犹太复国主义组织和许多外国慈善机构等受权在被占领土开展活动的主要准国家机构，其工作完全是为了巩固以色列犹太人在定居点的留驻。

40. 与此形成鲜明对比的是，西岸的 270 万巴勒斯坦人相较于生活在他们中间的以色列犹太定居者，没有享受到后者拥有的任何权利、保护和特权。他们可以在选举中(当选举举行时)为巴勒斯坦权力机构投票，但该机构的权力非常有限。占领国对他们的生活施行绝对控制，但他们却无法行使民主或政治权利追责。在整个被占领土上，个人和商业活动自由普遍受到阻碍，造成了不发达的经济结构。联合国贸易和发展会议估计，自 2000 年以来，以色列的封锁、没收土地和资源、大肆扩建定居点和军事行动令巴勒斯坦的经济发展受阻，损失了 577 亿美

<sup>57</sup> 潘基文，“潘基文：美国应支持以新方法解决巴以冲突”。

<sup>58</sup> 巴拉克·奥巴马，*A Promised Land* (Crown, 2020)，第 632 页。

<sup>59</sup> 哈佛法学院国际人权诊所和良心囚犯支助和人权协会，“Apartheid in the Occupied West Bank”，note 53；N. Thrall，“The separate regimes delusion”；大赦国际，*Israel's Apartheid against Palestinians*, note 28；以色列民权协会，*One Rule, Two Legal Systems* (2014 年 10 月)；人权观察组织，*A Threshold Crossed*；法律援助会及其他组织，脚注 25；和 D. Kretzmer and Y. Ronen, *The Occupation of Justice*, 2nd ed. (牛津大学出版社，2021 年)。

<sup>60</sup> 以色列占领区人权信息中心，*This Is Ours – and This, Too* (2021)。

<sup>61</sup> 世界银行的数据显示，2020 年以色列的人均国内生产总值为 44,168 美元。

元。<sup>62</sup> 然而，尽管经历了占领造成的苦难，巴勒斯坦社会的文化水平和受教育水平很高。<sup>63</sup> 长期军事占领让这个充满活力和才干的民族陷入经济衰竭和贫困，变得严重依赖国际援助，人均国内生产总值仅为以色列的十三分之一。<sup>64</sup>

41. 自 1967 年以来，以色列国防军指挥官发布了 1,800 多项军事命令，限制着西岸巴勒斯坦人的生活，这些命令涉及安全、税收、运输、土地规划和分区、自然资源、旅行和司法等问题。特别是，以色列在西岸实施了一种对巴勒斯坦人适用但并不对犹太定居者适用的军事法律制度。军事法律制度的重心是安全管控，涉及参与抗议和非暴力不服从活动、标准的犯罪行为、违反交通规则、恐怖主义、加入 400 多个被禁组织、参加政治会议和参与民间社会活动等罪行。因安全犯罪而被捕的巴勒斯坦人会在未受指控的情况下被拘留，与以色列定居者相比，他们被拘留的时间要长得多。军事法律制度由以色列军事法官主导，审判以希伯来语进行(许多巴勒斯坦被拘留者不会讲希伯来语)。该制度几乎没有提供目的性刑事法律制度的程序性和实质性保护，并且囚犯的律师在查阅证据方面受到很大限制，定罪率超过 99%。<sup>65</sup> 更为残酷的是，在任何时候都有数百名被行政拘留的巴勒斯坦人面临无限期监禁，他们在未开展正式程序，即没有提出指控、取证、审判或定罪的情况下被监禁，并且拘留期可以被无限延长。军方对死亡和重伤的调查很少导致任何问责。

42. 以色列统治的一个核心战略是将巴勒斯坦领土分割成单独的人口控制区，让加沙、西岸和东耶路撒冷实际上彼此分隔。西岸本身被进一步分割成 165 个互不相连的飞地。以色列通过一系列精心设计的隔离墙、检查站、路障、军事封锁区、巴勒斯坦人专用道路和以色列人专用道路，在地域上强制推行这种战略分割。<sup>66</sup> 以色列通过先进的互联网监控和对巴勒斯坦人口登记的全面控制，密切监测巴勒斯坦社会。巴勒斯坦被占领土没有任何通往外界的安全陆路、海路或空中通道，以色列控制着其所有边界(除了加沙和埃及之间的拉法口岸)。巴勒斯坦人需要得到以色列军方特别许可才能在西岸、东耶路撒冷和加沙之间出行，而这种许可又很难获得。<sup>67</sup> 这种地理上的分隔不仅导致被占领土上的巴勒斯坦人社会、经济和政治上的彼此隔绝，也让他们与生活在以色列和世界其他地方的巴勒斯坦人隔绝。<sup>68</sup> 正如特别报告员先前指出的：“世界上没有任何其他社会面临

<sup>62</sup> 见 A/76/309。

<sup>63</sup> 巴勒斯坦中央统计局，*Palestine in Figures 2020* (2021)。

<sup>64</sup> 根据世界银行的数据，2020 年巴勒斯坦人均国内生产总值为 3,239 美元。(世界银行只衡量西岸和加沙的数据，未纳入东耶路撒冷)。

<sup>65</sup> *War on Want, Judge, Jury, Occupier* (London, 2021)。

<sup>66</sup> 关于单独的公路系统，见以色列公共事务中心和打破沉默组织，*Highway to Annexation* (2020)。

<sup>67</sup> Sari Bashi and Eitan Diamond, *Separating Land, Separating People: Legal Analysis of Access Restrictions between Gaza and the West Bank* (Tel Aviv-Jaffa, Gisha, 2015)。

<sup>68</sup> 以色列前总理本雅明·内塔尼亚胡 2019 年称，“保持约旦河西岸的巴勒斯坦权力机构和加沙的哈马斯之间的分离有助于阻止巴勒斯坦建国”。见 Lahav Harkov, “Netanyahu: money to Hamas part of strategy to keep Palestinians divided”，《耶路撒冷邮报》，2019 年 3 月 12 日。

如此多重的挑战，包括敌对方占领、领土不连续性、政治和行政不统一、地域限制和经济脱节。”<sup>69</sup>

43. 在西岸和东耶路撒冷，以色列以歧视性规划法和军事命令为支持，正在不断占用该区域唯一最重要的自然资源——巴勒斯坦土地，并且仅供犹太人使用和建设定居点。自 1967 年以来，以色列在西岸占用了 200 多万德南的巴勒斯坦土地，<sup>70</sup> 这些土地被用来建造定居点、以色列人专用公路和道路、休闲公园、工业园区和军事基地以及射击区，这些都是为了巩固人口的长期和稳固留驻。以色列征用土地的方法主要有三种：(a) 为“军事需要”占用土地，其中一些后来被改为民用犹太人定居点；(b) 指定用于“公共需要”的土地，主要或专门供以色列犹太人使用；(c) 确定“国有土地”，最终目的是将这些土地主要用于以色列犹太人。根据“立刻实现和平”运动 2018 年的数据，99.76%的国有土地被分配给以色列定居点专用。<sup>71</sup> 与犹太定居者不同，巴勒斯坦人在西岸大部分地区的分区和房产使用的决策中没有代表权或发言权。联合国注意到，巴勒斯坦人“几乎不可能获得”在东耶路撒冷和西岸 C 区建造住房和房产的许可证，因此他们经常无证建造房屋。反过来，以色列军方经常下令拆除巴勒斯坦人无证建造的住房和房产：2021 年和 2020 年被拆除的房屋数量是自 2009 年有记录以来的第二和第三高。<sup>72</sup> 除官方征用政策之外，以色列定居者还经常暴力夺取巴勒斯坦人的土地或使其不适合居住，他们的行为被默许。<sup>73</sup>

44. 与西岸的巴勒斯坦人相比，东耶路撒冷 36 万巴勒斯坦人有更高的社会和法律地位，但他们的地位仍然远低于生活在他们中间的 23 万犹太人专用定居点中的定居者。以色列认为，犹太定居者居住在以色列主权领土上(1967 年和 1980 年分两阶段非法吞并的东耶路撒冷土地)，<sup>74</sup> 因此他们充分享有公民权利、福利和特权。几乎所有东耶路撒冷巴勒斯坦人的身份都是居民，而不是以色列公民；虽然他们因此有权享有一些以色列的社会权利(包括医疗保险)，但如果他们离开耶路撒冷一段时间，居民身份可能会被取消，而以色列犹太人不会面临这种威胁。在东耶路撒冷约有 75%的巴勒斯坦家庭生活贫困线以下，犹太人家庭的这一比例为 22%。到 2017 年，东耶路撒冷约 38%的土地(大部分是巴勒斯坦人的私人土地，也有部分公共土地)被以色列政府征用并仅供犹太人使用，这令耶路撒冷巴勒斯坦人的土地基数减少，无法容纳不断增长的人口。<sup>75</sup> 东耶路撒冷的巴勒斯坦居民相较于生活在他们中间的犹太定居者，面临教育资源严重短缺、更高的住房拥挤程度、分区和住房许可方面的歧视性做法，并且获得市政服务(包括排水和用水)的机会较少。大约 12 万至 14 万名巴勒斯坦裔耶路撒冷人被隔离在隔离墙的西岸一侧，他们实际上与耶路撒冷分隔开，也无法享受耶路撒冷的城市服

<sup>69</sup> A/71/554, 第 41 段。

<sup>70</sup> 一德南为 1,000 平方米。

<sup>71</sup> “State land allocation in the West Bank: for Israelis only”, 17 July 2018.

<sup>72</sup> 人道主义事务协调厅，《关于西岸拆除和流离失所的数据》。可查阅 <https://www.ochaopt.org/data/demolition>.

<sup>73</sup> 以色列占领区人权信息中心，“State business: Israel’s misappropriation of land in the West Bank through settler violence”，2021 年 11 月。

<sup>74</sup> 见安全理事会第 476(1980)、第 478(1980)和第 2334(2016)号决议。

<sup>75</sup> 联合国人类住区规划署(人居署)，《发展权：东耶路撒冷巴勒斯坦社区规划》(2015 年)。

务。<sup>76</sup>《耶路撒冷总体规划》最能说明东耶路撒冷巴勒斯坦人遭到的故意歧视性忽视，该规划的一项目标是保持犹太人口的优势比例，因未能实现此前 70:30 的目标，将目标设为 60:40。<sup>77</sup>

45. 可以明显看出，以色列在加沙的战略是将 200 万不受欢迎的巴勒斯坦人无限期地置于此地。以色列通过长达 15 年的空中、陆地和海上全面封锁(埃及在加沙南部边界进一步施加限制)，将他们限制在一个狭长地带。<sup>78</sup> 潘基文称这种对民众的政治隔离是“集体惩罚”，<sup>79</sup> 严重违反了国际法。<sup>80</sup> 世界银行 2021 年报告称，加沙经历了长达数十年的去发展和去工业化进程，造成 45% 的失业率和 60% 的贫困率，80% 的人口依赖某种形式的国际援助，这在很大程度上是因为加沙与外界的通道受到严密封锁。<sup>81</sup> 沿海含水层是加沙唯一的天然饮用水来源，但由于受海水影响和污水污染，已不适合人类饮用，这大大提高了本已赤贫民众的用水成本。加沙严重依赖以色列和埃及的外部电源，巴勒斯坦人每日轮流面对停电 12 至 20 小时，这严重影响日常生活和经济。以色列严格控制货物的进出，当地经济因此受到扼制。加沙的卫生保健系统停滞不前，卫生保健专业人员严重短缺、治疗设备不足、药物和药品供应不足。加沙的巴勒斯坦人极少能前往加沙外部，这剥夺了他们基本的迁徙自由权。更严重的是，他们在过去 13 年中经历了与以色列的四场高度不对称战争，承受了巨大的平民生命和财产损失。安东尼奥·古特雷斯 2021 年 5 月提及这种苦难时说：“如果地球上有地狱，那就是加沙儿童的生活状态。”<sup>82</sup>

#### 建立该制度意在维持一个种族群体对另一个种族群体的统治

46. 以色列的大多政治派别间存在一个广泛共识：无论是否有和平协议，以色列都将保留东耶路撒冷和大部分或全部西岸地区，巴勒斯坦人将继续长期处于其安全管控之下。前总理本雅明·内塔尼亚胡 2019 年表示：“巴勒斯坦国将危及我们的生存……我不会分割耶路撒冷，也不会撤离任何社区[定居点]，我将确保我们对约旦河西岸领土的控制。”<sup>83</sup> 纳夫塔利·贝内特在出任总理之前表示：“世界不会尊重一个愿意放弃自己家园的国家。我们需要在犹地亚和撒马利亚适

<sup>76</sup> 以色列公民权利协会，“East Jerusalem: facts and figures”，2021 年 5 月。

<sup>77</sup> 国际危机组织，“Reversing Israel’s deepening annexation of occupied East Jerusalem”，Middle East Report, No. 202 (布鲁塞尔，2019 年 6 月)。

<sup>78</sup> 迈赞人权中心，《The Gaza Bantustan》；吉沙促进行动自由法律中心，“Area G: from separation to annexation” (2020 年 6 月)；D. MacIntyre, *Gaza: Preparing for Dawn* (Oneworld, 2017)。

<sup>79</sup> 《国土报》，“联合国秘书长潘基文呼吁以色列结束对加沙的‘集体惩罚’式封锁”，路透社，2016 年 6 月 29 日。

<sup>80</sup> 《关于战时保护平民之日内瓦公约》，第三十三条。

<sup>81</sup> 世界银行监测到的世界上所有经济单位中的最高比率。见世界银行，《提交特设联络委员会的经济监测报告》，2021 年 11 月 17 日。

<sup>82</sup> 联合国新闻，“联合国秘书长称加沙儿童生活在‘人间地狱’，敦促立即停止战斗”，2021 年 5 月 20 日。

<sup>83</sup> 《国土报》，“Netanyahu says will begin annexing West Bank if he wins Israel election”，2019 年 4 月 7 日。

用以色列法律。”<sup>84</sup> 国防部长本尼·甘茨 2019 年称：“我们将巩固定居区和戈兰高地，永远不会从那里撤退。约旦河谷仍将一直是我们的东部安全边界。”<sup>85</sup> 交通部长梅拉夫·米夏埃利在 2019 年竞选活动中表示：“没有人认为 50 万定居者会从犹地亚和撒马利亚撤出。”<sup>86</sup> 此外，2016 年，亚伊尔·拉皮德在出任外交部长前称：“我的原则是，犹太人越多越好，占地越大越好，安全程度越高越好，巴勒斯坦人越少越好。”<sup>87</sup> 前任和现任以色列政治领导人关于巴勒斯坦人的唯一讨论已经归结为一些无足轻重的问题：是给予巴勒斯坦人一个拥有自己邮票和联合国席位的缩小的国家，还是保持他们目前的无国籍状态。无论哪种方式，其意图都是将巴勒斯坦人关进一具政治棺材，成为博物馆中 21 世纪殖民主义的遗物。

47. 除了在 1967 年占领西岸、东耶路撒冷和加沙之后的几个星期内，以色列从未接受国际社会的普遍共识，即巴勒斯坦领土是被占领的，1949 年日内瓦四公约适用于此问题，因此国际人道主义法的严格规则也适用。<sup>88</sup> 以色列拒绝接受国际社会的指示，这不是国际法解读方面的真诚的意见分歧，而是一个决心对这片土地及当地人口维持永久控制的贪婪占领者的混淆视听行为。在六日战争后的几个月内，以色列内阁讨论的不是归还领土，而是是否保留全部领土，还是只将巴勒斯坦的主要城市以共管安排的方式归还约旦。<sup>89</sup> 1967 年夏天，以色列开始建造第一批民用犹太人定居点，起初秘密建造，后来变成公开行为。对于一个觊觎其所占领土的外国势力来说，最可靠的途径就是通过建造民用定居点在当地建立不可逆转的事实。这不仅确立了一个扩大的人口版图，巩固了升挂国旗的区域，而且还形成了一个支持刚刚成形的领土吞并主张的不断壮大的国内政治群体。以色列建造定居点的主要意图从来不是为了维护安全或促使阿拉伯邻国就达成最终和平协议展开谈判，而是为了确保自己尽可能多地保有土地。正如以色列时任劳工部长、定居点的主要支持者伊加尔·阿隆 1969 年所称：“在这里，我们从战略上创建大以色列，从人口的角度建立一个犹太国家。”<sup>90</sup> 今天，10% 的以色列犹太公民生活在巴勒斯坦被占领土上的定居点，并且以色列犹太人中支持扩大定居点的政治群体继续不断扩大。

48. 2018 年，以色列议会颁布了《基本法：以色列——犹太人的民族国家》。<sup>91</sup> 以色列没有宪法，但通过了一系列具有准宪法地位的基本法。《民族国家法》对犹太裔以色列人、巴勒斯坦人和其他以色列非犹太公民的权利作区分规定，从而

<sup>84</sup> Alex Traidman, “On AIPAC sidelines, Israeli ministers express support for settlements”, 犹太新闻集团, 2018 年 3 月 6 日。

<sup>85</sup> 《国土报》, “Benny Gantz, Netanyahu rival, gives campaign launch speech”, 2019 年 1 月 30 日。

<sup>86</sup> Tovah Lazaroff, “Michaeli: no one thinks half a million settlers will be evacuated”, 《耶路撒冷邮报》, 2019 年 3 月 9 日。

<sup>87</sup> Gil Stern Hoffman, “Lapid: US helped Iran fund its next war against Israel”, 《耶路撒冷邮报》, 2016 年 1 月 26 日。

<sup>88</sup> T. Meron, “The West Bank and international humanitarian law on the eve of the fiftieth anniversary of the Six-Day War”, *American Journal of International Law*, vol. 111, No. 2 (April 2017).

<sup>89</sup> I. Zertal and A. Eldar, *Lords of the Land* (Nations Books, 2007).

<sup>90</sup> R. Friedman, *Zealots for Zion* (Random House, 1992).

<sup>91</sup> 2018 年第 5778 号法。



将宪法上的不平等和种族—民族歧视写入以色列法律。<sup>92</sup> 美国资深外交政策学者戴维·罗斯科普夫在《国土报》上撰文称,《民族国家法》“创造了一个种族隔离的社会,在这个社会中种族身份优先于基本人权”。<sup>93</sup> 以色列政治领导人的一贯立场与《民族国家法》一致,本雅明·内塔尼亚胡曾说,“以色列这一民族国家并不是其所有公民的国家,而只是犹太人的国家”。<sup>94</sup> 2021 年 7 月,以色列高等法院确认了《民族国家法》的合宪性。<sup>95</sup> 就本报告讨论的问题而言,引述该法第 7 条,“国家视发展犹太人定居点为一种民族价值观,将采取行动鼓励和促进定居点的建立和巩固”。

49. 《民族国家法》的适用范围并不限于 1967 年以前的以色列边界,因为该法使用“以色列土地”这一更宽泛和更灵活的用语,这适用于历史上的犹太人定居区,包括被占领的巴勒斯坦领土。以色列认为,东耶路撒冷和西岸的犹太人定居点是以色列的一部分,因此可以预见,以色列今后将以该法第 7 条为由进一步扩大定居点和为此采取相关办法,包括占用巴勒斯坦的土地和资源。

### 所犯下的残忍和不人道行为是该制度的组成部分

50. 以色列的占领管理充斥着一系列《禁止并惩治种族隔离罪行国际公约》和《罗马规约》所禁止的残忍和不人道行为。概括而言,这些行为包括:

(a) 剥夺生命权和自由权。以色列为维持统治,愈发需要使用暴力和监禁:2008 年 1 月至 2022 年 2 月期间,5,988 名巴勒斯坦人在占领和冲突中被杀害(同一时期有 262 名以色列人死亡)。对巴勒斯坦人来说,2021 年是自 2014 年以来死亡人数最多的一年。<sup>96</sup> 以色列继续使用国家认可的法外处决手段,包括杀害对以色列部队不构成直接威胁的平民,而且很少或根本不进行内部问责。<sup>97</sup> 此外,军事法庭通过一个几乎不提供正当程序或防止任意逮捕和拘留方面的国际保护的司法系统,以妨害安全罪名监禁了数千名巴勒斯坦人。<sup>98</sup> 此外,数百名被行政拘留的巴勒斯坦人遭受无限期的监禁。<sup>99</sup> 经常使用封锁加沙、拆除恐怖罪行嫌疑人的家庭住宅或扣留尸体等集体惩罚方式。<sup>100</sup>

<sup>92</sup> 公正—维护以色列阿拉伯少数民族权利法律中心,“Israel’s Jewish Nation-State Law”,2020 年 12 月 20 日。

<sup>93</sup> 戴维·罗斯科普夫,“Why it’s now every American Jew’s duty to oppose Israel’s Government”,《国土报》,2018 年 8 月 5 日。

<sup>94</sup> Bill Chappell and Daniel Estrin,“Netanyahu says Israel is ‘Nation-State of the Jewish people and them alone’”,National Public Radio,2019 年 3 月 11 日。以色列内政部长阿耶莱特·沙凯德也发表了类似言论。见 Joseph Krauss,“Israel renews law to keep out Palestinian spouses”,2022 年 3 月 11 日。

<sup>95</sup> Netael Bandel,“Israel’s top court rules the Nation-State Law is constitutional, denies petitions against it”,《国土报》,2021 年 7 月 8 日。

<sup>96</sup> 人道主义事务协调厅,《伤亡数据》。可查阅 <https://www.ochaopt.org/data/casualties>。

<sup>97</sup> 见 A/HRC/40/74; 和法律援助会,“Al-Haq sends urgent appeal to UN Special Rapporteur on Israel’s extrajudicial killing of three Palestinian men in Nablus”,2022 年 3 月 13 日。

<sup>98</sup> Luigi Daniele,“The Israeli military justice system and international law”,*Questions of International Law*, vol. 20, No. 31 (November 2017).

<sup>99</sup> 良心囚犯支助和人权协会,“Administration detention”,2017 年 7 月。

<sup>100</sup> 见 A/HRC/44/60。

(b) **阻止充分参与社会的各个方面。**巴勒斯坦人不仅没有发言权或投票权来追究高度管控他们生活的军事政权的责任，而且他们在自己的社会中行使表达、集会、结社和行动自由的固有权利也受到以色列军事命令的严格限制。数百个检查站、巴勒斯坦人专用道路以及许可证和身份制度限制他们的出行。他们离开和返回巴勒斯坦的能力受到限制。经济停滞、出行限制和领土分裂妨碍了他们的工作权。数百个政治和民间组织被取缔，主要的人权组织被认定为“恐怖”组织。以色列监禁了(处于停摆状态的)巴勒斯坦立法委员会成员。领土分裂导致巴勒斯坦人的分裂，以色列因此得以确保更全面的控制。

(c) **按种族划分人口的措施。**以色列在东耶路撒冷和西岸建造了数百个犹太人专用定居点，定居区与巴勒斯坦阿拉伯人居住区分隔开。以色列定居者享有相当优越的权利、福利、特权和生活水平。2022 年，以色列议会通过了《公民身份法》，限制以色列的巴勒斯坦人与来自西岸或加沙的人结婚，但以色列犹太人不受此约束。<sup>101</sup> 以色列在东耶路撒冷和西岸军事化推行土地、分区和房产方面的规则，这些歧视性对待让以色列犹太定居者受益，而对巴勒斯坦人明显不利。定居者和巴勒斯坦人各自专用的公路遍布整个西岸，犹太定居者在西岸各地不会面对无数的检查站和出行障碍。针对以色列犹太人和巴勒斯坦人有不同的法律制度。

(d) **剥削一个种族群体的劳动力。**巴勒斯坦人已成为以色列及其定居点的后备劳动力。以色列最近宣布，计划向加沙的巴勒斯坦人发放一万份在以色列工作的许可证。<sup>102</sup> 同样，西岸约九万名巴勒斯坦人持有在以色列工作的许可证。<sup>103</sup> 另有 35,000 名巴勒斯坦人在以色列定居点工作。<sup>104</sup> 还有更多的人无证工作。他们的工作几乎都是建筑业、农业和制造业的非技术性和半技术性的底层职位。他们处于以色列的低端劳动力市场，非常不稳定，没有工会保护，每天都要远距离通勤。相较于被占领土上的巴勒斯坦人，在以色列工作的巴勒斯坦人的工资更高，但他们的工作条件和工资却远不如以色列劳动力市场上的以色列人，而且还受制于恶劣的工作许可证中介制度。国际劳工组织 2022 年的一份报告指出，由于巴勒斯坦社会不像以色列一样，具备社会减震器来管理突发劳动力危机，因此疫情给巴勒斯坦的就业和工作条件造成了异常严峻的影响。<sup>105</sup>

(e) **其他造成巨大苦难的残忍和不人道行为。**尽管国际法严格禁止酷刑，但以色列实际上继续对被拘留的巴勒斯坦人使用酷刑。酷刑手段包括剥夺睡眠、殴打和掌掴、羞辱、不卫生的条件和以扭曲的姿势长时间束缚人体。<sup>106</sup> 针对使

<sup>101</sup> Noa Shpigel, “Israel just re-banned Palestinian family unification. What does this law do, and how can it be fought?”, 《国土报》，2022 年 3 月 12 日。以色列内政部长表示支持这项法律，称没有必要含糊其辞，该法案也纳入了人口方面的因素。

<sup>102</sup> Emanuel Fabian, “Israel to boost number of Palestinian workers from Gaza, Gantz says”, 《以色列时报》，2022 年 3 月 1 日。

<sup>103</sup> Daniel Avis, “Israel to offer more work permits for Palestinians, Bennet says”, 彭博社，2022 年 1 月 18 日。

<sup>104</sup> 国际劳工组织，《阿拉伯被占领土上的工人处境》(日内瓦，国际劳工局，2022 年)，第 16 段。

<sup>105</sup> 同上；和法律援助会，*Captive Markets Captive Lives* (Ramallah, West Bank, 2021)。

<sup>106</sup> 反对以色列境内的酷刑公共委员会，“Torture in Israel 2021: situation report”。

用酷刑向以色列最高法院提出了多项质疑，但都没有成功。<sup>107</sup> 经常有报告称以色列士兵在逮捕过程中殴打巴勒斯坦人，但几乎没有人被追责。<sup>108</sup>

## 四. 结论

51. 国际人道法允许在占领期间对当地居民实行差别待遇，但必须有所限制。这种待遇必须遵循的原则是：在临时和短期占领期间，任何损害人权和平等的行为应尽可能少并且相称。但在以色列 55 年的占领中，情况却并非如此。外来国家对被占领土及其原住人口的长久统治与国际人道法背道而驰，近几十年来，以色列的残酷占领已与吞并无异。

52. 目前的状况是否为种族隔离？特别报告员运用《禁止并惩治种族隔离罪行国际公约》和《罗马规约》所确定的三步骤综合检验标准，得出结论认为，通过在巴勒斯坦被占领土上实行牢固统治的政治制度，赋予一个种族—民族—族裔群体以实质性权利、福利和特权，同时故意迫使另一群体生活在围墙和检查站的包围中，生活在长久军事统治之下，丧失权利、平等、尊严和自由，这符合现行的关于确定存在种族隔离的证据标准。

53. 第一，为有计划地实行种族压迫和歧视，已经建立了一个体制化制度。在东耶路撒冷和西岸的以色列犹太人和巴勒斯坦阿拉伯人生活在一个单一制度下，这个制度根据民族和族裔身份区分权利和利益的分配，确保一个群体高于另一个群体，并损害另一个群体。(巴勒斯坦权力机构在西岸有限的地区行使有限的管辖权并提供以色列无意提供的服务。)生活条件和公民权利及福利方面的差异明显，具有深刻的歧视性，并通过系统化和制度化的压迫得以维持。

54. 第二，建立这一外国统治制度意在维持一个种族—民族—族裔群体对另一个群体的统治。以色列前任和现任政治领导人一再表示，他们有意保持对所有被占领土的控制，以便为当前和今后的犹太人定居点建设扩大土地面积，同时将巴勒斯坦人限制在受封锁的人口保留区。这就像一个硬币的两面：如果不占用更多巴勒斯坦人的财产，不采取更严厉和更复杂的人口控制方法来应对不可避免的抵抗，就无法实现在更大面积的被占领土上引入更多犹太定居者和建设更大的犹太定居点的计划。在这种制度下，一个群体的自由离不开对另一个群体的征服。

55. 第三，这种以实现长久统治为目的的体制化歧视制度建立在残忍和不人道的惯常行为之上：任意和法外处决、酷刑、暴力杀害儿童、剥夺基本人权、有根本性缺陷的军事法庭系统以及缺乏正当刑事程序、任意拘留、集体惩罚。这些行为长期反复发生，并得到以色列议会和以色列司法系统的支持，表明这些行为并非随机和孤立的，而是以色列统治制度的组成部分。

56. 这就是种族隔离。一方面，这一种族隔离不具备南部非洲种族隔离的某些特征，特别是基本不存在被称为“小种族隔离”的现象。另一方面，以色列在巴勒斯坦被占领土上实行的“隔离”统治有一些在南部非洲未出现的残酷特征，如专用的公路、高墙和大量的检查站、被封锁的人口、使用导弹和坦克攻击平民，以

<sup>107</sup> 世界禁止酷刑组织，“It’s now (even more) official: torture is legal in Israel”，2019 年 3 月 21 日。

<sup>108</sup> 以色列占领区人权信息中心，“Torture and abuse in interrogation”，2017 年 11 月 11 日。

及将巴勒斯坦人的社会福利责任抛给国际社会。<sup>109</sup> 在国际社会有目共睹的情况下，以色列在一个后种族隔离的世界中将种族隔离的现实强加给巴勒斯坦。

## 五. 建议

57. 特别报告员建议以色列政府充分遵守国际法义务，彻底和无条件地稳步结束对巴勒斯坦领土的占领。在这一过程中及之后，以色列必须：

(a) 终止所有导致在被占领土上生活的以色列犹太人享有特权并让巴勒斯坦阿拉伯人处于被征服状态的歧视性和种族隔离的法律、做法和政策；

(b) 充分尊重巴勒斯坦人的民族权利和人权，使他们能够行使行动、集会、表达和结社自由，并取消对家庭生活、房产、就业、获得和享有资源、教育和日常生活的一切任意和不公平的限制。

58. 特别报告员建议国际社会接受并采纳巴勒斯坦和以色列的人权组织以及国际人权组织的调查意见，即以色列正在巴勒斯坦被占领土及其他地区实行种族隔离。国际社会应：

(a) 制定一份关于问责措施的外交议题清单，彻底结束以色列在巴勒斯坦领土上的占领和种族隔离；

(b) 支持就巴勒斯坦被占领土上种族隔离做法的法律后果向国际刑事法院和(或)国际法院提起诉讼或申诉。

59. 特别报告员建议联合国重新设立反对种族隔离特别委员会，以调查世界上任何地方，包括巴勒斯坦被占领土上据称构成种族隔离的任何和所有系统性歧视和压迫行为。

---

<sup>109</sup> J. Dugard, *Confronting Apartheid: a Personal History of South Africa, Namibia and Palestine* (Johannesburg, Jacana Media, 2018).