



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7

巴勒斯坦及其他阿拉伯被占领土的人权状况

以色列在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土和被占领的叙利亚戈兰的定居点

联合国人权事务高级专员的报告\*

概要

在本报告中，联合国人权事务高级专员介绍了以色列扩大定居点项目的情况，审视了存在于被占领的东耶路撒冷的“胁迫环境”，并处理了与以色列在被占领的叙利亚戈兰的定居点相关的问题。报告所涉期间为2016年11月1日至2017年10月31日。

\* 本报告逾期提交，以反映最新动态。



## 一. 引言

1. 本报告系根据人权理事会第 34/31 号决议提交，提供最新资料，说明 2016 年 11 月 1 日至 2017 年 10 月 31 日期间该决议的执行情况。报告内容依据联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)的监测和其他信息收集活动，并参考巴勒斯坦被占领土上的联合国其他实体、以色列和巴勒斯坦的非政府组织，以及被占叙利亚戈兰的民间社会提供的信息。本报告应结合秘书长最近的有关报告和高级专员提交大会和人权理事会的报告(A/72/564、A/72/565、A/HRC/37/38 和 A/HRC/37/42)一并阅读。秘书长每季度向安全理事会提交的有关理事会第 2334 (2016)号决议执行情况的最新资料中也提供了相关信息。<sup>1</sup>

2. 在报告所涉期间，以色列在包括东耶路撒冷在内的西岸开展的定居点项目有增无减，出现了大量新的开发活动。定居点扩张加速，与上一报告期相比，虽然新工程启动的速度有所减缓，但在 C 区和东耶路撒冷的定居点房屋数量翻了一番。以色列政府宣布，在西岸建造定居点是以色列公民的一项自然权利。<sup>2</sup> 助长胁迫环境的条件，包括拆毁大量房屋，强行驱逐和定居者暴力行为等，仍然是令人严重关切的问题。高级专员探讨了定居点扩张的情况，以及在被占东耶路撒冷创造的胁迫环境。

## 二. 法律背景

3. 国际人权法和国际人道主义法目前适用于巴勒斯坦被占领土，即加沙和西岸，包括东耶路撒冷。具体而言，以色列受到国际人道主义法规定的占领国义务的约束。秘书长近来的两份报告(A/HRC/34/38 和 A/HRC/34/39)载有对巴勒斯坦被占领土和被占叙利亚戈兰相关法律框架的详细分析。

## 三. 与定居点相关的活动

4. 在本报告所述期间，虽然新工程的实际启动速度有所减缓，但定居点规划急剧增加。大量政治提案，包括旨在将定居点前哨战“合法化”和改变耶路撒冷边界的法律草案被提出、推动或通过。C 区进行拆除和驱逐巴勒斯坦人的活动仍在继续。

### A. 定居点扩张

#### 1. 土地指定、规划、分区和招标

5. 定居点规划加速，在 C 区和东耶路撒冷建设近 10,000 个住房单元的计划加快，数量比上一报告期翻了一番。计划当中还包括在 C 区的约 6,500 个住房单

<sup>1</sup> 可查阅联合国中东和平进程特别协调员办公室的网页，网址是：<https://unsco.unmissions.org/security-council-briefings-0>。

<sup>2</sup> 以色列政府 2017 年 8 月 21 日就反对“定居点合法化”法律的请愿书向高等法院提交的初步答复，可查阅：<https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/files.yesh-din.org/קריאה+תגובה+לדרישה+למשפט+העליון+למנוע+את+התנחלות>/Government+response+to+regulation+law+petition.pdf (希伯来文)。

元，其中约 300 个单元已进入最后审批阶段。在东耶路撒冷，约有 3,100 个住房单元被加快，其中 800 个单元已进入最后审批阶段。

6. 根据从联合国驻被占领土特别协调员办事处得到的信息，在本报告所述期间，共宣布 18 项针对西岸定居点共计 3,166 个住房单元的招标，上一报告期间，只针对 673 套住房单元进行了五次招标。截至 2017 年 12 月，只公布了两项针对共计 49 个单元的招标，供竞标。东耶路撒冷定居点没有进行招标。非政府组织 Ir Amim 告知人权高专办，以色列当局有条件地批准了东耶路撒冷附近 Jabal Al Mukkaber 中心地带 Nof Tzion 的 176 个住房单元的建筑许可证，尚未颁发证明土地所有权的文件。如获批准，将使 Nof Tzion 成为东耶路撒冷巴勒斯坦居民区内最大的定居点。

7. 2017 年 5 月 28 日，以色列政府设立了一个新的定居点 Amihai，加快为从 Amona 前哨站撤出的 41 个家庭建造上百个住房单元(A/72/564, 第 6 段)。预计以色列政府将为该项目支出 1.6 亿谢克尔，包括将 4 000 万谢克尔用于对撤出的定居者的赔偿。<sup>3</sup>

8. 媒体消息称，以色列于 10 月批准了在希伯伦旧城的 Beit Romano 定居点建设 31 个住房单元的计划。如果这一计划实现，意味着 15 年来在该城这一地区首次建设以色列定居点。此外，以色列民政局还于 10 月批准在 Kochav Yaacov 定居点以外建造 86 个新的住房单元，供从 Migron 前哨站撤出的定居者居住。<sup>4</sup>

## 2. 建造定居点

9. 根据来自以色列统计局的数据，C 区定居点的建设开工率与 2016 年(12 个月 3,027 个单元)相比，2017 年前三个季度下降了约 50%(9 个月 1,120 个单元)。在东耶路撒冷，已为在 Gilo 建造 770 个住房单元颁发了建筑许可证，还为在 Ramat Shlomo、Pisgat Ze'ev 和 Ramot 建造住房单元颁发了建筑许可证。<sup>5</sup>

## B. 巩固定居点

### 1. 单方面改变耶路撒冷市区边界

10. 巩固和扩大在西岸的定居点阻碍今后执行两国解决方案(A/HRC/34/38, 第 15 段)，除此以外，以色列立法者继续推动采取立法措施，改变耶路撒冷市区的边界。“《基本法》修正案：以色列首都耶路撒冷”于 2017 年 7 月 27 日在议会通过了一读。<sup>6</sup> 通过议会三分之二多数的要求，该法案进一步限制将耶路撒冷的任何一部分领土让给“外国实体”。同时，该法案包括对《基本法》的进一步修正案，除其他外，这些修正案将允许改变耶路撒冷市区边界，包括将巴勒斯坦不同居民区置于不同市政当局管理之下。

<sup>3</sup> Yotam Berger, “Israel’s PM seeks huge budget hike for relocation of West Bank settlement”, *Haaretz*, 18 August 2017.

<sup>4</sup> 同上。

<sup>5</sup> 联合国中东和平进程特别协调员办事处，2017 年 6 月 20 日安全理事会简介(2334)。

<sup>6</sup> 2018 年 1 月 2 日，对《基本法》的第 2 号修正案的修改版通过了二读和三读。

11. 对耶路撒冷的边界有直接影响的另一项立法举措是“耶路撒冷及其女儿”法案，<sup>7</sup> 该法案旨在将 Ma'aleh Adumim、Beitar Illit、Gush Etzion、Efrat 和 Givat Ze'ev 等定居点作为“次级城市”，置于耶路撒冷市的管辖之下。该法案还将次级市的地位给予巴勒斯坦居民区——Shu'fat 难民营、Anata 和 Kufr Aqab，这些地区均为耶路撒冷市的组成部分，但位于城墙以外。总理 2017 年 10 月阻止政府对该法案的讨论，理由是需要与美利坚合众国进行“协调”。<sup>8</sup> 如果法案获得通过，成为法律，不仅将实际改变耶路撒冷市区的人口平衡状况，使犹太人成为大多数，还有可能实际上导致西岸的一些最大的定居点被合并。<sup>9</sup>

## 2. 希伯伦

12. 2017 年 8 月 31 日，以色列发布了关于在以色列控制下的希伯伦 H2 区定居点设立“民事服务管理机构”的第 1789 号军事命令。通过提高定居点的地位，该命令对新的管理机构赋予了法人地位和特定权力，如采购和整修不动产、提供市政服务和充当定居者合法代理人等权力。该做法相当于巩固定居者在希伯伦定居的权利，违反了国际人道主义法。<sup>10</sup>

13. 通过增加新的封闭设施和强化现有检查站，巴勒斯坦人在希伯伦 H2 区的行动自由进一步受到阻碍。这导致他们的生活条件急剧恶化，强化了针对在希伯伦 H2 区生活的巴勒斯坦人的胁迫环境(A/71/355, 第 25 段)。人权高专办收集的资料表明，2017 年 5 月以来至少有三个家庭(18 人)因为胁迫因素离开该地区(A/71/355, 第 60-64 段)。

14. 2017 年 7 月 26 日，定居者搬进了希伯伦的 H2 区属于 Abu Rajab 家的楼房的第二和第三层。2012 和 2013 年，另一些定居者曾搬进该楼房的某些房间，声称一家定居者房地产公司已买下了这些房间。高等法院当时以正在审议所有权为由，命令迅速疏散定居者。该法院于 2017 年 8 月 27 日判定，定居者搬进该楼房为非法行为，应予以驱逐。但是，最高法院于 2017 年 9 月 3 日要求暂停驱逐令，等待进一步通知。自该房屋被定居者占领后，该地区出现了以色列安全部队和定居者增多及相关暴力行为增多的现象(见以下第 22 段)。

## 3. 前哨站合法化

15. 2017 年 10 月 22 日，高等法院确认了 2016 年的一项裁决，即在 Gush Etzion 的 Netiv Ha'avot 前哨站的 15 个定居点单元是在巴勒斯坦私人土地上建造的，必须拆除。以色列国打算通过国内法将该前哨的 43 个单元合法化，这些单元的建造未经国家批准，但位于国家的土地上(见以下第 22 段)。2017 年 7 月 21

<sup>7</sup> 截至 2017 年 11 月，法案还在等待部长级立法委员会投票。

<sup>8</sup> Becca Noy, “Pressure from Washington behind Greater Jerusalem bill vote delay”, *Jerusalem on Line*, 29 October 2017.

<sup>9</sup> 另见 Nir Hasson and Jonathan Lis. “Israeli minister to push plan aimed at reducing number of Arabs in Jerusalem”, *Haaretz*, 29 October 2017.

<sup>10</sup> 《日内瓦第四公约》，第四十九条。

日，一名巴勒斯坦人在 Halamish 定居点杀害了三名以色列人，三天后，该定居点外设立了一个新的前哨站，但后来被拆除。<sup>11</sup>

16. 报告所述期内没有新的前哨站被合法化。以色列最近一次是在 2014 年 5 月将一个前哨站合法化。但是，以色列议会于 2017 年 2 月通过了所谓的“合法化法”，该法可能允许对巴勒斯坦私人土地上的前哨站进行追溯合法化。如果该法得到执行，将适用于半数以上的现有以色列前哨站和在现有定居点内非法建造的约 3 000 个额外住房单元(A/72/564, 第 14-15 段)。截至 2017 年 11 月，该法尚未执行，因为高等法院收到反对该法的请愿书，法院于 2017 年 8 月 17 日发布了临时禁令。<sup>12</sup>

17. 以色列总检察长公开反对“合法化法”，并请法院在做出最后裁决之前暂停执行该法。但是，他与此同时确认了征用巴勒斯坦私人土地的一种替代方式。<sup>13</sup> 在 2016 年 11 月 7 日发表的一项法律意见中，总检察长批准使用第 29 号军事命令(1967 年)，将在巴勒斯坦私人土地上建造的建筑合法化，前提是这些建筑秉着诚意建造、基于处于国有土地上的假设，并为合法所有者提供适当赔偿。<sup>14</sup> 因此，以色列要通过国内法将定居点的大量房屋以及在巴勒斯坦私人土地上建造的许多前哨站实现追溯合法化，“合法化法”可能并非必要。<sup>15</sup>

### C. 定居点基础设施

18. 2017 年 10 月 25 日，以色列总理承诺将推动投资 8 亿谢克尔建设西岸绕行公路的计划。根据非政府组织“立刻实现和平”运动称，建设该公路的目的是为了将西岸的定居点与以色列和西岸的主要交通干线连接起来，因此减少定居者必须驾车穿过巴勒斯坦城镇和村庄的需要。该组织警告说，此类项目已导致一些巴勒斯坦人的私有土地被没收。<sup>16</sup>

19. 在巴勒斯坦 Al-Za'ayyim 和 Anata 社区之间建造东耶路撒冷环路的工程从 2017 年 9 月开始。这条道路由一道墙分隔，道路的一边供巴勒斯坦人通行，另一边供以色列人通行。一旦建设完成，这条路将对 E1 区定居点基础设施的发展

<sup>11</sup> Jacob Magid, “Work starts on new outpost outside Halamish after deadly terror attack”, *Times of Israel*, 23 July 2017.

<sup>12</sup> 除了该法律推迟适用以外，临时禁令阻止强制执行拆除在西岸的巴勒斯坦私人土地上建设的非法定居点的命令。

<sup>13</sup> 在就 2017 年 11 月 22 日收到的反对该法的请愿书向高等法院作出答复时，总检察长解释说，他虽然反对该法，但可以采用其他更适当的工具，用于实现同样的目标，他提及自己在 2017 年 11 月 8 日发表的法律意见，他在其中申明，根据高等法院近来的一项裁决，定居点出于公共目的可没收巴勒斯坦私人拥有的土地，只有定居者可从中受益。见 <http://peacenow.org.il/wp-content/uploads/2017/11/AG-response-expropriation-law.pdf>(希伯来文)。

<sup>14</sup> 2017 年 11 月 19 日，以色列政府依据高等法院关于一份未决请愿书的意见，认为没收 45 德南巴勒斯坦私有土地的行为是合理的。

<sup>15</sup> 见 Haaretz, Yotam Berger, “Israel’s Attorney General paves way for legalization of at least 13 West Bank outposts”, 19 November 2017; 及“Israeli attempt to ‘legalize’ settler homes built on private Palestinian land gets legal backing”, 23 November 2017.

<sup>16</sup> “立刻实现和平”运动，“800 million shekel plan for bypass roads in the West Bank approved by Netanyahu”, 26 October 2017.

发挥重要作用(A/70/351, 第 18 段)。耶路撒冷南部仍在修建穿过 Cremisan 山谷的隔离墙, 导致该山谷随时可能与西岸隔离。位于 Gilo 和 Har Gilo 定居点附近的巴勒斯坦村庄 Al-Walaja 周围的隔离墙使这个村子被进一步隔离。

#### D. 定居者暴力行为

20. 定居者的暴力行为自上一报告期以来有所增加, 在 2017 年上半年期间达到高峰。在本报告所述期间, 人道主义事务协调厅记录了 147 起定居者暴力事件, 而上一报告期间只有 104 起。这些事件导致巴勒斯坦人伤亡(3 人被打死, 75 人受伤, 其中包括 19 名儿童), 其中 110 起事件导致巴勒斯坦人的财产遭到破坏。

21. 据受害人、16 岁的 Usama Daghlas 称, 9 月 6 日, 他在 Burqa 村距离自家 500 米的地方遭到 10 至 20 名定居者殴打, 他被打得失去知觉。定居者剥光了他的衣服, 将他拖到一座小山丘上, 殴打他近一个小时。两小时后, 一个牧羊人发现了昏迷和受伤的他。尽管提出了申诉, 但警方很快结束了调查, 因为仍然无法指认施暴者。

#### E. 歧视性执法

22. 自从 Abu Rajab 在希伯伦 H2 区的房子 2017 年 7 月 25 日被占领后, 该地区出现的定居者越来越多, 定居者暴力事件也有所增加。根据人权高专办的监测, 定居者接管该房屋后, 有 12 名巴勒斯坦人被定居者伤害。据人权高专办记录, 2017 年 8 月 4 日, 一群定居者在 Kiryat Arba 定居点和 Abu Rajab 的房屋之间的道路上向巴勒斯坦人投掷石块; 两名巴勒斯坦人头部受伤, 一名巴勒斯坦人手部受伤。据目击者称, 以色列安全部队没有进行干预以保护两名受伤的巴勒斯坦人, 而是在没有首先确保受伤者得到医疗援助的情况下将他们逮捕。巴勒斯坦人一小时后被释放, 然后被巴勒斯坦救护车接走。根据人权高专办的监测, 2017 年 9 月 9 日, 定居者袭击了一名在 Abu Rajab 房屋中生活的 55 岁巴勒斯坦妇女, 她当时正在院子里。目击者说, 定居者在该三层楼的屋顶向那名妇女投掷石块, 两次击中妇女头部; 该妇女后来被送到医院治疗。尽管妇女的家人向警方提出申诉, 但截至 2017 年 11 月, 人权高专办还不知道该案件有任何进展。

23. 作为占领国, 以色列有义务维护巴勒斯坦被占领土内的公共秩序和安全, 并保护巴勒斯坦居民免遭一切暴力侵害。<sup>17</sup> 以色列也有义务尽职尽责, 对巴勒斯坦人遭受的任何伤害进行预防、调查、起诉、惩罚和补救(A/HRC/34/38, 第 13、36-37 段)。但是, 常见的情况是, 以色列安全部队既没有防止发生事故, 也没有对其所在地发生的袭击行为作出反应(A/72/564, 第 20-22 段)。以色列也一直未能履行尽最大努力对定居者暴力事件进行调查并起诉肇事者的义务。定居者的暴力行为阻碍了受影响的巴勒斯坦人享受许多人权(A/71/355, 第 50 段; A/HRC/34/38, 第 36 段)。

<sup>17</sup> 《陆战法规和习惯章程》(《海牙章程》), 第 43 和 46 条; 《日内瓦第四公约》, 第二十七条。

## F. 定居点对面临强迫迁移风险的巴勒斯坦社区的影响

24. 以色列政府公开表示了要重新安置居住在 C 区的数千名巴勒斯坦人的意图，这成为造成压力和胁迫环境的主要来源(A/HRC/34/39, 第 44 段; A/72/564, 第 36-57 段)。约有属于 46 个贝都因人社区的 7,500 人(大多数是难民)尤其面临风险。据人道主义事务协调厅报告, 在本报告所述期间, 有 488 个属于巴勒斯坦人的建筑物被拆毁, 其中有 319 个在西岸 C 区, 导致 684 人流离失所(包括 C 区的 414 人), 其中有 383 名儿童(有 C 区的 236 名儿童)。

25. 2017 年 9 月 24 日, 以色列民政局通知 Khan al Ahmar 社区称将在 2018 年年中重新安置该社区。约有 140 名巴勒斯坦人居住在耶路撒冷外围这一服务严重不足的村庄, 面临被强迫搬迁的风险。以色列国防部部长 9 月警告说, 拆除 C 区巴勒斯坦村庄 Susya(过去屡次试图拆除的目标)的计划仍在进行中。<sup>18</sup>

## 四. 定居点的影响: 东耶路撒冷胁迫环境案例研究

26. 自从以色列 1967 年占领东耶路撒冷以来, 东耶路撒冷三分之一以上的土地被没收, 用于建造以色列定居点(A/66/364, 第 13 段)。耶路撒冷有 323,700 名巴勒斯坦居民, 占该市 37% 的人口。有消息来源称, 在东耶路撒冷, 有 210,000 名以色列定居者居住在大型定居点, 另有 2,000 至 3,000 人居住在位于巴勒斯坦居民区中心的小飞地当中。<sup>19</sup> 与西岸的定居点不同的是, 在东耶路撒冷的以色列定居者住在人口密集的巴勒斯坦居民区, 导致大量摩擦和暴力现象。

27. 秘书长以前曾对定居点政策对巴勒斯坦人的生活条件产生的影响表示关切, 包括越来越多个人和群体被强迫转移的风险(A/HRC/34/38, 第 23 段; A/HRC/14/39, 第 40 段; A/72/564, 第 27 段)。有人担心, 以色列作为占领国, 通过促进胁迫环境的做法和政策, 对生活在完全由以色列控制地区的巴勒斯坦人施加的压力越来越大, 迫使他们搬出自己居住的地区(A/HRC/34/39, 第 40-42 段)。

28. 国际人道主义法禁止占领国将本国人口迁移到被占领土, 还禁止将被占领土的人口进行个别或集体强制迁移或驱逐, 无论出于何种动机。<sup>20</sup> 这种迁移严重违反《日内瓦第四公约》, 也被视为一种战争罪。<sup>21</sup> 强迫迁移并不一定需要当局使用武力; 一些特定因素也可能迫使个人或社区别无选择, 只能离开, 导致相当于所谓的“胁迫环境”。未得到受影响者的真正和充分知情同意而发生的任何迁移都被认为是强制性的。然而, 在使用或威胁使用武力、强迫、暴力或胁迫恐惧的环境下, 不能推定迁移获得真正的同意(A/HRC/34/38, 第 28 段;

<sup>18</sup> Yotam Berger, “After heavy diplomatic pressure, Israel moves to delay demolition of Palestinian village of Sussia”, *Haaretz*, 2 November 2017.

<sup>19</sup> Daniel Seidemann, *The Israeli Settlement Enterprise in East Jerusalem, 1967-2017* (Jerusalem, 2017), p. 15.

<sup>20</sup> 见《日内瓦第四公约》, 第四十九条。

<sup>21</sup> 《日内瓦第四公约》, 第一四七条。《罗马规约》第八条第(二)款第 2 项第(8)目。

A/HRC/34/39, 第 41 段)。除经济、社会及文化权利以外, 强迫迁移通常会违反如行动自由权、隐私权和家庭生活权等人权(A/HRC/16/71, 第 24 段)<sup>22</sup>。

## A. 歧视性规划和分区

29. 对西耶路撒冷的以色列人、东耶路撒冷的巴勒斯坦人和东耶路撒冷的以色列定居者, 市政规划的做法均有所不同。正如秘书长和消除种族歧视委员会以往在报告中重申, 以色列的规划制度是歧视性的, 不符合国际法的要求(A/HRC/25/38, 第 11-14 段; A/HRC/31/43, 第 18 和 45 段; A/HRC/34/38, 第 25 段; CERD/C/ISR/CO/14-16, 第 25 段)。以色列的规划政策和在东耶路撒冷及 C 区的进程违反与适当生活水准权, 包括与住房权相关的不歧视原则。<sup>23</sup>

30. 以色列当局仅允许将东耶路撒冷 13%的土地用于巴勒斯坦居民建筑的规划和分区, 其中大部分已经建造房屋。据以色列民权协会(ACRI)称, 尽管东耶路撒冷的巴勒斯坦人口十多年来增加了 25%以上, 但地方和地区规划当局在同一时期没有提出一份关于巴勒斯坦居民区的规划纲要。<sup>24</sup> 在允许修建建筑的地区, 许多巴勒斯坦人对申请建筑许可证的程序望而却步, 原因除其他外, 包括涉及的高昂费用, 提供土地所有权证明的难度, 以及巴勒斯坦社区往往缺乏所需的进出道路和其他基础设施。这一过程可能需要几年的时间, 而且获得许可证的实际可能性很低。<sup>25</sup> 根据非政府组织 Bimkom 称, 耶路撒冷大约有 32,000 个合法住房单位, 供 323,700 名巴勒斯坦人居住, 这是因为, 市政府自 1967 年以来仅仅签发了 5,000 份建筑许可证, 几乎没有为巴勒斯坦人建造的公共住房。因此, 东耶路撒冷有三分之一巴勒斯坦人的房屋是在没有所要求的以色列许可证的情况下建造的, 导致这些住房可能接到拆除令, 使至少 100,000 名巴勒斯坦人面临流离失所的风险。<sup>26</sup>

31. 东耶路撒冷的规划、分区和定居点政策阻碍巴勒斯坦人的家庭正常发展、自然增长扩大, 有时迫使人们因为缺乏可用住房而迁移到其他居民区, 或离开耶路撒冷。在东耶路撒冷居住的巴勒斯坦人的生活空间不断缩小, 公共和文化公共空间缩小使这种情况变得更加严重。根据耶路撒冷法律和人权中心称, 自 2001 年以来, 以色列当局关闭了 24 家巴勒斯坦民间社会组织和文化机构, 理由是这些组织和机构与某些政党或与巴勒斯坦当局有染。在本报告所述期间, 至少有八项巴勒斯坦人的文化或政治活动在东耶路撒冷被禁止。

32. 尽管针对巴勒斯坦社区实施了规划和建筑法, 但定居者在相同居民区的非法建筑活动却得到市政府的容忍。在锡勒万非法修建的一座六层大楼 Beit Yonatan 就是这方面的一个例子。耶路撒冷市的法律顾问启动了一项诉讼程序, 诉

<sup>22</sup> 《公民权利和政治权利国际公约》, 第十二和第十七条。

<sup>23</sup> 《经济、社会及文化权利国际公约》, 第十一条。另见 A/72/564, 第 25 段。

<sup>24</sup> 见 [http://jerusalemstitute.org.il/upload/yearbook/2007\\_8/shnaton%20C0106.pdf](http://jerusalemstitute.org.il/upload/yearbook/2007_8/shnaton%20C0106.pdf)。

<sup>25</sup> Aviv Tatarsky and Architect Efrat Conhen-Bar, *Deliberately Planned: A Policy to Thwart Planning in Palestinian Neighborhoods of Jerusalem, Ir Amim and Bimkom*, February 2017, p. 9.

<sup>26</sup> 人道主义事务协调厅, “东耶路撒冷居民流离失所风险激增”。Monthly Humanitarian Bulletin, August 2017。



讼结果是命令撤离该楼，高等法院维持该裁决。但是，耶路撒冷市长拒绝执行该裁决。<sup>27</sup>

## B. 拆除房屋和强行驱逐或此种威胁

33. 秘书长和 1967 年以来被占领的巴勒斯坦领土人权状况特别报告员曾经指出，没收巴勒斯坦人的房屋和将他们强迫驱逐(以及有发生此类没收和驱逐情况的危险)，从而为定居者迁入腾出空间，这些做法加强了东耶路撒冷的胁迫环境。(A/HRC/16/71, 第 20-22 段; A/HRC/34/39, 第 46 段; A/70/351, 第 25-51 段)。拆除导致强迫迁离也侵犯适当生活水准权，包括住房权(A/72/564, 第 26 段)。<sup>28</sup> 以色列当局根据歧视性规划或出于惩罚目的拆毁房屋的行为按照国际法是非法的，因为导致了强迫迁离。这类行为也违反国际人道主义法，其中明文禁止摧毁或没收私有财产(见 A/HRC/34/38, 第 21-22 段)。<sup>29</sup> 如果并非出于军事必要性，而是非法和故意大量破坏和侵占财产相当于严重违反《日内瓦第四公约》第一四七条，并构成战争罪。<sup>30</sup> 人道主义事务协调厅指出，在本报告所述期间，东耶路撒冷有 157 处建筑被拆毁，导致 241 人流离失所，其中有 138 名儿童。

34. 人权高专办跟踪了东耶路撒冷居民 Saleh Ibrahim Turk 和他的家人的案件，他们因房屋被拆除两度流离失所，后来迁至耶路撒冷市区边界隔离墙外的 Shuafat 难民营。这家人在东耶路撒冷‘Anata 的住房 2007 年被拆除，因为它正处于隔离墙经过的地方。他们在东耶路撒冷 Isawiya 购买了一块土地，因为无法确保获得建筑许可证，他们在没有许可证的情况下建造了一所房屋。他们 2013 年收到了一份拆除令；虽然这家人努力推迟拆除，并支付了巨额罚款，但其房屋在未收到任何进一步警告的情况下于 2017 年 2 月 14 日被拆毁。这个 10 口人的家庭目前居住在 Shuafat 难民营一所未完成建筑的第九层。由于该建筑不安全，有许多楼梯，所以母亲和几名子女很少离开家。这家人以前依靠耕种和畜牧生活，所以其生计受到严重影响，因为存在检查站，而且检查站经常因为冲突关闭，所以他们的行动受到限制。

35. 人权高专办监测的另一个家庭自其房屋于 2017 年初被拆毁后，从东耶路撒冷搬迁到西岸的另一个地方。虽然他们的房屋位于指定的建筑区，但该地区没有分区计划，所以其房屋也是在没有许可证的情况下修建的。房屋被拆毁后，也是因为没有其他住房选择，这家人搬到了西岸 C 区。他们的子女每天在路上多花一个小时，必须通过检查站才能到他们在耶路撒冷的学校上学。一家人现在面临他们在耶路撒冷的房屋被没收的风险，因为他们住在市区边界以外，这可能导致他们永远无法返回耶路撒冷。

<sup>27</sup> Seidemann, *The Israeli Settlement Enterprise* (see footnote 19), p. 103. 另见 Ronen Medzini, “Barkat delays Beit Yonatan eviction”, *ynetnews.com*, 26 December 2010.

<sup>28</sup> 《经济、社会及文化权利国际公约》，第十一条。另见经济、社会及文化权利委员会关于强迫迁离的第 7 号一般性意见(1997 年)。

<sup>29</sup> 见《海牙章程》，第 46 条；以及《日内瓦第四公约》，第五十三和五十六条。

<sup>30</sup> 另见《国际刑事法院罗马规约》第八条第(二)款第 1 项第(4)目。

36. 这两个家庭因房屋被拆除而流离失所，都是以色列在东耶路撒冷实施歧视性规划和分区的直接后果，这一现象尤其违反适当住房权，包括住房权。这种流离失所的情况也可能构成强迫转移。

37. 根据人道主义事务协调厅称，位于东耶路撒冷的房屋在 2012 和 2016 年之间被拆毁的大多数家庭留在同一社区；20%的家庭从隔离墙的东耶路撒冷一侧搬到了另一侧；其中有 65%的家庭迁至耶路撒冷市区，另一些人则迁至西岸的其他地区。原来住在东耶路撒冷但搬出耶路撒冷市的巴勒斯坦居民可能永远失去其在东耶路撒冷的住所，他们的生活中心其实位于那里(见以下第 56 段)。

38. 以色列地方政府的审计发现，约有 140,000 名居民住在以色列当局界定边界的耶路撒冷市区内的八个巴勒斯坦居民区，但这些地区与东耶路撒冷其他地区之间有隔离墙分隔。<sup>31</sup> 虽然这些居民区本身由耶路撒冷市政府管辖，居民支付市政税，但这些地区严重缺乏基本的基础设施、市政服务和执法机构，生活条件恶劣。<sup>32</sup>

39. 截至 2017 年 10 月 31 日，东耶路撒冷至少有 180 个家庭(约 800 人)，其中包括旧城的 21 个家庭提出了迁离案件的起诉。大多数案件由定居者组织提出，旨在通过提出 1948 年之前的所有权主张，或通过质疑一些家庭“受保护租户”地位，控制巴勒斯坦人的房产。<sup>33</sup> 正如以往报告的那样，自 2009 年以来，东耶路撒冷私人定居者提出起诉的情况显著增加，特别是在旧城周围的居民区，那里有 2,500 名定居者。这些投诉举措是由以色列政府供资的(A/HRC/34/39, 第 30 段)。《业主不在财产法》经常被援引，用于将财产转移给东耶路撒冷(主要是 Elad 和 Ateret Cohanim)的定居者组织(A/70/351, 第 29-36 段)。

40. 定居者组织为了在东耶路撒冷取得房产，常常采用基于过去的犹太人所有权提起诉讼的战略。自 2014 年以来，定居者接管旧城区周围居民区的情况有所增加，做法主要是购买和就 1948 年之前的所有权提出申诉。<sup>34</sup> 以色列自 1948 年以来颁布的三项法律结合在一起，使犹太人能够以 1948 年以前犹太人所有权为由提起对房产所有权的诉讼。但是，在 1948 年前拥有的土地和房产位于现在以色列国的巴勒斯坦人却没有被给予追溯权(A/71/355, 第 7 段)。<sup>35</sup>

41. 东耶路撒冷的旅游遗产开发活动也极大地改变了巴勒斯坦居民区的状况和特点，为定居者进一步扩大定居点创造了立足点(A/HRC/34/39, 第 21 段；A/70/351, 第 33 段)。根据国家主计长 2016 年发布的一份报告(年度报告 67A)，东耶路撒冷考古旅游景点由私人定居者团体管理，几乎没有透明度或政府监督。

<sup>31</sup> 见以色列民权协会，East Jerusalem: Facts and Figures 2017, 21 May 2017。这些区域包括 Qalandia、Kufr Aqab、Shuafat 难民营和周围地区(包括 Ras Khamis 和 Ras Sheheda)以及 Im Shirayat、Abu Emgheyreh、Al Shayyah、Ber Owna 和 As Sawariya 的一些地区。

<sup>32</sup> 开发署，“隔离墙背后的耶路撒冷社区：“X 区”，复原力系列，2017 年 3 月，第 7 页。

<sup>33</sup> 人道主义事务协调厅，“东耶路撒冷：面临驱逐风险的巴勒斯坦人”，2016 年 11 月 3 日。“受保护租户”地位是给予 1948 年后在东耶路撒冷租赁约旦管理的房屋的巴勒斯坦人的地位。

<sup>34</sup> Seidemann, *The Israeli Settlement Enterprise* (see footnote 19), p. 71.

<sup>35</sup> Eyal Raz and Aviv Tatarsky, *Broken Trust: State Involvement in Private Settlement in Batan al-Hawa, Silwan, Ir Amim and Peace Now*, May 2016, p. 8.

42. 定居者显然已设法从巴勒斯坦人那里购买了房产，这往往是通过巴勒斯坦中间人进行的，房产所在居民区位于胁迫环境最强的地区，如旧城和锡勒万。<sup>34</sup>有关销售这类房产的信息非常有限，因为根据巴勒斯坦法律，这类销售是非法的，受到巴勒斯坦社会的强烈谴责。

43. 自 1970 年代以来，在 Sheikh Jarrah 的巴勒斯坦难民社区一直是定居者组织向以色列法院提出 1948 年以前所有权诉讼中要求强迫搬迁的目标。2017 年 11 月，66 个家庭面临驱逐诉讼。<sup>36</sup> 9 月 5 日，Shamasneh 一家(八名成员，包括一名儿童)被强行从自己在 Sheikh Jarrah 的家中驱逐出去，其住所被以色列定居者接管；这是该居民区八年来第一起驱逐事件。尽管这家人从 1964 年起就在这一住所中生活，但房屋被移交给声称自己代表原所有人的定居者，这家人成为驱逐程序的被告。

44. 拆毁房屋导致的强迫驱逐是一种侵犯人权行为，包括侵犯了适当住房权、水权、卫生设施权、健康权和受教育权(A/72/564, 第 49 段)。拆毁房屋导致的最直接后果是有人无家可归，违反了受《经济、社会及文化权利国际公约》第 11 条保护的适当住房权。拆毁房屋一般会对妇女产生严重影响，她们常常是大家庭的主要照料者，管理家庭生计。<sup>37</sup>

### C. 生命权、人身自由和安全权

45. 为了确保定居者的安全，部署了武装私人警卫、以色列警察、边境警察和临时检查站。人口密集的巴勒斯坦居民区里的大量定居者、以色列警卫和警察导致的摩擦常常造成冲突，而这又反过来成为警察突袭和逮捕的理由。

46. 2017 年 7 月耶路撒冷发生动乱，继两名以色列警察在阿克萨清真寺附近被杀以及随后以色列警方在该圣地各入口处采取措施后，人权高专办和人道主义事务协调厅记录的过度使用武力事件激增，在此期间，有 13 名巴勒斯坦人被实弹打伤，两人在东耶路撒冷的冲突中丧生。

47. 以色列当局在这些拥挤的居民区采取的大量安全措施常常对旁观者产生影响；儿童尤其容易受到伤害。例如，根据人权高专办的监测，2017 年 7 月 9 日，以色列安全部队受命进入 Isawiya 一个居民区，处理巴勒斯坦人之间的一桩争端，当时 13 岁的 Nour Ayman Hamdan 正站在自家阳台上。他一枚海绵头子弹击中左眼，永久丧失了视力。

48. 在东耶路撒冷定居点，以色列国防部与私营保安公司签署了保护定居者的合同。据以色列民权协会称，这类安全警卫事实上是为犹太居民提供专属服务的私人警察部队，他们不像普通警察那样原则上必须不加区别地为所有居民服务并接受公共问责。<sup>38</sup>

<sup>36</sup> 人道主义事务协调厅，“东耶路撒冷：面临驱逐风险的巴勒斯坦人”，可查阅：[www.ochaopt.org/sites/default/files/evictions\\_community\\_sum\\_ej\\_2016\\_final\\_1\\_11\\_2016.pdf](http://www.ochaopt.org/sites/default/files/evictions_community_sum_ej_2016_final_1_11_2016.pdf)。

<sup>37</sup> 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)，“国际法律问责机制：生活在被占领区的巴勒斯坦妇女”，2016 年 12 月。

<sup>38</sup> 见 [www.acri.org.il/en/wp-content/uploads/2011/10/E-Jlem-Petition-Security-guards-ENG.pdf](http://www.acri.org.il/en/wp-content/uploads/2011/10/E-Jlem-Petition-Security-guards-ENG.pdf)。

49. 人权高专办监测了两个案件，这些案件表明在定居者接管东耶路撒冷锡勒万的 Batan al-Hawa 的房屋后如何导致紧张局势和暴力增加。2016 年 12 月 17 日，在 Batan al-Hawa 一所定居者的房屋前，Mousa Ali Qarra'een 试图缓和巴勒斯坦青年与以色列安全警卫之间的争吵，一名私人警卫拿出武器开枪射击，击中 Qarra'een 的腿部。他到达医院时，以色列安全部队为了审问他，拖延其治疗 40 分钟。Qarra'een 被控殴打罪，但人权高专办不知道任何针对警卫提出的调查和指控。

50. 9 月 9 日，住在离 Batn al Hava 被定居者占领的房屋 15 米远处的 61 岁的 Fayez al Rajabi 正在寻找他的儿子和孙女，他听到争斗的声音，有人释放了催泪弹。他来到街上，以色列安全部队在 10 米的距离内向他投掷了三枚警报手榴弹，手榴弹爆炸，击中了他的腿部和面部。他的听力受损，还因为颅内出血住院 10 天。

51. 锡勒万 Batan al-Hawa 的居民向人权高专办报告说，该居民区有两所房屋被定居者接管，在其中第一所 2014 年被接管前，那里安静得多。自那以后，那里出现了大量以色列安全部队，频繁发生冲突，有时是每天都发生冲突。Al-Rajabi 和他的妻子 Ayda 对这种情况对其家庭的影响表示担心，特别是担心他们的三个儿子，他们的年龄在 15 至 22 岁之间。他们的一个儿子因为投掷石块被监禁，另一个儿子据称因侮辱警察而被逮捕。Batan al-Hawa 被视为东耶路撒冷最脆弱的居民点，因为所有权申诉问题，该居民区有 62 户人家面临被驱逐风险，309 人可能流离失所。

52. 人权组织继续对东耶路撒冷的巴勒斯坦儿童遭到逮捕表示关切(A/70/351, 第 48 段)。<sup>39</sup> 据人道主义事务协调厅称，在本报告所述期间，有 1,092 名巴勒斯坦人，其中包括 409 名儿童在东耶路撒冷被捕。巴勒斯坦儿童主要是在定居者较多的地区被逮捕，特别是在旧城、锡勒万和 Ras al Amud。

#### D. 集体惩罚

53. 国际人道主义法明确禁止集体惩罚，集体惩罚对若干人权产生负面影响(A/HRC/34/38, 第 33 段)。<sup>40</sup> 集体惩罚也是一种胁迫因素(A/HRC/34/39, 第 57 段)。在东耶路撒冷，人权高专办一直在监测和记录在集体惩罚方面引起关切的做法，包括惩罚性封闭房屋和拆毁房屋、吊销居民身份和扣留尸体等；例如，据人权高专办记录，Fadi al-Qunbar 2017 年 1 月 8 日利用卡车冲撞，导致四名以色列士兵死亡，他的住所于 2017 年 3 月 22 日被惩罚性封闭，导致他的妻子和四个孩子被强迫驱逐到东耶路撒冷 Jabal al Mukkaber 居民区(A/72/565, 第 19 段)。袭击发生后，他家所在的居民区约有 240 户家庭收到规划或违反分区规定的通知，导致这些家庭面临被拆除房屋和强迫驱逐的风险(第 23 段)。人道主义事务协调厅报告说，在本报告所述期间，被占领巴勒斯坦领土上发生 13 起惩罚性拆除和

<sup>39</sup> B'Tselem and HaMoked, *Unprotected: Detention of Palestinian Teenagers in East Jerusalem, October 2017*.

<sup>40</sup> 《海牙章程》，第 50 条；《日内瓦第四公约》，第三十三条。

封闭房屋事件，包括在东耶路撒冷发生四起事件，影响到 39 名巴勒斯坦人，包括 18 名儿童。

54. 2017 年 1 月，以色列作为一种集体惩罚形式，继续吊销东耶路撒冷居民身份的惩罚性做法(A/72/565, 第 21-25 段)。即使不作为一种惩罚措施，该做法也违反了迁徙自由权和选择居住地的自由(A/HRC/34/38, 第 62-66 段)。<sup>41</sup> 继 2017 年 1 月 8 日发生上述袭击后，Qunbar 一家 11 名成员于 2017 年 1 月 25 日被吊销了在东耶路撒冷的居民身份(A/72/565, 第 21-22 段)。

## E. 居住制度

55. 对东耶路撒冷居民实施严格的居住制度，以及限制东耶路撒冷居民与西岸其他地区的居民家庭团聚，是促进胁迫环境的另一个因素(A/HRC/34/39, 第 56 段)。在耶路撒冷，巴勒斯坦人可以申请以色列公民身份，但绝大多数人拒绝这一选择，因此他们只拥有“长期居住权”，而这一居住权可能被吊销。但是，在以色列居住、已取得以色列公民身份的巴勒斯坦人则不会被吊销居住权。自 1967 年以来，以色列已吊销耶路撒冷 14,595 名巴勒斯坦人的居民身份。<sup>42</sup> 1995 年以来，以色列要求居住在东耶路撒冷的巴勒斯坦居民持续证明耶路撒冷是其“生活中心”，以保留其居民身份(A/HRC/31/44, 第 29 段)。居住权不会自动传给子女，必须经过父母证明。如果居民丧失居留许可，就会成为实际上的无国籍人，丧失在耶路撒冷居住的法律地位，进而可能流落至西岸。人权高专办对 Shifa Shalludi 的情况进行了监测，她在耶路撒冷居住 19 年后，因离婚而失去了当地的居留许可。她别无选择，只能与其子女搬到隔离墙另一侧但仍处于耶路撒冷市边界内的 Kafr Aqab 地区，她的孩子因此可以保留在耶路撒冷居住的资格。她失去了工作和在耶路撒冷的人际网络，现在难以确保收入以及在这一严重服务不足的地区照顾其子女。除了歧视性以外，耶路撒冷的居留许可制度还侵犯了迁徙自由权和选择住所的自由。<sup>43</sup> 该制度还深刻地影响人们行使经济、社会及文化权利，例如工作权、健康权和受教育权(A/HRC/31/44, 第 6 段)。

## F. 获得服务

56. 东耶路撒冷缺乏一些基本服务，如卫生保健、福利机构、教育设施和基本的基础设施。据以色列民权协会称，只有 59% 的居民与供水网有合法和适当的连

<sup>41</sup> 见《公民权利和政治权利国际公约》，第十二条。2017 年 9 月，以色列高等法院裁定，不得以“违反忠诚义务”为由撤销四名巴勒斯坦立法委员会成员在东耶路撒冷的居民身份；见 Adalah, “After 10 years of litigation, Israeli Supreme Court rules interior minister cannot revoke Palestinian parliamentarians’ Jerusalem residency for ‘breach of loyalty’”, 13 September 2017。

<sup>42</sup> 人权观察，“Israel: Jerusalem Palestinians stripped of status”, 8 August 2017。

<sup>43</sup> 《公民权利和政治权利国际公约》，第十二条。

接。<sup>44</sup> 公共教育系统经费不足，并且受到忽视，缺少大约 2,000 间教室。市政当局估计的累计辍学率为 32%。<sup>45</sup>

57. 无法获得服务，以及往往被限制行动自由，这些因素相结合，直接促进了完全在以色列控制下的地区的胁迫环境(A/HRC/34/39, 第 55-57 段)。<sup>46</sup> 据 Ir Amim 称，耶路撒冷市政当局约有 8% 至 10% 的预算用于东耶路撒冷的巴勒斯坦人，尽管这些人占该市人口的 37%。近年来，市政官员在媒体报道中声称已增加巴勒斯坦居民区的预算分配，但并没有发布综合数据证实其声称的行为。<sup>47</sup> 歧视性的服务提供和资源分配偏向西耶路撒冷和东耶路撒冷的定居者，严重影响了居住在东耶路撒冷的巴勒斯坦人的生活质量(A/HRC/31/43, 第 18 段)。根据国家保险研究所 2016 年编写的贫困状况报告，73% 的东耶路撒冷居民生活在贫困线以下。以色列的平均贫困率为 22%。<sup>48</sup>

58. 对属于耶路撒冷市区范围、但位于隔离墙另一侧的居民区而言，隔离墙严重阻碍行动自由和获得市政服务。许多在隔离墙另一侧上学的学生在到达学校的路上遭遇拖延和困难。<sup>49</sup> 同样，获得医疗服务的机会也受到检查站的阻碍，造成紧急情况下可能致命的延误。据联合国开发计划署(开发署)称，以色列救护车不愿意进入东耶路撒冷隔离墙另一侧的地区，但巴勒斯坦救护车被禁止穿过隔离墙。<sup>50</sup>

59. 在服务方面，位于东耶路撒冷隔离墙另一侧地区的情况更糟，那里缺乏学校、医疗设施和废物收集服务，道路基础设施质量很差。以色列政府 2017 年 5 月 28 日作出决定，划拨近 180,000 新谢克尔(50,000 美元)改善东耶路撒冷巴勒斯坦居民区的垃圾收集和污水处理基础设施，该决定明确排除了隔离墙以外的地区，并引用“正在进行的部际”讨论以处理这些领域的挑战。<sup>51</sup>

60. 自修建隔离墙后，以色列执法机构几乎完全撤出了这些地区，而巴勒斯坦警察没有当地的管辖权，导致执法方面的严重差距，高犯罪率和暴力发生率受到纵容。<sup>52</sup> 这些地区出现大量修建工程，但建筑安全规章得不到执行。后果是许

<sup>44</sup> 见 [www.acri.org.il/en/wp-content/uploads/2017/05/Facts-and-Figures-2017.pdf](http://www.acri.org.il/en/wp-content/uploads/2017/05/Facts-and-Figures-2017.pdf)。

<sup>45</sup> 同上，见 <http://m.knesset.gov.il/Activity/committees/Education/Pages/CommitteeProtocols.aspx> (希伯来文)。

<sup>46</sup> Middle East Quartet Report, July 2016 (see <http://fmep.org/wp/wp-content/uploads/2016/07/Quartet-Report-2016.pdf>), p. 6。

<sup>47</sup> 据一个消息来源称，巴勒斯坦居民区的发展预算在 2004 至 2015 年之间增加了近十倍；见 Elhanan Miller, “City Hall almost done mapping East Jerusalem”, Times of Israel, 20 February 2015。

<sup>48</sup> 见 [www.btl.gov.il/Publications/oni\\_report/Documents/oni2016.pdf](http://www.btl.gov.il/Publications/oni_report/Documents/oni2016.pdf) (希伯来文)。另见以色列民权协会, East Jerusalem(见脚注 31)。

<sup>49</sup> 开发署，“隔离墙背后的耶路撒冷社区”(见脚注 32)，第 16 页。

<sup>50</sup> 同上。

<sup>51</sup> 见 [www.pmo.gov.il/MediaCenter/SecretaryAnnouncements/Pages/govmes280517.aspx](http://www.pmo.gov.il/MediaCenter/SecretaryAnnouncements/Pages/govmes280517.aspx)(希伯来文)。

<sup>52</sup> 开发署，“隔离墙背后的耶路撒冷社区”(见脚注 32)，第 8 页。

多建筑物可能不安全，尤其是在发生自然灾害时。<sup>53</sup> 2017 年 5 月，作为政府为促进东耶路撒冷执法和安全举措投资 2.87 亿美元的一部分，在 Shuafat 难民营开设了一家警察局，这是计划在东耶路撒冷巴勒斯坦居民区开办的六个警察局中的第一个。<sup>54</sup>

61. 除了国际人权法规定的义务，包括关于享有适当生活水准权和可达到的最高身心健康标准以外，<sup>55</sup> 以色列有责任作为占领国，确保在巴勒斯坦被占领土上生活的巴勒斯坦人不加歧视地适当获得医疗保健设施和服务。<sup>56</sup>

62. 定居点持续扩建、定居者的暴力行为、拆毁房屋和赖以维持生计的建筑，加上对行动自由的限制，使巴勒斯坦妇女，包括东耶路撒冷的巴勒斯坦妇女付出了高昂的代价(E/CN.6/2016/6)。此外，限制性居留制度和拒绝家庭团聚的请求导致人们与家庭成员离散等后果，这对妇女产生了格外严重的影响。<sup>57</sup>

## G. 被迫离开

63. 东耶路撒冷的所有上述因素创造了一种使巴勒斯坦人被迫离开的胁迫环境。如同在西岸其他地区，即 C 区或希伯伦 H2 区，巴勒斯坦人可能别无选择，只能离开他们已生活了几十年或几代人的地方。如上文所述，一些巴勒斯坦人被迫搬迁，主要是因为他们遭到强迫驱逐或被吊销了居民身份。以色列当局持续的歧视性做法导致数百名巴勒斯坦人面临被强行迁移到东耶路撒冷的风险。

64. 隔离墙背后的东耶路撒冷社区人口不断增加也证明了这一点。因房屋被拆除或其他促进胁迫环境的因素而流离失所的东耶路撒冷居民往往迁移到这些地区。根据联合国开发署的资料，迁徙趋势表明，较贫穷的巴勒斯坦人离开耶路撒冷市中心，搬迁到租金较低和较少限制住房扩张的地区。<sup>58</sup> 那也是唯一一个拥有耶路撒冷居民身份的巴勒斯坦人能够与来自西岸的配偶在一起生活而不丧失居民身份的地方。这是一个非常令人担忧的趋势，特别是由于缺乏服务和执法部门，此外，这些地区出现了无数危险和不受监视的建筑。

## 五. 被占领的叙利亚戈兰的定居点

65. 在本报告所述期间，以色列政府继续在被占领的叙利亚戈兰进行非法定居点扩张和征地，这违反了该国在国际法之下的义务。<sup>59</sup> 根据民间社会组织 AI-

<sup>53</sup> Ir Amim, *Displaced in their own city: the impact of Israeli policy in East Jerusalem on the Palestinian neighborhoods of the city beyond the separation barrier*, June 2015, p. 45. 据人道主义事务协调厅称，与东耶路撒冷其他居民区截然相反的是，耶路撒冷围墙另一侧居民区的房屋极少被拆毁，被拆毁的房屋仅占耶路撒冷市拆毁的所有房屋的 9%。

<sup>54</sup> Daniel K. Eisenbud, “First police station opens in East Jerusalem’s Shuafat refugee camp”, *Jerusalem Post*, 7 May 2017.

<sup>55</sup> 《经济、社会及文化权利国际公约》，第十一和十二条。

<sup>56</sup> 《日内瓦第四公约》，第五十六条。

<sup>57</sup> 妇女署，“国际法律问责机制”（见脚注 37），第 14 页。

<sup>58</sup> 开发署，“隔离墙背后的耶路撒冷社区”（见脚注 32），第 6 页。

<sup>59</sup> 大会第 72/86 号决议，第 1 段。

Marsad 称，在被占领的叙利亚戈兰 34 个以色列定居点的人口为大约 26,000 人。<sup>60</sup> 据估计，戈兰的 25,000 名叙利亚居民被限制在五个拥挤不堪的村庄里生活。<sup>61</sup> 由于歧视性的土地、住房和建筑及许可证要求，叙利亚村庄越来越拥挤，基础设施受到限制，不可能进行能够满足人民需要的扩张。自报告的被占领的叙利亚戈兰 2016 年 9 月发生第一次拆除行为以来，有人担心，拆毁房屋可能成为家常便饭(A/HRC/34/39, 第 59 段)。<sup>62</sup>

66. 2017 年 8 月，非政府组织 Adalah 和 Al-Marsad 强调，Majdal Shams 村周围仍然存在地雷，使约 11,000 人面临严重危险。他们呼吁以色列当局清除地雷以及据报紧邻居民住房、位于 Majdal Shams 居民所属土地上的相关军事前哨站。两个组织都指出，地雷常常流出有标志的雷区，有些在炎夏爆炸。据这两个组织估计，自 1967 年代以来，戈兰高地有 69 名居民因地雷受伤，其中 18 人因此死亡，其中包括九名儿童。<sup>63</sup>

67. 高级专员重申，安全理事会第 497(1981)号决议依然有效，理事会在决议中声明，以色列政府将其法律、司法管辖和行政管理强加于被占领的叙利亚戈兰高地的决定是无效的，不具有国际法律效力。

## 六. 结论

68. 在本报告所述期间，定居点活动显著增加，包括在东耶路撒冷和希伯伦。在希伯伦，若干因素导致生活条件恶化和更强的胁迫环境。

69. 以色列在巴勒斯坦被占领土上建立和扩大定居点，包括采取法律和行政措施，为居住在西岸，包括在东耶路撒冷生活的以色列公民提供社会经济激励、安保、基础设施和社会服务，甚至将以色列人口迁入巴勒斯坦被占领土，这是为国际人道主义法禁止的行为。<sup>64</sup> 将占领国的人口迁入被占领土构成战争罪。<sup>65</sup> 一些国际机构，包括国际法院、安全理事会、大会和人权理事会已证实以色列在巴勒斯坦被占领土和被占领的叙利亚戈兰的定居点为非法。<sup>66</sup>

70. 在希伯伦 C 区和 H2 区及东耶路撒冷的巴勒斯坦人受到歧视性待遇，因为以色列定居点的存在和增加，他们的生活空间缩小，面临加剧的紧张局势、暴力和逮捕。

<sup>60</sup> 见 <http://golan-marsad.org/january-2018-universal-periodic-review-of-israel/>。

<sup>61</sup> 见 <http://golan-marsad.org/wp-content/uploads/Al-Marsad-UPR-submission-for-Israel.pdf>, 第 2 段。

<sup>62</sup> 见 <http://golan-marsad.org/press-release-israeli-authorities-demolish-home-in-majdal-shams-in-the-occupied-syrian-golan/>。

<sup>63</sup> Adalah, “Adalah, Al-Marsad demand Israel remove army outposts and minefields from occupied Syrian town on Golan Heights”, 2 August 2017.

<sup>64</sup> 《日内瓦第四公约》第四十九条第六款。

<sup>65</sup> 另见《国际刑事法院罗马规约》第八条第(二)款第 2 项第(8)目。

<sup>66</sup> 国际法院，《在被占领巴勒斯坦领土上修建隔离墙的法律后果》，2004 年 7 月 9 日的咨询意见，第 120 段。安全理事会第 465 (1980)号和第 2334 (2016)号决议；大会第 71/97 和 72/86 号决议；及人权理事会第 31/36 号决议。



71. 东耶路撒冷的巴勒斯坦人面临限制性规划、许可证和建筑制度，缺乏公共服务，公共空间不断缩小。缺乏住房许可证导致他们不断受到拆除房屋和流离失所的威胁。这些因素侵犯了若干权利，加强了东耶路撒冷的胁迫环境。在这种胁迫环境中生活的巴勒斯坦人可能没有其他选择，只能离开，正如以往对希伯伦 C 区和 H2 区记录的情况(A/HRC/31/43, 第 60 段; A/71/355, 第 61-64 段), 这种情况违背国际上禁止强制迁移的规定。

## 七. 建议

72. 基于以上结论，联合国人权事务高级专员建议以色列当局：

(a) 依照联合国相关决议，包括安全理事会第 497 (1981)和 2334 (2016)号决议，立即停止和扭转在巴勒斯坦被占领土，包括在被占领的东耶路撒冷和被占领的叙利亚戈兰进行的所有定居点开发和相关活动，包括为此停止对私人定居者组织旨在没收巴勒斯坦人的房产和强迫驱逐其居民的举措的支持；

(b) 立即终止一切有助于创造胁迫环境和(或)导致强迫迁移风险增加的活动；

(c) 审查规划法律和政策，确保这些法律和政策符合以色列在国际人权法和国际人道主义法之下承担的义务；

(d) 不再基于歧视性和非法的规划政策及做法执行驱逐令和拆除令，因为这类行为可能导致强迫迁移，包括贝都因人和牧民社区被强迫迁移；

(e) 采取一切必要步骤，确保在东耶路撒冷和被占领西岸的 C 区和 H2 区的巴勒斯坦人不被剥夺基本服务，包括电力、水和卫生设施及农用土地等自然资源，或在提供这类服务和资源方面有所歧视；

(f) 立即清除被占叙利亚戈兰的所有地雷和雷区，因为它们危及当地平民。