



大会

Distr.: General  
18 September 2012  
Chinese  
Original: English

## 第六十七届会议

临时议程\* 项目 53\*\*

调查以色列侵害占领区巴勒斯坦人民和其他  
阿拉伯人人权的行为特别委员会的报告

以色列在包括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

## 秘书长报告

## 摘要

本报告系联合国人权事务高级专员办事处依照大会第 66/78 号决议提交。在该决议中，大会请秘书长就本决议执行情况向大会第六十七届会议提出报告。本报告所述时间为 2011 年 7 月 1 日至 2012 年 6 月 30 日。

本报告介绍了在阿拉伯被占领土建造以色列定居点的情况及其对当地居民人权的影响。

\* A/67/150。

\*\* 本报告迟交是为了列入会员国、联合国各组织、非政府组织和人权维护者的最新信息。



## 一. 导言

1. 在其第 66/78 号决议中，大会表示严重关切占领国以色列继续在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土进行定居点活动。大会还再次要求以色列立即完全停止一切定居点活动，要求占领国以色列遵守国际法院 2004 年 7 月 9 日咨询意见所述的法律义务。<sup>1</sup>

2. 根据大会要求，本报告介绍了大会第 66/78 号决议执行进展情况。报告所述期间为 2011 年 7 月 1 日至 2012 年 6 月 30 日。报告所载信息是以联合国人权事务高级专员办事处监测和其他信息收集活动，以及在被占领巴勒斯坦领土上的其他联合国实体，尤其是人道主义事务协调厅和联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处和联合国儿童基金会提供的信息为基础。报告还载有从以色列和巴勒斯坦非政府组织、人权维护者和新闻媒体收集到的信息。本报告应与秘书长以往关于以色列定居点的报告(A/66/364、A/65/365、A/64/516 和 A/63/519)一并阅读。

3. 秘书长分别提交给大会第六十七届会议的报告谈到了第 66/78 号决议中确定的一些相关问题。这些报告包括秘书长关于以色列在包括东耶路撒冷在内巴勒斯坦被占领土侵害巴勒斯坦人民人权的行为报告(A/67/372)，以及 1949 年 8 月 12 日《关于战时保护平民之日内瓦公约》对包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土和其他阿拉伯被占领土适用性的报告(A/67/332)。

## 二. 法律背景

4. 适用于以色列在被占领土上修建定居点的国际法律框架见国际人道主义法和国际人权法。与以色列在被占领土责任相关规定载于《日内瓦第四公约》和《海牙章程》。<sup>2</sup> 虽然以色列对适用《日内瓦第四公约》提出异议，但那里的情况仍然属于军事占领，应适用《日内瓦第四公约》，这已为安全理事会、大会和人权理事会所确认(见例如大会第 62/181 号和第 63/98 号决议、安全理事会第 1860(2009)号决议和人权理事会第 10/18 号决议)。《日内瓦第四公约》第四十九

<sup>1</sup> 国际法院在其 2004 年《对在被占领巴勒斯坦领土修建隔离墙的法律后果发表的咨询意见》(见 A/ES-10/273 和 Corr. 1)中得出结论认为，《日内瓦第四公约》适用于在 1967 年冲突之前位于绿线以东、在冲突期间被以色列占领的巴勒斯坦领土。其后联合国大量决议都重申了《日内瓦第四公约》的适用性，最近的决议是人权理事会 S-9/1 号、第 10/18 号和第 13/7 号决议以及大会第 63/96 号、第 63/97 号、第 63/201 号、第 64/93 号、第 65/103 号、第 65/104 号和第 66/78 号决议。国际法院在其咨询意见中回顾，尽管以色列并非附件载有《海牙章程》的 1907 年 10 月 18 日《关于陆战法规和惯例的海牙公约》(《第四公约》)的缔约方，但《海牙章程》的规定已成为习惯国际法的一部分。

<sup>2</sup> 《海牙章程》是 1907 年 10 月 18 日《关于陆战法规和惯例的海牙公约》的附件(《第四公约》)。

条明确禁止占领国将其本国平民之一部分转移至其所占领之领土。这是绝对禁止的，无一例外！<sup>3</sup>

5. 除了国际人道主义法规定的义务，以色列有责任执行它已批准的国际人权条约，包括《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会及文化权利国际公约》。国际法院确认，这些公约和《儿童权利公约》都适用于以色列在被占领土上的行为(见 A/ES-10/273 和 Corr. 1, 第 102 至 113 段)。同样，联合国人权条约机构重申，作为国际人权文书的缔约国，以色列仍应在被占领土履行人权义务承担责任。<sup>4</sup>

### 三. 概述

6. 以前给大会的报告(A/63/519 和 A/64/516)中指出，以色列定居点是未来建立巴勒斯坦国的障碍。以色列承诺，根据“四方”路线图，冻结所有定居点活动，包括定居点“自然增长”。但这个承诺从来没有完全兑现过。虽然 2010 年曾部分冻结定居点活动 10 个月。但自那时以来，根本没有为履行承诺采取任何进一步措施。在报告所述期间，以色列定居点继续扩大，以色列政府还批准了新定居点，<sup>5</sup>公然明目张胆地违反国际人道主义法规定的义务，尽管遭到国际社会的一再谴责。

7. 据估计，在巴勒斯坦被占领土上的以色列定居者人数在 500 000 人至 650 000 人之间。他们生活在大约 150 个定居点和在西岸，包括东耶路撒冷在内的 100 个“前哨”。<sup>6</sup>定居者人口(不包括东耶路撒冷)在过去十年中，平均年增长率为 5.3%，而以色列总人口的年增长率只有 1.8%。在过去 12 个月，人口增长了 15 579 人。<sup>7</sup>在 2011 年 7 月至 12 月期间，西岸(不包括东耶路撒冷)，有 6 个定居点 588

<sup>3</sup> 根据主编 Jean Pictet 对《日内瓦第四公约》第 49 条的评论意见，这项禁令“意在防止某些大国出于政治或种族原因向被占领土转移部分人口，从而如他们声称，将这些领土殖民化。这种人口转移恶化了当地居民的经济状况，并危及到他们作为一个种族的独立存在”。“由 Jean S. Pictet 主编印发的 1949 年 8 月 12 日《日内瓦四公约》评注，《日内瓦第四公约》(日内瓦，红十字国际委员会，1958 年)。

<sup>4</sup> 对联合国不同条约机构结论意见的审查证实了这一观点(见 CCPR/C/ISR/CO/3, 第 5 段； CERD/C/ISR/CO/13, 第 32 段； CRC/C/15/Add.195； CAT/C/ISR/CO/4, 第 11 段)。

<sup>5</sup> 例如，2012 年 4 月 23 日批准的三个“前哨”Sansana, Rechelim 和 Bruchin 前哨。2012 年，“前哨是定居点，尽管这些定居点的建造得到政府某种程度的支持，但它们没有得到以色列法律的正式承认。应当强调，根据国际法，在巴勒斯坦被占领土上的所有以色列定居点，都是非法的，不论他们在以色列法律下的地位如何。

<sup>6</sup> 这个数字包括居住在东耶路撒冷定居点的 200 000 名以色列定居者。2011 年 11 月，“立刻实现和平运动”报告说，总共有 506 990 名定居者(196 000 人在东耶路撒冷。310 990 人在西岸)。2011 年 5 月 24 日，以色列总理在美利坚合众国的演讲中称，650 000 名以色列人生活在 1967 年边界线以外的地方。”

<sup>7</sup> “350 000 名以色列人生活在定居点中，一年中增加了 4.5%”，2012 年 7 月 26 日，Israel Hayom, 引述内政部的统计数字。

个单位得到政府批准。<sup>8</sup> 2012 年 6 月 6 日，以色列总理宣布的“一揽子计划”是为了赔偿从Ulpana区Beit El定居点撤离的 84 个住房单位。这个一揽子计划包括承诺在西岸建造 6 个定居 851 个居住单位。<sup>9</sup>

8. 在报告所述期间，提交并批准了在东耶路撒冷建造定居点计划。例如，2011 年 9 月，以色列计划委员会批准了一个新项目，其中包括在Gilo定居点<sup>10</sup> 建造 1 100 个公寓。2012 年 4 月 18 日，有 13 名成员的两个巴勒斯坦难民家庭被以色列当局强行驱逐出他们位于东耶路撒冷Beit Hanina的住房。此前，一名以色列公民在“定居者私人协会”的支持下向法院提出诉讼，声称对这个房子拥有所有权。这所房子坐落在巴勒斯坦居民区，后来被移交给定居者。在东耶路撒冷巴勒斯坦居民区的其他定居点，是引发定居者暴力和其他形式紧张局势的根源。

9. 在耶路撒冷周围，可预见的定居点扩建开发令人关切。2011 年 7 月，以色列民政局表示，它打算把整个C区的巴勒斯坦社区迁往他处。<sup>11</sup> 搬迁计划的主要目标是把位于耶路撒冷附近<sup>12</sup> 的 20 个街区<sup>13</sup> 迁往他处。这些小区所在地对以色列定居点进一步扩张具有战略意义。<sup>14</sup> 这是大型开发计划的目标地区。但以色列当局尚未实施大部分计划。<sup>11、14</sup> 这些计划包括隔离墙和所谓的E1 项目，<sup>11</sup> 内容涉及以色列在Ma' ale Adumim和东Jerusalem之间建造以色列城市延伸部分。<sup>11、15</sup> 以色列还计划扩大这个地区，将其与该地区一些较小的定居点连接起来，例如Qedar、Kfar Adumim、Mishor Adumin工业区和Almon。这个地区据信具有战略意义，可以保证以色列对连接耶路撒冷和约旦河谷的一号路线的控制权。<sup>11</sup> 被强令拆迁的社区里，巴勒斯坦人的房屋、学校和动物庇护所面临无数的拆迁令。<sup>14</sup> 定居者还积极推动，鼓励强迁。例如，2011 年 8 月 1 日，Khar Adumim定居点所在

<sup>8</sup> “内塔尼亚胡政府批准定居点”，“立刻实现和平运动”，2011 年 12 月 3 日更新。

<sup>9</sup> 内塔尼亚胡承诺在“Outpost 法案”失败后在西岸建造新的定居点，《国土报》，2012 年 6 月 7 日。

<sup>10</sup> “政府批准在 Gilo 建造 1 100 个公寓。美国与巴勒斯坦和联合国迅速表示不同意”，《耶路撒冷邮报》，2012 年 9 月 28 日。

<sup>11</sup> 人道主义事务协调厅，“由于以色列的迁徙计划，贝都因社区面临流离失所的危险”，《人道主义监测》月刊，2011 年 7 月，第 3 页。

<sup>12</sup> 这些社区人口共计为 2 300。巴勒斯坦难民占总人口的 80%。搬迁计划是把整个 C 区的贝都因人和其他游牧族人迁走。

<sup>13</sup> “2011 年 10 月 10 日，民政局计划把数以万计的贝都因人赶出 C 区。“以色列占领区人权信息中心”，2011 年 10 月 10 日。

<sup>14</sup> 人道主义事务协调厅：“Bedouin relocation: threat of displacement in the Jerusalem periphery”，2011 年 9 月，情况报道。

<sup>15</sup> 见 Nir Shalev, “The hidden agenda: the establishment and expansion of Ma'ale Adumim and their human rights ramifications”, B'Tselem and Bimkom, 2009 年 12 月。

城市向法院提出请求，要求以色列当局对拆迁Khan al-Ahmar贝都因人社区唯一的一所学校做出正式解释。拆迁令于 2009 年年中发出，但目前尚未实施。<sup>16</sup>

#### 四. 定居点对自决权的影响

10. 以色列采取法律和行政措施，为居住在西岸，包括东耶路撒冷的以色列公民提供社会经济激励，安全保障，基础设施和社会服务。这无异于将以色列人口转移到巴勒斯坦被占领土(见A/ES-10/273和Corr. 1，第 120 段)。<sup>17</sup> 这种转移持续不断、扩大和维护定居点，都对巴勒斯坦人民行使自决权造成严重负面影响。《联合国宪章》第一条第 2 项以及上述两项国际人权公约的第一条第 1 款都载列了自决权。<sup>18</sup> 国际法院重申这项权利适用于巴勒斯坦被占领土。自决权通常被理解为由多个部分组成，其中包括有人口和领土存在的权利，以及对自然资源享有永久主权的权利(同上，第 133 至 134 段和HRI/GEN/1/Rev. 1，第 12 号一般性评论意见)。这些因素不但会因以色列定居点扩大，而且还仅仅因为定居点的存在就受到不利影响。

11. 实现自决的方法之一，是建立主权独立国家(见大会第 2625 (XXV) 号决议，附件，原则 5)。一个国家的主要特征之一是其领土。然而，巴勒斯坦被占领土当前的配置和控制权归属，严重妨碍了巴勒斯坦人民表达对巴勒斯坦被占领土自决权利的可能性。除了大部分被宣布为封闭的军事区外，约 43%的西岸被划拨给地方和区域定居点委员会。因此，巴勒斯坦人根本无法进入这些地区。<sup>19</sup> 此外，由于定居点分散在整个西岸，包括东耶路撒冷，巴勒斯坦人的领土被分成很多小块飞地，几乎或根本没有领土毗连。定居者道路网络和军事检查站，在许多情况下只是为了保护定居点和定居者使用西岸的道路，从而阻止巴勒斯坦人领土毗连接在一起，同时占据了大块土地。西岸四分五裂，破坏了巴勒斯坦人民通过建立一个能独立生存的国家，进而实现自决权的可能性。

12. 巴勒斯坦人在巴勒斯坦被占领土上的人口和领土存在因以色列占领国继续向被占领土转移其人口而处于危险之中(见上文第 10 段)。在西岸，包括东耶路撒冷，有 50 至 65 万以色列定居者生活在 2 642 000 名巴勒斯坦人中间。<sup>20</sup> 自

<sup>16</sup> “Bedouin near Ramallah face double-edged sword by Israeli settlers”，《国土报》，2011 年 9 月 2 日。

<sup>17</sup> 这违反了《日内瓦第四公约》第 49(6)条。

<sup>18</sup> 以色列批准了《经济、社会及文化权利国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》，两项公约分别于 1966 年和 1976 年生效。

<sup>19</sup> 人道主义事务协调厅，“The humanitarian impact of Israeli settlement policies”，情况报道，2012 年 1 月。

<sup>20</sup> “立刻实现和平运动”，西岸和东耶路撒冷定居点地图，2011 年 11 月。

1970 年代以来，以色列向巴勒斯坦被占领土转移了近 8%的公民，改变了西岸，包括东耶路撒冷的人口构成。以色列定居者目前占西岸总人口的 19%左右。在 2004 年的咨询意见中，国际法院认定，修建隔离墙，再加上建造以色列定居点，改变了巴勒斯坦被占领土的人口组成，严重妨碍了巴勒斯坦人民行使自决权(见 A/ES-10/273 和 Corr. 1，第 122 和第 123 段)。

13. 定居点和限制巴勒斯坦人进入西岸大部分地区的相关措施，使巴勒斯坦人无法行使对自然资源的永久控制。前面提到，当地或区域定居点委员会对西岸约 43% 的土地拥有事实上的管辖权，结果使巴勒斯坦人无法控制这些地区的自然资源。例如，37 个以色列定居点位于约旦河谷，这是西岸地区最富饶肥沃和资源丰富的地区。在约旦河谷和死海地区，86%的土地事实上被定居点区域委员会管辖，禁止巴勒斯坦人使用，使巴勒斯坦人无法得到自然资源。

14. 巴勒斯坦人对西岸的水资源几乎没有任何控制权。隔离墙路线使巴勒斯坦人无法进入 9.4%的西岸领土，除非拿到许可证。这给巴勒斯坦人控制巴勒斯坦被占领土上的水资源带来严重影响，有效地吞并了西岸 51%的水资源(见 E/CN.4/2004/10/Add.2，第 51 段)。在这种情况下，限制获得自然资源，例如水，与定居点的存在直接有关。在 2004 年咨询意见中，国际法院认定，以色列定居点是隔离墙绕开绿线的主要因素(见 A/ES-10/273 和 Corr. 1，第 119 段)。

## 五. 定居者的暴力

15. 在本报告所述期间，生活在巴勒斯坦被占领土上的以色列公民继续经常性地对巴勒斯坦人及其财产犯下暴力行为。其中一些行为导致巴勒斯坦人严重受伤。这种暴力行为似乎意在恐吓巴勒斯坦人口和造成后者的恐惧，以便将他们从某些地区赶走。旨在破坏财产，尤其是农地以及靠近水源的暴力行为已严重影响巴勒斯坦人，因为他们的生计依赖于这些资源。这些暴力行为对弱势群体，如儿童有特别强烈的冲击，因为这影响到他们受教育的权利，而且对本已受到流离失所威胁的贝都因人社区也有强烈的冲击。在本报告所述期间，9 座清真寺遭到以色列定居者破坏。在发生了一些破坏清真寺的行为以及在以色列定居者 2011 年 12 月袭击以色列国防军基地后，以色列政府认识到，需要认真解决问题。但是，如下所述，以色列当局处理定居者暴力行为的措施仍然没有成效。

### A. 对巴勒斯坦人的影响

#### 1. 个人安全和身体不受侵犯

16. 除了国际人权法保障的生命权和身体不受侵犯权，巴勒斯坦被占领土上的巴勒斯坦人有权根据国际人道主义法获得特定形式的保护，因为按照《日内瓦公约》，他们是受保护的人。对巴勒斯坦人的袭击有多种形式，如殴打、投掷石块以及向他们实弹射击。在定居者与巴勒斯坦人之间的冲突或投掷石块事件中所发

生的伤害大部分是由定居者造成的。受害者认为，这种一再发生的暴力行为是一种恐吓手段，主要是为了阻止巴勒斯坦人进入某些地区，特别是农区。2011 年 7 月 1 日至 2012 年 6 月 30 日，以色列定居者造成 147 名巴勒斯坦人受伤，其中包括 34 名儿童。<sup>21</sup> 统计数据显示，以色列定居者暴力行为造成的人员伤亡数量明显减少。自 2010 年 9 月至 2011 年 5 月，有 5 名巴勒斯坦人死亡，270 人受伤(见 A/66/364，第 21 段)。在本报告所述期间，约旦河西岸以色列定居者对巴勒斯坦人发动的暴力袭击事件造成 2 人死亡，32 人受伤。<sup>22</sup> 以色列当局动用了大量资源来调查此类事件，逮捕并在军事法庭起诉肇事者。秘书长呼吁以色列政府同样全面和及时地应对以色列定居者对巴勒斯坦人犯下的所有暴力行为。

17. 2012 年 5 月 26 日，在联合国人权事务高级专员办事处监测的一个案件中，一群据称来自纳布卢斯南部 Yitzhar 定居点的以色列定居者放火烧毁属于 Urif 村巴勒斯坦人的田地。因此，定居者和 Urif 居民之间爆发了冲突。定居者对手无寸铁的巴勒斯坦人开枪实弹射击。一群定居者抓住一名年轻的巴勒斯坦人，把他推到在地并殴打。他趴在地上，双手被反绑。这时，定居点的一名以色列私人保安加入这伙人，从约 10 米外对名巴勒斯坦人开枪，使其腹部中弹。在这次事件中，以色列国防军约 40 名士兵部署在附近长达约 30 分钟，他们发射催泪弹、橡皮子弹并鸣枪警告，试图驱散巴勒斯坦人。

18. 在该办事处监测的 2011 年 9 月 16 日发生的另一案件中，一个巴勒斯坦家庭四个人正在自己位于距 Qusra 约 1 公里的土地上，这时他们发现 8 名定居者(其中 4 人持有武器)站在他家井旁。当其中一个家庭成员质疑定居者为什么来到他们的土地上时，定居者开始向空中开枪，想吓跑巴勒斯坦人。当村庄里的其他巴勒斯坦人赶来时，定居者开始向地面实弹射击，导致这家一人被弹片击伤。

## 2. 土地和生产资源的获取

19. 除了造成直接的人身伤害外，以色列定居者实施的暴力行为也明显妨碍了巴勒斯坦人的土地和生产资源获取权。对生计的袭击可以是直接的，如破坏果树和庄稼。在本报告所述期间，定居者破坏了西岸各地巴勒斯坦人拥有的 8 450 多棵树木，通常是烧毁、连根拔起、以化学物质下毒或以其他方式破坏，这些破坏活动主要集中在定居点附近地区，而且是在巴勒斯坦人在这些地区的通行受限时进行的。<sup>23</sup> 定居者的暴力在橄榄收获季节(每年十至十二月)有所加剧。2011 年的橄榄收获季节中，发生了约 40 次定居者袭击，导致约 1 500 棵树木受损，16 名巴勒斯坦人受伤。<sup>23</sup> 对巴勒斯坦人的暴力行为也对他们外出干活造成不利影响。由于不仅面临实物障碍，而且还受到以色列定居者的持续恐吓，巴勒斯坦人难以

<sup>21</sup> 人道主义事务协调厅编制的统计数字。

<sup>22</sup> 据人道主义事务协调厅的“保护平民：伤亡”数据库。

<sup>23</sup> 人道主义事务协调厅编制的统计数字。

前往定居点附近的田地。事实上，大多数对巴勒斯坦人的暴力行为发生在农区或牧区。这种暴力似乎是要在巴勒斯坦人中散布恐怖。因为有遭到定居者袭击的风险，巴勒斯坦人便不再前往某些他们原本为了生存而耕种的地区。例如，2011年，在Burin村、Iraq Burin村和Asira AL-Qibiliya村周围地区，定居者针对巴勒斯坦居民及其财产的暴力大幅增加。仅在2011年7月30日至29日的1个月内，定居者便至少5次纵火烧毁了Burin聚居区的田地，造成1 800德南的田地和1 721棵橄榄树被毁。<sup>24</sup>

20. 针对巴勒斯坦人难以前往位于以色列定居点圈围地区内或经常发生定居者暴力事件的地方的私人田地，以色列当局实行了“事先协调”制度。按照这种制度，登记后的巴勒斯坦农民被分配有限的天数。在这些日子里，他们可通过定居点的大门前往他们的田地和/或在以色列部队保护下在田地上耕作。在过去几年里，主要是在橄榄收获季节实施这一准入制度，而在其他时间进入便有了不确定性和危险性。这种事先协调制度的应用仍令人关切。该制度将适应准入限制的责任派给了巴勒斯坦农民，而不是采取暴力手段的定居者。事实证明，这一程序也无法防止对树木和庄稼的袭击，因为这种袭击大多数发生在通过协调过程分配的时间之外。

21. 以色列定居者的活动已日益侵犯了巴勒斯坦人对水泉的获取和使用权。定居者为此使用的主要方法是威胁、恐吓和在目标区域周围修建围栏。在西岸，已有56个位于以色列定居点附近的水泉成为定居者活动的目标。这些水泉有30个已完全被以色列定居者霸占，另外26个也有被霸占的风险，因为定居者和他们的武装护卫和巡逻队频繁前往。生活在受影响社区的巴勒斯坦人无法获得和使用水泉，所以其生计和安全大受影响。许多农民被迫停止种植，或面临生产力的下降。牧民以及各家庭被迫花费更多的钱购买自来水或罐装水。武装定居者在水泉及周边的存在也引发了摩擦和冲突。

### 3. 对享受儿童权利的影响

22. 巴勒斯坦儿童受到以色列定居者暴力行为的影响。暴力已造成儿童受伤，这种情况表明，以色列没有履行其按照《儿童权利公约》第19条应履行的义务，即保护儿童免受各种形式的身体和精神暴力，而且对儿童受教育权造成了较大影响。在本报告所述期间，以色列定居者造成28名巴勒斯坦儿童受伤，其中6名是女孩，22名是男孩。这些事件22%发生在希伯伦老城，14%发生在东耶路撒冷（见CRC/C/GC/13）。定居者造成巴勒斯坦儿童受伤；其受伤的原因是遭受人身袭击、被棍棒殴打、被投掷石块、被喷洒胡椒以及被实弹弹片击中。例如，2012年4月28日，一名10岁的男孩在希伯伦因遭到以色列定居者投掷石块而受伤。在另一起事件中，一名10岁的男孩在从位于东耶路撒冷锡勒万街区的学校步行回家

<sup>24</sup> 根据联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处收集的资料。



途中遭到定居者殴打。在 2012 年 3 月 6 日的另一事件中，定居者向在拉马拉附近的 Wadi An Nabe' 水泉玩耍的巴勒斯坦儿童实弹射击，弹片击中一名 13 岁男孩的眼睛，使其受伤。

23. 在本报告所述期间，据报道，以色列定居者对巴勒斯坦学校犯下暴力：在报告的 8 起事件中，有 1 600 多名学生受到影响。在一起事件中，大约在 2011 年 10 月 13 日中午时分，以色列定居者在希伯伦的 Qurdoba 小学投掷石块和空瓶子，试图闯入学校。教师在为阻止定居者闯入而进行干预时，遭到了定居者的袭击。此时，有以色列士兵在该地区，但他们并没有采取干预措施，以阻止袭击行为或逮捕犯罪嫌疑人。

24. 另据记录，定居者还通过暴力妨碍巴勒斯坦儿童上学，在上学和放学路上对他们进行骚扰。在本报告所述期间，报告了 6 起暴力事件，46 名学生受影响。在 2012 年 2 月 5 日发生的其中一起事件中，以色列定居者阻止 16 名学生前往位于希伯伦南部 Tuba 地区的 Tiwana 小学。要前往该学校，就必须穿过一个定居点的大门。<sup>25</sup>

25. 在约旦河西岸有些地方，巴勒斯坦儿童继续需要以色列国防军护送，保护他们免受定居者可能发动的袭击。例如，在 At-Tuwani，儿童们须等待护送人员陪同他们上学和放学。而据记录，上午和下午护送人员都曾迟到，因而导致学时的损失。

26. 以色列定居者的暴力行为导致流离失所，这对儿童影响尤大。例如，2011 年 7 月 25 日和 27 日之间，贝都因的 Al-Baqa'a 社区 19 个家庭由于据称来自 Ma'ale Mikhmas 定居点的定居者暴力行为而离开家园。在 Al-Baqa'a，共有 127 人流离失所，包括 81 名儿童。7 月 19 日，在一起导致一些家庭撤离的特别严重事件中，一群定居者进入 Al-Baqa'a，威胁要抢走巴勒斯坦人的牲畜并烧掉他们的饲料供应。这对抗事件发展到最后，定居者和社区成员互掷石块：3 名巴勒斯坦儿童被送进医院，而以色列安全部队却逮捕了 3 名巴勒斯坦人（1 名男子和 2 名男孩）。

#### 4. 对贝都因人社区的影响

27. 许多社区持续面临强行搬迁的威胁，而在这方面，居住在东耶路撒冷周围的贝都因人社区仍然尤其容易受定居者活动，包括定居点的扩大和定居者的暴力行为的影响。该地区不断发生定居者暴力，而且以色列定居者组织也通过以色列法院对贝都因人社区采取行动，因此增加了贝都因人搬迁的压力。

28. 若干贝都因人社区报告称，他们不断遭受骚扰、恐吓和破坏行为，而且他们认为这些行为旨在迫使他们离开自己的家园，易地而居。此外，居住在该地区的

<sup>25</sup> 第 24 至 28 段中提供的统计数字和案例依据的是联合国儿童基金会收集的信息。

社区也因定居点扩大和定居者的暴力行为而面临着持续的压力。<sup>14, 26</sup> 武装定居者对巴勒斯坦平民，包括儿童，以及他们的财产的暴力事件、骚扰和挑衅频繁发生。例如，据称，2012年6月4日晚，据报告来自Shchunat Alon和Nofei Prat定居点的定居者切断了给Khan al-al-Ahmar聚居区5个社区供水的管道，导致700人无水可用。在联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处的干预下，才最终恢复所有社区的供水。

29. 2011年7月，犹太殖民协会<sup>27</sup>表示打算对整个C区的巴勒斯坦社区进行“搬迁”；<sup>11</sup> 搬迁计划的主要目标是位于耶路撒冷边缘<sup>13</sup>的20个社区。<sup>28</sup> 这些暴力和恐吓行为发生在该协会计划的背景下，因此若该计划得到实施，则C区的贝都因和牧民社区将更容易受到影响(见A/67/372)。

## B. 以色列未能维护公共秩序

30. 作为占领国，以色列在被占领土上有责任维护公共秩序<sup>29</sup>并确保受保护的人免受所有暴力行为或暴力威胁。<sup>30</sup> 秘书长希望指出，受保护的人是指那些在占领国管辖下的非占领国国民：在本案中，即指不具有以色列国籍的巴勒斯坦人。然而，正如前文所述，巴勒斯坦人继续遭受定居者的暴力行为，而对这种威胁的保护机制却寥寥无几。在联合国人权事务高级专员办事处监测的许多案件中，负责履行占领国义务的以色列国防军未能保护巴勒斯坦人免受以色列定居者犯下的暴力行为，有时这些行为甚至还发生在以色列国防军在场的情况下。以色列国防军认识到军事指挥官有责任尊重个人的生命和私有财产，而且在事件发生时，在场的以色列国防军有授权，也有责任拘留和逮捕那些涉嫌犯罪活动的人。<sup>31</sup> 尽管事实上上次提交给大会的关于以色列定居点的报告(A/66/364)已提出这一问题，即以以色列国防军未对其在场时正在发生的暴力行为采取适当措施，但是在此

<sup>26</sup> 根据人道主义事务协调厅编制的统计数字，截至2011年9月1日，2011年当中至少有755名巴勒斯坦人由于强迫搬迁而被迫流离失所，127名巴勒斯坦人由于定居者的暴力行为而被迫流离失所；这些巴勒斯坦人中约40%是贝都因人。

<sup>27</sup> 该协会负责执行以色列政府在约旦河西岸的政策；是国防部的领土内政府活动协调员股的一部分。

<sup>28</sup> 这些社区总人口为2 300人；巴勒斯坦难民占总数的80%。这一搬迁计划是一个更大的计划，即整个C区的贝都因和其他牧民社区搬迁的一部分。

<sup>29</sup> 参阅1907年10月18日《日内瓦第四公约》所附关于陆战法规和习惯的《海牙章程》第43条。

<sup>30</sup> 根据《日内瓦第四公约》第27条，作为占领国，以色列也有按国际人权法保护巴勒斯坦人生命权和身体不受侵犯权的义务。

<sup>31</sup> Yesh Din, A Semblance of Law: Law Enforcement upon Israeli Civilians in the West Bank, June 2006。

仍须说明，继续有此类事件的报告。在本报告所述期间，一个以色列人权组织记录了至少 6 起类似事件。<sup>32</sup>

31. 在联合国人权事务高级专员办事处监测的一起事件中，2011 年 12 月 12 午夜刚过，来自 Yitzhar 定居点的一大群蒙面人(据报告有 200 人左右，其中一些人持有武器)冲入 Asira AL-Qibiliya 村，并向房子投掷石块和空瓶子，造成严重财产损失。巡逻的以色列国防军约在 15 分钟后抵达，此时定居者已退到通向 Yitzhar 定居点的山上。据巴勒斯坦居民报告，巡逻队非但没有扣留任何肇事者，反而命令村民回到他们的房子里去，然后巡逻队引爆眩晕手榴弹并使用照明弹进行清场。虽然就此向以色列警方提出了投诉，但调查后因“证据不足”而结束。在此事件发生前，以色列当局曾宣布计划拆除位于 Yitzhar 定居点外的 Mitzpe Yitzhar 的前哨；因此，可以合理地认为这是一起“价签”的袭击，定居者团体就是要通过这一策略，对巴勒斯坦人、他们的财产，甚至以色列国防军犯下暴力行为，以报复对定居点的拆除。

32. 在联合国人权事务高级专员办事处监测的另一起事件中，2012 年 5 月 19 日，一群约 50 名据称来自 Yitzhar 定居点、大多持有武器的定居者接近同一巴勒斯坦村庄，即 Asira AL-Qibiliya 村。他们在四五个不同的地方，放火焚烧粮田和橄榄树林，并开始向房子投掷石块。村民们聚集起来，试图灭火。双方便开始互相扔石头。事故开始约 15 分钟后，以色列国防军才抵达该地区。一群试图前往一处着火的田地的巴勒斯坦青年遇到了一群武装定居者，这些定居者位于约 30 米之外，而且有 3 名以色列国防军士兵和他们在一起。3 名武装定居者用步枪和手枪射击，而士兵就站在数米之外。这起事件导致 6 名巴勒斯坦人受伤，其中 1 名受了枪伤。

33. 本报告所述这两起以及其他定居者暴力事件都发生在 Yitzhar 定居点附近，而该定居点的定居者暴力行为由来已久。2011 年 12 月 12 日事件发生前，以色列当局宣布计划拆除 Mitzpe Yitzhar 的前哨。而在事件发生前的晚上，有人看到有大批车辆接近 Yitzhar 定居点，而且有报道称，社交媒体被用来发动定居者保卫这一前哨。基于上述观察，而且鉴于过去每次在这种拆除通知公布后都会发生所谓的“价签”事件，所以可以预见到定居者极端分子会发动暴力事件。然而，以色列国防军并没有采取行动防止一群 200 个定居者袭击巴勒斯坦村庄。纳布卢斯南部 Yitzhar 定居点周围的村庄一再发生的定居者暴力事件显示，以色列国防军未能或无意愿确保公共秩序。

34. 2011 年 9 月 23 日，在 Qusra，巴勒斯坦人和一群侵入巴勒斯坦人私有土地的定居者之间爆发冲突。当时在场的以色列国防军不但拒绝赶走定居者，反而全力驱散巴勒斯坦人。士兵们排成一列站在定居者(其中一些持有武器)与巴勒

<sup>32</sup> 参阅以色列占领区人权信息中心的网站：[www.btselem.org](http://www.btselem.org)。

斯坦之间。士兵们最初使用催泪瓦斯驱散巴勒斯坦人，后使出了橡皮子弹并最终使用了实弹，导致 1 名手无寸铁的巴勒斯坦人死亡。之后据媒体报道，导致巴勒斯坦平民死亡的以色列国防军部队的指挥官被解职，但仍留在以色列国防军中。<sup>33</sup>

35. 通过对以色列国防军士兵在场时以色列定居者与巴勒斯坦人冲突案件进行研究，提出了一个严重质疑，即以色列国防军是否有能力且有意愿以非歧视方式确保公共秩序。在上述案件中，在以色列定居者与巴勒斯坦平民对抗的情况下，在场的以色列国防军士兵服从于定居者的意愿和愿望。此类情况会导致一个严重关切，即以色列国防军更重视维护定居者和他们的行动自由，而不是其保护当地巴勒斯坦人口的法律义务。然而，作为占领国代理人的以色列国防军主要义务之一是确保受保护的人(在这种情况下，即巴勒斯坦人)不遭受暴力行为。这一点似乎表明，生活在巴勒斯坦被占领土的以色列公民的存在在以色列国防军中造成混乱，使其对保护巴勒斯坦人的法律义务模糊不清，并引发了关切，即在约旦河西岸，包括东耶路撒冷，法律和秩序的实施方式是歧视性的。

36. 在联合国人权事务高级专员办事处记录的一起案件中，以色列国防军和以色列警察对定居者袭击事件作出了迅速反应。2011 年 8 月 20 日，在拉马拉地区 Jaba 村附近，一名巴勒斯坦人正在边休息边放羊。突然，他被吵醒，因为他的羊遭到一名定居者袭击，2 只被打死，3 只被打伤。与此同时，另外 2 名定居者袭击了这一巴勒斯坦人，用金属管殴打他，并向他投掷石块。这名巴勒斯坦人带伤跑掉，并惊动了附近一定居点的保卫人员，该保卫人员向警察和救护人员报了案。以色列警察和以色列国防军搜查了这一地区，找到这一伙定居者并予以拘留。这名巴勒斯坦男子后被带到派出所，指认这 3 名袭击者。在编写本报告时，没有关于调查或有关司法程序的进一步信息。秘书长呼吁以色列国防军对所有定居者针对巴勒斯坦人的暴力事件均以上述方式作出反应。不幸的是，到目前为止，这种情况仅是例外而非常规。

## C. 法治与缺乏责任追究

37. 在以色列定居者对巴勒斯坦人实施暴力行为方面，始终存在着不追究责任的情况，秘书长对此感到关切。以色列国防军除了未能保护被占领土上的巴勒斯坦人免遭暴力外，还纵容对巴勒斯坦人实施暴力行为的定居者有罪不罚，始终不遵守其维护公共秩序的义务。即使以色列警方负责调查以色列公民在巴勒斯坦被占领土上实施的被指控犯罪活动，这一义务的最终承担者仍然是以色列国防军，因为他们负责行使以色列政府对该领土的权力。应该指出以前多个报告都谈过这一

<sup>33</sup> “Events following violent riot near Qusra”，以色列国防军，2011 年 9 月 23 日。

问题。上一份报告详细研究过这个问题(见A/66/364, 第 22 段), 并强调指出, 自从 1984 年出版卡普报告<sup>34</sup>以来, 以色列政府一直知道存在这一问题。

38. 一直帮助巴勒斯坦人投诉定居者暴力行为案件的一个以色列人权组织最近的一份报告表示, 因在该组织协助下提出投诉而开展的调查, 有 91%未对嫌疑人提出起诉而结案。<sup>35</sup> 在 2005 年至 2011 年期间监测的 781 宗调查中, 仅 59 起提出起诉, 占调查总数的 9%。大多数调查未起诉就结案, 其中 401 起案件以“犯罪者不详”为由终止, 138 起以“证据不足”为由终止, 其余案件以“没有刑事罪责”为由结案。另一个以色列民间社会组织报告说, 2011 年 7 月至 2012 年 6 月期间, 也就是本报告所述期间, 它共记录到 39 起定居者暴力行为案, 其中 18 起正由警方调查, 1 起正在由检察官审查, 2 起提出指控。<sup>36</sup>

39. 缺乏责任追究弥漫在以色列定居者对有关人员和财产的各类暴力行为中。对已经造成诸如巴勒斯坦平民死亡等严重后果的暴力行为有罪不罚的现象, 继续引起关切。在联合国人权事务高级专员办事处监测的一些案件中, 也就是说, 在 2010 年 9 月至 2011 年 5 月期间定居者或定居者警卫杀人案中, 没人被起诉。<sup>37</sup> 例如, 2010 年 5 月 13 日, 有四名巴勒斯坦男孩朝 60 号公路上的汽车投掷石块, 定居者平常沿这条公路前往耶路撒冷, 当时据称来自附近定居点的以色列公民驾驶的一辆汽车停下来, 一名乘客开枪, 打死其中一个男孩(见A/HRC/16/71, 第 43 段)。该案的调查以“犯罪者不详”结束。2010 年 9 月 22 日, 一名没有武器的巴勒斯坦人在东耶路撒冷Silwan小区被建设和住房部雇来保护该小区的一个定居点的一名私人保安枪杀(见A/HRC/16/71, 第 43 段)。本报告定稿时, 警方的调查仍在进行中, 没有一人被起诉。2011 年 5 月 13 日, 在同一小区, 一名 17 岁的少年被有人从Beit Yonatan定居点的一扇窗户中开枪射杀。根据现有资料, 警方已完成调查, 卷宗正由国家检察长办公室审查。然而, 事件发生一年多之后, 没有人被指控杀人(有关对歧视性做法的更详细分析, 见A/66/364)。

## 六. 与定居者存在有关的其他侵犯人权行为

40. 定居点和以色列定居者实施的暴力行为直接导致了一些侵犯人权行为, 向大会提交的有关以色列定居点的本报告和以前的报告对这些行为进行了审查。这些

<sup>34</sup> 耶胡迪·卡普(Yehudit Karp), 卡普报告: 以色列政府对定居者在西岸对巴勒斯坦人的暴力行为的调查(贝鲁特, 巴勒斯坦问题研究所, 1984 年)。

<sup>35</sup> Yesh Din, 在西岸对以色列平民执法的情况, 《Yesh Din 监测最新情况》, 单页数据, 2012 年 3 月。

<sup>36</sup> 该资料是直接提供给联合国人权事务高级专员办事处并由其存档的。

<sup>37</sup> 尽管这些事件是在本报告所述期间之外发生的, 但必须要有一定的时间让调查取得进展, 以评估追究责任或缺乏追究责任情况。

包括侵犯生命权和人身安全、流离失所、房屋拆迁以及执法和规划及分区方面的歧视性做法。此外，定居点和以色列定居者的存在造成大量其他间接的违法行为，如限制行动自由、以色列国防军在意在保护定居点的行动中过度使用武力以及对言论和集会自由的限制。

41. 以色列国防军对巴勒斯坦人的行动自由实施各种限制。其中绝大多数限制是因为定居点的存在而实行的，或者实行这些限制是为了确保定居者的安全，并方便他们在整个西岸旅行。在西岸，有 500 多个内部检查站、路障和其他实体屏障阻碍巴勒斯坦人的行动自由。<sup>38</sup> 这些限制行动自由的障碍大多坐落在定居点附近，或旨在限制或不让巴勒斯坦人使用以色列定居者使用的道路。此外，隔离墙路线并没有沿着“绿线”，虽然据称修建隔离墙是出于安全原因。隔离墙完成后，708 公里长的隔离墙的约 85% 位于西岸境内，使巴勒斯坦人无法前往西岸位于隔离墙西侧的大约 9.4% 的领土，包括所谓的无主土地，只有那些持有特别许可证的除外。隔离墙偏离绿线的主要原因是为了将以色列定居点以及计划用于未来扩张的地区包括在隔离墙内（见 A/ES-10/273 和 Corr. 1，第 119 段）。隔离墙的西侧，或“以色列”一侧的地区，包括 150 个定居点中的 71 个，占包括东耶路撒冷在内的西岸定居者总人口的 85% 以上。

42. 与以色列定居者存在有关的限制行动自由的一个例子是希伯伦的情况。大约 6 000 名巴勒斯坦人居住在毗邻希伯伦老城的定居点的地区。以色列国防军设置了 120 多个实体屏障，将限制地区与该市的其他部分隔开，其中包括 18 个有工作人员的常设检查站。限制区内通往以色列定居点的几条街是禁止巴勒斯坦人的交通工具进入的，有的甚至行人也不得进入。以色列当局辩称，此类禁止是必要的，以便住在该市的以色列定居者过上正常生活，并确保对他们和其他以色列游客的保护。

43. 以色列国防军的搜索和逮捕行动经常与保护定居者及定居点财产有关联。在联合国人权事务高级专员办事处记录的一些案件中，在此类行动中过度使用武力导致巴勒斯坦平民的死亡和受伤。在一个事例中，2011 年 8 月 1 日，以色列国防军在盖兰迪亚难民营进行了一场搜查和逮捕行动。士兵的到来被难民营的居民知道，随后有人投掷石块。在该难民营另一个没有发生冲突的单独区域，另一组士兵来到难民营，与一组 5 个没有武器的男子面对面。士兵们开枪，杀死了其中两名男子，打伤另一名。此次行动的目的是逮捕三个十几岁的男孩，他们涉嫌朝一个定居点的安全围栏和监控摄像机投掷石块，并在一块土地上纵火，火势蔓延到定居点地区内的土地，损坏几棵树。

44. 以色列国防军限制巴勒斯坦人的言论自由及和平集会的权利是为了保护定居点，或确保以色列定居者的正常生活不被破坏。大多数每周举行的示威活动是

<sup>38</sup> 人道主义事务协调厅，“以色列定居点政策的人道主义影响”，实情单页资料，2012 年 1 月。

为了抗议占领、继续扩建定居点和修建隔离墙。通常，巴勒斯坦人用于举行每周抗议的地区都靠近隔离墙或以色列定居者使用的道路，而这些正是划定定居点界限的地方，例如在 Bil'in 和 Ni'lin。在 Nabi Saleh 村举行每周抗议的情况很能说明问题。自 2009 年以来，巴勒斯坦人聚集在一起，抗议 Hallamish 定居点夺取属于村里的一处泉水。每个星期五，示威者们试图步行至泉水；但是，要这样做，他们必须走以色列定居者使用的道路。每个星期五，以色列国防军甚至防止和平示威者来到路边，宣布村庄和道路之间的区域为封闭的军事区。如果示威者靠近主要道路，以色列国防军就使用疏散人群的方法来阻吓他们。自从 Nabi Saleh 每周的抗议活动开始以来，已报告以色列国防军过度使用武力的多起事件，造成数十人伤亡，其中一人于 2011 年 12 月死亡。相反，当以色列定居者决定组织前往耶路撒冷的游行，抗议 Ulpana 前哨基地于 2012 年 6 月撤离时，以色列国防军允许抗议，并限制西岸南北向的大动脉 60 号公路上的交通，以便游行能够进行。

## 七. 在被占领的叙利亚戈兰的定居点

45. 以色列政府继续占领叙利亚的戈兰高地。在这一占领的背景下，以色列开展活动，包括采取法律和行政措施，向居住在被占领的叙利亚戈兰的本国公民提供社会经济激励、安全、基础设施和社会服务，这相当于将其人口非法转移至被占领土。在本报告所述期间，此类活动继续进行，包括发放在以色列 Katzrin 定居点修建额外的 69 个住宅单元标书。<sup>39</sup> 现有最新估计表明，大约有 19 000 名以色列人已定居在被占领的叙利亚戈兰的 33 个以色列定居点内。<sup>40</sup> 这个数字几乎与住在被占领的叙利亚戈兰的叙利亚人相等。<sup>40</sup> 秘书长回顾，安全理事会第 497(1981)号决议决定，以色列将其法律、管辖权和行政机构强加于被占领的叙利亚戈兰高地的决定是完全无效的，并且在国际上没有法律效力。秘书长还回顾，安全理事会在同一决议中要求，占领国以色列立即撤销其决定，并确定 1949 年 8 月 12 日《关于战时保护平民之日内瓦公约》的所有规定，“继续适用于 1967 年 6 月以来被以色列占领的叙利亚领土”。

## 八. 结论和建议

46. 尽管以色列过去承诺冻结定居点活动，但以以色列政府继续通过扩大定居点和增建房屋单位鼓励其人口转移至巴勒斯坦被占领土。

<sup>39</sup> Sara Hussein, “以色列进行 1 121 个新的定居者住房的招标”，法新社，2012 年 4 月 4 日。

<sup>40</sup> 见“被占领的戈兰：与叙利亚其他地方建立联系”，红十字国际委员会，2011 年 2 月 15 日。

47. 定居点的数量、以色列定居者的数量和为保护他们和他们的行动自由而采取的相关安保措施，以及扩大属于区域和当地定居点委员会事实上管辖下的领土侵犯了巴勒斯坦人民的自决权利。定居点给未来巴勒斯坦国的可行性提出了一个实际威胁。秘书长指出，国际法院将以色列违反巴勒斯坦人民的自决权利的行为视为违反普遍义务的行为。因此，这一违反行为是所有国家关切的问题（见 A/ES-10/273 及 Corr. 1，第 155 段）。

48. 以色列定居者对巴勒斯坦人、他们的财产和祈祷场所实施的暴力行为，继续在包括东耶路撒冷在内的整个西岸经常发生。占领国以色列必须采取一切措施，确保保护在包括东耶路撒冷在内的西岸的巴勒斯坦人及其财产免遭所有此类暴力行为。<sup>41</sup> 虽然受伤人数有所下降，但不断发生暴力和攻击令人震惊。秘书长谴责注定要引起在被占领的巴勒斯坦领土上的平民的害怕和恐惧的一切暴力行为，并呼吁以色列国防军确保公共秩序，并以非歧视的方式追究一切暴力行为的责任。<sup>42</sup> 以色列国防军应采取一切必要的措施，以防止和应对以色列定居者的暴力行为，要具有与处理对定居者的暴力行为相同的全面性和及时性。不这样做，并在这种行为已经发生时不追究责任，会促成有罪不罚文化，从而使这样的行为得以继续。这种情况违反了以色列保护巴勒斯坦人民生命权和身体健全以及维护被占领土公共秩序的义务。秘书长也深表关切，对祈祷场所的攻击和潜在的此类攻击会对巴勒斯坦被占领土的公共秩序产生负面影响。

49. 以色列政府必须尊重国际法规定的义务，按照路线图冻结所有定居点活动和停止等同于将本国人口转移至被占领土的措施。秘书长呼吁以色列政府开始将定居者人口重新融入自己的领土的进程，以期尊重《日内瓦第四公约》第 49 条规定的义务和停止与定居点的存在相关联的侵犯人权，特别是自决权的行为。

<sup>41</sup> 见《海牙章程》第 43 条和 46 条以及《日内瓦第四公约》第 27 条。

<sup>42</sup> 见《消除一切形式种族歧视国际公约》第 5 条。