



人权理事会
第三十四届会议
2017年2月27日至3月24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的报告*

秘书处的说明

秘书处谨向人权理事会转交 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，该报告是根据人权委员会第 1993/2A 号决议和人权理事会第 5/1 号决议提交的。特别报告员在报告中审视了巴勒斯坦被占领土的人权现状，特别关注了人权维护者的作用和他们面临的挑战。

* 本报告逾期提交，以反映最新动态。



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

一. 引言

1. 本报告是现任特别报告员根据人权委员会第 1993/2 A 号决议向人权理事会提交的首份报告。现任特别报告员于 2016 年 5 月 1 日就职，¹ 是第七任 1967 年以来被占领的巴勒斯坦领土人权状况特别报告员。

2. 特别报告员希望再次提请注意，以色列尚未允许他进入巴勒斯坦被占领土，也没有接受他数次提出的与以色列常驻联合国代表会面的请求。特别报告员指出，人权的保护和促进离不开所有各方之间的公开对话。此外，他还强调，进入巴勒斯坦被占领土是一个重要的组成要素，有助于对当地状况形成全面的认识。他指出，若干经验丰富和极为得力的民间社会团体所开展的工作堪称典范，为他的工作提供了极好的基础，但他感到痛惜的是，自己未能进入该领土，无法与许多开展上述工作的人员会面，并且这些人员常常难以取得以色列当局的出境许可，特别是难以离开加沙。

3. 本报告的主要依据是书面材料以及与民间社会代表、受害者、证人和联合国代表的协商。特别报告员于 2016 年 7 月 10 日至 15 日首次造访该区域，访问了安曼。此外，2016 年 12 月全月，特别报告员通过视频会议与民间社会进行了数次协商，并收到了若干书面材料，特别是与人权维护者工作有关的材料。

4. 特别报告员在本报告中重点讨论了以色列侵犯人权和违反人道主义法的行为。² 以色列作为占领国，有法律义务确保尊重和保护其控制范围内的巴勒斯坦人的权利。³ 因此，特别报告员的任务侧重于占领国的责任，但他也指出，任何缔约国或非国家行为体侵犯人权的行为都令人痛惜，这种行为只会阻碍和平前景的实现。

5. 特别报告员希望感谢巴勒斯坦国政府对其任务予以充分配合，还希望再次感谢 2016 年 7 月来到安曼与其会面的人员和那些无法到场但以书面或口头形式提交了材料的人员。特别报告员对这群人正在开展的重要工作和付出的努力表示了肯定，他们的工作旨在营造一个尊重人权、对侵犯人权和违反国际人道主义法行为有罪必罚、有人作证的环境。特别报告员将尽可能支持这项工作。

6. 本报告分两部分。第一部分概述巴勒斯坦被占领土的人权现状。这一讨论并非详尽无遗，旨在着重指出特别报告员确认为特别紧迫的人权问题。

7. 在报告的第二部分，特别报告员审视了巴勒斯坦被占领土上人权维护者的工作，既审视了人权维护者面临的日益严峻的挑战，也审视了他们所开展的重要工作，即试图在这个人权因近半个世纪的长期占领而被日渐摧毁的环境中伸张正义。

¹ 2016 年 10 月，他向大会提交了一份报告(A/71/554)。

² 这是第 1993/2 号决议所列特别报告员的任务中所规定的。

³ 见《关于战时保护平民之日内瓦公约》(《日内瓦第四公约》)，第四十七条。

二. 人权现状

8. 据报告, 2016 年全年反复、持续发生多起侵犯人权事件, 包括过度使用武力、集体处罚、强迫流离失所和限制行动自由(见 A/71/554)。这一切所发生的背景是, 以色列政治领袖和政府领导人的言论似乎越来越极端。关于前沿定居点合法化的立法表明, 巴勒斯坦人实现自决权的机会越来越少。国际社会虽然试图推进和平进程, 但仍然未能将人权置于其努力的核心。

A. 定居点

9. 安全理事会在 2016 年 12 月 23 日第 2334(2016)号决议中重申, 在西岸设立定居点公然违反国际法, 严重阻碍两国解决方案以及公正、持久和全面和平的实现。该决议通过不到一个月后, 以色列政府宣布计划在包括东耶路撒冷在内的西岸新建约 6,000 个定居单元。按照提议, 其中有若干单元的选址位于目前的定居区之外。⁴ 2016 年批准的定居单元只有数百个, 而最近宣布的定居单元则达到了数千个。法国对以色列宣布新定居单元表示谴责, 在谴责中指出, 以色列在 2017 年一星期内宣布的定居单元数量已经达到了 2016 年批准总数的两倍。⁵ 此外, 2016 年下半年的年终新建单元数量也高于之前的两年。⁶

10. 随着以色列宣布建设新的定居点, 开始有报告称, 在包括东耶路撒冷在内的西岸, 巴勒斯坦人住房遭拆除事件日益增多。据记录, 2017 年伊始至 1 月底, 以色列在 C 区共拆除住房 105 套, 在东耶路撒冷共拆除 14 套。⁷ 2016 年, 在包括东耶路撒冷在内的整个西岸, 总共拆除房屋 1,093 套⁸, 是人道主义事务协调厅于 2009 年开始记录这一数据以来的最高数字。⁹ 2016 年的拆除行动导致 1,593 名巴勒斯坦人流离失所, 并给另外 7,101 名巴勒斯坦人的生计造成了不利影响。¹⁰ 拆除事件、拆除的威胁以及防止拆除的保护措施的缺乏, 共同催生了一种胁迫性环境, 人们在这种环境中可能觉得自己别无选择, 只能离开故土和家园(见 A/HRC/31/43, 第 46 段)。C 区的贝都因社群尤其容易因这种胁迫性环境而被迫迁居(A/71/355, 第 22 段)。

11. 2017 年 2 月, 以色列议会通过了将没收巴勒斯坦人私有土地行为合法化的有争议的立法。由于这项所谓的正规化法案, 约 3,000 套建在西岸巴勒斯坦人私有土地上的住房单元成为了合法建筑, 而这些单元原本即便按照以色列法律也属

⁴ Gili Cohen, “Israel approves thousands of new settler homes ahead of West Bank outpost’s evacuation,” *Haaretz*, 21 March 2017; 特别报告员的声明, 可查阅 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21141&LangID=E。

⁵ 外交与国际发展部发言人的声明, 可查阅 <http://franceintheus.org/IMG/html/briefing/2017/DDB-2017-02-01.html>。

⁶ 见: <http://peacenow.org.il/en/40-increase-construction-starts-west-bank-settlements-2016>。

⁷ 见 www.ochaopt.org/content/protection-civilians-weekly-report-10-23-january-2017。

⁸ 同上。

⁹ 见 www.ochaopt.org/content/record-number-demolitions-2016-casualty-toll-declines。

¹⁰ 同上。

于非法。在 16 个受影响的前沿定居点，多名巴勒斯坦土地业主向以色列法院控告了其土地上的定居者并取得了胜诉，以色列法院已下令拆除这些定居者的住房。但是，这些命令尚未得到执行，而根据新法，这些命令的执行工作将被冻结一年。¹¹

12. 新立法引发了国际社会的谴责，德国联邦外交部的一名发言人表示，“以色列政府对两国解决方案的承诺已经摇摇欲坠”，而欧洲联盟高级代表则指出该法“将进一步巩固权利不平等、占领和冲突长期延续、只有一国的现实情况”¹²。秘书长发言人对以色列通过该法深表遗憾，警告称这会对以色列产生深远的法律后果，并坚称有必要避免任何可能破坏两国解决方案的行动。

东耶路撒冷

13. 2017 年 1 月宣布的数千套定居点住房中，有 566 套将建在东耶路撒冷。以色列宣布批准建造的同时，耶路撒冷副市长宣布计划再批准 11,000 个单元，但尚不清楚这些计划将何时实施。¹³ 2016 年拆除的住房中，有 88 套位于东耶路撒冷。¹⁴

14. 1967 年战争之后，以色列单方面宣布兼并东耶路撒冷，违反了国际法。国际社会和巴勒斯坦人都未承认这一兼并，而是将东耶路撒冷视为巴勒斯坦国未来的首都。1967 年时生活在该市的巴勒斯坦人获得了以色列永久居民身份，民间社会认为，这相当于将他们视为自愿移民至以色列的人员。¹⁵ 永久居民身份可被以多种理由¹⁶ 撤销，自 1967 年以来，已有多达 14,000 名巴勒斯坦人失去了身份，无法继续生活在或返回位于东耶路撒冷的家园。¹⁷

15. 东耶路撒冷的巴勒斯坦居民除了住房可能被遭到拆除之外，还可能被强迫迁出自己的住处。据人道主义事务协调厅称，有以色列定居者组织试图控制东耶路撒冷的部分地区，特别是旧城内的穆斯林和基督徒居住区，这些组织已经发起了

¹¹ Allison Kaplan Sommer, Explained: Israel's new land-grab law and why it matters," *Haaretz*, 7 February 2017.

¹² 见 www.auswaertiges-amt.de/sid_C4BF59984EE3B4886B4BA626F47DA791/EN/Infoservice/Presse/Meldungen/2017/170207-ISR_Gesetz_Legalisierung_Aussenposten.html; 和 eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/20104/Statement%20by%20High%20Representative/Vice-President%20Federica%20Mogherini%20on%20the%2022Regularisation%20Law%22%20adopted%20by%20the%20Israeli%20Knesset.

¹³ Bethan McKennan, "Israel announces plans for a further 11,000 settler homes in East Jerusalem", *Independent*, 27 January 2017; "Israel approves 566 new homes in east Jerusalem settlements", *Deutsche Welle*, 22 January 2017.

¹⁴ B'Tselem, "Statistics on demolition of houses built without permits in East Jerusalem", 20 March 2017, 可查阅 www.btselem.org/planning_and_building/east_jerusalem_statistics.

¹⁵ B'Tselem, "Background on East Jerusalem", 11 May 2015, 可查阅 www.btselem.org/jerusalem.

¹⁶ 生活在东耶路撒冷的巴勒斯坦人必须能够证明自己的生活重心位于东耶路撒冷，在境外生活不得超过七年，方能保留居留权。

¹⁷ 见 www.ochaopt.org/location/east-jerusalem.

针对巴勒斯坦家庭的驱逐诉讼。截至 2016 年 11 月，已影响了 180 户巴勒斯坦居民(818 人，包括 372 名儿童)。¹⁸ 与此同时，2016 年受拆除影响的人员中，大部分是儿童(295 人中有 160 人是儿童)。¹⁹

16. 如特别报告员上次报告所述，在包括东耶路撒冷在内的西岸，以色列常常封锁巴勒斯坦社区的街道，实际上就是封锁整个街区，还会在这些街区设立检查站并增设警力，往往以此作为集体惩罚的一种手段(见 A/71/554, 第 25-32 段)。保护儿童国际巴勒斯坦分部称，对包括东耶路撒冷在内的西岸的巴勒斯坦儿童而言，2016 年是十年来最致命的一年，有 32 名儿童被以色列部队杀害。环境紧张、周围有大量警察、几乎每天都需要经过检查站，还有可能遭到驱逐和拆迁，这不仅使儿童有可能遭到逮捕、拘留和虐待，还大大限制了他们获得包括教育在内的基本服务的机会。

17. 在耶路撒冷，教育已成为以色列政府某些成员的政治工具，教育部长纳夫塔利·贝内特宣布 2016 学年为“耶路撒冷统一”年，指出该年是以色列单方面兼并东耶路撒冷的五十周年。东耶路撒冷学校的经费已经远远低于西耶路撒冷，而旨在防止这种歧视做法的法律和高等法院判决并没有改变这种状况。²⁰ 高等法院 2011 年的一项判决认定东耶路撒冷官方教育系统的教室短缺构成对学生受教育权的侵犯，并命令新建数千间教室。²¹ 截至 2016 年，教室不足数为 2,672 间，短缺状况自 2011 年以来一直有所恶化。²² 以色列少数群体权利法律中心 Adalah 指出，高等法院的判决并未提到应按学校采用特定课程分配经费，并补充称，只影响阿拉伯学校的不平等预算分配会构成歧视。²³ 《经济、社会及文化权利国际公约》第十三条保障受教育权，而以色列已加入该公约，因此承担着尊重义务、保护和落实义务，其中落实义务既包括便利义务也包括提供义务。经济、社会及文化权利委员会还指出，教育本身既是一项人权，也是实现其他人权的不可或缺的手段，并且必须让所有人都能不受歧视地接受教育。²⁴

¹⁸ 见 www.btselem.org/planning_and_building/east_jerusalem_statistics 和 www.ochaopt.org/sites/default/files/evictions_community_sum_ej_2016_final_1_11_2016.pdf。

¹⁹ 见 www.btselem.org/planning_and_building/east_jerusalem_statistics。

²⁰ 见 Adalah, “Conditioning budgets for repairing East Jerusalem schools on adoption of Israeli curriculum is illegal”, 17 August 2016 和 Nir Hasson, “Arab students in Jerusalem get less than half the funding of Jewish counterparts”, *Haaretz*, 23 August 2016。

²¹ Association for Civil Rights in Israel, “HCJ: authorities have 5 years to provide public education in East Jerusalem”, 6 February 2011.

²² Ir Amim, “Between the hammer and the anvil: persistent neglect and attempted coercion in the East Jerusalem education system” (September 2016).

²³ Adalah, “Conditioning budgets” .

²⁴ 经济、社会及文化权利委员会，关于受教育权的第 13 号一般性意见(1999 年)。

B. 加沙

18. 2017 年，以色列对加沙的封锁进入了第十个年头。如特别报告员(A/71/554, 第 31 段)和秘书长(A/HRC/24/30, 第 21-23 段)²⁵ 先前所述，封锁加沙相当于集体惩罚，是国际法所禁止的。²⁶ 尽管国际社会反复呼吁终止对加沙的封锁，但实地局势仍在日益恶化。²⁷ 过去一年来，随着以色列撤销和驳回的许可数量稳步增加，人们出入加沙已愈发困难。另外，基础设施承受的压力也越来越大，尽管以色列已经解除了一些进口限制，但仍没有足够的资源来维护和开发所需的公共设施，为这一人口近 200 万的稠密地区提供服务。

许可的驳回

19. 行动限制一直是封锁所长期固有的特性，只有一小部分人口能够得到出境许可，通常是求诊病人、商人和人道主义机构的工作人员。但即便是在这些人群中，许可也经常被任意驳回。

20. 事实上，绝大多数居民可能永远无法获准离境。行动限制损害了医疗、工作、教育和家庭生活的权利，并给巴勒斯坦人的自决权带来了不利影响(见 A/HRC/31/44, 第 11 段)。

21. 2013 年年终以来，通往埃及的拉法过境点几乎一直被关闭，埃雷兹过境点因此成为了加沙地带巴勒斯坦人的主要出入境通道。²⁸ 自以色列实行封锁以来，人们仍然能从埃雷兹离开加沙，事实上以色列批准的许可的数量自 2013 年起还相对有所增长²⁹，但在 2016 年下半年，所有阶层的加沙居民(商人、病人和其他人)的许可被驳回和撤销比例很高。³⁰ 领土内政府活动协调员(以色列负责规范货物和人员进出加沙的机构)向 Gisha 促进行动自由法律中心提供的数字显示，在 2016 年，只有 46% 的出境许可申请得到批准，相比之下，2013 年这一数字是 80%。

22. 世界卫生组织报告称，截至 2016 年 10 月，医疗许可申请的批准率已降至 44%。2012 年时，这一数字曾高达 92%。此后，批准率逐步下降，2015 年(77.5%)和 2016 年(44%)之间降幅最大。³¹ 医生促进人权协会以色列分会不断收

²⁵ 另见 www.unrwa.org/newsroom/official-statements/remarks-un-secretary-general-ban-ki-moon-press-encounter-gaza。

²⁶ 《日内瓦第四公约》，第三十三条。人权事务委员会还指出，禁止集体惩罚的规定是不可克减的：见关于紧急状态期间《公约》规定克减问题的第 29 号一般性意见(2001 年)。

²⁷ 特别报告员的上一份报告(A/71/554)深入讨论了封锁对经济 and 发展的影响。

²⁸ 2014 年 10 月至 2016 年底，拉法过境点共开放 83 天，见 www.ochaopt.org/sites/default/files/crossing_december_2016.pdf。

²⁹ 见 www.gisha.org/UserFiles/File/publications/Inside_look_at_gaza/Gaza_in_no.en.pdf。

³⁰ 见 Gisha factsheet “Security blocks restricting travel through Erez Crossing”, September 2016, 可查阅 www.gisha.org/publication/5551。

³¹ 世界卫生组织，“健康权：在巴勒斯坦被占领土上跨越障碍，享有健康，2014-2015 年”(2016 年)。

到许可申请被驳回的病人的求助。2015 年，有 61.7% 的驳回决定被成功推翻。³² 而 2016 年上半年这一比例只有 25%。

23. 对于那些试图获得许可可以陪护家人出境就诊的人员，申请驳回的比例也已提高，审查也越来越严。据医生促进人权协会以色列分会称，他们发现医疗陪护申请被驳回的案例增多之后，曾询问以色列当局该程序是否有所变化。当时，领土内政府活动协调员证实，已经对未满 55 岁的陪护许可申请者执行了更为严格的限制。一个案例是，一名尚在哺乳期的母亲被禁止陪护自己年幼的女儿接受救生手术的后续治疗，不得不由 74 岁的祖父代为陪护这名女婴。对这名祖父而言，旅途漫长而不适，对母女两人而言也是如此，因为女婴年幼，需要母乳喂养。³³

24. 2016 年 12 月，人道主义事务协调厅注意到人道主义工作人员进出加沙的能力严重恶化，据记录，许可被驳回的比例在 2015 年只有 4%，到 2016 年第三季度已上升至 40%。³⁴ 此外，人道协调厅当时报告称，以色列当局不仅驳回了 60 名本国国籍的联合国工作人员的出境许可申请，还禁止他们在 12 个月内再次提交申请。³⁵ 据记录，2016 年以色列当局撤销的本国国籍国际组织工作人员的埃雷兹过境点许可数量也比 2015 年多。³⁶

25. 阻止人道主义工作人员进出加沙可能违反占领国便利和允许输送人道主义援助的义务，这种义务是《日内瓦第四公约》第二十三条所规定的。³⁷ 此外，以色列当局于 2016 年在加沙逮捕了两名人道主义工作人员，理由是据称他们与哈马斯有牵连。对人道主义工作和人权工作的限制只会进一步隔绝已经脆弱的加沙居民。这些事件也反映了在西岸和在加沙工作的人权维护者所面临的骚扰和挑战，下文将对此进行更详细的讨论。

26. 2016 年，当局驳回出境许可的比例也越来越高，据称是出于安全理由，并且当局往往不会进一步说明理由，导致申请人实际上无法对决定提供质疑。³⁸ 对国家而言，凡是要在个人权利和自由与国家安全之间实现平衡的，就一定会面临张力，但各国必须始终争取实现这种平衡。对人权法的任何克减都必须不含歧视、由法律所规定、只适用于某项具体合法的目的，并且必须是必要的、与威胁相称的。³⁹

³² 医生促进人权协会以色列分会，提交给特别报告员的材料，2016 年 11 月 7 日。注：这些数字代表西岸和加沙两地的案件，其中大部分来自加沙。

³³ 同上。

³⁴ 见 www.ochaopt.org/content/serious-deterioration-access-humanitarian-staff-and-gaza。

³⁵ 同上。

³⁶ Gisha, “Security blocks restricting travel through Erez Crossing”。

³⁷ 另见习惯国际人道主义法规则 55。

³⁸ Gisha, “Security blocks restricting travel through Erez Crossing”。

³⁹ 例如，见联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)第 32 号概况介绍，“人权、恐怖主义和反恐怖主义”(2008 年)，第 24 页。

基础设施

27. 加沙居民在试图自由前往世界其他地区乃至前往西岸时面临越来越多的挑战，与此同时，加沙这一人口稠密地区的基础设施仍在崩溃。2017 年年初的电力危机最为鲜明地证明了这一点。这次危机正值寒冬，而居民每天只有三小时能用上电。⁴⁰ 即便没有危机，加沙居民也只能以八小时为周期间断用电。2017 年 1 月，他们上街抗议电力短缺，吁请当局找到解决这一持续问题的办法。

28. 自 2007 年以来，缺电已成为常态，对医疗等基本服务的供应造成了巨大影响，同时也破坏了本就不稳的经济环境下的生计。⁴¹ 加沙的电力由以色列、埃及和一家 2002 年在加沙开设的电厂提供。以色列控制其本国向加沙出售的电力和进口燃料。2007 年，以色列决定减少对加沙的燃料和电力供应，据 Gisha 组织称，减少后的数量不足于满足加沙居民的基本需要。⁴² 由于以色列空袭造成的破坏，电厂并不能全力运转。电厂也没有经过全面修复，主要原因是以色列当局限制进口其认为可以“两用”的物品。对于那些具备修复、维护和升级电厂所需专业技能的人员，以色列控制着他们的出境和入境；巴勒斯坦人如果想离开加沙去接受所需的培训，离境也受以色列控制。⁴³

29. 尽管以色列当局声称危机是哈马斯造成的，但这忽视了一个事实，即基础设施之所以陷入崩溃，主要原因是加沙遭到了长达 10 年的封锁。加沙与西岸之间的政治分歧也是导致加沙居民面临困难的一个因素⁴⁴，但最大的挑战来自于非法封锁，以及人员和货物无法自由进出加沙的状况。

三. 人权维护者

30. 在巴勒斯坦和以色列，调查巴勒斯坦被占领土严峻人权状况的人权维护者开展其不可或缺的工作的空间正不断缩小。近年来，人权组织和个人在地方、区域和国际各级开展了高效率的宣传和诉讼活动，并发挥了见证良知、倡导良知的作用，提醒全世界以色列的占领正愈发变为不变的常态。人权维护者因为自身工作的效力而遭到了一系列身体攻击、监禁以及生命威胁和安全威胁。他们经受了严密的干预和恶毒的指控，旨在让他们闭嘴、打击他们的支持者，并在以色列，特别是在定居点运动中催生越来越敌视人权维护者的公共氛围，而占领国的政治领袖和媒体以及议会已经颁布或正在审议的阻碍性立法也起到了煽风点火的作用。

⁴⁰ Jack Khoury, “With only 3 hours of electricity a day, Gaza is ‘on verge of explosion’,” *Haaretz*, 7 January 2017.

⁴¹ 见 gaza.ochaopt.org/2015/07/the-humanitarian-impact-of-gazas-electricity-and-fuel-crisis/.

⁴² Gisha, “Hand on the switch: who’s responsible for Gaza’s infrastructure crisis?” (January 2017), p. 6.

⁴³ 同上。

⁴⁴ 见 www.ochaopt.org/content/impact-internal-divide-municipal-services-gaza-strip and Gisha, “Hand on the switch”。

31. 人权维护者的集会、表达、行动和结社的基本自由一再遭到侵犯。在出现这令人不安的趋势的同时，占领程度也在不断加深，支持以色列永久统治部分或全部巴勒斯坦被占领土的政治力量已将巴勒斯坦和以色列的人权维护者视为实现上述目标的首要障碍之一。⁴⁵

A. 国际法中保护人权维护者的规定

32. 国际社会以国际法文书和正式宣言为渠道创造了一个法律框架，用于保护人权维护者在全球和地方推进人权事业的重要工作。这些法律措施之所以必不可少，有好几个原因。首先，对于弱势人群和边缘化人群而言，人权维护者的工作往往能向他们提供的最好的保护，有时是唯一的保护。第二，人权维护者的活动具有至关重要的作用，能帮助确保各国政府和私人行为体就其行为对公民和世界良知负责。第三，人权维护者往往因为自己的行动而陷入危险和脆弱的境地，导致自身权利和安全受到威胁。第四，就任何国家或冲突局势而言，人权维护者在当地实际上得到多少尊重，可以作为有效衡量人权状况的工具。

33. 要想促进各项基本权利，需要公共当局致力于颁布有效人权立法、建立独立公正的司法机关、维持法治、确保军队和警察坚持人权准则和鼓励积极的公众人权氛围，但人权维护者的民间社会工作同样不可或缺。人权维护者是社会这所“矿井”中的“金丝雀”，能对受到威胁的权利提出预警。人权维护者还能提供宝贵的宣传、独立和可靠的分析、有效的保护、抗议和反抗的勇气，以及对现有权利的进步解释和对尚未成型的新权利的设想。得益于人权维护者的工作，我们其他人对人权的享有会得到活力和扩大。对我们而言，人权维护者常常既是促进人权的第一代言人，又是最后一道防线。如果他们的工作在任何地方受到危害，则我们所有人的处境都会更危险，更不安全。

34. 保护人权维护者工作的权利和义务在国际法中已经具有了牢固的地位。除其他主要人权文书外，《世界人权宣言》⁴⁶ 和《公民权利和政治权利国际公约》⁴⁷ 都宣布了不可剥夺的意见和表达自由、行动自由以及和平集会和结社自由。这些基本文书不仅支持所有人民的人权，也支持人权维护者的活动。

35. 大会经第 53/144 号决议以协商一致的方式通过了《关于个人、群体和社会机构在促进和保护普遍公认的人权和基本自由方面的权利和义务宣言》（《人权维护者宣言》）。《宣言》旨在保障和巩固群体和个人在不受恐惧或干涉的条件下维护人权的权利。⁴⁸ 虽然《宣言》本身并非具有约束力的法律文书，但其中载列了许多通过其他公约已在国际法中获得依据的原则和权利。除其他外，《宣言》在序言部分规定了以下内容：

⁴⁵ 对 2006 年以来巴勒斯坦被占领土和以色列的人权维护者状况的全面审查，见 E/CN.4/2006/95/Add.3。

⁴⁶ 虽然《世界人权宣言》本身并不是一项具有法律约束力的文书，但其中所载的权利几乎都已通过后续各项具有法律约束力的条约和公约而被纳入了国际法。

⁴⁷ 以色列于 1991 年 10 月 3 日批准了该公约，是该公约的缔约国。

⁴⁸ 对《宣言》卓有价值的概述，见人权维护者处境问题特别报告员，《〈关于个人、群体和社会机构在促进和保护普遍公认的人权和基本自由方面的权利和义务宣言〉评注》（2011 年 7 月）和人权高专办第 29 号概况介绍。

(a) 有效消除一切侵犯各民族和个人的人权和基本自由的行为，包括与外国统治或占领有关的侵犯行为；

(b) 各国负有促进和保护人权和基本自由的首要责任和义务；

(c) 个人、群体和社团有权利和义务在国家一级和国际一级促进对人权和基本自由的尊重，增进对人权和基本自由的认识。

36. 《宣言》载列了一系列广泛的人权维护者权利和保护人权维护者的措施，主要包括在国家和国际各级争取保护和实现人权和基本自由的权利(第 1 条)。《宣言》重申了从事这一重要工作所必须享有的各项人权，例如结社和集会自由以及意见和表达自由。《宣言》特别强调了对人权维护者而言特别重要的权利和保护措施，包括向政府机构提出问题和批评的自由(第 8 条)、获得有效补救的权利(第 9 条)以及以和平手段纯粹为了促进和保护人权和基本自由的目的征集、接受和使用资源的权利(第 13 条)等。

37. 《宣言》还规定了各国负有的具体责任和义务，主要包括促进、保护和实现所有人权(第 2 条)的责任和义务。具体而言，《宣言》吁请各国向权利遭到侵犯的人员提供有效的补救、立即公正地调查据称发生的侵权案件(第 9 条)，并促进公众对所有人权的了解(第 14 条)。毋庸赘言，这些保护措施和义务应平等地适用于人权维护者，即便是以促进和保护人权的名义公开批评政府实体、政策或行动的人权维护者，也应受到平等保护(第 12 条)。

B. 人权维护者的空间不断缩小

38. 特别报告员在为本报告汇编证据时，已与巴勒斯坦和以色列的人权组织进行了直接联系。这些组织均发现，在 2008 年底之前，他们所能获得的保护和尊重就早已不可靠，而 2008 年 12 月和 2009 年 1 月以色列在加沙展开“铸铅”行动后，上述保护和尊重更是急剧减少。自 2015 年起，这种敌视人权维护者的氛围已变得更加公然恶劣和严苛，此前，以色列于 2014 年展开了“保护边缘”行动，并导致国际刑事法院启动了一项初步调查，在若干巴勒斯坦人权维护者的配合下调查最近加沙冲突期间，以色列定居项目可能犯下的战争罪和危害人类罪。某主要人权团体表示：“我们看到，政府和右翼团体正在普遍攻击以色列社会中仍然坚持民主价值观的人群，目的是让我们保持缄默。”⁴⁹

威胁和攻击

39. 巴勒斯坦的多家人权组织报告称，近年来它们一直承受着压抑的工作环境，以色列政府、以色列军方、以色列私营组织和未知个人或团体为了诽谤和破坏他们工作而协力阻挠他们工作的日常运作。⁵⁰ 威胁和人身攻击、网络攻击、根据军事和行政命令实施的逮捕和监禁以及对行动自由的限制的做法都已加剧，而使

⁴⁹ Sarit Michaeli, spokeswoman for B'Tselem, quoted in David Shulman, “Israel: the broken silence”, *The New York Review of Books*, 7 April 2016.

⁵⁰ 第 1993/2 号决议所界定的特别报告员的任务侧重于以色列作为占领国犯下的违法行为，因此当前的分析仅限于这一讨论。巴勒斯坦国政府等其他群体无疑同样有义务尊重和保护人权，包括人权维护者的权利。

情况更为恶劣的是，人权维护者没有任何有效的手段来获得补救或保护。人权维护者基金 2015 年的一份报告指出，以色列军方和占领当局采取了一系列不同的刑事、安全和法律手段来骚扰和约束巴勒斯坦被占领土上人权维护者完全合法的和平活动。正如报告作者所说：“当局不仅试图制定严酷的法律和不断努力将人权维护者描绘为公敌，还针对许多人权维护者，特别是活动人士有系统地判处刑事罪行。。抗议者即便没有违法也会遭到逮捕和拘留，而且他们的释放条件非常严格，并且常常仅仅因努力促进人权就遭到控告。”⁵¹

40. Al-Haq 是巴勒斯坦的一家主要的非政府人权组织，它遭到了严重的威胁和网络攻击，还有不明人士发起运动，试图干涉该组织的工作。从 2015 年秋起，直至 2016 年，有人匿名或冒充他人向 Al-Haq 的捐助方和合作伙伴寄出了一系列内容详细的信件，声称严重关切该组织的欺诈、腐败、财务混乱、缺乏透明和组织内不团结的问题。Al-Haq 被迫花费了大量资源来驳斥这些毫无根据的指控，包括让其审计公司安永向合作伙伴和捐助方保证该组织在财务上和制度上不存在任何不正当行为。其他信件中则对 Al-Haq 多名员工的生命或福利进行明确的威胁，包括对该组织总干事 Shawan Jabarin 的威胁。

41. 总部设在加沙的 Al-Mezan 人权中心在 2015 年和 2016 年收到了一系列发给工作人员、捐助方和合作伙伴的匿名电子邮件、Facebook 帖子和电话，这些邮件、帖子和电话声称 Al-Mezan 机构腐败和管理不善，还对 Al-Mezan 员工的生命和安全发出了明确威胁。Al-Mezan 同 Al-Haq 一样，自 2015 年以来一直在积极鼓吹国际刑事法院对可能发生的战争罪行进行问责。

42. “反定居点青年”是一家总部设在希伯伦的人权组织，其总部已多次遭以色列士兵突击搜查，在以色列军方宣布该组织总部周围的街区为军事封闭区后，总部实际上已被多次关闭。⁵² 2016 年 11 月，以色列军方对总部设在拉马拉的巴勒斯坦卫生倡导组织“卫生发展信息和政策研究所”进行了夜间突击搜查。军方查封了电脑、服务器和安全摄像头录像，办公室一片狼藉。按照《奥斯陆协定》，巴勒斯坦权力机构对拉马拉和西岸 A 区的其他地区应拥有完整的政治和安全控制权，但以色列军方时常践踏巴勒斯坦的这一名义上的主权。⁵³

43. 多名巴勒斯坦人权维护者遭到了死亡威胁、逮捕和监禁、财产损失和对和平抗议权的实质性干涉。下面谨列出其中几名从事非暴力活动的人员：

⁵¹ 见

www.alhaq.org/publications/papers/PHROC.Submission.to.UN.SR.on.the.OPT.Re.HRDs.Nov2016.pdf; Human Rights Defenders Fund, “Disturbing the peace: the use of criminal law to limit the actions of human rights defenders in Israel and the Occupied Palestinian Territories” (2015), p. 63.

⁵² 人权组织提交给特别报告员的材料。

⁵³ Marsad, “Israeli forces invade Ramallah offices of healthwork NGO”, 16 November 2016, 可查阅 www.marsad.ps/en/2016/11/16/israeli-forces-invade-ramallah-offices-healthwork-ngo/。

- Abdallah Abu Rahma, 曾积极抗议贯穿 Bil'in 村的隔离墙, 在 2016 年和 2017 年因参加抗议占领的非暴力活动而多次被捕。2016 年 5 月, 他因参与 Alwada 自行车马拉松赛而被以色列士兵逮捕, 被关押了 10 天。最近, 他在出席以色列军事法庭的一场听审期间被捕, 他出席这场听审是为了支持 6 名因参加抗议以色列拟于 2017 年 1 月底兼并巴勒斯坦被占领土的活动而被逮捕的巴勒斯坦人。此外, 以色列士兵还对他的住所进行了夜间突击搜查, 没收了他的笔记本电脑。⁵⁴
- Imad Abu Shamsiyeh, 于 2016 年 3 月在希伯伦拍摄了以色列士兵 Elor Azaria 法外处决一名严重受伤的巴勒斯坦人的经过。以色列人权组织 B'Tselem 随后公开了这段录影, 以色列军事法庭后来判处涉案士兵犯有非预谋杀罪。此后, Shamsiyeh 先生多次遭到生活在附近的以色列定居者的死亡威胁、收到通过电子邮件发出的或张贴在 Facebook 上的匿名死亡威胁、出行受到限制、住处被定居者用石头砸、家人遭到骚扰、住处还遭到以色列士兵的突击搜查。当局没有追究这些攻击和威胁事件。⁵⁵
- Farid al-Atrash 是伯利恒促进人权独立委员会的一名巴勒斯坦律师, 2016 年 2 月在希伯伦的一次和平示威中被以色列士兵逮捕。他被指控参加非法示威游行和攻击士兵, 在获准保释之前被关在监狱四天。视频证据似乎能支持他的说辞, 即在示威期间, 他只是平和地举着一张海报站在以色列士兵面前, 却遭到了粗暴地逮捕。⁵⁶
- Issa Amro 是总部设在希伯伦的“反定居点青年”的创始人, 这是一家倡导非暴力行动的社区组织。最近, 以色列军方以 18 项罪名指控 Issa Amro, 包括侮辱一名以色列军官和在组织和抗议呼吁重新开放希伯伦 Shuhada 街时从事煽动活动。有些指控可追溯至 2010 年, 已经失效。Issa Amro 声称, 自己最近两次被捕期间, 在拘留所遭到了以色列警察的殴打。大赦国际认为, 以色列对 Amro 先生的指控毫无根据, 是为了使他保持缄默。⁵⁷
- Salah Khawaja 是“抵制、撤资和制裁”全国委员会秘书处的成员, 于 2016 年 10 月 26 日以色列军方夜间突击搜查期间, 在位于拉马拉(A 区内)的家中被捕。他的电脑和电话在搜查期间被没收。他随后被关押在位于佩塔提克瓦的以色列军事设施内, 在那里受到审讯。有报告显示, 他在监禁期间受到了恶劣对待, 包括遭到严酷的审讯、不让睡觉和身体暴力, 而他没有任何指控, 并且几乎乃至完全不能与律师接触。⁵⁸

⁵⁴ “正义的天平”和其他组织发给多名特别报告员的函件, 2017 年 1 月 27 日; 人权维护者基金, 通告, 2016 年 12 月 5 日。

⁵⁵ 见 <https://www.frontlinedefenders.org/en/case/ongoing-threats-and-harassment-against-imad-abu-shamsiyya> 和 Amnesty International, “Israeli government must cease intimidation of human rights defenders, protect them from attacks”, 12 April 2016.

⁵⁶ Amnesty International, “Israeli government must cease intimidation” .

⁵⁷ 同上。

⁵⁸ 见欧盟对外行动署, 2016 年 11 月 28 日中东和北非地区主任关于 Salah al Khawaja 被捕一事的信函, 以及 2016 年 11 月 7 日 13 家人权维护者提交特别报告员的联署材料。

- Hasan Safadi 是巴勒斯坦囚犯支持和人权组织 Addameer 的媒体协调员，于 2016 年 5 月 1 日出席阿拉伯青年会议后，从突尼斯回家的路上在通往约旦的 al-Karameh 桥过境点时被以色列部队逮捕。此后，他一直被行政拘留，关押在以色列的 Ktziot 监狱，行政拘留令已从 2016 年 12 月 8 日起又延长了 6 个月。⁵⁹ 特别报告员指出，以色列的行政拘留制度很可能与国际法所允许采取的措施的例外条件不符，也很可能违反了《日内瓦第四公约》第七十六和第七十八条中关于在被占领领土或国家之外监禁受保护人员的规定。

44. 有一个很令人不安的例子能够很好地说明当前的氛围：在欧洲和国际刑事法院代理 Al-Haq 和其他人权维护者的海牙人权律师 Nada Kiswanson 收到了一系列精心设计的死亡威胁和险恶的指控。这些威胁和指控起于 2016 年 2 月，在随后的几个月愈演愈烈，Kiswanson 女士的私人号码和加密邮件服务收到了多个电话和电子邮件，来电/发件人有些是匿名的，还有一些则冒充政府组织、政府间组织和国际组织，电话/邮件的内容有多种，包括她将被“消灭”、她“一点也不安全，希望她始终无法安生”以及“亲爱的，你面临着很大的危险，你得停止现在的工作”。数千张带有 Al-Haq 标志的伪造传单被分发到她所住街区的各户人家，传单将 Al-Haq 描绘为“旨在巩固国内伊斯兰根基”的组织，并要求将捐款汇到她的家庭地址。还有人在她家门前留下了丧葬用花。大赦国际称，该组织一名雇员的电子邮件帐户被黑客侵入，用来向 Kiswanson 女士发送威胁，因此不得不临时关闭了海牙办事处。保护人权维护者观察站指出，这些攻击行动不仅表明拥有高超复杂的技术，而且还有庞大的资金支持。迄今为止，荷兰警方已经调查了这些威胁并向 Kiswanson 女士提供了保护，但无法找到攻击来源。这是荷兰本土首例攻击从事国际刑事法院有关问题工作的人权维护者的事件。⁶⁰

45. 2016 年 6 月，以色列军方逮捕了世界宣明会加沙业务主管 Mohammed El-Halabi，指控他将大量援助资金挪用给了哈马斯的军事组织。世界宣明会是国际性的基督教人道主义慈善机构，在全球各地都有援助儿童和社区的义务，在加沙已经运作了几十年。El-Halabi 先生被捕后一直被以色列监禁，几乎无法接触律师。世界宣明会于 2017 年 2 月初表示，该机构没有看到任何可靠的证据支持对 El-Halabi 先生的指控，事实上，以色列指控 El-Halabi 先生挪用的金额远远超过世界宣明会加沙业务的年度预算。世界宣明会彻底审计了加沙业务后表示，审查迄今未显示出任何关于所称的挪用资金的问题。该组织支持 El-Halabi 先生的无罪推定和获得公平审判的权利。2017 年 2 月初，El-Halabi 先生对各项指控提出无罪抗辩。审判目前仍在继续。⁶¹

⁵⁹ 见 www.frontlinedefenders.org/en/case/detention-hasan-safadi。

⁶⁰ Peter Cluskey, “No boundaries in threats to International Criminal Court”, *Irish Times*, 16 August 2016, 和 Observatory for the Protection of Human Rights Defenders, “Attacks against Al-Haq’s representative in Europe, Ms. Nada Kiswanson”, 11 August 2016, 以及 Amjad Iraqi, “Who’s sending death threats to Palestinian advocates in The Hague”, +972, 17 August 2016。

⁶¹ 另见 Gili Cohen, “Top official in Christian aid group charged with funnelling funds to Hamas”, *Haaretz*, 4 August 2016。

46. 加沙的人权组织在开展工作方面面临着一系列独特的障碍。最大的障碍之一是上文所详细讨论过的无法自由行动。对于加沙的人权维护者而言，这意味着他们很少能获准前往以色列、西岸或到国外。他们无法出席区域或国际人权会议和论坛；无法参加国外的培训方案；通过视频出席会议的能力因加沙电力供应不稳和媒介紧缺而受限；与世界其他地区互动、沟通和合作的能力也同样受到削弱。这种强制的隔离严重损害了在加沙保护和推进人权的工作。⁶²

47. 就与巴勒斯坦被占领土有关的许多问题开展工作的以色列人权维护者所处的环境也日益恶化。这种恶化有一个典型的例子：2016年10月，B'Tselem总干事 Hagai El-Ad 同“美国人即刻支持和平”组织的政策和政府关系主任 Lara Friedman 一道，在纽约向安全理事会作了陈述。他对定居点企业的不断扩张和巴勒斯坦被占领土上巴勒斯坦人人权状况的不断恶化提出了警告，并指出国际社会有必要进行有效干预，终止以色列的占领。⁶³ 作为回应，以色列的许多政治领导人强烈谴责了 B'Tselem，称之为不爱国、不忠于国家的政治叛逆。本杰明·内塔尼亚胡总理谴责 El-Ad 先生参与针对以色列的“诽谤合唱团”，指出：“这些组织无法通过民主选举在以色列实现自己的目的，就试图通过国际胁迫来实现”。⁶⁴ 利库德议员兼执政联盟党鞭 David Bitan 要求剥夺 El-Ad 先生的以色列公民身份。⁶⁵ 以色列常驻联合国代表 Danny Danon 表示：“令人遗憾的是，有以色列团体应征加入了巴勒斯坦人正在对我们发动的恐怖外交战争。”⁶⁶

48. 尽管有这些恶毒的攻击，尽管政府未能为民间社会提供保护和运作所需的空间，仍有几名知名的以色列知识分子和倡导者公开维护 B'Tselem 和“即刻实现和平美国之友”组织在安全理事会的陈述。Zeev Sternhell 说：“迫使民间社会团体求助于国际舆论和国际机构的正是以色列政府自己”，人权律师 Michael Sfard 则写道：“占领不是以色列的内政。即便是，人权也始终是整个国际社会关心的问题”。⁶⁷

⁶² 与巴勒斯坦人权中心和 Al-Mezan 人权中心领导人的来往信函；和 Gisha, “Split apart. Palestinian civil society in its own words on the impact of the separation policy and the potential should the policy be reversed”, March 2016。

⁶³ 见 www.btselem.org/settlements/20161014_security_council_address and peacenow.org/page.php?name=lara-addresses-the-unsc#.WNJ9UG_ytpg。

⁶⁴ 见 www.haaretz.com/israel-news/1.748737。

⁶⁵ 见 www.haaretz.com/israel-news/1.748609。

⁶⁶ 见 hamodia.com/2016/10/16/netanyahu-leftist-groups-that-testified-at-u-n-security-council-beyond-the-pale/。

⁶⁷ Zeev Sternhell, “Yes, Israelis, we must air our dirty laundry in public”, *Haaretz*, 21 October 2016; Michael Sfard, “It’s every Israeli’s right, and duty, to speak up — including at the UN”, *Haaretz*, 24 October 2016. Michael Sfard 因为倡导人权而成为了 Regavim 组织政治间谍攻击的目标，Regavim 是一个极端民族主义组织，部分资金由国家提供，与以色列定居点运动有密切的联系：见 Uri Blau, “Did Israeli settler group use government funds to spy on human rights NGOs?” *Haaretz*, 19 January 2016。

49. 之前，在 2015 年 12 月，敌视以色列人权运动的以色列极端民族主义组织 Im Tirtzu 发布了一则具有煽动性的短片，指责四名以色列知名人权领袖怂恿谋杀和恐怖主义并充当敌国的代理人 and 内奸(希伯来语称 *shutulim*)。⁶⁸ 这则视频自发布以来已被浏览了几十万次，开头画面是，在虚构的城市环境中，一名年轻的阿拉伯人抬起手臂用刀攻击视频的观众。然后画面停住，旁白念道：

下一个恐怖分子在刺伤你之前，就已经知道荷兰安插的代理人 Yishai Menuhin 会确保保护他免受以色列国家安全局(辛贝特)的审讯。恐怖分子还知道，德国安插的代理人 Avner Gvanyahu 会将试图防止袭击的士兵称为“战争罪犯”。他还知道，自己在法庭上会受到挪威安插的代理人 Sigi Ben-Ari 的保护。下一个恐怖分子在刺伤你之前，就已经知道欧洲联盟安插的代理人 Hagai El-Ad 会将以色列称为“战争罪犯”。Hagai、Yishai、Avner 和 Sigi 都是以色列人。他们就生活在、安插在我们中间。我们打击恐怖，而他们打击我们。

50. Yishai Menuhin 博士是禁止酷刑公共委员会的执行董事，该委员会通过宣传活动反对以色列各安全组织的虐待行为。Avner Gvanyahu 是“打破沉默”组织的外联主任，该组织由以色列老兵组成，向公众披露巴勒斯坦被占领土上以色列士兵的证词，包括对侵犯人权行为的陈述。Sigi Ben-Ari 是 Hamoked 个人辩护中心的一名合作律师，该中心采取法律辩护的手段，重点处理以色列在巴勒斯坦被占领土上的侵犯人权行为。而 Hagai El-Ad 则是 B'Tselem 的执行董事。视频上显示了四个人的照片。Im Tirtzu 虽然是私营组织，但与以色列内阁的现任和近几任部长有密切联系。该组织历史上曾猛烈攻击以色列的多家公民自由组织，并曾成功游说现政府颁布了针对人权维护者的限制性立法。Im Tirtzu 发布这则视频(以及所附的谴责更多以色列人权团体的报告)⁶⁹ 之后，有若干名受到针对的团体的工作人员收到了死亡威胁，一些工作人员的姓名、地址和照片被公布在了互联网上。⁷⁰ 以色列新闻界纷纷发表评论，谴责 Im Tirtzu 的视频，其中 Mira Sucharov 写道，该视频将人权和公民自由等同于叛国。她还称，只有显然反对民主的社会分子，才会因为有公民坚持基本的民主准则和做法，包括信奉法治和坚持个人权利，而煽动其他人来反对这些从事民主活动的公民。⁷¹

51. 近几个月来，“打破沉默”组织受到了以色列政治领导人极为严重的中伤。“打破沉默”的执行董事 Yuli Novak 说，该组织是由反对占领的以色列作战士兵组成的，这些士兵之所以反对占领，是“因为统治数百万没有权利的人民不仅是不道德的，也对以色列不利”。以色列国防部长和教育部长多次谴责“打破沉默”组织，并曾命令以色列军队和学校不要邀请该组织的成员在举行军事活动和学校活动时发言。耶路撒冷的一家非营利性艺术画廊计划曾计划于 2017 年 2 月

⁶⁸ 见 www.youtube.com/watch?v=02u_J2C-Lso。

⁶⁹ 见 www.docdroid.net/9vaiR15/foreign-agents-report.pdf.html。

⁷⁰ Ofra Edelman, “Left-wing Israeli activists facing violence, death threats”, *Haaretz*, 29 July 2016; 人权维护者基金，致特别报告员的通告; Chemi Shalev, “Im Tirtzu and the proto-fascist plot to destroy Israeli democracy”, *Haaretz*, 16 December 2015; 和 Robert Mackey, “Group calls Israelis ‘foreign agents’ for work on behalf of Palestinians” *New York Times*, 15 December 2015.

⁷¹ “Im Tirtzu’s pernicious video equates human rights with treason”, *Haaretz*, 16 December 2015.

为“打破沉默”举办一场活动，但耶路撒冷市按照文化部长的指示，下令关闭了这家画廊。

52. 2016 年，位于贝尔谢巴的本—古里安大学的校长取消了中东系系主任授予“打破沉默”犹太—阿谅解奖的決定。校长在解释自己的决定时表示，“打破沉默”组织不符合全国共识。该校讲师随后向该组织颁发了另一个奖项作为补偿。2017 年 2 月，比利时首相夏尔·米歇在国事访问期间会见了“打破沉默”和 B’Tselem 组织的领导人，内塔尼亚胡总理随后命令外交部斥责比利时驻以色列大使。内塔尼亚胡总理先前曾呼吁比利时首相和英国首相终止两国政府向“打破沉默”提供任何资金。对于这些攻击，《国土报》(*Haaretz*)最近在一篇社论中批评了对以色列人权维护者的政治谴责，指出“B’Tselem 和‘打破沉默’不仅是合法组织，并且以色列应当以其为骄傲”。⁷²

53. 这种不断加强的打压的对象已经扩大到了那些调查巴勒斯坦被占领土上人权问题的国际组织。2017 年 2 月底，以色列政府驳回了人权观察社为其新任命的以色列和巴勒斯坦事务主任提交的工作许可申请。以色列人口和移民局在 2017 年 2 月 20 日的驳回信中表示，人权观察社的“公共活动和报告假装高举‘人权’旗帜，从事的却是服务于巴勒斯坦宣传的政治活动。”人权观察社已在以色列工作近三十年，一直不懈地倡导巴勒斯坦被占领土上的人权。多年来，该组织发布了若干批评以色列的报告，但也报道过巴勒斯坦权力机构和哈马斯侵犯人权的行为。人权观察社的研究工作和倡导全球人权的工作在国际上广受尊重。⁷³

限制性立法

54. 威胁和攻击巴勒斯坦和以色列人权维护者的风气越来越盛行的同时，以色列政府还武断地采取行动，颁布一系列限制性法规，旨在限制和公开羞辱以色列境内倡导终止占领的人权组织的工作。其中最为突出的法律要求有关组织披露获外国政府实体资助的情况(称为《非政府组织披露法》)，该法已于 2016 年 7 月获以色列议会通过。该法规定，对于以色列的非政府组织，凡是大部分资金是由外国政府提供的，必须在与以色列公职人员的所有来往信函中，以及在任何媒体和互联网通信往来、任何宣传文献和研究报告中，通报这一信息。违反该法可处以 29,000 新谢克尔(约合 7,500 美元)的罚款。有新闻报道估计，在据信受该法影响的 27 家以色列非政府组织中，有 25 家人权团体，例如 B’Tselem、以色列民权协会、“打破沉默”和 Ir Amin。该法经过特意制定，以便不适用于那些从外国私人来源获得资助的以色列非政府组织，此类组织中，有若干具有民族主义倾向并且支持占领的许多特征。许多以色列的人权维护者反对该法，此外，美利坚合众国国务院、欧洲议会的四个主要政党联盟、联合国多名人权专家以及联合国

⁷² “Why Breaking the Silence?”, *Haaretz*; “Way to go, silence-breakers”, *Haaretz*; “Open season of regime opponents”, *Haaretz*; “Netanyahu summons ambassador for rebuke over Belgium PM’s meeting with left-wing NGOs”, *Haaretz*; “Education Minister: Breaking the Silence poisons our children”, *Arutz Sheva*; “Protesters chant in anger as ‘Breaking the Silence’ wins alternative university prize”, *Haaretz*; “Court to decide if Israel can force Breaking the Silence to reveal its sources”, *Haaretz*.

⁷³ 见 www.hrw.org/news/2017/02/24/israel-human-rights-watch-denied-work-permit。

人权事务高级专员均批评了该法。欧洲联盟称,《非政府组织披露法》有损民主价值观和以色列境内的言论自由,并且超出了对透明的合法需求。⁷⁴

55. 最近,以色列议会一直在审议下文所述的几项拟议法案,这些法案旨在进一步限制从事占领问题有关工作的人权组织的社会和政治空间。

56. 执政联盟成员提出的一项法案规定,向任何发表声明指责以色列国犯有战争罪的以色列非政府组织捐款的和向任何参与呼吁抵制以色列国的机构捐款的以色列居民,均无法受税收优惠。以色列民主研究所对这项拟议立法提出了批评,指出该法不但定义不明确,还带有明确的政治因素,另外,以下问题仍未得到解答,即非营利性组织揭露以色列所犯战争罪到底是在损害国家还是在维护国家的道德品质。⁷⁵

57. 以色列议会还在审议另一项法案,这项法案规定,对于以色列的非政府组织,凡是有 50% 以上的资金来自外国政府的,在根据《信息自由法》申请获取国家文件时必须缴费。目前,所有非政府组织根据该法获取信息均不用缴费。拟议的法规不仅要求针对的非政府组织缴纳申请费,还要求其缴纳正常费用的两倍,该法所针对的大部分组织都是从事占领相关人权问题工作的人权维护者。⁷⁶

58. 1 月,以色列议会初步审读通过了一项法案的,这项法案规定,教育部长若认为某些个人或组织在校外的人权或政治活动可“导致以色列士兵因履行军职而在国际法院或外国受到起诉”,则有权禁止这些个人或组织进入学校。该法案规定,个人或组织凡是违反上述部长指示的,均属于刑事犯罪,似乎专门针对“打破沉默”。部长在为该法案发言时表示:“‘打破沉默’不仅想挑拨世界反对我们,还想用他们充满谎言的报告来毒害我们的子女。”⁷⁷

59. 2016 年 12 月,以色列议会初步审读通过了一项法案,该法案规定,以色列的组织凡是大部分资金来自境外的,则禁止国家服务志愿者为其从事临时工作。国家服务志愿者方案使年轻的以色列人能在指定的机构和组织工作,以代替强制兵役。当年 10 月, B'Tselem 在联合国批评了以色列的定居点政策,随后内塔尼亚胡总理便承诺要从国家服务志愿者方案的组织清单中删去这些组织。Gisha 也将受到该拟议立法的不利影响,该组织表示,该法案“是要给民间社会组织贴标

⁷⁴ “After contentious debate, Knesset passes NGO law”, *The Times of Israel*, 12 July 2016; Barak Ravid, “European Union: ‘NGO Law’ risks undermining Israeli democratic values”, *Haaretz*, 12 July 2016; “US voices concern for free speech over Israeli NGO bill”, *Times of Israel*, 12 July 2016. 另见

www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20177&LangID=E; 以及 2016 年 6 月 19 日 22 家人权组织致以色列总统的信,可查阅 www.acri.org.il/en/2016/06/19/dear-mr-president-from-22-human-rights-organizations/。

⁷⁵ Jonathan Lis, “Ministers okay bill revoking tax exemptions for NGOs that accuse Israel of war crimes,” *Haaretz*, 1 March 2017.

⁷⁶ Jonathan Lis, “New Israeli bill would have left-wing NGOs pay for info from State”, *Haaretz*, 26 February 2017.

⁷⁷ Raoul Wootliff, “Bill banning Breaking the Silence from schools clears initial hurdle”, *Times of Israel*, 11 January 2017.

签、将民间社会组织排斥在外，是将民间社会组织非法化的第一步。更直截了当地说，这是政治迫害”。⁷⁸

60. 2017年3月初，以色列议会颁布立法，规定若某非公民曾效力于公开呼吁抵制以色列国或同意参与这种抵制的组织，则可拒绝向该非公民签发入境签证或居留许可。专门呼吁抵制巴勒斯坦被占领土上以色列定居点的人员也属此列。该法似乎是将公共安全部部长先前于2016年8月公布的政策正规化。这一政策旨在驱逐支持“抵制、撤资、制裁”运动的国际人权维护者，并阻止其他此类人员入境。2016年12月，世界基督教协进会助理秘书长、马拉维公民 Isabel Apawo Phiri 被拒绝入境，在抵达本——古里安国际机场后遭到了驱逐。以色列当局坚称，拒绝她入境是由于她所在的组织据称支持和参与了“抵制、撤资和制裁”运动。⁷⁹ 以色列人权组织 Adalah 对这一立法提出了批评，指出：“表达自由不仅是要有权表达自己，还要有权了解那些被大多数[犹太]以色列人视为过分和令人愤怒的……观点。”⁸⁰

61. 多家巴勒斯坦人权组织表示，以色列议会的多项法规和拟议法案对他们也造成了不利影响。在被占领的东耶路撒冷工作的巴勒斯坦人权维护者都持有以色列的居留证，但他们担心，内政部会因为他们倡导人权问题、支持抵制或鼓励承认1947年至1949年巴勒斯坦人大流亡(灾难(Nakba))而认为他们背叛了对以色列国的忠诚，并以此为由吊销他们的居留证。多家巴勒斯坦人权组织还指出，这些法律罪名加剧了人权维护者的恐惧和受压迫的氛围。持居留证生活在以色列的巴勒斯坦人权维护者也受到了影响，“抵制、撤资、制裁”运动联合创始人 Omar Barghouti 就是一例。2016年4月，就在以色列情报兼交通部长呼吁在以色列情报机构的帮助下“有针对性、文明地消灭”该运动的领导人之后，Omar Barghouti 临时受到限制，不能进行国际旅行。⁸¹

C. 结论

62. 巴勒斯坦领土被占领已有五十年，占领不但渗透程度日益加深，而且几乎完全看不到尽头，深深削弱了人权和民主价值观。怎么可能不是这样呢？要想压制近500万人的热切希望、维持外国对他们的统治，不可避免地需要抑制权利、削弱法治、废除国际承诺、实行极具歧视性的做法、对公认的军事行为标准阳奉阴违、镇压“他人”的人性、否认显而易见的趋势、奉行偏狭的政治以及(本报告重点讨论的)鄙斥那些揭露出占领之下人权状况面目全非这一令人不安的真相的民间社会组织。

⁷⁸ Gisha, “The battle is not for national service spots, it is for the very foundation of democracy in Israel”, 10 November 2016.

⁷⁹ Ilan Lior, “In first, Israel denies entry to religious official citing support of BDS movement”, *Haaretz*, 6 December 2016.

⁸⁰ 见 www.adalah.org/en/content/view/9043。

⁸¹ 见12家巴勒斯坦人权组织发给特别报告员的信函，“关于在巴勒斯坦被占领土和以色列工作的人权维护者的紧急呼吁”，2016年6月13日，可查阅 alhaq.org/images/stories/PDF/2012/Letter_on_HRDs_pdf.pdf；及 Amnesty International, “Israeli government must cease intimidation”。

63. 尊重人权和民主价值观并认真履行根据《人权维护者宣言》所承担的义务的国家政府应会保护和鼓励人权维护者开展工作，而不是排斥和孤立他们。这样的政府会公开谴责任何针对人权维护者的煽动行为，绝不会激起公众对人权维护者的仇恨。这样的政府会承认结社自由、集会自由、表达和意见自由以及行动自由在法律中具有至关重要的地位，并会竭尽全力使人权维护者能够享有上述自由。这样的政府会尊重人权维护者工作所发挥的重要的监督作用，哪怕人权维护者的报告和指称对政府的行为提出谴责。这样的政府会公平地对待所有非政府组织。这样的政府会颁布立法来扩大人权维护者的自由，绝不会强加有损人权维护者工作的歧视性法规或方案。这样的政府如果要批评人权维护者者，其评论会既有分寸又有建设性。如果人权维护者遭到了威胁或暴力侵害，其军队和警察会立即行动，公正地进行调查和起诉。这样的政府会努力与人权维护者建立合作关系，利用他们的经验和专长来加深公众对人权和人权维护者的尊重。这样的政府，甚至是实施长期占领的政府，也会接受只有在万不得已的情况下才能侵犯人权，并且只能采取损害性最小的方式，还要受到有意义的司法审查。

64. 在所有这些方面，以色列政府都远远未能充分履行其根据《人权维护者宣言》承担的义务。就为本报告收集的证据而言，对于那些从事因占领产生的重要问题工作的人权维护者，不论是巴勒斯坦的、以色列的还是国际的，以色列政府对待他们的方式一直与国际人权法的基本保障相悖。这一状况也没有改善。随着占领变得更加根深蒂固⁸²，随着人权维护者继续发挥无畏的行动精神，调查和反对与占领密不可分的侵犯人权的制度，所有迹象都表明，那些不容忍人权维护者的批评又对人权维护者的效力感到惊恐的人会继续将他们视为首要攻击目标。

四. 建议

65. 特别报告员建议以色列政府遵守国际法，彻底终止对 1967 年以来被占领的巴勒斯坦领土为期 50 年的占领。特别报告员还建议以色列政府立即采取以下措施：

- (a) 废除最近关于没收巴勒斯坦人私有土地的立法；
- (b) 充分遵守安全理事会关于定居点的第 2334(2016)号决议；
- (c) 终止拆除巴勒斯坦人住房的做法，并扶持建立符合住房权的公平、透明的建筑许可制度；
- (d) 确保在东耶路撒冷公平地对巴勒斯坦人教育事业提供资金；
- (e) 终止对加沙的封锁、取消对进出口的所有限制，并为加沙住房和基础设施的重建提供便利，同时适当考虑到合理的安全考虑；
- (f) 确保行动自由，并确保为巴勒斯坦被占领土的居民建立公平的许可制度。

⁸² 见 Ian Fisher, “Israel passes provocative law to retroactively legalize settlements”, *New York Times*, 6 February 2017, and Isabel Kershner, “Emboldened by Trump, Israel approves a wave of West Bank settlement expansion”, *New York Times*, 24 January 2017.

66. 关于人权维护者，特别报告员建议以色列政府立即采取以下措施：

(a) 充分尊重和履行《人权维护者宣言》所载的权利和义务；

(b) 杜绝使用刑事、法律和安全手段来阻挠人权维护者的合法工作，包括杜绝任意逮捕和拘留，并确保人权维护者一旦被指控犯罪，均能得到公平和迅速的审判；

(c) 在巴勒斯坦被占领土上充分尊重集会、结社、表达和行动的基本自由；

(d) 积极打击针对人权维护者工作的煽动行为；

(e) 废除一切针对人权维护者的限制性立法；

(f) 采取一切合理步骤，对巴勒斯坦被占领土上的人权维护者的工作表示尊重，直至占领结束。
