



人权理事会

第五十二届会议

2023 年 2 月 27 日至 3 月 31 日

议程项目 2 和 7

联合国人权事务高级专员的年度报告

以及高级专员办事处的报告和秘书长的报告

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

本报告根据人权理事会第 49/29 号决议提交，介绍 2021 年 11 月 1 日至 2022 年 10 月 31 日期间该决议的最新执行情况。

* 本报告逾期提交，以纳入最新信息。



一. 导言

1. 本报告根据人权理事会第 49/29 号决议提交，介绍了 2021 年 11 月 1 日至 2022 年 10 月 31 日期间该决议的最新执行情况。报告评估了理事会第 19/17 号决议通过 10 年来的事态发展，理事会在该决议中设立了独立的国际实况调查团，调查以色列定居点对包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土上巴勒斯坦人的公民、政治、经济、社会和文化权利的影响。¹ 报告还讨论了被占领的叙利亚戈兰上以色列定居点的最新情况。

2. 过去十年来，以色列违反国际法²，不断在西岸，包括东耶路撒冷推进定居点建设，并将本国平民人口转移到被占领土。此举无数次系统性地侵犯了巴勒斯坦人的人权。本报告记录了系统性歧视在法律、政策和实践中的各种表现形式，几乎涵盖生活的各个领域，并特别审查了住房、土地和财产权、生命权、人身安全以及诉诸司法的权利。侵权行为造成了一种胁迫性的环境，强迫巴勒斯坦人离开家园和土地，可能导致强行迁移——严重违反《日内瓦第四公约》，可能构成战争罪³——这是定居点效应不断叠加造成的最终结果。

3. 本报告参考了联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)在巴勒斯坦被占领土开展的直接监测和其他信息收集工作的有关成果，以及政府来源、联合国其他实体和非政府组织提供的资料。本报告应与秘书长和联合国人权事务高级专员提交大会和人权理事会的其他相关报告一并阅读。⁴

二. 法律框架

4. 国际人权法和国际人道法同时适用于巴勒斯坦被占领土，即加沙和西岸，包括东耶路撒冷，以及被占领的叙利亚戈兰。同样适用的还包括对占领国以色列具有约束力的《日内瓦第四公约》。对适用法律框架的详细分析可参阅秘书长以往的报告。⁵

¹ [A/HRC/22/63](#).

² 《关于战时保护平民之日内瓦公约》(《日内瓦第四公约》)，第四十九条。

³ 同上，第四十九条第一款和第一百四十七条；《国际刑事法院罗马规约》，第八条第(二)款第 2 项第(8)目；红十字国际委员会，习惯国际人道法数据库，规则 129；[A/76/336](#)，第 39 和第 57 段。

⁴ [A/72/564](#)、[A/72/565](#)、[A/75/376](#)、[A/76/336](#)、[A/77/493](#)、[A/HRC/37/38](#)、[A/HRC/37/42](#)、[A/HRC/37/43](#)、[A/HRC/40/42](#)、[A/HRC/43/67](#)、[A/HRC/46/65](#)、[A/HRC/49/85](#)、[A/HRC/49/25](#)。

⁵ [A/HRC/34/38](#) 和 [A/HRC/34/39](#)。

三. 定居点活动的最新情况

A. 定居点扩张

5. 过去 10 年间,在被占领的西岸,包括东耶路撒冷,定居点人口从 2012 年的 52 万人⁶ 增加到近 70 万人⁷。他们生活在遍布西岸的 279 个以色列定居点,其中东耶路撒冷定居点 14 个,总人口超过 229,000 人⁸。这些定居点中,至少 147 个是前沿定居点,即便根据以色列国内法⁹,这些定居点也是非法的。在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土上建立和扩大定居点不具备合法性,公然违反了国际法。建立和扩大定居点相当于以色列将本国人口迁移到巴勒斯坦被占领土,这是国际人道法所禁止的。所有旨在改变 1967 年以来包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土的人口构成、特征和地位的做法均违反了国际人道法和安理会的多份决议。¹⁰

6. 过去十年来,定居点连年扩张。在本报告所述期间(2021 年 11 月 1 日至 2022 年 10 月 31 日),推进或批准的新定居点计划数量上升¹¹,而投标数量下降¹²。关于获批定居点建设的官方数据显示,每季度平均批准住房 763 套¹³。仅在 5 月 12 日一天,以色列就提出了约 20 项计划,拟在 C 区定居点建造 4,000 多个住房单元,包括在越过绿线的特别敏感地区。¹⁴ 以色列继续在东耶路撒冷及周边地区推进定居点建设,此举可能切断西岸南北两部分之间的联系,使东耶路撒冷进一步与西岸其他地区分离。2022 年 9 月 5 日,以色列推出了在东耶路撒冷新建 Givat Hashaked 定居点并建造约 700 个住房单元的计划,并推进在巴勒斯坦 Al-Walaja 村扩建 Har Gilo 定居点的规划,超过 304 名巴勒斯坦人(151 名儿童、80 名男子和 73 名妇女)面临被迫流离失所的紧迫风险。¹⁵

⁶ A/HRC/22/63, 第 28 段。

⁷ 见 <https://peacenow.org.il/en/settlements-watch/settlements-data/population> (西岸 465,400 人),
<https://peacenow.org.il/en/settlements-watch/settlements-data/jerusalem> (东耶路撒冷 229,377 人)。

⁸ 同上。

⁹ 以色列外交部,“Summary of the opinion concerning unauthorized outposts”, 2005 年 3 月 10 日;
A/72/564, 第 62 段。

¹⁰ 《在巴勒斯坦被占领土建造隔离墙的法律后果》, 咨询意见, 《2004 年国际法院案例汇编》
(www.icj-cij.org/public/files/case-related/131/131-20040709-ADV-01-00-EN.pdf), 第 136 页, 以及, 例如安全理事会第 465(1980)号和第 2334(2016)号决议。

¹¹ 联合国中东和平进程特别协调员办事处: 9,280 个住房单元获推进/批准, 其中 6,340 个位于东耶路撒冷(上一报告期间为 7,100 个)。

¹² 同上: 400 个住房单元(上一报告期间为 3,600 个)发布招标文件。

¹³ 同上: 2021 年 10 月至 2022 年 9 月的数据。

¹⁴ 见
https://unsco.unmissions.org/sites/default/files/report_of_the_secretary_general_on_the_implementation_of_scr2334_-_28_september_2022.pdf。

¹⁵ 见 www.ir-amim.org.il/en/node/2861 和 A/HRC/46/65, 第 46 段。

巩固定居点以及攫取土地和资源

7. 尽管C区定居点的管辖面积已超过50万德南，相当于C区总面积的15.1%，但以色列通过各种手段大大增加了在西岸，包括东耶路撒冷¹⁶的实际控制面积。攫取土地和资源巩固了以色列本国的存在，但同时严重侵犯了巴勒斯坦人的行动自由、获得服务和生计的机会，以及享有经济繁荣和资源，¹⁷包括可耕地和水源的集体权利。¹⁸

宣布“国有土地”

8. 通过操纵适用于西岸的土地法，以色列宣布西岸包括本应属于私有财产在内的750,000多德南的土地为“国有土地”。¹⁹根据当地法律，登记为“国有土地”的土地应用于公共用途。然而，据以色列人权组织Yesh Din称，99.76%已划拨的国有土地被用于以色列定居点建设。²⁰根据《关于陆战法规和习惯的章程》（《海牙章程》），占领国有义务保护政府资本和公共财产，并根据用益权规则进行管理。²¹

基础设施

9. 以色列花费数十亿美元巩固各定居点群落，修建所谓的绕行公路网规避巴勒斯坦在西岸的存在。²²以色列一份1997年的规划文件提出，分级公路“可以更好的解决隔离问题”，是优选规划方案。²³的确，部分公路专供以色列人通行，隔离了犹太人和巴勒斯坦人。²⁴即便是一些允许巴勒斯坦人通行的公路，也主要是为了连接定居点和前沿定居点，以及连接以色列和耶路撒冷。以色列还设置了大量的检查站和路障，控制西岸绕行公路和干线公路的使用。²⁵此外，一些公路将巴勒斯坦各省分割成支离破碎的村庄群，形成飞地，²⁶影响通行，

¹⁶ 见 https://s3.eu-west-1.amazonaws.com/files.yesh-din.org/over+the+border+2022/Meever+Lagvul_ENG.pdf.

¹⁷ A/77/356.

¹⁸ A/HRC/37/39, 第52段。

¹⁹ 见 www.btselem.org/sites/default/files/sites/default/files2/publication/200205_land_grab_eng.pdf, 第51页；另见 www.btselem.org/sites/default/files/sites/default/files2/201203_under_the_guise_of_legality_eng.pdf, 第6页和 A/77/328, 第33段。

²⁰ 见 http://peacenow.org.il/wp-content/uploads/2018/07/Lands_Allocated_to_Palestinians_ENG.pdf。

²¹ 《关于陆战法规和习惯的章程》（《海牙章程》），第五十五条。

²² A/77/328, 第25段。

²³ 见 www.breakingthesilence.org.il/inside/wp-content/uploads/2020/12/Highway-to-Annexation-Final.pdf, 第5页。

²⁴ A/77/328, 第80段；另见 www.breakingthesilence.org.il/inside/wp-content/uploads/2020/12/Highway-to-Annexation-Final.pdf 和 <https://peacenow.org.il/en/the-roads-boom-in-2020>。

²⁵ 见 www.breakingthesilence.org.il/inside/wp-content/uploads/2020/12/Highway-to-Annexation-Final.pdf。

²⁶ 见 www.jlac.ps/userfiles/Salfit-%20JLAC_pub.pdf 和 www.jlac.ps/userfiles/Dhar%20Al%20Maleh%20Appeal.pdf；
www.jlac.ps/userfiles/Qalqiliya-%20JLAC-%20EU%20feb%202020.pdf。

限制巴勒斯坦人在西岸的行动，严重侵犯了其行动自由以及获得生计和服务的机会，产生了负面影响。例如，遭受性别暴力的人无法获得救生服务和优质照料。²⁷

10. 为进一步巩固定居点和前沿定居点，以色列解决了其供水和污水处理、通信、供电，以及安全问题，并提供教育和保健设施，促进相互连通和定居点企业的经济发展，并使定居者在巴勒斯坦被占领土的居住正常化。²⁸ 由于以色列建设了基础设施，定居点人口迅速增长。²⁹ 虽然占领本质上是暂时性的，³⁰ 但以色列不断投资建设永久性的基础设施项目供定居者使用。2017 年，以色列总理宣布了一项 8 亿谢克尔的计划，用于修建西岸定居点的绕行道路，包括照明系统、手机信号塔和车辆防护措施。³¹

11. 在本报告所述期间，以色列继续推进基础设施建设，包括修建东环路，该公路计划绕过东耶路撒冷，连接耶路撒冷以南和以东 Ma'ale Adumim 地区的定居点。³² 为此，以色列发布了征用耶路撒冷以东巴勒斯坦 At-Tur 村庄约 55 德南土地的征地令。³³ 据以色列“立刻实现和平”运动组织称，持有巴勒斯坦身份证的人将不得使用这条公路。³⁴

前沿定居点

12. 目前，西岸有 147 个前沿定居点，其中 2012 年以来建立的有 78 个。³⁵ 前沿定居点中，77 个是“农场”，66 个是过去十年建立的。³⁶ 虽然前沿定居点是非法的，甚至根据以色列本国法律也是非法的，但往往处于战略要地，在占领巴勒斯坦土地方面发挥了关键作用。以色列利用各种不同的财政、法律和规划机制，建立并扩大前沿定居点。³⁷ 前沿农场往往先是搭建一处简易房或几个非法的模块化建筑群，随后逐渐侵占周围更广大的区域，放牧或耕种。建立农场往往所需

²⁷ A/HRC/49/85, 第 10 段。

²⁸ A/77/328, 第 25 段；另见 <http://peacenow.org.il/wp-content/uploads/2021/03/The-Roads-Boom-in-2020.pdf>。

²⁹ 见 www.breakingthesilence.org.il/inside/wp-content/uploads/2020/12/Highway-to-Annexation-Final.pdf, 第 5 页。

³⁰ 《海牙章程》，第四十三和第五十五条，以及 A/76/336, 第 13 段。

³¹ 见 <https://www.israelnationalnews.com/news/237927>；另见 A/HRC/37/43, 第 18 段。

³² 见 <https://peacenow.org.il/en/confiscation-order-for-the-eastern-ring-road-was-issued#:~:text=The%20southern%20part%20of%20the%20Eastern%20Ring%20Road,by%20the%20Israeli%20government%20%28Resolution%203790%29%2C%20see%20below.>

³³ A/77/493, 第 13 段。

³⁴ 见 <https://peacenow.org.il/en/confiscation-order-for-the-eastern-ring-road-was-issued#:~:text=The%20southern%20part%20of%20the%20Eastern%20Ring%20Road,by%20the%20Israeli%20government%20%28Resolution%203790%29%2C%20see%20below.>

³⁵ 见 <https://peacenow.org.il/en/settlements-watch/settlements-data/population>。

³⁶ 见 [a76eb4_9d3dee006d0e4decac505bf432bbd56e.pdf](https://keremnavot.org/a76eb4_9d3dee006d0e4decac505bf432bbd56e.pdf) (keremnavot.org), 第 16 页。

³⁷ 见 www.btselem.org/press_releases/20210309_new_report_with_keren_navot_this_is_ours_and_this_to_o。

资源很少，这使得定居者能够在短时间内占据大片土地。³⁸ 2021 年，Amana 定居者组织的负责人讨论了在 C 区扩建前沿农场的计划，明确表示与定居点相比，前沿农场是一种更高效的、占领土地的工具。³⁹

13. 大多数与定居者有关的暴力行为发生在前沿定居点附近，前沿定居点的扩张和定居者对巴勒斯坦人的袭击之间似乎存在某种关联。⁴⁰ 以色列安全部队在确保为前沿定居点和定居者提供保护方面发挥着重要作用。⁴¹ 以色列安全部队的执法总是歧视性的，他们支持定居点的居民，包括在其攻击巴勒斯坦人时，同时打击巴勒斯坦人试图对非法前沿活动进行的反抗。⁴² 以往报告⁴³ 还记录了政府官员如何将前沿定居点视为“防止巴勒斯坦入侵”和获得以色列对 C 区土地主权的工具。⁴⁴

14. 2012 年以来，以色列一直试图找到国内法律途径，追认未经官方授权的前沿定居点的合法性，包括建在巴勒斯坦人私有土地上的前沿定居点。⁴⁵ 以色列组织编写的 2012 年 Levy 报告为大多数未经授权的前沿定居点的合法化提供了法律依据。⁴⁶ 2015 年，以色列外交部发布了立场文件，指出西岸不是被占领土，且以色列对其拥有合法主张。⁴⁷ 2016 年和 2017 年，总检察长发布了两项法律意见，允许追认巴勒斯坦私人土地上定居点住房单元的合法性，只要相关住房单元是秉持善意且假定是在国有土地上建造的。这侵犯了巴勒斯坦受保护的土地所有者的财产，维护了以色列居民的福利。⁴⁸ 2018 年，负责起草正规化计划的技术小组 Zandberg 委员会提出了前所未有的建议，意在使西岸上千处未经授权的建筑合法化，包括建在巴勒斯坦私有土地上的建筑。⁴⁹

15. 2017 年通过的《正规化法》，追认在巴勒斯坦私有土地上建造的前沿定居点和在现有定居点非法建造的住房的合法性，⁵⁰ 虽然于 2020 年被裁定为违宪，

³⁸ 见

www.btselem.org/press_releases/20210309_new_report_with_keren_navot_this_is_ours_and_this_to_o.

³⁹ 见 www.haaretz.co.il/news/politics/.premium-1.9557640?utm_source=mailchimp&utm_medium=email&utm_content=author-alert&utm_campaign=%D7%94%D7%92%D7%A8%20%D7%A9%D7%99%D7%96%D7%A3&utm_term=20210222-10:52 (希伯来文)。

⁴⁰ A/HRC/49/85, 第 40 段。

⁴¹ A/77/493, 第 49 段。

⁴² 见 A/77/493, 第 7-8 段；A/HRC/49/85, 第 40-49 段。

⁴³ A/77/493, B 节；A/76/336, 第四节。

⁴⁴ 见

www.btselem.org/press_releases/20210309_new_report_with_keren_navot_this_is_ours_and_this_to_o, 第 43 页。

⁴⁵ A/HRC/40/42, 第 14 段。

⁴⁶ A/68/513 和脚注 15。

⁴⁷ 见 www.gov.il/en/departments/general/israeli-settlement-and-international-law.

⁴⁸ A/73/410, 第 13 段；A/HRC/37/43, 第 17 段。

⁴⁹ A/HRC/31/43, 第 27 段。

⁵⁰ A/HRC/40/42, 第 15 段。

但最高法院认定，根据国内法，现有法律工具可以实现将以色列在巴勒斯坦私有土地上的非法建筑正规化的目的。⁵¹ 2022 年，最高法院裁定，尽管 Mitzpeh Kramim 前沿定居点土地已知为私人所有，但该定居点符合“善意”的定义。⁵² 该裁决令人担忧，为追认西岸巴勒斯坦私有土地上前沿定居点的合法性开启了先例。建设定居点，包括前沿定居点，是公然违反国际法的行为，即便根据以色列国内法，前沿定居点也是非法的。

为“军事目的”封闭或没收的地区

16. 以色列宣布约 17.65 亿德南土地，即西岸近三分之一和 C 区一半以上，出于各种原因为“军事禁区”。⁵³ 这些地区包括但不限于接合部、定居点附近的特别安全区和封闭的军事射击区。此外，以色列安全部队发布的封闭令和征用令禁止巴勒斯坦人建造房屋，严重限制巴勒斯坦人的行动自由。

17. 1970 年代以来，西岸约 18%，C 区约 30% 的土地被以色列指定为封闭的“军事射击区”，目前相关土地上居住着约 6,200 名巴勒斯坦人。其中大部分封闭土地(78%)并未用于积极军事训练。⁵⁴ 任何巴勒斯坦人，未经与以色列当局事先协调(协调几乎均无果)，均不得出现在这些地区。以色列禁止巴勒斯坦人在射击区内建设和开发基础设施，并经常下令且根据有关指令拆除和没收射击区内巴勒斯坦人的房屋。⁵⁵

18. 在 2022 年 2 月 28 日关于希伯伦巴勒斯坦人私有财产被以色列安全部队征用后用于建设犹太人新定居点的判决中，高等法院指出，“犹太平民的存在是以色列国防军本地区区域安全理念的组成部分”。该判决背离了 1979 年一项里程碑式的判决，1979 年判决承认，为建造定居点发布军事令征用土地的行为违反了国际法。⁵⁶ 新判决可能导致以色列进一步以确保安全为由，征用巴勒斯坦人的私有土地用于扩大定居点建设，这是国际法所不允许的。⁵⁷

19. 以色列还宣布射击区内的土地为“国有土地”，以便其用于定居点活动。1980 年代以来，以色列在西岸宣布的国有土地，超过 40% 位于射击区内。⁵⁸ 以往报告还记录了射击区内的巴勒斯坦人与定居者相比，遭受歧视性执法的情况。⁵⁹

⁵¹ A/HRC/46/65, 第 16 段。

⁵² 见 [report_of_the_secretary_general_on_the_implementation_of_scr2334_-_28_september_2022.pdf](https://unmissions.org/report_of_the_secretary_general_on_the_implementation_of_scr2334_-_28_september_2022.pdf) (unmissions.org)。

⁵³ 见 www.keremnavot.org/_files/ugd/a76eb4_ffeae08cbc9492fb589419b6348373c.pdf, 第 9 页。

⁵⁴ 见 www.keremnavot.org/a-locked-garden, 第 10 页。

⁵⁵ 见 www.btselem.org/sites/default/files/sites/default/files2/201306_area_c_report_eng.pdf, 第 14 页。

⁵⁶ A/77/328, 第 32 段。

⁵⁷ A/77/493, 第 9 段。

⁵⁸ 人道主义事务协调厅提供的资料；另见 A/72/564, 第 47 段；www.keremnavot.org/a-locked-garden, 第 10 页。

⁵⁹ A/76/336, 第 41 段；另见 www.haaretz.com/israel-news/2021-02-08/ty-article/.premium/israeli-soldiers-expel-palestinians-while-letting-settlers-stay-documents-reveal/0000017f-e8fb-da9b-a1ff-ecffb8d10000；www.haaretz.com/israel-news/.premium-six-lies-about-the-cowboy-outposts-in-the-northern-jordan-valley-1.9539497；<https://www.akevot.org.il/en/news-item/document-revealed-by-akevot-ariel-sharon-instructed-idf-to-create-training-zone-to-displace-palestinians/>。

国家公园和考古

20. 以色列在西岸宣布了 48 个“自然保护区”，覆盖土地面积至少 383,600 德南，相当于西岸面积的 7%。巴勒斯坦人，包括可能拥有保护区土地的巴勒斯坦人，实际上无法进入这些自然保护区。⁶⁰ 在本报告所述期间，以色列继续推进相关计划，拟宣布杰里科以南约 22,258 德南的土地为自然保护区；其中约 6,070 德南是巴勒斯坦人的私有土地。Nahal Og 自然保护区是 25 年来宣布设立的最大保护区。⁶¹

21. 以色列的考古政策似乎是另一种用来占领土地和扩大定居点的方法。⁶² 根据被占领土政府活动协调员提供的最新数据，2019 年，针对据称是建在西岸文化遗址上的建筑物，以色列发布了 118 项拆除令和警告。⁶³ 这一数字在过去两年间增长了 162%。⁶⁴ 在某些情况下，考古挖掘先于以色列尚未获得许可的新定居点的建设。⁶⁵

22. 在本报告所述期间，以色列右翼定居者团体成功地将 C 区文化遗址的责任部门从民政署考古事务高级专员办公室变更为以色列文化部以色列文物局⁶⁶，使西岸文化遗址的管理工作更加政治化。以色列当局将管辖权扩大到被占领土不符合国际人道法，违反了以色列作为占领方支持被占领土国家主管当局保护和保存其文化财产的义务。⁶⁷

确定所有权

23. 根据国际人道法规则，在占领开始时，就应停止审查西岸土地所有权主张和土地所有权登记（“确定所有权”程序）。⁶⁸ 2018 年，以色列改变其长期立场，在东耶路撒冷重启“确定所有权”程序⁶⁹，且该程序几乎不透明⁷⁰，主要涉及的土

⁶⁰ 见 www.ochapt.org/content/settlement-expansion-around-israeli-declared-nature-reserve.

⁶¹ 见 https://unsco.unmissions.org/sites/default/files/sg_report_on_the_implementation_of_scr_2334_-_22_june_2022.pdf.

⁶² 见 <https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/files.yesh-din.org/Menachsim+Archeology/Menachsim+-+Eng+-+Web.pdf>.

⁶³ 见 <https://emekshaveh.org/en/appropriating-the-past-israels-archaeological-practices-in-the-west-bank/>.

⁶⁴ 见 www.haaretz.com/israel-news/2020-06-23/ty-article/.premium/when-an-archaeological-find-can-evict-palestinians-from-their-home/0000017f-f484-d887-a7ff-fce402bb0000.

⁶⁵ 见 <https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/files.yesh-din.org/Menachsim+Archeology/Menachsim+-+Eng+-+Web.pdf> the Past, 第 20-22 页。

⁶⁶ 见 www.haaretz.com/israel-news/2022-06-08/ty-article/.highlight/under-settler-pressure-israel-extends-antiquities-authoritys-powers-into-west-bank/00000181-42f8-df72-a5cb-c2ffa4660000.

⁶⁷ 1954 年 3 月 1 日《海牙民事诉讼程序公约》，第五条。

⁶⁸ 《海牙章程》，第四十三和第五十五条。

⁶⁹ A/77/493, 第 11 段；A/76/336, 第 13 段；A/HRC/49/85, 第 11 段。

⁷⁰ A/76/336, 第 13 段。

地地块均位于关乎国家和(或)定居者重大利益的地区。⁷¹ 2022 年 6 月 23 日,以色列在东耶路撒冷两处高度敏感的地区启动了该程序,一处是旧城以南的 Abu Tor,那里要确定所有权的地块包括当地大部分居民区,居住着数百个巴勒斯坦家庭,另一处是倭马亚宫地区,阿克萨清真寺寺院下面一处面积为 20 德南的文化遗址。⁷² 8 月, Sheikh Jarrah 的 Um Haroun 居民区完成了确权程序,正式将财产所有权登记在据称是 1948 年之前即拥有该土地的犹太人名下。⁷³ 截至本报告所述期间结束时,东耶路撒冷共 158 块土地已开始登记工作。⁷⁴

24. 2020 年 11 月,以色列议会“犹地亚和撒马利亚小组委员会”建议,应考虑重新确定西岸土地的所有权。⁷⁵

B. 定居点对人权的影响

住房、土地和财产权

25. 几十年来,以色列当局以巴勒斯坦人缺少建筑许可证为由,下令拆除其住房和不动产,尽管占领法禁止任何除军事必要性以外的破坏不动产的行为。⁷⁶ 2012 年至 2021 年,以色列拆除了西岸,包括东耶路撒冷共 6,821 处巴勒斯坦人拥有的建筑(其中 77%位于 C 区;21%位于东耶路撒冷),强行驱逐了 9,766 名巴勒斯坦人(5,036 名儿童、2,483 名男子和 2,247 名妇女)。被拆除建筑包括 2,525 处住宅、1,502 处捐助者出资的人道主义援助设施,以及 571 处供水、环卫和个人卫生设施。20 所学校因被拆除或没收而受到影响,1,297 名儿童的教育受到影响。⁷⁷ 所有被拆除建筑中,除 131 处外,其余均位于 C 区或东耶路撒冷,除 146 处外,其余拆除理由均为缺少以色列颁发的建筑许可证。

26. 在本报告所述期间,拆除行动继续达到惊人的程度。以色列拆除了巴勒斯坦人在西岸,包括东耶路撒冷拥有的 914 处建筑⁷⁸ (C 区 717 处(78%),东耶路撒冷 166 处(18%)),强行驱逐 1,079 名巴勒斯坦人,包括 521 名儿童、268 名妇女和

⁷¹ 见 www.ir-amim.org.il/sites/default/files/Settlement%20of%20Title%20in%20East%20Jerusalem%20March%202022.pdf.

⁷² 见 www.haaretz.com/israel-news/2022-06-26/ty-article/israel-moves-to-register-lands-near-al-aqsa-using-funds-earmarked-for-palestinians/00000181-a154-d19e-ab99-f575f89f0000;https://mailchi.mp/ir-amim/in-a-dramatic-development-israel-initiates-settlement-of-land-title-adjacent-to-al-aqsa-across-abu-thor?e=5dfcd834de.

⁷³ 见 www.ir-amim.org.il/sites/default/files/Settlement%20of%20Title%20in%20East%20Jerusalem%20March%202022.pdf.

⁷⁴ 见 www.gov.il/BlobFolder/news/matmedet-3790-2022/he/%D7%95%D7%A2%D7%93%D7%94%20%D7%9E%D7%AA%D7%9E%D7%93%D7%A%D7%A2022.pdfwww.gov.il), 第 55 页。

⁷⁵ A/76/336, 第 13 段。

⁷⁶ 《日内瓦第四公约》, 第五十三条。

⁷⁷ 巴勒斯坦被占领土教育专题组。

⁷⁸ 上一报告所述期间,该数字为 967。

284 名男子。⁷⁹ 被拆除的建筑包括 320 处住宅、138 处捐助者出资的人道主义援助设施、50 处供水、环卫和个人卫生设施和一所学校。⁸⁰ 截至 2022 年 10 月 31 日，法律援助组织正在帮助应对至少 4,208 个待决的针对巴勒斯坦建筑物的拆除和驱逐令⁸¹，其中涉及数量最多的地区是东耶路撒冷，其次是拉马拉、伯利恒和纳布卢斯。无军事必要而在被占领土上非法和肆意破坏和侵占不动产，严重违反《日内瓦第四公约》，从而构成战争罪。⁸² 目前，西岸和东耶路撒冷各地共 56 所学校接到停工令，面临被拆除的风险。停工令预计会对约 6,550 名学生的教育产生影响⁸³，增加了其被迫成为童工或早婚的风险⁸⁴，违反了占领国禁止摧毁教育机构的义务。⁸⁵

27. 建筑物拆除及其引发的强迫迁离造成大量侵犯人权的行为，对包括适当住房、用水、卫生设施、健康、受教育、家庭生活、居住和行动自由在内的各项权利均产生了负面影响。⁸⁶ 巴勒斯坦人的人权保护面临更大的风险，社区的应对能力受到影响⁸⁷，其中妇女和女孩受到的痛苦和创伤尤其严重。⁸⁸

28. 近年来，以色列采取各种措施限制巴勒斯坦人在 C 区的法律追索权，导致其住房、土地和财产权状况明显恶化。有关措施包括关于拆除新建建筑的第 1797 号军事命令⁸⁹，该命令允许以色列民政局在拆除令签发 96 小时后拆除“新建”建筑。人道主义事务协调厅(人道协调厅)提供的资料显示，该命令自 2018 年生效以来，已被执行过 158 次，在本报告所述期间，就有 42 处建筑因该命令被拆除。同样，以色列近年来还不断出台和/或修订行政命令⁹⁰，因此被查封的 C 区建筑物数量也在稳定增加：从 2017 年 6 处、2018 年 17 处、2019 年 27 处、2020 年 33 处，到 2021 年 82 处。在本报告所述期间，已有 131 处建筑被查封。⁹¹

⁷⁹ 人道主义事务协调厅提供的资料。

⁸⁰ 巴勒斯坦被占领土教育专题组。

⁸¹ 挪威难民理事会。

⁸² 见 <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/gciv-1949>，第一百四十七条。

⁸³ 巴勒斯坦被占领土教育专题组。

⁸⁴ 见 www.savethechildren.es/sites/default/files/2021-06/Hope_under_the_rubble_STC.pdf。

⁸⁵ 《日内瓦第四公约》，第四十九和第一百四十七条；《海牙章程》，第四十六和第五十六条；安全理事会第 1612(2005)号决议。

⁸⁶ A/77/493，第 26-27 段；A/72/564，第 25 段和第 49-50 段。

⁸⁷ A/77/493，第 65 段。

⁸⁸ 见 www.globalprotectioncluster.org/sites/default/files/2022-08/opt_protection_analysis_update_westbank_aug2022.pdf；另见 CEDAW/C/ISR/CO/6，第 32-33 段。

⁸⁹ 见 www.ochaopt.org/content/west-bank-demolitions-and-displacement-july-august-2022；另见 A/HRC/46/65，第 32 段。

⁹⁰ 见 www.militarycourtwatch.org/files/server/MO%201651%20.pdf；www.nevo.co.il/law_html/law65/666_038.htm#Seif6；www.nevo.co.il/law_html/law65/666_038.htm 关于“移动建筑”部分。

⁹¹ 人道主义事务协调厅提供的资料。

29. 这些命令旨在规避规划法载明的法律程序，严重限制了巴勒斯坦人向司法机构提起诉讼的能力。此外，支持定居点建设的以色列议会议员和定居者运动领导人还在向以色列民政局施加巨大的政治压力，要求其进一步执行拆除令。⁹²

30. 显然，以色列在 C 区和东耶路撒冷的规划和分区制度是歧视性的⁹³，巴勒斯坦人几乎不可能获得建筑许可证。⁹⁴ 以色列民政局 2021 年 12 月公布的数据显示，2016 年至 2020 年期间，C 区巴勒斯坦人建筑许可证的获批率不到 1% (2,550 个申请，24 个获批)。⁹⁵ 相比之下，以色列定居点住房单元获得了 8,356 个建筑许可证。

31. 在被占领的东耶路撒冷，以色列仅将 1967 年非法吞并土地的 15% 划给巴勒斯坦人解决其住房需求，而用于建造定居点的土地则占 38%。⁹⁶ 耶路撒冷市政当局提供的数据显示，虽然巴勒斯坦人占耶路撒冷总人口的 38%，但 1991 年至 2018 年间，巴勒斯坦居民获批的建设许可证仅占全部许可证的 16.5%，主要是小型私人项目。⁹⁷ 相比之下，东耶路撒冷定居点建设许可证占全部许可证的 37.8%。因此，东耶路撒冷三分之一的巴勒斯坦房屋是在未获得规定的以色列许可证的情况下建造的，这也使得相关住房成为拆除令锁定的对象。⁹⁸

32. 2012 年至 2021 年，以色列当局拆除了东耶路撒冷的巴勒斯坦人房屋 1,407 处。仅在本报告所述期间，就有 166 处房屋被拆除，其中 86 处被房主拆除。缺少许可证而被拆除的建筑物数量似乎在上升，东耶路撒冷 2021 年拆除的建筑物总数(177 处)与过去四年(2017-2020)的拆除总数大致相同。⁹⁹ 近期，东耶路撒冷新建的巴勒斯坦建筑的拆除速度加快了，这是由于以色列通过了第 116 号《规划和建筑法》修正案。该法于 2017 年 10 月生效，加快了房屋拆除进度，并进一步限制了巴勒斯坦人诉诸法律的机会。¹⁰⁰ 东耶路撒冷被迫自行拆除房屋的巴勒斯坦人数量不断上升(2013 年为 16 处建筑；2019 年 58 处；2020 年 89 处；2022 年 101 处)。2018 年新的规定生效以来¹⁰¹，这一数字呈上升趋势——这是避免以色列市政当局进行拆除将收取巨额罚款和费用的唯一途径。¹⁰²

⁹² 以色列议会外交和国防委员会，“Palestinian takeover of Area C”，2020 年 7 月 29 日和 2020 年 8 月 13 日。

⁹³ A/HRC/37/43, 第 29-32 段；A/HRC/25/38, 第 11-14 段；A/HRC/31/43, 第 18 段和第 45 段；A/HRC/34/38, 第 25 段；CERD/C/ISR/CO/14-16, 第 25 段。

⁹⁴ 同上，第 26 段。

⁹⁵ 见 <https://www.haaretz.com/israel-news/2021-12-07/ty-article/.premium/demolition-orders-for-palestinians-in-west-banks-area-c-hit-five-year-record/0000017f-f234-d487-abff-f3fef38d0000>。

⁹⁶ A/HRC/43/67, 第 42 段。

⁹⁷ 见 <https://peacenow.org.il/en/jerusalem-municipal-data-reveals-stark-israeli-palestinian-discrepancy-in-construction-permits-in-jerusalem>。

⁹⁸ 同上。

⁹⁹ 人道主义事务协调厅提供的资料。

¹⁰⁰ A/HRC/43/67, 第 32 段。

¹⁰¹ 《2018 年行政处罚条例》和《规划和建筑法》第 254(9)条。

¹⁰² A/77/493, 第 17 段；www.alhaq.org/advocacy/18827.html。

33. 人权事务委员会得出结论认为，这种“基于歧视性政策的系统性拆除和强行驱逐的做法导致在巴勒斯坦被占领土上区隔犹太人和巴勒斯坦人社区，相当于种族隔离”。¹⁰³

东耶路撒冷的其他歧视性法律

34. 1950 年颁布的《缺席者财产法》进一步损害了东耶路撒冷巴勒斯坦人的住房权¹⁰⁴，该法允许在“适用以色列法律”的地区没收巴勒斯坦人的财产，如果财产所有人在 1947 年 11 月 27 日之后逃离或因其他原因不在该地区。¹⁰⁵ 自按照国际法，以色列非法吞并东耶路撒冷以来，¹⁰⁶ 生活在城外的巴勒斯坦人拥有的资产即被认定为“缺席者财产”，在某些情况下，这些财产被移交或出售给定居者组织。¹⁰⁷ 虽然 1970 年《法律和行政事务法》允许犹太人主张归还其 1948 年以前在东耶路撒冷拥有的财产，但不允许巴勒斯坦人在西耶路撒冷主张同样的财产所有权。据估计，自 1980 年代以来，东耶路撒冷的定居者通过这两项法律、考古和旅游项目，以及涉及巴勒斯坦人的房产交易，包括欺诈性购买，已经侵占了数百处巴勒斯坦人的房产。¹⁰⁸ 以色列在东耶路撒冷适用《缺席者财产法》和《法律和行政事务法》，超出了占领国根据国际人道法可行使的有限立法权的范畴。两项法律似乎均不符合被占领土上的私有财产应得到尊重和不得没收的义务。¹⁰⁹ 此外，这两项法律规定的没收完全基于财产所有者的国籍或出身，这样的法律本质上是歧视性的。

35. 在被占领的东耶路撒冷，主要是 Sheikh Jarrah 和 Silwan，至少有 218 个巴勒斯坦家庭面临强迫迁离的威胁。由于以色列定居者组织向以色列法院提起了诉讼，这些居民长期生活在恐惧和焦虑中。¹¹⁰ 土地确权程序，再加上歧视性的法律¹¹¹ 和实施中的定居点扩建计划¹¹²，可能导致针对东耶路撒冷巴勒斯坦人的驱逐诉讼大幅增加。

¹⁰³ CCPR/C/ISR/CO/5, 第 42 段。

¹⁰⁴ 见 <https://www.adalah.org/uploads/oldfiles/Public/files/Discriminatory-Laws-Database/English/04-Absentees-Property-Law-1950.pdf>。

¹⁰⁵ A/75/376, 第 51 段；A/70/351, 第 30 段和第 31 段。

¹⁰⁶ A/75/376, 第 51 段。

¹⁰⁷ 同上；另见 <https://law.acri.org.il/pdf/unsafe-space-en.pdf>, 第 35 页。

¹⁰⁸ A/75/376, 第 51 段；A/70/351, 第 29-36 段和第 49-51 段；A/HRC/34/39, 第 46 段。

¹⁰⁹ 《海牙章程》，第四十六条；A/75/376, 第 51 段。

¹¹⁰ A/HRC/49/85, 第 25 段。

¹¹¹ 见 <https://mailchi.mp/ir-amim/strategic-bloc-of-land-between-east-jerusalem-abu-dis-covertly-transferred-into-state-hands-in-parallel-to-completion-of-land-registration?e=5dfcd834de>。

¹¹² 见 <http://www.ir-amim.org.il/sites/default/files/Settlement%20of%20Title%20in%20East%20Jerusalem%20March%202022.pdf>。

与定居点有关的暴力事件

36. 定居者暴力行为对巴勒斯坦社会产生了负面影响，侵犯了多项人权。¹¹³ 人权高专办的记录显示，过去 10 年，以色列安全部队不仅在巴勒斯坦人遭受暴力行为时袖手旁观，反而积极参与有关暴行，有些甚至造成致命的后果。¹¹⁴ 定居者的存在和暴力似乎就是为了恐吓巴勒斯坦人，是以色列刻意地、系统性地将控制范围扩大至定居点管辖区以外的手段，减少了巴勒斯坦人获得土地的机会，巩固并扩大了以色列的定居点和前沿定居点。¹¹⁵ 恐惧和恫吓的气氛对巴勒斯坦人产生了严重的心理影响¹¹⁶，日益升级的定居者暴力是造成胁迫性环境的一个关键因素，增加了巴勒斯坦人强行迁移的风险。

37. 过去 10 年，联合国核实的定居者暴力事件共 3,372 起，其中 1,222 人受伤(922 名男子、102 名妇女和 243 名儿童)。人权高专办记录了众多定居者用石块、警棍、胡椒喷雾剂、自制燃烧弹、狗和火器袭击并恐吓妇女和女孩，包括孕妇¹¹⁷和老年妇女的事件。另一个令人关切的问题是，人权高专办的监测表明，定居者的暴力行为阻碍了妇女的行动自由，加剧了巴勒斯坦社区中传统性别角色的负面影响。¹¹⁸

38. 在本报告所述期间，定居者的暴力行为进一步加剧，达到联合国有记录以来的最高水平。¹¹⁹ 西岸，包括东耶路撒冷共发生 739 起定居者暴力事件(上一期间为 502 起)，比 2012 年增加 89%，联合国当年记录的暴力事件为 391 起。定居者伤害了 248 名巴勒斯坦人(207 名男子、19 名妇女和 22 名儿童)，破坏了 10,810 棵树木和 668 辆汽车。袭击的严重程度也在加剧。两名巴勒斯坦男子被定居者打死，另有两名巴勒斯坦男孩被以色列安全部队或定居者同时用火器打死。

39. 定居者的暴力和恐吓行为在每年橄榄收获季节达到高峰，严重阻碍巴勒斯坦农民去往他们的土地，谋求生计，造成严重的身心伤害，连起保护作用的志愿者也成为袭击对象。最近一次收获季节发生的暴力事件创下历史记录，总共 48 起袭击造成财产损失，11 起袭击导致 49 名巴勒斯坦人受伤(45 名男子、3 名妇女和 1 名男孩)。收获期间，巴勒斯坦人拥有的 1,400 棵橄榄树被毁坏，约 1,000 棵橄榄树据信被以色列定居者采摘。此外，一次定居者袭击后，以色列安全部队到场干预，却造成 30 名巴勒斯坦人受伤——这一趋势令人关切担忧。¹²⁰ 10 月 19 日，约 30 名以色列定居者袭击了伯利恒东南部 Ma'ale Amos 定居点附近正在采摘橄

¹¹³ [A/HRC/40/42](#), 第 24 段。

¹¹⁴ [A/77/493](#), 第 33-40 段; [A/HRC/49/85](#), 第 13-19 段; [A/76/336](#), 第 17-23 段; [A/75/376](#), 第 17 段。

¹¹⁵ [A/76/336](#), 第 19 段; [A/HRC/40/42](#), 第 24 段。

¹¹⁶ [A/HRC/40/42](#), 第 48 段。

¹¹⁷ [A/75/376](#), 第 21 段。

¹¹⁸ [A/HRC/40/42](#), 第 48-49 段; [A/77/493](#), 第 28 段; [A/HRC/46/63](#)。

¹¹⁹ 人道协调厅于 2005 年开始追踪这一行为; 另见 www.ochaopt.org/content/palestinians-resisting-forcible-transfer-masaffer-yatta#ftn_ref5。

¹²⁰ [A/77/493](#), 第 33-40 段; [A/HRC/49/85](#), 第 13-19 段; [A/76/336](#), 第 17-23 段; [A/75/376](#), 第 17 段。

榄的巴勒斯坦农民和以色列活动分子。定居者用石块和警棍殴打一名 70 岁的以色列女性活动分子，造成其肋骨骨折和一只手骨折。

40. 定居点警卫似乎也积极参与了暴力袭击。10 月 21 日，4 名巴勒斯坦男子在纳布卢斯 Burin 村采摘自家橄榄树上的橄榄时，Givat Ronen/Sneh Ya'akov 前沿定居点约 20 名以色列定居者向其投掷石块和催泪瓦斯。这引发当地巴勒斯坦人与从 Har Bracha 和 Yitzhar 定居点附近聚集过来的以色列定居者之间互相投掷石块。当以色列安全部队到场干预时，一名身穿以色列安全部队制服的武装人员帮助定居者向巴勒斯坦人群投掷催泪弹。他被拍到将催泪弹交给一名定居者，并指导他向哪里瞄准。¹²¹ 该武装人员后被确认为是 Har Bracha 定居点的警卫。10 月 25 日¹²²，以色列媒体报道称，该警卫已被停职，等待以色列国防军的调查，但不久，即 10 月 31 日，他又被复职。¹²³

41. 记录表明，多年来，定居点警卫积极参与定居者的袭击行为已成为趋势，期间还出现过平民警卫与定居者和以色列安全部队一起实弹射杀巴勒斯坦人的事件。¹²⁴ 在西岸，警卫往往生活在定居点或前沿定居点，被当作定居者看待，并与定居者有类似的意识形态，同时以色列安全部队为其支付工资、提供培训和武装，这似乎模糊了警卫与定居者之间的执法权力界限。¹²⁵ 在东耶路撒冷定居点，国防部聘用警卫保护定居者。¹²⁶

42. 定居者和以色列安全部队的暴力行为日益交织在一起，多年来，两者的区别越来越难以辨识。¹²⁷ 2012 年以来，人权高专办记录了大量定居者与以色列安全部队同时向巴勒斯坦人开枪射击的事件。¹²⁸ 在本报告所述期间，这一趋势仍在继续。7 月 29 日，以色列安全部队和定居者并肩行动，开枪打死了一名 15 岁的巴勒斯坦男孩，打伤了至少另外三名抗议拉马拉 Al Mughayyir 村定居者活动的巴勒斯坦男子。这名男孩在逃跑时背部中枪，后来因伤势过重死亡。目击者证词和现场视频显示，以色列安全部队和定居者同时开枪射击，因此无法确定是谁开的致命一枪。该事件引发对巴勒斯坦人被非法杀害和伤害的关切，还突显出以色列安全部队参与可能构成刑事犯罪的行为并为定居者实施的此类行为提供安全掩护。

43. 该事件表明，巴勒斯坦人举行示威反对定居点建设和占领时，以色列安全部队是如何使用武力限制和压制巴勒斯坦人的表达和集会自由的。过去十年，人权高专办记录了大量以色列在示威期间歧视性执法的案件，包括恐吓抗议者和记

¹²¹ 见 https://twitter.com/Yesh_Din/status/1583459965846818817。

¹²² 见 <https://www.haaretz.com/middle-east-news/palestinians/2022-10-26/ty-article/.premium/israeli-army-suspends-official-who-helped-settlers-throw-gas-grenades-on-palestinians/00000184-12bd-df0c-a1dc-b3bfaa230000>。

¹²³ 见 <https://www.haaretz.com/israel-news/2022-10-31/ty-article/.premium/israeli-army-reinstates-official-who-helped-settlers-tear-gas-palestinians/00000184-2d71-dc27-a19c-aff3aea20000>。

¹²⁴ A/HRC/49/85，第 15 和第 16 段。

¹²⁵ A/77/493，第 40 段。

¹²⁶ 同上。

¹²⁷ A/77/493，第 36 段。

¹²⁸ A/77/493，第 35 段；A/76/336，第 44 段；A/HRC/49/85，第 54 段；S/2022/504。

者、大规模逮捕、对大体和平的抗议者过度使用武力，以及使用致命性武器作为人群控制措施。¹²⁹ 人权高专办监测的许多事件中，以色列安全部队使用火器的行为似乎是不必要或不相称的，包括在没有事先警告、没有生命或重伤威胁、以及未曾首先诉诸非极端手段，包括非致命性武器的情况下直接使用火器。使用火器导致不构成生命威胁或重伤威胁的人员死亡的行为侵犯了生命权¹³⁰，可能等同于法外处决。在占领期间，根据《日内瓦第四公约》，这种行动还可能构成故意杀害，属于战争罪。¹³¹

问责

44. 过去 10 年，以色列未能履行义务，迅速、有效和独立地调查和起诉定居者对巴勒斯坦人犯下的罪行和以色列安全部队的相关侵权行为，也未能为受害者伸张正义。¹³² 2022 年 3 月，人权事务委员会对以色列的执法情况提出了尖锐的批评。¹³³

45. 以往有报告指出，以色列未能保护巴勒斯坦人，其司法系统在追究定居者暴力侵害巴勒斯坦人的责任方面存在缺陷，尤其阻碍了妇女和女孩诉诸司法。由于不信任以色列的法律制度且害怕报复，巴勒斯坦人很少提出申诉。¹³⁴ 总体而言，以色列司法系统的缺陷维持并助长了对定居者暴力有罪不罚的气氛，鼓励袭击持续发生。¹³⁵ 此外，上述定居者与以色列安全部队并肩开枪射击、袭击巴勒斯坦人的行为也助长了这种气氛。定居者对巴勒斯坦人的暴行成为以色列占领西岸土地的一种方式。¹³⁶

46. 本报告所述期间，尽管以色列据报告采取了一些措施，如设立特别小组处理基于意识形态的犯罪行为¹³⁷，并公开呼吁加强问责¹³⁸，但实际的问责措施仍然严重缺失。对定居者和定居点警卫杀害巴勒斯坦人的调查，或以色列安全部队卷入与定居者有关的杀害事件的调查，几乎查找不到公开信息，任何试图获悉案件进展情况的努力也同样举步维艰。8 月 25 日，国家检察机关结束了对 6 月 21 日一名定居者在 Ariel 定居点附近的 Iskaka 村杀害一名 27 岁巴勒斯坦男子的调查。尽

¹²⁹ A/HRC/49/85, 第四节; A/77/493, 第 33 段; A/HRC/49/85, 第 41 段。

¹³⁰ 《世界人权宣言》，第十九和第二十条;《公民及政治权利国际公约》，第六条第一款、第九条第一款、第十九和第二十二条;《1907 年海牙章程》，第四十六条;《日内瓦第四公约》，第二十七条。

¹³¹ 见 <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/gciv-1949>, 第一百四十七条。

¹³² A/77/493, 第 78(d)段; A/77/493, 第 46 段; A/76/336, 第 26 段; A/HRC/49/85, 第 20-22 段。

¹³³ CCPR/C/ISR/CO/5, 第 24、26 和第 27 段。

¹³⁴ A/76/336, 第 31 段。

¹³⁵ A/77/493, 第 47 段; A/76/336, 第 31 段; A/HRC/49/85, 第 23 段。

¹³⁶ 见 www.btselem.org/sites/default/files/publications/202111_state_business_eng.pdf。

¹³⁷ http://www.gov.il/BlobFolder/dynamiccollectorresultitem/hr-0007/he/human-rights-replay_investigation-and-prosecutionof-offences-against-palestinians.pdf, 2022 年 3 月。

¹³⁸ 见 www.timesofisrael.com/coalition-members-condemn-settler-attack-with-some-calling-to-raze-outposts/。

管行凶时以色列安全部队也在场，但当局认为，不能排除自卫的可能性。¹³⁹ 2021 年 9 月 28 日，数十名定居者进入马萨费尔亚塔的 Umm Fagarah，袭击当地居民、破坏房屋和财产，造成包括一名幼童在内的数名巴勒斯坦人受伤，国家检察官仅对其中两名定居者提起诉讼。¹⁴⁰ 上一报告所述期间，没有任何资料说明以色列对定居者杀害巴勒斯坦人的行为采取了哪些进一步的问责措施。¹⁴¹

47. 司法部关于以色列调查和起诉针对巴勒斯坦人的“意识形态动机犯罪”情况的最新报告显示¹⁴²，2021 年针对以色列嫌疑人开展了 87 起调查，而同一年人道协调厅有记录的定居者暴力事件为 585 起。¹⁴³ 已调查案件中，49 起仍在调查中，38 起已结案，其中 19 起据报告已提起刑事指控。司法部未提供有关巴勒斯坦人提出申诉案件数量的资料。

48. 据 Yesh Din 组织称，该组织梳理了 2005 年至 2021 年间的定居者暴力案件，其中 92% 的案件未经起诉而结案，只有约 3% 的调查导致定罪。¹⁴⁴ 伤害西岸非巴勒斯坦人的以色列人面临的起诉几率是伤害巴勒斯坦人的以色列人的六倍。2018 年到 2020 年，只有不足 4% 的定居者暴力事件被提出指控。¹⁴⁵ 相比之下，2018 年至 2021 年 4 月，军事检察机关对巴勒斯坦人暴力犯罪的调查，96% 以定罪告终，其中 99.6% 达成认罪协议。¹⁴⁶

C. 胁迫性环境和强行迁移

49. 上述侵权行为，包括扩建定居点、歧视性的以色列土地和规划政策及措施、拆毁房屋、强行驱逐，以及定居者系统性的、日益严重的暴力行为，无论是单独影响还是叠加影响，造成了巴勒斯坦人往往别无选择，不得不离开居住地的局面。¹⁴⁷ 任何人口流动，无论出于何种原因，是直接拆除建筑物，或是强行驱

¹³⁹ 见 www.haaretz.com/israel-news/2022-08-25/ty-article/.premium/israel-closes-case-against-settler-suspected-of-fatally-stabbing-palestinian/00000182-d597-d972-a7d6-dd9f49470000.

¹⁴⁰ 见 www.haaretz.com/israel-news/2022-11-29/ty-article-magazine/.premium/witnesses-werent-questioned-and-cases-were-closed-the-palestinian-villagers-seek-justice/00000184-be27-d05a-a3b4-ff674bb30000.

¹⁴¹ A/HRC/49/85, 第 22 段。

¹⁴² http://www.gov.il/BlobFolder/dynamiccollectorresultitem/hr-0007/he/human-rights-replay_investigation-and-prosecutionof-offences-against-palestinians.pdf.

¹⁴³ 人道主义事务协调厅提供的资料。

¹⁴⁴ 见 www.yesh-din.org/en/data-sheet-december-2021-law-enforcement-on-israeli-civilians-in-the-west-bank-settler-violence/.

¹⁴⁵ 见 www.haaretz.com/israel-news/2022-02-07/ty-article-magazine/.premium/charges-are-pressed-in-just-4-of-settler-violence-cases/0000017f-e826-df2c-a1ff-fe77f5090000.

¹⁴⁶ 见 www.haaretz.com/israel-news/2022-04-25/ty-article-magazine/.highlight/israels-other-justice-system-has-rules-of-its-own/00000180-6566-d824-ad9e-e7664fa10000.

¹⁴⁷ A/HRC/43/67, 第 41-59 段。

逐，还是执行强制措施逼迫受保护者迁移，亦或是未能保护受保护者免受强制措施的影响，均可能构成强行迁移，严重违反《日内瓦第四公约》，构成战争罪。¹⁴⁸

50. 正如国际刑事法庭的判例中广泛提及的那样，禁止强行迁移的概念应作广义解读¹⁴⁹，即可能包括间接措施导致的结果¹⁵⁰，包括造成胁迫性环境，强迫人们违背自己的真实意愿离开。¹⁵¹ 过去十年，秘书长和高级专员多次对西岸，包括东耶路撒冷的胁迫性环境及其程度之严重表示关切。据报告¹⁵²，C 区¹⁵³，包括约旦河谷¹⁵⁴、希布伦 H2 区¹⁵⁵ 和东耶路撒冷¹⁵⁶ 的巴勒斯坦人面临强行迁移的风险，且已发生强行迁移的实际事件。在本报告所述期间，人权高专办监测的以下三起案件特别令人关注。

Ras al Tin

51. Ras al Tin 是巴勒斯坦一个位于 C 区的牧民社区¹⁵⁷，居住着约 35 户人家(240 人，包括 150 名儿童)，由于季节性变化，该区居民的居住地和放牧地可能邻近或穿越一处因军事训练而封闭的以色列“射击区”¹⁵⁸。该社区长期面临各种与日俱增的压力，包括被要求拆除建筑物、没收生计材料、定居者施行暴力、居民缺乏保护，以及以色列安全部队过度使用武力，这些因素相互叠加，造成了一种胁迫性环境，使居民面临被迫迁移的风险。2009 年，13 个家庭收到了拆除令。2015 年，两处房屋被拆除，11 人受到影响，包括 7 名儿童。¹⁵⁹ 2021 年，以色列安全部队没收了 49 处建筑，包括 53 名儿童在内的 84 名巴勒斯坦人失去了家园。¹⁶⁰ 该区居民表示，以色列安全部队一再口头命令该社区迁往 B 区。2022 年 6 月 14 日和 7 月 6 日，该区发生了两起严重的定居者袭击事件；袭击中，妇女受到的影响尤其严重，数名居民受伤。这些事件，加上过去几年的压力，包括定居者经常性的骚扰，导致 2022 年 7 月 19 户家庭(99 人，包括 62 名儿童)决定离开该地区。

¹⁴⁸ A/HRC/43/67, 第 37-40 段；《日内瓦第四公约》，第四十九条第一款和第一百四十七条；《罗马规约》，第八条第(二)款第 2 项第(8)目；《经济社会文化权利国际公约》，第十一条；经济、社会及文化权利委员会，第 7 号一般性意见(1997 年)。

¹⁴⁹ 国际刑事法院，PCNICC/2000/1/Add.2；前南斯拉夫问题国际法庭，案件号 IT-95-9-T, 2003 年 10 月 17 日，第 130 段。

¹⁵⁰ A/HRC/43/67, 第 38 段。

¹⁵¹ A/HRC/43/67, 第 40 段；A/HRC/34/39, 第 42 段。

¹⁵² A/77/493, 第 17-27 段和第 48-76 段；A/76/336, 第 37-57 段；A/HRC/49/85, 第 28-29 段。

¹⁵³ A/77/493, 第 20 段和第 21 段；A/HRC/43/67, 第 33 段；A/HRC/34/39, 第 44 段；A/72/564, 第 36-57 段。

¹⁵⁴ A/73/410.

¹⁵⁵ A/71/355、A/HRC/43/67 和 A/73/410, 第 19 段。

¹⁵⁶ A/HRC/37/43、A/HRC/43/67 和 A/73/410, 第 20 段。

¹⁵⁷ 该社区 1988 年来一直居住在 Ras al Tin, 并已多次被迫迁移；另见 www.haaretz.com/israel-news/twilight-zone/2022-07-21/ty-article-magazine/.highlight/a-palestinian-tribe-is-uprooted-for-the-seventh-time/00000182-228a-d15a-a197-73bf44770000。

¹⁵⁸ 1967 年宣布为射击区；另见人道协调厅《人道主义报告：Ras al Tin》，2022 年 7 月 18 日 (<https://www.unocha.org/media-centre/humanitarian-reports>)。

¹⁵⁹ 人道协调厅《人道主义报告：Ras al Tin》，2022 年 7 月 18 日。

¹⁶⁰ 同上。

这些家庭搬到了 B 区的 Kafr Malek 村，那里生活条件恶劣且不可持续，缺少基本的服务，如水、卫生保健、持续供电、水和环境卫生，以及个人卫生设施。此外，学校均离村庄很远，对妇女和儿童的影响非常大。人权高专办记录显示，截至 2022 年 9 月，这些家庭仍生活在 Kafr Malek。留在 Ras Al Tin 的两个家庭正计划加入他们。胁迫性因素的不断累积似乎已造成这些家庭永久性迁移，这使得人们对可能已发生了强行迁移表示关切。

马萨费尔亚塔

52. 2022 年 5 月 4 日，高等法院驳回了一份反对给生活在以色列划定的 Masafer Yatta 918 射击区内 12 个牧民社区的巴勒斯坦人发放驱逐令的请愿书。¹⁶¹ 该情愿活动自 2012 年以来一直在进行。¹⁶² 高院的判决并不符合国际法，因为它在解读禁止强行迁移时适用了狭义定义，即强行迁移仅包括大规模迁移，并将以色列军事法置于国际法义务之上。¹⁶³ 有了高院的判决，以色列安全部队即可执行驱逐令，并将该地点用于现役军事训练，1,144 名居民(282 名男子、293 名妇女、299 名男孩、270 名女孩)面临强行驱逐和强行迁移的紧迫风险。¹⁶⁴

53. 自高院 5 月 4 日作出裁决以来，以色列进一步制造胁迫性环境，拆除了多处巴勒斯坦建筑物，发布拆除令和军事征用令，加大军事存在和军事行动，限制居民和人道主义救援人员行动自由，包括设立检查站和拘留有关人员。这些做法影响了巴勒斯坦人获得教育和卫生保健的机会，削弱了他们维持生计的能力，特别是对女性为户主的家庭影响尤为严重。¹⁶⁵ 截至目前，Tabban 的 Khirbet 地区已有 25 座建筑物被拆除，64 人被强行驱逐，住在人道主义救援人员提供的帐篷或庇护所中。对其中一些人来说，这是在不到一年的时间里第三次失去家园。此外，以色列还发布了 35 项拆除令，涉及 77 座建筑物，包括居民住宅。5 月 18 日，以色列安全部队发布军事征用令，允许在 Khirbet Bir al 'Idd 和各社区之间修建一条双车道巡逻公路，该公路一旦完工，将严重阻碍巴勒斯坦人的行动，影响其前往医院就医和享受其他基本服务。¹⁶⁶ 2022 年 6 月，以色列开始军事训练演习，因此以色列安全部队进行了大规模的军事部署，修建了军事基地等永久性设施，并在居民区附近设置了射击场。¹⁶⁷ 2022 年 7 月 6 日，以色列进行实弹射击训练演

¹⁶¹ 见 <https://supreme.court.gov.il/sites/en/Pages/home.aspx>；另见，2022 年 10 月 2 日，以色列高等法院驳回再次举行听证会的申请，可查阅 <https://supremedecisions.court.gov.il/Home/Download?path=HebrewVerdicts/22/440/041/v15&fileName=22041440.V15&type=4> (希伯来文)。

¹⁶² A/76/336，第 50 段和第 51 段。

¹⁶³ A/77/493，第 19 段；A/76/336，第 55 段和第 56 段；另见 www.ohchr.org/en/press-releases/2022/05/un-experts-alarmed-israel-high-court-ruling-masafer-yatta-and-risk-imminent。

¹⁶⁴ A/HRC/49/85，第 26 段。

¹⁶⁵ 见 www.ochaopt.org/content/masafer-yatta-communities-risk-forcible-transfer-june-2022。

¹⁶⁶ 同上。

¹⁶⁷ 人道协调厅，《人道主义报告：马萨费尔亚塔》，2022 年 8 月 17 日 (<https://www.unocha.org/media-centre/humanitarian-reports>)。

习时，一枚炮弹损坏了一处居民住宅的屋顶，当时一家人正在屋内。¹⁶⁸ 以色列安全部队已开始密切监测并限制人们在该地区的行动，哪怕不训练的日子也是如此，包括挨家挨户给居民拍照，检查他们的身份证件。¹⁶⁹ 7 月，社区居民多次在新设立的临时检查站被拦截并被扣留数小时，即使不在军事训练时间内。此外，人道主义组织代表和联合国工作人员也被拦截和拖延，汽车被扣押和没收。7 月 29 日，以色列发布了一项军事征用令，要求在 At Tuwani 修建检查站，封锁通往马萨费尔亚塔的主要道路。8 月 11 日，以色列安全部队在 At Tuwani 入口处堆放了混凝土块，准备修建公路大门，这可能是一个更大的检查站。¹⁷⁰

54. 秘书长和高级专员一再对巴勒斯坦家庭可能面临强行驱逐和强行迁移、不得离开马萨费尔亚塔深表关切，敦促以色列当局停止一切军事训练，让社区居民安全、有尊严地留在自己的家园。¹⁷¹

东耶路撒冷

55. 2022 年 5 月 10 日和 11 日，位于锡勒万的房屋拆除行动导致 33 人被强行驱逐，其中包括 18 名儿童。位于 Wadi Qaddum 的一处建筑收到拆除令后，包括 42 名儿童在内的约 74 名巴勒斯坦人面临强行驱逐和强行迁移的风险。¹⁷² 过去几年，谢赫贾拉发生了数轮有计划的强行驱逐，目前当地局势仍然高度紧张。2021 年 12 月，塞勒姆一户家庭收到了根据定居者诉求发出的驱逐通知。¹⁷³ 驱逐将导致 12 人流离失所，其中包括 6 名儿童。¹⁷⁴ 2022 年 3 月 1 日，以色列最高法院允许谢赫贾拉 4 户收到驱逐令的家庭作为受保护租户留在家中，直至土地确权程序结束。该裁决可提供一个先例，保护其他同样面临驱逐的家庭。

D. 被占领叙利亚戈兰的定居点

56. 过去十年来，在叙利亚内战的背景下，以色列经常袭击叙利亚军事人员和设施，并扩大以色列在戈兰的定居点。2019 年 3 月 25 日，美利坚合众国承认以色列对戈兰拥有“主权”，此后，以色列开始实施一项前所未有的计划，即到 2027 年将其在戈兰的定居人口翻一番，并将定居点数量从 34 个增加到 36 个。¹⁷⁵

¹⁶⁸ 见 www.ochaopt.org/poc/28-june-18-july-2022 以及 www.haaretz.com/middle-east-news/palestinians/2022-09-21/ty-article-magazine/premium/in-the-shadow-of-idf-live-fire-training-life-in-masafer-yatta-has-become-unbearable/00000183-5f7a-d722-abd7-5f7f1e380000.

¹⁶⁹ 见 www.ochaopt.org/content/masafer-yatta-communities-risk-forcible-transfer-june-2022.

¹⁷⁰ 人道协调厅，《人道主义报告》，2022 年 8 月 17 日(<https://www.unocha.org/media-centre/humanitarian-reports>)。

¹⁷¹ A/77/493, 第 19 段; A/76/336, 第 55-57 段; 另见 <http://www.ochaopt.org/content/statement-united-nations-resident-and-humanitarian-coordinator-occupied-palestinian-territory-lynn-hastings>; www.ohchr.org/en/press-releases/2022/05/un-experts-alarmed-israel-high-court-ruling-masafer-yatta-and-risk-imminent; https://www.btselem.org/sites/default/files/2022-10/ICC_preventive_intervention_eng.pdf.

¹⁷² 见 <https://www.ir-amim.org.il/en/node/2867>.

¹⁷³ A/HRC/49/85, 第 32 段。

¹⁷⁴ A/77/493, 第 25 段。

¹⁷⁵ 见 <https://www.gov.il/en>.

正如安全理事会第 497(1981)号决议所述，以色列将本国法律、司法管辖和行政管理强加于被占领的叙利亚戈兰的决定是无效的，不具有国际法律效力。

57. 被占领的叙利亚戈兰的村庄严重拥挤。以色列将没收的土地用于定居点、军事区和自然保护区建设，并用于发展商业活动，包括风力涡轮机项目，此举限制了叙利亚人民获得土地和水，侵犯了他们的适当住房权、食物权和健康权。叙利亚政府已正式提出抗议，抗议以色列没收并占用叙利亚 Ain El-Hajal、Al Mansura 和 Al-Thaljiyat 村超过 6 平方公里的土地，用于建造 42 个风力涡轮机，并抗议以色列即将没收 Madjal Shams、Masada、Buqaata 和 Ein Qiniya 村 4 平方公里的农田，用于建造另外 41 个风力涡轮机。¹⁷⁶ 阿拉伯叙利亚共和国还对 120 米高涡轮机可能影响 10 公里范围内的居民的健康表示关切。

四. 结论和建议

58. 在巴勒斯坦被占领土和被占领叙利亚戈兰建立和扩大定居点，无论以色列法律是否授权，都相当于以色列将本国平民迁移到其所占领领土，这是国际人道法所禁止的¹⁷⁷，也是包括国际法院在内的联合国主管机构一贯确认的。¹⁷⁸ 这种迁移相当于战争罪，可能会追究参与者的个人刑事责任。

59. 以色列通过各种手段，包括歧视性的法律和命令，系统性地侵占土地，不断为西岸，包括东耶路撒冷地区定居点扩建提供支撑。根据国际法，“确定所有权”是非法的，增加了非法占有财产和强迫转移财产的风险。¹⁷⁹ 过去十年，以色列政府及其机构的立场发生了重大转变——越来越肆无忌惮，旨在加速控制土地和资源，并强行施加以色列主权。

60. 巴勒斯坦被占领土上的歧视性规划政策和做法、建筑拆除和强行驱逐，包括为定居者组织的利益而进行的拆除和强行驱逐，致使发生了许多侵犯人权的行为，也是当前胁迫性环境广泛存在的一个关键因素。这种环境导致的流离失所和到其他居住区域“重新安置”可能构成强迫迁移，违反了以色列根据国际人道法和国际人权法承担的义务。¹⁸⁰

61. 定居者暴力达到了联合国有记录以来的最高水平。定居者和以色列安全部队的暴行日益交织在一起，包括曾发生定居者与以色列安全部队并肩开枪射击的案件。¹⁸¹ 以色列一再不履行其作为占领国保护巴勒斯坦人及其财产的责任。¹⁸² 这

¹⁷⁶ 阿拉伯叙利亚共和国常驻代表给联合国人权事务高级专员米歇尔·巴切莱特的信，2022 年 7 月 29 日。

¹⁷⁷ 《日内瓦第四公约》，第四十九条第六款。

¹⁷⁸ 《在巴勒斯坦被占领土建造隔离墙的法律后果》，咨询意见，《2004 年国际法院案例汇编》，第 136 页；安全理事会第 465(1980)号和第 2334(2016)号决议；大会第 71/97 和第 72/86 号决议；人权理事会第 31/36 号决议。

¹⁷⁹ 《2004 年国际法院案例汇编》，第 136 页。

¹⁸⁰ 《日内瓦第四公约》，第四十九条第六款；《罗马规约》第八条第二款第 2 项第 8 目。

¹⁸¹ A/77/493，第 36 段；A/HRC/49/85，第 15 段和第 16 段。

¹⁸² 《海牙章程》，第四十三条和第四十六条；《日内瓦第四公约》，第二十七条。

导致巴勒斯坦人面临的胁迫性环境更为严峻，定居者行使暴力和以色列安全部队使用武力后有罪不罚的现象普遍存在。

62. 高级专员回顾安全理事会第 497(1981)号决议，安理会在决议中决定，以色列将本国法律、司法管辖和行政强加于被占领的叙利亚戈兰的决定是无效的，不具有国际法律效力。

63. 根据本报告和以往报告的调查结果，高级专员建议以色列当局：

(a) 根据联合国相关决议，包括安全理事会第 497(1981)号和第 2334(2016)号决议，立即和完全停止并扭转在巴勒斯坦被占领土，包括在东耶路撒冷和被占领叙利亚戈兰进行的所有定居点建设和相关活动；

(b) 废除一切造成胁迫性环境和(或)增加巴勒斯坦人被强行迁移风险的政策和做法；

(c) 审查规划法律和政策，确保相关法律政策符合以色列根据国际人权法和国际人道法所应承担的义务；

(d) 避免根据歧视性和非法的规划政策及做法执行驱逐令和拆除令，此类行为可能导致巴勒斯坦人被强行迁移，对妇女的影响尤为严重；

(e) 采取一切必要措施，保护巴勒斯坦人及其财产免遭定居者的暴力侵害和破坏，确保定居者和以色列安全部队对巴勒斯坦人的所有暴力事件和破坏其财产的行为均得到迅速、有效、彻底和透明的调查，犯罪人受到起诉，被定罪者受到适当处罚，并确保按照国际标准向受害者提供有效补救，包括充分赔偿；

(f) 保护巴勒斯坦人的表达自由与和平集会权，避免一切不当限制，包括避免使用武力，并为和平抗议创造有利环境；

(g) 终止可能导致被占领叙利亚戈兰境内受保护人员遭受歧视的政策和做法。