



人权理事会

第十六届会议

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 年以来巴勒斯坦被占领土的人权情况特别报告员
理查德·福尔克提交的报告

概要

本报告论述以色列遵守国际法义务的情况，涉及自 1967 年以来所占领的巴勒斯坦领土的状况。着重谈到以色列在履行特别报告员以及联合国其他人权机制的任务方面一贯缺乏合作。特别报告员侧重谈到对扩大以色列定居点问题的关切，特别是在东耶路撒冷，以色列封锁加沙地带的的影响，以及以色列当局对被拘留的巴勒斯坦儿童的待遇问题。

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-9	3
二. 恢复直接和平谈判.....	10-13	5
三. 在巴勒斯坦被占领土继续扩大定居点.....	14-19	8
A. 事实上吞并东耶路撒冷.....	15-16	8
B. 从东耶路撒冷驱逐人口以此作为吞并的手段.....	17-19	10
四. 西岸道路和在使占领永久化方面的国际共谋.....	20-22	11
五. 继续封锁加沙.....	23-25	13
六. 以色列当局在被占领土虐待儿童.....	26-31	15
七. 建议.....	32	17

一. 导言

1. 不幸的是，1967年以来巴勒斯坦被占领土的人权情况特别报告员必须再次提请人权理事会成员注意以色列政府继续拒绝允许报告员访问巴勒斯坦被占领土。做出了多次尝试，让以色列政府参加讨论，希望扭转导致2008年12月14日在本·古里安机场拘留和驱逐特别报告员的政策，但迄今为止却没有任何回应。将努力争取以色列政府在特别报告员履行义务，执行联合国公务方面进行必要合作。此种合作应当理解为本组织会员国所负的一项基本法律义务。

2. 由于迄今为止多次努力提请人权理事会和大会注意这一情况均未取得任何积极的结果，特别报告员借本报告之机呼吁做出更有力的尝试，以确保以色列政府的合作。应当回顾，《联合国宪章》第一百零四条规定，本组织“于每一会员国之领土内，应享受于执行其职务及达成其宗旨必须之法律行为能力”。第一百零五条第二款规定，代表本组织之职员，在会员国领土内应享受“于其独立行使关于本组织之职务所必需之特权及豁免”。这些规定在大会1946年2月13日通过的《联合国特权及豁免权公约》中得到详细阐述，并通过1946年4月19日《瑞士联邦委员会与联合国秘书长之间的协定》得到执行。其标题为“联合国特派专家”的第四条第22款特别重要，其中规定了会员国与特别报告员等代表合作并避免干扰其独立性的相当广泛的义务。

3. 应当指出，以色列政府也没有与人权理事会最近一些有关巴勒斯坦被占领土的重大主动行动合作，包括联合国加沙冲突实况调查团的报告(A/HRC/12/48)，和调查以色列袭击人道主义援助运输船队从而违反国际法，包括国际人道主义法和人权法的行为国际调查团的报告(A/HRC/15/21)。面对这种不与人权理事会公务合作的行为模式，本机构和秘书长办公室应当协调努力，尽其所能获得以色列政府未来的合作。

4. 与不合作问题密切相关的是影响到不执行的若干未决事项。加沙冲突国际实况调查团的报告，根据其有关严重和系统地违犯国际人道主义法的调查结果，建议采取若干措施，评估加沙冲突(2008/09年)期间刑事犯罪行为肇事者的责任。目前没有迹象表明做出了任何努力，动员有效支持落实这些建议。而且，尚没有证据表明存在一个愿意按照国际标准为其士兵和领导人的刑事行为实行可信程度问责制的以色列。这些结论得到评估以色列政府和巴勒斯坦方面对加沙冲突所作调查的独立专家委员会报告(A/HRC/15/50)的确认。此外，同样结论看来也涉及2010年5月31日人道主义援助运输船队事件国际独立实况调查团的报告。¹因此，国际社会正在形成的强烈印象是，缺乏政治意愿，落实基于权威调查结果提出的建议，即以以色列因公然违反国际人道主义法和国际刑法而被认为有罪。这种

¹ 在本报告提交之时，秘书长设立的运输船队事件调查小组和以色列政府设立的Turkel委员会的报告和建议尚未完成。

不愿意推动落实的印象使人们广泛认为，以色列的行为不受处罚，在运输船队事件中，限制并拖延船队乘客有机会就非法造成的伤害寻求补救。这种规避和拖延的动态总体上弱化了对国际法的尊重，弱化了人权理事会会在自己的主动行动方面的信誉。更为实质性的是，这种动态剥夺了生活在占领之下的巴勒斯坦人民得到国际法赋予的在占领情况下获得保护的好处，具体而言，即《关于战时保护平民之日内瓦公约》(《日内瓦第四公约》)和 1949 年日内瓦四公约第一附加议定书所赋保护的好处。

5. 由于长时间持续严重违犯以色列作为占领国的多项基本法律义务，巴勒斯坦被占领土平民人口频繁地、经常是每天都遭受各种严重形式的虐待和痛苦，实际感受到不执行国际人道主义法的问题。许多政治领导人近几个月确认了这项评估，然而，有组织的国际社会却仍然保持沉默。例如，德国外交部长吉多·韦斯特维勒最近访问加沙之后宣布，持续封锁是“不能接受的”。²

6. 而且，人道主义运输船队事件独立国际实况调查团的报告认为，在船队受到攻击之时，以色列武装部队所用暴力“不仅...不恰当，而且显示了毫无必要和难以想象”，它所表现的“野蛮程度是不可接受的”。³ 报告的结论是，以色列的攻击“严重违反了”《日内瓦第四公约》第一四七条所载国际人权法和人道主义法。⁴ 调查团还要求以色列政府合作，协助查明暴力事件的肇事者，这些人在攻击运输船队时戴着面具，身份不明。要求提供这些信息是为了“起诉负有责任者”。⁵ 由于这些调查结果，以色列政府有义务立即结束所有方面的封锁，合作查明暴力事件肇事者，以及对有关政策负责的领导人，从而能够实施有效的问责程序，并最终就所受不法伤害给予有关个人和幸存家庭成员以适当金额的赔偿。而且，应当允许真正出于人道主义目的参与此种行动的民间社会行为人开展工作，不受干扰。

7. 报告员相信，以色列违犯国际人道主义法，人权法和刑法的累积影响引起了重大的语言问题。将这些违犯事项作为独特的行为事件处理，与刻意设计或累积情节自然结果(所谓“实地的事实”)产生的更广泛的后果无关，这种做法具有误导性。强调这些有关语言的关注，是因为以色列在外交格局中是较强势的一方，普遍得到美利坚合众国的无条件支持。确实，以“事实”开始出现的以色列的不法行为，随着时间的流逝转化成为了“条件”，或用美国国务卿希拉里·克林顿的话来说，即被作为基本上不可逆转来对待的“随后的事态发展”。在占领的若干方面，这种转变都是如此，至少包括定居区和与之配套的道路基础设施和安全区，以及隔离墙。呼吁适当重视这些明显非法模式的影响和所涉事项及其有些反

² Ma'an News Agency, “德国部长呼吁以色列结束对加沙的封锁”，2010 年 11 月 8 日。

³ A/HRC/15/21, 第 264 段。

⁴ 同上，第 265 段。

⁵ 同上，第 267 段。

常的事后设法使其“合法化”和“正常化”，要求使用更强烈的揭露性措辞，以更好地了解对巴勒斯坦人权利的肆无忌惮地攻击，了解有意义的自决的前景。正是在这一背景之下，本报告决定，采用诸如“吞并”、“种族清洗”、“种族隔离”、“殖民主义者”和“罪行”等措辞，以更充分地表述巴勒斯坦被占领土情况的实际性质。此类标签可能被视为情绪化，诚然需要有法院的裁决才具有法律上的决定性。然而，特别报告员认为，相对于看来更为中性的实际事态发展描述而言，此种措辞更准确地描述了 2010 年底占领的现实，前者掩盖了这一占领的结构，43 年来，占领损害了巴勒斯坦人民在国际法之下的权利。

8. 在此背景下，特别报告员认为，现在是时候了，应当重申前巴勒斯坦被占领土问题特别报告员约翰·杜加尔德的呼吁，吁请将这一情况提交国际法院，以便就“[以色列]占领的要素是否构成某种形式的殖民主义和种族隔离”做出权威裁定。⁶ 应当强调，种族隔离罪已不再与南非政权的种族主义政策相联，这种政策使人们制定了《禁止并惩治种族隔离罪行国际公约》。现在，种族隔离罪与“一个种族团体对任何其他……种族团体，在一个有计划……的体制化制度下，实施(行为)，……目的是维持该制度的存在”。⁷ 种族隔离罪还被视为《日内瓦第一议定书》第八十五条第四款第(三)项之下的“严重破坏行为”，该议定书是一项有 169 个缔约国的国际条约，并因其宣示习惯国际法而被视为具有普遍约束力。本报告将要揭示，与巴勒斯坦的被征服地位相比，定居者在行政、安全、行动和法律方面的双重歧视性结构看来使以色列对西岸的长期占领构成一个种族隔离事件。提交国际法院还要寻求澄清持续非法定居、在居住证问题上做手脚、在东耶路撒冷实施驱逐的模式是否构成“种族清洗”，如果是，从战时占领国际法的角度，这种行为应当如何看待。

9. 以色列对在被占领土所有违反国际人道主义法事项、尤其是对定居点问题负有国家责任，这一点本来不言自明，但强调这一点也很重要。国家责任不能够通过将处理由于市政或私营部门行为人的行为所引起在被占领土侵犯巴勒斯坦人权利的事项的权力下放或不予处理而规避，特别是有关非法修建定居点的主张和在东耶路撒冷的种族清洗的指控。

二. 恢复直接和平谈判

10. 现在，以色列与巴勒斯坦权力机构之间的和平谈判暂停，正在做出狂热的外交努力，以继续双方之间的讨论。这些努力与报告员相关，因为落实生活在占领之下的巴勒斯坦人民自决权的普遍接受的路线是实现以色列按照安全理事会第 242(1967)号决议或在双方的协定基础上撤离。这种谈判是否能够有效和合法，这本身就是一个争议颇多的问题，在此将不予考虑，也不从作为一个实际问题，

⁶ A/HRC/4/17, 内容提要, 第 10 段。

⁷ 见《国际刑事法院罗马规约》第七条第 2 款第 8 项。

实地累积事实是否使得此种结果可以实现的角度，评估在被占领土建立独立的巴勒斯坦国的假定结果。在最近一份提交大会的报告(A/65/331)中，特别报告员提出，西岸和东耶路撒冷的事态发展已将一个法律上的占领的框架转变成为了一个事实上的吞并的条件。报告员仍然确信，以色列定居点，包括相关基础设施道路、缓冲区和隔离墙，继续是恢复和平谈判的单一最重要的障碍，假定这种谈判能够对实现巴勒斯坦人的权利做出建设性的贡献，而这一点远非不言自明。巴勒斯坦权力机构反复说，如果不无条件地冻结定居点的扩张，包括在东耶路撒冷，巴方就不会恢复谈判。马哈茂德·阿巴斯总统说：“我们希望完全停止修建定居点。我们不想被另一次暂停、半暂停、或 1/4 暂停所欺骗。如果他们希望我们直接会谈对话，定居点就必须完全停止。”⁸ 巴勒斯坦首席谈判者 Saeb Erekat 做了同样的声明：“在修建定居点问题上没有妥协的余地……以色列政府必须在和平与定居点之间做出选择，因为不可能两者兼得”。⁹

11. 而且，报告员相信，在向以色列提出的引诱条件，以延长部分暂停扩展定居点方面，有理由担心维护巴勒斯坦人民权利的问题。这是一个原则问题，因此尽管美国政府宣布，将不会再极力劝说以色列政府冻结扩展定居点，但这仍然是一个重要问题。重要的是要牢记，定居点的不法性一再得到确认，人们提到《日内瓦第四公约》第四十九条第(6)款的措辞，大会和安全理事会的各项决定和决议，以及为人敬重的世界领导人的多次声明。因此，为以色列提供实质性好处，换取临时和部分停止一项有损于巴勒斯坦自决前景的非法活动，引起一些令人不安的原则问题并造成先例。前美国驻以色列大使 Daniel Kurtzer 提到，美国重新进行谈判的此种努力旨在对其过去和现在的“恶行奖赏以色列”。¹⁰ 还有广泛报道说，如果以色列接受这项提议，就决不会再有人要求它暂停扩展定居点，无论是在西岸是在东耶路撒冷。在此最重要的问题是无视生活在占领之下的巴勒斯坦人民的合法权利。如果像此处一样，将多次侵权的模式作为一个新的合法性的平台对待，就是在为当事方和普遍的各方造成一个可怕的先例。以色列的定居点及其道路基础设施构成以色列长期占领西岸和东耶路撒冷的不法性的一个基本方面，包括接受并使其合法化在内的一个谈判进程不可能有任何积极意义。在这方面，只有关于冻结定居点扩展的一项永久性承诺才意味着具有支持以下信念所需的基本诚意：和平会谈是这一阶段的一条可行的道路，以实现巴勒斯坦自决和对双方人民都安全的可持续和平的基本目标。

⁸ Khaled Abu Toameh, “阿巴斯：以色列谋求‘对返回权利关上大门’”，《耶路撒冷邮报》，2001年11月8日。

⁹ 同上。

¹⁰ “定居点交易，美国将以此奖励以色列的恶行”，《华盛顿邮报》，2010年11月21日。Robert Fisk 使用更严厉的语言提出反对：“目前美国对以色列实行贿赂，后者还不愿意接受，以换取甚至是临时地结束对他人财产的盗窃，这[通常]被视为十分荒谬”，《独立报》，2010年11月20日。

12. 关于巴勒斯坦自决问题，由于持续占领，大多数基本权利的行使无从谈起，巴勒斯坦权力机构说，如果会谈失败，它将自行建立一个巴勒斯坦国，即使面对占领。阿巴斯总统将这一观点表述如下：“如果我们[在谈判中]失败，我们将去联合国安全理事会要求世界承认巴勒斯坦国”。¹¹ 这与巴勒斯坦权力机构总理萨拉姆·法耶兹所表述经常讨论的巴勒斯坦国的计划相符。法耶兹先生宣布了有关计划，在西岸修建巴勒斯坦国的组成机构，他的努力被许多独立方面视为可信的和令人印象深刻的。¹² 用法耶兹先生最近的话来说，“我坚信，[巴勒斯坦国]能够实现。对此我们必须建立起一种必定的意识。我想明年就会实现”。¹³ 世界银行 2010 年 10 月印发的一份报告也鼓励这些期待，提出，如果巴勒斯坦权力机构保持“在机构建设和提供公共服务方面的绩效，它就处于一个在最近将来的任何时刻建立一个巴勒斯坦国的有利地位”。¹⁴ 然而，必须理解，这样一个巴勒斯坦国可能被视为远远没有实现可以接受的实行自决的最起码内容，没有解决诸如难民、耶路撒冷、边界、水和定居点等未决的核心问题。一个值得注意的最近的事态发展具有各种法律和政治影响，这就是巴西和阿根廷正式承认 1967 年边界范围内的巴勒斯坦国，这实际上看来是安全理事会第 242(1967)号决议所载巴勒斯坦自决的领土观(需做一些小的边界调整，但不能过大，不能允许吞并一些定居区，以“交换”毗邻加沙的大片干旱土地，或转交目前在绿线之后的阿拉伯村庄)，并包括关键的非领土难民问题。

13. 在报告期间，报告员关注的另一个问题是，以色列通过了一项法律，规定政府间谈判达成的任何协定都需要全国公民投票决定，除非得到议会 80 名或更多议员批准。¹⁵ 如果要达成一项体现相关国家行为者权利和责任的协定，增加需经议会绝大多数或全国公民投票批准的国内要求将会不必要地增加该程序的负担。Saeb Erekat 还更进一步说，新的立法“是对国际法的嘲弄”。¹⁶ 按照习惯，国家确实需要对国际条约义务实行某种形式的法律批准。在这一情况中，以色列对所达成任何协定的公共核准可能增加其政治合法性并可能得到未来尊重，但如果它没有得到以色列人的足够支持，则可能意味着该协定不能持续。因此，对最后确定一种通过谈判达成的解决办法的这一新的限制充其量可被视为自相矛盾，并非其本身不法，尽管其可能不够慎重，如果有关目标是要通过一项谈判达成的协定结束冲突，这一立场越来越多地面对疑问。

¹¹ “阿巴斯：以色列谋求‘对返回权利关上大门’”。

¹² 参见 Robert Serry, “两国解决办法正在消失吗？”，2010 年 4 月 27 日，在希伯来大学杜鲁门学院的讲话。

¹³ 路透社，“巴勒斯坦人要求立即建国以对抗以色列的‘单边主义’”，2010 年 11 月 9 日。

¹⁴ 世界银行，“两年内巴勒斯坦建国：经济复兴的机构”(2009 年 9 月)，第 3 段。

¹⁵ 见 Chaim Levinson, “会议授权就从吞并的土地上撤出进行公民投票”《国土报》2010 年 11 月 23 日。

¹⁶ “Erekat 关于公民投票：以色列在嘲弄国际法”，《耶路撒冷邮报》，2010 年 11 月 23 日。

三. 在巴勒斯坦被占领土继续扩大定居点

14. 鉴于双方都将定居点现象置于问题的核心，报告员相信，看来应当更详细地关注最近定居点扩展的事实和法律影响。以色列自我限定的为期 10 个月的“暂停”西岸定居点扩展于 2010 年 9 月 26 日到期，从而导致短暂恢复的和平进程中断，引起了一些冗长的谈判，旨在重新确立现已被放弃的暂停。但是，有几点必须注意。第一，为期 10 个月的暂停并未停止定居点的修建，而仅仅是放慢了在西岸某些地方的扩展速度；¹⁷ 并未打算冻结在被占东耶路撒冷定居点的修建，而是主张，与国际法律和政治共识相反，自 1967 年以来被以色列法律所扩大的整个耶路撒冷都未被占领，整个城市是以色列的首都，该城中没有任何部分可作为未来巴勒斯坦国的首都。在西岸，在暂停期间，定居者公共设施，如学校和社区中心，以及成千上万在建的住房单元的建设未受任何影响。第二，据“现在就和平”运动说，在 9 月 26 日暂停结束之后头 6 周出现了一个定居点修建高潮。¹⁸ 而且，定居者设法开始修建 1,629 个住房单元，并为其中 1,116 个单元挖地基。63 个定居点的工作已经开始，其中 46 个在隔离墙以东，17 个在隔离墙以西。根据以色列中央统计局的数据，在整个 2009 年期间，1,888 个新的住房单元已经开工。如果没有暂停，建设以同样的速度继续进行，在 10 个月的时期内本来会有 1,574 个单元开工。在冻结结束之后的 6 周内，定居者设法开始了类似数目的单元，证明定居点冻结不过是延缓 10 个月修建这一事实。¹⁹ 实际上，与暂停之前两年期间的情况相比，定居点修建的速度翻了两番。²⁰ 第三，也许最为重要的是，暂停的有关前提从未引起疑问，即开始或结束定居点冻结是一个以色列可随意处置的事项。官方外交从来没有考虑过定居点的存在引起的持续侵权事项的相关性，也从来没有考虑过 50 万现在居住在西岸和东耶路撒冷、受益于优惠法律和行政结构的以色列定居者成问题的身份，这种情况帮助造成了种族隔离的印象(由于其歧视、强制和种族具体的特性)。在这方面，定居点现象的规模加上其持续性和特性也令人担心：占领是殖民主义吞并的一种形式，具有明确的永久化的意图。

A. 事实上吞并东耶路撒冷

15. 以色列坚持将东耶路撒冷排除在部分暂停之外，及其对东耶路撒冷地位的总体态度是特别报告员进一步关注的问题。本雅明·内塔尼亚胡总理和其他以色列领导人多次确认，以色列继续拒绝承认巴勒斯坦被占领土包括东耶路撒冷的联

¹⁷ 见“现在就和平”，“定居点冻结八个月”，2010 年 8 月 2 日。

¹⁸ 见“现在就和平”，“定居者在 6 周内几乎弥补了 10 个月在定居点冻结”，2010 年 11 月 13 日。

¹⁹ 同上。

²⁰ 见国际中东媒体中心，“以色列定居点修建速度上个月翻了两番”，2010 年 10 月 21 日。

联合国各项决议和国际法的其他相关方面。内塔尼亚胡先生将这一点戏剧化了，他最近说，“耶路撒冷不是一个定居点——是以色列国的首都。该城是约 80 万人的家园，在该城任何类型的建筑方面——包括在西岸 10 个月的暂停建设期间——以色列从未限制过自己。以色列看不出和平进程与耶路撒冷的规划和建设政策之间有任何联系，这一点过去 40 年来从未改变”。²¹ 尽管这一主张相当于无视国际法，但这是以色列外交立场的一个重要表述，使人更加怀疑，对一个打算取消巴勒斯坦人以被以色列 1967 年所占领的历史城市耶路撒冷之一部分为其国家首都这一基本权利的谈判进程，人们还能指望些什么。而且，国际社会和有关各国政府没有正式拒绝以色列在谈判之前所采取的此种立场，注意到这一点令人不安。

16. 报告员发现，截至 2010 年 12 月，在东耶路撒冷，定居点扩展速度实际上加快了。2010 年 11 月 4 日，以色列政府就东耶路撒冷 Pisgat Zeev 和 Ramot²² 定居点 238 个新的住房单元发出招标，并在第二天宣布计划在东耶路撒冷其他地方修建 1,352 个新的住房单元。除了定居者在东耶路撒冷强行夺占巴勒斯坦的住房之外，持续的修建导致巴勒斯坦居民被逐出家园。巴勒斯坦家庭，其中有些祖祖辈辈生活在其家园中，被以色列警察和定居者驱逐出去。2010 年 7 月，一个在老城家中居住了 70 多年的巴勒斯坦大家庭被警察支持的定居者驱逐，这些定居者然后夺占了该住房。²³ 2010 年 11 月，定居者组织对东耶路撒冷 Jabal al-Mukkahber 和 al-Tur 巴勒斯坦街区两座房屋的控制导致若干巴勒斯坦家庭被迫迁出其住房。²⁴ Sheikh Jarrah 街区也一直是以色列定居者团体企图夺取土地和财产的目标，以便在该地区建立新的定居点。因此，60 多名巴勒斯坦人失去了住房，另外还有 500 人有在不久的将来被迫迁、剥夺财产和流离失所的风险。²⁵ 在东耶路撒冷 Silwan 街区，一些以色列家庭强制夺占了巴勒斯坦人的住房，把他们赶进了有人看守的定居点园区，那里挂着以色列旗。²⁶ 许多定居者组织得到国外私人捐助者的支持，²⁷ 这些持续违反国际法的事项引起复杂的国际问题和以色列的国家责任问题。而且，以色列政府和耶路撒冷市政当局支持定居者在东耶路撒冷和老城巴勒斯坦街区的行动，给他们派有由税款支付的私人保安人

²¹ Attila Somfalvi, “总理对奥巴马的回应：耶路撒冷不是一个定居点”，《新消息报》，2010 年 11 月 10 日。

²² 大赦国际英国，“东耶路撒冷，以色列 238 个住房单元的计划威胁到巴勒斯坦人的人权”，2010 年 10 月 15 日。

²³ Harriet Sherwood, “以色列定居者将巴勒斯坦家庭从其 70 年住家中迁离”，《卫报》2010 年 7 月 29 日。

²⁴ 以色列占领领土人权信息中心，“东耶路撒冷新的定居者飞地”，2010 年 12 月 2 日。

²⁵ 人道主义事务协调厅，被占巴勒斯坦领土办事处(OCHA-OPT)，“概况介绍：Sheikh Jarrah 案”，2010 年 10 月。

²⁶ 参见 Silwan Wadi Hilweh 信息中心，“定居者在 Silwan 夺占 Al-Farouq 街区的一栋房屋”，2010 年 11 月 23 日。

²⁷ 见“东耶路撒冷新的定居者飞地”。

员，以保护园区，派出保安部队陪同夺占巴勒斯坦住房；资助和促进园区的修建和发展；并将政府资产转交给这些组织控制。²⁸ 这种支持进一步表明以色列对耶路撒冷巴勒斯坦居民体制上有系统的歧视，表明以色列正在努力造成委婉说法的“实际上的事实”，以吞并东耶路撒冷。

B. 从东耶路撒冷驱逐人口以此作为吞并的手段

17. 特别报告员相信，从东耶路撒冷驱逐人口不仅涉及与夺占和拆毁住房的事件相关——不仅涉及对面临失去住房的个人和家庭立即造成极为不利的的影响——而且构成更广泛的吞并情景的一部分，不是作为以色列的一项合法主张实施，而是越来越多地被证明是作为以色列的一个政治项目而实施。以色列在耶路撒冷对巴勒斯坦人实施新的处罚，包括威胁取消合法居住在耶路撒冷的巴勒斯坦人的耶路撒冷居住权。

18. 极端恶劣的一个例子是，2010年7月，曾当选巴勒斯坦立法委员会委员的4名巴勒斯坦裔以色列公民被通知其在耶路撒冷的居住权被取消，包括一名前议会部长，此前这4名政治家曾拒绝放弃与哈马斯的联系。²⁹ 2010年夏天继续设法驱逐这些议员，最后，2010年12月8日，其中一人被驱逐出耶路撒冷。³⁰ 从耶路撒冷驱逐立法委员会委员违反了《日内瓦第四公约》第四十九条第(6)款，其中明确禁止强行移送被保护人。它还造成了一个特别危险的先例，即迁离270,000多生活在东耶路撒冷的巴勒斯坦人。³¹ 如特别报告员先前所指出，特别令人担忧的是，看来以色列准备以假定其对以色列国缺乏忠诚为由，强制移送这些人。³² 作为占领国，以色列不得从东耶路撒冷移送平民，不得迫使巴勒斯坦人宣誓效忠或以其他方式声明忠于以色列国。取消居住证、拆毁住房和搬迁、修建定居点、将东耶路撒冷与西岸其他部分隔离并将其并入以色列，以及以色列其他一些将巴勒斯坦人赶出该城的措施累积起来将会使得没有可能建立一个以东耶路撒冷为首都的有生存力的巴勒斯坦国。³³

19. 证据表明，从较长期利益的角度来看，强制将巴勒斯坦人向外驱赶和政府支持的将以色列定居者向内自愿迁移相结合的总体模式，反映了以色列有系统的

²⁸ 同上。

²⁹ 见 B'Tselem, “危险的先例，以色列取消四名与哈马斯有联系的巴勒斯坦人在东耶路撒冷的居住权，并采取行动将其强制转移”，2010年7月18日。

³⁰ 美联社，“以色列以耶路撒冷身份为由驱逐被监禁的哈马斯议员”，2010年12月9日。

³¹ “危险的先例，以色列取消居住权”。

³² 特别报告员的声明，“以色列必须避免在东耶路撒冷进一步违反国际法，”2010年6月29日。

³³ 卡特中心，“卡特中心呼吁结束东耶路撒冷的驱逐，尊重国际法”(2010年7月22日)。可查阅 www.cartercenter.org/news/pr/palestine-072210.html。

政策，为全面剥夺巴勒斯坦人，确立对自 1967 年以来所占领土的永久控制创造条件。据联合国一份报告说，强制人口迁移或种族清洗被界定为“人口迁入或迁出一地区……有计划性、强迫性和蓄意性……影响或其本身的意图是，改变一块领土的人口组成……在意识形态或政策宣称某一群体可统治另一群体时，就更是如此。”³⁴ 毫无疑问，通过在耶路撒冷实施驱逐和剥夺巴勒斯坦人的政策，以色列继续对旨在实现对巴勒斯坦人实行种族清洗的一项渐进、逐步增加但具有累积破坏性的政策负有责任。

四. 西岸道路和在使占领永久化方面的国际共谋

20. 报告员坚信，更广泛的有关占领的基础设施、特别是道路的双重制度代表了占领国以色列越来越多地违反《禁止并惩治种族隔离罪行国际公约》，更为相关的是，涉及有关《国际刑事法院》运作的规约中所具体说明的危害人类罪事件的种族隔离。道路的双重制度，如与法律制度相关的情况一样，在西岸造成了两个领域：一个是拥有特权的以色列定居者，另一个是生活在占领之下的被征服的巴勒斯坦人。在政府中和在国际资助修建替代公路网络，以便利巴勒斯坦人旅行，同时对现有干线公路实行制度化的以色列军事控制，而这些公路仅可供以色列定居者通行方面，这一点特别明显可见。这些公路许多还是在 C 区修建或提高等级，该区约占西岸的 62%，根据 1995 年《奥斯陆协定》，该区是在以色列的行政和军事控制之下，与 A 和 B 区域的条件相比，甚至与被封锁的加沙地区的恶劣条件相比，生活在 C 区的巴勒斯坦人的物质条件极为不利。在这些情况中，这些道路仍然在占领国的控制之下，因此大多不让巴勒斯坦人通行(获得许可证的极少数人除外)，而用于支付这些道路的国际援助和资金则是被转用的资金，使占领国受益，这些资金来自表面上旨在改善生活在占领之下的巴勒斯坦人生活的资金流。

21. 人道主义事务协调厅报告说，以色列当局继续采取措施，限制巴勒斯坦人的行动和出入，同时便利以色列定居者的行动。³⁵ 这些措施包括：扩大替代公路网络(“生命纤维”)；检查站(包括部分检查站)；以及无人障碍物，包括路障、土堆、土墙、路门、路栅和壕沟。³⁶ 这些措施使巴勒斯坦人付出代价。例如，“生命纤维”道路常常需要没收巴勒斯坦人的私人土地，将少数几个巴勒斯坦社区重新连接起来，这些社区由于限制巴勒斯坦人出入干道、或由于道路由于

³⁴ 人口转移(包括定居者的安置)所涉人权方面的问题，哈索内先生和波多野里望先生编写的初步报告(E/CN.4/Sub.2/1993/17)，第 15 和 17 段。

³⁵ 人道主义事务协调厅，被占巴勒斯坦领土办事处，“西岸行动和准入最新情况”，(2010 年 6 月)。

³⁶ 同上。

隔离墙而受阻而不能与外界相通。然而，他们却继续加强从主要公路网络驱逐巴勒斯坦人，破坏不同地区之间的领土的连续性。³⁷

22. 无论是否出于疏忽，国际捐赠社会的作用通过道路的双重制度巩固了以色列在西岸的控制。美国国际开发署(美援署)承认，其在 C 区的所有西岸项目的进行，包括修路，都必须事先与以色列政府协调。³⁸ 换句话说，美援署和美国纳税人在资助、从而进一步强化以色列对西岸事实上的吞并。³⁹ 一个具体的例子是，美援署 2010 年 6 月宣布，美国纳税人支付在西岸修路，并夸耀说，“在西岸南部的一个公路项目完成之后，Dahriyeh 和邻近的 Beer Sheva 市(共约 10 万居民)之间的贸易将大为增加”。⁴⁰ 西岸 Dahriyeh 和 Beer Sheva 之间的地区大部分在 C 区，因此，旨在为巴勒斯坦居民提供的援助资金越来越多地用于帮助以色列为占领供资。另一个例子是附近的 Nidal Hatim 地区，Bethlehem 附近 Battir 村的一位居民描述了他如何无法使用第 60 号公路的情况，这是从 Bethlehem 通往该村的一条主要公路，是穿过西岸的南北交通干线；“要上这条高速公路，我们必须通过检查站，再转回来。我持有的是西岸巴勒斯坦人身份证，因此我无法通过该检查站”。⁴¹ 相反，他走上一条支路，这是巴勒斯坦权力机构在美援署支助下正在修建的一条道路。这条在建的支路环绕四车道的第 60 号公路穿行，后者目前大多为以色列定居者所用。一旦完工，预期这条“生命纤维”道路将是 Bethlehem 省西部地区各村庄与 Bethlehem 城市地区连接的唯一出入口。⁴² 据以以色列人权组织以色列占领区人权资料中心说，“西岸的双重道路制度将在长期固化以色列的控制。与 Battir 连接的隧道可由一辆军用吉普控制”⁴³ 巴勒斯坦权力机构批准了部分道路。但是，这并不改变一个外部政府提供资金修建会巩固巴勒斯坦被占领土上已在进行的事实兼并这一进程的法律后果。此种资金可能会导致提供资金的外部政府被视为非法占领的同谋。

³⁷ 同上。

³⁸ 美国国际开发署 2010 年 6 月 9 日的信件。可查阅 www.usaid.gov/wbg/misc/2010-WBG-11.pdf。

³⁹ 参见 Akiva Eldar, “美国纳税人在为以色列占领西岸付款”，《国土报》，2010 年 11 月 16 日：“有关道路是美国国际开发署在欠发达国家修建基础设施的主动行动之一。以色列已经自豪地脱离了发展中国家俱乐部，也不在美国国际开发署的客户之列。然而，看来伊利诺斯州的史密斯家族正在使占领对 Petah Tikva 的科恩家族而言不那么昂贵”。

⁴⁰ 美国国际开发署，“概况介绍：水资源和基础设施”，(2010 年 6 月)。可查阅 www.usaid.gov/wbg/misc/WRI%20-%20INP%20Fact%20Sheet.pdf。

⁴¹ Nadia Hijab 和 Jesse Rosenfeld, “巴勒斯坦公路：巩固国家地位还是以以色列的吞并？”，《国家》，2010 年 4 月 30 日。

⁴² “西岸行动和准入最新情况”。

⁴³ “巴勒斯坦公路”。参见 Badil, “丧失第 60 号公路准入的影响”。可查阅 www.badil.org/en/documents/category/33-ongoing-displacement。

五. 继续封锁加沙

23. 重要的是从一开始就强调人道主义援助运输船队事件国际独立实况调查团报告的结论。报告得出了一系列结论，很可能成为迄今为止有关国际评估方面的权威意见，并在继续封锁占领加沙方面产生某些更广泛的政策影响。也许，这些影响中最重要的是“明确认定”，2010年5月31日在加沙“出现了人道主义危机”。“从可靠来源得到的大量的证据无可辩驳，很难得出相反看法”。⁴⁴ 调查团的报告进一步得出结论认为，人道主义危机的存在本身就足以使得封锁“非法”，⁴⁵ 由此推之，将在国际水域拦截运输船队视为违反国际法。⁴⁶ 应当指出，与其总体人道主义影响无关，封锁不法性的核心在于它构成集体惩罚整个平民人口的一个明确、系统和持续的事件，直接违反了《日内瓦第四公约》第三十三条。一个重大的进一步的结论是“加沙存在令人悲哀的局势”，因此，人道主义组织打破这类非法和残酷封锁的行动是完全有道理的。⁴⁷ 在“国际社会出于某些理由不愿采取积极行动”之时，情况更是如此。⁴⁸ 对加沙人民持续面临、自2006年以色列禁运以来更加恶化、至2007年实施封锁以来急剧升级的局势所作的此种解释，有力地揭示了运输船队组织者提出的、而以色列官员所否认的人道主义理由，以色列官员多次否认加沙存在任何人道主义危机。

24. 报告员认定，加沙平民人口的情况继续令人极为关注。2010年，以色列使用武力导致了加沙58名巴勒斯坦人被杀害(包括22名平民)，还有233名巴勒斯坦人受伤(包括208名平民)。⁴⁹ 以色列宣布了一个缓冲区，从边界铁丝网起向加沙延伸1,500米(占加沙的17%)，以色列军人向在边界附近从事正常和平活动的农民和儿童开火。⁵⁰ 以色列海军也将加沙渔船限制在离岸三海里的范围内，如果这些船只超限，则开火示警。⁵¹ 目前以色列与加沙关系的这些特征十分有力地确认了关于加沙仍然是一个被占领土的有关法律和事实评估。

⁴⁴ A/HRC/15/21, 第261和263段。

⁴⁵ 同上, 第261段。

⁴⁶ 同上, 第262段。

⁴⁷ 同上, 第275段。

⁴⁸ 同上, 第276段。

⁴⁹ 人道主义事务协调厅, 被占巴勒斯坦领土办事处, 《保护平民周报》, 2010年11月10至23日。

⁵⁰ 见人道主义事务协调厅, 被占巴勒斯坦领土办事处, “夹障之间, 处境维艰”, (2010年)。关于这一专题的进一步资料, 见下一章。

⁵¹ 同上。

25. 尽管在 2010 年 5 月 31 日运输船队事件之后宣布放宽封锁，但加沙严重的人道主义状况却持续存在。⁵² 不幸的是，尽管有选择性地放宽封锁，但整个加沙平民人口持续困苦和危险的基本特征却持续存在。⁵³ 例如，最新可得的数据表明，2010 年 11 月下旬，每周有 780 卡车的人道主义物资进入加沙(相比之下，在报告的放宽封锁之后，2010 年 6 月 20 日为 944 卡车)，这一总数仅为 2007 年 6 月实施封锁之前每周平均数的 28%。⁵⁴ 据最近一份 25 个非政府组织提出的报告说，在 2009 年 1 月以色列的攻击之后，加沙需要 670,000 卡车的建筑材料用于重建。然而，自从 2010 年 6 月“放宽”限制以来，以色列当局平均仅允许每月 715 卡车。⁵⁵ 照此速度，加沙重建需要 78 年，完成日期为 2088 年。还值得注意的是，进口总量中 53% 为食品项目，而封锁之前为 20%，表明民事正常状态非食品需要下降。自 2010 年年初以来，工业燃料也没有增加。因此，提供的总电量比估计每日需要的 280 兆瓦少 40%。⁵⁶ 每日断电长达 12 小时，不利地影响到供水、污水处理和清除以及卫生设施等基本服务。⁵⁷ 20% 的加沙人每 5 天中只有 1 天获得供水(也只有 6-8 个小时)，50% 的人每 4 天中只有 1 天获得供水；还有 30% 的人 2 天中有 1 天获得供水。⁵⁸ 2010 年 9 月，联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)报告说，由于持续封锁，近东救济工程处无法满足 40,000 加沙学龄儿童的入学需要。⁵⁹ 这些事实表明了封锁的持续性和不法性，封锁既是一种非法集体惩罚的形式——相当于危害人类罪，又是违反国际人道主义法对生活在占领之下的平民人口必须物品的剥夺。

⁵² 见内塔尼亚胡总理办公室在安全理事会 2010 年 6 月 20 日会议之后的声明。可查阅 www.mfa.gov.il/MFA/Government/Communiques/2010/Prime_Minister_Office_statement_20-Jun-2010.htm。

⁵³ 一般可见大赦国际英国及其他，“希望破灭：继续封锁加沙”，2010 年 11 月 30 日。参见 Gisha，“阐释封闭加沙：自国会决定以来，有哪些变化，有哪些未变，有哪些影响？”，2010 年 7 月。可查阅 www.gisha.org/UserFiles/File/publications/UnravelingTheClosureEng.pdf。进一步的最新情况，参见 Gisha，“外交部关于‘放宽’关闭加沙报告背后的事实”。可查阅 www.gisha.org/index.php?intLanguage=2&intItemId=1890&intSiteSN=119

⁵⁴ “保护平民”。

⁵⁵ “希望破灭：继续封锁加沙”。

⁵⁶ 同上。

⁵⁷ 同上。参见人道主义事务协调厅，被占巴勒斯坦领土办事处，“加沙的电力危机：断电对人道主义状况的影响”，2010 年 5 月。

⁵⁸ 同上。

⁵⁹ 近东救济工程处，“由于关闭加沙，40,000 学生被拒之于近东救济工程处学校门外”，2010 年 9 月 15 日。

六. 以色列当局在被占领土虐待儿童

26. 2010 年，有几份关于在西岸、包括东耶路撒冷虐待巴勒斯坦儿童的报告。报告回顾说，在被逮捕或占领的情况下，儿童有权得到最高标准的保护。《儿童权利公约》第 37 条(b)款规定：“对儿童的逮捕、拘留或监禁应符合法律规定并仅应作为最后手段，期限应为最短的适当时间”。《日内瓦第四公约》第七十六条规定，“未成年人应受之特别待遇应予以适当之注意”。而且，《日内瓦四公约第一附加议定书》第七十七条第一款加强了这项法律义务：“儿童应是特别尊重的对象，并应受保护，以防止任何形式的非礼侵犯。冲突各方应向儿童提供其年龄或任何其他原因所需的照顾和援助”。以色列当局对生活在占领之下的巴勒斯坦儿童的待遇完全不符合这些规定。

27. 2000 年以来，1,335 名巴勒斯坦儿童(包括 2010 年 6 名儿童)由于以色列军队和定居者在巴勒斯坦被占领土的存在而被杀害，⁶⁰ 报告员对这一事实深表痛惜并强烈谴责。以色列军队任意向巴勒斯坦儿童开火特别令人震惊。自 2010 年 3 月以来，以色列士兵在加沙边界枪击了 17 名儿童，这些儿童当时正在加沙缓冲区收集建筑用砾石以帮助他们的家庭。这些儿童被枪击之时正在离边界 50 至 800 米处工作。成人和儿童继续从事这项危险的工作，因为以色列当局拒绝允许建筑材料进入加沙地带，又几乎没有工作的机会。⁶¹

28. 报告员进一步感到沮丧的是，以色列当局继续逮捕和拘留巴勒斯坦儿童。2010 年，以色列当局在检查站，街头，更为常见的是，从家庭住所逮捕儿童。在从家中逮捕的案件中，典型的情况是，大量以色列士兵半夜包围家庭住所。在逮捕之时，儿童遭到拳打脚踢，并被置于军车的后部，在被带往审讯或拘留中心的途中遭到进一步的身心虐待。一旦被捕，儿童及其家属很少被告知对其提出的指控。⁶² 在审讯期间，儿童常常受到虐待。⁶³ 截至 2010 年 10 月底，256 名儿童仍然被以色列拘留，包括 34 名年龄在 12-15 岁的儿童。⁶⁴ 截至 2010 年 8 月，以色列监狱中的巴勒斯坦儿童有 42.5% 没有被关押在与成人分开的设施中。⁶⁵

⁶⁰ 见保护儿童国际/巴勒斯坦科(DCI-Palestine)，“拘留公报：2010 年 11 月”。

⁶¹ 同上。

⁶² DCI-Palestine，“提交欧洲议会人权小组委员会的材料：关于以色列和巴勒斯坦监狱状况的听证会”，2010 年 10 月 25 日。可查阅 www.dci-pal.org/english/doc/press/Prison_Conditions_EU_Parliament_25_Oct_2010.pdf。

⁶³ 同上。

⁶⁴ DCI-Palestine，“拘留公报：2010 年 10 月”。

⁶⁵ “提交欧洲议会人权小组委员会的材料”(引证以色列监狱局提供的数字)。参见以色列占领领土人权信息中心和保护个人中心，“不见天日：以色列安全局 Petah Tikva 审问设施巴勒斯坦被拘留者的待遇”，2010 年 10 月，原文第 33 页。

29. 更为令人痛惜的是，不断地有关于被拘留儿童受到不人道或有辱人格的待遇、包括性侵犯的报告。在东耶路撒冷 Silwan 街区，至少有 81 名 Silwan 的未成年人被逮捕或拘留询问(大多是在半夜)，他们绝大多数被怀疑在该街区巴勒斯坦人与定居者之间的对抗之后扔石头，那里由于定居者夺占住房和考古遗址而出现紧张局势。⁶⁶ 有些被逮捕者还不到 12 岁。儿童及其家属越来越多的证词表明了询问期间严重侵犯儿童权利的事项。⁶⁷ 在被占西岸的 Ariel 定居点，儿童报告说，他们在该定居点被以色列询问者电击。⁶⁸ 这些儿童，其中一人年仅 14 岁，均被控在被占西岸向一条定居者绕行道路上扔石头。在电击之后，这些男童向审问者招供，尽管他们坚持他们无罪。⁶⁹ 2010 年 5 月，一名 14 岁的男童报告说，在被占西岸 Gush Etzion 以色列定居区，其审问者将汽车电瓶跳线索绑在该男童的生殖器上，并威胁要使电缆线通电。在施行更多的虐待之后，该男童招认扔了石头，尽管他坚持他无罪。⁷⁰

30. 每年都有大约 700 名(18 岁以下的)西岸巴勒斯坦儿童在被以色列军队逮捕、询问和拘留之后在以色列军事法庭被起诉。⁷¹ 观察员对国际法律准则为儿童规定的特别重视与以色列军队和安全部队的实际做法之间差异悬殊感到震惊。英国议会一个小组最近的一次访问很能说明问题：Sandra Osborne 在访问了一个用来起诉 Ramallah 附近 Ofer 营地儿童的军事法庭之后，在议会一次关于这一问题的辩论中说，“这是一次让我们彻底震惊的对一个军事法庭的访问”。⁷² 这些令人震惊的特点包括：13-14 岁的儿童被告被带上法庭，脚上戴着脚镣，手上戴着手铐，还常常铐在背后；其刑期被延长达三倍之多，除非他们认罪；法官与儿童被告之间没有互动，据报告法官甚至从不看他们一眼；法庭记录和签字供述用的是这些儿童大多不懂的希伯来语。⁷³ 所述情景很像特别报告员 1968 年代表国际法学家委员会正式访问的种族隔离的南非的司法。

31. 这种滥权气氛的种族隔离方面还由于在被占领土实行的双重法律制度而更加突出，定居者儿童——在其任何事件中都很少因暴力行为而被捕——由以色列民

⁶⁶ 一般情况见以色列占领领土人权信息中心，“注意：前方有儿童 – 警察对被怀疑在 Silwan 扔石头的未成年人的不法行为”，2010 年 12 月。参见，Wadi Hilweh 信息中心，“Silwanian 儿童在前线”，2010 年 5 月 12 日。可查阅 <http://silwanic.net/?p=2966>。

⁶⁷ 见，“Silwan 审问期间违反儿童保护法”，《耶路撒冷邮报》，2010 年 11 月 25 日。

⁶⁸ DCI-Palestine，“拘留公报，2010 年 9 月”。

⁶⁹ 同上。

⁷⁰ 同上。DCI-Palestine 和反对以色列境内酷刑公共委员会提交了针对以色列军队和警察审讯人员的申诉，要求调查一名以色列审问者在 Gush Etzion 定居点将汽车电瓶跳线索绑在一名 14 岁男童生殖器上以获得关于扔石头的招供的报告。

⁷¹ “提交欧洲议会人权小组委员会的材料”。

⁷² 《国土报》，“其他方式占领/就劳工问题而言”，2010 年 12 月 13 日。

⁷³ 同上。

事法庭起诉，而巴勒斯坦儿童则被送交军事法律系统。两种系统的歧视性特征包括使较低的年龄承担较高的责任，巴勒斯坦人 16 岁就要负成人的责任，而以色列人为 18 岁。在被拘留和监禁的巴勒斯坦儿童的待遇问题上不能坚持最低标准极其严重地违反了以色列的义务，即在合理安全措施的范围內，尽其所能尊重《日内瓦第四公约》所规定的被保护人的身份。如果考虑到几乎所有这些儿童的被捕都是由于他们抵制以色列修建和扩大定居点的非法行为模式、以及与此相关在东耶路撒冷采用并加速实施的种族清洗措施引起的，这一评估就更加令人不安。

七. 建议

32. 特别报告员建议：

(a) 加紧努力，吸引以色列与正当履行本任务合作，包括允许特别报告员进入巴勒斯坦被占领土；

(b) 做出努力，让国际法院评估以下指称：对西岸和东耶路撒冷的长期占领含有“种族主义”、“种族隔离”和“种族清洗”的要素，不符合战时占领情况中的国际人道主义法，非法剥夺了巴勒斯坦人民的自决权；

(c) 加紧做出努力，使有关法律后果与以色列对未能结束对加沙地带的封锁的所有方面相联系；

(d) 人权理事会组织一次调查，可以与红十字国际委员会或瑞士政府联合进行，调查长期占领的法律、道义和政治后果，包括长期难民身份，以期召集有关政府谈判 1949 年《日内瓦四公约》的进一步的议定书；

(e) 人权理事会采取步骤落实联合国加沙冲突实况调查团报告的建议，考虑到以色列未能以符合国际标准的方式处理有关指控，以及人道主义运输船队事件独立国际实况调查团的结论；

(f) 采取措施，确保没有任何巴勒斯坦儿童在违犯《日内瓦第四公约》第七十六条的情况下在以色列或在巴勒斯坦被占领土被拘留；儿童不被提交军事法庭；虐待儿童的案件得到彻底和公正的调查；法院拒绝采信通过虐待或酷刑所获对儿童不利的所有证据。