



第七十八届会议

议程项目 50

以色列侵犯被占领土巴勒斯坦人民和其他 阿拉伯人各项权利的行为和定居点活动

国际法院关于以色列在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土的政策和做法的法律后果的咨询意见

秘书长的说明

1. 2022年12月30日，大会第七十七届会议第56次全体会议(续会)在第77/247号决议中决定根据《联合国宪章》第九十六条，请国际法院依照《法院规约》第六十五条，就以下问题提供咨询意见，同时考虑到国际法规则和原则，包括《联合国宪章》、国际人道主义法、国际人权法以及安全理事会、大会和人权理事会的相关决议和国际法院2004年7月9日咨询意见：

(a) “以色列持续侵犯巴勒斯坦人民自决权，对自1967年以来占领的巴勒斯坦领土实行长期占领、定居点做法和兼并，包括旨在改变圣城耶路撒冷人口组成、性质和地位的措施，并通过了相关歧视性立法和措施，这一切产生了什么法律后果？”

(b) “上文第18(a)段中提到的以色列政策和做法如何影响占领的法律地位，以及这种地位对所有国家和联合国产生了什么法律后果？”

2. 2024年7月19日，国际法院就上述问题发表了咨询意见。

3. 2024年7月24日，我收到了经正式签署和盖章的国际法院咨询意见副本。

4. 我谨此向大会转递国际法院2024年7月19日在题为“以色列在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土的政策和做法的法律后果”的案件中发表的咨询意见。

5. 咨询意见所附个人意见、个别意见和声明将作为本说明增编印发。



2024年7月19日

咨询意见

以色列在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占
领土的政策和做法的法律后果

目录

	段次
程序时间表	1-21
一. 管辖权和酌处权	22-50
A. 管辖权	23-29
B. 酌处权	30-49
1. 请求是否涉及双方之间的争端，而其中一方未同意法院的管辖权	33-35
2. 法院的意见是否有助于大会履行其职能	36-37
3. 法院的意见是否可能损害以色列和巴勒斯坦之间的谈判进程	38-40
4. 咨询意见是否会损害安全理事会的工作	41-43
5. 法院是否拥有足够的信息帮助其发表咨询意见	44-47
6. 问题的提法是否带有偏见	48-49
二. 一般背景	51-71
三. 大会所提问题的范围和含义	72-83
四. 适用的法律	84-102
五. 以色列在巴勒斯坦被占领土的政策和做法	103-243
A. 长期占领问题	104-110
B. 定居点政策	111-156
1. 概述	111-114
2. 迁移平民	115-119
3. 没收或征用土地	120-123
4. 开采自然资源	124-133
5. 以色列法律的延申	134-141
6. 强迫巴勒斯坦居民流离失所	142-147
7. 对巴勒斯坦人的暴力行为	148-154
8. 关于以色列定居点政策的结论	155-156
C. 兼并巴勒斯坦被占领土的问题	157-179
1. 兼并的概念	158-161

2.	以色列构成兼并的行为	162-173
3.	禁止以武力获取领土	174-179
D.	歧视性立法和措施问题	180-229
1.	问题(a)的范围	180-184
2.	歧视的概念	185-191
3.	居留证政策	192-197
4.	通行限制	198-206
5.	拆毁财产	207-222
(a)	惩罚性拆毁	208-213
(b)	因无建筑许可证而拆毁	214-222
6.	关于以色列歧视性立法和措施的结论	223-229
E.	自决问题	230-243
六.	以色列的政策和做法对占领的法律地位的影响	244-264
A.	问题(b)第一部分的范围和适用法律	244-251
B.	以色列的政策和做法如何影响占领的法律地位	252-258
C.	以色列在巴勒斯坦被占领土继续存在的合法性	259-264
七.	以色列的政策和做法以及以色列在巴勒斯坦被占领土继续存在的非法性所产生的法律后果	265-283
A.	对以色列的法律后果	267-272
B.	对其他国家的法律后果	273-279
C.	对联合国的法律后果	280-283
	执行条款	285

国际法院

2024 年

2024 年
7 月 19 日
案件总表
第 186 号

2024 年 7 月 19 日

以色列在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占
领土的政策和做法的法律后果

法院根据要求发表咨询意见的权限。

规约第六十五条第一款——宪章第九十六条第一项——大会要求发表咨询意见的权力——根据宪章提出的要求——向法院提出的问题具有法律性质。

法院有权提供所要求的咨询意见。

* * *

法院有决定应否发表意见的自由斟酌权。

规约第六十五条第一款——只有“迫不得已的理由”可导致法院拒绝行使其司法职能。

论点：请求涉及双方之间的争端，而其中一方未同意法院的管辖权——大会请求的主题事项不仅是以色列和巴勒斯坦之间的双边事项——问题是联合国特别关心和关切的事项——提供所请求的意见不会产生规避同意司法解决原则的效果。

论点：法院的答复不会协助大会履行其职能——意见是否有用留给请求机关确定。

论点：法院的意见可能会损害以色列和巴勒斯坦之间的谈判进程——可能的不利影响问题只是猜测——法院不能揣测其意见的影响。

论点：咨询意见将损害安全理事会的工作——安全理事会维护国际和平与安全的主要责任不一定是排他性的——大会有权处理有关国际和平与安全的事项，例如问题中提出的事项。

论点：法院缺乏足够的信息来帮助其提供咨询意见——法院认为其掌握了足够的事实信息。

论点：问题的提法带有偏见——法院负责鉴别和评估问题的提法是否适当——法院还有权自行确定问题的范围和含义。

法院没有迫不得已的理由拒绝提供大会请求的意见。

* *

大会提出的问题的范围和含义。

属事范围——问题(a)确定了三种类型的行为，问题(b)将其描述为以色列的政策和做法——问题(a)假定这些政策和做法违反国际法——然而，大会确定的政策和做法是否合法由法院确定——法院适用的举证方法——法院无需就具体事件作出事实认定。

属地范围——自 1967 年以来被占领的巴勒斯坦领土，包括西岸、东耶路撒冷和加沙地带——从法律角度来看，“巴勒斯坦被占领土”构成一个单一的领土单位。

时间范围——法院不排除考虑占领之前的事实——请求所考虑的政策和做法不包括以色列针对 2023 年 10 月 7 日发动的袭击在加沙地带实施的行为。

问题(b)的第一部分促请法院确定以色列的政策和做法如何影响占领的法律地位，从而确定以色列作为占领国在巴勒斯坦被占领土内继续存在的合法性。

* *

适用的法律。

巴勒斯坦被占领土的地位——西岸和东耶路撒冷是以色列拥有占领国地位的被占领土——审查加沙地带的地位——以色列在加沙地带的义务与其有效控制程度相称。

禁止使用或威胁使用武力获取领土以及人民自决权的相关性——国际人道主义法的特别相关性——《日内瓦第四公约》适用于巴勒斯坦被占领土——《海牙章程》对以色列具有约束力——国际人权法——以色列受《公民及政治权利国际公约》和《经济、社会、文化权利国际公约》的约束——以色列有义务遵守《消除种族歧视公约》——《奥斯陆协定》问题——《奥斯陆协定》不能被理解为减损以色列根据适用于巴勒斯坦被占领土的相关国际法规则所承担的义务。

* *

以色列在巴勒斯坦被占领土的政策和做法。

问题(a)部分涉及以色列“长期占领”巴勒斯坦被占领土的法律后果——占领国有义务为当地居民的利益管理该领土——占领国的权力和义务的性质和范围始终以占领是应对军事需要的临时情况这一假定为前提——占领不能将主权所有权转让给占领国——长期占领这一事实可能会影响占领国在被占领土继续存在的国际法理由——法院将在此背景下审查以色列的政策和做法及其在巴勒斯坦被占领土的继续存在。

定居点政策。

自 2005 年以色列从加沙地带拆除定居点以来，以色列在西岸和东耶路撒冷继续实施定居点政策——法院将其分析限于以色列在西岸和东耶路撒冷持续实施的定居点政策。

以色列违反《日内瓦第四公约》第四十九条第六款，将定居者迁移到西岸和东耶路撒冷并维持他们的存在——依靠没收或征用大片土地，扩大以色列在西岸和东耶路撒冷的定居点——以色列的土地政策不符合《海牙章程》第四十六、五十二和五十五条。

自然资源的开采——占领国只是被占领土自然资源的管理者和用益物权人，且必须保护这些资源的资本——占领国对自然资源的利用不得超过占领目的所需的数量——占领国有持续的责任确保当地居民有足够的食品供应，包括水——对被占领土自然资源的利用必须是可持续的——有证据表明以色列开采 C 区的自然资源是为了本国居民的利益，而对当地巴勒斯坦居民不利——以色列对巴勒斯坦被占领土自然资源的利用不符合其根据国际法承担的义务。

以色列法律在西岸和东耶路撒冷的扩展——根据《海牙章程》第四十三条，除非万不得已，占领国原则上必须尊重被占领土的现行法律——《日内瓦第四公约》第六十四条第二款规定的例外——将以色列法律扩展到西岸和东耶路撒冷不符合《日内瓦第四公约》的相关规定——以色列行使监管权力的方式不符合《海牙章程》第四十三条和《日内瓦第四公约》第六十四条所反映的规则。

巴勒斯坦居民被迫流离失所——大规模没收土地和剥夺获取自然资源的机会，以及以色列军队采取的措施，致使 C 区巴勒斯坦居民离开——以色列的政策和做法违反《日内瓦第四公约》第四十九条第一款禁止强迫迁移受保护人口的规定。

针对巴勒斯坦人的暴力行为——以色列系统性地未能防止或惩罚定居者对巴勒斯坦人生命或人身完整性的攻击，以及以色列对巴勒斯坦人过度使用武力的行为，不符合其根据《海牙章程》第四十六条、《日内瓦第四公约》第二十七条第一款、《公民及政治权利国际公约》第六条第一款和第七条承担的义务。

以色列在西岸和东耶路撒冷建立和维持定居点以及与之相关的制度违反国际法。

吞并巴勒斯坦被占领土问题。

显露出对被占领土行使永久控制意图的占领国行为可能表明吞并行为——以色列的政策和做法，特别是在东耶路撒冷和西岸 C 区的政策和做法，旨在无限期保留并在当地造成不可逆转的影响——以色列的政策和做法相当于吞并巴勒斯坦被占领土的大部分地区——禁止使用武力和基于此项禁止的不以武力获取领土原则。

歧视性立法和措施问题。

歧视的概念——法院将确定以色列通过的立法和采取的措施是否基于种族、宗教或族裔等理由在巴勒斯坦人和其他群体成员享有人权方面进行区别对待——但区别对待是否因其合理、客观并服务于正当公共目标而有正当理由。

以色列的居留证政策构成《公民及政治权利国际公约》第二条第二款、第二十三条和第二十六条以及《经济社会文化权利国际公约》第二条第二款和第十条第一款的禁止歧视规定——以色列对巴勒斯坦人在巴勒斯坦被占领土内的行动施加的限制构成所禁止的歧视——以色列拆毁西岸和东耶路撒冷巴勒斯坦人财产的做法，包括惩罚性拆毁和因无建筑许可证而拆毁，构成所禁止的歧视——以色列的立法和措施造

成并有助于维持西岸和东耶路撒冷定居者和巴勒斯坦社区之间近乎完全的隔离——以色列的立法和措施构成违反《消除一切形式种族歧视国际公约》第三条的行为。

自决问题。

以色列的政策和做法对巴勒斯坦人民行使自决权的影响——在外国占领的情况下，自决权构成国际法的强制性规范——以色列作为占领国不阻碍巴勒斯坦人民行使自决权的义务——以色列的定居点政策及其对巴勒斯坦被占领土大部分地区的吞并侵犯其完整性——以色列的政策和做法阻碍巴勒斯坦人民自由决定其政治地位和谋求经济、社会和文化发展的权利——以色列非法政策和做法的长期性加剧对巴勒斯坦人民自决权的侵犯。

* *

以色列的政策和做法对占领的法律地位的影响。

问题(b)第一部分的范围和适用的法律。

问题(b)第一部分的范围涉及以色列的政策和做法如何影响占领的法律地位，从而影响以色列作为占领国在巴勒斯坦被占领土继续存在的合法性——诉诸战争法和人民自决权的相关性。

以色列的政策和做法如何影响占领的法律地位。

以色列宣称对巴勒斯坦被占领土某些部分拥有主权和加以吞并之举违反禁止以武力获取领土的规定——以色列无权对巴勒斯坦被占领土的任何部分拥有主权或对其行使主权权力——以色列的安全关切不能凌驾于禁止以武力获取领土的原则之上——以色列阻碍巴勒斯坦人民行使自决权——违反国际法基本原则——对以色列作为占领国继续存在的合法性的直接影响——以色列在巴勒斯坦被占领土的存在为非法——非法性涉及以色列 1967 年占领的整个巴勒斯坦领土——不因《奥斯陆协定》而有例外——存在的非法性并不免除以色列根据国际法承担的义务和责任。

* *

以色列的政策和做法以及以色列在巴勒斯坦被占领土继续存在的非法性所产生的法律后果。

对以色列的法律后果。

以色列有义务尽快结束其在巴勒斯坦被占领土的存在——有义务立即停止所有新的定居点活动——有义务废除造成或维持非法状况的所有立法和措施，包括歧视巴勒斯坦被占领土内的巴勒斯坦人民的立法和措施，以及旨在改变领土任何部分人口构成的所有措施——有义务为以色列的国际不法行为对所有有关自然人或法人造成的损害提供充分赔偿——以色列仍有义务履行其尊重巴勒斯坦人民自决权的义务以及国际人道法和国际人权法规定的义务。

对其他国家的法律后果。

所有国家都必须与联合国合作，实施确保结束以色列在巴勒斯坦被占领土的非法存在并充分实现巴勒斯坦人民自决权所需的方式——所有国家都有义务不承认以色列在巴勒斯坦被占领土的非法存在所造成的局势具有合法性——有义务不为维持以色列在巴勒斯坦被占领土的非法存在所造成的局势提供援助或协助——有义务在与以色列打交道时区分以色列领土和巴勒斯坦被占领土。

对联合国的法律后果。

有义务不承认以色列在巴勒斯坦被占领土的非存在所造成的局势具有合法性——有义务在与以色列打交道时区分以色列领土和巴勒斯坦被占领土——应由大会和安全理事会处理结束以色列在巴勒斯坦被占领土的非存在的确切方式。

咨询意见

出庭者：萨拉姆院长；塞布廷德副院长；通卡法官、亚伯拉罕法官、优素福法官、薛法官、班达里法官、岩泽法官、诺尔特法官、查尔斯沃思法官、布兰特法官、戈麦斯·罗夫莱多法官、克利夫兰法官、奥雷斯库法官、特拉迪法官；戈蒂埃书记官长。

关于以色列在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土的政策和做法的法律后果，

本法院，

由上述人士组成，

发表下列咨询意见：

1. 联合国大会(下称“大会”)在其 2022 年 12 月 30 日通过的第 77/247 号决议中列出了请本法院发表咨询意见的问题。书记官处在 2023 年 1 月 19 日收到联合国秘书长 2023 年 1 月 17 日的信，信中正式通知本法院，大会决定提出这些问题请本法院发表咨询意见。信中附有该决议经检证无误的英文和法文文本。该决议第 18 段内容如下：

“大会，

……

18. 决定根据《联合国宪章》第九十六条，请国际法院依照《法院规约》第六十五条，就以下问题提供咨询意见，同时考虑到国际法规则和原则，包括《联合国宪章》、国际人道主义法、国际人权法以及安全理事会、大会和人权理事会的相关决议和国际法院 2004 年 7 月 9 日咨询意见：

(a) 以色列持续侵犯巴勒斯坦人民自决权，对自 1967 年以来占领的巴勒斯坦领土实行长期占领、定居点做法和兼并，包括旨在改变圣城耶路撒冷人口组成、性质和地位的措施，并通过了相关歧视性立法和措施，这一切产生了什么法律后果？

(b) 上文第 18(a)段中提到的以色列政策和做法如何影响占领的法律地位，以及这种地位对所有国家和联合国产生了什么法律后果？”

2. 书记官长在 2023 年 1 月 19 日的信中，按照《规约》第六十六条第一项规定，通知所有有权在法院出庭的国家，本法院收到请法院发表咨询意见的要求。

3. 本法院在 2023 年 2 月 3 日一项命令中决定，联合国及其会员国以及观察员巴勒斯坦国，按照《规约》第六十六条第二项规定，被认为很可能能够就提请本法院发表咨询意见的问题提供资料，并将向本法院提交关于这些问题的书面陈述的期限定为 2023 年 7 月 25 日，并将已提交书面陈述的国家和组织提交关于其他书面陈述的书面评论的期限定为 2023 年 10 月 25 日。

4. 书记官长于 2023 年 2 月 6 日发信给联合国及其会员国以及观察员巴勒斯坦国，通知它们本法院的决定，并转送该命令的副本。

5. 本法院在对阿拉伯国家联盟、伊斯兰合作组织和非洲联盟后来提出的要求作出裁定时决定，按照《规约》第六十六条，这三个国际组织很可能能够就提交本法院处理的问题提供资料，因此它们可在本法院所定时限内这样做。

6. 书记官处于 2023 年 6 月 1 日收到联合国法律顾问 2023 年 5 月 31 日的信，信中联合国秘书长根据《规约》第六十五条第二项规定，向本法院提供了可能有助于了解大会拟定的问题的文件档案的第一部分。书记官处于 2023 年 6 月 23 日随联合国法律顾问 2023 年 6 月 22 日的信收到该文件档案的第二部分。分别于 2023 年 6 月 2 日和 26 日向联合国会员国、观察员巴勒斯坦国、阿拉伯国家联盟、伊斯兰合作组织和非洲联盟通知这两封信的情况。

7. 在本法院 2023 年 2 月 3 日命令所定时限内向书记官处提出的书面陈述，按收件日期先后次序列出如下：土耳其、纳米比亚、卢森堡、加拿大、孟加拉国、约旦、智利、列支敦士登、黎巴嫩、挪威、以色列、阿尔及利亚、阿拉伯国家联盟、阿拉伯叙利亚共和国、巴勒斯坦、伊斯兰合作组织、埃及、圭亚那、日本、沙特阿拉伯、卡塔尔、瑞士、西班牙、俄罗斯联邦、意大利、也门、马尔代夫、阿拉伯联合酋长国、阿曼、非洲联盟、巴基斯坦、南非、大不列颠及北爱尔兰联合王国、匈牙利、巴西、法国、科威特、美利坚合众国、中国、冈比亚、爱尔兰、伯利兹、玻利维亚、古巴、毛里求斯、摩洛哥、捷克、马来西亚、哥伦比亚、印度尼西亚、危地马拉、瑙鲁、吉布提、多哥和斐济。

8. 书记官处在 2023 年 7 月 28 日的信中向已提交书面陈述的联合国会员国、观察员国巴勒斯坦以及阿拉伯国家联盟、伊斯兰合作组织和非洲联盟通知已在程序中提交书面陈述的参与方名单，并解释这些陈述可以从书记官处管理的专门门户网站下载。

9. 法院院长作为例外批准在相关时限过后在 2023 年 8 月 1 日提交塞内加尔的书面陈述，并在 2023 年 8 月 4 日提交赞比亚的书面陈述。

10. 书记官长在 2023 年 8 月 7 日的信中通知联合国及其尚未提交书面陈述的会员国，已向书记官处提交了书面陈述。

11. 书记官长在 2023 年 10 月 18 日的信中通知联合国、其会员国和观察员巴勒斯坦国以及阿拉伯国家联盟、伊斯兰合作组织和非洲联盟，法院已决定就咨询意见请求举行口头程序，该程序将于 2024 年 2 月 19 日开始。具体规定，在口头程序期间，联合国及其会员国(无论是否提交了书面陈述，以及视情况而定的书面评论)、观察员巴勒斯坦国以及阿拉伯国家联盟、伊斯兰合作组织和非洲联盟均可作出口头陈述和评论。书记官长还邀请它们至迟于 2023 年 12 月 15 日通知书记官处是否打算参加口头程序。

12. 书记官长在 2023 年 10 月 31 日的信中通知联合国会员国、观察员巴勒斯坦国、阿拉伯国家联盟、伊斯兰合作组织和非洲联盟，联合国秘书处已向法院提供了新文件和已提交文件的某些翻译件，作为根据《规约》第六十五条第二项提交的档案的补充。

13. 在法院 2023 年 2 月 3 日命令所定时限内向书记官处提出的书面评论，按收件日期先后次序列出如下：约旦、伊斯兰合作组织、卡塔尔、伯利兹、孟加拉国、巴勒斯坦、美利坚合众国、印度尼西亚、智利、阿拉伯国家联盟、埃及、阿尔及利亚、危地马拉和纳米比亚。

14. 在收到这些书面评论后，书记官长在 2023 年 10 月 30 日的信中通知已提交书面陈述的联合国会员国、观察员巴勒斯坦国和国际组织，已提交书面评论，并且这些评论可以从书记官处管理的专门门户网站下载。

15. 2023 年 11 月 2 日，法院院长作为例外批准在相关时限过后提交巴基斯坦的书面评论。已提交书面陈述的联合国会员国和国际组织以及观察员巴勒斯坦国在同一天的信中收到有关通知。

16. 书记官长在 2023 年 11 月 2 日的信中通知联合国及其未参与书面程序的会员国，在本程序中提交的书面陈述和书面评论可以从书记官处管理的专门门户网站下载。

17. 书记官长在 2023 年 11 月 20 日的信中通知联合国、其会员国和观察员巴勒斯坦国以及阿拉伯国家联盟、伊斯兰合作组织和非洲联盟，非政府组织已根据《程序指示十二》主动在本咨询程序中提交了书面陈述，并且这些陈述已在书记官处管理的门户网站上提供给它们。

18. 书记官长在 2024 年 1 月 9 日的信中将口头程序参与方名单发送给参与口头程序的联合国会员国、观察员巴勒斯坦国以及阿拉伯国家联盟、伊斯兰合作组织和非洲联盟，并附上口头程序的详细时间表。在同一封信中，他还向它们通知了有关组织口头程序的某些实际安排。

19. 书记官长在 2024 年 1 月 15 日的信中向联合国和未参与口头程序的会员国发送了口头程序参与方名单，并附上了这些程序的详细时间表。

20. 法院根据《法院规则》第一〇六条规定决定，在口头程序开始后，公众可以取阅提交法庭的书面陈述和书面评论。公众将可以在口头程序的第一天取阅未参与口头程序的国家的书面陈述和书面评论。参与口头程序的国家和组织的书面陈述和书面评论将在其口头陈述的当天结束时供取阅。

21. 法院在 2024 年 2 月 19、20、21、22、23 和 26 日举行的口头程序期间，按下列先后次序听取了口头陈述：

代表巴勒斯坦国：

Riad Malki 先生阁下，巴勒斯坦国外交和侨民部长

Andreas Zimmermann 先生，法学硕士(哈佛)，波茨坦大学教授，常设仲裁法院法官

Paul S. Reichler 先生，律师，11 King's Bench Walk，美国最高法院律师协会会员

Namira Negm 女士阁下，博士，大使

Philippe Sands 先生，KC，伦敦大学学院法学教授，大律师，11 King's Bench Walk

Alain Pellet 先生，巴黎南泰尔大学名誉教授、国际法委员会前主席、国际法研究所成员和前所长

Riyad Mansour 先生阁下，部长，巴勒斯坦国常驻纽约联合国代表

代表南非共和国：

Vusimuzi Madonsela 先生阁下，南非共和国驻荷兰王国大使

Pieter Andreas Stemmet 先生，国际关系与合作部代理首席国家法律顾问(国际法)

代表阿尔及利亚人民民主共和国：

Ahmed Laraba 先生，法学家，国际法委员会成员

代表沙特阿拉伯王国：

Ziad Al Atiyah 先生阁下，沙特阿拉伯王国驻荷兰王国大使

- 代表荷兰王国： René Lefebber 先生，荷兰王国外交部法律顾问、荷兰王国政府代表
- 代表孟加拉人民共和国： Riaz Hamidullah 先生阁下，孟加拉人民共和国驻荷兰王国大使
- 代表比利时王国： Piet Heirbaut 先生，法学家，比利时王国联邦外交、外贸与发展合作部法律事务司长
- Vaios Koutroulis 先生，布鲁塞尔自由大学国际法教授
- 代表伯利兹： Assad Shoman 先生阁下，大使，伯利兹总理负责主权事务的特使
- Philippa Webb 女士，伦敦国王学院国际公法教授，伯利兹律师协会、英格兰和威尔士律师协会以及纽约州律师协会会员，Twenty Essex
- Ben Juratowitch 先生，KC，伯利兹、巴黎、英格兰和威尔士律师协会会员，Essex Court Chambers 律师事务所律师
- 代表多民族玻利维亚国： Roberto Calzadilla Sarmiento 先生阁下，多民族玻利维亚国驻荷兰王国大使
- 代表巴西联邦共和国： Maria Clara de Paula Tusco 女士，顾问
- 代表智利共和国： Ximena Fuentes Torrijo 女士，智利共和国特别代表
- 代表哥伦比亚共和国： Andrea Jiménez Herrera 女士，公使衔参赞，哥伦比亚共和国外交部国际法院事务小组组长
- 代表古巴共和国： Anayansi Rodríguez Camejo 女士阁下，外交部副部长
- 代表阿拉伯埃及共和国： Jasmine Moussa 女士，阿拉伯埃及共和国外交部外交部长内阁法律顾问
- 代表阿拉伯联合酋长国： Lana Nusseibeh 女士阁下，政治事务助理部长，阿拉伯联合酋长国常驻联合国代表
- 代表美利坚合众国： Richard C. Visek 先生，美国国务院代理法律顾问
- 代表俄罗斯联邦： Vladimir Tarabrin 先生阁下，俄罗斯联邦驻荷兰王国大使
- 代表法兰西共和国： Diégo Colas 先生，法律顾问，欧洲和外交事务部法律事务主任
- 代表冈比亚共和国： Dawda A. Jallow 阁下，总检察长兼司法部长
- 代表圭亚那合作共和国： Edward Craven 先生，大律师，Matrix Chambers，伦敦
- 代表匈牙利： Attila Hidegh 先生，匈牙利外交和贸易部负责国际合作的副国务秘书
- Gergő Kocsis 先生，联合国司司长
- 代表中华人民共和国： 马新民先生阁下，外交部法律顾问、外交部条法司司长
- 代表伊朗伊斯兰共和国： Reza Najafi 先生阁下，外交部负责法律和国际事务的外交部副部长
- 代表伊拉克共和国： Hayder Albarrak 先生阁下，外交部法律司司长
- 代表爱尔兰： Rossa Fanning 先生，SC，总检察长
- 代表日本： Tomohiro Mikanagi 先生，法律顾问、日本外务省国际法律事务局局长

- Dapo Akande 先生，牛津大学 Chichele 国际公法教授，英格兰和威尔士律师协会会员，Essex Court Chambers 律师事务所律师
- 代表约旦哈希姆王国： Ayman Safadi 先生阁下，约旦哈希姆王国副首相兼外交和侨民部长
Ahmad Ziadat 先生阁下，约旦哈希姆王国司法部长
- Michael Wood 爵士，KCMG，KC，英格兰和威尔士律师协会会员，Twenty Essex，伦敦
- 代表科威特国： Ali Ahmad Ebraheem S. Al-Dafiri 先生阁下，科威特国驻荷兰王国大使、科威特国代理人
Tareq M. A. M. Al-Banai 先生阁下，科威特国常驻联合国代表
Tahani R. F. Al-Nasser 女士阁下，科威特国法律事务助理外交部长
- 代表黎巴嫩共和国： Abdel Sattar Issa 先生阁下，黎巴嫩共和国驻荷兰王国大使
- 代表利比亚国： Ahmed El Gehani 先生，利比亚驻国际刑事法院代表
Nasser F. O. Algehitta 先生，利比亚国常驻联合国日内瓦办事处代表团法律顾问
- 代表卢森堡大公爵： Alain Germeaux 先生，卢森堡大公爵外交和欧洲事务部法律事务主任
- 代表马来西亚： Dato' Seri Utama Haji Mohamad Haji Hasan 阁下，马来西亚外交部长
- 代表毛里求斯共和国： Jagdish D. Koonjul 先生，毛里求斯共和国常驻纽约联合国代表
Pierre Klein 先生，布鲁塞尔自由大学国际法教授
- 代表纳米比亚共和国： Yvonne Dausab 阁下，司法部长
Phoebe Okowa 女士，伦敦大学国际公法教授、纳米比亚法律顾问
- 代表挪威王国： Kristian Jervell 先生，外交部法律司司长
Rolf Einar Fife 先生阁下，外交部无任所大使
- 代表阿曼苏丹国： Sheikh Abdullah bin Salim bin Hamed Al Harthi 阁下，阿曼苏丹国驻荷兰王国大使
- 代表巴基斯坦伊斯兰共和国： Ahmed Irfan Aslam 先生阁下，巴基斯坦伊斯兰共和国联邦法律和司法部长
- 代表印度尼西亚共和国： Retno L. P. Marsudi 女士阁下，印度尼西亚共和国外交部长
- 代表卡塔尔国： Mutlaq Bin Majed Al-Qahtani 先生阁下，卡塔尔国驻荷兰王国大使
- 代表大不列颠及北爱尔兰联合王国： Sally Langrish 女士，大不列颠及北爱尔兰联合王国在国际法院的代表，法律、外交、英联邦和发展办公室法律顾问兼主任
Dan Sarooshi 先生，KC，牛津大学国际公法教授，英格兰和威尔士律师协会会员，Essex Court Chambers 律师事务所律师

- 代表斯洛文尼亚共和国： Helmut Hartman 先生，斯洛文尼亚共和国驻荷兰王国大使馆法律顾问
Daniel Müller 先生，FAR Avocats 创始合伙人，巴黎律师协会成员
- 代表苏丹共和国： Marwan A. M. Khier 先生，苏丹共和国驻荷兰王国大使馆临时代办
Fabián Raimondo 先生，马斯特里赫特大学国际公法副教授，阿根廷拉普拉塔市律师协会成员
- 代表瑞士联邦： Franz Perrez 先生阁下，联邦外交部国际法司司长
- 代表阿拉伯叙利亚共和国： Ammar Al Arsan 先生，阿拉伯叙利亚共和国常驻布鲁塞尔欧洲联盟代表团团长
- 代表突尼斯共和国： Slim Laghmani 先生，国际公法教授(退休)
- 代表土耳其共和国： Ahmet Yıldız 先生阁下，土耳其共和国外交部副部长
- 代表赞比亚共和国： Marshal Mubambe Muchende 先生，赞比亚共和国国家法律顾问兼副检察长
- 代表阿拉伯国家联盟： Abdel Hakim El Rifai 先生，阿拉伯国家联盟常驻布鲁塞尔代表团临时代办
Ralph Wilde 先生，高级法律顾问兼律师
- 代表伊斯兰合作组织： Hissein Brahim Taha 先生阁下，伊斯兰合作组织秘书长
Monique Chemillier-Gendreau 女士，巴黎狄德罗大学公法和政治学名誉教授，法律顾问
- 代表非洲联盟： Hajer Gueldich 女士，非洲联盟法律顾问
Mohamed Helal 先生，俄亥俄州立大学莫里茨法学院法学教授、常设仲裁法院法官、非洲联盟国际法委员会成员
- 代表西班牙王国： Andrea Gavela Llopis 女士，西班牙王国外交部首席国家检察官，
Emilio Pin Godos 先生，西班牙王国外交部国际法律办公室副主任
Santiago Ripol Carulla 先生，西班牙王国外交部国际法律办公室主任
- 代表斐济共和国： Filippo Tarakinikini 先生阁下，斐济共和国常驻纽约联合国代表
- 代表马尔代夫共和国： Aishath Shaan Shakir 女士阁下，马尔代夫共和国驻德意志联邦共和国大使
Amy Sander 女士，Essex Court Chambers 律师事务所，英格兰和威尔士律师协会成员
Naomi Hart 女士，Essex Court Chambers 律师事务所，英格兰和威尔士律师协会成员

一. 管辖权和酌处权

22. 当处理咨询意见请求时，本法院首先必须考虑是否拥有发表所请求的咨询意见的管辖权，如答案是，是否有任何理由本法院应行使其酌处权，拒绝答复这项请求(见在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法

律后果，《咨询意见》(以下简称“隔离墙案咨询意见”)，《2004年国际法院案例汇编(一)》，第144页，第13段；1965年查戈斯群岛从毛里求斯分裂的法律后果，《咨询意见》，《2019年国际法院案例汇编(一)》，第111页，第54段)。

A. 管辖权

23. 法院发表咨询意见的管辖权是依据其《规约》第六十五条第一项，其中规定“法院对于任何法律问题如经任何团体由联合国宪章授权而请求或依照联合国宪章而请求时，得发表咨询意见”。

24. 法院注意到，依照《宪章》第九十六条第一项，大会“对于任何法律问题得请国际法院发表咨询意见”。

25. 按照《宪章》第九十六条和《规约》第六十五条的规定，法院必须确信请其发表意见的问题是“法律问题”。

26. 所有处理这一问题的参与方都表示，法院拥有发表咨询意见的管辖权，第77/247号决议第18段所载的问题是法律问题。

27. 在本程序中，大会向法院提出了两个问题(见上文第1段)。这些问题首先涉及以色列作为占领国在1967年以来战时占领局势中的某些政策和做法所产生的法律后果。其次，它们涉及根据国际法的某些规则和原则此类政策和做法如何影响占领的法律地位，以及这种地位产生的法律后果。法院认为这些是法律问题。

28. 鉴于上述情况，法院得出结论，该请求是根据《宪章》和《法院规约》的规定提出的，因此法院拥有发表所请求意见的管辖权。

29. 然而，在这些程序过程中，对于所提出的问题是否拟定得清晰、准确，表达了不同的意见。虽然一些参与方认为问题清晰准确，但另一些参与方则认为，并非问题的所有方面都以清晰的方式呈现。法院指出，“问题的措辞缺乏清晰度，这并不意味着本法院没有管辖权。相反，这种不明确将需要在解释中给予澄清，而本法院常常给予这种必要的解释澄清。”(在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果，《咨询意见》，《2004年国际法院案例汇编(一)》，第153-154页，第38段。)在本案中，法院认为没有理由重新拟定这些问题。然而，只要有可能需要澄清之处，法院将解释向其提出的问题。

B. 酌处权

30. 法院拥有发表咨询意见的管辖权这一事实并不意味着它有义务行使该管辖权。《规约》第六十五条第一项规定，“法院对于任何法律问题如经任何团体由联合国宪章授权而请求或依照联合国宪章而请求时，得发表咨询意见”。正如法院一再强调的那样，这“应解释为是指本法院有权自行决定不提出咨询意见，即便管辖权的条件都已符合”(在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果，《咨询意见》，《2004年国际法院案例汇编(一)》，第156页，第44段；科索沃单方面宣布独立是否符合国际法，《咨询意见》，《2010年国际法院案例汇编(一)》，第415-416页，第29段)。然而，鉴于法院作为联合国主要司法机关的职能，法院认为其答复有关征求咨询意见的请求，就“表明其参与联合国的活动，原则上不应拒绝”(1965年查戈斯群岛从毛里求斯分裂的法律后果，《咨询意见》，《2019年国际法院案例汇编(一)》，第113页，第65段)。

31. 根据其判例，只有迫不得已的理由可导致法院拒绝就属于其管辖权的请求发表意见(1965年查戈斯群岛从毛里求斯分裂的法律后果，《咨询意见》，《2019年国际法院案例汇编(-)》，第113页，第65段)。鉴于本程序的一些参与方辩称，法院有迫不得已的理由拒绝发表意见，法院将在下文中讨论这些论点。

32. 这些参与方提出的论点可分为以下几类：(1) 征求咨询意见的请求涉及双方之间的争端，而其中一方未同意法院的管辖权；(2) 意见不会为大会提供协助；(3) 意见可能会损害以色列和巴勒斯坦之间的谈判进程；(4) 咨询意见将损害安全理事会的工作；(5) 法院没有足够的信息来帮助其发表咨询意见；(6) 问题的提法带有偏见。法院将依次审查每一个论点。

1. 请求是否涉及双方之间的争端，而其中一方未同意法院的管辖权

33. 一些参与方主张，法院应拒绝发表咨询意见，因为该请求涉及巴勒斯坦和以色列之间的双边争端，而以色列没有同意法院解决该争端的管辖权，以色列投票反对第77/247号决议及其在本程序中的书面陈述就证明了这一点。然而，大多数参与方认为，发表咨询意见不会规避同意原则，因为向法院提出的问题主要不涉及双边争端。大多数这些参与方认为，大会请求的主题事项虽然涉及以色列和巴勒斯坦，但事关联合国的责任和更广泛的国际和平与安全问题，以及各国的某些普遍义务。

34. 法院回顾，当咨询意见“将产生规避一国没有义务允许未经其同意将其争端提交司法解决的原则时”，法院有迫不得已的理由拒绝发表咨询意见(西撒哈拉，《咨询意见》，《1975年国际法院案例汇编》，第25页，第33段；另见1965年查戈斯群岛从毛里求斯分裂的法律后果，《咨询意见》，《2019年国际法院案例汇编(-)》，第117页，第85段)。然而，在其推理过程中，并为回答提交给它的问题，法院可能必须对巴勒斯坦和以色列已表达不同意见的法律问题做出裁决，这一事实不会将本案转化为双边争端(见南非不顾安全理事会第276(1970)号决议继续留驻纳米比亚(西南非洲)对各国的法律后果，《咨询意见》，《1971年国际法院案例汇编》，第24页，第34段)。

35. 法院不认为大会在本案中提出的请求的主题事项只是以色列和巴勒斯坦之间的双边事项。联合国机关以及在此之前的国际联盟参与与巴勒斯坦有关的问题可以追溯到委任统治制度(见下文第51-52段)。自1947年大会通过关于巴勒斯坦分治的第181(II)号决议以来，巴勒斯坦问题一直摆在大会面前，大会几乎每年都审议、辩论和通过有关该问题的决议。因此，这个问题是联合国特别关心和关切的事项。大会将其描述为“对巴勒斯坦问题负有永久的责任，直至此问题的所有方面均按照国际正统性获得令人满意的解决为止”(大会2002年12月3日第57/107号决议)。因此，法院认为，请求提出的问题是巴勒斯坦问题的一部分，包括大会在此方面的作用(见在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果，《咨询意见》，《2004年国际法院案例汇编(-)》，第159页，第50段；1965年查戈斯群岛从毛里求斯分裂的法律后果，《咨询意见》，《2019年国际法院案例汇编(-)》，第118页，第88段)。因此，法院不能在行使酌处权时以规避同意司法解决原则为由拒绝发表所请求的意见。

2. 法院的意见是否有助于大会履行其职能

36. 一个参与方主张，法院应拒绝答复向其提出的问题，因为大会不是在寻求法院对其需要协助的事项的意见，而是寻求法院对特定法律结论的确认，而这些结论与解决巴勒斯坦和以色列之间的双边争端有关。讨论过这一问题的另一些参与方坚持认为，法院不应以此为由拒绝发表意见，因为本请求的目的是获得将有助于大会行使职能的咨询意见。这些参与方主张，所审议的事项对大会的工作具有长期重要性，因此大会将认为法院对某些法律问题的意见具有价值。

37. 正如法院过去所指出的那样，

“大会在履行职能时是否需要咨询意见，不应由法院自己决定。大会自己有权根据自己的需要决定一项咨询意见的用途。”(以核武器进行威胁或使用核武器的合法性，《咨询意见》，《1996 年国际法院案例汇编(一)》，第 237 页，第 16 段。)

法院不能用自己对请求它提出的咨询意见是否有用所作出的评估来取代提出此种请求的机关的评估(在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果，《咨询意见》，《2004 年国际法院案例汇编(一)》，第 163 页，第 62 段)。法院在其判例中一贯认为，“咨询意见的目的是向提出请求的机关提供它们在行动中必需的法律要素”(同上，第 162 页，第 60 段)。在本案中，该请求是由大会根据其自身在巴勒斯坦被占领土问题上的责任和职能提出的(见 A/RES/77/247)。因此，法院不认为有迫不得已的理由应导致法院以这种意见无助于大会履行其职能为由拒绝发表意见。

3. 法院的意见是否可能损害以色列和巴勒斯坦之间的谈判进程

38. 一些参与方认为，法院应拒绝答复向其提出的问题，因为法院的咨询意见将干扰 1993 年《关于临时自治安排的原则声明》(以下简称“《奥斯陆第一协定》”)和 1995 年《关于西岸和加沙地带的临时协定》(以下简称“《奥斯陆第二协定》”)所建立的框架规定的以色列——巴勒斯坦谈判进程，并可能加剧以巴分歧，从而损害谈判结果。

39. 另一些参与方认为，法院的咨询意见不会干扰谈判进程，法院不应以此为由拒绝发表咨询意见。他们表示，相反，鉴于以巴谈判多年来陷入僵局，法院的意见就更加必要。

40. 在目前情况下，法院的意见是否会对谈判进程产生不利影响的问题尚属猜测。法院无法推测其意见的影响。针对另一起案件中的类似论点，法院表示：

“有人认为，法院如对此案作出答复，可能对裁军谈判产生不利影响，因此会违背联合国的利益。法院认识到，在它可能提出的任何咨询意见中，无论作出何种结论，都将与大会关于该事项的持续辩论相关，并将成为有关谈判的又一个因素。此外，咨询意见产生何种影响，是见仁见智的问题。法院听到有人提出相反的观点，而且没有任何明显的标准，法院可籍以认定一种评估优于另一种评估。”(以核武器进行威胁或使用核武器的合法性，《咨询意见》，《1996 年国际法院案例汇编(一)》，第 237 页，第 17 段。)

鉴于上述情况，法院不能将这一因素视为拒绝答复大会请求的一个迫不得已的理由。

4. 咨询意见是否会损害安全理事会的工作

41. 一些参与方认为，法院应行使其酌处权，拒绝答复其面前的问题，而另一些参与方则主张，即使法院要答复这些问题，也应注意其答复不会干扰既定的谈判框架，因为是安全理事会，而不是大会，对以巴冲突相关问题负有主要责任。这些参与方认为，法院的咨询意见可能会对安全理事会为解决争端而建立的谈判框架产生负面影响或干扰。另一些讨论过这一问题的参与方认为，法院的意见不会损害安全理事会的工作。他们认为，根据《宪章》，安全理事会在维护国际和平与安全方面并不负有专属责任，因为大会也可以与安全理事会一起处理此类关切问题。

42. 就谈判框架而言，这一论点与上文第 3 节所探讨的论点相似，但也涉及安全理事会和大会在维护国际和平与安全方面各自的权限。法院在其隔离墙咨询意见中讨论了后一个问题，内容如下：“根据《宪章》第二十四条，安全理事会负有‘维持国际和平及安全之主要责任’”(《2004 年国际法院案例汇编(一)》，第 148 页，第 26 段)。然而，法院强调，“第二十四条提到的是主要权限，但不必然是独有权限”(同上)。根据

《宪章》第十四条，大会除其他外，有权“为各种情势建议和平调整办法”。法院还指出，“随著时间的推移，大会和安全理事会已日益平行处理维持国际和平与安全方面的同一事项”，并且这种“随时间演进的公认大会做法符合《宪章》第十二条第一项”（在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果，《咨询意见》，《2004年国际法院案例汇编(一)》，第149-150页，第27-28段）。巴勒斯坦问题的某些方面确实如此。

43. 法院还回顾，《宪章》第十条已在《宪章》范畴内就“任何问题或事项”授予大会权限，同时第十一条第二项已具体给予大会“讨论联合国任何会员国……向大会所提关于维持国际和平及安全之任何问题”的权限。大会在本程序中提出的问题就是这种情况。正如法院此前所述，

“如大会在对一个问题的答复中有正当利益，本案即是这种情况，该答复可能部分依赖于安全理事会的决定这一事实不足以证明法院拒绝向大会发表意见是合理的”（科索沃单方面宣布独立是否符合国际法，《咨询意见》，《2010年国际法院案例汇编(二)》，第423页，第47段）。

正如上文第40段指出的那样，法院的意见是否会对谈判框架产生不利影响是一个猜测问题，法院不应对此进行推测。此外，鉴于大会有权处理有关国际和平与安全的事项，如在其提出的问题中提出的事项，法院没有迫不得已的理由拒绝发表所请求的意见。

5. 法院是否拥有足够的信息帮助其发表咨询意见

44. 一些参与方提出的论点是，法院应该拒绝发表意见，因为它缺乏足够的信息，并且将必须开始涵盖数十年的实况调查任务，以答复大会向它提出的问题。

45. 然而，另一些参与方主张，法院在其面前的记录和公开文件中拥有足够的信息和证据，以适当评估与答复向其提出的法律问题相关且必要的事实问题。在这方面，他们提及联合国秘书长提交给法院的档案以及本程序参与方的书面和口头陈述。

46. 在其就关于与保加利亚、匈牙利和罗马尼亚的和约的解释发表的意见中(第一阶段，《咨询意见》，《1950年国际法院案例汇编》，第72页)，以及在其西撒哈拉案咨询意见中，法院明确表示，在这些情况下，决定性的是法院是否具备充足的信息，“使它就能够就一切有争议的事实问题得出司法结论，而法院要根据与其司法特性相符的条件提出一种意见，就必须查明事实”（西撒哈拉，《咨询意见》，《1975年国际法院案例汇编》，第28-29页，第46段）。法院行使酌处权是为了保护其司法职能的完整性，应由法院在每一案件中评估其履行司法职能所需信息的性质和范围。

47. 在本案中，50多个国家和国际组织提交了与对大会向法院提出的问题的答复相关的信息。法院特别指出，以色列的书面陈述虽然主要涉及管辖权和司法适当性问题，但包含有关其他事项的信息，包括以色列的安全担忧。法院还审查了联合国秘书长提交的大量档案，其中包含有关巴勒斯坦被占领土局势的广泛信息。应由法院评估其掌握的信息是否充分。在本案中，法院认为其掌握了足够的信息，以便以符合其司法职能的方式裁定法律问题。因此，法院没有迫不得已的理由以此为由拒绝发表所请求的意见。

6. 问题的提法是否带有偏见

48. 一些参与方认为，向法院提出的问题的提法有偏见，因为它们假定存在以色列违反国际法的行为。因此，这些参与方认为法院应该拒绝答复。另一些参与方则对这些问题带有偏见或不平衡的说法提出了异议。

49. 法院首先回顾，法院有权解释并在必要时重新拟定向其提出的问题(见上文第29段)。因此，应由法院来考虑和评估问题的提法是否适当。必要时，法院还可以自行确定向其提出的问题的范围和含义。在

本案中，法院认为大会无意限制法院确定这些问题的自由。法院将自行确定以色列的政策和做法是否违反国际法的适用规则和原则，然后再确定任何此类违法行为的法律后果。因此，法院不能在行使酌处权时以向其提出的问题有偏见或不平衡为由拒绝发表意见。

*

50. 鉴于上述情况，法院得出的结论是，法院没有迫不得已的理由拒绝发表大会请求的意见。

二. 一般背景

51. 第一次世界大战结束时，一直是奥斯曼帝国一部分的巴勒斯坦，根据《国际联盟盟约》第 22 条第 4 款，被置于国际联盟委托给英国的“**A**”类委任统治之下。根据该规定，

“以前属于奥斯曼土耳其帝国的某些地区，其发展已达可以暂认为独立国之程度，但需由受委任国给予行政之指导及援助，至其能自立之时为止”。

巴勒斯坦委任统治地的领土边界经由各种文书规定，特别是东部边界，即 1922 年 9 月 16 日的英国备忘录和 1928 年 2 月 20 日的《盎格鲁外约旦条约》。

52. 1947 年，英国宣布打算在 1948 年 8 月 1 日之前完成从该委任统治地的撤离，后将这一日期提前至 1948 年 5 月 15 日。与此同时，1947 年 11 月 29 日，大会通过了关于巴勒斯坦未来政府的第 **181(II)** 号决议，该决议“向英国……和联合国所有其他会员国建议通过和实施……”该决议规定的领土“分治计划”，即分为两个独立国家，一个是阿拉伯国家，另一个是犹太国家，并为耶路撒冷城建立一个特别的国际制度。该决议规定“阿拉伯独立国和犹太独立国……应在受委任国……撤离两个月后在巴勒斯坦成立”。虽然犹太人口接受了分治计划，但巴勒斯坦的阿拉伯人口和阿拉伯国家拒绝了这一计划，认为该计划除其他外不平衡。

53. 1948 年 5 月 14 日，以色列根据大会第 **181(II)** 号决议宣布独立；随后以色列与一些阿拉伯国家爆发武装冲突，分治计划没有得到实施。

54. 安全理事会 1948 年 11 月 16 日第 **62(1948)** 号决议决定“在巴勒斯坦所有地区实现停战”，并促请直接参与冲突的各方为此寻求达成一致。根据这一决定，以色列与其邻国在联合国调解下于 1949 年在罗德岛缔结了全面停战协定，确定了以色列和阿拉伯军队之间的停战分界线(由于地图上使用的颜色，后来通常统称为“绿线”，下文简称为“绿线”)。分界线将接受双方可能商定的纠正。

55. 1948 年 11 月 29 日，以色列根据第 **181(II)** 号决议申请加入联合国。1949 年 5 月 11 日，大会在接纳以色列为联合国会员国时，回顾了第 **181(II)** 号决议，并表示注意到以色列“关于执行上述决议[]”的声明(大会第 **273(III)** 号决议)。

56. 1964 年，巴勒斯坦解放组织(巴解组织)成立，代表巴勒斯坦人民。

57. 1967 年，以色列与邻国埃及、叙利亚和约旦爆发武装冲突(又称“六日战争”)。当敌对行动停止时，以色列军队占领了绿线以外在英国委任统治下的所有巴勒斯坦领土(见上文第 54 段)。

58. 1967 年 11 月 22 日，安全理事会一致通过第 **242(1967)** 号决议，该决议“强调不容以战争获取领土”，并呼吁“以色列军队撤离其于最近冲突所占领之领土”，并且

“终止一切交战地位之主张或状态，尊重并承认该地区每一国家之主权、领土完整及政治独立，与其在安全及公认之疆界内和平生存、不受威胁及武力行为之权利”。

该决议还申明“必须……达成难民问题之公正解决”以及“经由包括建立非武装地带在内之措施，保证该地区每一国家之领土不受侵犯及政治独立”。

59. 从 1967 年起，以色列开始在其占领的领土内建立或支持定居点，并采取了一系列旨在改变耶路撒冷市地位的措施。安全理事会在多次回顾“不容许以军事征服获取领土的原则”后，谴责这些措施，并在 1971 年 9 月 25 日第 298(1971)号决议中确认

“以色列所采变更耶路撒冷市地位的一切立法与行政行动，包括土地及财产的征用，人口的迁移及意在并合占领地区的立法等，均一概完全无效，且不能变更此种地位”。

60. 1973 年 10 月，埃及、叙利亚和以色列再次爆发武装冲突。

61. 安全理事会 1973 年 10 月 22 日第 338 号决议促请冲突各方停止一切军事活动，并在停火后立即开始执行安全理事会第 242(1967)号决议的所有部分；安理会还决定“由各有关方面于停火时起，立即同时开始进行谈判”。

62. 1974 年 10 月 14 日，大会第 3210(XXIX)号决议承认巴解组织为巴勒斯坦人民的代表。大会在 1974 年 11 月 22 日第 3236(XXIX)号决议中确认“巴勒斯坦人民按照《联合国宪章》的规定享有自决权利”。

63. 1978 年 9 月 17 日，以色列和埃及签署了《戴维营协议》，由此于次年达成了两国之间的和平条约。后来，以色列和约旦于 1994 年 10 月 26 日签署了和平条约。该条约根据巴勒斯坦委任统治规定的界线确定了两国之间的边界(见上文第 51 段)，但规定，关于“在 1967 年被以色列军政府控制的领土”，与约旦的边界将被视为“行政”边界。

64. 1988 年 11 月 15 日，巴解组织提及“将巴勒斯坦分割为阿拉伯国家和犹太国家”的第 181(II)号决议，“宣布建立巴勒斯坦国”。

65. 1993 年和 1995 年，以色列和巴解组织签署了《奥斯陆第一项协定》和《奥斯陆第二项协定》。在 1993 年 9 月 9 日的换文中，巴解组织承认以色列和平与安全生存的权利，以色列承认巴解组织是巴勒斯坦人民的合法代表。《奥斯陆第一项协定》为以色列和巴勒斯坦之间进行谈判确立了一般指导方针。《奥斯陆第二项协定》除其他外，将以色列占领的西岸划分为三个行政区(A、B 和 C)，其中 C 区覆盖西岸 60%以上的面积，由以色列独家管理。

66. 《奥斯陆协定》要求以色列除其他外将其军事当局和民事管理部门在西岸 A 区和 B 区行使的某些权力和责任移交给巴勒斯坦当局。此类移交仍然有限和不完全，在进行了移交的地方，以色列保留了与安全事务相关的重大控制权。

67. 继西岸暴力行为增加后，2000 年代初，以色列开始主要在西岸和东耶路撒冷建造“连续围栏”(以下简称“隔离墙”)。秘书长的一份报告指出，“以色列政府自 1996 年以来一直在考虑推行计划以阻止从西岸中部和北部渗入以色列”(2003 年 11 月 24 日秘书长报告，联合国文件 A/ES-10/248)。以色列政府于 2001 年 7 月首次批准了此类计划。政府随后就隔离墙的修建作出了几项决定。相关工程的第一部分已于 2003 年 7 月 31 日宣布完成。尽管法院于 2004 年发表了意见，认定“占领国以色列正在包括东耶路撒冷及其周围地区在内的巴勒斯坦被占领土修建的隔离墙及其相关制度违反国际法”(在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法

律后果，《咨询意见》，《2004年国际法院案例汇编(一)》，第201页，第163段)，隔离墙的修建以及巴勒斯坦被占领土内定居点的扩建仍旧继续。

68. 各项报告显示，到2005年，居住在加沙地带21个定居点和西岸北部4个定居点的定居者根据以色列的“脱离接触计划”被撤离(见“调查以色列定居点对巴勒斯坦被占领土包括东耶路撒冷的巴勒斯坦人的公民、政治、经济、社会和文化权利影响的独立国际实况调查团的报告”，联合国文件A/HRC/22/63(2013年2月7日)和下文第88段)。到2023年，约有465 000名定居者居住在西岸，分布在约300个定居点和前沿定居点，同时约有230 000名定居者居住在东耶路撒冷(见“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，联合国文件A/HRC/55/72(2024年2月1日)，第9段)。巴勒斯坦被占领土内定居点和“前沿定居点”的居民(“定居者”)主要是以色列人，以及根据以色列立法有资格获得以色列国籍的非以色列犹太人。

69. 2003年11月19日，安全理事会通过了第1515(2003)号决议，其中“赞同四方的《以色列-巴勒斯坦冲突的永久性两国解决办法基于表现的路线图》”。四方由美利坚合众国、欧洲联盟、俄罗斯联邦和联合国的代表组成。该决议“吁请当事各方同四方合作，根据《路线图》履行义务，实现两国和平、安全地毗邻共存希望”。

70. 2012年11月29日，大会除其他外回顾第181(II)号决议，在联合国给予巴勒斯坦非会员观察员国地位(第67/19号决议)。

71. 2016年，安全理事会通过第2334(2016)号决议，其中敦促

“加强和加速国际和区域外交努力并提供支助，以根据联合国有关决议、包括土地换和平原则的马德里框架、阿拉伯和平倡议以及《四方路线图》，毫不拖延地实现全面、公正和持久的中东和平，并结束以色列1967年开始的占领”。

2024年5月10日，大会通过ES-10/23号决议，其中“认定巴勒斯坦国符合《联合国宪章》第四条规定的联合国会员国资格，因此应被接纳为联合国会员国”。

2024年6月10日，安全理事会通过第2735(2024)号决议，其中重申

“坚定致力于两国解决方案的构想，即以以色列和巴勒斯坦两个民主国家按照国际法和联合国相关决议，在安全、公认边界内毗邻和平共存，在这方面强调指出，必须将加沙地带与西岸统一在巴勒斯坦权力机构之下”。

三. 大会所提问题的范围和含义

72. 法院现在讨论大会提出的两个问题的范围和含义，并回顾其措辞如下：

“(a) 以色列持续侵犯巴勒斯坦人民自决权，对自1967年以来占领的巴勒斯坦领土实行长期占领、定居点做法和兼并，包括旨在改变圣城耶路撒冷人口组成、性质和地位的措施，并通过了相关歧视性立法和措施，这一切产生了什么法律后果？”

(b) 上文第18(a)段中提到的以色列政策和做法如何影响占领的法律地位，以及这种地位对所有国家和联合国产生了什么法律后果？”

73. 法院指出，这些问题界定了法院调查的属事、属地和时间范围。

74. 关于属事范围，问题(a)确定了问题(b)描述为“以色列政策和做法”的行为的三种类型：第一，“以色列持续侵犯巴勒斯坦人民自决权”；第二，以色列“对自 1967 年以来占领的巴勒斯坦领土实行长期占领、定居点做法和兼并，包括旨在改变圣城耶路撒冷人口组成、性质和地位的措施”；第三，以色列“通过了相关歧视性立法和措施”。法院在下文依次审查这些政策和做法时，将确定每一个的具体范围。目前，法院仅限于指出所有这些政策和做法的一个共同特征，即问题(a)的措辞假定这些政策和做法违反国际法。例如，以色列的行为被定性为构成侵权行为，其通过的立法和措施被定性为歧视性。然而，根据其司法职能，法院必须自行确定大会确定的政策和做法的合法性(见科索沃单方面宣布独立是否符合国际法，《咨询意见》，《2010 年国际法院案例汇编(一)》，第 424 页，第 52 和 53 段)。法院在其隔离墙案咨询意见中认为，确定一种行动的法律后果涉及评估该行动“是否违反国际法中某些规则和原则”(《2004 年国际法院案例汇编(一)》，第 154 页，第 39 段)。如上所述，在本案中，法院也认为问题(a)需要评估请求中确定的这些以色列政策和做法是否符合国际法(见第 49 段)。

75. 为了完成这项任务，法院必须考虑请求中确定的以色列政策和做法的主要特征。在这样做时，法院考虑了联合国秘书长送交的档案中所载的信息(见上文第 6 段)。法院还考虑了本案参与方向其提供的其他信息。

76. 就举证方法而言，法院回顾，在其诉讼管辖中，法院考虑了联合国文件中所载的证据，“只要这些证据具有证明价值，并且在必要时得到其他可靠来源的证实”(刚果境内的武装活动(刚果民主共和国诉乌干达)，《判决书》，《2005 年国际法院案例汇编》，第 239 页，第 205 段)。法院根据以下标准评估官方或独立机构报告的证明价值

“(1) 证据项目的来源(例如党派倾向或中立)、(2) 生成证据的过程(例如不具名新闻报道或仔细的法庭或类似法庭程序的产物)，以及(3) 项目的质量或特征(例如不利于己的陈述，以及同意或无争议的事实)”(《防止及惩治灭绝种族罪公约》的适用(波斯尼亚和黑塞哥维那诉塞尔维亚和黑山)，《判决书》，《2007 年国际法院案例汇编(一)》，第 135 页，第 227 段；《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》和《消除一切形式种族歧视国际公约》的适用(乌克兰诉俄罗斯联邦)，《2024 年 1 月 31 日判决书》，第 175 段)。

在考虑此类报告的证据价值时，法院看重编写报告的谨慎程度、其来源的全面性以及负责编写报告的人的独立性(见《防止及惩治灭绝种族罪公约》的适用(波斯尼亚和黑塞哥维那诉塞尔维亚和黑山)，《判决书》，《2007 年国际法院案例汇编(一)》，第 137 页，第 230 段)。法院将在评估本案中提供的报告的证明价值时适用这些标准。

77. 在本咨询程序中，法院认为，大会在其请求中没有请法院对以色列的政策和做法作出详细的事实认定。大会向法院提出的问题的目的是法院对以色列政策和做法的法律定性。因此，为了对本案给予咨询意见，法院没有必要对据指违反国际法的具体事件作出事实认定。法院只需确定以色列政策和做法的主要特征，并在此基础上评估这些政策和做法是否符合国际法。法院已经得出结论认为，它面前有履行这项任务所需的信息(见上文第 47 段)。

78. 就属地范围而言，问题(a)指的是“自 1967 年以来占领的巴勒斯坦领土”，包括西岸、东耶路撒冷和加沙地带。法院注意到，联合国各机关和机构经常具体提及巴勒斯坦被占领土的不同地区。法院也将酌情在本咨询意见中这样做。然而，法院回顾，从法律角度来看，巴勒斯坦被占领土构成一个单一领土单位，其统一、毗连和完整应得到保持和尊重(大会第 77/247 号决议，第 12 段；《奥斯陆第二项协定》第十一条；大会 ES-10/20(2018)号决议，序言部分第十六段；安全理事会第 1860(2009)号决议，序言部分第二段；安全

理事会第 2720 (2023)号决议，序言部分第四段)。因此，本意见中所有提及巴勒斯坦被占领土的地方都是指这一单一领土单位。

79. 法院进一步指出，该问题提到与“圣城耶路撒冷”有关的措施。这个用语的通常含义是模糊的：它可能指整个耶路撒冷市，边界由大会 1947 年 11 月 29 日第 181(II)号决议规定；它可能指 1949 年以色列和约旦签订《全面停战协定》后该市的两个部分中的任何一个(见上文第 54 段)；或者它可能指更大的地理区域。尽管该用语的通常含义可能有多种解释，但上下文为本案提供了有用的澄清。正如法院在上文提到的那样，这个问题的范围在地理上已经局限于巴勒斯坦被占领土。此外，该决议的标题和案文多次具体提及东耶路撒冷。有鉴于此，法院认为，大会提出的有关“圣城耶路撒冷”的问题仅限于以色列在东耶路撒冷采取的措施。

80. 就其时间范围而言，问题(a)请法院考虑以色列自 1967 年以来在巴勒斯坦被占领土采取的措施。然而，法院并不排除考虑占领之前的事实，只要这是适当履行其司法职能所必需的。

81. 法院指出，大会于 2022 年 12 月 30 日通过了咨询意见请求，并请法院处理以色列“持续”或“连续”的政策和做法(见第 77/247 号决议，序言部分第二十八和二十九段以及第 18(a)段)。因此，法院认为，大会请求中设想的政策和做法不包括以色列在加沙地带针对哈马斯和其他武装团体 2023 年 10 月 7 日对其发动的袭击而采取的行为。

82. 问题(b)有两部分。第一部分请法院评估大会确定的以色列政策和做法如何“影响占领的法律地位”。法院指出，动词“影响”的使用表明此类政策和做法可能会带来“法律地位”的变化。然而，问题第一部分的范围取决于“占领的法律地位”这一表述在问题(b)总体背景下的含义。在其通常含义中，“法律地位”是指法律赋予一个实体、一个人或一个现象的特性。在目前的背景下，法院认为，问题(b)的第一部分请法院确定以色列的政策和做法如何影响占领的法律地位，从而影响以色列作为占领国在巴勒斯坦被占领土继续存在的合法性。法院将在下文对问题(b)的答复的引言部分中讨论此类政策和做法是否实际上对占领的法律地位产生影响的问题，其中将根据对大会问题(a)的答复进一步阐述该问题的范围(见下文第 244-250 段)。

83. 法院指出，问题(a)和问题(b)的第二部分都请法院确定以色列的政策和做法以及其作为占领国在巴勒斯坦被占领土的继续存在分别产生的法律后果。如果且仅当法院认定以色列在巴勒斯坦被占领土的任何政策和做法或继续存在违反国际法，法院将审查此种认定对以色列、其他国家和联合国产生的法律后果。

四. 适用的法律

84. 在界定了大会所提问题的范围和含义之后，法院必须确定适用的法律。大会在向法院提出的请求中提到

“国际法规则和原则，包括《联合国宪章》、国际人道主义法、国际人权法以及安全理事会、大会和人权理事会的相关决议和国际法院 2004 年 7 月 9 日咨询意见。”

85. 特定国际法规则对有关领土的适用性取决于该领土在国际法下的地位。法院将首先确定巴勒斯坦被占领土在国际法下的地位，接着确定哪些国际法规则与回答大会向法院提出的问题相关。

*

86. 大会所提问题的前提假定是巴勒斯坦被占领土是为以色列所占领。法院在其隔离墙案咨询意见中列出了确定占领状态的依据：

“根据 1907 年 10 月 18 日《海牙第四公约》所附《关于陆战法规和惯例的章程》第四十二条……所反映的习惯国际法……，领土如实际上被置于敌军当局的权力之下，即被视为被占领的领土，占领只适用于该当局建立并行使其权力的地域。”（《2004 年国际法院案例汇编(-)》，第 167 页，第 78 段；另见刚果境内的武装活动(刚果民主共和国诉乌干达)，《判决书》，《2005 年国际法院案例汇编》，第 229 页，第 172 段。)

87. 法院在上述咨询意见中指出，在 1967 年武装冲突中，以色列占领了位于绿线与英国委任统治下原巴勒斯坦东部边界之间的领土，即西岸和东耶路撒冷(《2004 年国际法院案例汇编(-)》，第 167 页，第 78 段)。法院确认，随后发生的事件并没有改变有关领土作为被占领土的地位，也没有改变以色列作为占领国的地位(同上)。

88. 法院在其隔离墙案咨询意见中没有就加沙地带的法律地位发表意见，因为修建隔离墙并不影响加沙地带。加沙地带是以色列于 1967 年所占领领土的一部分(见上文第 78 段)。1967 年武装冲突之后，以色列作为占领国将加沙地带置于其有效控制之下。不过，以色列于 2004 年宣布“脱离接触计划”。根据该计划，以色列将从加沙地带和西岸北部若干地区撤出其军事存在(以色列外交部，“关于脱离接触计划的内阁决议”(2004 年 6 月 6 日)；另见“阿里埃勒·沙龙总理在以色列议会的讲话——关于脱离接触计划的表决”(2004 年 10 月 25 日))。到 2005 年，以色列完成了从加沙地带撤出军队和拆除当地定居点的工作。

89. 然而，包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土和以色列问题独立国际调查委员会(以下简称“独立国际调查委员会”)报告称，以色列仍然控制

“除其他外，加沙的空域和领水、位于边界的陆地过境点、民用基础设施的供应(包括水和电的供应)，以及管理巴勒斯坦人口登记册等关键政府职能”(“包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土和以色列问题独立国际调查委员会的报告”，联合国文件 [A/77/328](#)(2022 年 9 月 14 日)，第 19 段)。

人权理事会 [S-21/1](#) 号决议所设独立调查委员会早前的调查结果支持了这一点，该调查结果指出：

“自 2005 年脱离接触以来的种种事实，其中包括以色列海军不断在毗邻加沙的领水巡逻，以色列国防军的飞机(特别是遥控驾驶航空器)不断进行侦察飞行，表明以色列继续独家控制加沙的空域和海域，除从事有限的捕鱼活动之外，巴勒斯坦人被禁止使用这些区域。自 2000 年以来，以色列国防军还继续在加沙境内沿绿线围栏设立一个宽度不等的禁区。即使在没有发生活跃敌对行动的时期，以色列国防军也经常在该禁区开展行动，例如平整土地。以色列对以该国货币为基础的当地货币市场进行监管，并控制关税。根据加沙重建机制，以色列继续对加沙的建筑业实行高度控制。大型公共和私营部门项目的图纸以及所需建筑材料的计划数量均必须得到以色列政府的批准。以色列还控制在西岸和加沙共同使用的巴勒斯坦人口登记册，巴勒斯坦人的身份证只能在得到以色列批准的情况下才能发放或修改。以色列还管控所有可以进出加沙的口岸。虽然拉法口岸实际上由埃及管理，但以色列仍对该口岸实行高度控制，因为只有持有护照的巴勒斯坦人才获许过境，而护照只能签发给由以色列编制的人口登记册上的人员。”(“人权理事会 [S-21/1](#) 号决议所设独立调查委员会的详细调查结果报告”，联合国文件 [A/HRC/29/CRP.4](#)(2015 年 6 月 24 日)，第 29 段。)

90. 在此情况下，法院必须确定以色列在 2004 至 2005 年期间从加沙地带撤出其在当地的实际军事存在是否及如何影响以色列根据占领法在该地区承担的义务。正如法院在上文(见第 86 段)所指出的，领土如实际上被置于敌军当局的权力之下，即被视为被占领的领土。当且仅当一国对不属于本国的领土实施有效控制时，即为占领该领土。据此，一国不能被视为占领国，除非且直至它将不属于本国的领土置于其有效控

制之下(见刚果境内的武装活动(刚果民主共和国诉乌干达),《判决书》,《2005年国际法院案例汇编》,第230页,第173段)。

91. 当一国将此类领土置于其有效控制之下,尽管该国在当地没有实际军事存在,它仍可能有能力维持这种控制并继续行使权力。只要一国有能力施行权力,包括在合理时间内让人感觉到其实际存在,那么在被占领土有实际军事存在就不是有关国家实行有效控制的必要条件(例如,见美国军事法庭,美国诉 *Wilhelm List* 等人案(人质案)(1948年2月19日),《纽伦堡军事法庭根据管制委员会第10号法对战犯的审判》,第XI卷,第1243页;前南斯拉夫问题国际刑事法庭,检察官诉 *Mladen Naletilić* 和 *Vinko Martinović*, IT 98 34 T, 审判分庭,《判决书》,2003年3月31日,第217段)。

92. 上述分析表明,为了确定某领土根据国际法是否仍被占领,决定性的标准不是占领国是否在所有时候都保持其在该领土上的实际军事存在,而是是否“建立并行使”其权力(1907年10月18日《海牙第四公约》所附《关于陆战法规和习惯的章程》第四十二条;以下简称“《海牙章程》”)。若占领国先前在被占领土建立了权力,后来部分或全部撤出其实际存在,但只要占领国仍有能力代替地方政府行使并继续行使其权力的一些部分,则它仍可能承担占领法规定的义务。

93. 根据面前的资料,法院认为,尽管以色列在2005年撤出了其军事存在,但它仍然有能力对加沙地带行使并且继续行使其权力中的某些关键部分,包括控制陆地、海域和空域边界,限制人员和货物流动,征收进出口税,以及对缓冲区实行军事控制。自2023年10月7日以来情况更是如此。

94. 鉴于上述情况,法院认为,以色列从加沙地带撤出并没有完全解除其根据占领法所承担的义务。以色列负有的义务仍然与其对加沙地带的有效控制程度相称。

*

95. 现在,法院将阐述与答复向其提出的问题相关的规则和原则。这些规则和原则包括禁止使用或威胁使用武力获取领土和尊重人民自决权利,它们载于《联合国宪章》,也是习惯国际法的一部分。法院将在讨论向其提出的问题的各个方面时在下文详细阐述这些规则和原则。

96. 此外,国际人道法特别与此相关。以色列在巴勒斯坦被占领土的权力和义务以1949年8月12日《关于战时保护平民之日内瓦公约》(以下简称“《日内瓦第四公约》”)和习惯国际法为准据。正如法院在其隔离墙案咨询意见中所指出,“在两个或两个以上缔约国之间发生武装冲突的情况下,《日内瓦第四公约》适用于任何被占领土”(《2004年国际法院案例汇编(-)》,第177页,第101段)。1967年武装冲突爆发时,埃及、以色列和约旦均是该公约的缔约国。因此,《日内瓦第四公约》适用于巴勒斯坦被占领土。该公约的许多规则对尊重和基本人道考虑至关重要,因此“所有国家,不论是否已批准载有这些规则的各项公约,都应遵守这些规则,因为它们构成不可违反的习惯国际法原则。”(见同上,第199页,第157段;援引以核武器进行威胁或使用核武器的合法性,《咨询意见》,《1996年国际法院案例汇编(-)》,第257页,第79段)。这些规则纳入了基本上具有普遍适用性质的义务(在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果,《咨询意见》,《2004年国际法院案例汇编(-)》,第199页,第157段)。根据《日内瓦第四公约》第一五四条,该公约是对《海牙章程》第二节和第三节所载规则的补充。正如法院所指出的,《海牙章程》已成为习惯国际法的一部分(同上,第172页,第89段),因此,它对以色列具有约束力。

97. 关于国际人权法,法院指出,以色列加入了若干项载有人权义务的法律文书,包括1965年12月21日《消除一切形式种族歧视国际公约》、1966年12月16日《经济社会文化权利国际公约》和1966年12月19日《公民及政治权利国际公约》。

98. 许多参与方坚持认为，国际人权法和国际人道法均适用于武装冲突或占领的情况。它们还认为，国际人权法的适用范围并不仅以一国的领土边界为限，国际人权法也适用于一国在其领土之外行使管辖权时采取的行为。这些参与方认为，人权义务是对占领法所规定义务的补充。

99. 在这方面，法院回顾，“国际人权文书适用于‘一国在其领土之外行使管辖权时采取的行为’，特别是在被占领土采取的行为”(刚果境内的武装活动案(刚果民主共和国诉乌干达)，《判决书》，《2005年国际法院案例汇编》，第243页，第216段，援引在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果，《咨询意见》，《2004年国际法院案例汇编(一)》，第178-181页，第107-113段)。法院还回顾，各项人权公约提供的保护不因发生武装冲突或占领而终止(在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果，《咨询意见》，《2004年国际法院案例汇编(一)》，第178页，第106段)。有些权利可能完全是国际人道法问题，有些权利可能完全是人权法问题，还有些权利则可能同时涉及国际法的这两个分支(同上)。

100. 法院认为，以色列在对巴勒斯坦被占领土采取的行为方面仍然受《公民及政治权利国际公约》和《经济社会文化权利国际公约》的约束(见在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果，《咨询意见》，《2004年国际法院案例汇编(一)》，第180-181页，第111-112段)。

101. 关于《消除一切形式种族歧视国际公约》，法院指出，该公约没有任何条款明确限制其领土适用范围。相反，该公约的若干条款对缔约国规定了适用于“其所辖领土”的义务(《消除一切形式种族歧视国际公约》第三条)，或关于“在其管辖范围内”的个人的义务(《消除一切形式种族歧视国际公约》第六条；另见《消除一切形式种族歧视国际公约》第十四条第一和二款)。这表明《消除一切形式种族歧视国际公约》也适用于缔约国在其领土以外产生影响的行为。特别是关于巴勒斯坦被占领土，消除种族歧视委员会认为，《消除一切形式种族歧视国际公约》适用于以色列对被占领土内的人员采取的行为(消除种族歧视委员会，“关于以色列第十七至第十九次合并定期报告的结论性意见”，联合国文件 CERD/C/ISR/CO/17-19(2020年1月27日)，第9-10段；消除种族歧视委员会，“审议缔约国根据《公约》第九条提交的报告：消除种族歧视委员会的结论性意见：以色列”，联合国文件 CERD/C/304/Add.45(1998年3月30日)，第12段)。法院认为，以色列在其领土之外行使管辖权时，必须遵守该国根据《消除一切形式种族歧视国际公约》所承担的义务。

102. 本程序的若干参与方对《奥斯陆协定》在总体上的相关性表示了不同看法(见上文第65段)。《奥斯陆协定》缔约方同意“根据”该协定“行使权力和履行责任，并适当考虑国际公认的人权和法治规范和原则”(《奥斯陆第二项协定》，第十九条)。法院回顾，《奥斯陆协定》承认的巴勒斯坦人民的“合法权利”包括自决权(在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果，《咨询意见》，《2004年国际法院案例汇编(一)》，第183页，第118段)。《奥斯陆协定》还规定，“在关于永久地位的谈判取得成果之前”，各方“不得启动或采取任何将改变西岸和加沙地带地位的步骤”(《奥斯陆第二项协定》，第三十一条第(7)款)。法院认为，在解释《奥斯陆协定》时，需要考虑到《日内瓦第四公约》第四十七条，其中规定，“不得因……被占地当局与占领国所订立之协定……而……剥夺”该公约赋予被保护人的各项利益。基于上述所有理由，法院认为，不能将《奥斯陆协定》理解为减损以色列根据适用于巴勒斯坦被占领土的有关国际法规则所承担的义务。鉴于以上几点，法院将酌情把《奥斯陆协定》纳入考虑。

五. 以色列在巴勒斯坦被占领土的政策和做法

103. 现在，法院将评估问题(a)所述的以色列在巴勒斯坦被占领土的政策和做法是否符合该国根据国际法所承担的义务。具体而言，法院在分析时将依次审查以下问题：长期占领；以色列的定居点政策；兼并

自 1967 年以来占领的巴勒斯坦领土；以色列通过据称具有歧视性的相关法律和措施。在审议这些其他问题之后，法院将评估以色列的政策和做法是否影响巴勒斯坦人民的自决权，如果是，则如何影响。

A. 长期占领问题

104. 问题(a)部分涉及以色列“长期占领”巴勒斯坦被占领土所产生的法律后果。在这方面，法院注意到，以色列的占领已持续超过 57 年。为了回答此问题的这一方面，法院必须探讨作为占领国的以色列与被占领土受保护人口之间的关系，该关系受占领法规制。

105. 处于占领国地位的一国对在其有效控制下的领土行使一系列权力和承担一系列义务。在这方面，占领国有义务为了当地居民利益而管理被占领土。《日内瓦第四公约》或习惯国际法中没有任何内容表明，占领国权力和义务的性质和范围取决于占领在何种情况下发生。相反，这些权力和义务的性质和范围始终基于同一假定：占领是为了满足军事需要的一种临时情况，占领并不能将主权转移给占领国。

106. 这一假定构成了占领法若干规则的基础。例如，根据《日内瓦第四公约》第六十四条和《海牙章程》第四十三条所载规则，占领国原则上义务尊重被占领土的现行法律。同样，根据《日内瓦第四公约》第五十条第五款，占领国不得阻碍实施在占领之前通过的一系列优惠措施；根据第五十四条第一款，占领国不得改变被占领土的公职人员或法官的地位。此外，《海牙章程》第五十五条规定，占领国仅享有被占领土内公共建筑物、不动产、森林和农业地产的管理者和用益权人地位。上述条款均强调，占领被视为是一种临时事态，在此期间，为了当地居民的利益，占领国对外国领土行使权力的行为是被容许的。

107. 同样的假定也解释了占领法赋予占领国的权力和义务的时间范围。在这方面，法院指出，《日内瓦第四公约》第六条第三款为一国以占领国身份承担的义务设定了时间限制。对《日内瓦第四公约》某些条款的适用加以如此限制，并不是为了在长期占领的情况下解除国家根据该公约所承担的义务。相反，《日内瓦第四公约》的筹备工作表明，这一限制是基于一项谅解，即在军事行动结束后一年内，被占领土的地方当局基本上将已恢复行使政府职能。据此，占领国就没有必要继续行使这些职能（《1949 年日内瓦外交会议最后记录，第二卷，A 节，第三委员会提交日内瓦外交会议全体会议的报告》，第 815-816 页）。但是，如果地方当局尚未恢复行使政府职能，占领国因继续有效控制被占领土而产生的义务就不能被解除。占领国为当地居民利益管理领土的基本义务及由此产生的所有个别义务将继续存在。若得出其他结论，则将违背《日内瓦第四公约》的目标和宗旨，并将剥夺被持续占领的民众根据国际人道法所享有的保护。因此，法院认为，在军事行动结束一年后被占领土的地方当局尚未恢复行使政府职能的情况下，尽管有《日内瓦第四公约》第六条第三款的规定，但占领国根据该公约所承担的义务仍然有效。法院还指出，《海牙章程》没有对占领国义务的适用设定时间限制。

108. 此外，《日内瓦第四公约》第六条并不意味着在长期占领的情况下，占领国会随着时间推移获得更多权力。占领的事实不能导致所有权的转移，无论占领持续多长时间。因此，时间的推移并不解除占领国所承担的义务，包括不行使主权行为的义务，也不扩大国际人道法赋予占领国的已列明的有限权力。

109. 长期占领这一事实本身并不改变占领在国际人道法下的法律地位。虽然占领法以占领的临时性质为前提，但它并没有设定会改变占领法律地位的时限。相反，必须根据其他规则评估占领国在被占领土的存在合法性。具体而言，占领包括一国对外国领土行使有效控制（见上文第 91-92 段）。因此，这种行使有效控制的行为必须在所有时候都符合关于禁止使用或威胁使用武力的规则，包括禁止使用或威胁使用武力获取领土的规则，并符合自决权，才能得到允许。因此，长期占领这一事实可能影响到占领国继续在被占领土上存在的国际法方面的正当理由。法院将在下文审查这些问题（见第 157-179 段和第 230-243 段）。

110. 必须在这一背景下审查以色列在巴勒斯坦被占领土采取的政策和做法及其在该领土的持续存在。现在，法院将从以色列的定居点政策开始讨论这些政策和做法。

B. 定居点政策

1. 概述

111. 大会提出的问题(a)中有一部分是询问以色列定居点政策产生的法律后果。法院注意到，大会决议和其他案文中使用的英文词汇“settlement”有一定程度的模糊性。这一用语可理解为意指以色列在巴勒斯坦被占领土上建立或支持的以色列居民社区，也可理解为包含构成、促成和支持这些社区的建立、扩张和维持的所有有形和无形的结构和过程。在法文中，分别使用“colonie”和“colonisation”来区分这两个概念。该决议的法文本使用“colonisation”一词，由此表明法院有必要对以色列的定居点政策进行全面审查。问题(b)作为解释问题(a)的背景，将定居点描述为一项政策或做法，这一点证实了上述解释。

112. 法院注意到，有时会对“定居点”和“前沿定居点”加以区分，后者是在违反以色列国内法的情况下建立的。法院认为，这一区分对于确定有关社区是否构成以色列定居点政策的一部分而言并不重要。重要的是，这些社区是否在以色列的支持下建立或维持。在这方面，法院注意到，以色列经常采取追溯性措施使前沿定居点合法化，并注意以色列向前沿定居点提供维持定居点所需的基础设施(见“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：秘书长的报告”，联合国文件 A/78/554(2023年10月25日)，第15-20段；“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”，联合国文件 A/HRC/52/76(2023年3月15日)，第14-15段)。

113. 法院回顾，以色列在占领巴勒斯坦被占领土期间一直执行定居点政策(见上文第59和68段)。法院还注意到，联合国多个机关和机构已广泛审查了以色列定居点问题。例如，人权理事会通过第19/17号决议设立了调查以色列定居点对巴勒斯坦被占领土包括东耶路撒冷的巴勒斯坦人的公民、政治、经济、社会和文化权利影响的独立国际实况调查团(以下简称“独立国际实况调查团”)。联合国秘书长和联合国人权事务高级专员定期发表报告，记录关于建立和扩大以色列定居点的事实。独立国际调查委员会的报告以及包括1967年以来被占领的巴勒斯坦领土人权状况特别报告员在内的各特别报告员的报告也讨论了以色列定居点活动及其影响的问题。这些报告以第一手资料等多种来源为依据，对以色列的定居点政策进行详细的事实分析。

114. 法院还注意到，以色列于1967年至2005年期间在西岸、东耶路撒冷和加沙地带实行定居点政策。自2005年拆除加沙地带的以色列定居点以来(见上文第88段)，以色列继续在西岸和东耶路撒冷实行定居点政策；因此，法院将把分析范围限于以色列在西岸和东耶路撒冷的现行定居点政策。与此同时，法院指出，以色列直至2005年在加沙地带实行的定居点政策与如今在西岸和东耶路撒冷继续实行的政策并没有实质性区别。

2. 迁移平民

115. 法院在隔离墙案咨询意见中认定，以色列的定居点政策违反了《日内瓦第四公约》第四十九条第六款，其中规定“占领国不得将其本国平民之一部分驱逐或移送至其所占领之领土”(《2004年国际法院案例汇编(一)》，第183页，第120段)。正如法院在咨询意见中指出的，该款

“不仅禁止诸如在第二次世界大战期间实施的驱逐或强迫迁移居民的行为，而且禁止占领国为组织或鼓励其本国居民的一部分迁往被占领土所采取的任何措施”(同上)。

事实上，该款的措辞或上下文，或者《日内瓦第四公约》的目标和宗旨或起草历史，都没有任何内容表明该款只禁止将占领国的部分平民强迫迁移至被占领土。在本案中，有大量证据表明，以色列实行激励政策，以鼓励以色列个人和企业迁往西岸，并鼓励定居者发展西岸的工业和农业(例如，见“以色列的占领对包括耶路撒冷在内的被占领巴勒斯坦领土上巴勒斯坦人民和对叙利亚戈兰的阿拉伯居民的生活条件的经济和社会影响”，联合国文件 [A/53/163-E/1998/79](#)(1998年7月14日)，第21段；“调查以色列定居点对巴勒斯坦被占领土包括东耶路撒冷的巴勒斯坦人的公民、政治、经济、社会和文化权利影响的独立国际实况调查团的报告第96段所列活动的所有企业数据库：联合国人权事务高级专员的报告”，联合国文件 [A/HRC/37/39](#)(2018年2月1日)，第43-45段；“关于贸发会议援助巴勒斯坦人民的报告：巴勒斯坦被占领土的经济动态”，联合国文件 [TD/B/EX\(71\)/2](#)(2021年9月20日)，第40-41段)。

116. 如上所述，以色列经常将违反以色列国内立法建立的前沿定居点合法化(见第112段)。例如，2023年2月，以色列宣布决定将西岸C区的10个前沿定居点合法化(“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：秘书长的报告”，联合国文件 [A/78/554](#)(2023年10月25日)，第17段)。法院认为，以色列通过推行上述做法，鼓励其部分平民迁移到西岸的前沿定居点，这违反了《日内瓦第四公约》第四十九条第六款。

117. 此外，以色列在建设定居点的同时，还在西岸和东耶路撒冷建造专门设计的民用基础设施，从而将定居点并入以色列领土。联合国贸易和发展会议(贸发会议)秘书处报告指出，以色列

“花费数十亿美元建设现代化基础设施，包括道路、供水和污水系统、通信和电力系统、安全系统以及教育和保健设施，以鼓励扩大定居点”(“关于贸发会议援助巴勒斯坦人民的报告：巴勒斯坦被占领土的经济动态”，联合国文件 [TD/B/EX\(71\)/2](#)(2021年9月20日)，第40段)。

独立国际调查委员会补充指出，以色列不断扩大定居点和相关基础设施，这积极助长了对占领的巩固(“包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土和以色列问题独立国际调查委员会”，联合国文件 [A/77/328](#)(2022年9月14日)，第51段)。正如联合国人权事务高级专员所指出，由于建立了以色列基础设施，以色列定居点的人口迅速增长(“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”，联合国文件 [A/HRC/52/76](#)(2023年3月15日)，第10段)。此外，以色列对西岸基础设施和交通网络的使用规定了具体条件(见下文第198-206段)。

118. 法院还指出，第四十九条第六款所载的禁止迁移占领国平民的规定并不以当地居民随后被强迫流离失所为条件。将占领国平民迁移至被占领土的行为被禁止，不论此举是否导致当地居民流离失所。无论如何，正如法院将在下文审查的，将以色列平民迁移至西岸和东耶路撒冷已导致居住在当地的巴勒斯坦人流离失所(见第142-147段)。

119. 鉴于上述情况，法院认为，以色列将定居者迁移至西岸和东耶路撒冷并维持定居者的存在，是违反《日内瓦第四公约》第四十九条第六款的做法。

3. 没收或征用土地

120. 以色列扩大西岸和东耶路撒冷定居点的基础是没收或征用大片土地。据独立国际调查委员会称，自1967年以来，仅在C区就有200多万德南(约2000平方公里)的土地被征用，相当于西岸的三分之一以上(“包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土和以色列问题独立国际调查委员会的报告”，联合国文件 [A/77/328](#)(2022年9月14日)，第39段)。这包括相当大面积的土地，这些土地本应被定性为私人财产，却被以色列宣布为国有土地(因此旨在用于公共用途)，其依据是对以色列占领期间现行法律的选择性解释(同上，

第 33 段：“调查以色列定居点对巴勒斯坦被占领土包括东耶路撒冷的巴勒斯坦人的公民、政治、经济、社会和文化权利影响的独立国际实况调查团的报告”，联合国文件 A/HRC/22/63(2013 年 2 月 7 日)，第 63 段)。联合国人权事务高级专员报告称，几乎所有这些国有土地都被分配用于以色列定居点建设(“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”，联合国文件 A/HRC/52/76(2023 年 3 月 15 日)，第 8 段)。

121. 正如法院将在下文解释的(见第 138 段)，以色列在东耶路撒冷全面适用该国国内法，适用 1950 年《业主不在财产法》使得没收巴勒斯坦人的土地成为可能。该法允许没收 1947 年 11 月 27 日之后其所有者不在该地区的财产。

122. 根据《海牙章程》第四十六条，私有财产必须得到尊重，不得予以没收。法院认为，这项禁止没收私人财产的规定是无条件的：它不允许有例外情况，无论是出于军事紧急情况还是任何其他理由(见在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果，《咨询意见》，《2004 年国际法院案例汇编(-)》，第 192 页，第 135 段)。此外，《海牙章程》第五十二条规定，除了为满足占领军的需要外，不得向居民索取实物征用品。公共不动产则应由占领国根据《海牙章程》第五十五条规定的用益权规则进行管理。法院认为，这意味着占领国有义务为了当地居民的利益而管理公共财产，或在特殊情况下为满足占领军的需要而管理公共财产。然而，在本案中，为发展以色列定居点而没收或征用的公共财产使定居者中的平民受益，却损害了当地巴勒斯坦人的利益。因此，法院的结论是，这些土地政策不符合《海牙章程》第四十六、五十二和五十五条。

123. 法院指出，这一结论与隔离墙案咨询意见得出的结论是一致的。在该案中，法院审议了与以色列在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙有关的以色列没收和征用巴勒斯坦土地做法的法律后果。根据面前的资料，法院得出结论认为，修建隔离墙导致在违反《海牙章程》第四十六条和五十二条规定的情况下破坏或征用财产(《2004 年国际法院案例汇编(-)》，第 189 页，第 132 段)。正如法院在该咨询意见中所指出的，划定蜿蜒曲折的隔离墙路线是为了将巴勒斯坦被占领土上绝大多数的以色列定居点纳入其边界内(同上，第 183 页，第 119 段)。由于修建隔离墙是以色列定居点政策的一部分，法院认为，它在隔离墙案咨询意见中得出的关于为修建隔离墙而没收或征用土地的结论，也适用于获取土地用于支持进一步推行以色列定居点政策的所有目的的行为。这包括用于建立以色列定居点以及“接合区”地区(隔离墙与 1949 年绿线之间的地区)、定居点附近的特别安全区和封闭军事射击区的土地。

4. 开采自然资源

124. 法院回顾，根据《海牙章程》第五十五条所载习惯国际法原则，占领国应仅被视为被占领土自然资源(包括但不限于森林和农业地产)的管理者和用益权人，并应“保护”这些资源的“资本”。因此，占领国对自然资源的使用不得超出占领的需要。在这方面，法院认为，占领国持续有义务确保当地居民有足够的食物供应，包括水(《日内瓦第四公约》第五十五条)。此外，对被占领土自然资源的使用必须是可持续的，必须避免给环境带来损害。1992 年《关于环境与发展的里约宣言》原则 23 反映了这一点，该原则规定：“……被占领的人民，其环境和自然资源应予保护”(另见国际法委员会，“与武装冲突有关的环境保护原则草案，附评注”，2022 年，联合国文件 A/77/10，原则 20)。

125. 在刚果境内的武装活动(刚果民主共和国诉乌干达)案中，法院指出习惯国际法规定的对自然资源的永久主权原则非常重要(《判决书》，《2005 年国际法院案例汇编》，第 251 页，第 244 段)。法院在该案中认定，虽然乌干达人民国防军的几名官兵参与了对刚果民主共和国自然资源的抢掠、掠夺和开发，但没有可信的证据证明，乌干达作为占领国奉行旨在开发刚果民主共和国自然资源的政府政策(同上，第 242 段)。法

院认为，在这种情况下，对自然资源的永久主权原则不适用(同上，第 244 段)。但是，如果占领国在违反占领法的情况下在被占领土推行自然资源开发政策，则这一政策可能违反对自然资源的永久主权原则。

126. 法院指出，C 区自然资源丰富(“以色列占领对包括东耶路撒冷在内巴勒斯坦被占领土上的巴勒斯坦人民和被占领叙利亚戈兰的阿拉伯居民生活条件造成的经济和社会影响”，联合国文件 [A/78/127-E/2023/95](#) (2023 年 6 月 30 日)，第 61 段；世界银行，《C 区与巴勒斯坦经济的未来》(2013 年)，第 21-25 页)。有证据表明，以色列开采这些自然资源，包括水、矿物和其他自然资源，是为了本国人民的利益，却不利于当地巴勒斯坦人民，甚至将他们排除在外。

127. 根据法院掌握的资料，以色列自 1967 年开始占领以来，将巴勒斯坦被占领土的水资源置于其军事控制之下；随后，在 1982 年，以色列将西岸和东耶路撒冷的水资源管理权移交给以色列国家水务公司 Mekorot(“包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土上水资源分配情况：联合国人权事务高级专员的报告”，联合国文件 [A/HRC/48/43](#)(2021 年 10 月 15 日)，第 18 段)。

128. 多项联合国报告证实，以色列优先安排为定居点供水，却损害了巴勒斯坦社区，这些社区频繁且长时间停水(“调查以色列定居点对巴勒斯坦被占领土包括东耶路撒冷的巴勒斯坦人的公民、政治、经济、社会和文化权利影响的独立国际实况调查团的报告”，联合国文件 [A/HRC/22/63](#) (2013 年 2 月 7 日)，第 83-85 段)。以色列限制巴勒斯坦人在没有军事许可的情况下建造和维护水设施，并阻止巴勒斯坦人获得和抽取约旦河水(“以色列占领对包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土上的巴勒斯坦人民和被占领叙利亚戈兰的阿拉伯居民生活条件造成的经济和社会影响”，联合国文件 [A/78/127-E/2023/95](#)(2023 年 6 月 30 日)，第 62-63 段)。因此，巴勒斯坦人实际上几乎没有能力确保在西岸大部分地区的用水权；相反，他们必须以高昂的价格向以色列购买大量的水(“包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土上水资源分配情况：联合国人权事务高级专员的报告”，联合国文件 [A/HRC/48/43](#)(2021 年 10 月 15 日)，第 30 和 43 段)。

129. 由于以色列控制和管理着西岸的水资源，巴勒斯坦人可获得的水的水量和水质都远远低于世界卫生组织建议的水平(“包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土上水资源分配情况：联合国人权事务高级专员的报告”，联合国文件 [A/HRC/48/43](#)(2021 年 10 月 15 日)，第 26 段)。经济、社会及文化权利委员会关切地注意到以色列的定居点政策对巴勒斯坦人获得水资源的情况的影响(“关于以色列第四次定期报告的结论性意见”，联合国文件 [E/C.12/ISR/CO/4](#)(2019 年 11 月 12 日)，第 46 段)。

130. 根据独立国际调查委员会和贸发会议，以色列的水和土地政策已导致农业用地从 1980 年的 240 万德南(约 2 400 平方公里)减少到 2010 年的约 100 万德南(约 1 000 平方公里)，同时农业在巴勒斯坦被占领土国内生产总值中所占份额从 1972 年的 35% 下降到 1995 年的 12%，到 2020 年不足 4%。此外，定居点和工业区的扩张也导致淡水和地下水污染。供水减少和与之相关的环境退化问题严重破坏了巴勒斯坦的农业部门，减少了就业机会(“包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土和以色列问题独立国际调查委员会的报告”，联合国文件 [A/77/328](#)(2022 年 9 月 14 日)，第 72 段；“关于贸发会议援助巴勒斯坦人民的报告：巴勒斯坦被占领土的经济动态”，联合国文件 [TD/B/67/5](#)(2020 年 8 月 5 日)，第 31 段)。

131. 独立国际实况调查团指出，矿产丰富的约旦河谷和死海有 86% 的区域实际上处于以色列定居点各区域委员会的管辖之下，定居点开采矿产和耕种肥沃的农田，损害巴勒斯坦人的利益(“调查以色列定居点对巴勒斯坦被占领土包括东耶路撒冷的巴勒斯坦人的公民、政治、经济、社会和文化权利影响的独立国际实况调查团的报告”，联合国文件 [A/HRC/22/63](#)(2013 年 2 月 7 日)，第 36 段)。据独立国际调查委员会称，以色列向 C 区内以色列人经营的采石场授予采矿特许权；所开采的大部分原材料被转移到以色列(“包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土和以色列问题独立国际调查委员会的报告”，联合国文件 [A/77/328](#)(2022 年 9

月 14 日), 第 37 段)。相比之下, 据报告, 以色列自 1994 年以来就没有向巴勒斯坦公司发放在 C 区采石的许可证(“以色列占领对包括东耶路撒冷在内巴勒斯坦被占领土上的巴勒斯坦人民和被占领叙利亚戈兰的阿拉伯居民生活条件造成的经济和社会影响”, 联合国文件 [A/74/88-E/2019/72](#)(2019 年 5 月 13 日), 第 86 段)。

132. 法院注意到, 安全理事会强调了确保保护被占领土水资源的重要性(安全理事会 1980 年 3 月 1 日第 [465\(1980\)](#) 号决议, 第 8 段)。大会一再要求以色列“停止开采、破坏、损耗或用尽和危害包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土的自然资源”(例如, 见大会 2023 年 12 月 19 日第 [78/170](#) 号决议, 第 2 段)。

133. 根据收到的证据, 法院认为, 以色列对巴勒斯坦被占领土自然资源的使用不符合该国根据国际法所承担的义务。以色列将一大部分自然资源转用于包括定居者在内的本国居民, 这违反了以色列作为管理者和用益权人行事的义务。在这方面, 法院回顾, 以色列将本国居民迁移至巴勒斯坦被占领土的做法违反国际法(见上文第 119 段)。因此, 法院认为, 不能以本国居民的需要作为使用被占领土自然资源的理由。法院还认为, 以色列严格限制巴勒斯坦居民获取巴勒斯坦被占领土内可用水的行为不符合该国确保保质保量供水的义务(《日内瓦第四公约》第五十五条)。法院指出, 虽然《奥斯陆第二项协定》对巴勒斯坦被占领土的水和污水作了规定(《奥斯陆第二项协定》附件三附录一第 40 条), 但不能将该协定理解为减损以色列根据国际人道法所承担的保质保量供水的义务(见上文第 102 段)。鉴于上述情况, 法院还得出结论认为, 以色列在巴勒斯坦被占领土开采自然资源的政策不符合该国所承担的尊重巴勒斯坦人民对自然资源的永久主权利的义务。

5. 以色列法律的延申

134. 根据《海牙章程》第四十三条, 占领国原则上必须尊重被占领土上的现行法律, 除非绝对无法这样做。《日内瓦第四公约》第六十四条第二款对这一规则作了补充, 该款例外地允许占领国

“使占领地居民服从该国为执行其在《[日内瓦第四]公约》下所负之义务, 维持该地有秩序之统治, 与保证占领国、占领军、与行政机关之人员及财产, 以及其所使用之设置与交通线之安全所必要之规定”。

因此, 原则上占领法并不剥夺被占领土当地居民的民事机构可能拥有的监管权力。相反, 占领法在例外的情况下基于列明的具体理由赋予占领国一系列监管权力。

135. 在本案中, 以色列扩大了其在西岸的法律监管范围。正如独立国际调查委员会所解释的:

“自占领开始以来, 以色列扩大了其在西岸的法律管辖范围, 导致适用法律发生了意义深远的变化, 实际上有两套适用法律: 军事法和以色列国内法, 后者已延伸到域外, 只适用于以色列定居者。这是通过军事命令、立法和最高法院的裁决来实现的, 其中包括刑法、国家医疗保险法、税法及有关选举的法律。此外, 还有单独的法律制度来执行交通法, 并在规划和建筑制度方面实行体制和立法分离。”(“包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土和以色列问题独立国际调查委员会的报告”, 联合国文件 [A/77/328](#)(2022 年 9 月 14 日), 第 46 段。)

136. 以色列在很大程度上用其军事法取代了 1967 年占领开始时巴勒斯坦被占领土的现行地方法律。以色列军事法规定的罪行由以色列军事法庭而不是地方民事或刑事法庭审判。此外, 在实践中, 以色列军事主管当局对定居者实行适用于以色列平民以及居留西岸的非以色列国籍犹太人的法律。因此, 西岸的定居者享有以色列公民的权利和特权, 受以色列国内法的保护, 享受以色列的社会福利。此外, 定居者不受以色列军事法庭的审判, 而是在以色列民事法庭受审。由此可以看出, 西岸的巴勒斯坦人受军事法和军事法庭的管辖, 而定居者则受益于适用于以色列平民的刑法和刑事司法制度。

137. 此外，区域和地方定居者委员会对西岸的定居点拥有事实上的管辖权(“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：秘书长的报告”，联合国文件 A/67/375(2012年9月18日)，第11-13段)。自2022年底以来，以色列已将C区的民政事务决策权从军方移交给国防部的一名文职部长(见下文第156段)。

138. 在东耶路撒冷，自1967年占领开始以来一直适用以色列国内法。根据1967年6月28日《政府和法律程序条例》(第11号)(希伯来历5727年/1967年)，以色列宣布其国内法、管辖权和行政管理适用于地理边界已扩大的东耶路撒冷。1980年，以色列通过了一项基本法，宣布“完整和统一的耶路撒冷”是以色列的首都和政府所在地(“《基本法：以色列首都耶路撒冷》，希伯来历5740年/1980年)。该法律禁止将涉及耶路撒冷的任何权力授予“外国的政治或管理权力当局，或其他类似的外国机关，无论是永久性授予还是在一定时期内授予”。法院将在下文讨论以色列在东耶路撒冷的政策，以及这些政策是否符合国际法(见第163-165段)。在此只需指出，从国内法的角度看，以色列将东耶路撒冷作为其本国领土看待，以色列法律在此全面适用，任何其他国家的国内法律制度均被排除在外。

139. 在本案中，法院不信服将以色列法律延申到西岸和东耶路撒冷的做法符合《日内瓦第四公约》第六十四条第二款规定的任何理由。在这方面，法院回顾，以色列将其平民迁移至西岸和东耶路撒冷的行为违反了《日内瓦第四公约》(见上文第119段)；因此，该公约不能被援引作为监管这些领土的理由。此外，在东耶路撒冷全面适用以色列法律以及对西岸全境定居者适用以色列法律，不能被视为是实现《日内瓦第四公约》第六十四条第二款所列任何目的的“必要之举”。

140. 以色列和巴解组织在《奥斯陆协定》中商定的安排也指向同一方向。法院特别指出，根据《奥斯陆第二项协定》第十条第4款，“以色列应继续承担确保外部安全的责任，并为保障以色列人的内部安全和公共秩序承担确保以色列人总体安全的责任”。此外，根据该协定第十三条第2款(a)项，“以色列应负有保护以色列人和应对恐怖主义威胁的首要安全责任”。该协定第十七条第4款(b)项规定，对于不在该协定所设巴勒斯坦立法委员会领土管辖范围内的地区，“以色列军政府应根据国际法保留必要的立法、司法和行政权力及责任”。这些条款中没有任何内容表明条款增加了占领法赋予以色列的已列明权力。相反，这些条款规定以色列应“继续”履行职责并“保留”某些权力，这显然是为了保留占领法赋予以色列的部分权力，而不是增加这些权力。这一点得到以下事实的证实：这些条款承认以色列出于安全和公共秩序理由(即已被占领法承认为占领国进行监管的可允许理由)而拥有的权力。最后，《奥斯陆第二项协定》第十七条第4款(b)项的行文明确规定，以色列只保留“必要的”权力，且无论如何都要“符合国际法”，包括占领法。因此，以色列不得将《奥斯陆协定》作为以不符占领法规定义务的方式在巴勒斯坦被占领土行使管辖权的依据(另见第102段)。

141. 由于上述原因，法院认为，以色列作为占领国行使监管权力的方式不符合《海牙章程》第四十三条和《日内瓦第四公约》第六十四条所反映的规则。

6. 强迫巴勒斯坦居民流离失所

142. 法院现在审议以色列定居点政策对巴勒斯坦居民外流的影响。在这方面，法院回顾其在隔离墙案咨询意见中的意见，即以以色列的定居点政策促使巴勒斯坦居民离开西岸和东耶路撒冷地区(《2004年国际法院案例汇编(一)》，第184页，第122段)。

143. 法院认为，大规模没收土地和剥夺获得自然资源的机会使当地居民失去基本生活资料，从而致使他们离开。此外，以色列军队采取的一系列措施在巴勒斯坦居民头上施加了更大压力，迫使他们在违背意愿的情况下离开部分巴勒斯坦被占领土(见下文第180-229段)。据联合国秘书长、联合国人权事务高级专员

和其他联合国机构的报告记载，以色列每年从巴勒斯坦被占领土驱逐数百名巴勒斯坦人或迫使他们流离失所，原因通常是拆除了他们的房产，或者是实行分区和规划政策及与之相关的搬迁计划。例如，联合国秘书长报告称，2022年6月至2023年5月期间有1 000多名巴勒斯坦人流离失所，前因是以色列当局拆除、没收或查封了他们的房产（“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：秘书长的报告”，联合国文件 A/78/554(2023年10月25日)，第31段）。此外，2021年4月至2022年3月期间，拆除房屋导致700多名巴勒斯坦人流离失所（“以色列占领对包括东耶路撒冷在内巴勒斯坦被占领土上的巴勒斯坦人民和被占领叙利亚戈兰的阿拉伯居民的生活条件造成的经济和社会影响”，联合国文件 A/77/90-E/2022/66(2022年6月8日)，第43段）。另外，以色列高等法院于2022年5月驳回了数项请求，这些请求要求撤销对约1 150名巴勒斯坦居民发出的驱逐令，他们居住在被以色列指定为射击区的一个地区(HCJ 413/13 *Abu 'Aram* 诉国防部长，2022年；另见“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”，联合国文件 A/HRC/52/76(2023年3月15日)，第52-53段)。这种做法使更多巴勒斯坦人面临在今后被强迫迁离的风险。

144. 法院回顾，根据《日内瓦第四公约》第四十九条第一款，“凡个别或集体强制移送被保护人或自占领地将被保护人驱逐往占领国之领土或任何其他被占领或未被占领之国家之领土，不论其动机如何，均所禁止”。该款的用语区分了“移送”与“自占领地……驱逐往占领国之领土或任何其他……国家之领土”。根据这些用语的一般含义，禁止一切强制迁移被保护人的行为，包括在被占领土之内的迁移。这一解释首先在该条款、特别是第四十九条第二款的上下文中得到确认。第二款列出了第一款所规定规则的有限例外情况。在这一例外情况下，虽可允许在某一地区实行撤离，但“上述撤退不得致使被保护人在占领地境外流离失所，但因物质原因不能避免上述流离失所则为例外”，法院将在下文再次讨论这一例外情况(见第146段)。此外，只有在两种例外情况下才可下令撤离：出于居民安全或迫切的军事理由有此必要。第二款规定了例外允许当地居民在境内流离失所的条件，该款的存在表明这种境内流离失所通常也在禁止范围之内。如果并非如此，即在所有条件下境内流离失所都是被允许的，那么第四十九条第二款规定的例外情况就会显得多余。这项禁止的目的是维系被保护人的家庭和社会纽带，这一目的印证了上述解读。无论迁移目的地在何处，这种纽带都会面临风险。

145. 法院认为，这项禁止的目的还表明，该款保护被占领土居民免遭任何非自愿性质的迁移。《日内瓦第四公约》的筹备工作确认，使用“强迫”一词意在将可能经被保护人同意进行迁移的情况排除在禁止范围之外(见《1949年日内瓦外交会议最后记录，第二卷，A节，第三委员会提交日内瓦外交会议全体会议的报告》，第827页)。因此，迁移可能是被“强迫”的(因此第四十九条第一款予以禁止)，不仅在使用武力实现迁移的情况下是如此，在有关人员别无选择只能离开的情况下也是如此(见前南斯拉夫问题国际刑事法庭，检察官诉 *Milomir Stakić*，案件号 IT 97 24 A，上诉分庭，2006年3月22日判决书，第279段)。因此，没有使用武力并不排除有关迁移是被强迫的这一可能性。

146. 此外，如法院在上文所述，根据第四十九条第二款，如果“出于居民安全或迫切的军事理由有此必要”，则例外允许在一定区域实行撤离。但即便是在此种情况下，该款规定被撤离人员“一俟该区域内战事停止，应立即移送回家”。这表明，撤离被认为是一种临时措施，一旦迫切的军事理由失效，就应立即撤回。相比之下，永久或无限期的撤离违反了禁止强迫迁移的规定。因此，此类撤离不属于第四十九条第二款规定的例外范围之内。

147. 法院认为，强迫迁离、大规模拆除房屋以及限制居住和行动等以色列政策和做法往往使居住在C区的巴勒斯坦人别无选择，只能离开居住地区，法院将在下文详细讨论这些政策和做法(见第180-229段)。以色列行为的性质，包括以色列经常在拆除巴勒斯坦人房产后没收土地以便重新分配给以色列定居点的事

实，表明该国的措施不是临时性的，因此不能被视为是可允许的撤离。法院认为，以色列的政策和做法违反了《日内瓦第四公约》第四十九条第一款禁止强迫迁移受保护人口的规定。

7. 对巴勒斯坦人的暴力行为

148. 法院注意到，以色列的定居点政策引发了定居者和安全部队对巴勒斯坦人的暴力行为。

149. 在这方面，法院回顾，根据《海牙章程》第四十六条所反映的规则，被占领土上被保护人的生命权应得到保障。《日内瓦第四公约》第二十七条第一款补充了这一规则，其中规定，应给予被保护人人道待遇，并保护其免受一切威胁或暴力行为。此外，《公民及政治权利国际公约》第六条第一款和第七条保障生命权和不受暴力侵害权。

150. 根据联合国的多项报告，定居者经常对巴勒斯坦被占领土上的巴勒斯坦人大规模实施暴力，而以色列当局却未能防止或惩处这些暴力行为(例如，见“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：秘书长的报告”，联合国文件 [A/78/554](#)(2023年10月25日)，第45-74段；“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”，联合国文件 [A/HRC/55/72](#) (2024年2月1日)，第16-33段)。

151. 在联合国秘书长的记录中，经常看到定居者袭击巴勒斯坦人的频率和严重程度有所增加的情况(例如，“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：秘书长的报告”，联合国文件 [A/76/336](#)(2021年9月23日)，第17段)。也有报告指出以色列未能应对此类暴力行为。独立国际调查委员会指出，尽管以色列似乎确认它有责任防止和惩处此类袭击行为，但它往往未能出手干预定居者对巴勒斯坦人的暴力行为(“包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土和以色列问题独立国际调查委员会的报告”，联合国文件 [A/77/328](#)(2022年9月14日)，第64段)。其他联合国报告记录了武装定居者在巴勒斯坦社区内发动袭击的事件，有时袭击就在以色列安全部队附近发生，但以色列安全部队没有进行干预，或者甚至实际上支持定居者发动袭击(例如，“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”，联合国文件 [A/HRC/49/85](#)(2022年4月28日)，第13段)。此外，据报告，在西岸伤害巴勒斯坦人的以色列人被起诉的可能性显著低于因伤害非巴勒斯坦人而被起诉的可能性(“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：秘书长的报告”，联合国文件 [A/77/493](#)(2022年10月3日)，第41段)。据人权事务委员会称，受害者缺乏诉诸司法和获得有效补救的途径，导致在定居者暴力侵害巴勒斯坦人这一问题上形成一种“普遍的有罪不罚气氛”(见人权事务委员会，“关于以色列第五次定期报告的结论性意见”，联合国文件 [CCPR/C/ISR/CO/5](#)(2022年5月5日)，第24段)。

152. 法院面前的证据表明，在定居者发动袭击之后或在巴勒斯坦人举行反对定居点扩张的示威的情况下，以色列安全部队对巴勒斯坦人进行了不必要或不相称的武力干预。独立国际调查委员会报告了若干起事件，其中以色列安全部队使用实弹镇压巴勒斯坦人的示威，造成数百人伤亡(“包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土和以色列问题独立国际调查委员会的报告”，联合国文件 [A/78/198](#) (2023年9月5日)，第12-21段；“包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土和以色列问题独立国际调查委员会的报告”，联合国文件 [A/77/328](#)(2022年9月14日)，第68段)。根据联合国秘书长2023年的一份报告，确认存在

“以色列安全部队在西岸执法行动中使用军事战术的模式……以色列安全部队似乎没有采取步骤缓和和对抗局势，也没有确保只有在保护生命或防止紧迫威胁造成严重伤害的绝对必要情况下，才作为最后手段使用可能致命的武力。”(“以色列在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土侵犯巴勒斯坦人民人权的报告”，联合国文件 [A/78/502](#)(2023年10月2日)，第14段。)

根据该报告，2022年在西岸和东耶路撒冷被杀害的巴勒斯坦人比2005年以来任何其他年份都多(同上，第13段)。

153. 此外，据报告，巴勒斯坦妇女和女童遭受以色列安全部队和定居者的性别暴力，具体形式是过度使用武力和虐待，包括身体、心理和言语虐待以及性骚扰(“包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土和以色列问题独立国际调查委员会的报告”，联合国文件 A/77/328(2022年9月14日)，第59段)。

154. 法院认为，定居者对巴勒斯坦人实施暴力行为，以及以色列未能有效防止或惩处这种暴力行为并对巴勒斯坦人过度使用武力，凡此种种都有助于形成和维持一种针对巴勒斯坦人的胁迫性环境。在本案中，法院根据面前的证据认为，以色列一贯未能防止或惩处定居者侵害巴勒斯坦人生命或身体完整性的袭击行为，且对巴勒斯坦人过度使用武力，这些做法不符合上文第149段所确定的义务。

8. 关于以色列定居点政策的结论

155. 鉴于上述情况，法院重申，建立和维持以色列在西岸和东耶路撒冷的定居点及与之相关的制度违反了国际法(见在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果，《咨询意见》，《2004年国际法院案例汇编(-)》，第184页，第120段)。

156. 法院严重关切地注意到，有报告称，自法院发表隔离墙案咨询意见以来，以色列的定居点政策一直在扩大。特别是，以色列议会于2022年12月批准在国防部内增设一名部长，赋予其管理西岸的权力，包括土地指定、规划和协调拆除工作，这将加快批准新定居点的流程。此外，2022年11月1日至2023年10月31日期间，现有以色列定居点的规模大幅扩大，在西岸现有的以色列定居点内，约有24 300个住房单元的拟建计划已提出或获批，其中包括东耶路撒冷的约9 670个住房单元(“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”，联合国文件 A/HRC/55/72(2024年2月1日)，第7和10段)。

C. 兼并巴勒斯坦被占领土的问题

157. 法院指出，大会提出的问题部分提及以色列据称兼并巴勒斯坦被占领土所产生的法律后果。为了回答此问题的这一方面，法院必须首先分析“兼并”的概念。接着，法院将审查以色列的政策和做法，以确定它们是否构成兼并。最后，法院将讨论以色列政策和做法的合法性(见上文第74段)。

1. 兼并的概念

158. 在目前所论背景下，法院对“兼并”一词的理解是，占领国强行获取其占领的领土，即将该领土并入占领国领土。因此，兼并的预先假定是占领国有意对被占领土实行永久控制。

159. 在这方面，法院回顾，根据占领法，占领国对被占领土的控制必须是暂时性的。因此，占领法所依据的原则是占领国应维持被占领土的原状。尤其能证明这一点的是占领法赋予占领国的权力范围有限，其中一些权力已在上文讨论(见第104-110段和第134段)。无论占领是在何种情况下发生，占领这一事实本身并不能赋予占领国主权。因此，占领国的行为若表现出永久控制被占领土的意图，则可能表明存在兼并行为。

160. 占领国实现对被占领土的永久控制的表现形式可能多种多样。在这方面，法院注意到，人们有时会对“法律上的”兼并和“事实上的”兼并加以区分，包括本程序的一些参与方。根据这种区分方法，法律上的兼并包括占领国正式宣布对被占领土拥有主权，而事实上的兼并则包括在当地造成“既成事实”和

巩固占领国对被占领土永久控制的行为，但这些行为不及正式宣布。虽然上述两种兼并采取的手段不同，但目标相同，即实现对被占领土的永久控制。

161. 在此背景下，法院必须审查以色列是否通过其行为，以构成兼并的方式确立对巴勒斯坦被占领土的永久控制。

2. 以色列构成兼并的行为

162. 绝大多数参与方认为，以色列的政策和做法构成对至少部分巴勒斯坦被占领土的兼并。在这方面，大多数参与方指出，以色列在西岸持续修建隔离墙，建立定居点和前沿定居点，修建相关基础设施。一些参与方还认为，以色列官员几十年来的言论表明，以色列打算对大部分巴勒斯坦被占领土永久行使主权，且不将其占领看成是暂时的。

163. 法院首先审查以色列对东耶路撒冷的政策和做法。正如法院在上文指出的，以色列自 1967 年占领东耶路撒冷以来一直对该地区适用以色列国内法。1980 年，以色列以《基本法》的形式颁布国内法律，宣布东耶路撒冷为该国首都的一部分(见第 138 段)。2018 年颁布的另一项题为“以色列——犹太人民的民族国家”的《基本法》申明：“完整和统一的耶路撒冷是以色列的首都”。以色列主张东耶路撒冷是其领土的一部分，这一点在以色列政府向联合国秘书长发出的通知中得到证明，该通知指出：“耶路撒冷的任何部分皆非‘被占领土’；耶路撒冷是以色列国的主权首都”(“秘书长按照第 672(1990)号决议提交安全理事会的报告”，联合国文件 S/21919(1990 年 10 月 31 日)，第 3 段)。1950 年《业主不在财产法》(见上文第 121 段)助长了没收“业主不在财产”并将其用于扩大耶路撒冷城历史边界之内和周边地区的以色列定居点的做法。独立国际调查委员会报告称，“东耶路撒冷三分之一以上的土地被征用，以建造以色列定居点，目前只有 13% 的被兼并地区划为巴勒斯坦建筑用地”(“包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土和以色列问题独立国际调查委员会的报告”，联合国文件 A/77/328(2022 年 9 月 14 日)，第 14 段)。委员会补充说，约有 230 000 人居住在东耶路撒冷城内设立的 14 个定居点(同上，第 15 段)。

164. 以色列已采取措施，将东耶路撒冷的基础设施与西耶路撒冷的基础设施整合起来，特别是建造一个统一的公共交通网络。与此同时，还采取其他措施将东耶路撒冷与西岸分隔开来。其中最突出的措施是修建隔离墙，法院已经审议了其法律后果(见在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果，《咨询意见》，《2004 年国际法院案例汇编(一)》，第 184 页，第 122 段)。联合国秘书长、独立国际实况调查团和联合国人权事务高级专员一致认为，隔离墙以及在东耶路撒冷实行的与隔离墙相关的定居点制度导致东耶路撒冷与西岸分隔开来(见“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：秘书长的报告”，联合国文件 A/78/554(2023 年 10 月 25 日)，第 11 段；“调查以色列定居点对巴勒斯坦被占领土包括东耶路撒冷的巴勒斯坦人的公民、政治、经济、社会和文化权利影响的独立国际实况调查团的报告”，联合国文件 A/HRC/22/63(2013 年 2 月 7 日)，第 34 段；“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”，联合国文件 A/HRC/52/76(2023 年 3 月 15 日)，第 6 段)。

165. 法院认为，以色列在东耶路撒冷采取的措施给巴勒斯坦居民制造了恶劣的环境。由于以色列将东耶路撒冷视为自己的领土，该国将居于此地的巴勒斯坦人视为外国人，要求他们持有有效居留证(见第 192-197 段)。以色列法律还制定了一项建筑许可证制度，违反该制度建造的建筑物将通过快速程序予以拆除，并处以高额罚款(见下文第 214-217 段)。2019 年，联合国秘书长指出，在东耶路撒冷所有的巴勒斯坦人住房中，至少有三分之一没有以色列颁发的建筑许可证；因此，10 万多名居民面临住房被拆除和被迫迁移的风险(“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：秘书长的报告”，

联合国文件 [A/74/357](#)(2019年9月20日), 第31段)。此外, 以色列于2018年启动解决东耶路撒冷土地所有权问题的程序, 根据该程序, 以色列土地登记处对土地所有权主张进行审查, 并作最终登记。联合国秘书长指出, 以色列的土地所有权登记程序是在以色列定居点扩张的地区开展的, 这将加强以色列对东耶路撒冷其他领土的控制(“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: 秘书长的报告”, 联合国文件 [A/78/554](#)(2023年10月25日), 第22段)。所有这些措施都对东耶路撒冷的巴勒斯坦人施加压力, 迫使他们离开该城。

166. 关于以色列在西岸的定居点政策, 法院指出, 根据2018年《基本法》(见上文第163段), 以色列国“将犹太人定居点的发展视为一项国家价值, 并应采取行动鼓励和促进定居点的建立和巩固”。如上所述, 相当多的土地已被宣布为国有土地, 并分配给以色列定居点(见第120段)。巴勒斯坦人被完全禁止在C区70%的土地内进行任何建筑活动, 在C区其余30%的土地则受到严格限制; 只有不到1%的C区土地可供巴勒斯坦人建造住房和基础设施(“包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土和以色列问题独立国际调查委员会的报告”, 联合国文件 [A/77/328](#)(2022年9月14日), 第39和42段)。以色列定居点的扩张速度一直在加快(见上文第156段)。西岸定居者人口的增长率似乎远远高于以色列人口和西岸巴勒斯坦人口的增长率(“包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土和以色列问题独立国际调查委员会的报告”, 联合国文件 [A/HRC/50/21](#)(2022年5月9日), 第34段)。

167. 法院认为, C区定居点的持续扩大加强了以色列在该领土的民事和军事存在, 并迫使巴勒斯坦居民迁往西岸其他地区。这一做法再加上与定居点有关的基础设施制度, 共同推动了把西岸大片地区并入以色列领土的进程。法院在其隔离墙案咨询意见中注意到, 当时正在修建的且自那时以来进一步扩建的隔离墙有可能预先确定了以色列与巴勒斯坦之间的未来边界, 并有可能有助于以色列将定居点并入其领土(《2004年国际法院案例汇编(-)》, 第184页, 第121段)。法院认为, 以色列将道路网等西岸基础设施与以色列的基础设施整合在一起的政策也是如此, 该政策导致西岸定居点与以色列交织在一起, 形成一片毗连地区, 同时使西岸的其余地区彼此割裂(见第200段)。这些措施旨在无限期持续下去, 其不易逆转的事实就是明证。

168. 在这方面, 法院表示注意到独立国际调查委员会的报告, 该报告在2022年指出,

“以色列将占领视为永久的固定行为, 而且出于各种意图和目的, 兼并了西岸部分地区, 与此同时试图以暂时性这一假象做掩护。以色列的各项行动构成事实上的兼并, 这些行动包括征用土地和自然资源、设立定居点和前沿定居点、对巴勒斯坦人实施限制性及歧视性的规划和建设制度, 以及对以色列法律进行域外延伸, 将其适用于西岸的以色列定居者。”(“包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土和以色列问题独立国际调查委员会的报告”, 联合国文件 [A/77/328](#)(2022年9月14日), 第76段。)

169. 当地居民从被占领土的流离失所使以色列的定居点政策得以维持, 也促进了领土合并。正如法院在上文所讨论的(见第142-147段), 以色列的政策和做法导致巴勒斯坦居民离开部分巴勒斯坦被占领土, 特别是东耶路撒冷和西岸C区。这反过来又使以色列能够进一步扩大其定居点政策范围, 并使巴勒斯坦领土能被轻易并入以色列。法院还回顾, 以色列在西岸开采自然资源的做法有悖于巴勒斯坦人民对自然资源的永久主权权利(见上文第133段)。

170. 以色列将其国内法的适用范围延伸至西岸, 特别是延伸至定居点和定居者(见上文第134-141段), 并因长期占领而拥有更广泛的监管权力, 这些都巩固了该国对被占领土的控制。以色列还采取措施将西岸并入其领土。在这方面, 法院表示注意到, 以色列于2023年将土地指定、规划和协调拆除工作等权力移交给国防部内的一名文职管理人员(另见上文第156段)。这符合2022年的以色列政府指导原则, 该原则宣布以

色列政府将制定和推广一项对西岸“适用主权”的政策(“建立一个国家政府的联合协议”(2022年12月28日),第118段)。

171. 联合国秘书长在其提交大会的关于以色列定居点的2023年报告中指出:

“以色列历届政府一贯推进和实施扩大定居点和接管巴勒斯坦土地的政策。

现政府在这方面的政策与以色列定居者运动的目标空前一致,即扩大对包括东耶路撒冷在内的被占领西岸的长期控制,并在实践中进一步将这些地区纳入以色列国领土。”(“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:秘书长的报告”,联合国文件A/78/554(2023年10月25日),第4-5段。)

172. 法院在其隔离墙案咨询意见中,对在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙是否构成兼并行为的问题作出如下阐述:

“虽然法院注意到以色列保证修建隔离墙并不构成兼并行为,而且保证隔离墙是临时性的……,然而,人们向法院表示了某些担心,即隔离墙的路线将预先确定以色列与巴勒斯坦之间的未来边界,并担心以色列可能会合并定居点及其进出路径,对于这些担心法院不能无动于衷。法院认为,修建隔离墙及其相关制度在当地造成了一种很可能会变成永久性的‘既成事实’,在此情况下,尽管以色列对隔离墙作了正式定性,但这将等同于事实上的兼并。”(《2004年国际法院案例汇编(-)》,第184页,第121段。)

确实,旨在将被占领土置于占领国永久控制之下的政策、做法或其他措施构成兼并行为。

173. 有鉴于此,法院认为,以色列的政策和做法巩固了以色列对巴勒斯坦被占领土、特别是东耶路撒冷和西岸C区的控制,这些政策和做法包括:维持和扩大定居点;修建包括隔离墙在内的相关基础设施;开采自然资源;宣布耶路撒冷为以色列首都;在东耶路撒冷全面适用以色列国内法;在西岸广泛适用以色列国内法。这些政策和做法旨在无限期实行,并在当地造成不可逆转的影响。因此,法院认为,这些政策和做法构成兼并大片巴勒斯坦被占领土的行为。

3. 禁止以武力获取领土

174. 许多参与方认为,交战占领绝不能作为获取领土的依据;交战占领不赋予占领国对被占领土的所有权,也不消除合法的所有权。

175. 占领国兼并被占领土是非法的。根据《联合国宪章》第二条第四款所载原则,

“各会员国在其国际关系上不得使用威胁或武力,或以与联合国宗旨不符之任何其他方法,侵害任何会员国或国家之领土完整或政治独立”。

题为“关于各国依联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则之宣言”的1970年10月24日第2625(XXV)号决议引述了这一原则,强调“使用威胁或武力取得之领土不得承认为合法”(大会第2625(XXV)号决议,附件,第一条原则)。正如法院所申明的,禁止使用或威胁使用武力获取领土是从禁止使用或威胁使用武力这一点得出的推论,因此是习惯国际法的一项原则(在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果,《咨询意见》,《2004年国际法院案例汇编(-)》,第171页,第87段)。

176. 在这方面,法院注意到,安全理事会1967年11月22日第242(1967)号决议强调禁止以武力获取领土(见上文第58段)。安全理事会在其1968年5月21日第252(1968)号决议中申明了这一原则,并宣布“以

色列采取之一切立法与行政措施及行动，包括征用土地及其上财产在内，足以改变耶路撒冷之法律地位，概述无效，且不能改变此种地位”。自此之后，安全理事会在关于以色列据称兼并阿拉伯和巴勒斯坦领土的若干决议中不断重申这一原则(例如安全理事会 1969 年 4 月 1 日第 267(1969)号决议、1971 年 9 月 25 日第 298(1971)号决议和 1980 年 8 月 20 日第 478(1980)号决议)。最近，安全理事会在其 2016 年 12 月 23 日第 2334 (2016)号决议中指出

“以色列在 1967 年以来被占领的巴勒斯坦领土包括东耶路撒冷设立定居点没有任何法律效力，该行为公然违反国际法，严重阻碍实现两国解决方案，并阻碍实现公正、持久和全面的和平”(第 1 段)。

安全理事会在同一决议中强调，“安理会将不承认对 1967 年 6 月 4 日界线包括涉及耶路撒冷的界线的任何改变，但不包括各方通过谈判商定的改变”。

177. 大会在其通过的关于巴勒斯坦被占领土局势的若干决议中同样重申了禁止以武力获取领土的原则。因此，大会在其 2022 年 12 月 12 日第 77/126 号决议中强调，

“占领一块领土将是暂时的事实情况，占领国既不能据此声称拥有其占领的领土，也不能对其行使主权”。在这方面，大会还回顾

“不容许以武力获取土地的原则，因此兼并包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土的任何部分都属非法行为，构成对国际法的违反，破坏两国解决方案的可行性，挑战公正、持久和全面和平解决的前景”(第 7 段)。

178. 法院注意到本程序两个参与方提出的论点，即问题的提法本身忽视了以色列与其目前所占领土“的深厚历史联系和对该领土提出的有效主张”。法院认为，首先，法院没有被要求就有关巴勒斯坦被占领土的历史主张发表意见；其次，没有向法院提供任何证实这些主张的资料。无论如何，禁止以武力获取领土意味着使用武力不是解决主权主张问题的手段。

179. 法院认定，以色列的政策和做法构成兼并大片巴勒斯坦被占领土的行为。法院认为，以色列在东耶路撒冷和西岸采取的政策和做法表明以色列试图获得被占领土主权，这种行为违反了禁止在国际关系中使用武力的规定以及由此推导出的不以武力获取领土原则。下文讨论兼并如何影响占领的法律地位，从而影响以色列继续在被占领土存在的合法性(见第 252-254 段)。

D. 歧视性立法和措施问题

1. 问题(a)的范围

180. 大会提出的问题(a)的另一个方面是询问以色列“通过相关歧视性立法和措施”所产生的法律后果。如上文所述(见第 74 段)，法院必须自行确定大会请求所指的立法和措施是否具有歧视性。从其上下文来看，提出问题这一方面的措辞并不表示大会就据称在巴勒斯坦被占领土发生的所有侵犯人权行为征求法院的意见。相反，大会询问的范围在四个方面受到限制。

181. 首先，该问题仅涉及与上文所讨论的政策和做法有关的以色列的立法和措施。因此，根据问题(a)的措辞，法院的分析将限于与上文所述政策和做法密切相关的立法和措施。

182. 其次，该问题仅涉及适用于巴勒斯坦被占领土的以色列立法和措施。因此，法院无须就以色列在巴勒斯坦被占领土以外，包括在以色列本国领土内的立法或措施是否具有歧视性发表意见。

183. 第三，该问题仅限于以色列立法和措施的潜在歧视性。因此，法院的任务是审查以色列就上文所述政策和做法通过的立法或采取的措施是否造成歧视。法院将在下文讨论其就本咨询意见而言对歧视概念的理解(见第 185-191 段)。

184. 第四，如上所述，该问题并不要求法院审查以色列采取的所有具体立法和措施，或确定自 1967 年占领开始以来在个案中适用这些立法和措施是否具有歧视性(见第 77 段)。法院认为，根据向其提出的问题，其任务是审查以色列是否通过了系统性的歧视性立法或采取了系统性的歧视性措施。

2. 歧视的概念

185. 法院指出，禁止在享有人权和基本自由方面的歧视是联合国宗旨的一部分。根据《联合国宪章》第一条第三项，联合国的宗旨之一是“促成国际合作……不分种族、性别、语言或宗教，增进并激励对于全体人类之人权及基本自由之尊重”。《世界人权宣言》也规定

“人人有资格享有本宣言所载的一切权利和自由，不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身分等任何区别。并且不得因一人所属的国家或领土的政治的、行政的或者国际的地位之不同而有所区别，无论该领土是独立领土、托管领土、非自治领土或者处于其他任何主权受限制的情况之下。”(第二条)

186. 国际人道法禁止某些形式的歧视。例如，《日内瓦第四公约》第二十七条第三款规定：

“冲突各方对在其权力下之被保护人，在不妨有关其健康状况、年龄、性别之各项规定之条件下，应同样待遇之，尤不得基于种族、宗教或政治意见而有所歧视。”

187. 适用于本案的若干人权文书都禁止歧视。

《公民及政治权利国际公约》第二条第一款规定：

“本公约缔约国承允尊重并确保所有境内受其管辖之人，无分种族、肤色、性别、语言、宗教、政见或其他主张、民族本源或社会阶级、财产、出生或其他身分等等，一律享受本公约所确认之权利。”

该公约第二十六条规定：

“人人在法律上一律平等，且应受法律平等保护，无所歧视。在此方面，法律应禁止任何歧视，并保证人人享受平等而有效之保护，以防因种族、肤色、性别、语言、宗教、政见或其他主张、民族本源或社会阶级、财产、出生或其他身分而生之歧视。”

《公民及政治权利国际公约》第四条允许缔约国在符合各种条件的情况下采取措施，减免履行该文书规定的某些义务。然而，根据第四条的规定，有关措施不得引起纯粹以种族、肤色、性别、语言、宗教或社会阶级为根据之歧视。

《经济社会文化权利国际公约》第二条第二款规定：

“本公约缔约国承允保证人行使本公约所载之各种权利，不因种族、肤色、性别、语言、宗教、政见或其他主张、民族本源或社会阶级、财产、出生或其他身分等等而受歧视。”

188. 《消除一切形式种族歧视国际公约》第一条第一款规定了基于特定理由的歧视的定义：

“本公约称‘种族歧视’者，谓基于种族、肤色、世系或民族或人种的任何区别、排斥、限制或优惠，其目的或效果为取消或损害政治、经济、社会、文化或公共生活任何其他方面人权及基本自由在平等地位上的承认、享受或行使。”

189. 上述规定使禁止歧视原则得以落实，该原则现已成为习惯国际法的一部分。

190. 所有这些规定的共同之处是区别对待属于不同群体者的概念。在这方面，法院指出，巴勒斯坦人民存在与否不成其为问题。因此，法院认为，对巴勒斯坦人的区别对待可能造成歧视。法院意识到，巴勒斯坦群体的所有成员可能不会以同样的方式受到区别对待，该群体的一些成员可能因多种理由受到区别对待。

191. 法院将首先确定，以色列通过的立法和采取的措施，在巴勒斯坦人和其他群体成员享有《公民及政治权利国际公约》第二条第一款和第二十六条、《经济社会文化权利国际公约》第二条第二款和《消除一切形式种族歧视国际公约》第一条所述的人权方面，是否以种族、宗教或族裔等为由对他们加以区别对待。然而，并非所有区别对待都构成歧视。因此，如果法院确认存在区别对待，则必须在第二阶段确定这种区别对待是否因其合理、客观并且服务于合法公共目标而具正当理由。

3. 居留证政策

192. 法院将首先审查以色列在东耶路撒冷的居留证政策对巴勒斯坦被占领土上的巴勒斯坦人的影响。

193. 法院回顾，以色列将东耶路撒冷视为以色列领土，并对之适用其国内法(见上文第 138 段)。根据以色列国内法，以色列公民和非以色列犹太人在东耶路撒冷居住不受限制(《回归法》，希伯来历 5710 年/1950 年，第 1 至 3 条；《以色列入境法》，希伯来历 5712 年/1952 年，第 1 条)。相比之下，根据以色列国内法，东耶路撒冷的所有其他居民，包括非以色列公民的巴勒斯坦人，都被视为居住在以色列领土上的外国国民，他们在东耶路撒冷的居住权取决于是否持有有效的居留证。自 1995 年以来，巴勒斯坦人须证明其“生活中中心”在过去七年中一直在东耶路撒冷才能保留其居留证。根据 2008 年以来的立法修正案，内政部长在吊销居留证方面被赋予广泛的酌处权，巴勒斯坦人的居留证因一系列理由被吊销，包括“违背对以色列的忠诚”(“以色列在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土侵犯巴勒斯坦人民人权的行：秘书长的报告”，联合国文件 [A/78/502](#)(2023 年 10 月 2 日)，第 59 段)。据联合国人权事务高级专员称，自 1967 年以来，超过 14 500 名巴勒斯坦人的东耶路撒冷居留证被以色列当局吊销(“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”，联合国文件 [A/HRC/37/43](#)(2018 年 3 月 6 日)，第 55 段；“以色列占领对包括东耶路撒冷在内巴勒斯坦被占领土上的巴勒斯坦人民和被占领叙利亚戈兰的阿拉伯居民的生活条件造成的经济和社会影响”，联合国文件 [A/77/90-E/2022/66](#)(2022 年 6 月 8 日)，第 44 段)。

194. 法院认为，至少就在东耶路撒冷适用的情况而言，以色列的居留证政策导致巴勒斯坦人在《消除一切形式种族歧视国际公约》第五条(卯)款第(1)项和《公民及政治权利国际公约》第十二条所保障的在东耶路撒冷居住的权利方面受到区别对待。法院注意到，消除种族歧视委员会和人权事务委员会已分别表示，以色列的居留证政策不符合其根据《消除一切形式种族歧视国际公约》和《公民及政治权利国际公约》承担的义务(消除种族歧视委员会，“关于以色列第十七至第十九次合并报告的结论性意见”，联合国文件 [CERD/C/ISR/CO/17-19](#)(2020 年 1 月 27 日)，第 15 段；人权事务委员会，“关于以色列第五次定期报告的结论性意见”，联合国文件 [CCPR/C/ISR/CO/5](#)(2022 年 5 月 5 日)，第 18 段)。

195. 法院注意到，根据适用的《公民资格与以色列入境法》，除极为有限的情由外，原则上西岸的非定居者居民不得获得东耶路撒冷居留证，而且任何情况下都由内政部长酌情决定。该政策对家庭成员中有一

人是东耶路撒冷的永久居民，另一人是西岸的非定居者居民的家庭团聚产生了不利影响。这类家庭不得不在以下几种情况中作出选择：分开生活；在东耶路撒冷以外共同生活，在这种情况下，配偶一方有可能失去以色列公民身份或永久居留身份；在东耶路撒冷共同生活，在这种情况下，另一方配偶必须申请年度居留证(见人权事务委员会，“关于以色列第五次定期报告的结论性意见”，联合国文件 [CCPR/C/ISR/CO/5](#)(2022年5月5日)，第44段；消除对妇女歧视委员会，“关于以色列第六次定期报告的结论性意见”，联合国文件 [CEDAW/C/ISR/CO/6](#)(2017年11月17日)，第40(b)段)。在这些选项中作出选择所带来的限制不适用于定居者。法院还注意到，巴勒斯坦妇女尤其受到以色列政策的不利影响，她们通常依靠男性配偶获得居留身份(人权事务委员会，“关于以色列第五次定期报告的结论性意见”，联合国文件 [CCPR/C/ISR/CO/5](#)(2022年5月5日)，第44段；“人权理事会 S-9/1 和 S-12/1 号决议执行情况：联合国人权事务高级专员的报告”，联合国文件 [A/HRC/46/63](#)(2021年2月11日)，第45段)。因此，法院认为，以色列的居留证政策导致巴勒斯坦人在《经济社会文化权利国际公约》第十条和《公民及政治权利国际公约》第十七条所保障的家庭生活权方面受到区别对待。

196. 法院认为，以色列在东耶路撒冷的居留证政策所施加的区别对待不具有正当理由，因为这种区别对待并非服务于正当的公共目标。特别是，居留证制度的实施既是以色列吞并东耶路撒冷的结果，也是为了推进这一吞并，而法院已将这种吞并视为非法(见上文第179段)。因此，法院认为，不能以推进以色列的定居点政策或吞并政策作为任何区别对待的理由。

197. 鉴于上述情况，法院认为，以色列的居留证政策构成《公民及政治权利国际公约》第二条第二款、第二十三条和第二十六条以及《经济社会文化权利国际公约》第二条第二款和第十条第一款所禁止的歧视。

4. 通行限制

198. 法院现在讨论以色列对巴勒斯坦被占领土内的巴勒斯坦人所施加的通行限制。

199. 如法院在上文所述，几乎整个 C 区都被分配给定居点，或被指定为军事禁区和自然保护区(见第120段)。虽然所有定居者和持有以色列入境许可证的人，包括非以色列犹太人在内，都可以进入这些地区，但巴勒斯坦被占领土内的巴勒斯坦人需要获得特别许可证才能进入。

200. 以色列还在 C 区建造了基础设施，包括连接各以色列定居点并将其与以色列领土连接起来的广阔道路网(见第117段)。虽然该道路网遍布 C 区，并经常经过巴勒斯坦村庄附近，但巴勒斯坦人被阻碍、限制或完全禁止使用其中大部分道路。据贸发会议称，巴勒斯坦人在整个西岸总长约 58 公里的 29 条道路和路段上的通行受到限制，其中包括许多主要交通干道(“以色列占领对包括东耶路撒冷在内巴勒斯坦被占领土上的巴勒斯坦人民和被占领叙利亚戈兰的阿拉伯居民生活条件造成的经济和社会影响”，联合国文件 [A/78/127-E/2023/95](#)(2023年6月30日)，第58段)。独立国际实况调查团指出，

“这些限制本身有多种形式，包括定居者专用道路；检查点和过境点制度(封闭性障碍)；隔离墙、城门和许可证制度所带来的各种障碍；以及行政限制”(“独立国际实况调查团关于调查以色列定居点对巴勒斯坦被占领土包括东耶路撒冷的巴勒斯坦人的公民、政治、经济、社会和文化权利的影响的报告”，联合国文件 [A/HRC/22/63](#)(2013年2月7日)，第72段)。

据联合国人道主义事务协调厅(人道协调厅)报告，2023年初，西岸有 565 个行动障碍物，包括 49 个经常有人把守的检查站和 300 多个路障(人道协调厅，“实况报道：西岸的通行和出入”(2023年8月))。在允许巴勒斯坦人使用受限制的道路网的地方，他们必须获得个人通行证才能使用道路，而定居者则不需要。根据法院面前的证据，并非所有公开的许可证获取程序都被翻译成阿拉伯文，而大多数申请人使用的语言

都是阿拉伯文(“包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土的人权状况：秘书长的报告”，联合国文件 A/HRC/31/44(2016年1月20日)，第15段)。

201. 自2002年以来一直在西岸修建的隔离墙是对巴勒斯坦人的一个重大通行限制(见在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果，《咨询意见》，《2004年国际法院案例汇编(一)》，第168页，第80段)。巴勒斯坦人要在隔离墙已完工部分和绿线之间的地区通行，需持以色列颁发的许可证或作出的特别安排(“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：秘书长的报告”，联合国文件 A/68/502(2013年10月4日)，第22-23段)。

202. 考虑到其所受询问的范围(见上文第81段)，法院注意到，加沙地带(见上文第87段)、西岸和东耶路撒冷之间的通行受到严格限制(“以色列占领对包括东耶路撒冷在内巴勒斯坦被占领土上的巴勒斯坦人民和被占领叙利亚戈兰的阿拉伯居民生活条件造成的经济和社会影响”，联合国文件 A/78/127-E/2023/95(2023年6月30日)，第55段)。

203. 此外，以色列对通行的限制阻碍了西岸和加沙地带的巴勒斯坦人前往东耶路撒冷的礼拜场所。法院面前的证据表明，检查站和在圣日期间实行的地区封闭等限制措施使巴勒斯坦人无法参加宗教仪式(“独立国际实况调查团关于调查以色列定居点对巴勒斯坦被占领土包括东耶路撒冷的巴勒斯坦人的公民、政治、经济、社会和文化权利的影响的报告”，联合国文件 A/HRC/22/63(2013年2月7日)，第60段)。此外，经济、社会及文化权利委员会强调，无法进入宗教场所，特别是东耶路撒冷的宗教场所，损害了在平等基础上享有宗教自由(“关于以色列第四次定期报告的结论性意见”，联合国文件 E/C.12/ISR/CO/4(2019年11月12日)，第70段)。

204. 联合国报告指出，以色列安全部队在西岸破坏巴勒斯坦人使用的道路和其他基础设施(例如，“包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土的人权状况以及确保追究责任和伸张正义的义务：联合国人权事务高级专员的报告”，联合国文件 A/HRC/55/28(2024年3月4日)，第55段)。这些活动进一步加剧了巴勒斯坦人在行动自由方面所受到的区别对待。人权事务委员会也对巴勒斯坦人因以色列的限制而在行动自由方面受到的区别对待表示关切(人权事务委员会，“关于以色列第五次定期报告的结论性意见”，联合国文件 CCPR/C/ISR/CO/5(2022年5月5日)，第36段)。

205. 根据面前的证据，法院认为，以色列通过其限制通行的做法，在巴勒斯坦人的行动自由方面对他们进行区别对待。关于以色列进行区别对待的潜在正当理由问题，法院注意到本程序的一些参与方所指出的以色列的安全关切，这种关切可能成为限制通行的正当理由。法院认为，只要这些关切涉及定居者和定居点的安全，而定居者和定居点在巴勒斯坦被占领土上的存在违反国际法，因此不能援引保护定居者和定居点作为理由，采取区别对待巴勒斯坦人的措施。此外，法院认为，以色列仅因巴勒斯坦人的身份而对所有巴勒斯坦人施加限制的措施，与任何正当的公共目标都不相称，不能以安全作为正当理由。

206. 法院在其隔离墙案咨询意见中认为，

“修建隔离墙及其相关的制度阻碍巴勒斯坦被占领土居民(以色列公民及已同化者除外)享有《公民及政治权利国际公约》第十二条第一款所保障的迁徙往来自由，还阻碍有关人员行使《经济社会文化权利国际公约》和联合国《儿童权利公约》所载的工作权、健康权、受教育权和适当生活水准权。”(《2004年国际法院案例汇编(一)》，第191-192页，第134段)

法院认为，在整个巴勒斯坦被占领土上对巴勒斯坦人实施通行限制的整个制度对他们享有这些权利以及《公民及政治权利国际公约》第十七条所保障的家庭生活不受任意或非法干涉的权利产生歧视性影响。

鉴于上述情况，法院认为，以色列限制行动自由的政策构成《公民及政治权利国际公约》第二条第一款和第二十六条、《经济社会文化权利国际公约》第二条第二款以及《消除一切形式种族歧视国际公约》第二条所禁止的歧视。

5. 拆毁财产

207. 法院现在讨论以色列在西岸和东耶路撒冷拆毁巴勒斯坦人财产的做法。联合国人道主义事务协调厅自 2009 年以来一直在汇编有关西岸和东耶路撒冷拆毁财产做法的数据，据该厅称，自那时以来，已有近 11 000 座巴勒斯坦人的建筑被拆毁。被拆毁的财产包括 4 500 多处住宅和谋生设施、3 000 多处农业设施和近 1 000 处供水、环境卫生和个人卫生设施(人道协调厅，“西岸财产拆毁和流离失所情况数据”)。以色列拆毁房屋的做法主要有两种形式：作为对刑事犯罪的惩罚性制裁而拆毁财产；因没有建筑许可证而拆毁财产。法院将逐一审查。

(a) 惩罚性拆毁

208. 根据适用的法律，以色列国防军军事指挥官有权下令拆毁与犯有被认为具有恐怖主义性质的多种罪行之一的个人有关的财产：这些财产主要是有关个人居住或曾经居住或其家人居住的房屋。据报告，自占领开始以来，作为对刑事犯罪的惩罚，以色列已拆毁 2 000 多处巴勒斯坦人的财产(联合国文件 [A/HRC/44/60](#)(2020 年 12 月 22 日)，第 38 段)。

209. 法院注意到，以色列法院认为，在英国委任统治期间颁布的巴勒斯坦《防卫(紧急状态)条例》第 119 条第 1 款规定了惩罚性拆毁的法律授权(《防卫(紧急状态)条例》，1945 年，《巴勒斯坦公报》，第 1442 号——补编第 2 号，第 1089 页(1945 年 9 月 27 日)；另见以色列最高法院(作为高等法院开庭)，*Sakhwil* 等人诉犹地亚和撒马利亚地区指挥官，HCJ434/79，《以色列人权年鉴》，第 10 卷，1980 年，第 346 页)。虽然巴勒斯坦《防卫(紧急状态)条例》第 119 条自 1948 年以来的持续有效性可能存在争议，但是未请法院对这一问题作出裁定。法院只需审查占领国以色列适用该条例是否造成对巴勒斯坦人的歧视。

210. 在这方面，法院注意到，虽然有数千所巴勒斯坦人的房屋被拆毁(见上文第 208 段)，但对与犯有类似罪行的以色列平民有关的财产似乎从未实施过惩罚性拆毁措施(“以色列在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土侵犯巴勒斯坦人民人权的行：秘书长的报告”，联合国文件 [A/78/502](#)(2023 年 10 月 2 日)，第 27 段)。在这方面，以色列实施惩罚性拆毁措施构成对巴勒斯坦被占领土上的巴勒斯坦人在享有《公民及政治权利国际公约》第十七条第一款所保障的私生活、家庭和住宅免受任意或非法侵扰的权利方面的区别对待。

211. 然而，法院必须确定这种区别对待是否具有正当理由。在这方面，法院回顾，《日内瓦第四公约》第五十三条规定，动产或不动产之任何破坏“均所禁止，但为军事行动所绝对必要者则为例外”。《海牙章程》第二十三条第(七)款也表述了同样的原则，其中禁止破坏财产，除非“出于紧迫的战争需要”。这些规定所设想的军事行动有可能在活跃敌对行动的背景下发生。然而在本案中，法院不相信惩罚性拆毁财产是为军事行动所绝对必要的，或有其他正当理由。

212. 此外，被拆毁的财产虽然在某种程度上与犯有特定罪行的个人有关，但却为包括该人的家人或亲属在内的一众人所共同使用或拥有。在这方面，法院指出，《日内瓦第四公约》第三十三条第一款规定：“被保护人无论男女不得因非本人所犯之行为而受惩罚。集体惩罚及一切恫吓恐怖手段，均所禁止。”这一规定源于个人刑事责任的一般原则，该原则禁止使个人为他人的行为承担责任。法院认为，惩罚性拆毁财产等同于因居于或使用该财产的其他人未实施的行为而对其进行惩罚，因此违反《日内瓦第四公约》第三十三条。法院还回顾，占领国有权废除或中止被占领土上的现行刑法，只要这些法律除其他外构成“对[该]

公约实行之障碍”(《日内瓦第四公约》第六十四条第二款)。这一规定意味着,即使巴勒斯坦《防卫(紧急状态)条例》第 119 条作为国内法仍然有效,以色列亦不得以该条例为依据,以不符合其在《日内瓦第四公约》下的国际义务,特别是不实施集体惩罚的义务的方式行事。

213. 以色列惩罚性拆毁巴勒斯坦人财产的做法违反其在国际人道法下的义务,不是为正当的公共目标服务。法院认为,这种做法由于在没有正当理由的情况下区别对待巴勒斯坦人,构成《公民及政治权利国际公约》第二条第一款和第二十六条、《经济社会文化权利国际公约》第二条第二款和《消除一切形式种族歧视国际公约》第二条所禁止的歧视。

(b) 因无建筑许可证而拆毁

214. 以色列在西岸和东耶路撒冷实施土地规划制度时,还进行了另一种形式的财产拆毁。如法院在上文所述,以色列将 C 区(占西岸面积的 60%以上)几乎所有的土地都分配给以色列定居点、军事禁区和自然保护区(见第 120 段)。C 区不到 1%的土地和东耶路撒冷不到 13%的土地被分配用于为巴勒斯坦人建造基础设施(“关于贸发会议援助巴勒斯坦人民的报告:巴勒斯坦被占领土的经济动态”,联合国文件 TD/B/EX(71)/2(2021 年 9 月 20 日),第 33 段;另见上文第 163 段)。

215. 此外,根据独立国际实况调查团 2013 年的报告,巴勒斯坦人被排除在负责发放建筑许可证和执行该制度的规划委员会之外;在该报告发布之前的 20 年中,巴勒斯坦人 94%的许可证申请被驳回(“独立国际实况调查团关于调查以色列定居点对巴勒斯坦被占领土包括东耶路撒冷的巴勒斯坦人的公民、政治、经济、社会和文化权利的影响的报告”,联合国文件 A/HRC/22/63(2013 年 2 月 7 日),第 70 段)。据报告,自那时起,巴勒斯坦人许可证申请的批准率进一步下降(“包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土和以色列问题独立国际调查委员会的报告”,联合国文件 A/77/328(2022 年 9 月 14 日),第 42 段;另见“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:秘书长的报告”,联合国文件 A/77/493(2022 年 10 月 3 日),第 18 段)。2023 年 7 月,以色列民政局基础设施负责人证实,巴勒斯坦方面 90%以上的许可证申请被驳回,而以色列方面约 60%-70%的申请得到讨论和批准(“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”,联合国文件 A/HRC/55/72(2024 年 2 月 1 日),第 35 段)。

216. 由于获得建筑许可证的过程漫长、复杂且费用昂贵,批准率低,许多巴勒斯坦人在没有许可证的情况下修建建筑物。没有许可证的建筑物须被拆除,使其居民面临被驱逐和流离失所的风险;如法院在上文所述,2019 年,巴勒斯坦人的住房中超过三分之一(约住有 10 万名居民)没有建筑许可证(见第 165 段)。由于没有建筑许可证会受到严厉处罚,许多巴勒斯坦人拆除了自己的房产(“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:秘书长的报告”,联合国文件 A/75/376(2020 年 10 月 1 日),第 48 段)。

217. 对适用的分区和规划法律框架进行的一系列修订,包括 2019 年颁布第 1797 号军令和 2020 年修订第 1252 号军令,使以色列当局能够在发出拆除令后 96 小时内拆毁建筑物;对拆除行为的补救手段也受到限制(“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叙利亚戈兰的定居点:联合国人权事务高级专员的报告”,联合国文件 A/HRC/46/65(2021 年 2 月 15 日),第 32 段)。因此,拆毁率稳步上升。据联合国人权事务高级专员报告,2012 年至 2022 年期间,有 7 000 多座巴勒斯坦人所有的建筑被拆毁,其中大部分位于 C 区和东耶路撒冷。在这些建筑中,有 1 600 多处人道主义援助设施,600 多处供水、环境卫生和个人卫生设施,20 多所学校(约有 1 300 名在校儿童)(“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”，联合国文件 [A/HRC/52/76](#)(2023 年 3 月 15 日)，第 25-26 段)。

218. 相比之下，拆毁财产的做法对西岸没有建筑许可证的定居者建筑的影响要小得多。据联合国秘书长称，2019-2020 年期间，针对巴勒斯坦建筑的拆除令是以色列建筑的五倍。鉴于定居点和前沿定居点存在大量无证建筑，秘书长认为这表明对巴勒斯坦人存在歧视(“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：秘书长的报告”，联合国文件 [A/78/554](#)(2023 年 10 月 25 日)，第 33 段)。在这方面，法院回顾对巴勒斯坦被占领土上没有建筑许可证的定居者建筑采取追溯性正规化而不是拆毁的普遍做法(见上文第 112 段)。

219. 法院注意到，联合国秘书长和若干条约监测机构，包括人权事务委员会、经济、社会及文化权利委员会以及消除种族歧视委员会，都强调了以色列的规划政策和做法对巴勒斯坦人造成的区别对待。(“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：秘书长的报告”，联合国文件 [A/78/554](#)(2023 年 10 月 25 日)，第 19 段；人权事务委员会，“关于以色列第五次定期报告的结论性意见”，联合国文件 [CCPR/C/ISR/CO/5](#)(2022 年 5 月 5 日)，第 42 段；经济、社会及文化权利委员会，“关于以色列第四次定期报告的结论性意见”，联合国文件 [E/C.12/ISR/CO/4](#)(2019 年 11 月 12 日)，第 50 段；消除种族歧视委员会，“关于以色列第十七至第十九次合并报告的结论性意见”，联合国文件 [CERD/C/ISR/CO/17-19](#)(2020 年 1 月 27 日)，第 42 段)。例如，人权事务委员会表示，

“深为关切的是，基于歧视性政策的系统性拆毁和强迫驱逐做法导致巴勒斯坦被占领土上的犹太人和巴勒斯坦人社区的分离，这相当于种族隔离”(人权事务委员会，“关于以色列第五次定期报告的结论性意见”，联合国文件 [CCPR/C/ISR/CO/5](#)(2022 年 5 月 5 日)，第 42 段)。

220. 法院根据面前的证据认为，以色列在发放建筑许可证方面的规划政策以及因没有建筑许可证而拆毁财产的做法，构成对巴勒斯坦人在享有《公民及政治权利国际公约》第十七条第一款所保障的私生活、家庭和住宅免受任意或非法侵扰的权利方面的区别对待。

221. 法院认为，无法以合理和客观的标准或正当的公共目标为这种做法正名。特别是，法院面前的材料中没有任何内容表明，如此大规模地拒绝向巴勒斯坦人发放建筑许可证，或因没有此类许可证而拆毁建筑物，是服务于一个正当目标。以色列向定居者和定居点发放建筑许可证的行为违反国际法(见上文第 119 和 155 段)这一事实进一步支持这一结论。

222. 鉴于上述情况，法院认为，以色列在发放建筑许可证方面的规划政策，特别是因没有建筑许可证而拆毁财产的做法，在没有正当理由的情况下区别对待巴勒斯坦人和定居者，构成被禁止的歧视，违反了《公民及政治权利国际公约》第二条第一款和第二十六条、《经济社会文化权利国际公约》第二条第二款以及《消除一切形式种族歧视国际公约》第二条。

6. 关于以色列歧视性立法和措施的结论

223. 基于上述理由，法院得出结论认为，以色列以占领国身份通过的一系列立法和采取的措施基于国际法所列的理由区别对待巴勒斯坦人。正如法院所指出，无法以合理和客观的标准或正当的公共目标为这种区别对待正名(见第 196、205、213 和 222 段)。因此，法院认为，以色列对巴勒斯坦被占领土上的巴勒斯坦人实施的全面限制制度构成基于种族、宗教或族裔血统等理由的系统性歧视，违反了《公民及政治权利国际公约》第二条第一款和第二十六条、《经济社会文化权利国际公约》第二条第二款以及《消除一切形式种族歧视国际公约》第二条。

224. 一些参与方认为，以色列在巴勒斯坦被占领土上的政策和做法构成种族分隔或种族隔离，违反了《消除一切形式种族歧视国际公约》第三条。

225. 《消除一切形式种族歧视国际公约》第三条规定如下：“缔约国特别谴责种族分隔及‘种族隔离’并承诺在其所辖领土内防止、禁止并根除具有此种性质的一切习例。”该条款涉及两种特别严重的种族歧视形式：种族分隔和种族隔离。

226. 法院注意到，以色列在西岸和东耶路撒冷的政策和做法在巴勒斯坦居民与以色列迁往该领土的定居者之间实施隔离。

227. 这种隔离首先是有形隔离：以色列的定居点政策使西岸和东耶路撒冷更加碎块化，并进一步将巴勒斯坦社区包围在飞地中。由于实行歧视性政策和做法，如法院在上文讨论过的实行居留证制度和使用不同的道路网，巴勒斯坦社区仍然彼此实际隔绝，并与定居者社区隔离(例如，见第 200 和 219 段)。

228. 定居者社区和巴勒斯坦社区之间在司法上也相互隔离。由于以色列法律部分延伸到西岸和东耶路撒冷，定居者和巴勒斯坦人在巴勒斯坦被占领土上受到不同法律制度的管辖(见上文第 135-137 段)。在以色列法律适用于巴勒斯坦人的情况下，法律对巴勒斯坦人施加限制，例如要求在东耶路撒冷居住必须持有许可证，而定居者则不受此限制。此外，数十年来一直适用的以色列立法和措施在西岸和东耶路撒冷广泛的个人和社会活动领域中区别对待巴勒斯坦人和定居者(见上文第 192-222 段)。

229. 法院指出，以色列的立法和措施在西岸和东耶路撒冷将定居者社区和巴勒斯坦社区几乎完全隔离，并有助于维持这种隔离。因此，法院认为，以色列的立法和措施违反《消除一切形式种族歧视国际公约》第三条。

E. 自决问题

230. 法院已认定，以色列的定居点政策、吞并行为及其相关的歧视性立法和措施违反国际法。法院现在讨论问题(a)中关于以色列的政策和做法对巴勒斯坦人民行使自决权的影响这一方面。法院已确认巴勒斯坦人民自决权的存在(在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果，《咨询意见》，《2004 年国际法院案例汇编(-)》，第 183 页，第 118 段)。法院将首先确定这项权利的范围，然后审查以色列的政策和做法对行使这项权利的影响(如有)。

231. 《联合国宪章》将发展“以尊重人民平等权利及自决原则为根据”的友好关系确定为本组织的宗旨之一(《宪章》第一条第二项)。大会确认所有民族的自决权为“国际法之基本原则”之一(1970 年 10 月 24 日第 2625(XXV)号决议附件)。许多决议都强调了这项权利的重要性，特别是《给予殖民地国家和人民独立宣言》，该宣言确认这项权利适用于所有尚未取得独立的民族和领土(1960 年 12 月 14 日第 1514(XV)号决议，第 2 段)。

232. 法院确认，所有民族的自决权是“当代国际法的基本原则之一”(东帝汶(葡萄牙诉澳大利亚)，《判决书》，《1995 年国际法院案例汇编》，第 102 页，第 29 段)。事实上，法院已确认，尊重自决权的义务是一项普遍义务，对这项权利的保护在法律上同所有国家都有关(在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果，《咨询意见》，《2004 年国际法院案例汇编(-)》，第 199 页，第 155 段；1965 年查戈斯群岛从毛里求斯分裂的法律后果，《咨询意见》，《2019 年国际法院案例汇编(-)》，第 139 页，第 180 段)。

233. 自决权在国际法中的核心地位还体现在《经济社会文化权利国际公约》和《公民及政治权利国际公约》将其列为共同第一条，其中第一款规定：“所有民族均享有自决权。根据此种权利，自由决定其政治

地位并自由从事其经济、社会与文化之发展”。人权事务委员会解释说，自决权的重要性在于“自决权的实现是有效地保障和遵守个人人权以及促进及巩固这些权利的基本条件”(第 12 号一般性意见(1984 年 3 月 13 日),《大会正式记录,第三十九届会议,补编第 40 号》(联合国文件 A/39/40(SUPP)),附件六,第 1 段)。事实上,正如法院所确认,自决权是一项基本人权(1965 年查戈斯群岛从毛里求斯分裂的法律后果,《咨询意见》,《2019 年国际法院案例汇编(-)》,第 131 页,第 144 段)。在非殖民化背景下,大会一再强调自决权作为一项“不可剥夺的权利”的重要性(例如,1985 年 11 月 29 日第 40/25 号决议,第 3 段;1987 年 11 月 6 日第 42/14 号决议,第 4 段;1994 年 12 月 9 日第 49/40 号决议,第 1 段)。大会还强调,在非殖民化进程中,“除自决原则外没有其他选择”(例如,2002 年 12 月 11 日第 57/138(A)号决议,第 3 段;2004 年 12 月 10 日第 59/134(A)号决议,第 2 段)。法院认为,在如本案这样的外国占领案中,自决权构成国际法强制性规范。

234. 民族自决权的适用范围很广(1965 年查戈斯群岛从毛里求斯分裂的法律后果,《咨询意见》,《2019 年国际法院案例汇编(-)》,第 131 页,第 144 段)。为回答向其提出的问题,法院必须确定占领国以色列在巴勒斯坦被占领土内的政策和做法是否阻碍巴勒斯坦人民行使自决权。

235. 许多参与方认为,以色列对巴勒斯坦被占领土的占领侵犯巴勒斯坦人民的自决权。据称以色列侵犯这一权利的政策和做法包括:在巴勒斯坦被占领土扩建定居点和建立相关基础设施;没收土地和拆毁巴勒斯坦人的建筑物;改变巴勒斯坦被占领土某些地区的人口组成;导致巴勒斯坦被占领土的碎块化;侵占自然资源,包括开采巴勒斯坦被占领土的油气、矿产和水资源。另一些参与方表示保留。一位参与方特别指出,自决权是相对的,不应涉及改变现有边界。该参与方认为,法院应确定巴勒斯坦人民自决权的行使是否侵犯了以色列国的领土完整、政治不可侵犯性或正当安全需要。

236. 法院认为,下列要素在本程序中尤为相关。

237. 首先,法院回顾,习惯国际法承认领土完整权是“自决权的必然结果”(1965 年查戈斯群岛从毛里求斯分裂的法律后果,《咨询意见》,《2019 年国际法院案例汇编(-)》,第 134 页,第 160 段)。在巴勒斯坦问题上,大会和人权理事会呼吁“尊重和维护包括东耶路撒冷在内的所有巴勒斯坦被占领土的领土统一、毗连和完整”(例如,大会 2022 年 12 月 15 日第 77/208 号决议,序言部分第九段;人权理事会 2022 年 4 月 1 日第 49/28 号决议,第 5 段)。法院认为,占领国以色列有义务不阻碍巴勒斯坦人民行使自决权,包括在整个巴勒斯坦被占领土上建立独立主权国家的权利。

238. 法院已认定,以色列的定居点政策使西岸支离破碎,并将东耶路撒冷与西岸分割开来(见上文第 164 段)。西岸的定居点不断扩张,加上巴勒斯坦人使用受限或根本无法使用的道路网的扩建,导致西岸的巴勒斯坦社区被包围在飞地中(见上文第 200 和 227 段)。此外,以色列对巴勒斯坦被占领土大部分地区的吞并侵犯巴勒斯坦被占领土的完整,而这是巴勒斯坦人民自决权的一个基本要素。

239. 其次,一个民族根据自决权受到保护,免遭旨在分散其人口和破坏其民族完整性行为的侵害。过去,法院得出结论认为,以色列修建隔离墙以及采取其他措施导致巴勒斯坦居民离开某些地区,从而有可能改变巴勒斯坦被占领土的人口组成;因此,这严重阻碍巴勒斯坦人民行使自决权(在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果,《咨询意见》,《2004 年国际法院案例汇编(-)》,第 184 页,第 122 段)。法院还在上文中认定,以色列的整个定居点政策、对领土的吞并及其歧视巴勒斯坦被占领土内巴勒斯坦人的相关立法和措施,导致巴勒斯坦人离开巴勒斯坦被占领土的某些地区,特别是 C 区和东耶路撒冷。此外,以色列严格限制在加沙地带、西岸和东耶路撒冷之间的通行,将生活在巴勒斯坦被占领土不同地区的巴勒斯坦人分隔开来(见上文第 202 和 206 段)。法院认为,这些政策和做法破坏巴勒斯坦被占领土内巴勒斯坦人民的完整性,严重阻碍他们行使自决权。

240. 自决权的第三个要素是对自然资源行使永久主权的权利，这是习惯国际法的一项原则(见刚果境内的武装活动(刚果民主共和国诉乌干达)，《判决书》，《2005年国际法院案例汇编》，第251页，第244段)。法院在上文已经认定，以色列一直在为自身利益和定居点的利益开采巴勒斯坦被占领土的自然资源，违反了其尊重巴勒斯坦人民对自然资源的永久主权的义务(见第133段)。几十年来，以色列剥夺了巴勒斯坦人民对巴勒斯坦被占领土自然资源的享有，因此阻碍了巴勒斯坦人民行使自决权。

241. 第四，自决权的一个关键要素是一个民族自由决定其政治地位和谋求其经济、社会和文化发展的权利。这项权利体现在第1514(XV)号和第2625(XXV)号决议中，并载于《公民及政治权利国际公约》和《经济社会文化权利国际公约》共同第一条(见上文第233段)。法院已经讨论了以色列的政策和做法对巴勒斯坦人经济、社会和文化生活某些方面的影响，特别是由于其人权受到损害而产生的影响。西岸、东耶路撒冷，特别是加沙地带，依赖以色列提供基本货物和服务，这妨碍享有基本人权，尤其是自决权(“以色列占领对包括东耶路撒冷在内巴勒斯坦被占领土上的巴勒斯坦人民和被占领叙利亚戈兰的阿拉伯居民生活条件造成的经济和社会影响”，联合国文件A/78/127-E/2023/95(2023年6月30日))。

242. 侵犯巴勒斯坦人的权利，包括人身自由和安全权以及行动自由，除对个人造成伤害外，也对全体巴勒斯坦人民产生影响，使其经济、社会和文化发展受挫。在这方面，西亚经济社会委员会在2023年指出，

“以色列施加的限制、扩大非法定居点和其他做法不仅阻碍了发展，而且加剧了巴勒斯坦领土的分裂。这些政策和做法对巴勒斯坦人及其行使基本人权的能力产生了严重的人道主义、经济、社会和政治影响。其后果对巴勒斯坦的社会、经济和环境产生了累积的、多层次的跨代影响，造成巴勒斯坦人生活条件恶化，被迫流离失所，巴勒斯坦被占领土‘退化’，巴勒斯坦经济对以色列的不对称依赖加深，巴勒斯坦体制对外国援助的依赖加剧。”(“以色列占领对包括东耶路撒冷在内巴勒斯坦被占领土上的巴勒斯坦人民和被占领叙利亚戈兰的阿拉伯居民生活条件造成的经济和社会影响”，联合国文件A/78/127-E/2023/95(2023年6月30日)，第130段。)

因此，法院认为，以色列的政策和做法阻碍巴勒斯坦人民自由决定其政治地位和谋求其经济、社会和文化发展的权利。

243. 以色列非法政策和做法的长期性使其对巴勒斯坦人民自决权的侵犯加剧。由于以色列长达数十年的政策和做法，巴勒斯坦人民被长期剥夺自决权，而这些政策和做法的进一步延长则有损于今后行使这项权利。出于这些原因，法院认为，以色列的非法政策和做法违反以色列尊重巴勒斯坦人民自决权的义务。下文讨论这些政策如何影响占领的法律地位，从而影响以色列在巴勒斯坦被占领土继续存在的合法性(见第255-257段)。

六. 以色列的政策和做法对占领的法律地位的影响

A. 问题(b)第一部分的范围和适用法律

244. 法院现在讨论大会要求其提供意见的问题(b)的第一部分，并将根据国际法的有关规则和原则，审查以色列的政策和做法是否影响了占领的法律地位，如果有影响，又以何种方式影响。法院首先将进一步确定大会提出的问题(b)第一部分的范围。

245. 如上文法院对问题(a)的答复所示，以色列采取的某些政策和做法不符合关于占领的法律制度。此外，上文对问题(a)的答复表明，以色列的政策和做法，包括继续扩建定居点，目的是在当地造成不可逆转的事实，巩固对巴勒斯坦被占领土大部分地区的吞并，阻碍巴勒斯坦人民行使自决权(见上文第162-173段)

和第 230-243 段)。法院认为，这些政策和做法以及在当地造成的事实对占领的法律地位有重大影响，从而对以色列在巴勒斯坦被占领土继续存在的合法性有重大影响。

246. 法院注意到，安全理事会和大会都对以色列为改变巴勒斯坦被占领土的法律地位、地理性质和人口组成而采取的政策和做法表示了类似的看法。

247. 例如，安全理事会在第 252 (1968) 号决议中，在重申不允许凭借军事征服取得土地后，宣布

“认为以色列采取之一切立法与行政措施及行动，包括征用土地及其上财产在内，足以改变耶路撒冷之法律地位，概属无效，且不能改变此种地位”。

安理会第 446(1979)号决议还促请以色列

“废除以前的措施和停止采取可能改变一九六七年以来包括耶路撒冷在内的被占领阿拉伯领土的法律地位和地理性质及对其人口组成有实质影响的任何行动，尤其是不要将以色列的一部分平民迁入被占领的阿拉伯领土内”。

此外，安理会第 465(1980)号决议确定，

“以色列为改变巴勒斯坦和 1967 年以来占领的包括耶路撒冷在内的其他阿拉伯领土或其任何部分的实际面貌、人口组成、体制结构或地位而采取的一切措施都无法律效力，而以色列将其部分人口和新来移民移居到被占领领土的政策和措施悍然违反《关于战时保护平民的第四项日内瓦公约》，并对达成中东全面、公正持久和平构成一项严重障碍”。

248. 同样，大会第 32/5(1977)号决议提到阿拉伯被占领土的严重局势，除其他外，对“以色列政府作为占领国所采意图改变这些领土法律地位、地理性质和人口组成的措施和行动”深表忧虑和关切；并确定“以色列在一九六七年以来占领的巴勒斯坦和其他阿拉伯领土内所采一切这种措施和行动都没有法律效力”。随后，在 2015 年，大会促请

“占领国以色列严格遵守国际法，包括国际人道主义法规定的义务，停止它采取的一切违反国际法的措施，停止在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土单方面采取的旨在改变该领土的性质、地位和人口构成的一切行动，包括没收和事实上兼并土地并以此来预先断定和平谈判最终结果的行动，以期立即结束以色列自 1967 年开始的占领” (第 70/15 号决议(2015 年))。

249. 最近，大会在请法院提供本咨询意见的同一决议中要求

“占领国以色列停止其在包括东耶路撒冷及其周围地带在内的巴勒斯坦被占领土上的所有定居点活动和修建隔离墙活动以及旨在改变该领土性质、地位和人口组成的任何其他措施，因为所有这种行动除其他外，对包括自决权在内的巴勒斯坦人民的人权、毫不拖延地结束以色列于 1967 年开始的占领以及巴勒斯坦和以色列双方实现公正、持久和全面的和平解决的前景造成严重的有害影响” (第 77/247 号决议(2022 年))。

250. 因此，法院认为，大会提出的问题(b)的第一部分不是以色列的政策和做法是否影响占领本身的法律地位。相反，法院认为，第二个问题第一部分的范围涉及以色列的政策和做法如何影响占领的法律地位，从而影响以色列作为占领国在巴勒斯坦被占领土继续存在的合法性。这种合法性应根据一般国际法的规则和原则，包括《联合国宪章》的规则和原则来确定。

251. 法院认为，必须对一般国际法和《联合国宪章》关于在外国领土使用武力的规则和原则(诉诸战争法)与国际人道法(战时法)和国际人权法规定的适用于占领国行为的规则和原则加以区分。前一类规则决定占领国在被占领土继续存在的合法性；而无论占领国的存在是否合法，后一类规则都仍适用于占领国。法院认为，前一类关于使用武力的规则和原则以及人民自决权利适用于法院对大会要求提供咨询意见的问题(b)第一部分的答复。

B. 以色列的政策和做法如何影响占领的法律地位

252. 法院在上文已确定，以色列的政策和做法及其在当地实施和适用的方式对占领的法律地位具有重大影响，因为以色列将主权延申到被占领土的某些部分，逐步将这些部分并入以色列领土，在这些部分行使以色列政府职能和适用其国内法律，并将越来越多的本国国民迁至被占领土的这些部分，阻碍巴勒斯坦人民行使自决权(见上文第五部分 C 节和第五部分 E 节)。因此，这些政策和做法改变了巴勒斯坦被占领土，特别是西岸和东耶路撒冷的地理特征、法律地位、人口组成和领土完整。这些变化表明以色列打算在巴勒斯坦被占领土建立永久和不可逆转的存在。

253. 法院认为，占领因其性质，涉及在外国领土上持续使用武力。然而，这种使用武力的行为必须遵守关于使用武力的合法性的国际法规则或诉诸战争法。如上文第五部分 C 节所述，这些规则禁止以武力获取领土。根据《联合国宪章》所载并反映在习惯国际法中的当代国际法，占领在任何情况下都不能作为领土所有权的来源，也不能作为占领国获取领土的理由。

254. 如上所述，以色列宣称对领土某些部分拥有主权并吞并这些部分，违反了禁止以武力获取领土的规定。这一违反行为直接影响到以色列作为占领国在巴勒斯坦被占领土继续存在的合法性。法院认为，以色列无权因其占领而对巴勒斯坦被占领土的任何部分拥有主权或行使主权权力。以色列的安全关切也不能凌驾于禁止以武力获取领土的原则之上。

255. 关于自决权，法院回顾，《联合国宪章》(第一条第二项)规定“尊重人民平等权利及自决原则”，大会第 2625 (XXV)号决议也重申了这一点，根据该决议，“每一国皆有义务避免对[该决议]所指之民族采取剥夺其自决权利之任何强制行动”。

256. 法院认为，上文讨论的以色列的政策和做法及其对巴勒斯坦被占领土某些部分，特别是西岸和东耶路撒冷行使主权的影响，构成对巴勒斯坦人民行使自决权的阻碍(见上文第 234-243 段)。这些政策和做法的影响包括以色列吞并巴勒斯坦被占领土的部分地区，使该领土碎块化，破坏其完整，剥夺巴勒斯坦人民对该领土自然资源的享有，损害巴勒斯坦人民谋求经济、社会和文化发展的权利(见上文第 230-243 段)。

257. 以色列的政策和做法造成的上述影响，除其他外，导致巴勒斯坦人民被长期剥夺自决权，构成对这项基本权利的侵犯。这一侵犯行为直接影响到以色列作为占领国在巴勒斯坦被占领土存在的合法性。法院认为，不能利用占领使被占领土居民无限期处于停顿和不确定状态，剥夺他们的自决权，同时将其部分领土并入占领国自己的领土。法院认为，鉴于巴勒斯坦人民的自决权是一项不可剥夺的权利，其存在不能受制于占领国所提出的条件。

258. 根据上述情况，法院现在讨论以色列在巴勒斯坦被占领土继续存在的合法性。

C. 以色列在巴勒斯坦被占领土继续存在的合法性

259. 本程序的许多参与方认为，以色列的占领是非法的，因为其政策和做法使该领土及其人口组成发生了永久性的变化。他们认为，以色列违反禁止以武力获取领土规定的行为具有永久性，因此以色列在巴勒斯坦被占领土的继续存在是非法的。

260. 一些参与方将本程序比作南非继续留驻纳米比亚对各国的法律后果案。这些参与方认为，如果南非的继续留驻因违反一般国际法和《联合国宪章》的适用规则和原则而可被认定为非法，那么以色列的占领也可以因违反同样的规则和原则被认定为非法。

261. 法院认为，以色列违反禁止以武力获取领土的规定，侵犯巴勒斯坦人民的自决权，直接影响到以色列作为占领国在巴勒斯坦被占领土继续存在的合法性。以色列通过吞并对巴勒斯坦被占领土实行永久控制，以及继续阻挠巴勒斯坦人民的自决权，持续滥用其占领国地位，这违反了国际法的基本原则，使以色列在巴勒斯坦被占领土的存在成为非法。

262. 这种非法性涉及以色列 1967 年占领的全部巴勒斯坦领土。以色列在这一领土单位上实施了各种政策和做法，分裂和阻挠巴勒斯坦人民行使自决权的能力，并违反国际法，将以色列主权延申到其中大片领土。整个巴勒斯坦被占领土也是巴勒斯坦人民应当能够行使自决权的领土，其完整必须得到尊重。

263. 三个参与方称，以色列和巴勒斯坦之间的各项协定，包括《奥斯陆协定》，承认以色列有权在巴勒斯坦被占领土维持其存在，以便除其他外满足其安全需要和义务。法院认为，这些协定未允许以色列为满足其安全需要而吞并部分巴勒斯坦被占领土。这些协定也没有授权以色列为满足这种安全需要在巴勒斯坦被占领土保持永久存在。

264. 法院强调，以色列在巴勒斯坦被占领土的继续存在是非法的这一结论，并不免除以色列根据国际法，特别是占领法，在对该领土行使其权力方面对巴勒斯坦居民和对其他国家的义务和责任，直至以色列结束其存在。对领土的实际控制，不论其根据国际法所具有的法律地位如何，决定了一个国家对其影响到该领土人口或其他国家的行为所负责任的基础(见南非不顾安全理事会第 276(1970)号决议继续留驻纳米比亚(西南非洲)对各国的法律后果，《咨询意见》，《1971 年国际法院案例汇编》，第 54 页，第 118 段)。

七. 以色列的政策和做法以及以色列在巴勒斯坦被占领土继续存在的非法性所产生的法律后果

265. 法院已认定，问题(a)所述以色列的政策和做法违反国际法。维持这些政策和做法是一种持续性非法行为，以色列应因此承担国际责任(1965 年查戈斯群岛从毛里求斯分裂的法律后果，《咨询意见》，《2019 年国际法院案例汇编(-)》，第 138-139 页，第 177 段)。

266. 法院在答复问题(b)第一部分时还认定，以色列在巴勒斯坦被占领土的继续存在是非法的。因此，法院将讨论问题(a)所述以色列的政策和做法对以色列产生的法律后果，以及问题(b)所述以色列在巴勒斯坦被占领土继续存在的非法性对以色列、其他国家和联合国产生的法律后果。

A. 对以色列的法律后果

267. 关于法院认定以色列在巴勒斯坦被占领土的继续存在是非法的，法院认为，这种存在构成不法行为，应承担国际责任。这是一种持续性不法行为，是由以色列通过其政策和做法违反禁止以武力获取领土的规定并侵犯巴勒斯坦人民的自决权造成的。因此，以色列有义务尽快结束其在巴勒斯坦被占领土的存在。

正如法院在其隔离墙案咨询意见中所确认，一般国际法明确规定，国际不法行为责任国有义务终止该行为，法院多次确认了这一义务的存在(1965年查戈斯群岛从毛里求斯分裂的法律后果，《咨询意见》，《2019年国际法院案例汇编(-)》，第139页，第178段；在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果，《咨询意见》，《2004年国际法院案例汇编(-)》，第197页，第150段)。

268. 法院进一步指出，关于被认定为非法的问题(a)所述以色列的政策和做法，以色列有义务结束这些非法行为。在这方面，以色列必须立即停止所有新的定居点活动。以色列还有义务废除所有造成或维持非法状况的立法和措施，包括歧视巴勒斯坦被占领土上的巴勒斯坦人民的立法和措施，以及所有旨在改变该领土任何部分人口组成的措施。

269. 以色列还有义务对其国际不法行为给所有有关自然人或法人造成的损害作出充分赔偿(见在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果，《咨询意见》，《2004年国际法院案例汇编(-)》，第198页，第152段)。法院回顾，基本原则是，“赔偿必须尽可能消除非法行为的所有后果，并恢复若未实施该行为本来极可能存在的状况”(霍茹夫工厂，案情实质，《第13号判决书》，《1928年常设国际法院汇编(A)》，第17号，第47页)。赔偿包括恢复原状、补偿和(或)抵偿。

270. 恢复原状包括以色列有义务归还土地和其他不动产，以及自1967年占领开始以来从任何自然人或法人那里没收的所有资产，以及从巴勒斯坦人和巴勒斯坦机构手中夺取的所有文化财产和资产，包括档案和文件。恢复原状还要求所有定居者撤离现有定居点，拆除以色列修建的隔离墙在巴勒斯坦被占领土内的部分，并允许所有在占领期间流离失所的巴勒斯坦人返回原居住地。

271. 如果证明实际上不可能恢复原状，以色列有义务根据适用的国际法规则，对所有因以色列占领期间的不法行为而遭受任何形式的物质损失的自然人或法人以及可能存在这种情况的居民进行补偿。

272. 法院强调，以色列的国际不法行为所产生的义务并不免除以色列继续履行其行为所违反的国际义务的责任。具体而言，以色列仍有义务履行其尊重巴勒斯坦人民自决权的义务以及国际人道法和国际人权法规定的义务(见在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果，《咨询意见》，《2004年国际法院案例汇编(-)》，第197页，第149段)。

B. 对其他国家的法律后果

273. 法院现在讨论以色列在巴勒斯坦被占领土内的国际不法行为对其他国家的法律后果。

274. 法院认为，以色列违反的义务包括某些普遍义务。正如法院在巴塞罗那电车公司案中所指出，这些义务因其性质是“所有国家的关切”，“鉴于所涉权利的重要性，可以认为对此类权利的保护在法律上同所有国家都有关”(巴塞罗那电车、电灯及电力有限公司(比利时诉西班牙)(新请求书：1962年)，第二阶段，《判决书》，《1970年国际法院案例汇编》，第32页，第33段)。以色列违反的普遍义务包括尊重巴勒斯坦人民自决权的义务、禁止以武力获取领土的规定所产生的义务以及国际人道法和国际人权法规定的某些义务。

275. 关于自决权，法院认为，虽然应由大会和安全理事会确定确保结束以色列在巴勒斯坦被占领土的非法存在和充分实现巴勒斯坦人民自决权所需的方式，但所有国家都必须与联合国合作，将这些方式付诸实施。正如《关于各国依联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则之宣言》中回顾，

“每一国均有义务依照宪章规定，以共同及个别行动，促进各民族享有平等权利及自决权原则之实现，并协助联合国履行宪章所赋关于实施此项原则之责任。”(大会第2625(XXV)号决议)。

276. 关于禁止以武力获取领土，法院指出，安全理事会曾多次就巴勒斯坦被占领土宣布，不容许以武力获取领土，并确定，

“以色列为改变巴勒斯坦和 1967 年以来占领的包括耶路撒冷在内的其他阿拉伯领土或其任何部分的实际面貌、人口组成、体制结构或地位而采取的一切措施都无法律效力” (安全理事会第 465 (1980) 号决议)。

此外，安全理事会在第 2334 (2016) 号决议中重申，“安理会将不承认对 1967 年 6 月 4 日界线包括涉及耶路撒冷的界线的任何改变，但不包括各方通过谈判商定的改变”，并吁请“所有国家考虑到该决议第 1 段，在相关的交往中将以色列国领土与 1967 年以来占领的领土加以区分”。

277. 同样，大会促请所有国家

- (a) 不承认对 1967 年前边界包括涉及耶路撒冷的任何改变，但双方通过谈判商定的改变除外，包括确保与以色列的协定不意味着承认以色列对 1967 年被以色列占领的领土拥有主权；
- (b) 在其相关交往中，将以色列国领土与 1967 年以来被占领土加以区分；
- (c) 遵照安全理事会 1980 年 3 月 1 日第 465(1980) 号决议，不为非法定居活动提供援助或协助，包括不向以色列提供任何会专门用于被占领土上的定居点的援助；
- (d) 尊重并确保在所有情况下遵守国际法，包括为此依照国际法采取问责措施” (第 74/11 号决议 (2019 年))。

大会在第 77/126 号决议中还促请

“所有国家根据国际法和相关决议规定的义务，不承认根据国际法属非法措施造成的局势，不为维持这种局势提供援助或协助，包括旨在推进在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土和以色列自 1967 年以来占领的其他阿拉伯领土实行兼并的措施”；

而在第 32/161 号决议(1977 年)中，大会要求

“所有国家、国际组织、专门机构、投资公司和所有其他机构对于以色列为了开发这些被占领土的资源或为了改变这些领土内的人口组成或地理特性或体制结构而采取的任何措施，不予承认或合作，也不以任何方式给予协助”。

278. 法院注意到安全理事会和大会的各项决议，认为会员国有义务不承认以色列于 1967 年 6 月 5 日占领的包括东耶路撒冷在内的领土的地理特征或人口组成、体制结构或地位的任何改变，但双方通过谈判商定的改变除外，并在与以色列打交道时区分以色列国领土和 1967 年以来被占领的巴勒斯坦领土。法院认为，在与以色列打交道时区分以色列本国领土和巴勒斯坦被占领土的义务，除其他外，包括在以色列声称代表巴勒斯坦被占领土或其一部分就有关巴勒斯坦被占领土或其部分领土的事项行事的所有情况下，有义务不与以色列建立条约关系；有义务不与以色列进行涉及巴勒斯坦被占领土或其部分领土、可能巩固其在该领土非法存在的经济或贸易往来；有义务在以色列设立和维持外交使团时，不承认其在巴勒斯坦被占领土的非法存在；有义务采取措施，防止有助于维持以色列在巴勒斯坦被占领土造成的非法状况的贸易或投资关系(见南非不顾安全理事会第 276(1970)号决议继续留驻纳米比亚(西南非洲)对各国的法律后果，《咨询意见》，《1971 年国际法院案例汇编》，第 55-56 页，第 122、125-127 段)。

279. 此外，法院认为，鉴于所涉权利和义务的性质和重要性，所有国家都有义务不承认以色列在巴勒斯坦被占领土的非法存在所造成的局势具有合法性。各国还有义务不为维持以色列在巴勒斯坦被占领土的非法存在所造成的局势提供援助或协助。所有国家都应在遵守《联合国宪章》和国际法的同时，确保以色列在巴勒斯坦被占领土的非法存在对巴勒斯坦人民行使自决权造成的任何障碍得以消除。此外，《日内瓦第四公约》所有缔约国在遵守《联合国宪章》和国际法的同时，都有义务确保以色列遵守该公约所体现的国际人道法。

C. 对联合国的法律后果

280. 鉴于严重违反国际法规定的普遍义务的情况，上述不承认义务也适用于包括联合国在内的国际组织。如上所述，大会已在其某些决议中呼吁国际组织和专门机构“对于以色列为了开发这些被占领土的资源或为了改变这些领土内的人口组成或地理特性或体制结构而采取的任何措施，不予承认或合作，也不以任何方式给予协助”（第 32/161 号决议(1977 年)）。鉴于以色列在巴勒斯坦被占领土的非法存在所涉及的普遍义务的性质和重要性，不承认以色列在巴勒斯坦被占领土的非法存在所造成的局势具有合法性的义务，以及在与以色列打交道时区分以色列领土和巴勒斯坦被占领土的义务，也适用于联合国。

281. 最后，法院认为，结束以色列在巴勒斯坦被占领土的非法存在的确切方式是应由要求提供本意见的大会以及安全理事会处理的事项。因此，应由大会和安全理事会在考虑到本咨询意见的情况下，考虑结束以色列的非法存在所需的进一步行动。

*

282. 法院认为，必须如其在隔离墙案咨询意见中所作的那样强调，

“急迫需要整个联合国加倍努力，迅速结束继续威胁国际和平与安全的以色列-巴勒斯坦冲突，从而在该地区实现公正和持久的和平”（《2004 年国际法院案例汇编(一)》，第 200 页，第 161 段）。

283. 法院还认为，按照安全理事会和大会各项决议的设想，实现巴勒斯坦人民的自决权，包括建立独立主权国家的权利，在两国安全、公认边界内与以色列国毗邻和平共存，将有助于区域稳定和所有国家的安全。

*

* *

284. 法院强调，它对大会向其所提问题的答复以法院在上文提出的全部法律依据为基础，每项依据均应参照其他各项依据解读，同时考虑到法院对问题的属事、属地和时间范围的界定(第 72 至 83 段)。

*

* *

285. 出于这些理由，

本法院，

(1) 一致，

认定本法院有管辖权给予所要求的咨询意见；

(2) 以十四票对一票，

决定应允对咨询意见的请求；

赞成：萨拉姆院长；通卡法官、亚伯拉罕法官、优素福法官、薛法官、班达里法官、岩泽法官、诺尔特法官、查尔斯沃思法官、布兰特法官、戈麦斯·罗夫莱多法官、克利夫兰法官、奥雷斯库法官、特拉迪法官；

反对：塞布廷德副院长；

(3) 以十一票对四票，

认为以色列国在巴勒斯坦被占领土的继续存在是为非法；

赞成：萨拉姆院长；优素福法官、薛法官、班达里法官、岩泽法官、诺尔特法官、查尔斯沃思法官、布兰特法官、戈麦斯·罗夫莱多法官、克利夫兰法官、特拉迪法官；

反对：塞布廷德副院长；通卡法官、亚伯拉罕法官、奥雷斯库法官；

(4) 以十一票对四票，

认为以色列国有义务尽快结束其在巴勒斯坦被占领土的非法存在；

赞成：萨拉姆院长；优素福法官、薛法官、班达里法官、岩泽法官、诺尔特法官、查尔斯沃思法官、布兰特法官、戈麦斯·罗夫莱多法官、克利夫兰法官、特拉迪法官；

反对：塞布廷德副院长；通卡法官、亚伯拉罕法官、奥雷斯库法官；

(5) 以十四票对一票，

认为以色列国有义务立即停止所有新的定居点活动，并将所有定居者撤离巴勒斯坦被占领土；

赞成：萨拉姆院长；通卡法官、亚伯拉罕法官、优素福法官、薛法官、班达里法官、岩泽法官、诺尔特法官、查尔斯沃思法官、布兰特法官、戈麦斯·罗夫莱多法官、克利夫兰法官、奥雷斯库法官、特拉迪法官；

反对：塞布廷德副院长；

(6) 以十四票对一票，

认为以色列国有义务赔偿对巴勒斯坦被占领土内的所有有关自然人或法人造成的损害；

赞成：萨拉姆院长；通卡法官、亚伯拉罕法官、优素福法官、薛法官、班达里法官、岩泽法官、诺尔特法官、查尔斯沃思法官、布兰特法官、戈麦斯·罗夫莱多法官、克利夫兰法官、奥雷斯库法官、特拉迪法官；

反对：塞布廷德副院长；

(7) 以十二票对三票，

认为所有国家都有义务不承认以色列国在巴勒斯坦被占领土的非法存在所造成的局势具有合法性，不为维持以色列国在巴勒斯坦被占领土的继续存在所造成的局势提供援助或协助；

赞成：萨拉姆院长；通卡法官、优素福法官、薛法官、班达里法官、岩泽法官、诺尔特法官、查尔斯沃思法官、布兰特法官、戈麦斯·罗夫莱多法官、克利夫兰法官、特拉迪法官；

反对：塞布廷德副院长；亚伯拉罕法官、奥雷斯库法官；

(8) 以十二票对三票，

认为包括联合国在内的国际组织有义务不承认以色列国在巴勒斯坦被占领土的非法存在所造成的局势具有合法性；

赞成：萨拉姆院长；通卡法官、优素福法官、薛法官、班达里法官、岩泽法官、诺尔特法官、查尔斯沃思法官、布兰特法官、戈麦斯·罗夫莱多法官、克利夫兰法官、特拉迪法官；

反对：塞布廷德副院长；亚伯拉罕法官、奥雷斯库法官；

(9) 以十二票对三票，

认为联合国，特别是要求提供本意见的大会以及安全理事会，应考虑尽快结束以色列国在巴勒斯坦被占领土的非法存在所需的确切方式和进一步行动。

赞成：萨拉姆院长；通卡法官、优素福法官、薛法官、班达里法官、岩泽法官、诺尔特法官、查尔斯沃思法官、布兰特法官、戈麦斯·罗夫莱多法官、克利夫兰法官、特拉迪法官；

反对：塞布廷德副院长；亚伯拉罕法官、奥雷斯库法官。

2024年7月19日在海牙和平宫以英文和法文拟就，英文文本为作准文本，一式两份，一份存入本法院档案，另一份转交联合国秘书长。

院长

纳瓦夫·萨拉姆(签名)

书记官长

菲利普·戈蒂埃(签名)

萨拉姆院长在法院咨询意见后附上声明；塞布廷德副庭长在法院咨询意见后附上反对意见；通卡法官在法院咨询意见后附上声明；通卡法官、亚伯拉罕法官和奥雷斯库法官在法院咨询意见后附上联合意见；优素福法官在法院咨询意见后附上个别意见；薛法官在法院咨询意见后附上声明；岩泽法官和诺尔特法官在法院咨询意见后附上个别意见；诺尔特法官和克利夫兰法官在法院咨询意见后附上联合声明；查尔斯沃思法官和布兰特法官在法院咨询意见后附上声明；戈麦斯·罗夫莱多法官和克利夫兰法官在法院咨询意见后附上个别意见；特拉迪法官在法院咨询意见后附上声明。

纳瓦夫·萨拉姆(草签)

菲利普·戈蒂埃(草签)