



## 人权理事会

## 第五十届会议

2022年6月13日至7月8日

## 议程项目 2

联合国人权事务高级专员的年度报告以及  
高级专员办事处的报告和秘书长的报告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\*

## 概要

本报告根据人权理事会第 S-30/1 号决议提交，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在报告中介绍了迄今为止开展的活动，以及鉴于任务持续性拟定的下一步执行计划。

委员会审议了联合国以前的实况调查团和调查委员会以及联合国其他人权机构关于局势的调查结果和建议的执行情况。委员会认为，与反复出现的紧张局势、不稳定和冲突旷日持久的根本原因有关的主要调查结果和建议没有得到执行，而这种不执行是包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土和以色列境内一再发生系统性侵权行为的关键。

\* 因提交方无法控制的情况，经协议，本报告迟于标准发布日期发布。



## 一. 引言

1. 人权理事会在 S-30/1 号决议中决定紧急设立一个持续运作的独立国际调查委员会，调查 2021 年 4 月 13 日之前和之后在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土和以色列发生的所有据称违反国际人道法的行为以及所有据称违反和践踏国际人权法的行为。
2. 2021 年 7 月 22 日，人权理事会主席宣布任命纳瓦尼特姆·皮莱(南非)、米隆·科塔里(印度)和克里斯托弗·西多蒂(澳大利亚)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三名成员，并表示皮莱女士将担任委员会主席。
3. 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)任命了一个核心临时启动小组以支持委员会的运作，同时征聘一个满员的队伍。整个秘书处的征聘工作由于行政和经费限制而受到拖延，至编写本报告时仍在继续。大会第五委员会于 2021 年 12 月 24 日批准的委员会预算要求在人权高专办估计数的基础上减少 25% 的工作人员。

## 二. 合作

4. 人权理事会在第 S-30/1 号决议中呼吁所有有关各方与调查委员会充分合作，并为委员会进入实地提供便利。委员会感谢巴勒斯坦国政府为与有关部门的磋商和会晤提供便利。本委员会还感谢约旦政府允许委员会于 2022 年 3 月进入其领土。埃及政府表示愿意与委员会合作，但尚未回应委员会通过拉法口岸进入加沙地带的要求。委员会还试图与加沙事实当局接触，但在编写本报告时，尚未收到任何答复。
5. 本委员会感到遗憾的是，以色列政府不予合作，拒不允许进入以色列，也不允许进入巴勒斯坦被占领土，尽管巴勒斯坦国希望允许委员会访问。这一拒绝阻碍了许多以色列和巴勒斯坦受害者、证人和其他利益攸关方与委员会的接触。
6. 2021 年 5 月 27 日，以色列外交部拒绝了人权理事会 S-30/1 号决议，并表示：“以色列不能也不会配合这样的调查”。<sup>1</sup> 以色列常驻联合国日内瓦办事处和其他国际组织代表在 2021 年 10 月 28 日致委员会主席的信中拒绝与委员会会晤。委员会在 2021 年 12 月 29 日致以色列常驻日内瓦代表团的普通照会中请以色列政府重新考虑其不合作立场。常驻代表在 2022 年 2 月 17 日的回信中说，没有理由认为以色列会从人权理事会或调查委员会得到合理、公平和非歧视性的待遇，以色列会根据这一立场对待该委员会、其运作和调查结果。2022 年 3 月 3 日，委员会收到了该信，并要求对方就进入以色列和巴勒斯坦被占领土的请求作出答复。就此，委员会强调需要听取所有有关各方、责任承担者、受害者和证人的意见，指出委员会与以色列接触的重要性，并邀请以色列政府代表与委员会会晤。没有收到任何答复。

<sup>1</sup> 见 <https://www.gov.il/en/departments/news/mfa-s-comment-on-the-hrc-resolution-27-may-2021>.

7. 本报告的草稿已送交以色列和巴勒斯坦国征求意见。巴勒斯坦国对报告提出了评论意见，委员会对此进行了认真审查。以色列没有回应。

8. 本委员会将继续尽一切努力与以色列当局进行对话，寻求他们的合作，并进入以色列和巴勒斯坦被占领土。它还将继续寻求埃及的合作，以便能够进入加沙地带。

### 三. 任务和工作方法

9. 本委员会的任务是调查在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土和以色列的所有涉嫌违反国际人道法的行为，2021年4月13日之前和之后所有涉嫌违反和践踏国际人权法的行为，以及反复出现紧张局势、不稳定和长期冲突的所有根本原因，包括基于民族、族裔、种族或宗教身份的系统性歧视和镇压。<sup>2</sup>

10. 调查根本原因的任务促使本委员会首先处理大范围的问题，并寻求确定影响包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土和以色列所有人享有人权并导致不稳定和长期冲突的总体模式、政策、历史遗留问题和结构性不平等。

11. 根据任务规定，本委员会对以前的调查委员会和实况调查团以及其他联合国人权机制和实体的调查结果和建议进行了评估。在评估范围内，委员会对日内瓦进行了两次访问，对约旦进行了一次访问，与各利益攸关方进行了磋商，其中包括巴勒斯坦国和约旦政府、以色列和巴勒斯坦民间社会组织以及国际非政府组织的代表。本委员会确保在协商和会议中纳入各种观点，包括与妇女权利组织、学术界和关注儿童权利的组织的协商和会议。

12. 根据任务规定，本委员会开发了一个信息和证据储存库，一旦全面运作，将用于根据国际法标准系统地记录和保存收集的所有信息和证据，以协助今后的问责工作。

13. 委员会关于任务的解释是，要求委员会充分考虑交叉形式的歧视，包括基于性别的歧视，将其视为冲突的驱动因素和根源。性别分析正在被纳入委员会工作的主流。委员会将在工作中调查基于性别和年龄的侵犯人权和虐待行为，以及妇女、男子、女童和男童在享有人权和基本自由方面的差异。

### 四. 准据法

14. 委员会在职权范围中详细规定了将适用的准据法。<sup>3</sup> 委员会提请注意其在以下法律问题上的立场。

<sup>2</sup> 任务的全文见人权理事会第 S-30/1 号决议第 1 至第 2 段。关于任务的进一步详述和解释，见委员会的职权范围(可查阅 [https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-01/TORs-UN-Independent\\_ICI\\_Occupied\\_Palestinian\\_Territories.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-01/TORs-UN-Independent_ICI_Occupied_Palestinian_Territories.pdf))和有关委员会的“常见问题”(可查阅 [https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-02/FAQ\\_COIOPTEJI.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-02/FAQ_COIOPTEJI.pdf))。

<sup>3</sup> 见职权范围，第三节。除了加入七项核心人权条约之外，巴勒斯坦国还是《禁止并惩治种族隔离罪行国际公约》的缔约国。

## A. 国际人道法

15. 根据国际人道法，战时占领领土是一种临时的、事实上的情况，既没有剥夺被占领国的国家地位，也没有剥夺其主权。因此，战争导致的占领不能意味着任何处置领土的权利。<sup>4</sup>

16. 包括东耶路撒冷和加沙在内的巴勒斯坦被占领土和被占领的叙利亚戈兰目前处于以色列的交战占领之下，国际人道法适用于这些领土。<sup>5</sup> 尽管以色列声称已于 2005 年撤离加沙，但委员会注意到安全理事会<sup>6</sup> 和大会<sup>7</sup> 的立场、《关于战时保护平民之日内瓦公约》（《日内瓦第四公约》）缔约国会议通过的 2014 年 12 月 17 日宣言、<sup>8</sup> 红十字国际委员会（红十字委员会）的评估<sup>9</sup> 以及前几任调查委员会的立场，<sup>10</sup> 即以色列仍然占领着该领土，而且也不存在相反的权威调查结果，因为除其他外，以色列控制着该领土的领空和领水、边界的陆地过境点、包括水电在内的民用基础设施的供应以及管理巴勒斯坦人口登记等关键的政府职能。

17. 因此，以色列在整个巴勒斯坦被占领土上受《日内瓦第四公约》和习惯国际法，包括《陆战法规和惯例公约》规定的占领国义务的约束。<sup>11</sup> 正如前几个调查委员会所做的那样，委员会还将对以色列境内发生的与敌对行动有关的事件适用国际人道法。<sup>12</sup>

18. 委员会强调，包括巴勒斯坦武装团体在内的所有各方都必须尊重国际人道法的所有准则。这包括有义务遵守关于军事必要性、目标区分、相称性和预防攻击影响的原则。

<sup>4</sup> 红十字国际委员会（红十字委员会），1958 年对《日内瓦第四公约》第 47 条的评注，可查阅 <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?action=openDocument&documentId=C4712FE71392AFE1C12563CD0042C34A>。

<sup>5</sup> 关于西岸和东耶路撒冷，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 136 页，见第 166-167 页，第 75-78 段。

<sup>6</sup> 例如，见安全理事会第 1860(2009)号决议。

<sup>7</sup> 例如，见大会第 76/126 号决议。

<sup>8</sup> A/69/711-S/2015/1，附件，第 4 和第 8 段。

<sup>9</sup> 彼得·毛雷尔，“对国际人道主义法的挑战：以色列的占领政策”，《红十字国际评论》，第 94 卷，第 888 期（2012 年冬季），第 1503-1510 页，见第 1508 页。

<sup>10</sup> 例如，A/HRC/12/48，第 276-280 段；A/HRC/29/CRP.4（作为 A/HRC/29/52 的补编提交，可查阅 <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/regular-sessions/session29/list-reports>），第 25-31 段和 A/HRC/40/CRP.2（作为 A/HRC/40/74 的补编提交，可查阅 <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/regular-sessions/session40/list-reports>），第 59-67 段。

<sup>11</sup> 例如，见安全理事会第 237(1967)、第 271(1969)、第 446(1979)、第 681(1990)、第 799(1992)和第 904(1994)号决议和《在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果》，第 177 页，第 101 段。关于 1907 年《海牙公约》，尽管以色列不是缔约国，但这些公约的条款被认为体现了习惯国际法的规则（见 <https://ihl-databases.icrc.org/ihl/INTRO/195> 和 A/HRC/34/38，第 10 段）。此外，以色列最高法院在 2004 年 5 月 30 日的一项判决中认定，“[以色列国防军]在拉法的军事行动……受 1907 年《关于陆战法规和惯例的海牙第四公约》和 1949 年《关于战时保护平民之日内瓦公约》的管辖”（引自《在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果》，第 176-177 页，第 100 段）。

<sup>12</sup> 例如，A/HRC/29/52，第 6 段。

19. 此外，根据日内瓦四公约共同的第一条，日内瓦四公约的所有缔约国不仅有义务遵守这些公约，而且有义务确保这些公约得到遵守。这包括采取措施确保其他冲突方遵守公约的义务。<sup>13</sup>

## B. 国际人权法

20. 人权法与国际人道法同时适用于武装冲突或占领局势，这已得到广泛肯定，人权事务委员会最近在关于以色列第五次定期报告的结论性意见中也申明了这一点。<sup>14</sup> 武装冲突或占领局势并不免除一个国家的人权义务。<sup>15</sup> 委员会注意到以色列政府的立场，即尽管其行为仍然符合国际人权法，但该法不适用于一国国家领土以外的地区，因此，在以色列国家领土以外的地区不对以色列构成人权义务，而且国际人权法始终不同于国际人道法，在不同的情况下，两种法律的适用是相互排斥的。<sup>16</sup>

21. 委员会注意到国际法院关于国际人权法和国际人道法在巴勒斯坦被占领土的适用性的调查结果，其中该法院裁定，“人权公约提供的保护在武装冲突情况下不会停止，除非通过克减条款的效果”。<sup>17</sup> 人权义务除了适用于以色列领土范围之内，以色列在巴勒斯坦被占领土也负有这一义务，大会决议<sup>18</sup> 以及秘书长、<sup>19</sup> 人权事务高级专员、<sup>20</sup> 人权理事会、<sup>21</sup> 联合国条约机构、<sup>22</sup> 以及以前的调查委员会和实况调查团的报告全都一贯地表述了这一主张。<sup>23</sup>

<sup>13</sup> 红十字国际委员会，2016年关于日内瓦四公约共同第一条的评注，可查阅 <https://ihl-databases.icrc.org/ihl/full/GCI-commentaryArt1>；《日内瓦第四公约》缔约国会议通过的2001年12月5日宣言，第4段。《在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果》，第199-200页，第158-159段；尼加拉瓜境内和针对尼加拉瓜的军事和准军事活动案(尼加拉瓜诉美利坚合众国案)，案情，判决，《1986年国际法院案例汇编》，第14页，见第114-115页，第220段；A/HRC/34/38，第12段。

<sup>14</sup> CCPR/C/ISR/CO/5，第7段。

<sup>15</sup> 尽管以色列拒绝在其国土之外履行其人权义务，但大会决议以及秘书长和人权事务高级专员的报告一直坚持认为这些义务适用于巴勒斯坦被占领土。例如，见大会第71/98号决议；A/69/348，第5段；A/HRC/8/17，第7段；A/HRC/12/37，第5-6段；A/HRC/28/44，第6段；A/HRC/34/38，第7段。

<sup>16</sup> 见 CCPR/C/ISR/5。

<sup>17</sup> 《在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果》，第177-178页，第102-106段。

<sup>18</sup> 例如，大会在第71/98和第72/87号决议的序言中忆及《公民及政治权利国际公约》、《经济社会文化权利国际公约》和《儿童权利公约》，并申明“这些人权文书必须在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土受到尊重”。

<sup>19</sup> 例如，A/69/347，第3段；A/69/348，第5段；A/HRC/28/44，第6段；A/HRC/34/39，第4段。

<sup>20</sup> 例如，A/HRC/8/17，第7段；A/HRC/12/37，第5-6段；A/HRC/28/80，第4-5段；A/HRC/37/43，第3段。

<sup>21</sup> 例如，理事会在第S-30/1号决议的序言中设立了本调查委员会。另见理事会第31/34号决议，序言和第5段；第31/35号决议，序言；第34/30号决议，序言和第5段；第37/35号决议第4段和第37/37号决议，序言。

<sup>22</sup> CAT/C/ISR/CO/5，第8-9段；CCPR/C/ISR/CO/5，第6-7段；CEDAW/C/ISR/CO/5，第12-13段；CERD/C/ISR/CO/17-19，第9-10段；CRC/C/ISR/CO/2-4，第3段；CRC/C/OPAC/ISR/CO/1，第4段；CRC/C/OPSC/ISR/CO/1，第3段；E/C.12/ISR/CO/4，第9段。

<sup>23</sup> 例如，A/HRC/12/48、A/HRC/22/63和A/HRC/29/52。

22. 就责任承担者而言，委员会认为巴勒斯坦国包括西岸(无论是 A 区、B 区还是 C 区)、整个东耶路撒冷和加沙地带。委员会还认为，鉴于以色列作为占领国行使的管辖权和有效控制，以及一国国际人权义务的域外适用性，以色列仍处于对所有这些领土的交战占领状态，因此是这些领土以及被占领的叙利亚戈兰的主要责任承担者。

23. 委员会注意到，自 1967 年以来，巴勒斯坦国政府作为责任承担者能够行使权力的领土一直被以色列占领，这对巴勒斯坦国行使国家职能的能力构成严重挑战。然而，巴勒斯坦国加入国际人权条约即在其管辖和有效控制范围内负有责任，尽管这并不影响以色列的义务。

24. 在加沙地带，哈马斯领导的行政当局由于行使类似政府的职能，作为事实上的权力机构，承担着人权义务。在加沙领土内和加沙居民之上，它与以色列分享某些实际控制，各自行使某些职能。按照巴勒斯坦国批准的条约和习惯人权法，事实上的管辖当局对其在加沙或发自加沙境内的侵权行为负有国际责任。<sup>24</sup>

### C. 国际刑法

25. 委员会将应用适用的国际条约、《国际刑事法院罗马规约》和习惯国际法中界定的国际刑法条款。《罗马规约》为大多数这些罪行规定了详细的要件，联合国大多数会员国随后批准了该规约，总体上反映了习惯国际法对这些罪行的定义。<sup>25</sup> 在发现国际刑事法院没有管辖权的情况下，只要《罗马规约》规定的犯罪要件体现了习惯国际法，委员会就适用这些要件。

## 五. 提交的材料

26. 委员会收到了响应提交书面材料的一般呼吁所提交的数千份书面材料，包括个人投诉、报告和陈述，涉及反复出现的紧张局势、不稳定和冲突旷日持久的各种根本原因。这些报告来自广泛的地理位置，来自不同社会阶层和政治背景的个人和组织，向委员会证实了冲突后果的总体状况。委员会保存了这些材料，并正在对收到的所有信息进行持续审查。

## 六. 评估以前的联合国实况调查团和调查委员会以及其他联合国机构的调查结果和建议

27. 在评估以前的调查委员会、实况调查团、条约机构、特别程序和其他联合国机构的调查结果和建议时，委员会认明了处于大多数建议核心的首要问题。委员会的重点是与有关国家反复出现紧张局势、不稳定和长期冲突的根本原因直接相关的调查结果和建议。

<sup>24</sup> A/HRC/8/17, 第 4 和第 9 段; A/HRC/28/45, 第 6 段; A/HRC/29/52, 第 12 和第 17 段; A/HRC/40/CRP.2, 第 50 段。

<sup>25</sup> 自 2014 年 6 月 13 日起，巴勒斯坦国接受国际刑事法院对被指控在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土上犯下的罪行的管辖权。以色列不是缔约国。

28. 鉴于各机构涉及大量问题，本报告审查的专题并不全面。报告主要概述处于冲突核心的各种侵权和虐待行为。然而，委员会注意到，与根本原因相关的调查结果和建议绝大多数是针对以色列的，因此本报告反映了这一点。委员会认为，这表明了冲突的不对称性质和一国占领另一国的现实。

## 七. 不遵守战争法和惯例，包括交战占领法和惯例

### A. 永久占领

29. 在 2018 年对以色列的第三轮普遍定期审议期间，各会员国提出了总共 240 项建议，其中涉及国际人道法的有 110 多项，被列入了建议汇总表，<sup>26</sup> 包括有关以下各方面的建议：结束占领、停止扩建定居点、停止强行驱逐、停止行政拘留政策，特别是对儿童的行政拘留、取消对行动自由的限制，包括解除对加沙的封锁、允许巴勒斯坦人利用其自然资源、取消歧视巴勒斯坦人的法律和做法，包括以色列人专用的道路隔离带。<sup>27</sup>

30. 安全理事会在 1967 年 11 月 22 日一致通过的第 242(1967)号决议中呼吁以色列武装部队撤出“在最近冲突中占领的领土”，并申明这将符合《联合国宪章》的原则。尽管如此，以色列并没有结束占领，拒不容许巴勒斯坦人民享有自决权。1967 年以来巴勒斯坦被占领土人权状况特别报告员将这种情况称为永久占领，强调说，尽管国际法明确要求以色列的占领必须是暂时的，但如果没有任何一致的国际干预，以色列不可能结束占领。<sup>28</sup>

31. 1990 年代，《奥斯陆协定》的本意是启动达成和平条约的进程，“为西岸和加沙地带的巴勒斯坦人民建立一个巴勒斯坦临时自治政府，即选举产生的委员会，过渡期不超过五年，最终在安全理事会第 242(1967)号和第 338(1973)号决议的基础上实现永久解决”。《奥斯陆协定》将整个领土分为 A、B 和 C 区，将逐步移交给巴勒斯坦人。这些协议从未得到充分执行：包含西岸面积的 60% 并且完全包围和分隔 A 区和 B 区城镇中心的 C 区，仍然完全处在以色列控制之下，定居点不断扩大。

### B. 转移平民人口

32. 以前的调查结果和建议已经确定，以色列继续在巴勒斯坦被占领土 C 区和东耶路撒冷建造定居点，并允许在西岸各地建立前哨基地，直接违反了根据交战国占领法承担的义务。安全理事会在决议中强调，以色列在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土上建立定居点的政策和做法没有法律效力，是对国际法的“公然违反”，是实现和平的重大障碍。<sup>29</sup>

<sup>26</sup> 见 <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/ILindex.aspx>.

<sup>27</sup> 见 A/HRC/38/15.

<sup>28</sup> 见 A/HRC/49/87.

<sup>29</sup> 见安全理事会第 446(1979)号和第 2334(2016)号决议。

33. 人权事务高级专员 2017 年的一份报告详细记述了 2009 年至 2016 年期间人权理事会相关机制和联合国条约机构以及人权高专办和秘书长提交人权理事会的报告向各方所提建议的执行情况，根据这份报告，共有 93 项建议，占有所有建议的 10%，涉及以色列在包括东耶路撒冷在内的西岸定居点的存在。<sup>30</sup> 在针对以色列的 81 项建议中，没有一项得到执行。<sup>31</sup> 自 2017 年以来，高级专员多次报告了定居点持续扩张和定居人口不断增长的情况。<sup>32</sup>

34. 根据巴勒斯坦被占领土定居点地方当局的伞式组织耶沙理事会的材料，2022 年 1 月有 491,923 名定居者居住在西岸 C 区(不包括东耶路撒冷)，2021 年有 15,890 名新定居者。耶沙理事会预测，到 2022 年底，西岸(不包括东耶路撒冷)的定居者人口将达到 50 万，等于人口数量在过去十年中增加了 43%(148,985 人)，而以色列的增幅为 11%。<sup>33</sup> 根据巴勒斯坦中央统计局的数据，2022 年西岸的巴勒斯坦总人口为 3,188,387 人，增长率为 2.1%。<sup>34</sup>

35. 安全理事会、大会、秘书长和人权事务高级专员都重申，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是非法的。<sup>35</sup> 委员会还指出，定居点政策违背了以色列根据《日内瓦第四公约》第四十九条承担的义务。此外，根据《罗马规约》，占领国将其部分平民人口直接或间接转移到其占领的领土上构成战争罪。

## C. 敌对行为

36. 委员会审议的许多建议都涉及敌对行为问题，这些建议呼吁各方遵守国际人道法规定的义务。人权理事会以前建立的调查机制，包括关于 2009 年和 2014 年加沙冲突的调查机制，认为以色列军队和巴勒斯坦武装团体违反目标区分、相称性和预防攻击影响等核心国际人道法原则的行为可能已经构成战争罪。<sup>36</sup> 此外，调查 2014 年加沙冲突的调查委员会认定，以色列在入侵期间以住宅建筑为目标的作战方法与以往的武装冲突相比更容易使妇女和儿童遭受伤亡。<sup>37</sup>

37. 前往拜特哈嫩的高级别实况调查团在 2008 年得出结论认为，必须按照国际法向加沙人民提供保护，而且必须将以色列军方在巴勒斯坦被占领土的决策和活动视为对平民使用武力所造成后果的根源。<sup>38</sup>

<sup>30</sup> A/HRC/35/19, 第 5 和第 35 段。

<sup>31</sup> 同上，第 35 段。

<sup>32</sup> 例如，A/HRC/34/39, 第 11 段和 A/HRC/49/85, 第 3、第 6 和第 9 段。

<sup>33</sup> 见 <http://www.myesha.org.il/?CategoryID=335&ArticleID=10249&dbAuthToken=> (希伯来文)。

<sup>34</sup> 见 [https://www.pcbs.gov.ps/site/lang\\_\\_en/881/default.aspx#Population](https://www.pcbs.gov.ps/site/lang__en/881/default.aspx#Population)。

<sup>35</sup> 例如，安全理事会第 465(1980)和第 2334(2016)号决议；大会第 70/89 号决议；A/HRC/34/38, 第 14-15 段和第 73 段及 A/HRC/49/85, 第 51 段。

<sup>36</sup> 见 A/HRC/12/48 和 A/HRC/29/52。

<sup>37</sup> A/HRC/29/CRP.4, 第 244 段。另见 A/HRC/46/63, 第 13 段。

<sup>38</sup> A/HRC/9/26, 第 75 段。



38. 至为关键的建议是，所有各方应当充分尊重国际人道法和国际人权法，包括区分、相称和预防的主要原则。<sup>39</sup> 此外，联合国加沙冲突实况调查团于 2009 年建议以色列着手审查军事和安全人员的接战规则和标准作业程序，并利用红十字委员会、人权高专办和其他机构、专家和民间社会组织的相关专门知识，以确保在这方面遵守国际人道法和国际人权法。<sup>40</sup> 巴勒斯坦被占领土 2018 年抗议活动独立国际调查委员会建议以色列政府不要对平民使用致命武力，确保交战规则只允许在目标人对生命构成迫在眉睫的威胁或直接参与敌对行动的情况下，作为最后手段使用致命武力，并确保规则禁止仅基于个人实际或据称与任何团体的联系，而不是基于个人的行为，将其作为目标。<sup>41</sup>

39. 委员会还注意到，调查结果显示，巴勒斯坦武装团体对以色列城镇发动了无差别的火箭袭击，造成以色列平民伤亡，并对民用物体造成重大损坏。2009 年，联合国加沙冲突实况调查团建议巴勒斯坦武装团体立即承诺尊重国际人道法，特别是放弃袭击以色列平民和民用物体。<sup>42</sup> 它还建议这些团体采取一切可行的预防措施，避免在敌对行动中伤害巴勒斯坦平民，<sup>43</sup> 巴勒斯坦权力机构应向其指挥下的安全部队发出明确指示，要求其遵守人权准则，并确保对其控制下的安全部队严重侵犯人权的所有指控进行迅速和独立的调查。<sup>44</sup>

40. 调查 2014 年加沙冲突的调查委员会进一步呼吁加沙事实管辖当局和巴勒斯坦武装团体遵守区别、相称和预防原则，包括停止对以色列平民和民用物体的所有袭击，停止一切可能在以色列平民中散布恐怖的行动，并采取措施防止法外处决，消除酷刑和残忍、不人道和有辱人格的待遇。<sup>45</sup>

41. 2021 年 5 月，加沙再次爆发武装敌对行动，据报道，上述许多模式再次出现。正如人权事务高级专员所指出，冲突升级的原因是，人们抗议为了定居者的利益即将把巴勒斯坦家庭从他们在谢赫贾拉的家中驱逐出去，民族主义和族裔紧张局势加剧，以及以色列在斋月期间对东耶路撒冷的巴勒斯坦人实行限制和使用武力。抗议活动从东耶路撒冷蔓延到整个巴勒斯坦被占领土和以色列。<sup>46</sup> 高级专员还指出，显然未能核实目标是否为军事目标，这令人严重关切以色列是否遵守了国际人道法规定的区分、相称和预防原则。<sup>47</sup> 她还报告说，巴勒斯坦武装团体违反国际人道法，无差别地发动攻击，打死打伤以色列平民，对民用物体造成重大破坏，由于火箭没有击中目标，还可能造成了加沙地带一些巴勒斯坦人的死亡，包括妇女和儿童。<sup>48</sup>

<sup>39</sup> [A/HRC/29/52](#), 第 83 段。

<sup>40</sup> [A/HRC/12/48](#), 第 1972 段。

<sup>41</sup> [A/HRC/40/CRP.2](#), 第 793 段。

<sup>42</sup> [A/HRC/12/48](#), 第 1973 段。

<sup>43</sup> 同上, 第 1973 段。

<sup>44</sup> 同上, 第 1974 段。

<sup>45</sup> [A/HRC/29/52](#), 第 88 段。

<sup>46</sup> [A/HRC/49/83](#), 第 3 段。

<sup>47</sup> 同上, 第 9 段。

<sup>48</sup> 同上, 第 11 段。

## 八. 侵犯和践踏个人和集体权利

### A. 歧视以及地理、社会和政治分裂

42. 以前的报告认定，行动许可规定、定居点基础设施、军事入侵和检查站仍然是巴勒斯坦人日常生活的一部分，他们在东耶路撒冷、西岸其他地区、加沙和以色列很大程度上仍然相互隔绝。<sup>49</sup> 隔离墙继续将西岸的巴勒斯坦人与东耶路撒冷和以色列隔开，尽管国际法院已经指出，隔离墙严重侵犯了生活在被以色列占领的领土上的巴勒斯坦人的一些权利。<sup>50</sup> 联合国加沙冲突实况调查团在 2009 年认定，封锁相当于集体惩罚，是旨在实现以色列对加沙和整个巴勒斯坦被占领土的政治目标的一系列政策的一部分，包括逐步孤立加沙地带并将其与西岸分离。<sup>51</sup>

43. 人权事务高级专员在 2017 年报告中指出，过去所有建议中有 9% 与行动自由有关。共有 78 项建议是向以色列提出的，只有一项涉及加沙和西岸之间的行动自由的建议被认定得到了部分执行。向事实上的加沙当局提出了两项建议，没有一项得到执行。<sup>52</sup> 在加沙，由于持续的占领、长达 15 年的经济和社会封锁以及对重要基础设施的反复袭击和破坏，居民继续面临着人员和货物流动自由受到的严重限制。

44. 委员会注意到，调查结果和建议包括对以色列境内侵犯人权行为的关切。消除种族歧视委员会对几项法律表示了关切，认为这些法律歧视以色列的阿拉伯公民和巴勒斯坦被占领土上的巴勒斯坦人，在他们的公民地位、法律保护、获得社会和经济福利或土地和财产权方面造成他们之间的差异。<sup>53</sup> 委员会对《基本法：以色列—犹太人的民族国家》(2018 年)对以色列非犹太人的歧视性影响表示关切，并敦促以色列审查《基本法》，以使其符合《消除一切形式种族歧视国际公约》。<sup>54</sup> 该委员会还建议以色列确保在其有效控制和管辖的领土上的所有人得到平等待遇。<sup>55</sup> 人权事务委员会最近重申了这一建议，对《基本法》表示深切关注，认为该法可能会加剧以色列先前存在的对非犹太人的系统性和结构性歧视。<sup>56</sup>

45. 委员会还注意到人权事务委员会表示的并得到经济、社会和文化权利委员会呼应的关切，即以以色列的犹太人和非犹太人在几个方面受到不同的待遇，以色列的国内法律框架保持着三级法律制度，为以色列犹太公民、以色列巴勒斯坦公民

<sup>49</sup> A/HRC/35/19, 第 43-44 段。

<sup>50</sup> CCPR/C/ISR/CO/5, 第 14-15 段和“在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果”，第 193-194 页，第 137 段。

<sup>51</sup> A/HRC/12/48, 第 1877-1879 段。1967 年以来巴勒斯坦被占领土人权状况特别报告员和人权事务高级专员也认定对加沙的封锁构成“集体惩罚”(A/HRC/34/36, 第 36 段；A/HRC/37/38, 第 4 段；A/HRC/44/60；A/HRC/46/63, 第 7 段；A/HRC/49/83, 第 15-16 段)。另见红十字国际委员会的立场，可查阅 <https://www.icrc.org/en/doc/resources/documents/update/palestine-update-140610.htm>。

<sup>52</sup> A/HRC/35/19, 第 41-44 段。

<sup>53</sup> CERD/C/ISR/CO/17-19, 第 15 段。

<sup>54</sup> 同上，第 13-14 段。

<sup>55</sup> 同上，第 16 段。

<sup>56</sup> CCPR/C/ISR/CO/5, 第 10 段。

和东耶路撒冷巴勒斯坦居民提供不同的公民地位、权利和法律保护。<sup>57</sup> 以色列在西岸也适用不同的法律制度：尽管以色列对国际人权法的立场是不能域外适用，但却对西岸的以色列定居者适用很大一部分国内法，而巴勒斯坦人则受以色列军事法管辖。东耶路撒冷的情况有所不同，自据称被以色列吞并以来一直受以色列国内法律制度管辖，但该地的巴勒斯坦居民没有资格获得以色列公民身份。

46. 委员会注意到，尽管有这些建议，2022年3月10日还是延长了《以色列公民身份和入境法》(临时令)，人权事务委员会对此表示关切，这剥夺了以色列公民与居住在西岸或加沙的巴勒斯坦配偶以及东耶路撒冷永久居民家庭团聚的权利。<sup>58</sup> 这项法律与《回归法》(1950年)形成鲜明对比，后者规定“每个犹太人”都有权在以色列定居。<sup>59</sup> 经济、社会和文化权利委员会表示关切的是，该法律将那些居住在东耶路撒冷或以色列的权利取决于丈夫身份的巴勒斯坦妇女置于弱势地位，因为她们可能被迫留在受虐待的关系中。<sup>60</sup>

47. 一些利益攸关方告知委员会，行动限制也对巴勒斯坦社会的政治分裂产生了直接影响。2009年，联合国加沙冲突问题实况调查团指出，以色列有系统地阻碍和控制巴勒斯坦民主进程，尤其是通过拘留当选的政治代表和政府成员以及惩罚被认为支持哈马斯的加沙居民，最终导致政府建筑在加沙攻势期间受到袭击，最突出的是巴勒斯坦立法委员会受到的袭击。该实况调查团的结论是，这些政策和行动的累积效应使得加沙和西岸之间政治和经济一体化的前景更加渺茫。<sup>61</sup>

48. 利益攸关方还告知委员会，尽管处于被占领状态，但法塔赫和哈马斯之间持续的政治分裂对巴勒斯坦人充分享有人权产生了负面影响。<sup>62</sup> 委员会注意到，自2006年以来，巴勒斯坦国没有举行过总统或立法选举。由于以色列拒绝允许东耶路撒冷的巴勒斯坦人投票，巴勒斯坦国总统无限期推迟了计划于2021年举行的总统和立法选举。然而，委员会被告知，可以通过其他方式确保东耶路撒冷的巴勒斯坦人的参与。

## B. 定居点和定居者暴力

49. 虽然以色列实施了广泛的基础设施项目，为定居者的行动提供便利，包括绕行公路网，但西岸巴勒斯坦人的行动继续受到限制，严重侵犯了他们的行动自由以及获得服务和生计的机会。<sup>63</sup> 此外，定居点迅速扩大，以色列定居者能够在被占土地上建造建筑，但与此同时，由于歧视性的分区和规划制度，巴勒斯坦人几乎不可能在C区获得建筑许可。<sup>64</sup>

<sup>57</sup> CCPR/C/ISR/CO/4, 第7段和 E/C.12/ISR/CO/4, 第16-17段。

<sup>58</sup> 例如, CCPR/C/ISR/CO/4, 第21段和 CCPR/C/ISR/CO/5, 第44-45段。

<sup>59</sup> 见 [https://fs.knesset.gov.il/24/law/24\\_lsr\\_622751.pdf](https://fs.knesset.gov.il/24/law/24_lsr_622751.pdf) (希伯来文)。

<sup>60</sup> E/C.12/ISR/CO/4, 第40段。

<sup>61</sup> A/HRC/12/48, 第1879段。

<sup>62</sup> 例如, CEDAW/C/PSE/CO/1, 第9段。

<sup>63</sup> A/HRC/46/65, 第13段和 A/HRC/49/85, 第10段。

<sup>64</sup> 人道主义事务协调厅, “大多数巴勒斯坦人在C区的建筑计划未获批准”, 《人道主义公报》, 2021年1月至5月, 2021年6月22日。

50. 在这方面，人权事务委员会在关于以色列第五次定期报告的结论性意见中对近年来定居者暴力事件的发生和严重性的显著增加以及以色列安全部队参与此类暴力表示关切。<sup>65</sup> 委员会还会见了利益攸关方，他们报告说，在过去一年里，定居者暴力行为的严重性和发生率都有惊人的增加，他们坚持认为，这种暴力行为以及对此缺乏问责正在助长巴勒斯坦被占领土上的暴力行为。联合国中东和平进程特别协调员兼秘书长派驻巴勒斯坦解放组织和巴勒斯坦权力机构个人代表在2022年3月22日向安全理事会通报安全理事会第2334(2016)号决议执行情况时强调，尽管安全理事会在该决议中呼吁立即采取步骤，防止一切针对平民的暴力行为，包括一切恐怖行为以及一切挑衅和破坏行为，但日常暴力仍在继续。<sup>66</sup>

### C. 对经济、社会和文化权利的侵犯

51. 根据所有人权的不可分割性，委员会申明经济、社会和文化权利至关重要。委员会确认人权机制对西岸侵犯土地权和住房权的模式提出的关切，包括歧视性规划和区域划分法律和政策、没收土地和自然资源、系统性拆毁房屋、强制驱逐、定居点扩张以及行动限制导致的系统性侵权行为。<sup>67</sup> 一些人权机制对以色列境内贝都因人社群的状况提出了关切，包括未经协商就驱逐这些社群，以及他们获得基本必需品的机会有限。<sup>68</sup> 经济、社会和文化权利委员会就规划和区域划分法律和政策对西岸的巴勒斯坦人和贝都因人社区的歧视性影响表示关切，事实表明，被分配用于巴勒斯坦人基础设施建设的土地，在C区不到1%，在东耶路撒冷仅有13%。<sup>69</sup>

52. 包括管道、水井和水库在内的巴勒斯坦水基础设施遭到破坏，不发建筑许可证，自然水资源被没收和控制，这使西岸的居民面临严重缺水的极端风险。<sup>70</sup> 委员会注意到有报告称，虽然以色列定居者每人每天可获得320升的水，超过了建议的100升，但A区和B区的巴勒斯坦人每人每天可获得75至100升，C区的巴勒斯坦人每人每天可获得30至50升。<sup>71</sup> 经济、社会和文化权利委员会表示关切以色列的占领和定居点政策及其对巴勒斯坦水基础设施的破坏对巴勒斯坦被占领土上的巴勒斯坦人获取水的影响，这导致了严重的健康后果。<sup>72</sup>

53. 联合国警告说，由于占领和持续的长期海陆空封锁以及破坏重要基础设施的反复袭击，导致经济、社会和文化权利受到严重侵犯，加沙面临着变得“无法生存”的风险。<sup>73</sup> 2021年，几乎五分之二的人粮食无保障，而2018年

<sup>65</sup> CCPR/C/ISR/CO/5, 第24段。

<sup>66</sup> 见 [https://unsco.unmissions.org/sites/default/files/security\\_council\\_briefing\\_-\\_22\\_march\\_2022\\_2334.pdf](https://unsco.unmissions.org/sites/default/files/security_council_briefing_-_22_march_2022_2334.pdf)。

<sup>67</sup> 例如，见 A/76/433；A/HRC/12/48；A/HRC/40/73, 第18-22段及 A/HRC/49/85, 第5-49段。

<sup>68</sup> E/C.12/ISR/CO/4, 第20-21段。

<sup>69</sup> 同上，第50段。

<sup>70</sup> 例如，见 A/HRC/40/73 和 E/C.12/ISR/CO/4。

<sup>71</sup> 人道主义事务协调厅，“巴勒斯坦人努力获取约旦河谷的水”，《人道主义公报》，2021年1月至5月，2021年6月22日。

<sup>72</sup> E/C.12/ISR/CO/4, 第46段。

<sup>73</sup> 例如，A/HRC/40/74, 第17段；联合国驻巴勒斯坦被占领土国家工作队，“加沙：十年之后”，2017年7月和联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)，“2022年巴勒斯坦被占领土紧急呼吁”，2022年1月，第9页。

为五分之一。<sup>74</sup> 由于 2021 年 5 月的袭击，贫困率预计将从 2017 年的 53% 上升到 2021 年的 59.3%。<sup>75</sup> 2021 年，失业率达到 50.2%。<sup>76</sup> 据报告，由于缺乏机会和获得正式就业面临社会障碍，妇女的失业比例更高(68.6%)。失业尤其影响 15 至 29 岁的青年，平均失业率为 71.8%。<sup>77</sup>

54. 一些联合国机制强调，持续封锁和反复的敌对行动导致基础设施遭到破坏，基本商品和服务被剥夺，阻碍了加沙获得水和卫生设施以及医疗保健系统。<sup>78</sup> 基础设施遭到严重破坏，基本医疗设备、药品和医务人员短缺，卫生保健系统深受其害。<sup>79</sup> 特别报告员报告说，截至 2018 年 10 月，加沙几乎一半的基本药品已经完全耗尽。<sup>80</sup>

#### D. 强迫驱逐和流离失所

55. 巴勒斯坦人不断面临房屋被拆除和强行驱逐的威胁。<sup>81</sup> 据人权事务高级专员报告，2020 年 11 月 1 日至 2021 年 10 月 30 日期间，在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土上，拆除巴勒斯坦人拥有的建筑和强行驱逐仍在继续。<sup>82</sup> 拆除和强行驱逐影响了房屋、捐助者资助的提供人道主义援助的建筑、水环境卫生和个人卫生建筑以及学校。<sup>83</sup> 对被认定或被指控对以色列人发动袭击的巴勒斯坦人家园实施惩罚性拆除被描述为一种不相称的集体惩罚形式，对妇女和儿童造成了极大的影响。<sup>84</sup> 委员会特别注意到这种拆除和逮捕对儿童的影响，一些利益攸关方向委员会提出了这个问题，联合国实况调查团(2009 年)和特别报告员也报告了这一问题。<sup>85</sup> 委员会关切地注意到特别报告员关于儿童被驱逐的创伤经历和拆毁房屋对儿童的影响的调查结果，这也重新唤起了他们的父母自己受到剥夺和流离失所而曾经经历的创伤，并可能影响到未来几代人。<sup>86</sup>

<sup>74</sup> 见人道主义事务协调厅和巴勒斯坦被占领土人道主义国家工作队，“人道主义需求概览”，2021 年 12 月；<https://www.un.org/unispal/document/thousands-of-palestinians-face-food-insecurity-amid-escalating-conflict-wfp-infographic>。

<sup>75</sup> 近东救济工程处，“2022 年巴勒斯坦被占领土紧急呼吁”，第 14 页。

<sup>76</sup> 同上，第 6 和第 14 页。

<sup>77</sup> 同上，第 14 页。

<sup>78</sup> 例如，A/HRC/12/48，第 1217-1335 段；A/HRC/40/73，第 53-55 段；A/HRC/40/74，第 100 段；A/HRC/40/CRP.2，第 150-194 段。

<sup>79</sup> 例如，A/HRC/40/74，第 100 段；A/HRC/40/CRP.2，第 160-161 段；E/C.12/ISR/CO/4，第 58 段。

<sup>80</sup> A/HRC/40/73，第 9 段。

<sup>81</sup> 例如，A/HRC/49/85，第 24-25 段。

<sup>82</sup> A/HRC/49/85，第 24-25 段。

<sup>83</sup> 同上，第 24-27 段。

<sup>84</sup> A/HRC/49/83，第 17 段。

<sup>85</sup> A/HRC/12/48，第 1282 段；A/HRC/47/57，第 21-23 段。

<sup>86</sup> A/HRC/47/57，第 22 段。

## E. 对公民空间的攻击

56. 委员会关切地注意到，在巴勒斯坦被占领土和以色列，对倡导保护人权和问责的人权维护者和民间社会组织的攻击和压制日益增加。

57. 2021 年 10 月 19 日，以色列国防部长将六个巴勒斯坦人权和人道主义组织指定为恐怖组织，这些组织构成了解放巴勒斯坦人民阵线的分支，并接受为该组织活动提供的资金。<sup>87</sup> 委员会关切地注意到人权事务高级专员有关这一指定决定是基于模糊和无根据的理由的声明，以及人权事务委员会表达的类似关切。<sup>88</sup> 个别人权维护者也被指控与恐怖组织有联系。2022 年 3 月 10 日，一个以色列军事法庭未经审判判处一名法裔巴勒斯坦律师萨拉赫·哈姆迪四个月的拘留，指控他是解放巴勒斯坦人民阵线的成员和对安全构成威胁。

58. 许多利益攸关方向委员会强调，压制民间社会的声音剥夺了巴勒斯坦人寻求确保其基本人权的所剩无几的补救和宣传渠道之一。

59. 委员会还注意到，有报告称，巴勒斯坦权力机构和加沙事实上的管辖当局正在采取行动，大为限制公民空间和问责要求。<sup>89</sup> 人权事务高级专员报告说，2021 年 6 月 24 日，以批评巴勒斯坦权力机构著称的反对派议员候选人尼扎·巴纳特在巴勒斯坦安全部队的一次逮捕行动中被打死。<sup>90</sup> 高级专员记录了巴勒斯坦安全部队对巴勒斯坦人在西岸主要城市举行的和平抗议使用不必要或不相称的武力的情况，这些抗议要求追究造成巴纳特先生死亡的责任并更换领导人，75 名抗议者被捕，其中 40 人面临与抗议有关的指控。<sup>91</sup> 人权高专办记录了加沙事实当局的警察任意逮捕批评者的情况。<sup>92</sup> 还有报告称，涉嫌与以色列情报机构“合作”的个人遭到法外处决。<sup>93</sup>

60. 以色列部队在巴勒斯坦被占领土上骚扰和拘留巴勒斯坦人，包括儿童，只会加剧人们生活的胁迫环境。委员会注意到特别报告员对被拘留的儿童人数及其逮捕条件感到震惊。<sup>94</sup>

<sup>87</sup> 这六个组织是阿德米尔囚犯支助和人权协会、法律援助会、贝赞研究和发展中心、保卫儿童国际—巴勒斯坦、农业工作委员会联盟和巴勒斯坦妇女委员会联盟。见 <https://nbctf.mod.gov.il/en/Pages/211021EN.aspx>。

<sup>88</sup> A/HRC/49/25, 第 36 段和 CCPR/C/ISR/CO/5, 第 18 段。

<sup>89</sup> A/HRC/49/25, 第 43 段和 A/HRC/49/83, 第 33-36 段。

<sup>90</sup> A/HRC/49/83, 第 34 段。

<sup>91</sup> 同上, 第 35 段。

<sup>92</sup> 同上, 第 36 段。

<sup>93</sup> A/HRC/29/CRP.4, 第 490-502 段。

<sup>94</sup> A/HRC/47/57, 第 23 段。

## F. 暴力侵害妇女和女童

61. 有报告强调，妇女和女孩继续遭受以色列安全部队和定居者的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和侵犯她们的生命权。<sup>95</sup> 据报道，在巴勒斯坦被占领土上，以色列安全部队在检查站以及上学、放学和上下班的路上骚扰和虐待巴勒斯坦妇女和女孩。<sup>96</sup> 据报道，在拘留和夜袭期间也发生了性暴力和基于性别的暴力，<sup>97</sup> 消除对妇女歧视委员会建议以色列确保夜袭做法符合《消除对妇女一切形式歧视公约》规定的正当程序保障和权利。<sup>98</sup> 报告显示，西岸的定居者特别以妇女和女童为目标，包括当其家庭中的男性成员不在时。<sup>99</sup>

## 九. 缺乏问责

62. 联合国机构的许多调查结果和建议都提到了对违反国际人道法以及违反和践踏国际人权法行为缺乏问责的问题。联合国加沙冲突实况调查团在 2008-2009 年认定，以色列未能调查并在适当时起诉其代理人或第三方严重违反国际人道法和人权的行为。<sup>100</sup> 调查团的结论是，以色列是否愿意按照国际法的要求，以公正、独立、迅速和有效的方式开展真正的调查，令人严重怀疑。调查团还认为，以色列的体制具有固有的歧视性特征，使得巴勒斯坦受害者伸张正义极其困难。<sup>101</sup>

63. 调查 2014 年加沙冲突的调查委员会对以色列部队据称违反国际人道法和国际人权法的行为普遍有罪不罚表示关切，并认为以色列必须打破其追究违法者责任的“近期可悲记录”，这不仅是为受害者伸张正义的一种手段，也是确保不再发生的必要保证。<sup>102</sup> 调查还发现，巴勒斯坦权力机构一直未能确保将违反国际人道法和国际人权法的行为人绳之以法，而且没有采取措施对被指控的行为人提起刑事诉讼，这令人质疑巴勒斯坦权力机构公开表示的追究责任的决心。<sup>103</sup> 它的结论是，对以色列或巴勒斯坦行为者涉嫌实施的侵权行为展开问责的全面和有效机制，将是巴勒斯坦人和以色列人今后能否避免新一轮敌对行动和违反国际法行为激增的关键决定因素。<sup>104</sup>

<sup>95</sup> CEDAW/C/ISR/CO/6, 第 30 段。另见 A/HRC/46/63, 第 17 和第 19-21 段。

<sup>96</sup> CEDAW/C/ISR/CO/6, 第 30 段。

<sup>97</sup> A/HRC/12/48, 第 112、第 1707 和第 1927 段；A/HRC/29/CRP.4, 第 344-347 和第 523 段；A/HRC/35/30/Add.1, 第 54 段；A/HRC/46/63, 第 59 段；A/HRC/49/83, 第 42 段。另见 CEDAW/C/ISR/CO/6, 第 30 段。

<sup>98</sup> CEDAW/C/ISR/CO/6, 第 31 段。

<sup>99</sup> A/76/433, 第 13 段；A/HRC/12/48, 脚注 713(第 1384 段)；A/HRC/35/30/Add.1, 第 66-67 段；A/HRC/46/63, 第 11 段；CEDAW/C/ISR/CO/6, 第 30-31 段。

<sup>100</sup> A/HRC/12/48, 第 1940 段。

<sup>101</sup> 同上, 第 1961 段。

<sup>102</sup> A/HRC/29/52, 第 76 段。

<sup>103</sup> 同上, 第 80 段。

<sup>104</sup> 同上, 第 81 段。

64. 委员会还注意到人权事务高级专员 2017 年关于包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土以往建议执行情况的报告中关于缺乏问责制的结论。高级专员认为，以色列对巴勒斯坦被占领土上的侵权行为缺乏问责，原因有两方面：限制巴勒斯坦人，特别是生活在加沙的巴勒斯坦人诉诸司法的能力的实体、资金、法律和程序障碍，以及未能调查所有指控。<sup>105</sup> 根据该报告，问责和司法救助是审查中最大的专题领域，占建议的 27%。在向以色列提出的建议中，90%没有得到执行。在针对巴勒斯坦权力机构的建议中，82%被认为没有得到执行。<sup>106</sup>

65. 自人权事务高级专员 2017 年报告以来，秘书长和高级专员定期提供最新情况，说明在执行 2014 年加沙冲突调查委员会的建议方面缺乏进展。<sup>107</sup> 这些报告强调了对敌对行动中各方缺乏问责以及敌对行动之外以色列安全部队缺乏问责的持续关切。<sup>108</sup>

66. 拜特哈嫩高级别实况调查团 2007 年报告中的话仍然正确：对那些向以色列平民区胡乱发射卡萨姆火箭的人不追究责任，以及对以色列在加沙的军事活动造成的平民死亡不追究责任，导致双方都存在有罪不罚的文化，而且与世界上许多其他地方一样，有罪不罚的文化会导致进一步的侵犯人权行为。<sup>109</sup> 人权事务高级专员在 2022 年 2 月的报告中重申了这一立场，指出所有责任承担者有罪不罚的普遍氛围持续存在。<sup>110</sup> 她进一步指出，对十多年前某些案件的指控侵权行为缺乏任何重要的调查和起诉程序，令人质疑以色列和巴勒斯坦当局是否有意愿将那些被指控的责任人绳之以法。<sup>111</sup>

67. 委员会还关切地注意到对暴力侵害妇女行为有罪不罚的风气。人权事务高级专员在 2021 年关于人权理事会 S-9/1 号和 S-12/1 号决议执行情况的年度报告中指出，占领状态以及权力当局和法律制度的多重性对所有责任人预防和惩罚暴力侵害妇女和女童行为构成了严重障碍，特别是在东耶路撒冷和 C 区。<sup>112</sup>

## 十. 评估

68. 本委员会是在 2008 年以来以色列和巴勒斯坦武装团体之间第四次暴力升级后由人权理事会设立的。虽然最高程度的暴力发生在以色列安全部队和以加沙为基地的巴勒斯坦武装团体之间，但委员会强调，对西岸和东耶路撒冷的持续占领与对加沙长达 15 年的封锁有着内在联系。与 2014 年的加沙敌对行动一样，2021 年的冲突是在西岸和东耶路撒冷的巴勒斯坦人和以色列人之间关系紧张背景下发生的。人权事务高级专员在 2022 年 3 月人权理事会第四十九届会议上的发言中

<sup>105</sup> [A/HRC/35/19](#), 第 18 段(另引述 [A/71/364](#), 第 40 段)。

<sup>106</sup> 同上, 第 14 段。

<sup>107</sup> [A/HRC/37/41](#), 第 9-17 段; [A/HRC/40/43](#), 第 4-13 段; [A/HRC/43/21](#), 第 14-15 段和第 19 段; [A/HRC/46/22](#), 第 5-10 段。

<sup>108</sup> [A/HRC/37/41](#), 第 45 段; [A/HRC/40/43](#), 第 52 段; [A/HRC/43/21](#), 第 45 段; [A/HRC/46/22](#), 第 46 段。

<sup>109</sup> [A/HRC/5/20](#), 第 19 段。

<sup>110</sup> [A/HRC/49/25](#), 第 4 段。

<sup>111</sup> 同上, 第 16 段。

<sup>112</sup> [A/HRC/46/63](#), 第 25 和第 33-35 段。另见 [A/HRC/35/30/Add.2](#), 第 47-53 段。



指出，与前一报告期相比，被以色列安全部队杀害的巴勒斯坦人数增加了两倍，被以色列拘留的巴勒斯坦儿童和被行政拘留者人数大幅增加，而定居点继续扩大。<sup>113</sup> 2022 年初，也发生了巴勒斯坦人针对以色列平民的袭击。

69. 对以前的联合国机制和机构的调查结果和建议的审查清楚地表明，完全按照安全理事会的各项决议结束以色列对土地的占领，对于终止持续的暴力循环仍然至关重要。巴勒斯坦和以色列的利益攸关方向委员会指出，已经成为长期占领的局势是一个普遍性问题，是包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土和以色列反复出现紧张局势、不稳定和长期冲突的根本原因。2008 年，前往拜特哈嫩的高级别实况调查团报告说，占领仍然是调查团在其报告中只是简要描述的暗淡局势的根源。<sup>114</sup>

70. 委员会注意到，现有的有力、可信初步证据令人信服地表明，以色列无意结束占领，有清楚的政策要确保对巴勒斯坦被占领土的完全控制，并且正在通过维持对巴勒斯坦人的压制环境和对以色列定居者的有利环境改变人口构成。

71. 委员会注意到前任秘书长的看法，在半个世纪的占领及和平进程瘫痪的重压下，绝望和挫折感正在增长。<sup>115</sup> 对以往报告的回顾表明，有罪不罚现象正在加深包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土和以色列的巴勒斯坦人民的怨恨，并正在加剧反复出现的紧张局势、不稳定和冲突的持久化以及无休止的暴力循环，从而损害可持续和平与安全的机会。虽然解决有罪不罚现象必须是各方的最高优先事项，但委员会通过分析发现，相关责任承担者显然不愿意充分解决导致暴力和剥夺循环的要害问题。

72. 对包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土的持续占领、对加沙长达 15 年的封锁以及以色列国内的长期歧视都有着内在联系，不能孤立看待。必须从冲突和占领的整个背景来考虑。2014 年和 2021 年的敌对行动都是在西岸和东耶路撒冷的巴勒斯坦人和以色列人之间的紧张局势以及加沙局势的背景下发生的。

73. 在 2021 年敌对行动期间以及 2022 年初，以色列国内暴力程度加剧，这更加令人担忧。委员会关切地重申特别报告员的严厉警告，即在整个西岸和东耶路撒冷持续存在的对巴勒斯坦人的歧视、强迫流离失所的威胁、强迫流离失所、拆除、定居点扩建和定居者暴力以及对加沙的封锁都促成了并将继续促成暴力循环。<sup>116</sup>

74. 源于分裂的歧视和不同程度的人权限制造成了一种压迫性的环境，这种环境本身既加深了巴勒斯坦人对实施限制者的怨恨，也加剧了以色列人的恐惧和不安全感。

75. 与此同时，巴勒斯坦权力机构经常将占领作为自身侵犯人权行为的借口，以及未能举行立法和总统选举的核心原因。加沙事实上的当局没有表现出对维护人权的承诺，也没有遵守国际人道法。

<sup>113</sup> 见 <https://www.ohchr.org/en/statements/2022/03/occupied-palestinian-territory>.

<sup>114</sup> A/HRC/9/26, 第 74 段。

<sup>115</sup> <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2016-01-26/secretary-generals-remarks-security-council-situation-middle-east>.

<sup>116</sup> A/HRC/47/57, 第 10 段。

76. 结束占领，加上以色列和巴勒斯坦国履行《消除对妇女一切形式歧视公约》规定的义务，也仍然是赋予妇女变革性权能、有意义地参与公共生活和平等享有所有人权的核心。<sup>117</sup> 虽然巴勒斯坦妇女在社区以及社会和政治运动中发挥着积极作用，但在平等参与政治领导、决策及和平进程和获得资源方面仍然存在顽固的差距。<sup>118</sup>

77. 然而，仅仅结束占领还不够。必须采取其他步骤，确保巴勒斯坦和以色列的所有人民能够平等和充分享有所有人权，不受任何歧视。

78. 在与利益攸关方的初步磋商中，本委员会收到了许多请求，要求委员会尽快发布关于在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土和以色列境内犯下的相关违法行为、虐待和国际罪行的重要调查结果。虽然对过去的调查结果和建议执行情况的审查指出了许多违反和践踏国际法的行为，但本委员会必须对指控的违反和践踏行为进行自己的调查和法律分析，并在这样做时认真审查所有现有的证据和材料。本委员会将得出自己的结论，并根据其任务提出建议，特别是关于问责措施的建议。委员会将保存和分析关于国际罪行的信息和证据，以期查明那些负有个人刑事责任的人。本委员会还将寻求与遵守国际公认的正当程序和公平审判标准的司法问责机制合作，以确保个人、国家和企业的问责制。与此同时，委员会将寻求确定解决反复出现的紧张局势、不稳定和长期冲突的根本原因的方法，并将与相关利益攸关方合作，确定旨在帮助结束暴力和促进和平共处的切实步骤。

79. 委员会注意到国际法院的裁定，在修建隔离墙及其相关制度方面，以色列违反了国际人道法和国际人权法规定的相关义务，《日内瓦第四公约》的所有缔约国都有义务确保以色列遵守该公约所体现的国际人道法。委员会还注意到，最近有迹象表明，面对联合国一个会员国违反国际法的行为，第三国有能力迅速采取统一行动，确保国际法得到尊重。鉴于这几项，并鉴于本委员会评估认为，以往报告中关于冲突要害原因的建议没有得到执行，本委员会将根据人权理事会规定的任务，认真评估第三国以及私人行为者在持续占领政策中的责任。委员会还将审议第三国在确保在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土、以色列和被占领的叙利亚戈兰尊重 and 全面遵守国际人道法和人权法方面的作用。

80. 本委员会执行任务时，将在今后的报告中审查具体的专题领域，同时继续重点调查一再出现紧张局势的所有根本原因，并阐明冲突后果的反复模式，包括以色列的占领和促进问责。在这一过程中，本委员会将开展调查，主持协商，与相关利益攸关方接触，并根据具体专题领域发出有针对性的提交材料请求。鉴于约 50% 的巴勒斯坦人口居住在巴勒斯坦被占领土和以色列以外，本委员会将寻求与居住在邻国和更远方的更广泛的巴勒斯坦侨民以及居住在巴勒斯坦国或以色列的巴勒斯坦人、以色列人和其他人接触。尽管以色列不予合作，并拒绝允许本委员会进入，但委员会将继续寻求接触以色列和巴勒斯坦受害者，听取他们的声音。

<sup>117</sup> 例如，A/HRC/35/30/Add.2，第 54 和第 90 段。

<sup>118</sup> A/HRC/12/48，第 1977 段；A/HRC/46/63，第 26 段；西亚经济社会委员会，“2021 年 5 月加沙地带冲突期间因性别而异的需求”，2022 年 3 月，第 18 和 21 页。另见 CEDAW/C/PSE/CO/1，第 18-19 段和第 30-31 段。