



第七十二届会议

议程项目 72(c)

促进和保护人权：人权状况及
特别报告员和代表的报告

自 1967 年以来巴勒斯坦被占领土的人权状况*

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递 1967 年以来巴勒斯坦被占领土人权状况特别报告员
迈克尔·林克根据人权理事会第 5/1 号决议提交的报告。

* 本报告在最后期限之后提交，以反映最新事态发展。



1967 年以来巴勒斯坦被占领土人权状况特别报告员的报告

摘要

1967 年以来巴勒斯坦被占领土人权状况特别报告员迈克尔·林克特此向大会提交第二份报告。本报告的主要依据是特别报告员在 2017 年 5 月访问该区域期间在安曼获得的来自受害者、证人、民间社会代表、联合国代表及巴勒斯坦官员提供的信息。报告述及一些与西岸，包括东耶路撒冷，及加沙的人权状况有关的关切问题。

一. 引言

1. 本报告简要概述了提交报告时巴勒斯坦被占领土最紧迫的人权问题，这是1967年以来巴勒斯坦被占领土人权状况特别报告员与民间社会对话和举行会议后确定的。报告还详细分析了占领方面的国际法框架，而占领已过了第五十个年头了。

2. 特别报告员谨提请注意，虽然他随时准备访问巴勒斯坦被占领土，但以色列当局一直未予准许。特别报告员经常要求以色列准许他进入巴勒斯坦被占领土，最近一次请求是在2017年3月24日。截至编写本报告时，尚未收到任何回复。特别报告员指出，前两任特别报告员同样未获准进入巴勒斯坦被占领土。特别报告员进一步指出，各方之间公开对话对于保护和促进人权必不可少，强调他随时准备并愿意与各方接触。此外，他强调，进入该领土是全面了解情况的一个重要部分。这种不配合授权任务的做法令人严重关切。根据第一手观察全面彻底了解情况可极大促进特别报告员的工作。

3. 本报告主要基于书面材料以及特别报告员2017年5月对该区域进行年度访问期间在安曼同民间社会代表、受害者、证人、巴勒斯坦政府官员和联合国代表协商情况。

4. 在本报告中，特别报告员重点讨论了以色列侵犯人权和违反人道主义法行为，这是报告员的授权任务。¹ 报告员指出，任何缔约国或非国家行为者侵犯人权行为都令人痛惜，这种行为只会妨碍和平前景。

5. 特别报告员要感谢巴勒斯坦国政府全面配合他执行任务。特别报告员还要感谢所有前往安曼与他会晤的人，以及不能前往、但提交书面或口头材料的人。特别报告员确认了人权维护者和民间社会所做重要工作，表示会尽可能支持这项工作。

6. 特别报告员谨指出，因为以色列当局的旅行限制，几个团体无法前往安曼与他会晤。这种限制对来自加沙的人士尤甚，因此，报告员通过视频会议与所有在加沙的个人和组织进行了协商。

二. 目前的人权状况

7. 在占领第五十年之际，巴勒斯坦被占领土的人权状况严重恶化。占领造成的侵犯人权和违反人道主义法行为影响了生活在西岸、包括东耶路撒冷以及加沙的巴勒斯坦人的各方面生活。本报告未全面概述所有关切问题，而仅力求突出此时一些最紧迫的关切问题。

¹ 具体见人权理事会第1993/2号决议提出的特别报告员的授权任务。

A. 加沙

8. 自 2017 年 4 月以来，加沙一直面临严重的电力危机，这场危机 6 月间进一步恶化。截至编写本报告时，尚未找到持久解决办法，加沙人民往往每天只有少的可怜的四个小时的电力。² 加沙继续每天停电 18-20 小时，基本服务的提供受阻。³ 由于这场危机，巴勒斯坦人的健康权特别令人关切，因为医院和医疗设施受到电力短缺的严重影响。医院推迟了非紧急外科手术，不得不提前让病人出院。此外，水供应也有风险，大部分家庭每三至五天仅有几个小时通过管道网获得用水，而咸水淡化厂的运作能力仅为 15%。据报，每天超过 1.08 亿升未经处理的污水被排入地中海。⁴ 世界卫生组织(世卫组织)指出，正在采取有针对性的人道主义干预措施防止危机期间“卫生部门完全崩溃”。⁵

9. 必须指出，加沙的人道主义危机，包括最近局势急剧恶化以及加沙过去 10 年面临的长期挑战，完全是人为的。目前的电力危机是由于以色列因巴勒斯坦权力机构受哈马斯和法塔赫之间内部政治分裂促动所做决定而减少了对加沙的电力供应，这个危机是完全可以预防的。此外，以色列作为占领国(A/HRC/34/38, 第 10-12 段)，有义务确保在被占领土保持适足的卫生和公共健康标准，并向占领下民众提供粮食和医疗服务。⁶ 特别报告员吁请各方根据国际人权和国际人道主义法遵守对加沙人民的义务。

10. 病人越来越难以穿过埃雷兹过境点到加沙外寻求医疗，这加剧了电力危机造成的卫生问题。2016 年下半年，以色列拒绝或迟迟不许可外出就医请求的比率有所提高(A/HRC/34/70, 第 21 段)。2017 年 7 月，局势仍令人关切。在 7 月份外出就医申请中，42.6%被拒或迟迟得不到许可(787 份申请)。⁷ 迟迟不做答复可能导致病人错过预约和延误危重病急救。2017 年 8 月，五名癌症病人在等待旅行许可以便获取所需救治时死亡。⁸

² 见 www.haaretz.com/middle-east-news/palestinians/1.800735。

³ 人道主义事务协调厅，“人道主义公报：巴勒斯坦被占领土”(2017 年 8 月)。可见于 www.ochaopt.org/sites/default/files/hummonitor_august_2017_2.pdf。

⁴ 人道主义事务协调厅，“加沙危机：紧急筹资呼吁”(2017 年 7 月)。可见于 www.ochaopt.org/sites/default/files/gaza_urgent_humanitarian_funding_v5_3july2017_10am_1.pdf。

⁵ 世界卫生组织(世卫组织)，“世卫组织情况报告：加沙、巴勒斯坦被占领土——2017 年 7 月至 8 月”。可见于 www.emro.who.int/images/stories/palestine/WHO-Special-Situation-Report-on-Gaza_July_-_August_.pdf?ua=1。

⁶ 1949 年 8 月 12 日《关于战时保护平民之日内瓦公约》(《日内瓦第四公约》)，第 55 和第 56 条。

⁷ 世卫组织，“来自加沙地带的转诊病人享有保健情况”，每月报告(2017 年 7 月)，可见于 http://www.emro.who.int/images/stories/palestine/documents/WHO_monthly_Gaza_access_report_July_2017.pdf?ua=1。

⁸ 同上(2017 年 8 月)，可见于 www.emro.who.int/images/stories/palestine/documents/WHO_monthly_Gaza_access_report_Aug_2017_Final.pdf?ua=1。

B. 西岸

11. 特别报告员前一份报告突出表明, 2016 年一开始, 宣布修建新定居点情况激增(A/HRC/34/70, 第 9-12 段)。据立刻实现和平运动称, 自 2017 年初以来, 就修建 2 858 个住房单元进行了招标, 相较于 2016 年(42 个住房单元)大幅增加, 多于至少过去 10 年中记录在案的数字。⁹ 此外, 以色列总理本雅明·内塔尼亚胡 25 年来首次宣布在西岸修建一个新的定居点, 已于 6 月破土动工。¹⁰

12. 伴随上述宣告的是政治领导人的若干声明, 他们提出继续扩建定居点, 而且多次提出吞并巴勒斯坦人的土地。¹¹ 今年年初, 据报, 内塔尼亚胡先生在一次与内部安全内阁成员的会议上说, 他取消了在东耶路撒冷修建定居点的所有限制, 而且他还将推进在西岸修建定居点。¹²

13. 这些声明, 再加上扩张定居点和广泛宣布修建新定居点情况, 使两国解决方案日渐式微, 旦夕不保, 以色列肯定会继续在定居点问题上侵犯人权, 包括限制巴勒斯坦人的行动自由, 影响巴勒斯坦人的教育权和健康权, 提高对巴勒斯坦人的逮捕和任意拘留、利用巴勒斯坦人的土地和自然资源从而阻碍巴勒斯坦人的发展权等等。此外, 正如特别报告员 2017 年提交人权理事会的报告所强调的那样, 设法提请注意这些侵犯人权行为的巴勒斯坦人和以色列人日益成为攻击目标, 他们在西岸遭到逮捕和任意拘留, 而以色列则开展运动和制定立法, 试图将人权组织的工作非法化(见 A/HRC/34/70)。

C. 东耶路撒冷

14. 在东耶路撒冷, 同西岸其余地区一样, 定居点以及拆毁巴勒斯坦人房屋和巴勒斯坦人流离失所问题令人深为关切。2017 年 10 月 2 日, 内塔尼亚胡先生宣布支持大耶路撒冷法案, 据报, 该立法将把耶路撒冷市区范围扩展到包括若干定居点。¹³ 伴随这类举动的是, 以色列继续在东耶路撒冷高速拆除巴勒斯坦居民的住房并驱逐居民, 从年初到 2017 年 9 月中共记录拆除了 116 所房屋, 导致 202

⁹ 见 <http://peacenow.org.il/en/settlements-watch/settlements-data/construction>。

¹⁰ Peter Beaumont, “Israel begins work in first settlement in 25 years as Jared Kushner flies in”, The Guardian, 20 June 2017. 可见于 www.theguardian.com/world/2017/jun/20/israel-new-settlement-benjamin-netanyahu-jared-kushner-amichai-amon ; Maayan Lubell, “Israel cabinet approves first West Bank settlement in 20 years”, Reuters, 30 March 2017. 可见于 www.reuters.com/article/us-israel-palestinians-settlement/israeli-cabinet-approves-first-west-bank-settlement-in-20-years-idUSKBN1711K6。

¹¹ 大赦国际, “Israel/Occupied Palestinian Territory: a call to States to stop sustaining illegal settlements”, public statement, 7 June 2017. 可见于 www.amnesty.nl/content/uploads/2017/06/Public-Rationale-English.pdf?x41591, 第 2 页。

¹² Barak Ravid, “Netanyahu pledges unrestricted construction in East Jerusalem, settlement blocs”, Haaretz, 22 January 2017. 可见于 www.haaretz.com/israel-news/.premium-1.766796。

¹³ Peter Beaumont, “Netanyahu backs annexation of 19 West Bank settlements”, The Guardian, 3 October 2017. 可见于 www.theguardian.com/world/2017/oct/03/netanyahu-backs-annexation-of-west-bank-settlements。

人流离失所。¹⁴ 占领国在东耶路撒冷拆除房屋或者是基于行政理由(修建建筑物未经适当许可,但巴勒斯坦人几乎不可能获得许可)(A/HRC/34/38,第26段),或者所给理由是惩罚袭击者或涉嫌袭击者的家人(A/HRC/34/36,第31段;A/HRC/34/38,第30-33段)。

三. 关于占领的法律框架

15. 2017年6月是以色列占领巴勒斯坦领土(西岸、包括东耶路撒冷以及加沙)第五十年。这是现代世界中持续时间最长的军事占领。¹⁵ 尽管国际社会一再呼吁(最近一次是在2016年)以色列必须完全停止占领,¹⁶ 而且,以色列的占领在许多方面严重违反了国际法,¹⁷ 继续长期占领既侵犯了巴勒斯坦人民的基本自决权,¹⁸ 也破坏了两国解决方案的可能性,¹⁹ 但是,以色列的占领比以往任何时候都变本加厉。事实上,以色列的占领从法律和入道主义角度而言变成了一个矛盾体:这个占领是一场无休无止的占领。²⁰

16. 安全理事会和大会2016年通过的各项决议绝非国际社会首次迫切提出终止以色列的占领。三十七年前,安理会受到占领的持久性和严重程度以及以色列无视先前各项决议的极大震动,于1980年6月通过了第476(1980)号决议。当时,以色列占领已经有13个年头了。在第476(1980)号决议中,安理会重申绝对要停止以色列对阿拉伯领土的继续占领,对占领国以色列继续拒绝遵行安全理事会和大会的各项有关决议表示痛惜。

17. 无法结束以色列的占领是国际外交的可鄙失败,使国际法的效力涂上了越来越黑的污点,也是背弃对巴勒斯坦人民诸多承诺的根源。延长这一占领也不利于以色列人民,因为这损害了以色列社会及其公共机构,使它们陷入政府阻止可行和公正解决半个世纪占领和世纪之久的冲突的运动中,而且不知是有意还是无意使它们成为极为不平等和不公正关系的受益方。

18. 若以色列在1980年前占领巴勒斯坦领土已经拖延日久,已经绝对有必要结束占领,而且,以色列在1980年前已经表明不愿遵守国际社会的明确指示,那么,我们在2017年如何定性这个占领呢?国际社会的普遍做法一直是把以色列

¹⁴ 人道主义事务协调厅,巴勒斯坦被占领土,“保护平民,报告期间:2017年9月12日至25日”。可见于 www.ochaopt.org/content/protection-civilians-report-12-25-september-2017。

¹⁵ 红十字国际委员会(红十字委员会),“占领五十年:我们走向何方?”,2017年6月2日,可见于 www.icrc.org/en/document/fifty-years-occupation-where-do-we-go-here。

¹⁶ 见大会第71/23号决议。

¹⁷ 同上。另见第71/97号决议。

¹⁸ 见大会第71/184号决议。

¹⁹ 见安全理事会第2334(2016)号决议。

²⁰ 约翰·克里,美利坚合众国国务卿,在其2016年12月28日“关于中东和平的讲话”中警告以色列对巴勒斯坦领土的“永久占领”、“长期占领”和“似乎无休止的占领”;见 www.ochaopt.org/content/protection-civilians-report-12-25-september-2017。

当作巴勒斯坦领土的合法占领者，尽管该占领者在实施占领中犯下了若干严重违反国际法的行为，包括定居点方案、²¹ 建造隔离墙、²² 吞并东耶路撒冷²³ 和蓄意侵犯巴勒斯坦人的人权。²⁴ 特别报告员认为，虽然合法占领者的说法在最初几年的占领中可能是从外交和法律角度对占领的适当描述，但此后，无论是对占领进行精确法律定性，还是作为政治、外交和法律方面的可行促动因素以迫使以色列根据承担的国际法律义务完全最终结束占领，这个说法都完全不适宜了。

19. 在本报告中，特别报告员审议了以色列这个顽固、藐视一切的巴勒斯坦领土占领者如今根据国际法是否达到了非法的临界点。为了作出这个认定，要明确根据相关国际法原则适用于合法占领的核心原则，并用这些核心原则审查以色列管辖巴勒斯坦被占领土情况，评估以色列作为占领国是否仍有合法性。

A. 国际法与占领的一般原则

20. 进入二十一世纪二十年了，指导我们全球社会的准则是，人民是统治国的公民，不是臣服者。因此，他们有权通过主权国明示自己的法律身份和不可剥夺的权利。殖民主义、占领和其他形式的外国统治多是这一准则的特例，在法律和国际惯例中只是短时间的异常情况，一定会指向自决和/或独立自主。大多数其他形式的外国统治当然是非法的。

21. 在我们现代世界，基本权利和保护(包括国际人道主义法规定的保护、自决权等公民和政治权利以及经济、社会和文化权利)应得到广泛的明确阐释和自由适用。这是因为，它们体现了深入我们人性核心的权利和自由，意在普遍适用于所有人，并可由所有人付诸实践。²⁵ 相反，不适用这些基本权利的例外情况(诸如军事需要、国家安全受到重大威胁或社会紧急状态)要有节制地阐释和适用且范围要小，以便不会过度损害这些基本权利的广度和可及性，不会过度损害所有人都享有的这些基本权利。²⁶

22. 国际人道主义法是在经历了第 19 和第 20 世纪战争和极端平民苦楚的痛苦后创建的，体现于《1907 年关于陆战法规和惯例公约所附章程》(《海牙章程》)、《1949 年 8 月 12 日关于战时保护平民之日内瓦公约》(《日内瓦第四公约》)和《1949 年 8 月 12 日日内瓦四公约关于保护非国际性武装冲突受难者的附加议定书》(第一议定书)及其他文书，还体现在现代世界的惯例中。现代国际人道主义法有关外国军事占领的核心宗旨其中三个是：(a) 密切监管占领，确保被占领土

²¹ 见安全理事会第 2334(2016)号决议。

²² 《关于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，第 142 段。

²³ 见安全理事会第 478(1980)号决议。另见大会第 71/25 号决议。

²⁴ 见大会第 71/98 号决议。

²⁵ 《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会及文化权利国际公约》。

²⁶ 《公民权利和政治权利国际公约》，第 4 条(“……本公约缔约国得采取措施克减其在本公约下所承担的义务，但克减的程度以紧急情势所严格需要者为限……”)；《经济、社会及文化权利国际公约》，第 4 条。

实现或恢复主权；(b) 防止被占领土成为征服的产物；(c) 保护占领下受保护人民。与国际法其他领域一样，国际人道主义法在基本文书、原则和宗旨范畴方面不断演变，探讨这些主要文书并不总是明确给出答案的情形中人道主义保护的新挑战。²⁷

23. 近年来国际法中两个最重要的发展是：认可国际人权法、包括首要的自决权是适用占领法必不可少的。国际法院已经确认，国际人权法继续适用于冲突期间和整个占领期间。²⁸ 在实践中，这意味着人道主义法和人权法在适用于占领时意在相互补充而非相互排斥，²⁹ 占领下的受保护人民充分享有各种人权，严格说来，只有发生紧急情况或占领下的军事统治有需要时才有理由合理地减损人权。³⁰

24. 此外，人民自决权在国际法中被确认为一项普遍适用的权利，³¹ 适用于所有占领下以及其他外国统治下的人民。³² 《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》规定：“每一国皆有义务避免对……民族采取剥夺其自决、自由及独立权利之任何强制行动。”³³ 在关于在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果的咨询意见中，国际法院明确确认，巴勒斯坦人民享有自决权，以色列有义务尊重这一权利，以色列占领的若干方面“严重妨碍了”巴勒斯坦人行使这一权利。³⁴ 此外，占领法的演变以及将自决权适用于这些法律意味着，主权如今属于生活在被占领土上的人民而非政府，占领国要尊重人民这个民众主权的政治利益。³⁵

25. 以色列自 1967 年 6 月就占领了巴勒斯坦领土(西岸、包括东耶路撒冷以及加沙)。因此，以色列的占领完全适用《日内瓦第四公约》。安全理事会从以色列 1967 年 6 月一开始占领起就一致经常确认这一法律认定，³⁶ 最近于 2016 年 12 月又予以重申。³⁷ 这也是《日内瓦第四公约》缔约方在 2014 年会议上所述立场

²⁷ Eyal Benvenisti, *The International Law of Occupation* (Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 2004)(“……不仅仅是在《海牙章程》或《日内瓦第四公约》中查阅相关条款。自起草这两份文书以来，国际法发生了重大变化。”)

²⁸ 《关于修建隔离墙的法律后果，咨询意见》，第 106-113 段；《刚果境内的武装活动(刚果民主共和国诉乌干达)，判决，2005 年国际法院案例汇编》，第 168 页，第 178 和 179 段。

²⁹ Vaios Koutroulis, “The application of international humanitarian law and international human rights law in situations of prolonged occupation: only a matter of time?”, *International Review of the Red Cross*, vol. 94, No. 885 (Spring 2012).

³⁰ Noam Lubell, “Human rights obligations in military occupation”, *International Review of the Red Cross*, vol. 94, No. 885 (Spring 2012).

³¹ 《关于修建隔离墙的法律后果，咨询意见》，第 88 段。这意味着所有国家都必须尽其所能，让外来统治下的人民实施自决。

³² 《关于修建隔离墙的法律后果，咨询意见》，第 88 段。

³³ 大会第 2625(XXV)号决议。

³⁴ 《关于修建隔离墙的法律后果，咨询意见》，第 122 段。

³⁵ Benvenisti, *The International Law of Occupation*.

³⁶ 见安全理事会第 237(1967)号决议。

³⁷ 见安全理事会第 2334(2016)号决议。

(A/69/711-S/2005/1, 附件, 第 4 段)。因此, 根据国际人道主义法, 被占领土上的巴勒斯坦人是“被保护人”, 有权享有《日内瓦第四公约》的所有保护。³⁸ 以色列拒不适用《日内瓦第四公约》, 也不承认巴勒斯坦被占领土是被占领土,³⁹ 这个立场受到了国际社会的广泛抵制。⁴⁰

26. 根据这些原则和意见拟议了一个四部分检验方法, 以明确占领者是否在按照国际法和占领法管辖占领, 或者占领者是否越过了法定身份以及占领者的统治是否是非法的。

B. 关于交战占领者是否仍是合法占有者的检验方法

27. 由于以色列对巴勒斯坦领土的占领旷日持久, 其许多方面被认为是公然违反了国际法, 因此, 一些国际法学者提出的问题是, 曾被视为合法的占领会否跨越一个临界点而成为非法。Eyal Benvenisti 教授写道: “……似乎, 阻碍和平终止自己统治的失信占领者将被视为侵略者, 其统治将被打上非法烙印。” Ben-Naftali、Gross 及 Michaeli 教授的视角更广, 认为违反下列任何有关占领的基本法律原则的行为都“使得占领本身是非法的”。⁴¹ Gross 教授最近扩展了这一论点, 强调必须分析无限期或永久占领是否已经成为非法行为, 以防止“……占领以想象的暂时性为幌子变成征服或一种新殖民主义的风险。”⁴² 他们为以下检验方法提供了理性基础。

28. 检验合法占领者的四个要素如下:

(a) 交战占领者不能吞并任何被占领土

29. 交战占领者在任何情况下都无权征服、吞并被其占领的任何领土, 也无权对这种领土获取法律权力或主权利力。这是现代国际法既定原则之一, 受到了普遍认可。这是《联合国宪章》第二条第四款的必然结果, 其中禁止各会员国: “……使用威胁或武力侵害任何会员国或国家之领土完整或政治独立……”。主要国际公法学者认可“不吞并”原则是一项具有约束力的法律原则。⁴³ 大会一致同意

³⁸ 《日内瓦第四公约》, 第 4 条。

³⁹ 以色列外交部, “Israel settlements and international law”, 30 November 2015(“从法律上讲, 西岸最好视作被竞争的领土, 应在和平进程谈判中予以解决”)。可见于 <http://www.mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/guide/pages/israeli%20settlements%20and%20international%20law.aspx>。另见《关于修建隔离墙的法律后果, 咨询意见》, 第 90 和第 93 段。

⁴⁰ 见第 71/96 号决议, 该决议确认《日内瓦第四公约》可适用于巴勒斯坦被占领土, 表决结果是 168 票赞成, 6 票反对, 6 票弃权。另见 Aeyal Gross, *The Writing on the Wall: Rethinking the International Law of Occupation* (Cambridge, Cambridge University Press, 2017)。

⁴¹ Orna Ben-Naftali, Aeyal Gross and Keren Michaeli, “Illegal occupation: framing the Occupied Palestinian Territory”, *Berkeley Journal of International Law*, vol. 23, No. 3 (2005)。

⁴² Gross, *The Writing on the Wall*。另见 Ardi Imseis, “Prolonged occupation of Palestine: the case for a second advisory opinion of the International Court of Justice”, lecture, 7 October 2015。可见于 www.youtube.com/watch?v=X2ijqmlm2Ak。

⁴³ Malcolm N. Shaw, *International Law*, 8th ed. (Cambridge, Cambridge University Press, 2017) (“然而, 当今毋庸置疑的是, 根据国际法, 仅靠武力夺取领土是非法的”); Antonio Cassese, *International Law* 2nd ed. (Oxford, Oxford University Press, 2005) (“……征服不会转让法律上的主权利力, 尽管随后进行了事实上的占领并宣称了对被占领土的管辖权。”)。

将禁止用征服获取领土所有权编入了《关于各国建立友好关系及合作之国际法原则之宣言》。

30. 占领国不能强加条件或制造既成事实来意图确立所有权主张。这一原则的立足点是，国际人道主义法早就禁止将平民从占领国迁至被占领土，这被纳入了《日内瓦第四公约》(第 49 条)及其《第一议定书》(第 85 条)。此外，1998 年《国际刑事法院罗马规约》(A/CONF.183/9)将此种行为界定为战争罪(第 8 条第 2(b)(八))款。严禁这种做法是为了防止占领国在破坏受保护民众的自决权的同时改变领土的人口结构以推进自己的主权主张。⁴⁴

31. 安全理事会明确提及以色列占领了 1967 年 6 月攫取的包括巴勒斯坦在内的阿拉伯领土，在 1967 年 11 月第 242(1967)号决议中核可了“不容以战争获取领土”原则。安理会后来至少七次在论及以色列吞并阿拉伯领土时重申了这一原则。⁴⁵ 这一原则也是大会的一贯立场。⁴⁶ 国际法院认为，“……以武力威胁或使用武力的方式取得领土是非法的”获得了习惯国际法的地位。⁴⁷ 这项反对以武力获取领土的绝对规则未区分是通过自卫战争还是侵略战争占领领土；这两种情况都禁止吞并被占领土。⁴⁸

(b) 交战占领必须是暂时的，不是长期或无限期的；占领者必须尽快设法结束占领并将被占领土归还主权方

32. 交战占领本质上是暂时的特殊情况，占领国在事实上管辖被占领土，直到条件允许可以将该领土归还主权方，⁴⁹ 即该领土人民。由于绝对禁止以武力获取领土，因此占领国不得永久或甚至无限期地统治或试图统治被占领土。⁵⁰ 正如 Aeyal Gross 教授所述：“暂时性以及自决和不得以武力夺取领土的原则将占领和征服区分开来，若占领被视为无限期的，则这种区别就会被挫败。”⁵¹

⁴⁴ 提交人权委员会防止歧视及保护少数小组委员会的报告(E/CN.4/Sub.2/1993/17)，第 17 段(“进行人口转移所产生的影响或其本身的意图是，根据政策目标或现行的意识形态，改变一块领土上的人口组成。在意识形态或政策宣称某一群体可统治另一群体时，就更是如此。”)。

⁴⁵ 见安全理事会第 2234(2016)号、第 497(1981)号、第 478(1980)号、第 476(1980)号、第 298(1971)号、第 267(1969)号决议和第 252(1968)号决议。

⁴⁶ 通常见大会第 71/23 号决议。

⁴⁷ 《关于修建隔离墙的法律后果，咨询意见》。

⁴⁸ Sharon Korman, *The Right of Conquest: The Acquisition of Territory by Force in International Law and Practice* (Oxford, Clarendon Press, 1996)(“……得到广泛支持的观点是，以色列并入东耶路撒冷是非法的，理由是，……通过战争获取领土，无论是防御战争还是侵略战争，都是不可接受的……”)。

⁴⁹ Jean S. Pictet, ed., *Commentary IV: Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War* (Geneva, ICRC, 1958)(“战时占领领土本质上是暂时的，不会剥夺被占领国的国家地位或其主权，只是干涉了被占领国行使自己权利的统治地位。”)。

⁵⁰ Ben-Naftali, Gross and Michaeli, “Illegal occupation”(“占领是临时性的。占领既不是永久的，也不是无限期的。”)。

⁵¹ Gross, *The Writing on the Wall*。

33. 占领法未规定合法占领期限的具体时间长度。然而，指导原则是，占领是一种外国统治，是暂时不适用自决和主权准则，该指导原则意味着占领国必须尽快在合理时限内将被占领土还给主权国，⁵² 但要确保：(a) 被占领土的公共安全和安保；(b) 恢复或建立治理机构和运作正常的经济；(c) 占领军人的安保。占领国有义务诚信努力实现这些与占领法各项原则一致的目标，不会有情况允许将该领土全部归还主权国后还继续留在被占领土的法律意图。⁵³ 事实上，占领时间越长，占领国就越要提出理由为继续留在被占领土辩护。

(c) 在占领期间，交战占领者所作所为要符合占领下人民的最高利益

34. 占领国在整个占领期间的统治要符合占领下人民的最高利益，但是，占领军事当局的合法安保需求要有保障。这一原则被比作国内或国际法中的信托或托管关系，在这种关系中，统治当局的所作所为首先要符合被保护者或实体的利益。⁵⁴ 因此，当权方不得为自己的利益非分贪求地实施这种信托。这也符合对占领国的严格要求，即，占领国要尽可能尊重占领下人民的人权。

35. 这项最高利益原则立足于占领法的基本准则，特别是《海牙章程》和《日内瓦第四公约》关于维护受保护人民的权利和严格规范占领国行动的规定。占领法早期侧重于国家和政治精英们的权利，当代则更侧重于保护占领下人民，这项原则与此转变一致。⁵⁵ 《海牙章程》第 43 条要求占领国“在可能范围内恢复和确保公共秩序和安全并除非万不得已，应尊重当地现行的法律。”《日内瓦第四公约》扩展了这些义务，要求占领国实施广泛保护，包括有责任积极保护儿童、继续医院、保护自然资源并提供医疗用品和食物。此外，该公约禁止占领者强行实施集体惩罚、掠夺、体罚以及开展个别或大规模的强迫转移或驱逐出境行为。⁵⁶ 这些保护和禁令连同国际人权法的适用凸显了最高利益原则的核心地位以及占领国职责的受托性。

⁵² 安全理事会在针对 2003 年伊拉克被占的第 1483(2003)号决议中提到占领国承诺“尽快”交由伊拉克人民治理伊拉克。

⁵³ Ben-Naftali, Gross and Michaeli, “Illegal occupation” (“占领的临时性有别于占领的无限期性，因此，这种临时性是常规占领制度的最必要因素，因为它对各种自由概念和自决权赋予了事实和法律意义和效力。”)。

⁵⁴ Gross, *The Writing on the Wall*。

⁵⁵ Benvenisti, *The International Law of Occupation* (“当安全理事会宣布占领法可适用于 2003 年的伊拉克时，安理会不得不修改一项法律(该法律的最初假设是，国王是君主，国际法在战争期间应保护其财产)，使该法适用于新的哲学，即国际人道主义法的哲学，该哲学认为，人民是真正的君主，人权要受到尊重。”)。

⁵⁶ 《日内瓦第四公约》规定的这些权利和禁止情况概述见 Gross, *The Writing on the Wall*。

(d) 交战占领国必须诚信管辖被占领土，包括所作所为充分遵守国际法规定的职责和义务以及作为联合国会员国承担的职责和义务

36. 诚信原则是国际法体系的一项基本原则，已成为现代国际法中几乎所有法律关系的一个组成部分。⁵⁷ 这项原则被描述为“解释条约的基本规则”，在整个解释进程中占主导地位，也是解释进程的基础。⁵⁸ 该原则要求一国诚实、忠诚、合理、勤奋和公平地履行职责和义务，以期履行包括协议或条约在内的法律责任。⁵⁹ 诚信原则禁止占领国从事有损该义务目标和宗旨的行为或滥用权利掩盖非法行为或逃避义务行为。⁶⁰

37. 诚信行事的义务可见于许多国际法基本文书，其中包括《宪章》(第二条第二款)、《维也纳条约法公约》(第 26 条)和《关于各国建立友好关系及合作之国际法原则之宣言》。国际法院在 1974 年核试验案中确认了诚信在国际法中的首要地位，指出，“适用于制定和履行法律义务、无论该义务来自何处的基本原则之一就是诚信原则。”⁶¹

38. 因此，根据国际法，交战占领者要诚信管辖被占领土。衡量占领国是否诚信管辖的办法是，占领国是否履行了上述有关占领的三个核心原则：(a) 占领国未吞并任何被占领土；(b) 占领国只是临时统治；(c) 占领国的管辖符合受保护人民的最高利益。此外，诚信管辖被占领土的交战占领者还要：(d) 遵守联合国或其他权威机构发布的关于占领的任何具体指示；(e) 遵守国际人道主义法和国际人权法适用于占领的具体准则。⁶²

⁵⁷ Andreas R. Ziegler and Jorun Baumgartner, “Good faith as a general principle of (international) law”, in Andrew D. Mitchell, M. Sornarajah and Tania Voon, eds. *Good Faith and International Economic Law* (Oxford, Oxford University Press, 2015).

⁵⁸ Eirik Bjorge, *The Evolutionary Interpretation of Treaties* (Oxford, Oxford University Press, 2014).

⁵⁹ Markus Kotzur, “Good faith (bona fide)”, in Rüdiger Wolfrum, ed., *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford, Oxford University Press, 2009).

⁶⁰ Steven Reinhold, “Good faith in international law”, *UCL Journal of Law and Jurisprudence*, Vol. 2(2013).

⁶¹ 《核试验(澳大利亚诉法国)》，判决，1974 年国际法院案例汇编》，第 253 页，第 46 段。

⁶² 《联合国宪章》第二十五条规定，“联合国会员国同意依宪章之规定接受并履行安全理事会之决议。”

C. 1971 年国际法院关于纳米比亚案(西南非洲)咨询意见的可适用性⁶³

39. 1971 年 6 月, 国际法院应安全理事会的请求发表了关于纳米比亚案的咨询意见, 说明了南非继续留驻纳米比亚的法律后果。法院判定, 南非对委托统治的纳米比亚的管辖违反了国际法规定的若干基本义务, 联合国已有效终止了该管辖, 此后南非继续留驻该领土是非法的。国际法院关于南非继续留驻纳米比亚对各国的法律后果的咨询意见载有若干可适用的先例, 这些先例可有助于以色列继续作为占领国是否仍然合法的所拟四部分合法性检验和分析。

40. 第一次世界大战后, 国际联盟在《联盟盟约》第 22 条中指示, 南非将作为西南非洲的委任统治国。根据第 22 条第 1 款, 南非的委任统治是管理西南非洲, 把西南非洲作为“文明的神圣之信托”, 直至该领土准备独立。作为委任统治国, 南非有义务作为受托方管理西南非洲, 所作所为要符合该领土及其人民的最大利益。委任统治国要向国际联盟负责管辖情况。

41. 第二次世界大战后, 联合国负责这个委任统治制度, 现称为国际托管制度。南非拒绝将西南非洲置于联合国的托管监督之下, 着手在该领土实施各种形式的种族隔离, 并在事实上吞并了该领土。1966 年, 大会撤销了南非对西南非洲的委任统治, 宣布南非不再有权管辖该领土。⁶⁴ 1970 年 1 月, 安全理事会宣布, 南非继续留驻纳米比亚是“非法的”, 指出南非对安全理事会各项决定的“顽抗态度”“有损联合国之权威”。⁶⁵ 随后, 1970 年 7 月, 安理会要求国际法院提供咨询意见。⁶⁶

42. 国际法院 1971 年关于纳米比亚案的咨询意见是评估以色列继续占领巴勒斯坦领土情况的可靠、恰当先例。虽然纳米比亚是托管制度下的委托统治领土, 适用于《盟约》第 22 条条款, 而巴勒斯坦领土要适用占领法, 但它们都是同一棵树的同分枝。南非(委任统治国)和以色列(占领国)是外国统治的最佳实例, 这两个管理国有责任尊重受保护人民的自决权, 被严禁吞并所管辖领土, 其管辖要符合受保护人民的最大利益, 不得有任何自私自利的行为, 国际社会在这两个情形中则负责密切监督外国统治, 并顺利结束这种统治。

⁶³ 《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 16 页。特别报告员对纳米比亚案裁定的解读得益于: John Dugard, “A tale of two sacred trusts: Namibia and Palestine” in Tiyanjana Maluwa, ed., *Law, Politics and Rights: Essays in Memory of Kader Asmal* (Leiden, The Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers, 2014); Norman Finkelstein, *Gaza: An Inquest into its Martyrdom* (Oakland, University of California Press, 2018)(forthcoming); Stephanie Koury, “Legal strategies at the United Nations: a comparative look at Namibia, Western Sahara and Palestine”, in Susan Akram and others, eds., *International Law and the Israeli-Palestinian Conflict: A Rights-Based Approach to Middle East Peace* (Abingdon, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Routledge, 2011)。

⁶⁴ 见大会第 2145(XXI)号决议。

⁶⁵ 见安全理事会第 276(1970)号决议。

⁶⁶ 见安全理事会第 284(1970)号决议。

43. 国际法院在咨询意见中针对纳米比亚委任统治领土事宜阐述了以下七个法律调查结果和原则。特别报告员指出，这些法律调查结果和原则直接适用于以色列继续占领是否仍合法问题：

(a) 禁止吞并，委任统治国必须作为受托人行事，造福于该领土人民，委任统治的最终结果一定是行使自决和独立；⁶⁷

(b) 所有委任统治国要诚信履行义务。违反委任统治基本义务的行为都将作为未履行诚信义务的证据；⁶⁸

(c) 国际社会针对委任统治国的严格防护措施是为了确保委任统治领土不会成为“变相割让的对象”。委任统治国不得利用所赋权利来拖延或推迟结束托管关系。长期占领也不会有助于委任统治国吞并委托统治领土的主张；⁶⁹

(d) 国际法不是一成不变的而是逐渐演变的，对国际法的解释受到法律后来发展情况、《联合国宪章》和习惯国际法的影响。若权利是作为一般法律原则，则意味着权利是条约或协议的组成部分；⁷⁰

(e) 一方蓄意和持续违反义务会破坏委任统治关系或被赋予权力的目的和宗旨，因此，蓄意持续违反方不能主张源于这种关系的任何权利；⁷¹

(f) 委任统治国违反根据国际法承担的基本义务使得其继续驻留在委任统治领土上是非法的。非法局势必须终止，会员国必须承认该局势的非法性和无效性，包括有义务不承认这种局势；⁷²

(g) 确定委任统治国从根本上违反了国际义务、决定取消委任统治并明确委任统治国继续留在委任统治领土是非法的，这并不影响持续适用关于保护委任统治人民的法律框架。因此，委任统治国要继续对自己违反国际义务的行为负责，而且，委任统治国必须履行职责，保护受其委任统治的人民的权利。⁷³

44. 1971 年关于纳米比亚案的咨询意见在当今分析论证方面仍有重大意义和影响。2004 年，国际法院在关于修建隔离墙的咨询意见中就参考了关于纳米比亚案的咨询意见，认定自决权可适用于非自治领土、包括巴勒斯坦被占领土。⁷⁴ 这两个局势中最重要的相似之处是，外国政权以国际监督制度为幌子在信托关系中维

⁶⁷ 《关于南非继续留驻纳米比亚对各国的法律后果，咨询意见》，第 45-47、第 50、第 53 和第 83 段。

⁶⁸ 同上，第 53、第 84、第 90、第 115、第 116 和第 128 段。

⁶⁹ 同上，第 54、第 55、第 66、第 82 和第 83 段。

⁷⁰ 同上，第 52、第 53、第 96-98、第 100 和第 133 段。

⁷¹ 同上，第 84、第 91、第 95、第 96、第 98、第 100 和第 102 段。

⁷² 同上，第 108、第 109、第 111、第 115、第 117、第 122 和第 123 段。

⁷³ 同上，第 118 和第 125 段。

⁷⁴ 《关于修建隔离墙的法律后果，咨询意见》，第 88 段。

护自己的永久控制，这意味着关于委任统治国非法继续委任统治的法律原则要比照适用，以确定占领国的持续占领是否已变成非法。

D. 将合法性检验方法适用于以色列的占领

禁止吞并

45. 以色列于 1967 年和 1980 年正式吞并了东耶路撒冷，而且，以色列事实上吞并了西岸大部分地区，这些吞并意在巩固以色列的主权主张。这公然违反了绝对禁止吞并规定，违反了以色列根据国际法所承担的义务。

46. 以色列在 1967 年 6 月战争中攫取巴勒斯坦领土(西岸，包括东耶路撒冷，以及加沙)后，于 1967 年 6 月下旬根据内阁一项决定吞并了东耶路撒冷和西岸部分地区。1967 年 7 月，大会一致谴责该吞并行为，呼吁以色列取消将会改变耶路撒冷地位的措施。⁷⁵ 随后，以色列议会于 1980 年 7 月通过了关于耶路撒冷的《基本法》，宣布耶路撒冷是以色列的“完整和统一”首都。安全理事会于 1980 年 8 月“最严厉地”指责以色列颁布《基本法》，确认该法违反了国际法，决定以色列的吞并是“无效的”，“必须立即撤销。”⁷⁶ 以色列仍不遵守联合国关于耶路撒冷的所有决议，目前约有 210 000 名以色列定居者居住在被占领的东耶路撒冷，以色列表示，不会离开东耶路撒冷。⁷⁷

47. 除耶路撒冷外，以色列正在积极确立对被占西岸部分地区事实上的吞并。国际法院在关于修建隔离墙的咨询意见中警告说，隔离墙和定居点制度构成了既成事实和事实上的吞并。⁷⁸ 以色列民权协会将以色列在西岸的政权定性为“占领吞并。”⁷⁹ Omar Dajani 教授指出，鉴于如今国际法绝对禁止征服，因此，侵占国家受到促动要混淆吞并事实。⁸⁰ 在西岸，以色列完全控制了 C 区(占西岸的 60%)，在该区，以色列 400 000 万名定居者居住在约 225 个定居点。定居者受以色列法律管辖，生活在只有以色列人的定居点中，在以色列人专用道路网中开车，极大受益于以色列将巨额公共资金用于巩固、捍卫和扩大以色列定居点行为。除非是附带地，否则 C 区的巴勒斯坦人几乎享受不到这些福利。C 区只有 1% 被划给巴勒斯坦人使用，尽管约有 300 000 名巴勒斯坦人住在那里。⁸¹ 有哪个国家若不打

⁷⁵ 见大会第 2253(ES-V)号和第 2254(ES-V)号决议。

⁷⁶ 见安全理事会第 478(1980)号决议。另见安理会第 476(1980)号决议。

⁷⁷ 以色列总理本雅明·内塔尼亚胡 2015 年说：“四十八年前，耶路撒冷的分裂得以终止，我们又团结起来……我们将继续把耶路撒冷并入以色列的统治之下。”可见于 www.cnn.com/2015/05/17/middleeast/israel-netanyahu-united-jerusalem/。

⁷⁸ 《关于修建隔离墙的法律后果，咨询意见》，第 121 段。

⁷⁹ 以色列民权协会，“49 years of control without rights: human rights of the Palestinians in the West Bank and East Jerusalem—what has changed?”，可见于 www.acri.org.il/en/wp-content/uploads/2016/06/49years2016-en.pdf。

⁸⁰ Omar M. Dajani, “Israel’s creeping annexation”, *American Journal of International Law Unbound*, vol. 111 (2017).

⁸¹ Orhan Niksic, Nur Nasser Eddin and Massimiliano Cali, *Area C and the Future of the Palestinian Economy* (Washington, D.C., World Bank, 2014); Diakonia International Humanitarian Law

算永久驻留的话会这么多年来在被占领土上大量投资造成众多不变的既定事实呢？⁸²

占领必须是暂时的，而非无限期或永久的

48. 以色列占领有 50 年了，还在继续占领。这一占领期限在当今世界绝无先例，也无相类似的。⁸³ Adam Roberts 教授指出，占领若持续超过五年则会变得旷日持久，很像减少敌对的和平时期。⁸⁴ 普遍遵守临时性、不吞并、托管和诚信等各项严格原则的现代占领从未超过 10 年，其中包括美国占领日本，同盟国占领德国西部和美国领导的盟军占领伊拉克。⁸⁵

49. 一般准则是占领时间越长占领国越有责任说明继续占领的理由，但以色列没有任何令人信服的理由在 50 年后还是占领国。以色列与埃及(1981 年)和约旦(1994 年)签署了和平条约，这些条约经受住了时间的考验，但没有与另外两个邻国(叙利亚和黎巴嫩)签署和平协定，这不能用来说明以色列有理由继续占领巴勒斯坦领土。与许多以色列领导人一再声明不同的是，巴勒斯坦权力机构得到了国际社会的认可，是合法的和平谈判伙伴。以色列持续占领的主要动力—定居点计划—减损而非加强了以色列的安保。⁸⁶ Gershon Shafir 教授写道：

“此处有一个循环式逻辑：以色列利用占领是临时性的要求，以安全风险扩大名义做出长期变动，其中许多变动都违反了占领法。”⁸⁷

50. 以色列继续占领及加强定居点制度的唯一可信解释是，以色列要确立对部分或全部巴勒斯坦领土的主权主张，这是典型的殖民野心。每个以色列政府自 1967 年以来一直在持续扩大定居点，用于该计划的大量财政、军事和政治资源与临时占领意图不符。⁸⁸ 自 1967 年以来，每个以色列政府离任时住在被占领土的定居

Resource Centre, “Planning to fail: the planning regime in Area C of the West Bank—an international law perspective” (2013).

⁸² 以色列总理本雅明·内塔尼亚胡 2017 年 8 月表示：“我们在这里要永远呆下去。在以色列的土地上将不再铲除定居点……这是我们的土地。”可见于 www.latimes.com/world/middleeast/la-fg-israel-netanyahu-settlements-20170828-story.html。

⁸³ Yoram Dinstein, *The International Law of Belligerent Occupation* (Cambridge, Cambridge University Press, 2009).

⁸⁴ Adam Roberts, “Prolonged military occupation: the Israeli Occupied Territories since 1967”, *American Journal of International Law*, vol. 84, No.1 (January 1990).

⁸⁵ 这三个占领有时被援引为“转化性”占领的实例，这些占领提出了其他法律问题，本报告中不予论述。通常见：Gregory H. Fox, “Transformative occupation and the unilateralist impulse”, *International Review of the Red Cross*, Vol. 94, No. 885 (Spring 2012)。

⁸⁶ 以色列和平与安全理事会(2012 年 6 月)，引自 Gershon Shafir, *A Half Century of Occupation: Israel, Palestine, and the World’s Most Intractable Conflict* (Oakland, University of California Press, 2017), para. 98。

⁸⁷ Shafir, *A Half Century of Occupation*.

⁸⁸ Idith Zertal and Akiva Eldar, *Lords of the Land: the War Over Israel’s Settlements in the Occupied Territories, 1967-2007* (New York, Nation Books, 2007).

者都超过了政府就职时的人数。(当然,在 20 世纪 90 年代和 21 世纪各轮和平谈判中,以色列领导人提出退出西岸部分地区,但即便是在这些谈判的最高阶时——2006 和 2008 年间在总理埃胡德·奥尔默特主持下,以色列仍坚持在最后协议中保留东耶路撒冷和西岸的众多定居点。)⁸⁹ 以色列现政府坚定致力于深化定居点计划。⁹⁰ Shafir 教授指出,“临时性仍是以色列造成永久既定事实的借口”,以色列利用占领何时结束的貌似不确定性造成“永久的临时性”,意图阻碍巴勒斯坦人有意义地实施自决和独立。⁹¹

51. 以色列的占领早已越过了国际法规定的临时性原则。以色列的所作所为不符合采取一切必要步骤尽快在合理时间内顺利结束占领的要求。事实上,以色列的所作所为与此相差很远。不管占领是无限期的还是永久性的,占领期限如此长久却缺乏有说服力的理由,这表明,以色列占领国违反了国际法。

最高利益/信托原则

52. 根据国际法,以色列管辖巴勒斯坦被占领土要符合占领下受保护人民、即巴勒斯坦人民的最高利益,除非有合理的安全关切。以色列不得侵占性地或为了自己的利益管辖被占领土。与这些规定相悖的是,以色列所作所为是为了扩大自己的利益,还不履行交战占领国应承担的大部分责任。

53. 近年来,占领对被占领土上一直处于弱势的巴勒斯坦人的社会和经济的的影响越来越严重。根据世界银行⁹² 和联合国⁹³ 的最近报告,以色列扩大定居点计划和支持占领机制加剧了西岸巴勒斯坦人已经明显低劣的民政和经济情况。在西岸,巴勒斯坦人受制于严厉的专制法律制度,该制度与以色列定居者享有的制度根本不是一回事。⁹⁴ 西岸大部分地区是巴勒斯坦人的禁区,由于实施封锁、路障以及必须有难以获得的旅行许可证,巴勒斯坦人的行动自由经常受到大量限制。⁹⁵

54. 被占领土的自然资源、尤其是水被大量分给以色列和定居者。⁹⁶ 同样,占领国在西岸、包括东耶路撒冷各地实施的住房和商业发展规划制度非常有歧视性,

⁸⁹ Dajani, “Israel’s creeping annexation”.

⁹⁰ 美利坚合众国常驻联合国代表萨曼莎·鲍尔, “Speech after abstention on anti-settlement vote”, New York, 23 December 2016. (“以色列总理最近将自己政府描述为‘比以色列历史上任何政府都更加致力于定居点’……”)。可见于 www.timesofisrael.com/full-text-of-us-envoy-samantha-powers-speech-after-abstention-on-anti-settlement-vote/。

⁹¹ Shafir, A Half Century of Occupation.

⁹² 世界银行, “West Bank and Gaza: Area C and the future of the Palestinian Economy”, report No. AUS2922 (2013)。

⁹³ 人道主义事务协调厅, 巴勒斯坦被占领土, 《支离破碎的生活: 2106 年人道主义概况》(2017 年)。

⁹⁴ Limor Yehuda and others, “One rule, two legal systems: Israel’s regime of laws in the West Bank” (Association for Civil Rights in Israel, 2014)。

⁹⁵ 见人权观察, World Report 2017: Events of 2016。可见于 www.hrw.org/world-report/2017/country-chapters/israel/palestine。

⁹⁶ 大赦国际, “Troubled waters: Palestinians denied fair access to water” (London, 2009)。

偏向修建定居点，同时大量阻碍巴勒斯坦人，⁹⁷ 包括不断没收巴勒斯坦人的土地、⁹⁸ 拆毁他们的房屋以及拒绝给他们发放建筑许可证。⁹⁹ 以色列采用的做法在某些情况下等同于强行迁移巴勒斯坦人，主要是生活在农村地区的巴勒斯坦人，用强行迁移这种手段没收土地专用于占领国的定居点、军事武器训练区和其他用途，这与占领国的合法安全需求无关或几乎没有什么关联。¹⁰⁰

55. 至于东耶路撒冷，由于隔离墙、定居点和相关检查站范围日增以及歧视性的许可证制度，占领使东耶路撒冷日益脱离了与西岸的民族、经济、文化和家庭的传统联系。服务和基础设施受到市政当局的忽视，¹⁰¹ 占领掏空了东耶路撒冷的经济，巴勒斯坦人只有一小块土地可以建造住房。¹⁰²

56. 在加沙，以色列于 2005 年撤出了正式存在，但通过统治加沙陆海边界和领空实际控制着加沙地带，这意味着以色列仍保有占领国的责任。如以色列莫萨德前负责人 Tamir Pardo 最近所述：“以色列对[加沙]人道主义局势负有责任，加沙是当今世界问题最大的地方。”¹⁰³ 自 2007 年以来，以色列一直实施阻止发展的经济和旅行封锁，把加沙推回到了黑暗时代。加沙 60% 以上的人口依赖人道主义援助，无法保障三分之一以上的所需电力，将很快耗尽安全饮水水源，事实上，加沙在世界上是无与伦比的，但其国内生产总值实际上低于 2006 年。¹⁰⁴

57. 所有这些对巴勒斯坦人的公民和商业生活的限制使得巴勒斯坦的经济支离破碎，导致巴勒斯坦的经济有高度依赖性且被扼杀，加剧了巴勒斯坦人的贫困、日常负担和屈辱，使得巴勒斯坦人在可预见的未来扭转命运的希望也变得渺茫了。¹⁰⁵

⁹⁷ 人权观察，“Separate and unequal: Israel’s discriminatory treatment of Palestinians in the Occupied Palestinian Territories”，19 December 2010。可见于 www.hrw.org/report/2010/12/19/separate-and-unequal/israels-discriminatory-treatment-palestinians-occupied。

⁹⁸ Adam Aloni, *Expel and Exploit: The Israeli Practice of Taking Over Rural Palestinian Land* (B’Tselem, 2016).

⁹⁹ 人道主义事务协调厅，“支离破碎的生活”。

¹⁰⁰ Simon Reynolds, *Coercive Environments: Israel’s Forcible Transfer of Palestinians in the Occupied Territory* (Badil Resource Centre for Palestinian Residency and Refugee Rights, 2017).

¹⁰¹ 以色列民权协会，“East Jerusalem: facts and figures 2017”，21 May 2017。可见于[错误!超链接引用无效。](#)

¹⁰² 联合国贸易和发展会议(贸发会议)，“东耶路撒冷的巴勒斯坦经济：持久吞并、隔离和分裂”，UNCTAD/GDS/APP/2012/1 号文件。

¹⁰³ Gili Cohen, “Ex-Mossad chief says occupation is Israel’s only existential threat”, *Haaretz*, 22 March 2017。可见于 www.haaretz.com/israel-news/1.778650。

¹⁰⁴ 联合国驻巴勒斯坦被占领土国家工作队，“十年后的加沙”，2017 年 7 月。可见于 https://unsco.unmissions.org/sites/default/files/gaza_10_years_later_-_11_july_2017.pdf。

¹⁰⁵ 贸发会议，“关于贸发会议援助巴勒斯坦人民的报告：巴勒斯坦被占领土经济发展情况”，UNCTAD/APP/2016/1 号文件。在这份报告中，贸发会议估计，若无以色列的占领，巴勒斯坦经济将是现有规模的两倍。

58. 有证据证明，占领国以色列把巴勒斯坦领土作为本国殖民地加以统治，坚定致力于为以色列的自身利益开拓巴勒斯坦的土地并开采其资源，往好里说，则是极其不关心受保护人民的权利和最高利益。¹⁰⁶ 因此，以色列违反了作为受托方为占领下受保护人民的福祉管辖占领的义务。

诚信

59. 占领国要诚信管辖被占领土，则不仅要遵守上述三项原则，还要完全符合联合国或其他权威机构发布的有关占领的具体指示。此外，占领国还须遵守国际法、包括人道主义法和人权法可适用于占领的具体准则。

60. 自 1967 年以来，安全理事会就以色列占领巴勒斯坦领土问题以清楚明确的措辞通过了 40 多项决议。关于定居点，安理会多方面称，定居点“没有法律效力”，必须“拆除”，定居点是“公然违反国际法行为”，定居点活动必须“立即完全停止”，这些活动“严重危及两国解决方案的可行性”。¹⁰⁷ 同样，安理会特别提到以色列的占领，表示，通过战争或通过武力获取领土是不可接受的。¹⁰⁸ 安理会“最严厉地”指责以色列吞并东耶路撒冷，“痛惜”以色列“持续不断地改变耶路撒冷圣城的实际面貌、人口组成……和地位”，认为这些改变“公然违反了”《日内瓦第四公约》，并指出，这些变化“必须予以撤除。”¹⁰⁹ 安全理事会一再申明，《日内瓦第四公约》适用于巴勒斯坦被占领土，呼吁以色列“严格”遵守《公约》。¹¹⁰

61. 鉴于以色列持续拒绝接受和适用这些决议，安全理事会“对占领国以色列继续拒绝遵行安理会和大会的各项有关决议表示痛惜。”¹¹¹ 在安理会于 2016 年 12 月通过了谴责定居点计划和以色列不适用《日内瓦第四公约》的第 2334(2016)号决议后，内塔尼亚胡先生立即尖锐批评该决议，宣布以色列不会遵从该决议。¹¹² 2017

¹⁰⁶ David Kretzmer, *The Occupation of Justice: The Supreme Court of Israel and the Occupied Palestinian Territories* (Albany, State University of New York Press, 2002) (“在政治层面，政府把被占领土当作殖民地，被占领土带有种种被殖民特色：占领者为母国及母国公民的利益开采被占领土的资源 and 开发被占领土的市场，并明确区分“本地人”和“定居者”身份。”)

¹⁰⁷ 见安全理事会第 2334(2016)号、第 465(1980)号、第 452(1979)号和第 446(1979)号决议。

¹⁰⁸ 见安全理事会第 2334(2016)号、第 497(1981)号、第 478(1980)号、第 476(1980)号、第 298(1971)号、第 267(1969)号、第 252(1968)号和第 242 (1967)号决议。

¹⁰⁹ 见安全理事会第 2334(2016)号、第 478(1980)号和第 476(1980)号决议。

¹¹⁰ 见安全理事会第 2334(2016)号、第 478(1980)号、第 476(1980)号、第 471(1980)号、第 465(1980)号、第 452(1979)号和第 446(1979)号决议。

¹¹¹ 见安全理事会第 478(1980)号、第 476(1980)号和第 446(1979)号决议。

¹¹² Isabel Kershner, “Netanyahu promises retribution for ‘biased’ U.N. resolution”, *New York Times*, 24 December 2016。可见于 www.nytimes.com/2016/12/24/world/middleeast/israel-benjamin-netanyahu-united-nations.html。

年 10 月，联合国中东和平进程特别协调员向安理会报告说，以色列未遵守该决议，实际上，以色列正在高速继续定居活动。¹¹³

62. 以色列被视为违反了国际人道主义和人权法的许多主要准则。以色列的定居点计划被安全理事会定性为非法活动。¹¹⁴ 以色列经常使用被禁用的集体惩罚，拆毁与涉嫌从事恐怖主义或违反安保行为者有关联的巴勒斯坦家人的房屋，扩大封锁巴勒斯坦社区(自 2006 年以来暂停后于 2014 年恢复)。¹¹⁵ 西岸和东耶路撒冷的贝都因人社区是最近面临占领国强迫迁移风险的巴勒斯坦社区。¹¹⁶ 巴勒斯坦人的自由权以及不被任意逮捕的相应权利受到侵犯，任意拘留、包括行政拘留巴勒斯坦人的比率很高，数千名巴勒斯坦人的居住权被取消。¹¹⁷ 巴勒斯坦人的行动自由受到复杂的行政、官僚和实际限制制度的阻碍，巴勒斯坦人几乎各方面的日常生活都受到了影响。¹¹⁸ 尤其是，以色列不让巴勒斯坦人民享有领土完整、真正自治、可持续经济和可行的独立道路，其顽固、不负责任的占领实质上违反并破坏了巴勒斯坦人民的自决权，而自决权是促使实现许多其他权利的纲领性权力。

63. 无论以是否实质性遵守联合国各项决议的标准来衡量，还是以作为占领国是否履行了国际法框架所赋义务来衡量，以色列都未诚信管辖巴勒斯坦被占领土。作为负有义务的联合国会员国，以色列一再藐视国际社会对占领的监督权。作为占领国，以色列故意违反了国际人道主义法和国际人权法关于占领的许多主要准则。

四. 结论

64. 国际法是各国对彼此以及对自己人民的承诺，承诺会尊重权利，实施保护，履行各项协定和义务，争取实现和平与正义。国际社会若通过监督以色列对巴勒斯坦领土的占领维继了国际法的这个愿景，则国际社会应受到称赞。但是，在占领加剧、占领者的意图昭然若揭且占领者的藐视态度有增无减之际，国际社会却退缩了，不回应以色列利用国际法和外交提供的强大工具分裂巴勒斯坦领土和破

¹¹³ 中东和平进程特别协调员 Nickolay Mladenov，“向安全理事会通报中东局势：关于安理会第 2334(2016)号决议的报告”，2017 年 9 月 25 日。可见于 <https://reliefweb.int/report/occupied-palestinian-territory/nickolay-mladenov-special-coordinator-middle-east-peace-3>。

¹¹⁴ 见安全理事会第 2334(2016)号、第 478(1980)号、第 476(1980)号、第 471(1980)号、第 465(1980)号、第 452(1979)号和第 446(1979)号决议。

¹¹⁵ 见 www.btselem.org/topic/punitive_demolitions。

¹¹⁶ 人道主义事务协调厅，“拆除和查封 C 区巴勒斯坦社区服务基础设施加剧了强迫迁移的风险”，2017 年 10 月 11 日。可见于 www.ochaopt.org/content/demolition-and-seizure-service-infrastructure-palestinian-communities-area-c-exacerbates。

¹¹⁷ 人权观察，“Israel: 50 years of occupation abuses”，4 June 2017。可见于 www.hrw.org/news/2017/06/04/israel-50-years-occupation-abuses。

¹¹⁸ 联合国人权事务高级专员办事处，“行动自由：巴勒斯坦被占领土、包括东耶路撒冷的人权局势”(2016 年 2 月)。可见于 www.ohchr.org/Documents/Countries/PS/SG_Report_FoM_Feb2016.pdf。

坏占领法的行为，因此，国际社会不值得称颂。国际法以及巴勒斯坦和以色列人民在此过程中都受到了损害。

65. 在国际监督下管辖另一领土的国家无论是作为占领者还是委任统治国若违反了作为外国统治者所承担的基本义务，则越过了红线，变成非法了。国际法院在关于纳米比亚案的咨询意见中支持这个结论。特别报告员认为，作为占领者的以色列越过了这条红线。国际社会现在面临的挑战是评估这个分析，如果这个分析获得接受，则制定并采用适当的外交和法律步骤，逐步完全和最终结束占领。正如《国土报》发行人 Amos Schocken 对本国领导人所写的那样：“……国际压力恰恰是推动他们做正确事情的力量。”¹¹⁹

66. 确定以色列作为占领者现在是非法的有几个重要意义。首先，这将鼓励会员国采取一切合理措施，防止或阻止受自己管辖的国家机构、组织和公司从事投资于或维继占领的活动。其次，这将鼓励国家和国际法庭在自己管辖范围内适用适当法律，防止或抑制与投资于或维继占领的实体合作。第三，只要占领国继续非法实施占领，则请国际社会审查与占领国的各种合作。第四，这将为国际社会判定其他长期占领提供一个可靠的先例。尤其是，做出这种决定将确认，在协助被围困和弱势群体时，在道义上要维护国际法治。

五. 建议

67. 特别报告员建议以色列政府在国际监督下尽快彻底结束对巴勒斯坦领土 50 年之久的占领。

68. 特别报告员还建议大会：

- (a) 委托联合国研究以色列继续占领巴勒斯坦领土的合法性；
- (b) 审议请国际法院就占领的合法性问题提供咨询意见的好处；
- (c) 考虑委托进行一项法律研究，研究为确保尊重国际法会员国能够而且必须履行义务和责任的各种方式和方法，其中包括不承认义务、配合终止不法情势的义务以及调查和起诉严重违反《日内瓦四公约》的义务。
- (d) 若确定以色列作为占领者不再是合法的，则考虑根据大会题为“联合一致共策和平”的第三七七(五)号决议通过一项关于巴勒斯坦问题的决议。

¹¹⁹ Amos Schocken, “Only international pressure will end Israeli apartheid”, *Haaretz*, 22 January 2016. 可见于 www.haaretz.com/opinion/premium-1.698874。