



第七十七届会议
临时议程* 项目 69
促进和保护人权

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

秘书长的说明**

秘书长谨向大会转递关于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根据人权理事会第 S-30/1 号决议提交的报告。

* A/77/150。

** 本报告在截止日期之后提交以反映最新情况。



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

摘要

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特此向大会提交第一次报告。报告论述了以色列对巴勒斯坦土地的占领、其所谓的法律上和明显的事实上的吞并、对巴勒斯坦人的人权影响以及这些行动的法律后果。

一. 引言

1. 人权理事会在其 S-30/1 号决议中设立了一个独立的国际调查委员会，负责在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土和以色列调查 2021 年 4 月 13 日之前和之后的所有关于违反国际人道法以及所有违反和践踏国际人权法的指控。
2. 委员会由三名成员组成：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)。秘书处的支助由联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)提供。
3. 在提交人权理事会第五十届会议的第一次报告(A/HRC/50/21)中，委员会注意到，有充分的可信证据表明，以色列无意结束占领，有明确的政策确保完全控制被占领巴勒斯坦领土，并通过维持对巴勒斯坦人的压迫环境和对以色列定居者的有利环境来改变人口结构。本报告将侧重于这些要素，以调查长期占领的人权和法律后果，包括以色列是否作为其占领制度的一部分，就一切意图或目的而言，实际上“吞并”了全部或部分巴勒斯坦被占领土，并向相关利益攸关方提出具体建议。

二. 方法和合作

4. 人权理事会在第 S-30/1 号决议中呼吁所有有关各方与委员会充分合作，并为委员会的访问提供便利。委员会感谢巴勒斯坦国政府继续与委员会合作。加沙事实上的当局与委员会联系，表示愿意合作。埃及政府继续表示愿意与委员会合作，但尚未对委员会关于允许其通过拉法过境点进入加沙地带的请求作出答复。
5. 委员会仍然感到遗憾的是，以色列方面缺乏合作，拒不允许进入以色列，也不允许进入巴勒斯坦被占领土，尽管巴勒斯坦国愿意允许委员会访问。
6. 本报告基于截至 2022 年 7 月 31 日对主要和次要来源人士进行的访谈，以及研究、与利益攸关方的面对面和在线讨论及 2021 年 9 月 22 日发出的征集意见书后收到的意见书。

三. 适用的国际法和占领制度

7. 委员会在提交人权理事会的上一次报告¹ 及其职权范围中阐述了适用于巴勒斯坦被占领土和以色列的国际法律框架。² 包括东耶路撒冷和加沙在内的巴勒斯坦被占领土以及被占领的叙利亚戈兰目前处于以色列的交战占领之下，国际人道法与国际人权法同时适用于这些领土。

¹ A/HRC/50/21，第 14-25 段。

² 可参阅 www.ohchr.org/sites/default/files/2022-01/TORs-UN-Independent_ICI_Occupied_Palestinian_Territories.pdf。

8. 在国际法和实践中，交战占领的情况何时成为非法并不明确。虽然局势的起因不同，但国际法院在咨询意见中裁定，南非在纳米比亚的继续存在是非法的。此外，在审查南非继续拒绝遵守安全理事会决议的情况时，法院认定，南非在没有所有权的情况下占领纳米比亚领土，因而承担了因持续违反国际义务而产生的国际责任。³

9. 根据国际人道法，战时对领土的占领是一种暂时的情况，这种情况既不剥夺被占领国的国家地位，也不剥夺其主权。由于战争而被占领并不意味着有任何处置领土的权利。⁴ 在被占领土内的受保护人员不得因任何吞并整个或部分被占领土的企图而被剥夺其根据国际人道法和国际人权法享有的权利。

10. 一些法律专家确定了若干原则，如果遵守这些原则，就可以用来确定占领的合法性。这些原则包括：主权和所有权是否不属于占领国；占领国被委托管理被占领土的公共秩序和公民生活，被占领土上的人民因其自决权是这种信任的受益者，以及占领是暂时的。⁵

11. 在本报告中，委员会着重讨论了可用来确定占领是否非法的两个指标：以色列占领的永久性，这一点在提交人权理事会第五十届会议的上一份报告中已经指出，以及相当于吞并的行动，包括采取单方面行动处置部分巴勒斯坦被占领土，仿佛以色列对该领土拥有主权。⁶

12. 关于吞并，委员会认为必须区分法律上的吞并和事实上的吞并。法律上的吞并是一国主权正式延伸到其国内法(但不一定是国际法)承认的领土。事实上的吞并是国际法院在其关于在被占领巴勒斯坦领土修建隔离墙的法律后果的咨询意见中使用的一个术语：⁷

法院认为，修建隔离墙及其相关制度在当地造成了一种“既成事实”，很可能成为永久性的既成事实，在这种情况下，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吞并。⁸

³ 《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 年国际法院判例汇编》，第 16 页，第 108、109、111、115、117-127 和 133 段。

⁴ 见红十字国际委员会，1958 年对《关于战时保护平民的公约》第 47 条的评注。可参阅 <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?action=openDocument&documentId=C4712FE71392AFE1C12563CD0042C34A>。

⁵ 见 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).pp. 554 and 555. 1967 年以来被占领巴勒斯坦领土人权情况特别报告员确定了下列非法性的检验标准：吞并、永久占领、不以被占领人民的最佳利益行事和不真诚地管理领土(见 A/72/556, 第 28-38 段)。

⁶ 见 A/HRC/50/21, 第 69 和 70 段。

⁷ 《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 75-78 段。

⁸ 同上，第 121 段。

13. 事实上的吞并意味着一个渐进或渐变的过程，在这个过程中，并不总是很清楚在什么时候越过了门槛。这种过渡会在当地建立不可逆转和永久性的“事实”，同时避免任何正式宣布，以避免外交和政治影响。⁹

四. 以色列对其占领领土¹⁰ 施加控制的性质和以色列境内的局势

A. 东耶路撒冷

14. 自 1967 年以来，以色列通过几项专门法律对东耶路撒冷适用其国内法，并将土地所有权移交给国家，以便利扩大其控制并在巴勒斯坦土地¹¹ 上建立以色列定居点。¹² 1967 年，以色列单方面将 70 000 德南¹³ 的巴勒斯坦土地并入耶路撒冷市辖区。¹⁴ 以色列还通过一系列法律，使其政府能够将东耶路撒冷巴勒斯坦人的财产权移交给国家，并允许以色列定居者组织启动驱逐程序。¹⁵ 指定的国家公园进一步扩大了以色列控制区和战略毗连区。¹⁶ 东耶路撒冷三分之一以上的土地被征用于建造以色列定居点，目前只有 13% 的被吞并地区划为巴勒斯坦建筑用地。¹⁷ 最近的事态发展，如政府第 3790 (2018) 号决定，令人关切的是，以色列政府正在为建立新的定居点和进一步剥夺巴勒斯坦人的权利铺平道路。¹⁸

⁹ 见 A/73/447，第 30 段。

¹⁰ 在本报告中，“以色列占领的领土”和类似术语是指东耶路撒冷、叙利亚戈兰、加沙和东耶路撒冷以外的西岸。

¹¹ 根据 1946 年修订的 1943 年《土地(为公共目的征用)法令》。见 Efrat Cohen-Bar and others, *Trapped by Planning: Israeli Policy, Planning, and Development in the Palestinian neighborhoods of East Jerusalem* (Jerusalem, Bimkom – Planners for Planning Rights, 2014)。另见 Ir Amim, “Settlements and national parks”, available at www.ir-amim.org.il; and Amnon Ramon and Yael Ronen, *Residents, not Citizens: Israeli Policy towards the Arabs in East Jerusalem 1967–2017* (Jerusalem Institute for Policy Research, 2017), pp. 49, 50 and 56。

¹² 在联合国关于巴勒斯坦被占领土的报告中，英文本使用“定居点”一词，法文本使用“殖民地”一词。在本报告中，委员会遵循这些惯例，并将在今后审查法律术语。

¹³ 本报告采用了下列换算率：1 英亩等于 4.04686 杜南；1 公顷等于 10 德南；一平方公里等于 999.64 德南。

¹⁴ 见 A/HRC/22/63，第 25 段。另见 Cohen-Bar and others, *Trapped by Planning*, p. 8。

¹⁵ 见 Norwegian Refugee Council, “Legal memo: the absentee property law and its application to East Jerusalem”, February 2017; Amnesty International, *Israel’s Apartheid against Palestinians: Cruel System of Domination and Crime against Humanity* (London, 2022), p. 114; 以及 Adalah, “The legal implications of land registration procedures implemented by Israel in East Jerusalem”, 14 July 2022, 可参阅 www.adalah.org。

¹⁶ Terrestrial Jerusalem, “The strategic encirclement of Jerusalem’s old city – the emergence of a settler-controlled biblical realm”, 2022, on file, pp. 7 and 8; 以及 Ir Amim, “Settlements and national parks”。

¹⁷ 见联合国，人道主义事务协调厅，《东耶路撒冷的规划危机：了解“违法”建设现象》，2009 年 4 月。

¹⁸ 请参阅 www.gov.il/he/departments/policies/dec3790_2018 (希伯来文)。

15. 迄今为止，已在东耶路撒冷建立了 14 个定居点，总人口超过 229 000 人。¹⁹ 东耶路撒冷的限制性规划和分区制度阻碍了巴勒斯坦人的适足住房、基础设施和生计，使巴勒斯坦人的空间不断缩小。²⁰ 以色列的政策继续侵犯巴勒斯坦人的家园和空间，由于主要是以色列定居者组织向以色列法院提起诉讼，目前在东耶路撒冷至少有 218 个巴勒斯坦家庭面临即将被强行驱逐的危险。²¹ 委员会注意到，一些新定居点，如 Gi'vat Hamatos 的选址进一步降低了结束占领的可能性，侵犯了巴勒斯坦人的自决权。²² 在耶路撒冷市界之外的外层定居点也造成了东耶路撒冷与被占领西岸其他地区之间的地理毗连。这包括东耶路撒冷 E1 区(市界以外)的计划，目的是加强 Ma'ale Adumim 区的定居点，并将其与耶路撒冷连接起来，从而将西岸分成两个独立的实体。²³

16. 以色列自 1967 年以来采取的立法和行政措施已遭到安全理事会和大会的坚决反对。《基本法》颁布后：1980 年，以色列占领军在耶路撒冷占领了东耶路撒冷，巩固了所谓的法律上吞并东耶路撒冷的行为，安全理事会重申，以武力获取领土是不可接受的。安理会还决定不承认这项法律以及以色列根据这项法律采取的旨在改变该城性质和地位的其他行动。²⁴

B. 叙利亚戈兰

17. 叙利亚戈兰位于阿拉伯叙利亚共和国东南部，在 1967 年战争中被以色列占领。根据 1974 年《以色列和叙利亚部队脱离接触协定》，该地区的一部分，包括库奈特拉镇，已归还阿拉伯叙利亚共和国。²⁵ 据称，被占领的叙利亚戈兰于 1981 年通过一项专门法律被吞并，根据这项法律，以色列将其管辖权、法律和行政扩展到戈兰。²⁶ 安全理事会明确拒绝承认这一行为，认为是非法的。²⁷ 只有美利坚合众国承认了所谓的吞并。

18. 1967 年 6 月 1 日，约有 90 000 名叙利亚人生活在戈兰。一个月后，这个数字是 6 396 名。红十字国际委员会的一个代表团指出，戈兰的大多数难民已被驱

¹⁹ 见 Peace Now, "Jerusalem"。可参阅 <https://peacenow.org.il/en/settlements-watch/settlements-data/jerusalem>。

²⁰ 见 A/HRC/49/85，第 11 段。另见人道主义事务协调厅，《西岸，东耶路撒冷：主要人道主义关切问题》，2017 年 12 月 21 日；另见 Cohen-Bar and others, *Trapped by Planning*, p. 39。

²¹ 见 A/HRC/49/85，第 25 段；A/76/336，第 35 段，以及 S/2021/584，第 6 段。

²² 例如见 Peace Now, "Givat Hamatos – a new Israeli neighborhood in East Jerusalem", 13 October 2011。

²³ A/HRC/49/85，第 6 段。

²⁴ 见安全理事会第 478(1980)号决议。另见联合国，巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会，《耶路撒冷的地位》(纽约，1997 年)，第 24 页。可参阅 www.un.org/unispal/wp-content/uploads/2016/07/The-Status-of-Jerusalem-English-199708.pdf。

²⁵ S/11302/Add.1。

²⁶ 1981 年戈兰高地法。希伯来文版本可参阅 https://fs.knesset.gov.il/10/law/10_lsr_211778.PDF。

²⁷ 见安全理事会第 497(1981)号决议。

逐。²⁸ 从 1967 年起，在戈兰利用定居点在当地制造事实，不可逆转地确立了以色列对该领土的控制。如今，戈兰有 34 个定居点。2021 年 12 月，以色列政府批准了一项计划，将在今后五年内在戈兰增加 7 300 个住房单位，使那里的居民人数增加一倍，并建立两个新的定居点。²⁹

C. 加沙

19. 以色列在 1967 年战争中占领了加沙地带，并在此后不久开始征用土地和建立定居点。到 1997 年，它在 23 000 德南土地上建立了 19 个定居点，容纳了大约 5 000 名定居者。³⁰ 虽然以色列于 2005 年脱离加沙，但委员会注意到，以色列继续占领该领土，因为它除其他外控制着加沙的领空和领水、边界的陆地过境点、民用基础设施(包括水和电的供应)，以及管理巴勒斯坦人口登记册等关键的政府职能。³¹

20. 自 2007 年事实上的当局承担某些治理职能以来，加沙还受到以色列的封锁和埃及的支持。此后，这一封锁曾数次收紧和放松。它限制人员和货物进出领土。封锁被广泛谴责为一项可能等同于集体惩罚的政策。³²

D. 以色列

21. 委员会发现，自 1948 年以来，以色列在其境内对待巴勒斯坦人的方式与其在巴勒斯坦被占领土上的政策有若干相似之处。

22. 1948 年至 1966 年期间，以色列境内约 85% 的巴勒斯坦人生活在三个受军事政权控制的地区，由三名军事长官领导。³³ 以色列坚持认为，它是出于安全原因才建立这一政权的，因为这三个地区都与“敌国”接壤。根据政府对军事政权的调查，以色列试图应对一个明显的危险，即居住在以色列境内的巴勒斯坦人将与阿拉伯邻国合作，损害以色列的安全利益；另一个目的是控制和减少寻求返回家园的巴勒斯坦难民人数。³⁴

23. 虽然军事政权于 1967 年结束，但其遗产仍在继续。2022 年，以色列的巴勒斯坦公民仍然遭受歧视性政策，包括没收土地、拆除和驱逐，特别影响到内盖夫

²⁸ 见 Akevot Institute, “Displacement in the Heights: how the population of the Golan Heights vanished in 1967”, 19 September 2022, illustration marked as “Annex to Moreillon’s letter”. 可参阅 www.akevot.org.il/en/article/displacement-in-the-golan/#popup/acfb382d6c3e88ba2b9e112e710a627。

²⁹ 见 www.gov.il/he/departments/news/spoke_golan261221(希伯来文)。

³⁰ 见 A/52/172-E/1997/71, 第 26 段。

³¹ 见 A/HRC/50/21, 第 16 段。

³² 见 A/74/468, 第 22 段, A/73/420, 第 7 段和 A/72/565, 第 28 段。

³³ 可参阅 <https://storymaps.arcgis.com/stories/81adbee036594229ac65032b8fb80e07?locale=he>(希伯来文)。

³⁴ Akevot Institute, “Security settlements and the question of land: the Ratner Committee report on military rule and its secret annex”, 24 February 1956.

的贝都因人和居住在以色列其他地区的巴勒斯坦人。此外，以色列的若干法律歧视以色列的巴勒斯坦公民。例如，2018年的《民族国家法》只赋予犹太人在以色列的自决权，并取消了阿拉伯语与希伯来语一起作为官方语言的地位。³⁵此外，《以色列公民身份和入境法》(临时法令)限制了家庭团聚，并阻碍了与自己选择的人结婚的权利。³⁶

E. 东耶路撒冷以外的西岸

24. 根据《奥斯陆协定》，西岸被划分为三个地区：A、B和C(不包括东耶路撒冷和加沙地带)。西岸60%以上的地区被指定为C区，以色列在那里保持着近乎排他性的控制。³⁷《协定》虽然没有取代国际法规定的义务，但赋予巴勒斯坦权力机构对A区的民事和安全管辖权以及对B区的民事控制权。《协定》规定，巴勒斯坦权力机构将分阶段逐步控制西岸，但将在永久地位谈判中谈判的问题除外。³⁸

以色列的定居点事业

“鉴于目前关于犹地亚和撒马利亚未来的谈判，我们现在有必要与时间赛跑。在此期间，一切将主要由我们在这些领土上所确立的事实来决定，而较少由任何其他考虑来决定。因此，这是发起广泛和全面定居点势头的最佳时机(……)”

资料来源：世界犹太复国主义联合会，“在犹地亚和撒马利亚定居——战略、政策和计划”(A/36/341-S/14566，附件)。

25. 从占领开始，以色列就在巴勒斯坦被占领土上建立或协助建立了数百个平民定居点，这是其长期占领的最重要推动因素，也是违反国际法的。以色列花费了数十亿美元建造定居点和支持定居点的基础设施，包括道路、供水和排污系统、通信和电力系统、安全系统以及教育和保健设施。³⁹交战占领法的核心原则之一是，占领国必须保护被占领人民的根本利益，包括禁止将其本国平民转移到其占

³⁵ 见 CERD/C/ISR/CO/17-19，第13-15段；CCPR/C/ISR/CO/5，第10段。另见 Adalah, *The discriminatory laws database*, 25 September 2017; Jerusalem Legal Aid and Human Rights Center, “Families divided: Israel passes new citizenship law, fortifies apartheid regime”;以及 Adalah, “Adalah petitions Israeli Supreme Court against new citizenship law banning Palestinian family unification”。

³⁶ 见 Knesset, “Knesset plenum passes Citizenship and Entry into Israel Bill into law”, 10 March 2022; Jerusalem Legal Aid and Human Rights Center, “Families divided”;以及 Adalah, “Adalah petitions Israeli Supreme Court”。

³⁷ 见人道主义事务协调厅，《西岸C区：主要人道主义问题》，最新情况，2014年8月。

³⁸ 见《以色列-巴勒斯坦关于西岸和加沙地带的临时协定》(A/51/889-S/1997/357，附件)，第十一条第2款。

³⁹ 见 TD/B/EX(71)/2，第40和66段。另见 Kerem Navot, “The Wild West: grazing, seizing and looting by Israeli settlers in the West Bank”, May 2022。另见 Yesh Din, *Yesh Din, Plundered Pastures: Israeli Settler Shepherding Outposts in the West Bank and Their Infringement on Palestinians’ Human Rights*, position paper, December 2021。

领的领土。⁴⁰《日内瓦第四公约》第四十九条旨在防止占领国出于政治或种族原因将其本国人口的一部分迁移到被占领土，或使这些领土成为殖民地。⁴¹

26. 虽然根据国际法，所有以色列定居点都被认为是非法的，但以色列对“授权的”定居点和未经授权的前沿定居点加以区分，以色列认为后者是非法的。尽管如此，以色列一直在为前沿定居点提供基本服务，包括电力和安全，并一直在为它们分配耕地和牧场。⁴² 2022年4月，以色列总检察长办公室发布法律意见书，认为位于“国有土地”上的前沿定居点可以接入官方电网。⁴³ 迄今为止，以色列政府已追溯批准了23个前沿定居点，将其纳入附近定居点的管辖范围，或给予其独立定居点地位。据“立刻实现和平”运动称，两个已建立的前沿定居点已经撤离，但据报政府正在追溯批准至少再撤离12个前沿定居点。⁴⁴

27. 以色列试图通过立法行动批准在巴勒斯坦私人土地上建造定居点和前沿定居点。2017年《规范化法》适用于在巴勒斯坦私人土地上建造的定居点或在该法生效前未经事先授权建造的定居点。⁴⁵ 2020年，以色列最高法院宣布该法无效，理由是该法侵犯了《基本法》所规定的权利：人的尊严和自由，因为这将导致没收巴勒斯坦人的私人土地，并将土地的所有权转让给定居者。⁴⁶ 然而，法院裁定，在巴勒斯坦私人土地上建立的前沿定居点，如果是本着“善意”建立的，则可获得批准。2022年，最高法院裁定，米茨佩·克拉明前沿定居点不需要撤离，因为征用私人土地符合善意的衡量标准，而且“市场规则”⁴⁷适用于前沿定居点。⁴⁸ 在该裁决中，法院实际上对在西岸巴勒斯坦私人土地上设立前沿定居点给予了全权批准。

⁴⁰ 《日内瓦第四公约》，第二十七和第四十九条。

⁴¹ 见 ICRC, commentary of 1958 on article 49 of the Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War。可参阅 <https://ihl-databases.icrc.org/ihl/COM/380-600056?OpenDocument>。

⁴² 见 Kerem Navot, “The Wild West” and Yesh Din, “Plundered pastures”。

⁴³ 存档。根据法律意见，C 区的巴勒斯坦村庄也可能接入官方电网。

⁴⁴ 见 Peace Now, “West Bank population” 可参阅 <https://peacenow.org.il/en/settlements-watch/settlements-data/jerusalem>。

⁴⁵ 《犹地亚和撒马利亚定居点管理法》(2017 年)。希伯来文版本可参阅 www.nevo.co.il/law_html/law01/501_553.htm。

⁴⁶ 最高法院 2020 年 6 月 9 日对第 1308/17 号和第 2055/17 号案件的裁决。希伯来文版本可参阅 <https://supremedecisions.court.gov.il/Home/Download?path=HebrewVerdicts%5C17%5C080%5C013%5Cv48&fileName=17013080.V48&type=2>。

⁴⁷ “市场规则”一词指的是从犹地亚和撒马利亚的政府财产和废弃土地专员处购买的土地，在交易时被认为是国有土地，而实际上是私人财产。见 <https://lawjournal.huji.ac.il/sites/default/files/2020-11/mishpatim-50-2-307.pdf>(希伯来文)。

⁴⁸ 最高法院 2022 年 7 月 27 日关于第 6364/20 号案件的裁决。希伯来文版本可参阅 <https://storage.googleapis.com/haaretz-cms-prod/df/d2/89f3ad634b02a194f7aac204a15b/gada.pdf>。

28. 2021年6月至2022年6月期间，新设6个前沿定居点。⁴⁹在此期间，一些政府官员明确表示支持建立前沿定居点，并支持追溯授权建立前沿定居点的司法决定。⁵⁰2022年7月20日，数百名定居者聚集在6个不同地点，建立新的前沿定居点。以色列安全部队发表声明，宣布这种行动是非法的，并部署了大量的军事和民警部队。⁵¹然而，尽管定居者事先宣布了他们的计划，但他们仍被允许进入这些地点，建造临时建筑，只是后来才被安全部队驱逐。⁵²

29. 据报告，定居点和前沿定居点的资金来自各种国家和非国家来源、私人捐助者以及通过以色列和非以色列的非营利团体，⁵³包括 Nahala 和 Amana 等私人组织筹集的资金。⁵⁴世界犹太复国主义组织定居点司在建立和支持定居点和前沿定居点方面发挥着关键作用。定居点司成立于1971年，由以色列政府提供资金，但它不是一个国家实体。定居点司积极支持和资助前沿定居点。例如，它支持使前沿定居点与电网的连接正规化，并支持编制建筑计划。⁵⁵

30. 以色列在整个西岸，包括在东耶路撒冷建立、维持和扩大定居点，使巴勒斯坦人与其土地以及其他巴勒斯坦社区分离和孤立。委员会强调，无论定居点位于何处，它们都会对整个西岸的巴勒斯坦人产生连锁影响。以色列基本上不执行法律，继续追溯批准设立前沿定居点，无视源于前沿定居点的定居者暴力行为，⁵⁶

⁴⁹ 立刻实现和平运动报告说，2021年6月至2022年6月期间，发生了四起建立前沿定居点但定居者在建立后立即被驱逐的事件，拆除“山顶”青年的小型前沿定居点的事件有所增加。见 Peace Now, “The government of unequivocal annexation: deepening of the settlement project, dispossession and oppression – one year of the Israeli government headed by Yair Lapid and Naftali Bennett”, June 2022。

⁵⁰ 见 https://twitter.com/Ayelet_Shaked/status/1549851212199202821(希伯来文); 以及 <https://twitter.com/gidonsaar/status/155230355646777537>(希伯来文)。

⁵¹ 以色列国防军和以色列警察2022年7月20日的联合声明。希伯来文版本可参阅 www.idf.il/%D7%9B%D7%AA%D7%91%D7%95%D7%AA-%D7%95%D7%A2%D7%93%D7%9B%D7%95%D7%A0%D7%99%D7%9D/2022/%D7%99%D7%95%D7%9C%D7%99/%D7%90%D7%99%D7%95%D7%A9-%D7%9B%D7%95%D7%97%D7%95%D7%AA-%D7%91%D7%99%D7%98%D7%97%D7%95%D7%9F-%D7%A9%D7%98%D7%97%D7%99%D7%9D-%D7%A6%D7%91%D7%90%D7%99%D7%9D-%D7%A1%D7%92%D7%95%D7%A8%D7%99%D7%9D-%D7%97%D7%95%D7%A7-%D7%9E%D7%90%D7%97%D7%96%D7%99%D7%9D-%D7%91%D7%9C%D7%AA%D7%99-%D7%97%D7%95%D7%A7%D7%99%D7%99%D7%9D/。

⁵² 可参阅 www.inn.co.il/news/571834(希伯来文)。另见 Hagar Shezaf, “Israeli forces evacuate short-lived outposts set up by West Bank settler movement”, *Haaretz*, 21 July 2022; 和 Hagar Shezaf, “Settlers camp out in six locations across the West Bank, planning to establish new outposts”, *Haaretz*, 20 July 2022。

⁵³ Uri Blau, “From N.Y.C. to the West Bank: following the money trail that supports Israeli settlements”, *Haaretz*, 7 December 2015. 另见 http://peacenow.org.il/wp-content/uploads/2020/11/TheCombina_Heb1.pdf, pp.7 and 8(希伯来文)。

⁵⁴ 见 A/HRC/49/85, 第42段。另见 Hagar Shezaf, “How a Jewish settler group raised millions to set up illegal outposts”, *Haaretz*, 20 July 2022。

⁵⁵ 见 www.gov.il/BlobFolder/reports/work_plan290622/he/work_plan290622.pdf, art. 7(希伯来文)。

⁵⁶ 见本报告第67和第68段。

不对违法定居者实行法律制裁，从而向定居者发出明确信息，即前沿定居点是建立新定居点和扩大以色列在西岸存在的可行、准合法选择。

征用和开采土地及其他自然资源

31. 自占领开始以来，以色列一直以军事理由对西岸大片地区发出永久和临时关闭令。实际上，大部分土地不是用于军事目的，而是用于建造定居点。以色列已宣布西岸大约 18% 的军事区为封闭区，包括 C 区。超过一半的 C 区(176.5 万德南)已被正式指定为封闭军事区。⁵⁷ 以色列定居者在封闭的军事区耕种了 14 000 德南以上的土地，其中一些是巴勒斯坦人的私人土地。⁵⁸

32. 以色列最高法院在 1979 年发布的一项裁决中认定，通过军事命令征用土地用于建造定居点违反了国际法。⁵⁹ 然而，以色列继续宣布军事射击区，然后将其用于其他目的。1980 年代，希伯伦南部山区的 Masafer Yatta 地区被宣布为军事禁区，称为第 918 射击区，影响到自 1948 年以前就住在该地区的数十个巴勒斯坦家庭。⁶⁰ 新公布的以色列政府官员与定居点司官员之间的会议记录表明，以色列建立军事区是出于非军事原因，包括建立和扩大定居点。⁶¹ 1981 年，当时的农业部长阿里尔·沙龙会见了定居点司，提议在希伯伦南部山区建立一个射击区，其明确目的是阻止阿拉伯村民从山腰向沙漠蔓延。⁶²

33. 以色列根据《1967 年关于政府财产(犹地亚和撒马利亚)的命令》(第 59 号)5727-1967，宣布大片土地为国有土地，该命令规定，缺席者财产部监护人可占有政府财产，并为此目的采取他们认为必要的任何措施。⁶³ 以色列已根据该命令宣布西岸

⁵⁷ 见人道主义事务协调厅，“以色列宣布的西岸‘射击区’的人道主义影响”，2012 年 8 月。

⁵⁸ 见 Kerem Navot, *A Locked Garden: Declaration of Closed Areas in the West Bank*, March 2015, pp. 10–15。

⁵⁹ 最高法院 1979 年 10 月 22 日对第 390/79 号案件的裁决。希伯来文版本可参阅 <https://hamoked.org.il/items/1670.htm>。另见 *Under the Guise of Legality: Israel's Declarations of State Land the West Bank* (Jerusalem, February 2012), pp. 9 and 12。

⁶⁰ 见 B'Tselem, “Masafer Yatta communities Israel is trying to drive out”, 1 January 2013。可参阅 www.btselem.org/south_hebron_hills/masafer_yatta。

⁶¹ 见 Yuval Abraham, “Classified document reveals IDF ‘firing zones’ built to give land to settlers”, +972 Magazine, 11 July 2022。

⁶² 见 Akevot, “Document exposed by Akevot: Ariel Sharon instructed IDF to create training zone to displace Palestinians”, 9 August 2020, available at www.akevot.org.il/en/news-item/document-revealed-by-akevot-ariel-sharon-instructed-idf-to-create-training-zone-to-displace-palestinians/。另见政府定居点委员会与世界犹太复国主义组织之间的会议记录，1981 年 7 月 12 日，希伯来文，可参阅 www.akevot.org.il/wp-content/uploads/2020/08/1981-07-12-%D7%95%D7%A2%D7%93%D7%AA-%D7%A9%D7%A8%D7%99%D7%9D-%D7%9C%D7%94%D7%AA%D7%99%D7%A9%D7%91%D7%95%D7%AA-%D7%A4%D7%A8%D7%95%D7%98%D7%95%D7%A7%D7%95%D7%9C-%D7%9E%D7%9C%D7%90-%D7%9E%D7%9B%D7%95%D7%9F-%D7%A2%D7%A7%D7%91%D7%95%D7%AA.pdf。

⁶³ 见 B'Tselem, *Land Grab: Israel's Settlement Policy in the West Bank*, (Jerusalem, May 2002), p. 52。另见 B'Tselem, *Under the Guise of Legality*, p. 13。

750 000 德南土地为国有土地。⁶⁴ 以色列还使用了一种根据《奥斯曼土地法典》绘制土地图的程序(以色列称之为“土地调查”程序), 以确定土地是未开垦的还是开垦不足的, 因此可划为国有土地。⁶⁵

34. 西岸的一些地块已被指定为自然保护区和公园。迄今为止, 以色列已宣布了约 48 个自然保护区, 总面积约为 383 600 德南, 占 C 区的约 12%, 占整个西岸的约 7%。⁶⁶ 2020 年 1 月, 以色列国防部长宣布在超过 13 万德南的土地上新建 7 个国家公园, 并扩大 12 个现有保护区。根据立刻实现和平运动的说法, 其中 20 000 德南的土地为巴勒斯坦人私人所有, 他们将被禁止耕种或在其上进一步建房。⁶⁷

35. 除了征用土地外, 以色列还控制了西岸的所有水资源, 并将大部分水用于自己的目的。以色列通过第 92(1967)号军事命令, 宣称控制了西岸的三个主要水源, 禁止巴勒斯坦人在没有军事许可证的情况下建造新的供水设施或维护现有设施。与此同时, 以色列为其定居点开发了自己的供水基础设施, 在以色列也这样做。⁶⁸

36. 通过在整个西岸建立工业区, 以色列的工业和经济活动也利用了土地。以色列鼓励公司将业务转移到这些地区, 提供财政奖励、许可证和执照, 而向巴勒斯坦人提供服务的公司很少获得这些奖励、许可证和执照。⁶⁹ 以色列采取了强有力的措施, 阻止国家和企业区分以色列制造的产品和来自定居点的产品。⁷⁰

37. 截至 2015 年, 在 C 区有 11 个以色列经营的采石场, 生产 1 000 万至 1 200 万吨原材料, 包括岩石、砾石和其他矿物。其中约有 1 000 万吨被转运到以色列。西岸的采石场为以色列创造了越来越多的收入, 并成为以色列原材料市场的重要

⁶⁴ 见 Kerem Navot, *Blue and White Make Black: The Work of Blue Line Team in the West Bank*, December 2016, pp. 6 and 42.

⁶⁵ 同上, 第 6、7 和 39 段。

⁶⁶ 见 Peace Now, “The Minister of Defense approved the declaration of the largest nature reserve in 25 years in the West Bank”, 24 May 2022.

⁶⁷ 见 https://twitter.com/naftalibennett/status/1217372351911866369?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1217372351911866369%7Ctwgr%5Edc7765b546f118b60ef9d4da93dbb32b48287d60%7Ctwcon%5Es1_&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.zman.co.il%2F88980%2F(希伯来文)。另见 Hagar Shezaf, “Israeli defense chief approves new West Bank nature reserves to ‘develop Jewish settlement’”, *Haaretz*, 15 January 2020; 以及 Peace Now, “The Minister of Defense approved the declaration of the largest nature reserve in 25 years in the West Bank”。

⁶⁸ 见 A/HRC/48/43, 第 18 段。另见联合国, “以色列对西岸水资源的政策”, 1980 年, 可参阅 www.un.org/unispal/document/auto-insert-206852/; Jerusalem Media and Communication Centre, *Israeli Military Orders in the Occupied Palestinian West Bank (1967–1992)*, 可参阅 www.jmcc.org/Documentsandmaps.aspx?id=622; 以及 Amnesty International, “Israel/Occupied Palestinian Territories: demand dignity: troubled waters – Palestinians denied fair access to water”, 27 October 2009.

⁶⁹ 见 A/HRC/37/39, 第 43 和第 44 段。

⁷⁰ 例如, 见 Middle East Monitor, “Israel threatens Norway with ‘adverse’ impact following change in settlement labels”, 13 June 2022; Barak Ravid, “Israel considers suing EU over decision to label settlement products”, *Haaretz*, 19 November 2015.

组成部分。⁷¹ 2015 年，以色列从在西岸经营的采石场支付的特许权使用费和使用费中获得 74 102 235 谢克尔^{72,73}

38. 准政府实体在征用土地和管理分配给定居点的土地方面发挥了作用。⁷⁴ 例如，1901 年成立了犹太全国基金，目的是在该地区购买土地供犹太人定居。1967 年以后，该基金从西岸的巴勒斯坦人那里获得土地，以便利建立定居点，并将该基金的其他活动领域扩大到支持定居点。⁷⁵ 2022 年 8 月，以色列媒体报道称，犹太全国基金投票决定拨款 6 100 万谢克尔，用于购买约旦河谷巴勒斯坦人拥有的土地，该地区位于军事禁区。⁷⁶

39. 土地是一种关键的自然资源，是巴勒斯坦特征和经济的组成部分。由于以色列的规划政策和以色列自 1967 年以来征用了 200 多万德南的土地，巴勒斯坦人目前只能在 C 区不到 1% 的土地上建房。⁷⁷ 以色列违反国际法，在整个西岸征用土地，用于各种目的，包括建造定居点、工业区、定居者的耕地和牧场以及道路。⁷⁸

40. 根据国际法，占领国有权有限地使用被占领土的自然资源。1907 年《陆战法规和惯例条例》第五十五条规定，占领国只能担任公共建筑、房地产、森林和农业地产的管理人和用益权人。为此，它必须保护这些财产的资本，并根据用益权规则管理它们。此外，《海牙章程》第二十八条和第四十七条以及《日内瓦第四公约》第三十三条禁止掠夺行为。这适用于所有类型的财产，无论是属于私人还是属于国家。⁷⁹ 根据《国际刑事法院罗马规约》第八条第二款第 2 项第 16 目，掠夺也是一项战争罪。

⁷¹ 住房部，采石业土地政策审查委员会的报告，2015 年 4 月，第 10 和第 11 段。希伯来文版本可参阅 www.gov.il/BlobFolder/policy/balnikov/he/balnikov_final_report_26042015.pdf。

⁷² 截至 2022 年 9 月 2 日，兑换率为 3.40 谢克尔兑换 1 美元。

⁷³ 可参阅 <https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/files.yesh-din.org/%D7%A0%D7%99%D7%99%D7%A8+%D7%A2%D7%9E%D7%93%D7%94+%D7%9E%D7%97%D7%A6%D7%91%D7%95%D7%AA/38443.pdf>(希伯来文)。

⁷⁴ 关于世界犹太复国主义组织的更多情况，见本报告第 31 段。

⁷⁵ 见 Peace Now, “Involvement of KKL-JNF and the settlement division in the settlements”, p. 2。可参阅 http://peacenow.org.il/wp-content/uploads/2020/02/KKL_Settlement-Division-Fact-Sheet.pdf。

⁷⁶ 见 Hagar Shezaf, “Israel recruited the Jewish National Fund to secretly buy Palestinian Land for settlers”, *Haaretz*, 15 July 2021。另见 Hagar Shezaf, “JNF approves funds to buy Palestinian-owned Jordan Valley land at Israel’s request”, *Haaretz*, 3 August 2022; 以及 <https://peacenow.org.il/jnf-tender-for-land-registration>(希伯来文)。

⁷⁷ 见 TD/B/EX(71)/2, para. 33。

⁷⁸ 见 B’Tselem, *State Business: Israel’s Misappropriation of land in the West Bank through Settler Violence* (Jerusalem, November 2021), p. 7; 另见 B’Tselem, *Land Grab*, p. 47; 见人道主义事务协调厅, 《西岸 C 区: 主要人道主义问题》, 最新情况, 2014 年 8 月。

⁷⁹ 见 ICRC, commentary of 1958 on article 33 of the Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War。可参阅 <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?action=openDocument&documentId=36BD41F14E2B3809C12563CD0042BCA9>。

限制性规划、分区和开发

41. 根据《奥斯陆协定》，C 区的规划、分区和开发工作暂时由以色列负责。但是，这一责任仍然没有转交给巴勒斯坦权力机构，这严重限制了巴勒斯坦的发展机会。⁸⁰ 以色列利用其对规划和分区的控制，对主要适用于巴勒斯坦人的建筑和建设施加实质性限制，限制巴勒斯坦人使用土地，并支持定居点的发展。

42. 以色列禁止巴勒斯坦人在 C 区 70% 的土地上建筑，因为这些土地被指定为其国家土地、自然保护区或军事区；此外，以色列对其余 30% 的土地实行了大量的分区限制。⁸¹ 大多数巴勒斯坦人的建筑许可证申请都被以色列拒绝，理由是有关地区没有划作建筑用地，即使土地属于申请人所有。⁸² 很少向巴勒斯坦人发放建造住宅或经济活动设施或发展基础设施的许可证。在 2009 年至 2018 年的 10 年间，只有约 2% 的建筑许可申请获得批准。⁸³ 2019 年和 2020 年，巴勒斯坦人的 32 份计划和许可获得批准，310 份计划被否决，以色列民政局批准了以色列定居点 16 098 个单元的计划。⁸⁴

43. 根据以色列的规定，建筑还需要与英国委任统治的区域大纲计划保持一致，该计划将大片地区划分为几个主要用途：道路、农业、发展、自然和海滩保护区。⁸⁵ 以色列民政局和以色列法院在决定巴勒斯坦人的建筑许可证申请时继续依赖这些过时的文件，同时批准了数百份新的总体规划，以改变分区，允许建造以色列定居点。⁸⁶

44. 虽然巴勒斯坦权力机构正式负责在 C 区提供教育、医疗和其他服务，但民政管理局控制着建筑许可证的发放以及学校和诊所的扩建，这样做严重妨碍了巴勒斯坦人提供这些服务的能力。⁸⁷ 因此，C 区的巴勒斯坦人遭受规划不足和不充分的影响，这对贝都因人和游牧社区等边缘化社区造成了十分严重的影响。⁸⁸

⁸⁰ 见联合国人类住区规划署(人居署)，《以色列占领的巴勒斯坦领土西岸 C 区的空间规划》，国际咨询委员会的报告，2015 年 5 月，第 10 页。

⁸¹ 见人道主义事务协调厅，人道协调厅特别焦点，“限制空间：以色列在西岸 C 区实行的规划制度”，2009 年 12 月。见人道主义事务协调厅，《西岸 C 区：主要人道主义问题》，最新情况，2014 年 8 月；和 TD/B/EX(71)/2 号文件第 33 段。

⁸² 人道主义事务协调厅，《2021 年 1 月至 5 月巴勒斯坦被占领土人道主义公报》。可参阅 www.un.org/unispal/document/ocha-humanitarian-bulletin-for-occupied-palestinian-territory-jan-may-2021/。

⁸³ 见 Peace Now，“(Dis)approvals for Palestinians in Area C – 2009-2020”，31 January 2021。

⁸⁴ 同上。

⁸⁵ 见人道主义事务协调厅，“限制空间”。另见 Limor Yehuda and others, *One Rule, Two Legal Systems: Israel's Regime of Laws in the West Bank*, Association for Civil Rights in Israel, October 2014, p. 100。

⁸⁶ 见人居署，《C 区的空间规划》，第 23 页。

⁸⁷ 见人道主义事务协调厅，“限制空间”。

⁸⁸ 见人居署，《C 区的空间规划》，第 10 页。

45. 以色列官员发表的声明表明，巴勒斯坦人的建筑被视为以色列在西岸定居的障碍，需要采取没收、拆除和流离失所等行动，并减少为 C 区巴勒斯坦人提供基础设施的国际援助项目。⁸⁹ 拆除与定居点的扩大有关，因为在以色列定居点被分配土地用于扩大的地点，会发布大规模拆除令。⁹⁰ 委员会注意到，以色列实行的规划和分区制度反映了一种明显的歧视性做法，因为这是一种针对巴勒斯坦建筑的高度限制性制度，而对定居点的规划和分区则实行了一种宽松得多的制度。

以色列法律在西岸的延伸

46. 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、⁹¹ 立法⁹² 和最高法院的裁决⁹³ 来实现的，其中包括刑法、国家医疗保险法、税法和有关选举的法律。⁹⁴ 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。⁹⁵

47. 这种双重法律制度使以色列人比巴勒斯坦人享有更多的人权，因此是歧视性的。这是巴勒斯坦国根据《消除一切形式种族歧视国际公约》对以色列提出的申诉的一部分。⁹⁶ 这两个法律制度之间存在着明显的差异，特别是在刑法方面，对巴勒斯坦人的权利产生了重大影响。例如，根据军事法，在巴勒斯坦人的示威和集会期间举着和挥舞巴勒斯坦国旗被视为一种安全威胁，因此巴勒斯坦人表达自由以及和平集会和结社自由受到严重限制。⁹⁷

⁸⁹ 见 B'Tselem, "The annexation that was and still is", no date, p. 4, 可参阅 www.btselem.org/sites/default/files/publications/202010_the_annexation_that_was_and_still_is_eng.pdf。另见 <https://main.knesset.gov.il/Activity/committees/ForeignAffairs/News/pages/pr290720.aspx>(希伯来文)。

⁹⁰ 见人居署,《C 区的空间规划》,第 20 页。另见人道主义事务协调厅,“2012 年 1 月被占领的西岸的拆除和强迫流离失所”,2012 年 1 月 26 日;和迪亚科尼亚国际人道主义法资源中心,“法治:以色列遵守情况的假象和 2010-2013 年被占领土”,2014 年 3 月,第 9 页。

⁹¹ 关于地方议会管理的军事命令(犹地亚和撒马利亚)(第 892 号),5741-1981,以及关于地区议会管理的军事命令(犹地亚和撒马利亚)(第 783 号),5739-1979。

⁹² 《紧急状态条例(犹地亚和撒马利亚-管辖权和法律援助)扩大法》。

⁹³ 例如,最高法院对第 04/10104 号案件的裁决,第 2(4)节,第 95 页。希伯来文版本可参阅 https://supremedecisions.court.gov.il/Home/Download?path=PediVerdicts/61/2&fileName=SA2_2_10104-04.pdf&type=4。

⁹⁴ 见 Limor Yehuda and others, *One Rule, Two Legal Systems*, p. 6。另见 Yesh Din, *The Israeli Occupation of the West Bank and the Crime of Apartheid: Legal Opinion*, position paper, June 2020, pp. 40-42。

⁹⁵ 见 Limor Yehuda and others, *One Rule, Two Legal Systems*, pp. 7 and 8。

⁹⁶ 见 https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/1_Global/INT_CERD_ISC_9325_E.pdf, paras. 146-156。

⁹⁷ 见《关于禁止煽动和敌对宣传行为的命令》(犹地亚和撒马利亚)(第 101 号),5727-1967。

五. 以色列实行的占领制度的根本意图

48. 以色列在其关于定居点的正式立场中指出，犹太人在该领土上存在了数千年，国际联盟 1922 年通过的巴勒斯坦委任统治书承认“犹太人与巴勒斯坦之间的历史联系”。⁹⁸ 巴勒斯坦人则强烈反对以色列定居点，指出这些定居点“没有法律效力，根据国际法，即《日内瓦第四公约》构成公然违法行为，是和平的一个主要障碍”。⁹⁹

49. 自占领初期起，以色列就强调外部安全威胁是其定居点政策的一个关键因素。1977 年，世界犹太复国主义组织定居点司负责人马蒂亚胡·德罗布莱斯编写了一份定居点计划，该计划被称之为德罗布莱斯西岸定居点计划(1978 年发布)；他在其中回顾，包括阿拉伯叙利亚共和国、伊拉克、伊朗伊斯兰共和国和沙特阿拉伯在内的庞大的“东部拒绝阵线”是对以色列东部边界的主要威胁，这就要求以色列确保该边界尽可能远离沿海平原人口稠密的城市工业和经济中心。设立定居点被视为调遣军队和保护国家的缓冲之举。¹⁰⁰ 此举将平民置于危险之中，这违反了国际法。¹⁰¹ 目前，以色列与约旦之间有一项和平条约，约旦是唯一与西岸接壤的国家。目前，这些定居点旨在进行内部控制，而不是应对外部威胁。

50. 委员会承认，武装袭击和安全事件对以色列和巴勒斯坦公民和居民造成了重大不利影响。例如，在 2000 年 9 月至 2007 年 8 月的第二次起义期间，共有 1 024 名以色列人在西岸和以色列被巴勒斯坦武装团体杀害，其中 69% 是平民。同一时期，有 4 228 名巴勒斯坦人被以色列部队杀害，其中约 59% 是平民。¹⁰² 以色列可以在本国领土采取措施，确保本国平民的安全，但以色列的许多行动却是在巴勒斯坦被占领土上开展的，所依据前提是巴勒斯坦人构成安全风险，因此有理由限制其权利。¹⁰³ 委员会指出，以色列有义务确保本国公民的安全和福祉，但它也有义务在被占领土上确保占领下人民的全面保护、安全和福祉。¹⁰⁴ 不能有选择地适用国际法，国际法必须得到全面执行。

⁹⁸ 见秘书长关于巴勒斯坦问题的说明：委任统治书案文(A/292)。另见以色列外交部，“Israeli settlements and international law”，30 November 2015，可查阅 www.gov.il/en/Departments/General/israeli-settlement-and-international-law。

⁹⁹ 见 S/PV.7853。

¹⁰⁰ 见 A/36/341-S/14566，附件。

¹⁰¹ 见 www.molad.org/images/upload/files/National-security-and-settlements.pdf(希伯来文)。

¹⁰² 见人道主义事务协调厅，人道协调厅特别关注“2000 年以来的以色列-巴勒斯坦死亡人数——主要趋势”，2007 年 8 月。

¹⁰³ B'Tselem, *Forbidden Roads: Israel's Discriminatory Road Regime in the West Bank* (Jerusalem, August 2004), p. 3.

¹⁰⁴ ICRC, “West Bank: Israel must abide by international humanitarian law”, 13 September 2018.

51. 委员会注意到，以色列历届政府，无论其政治组成为何，都在推动扩大定居点，与此同时正式宣布支持“两国解决方案”。¹⁰⁵ 以色列偶尔也会采取行动，为巴勒斯坦人实施一些政策，例如允许他们获得在以色列工作的机会以及批准极为有限的施工建设；¹⁰⁶ 然而，对于改善巴勒斯坦人的总体生活或推动结束占领以及切实实现公正解决而言，这几乎没有帮助。相反，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，并使“两国解决方案”成为越来越不可行的一种选择。上述战略使以色列历届政府得以维持一种与国际社会达成协议的表象，同时保持其长期占领和事实上的吞并政策基本不受干扰。¹⁰⁷

52. 以色列官员公开表示，以色列打算使定居点不可逆转，并吞并 C 区全部或部分地区。2019 年 9 月 10 日，时任总理内塔尼亚胡宣布，若能连任，他打算吞并约旦河谷和死海北部地区。¹⁰⁸ 尽管该计划后来被搁置，但在 2020 年 8 月，他在提及以色列对西岸的主权时断言：“主权问题仍摆在桌面上”。¹⁰⁹

53. 2022 年 5 月 17 日，时任总理贝内特在埃尔卡纳对定居者发表讲话时强调了定居点的永久性，指出定居点是以色列国的组成部分：

在上帝帮助下，我们还将在以色列土地上一个统一且有主权的犹太国家里，在此地庆祝埃尔卡纳的 50、75、100、200 和 2 000 岁生日。¹¹⁰

六. 占领的人权后果¹¹¹

54. 委员会严重关切地注意到，尽管许多联合国机构和国际社会定期提出报告，但随着时间推移，暴力程度上升，以色列为维持其占领所采取的措施增加，受影响人数也在增加。¹¹² 上述报告所提及的广泛的侵犯和践踏人权行为及违反国际人道法行为，都是以色列占领的直接结果。本节不涉及因占领行为而受影响的所有权利，主要侧重于西岸 C 区。委员会强调，巴勒斯坦被占领土所有地区均受到

¹⁰⁵ 最近事例见美利坚合众国，白宫，“Remarks by President Biden and Prime Minister Yair Lapid of the State of Israel”，14 July 2022。

¹⁰⁶ 见 A/76/433，第 34 段。

¹⁰⁷ Akiva Eldar, “Israel's New politics and the fate of Palestine”, *The National Interest*, vol. 120 (August 2012), p. 6.

¹⁰⁸ 见 www.kan.org.il/item/?itemid=58577(希伯来文)。

¹⁰⁹ 2020 年 8 月 13 日内塔尼亚胡总理的讲话。希伯来文，可查阅 <https://13tv.co.il/item/news/politics/politics/netanyahu-press-uae-1109997/>。

¹¹⁰ 2022 年 5 月 17 日，贝内特总理，访问埃尔卡纳地方议会纪念其成立 45 周年期间。希伯来文，可查阅 www.youtube.com/watch?v=LeY_IYNC8ik。

¹¹¹ 除非另有说明，各方框内的引文摘自 2022 年 5 月至 7 月期间与受害者的访谈。本章根据 2022 年 3 月至 7 月与对话者的会晤以及对受害者和证人的访谈编写。

¹¹² 例如见 A/HRC/49/87，第 5 段。

以色列占领政策的影响，这些政策包括以色列安全部队对整个西岸和东耶路撒冷的入侵和袭击，这常常导致包括儿童在内的平民伤亡。¹¹³

A. 胁迫性环境

“他们在晚上我们入睡后才来，向门窗投掷石块。我们不出去，他们就挑衅我们，直至我们出去为止。他们用极为刺耳的辱骂来激怒我们：
“我们将剥夺你们的土地，进行焚烧并将你们驱逐，这里是我们的，我们会将它夺回来。”

希伯伦省巴勒斯坦妇女

55. 以色列已创建并正在维持一种复杂的胁迫性环境，¹¹⁴ 其中包括拆毁房屋和破坏财产、安全部队过度使用武力、大规模监禁、定居者暴力行为、限制在检查站和道路上的通行，以及限制获得生计、基本必需品、服务和人道主义援助的机会。¹¹⁵

56. 22 个检查站将居住在希伯伦 H2 区或附近的 34 000 名巴勒斯坦人与该市其他地区隔开，这些人每天都处于胁迫性环境之中。¹¹⁶ 他们甚至难以获得基本的医疗保健，其享有能达到的最高标准身心健康的权利受到侵犯。¹¹⁷ 那些需要紧急治疗和保健的孕妇、老年人和残疾人所受影响尤为严重。

57. 若此种胁迫导致民众离开家园，那么它也可构成《罗马规约》第七条第(一)款第 4 项规定的驱逐出境或强行迁移人口的危害人类罪的一个要件。2022 年 7 月，由 100 人组成的 19 个巴勒斯坦家庭离开了他们在 C 区 Ra's al-Tin 的牧民社区。其中一些家庭告诉人道主义事务协调厅，他们之所以搬迁，是因为生活条件已变得无法忍受，并声称以色列当局和通常带有武器的以色列定居者对其施加了与占领有关的胁迫措施。一些社区成员说，以色列官员明确命令他们迁入 B 区。¹¹⁸

58. 这种胁迫性环境对巴勒斯坦儿童造成尤为严重的影响，他们所经历的是持续的军事存在、频繁的冲突和暴力行为、行动受限、房屋被拆、基础设施及财产遭

¹¹³ 联合国人权事务高级专员办事处，题为“联合国人权——巴勒斯坦”的脸书页面，2022 年 7 月 1 日的帖子。可查阅 www.facebook.com/UNHumanRightsOPT。

¹¹⁴ 例如，A/HRC/34/39，第 41 段。

¹¹⁵ 见 Norwegian Refugee Council, “Impacts of annexation on humanitarian relief and development in the West Bank: frequently asked questions”, June 2020, on file.

¹¹⁶ 见 B'Tselem, “List of military checkpoints in the West Bank and Gaza Strip”, 11 November 2021。另见 Médecins sans frontières, “We are all afraid”: Settler attacks against Palestinians in Hebron on the rise”, 16 August 2021。

¹¹⁷ 见 Médecins sans frontières, “Providing mental health care to Palestinians living under occupation”, 6 May 2022。另见 Idit Avrahami and Noam Sheizaf, *H2: The Occupation Lab*, documentary film, 2022。

¹¹⁸ 人道主义事务协调厅，“约 100 名巴勒斯坦人离开 Ras a Tin”，2022 年 8 月 3 日。

破坏。自 2022 年初以来，西岸共有 20 名儿童遇害，目前有 56 项针对包括东耶路撒冷在内的西岸学校的拆除令有待实施。¹¹⁹ 自 1967 年以来，数以千计的儿童流离失所和被强行迁移，这是因为 28 000 所巴勒斯坦房屋被拆毁。因此，儿童享有能达到的最高标准身心健康的权利受到严重损害。¹²⁰ 报告表明，辍学率较高，男童和女童面临的特定风险分别是成为童工和早婚。女童经常被带离学校，原因是对其在胁迫性环境中的安全的担心；男童辍学则主要是因为他们承担着帮家里增加收入的压力。男童还面临特定的侵犯人权行为，其中包括在冲突、投掷石块和抗议事件中被以色列安全部队打死打伤的风险更大，而且被监禁的风险也更大。¹²¹

“有一天，我和女儿外出，在经过 Wadi al-Ghrus 检查站时，士兵说我女儿身上有金属，在她的胸罩里，想进行检查。我问他们为什么想当街搜查女儿，而且当时没有女兵能进行此种搜查。我拒绝让女儿接受搜查，但他们不听，最后拒绝让我们通过。”

希伯伦省巴勒斯坦妇女

59. 占领行为，包括行动限制的累积结果，对妇女和女童的平等权利造成影响，妨碍了她们的自助活动。妇女和女童在从事日常活动时尤其易遭受性别暴力。¹²² 男性士兵的搜查，以及骚扰行为，包括在检查站实施的这些行为均对妇女和女童的行动造成影响，从而剥夺了她们的平等享受家庭生活、接受教育、获得医疗保健和就业的机会。¹²³ 妇女和女童也受到定居者的骚扰和暴力攻击。¹²⁴ 受害者和证

¹¹⁹ 联合国，“联合国巴勒斯坦被占领土驻地和人道主义协调员林恩·黑斯廷斯的声明”，2022 年 8 月 28 日。

¹²⁰ 见 Save the Children, “‘Danger is our reality’: the impact of conflict and the occupation on education in the West Bank of the occupied Palestinian territory”, 2020, p. 5。另见 Save the Children, “‘Hope under the rubble’: the impact of Israel’s home demolition policy on Palestinian children and their families”, pp. 4–6, 12 and 13; and Occupied Palestinian Territories Education Cluster, *Education Cluster Strategy Palestine 2020–2021*, 2020, p. 9。

¹²¹ 见 Occupied Palestinian Territories Education Cluster, *Education Cluster Strategy Palestine 2020–2021*, pp. 8–11。另见 E/ESCWA/CL2.GPID/2020/TP.29, 第 30 和 31 页; A/HRC/43/67, 第 51 段。

¹²² 见 TD/B/67/5, 第 33 段; A/HRC/46/63, 第 21 段; A/HRC/50/21, 第 61 段; 以及 E/ESCWA/CL2.GPID/2020/TP.29, 第 11 页。关于性别暴力的定义，见消除对妇女歧视委员会第 19 号一般性建议，第 6 段以及第 35 号一般性建议(2017 年)，第 14 段。

¹²³ 《消除对妇女一切形式歧视公约》，第 10-12 条。多个其他来源也报告了这一情况，例如 B’Tselem, “Occupation routine: soldiers detain Palestinian girl, 13, after settlers claim to see her holding knife”, 30 June。

¹²⁴ 见 A/HRC/12/48, 脚注 713; A/HRC/35/30/Add.1, 第 66 和 67 段; A/HRC/46/63, 第 11 段; CEDAW/C/ISR/CO/6, 第 30 和 31 段。

人报告说，男性和女性定居者和士兵对他们或女性家庭成员使用种族主义和性别歧视语言，使其焦虑、恐惧并有屈辱感。¹²⁵

B. 拆除、强迫迁离、强迫流离失所和强行迁移

“如你所知，拆毁房屋威胁到我们身为人的生存和安全。因此，这种做法对我们，尤其是对妇女和儿童产生了明显而且直接的心理和情感影响，因为对妇女和儿童而言，家是最安全的地方。”

希伯伦省巴勒斯坦男子

60. 以色列实施的占领政策侵犯了巴勒斯坦人享有适当生活水准的权利。¹²⁶ 巴勒斯坦人的房屋经常被拆毁；鉴于巴勒斯坦人基本无法获得建筑许可，因此他们在建房时并无许可。1988年至2020年，以色列当局在C区发布了近20 000份拆除令。¹²⁷ 迄今为止，巴勒斯坦被占领土上已有超过8 500个设施被拆除。¹²⁸

61. 根据国际人道法，被占领土上的私有财产必须得到尊重，占领国不能予以没收。¹²⁹ 国际人道法还规定，禁止占领国对个别或集体属于私人，或国家，或其他公共机关，或社会或合作组织所有之财产之任何破坏，但为军事行动所绝对必要者则为例外。¹³⁰

62. 拆除和没收生计设施，例如商店、动物栏厩、围墙和仓库，以及水管、蓄水池和道路等基础设施，对巴勒斯坦人获得生计的机会造成了重大影响。自2022年初以来，以色列在巴勒斯坦被占领土上拆除了500个设施，其中153个与农业有关，136个与生计有关。¹³¹

63. 贝都因人和牧民社区尤其面临拆除、强迫迁离和强行迁移的风险。以色列当局使用公开胁迫的手段，迫使他们离开家园，以腾出土地让以色列人使用。受影响者包括马萨费尔亚塔的巴勒斯坦牧民社区，这些社区遭受了数波拆除和驱逐行为的影响。¹³² 2022年5月4日，以色列最高法院裁定，强行迁移马萨费尔亚塔

¹²⁵ 见 B'Tselem, “Sexism, homophobia and harassment by settlers and soldiers: life’s routine in Hebron (video)”, 11 July 2021。另见 B'Tselem, ““You can take your camera and stick it straight up your big ass””, 29 August 2017; and Idit Avrahami and Noam Sheizaf, *H2: The Occupation Lab*。

¹²⁶ 《经济社会文化权利国际公约》，第 11 条。另见 E/C.12/ISR/CO/4，第 48 和 49 段。

¹²⁷ 见 B'Tselem, “Planning Policy in the West Bank”, 11 November 2017。另见人道主义事务协调厅，“C 区巴勒斯坦设施的拆除令——以色列民政局数据”。

¹²⁸ 人道主义事务协调厅，“关于西岸拆除和流离失所的数据”（点击链接“更多细目”）。2022 年 8 月 23 日访问。

¹²⁹ 《海牙章程》，第 46 条。

¹³⁰ 《日内瓦第四公约》，第 53 条。

¹³¹ 人道主义事务协调厅，“关于西岸拆除建筑和流离失所的数据”（点击链接“更多细目”）。2022 年 8 月 23 日访问。

¹³² A/HRC/49/85，第 26 段。

的巴勒斯坦人并拆除其社区是合法行为。¹³³ 这项裁决违反了国际法关于禁止破坏被占领土上的财产和禁止驱逐或强行迁移平民的规定。

C. 定居点和暴力行为

“定居者一再袭击我的家庭成员，但我给警察的所有投诉均未得到认真对待。我向以色列警察和巴勒斯坦联络处投诉，但杳无音信，没有任何人受到指控。无人被追责，暴力行为仍在继续。”

希伯伦省巴勒斯坦男子

64. 定居者暴力行为是胁迫性环境的一个主要表现形式，多年来事件数量不断增加，严重程度也不断上升。2022年1月至7月，西岸发生了398起定居者袭击事件，其中84起袭击事件导致人员伤亡。相比之下，2021年全年发生了496起袭击事件，2020年发生了358起。¹³⁴ 袭击的严重性也增加；最近，经核实的报告显示，在定居者发动袭击时以色列安全部队就在附近，也有以色列安全部队与定居者一起袭击巴勒斯坦人的情况。¹³⁵ 据报道，2021年12月，以色列国防部长重申了以下立场，即以以色列军方有责任干预定居者袭击行为。实际上，军方却允许定居者携带武器，并且很少为保护巴勒斯坦人而出面干预。¹³⁶ 委员会强调，以色列作为占领国，有责任保护巴勒斯坦人免遭定居者的袭击。此种袭击侵犯了巴勒斯坦人的生命权、自由权和人身安全权。受害者还有权得到有效的及时补救，包括得到赔偿；但涉及到定居者暴力行为时，这些权利并未得到保障。¹³⁷

65. 战时占领的法律要求占领国采取措施，尽可能恢复并确保占领下人民的公共秩序和安全。国际法特别要求，无论何时，被保护人均须受人道待遇，并应受保护，特别使其免受一切暴行，或暴行的威胁。¹³⁸

66. 极少有人因涉嫌针对巴勒斯坦人实施暴力行为而被以色列法院指控，这助长了有罪不罚的普遍氛围。¹³⁹ 在定居者或军方与定居者一起杀害巴勒斯坦人的案件中，问责措施尤为不足。¹⁴⁰ 总体而言，以色列的文职和军事安全部队很少保护

¹³³ 最高法院第413/13号案和第1039/13号案裁决。希伯来文，可查阅 <https://supremedecisions.court.gov.il/Home/Download?path=HebrewVerdicts%2F13%2F130%2F004%2Fn89&fileName=13004130.N89&type=2&fbclid=IwAR03oMksoLjnT2qD1Zk1eEhbmrrFbGhCXm517cdRVh1QGB9B2eR6FmHUkr0>。

¹³⁴ 人道主义事务协调厅，“保护平民报告，2022年8月2日至15日”，2022年8月19日。

¹³⁵ A/HRC/49/85，第13段。

¹³⁶ Yaniv Kubovich and Amos Harel, “Israeli army and police blame each other as settler violence rages on”, *Haaretz*, 7 February 2022.

¹³⁷ 《公民及政治权利国际公约》第2条第3款以及第6和9条。

¹³⁸ 《日内瓦第四公约》，第27条。

¹³⁹ A/HRC/49/85，第20段。

¹⁴⁰ 同上，第21和22段。

巴勒斯坦人免遭定居者暴力行为。据记录，这些部队在定居者实施暴力袭击时袖手旁观，有时还协作参与此种袭击。司法当局很少追究定居者的责任。

67. 西岸与定居者有关的大量暴力事件都与前沿定居点有关。¹⁴¹ 以色列未采取适足行动来阻止前沿定居点的建设或予以拆除，也未追究定居者暴力行为的重大责任，上述两个因素叠加，使定居者普遍认为自己可以无法无天，有罪却不会受到惩罚。例如，纳布卢斯附近 Burin 村多次遭到来自 Giv'at Ronin 前沿定居点方向的定居者的袭击。据报告，在一些袭击中，定居者有以色列安全部队护送，部队未采取任何行动阻止定居者。¹⁴²

68. 除定居者暴力行为外，设立前沿定居点和定居点也导致了暴力行为，包括在巴勒斯坦人进行抗议时对其使用致命武力。例如，在定居者于 2021 年 5 月 3 日在纳布卢斯以南建立的埃夫亚塔尔前沿定居点，就发生了这种情况。Bayta 镇的巴勒斯坦人为回应在其土地上设立前沿定居点的行为，几乎每天都举行示威。示威者向以色列部队投掷石块，有时还投掷自制燃烧弹。据人道主义事务协调厅称，以色列部队以实弹、橡胶涂层金属子弹、催泪瓦斯罐和眩晕手榴弹还击，打死至少 10 名巴勒斯坦人，其中包括两名儿童，打伤 6 000 多名巴勒斯坦人。¹⁴³

D. 剥夺自然资源、生计和适当生活水准的行为

“我们不会离开自己的土地。土地是我们的主要收入来源；这是我们的土地，也是父辈和祖辈的土地。我们还能去哪儿，还能靠什么生活呢？”

希伯伦省巴勒斯坦男子

69. 本报告概述的以色列政策，例如关于征用自然资源和建筑限制的政策，直接影响到巴勒斯坦人的经济、社会及文化权利，包括他们的住房权、适当生活水准权、食物权、水和环境卫生权、卫生保健权和教育权。

70. 以色列对水资源施行全面控制，这是阻碍巴勒斯坦人获得负担得起的适足用水的一个关键因素。这种控制，加上禁止在没有军事许可的情况下建造新供水设施或维修现有设施，使巴勒斯坦人面临更大的缺水风险。巴勒斯坦人向官方或私

¹⁴¹ 同上，第 40 段。另见 Peace Now, “Violent settlement: the connection between illegal outposts and settler violence”, November 2021, 可查阅 http://peacenow.org.il/wp-content/uploads/2021/12/sattlers_report_eng.pdf。

¹⁴² B'Tselem, “Burin, Nablus District: settlers attack Israeli activists with stones and clubs and vandalize cars”, 2 March 2022. 另见 B'Tselem, “Israeli settlers escorted by soldiers attack homes with stones in Burin, Nablus District”, 18 July 2022。

¹⁴³ 联合国，人道主义事务协调厅数字，“伤亡数据”，可查阅 www.ochaopt.org/data/casualties。另见 A/HRC/49/85，第 42-49 段。

人供应商购水，价格较高，大约比全国价格高六倍。¹⁴⁴ 西岸的卡车运水价格比全国自来水价格高三倍。¹⁴⁵

“妇女是我们这个社会的基石。我们打扫、做饭、制作乳制品和放羊。占领使我们无法获得水电，无法通行和接受教育，所有这些都影响到妇女在社区中的生活及其作用。男人在村外工作，并不总是在这里。”

希伯伦省巴勒斯坦妇女

71. 缺乏负担得起的水对农村地区的牧民造成影响，因为他们需要更多的水来饲养牲畜。此外，作为拆除政策的一部分，以色列经常没收属于牧民社区的蓄水池。例如，2022年7月19日，在希伯伦南部山区的 al-Jawaya 村，民政局没收了三个蓄水池。¹⁴⁶ 妇女和女童尤其因缺水而受到影响，原因是她们在卫生和隐私方面对水有更多需求，而且她们需要满足以下方面的用水需求，即家用、打扫和清洗以及照料儿童、老人和病人和牲畜。¹⁴⁷

72. 以色列的水政策、土地征用和倾弃废物行为导致巴勒斯坦农业受损。¹⁴⁸ 巴勒斯坦可供农业使用的土地面积从 1980 年的 240 万德南减少到 2010 年的大约 100 万德南，农业占巴勒斯坦国内生产总值的比重下降，从 1972 年的 35% 降至近年来的仅 4%。¹⁴⁹

73. 妇女因农业部门的衰退而遭受过大损害，原因是替代就业机会并未出现。¹⁵⁰ 在以色列占领之前，约有 60% 的巴勒斯坦妇女在农业部门工作，但目前仅有 8% 的妇女在该部门工作，主要原因就是失去了土地和水。¹⁵¹ 此外，以色列境内和以色列定居点的其他就业机会主要是在建筑部门和(或)需要通过以色列检查站，对

¹⁴⁴ A/HRC/48/43，第 26-35 段和第 43 段。

¹⁴⁵ 见人道主义事务协调厅，救济网，“西岸获得水的挑战”，2021 年 4 月 14 日。

¹⁴⁶ B'Tselem，“Israel demolishes home and 2 livestock enclosures and rest tent, and confiscates 3 water containers, al-Jawaya, South Hebron Hills”，19 July 2022.

¹⁴⁷ 见 E/ESCWA/CL2.GPID/2020/TP.29，第 23 和 35 页。另见 Bimkom，“The effect of forced transfer on Bedouin women”，2017 年；和 Abdel-Rahman Al-Tamimi，《Environmental Challenges in Palestine “Gender Perspectives”》，Palestinian Working Women Society for Development (October 2021)，pp. 16, 26 and 27.

¹⁴⁸ 见 Women’s Centre for Legal Aid and Counselling，“WCLAC’s shadow report for the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 66th Session – Israel Review, 2019, p. 11。可查阅 <http://www.wclac.org/files/library/19/10/yekz3kqu2vf4q0o3xolozc.pdf>。

¹⁴⁹ 见联合国贸易和发展会议，《被围困的巴勒斯坦的农业部门》，第 7 和 8 页。另见 TD/B/67/5，第 31 段。

¹⁵⁰ 见 TD/B/67/5，第 31 段；Women’s Centre for Legal Aid and Counselling，“WCLAC’s shadow report”，p. 11。

¹⁵¹ 见国际劳工组织(劳工组织)，《阿拉伯被占领土的工人处境：总干事的报告——附录》，2021 年(劳工组织文件，ILC.109/DG/APP/2021)，第 18 页。

妇女而言不太可行。¹⁵² 西岸巴勒斯坦人的劳动力参与率在妇女和男子之间有很大差别。据估计，妇女参与率是 17%，男子参与率是 74%。妇女参与率仍是世界上最低的 10 个国家之一。¹⁵³ 持续的收入差距以及妇女对土地和财产等其他经济资产的控制有限，使妇女的生计权进一步遭受损害。¹⁵⁴

74. 委员会认为，以色列执行的政策对环境造成了严重影响，违反了其作为占领国的义务，即除非有军事上的必要，否则必须保护被占领土上的公共和私人财产。¹⁵⁵ 这些违反行为包括：建造工作，例如修建隔离墙；破坏橄榄园、葡萄园和橘子园，损害生物多样性和生态系统；违反《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》，将以色列的危险废物转移至西岸的处理厂；¹⁵⁶ 转移电子废物；¹⁵⁷ 过度开采包括水在内的自然资源；¹⁵⁸ 西岸的以色列工业缺乏空气污染控制以及对农田造成极大破坏。¹⁵⁹

七. 结论

A. 占领的合法性问题：持久性和事实上的吞并

75. 委员会认为，有合理理由得出以下结论，即根据国际法，以色列对巴勒斯坦领土的占领目前是非法的，原因是占领具有持久性，而且以色列采取了行动，在事实上和法律上吞并了部分土地。以色列为在当地制造不可逆转的事实和扩大其对领土控制而采取的行动，即是其持久占领的反映，也是这种占领的驱动因素。定居活动是达成此种结果的主要手段。以色列官员的言论进一步证明，以色列打算永久占领；以色列不采取旨在结束占领的行动，包括有关“两国解决方案”或任何其他解决方案的行动，也证明了这一点。以色列继续以武力占领该领土，就必须承担因持续违反国际义务而产生的国际责任，并继续对任何侵犯巴勒斯坦人民权利的行为负责。

¹⁵² 见 TD/B/67/5，第 31 段。

¹⁵³ 截至 2019 年。见 E/ESCWA/CL2.GPID/2020/TP.29，第 32 页。

¹⁵⁴ 见巴勒斯坦国，巴勒斯坦中央统计局，关于劳动力调查结果的媒体报道，2019 年 8 月 7 日，p. 24，可查阅 http://pcbs.gov.ps/portals/_pcbs/PressRelease/Press_En_7-8-2019-lf_3-en.pdf。另见 E/ESCWA/CL2.GPID/2020/TP.29，pp. 32 and 33。

¹⁵⁵ 《日内瓦第四公约》，第 53 条。

¹⁵⁶ 见联合国环境规划署，《2020 年巴勒斯坦被占领土环境状况和展望报告》，(2020 年，内罗毕)，第 112 页。另见 www.basel.int/TheConvention/Overview/tabid/1271/Default.aspx。

¹⁵⁷ 见 TD/B/EX(71)/2，第 48 段。

¹⁵⁸ 见 A/HRC/48/43。另见联合国人权事务高级专员办事处，“联合国专家表示，以色列开采巴勒斯坦资源是侵犯人权行为”，2019 年 3 月 18 日。

¹⁵⁹ 见 B'Tselem，“Made in Israel: exploiting Palestinian land for treatment of Israeli waste”，December 2017, p. 14。

76. 委员会得出结论认为，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，吞并了西岸部分地区，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吞并，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。国际法院在其 2004 年的咨询意见中已预料到此种情况，指出隔离墙正在当地制造既成事实，它很可能长期不变，相当于事实上的吞并。这一点目前已成为现实。

77. 委员会强调，以色列的占领及其事实上吞并的政策给整个西岸的巴勒斯坦人的生活带来严重影响，构成严重侵犯和践踏人权的行为以及违反国际人道法的行为。以色列致力于支持这项行动，进而推出一系列旨在维持和扩大该行动的政策，对巴勒斯坦人在各领域的生活都造成不利影响。这些政策包括迁离、驱逐和强行迁移西岸的巴勒斯坦人，征用、掠夺、抢占和盗用土地及重要自然资源，实行动限制，维持胁迫性环境，其目的是分裂巴勒斯坦社会，让巴勒斯坦人离开某些地区，并确保他们无法实现自决权。委员会强调，工商企业正在助长以色列征用和盗用巴勒斯坦土地和资源的行为，正在支持以色列定居者迁移至巴勒斯坦被占领土。

78. 委员会尤其关注基于性别的侵权行为，认为以色列在巴勒斯坦被占领土执行的正在对巴勒斯坦妇女产生普遍的歧视性影响。这些政策使妇女相对于男子而言在经济和社会方面处于极为脆弱的境况。妇女和女童因结构性原因而更易遭受以色列实施的事实上吞并政策的影响，但所有的义务承担人仍未消除这些结构性原因。性别暴力受害者，包括定居者针对妇女和女童实施的袭击、骚扰和威胁行为的受害者，得不到以色列的保护，在以色列控制地区得不到诉诸司法的机会。包括以色列在内的所有义务承担方都有义务采取一切适当措施，消除歧视和暴力侵害妇女行为，包括私人行为体实施的此种行为。¹⁶⁰

79. 委员会认为，不能孤立地看待以色列所宣称的安全关切，这些关切是为其许多政策做辩解的理由。以色列有一些合理的安全关切，但委员会认为，以色列在西岸实施的大量政策和行动并不是为了解决这些关切问题，而是经常使用安全关切来为以色列的领土扩张做辩护。此外，尽管存在安全关切，但以色列采取的所有行动都必须符合适用的国际法。长期掠夺巴勒斯坦人民并否认其基本权利，永远不会成为实现可持续安全的办法。

80. 此外，某些“安全”政策，包括仅供定居者通行的道路、封锁、限制行动自由和惩罚性拆毁房屋，是以歧视性及其他非法措施为基础的，似乎相当于对全体人民的集体惩罚。委员会强调，作为占领国，以色列有义务确保在其占领下生活的人民得到保护并保障其安全和福祉，保证他们能够按照自己的法律、文化和传统，过上尽可能正常的生活。

81. 以色列所谓在法律上对东耶路撒冷的吞并，毫无疑问是非法和无效的，这一点已得到联合国的承认。委员会强调，随着以色列扩大其在东耶路撒冷的定居点，

¹⁶⁰ 《消除对妇女一切形式歧视公约》，第 2 条。另见消除对妇女歧视委员会，第 35 号一般性建议，(2017 年)，第 24 段。

并采取旨在进一步缩小巴勒斯坦人的空间以及胁迫其离开家园的措施和政策，东耶路撒冷巴勒斯坦人的处境继续恶化。

82. 以色列仍占领着加沙，这是因为以色列除其他外，控制着加沙的领空和领水、边界上的陆地过境点以及加沙民用基础设施的供应，包括水电供应。

83. 关于以色列国内的情况，委员会审查了以色列境内巴勒斯坦公民的待遇，并注意到他们仍受到歧视性法律和公共政策的影响，包括在教育、住房和建筑以及就业等领域，委员会打算在今后的报告中审查这一问题。

84. 委员会认为，不能再对以色列的持久占领和事实上的吞并，包括本报告所述的以色列各项行动置之不理了。应该请国际法院就以下方面发表咨询意见，即以以色列继续拒绝结束占领及其为巩固控制和巩固其以事实上的吞并方式对被占领地区的扩张所采取步骤的法律后果，以及第三国和联合国确保以色列尊重国际法的义务。

B. 国际刑法

85. 委员会得出结论认为，以色列政府实施的导致长期占领、从而导致事实上的吞并的一些政策和行动，可能构成国际刑法规定的犯罪要件。具体而言，委员会提请注意违反《日内瓦第四公约》第四十九条，在巴勒斯坦被占领土设立定居点的行为。与国际刑事法院检察官的初步审查结论一致，¹⁶¹ 委员会有合理理由认为，就占领国将本国部分人口迁移至西岸的行为而言，根据《罗马规约》第八条第(二)款第 2 项第(8)目，这可能犯下了战争罪。

86. 委员会还认为，本报告所述的政策导致巴勒斯坦民众被迫离开某些地区，这改变了巴勒斯坦被占领土的人口组成，并导致巴勒斯坦社区几乎完全被以色列定居点包围；这可能构成《罗马规约》第七条第(一)款第 4 项规定的驱逐出境或强行迁移人口的危害人类罪。此种政策似乎是针对巴勒斯坦民众的蓄意、广泛和有系统的攻击的一部分，旨在将其从西岸部分地区强行迁移，以改变人口组成。根据《罗马规约》第七条第(一)款第 8 项，这些行为也可能构成危害人类罪——迫害。

87. 委员会还认为，正如本报告第 37 段所强调的那样，私人和商业实体为私人或个人使用而掠夺、抢占和盗采自然资源的行为，可能构成《罗马规约》第八条第(二)款第 2 项第(16)目所述的战争罪——抢劫。

88. 除了直接实施此类罪行者以及政治领导人、军事指挥官和其他上级的责任外，委员会还打算探讨以帮助、教唆或以其他方式的协助行动为犯罪提供便利的人的刑事责任。

C. 第三方责任

89. 国际法院强调，根据《日内瓦第四公约》第一条，每个缔约国都有义务不承认因在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙而导致的非法状况，也不得为维持此种

¹⁶¹ 国际刑事法院检察官办公室，“巴勒斯坦局势：初步审查结果摘要”。可查阅 www.icc-cpi.int/sites/default/files/itemsDocuments/210303-office-of-the-prosecutor-palestine-summary-findings-eng.pdf。

状况提供援助或协助。国际法院还表示，它认为联合国、特别是大会和安全理事会，应考虑需要采取哪些进一步行动，以结束修建隔离墙和相关制度导致的非法状况。¹⁶²

90. 《日内瓦第四公约》第一四六条至一四八条还要求缔约国对本身犯有或令人严重破坏该公约之行为的人，予以刑事制裁。本报告列举了若干此类严重违反行为，如非法驱逐或迁移、或非法监禁受保护者，以及在无军事必要的情况下非法和恣意地广泛破坏和侵占财产。

八. 建议

91. 委员会建议以色列政府：

(a) 充分遵守国际法，从速结束对巴勒斯坦和叙利亚领土 55 年的占领；

(b) 遵守国际人道法和国际人权法规定的义务，其中特别包括尊重、保护和落实巴勒斯坦人民的自决权及其自由利用自然资源的权利的义务，这些权利是国际人权法，包括《公民及政治权利国际公约》和《经济社会文化权利国际公约》第一条规定的权利。

92. 委员会建议大会：

(a) 紧急请求国际法院就以下方面发表咨询意见：以色列继续拒绝结束其对包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土的占领(相当于事实上的吞并)、以色列为实现这一目标而采取的政策和以色列拒绝尊重巴勒斯坦人民自决权的法律后果，以及第三国和联合国确保国际法得到尊重的义务；

(b) 将本报告转交安全理事会，请安理会考虑采取进一步行动，结束以色列长期占领造成的非法状况，并促请安全理事会要求以色列立即结束其长期占领。

93. 委员会建议国际刑事法院检察官办公室优先调查巴勒斯坦被占领土的局势，除查明直接行为人和行使指挥责任的人之外，还要调查那些帮助、教唆或以其他方式协助实施《罗马规约》定义的罪行的人，包括提供犯罪手段的人。

94. 委员会建议安全理事会紧急考虑采取措施，确保以色列立即遵守其国际法律义务和安理会以往各项决议，包括安理会要求结束占领、宣布不允许以武力获取领土和认定定居点活动公然违反国际法的决议。

95. 委员会建议联合国会员国履行国际法规定的义务，包括域外的人权义务，以及日内瓦四公约共同第一条和《日内瓦第四公约》第一四六、一四七和一四八条规定的义务，包括为此调查和起诉涉嫌在巴勒斯坦被占领土实施或以其他方式帮助和教唆或协助实施或企图实施国际法规定的罪行的人。

¹⁶² 《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 159 和 160 段。