



第七十三届会议

议程项目 55

调查以色列侵害占领区巴勒斯坦人民和
其他阿拉伯人人权的行为特别委员会的报告

以色列在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土和被占领
的叙利亚戈兰的定居点

秘书长的报告*

摘要

本报告根据大会第 72/86 号决议编写，介绍了以色列在包括东耶路撒冷在内的西岸和被占领的叙利亚戈兰的最新定居点活动。本报告所述期间为 2017 年 6 月 1 日至 2018 年 5 月 31 日。

* 本报告因并非起草方所能控制的核批流程延误而迟交。



一. 引言

1. 本报告根据大会第 72/86 号决议提交，介绍了该决议在 2017 年 6 月 1 日至 2018 年 5 月 31 日期间的最新执行情况。本报告基于联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)开展的监测活动和其他信息收集活动，以及在巴勒斯坦被占领土的其他联合国实体和非政府组织提供的信息。本报告应结合秘书长和联合国人权事务高级专员近期提交大会和人权理事会的有关报告(A/72/564、A/72/565、A/HRC/37/38、A/HRC/37/42 和 A/HRC/37/43)阅读。秘书长每季度向安全理事会所作关于同一期间第 2334(2016)号决议执行情况的最新通报¹ 也提供了相关信息。

2. 在本报告所述期间，以色列在包括东耶路撒冷在内的被占领的西岸以及被占领的叙利亚戈兰的定居点活动继续有增无减，涉及重大法律动态。助长胁迫性环境的各种状况和行为，包括拆毁房屋、强迫迁离和定居者的暴力行为，仍然令人严重关切。本报告特别审查了扩建定居点方面的事态发展和西岸约旦河谷的胁迫性环境，并探讨了与以色列在被占领的叙利亚戈兰的定居点有关的问题。

二. 法律背景

3. 国际人权法和国际人道主义法同时适用于巴勒斯坦被占领土，即加沙和西岸，包括东耶路撒冷。这尤其包括在法律上适用《关于战时保护平民之日内瓦公约》，该公约对占领国以色列具有约束力。对在巴勒斯坦被占领土和被占领的叙利亚戈兰适用的法律框架的详细分析，见秘书长的近期报告(A/HRC/34/38 和 A/HRC/34/39)。

三. 与定居点有关的活动

4. 在本报告所述期间，推进的定居点计划和定居者暴力行为有所增加，但招标公告和开工率有所减少。在 C 区拆毁巴勒斯坦人的建筑和驱逐巴勒斯坦人的行为仍在继续，但步伐比上个报告所述期间慢。5 月，以色列高级法院批准拆除贝都因村庄 Khan al-Ahmar-Abu al-Helu，该村居住着约 181 名巴勒斯坦人。

A. 扩建定居点

5. 上个报告所述期间发现包括东耶路撒冷在内的西岸的定居点计划快速推进，目前这一状况仍在持续，但发现招标公告和开工数目有所减少。在 C 区推进了约 5 800 个住房单元的建造，而上个报告所述期间则不到 4 000 个单元；增建 1 700 个单元的计划已进入最后审批阶段，而上个报告所述期间的数目为 600 个单元。在东耶路撒冷，地区规划委员会推进了建造大约 2 300 个单元的计划，而上个报告所述期间为 1 500 个单元。为 C 区定居点的近 2 100 个单元进行了招标，而上个期间为 2 800 个单元。2016 年 7 月以来，没有为东耶路撒冷的住房单元进行新的招标。有关 C 区定居点开工情况的官方数据显示，开工数目与上

¹ 见 <https://unsc.unmissions.org/security-council-briefings-0>。

个报告所述期间相比有所减少。² 2018年3月,开始在希伯伦郊外的 Qiryat Arba 定居点附近修建一个新的工业区。³

6. 在本报告所述期间,没有将前沿定居点合法化,也没有宣布为国有土地。⁴ 在西岸南部大约4亩已宣布的国有土地上建立了 Shabtai's 农场前沿定居点。媒体报道和以色列非政府组织 Ta'ayush 指出,2月25日,定居者接管了约旦河谷北部 Aqaba 附近的一个空的军事基地,并将其变为前沿定居点。人道主义事务协调厅报告说,定居者随后骚扰该地区的巴勒斯坦人,导致巴勒斯坦和以色列活动家抗议,定居者在抗议后于3月1日离开该前沿定居点。此外,一名巴勒斯坦人在 Hallamish 定居点实施了袭击,造成该定居点三名居民身亡,作为回应,在未经批准的情况下在该定居点增建了几个活动房屋,以色列国防军设立了两个检查站,据报告,国防军偶尔限制该地区巴勒斯坦社区之间的通行。

B. 巩固定居点

7. 2017年8月31日,以色列政府发布第1789号军事命令,为希伯伦 H2 区的定居点设立“民事服务管理机构”,从而进一步巩固了定居者在希伯伦的存在(A/HRC/37/43,第12段)。⁵ 2018年3月21日,定居者腾空了位于 H2 区的 Abu Rajab 家房屋的几个部分。他们是在2017年7月接管该房屋的(同上,第14和22段),因为高级法院此前裁定他们应离开该房地,直到有关法律诉讼程序结束。3月26日,大约20个定居者家庭接管了 H2 区的 al-Zaatari 家的房屋,该房屋的所有权存在争议,有关案件目前有待以色列法院审理。⁶

8. 定居者组织继续对东耶路撒冷的发展施加影响。2018年2月11日,以色列政府将 Davidson 中心的一部分的业务责任交给 Elad 定居者组织,该中心是一个主要考古遗址,位于东耶路撒冷圣殿山/尊贵禁地脚下。⁷ 2017年政府批准的建造784米长缆车索道的计划得到了推进;该索道将通过 Silwan 的一些定居者控制的景点将西耶路撒冷和旧城连接起来(S/2018/614,第6段)。在东耶路撒冷,定居者组织牵头的旅游开发极大改变了巴勒斯坦居民区的状况和特点,进一步为扩建定居点创造了立足点(A/HRC/37/43,第41-42段)。

² 仅可获得2017年6月至2018年3月(1 249个单元)以及2016年4月至2017年3月期间(2 758个单元)的数据。

³ 立刻实现和平运动,“New, government-approved settlement founded near Hebron”,2018年3月6日。可查阅:<http://peacenow.org.il/en/new-government-approved-settlement-founded-near-hebron>。

⁴ 2018年2月,以色列政府核准了 Netiv Ha'avot 前沿定居点合法化计划;见 www.pmo.gov.il/MediaCenter/SecretaryAnnouncements/Pages/gov_mes250218.aspx。

⁵ 2018年7月2日,高级法院发布了一项暂定判决令,要求国家说明它为什么没有在希伯伦市、希伯伦复原委员会和公产管理局提交请愿书后取消军事命令(HCJ 358/18)。

⁶ Yotam Berger, “Israeli settlers occupy homes in Hebron claimed to be Palestinian”,《国土报》,2018年3月27日。可查阅:www.haaretz.com/israel-news/israeli-settlers-occupy-homes-in-hebron-claimed-to-be-palestinian-1.5954588。

⁷ 该项决定可查阅:www.gov.il/he/Departments/publications/reports/gov_mes110218。

立法发展

9. 2018年1月2日，以色列议会通过了《基本法：以色列首都耶路撒冷》的拟议修正案，涉及更改耶路撒冷市区边界。修正案要求获得议会超级多数票，即80票，才能核准将耶路撒冷的领土让给“外国实体”，这会阻碍中东和平进程范围内的任何边界谈判。该修正案减缓了今后的其他更改，降低了更改耶路撒冷市区边界所需的门槛(同上，第10-11段)。在这方面，有必要回顾，大会在第72/14号决议第17段中促请停止“在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土采取旨在改变该领土的性质、地位和人口构成(包括没收和事实上吞并土地)的一切单方面行动”。

10. 2018年2月12日，以色列议会通过了一项法律，将以色列高等教育理事会的管辖权适用于西岸的以色列定居者，并追溯承认军事当局以前承认的定居点内的高等教育机构。5月28日，一项法案在以色列议会通过了一读，⁸其中规定与西岸有关的请愿书将送交耶路撒冷行政事务法院，而不是高级法院。⁹该法将进一步限制巴勒斯坦人诉诸法律的机会，¹⁰并扩大以色列行政法院对西岸的权限，因此也将构成导致以色列和巴勒斯坦被占领土之间的区别模糊不清的又一个步骤。¹¹

11. 根据2017年12月31日总检察长应以色列司法部长的请求颁布的指令，对于政府提出的所有提请部长级立法委员会批准的法案，均须讨论它们是否适用于西岸的定居点。以色列议会法律顾问照此发布了指导意见，要求各委员会讨论目前正在准备进行表决的任何新法案是否适用于以色列定居点。2018年5月，总检察长办公室仓促对市政选举法适用一项新的修正案，以便选举法的新规定可在通过后两周内通过军事命令适用于定居点。

前沿定居点正规化

12. 2017年2月，以色列议会通过了所谓的“正规化法”，该法允许追溯认定在巴勒斯坦人的私有土地上修建的前沿定居点和在现有定居点非法修建的大约另外3000个住房单元合法。巴勒斯坦地区议会和人权组织向高级法院提交了请愿书，¹²在高级法院就其合法性作出裁定前，该法一直没有得到执行。总检察长反对该法，并指出，以前就存在的法律已经规定以色列在西岸的巴勒斯坦人私有土

⁸ 该法案提到巴勒斯坦人和定居者提交的关于信息自由、规划和建设、西岸的行动自由以及行政命令的请愿书。

⁹ 该法于2018年7月17日获得通过。

¹⁰ 鉴于高级法院收取费用，以及由于缺乏在巴勒斯坦被占领土适用的法律方面的法律专家，包括国际法方面的专家，法律保护较少，巴勒斯坦人诉诸法律的机会将有限。

¹¹ 《1907年海牙第四公约》所附章程(《海牙章程》)，第四十三条；《关于战时保护平民之日内瓦公约》，第六十四条。

¹² 请愿书是人权组织 Yesh Din、立刻实现和平运动和以色列民权协会于2017年3月3日代表27个巴勒斯坦地方议会、4名巴勒斯坦土地所有人和13个以色列民间社会组织提交的。2018年6月3日，高级法院的一个经扩大的分庭受理了请愿书。尚未作出任何裁决。

地上修建的建筑物是合法的(A/HRC/37/43, 第 16-17 段)。2017 年 8 月, 以色列政府针对向高级法院提交的反对该法的请愿书作出了初步答复, 其中宣布在西岸建立定居点是以色列公民的天赋权利。¹³

13. 2018 年 2 月 15 日, 西岸犹太人定居点土地所有权问题合法化委员会¹⁴ 提交了最后报告, 其中载有前所未有的建议, 旨在使以色列未经批准在西岸修建的数千建筑物、包括在私人拥有的巴勒斯坦土地上修建的建筑物合法化。¹⁵ 有两项建议基于总检察长提出的有争议的法律意见, 他在这些意见中确定了除正规化法以外的其他备选办法(A/HRC/37/43, 第 17 段)。委员会的其他建议包括停止国有土地边界测量工作队(亦称“蓝线工作队”)的工作, 该工作队审查定居点的正式边界, 确保定居点仅包括国有土地。虽然有人批评该工作队的活动没有成效, 但这些活动旨在解决有关不规范行为的申诉, 并纠正侵犯土地遭不法没收的土地所有者权利的行为(A/HRC/31/43, 第 21-23 段, 及 A/71/355, 第 13 段)。

C. 定居点对人权的影响

与定居点有关的暴力行为

14. 在本报告所述期间, 在西岸, 有 89 名巴勒斯坦人被定居者打伤, 3 人被害; 有一名巴勒斯坦人因据称发生一起匕首刺袭事件而丧生。还发生了 127 起财产受损事件, 其中包括 5 782 株果树被毁。人道主义事务协调厅称, 事件数量从 2018 年初起增多, 月均事件数量达到了 2015 年以来的最高点, 同 2017 和 2016 年相比分别增加了 54% 和 150%。纳布卢斯地区继续发生大量的定居者攻击事件, 约占西岸记录到的事件的三分之一。西岸有 6 名以色列人被巴勒斯坦人杀害, 而上一个报告期有 13 人被害。在本报告所述期间, 有 58 名以色列平民受伤。

15. 与定居点有关的暴力行为, 形式上无论是定居者攻击巴勒斯坦人民和财产, 还是以以色列安全部队和巴勒斯坦人之间发生冲突, 都仍然令人严重关切。人道主义事务协调厅称, 定居者企图进入和(或)袭击西岸的巴勒斯坦社区, 结果, 巴勒斯坦人和以色列安全部队发生好几次冲突, 导致 348 名巴勒斯坦人受伤。

16. 人权高专办和人道主义事务协调厅监测到的情况显示, 在本报告所述期间, 西岸南部 Tuwani 农村地区的定居者暴力和骚扰事件剧增, 事件都自 Avigayil 前沿定居点和 Havat Ma'on 定居点起头。¹⁶ 2018 年 3 月 30 日, 两名定居者骑四轮摩托车, 带了一桶石头, 袭击巴勒斯坦人和国际非政府组织工作人员, 骚扰他们

¹³ 政府于 2017 年 8 月 21 日针对反对“正规化法”的请愿书提交高级法院的初步答复可查阅: <https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/files.yesh-din.org/הסדרה+חוק/Govenment+response+to+regulation+law+petition.pdf>。

¹⁴ 该委员会是作为政府联合协定的一部分并经安全内阁就此事项作出决定后设立的。

¹⁵ 见 www.haaretz.co.il/embeds/pdf_upload/2018/20180504-102258.pdf。

¹⁶ 联合国, 人道主义事务协调厅, 《人道主义公报: 巴勒斯坦被占领土》, 2018 年 5 月。

并投掷石块。他们故意开四轮摩托车冲撞一名 21 岁的巴勒斯坦男子，撞断了他的腿。后来向警方报了案。¹⁷

17. 作为占领国，以色列有义务采取力所能及的一切措施，尽可能恢复和确保巴勒斯坦被占领土的公共秩序和生活，并始终保护巴勒斯坦人免遭一切暴力行为之害。¹⁸ 以色列有义务尊重、保护和实现巴勒斯坦人民的人权(A/HRC/34/38, 第 13、36 和 37 段)。

18. 定居者暴力行为增多，时间上与 2018 年初以色列当局拆除好几个前沿定居点和非法建筑(包括在 Maoz Ester、Havat Ma'on、Geulat Zion 和 Rosh Yosef 等地)相吻合。¹⁹ 如以往文件所述(A/72/564, 第 20-22 段)，以色列安全部队不阻止定居者发动攻击或不对其耳闻目睹的攻击作出反应，仍然是司空见惯的事情。以色列当局每每不对定居者暴力案件进行调查、不起诉肇事者，²⁰ 这不利于受定居者暴力侵害的巴勒斯坦受害者提出申诉。²¹ 巴勒斯坦受害者就以色列人在西岸的犯罪行为报案 26 起；2017 年开始审理，并由非政府组织 Yesh Din 监测，其中两起案件最终提起起诉。半数案件以“违法者身份不明”的理由结案，原因是找不到、也无从指认违法嫌疑人。²² 然而，2018 年 3 月，以色列法庭因一名以色列人参加 2015 年对巴勒斯坦人的“价格标签”袭击而裁定他属于恐怖组织成员。他和另外两名以色列肇事者——当时或是儿童，或是参加了以色列国防军——被判处 32 个月至 5 年徒刑。²³

定居点对面临被强迫转移风险的巴勒斯坦社区的影响

19. 联合国人权事务高级专员办公室开展的监测显示，2018 年初，由于环境的胁迫性越来越强，H2 区的一家人被迫搬到 H1 区。这家人的父亲希望不暴露身份，称他的家人一再遭受定居者的暴力行为和骚扰，他们日常生活的大部分方面，包括子女将来的婚嫁，都因 2017 年 10 月以来该地区设置新的检查站和其他障碍而变得越发困难(A/HRC/37/43, 第 13 段)。尽管困难重重，这家人还是决定留下来，但是根据他们的说法，他们的女儿在通往 H2 区的检查站遭到以色列男兵骚扰，之后，他们决定搬家。鉴于占领国的胁迫行动触发了他们的决定，这一家人的迁移不能被视为自愿性质，因此，这就引起了人们对强迫转移的严重关切(见下文第

¹⁷ 根据联合国人权事务高级专员办事处的监测数据。

¹⁸ 《海牙章程》，第四十三和四十六条；《关于战时保护平民之日内瓦公约》，第二十七条。

¹⁹ 据联合国中东和平进程特别协调员办事处报告。

²⁰ A/HRC/37/43, 第 23 段；A/71/355, 第 50 段；和 A/HRC/34/38, 第 33 段。

²¹ Yesh Din, “Data sheet, December 2017: law enforcement on Israeli civilians in the West Bank”, 2018 年 1 月 7 日，第 4 页。

²² 据 Yesh Din 报告；秘书处存档数据。

²³ Yotam Berger, “In first, settler who carried out ‘price tag’ attacks convicted of membership in terror group”, 《国土报》，2018 年 3 月 29 日。可查阅：www.haaretz.com/israel-news/premium-settler-who-carried-out-price-tag-attack-convicted-of-terror-group-1.5959079。

57-58 段)。该地区的其他家庭也表达了类似的关切，提到越来越带有胁迫性的因素，包括妇女在检查站被男兵搜查以及对儿童的影响。

20. 人权高专办关注了东耶路撒冷 Shaykh Jarrah 的 Shamasneh 一家人遭驱逐后流离失所的情形。他们是在 2017 年 9 月 5 日根据法院的命令遭到驱逐的，法院接受了定居者对 1948 年前财产所有权提出的要求(A/HRC/37/43, 第 43 段)。²⁴ 10 月, 这户八口之家搬到了以色列的 Bayt Naqubah, 离他们原来的家约有 15 公里。占领国强迫驱逐和其他胁迫行动造成该家庭非自愿迁移, 引起了人们对强迫转移的深切关注(见下文第 57-58 段)。

21. 在本报告所述期间, 以色列拆除了西岸的 343 座建筑,²⁵ 导致 408 人流离失所, 其中包括 189 名儿童, 而上一个报告所述期间内则拆除 719 座建筑, 有 1 083 人流离失所, 其中包括 554 名儿童。人道主义事务协调厅称, 本报告所述期间内拆除的建筑包括 13 所与学校有关的建筑, 而截至 2018 年 5 月 31 日, 45 所学校(37 所在 C 区, 8 所在东耶路撒冷)收到了拆除令或“停业”令。继 2016 年拆除的建筑数目创下新高之后, 本报告所述期间, C 区的拆除数目处于 2009 年联合国开始记录以来的最低点。

22. 2018 年 5 月 24 日, 高级法院批准拆除贝都因村庄 Khan al-Ahmar–Abu al-Helu, 包括其学校(A/HRC/37/43, 第 25 段, 及 A/69/348, 第 12-16 段)。在本报告编写之时, 该村 181 名巴勒斯坦居民即刻就可能被强迫转移。这项裁决为该地区其他贝都因社区开了极其不好的先河。2017 年 9 月, 以色列国防部长宣布, 正按计划拆除 Suseya 社区的建筑(A/HRC/37/43, 第 25 段)。2018 年 2 月 1 日, 高级法院作出裁决, 允许立即拆除该社区的七座建筑。²⁶

23. 2018 年 5 月 2 日, 以色列民政局以没有以色列建筑许可证为由, 在位于 Masafer Yatta 射击区的 Markaz、Halawah、Fakhiet 和 Jinba 社区进行了几次拆除和没收活动。有 10 栋住宅建筑、3 个动物围栏和 3 个供水系统被拆除, 5 个太阳能系统被没收。拆屋行动导致 35 名巴勒斯坦人无家可归, 其中包括 8 名儿童。²⁷ 没收发电工具, 也影响了对社区所产食品加以冷藏的能力, 而这些食品是其主要生计来源。

²⁴ 以色列自 1948 年以来颁布的三项法律结合起来, 就允许犹太人根据所谓的 1948 年前犹太人所有权提出财产所有权要求。然而, 1948 年前在现属以色列国土的地区拥有土地或财产的巴勒斯坦人却未被授予任何对等的权利(A/HRC/37/43, 第 40 段)。

²⁵ 这些建筑中, 有 131 个位于东耶路撒冷。

²⁶ Haqel, “High Court decision: 7 structures in the village of Susya will be demolished with immediate effect”, 2018 年 2 月 1 日。可查阅:
<https://static1.squarespace.com/static/54231cc6e4b0d46e9dc0c8c1/t/5a75022eec212dda58e42b08/1517617711401/High+Court+Decision+February+1st+2018.pdf>。

²⁷ 联合国人权事务高级专员办事处的监测数据; A/HRC/34/39, 第 44 段。

24. 2018年4月17日，以色列当局发布军事命令，指示拆除在C区未经许可建造的新建筑，²⁸ 赋予以色列民政局在任何建筑建好六个月之内(在96小时内)加以拆除的权力，包括尚未入住或居住时间不足30天的任何住宅。

25. 这种拆除和强迫迁离必然导致许多侵犯人权行为(A/HRC/37/43, 第3段)，使胁迫性环境更趋恶化，并引起人们对强迫转移风险的关切。人们还由此对以色列遵守对占领国具有约束力的国际人道主义法相关规定(包括禁止破坏财产和从事教育的机构)的情况感到关切。²⁹

四. 定居点的影响：关于约旦河谷胁迫性环境的个案研究

26. 约旦河谷和死海地区约占西岸的30%，那里生活着约64 000名巴勒斯坦人和约8 000名以色列定居者。³⁰ 巴勒斯坦人基本上无法进入约旦河谷广阔肥沃的土地；以色列定居点直接控制了该地区约15%的面积，过去几十年间，约21%的河谷被宣布为“自然保护区”，以军令形式禁止对土地进行任何使用。此外，以色列军队宣布约56%的河谷为“封闭军事区”，主要用于军事训练目的(称为“射击区”)。禁止巴勒斯坦人进入封闭军事区，但在封闭前就住在此地者除外。封闭军事区、自然保护区和划分给定居点的土地致使约旦河谷的78.3%为禁止巴勒斯坦居民进入的地区。³¹

27. 这种情况引发一系列可能的侵犯人权行为，同时严重限制了巴勒斯坦经济发展的潜力。³² 在占该地区90%的约旦河谷C区，大约10 000名巴勒斯坦人生活在50多个贝都因社区或牧民社区。³³ 这些被认为是西岸最弱势的社区，获得教

²⁸ 与拆除新建筑有关的军事命令(第1797-2018号)于2018年6月16日生效，有效期暂定两年，有可能延期。一些组织向高级法院提交了反对这项命令的请愿书。2018年6月19日，针对请愿人提出的暂停执行军事命令的临时命令动议，国家检察院通知法院，在法院作出裁决之前，将暂停执行军事命令。

²⁹ 《关于战时保护平民之日内瓦公约》，第五十三条；《海牙章程》，第五十六条(如A/HRC/34/38号文件第21和33段所述)。

³⁰ 立刻实现和平运动，“约旦河谷”，2017年。可查阅：<http://peacenow.org.il/wp-content/uploads/2017/04/JordanValleyEng.pdf>。

³¹ 联合国，人道主义事务协调厅，“西岸的通行和准入最新情况”，特别关注，2011年8月。可查阅：www.ochaopt.org/sites/default/files/ocha_opt_movement_and_access_report_august_2011_english.pdf。

³² Leila Farsakh, “From domination to destruction: the Palestinian economy under the Israeli occupation”, 载于Adi Ophir, Michal Givoni and Sari Hanafi, *The Power of Inclusive Exclusion: Anatomy of Israeli Rule in the Occupied Palestinian Territories* (Brooklyn, New York, Zone Books, 2009), pp.389 - 390。

³³ 见www.btselem.org/jordan_valley。

育、保健服务、水、卫生和电力的机会有限。受胁迫因素的影响，他们也面临着被强迫转移的巨大风险。³⁴

28. 居住在射击区的贝都因人或牧民社区存在其他的弱势，其人道主义需求很大。³⁵ 在没有现行敌对行动的情况下，射击区主要是服务于军事训练的目的，因此似乎没到军情迫切或军事行动绝对必需的地步——这两种情况分别可能成为撤离人口或破坏财产的理由；³⁶ 射击区土地已转给定居点，就说明了这一点(A/72/564, 第 47 段)。

29. 2017 年 10 月，以色列总理表示，“约旦河谷将永远是以色列的一部分”。³⁷ 约旦河谷占西岸近 30%，但其人口在定居总人口中占 2% 以下，在推进定居点住房单元计划中所占份额很低。2017 年 11 月，建筑部长宣布政府打算“加强约旦河谷，将现有定居点的规模扩大一倍”，增加定居在约旦河谷的以色列人的福利。³⁸ 2018 年 2 月，以色列民政局的一个小组委员会推出创建旅游景点的计划，在巴勒斯坦村庄 Fasa'il 和 Petza'el 定居点附近的一个新大院里，开设 120 间旅馆房间并搞各种活动。³⁹ 加上 2017 年初在定居点附近的射击区修建赛道，这些计划可以被视为在努力促进以色列在该地区的旅游业。⁴⁰

30. 除了国家批准的定居点外，前沿定居点使得与邻近的巴勒斯坦社区的紧张关系每下愈况，特别是在约旦河谷北部(见下文第 39-43 段)，已在那里的巴勒斯坦土地上建起了六个前沿定居点，⁴¹ 包括自 2016 年 10 月以来建立的三个。2018 年 2 月，定居者在一个废弃的军事基地临时设立了一个前沿定居点(见上文第 6 段)。

³⁴ 联合国，人道主义事务协调厅，“约旦河谷北部四个牧民社区面临迫在眉睫的强迫转移风险”，《人道主义公报：巴勒斯坦被占领土》，2017 年 10 月。可查阅：www.ochaopt.org/content/four-herding-communities-northern-jordan-valley-imminent-risk-forcible-transfer。

³⁵ 联合国，人道主义事务协调厅，“射击区和强迫转移风险”，《人道主义公报：巴勒斯坦被占领土》，2017 年 5-6 月特刊。可查阅：www.ochaopt.org/content/firing-zones-and-risk-forcible-transfer。

³⁶ 《关于战时保护平民之日内瓦公约》，第四十九条第二款和第五十三条。

³⁷ Yotam Berger, “Netanyahu calls region ‘strategic defensive belt for the country’ in the ceremony marking 50 years of Israeli settlement in Jordan Valley”，《国土报》，2017 年 10 月 19 日。可查阅：www.haaretz.com/israel-news/1.818231。

³⁸ David Israel, “Housing Minister: Israel to double Jordan Valley settlements”，《犹太人新闻》，2017 年 11 月 9 日。可查阅：www.jewishpress.com/news/eye-on-palestine/housing-minister-israel-to-double-jordan-valley-settlements/2017/11/09/。

³⁹ 立刻实现和平运动，“The Higher Planning Committee approved three new settlement areas today”，2018 年 2 月 12 日。可查阅：<http://peacenow.org.il/en/higher-planning-committee-approved-three-new-settlement-areas-today>。

⁴⁰ Edo Konrad, “Settlers building race track inside IDF live-fire training zone”，《+972 杂志》，2017 年 2 月 27 日。可查阅：<https://972mag.com/settlers-building-race-track-inside-idf-live-fire-training-zone/125476/>。

⁴¹ 在属于 al-Aqabah、Hamam al-Malih、Umm al-Jamal、Ein al Hilweh、Tall al-Himmah、Khirbat Samarah 和 al-Farisiyah 村的土地上。

A. 歧视性规划和分区

31. 由于约旦河谷大部分地区位于 C 区，巴勒斯坦人登记土地、获得建筑许可证和地方计划纲要的可能性非常有限。⁴² 要在 C 区进行合法建设，就要有以色列当局就该地区核准的地方计划纲要，之后必须经过漫长而昂贵的许可证申请过程，而且往往申请不下来(A/72/564，第 25 和 35 段)。⁴³ 为了提高巴勒斯坦人申领建筑许可证的能力，自 2011 年以来，巴勒斯坦和国际利益攸关方已为整个 C 区的各社区编制了 102 份地方计划纲要，并提交以色列民政局。然而，只有 5 份计划得到了以色列民政局的批准，约旦河谷提交的 11 份计划没有一份获批。⁴⁴ 例如，Jiftlik 是约旦河谷最大的社区之一，人口约 5 000 人，在没有获批的全面计划的情况下，它面临着应对人口自然增长的问题。2013 年向以色列民政局提交了一份规划提案，但此后一直没有下文。在 C 区没有许可证就进行建筑，要冒很大的被拆风险(见下文第 33-38 段)。目前，Jiftlik 收到 217 份违章建筑拆除令。⁴⁵

32. 如前所述，以色列在 C 区和东耶路撒冷的分区和规划政策具有歧视性，被认为不符合国际法的要求；建筑许可证几乎不可能拿到(A/HRC/34/38，第 26 段)。巴勒斯坦人别无选择，只能冒着被拆毁的风险，在没有许可证的情况下建房，这是重要的胁迫性环境因素。

B. 拆除房屋和强迫迁离或威胁这样做

33. C 区和东耶路撒冷的限制性建筑许可证制度使得巴勒斯坦人几乎无从适应家庭规模的增长(A/HRC/37/43，第 31 段)。人权高专办和人道主义事务协调厅监测了 2017 年 11 月 7 日 Jiftlik Ash Shunah (C 区)四栋房屋被拆案，有 20 名巴勒斯坦人受到影响。这些房子是在没有以色列许可证的情况下建造的。一位年轻的母亲描述了她的房屋是如何造起来、以容纳一个有三个小孩的新家庭的。家具齐全的房子被毁，意味着多年的积蓄和建筑付诸东流，这个家庭被迫搬回到丈夫父母的房子里去。

34. 就适足生活水准权(包括住房权和禁止强迫迁离以及禁止非法或任意干涉隐私、家庭和住宅)而言，以色列规划制度的实施令人关切(A/HRC/34/38，第 26 段)。在接纳新的和不断扩大的家庭方面存在障碍，对年轻人影响尤甚，可能会使他们对结婚踌躇不前，或迫使他们离开。

35. 人道主义事务协调厅称，约旦河谷 C 区数千名巴勒斯坦居民面临房屋被拆的风险。2017 年 10 月，高级法院允许拆除 Makhul、Humsat al-Buqay'ah、al-Farisiyah-Ihmayer 和 al-Farisiya-Nabe al-Ghazal 等巴勒斯坦社区的 200 多栋建筑，估计有

⁴² 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 区空间规划，2015 年 5 月，第 17 页；A/72/564，第 33 段；A/68/513，第 32 段。

⁴³ 2007 年至 2016 年，巴勒斯坦人在 C 区申请建筑许可证的平均获准率不到 4%。见联合国，人道主义事务协调厅，“约旦河谷北部的四个牧民社区”。

⁴⁴ 人居署，以色列占领的巴勒斯坦领土西岸 C 区空间规划。

⁴⁵ 人道主义事务协调厅。

171 人(其中 50% 以上为儿童)即刻面临流离失所的风险。四个社区中, 许多人已有过房屋被拆和随之而来的流离失所境遇。自 2013 年以来, Makhul 发生了几次拆除房屋行为, 结果, 10 户家庭中有 5 户(50 人中的 21 人)离开, 前往西岸其他地区。⁴⁶

36. 在本报告所述期间, 约旦河谷有 54 座建筑被拆除或没收, 42 人流离失所, 其中包括 21 名儿童。⁴⁷ 与上个报告所述期间相比, 数字有所下降。在上个报告所述期间, 有 262 座建筑被拆除, 276 人流离失所, 其中包括 114 名儿童。拆毁房屋通常对妇女有严重影响, 因为她们往往是大家庭的主要护理者, 并管理家庭生计(A/HRC/37/43, 第 44 段)。秘书长称, 拆除房屋对妇女和女童的隐私权和健康权造成了过大的影响(A/72/564, 第 52-53 段)。

37. 泛泛而言, 拆除和强迫迁离贝都因社区和牧民社区造成的损失影响了人们的生活, 导致受影响家庭支出增加, 包括不许他们在拆除前拿走财产(A/72/564, 第 57 段)。

38. 许多起可能违反国际人道主义法和人权法的行为都是围绕拆除或威胁拆除展开的(见上文第 25 段); 拆除或威胁拆除也是造成可能迫使人们离开的胁迫性环境的一大因素。⁴⁸

C. 行动自由

39. 为定居点和前沿定居点目的没收若干地区, 将土地指定为军事区和自然保护区, 定居者再进行骚扰——这一切对约旦河谷巴勒斯坦人的行动自由产生了毁灭性影响。

40. 人权高专办监测了约旦河谷北部 Khirbat Tall al-Himmah 的巴勒斯坦牧民社区所受到的此种影响。该社区位于 C 区, 在 Mehola 定居点和 Giv'at Sal'it 前沿定居点之间; 自 2016 年 9 月在离村庄 200 米远的巴勒斯坦私人土地上建立 Shirat Ha'asabim 前沿定居点以来, 该社区经历的定居者暴力和拆除威胁有所增加。⁴⁹ 居民们, 特别是放牧绵羊的牧民, 叙说他们自那时起是如何一直受到定居者骚扰的。他们重点提到威胁和骚扰事件, 包括以羊群为目标的事件, 以及定居者采取实际措施不让他们进入该社区过去 40 年来一直依赖的唯一放牧区。这种情况给社区带来了巨大的经济损失, 因为牧民需要购买更多的动物饲料或租用附近的巴勒斯坦土地来饲养牲畜。这个村庄约有 100 人, 但自 2009 年以来, 有 44 座社区建筑被拆除和(或)没收, 而有 64 人, 包括 25 名儿童, 曾住在这些建筑里。⁵⁰

⁴⁶ 联合国, 人道主义事务协调厅, “约旦河谷北部的四个牧民社区”。

⁴⁷ 人道主义事务协调厅。

⁴⁸ A/72/564, 第 37-58 段; A/HRC/25/38, 第 11-20 段; A/HRC/31/43, 第 44 和 46 段; A/HRC/28/80, 第 24 段; 以及 A/69/348, 第 13 段。

⁴⁹ 人道主义事务协调厅称, 自 2016 年 9 月以来, 发生了四起拆除或没收案件。

⁵⁰ 人道主义事务协调厅, 中央外地协调股, 2017 年案例说明(秘书处存档)。

41. 2016 年 12 月，定居者在被宣布为自然保护区的巴勒斯坦人私有土地上建立了 Umm Zuqah 前沿定居点。附近的 Khirbat Samarah 牧民社区报告说，来自该前沿定居点的定居者每天威胁牧民并追逐他们的动物。没有世界基督教协进会的巴勒斯坦和以色列普世陪伴计划⁵¹ 和 Ta'ayush 等组织的保护性存在，牧民们已经无法牧羊了。过去 10 年间，有五个家庭已经离开该社区，原因是屡屡发生拆除事件，而他们的放牧区也受到更多限制——这些放牧区属于巴勒斯坦人的私有土地，却被宣布为自然保护区，后来就在那里建设起前沿定居点。社区成员称，来自前沿定居点的定居者一直在骚扰等校车的儿童。社区不断受到骚扰和恐吓，加上其他障碍，如在受教育机会方面，导致该社区将 11 岁以上儿童送到 50 公里外的图巴斯，与家人分开生活。

42. Khirbat Tall al-Himmah 和 Khirbat Samarah 社区报告了定居者的类似行为，他们用棍棒和火器威胁牧羊人，阻止他们进入土地，并动用四轮摩托车、马、狗或汽车追逐、惊动和驱散羊群。同人权高专办面谈过的所有牧羊人都报告说，这种行为给绵羊造成精神压力，有时导致流产。这些社区称，在定居者骚扰或袭击事件中，大多数情况下，以色列安全部队都不在场。他们在场时，据说也不进行干预以保护巴勒斯坦人。

43. 牧民和向他们提供保护的组织(如巴勒斯坦和以色列普世陪伴计划和 Ta'ayush)称，定居者要求以色列国防军对占约旦河谷 64% 的军事区和自然保护区实施行动限制，⁵² 阻止巴勒斯坦牧民进入，但对在这些地区放牧或建立前沿定居点的定居者则不适用此种限制。这些障碍对粮食资源和相关收入产生影响，可能迫使贝都因人和牧民社区离开，因为放牧是他们唯一的收入来源。

D. 对生命权、自由权和人身安全权的影响

44. 约旦河谷的情况与西岸 C 区其他地方一样，位于射击区内部或周围的社区不断受到军事训练、包括实弹射击的影响(A/HRC/34/39，第 52 段，及 A/72/564，第 41 段)。

45. 2014 年，一名以色列上校向以色列议会某小组委员会指出，以色列军队正在利用 C 区内的军事射击区来阻止未经许可建造巴勒斯坦建筑。⁵³ 据以色列非政府组织以色列占领区人权信息中心称，2018 年 3 月至 7 月，以色列国防军几乎每天都在约旦河谷 14 个巴勒斯坦社区附近进行军事演习，几乎或根本没有发出预警。⁵⁴ 以色列占领区人权信息中心报告称，此类演习的地点越来越靠近住宅，演习使用了装甲车、迫击炮弹和实弹，并用混凝土块封堵了通往社区的道路。⁵⁵ 在

⁵¹ 巴勒斯坦和以色列普世陪伴计划称，他们陪伴来自约旦河谷 42 个不同社区的牧民，以防止定居者骚扰。

⁵² 联合国，人道主义事务协调厅，“西岸的通行和准入最新情况”。

⁵³ A/69/348，第 15 段；以色列议会西岸外交和国防小组委员会会议纪要，2014 年 4 月 27 日。可查阅：www.haaretz.co.il/st/inter/Hheb/images/amiral.pdf。

⁵⁴ 见 www.btselem.org/video/20180501_humsah_temp_evacuation#full。

⁵⁵ 见 www.btselem.org/video/20180302_tanks_on_your_doorstep#full。

以色列国防军进行的部分演习期间，受影响的巴勒斯坦社区被迫暂时迁离自己的土地，有时没有收到任何警告，这导致他们无法看管自己的财产和牲畜。2018年2月5日，人道主义事务协调厅报告称，以色列军队在没有事先通知的情况下，驾驶五辆坦克进入 al-Farisiya Ibmayer 牧民社区，在该社区附近毁坏作物并发射炮弹。这些事件为该社区、特别是儿童带来了创伤。人道主义事务协调厅指出，该社区报告称，一名四个月大的婴儿因炮击声造成恐慌发作，不得不住院治疗。

46. 以色列军队留下的未爆弹药也影响到贝都因人和牧民社区。例如，2017年7月22日，牧民社区 Khirbat Ibziq 的一名16岁巴勒斯坦男童在放羊时触发了一枚未爆手榴弹，被炸身亡。据他的父亲和图巴斯的巴勒斯坦当局称，这家人于2018年4月向以色列当局提出申诉，正式赔偿程序已经启动。⁵⁶

E. 获取服务

47. 虽然C区各社区的服务普及程度普遍不足，但约旦河谷内各地相距较远，导致获取教育、保健等服务的情况更加复杂。C区超过三分之一的住宅区(532个中的189个)没有小学。⁵⁷ 因此，一些儿童被迫长途跋涉，才能到达最近的学校，有时要步行上学。约旦河谷没有现成的公共交通线路，因此各社区付费使用私营交通服务。由于教育设施较远、交通费用和定居者骚扰事件，一些偏僻社区已将学生送到附近城镇居住学习(见上文第41段)。⁵⁸ 根据在偏远的 Hadidiyah 社区获悉的情况，就学限制还是导致高中辍学率较高和一些家庭决定搬离所在社区的关键因素。⁵⁹

48. 以色列将西岸的定居点和未经授权的前沿定居点接入电网和水网，但并未为C区所有巴勒斯坦社区供水供电。此外，在C区实行的限制性规划制度使得巴勒斯坦人无法通过打井等方式发展自己的供水基础设施。⁶⁰

49. 由于气候炎热，而且约旦河谷各社区依靠农业和畜牧业为生，水对他们而言是重要资源。但约旦河谷50多个社区中有约10 000名巴勒斯坦人没有接入水网，他们的支出中有一半用于购买桶装水。⁶¹ 由于供水点较远，最远可达27公里，⁶² 而且运输费用高昂，没有接入水网的居民所支付的水价可以达到接入水网居民的五倍。已经广受贫困之苦的社区还要承担如此高昂的价格，这导致用水量极低，

⁵⁶ 根据联合国人权事务高级专员办事处的监测数据。

⁵⁷ 2013年调查所得数据；见联合国，人道主义事务协调厅，“在西岸C区接受教育的机会”，《人道主义公报，巴勒斯坦被占领土》，2017年5-6月特刊。可查阅：www.ochaopt.org/content/access-education-area-c-west-bank。

⁵⁸ 联合国，人道主义事务协调厅，“约旦河谷个案研究：侧重于封锁对 Buqay'ah 谷地的影响”，2011年(在秘书处存档)。

⁵⁹ 联合国，人道主义事务协调厅，“在西岸C区接受教育的机会”。

⁶⁰ 联合国，人道主义事务协调厅，“西岸的通行和准入最新情况”。

⁶¹ 同上。

⁶² 民间志愿组织和消除饥饿行动，“Water master plan for the south and north-east communities of the West Bank”，2017年，第40页(秘书处存档)。

包括畜牧业用水在内的各方面每日人均用水量估计不到 30 升。⁶³ 世界卫生组织建议，满足家庭所有需求的最低用水量是每人每天 100 升。用水困难造成各社区财政资源进一步枯竭，牲畜健康恶化，牲畜的生产力下降，个人卫生状况转差。⁶⁴

50. 2017 年 11 月 9 日，定居者在约旦河谷北部 Ein al Beida 社区附近用推土机摧毁了一片灌溉网中约 650 米的水管。这些管道是作为由捐助方供资的人道主义项目的一部分铺设的，旨在支持该地区的农民，此前他们在高级法院作出判决后，得以重新进入自己的私有土地。⁶⁵

51. 在巴勒斯坦被占领土上，有 22.5% 的人口(132 万人)面临粮食不安全问题。⁶⁶ 根据世界粮食计划署(粮食署)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)于 2016-2017 年开展的调查，C 区有 60% 以上的贝都因人和牧民社区面临粮食不安全问题，而 2012 年的调查显示这一数字为 50%。⁶⁷

52. 人道主义事务协调厅报告称，约旦河谷严重的粮食不安全问题与对贝都因人社区施加的准入限制有密切联系。通行受限影响牲畜的生产力和从附近城镇获取食物。⁶⁸ 当发生拆除活动时，特别是在约旦河谷等偏远地区，粮食供应和牲畜可能会丢失，畜牧设施可能会受损。这通常会给妇女带来更大负担，她们承担着保障粮食供应的主要责任。⁶⁹

F. 引发流离失所的其他因素

53. 上述侵权行为，包括违反国际人权法和人道主义法的行为，可能导致约旦河谷居民，特别是牧民和贝都因人，搬离通常的居住地。

54. 根据粮食署和近东救济工程处于 2016-2017 年开展的调查，在西岸近 500 户牧民和贝都因人家庭中，大多数家庭都曾因驱逐令(39%)、房屋拆除(22%)、定居者和以色列安全部队实施的暴力和骚扰(17%)、获取服务或自然资源受限(9.8%)、隔离墙(2.4%)以及灌溉系统被毁和农田被没收(2.4%)等原因搬迁。⁷⁰ 因此，许多社区曾多次从 C 区内的一个地点迁至另一个地点。

55. 人权高专办对一起定居者实施暴力的事件进行了监测，该事件导致一个由 17 人组成的牧民社区搬离过去 40 年居住的地方，这些人全部为巴勒斯坦难民。该

⁶³ 联合国，人道主义事务协调厅，“西岸的通行和准入最新情况”，第 26 页。另见：www.btselem.org/jordan_valley。

⁶⁴ 联合国，人道主义事务协调厅，“西岸的通行和准入最新情况”。

⁶⁵ 联合国，人道主义事务协调厅，“保护平民，双周要闻，2017 年 10 月 24 日至 9 月 6 日”。可查阅：www.ochaopt.org/content/protection-civilians-report-24-october-6-november-2017。

⁶⁶ 世界粮食计划署(粮食署)，“巴勒斯坦的粮食不安全问题”，2016 年(在秘书处存档)。

⁶⁷ 粮食署，“C 区贝都因人和牧民面临的粮食不安全问题正在加剧”(在秘书处存档)。

⁶⁸ 联合国，人道主义事务协调厅，“西岸的通行和准入最新情况”。

⁶⁹ Suha Jarrar, *Unpacking Gender in Coercive Environments: The Case of the Jordan Valley*(拉马拉，法律援助会，2017 年)，第 12 页。

⁷⁰ 粮食署，“C 区贝都因人和牧民面临的粮食不安全问题正在加剧”。

社区位于杰里科西北部的 Mu‘arrajat 郊区,在 Rimonim、Yitav 和 Kokhav HaShahar 定居点之间,非常偏僻。2018 年 1 月 22 日,定居者在该社区附近用棍棒袭击牧民,包括一名妇女。他们打伤了一名 18 岁青年的头部,导致其内出血。以色列当局在袭击发生后抵达现场,启动调查。截至 2018 年 5 月 31 日,调查仍在进行当中。袭击发生后,该社区成员报告称,他们担心发生其他袭击,尤其担忧儿童的安全。这个社区首先于 2018 年 2 月 8 日迁至 1 公里之外,但由于该地不适合牲畜,他们又于 4 月 6 日迁至 Sinjil 郊外的土地,那里与他们平常的生活中心相距约 17 公里。这处新地点靠近主路,因此他们更容易遭到定居者或以色列安全部队的骚扰。与之前的地点相比,这处新地点在冬天提供的保护也更少。

56. 人权高专办还对一家人从约旦河谷北部迁至西岸最南端 Najadah 的情况进行了监测。这家人依靠放牧为生,他们告诉人权高专办,18 年前,他们因干旱从 Najadah 迁至约旦河谷。由于以色列当局持续进行拆除活动并实施骚扰,他们在约旦河谷住过四个不同的地方。在他们最近一次居住的地点 Malih al-Meiteh,由 16 户家庭组成的整个社区于 2014 年收到拆除令,因为当地要建立封闭的军事区,该社区对此表示反对。在编写本报告时,高级法院审理的相关法律诉讼程序仍在进行。尽管如此,这家人仍报告称,以色列军队加大了施压力度,频繁地在夜间进行突击检查和搜查,并进行军事演习,迫使该社区暂时迁至他处。Malih al-Meiteh 是西岸最脆弱的社区之一,因为人们的日常生活和生计受到拆除等活动限制,这加深了他们的贫困程度,使他们更加依赖援助。⁷¹ 这家人所受的压力增加,并面临拆除活动的威胁,使用实弹和坦克炮弹的军事演习频繁发生,导致他们为自身和牲畜安全感到担忧,这些因素促使他们决定迁至 Najadah。⁷² 这家人称,如果他们在生活中无需担心骚扰和拆除活动,即便只能暂时如此,他们也会毫不犹豫地返回约旦河谷。除了已经搬离的家庭外,留下来的社区成员被认为很有可能被迫转移。

胁迫性环境的影响

57. 秘书长之前曾表示关切定居点政策对巴勒斯坦人生活条件的影响,包括他们被迫转移的风险增加(A/HRC/34/39, 第 40 段)。以色列当局正在对生活在其完全控制区内的巴勒斯坦人加大施压力度,制造促成胁迫性环境的条件,这可能迫使这些巴勒斯坦人搬离居住区(同上, 第 40-42 段)。

58. 国际人道主义法禁止自占领地将被保护人个别或集体强迫转移和驱逐至占领国的领土或任何其他被占领或未被占领国家的领土,不论其动机如何。⁷³ 此类强迫转移严重违反了《关于战时保护平民之日内瓦公约》,构成了战争罪,可导致个人刑事责任。⁷⁴ 强迫转移不一定要求当局使用武力,可能由造成胁迫性环

⁷¹ 联合国,人道主义事务协调厅,西岸中部外地协调股,简报文件,2018 年 5 月(秘书处存档)。

⁷² 包括第 46 段所报告的未爆弹药造成的事故风险。

⁷³ 《关于战时保护平民之日内瓦公约》,第四十九条。所引述的该条第二款提及有限的例外情况。

⁷⁴ 《关于战时保护平民之日内瓦公约》,第一四七条;《国际刑事法院罗马规约》,第八条第(二)款第 2 项第 8 目。

境、迫使个人或社区搬离的特定因素引发。未经受影响者在充分知情情况下真正表示同意而进行的任何转移都被视为强迫转移(A/HRC/34/38, 第 28 段, 及 A/HRC/34/39, 第 41 段)。下述个案除了突出表明多项人权在强迫转移的情况下受到侵犯外(A/HRC/37/43, 第 28 段), 还说明了胁迫性环境的存在本身如何影响对人权的享受。

五. 被占领的叙利亚戈兰的定居点

59. 在本报告所述期间, 以色列政府继续违反该国根据国际法应承担的义务, 在被占领的叙利亚戈兰非法扩建定居点和侵吞土地。秘书长重申, 安全理事会第 497(1981)号决议继续有效。安理会在该决议中决定, 以色列将其法律、管辖权和行政机构强加于被占领的叙利亚戈兰高地的决定是完全无效的, 并且在国际上没有法律效力(A/71/355, 第 66 段)。

60. 据估计, 在被占领的叙利亚戈兰, 34 个以色列非法定居点居住着 23 000 名以色列定居者, 这些定居点得到以色列政府财政奖励的支持。分配给定居点的清洁水等自然资源远远超过分配给叙利亚居民的资源(A/HRC/28/44, 第 54 段, 及 A/HRC/31/43, 第 64 段)。在本报告所述期间, 被占领的叙利亚戈兰局势继续引发关切, 由于以色列当局制定的歧视性土地、住房和发展政策, 戈兰的叙利亚居民持续面临问题, 以色列当局控制着被占领的叙利亚戈兰 95%的土地。⁷⁵ 这些政策仍然使叙利亚人几乎无法获得建筑许可证, 导致村庄日益过度拥挤, 发展机会有限(A/72/564, 第 60-61 段)。这些政策对获得生计、特别是农业的影响引发了更多关切。⁷⁶ 人权组织还一直在就被占领的叙利亚戈兰存在地雷的问题提出关切。⁷⁷

61. 2018 年 1 月, 以色列内政部长宣布将于 2018 年 10 月在被占领的叙利亚戈兰举行市政选举。这将是占领开始以来在那里举行的首次选举。⁷⁸ 只有拥有以色列公民身份的人才才有资格当选, 这引发了对歧视问题的关切。被占领土上的许多叙利亚居民宣布将抵制选举。居民报告称, 以色列正在对叙利亚人加大施压力度, 迫使他们接受以色列公民身份, 据估计, 目前只有 10%的叙利亚人接受了这

⁷⁵ 国际劳工组织(劳工组织), 被占领阿拉伯领土上的工人状况, ILC.107/DG/APP(2018 年, 日内瓦), 第 147 段。

⁷⁶ 劳工组织, 被占领阿拉伯领土上的工人状况, 第 149-150 段。

⁷⁷ 公正组织, “Adalah, Al-Marsad demand Israel remove army outposts and minefields from occupied Syrian town on Golan Heights”, 2017 年 8 月 2 日。可查阅: www.adalah.org/en/content/view/9180。

⁷⁸ 《中东观察报》, “Israel to hold elections in occupied Golan Heights”, 2018 年 1 月 9 日。可查阅: www.middleeastmonitor.com/20180109-israel-to-hold-local-elections-in-occupied-golan-heights/。

一身份。⁷⁹ 据报告称，那些不接受以色列公民身份的人只获得了永久居民身份。⁸⁰ 国际劳工组织指出，加紧将被占领的叙利亚戈兰完全纳入以色列的做法，正在使叙利亚身份在被占领的叙利亚戈兰受到威胁。⁸¹

62. 2018 年 5 月，以色列情报部长在接受路透社采访时表示，以色列政府预计美国将在未来数月内承认以色列对被占领的叙利亚戈兰拥有主权。⁸²

六. 结论和建议

63. 以色列在巴勒斯坦被占领土和被占领的叙利亚戈兰建立和扩大定居点，相当于以色列将本国平民转移至其占领的领土，这是国际人道主义法所禁止的行为。⁸³

64. 胁迫性环境的加剧对巴勒斯坦人的人权产生了极为有害的影响。在本报告所述期间，定居者的暴力行为显著增加。在希伯伦、C 区和东耶路撒冷，若干因素导致生活条件恶化。在定居点建设更多住房单元的计划继续急速推进，而投标数量和开工率有所下降。C 区的拆除活动数字在 2016 年创下历史新高，在本报告所述期间处于低位。

65. 巴勒斯坦人仍然受到限制性的规划、许可和建筑制度的制约，他们中的许多人面临拆除令和流离失所的威胁，获取公共服务和土地的机会非常有限，定居者骚扰事件和以色列安全部队的行为也对此构成阻碍。这些因素侵犯了多项基本人权，加剧了约旦河谷和巴勒斯坦被占领土其他地区的胁迫性环境。

66. 如以往记录的那样，⁸⁴ 有更多居住在 C 区和希伯伦 H2 区的巴勒斯坦人被迫搬离，这违反了国际人道主义法禁止强迫转移的规定。

67. 根据本报告，秘书长建议以色列：

(a) 按照联合国相关决议，包括安全理事会第 2334(2016)号决议，立即制止并扭转包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土上所有定居点开发和相关活动；

(b) 立即停止促成胁迫性环境和(或)导致强迫转移风险的一切活动；

⁷⁹ Nour Samaha, “Syrians in Golan Heights to boycott municipal election by Israel”, 半岛电视台, 2018 年 6 月 21 日。可查阅: www.aljazeera.com/indepth/features/syrians-golan-heights-boycott-israel-election-area-180619180933900.html; 劳工组织, 被占领阿拉伯领土上的工人状况, 第 148 段。

⁸⁰ Al-Marsad, “Election in Syrian villages in occupied Golan”, 2018 年 2 月 11 日。可查阅: <http://golan-marsad.org/elections-in-syrian-villages-in-occupied-golan/>。

⁸¹ 劳工组织, 被占领阿拉伯领土上的工人状况, 第 151 段。

⁸² Dan Williams, “Exclusive: Israel minister says U.S. may soon recognize Israel’s hold on Golan”, 2018 年 5 月 23 日。可查阅: www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-israel-usa-exclusive-israeli-minister-says-us-may-soon-recognize-israels-hold-on-golan-idUSKCN1I02YU。

⁸³ 《关于战时保护平民之日内瓦公约》，第四十九条，第六款。

⁸⁴ A/HRC/31/43, 第 60 段, 及 A/71/355, 第 61-64 段。

(c) 审查规划法律和政策，确保它们符合以色列根据国际人权法和人道主义法应承担的义务；

(d) 停止采取将 C 区各社区、包括贝都因人和牧民社区迁至他处的任何举措，这违反了国际法；

(e) 采取一切必要步骤，确保东耶路撒冷和被占领的西岸 C 区的巴勒斯坦人获取电、水和环境卫生等基本服务以及包括农业用地在内的自然资源的权利不被剥夺；

(f) 采取一切措施，确保包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土上的巴勒斯坦人及其财产不会受到定居者的暴力侵犯；

(g) 切实调查定居者对巴勒斯坦人及其财产实施的暴力行为，起诉肇事者，如果定罪，则给予适当惩处，并按照国际标准向受害者提供有效补救，包括适当赔偿；

(h) 按照联合国相关决议，立即制止并扭转被占领的叙利亚戈兰境内所有定居点开发和相关活动，终止歧视性的土地、住房和发展政策；

(i) 立即清除被占领的叙利亚戈兰境内对当地民众构成危险的所有地雷和雷场。
