



大会

Distr.: General
15 January 2020
Chinese
Original: English

人权理事会

第四十三届会议

2020 年 2 月 24 日至 3 月 20 日

议程项目 2

联合国人权事务高级专员的年度报告以及
高级专员办事处和秘书长的报告

确保对包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土上的所有违反国际法行为进行追责并伸张正义

联合国人权事务高级专员的报告*

摘要

本报告是根据人权理事会第 40/13 号决议提交的，概述了 2018 年 11 月 1 日至 2019 年 10 月 30 日期间该决议的执行情况，并介绍了与确保对包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土上所有违反国际法行为进行追责并伸张正义有关的事态发展。

* 因提交人无法控制的情况，故商定在标准发布日期之后发布本报告。



一. 导言

1. 本报告是根据人权理事会第 40/13 号决议提交的，对联合国人权事务高级专员在理事会第四十二届会议期间就该决议最新执行进展情况所作口头介绍进行了跟进。¹ 阅读时应结合秘书长和高级专员最近的有关报告。²

2. 本报告涵盖 2018 年 11 月 1 日至 2019 年 10 月 30 日期间，讨论了与对被控违反国际人权法和国际人道法行为进行追责有关的问题，包括与加沙-以色列围栏沿线回归大游行相关大规模抗议活动中被控过度使用武力事件以及所有相关义务承担人在西岸和加沙的执法行动有关的问题。报告考虑到了人权理事会 S-28/1 号决议所设巴勒斯坦被占领土抗议活动独立国际调查委员会的报告和建议，并提供了 2008 年以来就加沙敌对行动三次升级采取的追责措施的最新情况。最后，报告论述了与第三国确保尊重国际法的相关措施。

3. 本报告所载资料主要参考了联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)在巴勒斯坦被占领土上开展的人权监测活动，还利用了来自政府来源、其他联合国实体和非政府组织的资料。人权高专办请以色列政府和巴勒斯坦民族权力机构在 2019 年 11 月 15 日之前提供资料，说明在本报告所述期间就被控在巴勒斯坦被占领土上所犯违反国际人权法和人道法行为采取的任何追责措施，特别是双方各自安全部队使用武力可能已导致人员伤亡的相关情况。巴勒斯坦民族权力机构作出回复，在 2019 年 11 月 14 日提交了三份材料。以色列政府则没有作出回复。人权高专办还请联合国会员国提供资料，说明它们作为第三国为促进遵守国际法、执行向它们提出的建议而采取的步骤。截至 2019 年 11 月 15 日，古巴和阿拉伯叙利亚共和国已作出回复。

二. 在巴勒斯坦被占领土上侵犯国际人权法和人道法的行为

4. 巴勒斯坦被占领土上继续存在严重违反国际人权法和国际人道法的行为，包括在加沙大规模平民抗议活动中发生的情况。本节重点介绍与执法行动中可能过度使用武力有关的事态发展。高级专员关于人权理事会 S-9/1 和 S-12/1 号决议执行情况的报告³ 概述了所有义务承担人在巴勒斯坦被占领土上违反国际人权法和人道法的情况，高级专员关于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的报告⁴ 则重点论述了在同一期间(2018 年 11 月 1 日至 2019 年 10 月 30 日)违反关于占领的国际人道法的情况，特别是关于扩建定居点和由此对巴勒斯坦人人权产生负面影响的情况。

¹ www.un.org/unispal/document/human-rights-commissioners-update-on-the-implementation-of-recommendations-of-commission-of-inquiry-on-gaza-protests/。

² A/HRC/35/19 和 Add.1、A/HRC/37/41、A/HRC/40/43 和 A/74/468。

³ A/HRC/43/70。

⁴ A/HRC/43/67。

5. 在本报告所述期间，整个巴勒斯坦被占领土共有 131 名巴勒斯坦人(103 名男子、5 名妇女和 23 名儿童)被以色列安全部队杀害。绝大多数死伤发生在敌对行动以外、武力的使用受国际人权法和执法官员行为规范标准管辖的情况下。⁵ 在本报告所述期间，11 名以色列人被巴勒斯坦人杀害，其中包括 1 名女童。

6. 在本报告所述期间，2018 年 3 月在以色列-加沙围栏地带开始的名为“回归大游行”的示威活动几乎每个周五都在继续举行。抗议活动基本上保持平和，不过在许多个周五，示威者破坏并冲击围栏，向以色列安全部队投掷燃烧弹、自制声响榴弹和爆炸装置，并发射燃烧物。具体说来，示威者向以色列发射了 508 个燃烧的风筝和带火的气球，对农田和森林造成重大破坏。⁶ 以色列安全部队使用催泪瓦斯、橡皮子弹、高压水枪、臭鼬水和音响装置以及实弹进行回应。因此，包括 12 名儿童和 1 名妇女在内的 39 名巴勒斯坦人被以色列安全部队打死，约有 2 078 名巴勒斯坦人被实弹打伤，其中包括 577 名儿童。⁷ 许多伤者由此终身致残：55 人(包括 4 名儿童和 1 名妇女)四肢和(或)手指被截肢、6 人瘫痪、10 人部分失明。⁸ 2019 年 5 月 3 日，在布雷吉以东，一名武装人员在示威接近尾声时开火击伤两名以色列士兵。

7. 人权高专办监测了几起与围栏地带示威者被杀和受伤有关的案件。在绝大多数情况下，它没有发现任何迹象可表明，相关示威者会造成迫在眉睫的威胁而致人死亡或重伤。根据国际人权法，出于执法目的使用潜在致命的武力(如枪支)是一种极端措施，只有在严格必要时方可采取，以防止迫在眉睫的威胁致人死亡或重伤。⁹ 有两起事件特别有典型意义。2018 年 12 月 21 日，在布雷吉以东距离围栏约 400-600 米处，一名因小儿麻痹症致残的 40 岁男子被实弹击中头部身亡。目击者报告说，他遭枪击时正在公交车停车区附近走动。2019 年 2 月 8 日，加沙地带南部的汗尤尼斯以东距离围栏约 300 米处，一名 13 岁男孩与三名朋友手牵手站着时被实弹击中胸部身亡。

8. 协助受伤示威者的辅助医务人员和报道抗议活动的记者也遭到以色列安全部队的实弹打击。因此，110 名辅助医务人员和 62 名记者被安全部队打伤，其中数十人被实弹和弹片击中。¹⁰ 2019 年 8 月 2 日，一名记者在报道布雷吉以东地带示威活动时左腿被实弹击中受伤。目击者报告说，他被枪击时身穿明显标有“记者”字样的背心，正在距离围栏 200-300 米处拍照。2019 年 9 月 27 日，一名 28 岁的女性志愿急救人员在拉法以东距离围栏约 100 米处被以色列安全部队

⁵ A/HRC/40/43，第 14 段。

⁶ 秘书处安全和安保部提供的数字。

⁷ 秘书处人道主义事务协调厅提供的数字。

⁸ 世界卫生组织提供的数字。

⁹ 人权事务委员会，关于生命权的第 36 号一般性意见(2018 年)，第 12 段。

¹⁰ 迈赞人权中心提供的数字。

实弹击中左手和腹部受伤，她当时身穿标志明显的白大褂，正在试图协助受伤示威者。

9. 特别令人关切的是，有不少儿童在围栏处继续面临不可接受程度的暴力打击。在本报告所述期间，儿童约占实弹致死人数的 31%、实弹击伤人数的 28%。¹¹ 示威活动组织者和加沙当局似乎都没有作出多少努力来防止儿童在围栏处面临暴力打击。虽然以色列安全部队对包括儿童在内的示威者的死亡和受伤负有主要责任，但人权高专办在本报告所述期间联系的相当数量的示威者和目击者指出，回归大游行全国高级委员会继续提供大巴，将包括儿童在内的示威者从加沙地带不同地点运送到东部边界沿线五个划定的示威点。目击者报告说，只有在非常罕见的情况下，才会阻止儿童上车，而且只阻止 9 岁以下的儿童上车。

10. 2019 年 3 月 18 日，巴勒斯坦被占领土抗议活动独立国际调查委员会向人权理事会提交了报告。¹² 它发现，在它评估的绝大多数案例中，以色列安全部队对示威者使用实弹是非法的，枪击示威者侵犯了他们的生命权。¹³ 调查委员会进一步认定，某些事件可能构成战争罪和危害人类罪。¹⁴ 在其建议中，它敦促以色列当局避免对不构成迫在眉睫的死亡威胁的平民使用致命武力，确保交战规则没有授权对“主要煽动者”使用致命武力，¹⁵ 并禁止仅仅基于某个人隶属于任何团体的事实或指控而非其行为而将其作为目标。¹⁶ 调查委员会还建议以色列政府按照国际标准，对每一起与抗议活动有关的伤亡事件进行迅速、公正和独立的调查，同时确保对非法致死致伤人员进行及时、充分和有效的补救。¹⁷

11. 在包括东耶路撒冷在内的西岸，以色列安全部队在执法行动中可能继续过度使用武力，这在某些情况下可能相当于任意剥夺生命。在本报告所述期间，35 名巴勒斯坦人因此被杀，其中包括 6 名儿童和 1 名妇女。

12. 人权高专办监测了几起以色列安全部队使用致命武力打死或打伤一名巴勒斯坦人的案件，在当时的情况下，似乎没有绝对必要使用致命武力来防止迫在眉睫的威胁造成死亡或重伤。¹⁸ 例如，2018 年 12 月 14 日，在拉马拉以北的 Al-Jalazun 难民营外，一名 18 岁男子被来自 50 米开外的实弹击中腰部，当时他正在逃离发射催泪瓦斯驱散一群青年的以色列士兵。以色列安全部队没有向此人提供医疗援助，并通过发射声响榴弹阻止一辆巴勒斯坦救护车靠近。30 分钟后，巴勒

¹¹ 人权高专办和秘书处人道主义事务协调厅提供的数字。

¹² [A/HRC/40/74](#)。

¹³ 同上，第 94 和 97 段。

¹⁴ 同上，第 114 至 115 段。

¹⁵ 该词指的是以色列国防军在若干提交文件中使用、下文第 34 段提到的“主要教唆者”类别。

¹⁶ [A/HRC/40/74](#)，第 119 段。

¹⁷ 同上，第 125 段(a)和(b)。

¹⁸ 关于进一步的典型案例，包括可能对儿童、辅助医务人员和残疾人过度使用武力的案例，见 [A/HRC/43/70](#)。

斯坦辅助医务人员才获准将这名男子送往拉马拉医院，他在医院被宣布死亡。以色列国防军对该事件展开了调查。¹⁹ 2019 年 3 月 4 日，在拉马拉以西的 Kafr Nimeh 村附近，以色列安全部队在一次造成两名以色列士兵受伤的明显撞车袭击中开枪打死两名巴勒斯坦人，并打伤第三人。从事件的录像片段中，可以听到撞击声，随后是一声枪响，间隔四分钟后是连续三次开火声。目击者的证词与录像片段一致。以色列国防军发言人拒绝对以色列媒体关于撞车和枪击之间有时延的询问发表评论。²⁰ 国防军对该事件展开了行动调查。²¹

13. 在其他案例中，使用致命武力造成了严重和终身伤害。2019 年 7 月 12 日，在盖勒吉利耶附近的 Kafr Qaddum 举行的每周示威活动中，以色列安全部队开枪击中一名 9 岁巴勒斯坦男孩的头部，使其头部受重伤。据目击者称，男孩被击中时站在朋友家门口，而距离他约 150 米处有抗议者正在向以色列安全部队投掷石块。在本报告编写时，这名男孩仍在医院接受治疗，他脑中留有大约 100 粒碎片，无法说话，行动能力非常有限。媒体报道说，以色列国防军正在调查该事件，但这一点尚未得到官方证实。²²

三. 追责方面的最新情况

A. 对 2014 年加沙敌对行动升级和其他几轮敌对行动的追责

14. 2014 年加沙敌对行动升级之后五年多来，对涉嫌违反国际人道法的行为，包括冲突各方涉嫌犯下的战争罪，一直普遍缺乏追责。自调查委员会关于 2014 年加沙冲突的报告²³ 发表以来，秘书长和高级专员定期提供最新情况更新，说明在执行报告所载建议方面缺乏进展的情况，并突出强调对以色列和巴勒斯坦当局缺乏追责的关切。²⁴

15. 关于以色列，以色列军法署署长于 2018 年 8 月 15 日提供了最新情况更新，高级专员的上份报告提及了这次更新。²⁵ 在本报告所述期间，在调查和起诉 2014 年那一轮敌对行动中被控实施的侵权行为方面没有取得明显进展。²⁶

¹⁹ www.haaretz.co.il/news/Political/1.6766320(仅希伯来文)。

²⁰ www.timesofisrael.com/9-days-after-alleged-car-ramming-eyewitnesses-say-israel-hasnt-contacted-them/。

²¹ www.haaretz.com/israel-news/premium-palestinian-car-hit-soldiers-they-shot-back-once-four-minutes-later-nine-bullets-followed-1.7045801。

²² www.timesofisrael.com/family-of-palestinian-boy-shot-in-the-head-wants-answers-from-israel/。

²³ A/HRC/29/52。

²⁴ 特别见 A/HRC/34/38，第 42 段；A/HRC/37/41，第 9-17 段；A/HRC/40/43，第 4-13 段；A/71/364，第 40 和 51-55 段。

²⁵ A/HRC/40/43，第 5 段。

²⁶ 具体说来，在移交给军法署署长的 500 起投诉(涉及 360 起事件)中，有 31 起被移交进行刑事调查，大多数以以色列安全部队的行为符合国内法和国际法为由结案。虽然有 1 项调查导致 3 名士兵因实施抢劫而被定罪，但对 28 起案件的调查没有导致刑事指控，对 2 起案件的调查仍

16. 与前几轮敌对行动有关的追责努力也继续缺乏进展和透明度。具体说来，自 2010 年 7 月以来，以色列政府没有提供任何资料来说明在调查和起诉以色列安全部队在“铸铅行动”中被控实施的不法行为方面的进展情况。²⁷

17. 在调查和起诉被控实施的侵权行为方面没有取得任何重大进展，证实了高级专员和秘书长以前表示过的严重关切，即以色列军法署署长始终未能对以色列安全部队在敌对行动中被控犯下的违反国际人道法的案件，包括可能犯下的战争罪展开刑事调查。²⁸

18. 关于最近的升级，以色列国防军于 2018 年 12 月 19 日公开报告说，军法署署长已开始调查 2018 年 7 月 14 日以色列空袭造成两名巴勒斯坦儿童死亡的事件。²⁹ 当天，以色列空军空袭了加沙城的 Al Katiba 大院内属于巴勒斯坦文化部的一座空置建筑，造成 2 名 14 岁男孩死亡、另外 23 人受伤。³⁰ 以色列声称，这座建筑被用于进行武装活动。据以色列国防军发言人称，一项内部军事调查显示，“在发射(导弹)时，该建筑屋顶上没看到任何人”。³¹ 在此之前，以色列人权组织以色列占领区人权信息中心和国际非政府组织法证架构发表了对此案独立调查；调查发现，在最初通过以色列国防军发言人的推特账户发布的攻击录像片段中，与第一次致命袭击有关的时间次序经过编辑，据称这是为了掩盖这次袭击的非法性质。³²

19. 高级专员在以前的报告³³ 中也着重指出，没有任何资料可用以说明采取了哪些步骤，来确保对巴勒斯坦当局和各武装团体如 2014 年加沙冲突调查委员会和此前联合国加沙冲突实况调查团确定的，在各轮敌对行动中可能违反国际人道法的行为，包括可能犯下的战争罪进行追责。³⁴ 这种缺乏追责的情况仍然是最令人严重关切的问题。

在进行中。到目前为止，与 189 起事件有关的案件已经结案。见

<https://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/IsraelGaza2014/Documents/Operation-Protective-Edge-MAG-Corps-Press-Release-Update-6-15-August-2018.pdf>；A/HRC/40/43，第 5 和 9 段。

²⁷ 根据现有的最新情况更新，已启动 47 项宪兵调查，导致 3 名以色列士兵被起诉(其中 2 人因强迫一名巴勒斯坦未成年人以使自身面临危险的方式为其提供协助而被起诉、1 人因杀害一名巴勒斯坦平民而被起诉)，还导致 1 名士兵因盗窃信用卡而被定罪。见

https://mfa.gov.il/MFA_Graphics/MFA%20Gallery/Documents/GazaUpdateJuly2010.pdf。

²⁸ A/HRC/35/19，第 18 段；A/HRC/37/41，第 14 段；A/HRC/40/43，第 8 段；A/71/364，第 40 段。

²⁹ www.haaretz.com/israel-news/israel-probing-death-of-two-palestinian-teens-in-gaza-warning-missile-strike-1.6762293。

³⁰ 另见 A/HRC/40/39，第 15 段。

³¹ www.haaretz.com/israel-news/israel-probing-death-of-two-palestinian-teens-in-gaza-warning-missile-strike-1.6762293。

³² www.btselem.org/video/201812_lethal_warning#full。

³³ 特别见 A/HRC/37/41，第 17 段；A/HRC/40/43，第 13 段。

³⁴ A/HRC/29/52 及 A/HRC/12/48 和 Corr.1。

B. 对非法使用武力的追责

20. 在涉及以色列安全部队在敌对行动以外情况下可能过度使用武力的事件时，有罪不罚现象依然盛行，证实了秘书长和高级专员一再强调的令人担忧的趋势。³⁵ 与以色列安全部队在回归大游行中广泛使用致命武力有关的调查缺乏进展，延续了这一令人难以接受的趋势。

21. 2019 年 2 月，在巴勒斯坦被占领土抗议活动独立国际调查委员会发布报告之前，以色列国防军发表了一份文件，旨在提供资料，说明与回归大游行抗议活动有关的事件的性质以及国防军的应对措施。该文件在很大程度上呼应了以色列政府在回应 2018 年最高法院关于开火政策的复议申请时表达的立场。³⁶

22. 具体说来，以色列国防军继续将抗议活动视为不能脱离目前与加沙各武装团体的武装冲突加以对待的事件。由这种看法转化而来的行动方法对基于国际人权法的执法框架的适用性提出质疑，以下说法就反映了这一点：“执法机构在发生骚乱或边界事件时采用的手段和方法大多根本无效或与这一情形无关”。³⁷ 该评估不符合调查委员会的调查结果，也不符合人权高专办通过持续的实地监测活动收集的信息。调查委员会和人权高专办都注意到，以色列-加沙围栏沿线的回归大游行示威活动属于平民性质，尽管发生了一些严重暴力行为，但不构成战斗或军事行动。³⁸ 关于使用致命武力，以色列国防军强调指出，根据其标准作业程序，“在加沙边界事件这样的情况下，只有在人的生命或身体健全面临真实、迫在眉睫的危险时，才能使用潜在致命的武力。不似这般严重的危险不能通过使用这种程度的武力来应对”，并补充说，国防军采取了“各种措施来确保准确和有节制地使用潜在致命的武力”。³⁹ 然而，人权高专办实地监测活动继续表明，一直存在巴勒斯坦人在看似不会构成迫在眉睫的死亡或重伤威胁的情况下模式化地在围栏地带被杀或受重伤的情况。⁴⁰

23. 据以色列国防军称，对国防军成员不当行为的指控得到了有效和彻底的调查。⁴¹ 然而，在回归大游行开始之后的 19 个月里，以色列军事体系就以色列安全部队在围栏地带可能实施的非法行为仅作出了一项判决(见下文第 25 段)。

³⁵ 例如，见 A/HRC/34/38，第 43-44 段；A/HRC/35/19，第 17-18 段；A/71/364，第 66 段。

³⁶ www.idf.il/media/48315/petition-gaza-border-events-summary-of-state-position.pdf 和 <https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/files.yesh-din.org/Gaza+Fire+Regulations+Petition/State+response+Gaza+petition.pdf>(仅希伯来文)。

³⁷ 以色列国防军，“加沙边界事件：问题与答案”，第 70 页。可查阅：www.idf.il/media/48555/gaza-border-events-questions-and-answers.pdf。

³⁸ A/HRC/40/74，第 32 段。

³⁹ www.idf.il/en/minisites/questions-and-answers-concerning-the-violent-riots-and-attacks-occurring-on-the-border-between-gaza-and-israel-during-2018-9。

⁴⁰ www.un.org/unispal/document/human-rights-commissioners-update-on-the-implementation-of-recommendations-of-commission-of-inquiry-on-gaza-protests/。

⁴¹ 以色列国防军，“加沙边界事件”，第 92 页。

24. 据以色列司法部提供的资料显示,截至 2019 年 7 月 30 日,有 226 起在回归大游行期间造成巴勒斯坦示威者被杀的事件已移交总参谋部实况调查评估机制。该机制已完成对 55 起案件的调查。对于 10 起案件,军法署署长宣布开始宪兵调查;对于其他 20 起案件,决定结束调查,不启动任何进一步程序。该机制移交军法署署长的其他案件仍在处理中。对于另外 3 起案件,在该机制没有参与的情况下启动了警方调查。高级专员在以前的报告中突出强调了该机制的缺点,对这种内部机制是否符合国际法的追责要求表示关切。⁴² 自 2018 年 3 月 30 日以来,迈赞人权中心和巴勒斯坦人权中心这两个组织分别向以色列当局报告了 74 和 177 起与加沙围栏地带人员死伤有关的案件。

25. 2019 年 10 月 29 日,以色列军事法庭判处一名以色列士兵一个月监禁(将通过与军事有关的劳役服刑)及两个月缓刑和降职,原因是他擅自开枪杀害了 14 岁的巴勒斯坦人奥斯曼·希尔斯。这起枪杀事件发生在 2018 年 7 月 13 日,地点靠近加沙城以东的以色列-加沙围栏,并被录像录下。巴勒斯坦被占领土抗议活动独立国际调查委员会审查了该事件,发现受害者在被枪击时没有对以色列安全部队士兵构成迫在眉睫的死亡或重伤威胁。⁴³ 据以色列国防军称,这项定罪是一项认罪交易的一部分,涉案士兵在交易中承认“不服从命令导致威胁生命或健康”。⁴⁴ 同样据国防军称,被告在向那名巴勒斯坦男孩开枪时,“没有得到其指挥官的必要许可,没有遵守交战规则,也没有遵守他先前接到的指示”。⁴⁵ 此外,这名士兵没有被判犯有更严重的罪行,因为军事检察官无法收集到足够的证据,将他开枪与受害者死亡联系起来。⁴⁶ 构成定罪和量刑从轻依据的罪行似乎全然不符合行为的严重性,令人严重怀疑以色列内部调查和起诉制度是否有效,能否确保按照国际标准对侵犯人权和违反国际人道法行为进行追责。该案似乎还突显了以色列军事司法系统固有的结构性限制,即只关注士兵遵守命令和标准作业程序的责任,而不关注这些交战规则的合法性问题和军事指挥官的相关责任。

26. 尽管与回归大游行无关,但 2019 年 5 月 15 日,以色列宪兵部队刑事调查局结束了 2018 年 1 月 4 日启动的、对 2017 年 12 月 15 日在加沙围栏地带示威期间易卜拉欣·阿布·索里亚被杀事件的调查。⁴⁷ 阿布·索里亚是坐轮椅的双腿截肢者,头部被实弹击中身亡。他的遇害引发了国际社会的广泛谴责,高级专员也发表声明。⁴⁸ 据媒体报道,军事调查的结论是,没有证据表明该男子是被以色列直

⁴² [A/HRC/40/43](#), 第 11 和 15 段。

⁴³ [A/HRC/40/CRP.2](#), 第 517 段。

⁴⁴ www.timesofisrael.com/in-first-soldier-convicted-over-killing-of-gaza-rioter-gets-1-month-sentence。

⁴⁵ 同上。

⁴⁶ 同上。

⁴⁷ www.haaretz.com/israel-news/premium-israel-army-closes-case-disabled-gazan-s-death-citing-no-evidence-soldiers-shot-him-1.7246465 和 www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-5066263,00.html。

⁴⁸ www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22550&LangID=E%2027%20 和 www.timesofisrael.com/idf-soldiers-didnt-intentionally-kill-double-amputee-in-gaza-riot/。

接开枪打死的。⁴⁹ 以色列国防军补充说，他们已经联系巴勒斯坦官员，索要击中阿布·索里亚先生的子弹以作检查，但此项请求遭到拒绝。根据人权高专办在事件发生时收集的信息，没有迹象表明阿布·索里亚先生在被害时构成迫在眉睫的、杀死或重伤他人的威胁。他身患残疾，这一点，开枪击中他脑门的人一定是清晰可辨的；他的位置距离栅栏约 15-20 米。

27. 在加沙和西岸的回归大游行抗议活动中，对于打死打伤巴勒斯坦人的事，鲜有追责处理，这是显而易见的。以色列民权协会曾提出上诉，质疑军法署署长 2016 年 4 月关于结束对以色列国防军一名军官用三发子弹打死 17 岁的穆罕默德·库斯巴赫事件调查的决定；但 2018 年 12 月 17 日，以色列总检察长驳回了此项上诉。2015 年 7 月 3 日，这名少年男孩在向阿尔拉姆村附近的以色列设施投掷石块后，朝以色列国防军人员的反方向奔跑。⁵⁰ 军法署署长在为结束调查辩护时指出，安全人员在男孩奔跑时开枪，犯了“专业错误”，又补充说，该事件发生在“军事行动环境”下。⁵¹ 总检察长认为延迟该官员的晋升是“适当和相称的反应”。⁵² 一名士兵向一名个人(本案中为未成年人)开火，但人权高专办监测活动了解到的情况显示，此名个人似乎不构成杀死或重伤他人的威胁；这名士兵却未被起诉，这一点再次让人对现行问责制的有效性产生怀疑。总检察长认为，推迟该官员的晋升是对有关行为的适当和相称的处罚；他的这一立场仍然令人关切。2019 年 3 月，以色列民权协会和受害者家属就总检察长的决定向以色列高级法院提交请愿书。

28. 2019 年 3 月 27 日，以色列禁止酷刑公共委员会就军法署署长关于结束对阿热夫·贾拉达特被杀事件调查的决定，向以色列总检察长提出上诉；贾拉达特是一名患有唐氏综合症的巴勒斯坦人，当时 22 岁；2016 年 5 月 4 日，以色列安全部队在希伯伦附近的萨伊尔开展行动时，他腹部中弹。2016 年 6 月 19 日，贾拉达特先生伤重身亡。人权高专办当时收集的信息显示，这名男子似乎被正在进行的行动弄得晕头转向，他站在距离以色列安全部队约 20 米的空地上，双手清晰可见，在似乎不构成任何威胁的情况下遭到枪杀。反对以色列境内的酷刑公共委员会报告说，军法署署长在投诉提交几个月后下令进行调查，事件发生 9 个月后才约谈了涉案士兵。由于缺乏证据，士兵们的证词相互矛盾，种种不同，调查于 2017 年 7 月 25 日结束。军法署署长于 2019 年 1 月 22 日驳回了反对以色列境内的酷刑公共委员会要求重新考虑其决定的动议。

29. 在本报告所述期间，军法署署长发言人宣布结束对以色列安全部队在 2018 年 1 月和 2 月冲突期间在西岸执法行动中杀害阿里·奥马尔·尼米尔·奇努(17

⁴⁹ 这反映了以色列国防军初步调查时已经宣布的内容，即以以色列国防军在此事件中“从道德或专业角度而言没有失误”。见 www.timesofisrael.com/idf-soldiers-didnt-intentionally-kill-double-amputee-in-gaza-riot/。

⁵⁰ www.btselem.org/press_releases/20160410_muhammad_ali_qusbah_case_closed。

⁵¹ 2018 年 12 月 13 日以色列总检察长致以色列民权协会函。亦见 www.timesofisrael.com/idf-colonel-cleared-in-shooting-death-of-rock-thrower/ 和 www.haaretz.com/israel-news/.premium-idf-officer-who-killed-stone-throwing-palestinian-tapped-for-top-post-1.6358286。

⁵² 12 月 13 日以色列总检察长致以色列民权协会函。

岁)、雷思·海塞姆·法蒂·阿布·纳伊姆(16岁)和亚辛·奥马尔·苏莱曼·萨阿迪(35岁)三起事件的调查。⁵³

30. 有人可能对巴勒斯坦人实施了非法行为,但这方面始终不追究责任,使得有罪不罚的循环长期存在,并助长了进一步侵权行为的发生。此外,有关方面对寻求补救、正义和真相的努力置之不理,受影响家庭痛苦更甚。在这方面,以下两个案例很能说明问题。

31. 2018年4月20日,14岁的穆罕默德·易卜拉欣·阿尤比在加沙地带北部阿布萨菲亚示威地点逃离加沙-以色列围栏沿线时,被以色列安全部队一枪击中头部。以色列初步军事调查确定,该男孩试图损坏围栏。⁵⁴ 然而,录像显示男孩在逃跑时被枪杀。目击者向人权高专办证实了他被杀害的情况。2018年7月,该家庭在巴勒斯坦人权中心的支持下向军法署署长提出申诉;该中心告诉人权高专办,它于2019年3月14日获悉宪兵已经开始调查,宪兵于2019年5月13日安排两名证人通过视频会议提供证词。此后就没有什么新的消息。穆罕默德的父母都叙说了持续遭受心理痛苦,他16岁的哥哥在弟弟被杀当天也在示威地点,他经常做噩梦,而且越来越好斗。这家人谴责了得不到心理、医疗和财政支持的情况。

32. 2016年6月21日,15岁的马哈茂德·巴德兰被以色列国防军一名军官枪杀。在同一事件中,另外四名巴勒斯坦人(包括三名儿童)在443号公路上行驶在连接两个巴勒斯坦村庄的地下通道时,因安全部队向他们的车顶开火而受伤。一名受伤的男孩告诉人权高专办,他们是在没有任何警告的情况下被站在一辆停放的汽车旁边的两个人开枪打死的。⁵⁵ 马哈茂德的父亲报告说,家人聘请了一名律师支持他们对以色列当局进行的调查采取后续行动。律师每次与军法署署长接触时,都被告知调查几乎已经完成,不久将发布一份指控清单。2018年1月12日,以色列媒体报道,军法署署长决定结束对这名以色列国防军军官的指控。⁵⁶ 被告的行为假设是车上的人参与了早先的投掷石块事件,军事调查人员发现,对汽车的错误识别是“真诚和合理的”,部队“行动得当”。⁵⁷ 调查结束后,该家庭提起了民事诉讼,截至2019年12月,仍然没有结案。这位父亲解释说,马哈茂德的去世对他的家庭产生了毁灭性的影响。他的小儿子不肯离家,而他的妻子有时突然会泪流满面,要不然就是一言不发,睁眼盯着前方。

接战规则

33. 巴勒斯坦被占领土抗议活动独立国际调查委员会强调,铸铅行动和坚壁行动导致追责措施风毛麟角,高级政府官员又发表公开评论,使人怀疑以色列是否愿

⁵³ www.btselem.org/press_releases/20191028_mag_corps_closes_3_more_cases_of_palestinian_fatalities。

⁵⁴ www.timesofisrael.com/army-said-to-find-teen-was-trying-to-damage-gaza-fence-when-shot/。

⁵⁵ A/HRC/34/36, 第9段。

⁵⁶ A/HRC/37/41, 第21段。亦见 www.haaretz.com/israel-news/premium-idf-officer-won-t-be-indicted-for-opening-fire-againstrules-killing-palestinian-boy-1.5730351。

⁵⁷ 见 A/HRC/40/43, 第23段。

意审查军事和文职领导人的行动；以色列部队在示威活动期间的接战规则是由这些领导人起草、批准的，规则的执行也受他们监督。⁵⁸ 以色列安全部队的接战规则在很大程度上仍然保密。然而，以色列政府在答复 2018 年 4 月 15 日和 23 日六个以色列和巴勒斯坦人权组织向高级法院提交的两份请愿书时，概述了接战规则对部队行动的一些影响。⁵⁹

34. 以色列国防军提供了关于其接战规则(称为“标准作业程序”)的进一步信息。特别是，他们澄清了“主要煽动者”或“主要暴乱者”的概念，高级法院在 2018 年 5 月关于开火监管政策合法性的判决中谨慎处理了这一概念。⁶⁰ 国际法不承认示威中的这两类个人。根据以色列国防军的指示，“如果指挥官认为需要使用可能致命的武力来击退人群构成的真实和迫在眉睫的危险，指挥官将只命令对‘主要煽动者’或‘主要暴乱者’使用这种武力”。⁶¹ 部队还指出，属于这两类的个人“经常在暴力骚乱中进行长时间的活动，狙击手面临的挑战在于确定一个时间，为开枪提供必要的环境，同时降低击中膝盖以上部位或他人的风险。例如，狙击手可以在一个人暂时离开人群或在继续活动之前休息时采取行动”。⁶² 这一结论很成问题，因为它过度扩大了“迫在眉睫的威胁”的概念，特别是就其时间上的接近性而言，国际人权法标准或判例不支持这一解释。⁶³ 以色列国防军提供了一份清单，举例说明那些可能引发对这两类人使用致命武力的行为。⁶⁴ 正如调查委员会强调的那样，根据国际法框架下规定的执法范式，这种行为事例本身并不能合法地触发致命武力的使用，除非受害者同时构成迫在眉睫的、杀死或重伤他人的威胁。⁶⁵

35. 2019 年 7 月和 8 月出现了相互矛盾的媒体报道，内容涉及：继发生多起枪击膝盖以上下肢部位致人死亡事情后，在本报告所述期间，是否对以色列国防军在以色列-加沙围栏沿线执行的开火条例作了修订，以确保士兵主要对膝盖以下部

⁵⁸ A/HRC/40/74，第 111 段。

⁵⁹ www.idf.il/media/48315/petition-gaza-border-events-summary-of-state-position.pdf 和 <https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/files.yesh-din.org/Gaza+Fire+Regulations+Petition/State+response+Gaza+petition.pdf>(仅有希伯来文版)。亦见 A/HRC/40/43，第 16 段。

⁶⁰ 以色列高等法院，Yesh Din 诉以色列国防军总参谋长(第 3003/18 号案件)，2018 年 5 月 24 日判决。

⁶¹ 以色列国防军，“Gaza border events”，第 83 页。

⁶² 同上，第 87-88 页。

⁶³ 在这方面，调查委员会强调指出，交战规则中适用的“迫在眉睫的生命威胁”标准显然与国际法理解的标准相去甚远(A/HRC/40/CRP.2，324)。

⁶⁴ 特别提到以下行动：协调轮胎的战术放置和燃烧轮胎；协调人员帮助撤回部分安全基础设施；一边对着无线对讲机说话一边穿过人群；与一群人一起拉动附着在部分安全基础设施上的电线(带刺铁丝网圈)；煽动暴民，影响暴民的行为，或为发生大规模破坏或渗透行为提供条件；并将电线连接到安全基础设施(即以色列国防军在加沙境内放置的带刺铁丝网)，以便将其向后拉。见以色列国防军，“Gaza border events”，第 84-85 页。亦见 A/HRC/40/CRP.2，第 315 段。

⁶⁵ A/HRC/40/CRP.2，第 316 段。

位开枪，并将条例调整为对脚踝开枪？⁶⁶ 2019 年 8 月，军法署署长致函以色列民权协会，否认自 2018 年 3 月大规模示威开始以来，对下达给围栏沿线士兵的指示作了任何更改或修订。⁶⁷ 虽然以色列国防军没有就此事表示任何官方立场，但人权高专办的调查结果继续表明，在围栏地带的伤亡人员中，依然存在上肢(包括躯干和头部)中弹致伤的情形，在某些情况下导致死亡。⁶⁸ 这种情形似乎不支持以色列安全部队条例或其执行方式已有改动的说法。此外，据报道，接战规则没有任何变化，未禁止授权对“主要煽动者”或“主要暴徒”使用致命武力，使之成为常态。

民事救济

36. 正如高级专员以前的报告所强调的那样，居住在加沙的巴勒斯坦人面临重大障碍，妨碍或阻止他们寻求民事救济，就据称发生的侵权行为追究责任。⁶⁹ 在本报告所述期间，没有对 2014 年将加沙居民(作为“敌方领土”居民)排除在以色列民事责任法律范围之外的条款作出任何修订。适用这一条款，就免除了国家政权对 2014 年事态升级以来以色列国防军实施的不法行为的责任。⁷⁰

⁶⁶ www.btselem.org/press_releases/20190724_military_admits_to_killing_protestors_for_no_reason, www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5569938,00.html 和 www.haaretz.com/israel-news/premium-israel-takes-tactical-risk-in-gaza-to-serve-a-strategic-goal-1.7866444。

⁶⁷ 2019 年 8 月 15 日军法署署长给以色列民权协会的信。以色列国防军强调，除了标准作业程序授权之外，还对使用武力作了额外的限制，但这并不要求对标准作业程序进行任何修改(以色列国防军，“Gaza border events”，第 66 页)。亦见 www.idf.il/en/minisites/questions-and-answers-concerning-the-violent-riots-and-attacks-occurring-on-the-border-between-gaza-and-israel-during-2018-9/。

⁶⁸ 2019 年 7 月 26 日，一名 22 岁的示威者在胡扎东部因腹部中弹而身亡；2019 年 8 月 31 日，一名 22 岁的示威者也因前一天，还是在胡扎东部，头部中弹而被宣布死亡；2019 年 9 月 6 日，一名 14 岁男童和一名 17 岁男童在马拉卡和阿布萨菲亚示威地点被实弹击中腰部和颈部后死亡；2019 年 10 月 4 日，一名 28 岁的示威者在阿布萨菲亚示威地点胸部中弹，当天，过后送抵医院时被宣布死亡。

⁶⁹ 特别见 A/HRC/37/41，第 15 段，和 A/HRC/40/43，第 25-26 段。亦见 A/71/364，第 40 和 56-57 段。

⁷⁰ A/71/364，第 56-57 段。见以色列政府 2014 年 10 月 26 日宣布加沙地带为“敌方领土”的法令，该法令自 2014 年 7 月 7 日起追溯生效，从而启动对不是以色列公民或居民，而是以色列境外被政府法令宣布为“敌方领土”的居民造成损害免于赔偿的规定。2019 年 2 月 3 日，迈赞人权中心和“公正——维护以色列阿拉伯少数民族权利法律中心”向以色列最高法院提出上诉，反对贝尔舍瓦地区法院 2018 年 11 月 4 日作出裁定，维持禁止居住在加沙的巴勒斯坦人向以色列寻求赔偿的法律的合宪性。两个人权组织代表阿特耶·纳巴欣提起侵权诉讼时，对这一除外条款的合宪性提出了质疑；2014 年 11 月 11 日，纳巴欣在加沙自己的家园里，不在任何军事活动地区之内，却中枪弹而受重伤，结果四肢瘫痪，只能坐在轮椅上。见 www.nevo.co.il/psika_html/mechozi/ME-10-12-40777-390.htm (仅希伯来语)；A/HRC/37/41，第 16 段，和 A/HRC/37/41，第 26 段。

C. 追究巴勒斯坦当局侵权行为的责任

37. 在本报告所述期间，在西岸和加沙地带巴勒斯坦当局着手对涉嫌与巴勒斯坦安全部队过度使用武力事件有关的侵权行为实施者进行调查和起诉方面，几乎没有听说有什么进展。

38. 人权高专办特别希望了解：巴勒斯坦权力机构采取哪些步骤，来调查关于巴勒斯坦安全部队在 2018 年 6 月 13 日拉马拉和纳布卢斯举行的抗议巴勒斯坦权力机构对加沙地带实施限制性措施的平民示威中过度使用武力的指控？根据内政部提供的信息，一项内部调查发现，巴勒斯坦安全部队除了一些轻微的违规行为外，都是依法行事的，据报道，他们已经对这些违规行为采取了纪律措施。然而，正如高级专员和几个独立人权组织先前报告的那样，⁷¹ 第一手监测和核查活动表明，示威者遭到人身攻击，至少有 56 人遭到暴力的和任意的逮捕，一些人在拘留期间受到虐待。巴勒斯坦权力机构还告知人权高专办，在本报告所述期间，涉及警务人员可能过度使用武力的三起事件已被移交军事法庭。这些诉讼的状况仍然不得而知。高级专员敦促巴勒斯坦国确保根据国际标准对可能过度使用武力事件进行及时、公正和独立的调查，并追究责任人的责任。

39. 就加沙而言，事实上的当局是否采取了任何措施，来调查和起诉那些据称卷入 2019 年 3 月 14 日至 16 日平民示威期间加沙安全部队可能过度使用武力事件者？人权高专办没有得到相关消息。包括妇女和儿童在内的众多参与者遭到身着制服的加沙安全部队人员和便衣人员殴打，并因此被送医院救治。多达 1 000 名示威者被逮捕和拘留，其中一些人在拘留期间受到虐待。⁷² 巴勒斯坦独立人权委员会的工作人员在 2019 年 3 月抗议期间遭到加沙安全部队的人身攻击，他们报告说，内政部主计长机制的代表非正式接触了他们，向他们道歉，并口头承诺对这些事件展开调查。然而，截至本报告所述期间结束时，尚未就为此采取的任何具体步骤公布信息。

四. 第三国责任

40. 人权理事会第 40/13 号决议呼吁所有国家根据《日内瓦四公约》共同第一条，确保在巴勒斯坦被占领土尊重国际人道主义法。该决议还呼吁所有国家根据《日内瓦第四公约》第 146、147 和 148 条，履行其在刑事制裁、严重违反行为和《日内瓦第四公约》缔约国责任方面的义务。此外，它呼吁所有有关各方充分配合国际刑事法院的初步审查和随后可能展开的任何调查。

⁷¹ A/HRC/40/39，第 61 段。亦见 www.alhaq.org/advocacy/6185.html 和 <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2018/06/state-of-palestine-amnesty-staff-member-arbitrarily-detained-and-tortured-by-palestinian-security-officers/>。

⁷² A/HRC/43/70，第 44-45 段。

41. 第三国可采取各种措施遵守相关国际法规定的义务，特别是确保尊重国际人道主义法。⁷³ 这些措施可以是外交干预和交涉，也可以是更重要的步骤，包括支持在国内和国际两级努力将涉嫌严重违反国际人权和人道主义法的人员绳之以法，采取反击措施或采取合法对策。⁷⁴

42. 2019 年 10 月，为了向本报告提供材料，人权高专办向会员国发出普通照会，请它们提供资料，介绍它们作为第三国可能采取了哪些步骤，来促进遵守国际法以及执行独立国际调查委员会关于巴勒斯坦被占领土抗议活动的报告中向它们提出的建议。收到两份答复，分别来自古巴和阿拉伯叙利亚共和国。两国在答复中重申支持人权理事会第 40/13 号决议，并重申国际社会需要采取果断步骤，结束在巴勒斯坦被占领土上违反国际法的行为，同时强调继续记录违法行为和所犯罪行的重要性。

43. 2019 年 9 月 17 日，海牙地区法院就拥有巴勒斯坦国和荷兰双重国籍者伊斯梅尔·齐亚达针对以色列国防军前总参谋长和以色列空军前指挥官提起的案件举行了可受理性听证会；他们作为指挥官，被指控对坚壁行动期间 2014 年 7 月 20 日的一次空袭击中原告在加沙布雷吉难民营的家并炸死原告 6 名家人负有责任。⁷⁵ 本案是根据荷兰的一部法律提交的；该法律为照顾无法在其他地方提起法律诉讼的公民，扩大了民事管辖权。

44. 虽然联合国会员国经常支持联合国不同机构通过决议和宣言，申明在巴勒斯坦被占领土局势中尊重国际法原则，但正如高级专员以前的报告所强调的，这些机构的决定和建议得到遵守的情况仍然不一。⁷⁶

五. 结论和建议

45. 在本报告所述期间，对于以色列安全部队在加沙大规模抗议和在西岸(包括东耶路撒冷)执法行动中过度使用武力的指控，一直没有进行追责调查。2014 年升级事态和加沙前几轮敌对行动的当事各方，都受到了指控，但在这方面，有罪不罚现象仍然普遍存在。此外，人们感到关切的是，并未采取足够的步骤，来调查和起诉那些据称对过度使用武力对待巴勒斯坦人和其他侵犯人权行为负责的巴勒斯坦安全部队成员或加沙安全部队成员。

⁷³ 红十字国际委员会，2016 年关于《日内瓦四公约》共同第一条的评注，第 165 段。亦见 [A/HRC/40/43](#)，第 49 段。

⁷⁴ 红十字国际委员会，2016 年关于共同第一条的评注，第 181 段。

⁷⁵ www.reuters.com/article/us-netherlands-israel-gantz/dutch-court-to-hear-case-against-israels-gantz-idUSKBN1W12JZ。

⁷⁶ [A/HRC/31/40/Add.1](#) 和 [A/HRC/35/19](#)，第 62 段。此外，正如 1967 年以来被占领的巴勒斯坦领土人权状况特别报告员所强调的那样，国际社会拥有很大的权力，能够确保以正面、持久和公正的方式解决占领问题。事实上，如果国际社会不采取果断行动，支持国际法及其共同价值观，迫使以色列履行义务，这种占领就不会结束([A/74/507](#)，第 76 段)。

46. 关于第三国的责任，正如高级专员已经强调的那样，尽管国际社会不断发出呼吁并向巴勒斯坦和以色列当局的和平努力提供支持，但国际社会对此做得还是不够。⁷⁷ 安全理事会第 2334(2016)号决议强调，现状是不可持续的，迫切需要采取重大步骤，从而稳定局势并扭转当地的消极趋势。在这方面，秘书长强调，问责制缺失，损害了可持续和平与安全的机会，并补充说，打击有罪不罚现象必须成为最高优先事项。⁷⁸ 高级专员再次重申了这些呼吁。

47. 高级专员回顾了以往对建议进行全面审查时所述的后续措施：⁷⁹

(a) 呼吁以色列在巴勒斯坦被占领土充分遵守国际人权法和国际人道主义法规定的义务；敦促以色列对所有涉嫌违反和践踏国际人权法和国际人道主义法的行为，特别是对国际罪行的指控，进行迅速、独立、公正、彻底、有效和透明的调查；并呼吁以色列确保所有受害者及其家人能够获得有效的补救、赔偿和获知真相；

(b) 敦促巴勒斯坦国对所有涉嫌违反和践踏国际人权法和国际人道主义法的行为，特别是对国际罪行的指控，进行迅速、独立、公正、彻底、有效和透明的调查；并呼吁巴勒斯坦国确保所有受害者及其家人能够获得有效的补救、赔偿和获知真相；

(c) 建议所有各方确保充分尊重国际法，包括国际人道主义法，特别是区分原则、相称原则和预防原则，并确保对严重侵权行为追究责任；

(d) 呼吁所有国家采取措施，确保所有各方尊重《日内瓦四公约》；

(e) 再次呼吁所有国家和联合国相关机构采取一切必要措施，确保充分尊重和遵守安全理事会、大会和人权理事会的相关决议。

⁷⁷ A/HRC/35/19，第 62 段。

⁷⁸ A/71/364，第 6 段。

⁷⁹ A/HRC/35/19，第 62 段。