



大会

Distr.: General
22 October 2018
Chinese
Original: English

第七十三届会议

议程项目 74(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进
人权和基本自由切实享受的各种途径

1967 年以来被占领的巴勒斯坦领土的人权状况*

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递 1967 年以来被占领的巴勒斯坦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。

* 本报告在截止期限之后提交是为了反映最新事态发展。



1967 年以来被占领的巴勒斯坦领土人权状况特别报告员的报告

摘要

1967 年以来被占领的巴勒斯坦领土人权状况特别报告员迈克尔·林克特此向大会提交第三份报告。本报告的主要依据是特别报告员在 2018 年 6 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，以及加沙的人权状况有关的关切问题。

一. 导言

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 年以来被占领的巴勒斯坦领土人权状况报告员与民间社会对话和会晤后确定的。该报告接着详细分析了吞并问题，审查了相关的法律框架以及巴勒斯坦被占领土特别是西岸、包括东耶路撒冷的局势。

2. 特别报告员要再次强调，尽管他提出要求，但尚未获得以色列准许进入巴勒斯坦被占领土。他最近一次要求进入巴勒斯坦被占领土是在 2018 年 4 月 24 日。截至本报告撰写之时，未收到以色列政府任何答复。特别报告员再次强调自己的观点，即各方之间公开对话对于保护和促进人权必不可少，并提醒以色列，他随时准备并愿意接触。此外，他还继续强调指出，进入巴勒斯坦被占领土，对于了解该领土人权的根本性现实状况起着关键作用。以色列一贯不配合任务，这种行为是一个令人严重关切的问题，而且违背了其作为联合国会员国的义务。

3. 本报告主要基于书面材料以及特别报告员 2018 年 6 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会商的结果。特别报告员谨指出，由于以色列当局的旅行限制，有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，与所有在加沙的个人和组织的商谈是通过视频会议进行的。

4. 在本报告中，特别报告员根据任务规定，重点讨论以色列依照国际人权法和国际人道主义法应承担的义务。¹ 报告员强调这些义务绝不仅限于以色列，呼吁所有行为体根据其义务确保遵守国际人权法和国际人道主义法，并指出，任何行为体违反这些法律体系都是令人痛惜的，只会阻碍和平的前景。

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，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了书面或口头材料的人。他还再次感谢约旦的支持，使他有机会在安曼举行会议。

6. 特别报告员再次强调对巴勒斯坦和以色列的人权组织以及国际人权组织正在开展的重要工作的钦佩和支持。这些工作不仅对报告员争取履行职责必不可少，对更广泛的国际社会也是必不可少的。人权组织努力确保关于巴勒斯坦被占领土局势的信息准确、完整，这些努力理应得到承认。正如特别报告员 2017 年 3 月提交人权理事会的报告(A/HRC/34/70)所重点指出的那样，这些组织在开展工作时往往面临重大障碍，而且报告员指出，这些障碍在此期间愈演愈烈。报告员呼吁，对于从事这项艰巨、某些情况下甚至危险的工作的人，国际社会应确保他们的权利得到尊重和保护，并谴责任何把这些组织的工作定为非法或以其他方式加以抹黑的企图。

二. 目前的人权状况

7. 自特别报告员上一次向大会提交报告(A/72/556)以来，巴勒斯坦被占领土、特别是加沙的人权状况只有恶化，没有改善。报告员在 2018 年 6 月访问该区域后

¹ 具体见人权委员会第 1993/2 号决议规定的特别报告员的授权任务。

发表的声明中指出，在他担任任务负责人以来对该区域的第三次访问中，所了解到的是巴勒斯坦被占领土人权状况最黯淡的景象。² 访问期间人们提出的主要问题包括：定居点继续发展、扩大；提出了可正式吞并西岸部分地区的立法；可能强行迁移脆弱的贝都因人社区；包括东耶路撒冷在内，西岸的许多地区仍然存在一种胁迫性环境，表现在检查站、封闭、吊销居住权和行动限制等各种措施中；加沙生活的各个方面几乎都在继续恶化；并且显然过度使用武力对付加沙的抗议者，造成大量伤亡。

8. 由于篇幅有限，本报告无法全面概述所有令人关切的问题。报告员在撰写本报告时转而试图着重指出一些最紧迫的问题。在讨论之后，将对吞并问题进行深入分析，并审查适用的法律框架以及巴勒斯坦被占领土的现状。

加沙

9. 加沙的人道主义状况和人权状况继续逐步恶化。去年加深的电力危机仍在继续，未见好转，严重限制了巴勒斯坦人获得医疗、教育和生计的机会。2018年初以来，加沙居民每天获得的电力未曾超过六个小时；大多数时候只有四五个小时。³ 最近几个月，联合国多次呼吁向加沙提供紧急燃料，以防基本服务发生彻底、灾难性的中断，特别是在以色列限制燃料进入加沙之后。⁴ 据世界银行报告，加沙经济目前处于“自由落体”状态，2018年第一季度增长率为负6%；该行将封锁列为核心问题，但也指出了其他因素，包括联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)经费的大幅削减，以及巴勒斯坦权力机构决定削减加沙的工资。⁵

示威和使用武力

10. 加沙隔离围栏沿线的示威活动于2018年3月31日在“回归大游行”的旗下开始，加沙的巴勒斯坦人要求有权返回家园，并要求结束封锁。加沙人口大部分由1948年期间和之后被强行驱逐出家园和土地的巴勒斯坦人组成。加沙已遭受海陆空封锁11年，许多居民从未有机会离开加沙。基本保健服务、教育和生计的机会严重受限。近东救济工程处提供从医疗、教育到保护的一系列服务，对

² 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)，“Occupied Palestinian Territory: bleakest picture yet, says UN expert after regional visit”，29 June 2018。可查阅：www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23298&LangID=E。

³ 联合国人道主义事务协调厅“加沙地带电力供应数据库”，可查阅：www.ochaopt.org/page/gaza-strip-electricity-supply。

⁴ 例如，见联合国人道主义事务协调厅，“Funding for emergency fuel needed immediately to avoid catastrophic breakdown in essential services”，5 September 2018。可查阅：www.ochaopt.org/content/funding-emergency-fuel-needed-immediately-avoid-catastrophic-breakdown-essential-services；以及“Entry of emergency fuel urgently needed to avoid closure of hospitals and overflow of sewage in Gaza streets”，8 August 2018。可查阅：<https://www.ochaopt.org/content/entry-emergency-fuel-urgently-needed-avoid-closure-hospitals-and-overflow-sewage-gaza>。

⁵ 世界银行，“Cash-strapped Gaza and an economy in collapse put Palestinian basic needs at risk”，press release, 25 September 2018。可查阅：www.worldbank.org/en/news/press-release/2018/09/25/cash-strapped-gaza-and-an-economy-in-collapse-put-palestinian-basic-needs-at-risk。

其经费前所未有的削减，将对加沙居民造成毁灭性影响。⁶ 面对这些挑战，加沙居民自 3 月 30 日以来，每周五人数不等地聚集在加沙和以色列之间的围栏前抗议这些条件。

11. 在编写本报告时，以色列安全部队已在加沙杀害了 200 多名巴勒斯坦人，其中 150 人是在示威游行中遭杀害的。遇难者中有 38 名儿童。仅在 5 月 14 日，就有至少 42 名巴勒斯坦人在示威活动中被杀，其中包括 6 名儿童。⁷ 除大量死亡外，受伤人数也极高，有 21 000 多名巴勒斯坦人受伤，其中超过 5 300 人是在被实弹打伤。其他受伤原因有吸入催泪瓦斯、橡皮子弹等。在本报告所述期间，以色列也有 1 人丧生，37 人受伤。⁸ 示威活动仍在继续，伤亡人数继续增加；例如，2018 年 9 月 28 日，包括两名儿童在内的 7 名巴勒斯坦人被以色列安全部队杀害。⁹ 这种情况对儿童的负面影响再怎么强调也不过分，尽管国际社会呼吁确保尊重儿童的权利，但儿童仍继续被打死打伤。¹⁰

12. 虽然示威活动大体上是和平的，但在一些事件中，巴勒斯坦人向边境投掷了自制燃烧弹，或者放飞燃烧的风筝使其材料落在以色列的土地上，点燃庄稼。据报，示威者试图突破加沙和以色列之间的围栏。所有暴力行为都是令人痛惜的，必须予以谴责。然而，一些示威者本身可能使用过暴力手段这一事实，并不能缓解关于以色列对示威游行所做反应的严重关切。¹¹ 适用的法律框架规定，检验的标准不是是否使用暴力，而是执法人员是否面临迫在眉睫的生命威胁。正如联合国人权事务高级专员所指出的那样，很难看出燃烧轮胎或投掷石块，乃至在离防御阵地里受到严密保护的安全部队很远的地方投掷自制燃烧弹，如何可以被视为构成这种威胁。¹²

⁶ 秘书长发言人 Stephane Dujarric，“秘书长关于联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处的声明”，2018 年 8 月 31 日。可查阅：www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2018-08-31/statement-attributable-spokesman-secretary-general-unrwa。

⁷ Jamie McGoldrick, Humanitarian Coordinator for the Occupied Palestinian Territory, statement on Palestinian casualties in the Gaza Strip, 29 September 2018。可查阅：www.ochaopt.org/content/statement-humanitarian-coordinator-occupied-palestinian-territory-mr-jamie-mcgoldrick and 错误！超链接引用无效。。

⁸ 本段所有数字见联合国人道主义事务协调厅，“Humanitarian snapshot: casualties in the context of demonstrations and hostilities in Gaza”，30 March – 4 October 2018。可查阅：www.ochaopt.org/content/humanitarian-snapshot-casualties-context-demonstrations-and-hostilities-gaza-30-march-4。

⁹ McGoldrick, statement on Palestinian casualties in the Gaza Strip。

¹⁰ Jamie McGoldrick, Humanitarian Coordinator in the Occupied Palestinian Territory, James Heenan, Head of OHCHR in the Occupied Palestinian Territory, and Genevieve Boutin, United Nations Children's Fund Special Representative in the State of Palestine, “Children's rights must be put first”, joint press statement, 1 August 2018。可查阅：www.ochaopt.org/content/children-s-rights-must-be-put-first。

¹¹ Sari Bashi, “Don't blame Hamas for the Gaza bloodshed”，Human Rights Watch, 22 May 2018。可查阅：www.hrw.org/news/2018/05/22/dont-blame-hamas-gaza-bloodshed。

¹² 人权高专办，“Gaza deaths: Israel must address excessive use of force, Zeid says”，27 April 2018。可查阅：<https://ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22995&LangID=E>。

13. 以色列政府称这些示威活动是哈马斯发起的“对抗运动”，并将以色列军队杀害巴勒斯坦人的责任归于哈马斯。¹³ 以色列还将加沙目前的事件与以前西岸地区 2015 年 10 月开始并持续了数月的暴力升级联系起来，把 2015 年以来这段时期称为一波“恐怖浪潮”。¹⁴ 特别报告员指出，事实上，他在 2016 年向大会提交的报告(A/71/554)也谈到了西岸暴力事件的增加，该报告中提出的许多关切，特别是以色列安全部队明显过度使用武力的问题，如今只是更为严重。正如该报告所指出的那样，在大约一年的时间里，在示威活动以及巴勒斯坦人袭击或据称袭击以色列人的情况下，包括东耶路撒冷在内的约旦河西岸有 230 多名巴勒斯坦人被杀(见 A/71/554 第 9 至 14 段)。最近几个月在加沙，以色列军队同样造成了大量巴勒斯坦人死亡，受伤人数也极高。以致致命武力应对示威活动的做法违反了人权法以及言论、集会和结社自由权受到保护的国际价值观。

14. 根据《执法人员使用武力和火器的基本原则》，武器和致命武力只能作为最后手段，并且只能在受到迫在眉睫的死亡或严重伤害的威胁下使用。鉴于以色列与加沙隔离围栏沿线的以色列军队处于执法地位，上述原则在这里具有指导意义。巴勒斯坦示威者面对的是全副武装、装备精良的以色列安全部队，这些部队身处防御阵地，通常在数百米开外。由一些人权组织收集、经特别报告员审查过的大量证据表明，即使巴勒斯坦人投掷石块、自制燃烧弹或以其他方式接近以色列士兵，这些事件中的大部分似乎都不对以色列全副武装的部队构成可信的生命威胁或严重受伤的风险，以致可以证明根据相关人权法使用致命武力的正当性。¹⁵ 事实上，大部分遇难者据报都没有武器，并且是在背部、头部或胸部受到实弹射击。

15. 在这种情况下，让人更为担忧的是，以色列国防军发言人在社交媒体网站推特上的官方账户在 3 月 31 日示威开始时发布了一条讯息(后来被删除)，内容是：“没有什么行动不在控制中；一切都经过精准计量，我们知道每颗子弹落在哪里”。¹⁶ 应当指出，在加沙这样的占领背景下，非法使用武力造成的杀戮可构成故意杀人，严重违反《关于战时保护平民之日内瓦公约》(《日内瓦第四公约》)

¹³ 以色列外交部，“ Hamas launches confrontation campaign on Israel’ s border ”， 6 April 2018。可查阅：<http://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/Issues/Hamas-launches-confrontation-campaign-on-Israel-s-border.aspx>； and Noa Landau, “ Netanyahu on Gaza protesters: Israel tried non-lethal methods, but Hamas wants them to die ”， Haaretz, 7 June 2018。可查阅：www.haaretz.com/israel-news/netanyahu-on-gaza-protesters-hamas-wants-them-to-die-1.6156392。

¹⁴ 以色列外交部，“ Wave of terror 2015-2018 ”， 17 October 2018。可查阅：<http://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/Terrorism/Palestinian/Pages/Wave-of-terror-October-2015.aspx>。

¹⁵ 例如，见 Human Rights Watch, “ Israel: Gaza killings unlawful, calculated ”， 3 April 2018。可查阅：www.hrw.org/news/2018/04/03/israel-gaza-killings-unlawful-calculated； B’ Tselem, “ If the heart be not callous, on the unlawful shooting of unarmed demonstrators in Gaza ”， position paper, April 2018。可查阅：www.btselem.org/publications/summaries/201804_if_the_heart_be_not_callous； Al Mezan Center for Human Rights, “ Child killed and 112 protestors injured on the 16th Friday of demonstrations ”， press release, 15 July 2018。可查阅：www.mezan.org/en/post/23073/Child-Killed+and+112+Protesters+Injured+on+the+16th+Friday+of+Demonstrations。

¹⁶ Hazem Balousha and Oliver Holmes, “ The Gaza Strip mourns its dead after protest is met with bullets ”， *The Guardian*, 31 March 2018。可查阅：www.theguardian.com/world/2018/mar/31/weary-angry-gazans-bury-dead-after-deadly-border-conflict。

第一百四十七条。《国际刑事法院罗马规约》第八条将严重违反日内瓦四公约的行为归为战争罪。¹⁷

示威背景下的出入和行动限制

16. 除使用武力外，为应对示威活动，以色列还对行动和出入进行了限制，这给加沙居民带来了巨大的负面影响。正如我在 2018 年 3 月提交人权理事会的报告中所强调的(见 [A/HRC/37/75](#)，第 36 至 60 段)，加沙居民在健康权方面面临严峻挑战，原因是以色列对加沙长达 11 年的封锁和关闭使得加沙的基础设施摇摇欲坠，还有一个原因就是延迟或拒绝签发允许加沙居民前往加沙以外的地方接受所需治疗的许可证。这些问题目前仍然存在，而示威期间人员大量受伤导致需求激增，使情况更进一步恶化。2018 年 6 月，人道主义事务协调厅和世界卫生组织曾就加沙卫生部门的绝望处境发出警告，指出电力短缺、政府雇员薪金削减、基本药品短缺是近几年、几个月来导致该部门力量削弱的主要问题。¹⁸ 除伤员人数众多外，还有一个关键问题是枪伤治疗的复杂性，它会影响许多伤者的长期康复。¹⁹

17. 鉴于患者的数量和他们复杂的需求，许多人要接受的医疗服务都是加沙无法提供的。然而，难以及时获得或根本无法获得许可证，一直是一个令人严重关切的问题。在枪伤病例中，快速治疗往往是避免截肢的关键。在一起病例中，两名分别为 17 岁和 20 岁的青年受伤后因为拿不到出境许可证，不得不每人截断了一条腿。以色列当局以他们参加示威为由拒绝发放出境许可证。²⁰ 4 月 8 日，人权组织公正组织和迈赞人权中心代表两名患者向以色列高等法院提交了复议申请。在等待裁决的过程中，两位患者进行了截肢。法院于 4 月 16 日裁定，其中一名男子 Yousef Al-Kronz 应被允许离开加沙接受补充手术，因为他的另一条腿也有可能要截肢。²¹ 不许人接受所需治疗是没有道理的，违反了以色列根据人权法承担的义务，以及以色列作为占领国根据国际人道主义法应承担的义务。

¹⁷ 另见 Fatour Bensouda, Prosecutor, International Criminal Court, statement regarding the worsening situation in Gaza, 8 April 2018。可查阅：www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=180408-otp-stat。该声明指出：“根据《国际刑事法院罗马规约》，暴力侵害平民的行为——如在加沙普遍存在的这种情况下——可构成犯罪……利用平民的存在来掩护军事活动也可构成犯罪”。

¹⁸ 联合国人道主义事务协调厅，“Gaza’s health sector struggles to cope with massive influx of casualties amid pervasive shortages”, Humanitarian Bulletin: Occupied Palestinian Territory, May 2018。可查阅：www.ochaopt.org/content/gaza-s-health-sector-struggles-cope-massive-influx-casualties-amid-pervasive-shortages。

¹⁹ Médecins sans frontières, “Gaza: a long ordeal awaits hundreds of wounded from the march of return”, 8 August 2018。可查阅：www.msf.org/gaza-long-ordeal-awaits-hundreds-wounded-march-return。

²⁰ Jack Khoury, “Israel denied passage for medical treatment to two Palestinians who protested in Gaza-and their legs were amputated”, *Haaretz*, 12 April 2018。可查阅：www.haaretz.com/israel-news/two-gazan-protesters-legs-amputated-after-israel-denies-entry-1.5993161。

²¹ Al Mezan Center for Human Rights, “Israel Supreme Court rules on Adalah-Al Mezan petition: Israel must let Palestinian youth wounded by Israeli gunfire at protests leave Gaza for urgent care”, press release, 16 April 2018。可查阅：www.mezan.org/en/post/22707。

18. 除限制个人旅行外，以色列近几个月来还对基本物资进入加沙实施了限制。以色列当局明确表示，采取这些措施是对向以色列领土放飞燃烧的风筝，从而给以色列农作物造成重大损害一事做出的反应。²² 除其他外，这导致了应急燃料的严重短缺。如上所述，联合国多次警告说，如果不允许燃料进入加沙，基本服务可能会彻底崩溃。因少数人的行动而使加沙所有人都面临条件恶化进一步加剧的境况，这是在实施集体惩罚，是《日内瓦第四公约》第三十三条明文禁止的。

追责

19. 示威活动一开始，秘书长就呼吁对这些事件进行独立、透明的调查，²³ 联合国人权事务高级专员办事处和包括本特别报告员在内的一些人权理事会特别程序任务负责人多次发出了相同呼吁。²⁴ 鉴于追责对任何实现和平和防止未来违反国际法行为的努力都至关重要特别报告员赞扬人权理事会在第 S-28/1 号决议中决定设立一个独立调查委员会，作为结束有罪不罚现象、为受害者落实比迄今为止更有效补救的重要手段。

20. 人权理事会在该决议中注意到：“以色列一贯不按照国际法的规定真正就占领军针对巴勒斯坦人的暴力和罪行进行公正、独立、迅速和有效的调查，不对其在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土的行动追究法律责任”，因而决定派遣调查委员会。

21. 以色列国防部长阿维格多·利伯曼在今年 4 月表示，不会对加沙边境沿线的杀戮事件展开调查。²⁵ 随后在 8 月，Sharon Afek 准将决定对 2 名巴勒斯坦青年的死亡展开调查——一名 15 岁的青年根据录像片段显示于 3 月在围栏附近背部中弹身亡，一名 18 岁的青年 7 月在围栏附近参加示威游行时中弹身亡。

²² BBC, “Israel closes main Gaza goods crossing in response to arson attacks”, 10 July 2018。可查阅：www.bbc.com/news/world-middle-east-44777297。

²³ Farhan Haq, Deputy Spokesman for the Secretary-General, statement for the Secretary-General on the situation in Gaza, 30 March 2018。可查阅：www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2018-03-30/statement-attributable-spokesman-secretary-general-situation-gaza。

²⁴ 人权高专办, “UN human rights experts condemn killings of Palestinians near Gaza fence by Israeli security forces”, 17 April 2018; “UN rights experts condemn Israel’s response to Palestinian protests in Gaza”, 6 April 2018; “Press briefing note on Gaza and Guatemala”, 17 April 2018; “Gaza deaths: Israel must address excessive use of force, Zeid says”, 27 April 2018。可查阅：www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22950、www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22924、www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22925&LangID=E 和 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22995&LangID=E。

²⁵ Loveday Morris and Hazem Balousha, “No inquiry into Gaza border deaths, says Israeli defense minister”, *Washington Post*, 1 April 2018。可查阅：www.washingtonpost.com/world/middle_east/no-inquiry-into-gaza-border-deaths-says-israeli-defense-minister/2018/04/01/f2562ca2-352d-11e8-b6bd-0084a1666987_story.html?utm_term=.cdab7561d170。

22. 4 月，以色列和巴勒斯坦的人权组织向以色列高等法院递交了两份申诉，要求评估以色列国防军开火条例的合法性。²⁶ 法院在 5 月发布裁决，主要依靠的是政府对事实的评估，并在未审查以色列国防军交战规则的情况下，将法律问题移交给以色列国防军内部调查机制处理。²⁷ 高等法院的裁决引起了人们的严重关切，包括法律学者在内，他们担心司法审查对以色列军方的行为持纵容态度，因为法院似乎接受政府的论点，认为对不构成致命或严重伤害威胁的示威者也有可能使用致命武力。²⁸ 这让人们更加担心在军事司法系统内是否有可能实现追责。

23. 存在这么一个制度，使案件可以提交给军法署署长，这对实现追责来说是必要的，但还不够。还必须证明这个制度本身是根据国际标准以独立、公正、透明的方式运作的。特别报告员赞同高级专员的观点，认为军法署署长的失职破坏了目前和今后为就这些事件追究责任而作的努力，“它形成了一种错觉，让人以为案件通过军事司法系统得到了有效处理”（见 A/HRC/37/41，第 14 段）。

三. 吞并

24. 吞并领土是现代国际法严厉禁止的。事实上，这种禁止已在国际法中获得强行法地位，这意味着它被国际社会接受为一项基本法律原则，不允许任何例外或克减。²⁹ 征服和吞并领土的行为现在被认为是黑暗时代的遗孽，不可容忍，因为它们必然激起毁灭性战争，造成政治不稳定、经济崩溃、系统性歧视和普遍的人类痛苦。³⁰ 虽然吞并在现代世界尚未完全根除，但自从联合国诞生以来，吞并发生的频率大为减少，国际社会在许多情况下都拒绝承认吞并主张。

25. 然而，吞并仍然是以色列-巴勒斯坦冲突中的一个紧迫问题。占领国以色列已两次正式吞并其控制下的被占领土：东耶路撒冷(1967 年和 1980 年)和叙利亚戈

²⁶ Adalah, “Adalah and Al Mezan petition supreme court: order Israeli army to stop using snipers, live ammunition against Gaza protests” 24 April 2018. 可查阅：www.adalah.org/en/content/view/9488; Gisha, “HCJ petition: revoke open-fire regulation permitting live fire on demonstrators not endangering human life”, 15 April 2018. 可查阅：<http://gisha.org/updates/8804>; and Yesh Din, “HCJ petition: revoke rules of engagement permitting live fire at non-dangerous demonstrators near Gaza fence”, 15 April 2018. 可查阅：www.yesh-din.org/en/hcj-petition-revoke-rules-engagement-permitting-live-fire-non-dangerous-demonstrators-near-gaza-fence/。

²⁷ Yesh Din, “HCJ petition: revoke rules of engagement permitting live fire at non-dangerous demonstrators near Gaza fence”。

²⁸ 例如，见 Eliav Liebllich, “Collectivizing threat: an analysis of Israel’s legal claim for resort to force on the Gaza border”, Just Security, 16 May 2018. 可查阅：www.justsecurity.org/56346/collectivizing-threat-analysis-israels-legal-claims-resort-force-gaza-border/; and Elena Chachko and Yuval Shany, “The Supreme Court of Israel dismisses a petition against Gaza rules of engagement”, Law Fare, 26 May 2018. 可查阅：www.lawfareblog.com/supreme-court-israel-dismisses-petition-against-gaza-rules-engagement。

²⁹ Rainer Hofmann, “Annexation”, in Max Planck Encyclopedia of Public International Law (Oxford University Press, 2013), paras. 21 and 38。

³⁰ Robert Yewdall Jennings, *The Acquisition of Territory in International Law* (Manchester, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Manchester University Press, 1963, 2017)。

兰高地(1981年)。³¹ 面对国际社会的广泛谴责,以色列仍拒绝放弃这两块领土,这加剧了区域不稳定,严重限制了国际法的效力。而且,自1967年6月的战争以来,以色列在整个占领期间不断巩固其对西岸的事实吞并,违反国际人道主义法的禁令,故意对被占领土进行不可逆的改变:建立了230个定居点,让40多万以色列定居者居住于此;对260万西岸巴勒斯坦人实行物质和政治圈禁;将以色列法律扩展到西岸,并建立歧视性法律制度;被占领西岸巴勒斯坦人获得自然资源、社会服务、财产和土地的机会不平等;以及一大群以色列高级政治领导人发表明确声明,呼吁正式吞并西岸部分地区或整个西岸。在过去两年里,这些吞并趋势有增无减。正如一名以色列人权律师最近所说:“[以色列政府]正在逐渐剥去对临时性占领这一概念以及对与巴勒斯坦人谈判义务的最后一丝坚持。目标很明确:单一国家,两个民族,其中只有一个拥有公民身份和公民权利”。³²

26. 因此,本报告第二部分的重点是探讨以色列在法律上吞并东耶路撒冷和事实上吞并西岸的趋势、这些趋势与国际法律规范的抵触以及对巴勒斯坦人民自决权的剥夺。

A. 现代国际法中的吞并

27. 1945年后,在经历了几十年由领土扩张野心推动的全球战争的苦难之后,国际社会决心禁止把战争、征服和吞并作为国家政策的工具。《联合国宪章》第二条第三和第四项要求联合国会员国以和平方式解决争端,由此可推断,吞并现已为非法。³³ 大会1970年一致通过的《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》宣布,使用威胁或武力取得之领土或特殊利益不得承认为合法。安全理事会从1967年起至少8次明确申明不容许通过战争或武力获取领土。³⁴ 大会和人权理事会也一再认可此不容许原则。³⁵ 国际法院在2004年指出,这项原则已取得习惯国际法地位。³⁶ 主要的国际法律学者普遍同意,禁止征服和吞并是现代国际法的基石。³⁷ 吞并不符合占领法的基本原则——占领法规定,占领国的占领期本质上是临时而不是永久性的,甚至也不是无限期的,占领国必须

³¹ 安全理事会在第478(1980)和497(1981)号决议中对这些法律上的吞并进行了谴责。

³² Michael Sfard, “Israel and annexation by lawfare”, *The New York Review of Books*, 10 April 2018。可查阅: www.nybooks.com/daily/2018/04/10/israel-and-annexation-by-lawfare/。

³³ Hofmann, “Annexation”, para. 14。

³⁴ 最新的是安全理事会第2334(2016)号决议。

³⁵ 最新的是大会第72/14(2017)号决议和人权理事会第37/36号决议。

³⁶ 《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87段。

³⁷ 例如: Malcolm N. Shaw, *International Law*, 8th ed. (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2017), 第372页: “任何以武力相威胁或使用武力取得之领土不得承认为合法”; Jennings, *The Acquisition of Territory in International Law*, 第56页: “法律已不再承认通过征服而获得的对领土主权的所有权。”

作为受托人来统治领土，为占领下受保护人口造福，而不是为了其自身的扩张。³⁸ 吞并也严重违反了基本自决权这一国际法规定的普遍适用义务。³⁹

B. 禁止的效力

28. 最近，学者们证实，法律和外交上禁止征服和吞并对 1945 年后这类现象的发生有重大的抑制作用。在 1816 年到 1928 年期间，直到签署《关于废弃战争作为国家政策工具的一般条约》(《凯洛格-白里安条约》)为止，平均每年有 1.21 次征服，每年平均获得 295 486 平方公里土地。1928 年至 1948 年，在该条约签署后的最初阶段，征服和吞并只略有减少：平均每年有 1.15 次征服，平均获得土地 240 739 平方公里。然而，自 1948 年以来，随着联合国的出现和国际法中各种禁止规定的巩固，征服和吞并急剧减少：每年只有 0.26 次征服，相当于每年平均 14 950 平方公里。最重要的是，这些现代征服和吞并中，有许多都没有被各国承认。因此，虽然战争有时仍会产生军事胜利，但它通常不会产生持久的法律胜利。⁴⁰

C. “事实上的吞并”的定义

29. 国际法普遍将“法律上的吞并”认定为一国正式声明对其从另一国强行获得的领土拥有永久主权。⁴¹ 相比之下，通常将“事实上的吞并”作为一个描述性术语，用于形容一国正在采取行动(通常是通过间接和渐进的措施)来强化立法、政治、体制和人口事实，为在未来主张对通过武力或战争获得的领土拥有主权奠定基础，但没有正式宣布吞并。

30. 鉴于对吞并的非法性存在广泛国际共识，想要吞并领土的现代侵占国存在混淆掩盖其计划实际情况的强烈动机。⁴² 它们一般会努力制造一系列“既定事实”，以便支持主权主张，同时由于担心国际社会的外交和政治反应而推迟发表正式声明。考虑到这一点，特别报告员建议，如果能让禁止吞并的规定一贯而有效(特别是在巴勒斯坦被占领土背景下)，那么国际法的自由主义宗旨应当确保绝对禁止吞并的规定也涵盖一国违反国际人道主义法而采取的渐进但具有实质性的措施，这些措施为未来主张对被征服和(或)占领领土拥有主权奠定了基础。⁴³

³⁸ Orna Ben-Naftali, Michael Sfard and Hedi Viterbo, *The ABC of the OPT: A Legal Lexicon of the Israeli Control over the Occupied Palestinian Territory* (Cambridge, Cambridge University Press, 2018), 第 399 页：“规范性框架在属事范围和时间方面均对占领者的权力施加限制，禁止其意图造成永久结果的行为……占领并不赋予对领土的所有权；……领土应作以托管方式管理；而且……是暂时的”。

³⁹ 《关于修建隔离墙的法律后果，2004 年国际法院案例汇编》，第 88 和 155 段。

⁴⁰ Oona Hathaway and Scott J. Shapiro, *The Internationalists: How a Radical Plan to Outlaw War Remade the World* (New York: Simon and Schuster, 2017), chap. 13.

⁴¹ Hofmann, “Annexation”, para. 1。

⁴² Omar M. Dajani, “Israel’s creeping annexation” (2017), *American Journal of International Law*, vol. 111, p. 52。

⁴³ 同上注，第 53 页：“……虽然正式的吞并行为是表明意图的强有力证据，但没有这种行为绝不是决定性的”。

31. 借助奥马尔·达贾尼的法律推理，报告员建议应当用以下因素来评估实施事实上吞并行为的国家是否已经越过了非法吞并的临界点：

(a) 有效控制：该国有效控制其强行从另一个国家获得的领土；⁴⁴

(b) 行使主权：该国已主动采取符合其对部分或全部领土拥有永久性主权主张的举措，或为此非法修改当地立法(包括在该领土适用国内法)，改变人口结构和(或)转移人口，延长占领期限和(或)给予国籍；⁴⁵

(c) 表达意图：这包括主要政治领导人和(或)国家机构发表言论，表明或鼓吹永久吞并部分或所有被占领土；⁴⁶

(d) 国际法和指示：该国拒绝接受在该领土适用占领法等国际法，且(或)未能遵守国际社会关于该领土当前和未来地位的指示。⁴⁷

32. 上述检验方法的实质是根据每个特定的征服和(或)占领事件的事实真相，确定一国所表现出的行为模式是否充分符合吞并行为，而不符合自决权及临时性、托管和诚信等占领的基本原则(见 A/72/556)。如果是这样的话，即使该国没有发表正式声明，也已违反国际禁止吞并的规定。

33. 有了这一法律基础，我们可以着手审查占领国以色列在东耶路撒冷和西岸的行为。

D. 吞并与东耶路撒冷

34. 除其他领土外，以色列军队在 1967 年 6 月战争中军事占领了东耶路撒冷和西岸，几周之后，以色列正式将其法律和行政管理扩展到东耶路撒冷和周围的 28 个西岸巴勒斯坦村庄，创造了一个面积大幅增加的耶路撒冷市。1967 年的兼并不仅吞并了先前由约旦统治的东耶路撒冷的 6 400 德南土地，还吞并了西岸的 65 000 德南土地，将这些领土与属于西耶路撒冷的 38 000 德南土地连在一起。国际社会立即在大会第 2253(ES-V)和 2254(ES-V)号决议中压倒性地拒绝了这一法律上的吞并。以色列拒不遵守这两项决议，并开始制造永久性的人口、结构和体制既定事实，以巩固其主权主张。

35. 随后，以色列议会 1980 年 7 月颁布了具有准宪法性质的《基本法：以色列首都耶路撒冷》，宣布“完整统一”的耶路撒冷是以色列首都。同样，国际社会(这一次通过安全理事会)最强烈地谴责吞并行为，并宣布《基本法》违反国际法，威

⁴⁴ 同上注，第 52 页，引用国际法中更古老的检验方法的一个要素，即吞并在何时完成。

⁴⁵ 同上注，第 53 页：“很难想象有什么措施比在该领土上建立平民定居点更能表明一国吞并该领土(而并未宣布吞并)的意愿”。此外，占领国在被占领土适用其国内法与占领法相悖，禁止这种做法恰恰是为了阻止吞并行为(见 Ben-Naftali Sfar and Viterbo, *The ABC of the OPT*)。

⁴⁶ Dajani, “Israel’s creeping annexation”, p. 52, 引用国际法中更古老的检验方法的一个要素，即吞并在何时完成。另见 Shaw, *International Law*, p. 371, “并吞意图是问题的一个重要方面”。

⁴⁷ Dajani, “Israel’s creeping annexation”, p. 53, “占领国拒绝接受占领法的适用似乎证明可以得出这个结论(像主权国一样行事)，拒绝遵守该法规定的具体涉及区分占领国和主权国权利的义务也是如此。”

胁和平与安全。此外，安全理事会在第 478(1980)号决议中认定，改变或意图改变耶路撒冷的性质和地位所采取的一切立法和行政措施与行动都是无效的，必须予以撤销。

36. 联合国最近通过安理会第 2334(2016)号决议和大会第 ES-10/19 号决议重申了这些声明，确定以色列正式吞并东耶路撒冷为非法。

37. 以色列继续努力确保其在法律上对东耶路撒冷的吞并不可逆转，在过去五十年里，已将其国家法律的适用范围和民政机构的管辖范围扩大到该市被占领区，发表了多份关于永久主权的声明，改变了东耶路撒冷的实体特征和历史性质，搬迁了一些国家机构(包括司法部)，并已着手实施一项建立和扩大以色列人定居点的紧锣密鼓的方案。⁴⁸ 有两种趋势特别明显，两者的目的均为使以色列永久吞并东耶路撒冷。

38. 首先，以色列 1967 年起的一贯政策是确保以色列犹太人在耶路撒冷的人口占压倒性多数，并通过迁入定居者和不公正地改变人口结构来实现。在占领早期，以色列国家和市政领导人就制定了两个旨在维持以色列永久吞并耶路撒冷的官方政策目标：扩大城市规模，从而提高其对以色列犹太人定居点的吸收能力；⁴⁹ 以及设立城市中以色列犹太人占 70%、巴勒斯坦人占 30%的“人口平衡”目标。⁵⁰ 后来，在 21 世纪初，这些领导人增加了第三个政策目标：阻止在耶路撒冷建立任何巴勒斯坦民族机构，从而抑制巴勒斯坦人的民族主义情绪。尽管此后以色列尽了最大努力，但这些目标均未完全取得成功。还没有一个国家正式承认以色列对东耶路撒冷的主权主张。从人口上看，2016 年巴勒斯坦裔耶路撒冷人占该市人口的 38%，高于 1980 年的 28%。⁵¹ 此外，2018 年的一项民意调查表明，97%的巴勒斯坦裔东耶路撒冷居民“强烈反对以色列继续吞并东耶路撒冷”。⁵² 然而，如下文所述，1967 年以来，以色列已采取一些重大步骤来巩固其对东耶路撒冷的主权主张。

39. 1967 年以来，已在经过扩大的东耶路撒冷界线内修建了共 15 个官方的以色列犹太人定居点，以色列定居者总人数达 21 万人。这些定居点严重违反了国际

⁴⁸ 埃胡德·巴拉克总理 2000 年 11 月指出：“维持我们对耶路撒冷的主权并提升犹太人占多数的地位一直是我们的主要目标，为此以色列在该市东部建造了容纳 18 万名居民的大型犹太人居民区，并在耶路撒冷周边(如 Ma'aleh Adumim 市和 Givat Ze'ev)兴建大型定居点。”见：<http://mfa.gov.il/MFA/PressRoom/2000/Pages/Address%20by%20PM%20Barak%20on%20the%20Fifth%20Anniversary%20of%20th.aspx>。

⁴⁹ Bimkom— Planners for Planning Rights, *Trapped by Planning: Israeli Policy, Planning and Development in the Palestinian Neighbourhoods of East Jerusalem* (2014)。

⁵⁰ B'Tselem, *A Policy of Discrimination: Land Expropriation, Planning and Building in East Jerusalem* (1995)。

⁵¹ Jerusalem Institute for Policy Research, *Statistical Yearbook of Jerusalem*, No. 32 (2018), table III/4。

⁵² Udi Shaham, “Poll: 97% of east J’ lem residents oppose Israeli control over entire city”, *Jerusalem Post*, 11 May 2018。可查阅：www.jpost.com/Arab-Israeli-Conflict/Poll-97-percent-of-east-Jlem-residents-oppose-Israeli-control-over-entire-city-556147。

人道主义法。⁵³ 定居点的目的是制造数量庞大的定居者，从而使未来的以色列政府在政治上无法反对他们或将他们赶出这里。这些定居点以及隔离墙和目前城市边界外围以色列人定居点的一个破坏性后果是切断作为巴勒斯坦人生活中心的东耶路撒冷与西岸的联系，从而严重削弱了他们的经济、社会、家庭和政治相互依存性。⁵⁴ 最近，耶路撒冷市政当局允许 Sheikh Jarrah 和 Silwan 居民区的以色列定居者驱逐巴勒斯坦裔耶路撒冷人，从而导致经常发生摩擦和暴力事件。⁵⁵

40. 此外，以色列的法律和国家权力适用于整个东耶路撒冷，但适用方式对该市的巴勒斯坦社区存在系统性歧视。⁵⁶ 这方面的一个主要例子是规划法。⁵⁷ 1967 年以来，以色列征用了超过 38% 的东耶路撒冷土地基地专门用于以色列人定居点，而只划分 15% (占整个耶路撒冷的 8.5%) 用于巴勒斯坦裔耶路撒冷人的住宅需求。这导致了一个住房和规划危机：虽然巴勒斯坦人居民区的人口密度是以色列人居民区的两倍，但耶路撒冷市政当局发放的所有建筑许可证中只有 8% 发给东耶路撒冷的巴勒斯坦人居民区。⁵⁸ 以色列民权协会称，以色列的地方和地区规划当局在过去十年中未提出一份关于巴勒斯坦人居民区的计划纲要，导致规划遭到冻结。⁵⁹ 这种规划歧视产生的一个令人不安的后果是，以色列当局在过去十年中下令拆除了数百处没有获得几乎不可能得到的建筑许可证而修建的巴勒斯坦人住宅。仅 2016 年就有共 123 个住房单元被毁，超过 15 000 处巴勒斯坦人房屋 (其中居住着 10 万巴勒斯坦人，占东耶路撒冷巴勒斯坦人的三分之一) 依然面临拆除威胁。⁶⁰ 东耶路撒冷许多巴勒斯坦人还无法在国家当局登记其土地所有权，致使土地保有权无保障，也导致他们的房产贬值。⁶¹ 这一规划危机是耶路撒冷市对巴勒斯坦人的东耶路撒冷更广泛的长期忽视的一部分，与西耶路撒冷相比，东耶路撒冷的贫困率高得多，市政预算开支分配少得多，社会和保健服务差，公共基础设施也破败不堪。⁶² 虽然东耶路撒冷已被以色列强行吞并，但巴勒斯坦居民依然被排除在该市其他地区的相对繁荣之外。

⁵³ 安全理事会第 478(1980)号决议。

⁵⁴ 见 www.btselem.org/jerusalem。

⁵⁵ Civic Coalition for Palestinian Rights in Jerusalem, *Forced Eviction in Occupied East Jerusalem* (forthcoming)。

⁵⁶ 总体见 Society of St. Yves, *Everyone Pays the Price: Case Study of Jerusalem* (2017)。

⁵⁷ Bimkom, *Trapped by Planning*。

⁵⁸ 见 www.btselem.org/jerusalem。以每个房间的人数衡量。

⁵⁹ Association for Civil Rights in Israel, “East Jerusalem: facts and figures 2017”, 21 May 2017。可查阅 <https://law.acri.org.il/en/2017/05/24/east-jerusalem-facts-and-figures-2017/>。

⁶⁰ Ir Amim and Bimkom—Planners for Planning Rights, *Deliberately Planned: A Policy to Thwart Planning in the Palestinian Neighbourhoods of Jerusalem* (2017)。

⁶¹ “East Jerusalem is the double-edged sword of Israel’s capital”, *Haaretz*, 10 April 2018。可查阅：www.haaretz.com/opinion/editorial/east-jerusalem-is-the-double-edged-sword-of-israel-s-capital-1.5988771。

⁶² 联合国贸易和发展会议(贸发会议),《东耶路撒冷的巴勒斯坦人经济：经受吞并、孤立和解体》，UNCTAD/GDS/APP/2012/2(纽约和日内瓦，2013 年)。

41. 此外,根据以色列法律,几乎所有巴勒斯坦裔耶路撒冷人的法律地位都是“常住居民”,这与给予在以色列的外国人的法律地位相同。巴勒斯坦常住居民纳税,有权获得公共福利和服务,但与公民不同的是,他们不具备有保障地留在耶路撒冷的权利。虽然根据占领法,巴勒斯坦裔耶路撒冷人是“被保护人”,但以色列不承认这一身份。1967 年以来,以色列撤销了超过 1.45 万名巴勒斯坦裔东耶路撒冷人的居民身份;1995 年以来,东耶路撒冷的巴勒斯坦居民必须证明其“生活中心”在该市才能保留其常住居民身份,否则就可能失去其身份并因此无法返回其在东耶路撒冷的家园。没有常住居民身份使得巴勒斯坦被占领土其他地区的巴勒斯坦人无法合法在耶路撒冷居住,甚至无法访问耶路撒冷。此外,以色列法律严格限制家庭团聚的权利,不让许多巴勒斯坦裔耶路撒冷人将常住居民身份扩展到在耶路撒冷不享有受承认居住权的配偶和子女。⁶³

42. 另一个显著的趋势是近年来以色列政治领导人采取更咄咄逼人的办法,对抗东耶路撒冷不断增长的巴勒斯坦人口,并加强以色列对东耶路撒冷的主权主张。这一趋势采用了两种形式。首先,21 世纪初耶路撒冷周围的隔离墙路线故意将一些巴勒斯坦居民区置于隔离墙的西岸一侧。其次,以色列议会通过了几项法律,并正在考虑其他一些拟议法规,寻求确保其对东耶路撒冷的吞并不可逆转。

43. 以色列建造隔离墙(以色列声称是作为安全屏障修建,但该墙在许多地方也深入被占领土)并没有沿着扩大后的耶路撒冷城市边界进行。在耶路撒冷周围,以色列将一些西岸领土纳入墙内,同时单方面把包括 Kufr Aqab 和 Shu'fat 在内的几个大的巴勒斯坦人耶路撒冷居民区放在墙外。生活在隔离墙外的这些巴勒斯坦裔耶路撒冷人——估计有 120 000 至 140 000 人——仍然算是居住在耶路撒冷城内,仍然拥有“常住居民”地位,仍然向市政府纳税,而且其中一些人穿越以色列检查站进城在耶路撒冷工作。⁶⁴ 然而,以色列当局在很大程度上已放弃这些社区。即使与提供给隔离墙内巴勒斯坦社区的微不足道的市政服务相比,这些被排除在外的社区也几乎已经完全被遗忘:他们没有供水、垃圾收集、道路建设和污水处理等基本社会服务和基础设施;教育和福利机构严重缺乏;犯罪率持续高企;住房短缺且过度拥挤;而且,由于没有有效的许可证授予制度,几乎所有建筑物都是在未经官方许可的情况下建造。⁶⁵ 以色列内阁耶路撒冷事务部长泽埃夫·埃尔金于 2017 年 10 月提议将孤立的巴勒斯坦居民区从耶路撒冷市剔除,将其置于新的市政管理之下。⁶⁶ 不可避免的结论是:耶路撒冷周围隔离墙的路线——其中包括东耶路撒冷的所有以色列定居点以及临近的几个西岸以色列定居点,同时排除了大约三分之一的巴勒斯坦裔耶路撒冷人——是出于人口原因设计的,其目

⁶³ Civic Coalition for Palestinian Rights in Jerusalem, *Israel's Occupation: 50 Years and Counting* (2018)。

⁶⁴ Association for Civil Rights in Israel, “East Jerusalem: facts and figures 2017”。

⁶⁵ Rachel Kushner, “‘We are orphans here’: life and death in East Jerusalem’s Palestinian refugee camp”, *New York Times*, 1 December 2016。可查阅: www.nytimes.com/2016/12/01/magazine/we-are-orphans-here.html。

⁶⁶ Nir Hasson and Jonathan Lis, “Israeli Minister to push plan aimed at reducing number of Arabs in Jerusalem”, *Haaretz*, 29 October 2017。可查阅: www.haaretz.com/israel-news/premium-israeli-minister-proposes-plan-to-reduce-number-of-arabs-in-jerusalem-1.5461071。

的是为了最大限度地扩大以色列在耶路撒冷的人口，同时力求大幅减少该市巴勒斯坦人的存在。⁶⁷

44. 以色列议会最近的立法举措也旨在巩固以色列对东耶路撒冷的主权并重新设定该市的“人口平衡”。⁶⁸ 如下文所述，有两个重要举措尤其引人注目。

45. 《基本法：以色列首都耶路撒冷》。2018 年 1 月初，以色列议会修订了《基本法》，规定任何在最终地位谈判中将“与耶路撒冷地区有关的权力”转移给“外国机构”的提案都必须得到以色列议会(120 名成员)中 80 名成员的超级多数核准才能获得授权。《基本法》以前规定，此种转移可以在获得以色列议会简单多数表决批准后进行。该修正案将使任何承认巴勒斯坦人对东耶路撒冷主权的和平协定更加难以获得以色列议会的支持。该修正案还给出了新的立法授权，从而可以重新划定耶路撒冷城市边界，将隔离墙西岸一侧孤立的巴勒斯坦居民区剔除出去。

46. 《“大耶路撒冷”法案》。在整个 2017 年，以色列议会审议了一项立法提案，该提案将把五个西岸以色列定居点(Beitar Illit、Ma'aleh Adumin、Giv'at Ze'ev、Gush Etzion 和 Efrat)作为该市的自治分市纳入，同时保持这些定居点的地方自治。这一“软吞并”法案会给耶路撒冷增加 120 000 名以色列定居者，从而加强该城的犹太人多数地位。该法案由 MK Yoav Kish(利库德集团)提出，他表示该法案将“削弱阿拉伯人在首都的盘踞”，“坚持犹太多数”。⁶⁹ 随后以色列总理推迟审议该法案，理由是需要与美国“协调”该立法的立法议程。⁷⁰

47. 在本报告撰写之时，耶路撒冷以东紧邻着的西岸巴勒斯坦贝都因人村庄 Khan al-Ahmar 面临被以色列当局拆除的威胁。特别报告员和其他人认为，由此强行驱逐 Khan al Ahmar 村的居民无疑将导致强迫迁移，这是国际法规定的战争罪。⁷¹ 拆除村庄的一个动机是将巴勒斯坦人社区从被称为“E1 走廊”的 12 平方公里区域清除，从而确保耶路撒冷与西岸大型定居点 Ma'ale Adumim 之间的领土连续性。以色列通过建造更多以色列定居点来实现发展这一地区的长期计划，是为了这么几个吞并目的：(a) 巩固以色列在大耶路撒冷地区的领土主权和人口主导地位；(b) 有效切断西岸北部和南部之间剩余的领土连续性，从而消除达成可

⁶⁷ Al-Haq, “A legal analysis of bills and legislation to revoke the permanent residencies of Palestinians and alter the status of Jerusalem”, legal brief, 7 March 2018。可查阅：www.alhaq.org/en/wp-content/uploads/2018/03/LegalBriefJerusalem.pdf。

⁶⁸ Ir Amim, “Destructive unilateral measures to redraw the borders of Jerusalem” (January 2018)。

⁶⁹ Yossi Verter, “Israeli ministers set to vote annexing West Bank settlements to Jerusalem”, Haaretz, 26 October 2017。可查阅：www.haaretz.com/israel-news/ministers-to-vote-on-annexing-west-bank-settlements-to-jerusalem-1.5460310。

⁷⁰ Jonathan Lis and Amir Tibon, “Netanyahu: Israel must coordinate Jerusalem annexation bill with U.S.”, Haaretz, 29 October 2017。

⁷¹ Amnesty International, “Israel/OPT: demolition of Palestinian village of Khan al-Ahmar is cruel blow and war crime”, 30 September 2018。可查阅：www.amnesty.ca/news/israelopt-demolition-palestinian-village-khan-al-ahmar-cruel-blow-and-war-crime；Noa Landau, “European Parliament warns: eviction, demolition of Khan al-Ahmar would be war crime”, Haaretz, 13 September 2018。可查阅：<https://www.haaretz.com/israel-news/premium-european-parliament-warns-eviction-demolition-of-khan-al-ahmar-would-be-war-crime-1.6469916>。

行的两国解决方案的任何微弱的剩余希望；(c) 进一步将巴勒斯坦东耶路撒冷与西岸隔离开来。⁷²

E. 吞并与西岸

48. 以色列尚未宣布正式吞并被占领西岸的任何部分，因为它目前无法获得任何方面对这一举动的国际政治支持。⁷³ 它向世界其他国家表达的官方立场是，虽然它否认西岸(它称之为“犹地亚和撒马利亚”)被占领并且拒绝适用《日内瓦第四公约》，但仍然愿意与巴勒斯坦人谈判其未来地位。⁷⁴ 但是，实际上，从 1967 年 6 月占领西岸后不久开始，以色列就已采取与实现对西岸的主权主张相一致的多项步骤，近年来这些步骤显著升级。

49. 西岸的第一批以色列平民定居点于 1967 年夏天建立，最初伪装成军营。⁷⁵ 自那时以来，以色列在整个西岸建造和鼓励建造了大约 230 个定居点，居住着 400 000 多名定居者。除非已有吞并构想，否则任何国家都不会在被占领土上建立平民定居点，这就是国际社会将迁入定居者的做法定为战争罪的原因。⁷⁶ 以色列营建定居点的政治目的一直是造成主权既定事实和阻挠巴勒斯坦人的自决。1978 年“Droble”计划阐述了当时刚刚起步的营建定居点活动的动机，该计划宣称：“必须立即征用国有土地和未开垦土地，以便在少数民族[即西岸的巴勒斯坦人]聚集地区之间及其周围建立定居点，目的是最大限度地降低在这些地区发展另一个阿拉伯国家的可能性。”⁷⁷

50. 在五十年占领期间，以色列不断加深其在整个西岸的主权足迹。⁷⁸ 该地区的基础设施——污水处理管道、通信系统和电网，已完全并入以色列的国内系统。自 1982 年以来，拥有充沛的山区含水层的西岸水系一直由该国的国家水务企业 Mekorot 所有，其惠益主要流向以色列。⁷⁹ 1967 年以前，高速公路网主要是南北体系，此后则被重置为东西体系，以将定居点相互连接并与以色列城市连接，从

⁷² Zena Agha, “Israel’s annexation crusade in Jerusalem: the role of Ma’ale Adumim and the E1 corridor”, Al-Shabaka, 26 March 2018. 可查阅: <https://al-shabaka.org/briefs/israels-annexation-crusade-in-jerusalem-the-role-of-maale-adumim-and-the-e1-corridor/>。

⁷³ Noa Landau and others, “White House strongly denies as ‘false’ Netanyahu’s claims of talks with U.S. on annexing West Bank settlements”, Haaretz, 12 February 2018. 可查阅: www.haaretz.com/israel-news/premium-netanyahu-settlement-annexation-being-discussed-with-u-s-1.5810741。

⁷⁴ 见 www.mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/guide/pages/israeli%20settlements%20and%20international%20law.aspx。

⁷⁵ Idith Zertak and Akiva Eldar, *Lords of the Land: The War over Israel’s Settlements in the Occupied Territories, 1967-2007* (New York, Nation Books, 2007)。

⁷⁶ 《国际刑事法院罗马规约》，第八条第(二)款第 2 项第 8 目。

⁷⁷ David Kretzmer, “Settlements in the Supreme Court of Israel” (2017), 111 *American Journal of International Law*, vol. 111 (2017), p. 42。

⁷⁸ “Regularization law”, in Ben-Naftali, Sfard and Viterbo, *The ABC of OPT*。

⁷⁹ 见 www.btselem.org/water。

而扰乱巴勒斯坦人的交通。⁸⁰ 西岸经济须遵守与以色列签订的单一关税同盟协议，使比较强大的经济体得以占据主导地位并蓬勃发展，而比较弱小的经济则因负发展和依赖而萎缩。⁸¹ 西岸的自然资源主要由以色列控制，主要为以色列的利益服务。⁸² 以色列军事指挥官依据属人/属地原则向西岸定居者延用以色列的立法和法律，而没有了诸多保护和保障的扭曲版占领法则适用于巴勒斯坦人。⁸³ 任何用途的西岸“国有土地”分配几乎全部给了以色列定居点(99.76%)，尽管其定居者仅占西岸人口的 12%。⁸⁴

51. 最重要的是，以色列对西岸 C 区实施全面的民事和安全控制，该区占该领土的 60%以上。C 区是毫无生气的奥斯陆进程的残余，一直由以色列管理，作为用于西岸定居点的专属土地储备。世界银行指出，C 区的 68%被指定用于以色列定居点，21%用于封闭军事区，9%用于自然保护区。⁸⁵ C 区有 1%的地方仍然由大约 180 000 至 300 000 名巴勒斯坦人居住，以色列民政局在这个地方实施了一项限制性极强的规划制度，使得巴勒斯坦住宅和商业建筑的许可申请几乎不可能获得批准。⁸⁶ 虽然以色列定居者享有与居住在以色列的以色列人相同的全部合法权利和经济自由，但 C 区的巴勒斯坦人缺乏基本的社区基础设施，而且面临着经济被扼杀、军事检查站无处不在、获取自然资源的机会受到限制和几乎所有已提交的基本建设总计划都不断遭到拒绝等问题。⁸⁷ 根据联合国的说法，所有这些形成了一个迫使巴勒斯坦人离开的高压环境。⁸⁸ 关于未经授权建筑物的 2003 年军事命令的 2015 年修正案允许中央司令部指挥官驱逐 C 区的整个巴勒斯坦社区，而无需事先获得每栋建筑物的拆除令。⁸⁹

⁸⁰ Dajani, “Israel’s creeping annexation”, p. 54.

⁸¹ 贸发会议, “Report on the UNCTAD Assistance to the Palestinian People: developments in the Economy of the Occupied Palestinian Territory”, TD/B/64/4, September 2017.

⁸² Shawan Jabarin, “Business and human rights in Palestine: a case study on the illegal exploitation of Palestinian natural resources”, Al-Haq, 30 January 2014.

⁸³ Yehuda and others, *One Rule, Two Legal Systems: Israel’s Regime of Laws in the West Bank* (Association for Civil Rights in Israel, 2014).

⁸⁴ Americans for Peace Now, “Land allocation in the West Bank – for Israelis only”, July 2018.

⁸⁵ 世界银行, *West Bank and Gaza: Area C and the Future of the Palestinian Economy* (Washington, D.C., 2013).

⁸⁶ 见 www.btselem.org/topic/planning_and_building.

⁸⁷ Ahmad El-Atrash, “Israel’s stranglehold on Area C: development as resistance”, Al-Shabaka, 27 September 2018。可查阅：<https://al-shabaka.org/commentaries/israels-stranglehold-on-area-c-development-as-resistance/>。

⁸⁸ Tovah Lazaroff, “UN: Israel policies forcing Palestinians to leave Area C of the West Bank”, Jerusalem Post, 27 July 2016。可查阅：www.jpost.com/Arab-Israeli-Conflict/UN-Israel-policies-forcing-Palestinians-to-leave-Area-C-of-the-West-Bank-462569。

⁸⁹ Peace Now (Settlement Watch), “Mentality of annexation: changes in the interpretation of the laws regarding occupation”, January 2018.

52. 曾经被民间社会组织称为“以色列蚕食吞并”西岸的行为现在已被改称为“跳跃式吞并”⁹⁰ 和“占并”。⁹¹ 以色列政治领导人认为，尽管缺乏对正式吞并的支持，但目前的国际环境——特别是它与现任美国政府的关系，有利于其实现巩固对西岸永久统治的野心。因此，自 2017 年初以来制定了一连串软吞并立法，这似乎为未来的硬吞并立法奠定了基础。以色列主要的自由主义日报《国土报》在最近的一篇社论中表示，近来政府在“抹杀绿线的同时向西岸”适用“越来越多的以色列议会法律”，以此实行法律吞并，导致居住在该领土上的两族人民适用两套不同的、不平等的法律制度。“这种现象有一个名字”——该报指出，“以色列将不再能够无视现实、向国际社会否认它是一个完全意义上的种族隔离国家。”⁹²

53. 在过去两年间，以色列议会颁布或审议了若干法令，将以色列法律适用范围扩大到西岸，或为今后某种形式的吞并奠定基础。⁹³ 最近这一立法趋势包含如下最重要的法规、法案和其他举措。

54. 《犹地亚和撒马利亚法》中的定居点正常化条款允许以追溯性方式实现在巴勒斯坦私人土地上建造的前沿定居点的合法化。虽然该法向巴勒斯坦土地所有者提供赔偿，但却剥夺了他们收回财产的权利。议会于 2017 年 2 月通过了该法案，但一些人权组织质疑其合法性，遂向以色列高等法院提出复议申请；法院尚未作出裁决，故该法案仍未得到执行。在高等法院，以色列政府辩称：以色列议会不受国际法约束，而是巴勒斯坦被占领土上法律权威的本源。以色列总检察长反对该法，并指出，现有法律已就以色列在西岸巴勒斯坦人私有土地上建筑物的合法化作了规定(见 [A/HRC/37/43](#)，第 16 至 17 段)。

55. 以色列高等教育委员会管理以色列的高等教育机构。《高等教育法》规定，该委员会对西岸定居点的学术机构也具有管辖权。该法由此给予这些机构(特别是设在阿里埃勒定居点的阿里埃勒大学)与以色列所有其他大学同等的学术地位。2018 年 2 月颁布的该法表明以色列国内法直接适用于被占领土，这既为国际法所禁止，也是走向吞并的明确步骤。

56. 《犹太民族国家法》是一部具有准宪法性质的基本法，这意味着它的地位高于议会的普通立法。该法于 2018 年 7 月通过，宣布在以色列，只有犹太人才享有自决权。基于对“以色列土地”一词的使用，人们对新《基本法》尤其关切的一点在于：该法可能适用于东耶路撒冷和西岸，从而为保护以色列定居点和其他吞并趋势提供理由。《基本法》第 7 条规定：“国家将犹太人定居点的发展视为民族价值观念，并将着手鼓励和促进此价值观的确立和巩固。”

⁹⁰ Americans for Peace Now, “From creeping to leaping: annexation in the Trump-Netanyahu era”, April 2018.

⁹¹ 11.11.11, “Occup’annexation: the shift from occupation to annexation in Palestine”, Brussels, 2017.

⁹² “The Knesset wants apartheid”, *Haaretz*, 1 June 2018. 可查阅：www.haaretz.com/opinion/editorial/the-knesset-wants-apartheid-1.6137367.

⁹³ 中东和平基金会, “Israel’s ‘creeping annexation’ policies—tables” (2018 年 9 月), 对以色列议会最近采取的吞并步骤作了极有价值的概述。另见：<https://goo.gl/c9DK3L>。

57. 2018 年 7 月通过的《行政事务法院法》(修正案)扩大了以色列行政事务法院的管辖权,赋予其非常大的权力,可以裁决西岸巴勒斯坦人就 C 区规划和建设问题、禁止个人进入西岸某些地区以及发放旅行许可证等一系列问题提出的申诉。该法取消了以色列高等法院对这些问题领域的管辖权。人们对该修正案的主要批评意见是,它扩大了以色列国内法院的管辖权,将 C 区涵盖在管辖范围之内,这成为以色列法律逐步延展至被占领西岸方面的又一步骤。

58. 在过去两年间,以色列政治领导人更加肆无忌惮,明目张胆地宣扬以色列政府多年来的行动一直在宣示的理念。吞并的气氛很明显了;他们现在不光是在行动中,而且也在言辞上,公开表达意图。有一件事,能很好地说明环境在变化。2017 年 12 月 31 日,执政的利库德党由 1 000 名成员组成的中央委员会一致投票支持不具约束力的、正式吞并西岸的决议。决议吁请利库德党的当选官员:“……允许自由建筑,让以色列法律及主权适用于犹地亚和撒马利亚犹太人定居的所有解放区。”⁹⁴ 此外,近几个月来,以色列一些内阁部长公开赞成正式吞并西岸的部分或全部地区:

- 总理本雅明·内塔尼亚胡:“这是我们先辈的土地,这是我们的土地。我们将永远留在这里……在以色列国土上,不允许将若干社区扫地出门。”⁹⁵
- 技术部长奥菲尔·阿库尼斯:“以色列的所有土地都属于我们,不容置疑也不容分割。定居点区的概念不再切合实际,因为已经没有任何可与之谈判的阿拉伯人了。”⁹⁶
- 教育部长纳夫塔利·本内特:“如今,以色列议会已从建立一个巴勒斯坦国转向了在犹地亚和撒马利亚行使主权……就行使主权而言,《前沿定居点管制法案》乃是冰山之一角”。⁹⁷
- 交通部长伊斯拉尔·卡茨:“今天,我将在安全内阁提议:我们应通过《大耶路撒冷法》,规定将以色列主权扩展到大耶路撒冷周边社区:马阿勒阿杜米姆、吉瓦特泽埃夫、贝塔尔伊利特和埃齐翁区,同时将他们

⁹⁴ Chaim Levinson, “Netanyahu’s party votes to annex West Bank, increase settlements”, *Haaretz*, 1 January 2018. 可查阅: www.haaretz.com/israel-news/premium-netanyahu-s-party-votes-to-annex-west-bank-increase-settlements-1.5630099。

⁹⁵ Breaking Israel News, “Netanyahu: Israel will stay in Judea and Samaria forever”, 29 August 2017. 可查阅: www.breakingisraelnews.com/93927/netanyahu-israel-will-stay-judea-samaria-forever/。

⁹⁶ Peter Beaumont, “On a rocky ridge over Ramallah, settlers put their faith in Trump”, *The Guardian*, 11 February 2017. 可查阅: www.theguardian.com/world/2017/feb/12/israel-settlers-put-their-faith-in-trump-netanyahu-visit-white-house。

⁹⁷ Jewish Link of New Jersey, “Jewish Home’s Bennett Says Outpost Bill Paves Way for Annexation of Judea and Samaria”, December 8 2016. 可查阅: www.jewishlinknj.com/world-us/16063-jewish-home-s-bennett-says-outpost-bill-paves-way-for-annexation-of-judea-and-samaria。

与耶路撒冷城合并在一起，通过扩大领土和增加犹太人口的方式来加强耶路撒冷城。”⁹⁸

- 司法部长阿耶莱特·沙凯德：“我认为，在以色列城镇和村庄[定居点]，我们应实行以色列法律，并使那里的生活正常化，在长远的将来，在 C 区[被占领西岸]也实行以色列法律。C 区有五十万以色列人[定居者]和 100 000 巴勒斯坦人；他们当然会拥有公民身份，完全享有各种权利，就像我一样。A 区和 B 区将成为与加沙、与约旦组成的邦联的一部分。”⁹⁹
- 公共安全部长吉拉德·埃尔丹：“现在到了将主权扩展到无争议地区[在最后地位协定中这些地区将继续属于以色列]的时候了。”¹⁰⁰
- 耶路撒冷事务部长泽埃夫·埃尔金：“别再提两个国家的事了！哈拉斯[阿拉伯语意为“够了”]。除了以色列国，别无选择；在约旦[河]到[地中海]之间，只会有一个国家。”¹⁰¹
- 国防部副部长埃利·本-达汉：“我们必须把重点放在主要问题上。我们到犹地亚和撒马利亚来，因为这是我们的土地，我们来了，就再也不走了。必须尽快在犹地亚和撒马利亚行使主权。”¹⁰²
- 住房部长约阿夫·加兰特：“从战略角度来说，约旦河谷是以色列国的东部安全区，山区是等候区，耶路撒冷-阿什杜德-哈德拉和但是 500 多万以色列人居住的重要生存空间……我们必须继续全面控制耶胡达、肖姆龙和约旦河谷，并加强这些地区的定居活动。”¹⁰³

⁹⁸ Times of Israel, “Challenging Netanyahu, senior minister floats annexation of Jerusalem-area settlements”, 22 January 2017. 可查阅：www.timesofisrael.com/challenging-netanyahu-senior-minister-floats-annexation-of-jerusalem-area-settlements/。

⁹⁹ Interview with Ayelet Shaked, Justice Minister of Israel, AIPAC Policy Conference, Washington, D.C., 7 March 2018. 可查阅：<http://hamodia.com/2018/03/07/exclusive-interview-justice-minister-ayelet-shaked/>。

¹⁰⁰ Marissa Newman, “Build in settlements to punish Palestinians, top minister urges”, Times of Israel, 13 February 2017. 可查阅：www.timesofisrael.com/build-in-settlements-to-punish-palestinians-top-minister-urges/?link_id=12&can_id=beb87055f757f06618a29df863283e75&source=email-what-were-reading-what-to-expect-from-the-netanyahu-trump-meeting&email_referrer=what-were-reading-what-to-expect-from-the-netanyahu-trump-meeting&email_subject=what-were-reading-what-to-expect-from-the-netanyahu-trump-meeting。

¹⁰¹ Tovah Lazaroff, “Elkin: start preparing for one million settlers in the West Bank”, *Jerusalem Post*, 14 November 2017. 可查阅：www.jpost.com/Israel-News/Elkin-Start-preparing-for-one-million-settlers-in-the-West-Bank-514251。

¹⁰² Israel National News, “The quiet war against terrorism continues”, 30 May 2002. 可查阅：<http://www.israelnationalnews.com/News/News.aspx/24370>。

¹⁰³ The Yeshiva World, “Galant: to keep Yehuda, Shomron and the Jordan Valley”, 22 March 2018. 可查阅：www.theyeshivaworld.com/news/israel-news/1495709/galant-to-keep-yehuda-shomron-and-the-jordan-valley.html?utm_source=General+Mailing+List&utm_campaign=bd366ef597-EMAIL_CAMPAIGN_2018_03_30&utm_medium=email&utm_term=0_586030c60d-bd366ef597-82754635。

59. 这些表明了政治意图的言论，加上以色列在实地的实际殖民行为及其立法活动，以及以色列拒不遵守国际法规定的庄严义务，也不顾国际社会就以色列长达 51 年的占领所给予的指示——这一切都成了以色列实际吞并西岸大面积地区并将这片领土视为已有的确凿证据。虽然以色列尚未宣布对西岸任何部分拥有正式主权，但特别报告员认为，国际法严格禁止吞并行为，这不仅适用于正式声明，也适用于以色列侵占领土的行为；以色列处心积虑这样做，是准备将来对巴勒斯坦被占领土提出正式主权要求。

四. 结论

60. “不法行为不产生权利”的法律理念，乃是现代国际法的一项基本原则：犯法者不能受益于其非法行为。¹⁰⁴ 1967 年和 1980 年，国际社会明确指出，以色列吞并东耶路撒冷的行为违反国际法，因而是无效的。¹⁰⁵ 国际社会还决然述及以色列营建定居点活动的非法性，¹⁰⁶ 这是变以色列占领为吞并的政治和人口动因。然而，国际社会虽然一再谴责以色列的吞并行动，却没有采取任何有意义的步骤来坚决要求追究责任。以色列一直有着不遵守国际社会指导意见的记录，但很少为其违抗行为付出实质性代价；它梦想吞并东耶路撒冷和西岸，这方面的胃口基本上没有受到制约。这场冲突中一个根深蒂固的关键问题并不是国际法是否明确，而是国际社会不愿落实它已宣布的内容。有一位学者简明扼要地指出：“问题不在于国际法本身，而在于缺乏执行；在中东，国际法距离强权比距离正义更近。”¹⁰⁷ 驳斥这一说法的最有效的办法，就是：国际社会根据它收到的压倒性证据采取行动，坚决要求以色列完全废止吞并、放弃占领，否则就要准备对其嘲弄国际法的行为承担全部责任。

五. 建议

61. 特别报告员建议以色列政府充分遵守国际法，彻底结束对巴勒斯坦领土长达 51 年的占领。特别报告员还建议以色列政府立即采取以下措施：

- (a) 在顾及以色列真正的安全关切的情况下，结束对加沙的封锁和关闭，取消对进出口和人员流动的一切限制，并为人们充分获取医疗服务提供便利；
- (b) 确保关于以色列安全部队使用武力的条例切实符合国际标准，特别注意使用致命武力问题；

¹⁰⁴ Lasa Oppenheim, *International Law: A Treatise*, 8th ed., vol. 1, *Peace* (London, Longmans, Green and Company, 1955), p. 574.

¹⁰⁵ 安全理事会第 2334(2016)号决议、大会第 72/14 号决议和人权理事会第 37/36 号决议。

¹⁰⁶ 安全理事会第 2334(2016)号决议。

¹⁰⁷ Victor Kattan, *From Coexistence to Conquest: International Law and the Origins of the Arab-Israeli Conflict, 1891–1949* (London: Pluto Press, 2009), p. 4.

(c) 确保对以色列安全部队据称违反国际人道主义法和国际人权法行为追究责任，并特别关注加沙的示威游行；

(d) 针对人们对军事司法系统的独立性、公正性和透明度所表达的关切，采取措施。

62. 至于人们对吞并领土问题的关切，特别报告员建议以色列：

(a) 遵守安全理事会和大会关于东耶路撒冷和西岸的所有相关决议，放弃对该领土的任何主权要求；

(b) 确保巴勒斯坦被占领土内的行动自由，包括加沙和包括东耶路撒冷在内的西岸之间的行动自由；

(c) 充分遵守安全理事会关于定居点的第 2334(2016)号决议；

(d) 坚持国际人权法和国际人道主义法的原则，对被占领土西岸(包括东耶路撒冷)和加沙的管理采取有诚意的做法，以期在合理时间内结束占领，并使巴勒斯坦人能够实现自决。

63. 报告员还建议国际社会：

(a) 根据日内瓦四公约共同第一条，采取一切必要措施，尊重，并确保以色列和所有其他有关各方尊重，国际人道主义法的庄严义务；

(b) 争取让以色列遵守所有国家均应遵守的国际标准，包括禁止吞并行为；

(c) 确保追究对在巴勒斯坦被占领土严重违反国际法行为负责的以色列政治和军事官员的全部责任；

(d) 委托联合国研究以色列吞并和继续占领巴勒斯坦领土的合法性。