



第十届紧急特别会议

议程项目 5

以色列在被占领的东耶路撒冷和
其余被占领巴勒斯坦领土的非法行动

秘书长按照大会第 ES-10/13 号决议编写的报告

摘要

本报告是按照大会第十届紧急特别会议续会通过的 2003 年 10 月 21 日大会第 ES-10/13 号决议提交的。大会在该决议第 1 段内“要求以色列停止在被占领巴勒斯坦领土、包括在东耶路撒冷城内和附近建墙并拆除已建的墙，这道墙偏离 1949 年的停战线并且违反国际法的有关规定”。根据大会在第 ES-10/13 号决议第 1 段内提出的要求，我推断以色列没有遵守大会的要求，即“停止在被占巴勒斯坦领土建墙并拆除已建的墙。”



目录

	段次	页次
A. 导言	1-2	3
B. 第 ES-10/13 号决议的遵守情况	3	3
C. “障碍”的路线	4-22	3
D. 人道主义和社会经济影响	23-27	6
E. 意见	28-31	7
附件		
一. 以色列政府的法律立场概述		9
二. 巴勒斯坦解放组织法律立场摘要概述		11

A. 引言

1. 本报告是按照大会第十届紧急特别会议续会通过的 2003 年 10 月 21 日大会第 ES-10/13 号决议提交的。大会在该决议第 1 段内“要求以色列停止在被占领巴勒斯坦领土、包括在东耶路撒冷城内和附近建墙并拆除已建的墙，这道墙偏离 1949 年的停战线并且违反国际法的有关规定”。大会在第 3 段内请秘书长定期报告该决议的遵守情况，并在第一次报告说明上文第 1 段的遵守情况。

2. 本报告侧重 2002 年 4 月 14 日（当时以色列政府第一次决定在西岸建造一系列的围栏、围墙、壕沟和障碍物（“障碍”）* 至 2003 年 11 月 20 日期间，本报告主要基于公开发表的联合国各办事处在当地进行的研究结果。联合国可以获得的其他材料，包括公开可用的材料，都供编写本报告之用。编写本报告时咨询以色列政府和巴勒斯坦权力机构的意见并要求提供它们认为有关的资料。其中有些资料载于附件一和二。

B. 第 ES-10/13 号决议的遵守情况

3. 第 ES-10/13 号决议第 1 段指出，联合国大会“要求以色列停止在被占领巴勒斯坦领土、包括在东耶路撒冷城内和附近建墙并拆除已建的墙，这道墙偏离 1949 年的停战线并且违反国际法的有关规定”。以色列没有遵守这一要求。它没有停止建造或拆除正在建造的“障碍”。联合国实地监测结果提供的下述资料显示出这一点：

- 正沿西岸和东耶路撒冷东北边界在被占领巴勒斯坦领土内进行建造
- 在西岸西北部平整土地
- 正签发土地征用令
- 发表第一份正式地图显示已计划“障碍”路线并宣称打算至迟在 2005 年完成

C. “障碍”的路线

1. 建造“障碍”的背景

4. 以色列政府自 1996 年以来一直在考虑推行计划以阻止从西岸中部和北部渗入以色列，内阁在 2001 年 7 月第一次核可这样一个计划。2002 年春巴勒斯坦恐怖袭击急升后，内阁于 2002 年 4 月 14 日核可政府第 64/B 号决定，其中要求在西岸三个地区建造 80 公里的“障碍”。设立了由以色列国防部主任领导的结合区行政当局以执行这一决定。

* 巴勒斯坦人往往称这一系统为隔离墙而以色列则使用安全围栏一词。为本报告的目的，我们则使用较一般的用语“障碍”。

5. 2002年6月23日，以色列内阁第2077号决定核可在西岸和耶路撒冷一些地区建造“延绵不断”“障碍”的第一阶段工程。该决定指出，“障碍”“是一项安全措施”“并非政治或其他边界”。经讨论的路线并没有公开；该决定指出“围栏的确实和最后路线将由总理和国防部长决定”。2002年8月14日，内阁核可A阶段建造的最后路线，最终包括西岸北部123公里和耶路撒冷周围19.5公里，这几乎是在以色列1967年占领所有土地上建造“障碍”。

2. 总的路线

6. 2003年10月1日，在各个部分从事建造将近一年后，以色列内阁在第883号决定内核可全部“障碍”路线。国防部文件说，已计划的“障碍”路线将形成一条延绵不绝的线，沿西岸伸长达720公里。一份显示已完成及已计划部分的路线图将于大会核可第AE/S-10/13号决议后两天，即2003年10月23日张贴在国防部网址上。

7. 除了东耶路撒冷外，大部分已完成“障碍”靠近绿线，但都在巴勒斯坦领土内。在若干地方，已完成“障碍”偏离绿线超过7.5公里以纳入一些定居点，同时也包围巴勒斯坦居民区。大约遵守绿线的“障碍”部分是沿西岸最北的部分。图勒卡尔姆西部1-2公里的“障碍”似乎是在绿线以色列一方。已计划路线如充分建造，将在一些地方偏离绿线多达22公里。

8. 根据正式地图上的路线，包括深度障碍和东耶路撒冷，约975平方公里，即整个西岸的16.6%，将置于“障碍”与绿线之间。这一地区是西岸大约17 000名和东耶路撒冷大约220 000名巴勒斯坦人的家园。如完成整个路线，另160 000名巴勒斯坦人将生活在飞地内，即“障碍”几乎完全包围的社区和地带内、已计划路线纳入将近320 000名定居者，包括被占领东耶路撒冷内大约178 000名定居者。

3. “障碍”说明

9. 根据以色列国防部文件和实地观察，“障碍”综合体包括以下主要部分：设有电子探测器的围栏用以通知以色列军队注意试图渗入的情况；一条壕沟（深达4米）；一条双线柏油巡逻路；一条与围栏平行的追踪路（平滑沙路以探测脚印）；以及一束六圈有刺铁丝网标志综合体的周边。这一综合体的平均宽度为50-70米，在一些地方增至100米。

10. 国防部文件说“沿围栏安装各种观察系统”。这显然包括在“障碍”包括混凝土墙的一些地方安装摄影机和瞭望台。一个已计划的相关构成部分是“深度障碍”，这是第二道障碍，打环连接主“障碍”和东部。两条深度障碍是西岸中部已计划路线的一部分。一些非正式地图内曾出现的西岸北部另三条“深度障碍”仍未建造，而且不是10月23日正式地图的一部分。

11. 混凝土墙占大约180公里已完成或在建“障碍”中的8.5公里左右。以色列国防军将“障碍”的这些部分称为“防弹墙”，它们一般是在与以色列邻接的巴

勒斯坦人居住中心，例如盖勒吉利耶镇和图勒凯尔姆镇以及耶路撒冷的一些部分。其中有些目前正在建造，另一些则已计划并与现有项目分离建造，例如卡勒吉利耶邻近的围墙就是在 1996 年结合高速公路项目建造的。

4. 已完成或在建路线的各个阶段

12. **A 阶段（不包括被占领的东耶路撒冷）**。“障碍”的最初部分，从杰宁以北萨利姆检查站至西岸中部埃肯纳定居点长 123 公里，宣称于 2003 年 7 月 31 日完成，但一些部分工程仍在继续。A 阶段建筑大多偏离绿线，并纳入一些以色列定居点。联合国在当地的办事处计算出，“障碍”使大约 56 000 名巴勒斯坦人身处飞地，即由伸入西岸的“障碍”包围的地区。其中包括“障碍”与绿线之间“封闭地区”内大约 5 300 名巴勒斯坦人，以色列要求居住该地或想要进入该区的巴勒斯坦人具有许可证或身份证。飞地包括盖勒吉利耶镇（人口为 41 606 人）及其南部的三个村庄，约有 7 300 名居民。

13. **B 阶段**。这一部分计划从萨利姆检查站沿绿线北部至约旦谷向东伸延 45 公里，定于 2003 年 12 月完成。其中并没有纳入任何定居点或造成任何巴勒斯坦飞地。

14. **耶路撒冷**。耶路撒冷周围现有障碍和已计划路线超越绿线，而且在一些情况下超越被以色列吞并的耶路撒冷的东部市区边界。完成部分包括两个部分，沿耶路撒冷一侧共长 19.5 公里，以及东耶路撒冷邻地阿布迪斯长达 1.5 公里的混凝土墙。已计划路线包括朝耶路撒冷东部的一部分，与现有的阿布迪斯围墙相连接；该地南端开始平整土地。第二部分穿过耶路撒冷北部市郊 Al-Ram 与耶路撒冷切断，并与卡兰迪亚检查站现有北部障碍部分相接。第三部分将环绕耶路撒冷西北五个巴勒斯坦社区，造成 2 000 英亩飞地，居住人口为 14 500 人。已计划路线内耶路撒冷东部靠近 Maale Adumim 定居点处仍有一段间隙。

5. 已计划路线的各个阶段

15. **埃肯纳至奥费尔营地**。这个部分连接耶路撒冷“障碍”西北端和埃肯纳 A 阶段建造南端。其中包括两个“深度障碍”，共形成一些飞地，环绕约 29 000 英亩地及 24 个社区内的 72 000 名巴勒斯坦人。路线偏离绿线远达 22 公里，包括若干大定居点和“阿列尔要地”内 52 000 名定居者。内阁 10 月 1 日第 883 决定并没有解释围绕这一地区的“障碍”的性质，以色列政府曾说要在这一地区内围绕各定居点建筑不相连的“马蹄”。不过，正式地图显示出已计划路线无缝地将定居点区包括在内。

16. **西岸南部**。根据正式地图，这一西岸南部“障碍”路线从耶路撒冷附近的 Har Gilo 定居点至希布伦东南绿线附近的卡尔迈勒定居点长达 115 公里。其中有几公里切入西岸以包括 Gush Etzion 定居点区和 Efrat 定居点，形成约有 17 000 巴勒斯坦人的飞地。国防部文件说，这一阶段的建造仍未开始，预定将于 2005 年完成。

6. 土地征用进程作为“障碍”建造的一部分

17. 在西岸由军事命令而在耶路撒冷市则由国防部征用土地供建造“障碍”之用。命令一般由签署之日开始生效，而且就算不是送交财产所有人本人也仍然有效。大多数命令的有效期至 2005 年 12 月 31 日，而且可以延长。

18. 命令有时留放在房地产内或送交乡村委员会而不交给财产所有人本人。土地所有人可在签署之日起一两个星期内向有关委员会表示反对，财产所有人也可向以色列高等法院提出申诉。根据以色列国防军，超过 400 起首先提出反对，另 15 起代表家庭或整个村庄向高等法院提出申诉。

7. 封闭区的设立

19. 2003 年 10 月 2 日，以色列国防军发布了一系列关于“障碍”和绿线之间西岸西北部地区土地（封闭区）的法律文书（命令）。这些命令规定“任何人不得进入接合区或在该地区停留”。这些命令将影响到 73 平方公里土地以及生活在 15 个社区的大约 5 300 名巴勒斯坦人。

20. 这些命令采用了一个新居住身份制度。只有在获得以色列国防军颁发的许可证或身份证之后，封闭区的居民才能够在该地区停留，其他人才允许进入该地区。以色列公民、以色列永久居民以及那些根据《返回法》有资格移民到以色列的人，才可以在封闭区内停留及自由进出而不需要类似许可证。

21. 截至报告编写之日，封闭区内大多数居民已经收到了许可证，只是这些许可证的有效期一般为一个月、三个月或六个月。至于那些想进入封闭区的非居民，迹象表明，大多数需要进入或想进入封闭区的人还没有获得许可证。

22. 即使有了许可证或身份证，进出封闭地区仍然受到进出口大门开放时间的限制。据说在目前，大门的开放时间限制在每天 3 次，每次 15 分钟。然而，如果居民无法定期抵达农场、工作地点和服务地点，那么巴勒斯坦人就可能离开这一地区。在这一方面应该指出，在过去，以色列曾经根据军事命令或通过在西岸强制执行从奥托曼政权和约旦政权手中继承的国内立法，以没有得到充分耕种为由没收土地。

D. 人道主义和社会经济影响

23. 该“障碍”不论是已建成部分还是计划建造部分，看起来都很可能加深以色列自 2000 年 9 月/10 月爆发敌对行动以来强制实施的封闭制度所造成的分裂状况。封闭制度的主要组成部分是各种检查站和封锁墙，严重限制了巴勒斯坦人员和物品的流动，造成了严重的社会经济损害。世界银行和联合国最近的报告表明，“障碍”的建造大大加深了对沿线社区的损害，主要原因是损失了土地、工作和市场，并且进出这些场所受到严重限制。根据巴勒斯坦中央统计局的统计，迄今为止，“障碍”已经将 30 个社区与医疗服务隔离开，将 22 个社区与学校隔离开，将 8 个社区与主要水源隔离开，将 3 个社区与电力网隔离开。

24. 生活在飞地内的巴勒斯坦人面临着“障碍”的建造和建造路线带来的最严重后果。例如，“障碍”将盖勒吉利耶镇包围起来，仅留一个由以色列军事检查站控制的出入口。这将该镇同几乎所有农田隔离开来，将周围村庄同市场和服务场所隔离开来。设在该镇的一所联合国医院接收的病人人数减少了 40%。再向北，Nazlat Issa 镇周围正在形成飞地。以色列拆除了至少 7 座房屋和 125 家商店，使该镇的商业区遭到毁坏。

25. “障碍”已完成的部分对被认为是西岸“粮仓”地区的农业产生了严重影响。2000 年，杰宁、图勒凯尔姆、盖勒吉利耶三个行政区出产了 2.2 亿美元农业产品，占西岸农业总产值的 45%。“障碍”沿线巴勒斯坦人耕种的土地被征用和毁坏，数万棵树木被连根拔除。与土地而且也经常与水源隔离开的农民必须通过以色列控制的大门，再绕过“障碍”。许多村庄最近的收成被毁，因为大门的开放时间不固定，而且放行与否明显非常随心所欲。根据世界粮食计划署最近的调查，这加重了这一地区的粮食不安全问题。由于建造“障碍”带来的直接影响，这一地区新增加了 25 000 名接受食品援助的人。

26. “障碍”穿过耶路撒冷也将严重限制数万名巴勒斯坦城市居民的移动和进出自由。穿过 Abu Dis 社区的一堵混凝土墙已经影响到人们上班及获得必要的生活服务，尤其是学校和医院。“障碍”的北段损害了数万人的长期商业和社会关系。这一现象在“障碍”路线穿过耶路撒冷的许多部分还将重复。一些持耶路撒冷身份证的人的住所在“障碍”以外，而一些持西岸身份证的人的住所在“障碍”以内。这促使人们关注根据以色列现行法律，被占领的东耶路撒冷内巴勒斯坦人的未来居住身份。

27. 如果以色列坚持建造“障碍”，某些经济和人道主义影响可能会受到限制，条件是以色列允许生活在“障碍”东部的巴勒斯坦人定期通过 41 个各种大门移动，进出位于西部“封闭区”的农场、工作场所或服务场所。尽管已经公布开放时间，但大门的开放时间根本不固定。此外，这种通过大门进出的做法无法弥补因“障碍”毁坏财产、土地和商业所造成的收入上的损失。这促使人们关注巴勒斯坦人获得工作、保健、教育和足够生活水平的权利受到侵犯的问题。

E. 意见

28. 按照大会第 ES-10/13 号决议中的要求，我已得出结论：以色列没有遵守大会关于以色列“停止在被占巴勒斯坦领土……建墙并拆除已建的墙”这一要求。

29. 以色列一再说，“障碍”是一种临时措施。然而，其建造规模之大，在其路线上正在征用的和它最终同绿线之间将占用的被占领西岸土地之多，令人严重关切，是影响到未来的行动。在路线图进程中每一方都应作出有诚意的建立信任姿态。在这方面，只能把在西岸建造“障碍”视为产生严重反作用的行动。大部分的“障碍”建造在被占领的巴勒斯坦土地上，这可能破坏今后的谈判。

30. 我了解并承认以色列有权利也有义务保护其人民免受恐怖主义袭击。然而，履行这种义务的方式不应违反国际法，否则将可能使建立一个独立、有活力和毗连的巴勒斯坦国更加困难，从而破坏长期和平前景，或加深巴勒斯坦人民的苦难。

31. 在经过了这么多年的流血、背井离乡和痛苦后，我们所有人以及有关各方都应清楚地看到，只有根据安全理事会第 242（1967）和 338（1973）号决议实现公正、全面和持久的和平解决，才能保证巴勒斯坦人民和以色列人民的安全。国际社会普遍支持一种两国解决办法，即以以色列和巴勒斯坦在安全和公认的边界内毗邻和平共存，这正是安全理事会第 1397（2002）和 1515（2003）号决议所呼吁的。必须紧急把这种支持组织起来，协助双方实现这一目标。

附件一

以色列政府的法律立场概述

1. 本附件中许多资料来自以色列政府向联合国提供的材料。其他资料来自各种公开来源。
2. 以色列议会并未把《海牙章程》纳入其国内立法；然而，以色列当局援用该章程的第 23 条(g) 款，其中允许在因战争而有必要的情况下没收财产。
3. 以色列虽已批准了《日内瓦第四公约》，但并未将该公约纳入其国内立法。以色列也不同意该公约适用于被占领的巴勒斯坦领土，其理由是该领土在被约旦和埃及兼并之前没有被承认为主权领土，因此不是《公约》所要求的缔约方领土。
4. 以色列否认它已签署的《公民及政治权利国际盟约》和《经济、社会、文化权利国际盟约》适用于被占领的巴勒斯坦领土。它说，人道主义法是在诸如西岸和加沙地带这样的冲突局势中提供保护的法律，而人权条约是为了保护公民在和平时期不受本国政府的侵权行为之害。
5. 关于“障碍”的路线，以色列政府说，无论是“绿线”还是停战线都未在安全理事会第 242（1967）和 338（1973）号决议中被确认为国际边界，这两项决议呼吁双方进行谈判。对被占领的巴勒斯坦领土的法律地位仍然有争议。
6. 以色列政府 2003 年 10 月 20 日在大会上的发言表明，以色列政府认为建造“障碍”符合《联合国宪章》第五十一条、其固有的自卫权力以及安全理事会第 1368（2001）和 1373（2001）号决议。以色列官员说，“障碍”有助于大量减少以色列境内的袭击事件。其外交部说，2002 年 4 月 1 日至 2002 年 12 月 31 日期间，有 17 名自杀炸弹手从西岸中部进入以色列，杀死了 89 名以色列人。2003 年 1 月 1 日至 2003 年 11 月 5 日期间，在完成了部分“障碍”后，8 名自杀炸弹手从西岸中部进入以色列，杀死了 51 名以色列人。
7. 以色列政府声称，从以色列公民死伤人数来看为了建造“障碍”发出的土地征用令是适当的，并且是按照国际法和国内法进行的。
8. 以色列政府争辩说：土地的所有权并没有变化；对土地的使用、作物收成或土地受到的破坏给予赔偿；居民们可以向最高法院提出停止或改变建造工程的申诉；并且居民的地位没有变。以色列政府说，事实上“障碍”完工后，将使以色列国防军能够减少其在西岸的存在，以及拆除路障和检查站，从而改善西岸的总体人道主义状况。
9. 外交部强调，发放封闭区许可证一事在初期阶段，以色列“承诺，居民们和使用这个地区的人们将能够在干扰最少的情况下在这个地区生活和使用这一地区”。

10. 关于非居民进入“封闭区”的问题，外交部说，将按需要发放许可证而不是身份证。他们解释说，个人从事的活动将影响许可证的性质；例如，教师将获得整个学年的许可证，橄榄农按季节需要发给许可证，保健工作者则可能得到所有情况下都可使用的许可证。所有权或在当地居住的法律证明是最好的证据，不过没有必要收到证明其所有权的官方文件。对于那些希望探访朋友和家人的人，在安全局势允许的情况下将准许他们进入封闭区。

附件二

巴勒斯坦解放组织法律立场摘要概述

1. 应编写本报告的需要而提供的巴勒斯坦解放组织法律意见援引了国际法涉及在被占领巴勒斯坦领土内建造“障碍”的法律问题的一些规定和原则。其中：

- 出于纯粹的军事需要，以色列有权采取某些有限度的措施和保护其合法的安全利益。不过，这些措施必须遵守国际人权和人道主义法。
- 以色列政府在被占领巴勒斯坦领土内建造“障碍”的措施和其他有关的措施构成对国际人道主义法律的违反，因为这些措施不是出于必要的军事需要并违反相称原则。这些措施造成的损害包括：
 - 没有必要的军事需要，广泛损毁巴勒斯坦的住房和其他财产并妨害财产的使用，违反了《日内瓦第四公约》；
 - 侵犯行动自由，违反了《公民及政治权利国际盟约》和依照《日内瓦第四公约》规定以色列政府所应担负的责任；
 - 侵犯教育权、工作权以及适当生活和保健标准权，违反了《儿童权利公约》、《经济、社会、文化权利国际盟约》和依照《日内瓦第四公约》规定以色列政府所应担负的责任；
 - 违反禁止任意干涉家庭的规定，抵触了《经济、社会、文化权利国际盟约》，侵犯个人选择居所的自由，违反了公民及政治权利国际盟约》，并由于在关闭区内设立许可证制度，也违反了《日内瓦第四公约》有关的保护规定。

2. 这种侵犯巴勒斯坦人权利的行为，包括便利以色列平民进入和居住在关闭区和限制巴勒斯坦人进入和居住在该地区，造成长期和永久的损害，包括迁移巴勒斯坦人，违反了《日内瓦第四公约》和《经济、社会、文化权利国际盟约》。

- 因为以色列这些措施没有必要，也不相称，以色列政府要为此担负侵犯人权的犯罪责任，一些初步证据显示严重违反了《日内瓦第四公约》。
- 如果采取以下措施，可能比较能够符合相称规定：在以色列领土内或甚至在绿线上建造“障碍”，并撤走目前违反国际法居住在被占领西岸的以色列平民。
- 建造“障碍”是企图违反国际法吞并该领土的行为。
- 事实的土地吞并干涉领土主权，因而侵犯了巴勒斯坦的自决权利。