



人权理事会

第四十四届会议

2020年6月15日至7月3日

议程项目7

巴勒斯坦和其他阿拉伯被占领土的人权状况

包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土的人权状况，尤其是集体惩罚状况

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*

概要

在本报告中，1967年以来被占领的巴勒斯坦领土人权状况特别报告员审查了包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土目前的人权状况，尤其是不同形式的集体惩罚情况。

报告涵盖的其他方面包括以色列定居点的最新事态发展、人权维护者的状况、任意拘留、以色列宣布的吞并计划、国际刑事法院调查巴勒斯坦局势的裁定以及加沙哈马斯当局和巴勒斯坦权力机构侵犯人权的行。

* 本报告逾期提交，以纳入最新信息。



一. 引言

1. 本报告由 1967 年以来被占领的巴勒斯坦领土人权状况特别报告员根据人权委员会第 1993/2 A 号决议和人权理事会第 5/1 号决议提交人权理事会。

2. 特别报告员谨指出，他没有获准进入巴勒斯坦被占领土，他要求会见以色列常驻联合国代表的请求也没有得到接受。特别报告员指出，进入巴勒斯坦被占领土是全面了解当地人权状况的一个关键因素。特别报告员感到遗憾的是，他没有机会与那里的许多人权团体会面，这既是因为他被排除在该领土之外，也是因为许多个人在向以色列当局寻求出境许可，特别是离开加沙时面临重重障碍。

3. 本报告主要基于各实体提交的书面材料以及与民间社会代表、受害者、证人和联合国代表的咨询。由于 2019 冠状病毒病(COVID-19)疫情，特别报告员无法前往该区域进一步了解情况。

4. 在本报告中，特别报告员根据其任务规定重点关注以色列侵犯人权和违反国际人道法律的行为。¹ 特别报告员的任务重点是占领国的责任，不过，特别报告员指出，任何国家或非国家行为体侵犯人权的行为都是应予谴责的，只会阻碍和平的前景。

5. 特别报告员感谢巴勒斯坦国政府对他的任务给予充分合作。特别报告员进一步确认民间社会组织和人权维护者为创造一个尊重人权、避免侵犯人权和违反国际人道法的行为不受惩罚和没有证人的环境所做的重要工作。

二. 目前的人权状况

6. 西岸、东耶路撒冷和加沙地带巴勒斯坦人的人权状况依然严峻。虽然无法全面审查自上次向人权理事会第四十届会议提交报告以来所有人权关切问题，² 特别报告员在本报告中要特别讨论几个令人关切的问题。报告将主要侧重于集体惩罚问题，但也将讨论其他一些问题，包括以色列定居点继续扩大、定居者暴力行为增加、巴勒斯坦人被拘留、定居点产品的使用、以色列计划吞并西岸部分地区及其潜在影响、人权维护者的处境以及 COVID-19 疫情的影响。

A. 定居点

7. 以色列政府继续批准扩大新的前沿定居点和项目以及巩固现有定居点的计划，这公然违反了国际法。2019 年 7 月，政府批准了在 21 个定居点和前沿约 2 400 个住房单元和公共基础设施，使 2019 年批准的定居单元总数达到约 6 100 个。2019 年，以色列政府宣布只批准为居住在 C 区的巴勒斯坦人提供 715 套住房。³ 这一

¹ 详见人权委员会第 1993/2 A 号决议规定的特别报告员的授权任务。

² A/HRC/40/73。

³ 见 www.haaretz.com/israel-news/premium-israel-approves-plans-for-2-000-w-bank-settlements-sparking-international-outcry-1.7648415。

举动遭到欧洲联盟、大不列颠及北爱尔兰联合王国和联合国中东和平进程特别协调员的谴责，因为这些行动将进一步阻碍两国解决方案的可能性。2020年2月，以色列当局提出或宣布了在建居点建造 10 500 多套住房的计划和招标，⁴其中包括在耶路撒冷以东的 E1 区建造 3 500 套住房，这将把该市与以色列的 Ma'ale Adummim 定居点连接起来。⁵在 E1 区建造定居点实际上会将西岸分成两个互不相连的区域。实地的这些令人不安的趋势将加剧现有的针对巴勒斯坦人的侵犯行为，并将进一步分裂西岸的巴勒斯坦领土。

8. 在希伯伦，以色列定居点的规划和扩建继续快速进行。2019年12月1日，时任国防部长纳夫塔利·贝内特宣布批准在希伯伦市规划一个新的犹太人定居点。在宣布这一消息之后，还要求巴勒斯坦希伯伦市政府同意一项计划，拆除该市的批发市场，并用更多的住房单元取而代之，以容纳犹太定居者。⁶实际上，此举将在这座城市建立一个新的犹太人定居点。该市的这家市场所在地享有“受保护租户”的地位。贝内特在一封信中威胁说，如果该市在 30 天内不遵守规定，将提起法律诉讼，要求取消其受保护的地位。⁷自上次报告以来，希伯伦定居者袭击事件的数量和严重程度大幅增加，并继续造成巴勒斯坦人受伤。⁸例如，2019年11月22日和23日，定居者在希伯伦 H2 区发动了至少 6 次袭击，导致巴勒斯坦人受伤。在许多这样的场合，以色列安全部队似乎没有采取任何行动来阻止袭击或保护民众。2020年3月17日至30日期间，以色列定居者至少发动了 16 次袭击，与人道主义事务协调厅自 2020 年初以来报告的每两周平均发生的事件相比，增加了 78%。⁹以色列有义务确保巴勒斯坦人民的安全和福祉，并保护他们免受定居者的袭击。在袭击确实发生的地方，以色列有义务追究责任，确保责任人受到起诉和惩罚。¹⁰

B. 人权维护者

9. 自从特别报告员上次向人权理事会第四十届会议提交报告以来，对人权和民间社会行为体的恐吓、骚扰和威胁在巴勒斯坦被占领土继续存在。巴勒斯坦人权

⁴ 见 https://unsco.unmissions.org/sites/default/files/security_council_briefing_-_30_march_2020_2334.pdf。

⁵ 见 <https://peacenow.org.il/en/netanyahu-promotes-the-construction-in-e1>。

⁶ 见 www.haaretz.com/israel-news/israel-threatens-hebron-gov-t-agree-to-jewish-neighborhood-or-lose-property-rights-1.8225822。

⁷ 在 1948 年以色列建国之前，希伯伦批发市场所在地属于犹太人所有，不过，大多数犹太人在 1929 年对犹太人口的袭击导致 67 人死亡后离开了希伯伦。1948 年后，约旦通过受保护的租赁将这块土地出租给希伯伦市。1967 年六日战争后，该地址上的建筑被移交给废弃财产的保管人，但市政府仍然是受保护的租户。见 www.haaretz.com/israel-news/israel-threatens-hebron-gov-t-agree-to-jewish-neighborhood-or-lose-property-rights-1.8225822。

⁸ A/74/357，第 19 段。

⁹ 见 www.ochaopt.org/poc/17-30-march-2020。

¹⁰ 联合国人权事务高级专员办事处在巴勒斯坦被占领土的新闻声明，2019 年 11 月 27 日，可查阅 www.facebook.com/UNHumanRightsOPT/。

维护者和民间社会组织是这些措施的主要受害者，这些措施进一步导致了公民空间的缩小。活动人士和人权维护者继续成为以色列政府、巴勒斯坦权力机构和加沙事实上的当局的攻击目标。这些措施包括任意拘留、人身威胁、骚扰、密集诽谤运动、限制行动自由、言论自由与和平集会，以及限制性监管框架。¹¹

10. 以色列当局坚持采取措施阻挠人权维护者的工作，缩小辩护和诉讼的空间。2019年9月19日，以色列安全部队突袭了致力于捍卫和代表巴勒斯坦囚犯的人权组织 Addameer 在拉马拉的办公室，没收了笔记本电脑和存储卡以及文件和出版物。以色列继续以旅行禁令和拒签的形式实施行动限制，并继续开展公开诋毁人权组织的运动。2019年11月，以色列人权组织以色列占领区人权信息中心的一名实地研究员因拍摄抗议以色列西岸前定居点的活动而被捕，¹² 大赦国际的实地研究员在试图通过 Allenby 桥离开西岸前往约旦时收到了惩罚性旅行禁令。¹³

11. 2019年11月25日，以色列和巴勒斯坦人权观察主任 Omar Shakir 在以色列最高法院支持政府决定不续签其签证的合法性后被驱逐出境。Shakir 先生是在2017年《入境以色列法》得到修订后被驱逐的，该法允许任何呼吁抵制以色列的人都不能进入以色列和巴勒斯坦被占领土。2011年的《防止通过抵制损害以色列国的法律》对此进行了界定。以色列吊销了 Shakir 的签证，理由是他过去曾支持抵制、撤资和制裁运动，并被指控他通过与人权观察的合作继续这样做。

C. 来自以色列定居点的产品

12. 自上次报告以来，注意到对在巴勒斯坦被占领土以色列定居点生产的产品贴上标签或禁止其生产的一些重要事态发展。2019年11月12日，欧洲法院裁定，¹⁴ 来自以色列定居点的产品必须表明它们是源自定居点的产品，而不是贴上“以色列产品”的标签。该裁定指出，产品上的信息必须使消费者能够在知情的情况下做出选择，其中还包括社会和道德方面的考虑。法院强调，欧洲联盟承诺严格遵守国际法，包括《联合国宪章》。在欧洲法院做出这一裁定之前，加拿大联邦法院于2019年7月29日在卡滕堡诉加拿大一案中做出了类似的裁决，¹⁵ 其中法院指出，西岸定居点生产的葡萄酒的标签声称这些葡萄酒是“以色列产品”是“虚假、误导和欺骗性的”。¹⁶ 加拿大政府正在对这一裁决提出上诉。

13. 2018年第6号“爱尔兰控制经济活动(被占领土)法案”是一项拟议的法律，规定任何人“在某些情况下进口或销售源自被占领土的商品或服务或从被占领土

¹¹ 11.11.11, “Occupation and shrinking space”.

¹² 见 www.haaretz.com/israel-news/.premium-idf-soldiers-arrest-b-tselem-researcher-who-filmed-protest-against-w-bank-outpost-1.8069542。

¹³ 见 www.amnesty.org/en/latest/news/2019/10/israel-opt-amnesty-staff-member-faces-punitive-travel-ban-for-human-rights-work。

¹⁴ 见 <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62018CJ0363&lang1=en&type=TEXT&ancre=>。

¹⁵ 见 <https://decisions.fct-cf.gc.ca/fc-cf/decisions/en/item/419068/index.do>。

¹⁶ 同上。

开采资源”均属犯罪。¹⁷ 2019年10月，奥斯陆市政府通过了一项决定，禁止以色列定居点的产品，从而成为挪威第六个有效禁止与以色列定居点有关的产品和服务签订公共合同的市政当局。¹⁸

14. 特别报告员还欢迎公布了一个数据库，其中涉及参与东耶路撒冷和西岸以色列定居点的某些活动的商业企业，这是向问责和结束有罪不罚现象迈出的首要步骤。特别报告员呼吁该数据库成为活的工具，有足够的资源每年更新该数据库。

D. 任意拘留

15. 以色列继续使用任意拘留，包括未经指控的行政拘留。截至2020年3月底，以色列监狱中约有5 000名巴勒斯坦政治犯，其中包括432名被行政拘留人员和43名女囚犯。¹⁹ 此外，183名囚犯是儿童，其中20人年龄在16岁以下。关于儿童，秘书长在其关于儿童与武装冲突的最新报告中再次呼吁以色列维护国际少年司法标准，停止对儿童使用行政拘留，结束拘留期间的一切形式虐待，并停止任何招募被拘留儿童作为线人的企图。²⁰

16. 正如特别报告员在上一份报告中也强调指出，²¹ 以色列违反国际法律义务使用行政拘留的情况仍然令人严重关切。人权事务委员会和禁止酷刑委员会以前曾提出过这个问题，它们注意到对使用行政拘留的关切，²² 特别是在涉及儿童的案件中。²³

17. 关于可能构成虐待和酷刑的做法，包括涉及儿童做法的报告不断出现，这仍然是令人严重关切的问题。禁止酷刑委员会在提交关于以色列第六次定期报告之前的问题清单中提到，“关于巴勒斯坦未成年人在缔约国的审讯和拘留中心、定居点和临时军事总部遭受酷刑和虐待的指控屡见不鲜”。根据 Addameer 提供的信息，从1967年到2019年底，222名囚犯在以色列羁押期间死亡；自2018年初以来，已有4名巴勒斯坦囚犯在以色列羁押期间死亡，其中最后一名是 Bassam al-Sayeh，他于2019年9月9日死于 Petah Tikva 审讯中心。据报道，Al-Sayeh 先生患有骨癌和血癌以及其他疾病，没有得到充分的医疗或治疗，导致他的病情恶化。

E. 吞并计划

18. 2020年5月17日，新组建的以色列联合政府同意启动吞并西岸和约旦河谷部分地区的计划。这一吞并行动是以美利坚合众国宣布的和平走向繁荣计划为基础的，如果实施，将影响西岸约三分之一的领土，包括约旦河谷。6月16日，

¹⁷ 见 <https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/bill/2018/6/eng/initiated/b0618s.pdf>。

¹⁸ 见 www.middleeastmonitor.com/20191029-norways-capital-oslo-bans-israel-settlement-goods-services/。

¹⁹ Addameer 的统计数据。

²⁰ A/73/907-S/2019/509，第95段。

²¹ A/71/554，第18-24段。

²² CCPR/C/ISR/CO/4，第10(b)段；CAT/C/ISR/CO/4，第17段；以及CAT/C/ISR/CO/5，第22-23段。

²³ CCPR/C/ISR/CO/3，第7(b)段。

67 名联合国人权专家指出，任何吞并巴勒斯坦领土的行为都将严重违反国际法和《联合国宪章》。专家们进一步呼吁国际社会采取协调一致的措施来反击以色列计划中的吞并行动，包括通过使用“一系列广泛的问责措施”。²⁴ 特别报告员警告说，不要纵容任何程度的吞并，即使它是部分的吞并，由几个定居点区组成，因为这仍然是严重违反国际法的行为，仍然需要国际社会做出协调一致的反应。自宣布以来，反对计划中的吞并的声音稳步增加。6 月 23 日，来自 25 个欧洲国家的 1 080 多名议员写信给欧洲各国政府和领导人，反对以色列的吞并计划。²⁵ 6 月 26 日，在比利时，众议院以压倒性的投票，呼吁制定一份潜在的“对策”清单，以防计划中的吞并发生。

19. 几十年来，以色列占领国继续在当地强加条件，严重侵犯巴勒斯坦人的人权。计划中的吞并将进一步加剧和强化这些侵犯行为，并将影响生活在被占领的西岸和约旦河谷的数百万巴勒斯坦人。这很可能导致居住在该地区的各种社区被迫流离失所，其中包括数十万巴勒斯坦人；驱逐出境和没收财产以及对其自然资源的控制；并可能使他们的地位进一步复杂化，导致许多人成为无国籍人。这种兼并的结果将进一步巩固一个两级制度，在这个制度中，两个民族由相同的权力统治，但拥有严重不平等的权利。居住在受吞并威胁地区的社区，特别是约旦河谷社区，已经遭受歧视和忽视，而他们的财产已被以色列军事当局拆毁或接到拆迁令。这些社区迫切需要保护，因为随着出现吞并的前景，他们的处境将变得更加脆弱。

F. 国际刑事法院

20. 特别报告员欢迎国际刑事法院检察官法图·本苏达于 2019 年 12 月 20 日发表的声明，她在声明中认定，根据《国际刑事法院罗马规约》第 53(1)条的规定，有合理的依据启动对巴勒斯坦局势的调查。虽然检察官将领土管辖权范围的最终裁定推迟到预审分庭，但检察官认为，法院对巴勒斯坦局势拥有管辖权，包括东耶路撒冷在内的西岸和加沙的巴勒斯坦被占领土。²⁶ 2020 年 4 月 30 日，检察官重申了她对法院领土管辖范围的立场。²⁷

G. 加沙哈马斯当局和巴勒斯坦权力机构侵犯人权的行

21. 继续有报告称，加沙事实上的管辖当局任意逮捕和拘留，特别是逮捕和拘留记者、人权活动人士和政治活动人士。2020 年 4 月 9 日，一些巴勒斯坦活动人士在被指控从事“与以色列的关系正常化活动”后被事实上的当局逮捕和拘留。一小群活动人士与年轻的以色列活动人士组织了一次 Zoom 会议，讨论加沙的生活条件。²⁸ 许多人继续因其政治派别和被认为反对哈马斯当局而被逮捕。言论自由

²⁴ 见 www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25960&LangID=E。

²⁵ 见 www.scribd.com/document/466688615/Letter-by-European-Parliamentarians-Against-Israeli-Annexation。

²⁶ 见 www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=20191220-otp-statement-palestine。

²⁷ 见 www.icc-cpi.int/CourtRecords/CR2020_01746.PDF。

²⁸ 见 www.nytimes.com/2020/04/10/world/middleeast/rami-aman-palestinian-activist-arrested.html。

继续受到严重限制,特别是在报道 COVID-19 疫情的社会经济影响方面。²⁹ 6 月,加沙事实上的当局逮捕了一些人,因为他们表达了反政府的政治观点,并试图组织安全部队禁止的活动。

22. 继续有报道称,巴勒斯坦安全部队在西岸逮捕了一些人,其中许多人被指控利用社交媒体平台批评巴勒斯坦权力机构或表达反政府的政治观点。³⁰ 对言论自由的限制仍然是记者们关注的问题。还继续收到一些关于被捕者受到虐待的指控。

H. COVID-19 疫情的影响

23. 截至 2020 年 7 月 8 日,包括东耶路撒冷在内的西岸确诊的 COVID-19 病例总数为 5 567 例,加沙为 72 例,³¹ 而以色列的确诊病例总数为 33 556 例,平均每天报告 3 690 例。在编写本报告时,尽管所有义务承担人都采取了相当多的措施来控制这一大流行病,但病例的增加速度仍然令人震惊。因此,弱势群体,特别是巴勒斯坦囚犯,包括儿童、老年人和慢性病患者,仍然非常容易受到病毒感染。以色列作为占领国,仍然对确保巴勒斯坦人的健康权和确保利用所有预防措施遏制这一大流行病的蔓延负有主要责任。³² 在此背景下,以色列当局继续阻碍打击 COVID-19 在被占领东耶路撒冷蔓延的努力。在 4 月份报告的一起事件中,以色列安全部队突袭了巴勒斯坦 Silwan 社区的一家诊所,并逮捕了一些医生,借口是该诊所由巴勒斯坦权力机构经营。³³ 由于该地区缺乏保护和治疗,该诊所向巴勒斯坦居民提供了检测工具包。尽管采取了遏制病毒传播的措施,包括限制行动,但暴力程度,特别是定居者的暴力,以及拆除巴勒斯坦人住房的情况在过去几个月里有所增加。定居者袭击除了使巴勒斯坦人面临进一步的暴力外,还增加了他们接触和感染 COVID-19 的风险。

三. 集体惩罚与以色列占领

24. 集体惩罚是贯穿以色列占领巴勒斯坦领土长达 53 年之久的一道疮疤。在此期间,自 2007 年以来,加沙的 200 万巴勒斯坦人遭受了空中、海上和陆地的全面封锁,数千所巴勒斯坦人的房屋被惩罚性拆毁,延长宵禁使整个城镇和地区陷入瘫痪,巴勒斯坦死者的遗体不给家人,包括食品、水和水电在内的关键民用供应多次被剥夺。尽管有许多决议、报告和提醒批评集体惩罚的使用,但以色列继续依赖集体惩罚作为其人口控制的强制性工具手段中的一个重要工具。

²⁹ 见 www.amnesty.org.uk/press-releases/palestine-critics-hamas-and-palestinian-authority-arrested-during-covid-19-pandemic。

³⁰ 见 www.amnesty.org/en/latest/news/2020/05/palestine-end-arbitrary-detention-of-critics-in-west-bank-and-gaza/。

³¹ 见 <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiODJlYW11YTEtNDIxZS00OTFILThkZjktNDAlODY2OGQ3NGJkIiwidCI6ImY2MTBjMGI3LWJkMjQtNGIzOS04MTBiLTNkYzI1MGFmYjU5MCI6ImMiOjh9>。

³² 见 www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25728&LangID=E。

³³ 见 www.middleeastmonitor.com/20200416-israel-closes-coronavirus-testing-centre-in-occupied-east-jerusalem/。

25. 任何尊重法治的法律制度，无论是国内的还是国际的法律制度，都有一个基本原则，即无辜的人不能因他人的罪行而受到惩罚。没有犯罪的惩罚是可恶的。这一原则的一个推论是，现代法律绝对禁止对个人所犯罪行的社区或群体进行集体惩罚。个人责任是任何以权利为基础的法律秩序的基石，正如 17 世纪荷兰法律哲学家雨果·格罗修斯所述：“任何无辜者均不得因他人犯下的错误而受到惩罚。”³⁴

26. 纵观历史和当代，交战军队、殖民当局和占领国通常对敌视其外来统治的平民采取一系列集体惩罚方法。³⁵ 使用的方法包括处决平民、持续宵禁和关闭城镇、没收食品和饥饿、惩罚性破坏财产、劫持人质、对平民实施经济封锁、切断供电和供水、扣留医疗用品、集体罚款和大规模拘留。³⁶ 用红十字国际委员会(红十字委员会)的话说，这些惩罚是“无视最基本的人道原则”。³⁷

27. 集体惩罚的逻辑一直是为了显示统治权，以便通过为抵抗外来统治而付出高昂的代价来征服被征服的人民。平民因以下的做法而受到惩罚：知道附近有战斗人员和难民而未报，消极反对和不合作，或仅仅是抵抗战斗人员的亲戚或邻居。然而，正如红十字委员会在 1958 年对《关于战时保护平民的日内瓦公约》(《日内瓦第四公约》)的评论中所指出，这些惩罚性行为不仅极其不公正，而且对军事当局总是适得其反：

远未达到预期效果……，这些做法过于严厉和残忍，使抵抗精神得以保持和加强。它们对有罪者和无辜者一视同仁。它们与基于人道和正义的所有原则背道而驰，因此，在禁止集体惩罚之后，还要正式禁止对受保护人员采取一切恐吓或恐怖主义措施。³⁸

A. 国际法

28. 为了保护这些人道和正义原则，国际人道法明确禁止对占领下的平民使用集体惩罚。1907 年的《关于陆战法规和惯例的章程》(《海牙章程》)禁止对被占领人口施加一般处罚。³⁹ 在这一保护的基础上，《日内瓦第四公约》第三十三条规定：

被保护人无论男女不得因非本人所犯之行为而受惩罚。集体惩罚及一切恫吓恐怖手段，均所禁止。禁止掠夺。禁止对被保护人及其财产采取报复行为。”⁴⁰

³⁴ Stephen C. Neff (ed.), *Hugo Grotius on the Law of War and Peace: Student Edition* (Cambridge University Press, 2012), p. 298.

³⁵ 对此，在涉及人民行使自决权方面，《1949 年日内瓦四公约第一附加议定书》第 1 条第 4 款明确将国际人道法的保护范围扩大到涉及殖民统治、外国人占领和种族主义政权的武装冲突。

³⁶ 一般而言，见 Cornelia Klocker, “*Collective Punishment and Human Rights Law: Addressing Gaps in International Law*” (Routledge, 2020 年)；以及 Shane Darcy, “*Collective Responsibility and Accountability Under International Law*” (Martinus Nijhoff, 2007)。

³⁷ 见 <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/1a13044f3bbb5b8ec12563fb0066f226/36bd41f14e2b3809c12563cd0042bca9>。

³⁸ 同上。

³⁹ 可参阅 <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/0/1d1726425f6955aec125641e0038bfd6>；见第 50 条。

⁴⁰ 见 www.refworld.org/docid/3ae6b36d2.html。

29. 《1949年日内瓦四公约第一附加议定书》进一步确认了这一禁令。其中第75条规定了关于在占领下受保护人员待遇的“基本保证”。这些基本保证之一是禁止集体惩罚，这是“在任何时间和任何地方，也不论是平民或军人的行为，均应禁止”。⁴¹

30. 一些国家(如以色列)通过了《日内瓦第四公约》，但尚未批准《1949年日内瓦四公约第一附加议定书》。尽管如此，红十字委员会表示，禁止集体惩罚已成为习惯国际人道法的公认准则，因此，它将适用于所有国家和战斗人员，并适用于所有局势。根据红十字委员会的说法，违反这一习惯禁令则是“严重违反”国际人道法。⁴²

31. 红十字委员会关于《1949年日内瓦四公约第一附加议定书》中有关禁止集体惩罚的评注规定，对集体惩罚的保护将得到广泛而宽松的适用。这是符合国际人道法的宗旨，即在冲突和外国人统治造成的一系列脆弱情况下为平民人口提供广泛保护：

必须从最广泛的意义上理解集体惩罚的概念：它不仅包括法律制裁，还包括任何形式的制裁和骚扰，无论是行政方面、警察行动还是其他方面。⁴³

32. 《日内瓦第四公约》没有规定集体惩罚的定义。然而，红十字委员会1958年的评注指出，集体惩罚是在不考虑正当法律程序的情况下实施的惩罚，是对本身没有犯下应受惩罚行为的人施加的惩罚。⁴⁴

33. 最近，塞拉利昂问题特别法庭上诉分庭在2008年有益地确定了集体惩罚罪的构成要件为：

(a) 因某些人的不作为或行为而对其进行集体惩罚，而这些人可能对这些不作为或行为负有或不负有责任；

(b) 行为人想要集体惩罚的具体意图。⁴⁵

34. 关于国际刑法，集体惩罚没有出现在1998年《国际刑事法院罗马规约》对“战争罪”的定义中。然而，《卢旺达问题国际刑事法庭规约》⁴⁶和《塞拉利昂

⁴¹ 见 www.refworld.org/docid/3ae6b36b4.html。

⁴² Jean-Marie Henckaerts et al., *Customary International Humanitarian Law* (Cambridge University Press, 2005), vol. 1, pp. 372–375, 586–587 and 602–603.

⁴³ Yves Sandoz, Christophe Swinarski and Bruno Zimmermann (eds.), *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949* (International Committee of the Red Cross, 1987), para. 3055; 也可参阅 <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?action=openDocument&documentId=E46340B132AC1B86C12563CD004367BF>。

⁴⁴ 见 <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/1a13044f3bbb5b8ec12563fb0066f226/36bd41f14e2b3809c12563cd0042bca9>。

⁴⁵ 检察官诉 *Fofana* 和 *Kondewa* 案，案件编号 SCSL-04-14-A，塞拉利昂特别法庭上诉分庭判决，2008年5月28日，第224段，引自 Shane Darcy, “The prohibition of collective punishment”, Andrew Clapham et al. (eds.), *The 1949 Geneva Conventions: A Commentary* (Oxford University Press, 2018), p. 1168.

⁴⁶ 见 https://legal.un.org/avl/pdf/ha/ictr_EF.pdf，第4(b)条。

问题特别法庭规约》⁴⁷ 都将集体惩罚作为战争罪定义的一部分。早在 1991 年，国际法委员会就曾声明，集体惩罚应被定为“特别严重的战争罪”。⁴⁸ 法律学者认为，集体惩罚在习惯国际法中已被确立为战争罪，应在《罗马规约》中正式确认为战争罪。⁴⁹

35. 国际人权法在其任何条约或公约中都没有明确禁止集体惩罚。然而，集体惩罚很可能侵犯普遍接受的人权，如法律面前人人平等，以及生命权、尊严权、公平审判权、行动自由权、健康权、财产权、人身自由和安全权、适足住处和适足生活水准权。

B. 巴勒斯坦被占领土上的集体惩罚

36. 过去 25 年来，安全理事会、⁵⁰ 大会、⁵¹ 红十字委员会⁵² 以及巴勒斯坦、⁵³ 以色列人权组织⁵⁴ 和国际人权组织⁵⁵ 批评占领国以色列一再对受保护的巴勒斯坦人民使用集体惩罚。前联合国秘书长科菲·安南⁵⁶ 和潘基文⁵⁷ 都在任期内斥责以色列采取集体惩罚的做法。

37. 随后，联合国关于巴勒斯坦被占领土人权状况的重要报告提请注意以色列正在使用集体惩罚。2009 年，联合国加沙冲突实况调查团认为，由于以色列武装部队在 2008-2009 年冲突期间的“蓄意行动”，以及以色列政府对加沙的“已宣布政策”造成的加沙生活条件，“累计表明打算对加沙地带人民实施集体惩罚”。⁵⁸ 2016 年，禁止酷刑委员会指出，惩罚性拆毁房屋违反了《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》第 16 条，并要求以色列停止这种做法。⁵⁹

⁴⁷ 见 www.rscsl.org/Document/scsl-statute.pdf，第 3(b)条。

⁴⁸ 《国际法委员会年鉴》，1991 年，第二卷，第二部分(联合国出版物，出售品编号：C.93.V.9(第 2 部))第 22 条，第 104-105 页。

⁴⁹ Shane Darcy, “*Collective Responsibility and Accountability Under International Law*”; 以及 Elvina Pothélet, “The ICC and Israel: prosecuting the punitive demolition of Palestinian homes”, *Opinio Juris*, 2018 年 3 月 22 日。

⁵⁰ 见第 1544(2004)号决议。

⁵¹ 见第 58/99 号决议。

⁵² 见 www.icrc.org/en/doc/resources/documents/update/palestine-update-140610.htm。

⁵³ 见 www.alhaq.org/publications/8083.html。

⁵⁴ 见 www.btselem.org/razing/collective_punishment。

⁵⁵ 见 www.hrw.org/report/1996/07/01/israels-closure-west-bank-and-gaza-strip。

⁵⁶ 见 <https://reliefweb.int/report/israel/israeli-destruction-buildings-gaza-illegal-annan-and-un-envoy-say>。

⁵⁷ 见 <https://nhrc-qa.org/en/un-says-israel-collective-punishment-against-palestinians-in-gaza-un-acceptable/>。

⁵⁸ A/64/490，第 1331 段。

⁵⁹ CAT/C/ISR/CO/5，第 41 段。

C. 惩罚性拆除住宅

38. 自 1967 年占领开始以来，以色列在被占领土上惩罚性地拆除或封锁了大约 2 000 所巴勒斯坦人住宅。⁶⁰ 这些目标住宅不仅包括据称犯罪行为人所拥有的居所，而且包括他们与直系亲属或其他亲属一起居住的住宅和/或从房东那里租来的家庭住宅。尽管无法证明这些家庭或业主在被控罪行中发挥了作用，而且他们也从未被起诉、更不用说被定罪，但他们的住宅还是被拆除。在绝大多数案件中，住宅并不涉及实施所谓的犯罪行为。

39. 故意惩罚性摧毁住宅对居住在那里的家庭造成毁灭性影响。住宅是他们的庇护所和私生活的避难所，代表着他们最亲密的回忆、共同的生活和几代人的传统。住宅被拆除意味着失去家庭财富的主要基础，以及从床铺和厨房用具到传家宝和照片的许多必需财物。而现在，突然之间，他们必须住在帐篷里或者寄宿在亲戚家。此后，这样的家庭往往遭到羞辱、一贫如洗、背井离乡、苦不堪言，在有些情况下还会复仇。通常情况下，犯罪行为人并没有直接受苦，因为他们或者已经死亡，或者已经逃脱，或者已经被判处有期徒刑。⁶¹

40. 以色列法律赋予以色列国防军军事指挥官广泛权力，他们可下令摧毁犯下抵抗或恐怖行为的巴勒斯坦人在被占领土上居住或曾经居住或其家人居住的任何住宅或财产。有关军事指挥官的法律依据载于 1945 年《国防(紧急状况)条例》第 119 条，⁶² 该条允许没收和摧毁发生安全罪行的房屋或安全罪行行为人居住的房屋。以色列最高法院可对军事指挥官的命令进行司法审查，但标准相当宽松，只是偶尔会阻止拆除令的执行。

41. 《日内瓦第四公约》第三十三条绝对禁止集体惩罚外，此外，该公约第五十三条还禁止：

占领国对个别或集体属于私人……之动产或不动产之任何破坏，但为军事行动所绝对必要者则为例外。

根据红十字国际委员会的说法，这种保护将被赋予“非常广泛”的含义。⁶³

42. 1979 年，以色列最高法院作为高等法院首次对以色列国防军军事指挥官惩罚性拆除或封锁房屋的权力作出司法审查裁决。⁶⁴ 在这一裁决和 20 世纪 80 年代的后续裁决中，最高法院通过了将形成随后关于该问题的大部分判例法的三项原

⁶⁰ 见 www.btselem.org/punitive_demolitions/statistics; Shane Darcy, “Israel’s punitive house demolition policy” (Al-Haq, 2003); Dan Simon, “The demolition of homes in the Israeli occupied territories”, *Yale Journal of International Law*, vol. 19, issue 1 (1994).

⁶¹ Society of St. Yves, *Everyone Pays the Price: Case Study of Jerusalem* (2017); and Mordechai Kremnitzer and Lina Saba-Habesch, “House demolitions”, *Laws*, vol. 4 (2015), pp. 216-228.

⁶² 《巴勒斯坦公报》，第 1442 号，补编第 2 号，第 1 089 页(1945 年 9 月 27 日)，经修正。

⁶³ 见 <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?action=openDocument&documentId=A13817CDA3424C3CC12563CD0042C6E6>.

⁶⁴ 高等法院, *Sakhwil* 等人诉犹地亚和撒马利亚地区指挥官, 第 434/79 号案件, 34(1)Piksei Din 464.

则。首先，法院驳斥了关于第 119 条违反《日内瓦第四公约》的论点，理由是“当地法律”优先于占领法律，因此高于占领法律。其次，法院裁定惩罚性拆除住宅不构成集体惩罚。第三，法院不加批判地支持军方的推理，即拆除是一种“惩罚性措施”，有效“威慑了类似行为的发生”。⁶⁵

43. 在接下来的 40 年里，高等法院发布了 100 多项裁决，全力支持这一做法。以色列人权律师 Michael Sfar 认为，法院随后的判例法“极大地扩大了拆除权力”。在此期间，法院从未正视过关于第 119 条违反《日内瓦第四公约》无条件禁止集体惩罚这一论点的法律理由。⁶⁶

44. 2005 年，在一份委托编写的内部报告发现威慑政策无效后，以色列国防军停止使用惩罚性拆除住宅做法。据《国土报》报道，沙尼报告的结论是：

除了在少数情况下，无法证明拆除住宅产生了有效威慑力；拆除住宅对以色列而言弊大于利，因为即使产生了有限的威慑力，与拆除行为在巴勒斯坦人中引起的对以色列的仇恨和敌意相比，这种威慑力也是相形见绌的。⁶⁷

45. 然而，2008 年，在以色列士兵和平民遭受进一步袭击之后，以色列国防军恢复了惩罚性拆除住宅的政策。此后不久，以色列高等法院裁定，由于情况发生变化，这种恢复是合理的，因为“有必要加强威慑措施，包括拆除恐怖分子的住房并加强对恐怖分子家属的制裁”。⁶⁸

46. 2014 年 4 月，一名以色列警察指挥官在约旦河西岸驾驶自家车时遭到有预谋的枪杀。⁶⁹ 他的妻子受伤。车上有四名儿童，但显然没有在袭击中受伤。5 月，以色列安全部队逮捕了 Ziad ‘Awwad 和他的儿子，并指控他们实施了袭击。6 月，西岸军事指挥官通知 ‘Awwad 一家，他打算根据第 119 条拆除他们家的住宅。‘Awwad 一家是从亲戚 Muhammad ‘Awawdeh 那里租的住宅。‘Awawdeh 先生和他的妻子以及五个孩子住在一套公寓里，而 ‘Awwad 先生和他的妻子 Hanan 以及他们的五个孩子住在同一层楼的另一套公寓里。Hanan ‘Awwad 和 ‘Awawdeh 先生寻求高等法院对军事指挥官的命令进行司法审查，辩称他们既没有参与袭击，也没有参与任何恐怖活动。三个以色列人权组织介入，加入他们反对拆除令的复议要求。

47. 受理 ‘Awawdeh 案的以色列高等法院驳回了复议要求。高等法院允许对 ‘Awwad 一家的公寓进行拆除，就是认可其进行集体惩罚的现行法律方法。高等法院重申了其长期以来的先例，即拆除住宅的目的不是为了惩罚，而是为了威慑。高等法院也

⁶⁵ HaMoked, “The punitive demolition of homes: timeline”, 可查阅 www.hamoked.org/files/2019/1663820_eng.pdf。

⁶⁶ Michael Sfar, in Orna Ben-Naftali, Michael Sfar and Hedi Viterbo, *The ABC of the OPT* (Cambridge University Press, 2018), chap. H.

⁶⁷ 见 www.haaretz.com/1.4749075。

⁶⁸ 高等法院, *Abu Dheim* 等人诉 *GOC Home Front Commander*, 第 9353/08 号案件(2009 年), 引述于 Cornelia Klocker, *Collective Punishment and Human Rights Law: Addressing Gaps in International Law*。

⁶⁹ 高等法院, ‘Awawdeh 诉西岸军事指挥官, 第 4597/14 号(2014 年)案件, 可查阅 www.hamoked.org/images/1158437_eng.pdf。

不愿质疑以色列国防军关于威慑的核心立场；在高等法院看来，这是一项军事判决，而不是司法审议。高等法院裁定，即使尚未认定被指称的犯罪行为人的刑事责任，拆除仍可进行；军事指挥官所用的行政证据低标准足以令法院满意。关于被指控的袭击者只是租用居所以及拆毁其所住公寓会对房东财产价值产生不利影响的论点则被驳回。同样，法院指出，对‘Awwad 一家其余成员的不利影响(Hanan 和她的其他四个孩子将无家可归)是一个没有说服力的次要问题。⁷⁰

48. 在‘*Awawdeh* 案之后，以色列人权组织 HaMoked 向高等法院提出法律复议要求，质疑惩罚性拆除住宅的法律依据。该组织辩称，这项政策不符合国际人道法和国际人权法，可能构成战争罪，而且还违反了以色列法律规定的基本规则，即个人不应因其没有犯下的行为而受到惩罚。

49. 高等法院不同意这种说法。法院在 2014 年 12 月 *Hamoked* 案⁷¹ 的裁决中重申了其 35 年的司法先例。为此，法院区分了相称和不相称的拆除住宅行为，从而忽视了无条件禁止集体惩罚的规定。关于国际法，法院对该规定是否适用于巴勒斯坦被占领土进行了贫乏和选择性的解读，认为第 119 条仍然是以色列国防军威慑手段中的一项有效措施、实际上符合占领国根据《海牙章程》维护公共秩序和安全的义务。法院认为，1949 年日内瓦四公约已经过时，无法应对当代恐怖主义带来的挑战。⁷² 自始至终，其推理都是重安全、轻基本权利。Sfard 先生批评了法院的立场，即第 119 条早于日内瓦四公约，所以具有至高无上的地位：

从法律的角度来看，这一论点极其站不住脚：首先，国际法高于当地法律，对于一个从国际法中汲取权力的占领政权而言当然也是如此；第二，占领法确认，如果当地法律与国际法相抵触，则无需遵守当地法。⁷³

50. 近年来，高等法院有时会做出裁决反对军事指挥官惩罚性拆除住宅的命令，但总是以技术或相称性为由。在以下情况中，法院撤销了命令：袭击者只在居所中居住了很短时间；军事指挥官在命令发出 11 个月后才试图摧毁一所住宅；犯罪行为人在三年来没有与家人住在一起；几个青年只是在投掷石块中发挥了很小的作用；最新情况是对无辜家庭的伤害超过了威慑因素。⁷⁴ 尽管如此，2014 年 7 月至 2020 年 5 月，至少有 68 所住宅被拆除或封锁(许多经高等法院批准)，而只有 8 项拆除令被法院撤销。⁷⁵

51. 从来没有针对以色列犹太平民的住宅进行惩罚性拆除，尽管他们犯下类似于导致拆除巴勒斯坦人住宅的“民族主义”罪行。⁷⁶ 以色列安全局前局长阿米·阿亚隆

⁷⁰ 同上；高等法院的法律推理见第 19-28 段。

⁷¹ 高等法院，*HaMoked* 诉国防部长，第 8091/14(2014)号案件，可查阅 [www.hamoked.org/files/2014/1159007_eng\(1\).pdf](http://www.hamoked.org/files/2014/1159007_eng(1).pdf)。

⁷² 同上，第 22-25 段。

⁷³ Michael Sfard, *The Wall and the Gate* (New York, Metropolitan Books, 2018), 第 399 页。

⁷⁴ HaMoked, “The punitive demolition of homes: timeline”。

⁷⁵ 同上。

⁷⁶ 见 www.timesofisrael.com/defense-ministry-no-need-to-demolish-homes-of-abu-khdeir-killers/。

称这种区别对待是“骇人听闻的种族主义”，他补充指出，任何住宅——无论是巴勒斯坦人的，还是以色列人的——都不应该受到惩罚性的破坏。⁷⁷

52. 高等法院对以色列国防军威慑力核心信念的认可受到了广泛批评。阿亚隆先生曾表示，惩罚性拆除住宅不仅“显然是不道德的”，而且“拆除其家庭住宅的政策实际起到威慑作用的可能性相当低”。⁷⁸ 阿米猜·科恩教授和尤瓦尔·沙尼教授指出，“很少有实证证据表明拆除房屋确实能威慑恐怖分子；相反……这种做法可能会营造仇恨气氛，滋生下一代恐怖分子”。⁷⁹

D. 封锁加沙

53. 2007年6月，以色列启动了对加沙的海陆空全面封锁，并一直维持到今天。此前，哈马斯在2006年巴勒斯坦选举中获胜，国际社会对哈马斯领导的巴勒斯坦权力机构实施制裁，随后法塔赫和哈马斯之间出现政治分裂，各自名义上控制了巴勒斯坦领土的一部分。⁸⁰ 后来，加沙遭遇了2008-2009年、2012年和2014年的三轮毁灭性冲突，以及2018-2019年的加沙边境持续抗议活动，所有这些都导致大量平民伤亡和广泛的财产破坏。

54. 以色列长达13年的封锁带来的后果是，把加沙从一个出口不多但持续增长、与区域和国际经济联系日益密切的低收入社会，变成了一个经济遭受重创、社会服务体系崩溃的贫民区。2012年，联合国曾怀疑，加沙若沿此轨迹发展，到2020年是否仍然可以居住。⁸¹ 联合国在2017年的一份后续报告中发现，加沙的生活恶化速度比预期的还要快。⁸² 2020年，联合国中东和平进程特别协调员兼秘书长派驻巴勒斯坦解放组织和巴勒斯坦权力机构个人代表指出，加沙“民众的巨大痛苦”仍在继续。⁸³

55. 以色列提出封锁加沙并将加沙地带定为“敌对领土”和“敌对实体”的理由是，哈马斯曾蓄意或胡乱地向以色列平民中心发射火箭弹，并发动针对以色列平民的自杀式炸弹袭击。人权组织已经核对了这些行为，并谴责其非法性。⁸⁴ 特

⁷⁷ 见 www.haaretz.com/opinion/.premium-no-one-s-house-should-be-demolished-1.5422912。

⁷⁸ 同上。

⁷⁹ 见 www.lawfareblog.com/house-demolition-israeli-supreme-court-recent-developments。另见 Guy Harpaz, “Being unfaithful to one’s own principles”, *Israeli Law Review*, vol. 47, No. 3 (2014), p. 401。

⁸⁰ Tareq Baconi, *Hamas Contained: The Rise and Pacification of Palestinian Resistance* (Stanford University Press, 2018); and Sara Roy, *The Gaza Strip*, 3rd ed. (Institute for Palestine Studies, 2016)。

⁸¹ 见 www.un.org/unispal/document/auto-insert-195081/。

⁸² 可查阅 www.un.org/unispal/document/gaza-ten-years-later-un-country-team-in-the-occupied-palestinian-territory-report/。

⁸³ 见 <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/UNSCO%20AHLIC%20Paper%20-%20June%202020.pdf>。

⁸⁴ 见 www.hrw.org/report/2002/10/15/erased-moment/suicide-bombing-attacks-against-israeli-civilians 和 www.amnesty.org/download/Documents/100000/mde150872004en.pdf。

别报告员指出，这种做法违反了禁止以平民为目标的一项国际人道法基本规则，因此将构成战争罪。⁸⁵

56. 然而，为了寻求遏制哈马斯，以色列选择采取严厉的经济社会措施，将加沙居民作为削弱对哈马斯统治的支持的现成目标。除其他外，这种战略盘算反映在2012年以色列政府通过法院诉讼发布的一份内部报告中，该报告详细说明了加沙的巴勒斯坦人需要摄入多少卡路里才能避免营养不良。⁸⁶ 联合国加沙冲突实况调查团的结论是，以色列政府“在军事行动之前、期间和之后”宣布的有关加沙地带的政策“累计表明其打算对加沙地带的人民实施集体惩罚”。⁸⁷

57. 以色列封锁加沙背后的另一个重要目的是加快加沙与西岸的分离，就像以色列积极将西岸与东耶路撒冷分开一样。除了破坏创建有生存能力的巴勒斯坦经济的机会以及阻止巴勒斯坦人彼此之间建立更广泛的集体和政治纽带以建立一个正常运转的社会以外，使得这些领土四分五裂并加以巩固的另一个意图是防止巴勒斯坦国的独立。⁸⁸ 2019年，以色列总理本雅明·内塔尼亚胡在回应有关他允许卡塔尔为加沙的建设和公用事业项目提供资金的批评时表示：“任何反对巴勒斯坦国的人都应该支持将资金转移到加沙，因为西岸的巴勒斯坦权力机构和加沙的哈马斯之间保持分离有助于阻止巴勒斯坦国的建立。”⁸⁹

58. 2005年，以色列从加沙撤出了军队和定居者。在此过程中，以色列宣布将不再对加沙的巴勒斯坦人负有任何义务。⁹⁰ 特别报告员同意国际社会的压倒性共识，即加沙仍然被占领，适用《日内瓦第四公约》，以色列作为占领国仍然对加沙负有与其控制程度相称的义务。⁹¹ 以色列对加沙的陆上过境点(与埃及接壤的拉法口岸除外)以及加沙的水域和领空实行全面控制，它控制巴勒斯坦人口登记处(从而能够确定谁是加沙居民)，控制税收和关税，供应加沙的大部分电力和燃料，以色列军队随意重返加沙，以色列在边境的加沙一侧设立了大量禁区，控制进出加沙的人员和物品。特别报告员认为，这符合国际人道法规定的“有效控制”检验标准，确定以色列仍然是占领国。⁹²

⁸⁵ 见 <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Article.xsp?action=openDocument&documentId=73D05A98B6CEB566C12563CD0051E1A0>，第85条。

⁸⁶ 见 [www.gisha.org/UserFiles/File/HiddenMessages/DefenseMinistryDocumentsRevealedFOIA Petition.pdf](http://www.gisha.org/UserFiles/File/HiddenMessages/DefenseMinistryDocumentsRevealedFOIA%20Petition.pdf)。

⁸⁷ A/HRC/12/48，第1934段。

⁸⁸ 见 <https://gisha.org/publication/11312>。

⁸⁹ 见 www.jpost.com/arab-israeli-conflict/netanyahu-money-to-hamas-part-of-strategy-to-keep-palestinians-divided-583082。

⁹⁰ 见 <https://mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/mfadocuments/pages/revised%20disengagement%20plan%206-june-2004.aspx>。

⁹¹ 安全理事会第1860(2009)号决议；大会第74/11号决议；A/HRC/12/48，第273-279段。

⁹² 见 <https://ihl-databases.icrc.org/ihl/WebART/195-200052?OpenDocument>。

59. 2009 年，安全理事会强调“有必要确保货物和人员通过加沙各过境点持续正常流动”。⁹³ 2010 年，红十字国际委员会指出，以色列封锁加沙是一种集体惩罚，明显违反了以色列根据国际人道法应该承担的义务。委员会呼吁立即解除封锁。⁹⁴ 2016 年，潘基文秘书长在最后一次访问加沙时指出：“封锁加沙窒息加沙人民，扼杀加沙经济，阻碍重建努力。这是一种集体惩罚，必须追究责任。”⁹⁵ 联合国调查委员会在其 2019 年的报告中指出，“封锁对加沙的社会经济局势和生活在那里的人们的人权产生了毁灭性的影响”，并建议立即解除封锁。⁹⁶ 结束封锁也是欧洲联盟⁹⁷ 和欧洲议会的要求。⁹⁸

60. 特别报告员认为，根据国际法，以色列对加沙受保护民众采取的行动相当于集体惩罚。加沙的 200 万巴勒斯坦人对哈马斯和其他好战团体的所作所为没有责任，但却蓄意让他们承受了相当大一部分惩罚。以色列似乎满足于允许向加沙提供基本的人道主义需求(主要通过国际援助提供)，但随后会根据情况将任何额外的少量援助或经济活动的水龙头打开又关上。提醒以色列，根据《日内瓦第四公约》，它必须“在其所有方法之最大限度内”确保向民众提供食品和医疗用品。⁹⁹

61. 封锁给加沙的巴勒斯坦人带来的极端困难可以从三个方面衡量。首先，在经济上，加沙继续稳步脱离发展轨道。加沙的人均国内生产总值从 2012 年的 1 880 美元下降到 2019-2020 年度的 1 410 美元，降幅为 30%。其失业率从 2012 年的 30.8% 上升到 2019 年的 46%，位居世界最高行列。能源需求得到满足的比例已从 2012 年的 60% 骤降至 2019-2020 年的 41.7%。¹⁰⁰ 实际上，加沙仍然拥有的唯一经济命脉是外部援助和汇款带来的，2014 年外部援助和汇款在加沙经济总量中的占比接近 100%，自 2017 年以来其数量一直在下降。

62. 自 1976 年以来，以色列出于所谓的安全原因，单方面限制向巴勒斯坦领土进口两用物品。近年来，以色列大幅度扩大了这项政策的适用范围。2018 年，有 56 项限制物品(包括化肥、农药和化学品)同时适用于加沙和西岸，但另外 62 项(如钢筋、水泥、集料、绝缘板和家具制造用木材)仅适用于加沙。¹⁰¹ 世界银行认为，以色列的两用物品审批制度不透明且繁琐，并指出，“根据巴勒斯坦的政治

⁹³ 安全理事会第 1860(2009)号决议。

⁹⁴ 见 www.icrc.org/en/doc/resources/documents/update/palestine-update-140610.htm。

⁹⁵ 见 www.un.org/sg/en/content/sg/press-encounter/2016-06-28/secretary-generals-remarks-press-encounter。

⁹⁶ A/HRC/40/CRP.2，第 193 和 797 段。

⁹⁷ 见 https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/42323/statement-hrvp-federica-mogherini-following-yesterdays-events-gaza_en。

⁹⁸ 见 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0176_EN.html?redirect。

⁹⁹ 《日内瓦第四公约》，第五十五和五十六条。

¹⁰⁰ 见 <https://reliefweb.int/report/occupied-palestinian-territory/paper-ad-hoc-liaison-committee-2-june-2020-office-united>，表 1。人均国内生产总值数字以 2015 年定值美元计算。

¹⁰¹ 见 <http://documents1.worldbank.org/curated/en/942481555340123420/pdf/Economic-Monitoring-Report-to-the-Ad-Hoc-Liaison-Committee.pdf>。

和安全变化增删清单上的物项，导致这些清单更多的是作为经济制裁而不是必要的安全程序发挥作用”。¹⁰² 世界银行表示，如果不大幅放松对货物和人员流动的限制，加沙的经济永远不会复苏。¹⁰³

63. 加沙的渔业和农业都曾是蓬勃发展的劳动密集型产业，如今却是以色列封锁制度严酷程度的主要例证。《奥斯陆协定》规定，巴勒斯坦人有权在离海岸 20 海里的范围内捕鱼，但在过去 10 年的大部分时间里，实际情况是捕鱼区被限制在 3 至 6 海里内。加沙沿海可捕鱼区的范围完全取决于以色列对来自哈马斯和其他好战团体的安全威胁的反应，与巴勒斯坦渔民的商业活动没有明显关系。2019 年，以色列九次缩小捕鱼区规模；包括将捕鱼区完全关闭四次。自 2010 年以来，发生了 1 300 多起以色列海军使用实弹的事件，造成 100 多人受伤，5 人死亡，250 多艘渔船和其他设备被没收。仅在 2020 年，迄今已发生了至少 105 起海军向加沙渔船开炮的事件。¹⁰⁴

64. 在农业方面，以色列设立了一个从加沙周围的围栏延伸 300 至 500 米的高风险禁区。禁区的大部分是高价值的肥沃土壤，加沙因此失去了 35% 左右的农田。结果是，农民和投资者不愿意在距离围栏不到 500 米的地区投资温室、畜牧业生产、灌溉系统和高价值作物。¹⁰⁵

65. 加沙的社会部门是受到以色列封锁政策不利影响的第二个突出领域。自 2012 年以来，加沙人口增加了 25%，达到 200 万人，但其生活水平大幅下降。中东和平进程特别协调员表示，“2020 年的加沙无法提供符合包括发展权在内的国际人权标准的生活条件。”¹⁰⁶ 截至 2017 年，生活在贫困线以下的加沙人比例为 53% (高于 2011 年的 39%)，世界银行预测这一比例将上升至 64%。¹⁰⁷ 粮食安全率从 2012 年的 44% 上升到 2018 年的 62%。¹⁰⁸

66. 除非常有限的例外情况外，不允许加沙的巴勒斯坦人通过以色列离开加沙地带。唯一的例外是贸易商、需要在加沙以外接受治疗的患者、国际组织的工作人员和特殊的人道主义情况。(事实上，自 2020 年 3 月 COVID-19 出现以来，往返加沙的旅行几乎不存在。)加沙的机场和商业海港被以色列摧毁，一直不允许恢复。

¹⁰² 世界银行集团，“释放巴勒斯坦经济的贸易潜力”，政策说明(2017 年 1 月)，第 29 页，可查阅 <https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/29057>。

¹⁰³ 见 <http://documents1.worldbank.org/curated/en/413851537281565349/pdf/129986-REVISED-World-Bank-Sept-2018-AHLC-Report-final.pdf>。

¹⁰⁴ Gisha 和 Al-Mezan 提供的信息。

¹⁰⁵ 见 www.ochaopt.org/content/humanitarian-impact-restrictions-access-land-near-perimeter-fence-gaza-strip。

¹⁰⁶ 可查阅 <https://reliefweb.int/report/occupied-palestinian-territory/paper-ad-hoc-liaison-committee-2-june-2020-office-united>。

¹⁰⁷ 见 <http://documents1.worldbank.org/curated/en/844141590600764047/pdf/Economic-Monitoring-Report-to-the-Ad-Hoc-Liaison-Committee.pdf>。

¹⁰⁸ 可查阅 <https://reliefweb.int/report/occupied-palestinian-territory/paper-ad-hoc-liaison-committee-2-june-2020-office-united>。

2004 年，每月平均有 43 500 名巴勒斯坦人离开以色列控制的埃雷兹过境点；到 2018 年，月平均人数已降至 9 200 人。¹⁰⁹ 以色列经常关闭埃雷兹过境点，以回应哈马斯或其他好战团体的行动，而这些行动往往与加沙地带巴勒斯坦人的旅行需求无关。

67. 加沙从以色列进口大约 85% 的电力。在 2017 至 2019 年的大部分时间里，加沙的电力供应被削减到每户每天 4-5 小时。这给食品的冷藏和烹饪、技术的使用和家庭生活的管理带来了巨大的挑战。随着最近来自卡塔尔的资金增加，加沙的能源供应已经增加到每天 11-13 个小时左右。¹¹⁰ 以色列为应对安全挑战而惩罚性削减燃料，在没有任何有效安全理由的情况下，不时中断向所有人口提供医疗保健、向家庭提供清洁水和电以及污水处理等工作。¹¹¹

68. 加沙的饮用水供应已经到了令人绝望的地步：在加沙只有 10% 的巴勒斯坦人能够通过公共网络获得安全饮用水(低于 2000 年的 98.3%)，超过 96% 的加沙含水层(加沙地带唯一的天然饮用水来源)则因海水和污水污染而被认为不适合人类饮用。¹¹² 这就要求大部分人购买卡车运来的水，这些水的质量参差不齐，价格可能是公共网络供水的 15 至 20 倍。¹¹³ 由于无法处理废水(很大程度上是由于以色列长期停电和长期拖延允许必要的建筑部件进入加沙以修理现有的或建造新的废水处理厂)，导致长期以来每天都有超过 1.05 亿立方升未经处理的污水倒入地中海。所有这些趋势都是传播疾病和导致生活水平低下的媒介。

69. 第三，尽管加沙的专业人员兢兢业业，但由于封锁和冲突升级，加沙的医疗保健系统严重耗竭，已接近崩溃。2020 年 6 月，加沙中央药店基本药物清单上 232 件药品(占药品的 45%)的供应量不到一个月，219 件药品(42%)已全部用完。¹¹⁴ 一些基本的医疗设备(包括 X 射线扫描仪、碳纤维部件和用于治疗受损肢体的环氧树脂)被以色列归类为两用物品，以色列不是阻止就是限制其进口。¹¹⁵ 断断续续的不可靠的电力供应给重症监护病房、新生儿病房、透析病房以及创伤和急诊科的重症监护带来了重大挑战。¹¹⁶ 在 2018-2019 年回归大游行期间发生的以色列军方枪击事件造成了大量人员受伤，其中许多是创伤：超过 19 000 人住院，近

¹⁰⁹ 见 www.ochaopt.org/content/2018-more-casualties-and-food-insecurity-less-funding-humanitarian-aid。

¹¹⁰ 可查阅 <https://reliefweb.int/report/occupied-palestinian-territory/paper-ad-hoc-liaison-committee-2-june-2020-office-united>。

¹¹¹ 见 <https://gisha.org/updates/10159>。

¹¹² 可查阅 <https://reliefweb.int/report/occupied-palestinian-territory/paper-ad-hoc-liaison-committee-2-june-2020-office-united>。

¹¹³ 见 http://healthclusteropt.org/admin/file_manager/uploads/files/shares/Documents/humanitarian_needs_overview_2019.pdf。

¹¹⁴ 世界卫生组织，《巴勒斯坦被占领土卫生群组公报》，2020 年 5 月 1 日至 6 月 30 日。

¹¹⁵ 向巴勒斯坦提供医疗援助组织提供的信息。

¹¹⁶ TD/B/EX(68)/4，第 40 段。

8 000 人中枪受伤(许多情况下造成严重的永久性伤害,需要长期治疗和护理),还有广泛的心理健康后果;这些已经使医疗保健系统不堪重负。¹¹⁷

70. 加沙的所有患者都需要获得以色列政府的旅行许可才能在东耶路撒冷和西岸或其他地方的巴勒斯坦医院获得医疗服务,原因是加沙卫生部门的能力被削弱,包括缺乏专家服务、设备、药品和专门知识。通常每个月都有 2 000 多份来自加沙的医疗出境许可申请提交给以色列当局审批,其中三分之一是为癌症患者提交的。2020 年 1 月至 5 月,三分之一的申请未获批准。¹¹⁸

71. 卫生专业人员的工资受到持续封锁、巴勒斯坦内部政治分裂以及公共当局收入增加限制的不利影响。卫生部工作人员收到的工资不到合同工资的一半,这促使他们中的许多人在加沙以外的地方寻找新的职位。仅 2018 年就有 200 多名医生离开。¹¹⁹ 就人均而言,自 2012 年以来,人均医生、护士和医院床位的数量一直在恶化。¹²⁰

E. 扣留尸体

72. 以色列经常拒绝将巴勒斯坦好战分子和平民的尸体交还给他们的家人埋葬和告别;而是保留尸体,要么将尸体储存,要么将尸体埋在不公开披露的墓地。以色列占领区人权信息中心表示,截至 2019 年 10 月底,以色列扣留了 52 名巴勒斯坦人的尸体。¹²¹ 以色列保留这些尸体,作为释放被巴勒斯坦好战团体(主要是哈马斯)扣留的以色列人尸体的谈判筹码。2016 年,在特拉维夫发生枪击事件后,时任以色列国防部长发布了一项命令,要求不得归还袭击者的尸体,“以威慑潜在的袭击者及其家人”。¹²² 一位以色列前司法部长最近批评了这一政策,称“拒绝交出尸体会激起对方的类似行为”。¹²³

73. 国际法规定,应尊重和有尊严地对待已故战斗人员的遗体。《日内瓦公约》规定,军方有义务为遣返死者的尸骨和遗体提供便利。¹²⁴ 具体而言,红十字国际委员会制定的《习惯国际人道法规则》第 114 条规定:

¹¹⁷ 见 http://healthclusteropt.org/admin/file_manager/uploads/files/shares/Documents/humanitarian_needs_overview_2019.pdf。

¹¹⁸ 见 www.emro.who.int/images/stories/palestine/documents/WHO-PatientVoices_2_Final.pdf?ua=1&ua=1。

¹¹⁹ 见 TD/B/EX(68)/4。

¹²⁰ 可查阅 <https://reliefweb.int/report/occupied-palestinian-territory/paper-ad-hoc-liaison-committee-2-june-2020-office-united>。

¹²¹ 见 https://www.btselem.org/routine_founded_on_violence/20191022_hcj_greenlights_holding_palestinian_bodies_as_bargaining_chips。

¹²² 见 www.haaretz.com/israel-news/lieberman-seeks-to-fast-track-demolition-of-terrorists-homes-1.5393808。

¹²³ 见 www.al-monitor.com/pulse/originals/2019/11/israel-palestinians-hamas-islamic-jihad-bodies-exchange-deal.html。

¹²⁴ 《日内瓦第一公约》,第十七条;《日内瓦第三公约》,第一百二十条;《日内瓦第四公约》,第一百三十一条;《1949 年日内瓦四公约关于保护国际性武装冲突受难者的附加议定书》,第三十四条。

冲突各方必须应死者所属一方或其近亲的请求，努力为归还死者遗体提供便利。¹²⁵

74. 2016年，联合国秘书长潘基文指出，扣留尸体相当于集体惩罚，也不符合以色列作为占领国根据《日内瓦第四公约》应承担的义务。¹²⁶

75. 扣留尸体的法律依据是《国防(紧急状况)条例》第133条，¹²⁷ 该条授权军事指挥官保留已故战斗人员的尸体。2017年12月，高等法院以2比1的投票结果裁定，谈判筹码政策是非法的，因为第133条没有具体授权指挥官扣留尸体。¹²⁸ 法院注意到，除以色列外，只有俄罗斯联邦扣留了已故战斗人员的尸体，并注意到欧洲人权法院认为这种做法是非法的。¹²⁹

76. 然而，高等法院随后决定，由7名法官组成专题小组对这项政策进行审查。2019年9月，在 *Alayan* 案中，法院推翻了2017年的先例，以4比3的多数赞同扣留尸体的做法。首席大法官 *Esther Hayut* 写道，《国防(紧急状况)条例》的客观目的是为以色列国提供打击恐怖主义和保护国家安全的有效工具。虽然扣留尸体侵犯了人的尊严和家庭生活等基本权利，但她认为，收回以色列阵亡士兵遗体的公共利益更为重要。¹³⁰ 根据以色列占领区人权信息中心的说法，法院的裁决“无视司法解释的基本原则，该原则要求选择对人权和法治伤害最小的可选方案”。以色列占领区人权信息中心补充指出，占领情况是“保证加强对民众的保护，但法院却利用其司法审查权(包括使用严厉的措施)来加强国家权力”。¹³¹

F. 宵禁和对行动自由的限制

77. 行动自由是一项基本人权，载于《世界人权宣言》第十三条。它是自由的基本组成部分，与平等权利和人的尊严存在内在联系。《日内瓦第四公约》第二十七条保证被占领状态下受保护人的个人权利受到保护，但《海牙章程》第43条规定占领国有义务确保公共秩序和安全。与所有人权一样，这项权利应广义宽泛地适用，对例外情况则应作狭义解释。

78. 在整个占领期间，以色列通过对巴勒斯坦社区实行短期和长期宵禁，通过日益复杂的物理屏障、检查站和旁路系统以及全面的行政许可要求来控制 and 限制行动。以色列辩称，这些措施是维护安全所必需的，既是为了保护其在西岸的250个非法定居点，也是为了控制不安分不服气的民众。在西岸，以色列目前使用了

¹²⁵ 见 https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule114。

¹²⁶ A/71/364，第25段。秘书长提到了《日内瓦第四公约》第二十七条和第三十条。

¹²⁷ 《巴勒斯坦公报》，第1442号，补编第2号，第1093页(1945年9月27日)，经修正。

¹²⁸ 见 www.jlac.ps/details.php?id=nwjkfoa1502y4xxtgq2tv。

¹²⁹ 萨班基耶娃诉俄罗斯案(申请号38450/05)，2013年6月6日判决书，可查阅 <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-120070>。

¹³⁰ 见 www.jlac.ps/details.php?id=nwjkfoa1502y4xxtgq2tv。

¹³¹ 见 www.btselem.org/routine_founded_on_violence/20191022_hcj_greenlights_holding_palestinian_bodies_as_bargaining_chips。

590 多个固定的永久性障碍物(如检查站、土墩和道闸)来管理或阻碍巴勒斯坦人通行,并经常使用飞行或临时检查站。虽然以色列最近加强其通行管制制度是为了减轻西岸一些地区的干扰程度,但其目前的限制措施仍然违反国际法,在希布伦和受隔离墙影响的地区,这些限制措施仍然特别扰民。¹³²

79. 隔离墙是在包括东耶路撒冷在内的西岸境内通行的主要障碍,其中 85%位于被占领土内,国际法院认为隔离墙是非法的。¹³³ 隔离墙交织在巴勒斯坦社区和城市、农田和财产之间,并将它们分割开来。对于居住在隔离墙一侧、生产用地在另一侧的巴勒斯坦农民而言,隔离墙对他们提出了特别的挑战。他们及其家人和农工必须从以色列获得特别许可证,才能通过大门和检查站进行耕作。联合国报告指出,近年来见证了三个令人不安的趋势:许可证发放大幅减少,农民可以耕种土地的时间缩短,隔离墙的大门和检查站对农业开放的次数减少。¹³⁴

四. 结论

80. 集体惩罚是一种与现代法治背道而驰的控制和统治工具。它违背了基本的法律原则,即只有有罪的人在通过公平程序被认定负有责任后,才应为其行为受到惩罚。全球各地几乎所有的法律制度都禁止集体惩罚。在任何情况下,少数人的所作所为都不能成为惩罚无辜者的正当理由,即使在冲突地区,即使在占领状态下、即使在存在民众不满和安全挑战的时期也是如此。与酷刑一样,在法律上没有允许使用集体惩罚的例外情况。而且,如同酷刑一样,使用集体惩罚也是对法律和道德、尊严和正义的蔑视,玷污了所有实施集体惩罚的人。

81. 占领国有义务维护秩序和公共安全,并有权惩罚违反可执行法律的个人。但是,这些做法、法律和程序必须符合国际人权法和国际人道法的更高标准。因此,必须通过基于人权的方法对占领状态进行管理,但必须符合实际和真正的安保要求。在这些以权利为中心的责任背后是一条不可磨灭的历史教训:一个占领国无视其对受保护民众的庄严义务,或无视其具有约束力的尽快合理结束占领的义务,只会助长民众的抵抗和反叛。而且,以色列越是采用不公正和非法的措施(如集体惩罚)来维持它的外来统治,其所带来的反抗就越大。

五. 建议

82. 特别报告员建议以色列政府遵守国际法和国际共识,全面迅速地结束对巴勒斯坦领土长达 53 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) 放弃吞并东耶路撒冷和吞并西岸更多部分的计划;

¹³² 见 www.ochaopt.org/content/longstanding-access-restrictions-continue-undermine-living-conditions-west-bank-palestinians。

¹³³ 见 www.icj-cij.org/files/case-related/131/131-20040709-ADV-01-00-EN.pdf。

¹³⁴ 见 www.ochaopt.org/content/longstanding-access-restrictions-continue-undermine-living-conditions-west-bank-palestinians。

(b) 充分遵守联合国决议和国际法(包括安全理事会第 2334(2016)号决议), 结束定居点项目;

(c) 与巴勒斯坦国真诚谈判, 根据国际法实现巴勒斯坦自决;

(d) 确保保护寻求行使和平集会和结社自由权和言论自由权的个人, 包括人权维护者;

(e) 确保其军队和安全部队对所有侵犯人权和人道主义义务的行为承担全部责任;

(f) 确保其军队和安全部队在遇到示威和抗议需使用武力时严格遵守国际法的要求, 包括将致命武器的使用限制在涉及迫在眉睫的重伤或死亡威胁的情况下;

(g) 终止一切相当于集体惩罚的措施, 包括结束: 封锁加沙、对整个巴勒斯坦被占领土上行动自由的一切限制、惩罚性拆除住宅、惩罚性取消居住权、削减福利、惩罚性关闭城镇以及在交还尸体以供埋葬方面的一切拖延。

83. 特别报告员建议国际社会采纳前联合国人权事务高级专员 2017 年 6 月发表的 建议, 其中请大会利用《联合国宪章》第九十六条(甲)项规定的权力, 就以色列结束占领的法律义务以及国际社会确保问责和消除有罪不罚现象的法律义务和权力征求国际法院的咨询意见。

84. 根据尊重国家责任的国际法律义务, 国际社会应采取一切必要措施(包括反制措施和制裁), 确保以色列尊重其根据国际法承担的结束占领的义务。