



第七十一届会议

临时议程* 项目 50

调查以色列侵害占领区巴勒斯坦人民
和其他阿拉伯人人权的行为
特别委员会的报告

以色列在包括东耶路撒冷在内巴勒斯坦被占领土侵害巴勒斯坦人民人权的行为**

秘书长的报告

摘要

本报告由联合国人权事务高级专员办事处根据大会第 70/90 号决议编写。其中侧重于以色列在包括东耶路撒冷在内巴勒斯坦被占领土侵害巴勒斯坦人民人权的行为，尤其关注以色列在整个被占领的巴勒斯坦领土使用武力、逮捕和拘留的行为以及集体惩罚措施的情况。报告详细介绍了没有追究这类侵犯人权行为是如何助长暴力循环以及损害可持续和平与安全的前景。

* A/71/150。

** 本报告在最后期限之后提交，是为了列入最近的发展情况。



一. 引言

1. 本报告所述期间为 2015 年 6 月 1 日至 2016 年 5 月 31 日，其主要依据是联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)进行的监测以及联合国其他实体和非政府组织所收集到的资料。

2. 报告没有全面阐述被占领的巴勒斯坦领土的所有人权问题，也没有涉及巴勒斯坦当局或巴勒斯坦武装团体的行动所引起的关切问题。由于概况如此，应结合秘书长以及人权事务高级专员的其他报告来阅读本报告(见 [A/70/421](#)、[A/HRC/31/40](#) 和 [Add.1](#)、[A/HRC/31/41](#) 以及 [A/HRC/31/44](#))。

3. 在本报告所述期间，虽然强度减弱了，但 2015 年 9 月中旬开始直至 2016 年，暴力活动是激增的。据人道主义事务协调厅和人权高专办说，在被占领土内，包括 52 名儿童在内共有 232 名巴勒斯坦人遇害，超过 5 774 人严重受伤，另有 32 名以色列人死亡，356 人受重伤。¹

4. 自第二次起义结束以来(2000-2005 年)，被占领的西岸、特别是 2015 年第四季度的伤亡情况，促使本报告所述期间成为以色列人和巴勒斯坦人最为致命的时期。包括儿童和成年人行政拘留在内的监禁达到了新记录，而据报包括东耶路撒冷在内的被占领的西岸的封锁和检查站也增加。包括惩罚性拆除、取消居住和扣留遗体等非法行为又死灰复燃，其发生频率之高令人震惊。

5. 对加沙的封锁² 在 2016 年进入第十个年头，封锁继续破坏基本人权和经济前景，也破坏提供基本服务，加剧贫穷和援助依赖程度。以色列在所谓的限制出入地区限制行动自由和使用武力仍特别令人关切。

6. 秘书长重申他的观点，即在半个世纪的占领和和平进程陷入瘫痪的压力下，人们日益普遍感到绝望和沮丧。在被占领的西岸，年轻的巴勒斯坦人诉诸暴力，特别是对以色列人实施孤狼袭击，而加沙的犯罪、暴力以及包括自焚在内的自杀行为有所增加。由于没有追究以前的侵权行为，政治解决方面更加没有取得任何重大进展，持续违反国际人权法和人道主义法的情况更加严重。这助长了暴力循环，并破坏可持续和平与安全的机会。打击有罪不罚现象必须成为各方的最高优先事项。

¹ 人道主义事务协调厅和人权高专办。遇害巴勒斯坦人数并不包括被以色列人而非以色列安全部队杀害的 9 名巴勒斯坦人。受伤的巴勒斯坦人人数的不包括由于吸入催泪瓦斯而受伤的人。没有任何记录表明在本报告所述期间，有以色列儿童因暴力活动激增而死亡的情况。

² 联合国用“封锁”一词来描述以色列在加沙地带实行长期关闭以及经济和行动限制(见 [A/HRC/24/30](#)，第 21 至 23 段；[A/RES/69/93](#)；[A/69/347](#))。

二. 法律框架

7. 有关适用的国际人道主义法和国际人权法框架以及责任承担者的相应义务的详细分析见人权理事会的报告(见 [A/HRC/12/37](#), 第 5 至 9 段)和秘书长的报告(见 [A/69/347](#), 第 3 至 6 段)。

三. 大会第 70/90 号决议的执行情况

A. 以色列安全部队在执法方面使用武力

8. 在本报告所述期间,人权高专办记录了几起以色列安全部队在执法行动中显然过度使用武力的事件(见 [A/HRC/31/40](#) 和 [A/71/355](#))。秘书长特别感到关切的是,有很多巴勒斯坦人显然遭到非法杀害,包括一名 72 岁的妇女 Tharwat al-Sharawi 于 2015 年 11 月 6 日在希布伦在据称的一次汽车冲撞事件中被一名以色列国防军士兵开枪打死。一名 14 岁的女童 Hadeel Wajih Awwad 于 11 月 23 日在西耶路撒冷用剪刀袭击旁观者之后受伤躺在地上时被一名下班的警察反复开枪射击而死。这也引起人们对法外处决的关切。在这两起事件中,公开提供的录像片段显示一再使用致命火器的情况,这种情况甚至在任何可能的威胁结束后继续存在。

9. Abdelfattah al-Sharif 和 Ramzi al-Qasrawi 于 2016 年 3 月 24 日在希布伦袭击检查站的士兵后被枪杀,他们的死亡也带来了法外处决的问题(见 [A/71/355](#), 第 38 段)。根据证人向人权高专办提供的证词,两男子在受伤和“被制服”后,已不再构成迫在眉睫的威胁,因而没有理由刻意使用致命火器,但却被枪杀了。Abdelfattah al-Sharif 被害得到的关注远多于 Ramzi al-Qasrawi,主要是因为一份广泛散发的视频录像显示,以色列国防军一名军医从几米之外向受伤的 Abdelfattah al-Sharif 的头部进行致命的射击。

10. 视频以及做证证人的证词中另一个令人不安的内容是,尽管 Abdelfattah Al-Sharif 严重受伤,且现场至少有两部红色大卫盾救护车和几名以色列国防军医务人员,但他并没有得到医疗照顾。医务人员帮助了有意识且能走路的受伤以色列士兵,但却无视受伤更严重的巴勒斯坦人。据报,一名法证病理学家作证,如 Abdelfattah al-Sharif 得到治疗,他就可能得救。³

11. 在本报告所述期间,人权高专办对其以下记录表示关切:被以色列安全部队打伤的巴勒斯坦人没有得到医疗救助,或由于巴勒斯坦救护车和急救人员受阻等因素,造成此种救助大大延误(见 [A/HRC/31/40](#), 第 16 段)。这些行为不符合执法

³ Yonah Jeremy Bob: “希布伦过失杀人案件的病理学家说,恐怖主义分子如接受治疗是可存活的。”《耶路撒冷邮报》,2016 年 6 月 16 日。

人员使用武力和火器的基本原则等国际标准，其中要求尽早提供援助和医疗救助。这些行为也构成任意剥夺生命权。⁴

12. 尤其是对扔石块者以及在冲突、抗议和示威方面，以色列安全部队广泛使用实弹，这引起了人们的额外关切。死于这种情况的大多数巴勒斯坦人都是实弹所杀，另有 2 129 名巴勒斯坦人受伤，尽管证人的证词和录像片段数次表明，以色列安全部队或其他旁观者并没有面临需要使用致命武力来应对的迫在眉睫的生命威胁或严重伤害(见 [A/HRC/31/40](#)，第 14 和 23 段)。

13. 以色列部队在限制出入区使用枪支的情况似乎更加猖獗，特别是针对隔离墙一带的示威者。⁵ 在本报告所述期间，20 名示威者中多数被实弹击中而死亡，超过 30% 的人受伤，而在被占领的西岸因火器而受伤的占 10%。⁶ 使用高速弹药也造成过度和不必要的伤害，往往导致受伤者长期残疾。

14. 据联合国安全和安保部说，除示威之外，以色列安全部队还在海上和陆地上向限制出入区开了 798 枪，导致 3 名巴勒斯坦人被打死，58 人受伤。根据人权高专办的监测和现有的信息，受害者似乎都没有对以色列安全部队构成迫在眉睫的生命或严重伤害的威胁，后者没有必要使用火器来应对，而且在某些情况下，被击中的人是在指定的限制区外。在海上，使用包括实弹开火在内的武力致使 9 名渔民受伤，18 艘船只被摧毁。⁷

15. 在人权高专办 2016 年初记录的一起案件中，以色列海军追逐两艘渔船并向其开火。据报这两艘渔船当时是在生效的 6 海里界限范围内，并不构成威胁。一名渔民多次被橡皮子弹击中，根据病历，在以色列海军一艘船只撞击他的船后，他的背部、颈部和面部遭受骨折。由于身体和认知上出现重大残疾，该男子再也无法工作。此外，以色列安全部队没收了他的船。在这次事件中被捕的另外 3 名渔民在被登船前被迫脱掉衣服。他们被带上手铐，蒙上双眼，并被送往以色列阿什克伦港关押在集装箱数小时，然后才被释放。其中一名渔民遭受了长时间的审讯。这些渔民从未被告知逮捕的理由，也没有获准与家人联系或有机会与律师联系。

⁴ 在涉及 Abdelfattah al-Sharif 事件的这次事件后，红色大卫盾澄清了其政策，以便工作人员可以在以色列安全部队搜查了袭击者并宣布可安全靠近之后对袭击者进行处理。在此之前，工作人员必须在工兵清理之后才可以靠近受伤的袭击者。2015 年 12 月之前，以色列医疗协会的规则也导致出现失职的情况，因为这些规则允许医疗专业人员对受伤者的治疗是受害者先于袭击者，无论谁受伤更严重。

⁵ 正如前几次报告所述，陆路允许进入的范围仍不清楚。周边隔离墙范围 300 米处区域一般被认为是“禁区”，到 1 000 米处则为“高风险区”。以色列继续在整个海岸沿线执行 6 海里捕鱼界限。但 2016 年 4 月至 6 月期间，以色列将加沙地带南部捕鱼区界限临时扩大到 9 海里。

⁶ 见 www.ochaopt.org/humanitarian-overview-2015。

⁷ 加沙渔民工会和保护问题组群：被占领的巴勒斯坦领土。

16. 关于使用较不致命性武力的问题，秘书长对在违反以色列条例的情况下频繁且往往不正当使用包裹橡皮的金属子弹、包括近距离使用此种子弹感到关切(见 A/HRC/31/40，第 26 段)。在本报告所述期间，共有 3 786 名巴勒斯坦人因包裹橡皮的金属子弹而受伤。以色列警察在东耶路撒冷使用黑海绵子弹也造成严重伤害。⁸ 在本报告所述期间，包括 6 名儿童和一名 67 岁妇女在内至少 15 人被这些弹药所伤，其中约一半人有一只眼睛失去视力。⁹ 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)表示关切的是，这种弹药造成 Shu'fat 难民营的儿童严重受伤，且以色列安全部队在人口稠密的难民营、包括游乐场附近地区广泛使用催泪瓦斯。¹⁰

B. 敌对行动

17. 以色列与哈马斯基本上维持 2014 年停火协定。但在本报告所述期间，以色列安全部队与加沙的巴勒斯坦武装团体之间的低度敌对行动导致 7 名巴勒斯坦人死亡，其中 5 人是平民(包括 3 名儿童)，同时至少有 10 人受伤，其中包括 3 名儿童。战争遗留爆炸物造成另外 6 名巴勒斯坦人丧生，49 人受伤。据报以色列没有人员伤亡。

18. 在此期间，巴勒斯坦武装团体向以色列发射 12 枚火箭弹，其中 27 枚落在以色列境内。向以色列发射非制导弹继续令人深为关切。另据报告，据称巴勒斯坦武装团体在挖地道进入以色列和埃及。与此同时，以色列部队侵入加沙 92 次，发射 80 枚导弹，主要是针对据称为巴勒斯坦武装团体的军事设施。据报，以色列国防军从陆地和海上至少发射 113 枚炮弹。

19. 2016 年 5 月 4 至 7 日发生了最严重的交火。伊兹丁·卡萨姆旅和巴勒斯坦伊斯兰圣战组织 2014 年停火以来第一次宣称对向隔离墙附近的以色列部队发射多达 40 枚迫击炮弹负责，据报是针对以色列国防军对加沙的入侵。以色列以空袭和炮击作出回应，造成一名平民死亡，5 人受伤，具体数目不详的民用建筑受到破坏。

20. 秘书长感到关切的是，以色列国防军并未按照国际人道主义法的规定，采取一切必要的防范措施，在行动中尽量减少平民伤亡。如 2016 年 3 月 12 日，据报以色列战机针对加沙北部伊兹丁·卡萨姆旅训练场一幢大楼进行攻击，报复前一天的火箭攻击。由于爆炸力大，碎片落在附近一平民房屋的天花板上，造成 2 名

⁸ 据以色列公民权利协会说，2014 年 7 月，东耶路撒冷的警察开始使用黑海绵头子弹而不是蓝海绵头子弹，作为驱散示威游行和骚乱的手段。黑子弹的硬度和重量加倍，其伤害潜力要大得多。

⁹ 以色列公民权利协会，“海绵子弹在东耶路撒冷造成的伤害”，2016 年 3 月 16 日。可查阅以下网站：www.acri.org.il/en/2016/03/16/injuries-caused-by-sponge-bullets-in-east-jerusalem/。

¹⁰ 近东救济工程处，“处于困境中的儿童：为 2016 年及以后发出警报”，《简报》，2016 年 4 月。可查阅以下网站：<http://www.unrwa.org/resources/reports/children-distress-raising-alarm-2016-and-beyond>。

儿童死亡，另一名孩子及其母亲受伤。爆炸的规模引起了人们的关切，特别是考虑到其锁定目标的结构与约有 500 人居住的平民住宅区相距只有 50 至 70 米。

21. 同样令人关切的是，2015 年 10 月 11 日进行的空袭炸死一名儿童和一名孕妇(见 A/HRC/31/40, 第 54 段); 2016 年 5 月行动升级期间对一空旷地点进行炮击。人权高专办发现，当时至少有 9 名农民在场，附近发射的炮弹弹片造成一名老年妇女死亡。

C. 这些行为引起人们对集体惩罚感到严重关切

22. 在本报告所述期间，以色列等同集体惩罚的行为仍在继续。除了国际人道主义法明确禁止之外，¹¹ 集体惩罚还侵犯了一系列人权，而且可能构成战争罪。¹²

23. 在被占领的西岸，常用的集体惩罚形式是惩罚性拆毁通常属于杀害以色列人的袭击者的家庭的房屋，导致出现强迫迁离、甚至可能出现强迫转移的情况。据人道主义事务协调厅说，惩罚性拆除行动暂停至 2014 年，但在本报告所述期间却大幅增加，有 40 幢住宅被拆毁或封锁，致使 237 人流离失所，其中包括 106 名儿童。

24. 2016 年 5 月，禁止酷刑委员会指出，惩罚性拆除行动违反了《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 条的规定，并呼吁以色列当局停止这种做法(见 CAT/C/ISR/CO/5, 第 41 段)。

25. 在本报告所述期间，以色列当局拖延交还被以色列安全部队打死的实际或指称的巴勒斯坦袭击者或犯罪嫌疑人的尸体的做法也有所增加。在编写本报告时，至少有 12 具尸体仍被扣押，2015 年 10 月以来已发生几次了。尽管每次都以安全考虑作为这种拖延的理由，但秘书长感到关切的是，长期拖延交还尸体也带有对死者家属的惩罚性意图。以色列政府 2016 年 5 月 5 日在 Ewisat 诉以色列警察等人案(HCJ 2882/16)中向国家高等法院承诺为安葬目的而“在很短时间内”释放尸体。¹³ 但 2016 年 6 月初在特拉维夫发生枪击事件之后，新任国防部发布一项有关不交还尸体的命令，作为“阻吓潜在袭击者及其家人”的措施。¹⁴ 除了等同集体惩罚之外，扣留尸体不符合《日内瓦第四公约》(第 27 和 30 条)对以色列作为占领国规定的义务，也违反禁止酷刑和虐待的规定。

26. 封锁实际或指称的巴勒斯坦袭击者居住的城镇是以色列当局最广泛采用的其中一种处罚形式。如 2016 年 2 月 3 日，Qabatiya 的 3 名居民在东耶路撒冷发

¹¹ 如见《日内瓦第四公约》(第 33 条)、《海牙章程》(第 50 条)以及《习惯国际人道主义法》(第 103 条)。

¹² 见《公民及政治权利国际公约》第 6、7、9、14 和 16 条；大会第 2200A(XXI)号决议，附件。

¹³ 高级法院，2882/16。

¹⁴ “在特拉维夫攻击后，利伯曼命令扣押恐怖主义分子的尸体，《国土报》，2016 年 6 月 9 日。

动袭击，在他们被杀害前致使一名警察受伤。不久之后，以色列安全部队对 Qabatiya 进行袭击，并封锁其七个入口 3 天以上。该镇 20 000 名巴勒斯坦居民的通行受到限制，切断了家庭和商业联系。据报期间关闭了 14 所学校，约 700 名来自 Qabatiya 的大学生 2 月 6 日被禁止上课。作为被占领的西岸北部最大的市场，该镇的主要蔬菜市场也被迫关闭，卡车和商贩不得进出。

27. 以色列当局没有就其具体行动提供具体理由，而是照常提出一般性安全理由说法。但在接受媒体采访时，以色列国防军一名上校强调，必须以经济手段发挥巨大的影响力，这也是发出信息极为有效的方式。另一名上校解释了在战术上采用集体惩罚和恐吓措施对付“危险群体”的情况，其中包括名单所列以色列当局认为是潜在袭击者的各村 100 至 150 人，并指出，能抓的都抓了；没有理由抓的就予以警告；并对其他人员的住家进行确定，然后每晚都进行搜查。他还补充说，其家人也受到压力，并明确了解，如其子女本身参与恐怖活动，其为自身提供的用具，无论是农用设备还是工程工具，一律没收。¹⁵

28. 在加沙，封锁和限制人员流动继续损害巴勒斯坦人的公民、政治、经济、社会和文化权利。社会经济指标仍然严峻，公共事业部门存在严重危机。据巴勒斯坦中央统计局说，失业率为 41.2%。据人道主义事务协调厅说，对援助的依赖率是 80%，截至 2016 年 5 月，2014 年敌对行动升级以来估计有 75 000 人仍然流离失所。重建和恢复率仍远远低于所需水平，因为货物进入继续受到限制，国际社会的援助承诺仍未兑现。埃及当局几乎持续不断地关闭拉法旅客过境点，加上约旦不断拒绝自加沙的巴勒斯坦人通过艾伦比过境点，致使封锁产生的影响更形恶化。

29. 2014 年敌对行动升级后，以色列采取了措施，大大缓解了人员和货物进出加沙。但 2015 年年底以来，进展又开始倒退。在本报告所述期间实行的令人担忧的措施包括：将关键原材料加入双重用途清单；临时限制重建所需水泥和其他材料的进入；反复出现审讯和没收的情况，或撤销交易商和商人的许可证。

30. 特别令人关切的是，医疗出境许可证核准率 2016 年初大幅下降，达到 2009 年 10 月以来的最低水平(2014 年敌对行动期间除外)。¹⁶ 以色列安全总局有关在审议医疗出境申请之前进行安全面谈的要求也增加了五倍，令人忧虑。2015 年 11 月，政府领土活动协调员宣布，只允许直系亲属陪同病患通过埃雷兹检查站，所有 55 岁以下的病患陪同者必须接受安全面谈(约占 94% 的加沙居民)。

¹⁵ “以色列国防军上校：希布伦士兵无需开枪”，YnetNews，2016 年 4 月 29 日。

¹⁶ 世界卫生组织，“加沙地带的转诊病人获得保健治疗机会”，2016 年 5 月。可查阅以下网站：www.emro.who.int/images/stories/palestine/WHO_monthly_Gaza_access_report-May_2016_final.pdf?ua=1。

31. 这些行为引起人们的警觉,因为包括病人和可能的同伴者在内被传唤接受讯问的一些人向人权高专办表示,他们不得不抵制与情报部门合作的压力。如果属实,这种行为可被解释为以胁迫手段获取信息的形式,这是国际法所禁止的。¹⁷

32. 秘书长特别感到震惊的是,以色列当局对在加沙运作的国际和本国人权组织和人道主义组织的人员流动以及工作人员的工作施加限制。这些措施严重影响了这些组织的工作。据人道主义事务协调厅说,到2016年4月,联合国和国际非政府组织的本国工作人员从加沙出发的旅行许可的每月核准率也大大下降,即降低到24%,而过去5年的平均核准率为70%至80%。¹⁸

D. 逮捕和拘留

33. 在针对以色列人的袭击激增、示威以及巴勒斯坦人与以色列安全部队之间的冲突方面,逮捕和拘留激增的情况也令人震惊。据囚犯和前囚犯事务委员会说,在本报告所述期间,以色列安全部队以不同的期限逮捕和拘留了来自被占领的西岸和加沙的共7800名巴勒斯坦人,其中包括2400名儿童。¹⁹ 大多数人被关押在以色列领土上的设施,违反了国际人道主义法。²⁰

34. 人权组织即以色列占领区人权信息中心发布了以色列监狱管理局提供的数据,表明其各设施在各时期关押的巴勒斯坦人总数,截至2015年底囚犯人数最多达到6321人,是2010年6月以来的最高数字。在本报告所述期间,被行政拘留的巴勒斯坦人数目稳步增加,2016年4月30日人数最多,达到692人,其中包括13名儿童。这表明未经指控而被拘押的成年人和儿童人数在2008年初以来的任何时期中都是最多的。在一项罕见的行动中,3名以色列犹太男子涉嫌于7月31日在Duma村发起定居者袭击事件之后也遭到行政拘留。

35. 有些被行政拘留者以长期绝食来吸引人们关注其被任意拘留的情况,如新闻记者Mohammed Al-Qiq的抗议活动持续了94天,直至2016年2月。5月,禁止酷刑委员会与人权事务委员会一道呼吁以色列结束行政拘留做法,并确保为所有目前被行政拘留的人提供一切基本的法律保障(见CAT/C/ISR/CO/5)。

36. 在本报告所述期间,被拘留的儿童总人数也急剧增加。据保护儿童国际说,从本报告所述期间开始就有约163名巴勒斯坦儿童被以色列拘留,2016年4月底增加到414人,期间2月底最多人数一度达到440人。这是2008年1月以来被拘留儿童人数最多的。2016年3月,部长级立法委员会核准了一项法案,允许法院在某些有限的情况下判处未满14岁的儿童监禁。

¹⁷ 见《日内瓦第四公约》(第31条)和《海牙章程》(第44条)。

¹⁸ 见 www.ochaopt.org/content/monthly-humanitarian-bulletin-may-2016。

¹⁹ 见 <http://freedom.ps/freedom/>。

²⁰ 见《日内瓦第四公约》(第76条)。

37. 据国家囚犯和被拘留者事务高级委员会说,估计有 300 人在加沙通过埃雷兹检查站、在海上或在违反加沙-以色列周边围栏时被以色列安全部队逮捕。据报至少其中有 35 名儿童。大多数被捕者通常都在 24 至 48 小时内被释放回加沙地带。如上文上第 15 段所强调指出的,渔民特别容易受到任意逮捕。过去几年渔民被拘留的人数出现令人忧虑的增加,2016 年上半年的被逮捕人数已超过 2015 年的总人数。以色列声称其对加沙海上活动的限制是必要的,以防止在那里活动的武装团体非法走私武器。然而,在本报告所述期间,在 130 名被捕者中,只有两名渔民²¹ 被控犯有一项罪行,但不涉及走私,²² 其中有一份报告指一名伪装成渔民的人在一艘据称装有违禁品的船上被捕。²³

E. 追究以色列安全部队违反人权法和人道主义法的行为

38. 根据国际法,必须及时、彻底、有效、独立、公正、透明地调查有关违反和践踏国际人权法和国际人道主义法的指控,将犯罪者绳之以法。受害者还有权获得及时、充分、有效的补救(见大会第 60/147 号决议)。问责是至关重要的,其目的不仅在于将犯罪者绳之以法,还在于起到威慑作用,阻止侵犯行为再度发生(见 A/HRC/28/45, 第 32 和 33 段)。

39. 秘书长和联合国人权事务高级专员曾数次对以色列境内违反国际人权法和人道主义法行为不受追究表示关切。²⁴ 各独立专家委员会以及国际、以色列和巴勒斯坦的人权组织也表达了类似关切,并大量记载了以色列在处理杀害、致伤、酷刑、虐待及毁坏巴勒斯坦财产的问责机制上的缺陷。²⁵

40. 这些组织发现以色列司法系统存在的缺陷包括设置有形、财政、法律和程序障碍,限制巴勒斯坦人、尤其是居住在加沙地带巴勒斯坦人诉诸法律的能力。调查结果显示,对于一些有目击证人证词、医疗报告和音视频材料等初步证据表明国家机关行为非法的案件,主管军事司法系统的军法署署长以及总检察长一直未能开展调查。在开展调查的情况下,他们往往未能满足人权标准,只有少数以普通士兵为主的被控施害者被绳之以法,其面临的也主要是宽容的控告和判决。

²¹ “巴勒斯坦渔民被告到以色列法庭上”, 马安通讯社, 2015 年 12 月 30 日。

²² 据近东救济工程处说,另外 4 名渔民被拘留。他们的法律身份不明。

²³ Yaakov Lappin, “安全部队逮捕加沙武器走私嫌犯”, 《耶路撒冷邮报》, 2016 年 5 月 16 日。

²⁴ 见 A/68/502, 第 29-35 段; A/HRC/24/30, 第 46-48 段; A/69/47; A/HRC/22/35, 第 66-82 段; A/HRC/28/45, 第 26-33 段; A/69/347, 第 52-69、81、84 段。

²⁵ 近期实例包括根据人权理事会第 S-21/1 号决议(A/HRC/29/CRP.4)设立的独立调查委员会的报告; 以色列占领区人权信息中心, 占领的遮羞布: 以色列军方执法系统的粉饰功能, 2016 年 5 月, 可查询: www.btselem.org/download/201605_occupations_fig_leaf_eng.pdf; 大赦国际, 大赦国际, 解决有罪不罚问题刻不容缓: 2014 年加沙地带/以色列战争两周年记, 2016 年 7 月 7 日。可查询: www.amnesty.org/en/documents/mde15/4199/2016/en/。

41. 以色列法律制度未将某些国际罪行入刑，因而对起诉构成阻碍。与此同时，某些案件不触发调查义务，例如在涉案人员根据军方政策或开火条例行事的情况下。这方面的挑战是审议此类政策或条例是否符合国际法。虽然一些具体案件无果而终可能情有可原，但有罪不罚的情况似乎明显存在。

追究执法行动造成的杀害和伤害

42. 2011 年，军法署署长通过了一项要求立即调查每一起以色列国防军杀害平民事件的政策。然而，该政策仅限于被杀害者被军法署署长认定为平民的情况，如果实施期间杀害平民的活动明显为战斗性质，则该政策不适用。²⁶ 检察院审查警方在被占领的西岸配合或根据军事命令行动造成平民死亡的案件时，采用了类似的政策。²⁷ 多年来，对例外情况的解释一直十分宽泛，许多平民死亡事件从未得到调查。此外，不强制要求调查平民幸存的案件，即使以色列安全部队的行为对他们造成了严重或危及生命的伤害。

43. 在被占领的西岸，自第二次起义以来，据估计有 3.5% 的控告引发调查并最终提出起诉。²⁸ 虽然军法署署长 2011 年通过上述政策使得死亡事件的调查率较前十年有所提高，但总体的起诉率和定罪率并未变化。

44. 以色列司法部表示，截至 2016 年 7 月，就 2015 年 10 月暴力升级以来以色列安全部队造成 190 名巴勒斯坦人死亡和逾 15 000 人受伤(包括吸入催泪瓦斯)一事展开了 24 项刑事调查。²⁹ 军法署署长和检察院还在考虑是否调查 71 个案件。对于另外 71 件射击致死事件，军法署署长和检察院均认为无需采取额外的法律或纪律程序。

45. 迄今为止唯一一次提出的起诉涉及上述 Abdelfattah al-Sharif 被杀害案。在编写本报告时，对杀害负有责任的士兵正因过失杀人罪在雅法军事法院受审。相比之下，该法院 2016 年 4 月在受害者家庭压力下，决定将针对一名巴勒斯坦被控肇事逃逸司机的指控由过失杀人罪上升为谋杀罪，尽管司机声称事件为事故并向巴勒斯坦警方自首。与此同时，Ramzi al-Qasrawi 被杀害案以及据称许多人在与 Abdelfattah al-Sharif 之死相似情形下被杀害的案件未被调查。

²⁶ 见高级法院第 9594/03 号案件：http://mfa.gov.il/MFA/AboutIsrael/State/Law/Pages/New_investigation_policy_Palestinian_casualties_IDF_fire_Judea_Samaria_6-Apr-2011.aspx。

²⁷ 见特克尔委员会，以色列根据国际法审查和调查关于违反武装冲突法的控告和申诉的机制，可查询：www.turkel-committee.gov.il/files/newDoc3/The%20Turkel%20Report%20for%20website.pdf。

²⁸ 数字为估计值，估计依据为以色列占领区人权信息中心向军法署署长所提交各类申诉的状态，以及以色列人权志愿者组织对 2000 年以来宪兵部队刑事调查局所调查的所有死亡案件的回顾。

²⁹ 以色列法律咨询和立法司来函，2016 年 7 月 15 日。

46. 在加沙地带，人权高专办未发现任何关于本报告所述期间限制出入区 23 名平民被杀害、逾 650 人受伤(包括示威期间)一事的调查。人权组织指出，自从第二次起义结束以来，以色列国防军在加沙地带边缘区域执行限制出入措施时杀害或伤害巴勒斯坦人，但这些事件很少得到调查，也没有士兵因此类罪行被起诉。障碍之一是，军法署署长 2011 年的政策不适用于在加沙地带被杀害或伤害的巴勒斯坦人，因为以色列不认为加沙地带是巴勒斯坦被占领土，因而认为其在加沙地带的所有行动均属于“战斗性质”。此外，以色列当局向人权组织指出不会开展调查，因为受害者进入了“禁入区”，以及(或者)士兵是根据接战规则行动的。³⁰ 然而，根据《执法人员使用武力和火器的基本原则》，仅仅是进入禁入区并未达到使用武力的必要标准。仅当存在防止死亡或重伤风险的必要时方可使用火器，但限制出入区内有记载的事件大多不属于此类情况。

47. 秘书长感到关切的是，有罪不罚现象的诱因之一是，关于使用武力的政策可能与国际人权法和国际人权标准不符，特别是与《执法人员使用武力和火器的基本原则》不符。适用于东耶路撒冷的以色列警方开火条例于 2015 年 9 月更新。2016 年 7 月，人权组织对该开火条例是否符合相关国际标准表示质疑，就此向法院请愿，之后该开火条例被部分解密。以色列国防军在被占领的西岸和加沙地带行动的接战规则也引发类似关切，因为该接战规则仍是机密。

48. 2016 年 4 月，军法署署长了结了对被占领西岸的一名旅长的调查，该旅长于 2015 年 7 月 3 日在拉姆村附近射杀了在其车辆投掷石块后试图逃跑的 17 岁少年 Mohammad Qusbah。据称，调查查明该军官遵循了适当的逮捕程序，包括警告喊话、对空鸣枪和向腿部射击两枪。军法署署长表示，军官在向逃跑的 Qusbah 开枪时犯了“职业失误……但这是在明显军事行动情况下犯的失误”，导致击中少年上半身并致其死亡。³¹ 不清楚该军官是否受到了处罚。

49. 作为人权高专办监测该案件的措施之一，对调查的事实认定提出了一些疑问。不论这些疑问为何，军法署署长就 Mohammad Qusbah 所涉事件描述的以色列国防军逮捕程序似与国际人权法不符。在国际法中，很明显，只有逃跑的嫌疑人构成迫在眉睫或持续的威胁，方可使用火器(见 A/66/330, 第 88 段(c))。在 Mohammad Qusbah 被击中时，他似乎并未构成此类威胁。此外，逮捕程序似乎并未要求在使用火器之前先使用致命性较低的武力。在事件发生后，以色列国防军据报修改了其命令，规定禁止向逃跑的攻击嫌疑人开火。³²

³⁰ 一如向巴勒斯坦人权中心和迈赞人权中心所作的通报。

³¹ Charlotte Silver, “以色列辩解：杀害逃跑的巴勒斯坦少年为‘职业失误’”, *Electronic Intifada*, 2016 年 4 月 12 日。

³² Gili Cohern, “以色列国防军修改命令：不得向逃跑的巴勒斯坦攻击者开火”, 《国土报》, 2015 年 8 月 12 日。

50. 遗憾的是，要求审查初步看来似乎违反国际法的以色列安全部队和政府政策的呼吁总体上无人理会。一些结构性问题削弱了军法署署长可信地开展此类审查的能力，特别是在该办公室参与制定和执行这些政策的情况下(见 A/70/421，第 55 至 58 段)。虽然总检察长和最高法院均对军事调查和起诉进行文职监督，但监督十分有限，往往未能审查政策本身或最高层颁布命令的合法性。

追究敌对行动期间犯下的侵害行为

51. 根据国际法，应对每一项可信的战争罪指控进行调查。³³ 然而，在向以色列当局提交的关于过去三次加沙地带局势升级期间所犯侵害行为的申诉中，只有约 7% 得到调查，不到 0.5% 以定罪告终。³⁴ 调查往往针对普通士兵的轻罪，而高级指挥官的决定或行为未受调查。因敌对期间所犯罪行服刑时间最长的是因盗窃信用卡被监禁 15 个月。³⁵

52. 在 2014 年敌对行动方面，只有一名指挥员级军官受到调查。根据 2015 年浮出水面的一段录音，该军官命令其部队炮击一处受保护地点，为其手下一名士兵的死亡报仇。³⁶ 军法署署长认定该军官行为存在过失，但 2016 年初审结此案，未予起诉。关于裁决依据的信息十分匮乏，但军法署署长的陈述似乎表明，裁决主要依赖涉案军官对事件的描述，结论是没有证据显示“其行为超出军事需要”。³⁷

53. 2014 年局势升级过去已有两年，正义仍然遥不可及。非政府组织向军法署署长提交了至少 354 项与敌对行动有关的控告。军法署署长最近一次公开更新其调查状态是在 2015 年 6 月。自那以后，包括联合国在内的数家组织要求对具体案件提供最新情况，但未获得任何回复或详情。根据新闻简报会和 2016 年初以色列与禁止酷刑委员会的互动对话(见 CAT/C/SR.1419)，总参谋部实况调查评估机制据称³⁸ 审查了 225 起“特殊事件”。其中，军法署署长据称对 25 起被指控的士兵行为不当案件展开调查；截至 2016 年 7 月，7 起案件仍然未决，其他案件已

³³ 习惯国际人道主义法，第 158 条。

³⁴ 根据以下机构的数据：以色列占领区人权信息中心、巴勒斯坦人权中心、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。数据参照了军法署署长的更新资料。

³⁵ 同上。

³⁶ Yonah Jeremy Bob, “分析：以色列与国际刑事法院关系紧张”，《耶路撒冷邮报》，2016 年 6 月 16 日。

³⁷ 同上。

³⁸ 总参谋部实况调查评估机制由以色列国防军参谋长设立，负责审查 2014 年敌对行动期间发生的“特殊事件”。其设立目的是应对关于军法署署长未收集足够、平衡、及时的信息以决定是否展开调查的批评。在之前的一份报告中，秘书长指出了该机制的一些不足，这些不足仍然存在(见 A/70/421，第 55-58 段)。

经审结。针对一起抢掠案件提出起诉，但迄今尚未定罪。近期报告称，预计正在进行的调查在未来几个月内不会有定论。³⁹

54. 不清楚总参谋部实况调查评估机制正在评估多少起与 2014 年事件有关的案件(如有)，还是已经了结所有案件，其中包括至少 4 起涉及攻击联合国设施的案件。非政府组织就至少 8 项军法署署长不予开展调查的决定向总检察长提出上诉。

55. 在本报告所述期间，巴勒斯坦人权中心代表 2016 年 5 月局势升级的一位受害者的家属提交了至少一项刑事控告。军法署署长未发函说明总参谋部实况调查评估机制是否正在评估该案。

民事补救

56. 关于以色列国防军被控在巴勒斯坦被占领土所犯错失行为成功向以色列国提出侵权索赔要求的最新和公开信息十分有限。以色列政府称，截至 2016 年 3 月，有 196 起此类案件等待法院审判，包括 85 起发生在加沙地带的案件(见 CAT/C/SR.1419, 第 32 段)。但人权组织表示，只有不到 10% 的求偿人索偿成功，其中大多数与被占领的西岸有关。⁴⁰

57. 受物质、财政、法律和程序壁垒所阻，绝大多数加沙地带案件的索偿请求未能成功。这些壁垒包括写入以色列法律的例外条款，如 2014 年宣布加沙地带为“敌对领土”，这使得以色列当局实际上不用为其在加沙地带的行为承担民事责任。在 2014 年敌对行动方面，民间社会组织按照事件发生之后 60 天内向以色列法院提交索偿请求的规定期限，向国防部提交了 1 148 个通知。受制于未获前往以色列许可和提交索偿请求成本高昂等障碍，在提交初步通知后，实际上只有很小比例的索偿请求得以提交。随着巴勒斯坦人提交此类索偿请求的两年诉讼时效即将到期，很难再提出更多与 2014 年敌对行动有关的索偿请求。⁴¹

追究对被羁押者实施虐待和酷刑的行为

58. 多年来，对逮捕、转移和审讯被羁押者期间实施虐待和酷刑的指控大量见诸于报道。问责机制各不相同，取决于被控涉案的官员是士兵、内部安全机构特工、警官还是监狱看守。⁴²

³⁹ Yonah Jeremy Bob, “汉尼拔指令”事件未来数月内不会有定论，《耶路撒冷邮报》，2016 年 2 月 25 日。

⁴⁰ 见以色列人权志愿者组织，“例外情况：在第二次起义期间和之后对以色列国防军士兵的起诉”，2000-2007，第 26-30 段。

⁴¹ 相比之下，以色列人可在事件发生后的七年之内提出索偿请求，且无需事先向当局提交通知，也不用支付保证金。

⁴² 见 <http://stoptorture.org.il/wp-content/uploads/2016/04/PCATI-CAT-report.pdf>。

59. 自 1970 年代以来，内部安全机构的审讯行为屡受审查。1999 年，以色列高级法院禁止了某些类型的审讯方式，包括内部安全机构官员曾使用的生理压力法。尽管如此，仍有报告指出此类行为的存在。反对以色列境内的酷刑公共委员会是以色列的一家非政府组织，它审查了高级法院裁决的逾 1 000 起针对内部安全机构的虐待控告，发现无一获得刑事调查。⁴³ 政府辩称“缺乏足够的证据依据”支持开展刑事调查。然而，人权组织和人权高专办表示，存在可信的侵害证据，理应至少开展调查。禁止酷刑委员会强调，难题之一是酷刑在以色列不属于犯罪，军官可以援引《刑法》第 34(11)款中所谓“紧急防卫”条款为某些致死致伤、违反国际标准的行为辩解(见 CAT/C/ISR/CO/5)。

60. 虽然 2013 年 6 月设立了隶属于司法部的平民酷刑控告机制，但该机制尚未发布过启动刑事调查的建议。同时各组织声称，针对内部安全机构酷刑或虐待的控告自 2013 年 6 月起翻了两番。⁴⁴ 令人高度关切的是，以色列政府将此类控告的提出视为“给以色列安全机构增加负担，妨碍其正在进行的打击恐怖主义行动”(见 CAT/C/ISR/5，第 11 段)。

应对挑战

61. 过去数年，以色列政府制定了多项旨在应对上述一部分挑战的措施(见 CAT/C/ISR/5)。然而，这些措施十分零散，无法显著改善问责。

62. 2010 年 6 月，以色列政府设立了 2010 年 5 月 31 日海上事件调查公共委员会(特克尔委员会)，该委员会职责包括评估以色列的刑事调查是否符合国际法。该委员会的报告于 2013 年 2 月发布，针对调查推迟、公正性和独立性问题以及法律框架不足等问题列出了 18 项建议。人权团体和联合国对该报告表示欢迎，指出执行该报告将是解决有罪不罚问题的积极第一步(见 A/68/502，第 29 段和 A/69/347，第 60 段)。

63. 2014 年 1 月，以色列总理设立名为“切哈诺沃委员会”的部委间小组，审查特克尔委员会建议的执行情况。切哈诺沃委员会于 2015 年 9 月公布了调查结果，并于 2016 年 7 月 3 日获以色列安全内阁核准。

64. 切哈诺沃委员会的一项重要建议是让政府优先任命一常设机构，监测特克尔委员会各项建议是否得到全面、及时执行。该建议和切哈诺沃委员会其他设定了时限的建议是否会得到执行，还有待观察。切哈诺沃委员会还指示军事检察长发布指令，为处理刑事控告、结束调查设定明确时限，并要求军法署署长和总检察长公布开展或了结调查的理由。这两项措施如能执行，可有助于提高调查的及时性和透明度。切哈诺沃委员会还指出，虽然特克尔委员会的部分建议已经或正在

⁴³ 见 http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/ISR/INT_CAT_CSS_ISR_23995_E.Pdf。

⁴⁴ 反对以色列境内的酷刑公共委员会和医生促进人权协会。

被执行，但若要取得更多进展，则取决于向司法部和军法署署长等相关机构分配额外的资源。

65. 人权事务高级专员指出，切哈诺沃委员会未就全面执行特克尔委员会的头两项建议发布指示，这两项建议为：将国际规范和标准纳入国内法律，包括在战争罪方面；以及就下属所犯罪行向军事指挥官和文职长官追责(见 A/HRC/31/40/Add.1, 第 37 段)。切哈诺沃委员会则指出，检察院正在起草法案，拟将酷刑罪和反人类罪纳入国内法律。但它也指出，该进程的公开信息很少。令人关切的是，战争罪类别未被列入审议纳入国内法律的罪行范围，而将向军事指挥官和文职长官追责纳入以色列法律据说还需要进一步研究。⁴⁵

66. 当局是否愿意查究有罪不罚问题的根本原因，也仍然令人关切。政府代表和其他高级官员的言论明确宽恕有罪不罚行为以及以色列警方和国防军在一切情况下使用武力的行为，引发秘书长和人权事务高级专员的关切。例如，耶路撒冷警察局长称“但凡捅伤犹太人或伤害无辜者，理应被杀”。⁴⁶ 同样，在评论 **Mohammad Qusbah** 一案的判决时，时任“以色列我们的家园”党领导人、现任国防部长阿维格多·利伯曼赞扬了军法署署长的结案决定，指出“每个人都应该知道，以色列士兵的鲜血不是白流的”。提及 **Abdelfattah al-Sharif** 一案时，他补充称军法署署长还应该“避免拘留这个希伯伦的士兵”。⁴⁷

67. 新的挑战正在出现，近期一些立法措施增加了当局的权力，削弱了个人的权利。例如，近期两项提交以色列议会的法案使得攻击者和被控攻击者的家庭面临被取消居住权、“遣送”或居住权受到额外限制的风险。⁴⁸ 同样，近期通过的法律加重了对扔石块的处罚，⁴⁹ 包括剥夺扔石块者及其家人的国民保险福利、⁵⁰ 对袭击者处以罚款和征收诉讼费以及对被定罪儿童的父母罚款。⁵¹ 2016 年的《反恐主义法》扩大了“恐怖主义实体”和“支持恐怖主义实体”的定义，并含有宽泛而模糊的关于“煽动”的措辞。该法律还制定了严苛的永久性条款，可被用作临时措施，如规定不经司法审查延长治安嫌疑人的羁押期、单方面延长其羁押、使用秘密证据以及豁免内部安全机构审讯录音。

⁴⁵ 切哈诺沃委员会的报告。可查询：www.pmo.gov.il/Documents/ReportEng.pdf。

⁴⁶ “耶路撒冷两人被捅，巴勒斯坦少年袭击者被杀”，《以色列时报》，2015 年 10 月 10 日。

⁴⁷ Yonah Jeremy Bob, “以色列国防军上校射杀巴勒斯坦掷石者案结案”，《耶路撒冷邮报》，2016 年 4 月 10 日。

⁴⁸ 这些法案预计将在 2016 年 8 月份供部长级立法委员会讨论。

⁴⁹ 《刑法典》第 119 和 120 号修正案。

⁵⁰ 《国民保险法》(合订本)，第 163 号修正案。

⁵¹ 《青年法》，第 20 号修正案。

68. 人权组织近期决定停止与以色列司法系统接触，显示出在确保对侵犯巴勒斯坦人行为追责方面对以色列机构的不信任。2016年5月，以色列一家主要人权组织——以色列占领区人权信息中心宣布，将不再代表巴勒斯坦受害者向军法署署长提交申诉，因为其“逐渐意识到，对于这样一个以成功掩盖非法行为和包庇凶手能力来衡量职责的系统，与之合作追求正义和捍卫人权已经不再有任何意义”。⁵² 一些著名人权组织已经开始呼吁拥有普遍管辖权的国家和其他国际司法机制进行干预。人权高专办还表示，个体权利持有人、特别是加沙地带的个体权利持有人对以色列当局确保追究侵害巴勒斯坦人行为的能力已经不抱希望。

69. 非政府组织发挥主导作用，代表当局收集受害者和证人的陈述、寻找证据、为受害者及其亲人提供便利的交通和翻译服务，向原告提供法律援助，从而推动以色列调查机制对数百项控诉做出行动。各组织停止与司法系统合作会导致严重的风险，即调查数量少、质量低的局面进一步恶化。

四. 结论

70. 在确保追究针对巴勒斯坦人的违反国际人权法和国际人道主义法行为上，仍面临严峻的挑战。尽管努力加强问责制，但一些关键举措在实践中仍未被执行、仅被部分执行或未被遵循，尤其是那些以色列各委员会建议的举措。

71. 为实现有意义的变革，有必要进行改革。如果没有改革，问责缺位将继续为以色列安全部队违反人权创造更为纵容的环境。对各方面侵权行为的问责是打破暴力循环、向和平解决冲突迈进的关键因素。

五. 建议

72. 以下建议应与秘书长和人权事务高级专员之前报告所载的多项建议一同阅读。

(a) 以色列应采取一切措施，确保充分尊重其国际人道主义法下的义务，尤其是区分原则、相称原则和预防原则，并确保对一切违反行为问责；

(b) 以色列当局应当采取一切必要措施，防止在执法行动中过度使用武力的事件发生。如使用武力，包括在加沙地带隔离栏附近的限制出入区域使用武力，应当遵守国际人权法和国际人权标准。当局应确保及时开展独立审查，对接战规则、开火条例和逮捕程序进行必要的修订，以确保其符合国际法；

(c) 在抗议、冲突和示威情形下使用武力须严格遵守国际法。应审查关于使用橡皮外壳金属子弹和黑色海绵子弹的条例和做法，确保仅允许以防止个人付诸

⁵² 以色列占领区人权信息中心，《占领的遮羞布：以色列军方执法系统的粉饰功能》，2016年5月，可查询：www.btselem.org/download/201605_occupations_fig_leaf_eng.pdf。

暴力为目的使用这些武器，而不是将其作为驱散人群的一般性工具。仅应允许在死亡或重伤威胁迫在眉睫时使用火器；

(d) 以色列应确保及时向被安全部队所伤的人员提供医疗救助，不得阻拦或区别对待。为此，以色列安全部队应发出明确的指示，伤者须立即得到无区别的治疗，不得阻拦包括巴勒斯坦救护人员在内的医疗人员履行其职责；

(e) 应对所有执法官员使用火器的事件、尤其是致死致伤的事件开展及时、彻底、有效、独立、公正的刑事调查，应将结果公之于众。应通过公平的审判对侵权行为责任人问责、起诉，指控和量刑应与罪行严重程度相符。作为调查制度改革的第一步，应全面执行特克尔委员会和切哈诺沃委员会的建议；

(f) 以色列应通过酷刑和战争罪等国际罪行方面的法律，并建立独立机制审查政府和军事政策，确保追究指挥责任；

(g) 应解除对加沙地带的封锁，结束所有等同于集体惩罚的行径，包括限制巴勒斯坦被占领土的行动自由、惩罚性毁坏房屋、惩罚性取消居住权、削减福利、惩罚性封闭城镇以及拖延交还遗体，影响掩埋；

(h) 以色列应终止行政拘留的做法，或起诉或释放所有目前被行政拘留的人；

(i) 对所有儿童的处理应适当考虑其年龄、符合国际法，拘留仅应作为最后选择；

(j) 当局和加沙地带的巴勒斯坦武装团体应确保尊重国际人道主义法，尤其是区分原则、相称原则和预防原则，并确保对一切违反行为问责。