

西岸和加沙的法律地位

在巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会的指导下
为该委员会编写



联 合 国
1982 年，纽约

1. The first step in the process is to identify the problem or issue that needs to be addressed. This involves gathering information and understanding the context of the problem.

目 录

	<u>页 次</u>
导言	4
一. 历史背景	4
二. 巴勒斯坦主权	9
三. 以色列占领	13
四. 1967年战争对西岸和加沙 地位的影响	26
五. 被占领领土内政府制度的变更	30
(a) 立法	30
(b) 行政	35
(c) 司法	45
六. 以色列对约旦法律所作的修改	55

导言

本研究报告论述的这两片领土，是巴勒斯坦不可分割的一部分，在1967年被以色列占领。

加沙地带面积约为600平方英里，居民400,000人。西岸则有2,270平方英里，农业资源十分丰富。西岸人口达700,000人。

1967年时，加沙地带由埃及管理，西岸是在1950年《统一法令》通过之后同约旦合并的。以色列同阿拉伯国家之间爆发战争后，以色列军队占领了这两片领土。现在已经多年了，尽管联合国大会通过了许多决议，要求“从所有被占领领土撤走”，以色列仍然不理这些决议，继续占领着这些领土。

一. 历史背景

1918年10月30日，第一次世界大战接近尾声时，土耳其人战败了。从此以后，作为奥斯曼帝国一部分已达400年之久的巴勒斯坦，乃处于英国的控制之下。

1919年，根据协议，巴勒斯坦将属于新的国际联盟委任统治体系。1920年，联合王国被指定为巴勒斯坦委任统治地的委任统治国。

皇家国际问题学社发表的一份文件¹对巴勒斯坦作了如下描述:

“这个地方西濒地中海,东邻约旦河,中间有从北到南几乎贯穿巴勒斯坦全境的山脉分隔为二。从地理上看,这个地方自然而然地分为四大部分:

“(一) 加利利山区(北部)和萨马里亚及朱迪亚山区(西岸);

“(二) 五个平原:

(a) 海岸和山区之间的滨海平原;

(b) 阿克和山区之间的阿克平原;

(c) 埃斯沙伊朗谷(海法东南方);

(d) 呼勒平原(最东北面);

(e) 约旦平原。

“(三) 贝尔谢巴地区(西南部);

“(四) 东南部干旱的沙漠地区。”

根据委任统治书第25条的规定,外约旦包括在巴勒斯坦委任统治地之内,但是,由于该条的保留条款,并经国际联盟的认可,外约旦从1922年9月起分开单独管理,并于1946年3月独立,成为外约旦王国。1947年,联合王国自愿将权力交给联合国,英国委任统治至此结束。

国际联盟《盟约》第22条概述了委任统治体系。属于委任统治的领土，按其向独立国家发展的特定阶段分为三类（A、B和C）。巴勒斯坦当时被认为是“A”类委任统治地，并没有排除在《盟约》的规定之外。²

1947年，大会表决通过联合国巴勒斯坦特别委员会建议的巴勒斯坦分治计划。第181(ii)号决议中说：

“阿拉伯独立国、犹太独立国及……耶路撒冷市特别国际政权……应在巴勒斯坦成立……”

阿拉伯人反对分治，认为分治违反了联合国《宪章》关于人民有权决定自己命运的规定。1948年5月14日，英国军队撤出。接着，分治于1948年8月1日生效。

1949年，以色列同埃及、黎巴嫩、外约旦及叙利亚在1948年战争后达成停火协议，使巴勒斯坦领土发生变化。以色列控制了分治计划分配给它的全部领土，另外又获得了西岸地区大片土地。加沙地带为埃及控制，西岸同外约旦合并，但不妨碍其正义事业按照民族愿望的最终解决。

国际法学家从不同观点看待巴勒斯坦主权问题。

追溯到历史上巴勒斯坦委任统治时期，主要观点如下：

- (a) 按照委任统治书的规定，主权移转给委任统治国；
- (b) 主权托付给国际联盟；
- (c) 委任统治期间主权悬而未决，有待将来解决；
- (d) 主权仍属委任统治地人民所有。

就第一种意见而言，1917年，土耳其实际上放弃了巴勒斯坦，英国军队随即占领这一地区。直到1923年签订《洛桑条约》，土耳其才在法律上交出其主权。这种分离主要是“事实上”的，是英国武装占领巴勒斯坦的结果，到1923年才成为“法律上”的。英国的武装占领并没有把主权授与联合王国，而且，武装占领也不影响当地人民的主权主张。

“根据国际法，武装占领敌国领土，并不给予占领国以领土的权利主张。除此之外，协约国在第一次世界大战中宣布的目标并不是要在中东获得领土，这也是显而易见的。英国及其盟国在1915年至1918年间就阿拉伯领土的前途向阿拉伯人所作的种种保证和正式担保都说明了这一点……应该指出，提到英国在第一次世界大战期间向阿拉伯人作出的保证和担保，并不意味着这些保证和担保为阿拉伯人对巴勒斯坦的权利主

张提供了基础。巴勒斯坦阿拉伯人对巴勒斯坦的权利主张不是也不能够取决于一个第三国的保证和担保，因为第三国对这块土地既没有主权也没有统治权或任何什么权利”。³

第二种观点认为，国际联盟保有这些领土的主权。这是站不住脚的。国际联盟行政院从没有为自己提出主权主张，也没有在国联告终时把任何主权交给联合国。有人提出，国联负有“最终责任”。国际联盟《盟约》的各项规定加予国联以随时监督和监察委任统治国的责任。但是，不能把“最终责任”与保有权利主张等同起来。⁴

第三种意见不能否定国际联盟行政院的目标：该地区的自治。如果接受这个前提，那就可以说，随后成了联合国的目标。

第四种观点认为，主权可能仍属这些领土的当地人民所有。这种观点的根据是，委任统治的首要目标是为这些领土作好自治准备，而且行政院承认这一地区为“A”类委任统治（已具备暂时承认的条件）。国际联盟《盟约》第22条的国际法效果，是要使这一领土成为拥有巴勒斯坦合法主权的一个国家。

二、巴勒斯坦主权

亨利·卡顿教授认为：

“除了认为主权属委任统治地人民所有的观点外，在这个问题上的种种其他观点现在都已经被抛弃或推翻了。凡是企图把主权赋予别处、而不赋予委任统治地人民的观点，看来都没有令人可以接受的法律或逻辑根据。”⁵

他认为，巴勒斯坦在英国委任统治期间的法律地位如下：⁶

“……在委任统治期间，巴勒斯坦人民享有独立的国际地位，对自己的国土拥有主权；巴勒斯坦有着同委任统治国截然不同的自己的特征；从理论上说，它的行政机构是它自己的，不过事实上，掌握在委任统治国手中；巴勒斯坦政府代表巴勒斯坦人民，同委任统治国签订了各种协定，并通过委任统治国的代理而成为若干国际条约和公约的缔约国；但是，国际联盟交给委任统治国的管理权，在某些方面限制了巴勒斯坦人民充分行使主权；委任统治终结时，委任统治国的管理权即告终止，对巴勒斯坦人民行使充分主权的限制也就随之结束，因此，基于这一权利，基于他们的自决权，他们就有权治理自己，有权按照正常的民主原则和程序决定自己的前

途。任何民主制度的首要和根本规则就是服从多数的规则。然而，联合国大会却没有尊重这条规则。1947年，在已经提到的那种情况和政治压力下，大会建议把巴勒斯坦分为阿拉伯和犹太两个国家。随后发生的事及以色列的出现，使巴勒斯坦人民未能在自己的国土上行使主权。”

巴勒斯坦人并没有仅仅因为阿拉伯邻国不接受分治计划就丧失了主权。他们只是丧失了主权的行使，就象1795年至1919年期间波兰被别国分割和兼并时波兰人的情况一样，或者是象1936年埃塞俄比亚被意大利占领时埃塞俄比亚人的情况一样。

1948年，联合国分治决议通过之后，阿拉伯高级委员会代表巴勒斯坦的阿拉伯居民，要求国际法院裁决对巴勒斯坦的法律权利主张问题。以色列拒绝将此问题提交国际法院裁判。

1948年4月，达亚欣村发生屠杀阿拉伯人的事件。接连的这类事件，造成难民大批外流。阿拉伯邻国出兵巴勒斯坦，并声明它们的“……唯一目的是在巴勒斯坦恢复和平与安全，建立法律与秩序”。

约旦按照统一法令的规定负起西岸的责任，直至“巴勒

斯坦问题”解决之时为止。

调查以色列侵害占领区居民人权的行为特别委员会的报告中登载了阿拉伯联合共和国政府的答复，其中说：

“阿拉伯军队为保护巴勒斯坦而进入其境内，系临时性措施，毫无以此占领或分割巴勒斯坦的意图。”⁷

1950年4月举行了普选，选出东西两岸代表人数相等的新的约旦国会。1950年4月24日，国会两院在安曼举行会议，通过决议，正式把约旦哈希姆王国同阿拉伯军团在同以色列战争时进入的、而于以色列同约旦停火后仍在约旦控制下的阿拉伯巴勒斯坦地区合并为一。该决议规定：

“第一：

“支持约旦河东西两岸完全统一，支持两岸合并为一个国家，即约旦哈希姆王国，以尊严的阿卜杜拉·伊本·侯赛因国王哈希姆陛下为首，实行代议立宪政体，所有国民均平等享有权利与义务。

“第二：

“强调维护在巴勒斯坦的全部阿拉伯权利，强调以一切正当手段保卫这些权利，实现充分正义，并不妨碍其正义事业按照民族愿望、阿拉伯合作及国际正义的最

终解决。”

在这方面，约旦的侯赛因国王于1979年在大会指出：

“1950年，约旦同西岸自愿合并，以保护其人民与土地，这完全是因为我们深信，约旦同西岸有着共同的命运和兄弟般的义务。

“1950年4月24日，约旦国会两院作出历史性的统一决定时，没有忘记申明约旦对巴勒斯坦人民历史权利的坚定立场，申明支持阿拉伯巴勒斯坦人民将来在按照民族愿望和国际正义的解决办法中的权利。因此，我们今天谈到巴勒斯坦人民的自决权，是因为我们一贯如此主张，一直试图在全面公正的解决办法中实现这种权利。”⁸

他进而申明：

“以色列必须撤出它在1967年6月所占领的领土，必须尊重流离失所的巴勒斯坦人民返回家园的权利，必须停止剥夺巴勒斯坦人的自决权利，包括巴勒斯坦人民依照自己的愿望建立独立国家的权利。约旦和其他阿拉伯国家支持巴勒斯坦人民要求这一权利。”

三. 以色列占领

在1967年的战争中，以色列夺取了巴勒斯坦余下的地方。以色列的占领意味着将西岸和加沙地带的110万巴勒斯坦人置于以色列的统治之下。

按照国际法学说，“不容许以战争取得领土”这个原则比“不得有侵略之成果”这条规则的范围更广。⁹是否适用这一条，不需要确定谁是1967年的侵略者；谁是侵略者这个问题是很难回答的。毫无疑问，不管以色列是不是侵略者，它对领土的占领是通过使用武力而得来的。

这条原则在1890年的泛美会议上受到大多数成员国的同意为美洲国际法的一条规则，又在1936年的《布宜诺斯艾利斯宣言》、1938年的《利马宣言》和1948年美洲国家组织的《波哥大宪章》中得到了重新肯定。这条原则在威尔逊总统的“十四点”中视为当然，并且普遍应用于第一次世界大战的各项和平解决办法中。国际联盟也将这条原则视为其盟约对一切成员国领土完整的保证的必要内涵，美国尤其在史汀生主义中接受了这一条，拒绝承认日本通过侵略和占领满洲而获取的一切。人们认为这条原则是1928年《凯洛格—白里安条约》的一个内涵。国际联盟同意将史汀生主义作为《国际联盟盟约》第十条的一个必要内涵。美

国在参加第二次世界大战之前，在1941年的《大西洋宪章》中坚持了这条原则。

“不容许以战争取得领土”这条原则被认为是《联合国宪章》第二条、第四款的义务的一个内涵。该款规定：“各会员国在其国际关系上不得使用威胁或武力，或以与联合国宗旨不符之任何其他方法，侵害任何会员国或国家之领土完整或政治独立。”

大会在联合国成立二十五周年时，通过了《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》，载于第2625(XXV)号决议。

这项宣言宣布下列各项原则：

“各国在其国际关系上应避免为侵害任何国家领土完整或政治独立之目的或以与联合国宗旨不符之任何其他方式使用威胁或武力之原则，

“ ..

“每一国皆有义务避免使用威胁或武力以侵犯他国现有之国际疆界，或以此作为方法，解决国际争端，包括领土争端及国际疆界问题在内。

“每一国亦有义务避免使用威胁或武力以侵犯国际

界线，诸如经由该国为当事一方或虽非当事一方亦必须尊重之国际协定所确立或依此种协定确立之停火线。以上所述不得解释为妨碍有关各方对此等界线在其特殊制度下之地位及影响所持之立场或解释为影响此等界线之暂时性质。

“各国皆有义务避免涉及使用武力之报复行为。

“

“每一国皆有义务避免对阐释各民族享有平等权利与自决权原则时所指之民族采取剥夺其自决、自由及独立权利之任何强制行动。

“

“国家领土不得作为违背宪章规定使用武力所造成之军事占领之对象。国家领土不得成为他国以使用威胁或武力而取得之对象。使用威胁或武力取得之领土不得承认为合法。以上各项不应解释为影响：

(a) 宪章规定或在宪章制度以前所订而在国际法上有效之任何国际协定之规定；或

(b) 宪章授予安全理事会之权力。

“使用武力剥夺各民族之民族特性构成侵犯其不可

移让之权利及不干涉原则之行为。

“

“各民族享有平等权利与自决权之原则

“根据联合国宪章所尊崇之各民族享有平等权利及自决权之原则，各民族一律有权自由决定其政治地位，不受外界之干涉，并追求其经济、社会及文化之发展，且每一国均有义务遵照宪章规定尊重此种权利。

“每一国均有义务依照宪章规定，以共同及个别行动，促进各民族享有平等权利及自决权原则之实现，并协助联合国履行宪章所赋关于实施此项原则之责任，俾：

“(a) 促进各国间友好关系及合作；

“(b) 妥为顾及有关民族自由表达之意旨，迅速铲除殖民主义；

并毋忘各民族之受异族奴役、统治与剥削，即系违背此项原则且系否定基本人权，并与宪章不合。

“每一国均有义务避免对上文阐释本原则时所指之民族采取剥夺其自决、自由及独立权利之任何强制行动。此等民族在采取行动反对并抵抗此种强制行动以求行使其自决权时，有权依照宪章宗旨及原则请求并接受援助。”

1967年导使接受停火线的情况与1949年的情况相仿。这些停火线作为结束战争行动的必要临时措施是合理的，但是无论如何不能将它们看成是给以色列占领的领土以任何权利。在1956年的战争中严格遵守了这条原则。那次，在联合国大会的压力下，使联合王国、法国和以色列撤回它们在敌对行动以前的据点。

1967年11月22日安全理事会第242号决议阐明了三条根本原则：

第一条原则是不容以战争获取领土。这条原则要求以色列不得通过占领而在领土方面得到任何好处。安全理事会第242号决议要求：

(1) 以色列军队撤离其于最近冲突中所占领之领土。

1967年11月22日第242号决议序言部分所阐明的第二条原则是“必须致力公正及持久的和平，使该地区每一国家均得安然生存”。这就是《联合国宪章》第一条所表明的原则，为第二条中所阐明的原则予以支持，它要求各会员国以和平方法解决一切国际争端，在国际关系上不得使用威胁或武力，并且协助联合国维护这些原则，以及不干涉在本质上属于任何国家国内管辖之事。

第242号决议的第三条原则宣称“所有会员国接受联

联合国宪章，即负有遵照宪章第二条第二款行动之义务”。第二款明确表示，这些“原则”是积极的“义务”，各会员国应“一秉善意”予以“履行”。根据《宪章》第二条第四款，“在其国际关系上不得使用威胁或武力，或以与联合国宗旨不符之任何其他方法，侵害任何会员国或国家之领土完整或政治独立”，是一切会员国的一项义务。因此，单独或集体自卫（第五十一条）以及协助联合国进行集体安全行动（第二条第五款）是在国际关系中仅可允许的使用武力。

1980年7月29日，大会第七届紧急特别会议所通过的第ES-7/2号决议，对“领土”一词的解释，超过了任何有限制范围的解释。该决议明确重申：

2. “只有以色列从包括耶路撒冷在内的所有被占领的巴勒斯坦和其他阿拉伯领土撤走，并在巴勒斯坦人民取得不可剥夺的权利的基础上公平解决巴勒斯坦问题，才能依照联合国宪章和联合国的有关决议在中东建立全面、公正和持久的和平；

6. 重申不容许以武力取得领土的基本原则；

7. 要求以色列完全地、无条件地撤出它自1967年7月以来占领的一切巴勒斯坦领土和其他阿拉伯领土，

包括耶路撒冷在内，而且保持一切财物和服务完整无损，并敦促它在1980年11月15日以前开始从它所占领的一切领土撤走；”

此外，大会还通过了若干决议，重申不容许以武力取得领土这一原则，它们是：1970年11月4日第2628(XXV)号决议，1971年12月13日第2799(XXVI)号决议和1972年12月8日第2949(XXVII)号决议。

按照1967年6月8日约旦代表在安全理事会的发言，以色列在1967年的战争中，非法进入西岸地区，违反了《联合国宪章》第二条第四款。国际法专家艾伦·格尔森对这些事件作了如下解释：¹⁰

“约旦并不否认，在1967年6月5日沿着约以边境展开了敌对行动，但是它坚持认为，按照第五十一条所述‘任何会员国受武力攻击时而进行集体自卫’这样一种例外情况，它采用武力是可以允许的。约旦声称，以色列对埃及机场的袭击已构成第五十一条所述的‘武力攻击’，因此，约旦作为埃及的盟国，就有理由对以色列发动袭击，以作为一种集体自卫措施。

“因此而产生的法律问题就是，以色列在1967年对约旦的盟国埃及所进行的战争中打‘第一枪’的行动……究

竟是侵略行为还是合理的自卫行为……

“有人认为，埃及接二连三”的挑衅，诸如关闭蒂朗海峡、和亚喀巴海峡的通路、撤走联合国紧急部队、以及随之立即沿着边界部署强大的埃及部队、埃及与其他国家签订共同防御条约、以及随后在所有边界进行动员、和在开罗街头所产生的剑拔弩张的战争狂热等，造成了一种局势，在这种局势下，以色列如果不采取行动，就有遭到立即和可能是势不可挡的打击的危险，因此埃及的一系列行动必须看成是一种‘武装袭击’。”

1972年5月31日，以色列军队的魏兹曼将军解释道：“我们不得不进行打击，因为敌人不论有意也好，无意也好，造成了一种情势，在这种情势之下，它企图凭借军事力量的威胁，将一些基本的政治决定强加给我们。也许埃及人永远不会发动袭击。也许我们本来可以接受少数派的意见，不以兵戎相见，而是用挂着挪威国旗或丹麦国旗的船只海峡中运输。这样一来，我们就只好接受二等国家的地位了；一旦阿拉伯人首先发动攻击，他们就会给我们造成更多的损失，而取得胜利也就需要更长的时间了。”同时接受访问的其他几位将军，看来对魏兹曼将军的情况估计并无异议。当时以色列武装部队的司令拉宾将军发表了相似

的意见。

以色列对1967年占领西岸和加沙地带的法律观点是根据这样一个前提，这就是，无论约旦或任何其他阿拉伯国家对这些领土都没有任何领土的主权权利。按照以色列的立场，在1967年战争以前，西岸和加沙地带都不存在“合法主权”。1950年约旦对西岸事实上的吞并，在法律上没有任何效力，因此，约旦对这块领土没有修改权利。另一方面，以色列声称对前巴勒斯坦托管地的任何领土都拥有主权，其根据是它与这块圣经所述的土地的历史和宗教渊源。

巴勒斯坦人民对巴勒斯坦的主权得到了许多联合国决议的承认。巴勒斯坦人民不容剥夺的权利也得到了一再肯定。在这方面，主要的大会决议如下：

- 1969年12月10日第2535(XXIV)号决议再次肯定巴勒斯坦人不容剥夺的权利
- 1970年11月4日第2628(XXV)号决议“确认尊重巴勒斯坦人之权利系建立中东之公正持久和平所不可或缺之因素”
- 1970年12月8日第2672(XXV)号决议“确认巴勒斯坦人民依照联合国宪章应享受平等权利并

行使其自决权”

- 第2949(XXVII)号决议表示了同样的观点
- 1973年12月7日第3089(XXVIII)号决议
“对以色列阻止巴勒斯坦人民享有不可剥夺的权利和行使自决权，再度表示严重忧虑”
- 1974年10月14日第3210(XXIX)号决议
“邀请巴勒斯坦人民的代表，巴勒斯坦解放组织，参加大会的审议”
- 1974年11月22日第3236(XXIX)号决议
“重申巴勒斯坦的巴勒斯坦人民享有不可剥夺权利，包括：不受外来干预的自决权利；取得国家独立和主权的权利”
- 1975年11月10日第3375(XXX)号决议
“请安全理事会考虑通过必要的决议和措施，以便巴勒斯坦人民能……行使其不可剥夺的民族权利”

“要求邀请代表巴勒斯坦人民的巴勒斯坦解放组织以与其他与会者同等的地位……参加在联合国主持下举行的一切关于中东的努力、讨论和会议”

- 1977年11月25日第32/20号决议深切关注“1967年被占领的阿拉伯领土十多年来仍然被以色列非法占领，巴勒斯坦人民经过三十年后仍然不能行使其不可剥夺的民族权利”——“谴责以色列违反联合国宪章、国际法原则及联合国一再通过的决议，继续占领着阿拉伯领土”
- 1978年12月7日第33/29号决议“宣布和平是不可分割的，中东问题的公正持久解决必须以联合国主持下的一项全盘解决办法为基础，该办法应考虑到阿拉伯—以色列冲突的所有各方面，特别是巴勒斯坦人民实现其一切不可剥夺的民族权利和以色列从一切被其占领的巴勒斯坦和其他阿拉伯领土撤走”

大会第七届紧急特别会议就巴勒斯坦问题通过了第ES-7/2号决议，决议重申：

“3. 巴勒斯坦人民有返回他们被迫离开的在巴勒斯坦的家园和产业的不可剥夺的权利，并号召他们回去

“4. 又重申巴勒斯坦人民在巴勒斯坦的不可剥夺权利，包括：

(a) 不受外来干预的自决权，和国家独立与主权的权利；

(b) 建立自己的独立主权的国家

“ 5. 重申代表巴勒斯坦人民的巴勒斯坦解放组织有权以平等地位参与联合国范围内有关巴勒斯坦问题和中东局势的一切努力、讨论和会议

“ 6. 重申不容许以武力取得领土的基本原则

“ 7. 要求以色列完全地、无条件地撤出它自1967年6日以来占领的一切巴勒斯坦领土和其他阿拉伯领土，包括耶路撒冷在内，而且保持一切财物和服务完整无损，并敦促它在1980年11月15日以前开始从它所占领的一切领土撤走。”

1980年12月15日大会第35/169号决议表明：

“ 6. 又重申下列巴勒斯坦人民不可剥夺权利：

(a) 在没有外来干预的情况下实行自决、国家独立和主权的权利；

(b) 建立自己的独立主权国家的权利；

“

“ 8. 要求 以色列遵照不容以武力取得领土的根本原则，彻底和无条件地自 1967 年 6 月以来一直占领的包括耶路撒冷在内的一切巴勒斯坦和其他阿拉伯领土上撤走；

1980 年 3 月 1 日一致通过的安全理事会第 465 号决议确定：

“ 以色列为改变巴勒斯坦和 1967 年以来占领的包括耶路撒冷在内的其他阿拉伯领土或其任何部分的实际面貌、人口组成、体制结构或地位而采取的一切措施都无法律效力，而以色列将其部分人口和新来移民移居到被占领领土的政策和措施悍然违反《关于战时保护平民的第四项日内瓦公约》，并对达成中东全面、公正持久和平构成一项严重障碍； ”

四. 1967年战争对西岸和加沙地位的影响

得到世界大多数国家支持的联合国有关西岸和加沙地位的立场认为这些地区是被占领的领土。

以色列的观点与此不同。早在1967年12月，以色列就将西岸改名为朱迪亚和萨马里亚。这一做法反映了以色列以所谓的历史和宗教为依据对这些领土所持的要求。1976年战争后不久，以色列议会通过立法，规定“将以色列国的法律、管辖和管理”扩大适用于政府指定的以色列（巴勒斯坦）国土上的任何地区。1968年2月以色列内政部颁布一项规定，根据此项规定不再将西岸和加沙地带视为敌国领土。这样以色列就自视这些领土的管理国而不是占领者。

1907年关于陆地战争的法规和惯例的《海牙第四号公约》以及1949年《关于战时保护平民的日内瓦公约》¹²规定了武装冲突的执行法律。以色列是《第四项日内瓦公约》的缔约国，其批准书是1952年1月6日生效的。《海牙章程》第42条讲，“一个领土被置于敌方军队的权威之下则视为被占领（为了执行敌方占领的各项规定）。

第43条规定：

“合法的权力事实上已转由占领者所掌握，占领者除万

不得已应尊重地方现行法律，采取一切力所能及的措施恢复秩序，保卫民生。”

第四十七条

本公约所赋予在占领地内之被保护人之各项利益，均不得因占领领土之结果引起该地制度或政府之变更。或因被占领地当局与占领国所订立之协定，或因占领国兼并占领地之全部或一部而在任何情况下或依任何方式加以剥夺。

因此如果占领者所要实行的立法和制度方面的变更超出了恢复公共秩序的需要那么就要引起争执。在占领国所规定的条件下，该领土居民的民权无可避免地要在某种程度上受到限制。但是西岸军事当局所做出的变更远远超过了为安全起见所必需的变更。民权和政治权利，特别是财产权利都被大大地改变了。

以色列驻联合国代表1977年10月26日在大会宣布¹³

“由于约旦从来没有对朱迪亚和萨马里拥有合法主权，因此《第四项日内瓦公约》的规定，包括旨在维护“合法主权”权利的第四十九条规定不适用于约旦。因此以色列不受这些规定的限制，也无需认为应受这些规定的限制。换

言之，按照《公约》的含意，以色列在昔日巴勒斯坦委任统治的任何地区，包括朱迪亚和萨马里都不能被视为“占领国””。

一位国际法的权威任·特马森教授对以色列上述观点提出质疑。他认为，《第四项日内瓦公约》的主要目的是提出一个保障个人人权的基本的或起码的标准而不是解决关于主权的要求。

1949年《第四项日内瓦公约》的宗旨是“防止第二次世界大战期间纳粹分子在欧洲和俄国，以及日本军国主义分子在亚洲对平民犯下的暴行和大规模剥夺人权的现象再次发生”。

各个国际机构都支持《日内瓦》运用于以色列占领的领土的法律考虑，其中有：

——红十字国际委员会认为《第四项日内瓦公约》全部都适用于被占领领土，该委员会1973年和1975年报告都明确地表达了这一种观点。

——国际法学家委员会。

——联合国的各个机构，特别是大会、人权委员会、和调查以色列侵害占领区居民人权的行为特别委员会。

1980年3月1日安全理事会一致通过的第465号决议“再次”重申,“《第四项日内瓦公约》适用于以色列自1967年以来占领的阿拉伯领土,包括耶路撒冷”。

调查以色列侵害占领区居民人权的行为特别委员会1970年10月5日第一次报告中讲:

“由于1967年的敌对行动而为以色列占领的领土的目前局势是,属于3个外国管辖的领土被占领。这一类型的局势应受1949年各项《日内瓦公约》的管辖,以色列是各公约的缔约国,各公约都适用于被占领地区。

“《第四项日内瓦公约》有关占领国作用的规定在被占领领土是有效的。因此以色列在西岸执行的适当法律应是在它占领时有效的约旦法律,而且按照《第四项日内瓦公约》的规定,唯一允许变动的是刑法中对以色列安全构成威胁,或是阻碍执行《公约》的规定¹⁴。

“

“而且,特别委员会认为,即便是基于安全考虑的法律,如果违背《日内瓦公约》的规定也是无效的。这一点适用于任何规定,不管是1945年防务(紧急)规定的任何条款,还是以色列国防部队在任何占领地区

颁布的安全指示，或是关于被占领领土的任何其他形式的立法或行政法令。”

五. 被占领领土内政府制度的变更

(a) 立法——据阿兰·格尔森讲，在约旦政府治理期间，虽然立法权掌握在安曼的中央政府手中，但市政委员会对于次要法令还有立法作用。

在调查以色列侵害占领区居民人权的行为特别委员会的报告中，载有1970年7月29日收到的阿拉伯联合共和国政府的回信，信中讲，埃及政府治理加沙地带期间，“未经立法委员会同意不得通过任何法律。立法或行政委员会的任何成员都有权提出法律提案……法律以巴勒斯坦人民的名义颁布。

“在6月5日侵略战争以前成立的加沙地带立法委员会是由在合格的巴勒斯坦人中自由选举产生的委员组成的，他们是巴勒斯坦人民的真正代表。巴勒斯坦立法委员会的主席是由一名巴勒斯坦公民担任的，这一点非常有利于巴勒斯坦人在阿拉伯地区发挥自己的民族特性，保持自己的民族地位。委员会的工作充分证明，居住在这一地区的巴勒斯坦人在自治方面是训练有素的，完全有能力制定符合社会利益的法律¹⁶”。

1976年战争结束不久，以色列西岸区司令部6月7日颁布以色列国防部接管政府的第2号公告。其中第三款讲：

“从今以后，有关本地区及其居民的一切政府、立法、委任和行政权力都应属于我一人（西岸地区司令），并只能由我本人，或由我为此目的委派的人或代表我的人来行使。”

最初行使这些权力时，是谨慎从事的，对发表的法令都讲明理由和必要性。但是随着时间的推移，为了适应以色列政策的要求，那些大刀阔斧地改动约旦法律的法令变得司空见惯了，而公布时也就不作任何解释了。

按照《海牙章程》和《第四项日内瓦公约》的规定，占领者只能出于维护公共秩序或军事安全等紧迫的理由，才能颁布新的立法（《海牙章程第四十三条》）。

《第四项日内瓦公约》第六十四条重申了这一规定。该条讲：

第六十四条

占领地之刑事法规应继续有效，但遇该项法规构成对占领国安全之威胁或对本公约实行之障碍时，占领国得予以废除或停止。在后者之考虑及保证有效的司法之需要之限制

下、占领地之法庭对于上述法规涉及之一切罪行，应继续执行职务。

虽然第六十四条仅仅提及“刑法”，对该条的解释还包括民法。

根据对《第四项日内瓦公约》的官方评论，“法律制度的连续性这一思想适用于被占领领土的全部法律，包括民法和刑法。外交会议之所以只特别提到刑法是因为在过去的冲突中刑法都没有得到充分的执行。没有理由得出相反的结论，认为占领当局没有义务尊重该国的民法，或甚至该国的宪法”。¹⁷

1967年6月7日《第三号公告》的第三十五条规定，军队及其办公机构必须执行《第四项日内瓦公约》有关在战事保护平民的规定，及影响法律程序的一切有关规定，该条还规定，如果本《公告》的规定与《公约》的规定有矛盾，应执行《公约》的规定。1967年10月22日第144号军令已废止这项《公告》。

1970年12月10日以色列出席特别政治委员会的代表宣布：

“以色列在被占领领土的政策是明确的。尽管当地的居民不把以色列政府视为他们自己的政府。但以色列

政府认为不管按照法律义务，或是从人道主义角度，或是从明智的本身利益出发，都应将这些居民作为自己的国民对待，为他们提供各种服务，维护他们应该享有的一切权利。不管中东不幸的冲突如何解决，不管最终边界如何确定，以色列将永远是朱迪亚和萨马里亚，西奈和加沙地区阿拉伯人的邻国。

“以色列在占领领土上的政策的基本原则就是恢复正常，让人民尽量象1967年6月以前那样生活。主要分三个方面执行这一政策，即不露面、不干涉、来往自由”。^{17a}

1970年曾提议成立一个政府委员会来研究约旦法律，目的是以以色列的规定取而代之。但后来撤销了这个提案，因为它给人造成的印象是企图并吞，而以色列在政治上还没有作好采取这一步骤的准备。以色列可以从修正约旦的法律得到同样的好处，而又可避免吞并所产生的问题。

地区司令通过发布军令掌握了一切立法权。发表的军令共有854个，每一个都相当于一项新的法律。而在所有这些军令中，涉及安全问题的实际上为数很少。所有反对地区司令立法权的企图都失败了。据西岸一位律师拉贾·谢哈德卡讲，这种安排的优点是：¹⁸

“无需并吞领土，这样既可以避免在对外交关系上造成的后果，又可以避免该国 1,500,000 阿拉伯公民带来的负担；

“可以不给西岸的阿拉伯人以色列公民的合法权利，他们的这些权利在占领下被剥夺了；

“一旦提出这一问题，仍可声称，在西岸执行的是约旦法律。而不会提到全部法律已经被改得面目全非了，一般人也不知道这一情况。

“这样西岸人民既不能由于严格执行国际法有关军事上被占领领土的规定而得到保护，也不能享有作为以色列公民应有的合法权利。”

拉贾·谢哈德卡还讲：以色列的军令不在官方公报上发表，因此老百姓是见不到的。报纸和广播也不报道，只是在现职律师中散发。不是律师的人拿不到，西岸的公共图书馆没有一家拥有这样一套军令，也不向法庭提供法律图书馆。至于约旦法律，在西岸约旦民法已成为稀缺物品。有关的约旦法律已停止出版，很难找到。如果发表的军令是要征收土地，只是口头通知有关的人。¹⁹

甚至象为法庭提供复印机这样的要求都不予考虑。有

些律师申请准许他们自己出钱装一架复印机，但至今主管当局尚未批准。

(b) 行政。在约旦政府治理期间，西岸市政委员会由当选代表组成，成员任期 4 年。成员的数目没有明文规定，由内政部长根据按比例的代表性原则确定。

在地区一级，市政委员会是当地最高的政治机构。它们的政治作用很大，由于没有全国性政府，因此它的负有重大的责任。根据约旦国内法第四十一(a)条规定，市政委员会有权在 40 个不同的领域采取行动。

在埃及政府治理加沙地带时，²⁰《宪法》第二十四条规定，行政委员会由总督和其它成员组成。第二十五条规定，行政委员会有权为了执行法律，制定必要的法规，但在执行法律时不得有任何修正、拖延和豁免。也就是说，《宪法》规定行政委员会在巴勒斯坦立法机构通过的法律范围内的权力。

“在 1967 年侵略之前，行政委员会中的大多数成员是巴勒斯坦人；10 个成员中，7 个巴勒斯坦人，3 个埃及人。这证明在埃及政府治理期间，巴勒斯坦人民在民政方面已经受到水平很高的训练。同时在各个方面也培养了很有才干的巴勒斯坦人。这些都证明埃及治理时期取得成

绩，使巴勒斯坦人的特性得到了充分发展的机会。”

在约旦政府治理期间西岸最后一次市政选举是1963年9月举行的。按照约旦法律的规定，1967年9月应再次举行选举。以色列军政府无限期推迟选举。理由是选举会威胁到治安，但最后终于在1971年11月允许按照《关于（朱迪亚和萨马里亚）市政选举命令》举行选举。军政府强调，候选人将负有各项市政义务，并发挥自（以色列）占领以来所承担的非政治作用。

西岸的选举于1972年举行。参加选举的人数比约旦政府治理期间参加市政选举的人数多。1976年初西岸的市、镇又举行了选举。妇女无论占有财产情况如何，第一次和男人一样行使选举权。巴勒斯坦解放组织的候选人以绝大多数的选票在市政委员会当选，并担任市长。

“因此，赢得绝大多数支持的新型领导，以亲巴解组织候选人的身分担任了公职。这些新市长代表西岸一批新的成熟的、受过教育、民族主义的巴勒斯坦人，他们在西岸被占领11年后，仍然决心以自决权为基础解决他们的问题。²¹”

若干通过自由选举产生的政治领导人一直以市政府为基地，将来要发挥全国性作用。以色列决定允许举行选举似乎也是

它进行民主统治的一个事例。

但是，1981年3月27日的《纽约时报》报道，一位以色列高级官员讲，西岸的市政选举现已无限期推迟，原因是选举会威胁到《戴维营和平协议》。

用以限制市政府和市长作用的手段是很多的。军政府实际上是控制着市政府的行动的。

军政府在市政府之上又加上了一层官僚机构，叫最高规划委员会。该委员会的成员由军政府亲自委派，其主要目的是执行在被占领地区的移民政策，它负责规划、土地使用政策和兼并土地。而且依照军事命令它有权否定市政委员会有关规划和划区的任何决定，并禁止在任何一个地区²²建设住宅。

传达军令的方法非同一般，因此地方官员极难对军令表示不同意见或表示任何疑问。往往是总部用电话通知，很少用书面证实。如果是书面通知，也很少由个人签署，而是以“al-hum al-‘Askari’”“军事统治”的名义发布。尽管命令用阿拉伯和希伯莱两种文字书写，但不懂希伯莱文的市政府官员得到通知讲，希伯莱文本是正本，阿拉伯文本只是正式译文。书面命令很少盖章。

军政府禁止西岸各市长之间来往，一般的社交来往也不允许，禁止西岸的市、镇设立任何地区合作方案。这种地区间合作对于经济发展是很重要的。城市具有的财政问题大多数地方也有，因为在被占领的情况下，各地区在财政规划和预算方面都受到限制。没有占领当局的事先批准，不得征税。在接受阿拉伯世界的赠款和财政援助方面也受到限制。即便得到批准，款项的使用也要符合军政府所能接受的计划，军政府直接控制着全部活动：筹款数字、来源、目的、存款银行，应支付的项目，开支次数。如果军政府不批准提取所需款项，地方官员就不得不向军政府要求紧急贷款。²³

马里兰州埃米茨堡的蒙特圣玛丽亚学院的政治学教授埃米尔·阿纳克赫莱讲²⁴：

“大多数市长和其它城镇官员都认为，主要问题是军政府对市政府各个部门的控制。他们认为这种控制主要决定于军政府的“喜怒、兴致”由于这种情况的存在，市政府的一切活动都带有明确的政治色彩。市政府官员讲，军方对其工作的干预，破坏了它的法律权威。同时也抹杀了市政府权力赖以存在的法律根据。由于约旦国内法陈旧过时，以及其与军方命令的法律关系，

造成了混乱，使地方官员时常与占领官员发生严重的冲突。每当出现法律问题时，军事官员总是给予“正确的”解释，而往往这种解释并不符合当地政府的利益。对于那些拒不执行其法令的人，市政府连加以惩办的行政权力也没有。由于政治上的原因，这种行政权力也由军政府执行，而且总是违背当地政治管辖权的最佳利益”。

在加沙地带，以色列军政府直接控制当地的市政府。尽管加沙是这一地带的唯一的市政府，但自从占领以来从未举行过市政选举。一直是直接由一个军官统治，再不就是由军政府委派的市长统治。

加沙最后一次市政选举是1946年举行的。从1948年到1967年，该领土由埃及政府治理，没有进行任何选举。埃及当局赞成地方政府委派制度，于是，1967年初埃及政府委派了一名市长。在战争结束后不久，一名以色列军官接替了这名市长。“这位军官的主要用心以及他的主要政策都是要加强以色列对这一地区”的占领。”

由于人民的要求，以色列当局找了一名阿拉伯人当市长，由他委任组成一个阿拉伯人的市政委员会。

埃米尔·纳克赫莱写道²⁶：

“尽管西岸与加沙地带所面临的问题在历史和严重性上各自不同，但它们的共同点是，两地的居民都是处于占领之下的巴勒斯坦阿拉伯人。虽然两地政治机构的最高形式是市政府，但是在军政府直接控制和管辖下行使职权。军政府口头上也讲尊重1934年的国内法（加沙），或1955年的约旦法（西岸），但实际上两地区的市政府的治理权力都要由军政府按照地区司令的命令和法令授予。由于根据法令，军政府权力无边，因而市政府的法定权力流于虚设。”

埃米尔·纳克赫莱还讲²⁷：

“在被占领地区，市政府是当地的最高政治机构，从领导作用，以及从结构上讲，在占领结束后的任何过渡政权中，人们期望市政府准备好发挥重要作用。”²⁷

1980年5月，西岸希布伦市发生了一次恐怖主义袭击，有六个犹太人死亡。之后以色列政府将希布伦市和哈勒胡勒的市长以及希布伦市的伊斯兰教法官都驱赶到黎巴嫩。这三名阿拉伯人与这次袭击并无直接关系，但是以色列当局剥夺了他们根据当时的法律享有的上诉权，而且《第四项日内瓦公约》规定禁止驱除任何个人。

鉴于这一情况，安全理事会于1980年5月8日通过第468号决议，内容如下：

“回顾《一九四九年日内瓦公约》，

“对以色列军事占领当局将希布伦和哈勒胡勒市长及希布伦的伊斯兰教法官驱逐出境一事，深表关切，

“要求作为占领国的以色列政府撤销此项非法措施，并为被驱逐出境的巴勒斯坦人领袖的立即返回提供方便，使他们能再继续履行他们被选派担任的职责，

“请秘书长就本决议的执行情况提出报告。

由于以色列当局拒不允许希布伦和哈勒胡勒市市长及希布伦的伊斯兰教法官返回，安理会于1980年5月20日通过第469号决议，内容如下：

“审议了秘书长按照安全理事会一九八〇年五月十三日第468(1980)号决议提出的报告(S/13938)。

“回顾一九四九年《第四项日内瓦公约》，特别是第一条“各缔约国承诺在一切情况下尊重本公约并保证本公约之被尊重”和第四十九条“凡自占领地将被保护人个别或集体强制移送及驱逐往占领国之领土或任何其他被占领或未被占领之国家之领土，不论其动机如何，均所禁止”的规定，

“ 1 对以色列政府不执行安全理事会一九八〇年五月八日第 468 (1980) 号决议，表示痛惜；

“ 2 再度要求作为占领国的以色列政府撤销以色列军事占领当局采取的将希布伦和哈勒胡勒市市长和希布伦伊斯兰教法官驱逐出境的非法措施，并为被驱逐出境的巴勒斯坦人领袖的立即返回提供方便，使他们能继续履行他们被选派担任的职务；

“ 3 赞扬秘书长的努力，并请秘书长继续努力以确保本决议立即获得执行并尽早向安全理事会报告其工作成果。

1980年6月，有人企图暗杀纳布卢斯、拉马拉和比雷三市市长，其中两位市长受重伤。

1980年6月5日安全理事会通过第471号决议，内容如下：

“ 再次回顾1949年8月12日《关于战时保护平民的日内瓦公约》，特别是第二十七条，其中特别规定：

“被保护人之人身……在一切情形下均应予以尊重。无论何时，被保护人均须受人道待遇，并应受保护，特别使其免受一切暴行，或暴行的威胁；”

“重申《关于战时保护平民的日内瓦公约》适用于 1967 年以来被以色列占领的阿拉伯领土，包括耶路撒冷在内，

“又回顾其第 468(1980)和 469(1980)号决议，

“重申第 465(1980)号决议，其中安全理事会确定“以色列为改变巴勒斯坦和 1967 年以来占领的包括耶路撒冷在内的其他阿拉伯领土或其任何部分的实际面貌、人口组成、体制结构或地位而采取的一切措施都无法效力，而以色列将其部分人口和新来移民移居到被占领领土的政策和措施悍然违反《关于战时保护平民的日内瓦公约》，并对达成中东全面、公正持久和平构成一项严重障碍”，并且强烈痛惜“以色列继续顽固推行这种政策与措施”，

“对企图暗杀纳布卢斯、拉马拉和比雷三市市长的行为，感到震惊，

“对允许在被占领的阿拉伯领土的犹太移民携带武器，使他们能够对阿拉伯平民行凶，深表关切，

“1 谴责企图暗杀纳布卢斯、拉马拉和比雷三市市长的行动，并要求立即将罪犯逮捕并起诉；

“ 2 . 对占领国 以色列没有按照《关于战时保护平民的日内瓦公约》的规定适当保护被占领领土的平民，深表关注；

“ 3 . 要求 以色列政府充分赔偿这些罪行对受害者造成的损失；

“ 4 . 又要求 以色列政府尊重和遵守《关于战时保护平民的日内瓦公约》的规定，以及安全理事会的各项有关决议；

“ 5 . 再度要求 各国不向以色列提供任何具体用于被占领领土内的移民点的援助；

“ 6 . 重申 绝对必须终止以色列从 1 9 6 7 年以来对包括耶路撒冷在内的阿拉伯领土的长期占领；

“ 7 . 请 秘书长就本决议的执行情况提出报告。

1 9 8 0 年 1 2 月 1 9 日安全理事会一致通过以下决议：

“ 回顾 其第 468 (1980) 和第 469 (1980) 号决议，

“ 注意到 大会 1 9 8 0 年 1 2 月 1 1 日第 35/122^F 号决议，

“ 表示严重关切 以色列驱逐希布伦市市长和哈勒胡勒市市长的行动，

“ 1 . 重申 1949年8月12日《关于战时保护平民的日内瓦公约》适用于1967年以来被以色列占领的一切阿拉伯领土；

“ 2 . 要求 占领国以色列遵守该公约的各项规定；

“ 3 . 宣布 绝对必要使希布伦市市长和哈勒胡勒市市长返回家乡重新执掌他们的职责；

“ 4 . 请 秘书长就本决议的执行情况尽快提出报告。

(c) 司法。以色列占领西岸和加沙后，其军事指挥部立即发布了第二号公告，宣布以色列国防军统治该地区。公告第二节称：“1967年6月7日有效的所有法律仍将有效，但不得与本公告或我（西岸地区指挥官）发布的命令、或任何其它公布相抵触，或与以色列国防军占领所引起的改变相冲突”。

军事时期占领期间，一般还允许司法系统进行工作。《海牙规定》第23条和《第四项日内瓦公约》第64条关于占领地的司法制度有具体规定。

第23条规定：

“……特别禁止……在法庭上宣布废除或暂停敌方国民的权利，或不允许其进行某些行动。”

第64条规定：

“……在后者之考虑〔占领军之安全〕及保证有效的司法之需要之限制下，占领地之法庭对于上述法规涉及之一切罪行，应继续执行服务。”

但是《第四项日内瓦公约》允许占领者斟酌撤销法官和官员的职务。奥本海对这一显然的自相矛盾作了这样的解释：“暂停法官的职务应仅限于直接或间接的反抗。在其它情况下必须允许他们独立地履行职责。”

“……

“一般来说，应允许当地法庭继续行使占领前制定的法律所赋予的管辖权。但有两个重要例外，第一，奉命使用非人道或歧视性法律的法庭和特别法庭可予撤销。这是《第四项日内瓦公约》第27条的必然结果。第27条规定占领者有权废除不符合人道主义要求助长歧视的机构和法律。第二，可以废除占领地法庭对占领国士兵和被占领区居民涉及违反安全罪的管辖权。士兵犯法将由占领国的军事法庭审判。居民犯法可由‘正当组织之非政治的军事法庭’审判，‘但以该法庭在占领地开庭为条件’（《第四项日内瓦公约》第66条）。”²⁸

以色列当局的一项重要改变是于1967年11月22日发布第172号军事命令，设立异议委员会。拉贾·谢哈德（Raja Shehadeh）认为，应委员会的目的就是篡夺从约旦法律来看应属于法庭的权力。这是一特别法庭，全有后备军官组成，是唯一有权听取反对关于没收土地、交纳捐税、养老金、权利等许许多多问题的裁决的唯一机构。²⁹

异议委员会的成员由地区指挥官委派。首批任命还包括当过法官的阿拉伯居民，但不久即被很少有法律训练的以色列人所取代。异议委员会既无固定的秘书处，也没有固定的开庭场所，所以很难向它提出异议。往往是案子积累到一定程度，委员会才开会听取异议，因为其部分成员分散在全国各地工作。有一个异议诉案拖了一年半之久才开始处理。

异议委员会不受证据或程序规则的约束，自行决定委员会的程序。

因为没有上诉的机会，委员会的决定为最后决定。西岸律师已指控委员会不客观。

“诉讼当事人和律师觉得向委员会提出对裁决的异议徒劳无益，因为这些裁决通常根据占领者的政策而作，而委员会本身也由制定这些政策的当局所委派。所以作结果基本不利诉讼当事人；向委员会提出异议的成功率

很低。这样，尽管委员会管辖权很大，案子却极少，……因为委员会不公开其记录，所以不可能研究先例或参考以前的决定，而且更由于委员会不受先例、证据规则和程序规则的约束，使律师的工作十分困难，无规则可循。”³⁰

第310号军事命令修改了关于司法独立的约旦第二号法令：

- 司法部长的权力转至“西岸地区军事指挥官为维持秩序而委任”的“负责人士”。
- 司法委员会由地区指挥官任命一委员会接替。据说该委员会由军事人员组成，但其人员情况从未宣布过。
- 以前属于司法委员会的纪律处分权利转至地区指挥官任命的另一特别法庭。这一特别法庭的组织章程也未制订。

约旦宪法第102条保证所有公民有权在一般民事或刑事法庭对政府或任何部门提出起诉。1967年11月3日的第164号军事命令则剥夺了这项权利。该命令禁止西岸法庭受理下列对象的控案或作出裁决：

- 以色列国及其各机关及工作人员；

- 以色列国防军及其成员；
- 地区指挥官指派成立的机关或由他授权在该地区工作的机关；
- 受雇于上述机关的人员；
- 在以色列军中服务或经其授权的任何人员。

地区指挥官有权发给许可证，允许法庭受理某一案子。

随后一项修正案扩大上述授权范围，上述几类人员拥有或占有的财产案件，也需同样的许可证才能受理。这项命令同时限制了法庭传讯上述几类机关雇用人员的权利，没有地区指挥官的许可，不得传呼以上人员作证、提交文件、口头或书面回答讯问。这项命令使法庭受理的案子急剧减少。获得许可需要四个月到一年的时间。如果需要政府工作人员作证或提出文件，本来可以不要许可即可受理的案子也因此而推延。这一法律使很大一部分人免受法律诉讼。行政长官及公务人员应象其它机构及个人一样服从法律的正常程序，是法治的基本原则之一。³¹

另一改变是各项费用随意增加，影响了西岸人民求助于法庭的机会。以前公证人每项签名收费 50 费尔（fils）（14 美分）。最近一项修正将此提高到 1.6 第纳尔。律师

授权书每项签名原收费 1 第纳尔，现为 10 第纳尔（3.5 美元）。³²

但是各方面的官员并未增加，其薪金也只是维持原状；工作亦无改进。

拉贾·谢哈德说，在西岸法庭诉讼常见的两大障碍为：

- “负责司法事务的以色列军官撤销法庭正在受理的案件。西岸律师列举了一些事例。他们参加法庭审讯时，常常会遇到被迫休庭的情况，原因是负责司法事务的军官从法庭提走了案件的档案。这通常是由于以色列公民的利益直接或间接受到了危害。
- “需要当地政府工作人员作证时，地区指挥官迟迟不给许可。有时会拖延一年以上。这段时间里案子无法受理。”³³

1967 年以来，西岸律师一直在罢工，他们对西岸各法庭的水平之低表示担心。在这种困难的条件下，律师无力给当事人以适当的帮助，也无法获得公正的审判。仍在开业的律师抱怨其工作在各级都存在障碍。

据以色列方面公布的 1979 年统计数字，1978 年接受 2090 项新的上诉。其中 1512 项加上前一年留下的案

得到了裁决。到1979年底，1030项案子未决。

西岸律师就当前情况向负责司法的以色列军官提出不满意见。1976年2月向他提交了请愿书，要求设立委员会调查情况并提出建决。但没有获得回复。

1967年以前，所有西岸律师均为约旦律师协会之成员。以色列占领西岸后，律师们认为下列行动是非法的：

- 并吞耶路撒冷；
- 将上诉法院移出耶路撒冷；
- 不遵守《日内瓦公约》。

西岸律师认为，出庭新成立的法庭会使目前情势合法化，因此，大批律师1967年以来一直罢工，拒绝出庭，但宗教法庭除外。决定罢工的原因是因为大家认为占领只是暂时现象。然而，军事当局发布了第145号军事命令，允许以色列律师在西岸法庭出庭。命令中虽然宣布只是暂时措施，但至今仍未撤销。

约旦法律限制出庭的律师必须是约旦国民和约旦律师协会会员。根据约旦法律，以色列律师出庭西岸法庭是非法的。

因此，自占领以来，西岸居民无法找到辩护律师。虽然有些律师逐步地开始接受军事法庭和民事法庭的一些案子，但律师的正式罢工的未结束，已进入第十四年。

拉贾·谢哈德罢工影响总结如下：

- “使负责司法事务的军官掌管了原属律师协会的全部权力。
- “使司法部门的办事标准下降，法庭的效率降至低点，因为失去了阻止情势恶化的组织。
- “社会因失去组织良好的法律界而遭受极大困难。
- “使社会无法使律师们研究以色列如何修正以及在行政上如何改变约旦法律（现在军事政府正在立法）并提出博学的法律意见。其后果是，修正约旦法律的命令已发布了 8 5 0 项，根本没有听取现有法律界的意见。”³⁴

以色列占领后，法庭结构中主要的改变如下：

- 撤销了最高上诉法院：撤销这一法院后果严重，因为这影响了整个西岸司法行政各方面的工作如：任命法官；对法官和司法部门雇员的纪律制裁；法庭对案件的仲裁；经政府部门请求解释一般性的法律。

这加重了上诉法院的负担，因为上诉法院现在必须起最高法院的作用。负担加重影响上诉法院的工作效率。

将上诉法院迁出耶路撒冷：以色列占领后不久，军事指挥官发布军事公告第39号，宣布撤销耶路撒冷上诉法院，移至拉马拉。联合国调查以色列侵害占领区内居民人权的措施特别委员会的第一次报告”指出，这一迁移“严重打击了法院的工作”，因为引起“司法系统将这一迁移的反抗，使上诉法院的工作陷于停滞。”因此特别委员会建议大会请以色列政府“恢复占领区司法系统在占领前享有的地位，特别须要将上诉法院迁回耶路撒冷”。

这一迁移象征性地表示合并东耶路撒冷，这也是律师罢工的原因之一。

军事法庭：第3号公告宣布设立西岸军事法庭，随后第378号公告替代了第3号公告。虽然公告规定军事法院可由一主席（一名以色列军官）和两名其它官员组成或仅由一名法官组成，但事实上几乎所有的案子都由一名法官受理。三人法庭通过的定罪和判刑须经地区指挥官批准，指挥官有权改

变、取消或接受法庭的决定。如果只有一位法官审案，法庭的定罪和判刑不需地区指挥官批准，但指挥官有权改变课刑。对上述两种法庭的决定都不能上诉。

没有上诉权违反法治的根本原则，并违背《第四项日内瓦公约》的规定。该公约第3(1)(d)条关于内部武装冲突的规定禁止“未经具有文明人类所恐为必需之司法保障的正规组织之法庭之宣判而进行判罪及执行死刑”。皮德特(Pictet)教授对这条的正式评注意见说：“所有文明的国家都给司法审判制订了种种保障办法，其目的在于消除可能发生的司法错误。公约宣布即使在战时这样的保障亦足以必要的。这完全正确”。

西岸军事法庭有权受理在以色列国防军进入该地区之前或之后的任何案件。由军事法庭审讯占领前的犯法行为也违反《第四项日内瓦公约》。

以色列在占领西岸后恢复了约旦管理期间废除的1945年紧急防卫管理条例。这些条例在1950年根本没有在西岸实施。管理巴勒斯坦的委任统治国联合国后来曾一度恢复这些条例，作为镇压措施，对付包括犹太复国主义组织在内的恐怖主义行为。

军事法庭中的被告很难与其律师见面。 根据第 29 号命令第 11 条。 指挥官可以决定是否让被监禁人与其律师见面。 课刑的政策近几年来变得越来越严厉。 课刑指徒刑和罚款。 过去几年中罚金已增加不少：徒刑一年的最高罚金为 15 万以色列舍克尔 (Shekels) (约 3,000 美元)。 徒刑五年以上者罚金为 75 万舍克尔 (Shekels) (约 15,000 美元)。 参加可被认为具有政治性的会议一次的轻微犯法，可判处十年的徒刑。 因为没有上诉权，所以法官具有绝对的权威。 阿拉伯犯人指控说，经常以逼供定罪。³⁶

六、以色列对约旦法律的修改

下面仅例举以色列以军事命令修改法律，限制基本权利的部分事例：

(1) 劳工法

以色列对约旦劳工法进行了多项修改，最突出的为第 825 号军事命令。 这项命令宣布任何人要想当选为工会的执行委员会成员就必须在有关行业工作或受雇于工会，否则即为非法。 命令还宣布下列人员无资格参加提名：

- 一 因犯罪判徒刑五年以上者；

- 一 因犯破坏安全罪被地区管辖法庭或以色列法庭判决者。

(2) 行动自由

第3号军事命令授权军事指挥官宣布“关闭区”，从而禁止未经许可而出入这些地区。根据这条规定，整个西岸地区已被宣布为关闭区。

要离开西岸必须获得许可，发给许可证的权力完全在军事指挥官。据拉贾·谢哈德³⁷说：

“拒发许可证的理由有时十分武断，但常常背后都有政治原因。军事政府经常利用发许可证的机会对人施加压力。是否给一市长或政治积极分子发许可证可能视其观点是否能为以色列政府所接受。如果一学生想去贝鲁特阿拉伯大学就学但拒绝当告密者，军事政府就可能拒发或拖延他的许可证；另一学生可能会得到许可证。但条件是他放弃回国的权利。

“

“由于这些措施而被剥夺了回本国居住权的巴勒斯坦人深信，以色列实行这些限制并非出于安全方面的考虑，而是企图赶走这块土地上原有的居民。”³⁷

(3) 集体惩罚

法治的要点之一是个人负责。实施集体惩罚就会不经任何审讯或任何司法审查而采取即决行动。《第四项日内瓦公约》禁止对占领地平民进行集体惩罚。但形式不一的集体惩罚已成为以色列在占领地政策的组成部分。以色列当局从没有否认这一点。这种惩罚常常牵涉亲戚、邻居或者甚至整个城镇或村落。³⁸

(4) 集会自由

第101号军事命令禁止未经许可十人或二十人以上聚集游行或召开会议而在会上可能发表关于政治问题或被认为具有政治性问题的演讲或讲话。军事法庭向来从广义来解释这一命令。

非法集会最高判徒刑十年，罚款75万以色列舍克尔（Shekels）（约15,000美元）。

占领地立法修改中属于进步性的极少，其中之一是取消死刑。1968年7月24日第268号军事命令称：“在法律规定必须判处死刑的情况下，法庭应判无期徒刑，但如果法律（容许但）并不规定必须判处死刑，则法庭可判被告无期徒刑或有期徒刑。”

注与参考资料

- ¹ 《大不列颠与巴勒斯坦 1915-1945》皇家国际事务协会，资料集第20号(Royal Institute of International Affairs Information Paper no. 20) (牛津大学出版社 1946)，第51页。
- ² 巴勒斯坦的历史，见《巴勒斯坦问题的起源和发展第一部分：1917-1947》(联合国出版物，出售品编号 E. 78.1.19，纽约，1978)，第21页。
- ³ Henry Cattat 《主权和巴勒斯坦》，阿以冲突》("Sovereignty and Palestine", The Arab-Israeli Conflict) 第一卷(美国国际法学院，普林斯顿大学出版社，1974年)第193页。
- ⁴ Allan Gersin, "Trustee-occupant, The legal status of Israel's presence in the West Bank"。(“托管国-占领国，以色列在西岸的法律地位”)，《哈佛国际法杂志》，第14卷第1号，1973年冬季，第26页。
- ⁵ Henry Cattat, 同前第198页。
- ⁶ 同上，第203页。
- ⁷ 《调查以色列侵害占领区内居民人权的措施特别委员会的报告》，联合国文件 A/8089，第91页。
- ⁸ 联合国文件 A/34/PV.7，第18-20页。

- ⁹ Quincy Wright, “中东问题”, 《美国国际法杂志》, 第64卷, 1970年(美国国际法学会), 第270, 271页。
- ¹⁰ Alan Gerson, *Israel, the West Bank and International Law* (《以色列、西岸和国际法》) (Frank Cass and Company Limited, 1978) 第71页。
- ¹¹ 同上, 第71, 101页。
- ¹² 题为《关于战时保护平民的日内瓦公约》, 普遍称为《第四项日内瓦公约》。
- ¹³ 联合国文件A/32/PV.47。
- ¹⁴ 联合国文件A/8089, 第24页。
- ¹⁵ Gerson同前, 第115, 116页。
- ¹⁶ 联合国文件A/8089, 第93, 94页。
- ¹⁷ Gerson, 《以色列、西岸和国际法》第122页。
- ¹⁷ a A/SPC/SR.748。
- ¹⁸ Raja Shehadeh, *The West Bank and the Rule of Law* (拉贾·谢哈德《西岸与法治》)(国际法学家委员会, 1980), 第103页。
- ¹⁹ 同上, 第104, 第43页。
- ²⁰ 联合国文件A/8089, 第93页。

- ²¹ **Emile A. Nakhleh**, *The West Bank and Gaza, toward the making of a palestine state* (《西岸和加沙: 建立巴勒斯坦国》)(美国企业公共政策研究协会, 华盛顿市, 1979年), 第11页。
- ²² **Emile A. Nakhleh**, 同前, 第14页。
- ²³ 同前, 第15、18、19页。
- ²⁴ 同前, 第18页。
- ²⁵ 同上, 第15页。
- ²⁶ 同上, 第17页。
- ²⁷ 同上, 第1页。
- ²⁸ **Gerson**, 《以色列、西岸和国际法》第124页。
- ²⁹ **Raja Shehadeh**, 同前, 第30页。
- ³⁰ 同上, 第33页。
- ³¹ 同上, 第36页。
- ³² 约旦第纳尔 = 1,000 费尔 (fils) = 3 美元。
- ³³ **Raja Shehadeh**, 同前, 第40页。
- ³⁴ 同上, 第50页。
- ³⁵ 联合国文件 A/8089。
- ³⁶ 同上。
- ³⁷ **Raja Shehadeh**, 同前, 第71、72页。
- ³⁸ 联合国文件 A/8089 和 A/10272。