



# 消除一切形式 种族歧视国际公约

Distr.: General  
3 April 2012  
Chinese  
Original: English

消除种族歧视委员会

第八十届会议

2012年2月13日至3月9日

## 审议缔约国按照《公约》第九条提交的报告

### 消除种族歧视委员会的结论性意见

#### 以色列

1. 2012年2月15日和16日，委员会举行了第2131和第2132次会议(CERD/C/SR.2131和CERD/C/SR.2132)，审议了以色列提交的一份第十四至十六次定期报告合并文件(CERD/C/ISR/14-16)。2012年2月28日，委员会举行了第2148次会议(CERD/C/SR.2148)，通过了下列结论性意见。

#### A. 导言

2. 委员会欢迎以色列提交的详尽但篇幅颇长的报告，并表示赞赏该国大型代表团在报告审议期间发表的坦诚且建设性的口头答复。

3. 委员会虽承认涉及该区域安全与稳定的问题，然而，缔约国应确保，遵照《公约》原则采取的适当措施，不以对巴勒斯坦裔以色列籍公民，或巴勒斯坦被占领领土上的巴勒斯坦人，或不论以色列本国，还是在缔约国实际控制下的被占领领土上，任何其他少数民族的歧视为目的并形成歧视效应；并且完全尊重人权以及国际人道主义法的相关原则实施上述措施。

4. 委员会重申其认为，在巴勒斯坦被占领领土上，尤其在西岸，包括东耶路撒冷建立以色列定居点不仅违反了国际法，而且形成了全体居民，一律不分民族或族裔血统地享有人权的障碍。改变被巴勒斯坦被占领领土和被占领的叙利亚戈兰人口结构成份，也是令人关注的违反人权和国际人道主义法的行为。

## B. 积极方面

5. 委员会欢迎缔约国努力改变以色列社会大部分弱势群体所面临的就业和教育领域的平等境况，并承认以色列本身在这方面所取得的进展。
6. 委员会欢迎 2008 年颁布的《禁止体育暴力法》和 2011 年 3 月 28 日颁布的(第 5771-2011 号)《扩增充实公务部门埃塞俄比亚裔族群人员供职比例(立法修订案)法》。
7. 委员会欢迎建立总理公安厅下设的阿拉伯族、德鲁兹族和切尔卡西亚族区经济发展署和为之编制的相应运作预算，并颁布了少数民族地方经济发展五年计划。
8. 委员会欢迎代表团宣告 2011 年建立了由司法部一位副部长主持的部际联合小组，负责执行各条约机构针对以色列发表的结论性意见，以及由内务部和安全部建立了一个部级小组，定期举行会议处置有关犹太定居者施行暴力及暴力后果问题。
9. 委员会还欢迎，缔约国为增强阿拉伯族和德鲁兹族人口融入各公务部门采取的平权措施。

## C. 关注的问题和建议

### 概况

10. 委员会注意到，缔约国代表团愿意讨论有关西岸和加沙地带问题，但遗憾的是，报告未载有任何资料阐明在上述领土上生活的人口情况。为此，委员会深为关切缔约国所持的立场，即《公约》不适用于缔约国实际控制下的所有领土，其中不仅包括以色列本国境内，而且包含东耶路撒冷在内的西岸、加沙地带和被占领的叙利亚戈兰。委员会重申，这一立场不符合国际法院和其它国际机构确认的《公约》和国际法的文字和精神。

在回顾委员会先前的结论性意见(CERD/C/ISR/CO/13, 第 32 段)的同时，委员会强烈促请缔约国本着诚意并依据国际法，审查该国的做法并解释其依《公约》所承担的义务。委员会还敦请缔约国确保每位在以实际控制下的平民一律不受基于族裔、国籍，或民族血统原因遭受歧视，充分享有《公约》所列的各项权利。

11. 委员会深为关切地注意到，以色列社会仍维持了犹太和非犹太区，由此产生《公约》第三条所述的问题。代表团所作的澄清证实了委员会感到的关切：以希伯来语为一方；以阿拉伯语为另一方的两种教育制度并存问题。这两种制度除罕见个例之外，相互之间均系另一族群无法渗透和进入的制度，而且各自分别属不同市政部门：犹太市政部门与所谓“少数民族市政部门”的管辖。2011 年颁布了《接纳委员会法》赋予各民间委员会充分的酌处权，可拒收被视为“不适宜

本社区社会生活”的报名者，显而易见地表明所涉隔离现象仍然是令人紧迫关切的问题(《公约》第三、五和七条)。

在回顾委员会先前的结论性意见(CERD/C/ISR/CO/13, 第 22 段)之际，委员会敦请缔约国全面贯彻第三条，并竭尽全力铲除犹太人与非犹太人社区之间的一切隔离形式。缔约国被要求在下次定期报告中提供资料阐明对之采取的行动。

12. 鉴于代表团所作的澄清，委员会遗憾地感到，尚缺乏有关以色列犹太人口族裔多元化情况的统计资料。

在回顾委员会先前的结论性意见(CERD/C/ISR/CO/13, 第 15 段)之际，委员会强烈建议缔约国提供按有关标准分列的以色列人口构成状况的资料。

13. 委员会如先前结论性意见(CERD/C/ISR/CO/13, 第 16 段)所述其关切有关种族平等和禁止种族歧视的一般性条款并未列入《基本法》：既未列入作为以色列人权文书——《人的尊严与自由》(1992 年)；也未在以色列立法中写入依据《公约》第一条拟定的种族歧视定义。上述这些空白严重损害了缔约国为在其管辖之下的每个人提供平等享有人权保护(《公约》第二条)。

委员会重申其先前的结论性意见(CERD/C/ISR/CO/13, 第 16 段)并建议缔约国确保《基本法》列入禁止种族歧视和平等的原则，并将种族歧视定义恰如其分地融入《基本法》。

14. 在注意到关于煽动种族主义、种族主义组织和参与支持种族主义之类组织等行为的现行刑事立法之际，委员会关切，其中存在的局限性，诸如狭隘的种族主义定义、唯独总检察长有权追究煽动种族主义罪，以及以色列立法公开限制提供指证上述罪行蓄意成份的做法。虽然注意到缔约国是出于言论自由的关注，但委员会提醒地指出，禁止散发所有基于种族优越或种族仇恨的思想系为符合见解和言论自由权之举。(《公约》第二和四条)。

委员会建议缔约国修订现行立法，修改必须举证证明煽动种族主义罪行行为意向的现行规定；通过赋予司法体制其它机构的调查和起诉权的方式，形成更具综合性的保护机制；并且扩大种族主义的定义，纳入出于族裔血统、国家原籍和宗教主皈依原因，凡存在着上述“多元交叉”因素的煽动行为，从而给予目前未得到法律充分保护的埃塞俄比亚族、俄族、塞法尔迪族及任何其他族群平等的保护。

15. 委员会关切地注意到，颁布了若干歧视非犹太族群倾向的土地法。委员会尤其关切，2009 年颁布的《以色列土地管理法》；2010 年对(1943 年)《土地(出于公共目的征用)法令》的修正案；2010 年对(1991 年)《内盖夫发展署法》的修正案和 2011 年《接纳委员会法》(《公约》第三和五条)。

参照委员会先前的结论性意见(CERD/C/ISR/CO/13, 第 19 段)，委员会强烈建议缔约国确保可平等获得土地和资产，并且为此废除或摒弃任何违背不歧视原则的立法。

16. 委员会关切地注意到，该国推出了以是否服完兵役为条件，为可否享有社会和经济福利的法律及拟议的议案，由此将被免除服兵役的非犹太族群，诸如巴勒斯坦裔以色列籍公民排斥在外。此外，令人遗憾的是，2009 年颁布了对(1994 年)《区域理事会(大选日期)法》的第 6 号特别修正案，该修正可大幅度限制非犹太少数民族的政治参与(《公约》第二和五条)。

委员会建议缔约国废除所有歧视性法律并摒弃所有歧视性议案，从而确保非犹太族群可平等地求职应聘和享有社会福利，以及《公约》所列的政治参与权。

17. 虽然委员会注意到国家设有一些增进和保护人权的机制，诸如国家总审计长似乎兼任履行监察专员的职能，以及总理办公厅属下专管阿拉伯族、德鲁兹族和切尔卡西亚族区经济发展的事务专署和一位主管少数民族事务的部长，然而，上述各方本身的职权范围和相互之间的分工却不明确。委员会遗憾地感到，尚无依据关于促进和保护人权国家机构地位的原则(《巴黎原则》，大会第 48/134 号决议，附件)设立主管种族主义歧视问题的专设机构或国家人权机构(《公约》第二和六条)。

委员会重申其先前的结论性意见(CERD/C/ISR/CO/13, 第 31 段)称，缔约国应考虑建议设立一个处置种族歧视问题的国家机制，或设立一个主管种族歧视问题的专设机构，或依据《巴黎原则》设立的国家人权机构。

18. 委员会重申关切以色列仍保留了歧视性法律，特别是歧视巴勒斯坦裔以色列籍公民的法律，诸如《以色列公民身份和出入境(暂行)法》。该法除罕见特例之外，暂停以色列公民与某个居住在西岸，包括东耶路撒冷，或加沙地带的人实现家庭团圆，从而极大地阻碍了家庭关系以及婚姻和选择配偶的权利。委员会尤为关切，高等法院最近下达了确认上述暂停举措符合宪法的判决(《公约》第二和五条)。

委员会敦请缔约国撤销《以色列公民身份和出入境(暂行)法》，并且，不区分族裔或民族或其他血统，为每位公民的家庭团圆提供便利。

19. 在注意到该国为改善非犹太少数民族享有的经济和社会权利业已作出了一些努力，诸如 2010 年 3 月颁布了《少数民族地方经济发展五年计划》和为增强保护移徙工人推行的改革，但缩小犹太人与非犹太族群之间社会经济差距仍是令人忧虑的问题。令人极为关切的是，上述两大类族群往往依然各自分隔：一方进入传授希伯来语的犹太人学校就读，而另一方往往在生活对外隔离的社区内，就读阿拉伯语学校。这种隔离现象是获得统一教育和权能的障碍。委员会尤其关切，非犹太女性的受教育程度及其在私营和公共部门管理层就职比例依然偏低的情况(《公约》第二条和第五条(辰)款(1)和(5)项)。

参照委员会先前的结论性意见(CERD/C/ISR/CO/13, 第 24 段)，委员会强烈建议，缔约国确保非犹太少数民族平等享有经济和社会权利，特别是工作和教育权。

参照委员会第 25(2000)号关于与性别因素相关的种族歧视问题一般性建议，委员会建议缔约国加倍努力促使妇女实现《公约》载列的所有权利。

20. 委员会关切目前贝多因人族群的现状，特别是有关拆毁住房及其它建筑的政策，以及上述族群成员想要与犹太居民一样平等地获得土地、住房、教育、就业和公共保健等均会面临层层加剧的困难。

委员会建议缔约国圆满地解决贝多因人族群面临的问题，尤其是他们丧失土地和获得新土地的问题。委员会还建议缔约国加紧努力，确保在缔约国实际控制的所有领土上实现平等享有教育、工作、住房和公共保健。为此，缔约国应撤销 2012 年拟议的歧视性法律《内盖夫贝多因人定居条例》——这项赋予拆毁贝多因人族群住房并强迫迁徙政策合法化的现行法律。

21. 尽管缔约国的报告载列了一些资料并由代表团作了口头澄清，但委员会仍关切尚未考虑到在犹太人口中少数民族遭受实际歧视和被认为受到歧视的问题。民间社会提供一些令人担忧的资料和传媒的观察揭示出，在高等教育、学术管理职务市场和政治/司法领域，东方犹太人的比例不足状况。尽管该国努力致力于纠正新抵达的犹太族群获得教育和就业不平等的现象，但委员会仍尤为关切指控所称的一些正在发生的歧视现象，特别是一些个人对埃塞俄比亚族犹太人的歧视。委员会还关切在落实宗教法方面针对犹太少数民族妇女的歧视(《公约》第五条)。

委员会建议，缔约国全面消除危害犹太少数民族的一切形式种族歧视现象，从而确保少数民族享有各项权利，尤其是教育权、工作权和参政代表比例问题。委员会建议缔约国尤其关注，与性别相关的歧视犹太少数民族妇女问题，尤其是对经济地位较低妇女的歧视。

22. 委员会注意到缔约国致力于接纳和收容本国领土上的寻求庇护者和难民并为移徙工人提供保护，防止遭受雇主可能的虐待。然而，委员会关切，鉴于 2012 年颁布的《防止渗透法》所述，移徙工人出于其原籍国原因会遭鄙视，因为根据该法，非同寻常的寻求庇护者自进入以色列国境之后就可能会遭到至少三年的监禁，而来自“敌对国”的寻求庇护者则可能被判处终身监禁。(《公约》第二条和第五条(辰)款第(3)项)。

回顾委员会先前第 30(2004)号关于歧视非公民问题的结论性意见，委员会敦请缔约国根据 1951 年于日内瓦颁布的《关于难民地位公约》，修订《防止渗透法》和任何其它旨在基于当事人的原籍原因，歧视寻求庇护者或拒绝难民的立法。

23. 委员会关切最近加剧的种族主义和仇外心理的行为、表现和言论，特别是反巴勒斯坦族裔以色列籍公民、居住在巴勒斯坦被占领领土上，包括东耶路撒冷的巴勒斯坦人和非洲原籍寻求庇护者的表现。委员会极为忧虑尚无有关指控政治人士、公共官员和宗教领袖卷入种族主义表现和言论的投诉、调查、起诉和追究以及上述这些投诉程序结果的相关确切数据(《公约》第二、四、六和七条)。

回顾委员会先前的结论性意见(CERD/C/ISR/CO/13, 第 29 段), 委员会建议缔约国在处置涉及各类弱势群体的问题时, 缔约国从言论和行动均清楚表明其政治意愿系旨在促进属各族裔原籍的个人之间形成谅解、容忍和友谊。

委员会还建议缔约国加紧努力并利用一切可能的手法, 打击和遏制公共言论方面的种族主义和仇外心理的逆流, 尤其要强烈谴责公共官员和政治及宗教领袖的种族主义和仇外心理的言论, 并采取适当措施, 尤其打击缔约国实际控制领土上侵害非犹太少数民族的种族主义行为和表现的泛滥现象。

回顾委员会第 31(2005)号关于防止刑事司法体制实施和履职期间的种族歧视行为, 委员会还请缔约国提醒整个公共检察官和司法机构不论被控方为何身份, 都必须一视同仁地追究种族主义行为。

巴勒斯坦被占领领土, 包括东耶路撒冷和被占领的叙利亚戈兰。

24. 委员会极为关切, 相当于实际隔离的政策及做法的后果, 诸如缔约国在巴勒斯坦被占领领土上实施的两个各自完全不同的法律制度和整套的机构: 一套是为了处置犹太族在非法构建的定居点组成的社区; 另一套主管在巴勒斯坦村镇居住的巴勒斯坦居民。委员会尤其感到惊愕的是, 两个不同族群之间互不往来的隔绝特征: 他们虽在居住同一片领土上, 但却不能平等共享道路和基础设施, 或平等共享基本服务和水资源。由高墙、路卡、必须使用各自不同的道路和仅对巴勒斯坦人口规定的通行证制度等一系列复杂综合举措构成了对迁徙流动的限制, 形成了这种隔离的切实状况(《公约》第三条)。

委员会提醒缔约国注意其第 19(1995)号关于防止、禁止和铲除一切种族分离和隔离政策和做法的一般性建议, 并敦请缔约国采取果断措施禁止并消除任何严重损害并更多地危害巴勒斯坦被占领领土巴勒斯坦居民, 违背《公约》第三条规定的政策或做法。

25. 委员会日趋加剧关切缔约国的歧视性规划政策, 据此, 若非绝对不批准巴勒斯坦人和贝多因人社区的建筑许可, 给予批准亦为罕见之举, 而拆毁主要针对的是巴勒斯坦人和贝多因人所拥有的资产。委员会关切, 由于利用“国有土地”分配给定居者、提供诸如道路和供水系统等基础设施、高度批准率和由定居者组成磋商决策进程的特设规划委员会, 均呈现出了偏向于为以色列定居者的扩张, 提供优惠待遇的倒行逆施趋向。委员会极为关切缔约国的“人口结构平衡”政策——这一直是市政, 特别是耶路撒冷城官方规划文件直言不讳的目标(《公约》第二、三和五条)。

参照委员会先前的结论性意见(CERD/C/ISR/CO/13, 第 35 段), 并鉴于目前以色列的西岸, 包括东耶路撒冷规划和划区政策严重违反了《公约》所列的一系列基本权利, 委员会敦请缔约国审议全盘政策以保障巴勒斯坦人和贝多因人的资产权、拥土地所有权、住房权和自然资源(特别是水资源)权。委员会还建议, 任何规划和划区政策的实施, 都应直接与接受以上所述措施影响的居民磋商。委员会吁

请缔约国废除以色列的耶路撒冷主体计划及其对西岸其余部分的规划和划区政策中所列的任何“人口结构平衡”政策。

26. 尽管代表团在对话期间作了解释，然而，委员会仍关切以色列国防军设置的封锁关卡和采取的军事行动对在加沙地带巴勒斯坦人住房权和基本服务的影响。委员会收到一些令人担忧的报告称，由于缔约国对建筑材料进入加沙地带实行的封锁，只能建造少数住房和民用基础设施，诸如学校、医院和供水厂(《公约》第二、三和五条)。

缔约国在巴勒斯坦被占领领土上应不折不扣地尊重人道主义法的准则，摒弃其封锁政策；紧急批准所有重建家园和民用基础设施所需的建筑材料输送进入加沙地带，从而确保尊重巴勒斯坦人依据《公约》享有的住房、教育、保健、供水和卫生设施权。

27. 委员会极端关切，针对在同一片领土上，即在西岸，包括东耶路撒冷居住的巴勒斯坦人为一方，和针对犹太人定居者为另一方，分别设有的两套不同法律，而且各自受不同(刑事和民事事务)司法体制的管辖。委员会尤其关切，一些令人担忧的报告称，越来越多的儿童遭逮捕和拘留，而且由军事法庭审判巴勒斯坦儿童，显然是有悖国际法之举，损害了对儿童的司法保障。委员会表示极为关切缔约国依据以安全为由的保密证据，拘禁巴勒斯坦儿童和成年人的做法。委员会还表示关切巴勒斯坦人寻求就所蒙受损失，特别就以色列国防军在加沙地带实施的“铸铅行动”造成的后果，诉诸以色列法庭寻求索赔时面临着种种诉讼费和实际的阻碍(《公约》第三、五和六条)。

在回顾委员会第 31(2005)号关于防止实施和履行刑事司法期间的种族歧视问题一般性建议的同时，委员会建议缔约国确保在缔约国实际控制领土上居住的每个人都可平等地诉诸司法。委员会敦请缔约国废止现行行政拘留做法。这是带有歧视性且系为构成国际人道主义法所列的任意拘留行为。

28. 委员会还关切巴勒斯坦被占领领土上犹太定居者针对非犹太人，包括穆斯林和基督教徒及其礼拜堂，日趋加剧的种族主义暴力行为和打砸损毁行为，且据资料所悉，2005 至 2010 年期间，以色列警方就涉嫌定居者所犯暴力行为的调查，90%最终以不予追究结案。委员会尤其惊愕的是，据报告称诸如“悬赏标价”之类的恐怖主义集团逍遥法外的情况。据报告称，这类集团获得以色列某些政治权势方面的政治和法律支持。委员会还关切，定居者的暴力危害影响了妇女和女孩享有诸如受教育权之类的基本服务(《公约》第四和五条)。

在关心地注意到该国组建的部级小组负责处置与定居者暴力行为相关事务的同时，委员会提醒注意其先前的结论性意见(CERD/C/ISR/CO/13, 第 37 段)，敦请缔约国确保司法机构公正调查一切形式的暴力和骚扰行为，并且不论种族、族裔或任何其他出身，一律依法全力追究施虐者。

29. 委员会仍关切，被占领叙利亚戈兰的叙利亚居民易受害的处境，以及他们无法平等获得土地、住房和基本服务的境况。委员会还严重关切《公民身份法》

依然对家庭关系形成的危害性影响，由于 1981 年该领土被非法并吞，家庭关系继续遭阻断(《公约》第二和五条)。

缔约国应确保以色列控制下领土上的居民可平等享有一些基本权利，诸如土地、住房、移徙、婚姻和选择配偶权。委员会敦请缔约国针对家庭天隔一方，特别是被占领叙利亚戈兰上叙利亚居民家庭分隔问题寻找出一个令人满意的解决办法。

30. 鉴于各项人权之间的不可分割性，委员会鼓励缔约国考虑批准那些该国还尚未批准的国际人权条约，特别是那些条款对种族歧视问题具有直接影响的条约，诸如：(1990 年)《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。

31. 参照第 33 (2009)号关于德班审查会议后续行动的一般性建议，委员会建议，缔约国国内法律体制在执行《公约》时，考虑到 2009 年 4 月在日内瓦举行的德班审查会议的成果文件，实施 2001 年 9 月反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象世界会议通过的《德班宣言和行动纲领》。委员会注意到以色列所作的解释，阐述了其为何拒绝承认和遵循 2001 年在南非德班举行的反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象世界会议《德班宣言》。然而，鉴于该文件对大部分人类社会显而易见的重要意义，委员会强烈建议以色列重新审视其立场，并制订充实的政策和计划实施该《宣言》。

32. 委员会建议缔约国为编撰下次定期报告，与从事人权保护领域事务的民间社会组织开展磋商并拓展对话，尤其是结合以色列本国境内的种族歧视问题及其实际控制领土上的恐怖主义问题进行磋商。

33. 委员会鼓励缔约国考虑遵照《公约》第十四条的规定发表任择声明，承认委员会受理和审议个人申诉的主管职权。

34. 委员会建议缔约国批准 1992 年 1 月 15 日第十四次《公约》缔约国会议通过，并经大会第 47/111 号决议核准，对《公约》第八条第 6 款的修订案。为此，委员会引述了大会第 61/148、63/243 和 65/200 号决议。所述大会决议强烈敦请缔约国加速国内批准《公约》修订案的程序，拟为委员会供资并迅速向秘书长发出它们赞同修订案的书面通知。

35. 委员会建议缔约国在报告提交的同时，随即向公众提供并供查阅，及委员会就各份定期报告发表的意见也同样相应以官方和其它通用语言公布。

36. 根据《公约》第九条第 1 款和委员会经修订的议事规则第 65 条，委员会请缔约国在本结论性意见通过后一年内，提供资料阐述该国后续执行上述第 16、18 和 30 段所载建议的情况。

37. 同时，委员会谨提请缔约国特别重视关注第 11、12、21、26 和 29 段所载建议，并请缔约国的下次定期报告提供详情阐明为执行这些建议采取的具体措施。

38. 委员会建议缔约国参照委员会第七十一届会议通过的《消除种族歧视公约》专要报告准则(CERD/C/2007/1)，于 2016 年 2 月 2 日前提交一份第十七至十九次

定期报告的合并文件，并就本结论性意见提出的各要点展开阐述。委员会还敦请缔约国遵守条约专要报告篇幅以 40 页为限；共同核心文件以 60-80 页为限的规定(见 HRI/GEN.2/Rev.6 号文件第一章第 19 段所载报告统一准则)。

---