



消除一切形式 种族歧视国际公约

Distr.: General
15 June 2021
Chinese
Original: English

消除种族歧视委员会

巴勒斯坦国控告以色列的国家间来文：初步程序问题和提交委员会* **

请求国：巴勒斯坦国

回应国：以色列

来文日期：2018 年 4 月 23 日(首次提交)

本决定(管辖权问题) 2019 年 12 月 12 日(见 CERD/C/100/5)

日期：

事由：将国家间来文转交有关国家；将此事项提交委员会；缔约方之间的条约关系问题

程序性问题：委员会的管辖权

实质性问题：基于民族或族裔的歧视

《公约》条款：第十一条第一款和第二款

1. 本文件是根据《消除一切形式种族歧视国际公约》第十一条编写的。
2. 巴勒斯坦国(请求国)于 2014 年 4 月 2 日加入《公约》。以色列(回应国)于 1979 年 1 月 3 日批准《公约》。请求国声称，回应国违反了《公约》第二、第三和第五条，侵犯了生活在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土上的巴勒斯坦公民的权利。
3. 本文件应结合 CERD/C/100/4 和 CERD/C/100/5 一并阅读。

* 委员会在第一百届会议(2019 年 11 月 25 日至 12 月 13 日)上通过了本文件。

** 委员会以下成员参加了对本来文所涉初步程序问题的审议：努尔丁·阿米尔、马克·博叙伊、钟金星、法蒂马塔·宾塔·维克图瓦雷·达赫、巴卡里·西迪基·迪亚比、丽塔·伊扎克-恩迪亚耶、洪惠子、居恩·屈特、李燕端、盖伊·麦克杜格尔、耶赫勒赫·明特·穆罕默德·塔勒布、帕斯托尔·埃利亚斯·穆里略·马丁内斯、韦雷娜·阿尔韦塔·谢泼德、玛丽亚·特雷莎·贝杜戈·莫雷诺和杨俊钦。



一. 请求国提交的来文

4. 2018 年 4 月 23 日，请求国根据《公约》第十一条提交了一份控告回应国的来文。请求国称，占领国以色列自 1967 年占领以来多次违反《公约》，现在仍在继续违反《公约》。

A. 缔约方地位

5. 批准《公约》时，以色列对第二十二条作出保留，据此认为它不受该条款约束。它没有对《公约》第十一至十三条作出保留。

6. 作为联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)的正式成员，请求国自 2011 年 11 月 23 日起有资格成为《公约》缔约方。《公约》于 2014 年 5 月 2 日对巴勒斯坦国生效。因此，请求国在该日成为《公约》缔约方。

7. 《公约》缔约方的地位得到了几个人权条约机构实践的证实。例如，禁止酷刑委员会、人权事务委员会、消除对妇女歧视委员会和消除种族歧视委员会本身都要求巴勒斯坦国提交定期报告，¹ 从而表明它们认为请求国已成为相关条约的缔约方。²

8. 请求国认为，将一国置于一条约机构监督之下，同时又以该国据称不是《公约》缔约国为由，不允许该国针对另一国提交来文，是不公平的。对此，请求国申明，委员会对确定一个实体是否和在多大程度上接受它们负责监管条约的约束起着决定性作用。条约机构可以决定一个国家是否是它们所监管条约的缔约国，或决定一个国家是否接受相关条约的约束，尽管有关国家作出保留，只要认定保留无效就可以了。³ 消除种族歧视委员会要求请求国根据《公约》第九条提交报告，就表明了明确立场，认定巴勒斯坦国是《公约》缔约国。

B. 委员会的管辖权

1. 属事管辖权

9. 请求国指出，回应国不遵守《公约》第二条第一款下的义务，因为它已经并继续实施种族歧视行为，包括但不限于违反第三条(涉及种族分隔和种族隔离政策)和第五条(涉及巴勒斯坦被占领土上巴勒斯坦人生活的管理政策)。

10. 除了来文中提到的侵权行为之外，以色列作为占领国，已经并继续实施其他侵犯人权、违反国际人道主义法和国际习惯法的行为，并且没有遵守安全理事会的决议。因此，它必须根据国家责任规则恢复原状，包括将其自 1967 年以来非法转移到巴勒斯坦被占领土的所有国民重新安置到以色列。

¹ 见 https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=PSE&Lang=EN。

² 请求国还提到《消除一切形式种族歧视国际公约》第九条。

³ 见人权事务委员会第 24 号一般性意见(1994 年)：关于批准或加入《公约》或其《任择议定书》时提出的保留或者有关《公约》第四十一条下声明的问题。

2. 属地管辖权

11. 在来文中，请求国提到了以色列在巴勒斯坦被占领土上犯下的侵权行为。然而，它保留就生活在“以色列本土”的巴勒斯坦人遭受的侵权提交补充来文的权利。这里不存在诉讼资格问题，因为根据国际法委员会通过的关于国家对国际不法行为责任的条款第四十二条，侵权行为受害者是巴勒斯坦国国民，巴勒斯坦国便是受害国。

12. 请求国提交的来文涉及以色列在巴勒斯坦被占领土犯下的侵权行为。在这方面，以色列接受《公约》的约束，而正如委员会证实的《公约》可以域外适用。⁴ 回应国有义务在巴勒斯坦被占领土遵守《公约》。在关于以色列第十四至第十六次定期报告的结论性意见中，委员会对缔约国关于《公约》不适用于其有效控制下所有领土的立场深表关切，这些领土不仅包括以色列本土，也包括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《公约》的文字和精神以及国际法，国际法院和其他国际机构也申明了一点。⁵ 请求国指出，委员会认为，《公约》对以色列而言适用于巴勒斯坦被占领土。⁶

13. 请求国还主张，《公约》的域外适用也得到了国际法院的确认。

3. 属时管辖权

14. 鉴于回应国于 1979 年成为《公约》缔约国，委员会应处理此后发生的任何违反《公约》行为。《公约》第十一至第十三条没有说明这些条款所设机制的使用仅限于决定利用这些条款缔约国批准《公约》之后发生的违反《公约》行为。

《公约》载有普遍适用义务，认为一缔约国只能控告另一缔约国在前者成为缔约国后的违约行为将削弱这种义务。

15. 在这方面，根据欧洲人权委员会的判例，奥地利可以就其加入《保护人权与基本自由公约》(《欧洲人权公约》)前有关缔约国涉嫌违反公约的行为提出国家间申诉。⁷

4. 属人管辖权

16. 《公约》适用于巴勒斯坦公民，对他们的歧视性待遇属于《公约》第一条提到的几种情形，即基于种族、肤色、世系或民族或人种的任何区别、排斥、限制或优惠。

17. 第一条第二款所述例外，即本公约不适用于缔约国对公民与非公民所作区别、排斥、限制或优惠，不能应用到巴勒斯坦身上。这一规定的目的绝不是全面排除依《公约》其他条款(如第五条)提告的歧视性做法。委员会在关于对非公民

⁴ 见 CERD/C/ISR/CO/14-16、CERD/C/ISR/CO/13 和 CERD/C/304/Add.45。另见 A/46/18, 第 258 段。

⁵ CERD/C/ISR/CO/14-16, 第 10 段。

⁶ 出处同上。另见 CERD/C/ISR/CO/13, 第 32 段。

⁷ 欧洲人权委员会，奥地利诉意大利，第 788/60 号申请，关于可否受理的决定，1961 年 1 月 11 日(通常称为“Pfunders 案”)。另见《防止及惩治灭绝种族罪公约》的适用(克罗地亚诉塞尔维亚)，判决，《2015 年国际法院案例汇编》，第 3 页，第 119 段。

歧视的第 30 号一般性建议(2004 年)第 3 段中指出,虽然第五条所载的一些权利可能仅限于公民,但缔约国必须保证公民和非公民在国际法承认的范围内平等享有第五条所涵盖的权利。⁸ 设立《公约》第一条第二款只是为了给予一国公民某些特别权利,如投票权。⁹

18. 此外,《公约》第一条第二款不允许建立一个区别对待公民和非公民的制度,正如回应国在巴勒斯坦被占领土上所做的那样。《公约》第一条第三款关于禁止对任何特定国籍的人进行歧视的规定也支持这一观点。

19. 就巴勒斯坦被占领土而言,巴勒斯坦人并不接受回应国的管辖,但他们处于回应国的有效控制之下。因此,回应国不能与“自相矛盾行为”原则相抵触。

C. 对自身权限的裁决权

20. 根据国际法,委员会可以决定其自身权限的所有问题,包括可否受理问题,例如巴勒斯坦国作为《公约》缔约国的地位问题。巴勒斯坦国自 2014 年起成为《公约》缔约国,因此可以提交国家间来文。

D. 当地补救办法无效

21. 根据《公约》第十一条第三款,委员会在处理国家间来文之前,必须按照公认国际法原则,确信案件中可以运用的国内补救办法皆已援引用尽。但补救办法的实施拖延过久时不在此例。请求国表示,委员会将该条最后一句解释为排除无结果或无效力的补救措施。因此,当一国指控另一国违反其国际义务,而国内补救办法不起作用时,则不要求请求国证明有关个人已诉诸此种国内补救办法。回应国在巴勒斯坦被占领土犯下的侵权行为,要么以色列最高法院认定为合法(包括在作为高等法院开庭时),例如歧视性规划制度,¹⁰ 要么构成回应国国家政策的一贯做法。

22. 鉴于回应国认为《公约》不适用于巴勒斯坦被占领土,它不能称巴勒斯坦种族歧视受害者有义务用尽国内补救办法。

E. 予以合作的义务

23. 根据国家间申诉程序的目标和宗旨,回应国有义务与委员会和特设调解委员会合作。成为人权条约的缔约国意味着有义务遵守条约,并有义务与监督条约执行的机构真诚合作。¹¹ 因此,回应国需要向委员会提供指称侵权行为的所有必要信息。如果回应国不与委员会合作,或阻碍委员会或特设调解委员会努力完成任务,将构成违反《公约》的另一情形。

⁸ 另见该一般性建议第 4 段。

⁹ 第 30 号一般性建议第 3 段。

¹⁰ 高等法院, Deirat-Rafaiya 村议会等诉国防部长等人, 第 HCJ 5667/11 号, 判决, 2015 年 6 月 9 日。

¹¹ Kovalev 等人诉白俄罗斯(CCPR/C/106/D/2120/2011), 第 9.2 段。

24. 与《国际法院规约》不同,《公约》没有关于国家可以不出庭的规定。相反,《公约》的一项法律义务是所有缔约国必须参与各阶段国家间申诉程序。当一项条约规定了强制性争端解决办法(例如《公约》第十一至十三条规定的办法),而一方没有出现在争端解决机构中,该方就削弱了自己的立场,妨碍了另一方追求自己的权利和利益,并影响到国际法庭的工作。关于国家基本同意解决争端,不出庭则违背该制度的目标和宗旨。不出庭的国家仍然是诉讼的当事方,并受所作决定的约束。¹²

25. 本国家间来文是向条约机构提交的首批来文之一,以前没有相关判例。通过适用《维也纳条约法公约》确立的条约解释规则,可以认定,缔约国不出席委员会审理可能削弱《消除一切形式种族歧视国际公约》第十一条第一款的存在理由。委员会议事规则第 70 条也证实了这一点。第十一条第五款亦指向同一方向,即如果缔约国决定不派代表参加,委员会仍将审议该事项并继续完成有关程序。第十二条第一款(丑)项还指出,《公约》不允许一方阻止诉讼程序继续进行,即使缔约国未能就特设调解委员会的组成达成一致,委员会也可通过其三分之二多数票任命调解委员会成员。《公约》第十二条第七款还规定,委员会专家应由联合国支付报酬,然后由争端缔约国偿还。这证明一国不出庭不能停止诉讼。

26. 回应国有义务不采取任何使争端升级的措施。尤其是禁止回应国在西岸建造新的定居点,进一步侵犯巴勒斯坦人的权利,因为这将使委员会的任何意见变得多余,使回应国恢复原状的义务更难落实。

F. 实地情景

27. 请求国指出,回应国正在实施旨在将巴勒斯坦人赶走并由以色列人取代的歧视性政策和做法。从占领开始到 2013 年,在包括东耶路撒冷在内的西岸建立了大约 250 个定居点。¹³ 目前,约有 70 万至 80 万以色列定居者居住在巴勒斯坦被占领土。此外,由于隔离墙以及以非法借口没收大片巴勒斯坦土地、强行迁离、摧毁巴勒斯坦人的房屋和建筑以及使用自然资源等,巴勒斯坦人受到回应国的歧视。这些政策屡次受到安全理事会、大会和人权理事会的谴责。

28. 回应国在巴勒斯坦被占领土实施巴勒斯坦人与以色列人之间差别待遇的政策,属于《公约》第一条下的种族歧视定义。¹⁴ 回应国在加沙犯下的侵权行为也属于种族歧视的定义范围,其中包括各种形式的限制和排斥。¹⁵

¹² 国际海洋法法庭,北极日出案(荷兰王国诉俄罗斯联邦),第 22 号案件,临时措施,2013 年 11 月 22 日命令, Rüdiger Wolfrum 法官和 Elsa Kelly 法官的联合单独意见,第 5-6 段。

¹³ A/HRC/22/63, 第 28 段。2015 年与 2014 年相比,定居点新开工的建筑物数量增加了 26%。(人道主义事务协调厅,《支离破碎的生活:2015 年人道主义状况概览》(2016 年),第 18 页)。

¹⁴ CERD/C/ISR/CO/13, 第 32 和 35 段。

¹⁵ CERD/C/ISR/CO/14-16, 第 26 段。

29. 国际法院也证实了这一点。它指出，即使在武装冲突局势下，人权条约同样适用。¹⁶ 因此，对巴勒斯坦被占领土的占领不排除人权条约包括《公约》的适用。

二. 转交来文

30. 2018 年 5 月 4 日，委员会向以色列转交了来文。根据《公约》第十一条第一款，请以色列在三个月内(至迟于 2018 年 8 月 7 日)提供书面解释或陈述。

三. 回应国的答复

31. 2018 年 4 月 30 日，回应国作出了答复。它指出，鉴于以色列反对巴勒斯坦加入《公约》，委员会没有审查来文的管辖权。在补充呈文中，回应国称，来文不可受理，因为请求国不是《公约》缔约国，请求国与回应国之间不存在条约关系。

A. 委员会的管辖权

32. 回应国认为，委员会转交来文是议事规则第 69 条中的一个技术步骤，不影响对来文可否受理或有效性的任何确定。

33. 回应国向秘书长交存了正式通知，反对巴勒斯坦试图加入《公约》，并说它不认为巴勒斯坦国是《公约》缔约国，请求加入《公约》“不影响以色列在《公约》下的条约关系”。¹⁷ 根据既定国际条约法和国家惯例，秘书长仅起技术作用，由各国自行决定任何加入书的法律效力。¹⁸

34. 条约法和国家实践中公认的原则是，多边条约所有缔约方之间不存在条约关系。《维也纳条约法公约》第二十条第四款(丑)项和第七十六条第二款专门谈到这种情形。可能排除条约关系的一种情况是，一缔约国表示反对与它不承认的实体建立条约关系(或以其他方式反对未承认实体加入书的有效性)。提出反对以在法律上排除条约在反对国与未承认实体之间适用是基于一国只在其同意受约束的范围内接受条约约束的基本法律原则。¹⁹ 这一主张得到了诸多支持，如《维也纳条约法公约》的谈判历史、在国家实践中广泛使用此种反对以及国际法委员会对此种反对的法律效力力的承认。《维也纳条约法公约》第七十六条第二款设想条约在某些缔约方之间尚未生效的情况，列入这一款并提及在没有条约关系情况

¹⁶ 《在巴勒斯坦被占领土上修建隔离墙的法律后果》，咨询意见，《2004 年国际法院案例汇编》，第 136 页，第 105 段及以下：“《消除一切形式种族歧视国际公约》的适用”(格鲁吉亚诉俄罗斯联邦)，保护措施，2008 年 10 月 15 日的命令，《2008 年国际法院案例汇编》，第 353 页，第 112 段。

¹⁷ 见保存机关通知第 293(2014)号。保存通知可在以下网址查阅：
https://treaties.un.org/Pages/CNs.aspx?cnTab=tab2&clang=_en。

¹⁸ 见 www.un.org/unispal/document/auto-insert-205168/。

¹⁹ 见“莲花号(S.S.Lotus)案”(法国诉土耳其)，第 9 号判决，1927 年 9 月 7 日，《1928 年国际常设法院案例汇编》，A 辑；Anthony Aust，《现代条约法与实践》(剑桥大学出版社，2007 年)。

下保存机关的义务，恰恰是“出于与承认等问题有关的原因”。²⁰ 援引反对在国家实践中的广泛使用，可以在法律上排除条约在反对国和未承认实体之间的适用。²¹

35. 回应国反对巴勒斯坦试图加入《公约》以及回应国认定以色列与巴勒斯坦实体之间不存在任何条约关系的立场，遵循了标准和公认的法律和惯例，排除了条约在回应国与请求国之间的适用。

36. 以色列常驻联合国代表与联合国法律事务厅之间的通信证实了以色列来文的交存和分发。回应国在来文中反对巴勒斯坦加入《公约》的文书，并指出来文的预期法律效力是排除《公约》所有条款在两个实体之间的适用。它坚信，秘书长是以与《公约》相关的文书、通知或来文的保存机关身份接收和分发的，不能因此确定文书、通知或来文的提交国或实体与其他有关国家或实体之间存在《公约》规定的双边条约关系。²² 不承认巴勒斯坦加入《公约》的正式通知以及以色列与巴勒斯坦之间不存在条约关系，排除了《公约》所有条款包括第十一条的适用。

37. 《公约》第十一至十三条设立的机制提供了一种手段，条约的一“缔约国”可以通过这种手段向另一“缔约国”提出关于后者不遵守《公约》的指控。考虑到其中的措辞和程序，包括诉诸谈判和和解，以及“友好解决争端”和“争端各方”的提法，如果两个“缔约国”之间不承认或没有既定的条约关系，这些规定是无法执行的。

38. 第十一条规定的程序被明确性为解决缔约国之间争端的程序。²³

39. 请求国将来文称为“国家间申诉”，并言及请求国和回应国，是承认诉诸《公约》第十一条应以有关两国之间存在条约关系为前提。

40. 以色列和巴勒斯坦实体之间没有条约关系，这在法律效力上与对第十一条作出保留没有区别，因为两者都排除了第十一条在以色列和巴勒斯坦实体之间关系中的适用性。

41. 允许第十一条以明显政治化的方式运作，将迫使缔约国对其不承认且不认为彼此之间存在条约关系或义务的实体适用《公约》的规定。这种做法很成问题。由于第十一条机制以前从未启用过，在这种有争议情况下适用，且无视来文的不可受理，只会削弱该机制和整个《公约》的合法性。

²⁰ 《联合国条约法会议正式记录，第一届》(联合国出版物，出售品编号 E.68.V.7)，第 485 页。

²¹ 参见：巴林提交的关于《消除一切形式种族歧视国际公约》的正式来文(保存机关通知第 102(1990)号)；加拿大提交的关于《联合国国际货物销售合同公约》的正式来文(保存机关通知第 363(2018)号)；阿尔及利亚提交的关于《维也纳条约法公约》的正式来文(保存机关通知第 251(1988)号)。

²² 主管法律事务副秘书长兼联合国法律顾问 2018 年 7 月 13 日致以色列常驻纽约联合国总部代表的信。

²³ 《消除一切形式种族歧视国际公约》的适用(格鲁吉亚诉俄罗斯联邦)，保护措施，2008 年 10 月 15 日的命令，《2008 年国际法院案例汇编》，第 353 页；《消除一切形式种族歧视国际公约》的适用(卡塔尔诉阿拉伯联合酋长国)，临时措施，2018 年 7 月 23 日的命令，《2018 年国际法院案例汇编》，第 406 页。

B. 可否受理

42. 回应国指出，由于来文不可受理，可以认定国家间申诉机制不适用于本案。

C. 处理巴勒斯坦指控的替代机制

43. 回应国表示，它愿意在现有双边机制范围内，就巴勒斯坦来文中提出的问题，真诚地与巴勒斯坦权力机构进行直接对话。

44. 这些指控需要接受司法审查，还有许多国内补救办法可以利用。在不影响来文不可受理或其对案情实质的立场的情况下，回应国指出，它坚决驳斥巴勒斯坦关于当地补救办法无效的毫无根据、以偏概全的说法。²⁴

45. 回应国定期向委员会提交内容广泛的报告。它将再次出庭，并愿意届时直接回答来文中提出的指控。

四. 请求国对回应国答复的意见

46. 请求国 2018 年 8 月 30 日对回应国的答复发表意见指出，回应国试图以纯粹形式上的理由回避对指控实质的讨论。这样做违背了委员会关于《公约》域外适用的立场。²⁵

47. 关于回应国愿意进行双边对话或在提交定期报告时进行对话，请求国表示，回应国拒绝接受《公约》的域外适用表明仅依赖《公约》的报告义务是不够的。回应国从未履行其对巴勒斯坦被占领土的报告义务。此外，它从未表示愿意讨论在巴勒斯坦被占领土上对巴勒斯坦人的系统性歧视，因为这样做意味着需要拆除那里的以色列定居点。

A. 将来文转交回应国

48. 请求国认为，委员会将来文转交回应国，即决定它有权审查来文，巴勒斯坦国与以色列之间存在条约关系。这一点也得到委员会议事规则第 69 条的确认。其中指出，当一缔约国根据《公约》第十一条第一款提交来文时，委员会“应在非公开会议上审查”该事项，“然后应”将其转给有关缔约国。请求国认为，“应审查”一词表明委员会已经对来文进行了评估，由此认定《公约》在相关国家之间适用。

49. 向回应国转交来文本身即表明，委员会已经确定请求国可以针对回应国提交来文。

²⁴ 参见：高等法院，Abu Safiyeh 等人诉国防部长等人，第 HCJ 2150/07 号，判决，2009 年 12 月 29 日；El-Arah 等人诉以色列军队中央指挥官和另一名指挥官，第 HCJ 2775/11 号；最高法院，匿名者诉以色列国，第 CHR 8823/07 号，判决，2010 年 2 月 11 日；以色列的阿达拉赫阿拉伯少数民族权利法律中心等诉以色列国防军中央指挥官，第 HCJ 3799/02 号，判决，2005 年 10 月 6 日。

²⁵ 见 CERD/C/SR.1250、1251 和 1272。关于人权条约的域外适用，另见《在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果》，咨询意见，《2004 年国际法院案例汇编》，第 136 页，第 106 段。

B. 《公约》的适用

50. 请求国表示，在多边条约体系中各国无权单方面排除双边条约关系。回应国关于根据习惯国际法每个缔约方都可以在所有多边条约中单方面排除与任何其他缔约方的条约关系的观点是不正确的，因为没有得到国家实践和法律意见的支持。回应国提到的国家实践零落分散，不符合决定习惯法规则存在的必要标准。例如，在《公约》缔约国中，只有三个国家反对巴勒斯坦国加入。尚未承认巴勒斯坦国的大约 40 个缔约国没有反对它已成为缔约国的事实。请求国加入的几乎所有多边条约都是这种情况。这与回应国的论点相矛盾：如果回应国是正确的，迄今尚未承认巴勒斯坦国的绝大多数国家甚至全部国家，可能都会反对请求国加入这些条约。

51. 就《关于取消外国公文认证要求的公约》(《阿波斯特勒公约》)而言，请求国指出，该公约第十二条允许各国排除该公约缔约国之间的双边关系。这一条款并不等于说存在根据国际习惯法有权单方面将多边条约范围内的某些双边条约关系排除在外的规则。相反，缔约国认为有必要在该公约中纳入一项具体条款本身证明此种权利不存在于习惯法之中。考虑到科索沃等国的国家地位尚有争议，还不是专门机构的成员，甚至没有被联合国认可为观察国，因此不能依靠这些例子来证明存在着可以排除双边条约关系的习惯法规则。

52. 关于法律意见，回应国以前曾表示，提出反对，如反对请求国批准《公约》的，具有明显的政治性质。²⁶ 由于回应国在其他场合否认此类声明构成法律意见，因此不能说它们有助于习惯法规则的创立或确认。

53. 关于回应国提到的《维也纳条约法公约》，请求国指出，以色列不是该公约的缔约国，因此它们之间的条约关系不受该公约管辖。该公约第七十六条第二款专门论及保管机关的地位，正如回应国所说，保存机关只起技术和形式上的作用。因此，很难说第七十六条第二款暗指某些条约关系不存在会对某一多边条约的两个或多个缔约方之间是否已经建立条约关系产生任何影响。第七十六条第二款的短语“条约尚未在若干当事国间生效的事实”可以解释为仅指回应国自己引述的同一公约第二十条第四款(b)项，规定条约仅在具体保留情景下不适用。回应国对第七十六条第二款的解释违背了该公约第八十一条的基本思想，即条约向联合国任一专门机构的任何成员国开放。²⁷ 因此，正确的解释是，《维也纳条约法公约》第七十六条第二款是指同一公约关于保留的第二十条第四款(b)项。

C. 单方面排除与另一缔约国的双边条约关系

54. 请求国表示，回应国没有反驳它已有效成为《公约》缔约方，因为回应国的主张是基于它对请求国加入《公约》表示反对的有效性和相关性。请求国重申，

²⁶ 以色列 1990 年 6 月 25 日反对巴林旨在限制《防止及惩治灭绝种族罪公约》在巴林和以色列之间具有双边效力的声明。见

https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-1&chapter=4&clang=_en#21。

²⁷ 成为一条约的缔约方，其中都包含这样的规则“取决于……大会或世界各国普遍加入的一些其他组织主管机关作出的决定”，《国际法委员会年鉴》，1962 年，第二卷(联合国出版物，出售品编号 62.V.5)，第 169 页。

鉴于它是联合国专门机构教科文组织的成员，也就有资格成为《消除一切形式种族歧视公约》的缔约方，并可以与所有其他缔约方建立条约关系。请求国认为，在国际法中不存在承认其他国家的义务。因此，多边条约缔约国可以声明，一旦它不承认为国家的实体成为该条约的缔约国，这种共同条约成员资格并不等于承认该加入国。然而，它们之间建立条约关系的事实保持不变。

55. 请求国提出，《公约》作为一项人权条约，具有普遍适用的性质，因此排除了一缔约国单方面不与另一缔约国建立双边条约关系的可能性。国际法院确认，禁止种族歧视也具有这种性质。²⁸ 因此，对于包括但不限于请求国在内的所有其他缔约方而言，回应国有义务不违反《公约》，不损害巴勒斯坦被占领土上居民的权利。向委员会提交国家间来文触发了《公约》第十一至十三条所设想的程序，并使委员会能够审议该事项，同时也意味着将强制实施所有缔约方的权利。

56. 请求国表示，欧洲人权法院遵循了这一办法，认为奥地利可以就意大利在其加入《欧洲人权公约》之前发生的指称侵权行为对意大利提出国家间申诉。因此，该法院认为，尽管两国在相关时间缺乏条约关系，但奥地利仍然可以针对意大利提出申诉。²⁹

57. 此外，请求国指出，《公约》禁止可能使国家间申诉机制不起作用的反对意见。回应国承认，其反对的结果必然等同于对《公约》第十一至十三条国家间申诉程序作出保留。³⁰ 然而，考虑到《公约》第二十条第二款，试图阻止委员会和特设调解委员会将注意力转向国家间来文的保留是不允许的。这同样适用于与回应国意见类似的反对，因为这种反对试图排除《公约》对两国的实质性保障。同样，请求国提到以色列对巴林反对以色列加入《防止及惩治灭绝种族罪公约》的答复，其中指出巴林的反对不符合《公约》的宗旨和目标，并且“绝不影响对巴林有约束力的任何义务”。³¹

D. 《公约》下的保障措施

58. 请求国认为，回应国作为巴勒斯坦被占领土的占领国，在行动上妨碍前者有效履行其《公约》义务。因此，鉴于以色列对第二十二条作出了保留，确保在其领土上实施《公约》规定的唯一有效方式是根据第十一条提交国家间来文。同时，回应国对巴勒斯坦加入《公约》的“反对”是试图逃避根据《公约》规定的机制对这些侵权行为的问责。此外，回应国否认《公约》在巴勒斯坦被占领土上有任何形式的域外适用。此种企图是站不住脚的，如果《公约》可理解为提供有效和真正保障的文书。欧洲人权法院在 *Loizidou* 诉土耳其一案中承认，《欧洲人权公约》是“集体执行人权和基本自由的条约”，“《欧洲人权公约》作为保护个人人权文书的目标和宗旨，要求对其条款进行解释和适用，以使其保障措施切

²⁸ 巴塞罗那电车、电灯和电力有限公司案，判决，《1970 年国际法院案例汇编》，第 3 页，第 33-34 段。

²⁹ 奥地利诉意大利，第 788/60 号申请，决定，1961 年 1 月 11 日，特别是第 13 页及以下。

³⁰ 以色列，2018 年 8 月 3 日的呈文，其中指出以色列与巴勒斯坦实体之间不存在条约关系与对第十一条作出保留在法律上没有区别，因为两者都排除了第十一条机制对以色列与巴勒斯坦实体之间关系的适用。

³¹ 见 https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-1&chapter=4#EndDec。

实有效”。³² 同样，委员会应确保《消除种族歧视国际公约》所载的权利是有效和真实的，并考虑违反《公约》特别是第三条构成违反强制法行为。

E. 诚信原则

59. 《联合国宪章》第二条第二项所提诚信原则对解释条约义务起着根本性作用。这一点已得到《维也纳条约法公约》印证。该公约第二十六条规定，每一项生效的条约都对缔约方具有约束力，缔约方都必须真诚履行。同一公约第三十一条第一款规定，应根据条约用语在其上下文中的通常含义，并根据条约的目的和宗旨，善意地解释之。国际法院也确认这一点。它指出，法律义务产生和履行的基本原则之一，无论其来源如何，是诚信原则。³³

60. 请求国申明，回应国反对它加入《公约》的声明，即请求国不符合国家地位标准，因此回应国不予承认，是出于不诚信，应不予理会。这一严肃申明是基于回应国对请求国的态度。回应国不承认请求国为国家的真正原因在于，回应国决心在法律上或事实上吞并很大一部分巴勒斯坦领土，并且不希望因承认巴勒斯坦是一个国家而受到阻碍。以下事实可以证实这一说法：(a) 1980 年，回应国非法吞并了东耶路撒冷，安全理事会认为这一吞并违反了国际法；³⁴ (b) 回应国通过修建隔离墙，将大约 80% 的以色列定居点并入以色列，事实上吞并了西岸大约 10% 的巴勒斯坦土地；³⁵ (c) 回应国官员表示打算兼并 C 区，³⁶ 并将以色列的管辖权扩大到包括西岸隔离墙以外的定居点，并在那里建造新的定居点。2018 年通过的《关于以色列作为犹太人民族国家的基本法》提出，“国家将发展犹太人定居点视为一种民族价值观，并将采取行动鼓励和促进其建立和巩固”。

61. 请求国还认为，它符合作为一个国家的要求，因为它得到了 138 个国家、联合国大会以及成员仅限于国家的其他国际机构的承认。这些承认和接纳行为确保巴勒斯坦根据承认构成学说有资格成为一个国家。它处于交战国占领之下的事实使它无法行使某些国家属性，就如比利时和荷兰这样的国家在第二次世界大战期间无法行使国家所有属性一样，但这不影响它们作为国家的地位。

62. 最后，请求国表示，如果委员会认为有必要，它将按照《公约》第十一条第三款的规定，在稍后阶段论述用尽当地补救办法的问题。以色列法院从未审理过在巴勒斯坦被占领土上建立的种族歧视制度。以色列最高法院也从未根据国际法处理过以色列在巴勒斯坦被占领土上定居点的非法性问题，建立定居点是以色列在巴勒斯坦领土上实施种族歧视制度的核心。

³² Loizidou 诉土耳其(初步反对意见)，第 15318/89 号申请，判决，1995 年 3 月 23 日，第 70 和 72 段。

³³ 核试验案(澳大利亚诉法国)，判决，《1974 年国际法院案例汇编》，第 253 页，第 46 段；乌拉圭河纸浆厂案(阿根廷诉乌拉圭)，判决，《2010 年国际法院案例汇编》，第 14 页，第 145 段。

³⁴ 安全理事会第 478(1980)号决议。

³⁵ 请求国提到：Yuval Yoaz，“司法部长：西岸围栏是以色列未来的边界”《国土报》，2005 年 12 月 1 日；高等法院，Azzun 市政会等诉以色列政府等，第 HCJ 2733/05 号，判决，2006 年 6 月 15 日。

³⁶ 根据《以色列—巴勒斯坦关于西岸和加沙地带的临时协定》，C 区完全处于以色列安全和行政的控制之下。

五. 回应国的补充意见

63. 在 2018 年 9 月 23 日的呈文中，回应国重申其与请求国之间不存在条约关系。来文可否受理是需要委员会处理的初步问题。必须区别对待来文可否(不可)受理的初步问题和其他可否受理问题，包括各方努力调整局势的相关问题和用尽国内补救办法的相关问题。回应国还表示，将其 2018 年 8 月 3 日的答复转交请求国不影响双方之间没有条约关系，也不影响来文的法律可否受理问题。

64. 提交委员会的另外两份国家间来文(卡塔尔诉沙特阿拉伯和卡塔尔诉阿拉伯联合酋长国)的程序状况与本来文有根本性区别，后者是无法启动第十一条机制的。

65. 2018 年 10 月 23 日，在重申其对存在不可受理初步问题的立场后，回应国告知委员会，它将对请求国 2018 年 8 月 30 日的陈述提交答复。

六. 将此事项提交委员会

66. 2018 年 11 月 7 日，请求国根据《公约》第十一条第二款再次将此事项提交委员会。它在呈文中指出，自提交来文以来，回应国增加并加强了其歧视性政策的实施，特别是通过了《关于以色列作为犹太人民族国家的基本法》。请求国还表示，无论是通过双边谈判，还是经由双方都可以利用的任何其他程序，该事项都没有得到双方都满意的调整。请求国重申其关于转交来文效应的观点，并表示用尽国内补救办法的举证责任在于回应国。

七. 委员会 2018 年 12 月 14 日的决定

67. 2018 年 12 月 14 日，委员会在确认已收到各方呈文后，并注意到请求国系根据《公约》第十一条第二款提交本事项，遂决定：(a) 请以色列告知委员会，它是否愿意提供关于委员会管辖权或来文可否受理问题的任何相关信息，包括用尽所有可用的国内补救办法的信息；(b) 立即将收到的任何答复转发委员会所有成员和请求国，让请求国有机会就此发表意见；(c) 让以色列有机会对请求国可能根据上文(b)提出的任何意见发表评论，但不提出任何新的问题；(d) 邀请两个缔约国各任命一名代表，在委员会审议该事项时参加审议，但无表决权，并迟于 2019 年 3 月 1 日将此任命通知委员会主席；(e) 在第九十八届会议上审查任何初步问题；(f) 邀请被任命的代表在该届会议上陈述有关缔约国的意见，最多 45 分钟，反驳时间再延长 15 分钟。

八. 回应国对委员会 2018 年 12 月 14 日决定的评论

68. 2019 年 1 月 14 日，以色列提交了对委员会 2018 年 12 月 14 日决定的评论。它重申，来文不可受理，《公约》第十一条规定的机制不适用，因为以色列与巴勒斯坦实体之间显然没有条约关系。回应国还称，委员会管辖权是一个初步问题或门槛问题，委员会在启动第十一条之前必须确定下来，这既是一个法律问题，也符合委员会的议事规则。相比而言，可否受理问题指的是确立管辖权后，需要满足的标准，由此才能着手分析实质性内容。鉴于以色列和巴勒斯坦实体之间没

有《公约》规定的条约关系，委员会对本来文没有管辖权，在启动《公约》第十一条和解决可否受理问题之前，必须解决这一问题。

69. 提交这些评论不影响回应国的立场，即它不承认巴勒斯坦实体是一个国家，它与巴勒斯坦实体在《公约》下没有条约关系。

70. 向以色列转交来文是技术性的，不涉及来文实质。委员会尚未就来文的有效性作出决定。

A. 对请求国声称管辖权争论是拘泥形式的评论

71. 回应国说，任何机构如希望保持其合法性并独立公正运作，都必须认真对待管辖权问题。如果超越了公约赋予它的权力范围，希望在不认真评估其管辖能力情况下处理实质性问题，都会削弱其自身决定的有效性，损害该机构的信誉和公正性。尽管以色列明确排除了《公约》在它与巴勒斯坦实体之间的适用，但委员会还是要决定它是否拥有管辖权，委员会这样做必然无视广泛使用的条约法既定原则，其潜在影响将超出巴以问题范围。回应国预料，反对条约关系的法律效力问题也可能出现在请求国 2018 年 9 月 28 日提交国际法院的申请中。³⁷ 在向国际法院提出申请时，请求国忽略了与确立法院管辖权有关的问题，包括美利坚合众国与巴勒斯坦实体之间在《维也纳外交关系公约》及相关《任择议定书》之下没有条约关系。这与委员会也有关系，因为表明反对条约关系是一个根本性问题，从个中也可看出将管辖权要求看作无关紧要的巴勒斯坦人的惯用策略。回应国回顾，国际法院驳回了请求国关于管辖权和可受理性问题与案情一并处理的请求，表示管辖权问题必须首先解决。

72. 回应国申明，它认真对待《公约》的条款，并重申第十一条机制的前提是双方承认并存在条约关系。《公约》起草者和缔约国都无意让委员会无视管辖条件，允许出于政治考虑启动第十一条，从而迫使一主权国家与它不承认和明确声明没有条约关系的实体建立联系。回应国申明，它并不是主张与适用《公约》有关的实质性问题不应处理，而是认为《公约》第十一条的框架不是这样做的适当论坛。

B. 对请求国声称条约法不承认在多边条约体系中反对条约关系的评论

73. 回应国说，请求国声称条约法不承认在多边条约体系中反对条约关系，说以色列认为，根据习惯国际法，在任何多边条约中，每个缔约方都可以单方面排除与任何其他缔约方的条约关系。这歪曲了以色列的观点。回应国并没有一概而论，只是提到目前的情况，即反对一个缔约国与它不承认实体之间的条约关系的有效性。

74. 此外，同意是条约义务的基础，每一缔约方只在同意接受约束的范围内接受约束。³⁸ 因此，一个国家不能结成它明确反对的条约关系和与不承认实体之间的条约关系，不能仅仅因为一个实体已经加入或打算加入一项该未获承认国家将

³⁷ 美国大使馆迁至耶路撒冷(巴勒斯坦诉美利坚合众国)，2018 年 11 月 15 日的命令，《2018 年国际法院案例汇编》，第 708 页。

³⁸ 莲花号(S.S.Lotus)案(法国诉土耳其)，第 18 页。

成为缔约国的多边条约就这样做。《维也纳条约法公约》早就承认反对条约关系的有效性。许多国家的实践也证实了这一点。³⁹ 根据国际法委员会，这种排除声明显然希望对条约的适用具有法律效力(确实具有)，确实被完全排除了，但仅在声明国与未承认实体之间关系中。⁴⁰ 如果反对条约关系的可能性被禁止，一个可能后果是严重阻碍各国加入多边公约，因为这样做将产生承认它们不承认的实体以及与它们的条约关系的结果。

75. 回应国称，请求国误解了关于加入多边条约的法律。声称只有少数国家正式反对在《公约》下与巴勒斯坦实体建立条约关系，表明不承认巴勒斯坦国的国家不仅不反对条约关系，还必然认为巴勒斯坦的加入是有效的，视自己与巴勒斯坦实体之间存在条约关系。这种说法是站不住脚的。目前的情况是，一个缔约国正式通知保存机关，将排除与它不承认实体的条约关系。

76. 请求国声称，不承认巴勒斯坦国的国家自愿选择不向保存机关提交正式反对意见，便是与这些国家存在条约关系。这也是没有根据的说法，因为没有提到任何规则强制要求不承认国家反对其不承认实体试图加入《公约》。也没有提到任何规则认为省略此种反对应被视为承认和肯定条约关系的存在。由此可见，未获承认实体加入本身并不产生条约关系。

77. 一公约的保存机关转发加入书是一种技术或行政行为，其本身并不意味着对此种文书的法律有效性或效力有任何确定。回应国常驻纽约联合国代表团与法律事务厅之间关于所谓巴勒斯坦加入《公约》的通信驳斥了请求国的论点，即仅仅提交和转发一份文书就产生条约关系。一个国家表示它与不承认实体之间不存在条约关系是合理的，即使没有向保存机关提交这方面的正式通知。虽然一些国家选择明确表示它们与这样的实体没有条约关系，但不一定非要这样做，不承认的事实本身应足以在这种情况下排除条约关系。

78. 回应国还称：(a) 反对条约关系是不允许的论点忽视了大量其他多边条约中反对双边条约关系的普遍国家实践，包括与本公约的关联；⁴¹ (b) 请求国对《阿波斯特勒公约》的引述涉及该公约第十二条以及不具体言明即基于普遍不承认的反对条约关系的情况；(c) 如海牙国际私法会议出版的关于如何加入和实施《阿波斯特勒公约》指南明确指出的，该公约第十二条为排除条约关系提供了一个基础，涉及的是对缺乏公共文件认证国家能力的关切。这项规定的意图是增加一个与公约主题有关的反对条约关系的具体理由，而不是就一缔约国排除与未承认实体之间条约关系的一般做法提出建议。

79. 回应国承认不存在反对条约关系的法律规则。它以前称带有“政治性质”的情况是指阿拉伯国家的来文，这些来文声明它们加入一项条约不应被视为承认以色列，即使以色列是同一条约的缔约国。这类声明是政治性的，因为仅仅加入并不构成承认公约其他缔约国的法律行为。某个阿拉伯国家称在多边公约下与以色列没有条约关系。对此，以色列在给保存机关的信函中表示，它将对这些国家适

³⁹ 见以上第 34 段。

⁴⁰ 《条约保留实践指南》准则 1.5.1 的评注，第 5 段。(《国际法委员会年鉴》，2011 年，第二卷，第三部分(联合国出版物，出售品编号 E.16.V.3)，第 69 页)。

⁴¹ 回应国在 2018 年 8 月 3 日对委员会的呈文中列出了一份此类反对意见的清单。

用对等原则。这样做时，回应国已经表明它接受这些来文中排除条约关系的法律效力。

80. 请求国称，回应国不是《维也纳条约法公约》缔约国，因此不能依赖其条款。请求国这样说是忽略了该公约被公认为是当前条约法和实践的权威指南，其中许多条款被认为反映了习惯国际法。从该公约第七十六条第二款可以明确看出，请求国关于双边条约关系因加入多边公约而必然存在的说法是没有根据的。请求国没有提到回应国说过第七十六条第二款考虑到“出于与承认等问题有关的原因”不存在条约关系。《维也纳条约法公约》第八十一条，也称为“维也纳模式”，与国家可能反对与它们不承认的实体建立条约关系的既定原则没有关系。

C. 对请求国声称《公约》明确排除反对条约关系的可能性的评论

81. 关于国家实践，⁴²回应国拒绝接受以下论点，即虽然国家一般可以在多边公约中排除双边条约关系，但就本公约而言是不可能的。它也质疑另一论点，即根据维也纳模式开放供加入的多边条约，反对条约关系亦不可能，巴勒斯坦实体因为加入教科文组织而被视为《公约》缔约国。在这方面，它认为：(a) 在采用维也纳模式的公约中，反对条约关系的现象很普遍；(b) 如秘书长明确指出的，加入书的法律有效性及效力得由每个缔约国决定，而不是依靠保存机关转发加入书来解决；(c) 声称科索沃不是一个专门机构的成员和反对与之相关的条约关系，对巴勒斯坦实体的情况没有影响。这样说不正确的，因为近 10 年来，科索沃成为正式成员的专门机构多于巴勒斯坦实体加入的机构；⁴³ (d) 维也纳模式只涉及加入，而不涉及条约关系。这一模式可能允许加入实体与承认其加入为有效的缔约国之间建立条约关系，但当一缔约国正式反对与未承认实体建立条约关系时，这一模式不强制建立条约关系。

82. 鉴于《公约》的普遍性质，《公约》排除反对条约关系的可能性。关于这一论点，回应国指出，这种说法与本公约和其他人权公约中反对条约关系的国家实践不符。即使《公约》规定的义务被认为是普遍适用的，但并不意味着第十一条规定的国家间机制可以用来解决没有条约关系国家之间的履约问题，因为该机制受条约法的管辖。⁴⁴ 回应国指出，委员会以前曾判定，缔约国可以反对《公约》下的条约关系；第十一条要求存在条约关系；如果一缔约国反对条约关系，那么第十一条机制则不能启动。⁴⁵

83. 请求声称，《公约》排除反对条约关系的可能性，因为这样做将使国家间申诉机制不起作用。对此论点，回应国说，其在 2018 年 8 月 3 日的呈文明确表示，它不认为反对和保留是等同的。它们的法律效力相似，因为两者都排除了第十一条机制在以色列与巴勒斯坦实体之间关系中的适用。回应国反对它与巴勒斯坦实体之间的条约关系并没有使国家间申诉机制失效，它只是指出了机制不能适用的

⁴² 以色列 2018 年 8 月 3 日对委员会的呈文，附件三，题为“反对加入书有效性或以其他方式阐述缔约国与未承认实体之间不存在条约关系的非详尽官方来文清单”。

⁴³ 科索沃是世界银行和国际货币基金组织的成员。

⁴⁴ 回应国称，虽然人权条约常常具有独特性，但并不构成与一般条约法和国家责任法“脱钩”的“独立制度”。

⁴⁵ A/36/18, 第 169-173 段。

一种情况。这不是试图改变或解构第十一条机制，该机制需要存在条约关系，如果这种关系不存在，则无从适用。

84. 关于保留旨在阻止委员会分析国家间来文的论点，回应国指出，这一论点未能区分对缔约国有约束力的公约义务与要求具有条约关系的特定国家间申诉机制的适用。

D. 对请求国声称以色列不得拒绝承认巴勒斯坦国或巴勒斯坦加入《公约》的评论

85. 请求国认为它符合成为一个国家的标准，实际上不符合。这一主张在国际社会中颇成问题，也很有争议，与许多国家的立场背道而驰。翻阅法律记录可以看出，国际社会广泛和一贯地将巴勒斯坦建国视为未来愿望，而不是当前的法律现实。⁴⁶ 请求国误读了大会第 67/19 号决议，认为大会给予巴勒斯坦在联合国的非会员观察员国地位是在法律上承认其为国家，实际上只是巴勒斯坦在联合国代表权地位的有限程序升级。⁴⁷ 回应国的这一长期立场是基于巴勒斯坦实体未能满足国际法规定的建国标准，以及巴勒斯坦根据现有以色列—巴勒斯坦协议有义务通过双边谈判确定西岸和加沙的最终地位。因此，以色列和其他不承认巴勒斯坦的国家完全有权拒绝承认巴勒斯坦实体，并根据《消除一切形式种族歧视国际公约》反对与其建立条约关系。

86. 关于所谓“不诚信”的论点，回应国指出，这种论点无视既定的条约法原则及其对《公约》管辖权的适用。请求国没有说，由于巴勒斯坦人的拒绝主义和一再回绝建国提议，以色列与巴勒斯坦之间数轮谈判都以失败告终。回应国申明，它并没有要求委员会对此事发表政治观点，只是希望委员会不要因偏重具有政治动机的巴勒斯坦陈述而使其机制被滥用。委员会面临的问题是它是否有权处理本来文。

87. 回应国认为，值得注意的是，请求国企图在《公约》之下提出对以色列的控告，甚至提出“不诚信”的论点，而请求国“自己对犹太人和以色列人的种族主义和歧视性做法是如此普遍和极端”。巴勒斯坦教育、文化及宗教机构以及巴勒斯坦媒体中普遍存在着反犹太主义和美化谋杀犹太人和以色列国民的言论。⁴⁸

E. 对请求国声称来文中提出的问题无法在其他适当论坛解决的评论

88. 回应国称，还有其他或更适当论坛可以解决请求国的指控，来文中提出的问题也可以在其出席委员会会议时处理。它是认真对待委员会建议的，即使这些建

⁴⁶ 参见秘书长在 2017 年 11 月 29 日声援巴勒斯坦人民国际日的致辞。秘书长在其中指出，虽然独立的巴勒斯坦国还没有出现以色列旁边，但两国解决方案仍是持久和平的唯一途径。另见支持将来建立巴勒斯坦国的发言，如中国国家主席习近平 2016 年 1 月 21 日在开罗阿拉伯联盟总部的演讲；俄罗斯联邦外交部，“外交部关于巴勒斯坦—以色列定居点的声明”，2017 年 4 月 6 日；“国王会见巴勒斯坦总统”，约旦国王阿卜杜拉二世的新闻稿，2018 年 8 月 8 日。

⁴⁷ 回应国提及以下国家的发言：比利时、芬兰、法国、希腊、意大利、新西兰、挪威和瑞士。根据这些发言，决定的意思并不是承认巴勒斯坦国。

⁴⁸ 回应国列举的例子包括法塔赫的教育出版物妖魔化犹太人。

议涉及巴勒斯坦被占领土，而且在实地产生了一些影响。⁴⁹ 来文所载的诉求可以提交以色列法院处理。⁵⁰ 以色列与巴勒斯坦权力机构之间应该通过现有的双边机制真诚地开展直接对话。

⁴⁹ 例如，通过各种方式改善西岸巴勒斯坦未成年人的待遇，如设立少年军事法庭和实施专门针对未成年人的诉讼时效法规。见以色列司法部，“关于军事少年司法系统中的巴勒斯坦未成年人——2018年6月”（2018年6月13日）。可查阅：
<https://www.justice.gov.il/Units/YeutzVehakika/InternationalLaw/MainDocs1/PalestinianMinors2018.pdf>。

⁵⁰ 可向最高法院提出上诉，也可向民事法院和行政事务法院提起民事诉讼，亦可向警察和领土政府活动协调员进行投诉。