



经济、社会和文化权利委员会

第四十七届会议

2011年11月14日至12月2日

审议缔约国根据《公约》第十六条和第十七条提交的报告

经济、社会和文化权利委员会的结论性意见

以色列

1. 经济、社会和文化权利委员会在2011年11月16日和17日举行的第35次、第36次和第37次会议(E/C.12/2011/SR.35-37)上审议了以色列关于《经济、社会、文化权利国际公约》执行情况的第三次定期报告(E/C.12/ISR/3)，并在2011年12月2日举行的第59次会议上通过了以下结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎以色列提交了第三次定期报告及对问题清单的书面答复。委员会还赞赏地注意到缔约国派出了高级别代表团并同委员会进行了积极和建设性的接触。

3. 委员会注意到缔约国有严重的安全关切，但提醒缔约国它有义务作出报告并充分保障和落实在其有效控制的所有领土内的所有人在《公约》之下的权利。

B. 积极方面

4. 委员会赞赏地注意到缔约国致力于推动落实各项经济、社会和文化权利。委员会特别欢迎：

(a) 2011年7月，议会颁布了《设立营养安全委员会法》；

(b) 2010年7月，修正了《平等就业机会法》；

(c) 2008 年，颁布了《鼓励妇女进步和融入劳动队伍并使劳动场所合乎妇女需要法》；

(d) 2011 年 6 月，最高法院作出裁决，申明水的获得是一项基本人权；

(e) 2011 年 2 月，高等法院裁定，教育部须采取具体措施，促进东耶路撒冷儿童的受教育权和解决教室不足的问题；

(f) 2011 年 10 月，通过了特拉伊滕伯格报告中的下列建议：降低生活费用；减轻贫穷和中产阶级家庭的经济负担和提供更多的负担得起的住房。

C. 主要关注事项和建议

5. 委员会关切地注意到，委员会于 2003 年审议了缔约国第二次定期报告之后对缔约国提出的许多建议目前仍然适用。

委员会建议缔约国针对 2003 年提出且目前仍然适用的建议采取后续行动。

6. 委员会仍感到关切的是，尽管国内法庭在司法裁决中援引了《公约》所载明的权利，但这些权利尚未纳入国内法制，因而公民不能在国内法庭直接援引《公约》所载明的权利。

委员会促请缔约国将《公约》所载明的权利纳入国内法制。委员会建议缔约国为法律界包括司法界举办培训班，讲授《公约》的范围和作用以及阐明缔约国有义务在国内一级切实履行具约束力的人权义务。委员会提请缔约国注意其关于《公约》在国内的适用的第 9 号(1998 年)一般性意见。

7. 委员会遗憾地注意到，缔约国尚未建立独立的国家人权机构。

委员会建议缔约国按照“有关促进和保护人权的国家机构的地位的原则”(“巴黎原则”)，建立独立的国家人权机构。

8. 委员会感到遗憾的是，缔约国的第三次定期报告及其对问题清单的答复中没有提供任何关于被占领巴勒斯坦领土内享受《公约》所载经济、社会和文化权利情况的信息。

委员会促请缔约国在第四次定期报告中纳入关于被占领巴勒斯坦领土内享受《公约》所载经济、社会和文化权利情况的信息。委员会提请缔约国注意作为联合国主要司法机构的国际法院 2004 年 7 月 9 日发表的咨询意见，其中指出以色列在涉及被占领巴勒斯坦领土的方面受到《公约》的约束，不得妨碍在已向巴勒斯坦权力机构移交权限的领域内行使这些权利。

9. 委员会感到关切的是，阿拉伯裔以色列居民在就业方面一直存在障碍，阿拉伯裔以色列居民的失业率明显较高，而且阿拉伯裔、德鲁兹裔和切尔克斯裔居民集中在工资较低的一些部门就业，包括农业和餐旅业部门。(第六条)

委员会建议缔约国立即采取步骤，提高阿拉伯裔以色列人的城乡就业机会，并在下一次定期报告中汇报进展情况。

10. 委员会感到关切的是，残疾人的失业率很高，虽然缔约国在此方面推行了许多项目和措施。(第六条)

委员会促请缔约国切实执行各项措施，克服残疾人在进入劳动力市场方面遇到的障碍，并在下一次定期报告中汇报这些措施对残疾人失业率的影响。

11. 委员会关切地注意到 2009 年以来的预算裁减对就业主管部门的不利影响以及减少开支为职业培训方案带来的消极后果。(第六条)

委员会建议缔约国采取措施加强就业主管部门，这既指预算方面。也指人力资源方面和所提供的服务，诸如职业培训补贴。

12. 委员会感到关切的是，下列人在享受工作权方面存在严重障碍：(a) 西岸的巴勒斯坦人，由于修建了隔离墙而且出入证的发放和墙门的开放时间有限制，他们无法或难以进入其农地；(b) 加沙地带的巴勒斯坦农民，其农地位于缓冲区内或附近；(c) 加沙的巴勒斯坦渔民。(第六条)

委员会促请缔约国确保巴勒斯坦人能够不受阻碍地进入位于其领土全境内的农地，并建议缔约国按其安全关切的严格需要明确划定缓冲区而且将所适用制度的范围有效告知加沙地带的居民。委员会建议缔约国对缓冲区工人死伤事件进行调查，适当赔偿受害者。此外，委员会吁请缔约国承认和尊重巴勒斯坦人对海洋资源的权利，包括在领海和加沙地带专属经济区内捕捞的权利。

13. 委员会感到关切的是，在犹太人和阿拉伯裔以色列人这两个群体内，男女工资都仍然存在差距。(第七条)

委员会建议缔约国切实执行措施，确保犹太人和阿拉伯裔以色列人这两个群体男女同工同酬。

14. 委员会感到关切的是，犹太人和阿拉伯裔以色列人这两个群体在工资方面一直存在很大的差距，尽管缔约国代表团在对话期间表示最近已有所改善。委员会还感到关切的是，约有 12% 的阿拉伯裔以色列人领取的工资低于最低工资。(第七条)

委员会重申，它先前已建议缔约国采取措施，按照《经济、社会、文化权利国际公约》第七条所载的同工同酬原则，消除犹太人和阿拉伯裔以色列人之间的工资不平等，并确保工资绝不低于规定的最低工资。

15. 委员会感到关切的是，最近有立法规定，残疾人的工资在某些情况下为最低工资的 30%。(第七条)

委员会建议最低工资充分适用于残疾人。委员会还建议缔约国确保这不会造成残疾人就业机会的减少。

16. 委员会感到关切的是，居住在被占领巴勒斯坦领土内但在以色列工作的巴勒斯坦人不得加入以色列总工会，而以色列总工会依法有责任保护以色列境内巴勒斯坦工人的权利，它还截留向这些工人收取的工会费用的一半。(第八条)

委员会建议缔约国采取步骤，按照《公约》第八条，允许居住在被占领巴勒斯坦领土内但在以色列工作的巴勒斯坦人加入以色列总工会。

17. 委员会对取消居住在东耶路撒冷的巴勒斯坦人居留许可的做法感到关切，这使得他们除其他外丧失了社会保障权，包括获得社会服务的权利。(第九条)

委员会要求缔约国停止这种取消居住在东耶路撒冷的巴勒斯坦人居留许可的做法。委员会促请缔约国不要阻挠他们享受社会保障的权利，包括获得社会服务的权利。委员会还促请缔约国确保人们特别是弱势和边缘化个人和群体不受歧视地享有社会保障的权利。在此方面，委员会提请缔约国注意其关于社会保障的权利的第 19 号(2007 年)一般性意见。

18. 委员会承认缔约国为打击家庭暴力作了努力，但感到关切的是，对妇女和女孩施加家庭暴力的严重现象并未显著减轻。它还感到关切的是，《刑法典》并未规定家庭暴力为罪行。(第十条)

委员会建议缔约国在《刑法典》中将家庭暴力定为罪行，并加大努力防止和打击家庭暴力，包括针对各阶层开展宣传。委员会建议缔约国确保家庭暴力受害者能够有效诉诸法律，确保起诉和惩治施行家庭暴力者，并采取有效保护措施，特别是下达限制令。委员会还建议缔约国为警务人员、司法人员及其他相关官员提供有关家庭暴力的培训。

19. 委员会感到关切的是，缔约国未提供足够的信息说明其针对属于阿拉伯裔以色列人群体和居住在被占领巴勒斯坦领土内的妇女和青少年等最弱势人群提供的关于性健康和生殖健康的教育、服务和方案。

委员会建议缔约国加大努力，为所有人群特别是居住在被占领巴勒斯坦领土内和属于阿拉伯裔以色列人群体的妇女和青少年提供关于性健康和生殖健康的教育方案和服务。

20. 委员会感到关切的是，经 2005 年和 2007 年修正的《第 5763-2003 号以色列入籍和入境法(暂行规定)》对家庭团聚施加了严格限制。(第十条)

委员会促请缔约国为所有公民和永久居民无论其身份或背景的家庭团聚提供保障和便利，并确保家庭得到尽可能广泛的保护和协助。

21. 委员会感到关切的是，缔约国仍然是人口贩运的目的地国之一。(第十条)

委员会要求缔约国确保充分和有效实施其《禁止人口贩运法》和两项打击人口贩运的国家计划。它促请缔约国采取一切适当措施确保所有贩运人口者被起诉和绳之以法，并确保受害者得到充分的保护和救助。

22. 委员会感到关切的是，在离婚案件中，六岁以下子女监护权总是判给母亲，而父亲往往须支付数额超过其收入的子女抚养费，否则其行动自由就受到严重限制。委员会感到关切的是，离婚后的父亲往往须在工作时间到受人监督的探视中心探视其子女，导致旷工时间增加、被解雇风险升高。(第十条)

委员会建议缔约国修订《能力和监护法》，使六岁以下子女的监护权不一定判给母亲，并确保子女抚养负担不致使父亲的生活陷于困窘。

23. 委员会建议缔约国采取措施，使巴勒斯坦权力机构能够行使 1995 年《临时协定》赋予它的职能和权力，包括将税收转交给它(第十一条)。

24. 委员会感到关切的是，缔约国内，包括在阿拉伯裔以色列人团体内，和在被占领巴勒斯坦领土内，家庭贫穷率很高。委员会还感到关切的是，社会服务私营化的比率很高。(第十一条)

委员会建议缔约国制定全面解决贫穷和社会排斥问题的政策，同时拨出充足的预算款项并降低社会服务私营化的比率。委员会建议缔约国尤其要把努力重点放在下列群体上：阿拉伯裔以色列人、极端正统犹太教家庭以及老人、残疾人和寻求避难者等处境不利和边缘化的群体。委员会还建议缔约国确保在被占领巴勒斯坦领土内开展活动的人道主义组织能够及时和不受约束地接触巴勒斯坦人，包括生活在受隔离墙及相关制度影响的所有地区内的巴勒斯坦人。委员会在此方面请注意其 2001 年关于贫困与《经济、社会、文化权利国际公约》的声明。

25. 委员会感到关切的是，缺乏社会住房单元，负担得起的住房供应有限，而且对私营租赁市场缺乏监管。(第十一条)

委员会建议缔约国立即采取步骤确保负担得起的住房的供应，为此制定关于适足住房的国家战略和行动计划，增加社会住房单元数量，并提供更多的租房补助。缔约国还应确保对私营租赁市场进行适当监管。委员会还促请缔约国从速落实《旨在加速住房建设的规划和建造程序的第 5771-2011 号法》。委员会还提请缔约国注意其关于适足住房权的第 4 号(1991 年)一般性意见。

26. 委员会深切关注以色列当局、军事人员和定居者在西岸特别是 C 区以及东耶路撒冷进行的拆除住家和强行驱逐的行为。(第十一条)

委员会促请缔约国立即停止拆除住家的报复行为，并确保 C 区的驱逐行动遵守下列义务：(a) 在驱逐前探讨一切可能的替代办法；(b) 与受影响人商量；并(c) 向遭到缔约国军方强行驱逐的人提供有效的补救办法。委员会建议缔约国确保在制定特别区域计划和封闭军事区域之前先与受影响的巴勒斯坦社区商量。委员会还建议缔约国审查和改革其住房政策和东耶路撒冷建房许可的发放，以防止拆除和强行驱逐并确保这些地区的建房行为合法。委员会还促请缔约国加大努力防止定居者在西岸包括东耶路撒冷攻击巴勒斯坦人及其财产，并调查和起诉定居者犯下的罪行。

27. 委员会感到关切的是，2011年9月根据戈尔德堡委员会的建议通过的“贝都因人住房正常化和内盖夫贝都因人经济发展计划”打算在很短的有限期间内实施一个土地规划方案，其中包括规划和建筑法律的强制执行机制。(第十一条)

委员会建议缔约国确保该计划的实施不会造成贝都因人被强行驱逐。委员会建议，任何驱逐均应事先征得自由作出的知情同意，并依照委员会关于适足住房权：强行驱逐问题的第7号(1997年)一般性意见，对被强制搬迁者提供充分的补偿。委员会还建议缔约国正式将未受承认的村庄纳入监管，停止在这些村庄拆除建筑，并确保适足住房权的享有。

28. 委员会感到关切的是，包括老人、极端正统犹太教群体和居住在被占领巴勒斯坦领土的巴勒斯坦人在内的处境不利和边缘化个人或群体的粮食不安全问题日益严重。它还感到关切的是，消费品价格正在上涨，消费品在家庭总预算中占的比例越来越高。(第十一条)

委员会建议缔约国加大努力，解决缔约国境内及被占领巴勒斯坦领土内的粮食不安全和饥饿问题，无歧视地重点关注所有处境不利和边缘化的个人或群体。委员会建议缔约国从速通过为审查政府在确保所有公民粮食安全方面的作用和职责而设立的部委间委员会于2008年3月提交社会事务部长委员会的报告并落实其建议。委员会还促请缔约国按照《关于设立营养安全委员会的5771-2011号法》，设立粮食和营养安全委员会，并责成其制定一项营养安全政策。

29. 委员会感到关切的是，居住在被占领巴勒斯坦领土内的巴勒斯坦人无法获得充足和安全的饮用水及适足的卫生条件。委员会还感到关切的是，由于1967年以来的军方和定居者活动，加沙和西岸包括约旦河谷的水基础设施继续受到破坏。(第十一条)

委员会促请缔约国采取措施，确保居住在被占领巴勒斯坦领土内的巴勒斯坦人能够获得充足和安全的饮用水及适足的卫生条件，包括为加沙重建水和卫生系统所必需的材料物资的运入提供便利。委员会促请缔约国紧急采取步骤，在1967年以来军方和定居者活动对当地平民水井、屋顶水槽及其他水和灌溉设施造成破坏的西岸包括约旦河谷地区，帮助修复水基础设施。委员会提请缔约国注意其关于水权的第15号(2002年)一般性意见。

30. 委员会感到关切的是，贝都因妇女和女孩，特别是居住在未受承认的村庄的贝都因妇女和女孩，在教育、就业和卫生保健服务方面受到不平等的对待。(第三、第十一、第十二、第十三和第十四条)

委员会建议缔约国继续采取措施，改善贝都因妇女和女孩在获得卫生保健服务、教育和就业方面的境况。

31. 委员会感到关切的是，《国家健康保险法》将无长期居留证的人排斥在外，实际上使得持临时居留证的巴勒斯坦人、移民工人和难民无法获得适足的卫生保健服务。委员会还感到关切的是，阿拉伯裔以色列人和贝都因人群体的母婴死亡率较高。(第十二条)

委员会建议缔约国扩大《国家健康保险法》的适用范围，涵盖无长期居留证的人，以确保人人都能够获得负担得起的初级卫生保健服务。委员会还促请缔约国加大努力，降低阿拉伯裔以色列人和贝都因人群体的母婴死亡率。

32. 委员会感到关切的是，居住在被占领巴勒斯坦领土内的巴勒斯坦人，特别是居住在隔离墙与绿线之间封闭地区的巴勒斯坦人，在获得医疗卫生设施、商品和服务方面受到严重限制。(第十二条)

委员会建议缔约国采取措施，使巴勒斯坦权力机构能够行使 1995 年《临时协定》赋予它的职能和权力。委员会促请缔约国确保居住在被占领巴勒斯坦领土内的巴勒斯坦人特别是居住在隔离墙与绿线之间封闭地区即管制区的巴勒斯坦人能够不受限制地获得医疗卫生设施、商品和服务，包括急救。委员会还促请缔约国惩戒那些须为检查站的延误造成无人照料的路边生产、流产和产妇死亡以及虐待巴勒斯坦裔急救车司机负责的检查站官员。缔约国应采取紧急措施，确保巴勒斯坦妇女能够不受限制地获得适足的产前、生产和产后医疗服务。缔约国还应采取措施，确保居住在加沙的人特别是儿童能够方便获得心理创伤医疗服务。

33. 委员会感到关切的是，与希伯来语学校相比，阿拉伯语学校的辍学率一直较高，尤其是 9 年级。委员会还感到关切的是，阿拉伯裔以色列儿童就读的学校及被占领巴勒斯坦领土内的学校教室严重不足。(第十三和第十四条)

委员会建议缔约国加大努力，降低阿拉伯裔以色列儿童和贝都因儿童的高辍学率，包括严格实施《第 5709-1949 号义务教育法》。委员会建议缔约国采取必要措施，解决阿拉伯裔以色列儿童就读的学校及被占领巴勒斯坦领土内的学校教室严重不足的问题。委员会还促请缔约国确保居住在东耶路撒冷的儿童能够通过建立适足的基础设施而被纳入正规教育体制，在此之前则应按照高等法院 2011 年 2 月 6 日的裁决，作为临时解决办法，为替代性教育框架提供资助。

34. 委员会感到关切的是，教育制度还没有为残疾儿童提供适当支助。它还关切地注意到，正规学校中没有为残疾儿童实际提供服务，这实际上对残疾儿童融入正规班级造成了限制。(第十三和第十四条)

委员会建议缔约国在法律上和实际上采取措施，确保对残疾儿童实行包容性教育，诸如对(特殊教育教师之外的)所有教师进行义务培训，要求为所有学生制定个别教育计划，确保教室、教材和课程配备有辅助器材和支助设备，确保可无障碍进入学校物理环境，鼓励讲授手语，并为所有上述措施拨给必要的预算款项。委员会提请缔约国注意其关于残疾人的第 5 号(1994 年)一般性意见。

35. 委员会感到关切的是，居住在被占领巴勒斯坦领土内的巴勒斯坦儿童不能行使其受教育权，因为他们的行动受到限制、学童和教师上下学途中经常受到定居者骚扰、教育设施受到攻击以及学校的基础设施不合标准。委员会还关切地注意到，东耶路撒冷未登记的儿童多达一万，其中约有 5,500 名学龄儿童因未登记而没有入学。(第十三和第十四条)

委员会建议缔约国采取措施，使巴勒斯坦权力机构能够行使 1995 年《临时协定》赋予它的职能和权力。以确保居住在被占领巴勒斯坦领土内的巴勒斯坦儿童的受教育权。委员会还促请缔约国处理侵犯受教育权的情况，包括因行动受到限制、学童和教育设施受到以色列军方和定居者骚扰和攻击而导致的这种情况，以及因缺乏登记而无法入学的情况。

36. 委员会感到关切的是，缔约国对被占领巴勒斯坦领土内人员与货物的自由流通采取的限制措施严重妨碍巴勒斯坦人进出宗教礼拜场地和参加文化交流及活动。(第十五条)

委员会建议缔约国采取措施，确保居住在被占领巴勒斯坦领土内的巴勒斯坦人能够行使其参加文化和宗教活动的权利，施加的限制必须与安全考虑严格相称，而且其实施须符合国际人道主义法，不带歧视性。委员会还建议，应按照《第 5727-1967 号保护圣地法》对被占领巴勒斯坦领土内的圣地加以保护，不得拆除和亵渎。

37. 委员会感到关切的是，缔约国制定的将阿拉伯-贝都因人居住的村庄迁至新定居点的措施将损害其文化权利及与传统的和祖先留下的土地的联系。

委员会建议缔约国充分尊重阿拉伯-贝都因人对于传统的和祖先留下的土地的权利。

38. 委员会鼓励缔约国考虑签署和批准《经济、社会、文化权利公约》的《任择议定书》和《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》以及批准《残疾人权利公约》。

39. 委员会请缔约国向包括国家官员、司法机构和民间社会组织在内的社会各界人士广泛宣传本结论性意见，尽可能翻译和公布这些意见，并在下一次定期报告中向委员会说明为落实这些意见所采取的步骤。委员会还鼓励缔约国在下次定期报告提交前的国家一级讨论过程中让所有有关各方参与，包括非政府组织和民间社会其他成员。

40. 委员会请缔约国按照 2008 年通过的经修订的委员会报告准则(E/C.12/2008/2)，在 2016 年 12 月 2 日之前提交第四次定期报告。