



消除一切形式 种族歧视国际公约

Distr.: General
20 September 2019
Chinese
Original: English

消除种族歧视委员会

关于巴勒斯坦国初次和第二次合并定期报告的结论性意见*

1. 委员会在 2019 年 8 月 13 日和 14 日举行的第 2749 和 2750 次会议(见 CERD/C/SR.2749 和 CERD/C/SR.2750)上审议了巴勒斯坦国以一份文件提交的初次和第二次合并定期报告(CERD/C/PSE/1-2)，并在 2019 年 8 月 23 日举行的第 2764 次会议上通过了本结论性意见。

A. 导言

2. 委员会欢迎缔约国提交初次和第二次合并定期报告，并对与缔约国代表团进行的建设性对话表示赞赏。委员会感谢缔约国代表团在审议报告期间提供的资料，以及在对话结束后提交的补充书面资料。委员会还欢迎独立人权委员会代表的参与以及该委员会对与缔约国对话的贡献。

B. 妨碍执行《公约》的因素和困难

3. 委员会注意到，以色列对缔约国领土的占领、定居点的扩张和对加沙地带的持续封锁——这些行为被国际法视为非法，对缔约国充分履行《公约》义务构成严重挑战。不过，委员会提醒缔约国，《公约》适用于其全部领土，缔约国应采取一切可能的措施，在每一寸领土上执行《公约》。在这方面，委员会感到遗憾的是，在解决内部政治问题方面进展有限，这些问题对巴勒斯坦人，包括西岸(包括东耶路撒冷)和加沙地带的族裔—宗教少数群体和少数民族充分享有《公约》规定的权利造成负面影响。委员会注意到，由于缔约国领土在政治和地理上四分五裂，巴勒斯坦人，包括族裔—宗教少数群体和少数民族，继续受制于多重法律制度，这些制度严重阻碍了他们充分实现《公约》规定的权利。

* 委员会第九十九届会议(2019 年 8 月 5 日至 29 日)通过。



C. 积极方面

4. 委员会欢迎缔约国自《公约》2014 年对缔约国生效以来加入了以下国际人权文书：

- (a) 《消除一切形式种族歧视国际公约》第八条修正案，2019 年；
- (b) 《旨在废除死刑的〈公民权利和政治权利国际公约〉第二项任意议定书》，2019 年；
- (c) 《儿童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》，2017 年；
- (d) 《国际刑事法院罗马规约》，2015 年；
- (e) 《联合国打击跨国有组织犯罪公约》，2015 年；《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》，2017 年；
- (f) 《经济社会文化权利国际公约》，2014 年；
- (g) 《公民及政治权利国际公约》，2014 年；
- (h) 《消除对妇女一切形式歧视公约》，2014 年；《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》，2019 年；
- (i) 《儿童权利公约》，2014 年；《儿童权利公约关于设定来文程序的任择议定书》，2019 年；
- (j) 《残疾人权利公约》，2014 年；《残疾人权利公约任择议定书》，2019 年；
- (k) 《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》，2014 年；《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任择议定书》，2017 年；
- (l) 《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》，2014 年；
- (m) 《禁止并惩治种族隔离罪行国际公约》，2014 年。

5. 委员会赞赏地注意到，缔约国按照《公约》第十四条的规定作出了任择声明，从而承认委员会有权接受并审查在其管辖下自称为该缔约国侵犯本公约所载任何权利行为受害者的个人或联名提出的来文。

6. 委员会欢迎缔约国自《公约》对缔约国生效以来采取了以下立法和政策措

- (a) 2017 年《教育法》，旨在培养与尊重人权和自由以及国际文书所载原则(包括平等和不歧视)有关的价值观和行为；
- (b) 《2014-2016 年国家文化和文化遗产战略计划》，除其他外，旨在加强相互理解、包容、多元化、民主、公民身份和平等等价值观；
- (c) 《2014-2016 年国家司法和法治战略》，其中规定法律援助制度必须制度化，以满足边缘化和弱势群体的需求。

D. 关注的问题及建议

统计数据

7. 委员会注意到巴勒斯坦中央统计局 2018 年进行的人口、住房和产业活动单位普查，但感到遗憾的是，缺乏按族裔或民族出身分列的全面的人口构成统计数据，包括关于移民、难民和无国籍人等非公民的统计数据。委员会还感到遗憾的是，没有社会经济指标，因此无法评估居住在缔约国境内的所有群体，包括族裔—宗教少数群体和少数民族享有《公约》规定的权利的情况(第一条和第五条)。

8. 委员会回顾其根据《公约》提交报告的准则(CERD/C/2007/1)第 10 至 12 段以及关于《公约》第一条的第 24 号一般性建议(1999 年)，建议缔约国提供资料，按族裔或民族出身分列，说明缔约国全境的人口构成，包括关于移民、难民和无国籍人等非公民的统计数据，并提供社会经济指标，使委员会能够评估居住在缔约国境内的所有群体，包括族裔—宗教少数群体和少数民族享有《公约》规定的权利的情况。

《公约》在国内法律秩序中的地位

9. 委员会赞扬缔约国毫无保留地批准《公约》。然而，委员会对最高宪法法院在 2017 年 11 月 19 日第 4 号(2017 年)和 2018 年 3 月 12 日第 5 号(2018 年)决定中的解释感到关切，根据这两项决定，缔约国加入的国际条约只有在符合巴勒斯坦阿拉伯人的民族、宗教和文化特征的情况下才优先于国内法，这可能妨碍人们享有《公约》规定的权利。委员会还感到关切的是，《公约》尚未在《政府公报》上发布，无法在缔约国实施(第一条和第二条)。

10. 委员会建议缔约国：

(a) 充分和迅速地将《公约》条款纳入国内法，包括通过在《政府公报》上发布《公约》，以及采取一切可能的措施确保在全国范围内实施《公约》；

(b) 确保最高宪法法院在 2017 年 11 月 19 日(2017 年)第 4 号和 2018 年 3 月 12 日第 5 号决定(2018 年)中的解释及这两项决定的适用不妨碍居住在缔约国境内的个人或群体，包括巴勒斯坦的非阿拉伯人充分享有《公约》规定的权利；

(c) 为法官、检察官、律师和其他执法官员以及普通民众举办培训班和提高认识活动，以确保(在)国内法院援引《公约》条款。

禁止种族歧视

11. 委员会注意到，2003 年《经修订的基本法》第 9 条提到基于种族和肤色的歧视理由，并试图在 2011 年拟议刑法草案第 546 条中定义歧视。然而，委员会感到关切的是，缔约国立法中没有符合《公约》第一条的全面的种族歧视定义。

12. 委员会建议缔约国：

(a) 通过全面的反歧视立法，其中包含符合《公约》第一条的种族歧视定义，涵盖《公约》提到的所有歧视理由，包括世系和族裔或民族出身，并涵盖公共和私人领域的直接和间接歧视；

(b) 确保修订相关立法，包括《经修订的基本法》以及旨在禁止和惩治歧视的 2011 年拟议刑法草案，使其符合《公约》。

协调立法和遵守《公约》

13. 委员会欢迎该国设立立法协调委员会，审查所有法律，以确保其符合缔约国已加入的人权条约，包括《公约》，但委员会感到关切的是，缔约国尚未设定完成这一审查的时限。委员会还感到关切的是：

(a) 最高宪法法院 2018 年 12 月 12 日第 10 号决定解散了巴勒斯坦立法委员会；

(b) 自 2006 年暂停巴勒斯坦立法委员会以来，总统令颁布的法律在加沙地带既没有得到承认，也没有得到执行，这加剧了法律体系的破碎，使加沙地带和西岸，包括东耶路撒冷的巴勒斯坦人受制于多重法律制度，这些法律提供的保护程度各异；

(c) 包括《公务员法》、《普选法令》和《向外国人出租和出售不动产法》在内的多项法律都不符合《公约》；

(d) 没有设定审查和通过法律草案的时限，如刑法草案、个人地位法草案和家庭保护法草案(第一条和第二条)。

14. 委员会敦促缔约国：

(a) 通过恢复民主选举产生的议会立法机构，如巴勒斯坦立法委员会，确保公众参与决策，填补当前的法治空白；

(b) 通过民主的立法程序协调在加沙地带和西岸，包括东耶路撒冷实施的不同法律制度，以确保生活在缔约国管辖领土内的所有人都受到法律的平等保护；

(c) 与民间社会组织合作，为完成对现有立法框架的审查设定明确的时限，以确保遵守《公约》；

(d) 加快审查法律草案，包括刑法草案、个人地位法草案和家庭保护法草案，以确保它们符合《公约》并获得通过。

国家人权机构

15. 委员会欢迎国家人权机构全球联盟 2015 年授予独立人权委员会“A”级地位。然而，委员会感到关切的是，尽管 2005 年就向巴勒斯坦立法委员会提交了正式设立该委员会的法律草案，但草案尚未获得通过。委员会还感到关切的是，独立人权委员会没有足够的人力和财政资源来有效履行其职责(第二条)。

16. 委员会建议缔约国按照《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)，在法律上正式设立独立人权委员会，并为其提供充足的人力和财政资源，以便其充分、有效和独立地履行职责。

种族歧视申诉

17. 委员会感到关切的是，独立人权委员会没有收到任何种族歧视申诉。委员会还感到遗憾的是，没有详细资料说明国家法院和巴勒斯坦其他相关机构收到的种

族歧视申诉，以及调查、起诉、定罪、惩处和向受害者提供赔偿的情况(第六条)。

18. 委员会提请缔约国注意委员会关于在刑事司法系统的司法和运作中预防种族歧视的第 31 号一般性建议(2005 年)，并回顾称，缺少有关种族歧视的申诉或法律行动，可能反映出缺乏适当的立法，对于可利用的法律补救办法认识不足，对司法系统缺乏信任，害怕报复或当局缺乏起诉这类行为肇事者的意愿。委员会建议缔约国：

(a) 便利对种族歧视行为提出申诉，并确保此类行为得到适当调查，责任人得到适当惩处；

(b) 为执法人员、检察官、法官和其他公职人员举办关于确认和登记种族歧视事件的培训；

(c) 就如何在法庭上援引《公约》规定的权利以及可用的补救措施开展公共教育活动；

(d) 按年龄、性别、族裔和民族出身分列，提供关于种族歧视申诉、调查、起诉、定罪和惩处以及向受害者提供赔偿的信息和统计数据。

种族主义仇恨言论和仇恨犯罪

19. 委员会感到关切的是：

(a) 缔约国对种族主义仇恨言论和仇恨犯罪以及宣扬和煽动种族歧视的组织予以定罪的立法，特别是分别适用于加沙地带和西岸的 1936 年《刑法》和 1960 年《约旦刑法》，以及《新闻出版法》、《网络犯罪法》和《关于加强民族团结和禁止煽动行为的第 3 号总统令》，不完全符合《公约》第四条；

(b) 一些条款过于宽泛和模糊，导致可对言论自由施加严格限制，并可将记者、人权维护者和政治反对派行使意见和表达自由权定为犯罪；

(c) 在某些媒体，特别是哈马斯控制的媒体，以及社交媒体、公职人员的声明、学校课程和教科书中存在仇恨言论，特别是针对以色列人的仇恨言论，这种言论有时会助长针对以色列人的反犹太主义，还会助长仇恨，可能煽动暴力(第四条)。

20. 委员会回顾其关于执行《公约》第四条的第 7 号一般性建议(1985 年)、关于《公约》第一条第一款和第四款的解释和适用的第 8 号一般性建议(1990 年)、关于《公约》第四条的第 15 号一般性建议(1993 年)以及关于打击种族主义仇恨言论的第 35 号一般性建议(2013 年)，敦促缔约国：

(a) 修订其立法，特别是分别适用于加沙地带和西岸的 1936 年《刑法》和 1960 年《约旦刑法》、《新闻出版法》、《网络犯罪法》和《关于加强民族团结和禁止煽动行为的第 3 号总统令》，以确保符合《公约》第四条的规定；

(b) 确保上述法律不被用来恐吓、骚扰、逮捕、拘留或起诉行使意见和表达自由权的记者、人权维护者或政治反对派；

(c) 打击仇恨言论和煽动暴力行为，包括互联网上以及公众人物、政治人物和媒体官员的仇恨言论和煽动暴力行为，并删除学校课程和教科书中任何强化偏见和仇恨的贬损言论和图像。

族裔—宗教少数群体和少数民族的处境

21. 委员会感到遗憾的是，缺乏关于缔约国族裔—宗教少数群体和少数民族处境及其能否不受歧视地充分享有《公约》涵盖的所有权利的信息。委员会感到特别关切的是，缺乏关于贝都因人状况的信息，他们在获得基本服务方面面临许多挑战并遭遇强行拆迁(第五条)。

22. 委员会建议缔约国：

(a) 确保所有族裔—宗教少数群体和少数民族不受歧视地充分享有《公约》涵盖的所有权利；

(b) 采取一切可能的措施，确保贝都因人——他们特别容易遭遇强行拆迁——获得就业、医疗、水、卫生和电力等服务，并继续向他们提供人道主义援助。

少数群体参与公共和政治生活

23. 委员会注意到为促进叙利亚人和撒玛利亚人的政治参与而采取的措施。不过，委员会感到关切的是，这些措施并没有惠及所有少数群体。委员会还感到关切的是，缺乏关于族裔—宗教少数群体和少数民族在各级选举机构和公职中代表性的信息(第二条和第五条)。

24. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，包括修订选举法，确保族裔—宗教少数群体和少数民族在所有选举机构和公职中有足够的代表性。

移民家政工人

25. 委员会感到关切的是，移民家政工人仍被排除在 2000 年《劳动法》的保护范围之外。委员会还感到关切的是，缺乏关于移民家政工人的工作条件及其能否不受歧视地充分享有《公约》涵盖的所有权利的信息(第五条至第七条)。

26. 委员会回顾其关于种族歧视与性别有关方面的第 25 号一般性建议(2000 年)和关于对非公民的歧视的第 30 号一般性建议(2004 年)，建议缔约国：

(a) 确保《劳动法》的规定覆盖移民家政工人的雇佣；

(b) 详细说明旨在保护移民家政工人免遭劳动剥削的措施，包括关于移民家政工人申诉数量、类型和结果的数据。

少数群体妇女的处境

27. 委员会感到关切的是，少数群体妇女可能面临基于族裔和性别的多重交叉歧视，包括在就业、教育、医疗和司法方面面临障碍(第二条和第五条)。

28. 委员会回顾第 25 号一般性建议(2000 年)，建议缔约国消除少数群体妇女在就业、教育、医疗和司法方面面临的所有障碍。为此，委员会建议缔约国在所有与性别相关的政策和战略中纳入少数群体妇女视角。

国籍

29. 委员会注意到，根据巴勒斯坦法律，男女在传递、取得、改变或保留国籍方面享有平等权利。但委员会感到关切的是，国籍问题受一套复杂的法律管辖，包

括 1999 年《公民身份法》、1925 年在英国委任统治下颁布的巴勒斯坦国籍法令以及经修订的 1954 年《约旦国籍法》。委员会尤其感到关切的是：

(a) 没有说明采取了哪些措施，通过一项全面的法律，协调并澄清上述条款，以减少无国籍风险；

(b) 大量巴勒斯坦人因长期难民身份、在缔约国境内流离失所以及巴勒斯坦被占领土，特别是东耶路撒冷实施的歧视性公民身份法，被剥夺公民身份(第二条和第五条)。

30. 委员会建议缔约国：

(a) 通过一项全面的国籍法，协调关于国籍的各项规定，以减少无国籍风险；

(b) 与国际社会合作，解决因长期难民身份、缔约国境内流离失所和歧视性公民身份法而被剥夺公民身份的巴勒斯坦人的国籍问题，特别是生活在东耶路撒冷的巴勒斯坦人的国籍问题；

(c) 批准《关于无国籍人地位的公约》和《减少无国籍状态公约》。

E. 其他建议

批准其他条约

31. 鉴于所有人权不可分割，委员会鼓励缔约国考虑批准其尚未批准的国际人权条约，尤其是其条款与可能遭受种族歧视的族群直接相关的条约，包括《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》和《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》。委员会还建议缔约国考虑批准《关于难民地位的公约》及其议定书。

后续落实《德班宣言和行动纲领》

32. 委员会参照关于德班审查会议后续行动的第 33 号一般性建议(2009 年)，建议缔约国在经由国内法律秩序执行《公约》时落实反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为世界会议 2001 年 9 月通过的《德班宣言和行动纲领》，同时考虑 2009 年 4 月在日内瓦举行的德班审查会议成果文件。委员会请缔约国在下次定期报告中具体说明国家贯彻执行《德班宣言和行动纲领》的行动计划和其他措施。

非洲人后裔国际十年

33. 委员会参照大会宣布 2015-2024 年为“非洲人后裔国际十年”的第 68/237 号决议以及大会关于落实“十年”活动方案的第 69/16 号决议，建议缔约国与非洲人后裔组织和非洲人后裔合作制定和执行相关措施和政策方案。委员会请缔约国参照委员会关于针对非洲人后裔的种族歧视的第 34 号一般性建议(2011 年)，在下次报告中确切说明在这一框架内采取的具体措施。

与民间社会协商

34. 委员会建议缔约国在编写下次定期报告和后续落实本结论性意见时，继续与人权保护领域的民间社会组织，特别是反种族歧视组织进行协商并加强对话。

共同核心文件

35. 委员会鼓励缔约国按照 2006 年 6 月举行的人权条约机构第五次委员会间会议通过的《根据国际人权条约提交报告的协调准则》(HRI/GEN/2/Rev.6, 第一章)，尤其是编写共同核心文件的准则，提交共同核心文件。委员会参照大会第 68/268 号决议，促请缔约国遵守此类文件不超过 42,400 字的字数限制。

后续落实本结论性意见

36. 委员会根据《公约》第九条第一款和委员会议事规则第 65 条，请缔约国在本结论性意见通过后一年内说明上文第 10(a)段(《公约》在国内法律秩序中的地位)、第 14(a)段和(c)段(协调立法和遵守《公约》)以及第 20(b)段(种族主义仇恨言论和仇恨犯罪)所载建议的落实情况。

特别重要的段落

37. 委员会谨请缔约国注意，上文第 8 段(统计数据)、第 10(b)段(《公约》在国内法律秩序中的地位)、第 14(b)段和(d)段(协调立法和遵守《公约》)以及第 30 段(国籍)所载建议特别重要；并请缔约国在下次定期报告中详细说明为落实这些建议而采取的具体措施。

传播相关信息

38. 委员会建议缔约国在提交报告时方便公众索取和查阅，并建议缔约国酌情以官方语言和其他通用语言向负责执行《公约》的各国家机构包括市政当局转发委员会关于缔约国报告的结论性意见。

编写下次定期报告

39. 委员会建议缔约国参照委员会第七十一届会议通过的报告准则(CERD/C/2007/1)，在 2023 年 4 月 2 日之前以一份文件提交第三至第五次合并定期报告，回应本结论性意见提到的所有问题。委员会参照大会第 68/268 号决议，促请缔约国遵守定期报告不超过 21,200 字的字数限制。