



---

人权事务委员会

第九十九届会议

2010年7月12日至30日，日内瓦

## 审议缔约国根据《公约》第四十条提交的报告

人权事务委员会的结论性意见

### 以色列

1. 人权事务委员会在2010年7月13日和14日举行的第2717、2718和2719次会议(CCPR/C/SR.2717、2718和2719)上审议了以色列的第三次定期报告(CCPR/C/ISR/3)，在2010年7月29日举行的第2740次会议(CCPR/C/SR.2740)上通过了以下结论性意见。

#### A. 引言

2. 委员会注意到缔约国提交第三次定期报告，详细介绍了缔约国为进一步执行《公约》而采取的措施。委员会尽管也注意到缔约国对问题单的书面答复(CCPR/C/ISR/Q/3/Add.1)，但对提交答复延误感到遗憾。委员会还遗憾的是缔约国没有对问题3、11、12、16、18、19、20、24和28提供分类数据和任何实质性答复。委员会赞赏审议报告期间与缔约国的对话、缔约国的口头答复以及补充的书面资料。

3. 委员会注意到并承认以色列对目前冲突的安全关切。同时，委员会强调有必要根据《公约》的规定而尊重和保障人权。

#### B. 积极方面

4. 委员会欢迎缔约国的下述立法和其他措施以及批准国际人权条约的行动：

- (a) 《调查和作证程序法》(适用于精神或心理残疾者)5765-2005;
- (b) 《反人口贩运法》(立法修订案)5766-2006;
- (c) 《立法的性别平等影响法》(立法修订案)5768-2007,要求议会在颁布任何一级和二级立法前系统审查其对性别平等问题的影响;
- (d) 《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》(2008年);
- (e) 《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》(2005年)。

### C. 主要关切问题和建议

5. 委员会重申其以往在缔约国第二次定期报告(CCPR/CO/78/ISR)结论性意见第11段中的意见和在缔约国初次报告(CCPR/C/79/Add.93)结论性意见第10段中的意见,即:在武装冲突和占领状态下国际人道主义法的适用性不排除本《公约》的适用,唯一例外是实施关于在公共紧急状态时可克减某些规定的第四条。国际法院“对在被占领巴勒斯坦领土上修建隔离墙的法律后果的咨询意见”中一致肯定了委员会的立场(咨询意见,《国际法院报告》(2004年)第136页),即公约适用于一国在其领土外行使管辖权的行为。另外,适用国际人道主义法不免除缔约国根据《公约》第二条第1款对其当局或人员在本国领土以外,包括在被占领土上所采取的行动负责。委员会因此重申并强调:在目前情况下,与缔约国的意见相反的是,认为就缔约国当局或人员在这些领土上采取的一切影响《公约》所规定权利的行动来说,《公约》条款的适用有利于被占领土包括加沙地带的居民(第二和四十条)。

缔约国应确保在以色列以及被占领土,包括西岸,东耶路撒冷、加沙地带和被占叙利亚戈兰高地全面履行《公约》。根据委员会的第30号一般性意见,缔约国应确保其管辖和有效控制下的所有人民充分享有《公约》规定的权利

6. 尽管注意到以色列在数项国内立法中纳入不歧视原则,并且得到缔约国最高法院的确认,但委员会关切缔约国的《基本法:人的尊严和自由》(1992年)作为以色列的权利法案却没有关于平等和不歧视的一般规定。它还关切以色列对援引不歧视原则的案件的裁决及其执行上延误过久(第二、十四和二十六条)。

缔约国应当修订其《基本法》和其他立法,以纳入不歧视原则,并确保及时审理和执行国内法院接收的歧视指控。

7. 委员会援引以往结论性意见(CCPR/CO/78/ISR)第12段和缔约国初次报告(CCPR/C/79/Add.93)结论性意见第11段,再次表示关切缔约国对维持1948年宣布的紧急状态必要性的复查为时过久。委员会尽管注意到缔约国根据第四条而就克减第九条规定的义务所作的声明,但表示关切以色列根据《第1591号军事命令》以及《紧急权力(拘留)法》而频繁和过度地对包括儿童在内的各类人采取行政拘留。行政拘留措施侵犯被拘留者获得公平审判的权利,包括有权及时和具体

地、以所理解的语言被告知所受指控的性质和原因、有适当时间和设施准备辩护、与自己选择的律师沟通、当面审判、以及亲自或通过自选的律师辩护(第四、十四和二十四条)。

委员会援引其第 29 号一般性意见重申：克减《公约》规定的措施必须是例外和暂时性的，仅局限于有严格的必要性。因此，缔约国应：

(a) 尽快完成对紧急状态立法的复查。缔约国在完成复查之前应当仔细重新审查关于恢复紧急状态的方式；

(b) 尤其应避免对儿童使用行政拘留，并确保一贯维护受拘留者的公平审判权；以及

(c) 使受行政拘留者能够及时与其自选的律师联系，以其所理解的语言立即告知其所受的指控，向其提供资料准备辩护，即时将其带上法庭，在其本人或律师在场的情况下进行审判。

8. 委员会关切地注意到缔约国自 2007 年 6 月以来对加沙地带的军事封锁。尽管承认缔约国最近对民用商品的陆地通行放宽封锁，但委员会关切封锁对加沙地带平民的影响，包括限制他们通行自由(某些限制已经导致需要急诊的病人死亡)、以及限制他们获得充足饮用水和适当卫生设施。委员会已关切地注意到以色列以武力强行登上载有供加沙地带人道主义援助物质的船舶，导致 9 人死亡和其他数人受伤。尽管注意到缔约国对事件调查的初步结论，但委员会关切该调查委员会没有独立性，而且被拒绝讯问卷入该事件的缔约国军官(第一、六和十二条)。

缔约国应取消对加沙地带的妨碍平民的军事封锁。缔约国应当邀请一个独立的国际真相调查委员会查明登船案，包括其是否违反《公约》。

9. 委员会援引联合国加沙冲突真相调查团 2009 年 9 月 25 日的结论和建议，注意到缔约国武装部队已经准许对加沙地带军事进攻(2008 年 12 月 27 日至 2009 年 1 月 18 日“铸铅行动”)期间据称违犯国际人道主义法和人权法的事件进行几起调查，导致一起定罪和两起起诉。但它关切地注意到，大部分调查依据的是保密的行动情况汇报。尽管注意到调查结果促成缔约国编写关于保护平民和财产以及向每一军事单位指派人权事务官员的新准则和命令，但委员会遗憾的是缔约国尚没有对严重违反国际人权法的行为进行独立和可信的调查，比如直接以平民和平民基础设施(如废水工厂和污水设施)为目标、用平民充当“人肉盾牌”、拒绝疏散受伤者、对反军事行动的示威开火、以有损人格的条件拘留等(第六和七条)。

除了已经开展的调查之外，缔约国应当对严重违反国际人道主义法的行为进行可信和独立的调查，比如侵犯生命权、违反对酷刑的禁止、侵犯所有在押者的人道待遇权和言论自由权。所有决策者，无论军官或文官，都应受到调查，并受到有关的起诉和惩处。

10. 委员会注意到缔约国承认在军事行动期间与对恐怖主义威胁和攻击采取反应行动时的最大关切是行动的必要性和相称原则。但委员会重申其以往结论性意见(CCPR/CO/78/ISR)第 15 段表达的关切：缔约国武装部队自 2003 年以来以加沙地带 184 个人为目标而进行了法外处决并随之造成另外 155 人的意外死亡，无视缔约国最高法院 2006 年的裁决，即：当以参与恐怖主义活动的个人为目标时，必须适用严格的相称标准和尊重其他保障，(第六条)。

缔约国应当停止法外处决恐怖主义活动嫌疑人的做法。缔约国应当确保其所有人员在应对恐怖主义威胁和活动时恪守相称原则。以色列并确保极度关切每一平民包括加沙地带平民的生命权保护。缔约国应当在逮捕和拘留恐怖活动嫌疑时诉诸致命武力之前用尽一切措施。缔约国也应设立一个独立机构，及时和彻底调查关于过度使用武力的申诉。

11. 委员会关切地注意到缔约国的立法尚未纳入《禁止酷刑公约》第 1 条所界定并与本《公约》第七条相一致的酷刑罪。委员会注意到最高法院关于不接受非法所获证据的裁决，但是关注不断有人指称以色列施行酷刑和残忍、不人道或有辱人格的待遇，特别是针对涉嫌危害安全罪的巴勒斯坦被拘留者。委员会还关切关于医务人员与审讯人员之间同谋或默许的指控。委员会也表示关注：有资料称所有酷刑指控或者被否认，或者作为“定时炸弹”案件而以“必要性”为借口作辩解。委员会指出，第七条对酷刑、不人道或有辱人格待遇的禁止是绝对性的，并且根据第四条第 2 款，即使在宣布紧急状态期间也不得克减(第四和七条)。

缔约国应根据《禁止酷刑公约》第 1 条和本《公约》第七条在立法中纳入酷刑罪。委员会还重申其以往的建议(CCPR/CO/78/ISR, 第 18 段)：缔约国应彻底取消作为酷刑罪可能辩护理由的“必要性”概念。缔约国也应当根据《酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的有效调查和文件记录手册》(《伊斯坦布尔议定书》)而审查一切关于酷刑、不人道或有辱人格待遇的指控。

12. 委员会尽管注意到司法人员的行为受到审查和监督，但对这些监督机制是否独立表示关注；并且尽管有许多关于酷刑、残忍、不人道或有辱人格待遇和过度使用武力的指控，但只有少数案件得到刑事调查和惩处。关于司法部警务调查组的独立性，委员会注意到缔约国以文职人员取代警方在小组中雇用的临时调查人员，但关注后者依然在数量上多于文职同事。委员会还关注缔约国以一名安全局人员作为监察员处理对以色列安全局审讯人员的投诉；并且尽管是在司法部领导下并经司法部长和国家检察官审议监察员的决定，但在报告所涉期间没有对任何投诉进行刑事调查。委员会还关注《安全部门法总则》规定：以色列安全局人员在职权范围内诚信和合理实施的任何作为或不作为，不负刑事或民事责任。另外，委员会关切地注意到：由宪兵调查对以色列国防军成员的指控，而宪兵隶属于武装部队总参谋长(第六和七条)。

缔约国应确保一切对执法人员，包括警察、安全部门和武装部队人员实施酷刑、残忍、不人道或有辱人格待遇和不当使用武力的指控由独立于这些机关的主

管当局彻底和及时调查，根据罪行的严重性而处罚犯罪者，并向受害者或其家人提供赔偿。

13. 委员会注意到缔约国目前正在审查恐怖主义的定义和其它相关问题。然而遗憾的是没有资料说明是否已经考虑了委员会上次结论性意见(CCPR/CO/78/ISR)第 14 段的建议。委员会尽管欢迎缔约国最高法院裁定了妨碍涉嫌安全罪的被拘留者会见律师构成对其权利的严重侵犯，但尤其关注缔约国打算在修订的反恐怖主义立法中纳入《刑事诉讼(涉嫌安全罪被拘留者)(暂行条款)法》的规定，允许严重拖延审判、拖延与律师的联系，以及可在例外和被拘留嫌疑人缺席的情况下决定延长拘留。另外，在某些情况下，法官可因安全考虑而决定不向被拘留者出示证据。另外，委员会关注缔约国最高法院继续执行 2008 年修订的《非法作战者拘留法》并宣布其符合《基本法》。委员会还遗憾的是没有资料说明被拘留者能否反对任何推迟决定(第二和十四条)。

委员会重申其以前的建议：无论是依据安理会第 1373(2001)号决议还是由于现在的武装冲突，反恐措施都应当充分遵守本《公约》。缔约国应确保：

- (a) 恐怖主义和安全罪嫌疑人的定义准确、仅限于反恐和维护国家安全，充分符合《公约》；
- (b) 所有立法、条例和军事命令在无障碍、平等、准确和无追溯力方面都符合关于合法性原则的要求；
- (c) 任何以刑事指控被捕或拘留的人，包括涉嫌安全罪的人能够立即与律师联系，例如，设立一个能够查阅一切证据，包括保密证据并能够即刻会见法官的特别律师制度；
- (d) 可以在法庭上反对关于推迟见律师或法官的决定；并且
- (e) 废除 2008 年修订的《非法战斗员拘留法》。

14. 委员会关切地注意到以色列占领军总司令发出第 1649 号军事命令“关于安全规定的命令”和第 1650 号军事命令“关于防止渗透的命令”，从而修订 1969 年第 329 号军事命令并将“非法渗透”的定义扩大到未合法拥有军事指挥官颁发许可证的人。尽管注意到缔约国代表团保证经修订的军事命令不妨碍西岸的任何居民或拥有巴勒斯坦民主权利机构所颁发许可证的任何人，但委员会关注到，有资料说除 2007 年至 2008 年之外，以色列尚没有受理任何外国人包括西岸居民的配偶更新西岸访问许可证的申请以及永久居留证的申请，从而使许多永久居民，包括外国人没有许可证。委员会还关注有资料称：拥有西岸居住许可证但住址在加沙地带的人，包括拥有西岸入境许可证的人，被迫返回。委员会还关注，根据经修订的军事命令，如果一人在入境 72 小时内被捕，可不经司法审查而驱逐出境。尽管注意到以色列设立一个委员会审查驱逐令，但委员会关注没有独立和司法权威以及对驱逐令的审查没有强制性(第七条、十二和二十三条)。

缔约国应彻底审查西岸所有永久居民的身份问题，确保向他们颁发有效的许可证，并在居民登记处登记。缔约国应当避免以过去住址在加沙为由将西岸永久居民驱逐到加沙地带。根据缔约国在第七条下承担的义务，委员会建议缔约国审查第 1649 和 1650 号军事命令，确保任何接到驱逐令的人能够表达意见，并可在独立的司法当局对命令做出申诉。

15. 委员会援引其上一次结论性意见(CCPR/CO/78/ISR)第 21 段的建议，再次表示关切 2005 年和 2007 年修订的《色列国籍和入境法(暂行规定)》依然有效并经最高法院宣布符合宪法。该法除某种罕见情况外，中止让以色列公民与西岸、东耶路撒冷或加沙地带居民的家庭团聚，从而损害了许多家庭的生活(第十七、二十三和二十四条)。

委员会重申，缔约国应当废除《国籍和以色列入境法(暂行规定)》，并且应当审查其政策，不加歧视地便利所有公民和永久居民的家庭团聚。

16. 委员会援引其上一次结论性意见(CCPR/CO/78/ISR)第 19 段、国际法院的咨询意见以及缔约国最高法院 2005 年的裁决，表示关注以色列限制巴勒斯坦人，特别隔是离墙和以色列之间“夹缝区”居民的行动自由，经常拒绝颁发农业许可证以允许进入隔离墙另一边土地或访问亲属，以及农场门的开放时间不定。另外，委员会关切的是，尽管缔约国暂停在西岸、东耶路撒冷和被占领叙利亚戈兰高地建筑定居点，但定居人数依然在增长(第一、十二和二十三条)。

缔约国应当遵守委员会以往的结论性意见并参照国际法院的咨询意见，停止以筑墙的手段造成“夹缝区”、严重妨碍通行自由和家庭生活权。它应停止在被占领土上的一切建造定居点活动。

17. 委员会关注缔约国不顾其上一次结论性意见(CCPR/CO/78/ISR)第 16 段的建议，继续摧毁那些曾有家人参与或涉嫌参与恐怖活动的家庭的财产和房屋，而不考虑采取其他破坏性较低的措施。这一做法在缔约国对加沙地带的军事干预行动(“铸铅行动”)中过度强化，导致房屋和平民基础设施遭到摧毁，比如医院、学校、农场、水厂等。另外，委员会关注缔约国经常因无建筑许可证而以行政命令摧毁西岸和东耶路撒冷的财产、房屋和学校，并且经常拒绝向巴勒斯坦人颁发建筑许可证。另外，委员会关注特别是在西岸和东耶路撒冷“C 区”的市区规划制度具有歧视性，过度偏袒这些地区的犹太居民(第七、十七、二十三和二十六条)。

委员会重申缔约国应当停止惩罚性集体摧毁房屋和财产的做法。缔约国也应当审查其住房政策和建筑许可证的颁发，以落实关于少数民族，特别是巴勒斯坦人不受歧视的原则，并依法为西岸和东耶路撒冷的少数民族增加建筑。它也应确保城市规划制度不具有歧视性。

18. 委员会关注由于缔约国不许建造和维护水及卫生基础设施以及禁止打井，从而使缺水状况过度地影响西岸的巴勒斯坦居民。委员会还关注有指控称巴勒斯坦土地受自定居点等处污水的污染(第六和二十六条)。

缔约国应确保所有西岸居民平等根据世界卫生组织的质量和数量标准享用水资源。缔约国应当允许建造水和卫生基础设施以及打井。另外，缔约国应当解决被占领土上源自以色列的污水和废水问题。

19. 委员会注意到以色列对因良知拒服义务兵役者批准的一些豁免措施。但它关切“准许以良知为由免服兵役委员会”的独立性。该委员会除了一名文职人员外，完全由军官组成。委员会还注意到该委员会不批准的良知拒服兵役者可能由于拒绝服役而反复受到监禁(第十四和十八条)。

应当使“准许以良知为由免服兵役委员会”完全独立，以良知拒服兵役而提交申请的人应当能够表达意见并有权上诉委员会的决定。反复监禁拒服兵役者可能违反“一罪不二审”的原则，并因此应当停止。

20. 尽管注意到缔约国关于安全问题的意见，但委员会关切其频繁地不当限制非犹太人进入祈祷场所。它还关切地指出，载有圣地清单的条例仅包括犹太教圣地(第十二、十八和二十六条)。

缔约国应加大努力保护宗教少数群体的权利，并确保人人平等和不歧视地进入祈祷场所。另外，缔约国应当推广计划，在清单中也包括宗教少数群体的圣地。

21. 委员会关切地指出缔约国最高法院维持了对在以色列的巴勒斯坦囚犯的家人探访的禁令，包括对儿童。委员会也关切以色列不允许涉嫌安全罪的被拘留者与家人保持电话联系(第二十三和二十四条)。

缔约国应当恢复经红十字国际委员会支持的为来自加沙地带的囚犯制订的家人探访方案。它应增强涉嫌安全罪的被拘留者与家人以电话等保持联系的权利。

22. 委员会关切缔约国根据以色列立法实施的、与根据军事命令在西岸实施的两种少年司法制度之间有一些差别。根据军事命令，16岁的儿童即使犯罪时不足16岁，也作为成年人审判。在西岸，对儿童的审讯没有父母和近亲属或律师在场，并且没有音像记录。委员会还关注有指控称，根据军事命令拘留的儿童没有以其所理解的语言被告知所受的指控，并且在被带上军事法庭前可能被关押长达8天。委员会还非常关切有指控缔约国称对少年犯实施酷刑、残忍、不人道或有辱人格待遇(第七、十四和二十四条)。

缔约国应：

(a) 确保不将儿童作为成年人审判；

(b) 避免在军事法庭上对儿童进行刑事审判，确保仅作为最后措施并尽可能时间短地拘留儿童，并保障关于儿童的审判有音像记录，以及根据公平审判标准而及时和公正地审判；

(c) 向儿童父母或近亲属通知儿童的拘留地点，并使儿童能够及时获得自选的、自由和独立的法律协助；

(d) 确保由独立的机构及时调查关于被拘留儿童受虐待或残忍、不人道或有辱人格待遇的报告。

23. 尽管注意到缔约国努力便利为阿拉伯少数民族提供公共行政服务，但委员会表示关注缔约国当局继续限制阿拉伯语的使用，包括没有把最高法院的主要案件翻译成阿拉伯语。它还关注缔约国将路标从希伯莱文音译成阿拉伯文的工作以及通常没有阿拉伯语路标。另外，委员会关切缔约国禁止到“敌对国家”——主要是阿拉伯国家——旅行而严厉限制了与其它阿拉伯社区文化接触的权利（第二十六和二十七条）。

缔约国应继续努力，使所有少数语言群体充分享有公共行政服务，并确保以所有正式语言包括阿拉伯语而提供充分。缔约国也应考虑将最高法院案件翻译成阿拉伯语。另外，它应确保所有路标有阿拉伯语，并再次考虑其将希伯莱语音译为阿拉伯语的工作。另外，缔约国应当加大努力保障少数民族享有自己的文化，包括出国旅行。

24. 委员会注意到贝都因居民入学率增加和婴儿死亡率下降。但委员会关切有指控称以色列根据 2005 年修订的 1981 年《公共土地法(驱逐入侵人)》而强迫贝都因居民搬迁，并关注缔约国的内盖夫开发计划没有适当考虑居民的传统需求，特别是农业作为贝都因居民生计和传统的组成部分。委员会还关注城镇中的贝都因居民得不到缔约国承认，难以获得医疗、教育、供水和供电(第二十六和二十七条)。

缔约国在内盖夫地区的规划工作中应当尊重贝都因居民对祖传土地及其传统农业为生计基础的权利。缔约国也应当保障贝都因居民在缔约国领土处处都享有医疗、教育、供水和供电。

25. 委员会请缔约国发表其第三次定期报告、对问题单的答复和这些结论性意见，广泛提供给公众以及司法、立法和行政当局。委员会还请求缔约国向民间社会和缔约国活动的非政府组织提供第三次定期报告、对问题单的答复和这些结论性意见。委员会建议缔约国除了希伯莱语之外也将报告、对问题单的答复和结论性意见译成阿拉伯语和在以色列使用的其它少数民族语言。

26. 根据委员会议事规则第七十一条第 5 款，缔约国应当在一年之内提供有关资料，说明其落实上述第 8、11、22 和 24 段建议的情况。

27. 委员会请缔约国在应于 2013 年 7 月 30 日前提交的第四次定期报告中提供具体的最新资料，说明在缔约国全境，包括被占领土上对所有建议和整个《公约》执行所采取的后续行动。委员会也请缔约国编写第四次定期报告时与在缔约国活动的民间社会组织协商。