



人权事务委员会

关于以色列第四次定期报告的结论性意见*

1. 委员会在 2014 年 10 月 20 日举行的第 3115 和 3116 次会议(CCPR/C/SR.3115 和 3116)上审议了以色列的第四次定期报告(CCPR/C/ISR/4), 在 2014 年 10 月 28 日举行的第 3127 次会议(CCPR/C/SR.3127)上通过了以下结论性意见。

A. 引言

2. 委员会感谢缔约国接受提交报告的新任择程序并及时提交第四次定期报告, 依照该程序在报告审议前答复了问题清单(CCPR/C/ISR/Q/4)。委员会感谢有机会再次就缔约国在报告期间为落实《公约》规定采取的措施同缔约国高级别代表团开展建设性对话。委员会感谢缔约国代表团的口头答复。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国采取下列法律和体制措施:

(a) 2014 年 3 月通过了学生权利法第 4 号修正案 5761-2000, 禁止以性取向和性别身份为由歧视学生;

(b) 2013 年 6 月将投诉以色列安全局审讯人员问题监察员的职责转交司法部;

(c) 2011 年成立了部间联合小组, 由副总检察长领导, 负责审查人权条约机构结论性意见的落实情况。

* 委员会第一一二届会议通过(2014 年 10 月 7-31 日)。



4. 委员会欢迎缔约国于 2012 年 9 月 28 日批准《残疾人权利公约》。

C. 主要关注问题和建议

《公约》的适用，包括对西岸，包括东耶路撒冷、加沙地带和被占叙利亚戈兰高地的适用

5. 委员会感到遗憾的是，缔约国仍保持《公约》不适用于被占领土的立场，称《公约》是具有地域约束的条约，不适用于在其辖下但不在其领土内的个人，尽管对第二条第 1 款的解释于此立场正相反，这种解释也得到委员会既定判例、国际法院判例和国家惯例的支持。委员会还关切的是，缔约国的立场是，如果能适用国际人道主义法，则不适用国际人权法。委员会重申了对这些事项的观点(见 CCPR/CO/ISR/3 第 5 段；CCPR/CO/78/ISR 第 11 段和 CCPR/C/79/Add.93, 第 10 段)。委员会注意到缔约国保持对《公约》第二十三条的保留。还注意到缔约国尚未加入《公约》两个《任择议定书》中的任何一个(第二条)。

缔约国应：

(a) 根据上下文(包括随后的实践)赋予《公约》所用词语的普通意义，并参照条约的目的及宗旨，对《公约》作诚意的解释，并审查其法律立场，以便承认《公约》在某些情况下的域外适用，委员会关于《公约》缔约国的一般法律义务的性质第 31 号一般性意见(2004 年)对这些情况也作了概述。这方面，委员会重申并强调，《公约》适用于缔约国当局或代理人的所有行为，只要这种行为对其管辖下(不管地点在何处)的人享有《公约》规定的权利有不利影响的；

(b) 审查其法律立场，承认在武装冲突期间及占领情况下适用国际人道主义法不排除《公约》的适用；

(c) 重新考虑其对《公约》第二十三条的保留的立场，以期撤销保留；

(d) 考虑加入规定了个人申诉机制的《公民权利和政治权利国际公约第一项任择议定书》；

(e) 考虑加入旨在废除死刑的《公民权利和政治权利国际公约第二项任择议定书》。

据称缔约国在加沙地带军事行动期间犯下的侵犯人权行为的责任

6. 委员会注意到缔约国落实了特克尔委员会第二次报告中的一些建议，以改善对据称违法武装冲突法的行为进行调查的机制，缔约国还落实了正在由 2014 年 1 月设立的特别委员会审议的其他建议，但委员会感到遗憾的是，缔约国未能提供最新资料，说明与加沙地带开展的“铸铅行动”(2008 年 12 月 27 日至 2009 年 1 月 18 日)有关的侵犯人权行为的调查情况。委员会表示关切的是，据称在加沙地带开展的名为“国防支柱行动”(2012 年 11 月 14 至 21 日)和“保护边缘行动”(2014 年 7 月 8 日至 8 月 26 日)的军事行动期间犯下的侵犯人权行为导致包

括儿童在内的大量平民伤亡；“保护边缘行动”期间房屋及包括医疗设施和学校其他民用设施被毁，特别是用作平民庇护所的联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)学校及其他联合国设施遭到毁坏(第二、第六、第七、第九、第十二和第十七条)。

缔约国应继续改革其调查体系，作为第一步，应落实特克尔委员会第二次报告的建议。应确保彻底、有效、独立、公正地调查其 2008 年至 2009 年、2012 年和 2014 年在加沙地带军事行动期间犯下的所有侵犯人权行为。确保根据罪行轻重起诉并惩处犯罪分子，包括，特别是下达指令者，并确保受害者及其家庭获得有效补救，包括有效获得司法保护和赔偿。

平等和不歧视

7. 委员会重申其关切(CCPR/C/ISR/CO/3, 第 6 段)，称平等和不歧视的原则尽管在缔约国的法律系统中被承认为一项基本原则，但在相当于缔约国权利法案的《基本法：人的尊严与自由(5752-1992)》中没有明文规定。委员会注意到相关法律正在审议中，但仍表示关切的是，犹太和非犹太人口在多方面受到不同待遇，缔约国的国内法律框架实行三级法律体系，给予犹太以色列公民、以色列的巴勒斯坦公民和东耶路撒冷的巴勒斯坦居民不同的公民地位、权利和法律保护(第二和第二十六条)。

委员会重申以往建议(CCPR/C/ISR/CO/3, 第 6 段)，建议缔约国修订《基本法：人的尊严与自由(5752-1992)》，明文加入平等和不歧视原则。应确保其领土及管辖内所有人受到同等待遇，无论国籍或民族出身，特别是应继续审查所有歧视以色列籍巴勒斯坦人的法律，并确保未来任何法律均完全符合平等和不歧视原则。

8. 委员会关切的是，尽管缔约国采取了措施，公务员中仍少有阿拉伯裔以色列公民，决策岗位上尤为如此(第二、第二十五和第二十六条)。

缔约国应加大努力，实现阿拉伯裔以色列公民在公务员中得到同等代表，特别是在立法和行政机构决策岗位上，包括在议会和政府中。

西岸惩罚性拆迁、规划和分区体制及贝都因人流离失所问题

9. 委员会对 2014 年 7 月以来在西岸恢复采取惩罚性拆迁的政策表示关切。委员会对规范西岸 C 区巴勒斯坦人和西岸中部(包括东耶路撒冷周边地区)巴勒斯坦贝都因人住房和设施建造的歧视性分区和规划体制也表示关切，这种体制令他们几乎不可能获得建筑许可，而便利于缔约国在巴勒斯坦被占领土(被占领土)建定居点。委员会还关切地注意到，很多人因此被迫在没有许可的情况下修建，因而更有可能被驱逐。委员会还关切的是，缔约国对居住在西岸 C 区的贝都因人实行拆迁和被迫转移，并计划将 45 个居住区约 7,000 人口全部迁往西岸他处三个城市化的“城镇”，而不考虑他们传统的牧民经济、社会结构和农村的生活方式。委员会还对居住在内盖夫沙漠贝都因人以色列公民的拆迁、强行驱逐和流离失所问题表示关切，并注意到《内盖夫贝都因人定居点管理法案》等试图将这种

强迫流离失所合法化的拟议法律目前被冻结。最后，委员会关切的是，居住在内盖夫未获承认或新近获承认的村庄的贝都因人在获得适足住房、用水和卫生、保健、教育和公共交通等基本服务方面受到限制(第二、第七、第十二、第十四、第十七、第二十六和第二十七条)。

缔约国应：

(a) 立即终止惩罚性拆迁，因为这种做法不符合《公约》规定的缔约国义务，并为财产遭毁坏、强行驱逐和强迫转移的受害者提供有效补救；

(b) 避免根据影响包括贝都因人在内的西岸巴勒斯坦人的歧视性规划政策、法律和惯例执行驱逐和拆迁令，包括在东耶路撒冷边缘地区；在相关规划和分区法律中取消歧视性规定；针对强行驱逐和拆迁提供程序保护和应有的程序保障；确保巴勒斯坦人参与规划分区进程，并取消所谓的“贝都因管理”计划；

(c) 停止任何可能便利或导致强行转移和强迫驱逐，特别是针对包括东耶路撒冷边缘地区在内的西岸中部贝都因人社区，以及没收居住在内盖夫的贝都因人的财产的行动；

(d) 确保内盖夫的贝都因人参与一切有关其迁居的进程；确保任何关于其搬迁的拟议计划都充分考虑其传统生活方式并酌情考虑其在祖先土地方面的权利，并确保根据相关国际人权标准执行计划，特别是不歧视原则、获告知和咨询的权利、获得有效补救的权利及获得充足搬迁地点的权利，还应确保撤销歧视性的内盖夫贝都因定居点管理法案(普罗尔贝宁法案)。

紧急状态和行政拘留

10. 委员会注意到正在为未来取消紧急状态而开展的法律进程，但重申对保持紧急状态的关切(见 CCPR/C/ISR/CO/3 第 7 段、CCPR/CO/78/ISR 第 12 段和 CCPR/C/79/Add.93 第 11 段)。委员会还仍然关切的是，对巴勒斯坦人的行政拘留持续进行，并且很多情况下拘留令是在秘密证据和不准许接触律师、独立的医生和家庭联系人的基础上下达的(第四、第九和第十四条)。

委员会回顾其关于紧急状态的第 29 号一般性意见(2001 年)，即：有违《公约》规定的措施必须为例外和临时性质并仅限于严格需要的范围。委员会重申以往建议(CCPR/C/ISR/CO/3 第 7 段)，并请缔约国：

(a) 加快审查本国管辖紧急状态的法律及是否有必要保持 1948 宣布的紧急状态，并重新审议更新紧急状态的模式；

(b) 终止行政拘留和在行政拘留程序中使用秘密证据的做法，确保行政拘留令所涉个人立即获判刑事罪行或立即获释。

反恐怖主义措施

11. 委员会注意到《打击恐怖主义法案(5771-2011)》的立法程序正在进行，但注意到正在审议的法律草案中关于恐怖主义的定义或为涉嫌或被判恐怖主义或相关罪行的人员提供的法律保障没有具体信息(第二、第七、第九、第十和第十四条)。

缔约国应确保规范缔约国的反恐怖主义措施的新法律完全《公约》规定的符合本国义务。缔约国应，除其他外，考虑委员会关于该议题的以往建议(CCPR/C/ISR/CO/3 第 13 段)。

对加沙地带的持续封锁

12. 委员会对缔约国对加沙地带的长期封锁表示关切。委员会关切地注意到，封锁持续影响着行动自由，仅转诊等有限类别的人员能够离开加沙地区；对巴勒斯坦人获得食品、保健、水电和卫生等各种基本和救生服务产生了消极影响；延迟了加沙地带的重建工作(第一、第六、第七和第十二条)。

缔约国应，根据委员会的以往建议(CCPR/C/ISR/CO/3 第 8 段)：

(a) 解除对加沙地带的封锁，如果封锁对平民有不利影响，并准许紧急人道主义援助和民用建设所需建材出入不受限制；

(b) 确保任何限制平民行动自由和货物进出加沙和在加沙地区内转移的措施都应符合《公约》规定的缔约国的义务。

缔约国安全部队过度使用武力的问题

13. 委员会表示关切的是，持续有报告称缔约国的安全部队，主要是以色列国防军，在针对包括儿童在内的巴勒斯坦平民的执法行动中使用致命武力，特别是在包括东耶路撒冷在内的西岸和加沙禁区。委员会注意到，根据军事检察长 2011 年发布的新政策，对西岸的某些伤亡事件将自动开展刑事调查，也注意到为调查这些事件采取的措施，但仍关切的是，此类行为方面责任制仍然薄弱。委员会还对逮捕行动中似乎过度破坏和拆除财产的问题表示关切(第二、第六、第七、第九和第二十四条)。

缔约国应：

(a) 采取一切必要措施，防止执法行动中发生过度使用武力的事件，包括确保包括东耶路撒冷在内的西岸与加沙限入区的缔约国安全部队关于接战和开火的条例符合《公约》第六条及《执法人员使用武力和火器的基本原则》；

(b) 确保及时、彻底、有效、独立且公正地调查包括以色列国防军、边境警察和缔约国当局签约的私营安保人员在内的执法人员使用火器的行为；

(c) 确保起诉逮捕行动中过度拆除房产和过度使用武力的责任人，定罪者应妥善惩处，受害者应获有效补救。

酷刑和虐待

14. 委员会重申其关切(CCPR/C/ISR/CO/3 第 11 段)称, 缔约国的法律至今未纳入符合《公约》第七条的酷刑罪行。委员会还重申其关切称, “必要性防卫”仍然是合法的, 并被用作酷刑的可能理由。委员会还关切地注意到, 最高法院暗意准许在“必要性”案件中使用所谓的“轻度生理压力”。委员会还关切的是, 因安全罪行受拘留人员的案件可不提供审讯的音频或视频资料。委员会回顾道, 第七条绝对禁止酷刑、残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚, 根据第四条第 2 款, 对此不得克减, 即便是公共紧急状态时期(第四和第七条)。

缔约国应明令禁止酷刑, 包括精神酷刑, 及残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚, 为此应在本国法律中纳入完全符合《公约》第七条的酷刑定义, 并确保法律视行为严重程度规定惩处。还应: (a) 消除“必要性”可作为酷刑罪行的理由这一概念; (b) 在“必要性”案件中不得施行“轻度生理压力”, 并确保审讯方法绝不能达到《公约》禁止的待遇水平; (c) 因安全罪行被拘留的, 应提供其审讯的音频或视频记录。

15. 委员会关切的是, 有报告称缔约国的拘留场所使用酷刑和其他虐待, 包括普遍一贯虐待巴勒斯坦儿童的体制。委员会特别关切的是, 投诉以色列安全局审讯人员问题监察员的初步调查无一引起对受指控的犯罪分子的司法程序(第二、第七和第二十四条)。

缔约国应大力采取措施, 消除对成人和儿童被拘留者的酷刑和虐待, 并对所有关于酷刑和虐待的指控, 包括对以色列安全局的投诉, 开展及时、彻底、有效、独立且公正的调查, 追究犯罪分子的责任并为受害者提供有效补救, 包括适当的赔偿。

缔约国定居者对西岸, 包括东耶路撒冷的巴勒斯坦人的暴力侵害

16. 委员会感到关切的是, 缔约国定居者针对西岸, 包括东耶路撒冷的巴勒斯坦人及其财产施行暴力行为, 并且缔约国当局对此种行为缺乏有效问责和保护, 部分原因是此类案件调查工作的缺陷。委员会注意到缔约国为解决这一严重问题采取的措施, 包括成立了部委间小组, 负责处理以意识形态为动机的犯罪(第二、第六、第七、第十四、第十七和第二十六条)。

缔约国应采取一切必要措施, 防止缔约国定居者的暴力行为。应加大努力, 以期确保本着不歧视的态度, 对所有个人犯下的暴力侵害巴勒斯坦人及其财产的事件及时开展充分、独立和公正的调查, 确保犯罪分子受到追究, 获罪者受到妥善惩处, 受害者得到有效补救。

巴勒斯坦人的自决权和利用自然资源, 缔约国定居点及相关活动, 隔离墙

17. 委员会关切的是缔约国持续没收和征用巴勒斯坦土地。又关切的是, 缔约国持续限制巴勒斯坦人出入包括东耶路撒冷在内的被占领土并限制被占叙利亚戈兰高地居民利用自然资源, 包括农业用地和充足水源。委员会还关切的是(a)

2013 年起恢复土地收归国有的做法；(b) 持续在西岸修建隔离墙，巴勒斯坦人前往隔离墙另一侧自己的农业用地的通行证发放数量有限，入口数量和开放时间有限；(c) 在被占领土全境持续修建扩建定居点，数量已是原来的两倍还多，并将缔约国的定居者迁往该地区；(d) 前哨追溯性合法化。委员会关切地注意到，这些行为影响巴勒斯坦人享有自决权等一系列《公约》规定的权利(第一、第二、第九、第十二、第十七、第十八和第二十六条)。

缔约国应：

(a) 确保并便利巴勒斯坦人不受歧视地出入被占领土，东耶路撒冷，及利用土地、自然资源、水和卫生；

(b) 停止征用土地和划拨国家土地用于扩建定居点的做法；

(c) 停止在被占领土，包括东耶路撒冷和被占叙利亚戈兰高地，建设和扩大定居点并停止将本国人口迁往该处等一切有关定居的活动，并为将所有定居者迁出这些土地采取措施；

(d) 根据 2004 年 7 月国际法院关于“在被占领巴勒斯坦领土修建隔离墙的法律后果”的咨询意见为隔离墙改道，并确保巴勒斯坦人利用自己的土地和生计不受限制。

行动自由

18. 连同上文第 12 和第 17 段提出的关切，委员会对被占领土，包括隔离墙和缔约国之间“接缝区”居民行动自由受到的所有限制表示关切。委员会还关切的是，东耶路撒冷的巴勒斯坦人居民受到外来者的待遇，其永久居住身份不确定，如果居住在耶路撒冷行政边界之外则可能被取消居民身份(第二、第十二和第二十六条)。

缔约国应采取一切必要措施，以期确保尊重包括西岸(含东耶路撒冷)和加沙地带在内的被占领土全境内巴勒斯坦人的行动自由权，并确保对行动自由的任何限制都符合《公约》规定的义务。还应确保东耶路撒冷巴勒斯坦居民的行动自由权和选择居住地的自由。

青少年刑事司法体系

19. 委员会注意到青少年军事司法方面的积极进展，包括军事法院将成人的年龄从 16 岁提高至 18 岁，还通过了若干为儿童提供保障的军事命令，但仍关切的是，这种改革在实际上似乎未得到有效执行，巴勒斯坦儿童仍面临任意逮捕和拘留，并常常无法充分享受程序权利(第二、第七、第九、第十、第十四和第二十四条)。

缔约国应确保对儿童的任何逮捕和拘留都符合《公约》第九条。还应确保儿童：

(a) 拘留只作为最后手段，时间尽可能短；

(b) 总是受到符合其年龄、具体需求和易受影响程度的尊重和有尊严的待遇；

(c) 安全和便于儿童利用的申诉机制，包括审判期间、逮捕时的待遇、审讯和拘留方面，程序应以视频和音频记录；

(d) 根据《公约》第十四条获得所有公正审判的保障。

难民和寻求庇护者

20. 委员会关切的是，难民在缔约国获承认的比例很低，包括寻求难民地位的厄立特里亚人和来自南苏丹的苏丹人。委员会注意到缔约国不将这些入遣返至原籍国，但关切的是，边境缺乏申请难民身份的正式程序，尚未承认为难民、但一直获容许居住在国没有明确的法律身份的人员可能被遣返。此外，委员会欢迎最高法院 2013 年 9 月 16 日和 2014 年 9 月 22 日宣布任意拘留寻求庇护者长达三年和一年违宪的决定，但关切的是，过去几年中大量寻求庇护者长期受到拘留，缺乏关于出台符合《公约》第九条要求的拘留体制的新法律(第二、第七、第九、第十三和第二十六条)。

缔约国应：

(a) 审议本国承认难民身份的政策；

(b) 确保边境提供难民申请的正式程序；

(c) 为难民身份被拒、无法被遣返原籍国的申请人设定合法身份，使其得以留在缔约国直至有可能返回原籍国并获得正式就业和基本服务；

(d) 确保新法律废除寻求庇护者自动拘留制度，并规定任何案件中的拘留都应合理、必要、适度且适时重新评估。

保护家庭

21. 委员会重申对《公民身份和以色列入境法(临时规定)》施加的过度不利限制的关切(CCPR/C/ISR/CO/3, 第 15 段)，该法中止了以色列公民与居住在西岸、东耶路撒冷或加沙地带的巴勒斯坦配偶或居住在缔约国列为“敌国”的若干国家的配偶家庭团聚的可能。委员会还表示关切的是，最高法院 2012 年 1 月 11 日的决定支持该法合宪(第十七、第二十三、第二十四和第二十六条)。

委员会重申应撤销《公民身份和以色列入境法(临时规定)》，缔约国应审查本国法律、惯例和政策，以便使之符合《公约》第二十三和第二十六条规定的义务。

见解和言论自由及结社自由

22. 委员会对以下法律对见解和言论自由及结社自由可能产生的寒蝉效应表示关切：《抵制法》(5771-2011)，根据该法，出于政治原因呼吁在经济、社会或学术上抵制缔约国或被占领土的人员或机构属于民事犯罪；所谓的《外国资助法》

(5771-2001)，该法规定了所有社团或公司收到的外国资金的强制披露(第十九和第二十二条)。

缔约国应确保个人充分享有言论和结社自由权，对行使这些权利的任何限制都应严格符合关于见解自由和言论自由的委员会第 34 号一般性意见(2011 年)及《公约》第二十二條第 2 款所解读的《公约》第十九條第 3 款的要求。

出于良心拒服兵役

23. 委员会对负责向主责机关建议是否批准个人出于良心免服强制兵役的申请的特别委员会的程序仍表关切，还关切的是，委员会成员仅有一位平民，其他均为武装部队军官，因而缺乏独立性(CCPR/C/ISR/CO/3, 第 19 段)。委员会重申其关切称，出于良心拒服兵役申请被拒的个人可能因拒绝在武装部队服役而多次受到监禁(第十四和第十八条)。

委员会重申以往建议称，向主责机关就出于良心拒服兵役申请提出建议的特别委员会应完全独立，其程序应包括听证，并提供针对消极决定上诉的权利。缔约国还应停止多次监禁拒绝在武装部队服役者，这种做法可能构成违反一罪不二审的原则。

传播《公约》相关信息

24. 缔约国应向司法、立法和行政当局、民间社会、在境内活动的非政府组织，以及广大公众广泛宣传《公约》、第四次定期报告文本及本结论性意见。报告及本结论性意见缔约国其他官方语言。

25. 根据委员会议事规则第 71 条第 5 款，缔约国应在一年内提供有关资料，说明如何落实上文第 9、第 12、第 14 和第 19 段中的委员会建议。

26. 委员会请缔约国在 2018 年 10 月 31 日之前提交第五次定期报告。为此，委员会将在编写报告前适时向缔约国发出问题清单，委员会还请缔约国在编写下次定期报告时按惯例继续广泛咨商民间社会和在该国境内运作的非政府组织。