



人权理事会
任意拘留问题工作组

任意拘留问题工作组第七十六届会议(2016 年 8 月 22 日
至 26 日)通过的意见

事关一名未成年人(工作组知悉其姓名)(以色列)的
第 24/2016 号意见

1. 任意拘留问题工作组系根据人权委员会第 1991/42 号决议设立。人权委员会第 1997/50 号决议延长了工作组的任期并对其任务作出明确说明。人权理事会在第 1/102 号决定中接管了这一任务,并在 2010 年 9 月 30 日第 15/18 号决议中将其任期延长 3 年,在 2013 年 9 月 26 日第 24/7 号决议中又将其任期再延长 3 年。
2. 2016 年 6 月 16 日,工作组依照其工作方法(A/HRC/30/69)向以色列政府转交了事关一名未成年人(工作组知悉其姓名)的来文。该国政府未回复工作组的函件。该国已加入《公民权利和政治权利国际公约》。
3. 工作组视下列情况为任意剥夺自由:
 - (a) 显然提不出任何剥夺自由的法律依据(如:某人刑期已满或尽管大赦法对其适用,却仍被关押)(第一类);
 - (b) 剥夺自由系因行使《世界人权宣言》第七、第十三、第十四、第十八、第十九、第二十和第二十一条、以及(就缔约国而言)《公民权利和政治权利国际公约》第十二、第十八、第十九、第二十一、第二十二、第二十五、第二十六和第二十七条所保障的权利或自由(第二类);



(c) 完全或部分不遵守《世界人权宣言》以及当事国接受的相关国际文书所确立的关于公平审判权的国际准则，情节严重，致使剥夺自由具有任意性(第三类)；

(d) 寻求庇护者、移民或难民长期遭受行政拘留，且无法得到行政或司法复审或补救(第四类)；

(e) 由于存在基于出生、国籍、种族或社会出身、语言、宗教、经济情况、政治或其他见解、性别、性取向、残疾或其他状况的歧视，剥夺自由违反国际法，且目的在于或可能导致无视人权平等(第五类)。

提交的材料

来文方提交的来文

4. 当事人(工作组知悉其姓名)系来自拉马拉附近一个村庄的 16 岁巴勒斯坦儿童。据来文方称，2016 年 2 月 28 日，该未成年人的母亲于凌晨两点惊醒，因为以色列安全部队突然出现在她家门口，对她家进行了搜查并闯入卧室。来文方报告说，安全部队将武器对准这一家人，包括孩子们。他们叫该未成年人及其 12 岁的弟弟起床并将双手举过头。年幼的弟弟因为害怕而无法动弹，直到他的母亲安慰他，叫他起床。同时，据称两名士兵将该未成年人带到另一个房间。

5. 来文方声称，逮捕未成年人时，没有向其母出示逮捕证或公职机关发布的任何其他决定。据称负责本次行动的警官向其母解释说，她的儿子应入狱，因为他的父亲杀害了一些士兵。来文方报告说，其父已于 2003 年被捕，并七次被判终身监禁。

6. 据称，西岸军事司令对该未成年人下达了为期 6 个月的行政拘留令，从 2016 年 2 月 28 日至 2016 年 8 月 27 日，其依据是《第 1651 号军事命令》(2009 年)第 31 条和第 285 条。军事检察机关声称，该未成年人积极参与了一个非法组织，并参与了该组织的附属活动，包括军事性质的附属活动。来文方报告说，该未成年人被带至以色列监狱管理局下属的 Ofer 军事监狱，被拘留至今。

7. 2016 年 3 月 9 日，一名法官确认了与该未成年人有关的拘留令，并将其缩短为 4 个月。来文方称，尽管官方没有做出任何指控，或提供任何信息证明逮捕该未成年人是正当的，但法官声称，他收到了具有危险性的信息，必须进行拘留，因为该未成年人“威胁到国家安全”。2016 年 6 月 24 日，拘留令又被再延长 4 个月。

8. 此外，来文方还声称，该未成年人无法切实在以色列军事法院系统中对拘留他的行为提出异议，这一拘留在实践中可以无限期地持续下去。来文方解释说，尽管军事司令根据以色列《第 1651 号军事命令》下达的行政拘留令经由行政被拘留者法院和行政被拘留者上诉法院（二者均属以色列军事法院系统）复审，并可在以色列高等法院提起上诉，但据称该未成年人的律师不被准许查看对该未成年人不利的任何据称证据，因此根本无从对拘留他的行为切实提出异议。作为一

般性规则和惯例，据称律师不被准许查看对其客户不利的“机密信息”，这使得对行政拘留提出异议的权利有名无实。

9. 来文方称，围绕监禁该未成年人的情况构成工作组审议提交工作组案件时所指的任意拘留类别第一和第三类。据来文方称，该未成年人被任意剥夺了《公约》第十四条所保障的公平审判权，包括在依法证明有罪之前享有无罪推定权；由一个独立公正的主管部门或司法机构迅速在公平的庭审上依法对这一问题进行裁定；将盘问或已盘问过敌意证人。

10. 来文方提及 1949 年《日内瓦第四公约》第四十二和第七十八条以及《公约》第四条，回顾说，尽管国际法允许在极少数情况下使用行政拘留，但只有当国家安全“使得绝对有必要进行行政拘留”且严格遵守“常规程序”的情况下方可允许。来文方还提请工作组注意禁止酷刑委员会 2009 年通过的结论性意见¹以及该委员会对以色列广泛使用行政拘留所表示的关切。

11. 来文方称，很难认为，在该未成年人一案中满足了这一严格要求，因为以色列检察部门并未提供任何公开的证据，证明拘留他是正当的；相反，检察部门声称，他引发了不明安全风险。来文方称，监禁该未成年人构成任意拘留，并称，如果当局有证据支持对他进行行政拘留，他可能已经根据军事命令被指控，并在军事法院中被审判。来文方指出，在没有充分证据进行定罪的情况下，任何时候都不得使用行政拘留替代刑事起诉。来文方称，本案确认，占领当局对儿童使用行政拘留政策，将其作为一种惩罚，以使他们尽可能长时间地呆在监狱，即使检察机关未能对他们提出明确的罪名。

12. 在这种情况下，不能认为行政拘留法院是独立或公正的，因为这些法院配备的是军事人员，他们须遵守军事纪律，并依靠上级获得晋升。此外，军事法院法官和检察官是以色列军队中同一部门的同事，他们都向同一位司令汇报工作。

13. 此外，来文方报告说，该未成年人还曾于 2015 年 8 月 28 日被剥夺自由。他在没有提出任何罪名的情况下被逮捕，在 Moskobiyeh 讯问中心被拘留了 20 天，随后在没有被控罪的情况下获释。来文方报告说，当时拘留期间，他接受了十分严厉的讯问，而没有考虑到他尚年幼，也没有考虑到他不应遭受任何酷刑或虐待的原则。

政府的答复

14. 工作组感到遗憾的是，该国政府未对工作组 2016 年 6 月 16 日转交的各项指控作出答复。

¹ 见 CAT/C/ISR/CO/4，第 17 段。

讨论情况

15. 由于该国政府未提交答复，因此工作组决定依照其工作方法第 15 段提出本意见。

16. 工作组曾在判例中规定了工作组处理证据问题的方法。如果来文方初步证明了存在违反国际规定的情况，构成任意拘留，而政府希望反驳指控，就应由政府承担举证责任。在本案中，该国政府选择不对来文方提出的初看可信的指控提出异议。

17. 工作组回顾，根据《日内瓦第四公约》第七十八条，如果占领国认为，出于紧迫的安全原因，有必要采取安全措施，则可对人们实施拘禁(行政拘留)。然而，不得单单出于审问或收集情报的目的使用拘禁；² 也不能为了规避刑事犯罪嫌疑人所享有的程序性权利使用拘禁。刑事犯罪嫌疑人有权享有额外的严格司法保障，包括由一个正规、独立、公正的法院审判的权利。³

18. 在本案中，该未成年人自 2016 年 2 月 28 日被拘；2016 年 6 月 24 日，拘留令又被再延长 4 个月。在这方面，工作组回顾，一旦个人不再对国家安全构成真实威胁，拘禁本就应当终止⁴：不应当无限期实施拘禁。拘禁的时间越长，拘留当局证明拘禁理由仍然有效的责任就越大。

19. 关于据称拘留该未成年人与其父亲的行为有关，工作组回顾，不得将拘禁用作防范另一个人未来活动的一般性威慑。⁵

20. 此外，工作组回顾，《儿童权利公约》第 37 条(b)项规定：“不得……任意剥夺任何儿童的自由”，仅应将拘留“作为最后手段，期限应为最短的适当时间”。

21. 工作组还赞同红十字国际委员会的立场，即应由一个独立公正的机构对拘禁的合法性进行复审。⁶ 在本案中，复审由军事法庭开展。在涉及以色列的以往案件中，工作组已经强调过，军事法庭不独立、不公正。这些法院由军事人员组成，他们须遵守军事纪律，并依靠上级获得晋升。⁷

² 红十字国际委员会, *Internment in Armed Conflict: Basic Rules and Challenges* (日内瓦, 2014 年 11 月), 第 9 页。

³ Pejic, Jelena, “Procedural principles and safeguards for internment/administrative detention in armed conflict and other situations of violence”, *International Review of the Red Cross*, vol. 87, No. 858 (June 2005), p. 381.

⁴ 同上, 第 382 页, 参照《日内瓦第四公约》第一三二条和《日内瓦四公约第一附加议定书》第七十五条第三款。

⁵ 见红十字国际委员会, *Internment in Armed Conflict* (上文脚注 2)。

⁶ 同上, 第 9 页; Pejic, “Procedural principles and safeguards”, 第 386-387 段(上文脚注 3)。

⁷ 见第 58/2012 号意见和第 3/2012 号意见。

22. 工作组重申，鉴于巴勒斯坦被占领土遭军事占领长达 49 年的情况，应当愈发重视被拘禁者的权利。⁸

23. 工作组认识到，联合国儿童基金会对以色列武装部队拘禁巴勒斯坦儿童的行为表示关切：“每年约有 700 名 12 至 17 岁的巴勒斯坦儿童被以色列军队、警察和安全机构逮捕、审问和拘留，其中绝大多数为男孩。据估计，过去 10 年间，以色列军事司法系统逮捕、审问、起诉和/或监禁了 7,000 名儿童——平均每天两名儿童。”⁹

24. 儿童权利委员会亦对拘留巴勒斯坦儿童和对生活在巴勒斯坦被占领土的儿童适用军事命令从而侵犯其权利的行为表示关切。¹⁰

25. 工作组认为，在本案中，未遵守《世界人权宣言》第九条和《公约》第九条所规定的公平审判权以及自由和安全权，情节严重，致使剥夺该未成年人的自由具有任意性。因此，剥夺他的自由属工作组审议提交工作组案件时所指的任意拘留类别第三类。

处理意见

26. 鉴于上述情况，工作组提出以下意见：

剥夺该未成年人的自由为任意剥夺自由，有违《世界人权宣言》第九条以及《公民权利和政治权利国际公约》第九条，属工作组审议提交工作组案件时所指的任意拘留类别第三类。

后续程序

27. 根据工作方法第 20 段，工作组请来文方和该国政府向其提供资料，说明就本意见中提出的各项建议采取了哪些后续行动，包括：

- (a) 是否已经释放该未成年人；如果是，是于何时释放的；
- (b) 是否向该未成年人提供了赔偿或其他补偿；
- (c) 是否对侵犯该未成年人权利的行为展开了调查；如果是，调查结果如何；
- (d) 为根据本意见使该国政府的法律和行为符合其国际义务，是否在实践中对法律进行了修正或修改；

⁸ 例如，见第 58/2012 号意见和第 5/2010 号意见。

⁹ 联合国儿童基金会，《被以色列军事拘留的儿童：意见和建议》(2013 年 2 月)。可查阅 www.unicef.org/oPt/UNICEF_oPt_Children_in_Israeli_Military_Detention_Observations_and_Recommendations_-_6_March_2013.pdf。

¹⁰ 见 CRC/C/ISR/CO/2-4，第 73 段。

(e) 是否为落实本意见采取了任何其他行动。

28. 工作组还请该国政府告知工作组它在落实本意见所提的各项建议的过程中可能遇到的困难，以及是否需要进一步的技术援助，例如可请工作组访问该国。

29. 工作组请来文方和该国政府在发送本意见之日起六个月内提交上述资料。然而，如有人提请工作组注意与本案有关的新问题，工作组保留对本意见采取自身后续行动的可能性。这一后续程序可使工作组随时向人权理事会通报落实其建议方面取得的进展，以及未采取行动的情况。

30. 工作组回顾，人权理事会要求各国与工作组合作，考虑到工作组的意见，并在必要时采取适当措施补救被任意剥夺自由者的处境，并告知工作组它们采取了哪些措施。¹¹

[2016 年 8 月 22 日通过]

¹¹ 见人权理事会第 24/7 号决议，第 3 段。