



人权理事会
任意拘留问题工作组

任意拘留问题工作组第七十八届会议(2017 年 4 月 19 日至
28 日)通过的意见

第 31/2017 号事关: Omar Nazzal (以色列)

任意拘留问题工作组系根据前人权委员会第 1991/42 号决议设立。人权委员会第 1997/50 号决议对工作组的任务作出明确说明并延长其任期。根据大会第 60/251 号决议和人权理事会第 1/102 号决定,工作组的任务由人权理事会接管。人权理事会 2016 年 9 月 30 日第 33/30 号决议将工作组任期再延长 3 年。

1. 工作组根据其工作方法(A/HRC/33/66),于 2017 年 1 月 26 日将事关 Omar Nazzal 的来文转交以色列政府。该国政府未对来文作出答复。该国为《公民权利和政治权利国际公约》缔约国。

2. 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正审判权的国际准则,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议或补救(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

3. Omar Nazzal 是一名 54 岁的巴勒斯坦作家和自由记者，居住在拉马拉。他是 Clacket 媒体总监兼巴勒斯坦记者辛迪加总秘书处成员。

4. 据来文方称，Nazzal 先生 1977 年首次被行政拘留一年。1985 年至 1988 年期间，他再次被拘留。1986 年，他被软禁。2014 年，他被禁止旅行。这一禁令一直持续到 2016 年 4 月 23 日他最近一次被逮捕。

逮捕和行政拘留

5. 2016 年 4 月 23 日，Nazzal 先生在试图跨过 Allenby 桥进入约旦时被逮捕。来文方报告说，Nazzal 先生正准备作为巴勒斯坦记者辛迪加代表前去参加在波斯尼亚和黑塞哥维那萨拉热窝举行的欧洲记者联合会的一次会议。

6. 被捕之后，Nazzal 先生最初被拘留在 Etzion 拘留中心，后被转往西岸的 Ofer 监狱。2016 年 5 月 2 日，对 Nazzal 先生发出了行政拘留令，一直持续至 2016 年 8 月 22 日。在来文方提交材料之时，Nazzal 先生仍被行政拘留。来文方称，行政拘留这一程序使得以色列军事部门能够根据秘密证据无限期拘押被拘留者，而不对他们定罪或允许他们受审。

7. 在 2016 年 11 月 22 日确认庭审期间，Nazzal 先生的行政拘留令被缩短至一个半月，预计他将于 2016 年 12 月 24 日获释。然而，2016 年 12 月 12 日，拘留令再次被延长至 2017 年 2 月 20 日。Nazzal 先生的律师试图对其客户的行政拘留令提起上诉，但在来文方提交来文之时，尚未确定上诉日期。

8. 来文方指出，以色列军事部门有权根据第 1651 号军事命令对巴勒斯坦平民发布行政拘留令。军事命令第 285 条规定，如果军事指挥官有合理的理由认为，为了区域安全或公共安全需要拘留某人，则可拘留此人，拘留时间可延期，每次最长为 6 个月。拘留令经常在过期之日或过期前几天被延长。这一进程可以无限期持续下去。可对个人实施行政拘留的最长时间没有限制，从而为无限期拘留留下了余地。

9. 据来文方称，根据第 1651 号军事命令逮捕一个人的理由并不明确，对于什么是“公共安全”和“区域安全”，决定权在军事指挥官手里。对拘留令的司法复审由军事法官在非公开庭审中进行。复审期间，法官可维持、取消或缩短拘留令。据来文方称，在大多数情况下，法官会确认军事指挥官请求的行政拘留令的时长。被拘留者可通过司法复审对这一决定提起上诉。然而，来文方指出，在实践中，绝大多数上诉被驳回。

10. 来文方着重指出，尽管国际人权法允许在紧急情况下有限度地使用行政拘留，但当局必须遵守有关此类拘留的基本规则。这包括公平审判权，应允许被拘留者在庭审期间对拘留他或她的理由提出异议。来文方认为，“作为西岸的占领国，以色列还必须遵守有关占领的规则。上述规则要求只能出于‘迫切的安全理由’使用行政拘留”(《关于战时保护平民之日内瓦公约》(1949 年)第七十八条)。

11. 据来文方称，2016 年 5 月 8 日，在 Ofer 军事监狱进行了首次司法复审。庭审期间，Nazzal 先生的律师表示，上次对其客户实施行政拘留是在 1988 年，自那时起他从未被传唤参加有关国家安全问题的讯问或调查。他的律师还强调，由于 Nazzal 先生是一名记者兼国际记者网络国家辛迪加的代表，所以需要出席各种活动，并与来自各种不同政治背景的组织和个人会晤。Nazzal 先生的律师辩称，他的客户并未违反身为记者的职责，逮捕他是出于政治动机，将他作为目标是因为他的新闻背景。

12. 来文方表示，作为记者，Nazzal 先生享有见解和表达自由权。来文方还报告说，Nazzal 先生是在前往由波斯尼亚和黑塞哥维那政府组织的一次会议途中被捕的，他原本有可能揭露以色列当局对巴勒斯坦记者的所作所为。

13. 来文方认为，逮捕 Nazzal 先生似乎是以色列当局针对记者开展的一项运动的一部分，旨在让呼吁终止占领和揭发以色列当局对巴勒斯坦人犯下的侵犯人权行为的人们噤声。据来文方称，最近几个月，以色列当局一直在针对巴勒斯坦记者、人权维护者和活跃人士采取行动，并任意发布行政拘留令。

14. 来文方断言，对 Nazzal 先生的拘留构成任意剥夺自由，属工作组在审理案件时适用的第一类和第三类情况。

拘留 Nazzal 先生缺乏法律依据

15. 来文方指出，尽管国际法允许行政拘留，但只能将行政拘留用作预防措施，且必须在“国家安全使得绝对有必要”的情况下依照“正规程序”方可使用（见《关于战时保护平民之日内瓦公约》第四十二和第七十八条以及《公约》第四条）。来文方着重指出，任何时候都不应将行政拘留用作缺乏合作的惩罚或报复。

16. 据来文方称，对 Nazzal 先生予以行政拘留，是因为据称他参加过解放巴勒斯坦人民阵线组织的活动。然而，来文方表示，没有就这一指称向他本人或其律师提供任何证据。来文方认为，缺乏具体证据，而模糊地声称 Nazzal 先生因据称参与上述政治活动而构成国家安全威胁，不能作为发布行政拘留令的有效法律依据。来文方着重指出，根据国际法，行政拘留必须严格地限制在“威胁到国家生命”的“绝对必要”情况下。

17. 来文方坚称，拘留 Nazzal 先生没有任何法律依据，原因有二：

(a) 当局没有提供任何证据，说明为什么 Nazzal 先生是一个安全威胁，也没有对据称他参加过解放巴勒斯坦人民阵线组织的活动的声称进行调查；

(b) Nazzal 先生身为记者的工作性质要求他与各种不同的组织和人接触。因其职业要求而进行的此类接触，不能作为对他实施行政拘留的法律理由。

侵犯公平审判权

18. 据来文方称，Nazzal 先生被剥夺了公平审判权，特别是(a) 依法享有的无罪推定权；(b) 依法享有的尽快由一个独立公正的主管部门或司法机构在公平庭审中对这一问题进行认定的权利；(c) 盘问或请人盘问那些愿意指证他的人的权利。

政府的回应

19. 2017 年 1 月 26 日，工作组根据其正常来文程序将来文方的指控转交以色列政府，请该国政府在 2017 年 3 月 26 日之前提供详细资料，说明 Nazzal 先生的现状并对来文方的指称进行评论。

20. 工作组还请该国政府说明持续拘留 Nazzal 先生的法律依据，以及上述法律依据是否符合以色列在国际人权法之下承担的义务，特别是与该国批准的条约有关的义务。此外，工作组还呼吁该国政府确保 Nazzal 先生的身心健全。工作组感到遗憾的是，没有收到该国政府的答复，该国政府也没有按照工作组工作方法的有关规定请求延期答复。工作组还感到遗憾的是，以色列政府对工作组发出的来文一律不予回复。

来文方提供的进一步信息

21. 2017 年 2 月 21 日，来文方通知工作组，Nazzal 先生在被行政拘留十个月之后获释，没有提出任何罪名或经过任何审判。

22. 工作组表示，尽管当事人已获释，但根据其工作方法第 17 段(a)项，工作组保留根据具体情况就剥夺自由是否具有任意性问题提出意见的权利。在本案中，工作组认为，来文方提出的指控十分严重，因此将着手提出意见。

讨论情况

23. 鉴于政府没有回应，工作组决定根据其工作方法第 15 段提出本意见。

24. 工作组在其判例中确定了处理证据问题的方式。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，就应承担举证责任(见 A/HRC/19/57, 第 68 段)。在本案中，政府决定不对来文方提出的初步证据确凿的可信指控提出异议。

25. 工作组注意到，Nazzal 先生是一名居住在拉马拉的记者。他是 Clacket 媒体总监兼巴勒斯坦记者辛迪加总秘书处成员。据称他于 2016 年 4 月 23 日被捕，并被拘留在 Etzion 拘留中心和西岸的 Ofer 监狱。

26. 对 Nazzal 先生实施行政拘留的法律依据是第 1651 号军事命令。该军事命令授权以色列军事部门出于安全理由(公共安全或区域安全)对平民、特别是巴勒斯坦人发布行政拘留令，拘留时间可延期，每次最长为 6 个月。

27. 尽管 Nazzal 先生是一名平民，但却根据军事法律被军事主管部门逮捕。工作组一贯认为，无论是什么罪名，平民都不应由军事法院审判，因为军事法院不能被视为审理平民的独立公正的法庭。

28. 工作组在涉及这一问题的意见、年度报告和其他文件中，曾参考提交 2006 年人权委员会第六十二届会议(E/CN.4/Sub.2/2005/9)的关于通过军事法庭进行司法裁判问题的报告，其中载有关于通过军事法庭进行司法裁判的原则草案。关于军事法院审判平民的管辖权问题的原则 4 规定，“从原则上讲，军事法庭不应有权审讯平民。国家应在任何情况下确保被指控犯有任何性质的罪行的平民应由非军事法庭审判。”

29. 在最近一份报告中，工作组讨论了军事法庭问题，并规定了军事法庭须遵守的一些最低法律保障(A/HRC/27/48, 第 66-69 段)。

30. 工作组认为，在时间过长的拘留案件中，个人应享有与刑事案件中规定的同样的法律保障，即使根据国内法律这种拘留属于行政拘留。在这方面，工作组回顾，如果处罚因其目的、特点或严重性必须被视为刑事处罚，则适用《公约》第十四条，即使根据国内法本次拘留属于行政拘留。

31. 工作组重申，必须更加重视国际人权法中所载的保护性条款，而不是国际人道主义法中的特别法规定，特别是鉴于巴勒斯坦被占领土已经被军事占领 50 年的情况。

32. 工作组赞同人权事务委员会就有关对巴勒斯坦人实施行政拘留的做法所表达的关切和提出的建议。在 2014 年关于以色列第四次定期报告的结论性意见中，人权事务委员会请该国“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”(见 CCPR/C/ISR/CO/4, 第 10 段)。

33. 工作组没有收到任何信息，说明以色列政府在 Nazzal 先生被拘留期间试图对其提出正式罪名以及不利于他的证据。工作组指出，这不符合以色列政府所肩负的及时、详尽地通知 Nazzal 先生对其提出的指控的性质和原因的义务，有违《公约》第十四条第 3 款(甲)项。

34. 鉴于上述情况，工作组得出结论认为，未遵守《世界人权宣言》和以色列所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 Nazzal 先生的自由具有任意性，属于第三类情况。

35. 工作组注意到，第 1651 号军事命令授权以色列军事指挥官出于安全理由(公共安全或区域安全)对平民发布行政拘留令，每次最长为 6 个月，拘留令可延期。然而在实践中，根据这一命令实施的行政拘留主要针对巴勒斯坦人。

36. 因此，工作组认为，剥夺 Nazzal 先生的自由构成违反《世界人权宣言》第二条和《公约》第二条第 1 款及第二十六条的行为，存在基于民族的歧视，其目的在于或导致无视人权平等。剥夺他的自由具有任意性，属于第五类情况。

37. 工作组铭记以往通过的意见，发现在巴勒斯坦被占领土一贯存在系统性任意拘留行为。因此，工作组请以色列政府采取一切必要措施，遵守上述意见，并确保在其管辖下的所有人享有不被任意剥夺自由的权利。工作组还希望敦促以色列政府正面考虑工作组提出的请求，即对以色列和巴勒斯坦被占领土进行访问，与相关主管部门进行建设性对话，以便制定充分和有效措施，消除当局实施的任意剥夺自由行为，包括在巴勒斯坦被占领土上实施的任意剥夺自由行为。

处理意见

38. 尽管 Nazzal 先生已获释，但根据其工作方法第 17 段(a)项，即使已获释，工作组仍保留就剥夺自由是否具有任意性问题提出意见的权利。鉴于上述情况，工作组提出以下意见：

剥夺 Omar Nazzal 先生的自由违反了《世界人权宣言》第二、第九、第十和第十一条以及《公民权利和政治权利国际公约》第二、第九、第十四和第二十六条，属于第三类和第五类任意剥夺自由。

39. 工作组请以色列政府立即采取必要步骤，对 Nazzal 先生的境况予以补救，使之符合相关国际准则，包括《世界人权宣言》和《公民权利和政治权利公约》规定的准则。

40. 工作组认为，考虑到本案的所有情节，适足的补救办法是根据国际法给予他可强制执行的获得赔偿和其他补偿的权利。

41. 根据其工作方法第 33 段(a)项，工作组将本案转交 1967 年以来巴勒斯坦被占领土人权状况特别报告员，供其采取适当行动。

后续程序

42. 工作组依照其工作方法第 20 段，请来文方和该国政府提供资料，说明就本意见中所提建议采取的后续行动，包括：

- (a) 是否已向 Nazzal 先生提供赔偿或其他补偿；
- (b) 是否调查了侵犯 Nazzal 先生的权利的行为，如果是，调查结果如何；
- (c) 是否已根据本意见修订法律或改变做法，使以色列的法律和做法符合其国际义务；
- (d) 是否为落实本意见采取了其他措施。

43. 工作组请该国政府告知工作组它在落实本意见所提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。

44. 工作组请来文方和该国政府在本意见转交之日起 6 个月内提供上述资料。然而，在本意见的后续行动中若有与案件有关的新情况引起工作组的注意，工作组保留自行采取行动的权利。此类行动使工作组能够通知人权理事会执行建议方面取得的进展以及任何未能采取行动的情况。

45. 工作组回顾，人权理事会鼓励各国与工作组合作，要求各国考虑工作组的意见，必要时采取适当措施对被任意剥夺自由者的情况给予补救，并将采取的措施通知工作组。¹

[2017 年 4 月 26 日通过]

¹ 见人权理事会第 33/30 号决议，第 3 和第 7 段。