



人权理事会
任意拘留问题工作组

任意拘留问题工作组第七十九届会议(2017 年 8 月 21 至 25 日)通过的意见

关于 Ali Abdul Rahman Mahmoud Jaradat 的第 44/2017 号意见(以色列)

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。根据大会第 60/251 号决议和人权理事会第 1/102 号决定,人权理事会接管了人权委员会的任务。人权理事会最近一次在 2016 年 9 月 30 日第 33/30 号决议中将工作组的任期延长三年。
2. 工作组依照其工作方法(A/HRC/33/66),于 2017 年 5 月 10 日向以色列政府提交了关于 Ali Abdul Rahman Mahmoud Jaradat 的来文。该国政府尚未对来文作出答复。该国已加入《公民权利和政治权利国际公约》。
3. 工作组视下列情形下的剥夺自由为任意剥夺自由:
 - (a) 显然提不出任何法律依据证明剥夺自由是正当的(如某人刑期已满或大赦法对其适用,却仍被关押)(第一类);
 - (b) 剥夺自由系因某人行使《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(对缔约国而言)《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接受公正审判权国际标准,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) 剥夺自由违反国际法,因为存在基于出生、国籍、族裔或社会出身、语言、宗教、经济状况、政治或其他见解、性别、性取向、残疾或任何其他状况的歧视,目的在于或可能导致无视人人平等(第五类)。



提交的材料

来文方的来文

4. Ali Abdul Rahman Mahmoud Jaradat 现年 62 岁，是一名巴勒斯坦记者和作家，常年居住在西岸 Al-Bireh 市。Jaradat 先生已婚，有一儿一女和一个外孙。

5. 来文方称，Jaradat 先生多年来一直遭受突击逮捕。他在以色列监狱和拘留中心中一共度过了 14 年，其中 11 年受到行政拘留，没有受到指控和审判。他被行政拘留了大约 139 个月，行政拘留令依据的是一份机密文件，他和他的律师都无法查阅，这严重妨碍了他的律师为他辩护并剥夺了他的公平审判权。

6. Jaradat 先生被行政拘留最长的一次是在 1994 年，被连续行政拘留了 52 个月。Jaradat 先生于 2002 年再次被捕，被连续行政拘留 39 个月。他还多次被短期行政拘留，持续数月。在最近一次遭到逮捕和拘留前，Jaradat 先生于 2008 年被捕，被行政拘留两年。他于 2010 年 3 月 1 日获释。

逮捕和据称的行政拘留

7. 来文方报告说，2016 年 7 月 24 日凌晨 4 点，几十辆军车包围了 Jaradat 先生家。起初，一群以色列占领军突击搜查了邻居家，要求出示身份证；另一群包围了 Jaradat 先生的房子。来文方称，Jaradat 先生的小儿子开门时，吃惊地看到阳台上有占领军的士兵，有的坐着，有的站着。这些士兵随即开始盘问 Jaradat 先生的儿子，问他的姓名、年龄、学习情况，以及有没有向士兵投掷石块和参加示威。他被扣留在屋外，直到盘问结束；士兵们随后进屋搜查。据称，Jaradat 先生和妻子醒来后发现被士兵包围。他们不需要任何解释，他们对这一幕已经习以为常。士兵要求 Jaradat 先生出示身份证，让他带上平时吃的药物，随后将他逮捕。Jaradat 先生向妻子和儿子道了别，但没能向女儿和外孙道别。

8. 来文方称，逮捕 Jaradat 先生依据的是第 1651 号军令第 31 条(拘留以待审讯)，他被立即行政拘留，没有受到指控或审判。据称，他没有受到正规审讯，也没有受到起诉和指控，这违反国际法、相关公约和公平审判保障。来文方称，这还表明，以色列占领军没有像他们声称的那样，出于安全理由，把行政拘留作为最后手段，而是作为针对巴勒斯坦人的惩罚措施。

9. 尽管军事指挥官根据以色列第 1651 号军令下达的行政拘留令经由被行政拘留者法院和被行政拘留者上诉法院(二者均属以色列军事法院体系)复议，并可向以色列高等法院提起上诉，但据称不让 Jaradat 先生的律师查看对其客户不利的任何所谓证据，因此无从对拘留他的行为切实提出异议。

10. 来文方称，不能把行政拘留法院视为独立或公正的机构，因为其中的工作人员都是军事人员，必须服从军纪，并依靠上级获得晋升。此外，军事法院的法官和检察官是以色列军队中同属一个部门的同事，向同一名指挥官报告。

11. 来文方报告说，因此，Jaradat 先生在以色列的军事法院体系中，不具备任何对其拘留有效提出异议的手段。截至来文方提交本来文时，以色列监狱局依据第 1651 号军令第 285 条(行政拘留)，已将 Jaradat 先生拘留在 Ofer 监狱长达 366 天(1 年)。

背景资料

12. 来文方称，行政拘留这一程序使得以色列军方可以根据机密证据无限期关押被拘留者，而不提出指控或让他们接受审判。在被占的巴勒斯坦西岸，以色列军队据称有权根据第 1651 号军令对巴勒斯坦平民发出行政拘留令。第 1651 号军令于 2010 年 5 月 1 日生效，授权军事指挥官对个人实施 6 个月的拘留，并可延长，前提是他们有“合理理由推定拘留是出于地区安全或公共安全的需要”。拘留令常常在到期日或到期日之前被延长。

13. 来文方报告说，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。根据第 1651 号军令对个人进行拘留的理由不明确，因此军事指挥官可自行决定“公共安全”和“地区安全”的含义。

14. 被行政拘留者据称很少得知拘留原因，他们的律师也无从得知。对拘留令的司法复议由军事法官在非公开庭审中进行，法官可维持、取消或缩短拘留令。然而，据称在大多数情况下，行政拘留令均按军事指挥官要求的期限得到确认。尽管被拘留者可在司法复议时对拘留提出上诉，但在实践中，绝大多数上诉被驳回。来文方称，截至 2017 年 2 月，共有 536 人依行政拘留令被羁押。

15. 来文方称，尽管国际人权法允许在紧急情况下有限制地使用行政拘留手段，但当局必须遵守基本的拘留规则，包括进行公平听证，使被拘留者可就自己的被捕原因提出质疑。以色列作为西岸的占领国，还必须遵守占领规则，只能出于“迫切的安全理由”实施行政拘留。

个人情况

16. 来文方称，Jaradat 先生于 2016 年 7 月 24 日被捕，那时他的外孙刚出生，他的被捕更令家人难过。据称，当局出于“安全理由”不许家人探视。自从他第一次被拘留，他的妻子就因“安全理由”被剥夺了探视权；不过，他的子女因母亲无法探视，在未成年时曾在其他囚犯家人的陪同下探视过他。现在，他的子女也被剥夺了探视权，只许每六个月见一次父亲。Jaradat 先生的外孙不得探视，因为占领当局认为他不是一级亲属。

17. 来文方称，Jaradat 先生的健康状况使他无法像以前那样承担拘留条件。他的健康状况据说在上次被捕和拘留期间恶化，他在监狱中接受了心脏直视手术，目前患有高血压和糖尿病。

第三类

18. 来文方提出，Jaradat 先生被监禁的情况构成第三类任意拘留。

19. 来文方称，国际法允许使用行政拘留，但有严格限制：只有在该国的安全使其绝对必要并且符合“正规程序”的情况下，才可以使用行政拘留。

20. 来文方提出，Jaradat 先生被监禁构成任意拘留，原因如下：

(a) 当局若有支持将 Jaradat 先生行政拘留的证据，就会依照军令对他指控并送军事法院审判；决不应该因为没有充分证据支持定罪而使用行政拘留；

(b) 尽管以色列军事指挥官签发的行政拘留令可接受复议并可就其向军事法院提出上诉，但不允许律师查阅针对委托人的“机密情报”，因此复议权只是空谈；

(c) 根据国际法，行政拘留严格限于“危及国家生存”的“绝对必要”情况。很难认为，Jaradat 先生一案满足了这一严格要求，因为以色列检察部门并未提供任何证据，证明拘留他是正当的，而是声称他构成不明安全风险；

(d) 他被任意剥夺了《公约》第十四条保障的公平审判权，包括：

(一) 在未依法证实有罪之前，应被视为无罪；

(二) 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所受指控进行裁定；

(三) 质询或业已质询对他不利的证人。

21. 工作组于 2017 年 8 月 16 日获悉，Jaradat 先生已于 2017 年 7 月 20 日获释。

22. 工作组指出，根据其工作方法第 17(a)段，无论有关人员是否获释，工作组保留逐案就有关剥夺自由是否构成任意剥夺自由提出意见的权利。工作组因而着手审议 Jaradat 先生一案。

政府的回复

23. 2017 年 5 月 10 日，工作组通过常规来文程序，向以色列政府转交了来文方的指控，请该国政府在 2017 年 7 月 10 日之前提供详细资料，说明 Jaradat 先生的目前状况，并对来文方的指控作出评论。

24. 工作组感到遗憾的是，该国政府没有回复，也没有按照工作组的工作方法的规定，请求延长回复期限。

讨论情况

25. 由于政府没有回复，工作组决定依照其工作方法第 15 段提出本意见。

26. 工作组已在判例中确立了处理证据问题的方式。在来文方有初步证据证明缔约国违反国际规定构成任意拘留时，政府如要反驳指控，则应承担举证责任(见 A/HRC/19/57, 第 68 段)。在本案中，政府没有对来文方提出的初步认定可信的指控提出异议。

27. 工作组注意到，来文方提出 Jaradat 先生被逮捕和拘留属于第三类情形，因为没有任何证据支持根据以色列第 1651 号军令实施的行政拘留；当局不准 Jaradat 先生的律师查看任何对他不利的证据，因而使他无法对拘留令提出质疑；对 Jaradat 先生的行政拘留不符合国际法规定必须达到的“威胁国家生存”的“绝对必要”标准；Jaradat 先生受到拘留但未受审判，甚至没有受审的希望。工作组还注意到，以色列政府选择对任何指控不予反驳。

28. 工作组还注意到，以色列军方基于机密情报发出秘密拘留令，Jaradat 先生因此被行政拘留近 12 个月，并在未受指控和审判的情况下于 2017 年 7 月 20 日获释。

29. 在此方面，工作组回顾，人权事务委员会在关于人身自由和安全的第 35(2014)号一般性意见中说，在缔约国不是为进行刑事诉讼而实行行政拘留的情况下，委员会认为，这种拘留有成为任意剥夺自由的严重危险。这种拘留一般就等于任意拘留，因为还会有其他可消除威胁的有效措施，包括刑事司法制度。如

果在非常特殊的情况下，以当前、直接和紧迫威胁为由，对被认为带来这种威胁的人实行拘留，缔约国就有举证责任，证明有关人员确实会造成这种威胁，证明不能通过其他措施消除威胁，而且，随着拘留时间的延长，这种举证责任还会增加。国家还需要证明，拘留时间不会超过绝对必要，可能的总拘留时间是有限度的，在任何情况下都将完全遵守第九条所规定的保障。同时要保证由法院或其他具有同样独立和公正特点的法庭进行及时和定期审查，因为司法机关是这些条件的必要保障；其他必要保障还有获取(最好由被拘留者选择的)独立法律咨询意见，并且让被拘留者了解相关信息，至少是据以做出裁决的证据的实质(第 15 段)。

30. 本案中，以色列政府没有表明国家安全受到“当前、直接和紧迫威胁”，以此作为拘留 Jaradat 先生的正当理由。此外，他持续受到拘留一事，也没有得到及时和定期的审查。实际上，Jaradat 先生于 2016 年 7 月 24 日被捕，尽管近期获释，但仍未正式获知他受到何种指控，以至于被拘留近 12 个月。占领当局发出的行政拘留令没有说明他被捕的原因以及他受到的指控。此外，当局也没有向 Jaradat 先生的律师解释拘留原因，也不允许他查阅发出拘留令所依据的任何证据。

31. 工作组注意到紧急状态在以色列确实存在，但关于这一点，工作组回顾了人权事务委员会 2014 年对以色列第四次定期报告所作的结论性意见，委员会在其中重申了对以色列持续不断的紧急状态的关切，并提醒以色列政府紧急状态措施必须为例外和临时性质，仅限于严格要求的范围。¹ 委员会还在上一个报告周期，于 2010 年向以色列提出同样建议。² 委员会还对经常基于机密证据实施行政拘留的做法保持持续关切。³

32. 工作组回顾指出，《公约》第九条第 2 款规定，任何被逮捕的人，应被迅速告知逮捕理由，并应被迅速告知对他提出的任何指控。后者涉及告知刑事指控，人权事务委员会在第 35 号一般性意见中也是这样表示的，即这项权利“适用于普通刑事诉讼，也适用于军事诉讼或其他旨在给予刑事处罚的特别诉讼”(第 29 段)。本案中，Jaradat 先生被剥夺了这项权利。

33. 工作组还回顾指出，向法院质疑拘留合法性的权利是一项独立人权，对在民主社会中保持合法性具有至关重要的意义。⁴ 这项权利实际上是国际法的强制性规范，适用于所有剥夺自由的形式，⁵ 也适用于所有剥夺自由的情形，不仅适用于出于刑事诉讼目的的拘留，还适用于根据行政法律和其他领域的法律实施拘留的情形，包括军事拘留、安全拘留、反恐措施之下的拘留、非自愿监禁在医疗场所或精神病院、移民拘留、引渡拘留、任意拘留、软禁、单独监禁、拘留流浪者和吸毒成瘾者，以及出于教育目的的拘留儿童。⁶ 此外，这项权利的适用与拘留

¹ 见 CCPR/C/ISR/CO/4, 第 10 段。

² 见 CCPR/C/ISR/CO/3, 第 7 段。

³ 见 CCPR/C/ISR/CO/4, 第 10 段。

⁴ 见 A/HRC/30/37, 第 2 至第 3 段。

⁵ 同上，第 11 段。

⁶ 同上，附件，第 47(a)段。

地点或法律中使用的法学术语无关。基于任何理由的任何形式的剥夺自由行为都必须受到司法部门的有效监督和管控。⁷

34. 本案中，Jaradat 先生的律师无法查阅支持行政拘留的所有文件，实际上无法对 Jaradat 先生持续受到拘留的合法性提出质疑。这明显违反《公约》第九条。

35. 从更广范围讲，本案还引起了依据以色列第 1651 号军令发出的行政拘留令是否符合国际人权法的问题。就此方面，工作组同意人权事务委员会 2014 年所作的声明，即委员会仍然感到关切的是，对巴勒斯坦人的行政拘留仍在继续，在许多案件中拘留令是基于机密证据，并禁止被拘留者接触律师、独立医生和家人。⁸

36. 人权事务委员会建议以色列终止行政拘留和在行政拘留程序中使用机密证据的做法，确保行政拘留令所涉个人立即获刑事起诉或立即获释。⁹

37. 工作组指出，《公约》第九条规定的克减如导致不合理或不必要地剥夺自由，则不能依《公约》第四条而认为是正当的。工作组认为本案即属此类，因为 Jaradat 先生被拘留近一年而不知道拘留的原因，这使他无法对持续居留的合法性提出质疑。以色列政府没有提供任何可能证明拘留合法的理由。因此，工作组得出结论，Jaradat 先生受到逮捕和持续拘留属于第三类情况。

38. 最后，工作组注意到 Jaradat 先生收到的行政拘留令数量众多，且他最近一次被捕属于同一模式。委员会考虑到以色列政府没有作出任何解释，注意到委员会以往受理的大量类似案件体现的这一模式，¹⁰ 并注意到人权事务委员会强调的这些行政拘留令特别用于针对巴勒斯坦人的总体情况，¹¹ 得出的结论是：在本案中巴勒斯坦人 Jaradat 先生遭到逮捕和拘留，属于第五类情况。

39. 工作组注意到巴勒斯坦人因国籍而收到行政拘留令进而遭到逮捕和拘留的案件普遍，因而将本案移交 1967 年以来巴勒斯坦被占领土人权状况特别报告员。

40. 最后，工作组重申，¹² 希望有机会与以色列政府开展建设性合作，以处理工作组对任意剥夺自由问题的严重关切。2017 年 8 月 7 日，工作组向该国政府发出访问请求，希望得到政府的积极回应，作为愿意加强与联合国特别程序合作的标志。

处理意见

41. 尽管 Jaradat 先生已获释，但根据工作方法第 17 段(a)项，即使他已获释，工作组仍保留就剥夺自由是否具有任意性提出意见的权利。鉴于上述情况，工作组提出以下意见：

⁷ 同上，附件，第 47(b)段。

⁸ 见 CCPR/C/ISR/CO/4，第 10 段。

⁹ 同上。

¹⁰ 见第 13/2016 号、第 24/2016 号和第 3/2017 号意见。

¹¹ 见 CCPR/C/ISR/CO/4，第 10 段。

¹² 另见第 3/2017 号和第 31/2017 号意见。

剥夺 Jaradat 先生的自由违反《世界人权宣言》第二、第三、第七和第九条，以及《公民权利和政治权利国际公约》第二、第四、第九和第二十六条，为任意剥夺自由，属第三类和第五类。

42. 基于上述意见，工作组请以色列政府采取必要措施，立即对 Jaradat 先生的情况予以补救，使之符合《世界人权宣言》及《公民权利和政治权利国际公约》等文书关于拘留的国际准则所列标准和原则。

43. 工作组认为，考虑到本案的所有情节，适当的补救办法是根据国际法赋予 Jaradat 先生可强制执行的获得赔偿和其他补偿的权利。

44. 工作组根据其工作方法第 33 段(a)项，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。

后续程序

45. 工作组依照其工作方法第 20 条，请来文方和该国政府向其通报为实施本意见中提出的建议而采取的行动，包括：

- (a) 是否已向 Jaradat 先生作出赔偿或其他补偿；
- (b) 是否已对侵犯 Jaradat 先生权利的行为开展调查；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，使以色列的法律和实践符合其国际义务；
- (d) 是否已采取其他任何行动执行本意见。

46. 请以以色列政府向工作组通报在执行本意见所作建议时可能遇到的任何困难，以及是否需要进一步的技术援助，例如是否需要工作组来访。

47. 工作组请来文方和该国政府在本意见转交之日起六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。工作组可通过此种行动，让人权理事会了解工作组建议的执行进展，以及任何未采取行动的情况。

48. 工作组回顾指出，人权理事会鼓励各国与工作组合作，请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境况予以补救，并将采取的措施通知工作组。¹³

[2017 年 8 月 21 日通过]

¹³ 见人权理事会第 33/30 号决议，第 3 和第 7 段。