

人权理事会
任意拘留问题工作组任意拘留问题工作组第八十一届会议(2018年4月17日至26日)
通过的意见

关于 Salah Hammouri 的第 34/2018 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/36/38), 于 2018 年 1 月 5 日将事关 Salah Hammouri 的来文转交以色列政府。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. 工作组视下列情况为任意剥夺自由:
 - (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、民族血统或社会出身、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. Hammouri 先生是一名巴勒斯坦裔法国国民，目前因一份行政拘留令被以色列拘留。他已婚，育有一名年幼的儿子，他的妻子和儿子住在法国。Hammouri 先生通常住在耶路撒冷 Kafr ‘Aqab 居民区，据报告，他是一名人权维护者。

逮捕和行政拘留

5. 来文方称，据报告，2017 年 8 月 23 日，以色列占领军在一次黎明前突袭中将 Hammouri 先生从 Kafr ‘Aqab 的家中逮捕。他随后被带到 Al-Maskobyeh(俄国大院)审讯中心。

6. 来文方报告说，Hammouri 先生一直被行政拘留。逮捕他的理由是一份秘密档案，他既没有受到指控，也没有受审。据报告，以色列官员表示，Hammouri 先生在耶路撒冷的活动有所升级。但是，他们并没有具体提供任何有关这些活动的细节或逮捕 Hammouri 先生的真正理由。

7. 据报告，Hammouri 先生 2017 年 8 月 29 日收到一份六个月拘留令，拘留结束日期为 2018 年 2 月 22 日。2018 年 2 月 26 日，对他的拘留令进一步延长至 2018 年 6 月 30 日。Hammouri 先生仍被关押在 Naqab 监狱。

8. 据来文方称，Hammouri 先生在获得法律援助方面遇到严重的困难。据报告，他在被逮捕的第一天获准与法律顾问初次见面。但是，自那之后，他在被拘留期间一直难以与自己选择的律师见面，因为据报告，当局为他接触律师设置严重障碍，只允许一名律师探视他。此外，在律师探视他时，以色列当局不允许法国领事馆代表见 Hammouri 先生。

9. 来文方报告说，直到 2017 年 10 月 18 日，即 Hammouri 先生被逮捕近两个月之后，他的家人才获准探视他。自那之后，他的家人获准每个月探视他一次，每次只有 45 分钟，必须遵守非常严格的条件。探视时 Hammouri 先生与其家人被一堵玻璃墙隔开，只能通过电话交流。此外，探视室非常拥挤(一个房间里有超过 10 名被拘留者)，电话被监听，被拘留者没有隐私。

10. 据来文方称，Hammouri 先生的律师要求取消行政拘留令，因为该拘留令没有任何法律依据。他们还要求将其有条件释放，而不是行政拘留。在对延长 Hammouri 先生的拘留令提出上诉被驳回后，他们就 Hammouri 先生的行政拘留向以色列高等法院提出上诉，该上诉也被驳回。

虐待

11. 来文方报告说，据称 Hammouri 先生在不人道的条件下受到审讯，他被安置在隔离房间，无法满足最低的生存需要。据来文方称，以色列占领军以隔离为手段，阻止被拘留者与外界联系。

12. 来文方称，当局试图对 Hammouri 先生施加压力，通过不断延长他最初的拘留期，逼他供认他没有犯的罪行。然而，他拒绝认罪，所以当局在没有指控和审判的情况下对他发布了行政拘留令。

13. 来文方报告说, Hammouri 先生曾遭受所谓的“Bosta”转送(即使用军用车辆在监狱和法院之间将其转移)。他在法院聆讯前一天被转送, 在不人道的拘留条件下在 Ramleh 监狱呆了一晚。他第二天被送到法院, 在聆讯后又被送回 Ramleh 监狱, 又在那里度过一晚, 然后被送回 Naqab 监狱(即总共三天处于转送状态)。此外, 如果对他的聆讯定于星期日或星期四(如对他的最近两次聆讯), 因为周末原因, 他总共有五天处于转送状态, 包括在 Ramleh 监狱度过三晚而非一晚。

14. 来文方称, 对 Hammouri 先生的行政拘留对他和他的家人构成精神折磨。被拘留者在第一份行政拘留令期间被拘留, 不知道是否会获释。据报告, 在大多数情况下, 行政拘留令会延长三次, 有时会更好。来文方强调, 这对被拘留者及其家人构成精神折磨。

拘留条件

15. 据来文方称, Hammouri 先生在被捕 20 天后被转移到 Naqab 监狱。该监狱位于沙漠里, 他一直被关押在那里。据报告, 该地区的囚犯不得不忍受极端的天气条件, 包括夏季的酷热和冬天的严寒。被拘留者没有任何物品帮助他们降温, 保暖也只能靠家人提供的被子。

16. 来文方报告说, Naqab 监狱地处偏远, 离 Hammouri 先生住在耶路撒冷的父母很远。他们去监狱探视儿子的路途要花三小时。

17. 来文方还报告称, Hammouri 先生还没有联系到他的妻子, 因为她被禁止进入该国。所以她无法探视他, 只能通过联系 Hammouri 先生的律师或她的公公婆婆, 才能了解丈夫的情况。这对 Hammouri 先生、他的妻子和年幼的儿子造成巨大打击, 他们的孩子一直要求同他的父亲讲话。来文方指出, 逮捕 Hammouri 先生、禁止他的妻子进入该国、她无法探视丈夫, 以及他获释的不确定性, 使 Hammouri 先生的全家处境痛苦。

18. 据报告, Naqab 监狱囚犯的餐食质量恶劣, 他们也受到虐待。监狱当局只提供质量低劣的餐食, 迫使他们不得不自己购买食材, 自己做饭。此外, 监狱不向囚犯提供衣服或被子, 囚犯的家人必须购买这类必需品。据报告, 囚犯的家人为囚犯送来衣物、被子、鞋(仅一双)和其他基本用品, 囚犯必须购买食品、清洁用品和洗浴用品。

19. 据来文方称, Hammouri 先生无法在狱中完成自己的硕士学位, 因为监狱里禁止接受高等教育。此外, Hammouri 先生自己的工作和他作为人权维护者的工作因为他被捕而停止。

20. 据来文方称, 以色列政府未就本案件提供任何正式声明。但是, 据称以色列政府对法国外交部的一份声明作了答复, 其中称 Hammouri 先生与一个非法组织有联系。

政府的回应

21. 2018 年 1 月 5 日, 工作组根据常规来文程序, 将来文方的指称转交该国政府。工作组请该国政府在 2018 年 3 月 6 日之前提供详细资料, 说明 Hammouri 先生的现状, 并对来文方的指称作出评论。

22. 工作组感到遗憾的是，以色列政府没有作出答复，也没有按照工作组的工作方法的规定，请求延长答复期限。

讨论

23. 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。

24. 工作组已在判例中确立了处理证据问题的方式。来文方提供了违反国际规定构成任意拘留的初步证据后，政府如要反驳指控，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。

25. 工作组注意到，2017 年 8 月 23 日，Hammouri 先生的家受到以色列部队突袭，他随后被捕。据称在他被捕时或刚被捕后，没有人向他出示逮捕证或向他说明逮捕他的理由。工作组指出，政府有机会对来文方的指称作出回应，但没有回应。工作组因此认为，可初步认定《公约》第九条第 2 款遭到违反。

26. 此外，据提交人称，将 Hammouri 先生行政拘留依据的是第 1651 号军令(2009 年)第 31 条(拘留以待审讯)，他被捕后于 2017 年 8 月 29 日被行政拘留。工作组再次指出，政府有机会对来文方的指称作出回应，但没有回应。

27. 工作组曾表示同意¹ 人权事务委员会关于人身自由和安全的第 35 号一般性意见(2014 年)，认为任何此类拘留都具有任意剥夺自由的严重危险，且一般就等同于任意拘留，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。因此，此类行政拘留必须是绝对例外的手段，人权事务委员会在该一般性意见第 15 段中指出：

如果在非常特殊情况下，以当前、直接和紧迫威胁为由，对被认为带来这种威胁的一些人员实行拘留，缔约国就有举证责任，它要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。

28. 工作组注意到，在本案中，Hammouri 先生自 2017 年 8 月 29 日开始被拘留。以色列政府曾有机会向工作组解释 Hammouri 先生被捕时带来了怎样的当前、直接和紧迫的威胁，以及在其拘留至今已近八个月时间内，这种威胁是如何继续存在的，但政府并没有这么做。这是保证遵循《公约》第九条和保证此类行政拘留合法性的强制性要求。因此工作组必须得出结论认为，该威胁不存在，逮捕并随后拘留 Hammouri 先生因此缺乏法律依据，违反了《公约》第九条，并且因此具有任意性，属于第一类情况。

29. 既已确定对 Hammouri 先生的行政拘留并非特殊情况所致，也不存在可证明这一拘留合理性的直接和紧迫的威胁，工作组现在开始讨论《公约》第九条的其他要求是否得到满足。

30. 人权事务委员会还在第 35 号一般性意见第 15 段中指出，这类行政拘留的时间不得超过绝对必要的时间，可能的总拘留时间必须受到限制，并且在任何情况下都应完全遵守《公约》第九条规定的保障。由法院或其他具有同样独立和公

¹ 见第 44/2017 号意见和第 86/2017 号意见。

正特点的法庭进行及时和定期审查，是这些条件的必要保障，如获得最好由被拘留者选择的独立法律咨询，让被拘留者了解至少是据以做出将其拘留裁决的证据的实质。

31. 在本案中，工作组注意到，没有迅速或定期审查继续拘留 Hammouri 先生的情况，以确定是否还需要继续拘留。事实上，Hammouri 先生于 2017 年 8 月 23 日被捕至今，仍未被正式告知是何指控能够将他被拘留 8 个月合法化。此外，他的律师既未得到关于其拘留原因的解释，也没有收到作为对他签发拘留令的依据的任何证据。

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。Hammouri 先生被剥夺了这项权利。工作组还指出，完全遵循第九条第 2 款规定，对于使被拘留者能够行使《公约》第九条第 4 款所设想的质疑拘留合法性的权利至关重要。

33. 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。² 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，³ 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、行政拘留、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、任意逮捕、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。⁴ 这项权利的适用与拘留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。⁵

34. 在本案中，Hammouri 先生的律师无法查阅支持拘留的任何文件，实际上无法对其委托人持续受到行政拘留的合法性提出质疑。这明显违反《公约》第九条第 4 款。

35. 工作组进一步注意到，2018 年 2 月 26 日，行政拘留令被再次延长，而且 Hammouri 先生仍未受到正式指控。工作组重申，在没有对被拘留者提出任何正式指控的情况下，初始行政拘留期过后，拘留当局若要求延长拘留期，进一步拘留所必需的证据门槛也会更高。因此，寻求继续拘留的司法平台有义务根据国际人权法采用更加严格的确认规定形成判决。⁶ 工作组注意到，以色列没有达到这一门槛。

36. 此外，工作组注意到，Hammouri 先生系法国国民，据称他在被拘留的最初几天被剥夺了获得领事协助的权利。工作组指出，以色列政府有机会对来文方的指称作出回应，但没有回应。

² 见 A/HRC/30/37，第 2 至第 3 段。

³ 同上，第 11 段。

⁴ 见《与任何被剥夺自由者向法院提起诉讼的权利有关的补救措施和程序的基本原则和准则》，第 47(a)段。

⁵ 同上，第 47(b)段。

⁶ 见第 5/2010 号意见。

37. 工作组指出，领事协助或领事保护是确保个人在外国被逮捕和拘留的情况下国际标准得到遵守的重要保障。它为被拘留者以及国籍与被拘留者相同的领事官员提供某些领事权利，其中包括与被拘留的国民自由联系的权利或被告知被拘留国民的情况的权利。这些权利载于《囚犯待遇最低限度标准规则》（《纳尔逊·曼德拉规则》）第 62 条第(1)款和《保护所有遭受任何形式拘留或监禁的人的原则》第 16 条第(2)款。

38. 在本案中，法国政府明确声明了与 Hammouri 先生相关的领事援助权，⁷ 因此，以色列剥夺这一权利构成对国际法的进一步违反。

39. 工作组再一次注意到以色列的长期持续紧急状态。⁸ 在这方面，工作组回顾了 2014 年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，其中委员会重申了对以色列持续的紧急状态的关切，并提醒了该国政府，紧急状态措施必须为例外和临时性质并仅限于严格需要的范围(见 CCPR/C/ISR/CO/4, 第 10 段)。委员会还在 2010 年上一个报告周期期间向以色列提出了同样的建议(见 CCPR/C/ISR/CO/3, 第 7 段)。

40. 另外，从更广范围讲，本案再一次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。在这方面，工作组已经表示，⁹ 并再次重申其同意人权事务委员会 2014 年的结论性意见，人权事务委员会在其中对以下问题表示关切：继续对巴勒斯坦人进行行政拘留的做法；在许多情况下，拘留令以秘密证据为依据；以及剥夺个人与律师、独立医生和家人联系的权利。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秘密证据的做法，确保行政拘留令所涉个人立即获刑事起诉或立即获释(见 CCPR/C/ISR/CO/4, 第 10 段)。

41. 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。人权事务委员会在上述一般性意见中明确指出：“在武装冲突或其他社会紧急状态下减损第九条所规定普通程序的缔约国必须确保，这种减损不超过实际情况的紧迫需要所严格要求的程度。”

42. 工作组认为，在本案中，以色列政府没有解释为什么对 Hammouri 先生的拘留是实际情况的紧迫需要。Hammouri 先生被拘留约 8 个月，一直不知道自己被拘留的原因，因此也无法质疑自己被持续拘留的合法性。此外，以色列政府没有提供任何可能证明拘留合法的理由。因此，工作组得出结论认为，将 Hammouri 先生逮捕和持续拘留的做法具有任意性，属于第三类情况。

43. 最后，工作组注意到，工作组关于在以色列的巴勒斯坦人被持续行政拘留的判例越来越多，还注意到本案也是类似情况。鉴于以色列政府没有作出任何解释，并注意到工作组过去收到的若干类似事实的案件显示出的模式，¹⁰ 还注意

⁷ 例如，见“Israël — Situation de Salah Hamouri” (25 October 2017)，可查阅：www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/israel-territoires-palestiniens/relations-bilaterales/evenements/article/israel-situation-de-salah-hamouri-25-10-17。

⁸ 见第 44/2017 号和第 86/2017 号意见。

⁹ 见第 44/2017 号意见和第 86/2017 号意见。

¹⁰ 见第 13/2016 号、第 24/2016 号、第 3/2017 号、第 44/2017 号和第 86/2017 号意见。

到(正如人权事务委员会强调的那样),在这些案件中,尤其是巴勒斯坦人被实行政拘留令(见 CCPR/C/ISR/CO/4, 第 10 段),工作组认为,对巴勒斯坦人 Hammouri 先生的逮捕和拘留具有任意性,也属于第五类情况。

44. 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的模式,将本案转交 1967 年以来被占领的巴勒斯坦领土人权状况特别报告员,供其采取适当行动。

45. 工作组重申,希望有机会与以色列政府进行建设性合作,以处理工作组对任意剥夺自由问题的严重关切。¹¹ 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

鉴于上述情况,工作组提出以下意见:

剥夺 Salah Hammouri 先生自由的行为违反了《世界人权宣言》第三条、第八条和第九条以及《公民权利和政治权利国际公约》第九条和第二十六条,具有任意性,属于第一类、第三类和第五类。

46. 工作组请以色列政府立即采取必要步骤,对 Hammouri 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。

47. 工作组认为,考虑到该案的所有情况,适当补救办法是立即释放 Hammouri 先生,并依照国际法赋予他可强制执行的赔偿及其他补偿权。

48. 工作组促请该国政府对任意剥夺 Hammouri 先生自由的有关情况进行全面独立调查并对侵害他的权利的责任人采取适当措施。

49. 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

50. 依照工作方法第 20 条,工作组请来文方和该国政府向其通报为落实本意见中提出的建议而采取的一切措施,尤其是向其通报:

- (a) Hammouri 先生是否获释,以及如果获释,获释的日期;
- (b) 是否已向 Hammouri 先生提供赔偿或其他补偿;
- (c) 是否已对侵犯 Hammouri 先生权利的行为开展调查;如果是,调查结果如何;
- (d) 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;
- (e) 是否为落实本意见采取了其他措施。

¹¹ 见第 3/2017 号、第 31/2017 号、第 44/2017 号和第 86/2017 号意见。

51. 请该国政府告知工作组在执行本意见中提出的建议时可能遇到的困难，以及是否需要进一步的技术援助，例如是否需要工作组进行访问。
52. 工作组请来文方和该国政府在传达本意见后六个月内向其提供要求的信息。不过，如果工作组注意到有任何关于该案件的令人不安的信息，工作组保留采取后续行动的权利。此类行动使工作组能够通知人权理事会在执行建议方面取得的进展，以及任何未能采取行动的情况。
53. 政府应通过所有可用手段向所有利益攸关方传播本意见。
54. 工作组回顾，人权理事会鼓励所有国家与工作组合作，请所有国家考虑工作组的意见，必要时采取适当步骤，对被任意剥夺自由者的境况予以补救，并向工作组通报所采取的步骤。¹²

[2018年4月25日通过]

¹² 见人权理事会第33/30号决议，第3和第7段。