



禁止酷刑和其他残忍、不人道  
或有辱人格的待遇或处罚公约

Distr.  
GENERAL

CAT/C/ISR/CO/4  
23 June 2009

CHINESE  
Original: ENGLISH

禁止酷刑委员会  
第四十二届会议

2009年4月27日至5月15日，日内瓦

审议缔约国根据《公约》第19条提交的报告

禁止酷刑委员会的结论性意见

以色列

1. 委员会在2009年5月5日和6日举行的第878和881次会议(CAT/C/SR.878和881)上审议了以色列的第四次定期报告(CAT/C/ISR/4)，并在第893次会议(CAT/C/SR.893)上通过了以下结论性意见。

A. 导言

2. 委员会欢迎以色列提交第四次定期报告，该份报告与委员会的报告准则相符。

3. 委员会赞赏缔约国对其问题清单作出广泛的书面答复(CAT/C/ISR/Q/4和Add.1)，提供了重要的额外资料，并对审议报告期间提出的大量问题和表示关注的事项作出口头答复。委员会还赞赏缔约国派出专家代表团和进行公开全面的对话。

B. 积极方面

4. 委员会欢迎自对上次定期报告(CAT/C/54/Add.1)的审议以来缔约国批准了下列文书：

GE. 09-43164 (C)

210709 220709

- (a) 《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》；
- (b) 《儿童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》。

5. 委员会赞赏地注意到以色列最高法院就 Yisacharov 诉首席军事检查官以及其他等人，C.A.5121/98 案件的裁决，这些裁决呼吁排除非法取得或侵犯被告享有公平程序权利得到的供词或证据；以及医生促进人权协会以及其他等人诉公共安全部长，HCJ4634/04 一案的裁决，宣布以色列国应该为以色列监狱里监禁的每一位犯人提供一张床，把这作为体面地生活的一个基本条件。

6. 委员会还赞赏地注意到颁布了“以色列安全机构第 5762-2002 号法”，对该机构的任务授权、范围和职能作出规定，使其活动正规化，受到部长委员会和其他正式机构的监督，并向其报告。

7. 委员会欢迎指定以色列狱政部作为负责以色列许多拘留设施的管理当局，其中一些拘留设施以前由军队和警察控制。

8. 此外，委员会还欢迎缔约国确认在为安保、警察和军事官员设置的课程中开展有关《公约》和禁止酷刑的培训，包括有关最高法院 1999 年关于禁止酷刑的裁决，申明“这些禁止规定是‘绝对的’。没有例外情况，没有平衡的余地。”

9. 委员会再次赞赏地注意到，在以色列和被占领的巴勒斯坦领土就诸如酷刑和虐待被拘留者等敏感事项展开公众辩论，欢迎缔约国在非政府组织向委员会提供有关报告和资料方面与之合作，鼓励缔约国在监督和执行有关《公约》条款方面进一步加强与非政府组织的合作。在这一点上，委员会还赞赏地注意到，被拘留者一旦向最高法院要求复议，便立即进行司法审核，还注意到非政府组织在协调和提出这类上诉中的作用。

### C. 妨碍执行《公约》规定的因素和困难

10. 委员会充分认识到以色列特别是在被占领的巴勒斯坦领土上面临着动荡局面，重申理解缔约国正当的安全关注以及保护其公民和管辖内所有人士的义务或对暴力事实上进行控制。但委员会回顾《公约》第 2 条第 2 款所载禁止酷刑的绝对性质，指出“任何特殊情况……均不得援引为施行酷刑的理由。”

11. 委员会注意到，缔约国仍然认为《公约》不适用于西岸或加沙地带，表示除其他外这一立场特别源于包含《公约》最初起草历史的长期法律考虑以及以色列最后一次出席委员会会议以来实际发展变化，包括 2005 年以色列部队撤出加沙地带、解除其军事政府和从加沙撤离 8,500 多位平民。此外，委员会还注意到缔约国的论点，认为‘武装冲突法’是特别法法律制度，顺序优先。但委员会回顾其第 2 号一般性意见(2007 年)，认为缔约国在其管辖的任何领土上防止酷刑或虐待行为的义务，必须解释为何适用于保护在缔约国法律上或事实上控制之下的任何人，不论是公民还是非公民，不得有任何歧视。委员会还注意到，(a) 缔约国及其人员一再进入西岸和加沙，并对这两个地区实行控制；(b) 正如缔约国代表在与委员会对话期间所承认的，该地区由于安全原因被拘押者许多是被关押在以色列国边界内的监狱；及(c) 以色列承认对以色列定居者在领土内针对巴勒斯坦人的暴力事件持有“充分管辖权”。因此，在许多方面，缔约国都对被占领的巴勒斯坦领土实行控制和管辖。此外，委员会赞赏地注意到，缔约国确认，“以色列公职人员以公务身份在以色列领土内外行使职权时犯下非法行为应受以色列刑事司法管辖。”关于特别法的论点，委员会回顾，委员会认为，根据《公约》第 1 条以及第 16 条第 2 款，其各项条款的适用不妨碍任何其他国际文书的规定。此外，委员会认为，正如国际法院在其咨询意见中指出的那样，包括《公约》在内的缔约国批准的国际人权条约在被占领的巴勒斯坦领土适用。<sup>1</sup>

12. 无论如何，委员会指出，缔约国承认其在西岸和加沙的行动应该受到调查。委员会还注意到，缔约国对委员会在书面问题清单和口头讨论中就西岸和加沙提出的诸多问题作出答复和详细解释。

#### D. 主要关注问题和建议

##### 酷刑的定义

13. 委员会注意到缔约国关于以色列法律规定所有酷刑行为均为犯罪行为的解释，但重申其在以往结论性意见中对以色列国内立法尚未纳入《公约》第 1 条所定义的酷刑罪表示关注。

---

<sup>1</sup> 国际法院，在被占领巴勒斯坦领土修建隔离墙的法律后果，2004 年 7 月 9 日咨询意见。

委员会重申其以往建议，认为应按《公约》第 1 条对酷刑罪的定义将其纳入以色列国内立法。

#### “必要性”辩解

14. 尽管缔约国保证在最高法院关于反对以色列境内的酷刑公共委员会诉以色列国，H.C.J 5100/94 中裁定禁止使用“残忍或不人道的方法”是绝对的，并声明“必要性辩解”并非授权审讯人员使用武力办法，委员会仍然感到关切的是，“必要性辩解”例外情况在“定时炸弹”案件中也许依然出现，例如对恐怖嫌疑分子或否则不会招出可能发生恐怖袭击情况的人进行审讯。委员会还关切地注意到，根据以色列安全机构(ISA)法 5762-2002 第 18 节，“以色列安全机构雇员(……)不应对在其职能范围内和履行职能期间真诚的和合理的行为或不行为承担刑事或民事责任”。尽管缔约国报告尚未在任何案件中适用第 18 节，委员会感到关切的是，以色列安全机构审讯人员如果采用必要性的辩解论点，则会对在“定时炸弹”案件中使用肉体折磨不负刑事责任。根据 2002 年 7 月发表的正式数据，自 1999 年 9 月以来，已按“定时炸弹”例外情况对 90 名巴勒斯坦被拘押者进行审问。

委员会重申其以往建议，认为缔约国应完全取消把必要性作为酷刑罪的可能理由。委员会要求缔约国提供有关 2002 年以来讯问“定时炸弹”巴勒斯坦被拘押者数量的详细资料。

#### 被拘留者的基本保障

15. 委员会感到关切的是，尽管《刑事诉讼法》和《监狱条例》对被拘留者有权迅速会见律师的条件作出规定，但如果这样做会使调查处于危险、妨碍披露证据或阻挠逮捕其他嫌疑人，经书面请求则可被拖延，而且与安全相关的犯法行为或恐怖主义指控还允许进一步延误。尽管法律规定了保障，以色列最高法院在 2006 年就 Yisacharov 诉首席军事检察官以及其他 C.A.5121/98 一案的裁决也再次申明这些保障，但对于普通案件而言，却不断有人声称对因安全原因而被拘留的人没有充分的法律保障。委员会还关切地注意到，2006 年《刑事诉讼法》规定安全犯罪嫌疑人被带见法官之前的拘禁可达到 96 小时——虽然缔约国声称大部分

案件是在 14 小时之内被带见法官的——以及在没有任何律师情况下的拘禁可达 21 天——而缔约国则声称“很少达到”10 天以上。

委员会呼吁以色列审查其立法和政策，以确保所有被拘留者都能毫无例外地被迅速带见法官，并立即获得聘请律师的机会。委员会还强调，被拘留者应迅速获得聘请律师、独立的医生和见到家人的机会，这些都是保护嫌疑人的重要手段，为防止被拘留者受到酷刑和虐待的额外保障，应保证向因安全犯罪而被指控的人提供。

16. 委员会赞赏缔约国在 2002 年通过《刑事诉讼程序(讯问嫌疑人)法》，该项法律要求用摄象机录下对嫌疑人讯问的所有阶段，但委员会关切地注意到，在 2008 年对这项法律的修正对讯问被指控安全罪行的被拘押者免除了这项要求。缔约国用预算有限来为此辩解，指出对于涉及安全问题的嫌疑人免除这项要求只适用到 2010 年 12 月。

对讯问进行录象是保护被拘押者以及有关执法人员的重要进步。因此缔约国应作为优先事项扩展对被指控犯有安全罪行的被拘押者面谈进行录象的法律要求，把这作为防止酷刑和虐待的进一步措施。

### 行政拘留和隔离监禁

17. 委员会对行政拘留与《公约》第 16 条的规定不符表示关注，因为除其他原因外，“旷日持久”地采用行政拘留，从而剥夺了被拘留者的基本保障，包括对拘留所依据的证据提出质疑的权利。由于不需要逮捕令，被拘留者事实上可被长期单独拘禁，并可延长拘留期限。尽管缔约国解释说，在普通刑事诉讼中，由于保密而无法提呈证据时才例外采用这种做法，但委员会对自缔约国上次定期报告后行政拘留人数大量上升表示遗憾。缔约国指出，根据以色列安全立法的规定，被行政拘留的有 530 名巴勒斯坦人，但根据非政府的资料来源，人数多达 700 名。委员会还关切地注意到，在 2008 年 8 月修订的第 5762-2002 号《非法战斗人员法》允许将非以色列公民的拘禁列为“非法战斗人员”一类，被说成是“据信直接或间接参与敌视以色列活动的战斗人员”，在没有任何司法审查的情况下，拘禁期限可达 14 天。根据这项法律发出的拘留令可无限期延长；被拘留者或其律

师都无法看到证据，尽管被拘留者有权向最高法院提出诉请，但据报告，对他们的指控是保密的。缔约国报告，目前根据这项法律有 12 人被拘禁。

缔约国应该作为优先事项审查其立法和政策，确保在西岸和加沙地带的所有拘留，特别是行政拘留，都与《公约》第 16 条相符。

18. 委员会对在反恐的同时增进和保护人权和基本自由问题特别报告员收到有关监狱当局把隔离监禁作为鼓励少年供认或惩罚违反狱规办法的报告十分关注。有人指称，因安全原因被拘押者被监禁在三到六平方米没有窗户或阳光或新鲜空气的审问设施里。

委员会再次呼吁以色列审查其立法和政策，确保所有被拘押者毫无例外地被迅速带见法官，并迅速获得与律师联系的机会。缔约国应修订目前立法，根据最低国际标准，保证单独监禁仍然是有时间限制的例外措施。

#### 指控以色列讯问人员酷刑和虐待

19. 委员会对大量不断持续指控以色列安全官员采用以色列最高法院 1999 年 9 月裁决所禁止的方法十分关注，在讯问前、讯问期间以及之后都在采用这些办法。据缔约国报告，申诉调查员针对以色列安全机构讯问人员在 2006 年开展了 67 项调查，在 2007 年进行了 47 项调查，但均未提出刑事指控。

缔约国应该确保在任何情况下都不使用有违《公约》的讯问方法。缔约国还应确保迅速和有效地对所有有关酷刑和虐待的指控进行调查，对犯罪人提起公诉，并酌情实行适当惩罚。委员会重申，按照《公约》的规定，“任何特殊情况”，不论为安全原因或战争状态或对国内安全造成威胁，均不得援引为施行酷刑的理由。缔约国应该加强对安全官员的人权教育和培训活动，包括有关禁止酷刑和虐待的培训。

#### 申诉和独立调查的需要

20. 委员会注意到，对以色列警察在 2007 年不当使用武力的 1,185 项申诉进行的调查中，有 82 项启动了刑事诉讼程序。缔约国指出，调查这类申诉十分困难，认为在必要案件中警察有权适当使用武力。

委员会要求提供资料，说明最后为被告定罪和施加惩罚的刑事诉讼数量。

21. 委员会注意到，缔约国的澄清指出，“申诉检查专员审查了有关使用所谓不许使用的讯问办法的各项申诉”，但感到关注的是，申诉检查专员在 2001 至 2008 年期间收到 600 多项有关以色列安全机构讯问人员虐待的申诉，但没有一项最后予以刑事调查。尽管申诉检查专员是在总检察长的监督之下，但他也是以色列安全机构雇员。委员会指出，根据在反恐的同时增进和保护人权和基本自由特别报告员收到的资料，以色列安全总局检查专员在 2002 至 2007 年期间对 550 宗酷刑指控进行了审查，只有 4 宗最后采取纪律措施，没有一件予以起诉。缔约国代表解释说，这是因为缺乏应该追究和可证实这些申诉的证据，而且提出这些指控的人参与提出虚假信息“运动”，委员会从非政府组织获悉，提出申诉的数量下降，据说是由于没有起诉而感到徒劳无益和感到事实上有罪不罚。

**缔约国应正式调查所有有关酷刑和虐待的指控，在以色列安全机构外建立完全独立和公正的机制。**

#### 不驱回和酷刑危险

22. 委员会意识到以色列在其领土上接收了越来越多的寻求庇护者和难民这一事实。虽然高等法院确认《公约》第 3 条的不驱逐原则为具有法律效力的原则，委员会感到遗憾的是，这项原则尚未正式纳入国内法、政策、做法和程序。缔约国提交的答复均只提到其根据 1951 年《关于难民地位的公约》及其 1967 年《议定书》的义务，根本不提及其《公约》的特别义务。

**应把不驱逐原则纳入缔约国国内立法，使庇护程序包括根据《公约》第 3 条对每一个案的案情进行彻底审查。还应建立充分的机制，复查驱逐某人的裁决。**

23. 委员会关切地注意到，根据以色列议会一读在 2008 年 5 月 19 日通过的《1954 年渗透以色列法(管辖权和重刑罪)法案》修正草案第 1 条，所有非法进入以色列的人都自动被视为对以色列的安全构成威胁，划归“渗透者”类，从而受这项法律的制约。委员会感到关注的是，这项法律草案的第 11 条允许以色列国防军 (IDF) 官员在 72 小时之内命令“渗透者”返回来源国或地区，没有任何例外、程序或保障。委员会认为，这一程序没有考虑到不驱逐原则的规定，不符合缔约国根

据《公约》第 3 条所应承担的义务。以色列政府报告在 2008 年期间有 6,900 名“渗透者”。

委员会指出，如果通过《渗透以色列法》修正草案，将违反《公约》第 3 条。委员会强烈建议使这项法律草案与《公约》相符，至少应增加一项条款确保审查存在酷刑危险实质性的原因。应确保对从事移民工作的官员进行适当培训，并监测和审查这些官员的决定，确保不违反第 3 条。

24. 委员会关切地注意到，根据以色列国防军 1/3,000 号令规定的“协调立即返回程序”，以色列国防军边防兵——缔约国没有声明已对其进行《公约》法律义务的培训——授权执行即决驱逐，没有任何根据《公约》第 3 条防止驱逐的程序保障。

委员会指出，对每一项案件而言，无论缔约国和接收国之间是否签有正式重新接纳协定或外交保障，都有必要获得这类保障。

#### 禁止非法或强迫取得的证据

25. 委员会欢迎最高法院对 Prv.Yisascharov 诉首席军事检察官和其他人，C.A.5121/98 案的裁决，该项裁决规定了排除非法取得证据的原则，但委员会注意到是否采用这类证据是由法官斟酌决定的。

缔约国应根据《公约》第 15 条通过法律禁止在针对受害者的诉讼中把酷刑逼供下取得的供词作为证据。

#### 拘留设施 1391

26. 尽管缔约国提供资料说明 2006 年以来没有使用被称为“设施 1391”的以色列国防军秘密拘留审问设施来拘禁或审问安全嫌疑犯，但委员会关切地注意到，向最高法院提交的审查该设施的一些诉求被驳回，最高法院认为，以色列当局不对指控该设施内酷刑和虐待以及恶劣的拘留条件进行调查的行为是合理的。

缔约国应当确保今后无人被关押在受其控制的任何秘密拘留设施，因为秘密拘留中心本身就违反《公约》。缔约国应当对是否存在任何其它此种拘留设施以及在哪个机构下设立这类设施进行调查，并公布情况。缔约国应当确保对设施 1391 内被拘留者遭受酷刑和虐待的所有指控进行公正的调查，并公布调查结果，使所有对违反《公约》负有责任的行为人被绳之以法。

### 少年被拘留者

27. 委员会注意到缔约国关于正在采取几项措施确保儿童权利的论点，包括拟订关于设立新的青年法院的法律草案，但委员会仍然感到关注的是，在以色列对儿童的不同定义——18岁为法律年龄——而在被占领的巴勒斯坦领土——法律年龄却为16岁。委员会注意到缔约国关于在以色列国监禁的18岁以下的巴勒斯坦少年被作为未成年人对待的解释，但对民间社会团体关于巴勒斯坦未成年人在没有律师或家人的情况下被拘留和讯问以及据称为了获取供词而遭受违反《公约》的行为的报告表示深为关注。委员会还对每年大约700名巴勒斯坦儿童根据军事命令受到指控以及被以色列军事法庭提起公诉和95%的这类案件依赖供词作为证据予以定罪的指控十分关注。

**应修正第132号军事令，确保按照国际标准将未成年人定义为18岁。**

28. 委员会还关切地注意到，除一所监狱外，其他所有拘留巴勒斯坦少年的监狱都位于以色列，这妨碍着被监禁者接受家人探视，不仅由于距离问题，也因为安全原因有些亲属无法获得必要许可证件，根据缔约国以及更经常来自非政府来源的报告，在80,000案件中有1,500件属于如此情况。

缔约国应该确保在讯问之前以及讯问期间，为少年被拘留者提供基本保障，包括从被拘留开始立即获得聘请独立律师和独立医生以及与家人见面的机会。此外，缔约国还应确保不仅只依据供词来裁决少年案件，并把设立青年法庭作为优先事项。此外，还应竭尽全力协助家人探访少年被拘留者，包括扩大亲属移徙自由的权利。

### 在军事行动期间使用武力或暴力问题

29. 尽管据报对以色列南部平民持续的火箭狂滥攻击引起以色列对加沙地带 Hamas 发起“铸铅”行动(“Cast Lead”)行使其捍卫本国人口的权利，但委员会感到关注的是，缔约国没有采取足够措施保护加沙地带平民人口和防止由于以色列军事行动造成对包括未成年人在内的数以百计的巴勒斯坦平民死亡造成伤害。联合国九名专家的一份报告描述了包括医务人员在内的平民——据称有16人殉职，25人受伤。以色列调查人员证实，由于以色列的武器含有磷，尽管据报这种武器原本是要在加沙制造烟幕或揭开隧道入口，但对平民产生严重影响。虽然缔约国

辩称这种武器不为国际人道主义法所禁止，并非针对人员，但委员会对在人口密集地区使用这种武器及其所造成的巨痛和伤害，包括据报无法在加沙得到适当治疗而造成人员死亡感到关注，由于一些原因，包括对所使用武器缺乏适当知识以及被用作总部、指挥中心和哈马斯攻击的躲避地点而无法提供治疗服务。

缔约国应该进行独立调查，确保迅速、独立和充分调查国家和非国家当局对平民有害影响的责任，并将调查结果公布。

30. 委员会收到报告说对加沙地带实行的“封锁”，特别是2007年7月以来情况恶化，在最近的冲突之前、期间以及之后都妨碍了人道主义援助的分发，限制了居民的其他人权，不论是青年人或成年人自由行动的权利。

缔约国应该加强努力，确保人道主义援助的提供，以减轻加沙居民由于实施限制而造成痛苦。

31. 尽管缔约国有正当的安全考虑，但委员会感到严重关注的是，非政府来源就检查站侮辱人格的待遇、包括对具有迫切医疗需要的人不当的拖延和拒绝进入，向委员会提出许多指控。

缔约国应该确保按照《公约》来实施这类安全控制。在这方面，缔约国应该提供充分和适当的人员培训，避免给旅行通过检查站的人员造成不必要的压力。缔约国应该考虑作为安全措施为声称遭遇不正当威胁或不当行为的人设立紧急申诉机制。此外，还应作为紧急事项考虑提供紧急医疗人员协助有此需要的人。

#### 定居者暴力问题

32. 委员会饶有兴趣地注意到，缔约国承认对西岸针对巴勒斯坦人的定居者暴力案件“以色列具有充分的管辖权”。委员会对提供统计数据说明刑事性强制执行下列事项表示赞赏：妨害治安行为、土地争端和涉及以色列人的执法事件的总体增长，包括调查和起诉以及限制可能威胁巴勒斯坦人生命和安全的以色列定居者移徙的行政措施。委员会赞赏设立特别部间委员会处理这类案件和协调以色列国防军、警察、国家检察官办公室和以色列安全机构，委员会对这类暴力行为，特别是暴力行为数量增加表示关注。

同缔约国管辖的其他问题一样，应对以色列定居者虐待的指控立即和公正地进行调查，对负有责任的人提起公诉，如果认定有罪，应予适当惩罚。

### 拆毁住房

33. 委员会确认缔约国拥有按照国际人道主义法拆毁可能认为是正当军事目标结构的权利，但对缔约国不顾其 2005 年停止这一做法的决定恢复其在东耶路撒冷和加沙地带纯粹“惩罚性”拆毁住房的政策感到遗憾。

缔约国应停止其违反《公约》第 16 条拆毁住房的政策。

### 指控巴勒斯坦部队酷刑和虐待

34. 根据委员会收到的报告，哈马斯加沙保安部队和西岸法塔赫当局都对政治对手进行任意逮捕、劫持和非法拘禁，拒绝他们见律师，使被拘留者遭受酷刑和虐待行为。据报告，除其他外，尤其拒绝被拘留者享有基本的公平审判权和获得立即而有效调查的权利。此外，据报告，在“铸铅行动”期间以及这项行动之后，加沙的哈马斯部队针对法塔赫保安官员或怀疑与以色列部队协作的人执行包括蓄意伤害身体和法外残杀等类事件有所增多。

西岸的巴勒斯坦当局应该立即采取措施，对其管辖下的对这类不当行为负有责任的人进行调查、起诉和适当惩罚。此外，加沙地带的哈马斯当局应该立即采取措施，结束其劫持、蓄意非法杀害、酷刑和非法拘禁活动，并惩处那些对此负有责任的人。创建一个独立、公正和非党派专家委员会来调查这些不当行为，应被作为优先事项予以关注。

35. 委员会鼓励缔约国批准《公约任择议定书》。

36. 委员会还鼓励缔约国考虑作出《公约》第 21 条和第 22 条所规定的声明，从而确认委员会接受和审议国家间和个人来文的权限。

37. 委员会鼓励缔约国撤回其禁止第 20 条询问的声明。

38. 委员会请缔约国批准《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》、《残疾人权利公约》和《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》。

39. 委员会鼓励缔约国通过官方网站、传媒和非政府组织，以适当的语言广为宣传以色列提交委员会的各份报告和对问题清单的答复以及结论和建议。

40. 委员会请缔约国在一年之内提供资料阐明缔约国应上文第 15、19、20、24 和 33 段所载委员会的建议作出的答复。

41. 请缔约国在 2013 年 5 月 15 日提交其第五次定期报告。

-- -- -- -- --