



人权理事会
普遍定期审议工作组
第三届会议
2008年12月1日至15日，日内瓦

根据人权理事会第5/1号决议附件
第15(a)段提交的国家报告 *

以色列

* 本文件在送交联合国翻译部门前未经编辑。

一、 导言与方法

1. 为此次审议提交的以色列国家报告是按照基于人权理事会 2007 年 1 月 18 日第 5/1 号决议的《路线图要点》所定原则以及 A/HRC/6/L.24 号文件所载《编写普遍定期审议资料的一般准则》编写的。本报告根据联合国大会 2006 年 3 月 15 日关于设立人权理事会的第 60/251 号决议提交，因此本报告应视为向其他联合国人权机制所递交的现有报告的补充。报告编写过程中广泛征询了有关部委的意见。

2. 以色列坚定地致力于增进和保护人权，它于 1991 年就完成了批准所有联合国核心人权文书的任务。加入各种人权条约反映了以色列对人权原则的承诺。这些原则不仅已载入现有法律，还发展出一整套有关保护人权和自由的判例。

二、 标准和体制框架

A. 宪法方面

3. 以色列实行立法(议会)、行政(政府)和司法三权分立的议会民主制度。它没有正式的宪法，而是颁布一系列的基本法来处理宪政体制的各个方面，并载入了基本人权。其中最重要的、也是可以视作“形成中的宪法”的是同在 1992 年通过的《基本法：人的尊严与自由》和《基本法：职业自由》。

B. 立法：以色列议会

4. 以色列议会是国家的立法部门。其主要职能是立法、监督政府的工作、任命总统和国家总审计长，是民众和国家机构之间的桥梁。以色列议会在人权领域发挥日益重要的作用，这不仅是通过立法，而且还通过监督政府活动、在各委员会开展辩论。例如，议会的宪法、法律及司法委员会就敏感的人权和安全问题举行了广泛的讨论，要求政府各部门的成员包括军方代表出席，解释一些反恐措施和安全考虑是否与人权并行不悖。

5. 人权因素是起草新的法案过程中所考虑的一项内容，并且在整个立法过程中，都要由向政府提供咨询意见的外部机构以及行政部门审查法案内容是否符合包括国际标准在内的人权标准。

6. 以色列保护犯罪受害者权利的一项重要立法是 2001 年的《犯罪受害者权利法》。该法的宗旨是保护他们的个人尊严，同时也不损害疑犯、被告和刑犯的任何法定权利。该法律规定法庭和当局应采取一切必要措施保护犯罪受害者的权利。根据该法，犯罪受害者享有如下权利：受保护权、了解刑事诉讼程序的权利、了解有关监禁或其他拘押方法的权利以及其他相关的重要权利。为了确保有效行使该法所定权利，国家和区检察院设有支助部门，负责向受害者传递国家和区检察院的信息，指导并协助雇员贯彻《犯罪受害者权利法》并履行与此有关的其他职能。

7. 2007 年 5 月 15 日，以色列议会颁布了《刑事诉讼法(第 51 号修正案)》(2007 年)，在以色列刑法中接受了“滥用程序”的法律概念。实际上最高法院在过去几个判例中已经承认了这一概念，即：如因行政当局某种错误而造成诉讼程序中出现失误，而采用这种程序有可能损害被告的公平审判权，则法院可以驳回起诉或中止对被告的刑事诉讼程序。

8. 1998 年的《信息自由法》是保护人权的实质性立法保障之一。该法规定：如果以色列公民或居民提出要求，只要满足与外国信息自由立法的通行做法相当的限制条件，政府部门即有义务披露所掌握的信息。该法还允许外国居民就他们在以色列的权利提出要求。如果要求被拒，可向行政法庭提出上诉。2005 年对该法的一项修正规定：任何政府部门必须将所掌握的有关环境问题的信息，通过其部门的网页和环境保护部所确定的其他方式向公众公布。2007 年又对该法做了新的修正，规定除了司法部确定、经议会的宪法、法律及司法委员会批准的以外，国营公司一律必须执行《信息自由法》的规定。

C. 行政：问责机制

1. 总 检 察 长

9. 总检察长在捍卫以色列的公民自由方面发挥关键的作用。总检察长办公室是完全独立于政治体制的，其四大职能是：首席检察官、政府的律师、政府的立法咨询智囊、法律领域中公共利益的代表。总检察长所作各项决定可交司法复议。但高等法庭一直奉行克制原则，很少做出推翻其决定的裁决。

2. 公设辩护人办公室

10. 1995 年建立的公设辩护人办公室专门为疑犯、被告、拘留犯和已定罪的罪犯提供优质专业法律代理。有关请公设辩护人代理的权利，法律有具体的规定，所考虑的因素包括所控罪行的严重性、申请者的经济条件等因素。2003 年到 2006 年期间，在地方法院(包括未成年人裁判法院)一级由公设辩护人代理出庭的案件比例从原来的 35%增加到 54%左右。增加的原因是地方法院受理的起诉逐渐减少，由公设辩护人代理的刑事案件逐渐增加。

3. 国家总审计长

11. 根据 1988 年的《基本法：国家总审计长》，总审计长对政府行政的合法性、合规性、效率、成效及廉正进行外部审计和汇报，以确保对民众负责和依法行政。国家总审计长同时兼任上诉专员(监察员)，受理公众对接受其审计的国家和公共机构的投诉。以色列的国家审计范围非常广泛，包括所有政府部委、国家机构、安全系统各部门、各市政府、国营公司、国营企业以及其他按规定需要审计的实体或机构的活动。此外，国家总审计长还审查在议会中有席位的政党的财务，包括竞选活动的账户。对财务违规行为总审计长可处以罚款。

D. 安全部队和警察

1. 以色列国防军

12. 倡导人权价值、尊重人的尊严是以色列国防军(国防军)必不可少的训练内容之一。对士兵虐待事件，国防军一贯严格执行“凡告必查”的政策。国防军的纪律明确禁止对被拘留者的任何不正当行为，并明确说明如何举报士兵对被拘留者的不正当行为。如国防军士兵在执行拘留和审讯过程中行为不当，视其被控行为的严重性，可被送上军事法庭或接受军纪处分。被怀疑有上述行为的士兵由宪兵侦调处审讯，该处直属国防军总参谋部，独立于国防军地方司令部，因此是在军法部的领导下独立开展侦办工作的。

2. 警务调查处

13. 警务调查处是司法部中负责独立调查有关投诉警察案的部门，一般调查非法使用武力及相关违纪行为的案件。对被怀疑涉案的警察，调查处可以建议启动行政、刑事程序。目前已有提议将该处转为民事机构。

3. 以色列安全局

14. 对以色列安全局人员使用非法调查技术的投诉由安全局内部的信访专员(以下简称“专员”)负责受理。该处负责人直接由司法部长任命，拥有纪律检察员的权力。根据安全局的业务规则，专员在国家检察院的一名高级检察官的指导下独立工作。在全面调查投诉之后，专员的调查报告交由该检察官全面审议，如遇敏感案件或形势所需，还要上报总检察长和国家检察院。最后所形成的决定属行政裁定，可交由最高法院内的高等法庭进行司法复议。

4. 以色列狱政处

15. 由以色列狱政处(狱政处)收押的囚犯或拘留人员可通过下列渠道对狱政管理人员和狱警使用武力进行投诉：向监狱长投诉，向地区法院写囚犯诉状，直接或通过狱政处向狱警调查科投诉。调查科隶属以色列警察局，由警察组成。狱

警调查科的调查结果上报国家检察官办公室审查，由他决定是否启动纪律措施或刑事诉讼程序。其他投诉的机制包括：向囚犯投诉监察员投诉。该监察员是国家安全部内部审计科的工作人员，有权开展调查。此外国家安全部还指派司法部以及政府其他部委的律师对监狱进行官方视察。

16. 《狱政法令》第 72 节授予最高法院法官和总检察长视察全国所有监狱的权力，同时授权各地区法院和地方法院法官可以视察辖区内监狱。在任何时间内(除非特殊情况)监狱都可接待几十名官方视察员，以了解监狱的现状、囚犯的待遇、狱政管理等情况。视察期间，囚犯可与视察员直接接触当面投诉，包括对使用武力的投诉。囚犯还可向监狱长提出投诉，要求与官方视察员面谈。总检察长准则还要求警察局拘留所和看守所也执行上述规定。

E. 各类国家委员会和监察员

1. 残疾人平等权利委员会

17. 根据 1998 年的《残疾人平等权利法》成立的残疾人平等权利委员会是司法部内负责在全国范围促进和确保各类残疾人平等权利的管理和咨询部门，这些残疾人包括有身体、感官、精神、智能和认知缺陷的人。委员会下设三个部门：助残设施、融入社会和法律处。委员会的工作是为了促进有关残疾人权利的公共政策，为个人排忧解难。

18. 2005 年的一项法律修正案强化了委员会的执法功能：现在委员会不仅可以对违反《残疾人平等权利法》“就业”章节条款者提起民事诉讼，对违反助残规定者，委员会既可以提起民事诉讼，也可以在依法通知后，下达助残令，责令采取各种必要步骤，在指定的时间内，使某地点或某种服务便于残障人士出入或使用。协助委员会工作的有一个指导委员会，主要由代表这一领域各主要组织的残疾人组成。

2. 平等就业机会委员会

19. 2007 年 11 月 11 日，政府通过了任命以色列历史上第一个平等就业专员的第 2578 号决议。专员负责搜集有关性骚扰和基于性别、性取向、生育、宗教和

种族的歧视的信息，受理职工提出的有关投诉，必要时专员还负责代表受影响职工采取法律行动。专员还有权介入法庭审理工作，要求法院颁布禁止在工作地点性骚扰的特令，违者按刑事罪论处。

20. 此外，专员还负责鼓励在工作场所开展有关就业平等的专项方案和其他教育和倡导活动。该委员会的其他任务有：通过教育、培训和宣传提高公众对此问题的意识；受理有关违反平等就业法的投诉；责成雇主对全部或部分职工或求职者采取通行措施，确保履行平等就业法规定的各项义务，防止违法行为。根据修订后的有关规定，委员会将设立一个 21 人的咨询委员会，其成员分别代表提高妇女地位署、残疾人平等权利委员会、政府各有关部委、参与促进平等就业权利的组织、工会、雇主组织以及委员会工作领域内的专家。

3. 提高妇女地位署

21. 隶属总理办公室的提高妇女地位署致力于倡导提高妇女地位的立法和政策，并在教育系统和媒体开展增强公众意识的宣传。其活动领域包括：制定并鼓励旨在提高妇女地位、促进平等、防止暴力侵犯妇女的政策和活动，协调政府各部、地方政府和非政府组织在女权领域内的工作，对政府各部的活动进行监督和后续跟踪，在职责范围内向政府各部提供执法咨询。

4. 卫生部监察员

22. 卫生部监察员的服务对象为所有欲对健康维护机构，包括其职员和下属部门提出投诉的公民，包括儿童。

5. 军队监察员

23. “军队监察员”是以色列国防军中的监察员(士兵投诉官)，负责受理士兵有关服役条件的投诉。独立监察员就此向国防部长和以色列议会外交和安全委员会负责。

F. 司法：最高法院

24. 以色列是普通法系国家，最高法院下达的判决即构成有约束力的判例。最高法院处于以色列各类人权机制的前沿，负责监察和保障对法制的保护，多年来广受国际社会的承认和尊重。

25. 出于历史、政治原因，并不是所有的政治和社会人权都载入了以色列有关人权的基本法。关于平等、言论自由或受教育权，法律就没有明文规定。因此在构建广泛的人权框架方面，以色列最高法院发挥了关键作用。它把国家的民主性作为宪法裁审原则的基础，发展了具有以色列特色的人权法案。在解决没有法律明文规定所留下的空白时，最高法院采用了放宽对尊严权的解释的方法，从而承认由此原则所引伸出的其他人权，如言论自由权、平等权、免受有辱人格和歧视待遇权、言论自由和一系列的社会权利，如工作权、组织工会权、罢工权、适足的生活标准权以及享有生存、居住、食物最低保障和获得基本医疗的权利。根据人的尊严这一广义概念，最高法院还承认的其他一些权利有：宗教自由、集会自由、选择律师的自由以及选择个人姓名的自由。根据该项基本法，在承认病人是自主个体的基础之上，最高法院还承认拒绝治疗也是病人权利的一部分。不仅如此，在很多刑事案件中，最高法院按照保护囚犯和被拘留者权利的原则解释该基本法。

26. 不仅如此，以色列议会于 2005 年 12 月 6 日颁布了《临终病人法》，承认有尊严地死亡的权利，为治疗临终病人过程中所遇到的医学伦理两难问题提供了一个答案。该法力图在生命的神圣价值、生活质量以及对病人自主意愿的尊重之间找到平衡。该法规定，临终病人不愿延长自己生命的意愿必须受到尊重，这时应避免给他们提供治疗。但是它也不允许采取意在造成临终病人死亡或者肯定会造成其死亡的行动，包括医疗行动，哪怕这些行为采用了体面、人道的手段。它也禁止协助病人自杀或停止抢救自杀的病人。

27. 自 1967 年以来，最高法院的高等法庭采取了受理非居民的请愿的政策。在开放有关出庭资格规则的各项明确目标中就有保护人权这一条。为了进一步捍卫人权，新政策规定：虽然有关案件无关其个体利益、但有保护人权职能的实体和机构，也有资格出庭。因此，根据以色列关于出庭资格的宽泛规定，不仅所称的受害者及其家属，而且几乎任何个人或团体，只要声称对案件所涉法律或人道

主义问题有相关利益者，都可以向以色列的最高民事司法机构提出请愿，其请愿可在提出后 48 小时以内受理。

28. 另外一项重大进展是关于最高法院对待“不可审理”主张的政策。最高法院对这些主张做了限制，特别明确指出这些主张不得适用于涉及违反人权的案例。因此一些本来因其不可审理性而无法诉讼的人权案件现在可以在最高法院受理。例如现在，即使是在现行敌对状态下，最高法院也一样可以审理尊重人权问题。审理这些请愿时采用速判程序，有时几小时就判定。同时涉案的军事行动要暂停，安全部队可被要求停止军事行动，等待法庭命令，法庭甚至可以决定完全停止军事行动。

三、国际承诺

29. 以色列加入了联合国的核心人权条约，包括《公民权利和政治权利国际公约》、《经济、社会、文化权利国际公约》、《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》、《消除一切形式种族歧视国际公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《儿童权利公约》及其关于儿童卷入武装冲突问题及关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的两项任择议定书。以色列最近还批准了《联合国打击跨国有组织犯罪公约》关于禁止贩运人口、特别是妇女和儿童的议定书。此外以色列还签署了《防止及惩治灭绝种族罪公约》、1951 年《关于难民地位的公约》及其 1967 年议定书。以色列还签署了《残疾人权利公约》，目前公约正在批准中。以色列积极参与了制定《残疾人权利公约》的全过程，对纳入一些诸如获取司法服务的具体条款作出了重要贡献。以色列还先后批准了许多国际劳动公约，例如第 138 号《最低年龄公约》和第 182 号《最恶劣形式的童工劳动公约》，以及联合国教科文组织的公约。以色列定期审查其在各人权条约中的保留，以考虑是否可以撤销。

30. 尽管由于其二元法律体制，国际条约没有直接地被纳入以色列立法，但以色列总的方针是确保国内立法、政策和实践符合其国际承诺。此外，以色列法院承认“兼容性假设”，并把它作为一种释法工具来使用，假设议会在颁布新立法时没有意图去违反或偏离国际义务，以色列的立法即应按照国际法解释，除非存在相反的确切意图。

31. 有些法律将一些人权条约纳入到了以色列立法中。例如，2000 年的《学童权利法》就言明奉行人的尊严的精神和《儿童权利公约》的原则；2001 年的《犯罪受害者权利法》在论及未成年受害者时直接援引《儿童权利公约》；1998 年的《提高妇女地位署法》指出其宗旨之一就是执行《消除对妇女一切形式歧视公约》。

32. 在双边关系中，以色列的法律专家会应邀向发展中国家同行提供人权问题方面的法律培训。通过以色列外交部国际合作中心，以色列的国际发展署与发展中国家交流技术和知识，以通过技术培训和技术转让的方式缓解饥饿、疾病和贫困所带来的问题。这些方案鼓励发展中国家的专业人士寻找自己的解决问题方案，并参照本国的文化和社会价值、经济潜能、自然资源和区域优先考虑加以调整。培训把重点放在以色列有经验的领域。以色列的发展活动绝大部分集中在因地制宜地采用新技术消除祸及发展中国家千百万人口的饥饿和贫困上，此外也包括关于发展中社会的教育、社会发展、公共卫生、环境和自然资源保护、赋予妇女权力的培训。经受援国邀请也可安排短期、长期的咨询服务，由以方专家为执行项目提供具体的咨询服务或支助，或开展专项调查或支助。我们继续高度重视发展中国家因缺乏适足的医疗卫生服务和疾病防治服务而遇到的问题，这一领域的合作重点是眼科、流行病学及艾滋病和艾滋病病毒。

33. 以色列外交部拥护国际社会定下的在 2015 年前贫困减半的千年发展目标以及《援助实效问题巴黎宣言》，呼吁捐助国与伙伴国家之间加强协同合作。

公 民 社 会

34. 以色列拥有一个开放、充满活力、多元化的公民社会，积极为自己的优先关注建言献策，勇于挑战政府行为。政府与许多非政府组织长期保持对话，有时结成联盟，推动共同关心的问题，如打击贩运人口、提高残疾人地位。

35. 例如，以色列公民权协会(民权会)就是以色列规模最大、历史最久、全方位参与人权和公民自由活动的组织。民权会对以色列的保护人权事业作出了积极贡献。其工作包括诉讼和法律宣传、向最高法院提出确立先例的诉讼、在国会提供专家意见、针对教师实施人权教育方案、为安全门部队开办培训讲座、开展外联工作，如设立公开热线电话、免费提供法律咨询。

36. 全国儿童理事会是一家独立的非营利性组织，其工作之一是倡导儿童权利。它设立了青少年问题监察员一职，负责受理有关侵犯儿童权利的举报。对阿拉伯儿童以及众多来自前苏联和埃塞俄比亚的移民儿童，也有专门的监察员。

37. 此外作为保障儿童权利承诺的一个部分，同时也为了接受国际监督，开展国际对话，以色列对各种国际人权机制和非政府组织采取了建设性的接触和合作政策。以色列高度重视非政府组织对联合国活动的参与，并赞赏许多非政府组织对人权讨论的专业性贡献。

38. 最新的接触包括：过去三年中，先后访问以色列的有人权事务高级专员、负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表以及人权理事会各特别机制，如反恐中注意增进与保护人权和基本自由问题特别报告员、宗教或信仰自由问题特别报告员、适足生活水准权所含适足住房及在此方面不受歧视权问题特别报告员，法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员、人人有权享有最佳身心健康问题特别报告员、人权维护者处境问题特别报告员、负责国内流离失所者人权问题的秘书长代表，此外，主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员最近也访问了以色列。

四、确定成就、最佳做法、挑战和 制约因素：成就和最佳做法

39. 以色列是一个来自世界各地的移民的大熔炉，其人口成分独特，不同宗教、文化背景的族裔在融合、吸纳和日常交往中自然地会出现各种问题，因此以色列不断面临着许多内部和外部的挑战，同时还面临长期的安全威胁所带来的紧张局势，包括针对以色列平民的恐怖袭击活动等。

A. 贩运人口

40. 以色列是人口贩运目的国之一，主要目的是从事卖淫活动，偶有少数强迫劳动案发生。以色列坚决地打击这种严重罪行。

41. 政府所采取的措施之一是任命一个全国协调员协助制定有关政策，保护受害者、制订《打击贩运人口从事卖淫活动全国计划》和《打击奴役以及为奴役和强迫劳动而贩运人口全国计划》。此外在政府通过的一些重要决议中采纳了上

述计划，并决定为被奴役者和被贩运从事奴役和强迫劳动的受害者设立收容所和临时住所。政府还另外出台了一些补充程序和准则，确保各有关机构统一执法、统一培训和统一宣教，尤其是在一起人口贩运分子因摘除器官而被判刑的创例案中。

42. 2006年10月29日《打击贩运人口法》生效，从而为以色列于2008年8月批准《儿童权利公约》关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品的任择议定书以及《联合国打击跨国有组织犯罪公约》关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书铺平了道路。

43. 这部新法强调取缔一切形式的奴役和强迫劳动，对剥削脆弱人群者从严量刑，加重惩处。在《打击贩运法》出台之前，以色列没有奴役罪。现在对这种罪行最高可处以16年监禁，如果奴役对象是未成年人，则可处以20年监禁。

44. 《打击贩运法》广泛确定了为各种非法目的的贩运罪：卖淫、性犯罪、奴役或强迫劳动、摘除器官、色情制品以及利用他人身体代孕然后从母亲身边夺走婴儿。《打击贩运法》中的定义并不需要使用武力、胁迫、施压或欺骗才能成立，因为法律假设即使受害者“同意”，这些做法也为以色列社会所不容。

45. 《打击贩运人口法》还利用罚款和没收的财产设立特别基金，用于保护、起诉和预防贩运罪。其中至少50%的资金会用于贩运受害者的康复和保护。此外如果法院判定贩运的受害者可以获得刑事或民事补偿，并且受害者如可以证明已经采取各种合理手段求取补偿未果，则所判补偿金可从基金中支出。

46. 《打击贩运人口法》修改了有关绑架罪的规定，设立了两种新的罪行：为贩运罪项下所列各种目的(卖淫、色情制品、性犯罪、摘除器官、奴役和强迫劳动等)而绑架；为强使卖淫或置于奴役条件下而致人离开原居国罪。

47. 在实践中，警察局、移民署和工业、贸易及劳动部执法司等执法机构加大了打击贩运人口活动的力度。

48. 2004年2月15日，马岗收容所开始收容被贩运卖淫的受害者，为受害者提供了一个支持环境和获得心理、社会、医疗和法律援助的机会。围绕收容中心还有让受害者安全回国、促其康复的程序。

49. 宣传教育——总理办公室下的提高妇女地位署越来越积极地宣传打击贩运妇女并深入学校开展宣传。它的活动主要针对下列人群：公务员、地方政府、教育系统、吉布兹姆运动以及以色列国防军。

50. 法院则在释法时放宽尺度，尽可能多地将人贩子定罪，每年有几十名罪犯落网。尽管量刑因案而异，但总趋势是从重量刑，有些案子中，人贩子被判 18 和 15 年监禁。

51. 检察院对这些罪行从严起诉，当下级法院未能遵循这些原则，量刑不当时积极抗诉。最高法院已经接受了检察院的立场，从严定罪，从重处罚。

52. 保护证人——在这方面应指出在 2006 年 1 月 1 日政府颁布“以色列保护证人方案”决议后，在公共安全部下设立以色列保护证人署的筹备工作仍在继续。2008 年 2 月 10 日立法和执法部级委员会已经批准了这项法案。

53. 议会人口贩运小组委员会是议会中妇女地位委员会下设的小组委员会，专门处理打击贩运妇女的问题。它通过立法、定期开会、开展有关倡导活动等形式，积极控制、监控和全面把握贩运卖淫的活动。议会还专门设立一个外籍劳工事务委员会，处理外籍劳工的需求和就业条件等问题。

54. 非政府组织也发挥监督作用，确保政府适当地处理这些事务。这一领域的最大进步是各方在保护受害者方面的合作日益紧密。一些突出的例子包括：敦促警察严打卖淫广告，对警察关闭卖淫场所工作的批评，不断奋斗为受害者争取更大的权利。这些组织的活动提高了公众对贩卖妇女受害者问题的意识，教育了公众应把她们看作受害者来对待。

B. 残疾人权利

55. 过去十年中席卷全球的残疾人权利革命是以色列风景线的一个突出亮点。以色列的残疾人权利运动的一项重大里程碑是 1998 年颁布《残疾人平等权利法》及 2005 年大幅修订该法。该法及其修正案对公共场所和公共服务以及由私营部门经营的公共场所和服务的助残设施作出了规定。2005 年修法后确立的助残制度要到有关法规正式颁布以后才能生效。由于此事的复杂性，目前这一工作尚未完成。但是在公交服务的助残设施方面已经取得了相当的进展。

56. 《残疾人平等权利法》以前的法律普遍没有把残疾人地位当作一种人权事务来对待，新的法律则采取了全面的方针。

57. 1996 年最高法院关于波泽尔案(HCJ 7081/93 Botzer 诉 Local Municipality Ma'cabim-Reut)的决定为《残疾人平等权利法》打开了法律上的突破。该决定中，最高法院根据人人平等和人人享有尊严原则，裁定一名身患肌肉营养不良症的轮椅男童有权进入校区一切场所。

58. 该法把残疾人享有平等、尊严和积极参与社会各种生活的基本权利以法律形式加以确立，摒弃居高临下地干预残疾人自行生活的方式，提倡给残疾人自行决定生活的权利。另外一项基本原则是针对残疾人采取平权行动是合法的。该法规定所有残疾人有权在现有社会制度范围内、而不是分隔的框架内行使权利。2002 年国家又大幅修改了《特殊教育法》，订立一系列条款，保障残疾儿童融入普通教育体系的权利。

59. 在上述所有领域法律明令禁止的歧视包括、但不仅限于：未提供合理的方便以使残疾人融入工作场所并与其他人一样出入公共场所，享用公共服务。该法的就业章节要求公务员系统和其他 25 人以上规模的用人单位应促进员工中残疾人的“合理代表性”。2006 年两起创例案中，特拉维夫和海法地区劳动法庭裁定：在私营企业工作的智障和精神障碍者不得被视作“志愿者”而应按“员工”处理，享受劳资关系的福利，并适用一切有关劳动法。两案都裁决雇主须向残疾人追偿损失，给予他们员工应有的权利。(L.C (Tel-Aviv)10973/04 Goldstein 诉 Na'amat; L.C (Haifa) 3327/01 Roth 诉 Ram Buildings Ltd)。

60. 该法执行部分第三和最后一章涉及设立平等权利委员会，自该委员会 2000 年 8 月成立以来已执行有日。多年来平等权利委员会活跃于各个领域，包括促进公共、私营和志愿者等有关各方合作，提高公交等公共场所和服务的助残水平，改造急救服务以适应残疾人的需求，组织调研，积极参与新法的制订，开展公关活动以宣传助残设施和残疾人权利。

61. 该法深刻地改变了有关残疾人的公众舆论的性质。现在政府部门在这些方面使用人权话语，这在国家总审计长 2002 年审计报告中得到了证实，尽管还有改进的余地。

62. 2005 年《调查和作证程序(对有精神或身体残障人士的适应性)法》颁布。这是一部创例法，规定如何对有精神或身体残障者采用不同的调查和作证方法。在其列举的犯罪案(暴力案件、性攻击和卖淫嫖娼)中，该法对一切嫌疑犯、受害者和证人适用。该法将在 2010 年以前逐步实施。

63. 2007 年 12 月，以色列议会修改了 1965 年的《禁止诽谤法》。根据新法，嘲笑或羞辱残疾人的残疾，无论是心理、精神(包括认知)或身体的，也不论是终生还是暂时的缺陷，一概视为非法诽谤予以禁止。

64. 在这一方面应指出，以色列签署了《联合国残疾人权利公约》并且积极参与了其起草工作。目前以色列正在审查有关立法，以评估如何修改国内的法律从而为最终批准公约做准备。

C. 性取向

65. 2006 年的 11 月 21 日，最高法院就同性夫妇权利作出了里程碑式的裁决：它裁定凭由承认同性婚姻的别国签发的婚姻证书就可以在内务部登记为已婚。最高法院作出上述裁定的依据是以前的一项判决，该判决对登记结婚的义务与承认他们的地位二者加以区分。最高法院裁定：对持有承认同性婚姻的别国签发的婚姻证书者，内务部不得歧视。但是最高法院也指出这一裁决并不意味着改变同性婚姻的地位，并重申这种地位只有以色列议会才能准予。

66. 2007 年 4 月 19 日，海法地区劳动法庭受理了一起对养恤基金的索偿案。法庭裁定：一对女同性恋的遗属应享有“受保遗孀”而非“受保鳏夫”的法定权利(D.L.C 1758/06 Moyal-Lefler 诉 Mivtachim)。法庭指出：“在应诉方和《社会保障法》的有关规定中，男女之别源于同一依据，即它是我们所处经济现状的一种反映，亦即妇女的收入低于男子，她们的就业晋升更为困难。因此，优先选择遗孀身份是合理的，因为它缩小了男女之间的差别。”法庭裁定原告应划为遗孀而不是鳏夫。她因此有权享受“受保遗孀”的权益和养恤基金规则中所规定的养恤金。

67. 2005 年 1 月 23 日总检察长作出了一项开创先例的决定，即政府愿意承认同性恋夫妇收养由一方亲生或收养的子女的合法地位。不仅如此，这项决定还指出，国家可以根据所涉儿童的最佳利益允许同性夫妇收养非亲生子女。最高法

院在 2005 年 1 月的一项重要裁决(C.A.10280/01 Yaros-Hakak 诉总检察长)中接受了一对同性妇女要求互相收养对方子女的上诉。最高法院强调裁定只适于该对夫妇，而非通行原则，从而将同性关系的问题留待以后解决，并建议以色列议会修改法律以解决这一现实问题。

D. 禁止以体罚教育学生的做法

68. 最高法院在 1999 年的一项重大裁决中彻底禁止在教育系统中实施体罚，后来又将其扩大到家庭。最高法院在作出上述结论时依据的是联合国《儿童权利公约》和以色列《基本法：人的尊严和自由》，承认儿童是自主的，有自己的权利及兴趣。最高法院裁定体罚不应是幼教或其他教师或教育系统内的其他人员可以使用的合法手段。最高法院裁定：禁止对学生的身体实施暴力，旧的案例法“不再符合可接受的社会标准”。对在校园鞭打、殴打或拽学生耳朵，最高法院也明令取缔。当对学生的身体实施暴力时就侵犯了学生作为一个人的尊严。同样教师也不得用尺子打手来警告学生。

69. 2000 年议会取消了《侵权政令》中为涉及殴打的民事侵权所设的保护。过去对儿童实施合理、适度体罚的家长 and 教师就使用这种保护。后来国家又在 2000 年颁布了《学童权利法》(2000)，规定学童有权不受有损尊严的体罚或侮辱性惩罚。

70. 教育部严令禁止使用任何形式的体罚作为纪律手段，对语言暴力即伤害性的或侮辱性的语言一律取缔，并动用刑法系统和纪律措施予以贯彻。

五、挑战和限制因素

A. 依法反恐

71. 以色列从成立之日起就面临严重的安全威胁，包括自杀式恐怖袭击、外部敌对形势以及滥杀平民的武装进攻。面对既要维护国家的民主性和公共安全又要保护本国公民天赋的生命权这一对矛盾，以色列始终坚持维护国家的民主性，并维护和保障人权。

72. 作为国际社会的成员，以色列一贯恪守国际准则，坚持依法反恐。由于面临长期的反恐挑战，所以尽管 9-11 事件以来国际恐怖主义甚嚣尘上，以色列并没有因此而改变它的反恐对策，对上述矛盾的处理方针也没有改变或收紧，而是承认作为一个民主国家，它必须在反恐时将一只手束缚在背后，不是只要反恐就可以为所欲为了。

73. 以色列的最高法院所发挥的史无前例的特殊作用恰恰印证了以色列这一坚定信念。最高法院继续对政府的反恐措施从各个方面发挥积极、独立的监督作用，它不放过任何细节、不分国境内外，实时地、甚至在激烈战斗和敌对状态进行当中也不忘监督。例如，1999 年 9 月，有 9 名法官组成的扩大合议庭一致裁决禁止在审讯恐怖主义疑犯时使用适度的肉刑。最高法院指出：根据以色列的法律，以色列安全局没有权力在审讯中对疑犯使用武力。为进一步明确起见，最高法院是在海法和提比里亚这两座北方城市的中心地带发生两起汽车爆炸事件的 18 小时之内作出上述裁决的。

B. 男女平等的权利

74. 除了一些宗教法管辖的事物以外，男女在法律面前完全平等的原则在以色列已经根深蒂固。1951 年的《妇女平等权利法》规定在一切法律行动中，法律对男女一视同仁，任何歧视妇女的法律都是无效的。该法还授予妇女与男子同等的法律地位。以色列议会分别于 2000 和 2005 年修改了《妇女平等权利法》，修改后的新法规定：政府在制订外交、内政政策时所任命的专案组(包括谈判和平协定的谈判小组)必须给予妇女适当的名额。

75. 2007 年 11 月 20 日，以色列议会颁布了《立法法的性别影响》(立法修正案)，规定在颁布任何一级和二级立法之前都必须对其性别影响进行全面审查。该法的目的是为了揭示各种不同法案中潜在的男女不平等，从而促进两性平等地位。相应地，提高妇女地位署的一项正式职责就是向议会各专业委员会就其正在审议或将要核准的一切法案或二级立法提出有关性别影响的意见。

76. 关于妇女在政党中的代表性，无论是全国还是市一级，妇女的人数都偏低。但是近年来出现了一些重大的积极转变。在全国选举当中，若干大党在确定本党候选人名单(通过指定、配额和平权行动等方式)时都把妇女代表性作为一个主

要考虑因素。在以色列本届议会 120 名议员中，共有 17 名妇女，其中一名是阿拉伯裔。

77. 2007 年 3 月 11 日，政府通过决议，硬性规定各部部长必须向政府公司的董事局指派妇女，直到在政府决议通过两年内妇女人数达到一半。政府公司管理局严格、切实地监督政府公司董事局的任命。

78. 妇女在公务员最高的三个级别中的人数正在缓慢增长。公务员系统中有四大类别，共同构成行政管理者的主要来源。1997 年妇女在公务员中占 61%，但是在高级公务员中的比例不到 15%。至 1999 年 10 月，妇女在公务员中仍占 61%，但在高级公务员中的比例增加到 16.4%。截至 2006 年 12 月 31 日，在最高的四个和三个级别中，妇女分别占 45%和 43%。以上数字不包括安全部队中的妇女，但包括所有其他级别，例如妇女人数较多的护士和倡导者。

79. 在公共部门的法律领域，妇女在司法部门的比例大幅提高，在国家劳动法庭、地区法院和最高法院分别增长了 72%、42%和 28%。所有民事法庭加起来共有 317 名女法官，304 名男法官，从而使以色列的民事司法部门中妇女构成比例达到了 51%(1998 年为 40%)。仅 2007 年，新任命的 49 名法官中就有 27 名是妇女。

C. 种族主义、仇恨罪和煽动

80. 作为犹太人家园的历史的和它的民主传统决定了以色列把打击种族主义、反犹太主义和仇恨罪作为重点。以色列不仅是联合国《消除一切形式种族歧视》和《防止及惩治灭绝种族罪公约》缔约国，它还坚持宽容，致力于打击形形色色的种族主义、排外主义和反犹太主义。为此，以色列举办宣传打击和揭露这些现象重要性的宣传教育项目和活动。

81. 1951 年 4 月 12 日，以色列议会宣布希伯莱历 7 月 27 日为大屠杀和犹太区起义纪念日，后改名为大屠杀和英雄日。每年这一天都会举办名为“生存者之行”的重要教育活动，组织来自世界各地的犹太青少年从波兰的奥斯维辛步行到二战期间最大的集中营所在地伯克诺。“生存者之行”的目的是让年轻人铭记大屠杀的教训，带领犹太人民在“再不让历史重演”的誓言中迈向未来。凭着这一信念，2005 年以色列与联合国和其他许多国家一道发起了“纪念大屠杀”决议，

指定每年的 1 月 27 日为国际纪念日，在联合国纽约总部和世界各地的联合国办事处举行仪式和活动，以悼念大屠杀牺牲者。

82. 在国内，以色列把重点放在预防种族仇恨的工作上，采取了全面的、相辅相成的战略，包括各种刑事和行政工具，重点禁止公开煽动种族歧视、暴力或仇恨，公开进行种族主义的辱骂、威胁，公然否认大屠杀，领导或幕后组织种族主义集团、政党和运动的活动，仇恨言论和基于仇恨的刑事犯罪。

83. 禁止针对少数民族的仇恨言论是多文化社会开展有效讨论和对话的基础。作为一个自由民主的国家，如何在保护言论自由和禁止煽动之间不断寻求微妙的平衡是以色列继续面临的一项挑战，它所依据的检验标准是实际可行性以及最高法院大量的判例所提供的保障。

84. 为了确保有效地打击仇恨、暴力和攻击，以色列《刑法 5737-1977》为种族主义规定了宽泛的定义：对公众或部分人群，仅因其肤色、种族或民族所做行为已构成迫害、羞辱、侮辱人格、显示敌视、对立或暴力或导致暴力。《刑法》禁止出版和拥有进行种族主义煽动的出版物。但是，对某一行为进行真实、公平的公开报道，只要其目的不是为了挑动种族主义就不违法。此外 2002 年对《刑法》的一项修正禁止煽动暴力或者恐怖主义行为。

85. 《检察院准则》第 14.12 条规定在对公共敏感事务开始调查前需要报副总检察长(专案)批准。这些敏感事物包括：挑动种族主义、煽动暴力、仇恨罪和其他的煽动罪。该法还规定上述罪行立案起诉前必须报总检察长批准。

86. 检察院把对阿拉伯人的种族主义言论视作种族主义煽动并会代表他们提起刑事公诉。已有多起针对阿拉伯人的种族主义煽动案开始调查，并已正式起诉。有的案子已经宣判被告罪名成立。

87. 仇恨罪——以色列的《刑法》规定，出于种族动机为加重罪行情节。相应地，种族主义和排外动机，以及基于宗教、种族、性取向、残疾或仅因别人是外籍劳工的敌对行径也会被法庭作为加重罪行因素。

88. 已有多起出于仇恨动机的刑事犯罪被调查并起诉。例如，Yitzhak Orion 及 Yehuda Ovadia 诉以色列政府案(Cr. A. 9040/05)中，最高法院于 12 月 7 日驳回了耶路撒冷地区法院所做判决的上诉。后者裁定两名上诉人对阿拉伯人犯有暴

力和攻击罪，二人分别被判三年监禁，缓刑六个月，并赔偿受害者 7,500 新以色列谢克尔。

89. 以色列进一步打击仇恨罪行的手段还包括宪法、刑法和行政条款，例如《基本法：议会》就特别规定，任何政党，如果其宗旨和行为，无论公开或隐秘地，带有煽动种族主义或拒绝国家民主性的倾向，即不得竞选议会席位。此外，议会的议事规则禁止提交任何带有种族主义内容的法案。

90. 《刑法》第 173 节规定：“出版任何旨在冒犯他人宗教感情或信仰的印刷品、手写作品、图画或肖像”，或者“在公共场所和在他人的听力所及范围内说和发出旨在冒犯他人宗教感情或信仰的话或声音”者，可处以一年监禁。

91. 根据 1990 年《第二电视及广播局法》，有线电视服务的执照持有者不得播放任何包含种族主义煽动内容的节目，他们有责任确保所播内容不涉嫌挑动歧视，特别是基于宗教、种族、民族、族裔、生活方式或原籍的歧视。

92. 1995 年的《禁止诽谤法》禁止对任何人群，包括不同国别、种族或宗教的人群进行诽谤。如果这种诽谤构成了煽动歧视或敌对，则可按刑法论处。

93. 1948 年的《防止恐怖主义政令》规定，对有可能致人伤亡的暴力行为，以书面或口头形式公开表示任何赞扬、支持或者鼓励即属违法。1962 年的《公共场所安全法》明文禁止在体育活动中发表带有种族动机的言论。对游行申请，如有带种族和宗教色彩的煽动或暴力的危险，以色列警察局有权拒绝、限制或设置批准条件。在这种情况下一般以担心危害公共秩序与安全为正式理由拒绝游行申请。

94. 1986 年议会颁布了《禁止否认大屠杀法》，禁止否认大屠杀和发表同情纳粹罪行的言论。2007 年 9 月，经过大量的秘密调查，以色列警察宣布破获了一个由 16 至 21 岁年轻人组成的、被怀疑从事新纳粹活动的组织。这些以色列年轻人被怀疑虐待外籍劳工和犹太宗教人士，焚烧、亵渎犹太教堂，并图谋伤害庞克、同性恋和吸毒者。

95. 以色列继续通过教育和培训重点防范种族主义罪行。教育系统从更为广泛的角度看待防范仇恨罪行和仇恨宣传的概念，强调宽容、多元化、防止种族主义和改善对外国人的态度等概念。这些概念都是学校专门用来让各年龄层在校学

生接触以色列社会各类人群的特殊教育方案的一个部分。此外，在公民教育课程中，学生还要学习民主原则、法制、人权、少数者权利和多元化。

96. 为提高警官的意识，以色列警方推行教育方案，帮助警官掌握并理解以色列少数群体的特征，包括阿拉伯人、移民、同性恋和残疾人的特点，提供在这些人群中开展专业和敏感的警务工作的工具。“多元化社会中的平等和适当服务”概念是 2007 年的教育目标。

97. 尽管国家采取了各种努力来防止仇恨罪行，种族主义暴力和罪行依然是以色列社会的一个问题。为了消灭这种现象，以色列将一如既往地执行上述各种全面、相辅相成的战略，包括教育、立法和刑事执法。

D. 紧急状态

98. 以色列自 1948 年 5 月 19 日以来就一直处于紧急状态中，最初是因为邻国对以色列存在的威胁和实际的敌对行动。对极端分子和组织在平民生活中心包括集市和公交等场所的暴力和恐怖主义的长期斗争，又使这一问题更加复杂，并迫使政府为保卫国家，保护人民的生命和财产而采取必要的对策。出于这一需要，政府宣布了紧急状态并一直维持至今，包括行使逮捕和拘留的权利。

99. 1992 以色列议会通过了《基本法：政府》，规定紧急状态有效期一年，延长必须经过议会投票通过。此举改变了立国以来国家一直处于紧急状态的情况，紧急状态从此不再是一个当然的永久状态，而要每年接受国会的辩论和审查。

100. 最近几年，以色列一直在考虑不再延长国家紧急状态，但是实际结束紧急状态是不可能一蹴而就的，因为有些基本的法律、政令和法规依然是建立在紧急状态基础之上的。必须要修改这些立法才能够在紧急状态结束后不至于使一些重要的国家事务无法可依。

101. 上一次延长紧急状态之后，以色列政府和议会已启动一项联合方案，完成为结束紧急状态所必需的立法程序。现在已经开始采取措施，清理与紧急状态的联系。过去几年中，已经修改了数部法律，它们已经不再与紧急状态相连，还有一系列的其他法案正在议会审议过程中。此外，1951 年的《兵役法》也已经修改，其中所有条款与紧急状态的联系已经清除。

102. 自 2000 年 1 月以来，政府决定一改过去的做法，只向议会申请延长紧急状态六个月，而不是《基本法：政府》第 49(b)中所规定的最长的期限，即一年。最高法院高等法庭最近受理的一起请愿要求判定宣布紧急状态无效，或者立即予以终止。请愿者声称，长期的紧急状态威胁了民主和民权，在当前形势下紧急状态已不再必要。目前这一请愿正在高等法庭审理中。经要求，政府已经向法庭提交了一份关于整理当前与紧急状态直接相连的法律所需步骤的详细的日程草案。

E. 向条约机构提交报告

103. 以色列重视向联合国人权条约机构按时提交准确、自我审查的定期报告。政府花了很大的努力和精力确保所起草的报告内容准确，前后连贯，并考虑条约机构上一期提出的建议。为了遵守条约机构的汇报要求，1991 年外交部和司法部开始联合起草以色列的定期报告。报告责任对机构能力提出了极高的要求，特别是要遵守不同的条约机构所规定的期限，时间紧迫。不仅如此，在向联合国各条约监察机构提交报告的初期，建立一套能够起草专业的自我审查报告的技术力量，一直是一项重大挑战。因此，自 2000 年以来的做法是：由司法部下的国际协议和争端司先开展广泛研究，要求政府各部委以及其他相关政府机构在各自业务范围内提供信息和资料，然后由它起草报告。

F. 死 刑

104. 尽管根据以色列刑法，对少数极端重罪可判死刑，但以色列一直在执行实际的暂停执行死刑的政策，唯一的例外是 1962 年处死了被裁判法院依 1950 年《惩治纳粹及纳粹合作者法》裁定犯有种族屠杀罪的纳粹战争犯阿道夫·艾希曼。自那以后就再没有执行过死刑。最近一次有可能处以死刑的案件是约翰·丹珍朱克。他先是因战争罪、种族屠杀和迫害犹太人罪被判死刑，后经上诉于 1993 年被最高法院以对其是否是特雷布林卡死亡营的“魔鬼伊万”存在合理怀疑为由宣告无罪。

105. 这项政策符合以色列作为联合国人权条约缔约国的义务，特别是对《公民权利和政治权利国际公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《儿童权利公约》以及以色列作为提案国的联合国各项呼吁暂缓执行死刑的决议的义务。

106. 根据以色列的法律，理论上可针对以下四种特别情形判处死刑：1950年《惩处纳粹及纳粹合作者法》、1950年《防止和惩处种族屠杀罪法》、《刑法》以及根据1955年的《军法法》构成战时叛国罪。

107. 最后，1945年的《国防法(紧急状态)法规》对非法对他人使用火器或者使用易爆、易燃物图谋杀害或严重伤害他人者(第58条)，可处以死刑。但是实践中，检察院从来没有要求死刑，哪怕是对最严重的犯罪。

108. 以色列1971年的《青少年审判、处罚和待遇法》禁止对作案时未成年的人处以死刑(第25(b)节)。

109. 在以色列，只有当法官达成一致决定时才能下达死刑。不仅如此，对每一例可处死刑的案件，1982年的《刑事诉讼法》(汇总版)规定都要自动上诉到最高法院，即使被告不对刑罚或定罪上诉(第202节)。和其他所有被定罪的罪犯一样，死刑犯可以向总统请求赦免、宽赦或者减刑。

G. 国家优先考虑

110. 以色列的最高国家优先考虑是通过与邻国签订和平协定确保一个安全稳定的环境。

111. 通过与社会贫困作斗争来减少社会差距则是另一项国家优先考虑。为此需要采取一系列的行动以减少失业率、改善公共医疗制度特别是健康部分的内容。以色列视稳定增长的经济为国家最重要的目标。其中重要的步骤是在国家预算的编制和执行当中最大限度地保持公开并改革预算程序。持续的移民是维持以色列经济和社会增长与繁荣，巩固国家安全的重要方针之一。

112. 缩小不平等，确保尊重身为少数的公民的民权依然是国家优先的重点。为此，如何努力让非犹太公民平等地融入公民社会，确保人人平等地享有教育、基础设施、医疗服务和福利是一项长期挑战。其中，如何根据其才能以及其在人口中所占比例让妇女，尤其是阿拉伯妇女，更多地参与以色列的劳动就业，进入政治经济领导岗位，更是一项挑战。

113. 提高公众，包括在体制内的人对人权的意识，仍然是一项主要任务，同时还要减少家庭暴力，特别是针对妇女和儿童的暴力。

-- -- -- -- --