

**第七十二屆會議(2001年)**  
**第29號一般性意見：第四條 (緊急狀態期間的克減問題)\***  
**\* 2001年7月24日第1950次會議通過。**

1. 《公約》第四條對於《公約》的人權保護制度是極為重要的。一方面，它允許締約國單方面暫時克減其在《公約》下所承擔的一部分義務。另一方面，第四條規定，這一克減措施以及其實質後果得遵守一個特別的保障制度。克減《公約》義務的締約國，其主要目標應是恢復正常狀態，確保重新全面遵守《公約》。委員會的這項一般性意見，將取代其第十三屆會議(1981年)通過的第5號一般性意見，目的是力求說明締約國遵守第四條的規定。

2. 克減《公約》條款的措施，必須是非常性和臨時性措施。一個國家在援引第四條時，必須符合兩個基本條件：情況之緊急已威脅到民族之存亡，且締約國必須已經正式宣佈緊急狀態。後一項要求對於在最有此需要時維持合法的原則和法治是必要的。在宣佈可能引起克減《公約》任何條款的緊急狀態時，國家採取的行動必須符合其憲法，以及宣佈緊急狀態和行使緊急狀態權力的其他法律規定；委員會的任務，是在有關法律是否能夠和確保遵守第四條方面，對之進行監督。為了讓委員會履行其任務，《公約》締約國應在其按照第四十條提交的報告中，包括有關其在緊急權力領域裡的法律和做法的充分和精確資料。

3. 並非每一起騷亂或災禍都是第四條第1款所指危及民族存亡的公共緊急情況。在武裝衝突期間，不論是國際性或非國際性的，均應適用國際人道主義法的規則，這方面的規則與《公約》第四條和第五條第1款的規定一樣，有助於防止國家濫用緊急權力。《公約》規定，即使在武裝衝突期間，也只能在形勢威脅到國家存亡的情況下並在此範圍內，才允許採取克減《公約》的措施。如果締約國考慮在武裝衝突之外的情況下援引第四條，它們應仔細考慮為什麼在這些情況下這一措施是必要和合法的理由。對有些締約國克減《公約》所保護的權利，或締約國國內法似乎允許在第四條以外的情況下允許這類克減，委員會曾多次表示關切。<sup>1</sup>

4. 第四條第1款規定，任何克減《公約》的措施，其基本要求是，這類措施必須嚴格限於緊急情勢所需的範圍之內。這一規定涉及緊急狀態以及由於緊急狀態引起的任何克減措施的期限、地理範圍和物質範圍。在緊急情況下克減一些《公約》義務，顯然有別於即使在正常情況下也可對《公約》的一些條款實行的限制。<sup>2</sup> 然而，任何克減只限於緊急情勢的嚴格需要這一義務，反映了對克減和權力限制都適用的相稱原則。此外，對某一具體條款的一項可允許的克減可能由情勢的需要而合理，但這一事實並沒有排除根據克減所採取的特殊措施也必須反映情勢需要的規定。實際上，這就保證了《公約》的任何條款，不論受到任何有效的克減，都不會完全不適用於締約國的行為。在審議締約國報告時，委員會曾表示過它對相稱原則未受到充分注意的關切。<sup>3</sup>

5. 在什麼時候可克減權利以及克減的程度這兩個問題不能從《公約》第四條第1款的規定中分開，根據該項規定，任何克減締約國根據《公約》應承擔的義務的措施，必須“以緊急情勢所嚴格需要者為限”。這個條件要求締約國不單為它們宣佈緊急情況的決定，也為根據這一宣佈採取的任何具體措施提出確切的理由。如果國家想在某些情況下援引克減《公約》的權利，如發生自然災害、大規模示威遊行包括發生暴力的情況，或發生重大工業事故，它必須能夠提出理由，不單證明這一情勢構成對民族存亡的威脅，而且也需證明，它們所採取的所有克減《公約》措施都是情勢所嚴格需要的。委員會認為，在上述情況下，可採取措施，限制《公約》規定的某些權利，如遷徙自由(第十二條)或集會自由(第二十一條)，一般而言已經足夠，情況需要不足以成為克減有關條款的理由。

6. 《公約》的一些條款在第四條第2款中被列為不可克減的條款，這一事實並不是說對《公約》其他條款可隨意加以克減，即使在發生對國家生命有威脅的情況下。將所有克減縮減到緊急情勢所嚴格需要的程度這一法律義務，為締約國和委員會這兩方面都規定一項責任，即根據對實際情勢的客觀評估，對《公約》的每一條進行仔細的分析。

7. 《公約》第四條第2款明確規定下列條款不得予以克減：第六條(生命權)；第七條(禁止酷刑或殘忍的、不人道或侮辱性的待遇或刑罰，或未經同意而施以醫藥或科學試驗)；第八條第1款和第2款(禁止奴隸制度、奴隸買賣和役使)；第十一條(禁止不得僅僅由於無力履行約定義務而被監禁)；第十五條(在刑法領域裡的法律原則，即刑事責任和刑罰限於行為或不行為發生時適用的明確法律規定，除非在稍後的一條法律規定應處以較輕刑罰的情況下)；第十六條(承認人人在法律前的人格)和第十八條(思想、良心和宗教自由)。這些條款中所載權利是不可克減的，因為它們被列在第四條第2款中。對於那些為《旨在廢除死刑的公約第二項任擇議定書》的締約國來說，該議定書第六條的規定也同樣適用。理論上，一項被稱為不可克減的《公約》條款，並不是說無論如何都沒有理由進行限制。第四條第2款中提到第十八條，後者在其第3款中特別包括一個關於限制的規定，這表明，是否允許限制與克減問題無關。即使在最嚴重的公共緊急情勢下，干預宗教或信仰自由的國家必須按照第十八條第3款的規定提出它們的行動根據。根據第四條第2款，一些權利是不可克減的但由於締約國的法律制度不健全而受到克減或有可能受到克減，對此，委員會曾多次表示關切。<sup>4</sup>

8. 按照第四條第1款，克減《公約》的其中一個條件是所採取的措施不得包含純粹基於種族、膚色、性別、語言、宗教或社會出身的理由的歧視。即使第二十六條或有關非歧視性的其他《公約》條款(第二條、第三條、第十四條第1款、第二十三條第4款、第二十四條第1款和第二十五條)未被列入第四條第2款的不可克減條款內，一些不受歧視權利的要素和方面在任何情況下都不能予以克減。特別是，在採取克減《公約》措施時，如對不同的人作出區別，就必須遵守第四條第1款。

9. 此外，第四條第1款規定，任何克減《公約》的措施不得與它根據國際法所負有的其他義務，特別是國際人道主義法的規則有所抵觸。《公約》第四條不能被解釋為克減《公約》的理由，如果這種克減會導致該國不遵守其他國際義務，不論這些義務來自條約或一般國際法。《公約》第五條第2款也反映了這一點，它規定對其他文書中規定的任何基本權利不得藉口《公約》未予承認或只在較小範圍上予以承認而加以限制或克減。

10. 雖然人權事務委員會的職能並不是去審查締約國在別的條約下的行為，委員會根據《公約》賦予它的職能，在審議《公約》是否允許締約國克減《公約》某些條款時，有權考慮到締約國的其他國際義務。因此，締約國在援引第四條第1款時，或按照第四十條報告有關緊急情勢的法律框架時，應提出它們關於保護有關權利的其他國際義務的資料，特別是那些適用於緊急狀態時期的義務。<sup>5</sup> 在這方面，締約國應充分考慮到國際法內在緊急狀態下適用人權標準的發展。<sup>6</sup>

11. 第四條列出的不可克減條款，是關於但不等同于某些人權義務是否具國際法絕對標準性質的問題。在第四條第2款中宣佈《公約》某些條款具有不可克減的性質應視為部分地承認了《公約》中以條約形式保證了一些基本權利的絕對性質(例如第六條和第七條)。然後，《公約》的一些其他條款顯然是因為在一個緊急情勢下，從來無必要克減這些權利而被包括在不可克減條款清單內(如第十一條和十八條)。此外，這一類絕對標準超過第四條第二款所列的不可克減條款清單。締約國不論在什麼情況下都不能援引《公約》第四條作為違反人道主義法律或國際法絕對標準的理由，例如通過任意剝奪自由或偏離包括無罪推定的公正審判原則，劫持人質、強加集體性懲罰。

12. 在評估合法克減《公約》的範圍時，可在某些諸如危害人類罪行的侵犯人權定義中找到一項標準。如果在一個國家權威下進行的行動構成從事一項危害人類罪行行動的人士的個別刑事責任基礎，《公約》第四條就不能用作為理由使在緊急情勢下的有關國家免除其同一行為的責任。因此，最近為了司法權的目的，在國際刑事法院的規約中編纂了危害人類罪對於《公約》第四條的解釋是有用的。<sup>7</sup>

13. 在第四條第2款沒有列出的《公約》條款中，委員會認為有些要素不能根據第四條受到合法的克減。下面舉出一些例子。

(a) 對所有被剝奪自由的人應給予人道及尊重其固有的人格尊嚴的待遇。雖然《公約》第十條規定的這項權利並沒有在第四條第2款的不可克減權利清單中被單獨提及，委員會認為《公約》在這裡表達了不可克減的一項普遍國際法標準。《公約》前言中提到的固有人格尊嚴及第七條和第十條之間的密切關係都支持這一看法。

(b) 禁止扣作人質、誘拐或私下扣留的條款也不能予以克減。對這些行為的絕對禁止性質，(即使在緊急情勢下)，是因為這些標準是一般國際法的標準。

(c) 委員會認為對屬於少數的人的權利的國際保護包括在所有情況下都應尊重的要素。這反映在國際法中對滅絕種族的禁止，和在第四條內列入了一項不歧視規定(第1款)，以及第十八條的不可克減性質中。

(d) 正如羅馬《國際刑事法院規約》所證實的，在沒有國際法所允許的理由下實行驅逐出境或人口強迫遷移，不論是以驅逐或其他脅迫手段將有關人等從其合法居住的地方強迫遷移到別處都構成危害人類罪。<sup>8</sup> 在緊急狀態下克減《公約》第十二條的合法權利絕不能被接受為採取這些措施的理由。

(e) 締約國不能援引按照第四條第一款作出的緊急狀態聲明，違反第二十條，從事戰爭宣傳或主張可構成煽動歧視敵對行為或暴力的民族、種族或宗教仇恨。

14. 《公約》第二條第3款要求《公約》締約國為違犯《公約》條款的任何行為提供補救。第四條第2款所列的不可克減條款清單中沒有提到這一條，但是它構成全體《公約》內在的一項條約義務。即使一個締約國在一項緊急情勢下並在緊急情勢嚴格需要時，可對它們有關司法或其他補救程式的實際運作作出調整，締約國必須遵守第二條第3款的基本義務，提供有效的補救。

15. 在保護第四條第2款明確承認為不可克減權利時，顯然必須通過常常包括司法保證在內的程式保證來實行。《公約》中有關程式性保障的條款絕不能受到一些措施的左右，如這些措施會妨礙對不可克減權利的保護。在引用第四條時，其方式不應導致不可克減的權利的克減。因此，舉例說，由於《公約》第六條整體不能被克減，在緊急狀態下，任何導致死刑的審判必須符合《公約》各條款，包括第十四條和十五條的所有規定。

16. 《公約》第四條中關於克減的保障的根據是《公約》整體內在的法律和法治原則。由於國際人道主義法律明確保障武裝衝突時期受到公正審判權利的某些內容，委員會認為沒有理由在其他緊急狀態下克減這些保障。委員會認為法律原則和法治原則要求在緊急狀態下必須尊重公正審判的基本規定。只有法庭能就一宗刑事案審判一個人。必須尊重無罪推定的原則。為了保護不可克減的權利，締約國克減《公約》的決定，不應影響到向法庭提出訴訟的權利，使法庭能夠立即決定拘留是否合法。<sup>9</sup>

17. 根據第四條第3款，當締約國援用第四條授予它們的克減權時，應同意遵守一項國際通知制度。援用克減權的締約國必須立即經由聯合國秘書長，將它已克減的各項規定和實行克減的理由通知其他締約國。這種通知，不單對於委員會履行其職能極之重要，特別是在評估締約國所採取的措施是否緊急情勢所嚴格需要時，而且也允許其他締約國監督它是否遵守《公約》各條款。鑒於過去收到的許多通知的摘要性質，委員會強調在通知中應包括所採取的措施的全部資料，以及採取措施的明確理由，並附上有關其法律的全部文獻。如果締約國隨後根據第四條採取進一步措施，例如延長緊急狀態的時間，它必須作出進一步通知。立即通知的規定也同樣適用於終止克減的情況。這些義務並不是總得到遵守：如締約國沒有經由秘書長通知其他締約國關於其宣佈緊急狀態和因此採取的、克減《公約》一項或多項條款的措施，締約國在行使其緊急權力時，有時候忽略了提出有關領土方面或其他變動的通知。<sup>10</sup> 有時候只在審議締約國報告過程中，委員會才偶然注意到存在著緊急狀態和締約國是否克減了《公約》條款的問題。委員會強調每當締約國採取措施克減其《公約》義務時，必須遵守立即國際通知的義務。委員會監督一締約國的法律和做法是否遵守第四條的責任並不取決於該締約國是否提出了通知。

注

1 見下列結論性意見：坦尚尼亞聯合共和國(1992)，CCPR/C/79/Add.12,第7段；多明尼加共和國(1993)，CCPR/C/79/Add.18,第4段；大不列顛及北愛爾蘭聯合王國(1995)，CCPR/C/79/Add.55,第23段；秘魯(1996)，CCPR/C/79/Add.67,第11段；玻利維亞(1997)，CCPR/C/79/Add.74,第14段；哥倫比亞(1997)，CCPR/C/79/Add.76,第25段；黎巴嫩(1997)，CCPR/C/79/Add.78,第10段；烏拉圭(1998)，CCPR/C/79/Add.90,第8段；以色列(1998)，CCPR/C/79/Add.93,第11段。

2 例如，見《公約》第十二條和十九條。

3 例如，見關於以色列的結論性意見(1998年)，CCPR/C/79/Add.93,第11段。

4 見下列結論性意見：多明尼加共和國(1993)，CCPR/C/79/Add.18,第4段；約旦(1994)，CCPR/C/79/Add.35,第6段；尼泊爾(1994)，CCPR/C/79/Add.42,第9段；俄羅斯聯邦(1995)，CCPR/C/79/Add.54,第27段；尚比亞(1996)，CCPR/C/79/Add.62,第11段；加蓬(1996)，CCPR/C/79/Add.71,第10段；哥倫比亞(1997)，CCPR/C/79/Add.76,第25段；以色列(1998)，CCPR/C/79/Add.93,第11段；伊拉克(1997)，CCPR/C/79/Add.84,第9段；烏拉圭(1998)，CCPR/C/79/Add.90,第8段；亞美尼亞(1998)，CCPR/C/79/Add.100,第7段；蒙古(2000)，CCPR/C/79/Add.120,第14段；吉爾吉斯斯坦(2000)，CCPR/CO/69/KGZ,第12段。

5 這裡提到的是幾乎所有《公約》締約國都已批准了的《兒童權利公約》並不包括一項克減條款。正如《公約》第三十八條明顯指出，《公約》適用於緊急情勢。

6 這裡是指秘書長根據人權委員會的有關決議提出的報告，包括根據關於最低人道主義標準(後改稱基本人道主義標準)的第1998/29、第1996/65和第2000/69號決議提出的報告，E/CN.4/1999/92,E/CN.4/2000/94和E/CN.4/2001/91,以及較早為確定對所有情況都適用的基本權利而作出的努力，如《緊急情勢下巴黎最低人權標準(國際法協會，1984年)；關於《公民權利和政治權利國際公約》限制和克減條款的敘拉克原則，小組委員會特別報告員Leandro Despouy先生關於人權與緊急狀態問題的最後報告(E/CN.4/Sub.2/1997/19和Add.1)，關於國內流離失所問題的指導原則(E/CN.4/1998/53/Add.2)，關於最低人道主義標準的Turku (Åbo)宣言(1990)(E/CN.4/1995/116)。至於目前正在進行的進一步的工作，還應提到第二十六屆紅十字會和紅新月會國際會議(1995)的決定，該決定要求紅十字會國際委員編寫一份關於適用於國際和非國際武裝衝突的國際人道主義法習慣規則的報告。

7 見2001年7月1日已有35國批准的《規約》第6條(種族滅絕)和第7條(危害人類罪)。雖然《規約》第7條所列的許多具體行為與《公約》第四條第2款列為不可克減的侵犯人權行為直接有關，但該條款中規定的危害人類罪，也包括對上述《公約》條款中沒有提到的一些規定的違反。例如，對第二十七條的某些嚴重侵犯也可能同時構成國際刑事法院規約第6條下的滅絕種族罪行，而第7條在《公約》第六、七和八條之外還包括第九、十二、二十六和二十七條。

8 見國際刑事法院規約第7(1)(d)條和7(2)(d)條。

9 見委員會關於以色列的結論性意見(1998)(CCPR/C/79/Add.93)第21段：“……委員會認為目前執行的行政拘留不符合《公約》第七條和第十六條，這兩條都不允許在公共緊急狀態下予以克減……。然而，委員會強調，締約國不能背離對拘留進行有效的司法審查的要求。”並見委員會對防止歧視和保護少數小組委員會關於《公約》第三項《任擇議定書》草稿的建議：“委員會感到滿意的是，締約國一般都瞭解人身保護和憲法保護權不應僅限於在緊急狀態下實施。此外，委員會認為，第九條第3和4款規定的補償辦法，聯繫第二條來看，乃是整個《公約》所固有的。”(《大會正式記錄，第四十九屆會議，補篇第40號》(A/49/40)，第一卷，附件十一，第2段)。

10 見關於下列國家的結論性意見：秘魯(1992)，CCPR/C/79/Add.8,第10段；愛爾蘭(1993)，CCPR/C/79/Add.21,第11段；埃及(1993)，CCPR/C/79/Add.23,第7段；喀麥隆(1994)，

CCPR/C/79/Add.33,第7段；俄羅斯聯邦(1995)，CCPR/C/79/Add.54,第27段；尚比亞(1996)，  
CCPR/C/79/Add.62,第11段；黎巴嫩(1997)，CCPR/C/79/Add.78,第10段；印度(1997)，  
CCPR/C/79/Add.81,第19段；墨西哥(1999)，CCPR/C/79/Add.109,第12段。