

第七十二屆會議(2001 年)

第 29 號一般性意見：緊急狀態期間的權利減免問題 (《公約》第四條)

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減免其在《公約》下所承諾的一部分義務。另一方面，第四條規定，這一減免措施以及其實質後果必遵守一個特別的保障制度。減免《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，目的是力求幫助締約國遵守第四條的規定。
2. 減免《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：情況之緊急已威脅國家生存，且締約國必須已正式宣布緊急狀態。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。在宣布可能引起減免《公約》任何條款的緊急狀態時，國家採取的行動必須符合憲法，以及宣布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，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訊。
3. 並非每一起騷亂或災禍都是第四條第一項涉及國家生存的公共緊急情況。在武裝衝突期間，不論是國際性或非國際性的，均應適用國際人道法的規則，這方面的規則與《公約》第四條及第五條第一項的規定一樣，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生存的情況下並在此範圍內，才允許採取減免《公約》的措施。如果締約國考量在武裝衝突之外的情況下援引第四條，他們應仔細考量正當理由及為什麼在這些情況下這一措施是必要和合理的。對有些締約國減免《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減免，委員會曾多次表示關切。¹

* 2001 年 7 月 24 日第 1950 次會議通過。

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；大不列顛暨北愛爾蘭聯合王國(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)，

4. 第四條第一項規定，任何減免《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減免措施的期限、地理範圍和事務範圍。在緊急情況下減免一些《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。²然而，任何減免只限於緊急情勢的嚴格需要這一義務，反映了對減免和做限制的權力都適用比例原則。此外，對某一具體條款的一項可允許的減免可能因緊急情勢本身而具有正當理由，但這一事實並沒有排除根據減免所採取的特殊措施也必須反映緊急情勢所需要的規定。實際上，這就保證了《公約》的任何條款，不論受到任何有效的減免，都不會完全不適用於締約國的行為。在審議締約國報告時，委員會曾表示對比例原則未受充分注意的關切。³
5. 在什麼時候可減免權利以及減免的程度這兩個問題不能從《公約》第四條第一項的規定中分開，根據該項規定，任何減免締約國根據《公約》應承諾義務的措施，必須「在此種危急情勢絕對必要之限度內」。這個條件要求締約國不單為他們宣布緊急情況的決定，也為根據這一宣布採取的任何具體措施提出確切理由。如果國家想在某些情況下援引減免《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，他必須能夠提出理由，不單證明這一情勢構成對國家生存的威脅，而且也需證明，他們所採取的所有減免《公約》措施都是緊急情勢所嚴格需要的。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，緊急情況不足以成為減免有關條款的理由。
6. 《公約》的一些條款在第四條第二項中被列為不可減免的條款，這一事實並不是說對《公約》其他條款可隨意加以減免，即使在發生對國家生存有威脅的情況下。將所有減免縮減到緊急情勢所嚴格需要的程度這一法律義務，使締約國和委員會都有一項責任，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》第四條第二項明確規定下列條款不得予以減免：第六條(生命權)；

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》第十二條及第十九條。

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

第七條(禁止酷刑，或予以殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰，或未經自願同意而施以醫學或科學試驗)；第八條第一項及第二項(禁止奴隸制度、奴隸買賣和奴役)；第十一條(任何人不得僅因無力履行契約義務即予監禁)；第十五條(在刑法領域裡的罪刑法定原則，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，除非之後的法律規定處以較輕刑罰)；第十六條(人人在任何所在有被承認為法律人格之權利)和第十八條(思想、信念和宗教自由)。這些條款中所載權利是不可減免的，因為它們被列在第四條第二項中。對於《第二任擇議定書》的締約國來說，該議定書第六條的規定也同樣適用。理論上，一項被稱為不可減免的《公約》條款，並不是說無論如何都沒有理由進行限制。第四條第二項中提到第十八條，後者在其第三項中特別包括一個關於限制的規定，這表明，是否允許限制與義務減免問題無關。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三項的規定提出他們行為的正當理由。根據第四條第二項，一些權利是不可減免的，但由於締約國的法律制度不健全而受到減免或有可能受到減免，對此，委員會曾多次表示關切。⁴

8. 按照第四條第一項，減免《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、宗教或社會階級諸理由的歧視。即使第二十六條或涉及不歧視的其他《公約》條款(第二條、第三條、第十四條第一項、第二十三條第四項、第二十四條第一項及第二十五條)未被列入第四條第二項的不可減免條款內，一些不受歧視權利的要素和特性在任何情況下都不能予以減免。特別是，在採取減免《公約》措施時，如對不同人作出區別，就必須遵守第四條第一項。
9. 此外，第四條第一項規定，任何減免《公約》的措施不得與它根據國際法所負有的其他義務，特別是國際人道法的規則有所抵觸。《公約》第四條不能被解釋為減免《公約》的正當理由，如果這種減免會導致該國違反其他國際義務，不論這些義務來自條約或習慣國際法。《公約》第五條第二項也反映

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；加彭(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(2000)，CCPR/CO/69/KGZ，第 12 段。

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減免。

10. 雖然人權事務委員會的職權並非審查締約國在別的條約下的行為，委員會根據《公約》賦予它的職權，在審議《公約》是否允許締約國減免《公約》某些條款時，有權考量到締約國的其他國際義務。因此，締約國在援引第四條第一項時，或按照第四十條報告有關緊急情勢的法律架構時，應提出他們關於保護有關權利的其他國際義務的資訊，特別是那些適用於緊急狀態時期的義務。⁵在這方面，締約國應充分考量到國際法內在緊急狀態下適用人權標準的發展。⁶
11. 第四條列出的不可減免條款，是關於但不等同於某些人權義務是否具國際法強行規範性質的問題。在第四條第二項中宣布《公約》某些條款具有不可減免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強行性質(例如第六條及第七條)。然而，《公約》的一些其他條款顯然是因為在緊急情勢下也無必要減免這些權利，而被包括在不可減免條款清單內(如第十一條及第十八條)。此外，強行規範的種類超過第四條第二項所列的不可減免條款清單。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法或國際法強行規範的理由，例如透過任意剝奪自由或悖離包括無罪推定的公平審判原則，劫持人質、強加集體性懲罰。
12. 在評估合法減免《公約》的範圍時，可在某些諸如違反人道罪行的侵犯人權定義中找到一項標準。如果在個人依據國家命令的行為構成危害人類罪行之國際刑事責任基礎，《公約》第四條就不能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，最近為了管轄權的目的，在國際刑事法

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》並不包括一項減免條款。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《公民與政治權利國際公約》限制和減免條款的敘拉克原則，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會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。

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。⁷

13. 在第四條第二項沒有列出的《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減免。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處遇。

雖然《公約》第十條規定的這項權利並未在第四條第二項的不可減免權利清單中，委員會認為《公約》在這裡表達不可減免的一項習慣國際法規範的地位。《公約》前言中提到的固有人格尊嚴及第七條及第十條之間的密切關係都支持這一看法。

(b) 禁止扣作人質、綁架或秘密拘禁的條款也不能予以減免。即使在緊急情勢下，這些禁止仍具有絕對性質，是因為這些具有習慣國際法規範的地位。

(c) 委員會認為對屬於少數團體者的權利的國際保護包括在所有情況下都應尊重的要素。這反映在國際法對滅絕種族的禁止，和在第四條內列入一項不歧視規定(第一項)，以及第十八條的不可減免性質。

(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強制遷移，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制遷移到別處，都構成違反人道罪。⁸在緊急狀態下減免《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正當理由。

(e) 締約國不能援引按照第四條第一項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》第二條第三項要求《公約》締約國為違反《公約》條款的任何行為提供救濟。第四條第二項所列的不可減免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必要時，可對它們有關司法或其他救濟程序的實際運作

⁷ 見 2001 年 7 月 1 日已有 35 國批准的《規約》第六條(種族滅絕)及第七條(危害人類罪)。雖然《規約》第七條所列的許多具體行為與《公約》第四條第二項列為不可減免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》第六條下的滅絕種族罪行，而第七條在《公約》第六條、第七條及第八條之外還包括第九條、第十二條、第二十六條及第二十七條。

⁸ 見《國際刑事法院規約》第七條第一項第四款及第七條第二項第四款。

作出調整，締約國必須遵守第二條第三項的基本義務，提供有效的救濟。

15. 在保護第四條第二項明確承認為不可減免權利時，顯然必須透過包括常見的司法保障在內的程序保障來實行。《公約》中有關程序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減免權利的保護。在引用第四條時，其方式不應導致不可減免的權利的減免。因此，舉例來說，由於《公約》第六條整體不能被減免，在緊急狀態下，任何導致死刑的審判必須符合《公約》各條款，包括第十四條及第十五條的所有規定。
16. 《公約》第四條中關於減免的保障是根據《公約》整體內在的法律明確性原則和法治原則。由於國際人道法明確保障武裝衝突時期受到公平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減免這些保障。委員會認為法律明確性原則和法治原則要求在緊急狀態下必須尊重公平審判的基本規定。只有法院能在刑事案件中進行審判與定罪。必須尊重無罪推定的原則。為了保護不可減免的權利，締約國減免《公約》的決定，不應影響向法院提出訴訟的權利，使法院能夠立即決定羈押是否合法。⁹
17. 根據第四條第三項，當締約國援用第四條授予他們的減免權時，應同意遵守一項國際通知制度。援用減免權的締約國必須立即經由聯合國秘書長，將他已減免的各項規定和實行減免的理由通知其他締約國。這種通知，不單是對於委員會履行其職權極為重要，特別是在評估締約國所採取的措施是否為緊急情勢所嚴格要求時，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只具摘要的性質，委員會強調在通知中應包括所採取的措施的全部資訊，以及採取措施的明確理由，並附上有關法律的全部文獻。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，他必須作出進一步通知。立即通知的規定也同樣適用於終止減免的情況。這些義務並不常被遵守：如締約國沒有經由秘書長通知其他締約國關於其宣布緊急狀態和因此採取的、減免《公約》一項或多項條款的措施，締約國在行使其緊急權力時，有時候忽略提出有關領土方面或其他變動的通

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羈押不符合《公約》第七條及第十六條，這兩條都不允許在公共緊急狀態下予以減免……。然而，委員會強調，締約國不能背離對羈押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《公約第三任擇議定書》草案的建議：「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，第九條第三項及第四項規定的補償辦法，聯繫第二條來看，乃是整個《公約》所固有的。」(《大會正式紀錄，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)。

知。¹⁰ 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減免了《公約》條款的問題。委員會強調每當締約國採取措施減免其《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通知。

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。