



# 联合国

## 经济及社会理事会



Distr.  
GENERAL

E/CN.4/1985/4  
28 September 1984  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

人权委员会

第四十一届会议

临时议程项目 18

### 各项国际人权公约的现状

荷兰驻联合国日内瓦办事处常设代表 1984 年

8 月 24 日致秘书长的普遍照会

众所周知，人权委员会一直并继续高度重视《公民权利和政治权利国际公约》的执行情况，特别是该公约各项不容克减的条款。人权委员会除其他事项外，还审查了尼科尔·凯蒂奥夫人编写的关于通称为戒严和紧急状况的情况的最近发展对人权的影响的重要研究报告（E/CN.4/SUB.2/1982/15）并要求小组委员会继续审议这个问题（委员会第 1984/104 号决定）。

这项公约的各项限制条款的解释和使用情况业已成为重要关注事项。人权事务委员会就附加议定书通过的个别意见和一般评述力求保证《公民权利和政治权利国际公约》中的这些条款的解释和使用符合该公约的各项目的和宗旨。

由于上述问题十分重要，一些非政府组织发起了一次关于《公民权利和政治权利国际公约》的各项限制条款和可克减条款的高级国际会议。这次会议于 1984 年 4 月 30 日至 5 月 4 日在锡拉库扎（意大利）举行。会议是由下述组织发起的：国际法学家委员会、国际刑法协会、国际法学家委员会美洲协会、厄本·摩根人权研究所和国际犯罪学高级研究所。参加会议的有来自世界各个地区的教授、专业人员和其他人权问题专家，会议通过了题为“关于《公民权利和政治权利国际公约》

的各项限制条款和可克减条款的锡拉库扎原则”一系列的有关原则。

荷兰政府认为，如果人权委员会、防止歧视及保护少数小组委员会和人权事务委员会的各位成员了解这些原则，如果愿意的话并仔细审查这些原则，这将是极其有益的，因此荷兰政府要求将“关于《公民权利和政治权利国际公约》的各项限制条款和可克减条款的锡拉库扎原则”在关于各项人权国际公约的议程项目下作为人权委员会第四十一届会议的正式文件予以散发。

## 附 件

关于《公民权利和政治权利国际公约》的各项  
限制条款和可克减条款的锡拉库扎原则目 录

	<u>段 次</u>
导 言	(一) — (六)
第一部分 公约中的限制条款	
A. 对实行限制的理由的一般性解释原则	1 - 14
B. 关于各项具体限制条款的解释原则	
“依法律作出规定”	15 - 18
“在民主社会中”	19 - 21
“公共秩序”	22 - 24
“公共卫生”	25 - 26
“公共道德”	27 - 28
“国家安全”	29 - 32
“公共安全”	33 - 34
“他人的权利与自由”或“他人的权利或名誉”	35 - 37
对公开审判的限制	38
第二部分 社会紧急状态中的克减	
A. 社会紧急状态威胁到国家生命	39 - 41
B. 宣布、通知和结束社会紧急状态	42 - 50
C. 紧急情况所严格需要者	51 - 57
D. 不可克减的权利	58 - 60
E. 关于采取并实行社会紧急状态和随后克减措施的一般性原则	61 - 70
F. 关于人权事务委员会和联合国各机构的职能与责任的建议	71 - 76

## 导 言

(一) 在国际法学家委员会、国际刑法协会、国际法学家委员会美洲协会、厄本·摩根人权研究所和国际犯罪学高级研究所的主持下，31名国际法知名专家于1984年4月和5月在西西里的锡拉库扎举行会议，审议《公民权利和政治权利国际公约》的各项限制条款和可克减条款。与会者来自巴西、加拿大、智利、埃及、法国、希腊、匈牙利、印度、爱尔兰、科威特、荷兰、挪威、波兰、瑞士、土耳其、联合王国、美利坚合众国、联合国人权中心、国际劳工组织和一些发起组织。

(二) 与会者一致同意，必须仔细审查该公约阐述的可允许的限制和克减的理由和条件，以便有效的实行法制。正如联合国大会经常强调的那样，对该公约的各项权利的限制予以统一的解释是十分重要的。

(三) 在审查这些限制和克减规定时，与会者力求查明：

它们的合法目的

关于执行和适用的一般性解释原则

限制或克减的理由的各项主要特征

(四) 与会者承认还存在一些确定该项公约的权利范围的其他标准，例如任意的概念，但是由于时间不够，未能进行审查，希望今后能有机会审查其他的限制情况。

(五) 与会者一致认为：

(a) 在尊重人权和维护国际和平与安全之间存在着密切的联系；一贯侵犯人权，确实危害国家安全和公共秩序，并可能构成对国际和平的威胁；

(b) 尽管不同国家所处的经济发展阶段不同，实行人权从广义上说是一项基本的要求。

(六) 与会者认为，除了使用“应该”而不是“将”所表示的某些建议以外，这些原则反映了国际法的现状。

## 第一部分：公约中的限制条款

### A. 对实行限制的理由的一般性解释原则 \*

1. 除公约本身条款中所载的限制外，对公约所保障的权利不得再实行任何限制或予以限制的理由。

2. 对公约所提及的限制范围的解释方式不得损害有关权利的实质。

3. 对所有限制条款的解释应力求严谨，并有利于所指权利。

4. 对所有限制的解釋应根据有关特定权利并在该权利范围之内进行。

5. 对该公约确认的权利的所有限制应以法律作出规定并符合该公约的各项原则与宗旨。

6. 公约提及的任何限制，应为公约所规定的目的而适用，而不得用于其他任何目的。

7. 不得任意适用任何限制。

8. 对于所实行的每项限制均允许提出质疑，并对任意用行为采取补救措施。

9. 对于该公约确认的权利的任何限制均不得违背第二条、第1款之规定，而实行歧视。

10. 如果一项限制根据公约条款规定实属“必要”，则此“必要”一词意味着此项限制：

(a) 以公约有关条款确认的一项限制理由为根据，

(b) 适应紧迫的公共或社会需要，

(c) 为达到某项合法目的，

(d) 与该项目的相称。

确定一项限制是否必要应根据客观考虑进行。

11. 国家适用一项限制时，所使用的限制手段应即是达到该项限制之目的所需要的手段。

---

\* “限制”(Limitations)一词在这些原则中包括公约中使用的限定(res-trictions)一词。

12. 说明对于公约所保障的权利的限制是否合理的责任由国家承担。

13. 公约第12条要求任何限制均不得与公约中确认的其他权利相抵触，这对公约确认的其他权利的限制措施也是不言自明的。

14. 公约的限制条款不得解释为可限制行使在很大程度受对该国有约束力的其他国际义务保护的任何人权。

#### B. 关于各项具体限制条款的解释原则

##### “依法律作出规定”

15. 除经在适用限制时期内有效具有普遍适用性并符合公约的国家法律规定之外，不得对行使人权实行任何限制。

16. 规定限制行使人权的法律不应是任意的或无理的。

17. 限制行使人权的法律规定应清楚明确，家喻户晓。

18. 法律应规定充分的保障和有效的补救措施，以反对非法和肆意实行或适用对人权的限制。

##### “在民主社会中”

19. “在民主社会中”一词应解释为是对民主社会可准予实行的限制条款的一项进一步的限定。

20. 实行其可准予实行限制的国家，有责任表明这些限制没有破坏民主社会的民主职能。

21. 虽然民主社会并无单一的模式，可以认为，承认、尊重和保护《联合国宪章》和《世界人权宣言》中规定的各项人权的国家即可视为符合民主社会的定义。

##### “公共秩序”

22. 公约中使用的“公共秩序”一词可以确定为系指保证社会运转的各种规则的总和或社会建立所依据的一整套基本原则。尊重人权是公共秩序的组成部分。

23. 公共秩序应根据以此为理由予以限制的特定人权的宗旨进行解释。

24. 负责维护公共秩序的国家机构或个人在行使权力时应受通过议会、法院或

其他主管独立机构的控制。

### “ 公共卫生 ”

25. 公共卫生可被援引为限制某些人权的理由，以便使国家能够采取各项措施处理对人民或人民中某些个体成员的健康严重威胁，这些措施必须以防止疾病或伤害，或为伤病者提供护理为具体目标。

26. 应适当注意世界卫生组织的国际卫生条例。

### “ 公共道德 ”

27. 由于公共道德随着时代的不同和从一种文化到另一种文化而各不相同，援引公共道德作为限制人权的理由的国家虽享有一定处理的余地，但应表明其所执行的限制是维护对社会基本价值准则的尊重所必不可少的。

28. 各国享有的处理余地均需遵守本公约所规定的不歧视规则。

### “ 国家安全 ”

29. 只有在面临武力或武力威胁情况下保护民族生存、领土完整或政治独立而采取限制某些人权的措施时，才能援引国家安全作为采取这些措施的理由。

30. 不得仅仅为防止对于治安的局部或相对孤立的威胁而援引国家安全作为实行限制的理由。

31. 不得利用国家安全作为借口实行不明确或任意的限制，只有在具有防止滥用权利的充分保障和有效补救措施时，方得援引国家安全作为限制理由。

32. 一贯侵犯人权会破坏国家安全并可能危及国际和平与安全。 应为这类侵权行为负责的国家不得援引国家安全作为借口来采取措施镇压对这类侵犯行为的反抗或使其镇压人民的做法长期化。

### “ 公共安全 ”

33. 公共安全系指保护人身及生命安全、身体完整不受危害、财产不受严重破坏。

34. 保护公共安全的需要可作为实行法律规定的各项限制的理由。 但不得用

于实行含糊或任意限制之目的，只有在具体充分保障和对滥用权利行为的有效补救措施时方得援引。

“他人的权利与自由”或“他人的权利或名誉”

35. 可据此对公约所载权利实行限制的他人的权利与自由的范围比公约确认的各种权利与自由的范围更广。

36. 公约保护的权利与非公约保护的权利之间存在冲突时，应承认并考虑到公约力求保护的各项最基本的权利与自由。因此，应特别重视公约第4条中不容克减的各项权利。

37. 以他人的名誉为依据而限制一项人权不得用于保护国家及其官员不受公共舆论批评。

对公开审判的限制

38. 所有审判应必须公开。除非法院根据法律确定：

根据公开法院中宣布的具体调查结果，表明为了当事方或其家属或青少年的私人生活利益之需要，可不许报界或公众参加全部或部分审判；

基于下述原因必须严格避免公众注意，进行非公开审判，(a) 有损审判的公正，(b) 危及民主社会中的公共道德、公共秩序或国家安全。



## 第二部分：社会紧急状态中的克减

### A. “社会紧急状态威胁到国家生命”

39. 缔约国只有在面临威胁国家的生命的非常和实际或紧迫危险情况时，方可依《公民权利和政治权利国际公约》第4条采取克减其义务的措施（下称克减措施）。对国家生命的威胁系指：

- (a) 影响全体人民和全部或部分国家领土，
- (b) 威胁人民的身体完整，国家的政治独立或领土完整或保证和保护公约确认的各项权利所必不可少的机构的存在或基本运转。

40. 不构成对国家生命的严重和紧迫威胁的内部冲突和动乱不得作为采取第4条克减措施的理由。

41. 经济困难本身不能作为克减措施的理由。

### B. 宣布、通知和结束社会紧急状况

42. 根据公约克减其义务的缔约国应正式宣布存在着威胁国家生命的社会紧急状况。

43. 根据宣布紧急状态的国家法律的程序，必须在紧急状态之前予以规定。

44. 根据公约克减义务的缔约国应立即通过联合国秘书长，将其克减的条款和实行克减的理由通知公约的其他缔约国。

45. 通知应包括充分资料以使各缔约国得以根据公约行使其权利和取消义务。通知特别应包括：

- (a) 该国予以克减的公约条款；
- (b) 宣布紧急状态的副本并附具关于紧急状态的宪法规定、立法或法令，以便协助各缔约国了解克减的范围；
- (c) 已宣布实行的紧急状态的生效日期和期限；
- (d) 解释致使该国政府决定采取克减措施的理由，包括简要阐明导致宣布紧急状态的实际情况；

(e) 简要叙述克减措施预料将对公约所确认的权利有哪些影响，包括通知发出前颁布的克减这些权利的法令副本。

46. 各缔约国可通过秘书要求提供必要的进一步资料以便他们能够根据公约履行其任务。

47. 未能以适当形式就其克减措施立即发出通知的缔约国违反其对其他缔约国的义务，应剥夺其根据公约在程度中本来可以获得的辩护权。

48. 根据第4条适用克减权的缔约国应在结束威胁国家生命的社会紧急状况所需要的最短期间内终止克减措施。

49. 缔约国应在终止克减措施之日，通过联合国秘书长将终止一事通知其他缔约国。

50. 一旦终止实行根据第4条采取的克减措施，应全面恢复公约所保护的所有权利和自由。对克减措施造成的持续性后果应尽快进行审查。并应采取步骤纠正非正义现象，补偿在采取克减措施期间或因采取这类措施而遭受损失的人员。

### C. “紧急情况所严格需要者”

51. 任何克减措施的严格程度，期限和地理范围均应以处理对国家生命的威胁所严格需要者为限，并应与这类威胁的性质和程度相称。

52. 主管国家机构有责任对为应付紧急情况所造成的具体危险所采取或已采取的克减措施的必要性作出个别评价。

53. 如果根据公约特定限制条款采取普通措施便足以应付对国家生命的威胁，则不应采取紧急情况所严格需要的措施。

54. 严格需要的原则应客观地予以使用，每项措施均应针对实际的、明确的、已经出现或即将出现的威胁，不得仅仅因为担心潜在的危險而采取。

55. 关于紧急状态的国家宪法或法律应规定司法机构对克减措施的必要性立即或定期进行独立审查。

56. 声称遭受非紧急情况所严格需要的克减措施影响的人应可获得有效的补救措施。

57. 确定克减措施是否为紧急情况所严格需要时, 不应将国家当局的判断视为决定性判断而予以接受。

#### D. 不可克减的权利

58. 任何缔约国即使在威胁国家生命的紧急状态的期间也不得克减公约对生命权的保障; 免受酷刑、残忍的、不人道或有辱人格的待遇或处罚的权利; 未经本人同意不接受医药和科学实验的权利; 不沦为奴隶或非自愿奴役的权利; 不因契约性债务而被拘禁的权利; 不因追溯性刑事立法而被定罪或加重刑罚的权利; 在法律面前人格受到承认的权利; 以及思想、良心和宗教等自由。 这些权利在任何情况下, 即使为声称维护国家的生命之目的也不得克减。

59. 公约各缔约国作为其义务的一部分, 保证受其管辖的所有人享有这些权利 (第2条第1款); 采取措施保证因这些权利受到侵犯而取得有效的补救 (第2条第3款); 在社会紧急状态时应采取一些具体预防措施, 保证任何官方或半官方集团均无任意或在审判外杀人或非自愿失踪行为; 保证被拘留的人不受酷刑和其他形式的残忍、非人道或有辱人格的待遇或处罚; 保证不根据具有追溯效力的法律和法令, 对任何人进行定罪或处罚。

60. 普通法院即使在社会紧急状态期间也应保持司法权, 以裁判任何关于不可克减权利受到侵犯的控诉。

#### E. 关于采取并实行社会紧急状态和随后克减措施的一般性原则

61. 为应付对于国家生命的威胁而克减国际法所确认的权利并不是在没有法律规定的情况下实行的。 这种克减应有法律批准, 并受好几项一般性适用的法律原则管辖。

62. 宣布社会紧急状态应根据对于形势的客观估计出于良好愿望做出, 以便确定这种形势对国家生命威胁的程度。 非出于良好愿望宣布社会紧急状态和随后对公约义务的克减是违反国际法的行为。

63. 对于允许在社会紧急状态中采取某些克减措施的公约条款应进行严谨的解

释。

64. 在社会紧急状态中，仍应实行法制。克减只是一种为充分应付对于国家生命的威胁而经批准采取的有限特权。采取克减措施的国家有责任根据法律说明其行动的理由。

65. 公约规定一切程序均需服从人权的基本目的。公约第5条第1款为根据公约采取行动规定了明确的界线：

“本公约中任何部分不得解释为隐示任何国家、团体或个人有权利从事于任何旨在破坏本公约所承认的任何权利和自由或对它们加以较本公约所规定的范围更广的限制的活动或行为。”

《世界人权宣言》第29条第2款规定了法律的最终目的：

“人人在行使他的权利和自由时，只受法律所确定的限制，确定此种限制的唯一目的在于保证对旁人的权利和自由给予应有的承认和尊重，并在一个民主的社会中适应道德、公共秩序和普遍福利的正当需要。”

这些规定完全适用于国家声称关于一种局势已构成对国家生命的威胁，因此当局可以采取克减的措施。

66. 出于良好愿望宣布社会紧急状况可克减公约中的一些特定义务，但不得完全背离国际义务，公约第4条第1款和第5条第2款明文禁止违背根据国际法承担的其他义务的克减。在这方面，应特别注意根据日内瓦公约和国际劳工组织公约在社会紧急状态下适用的各项国际义务。

67. 在非国际义务武装冲突中，1949年保护战争受害者的日内瓦公约缔约国在任何情况下均不得终止法院的审判权，以为独立与公正提供基本保障（第3条，与1949年公约相同）。根据1977年第二号附加议定书，议定书各缔约国在任何情况下均应尊重在刑事追诉中的下述权利：

- (a) 迅速告知所提出的指控和给予必要的辩护权利与手段的责任；
- (b) 仅仅根据个人刑事责任定罪；
- (c) 不根据追溯性刑事立法被定罪或判以更重刑罚的权利；
- (d) 无罪推定的权利；
- (e) 被告出庭受审判的权利；

(f) 被告无义务做不利于自己的证明或承认有罪；

(g) 将司法及其他补救手段告知已定罪者的责任。

68. 国际劳工组织各项基本人权公约载有一系列关于强迫劳动、结社自由、就业机会均等和工会与工人权利等事项的权利，这些权利是对公约所载权利的补充。其中一些在紧急状态下亦不得克减，有些允许克减，但必须以情势所严格需要者为限。

69. 任何国家，包括尚未加入公约的国家，即使是在社会紧急状态期间也不得终止或违反：

生命权；

不受酷刑或残忍的、不人道或有辱人格的待遇或处罚，不接受医药或科学实验的自由；

不得沦为奴隶或非自愿奴役的权利；

不因公约中所指的追溯性刑事处罚的权利。

习惯国际法在任何情况下均禁止剥夺这类基本权利。

70. 在紧急情况严格需要时，虽然享有不受任意逮捕和拘留的保护的权利（第9条）以及通过公正和公开听审来判定所提出的刑事指控的权利（第14条）应受到合法限制，但剥夺对于人的尊严具有根本意义的某些权利，在任何可以设想的紧急状态下，绝非严格需要。这些权利必须予以尊重，以保证非克减权利的享受，对这类权利遭到侵犯提供有效的补救。特别是：

- (a) 所有拘留和逮捕事件以及拘留地点应登记在案，可能时应集中登记，并立即向公众提供；
- (b) 对任何人均不得无限期拘留，不管是司法调查或审讯前拘留还是未经指控的拘留；
- (c) 对任何人的单独拘禁而不许其与家属、朋友或律师通信不得超过几天，例如3到7天；
- (d) 对于任何未经指控而被拘留人员其继续拘留是否必要应由独立的复审法庭定期进行审议；

- (e) 受犯罪指控的人有权受到依法律设立的独立公正的主管法院的公正审判；
- (f) 平民通常应由普通法院进行审判；如果认为极其需要设立军事法庭或特别法院来审判平民，这些法院的权限、独立性和公正性应予以保证，是否需要设立这类法院应定期由主管当局进行审查；
- (g) 任何受到刑事罪行指控的人应有权享有无罪推定权以及享有至少下述几项权利，以保证公正审判：

迅速以一种他懂得的语言详细的告知对他提出的指控的权利，  
有足够时间和便利准备他的辩护的权利，包括与其律师秘密  
联络的权利，

有权享有其所选择的律师，如果其无力聘请律师则应获得免费的法律协助，并被告知这种权利。

出庭受审的权利，

不被强迫作不利于他自己的证言或强迫承认犯罪的权利，

让被告证人出庭和讯问的权利，

公开审讯的权利，除非法院在具有充分保障以防止滥用权利的情况下基于安全原因另有决定，

向高级法院上诉的权利；

- (h) 所有案件均需备有适当的诉讼记录；
- (i) 对任何人，均不得因其已经被定罪或被宣告无罪的罪行而进行审判或处罚。

#### F. 关于人权事务委员会和联合国各机构的 职能与责任的建议

71. 人权事务委员会在行使其权力，研究、报告和一般性评论各国依公约第40条提交的报告时，应该并可以审查各缔约国遵守第4条规定的情况。同样，该委员会在根据有关国家间来文和个人来文的公约第41条和附加议定书，在有关案件

中行使其权力时，也应该并可以这样做。

72. 为了审查是否符合第4条第1款和第2款的要求，为了补充各缔约国报告中提供的资料，人权事务委员会各位成员作为人权领域中公认合格的人员，应该并可以注意其他政府间机构、非政府组织以及个人来文中提供的他们认为可靠的资料。

73. 人权事务委员会应制订一项程序，以便要求已经依第4条第3款发出克减通知的缔约国，或委员会有理由相信已依第4条各项限制采取紧急措施的缔约国根据第40条第1款提出补充报告。这类补充报告应阐述有关影响公约执行的紧急状况的各种问题，并应由委员会及早进行处理。

74. 为了使人权事务委员会得以更有效的履行其调查职能，委员会应制订一些程序来审议依附加议定书提交的来文，以便听取口头陈述与证据以及访问据称违反公约的缔约国。如有必要，附加议定书各缔约国应考虑就此修正该项议定书。

75. 联合国人权委员会应要求其防止歧视及保护少数小组委员会每年编写一份宣布维持或终止社会紧急状态的国家名单，无论这些国家是否加入本公约。名单中还应包括：

如果是缔约国，宣布或通知的情况；

如果是其他国家，关于宣布情况，对国家生命的威胁，克减措施及其相称性，不歧视性和尊重不得克减权利等情况的可以获得并显然可靠的资料。

76. 联合国人权委员会及其小组委员会应继续利用任命专题报告员的方法以及对持续社会紧急状态进行调查和考察的机构。

×× ×× ×× ×× ××