

反恐怖主义 7

反恐怖主义和公共 紧急状态

联合国毒品和犯罪问题办公室

大学模块系列

反恐怖主义

模块 7

反恐怖主义和公共紧急状态



联合国
2020年，维也纳

本模块是为授课教师提供的资源。

该模块由毒品和犯罪问题办公室开发，是毒品和犯罪问题办公室反恐教学模块系列的一部分。全套材料包括关于反腐败、预防犯罪和刑事司法、网络犯罪、枪支、有组织犯罪、贩运人口/偷运移民、廉正和道德以及反恐怖主义的教学模块。

所有毒品和犯罪问题办公室的教学模块均就课堂练习、学生评估、幻灯片和其他教学工具提出了建议，授课教师可以根据具体情况进行调整，并将其整合到现有的大学课程和方案中。本模块介绍了三个小时课程的大纲，但也可用于时间更短或更长的课程。

所有毒品和犯罪问题办公室的教学模块都涉及现有的学术研究和讨论，可能包含各种来源（包括新闻报道和独立专家）的信息、观点和说明。在模块发布时已测试过外部资源链接。然而，由于第三方网站可能发生变化，如果您遇到链接失效的情况或被重定向至不适当的内容，请与我们联系。如果您发现某个出版物被链接到非官方版本或网站，也请告知我们。

虽然已尽力确保模块的翻译准确无误，但请注意，模块的原始英文版本是经批准的版本。因此，如有疑问，请参考相应的英文版本。

关于模块的使用条款和条件，可参见电子资源共享与犯罪法律（SHERLOC）网站。

© 联合国, 2020 年, 全球版权所有。

免责声明本出版物的内容并不一定代表毒品和犯罪问题办公室或为此做出贡献的组织观点或政策，也不暗指其做出任何认可。本出版物所用名称和材料编排方式，并不意味着毒品和犯罪问题办公室对任何国家、领土、城市或其当局法律地位，或者对其疆域或边界划分表示任何意见。

目录

导言.....	2
学习成果.....	2
关键问题.....	2
人权法允许的限制.....	3
公共紧急状态下的克减.....	5
实行《公民及政治权利国际公约》允许的克减应满足的要求.....	8
实行《欧洲人权公约》允许的克减应满足的要求*.....	9
实行《欧洲人权公约》允许的克减措施应满足的要求*.....	9
宪法保障措施.....	9
固有矛盾.....	10
戒严令和军队部署.....	11
与恐怖主义相关的紧急状态和克减实例.....	12
根据《公民及政治权利国际公约》*第四条第三款实行的恐怖主义相关克减.....	12
根据《欧洲人权公约》*第 15 条实行的恐怖主义相关克减.....	14
练习和案例研究.....	15
研究练习 1.....	15
研究练习 2.....	15
练习 3：编写维基百科页面（见教学指南）.....	16
案例研究 1：克减的有效性.....	16
案例研究 2：菲律宾（宣布戒严令的合宪性）.....	17
可采用的课程结构.....	19
核心阅读材料.....	19
高级阅读材料.....	20
学生评估.....	21
其他教学工具.....	22
参考资料.....	24

导言

大多数反恐措施的采纳和落实都不会干涉或限制人权。但在某些情况下，为了保护他人的生命、人身完整和基本自由，需要限制享有某些人权。事实上，保护生命权及其他权利不受恐怖团体暴力侵害本身就是各国根据国际人权法所应承担的首要义务。本模块的主要目标是探讨国际法允许在恐怖主义活动造成公共紧急状态时暂时中止某些权利的情形，以及在此类情形下，法治面临的风险和维护法治的法律保障措施。

学习成果

- 分析公共紧急状态方面的国际和区域法律框架。
- 比较和对比国际和区域方法的异同。
- 向学生介绍可克减的权利和不可克减的权利的概念和含义。
- 了解在紧急状态下法治面临的潜在风险，以及维护法治的相应法律保障措施。

关键问题

反恐对策方面的国际框架认识到各国确保国家安全（包括应对不对称的恐怖主义活动）的重要性和相关挑战以及可能需要作出的艰难选择。因此，该框架内的机制兼顾各国的特别对策，包括宣布紧急状态和暂停（即“克减”）部分（而非全部）人权保护措施。然而，一项基本原则是，应根据法律规定宣布紧急状态，不应有例外情况。

受国际人道法管辖的武装冲突局势（见模块 6）已经是允许减少人权保护的特殊情况。尽管本模块不对此作详细介绍，但整个教学模块系列举出了许多例子来说明在何种情况下，武装冲突时期的人权保护不同于和平时期的保护，以及有何不同。

每当动用紧急权力并克减人权时，总会存在风险，即本应是特别措施的行为变得更加持久，并在此过程中侵蚀法治。事实上，在 2009 年题为“评估损害、敦促采取行动”的重要研究中，国际法学家委员会创造了特别对策“常态化”一词来描述这种风险。此外，还可能存在滥用权力导致侵犯人权的情况，这可能更加难以补救。因此，国际、区域和许多国家法律框架（如国家宪法）内都载有保障措施，以减少可能因宣布紧急状态和因此实行的克减等原因而减少人权保护的情形。

本模块介绍并解释与紧急状态和因此克减人权有关的国际和区域法律框架，并进一步确立了安全要务与法治之间矛盾的一些关键主题。这种矛盾可能导致法治受到侵蚀，包括剥夺生命权或实施酷刑或其他形式的虐待（尽管相关权利具有不可克减性）、歧视性措施、非法拘留、克减与公正审判权有关的正当程序，或限制宗教、表达、集会或结社等基本民主自由。反恐方面权力（包括紧急权

力)的过度使用和滥用情况会在后续涉及特定主题的模块中举例探讨。

人权法允许的限制

并非所有人权原则都受到同等程度的保护。相反，它们可能具有不同的法律特征，有些权利具有绝对性或非绝对性，有些则具有固有的局限性。

部分最基本的人权具有“绝对性”。这些权利涉及禁止酷刑、奴役和刑法溯及既往。这些权力的绝对性意味着不得为了达到某种合法目的而对这些权利的享有程度进行调整，从而使这些权利受到限制。例如，[《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》](#)第 2 条规定，“任何特殊情况，不论为战争状态、战争威胁、国内政局动荡或任何其他社会紧急状态，均不得援引为施行酷刑的理由”。同样，针对部分国家的做法，人权事务委员会指出，“禁止扣作人质、诱拐或私下扣留的条款也不能予以克减。对这些行为的绝对禁止性质，（即使在紧急情势下），是因为这些标准是一般国际法的标准”（人权事务委员会一般性意见 CCPR/C/21/Rev.1/Add.11，第 13(b)段）。

然而，大多数权利并不具有绝对性。各国只要遵守若干条件，就可以出于反恐需要等正当理由限制这些权利的行使。

对某些权利作出规定的条约条款已经阐明了合法限制这些权利的条件。这些权力包括表达自由、结社自由、集会自由和行动自由的权利，以及要求公开庭审的权利等。只有出于国家安全或公共秩序等各种理由以及在满足一些条件的情况下才能合法限制这些权利。值得注意的是，[《公民及政治权利国际公约》](#)第十八条第三款和第十九条第三款等案文规定了此种限制，并且可在不宣布紧急状态的情况下进行限制。事实上，即使是在下文阐释的《公民及政治权利国际公约》第四条所指的公共紧急状态下，各国也可选择遵循这些限制规定，而非寻求克减权利。

就某些其他权利而言，人权条约条款只限于规定不可“任意”干涉这些权利。例如，《公民及政治权利国际公约》第九条的情况便是如此，该条要求不得任意剥夺自由（在模块 10 中详细讨论）。

“任意”这一概念不能和“违法”划等号，必须给予更广泛的解释，使其包括不适当、不正当、缺乏可预见性和适当法律程序。

合法限制但不克减非绝对性权利的条件

根据保护表达自由权的[《公民及政治权利国际公约》](#)第十九条（还有第十八、二十一和二十二条等）等规定，人权法院和人权条约机构设计了一项测试，以确定限制非绝对性权利的措施是否合法。为此，须提出以下问题：

- 限制这项权利的措施是否有法律依据？
- 对这项权利的限制是否是为达到合法目的，例如为了尊重他人的权利或名誉、保护国家安全、维护公共秩序或公共卫生或道德？
- 如果是，这种限制对实现该合法目的是否有必要，以及限制的程度是否与实现已确定的目的相称？是否存在程序性保障措施及其有效性是评估权利受到的限制是否相称的关键考虑因素。
- 这种限制是否符合平等原则？是否具有非歧视性？以歧视性方式限制权利的措施将无法通过相称性检验。因此，歧视问题通常被视为必要性和相称性检验的一个方面。

在某特定情况下，只有所有这些问题都得到肯定回答，才可依据国际人权法限制一项非绝对性权利。

注意，这项测试旨在检验是否可以允许实行某些干涉人权的措施。它明确允许对人权进行限制，并阐明了能证明限制合理的合法目的（例如，第十八条第三款和第十九条第三款）。然而，事实上，像此测试一样的推理过程常被用于评估是否可允许采取限制其他非绝对性权利的措施。例如，如果某种拘留缺乏法律依据或者具有歧视性或者与要实现的合法目的完全不相称，则视其为任意拘留。（例如，见人权事务委员会（1994年）。意见：**Mukong** 诉喀麦隆。8月10日。第458/1991号来文）。

最后，一些权利受所谓“固有”限制的制约。例如，在刑事案件中，被告人享有受审时间不被“无故拖延”的权利。在评估拖延审判的合理性时，应考虑到每个案件的具体情况，同时考虑到案件的复杂性（恐怖主义案件可能相当复杂）、被告在诉讼过程中的表现以及调查和司法机关处理问题的方式。这些限制没有在人权条约案文中得到阐明，而是由对所审理的具体案件适用人权规范的国家或国际法院及其他条约监督机构制定。

公共紧急状态下的克减

在极端情形下，“在社会紧急状态威胁到国家的生命”时（《公民及政治权利国际公约》第四条第一款），各国可采取措施克减《公约》的规定，即在满足若干条件的情况下暂时中止或调整条约规定其应承担的义务。联合国大会等机构也强调了遵守这些标准的重要性（例如，联合国大会，（2005年），第3段）。在区域一级，[《欧洲人权公约》](#)第15条和《美洲人权公约》第27条都载有类似的规定。尽管存在一些区域差异，但各区域的首要原则和应对方法大体上相同。

例如，[美洲人权法院](#)对以这种方式行使行政权进行了严格限制，它表示“在对《美洲人权公约》第27条及其发挥的作用进行任何法律上合理的分析时，首先要认识到该条款是仅针对特殊情况作出的规定”。它仅适用于“战争、公共危险或威胁缔约国独立或安全的其他紧急情况”（Durand 和 Ugarte, 2000年，第99段）。此外，美洲人权法院在紧急状况下的人身保护令状这一重要案件中指出，《美洲人权公约》“只允许‘在此种危急情势于该时期而言绝对必要之限度内’暂停某些权利和自由”（1987年(a)，第43段）。值得注意的是，根据《美洲人权公约》第27条，人身保护权不可克减。

同样，在阐明相关临界点时，[欧洲人权法院](#)确定了三个必要条件：必须存在特殊的危机或紧急情况；此种情况会影响到全部人口；并威胁到社区的有组织生活（Lawless 诉爱尔兰（第3号），1961年，第28段）。与美洲人权法院的方法一样，欧洲人权法院允许各国有一定的自由裁量权，即在评估察觉到的安全威胁及其对策时留出“裁量余地”（A 等人诉英国，2009年，第171和173段）。这两个法院都要求在暂停任何权利之前宣布正式进入紧急状态（Lawless 诉爱尔兰（第3号），1961年，第28段；Zambrano Velez 诉厄瓜多尔，2007年，第45-47段）。各国还须报告哪些权利因宣布紧急状态而被暂停。

相比之下，[《非洲人权和民族权宪章》](#)并没有对紧急状态以及各种克减的可能性作出相关规定。这体现了1999年《非统组织防止和打击恐怖主义公约》（在模块4讨论）第22条的案文，该条规定“本公约的任何规定都不得解释为克减国际法的一般原则，尤其是国际人道法原则，以及《非洲人权和民族权宪章》”。第22条被视为一项“保障”条款，用于防止缔约国引用该公约的任何条款来为其削弱甚至违反人权保护规定的行为进行辩解。

非洲人权和民族权委员会证实，各国不能克减《非洲人权和民族权宪章》的规定。该委员会发现，该宪章中承认的权利不能因紧急状态或特殊情况而受到约束或限制。例如，非洲人权和民族权委员会在媒体权利议程组织等诉尼日利亚案中指出：

与其他国际人权文书不同，《非洲人权和民族权宪章》不含克减条款。因此，不得因紧急或特殊情况而限制该宪章所载的权利和自由。限制《非洲人权和民族权宪章》规定的权利和自由的唯一合法理由载于其第27(2)条，即该宪章的权利“在行使时应适当考虑到他人的权利、集体安全、道德和共同利益”（2000年，第68和69段）。

换言之，即使是内战也不能“被国家用作侵犯或允许侵犯《非洲人权和民族权宪章》所规定权利的借口”（全国人权与自由委员会诉乍得，2000年，第21段）。即便如此，该宪章的若干条款还是被描述为“打了折扣”的条款，这些条款只涉及公民和政治方面的条约权利，而不涉及经济、社会或文化方面的条约权利（Olowu，2009年，第55页）。该宪章的批评者通常认为这些条款是被故意载入的，旨在降低条约的整体效力。《非洲人权和民族权宪章》中载有此类条款的关键规定和措辞有：第6条（人身自由和安全以及不受任意逮捕的权利）“除非根据事先已经制定好的依据和条件”；第8条（良心自由和宗教自由）“受到法律和秩序的制约”；第9(2)条（表达自由和发表意见的权利）“在法律规定的范围内”；第10(1)条（结社自由）前提是“遵守法律”；第11条（集会自由）“只受法律规定的必要限制，特别是为了国家治安、安全、健康、道德及他人的权利和自由而规定的限制”；第12(1)条（在本国境内的行动自由和居住自由）前提是“遵守法律”；第12(2)条（离开任何国家的权利和返回本国的权利）前提是“遵守法律”；第13条（参与本国政府事务的自由）“遵守法律规定”；第14条（财产权）“遵守适当法律的规定”。这里的主要问题是，在这种情况下提到“法律”可能意味着，任何与《非洲人权和民族权宪章》中较为宽泛的条款不一致和不相容的国家法律都将优先于该宪章，从而削弱了该宪章在加强整个非洲大陆人权保护方面的整体影响和实效。事实上，虽然这是一个条款解释问题，但一些人认为这些“打了折扣”的条款的影响和效力比其他人权文书中的克减条款更广泛。（Okere，1984年，第142-158页；Bondzie-Simpson，1988年，第643-660页；Okere和Mutua，1999年，第342页；Okafor，2007年，第63-75页）。

为了应对这些以及其他问题，非洲人权和民族权委员会一直坚决抵制各国用《非洲人权和民族权宪章》中打了折扣的条款替代克减条款的任何企图（免费法律援助小组等诉扎伊尔，1995年，以及国际特赦组织诉扎伊尔，1999年）。此外，该委员会于2015年通过了以国际和非洲区域条约法、判例、标准、非洲人权和民族权委员会决议、联合国决议等为基础的《关于非洲在反恐时注意维护人权和民族权的原则和准则》。《关于非洲在反恐的同时维护人权和民族权的原则和准则》的核心是，它断言，从本质上说，合法的国家反恐行动需要各国保护国家安全和公共安全并充分尊重个人人权和基本自由，同时它还承认许多权利具有绝对性，侵犯人权往往会导致或加剧原已存在的紧张和不稳定局面。该文件强调，在特殊情况下考虑限制权利的措施时，还应顾及这些措施对妇女、儿童、移民、族裔和宗教社区或任何其他特定群体的潜在影响。

同样值得注意的是，《非洲人权和民族权宪章》第23条有一项独特的规定涉及所有人享有国家和国际和平与安全的权利。根据第23(2)条，缔约国有义务确保享有庇护权的任何人都未针对其原籍国或任何其他缔约国参与颠覆活动；并确保其领土不被用作针对任何其他缔约国人民的“颠覆活动或恐怖主义活动”基地。

若干权利是“不可克减的”，这意味着即使在最严重的公共紧急状态下，这些权利也不可暂停。还应注意，除了《公民及政治权利国际公约》，对所有国家（包括不是该公约缔约国的国家）具有约束力的习惯国际法也规定了不可克减的权利。

1966 年《公民及政治权利国际公约》中不可克减的权利

第四条第二款明确规定了不可克减的权利：

- 第六条（生命权）；
- 第七条（禁止酷刑和其他残忍、不人道或侮辱性的待遇或刑罚）；
- 第八条第一和第二款（禁止奴隶制度、奴隶买卖和役使）；
- 第十一条（禁止由于无力履行约定义务而被监禁）；
- 第十五条（刑法领域里的罪刑法定原则）；
- 第十六条（法律面前人格得到承认的权利）；
- 第十八条（思想、良心和宗教自由）。

根据人权事务委员会（第 29 号一般性意见，第 13-16 段），《公约》第四条第二款未列出的部分权利的一些要素不能依法克减。其中，与反恐中的人权问题特别相关的要素包括：

- 所有被剥夺自由的人应被给予人道及尊重其固有的人格尊严的待遇（第十条）；
- 禁止扣作人质、诱拐和私下扣留；
- 公正审判的基本规定。

尽管第四条第二款没有明确规定，但根据一般国际法和（或）在实践中，某些其他权利也被视为不可克减。这些权利包括公正审判权（第十四条）和不歧视原则的要素，以便保护不可克减的权利等。（例如，见联合国人权事务委员会（2001 年）。[《第 29 号一般性意见：第四条（紧急状态期间的克减问题）》](#)。8 月 31 日。CCPR/C/21/Rev.1/Add.11。第 7-8 段。）

在采取克减人权义务的紧急措施时，必须遵守严格的要求和原则，以防出现滥用现象。正如联合国人权事务委员会在其关于《公民及政治权利国际公约》第四条的第 29 号一般性意见中所述：

一方面，它允许缔约国单方面暂时克减其在《公约》下所承担的一部分义务。另一方面，第四条规定，这一克减措施以及其实质后果得遵守一个特别的保障制度。克减《公约》义务的缔约国，其主要目标应是恢复正常状态，确保重新全面遵守该公约。（CCPR/C/21/Rev.1/Add.11，第 1 段）

值得注意的是，“并非每一起骚乱或灾祸都是危及国家存亡的公共紧急情况”（第 3 段），只有在危及国家存亡时才允许采取克减措施。这同样适用于恐怖主义行为。在宣布任何紧急状态之前，需要以具体情况具体处理的方式评估是否完全符合相关标准，即从本质上而言，这些恐怖主义行为是否威胁到国家的完全独立和完整。

关于武装冲突局势，第四条第一款规定，任何克减《公民及政治权利国际公约》规定的措施不得与

缔约国根据国际法所负有的其他义务相矛盾。这也延伸到国际人道法，国际人道法对诉诸紧急权力作了规定，以达到防止这些权力被国家滥用等目的。即使在武装冲突局势中，也只能在形势威胁到国家存亡时，才允许采取克减措施。（第 3 和 9 段）。这些克减措施适用下文详细说明了同样的制约原则。尽管如此，在武装冲突背景下进行克减的做法并不常见。例如，虽然自 2001 年以来，《欧洲人权公约》的若干缔约国都卷入了域外武装冲突，但它们并没有采取相关克减措施。因此，欧洲人权法院尚没有机会审议《欧洲人权公约》第 15 条涉及的“战争”和“其他公共紧急状态”之间是否存在任何不同的解释（见 *Hassan 诉英国*，2014 年，第 101 段）。不过，在武装冲突局势中，欧洲人权法院认定国际法院的既定判例是切入点，即“除非克减条款允许，否则人权公约提供的保护不会在武装冲突情况下停止”（国际法院，2004 年，第 106 段）。

实行《公民及政治权利国际公约》允许的克减应满足的要求

实质性要求和原则*

- 存在社会紧急状态：即必须出现“社会紧急状态威胁到国家的生命”的情况，如武装冲突、内乱和暴力动乱、恐怖主义紧急状态或者洪涝、地震等严重自然灾害。
- 符合国际义务原则：克减措施不应与国际法规定的其他义务相矛盾。在任何情况下，都不能以克减人权义务的权利为由违反国际人道法或国际法强制性规范（见模块 3）。例如，虽然在武装冲突造成的紧急情势所严格需要的情况下可以克减第十四条（公正审判权），但不允许克减《关于战俘待遇之日内瓦公约》规定的战俘的公正审判权，因为这已是武装冲突紧急状态下的最低标准。
- 相称原则：在可采取克减措施时，克减权利的程度只能以紧急情势所严格需要者为限（见第四条第一款）。在判定克减是否相称时需要提出一个问题，即是否有其他方法可以减少对有关权利的限制并提供类似有效的办法来应对紧急情势。
- 人权事务委员会第 29 号一般性意见明确指出，严格需要的规定涉及克减的期限、地理范围和物质范围。人权事务委员会尤其就克减的期限指出，“克减《公约》条款的措施，必须是非常性和临时性措施”。
- 《关于〈公民及政治权利国际公约〉的各项限制条款和可克减条款的锡拉库扎原则》（已获得联合国经济及社会理事会认可）的第 54 项原则指出，“应该根据客观情况来适用严格需要原则。每项措施必须针对实际、明确、现有或迫近的危险，不得仅因担心潜在危险就强制实施”。
- 不歧视原则：必须以非歧视的方式实行克减，不得仅以种族、肤色、性别、语言、宗教或社会出身为由加以区分。

程序方面的要求

- **官方公告：**只允许在“官方公告”的公共紧急状态下采取克减措施。各国在公告公共紧急状态时必须遵守其宪法以及管辖此类公告的其他法律条款。正如人权事务委员会第 29 号一般性意见所述，这项“要求对于在最有此需要时维持合法的原则和法治是必要的”。
- **国际通知：**《公约》第四条第三款要求寻求宣布公共紧急状态并克减《公约》要求的国家将这一事项通知联合国秘书长。

* 联合国人权事务委员会（2001 年）。[《第 29 号一般性意见：第四条（紧急状态期间的克减问题）》](#)。8 月 31 日。CCPR/C/21/Rev.1/Add.11。

实行《欧洲人权公约》允许的克减应满足的要求*

实质性要求和原则*

- **存在战争或其他威胁国家存亡的公共紧急状态：**必须存在“威胁国家存亡的公共紧急状态”。
- **符合国际义务原则：**克减不应与国际法规定的国家的其他义务相矛盾。
- **相称原则：**克减《公约》义务只能“在紧急情况所严格要求的范围内”。
- 《公约》规定的某些权利不允许任何克减。

程序要求

- 利用这一克减权的国家必须向欧洲委员会秘书长全面通报情况。

* 欧洲人权法院（2017 年）。[《〈欧洲人权公约〉第 15 条适用指南：紧急状态下的克减》](#)。更新于 4 月 30 日。

宪法保障措施

某些国家还为防止紧急权力的滥用提供了宪法保障措施。例如，《秘鲁宪法》第 137 条规定，即便在国家紧急状态下，《美洲人权公约》第 25 条（司法保护权）所基于的人身保护权和要求保护（行使）宪法权利的司法程序（通过法院对侵犯基本权利的权力行为作出补救）（美洲人权法院，1987(b)，第 38-40 段）也不可暂停。此外，《厄瓜多尔宪法》第 165 条也规定，在任何非常状态期间，厄瓜多尔共和国总统只可暂停或限制行使住所不受侵犯、通信不受侵犯、行动自由、结社自由、集会自由和信息自由的权利。

《巴基斯坦宪法》第 14 条采用了截然不同的方法：(1) “不得侵犯人的尊严以及受法律约束的住宅隐私”；(2) “不得为了取证而对任何人施加酷刑”。然而，根据《巴基斯坦宪法》第 233 条，在紧

急状态期间可暂停其他一些基本权利，即行动自由，集会自由，结社自由，贸易、营业或职业自由，言论自由（包括信息权），以及保护财产权。第 232(7)条规定了一项宪法保障措施，即要求任何“紧急状态公告都必须提交至由总统在公告发布后三十天内召集的联席会议，(a)公告应在收到两个月期限届满时失效，除非联席会议在两个月期限届满前通过决议予以批准”，或者是已根据该宪法第 232(7) (b)条通过了一项关于“不批准公告”的决议。

还有一些宪法在紧急状态期间为基本权利提供保障，同时也允许暂时停止某些基本权利，或者甚至在特殊情况下以国家安全为由允许有限地侵犯这些权利，而其他宪法则旨在全面保护人权。例如在菲律宾，宪法对人权的保护措施已载入与安全有关的相关法律，如菲律宾共和国第 9372 号法，即 2007 年《人类安全法》，该法第 2 节规定，“本法案中的任何条款均不得解释为削减、限制或减少宪法承认的政府行政部门的权力。然而要明白的是，政府行政部门在行使宪法承认的权力时，不得有损人权，人权在任何时候都应具有绝对性并受到保护。”

固有矛盾

一旦宣布紧急状态且人权保护受到克减，各国就有可能滥用其权力，包括以反恐的名义滥用力。国际法学家委员会在其 2004 年《关于在打击恐怖主义的同时维护人权和法治的宣言》（《柏林宣言》）中就表达了这种观点，其中指出：

这些（法治）原则、标准和义务明确划分了许可且合法的国家反恐行动的界限。恐怖主义行为的恶劣性质不能成为各国无视其国际义务（尤其是保护基本人权方面的国际义务）的理由或借口。

普遍侧重安全的讨论促使以铲除恐怖主义的名义而牺牲基本权利和自由。国家既有义务保护遭受恐怖主义威胁的个人的权利，又有责任确保在保障国家安全时不损害其他权利，这两者并不冲突（第 1 页）。

由于在紧急状态下可能会出现侵犯人权和违反法治的情况，因此必须定期对这种状况进行审查，以确保始终符合最低标准。正如《锡拉库扎原则》所设想的那样，“有关紧急状态的国家宪法和法律应规定立法机关应及时、定期独立审查克减措施的必要性。”（第 55 项原则）。同样，欧洲委员会会议会大会法律事务和人权委员会在其《紧急状态：与〈欧洲人权公约〉第 15 条规定的克减有关的相称性问题——情况说明》中重申了这种持续审查的重要性：

为了维护法治、保护不可克减的权利以及防止任意克减，必须对克减情况进行司法监督。如一位前欧洲委员会人权专员所言：“正因为《欧洲人权公约》以预防性议会审查和事后司法审查这两种形式的国内控制为前提，各国的主管机关在克减方面才有很大的裁量余地。”这也确实是为保护《公约》规定的权利所采取的辅助性原则的精髓（第 9 段）。

《情况说明》进一步指出，所有人权，包括受到克减的人权，仍可由法院审理。因此，任何指控其《公约》规定的权利受到侵犯的个人都有权根据《欧洲人权公约》第 13 条获得有效的国内补救（第 2 段）。该原则也广泛适用于其他法域，如《锡拉库扎原则》第 56 项原则所述，“声称对自己产生影响的克减措施并非紧急情势严格需要的个人应可获得有效的补救”。（详见模块 14）。确保人权得到充分保障的另一个核心方面是确保在国家法律体系内维持法治，尤其是要实现行政、立法和司法机关职能分立，以保持适当程度的制衡。

这方面的术语问题变得非常重要。在关于将克减措施用作反恐手段的论述和法院判例中，经常会提到必须“平衡”国家安全需求与国际义务，包括人权法。“平衡”这些因素的概念可能会导致这样一种推论：感知到的安全威胁（包括恐怖主义构成的威胁）程度越高，就越有理由不遵守既定法治规范而去采取一些特别措施，而且对法治的遵守也会受到威胁。因此，可取的做法可能是换一种说法，也就是说，在现有的法治义务范围内“兼顾”安全要务，以便更好地反映任何紧急状态公告和相应的克减措施的最终目标，即无论面对的是恐怖主义行为等对公共秩序构成的危险或威胁，还是对国家安全和社会和平构成的其他风险，国家行政部门都能够重建法律和秩序。

在这方面，法院依然发挥着关键作用。法院必须确保严格限制这种自由裁量权的行使（例如，见 *Klass 等人诉德国*，1978 年，第 48-49 段；*A 等人诉英国*，2009 年，第 173 段）。尽管如此，寻求调和国家安全要求与维护法治完整性是需要小心处理的事情，也往往是行政机关和司法机关之间关系高度紧张的根源。

戒严令和军队部署

一个尤为敏感的问题可能是在紧急状态下宣布戒严令，这通常是通过在指定领土上由军事主管机关替代民事主管机关来赋予政府特殊权力。戒严令有时是在国内武装冲突和恐怖主义活动混杂交织的情况下宣布的。在这种情况下，在确定是否达到宣布紧急状态的临界点时，行政机关确保国家安全的职责与司法机关维护法治的职责之间可能会发生冲突。

例如，2017 年 5 月，针对马拉维市毛特组织（伊黎伊斯兰国的支持者）构成的威胁，菲律宾宣布国家进入戒严状态，本模块的案例研究部分对此进行了探讨。在其他出现恐怖活动的情况下，可能会在没有正式宣布的情况下就进入事实上的戒严状态，且可能会持续数天乃至数年。例如，可能会有城市或地区遭到事实上的“封锁”，以及（或）可能依法部署军事（或类似的）力量来维护公共秩序。在某些情况下，一国可能几乎一直处于紧急状态和（或）戒严状态（无论是事实上的戒严还是法律上的戒严）长达数月、数年甚至数十年之久。

还有一个同样敏感且与此密切相关的问题是在国家紧急状态下部署军队。美洲人权法院在 *Montero-Aranguren 等人（Catia 拘留所）诉委内瑞拉案* 中阐明了在这种情况下应遵守的一项重要基本原则。在此案中，该法院认为，“各国必须最大限度地限制利用武装部队来控制国内动乱，因为这些武装部队接受训练是为了对抗敌人而非保护和控制平民，后者则是警察部队的典型职责”（2006 年，

第 78 段)。

与恐怖主义相关的紧急状态和克减实例

按照旨在降低滥用克减措施可能性的《公民及政治权利国际公约》第十四条第三款的要求，需要正式报告以恐怖主义/反恐为由采取的克减措施，但这种报告并不常见，由此可见其特殊性。有时，在有必要或可以宣布紧急状态之前，恐怖袭击之类的紧急情况可能就已得到迅速处理，这取决于紧急情况的规模 and 影响等因素。这种机制之所以存在，是因为有可能发生侵犯人权的行为，以及任何正常法治制度和程序的暂停都有可能导 致一国境内法治（包括对恐怖分子嫌疑人或被定罪的恐怖分子的普通正当程序保障和制裁）遭到长期破坏。

由紧急状态和任何相关克减措施造成的各种限制可能有几种表现形式，这些限制通常会赋予行政机关以下几个方面 的特殊权利：逮捕、搜查、限制自由（包括较长时间的控前扣留和审前羁押）、暂停或限制人身保护、减少雇用法律代理人并获得法律意见的机会、利用军事法庭或委员会审判平民嫌疑人、限制披露和获取机密证据、降低证据标准、限制上诉权、实施宵禁、禁止公众集会、解散结社/团体、限制隐私权、限制媒体报道和社交媒体、边境限制、调动军队等（尤其见模块 10、11、12 和 13）。

下表详细列举了一些国家基于恐怖主义方面的理由正式宣布紧急状态，从而克减《公民及政治权利国际公约》和《欧洲人权公约》规定的一些实例，但没有交代这些情况的完整背景，例如，是由民主政权还是独裁政权宣布紧急状态，或如何定义“恐怖主义”，包括出于政治目的的恐怖主义的定义。此外，在打击恐怖主义时，有时可能存在未经正式宣布但已持续数天乃至数年的事实上的紧急状态。下表仅供说明情况和讨论之用，选用这些案例而未选用其他案例并不代表或反映毒品和犯罪问题办公室的任何观点，也不带有任何相关推论。

根据《公民及政治权利国际公约》*第四条第三款实行的恐怖主义相关克减

阿塞拜疆

- 1994 年 10 月 4 日，在一起袭击事件发生后进入 20 小时紧急状态；之后又延长了 60 天。
- 克减第九、十二、十九和二十二条。

智利

- 1986 年 9 月 16 日，在一波恐怖主义攻击之后宣布紧急状态。
- 克减第九、十二、十三和十九条。

哥伦比亚

- 于 1992 年 7 月 16 日、1992 年 11 月 10 日和 1995 年 11 月 3 日分别宣布紧急状态，以应对游击队组织和有组织犯罪团伙的恐怖活动。
- 克减第十二、十七、二十一和二十二条。
- 1996 年 6 月 18 日，进一步克减第九和十二条，“以管制犯罪团伙和恐怖组织在特别公共秩序地带的活动”。

法国

- 在巴黎发生几起恐怖袭击之后，于 2015 年 11 月 23 日宣布紧急状态。
- 克减第九、十二、和十七条。
- 在 2016 年 2 月 26 日至 2017 年 7 月 14 日定期更新紧急状态。随着新反恐法的出台，紧急状态于 2017 年 11 月 1 日正式结束。

以色列

- 于 1991 年 10 月 3 日宣布：由于“国家存亡以及公民的生命和财产持续受到威胁和攻击”，1948 年 5 月宣布的紧急状态此后一直有效。
- 克减第九条。

尼泊尔

- 于 2001 年 11 月 26 日宣布紧急状态，以应对“毛派成员在各区发动的恐怖袭击事件引起的严重局势，袭击造成若干名安保人员和文职人员死亡，政府设施遭到袭击”。
- 暂停宪法规定的众多权利，包括意见和表达自由权、和平集会自由权、新闻出版权、不受审前羁押权、信息权、财产权、隐私权和宪法救济权；但宣布《公约》第六和七条、第八条第一和第二款以及第十一、十五和十六条所载权利仍然有效。
- 于 2005 年 2 月 1 日再次宣布紧急状态，以应对国家主权遭受的威胁和“全国恐怖主义活动增加带来的无尽痛苦”。
- 克减第二条第三款、第十二条第一和第二款以及第十七和十九条。

俄罗斯

- “鉴于局势恶化，恐怖主义行为频率增加，国土境内涉及枪支使用的骚乱普遍”，于 1993 年 6 月 22 日宣布紧急状态。
- 克减第九、十二、十九、二十一和二十二条。
- 由于“恐怖主义行为和暴力行为日益增多”，于 1993 年 9 月 30 日宣布若干地区进入紧急状态。
- 克减第十二条第一款、第十三条、第十九条第二款和第二十二条。
- 由于持续的紧张局势以及“连续不断的恐怖主义行为和暴力行为，包括针对平民的暴力行为”，于 1994 年 4 月 4 日宣布进一步延长紧急状态。

- 克减第十二条第一款、第十九条第二款、第二十一条以及第二十二条第一和第二款。

斯里兰卡

- 2010 年 5 月 2 日出台了关于紧急状况的宪法规定，以应对泰米尔伊拉姆猛虎解放组织（猛虎组织）构成的恐怖主义威胁。
- 在消除猛虎组织构成的威胁之后，强调必须保持警惕，以防止未来潜在的威胁，但表明终止对第九条第二款、第十二条、第十四条第三款、第十七条第一款、第十九条第二款、第二十一条和第二十二条第一款的克减。

英国

- 1976 年 5 月 17 日，未宣布任何紧急状态；但为了应对“与北爱尔兰事务有关的有组织恐怖主义运动”，政府宣布扩大权力。
- 2001 年 12 月 18 日，在 9·11 袭击发生后，认识到“涉嫌参与国际恐怖主义的人员对英国构成恐怖主义威胁”，“因此，处于《公约》第四条第一款所指的公共紧急状态”。
- 克减第九条。

* [条约的批准状态](#)。

根据《欧洲人权公约》*第 15 条实行的恐怖主义相关克减

《欧洲人权公约》的少数缔约国对第 15 条规定进行了克减。到目前为止，这些国家包括阿尔巴尼亚、亚美尼亚、法国、格鲁吉亚、希腊、爱尔兰、土耳其、乌克兰和英国。

最近宣布已经或者可能引起克减的紧急状态的情况如下：

乌克兰

- 由于乌克兰东部安全局势恶化，于 2015 年 6 月 5 日向欧洲委员会通报紧急状态（随后于 2015 年 11 月 4 日、2016 年 6 月 30 日和 2017 年 2 月 2 日三度更新紧急状态；在本文撰写时依然处于紧急状态）。
- 克减第五、六、八和十三条。

法国

- 继最初在巴黎发生的大规模恐怖袭击之后，于 2015 年 11 月 24 日向欧洲委员会通报紧急状态（随后于 2016 年 2 月 25 日、2016 年 5 月 25 日、2016 年 7 月 22 日、2016 年 12 月 21 日和 2017 年 7 月 13 日五度更新紧急状态；于 2017 年 11 月 1 日结束紧急状态）。
- 灵活选择克减。

土耳其

- 继政变未遂后，于 2016 年 7 月 21 日向欧洲委员会通报紧急状态（随后于 2016 年 10 月 17 日、2017 年 1 月 5 日、2017 年 7 月 19 日、2017 年 10 月 19 日和 2018 年 1 月 19 日五度更新紧急状态）。
- 灵活选择克减。

* 欧洲人权法院（2018 年）。[《紧急状态下的克减：概况介绍》](#)。4 月。

** 见欧洲委员会门户网站，条约办公室搜索工具：[“搜索国家和国际组织”](#)。

练习和案例研究

本节提供了建议使用的课上或课前练习，而关于评估学生对本模块理解情况的课后作业的建议则在另外一节单独提出。

本节中的练习最适合 50 人以下的班级，在这种班级中，学生很容易组成小组来讨论案例或开展活动，然后由小组代表向全班反馈结果。虽然在由几百名学生组成的大班中也可以有相同的小组结构，但较难进行小组活动，在授课过程中不妨调整相关引导技巧，以确保学生有足够的时间进行小组讨论，并向全班反馈结果。要解决大班的小组讨论需求，最简单的方法是让学生和周围的四五个学生一起讨论问题。如果时间有限，就无法让所有小组都有机会在每次练习中提供反馈。建议授课教师随机选择小组，并尽量确保所有小组在课程期间至少有一次机会提供反馈。如果时间允许，授课教师可以在每个小组提供反馈后引导全体同学讨论。

本节中的所有练习都适用于研究生和本科生。然而，由于学生对这些问题的先验知识和接触程度差异很大，在确定这些练习是否适合他们时，应该考虑到他们的教育和社会背景。

研究练习 1

开展研究，确定联合国人权事务委员会就克减问题提出的关键实质性要求和程序性要求，以及该委员会审查这些问题的一些关键案例。在这方面，该委员会的应对方法与美洲人权法院和欧洲人权法院有何不同？比较和对比这三种机制各自所采用方法的异同。例如，可以从这三种机制中各找出一个主要案例进行比较。

研究练习 2

- 贵国有没有宣布过紧急状态？若有，是在什么情形下宣布的？这对贵国的法治有何影响？

- 贵国是否曾经采取措施克减国际或区域人权条约规定其应承担的义务？可否分析一下相关的国家判例法？
- 国内法院对行政机关的处理办法是（过于）恭敬还是（适当）强硬？体现在哪些方面？
- 在紧急状态下，贵国是否维持行政、立法和司法三权分立？
- 贵国的宪法和其他法律是否规定了在紧急状态下克减人权规范（或宪法权利和自由）的条件？是否确立了任何不可克减的权利？

对于上述所有问题，如果贵国未曾宣布过紧急状态，请在你所在区域选择一个宣布过紧急状态的国家进行分析。

练习 3：编写维基百科页面（见教学指南）

让学生以小组或个人为单位进行评估性或非评估性练习，就紧急状态引起的法治问题制作一个维基百科页面，例如采取特殊措施带来的危险，或寻求“平衡”而非“兼顾”安全要务与法治带来的危险。页面内容可以是一般性的，也可以针对个别国家。

案例研究 1：克减的有效性

Landinelli Silva 案*

Landinelli Silva 先生等人是乌拉圭某些政党的成员，并在选举中作为这些政党的候选人竞选公职。政治体制发生改变后，政府法令宣布这些政党为非法政党，也剥夺了参与此前选举的相关政党候选人今后 15 年的表决权。乌拉圭试图以所谓的紧急状态为由来证明这些措施合理。乌拉圭政府根据《公民及政治权利国际公约》第四条第三款的要求向联合国秘书长发送了说明，并在说明中提到了其国内的紧急状态，但并没有提供任何事实细节。该说明仅指出该国处于紧急状态是“众所周知的事情”，而没有试图说明实际采取的克减措施的性质和范围或相关措施的必要性。

人权事务委员会得出的结论是，该国未满足进行有效克减的条件。该委员会指出，“即使假设乌拉圭确实处于紧急状态，人权事务委员会也不认为有任何理由可以用来支持以下观点：为了恢复和平与秩序，必须剥夺曾作为某些政治团体成员而成为 1966 和 1971 年选举候选人的所有公民的政治权利长达 15 年之久……乌拉圭政府未能表明，为了应对所谓的紧急状态以及为了给重新获得政治自由铺平道路就必须制止任何形式的政治异议。”

A 等人案**

在 2001 年 9 月 11 日美国遭受恐怖袭击之后，英国通过了法律，允许逮捕和行政拘留被政府大臣怀疑为“国际恐怖分子”的外籍人士。这项拘留决定受到专门的移民上诉法院的审查。英国政府承认这些拘留权力可能不符合《欧洲人权公约》第 5(1)条（保护自由权）的规定，并试图利用该公约第 15(1) 条所载的克减权。英国政府辩称，英国境内涉嫌参与实施、准备或煽动恐怖主义行为的外籍人士对英国国家安全构成了威胁，并使英国处于公共紧急状态。

A 等人是在英国居住的外籍人士。英国政府怀疑他们是国际恐怖分子，但认为根据人权法，尤其是不推回原则，他们免于被递解出境，因为如果他们在原籍国就可能遭受酷刑。该国政府进一步认为，不可能在英国起诉他们。因此，根据新的反恐法，该国政府对这些人进行了行政拘留。作为英国最高法院的上议院和欧洲人权法院都对英国克减措施的有效性进行了审查。欧洲人权法院指出，国家主管机关在评估其国家存亡是否受到公共紧急状态的威胁时享有较大的裁量余地。因此，必须重视政府、议会和国内法院在这方面的判决。虽然有些犹豫，但是上议院和欧洲人权法院都接受了英国政府的观点，即出现了威胁到国家存亡的公共紧急情况，这可证明克减《欧洲人权公约》的规定是合理的。

然而，上议院和欧洲人权法院都对以下事实提出异议：只能对涉嫌为国际恐怖分子的外籍人士而不能对涉嫌英国公民行使特别行政拘留权力。英国政府关于这种差别对待的理由未能说服上议院和欧洲人权法院。上议院和欧洲人权法院断定，由于这些克减措施不合理地歧视外籍人士，因而不具有相称性，并由此认为英国政府对《欧洲人权公约》的克减站不住脚。

英国因这些判决而修改了法律，并废除了遭到合理质疑的特定行政拘留权力。

*联合国人权事务委员会（1981 年）。[Landinelli Silva 诉乌拉圭，第 8/34 号来文](#)。4 月 8 日。补编第 40 号（A/36/40），第 130 页。

**[A 等人诉英国](#)（诉请书编号：3455/05），《2009 年 2 月 19 日判决》，欧洲人权法院。

案例研究 2：菲律宾（宣布戒严令的合宪性）

Lagman 案**

该案上诉人对菲律宾总统罗德里戈·杜特尔特在马拉维市宣布的戒严令提出质疑。事情原委是，2016 年 9 月 4 日，杜特尔特总统首次宣布紧急状态（第 55 号公告），原因是 2016 年 2 月毛特恐怖组织在南拉瑙省布蒂格镇发动的袭击以及 2016 年 8 月在马拉维市发生的大规模越狱事件引发了棉兰老岛的违法暴力事件。2017 年 5 月 23 日，毛特组织占领了南拉瑙省马拉维市的一家医院，设立检查站，烧毁政府设施，造成政府军人员伤亡，并开始

悬挂伊拉克和黎凡特伊斯兰国（伊黎伊斯兰国）的旗帜。针对这一状况，杜特尔特总统宣布棉兰老岛组进入为期不超过 60 天的戒严状态（第 216 号公告），而且人身保护令特权也暂不适用。根据该国宪法，总统向国会提交了报告，确立了第 216 号公告的事实基础。

上诉人对第 216 号公告的事实基础提出质疑，认为它未能达到宪法规定的标准，因为棉兰老岛组既没有发生叛乱，也没有遭到入侵；恐怖主义行为并没有构成叛乱；而且，总统应按以下顺序行使其特别权力：召集权、暂停人身保护令特权和宣布戒严令。

菲律宾最高法院裁定，根据 1987 年《宪法》，最高法院有权审查宣布戒严令或暂停人身保护令特权的特别权力，并且该法院的这一权力有别于其一般的调卷权。对宣布戒严令或暂停人身保护令特权的事实基础是否充分进行调查并非政治问题。该法院最初进行审查必须满足三个条件，即：(a)确实存在（而不仅仅只是威胁）叛乱或入侵；(b)公众安全；(c)合理根据，也就是说要符合这一常识，即认为某罪行很有可能已经实施且没有必要调整证据规则而只需要权衡事实和情况。

最高法院作出如下裁断：叛乱的确切程度或范围无法精确界定。事实上，根据一部关于恐怖主义的特别法（2007 年《人类安全法》），叛乱可能是一种上游犯罪。关于总统按顺序行使特别（总司令）权力的问题，法院认定，这些权力的行使并不具有排他性，仅仅是范围问题。第 216 号公告（戒严令）的取消并不影响先前的第 55 号公告（召集菲律宾武装部队）。在比较这两项权力时，最高法院强调，该法院在审查召集权时，只能审查总统是否在宪法允许的范围内行事且有没有严重滥用自由裁量权；还强调可以采取普通的警察行动，但菲律宾武装部队的实际使用不在其司法审查范围内。

若要执行戒严令或暂停行使人身保护令特权 60 天，须同时接受国会和司法审查，并且可暂时限制自由。在进行司法审查期间，戒严令或暂停行使人身保护令特权所基于的事实不必绝对正确性。值得注意的是，该法院认定第 216 号公告符合宪法（国会甚至准许将戒严令延长到 60 天以上）。

*[Lagman 诉执行秘书梅迪牙迪亚案](#)，2017 年 7 月 4 日，菲律宾最高法院，案件编号：G.R. 231658、G.R. 231771 和 G.R. 231774。

可采用的课程结构

本节提供了建议采用的教学顺序和时间安排，旨在让学生通过三个小时的课程取得学习成果。授课教师不妨忽略或缩短以下部分以便留出更多时间介绍其他内容：导言、活跃气氛的话、结束语或休息时间。考虑到不同国家的课程时长不同，也可以调整这种结构，以适用于时间更短或更长的课程。

- 0-10 分钟 简要介绍专题和课程学习成果，并概述课程结构。
- 10-60 分钟 讨论国际人权框架（限制和克减）。讨论案例研究 1。
- 60-65 分钟 休息。
- 65-110 分钟 讨论宪法保障措施、固有矛盾和戒严令。讨论案例研究 2。
- 110-115 分钟 休息。
- 115-160 分钟 讨论根据国际和区域人权法文书实行克减的实例。如果已经让学生在课前做了一些准备作业，则讨论练习 1 或 2 的研究结果。
- 160-175 分钟 讨论练习 3，谈谈如何编写维基百科页面（如相关）。
- 175-180 分钟 如有需要，介绍评估题目以及相关评分标准。

核心阅读材料

本节列出了可以公开获取的材料，授课教师可以让学生在基于本模块的课程之前阅读。

国际人权框架

- Hafner-Burton, Emilie M.、Laurence R. Helfer和Christopher J. Fariss（2011年）。[“紧急状况和‘逃生’之道：解释对人权条约的克减”](#)。《国际组织》，第65卷，第4期，第673-707页。
- 国际法学家委员会（2009年）。[《评估损害、敦促采取行动：恐怖主义、反恐怖主义与人权问题知名法学家小组报告》](#)。执行摘要。日内瓦。
- Lehmann, Julian M.（2011年）。[“反恐工作面临的限制：比较对《公民及政治权利国际公约》和《欧洲人权公约》的克减”](#)。《埃塞克斯人权评论》，第8卷，第1期，第103-123页。
- 莱顿大学（2007年）。[《反恐战略、人权和国际法：迎接挑战》](#)。最终报告。

高级阅读材料

本节为欲详细探讨本模块主题的学生和本模块的授课教师推荐了高级阅读材料。

国际人权框架

- Atta-Asamoah, Andrews (2008年)。 [“反恐与非洲国家安全：趋同点和分歧点”](#)。《安全部门管理杂志》，第6卷，第1期。
- Burchill, Richard (2005年)。 [“紧急状况何时会威胁到国家存亡？克减人权义务与国际反恐战争”](#)。《新西兰判例年鉴》，第8卷，第1期，第99-118页。
- Chigara, Ben (2007年)。“人权保护未竟事业和日益加剧的国际恐怖主义威胁”。《亚洲国际法年鉴》，第13卷。
- 国际法学家委员会 (2004年)。 [《关于在打击恐怖主义的同时维护人权和法治的宣言》（《柏林宣言》）](#)。8月28日。
- Michaelsen, Christopher (2005年)。 [“从英国-澳大利亚视角来看‘反恐战争’中对国际人权义务的克减”](#)。《恐怖主义和政治暴力》，第17卷，第131-155页。
- 联合国，经济及社会理事会，人权事务委员会 (1984年)。 [《关于〈公民及政治权利国际公约〉的各项限制条款和可克减条款的锡拉库扎原则》](#)。E/CN.4/1985/4，附件。

区域人权框架

- Abbiboa, Daniel E. (2014年)。 [“剑拔弩张局势下的和平？‘博科圣地’组织和尼日利亚的紧急状态”](#)。《冲突与恐怖主义研究》，第37卷，第1期，第41-67页。
- Bağlayan, Başak (2017年)。 [“土耳其根据《土耳其宪法》和国际人权法宣布紧急状态”](#)。《美国国际法学会视野》。第21卷，第1期。
- Candelaria, Sedfrey M.和Ma.Carmel M. Baquilod (2017年)。 [“宪法试水（九）：关于在非国际武装冲突状态下行使行政权的宪法规定”](#)。《雅典耀法律杂志》，第62卷，第352-405页。
- Cowell, Frederick (2013年)。 [“主权与克减问题：对《欧洲人权公约》第15条和《非洲人权和民族权宪章》中克减条款缺失的分析”](#)。《伯贝克法律评论》，第1卷，第1期，第135-162页。
- Horowitz, Jonathan，《肯尼亚和乌干达的反恐怖主义和侵犯人权问题：从世界杯爆炸案谈起》（纽约，纽约：开放社会基金会，2013年）。
- 美洲人权法院 (1987年)。 [《紧急状态下的司法保障》](#)。10月6日。咨询意见OC-9/87。
- 国际人权联合会 (2007年)。 [《反恐措施与人权：二者兼顾的关键点——撒哈拉以南非洲国家借反恐之名侵犯人权：高危局势》](#)。第483/2期。
- 国际人权联合会 (2010年)。 [《埃及：无休止紧急状态背景下的反恐》](#)。第534a期。巴黎。
- Jonas, Obonye (2014年)。 [“博茨瓦纳紧急状态法：一些批判性思考”](#)。《法鉴》，第28卷，第1期，第196-218页。
- Kumar, Jitender (2017年)。 [“印度反恐法分析”](#)。《帝国跨学科研究期刊》，第3卷，第3

期，第480-486页。

- Manoharan, N. (2011年)。 [“特洛伊木马？民主国家反恐法的效力：印度的经验教训”](#)。《马内克肖论文》，第30期，第1-27页。陆战研究中心，新德里。
- Mapuva, Loveness (2016年)。 [“否定通过《非洲人权和民族权宪章》中‘打了折扣’的条款增进人权”](#)。《国际事务与全球战略》，第51卷，第1-4页。
- Matfess, Hilary (2017年)。 [“埃塞俄比亚：撒哈拉以南非洲的反恐法”](#)。《小型战争杂志》。4月11日。
- Olowu, Dejo (2009年)。《基于权利的非洲人类发展综合议程》。比勒陀利亚：比勒陀利亚大学法律出版社。
- Reynolds, John (2010年)。 [“长期的殖民主义阴影：国际人权法中紧急状态原则的起源”](#)。《奥斯古德法学院法律与政治经济学比较研究论文系列》(19/2010)，第6卷，第5期。
- Sankore, Rotimi。 [“非洲反恐法和民主”](#)。《反恐运动、民主与人权》摘录。
- Tolera, Melkamu Aboma (2014年)。 [“《非洲人权和民族权宪章》中克减条款的缺失及非洲人权和民族权委员会的立场”](#)。《巴赫达尔大学法学杂志》，第4卷，第1期，第229-283页。
- 联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）(2017年)。 [《两位联合国人权专家敦促法国使其反恐法草案符合其国际人权义务》](#)。9月27日。

学生评估

本节就评估学生对本模块理解情况的课后作业提出建议。练习部分还就课前或课上作业提出了建议。

为评估学生对本模块的理解情况，建议安排以下课后作业：

评估题目

- 对贵国的宪法和其他法律进行独立研究，确定它们是否规定了合法限制人权（或宪法权利和自由）的条件。某些权利是否被确立为绝对权利？可以限制哪些权利？贵国最高法院是否有关于有效限制人权的条件的判例法？对照本模块探讨的国际人权法框架基准评价你的研究结果。
- 假设你是阿卡迪亚政府的一名高级法律干事。两天前，阿卡迪亚首都阿基斯同时发生几起自杀式炸弹袭击事件，事件发生地点为多个体育场，当时场内坐满了观众，包括带着幼儿的家庭。目前死亡人数已超过 100 人，估计有 500 人受伤，其中部分伤势严重。据信，实施此次袭击事件的恐怖团体 DDD 的头目仍然在逃，藏匿于阿卡迪亚。目前正在进行紧急搜索，这不仅是为了将最近这些袭击事件的肇事者绳之以法，还因为可靠情报表明，恐怖团体正在另一座城市策划类似的袭击。

为应对这一紧急状况，阿卡迪亚政府宣布进入紧急状态，并请你提供以下协助：

- (1) 就《公民及政治权利国际公约》中哪些人权义务可合法克减（包括在当前情况下克减哪

些义务是合理的) 提供建议;

(2) 起草致联合国秘书长的“来文通知”，说明宣布紧急状态的背景、原因，并说明克减了哪些公约义务及其原因。来文应围绕关键的法律原则以及(准)司法机构对这些原则的解释来拟订。

来文的字数应控制在 1,000 至 1,500 字之内。请发挥你的想象力，虚构一些必要信息，比如 DDD 恐怖团体的背景信息、相关的国家法律等。还可参考以往根据《公民及政治权利国际公约》或区域人权公约起草的实际来文，模仿它们的风格和方法。

其他教学工具

本节提供了相关教学辅助工具的链接，例如 PowerPoint 演示文稿、视频材料、案例研究和其他资源，可以帮助授课教师讲授本模块涵盖的问题。授课教师可自行修改幻灯片和其他资源的内容。

PowerPoint 演示文稿

- 模块 7: 反恐怖主义和公共紧急状态

补充材料

- Landa, C (2005 年)。基本权利对反恐法的限制。《宪法及其提供的保障(一些当代问题)》，D. García Belaunde 编辑。利马伊比利亚美洲宪法研究所。
- 欧洲委员会，欧洲人权法院(2013 年)。 [《国家安全与欧洲人权法院的判例法》](#)。
- 美洲人权法院(1987 年)。 [《紧急状态下的司法保证》](#)。10 月 6 日。咨询意见 OC-9/87。

工具

紧急状态期间的人权保护措施

联合国和区域的每个人权体系都发布了各种工具，以帮助解释和执行紧急状态期间的人权保护措施。例如：

- 联合国人权事务委员会（2001 年）。[《第 29 号一般性意见：第四条（紧急状态期间的克减问题）》](#)。CCPR/C/21/Rev.1/Add.11。8 月 31 日。
- 联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）（2016 年）。[《反恐中的可为与不可为：联合国专家欢迎非洲的新准则》](#)。4 月 7 日。
- 欧洲委员会议会大会法律事务和人权委员会（2017 年）。[《紧急状态：与〈欧洲人权公约〉第 15 条规定的克减有关的相称性问题》](#)。AS/Jur 03。2 月 27 日。
- 欧洲人权法院（2018 年）。[《恐怖主义与〈欧洲人权公约〉：概况介绍》](#)。4 月。
- 欧洲人权法院。（2018 年）。[《紧急状态下的克减：概况介绍》](#)。4 月。
- 欧洲人权法院（2018 年）。[《〈欧洲人权公约〉第 15 条适用指南：紧急状态下的克减》](#)。更新于 4 月 30 日。
- 通过法律实现民主欧洲委员会（威尼斯委员会）（2006 年）。[《关于紧急状态期间人权保护的见解》](#)。4 月 4 日。
- 通过法律实现民主欧洲委员会（威尼斯委员会）（2010 年）。[《反恐措施与人权报告》](#)。于威尼斯委员会第 83 次全体会议上通过。CDL-AD(2010)022。第四节。
- 非洲人权和民族权委员会（2015 年）。[《关于非洲在反恐的同时维护人权和民族权的原则和准则》](#)。于在冈比亚班珠尔举行的非洲人权和民族权委员会第 56 届常会上通过（2015 年 4 月 21 日至 5 月 7 日）。
- 美洲人权委员会（2002 年）。[《恐怖主义与人权报告》](#)。OEA/SER.L/V/II.116, Doc. 5 rev. 1 corr., 10 月 22 日。

此外，许多国家的全国人权委员会还发表具有启发性的报告、论文等。例如，见印度全国人权委员会（2009 年）。[《全国人权委员会杂志》](#)，第 8 卷。

参考资料

书籍

- Okafor, Obiora Chinedu (2007 年)。《非洲人权体系：积极力量与国际机构》。剑桥：剑桥大学出版社。
- Olowu, Dejo (2009 年)。《基于权利的非洲人类发展综合议程》。比勒陀利亚：比勒陀利亚大学法律出版社。

案件

- 非洲人权和民族权委员会
 - [国际特赦组织诉赞比亚](#) (2000 年)，AHRLR325 (1999 年《非洲人权和民族权宪章》)。
 - [全国人权与自由委员会诉乍得](#) (2000 年)，ALRLR (1995 年《非洲人权和民族权宪章》)。
 - [免费法律援助小组等诉扎伊尔](#) (2000 年)，AHRLR74 (1995 年《非洲人权和民族权宪章》)。
 - [媒体权利议程组织等诉尼日利亚](#) (2000 年)，AHRLR 2000。
 - [苏丹人权组织诉苏丹，第 296/05 号来文——住房权利和驱逐住客问题中心诉苏丹案](#)，第 279/03 号来文，EX.CL/600(XVII) 135。
- 欧洲人权法院
 - [A 等人诉英国](#) (诉请书编号：3455/05 号)，2009 年 2 月 19 日判决。
 - [Hassan 诉英国](#) (29750/09)，2014 年 9 月 16 日判决 (大审判庭)。
 - [Klass 等人诉德国](#)，1978 年 9 月 6 日，汇编 A，第 2 号 (1979-1980 年)，《欧洲人权报告》，第 2 卷，第 214 页。
 - [Lawless 诉爱尔兰](#) (第 3 号) (诉请书编号：332/57)，1961 年 7 月 1 日判决。
- 美洲人权法院
 - [Durand 和 Ugarte 诉秘鲁](#)，(关于案情的判决)，2000 年 8 月 16 日，汇编 C，第 68 号。
 - [Montero-Aranguren 等人 \(卡地亚拘留所\) 诉委内瑞拉](#)，2006 年 7 月 5 日判决，汇编 C，第 150 号。
 - [Zambrano Vélez 等人诉厄瓜多尔](#)，(关于案情、赔偿和费用的判决)，2007 年 7 月 4 日，汇编 C，第 166 号。

公约、条约和议定书

- [《美洲人权公约》](#)。1969 年 11 月 22 日哥斯达黎加圣何塞。

- [《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》](#)。《条约汇编》，第 1465 卷，第 85 页，1984 年 12 月 10 日，纽约。
- [《欧洲人权公约》](#)。1950 年 11 月 4 日，罗马。
- [《公民及政治权利国际公约》](#)。《条约汇编》，第 999 卷，第 171 页，1966 年 12 月 16 日，纽约。
- [《非统组织防止和打击恐怖主义公约》](#)。1999 年 7 月 14 日，阿尔及尔。

期刊文章

- Bondzie-Simpson, Ebow (1988 年)。 [“评论《非洲人权和民族权宪章》”](#)。《哈佛法律杂志》，第 31 卷，第 4 期，第 643-665 页。
- Mutua, Makau (1999 年)。 [“非洲人权法院是一把两脚凳？”](#)。《人权季刊》，第 21 卷，第 2 期，第 342-363 页。
- Okere, B. Obinna (1984 年)。 [“非洲人权保护与《非洲人权和民族权宪章》：非洲与欧洲和美洲人权体系的比较分析”](#)。《人权季刊》，第 6 卷，第 2 期，第 141-159 页。

报告和评论

- 非洲人权和民族权委员会 (2015 年)， [第 56 届常会](#)。4 月 21 日至 5 月 7 日，班珠尔。
- 欧洲委员会会议大会法律事务和人权委员会 (2017 年)。 [《紧急状态：与〈欧洲人权公约〉第 15 条规定的克减有关的相称性问题》](#)。AS/Jur 03。2 月 27 日。
- 美洲人权法院
 - (1987 年(a))。 [《紧急状况下的人身保护令》 \(《美洲人权公约》第 7\(6\)、25\(1\) 和 27\(2\)条\)](#)。咨询意见 OC-8/87。1 月 30 日。
 - (1987 年(b))。 [《紧急状态下的司法保障》 \(《美洲人权公约》第 8、25 和 27\(2\) 条\)](#)。咨询意见 OC-9/87。10 月 6 日。
- 国际法学家委员会
 - (2004 年)。 [《关于在打击恐怖主义的同时维护人权和法治的宣言》 \(《柏林宣言》\)](#)。8 月 28 日。
 - (2009 年)。 [《评估损害、敦促采取行动：恐怖主义、反恐怖主义与人权问题知名法学家小组报告》](#)。日内瓦。
- 国际法院
 - (1996 年)。 [《以核武器进行威胁或使用核武器的合法性》](#)。咨询意见，7 月 8 日。
 - (2004 年)。 [《在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果》 \(《隔离墙意见》\)](#)。咨询意见，7 月 9 日。

联合国材料

- 联合国大会
 - (2005 年)。 [《在打击恐怖主义的同时保护人权和基本自由》](#)。12 月 16 日。第 60/158 号决议。

- (2006年(a))。 [《联合国全球反恐战略》](#)。9月8日。第60/288号决议。
- (2006年(b))。 [《在打击恐怖主义的同时保护人权和基本自由》](#)。12月19日。第61/171号决议。
- 联合国人权事务委员会(2001年)。 [《第29号一般性意见：第四条\(紧急状态期间的克减问题\)》](#)。8月31日。CCPR/C/21/Rev.1/Add.11。
- 联合国人权事务高级专员办事处(2017年)。 [《两位联合国人权专家敦促法国使其反恐法草案符合其国际人权义务》](#)。9月27日。
- 联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)
 - (2014年)。 [《人权与反恐刑事司法对策》](#)。纽约：联合国。
 - (2017年)。 [《肯尼亚：人权与反恐刑事司法对策》](#)。纽约：联合国。



UNODC

United Nations Office on Drugs and Crime

Vienna International Centre, P.O. Box 500, 1400 Vienna, Austria
Tel.: (+43-1) 26060-0, Fax: (+43-1) 26060-3389,
www.unodc.org

