

# 「公民與政治權利國際公約」

## 國家之義務與權利之限制

姚孟昌\*

### 大 綱

#### 第二條 [締約國的義務]

- 一、序言
- 二、第二條第一項之尊重並確保《公約》權利的義務
- 三、關於公約之適用範圍
- 四、禁止歧視原則
- 五、關於公約在國內法領域之實踐
- 六、確保個人獲得有效救濟之權利

#### 第四條 [權利的限制]

- 一、序言
- 二、減免國家履行公約義務的時機-威脅國家生存之緊急狀態
- 三、減免權利保障義務的程度須與因應緊急狀況之需要相稱
- 四、在緊急狀況中不可減免保障義務之權利
- 五、締約國之通知義務

#### 第五條 [超越權利限制範圍的限制]

- 一、禁止國家或私主體的濫用行為
- 二、公約為締約國人權保障之最低標準

\* 英國倫敦大學亞非學院法學博士；現任輔仁大學法律學系助理教授。

## 第二條 [締約國的義務]

一 本公約締約國承允尊重並確保所有境內受其管轄之人，無分種類、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張民族本源或社會階級、財產、出生或其他主張民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等，一律享受本公約所確認之權利。

二 本公約締約國承允遇現行立法或其他措詞尚無規定時，各依本國程序，並遵照本公約規定，採取必要步驟，制定必要之立法或其他措施，以實現本公約所確認之權利。

三 本公約締約國承允：

(一) 確保任何人所享本公約確認之權利或自由如遭受侵害，均獲有效之救濟，公務員執行職務所犯之侵權行為，亦不例外；

(二) 確保上項救濟聲請人之救濟權利，由主管司法、行政或立法當局裁定，或由該國法律制度規定之其他主管當局裁定，並推廣司法救濟之機會；

(三) 確保上項救濟一經核准，主管當局概予執行。

### 一、序言

《公民與政治權利國際公約》(以下簡稱《公約》)第2條揭示關於締約國義務之幾項重要原則:(1)締約國承諾在其管轄範圍內，對每個人所享有之本公約權利給予無歧視地尊重與保障。(2)權利保障義務首先由各締約國承擔。國際社會則透過公約設立之機制對各締約國之政治機關、準司法機構和司法機構進行監督。也因而衍生《公約》第41條第1項第3款及《公民與政治權利國際公約第一任擇議定書》第2條與第5條第2項第2款之原則：國家或個人來文者必須先窮盡國內救濟程序，方可向「人權事務委員會」提出申訴。(3)締約國除須確保管轄範圍內遭權利侵害的個人，均可獲得有效之救濟，特別是司法救濟。

《公約》第 2 條並未創設任何獨立或主體性之權利。「人權事務委員會」在審查締約國報告與審理個人來文的實踐中指出，判斷締約國有無違反第 2 條端視其舉措是否影響個人實體權利。例如，在於 *K.L v. Denmark* 一案中，「人權事務委員」拒絕申訴人來文之理由：申訴人聲稱該國最高法院之民事判決違犯《公約》第 2 條第三項，卻未同時指明申訴人有任何《公約》之實體權利受到影響。除非申訴人確有《公約》保障之實體權利受到侵害，即無違反第 2 條第 3 項之情事。<sup>1</sup>儘管如此，締約國若疏於檢討、修正或制定法律以符合《公約》規定，或在於某項公約權利的保障上對特定人士有所歧視，亦屬對於第 2 條之違犯。

## 二、第二條第一項之尊重並確保《公約》權利的義務

《公約》第 2 條第 1 項所規定的法律義務從性質上來說既是消極的又是積極的。締約國須尊重《公約》中所有權利，意味著締約國必須自我克制，不得對這些權利違法進行限制。該義務具體內容取決於特定權利的表述。例如《公約》第 7 條所規定之禁止酷刑，要求締約國無論在任何情況均不得對個人施以酷刑。《公約》第 17 條禁止國家對於個人隱私權任意干預。進行限制時，締約國必須說明其必要性。無論如何都不能以可能損害《公約》權利實質的方式實行限制。<sup>2</sup>

締約國也須積極提供相關設施與服務以確保個人權利實踐。給予《公約》保障之權利制度性保障。<sup>3</sup>例如建立公正且有效率之司法體系，以確保被告享有《公約》第 14 條之正當法律程序保障；締約國必須致力於提高預期壽命、降低新生兒死亡率、防止強迫失蹤、確保糧食供應等措施以確保《公約》第 6 條之實踐。<sup>4</sup>固然，《公約》賦予締約國得根據其財政與社會經濟力來決定其實踐程度，但締約國未達公約第 2 條要求時，必須提出正當理由予以說明。

《公約》第 2 條課予締約國積極保護個人免受其它私人干預的義務是所謂之橫向效力。相較於西方基本權理論中之「第三者效力」概

<sup>1</sup> 參閱 Communication No. 72/1980, U.N. Doc. CCPR/C/OP/1 at 26 (1984).

<sup>2</sup> 參閱 人權事務委員會頒佈之第 31 號一般性意見，第六段。參考《公約》第 5 條。

<sup>3</sup> 參閱 《公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法》(以下簡稱《兩公約施行法》)第 4 條。

<sup>4</sup> 參閱 人權事務委員會頒佈之第 6 號一般性意見，第六段。

念，橫向效力不限於適用在私法關係，更指締約國須以公權力制止私人對於個人的侵犯。例如，《公約》第 7 條也隱含著這樣的規定：締約國必須採取積極措施以確保私人或者法律實體不得在其控制的範圍內，對他人施以酷刑或者殘忍的、不人道的或者有辱人格的待遇或懲罰。在諸如工作或者住房等影響基本生活的領域中，締約國必須依據第 2 條的規定保護個人不受歧視。<sup>5</sup>在於 *L.P. v. Czech Republic* 一案中，申訴人根據第 17 條與第 2 條第 1 項與第 2 項規定，以其離婚後探視其子女之權利未得到有效確保為由，向「人權事務委員會」提出申訴。委員會認為：「法院對申訴人前妻未能遵守法院令其實現申訴人之探視權的命令多次罰款，但該罰款並未被完全執行，法院也未採取其它措施確保申訴人之探視權。」因而認定違犯第 17 條與第 2 條。<sup>6</sup>

### 三、關於公約之適用範圍

根據第 2 條第 1 項，締約國都有義務確保在其領土內並受其管轄的「所有個人」均享有《公約》所規定之權利。選擇「所有個人」此一用語的目的，在於排除國家以權利人能否取得法律前的人格承認，作為保障其《公約》權利的前提條件。本條款之保障甚至及於不在締約國領土範圍之個人。而且必須包括任何國籍或者無國籍的所有個人。例如：正好在締約國的領土上或者接受其管轄的尋求庇護者、難民、移徙工人以及其他個人。這項原則也適用於在境外採取行動的締約國武裝部隊的權力範圍內或者有效控制下的所有人，不問這種有效控制是在何種情況下獲得。此外，若有重大理由相信，在實施驅趕的國家或者有關人士可能最終被趕往的國家之中確實存在《公約》第 6 條和第 7 條所設想的那種侵害風險時，締約國即有義務不採取引渡、驅逐出境或者其他手段將該相關人士逐出其國境。<sup>7</sup>締約國若因在外國領土上採取的行動，而侵犯受其主權管轄的個人的權利，仍須對此負責。例如在關於烏拉圭一系列之護照案（Passport Cases），「人權事務委員會」認為締約國應為其駐外使領館處理簽證領務時違犯公約第

<sup>5</sup> 參閱 人權事務委員會頒佈之第 31 號一般性意見，第八段。

<sup>6</sup> 參閱 Communication No. 946/2000, U.N. Doc. A/57/40 at 294 (2002).

<sup>7</sup> 參閱 人權事務委員會頒佈之第 31 號一般性意見，第十二段。

12 條之行為負責。<sup>8</sup>

#### 四、禁止歧視原則

不得歧視或法律之前平等保障是人權法制基本原則之一。該原則除明載於《公約》第 2 條第 1 項，尚載於第 3 條、第 4 條第 1 項與第 26 條之規定。其它特定條款也有不乏明白引證該原則者，諸如《公約》第 14 條規定：所有人在法庭和裁判面前一律平等；在判定對他提出的任何刑事指控時，人人應完全平等地有權享受第 3 項(a)至(g)款所列的最低限度的保證。同樣，第 25 條規定，每個公民有平等參政之權。

何謂「歧視」？本《公約》既未為「歧視」一詞下定義，也未指明歧視的內容。然而，參考《消除一切形式種族歧視國際公約》第 1 條規定，「種族歧視」指基於種族、膚色、世系或民族或人種的任何區別、排斥、限制或優惠，其目的或效果為取消或損害在政治、經濟、社會、文化或公共生活任何其他方面平等確認、享受或行使人權及基本自由。同樣，《消除對婦女一切形式歧視公約》第 1 條規定，「對婦女的歧視」是指基於性別而作的任何區別、排斥或限制，其影響或其目的均足以妨礙或否認婦女不論已婚未婚在男女平等的基礎上認識、享有或行使在政治、經濟、社會、文化、公民或任何其他方面的人權和基本自由。因此「人權事務委員會」認為：本《公約》中所用「歧視」一詞的含義應指任何基於種族、膚色、性別、語言、宗教、政治或其他見解、國籍或社會出身、財產、出生或其他身份的任何區域、排斥、限制或優惠，其目的或效果為否認或妨礙任何人在平等的基礎上認識、享有或行使一切權利和自由。在平等的基礎上享受權利和自由並不意味著在每一情況下的同等待遇。例如，第 6 條第 5 款禁止對 18 歲以下的人判處死刑。同一款禁止對孕婦執行死刑。同樣，第 10 條第 3 款規定把少年罪犯與成年人隔離開。<sup>9</sup>

「人權事務委員會」在審查各締約國提交之人權報告時發現，締約國通常引證它們的憲法或機會均等法中關於人人平等的條款說明國家已經符合第 2 條第 1 項之規定。但委員會想瞭解的卻為是否存

<sup>8</sup> 參閱 Communication Nos. 31、57、77、106、108 and 125.

<sup>9</sup> 參閱 人權事務委員會頒佈之第 18 號一般性意見，第七、八段。

在任何實際歧視的問題。這種歧視可能是由公共機關、社區、私人或私人機構所為。如何具體提供可能歧視的資訊以備檢討改進，是各締約國必須努力的課題。委員會還指出，平等原則有時要求締約國採取積極行動，以減少或消除引發本公約所禁止之歧視。只要這種行動是糾正事實上的歧視所必要的，就是本公約下的合法差別待遇。

## 五、關於公約在國內法領域之實踐

《公約》第 2 條第 2 項要求締約國採取必要步驟立即在其國內制度中實行《公約》所承認的權利。締約國在政治、社會、文化或者經濟方面的考慮不得為延緩履行本公約的理由。締約國批准《公約》的同時，須對其國內法規範進行增修，確保其同《公約》保持一致。現行國內法若與《公約》發生衝突，須儘速修訂以達《公約》實質性保障措施所規定的標準。<sup>10</sup>「人權事務委員會」認為，將《公約》納入國內法中賦予其具備國內法之效力可令《公約》所規定之權力得到更有效之保障。近來委員會在審查報告時屢屢對締約國施以壓力，希望那些還沒有將《公約》納入其國內法律的締約國將儘快將《公約》納入，並使其在國內法院中直接適用。<sup>11</sup>

「人權事務委員會」特別關注《公約》第 2 條第 2 項中之「其它措施」，應該採取何種措施則根據權利性質。例如對於公務員及監獄工作人員人權相關培訓是預防酷刑、或對監獄受刑人給予合乎人道及尊嚴處遇之恰當手段。「其它措施」不只可以針對已發生之侵犯行為進行補救，也包括預防措施。

## 六、確保個人獲得有效救濟之權利

《公約》第 2 條第 3 項強調救濟必須是有效的。如果一個締約國所提供的救濟措施是無效的，「人權事務委員會」也不會要求個人必須窮盡此等救濟程序後方能提交申訴。締約國必須考慮到某些類別的人們(特別包括兒童)的特殊脆弱性，從而適當修正這些補救措施。<sup>12</sup>

救濟程序中首重司法救濟。締約國須優先考慮透過司法救濟來

---

<sup>10</sup> 參閱《兩公約施行法》第 8 條。

<sup>11</sup> 參閱《兩公約施行法》第 2 條。

<sup>12</sup> 參閱 人權事務委員會頒佈之第 31 號一般性意見，第十五段。

處理有關侵犯權利的指控。「人權事務委員會」認為司法部門可經由不同方式有效確保人們享有《公約》所承認的權利。包括：直接執行《公約》或者在實施國內法時對《公約》作出解釋。其它還包括成立獨立和公正的機構迅速、徹底和有效地調查關於侵犯權利指控。在涉及司法或行政救濟的案件中，是透過執行強制性判決的方式實施救濟。諸如撤銷下級法院所作違反《公約》的判決。

如果締約國拒絕或延宕對侵犯權利行為的指控進行調查，可能會引起對於《公約》的再次違反。締約國必須將侵害權利的行為人繩之以法。特別是根據國內法或者國際法，該侵犯行為已經被確認為罪行。例如：酷刑和類似的殘忍、不人道和有辱人格的待遇(第 7 條)、即審即決和任意處決(第 6 條)以及強迫流離失所(第 6、7 和 9 條)或無限期羈押，那麼就明顯存在這些義務。實際上，對這種侵權行為不予追究或給予廣泛赦免，極可能造成類似罪惡反覆發生的重要原因。<sup>13</sup>

第 2 條第 3 項規定，締約國必須向權利遭到侵犯之個人作出賠償。賠償包括復原、康復、公開道歉、公開紀念、保證不再重犯的措施。以酷刑為例，締約國除追究加害者責任外，也須給予受害者身心醫療、告知其事件始末，當局必須公開承認錯誤並給予賠償。更重要是必須採用必要措施防止類似不幸再度發生。<sup>14</sup>「人權事務委員會」雖無法發佈法律拘束力之決定或判令當局作出賠償，然而其決議仍會給以締約國道德壓力。

## 第四條 [權利的限制]

一 如經當局正式宣布緊急狀態危及國本，本公約締約國得在此種危急情勢絕對必要之限度內，採取措施，減免履行其依本公約所負之義務，但此種措施不得抵觸其依國際法所負之其他義務，亦不得引起純粹以種族、膚色、性別、語言、宗教或社會階段為根據之歧視。

---

<sup>13</sup> 參閱 人權事務委員會頒佈之第 31 號一般性意見，第十八段。

<sup>14</sup> 參閱 人權事務委員會頒佈之第 31 號一般性意見，第十六段。

二 第六條、第七條、第八條（第一項及第二項）、第十一條、第十五條、第十六條及第十八條之規定，不得依本條規定減免履行。

三 本公約締約國行使其減免履行義務之權利者，應立即將其減免履行之條款，及減免履行之理由，經由聯合國秘書長轉知本公約其他締約國。其終止減免履行之日期，亦應另行移文秘書長轉知。

## 一、序言

絕大多數國家的憲法均規定有緊急權力條款，授權國家元首或最高行政當局得採取非常措施以因應危機，包括暫行停止基本權利之保障。國際社會中不乏威權政體或獨裁者假緊急狀態之名，打擊異己、壓迫人權的事例。甚至在許多國家中，緊急與危機已成為行使國家權力行使的「正常」狀態。因此公約一方面承認國家為維持其政治秩序有停止保障個人基本權利之必要，同時也對於國家緊急權進行約束。《公約》第4條對國家暫時減免人權保障義務的時機、條件與程序予以明確規定，令國際社會得以監督締約國在緊急狀態時的人權狀況。

## 二、減免國家履行公約義務的時機-威脅國家生存之緊急狀態

為避免各國濫用緊急權力，《公約》規定締約國面臨之緊急狀態必須已確實地威脅國家生存，其危機已真實直接地涉及整個國家社會的組織生活、存續時，方有第4條之適用。即便在武裝衝突期間，須形勢已經威脅到國家存亡時，才允許締約國減免《公約》保障。若是面臨自然和環境災難、大規模社會失序、或重大工業事故，締約國不單證明這一情勢已構成對國家存亡的威脅，也須證明，其採取的減免《公約》措施是必要的。<sup>15</sup>而經濟危機本身尚無法作為減免國家義務的正當理由，除非是大範圍的經濟恐慌或飢荒已經威脅國家生存。

緊急狀況須事先正式宣佈，才能減免締約國的《公約》義務。正式宣佈之目的是令受緊急權力影響之個人能夠事先知悉緊急措施的

<sup>15</sup> 參閱 人權事務委員會頒佈之第29號一般性意見，第五段。



適用範圍與該緊急措施對於人權的影響。其本身為對於國家緊急權重要之程序限制。

### 三、減免權利保障義務的程度須與因應緊急狀況之需要相稱

《公約》第 4 條第 1 項規定，任何減免《公約》的措施是非常性和臨時性。只適用於一國直接受到動盪或災害影響的區域，在有限時間內施行，並且只能在絕對必要時才可予以延長。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、地理範圍和物質範圍。<sup>16</sup>任何減免只限於緊急情勢的嚴格需要，反映了國家限制人民權利時均適用的「相稱原則」或「比例原則」。

「相稱原則」連帶地要求獨立之國家機關-特別是司法與立法機關，必須對於緊急措施進行定期審查。另外，減免措施不得違背其它國際法所設定之義務特別是其它國際人權公約或國際人道法制之規定。此外，第 4 條第 1 項還要求，減免措施不得帶有純粹基於種族、膚色、性別、語言、宗教或社會出身的歧視。「純粹」意指當緊急措施施行區域也許會影響某一特定民族和宗教語言之成員，只要這些措施不是專門針對這些群體，即不構成歧視。<sup>17</sup>

### 四、在緊急狀況中不可減免保障義務之權利

《公約》第 4 條第 2 項揭示國際社會以條約形式承認若干基本權利的絕對性質。明確規定下列條款不得予以減免：第 6 條(生命權)；第 7 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 8 條第 1 項和第 2 項(禁止奴隸制度、奴隸買賣和役使)；第 11 條(禁止不得僅僅由於無力履行約定義務而被監禁)；第 15 條(在刑法領域裏的法律原則，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 16 條(承認人人在法律前的人格)和第 18 條(思想、良心和宗教自由)。對《旨在廢除死刑的公約第二項任擇議定書》的締約國而言，該議定書第 6 條的規定也同樣

---

<sup>16</sup> 參閱 人權事務委員會頒佈之第 29 號一般性意見，第四段。

<sup>17</sup> 參閱 人權事務委員會頒佈之第 29 號一般性意見，第八段。

不可減免。<sup>18</sup>

締約國不論在什麼情況下都不能援引《公約》第 4 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。<sup>19</sup>如果在一個國家權威下進行之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 4 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。

此規定非謂《公約》其他條款即可隨意減免。在第 4 條第 2 項沒有列出的《公約》條款中，「人權事務委員會」認為基於權利性質與在緊急狀況中限制之必要性，某些權利仍不可被減免。依據第 29 號一般性意見書，「人權事務委員會」基於一般國際法原則舉出若干事例：(1)《公約》第 10 條規定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，雖未列在第 4 條第 2 項的不可減免權利清單中，也應屬於不可減免。(2)禁止扣作人質、誘拐或私下扣留的條款也不能予以減免。(3)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，或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都已構成危害人類罪。<sup>20</sup>

「錫拉庫薩原則」也多次提到即使在於緊急狀態，締約國仍須確保最低限度之正當法律程序。包括第 2 條第 3 項有效救濟、第 9 條第 4 項人身保護令之保障與第 14 條規定，任何時期都不得減免。

## 五、締約國之通知義務

《公約》第 4 條第 3 項規定援用減免規定的締約國必須立即經由聯合國秘書長，將它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，不單對於委員會能否履行其監督職能極之重要，特別是在評估締約國所採取的措施是否合乎緊急情勢所嚴格需要。也令其他締約國可以監督通知國是否遵守《公約》各條款。<sup>21</sup>

如果締約國之後根據第 4 條採取進一步措施，例如延長緊急狀

<sup>18</sup> 參閱 人權事務委員會頒佈之第 29 號一般性意見，第七段。

<sup>19</sup> 參閱 人權事務委員會頒佈之第 29 號一般性意見，第十一段。

<sup>20</sup> 參閱 人權事務委員會頒佈之第 29 號一般性意見，第十三段。

<sup>21</sup> 參閱 人權事務委員會頒佈之第 29 號一般性意見，第十七段。

態的時間，它必須進一步通知。立即通知的規定也同樣適用於終止減免的情況。委員會監督一締約國的法律與措施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。第4條第3項並未包含通知人權事務委員會的義務，但人權事務委員會在締約國報告和個人來文程序中，有權審查根據第4條第3項作出的通知，並間接審查減免措施是否與《公約》要求相符。

## 第五條 [超越權利限制範圍的限制]

一 本公約條文不得解釋為國家、團體或個人有權從事活動或實行行為，破壞本公約確認之任何一種權利與自由，或限制此種權利與自由逾越本公約規定之程度。

二 本公約締約國內依法律、公約、條例或習俗而承認或存在之任何基本人權，不得藉口本公約未予確認或確認之範圍較狹，而加以限制或減免義務。

### 一、禁止國家或私主體的濫用行為

《公約》第5條第1項規定，任何國家不得從事任何旨在破壞《公約》權利或對它們加諸較《公約》一般或專門限制條款所規定的範圍更廣泛的限制行為。本條款規範對象非只限於締約國。雖然國家可以為保護公共秩序、安全、健康或道德而限制《公約》規定的權利，然而限制本身不得成為目的。即使在緊急狀態中，國家也不得故意破壞《公約》所保障的權利。固然個別條款規定允許國家限制權利的正當理由，締約國仍不得濫用這些理由破壞或廣泛地限制公約權利。<sup>22</sup>

此外，本條款也用于防止那些支持納粹主義、法西斯主義、種族主義或其它極端主義的群體，利用《公約》第18、19、21、22條與第25條權利取得政權或壓迫其它個人。最終危害自由民主憲政秩

<sup>22</sup> 例如《公約》第18條第3項；第22條第2項。

序。因此第 5 條第 1 項與第 20 條規定的禁止戰爭宣傳和鼓吹民族、種族或宗教仇恨密切相關。

另一方面，政府也不得濫用禁止濫用條款本身。第 5 條第 1 項包括兩項限制。首先，濫用僅指為「從事破壞或以不可接受的方式限制他人人權的任何活動或行為」而使用某項權利。其次，對於為限制他人權利而濫用某項《公約》權利的個人或群體而言，只能禁止他們援用被其所濫用的權利，而不能進而限制其它權利。因此只有極端情況下，本條款才會給予國家進行干涉的機會。

## 二、公約為締約國人權保障之最低標準

《公約》第 5 條第 2 項表達《公約》保障的權利僅代表國家所須實踐人權保障責任之最低要求。締約國或許批准多部普遍性和區域性的人權公約。如果這些公約在實體權利方面有不一致之處，締約國有義務從中選擇對其公民最優惠的規範適用之。締約國也必須承認個人有權援引對其最為有利之規範。例如，當一個國家通過國內法或《歐洲人權公約第一附加議定書》保障其財產權，不得以本公約為包括財產權的規定而對於財產保障進行減免。