

## 紧急措施与 2019 冠状病毒病：指导方针

2019 冠状病毒病大流行所导致的状况需要全球许多国家采取非常措施，以保护民众健康和福祉。但即使在公共卫生紧急情况期间，这些步骤也应建立在法治的基础上。

紧急权力的使用不应超出国际人权法规定的范围，特别是《公民及政治权利国际公约》，该公约承认各国在应对例外情况时可能需要更多权力。紧急权力应具有时限，且仅能临时使用，其目的是尽快恢复国家的正常状态。

即使未正式宣布进入紧急状态，各国也可以采取可能会限制某些人权的特殊措施以保护公共健康。这些限制措施必须满足合法性、必要性和相称性要求，而且不得具有歧视性。

只有在“危及国本”的特殊紧急情况下，才可以中止或克减某些公民和政治权利。同时必须采取相关保障措施，包括尊重某些在任何情况下都不得被中止的基本权利。

《经济、社会及文化权利国际公约》并不包括关于克减的规定。但即使在紧急情况期间，与食物、健康、住房、社会保障、水和卫生设施、教育和适当生活水准等权利的核心内容有关的国家义务仍然有效。

### 紧急措施给人权带来的限制

行动自由、表达自由或和平集会自由等权利，即使在没有紧急状态的情况下，也可能出于公共卫生原因而受到限制。但这些限制必须符合以下要求：

- 合法性：此类限制必须“由法律规定”，即必须包含在具有普遍适用性的国家法律中，且相关法律在限制措施实施时仍有效力。该法律不得带有任意性或不合理性，必须清晰且无障碍地提供给公众。
- 必要性：此类限制必须是为保护《公民及政治权利国际公约》所载的允许理由（包括公共卫生）所必要的，并且必须回应迫切的社会需求。

- 相称性：此类限制必须与所涉利益相称，如必须与实现其保护功能相称；并且必须是所有可能达到预期结果的方案中侵扰性最小的选择。
- 不歧视：任何限制均不得违反国际人权法的规定而进行歧视。
- 所有限制均应得到严格解释，并支持相关权利。不得任意施加限制。
- 当局有责任证明对权利加以限制的合理性。

## 紧急状态

- 紧急状态受到人权法的具体监管。尽管在宣布进入紧急状态的情况下允许克减或中止某些权利，但如上文所述，若对某些权利施加相称性限制或制约足以充分处理此类情况，则应避免采取中止权利的措施。
- 如果某一国家需要克减其人权义务以预防 2019 冠状病毒病传播，那么该国采取的所有措施应是相称的，而且必须得在此种危急情势绝对必要之限度内。这项要求涉及紧急状态的持续时间、地理范围和实质性依据。
- 因此，紧急状态的立法和措施应当：
  - 适用范围上严格遵守临时性，
  - 采取侵扰性最小的措施实现所提出的公共卫生目标，以及
  - 纳入日落条款或审查条款等保障措施，以确保在紧急情况结束后尽快恢复一般法律。
- 一些权利即使在紧急情况下也不得被克减且应继续适用于所有情况，例如生命权、禁止酷刑和刑法中的合法性原则。<sup>1</sup>普通法院应维持其管辖权，对侵害不可克减权利的申诉作出裁决。
- 各国应当采取措施预防国家和非国家行为体实施与紧急状态有关的侵犯和践踏人权行为。应对此类侵犯和践踏人权行为的指控进行迅速有效的调查以结束此类行为，将肇事者绳之以法，并向受害者提供保护和有效补救。
- 合法性原则和法治原则要求各国在紧急状态下必须遵循公平审判的基本要求。只有法院可以对实施刑事犯罪的个人进行审理和判决。无罪推定必须得到遵守。

---

<sup>1</sup>有关不可克减权利的完整清册，可参阅《公民及政治权利国际公约》第四条和区域人权文书可确定一套不同的不可克减权利。

- 因 2019 冠状病毒病暴发而宣布的紧急状态，不应被用作针对特定个人或群体的理由，包括少数群体。所采取的措施不得涉及基于任何理由的歧视，例如种族、肤色、性别、性取向和性别认同、残疾、语言、宗教、政治或其他见解、民族本源或社会阶级、财产、出生或其他身份。
- 各国应采取及时有效的措施，支持那些受到紧急限制措施影响的人们享有核心的经济和社会权利，包括通过支持就业和生计、住房、食物、教育、社会保障和医疗，从而使受影响群体能够遵守紧急措施。
- 紧急状态必须经过公开和正式宣布才具备法律效力。官方公告对于维护合法性原则和法治原则是必需的。官方公告必须符合管理此类公告和紧急权力行使的宪法相关规定和国家法律的其他规定。此外，《公民及政治权利国际公约》缔约国必须根据《公约》第四条第三款将情况告知联合国秘书长。
- 各国必须将紧急状态及其相关措施的确切实质内容、地域和时间范围告知受影响民众。应通过该国所有官方语文以及尽可能多的其他在该国广泛使用的语文，以无障碍方式迅速传达有关紧急立法和措施的充足信息，使广大公众了解新的法律规则，并能据此行事。
- 紧急状态应遵循人权原则，包括透明原则。除（为应对 2019 冠状病毒病大流行）宣布的公共必要性之外，紧急状态不应用于任何其他目的。紧急状态不得用于压制异议。紧急状态期间的透明度和知情权要求保护媒体自由，因为新闻业在紧急状态期间发挥着至关重要的作用。
- 监督紧急权力的行使对于落实民主和法治是必需的。包括克减或中止某些权利的紧急措施应接受立法机关的定期和独立审查。在紧急状态下提出的任何紧急立法都应受到充分的立法监督。非常措施或紧急状态也应受到切实有效的司法监督，以确保其遵守上述限制。

有关紧急状态的更多指导方针，见人权事务委员会第 29 号一般性意见，及《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》。

#### 《公民及政治权利国际公约》第四条

1. “如经当局正式宣布紧急状态，危及国本，本盟约缔约国得在此种危急情势绝对必要之限度内，采取措施，减免履行其依本盟约所负之义务，但此种措施不得只触其依国际法所负之其他义务，亦不得引起纯粹以种族、肤色、性别、语言、宗教或社会阶级为根据之歧视。”
2. 第六条、第七条、第八条（第一项及第二项）、第十一条、第十五条、第十六条及第十八条之规定，不得依本条规定减免履行。
3. 本盟约缔约国行使其减免履行义务之权利者，应立即将其减免履行之条款，及减免履行之理由，经由联合国秘书长转知本盟约其他缔约国。其终止减免履行之日期，亦应另行移文秘书长转知。

## 对违反非常措施的处罚

- 各国必须以人道方式采取非常措施，在对违反非常措施行为实施处罚时遵守相称性原则，并确保不以任意或歧视的方式实施处罚。例如，如果残疾人或家庭暴力的受害者因保护自身而违反了 2019 冠状病毒病紧急措施，则不应受到处罚。
- 各国仅能在具备法律依据和适当程序性保障的情况下，将剥夺个人自由作为最后手段。在这些情况下，甚至是在紧急状态下，剥夺自由也必须是合理、必要和相称的。
- 各国在评估拘留措施的适当性时，应特别关注过度拥挤的拘留场所的公共卫生影响，以及 2019 冠状病毒病紧急情况对被拘留者造成的特殊风险。
- 罚款应与所犯罪行的严重程度相称。各国在评估罚款的适当数额时，应考虑到个人情况，包括与性别有关的影响。这尤其关系到失业人员或因紧急措施而无法创造收入者。
- 各国应谨慎制定对 2019 冠状病毒病错误信息的监管措施，因为这些措施可能导致对不受欢迎意见或少数派意见的审查。应避免对信息犯罪的刑事处罚。各国应采用侵扰性较小的手段来打击错误信息的传播，例如推进独立的事实核查、教育和媒体扫盲。政府和互联网公司要解决错误信息问题，至关重要的是首先自身必须提供清楚、可靠、基于事实的信息。

有关人身自由和安全权利的更多指导方针，见人权事务委员会第 35 号一般性意见。

## 执法和非常措施

- 执法人员只有在绝对必要且履行其职责所必需的情况下，且伤害性较小的措施已证明显然无效的情况下，才可以使用武力。
- 执法行动，包括在非常措施或紧急状态下开展的行动，应遵守相关国际规范和标准，包括《执法人员行为守则》、《执法人员使用武力和火器的基本原则》以及《联合国关于在执法中使用较低致命武器的人权指导》。
- 作为一般规则，军队不应执行警务职能。但是，若例外状况出现，则可能需要在有限时间内和特别界定的情况下，部署军队执法。
- 军事部队成员行使执法职能时，应服从民事当局并根据民法接受问责，遵守国际人权法中对执法人员适用的标准。

- 必须对所有侵犯人权指控开展迅速有效的调查，包括调查滥用权力、任意拘留以及执法人员和军事人员实施的性暴力和性别暴力，并将肇事者绳之以法。鉴于执法人员和军事人员在 2019 冠状病毒病大流行期间被赋予了广泛的权力，这一点尤其重要。

有关使用武力和执法人员行为的更多指导方针，请参阅《执法人员行为守则》、《执法人员使用武力和火器的基本原则》和《联合国关于在执法中使用较低致命武器的人权指导》。