

最低标准的人道法规则 在国内紧张局势和动乱期间之适用

詹齐德·蒙塔兹*

很多国家在历史上曾面临紧张局势和动乱。有时还很严重，以至于危及该国的根本利益。其特点在于：它们均是由某些组织为反抗当局或由于内部争斗而发起的叛乱或暴力活动。这和所谓的“非国际武装冲突”有着本质区别。后者的暴力特征更为明显。为了平息这些冲突并重建秩序，政府当局动辄使用警力甚至军队。其最终结果必然是削弱了法治，从而导致严重的、大规模的侵犯人权并使人民苦不堪言的局面。

一般而言，一国政府可以宣布该国进入紧急状态，并且在情势确实需要这样做时（且只能在此情况下），采取某些“偏离”国际人权法的措施或将一些人权规定暂时搁置。但是，有一些基本人权是与人类的尊严不可分割的，这些权利无论何时何地都不容侵犯。遗憾的是，时至今日，法律对于内战中被俘获的个人的基本人权保护似乎不无缺失。人们已经试图在国际层面上做出初步的努力，以期在依然充满暴力与残酷的内战中加强人权保护和弥补国际人权法在此领域中的不足。

关于内战中被俘人员的法律保障

尽管各国有相对的自主权来分析某一局势是否对公共利益构成威胁和是否宣布进入紧急状态，但是这种选择权无论在形式上还是在实质上都必须符合一定的条件。无论情势如何紧张以致迫使该国采取某些措施，这些措施都不能背离一定的基本原则，即所谓的“国家对国际社会整体所承担的义务”。

国内有关紧急状态的立法所创设的保障

根据联合国人权委员会新近通过的国家责任法案的一读草案，紧急状态只有在成为维护公共秩序和避免“严峻而急迫”之危险的唯一手段时方可为一国政府采用。¹因此，为维护公共秩序以及避免国家存在受到威胁，紧急状态须足够严重以至于不得不求助于紧急状态的立法。一个普遍的共识是：为提供更稳定的保障，该立法应该在危机发生之前就已存在。它应当包括危机之前和之后的一系列实施监督机制。另外，它应该被设计成一种过渡性措施。²最近，在南非开普顿举行的“基本人权法规国际研讨会”探讨了这一问题。与会者明确表示，各国宪法应确实规定何为紧急状态和现实危险，并且当一国宣布进入紧急状态后应当知会其他国家。³这种知会他国的义务显然是为避免出现“事实上”的紧急状态。正基于此，含有保留条款的人权法律文件通常要求签字国利用这些条款尽快通知其他签字国——哪些条款未被遵循及其原因。⁴在近年来基本人权法规的决

* 本文作者詹齐德·蒙塔兹系德黑兰大学法律与政治学系教授。原文为法文。

¹ 国际法委员会第48届会议报告，1996年5月6日--7月26日，联合国文件A/51/10号，第137页。

² 尼古尔·奎斯帝奥古斯 (Nicole Questiaux), “国家受袭或紧急状态下的人权影响之新发展研究”，联合国文件E/CN.4/Sub.2/1982/15号，第8页，1982年7月27日。

³ “基本人道主义标准”国际研讨会报告，南非开普顿，1996年9月27日-29日，联合国文件E/CN.4/1997/77/Add.1号，1997年1月28日。

⁴ 根据国际人权与政治权利公约，国家在行使保留权时，必须通过联合国秘书长的代理处立即通知替他签字国其违反的条款及原因。同样，欧洲保护人权和基本自由公约第15条第3段也规定行使保留权的国家

议中，联合国人权委员会充分意识到在建设法治过程中，各国关于解决紧急状态的国内立法有着显著的重要性，并呼吁各国重新审查自己的立法以确保该项立法的存在。⁵

国家对国际社会整体承担的义务作为基本准则所创设的保障

大多数人权法案在授权签字国在危机期间降低义务的同时，也列举了一些在任何情况下都不容违反的规则。⁶在内乱期间遵循这些规则将为抵御最严重的侵犯人权提供最坚实的保障。这些规则通常包括生存权、禁止奴役、禁止非人道、残酷或侮辱待遇——特别是酷刑——以及刑法无溯及既往之效力。⁷这些均为不容侵犯的基本规则，并已被写入许多国家的宪法。国际法院曾多次提醒国际社会这些规则的重要性。它对这些规则的表述不尽相同，有时为“人道主义的基本考虑”，有时为“有关人类基本权利的法规”。⁸这些法规是国际法基本原则中不可分割的一部分。⁹此外，国际法院还把这些规则归纳为“国家对国际社会整体所承担的义务”，¹⁰它赋予各国以一种在任何情况下都必须得到保护的“法律利益”。这种表述本身就为这些规则的不可规避性提供了法律依据。基于此种考虑，国际法委员会在前面提到的法律草案中规定了倘若其违反的义务是基于一般国际法的强行法规范基础之上，则一国在任何情况下不得以“紧急状态”为由将本国置于法律之上。¹¹

为内乱中被俘人员提供更大的保障

目前，那些基本规则所提供的保障显得不够充分。它们并未概括内乱的全部情形，特别是当司法权依赖于行政权时。为解决这些问题，人们已采取了初步措施鼓励国际社会在国际人道法的感召下表明立场。例如，在内战或内乱期间肯定基本人权。

内乱期间适用之国际人权法的灰色地带

内乱中适用的基本规则并未涉及严重违反人权原则的全部情形，而在这类实践中，违反人权时有发生。导致大规模灾难的有两种情形：大规模的拘捕和中止司法保护措施。

面临内乱的当局常出于安全的考虑有选择的拘捕政界、劳工运动和媒体的一些人士。行政拘留期限被不当延长。而且不幸的是，被拘捕的人时常遭到不公正的待遇。他们经常是被孤立囚禁，无法与所爱的人沟通。有时当局甚至不宣布他们已被拘捕。这种做法在有些地区的政府、反对派运动和准军事运动中日益普遍。其目的在于杀一儆百。

规范任意拘捕和非司法拘留以及保护被拘捕者权利的法律已经出台。1955年8月30日第一届联合国大会就正式通过了“囚犯待遇最低标准法案”，以防止虐待囚犯和对

必须全面通知欧洲委员会秘书长该国采取的措施及原因。

⁵ 参见人权委员会 1997/21 号决议第 3 段，1997 年 4 月 11 日。

⁶ 国际公民与政治权利盟约第 4 条；欧洲保护人权和基本自由公约第 15 条；美洲人权公约第 27 条。

⁷ 希奥多尔·墨龙，“内乱中的人权：国际保护”，格罗帝斯出版社，剑桥，1987 年，第 52 页；汉斯·得·加索，“内乱中的人权措施：关于行为规范的建议”，红十字国际委员会 262 号文件，1988 年 1 月-2 月，第 43 页。

⁸ 科孚海峡案（英国诉阿尔巴尼亚），国际法院报告 1949 年，第 22 页。

⁹ 巴塞罗那机车、电灯和电力有限公司案（比利时诉西班牙），国际法院报告 1970 年，第 32 页。

¹⁰ 引文同上。

¹¹ 引文同注 1，第 33 条第 2 段。

囚犯的犯罪。¹²其目的是为维护被拘捕者的人格尊严而提供一个合理的刑法调整方法。这些规范被联合国大会修订，命名为“保护一切被拘禁者和囚犯权利法案”，¹³并不分种族、等级、肤色、性别、语言、宗族、社会背景和政治观点的差别而适用。

在内乱中刑法上的不适当程序时有发生。政府常常忽视被拘捕者在一个独立、公正的法庭面前接受公平、公开庭审的权利。对被告的权利横加限制。被拘留者通常被禁止阅读案卷，对自己被拘捕的原因和诉因也一无所知。被内乱所困扰的当局政府动辄以紧急状态为由修改司法程序，使之溯及既往并适用于正在进行的审讯。在街头暴力游行中不巧被捕的无辜人士可能也会被处以重刑，甚至还会在匆忙的简易程序过后被予以执行，而不通过一个公平的审判程序。

《国际公民和政治权利盟约》和地区性人权条约都含有保护被拘留者和被告人在看守所或庭前基本权利的条款。但除了“非洲人权法案”外，这些条约都授权国家以保留某些条款之权力以及在严重公共危险存在时搁置某些人权。

拓展国际人道法使其包含内乱之情形

国际人道法的特定规则是否应适用于内乱？这一问题于1949年的一次关于适用新日内瓦公约的外交会议上被首次提出。四个公约共有的第3条都涉及到非国际冲突的问题。在关于该条的讨论中，由于缺乏一个此类冲突的定义，代表们担忧该条的适用可能会扩大到任何形式的武装活动，包括无政府运动和叛乱活动。但大会拒绝列举第3条适用之情形，这使得红十字国际委员会可以将其适用到最为宽泛的领域。红十字国际委员会关于第3条所发表的评论坚持认为，这种解释方法决不会限制一国镇压的权力也不会助长叛乱组织的势力。¹⁴该主张与红十字国际委员会自1921年来在内乱中扮演的中间角色相吻合，其目标在于保护人格尊严和防止侵犯基本人权。¹⁵

第3条确认了国际法院表述为“人道主义基本原则”的规范。¹⁶毫无疑问，这些规范将有利于保护内乱中被拘捕者的权利：除了诸多国际人权法提供的“不可剥夺”保障外，第3条还禁止在缺乏正当法律程序时处刑和执行。判决必须由正规编制的法院做出，该法院须能够提供文明社会所认为必不可少的一切司法保障。

此后，一些个别起草的法律草案也采纳了第3条和日内瓦公约第一附加议定书第75条的规定，加强了受内乱影响者的人权保护，为他们进一步提供拘留期间和审判期间的人权保障。值得一提的是1984年由希奥多尔·墨龙起草的宣言。¹⁷曼龙墨龙他的宣言能够启动一个新的适用于内乱的法案。1987年挪威人权学院¹⁸和1990年芬兰特尔古--阿普大学人权学院¹⁹分别起草的法律草案中也做出了相同的努力。后者将草案命名为“最

¹² 斯蒂芬·马克思，“紧急状态适用之人权原则与规范”，载于卡洛尔·维萨克主编“人权的国际层面”，联合国教科文组织，巴黎，1978年，第218页

¹³ 联合国大会第43/173号决议，1978年12月9日。参见彼得·库加马斯，“内战与内乱的虚幻境界：关于武装冲突中设定标准的人道法的反思”，载于阿什锐德 J.M. 德雷森和吉拉德 J.塔尼亚主编的“武装冲突的人道法---面临挑战：福利德·卡尔绍文纪念文集”，马尔蒂努斯·尼基霍夫出版社，多尔德锐茨/波士顿/伦敦，第239页。

¹⁴ 关于改善战场上武装力量中的伤病人员条件的日内瓦公约，简 S.彼可题特主持出版的评论，红十字国际委员会，日内瓦，1952年，第56页，第61页。

¹⁵ 马龙·哈罗夫-维尔，“内乱中红十字国际委员会采取的措施”，红十字国际委员会第294号文件，1993年5月—6月，第195页—220页。

¹⁶ 关于在尼加拉瓜军事和准军事行动案（尼加拉瓜诉美国），国际法院报告，1986年，第114页第220段。

¹⁷ 希奥多尔·墨龙，“向关于内乱的人道主义宣言迈进”，美国国际法学报，第78卷，1984年，第859-868页。

¹⁸ 噶瑟尔“内战中的人道主义标准”，红十字国际委员会第294号文件，1993年5月-6月，第223页。

¹⁹ 红十字国际委员会文集第292号，1991年5月—6月，第330页—336页，美国国际法学报第85卷，1991

红十字国际评论

低人道主义标准宣言”。《国际红十字评论》主编汉斯-彼得·加索则更倾向于有一部行为规范，起到提醒作用——提醒各国内乱中应适用的既有法律规范。²⁰

将所有的国际人权法和国际人道法所确认的人权以宣言的形式融为一体，这一想法被欧洲安全与合作组织欣然接受。1991年莫斯科宣言中，参加国放弃了他们（在紧急状态下）中止人保障的权力——这些人权保障在过去他们签字的法律文件中一直被予以承认。²¹接着，在1994年布达佩斯首脑会议上，与会者强调了需要一部任何情况下都适用的最低标准的宣言的重要性。他们呼吁该宣言在联合国的框架下通过，并包含国际人权法和国际人道法的相关规定。²²

联合国人权委员会也正在请秘书长在红十字国际委员会的参与下，起草一份分析报告——就人权的基本法规问题，并要考虑到“任何情况下均适用的国际人权法和国际人道法”。²³

不幸的是，当内乱爆发时，恐怕不只是政府当局诉诸武力和践踏基本人权。反对派和对立派也采用这种做法，致使人民遭殃。应该呼吁这些组织缓和他们的行动并尊重基本人道法。但是，由于国际法并不直接作用于他们，他们通常不会有意识的去尊重规则。我们或许可以寄望于国际刑法法院的设立——其任务正是对涉嫌犯有严重违反国际人道法和国际人权法的个人进行诉讼——希望这将结束“有罪无罚”的现象，进而确保对这些法律法规的普遍尊重。

翻译：陶源
校对：李兆杰

年，第 375—381 页。

²⁰ 引文同注 7。

²¹ 欧洲安全与合作大会，莫斯科宣言，1991 年 10 月 3 日，国际法文献第 30 卷，1991 年，第 1670ff 页。

²² 瑞士观察，禁止歧视与保护少数人种委员会分会报告，联合国文件 E/CN.4/1997/77/Add.1，1997 年 1 月 28 日，第 2 页。

²³ 人权委员会决议第 1997/21 号决议，1997 年 4 月 11 日。