



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

《欧洲人权公约》第 15 条适用指南

紧急状态下的克减

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

出版商或有关组织希望出版或在网上公布（或翻译）本报告的，请联系 publishing@echr.coe.int ， 咨询相关信息。

©欧洲理事会/欧洲人权法院, 2016

本报告可于以下地址下载www.echr.coe.int (Case-law – Case-law analysis – Case-law guides)

关于报告发表的最新动态请关注法院的推特账号<<https://twitter.com/echrpublication>>.

本报告由法律专家理事会下的研究及图书馆部提供，对法院没有拘束力。 报告于 2016 年完成。报告的翻译在欧洲理事会和欧洲人权法院的安排下进行，由中国人民大学全权负责。

目录

读者须知	4
I. 一般性原则	5
II. 第 15 条第 1 款：缔约国何时能正当地克减	6
A. “...战时或者威胁国家生存的公共紧急时期...”	6
B. “...由情况的紧急性所严格要求的措施...”	7
C. “...只要上述措施不与其根据国际法的规定所应当履行的其他义务相抵触”	8
III. 第 15 条第 2 款：不可克减的权利	10
IV. 第 15 条第 3 款：通告的要求	11
援引案例一览	13

致读者

本指南是欧洲人权法院（以下简称“法院”，“欧洲法院”或“斯特拉斯堡法院”）公布的“公约指南”系列的一部分，用于向法律从业者介绍斯特拉斯堡法院。本指南分析并总结了“欧洲人权公约”第 15 条（以下简称“公约”或“欧洲公约”）的判例法，直至 2016 年 8 月 31 日。读者将找到这方面的关键原则，相关先例。

所引用的判例选自重要、主要和/或最近的判决和决定。*

法院的判决不仅用于裁决提交法院的案件，而且更一般地阐明、保障和制定公约规定的规则，从而有助于各国遵守它们作为缔约方所作的承诺（*Ireland v. the United Kingdom*, 18 January 1978, § 154, Series A no. 25.）。因此，公约建立的机制的任务是从普遍利益出发，确定公共政策问题，从而提高保护人权的标准，并在公约缔约国共同体内扩大人权判例（*Konstantin Markin v. Russia* [GC], no. 30078/06, § 89, ECHR 2012）。

* 指南电子版引用的案例的超链接是指法院作出的判决或裁决的英文或法文原文（法院的两种官方语言），以及欧洲人权委员会的决定或报告（以下简称“委员会”）。除非另有说明，所有提及是对法院审判庭的案情的判决。缩写“（dec.）”表示引用是法院的决定，“[GC]”案由大审判庭审理。

I. 一般性原则

《公约》第 15 条 – 紧急状态下的克减

“1. 在战时或者其他威胁国家生存的公共紧急状态时期，任何缔约国有权在情况的紧急性所严格要求的范围内采取减弱其根据本公约所应当履行的义务的措施。但是，上述措施不得与其根据国际法的规定所应当履行的其他义务相抵触。

2. 除了因战争行为引起的死亡之外，不得因上述规定而削弱对《公约》第 2 条所规定的权利的保护，也不得削弱对《公约》第 3 条、第 4 条（第 1 款）以及第 7 条所规定的权利的保护。

3. 任何采取上述克减权利措施的缔约国，都应当向欧洲委员会秘书长全面报告它所采取的措施以及采取该措施的理由。缔约国应当在已经停止实施上述措施并且正在重新执行本公约的规定时，通知欧洲委员会秘书长。”

1. 第 15 条是一个克减条款。在例外情况下，它给予缔约国在监督下有限地减损其根据公约确保某些权利和自由的义务的可能性。
2. 第 15 条的内容是根据《联合国人权公约》草案第 4 条制定的，后者后来成为《公民权利和政治权利国际公约》（ICCPR）第 4 条¹。
3. 第 15 条由三个部分组成。第 15 条第 1 款规定了缔约国可以有效地减损其公约义务的情形，也限制了在任何克减过程中可能采取的措施。第 15 条第 2 款保护公约的某些基本权利免受任何克减。第 15 条第 3 款规定了任何减损国都必须遵守的程序要求。
4. 做出克减不一定意味着缔约国承认无法保障公约所规定的权利。事实上，缔约国提出克减是声明它所采取的措施“可能”涉及对公约的克减。因此，当申诉人主张其人权在克减时期受到侵犯时，本法院会首先审查当局所采取的措施是否符合公约的实体规定；只有当认定采取该措施不合理时，本法院才会继续审查该克减是否正当（*A. and Others v. the United Kingdom* [GC], § 161; *Lawless v. Ireland (no. 3)*, § 15）。

¹ 参见关于第 15 条的准备工作文件（[document DH \(56\) 4](#)）第 10 页和附件一，可在法院图书馆的网站 www.echr.coe.int/Library 上查阅。《美洲人权公约》也包含一个克减条款（第 27 条）。《非洲人权和人民权利宪章》中没有这样的条款。

II. 第 15 条第 1 款：缔约国何时能正当地克减

第 15 条第 1 款

“1. 在战时或者其他威胁国家生存的公共紧急状态时期，任何缔约国有权在情况的紧急性所严格要求的范围内采取减弱其根据本公约所应当履行的义务的措施。但是，上述措施不得与其根据国际法的规定所应当履行的其他义务相抵触。

.....”

5. 第 15 条第 1 款规定了正当克减应满足的三个条件：
 - i. 必须在战争期间或者其他危及国家生存的其他公共紧急状态时期；
 - ii. 针对该战争或公共紧急状态所采取的措施不能超过该紧急情况所严格要求的程度；
 - iii. 该措施不得与其根据国际法的规定所应当履行的其他义务相抵触。

A. “...战时或者其他威胁国家生存的公共紧急状态...”

6. 本法院未被要求解释第 15 条第 1 款中“战争”的含义；在任何情况下，任何重大暴力或突发骚乱都可能属于第 15 条第 1 款第二分支，即“威胁国家生存的公共紧急状态”的范围。
7. “威胁国家生存的公共紧急状态”在自然和习惯上的含义是清晰的，是指“波及整个人口，并且威胁到该国家的社区群体生命安全的特殊危机或紧急情况”（[Lawless v. Ireland \(no. 3\)](#), § 28）。
8. 该紧急情况须是实际的或紧迫的；一个只涉及缔约国的某个特定地区的危机可算作是一种危及“国家生存”的公共紧急状态（[Ireland v. the United Kingdom](#), § 205，北爱尔兰的克减，[Aksoy v. Turkey](#), § 70，土耳其东南部的克减）；该危机或危险必须是很特殊的，以至于公约所允许的用于维持公共安全、公共健康和公共秩序的正常措施或限制明显不够（[Denmark, Norway, Sweden and the Netherlands v. Greece \(the “Greek case”\)](#)，[委员会报告](#)，§ 153）。
9. 到目前为止，本法院的案例法未明确地规定紧急状态须是暂时的，事实上，案例反而表明第 15 条含义中的“公共紧急状态”有可能持续很多年（参见北爱尔兰的安全情势：[Ireland v. the United Kingdom](#), [Brannigan and McBride v. the United Kingdom](#), [Marshall v. the United Kingdom](#) (dec.)；以及基地组织袭击美国后该地的安全情势：[A. and Others v. the United Kingdom](#) [GC], § 178）。
10. 通常情况下，《公约》机构会将是否存在特殊情势交由国内当局判定。正如本法院在爱尔兰诉英国案（[Ireland v. the United Kingdom](#), § 207）中所提出的：“首先应由缔约国来决定某个‘公共紧急状态’是否危及其生存，这属于缔约国

- 对自己的生存所应负起的责任”。
11. 北爱尔兰的恐怖主义符合公共紧急状态的标准，因为数年来，它对“英国的领土完整、（北爱尔兰的）六个郡的制度和该省居民的生活带来了特别深远和严重的危险”（[Ireland v. the United Kingdom](#), §§ 205 and 212; [Brannigan and McBride v. the United Kingdom](#), § 48; [Marshall v. the United Kingdom](#) (dec.)）。土耳其东南部的库尔德工人党恐怖活动（[Aksoy v. Turkey](#), § 70）以及 2001 年 9 月 11 日之后在英国发生的严重恐怖主义袭击（[A. and Others v. the United Kingdom](#) [GC], § 181）也符合这个标准。然而，对于迫切性的要求不能狭义地解释为只有在灾害发生时国家才能采取措施（[A. and Others v. the United Kingdom](#) [GC], § 177）。
 12. 尽管这一事项交由缔约国判定，但也应受到一定限制：例如，在 1967 年针对“上校”政变对希腊发起的“希腊案”中（委员会报告，第 159 至 165 段以及第 207 段），委员会认为，根据其获得的证据，没有任何公共紧急情况可以作为克减的理由。应当注意的是，在上述关于北爱尔兰和土耳其东南部局势的案件中，“公共紧急状态”的存在没有争议，而在“希腊案”中，关于希腊军政府试图采取的克减，这一点在细节上显然有争议。
 13. 由于第 15 条的目的是允许各国采取减损措施，保护其人民免受未来的风险，因此必须首先根据在克减时期的已知事实来评估国家生存是否受到威胁。但是，本法院不排除考虑之后出现的情况（[A. and Others v. the United Kingdom](#) [GC], § 177）。
 14. 但是公约不允许在适用克减的领土之外采取措施，在这种情况下，有关政府不能依据克减的规定来证明措施的正当性（[Sakik and Others v. Turkey](#), § 39; [Sadak v. Turkey](#), §§ 56; [Yurttas v. Turkey](#), § 58; [Abdülsamet Yaman v. Turkey](#), § 69）。
 15. 关于公约的域外适用问题，本法院认为“自公约订立以来，虽然有一些缔约国在域外进行军事活动，但没有任何国家根据《公约》第 15 条就这些活动克减公约义务。（...）克减应当基于缔约国内部冲突或恐怖主义威胁的原因而作出（[Hassan v. the United Kingdom](#) [GC], § 101）”。

B. “.....情况的紧急性所严格要求的.....措施”

16. 本法院认为，在涉及第 15 条的情形中，对本法院审查权力的限制是“特别明显”的（[Ireland v. the United Kingdom](#), § 207）：

“每个缔约国对“国家的生存”都负有责任，因此首先应由缔约国来确定其生存是否受到“公共紧急状态”的威胁；若确实存在，则需要确定应该怎样应对紧急情况。由于他们直接和持续地面临当前需求，原则上来说，国内当局比国际法官更有立场决定是否存在这种紧急情况，以及为应对这种紧急情况所必须采取的克减措施的性质和范围。在这方面，第 15 条第 1 款（...）赋予了国内当局很大的自由裁量权。”
17. 然而，各国并非享有无限的权力：本法院有权裁决这些国家是否超出了危机的“紧急性所严格要求的范围”（参见上例）。
18. 在确定一国是否超出了严格要求的范围时，本法院将适当考虑诸如受克减影

响的权的性质，引发的情况以及紧急情况的持续时间等因素（[Brannigan and McBride v. the United Kingdom](#), § 43; [A. and Others v. the United Kingdom](#) [GC], § 173）。

19. 本法院会考虑以下事项：

- 普通法律是否足以应付公共紧急情况造成的危险（[Lawless v. Ireland \(no. 3\)](#), § 36; [Ireland v. the United Kingdom](#), § 212）；
- 这些措施是否确实是用来应对紧急情况（[Brannigan and McBride v. the United Kingdom](#), § 51）；
- 这些措施是否用于其获批准时的目的（[Lawless v. Ireland \(no. 3\)](#), § 38）；
- 克减的范围和支持理由是否受到限制（[Brannigan and McBride v. the United Kingdom](#), § 66）；
- 克减的需要是否受过审查（[Brannigan and McBride v. the United Kingdom](#), § 54）；
- 施加的措施中的任何减弱因素（[Ireland v. the United Kingdom](#), § 220）；
- 这些措施是否受到保障（[Ireland v. the United Kingdom](#), §§ 216-219; [Lawless v. Ireland \(no. 3\)](#), § 37; [Brannigan and McBride v. the United Kingdom](#), §§ 61-65; [Aksoy v. Turkey](#), §§ 79-84）；
- 所涉权利的重要性，以及对该权利进行司法控制的更为广泛的目的（[Aksoy v. Turkey](#), § 76）；
- 这些措施的司法控制是否切实可行（参见上例，§ 78²；[Brannigan and McBride v. the United Kingdom](#), § 59）；
- 措施的相称性以及是否涉及任何不合理的歧视（[A. and Others v. the United Kingdom](#) [GC], § 190）；
- 审理了这个问题的国内法院的意见：如果缔约国的国内最高法院得出的结论是，这些措施并不是严格需要的，那么只有在确定国内法院误解或误用了第15条及本法院的相关判例，或者得出的结论明显不合理的情况下，本法院才可以合理地得出相反的结论（参见上例，§ 174）。

20. 本法院通常会根据“最初采取和随后适用这些措施时的条件和情况”考虑以上因素，这并非溯及既往（[Ireland v. the United Kingdom](#), § 214）。但是，如同判定是否存在公共紧急状况一样，本法院也不排除考虑随后出现的信息（[A. and Others v. the United Kingdom](#) [GC], § 177 中，本法院参考了 2005 年 7 月在伦敦发生的爆炸和企图爆炸事件，这些事件就发生在 2001 年宣布克减好几年之后）。

C. “...只要上述措施不与其根据国际法的规定所应当履行的其他义务相抵触”

21. 如有必要，本法院将自行考虑第 15 条第 1 款的这一限制（[Lawless v. Ireland](#)

² 同样可参见“后阿克索伊案”：[Demir and Others v. Turkey](#), §§ 49-58; [Nuray Şen v. Turkey](#), §§ 25-29; [Elçi and Others v. Turkey](#), § 684; [Bilen v. Turkey](#), §§ 44-50.

- (*no. 3*), § 40), 即使发现该国的克减行为与其根据国际法所应履行的义务之间没有任何不一致。
22. 在布兰尼根和麦克布莱德诉英国案 (*Brannigan and McBride v. the United Kingdom*) 中, 申诉人认为正式宣告是《公民权利和政治权利国际公约》第 4 条³所规定的有效克减的一项要求, 没有这种宣布意味着英国的克减违背其国际法义务, 本法院驳回了这一意见。本法院认为, 权威地界定《公民权利和政治权利国际公约》第 4 条中“正式宣告”一词的含义不是本法院的职责。然而, 本法院必须审查申诉人是否有合理的依据。它发现, 内政大臣对下议院作出的关于克减的声明“完全符合正式宣告的概念”(§§ 67-73)。⁴
23. 在马歇尔诉英国案 (*Marshall v. the United Kingdom* (dec.)) 中, 申诉人依据联合国人权事务委员会的意见, 认为北爱尔兰的紧急条款是“过度”的, 且应当撤销根据《公民权利和政治权利国际公约》第 4 条作出的克减。本法院认为, 这些意见并没有表明英国政府在 1995 年之后维持其克减状态的做法应被视为违背《公民权利和政治权利国际公约》规定的义务。因此, 申诉人不能继续主张克减的依然生效而违背当局的国际法义务。
24. 在哈桑诉英国案 (*Hassan v. the United Kingdom* [GC]) 中, 本法院须决定, 在国际冲突的情况下没有作出克减, 是否仍可以根据国际(人道主义)法律的原则重新解释公约的规定。本法院的结论是肯定的。虽然根据第 5 条条文, 缔约国不能通过拘留来剥夺他人自由, 但缔约国不必通过对第 5 条规定的义务作出克减来拘留战俘和在冲突情形下威胁国家安全的平民。因为该条可以根据国际人道法(即《日内瓦第三公约》和《日内瓦第四公约》)的原则加以解释和适用。

³ 《公民权利和政治权利国际公约》第 4 条第 1 款在相关部分中规定: “在威胁国家生命并且官方宣布存在的公共紧急情况时……”。

⁴ 参见委员会对塞浦路斯诉土耳其案 (*Cyprus v. Turkey*, 委员会 1976 年 7 月 10 日报告, 第 527 段) 的结论, 该结论认为第 15 条要求: “某种正式和公开的克减行为, 例如宣布戒严或紧急状态, 如果有关缔约国没有宣布此种行为, 尽管该国并非处在不能这样做的情形中, 第 15 条也不能适用。”

第 15 条第 2 款

“.....

2. 除了因战争行为引起的死亡之外，不得因上述规定而削弱对《公约》第 2 条所规定的权利的保护，也不得削弱对《公约》第 3 条、第 4 条（第 1 款）以及第 7 条所规定的权利的保护。

.....”

III. 第 15 条第 2 款：不可克减的权利

25. 第 15 条第 2 款保护某些权利免受克减。根据第 15 条第 2 款的内容，这些权利条款是：第 2 条（生命权），但由于合法的战争行为造成的死亡除外；第 3 条（禁止酷刑和其他形式的虐待）；第 4 条第 1 款（禁止蓄奴）；和第 7 条（法无规定不得处罚）。
26. 公约的三个附加议定书也包括了禁止减损某些权利的条款，分别是第 6 议定书（在和平时废除死刑和在战时限制死刑），第 7 议定书（仅指该议定书第 4 条所规定的一事不再理原则）和第 13 议定书（完全废除死刑）。⁵
27. 第 15 条第 2 款（以及第 6、第 7 和第 13 议定书中相应的不可克减条款）的效力是，在战时或公共紧急状态时期等任何时候，不论缔约国是否作出任何克减，这些条款所提及的权利都会继续受到保护。
28. 至于《公约》第 2 条和第 7 条，这些条款中已经载有的例外也将继续适用。
29. 因此，关于第 2 条，如果剥夺生命的行为是在第 2 条第 2 款（a）项至（c）项规定的情况下使用武力而没有超过绝对必要的（即捍卫任何人免受非法暴力，进行合法逮捕或防止合法拘留的人逃脱，为了镇压暴动或动乱而合法采取的行动），则不会违反该条。第 15 条第 2 款增加了另一个例外，即如果死亡是由合法的战争行为造成的，生命权不会受到侵犯。
30. 同样，关于第 7 条，法无规定不得处罚的原则受到第 7 条第 2 款的约束，即如果根据文明国家所认可的一般法律原则，该作为或者不作为在其发生时构成刑事犯罪行为，则本条不得妨碍对该人的作为或者不作为进行审判或者予以惩罚。

⁵ 第 6 议定书第 3 条，第 7 议定书第 4 条第 3 款和第 13 议定书第 2 条。

第 15 条第 3 款

“.....

3. 任何采取上述克减权利措施的缔约国，都应当向欧洲委员会秘书长全面报告它所采取的措施以及采取该措施的理由。缔约国应当在已经停止实施上述措施并且正在重新执行本公约的规定时，通知欧洲委员会秘书长。”

IV. 第 15 条第 3 款：告知的要求

31. 告知秘书长的首要目的是使克减得以公开。另一个目的是，公约是一个集体执行机制，须通过秘书长通知其他缔约国与克减有关的情况：根据部长委员会第 56（16）号决议，任何根据第 15 条第 3 款提交给秘书长的信息，秘书长必须尽快通知其他缔约国（[Greece v. the United Kingdom](#), Commission report, § 158）。
32. 在没有正式和公开通知克减的情况下，第 15 条不适用于被诉国所采取的措施（[Cyprus v. Turkey](#), Commission report of 4 October 1983, §§ 66-68）。
33. 通知秘书长采取的措施和理由通常是通过写信并附上将采取紧急措施的法律文本副本，以及解释其目的（[Lawless v. Ireland \(no. 3\)](#), § 47）而进行的。如果没有提供所有相关措施的副本，则不符合要求（the “[Greek case](#)”, Commission report, § 81(1) and (2)）。
34. 在希腊诉英国案（[Greece v. the United Kingdom](#)）中，委员会认为，从第 15 条第 3 款的措词可以明确地看出，通知不需要在采取有关措施之前作出，而且本条款的措辞也没有指明必须作出通知的时间以及向秘书长告知信息的范围和程度。委员会认为，有关国家应在没有任何不可避免的拖延的情况下告知所采取的措施，并充分提供有关这些措施的资料，使其他缔约国足以了解克减的性质和程度。在该案中，采取减损措施和告知秘书长之间的时间间隔长达三个月，而且该紧急情况造成的行政拖延也不构成正当理由。同样地，“希腊案”中采取措施四个月后才通知，这也是不被接受的（Commission report, § 81(3)）。相反，本法院认为在措施生效十二天后通知是合适的（[Lawless v. Ireland \(no. 3\)](#), § 47）。
35. 即使其他当事方没有任何质疑，本法院也将自行审查一个国家的通知是否符合第 15 条第 3 款的形式要求，（[Aksoy v. Turkey](#), §§ 85-86）。
36. 本法院还认为，第 15 条第 3 款要求对紧急措施的必要性进行常设审查（[Brannigan and McBride v. the United Kingdom](#), § 54）。
37. 最后，（根据第 15 条第 3 款的最后一句）克减撤销后，对于任何有关在克减撤销后采取措施的案件，本法院将在申诉所依据的条款完全适用的基础上

来进行审查。但是，这不排除适当考虑案件的背景情况。应由本法院确定这些情况的重要性，并根据其具体措辞和条款的总体目标和宗旨，确定该情形是否符合有关条款的可适用规定（[Brogan and Others v. the United Kingdom](#), § 48, 第 5 条）。

援引案例一览

本指南援引的判例法涉及欧洲人权法院的判决或裁定以及欧洲人权委员会的决定或报告。

除非另行指明，所有参考皆是本法院审判庭依法作出的判决。缩写“(dec.)”是指该处援引为本法院裁定，“[GC]”是指该案件由大审判庭审判。

本指南电子版中援引案例的超链接直接跳转 HUDOC 数据库 (<<http://hudoc.echr.coe.int>>)。该数据库提供本法院（包括大审判庭、审判庭和委员会的判决、裁定和相关案例、咨询意见以及案例法信息注解中的法律总结）、委员会（决定和报告）和部长委员会（决议）的判例法。

本法院以英语和/或法语这两种官方语言发布判决和裁定。HUDOC 也包含许多重要案例的近 30 种非官方言语的翻译，以及由第三方制作的大约 100 个在线案例汇总的链接。本法院的多语言推特帐户 <www.twitter.com/echrpublication> 还提供有关翻译、最新出版物以及其他案例法信息发展的新闻。

—A—

[A. and Others v. the United Kingdom](#) [GC], no. 3455/05, ECHR 2009

[Abdülşamet Yaman v. Turkey](#), no. 32446/96, 2 November 2004

[Aksoy v. Turkey](#), 18 December 1996, Reports of Judgments and Decisions 1996-VI

—B—

[Bilen v. Turkey](#), no. 34482/97, 21 February 2006

[Brannigan and McBride v. the United Kingdom](#), 26 May 1993, Series A no. 258-B

[Brogan and Others v. the United Kingdom](#), 29 November 1988, Series A no. 145-B

—C—

[Cyprus v. Turkey](#), nos. 6780/74 and 6950/75, Commission report of 10 July 1976

[Cyprus v. Turkey](#), no. 8007/77, Commission report of 6 October 1983

—D—

[Demir and Others v. Turkey](#), 23 September 1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-VI

[Denmark, Norway, Sweden and the Netherlands v. Greece](#) (the “Greek case”), nos. 3321/67 and 3 others, Commission report of 5 November 1969, Yearbook 12

—E—

[Elçi and Others v. Turkey](#), nos. 23145/93 and 25091/94, 13 November 2003

—G—

[Greece v. the United Kingdom](#), no. 176/56, Commission report of 26 September 1958

—H—

[Hassan v. the United Kingdom](#) [GC], no. 29750/09, ECHR 2014

—I—

[Ireland v. the United Kingdom](#), 18 January 1978, Series A no. 25

—L—

[Lawless v. Ireland \(no. 3\)](#), 1 July 1961, Series A no. 3

—M—

[Marshall v. the United Kingdom](#) (dec.), no. 41571/98, 10 July 2001

—N—

[Nuray Şen v. Turkey](#), no. 41478/98, 17 June 2003

—S—

[Sadak v. Turkey](#), nos. 25142/94 and 27099/95, 8 April 2004

[Sakik and Others v. Turkey](#), 26 November 1997, Reports of Judgments and Decisions 1997-VII

—Y—

[Yurttas v. Turkey](#), nos. 25143/94 and 27098/95, 27 May 2004