

第五十二屆會議(1994 年)

第 24 號一般性意見：關於批准或加入《公約》或其 《任擇議定書》時提出的保留或有關《公約》 第四十一條聲明的问题

1. 截至 1994 年 11 月 1 日，《公民與政治權利國際公約》的 127 個締約國中，46 個締約國提出了 150 項對於接受《公約》的義務具有不同程度意義的保留。其中一些保留排除了提供和保證《公約》中的特定權利的責任。另一些保留意見則較籠統，常常著眼於確保某些國內法律條款仍保有優位性。保留的數目、內容、範圍可能阻礙《公約》的有效執行，並且往往會削弱對締約國義務的尊重。締約國必須確切瞭解自己和其他締約國事實上承諾了什麼義務。而委員會在按照《公約》第四十條或《任擇議定書》履行責任時必須知道某個國家是否須受某項特定義務約束，或者在什麼程度上受約束。這就要求確定某一單方面的聲明是保留還是解釋性聲明，並要確定其可接受性和效應。
2. 因此，委員會認為，在一項一般性意見中處理所出現的國際法和人權政策問題是有用的。這樣的一般性意見指出適用於作成保留的國際法原則，並據以檢驗其可接受性及解釋其目的。這個一般性意見處理締約國相對於其他締約國保留的作用。它也處理委員會本身相對於保留的作用。它提出一些建議，對於目前的締約國是為了便於他們審核所作的保留，對於尚未成為締約國的國家則是為了說明其在考量是否做出特定保留的前提下批准或加入《公約》時應銘記的法律和人權政策問題。
3. 並非總是很容易將保留與一國關於對條款解釋的理解的聲明或政策聲明區分開。需要考量的是該國的意圖而非文件的形式。一項聲明，不論名稱或標題如何，如果意在排除或修改條約適用於該國的法律效果，就屬於保留。¹相反，一項所謂的保留如果只提出一國對某條款的理解但不排除或修改該條款適用於該國，則實際上就不屬於保留。
4. 提出保留的可能性可以鼓勵那些認為自己難以保證《公約》中一切權利的國家接受其中義務的概括性。保留的作用之一或許是使各國能夠調整本國法律中的特定內容適應《公約》列出的人人固有的權利。不過，原則上，各國最好能夠接受全部的義務，因為人權規範屬於每個人作為人類的一分子所應享

¹ 《維也納條約法公約》(1969)第二條第一項第四款。

有的基本權利的法律敘述。

5. 《公約》既沒有禁止保留，也沒有提到任何一種允許的保留。《第一任擇議定書》也是這樣。《第二任擇議定書》則在第二條第一項中規定，「本議定書不接受任何保留，惟在批准或加入時可提出這樣一項保留：即規定在戰時可對在戰時犯下最嚴重軍事性罪行的判決適用死刑。」第二項及第三項規定了一些程序性的義務。
6. 沒有禁止保留並不表示允許任何保留。《公約》和《第一任擇議定書》之下的保留問題是由國際法規範。《維也納條約法公約》第十九條第三項規定了有關的指導。²其中規定，如果條約不禁止保留或者保留屬於規定允許的種類，另外國家亦可以提出保留，若保留與條約的目標和宗旨不相悖。即使《公約》與另一些人權條約不同，沒有具體提到目標和宗旨的判斷標準來規範保留的解釋和可接受性。
7. 在一件規定了這麼多公民與政治權利的文件中，許多條文中的每一條以及他們之間的相互作用可以保障《公約》的目標。《公約》的目標和宗旨在於，透過界定某些公民與政治權利並將它們置於對批准國有法律約束力的義務架構之內，建立具有法律約束力的人權標準；並為所承諾的義務提供有效的監督機制。
8. 違反強行規範的保留不符合《公約》的目標和宗旨。雖然只屬於各國之間交換義務性質的條約允許他們彼此對習慣國際法規則的適用做出保留，但是，人權條約不同，是為其管轄範圍內人們的利益。因此，反映習慣國際法(更不用說具有強行規範性質)的《公約》條款不能成為保留的對象。因此，國家不得保留一些方面的權利，如：從事奴隸、施行酷刑、對人施加殘酷、不人道或侮辱之處遇或懲罰、任意剝奪他人生命、任意逮捕和羈押人、剝奪思想、信念、宗教自由、在證明某人無罪之前推定其有罪、處決孕婦或兒童、允許宣傳民族、種族或宗教仇恨、剝奪適婚年齡者的結婚權利、剝奪少數族群享有自己文化、信仰自己宗教、使用自己語言的權利。雖然對於第十四條的某些規定的保留可以令人接受，但是，對於公平審判權的一般保留則不是如此。
9. 對《公約》更普遍地運用目標和宗旨判斷標準，委員會注意到，舉例而言，

² 雖然《維也納條約法公約》是 1969 年締結、1989 年開始生效的，就是說，是在《公民與政治權利國際公約》生效之後，但是，其中內容反映的是國際法院在《對種族滅絕公約案件的保留》(1951)中已經確認的這方面的習慣國際法。

如果對第一條做出保留，否認人民有權決定自己的政治地位和爭取經濟、社會及文化發展，就是不符合《公約》的目標和宗旨的。同樣，對於不歧視地尊重和確保各項權利的義務(第二條第一項)提出的保留也是不可接受的。一國也不得透過保留主張自己有權不採取必要的國內步驟以落實《公約》權利(第二條第二項)。

10. 委員會進一步審查了各種類型的保留是否無法通過「目標和宗旨」判斷標準的檢驗。具體而言，要考量對於《公約》的不可減免條款的保留是否符合其目標和宗旨。雖然《公約》下的權利的重要性不分等級，但是，有些權利是不可暫時停止的，即便在國家緊急狀態下也一樣。這一點著重表明了不可減免權利的高度重要性。但是，具有根本重要性的權利 - 如：《公約》第九條及第二十七條 - 事實上並非一律都是不可減免的。某些權利之所以不可減免，其原因之一就是其暫時停止與正當控制國家緊急狀態並不相關(例如，第十一條中所指不得因欠債而入獄)。另外一個原因是，減免或許實際上是不可能的(例如，信念自由)。同時，一些規定之所以不可減免，正因為沒有這些規定就沒有法治可言。對第四條本身各項規定的保留就屬於這個類別，該條確切地規定，緊急期間國家利益與個人權利之間應當達成平衡。某些不可減免的權利由於具有強行規範的地位而不可對之提出保留，這些權利也具有這個特點 - 禁止酷刑和任意剝奪生命就是兩例。³對於不可減免條款的保留與違背《公約》目標和宗旨的保留之間沒有當然的關係，但是，國家有極大責任為這種保留說明正當理由。
11. 《公約》中不僅有具體規定的權利，而且也有重要的輔助性保障。這些保障為確保《公約》的權利提供了必要的架構，因此對《公約》目標和宗旨是不可缺少的。有些保障在國家層級起作用，有些在國際層級起作用。因此，目的在於取消這些保障的保留是不可接受的。所以，一國不可對《公約》第二條第三項提出保留，以示它不打算對侵犯人權事件提供救濟。這樣的保障是《公約》整個結構的必要部分，屬於《公約》效能的根本。《公約》為了爭取更好地達到所定目標，還為委員會設想了一種監督角色。旨在避免《公約》設計中的這一必要要素(目的也在於確保權利的享受)的保留也不符合其目標和宗旨。國家不可保留不提交報告給委員會審議的權利。委員會在《公約》之下的作用，不論是根據第四十條還是根據《任擇議定書》，都必然包含解釋《公約》的條款和形成實務見解。因此，否定委員會對《公約》任何條款

³ 對於第六條及第七條已經提出保留，但是，並不表示保留酷刑或任意剝奪生命的權利。

的要求作出解釋的權限的保留也違反《公約》的目標和宗旨。

12. 《公約》的意圖是，應當確保締約國管轄範圍內所有的人都享有其中所定的權利。為此目的，可能需要某些附帶的要求。可能需要妥善修改國內法以反映《公約》的要求；也需要國內層級的機制，以便地方層級落實《公約》權利。保留往往表現出國家不想改變某項具體法律的傾向。有時候，這種傾向會被提升為某種整體政策。尤其令人關心的是措辭廣泛的保留，這種保留使得一切要求改變國內法以確保履行《公約》義務的權利完全失去效用。這樣就沒有真正的國際權利或義務得到接受。如果沒有規定確保可就《公約》權利在國內法院提起訴訟，再加上如不讓個人申訴在《第一任擇議定書》之下得到委員會受理，就會消除《公約》所保障的必要要素。
13. 由此提出的問題是，在《第一任擇議定書》下是否允許保留，如果允許，這樣的保留是否可能違反《公約》或《第一任擇議定書》的目標和宗旨。顯然，《第一任擇議定書》本身就是國際條約，雖然不同於《公約》，但卻與之密切關聯。其目標和宗旨在於承認委員會有能力受理和審議個人指稱某個締約國侵犯他在《公約》下的任何一項權利的來文。國家參照《公約》而非《第一任擇議定書》接受個人的實質性權利。《第一任擇議定書》的功能在於讓關於這些權利的要求能夠在委員會得到檢驗。因此，在《第一任擇議定書》下對國家尊重和確保《公約》某項權利的義務提出以前未在《公約》下就同一權利提出過的保留，並不影響該國遵守其實質性義務的責任。不能透過《第一任擇議定書》對《公約》提出保留，但是，這樣的保留可以確保委員會不能夠在《第一任擇議定書》下檢查該國是否履行該項義務。而由於《第一任擇議定書》的目標和宗旨在於，讓一國在《公約》下必須確保的權利能夠在委員會接受檢查，因此，意在排除這點的保留就會違反《第一任擇議定書》的目標和宗旨，即便或許未必違反《公約》的目標和宗旨。在《第一任擇議定書》下首次對一項實質性義務提出保留，似乎反映出有關國家意在防止委員會就一個案件中就《公約》某項條款發表意見。
14. 委員會認為，有關《第一任擇議定書》之下所需程序的保留不符合其目標和宗旨。委員會必須按照《第一任擇議定書》的規定和其議事規則控制自己的程序。不過，已提出的保留意在將委員會的權能範圍限定為發生在《第一任擇議定書》對有關國家開始生效之後的行為和事件。委員會認為這並非保留，而充其量只是一種時間上與其正常權能一致的聲明。同時，委員會堅持主張，即使有這種聲明或保留，其權能也適用於《第一任擇議定書》生效日

以前發生的事件或行為在《議定書》生效後繼續影響受害者的權利的情況。有些已經提出的保留實際上等於另外增加了第五條第二項之下不予受理的理由，即當另外一種相應的程序已在審查同一事項的情況下就不允許對來文進行審查。由於最基本的義務是要讓獨立的第三方來審查個人的人權，因此，在《公約》下和另一國際文件下的法定權利和主題事項完全相同的情況下，委員會就認為這樣的保留並不違反《第一任擇議定書》的目標和宗旨。

15. 《第二任擇議定書》的主要宗旨在於，禁止處決和廢除死刑，以期擴大《公約》下與生命權相關的實質性義務的範圍。⁴關於保留，它有自己的規定，對於允許什麼使用了限定性的詞語。第二條第一項規定，只可提出這樣一項保留：即規定在戰時可對在戰時犯下最嚴重軍事性罪行的判決適用死刑。希望利用這種保留的締約國具有兩項程序性義務。第二條第二項要求這樣的國家必須在批准或加入時將戰時適用的本國立法的有關規定通知秘書長。這顯然是朝向具體性和透明性的目標。委員會認為，沒有附帶通報上述資訊而提出這樣的保留就沒有法律效果。第二條第三項要求提出保留的國家將領土內戰爭狀態的開始或結束通知秘書長。委員會認為，除非符合第二條第三項的程序要求，否則任何國家都不得利用這種保留（就是說，要求承認戰時處決為合法）。
16. 委員會認為很重要的是解決哪個機構屬於確定具體的保留是否符合《公約》目標和宗旨的法定機關。關於一般的國際條約，國際法院在《對種族滅絕公約案件的保留》（1951）中指出，以不符合條約目標和宗旨為據反對某項保留的國家可以表示反對而將條約在其本國與提出保留的國家之間視為無效。《維也納條約法公約》（1969）的第二十條第四項有一些規定最切合此處關於對保留予以接受和反對情況。這規定使得一國可反對另一國提出保留。第二十一條涉及各國對其他國家的保留提出反對的法律效果。基本上，保留就是排除保留所涉規定在保留國與他國之間的運作；而對保留的反對則導致保留在保留國與反對國之間運作僅限於該保留沒有遭到後者反對的情況。
17. 如上所述，《維也納條約法公約》規定了保留的定義，以及目標和宗旨判斷標準在缺乏其他具體規定的情況下的適用。但是，委員會認為，該公約關於保留方面國家反對的作用的規定並不適合於處理對人權條約的保留。這樣的

⁴ 第五條之下規定了委員會對這項範圍延伸的義務的許可權 - 這本身就可成為某種形式的保留的物件，原因是，在批准或加入時可以通過否定性聲明的機制對這項許可權的自動准予提出保留。

條約，特別是《公約》，並不是一種國家之間相互交換義務的網路。人權條約所涉及的是對個人賦予權利。國家間對等原則在此沒有作用，或許只有對委員會在第四十一條下的權限的聲明的保留這種有限的情景。由於有關保留的傳統規則的操作對於《公約》而言並不適當，各國往往未見保留在法律上的任何利益或有反對保留之必要。國家沒有提出反對並不意味著保留符合或是不符合《公約》的目標和宗旨。一些國家有時候提出反對，但是其他國家則不提出反對，提出反對時的理由也不一定具體說明；當提出反對時，常常並不說明法律效果，有時候甚至提出反對方並不認為《公約》在有關各方之間無效。簡言之，表現形態很不清楚，因此無法推定不表示反對的國家認為某項保留可以接受。委員會認為，由於《公約》作為人權條約的特殊性質，反對在各國之間的作用如何尚不明瞭。不過，國家對某項保留的反對可在一定程度上指導委員會解釋該保留是否符合《公約》的目標和宗旨。

18. 必然要求委員會確定某項具體保留是否符合《公約》的目標和宗旨。如上所述，其部分原因在於在人權條約方面這是一項不適合締約國的任務，部分原因則在於這是委員會在履行職責中不可避免的工作。為了解委員會對締約國在第四十條下的遵守情況或在《第一任擇議定書》之下所交來文進行審查的責任範圍，委員會必然需要確定某項保留是否符合《公約》的目標和宗旨以及是否符合習慣國際法。由於人權條約的特點，必須參照法律原則客觀地確定某項保留是否符合《公約》目標和宗旨，而委員會尤其適合擔當這項任務。不可接受的保留的正常效果並不是《公約》對於保留國完全無效。而是說，這種保留一般是可以剝離的，也就是說，《公約》對保留國仍然有效，只是無法從保留中受益。
19. 保留必須具體和透明，以便委員會以及保留國和其他締約國管轄下的人能夠明白，所承諾的或沒有承諾的是人權方面的哪些遵守義務。所以，保留不能泛指，而是必須提到《公約》的具體條款，精確地指出這方面的範圍。當考量潛在的保留是否符合《公約》目標和宗旨時，各國既要顧及每項保留對《公約》完整性的影響－這始終是關鍵考量，同時也應顧及一組保留的整體影響。各國不應提出過多保留，否則就等於事實上僅接受有限的人權義務，而不是接受《公約》本身。為了不至於因為保留而導致永遠達不到國際人權標準，保留就不應造成有系統地使所承諾的義務縮減為僅等於國內法目前比較低要求的標準所體現的義務。解釋性聲明或保留也不應透過宣稱《公約》義務與國內法現有規定相同或僅在與之相同的情況下才予以接受而移除《公

約》義務的固有意義。各國不應試圖透過保留或解釋性聲明確定《公約》某項規定的涵義與任何其他國際條約機構的某一機關規定的涵義完全相同。

20. 國家應當建立程序，以確保每項擬議的保留都符合《公約》的目標和宗旨。提出保留的國家最好精確地指出其認為與保留所指《公約》義務不一致的國內立法或做法；說明需要多長時間才能使自己的法律和做法與《公約》取得一致，或說明為何無法使自己的法律和做法與《公約》取得一致。各國還應確保對保持保留的必要性進行定期審查，為此要考量到委員會在審查他們的報告期間提出的意見和建議。應爭取儘早撤銷保留。提交委員會的報告應說明已採取何種行動審查、重新考量或撤銷保留。