

第八十屆會議(2004 年)

第 31 號一般性意見：《公約》締約國的一般法律義務的性質*

1. 本一般性意見取代第 3 號一般性意見，本意見反映及發展該意見中的原則。第 18 號一般性意見及第 28 號一般性意見涉及第二條第一項有關普遍不歧視的規定，在理解本一般性意見時應予參照。
2. 雖然第二條規定締約國對作為《公約》權利擁有者的個人所承諾的義務，但是所有締約國對於其他締約國履行其義務的情況仍有合法利益。這是因為「有關人類基本權利的規定」是普遍適用的義務，正如《公約》序言部分第四段指出，各國根據《聯合國憲章》負有促進對個人權利及自由的普遍尊重及遵守之義務。此外，條約的契約關係意謂任何締約國對其他締約國承諾條約義務，必須履行根據條約作出的承諾。在這一方面，委員會提請締約國注意根據第四十一條的規定發表聲明的必要性。委員會還提請已發表聲明的締約國注意實行該條所規定程序的潛在價值。根據第四十一條發表聲明的締約國可以透過國家之間的正式機制向人權委員會提出申訴。然而，這並非意謂此種程序是締約國表示對其他締約國履行《公約》義務之利益的唯一方法。與此相反，第四十一條規定的程序應被視為是增加而非減少對其他締約國履行義務情況的利益。因此，委員會向締約國建議：任何締約國侵害《公約》規定的權利都應該引起重視。提請其他締約國注意可能違反《公約》義務的行為並且請他們履行《公約》義務的呼籲不應被視為不友好的行動，應是對合法共同利益的反映。
3. 第二條界定締約國根據《公約》承諾的法律義務範圍。締約國承諾的一般義務是：尊重《公約》承認的權利並確保在其領域內及受其管轄的一切個人享有這些權利(見以下第 9 段及第 10 段)。根據《維也納條約法公約》第二十六條所闡明的原則，締約國必須誠信履行《公約》所規定的義務。
4. 《公約》的一般性義務及其中第二條特別規定的義務對於所有締約國都是有拘束力的。政府的所有部門(行政、立法及司法)以及國家、區域或地方各級的公立或政府機關(構)均應承諾締約國的責任。通常在國際上(包括在本委員會中)代表締約國的行政部門未必會指出政府另一部門違反《公約》規定的行動，這是為規避締約國對於違反公約行動及其後果應當承擔的責任。這

* 2004 年 3 月 29 日第 2187 次會議通過。

種認識直接反映在《維也納條約法公約》第二十七條所載原則之中，根據此原則，締約國「不得援用其國內法的規定來為其不履行條約義務進行辯解」。雖然第二條第二項允許締約國根據其國內憲法程序實現《公約》規定的權利，但上述原則適用於防止締約國引用其憲法或其他國內法規定為其未能履行或實施條約義務進行辯解。在這一方面，委員會提請實行聯邦制的締約國注意第五十條，該條宣布：「本公約各項規定應一律適用於聯邦國家之全部領土，並無限制或例外。」

5. 第二條第一項有關尊重及確保《公約》規定權利的義務應立即適用於所有締約國。第二條第二項提供促進及保護《公約》所具體規定權利的根本架構。委員會因此曾在第 24 號一般性意見指出，對於第二條的保留不符合《公約》之目標及宗旨。
6. 第二條第一項所規定的法律義務性質上既是消極的又是積極。締約國不得侵害《公約》所確認的權利，只有在符合《公約》有關條款的情況下才能對《公約》所載權利進行限制。進行限制時，締約國必須說明其必要性，且所採取的措施必須符合正當目的，以便確保持續及有效地保護《公約》權利。在任何情況下都不能以可能損害《公約》權利實質的方式進行限制。
7. 第二條規定，締約國必須採取立法、司法、行政、教育以及其他方面的適當措施，以履行其法律義務。委員會認為，不單是政府官員及政府機關工作人員，而且全體人民都必須提高對於《公約》的認識。
8. 第二條第一項所規定的義務對於締約國有拘束力，因此並不具有國際法直接的水平效力。不能將《公約》視為國內刑法或民法的替代品。然而，只有在締約國保護個人，而且既防止國家機關人員侵害《公約》權利，又防止私人或實體採取行動妨礙享受根據《公約》應在私人或實體之間實現權利的情況下，締約國才能充分履行有關確保《公約》權利的積極義務。可能會有這樣的情況：由於締約國未能夠採取適當措施或未善盡注意以防止、懲罰、調查或救濟因私人或實體行為所造成的傷害，致使未能按照第二條規定確保《公約》所承認的權利，最後引起締約國對這些權利的侵害。委員會提請締約國注意根據第二條所承擔之積極義務與在違反第二條第三項情況下提供有效救濟之必要性間的關係。《公約》自身在若干條款設想了某些領域，在這些領域中締約國對於處理私人或實體的活動承諾積極義務。例如，第十七條中與隱私有關的保障措施必須獲得法律的保護。第七條也隱含著這樣的規定：締約國必須採取積極措施以便確保私人或實體不得在其控制範圍內對他人

施加酷刑或殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰。在諸如工作或住房等影響基本生活的領域中，必須依據第二十條的規定保護個人不受歧視。

9. 儘管有第一條的例外規定，《公約》所確認權利的受益者是個人。《公約》沒有提到法人或類似實體或集體的權利，但是《公約》所確認的許多權利，例如：表明自己宗教或信仰的自由(第十八條)、結社自由(第二十二條)以及處於少數地位者的權利(第二十七條)，都是可以與他人共同享有的。委員會的職責只限於接受及審議由個人或代表個人提出的來文(《任擇議定書》第一條)，但是這並不影響有關個人聲稱對於涉及法人及類似實體的作為或不作為構成對其權利的侵害。
10. 第二條第一項規定，締約國必須尊重及保證在其領域內及受其管轄的一切個人享有本《公約》所承認的權利。意謂締約國必須尊重及確保在其權利範圍內或有效控制下的任何人享受《公約》所規定的權利。其中甚至包括不在締約國領域內的人的權利。正如在 1986 年第二十七屆會議上所通過的第 15 號一般性意見所指出，享受《公約》權利者並不限於締約國公民，而且必須包括任何國籍或無國籍的所有個人，例如：正好在締約國的領域內或接受其管轄的尋求庇護者、難民、移徙工作者以及其他。這項原則也適用於在境外採取行動的締約國武裝部隊權力範圍內或有效控制下的所有人，不論這種權力或有效控制是在何種情況下獲得的，例如，這種武裝部隊是締約國因為參加國際維持和平行動或強制實現和平行動而派出的。
11. 正如第 29 號一般性意見指出，《公約》也適用於國際人道法規則適用的武裝衝突情況。雖然，就某些《公約》權利而言，國際人道法更為具體的規定可能更加適合關於《公約》權利的解釋，但是這兩種法律範圍是互補的，而非相互衝突。
12. 此外，由於第二條規定，締約國有義務尊重及確保在其領域內以及在其有效控制下的所有人享有《公約》所承認的權利，這就意謂若有重大理由相信，在實施驅逐的國家或有關人士可能最終被驅往的國家中確實存在《公約》第六條及第七條所設想會造成不可彌補傷害的風險時，締約國有義務不採取引渡、驅逐出境或其他手段將有關人士逐出其國境。應當使有關司法機關及行政機關明白，必須確保在這些事務中履行《公約》所規定的義務。
13. 第二條第二項規定，締約國必須採取必要步驟在其國內制度中實行《公約》所承認的權利。因此，除非這些權利已經獲得國內法或慣例的保護，否則締約國必須在批准《公約》時對其國內法律以及慣例作出必要的修訂，以確保

其與《公約》保持一致。第二條規定，如果國內法與《公約》發生衝突，必須修訂國內法律或慣例，以達到《公約》實質性保障措施所規定的標準。第二條允許締約國根據其國內憲法程序修訂其國內法律或慣例。並沒有規定要求將《公約》納入其國內法，從而在法院直接適用。然而，委員會認為，在那些《公約》已經自動成為國內法的一部分或將《公約》的某些部分納入國內法的國家中，《公約》的保障措施可能會獲得更加有力的保護。委員會希望那些還沒有將《公約》納入其國內法律的締約國考量把《公約》轉變為國內法的一部分，以便按照第二條規定全面實現《公約》所承認的權利。

14. 第二條第二項有關採取步驟實現《公約》權利的規定是無條件的及立即生效的。締約國在政治、社會、文化或經濟方面的考量並非不履行這項義務的理由。
15. 第二條第三項規定，除了有效保障《公約》權利之外，締約國必須保證個人能得到有效的救濟以維護這些權利。應該考量到某些類別人(特別包括兒童)的特殊弱勢性，從而適當調整這些救濟。委員會十分重視締約國設立適當的司法機制及行政機制，以便根據國內法來處理有關侵害權利的指控。委員會注意到，司法部門可適用許多不同方式以有效保證人們享有《公約》所承認的權利。其中包括：直接執行《公約》、實施類似憲法或其他法律規定，或在實施國內法時對《公約》做出解釋。特別要求設立行政機制，以便履行有關透過獨立及公正機關迅速、澈底及有效地調查關於侵害權利指控的一般性義務。具有適當授權的國家人權機構可為達成此項目的作出貢獻。如果締約國不對侵害權利行為的指控進行調查，可能會引發對《公約》的再次違反。制止目前還在進行的侵權行為是有效救濟權利的關鍵內容。
16. 第二條第三項規定，締約國必須向《公約》權利遭到侵害的個人做出賠償。若不對那些《公約》權利遭到侵害的個人做出賠償，與第二條第三項有關鍵作用的提供有效救濟義務就不能予以履行。除了根據第九條第五項與第十四條第六項給予明確救濟之外，委員會認為，《公約》普遍涉及適當的補償。委員會注意到，賠償涉及：回復原狀、恢復名譽以及補足措施，例如：公開道歉、公開紀念、不再犯的保障措施、對有關的法律及慣例作出修訂以及將侵害人權者繩之以法。
17. 一般來說，若未規定締約國有義務根據第二條採取措施防止違反《公約》行為再次發生，就不可能達到《公約》之目的。因此，委員會在根據《任擇議定書》審議案件時通常會在其意見中指出，除了為受害者提供救濟以外，還

必須採取措施以避免這種侵權行為再次發生。採取這種措施可能需要對締約國的法律或慣例進行修訂。

18. 如以上第 15 段所指調查顯示某些《公約》權利遭到侵害，締約國必須確保將行為者繩之以法。未予調查的情況一樣，如果不把行為者繩之以法，就可能會引起對《公約》的再次違反。若根據國內法或國際法可將這些侵害行為確認為罪行，例如：酷刑及類似的殘忍、不人道及侮辱之處遇(第七條)、簡易判決及任意處決(第六條)以及強迫失蹤(第六條、第七條及第九條)，就明顯存在有究責的義務。實際上，對於這種侵權行為的有罪不罰問題(這也是委員會所長期關注的一個問題)很可能是造成這種行為再次發生的重要原因。如果這些侵權行為是對於平民的大規模或系統性攻擊的一部分，那麼它們就構成違反人道罪(見《國際刑事法院羅馬規約》第七條)。
因此，若政府官員或國家機關工作人員侵害了本段所指的《公約》權利，相關締約國就不能像在某些大赦(見第 20 號一般性意見(第四十四屆會議))以及事先法律豁免及赦免那樣，免除行為者的個人責任。此外，不能因為那些可能被控應對這些行為負責者具有官方地位，而免除他們的法律責任。同時還應該消除確定法律責任方面的其他障礙，例如以服從上級命令或短得不合理的法定時效為由進行辯解。締約國還應互相協助，將那些被懷疑侵害《公約》權利並且根據國內法或國際法應予懲處者繩之以法。
19. 委員會還認為，獲得有效救濟的權利在某些情況下還可能要求締約國提供及執行臨時措施，以免侵權行為再次發生，並且努力盡早彌補這些行為可能已經造成的任何傷害。
20. 即使有些締約國的法律制度已經正式規定適當救濟，侵害《公約》權利的行為仍然發生。估計，這是因為有關救濟沒有實際有效運作。因此，委員會要求締約國在其定期報告中提供有關影響現存救濟之有效性因素的訊息。