

第九十四屆會議(2008 年)

第 33 號一般性意見：締約國在《公民與政治權利國際公約 任擇議定書》下的義務

1. 《公民與政治權利國際公約任擇議定書》由聯合國大會 1966 年 12 月 16 日第 2200A(XXI)號決議通過並開放供簽字、批准或加入，《公約》本身亦是由同一項決議通過的。《公約》及《任擇議定書》均於 1976 年 3 月 23 日生效。
2. 雖然《任擇議定書》與《公約》一體相關，但它不對《公約》的所有締約國自動生效。《任擇議定書》第八條規定，《公約》的締約國只能透過另行表示同意接受約束，方可成為《任擇議定書》的締約國。大多數《公約》締約國亦已成為《任擇議定書》的締約國。
3. 《任擇議定書》的序言指出，其目的是為「進一步達成」《公約》的：「目的」，授權《公約》第四部分所設的人權事務委員會「依照本議定書所定辦法，接受並審查個人聲稱因公約所載任何權利遭受侵害而為受害人的來文」。《任擇議定書》規定一項程序並為《任擇議定書》締約國規定在《公約》義務之外，另由此項程序而產生的義務。
4. 《任擇議定書》第一條規定，《任擇議定書》的締約國「承認委員會有權接受並審查該國管轄下的個人聲稱為該締約國侵害公約所載任何權利的受害者來文」。因此，締約國有義務不妨礙個人訴諸委員會，而且必須防止針對任何已向委員會提交來文者採取的報復措施。
5. 《任擇議定書》第二條要求，向委員會提交來文的個人必須已用盡所有可以運用的國內救濟。在對一份來文作出回應時，締約國如認為來文未滿足該項條件，則應說明來文提交人未用盡可運用的有效救濟。
6. 雖然在《任擇議定書》或《公約》中均未使用「提交人」一詞，人權事務委員會使用該詞指依據《任擇議定書》向委員會提交來文的個人。委員會使用《任擇議定書》第一條所載的「來文」一詞而不使用諸如「申訴」或「聲請書」等用語，雖然「聲請書」用語在人權高級專員辦公室的目前行政結構有其對應，在該辦公室根據《任擇議定書》提交的來文最初是由被稱為「聲請書小組」處理的。
7. 用字遣詞同樣反映人權事務委員會在接受及審查來文的角色性質。在來文可受理的情況下，在根據個人及所涉締約國向其提供的全部書面資料審查來文

- 之後，「委員會應向所涉締約國及該個人提出其意見」。¹
8. 個人根據《任擇議定書》提起請求所針對的締約國的第一項義務是，在第四條第二項所規定的六個月期限內對來文作出回應。在這一期限內，「收到通知的國家應向委員會提出書面解釋或聲明，說明原委，如該國業已採取救濟辦法，亦應一併說明」。該委員會的議事規則擴充這些規定，其中包括在特殊情況下分別處理來文的可否受理與實體爭議的可能性。²
 9. 在回應似與《任擇議定書》對該締約國生效前的事項相關的來文時(時的效力規則)，該締約國應明確提起這種情況，包括就過去的違反可能存在的「持續影響」作出任何評論。
 10. 從委員會的經驗來看，國家並不總是尊重他們的義務。如不對來文做出回應，或做出不全面的反應，來文所針對的締約國就會使自己處於不利地位，因為委員會就會被迫在欠缺有關來文的充分資訊情況下審查來文。在這種情況下，如果這些指控從所有情節看來證據充足，委員會可能得出結論認為來文所載的指控是真實的。
 11. 人權事務委員會在審查個人來文時的職權，就其本身而言，並非司法機關之職權。但委員會根據《任擇議定書》發表的《意見》呈現司法判決所具有的某些重要特徵。這些《意見》本著司法精神達成的，其中包括委員會成員的公平性及獨立性、對《公約》用語的慎重解釋以及決定的確定性質。
 12. 《任擇議定書》第五條第四項用來描述委員會決定的詞語是「意見」。³ 這些決定陳述委員會就來文提交人所指違反情況得出的結論，如認定有違反，則為此違反指明救濟。
 13. 委員會依據《任擇議定書》通過的《意見》是根據《公約》本身設立，負責解釋該文件之機構的權威性裁決。這些《意見》的性質以及重要性，是來自委員會在《公約》及《任擇議定書》兩者下所扮演整合且不可或缺的角色。
 14. 《公約》第二條第三項規定，每一締約國承諾「確保任何人所享本公約確認之權利或自由如遭受侵害，均獲有效之救濟，公務員執行職務所犯之侵權行為，亦不例外」。這是委員會認定有違反的案件中發表《意見》時一貫使用措辭之基礎：「根據《公約》第二條第三項第一款，締約國有義務為提交人提供有效的救濟。由於成為《任擇議定書》的締約國，締約國已承認委員會

¹ 《任擇議定書》第五條第四項。

² 人權事務委員會議事規則第 97 條第 2 段，CCPR/C/3/Rev.8，2005 年 9 月 22 日。

³ 法文本中使用的詞語是“constatations”，西班牙文本中使用的是“observaciones”。

有權限認定是否有違反《公約》的情況；而且，根據《公約》第二條，締約國已承諾確保在其領域內或受其管轄的所有人享有《公約》承認的權利。並承諾在確有違反的情況下，提供有效且可執行的救濟；在這方面，委員會希望在 180 天內得到締約國為落實《委員會意見》所採取措施的資訊。」

15. 委員會意見的性質亦是由締約國在參與《任擇議定書》下的程序及在《公約》本身有義務誠信履行所進一步確定的。與委員會合作的義務是適用誠信履行所有條約義務之原則所產生。⁴
16. 1997 年，委員會根據其議事規則決定任命一名委員會成員擔任特別報告員，負責《意見》的後續追蹤。⁵透過書面交涉、也經常透過與有關締約國外代表進行個人會晤的方式，該名成員敦促遵守《委員會意見》並討論可能會阻礙執行的因素。在一些案件中，這一程序促成《委員會意見》的接受及執行，以前這些《意見》的傳達都未得到任何反應。
17. 應注意的是，締約國不執行某一案件中的《委員會意見》，透過向大會提交委員會年度報告等場合中公布委員會的決定，就成為公開紀錄之事件。
18. 有些締約國，已向其傳達關於這些國家來文的《委員會意見》，未能全部或部分接受《委員會意見》或試圖再審案件。在此類案件中，這些回應是在締約國未參加上述程序、未履行其在《任擇議定書》第四條第二項下答覆來文義務的情況下作出。在其他案件中，全部或部分地拒絕《委員會意見》的反應，是在締約國參加上述程序、其論點已被委員會充分考量的情況下做出。在所有這些案件中，委員會將其與締約國之間的對話視為著眼於執行的持續性對話。負責《意見》後續追蹤的特別報告員開展這一對話並定期向委員會報告進展情況。
19. 除非在委員會充分審查來文前撤銷或終止，當締約國採取的行為或威脅可能會對提交人或受害者造成無可補救的傷害時，提交人可要求採取措施，或委員會可主動決定一些措施。實例包括施加死刑及違反不遣返義務。為能夠滿足《任擇議定書》下的這些需要，委員會根據議事規則設立一項程序，要求在適當情況下採取臨時或暫行保護措施。⁶不執行此類臨時或暫行措施，與尊

⁴ 1969 年《維也納條約法公約》第二十六條。

⁵ 《人權事務委員會議事規則》第一百零一條。

⁶ 《人權事務委員會議事規則》第九十二條（以前為第八十六條）（見 CCPR/C/3/Rev.8, 2005 年 9 月 22 日）：「在向有關締約國轉交其關於來文的意見之前，委員會可向該締約國說明就是否應採取臨時措施以避免對據稱違約行為的受害者造成無可補救的傷害問題委員會所持的《意見》。在這樣做的同時，委員會應向有關締約國說明，他所表達的關於臨時措施的《意見》」

重根據《任擇議定書》設立的有關個人來文程序之誠信義務並不符合。

20. 大多數國家沒有具體立法授權將《委員會意見》納入其國內法律秩序。然而，某些締約國的國內法的確規定對國際機構認定的侵犯人權行為之受害者支付賠償。無論如何，締約國必須使用其權限範圍內的一切手段落實委員會發表的《意見》。