

第五十二届会议(1994年)

第24号一般性意见：关于批准或加入《公约》或其

《任择议定书》时提出的保留或者有关

《公约》第四十一条下声明的问题

1. 截至1994年11月1日，《公民权利和政治权利国际公约》的127个缔约国中，46个缔约国提出了150项对于接受《公约》的义务具有不同程度意义的保留。其中一些保留排除了提供和保证《公约》中的特定权利的责任。另一些保留较泛，常常着眼于确保某些国内法律条款的首要地位。保留的数目、内容、范围可能阻碍《公约》的有效执行，并且往往会削弱对缔约国义务的尊重。缔约国必须确切了解自己和其他缔约国事实上承担了什么义务。而委员会按则在按照《公约》第四十条或《任择议定书》履行责任时必须知道某个国家是否须受某项特定义务约束，或者在什么程度上受约束。这就要求确定某一单方面的声明是保留还是解释性声明，并要确定其可接受性和效应。

2. 因此，委员会认为，最好在一项一般性意见中处理所出现的国际法和人权政策问题。这样的一般性意见可以指明适用于保留的国际法原则，并据以检验其可接受性和解释其意图。这个一般性意见处理缔约国相对于其他缔约国保留的作用。它也处理委员会本身的相对于保留的作用。它提出一些建议，对于目前的缔约国是为了便于它们审查所作的保留，对于尚未成为缔约国的国家则是为了说明其在考虑在做出特定保留的前提下批准或加入(《公约》)时应铭记的法律和人权政策问题。

3. 并非一律都很容易将保留与一国关于对条款的理解的声明或政策声明区分开。需要考虑的是该国的意图而非文书的形式。一项声明，不论名称或标题如何，如果意在排除或修改条约的适用对该国的法律作用，就属于保留。¹相反，一项所谓的保留如果只提出一国对某条款的理解但不排除或修改条款对该国的适用，则实际上就不属于保留。

4. 提出保留的可能性可以鼓励那些认为自己难以保证《公约》中一切权利的国家接受其中义务的通盘性。保留的作用之一或许是使各国能够将本国法律中的具体内容适应《公约》列出的人人固有的权利。不过，原则上，各国最好能够接受全部的义务，因为人权准则属于每个人作为人类的一份子所应享有的基本权利的法律述。

5. 《公约》既没有禁止保留，也没有提到任何一种允许的保留。第一项《任择议定书》也是这样。第二项《任择议定书》则在第二条第1款中规定，“本议定书不接受任何保留，唯在批准或加入时可提出这样一项保留：即规定在战时可对在战时犯下最严重军事性罪行被判罪的人适用死刑。”第2和第3款规定了一些程序性的义务。

6. 没有禁止保留并不表示允许保留。《公约》和第一项《任择议定书》之下的保留问题属于国际法范围。《维也纳条约法公约》第十九条第三款规定了有关的指导。²其中规定，如果条约不禁止保留或者保留属于规定允许的种类，国家就可以提出保留，但不得与条约的目标和宗旨相悖。即使《公约》与另一些人权条约不同，没有具体提到目标和宗旨这种判断标准，但保留的解释和可接受性仍受此种判断标准制约。

7. 在一项规定了这么多公民权利和政治权利的文书中，许多条文中的每一条以及它们之间的相互作用可以保障《公约》的目标。《公约》的目标和宗旨在于，通过界定某些公民权利和政治权利并将其置于对批准国有法律约束力的义务框架之内，建立具有法律约束力的人权标准；并为所承担的义务提供高效率的监督机制。

8. 违反强制性准则的保留不符合《公约》的目标和宗旨。虽然只属于各国之间交换义务性质的条约允许它们彼此对一般国际法规则的适用做出保留，但是，人权条约不同，是为其管辖范围内的人服务的。因此，反映国际习惯法(并且当然具有强制性准则的特点)的《公约》条款不能成为保留的对象。因此，国家不得保留一些方面的权利，如：从事奴役、施行酷刑、对人施加残酷、不人道或有辱人格待遇或惩罚、任意剥夺他人生命、任意逮捕和拘留人、剥夺思想、良心、宗教自由、在证明某人无罪之前推定其有罪，处决孕妇或儿童、允许宣传民族、种族或宗教仇恨、剥夺适婚年龄者的结婚权利，剥夺少数群体享有自己文化、信仰自己宗教、使用自己语文的权利。虽然对于第十四条的某些规定的保留可以令人接受，但是，对于公平审判权的一般保留则不是如此。

9. 对《公约》广义运用目标和宗旨判断标准，委员会注意到，举例而言，如果对第一条做出保留，否认人民有权决定自己的政治地位和争取经济、社会、文化发展，就是不符合《公约》的目标和宗旨的。同样，对于无区别地尊重和确保各项权利的义务(第二条第1款)提出的保留也是不可接受的。一国也不得通过保留主张自己有权不采取必要的国内步骤以落实《公约》权利(第二条第2款)。

10. 委员会进一步审查了各种类型的保留是否无法通过“目标和宗旨”判断标准的检验。具体而言，要考虑对于《公约》的不可克减条款的保留是否符合其目标和宗旨。虽然《公约》下的权利的重要性不分等级，但是，有些权利是不可暂时停止的，即便在国家紧急状态下也一样。这一点着重表明了不可克减权利的高度重要性。但是，具有根本重要性的权利——如：《公约》第九条和第二十七条——事实上并非一律都是不可克减的。某些权利之所以不可克减，其原因之一就是其暂时停止与正当控制国家紧急状态并不相关(例如，第十一条中所指因欠债而入狱)。另外一个原因是，克减或许实际上是不可能的(例如，良心自由)。同时，一些规定之所以不可克减，恰恰就是因为没有这些规定就没有法治可言。对第四条本身各项规定的保留就属于这个类别，该条确切地规定，紧急期间国家利益与个人权利之间应当达成平衡。某些不可克减的权利由于具有强制性准则的地位而不可对之提出保留，这些权利也具有这个特点——禁止酷刑和任意剥夺生命就是两例。³ 对于不可克减条款的保留与违背《公约》目标和宗旨的保留之间没有当然的关系，但是，国家有极大责任为这种保留说明正当理由。

11. 《公约》中不仅有具体规定的权利，而且也有重要的辅助性保障。这些保障为确保《公约》的权利提供了必要的框架，因此对《公约》目标和宗旨是不可缺少的。有些保障在国家一级起作用，有些在国际一级起作用。因此，目的在于取消这些保障的保留是不可接受的。所以，一国不可对《公约》第二条第3款提出保留，以示它不打算对侵犯人权事件提供补救办法。这样的保障是《公约》整个结构的一部分，属于《公约》效能的根本。《公约》为了更好地达到所定目标，还为委员会设想了一种监测作用。旨在避免《公约》设计中的这一根本内容(目的也在于确保权利的享受)的保留也不符合其目标和宗旨。国家不可保留不提交报告给委员会审议的权利。委员会在《公约》之下的作用，不论使根据第四十条还是根据《任择议定书》，都必然包含解释《公约》的条款和形成判例体系。因此，否定委员会对《公约》任何条款的要求作出解释的权限的保留也违反《公约》的目标宗旨。

12. 《公约》的意图是，应当确保缔约国的管辖范围内所有的人都享有其中所定的权利。为此目的，可能需要某些附带的要求。可能需要恰当修改国内法以反映《公约》的要求；也需要国内一级的机制，以便地方一级落实《公约》权利。保留往往表现出国家不想改变某项具体法律的倾向。有时候，这种倾向会上升为某种总体政策。尤其令人关心的是措辞很泛的保留，这种保留使得一切要求改变国内法以确保履行《公约》义务的权利完全失去效用。这样就没有真正的国际权利或义务得到接受。如果没有规定确保可就《公约》权利在国内法院提起诉讼，再加上如不让个人申诉在第一项《任择议定书》之下得到委员会受理，就会消除《公约》所保障的一切根本内容。

13. 由此提出的问题是，在第一项《任择议定书》下是否允许保留，如果允许，这样的保留是否可能违反《公约》或第一项《任择议定书》的目标和宗旨。显然，第一项《任择议定书》本身就是国际条约，虽然不同于《公约》，但却与之密切关联。其目标和宗旨在于承认委员会有能力受理和审议个人指称某个缔约国侵犯他在《公约》下的任何一项权利的来文。国家参照《公约》而非第一项《任择议定书》接受个人的实质性权利。第一项《任择议定书》的功能在于让关于这些权利的要求能够在委员会得到验判。因此，在第一项《任择议定书》下对国家尊重和确保《公约》某项权利的义务提出以前未在《公约》下就同一权利提出过的保留，并不影响该国遵守其实质性义务的责任。不能通过第一项《任择议定书》对《公约》提出保留，但是，这样的保留可以确保委员会不能够在第一项《任择议定书》下检查该国是否履行该项义务。而由于第一项《任择议定书》的目标和宗旨在于，让一国在《公约》下必须确保的权利能够在委员会接受检查，因此，意在排除这点的保留就会违反第一项《任择议定书》的目标和宗旨，即便或许未必违反《公约》的目标和宗旨。在第一项《任择议定书》下首次对一项实质性义务提出保留，似乎反映出有关国家意在防止委员会就一个案件中就《公约》某项条款发表意见。

14. 委员会认为，有关第一项《任择议定书》之下所需程序的保留不符合其目标和宗旨。委员会必须按照第一项《任择议定书》的规定和其议事规则控制自己的程序。不过，已提出的保留意在将委员会的权责范围限定为发生在第一项《任择议定书》对有关国家开始生效之后的行为和事件。委员会认为这不成其为保留，而充其量只是一种时间上与其正常权责一致的声明。同时，委员会坚持主张，即使有这种声明或保留，其权责也适用于第一项《任择议定书》生效日以前发生的事件或行为在《议定书》生效后继续影响受害者的权利的情况。有些已经提出的保留实际上等于另外增加了第五条第2款之下不予受理的理由，即当另外一种相应的程序已在审查同一事项的情况下就不允许对来文进行。由于最基本的义务是要让独立的第三方来审查个人的人权，因此，在《公约》下和另一国际文书下的法定权利和主题事项完全相同的情况下，委员会就认为这样的保留并不违反第一项《任择议定书》的目标和宗旨。

15. 第二项《任择议定书》的主要宗旨在于，禁止处决和废除死刑，以期扩大《公约》下与生命权相关的实质性义务的范围。⁴关于保留，它有自己的规定，对于允许什么使用了限定性的词语。第二条第1款规定，只可提出这样一项保留：即规定在战时可对在战时犯下最严重军事性罪行被判罪的人适用死刑。希望利用这种保留的缔约国具有两项程序性义务。第二条第2款要求这样的国家必须在批准或加入时将战时适用的本国立法的有关规定通知秘书长。这显然是面向具体性和透明性的目标。委员会认为，没有附带通报这种信息而提出这样的保留就没有法律效果。第二条第3款要求提出保留的国家将领土内战争状态的开始或结束通知秘书长。委员会认为，除非符合第二条第3款的程序要求，否则任何国家都不得利用这种保留(就是说，要求承认战时处决为合法)。

16. 委员会认为很重要是解决哪个机构属于确定具体的保留是否符合《公约》目标和宗旨的法定机关。关于一般的国际条约，国际法院《对种族灭绝公约案件的保留》(1951年)中指出，以不符合条约目标和宗旨为据反对某项保留的国家可以表示反对而将条约在其本国与提出保留的国家之间无效。1969年《维也纳条约法公约》的第二十条第二款有一些规定最切合此处关于对保留予以接受和反对情况。这使得一国可反对另一国提出的保留。第二十一条涉及各国对其他国家的保留提出反对的法律作用。基本上，保留就是排除保留所指规定在保留国与他国之间的运作；而对保留的反对则导致保留在保留国与反对国之间运作仅限于该保留没有遭到后者反对的情况。

17. 如上所述，《维也纳条约法公约》规定了保留的定义，以及目标和宗旨判断标准在缺乏其他具体规定的情况下的适用。但是，委员会认为，该公约关于保留方面国家反对的作用的规定并不适合于处理对人权条约的保留。这样的条约，具体而言是《(公民权利和政治权利国际)公约》，并不是一种国家之间相互交换义务的网络。人权条约所涉及的是对个人赋予权利。国家间对等原则在此没有作用，或许只有对委员会在第四十一条下的权限的声明的保留这种有限的情景。由于有关保留的经典规则对于《公约》而言力度不够，因此各国往往认为保留在法律上意义不大或没有必要去加以。国家没有提出反对并不意味着保留符合还是不符合《公约》的目标和宗旨。一些国家有时候提出反对，但是其他国家则不提出反对，提出反对时的理由也不一定具体说明；当提出反对时，常常并不说明法律后果，有时候甚至提出反对方并不认为《公约》在有关各方之间无效。简言之，表现形态很不清楚，因此无法推定不表示反对的国家认为某项保留可以接受。委员会认为，由于《公约》作为人权条约的特殊性质，反对在各国之间的作用如何尚不明了。不过，国家对某项保留的反对可在一定程度上指导委员会解释该保留是否符合《公约》的目标和宗旨。

18. 必然要求委员会确定某项具体保留是否符合《公约》的目标和宗旨。如上所述，其部分原因在于在人权条约方面这不是一项不适合缔约国的任务，部分原因则在于这是委员会在履行职责中不可避免的工作。为了了解委员会对缔约国在第四十条下的遵守情况或在第一项《任择议定书》之下所交来文进行审查的责任范围，委员会必然需要确定某项保留是否符合《公约》的目标和宗旨以及是否符合一般国际法。由于人权条约的特点，必须参照法律原则客观地确定某项保留是否符合《公约》目标和宗旨，而委员会尤其适合担当这项任务。不可接受的保留的正常后果并不是《公约》对于保留国完全无效。而是说，这种保留一般是可以剥离的，也就是说，《公约》对保留国仍然有效，只是不能借住保留加以利用。

19. 保留必须具体和透明，以便委员会以及保留国和其他缔约国管辖下的人能够明白，所承担的或没有承担的是人权方面的哪些遵守义务。所以，保留不能泛指，而是必须提到《公约》的具体条款，精确地指出这方面的范围。当考虑潜在的保留是否符合《公约》目标和宗旨时，各国既要顾及每项保留对《公约》完整性的影响——这始终是关键考虑，同时也应顾及一组保留的总体影响。各国不应提出过多保留，否则就等于事实上仅接受有限的人权义务，而不是接受《公约》本身。为了不至于因为保留而导致永远达不到国际人权标准，保留就不应造成有系统地使所承担的义务缩减为仅等于国内法目前比较低要求的标准所体现的义务。解释性声明或保留也不应通过宣称《公约》义务与国内法现有规定相同或仅在与之相同的情况下才予以接受而取消《公约》义务的自主意义。各国不应试图通过保留或解释性声明确定《公约》某项规定的含义与任何其他国际条约机构的某一机关规定的含义完全相同。

20. 国家应当建立程序，以确保每项拟议的保留都符合《公约》的目标和宗旨。提出保留的国家最好精确地指出其认为与保留所指《公约》义务不一致的国内立法或做法；说明需要多长时间才能使自己的法律和做法与《公约》取得一致，或说明为和无法使自己的法律和做

法与《公约》取得一致。各国还应确保对保持保留的必要性进行定期审查，为此要考虑到委员会在审查它们的报告期间提出的意见和建议。应争取尽早撤消保留。提交委员会的报告应说明已采取何种行动审查、重新考虑或撤消保留。

注

¹ 1969年《维也纳条约法公约》第二条第一款d项。

² 虽然《维也纳条约法公约》是1969年缔结、1989年开始生效的，就是说，是在《(公民权利和政治权利国际)公约》生效之后，但是，其中内容反映的是国际法院在1951年《对种族灭绝公约案件的保留》中已经确认的这方面的一般国际法。

³ 对于第六条和第七条已经提出保留，但是，并不表示保留酷刑或任意剥夺生命的权利。

⁴ 第五条之下规定了委员会对这项范围延伸的义务的权限——这本身就可成为某种形式的保留的对象，原因是，在批准或加入时可以通过否定性声明的机制对这项权限的自动准予提出保留。