

一、人權事務委員會通過的*一般性意見**

前 言***

CCPR/C/21/Rev.1 號文件(人權事務委員會根據《公約》第四十條第四項通過的一般性意見；日期：1989年5月19日)在其前言中對一般性意見的目的闡述如下：

- 「委員會要重申其協助各締約國履行其提出報告義務的意願。本附件的一般性意見提請注意這個問題的某些方面，但不意味著是限制性的、或在執行《公約》的各不同方面之間有任何優先之分。除了這些意見外，在時間限制和進一步經驗的可能範圍內，將隨時提出其他意見。
- 「委員會到目前已審查了77份初次報告和34份第二次定期報告，並在某些情況下，也審查了附加資料和補充報告。因此，這項經驗目前已包括了相當多的已批准公約的國家，如今共有87個。他們代表世界不同的地區，具有不同的政治、社會和法律制度，而他們的報告說明了在執行《公約》時可能引起的大多數問題，雖然，他們並沒有為審查全球的公民與政治權利的狀況提供任何完整的基礎。
- 「這些一般性意見的目的是讓所有締約國能從這些經驗中得益，以促進他們

* 關於一般性意見的性質和目的，見《大會正式紀錄，第三十六屆會議，補編第40號》(A/36/40)，附件七，前言。關於工作方法的歷史、一般性意見的擬訂及其使用情況的說明，同前，《第三十九屆會議，補編第40號》(A/39/40和Corr.1和2)，第541-557段。關於委員會已經通過的一般性意見，同前，《第三十六屆會議，補編第40號》(A/36/40)，附件七；同前，《第三十七屆會議，補編第40號》(A/37/40)，附件五；同前，《第三十八屆會議，補編第40號》(A/38/40)，附件六；同前，《第三十九屆會議，補編第40號》(A/39/40和Corr.1和2)，附件六；同前，《第四十屆會議，補編第40號》(A/40/40)，附件六；同前，《第四十一屆會議，補編第40號》(A/41/40)，附件六；同前，《第四十三屆會議，補編第40號》(A/43/40)，附件六；同前，《第四十四屆會議，補編第40號》(A/44/40)，附件六；同前，《第四十五屆會議，補編第40號》(A/45/40)，附件六；同前，《第四十七屆會議，補編第40號》(A/47/40)，附件六；同前，《第四十九屆會議，補編第40號》(A/49/40)，附件五；同前，《第五十屆會議，補編第40號》(A/50/40)，附件五；同前，《第五十三屆會議，補編第40號》(A/53/40)，附件七。也以CCPR/C/21/Rev.1和Rev.1/Add.1-9的文號印發。

** 參考文件見附件二。

*** 見人權事務委員會的報告，《大會正式紀錄，第三十六屆會議，補編第40號》(A/36/40)，附件七。

進一步執行《公約》；請他們注意許多報告所顯露的不足之處；建議改進提出報告的程序並刺激這些國家和國際組織在促進和保障人權方面的活動。這些意見也應使其他國家有興趣，特別是那些準備成為《公約》締約國的國家，因而，加強了一切國家在普遍促進和保障人權方面的合作。」

第十三屆會議(1981年)

第 1 號一般性意見：報告義務

各締約國承擔依照《公約》第四十條在該公約對有關締約國生效後的一年內，及此後每逢委員會要求這樣做時提出報告。到目前為止，這項規定只有第一部分要求提出初次報告的內容經常有效。如其年度報告所示，委員會指出，只有少數國家按時提出了報告。大多數國家都延遲提出，延遲數月以至數年不等，而有些締約國雖屢經委員會提醒和採取其他行動，仍未提出。不過，多數締約國，儘管遲了一點，仍然與委員會進行了建設性對話，這一事實說明締約國通常應該能夠在第四十條第一項規定的時限內履行其提出報告的義務，並且這樣做將來對他們也是有利的。在批准《公約》的過程中，各國應立即注意其提出報告的義務，因為要編寫好有關這麼多公民與政治權利的報告必然需要時間。

第十三屆會議(1981 年)

第 2 號一般性意見：報告準則

1. 委員會注意到有些初期提出的報告過於簡單、籠統，因而委員會認為必須制定有關報告的形式和內容的一般準則。這些準則的目的是保證報告是用統一的方式提出，並使委員會和各締約國能夠對各國關於執行《公約》中的權利的情況有全面的瞭解。不過，儘管有了這些準則，有些報告還是十分簡單、籠統，不能盡到第四十條規定的提出報告的義務。
2. 《公約》第二條規定各締約國採納為執行《公約》可能需要的那種法律或其他措施，以及提供補充辦法。第四十條要求各締約國就他們採取的措施，在享有《公約》權利方面取得的進展，以及影響執行《公約》的任何因素和困難，向委員會提出報告。甚至在形式上大致符合準則的報告，在實質上也不完全。有些報告令人難於瞭解是否把《公約》作為國家法律一部分來執行。有許多報告在有關法律方面顯然不完全。有些報告沒有清楚說明國家機關或機構在監督和執行權利方面所起的作用。此外，很少有報告提到任何影響執行《公約》的因素及困難。
3. 委員會認為提出報告的義務不僅包括有關的法律和有關《公約》規定的義務的其他準則，而且包括締約國的法院和其他機構的慣例及決定，以及可能顯示《公約》承認的權利的實際執行和享有的程度的其他有關事實，在執行《公約》規定的義務中所取得的進展和所涉的種種因素及困難。
4. 委員會的慣例是，依照《暫行議事規則》第六十八條，在提出報告國家的代表面前審查報告。其報告獲得審查的所有國家都在這方面與委員會合作，不過代表的級別、經驗和人數則有不同。委員會要指出，如要儘可能有效地行使第四十條規定的職能，又如提出報告的國家要從對話中得到最大的益處，最好是各國代表應有這樣的身分、經驗(和最好有這樣的人數)可在委員會內就《公約》所涉的全部事項提出的問題和表示的意見，加以答覆。

第十三屆會議(1981 年)

第 3 號一般性意見：國家層級的執行（《公約》第二條）

1. 委員會注意到《公約》第二條一般讓有關締約國在自己的領土內選擇他們在該條所規定的範圍內的執行方法。他特別承認，執行工作並不完全依靠頒布憲法或法律，因為他們往往本身就有不足。委員會認為必須提請締約國注意：《公約》規定的義務不限於尊重人權，而且各締約國也已承擔保證在其管轄下人人享有這些權利。這方面要求締約國採取具體行動，以使個人能享有其權利。這在若干條(例如下面第 4 號一般性意見所討論的第三條)中很清楚，但原則上，這項承擔是適用於《公約》規定的一切權利的。
2. 在這方面，很重要的是，每個人應當知道《公約》(相關情況下，也應知道《任擇議定書》)規定了他們有哪些權利。也很重要的是，一切行政和司法機關應當知道締約國根據《公約》規定所承擔的義務。為此目的，應以締約國的一切官方語言來宣傳《公約》並應採取方法使各有關機關熟悉《公約》內容作為其培訓的一部分。最好也將締約國與委員會的合作加以宣傳。

第十三屆會議(1981 年)

第 4 號一般性意見：男女平等享有所有公民與政治權利
(《公約》第三條)

1. 《公約》第三條規定各締約國保證男女在享有《公約》所規定的一切公民與政治權利方面有平等的權利。許多締約國的報告對這一點沒有充分討論，他引起了一些顧慮，其中有兩點可以特別指出。
2. 第一，第三條，如同第二條第一項及第二十六條(主要討論防止基於各種理由(性別是其中之一)的歧視)一樣，不僅要求採取保障措施，還要求採取旨在保證積極享有權利的正面行動。這不能單憑立法來完成。因此，通常需要更多有關婦女實際地位的資料，以確定在純粹的法律保障措施以外，還採取了或正在採取什麼措施，以實施第三條規定的明確積極的義務，並確定在這方面有何進展和遇到什麼因素或困難。
3. 第二，各締約國承擔該條規定的積極義務本身就可能對專為管理不在《公約》內但會嚴重影響《公約》確認的權利的事務而制定的法律或行政措施有著不可避免的影響。其中一例是，區分男女公民的移民法會不會達到嚴重影響婦女與非公民結婚或擔任公職的權利的程度。
4. 因此，委員會認為，如果特別注意由專門指定的機構或機關對男女有別而嚴重影響到《公約》規定的權利的法律或措施進行審查，將會對締約國有幫助。再者，各締約國應在其報告中提供旨在執行本條規定的義務的一切法律或其他的措施的具體資料。
5. 委員會認為，如能夠更多利用現有的國際合作方法，以求在解決關於保證男女平等權利的實際問題中交換經驗和安排援助，可能有幫助於締約國履行這項義務。

第十三屆會議(1981 年)

第 5 號一般性意見：權利減免問題（《公約》第四條）

1. 在審議某些締約國的報告時，《公約》第四條使委員會遭遇若干難題。在出現威脅國家生命的社會緊急狀態並經正式宣布時，一個締約國可在局勢嚴格需要的程度內減免若干權利。不過，締約國不能減免某些特別權利，並不得採取基於若干理由的歧視性措施。締約國並有義務透過秘書長立即將他已減免的各項規定，包括減免理由和終止這種減免的日期，通知其他締約國。
2. 各締約國一般都已指出其法律制度所定宣布緊急狀態的辦法，和適用的管制減免法律的規定。不過，有少數顯然已減免《公約》權利的國家，不僅不清楚他們是否已正式宣布緊急狀態，而且不清楚於《公約》所不允許減免的權利事實上是否未減免，以及是否已將這種減免和減免的理由通知其他締約國。
3. 委員會認為第四條規定的措施屬於特殊和臨時性質，只有在國家生命受到威脅的期間才能適用，在緊急時期，保障人權，特別是那些不能減免的權利，則更加重要。委員會也認為同樣重要的是，各締約國應在社會緊急時期將他們已減免的權利的性質和程度及減免理由通知其他締約國，並且履行《公約》第四十條所規定的提出報告的義務，說明每項權利減免的性質及程度，同時提交有關文件。

第十六屆會議(1982 年)

第 6 號一般性意見：生存權（《公約》第六條）

1. 所有國家的報告都論及《公約》第六條所闡明的生命權。這是甚至當威脅到國家存亡的社會緊急狀態存在時(第四條)，也絕不允許減免的最重要權利。然而，委員會注意到，就第六條提供的資料經常僅限於這項權利的某一個方面。對這項權利的解釋範圍不應當太狹隘。
2. 委員會注意到，戰爭和其他大規模暴行繼續給人類帶來災禍，每年奪走成千上萬無辜者的生命。根據《聯合國憲章》的規定，除行使其固有自衛權利的情況外，任何國家不得對另一個國家威脅使用或使用武力。委員會認為，各國有防止戰爭、種族滅絕和造成任意剝奪生命的其他大規模暴行的重大責任。他們為防止戰爭危險，特別是核子戰爭，以及加強國際和平與安全所作的任何努力，都是維護生命權利的最重要條件和保證。在這方面，委員會特別注意到第六條及第二十條之間的關係。第二十條規定，法律應當禁止任何鼓吹戰爭的宣傳(第一項)或它所指明的煽動暴力的行為(第二項)。
3. 第六條第一項第三句明確規定，任何人之生命不得無理剝奪，這是極其重要的規定。委員會認為，各締約國應當採取措施，不僅防止和懲罰剝奪生命的犯罪行為，而且防止本國保安部隊任意殺人。國家機關剝奪人民生命是極其嚴重的問題。因此，法律必須對這種國家機關剝奪人民生命的各種可能情況加以約束和限制。
4. 締約國也應當採取具體的有效措施，防止個人失蹤。不幸的是，這種情事頻繁發生，常常造成任意剝奪人命的後果。此外，各國應當建立有效的機構和制定有效的程序，以便在可能涉及侵犯生存權的時候，澈底調查個人失蹤的案件。
5. 此外，委員會注意到，對生存權的解釋，常常十分狹隘。對「固有生存權」這個詞的範圍加以侷限，就無法恰當地瞭解它的意義，而保障這項權利則需要締約國採取積極措施。在這方面，委員會認為，締約國須採取一切可能措施，減少嬰兒死亡率和提高平均壽命，特別是採取措施，消滅營養不良和流行病。

6. 雖然按照第六條第二項至第六項的規定來看，締約國並沒有義務澈底廢除死刑，但他們有義務限制死刑的執行，特別是對「情節最重大之罪」以外的案例，廢除這種刑罰，因此，他們必須考量參照這項規定，檢視他們的刑法，同時，無論如何，他們有義務把死刑的適用範圍侷限於「情節最重大之罪」。本條款也一般性地提到廢除死刑，其語氣強烈暗示(第六條第二項及第六項)，各國宜予廢除死刑，委員會總結說，應當認為所有廢除死刑的措施都屬於第四十條所意指的在享有生存權利方面所取得的進展，從而應當就此向委員會提出報告。委員會注意到，若干締約國已廢除死刑或暫停執行死刑。然而，從締約國的報告來看，在廢除或限制死刑的執行方面，所獲的進展相當不理想。
7. 委員會認為，「情節最重大之罪」這個詞的意義必須嚴格限定，它意味著死刑應當是十分特殊的措施。由第六條的規定來看，死刑的判處只能按照犯罪時有效並且不違反本《公約》規定的法律行之。《公約》規定的程序保證必須遵守，包括有權由一個獨立的法院進行公正的審判、無罪推定原則、對被告方的最低程度之保障和由上級法院審核的權利，這些是尋求赦免或減刑等特定權利以外的權利。

第十六屆會議(1982 年)

**第 7 號一般性意見：禁止酷刑，或予以殘忍、不人道或侮辱
之處遇或懲罰（《公約》第七條）**

1. 在審查締約國的報告時，委員會成員經常要求根據第七條提供進一步的資料。該條首先禁止酷刑或殘忍、不人道或侮辱性的處遇或懲罰。委員會回顧，根據第四條第二項規定，即便在諸如第四條第一項所設想的社會緊急狀態中，這項規定也不得予以減免。本條的宗旨是保障個人的人格完整和尊嚴。委員會注意到，禁止這種處遇或懲罰，或使它構成一種罪行，並不足以保證本條款得以執行。大多數國家的刑法對濫施酷刑或使用類似手段的案例都有適用的規定。由於這種情況仍然發生，根據第七條，連同本《公約》第二條的規定，締約國應當透過某種管制機構，保證提供有效的保障，有關機關必須有效調查人們因受虐待而提出的申訴，查明有罪的人必須承擔罪責，指稱的被害人本身應當有辦法從事有效的救濟，包括得到補償的權利，或許可以達成有效管制的保障措施有：禁止單獨監禁的規定，在不妨礙調查的情況下，允許諸如醫生、辯護人和家庭成員等人與被拘禁人會面，明文規定被拘禁人應當羈押在公開認可的場所，同時被拘禁人的姓名和拘禁地點應當記載在諸如家屬等有關人士可以查詢的中央登記簿內，規定自白書或透過酷刑或違反第七條規定的其他處遇取得的其他證據不得呈交法院以及在對執法人員的培訓和指示中應禁止他們施加這種處遇。
2. 從本條規定看來，需要提供保障的範圍極廣，遠遠超過一般所知的酷刑。明確區分各種被禁止的處遇或懲罰或許是不必要的，這些差別視某一種特定處遇的種類、目的或嚴厲程度而定。委員會認為，禁止的範圍應當擴及體罰，包括以毒打作為教訓和懲戒措施。根據情況，甚至諸如單獨監禁這樣的措施，特別是當禁止與外界接觸時，也可能違反本條款的規定。此外，本條款顯然不僅保障被逮捕或被監禁的人，也保障教育和醫療機構內的學生和病人。最後，即便犯這種罪的人並沒有任何法定權力或在法定的權力之外犯罪，政府仍有責任確保法律提供保障，禁止施加這種處遇。對於所有被剝奪自由的人，除了禁止施加違反第七條的處遇之外，還要採取《公約》第十條第一項所規定的積極措施。該項規定，對他們應當給予

人道和尊重其固有人格尊嚴的處遇。

3. 這些禁例特別擴及未經有關個人自願同意而施加的醫學或科學試驗(第七條, 第二句)。委員會注意到, 關於這一點, 締約國報告所提供的資料一般相當少, 甚或完全不提。他認為, 至少在科學和醫藥十分發達的國家裡, 如果他們的實驗影響到境外的人民和地區, 則甚至對這些人民和地區, 也應當多加關注, 注意是否需要確保這項規定得到遵守和可能的辦法。當這些人沒有能力表示同意時, 對於這種實驗就需要特別加以防護。

第十六屆會議(1982 年)

第 8 號一般性意見： 個人享有身體自由及人身安全的權利
(《公約》第九條)

1. 各締約國報告對論及人身自由和安全的第九條經常作狹義的解釋，因此，他們所提供的資料不夠完整。委員會指出，第一項適用於剝奪自由的一切情況，不論他涉及刑事案件或涉及諸如精神疾病(含藥癮)、遊蕩、吸毒成癮、為教育目的、管制移民等其他情況。誠然，第九條的某些規定(第二項的一部分和第三項全部)僅適用於對之提出刑事追訴的人。然而，其他的規定，特別是第四項闡明的重要保證，即有權由法院決定拘禁是否合法，適用於因逮捕或拘禁而被剝奪自由的任何人。此外，依照第二條第三項的規定，締約國也必須保證，在個人聲稱被剝奪了自由，因而違反《公約》規定的其他情況下，向他提供有效的救濟。
2. 第九條第三項規定，因刑事案件被逮捕或拘禁的人，應被「迅速」移送法官或其他經法律授權行使司法權力的官員。在大多數締約國，法律會規定出更明確的時限。委員會認為，延遲的期限不得超過幾天。許多締約國對這方面的實際做法並沒有提供充分的資料。
3. 審前羈押的期限是另一個問題。對有些國家內某幾種刑事案件來說，這項問題引起了委員會的一些關注。委員會成員對他們的慣例是否符合第三項規定的「於合理期間內審訊或釋放」，表示懷疑。審前羈押應當是例外情況，期限應當儘可能縮短。委員會歡迎各國提供關於旨在縮短這種拘禁期的現有制度和所採取措施的資料。
4. 此外，如果出於公共安全的理由，採用所謂預防性羈押措施，他也必須受到這幾條規定的約束，即不應當隨意行之，必須根據法律規定的根據和程序(第一項)，必須告知理由(第二項)和必須由法院管制拘禁措施(第四項)以及在違反規定時加以賠償(第五項)。此外，如果這種案件涉及刑事追訴，則也必須給予第九條第二項和第三項以及第十四條的充分保障。

第十六屆會議(1982 年)

第 9 號一般性意見：自由被剝奪之人的人道處遇問題
(《公約》第十條)

1. 《公約》第十條第一項規定，所有被剝奪自由的人應得到人道及尊重其固有的人格尊嚴的處遇，然而，這絕不是說締約國提交的所有報告都載有關於他們以什麼方式執行這項條款的資料。委員會認為，由締約國報告載明關於旨在保障這項權利的法律措施的具體資料，是令人滿意的。委員會也認為，報告應當指明國家主管機關採取了哪些具體措施來監督第一項所規定的對所有被剝奪自由的人的人格尊嚴給予人道處遇及尊嚴的國家法律強制執行的情況。

委員會特別注意到，第十條第一項普遍適用於被剝奪自由的人，第二項涉及被控告，而非被判決有罪的人，第三項僅涉及被判罪的人。各國的報告主要牽涉到被控告和被判決有罪的人。這些報告經常沒有按照以上的辦法把不同情況加以區分。第一項的用詞，其前後文，特別是它類似也涉及一切被剝奪自由情況的第九條第一項，以及它的宗旨，均顯示，本條款所闡釋的原則應廣泛適用。此外，委員會回顧，對於被剝奪自由的人應受什麼處遇，本條款補充了第七條的不足。

對所有自由被剝奪之人給予人道處遇及尊重其尊嚴，是普遍適用的基本標準，不得完全視物質資源多少而定。雖然委員會知道，在其他方面，拘禁的方式和情況可能會隨可用的資源而不不同，但如同第二條第一項的規定，一概不得有歧視處遇。對於違反人犯意願，依法拘禁人犯的機構，促使他們遵守這些原則的最後責任落在締約國的肩上，這不僅指監獄，也包括醫院、收容所或矯正機構等。

2. 第十條第二項第一款規定，除特殊情形外，被告應與判決有罪之人分別羈押，且應另予與其未經判決有罪之身分相稱之處遇。有些報告未適當地注意到《公約》這項直接明瞭的規定，因而也就沒有提供充分資料，說明被告所受處遇與被判決有罪的人有何不同。將來的報告應當包括這種資料。

尤其是第十條第二項第二款，要求將被控告的少年與成年人分開。從報告提

供的資料看，若干締約國並沒有充分考慮到《公約》這項未附加條件的規定。委員會認為，如《公約》條文的明確規定，無論任何考量都不能偏離第二項第二款規定締約國義務的責任。

3. 在若干情況下，報告中所載有關第十條第三項的資料並沒有明確地提到採取了什麼立法或行政措施，或採取了什麼實際步驟來推動受刑人的矯正和回歸社會。舉例來說，可採用教育、職業訓練和做有益的工作等辦法。允許特別是家屬探訪通常也是這種措施之一，這是出於人道的理由。某些締約國的報告對於應當與成年人隔離，並給予適合其年齡及法律地位的處遇的少年罪犯，也沒有提供任何資料。
4. 委員會進一步注意到，第十條第二項及第三項闡明的各締約國在刑事法領域更加具體和有限的義務是以第一項所闡述的人道處遇和尊重人格尊嚴的原則為基礎的。被告應當與被判罪的人分開，以便強調他們未被判罪的身分，同時，他們也受到第十四條第二項所說的無罪推定原則的保障。這些條款旨在保障所提到的各種人，其中的規定也應當如此看待。因此，舉例來說，隔離和對待少年罪犯的方式應當有助於他們的矯正和回歸社會。

第十九屆會議(1983 年)

第 10 號一般性意見：意見自由(《公約》第十九條)

1. 第一項要求保護「保持意見不受干預之權利」。《公約》不允許對此權利作出例外或限制。委員會歡迎各締約國提供關於第一項的資料。
2. 第二項要求保護「發表自由之權利」。此項權利不僅包括「傳播各種消息及思想之自由」，而且包括「尋求」、「接受」各種消息及思想之自由，「而不分國界」和任何媒介，「不論語言、文字或出版物、藝術或自己選擇之其他方式」。不是所有締約國都已提供了關於發表自由各個方面的資料。例如，至今為止，一直很少注意一個問題，即由於現代大眾傳播媒介的發展，所以需要採取有效措施，防止有人控制這種工具，用第三項所沒有規定的方法干涉個人自由發表意見的權利。
3. 許多締約國的報告只談發表自由受憲法或法律保護。但是，為了瞭解發表自由在法律和實踐方面的確切地位，委員會還需要關於規定發表自由範圍或規定某種限制的法規和實際影響該權利行使的任何其他條件的有關資料。要瞭解發表自由的原則與決定個人權利實際範圍的限制和限度之間的相互影響。
4. 第三項明確強調發表自由這種權利的行使附有特別責任及義務，因此，得受到某些限制，這些限制關係到他人利益或集體利益。但是，締約國如對行使發表自由這種權利實行限制，不得有害於這一權利本身。第三項規定了條件，實行限制必須服從這些條件，即限制必須由「法律規定」並且理由必須為第三項的第一款及第二款所列目的；必須證明為了這些目的，該締約國「必須」實行限制。

第十九屆會議(1983 年)

第 11 號一般性意見：禁止鼓吹戰爭之宣傳、民族、種族或
(宗教仇恨《公約》第二十條)

1. 並非所有締約國提出的報告都提供了關於《公約》第二十條執行情況的充分資料。鑒於第二十條的性質，締約國必須採取必要立法措施，禁止第二十條所涉行動。但報告反映，一些國家既無立法禁止此類行動，也沒有作出適當努力或不打算作出適當努力來禁止此類行動。此外，許多報告沒有充分提供有關的國家立法和實施情況的資料。
2. 《公約》第二十條闡明，任何鼓吹戰爭之宣傳，鼓吹民族、種族或宗教仇恨之主張，構成煽動歧視、敵視或強暴者，應以法律禁止之。委員會認為，這些需要禁止的行為和第十九條所載發表自由這種權利的情況一樣，行使後者時帶有特殊的義務和責任。第一項禁止可能導致或實際導致侵略行動、破壞《聯合國憲章》所主張的和平的一切形式的宣傳，第二項則直接反對任何鼓吹民族、種族或宗教仇恨，構成煽動歧視、敵視或強暴行動的主張，不問此類宣傳或主張的目的是針對有關國家內部還是外部。第二十條第一項的規定並不禁止關於自衛的主權或符合《憲章》的人民自決和獨立權利的主張。第二十條要充分有效，就必須有一條法律明確規定第二十條所指宣傳和主張均違反公共政策，並規定在出現違反情況時適當的制裁措施。因此，委員會認為，尚未這麼做的締約國應採取必要措施，履行第二十條所載義務，並且本身應不進行此類宣傳或鼓吹此類主張。

第二十一屆會議(1984 年)

第 12 號一般性意見：自決權（《公約》第一條）

1. 依照《聯合國憲章》的宗旨和原則，《公民與政治權利國際公約》第一條確認所有人民都有自決權。自決權具有特別重要的意義，因為自決權的實現是有效地保障和遵守個人人權以及促進及鞏固這些權利的基本條件。基於這些原因，締約國將自決權載列在兩項公約的成文法條款中，並將此權利與由兩項公約所提的其他權利加以區別，作為第一條列於所有其他權利之前。
2. 第一條第一項及第二項包含了所有人民不可剝奪的權利。他們憑這種權利自由「決定其政治地位並自由從事其經濟、社會與文化之發展」。該條款要求各締約國承擔相應的義務。這項權利及落實這項權利的義務是與《公約》的其他條款和國際法的規則相互關連的。
3. 雖然各締約國有義務就第一條提出報告，但只有一些報告對該條每項作出詳細的解釋。委員會指出許多報告完全忽視了第一條，提供的資料不足夠，或只限於提及選舉法。委員會認為締約國的報告最好載有關於第一條各項的資料。
4. 關於第一條第一項，締約國應說明實際允許行使該項權利的憲法程序和政治程序。
5. 第二項申明自決權的經濟含義某一方面；即所有人民得為他們自己的目的「自由處置其天然財富及資源，但不得妨害因基於互惠原則之國際經濟合作及因國際法而生之任何義務。無論在何種情形下，民族之生計，不容剝奪」。由於這項權利，各締約國和國際社會應當承擔相應的義務。各締約國應指出有哪些因素或困難使他們不能依照本項的規定自由處置其天然財富和資源，並說明這些因素或困難使《公約》所述其他權利的享有受到任何程度的影響。
6. 委員會認為第三項特別重要，因為依照該項的規定，締約國不僅對其本國人民承擔具體的義務，而且對無法行使自決權或被剝奪了行使自決權機會的所有人民都要承擔具體的義務。從該項的起草過程可以確證該項的總括性質。該項規定：「本公約締約國，包括負責管理非自治領土及託管領土之

國家在內，均應遵照聯合國憲章規定，促進自決權之實現，並尊重此種權利」。無論享有自決權的人民是否附屬於本《公約》締約國，這項義務都應予承擔。為此，《公約》締約各國應採取積極的行動，促進人民自決權的實現，並尊重這種權利。這種積極的行動必須符合《聯合國憲章》和國際法規定下各國應該承擔的義務。締約各國應避免干預其他國家的內政，以免對自決權的行使產生不利的影響。提出的報告應載有資料說明履行這些義務的情況和為此目的而採取的措施。

7. 關於《公約》第一條，委員會提到與所有人民的自決權有關的其他國際文書，特別提到大會 1970 年 10 月 24 日通過的《關於各國依聯合國憲章建立友好關係及合作的國際法原則的宣言》（大會第 2625(XXV)號決議）。
8. 委員會認為，歷史證明實現各尊重人民的自決權，有助於在各國之間建立友好關係及合作，以及加強國際和平與諒解。

第二十一屆會議(1984 年)

第 13 號一般性意見：司法之執行（《公約》第十四條）

1. 委員會指出，《公約》第十四條性質複雜，對條款各個方面必須提出具體明確的意見。所有這些條款都為了保證司法公正，因此確認了一系列的個人權利，例如在法院和法庭面前人人平等，人人有資格由一個依法設立的合格的、獨立的和無偏倚的法院進行公正的和公開的審問。並非所有報告都詳細提出了執行第十四條各項規定而特別採用的立法措施或其他措施。
2. 一般說來，締約各國的報告沒有認識到其中一點，即第十四條不僅適用於對個人提出刑事訴訟的裁判程序，而且適用於對他在一件訴訟案中的權利和義務的裁判程序。關於這些問題的法律和慣例因國家情況不同而大有分別，由於這種差異，締約各國尤其需要提供一切有關的資料，更詳盡地說明其本國法律體系如何解釋「刑事追訴」和「在一件訴訟案中的權利和義務」等概念。
3. 委員會認為締約各國的未來報告中最好提供更詳細的資料說明如何採取步驟，保證人人在法院前一律平等，包括：人人有平等訴訟權利；公正的和公開的審問；合格的、獨立的和無偏倚的法院是依法設立的並在執行職務上受到保障的。締約各國尤應具體指出關於設立法院，保證法院的獨立、公正和合格，特別是如選任法官、選任的條件、任職期限、陞遷、調職、停職的條件以及司法、行政、立法部門互相獨立的有關憲法和立法條文。
4. 第十四條各項適用於該條規定範圍內的所有法院和法庭，不論他們是普通法院和法庭，或是特別法院和法庭。委員會指出，許多國家設有審判平民的軍事法院或特別法院。從公正、無偏倚和獨立司法的角度看，這方面可能產生嚴重的問題。設立這種法院的原因往往是為了實施不符合正常司法標準的例外審判程序。《公約》雖然不禁止設立這種法院，但《公約》的規定明確指出，設立這種法院來審判平民是一種非常例外的情況，必須按第十四條的規定在真正獲得充分保障的情況下才能進行。委員會指出，有些締約國的司法機構設有這種審判平民的法院，但他們提出的報告非常缺乏這方面的資料。在某些國家，這種軍事法院和特別法院沒有依照有效保障

人權必不可少的第十四條規定，嚴格保證公正司法。締約國若依第四條規定在社會處於緊急狀態時決定減免第十四條所規定的正常程序，他應保證減免的程度以實際情勢緊急程度所嚴格需要者為限，並應遵守第十四條第一項的其他條件。

5. 第十四條第一項第二句規定「任何人受刑事控告或因其權利義務涉訟須予判定時，應有權受獨立無私之法定管轄法庭公正公開審問」。該條第三項詳盡地說明對刑事追訴進行「公正的審問」的條件。但是第三項規定的條件是最起碼的保障，遵守這些條件往往不足以保證獲得第一項規定下的公正審問。
6. 公開的審問是對個人利益和整個社會利益的重要保障。第十四條第一項還確認，法院有權基於該項所述的理由拒絕所有或部分民眾列席旁聽。應當指出，除了這種例外情況，委員會認為審判應開放給一般民眾包括新聞界參加，不應只限於某幾種人。應當指出，即便拒絕民眾列席旁聽，作出的判決，除了嚴格規定的某些例外判決之外，應予公開。
7. 委員會指出報告缺乏關於第十四條第二項的資料。在某些報告中，委員會還發出對保障人權十分重要的推定無罪的規定，含義常常甚不明確，在某種情況下可能變成無效。推定被告無罪，證明指控的責任將落在起訴一方身上，被告則推定是無辜的。指控若未得到確實證明不得推定被告有罪。此外，推定無罪的規定還包含獲得該項原則所規定的處遇的權利。因此，所有政府機關不應對審判結果作出任何預斷。
8. 在第三項所述關於刑事訴訟程序的最低程度之保障中，首先保障被告有權以他通曉的語言告知對他提出的指控（第一款）。委員會指出，締約國的報告往往沒有解釋如何尊重和保障這項權利。第十四條第三項第一款適用於所有刑事追訴，包括未被拘留者在內的刑事追訴。委員會又指出按照關於「迅速」告知所控罪名這項權利，有關機關一旦提出指控，就應立即以規定的方式通知被告。委員會認為，調查期間當法院或檢察機關決定對刑事犯罪嫌疑人或公開稱其犯罪的人起訴時，必須顧到該項權利。為了符合第三項第一款的具體規定，可以口頭或書面方式提出所控罪名，但必須說明其所根據的法律和事實。
9. 第三項第二款規定，給予充分之時間及便利，準備答辯並與其選任之辯護人聯絡。「充分時間」視每個案件的情況而定，「便利」必須包括被告取得

準備答辯所需的文件及其他證據，以及有機會聘僱辯護人和他聯絡。當被告不欲親自答辯，或要求他自己選擇的人或組織替自己辯護，他應可在這方面得到辯護人的協助。此外，該款規定，辯護人應可在充分保密的情況下與被告聯絡。辯護人應能按照其公認的專業標準及判斷，代表其委託人給予法律指導；他不應受到任何方面的任何限制、影響、壓力或不當的干擾。

10. 第三項第三款規定，被告應立即受審，不得無故稽延，這款規定不僅關係到什麼時候開始審判，也關係到什麼時候應當結束和作出裁判。審判各階段的工作不得「無故稽延」。為使該款權利生效，初審或上訴時，必須有一項程序保證審判不會「無故稽延」。
11. 並非所有報告都述及第三項第四款所定的辯護權利的各個方面。委員會並不一律獲得充分的資料，說明在判定對被告提出的任何指控時，如何保障被告的權利，以及法律體系如何保障被告自行辯護或經由自行選擇的律師辯護進行辯護的權利，以及當他沒有足夠能力支付律師辯護時如何作出安排。被告或其辯護人必須有權勇敢地竭力進行各種可能的辯護；如果認為案件的處理不夠公平，有權提出異議。在異常情況下如有正當理由進行缺席審判，尤有必要嚴格遵守被告的權利。
12. 第三項第五款規定，被告得親自或間接詰問他造證人，並得聲請法院傳喚其證人在與他造證人同等條件下出庭作證。這項規定的目的是保證被告有同樣的法律權力，促使證人出席以及詰問任何證人，一如檢察官有這些權力。
13. 第三項第六款規定，如被告不通曉或不能使用法庭上所用的語言，他有權免費獲得通譯的協助。這項權利與訴訟結果無關，既適用於本國人，也適用於外國人。當不懂或不熟悉法庭所用語言的因素成為行使辯護權的重大障礙時，這項規定尤其顯得重要。
14. 第三項第七款規定，不得強迫被告自供或認罪。在考量這項保障時應記住第七條及第十條第一項的規定。強迫被告供認或作不利於他自己的證言的常用方法往往違反這些規定。法律應當規定完全不能接受用這種方式或其他強迫辦法獲得的證據。
15. 為了保障第十四條第一項及第三項所規定的被告權利，法官應有權在起訴

過程的任何階段對侵犯被告權利的任何指控進行審理。

16. 第十四條第四項規定，少年之審判，應顧念被告年齡及宜使其重適社會生活，而酌定程序。沒有許多報告提出足夠的資料說明與此有關的問題，如可受刑事控告的少年的最低年齡，定義為少年的最高年齡、特別法院和特別訴訟程序的建立、少年訴訟所用的法律，以及為少年作出的這些特別安排如何考量到「宜使其重適社會生活」的這項規定。少年應至少享有成年人按第十四條規定所得的同樣保障和保護。
17. 第十四條第五項規定，經判定犯罪者，有權聲請上級法院依法覆判其有罪判決及所科刑罰。應特別注意「犯罪」一詞的其他用語（「infractio」，「delito」，「prestuplenie」）。所以保障條款不僅限於最嚴重的犯法行為。就此而論，目前尚未獲得關於上訴程序的足夠資料，尤其是關於下述問題的資料：上訴的程序、特別是向上級法院上訴的可能、上級法院的權力、對一項判決進行上訴需要符合哪些要求、上級法院在處理一件訴訟案時如何顧到依第十四條第一項規定所設的公正和公開的審問。
18. 第十四條第六項規定，對該項所述的某些誤審案件應當給予賠償。從許多國家報告中似乎可以看到，國家立法往往沒有遵守這項權利，或沒有給予充分的保障。國家應視情況需要增補這方面的法規，使之符合《公約》的規定。
19. 在審議締約國報告時往往對第十四條第七項的規定的範圍產生不同的意見。有些締約國認為必須對刑事案件的再審程序持保留。委員會覺得大多數締約國對在例外情況下再進行審判和依第七項所載不得就同一罪名再予審判或科刑原則禁止進行再審這兩點明確地加以區別。瞭解不得就同一罪名再予審判或科刑這一詞的意義可能會促使締約國重新考量他們對第十四條第七項規定所持的保留。

第二十三屆會議(1984 年)

第 14 號一般性意見：生命權（《公約》第六條）

1. 人權事務委員會 1982 年 7 月 27 日第 378 次會議通過的一般性意見指出，《公民與政治權利國際公約》第六條第一項所闡明的生命權是甚至當社會緊急狀態存在時也絕不允許減免的最重要的權利。聯合國大會 1948 年 12 月 10 日所通過的《世界人權宣言》第三條也體現了同樣的生命權。生命權是所有人權的基礎。
2. 委員會以往的一般性意見還注意到，各國有防止戰爭的重大責任。戰爭和其他大規模暴行繼續給人類帶來災禍，每年奪走成千上萬無辜者的生命。
3. 委員會一方面深為關切在武裝衝突中由於常規武器所致人命損失，同時又指出，大會連續幾屆會議上，來自世界各地區的代表們對於研製和散布日新月異的大規模毀滅性武器日益關切，這種武器不但威脅人命，同時還佔用了本可用於重要經濟和社會用途的資源，特別是有利於發展中國家的用途者，從而可用於促使人人安享人權的資源。
4. 委員會對此亦表關切。設計、試驗、製造、擁有和部署核武器顯然是當今對人類生命權利的最大威脅。不僅在戰時可能實際使用這種武器，甚至因人為過失或機械故障均可能有實際使用這種武器的危險，使得核武器的威脅倍增。
5. 此外，這種武器的實際存在和威力在國家之間製造了猜疑和恐怖氣氛；從而足以妨害按照《聯合國憲章》和國際人權兩公約的規定促使全世界都尊重和遵守人權及基本自由的工作。
6. 核武器的製造、試驗、擁有、部署和使用都應予以禁止並作為危害人類的罪行看待。
7. 為了人類的利益，委員會因此籲請所有各國，不論是否為《公約》的締約國，都以單獨和簽訂協定方式採取緊急步驟在世界上消除此一威脅。

第二十七屆會議(1986 年)

第 15 號一般性意見：《公約》所規定的外國人地位

1. 各締約國的報告往往都沒有顧及締約國都必須承允「所有境內受其管轄之人」享受本公約所承認的權利(第二條第一項)。一般而言，《公約》所訂各項權利適用於每個人，不論國家間對等原則，亦不論該個人的國籍或無國籍身分。
2. 因此，一般的規則是，必須確保《公約》內的每一項權利，而不區別對待公民和外國人。如同第二條所規定的，外國人享有在《公約》所保證的權利方面的無歧視的一般規定的益處。此項保證同樣適用於外國人和公民。例外的是，《公約》中有些權利已明文規定僅僅適用於公民(第二十五條)，而第十三條則僅適用於外國人。但是，委員會審查報告的經驗卻顯示，在一些國家，外國人卻享受不到按照《公約》所應享有的其他的權利，或受到通常都不符合《公約》的無理限制。
3. 一些國家的憲法規定外國人和公民一律平等。某些最近通過的憲法卻詳細地分別規定適用於所有人的基本權利和僅適用於公民的基本權利。然而，在某些國家，在起草憲法中的相關權利條款時都僅僅針對其公民。成文法和判例法在規定外國人權利方面也發揮重要作用。委員會已得知，在某些國家，其憲法或其他法律雖然不保證外國人享有某些基本權利，可是本公約卻規定他們應享有這些權利。但是，有些國家顯然沒有實行《公約》所定不得歧視外國人的應享權利。
4. 委員會認為各締約國在其報告內應該注意外國人的法定地位和實際地位。《公約》已在內載的權利方面給予外國人一切保障；各締約國在其立法上和實踐上均應適當遵守《公約》的規定。這樣才能大大改善外國人的地位。各締約國均應確保在其管轄範圍內的外國人都能夠知道《公約》的條款和所規定的權利。
5. 《公約》不承認外國人有權進入某一締約國的領土或在其境內居住。原則上，該國有權決定誰可以入境。但是，在某些情況下，例如涉及不歧視、禁止非人道處遇和尊重家庭生活等考量因素時，外國人甚至可以享有入境或居留方面的《公約》保障。

6. 入境許可的頒發必須符合有關諸如遷徙、居住和就業等事項的條件。一個國家亦可對過境的外國人規定一般條件。但是，外國人一旦獲准進入一個締約國的領土，他們就有權享有《公約》所規定的各項權利。
7. 因此，外國人應享有固有的生命權、法律保障以及生命不得被任意剝奪的權利。他們不應受到酷刑或殘忍、不人道或侮辱性的處遇或處罰；他們亦不應被迫為奴隸或被強迫役使。外國人享有充分的自由權利和人身安全。他們如果被合法地剝奪了自由，應該獲得人道處遇，其固有的人身尊嚴應受尊重。外國人不因未履行契約義務而被監禁。他們有權自由遷徙、自由選擇住所；他們有權自由離境。外國人在法院和法庭內享有平等待遇，並且有權在依法設立的合格、獨立、無偏倚的法庭中就任何刑事追訴或法律訴訟的權利和義務的確定問題進行公正的、公開的審問。外國人不應受到溯及既往的刑事立法的拘束，並且有權在法律上獲得確認。他們的隱私權、家庭、住屋或通信均不受任何任意的或非法的干涉。他們有權享有思想自由、信念自由和宗教自由，並且有權保有意見和表達其意見。外國人有權進行和平集會和結社。他們達到適婚年齡時可以結婚。他們的子女有權享有依未成年人資格所應享有的各種保障。如果外國人屬於第二十七條所規定之少數團體者，他們應有權與其集團中的其他成員共同享有他們自己的文化、信奉和實行自己的宗教及使用自己的語文。外國人有權享有平等的法律保障。在實行這些權利方面，不應該區分外國人和公民。只有按照《公約》合法實施的限制規定才能夠限制外國人的這些權利。
8. 一旦外國人合法入境，就只能夠按照第十二條第三項的規定來處理是否應限制他的境內遷徙自由和離開該國的權利。有關外國人和本國人之間或不同種類的外國人之間在這方面的差別待遇必須符合第十二條第三項的規定。因為這些限制尤其不應該影響到《公約》所承認的其他的權利，所以一個締約國絕對不應該為了任意阻止一個外國人返回他的本國而扣留他或將他驅逐至某一第三國(第十二條第四項)。
9. 許多報告中關於第十三條所涉各項問題的資料都不足。本條適用於旨在強制外國人離境的一切程序，不論他是出於國內法所規定的驅逐出境或其他罪名。如果此類程序導致逮捕，則亦可能應該適用《公約》中有關剝奪自由(第九條及第十條)的保障條款。如果逮捕的目的是特別為了引渡，則可能應該適用國內法和國際法的其他規定。通常都必須准許被驅逐的外國人前

往同意收容他的任何一個國家。第十三條所規定的特別權利僅保障合法進入締約國領土的外國人。這就是說，在確定此項保障的範疇時，必須考量到有關入境和居留條件的國內法；居留超過法定期限或其入境許可所准許的居留期限的非法入境者和外國人尤其不受其條款的保障。但是，如果對某一外國人的入境或居留的合法性發生爭議，那麼，就必須按照第十三條的規定來作出有關涉及將他驅逐出境的此一爭議的任何決定。締約國有權機關有義務依照善意原則行使其權力，以適用並解釋國內法，但須遵守《公約》所規定的諸如在法律之前一律平等之類的規定(第二十六條)。

10. 第十三條僅僅直接規定驅逐出境的程序，而非實質性理由。但是，由於他規定只有「經依法判定」才可以被驅逐出境，所以他的宗旨顯然是為了防止任意驅逐出境。另外一方面，他規定外國人均有權就其案件得到一種判決；因此，第十三條就有容許關於集體或成批驅逐出境的法律或判決。委員會認為，此項瞭解可由下列的其他規定加以證實，即該條規定了提出反對驅逐出境的理由和使他的案件判決得到有權機關或由該機關所指定的人員進行覆判，並為此目的而請人擔任代表。外國人必須能夠獲得有關尋求其反對驅逐出境的救濟的充分的便利，以期有效行使他的全部訴訟權利。只有在遇有「事關國家安全必須急速處分」的情況下，才可能不適用第十三條內有關反對驅逐出境的申訴權利和有關由有權機關進行覆判的權利的原則。在適用第十三條時，不得區別對待不同類別的外國人。

第三十二屆會議(1988 年)

第 16 號一般性意見：隱私權（《公約》第十七條）

1. 第十七條規定任何人之私生活、家庭、住宅或通信，不得無理或非法侵擾，其名譽及信用，亦不得非法破壞。委員會認為這種權利必須加以保障，使之不受任何這類侵擾和破壞，不管是來自政府機關或自然人或法人。依照本條所規定的義務，政府應採取立法及其他措施，以禁止這種侵擾和破壞，並保障這種權利。
2. 在這方面，委員會要指出，在《公約》締約國的報告中，沒有適當地注意到有關這種權利透過立法、行政或司法機關以及政府設立的有關機關而獲得保障的方式。尤其沒有充分注意到《公約》第十七條規定了不受非法和無理侵擾的權利。這表示正是國家立法最需要規定保障該條所定的權利。目前各報告中或者隻字不提這種立法，或者在這個主題上提供的資料不足。
3. 「非法」一詞的意思是除法律所設想的個案以外不得有干涉情事。國家授權的干涉必須根據法律，但法律本身必須符合《公約》的規定和目標。
4. 「無理侵擾」一詞也適用於第十七條所規定的權利的保障。委員會認為「無理侵擾」一詞也可以推廣引申，使之適用於法律所規定的侵擾。使用無理這個概念的用意是確保法律所規定的侵擾都符合《公約》的規定和目標，而且無論如何要在個別情況中合情合理。
5. 關於「家庭」一詞，《公約》的目標是：為了第十七條，這個詞應廣義地加以解釋，使之包括所有有關締約國社會中所理解的家庭的所有成員。依《公約》第十七條所用，英文「home」，阿拉伯文「manzel」，中文「住宅」，法文「domicile」，俄文「zhilshe」，西班牙文「domicilo」的意思是一個人所住或通常作事的地方。在這方面，委員會要求各國在其報告中表示其社會中給予「family」和「home」的定義。
6. 委員會認為報告中應載有國家法律體系中所設負責授權依法進行干涉的機關和機關的資料。此外也必須載有有權嚴格依照法律對這種干涉加以管制並知道有關人士可以何種方式及透過何種機關就《公約》第十七條所規定的權利的違犯情事提出申訴的機關的資料。各國在其報告中應明確說明實際作法在何種程度上符合法律。締約國的報告也應載有關於任意或非法干涉

方面所提申訴和這方面的調查結果數目以及為這種情況所規定的糾正辦法的資料。

7. 既然所有人都在社會中生活，對隱私的保障就必然是相對性的。但是，有關的政府機關只有在知道有關一個人私生活的這種資料為依據《公約》所瞭解的社會利益所必不可少時才可要求提供這種資料。因此，委員會建議各國在其報告中表明有關干涉私人生活的法律和規章。
8. 甚至在符合《公約》的干涉方面，有關的立法必須詳細具體說明可以容許這種干涉的明確情況。只有依法指定的機關在逐一個案的基礎上才能就使用這種授權干涉作出決定。要遵守第十七條，就必須在法律上和實際上保障通信的完整和機密。信件應送達受信人，不得攔截、開啟或拆讀。應禁止監查(不管是否以電子方式)、攔截電話、電報和其他通訊形式、竊聽和記錄談話。搜查一個人的住宅時應只限於搜查必要的證據，不應有騷擾情事。至於個人或人身搜查，應有確實的措施來確保進行這種搜查時會尊重被搜查者的尊嚴。政府官員對一個人進行人身搜查或醫療人員應政府要求這樣做時應只限於搜查同一性別的人。
9. 締約國本身有義務不進行不符合《公約》第十七條的干涉，並應提供立法架構來禁止自然人或法人作出這種行為。
10. 以電腦、資料庫及其他儀器收集或儲存私人資料 - 不管是由政府機關或民間個人或機構 - 必須由法律加以規定。各國必須採取有效措施來確保有關個人私生活的資料不會落到法律未授權接受、處理和使用的人手裡，並永遠不會用來做不符合《公約》的事。為了使私生活受到最確實的保障，人人都應有權以明白易懂的方式確定是否個人資料存放在電腦資料中，如果是這樣，那麼有哪些資料，其目的為何。人人也都有權確定哪些政府機關或民間個人或機構控制或可以控制其檔案。如果這種檔案中有不正確的個人資料，或以違法方式蒐集或處理，則人人有權要求更正或消除。
11. 第十七條規定保障個人的名譽及信用，各國有義務為此目的提供適當立法。此外也應規定人人能確實保障自己，不受任何非法破壞，並對作出這種行為者有有效的糾正辦法。締約國應在其報告中表示個人的名譽及信用在何種程序上受到法律保障，根據其法律體系應如何達成這種保障。

第三十五屆會議(1989 年)

第 17 號一般性意見：兒童權利（《公約》第二十四條）

1. 《公民與政治權利國際公約》第二十四條確認每一兒童應有權享受家庭、社會及國家為其未成年身分給予之必須保護。因此，執行這項規定就必須採取特別措施保護兒童，雖然第二條已規定國家必須採取措施確保人人享受《公約》所規定的權利。締約國提出的報告似乎往往低估這項義務，他們沒有提供充分資料說明如何使兒童享有受特別保護的權利。
2. 關於這一點，委員會指出第二十四條所規定的權利並非是《公約》確認兒童應享有的唯一權利，兒童作為個人享有《公約》所闡明的各項公民權利。在闡明一項權利時，《公約》一些規定明白指出國家必須採取措施使未成年人享有比成年人更多的保障。為此，就生命權來說，不得對 18 歲以下的犯人判處死刑。同樣，被控的未成年人如依法被剝奪自由，他們應與成年人隔離，而且有權儘快受審判；此外，被判罪的少年犯應受一個與成年人隔離而且與其年齡和法律身分相符的矯正制度監管，這樣做的目的是使他們接受矯正和重新納入社會。在其他情況下，兒童獲得《公約》所確認的某項權利可能受到限制的保障(如果這種限制是合法的話)，例如在法律訴訟或刑事案件中發表一項判決的權利；為了保障未成年人的利益，可能對這項權利作出例外。
3. 但是，就大多數情況來說，《公約》沒有明確規定所應採取的措施，每個國家應根據他在自己領土和管轄範圍內在保障兒童方面的需要而加以確定。關於這一點，委員會要指出，這些措施雖然主要是為了確保兒童充分享受《公約》所闡述的其他權利，他們也可能是經濟、社會及文化措施。例如，必須採取各種可能採取的經濟和社會措施，以便降低嬰兒死亡率、消除兒童營養不良，使他們免受暴力行為和殘忍不人道的處遇，或防止他們被下列手段或任何其他手段剝削：強迫勞動或賣淫、利用他們非法販賣麻醉藥品。在文化領域，應採取一切可能的措施促使他們發展人格，向他們提供一定水準的教育，使他們能夠享受《公約》所確認的權利，特別是發表意見和言論自由的權利。此外，委員會想提請締約國注意，他們必須在報告內說明採取了什麼措施，以確保兒童不直接參與武裝衝突。

4. 由於兒童的未成年身分，每一個兒童都享有受特別措施保障的權利。然而，《公約》沒有說明兒童在什麼年齡成為成年人。這必須由每一締約國根據有關的社會和文化條件加以確定。在這方面，締約國應在報告中說明兒童在民事方面成為成年人並負起刑事責任的年齡。締約國也應說明兒童在法律上有權工作的年齡以及根據勞工法被視為成年人的年齡。締約國應進一步說明為第十條第二項及第三項的目的被視為成年人的年齡。但是，委員會要指出，為上述目的而定的年齡不應過低，無論如何締約國不能免除自己根據《公約》對年齡在 18 歲以下的人的義務，雖然這些人根據國內法已達成年人年齡。
5. 《公約》規定兒童應受保障，不得因種族、膚色、性別、語言、宗教、民族本源或社會階級、財產或出生等任何理由而受歧視。關於這一點，委員會要指出，雖然就兒童的情況來說，對《公約》所規定的各項權利的享受不得歧視也源於第二條和規定他們在法律之前平等的第二十六條，但第二十四條的不歧視規定是與該條所指的保障措施具體有關的。締約國的報告應說明立法和實踐如何保證保障措施是旨在消除各領域包括在繼承方面的歧視，特別是國民和非國民的兒童之間以及婚生和非婚生子女之間在繼承方面的歧視。
6. 保證兒童受到必要的保障的責任落在家庭、社會和國家身上。雖然《公約》沒有說明這種責任應如何分配，但家庭 - 其廣義解釋是在有關締約國的社會裡所有組成一個家庭的人 - 特別是父母有主要責任創造條件，促進兒童人格的和諧發展，使他們享受《公約》確認的各項權利。但是，由於父母在外從事有報酬的工作相當普遍，締約國的報告應說明社會、社會機構和國家如何履行他們的責任，協助家庭保證兒童受到保障。此外，如父母和家庭嚴重失職、虐待或忽略子女，國家應進行干涉，限制父母的權力，而且在情況需要時子女可與父母分開。如果解除婚姻，應以子女的利益為重，必須採取步驟使他們得到必要的保障，並儘可能保證他們與父母都維持個人關係。委員會認為有用的做法是，締約國的報告應提供資料，說明採取了什麼特別保障措施，以保障被遺棄或失去家庭環境的兒童，確保他們能夠在最類似家庭環境特點的條件下發育成長。
7. 第二十四條第二項規定，每一兒童均有權在出生後立即獲登記並有一個名字。委員會認為，這項規定應被理解為與兒童有權享受特別保障措施的規

定有密切聯繫，其宗旨是使兒童的法律人格獲得承認。就非婚生子女來說，規定兒童有權有一個名字是有特別意義的。規定兒童出生後應予登記的主要目的是減少兒童被誘拐或販賣的危險，或受到與《公約》所規定的權利的享受不符的其他處遇的危險。締約國的報告應詳細說明為確保在他們領土內出生的兒童立刻獲登記而採取的各種措施。

8. 在給予兒童保障方面，也應特別注意每一兒童均有取得一個國籍的權利，如第二十四條第三項所規定一樣。雖然這項規定的目的是避免兒童因無國籍而無法享受社會和國家提供的充分保障，但他未必使國家有義務授予每一名在其領土內出生的兒童其國籍。但是，國家必須在本國並與其他國家合作，採取一切適當的措施，確保每名兒童在出生時都有國籍。關於這一點，國內法不得因子女是婚生或非婚生、或子女的父母無國籍，或根據父母兩人或其中一人的國籍，而對國籍的取得加以歧視。締約國的報告應經常提到確保兒童有國籍的措施。

第三十七屆會議(1989 年)

第 18 號一般性意見：不歧視

1. 不歧視、法律面前平等以及法律的無差別的平等保障，是保障人權的基本而普遍的原則。因此，《公民與政治權利國際公約》的第二條第一項規定，本公約締約國承允尊重並確保所有境內受其管轄之人，無分種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等，一律享受本公約所確認之權利。第二十六條不僅使所有人在法律面前平等，並有權受法律的平等保障，而且也禁止法律的任何歧視並保證所有的人得到平等的和有效的保障，以免受基於種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等任何理由的歧視。
2. 不歧視的原則確實非常基本，所以第三條規定，本公約締約國承允確保本公約所載一切公民與政治權利之享受，男女權利，一律平等。儘管第四條第一項允許締約國在公共緊急狀態下採取措施減免其在《公約》下所承擔的義務，但是，該條特別規定這些措施不得包含純粹基於種族、膚色、性別、語言、宗教或社會階級為根據之歧視。此外，第二十條第二項規定，締約國應以法律禁止構成煽動歧視的任何鼓吹民族、種族或宗教仇恨之主張。
3. 由於不歧視、法律面前平等以及法律的平等保障等原則具有基本和普遍性質，在談到特定人權的條款中有時也明白加以援引。第十四條第一項規定，人人在法院或法庭之前，悉屬平等。並且同一條的第三項規定，審判被控刑事罪時，被告一律有權平等享受第三項第一款至第七款所列的最低限度之保障。同樣，第二十五條規定，每個公民不受第二條所述區分的限制而平等地參加政事。
4. 締約國可自行決定執行有關條款的適當措施。但是，應向委員會報告這類措施的性質以及他們是否符合不歧視、法律面前平等以及法律的平等保護等原則。
5. 委員會謹提請締約國注意，《公約》有時明白要求他們採取措施，保證有關人員的權利的平等。例如，第二十三條第四項規定，締約國應採取適當步

驟去保證締婚雙方在締婚、結婚存續期間及婚姻關係消滅時的權利和責任平等。這類步驟可採取立法、行政或其他措施為形式，但締約國有積極義務確保締婚雙方如《公約》所規定的享有平等權利。對於兒童，第二十四條規定，兒童應有權享受家庭、社會及國家為其未成年身分給予之必要保護措施，不因種族、膚色、性別、語言、宗教、國籍、民族本源或社會階級、財產或出生而受任何歧視。

6. 委員會注意到《公約》既未為「歧視」一詞下定義，也未指明歧視的內容。但是，《消除一切形式種族歧視國際公約》第一條規定，「種族歧視」是指基於種族、膚色、世系或原屬國或民族本源之任何區別、排斥、限制或優惠，其目的或效果為取消或損害在政治、經濟、社會、文化或政事任何其他方面平等確認、享受或行使人權及基本自由。同樣，《消除對婦女一切形式歧視公約》第一條規定，「對婦女的歧視」是指基於性別而作的任何區別、排斥或限制，其影響或其目的均足以妨礙或否認婦女不論已婚未婚在男女平等的基礎上認識、享有或行使在政治、經濟、社會、文化、公民或任何其他方面的人權和基本自由。
7. 儘管這些公約只適用於根據特定理由的歧視事件，委員會認為，《公約》中所用「歧視」一詞的含義應指任何基於種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分的任何區別、排斥、限制或優惠，其目的或效果為否認或妨礙任何人在平等的基礎上認識、享有或行使一切權利和自由。
8. 但是，在平等的基礎上享受權利和自由並不意味著在每一情況下的同等待遇。在此方面，《公約》有明文規定。例如，第六條第五項禁止對 18 歲以下的人判處死刑。同一項禁止對孕婦執行死刑。同樣，第十條第三項規定把少年罪犯與成年人隔離開。此外，第二十五條保證因公民身分而取得的某些政治權利。
9. 許多締約國的報告中載有關於防止歧視的法律保護的立法和行政措施以及法院裁決的資料，但常常缺乏揭露歧視事實的資料。締約國就《公約》第二條第一項、第三條及第二十六條提出報告時，通常援引他們的憲法或相關機會平等法律中關於人人平等的條款。這些資料固然有用，但委員會想瞭解的是是否存在任何實際歧視的問題，這種歧視可能是由公共機關、群體或私人或私人機構實行的。委員會希望瞭解旨在減少或消除這種歧視的法

律規定和行政措施。

10. 委員會還希望指出，平等原則有時要求締約國採取積極行動，以減少或消除會引起《公約》所禁止的歧視或使其持續下去的條件。例如，如果一國中某一部分人口的普遍狀況阻礙或損害他們對人權的享受，國家應採取具體行動糾正這種狀況。這種行動可包括在一般時間內給予有關部分人口在具體事務上某些比其他人口優惠的待遇。但是，只要這種行動是糾正事實上的歧視所必要的，就是《公約》下的合法差別待遇。
11. 第二條第一項及第二十六條都列舉了種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等歧視理由。委員會注意到，一些憲法和法律並未列舉第二條第一項所述的禁止歧視的所有理由。因此，委員會希望從締約國處獲得有關這類遺漏的重要影響的資料。
12. 儘管第二條把受到保護不歧視的各項權利限制在《公約》規定的範圍內，第二十六條卻未具體規定這種限制。這就是說，第二十六條規定，所有的人人在法律面前平等，並有權受法律的平等保障，無所歧視，並且法律應保證所有的人得到平等而有效的保障，以免受基於任何所列原因的歧視。委員會認為，第二十六條並不僅僅重複第二條已經作出的保證，而是本身就規定了一項單獨存在的權利。它禁止政府機關管理和保障的任何領域中法律上或事實上的歧視。因此，第二十六條關心的是締約國在立法及其適用方面承擔的義務。因此，當某一締約國通過立法時，必須符合第二十六條的要求，其內容不應是歧視性的。換言之，第二十六條所載的非歧視原則不僅適用於《公約》規定的權利。
13. 最後，委員會注意到，並非所有區別待遇都是歧視，只要這種區別的標準是合理和客觀的，並且是為了達到根據《公約》視為合法的目的。

第三十九屆會議(1990 年)

第 19 號一般性意見：家庭（《公約》第二十三條）

1. 《公民與政治權利國際公約》第二十三條確認家庭為社會之自然基本團體單位，應受社會及國家之保護。對家庭及其成員的保護還得到《公約》其他條款直接或間接的保證。譬如，第十七條禁止對家庭任意或非法干涉。此外，《公約》第二十四條特別規定，保障兒童作為個人或作為家庭成員的權利。締約國的報告往往不提供足夠的資料，說明國家和社會如何履行保障家庭及其成員的義務。
2. 委員會注意到，在國與國之間，甚至在一國的不同區域之間，家庭的概念在某些方面不盡相同，因此不可能給這個概念下一個標準定義。但是，委員會強調，如果一群人根據一國的立法和慣例被視為一個家庭，就必須給予這個家庭第二十三條所述的保護。所以，締約國應就其社會和法律體系中對家庭的概念和範圍的解釋和定義提出報告。一國中如存在關於「核心家庭」和「大家庭」的不同的家庭概念，應指出這一點並說明對每一種家庭的保護程度。鑒於存在著種種不同的家庭形式，如未婚夫婦及其子女或單身父母及其子女，締約國還應指出這類家庭及其成員是否並在何種程度上得到國內法和慣例的承認和保障。
3. 為了真正落實《公約》第二十三條規定的保障，締約國需要採取立法、行政或其他措施。締約國應提供有關這類措施的性質以及有效實行這類措施的手段詳盡資料。實際上，由於《公約》還承認家庭獲得社會保障的權利，締約國的報告應指明國家和其他社會機構如何給予家庭必要的保障，國家是否和在何種程度上向這類機構的活動提供財政或其他支持，並且國家如何保證這些活動與《公約》相符。
4. 《公約》第二十三條第二項重申已達結婚年齡的男女結婚及成立家庭的權利。同條第三項規定，婚姻非經婚嫁雙方自由完全同意，不得締結。締約國的報告應說明是否存在基於親屬關係程度或智力缺陷等特別因素而對締婚權的限制和阻礙。《公約》未規定男女具體的結婚年齡，但這一年齡應使結婚男女雙方能以法律規定的形式和條件各自表示自由的和完全的同意。在此方面，委員會謹指出，這種法律規定必須符合《公約》所保障的其他權

利的充分行使，例如，思想、信念和宗教自由的權利意味著每個國家的立法中應規定宗教婚姻和世俗婚姻可以並存。但是，委員會認為，如一國規定婚禮以宗教儀式慶祝，但按照民法進行、證實和登記，這並不違反《公約》。委員會還要求各國在報告中包括有關這個問題的資料。

5. 成立家庭的權利原則上意味著能夠生兒育女和在一起生活。締約國通過的計畫生育政策應符合《公約》的條款，尤其不應是歧視性或強制性的。同樣，為使夫婦能夠在一起生活，就要在各國內部，並在需要時與其他國家合作，採取適當的措施，確保家庭的團圓或重聚，尤其是家庭成員因政治、經濟或類似原因分離的時候。
6. 《公約》第二十三條第四項規定，本公約締約國應採取適當步驟，確保夫妻在婚姻方面，在婚姻關係存續期間，以及在婚姻關係消滅時，雙方權利責任平等。
7. 至於締婚的平等，委員會謹特別指出，在因締婚而獲得或失去國籍時不應出現基於性別的歧視。同樣，應當保障結婚男女雙方保留使用原姓或以平等地位參與選擇一個新的姓的權利。
8. 在結婚期間，夫婦在家庭中的權利和責任應當平等。這一平等適用於他們關係的所有事項，如住宅的選擇、家務的處理、子女的教育和資產的管理。這一平等繼續適用於為法定的分居和解除婚約所作的安排。
9. 因此，必須禁止對於分居或離婚、子女的監護、生活費或贍養費、探視權或失去或恢復父母權力的根據和程序的任何歧視性待遇，同時牢記在這方面一切以兒童的利益為準。締約國特別應當在報告中包括有關婚約解除或夫婦分居時對任何子女提供必要保護的規定的資料。

第四十四屆會議(1992 年)

第 20 號一般性意見：禁止酷刑，或予以殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰（《公約》第七條）

1. 本一般性意見取代第 7 號一般性意見(第十六屆會議，1982 年)，它反映並進一步發展了第 7 號一般性意見。
2. 《公民與政治權利國際公約》第七條規定的宗旨是保障個人的尊嚴和身心健康。締約國有責任透過必要的立法以及其他措施保障每一個人，使之免遭第七條禁止的各項行為傷害，而不論行為者當時是以官方身分、還是以其官方身分以外的身分或以私人身分行事。《公約》第十條第一項的積極規定充實了第七條的禁止規定，該項規定「自由被剝奪之人，應受合於人道及尊重其天賦人格尊嚴之處遇。」
3. 第七條約文不受任何限制。委員會還重申，即使出現《公約》第四條所指的諸如公共緊急狀態，仍不得減免第七條的規定，其規定仍有效，委員會還指出，不得以任何理由，包括以執行上級軍官或公共機構的命令為理由，為違反第七條的行為開脫或試圖減輕罪責。
4. 《公約》並未界定第七條所涉的各種概念。委員會認為不必逐一列出違禁行為，亦不必明確區分不同種類的處遇或處罰；這些區分視實際處遇的性質、目的和嚴厲程度而定。
5. 第七條不僅禁止造成身體痛苦的行為，而且也禁止使受害者遭受精神痛苦的行為。此外，委員會還認為，禁止的範圍必須擴及體罰，包括以毒打作為教訓和懲戒措施。在此方面，宜強調指出的是，第七條特別保障教育和醫療機構內的兒童、學生和病人。
6. 委員會指出，長時間單獨監禁遭羈押者或監禁者可能構成第七條所禁止的行為。正如委員會在其第 6 號一般性意見(第十六屆會議)中指出的那樣，《公約》第六條籠統提及廢除死刑的用語強烈暗示希望廢除死刑。此外，當締約國對情節最重大之罪實行死刑時，不僅必須根據第六條規定嚴格限制死刑，而且在執行死刑時應儘量減少身心痛苦。
7. 第七條明確禁止不經有關個人自願同意而進行醫學或科學實驗。委員會注

意到，關於這一點，締約國報告所提供的資料一般相當少。應更為重視確保此規定得到遵守的必要性和方式。委員會還注意到如實驗對象不能表示有效同意或特別是遭受任何形式的羈押或監禁，需對此類實驗加以特別防護。不得對這些人從事可能有損健康的任何醫學或科學實驗。

8. 委員會注意到，禁止此種處遇或處罰，或將其定為罪行，均不足以保證第七條得以執行。締約國應通知委員會，他們為在屬其管轄的任何領土上防止並懲處酷刑以及殘忍、不人道或侮辱之處遇行為採取了哪些立法、行政、法律以及其他措施。
9. 委員會認為，締約國不得透過引渡、驅逐或遣返手段使個人回到另一國時有可能遭受酷刑或殘忍、不人道或侮辱之處遇或處罰。締約國應在其報告中指出已為此採取何種措施。
10. 締約國應告訴委員會，他們如何向廣大民眾傳播關於第七條禁止的酷刑和處遇的有關情況。涉及監護和對待遭受任何形式逮捕、羈押或監禁的任何個人的執法人員、醫務人員、警員以及任何其他人員必須獲得適當指示和培訓。締約國應告訴委員會，他們下達了何種指示並提供了何種培訓，以及如何在這些人應遵循的活動規則和道德標準中貫徹第七條禁律等情況。
11. 締約國除了闡述為向所有人提供普遍保障、使其免遭所禁止的各項行為之害的措施之外，還應詳述保證特別保障尤易受害者的情況。應指出的是，系統審查關於看管和對待受任何形式逮捕、羈押或監禁者的偵訊規則、指示、手段、做法和安排是防止酷刑和虐待行為的有效途徑。為保障被拘禁者獲得有效保障，應規定將其關押在官方確認的拘留處所，其姓名和拘禁地點以及負責關押者的姓名應登記在方便查詢的登記冊中，包括親友在內的有關人士均可查閱。同樣，歷次偵訊時間和地點以及到場所有人的姓名也應記錄在案，以供法律或行政查詢之用。還應規定禁止秘密監禁。在此方面，締約國應確保任何拘禁地點均不設置可被用於拷打或虐待犯人的任何設備。為保障拘禁者，拘禁者還需能迅速和定期見到醫生和辯護人，並在適當監督下(如出於偵訊工作需要必須監督的話)，接見家人。
12. 為防止出現第七條所禁止的違法行為，必須依法禁止在法律訴訟中使用透過酷刑或其他違禁處遇獲取的聲明和供詞。
13. 締約國在提交報告時應指出其刑法中關於懲處酷刑以及殘忍、不人道和侮

辱之處遇或懲罰的規定，具體闡明對從事這類行為的政府官員或代表國家的其他人或私人一律適用的處罰規定。不管是教唆、下令、容忍違禁行為，還是實際從事違禁行為，凡違反第七條者均需承擔罪責。因此，不得處罰或加以惡整拒絕執行命令者。

14. 應將第七條與《公約》第二條第三項連起來看。締約國應在報告中指出其法律制度如何有效保障第七條所禁止的一切行為立即停止以及進行適當救濟的情況。國內法必須確認人們有權因受到第七條所禁止的虐待之害提出申訴。為使救濟有效，有權機關必須就申訴迅速進行公正調查。締約國報告應提供關於補償受虐待者和申訴者須遵循的程序以及關於申訴者數目的統計數字和如何處理這些統計數字的情況。
15. 委員會注意到，一些國家對酷刑行為實行大赦。一般而言，這種大赦背離國家調查這類行為、保證在其管轄範圍內無人受此行為傷害以及保證將來不發生這類行為的責任。國家不得剝奪個人獲得有效救濟、包括獲得賠償和儘量恢復正常生活的權利。

第四十四屆會議(1992 年)

第 21 號一般性意見：自由被剝奪之人的人道處遇
(《公約》第十條)

1. 本一般性意見取代第 9 號一般性意見(第十六屆會議，1982 年)，它反映並進一步發展了第 9 號一般性意見。
2. 《公民與政治權利國際公約》第十條第一項適用於根據國家法律和公權力而被剝奪自由並被關在監獄、醫院(特別是精神(專)科醫院)、收容所或矯正機構或其他地方的任何人。締約國應確保在屬其管轄的所有受拘禁人的機構和設施內遵循該項所規定的原則。
3. 第十條第一項為締約國規定了對那些因自由被剝奪而極易受害者而承擔的一項積極義務，並補充了《公約》第七條所載的禁止酷刑或其他殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰規定。因此，不僅不得以違反第七條的方式對待被剝奪自由者，包括不得對其進行醫學或科學實驗，而且不得使其遭受與喪失自由無關的任何困難或限制。如同自由的人一樣，必須保障這些人的尊嚴得到尊重。喪失自由者除在封閉環境中不可避免須受的限制外，享有《公約》規定的所有權利。
4. 以人道和尊重人格的方式對待喪失自由者是一項基本和普遍適用的通則。因此，這項規則的適用絲毫不取決於締約國現有的物質資源水準。必須不加任何區別地適用這項規則，不論種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分。
5. 請締約國在其報告中指出他們適用以下適用於犯人處遇的有關聯合國標準的程度：《受刑人處遇最低限度標準規則》(1957)、《保障所有遭受任何形式羈押或監禁的人的原則》(1988)、《執法人員行為守則》(1978)和《關於醫事人員、特別是醫師在保護被監禁和羈押的人不受酷刑和其他殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰方面的任務的醫療道德守則》(1982)。
6. 委員會再次提及，報告應詳述與第十條第一項規定的那項權利有關的國家立法和行政規定。委員會還認為，報告必須具體闡述有權機關採取了何種具體措施監督關於喪失自由者處遇規則的有效適用情況。締約國應在報告

中提供關於矯正機構監督制度情況、為防止酷刑以及殘忍、不人道或有辱人格處遇而採取的具體措施情況以及如何確保公正監督的情況。

7. 此外，委員會再次提及，報告應列明，是否已在負責喪失自由者的管理人員的指示和培訓中貫徹了各項適用的規定，並列明此類人員在履行職責時是否嚴守這些規定。還應具體指出，被捕或遭羈押者是否可以知道這類情況，是否可以利用有效的法律途徑，使其能確保這些規則得到遵守，確保在規則遭蔑視時可提出申訴，並在受到侵害後獲得充分補償。
8. 委員會憶及，第十條第一項規定的準則是第十條第二項及第三項規定的締約國在刑事審判方面更具體義務的基礎。
9. 第十條第二項第一款規定，除特殊情況外，被告應與被判有罪的人隔離開。作此隔離的原因是，須強調未被判有罪者享有第十四條第二項規定的無罪推定權。締約國報告應表明如何將被告與已被判有罪者分隔開來並解釋被告的處遇與已被判有罪者的處遇有何不同。
10. 至於涉及被判有罪者的第十條第三項，委員會希望詳細瞭解締約國監所矯正制度的運作情況。監所矯正制度不應僅具有懲戒性，它應主要尋求矯正犯人並使其恢復社會正常生活。敦請締約國表明是否有向獲釋者提供援助的制度及其成果情況。
11. 有時，締約國提供的資料未具體提及確保被判罪者接受再教育的立法或行政規定或實際措施。委員會要求締約國提供具體資料，闡明為在矯正機構內外向犯人提供指導、教育和再教育、職業指導和培訓而採取的措施以及工作方案情況。
12. 為了確定第十條第三項規定的準則是否得到充分尊重，委員會還要求締約國提供在羈押期採取的各項具體措施的情況，如被判有罪者的個人境況、如何分類、懲戒制度、單獨監禁、嚴加防範的羈押以及確保與外界保持聯繫(接觸家人和辯護人，享有社會和醫療服務，以及與非政府組織聯繫等)需具備的條件等。
13. 此外，委員會注意到，一些締約國報告未提供少年報告和犯人的處遇情況。第十條第二項第二款規定，少年被告應與成人被告分別羈押。報告提供的資料表明，一些締約國並未對這是《公約》的一項強制性規定這一事實給予必要的注意。根據約文，必須儘速審理涉及少年的案件，報告應具體

指出締約國為執行此項規定而採取的各項措施。最後，第十條第三項規定，少年犯人應與成年犯人分別拘禁，且其處遇應與其年齡及法律身分相稱，如工作時間較短和與親屬接觸等，以便促進其感化和更生工作。第十條未列明少年年齡的限制。這須由各締約國根據相關的社會、文化以及其他條件加以確定。不過，委員會認為，第六條第五項意味著所有未滿 18 歲者均應被視為少年，至少在涉及刑事審判時如此。國家應提供被定為少年的年齡組的有關資料。在此方面，保證各締約國表明他們是否實行《聯合國少年司法最低限度標準規則》（又稱《北京規則》（1987））。

第四十八屆會議(1993 年)

第 22 號一般性意見：思想、信念及宗教自由
(《公約》第十八條)

1. 第十八條第一項中所載享受思想、信念及宗教自由(包括維持信仰的自由)是影響深遠和意味深長的；它包括有關所有事項的思想自由、個人的信念和無論是單獨或與別人一起表明的、為宗教或信仰承擔的義務。委員會提請締約國注意：思想自由和信念自由，與宗教和信仰自由一樣，都是受到保障的。這些自由的根本性質也反映在這樣的事實中：如第四條第二項所述，即便是在公共緊急狀態下，也不許減免這一規定。
2. 第十八條保障有神論的、非神論的和無神論的信仰，以及不信奉任何宗教和信仰的權利。「宗教」和「信仰」二詞應做廣義的解釋。第十八條在適用上不限於傳統的宗教、或帶有體制特性的宗教和信仰、或類似於傳統宗教實踐的崇奉方式。因此，委員會關切地注視基於任何理由 - 包括這樣的事實：被歧視者是新設立的宗教或者是可能為處於支配地位的宗教團體所仇視的宗教少數 - 歧視任何宗教或信仰的任何趨勢。
3. 第十八條在思想、信念、宗教或信仰自由與表明宗教或信仰的自由之間作了區分。不許對思想和信念自由、或對擁有或信奉自己選擇的宗教或信仰的自由施加任何限制。如同第十九條第一項中所規定的：人人有保持意見不受干預之權利，上述自由應無條件地受到保障。第十八條第二項及第十七條規定，任何人不得被迫表明他的思想或奉行某一宗教或信仰。
4. 表明宗教或信仰的自由，其行使方式可以是：「單獨或集體、公開或秘密」。以禮拜、戒律、實踐和教義來表明宗教或信仰的自由包含著許許多多的行為。禮拜的概念擴及於直接表明信仰的儀式和典禮，以及作為這些行為的一個整體部分的若干實踐，包括建築禮拜場所、儀禮和器物的使用、陳列象徵物和過節假日和休息日。對宗教或信仰的信守和崇奉可能不僅包括典禮，也包括遵守飲食規定等習慣，穿戴不同的服飾或頭巾，參加與若干生活狀況有關的儀式，以及使用某種為某一團體所慣用的語言。此外，宗教或信仰的實踐和教義包括與宗教團體進行其基本事務不可分割的行為，例如選擇其宗教領袖、牧師和教師的自由、開設神學院或宗教學校的

自由、以及編製和分發宗教文章或刊物的自由。

5. 委員會認為，「維持或改變」宗教或信仰的自由必然涉及選擇宗教或信仰的自由，包括改變目前的宗教或信仰而改持無神論的權利、以及保留宗教或信仰的權利。第十八條第二項規定任何人不得遭受足以妨礙他維持或改變宗教或信仰自由的強迫，包括以使用暴力或刑法制裁相威脅的方式來強迫信的人或不信的人維持其宗教信仰和聚會、取消或改變其宗教信仰。具有同樣意圖或結果的政策或實踐，例如限制受教育、接受醫療或就業的機會，或限制《公約》第二十五條和其他條款所保證的權利的政策或實踐，都不符合第十八條第二項的規定。持有非宗教性質的一切信念的人也都得到同樣的保障。
6. 委員會認為，第十八條第四項允許學童在公立學校接受有關宗教和道德的一般歷史的教育，但應該採取中立和客觀的教育方式。第十八條第四項中所載，關於父母或法定監護人確保子女接受符合其本人信仰之宗教及道德教育之自由，涉及第十八條第一項中所載，關於教導宗教或信仰的自由的保障。委員會指出，包括特定宗教或信仰在內的公共教育，除非規定了能夠符合父母和法定監護人願望的不歧視例外辦法或備選辦法，即不符合第十八條第四項的規定。
7. 第二十條規定，任何鼓吹戰爭之宣傳、或任何鼓吹民族、種族或宗教仇恨之主張，凡是構成煽動歧視、敵視或強暴者，都應該用法律予以禁止。如同委員會在第 11 號一般性意見（第十九屆會議）中所指出的，締約國有義務制定法律禁止這些行為。
8. 第十八條第三項允許限制表明自己宗教或信仰的自由的情況僅限於法律所規定的限制，以及為保障公共安全、秩序、衛生、或道德、或他人的基本權利和自由所必須的限制。不能限制任何人維持或改變其宗教或信仰的自由，也不能限制父母和法定監護人保證宗教和道德教育的自由。在解釋可予允許的限制條款的範圍時，締約國應該著眼於保障受《公約》保障的權利，包括第一條、第三條及第二十六條中所體現的，基於一切原因的平等和不受歧視權利。所施加的限制必須以法律作出規定，其實施方式不得損害第十八條中所保證的權利。委員會認為，第十八條第三項應做嚴格解釋：不許基於其中不曾規定的原因施加限制，即便這些限制作為《公約》中受保障的權利的限制，例如國家安全，可予允許。施加限制的目的僅限於

明文規定的，並且必須與所指特定需要直接有關或者相稱。施加的限制不得基於歧視性的目的或採取歧視性的做法。委員會認為，道德觀念來源於許多社會、哲學和宗教傳統；因此，為了保障道德對表示宗教或信仰的自由限制必須基於不光是來自單一傳統的原則。受刑人等已經受到若干合法限制的人員，可以在符合該限制的特定性質的最大限度內享有表示自己宗教或信仰的權利。締約國的報告應該把第十八條第三項下的限制，作為一個法律事項和在特定情況下適用這些限制的問題，說明其詳細情況和影響。

9. 某一宗教被確認為國教、或被建立為正式宗教或傳統宗教、或其信徒包含全體居民中的大多數這一事實不應對《公約》第十八條及第二十七條下任何權利的享受造成損害，也不應對其他宗教的信徒或不信宗教的人造成歧視。特別是，歧視不信宗教者的若干措施，例如將擔任政府職務的資格限定於處於支配性地位的宗教信徒、或給予他們經濟特權、或對其他宗教信徒施加特別限制的措施，都不符合第二十六條下對基於宗教或信仰的歧視的禁止和對平等保護的保障。《公約》第二十條第二項所設想的措施對於禁止侵害宗教少數和其他宗教團體行使第十八條及第二十七條所保障的權利、以及禁止針對上述團體採取暴力行為或迫害，都構成重要的保障。委員會希望知道有關締約國採取了哪些措施來保護所有宗教或信仰不受侵犯，並保護他們的信徒不受歧視。同樣，委員會也需要關於尊重第二十七條所規定、在宗教上屬於少數人的權利的資料，以便評量締約國貫徹思想、信念、宗教和信仰自由的情況。有關締約國也應該在報告中說明：他們的法律和判例認為哪些行為可作為褻瀆罪予以懲罰。
10. 如果某一套信念在憲法、法規、執政黨的宣言等或在目前的實踐中被視為官方的意識形態，不應因此而損害第十八條規定的自由或《公約》所確認的任何其他權利，也不應因此而歧視不接受、或反對官方意識形態的人。
11. 許多個人主張自己有權拒服兵役(依信念拒服兵役)，其來源是第十八條所規定的自由。作為對這種主張的對策，已經有越來越多的國家在他們的法律中規定：真正信奉著禁止服兵役的宗教或其他信仰的公民，可以免服兵役，而改服替代性的國民服務。《公約》沒有明確提到依信念拒服兵役的權利，但是委員會認為，就使用致死力量的服兵役義務可能嚴重抵觸信念自由和表示自己宗教或信仰的權利來說，依信念拒服兵役的權利可以從第十

八條找到依據。當這種權利得到法律或實踐確認時，就不應該對基於特定信仰的性質依信念拒服兵役者區別對待；同樣，也不應該由於依信念拒服兵役的人不服兵役就對他們進行任何歧視。委員會請締約國報告其人民可以根據第十八條規定的權利免服兵役的情況以及改服替代性國民服務的性質和服務期限。

第五十屆會議(1994 年)

第 23 號一般性意見：少數團體的權利
(《公約》第二十七條)

1. 《公約》第二十七條規定，凡有種族、宗教或語言少數團體之國家，屬於此類少數團體之人，與團體中其他分子共同享受其固有文化、信奉躬行其固有宗教或使用其固有語言之權利，不得剝奪之。委員會認為，這一條規定並確認了賦予屬於少數團體的個人的權利，這種權利有別於、並且附加在、人人已經能夠根據《公約》享受的一切其他權利。
2. 在根據《任擇議定書》提交委員會的一些來文中，受到第二十七條保障的權利與《公約》第一條中所宣示的人民自決權利混淆了。此外，在締約國根據《公約》第四十條提交的報告中，締約國根據第二十七條應有的義務有時候也與他們根據第二條第一項確保人人絲毫不受歧視地享受在《公約》中得到保證的權利的責任互相混淆，也與第二十六條規定的人人在法律前平等並且受法律的平等保護的權利互相混淆。
- 3.1 《公約》區分了自決權利和第二十七條之下保護的權利。前者被表述為屬於民族的權利，在《公約》的另一編(第壹編)中作出規定。自決並不是可委任擇議定書予以確認的權利。另一方面，第二十七條則涉及賦予個人的這類權利，並且與涉及給予個人的其他個人權利一樣，載於《公約》的第參編，並且能夠在《公約》中予以確認。¹
- 3.2 第二十七條中所體現權利的享受不得違反締約國的主權和領土完整。同時，依照該條受到保障的權利的種種層面 - 例如享受某一種特定文化 - 可能是與領土和資源的使用密切相關的一種生活方式。²對構成少數的原住民群體成員來說，這一點可能特別實際。

¹ 見《大會正式紀錄，第三十九屆會議，補編第 40 號》，(A/39/40)，附件六，一般性意見第 12(21)號(第一條)，也載於 CCPR/C/21/Rev.1 號文件印發；《同上，第四十五屆會議，補編第 40 號》，(A/45/40)，第二卷，附件四，A 節，第 167/1984 號來文(BER-NARDOMINAYAK, CHIEF OF THE LUBICON LAKE BAND 訴加拿大)，1990 年 3 月 26 日通過的意見。

² 見同上，《第四十三屆會議，補編第 40 號》，(A/43/40)，附件七，G 節，第 197/1985 號來文(KITOK 訴瑞典)，1988 年 7 月 27 日通過的意見。

4. 《公約》也區別依照第二十七條受到保障的權利和依第二條第一項及第二十六條得到的保證。依照第二條第一項有權絲毫不受歧視地享受《公約》規定的情況適用於領土範圍內或國家管轄範圍內的所有個人，無論這些人是否屬於少數團體。此外，第二十六條規定了：人人在法律前平等、有權受法律的平等保障的情況在國家所給予的權利和所要求的義務上絲毫不受歧視。這一條拘束締約國以法律賦予其境內或管轄範圍內的個人的一切權利的行使－無論這些權利是否在《公約》下得到保障，也不論這些個人是否屬於第二十七條中所指的少數團體。³有些聲稱不基於種族、語言或宗教原因進行歧視的締約國僅以這個論點為依據，錯誤地堅持認為他們沒有任何少數團體。
- 5.1 第二十七條中的用語表明，所要保障的人是屬於某一團體的人，這種人共同享有某種文化、宗教和/或某種語言。這些用語也表明，所要保障的個人不必是締約國的公民。在這方面，來源於第二條第一項的義務也是適切的，因為第二條要求締約國確保在其境內或者在其管轄範圍內的所有個人都能夠根據《公約》享受受到保障的權利，但是第二十五條所規定的政治權利等明文規定只適用於公民的權利除外。因此，締約國不得限定第二十七條所規定的權利只適用於公民。
- 5.2 第二十七條賦予「存在於」締約國內的、屬於少數的人一些權利。鑒於該條所設想的權利的性質和範圍，確定「存在」一詞所指的永久程度並不妥當。這些權利只是，屬於少數團體的個人不應該被剝奪了與他們的團體一起享受自己的文化、信奉自己的宗教和說自己的語言的權利。正如同他們不必是國民或公民一樣，他們也不必是永久居民。因此，在締約國內構成這種少數團體的移徙工人甚或遊客行使上述權利的權利都是不容剝奪的。如同締約國境內的任何其他個人一樣，他們也為了這種目的擁有結社自由、集會自由、和言論自由等普遍性權利。某一締約國是否有在種族、宗教和語言上屬於少數的人並不取決於該締約國的決定，而是按照客觀的標準予以確定的。
- 5.3 在語言上屬於少數的人在相互之間、私下、或公開、使用自己語言的權利

³ 見同上，《第四十二屆會議，補編第 40 號》，(A/42/40)，附件八，D 節，第 182/1984 號來文(F.H.ZWAAN-DEVRIES 訴荷蘭案)，1987 年 4 月 9 日通過的意見；同上，C 節，第 180/1984 號來文(L.G.DANNING 訴荷蘭案)，1987 年 4 月 9 日通過的意見。

有別於依照《公約》得到保障的其他語言權利。尤其，他應該有別於依照第十九條享有得到保障的言論自由的普遍權利。所有的人都能夠享有後一權利，不論他們是否屬於少數團體。此外，依照第二十七條得到保障的權利應該有別於公約第十四條第三項賦予被告的、對在法庭上使用的、他們不能懂或不能說的語言提供通譯的特定權利。在任何其他情形下，第十四條第三項都不給予被告在法庭訴訟中使用或說自己選擇的語言的權利。⁴

- 6.1 雖然第二十七條用否定的措辭方式表示，但該條並不確認有某種「權利」存在，而是規定，不應予以否定。因此，締約國有責任確保這種權利的存在和行使，使其不致受到否定和違反。因此需要採取的積極措施，不僅針對締約國本身的行為－無論是透過其立法、司法或行政機關採取的行為，而且針對締約國境內任何其他人的行為。
- 6.2 雖然依照第二十七條受到保障的權利是個人的權利，他們又取決於少數人團體維持其文化、語言和宗教的能力。因此可能也有必要由國家採取積極的措施以保障少數人團體的特性以及其成員享受和發展自己的文化和語言並與團體內的其他成員一起信奉宗教的權利。在這一點上，應該注意，上述措施必須在處理不同少數團體之間關係和處理少數團體成員與人口中其餘部分之間關係上尊重公約第二條第一項及第二十六條的規定。但是只要這些措施的目的是改正妨礙或損害對第二十七條所保障的權利的享有的狀況，他們可能在公約下構成某種合法的區別，條件是這種區別必須以合理和客觀的標準為基礎。
7. 關於第二十七條所保障的文化權利的行使，委員會認為，文化本身以多種形式表現出來，包括與土地資源的使用有聯繫的特定生活方式，原住民的情況更是這樣。這種權利可能包括漁獵等傳統活動和受到法律保障的住在保留區內的權利。⁵為了享受上述權利，可能需要採取積極的法律保障措施和確保少數團體的成員確實參與涉及他們的決定。
8. 委員會認為，《公約》第二十七條所保障的權利的行使方式和範圍均不得違

⁴ 見同上，《第四十五屆會議，補編第 40 號》，(A/45/40)，第二卷，附件十，A 節，第 220/1987 號來文(T.K. 訴法國案)，1989 年 11 月 8 日通過的決定；同上，B 節，第 222/1987 號來文(M.K. 訴法國案)，1989 年 11 月 8 日通過的決定。

⁵ 見以上註 1 和註 2，第 167/1984 號來文(BERNARDOMINAYAK, CHIEF OF THE LUBICON LAKE BAND 訴加拿大案)，1990 年 3 月 26 日通過的意見和第 197/1985 號來文(KITOK 訴瑞典案)，1988 年 7 月 27 日通過的意見。

反《公約》的其他規定。

9. 委員會總結認為，第二十七條體現了締約國具有特定義務加以保護的一些權利。保護這些權利的目的是要確保有關少數團體的文化、宗教和社會特性得以存活和持續發展，從而加強整個社會的結構。因此，委員會認為，這些權利應該以上述方式予以保護，而不應該與依照《公約》賦予一個人和所有人的其他個人權利混淆。因此締約國有義務確保這些權利的行使得到充分的保障，締約國應該在提交的報告中說明為此目的採取了哪些措施。

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》
第四十一條聲明的問題

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。另一些保留較廣泛，常常著眼於確保某些國內法律條款的首要地位。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擔了什麼義務。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，最好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。這樣的一般性意見可以指明適用於保留的國際法原則，並據以檢驗其可接受性和解釋其意圖。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的相對於保留的作用。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在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. 並非一律都很容易將保留與一國關於對條款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書的形式。一項聲明，不論名稱或標題如何，如果意在排除或修改條約的適用對該國的法律作用，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條款對該國的適用，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將本國法律

¹ 《維也納條約法公約》(1969)第二條第一項第四款。

中的具體內容適應《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，因為人權準則屬於每個人作為人類的一份子所應享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被判罪的人適用死刑。」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保留。《公約》和《第一任擇議定書》之下的保留問題屬於國際法範圍。《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，國家就可以提出保留，但不得與條約的目標和宗旨相悖。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這種判斷標準，但保留的解釋和可接受性仍受此種判斷標準拘束。
7. 在一項規定了這麼多公民與政治權利的文書中，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其置於對批准國有法律約束力的義務框架之內，建立具有法律約束力的人權標準；並為所承擔的義務提供高效率的監督機制。
8. 違反強制性準則的保留不符合《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一般國際法規則的適用做出保留，但是，人權條約不同，是為其管轄範圍內的人服務的。因此，反映習慣國際法(並且當然具有強制性準則的特點)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：從事奴役、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、剝奪少數團體享有自己文化、信仰自己宗教、使用自己語言的權

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一般國際法。

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》廣義運用目標和宗旨判斷標準，委員會注意到，舉例而言，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，對於無區別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制性準則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框架，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，以示他不打算對侵犯人權事件提供救濟。這樣的保障是《公約》整個結構的一部分，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

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。

約》設計中的這一根本內容(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》的條款和形成判例體系。因此，否定委員會對《公約》任何條款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》所保障的一切根本內容。
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》下和另一國際文書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被判罪的人適用死刑。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無效。《維也納條約法公約》(1969)的第二十條第二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。這使得一國可反對另一國提出的保留。第二十一條

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。

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。這樣的條約，具體而言是《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。由於有關保留的經典規則對於《公約》而言力度不夠，因此各國往往認為保留在法律上意義不大或沒有必要去加以反對。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不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一般國際法。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，只是不能借助保留加以利用。
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，所承擔的或沒有承擔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擔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。

第五十七屆會議(1996 年)^{1 2}

第 25 號一般性意見： 參與政事^(編輯者註)和投票的權利
(《公約》第二十五條)

1. 《公約》第二十五條承認並保護每個公民參與公共事務的權利、選舉和被選舉權利和服公職的權利。無論現行憲法或政府採取何種形式，《公約》要求各國透過必要的立法和其他措施，確保公民具有有效的機會，享受《公約》保護的權利。第二十五條是基於人民的同意和符合《公約》原則的民主政府的核心。
2. 第二十五條規定的權利涉及到有別於人民自決權。根據第一條第一項所載權利，人民有權自由決定其政治地位，享有選擇其憲法或政府的形式權利。第二十五條涉及到個人參與構成公共事務的這些程序的權利。這些權利作為個人權利。可以據此根據《第一任擇議定書》提出的申訴。
3. 第二十五條保護「凡屬公民」的權利，這與《公約》承認的其他權利和自由不一樣(後者保證締約國領土內並受其管轄的所有個人享有這些權利)。締約國報告應該闡明根據第二十五條保護的權利界定公民資格的法律規定。公民在享受這些權利方面，不得受到基於種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等任何理由的歧視。在以出生而獲得公民資格的人與透過入籍而獲得公民資格的人之間進行區別會引起是否違反第二十五條的問題。締約國報告應該說明是否有任何團體如永久居民在享有這些權利，例如有權在當地選舉中投票或擔任特定公職方面受到限制。
4. 對行使第二十五條保護的權利規定的任何條件應以客觀和合理標準為基礎。例如，規定經選舉擔任或任命特定職位的年齡應高於每個成年公民可行使投票權的年齡是合理的。不得中止或排除公民對這些權利的行使，除非基於法律規定並屬於客觀和合理的理由。例如，公認的智能喪失可以構

¹ 委員會 1996 年 7 月 12 日第 1510 次會議(第五十七屆會議)通過。

² 括弧內的數字指通過一般性意見的那屆會議。

編輯者註：原文 public affairs 國內多數學者將之翻為參與公共事務，惟已正式公布之公民與政治權利國際公約譯作「參與政事」。

成剝奪某人行使投票權或擔任公職權利的理由。

5. 第一款提到的政事是一個廣泛的概念，涉及到行使政治權力，特別是行使立法、行政和管理權力。它包括公共行政的各個方面和國際、國家、區域和地方各級政策的擬定和執行。權力的分配和個人公民行使受第二十五條保護的參與政事的權利的途徑應由憲法和其他法律規定。
6. 當公民作為立法機構的成員或因擔任行政職務而行使權力時，他們直接參與公共事務。這種直接參與的權利得到第二款的支持。公民還透過公民投票或根據第二款進行的其他選舉程序選擇或修改其憲法或決定公共問題來直接參與公共事務。公民可透過下列途徑實現直接參與權：參加地方議會，這些議會有權就當地問題或特定社區的事務作出決定；參加代表公民與政府進行協商的機構。公民直接參與的方式一經確立，就不得根據第二條第一項提到的理由就公民的參與進行區別，也不得強加任何無理的限制。
7. 就公民透過自由選出的代表參與公共事務而言，第二十五條暗示這些代表實際上行使政府權力，他們透過選舉程序對這一權力的行使負責。該條還暗示代表僅行使根據憲法規定授予他們的權力。經自由選擇的代表的參與權利透過選舉程序行使，這些過程必須由符合第二款的法律加以規定。
8. 公民還透過與其代表公開辯論和對話或透過他們自我組織的能力來施加影響而參與公共事務。保障言論、集會和結社自由可支持這種參與。
9. 第二十五條第二款列出了公民作為選舉人或候選人參加公共事務的權利的具體規定。根據第二款定期舉行真正的選舉至關重要，有助於確保代表對行使授予他們的立法權或行政權負責。舉行這種選舉的間隔期不得過長，以保證政府的職權的基礎仍然是選民自由表達的意願。第二款規定的權利和義務應得到法律保障。
10. 投票權和公民投票權必須由法律規定，僅受合理的限制，如為投票權規定的最低年齡限制。以身體障礙為由或強加識字、教育或財產要求來限制選舉權都是不合理的。是否是黨員不得作為投票資格的條件，也不得作為取消資格的理由。
11. 國家必須採取有效措施，保證有投票權的所有人能行使這項權利。在規定選舉人必須登記的情況下，應該提供便利，不得對這種登記施加任何障

礙。如果對登記實行居住規定，此規定必須合理，不得以排除無家可歸者行使投票權的方式強行這種要求。刑法應禁止對登記或投票的任何侵權性干涉以及對投票人進行恫嚇或脅迫。應該嚴格執行這些法律。為確保知情社區有效行使第二十五條規定的權利，必須對投票人進行教育並開展登記運動。

12. 言論、集會和結社自由也是有效行使投票權的重要條件，必須受到充分保護。應該採取積極措施，克服具體困難，如文盲、語言障礙、貧困和妨礙遷徙自由等障礙，所有這一切均阻礙有投票權的人有效行使他們的權利。應該用少數人的語言發表有關投票的訊息和資料。應該採取具體辦法，如圖片和標記來確保文盲投票人在作出其選擇之前獲得充分的訊息。締約國應該在其報告中說明他們解決本段所述困難的方式。
13. 締約國報告應該闡述有關投票權的規則和報告所涉期間這些規則的適用情況。報告也應該說明阻礙公民行使投票權的因素和為克服這些因素而採取的積極措施。
14. 締約國應該在其報告中說明和解釋剝奪公民投票權的法律規定。剝奪這種權利的理由應該客觀合理。如果因某一罪行而被判有罪是喪失投票權的依據，喪失投票權的期限應該與所犯罪行和刑期相稱。被剝奪自由但沒有被判罪的人應有權行使投票權。
15. 有效落實參選資格的權利和機會有助於確保享有投票權的人自由挑選候選人。對被選舉權施加任何限制，如最低年齡，必須以客觀合理標準為依據。不得以無理或歧視要求如教育、居住或出身或政治派別等理由來排除本來有資格競選的人參加競選。任何人不得因為是候選人而遭受任何歧視或不利條件。締約國應該說明和解釋排除任何團體或任一類人擔任經選舉產生的職位的立法規定。
16. 與提名日期、費用或選舉保證金有關的條件應合理，不得有歧視性。如果有合理的根據認為某些選舉產生的職位與擔任具體職務相牴觸(如司法部門、高級軍官、公務員)，為避免任何利益衝突而採取的措施不應該不當地限制第二款所保護的權利。解除選舉產生的職位的理由應該由法律根據客觀和合理標準加以規定，並包含公正程序。
17. 個人的被選舉權不應該受到要求候選人應是某政黨黨員或具體政黨的黨員

的無理限制。如果要求候選人有起碼數量的支持者才能獲得提名，該項要求應該合理，不得構成當候選人的障礙。在不妨礙《公約》第五條第一項的情況下，不得以政治見解為由剝奪任何人參加競選的權利。

18. 締約國報告應該介紹規定舉行公共職務選舉的條件的法律規定和適用特定職務的任何限制和條件。報告應該闡述提名條件，如年齡限制，和任何其他條件或限制。締約國報告應該說明是否有排除擔任公務員職務的人(包括在警察或武裝部門的職務)被選舉擔任特定公職的限制。報告應該闡述解除擔任經選舉產生的職務的法律理由和程序。
19. 根據第二款，選舉必須定期、公平和自由舉行，不脫離確保有效行使投票權的法律架構。有投票權的人必須能自由投任何候選人的票，贊成或反對提交公民投票的任何提案，自由支持或反對政府而不受可能扭曲或限制自由表達投票人意願的任何類型的不當影響或壓力。投票人應該可以獨立形成見解，不受任何類型的暴力或暴力威脅、強迫、引誘或操縱影響。對競選支出進行合理限制也許無可非議，只要這樣做是為了確保投票人的自由選擇或民主程序不受任何一位候選人或政黨不成比例開支的破壞或扭曲之所必需的。應該尊重和執行真正選擇的結果。
20. 應該成立獨立的選務機關，監督選舉程序以及確保選舉以公平、公正的方式和根據與《公約》相一致的既定法律進行。國家應採取措施，保證舉行期間投票保密的要求，並在有缺席投票制度的情況，也對其進行保密。這意味著應該保護投票人不受任何形式的脅迫或壓力，以免透露他們打算如何投票或投了誰的票，以及避免投票進程受到任何非法或任意干涉。撤銷這些權利即違反《公約》第二十五條。投票箱的安全必須得到保證，清點選票時應有候選人或其代理人在場。應制定投票和記票方法的獨立審查程序以及司法審查或其他相當的程序，以便選舉人能相信投票的安全和選票的統計。給身心障礙者(如視覺障礙者)或文盲提供的協助應獨立。應該向選舉人充分介紹這些保障。
21. 儘管《公約》不強迫實行任何特定選舉制度，但締約國實行的任何選舉制度必須與第二十五條保護的權利相符，並必須保證和落實選舉人自由表達的意願。必須執行一人一票的原則，在每一國家選舉制度的架構內，投票人所投下的票應一律平等。劃分選區和分配選票的辦法不應該扭曲投票人的分配或歧視任何團體，不應該無理排除或限制公民自由選擇其代表的權

利。

22. 締約國報告應該說明為了保證真正、自由和定期選舉，他們採取了何種措施，他們的選舉制度是如何保證和落實投票人自由表達的意志的。報告應該闡述選舉制度和解釋社區中的不同政治見解如何體現在選出的機構中。報告也應該闡述確保所有公民實際上能夠自由行使投票權的法律和程序，並說明法律如何保證選舉程序的保密、安全和可靠。報告應該解釋所涉期間這些保障的實際落實情況。
23. 第二十五條第一項第三款涉及到公民在一般的平等的條件下擔任公職的權利和機會。為了保證在一般的平等的條件下的機會，任命、陞遷、停職和解職的標準和程序必須客觀和合理。在適當情況下不妨採取積極措施，確保所有公民可平等擔任公職。要保證擔任公職的人無政治干涉或壓力之虞就需要將機會均等和擇優錄取的一般原則做為擔任公職的原則，並提供工作保障。尤其重要的是保證個人在行使第二十五條第三款規定的權利時，不受到基於第二條第一項所指任何理由的歧視。
24. 締約國報告應該闡述擔任公職的條件、適用的任何限制和任命、陞遷、停職和解職或調動職務的程序以及適用於這些程序的司法或其他審查機制。報告也應該說明如何落實機會平等的要求，是否採取了積極措施，如果是，程度如何。
25. 為了保證充分享受第二十五條保護的權利，公民、候選人和當選代表之間就公共和政治問題自由交流資訊和交換意見至關重要。這意味著新聞或其他媒體的自由，可以對公共問題發表意見，而不受新聞檢查或限制，和發表公眾意見。它還要求充分享受和尊重《公約》第十九條、第二十一條及第二十二條保證的權利，包括個人或透過政黨和其他組織從事政治活動的自由、辯論公共事務的自由、舉行和平示威和集會的自由。批評和反對的自由、印發政治文宣的自由、競選和宣傳政治主張的自由。
26. 結社自由的權利，包括成立或加入涉及政治和公共事務的組織和協會的權利是對第二十五條保護的權利的重要補充。政黨和黨員在公共事務和選舉活動中發揮重大作用。國家應該保證政黨在其內部管理中遵守第二十五條的適用的規定，以便使公民能行使該條規定的權利。
27. 考量到《公約》第五條第一項的規定，第二十五條承認和保護的任何權利不

得解釋為暗示有權從事或確認旨在破壞《公約》保護的權利和自由或對它們加以較《公約》所規定的範圍更廣的限制的任何行為。

第六十一屆會議(1997 年)*

第 26 號一般性意見：義務的延續性

1. 《公民與政治權利國際公約》中沒有訂立關於終止《公約》的任何規定，也沒有關於廢止或退出的規定。因此，終止、廢止或退出《公約》的可能性必須根據《維也納條約法公約》所反映的習慣國際法有關規則來考量。據此，除非可以斷定締約國原先打算認可廢止或退出《公約》的可能性，或條約的性質包含了這樣做的權利，否則不得廢止或退出《公約》。
2. 《公約》第四十一條第二項許可一個締約國提出適當的有關通知，撤回他對委員會審查國家間來文的權能的接受，但同時卻沒有任何規定准許廢止或退出《公約》本身。這表明，《公約》的締約各國並未認可廢止的可能性，而且沒有提到廢止問題並不單純是由於他們的疏忽。此外，經談判後與《公約》同期通過的公約《任擇議定書》准許締約國廢止議定書。另外，相比之下，比《公約》早一年通過的《消除一切形式種族歧視國際公約》明確准許廢止。因此，可以得出結論說，《公約》的起草者有意要排除廢止的可能性。這一結論也可適用於《第二任擇議定書》，該議定書在起草過程中被有意省略了廢止條款。
3. 此外，很顯然地，《公約》並非那種在性質上包含廢止權利的條約。《公約》是與《經濟社會文化權利國際公約》同時編纂和通過的，它以條約形式將《世界人權宣言》所載明的普遍人權編集成典。這三份文書常常被統稱為「國際人權法典」。因此，《公約》沒有條約通常所帶有的臨時性特點。人們通常將條約視作帶有廢止的權利，儘管條約沒有在這方面做具體的規定。
4. 《公約》所載的各項權利屬於在締約國領土內生活的人民。人權事務委員會的長期做法表明他一貫認為，一旦人民在《公約》下獲得人權保障，則此一保障即隨領土轉移並持續歸他們所有，而不論締約國政府是否更迭，包括解體成一個以上國家或國家繼承或締約國後來為剝奪《公約》所保障的權利而從事的任何行為。

* 載於第 A/53/40 號文件，附件七。

5. 因此，委員會堅決認為，國際法不允許已批准或加入或已繼承《公約》的國家廢止或退出《公約》。

第六十七屆會議(1999 年)*

第 27 號一般性意見：遷徙自由（《公約》第十二條）

1. 遷徙自由是一個人自由發展必不可少的條件。它又與《公約》中規定的其他權利相互連結，這從委員會審議締約國報告和個人來文的實際活動中經常可以看出。另外，委員會在第 15 號一般性意見(《公約》所規定的外國人地位)中就談到了第十二條和第十三條之間的連結。¹
2. 對於《公約》第十二條所保護權利允許施加的限制不得損害自由遷徙的原則，服從第十二條第三項規定的需要並與《公約》承認的其他權利一致。
3. 締約國應在其向委員會提交的報告中提供與第十二條所保護權利有關的國內法律條文及行政司法做法，同時要考量到在一般性意見中討論的問題。報告中還必須包括這些權利受到侵犯時可採取的救濟辦法。

遷徙自由和選擇住所的自由（第一項）

4. 合法處在某一國家境內的每一個人均在此國境內享有遷徙自由和選擇住所的自由權利。原則上而言，一個國家的公民總是合法處於該國領土內。一個外國人是否合法處於某一國家領土內是一個由國內法規定的問題，國內外可對外國人進入國境施加限制，條件是應遵守該國的國際義務。這方面，委員會認為，非法進入一個國家的僑民，如其地位已經合法化，則為第十二條之目的必須認為是合法處於領土內。²一旦這個人合法處於一個國家領土內，對他根據第十二條第一項及第二項享受的權利所施加的任何限制以及給予他的不同於本國國民的任何待遇，都需根據第十二條第三項的規定說明這種做法是合理的。³因此對締約國來說重要的是，要在報告中闡明給外國人不同於本國國民待遇的背景情況，並且說明這種差別待遇是有道理的。
5. 遷徙自由涉及國家整個領土，包括聯邦國家的各個部分。根據第十二條第

* 載於 CCPR/C/21/Rev.1/Add.9。

¹ HRI/GEN/1/Rev.3,1997 年 8 月 15 日，第 20 頁(第 8 段)。

² 第 456/1991 號來文，Celepli 訴瑞典案，第 9.2 段。

³ 第 15 號一般性意見第 8 段，載於 HRI/GEN/1/Rev.3,1997 年 8 月 15 日，第 20 頁。

一項，人人有權自由遷徙，並在自己選擇的地址定居。享受這一權利不取決於意欲遷徙或居住某地的人的目的或理由。任何限制必須符合第三項的規定。

6. 締約國必須保證，第十二條保證的權利必須不能受到國家或個人的干涉。保護的義務特別適用於婦女。例如，無論是法律規定還是慣例，使婦女遷徙和選擇住所的自由權服從另外一個人(包括親屬)的決定是不符合第十二條第三項的規定的。
7. 按照第十二條第三項規定，在某領土內選擇住所的權利包括防止各種形式的強迫國內遷移。也包括不得禁止進入和定居於領土的特定部分。依法進行的拘禁更直接影響人身自由，第九條中對此進行了論述。一些情況下，第十二條及第九條可同時適用。⁴

自由離開任何國家，包括其本國在內（第二項）

8. 自由離開一個國家領土不取決於決定去外國的人的具體目的或特定時期。到國外旅行及開始長期移居國外也屬此類。同樣，個人確定目的地國的權利也是法律保障的一部分。由於第十二條第二項不侷限於合法處於某一國家境內的人，被驅逐出境的外國人也同樣有權選擇某一國為目的地國，當然要徵得這個國家的同意。⁵
9. 為了使個人能享受第十二條第二項保證的權利，對居留國和原籍國都提出了一定義務。⁶由於國際旅行需要適當的文件，特別是護照，遷離一個國家的權利就包括獲得必要旅行文件的權利。發放護照一般是原籍國義不容辭的責任。國家拒絕發放護照或拒絕延長境外國民護照的有效期間就會剝奪其離開居住國旅行到別處去的權利。⁷國家不能以其國民沒有護照也可回國入境為理由證明上述作法合理。

⁴ 例如見第 138/1983 號來文，Mpandajila 訴薩伊案，第 10 段；第 157/1983 號來文，Mpaka-Nsusu 訴薩伊，第 10 段；第 241/1987 號和 242/1987 號來文，Birhashwirwa/Tshisekedi 訴薩伊，第 13 段。

⁵ 見第 15 號一般性意見第 9 段，載於 HRI/GEN/1/Rev.3，1997 年 8 月 15 日，第 21 頁。

⁶ 見第 106/1981 號來文，Montero 訴烏拉圭案，第 9.4 段；第 57/1979 號來文，Vidal Martins 訴烏拉圭，第 7 段；第 77/1980 號來文，Lichtensztein 訴烏拉圭案，第 6.1 段。

⁷ 見第 57/1979 號來文，VidalMartins 訴烏拉圭，第 9 段。

10. 各國的實際情況經常表明，法律規定和行政措施限制人們特別是離開自己本國。因此，非常重要的一是締約國報告他們對本國國民和外國人離境權施加的法律和實際限制，以便使委員會能估計這些法律條文及作法是否與第十二條第三項相吻合。締約國之報告應包括對將無必要文件的人帶入其領土的國際運輸工具所採取的制裁措施，因為這些措施影響離開另外一個國家的權利。

限制(第三項)

11. 第十二條第三項規定了可對第一項及第二項保證的權利施加限制的例外情況，即只有在為了保護國家安全、公共秩序、公共衛生或道德、或他人的權利與自由時才能對這些權利加以限制。為了施行限制，必須在法律上對其加以規定，必須是民主社會為了保護上述種種目的，而且必須與《公約》中承認的其他權利相一致。
12. 法律本身須規定限制這些權利的條件。因此締約國要具體說明實行限制的法律規範。法律上沒有規定的限制或與第十二條第三項不一致的限制都會破壞第一項及第二項保證的權利。
13. 在制定有關第十二條第三項所允許的限制的法律時，各國應永遠以這樣一條原則為指導，即限制不應破壞權利最根本的內容(參閱第五條第一項)；權利與限制及規範與例外之間的關係不應倒置。授權實行限制的法律必須使用精確的標準，對於實施限制者不能給予無限的權限。
14. 第十二條第三項明確指出，限制僅僅有利於可允許的目的是不夠的，它們必須是為保護這些目的而必要才行。限制性措施必須符合比例原則；必須適合於實現保護功能；必須是可用來實現預期結果的諸種手段中侵犯性最小的一個；必須與要保護的利益符合比例性。
15. 比例原則不僅必須在規定限制的法律中得到尊重，而且行政和司法機關也必須遵守。各國應確保有關這些權利實行或限制的任何訴訟必須迅速完成，實行限制措施要提出理由。
16. 許多國家經常不能表明，執行法律限制第十二條第一項、第二項規定的權利是與按照第十二條第三項的要求進行的。對任何人施加的限制必須有明確的法律依據，確屬必要而且符合比例原則的要求。例如，如果僅以其掌

握「國家機密」為理由就不允許出國，或一個人沒有某種許可就不准在國內旅行，就是不符合上述要求的。另一方面，如以國家安全為理由限制進入軍事區域，或限制在原住民或少數民族地區定居，則是符合要求的。⁸

17. 令人感到關切的一個重要原因是許多法律和官僚主義的障礙過多地影響人們充分享受自由遷徙、離國(包括離開本國)及選擇居所的權利。關於在國內遷徙，委員會已批評了要求申請更換住所允許的規定，要求獲得目的地地方機關批准的規定以及處理書面申請拖拖拉拉的做法。國家的慣例更是製造諸多障礙，使離開國家更為困難，對本國國民更是如此。這些法律和慣例包括：申請人難以接觸有權機關並對相關要求缺乏了解；要求申請特殊表格，填寫這些表格才能得到申請護照的文件；需要雇主或家庭成員表示支持的說明；確切描述旅行路線；領取護照所交費用大大高出行政服務的成本；簽發旅行文件時不合理的延誤；限制家庭成員一起旅行；要求繳納遣返抵押金或回程機票；要求目的地國或那裡居住的人的邀請信；對申請人騷擾，例如人身威脅、逮捕、解僱或將其子女從中小學或大學開除；拒絕發放護照因為據說申請人損害了國家聲譽等。對照這些做法，締約國應確保其施加的一切限制均符合第十二條第三項的規定。
18. 實行第十二條第三項允許的限制必須與《公約》保證的其他權利一致，必須符合平等和不歧視的基本原則。這樣，假如透過區別對待，如按照種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分，區別對待從而限制第十二條第一項、第二項規定的權利，那就明顯違背了《公約》。委員會在審查各國報告時曾幾次發現，婦女自由遷徙或離開國家時要求有男性的同意或陪伴，這些措施就違反了第十二條的規定。

進入本國的權利(第四項)

19. 一個人進入本國的權利承認這個人與其國家之間的特殊關係。這一權利包括幾個方面。它意味著有權停留在本國內；他或她出生在國外，這一權利可使其第一次進入國家(例如，如果這個國家是其原籍國)。回國的權利對於尋求自願遣返的難民是至關重要的。這一權利也意味著禁止強迫人口遷徙或大規模驅逐人口出境。

⁸ 見第 23 號一般性意見第 7 段，載於 HRI/GEN/1/Rev.3，1997 年 8 月 15 日，第 41 頁。

20. 第十二條第四項的措辭並未區分國民和外國人(「任何人」)。這樣，一個人是否享有這一權利只有看對「本國」這一詞語的解釋。⁹「本國」的範圍要大於「原籍國」。它不侷限於形式上的國籍，即出生時獲得或被授與的國籍；它至少包括因與某國特殊關連和具有的特殊權利而不能被僅僅視為外國人的那些人。例如，被違反國際法剝奪國籍的人和原籍國被併入或轉移到另一國家實體的人，就屬於此類。第十二條第四項的語言允許做更廣義的解釋，使之可能包括其他種類的長期居民，包括但不侷限於長期居住但被恣意地剝奪了獲得國籍權利的無國籍人。由於其他因素在某些情況下可使個人和國家之間產生密切的長久的關聯，因此締約國的報告中應包括有關永久性居民返回居住國的權利的情況。
21. 在任何情況下均不准恣意地剝奪一個人返回其本國的權利。這裡引用「恣意」這一概念，目的在於強調它適用了一切國家行動，包括立法、行政和司法行動；它保證即使是法律規定的干涉也應符合《公約》的規定、目標和宗旨，並且無論在任何特定情況下也應是合理的。委員會認為，合理地剝奪一個人返回其本國的情況如果有的話也極為少見。締約國在剝奪一個人國籍或將其驅逐出境時，不得恣意地阻止其返回本國。

⁹ 見第 538/1993 號來文，Stewart 訴加拿大案。

第六十八屆會議(2000 年)

第 28 號一般性意見：男女權利平等（《公約》第三條）¹

1. 委員會決定根據過去 20 年活動中積累的經驗更新關於《公約》第三條的一般性意見，並以此取代第 4 號一般性意見(1981 年，第十三屆會議)。本次修訂是要顧及該條對婦女享受《公約》保護的人權的重要影響。
2. 第三條意味著所有人應平等和完全享受《公約》規定的權利。只要任何人不能全部和平等享受任何權利，這項規定就無法充分發揮其效應。因此，各國應保證男女平等享有《公約》規定的所有權利。
3. 《公約》第二條及第三條規定的保證所有人享有《公約》承認的權利的義務要求締約國採取一切必要步驟，使每個人能享有這些權利。這些步驟包括消除影響平等享受這些權利的障礙、對人民和國家官員進行人權教育和調整國內立法以履行根據《公約》承諾的義務。締約國必須不僅採取保護措施，也應在各領域採取積極措施，平等有效地賦予婦女權利。締約國必須提供有關婦女在社會中的實際作用的資料，以便委員會可確定除了立法規定外，為履行這些義務已經採取和應該採取何種措施、已取得何種進展、碰到何種困難和為克服它們採取了何種步驟。
4. 締約國有責任保證公平享受權利，不受任何歧視。第二條及第三條要求締約國採取一切必要步驟，包括禁止基於性別的歧視，制止公民營部門有損平等享受權利的歧視行為。
5. 全世界婦女在享受權利方面的不平等現象植根於傳統、歷史和文化之中，包括宗教態度。產前性別選擇和墮女胎的情況很多說明了婦女在有些國家的從屬地位。締約國應保證傳統、歷史、宗教或文化態度不被用來作為藉口，侵犯婦女在法律面前平等的權利和平等享受所有《公約》保障的權利。締約國應提供適當資料，說明損害或有可能損害遵守第三條的傳統、歷史、文化習俗和宗教態度等各個方面並說明已經採取或打算採取何種措施克服這些因素。
6. 為了履行第三條規定的義務，締約國應考量阻礙男女平等享受《公約》規定

¹ 委員會在 2000 年 3 月 29 日第 1834 次會議(第六十八屆會議)上通過。

- 的每一項權利的因素。為了使委員會能全面了解每一締約國在落實《公約》保障權利方面婦女的情況，本一般性意見指出了影響婦女平等享受《公約》規定的權利的一些因素並提出了需要何種類型的與這些權利有關的資料。
7. 在緊急狀態期間，婦女平等享受人權的權利必須得到保護(第四條)。締約國如果在公共緊急狀態時根據第四條採取措施，減免《公約》規定的義務，則應向委員會提供關於這種措施對婦女情況的影響的資料，並表明這些措施無歧視性。
 8. 在發生國內或國際武裝衝突時，婦女特別容易受到傷害。締約國應告知委員會在這些情況期間為保護婦女免遭性侵、綁架或基於性別的其他形式的暴力而採取的所有措施。
 9. 成為《公約》的締約方，締約國就是根據第三條承諾保證男女平等享有《公約》所載一切公民與政治權利。根據第五條，《公約》條文不得解釋為國家、團體或個人有權從事活動或實行行為，破壞本公約確認之任何一種權利與自由，或限制此種權利與自由逾越本公約規定之程度。此外，對於婦女平等享受依據法律、慣例、規則或習慣而被承認或存在的所有基本人權，不得藉口《公約》未予承認或只在較小範圍上予以承認而加以限制或減免。
 10. 在提交有關受第六條保護的生命權的報告時，締約國應提供關於出生率和關於婦女與妊娠和分娩有關的死亡率的數據。關於嬰兒死亡率的數據應按性別分列。締約國應提供資料，說明他是否採取任何措施，幫助婦女防止不想要的懷孕和保證她們不必經受威脅生命的秘密流產。締約國也應報告為保護婦女免遭生命權受到侵犯的作法的措施，這種作法包括殺害女嬰、焚燒遺孀和殺害嫁妝不足的新娘。委員會還希望獲得有關有可能威脅婦女生命的貧困和一無所有現象對她們的特別影響的資料。
 11. 在評估《公約》第七條以及規定對兒童給予特別保護的第二十四條的遵守情況時，委員會需要獲得關於國家法律和習慣的資料，其中要說明如何處理侵害婦女的家庭和其他類型的暴力問題。委員會還需要了解締約國讓因受性侵而懷孕的婦女安全墮胎的情況。締約國也應向委員會提供資料，介紹如何防止強迫墮胎或強迫絕育的措施。存在女性割禮習俗的締約國應提供有關這種習俗的程度的資料和消除這種習俗的措施。締約國提供的有關所有這些問題的資料應載有保護其第七條規定的權利遭到侵犯的婦女的措施，包括法律救濟。

12. 關於第八條規定的義務，締約國應向委員會介紹為消除國內或跨邊界買賣婦女和兒童及強迫賣淫現象而採取的措施。締約國也必須提供資料，介紹為保護婦女和兒童、包括外國婦女和兒童不受奴役、不提供變相的主要為家庭或其他形式的個人服務，而採取的措施。婦女和兒童被招聘和被帶走的締約國和接受他們的締約國應提供為防止侵犯婦女和兒童權利而採取的國家或國際措施的資料。
13. 締約國應提供有關婦女在公共場合應穿服裝的任何具體規則的資料。委員會強調，這種規則有可能觸犯《公約》保障的若干權利，如：第二十六條，不歧視；第七條，為強制執行此種規則而實行體罰；第九條，如不遵守該規則即受逮捕懲罰；第十二條，遷徙自由受到此種規則的限制；第十七條，保障所有人享有隱私權，不受任意或非法干涉；第十八條及第十九條，對婦女的服裝要求不符合其宗教或其自我表現權；及最後，第二十七條，服裝方面規定與婦女可提出申訴的文化相衝突。
14. 關於第九條，締約國應提供資料，介紹有可能任意或不公平剝奪婦女自由，如家內軟禁的任何法律或做法(見第 8 號一般性意見，第 1 段)。
15. 關於第七條及第十條，締約國必須提供一切有關資料，說明如何確保被剝奪自由者的權利不分男女均受到平等保護。具體而言，締約國應報告監獄裡男女是否分開；婦女是否僅由女獄卒看守。締約國也應報告有關遵守受指控的女青少年與成人分開的規則、關於被剝奪自由的男女之間在處遇上的任何區別，如獲得矯正和教育方案和夫妻和家人探望的機會等方面的情況。被剝奪自由的孕婦應在任何時候特別是在妊娠和護理新生嬰兒期間受到人道處遇和對她們的固有尊嚴的尊重；締約國應就確保這一切的設施和關於對這種母親及其嬰兒的醫療和保健問題提交報告。
16. 關於第十二條，締約國應提供有關下列方面的資料，限制婦女行動自由的法律規定或任何習俗，如對妻子行使夫權或對成年女兒行使父母權利；阻止婦女旅行的法律或事實要求，如給成年婦女發護照或其他類型的旅行文件須經第三人同意的要求。締約國也應報告為廢除此種法律和習俗和保護婦女免遭其害而採取的措施，包括提到現有國內救濟(見第 27 號一般性意見，第 6 段和第 18 段)。
17. 締約國應保證外國婦女在平等基礎上享有第十三條規定的提出反對被驅逐的理由和使其案件得到審核的權利。在這方面，他們有權如以上第 10 段和

第 11 段所述提出針對與性別有關的觸犯《公約》行為的論據。

18. 締約國應提供資料，使委員會能確定婦女是否能在與男子平等的基礎上享有第十四條規定的得到公正和公平審判的權利。具體而言締約國應告知委員會是否有阻礙婦女直接和自願申訴法院的法律規定(見第 202/1986 號來文，Ato del Avellanal 訴秘魯案，1988 年 10 月 28 日的意見)；婦女是否與男子一樣可作為證人作證；以及是否採取措施保證婦女平等獲得律師辯護，特別是在家庭問題方面。締約國應報告某些類型的婦女是否被剝奪了享受第十四條第二項規定的無罪推定的權利和為結束這種情況採取的措施。
19. 關於人人在任何所在有被承認在法律人格之權利的第十六條與婦女特別有關，因為婦女的這項權利往往因性別和婚姻狀況而受到限制。這項權利意味著婦女擁有財產、締結契約或行使其他公民權的能力不應受到基於婚姻狀況或任何其他歧視理由的限制。它還意味著婦女不得被當作物品與其已故丈夫的財產一起送交他的家庭。締約國必須提供資料，敘述阻止婦女被作為完全的法律主體或作為完整法人行使職權的法律或習俗和為廢除允許這種處遇的法律或習俗而採取的措施。
20. 締約國必須提供資料，使委員會能評估有可能干涉婦女在與男子平等的基礎上享受隱私權和第十七條保護的其他權利的任何法律和習俗的影響。產生這種干涉的事例是在決定婦女的法律權利和保護程度時，包括免遭性侵的保護，考量婦女的性生活。締約國可能沒有尊重婦女隱私的另一領域涉及到她們的再生育功能，例如關於絕育的決定需要丈夫同意；對婦女絕育實行一般的要求，如有一定數目的婦女或達到一定年齡；或國家對醫生和其他保健人員規定法律義務，報告進行墮胎的婦女的情況。在這些情況中，《公約》規定的其他權利如第六條及第七條的權利也可能受到威脅。婦女的隱私也可能受到私人行為的干涉，如雇主在僱用婦女前要求驗孕。締約國應提出報告，說明干涉婦女平等享受第十七條規定的權利的任何法律和公共或私人行為和為消除這種干涉和保護婦女不受任何此類干涉採取的措施。
21. 締約國必須採取措施，保證法律和習慣保障和保護男女以同樣條件和不受歧視地享受思想、信念和宗教自由和選擇宗教或信仰的自由 - 包括改變宗教或信仰和表明宗教或信仰的自由。受第十八條保護的這些自由不得受除

《公約》同意的限制以外的任何限制；不得受到，尤其是，要求第三方允許的規則或來自父親、丈夫、兄弟或其他人干涉的拘束。不得以思想、信念和宗教自由為由將第十八條用作歧視婦女的藉口；因此締約國應提供有關婦女在思想、信念和宗教自由方面的狀況的資料，並說明已採取或打算採取何種步驟，消除和制止對婦女的這些自由的侵害和保護她們不受歧視的權利。

22. 關於第十九條，締約國應告知委員會有可能阻礙婦女在平等基礎上行使受這項規定保護的權利的任何法律或其他因素。關於將婦女和女子描繪為暴力或侮辱或不人道處遇的對象的淫穢和色情資料的出版和傳播有可能煽動對婦女和女子實行這些種類的處遇的問題，締約國應提供關於限制出版或傳播這種資料法律措施的資料。
23. 第二十三條規定締約國在婚姻方面做到男女待遇平等。第 19 號一般性意見進一步闡述了該條。只有經男女雙方自由和完全的同意，才能締婚。締約國有義務保護這項權利在平等基礎的享受。有許多因素可能阻礙婦女作出自由締婚的決定。一個因素涉及到婚姻最低年齡。這一年齡應由締約國在對男女適用的平等標準的基礎上確定。這些標準應保證婦女有能力做出知情和不受脅迫的決定。在有些國家的第二個因素可能是成文法和習慣法規規定，締婚與否得經監護人，通常為男性，而不是婦女自己同意，從而阻礙婦女行使自由選擇權。
24. 可能影響婦女行使只有經自由和完全的同意才能締婚的權利的另一因素是社會態度，這種態度往往排斥遭性侵的婦女受害者，對她們施加壓力，要她們同意結婚。有些法律規定，只要性侵犯與受害者結婚，其刑事責任就可能取消或減輕，這種法律也損及婦女只有自由和完全同意才可締婚的權利。締約國應該說明與受害者結婚是否取消或減輕刑事責任；在受害者為未成年人的情況中，性侵害是否降低受害者的結婚年齡，特別是就性侵受害者必須承受社會排斥的社會而言。如果締約國只對婦女再婚實行限制而對男子再婚卻不實行限制，這會影響到締婚權利的另一個方面。此外，阻止信奉某一特定宗教的婦女與不信教或信奉一不同宗教的男子通婚的法律或習俗會限制選擇配偶的權利。締約國應提供資料，說明這些法律和習俗和為廢除破壞婦女行使只有經自由和完全同意才能締婚的權利的法律和習俗採取的措施。締約國也應該注意到有關締婚權的平等待遇意味著一夫多

妻制與這一平等原則相牴觸。一夫多妻制損害婦女的尊嚴。它是一種令人不能接受的對婦女的歧視。因此，只要它繼續存在，就應明確廢除。

25. 為了履行第二十三條第四項規定的義務，締約國必須保證婚姻制度在有關監護和照顧兒童、兒童的宗教和道德教育、兒童繼承父母國籍的能力和財產，無論是共同財產還是僅由配偶一方擁有的財產的所有權或管理等方面為配偶雙方規定平等的權利和義務。締約國應審查其立法，保證已婚婦女必要時在擁有和管理這種財產方面享有平等權利。此外，締約國應保證因離婚而獲取或喪失國籍、居住權和每一配偶保留使用他或她的原姓氏或平等參與選擇新姓氏的權利方面不發生基於性別的歧視。婚姻期間的平等意味著丈夫和妻子在家庭內責任和權威平等。
26. 締約國也必須保證解除婚約方面的平等，不允許有拒絕的可能。離婚和解除婚約的理由以及有關財產分配、贍養費和兒童監護等方面的裁決對男女應一視同仁。子女與非監護父母之間保留聯繫的需要應依據平等考量因素來確定。如果婚約的解除係一方配偶死亡造成，婦女也應享有與男子平等的繼承權。
27. 在承認第二十三條所指的家庭時，必須接受各種形式的家庭概念，包括未婚夫婦及其子女和單親及其子女的家庭，及保證在這些情形中平等對待婦女(見第 19 號一般性意見，第 2 段)。單親家庭往往由一個照顧一個或多個兒童的婦女組成；締約國應說明有何種資助方案使她能在與處於類似情況的男子平等的基礎上行使其父母職能。
28. 締約國保護兒童的義務(第二十四條)應在對男童和女童平等的基礎上履行。締約國應報告為保證女童在教育、飲食和保健方面與男童受到平等待遇而採取的措施並向委員會分類提供這方面的數據。締約國應透過立法和任何其他適當措施廢除有損女童自由和福利的一切文化或宗教習俗。
29. 參與公共事務的權利並沒有在各地在平等基礎上得到充分執行。締約國必須保證法律保障婦女在與男子平等的基礎上享有第二十五條規定的權利並採取有效和積極措施包括肯定行動，促進和保證婦女參與公共事務和擔任公職。締約國為保證享有投票權的所有人能行使這項權利而採取的有效措施不應該有以性別為理由的歧視。委員會要求締約國提供統計資料，說明婦女在公共選舉的職務，包括立法以及高級公務員職務和立法中的百分比。

30. 對婦女的歧視往往與基於諸如種族、膚色、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等理由的歧視糾纏在一起。締約國應該敘述基於其他理由的任何歧視在哪些方面以特定方式影響到婦女並提供為消除這些影響採取的措施的資料。
31. 受第二十六條保護的所有人在法律面前平等和不受歧視的自由要求締約國採取行動，打擊一切領域的公共和私人機構的歧視行為。在諸如社會保障法律的領域(第 172/84 號來文，(Broeks 訴荷蘭)，1987 年 4 月 9 日的意見；第 182/84 號來文，(Zwaan de Vries 訴荷蘭)，1987 年 4 月 9 日的意見；第 218/1986 號來文，(Vos 訴荷蘭)，1989 年 3 月 29 日的意見)以及在一個國家的公民資格或非公民權利等領域(第 035/1978 號來文，(Aumeeruddy-Cziffra et al. 訴 Mauritius)，1981 年 4 月 9 日通過的意見)對婦女的歧視有違第二十六條。仍不受懲罰的所謂「為維護榮譽而犯罪」是對《公約》，特別是第六條、第十四條及第二十六條的嚴重違反。在通姦或其他罪行方面對婦女比對男子實行更嚴厲處罰的法律也違反平等待遇的要求。在審查締約國的報告時，委員會也常常注意到大量婦女受僱於某些領域是得不到勞工法的保護；現行習慣和傳統歧視婦女，特別是在獲得較好薪水待遇的就業和同工同酬方面。締約國應審查這些立法和作法，並帶頭執行一切必要措施，消除在一切領域對婦女的歧視，例如禁止私人行為者在就業、教育、政治活動和提供住宿、貨物和服務等領域實行歧視。締約國應報告所有這些措施並提供關於這種歧視的受害者現有何種救濟的資料。
32. 屬於少數團體的人根據《公約》第二十七條在其語言、文化和宗教方面享有的權利並不授權任何國家、團體或人違反婦女平等享受《公約》任何權利，包括受法律平等保護的權利。締約國應提出報告，介紹與少數人團體的成員資格有關，可能觸犯《公約》規定的婦女平等權利的任何立法或行政作為(第 24/1977 號來文，(Lovelace 訴加拿大)，1981 年 7 月通過的意見)和為保證男女平等享有《公約》的所有公民與政治權利已採取或設想採取的措施。同樣，締約國應提出報告，介紹為履行與少數民族影響婦女權利的文化或宗教習俗有關的職責採取的措施。締約國在報告中應重視婦女族群對文化生活作出的貢獻。

第七十二屆會議(2001 年)

第 29 號一般性意見：緊急狀態期間的權利減免問題
(《公約》第四條)*

1. 《公約》第四條對於《公約》的人權保護制度是極為重要的。一方面，它允許締約國單方面暫時減免其在《公約》下所承擔的一部分義務。另一方面，第四條規定，這一減免措施以及其實質後果必遵守一個特別的保障制度。減免《公約》義務的締約國，其主要目標應是恢復正常狀態，確保重新全面遵守《公約》。委員會的這項一般性意見，將取代其第十三屆會議(1981 年)通過的第 5 號一般性意見，目的是力求幫助締約國遵守第四條的規定。
2. 減免《公約》條款的措施，必須是非常性和臨時性措施。一個國家在援引第四條時，必須符合兩個基本條件：情況之緊急已威脅到國家之存亡，且締約國必須已經正式宣布緊急狀態。後一項要求對於在最有此需要時維持合法的原則和法治是必要的。在宣布可能引起減免《公約》任何條款的緊急狀態時，國家採取的行動必須符合其憲法，以及宣布緊急狀態和行使緊急狀態權力的其他法律規定；委員會的任務，是在有關法律是否能夠和確保遵守第四條方面，對之進行監督。為了讓委員會履行其任務，《公約》締約國應在其按照第四十條提交的報告中，包括有關其在緊急權力領域裡的法律和做法的充分和精確資料。
3. 並非每一起騷亂或災禍都是第四條第一項所指危及國家存亡的公共緊急情況。在武裝衝突期間，不論是國際性或非國際性的，均應適用國際人道法的規則，這方面的規則與《公約》第四條及第五條第一項的規定一樣，有助於防止國家濫用緊急權力。《公約》規定，即使在武裝衝突期間，也只能在形勢威脅到國家存亡的情況下並在此範圍內，才允許採取減免《公約》的措施。如果締約國考量在武裝衝突之外的情況下援引第四條，他們應仔細考量為什麼在這些情況下這一措施是必要和合法的理由。對有些締約國減免《公約》所保護的權利，或締約國國內法似乎允許在第四條以外的情況下允許這類減免，委員會曾多次表示關切。¹

* 2001 年 7 月 24 日第 1950 次會議通過。

¹ 見下列結論性意見：坦桑尼亞聯合共和國(1992)，CCPR/C/79/Add.12，第 7 段；多米尼加共和

4. 第四條第一項規定，任何減免《公約》的措施，其基本要求是，這類措施必須嚴格限於緊急情勢所需的範圍之內。這一規定涉及緊急狀態以及由於緊急狀態引起的任何減免措施的期限、地理範圍和事務範圍。在緊急情況下減免一些《公約》義務，顯然有別於即使在正常情況下也可對《公約》的一些條款實行的限制。²然而，任何減免只限於緊急情勢的嚴格需要這一義務，反映了對減免和權力限制都適用的比例原則。此外，對某一具體條款的一項可允許的減免可能由情勢的需要而被正當化，但這一事實並沒有排除根據減免所採取的特殊措施也必須反映情勢需要的規定。實際上，這就保證了《公約》的任何條款，不論受到任何有效的減免，都不會完全不適用於締約國的行為。在審議締約國報告時，委員會曾表示過他對比例原則未受到充分注意的關切。³
5. 在什麼時候可減免權利以及減免的程度這兩個問題不能從《公約》第四條第一項的規定中分開，根據該項規定，任何減免締約國根據《公約》應承擔的義務的措施，必須「在此種危急情勢絕對必要之限度內」。這個條件要求締約國不單為他們宣布緊急情況的決定，也為根據這一宣布採取的任何具體措施提出確切的理由。如果國家想在某些情況下援引減免《公約》的權利，如發生自然災害、大規模示威遊行包括發生暴力的情況，或發生重大工業事故，他必須能夠提出理由，不單證明這一情勢構成對國家存亡的威脅，而且也需證明，他們所採取的所有減免《公約》措施都是情勢所嚴格需要的。委員會認為，在上述情況下，可採取措施，限制《公約》規定的某些權利，如遷徙自由(第十二條)或集會自由(第二十一條)，一般而言已經足夠，情況需要不足以成為減免有關條款的理由。
6. 《公約》的一些條款在第四條第二項中被列為不可減免的條款，這一事實並不是說對《公約》其他條款可隨意加以減免，即使在發生對國家生命有威脅的情況下。將所有減免縮減到緊急情勢所嚴格需要的程度這一法律義務，為締約國和委員會都規定一項責任，即根據對實際情勢的客觀評估，對《公

國(1993)，CCPR/C/79/Add.18，第 4 段；大不列顛及北愛爾蘭聯合王國(1995)，CCPR/C/79/Add.55，第 23 段；秘魯(1996)，CCPR/C/79/Add.67，第 11 段；玻利維亞(1997)，CCPR/C/79/Add.74，第 14 段；哥倫比亞(1997)，CCPR/C/79/Add.76，第 25 段；黎巴嫩(1997)，CCPR/C/79/Add.78，第 10 段；烏拉圭(1998)，CCPR/C/79/Add.90，第 8 段；以色列(1998)，CCPR/C/79/Add.93，第 11 段。

² 例如，見《公約》第十二條及第十九條。

³ 例如，見關於以色列的結論性意見(1998 年)，CCPR/C/79/Add.93，第 11 段。

約》的每一條進行仔細的分析。

7. 《公約》第四條第二項明確規定下列條款不得予以減免：第六條(生命權)；第七條(禁止酷刑，或予以殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰，或未經自願同意而施以醫學或科學試驗)；第八條第一項及第二項(禁止奴隸制度、奴隸買賣和役使)；第十一條(任何人不得僅因無力履行契約義務即予監禁)；第十五條(在刑法領域裡的罪刑法定原則，即刑事責任和刑罰限於行為或不行為發生時適用的明確法律規定，除非在稍後的一條法律規定應處以較輕刑罰的情況下)；第十六條(人人在任何所在有被承認為法律人格之權利)和第十八條(思想、信念和宗教自由)。這些條款中所載權利是不可減免的，因為它們被列在第四條第二項中。對於那些為《第二任擇議定書》的締約國來說，該議定書第六條的規定也同樣適用。理論上，一項被稱為不可減免的《公約》條款，並不是說無論如何都沒有理由進行限制。第四條第二項中提到第十八條，後者在其第三項中特別包括一個關於限制的規定，這表明，是否允許限制與權利減免問題無關。即使在最嚴重的公共緊急情勢下，干預宗教或信仰自由的國家必須按照第十八條第三項的規定提出他們的行動根據。根據第四條第二項，一些權利是不可減免的但由於締約國的法律制度不健全而受到減免或有可能受到減免，對此，委員會曾多次表示關切。⁴
8. 按照第四條第一項，減免《公約》的其中一個條件是所採取的措施不得包含純粹基於種族、膚色、性別、語言、宗教或社會階級的理由的歧視。即使第二十六條或有關非歧視性的其他《公約》條款(第二條、第三條、第十四條第一項、第二十三條第四項、第二十四條第一項及第二十五條)未被列入第四條第二項的不可減免條款內，一些不受歧視權利的要素和方面在任何情況下都不能予以減免。特別是，在採取減免《公約》措施時，如對不同的人作出區別，就必須遵守第四條第一項。

⁴ 見下列結論性意見：多明尼加共和國(1993)，CCPR/C/79/Add.18，第 4 段；約旦(1994)，CCPR/C/79/Add.35，第 6 段；尼泊爾(1994)，CCPR/C/79/Add.42，第 9 段；俄羅斯聯邦(1995)，CCPR/C/79/Add.54，第 27 段；贊比亞(1996)，CCPR/C/79/Add.62，第 11 段；加蓬(1996)，CCPR/C/79/Add.71，第 10 段；哥倫比亞(1997)，CCPR/C/79/Add.76，第 25 段；以色列(1998)，CCPR/C/79/Add.93，第 11 段；伊拉克(1997)，CCPR/C/79/Add.84，第 9 段；烏拉圭(1998)，CCPR/C/79/Add.90，第 8 段；亞美尼亞(1998)，CCPR/C/79/Add.100，第 7 段；蒙古(2000)，CCPR/C/79/Add.120，第 14 段；吉爾吉斯斯坦(2000)，CCPR/CO/69/KGZ，第 12 段。

9. 此外，第四條第一項規定，任何減免《公約》的措施不得與它根據國際法所負有的其他義務，特別是國際人道法的規則有所牴觸。《公約》第四條不能被解釋為減免《公約》的理由，如果這種減免會導致該國不遵守其他國際義務，不論這些義務來自條約或一般國際法。《公約》第五條第二項也反映了這一點，它規定對其他文書中規定的任何基本權利不得藉口《公約》未予承認或只在較小範圍上予以承認而加以限制或減免。
10. 雖然人權事務委員會的職權並不是去審查締約國在別的條約下的行為，委員會根據《公約》賦予它的職權，在審議《公約》是否允許締約國減免《公約》某些條款時，有權考量到締約國的其他國際義務。因此，締約國在援引第四條第一項時，或按照第四十條報告有關緊急情勢的法律架構時，應提出他們關於保護有關權利的其他國際義務的資料，特別是那些適用於緊急狀態時期的義務。⁵在這方面，締約國應充分考量到國際法內在緊急狀態下適用人權標準的發展。⁶
11. 第四條列出的不可減免條款，是關於但不等同於某些人權義務是否具國際法絕對標準性質的問題。在第四條第二項中宣布《公約》某些條款具有不可減免的性質應視為部分地承認了《公約》中以條約形式保證了一些基本權利的絕對性質(例如第六條及第七條)。然後，《公約》的一些其他條款顯然是因為在一個緊急情勢下，從來無必要減免這些權利而被包括在不可減免條款清單內(如第十一條及第十八條)。此外，這一類絕對標準超過第四條第二項所列的不可減免條款清單。締約國不論在什麼情況下都不能援引《公約》第四條作為違反人道法或國際法絕對標準的理由，例如透過任意剝奪自由或偏離包括無罪推定的公正審判原則，劫持人質、強加集體性懲罰。

⁵ 這裡提到的是幾乎所有《公約》締約國都已批准了的《兒童權利公約》並不包括一項減免條款。正如《公約》第三十八條明顯指出，《公約》適用於緊急情勢。

⁶ 這裡是指秘書長根據人權委員會的有關決議提出的報告，包括根據關於最低人道主義標準(後改稱基本人道主義標準)的第 1998/29、第 1996/65 和第 2000/69 號決議提出的報告，E/CN.4/1999/92，E/CN.4/2000/94 和 E/CN.4/2001/91，以及較早為確定對所有情況都適用的基本權利而作出的努力，如《緊急情勢下巴黎最低人權標準》(國際法協會，1984 年)；關於《公民與政治權利國際公約》限制和減免條款的敘拉克原則，小組委員會特別報告員 Leandro Despouy 先生關於人權與緊急狀態問題的最後報告(E/CN.4/Sub.2/1997/19 和 Add.1)，關於國內流離失所問題的指導原則(E/CN.4/1998/53/Add.2)，關於最低人道主義標準的 Turku(Åbo)宣言(1990)(E/CN.4/1995/116)。至於目前正在進行的進一步的工作，還應提到第二十六屆紅十字會和紅新月會國際會議(1995)的決定，該決定要求紅十字會國際委員編寫一份關於適用於國際和非國際武裝衝突的國際人道主義法習慣規則的報告。

12. 在評估合法減免《公約》的範圍時，可在某些諸如違反人道罪行的侵犯人權定義中找到一項標準。如果在一個國家權威下進行的行動構成從事一項危害人類罪行行動的人士的個人國際刑事責任基礎，《公約》第四條就不能用作為理由使在緊急情勢下的有關國家免除其同一行為的責任。因此，最近為了司法權的目的，在國際刑事法院的規約中編纂了危害人類罪對於《公約》第四條的解釋是有用的。⁷
13. 在第四條第二項沒有列出的《公約》條款中，委員會認為有些要素不能根據第四條受到合法的減免。下面舉出一些例子。
- (a) 對所有被剝奪自由的人應給予人道及尊重其固有的人格尊嚴的處遇。雖然《公約》第十條規定的這項權利並沒有在第四條第二項的不可減免權利清單中被單獨提及，委員會認為《公約》在這裡表達了不可減免的一項普遍國際法標準。《公約》前言中提到的固有人格尊嚴及第七條及第十條之間的密切關係都支持這一看法。
 - (b) 禁止扣作人質、誘拐或私下扣留的條款也不能予以減免。對這些行為的絕對禁止性質，(即使在緊急情勢下)，是因為這些標準是一般國際法的標準。
 - (c) 委員會認為對屬於少數的人的權利的國際保護包括在所有情況下都應尊重的要素。這反映在國際法中對滅絕種族的禁止，和在第四條內列入了一項不歧視規定(第一項)，以及第十八條的不可減免性質中。
 - (d) 正如羅馬《國際刑事法院規約》所證實的，在沒有國際法所允許的理由下實行驅逐出境或人口強迫遷移，不論是以驅逐或其他脅迫手段將有關人等從其合法居住的地方強迫遷移到別處都構成違反人道罪。⁸在緊急狀態下減免《公約》第十二條的合法權利絕

⁷ 見 2001 年 7 月 1 日已有 35 國批准的《規約》第六條(種族滅絕)及第七條(危害人類罪)。雖然《規約》第七條所列的許多具體行為與《公約》第四條第二項列為不可減免的侵犯人權行為直接有關，但該條款中規定的危害人類罪，也包括對上述《公約》條款中沒有提到的一些規定的違反。例如，對第二十七條的某些嚴重侵犯也可能同時構成《國際刑事法院規約》第六條下的滅絕種族罪行，而第七條在《公約》第六條、第七條及第八條之外還包括第九條、第十二條、第二十六條及第二十七條。

⁸ 見《國際刑事法院規約》第七條第一項第四款及第七條第二項第四款。

不能被接受為採取這些措施的理由。

(e) 締約國不能援引按照第四條第一項作出的緊急狀態聲明，違反第二十條，從事戰爭宣傳或主張可構成煽動歧視敵對行為或暴力的民族、種族或宗教仇恨。

14. 《公約》第二條第三項要求《公約》締約國為違犯《公約》條款的任何行為提供救濟。第四條第二項所列的不可減免條款清單中沒有提到這一條，但是它構成全體《公約》內在的一項條約義務。即使一個締約國在一項緊急情勢下並在緊急情勢嚴格需要時，可對它們有關司法或其他救濟程序的實際運作作出調整，締約國必須遵守第二條第三項的基本義務，提供有效的救濟。
15. 在保護第四條第二項明確承認為不可減免權利時，顯然必須透過常常包括司法保證在內的程序保證來實行。《公約》中有關程序性保障的條款絕不能受到一些措施的左右，如這些措施會妨礙對不可減免權利的保護。在引用第四條時，其方式不應導致不可減免的權利的減免。因此，舉例說，由於《公約》第六條整體不能被減免，在緊急狀態下，任何導致死刑的審判必須符合《公約》各條款，包括第十四條及第十五條的所有規定。
16. 《公約》第四條中關於減免的保障的根據是《公約》整體內在的法律和法治原則。由於國際人道法明確保障武裝衝突時期受到公正審判權利的某些內容，委員會認為沒有理由在其他緊急狀態下減免這些保障。委員會認為法律原則和法治原則要求在緊急狀態下必須尊重公正審判的基本規定。只有法院能就一宗刑事案審判一個人。必須尊重無罪推定的原則。為了保護不可減免的權利，締約國減免《公約》的決定，不應影響到向法院提出訴訟的權利，使法院能夠立即決定羈押是否合法。⁹
17. 根據第四條第三項，當締約國援用第四條授予他們的減免權時，應同意遵

⁹ 見委員會關於以色列的結論性意見(1998)(CCPR/C/79/Add.93)第 21 段：「……委員會認為目前執行的行政羈押不符合《公約》第七條及第十六條，這兩條都不允許在公共緊急狀態下予以減免……。然而，委員會強調，締約國不能背離對羈押進行有效的司法審查的要求。」並見委員會對防止歧視和保護少數小組委員會關於《公約第三任擇議定書》草案的建議：「委員會感到滿意的是，締約國一般都瞭解人身保護和憲法保護權不應僅限於在緊急狀態下實施。此外，委員會認為，第九條第三項及第四項規定的補償辦法，聯繫第二條來看，乃是整個《公約》所固有的。」(《大會正式紀錄，第四十九屆會議，補篇第 40 號》(A/49/40)，第一卷，附件十一，第 2 段)。

守一項國際通知制度。援用減免權的締約國必須立即經由聯合國秘書長，將他已減免的各項規定和實行減免的理由通知其他締約國。這種通知，不單對於委員會履行其職權極為重要，特別是在評估締約國所採取的措施是否緊急情勢所嚴格需要時，而且也允許其他締約國監督它是否遵守《公約》各條款。鑒於過去收到的許多通知的摘要性質，委員會強調在通知中應包括所採取的措施的全部資料，以及採取措施的明確理由，並附上有關其法律的全部文獻。如果締約國隨後根據第四條採取進一步措施，例如延長緊急狀態的時間，他必須作出進一步通知。立即通知的規定也同樣適用於終止減免的情況。這些義務並不是總得到遵守：如締約國沒有經由秘書長通知其他締約國關於其宣布緊急狀態和因此採取的、減免《公約》一項或多項條款的措施，締約國在行使其緊急權力時，有時候忽略了提出有關領土方面或其他變動的通知。¹⁰有時候只在審議締約國報告過程中，委員會才偶然注意到存在著緊急狀態和締約國是否減免了《公約》條款的問題。委員會強調每當締約國採取措施減免其《公約》義務時，必須遵守立即國際通知的義務。委員會監督一締約國的法律和做法是否遵守第四條的責任並不取決於該締約國是否提出了通知。

¹⁰ 見關於下列國家的結論性意見：秘魯(1992)，CCPR/C/79/Add.8，第 10 段；愛爾蘭(1993)，CCPR/C/79/Add.21，第 11 段；埃及(1993)，CCPR/C/79/Add.23，第 7 段；喀麥隆(1994)，CCPR/C/79/Add.33，第 7 段；俄羅斯聯邦(1995)，CCPR/C/79/Add.54，第 27 段；尚比亞(1996)，CCPR/C/79/Add.62，第 11 段；黎巴嫩(1997)，CCPR/C/79/Add.78，第 10 段；印度(1997)，CCPR/C/79/Add.81，第 19 段；墨西哥(1999)，CCPR/C/79/Add.109，第 12 段。

第七十五屆會議(2002 年)

第 30 號一般性意見：《公約》第四十條規定的締約國的
報告義務*

1. 各締約國承擔在《公約》對有關締約國生效後一年內及此後每逢委員會要求這樣做時，依照《公約》第四十條提交報告。
 2. 委員會注意到，如其年度報告所示，只有少數國家按時提交了報告。大多數國家都延遲提交，延遲數月以至數年不等，有些締約國雖經委員會一再提醒仍未提交。
 3. 另一些國家雖宣布他們將出席委員會，但到了排定的日期卻沒有到會。
 4. 為了糾正上述情況，委員會通過了下列新規則：
 - (a) 如果一個締約國提交了報告但沒有派代表團出席委員會，委員會可通知該締約國他打算審議該報告的日期或者可在原先排定的會議上著手審議該報告；
 - (b) 如締約國未提交報告，委員會可自行決定將委員會擬審查締約國為執行《公約》保障的權利所採取的措施的日期通知締約國：
 - (一) 如締約國派代表團出席，委員會將在代表團出席的情況下，在預定的日期進行上述審查；
 - (二) 如締約國沒有代表團出席，委員會可自行裁量在原定日期著手審議締約國為執行《公約》保障的權利所採取的措施，或者將一個新的日期通知締約國。
- 為了適用這些程序的目的，委員會應在有代表團出席的情況下舉行公開會議，在沒有代表團出席的情況下舉行不公開會議，並應按照報告準則和委員會議事規則規定的方式舉行會議。
5. 在委員會通過結論性意見後，應使用後續追蹤程序以便建立、維持或恢復

* 委員會 2002 年 7 月 16 日第 2025 次會議上通過。

與締約國的對話。為此目的和為了使委員會能夠採取進一步行動，委員會應任命一位特別報告員，他將向委員會報告情況。

6. 根據特別報告員報告的情況，委員會應評估締約國採取的立場，並在必要時為締約國提交下一次報告重定一個新的日期。

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，本意見反映和發展了該意見中的原則。第 18 號一般性意見和第 28 號一般性意見已經涉及第二條第一項中有關普遍不歧視的規定，在理解本一般性意見時應該予以參照。
2. 雖然第二條規定了締約國對於作為《公約》權利擁有者的個人所承擔的義務，但是所有締約國對於其他締約國履行其義務的情況仍然可以有合法的利益。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》序言部分第四段所指出，各國根據《聯合國憲章》負有義務促進對人的權利和自由的普遍尊重和遵守。此外，條約的契約關係意味著任何締約國都對其他締約國承擔條約義務，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。委員會還提請已經發表聲明的締約國注意實行該條所規定程序的潛在價值。然而，雖然已經根據第四十一條發表聲明的締約國可以透過正式的國家之間的機制向人權委員會提出申訴，但是這並不意味著，這種程序是締約國表示對其他締約國履行《公約》義務的興趣的唯一方法。與此相反，第四十一條規定的程序應被視為是增加了而不是減少了對其他締約國履行義務情況的興趣。因此，委員會向締約國建議這樣一種觀點：任何締約國侵犯《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》義務的行為並且籲請他們履行《公約》義務不應被視為一種不友好行動，還應該將其看成是一種合法的共同利益的反映。
3. 第二條界定了締約國根據《公約》承擔的法律義務的範圍。締約國承擔的一般義務是：尊重《公約》承認的權利並且確保在其領土內和受其管轄的一切個人享有這些權利(見以下第 9 段和第 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》的一般性義務和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、立法和司法)以及國家、區域或地方各級的公共機構或者政府機構均應承擔締約國的責任。通常在國際上(包括在

* 2004 年 3 月 29 日第 2187 次會議通過。

本委員會中)代表締約國的執法部門不一定指出政府的另一部門採取了違反《公約》規定的行動，這是為了免除締約國對於這種行動及其後果應當承擔的責任。這種認識直接反映在《維也納條約法公約》第二十七條所載的原則之中，根據這條原則，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，但是上述原則適用於防止締約國引用其憲法或者其他國內法的規定來為其未能履行或者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. 第二條第一項中有關尊重和確保《公約》規定權利的義務應立即適用於所有締約國。第二條第二項提供了促進和保護《公約》所具體規定權利的根本架構。委員會因此曾經在第 24 號一般性意見中指出，對於第二條的保留不符合《公約》之目標和宗旨。
6. 第二條第一項所規定的法律義務在性質上說既是被動的又是主動的。締約國不得侵犯《公約》所承認的權利，只有在符合《公約》有關條款的情況下才能對其中任何權利進行限制。在進行限制時，締約國必須說明其必要性，而且所採取的措施必須符合合法的目的，以便確保不斷和有效地保護《公約》權利。在任何情況下都不能以可能損害《公約》權利實質的方式實行限制。
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，不僅僅是政府官員和政府機關工作人員，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約束力，因此並不具有國際法直接的水平效果。不能將《公約》看作是國內刑法或者民法的替代品。然而，只有在締約國保護個人，而且既防止國家機關人員侵犯《公約》的權利，又防止私人或者實體採取行動妨礙享受根據《公約》應在私人或者實體之間實現的權利的情況下，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：由於締約國沒有能夠採取適當措施或者未盡職守來防止、懲罰、調查或者救濟私人或者實體這種行為所造成的傷害，結果就沒有能夠按照第二條的規定確保《公約》所承認的權利，最後引起締約國對這些權利的侵犯。委員會提請締約國注意根據第二條負擔的積極義務

與在違反第二條第三項的情況下提供有效救濟的必要性之間的關係。《公約》本身在其一些條款中設想了某些領域，在這些領域中締約國對於處理私人或者實體的活動承擔積極義務。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者實體不得在其控制的範圍內對他人施加酷刑或者殘忍的、不人道的或者侮辱之處遇或者懲罰。在諸如工作或者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. 《公約》所承認權利的受益者是個人。雖然由於第一條中的例外規定，《公約》沒有提到法人或者類似實體或者集體的權利，但是《公約》所確認的許多權利，例如：表明自己宗教或者信仰的自由(第十八條)、結社自由(第二十二條)以及處於少數地位人們的權利(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和審議由個人或者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有關法人和類似實體的作為或者不作為構成對其權利的侵犯。
10. 第二條第一項規定，締約國必須尊重和保證在其領土內和受其管轄的一切個人享有本《公約》所承認的權利。這就意味著締約國必須尊重和確保在其權利範圍內或者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土上的一些人的權利。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的公民，而且必須包括任何國籍或者無國籍的所有個人，例如：正好在締約國的領土上或者接受其管轄的尋求庇護者、難民、移徙工人以及其他的人。這項原則也適用於在境外採取行動的締約國武裝部隊的權力範圍內或者有效控制下的所有人，而不論這種權力或者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者強制實現和平行動而派出的。
11. 正如第 29 號一般性意見所指出，《公約》也適用於國際人道法規定適用的武裝衝突的情況。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對於《公約》權利的解釋，但是這兩種法律範圍是互補的，而不是互相衝突的。
12. 此外，由於第二條規定，締約國有義務尊重和確保在其領土上以及在其有效控制下的所有人享有《公約》所承認的權利，這就意味著如果有重大理由

相信，在實施驅逐的國家或者有關人士可能最終被驅往的國家之中確實存在《公約》第六條及第七條所設想的那種會造成不可彌補傷害的風險時，締約國有義務不採取引渡、驅逐出境或者其他手段將有關人士逐出其國境。應當使得有關的司法機構和行政機構明白，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其國內法或者慣例的保護，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者慣例，以便達到《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者慣例，因此並沒有規定將《公約》納入其國內法，從而在法院上直接運用。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者將《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》轉變為其國內法的一部分，以便按照第二條的規定全面實現《公約》所承認的權利。
14. 第二條第二項中有關採取步驟實現《公約》權利的規定是沒有限制的和立即生效的。締約國在政治、社會、文化或者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》的權利之外，締約國必須保證個人還能得到有效的救濟以維護這些權利。應該考量到某些類別的人們(特別包括兒童)的特殊脆弱性，從而適當修正這些救濟。委員會十分重視締約國設立適當的司法機制和行政機制，以便根據國內法來處理有關侵犯權利的指控。委員會注意到，司法部門可用許多不同的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》、實施類似的憲法或者其他法律規定，或者在實施國內法時對《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和公正的機構迅速、澈底和有效地調查關於侵犯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到這項目的作出貢獻。如果締約國不對侵犯權利行為的指控進行調查，可能會引起對於《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，締約國必須向其《公約》權利遭到侵犯的個人做出賠償。如果不對那些《公約》權利遭到侵犯的個人做出賠償，對於第二條第三項的效力有關鍵作用的有關提供有效救濟的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，賠償可以酌情涉及：賠償、回復原狀以及滿意性措施：公開道歉、公開紀念、不再犯的保障措施、對於有關的法律和慣例作出修訂以及將侵犯人權者繩之以法。
17. 一般來說，如果沒有規定締約國有義務根據第二條採取措施防止違反《公約》的行為再次發生，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者慣例進行修訂。
18. 如以上第 15 段所指調查顯示某些《公約》權利遭到侵犯，締約國必須確保將肇事者繩之以法。與沒有調查的情況一樣，如果不把肇事者繩之以法，就可能引起對於《公約》的再次違反。如果根據國內法或者國際法可將這些侵犯行為確認為罪行的話，例如：酷刑和類似的殘忍、不人道和侮辱之處遇(第七條)、即審即決和任意處決(第六條)以及強迫失蹤(第六條、第七條及第九條)，那麼就明顯存在這些義務。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，如果政府官員或者國家機關工作人員侵犯了本段所指的《公約》權利，有關的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))以及事先法律豁免和補償之中那樣，免除肇事者的個人責任。此外，不能因為那些可能被控應對這些行為負責的人具有官方地位，而免除他們的法律責任。同時還應該消除在確定法律責任方面的其他障礙，例如以服從上級或者法定時限過短為由進行辯解。締約國還應互相幫助，將那些被懷疑侵犯了《公約》權利並且根據國內法或者國際法應予懲處的人繩之以法。
19. 委員會還認為，有關獲得有效救濟的權利在某些情況下還可能要求締約國

提供和執行臨時措施，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了適當的救濟，侵犯《公約》權利的行為仍然發生。估計，這是因為有關救濟沒有真正發揮有效作用。因此，委員會要求締約國在其定期報告中提供有關影響目前救濟有效性因素的訊息。

第九十屆會議(2007 年)

第 32 號一般性意見：在法院和法庭前一律平等和獲得
公正審判的權利

一、前 言

1. 本一般性意見取代第 13 號一般性意見(第二十一屆會議)。
2. 在法院和法庭前一律平等和獲得公正審判的權利是人權保護的一項關鍵內容，是保障法治的一項程序手段。《公約》第十四條旨在確保司法制度的適當運作，並為此保障一系列具體權利。
3. 第十四條的性質複雜，混合了適用範圍各不相同的各種保障。第一項第一句規定在法院和法庭前一律平等的一般保障，不論在這些機構的訴訟性質如何。同項第二句規定在任何人受刑事控告或因其權利義務涉訟須予判定時，有權受獨立無私之法定管轄法庭公正公開審問。在這些審問中，只能根據第一項第三句所規定的具體情況，才可拒絕媒體和公眾出席旁聽。該條第二項至第五項列出了受刑事控告者可以利用的程序保障。第六項規定在刑事案件中出現誤審可獲得賠償的實質權利。第七項規定一罪不二審，從而對自由提供實質保障，即個人有權就經終局判決判定有罪或無罪開釋者，不得就同一罪名再予審判或科刑。《公約》締約國在其報告中，應明確區分公正審判權的各個不同方面。
4. 第十四條列出了締約國必須尊重的各種保障，不論他們的法律傳統和國內法如何。締約國應報告如何依據其各自的法律制度解釋這些保障，委員會則指出，委員會無法任由國內法確定《公約》保障的實質性內容。
5. 雖然對於第十四條的某些條文作出保留可以接受，但是，對公正審判權的一般保留不符合《公約》的目標和宗旨。¹

¹ 第 24 號一般性意見(1994)：關於批准或加入《公約》或其《任擇議定書》時提出的保留或者有關《公約》第四十一條下聲明的問題，第 8 段。

6. 《公約》第四條第二項雖未將第十四條列入不可減免權利的清單中，但締約國若在社會處於緊急狀態時決定減免第十四條所規定的正常程序，他應保證減免的程度以實際局勢的緊急程度所嚴格需要者為限。公正審判權不應適用使不可減免權的保護受到限制的減免措施。因此，舉例說，由於《公約》第六條整條不能被減免，在緊急狀態下，任何導致死刑的審判必須符合《公約》各條款，包括第十四條的所有規定。²同樣，第七條整條也不能被減免，不得援引違反這項規定取得的證詞、口供或原則上其他證據作為第十四條範圍內的訴訟的證據，在緊急狀態下亦同，³但透過違反第七條取得的證詞或口供可用作證明發生本條所禁止的酷刑或其他處遇的證據。⁴在任何時候，均應禁止偏離包括無罪推定的公正審判原則。⁵

二、在法院和法庭前一律平等

7. 第十四條第一項第一句一般地就保障在法院和法庭前一律平等的權利作出了規定。這項保障不僅對第十四條第一項第二句所指的法院和法庭適用，而且國內法一旦授予一個司法機構執行司法任務時均須加以尊重。⁶
8. 在法院和法庭前一律平等的權利一般地保障第十四條第一項第二句所述的原則之外，還保障平等機會和權利平等原則，並保證相關訴訟當事人不受任何歧視。
9. 第十四條還包括在受刑事控告和因其權利義務涉訟須予判定時出席法院的權利。在所有這些案件中，必須確實保證能夠利用司法機構，以確保所有個人在程序方面，不被剝奪要求伸張正義的權利。並不限於締約國國民才可享受訴諸法院和法庭及在他們之前一律平等的權利，所有個人不論其國籍如何或是無國籍，也不論其地位如何，不管是不是尋求庇護者、難民、移徙工人、無親屬伴隨兒童或其他人，只要是身在締約國境內或受其管轄均可享受這項權利。一個人如力圖訴諸合格法院或法庭卻屢遭挫折，這種

² 關於第四條的第 29 號一般性意見(2001)：緊急狀態期間的權利減免問題，第 15 段。

³ 同上，第 7 段和第 15 段。

⁴ 參閱《禁止酷刑和其他殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰公約》，第十五條。

⁵ 關於第四條的第 29 號一般性意見(2001)：緊急狀態期間的權利減免問題，第 11 段。

⁶ 第 1015/2001 號來文，Perterer 訴奧地利案，第 9.2 段(對公務員採取懲戒程序)；第 961/2000 號來文，Everett 訴西班牙案，第 6.4 段(引渡)。

情況在法律上或事實上均違反第十四條第一項第一句所提供的保障。⁷在訴諸法院和法庭方面，這項保障禁止非根據法律作出的在客觀和合理基礎上毫無理由的任何區分。如果某些人因其種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等而無法將他人提出訴訟，即違反了這項保障。⁸

10. 律師辯護的有無往往決定一個人是否能夠訴諸有關訴訟或有分量地參加訴訟。第十四條第三項第四款明文處理了在刑事訴訟中的律師辯護保障問題。鼓勵締約國在其他案件中，為沒有足夠能力支付律師辯護費者，提供免費的律師辯護。在某些案件中，他們甚至有義務這樣做。比方說，被判死刑者在刑事審判中尋求對不合法律規定之處進行憲法審查，卻沒有足夠能力支付進行這種救濟的律師辯護費用，國家就應根據第十四條第一項並根據《公約》第二條第三項規定的關於獲得有效救濟的權利，提供律師辯護。⁹
11. 同樣，要求訴訟當事人支付費用從而事實上阻礙他們訴諸法院，根據第十四條第一項，也會產生問題。¹⁰尤其是，向勝訴當事人支付訴訟費的法律規定，如不考量可能引起的問題或提供律師辯護，可能會對人們擬透過可利用的訴訟申張其《公約》權利產生遏止作用。¹¹
12. 第十四條第一項所規定的平等訴諸法院的權利僅涉及第一審程序，並未處理上訴權或其他救濟問題。¹²
13. 在法院和法庭前一律平等的權利還確保訴訟當事人的武器平等。這就意味著，除了根據法律作出的在客觀合理基礎上有理由的區分之外，所有各方都應享有同樣的程序性權利，但這種區分不得使被告處於不利地或對其造

⁷ 第 468/1991 號來文，OlóBahamonde 訴赤道幾內亞案，第 9.4 段。

⁸ 第 202/1986 號來文，AtodelAvellanal 訴秘魯案，第 10.2 段(規定關於夫妻財產的訴訟僅能由丈夫提出，因而已婚婦女無法向法院提出訴訟)。另見關於不歧視的第 18 號一般性意見(1989 年)，第 7 段。

⁹ 第 377/1989 號來文，Currie 訴牙買加案，第 13.4 段；第 704/1996 號來文，Shaw 訴牙買加案，第 7.6 段；第 707/1996 號來文，Taylor 訴牙買加案，第 8.2 段；第 752/1997 號來文，Henry 訴特立尼達和多巴哥案，第 7.6 段；第 845/1998 號來文，Kennedy 訴特立尼達和多巴哥案，第 7.10 段。

¹⁰ 第 646/1995 號來文，Lindon 訴澳大利亞案，第 6.4 段。

¹¹ 第 779/1997 號來文，Äärelä 和 Näkkäläjärvi 訴芬蘭案第 7.2.段。

¹² 第 450/1991 號來文，I.P.訴芬蘭案，第 6.2 段。

成不公¹³。比方說，如果只允許檢察官就某項判決提出上訴，而被告卻無法提出上訴，權利平等就不存在。¹⁴兩造平等原則還適用於民事訴訟，並，尤其是，要求兩造均有機會對由對方提出的所有論點和證據提出反駁。¹⁵在特殊情況下，還可能要求提供免費的口譯協助，否則的話貧困的一方無法平等地參加訴訟或使其證人得到詰問。

14. 在法院和法庭前一律平等還要求同一案件由同樣的訴訟程序審理。例如，一旦制定特殊的刑事訴訟程序或特別設立法院或法庭，以審判某類案件，¹⁶則必須提出客觀和合理的理由，證明有理由這樣做。

三、受獨立無私之法定管轄法庭公正公開審問

15. 第十四條第一項第二句，保障任何人受刑事控告或因其權利義務涉訟須予判定時，應有權受獨立無私之法定管轄法庭公正公開審問。刑事追訴原則上涉及根據國內法可處罰的行為。這一概念也可擴大包含犯罪性質可受制裁的行為，不論國內法如何界定，這種行為因其意圖、性質和嚴重性而被視為是刑事行為。¹⁷
16. 確定在「訴訟案件」(decaractèrecivil/decaráctercivil)中的權利和義務的概念比較複雜。《公約》的不同語文本對這一概念的表達方式不盡相同，但根據《公約》第五十三條，它們應是同一作準的，而且籌備工作未能解決各種文本不一致的問題。委員會指出，「訴訟案件」概念或其他文本的相同用語概念是以所涉權利的性質為依據的，而不是以一方當事人的地位為依據，或國內法律制度為確定某些權利而設立的法院為依據。¹⁸這一概念包括：(a)旨在確定涉及契約、財產和私法領域中侵權行為的權利和義務的司法程序，及(b)在行政法領域的相同概念，如以非紀律的原因將公務員解

¹³ 第 1347/2005 號來文，Dudko 訴澳大利亞案，第 7.4 段。

¹⁴ 第 1086/2002 號來文，Weiss 訴奧地利案，第 9.6 段。違反兩造平等原則的例子，見第 223/1987 號來文，Robinson 訴牙買加案，第 10.4 段(審訊延期)。

¹⁵ 第 846/1999 號來文，Jansen-Gielen 訴荷蘭案，第 8.2 段和第 779/1997 號來文，Äärelä 和 Näkkäläjärvi 訴芬蘭案，第 7.4 段。

¹⁶ 例如，如果某類罪犯或罪行不由陪審團審判(見結論性意見，大不列顛及北愛爾蘭聯合王國，CCPR/CO/73/UK(2001)，第 18 段。

¹⁷ 第 1015/2001 號來文，Perterer 訴奧地利案，第 9.2 段。

¹⁸ 第 112/1981 號來文，Y.L. 訴加拿大案，第 9.1 和 9.2 段。

職，¹⁹或確定社會保障福利金²⁰或士兵的撫卹金²¹，或關於使用國有土地的程序²²，或取得私有財產的問題。此外，它還(c)包括必須根據所涉權利視各個案件的情況進行評估的程序。

17. 另一方面，第十四條第一項第二句所規定的訴諸法院或法庭的權利，在國內法未授予相關人員任何權利的情況下，並不適用。為此，委員會認為下列案不適用本規定：在公務制度中國內法未給予任何陞遷的權利，²³被任命為法官²⁴或由行政機構對死刑給予減刑。²⁵此外，在下列情況下，並不構成對「訴訟案件」的權利和義務的確定：所涉個人如受到高度的行政管制，因而被採取措施，這種措施並不相當於諸如對公務員²⁶、武裝部隊成員或受刑人進行刑事制裁的紀律措施。這項保障也不適用於引渡、驅逐和驅逐出境程序。²⁷雖然第十四條第一項第一句未規定在這些案件和類似案件中訴諸法院和法庭的權利，但仍可適用其他程序保障。²⁸
18. 第十四條第一項關於「法庭」的概念指依法設立的機構，不論其名稱如何，但須獨立於政府的行政和立法機構或在司法性質的訴訟中裁定具體案件的法律事項時，享有司法獨立性。第十四條第一項第二句保障所有人在被指控刑事犯罪時，可以由上述法院審判。這項權利不能受到限制，由法院之外的機構判處的刑事罪行均違反本條規定。同樣，在確定一件案件的權利和義務時，確定工作至少在訴訟的某一階段應由該句涵義內的法庭作出。締約國如未能設立一個合格的法庭來確定這種權利和義務，或未能促使就具體案件訴諸這種法庭，而且如果這種限制並非以國內法為依據，不是為了達到合理目的、如司法適當運作所必須的，或以國際法規定管轄的例外情形，如以豁免為依據，或如果個人訴諸法院所受限制損及了這項權利的

¹⁹ 第 441/1990 號來文，Casanovas 訴法國案，第 5.2 段。

²⁰ 第 454/1991 號來文，GarciaPons 訴西班牙案，第 9.3 段。

²¹ 第 112/1981 號來文，Y.L. 訴加拿大案，第 9.3 段。

²² 第 779/1997 號來文，Ä ärelä 和 Näkkäläjätvi 訴芬蘭案，第 7.2 至第 7.4 段。

²³ 第 837/1998 號來文，Kolanowski 訴波蘭案第 6.4 段。

²⁴ 第 972/2001 號來文，Kazantzis 訴塞浦路斯案第 6.5 段；第 943/2000 號來文，Jacobs 訴比利時案，第 8.7 段和第 1396/2005 號來文，RiveraFernández 訴西班牙案第 6.3 段。

²⁵ 第 845/1998 號來文，Kennedy 訴特立尼達和多巴哥案，第 7.4 段。

²⁶ 第 1015/2001 號來文，Perterer 訴奧地利案，第 9.2 段(紀律措施；免職)。

²⁷ 第 1341/2005 號來文，Zundel 訴加拿大案，第 6.8 段，第 1359/2005 號來文，Esposito 訴西班牙案，第 7.6 段。

²⁸ 見以下第 62 段。

主旨，這就違反第十四條。

19. 第十四條第一項關於獨立無私之法定管轄法庭的規定是一項絕對的權利，不得有任何例外。²⁹獨立性的要求尤其是指程序和選任法官的條件，以及任用直至法定退休年齡或在有規定的情況下任期屆滿的保障，陞遷、調職、停職和中止職務的條件，以及不受行政部門和立法機構的政治干預。各國應採取具體措施，保證司法機構的獨立性，制定或透過法律，規定司法人員的任命、薪酬、任期、陞遷、停職和中止職務和對他們採取紀律制裁的明確程序和客觀的標準，保護他們在裁決中不受政治干擾。³⁰司法機構和行政機構的職能和權限如混淆不清或行政機構能控制或指揮司法機構，這種情況是不符合獨立法院的概念的。³¹有必要保護法官不受利益衝突和恐嚇之影響。為了保障他們的獨立性，法官的地位，包括其任期、獨立性、安全、適足薪酬、任職條件、撫卹金和退休年齡均應根據法律適當作出規定。
20. 法官的免職只能根據由《憲法》或法律規定的能夠保障客觀和無私的公正程序，斷定是否有嚴重失職或不勝任的情況，才能免去法官的職務。由行政部門免去法官的職務，例如在任期屆滿之前免去其職務，而不提出具體理由，又未向其提供有效抗辯免職的司法保護，這種情況違反司法機構獨立性原則。³²比方說，行政機構未透過法律規定的程序即以貪污為由免去職務，亦違反法官獨立性原則。³³
21. 無私的規定涉及兩方面。第一，法官作判決時不得受其個人傾向或偏見之影響，不可對其審判的案件存有成見，也不得為當事一方的利益而損及另一當事方。³⁴第二，法院由合情理的人來看也必須是無私的。例如，根據國內法規，本應被取消資格的法官若參加審理，而使審判深受影響，通常不能被視為無私的審判。³⁵
22. 第十四條的規定適用於該條規定範圍內的所有法院和法庭，不論他們是普

²⁹ 第 263/1987 號來文，GonzalezdelRio 訴秘魯案，第 5.2 段。

³⁰ 結論性意見，斯洛伐克，CCPR/C/79/Add.79(1997)，第 18 段。

³¹ 第 468/1991 號來文，OlóBahamonde 訴赤道幾內亞案，第 9.4 段。

³² 第 814/1998 號來文，Pastyjgiv 訴白俄羅斯案，第 7.3 段。

³³ 第 933/2000 號來文，MundyBusyo 等人訴剛果民主共和國案，第 5.2 段。

³⁴ 第 387/1989 號來文，Karttunen 訴芬蘭案，第 7.2 段。

³⁵ 同上。

通法院和法庭，或是特別法院和法庭。委員會指出，許多國家設有審判平民的軍事法院或特別法院。《公約》裡不禁止由軍事法院或特別法院審判平民，但要求這種審判完全符合第十四條的規定，同時其保障不得因這類法院具有軍事或特別性質而遭到限制或變更。委員會還指出，從公正、無私和獨立司法的角度來看，由軍事法院或特別法院審判平民，可能產生嚴重的問題。因此，有必要採取一切必要措施，確保這種審判在按第十四條規定真正獲得充分保障的條件下進行。由軍事法院或特別法院審判平民，只能在例外情況下進行，³⁶即只限於締約國能證明，採用這種審判是必要的，並能提出客觀和充分理由證明是合理的，並表明就案件個人和罪行性質而言，普通的民事法院無法進行審判。³⁷

23. 有些國家在反恐活動的範圍內，採用「匿名法官」特別法院，這種法院由不具名的法官組成的特別法院。這種法院的匿名法官的身分和地位即使能由獨立機構加以核實，往往因被告無法知道法官的身分和地位而漏洞百出，而且也因為下列情況而有偏差：公眾，甚或被告或其代表³⁸無法出庭；³⁹聘請自己選擇的辯護人權利受到限制；⁴⁰嚴格限制或剝奪與其辯護人接觸的權利，尤其是在單獨監禁的情況下；⁴¹辯護人遭到威脅；⁴²準備案件的時間不夠；⁴³或嚴格限制或剝奪傳喚和對質證人的權利，包括禁止詰問某類證人，如負責逮捕的警察和詰問被告。⁴⁴法院不論是或不是由匿名法官組成，在上述情況下，都無法滿足公正審判的基本標準，尤其是關於法院必須是獨立和無私的規定。⁴⁵

³⁶ 另見 1949 年 8 月 12 日，《關於戰時保護平民之日內瓦公約》第六十四條，及關於《公約》締約國的一般法律義務的性質的第 31 號一般性意見(2004)，第 11 段。（整頁註腳沒有對齊）

³⁷ 見第 1172/2003 號來文，Madami 訴阿爾及利亞案，第 8.7 段。

³⁸ 第 1298/2004 號來文，BecerraBarney 訴哥倫比亞案，第 7.2 段。

³⁹ 第 577/1994 號來文，PolayCampos 訴秘魯案，第 8.8 段，第 678/1996 號來文，GutierrezVivanco 訴秘魯案，第 7.1 段，第 1126/2002 號來文，CarranzaAlegre 訴秘魯案，第 7.1 段。

⁴⁰ 第 678/1996 號來文，GutierrezVivanco 訴秘魯案，第 7.1 段。

⁴¹ 第 577./1994 號來文，PolayCampos 訴秘魯案，第 8.8 段；第 1126/2002 號來文，CarranzaAlegre 訴秘魯案，第 7.5 段。

⁴² 第 1058/2002 號來文，VargasMas 訴秘魯案，第 6.4 段。

⁴³ 第 1125/2002 號來文，QuispeRoque 訴秘魯案，第 7.3 段。

⁴⁴ 第 678/1996 號來文，GutierrezVivanco 訴秘魯案.第 7.1 段；第 1126/2002 號來文，CarranzaAlegre 訴秘魯案，第 7.5 段；第 1123/2002 號來文， QuispeRoque 訴秘魯案，第 7.3 段，第 1058/2002 號來文，VargasMas 訴秘魯案，第 6.4 段。

⁴⁵ 第 577/1994 號來文，PolayCampos 訴秘魯案，第 8.8 段；第 678/1996 號來文，GutiérrezVivanco

24. 在國家的法律制度承認依習慣法設立的法院或宗教法院，由其執行或委託他們履行司法工作的情況下，第十四條亦息息相關，必須確保只有在符合下列條件的情況下，國家才能承認這類法院做出的判決具有拘束力：這類法院審判較小的民事案件和刑事案件；訴訟能滿足公正審判和《公約》其他有關保障的要求，其判決應由國家法院按照《公約》規定的保障加以認可。而且有關方可透過符合《公約》第十四條規定的程序就其提出反駁。儘管如此，這些原則乃是各國保護受依習慣法設立的法院和宗教法院影響的人依《公約》享有權利的義務。
25. 公正審判的概念包括得到公正和公開審問的保障。訴訟公正意味著不受任何一方以任何動機的直接或間接影響，壓力或恐嚇或侵擾。比方說，在刑事訴訟中，法院若容忍被告面對公眾在法庭中表示的敵對情緒或對其中一方表示支持，從而損及辯護權⁴⁶或具有同樣後果的以其他方式表示的敵對情緒，則這種審判就不是公正的。法院容忍陪審團表示出的種族主義態度，⁴⁷或基於種族偏見選出的陪審團都是損及訴訟程序的公正性的例子。
26. 第十四條僅保障程序的公平和公正，不能被解釋為可確保有管轄權之法院不犯錯誤。⁴⁸一般應該由《公約》締約國法院在某一案件中審核事實和證據或審核國內法的適用，除非可以確定，這種評價或適用具有明顯的任意性質，或相當於明顯犯錯或拒絕正義，或法院違反其獨立性和公正義務。⁴⁹在由陪審團審判的情況下，法官對陪審團作出具體指示也適用同樣的標準。⁵⁰
27. 審問公正的另一個重要方面是審判能否迅速進行。第十四條第三項第三款雖然明確就刑事訴訟無故拖延問題作出了規定，但民事訴訟也不能以案件複雜或當事方的行為為理由加以拖延，這種拖延違反本條第一項所規定的

訴秘魯案，第 7.1 段。

⁴⁶ 第 770/1997 號來文，Gridin 訴俄羅斯聯邦案，第 8.2 段。

⁴⁷ 見消除種族歧視委員會，第 3/1991 號來文，Narainen 訴挪威案，第 9.3 段。

⁴⁸ 第 273/1988 號來文，B.d.B. 訴荷蘭案，第 6.3 段；第 1097/2002 號來文，Martínez Mercader 等人訴西班牙案，第 6.3 段。

⁴⁹ 第 1188/2003 號來文，Riedl-Riedenstein 等人訴德國案，第 7.3 段；第 886/1999 號來文，《Bondarenko 訴白俄羅斯案》，第 9.3 段；第 1138/2002 號來文，Arenz 等人訴德國案，關於可否受理的決定，第 8.6 段。

⁵⁰ 第 253/1987 號來文，Kelly 訴牙買加案，第 5.13 段；第 349/1989 號來文，Wright 訴牙買加案，第 8.3 段。

公正審判原則。⁵¹如果這種拖延是由於缺少資源和長期經費不足所造成的，應盡可能補充司法工作的預算資源。⁵²

28. 所有刑事案件或涉及訴訟案件的審判均應以言詞方式公開進行。審問公開可以確保訴訟的透明度，從而是個人和整個社會利益的重要保障。法院應將言詞審判時間和地點的資料傳遞給社會大眾，並在合理限制範圍內，為有興趣的公眾出庭提供充分的方便，除此之外，應考量到公眾對案件的潛在興趣和言詞審判的時間。⁵³公開審判的規定並不一定適用於所有上訴訴訟，這種訴訟也可以根據書面陳述進行，⁵⁴也不適用於公訴人和其他政府機關作出的預審決定。⁵⁵
29. 第十四條第一項確認法院有權以民主社會中的道德、公共秩序或國家安全為理由，或當訴訟當事人的私生活的利益有此必要時，或在特殊情況下法院認為公開審判會損害司法利益因而嚴格需要的限度下，拒絕所有或部分社會大眾列席旁聽。除了這種例外情況，審判應開放給一般民眾包括新聞界參加，不應只限於某幾種人。即便拒絕民眾列席旁聽做出的判決，包括主要調查的結果、證據和法律推論，除非青少年的利益另有要求或者訴訟涉及婚姻爭端或兒童監護權，應予公開。

四、無罪推定

30. 根據第十四條第二項，凡受刑事控告之人，未經依法確定有罪之前，應假定其無罪。無罪推定是保護人權的基本要素，要求檢方提供控訴的證據，保證在排除所有合理懷疑確定有罪之前，應被視為無罪，確保對被告適用無罪推定原則，並要求根據此原則對待受刑事罪行指控者。所有政府機關均有責任不對審判結果作出預斷，如不得發表公開聲明指稱被告有罪。⁵⁶被告通常不得在審判中戴上手銬或被關在籠中，或將其指成危險罪犯的方式

⁵¹ 第 203/1986 號來文，MúnozHermoza 訴秘魯案，第 11.3 段；第 514/1992 號來文，Fei 訴哥倫比亞案，第 8.4 段。

⁵² 例如，見結論性意見，剛果民主共和國，CCPR/C/COD/CO/3(2006)，第 21 段，中非共和國，CCPR/C/CAF/CO/2(2006)，第 16 段。

⁵³ 第 215/1986 號來文，VanMeurs 訴荷蘭案，第 6.2 段。

⁵⁴ 第 301/1988 號來文，R.M. 訴芬蘭案，第 6.4 段。

⁵⁵ 第 819/1998 號來文，Kavanagh 訴愛爾蘭案，第 10.4 段。

⁵⁶ 第 770/1997 號來文，Gridin 訴俄羅斯聯邦案，第 3.5 和第 8.3 段。

出庭。媒體應避免做出會損及無罪推定原則的報導。此外，審前羈押時間的長短並不能說明罪行情況和嚴重程度指標。⁵⁷拒絕保釋⁵⁸或在民事訴訟中的賠償責任判決⁵⁹並不會損及無罪推定。

五、刑事被告的權利

31. 第十四條第三項第一款規定的所有刑事被告有權迅即以其通曉之語言，詳細報告被控罪名及案由。這是第十四條中第一項刑事訴訟的最低限度保障。這一保障適用於所有刑事案件，包括未被拘禁者，但是不適用於提出指控前的刑事調查。⁶⁰通知逮捕理由是由《公約》第九條第二項另外作出保障的。⁶¹「迅速」了解被指控的權利要求在有關個人根據國內法受到正式刑事追訴時或被這樣公開指控時立即得到訊息⁶²。可以用口頭 - 如果後來經書面確認 - 或者書面通知指控來滿足第三項第一款的具體要求，但訊息必須說明指控所依據的法律及聲稱的一般事實。在缺席審判的情況下，第十四條第三項第一款規定：儘管被告缺席，但必須採取一切適當步驟通知被告有關指控和審判。⁶³
32. 第十四條第三項第二款規定被告必須有充分時間和便利準備他的答辯，並與他自己選任的辯護人聯絡。該條是公正審判和適用「權利平等」原則的一個重要基本保障。⁶⁴在被告是原住民的情況下，只有在審前和審判期間免費提供通譯，才可能確保與辯護人的聯絡。⁶⁵什麼構成「充分時間」取決於每

⁵⁷ 關於《公約》第十四條第二項及第九條(審前羈押)之間的關係，例如，見義大利結論性意見，CCPR/C/ITA/CO/5(2006)，第 14 段，和阿根廷結論性意見，CCPR/CO/70/ARG(2000)，第 10 段。

⁵⁸ 第 788/1997 號來文，Cagas、Butin 和 Astillero 訴菲律賓案，第 7.3 段。

⁵⁹ 第 207/1986 號來文，Morael 訴法國案，第 9.5 段；第 408/1990 號來文，W.J.H. 訴荷蘭案，第 6.2 段；第 432/1990 號來文，W.B.E. 訴荷蘭案，第 6.6 段。

⁶⁰ 第 1056/2002 號來文，Khachatrian 訴亞美尼亞案，第 6.4 段。

⁶¹ 第 253/1987 號來文，Kelly 訴牙買加案，第 5.8 段。

⁶² 第 1128/2002 號來文，MárquesdeMorais 訴安哥拉案，第 5.4 段和第 253/1987 號來文，Kelly 訴牙買加案，第 5.8 段。

⁶³ 第 16/1977 號來文，Mbenge 訴薩伊案，第 14.1 段。

⁶⁴ 第 282/1988 號來文，Smith 訴牙買加案，第 10.4 段；第 226/1987 號來文和第 256/1987 號來文。Sawyers、Mclean 和 Mclean 訴牙買加案，第 13.6 段。

⁶⁵ 見第 451/1991 號來文，Harward 訴挪威案，第 9.5 段。

起案件的情況。如果辯護人合理地認為準備答辯的時間不足，他們有責任請求休庭。⁶⁶除非法官發現或應發現辯護人的行為違反司法利益，否則締約國不必為該辯護人的行為負責。⁶⁷如休庭的請求合理，則有義務批准，特別是在被告受到嚴重的刑事追訴，並且需要更多時間準備答辯的情況下。⁶⁸

33. 「足夠的便利」必須包括能夠閱覽文件和其他證據；這必須涵蓋檢方計劃在法庭上針對被告提出的全部資料或者可免於刑責的資料。⁶⁹開脫罪責的資料應當不僅包括證明無罪的資料而且包括其他可能有助於答辯的證據(比如，證明自白非出於自願)。在指稱證據是在違反《公約》第七條獲得的情況下，必須提供關於這類證據獲得情況的資料，以評估這一指稱。如果被告不懂訴訟所用語言，但由熟悉該語言的辯護人代理，則向辯護人提供案件中的有關文件可能便已足夠。⁷⁰
34. 與辯護人的聯絡權要求及時批准被告與辯護人聯繫。辯護人應當能夠私下會見委託人，在充分尊重通信保密的條件下與被告聯絡。⁷¹另外，辯護人應當能夠向刑事被告提供諮詢意見，根據公認的職業道德標準代表被告，而不受任何方面的限制、影響、壓力，或不當的干涉。
35. 第十四條第三項第三款規定被告受審時間不被無故拖延的權利。這不僅旨在避免使被告過久處於命運不定的狀態，並且 - 如果在審判期間被羈押 - 旨在確保這類剝奪自由不超過具體案件情況的需要，而且符合司法的利益。必須根據每一案件的具體情況評估什麼才是合理；⁷²主要兼顧到案件的

⁶⁶ 第 1128/2002 號來文，Morais 訴安哥拉案，第 5.6 段。同樣，第 349/1989 號來文，Wright 訴牙買加案，第 8.4 段；第 272/1988 號來文，Thomas 訴牙買加案，第 11.4 段；第 230/87 號來文，Henry 訴牙買加，第 8.2 段；第 226/1987 和 256/1987 號來文，Sawyers、Mclean 和 Mclean 訴牙買加案，第 13.6 段。

⁶⁷ 第 1128/2002 號來文，MárquesdeMorais 訴安哥拉案，第 5.4 段。

⁶⁸ 第 913/2000 號來文，Chan 訴圭亞那案，第 6.3 段；第 594/1992 號來文，Phillip 訴特立尼達和多巴哥案，第 7.2 段。

⁶⁹ 見加拿大結論性意見，CCPR/C/CAN/CO/5(2005)，第 13 段。

⁷⁰ 第 451/1991 號來文，Harward 訴挪威案，第 9.5 段。

⁷¹ 第 1117/2002 號來文，Khomidova 訴塔吉克斯坦案，第 6.4 段；第 907/2000 號來文，Siragev 訴烏茲別克斯坦案，第 6.3 段；第 770/1997 號來文，Gridin 訴俄羅斯聯邦案，第 8.5 段。

⁷² 參見，例如第 818/1998 號來文，Sextus 訴特立尼達和多巴哥案，第 7.2 段關於被告受到死刑罪行指控與無具體情況合理說明延誤而開始審判之間的 22 個月。在第 537/1993 號來文，Kelly 訴牙買加案，第 5.11 段中，指控和開始審判之間延誤 18 個月未違反第十四條第三項第三款。也參見第 676/1996 號來文，Yasseen 和 Thomas 訴圭亞那案，第 7.11 段(上訴庭判決與

複雜性、被告行為以及行政和司法機關處理案件的方式。在法院不允許保釋被告的情況下，必須儘可能快地審判他們。⁷³這一保障不僅涉及正式提出指控與應開庭審判之間的時間，而且還涉及直至上訴作出最後判決的時間。⁷⁴所有階段，無論是第一審或上訴，都不得「不當拖延」。

36. 第十四條第三項第四款含有三個不同保障。第一，要求被告有權到庭受審。在某些情況下，為適當進行司法有時允許缺席審判；比如，儘管及時事先將審判通知被告，但被告拒絕行使到庭權利。因此，只有採取必要措施及時傳喚被告並事先通知其審判的日期和地點，請其到庭，這類審判才符合第十四條第三項第四款。⁷⁵
37. 第二，如第十四條第三項第四款規定，所有遭刑事追訴的被告有權親自替自己辯護或透過自己選擇的律師援助辯護，並有權被通知他享有這項權利。這一權利涉及到互不排斥的兩類辯護。有辯護人協助者有權在職業責任限度內對其辯護人作關於受理案件的指示，代表自己作證。同時，《公約》所有正式語言的措詞都很明確，規定由本人「或」由自己所選擇的律師援助進行辯護，因此被告有可能拒絕任何辯護人的協助。然而，這一無辯護人的自我辯護權不是絕對的。在具體審判中，出於司法考量可能會違背被告的意願而要求指定辯護人，特別是當其嚴重和不斷干擾進行適當審判或面臨嚴重指控，卻無法親自為自己答辯時、或必須保護易受傷害的證人在受被告詰問時不受威脅和恫嚇。然而，對被告親自為自己答辯願望的任何限制，必須有客觀和足以重大的目的，不得超越維護司法利益所必要的程度。因此，國內法應當避免絕對地禁止個人在刑事訴訟中無辯護人協助，親自為自己答辯的權利。⁷⁶
38. 第三，第十四條第三項第四款保障被告於法院認為審判有必要時為其指定辯護人答辯的權利，如被告無資力酬償，得免付之。在決定是否「有必要」

開始重審之間延誤兩年)和第 938/2000 號來文，Siewpersaud、Sukhram 和 Persaud 訴特立尼達和多巴哥案，第 6.2 段(締約國未說明延誤的理由，而整個刑事審判過程幾乎長達 5 年)。

⁷³ 第 818/1998 號來文，Sextus 訴特立尼達和多巴哥案，第 7.2 段。

⁷⁴ 第 1089/2002 號來文，Rouse 訴菲律賓案，第 7.4 段；第 1085/2002 號來文，Taright、Touadi、Remli 和 Yousfi 訴阿爾及利亞案，第 8.5 段。

⁷⁵ 第 16/1977 號來文，Mbenge 訴 Zaire 案，第 14.1 段；第 699/1996 號來文，Maleki 訴義大利案，第 9.3 段。

⁷⁶ 第 1123/2002 號來文，Correia de Matos 訴葡萄牙案，第 7.4 和 7.5 段。

應指定辯護人時，罪行的嚴重程度很重要。⁷⁷這與在上訴階段具有勝訴的某些客觀機會一樣。⁷⁸在涉及死刑的案件中，被告必定都須在訴訟所有階段得到辯護人的有效協助。⁷⁹政府機關根據這一規定提供的辯護人必須能夠有效地代理被告。與個人所僱辯護人的案件不同，⁸⁰行為公然不當和能力不足，例如在死刑案中不經商量即撤回上訴⁸¹或在這類案件中證人作證時缺席，⁸²都可能引發有關締約國對違反第十四條第三項第四款的責任，但前提是法官認為辯護人的行為不符合司法利益。⁸³如果法院和其他有關機關妨礙指定的辯護人有效地行使職責，也違反該條。⁸⁴

39. 第十四條第三項第五款保障被告得親自或間接詰問他造證人，並得聲請法院傳喚其證人在與他造證人同等條件下出庭作證。對於確保被告及其辯護人進行有效答辯，並因此保障被告擁有同樣法律權力促使證人出庭和像檢方一樣詰問任何證人，作為權利平等原則適用的這一保障很重要。然而，這並不提供一個無限地讓被告或其辯護人所請求之任何證人出庭的權利，而僅是有權讓那些與答辯有關的證人出庭，並有適當機會在審判的某個階段訊問和反駁證人。在這些限度內，並受關於違反第七條所獲之陳述、認罪和其他證據的使用的限制，⁸⁵首先由締約國國內立法機構決定證據可否接受和法院如何評估。
40. 第十四條第三項第六款規定，如不通曉或不能使用法院所用之語言，應免費為備通譯協助之。這反映了刑事訴訟中公平和權利平等原則的另一方面。⁸⁶這一權利在口頭審理的所有階段均可享有；不僅適用於本國國民，也

⁷⁷ 第 646/1995 號來文，Lindon 訴澳大利亞案，第 6.5 段。

⁷⁸ 第 341/1988 號來文，Z.P. 訴加拿大案，第 5.4 段。

⁷⁹ 第 985/2001 號來文，Aliboeva 訴塔吉克斯坦案，第 6.4 段；第 964/2001 號來文，Saidova 訴塔吉克斯坦案，第 6.8 段；第 781/1997 號來文，Aliev 訴烏克蘭案，第 7.3 段；第 554/1993 號來文，LaVende 訴特立尼達和多巴哥案，第 58 段。

⁸⁰ 第 383/1989 號來文，H.C. 訴牙買加案，第 6.3 段。

⁸¹ 第 253/1987 號來文，Kelly 訴牙買加案，第 9.5 段。

⁸² 第 838/1998 號來文，Hendricks 訴圭亞那案，第 6.4 段，關於初審證人作證其間而提交人律師缺席的案件，參見第 775/1997 號來文，Brown 訴牙買加案，第 6.6 段。

⁸³ 第 705/1996 號來文，Taylor 訴牙買加案，第 6.2 段；第 913/2000 號來文，Chan 訴圭亞那案，第 6.2 段；第 980/2001 號來文，Hussain 訴毛里求斯案，第 6.3 段。

⁸⁴ 第 917/1996 號來文，Arutyunyan 訴烏茲別克斯坦案，第 6.3 段。

⁸⁵ 見以上第 6 段。

⁸⁶ 第 219/1986 號來文，Guesdon 訴法國案，第 10.2 段。

適用於外國人。然而，原則上，如果被告的母語不同於法院的正式語言，但其掌握的正式語言的程度足以有效為自己答辯，則無權免費獲得任何通譯的協助。⁸⁷

41. 最後，第十四條第三項第七款保障有權不被強迫自供或認罪。必須從沒有來自刑事偵查機關為獲得認罪而對被告做任何直接或間接的身體上壓迫或不當精神壓力的角度來理解這項保障。當然，以違反《公約》第七條的方式對待被告以獲取自白，是不可接受的。⁸⁸國內法必須確保不得援引違反《公約》第七條取得的證詞或口供作為證據，但這類資料可用作證明已經發生了該條所禁止的酷刑或其他處遇的證據⁸⁹。在這種情況下，應由國家證明被告的陳述是出於自願。⁹⁰

六、青少年

42. 第十四條第四項規定，少年之審判，應顧念被告年齡及宜使其重適社會生活，而酌定程序。少年應當至少享有《公約》第十四條給成年人提供的同樣保障和保護。另外，少年需要特別的保護。在刑事訴訟中，他們尤其應當直接得到所受指控的通知，並且在當情況下透過其父母或法律監護人在準備和提出答辯時得到適當協助；在有辯護人、其他適當協助以及父母或法律監護人出庭的情況下，特別是考量到其年齡和處境，應當儘快在公正審理中得到審判，除非這被視為不符合兒童的最佳利益。應當儘可能避免在審前和審判期間進行拘留。⁹¹
43. 各國應當採取措施，建立適當的少年刑事司法制度，以確保少年得到與其

⁸⁷ 同上。

⁸⁸ 第 1208/2003 號來文，《Kurbonov 訴塔吉克斯坦案》，第 6.2-6.4 段；第 1044/2002 號來文，Shukurova 訴塔吉克斯坦案，第 8.2-8.3；第 1033/2001 號來文，Singarasa 訴斯里蘭卡案，第 7.4 段；第 912/2000 號來文，Deolall 訴圭亞那案，第 5.1 段；第 253/1987 號來文，Kelly 訴牙買加案，第 5.5 段。

⁸⁹ 《禁止酷刑和其他殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰公約》第十五條；關於使用違反《公約》第七條所獲得的其他證據，見以上第 6 段。（編輯者註：註 89 為一般性意見英文版有，但簡體中文版所遺漏。）

⁹⁰ 第 1033/2001 號來文，Singarasa 訴斯里蘭卡案，第 7.4 段；第 253/1987 號來文，Kelly 訴牙買加案，第 7.4 段。

⁹¹ 見關於第二十四條(兒童權利)的第 17 號一般性意見(1989)，第 4 段。

年紀相當的處遇。重要的是規定一個最低年齡；該年齡以下的兒童和少年不應當受刑事審判；該年齡應考量到其身心發育尚不成熟。

44. 在適當情況下，特別是在有利於觸犯刑法禁止行為的少年重新做人的情況下，應當考量採取刑事訴訟以外的措施，比如犯罪者和受害人之間的調解、與犯罪者家庭會談、諮詢或社區服務、或教育方案，條件是這些措施符合本《公約》和其他有關國際人權標準的規定。

七、上級法院的覆判

45. 《公約》第十四條第五項規定，凡被判定有罪者，有權聲請上級法院依法覆判其有罪判決及所科刑罰。如各種不同語言的用詞表述 (*crime*、*infractio*、*delito*) 顯示，該保障不僅限於情節最重大之罪。既然這是《公約》承認的權利，並非僅由國內法規定，因此本條中的「依法」一詞並非旨在將覆判的根本權利交由締約國任意決定。依法的措詞實際上涉及到確定上級法院的覆判方式，⁹²以及哪一法院根據《公約》有責任進行覆判。第十四條第五項不要求各締約國規定多級上訴。⁹³然而該項提到國內法；這應解釋為：如果國內法提供了更多級的上訴，為有罪判決者必須能夠有效向每層級提出上訴。⁹⁴
46. 第十四條第五項並不適用於法律訴訟中確定權利和義務的程序⁹⁵或刑法上訴審理之外的任何其他程序，比如關於憲法權利的申訴。⁹⁶
47. 違反第十四條第五項的情況不僅包括第一審法院判決如果是終審的，而且還包括在下級法院宣布無罪後上級法院不能根據國內法覆判上訴法院⁹⁷或終審法院的為有罪判決。⁹⁸當一國的最高法院既是第一審又是唯一審判法院時，並不因為有關締約國最高法院進行審判這一事實而可以抵銷獲得上級

⁹² 第 1095/2002 號來文，GomarizValera 訴西班牙案，第 7.1 段；第 64/1979 號來文，SalgardeMontejo 訴哥倫比亞案，第 10.4 段。

⁹³ 第 1089/2002 號來文，Rouse 訴菲律賓案，第 7.6 段。

⁹⁴ 第 230/1987 號來文，Henry 訴牙買加案，第 8.4 段。

⁹⁵ 第 450/1991 號來文，I.P. 訴芬蘭案，第 6.2 段。

⁹⁶ 第 352/1989 號來文，Douglas、Gentles、Kerr 訴牙買加案，第 11.2 段。

⁹⁷ 第 1095/2002 號來文，GomarizValera 訴西班牙案，第 7.1 段。

⁹⁸ 第 1073/2002 號來文，Terrón 訴西班牙案，第 7.4 段。

法院覆判的任何權利；相反，除非有關締約國就此作出保留，這一制度不符合《公約》。⁹⁹

48. 第十四條第五項所規定的上級法院覆判為有罪判決和判刑的權利，要求締約國有義務根據充分證據和法律、為有罪判決和判刑而進行實質性覆判，比如允許正當審查案件性質的程序。¹⁰⁰ 僅限於覆判為有罪判決的形式或法律問題，而根本不考量事實情況，這並不符合《公約》的要求。¹⁰¹ 然而，只要法院的覆判能夠研判案件的案件事實，則第十四條第五項不要求完全重新審判或「審理」¹⁰²。因此，比如說，如果上級法院詳盡地審查了對為有罪判決者的指控，考量了在審判和上訴時提交的證據，發現具體案件中有足夠犯罪證據而證明有罪，就不違反《公約》。¹⁰³
49. 如果為有罪判決者有權得到第一審法院推理正當的書面判決書、以及有效行使上訴權所需的至少第一級上訴法院 - 在國內法規定了多級上訴的情況下 104 - 的其他文件 - 比如審判紀錄，則為有罪判決得到覆判的權利就能夠有效行使。¹⁰⁵ 如果違反同一條第三項第三款而不當延誤上級法院的覆判，則也損害了該權利的有效性而且也違反了第十四條第五項。¹⁰⁶
50. 只適用於已經開始執行判決的覆判制度，不符合第十四條第五項的規定，無論這類覆判是否可由為有罪判決者要求或者取決於法官或檢察官的裁量

⁹⁹ 同上。

¹⁰⁰ 第 1100/2002 號來文，Bandajevsky 訴白俄羅斯案，第 10.13 段；第 985/2001 號來文，Aliboeva 訴塔吉克斯坦案，第 6.5 段；第 973/2001 號來文，Khalilova 訴塔吉克斯坦案，第 7.5 段；第 623-627/1995 號來文，Domukovsky 等人訴格魯吉亞案，第 18.11 段；第 964/2001 號來文，Saidova 訴塔吉克斯坦案，第 6.5 段；第 802/1998 號來文，Rogerson 訴澳大利亞案，第 7.5 段；第 662/1995 號來文，Lumley 訴牙買加案，第 7.3 段。

¹⁰¹ 第 701/1996 號來文，GómezVázquez 訴西班牙案，第 11.1 段。

¹⁰² 第 1110/2002 號來文，Rolando 訴菲律賓案，第 4.5 段；第 984/2001 號來文，Juma 訴澳大利亞案，第 7.5 段；第 536/1993 號來文，Perera 訴澳大利亞案，第 6.4 段。

¹⁰³ 例如，第 1156/2003 號來文，PérezEscolar 訴西班牙案，第 3 段；第 1389/2005 號來文，BertelliGálvez 訴西班牙案，第 4.5 段。

¹⁰⁴ 第 903/1999 號來文，VanHuls 訴荷蘭案，第 6.4 段；第 709/1996 號來文，Bailey 訴牙買加案，第 7.2 段；第 663/1995 號來文，Morrison 訴牙買加案，第 8.5 段。

¹⁰⁵ 第 662/1995 號來文，Lumley 訴牙買加案，第 7.5 段。

¹⁰⁶ 第 845/1998 號來文，Kennedy 特立尼達和多巴哥案，第 7.5 段；第 818/1998 號來文，Sextus 訴特立尼達和多巴哥案，第 7.3 段；第 750/1997 號來文，Daley 訴牙買加案，第 7.4 段；第 665/1995 號來文，Brown 和 Parish 訴牙買加案，第 9.5 段；第 614/1995 號來文，Thomas 訴牙買加案，第 9.5 段；第 590/1994 號來文，Bennet 訴牙買加案，第 10.5 段。

權。¹⁰⁷

51. 就死刑案而言，上訴權特別重要。覆判一名為有罪判決原住民死刑判決的法院如拒絕提供律師辯護，不僅違反第十四條第三項第四款，而且也同時違反第十四條第五項。這因為在此種情況下，拒絕提供上訴的律師辯護，實際上排除了由上級法院有效地覆判為有罪判決和判刑。¹⁰⁸如果辯護人不打算在法庭上作任何答辯，但沒有通知被告，從而剝奪其尋找替代辯護人以在上訴法院陳述的機會，則也侵犯了為有罪判決獲得覆判的權利。¹⁰⁹

八、誤審案的賠償

52. 根據第《公約》第十四條第六項，如果有罪判決被推翻，或者根據新的或最新發現的事實最終表明有誤審而赦免，則應當依法向終審為有罪判決和因這樣為有罪判決而遭受懲罰的人支付賠償。¹¹⁰各締約國有必要制定立法，確保可實際支付本條規定的賠償，並且在合理期限內支付賠償。
53. 如果證明完全和部分是出於被告人的原因而未能及時發現這類重要事實，則不適用此保障；國家在這種案件中應承擔舉證責任。另外，如果上訴推翻了有罪判決(比如在判決成為最終判決之前、¹¹¹或者赦免是屬於人道主義性質或裁量性質的赦免、或出於公平考量)，則不意味著有誤審，不需賠償。¹¹²

¹⁰⁷ 第 1100/2002 號來文，Bandajevsky 訴白俄羅斯案，第 10.13 段；第 836/1998 號來文，Gelazauskas 訴立陶宛案，第 7.2 段。

¹⁰⁸ 第 554/1993 號來文，LaVende 訴特立尼達和多巴哥案，第 5.8 段。

¹⁰⁹ 見第 750/1997 號來文，Daley 訴牙買加案，第 7.5 段；第 680/1996 號來文，Gallimore 訴牙買加案，第 7.4 段；第 668/1995 號來文，Smith 和 Stewart 訴牙買加案，第 7.3 段；另見第 928/2000 號來文，Sooklal 訴特立尼達和多巴哥案，第 4.10 段。

¹¹⁰ 第 963/2001 號來文，Uebergang 訴澳大利亞案，第 4.2 段；第 880/1999 號來文，Irving 訴澳大利亞案，第 8.3 段；第 408/1990 號來文，W.J.H. 訴荷蘭案，第 6.3 段。

¹¹¹ 第 880/1999 號來文，Irving 訴澳大利亞案，第 8.4 段；第 868/1999 號來文，Wilson 訴菲律賓案，第 6.6 段。

¹¹² 第 89/1981 號來文，Muhonen 訴芬蘭案，第 11.2 段。

九、不得就同一罪名再予審判或科刑

54. 《公約》第十四條第七項規定，任何人依一國法律及刑事程序經終局判決判定有罪或無罪開釋者，不得就同一罪名再予審判或科刑。這反映了不得就同一罪名再予審判或科刑的原則。該條禁止將已為有罪判決或宣告無罪的人再次帶上同一法院，或為同一犯罪帶上另一法院，因此，比如說，民事法院已經宣告無罪的人不能在軍事或特別法院上就同一罪行再次受審。第十四條第七項並不禁止重新審判要求重新審判的遭缺席為有罪判決的人，但對第二次定罪適用。
55. 重複懲罰不遵守一再發出的服兵役令的依信念拒服兵役者，可構成懲罰同一罪行，如果這一拒絕是出於同一不變的信念上的決定的。¹¹³
56. 如果上級法院推翻一項定罪並下令再審，也不會違反第十四條第七項規定的禁止。¹¹⁴另外，這項規定不禁止特殊情況允許的重新進行刑事審判；例如，發現了判處無罪時無法提供或不了解的證據。
57. 這一保障僅適用於刑事犯罪，而非《公約》第十四條所指刑事處罰之外的紀律措施。¹¹⁵另外，它不保證兩個以上國家之法院的不得就同一罪名再予審判或科刑。¹¹⁶然而，這一理解不應當削弱各國透過國際公約而防止重新審判同一刑事罪行的努力。¹¹⁷

十、第十四條與《公約》其他條款之間的關係

58. 《公約》第十四條作為一套程序上的保障，通常在執行《公約》更實質性的保障方面發揮重要作用。必須從一件訴訟案件中確定一人刑事追訴及其權利和義務的角度來考量這些保障。從程序上來說，與《公約》第二條第三項所規定有效補償權的關係是相當密切的。總而言之，一旦出現違反第十四

¹¹³ 見聯合國任意拘留問題工作組：第 36/1999 號意見(土耳其)，E/CN.4/2001/14/Add.1，第 9 段；第 24/2003 號意見(以色列)，E/CN.4/2005/6/Add.1，第 30 段。

¹¹⁴ 第 277/1988 號來文，TeránJijón 訴厄瓜多爾案，第 5.4 段。

¹¹⁵ 第 1001/2001 號來文，GerardusStrik 訴荷蘭案，第 7.3 段。

¹¹⁶ 第 692/1996 號來文，A.R.J 訴澳大利亞案，第 6.4 段；第 204/1986 號來文，A.P. 訴義大利案，第 7.3 段。

¹¹⁷ 參見，例如，《國際刑事法院羅馬規約》，第二十條第三項。

條保障的情況，都應當遵守該條規定。¹¹⁸然而，就由上級法院覆判為有罪判決和判刑的權利而言，當援引向上訴法院上訴的權利時，《公約》第十四條第五項相對第二條第三項而言具有特別法的性質。¹¹⁹

59. 在審判最終處以死刑的案件中，嚴格遵守公正審判的保障特別重要。審判未遵守《公約》第十四條而最終判以死刑，構成剝奪生命權（《公約》第六條）。¹²⁰
60. 虐待被指控刑事犯罪者，並強迫其在脅迫下作出口供或簽署口供，兩者均違反《禁止酷刑和其他殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰公約》第七條關於禁止的不被強迫作不利於自己的證言或強迫承認犯罪的第十四第三項第七款。¹²¹
61. 如果某人有犯罪嫌疑同時根據《公約》第九條被羈押，並受到犯罪指控，但未予審判，也可能同時違反《公約》第九條第三項及第十四條第三項第三款所載禁止無故拖延審判的規定。¹²²
62. 《公約》第十三條的程序性保障納入了也反映在第十四條中的正當程序概念¹²³，因此應當根據後一條款的精神來解釋。就國內法授權司法機構來決定驅逐或遣送出境而言，適用第十四條第一項所規定法院和法庭前人人平等的保障及其所含的公正、公平與權利平等原則。¹²⁴然而，在驅逐作為刑事制裁

¹¹⁸ 如第 1033/2001 號來文，Singarasa 訴斯里蘭卡案，第 7.4 段；第 823/1998 號來文，Czermin 訴捷克共和國案，第 7.5 段。

¹¹⁹ 第 1073/2002 號來文，Terrón 訴西班牙案，第 6.6 段。

¹²⁰ 例如，第 1044/2002 號來文，Shakurova 訴塔吉克斯坦案，第 8.5 段（違反第十四條第一項及第三項第二款、第三款及第七款）；第 915/2000 號來文，Ruzmetov 訴烏茲別克斯坦案，第 7.6 段（違反第十四條第一項、第二項、第三項第二款、第四項、第五項及第七項）；第 913/2000 號來文，Chan 訴圭亞那案，第 5.4 段（違反第十四條第三項第二款和第四項）；第 1167/2003 號來文，Rayos 訴菲律賓案，第 7.3 段（違反第十四條第三項第二款）。

¹²¹ 第 1044/2002 號來文，Shakurova 訴塔吉克斯坦案，第 8.2 段；第 915/2000 號來文，Ruzmetov 訴烏茲別克斯坦案，第 7.2 段和第 7.3 段；第 1042/2001 號來文，Boimurodov 訴塔吉克斯坦案，第 7.2 段以及許多其他來文。關於禁止接受違反第七條所獲證據，見以上第 6 段和第 41 段。

¹²² 第 908/2000 號來文，Evans 訴特立尼達和多巴哥案，第 6.2 段；第 838/1998 號來文，《訴圭亞那案》，第 6.3 段，及許多其他來文。

¹²³ 第 1051/2002 號來文，Ahani 訴加拿大案，第 10.9 段。另見第 961/2000 號來文，Everett 訴西班牙案，第 6.4 段（引渡），第 1438/2005 號來文，TaghiKhadje 訴荷蘭案，第 6.3 段。

¹²⁴ 見第 961/2000 號來文，Everett 訴西班牙案，第 6.4 段。

或違反驅逐令依刑法可受處罰的情況下，則適用第十四條的所有相關保障。

63. 刑事訴訟的進行方式可能影響到行使和享有《公約》第十四條之外的權利和保障。因此，比如說，針對記者發表某些文章而違反第十四條第三項第三款提起的誹謗刑事訴訟數年懸而未決，可能導致被告處境不安和受恐嚇的情況，並因此具有不當限制其言論自由權（《公約》第十九條）的令人不寒而慄的影響。¹²⁵同樣，違反第十四條第三項第三款拖延刑事訴訟多年，並且被告必須在訴訟未決期間留在該國，則可能侵犯《公約》第十二條第二項所保障的個人離開本國的權利。¹²⁶
64. 《公約》第二十五條第一項第三款規定以一般平等之條件，服本國公職。違反該條而解除法官職務可能違反這一保障與第十四條第一項規定的法院獨立。¹²⁷
65. 程序法或其適用如有以第二條第一項或第二十六條所列任何一種標準為依據的區分，或無視第三條所規定的男女有權平等享有《公約》第十四條規定的保障，則不僅違反本條第一項規定「人人在法院或法庭之前，悉屬平等」的規定，而且還構成歧視。¹²⁸

¹²⁵ 第 909/2000 號來文，MujuwanaKankanamge 訴斯里蘭卡案，第 9.4 段。

¹²⁶ 第 263/1987 號來文，GonzalesdelRio 訴秘魯案，第 5.2 段和 5.3 段。

¹²⁷ 第 933/2000 號來文，MundyoBusyo 等人訴剛果民主共和國案，第 5.2 段；第 814/1998 號來文，Pastukhov 訴白俄羅斯案，第 7.3 段。

¹²⁸ 第 202/1986 號來文，AtodelAvellanal 訴秘魯案，第 10.1 段和 10.2 段。

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、批准和加入，《公約》本身亦是由同一項決議通過的。《公約》和《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》的締約方。大多數《公約》締約國亦已成為《任擇議定書》的締約方。
3. 《任擇議定書》的序言指出，其目的是為了「進一步達成」《公約》的：「目標」，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》規定了一項程序並為《任擇議定書》締約國規定了除其在《公約》下的義務之外由於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的來文」。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的可以運用的有效救濟。
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「請願書」等用語，雖然「請願書」用語在人權事務高級專員辦公室的目前行政結構有其對應，在該辦事處根據《任擇議定書》提交的來文最初是由被稱為「請願書小組」處理的。

7. 用字遣詞同樣反映了人權事務委員會在接受和審查來文方面所起作用的性質。在來文可予受理的情況下，在根據個人和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》提交訴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的時限內對來文作出回應。在這一時限內，「收到通知的國家應書面向委員會提出解釋或聲明，說明原委，如該國業已採取救濟辦法，則亦應一併說明」。該委員會的議事規則擴充了這些規定，其中包括在特殊情況下單獨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)，該締約國應明確援引這種情況，包括就過去的侵權行為可能存在的「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的地位，因為委員會就會被迫在沒有關於來文的充分資訊的情況下審查來文。在這種情況下，委員會可能得出結論認為來文所載的指控是真實的，如果這些指控從所有情節看來證據充足。
11. 雖然人權事務委員會在審查個人來文時的職權，就其本身而言，並非司法機構之職權，但委員會根據《任擇議定書》發表的《意見》呈現一項司法決定所具有的某些主要特點。這些《意見》是本著司法精神達成的，其中包括委員會成員的公平性和獨立性、對《公約》用語的慎重解釋以及決定的終決性質。
12. 《任擇議定書》第五條第四項所使用的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侵權情況得出的結論，如認定有侵權情況，則為此侵權情況指明救濟。
13. 委員會依據《任擇議定書》通過的《意見》是根據《公約》本身設立的、負責解釋該文書的機構的權威性裁決。這些《意見》的性質以及賦予它們的重要性，是從委員會在《公約》和《任擇議定書》下發揮的內在作用中產生的。

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”。

14. 《公約》第二條第三項第一款規定，每一締約國承擔「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」。這是委員會在認定有侵權的案件中發表《意見》時一貫使用的措辭之基礎：「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》的締約方，締約國已承認了委員會有權能裁定是否有違反《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土上的或受其管轄的所有人享有《公約》承認的權利並承諾在確認存在違約的情況下，提供有效且可強制執行的救濟；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》所採取的措施方面的資訊。」
15. 《委員會意見》的性質亦是由締約國有義務在參與《任擇議定書》下的程序方面和在《公約》本身方面善意履行所進一步決定的。與委員會合作的義務是從適用善意履行所有條約義務的原則所產生的。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交代表進行個人會晤的方式，該名成員敦促遵守《委員會的意見》並討論可能會阻礙執行的因素。在一些案件中，這一程序促成了《委員會的意見》的接受和執行，而以前這些《意見》的轉呈未得到任何反應。
17. 應注意的是，透過在向大會提交的委員會的年度報告等場合中公布委員會的決定，締約國不執行某一案件中的《委員會的意見》就成為公開紀錄之事件。
18. 有些締約國，已向其轉呈關於這些國家來文的《委員會的意見》，未能全部或部分接受《委員會的意見》或試圖再審案件。在一些此類案件中，這些回應是在締約國未參加上述程序、未履行他在《任擇議定書》第四條第二項下的答覆來文的義務的情況下作出的。在其他案件中，全部或部分地拒絕《委員會的意見》的反應，是在締約國參加了上述程序、其論點已被委員會充分考量的情況下做出的。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》的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。

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。

19. 除非在委員會充分審查來文前撤銷或暫停締約國採取的或威脅的一項看來可能會對提交人或受害者造成無可補救傷害的行動的情況下，提交人可能會要求採取一些措施，或者委員會可能主動決定一些措施。實例包括施加死刑和違反不遣返義務。為能夠滿足《任擇議定書》下的這些需要，委員會根據其議事規則設立了一項程序，要求在適當情況下採取臨時或暫時保護措施。⁶不執行此類臨時或暫時措施，與善意尊重根據《任擇議定書》設立的有關個人來文的程序之義務是不相符合的。
20. 大多數國家沒有具體的立法授權將《委員會的意見》納入其國內法律秩序。然而，某些締約國的國內法的確規定了向國際機構認定的侵犯人權行為的受害者支付賠償。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》。

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》並不意味著就來文的理據問題作出了裁定。」

第一〇二屆會議(2011 年)

第 34 號一般性意見：意見自由和言論自由
(《公約》第十九條)

前 言

1. 本一般性意見取代第 10 號一般性意見(第十九屆會議)。
2. 意見自由和言論自由是個人全面發展不可或缺的條件。這些自由在任何社會都是必要的。¹它們是充分自由和民主社會的奠基石。這兩項自由密切相關，言論自由為交流和進一步形成見解提供了途徑。
3. 言論自由是實現透明和課責原則的必要條件，而這些原則反之又是增進和保護人權的基礎。
4. 載有保障意見和/或言論自由內容的其他條款包括第十八條、第十七條、第二十五條及第二十七條。意見自由和言論自由為充分享有廣泛的其他人權奠定了基礎。例如，言論自由是享有集會和結社自由的權利以及行使投票權所必需的。
5. 考量到第十九條第一項的具體規定，以及意見和思想(第十八條)的關係，對第一項提出的保留與《公約》的目標和宗旨不符。²此外，意見自由雖未被列入不得根據《公約》第四條之規定而減免的權利清單，但據回顧，「在第四條第二項沒有列出的《公約》條款中，委員會認為有些要素不能根據第四條受到合法的減免」。³意見自由便屬於這種要素，因為在緊急情勢下，從來沒必要減免此項權利。⁴

¹ 見第 1173/2003 號來文，Benhadi 訴阿爾及利亞案，2007 年 7 月 20 日通過的意見；第 628/1995 號來文，Park 訴大韓民國，1996 年 7 月 5 日通過的意見。

² 見委員會第 24 號一般性意見(1994)：關於批准或加入《公約》或其《任擇議定書》時提出的保留或者有關《公約》第四十一條下聲明的問題，《大會正式紀錄，第五十屆會議，補編第 40 號》，第一卷(A/50/40(Vol.I))，附件五。

³ 見委員會第 29 號一般性意見(2001 年)：緊急狀態期間的權利減免問題，第 13 段，《大會正式紀錄，第五十六屆會議，補編第 40 號》，第一卷(A/56/40(Vol.I))，附件六。

⁴ 第 29 號一般性意見，第 11 段。

6. 考量到言論自由與《公約》中其他權利的關係，雖然對第十九條第二項的某些內容提出的保留可以接受，但對第二項規定的權利的籠統保留不符合《公約》的目標和宗旨。⁵
7. 尊重意見自由和言論自由的義務對所有締約國都具有約束力。國家所有部門（執法、立法和司法）以及國家、區域或地方各級的公共或者政府機構均應承擔締約國的責任。⁶對於某些情況下的半國家實體行為，締約國也需承擔此責任。⁷這項義務還要求締約國確保個人免遭私人或者私營實體採取的將妨礙其享受根據《公約》應在私人或者實體之間實現的意見自由和言論自由權利的行為。⁸
8. 締約國須確保根據委員會在其關於《公約》締約國一般法律義務性質的第 31 號一般性意見中提供的指導，在各自國內法中落實《公約》第十九條所載的各項權利。據回顧，締約國應根據按照第四十條提交的報告，向委員會提供相關國內法律規則、行政管理做法和司法判決，以及相關政策資訊和與第十九條所保護權利有關的部門做法，同時考量到本一般性意見中所討論的問題。如這些權利受到侵犯，締約國還應載入關於現有救濟的資訊。

意見自由

9. 第十九條第一項要求保護保持意見不受干涉的權利。對於此項權利，《公約》不允許任何例外或限制。意見自由還擴展至個人自由選擇任何實際或出於任何理由改變意見的權利。不得以其實際、被別人認為或者假定的意見為由，侵犯任何人根據《公約》所享有的權利。應保護一切形式的意見，包括政治、科學、歷史、道德或者宗教意見。將保持意見視為刑事犯罪的行為與第一項不符。⁹以其所持意見為由騷擾、恐嚇或者侮辱某人，包括予以逮捕、羈押、審判或者關押違反了第十九條第一項。¹⁰

⁵ 第 24 號一般性意見。

⁶ 見委員會第 31 號一般性意見(2004)：《公約》締約國的一般法律義務的性質，第 4 段，《大會正式紀錄，第五十九屆會議，補編第 40 號》，第一卷(A/59/40(Vol.I))，附件三。

⁷ 見第 61/1979 號來文，Hertzberg 等人訴芬蘭案，1982 年 4 月 2 日通過的意見。

⁸ 第 31 號一般性意見，第 8 段；見第 633/1995 號來文，Gauthier 訴加拿大，1999 年 4 月 7 日通過的意見。

⁹ 見第 550/93 號來文，Faurisson 訴法國案，1996 年 11 月 8 日通過的意見。

¹⁰ 見第 157/1983 號來文，Mpaka-Nsusu 訴 Zaire 案，1986 年 3 月 26 日通過的意見；第 414/1990 號來文，MikaMiha 訴赤道幾內亞案，1994 年 7 月 8 日通過的意見。

10. 禁止以任何形式企圖強迫持有或者不持有任何意見的行為。¹¹ 表達個人意見的自由必須包括不表達個人意見的自由。

言論自由

11. 第二項要求締約國保障言論自由的權利，其中包括不分國界地尋求、接受和傳遞各種消息和思想的權利。根據第十九條第三項及第二十條，該權利包括表達和接受可傳遞給他人的各種形式的思想和意見。¹² 它包括政治言論、¹³ 關於個人¹⁴ 和公共事務¹⁵ 的評論、遊說、¹⁶ 人權討論、¹⁷ 新聞報導、¹⁸ 文化和藝術言論、¹⁹ 學說，²⁰ 以及宗教言論。²¹ 它還可能包括商業廣告。第二項的範圍甚至包括可能被認為極為冒犯的言論，儘管根據第十九條第三項及第二十條對此類言論做出了限制。²²
12. 第二項保護一切言論表達形式及其傳播途徑。這些形式包括口頭、書面形式和手語，以及圖像和藝術品等非言語表達。²³ 表達途徑包括書籍、報紙、²⁴ 小冊子、²⁵ 海報、標語、²⁶ 服飾和呈交法院之書狀。²⁷ 它們包括所有影音形式，以及電子和以網際網路為基礎的言論表達模式。

¹¹ 見第 878/1999 號來文，Kang 訴大韓民國案，2003 年 7 月 15 日通過的意見。

¹² 見第 359/1989 號和第 385/1989 號來文，Ballantyne、Davidson 和 McIntyre 訴加拿大案，1990 年 10 月 18 日通過的意見。

¹³ 見第 414/1990 號來文，MikaMiha 訴赤道幾內亞案。

¹⁴ 見第 1189/2003 號來文，Fernando 訴斯里蘭卡案，2005 年 3 月 31 日通過的意見。

¹⁵ 見第 1157/2003 號來文，Coleman 訴澳大利亞案，2006 年 7 月 17 日通過的意見。

¹⁶ 關於日本的結論性意見(CCPR/C/JPN/CO/5)。

¹⁷ 見第 1022/2001 號來文，Velichkin 訴白俄羅斯案，2005 年 10 月 20 日通過的意見。

¹⁸ 見第 1334/2004 號來文，Mavlonov 和 Sa'di 訴烏茲別克斯坦案，2009 年 3 月 19 日通過的意見。

¹⁹ 見第 926/2000 號來文，Shin 訴大韓民國案，2004 年 3 月 16 日通過的意見。

²⁰ 見第 736/97 號來文，Ross 訴加拿大案，2000 年 10 月 18 日通過的意見。

²¹ 同上。

²² 同上。

²³ 見第 926/2000 號來文，Shin 訴大韓民國案。

²⁴ 見第 1341/2005 號來文，Zundel 訴加拿大案，2007 年 3 月 20 日通過的意見。

²⁵ 見第 1009/2001 號來文，Shchetoko 等人訴白俄羅斯案，2006 年 7 月 11 日通過的意見。

²⁶ 見第 412/1990 號來文，Kivenmaa 訴芬蘭案，1994 年 3 月 31 日通過的意見。

²⁷ 見第 1189/2003 號來文，Fernando 訴斯里蘭卡案。

言論自由和媒體

13. 在任何一個確保意見和言論自由以及享有《公約》其他權利的社會中，自由、不受審查和妨礙的新聞或其他媒體都是極為重要的。它是構建民主社會的基石。²⁸《公約》包含了媒體可以獲得其履行職能所依據的資訊的權利。²⁹公民、候選人和當選代表之間就公共和政治問題自由交流資訊和交換意見至關重要。這意味著自由的新聞或其他媒體可以在不受新聞檢查或限制的情況下，對公共問題發表意見並發表公眾意見。³⁰公眾還享有相應的獲得媒體產出的權利。³¹
14. 締約國應尤其重視鼓勵獨立和多元媒體，以此作為一種保護包括在族裔和語言上屬於少數團體成員在內的媒體閱聽人的權利，以及獲得廣泛資訊和思想的途徑。
15. 締約國應考量網際網路和雲端電子資訊傳播系統等資訊和通信技術的發展能夠在多大程度顯著改變全球通信業務。現在，交流各種觀念和意見的全球網路已不必依靠傳統大眾媒介。締約國應採取一切必要步驟，促進這些新媒體的獨立，並確保個人能夠接觸這些媒體。
16. 締約國應確保公共廣播服務的獨立運作。³²在這方面，締約國應保障其獨立和編輯自由，應以無損其獨立的方式提供資助。
17. 本一般性意見關於言論自由限制的部分進一步討論了與媒體有關的問題。

獲取資訊的權利

18. 第十九條第二項包括獲取政府機關掌握的資訊的權利。此類資訊包括政府機構保存的紀錄，不論資訊的存放方式、來源及編製日期為何。政府機關為本一般性意見第 7 段中所述的機構。此類機構的選定還可能包括其履行公共職權時的其他實體。如前所述，考量到《公約》第二十五條，獲取資訊的權利

²⁸ 見第 1128/2002 號來文，Marques 訴安哥拉案，2005 年 3 月 29 日通過的意見。

²⁹ 見第 633/95 號來文，Gauthier 訴加拿大案。

³⁰ 見委員會第 25 號一般性意見(1996 年)：第二十五條(參與政事和投票的權利)，第 25 段，《大會正式紀錄，第五十一屆會議，補編第 40 號》，第一卷(A/51/40(Vol.I))，附件五。

³¹ 見第 1334/2004 號來文，Mavlonov 和 Sa'di 訴烏茲別克斯坦案。

³² 關於莫爾達瓦共和國的結論性意見(CCPR/CO/75/MDA)。

包括媒體獲取公共事務相關資訊的權利，³³以及大眾獲取媒體產出的權利。³⁴《公約》其他條款也述及了獲取資訊權利的內容。如委員會在關於《公約》第十七條的第 16 號一般性意見中所述，人人都有權以明白易懂的方式確定是否個人資料存放在電腦資料中，如果是，那麼有哪些資料，為何目的。此外，人人能夠確定有哪些政府機關或個人或民營機構控制或可以管理其檔案。如果這種檔案中有不正確的個人資料，或以違法方式收集或處理，則人人有權要求改正。根據《公約》第十條，受刑人未喪失獲得其病歷的權利。³⁵在關於第十四條的第 32 號一般性意見中，委員會述及了受到刑事犯罪指控者享有的獲得資訊的各種權利。³⁶根據第二條，個人應普遍獲得關於其享有《公約》各項權利的資訊。³⁷根據第二十七條，締約國應當透過與受影響社區開展資訊共用和協商才可做出可能對少數團體生活和文化方式造成實質性危害的決策。³⁸

19. 為落實獲取資訊的權利，締約國應積極公開公眾感興趣的政府相關資訊。締約國應盡力確保可便捷、迅速、有效和確實地獲得此類資訊。締約國還應頒布必要程序，個人可據此獲取資訊，例如透過新聞自由立法的途徑。³⁹根據與《公約》一致的明確規則，程序應規定及時處理提供資訊的請求。關於資訊申請的費用不應形成對資訊獲取的不合理阻礙。有權機關應給出拒絕獲取資訊的理由。對於因拒絕獲取資訊及未對請求做出回應而提出的申訴應做出安排。

言論自由和政治權利

20. 在關於參與政事和投票的權利的第 25 號一般性意見中，委員會闡述了言論自由對於管理公共事務的重要性以及有效行使投票權的重要意義。公民、候選人和當選代表之間就公共和政治問題自由交流資訊和交換意見至關重

³³ 見第 633/95 號來文，Gauthier 訴加拿大。

³⁴ 見第 1334/2004 號來文，Mavlonov 和 Sa'di 訴烏茲別克斯坦案。

³⁵ 見第 726/1996 號來文，Zheludkov 訴烏克蘭案，2002 年 10 月 29 日通過的意見。

³⁶ 見委員會第 32 號一般性意見(2007 年)：在法院和法庭面前一律平等和獲得公正審判的權利，第 33 段，《大會正式紀錄，第六十二屆會議，補編第 40 號》，第一卷，(A/62/40(Vol.I))，附件六。

³⁷ 第 31 號一般性意見。

³⁸ 見第 1457/2006 號來文，Poma 訴秘魯案，2009 年 3 月 27 日通過的意見。

³⁹ 關於阿塞拜疆的結論性意見(CCPR/C/79/Add.38(1994 年))。

要。這意味著自由的新聞或其他媒體可以在不受新聞檢查或限制的情況下，對公共問題發表評論。⁴⁰在這方面，提請締約國注意第 25 號一般性意見提供的關於增進和保護言論自由的指導。

第十九條第三項的適用情況

21. 第三項明確指出，行使言論自由權利帶有特殊的義務和責任。因此，允許對此權利設定兩方面的限制，這些限制涉及尊重他人的權利或名譽，或涉及保障國家安全或公共秩序，或公共衛生或道德。然而，締約國如對行使言論自由實行限制，則這些限制不得危害該權利本身。委員會回顧，不得顛倒權利與限制以及規範與例外之間的關係。⁴¹委員會還回顧，《公約》第五條第一項之規定，根據該條款「本公約條文不得解釋為國家、團體或個人有權從事活動或實行行為，破壞本公約確認之任何一種權利與自由，或限制此種權利與自由逾越本公約規定之程度。」
22. 第三項規定了具體條件，只能在符合這些條件時實行限制：限制必須由「法律規定」；只能出於第三項第一款及第二款所列任一理由實行限制；以及必須符合關於必要性和合比例性的嚴格判斷標準。⁴²不得以第三項未規定之理由實行限制，即使這些理由證明是對《公約》所保護的其他權利的合理限制。施加限制的目的僅限於明文規定的，並且必須與所指特定需要直接相關。⁴³
23. 締約國應推出有效措施，避免以壓制行使言論自由權利為目的的攻擊。絕不能將第三項作為打壓宣導多黨民主制、民主原則和人權的理由。⁴⁴在任何情況下，以個人行使意見或者言論自由為由對其進行攻擊的行為，包括任意逮捕、酷刑、以生命相威脅及殺害等形式的攻擊均違反第十九條。⁴⁵新聞記者經常因其活動遭到這樣的威脅、恐嚇和攻擊。⁴⁶從事人權狀況資料收集、分

⁴⁰ 見第 25 號一般性意見：第二十五條，第 25 段。

⁴¹ 見委員會第 27 號一般性意見：第十二條，《大會正式紀錄，第五十五屆會議，補編第 40 號》，第一卷(A/55/40(Vol.I))，附件六，A 節。

⁴² 見第 1022/2001 號來文，Velichkin 訴白俄羅斯案，2005 年 10 月 20 日通過的意見。

⁴³ 見委員會第 22 號一般性意見：《大會正式紀錄，第四十八屆會議，補編第 40 號》(A/48/40)，附件六。

⁴⁴ 見第 458/91 號來文，Mukong 訴喀麥隆案，1994 年 7 月 21 日通過的意見。

⁴⁵ 見第 1353/2005 號來文，Njaru 訴喀麥隆案，2007 年 3 月 19 日通過的意見。

⁴⁶ 例如見關於阿爾及利亞的結論性意見(CCPR/C/DZA/CO/3)；關於哥斯大黎加的結論性意見(CCPR/C/CRI/CO/5)；關於蘇丹的結論性意見(CCPR/C/SDN/CO/3)。

- 析，以及發表人權相關報告的人也經常遭到此類威脅、恐嚇和攻擊，其中包括法官和辯護人。⁴⁷應及時對此類攻擊開展積極調查，起訴犯罪者⁴⁸，並向受害人或在殺害案件中向受害人代表提供適當形式的救濟。⁴⁹
24. 相關限制必須有法律規定。法律可包括國會特權法⁵⁰以及藐視法院的法律。⁵¹由於針對言論自由的所有限制都是嚴重的剝奪人權，因此傳統法律、宗教法律或其他此類習慣法中所載的限制不符合《公約》。⁵²
25. 為了第三項之目的，必須以充分的準確性來制定一項具有為「法律」特徵的規範，以使個人能夠相應地約束自身行為，⁵³並且必須將此規範公之於眾。法律不得賦予負責限制言論自由的人以不受約束的裁量權。⁵⁴法律必須為負責限制言論自由的人提供充分的指導，以使他們能夠確定何種言論應當適當限制，何種言論不需限制。
26. 限制第十九條第二項所列權利的法律，包括第 24 段提及的法律，不僅要遵循《公約》第十九條第三項的嚴格規定，而且還須符合《公約》的條款、目標和宗旨。⁵⁵法律不得違反《公約》的不歧視條款。法律不得規定違背《公約》的處罰，例如體罰。⁵⁶
27. 締約國應表明其對言論自由實施的任何限制的法律依據。⁵⁷如果委員會必須審查特定締約國是否透過法律實施了特別的限制，則締約國應提供相關法律以及在其管轄範圍內的各項活動的詳細資料。⁵⁸
28. 第三項列出的有關限制的合法理由第一條即尊重他人的權利和名譽。「權利」

⁴⁷ 見第 1353/2005 號來文，Njaru 訴喀麥隆案；關於尼加拉瓜的結論性意見(CCPR/C/NIC/CO/3)；關於突尼斯的結論性意見(CCPR/C/TUN/CO/5)；關於阿拉伯敘利亞共和國和國的結論性意見(CCPR/CO/84/SYR)；關於哥倫比亞的結論性意見(CCPR/C/80/COL)。

⁴⁸ 同上，以及關於格魯吉亞的結論性意見(CCPR/C/GEO/CO/3)。

⁴⁹ 關於圭亞那的結論性意見(CCPR/C/79/Add.121)。

⁵⁰ 見第 633/95 號來文，Gauthier 訴加拿大案。

⁵¹ 見第 1373/2005 號來文，Dissanayake 訴斯里蘭卡案，2008 年 7 月 22 日通過的意見。

⁵² 見第 32 號一般性意見。

⁵³ 見第 578/1994 號來文，deGroot 訴荷蘭案，1995 年 7 月 14 日通過的意見。

⁵⁴ 見第 27 號一般性意見。

⁵⁵ 見第 488/1992 號來文，Toonen 訴澳大利亞案，1994 年 3 月 30 日通過的意見。

⁵⁶ 第 20 號一般性意見，《大會正式紀錄，第四十七屆會議，補編第 40 號》(A/47/40)，附件六，A 節。

⁵⁷ 見第 1553/2007 號來文，Korneenko 等人訴白俄羅斯，2006 年 10 月 31 日通過的意見。

⁵⁸ 見第 132/1982 號來文，Jaona 訴馬達加斯加案，1985 年 4 月 1 日通過的意見。

一詞包括《公約》承認及國際人權法更為普遍承認的人權。例如，為保護第二十五條規定的投票權以及第十七條規定的各項權利而限制言論自由的做法可以是合法的(見第 37 段)。⁵⁹必須謹慎設定此類限制：儘管允許保護選民不受構成恐嚇或脅迫的言論的影響，但此類限制不得妨礙政治辯論，例如包括呼籲聯合抵制非強制性投票。⁶⁰「他人」涉及其他的個人或者群體成員。⁶¹因此，可以是按例如宗教信仰⁶²或族裔⁶³界定的個別群體成員。

29. 第二個合法理由是保障國家安全或公共秩序，或公共衛生或道德。
30. 締約國必須極其重視確保以符合第三項之嚴格規定的方式，擬訂並適用叛國法⁶⁴及與國家安全有關的類似條款，不論稱之為官方機密或煽動叛亂法還是其他。例如，援用此類法律禁止或限制具有合法公眾利益且無損國家安全的公共資訊，或者因新聞記者、研究員、環境積極人士、人權捍衛者或其他人傳播此類資訊而對其提起訴訟均與第三項不符。⁶⁵一般而言，將與商業部門、銀行業和科學進步相關的資訊類別納入此類法律的豁免範圍並非恰當之舉。⁶⁶委員會在一起案件中認定，不允許以國家安全為由限制發表支持勞資爭端，包括舉行全國罷工的聲明。⁶⁷
31. 例如，為維護公共秩序，可允許在一些情況下約束特定公共場合中的發言。⁶⁸可以公共秩序為依據檢驗與言論表達形式有關的藐視法院訴訟。為履行第三項，法院在行使保持有序訴訟的權力時必須保證訴訟和實施的處罰正當合理。⁶⁹不得以任何方式利用此類訴訟來限制辯護權的合理行使。
32. 在第 22 號一般性意見中，委員會認為「道德觀念來源於許多社會、哲學和宗教傳統；因此，為了保護道德對……實行的限制必須基於不光是來自單一

⁵⁹ 見第 927/2000 號來文，Svetik 訴白俄羅斯案，2004 年 7 月 8 日通過的意見。

⁶⁰ 同上。

⁶¹ 見第 736/97 號來文，Ross 訴加拿大案，2000 年 10 月 18 日通過的意見。

⁶² 見第 550/93 號來文，Faurisson 訴法國案；關於奧地利的結論性意見(CCPR/C/AUT/CO/4)。

⁶³ 關於斯洛伐克的結論性意見(CCPR/CO/78/SVK)；關於以色列的結論性意見(CCPR/CO/78/ISR)。

⁶⁴ 關於香港的結論性意見(CCPR/C/HKG/CO/2)。

⁶⁵ 關於俄羅斯聯邦的結論性意見(CCPR/CO/79/RUS)。

⁶⁶ 關於烏茲別克斯坦的結論性意見(CCPR/CO/71/UZB)。

⁶⁷ 見第 518/1992 號來文，Sohn 訴大韓民國案，1994 年 3 月 18 日通過的意見。

⁶⁸ 見第 1157/2003 號來文，Coleman 訴澳大利亞案。

⁶⁹ 見第 1373/2005 號來文，Dissanayake 訴斯里蘭卡案。

傳統的原則」。對任何此類限制必須按照人權普遍性和不歧視原則來加以理解。

33. 出於合法之目的是限制的「必要」條件。因此，例如，如果可透過其他不限制言論自由的方式來實現保護特定群體的語言而禁止使用某種語言的商業廣告，則違反了必要性的判斷標準。⁷⁰另一方面，委員會認為，為保護校區內有某種信仰的兒童的權利和自由而將針對此宗教團體發表含有敵意的資料的教師調任至非教學崗位，則締約國遵循了必要性的判斷標準。⁷¹
34. 限制不得過於寬泛。在第 27 號一般性意見中，委員會認為：「限制性措施必須符合比例原則；必須適合於實現保護功能；必須是可用來實現預期結果的諸種手段中侵犯性最小的一個；必須與要保護的利益相稱……比例原則不僅必須在規定限制的法律中得到尊重，而且還須得到行政和司法機關的遵守」。⁷²比例原則還必須考量到所涉及的言論表達形式及其傳播途徑。例如，在民主社會中，涉及公共和政治領域公眾人物的公開辯論情況下，《公約》尤其高度重視不受限制的言論。⁷³
35. 如果締約國援用一項合理理由限制言論自由，則其必須以具體和單獨的方式表明威脅的確切性質，以及所採取具體行動的必要性和相稱性，特別是透過在言論和威脅之間建立直接和緊密的關聯。⁷⁴
36. 委員會保留了在特定局勢下評估是否存在有必要對言論自由做出限制的情況的權利。⁷⁵在這方面，委員會回顧不依據「判斷餘地」來評估該項自由的範圍，⁷⁶為使委員會履行其職權，締約國在任何特定情況下均須具體表明導致其限制言論自由的對第三項所列任何理由的確切威脅性。⁷⁷

⁷⁰ 見第 359、385/89 號來文，Ballantyne、Davidson 和 McIntyre 訴加拿大案。

⁷¹ 見第 736/97 號來文，Ross 訴加拿大案，2006 年 7 月 17 日通過的意見。

⁷² 第 27 號一般性意見，第 14 段。另見第 1128/2002 號來文，Marques 訴安哥拉案；第 1157/2003 號來文，Coleman 訴澳大利亞案。

⁷³ 見第 1180/2003 號來文，Bodrozic 訴塞爾維亞和黑山，2005 年 10 月 31 日通過的意見。

⁷⁴ 見第 926/2000 號來文，Shin 訴大韓民國案。

⁷⁵ 見第 518/1992 號來文，Sohn 訴大韓民國案。

⁷⁶ 見第 511/1992 號來文，Ilmari Lämsmänen 等人訴芬蘭案，1993 年 10 月 14 日通過的意見。

⁷⁷ 見第 518/92 號來文，Sohn 訴大韓民國；第 926/2000 號來文，Shin 訴大韓民國案。

某些特定地區言論自由限制的限定範圍

37. 令委員會關切的政治言論限制包括禁止挨戶遊說，⁷⁸ 限制可能在選舉活動期間散發的書面資料的數量和類型，⁷⁹ 在選舉期間阻礙獲得政治評論的來源，包括在地方和國際媒體，⁸⁰ 以及限制反對黨和反對派政治人物接觸媒體機構。⁸¹ 每一項限制均應符合第三項。然而，締約國限制選舉前夕政治民意測驗以保持選舉過程完整的做法可以是合理的。⁸²
38. 如上文有關政治言論內容的第 13 段和第 20 段所述，委員會認為，在涉及政治領域和公共機構公眾人物的公開辯論情況下，《公約》尤其高度重視不受限制的言論。⁸³ 因此，儘管公眾人物也享有《公約》條款規定的權益，但不認為有辱社會名人的言論表達形式足以成為實施的處罰理由。⁸⁴ 此外，所有公眾人物，包括國家元首和政府首腦等行使最高政治權力的人也應受到合理的批評和政治反對。⁸⁵ 因此，委員會對涉及不敬、⁸⁶ 冒犯、⁸⁷ 不尊重機關、⁸⁸ 不尊重國旗和標誌、藐視國家元首⁸⁹ 和保護政府官員名譽⁹⁰ 等事項的法律表示關切，並且法律不能僅僅依據受到攻擊者的個人身分而給予更嚴厲處罰。締約國不得禁止對軍隊或行政管理部門等機構提出批評。⁹¹
39. 締約國應確保規範大眾傳媒的立法和行政架構符合第三項的規定。⁹² 監管制度應考量到印刷和廣播部門與網際網路之間的不同，同時注意到各種媒體報導的方式。不允許發行報紙和其他印刷媒體違反了第十九條，適用第三項的具體情況除外。而這些情況決不包括禁止特定出版物，除非其中不可分割的

⁷⁸ 關於日本的結論性意見(CCPR/C/JPN/CO/5)。

⁷⁹ 同上。

⁸⁰ 關於突尼斯的結論性意見(CCPR/C/TUN/CO/5)。

⁸¹ 關於多哥的結論性意見(CCPR/CO/76/TGO)；關於莫爾達瓦的結論性意見(CCPR/CO/75/MDA)。

⁸² 見第 968/2001 號來文，Kim 訴大韓民國案，1996 年 3 月 14 日通過的意見。

⁸³ 見第 1180/2003 號來文，Bodrozic 訴塞爾維亞和黑山案，2005 年 10 月 31 日通過的意見。

⁸⁴ 同上。

⁸⁵ 見第 1128/2002 號來文，Marques 訴安哥拉案。

⁸⁶ 見第 422-424/1990 號來文，Aduayom 等人訴多哥案，1994 年 6 月 30 日通過的意見。

⁸⁷ 見關於多明尼加共和國的結論性意見(CCPR/CO/71/DOM)。

⁸⁸ 見關於洪都拉斯的結論性意見(CCPR/C/HND/CO/1)。

⁸⁹ 見關於尚比亞的結論性意見(CCPR/ZMB/CO/3)，第 25 段。

⁹⁰ 見關於哥斯大黎加的結論性意見(CCPR/C/CRI/CO/5)，第 11 段。

⁹¹ 同上，以及見關於突尼斯的結論性意見(CCPR/C/TUN/CO/5)，第 91 段。

⁹² 見關於越南的結論性意見(CCPR/CO/75/VNM)，第 18 段，以及關於萊索沃的結論性意見(CCPR/CO/79/Add.106)，第 23 段。

具體內容可依據第三項合理地加以禁止。締約國必須避免對廣播媒體，包括社區和商業電臺實行苛刻的許可條件並徵收費用。⁹³適用此類條件和許可費用的標準應客觀合理、⁹⁴明確、⁹⁵透明、⁹⁶不歧視，並在其他方面符合《公約》。⁹⁷針對透過地面和衛星視聽服務等能力有限的媒體進行廣播的許可制度應向公共、商業和社區廣播公司平等分配獲取路徑和頻道。建議尚未採取此做法的締約國應建立獨立的公共廣播許可機構，該機構有權審查播放申請並授予許可。⁹⁸

40. 委員會重申其在第 10 號一般性意見中的意見，即「由於現代大眾傳播媒體的發展，所以需要採取有效措施，防止有人控制這種工具，干涉每個人的言論自由權利」。國家不得對媒體形成壟斷控制，並應促進媒體的多元化。⁹⁹因此，締約國應根據《公約》，採取適當行動，防止媒體被過度掌控或集中在私人控制的媒體集團手上，這會損害來源和意見的多樣化。
41. 必須注意確保，政府補貼媒體機構的制度以及刊登政府廣告的做法¹⁰⁰不會被用於妨礙言論自由。¹⁰¹此外，在獲得傳播/散發途徑和獲得新聞等方面，不得使民營媒體處於與公共媒體相比的劣勢地位。¹⁰²
42. 單純因批評政府或政府支持的政治社會制度¹⁰³而處罰媒體機構、出版商或新聞記者不得視為對言論自由的必要限制。
43. 只允許在符合第三項的情況下，對網站、部落格或任何其他網際網路、電子或其他資訊傳播系統的運作實行任何限制，其中包括支援此類通信的系統，

⁹³ 關於岡比亞的結論性意見(CCPR/CO/75/GMB)。

⁹⁴ 見關於黎巴嫩的結論性意見(CCPR/CO/79/Add.78)，第 25 段。

⁹⁵ 關於科威特的結論性意見(CCPR/CO/69/KWT)；關於烏克蘭的結論性意見(CCPR/CO/73/UKR)。

⁹⁶ 關於吉爾吉斯斯坦的結論性意見(CCPR/CO/69/KGZ)。

⁹⁷ 關於烏克蘭的結論性意見(CCPR/CO/73/UKR)。

⁹⁸ 關於黎巴嫩的結論性意見(CCPR/CO/79/Add.78)。

⁹⁹ 見關於圭亞那的結論性意見(CCPR/CO/79/Add.121)，第 19 段；關於俄羅斯聯邦的結論性意見(CCPR/CO/79/RUS)；關於越南的結論性意見(CCPR/CO/75/VNM)；關於義大利的結論性意見(CCPR/C/79/Add.37)。

¹⁰⁰ 關於萊索沃的結論性意見(CCPR/CO/79/Add.106)，第 22 段。

¹⁰¹ 關於烏克蘭的結論性意見(CCPR/CO/73/UKR)。

¹⁰² 關於斯里蘭卡的結論性意見(CCPR/CO/79/LKA)；以及見關於多哥的結論性意見(CCPR/CO/76/TGO)，第 17 段。

¹⁰³ 關於秘魯的結論性意見(CCPR/CO/70/PER)。

諸如網際網路服務提供者或者搜尋引擎。所允許的限制一般應視具體內容而定；普遍禁止某些網站和系統的運作不符合第三項。單純因批評政府或者政府支持的政治社會制度而禁止某網站或資訊傳播系統公佈相關資料也與第三項不符。¹⁰⁴

44. 新聞報導是廣泛行為者共有的一項職權，其中包括專職記者和分析師、部落格作者，以及透過印刷、在網際網路或其他媒介參與各種形式自助出版的其他人，普遍的國家新聞記者註冊或許可制度不符合第三項。只能在必須給予新聞記者特許進入某些場所和/或活動機會的情況下，才允許實行限制性核准採訪計畫。應根據客觀標準，以不歧視和符合《公約》第十九條及其他條款的方式適用此類計畫，同時考量到新聞報導是廣泛行為者共有的一項職權。
45. 以下行為通常與第三項不符：限制新聞記者及試圖行使言論自由的其他人¹⁰⁵（如希望參加人權相關會議的人員）到締約國之外的地方；限制外國記者和特定國家的記者進入締約國；¹⁰⁶或者限制新聞記者和人權調查員在締約國內的行動自由（包括到達衝突波及地方、自然災害發生地和存在侵犯人權指控的地方）。締約國應承認和尊重包括不披露資訊來源的限制性新聞特權的言論自由權利。¹⁰⁷
46. 締約國應確保反恐措施符合第三項。應明確界定「教唆恐怖主義」¹⁰⁸和「極端主義活動」¹⁰⁹等罪行，以及「鼓吹」、「頌揚」恐怖主義及為其辯護的罪行，以確保不會導致對言論自由的不必要或者過分干涉。還必須避免過度限制資訊獲取。媒體在向公眾通報恐怖主義行為方面發揮著關鍵作用，不應對其運作能力施加不合理限制。在這方面，不能因記者開展合法活動而對其進行處罰。
47. 應謹慎擬定誹謗法，以確保這些法律符合第三項，並且在實行中不會妨礙言

¹⁰⁴ 關於阿拉伯敘利亞共和國的結論性意見(CCPR/CO/84/SYR)。

¹⁰⁵ 關於烏茲別克斯坦的結論性意見 (CCPR/CO/83/UZB)；以及關於摩洛哥的結論性意見 (CCPR/CO/82/MAR)。

¹⁰⁶ 關於朝鮮民主主義人民共和國的結論性意見(CCPR/CO/72/PRK)。

¹⁰⁷ 關於科威特的結論性意見(CCPR/CO/69/KWT)。

¹⁰⁸ 關於大不列顛及北愛爾蘭聯合王國的結論性意見(CCPR/C/GBR/CO/6)。

¹⁰⁹ 關於俄羅斯聯邦的結論性意見(CCPR/CO/79/RUS)。

論自由。¹¹⁰所有此類法律，特別是誹謗相關刑法，應包括捍衛真理等抗辯措施，並且不得對性質未經核實的言論表達方式適用此類法律。至少在關於公眾人物的評論方面，應考量避免處罰或者以其他方式對錯誤但卻無惡意情況下發表的非法虛假言論做出有罪判決。¹¹¹在任何情況下，均應將公眾對受批評事項的關注視作一種捍衛。締約國應注意避免採取過度懲罰性的措施和處罰。如相關，締約國應對勝訴方要求被告償還費用的申請做出適當限制。¹¹²締約國應考量對誹謗行為免除刑事處罰，¹¹³並且在任何情況下，只應支援在最嚴重案件中適用刑法，監禁絕不是適當的處罰。不允許締約國因刑事誹謗對某人提出指控卻不立即進行審判 - 此做法令人恐懼，會過度限制相關人員和其他人行使言論自由。¹¹⁴

48. 禁止不尊重宗教或其他信仰體系的表現，包括褻瀆宗教法不符合《公約》，但《公約》第二十條第二項規定的具體情況除外。此類禁止還必須符合第十九條第三項的嚴格要求，以及第二條、第五條、第十七條、第十八條及第二十六條等條款。因此，例如，任何此類法律均不得存在利於或不利於某個或某些宗教或信仰體系，或者其擁護者優於他人，或者宗教信徒優於非信徒的差別待遇。也不得利用此類限制，防止或處罰批評宗教領袖或評論宗教教義和信仰原則的行為。¹¹⁵
49. 處罰對歷史事實發表意見的法律違反了《公約》在尊重意見自由和言論自由方面賦予締約國的義務。¹¹⁶《公約》不得全面禁止表達錯誤意見，或對歷史事件的錯誤解釋。絕不應對意見自由權利施加限制，關於言論自由的限制不得超出第三項允許或者第二十條規定的範圍。

¹¹⁰ 關於大不列顛及北愛爾蘭聯合王國的結論性意見(CCPR/C/GBR/CO/6)。

¹¹¹ 同上。

¹¹² 同上。

¹¹³ 關於義大利的結論性意見(CCPR/C/ITA/CO/5)；關於前南斯拉夫的馬其頓共和國的結論性意見(CCPR/C/MKD/CO/2)。

¹¹⁴ 見第 909/2000 號來文，Kankanamge 訴斯里蘭卡案，2004 年 7 月 27 日通過的意見。

¹¹⁵ 關於大不列顛及北愛爾蘭聯合王國-澤西島、根西島和馬恩島王國屬地的結論性意見(CCPR/C/79/Add.119)。另見關於科威特的結論性意見(CCPR/CO/69/KWT)。

¹¹⁶ 所謂的「記憶-法律」，見第 550/93 號來文，Faurisson 訴法國案。另見關於匈牙利的結論性意見(CCPR/C/HUN/CO/5)，第 19 段。

第十九條與第二十條之間的關係

50. 第十九條與第二十條互相相容，互為補充。第二十條所述行為均受到第十九條第三項的限制。同樣，依據第二十條正當合理的限制也必須符合第十九條第三項。¹¹⁷
51. 第二十條所述行為與可能受第十九條第三項限制的其他行為之間的區別是，《公約》針對第二十條所述行為指出了各國必須做出的具體回應：以法律加以禁止。只有在這個意義上可以將第二十條視為與第十九條相關的特別法。
52. 締約國只在第二十條述及的具體言論表達形式方面有以法律加以禁止的義務。在國家限制言論自由的所有情況下，必須證明限制及其規定完全符合第十九條。

¹¹⁷ 見第 736/1997 號來文，Ross 訴加拿大案，2000 年 10 月 18 日通過的意見。

