

第十九屆會議(1998 年)*

第 9 號一般性意見：《公約》在國內的適用

A. 在國內法律秩序中適用《公約》的義務

1. 在關於締約國義務性質(《公約》第二條第一項)¹的第 3 號一般性意見(1990)中，委員會論述了與締約國義務的性質和範圍有關的問題。本號一般性意見嘗試進一步闡述該項稍早陳述中的某些內容。《公約》提到的中心義務是締約國實施《公約》所承認的各項權利。《公約》要求各國政府「以所有適當方法」這樣做，對此採取了廣泛、有彈性的作法，考慮到了每一國家法律和行政制度的特點以及其他有關因素。
2. 但是，彈性與每一締約國的義務是共存的，即締約國必須使用一切可以使用的方法實施《公約》所承認的權利。在這方面，必須銘記國際人權法的基本要求。也就是說，必須在國內法律秩序中以適當方式承認國際規範，必須向受到傷害的個人或團體提供適當的賠償或救濟，也必須確保建立追究政府責任的適當手段。
3. 在國內適用《公約》的問題上，必須考慮兩項國際法原則。第一是《維也納條約法公約》第二十七條所載的原則²，即「當事方不得援引其國內法規定為理由而不履行條約」。換言之，國家應對國內法律秩序進行必要的修訂，以履行他們的條約義務。第二項原則反映在《世界人權宣言》第八條中，根據這項原則，「任何人當憲法或法律所賦予他的基本權利遭受侵害時，有權由合格的國家法院對這種侵害行為作有效的救濟」。《公民與政治權利國際公約》第二條第三項第二款要求締約國「推廣司法救濟之機會」，《經濟社會文化權利國際公約》中沒有與之直接對應的條款。不過，要證明自己無法採取任何國內法律救濟措施糾正侵犯經濟、社會及文化權利行為時，締約國必須表明，這類救濟不是《經濟社會文化權利國際公約》第二條第一項意義內的「適當方法」，或是考慮到經使用的其他措施，法律救濟是沒有必要的。作出這樣的表明很困難，且委員會認為，在多數情況下，其他措施如果不以司法救濟措施強化或補充，可能沒有效果。

* 載於 E/1999/22 號文件。

¹ E/1991/23，附件三。

² 聯合國條約集，第 1155 卷，第 331 頁。

B. 《公約》在國內法律秩序中的地位

4. 一般而言，具有法律約束力的國際人權標準應該在每一締約國的國內法律制度中直接並立即適用，使個人能夠在國家法院和法庭中尋求行使自己的權利。要求用盡國內救濟措施的規則更加強化了國內救濟措施在這方面的首要地位。處理個人申訴的國際程序之存在和進一步發展是重要的，但這些程序只能是有效的國家程序的補充。
5. 《公約》沒有規定國家法律秩序執行《公約》的具體方式。也沒有任何規定要求締約國承擔將其全面納入國內法或在國內法中賦予它具體法律地位的義務。雖然在國內法中實施《公約》所載權利的確切方法是由每一締約國決定的問題，但採用的方法應該是適當的，產生的結果必須與締約國充分履行義務相一致。締約國所選擇用以執行《公約》的方法，也是委員會審查締約國履行其依《公約》所負義務時的審查對象。
6. 從分析各國對待《公約》態度中可以看出，國家採取了各種各樣的做法。一些國家沒有任何具體行動。在採取措施的國家中，有些國家透過增訂或修正現有法律的方式，將《公約》轉化為國內法律，但沒有引述《公約》的具體用語。有的國家使用採用《公約》或將《公約》納入國內法的方法，使《公約》條款原樣保留，在國家法律秩序中給予其正式的承認。此一做法往往是通過憲法條文，給予使國際人權公約條款優先於任何與其不相符合的國內法律的效力。國家對待《公約》的態度在很大程度上取決於國內法律秩序對待條約的整體做法。
7. 但是，無論選擇何種方法，實施《公約》的義務都產生幾項原則，對這些原則必要遵守。第一，選擇的實施方法必須足以確保《公約》規定的義務得到履行。當決定如何以最佳方法賦予《公約》所載權利以國內法律效力時，確保可訴訟性(見以下第 10 段)就很有必要。第二，應該考慮有關國家中已證明對保護其他人權最為有效的方法。如果實施《經濟社會文化權利國際公約》所使用的方法與實施其他人權條約所使用的方法出入很大，應該在明確的理由加以說明，因為《公約》所使用的表述與《公民與政治權利國際公約》所使用的表述十分相近。
8. 第三，雖然《公約》沒有正式課予各國將《公約》條款納入國內法之義務，但此一做法是值得採取的。直接納入的方法避免了將條約義務轉變為國家法律可能產生的問題，為個人在國家法院直接引用《公約》所載權利奠定一個基礎。出於這些理由，委員會十分鼓勵在國內法中正式採用或納入《公約》。

C. 法律救濟措施的作用

法律還是司法救濟措施？

9. 得到有效救濟的權利不必然解釋為一定需要司法救濟。行政救濟在許多情況下是足夠的。生活在一締約國管轄區域之內的人們，依據誠信原則，對所有行政機關在他們的決策中考慮到《公約》的要求，有合理期待。任何這類行政救濟措施都應是人們可以利用的，可負擔得起的、及時的、有效的。對這類行政程序最終得向法院提起訴訟的權利，往往也是有必要的。同樣，有一些義務，例如(但絕不限於)不得歧視的義務³，為了滿足《公約》的要求，對其提供某種形式的司法救濟似乎是絕對必須的。換言之，在任何情況，若沒有司法機構的作用便不能充分有效實施《公約》所載權利時，司法救濟措施就是必要的。

可訴訟性

10. 關於公民與政治權利，一般認為對侵權行為提供司法救濟是必要的。令人遺憾的是，人們經常對經濟、社會及文化權利，傾向作出相反的假定。無論從這類權利的性質，或是從《公約》有關規定觀察，這樣的差距都不應產生。委員會已經明確地表示，《公約》的許多條款可以直接執行。在第3號一般性意見(1990)中，委員會例示引述了第三條、第七條第一款第一目、第八條、第十條第三款、第十三條第二項第一款、第十三條第三項、第十三條第四項及第十五條第三項。在這方面，區分可訴訟性(指適合由法院解決的事項)與自動執行規範(無需進一步闡釋法院便可執行)是重要的。雖然對每一法律體系的一般做法都需要加以考慮，但在大多數的法律體系中，沒有任何《公約》權利是不被認為至少具有重要的可訴訟性面向。人們有時提出，涉及資源分配的事宜應由行政部門而不是法院來決定。儘管不同政府部門的各自權限必須受到尊重，但也需要承認法院已經全面參與與資源有重大關係的各種事宜。對經濟、社會及文化權利加以嚴格地分類，在定義上將它們置於法院的管轄權限之外，這是武斷的，與兩套人權原則不可分割、相互依存的原則相違背。這樣做也會嚴重削弱法院保護社會中最易受傷害、最不利群體的權利的能力。

³ 根據《公約》第二條第二項，「締約國承諾保證」「不因任何原因而受歧視」地行使本公約所載之各種權利。

自動執行

11. 《公約》不否認它所載的權利，在具有自動執行選項的體系中，得以自動執行的可能性。實際上，當初起草時，就試圖在《公約》中列入一項具體條款，大意是應認為《公約》「不能自動執行」，但遭到強烈反對。在多數國家，決定一項條約條款能否自動執行取決於法院，而不取決於行政或立法機構。為了有效地行使這一職能，相關法院或法庭必須對《公約》的性質和影響，以及對司法救濟措施在《公約》實行中的重要作用，有所認知。例如，當政府是法院所審理案件中的一方時，他們應該採行賦予國家《公約》義務效力的國內法解釋。同樣，司法人員培訓應該充分考慮《公約》的可訴訟性。特別重要的是避免先驗性地推定這些規範是不能自動執行的。事實上，這些規範中，多有與其他人權條約的規範一樣，以同等清楚、具體的語句行文者，而後者經常被法院認定為可自動執行者。

D. 國內法院對《公約》的處理

12. 委員會在關於提交國家報告的指導原則中，要求各國對《公約》條款是否「可在法院、其他法庭或行政機關面前援引，或法院、其他法庭或行政機關能直接執行《公約》條款」，提供資訊。⁴有些國家提供了這方面的資訊，但在其日後的報告中，仍應更加重視這一方面。特別是，委員會要求各締約國對其國內法院引用《公約》條款的重要實務見解，提供詳細資訊。
13. 根據現有資訊可以看出，締約國的國家實踐參差不齊。委員會注意到，有些法院直接適用了《公約》條款或將《公約》條款當作解釋性標準加以適用。有些法院雖然願意在原則上承認《公約》在解釋國內法上的相關性，但實際上《公約》對案件的論理或結果，影響非常有限。也有些法院在審理個人試圖援引《公約》支持其主張的案件中，拒絕給予《公約》任何程度上的法律效力。在大多數國家中，法院更大程度地援引《公約》，仍有相當大的空間。
14. 在行使司法審查職權的適當範圍內，在有必要確保國家行為符合其依《公約》所負義務時，法院應考慮《公約》所載的權利。法院若忽視這項責任，係與法治原則不相符合，因為法治原則應必然被認為包括對國際人權義務的尊重。
15. 人們普遍認為，對國內法應儘可能以符合一國國際法義務的方式加以解釋。因此，當國內決策者面對著對國內法的解釋將該國置於違背《公約》地位或

⁴ 見 E/1991/23,附件四，A 章，第 1(d)(四)段。

符合《公約》地位的兩種選擇時，國際法要求選擇後者。平等和不歧視的保障應儘可能朝向促進經濟、社會及文化權利之充分保護的方式，加以解釋。