

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*

* 2004年3月29日第2187次會議通過。

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1款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興趣。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行。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可取性。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式的潛在價值。然而，雖然已經根據第四十一條發表聲明的締約國可以通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，這種程式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式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，委員會向締約國推薦這樣一種觀點：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它們履行《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約束力的。政府的所有部門(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2款允許締約國根據其國內憲法程式實現《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，該條宣佈：“本《公約》的規定應擴及聯邦國家的所有部分，沒有任何限制和例外。”

5. 第二條第1款中有關尊重和確保《公約》規定權利的義務應立即適用於所有締約國。第二條第2款提供了促進和保護《公約》所具體規定權利的根本框架。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》之目的和宗旨。

6. 第二條第1款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國家機關工作人員，而且全體人民都必須提高對於《公約》的認識。

8. 第二條第1款所規定的義務對於締約國有約束作用，因此並不具有國際法直接的橫向作用。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，而且既防止國家工作人員侵犯《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》權利的主動性義務。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、調查或者補救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承擔的主動性義務同在違反第二條第3款的情況下提供有效補救措施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主動性義務。例如，第十七條中同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、不人道的或者有辱人格的待遇或者懲罰。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)，都是可以同他人共同享有的。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(第一項)《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行為或者不行為構成對其權利的侵犯。

10. 第二條第1款規定，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。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》也適用於國際人道主義規定適用的武裝衝突的情況。雖然，就某些《公約》權利而言，國際人道主義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，在實施驅趕的國家或者有關人士可能最終被趕往的國家之中確實存在《公約》第六條和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2款規定，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，以確保同《公約》保持一致。第二條規定，如果國內法同《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式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，從而在法庭上直接運用。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慮把《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2款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慮並非不履行這項義務的理由。

15. 第二條第3款規定，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補救以維護這些權利。應該考慮到某些類別的人們(特別包括兒童)的特殊脆弱性，從而適當修正這些補救措施。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》作出解釋。特別要求設立行政機制，以便履行有關通過獨立和公正的機構迅速、徹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補救權利的關鍵內容。

16. 第二條第3款規定，締約國必須向其《公約》權利遭到侵犯的個人作出賠償。如果不對那些《公約》權利遭到侵犯的個人作出賠償，對於第二條第3款的效力有關鍵作用的有關提供有效補救的義務就不能予以履行。除了根據第九條第5、6以及14款的規定作出明確賠償之外，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：復原、康復以及以下的補償措施：公開道歉、公開紀念、不再重犯的保障措施、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，除了為受害者提供補救以外，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。同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、不人道和有辱人格的待遇(第七條)、即審即決和任意處決(第六條)以及強迫流離失所(第六、第七和第九條)，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廣泛或者系統攻擊的一部分，那麼它們就構成反人類罪(見《國際刑事法院羅馬規約》第7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象在某些大赦(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，有關獲得有效補救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，並且努力儘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補救措施，侵犯《公約》權利的行仍然發生。估計，這是因為有關補救措施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補救措施有效性因素的資訊。