



经济及社会理事

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/1999/28
28 June 1999
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
防止歧视及保护少数小组委员会
第五十一届会议
临时议程项目 12

审查与小组委员会有关或可能有关的
各领域内新的事态发展

对人权条约的保留

弗朗索瓦斯·汉普森女士根据小组委员会
第 1998/113 号决定提交的工作文件

导 言

1. 小组委员会第五十届会议题为“对各项人权条约的保留”的第 1998/113 号决定回顾了消除种族歧视委员会主席致小组委员会第四十八届会议主席的信函(E/CN.4/Sub.2/1997/31, 附件)、消除对妇女歧视委员会就保留表示的关注、秘书长关于六个人权条约机构对国际法委员会初步结论的意见提交的报告(E/CN.4/Sub.2/1998/25)以及《维也纳宣言和行动纲领》所强调限制对人权条约保留的数量及范围的必要性,因而决定请弗朗索瓦斯·汉普森女士在不涉及经费的情况下编写一份关于对各项人权条约所作保留的问题的工作文件,交小组委员会第五十一届会议审议。

2. 除上述文件外,根据《公民权利和政治权利国际盟约》设立的人权事务委员会在关于涉及对《盟约》或者它的《任择议定书》的批准或参加或者对《盟约》第 41 条下的宣言作的保留方面的问题的第 24 号一般性评述(CCPR/C/21/Rev.1/Add.6, 1994 年 11 月 11 日)中处理了这一议题,该一般性评论受到美利坚合众国、大不列颠及北爱尔兰联合王国和法国的批评。国际法委员会特别报告员阿兰·佩雷关于条约保留的第二次报告(A/CN.4/477/Add.1, 1996 年 6 月 13 日)专门处理对各项人权条约的保留问题,也对这个问题作了处理。

3. 本工作文件的作用仅仅是介绍一些有关问题。这种文件幅度有限,不能深入探讨问题,也不能对所有资料来源提供出处。汉普森女士要感谢 Basak Cali 女士和 Maria Logotheti 女士对本文件在研究方面提供的协助,感谢人权联盟国际研究会在它的下属机构之间作的研究所产生的结果。

问 题

4. 对各项人权条约的批准有许多附带保留。有些条约受到的影响比另一些更严重,一个明显的例子是《消除对妇女歧视公约》。保留的种类差别很大,其中大量的涉及某一条约下的监测和/或程序规定,倒不是对实质性规范的保留。涉及实质性规范的保留也有不同种类。有些声称不接受某一规定。还有一些只接受与某一独立的法体,如伊斯兰法或具体的国内法等一致的部分或整个条约。(附件一分析对若干人权条约的保留)有些声明如同解释性宣言,有的没有表明保留国是否知道这些声明是解释性宣言或解释性保留。这样,这就成了结构的问题。

5. 坦率地说，主要问题似乎是：

- (a) 人权条约是否有一种特点，它意味着一种特别制度适用于对人权条约的保留是因为条约本身有特殊的法律性质，或者是因为对这类条约的保留必须要特殊处理？如果有这个特点的话，何为适用于对人权条约保留的特别制度？
- (b) 如何没有，何为适用于对人权条约保留的一般性制度？
- (c) 在实践中对某一保留适用有关适当的保留制度中，人权条约是否有具体的适用于对保留作解释的特点？
- (d) 如果某一条约设立司法或准司法的执行或监测机构，谁决定保留的有效性，缔约国和/或该机构？
- (e) 如何执行机构或监测机构认为某一保留无效，对保留国的批准和其他缔约国的影响如何？

6. 在前四个问题上，尽管没有达成一致意见，但似乎有了某些程度的共同谅解，尽管有一些细微的差别和重点的不同。但是，在最后一个问题上有显著的分歧。这些问题将一次论述。

(a) 人权条约的特性

7. 有时，人们建议，人权条约拥有独特的法律特性或地位，影响到适用于对这些条约保留的法律制度。这一假设的第一个难题，是对人权条约的界定问题。然后必须要找到它们的共同特点以及与其他条约的不同之处。一种意见认为，人权条约在性质上是“客观的”，这似乎类似于关于它们是国家的单方面事业，不适用相互关系正常原则的声称。围绕着上述关于人权条约的界定问题，在这样一个所谓的原则方面可能有些例外。例如，其他的承诺似乎有类似的特点。人权条约在内容方面的性质可能对解释这些条约的规定和保留带来重大影响，但这涉及到下文(c)所处理的问题，而不是象有人声称的那样，人权条约作为一项法律问题，属于一个特殊类别。

8. 即使人权条约本身不属于特殊的法律类别，一个特殊的制度也可以专门适用于对这类条约的保留。但是，如果人权条约本身没有被看作属于特殊类别，这样一种论点就被削弱。《国际法院关于对预防和惩治灭绝种族罪公约的保留问题案的

咨询意见》(1951年国际法院报告)、《1969年维也纳条约法公约》筹备工作以及《公约》本身表明,《公约》第19条规定的方案被看作是普遍适用的。没有证据表明涉及该条的目的不是为了适用于某一类条约。《维也纳公约》第19条规定:

“一国给予签署、批准、接受、赞同或加入条件时,提具保留,但有
下列情形之一者不在此限:

(甲) 该项保留为条约所禁止者;

(乙) 条约仅准许特定之保留而有关之保留不在其内者;

(丙) 凡不属(甲)及(乙)两项所称之情形,该项保留与条约目的的宗旨不合者。”

因此就条约本身的法律性质或者对这些条约的保留而言,似乎没有能适用于对人权条约保留的特殊法律制度。

(b) 什么是适用于对人权条约保留的法律制度?

9. 适用于对人权条约保留的法律制度似乎载于上文所引的《维也纳公约》第19条。这就是说,条约可禁止某一具体的保留或者所有保留。如果条约不这样做,则允许保留,但必须符合条约的目标与宗旨。

10. 这在实践中产生了大量的困难。其中有些困难将在下文(d)和(e)节讨论。在这儿,只请注意这样对保留作处理的一个问题。《维也纳公约》第20条细述了保留可能会产生的四种影响。三种涉及具体情况:条约明确允许保留;各国同意受约束的一个基本条件是条约的全部适用;条约是某一国际组织的组织法。第20条第5款载有剩余规定。在上述三种情况以外的情况下,如果在通知保留后12个月内不提出反对,则被认为接受保留。多国缔约的多边条约如此众多,而且可能还有许多国家要参加,因此要是各国为了表明观点而在审查它国的保留时过分谨慎,会使人惊奇。普通的反应是沉默。这种沉默似乎也不是通常那种其他主要缔约国自觉地作出审议以后产生的结果。尽管有时国家确实对它国的保留作出反应或提出反对,如有些国家就美国对《公民权利和政治权利国际盟约》提出的一些保留所作出的反应和提出的反对那样,但这并没有否定上述情况的存在。鉴于在法律上没有要求各国为了确定保留是否符合条约的目标与宗旨而审查每一项保留,因此假定在这方面的承诺意味着它们认为保留符合条约的目标与宗旨,似乎是不明智的。

11. 如果一国或几个国家以此为由反对保留，情况就更复杂。另外，如果没有在法律上要求作出评注，假定其他所有国家接受这项保留，是不明智的。但是，反对保留的国家所援引的标准似乎是客观的。一国不一定非要说明反对某项保留的原因不可。如果一批国家只是说它们不接受某一保留，而另一些国家则予以接受，这也不会产生特别的困难。但是，很难看出一项保留如何可能同时既符合又不符合条约的目标和宗旨。无疑，反对国可以说保留不是与这些国家相对抗的，但在这样说的时侯，它们是对保留的有效性提出挑战。如果条约建立执行和监测机制，这个问题便更形严重(见下文(d)和(e))。

(f) 在对某一保留适用保留制度时，人权条约中是否有影响到对保留作解释的特点？

12. 人权条约似乎是一种动态的文件，作的解释也随着时间而演变。一般来说，如果执行机构和监测机构对案文通过时不存在，不属于缔约国考虑的范围内的情况或现象适用某项人权规范，各国是接受这些机构的观点的。优先重视的似乎是在目的论上对人权规定作解释以及是这些规范切实有效的愿望。

13. 此外，人权规范并不是存在于法律真空中。《联合国宪章》的目标之一是增进人权，而且人们越来越认识到尊重人权与国际法律秩序和维持国际和平与安全的基本目标之间的关系。人权规范并不只是表明道德价值观念，而且还表明国际社会所必不可少的价值观念。它们是国际法律秩序的组成部分。这种情况导致了道德价值观念与法律原则的重叠，因为一项人权规范的目标和宗旨最终是维护国际和平与安全。

14. 因此，如果对条约的保留是不承认一项人权规范，而不是对其范围的解释，这种保留比起对其他条约的保留来说更有可能不符合条约的目标和宗旨。一项保留，如想根据某一独立法体解释人权规定，则取得是两极之中端。如果它解释人权规范的范围，它则将其置于另一种法律秩序之下，常常是国内或宗教法律秩序。在这些法律秩序与促进某一国际法律秩序之间也有必要的利益特征。如果国家的反对不针对规范，而是针对规范的立即执行，就可能会产生问题，特别是当保留在第一次作出后隔了相当一段时间作解释时。

15. 人权条约解释的演变，使得原来合理的保留可能会变得不合理。尚不明的是，其他主要缔约方如何重新表明对通知已超过 12 个月，即《维也纳公约》第 20 条第 5 款规定的期限的保留的反对。

16. 鉴于人权规范与维护世界和平与安全之间的关系，一项规定实际上非常有可能被解释为具有某种法律性质，形成保留有效的后果。这并不是因为人权条约本身拥有的一种特点，而是因为某些条款通常更有可能实际上被发现拥有某种特征。

17. 在这方面最有可能产生的三个问题是：一，声称人权规定是强制性的；第二，某一规范为不可克减性，具有比习惯国际法更高的地位；第三，该规范代表了习惯法。前两种说法，如果得到证实，可能会对确定保留不符合这类规定的目标和宗旨的可能性带来不利影响。更加不明确的是，是否可能因为发现某项人权条约规范与习惯国际法某一规范相应而产生这种后果。国家完全可以接受某一规范的习惯地位，而不必作为条约义务的一部分予以接受。

18. 违反人权条约规范是在该条约之外受普遍或国际刑事管辖，但这是否会影响对人权规范保留的有效性，这仍然可以争论。虽然这两种情况代表了不同的法律责任，而且按常识来看通常有不同的被告，但在这两种责任之间有某种联系，可能会在实践中发生作用。奇怪的是，国家代理人可以因危害人类罪而在国际刑事法院或任何国家的国内法院受到起诉，但它所代表的国家却能够对相应的人权条约规范作有效的保留。

19. 即使人权条约本身没有一种特点，但至少有一些人权法的主旨及其目标和宗旨比平常更有可能将对规范本身的保留认作不符合条约的目标和宗旨，这一点似乎是明确的。

(g) 如果条约设立执行/监测机构，由谁确定保留是否有效？

20. 执行/监测机构有权决定自己职权范围内的事项，这一点似乎没有争议。可想而知，这必须包括有权决定影响它们的职权或管辖权范围的保留的有效性。这似乎是受于它们的那种权利的固有特征。应该强调的是，这只适用于有效的保留，而不适用于无效保留的影响(见下文(e))。

21. 这仍然留下了这样一个问题，即执行/监测机构，在国家对某一规定作保留，而别国不反对时，唯一有权决定保留是否有效。执行/监测机构关于保留无效的

结论，在保留国与该机构之间双边关系中，会在实际上产生相当大的影响。如果其他国家不仅没有提出反对，而且还积极地表明它们接受这项保留，那么，这种集体意见无疑会被执行/监测机构当作是非常重要的，但对它没有约束力。

22. 如果执行/监测机构接受至少有些国家反对的某一保留为有效，那么可能会产生一个问题。就保留国与该机构之间双边关系所涉的大多数目的而言，该机构的意见似乎是决定性的。但是，如果要求该机构在接受国与反对国之间解决国家间问题，那么就会产生问题。

(h) 执行/监测机构关于保留无效的意见的影响

23. 本节不述及保留是否无效的问题，而述及这种决定的影响问题。它只涉及执行/监测机构，而不是其他国家持这种观点的情况。必须要考虑对保留国以及对其他方面批准的影响问题。确认某一保留无效的影响会有不同，要看对某一规定是否是具体的保留，或者反对是否针对的是保留的类型(例如，将条约规范用伊斯兰法和国内法作解释的保留，或者让国家决定将某种情况当作紧急情况或决定该国是否管辖着少数民族的保留)。实际上，后一种反对一般来说更需小心对待。

24. 虽然 1969 年《维也纳条约法公约》处理了其他缔约国对保留提出反对的影响问题，但它没有处理根据某一条约设立的执行/监测机构判定保留无效的后果问题。

(i) 执行/监测机构

25. 从理论上讲，监测机构可作的选择有：

(一) 将无效的保留或任何无效的对保留的适用分离开，使批准，包括任何其他保留完整无损。然后可以认为其他保留有效。采用这种方法，欧洲人权法院最为突出。似乎可以这样认为，保留不是批准的前提条件。但是在有些情况下，国内立法机构可能要求作出保留，作为它同意批准的一种条件。

(二) 裁定无效保留使得整个批准受到不良影响。这就可能要求执行/监测机构向该国问清它在被认定无效的保留方面想作什么。

(三) 提出关于实际上是否存在有效批准的问题。这只能在非常一般和/或范围很广的保留的情况下才会产生。虽然该机构有权决定保留是否有效的问题，但它是否有权决定将所谓的批准书适当地称为批准书，这较不明了。这也会产生一般性的政策问题，即人权条约是否最好要有尽量多的缔约国，即使有保留也行，或者较为重要的是保护条约的完整。

(j) 对保留国的影响

26. 关键问题是，保留国对执行/监测机构关于它的保留无效的判决所引起的后果是否有发言权，或者至少在与该机构的双边关系中，后果是否完全由该机构来决定。

(k) 对其他主要缔约国的影响

27. 其他主要缔约国的问题是，它们在条约下与保留国的双边关系中是否受到执行/监测机构的裁决的约束。有些机构(例如，美洲人权法院和欧洲人权法院)有权作出有约束力的判决，但判决只对被告国政府有约束力。虽然大多数执行/监测机构在遵守方面不能作出有约束力的裁定，但如果它们的意见连最起码也没有被看作非常有说服力的话，那么没有理由设立这种机构。

28. 如果其他国家也作了有关的保留，该机构的意见将引起这些国家和其他缔约国注意，对其他国家的保留很可能会作出同样的意见。执行/监测机构争取对人权条约案文作始终如一的解释。这项原则不仅适用于类似的保留，而且还适用于初看为另一种保留所产生的类似的影响。

29. 在提出执行/监测机构的无效意见对其他缔约国有影响的时候，还有一种困难，即《维也纳条约法公约》规定可以对保留提出反对的 12 个月期限可能已经超过。12 个月的期限从保留通知之日起开始。如果说这一期限只从通知保留为无效之日起开始，这似乎是对《维也纳条约法公约》的牵强解释。

30. 有三个国家对《人权事务委员会第 24 号一般性评注》作了正式评注，引起它们和国际法委员会特别报告员最严厉批评的是这样一种观点，即执行/监测机构

可以自行确定简单地将无效保留分离来。这样做实际上是忽视了无效保留，表明不是保留国，而是该机构能够决定保留是否是该国批准的基本条件。这三个国家反对这种办法的原因略有不同，至少侧重点有所不同。至少是国际法委员会特别报告员认为，区域人权执行机构可以是例外。

结论和建议

31. 显而易见，对人权条约的保留是相当特殊的难题，部分原因是《维也纳条约法公约》没有考虑到独立的执行/监测机构可能对保留的有效与否表明意见。但是，它们的职能必然会产生这种职权。人权条约的主旨，特别是(但不唯一是)不可克减的规定，也是问题的实质和程度的重要因素。

32. 至今为止所从事的大部分研究，都作为对条约保留的一般性问题或者从某一监测具体条约的机构的角度对人权条约的保留问题作研究。

33. 缺乏的是对涉及所有不同的人权条约的保留本身作详细的实质性研究。必须要与执行/监测机构和各国合作，并在非政府组织的协助下进行一次综合审查。这种研究应按规范、条约和国家，汇集所有对人权条约规范的保留和解释性宣言。应请国家和非政府组织提供协助，必要时对现在或过去规定必须要作保留的国内法规定作出评述。应问各国：它们是否设想在适当的时候取消国内对撤销保留的障碍，如相关的话，是否它们将某一发言看作解释性宣言或保留。还可以问它们：在不作任何保留作为人权条约的缔约国与不管政治后果宣布退出条约之间，它们作何种选择？

34. 这种研究可能会涉及财务问题。从事研究的人将要求得到研究援助，可能是两名全职助理，以保证能把所有问题包括进去。在与各国和其他机构通讯征求上述资料时，也会有费用。

35. 目前的辩论似乎陷入僵局。要是能作如上所述的那种详细研究，很可能会找到向前推进一步的建设性切实途径。没有理由认为会发生另外的情况。因此请小组委员会向人权委员会下届会议建议从事这种研究。

附 件*

列明对人权条约的保留及规范和程序性保留的比例的图表

* 附件只以来件所用语文印发。