



**Internationell
konvention om
medborgerliga och
politiska
rättigheter**

Distr.
ALLMÄNT

CCPR/C/21/Rev.1/Add.6
den 11 november

1994

Originalspråk:

ENGELSKA

KOMMITTÉN FÖR DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA

ALLMÄN KOMMENTAR ANTAGEN AV KOMMITTÉN FÖR DE
MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA ENLIGT ARTIKEL 40, PUNKT 4, I
DEN INTERNATIONELLA KONVENTIONEN
OM MEDBORGERLIGA OCH POLITISKA
RÄTTIGHETER

Tillägg

Allmän kommentar nr 24 (52) 1/

Allmän kommentar om frågor som rör reservationer som görs
vid ratificering eller anslutning till konventionen eller de
aktuella tilläggsprotokollen, eller i samband med
deklarationerna

enligt artikel 41 i konventionen

1. Den 1 november 1994 hade 46 av 127 konventionsstater, anslutna till konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, gjort 150 reservationer av varierande betydelse för att godkänna skyldigheterna i konventionen. Några av dessa reservationer undantar åliggandet att tillhandahålla och garantera särskilda rättigheter i konventionen. Andra är formulerade i mer allmänna ordalag, ofta i syfte att garantera fortsatt främjade av vissa inhemska rättsliga bestämmelser. Medan åter andra riktar sig mot kommitténs befogenheter. Antalet reservationer, deras innehåll och omfattning kan undergräva det effektiva genomförandet av konventionen och tenderar att försvaga respekten för konventionsstaternas skyldigheter. Det är viktigt för konventionsstaterna att veta exakt vilka skyldigheter de och andra konventionsstater verkligen har åtagit sig. Och kommittén måste, i sitt utövande av sina skyldigheter enligt antingen artikel 40 i konventionen eller tilläggsprotokollen, känna till om en stat är bunden av en särskild skyldighet och i vilken grad. Detta kräver ett fastställande om ett unilateralt uttalande är en reservation eller en tolkningsförklaring och ett avgörande av dess godtagbarhet och effekter.

1/ Antagen av kommittén vid sitt 1382:e möte (femtioandra sessionen) den 2 november 1994.

2. Av denna anledning har kommittén bedömt det användbart att behandla de uppkomna frågorna om internationell rätt och riktlinjer för mänskliga rättigheter i en allmän kommentar. Den allmänna kommentaren identifierar principerna för internationell rätt som gäller för reservationer och med hjälp av vilka deras godtagbarhet ska provas och deras syfte ska tolkas. Den tar upp konventionsstaternas roll i samband med andras reservationer. Den tar även upp kommitténs roll i samband med reservationer. Och den ger vissa rekommendationer till de nuvarande konventionsstaterna för granskning av reservationerna och till de stater som ännu inte anslutits sig till konventionen om rättsliga hänsyn och hänsyn om de mänskliga rättigheterna som ska beaktas om de överväger att ratificera eller ansluta sig med särskilda reservationer.

3. Det är inte alltid lätt att skilja en reservation ifrån en tolkningsförklaring om en bestämmelse eller ifrån ett policyuttalande. Hänsyn tas till statens avsikt snarare än instrumentets form. Om ett uttalande, oavsett dess namn och titel, avser att undanta eller ändra den rättsliga innebörden av ett fördrag i sin ansökan till staten, utgör den en reservation. 2/ Omvänt, om en så kallad reservation endast innehåller en stats uppfattning av en bestämmelse, men inte undantar eller ändrar den bestämmelsen i sin tillämpning till den staten, är det i själva verket inte en reservation.

4. Möjligheten att göra reservationer kan uppmuntra stater som anser att de har svårt att garantera alla rättigheterna i konventionen att åtminstone acceptera skyldigheternas allmängiltighet i detta instrument. Reservationer kan fylla en praktisk funktion för att göra det möjligt för stater att anpassa särskilda element in sin lagstiftning till alla människors inneboende rättigheter, så som de uttrycks i konventionen. Det är dock i princip önskvärt att staterna accepterar alla skyldigheterna, eftersom människorättsnormerna är det rättsliga uttrycket för de grundläggande rättigheter som varje människa har rätt till.

5. Konventionen varken förbjuder reservationer eller nämner någon typ av tillåtna reservationer. Detsamma gäller för det första tilläggsprotokollet. Det andra tilläggsprotokollet föreskriver i artikel 2, punkt 1, att "inga reservationer är tillåtna till detta protokoll, förutom en reservation som gjorts vid tidpunkten för ratificeringen eller anslutningen som föreskriver tillämpningen av dödsstraff i krig till följd av en dom för de mest allvarliga brotten av militär karaktär som begåtts under krigstid". Punkt 2 och 3 föreskriver vissa förfarandemässiga skyldigheter.

6. Avsaknaden av ett förbud för reservationer innebär inte att alla reservationer är tillåtna. Frågan om reservationer enligt konventionen och det första tilläggsprotokollet regleras av internationell rätt. Artikel 19 (3) i Wienkonventionen om traktaträtten ger relevant vägledning. 3/

2/ Artikel 2 (1) (d), Wienkonventionen om traktaträtten, 1969.

Den föreskriver att om en reservation inte är förbjuden enligt fördraget eller faller inom särskilda tillåtna kategorier, kan en stat göra en reservation förutsatt att den inte är oförenlig med fördragets ändamål och syfte. Även om konventionen, till skillnad från vissa andra människorättsfördrag, inte innehåller en särskild hänvisning till kriteriet med ändamål och syfte, styr denna tolkningen och godtagandet av reservationer.

7. I ett instrument som ger uttryck för en stor mängd medborgerliga och politiska rättigheter säkrar de många artiklarna, och deras samspel, målen i konventionen. Ändamålet och syftet med konventionen är att skapa rättsligt bindande normer för de mänskliga rättigheterna genom att definiera vissa medborgerliga och politiska rättigheter och placera dem i en ram av skyldigheter som är rättsligt bindande för de stater som ratificerat konventionen; och tillhandahålla en effektiv kontrollmekanism för de åtagna skyldigheterna.

8. Reservationer som bryter mot tvingande normer är inte förenliga med syftet och ändamålet i konventionen. Även om fördrag som enbart är ett utbyte av skyldighet mellan stater tillåter dem att inbördes reservera sig mot tillämpningen av bestämmelser i den allmänna internationella rätten, är det annorlunda med människorättsfördrag som syftar till att främja individer inom staternas jurisdiktion. Följaktligen får inga reservationer göras mot bestämmelserna i konventionen som representerar internationell sedvanerätt (och a fortiori när de har karaktären av tvingande normer). Följaktligen får en stat inte reservera sig mot rätten att utöva slaveri, tortera, utsätta personer för grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, godtyckligt beröva människor livet, godtyckligt gripa och kvarhålla personer, förvägra tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet, förutsätta att en person är skyldig om han eller hon inte bevisar sin oskuld, avrätta gravida kvinnor eller barn, främja nationalhat, rashat eller religiöst hat, neka giftasvuxna män och kvinnor att ingå äktenskap eller förvägra minoriteter rätten ha sitt eget kulturliv, bekänna sig till sin egen religion och använda sitt eget språk. Och även om reservationer mot särskilda klausuler i artikel 14 kan vara godtagbara, skulle en allmän reservation mot rätten till en rättvis rättegång inte vara det.

9. Genom att mer allmänt tillämpa kriterierna för ändamål och syfte på konventionen konstaterar kommittén att exempelvis en reservation mot artikel 1, som förvägrar människor rätten att bestämma sin egen politiska ställning och fullfölja sin ekonomiska, sociala och kulturella utveckling, skulle vara oförenlig med konventionens ändamål och syfte. På samma sätt skulle en reservation mot skyldigheten att respektera och tillförsäkra rättigheterna och att göra det på en icke-diskriminerande grund (artikel 2 (1)) inte vara godtagbar. En stat får heller inte förbehålla sig rätten att inte vidta nödvändiga åtgärder på nationell nivå för att förverkliga rättigheterna i konventionen (artikel 2 (2)).

3/ Även om Wienkonventionen om traktaträtten ingicks 1969 och trädde i kraft 1980 - dvs. efter att konvention trätt i kraft - återspeglar dess villkor den allmänna internationella rätten i denna fråga såsom redan hade bekräftats av Internationella domstolen i Reservationerna mot folkmordskonventionen från 1951.

10. Kommittén har vidare undersökt om kategorier av reservationer kan vara oförenliga med kriteriet för "ändamål och syfte". Särskilt ska övervägas om reservationer mot oinskränkbara bestämmelser i konventionen är förenliga med dess ändamål och syfte. Även om det inte finns något gradering av vikten för rättigheterna i konventionen, får åtnjutandet av vissa rättigheter inte upphävas ens vid ett nationellt nödläge. Detta understryker den stora betydelsen för oinskränkbara rättigheter. Men inte alla rättigheter av djupgående betydelse, som artikel 9 och 27 i konventionen, har gjorts oinskränkbara. En anledning till att en viss rättighet görs oinskränkbar är att dess upphävande är irrelevant för den legitima kontrollen av staten vid ett nationellt nödläge (till exempel att inte fängslas för skulder, i artikel 11). En annan anledning är att inskränkningen kan vara omöjlig (som till exempel samvetsfrihet). Samtidigt är vissa bestämmelser oinskränkbara, eftersom det utan dem inte skulle finnas någon rättsstat. En reservation mot bestämmelserna i artikel 4, som noggrant föreskriver den jämvikt som ska finnas mellan statens intressen och individens rättigheter i nödlägen, faller inom denna kategori. Och vissa oinskränkbara rättigheter, som det inte går att reservera sig emot på grund av deras ställning som tvingande normer, är också av denna typ - förbudet mot tortyr och godtyckligt berövande av liv är några exempel. 4/ Även om det inte finns något automatiskt samband mellan reservationer mot oinskränkbara bestämmelser och reservationer som strider mot konventionens ändamål och syfte, har en stat en tung börda för att motivera en sådan reservation.

11. Konventionen består inte bara av särskilda rättigheter, utan även av viktiga stödjande garantier. Dessa garantier ger den nödvändiga ramen för att säkra rättigheterna i konventionen och är därför avgörande för dess ändamål och syfte. Vissa fungerar på nationell nivå och andra på internationell nivå. Reservationer som syftar till att avlägsna dessa garantier är därmed inte godtagbara. En stat kan därför inte göra en reservation mot artikel 2, punkt 3, i konventionen och ange att den inte avser att tillhandahålla några rättsmedel vid kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Garantier som dessa är en integrerad del av konventionens struktur och är en förutsättning för dess effektivitet. Konventionen föreskriver även en övervakande roll för kommittén för att bättre uppnå sina uttalade mål. Reservationer som avser att undgå denna avgörande del i utformningen av konventionen, som också syftar till att säkra åtnjutandet av rättigheterna, är även oförenliga med dess ändamål och syfte. En stat kan inte förbehålla sig rätten att inte lämna in en rapport och få den granskad av kommittén. Kommitténs roll enligt konventionen, vare sig det är enligt artikel 40 eller tilläggsprotokollen, innehåller nödvändigtvis att tolka bestämmelserna i konventionen och utarbeta en rättspraxis. Följaktligen strider en reservation som förkastar kommitténs behörighet att tolka kraven i bestämmelserna i konventionen även mot fördragets ändamål och syfte.

12. Konventionens avsikt är att rättigheterna i denna ska garanteras för alla personer under en konventionsstats jurisdiktion. Av denna anledning

4/ Reservationer har lämnats in mot både artikel 6 och artikel 7, dock inte på villkor som förbehåller sig en rätt att tortera eller godtyckligt beröva någons liv.

kommer vissa åtföljande krav sannolikt att bli nödvändiga. Inhemsk lagar kan behöva ändras för att anpassas till kraven i konventionen; och mekanismer på inhemsk nivå kommer att behövas för att göra det möjligt att genomföra konventionens rättigheter på lokal nivå. Reservationer speglar ofta staternas önskan att inte ändra en viss lag och ibland omvandlas denna önskan till en allmän policy. Särskilt bekymmersamma är vagt formulerade reservationer som gör alla de rättigheter i konventionen ineffektiva som skulle kräva en ändring av den inhemska lagen för att garantera överensstämmelsen med skyldigheterna i konventionen. Inga verkliga internationella rättigheter eller skyldigheter har då accepterats. Och när det saknas bestämmelser som garanterar att det kan väckas talan för konventionens rättigheter vid inhemska domstolar och dessutom finns en underlåtenhet att tillåta att individuella klagomål läggs fram inför kommittén enligt det första tilläggsprotokollet, har alla väsentliga delar av konventionens garantier avskaffats.

13. Frågan inställer sig om reservationer är tillåtna enligt det första tilläggsprotokollet och, i så fall, om dessa reservationer kan vara oförenliga med ändamålet och syftet i konventionen eller det första tilläggsprotokollet. Det är tydligt att det första tilläggsprotokollet i sig är ett internationellt fördrag, åtskilt från konventionen, men nära knutet till denna. Dess ändamål och syfte är att erkänna kommitténs behörighet att motta och överväga klagomålsförfaranden från enskilda som anser sig vara offer för en kränkning av en rättighet i konventionen från en konventionsstat. Staten accepterar individers grundläggande rättigheter med hänvisning till konventionen och inte det första tilläggsprotokollet. Det första tilläggsprotokollets funktion är att tillåta att klagomål kring dessa rättigheter prövas av kommittén. Följaktligen påverkar inte en reservation mot en stats skyldighet att respektera och garantera en rättighet i konventionen, gjord enligt det första tilläggsprotokollet när den inte tidigare gjorts i samband med samma rättighet enligt konventionen, statens skyldighet att uppfylla sin grundläggande skyldighet. En reservation kan inte göras mot konventionen via tilläggsprotokollet; en sådan reservation skulle däremot användas för att garantera att statens överensstämmelse med den skyldigheten inte kommer att prövas av kommittén enligt det första tilläggsprotokollet. Och eftersom ändamålet och syftet med det första tilläggsprotokollet är att låta de obligatoriska rättigheterna för en stat enligt konventionen prövas inför kommittén, skulle en reservation som försöker hindra detta vara oförenlig med ändamålet och syftet för det första tilläggsprotokollet, om än inte för konventionen. En reservation mot en grundläggande skyldighet som görs för första gången enligt det första tilläggsprotokollet skulle tolkas som en avsikt från den berörda staten att hindra kommittén från att uttrycka sin mening om en särskild artikel i konventionen i ett individuellt fall.

14. Kommittén anser att reservationer som rör de nödvändiga förfarandena enligt det första tilläggsprotokollet inte är förenliga med dess ändamål och syfte. Kommittén måste kontrollera sina egna förfaranden så som specificeras av tilläggsprotokollet och dess förfaranderegler. Reservationer har dock haft för avsikt att begränsa kommitténs befogenheter till handlingar och händelser som inträffat efter det att det första tilläggsprotokollet trätt i kraft för den berörda staten. Detta är enligt kommitténs mening inte en reservation, utan oftast ett uttalande som överensstämmer med dess normala befogenheter i tiden (ratione temporis). Samtidigt har kommittén insisterat på sin befogenhet, även inför sådana uttalanden eller observationer, där händelser

eller handlingar som inträffar före datumet för ikraftträdandet av det första tilläggsprotokollet fortsätter att påverka rättigheterna för en drabbad person efter detta datum. Reservationer har gjorts som effektivt lägger till ytterligare en grund för otillåtlighet enligt artikel 5, punkt 2, genom att hindra undersökningen av ett klagomål när samma fråga redan har undersökts i ett annat jämförbart förfarande. I den mån den mest grundläggande skyldigheten har varit att säkra en oberoende tredjepartsgranskning av individuella mänskliga rättigheter, har kommittén, där juridiska rättigheter och tillämpningsområdet sammanfaller enligt konventionen och ett annat internationellt instrument, sett en sådan reservation som förenlig med ändamålet och syftet för det första tilläggsprotokollet.

15. Det primära syftet med det andra tilläggsprotokollet är att utvidga räckvidden för de grundläggande skyldigheterna enligt konventionen, eftersom de hänvisar till rätten till liv, genom att förbjuda avrättningar och avskaffa dödsstraffet. ^{5/} Det har sina egna bestämmelser om reservationer, som är avgörande för vad som är tillåtet. Artikel 2, punkt 1, föreskriver att endast en typ av reservationer är tillåten, nämligen rätten att tillämpa dödsstraffet under krig till följd av en dom för de mest allvarliga brotten av militär karaktär som begåtts under krigstid. Två förfarandemässiga skyldigheter åligger konventionsstater som önskar utnyttja en sådan reservation. Artikel 2, punkt 1, ålägger staten att underrätta generalsekreteraren vid tidpunkten för ratificering eller anslutning om relevanta bestämmelser i sin nationella lagstiftning i händelse av krig. Detta krav riktar sig tydligt mot målen för specificitet och öppenhet och enligt kommitténs mening är en påstådd reservation som inte åtföljs av sådan information utan rättsverkan. Artikel 2, punkt 3, kräver att stater som gör en sådan reservation meddelar generalsekreteraren i början och slutet av ett krigstillstånd som gäller för dess territorium. Kommittén anser att ingen stat får begagna sig av sin reservation (dvs. anse att avrättningar i krigstid är lagliga) såvida den inte uppfyller förfarandekraven i artikel 2, punkt 3.

16. Kommittén anser det viktigt att ta upp vilket organ som har den rättsliga befogenheten att fatta beslut om särskilda reservationer är förenliga med konventionens ändamål och syfte. Vad gäller internationella fördrag i allmänhet har domstolen i Reservationerna mot folkmordskonventionen (1951) angivit att en stat som motsätter sig en reservation på grund av oförenlighet med fördragets ändamål och syfte kan, genom en invändning, betrakta fördraget som verkningslöst mellan sig och staten som gjort reservationen. Artikel 20, punkt 4, i Wienkonventionen om traktaträtten 1969 innehåller bestämmelser som är mycket relevanta för det aktuella fallet om godtagande och invändningar mot reservationer. Det ger en stat möjligheten att invända mot en reservation som gjorts av en annan stat. Artikel 21 behandlar rättsverkningar av invändningar från stater mot reservationer gjorda av andra stater.

^{5/} Kommitténs befogenhet vad gäller denna utökade skyldighet är föreskriven i artikel 5 - som i sig är föremål för en slags reservation i och med att det automatiska beviljandet av denna befogenhet kan förbehållas genom mekanismen av ett bestridande uttalande vid tidpunkten för ratificering eller anslutning.

I allt väsentligt hindrar en reservation genomförandet av den förbehållna bestämmelsen, såsom mellan staten som gjorde reservationen och andra stater; och en invändning mot denna leder till att reservationen endast genomförs, mellan staten som gjort reservationen och staten som gjort invändningen, i den utsträckning det inte finns några invändningar emot den.

17. Som angivits ovan är det Wienkonventionen om traktaträtten som ger definitionen av reservationer och även tillämpningen av kriteriet för ändamål och syfte i avsaknaden av andra särskilda bestämmelser. Kommittén anser dock att dess bestämmelser om rollen för statliga invändningar till reservationer är olämpliga för att hantera problemet med reservationer mot fördrag om de mänskliga rättigheterna. Sådana fördrag, och särskilt konventionen, är inte ett nät av mellanstatligt utbyte av ömsesidiga förpliktelser. De handlar om att ge enskilda personer rättigheter. Principen om mellanstatlig ömsesidighet har ingen relevans, förutom eventuellt i det begränsade sammanhanget för reservationer mot deklarerationer om kommitténs befogenhet enligt artikel 41. Och eftersom genomförandet av klassiska regler om reservationer är så otillräckliga för konventionen, har staterna ofta inte haft något rättsligt intresse eller behov av att invända mot reservationer. Avsaknaden av invändningar från staterna kan inte innebära att en reservation är antingen förenlig eller oförenlig med konventionens ändamål och syfte. Invändningar har varit sporadiska och gjorts av vissa stater, men inte av andra, och av skäl som inte alltid anges; när en invändning görs anges ofta inte de rättsliga konsekvenserna, eller anger ibland till och med att parten som gör förbehållet ändå inte betraktar konventionen som verkningslös mellan de berörda parterna. Kort sagt är mönstret så otydligt att det inte säkert går att anta att en stat som inte har några invändningar anser att en särskild reservation är godtagbar. Kommittén anser att det, på grund av konventionens särskilda karaktär som människorättsfördrag, är en öppen fråga vilken verkan invändningar har mellan staterna inter se. En invändning till en reservation som gjorts av staterna kan dock ge en viss vägledning till kommittén i sin tolkning om dess förenlighet med konventionens ändamål och syfte.

18. Det faller av nödvändighet på kommittén att avgöra om en specifik reservation är förenligt med konventionens ändamål och syfte. Detta delvis eftersom som det, som anges ovan, är en olämplig uppgift för konventionsstaterna i samband med människorättsfördrag och delvis eftersom det är en uppgift som kommittén inte kan undvika i utförandet av sina uppgifter.

För att veta omfattningen på sin skyldighet att undersöka en stats överensstämmelse enligt artikel 40 eller ett klagomålsförfarande enligt det första tilläggsprotokollet, måste kommittén nödvändigtvis ta hänsyn till reservationens förenlighet med konventionens ändamål och syfte och med allmän internationell rätt.

På grund av den särskilda karaktären för ett människorättsfördrag måste en reservations förenlighet med konventionens ändamål och syfte fastställas objektivt, med hänvisning till rättsliga principer, och kommittén är särskilt väl lämpad att utföra denna uppgift. Den normala följderna av en icke-godtagbar reservation är inte att konventionen inte alls kommer att gälla för den part som gjort reservationen. Snarare kommer en sådan reservation att i allmänhet vara avskiljbar i den meningen att konventionen kommer att gälla för den part som gjort reservationen, utan att reservationen utnyttjas.

19. Reservationer måste vara specifika och öppna, så att kommittén, de som befinner sig under jurisdiktionen för den stat som gjort reservationen och andra konventionsstater

tydligt vet vilka skyldigheter för de mänskliga rättigheterna som ska uppfyllas. Reservationer får därmed inte vara generella, utan måste hänvisa till en särskild bestämmelse i konventionen och i precisa ordalag ange räckvidden i detta sammanhang. Vid övervägandet av förenligheten för eventuella reservationer med konventionens ändamål och syfte, ska staterna även beakta den övergripande effekten från en samling reservationer liksom effekten från vare reservation på konventionen som helhet, vilket kvarstår som ett viktigt övervägande. Stater får inte göra så många reservationer så att de i själva verket godtar ett begränsat antal skyldigheter för mänskliga rättigheter, och inte konventionen som sådan. För att inte reservationer ska leda till ett permanent icke-förverkligande av internationella människorättsnormer, får reservationer inte systematiskt reducera de ingångna skyldigheterna till endast dem som för närvarande råder i mindre krävande normer eller inhemska lagstiftning. Inte heller ska tolkningsförklaringar eller reservationer syfta till att avskaffa en självständig innebörd för skyldigheterna i konventionen, genom att uttrycka att de är identiska, eller acceptera dem endast i den mån de är identiska, med befintliga bestämmelser i den inhemska lagstiftningen. Staterna får inte genom reservationer eller tolkningsförklaringar sträva efter att bestämma att innebörden av en bestämmelse i konventionen är den samma som den som föreskrivs av ett organ eller annat internationellt fördragsorgan.

20. Staterna ska upprätta förfaranden för att garantera att alla föreslagna reservationer är förenliga med konventionens ändamål och syfte. Det är önskvärt att en stat, som gör en reservation, i precisa ordalag anger den inhemska lagstiftning eller riktlinjer som staten tror kommer att vara oförenlig med den skyldighet i konventionen som reservationen gjorts emot; och förklarar den tid som krävs för att göra sina egna lagar och riktlinjer förenliga med konventionen eller varför staten är oförmögen att göra sina egna lagar och riktlinjer förenliga med konventionen. Staterna ska även garantera att behovet av att bibehålla reservationer granskas regelbundet med hänsyn till alla observationer och rekommendationer som kommittén gjort vid granskningen av deras rapporter. Reservationer bör återkallas så snart som möjligt. Rapporter till kommittén ska innehålla information om vilka åtgärder som har vidtagits för att granska, omvärdera eller återkalla reservationer.
