



大会

Distr.
GENERAL

A/HRC/6/WG.4/2
23 April 2007

CHINESE
Original: ENGLISH

人权理事会
第七届会议
拟订《经济、社会及文化权利国际公约》
任择议定书问题不限成员名额工作组
第四届会议
2007年7月16日至27日，日内瓦

《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书草案

主席兼报告员卡塔丽娜·德阿尔布克尔克编写

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
主席兼报告员致拟订《经济、社会及文化权利国际公约》任 择议定书问题不限成员名额工作组成员的信.....	1 - 8	3

附 件

附件一 《经济、社会及文化权利国际公约》任择议定书草案.....		5
附件二 解释性备忘录.....		15

主席兼报告员致拟订《经济、社会及文化权利国际公约》
任择议定书问题不限成员名额工作组成员的信

1. 如各位所记得，人权理事会第 1/3 号决议决定将工作组的任务期限延长两年，以拟订《经济、社会、文化权利国际公约》(经社文公约)的一项任择议定书。为便于完成这项任务，理事会请工作组主席编拟任择议定书的初稿，用作今后谈判的基础。为此，理事会具体规定，初稿应包括主席在其分析文件(E/CN.4/2006/WG.23/2)中概述的各项主要方针，并考虑到工作组各届会议期间表达的全部意见。

2. 应此请求，我已编写了初稿，附于本函的附件一，供不限成员名额工作组第四届会议审议。

3. 我在编写期间仔细研究了工作组前三届会议上提出的意见和建议。在有些情况下，不可能将所有主要的意见都涵盖在一条规定里，因此我在括号里提出了不同的备选案文。我的首要目的是忠实地反映这些观点和建议，为工作组今后的谈判尽可能提供有用的基础。

4. 在这方面，我谨记必须保持现有国际人权法整体的融会贯通，前后一致，(依照联合国大会第 41/120 号决议规定的指导原则，并根据各国代表团的要求)，尽量采用现有联合国人权条约中一致认同的提法。因此，初稿拟议的案文参考了：《公民权利和政治权利国际公约》、《消除对妇女一切形式歧视国际公约》和《残疾人权利公约》的任择议定书下，以及《消除一切形式种族歧视国际公约》、《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》下现有来文程序。我还始终以《维也纳条约法公约》为准绳。

5. 2006 年 9 月 29 日至 10 月 1 日在里斯本举行的一次会议上，我就编写初稿技术方面的问题，向来自各大区域、具有联合国条约机构和特别程序以及区域机制和国家级诉讼经验的人权专家请教。那次会议上提出的建议和意见，对我编写一份法律上顺理成章经得起推敲的议定书初稿的工作极其宝贵。我还非常感谢联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)始终如一给予我的支持。

6. 本函附件二所附的解释性备忘录列述了拟议案文的来龙去脉，说明了如何设法将讨论过程中提出的各种主要建议概括进去。为便于参考，我对体现在工作组三届会议报告(WG II and III)中的各种建议，都注明是在哪届会议上提出的。显然，代表们在各届会议上提出的建议中反映的立场并不固定。许多情况下，所提建议只是供进一步讨论的想法，在某些问题上的主张随着时间的变化而发生演变。不过，我还是希望在这份初稿中反映的想法和建议将为下一阶段开始为新的人权文书开展谈判的工作提供有益的基础和参照。

7. 我期待着在 2007 年 7 月 16 日至 27 日工作组第四届会议期间以及此前与所有有关的代表团和区域集团可能举行的非正式协商期间与各位同事见面。希望我们能够借这些会议取得相当的进展。

拟订《经济、社会及文化权利国际公约》
任择议定书问题不限成员名额工作组
主席兼报告员

卡塔丽娜·德阿尔布克尔克 (签字)

附 件

附 件 一

《经济、社会及文化权利国际公约》 任择议定书草案

本议定书各缔约国，

注意到联合国宪章中重申对基本人权、人格尊严和价值的信念，

还注意到，世界人权宣言宣布，人人生而自由，人人有资格享受其中所载的一切权利和自由，不加任何区别，

回顾指出，《经济、社会及文化权利国际公约》和《公民和政治权利国际公约》确认，只有在创造了使人人可以享有其经济、社会及文化权利及公民和政治权利的条件的前提下，才能实现自由人类免于恐惧和匮乏的理想，

还回顾指出，世界人权会议 1993 年通过的《维也纳宣言和行动纲领》重申“一切人权均为普遍、不可分割、相互依存、相互联系”的，

考虑到为进一步实现《经济、社会及文化权利国际公约》(下称《公约》)的宗旨，落实其各项条款，应如本议定书所规定，使经济、社会及文化权利委员会(下称委员会)能够接收和审议反映《公约》规定的任何权利遭到侵犯的来文。

兹协议如下：

第 1 条 委员会的管辖权

加入本议定书的《公约》缔约国承认委员会有权根据本议定书条款的规定接受和审议来文，并开展调查。

第 2 条

个人来文

[1.] 来文可由声称因为一缔约国侵犯《公约》[第一部分和第二部分]所规定的任何权利而受到伤害的该缔约国管辖下的个人或个人联名或其代表提出。如果代表个人或联名的个人提出来文，应征得该个人或联名的个人同意。

[2. 每一缔约国可在签署或批准或加入本议定书时声明不承认委员会有权根据《公约》第二条第(1)款和第六至第十五条的某些规定审议个人来文。]

第 3 条

集体来文

1. 本议定书的缔约国承认在联合国经济及社会理事会具有咨商地位的国际非政府组织有权提交来文，指称一缔约国应用《公约》规定的权利不力。

2. 此外，任何缔约国在批准或加入本议定书或在其后的任何时候均可声明承认其辖内任何具有《公约》所涉事项特定管辖权的、有代表性的国家级非政府组织，有权提出集体指控该缔约国的来文。

第 4 条

可否受理

1. 委员会除非已确定所有可用的国内补救办法已经用尽，否则不得审议来文。如此种补救办法的应用被不合理拖延或不可能带来切实的补救，则此项规定不适用。

2. 在下列情况下，委员会应宣布一项来文不可受理：

- (a) 来文不是在国内补救办法已经用尽后的六个月内提出，但提交人能够表明在这一时限内无法提交来文的除外；
- (b) 来文所述的事实发生在本议定书对有关缔约国生效之前，但是如能表明这些事实构成生效日之后发生的违反《公约》行为的除外；
- (c) 同一事项业经委员会审查或已由或正由另外一项国际调查或解决程序加以审查；

- (d) 来文不符合公约的规定；
- (e) 来文明显没有根据或证据不足；
- (f) 来文滥用提出来文的权利；
- (g) 匿名或不以书面提出。

第 5 条

临时措施

收到来文后，委员会任何时候均可请有关缔约国，在有充分证据证明据称侵犯行为的受害者有可能遭到无法弥补的损害时，采取必要的临时保护措施，以避免此种损害。

第 6 条

来文的转达

1. 除非委员会认为一项来文不可受理而不必通知有关缔约国，否则，任何根据本议定书向委员会提出的来文，委员会均以机密方式提请有关缔约国注意。
2. 接到通知的缔约国应在六个月内向委员会提出书面解释或声明，澄清有关事项并说明该缔约国可能已提供的任何补救办法。

第 7 条

友好解决

1. 委员会应向有关各方提供斡旋，以期在尊重本公约规定的义务的的基础上求得问题的友好解决。
2. 如通过协议求得友好解决，则应认为结束根据本议定书审议该来文的工作。

第 8 条

审查案情

1. 委员会应根据有关各方提供的全部资料审议根据本议定书第 2 和 3 条收到的来文。

2. 委员会审查本议定书下的来文时，应举行非公开会议。

3. 委员会审查本议定书下的来文时，应适当考虑其他联合国机制以及属于区域人权系统的机构的相关决定和建议。

4. 委员会在审查本议定书下涉及议定书第 2 条第 1 款的来文时，将评估缔约国倾其现有资源采取的步骤，以期运用一切适当手段逐步求得本公约承认的各项权利的全面落实。

5. 审查来文后，委员会应将其关于案情的意见及其对补救办法可能提出的建议转达有关各方。

6. 缔约国应适当考虑委员会的《意见》及其对补救办法可能提出的建议，并在六个月内向委员会提出书面答复，其中应通报根据委员会《意见》和建议采取的任何行动。

7. 委员会可请缔约方进一步提供资料，包括如委员会认为适当的那样，在缔约国此后根据公约第十六和第十七条提交的报告中进一步提供资料，通报其依据委员会的《意见》或可能提出的建议采取的任何措施。

第 9 条

国家间来文

1. 本议定书一缔约国根据本条规定，可随时声明承认委员会有权接受和审议大意为一缔约国称另一缔约国不履行其根据本《公约》应尽义务的来文。本条规定下的来文，仅限于由已声明承认委员会对其有权管辖的缔约国提出的，才可予以接受和审议。任何来文如涉及尚未作出这种声明的缔约国的，委员会不得接受。按照本条规定接受的来文，应按下列程序处理：

- (a) 如本议定书一个缔约国认为另一个缔约国没有履行其按《公约》规定承担的义务，可用文函将此事项提请该缔约国注意。该缔约国也可将

此事通知委员会。收件国在收到来文后三个月内，应以书面给予发函国一个解释或任何其他说明以澄清此事，其中应尽可能并有针对地提及就此事已经、尚待或可予采取的国内程序和补救办法；

- (b) 如果此事项在收件国接到初次来文后六个月内尚未解决得使双方满意，两国中任何一国有权以向委员会和对方发出通知的方式，将此事项转交委员会处理；
- (c) 委员会只有在认定提交给它的事项已按照普遍公认的国际法原则援用并已用尽现有一切国内补救办法之后，才进行处理。如补救办法的采取被无理拖延或不可能带来切实的补救，则此项规定不适用；
- (d) 在符合本款(c)项规定情况下，委员会应向有关缔约国提供斡旋，以期在尊重本公约规定的义务的的基础上求得问题的友好解决；
- (e) 委员会审查本条下来文时，应举行非公开会议；
- (f) 对于按照本款(b)项规定向其提出的任何事项，委员会可要求(b)项所指的有关缔约国提供任何有关资料；
- (g) 本款(b)项所指的有关缔约国有权在委员会审议该事项时出席会议并提出口头和(或)书面陈述；
- (h) 委员会在收到根据本款(b)项发出的通知后尽量适时提出报告如下：
 - (一) 如达成本款(d)项规定内的解决办法，委员会的报告仅限为一份介绍事实经过及达成的解决办法的简要说明；
 - (二) 如未达成本款(d)项规定范围内的解决办法，委员会的报告则载列与有关缔约国之间问题相关的事实。缔约国所作书面陈述以及口头陈述的记录附于报告之中。若有任何意见委员会认为涉及有关缔约国之间的问题，委员会也可只向其作出传达。

任何情形下，报告都应发至有关缔约国。

2. 本条第 1 款下作出的声明由缔约国交联合国秘书长保存，秘书长将该声明副本分送其他缔约国。声明可随时以通知秘书长的方式加以撤销。此种撤销不妨害对任何已根据本条发来的来文所涉事项的审议；在秘书长收到撤销声明的通知后，不再接受任何缔约国根据本条提出的其他来文，除非有关缔约国已作出新的声明。

第 10 条

调查程序

1. 如果委员会收到可靠资料，表明一缔约国严重地或系统地侵犯公约规定的权利，委员会应请该缔约国合作审查这些资料，并为此提出对有关资料的意见。

2. 在考虑了有关缔约国可能已提出的任何意见以及委员会所获得的任何其他可靠资料后，委员会可指派一名或多名委员进行调查，并加紧向委员会提出报告。如有正当理由并征得缔约国同意，此项调查可包括前往该缔约国领土进行访问。

3. 此种调查以机密方式进行，并在该程序的各个阶段均争取缔约国的合作。

4. 在审查这项调查的结果之后，委员会将这些结果连同任何评论和建议一并转达有关缔约国。

5. 有关缔约国在收到委员会转达的调查结果、评论和建议后的六个月之内，向委员会提出意见。

6. 按照第 2 款进行的此种调查程序完成后，委员会在与有关缔约国协商后，可决定将程序结果的概要说明载入其年度报告。

第 11 条

调查程序的后续活动

1. 委员会可请有关缔约国在其根据《公约》第十六和第十七条提交的报告中包括任何根据本议定书第 10 条进行的调查要求采取的措施的有关细节。

2. 委员会于必要时可在第 10 条第 5 款所述六个月限期结束后请有关缔约国向其通告根据此项调查要求采取的各项措施。

第 12 条

保护措施

缔约国应采取一切适当步骤，确保在其管辖下的个人不会因为根据本议定书同委员会通信而受到虐待或恐吓。

第 13 条

国际援助和合作

委员会应酌情将其关于那些表明需要技术咨询或援助的来文和调查的意见和建议，连同缔约国可能对这些意见和建议提出的评论和建议一起，转达给联合国各专门机构、基金和方案及其他主管机关。委员会还可提请此种机构注意任何由本议定书下审议的来文引起的事项，这可协助它们在各自的权限内决定是否应该采取可能有促进作用的国际措施，协助各缔约国在落实《公约》确认的各项权利方面取得进展。

第 14 条

专门基金

1. 为支持落实委员会根据《公约》规定的任何程序提出的关于补救办法的建议，大会决定设立一个按照联合国财务规章管理的、违反《公约》行为受害者专门基金，以便缺乏资金落实补救办法的缔约国提出请求时给予资金援助。

2. 专门基金可通过各国政府、政府间组织和非政府组织及其他各种公私实体自愿捐资筹集资金。

第 15 条

年度报告

委员会在其年度报告中列入一份其根据本议定书开展活动的总结。

第 16 条

传播和宣传

每一缔约国承诺广为宣传传播公约及本议定书，便利人们获取关于委员会《意见》和建议的有关资料，特别是有关涉及该缔约国事项的资料，而且以容易获取的形式进行宣传传播。

第 17 条

议事规则

委员会应制订自己的、在行使本议定书赋予的职能时须予遵循的议事规则。

第 18 条

签署、批准和加入

1. 本议定书向任何已签署、批准或加入《公约》的国家开放，供其签字。
2. 本议定书须经任何已批准或加入《公约》的国家批准。批准书交由联合国秘书长保存。
3. 本议定书向任何已批准或加入《公约》的国家开放，供其加入。
4. 向联合国秘书长交存加入书后，加入即行生效。

第 19 条

生 效

1. 本议定书在联合国秘书长收存第十份批准书或加入书之日起三个月后即行生效。
2. 本议定书对生效后批准或加入的每一个国家自其交存批准书或加入书之日起三个月后即行生效。

第 20 条

委员会在调查程序方面的管辖权

1. 每一缔约国可在签署或批准或加入本议定书时声明不承认第 10 和 11 条给予委员会的管辖权。
2. 任何根据本条第 1 款发表声明的缔约国可随时以通知秘书长的方式，撤消这项声明。

第 21 条

保 留

[不允许对本议定书提出保留。]

第 22 条

修正案

1. 任何缔约国可对本议定书提出修正案并将修正案送交联合国秘书长备案。秘书长立即将任何提议的修正案通报各缔约国，并请它们通知秘书长，表明是否赞成举行缔约国会议以便就修正案进行审议和表决。如至少有三分之一缔约国赞成举行会议，则秘书长在联合国主持下召开这一会议。经出席会议并参加表决的多数缔约国通过的任何修正案须提交联合国大会核准。

2. 修正案经联合国大会核准并经本议定书缔约国占三分之二多数的国家依照各自的宪法程序予以接受后即行生效。

3. 修正案一经生效，即对已接受修正案的缔约国具有约束力，其他缔约国则仍受本议定书的规定及其先前已接受的任何修正案的约束。

第 23 条

转交管辖

本议定书缔约国会议，可以三分之二多数决定是否应将本议定书赋予委员会的管辖权在不排除任何可能性的前提下转交给另一机构。

第 24 条

退 出

1. 任何缔约国均可随时书面通知联合国秘书长，宣布退出本议定书。退约于秘书长接到通知之日起一年后生效。

2. 退约不妨害本议定书各项规定继续适用于退约生效日之前依照第 2、3 和 9 条提出的任何来文。

第 25 条 秘书长的通知

联合国秘书长应向《公约》第二十六条第 1 款所指的所有国家通报下列具体情况：

- (a) 本议定书下的签署、批准和加入情况；
- (b) 本议定书以及任何根据第 22 条提出的修正案的生效日期；
- (c) 任何根据第 24 条宣布的退出决定。

第 26 条 正式语文

1. 本议定书交存联合国档库，其阿拉伯文、中文、英文、法文、俄文及西班牙文各本同一作准。

2. 联合国秘书长应将本议定书正式副本分送《公约》第二十六条所指的所有国家。

附件二

解释性备忘录

序言

1. 序言草案的文字内容尚待工作组审议。我提出的作为讨论基础的行文的灵感于《公民权利和政治权利国际公约》第一项任择议定书(ICCPR-OP1)和《消除对妇女一切形式歧视公约》(OP-CEDAW)任择议定书的序言部分，其中所提到的各种文书按时间排列。开首的两段提到《联合国宪章》和《世界人权宣言》，内容反映出《消除对妇女一切形式歧视公约》任择议定书开始几段的内容，但没有具体提及男女平权。第3和第4段强调所有人权的不可分割性、相互依存性和相互关联性，并回顾《经济、社会和文化权利国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》^a以及《维也纳宣言和行动纲领》各项文书的序言部分。第5段非常接近《公民权利和政治权利国际公约》第一任择议定书的序言，进一步突出显示出人权两《公约》的互补性。我以较一般化的措辞来取代“个人的来文”的提法，以此兼顾任择议定书包含集体来文程序的可能性。

第 1 条

(接交来文的管辖权)

2. 草案第1条的行文采用 ICCPR-OP1 和 OP-CEDAW 中商定的措辞。与 ICCPR-OP1 和 OP-CEDAW 中现用文字相比，草案第1条增加了有权“开展调查”的提法，并以“根据本《议定书》的条款规定”来界定委员会的管辖权。

^a 人权两《公约》的序言部分几乎完全相同，这是依照大会第543(VI)号决议的要求，起草两《公约》尽量使两者所载条款相似，以便“强调所设想的宗旨之统一”。

第 2 条

(个人来文)

3. 对于哪些权利应采用来文程序，有各种不同的意见和建议，为了反映这些不同的意见建议，我提出了各种备选案文。拟议的案文分别代表：

- (a) “全面”方式(允许根据《公约》规定的任何权利提出来文)；
- (b) “有限”方式(这一程序只限于《公约》的第二部分和第三部分)；
- (c) “保留意见”或“选择不加入的”方式(允许缔约国将第 2 条第 1 款和第 6 条至第 15 条中所载的一项或几项条款排除在采用来文程序的范围外)。

4. 第 2 条第 1 款力图表达工作组多数代表的立场，这一立场赞成全面方式，与联合国人权条约规定的所有现有来文程序相类似。^b 依照代表们的建议，该款案文采用 OP-CEDAW 第 2 条的已商定的文字，指出：“可以由个人或联名的个人或其代表提出来文”(另见《消除一切形式种族歧视国际公约》(ICERD)第十四条第(1)款和《残疾人权利公约任择议定书》(OP-CRPD)第二条)，将“管辖下”(OP-CEDAW)改为“应受其管辖”(ICCPR-OP1)。^c 如同 OP-CEDAW 和 OP-CRPD 的条文一样，第 1 款第 2 句指出，“如果代表个人或联名的个人提出来文，应征得该个人或联名的个人同意”，与 OP-CRPD 第二条一样，也删除了 OP-CEDAW 第二条中的最后部分(“除非撰文者能说明有理由在未征得这种同意时，可由其代表他们行事”)。

5. 为了反映出工作组提出的另一建议，第 2 条第 1 款在括号中的文字将程序的范围局限在《公约》第二部分和第三部分规定的权利之内，从而排除了第 1 条所规定的来文程序。^d 各国对于第 1 条的主要关注似乎是可能出现涉及到自决权的来文。对此，一些代表指出，ICCPR 中的相同条款已规定需要采用个人来文程序，而人权事务委员会对于第 1 条的既定判例规则是：“不得根据《任择议定书》提出有

^b 对“全面”方式表示支持的国家和区域集团包括：非洲集团、安哥拉、阿根廷、阿塞拜疆、比利时、巴西、刚果、哥斯达黎加、克罗地亚、古巴、厄瓜多尔、埃及、埃塞俄比亚、芬兰、意大利、伊朗、马达加斯加、墨西哥、摩洛哥、葡萄牙、塞内加尔、西班牙、南非、瑞士和委内瑞拉(第二和第三工作组)。

^c 阿根廷、阿塞拜疆、巴西、芬兰、意大利、墨西哥、挪威、葡萄牙、西班牙和南非代表支持允许个人和联名的个人提交来文的选择(第三工作组)。

^d 排除第 1 条的建议是由俄罗斯联邦提出的(第二工作组)。

关自决权的申诉”(例如,见对第 413/1990 号案的不可受理决定,“A.B.等人诉意大利”,1991 年 11 月 2 日通过)。但是,应当指出,人权委员会在近来的一些决定中已经澄清,第 1 条的规定可能对《公约》所保护的其他权利之诠释有用,尤其是其中的第二十五条、第二十六条和第二十七条(见关于第 760/1997 号来文的意见,“Diergaardt 等人诉纳米比亚”,2000 年 7 月 20 日通过,第 10.3 段)。

6. 第 2 条第 2 款力图吸收一些不同的、有时甚至很复杂的建议,将来文程序的范围限制于:(a)“核心权利”或权利的“最基本内涵”;^e (b) 不歧视;^f (c) 对《公约》规定权利的严重侵犯;^g 和 (d)“尊重”和“保护”各项权利的某些方面,设置一个选择不加入程序,允许缔约国将一些“履行”方面排除在外。^h 目前所草拟的第 2 段旨在允许各国排除涉及第 2 条第 1 款和第 6 条至第 15 条中某些条款采用的来文程序。例如,排除第 2 条第 1 款下来文就会限制将来文程序的范围局限于第 2 条第 2 和第 3 款的不歧视规定。

第 3 条

(集体来文)

7. 集体来文程序这种备选方法在工作组的讨论中没有得到很多关注。一些代表曾表示倾向于纳入这种程序,作为个人来文程序的一种延伸。ⁱ 一些代表团指出,在不取代、而是补充个人来文程序的前提下,可以进一步考虑集体来文程序。^j 一名代表表示反对纳入集体来文程序。^k

8. 尽管对于集体来文程序列入任择议定书的方式并没有提出具体的意见,我还是将这建议反映在第 3 条中了。正如在我的分析文件中指出的那样,国际劳工组织以及欧洲系统的来文程序规定提交人身份为指定的组织,而不是个人或联名的个

^e 由德国、挪威(第 2 工作组)、瑞典和联合王国(第三工作组)提出的建议。

^f 由联合王国(第三工作组)提出的建议。

^g 由法国、希腊(第 2 工作组)和大韩民国(第三工作组)提出的建议。

^h 瑞士(第 2 工作组和第三工作组)。

ⁱ 埃塞俄比亚(代表非洲集团)与荷兰(第二工作组)。

^j 加拿大、芬兰、墨西哥和葡萄牙(第三工作组)。

^k 希腊(第三工作组)。

人。在草拟第 3 条时，我参考了 1995 年《欧洲社会宪章》任择议定书第一条和第二条，对条文稍作修改，以便反映出《公约》的特定性质，因为《公约》与《欧洲社会宪章》和劳工组织的公约相反，并不提及同时涉及工会、雇员组织和政府的三方程序。目前提议的草案承认在经社理事会有咨商地位的非政府组织具有提交来文的权利，但同时也为各国承认国内非政府组织提交来文的权利提供了可能，而这种可能性根据 1995 年《欧洲社会宪章》任择议定书已经存在。

第 4 条

(可否受理)

9. 在我们迄今为止的讨论中，对于明确的可否受理标准存在大体一致的认识。对此，一些代表建议列入与 OP-CEDAW 和《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》(CAT)类似的可否受理标准。¹

10. 对个人来文规定用尽国内补救办法的条款在工作组的讨论中得到了普遍支持。同样，一些代表提出，这一条款应当对补救办法不太可能切实有效的情况允许例外，^m 或者对于补救办法被无理长期拖延或国内法律没有提供适当法律程序的情况，可允许例外，ⁿ 这种例外已在美洲的法律体系和联合国司法机制的实践中有所体现。^o 如果关于集体来文的草案第三条得以维持，应当具体规定，用尽国内补救办法的标准不适用于那些对其没有规定受害者要求的来文。

11. 第 4 条第 1 款采用 ICCPR-OP1 中的措辞(第五条第二款(b)项和 OP-CEDAW(第四条第一款))。按照保证联合国人权条约连贯性的需要，我决定对“有

¹ 加拿大、巴西、芬兰、法国、墨西哥、葡萄牙、瑞士和联合王国(第三工作组)。

^m 墨西哥和巴西(第二工作组)。

ⁿ 阿根廷、阿塞拜疆、芬兰、墨西哥和葡萄牙(第三工作组)。

^o 《美洲人权公约》(《圣何塞人权公约》，哥斯达黎加)第 46 条第(2)款规定“在下列情况下第 1.a 款[已经按照国际法公认的原则诉诸并佣金国内法律规定的补救办法]; 和第 1.b 款[从指控其权利受侵犯的一方获得最终裁决通知起六个月的时间内提出上诉或来文]均不适用：(a) 有关国家国内法规未提供适当法律程序，足以保护声称受到侵犯的权利或数项权利；(b) 声称权利受侵犯的当事方，其根据国内法获得补救的机会被否定，或者无法用尽国内补救办法；或者(c) 无故拖延根据上述补救作出最后判决(见 <http://www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-32.htm>)。

关国家国内法规未提供适当法律程序……”(见《美洲人权公约》第 46 条第 2 款(a))的情况再添一条例外条款，因为现有的联合国人权条约的案文已经作出了充分的规定。根据这些程序，以及各自相应的条约机构所积累的判例，只有在补救办法切实有效并且提供合理的成功机会时才需要用尽国内补救办法。

12. 第 4 条第 2 款的案文，除了(a)、(b)和(g)项之外，与 CEDAW 和 OP-CPRD 第四条第二款的条款相同(另见 CAT 第 22 条第五款 a 和 ICCPR-OP1 第五条第二款 a)。

13. (a)项列入了新的案文，以反映一些代表团的建议，认为来文应当在用尽国内补救办法之后的合理时间范围内提交。^P 尽管任何其他联合国人权条约都不包含这一条款，但是 CERD 在其议事规则中确定了与此类似的六个月限制。

14. (b)项如同 OP-CEDAW(第四条第二款 e)和 OP-CRPD(第四条第二款 f)一样，含有关于属时管辖权的条款，排除了指称侵犯权利的行为发生在该程序生效之前的来文。(b)项用“但是为能表明这些事实构成生效日之后发生的违反《公约》行为的除外”来取代“这些事实在该日期之后仍继续存在”(OP-CEDAW、OP-CRPD)。在我们的讨论中有人指出，这样的明文规定也许没有必要，因为《维也纳条约法公约》已经包含这方面的规定。

15. (g)项排除匿名和不以书面形式提出的来文，这项标准得到了工作组的普遍赞同。(g)项采用了类似于 CERD 第十四条、ICCPR-OP1 第二条和 OP-CEDAW 第三条的文字。有两个代表团建议，委员会在某些情况下可以不公开申诉人的姓名。^Q 但是，由于多数代表赞同排除匿名来文的条款，而且鉴于其他人权来文机制的先例，我决定在草案中不列入这一例外。

^P 加拿大、南非和瑞典(第三工作组)。

^Q 中国和法国(第三工作组)。

第 5 条

(临时措施)

16. 一些代表团表示,监测来文程序的条约机构应当有权力请求国家采取临时保护措施来防止对据称受害者的无法弥补的损害。¹ 已对所有来文程序规定了临时措施;无论是在各专门委员会议事规则中(ICCP-OP1、ICERD、CAT)还是在条约的条款中(OP-CEDAW 和 OP-CRPD 的第五条),都已规定。根据这些程序所采用的临时措施是为了应对异常的或危及生命的情况。

17. 我在草案中列入了有关临时措施的条款。另一种办法可以是将这种程序留给委员会的议事规则来处理。

18. 非洲集团提出建议,认为应当使临时措施的采用与国家的能力和资源挂钩。我无法找到有关这项标准的适当案文,因为在现有的任何来文程序中都没有这样的文字。考虑到这项新标准在带来新的价值同时,还须铭记遵守临时措施的要求的自愿性质以及临时措施的目的是要应对异常或危及生命的情况。同样,委员会始终遵循其审议报告的惯例,预期委员会不仅会在审议临时措施方面而且更广泛地说,在审议根据任择议定书提出的来文时也会考虑到资源有限的问题。

第 6 条

(来文的转达)

19. 这问题没有在工作组作详细的审议。看来,其部分原因是这项条款不存在有争议的性质。其他现有的来文程序在其议事规则中对转达来文以及各方提供资料的方式作出了类似的规定,对于提出意见和提交程序规定了固定的时间限制。在工作组讨论的过程中,一些代表团同样强调了必须规定提交来文的限期,从而避免不当延长审理过程。

20. 我决定采用 OP-CEDAW 的议定行文,列入一条有关转达来文的具体条款,而不留给委员会议事规则来处理。本草案第 6 条与 OP-CEDAW 完全相同,只是删

¹ 安哥拉、阿根廷、比利时、巴西、加拿大、芬兰、皮革、摩洛哥(代表非洲集团)、葡萄牙、俄罗斯联邦、西班牙和瑞士(第三工作组)。

除了第一款的第二句“在所涉个人同意向缔约国透露其身份的情况下”的文字，强调表明，委员会无法对希望保护自己身份的人所提交的来文采取行动，因为来文不能匿名(根据本草案第 4 条以及 OP-CEDAW 第三条的规定)。

21. 尽管如果加上 OP-CEDAW 第 6 条中被删除的文字会为那些希望保护身份的人在发现可受理性的起码要求已经满足之时改变初衷提供机会，但是我还是没有纳入这一句，以便明确规定，委员会无法接受不希望向缔约国公开其身份的提交人所提交的来文。

第 7 条

(友好解决)

22. 友好解决是国际法的一条一般原则，只有在 ICCPR 规定的国家间程序内才作出过明文规定(第四十一条第一款 e)、CAT(第 21 条第一款 c)和 ICRMW(第七十六条 d 款))。友好解决的可能性也在美洲和欧洲的司法体系内得到明确承认。在工作组内，一些代表团表示支持在任择议定书中纳入友好解决的条款。⁵

23. 第 7 条是以 ICCPR(第四十一条，第一款(e))和 ICRMW(第七十六条第一款(d))为依据的，如果将国家间的程序改变为个人来文程序，该条的含义就与《美洲人权公约》第四十八条第一款(f)项相似。拟议案文在最后一句里加上了新的措辞，明确规定“友好解决的协议应认为是结束……审议来文的工作”。

第 8 条

(审查案情)

24. 在工作组会议期间，代表们对于案情审理程序提出了一些建议。尤其是，对于来文案情与来文的可否受理问题是分别还是同时审查的问题提出了不同的建议。对这个问题表达意见的一些代表认为，来文的案情应当与可否受理问题分开审

⁵ 阿根廷、阿塞拜疆、巴西、加拿大、芬兰、伊朗、墨西哥、摩洛哥(代表非洲集团)、俄国、瑞士和委内瑞拉(第三工作组)。

议，^t 对此，有一名代表指出，将案情与可否受理问题两项问题一并审议可以导致来文得到快速审理，但是缔约国应当能够根据人权事务委员会的议事规则(第 97 条规则)要求将案情与可否受理问题分开审查。

25. 这种可供选择的方式是否应当纳入任择议定书的条款还是留给议事规则来处理，对于这一问题工作组没有讨论过。这方面应当指出，所有现行的联合国人权来文程序都已经在其各自委员会的议事规则内明确规定了将可否受理问题与案情问题分开审议这种可选办法，并规定了提交相关文件的时限。

26. 有两名代表提出的一项是，CAT(规则 111, 第 4 分段)和 CERD(规则 95, 第 5 分段)议事规则所规定的口头听证是否有用。^u 但是，对于将这一可选办法纳入任择议定书案文一事，没有提出具体的建议。

27. 为了避免使案文草案内容过多，而且也参照其他来文程序所使用的形式，我决定不载列有关对可否受理问题和案情的审议可分开进行以及有关口头听证的专门条款，而采用 OP-CEDAW 中的议定文字，其中也规定，委员会审查来文的会议应当是非公开的(与 ICCPR 第七条第二款和 ICRMW 第七十六条第一款 e 项相类似)。本议定书的第 8 条除了第 3 款和第 4 款之外，基本上照用了 OP-CEDAW 的第七条，只对第 5 款和第 6 款稍作修改。

28. 第 3 款采用了新的文字，从而反映出这样一项建议：任择议定书应当适当参考并借鉴现有区域人权机制的经验。在工作组最后会议上，有人建议，在国际一级审议一项来文之前，应当用尽区域补救措施。另有建议认为，受害者应当有选用自己希望采用的区域性或是世界性国际机制的自由。但是，在讨论中对于保证合作和避免区域及联合国人权机制之间功能重叠之重要性似乎达成了共识。我以顾及这些建议的方式草拟了第三款，希望得到各方的接受。

29. 我在第 4 款中体现了一些代表团的建议，就是任择议定书应当着重强调委员会必须在评估有关国家政策的制定和资源配置问题过程中采用合理性标准。^v 其他代表则强调说这种标准已暗含在《公约》的字里行间，任择议定书中没有必要列

^t 支持这一意见的国家包括：阿根廷、阿塞拜疆、墨西哥、摩洛哥(代表非洲集团)和西班牙(第三工作组)。

^u 芬兰和墨西哥(第三工作组)。

^v 加拿大、挪威和联合王国提出的建议(第三工作组)。

入这类标准。同样，有人指出，很难确定更加具体的标准来评估政策和资源调拨的合理性。这里的第 8 条第 4 款提到了“合理性”的标准，而为了强调其与缔约国义务性质的一致性，该条十分贴近《公约》第二条第一款的文字。

第 9 条

(国家间程序)

30. 工作组尚待讨论是否列入国家间程序的问题。这问题迄今没有得到太多注意的一部分原因可能是，目前其他人权机制规定的国家间程序还从来没有被采用过。

31. 由于在工作组讨论过程中提及了国家间程序这种可选办法，本草案第 9 条采用 ICCPR 第四十一条和 ICRMW 第七十六条(并参看 CAT 第二十条)的文字。

第 10 - 11 条

(调查程序)

32. 代表们对于是否在任择议定书内纳入调查程序表示了意见，而这显然是需要在工作组内进一步讨论的问题。一些代表主张在任择议定书那纳入调查程序。^w 另一些代表指出，他们对这问题没有确定的立场，^x 更有一些代表对这种程序表示关注，并提出了反对意见。^y

33. 为了在条文草案中体现出这项选择，而且鉴于对这一程序的具体内容没有提出建议，我采用了与 OP-CEDAW(第八和第九条)和 OP-CRPD(第六和第七条)内(本草案第 10 条第 1-5 款和第 11 条)以及 CAT(第二十条第五款)内(本草案第 10 条第 6 款)完全相同的文字。

^w 阿塞拜疆、芬兰、墨西哥、葡萄牙(第三工作组)。

^x 阿根廷、巴西、比利时、智利、法国、意大利、联合王国(第三工作组)。

^y 埃及、尼日利亚、安哥拉(第三工作组)。

第 12 条

(保护措施)

34. 尽管没有在工作组内得到讨论，但我还是纳入了一项与 OP-CEDAW 第十一条完全相同的保护措施条款，供工作组进一步审议。

第 13 条

(国际援助与合作)

35. 在工作组内，有一些代表强调指出国际援助与合作十分重要，是一种手段，可用以保证更好地普遍落实经济、社会和文化方面的权利，尤其是落实委员会的意见与建议。对此提出的一项主要建议就是落实《公约》第二十二条已经制定的程序，使委员会能够转达其《意见》及技术合作要求(根据任择议定书所涉具体和个别案例的情况)，以便逐步实施《公约》个别规定，从而使有关的机构和方案能够确定采取何种切实国际措施，帮助困难的缔约国。我在分析文件(E/CN.4/2006/WG.23/2 第 54 段和第 55 段)中提出了这个建议，一些代表在工作组最后一次会议上表示支持这样的条款。^z 在第 13 条中，我从《公约》第二十二条和《儿童权利公约》第 45 条第 3 款吸收了一些理念，力图在案文中反映出这项建议。

第 14 条

(专门基金)

36. 关于任择议定书如何鼓励和推动国际援助与合作的另一项建议就是建立一个专门基金，来帮助在履行委员会意见和建议过程中面临严重资源困难的缔约国。OP-CAT 和《国际刑事法院罗马规约》也有关于类似基金的规定。第 17 条以 OP-CAT 第 26 条为模板，力图反映这项建议。

^z 巴西、芬兰、墨西哥、葡萄牙、西班牙(第三工作组)。

第 15 至 26 条

37. 本任择议定书草案的最后部分第 15 至 26 条涉及到一些技术问题，其中多数还有待工作组予以讨论：年度报告(第 15 条)、缔约国宣传任择议定书的义务(第 16 条)、议事规则(第 17 条)、签署、批准和加入(第 18 条)、生效(第 19 条)，委员会对在调查程序方面的管辖权(第 20 条)、保留意见(第 21 条)、修正案(第 22 条)、转交职权(第 23 条)、退出(第 24 条)、秘书长的通知(第 25 条)和正式语文(第 26 条)。

38. 我在草拟这些条款时主要采用了 OP-CEDAW 第 12 至 21 条中的议定文字。而主要的新内容如下：

39. 第 15 条使用“传播”一语，而不是“宣传”(CEDAW-OP 第 13 条)，并规定，各国应当“以容易获取的形式”提供有关《公约》及任择议定书的资料。

40. 第 20 条涉及委员会在调查程序方面管辖权。条文与 OP-CEDAW 第 10 条完全相同，但是，我认为不应当将这一条与本草案(规定调查程序的)第 10 条和第 11 条放在一起，而将允许对第 10 和第 11 条提出保留意见的该条放在有关保留意见的第 21 条之前更符合逻辑。

41. 关于保留意见的第 21 条是第 15 至 26 条中工作组稍稍详尽讨论过的唯一条款。一些代表提出，不应当允许保留意见。^{aa} 另一些代表团主张允许保留意见，只要不与条约的目标与宗旨相抵触即可，^{bb} 更有一些代表建议考虑规定一条有关可准许保留问题的条款。^{cc} 重要的是，一些代表指出，有必要根据对任择议定书适用范围所作的规定(见本草案第二条)来审议处理保留意见问题的途径。

42. 为了全部反映各种主要的处理途径，本草案在括号中纳入了排除保留意见的条款，作为进一步讨论这一问题的基础。正如我在分析文件中指出的那样，工作组似可审议：

- (a) 在具有任择性的文书中允许提出保留的效果；
- (b) 允许提具保留的来文程序与选择性的“不加入”途径之间的相似之处，选择其一是否就排除使用另一办法；
- (c) 《维也纳条约法公约》的适用性。

^{aa} 捷克共和国、埃塞俄比亚、加纳、比利时(第二工作组)和阿塞拜疆(第三工作组)。

^{bb} 俄罗斯联邦、安哥拉、中国、日本(第三工作组)。

^{cc} 非洲集团(第三工作组)。

43. 第 23 条采用了新的提法，以保证在当前条约机构改革正在进行的情况下对主管的条约监测机构具有充分的灵活性。尽管这项条款从未在工作组中提出过，我认为拟议的案文有可能解决代表团在工作组会议中提出的一些问题。

44. 关于退约问题的第 24 条包含了有关一年的提法(参看 OP-CRPD 和《维也纳条约法公约》第 56 条第二款)。

-- -- -- -- --