



人权理事会

《儿童权利公约》任择议定书问题工作组

第二届会议

2010年12月6日至10日，日内瓦

《儿童权利公约》关于提供来文程序的任择议定书问题
不限成员名额工作组主席兼报告员编写的任择议定书
草案提案

内容提要

本文件是根据人权理事会 2010 年第 13/3 号决议提交的。理事会在该项决议中要求《儿童权利公约》任择议定书问题不限成员名额工作组主席兼报告员编写一份任择议定书草案的提案，作为即将举行的谈判的基础。

目录

	页次
一. 《儿童权利公约》关于提供来文程序的任择议定书草案提案.....	3
二. 解释性备忘录	11
 附件	
《儿童权利公约》任择议定书问题不限成员名额工作组主席 兼报告员德拉霍斯拉夫·斯特凡内克先生致工作组成员的信.....	21

一. 《儿童权利公约》关于提供来文程序的任择议定书草案提案

序言

本议定书缔约国，

考虑到根据《联合国宪章》申明的原则，承认人类家庭所有成员的固有尊严及其平等和不可剥夺的权利，是世界自由、正义与和平的基础，

注意到《世界人权宣言》宣告，人人生而自由，在尊严和权利上一律平等，人人有资格享受《宣言》所载的一切权利和自由，不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族或社会出身、财产、出生或其他身份等任何区别，

重申一切人权和基本自由都是普遍、不可分割、相互依存、相互关联的，

认识到由于儿童的特殊性和依赖性状况，使之很难寻求补救办法来纠正对其权利的侵犯，

鼓励各缔约国按照《儿童权利公约》第4条，制定适当的立法、行政和其他措施，使儿童和其他代表其行事、为其谋求最大利益者，能够获得有效的补救办法来纠正对其权利的侵犯，包括酌情建立负责增进和保护儿童权利的国家人权机构，

考虑到为进一步实现《儿童权利公约》(下称“《公约》”)的宗旨，落实其各项规定，应设法使儿童权利委员会(下称“委员会”)能够履行本议定书规定的职能，

议定如下：

第1条

儿童权利委员会接收和审议来文的权限

1. 本议定书缔约国承认委员会有权根据本议定书条款的规定接收和审议来文。
2. 委员会应以尊重儿童权利，并以能确保一切关于儿童的行动均将儿童的最大利益为首要考虑因素的方式，来行使本议定书赋予的职能。

第2条

个人来文

1. 受缔约国管辖的个人或群体，或其代表，在声称自身因缔约国违犯以下文书中规定的任何权利而成为受害者时，均可提交来文：

- (a) 《公约》；
 - (b) 《关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》；
 - (c) 《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》。
2. 各缔约国在签署、批准、或加入本议定书时，可声明不承认本条第 1 款(b)项和/(或)c)项所规定的委员会的权力。
3. 根据本条第 2 款发表声明的任何缔约国，可随时通知联合国秘书长修改或撤回其声明。
4. 代表个人或群体提交来文时，应当征得当事人的同意，除非提交人能说明未经当事人同意而代为提交的正当理由。
5. 提交人代表《公约》第 1 条定义下的一名或一组儿童提交来文时，委员会应决定审议该来文是否符合所涉此名或此组儿童的最大利益。

第 3 条 集体来文

1. 经委员会批准，国家人权机构和监察机构，以及对《公约》及其任择议定书所涉事项拥有特别权限、并在联合国经济及社会理事会具有咨商地位的非政府组织，可提交集体来文，指控严重或一贯侵犯
- (a) 《公约》；
 - (b) 《关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》；
 - (c) 《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》所规定的任何权利的行为。
2. 各缔约国在签署、批准、或加入本议定书时，可声明不承认本条第 1 款(b)项和/(或)c)项所规定的委员会的权力。
3. 任何缔约国并可以在批准或加入本议定书时，或在此后任何时候，宣布承认其管辖范围内的对《公约》及其任择议定书所涉事项拥有特别权限的任何本国非政府组织，有权按照本条第 1 款的规定，提交集体来文。

第 4 条 可否受理

在下列情形下，委员会应当视来文不可受理：

- (a) 匿名来文；
- (b) 来文滥用提交此类来文的权利，或不符合本《公约》和/或其任择议定书的规定；

(c) 同一事项业经委员会审查或已由或正由另一项国际调查或解决程序审查；

(d) 未用尽一切可用的国内补救办法。本规则不适用于补救办法的应用被不合理拖延或不大可能带来有效的补救的情况。在诠释补救办法的适用性时，委员会应注意拖延对儿童的健康和成长可能造成的影响；

(e) 明显没有根据或缺乏充分证据；

(f) 所述事实发生在本议定书对有关缔约国生效之前，除非这些事实持续至生效之日后。

第 5 条

临时措施

1. 委员会收到来文后，在对案情作出裁断前，可以随时向有关缔约国发出请求，请该国从速考虑采取必要的临时措施，以避免对声称侵权行为的受害者造成可能无法弥补的损害。
2. 委员会根据本条第 1 款行使酌处权，并不意味着对来文的可受理性或实质问题作出裁断。

第 6 条

转交来文

1. 除非委员会在未征求有关缔约国的意见前即认定来文不可受理，否则对于任何根据本议定书提交委员会的来文，委员会均应尽快以保密方式提请有关缔约国注意。
2. 未经来文所涉个人或群体的明确同意，不应向缔约国或其他任何一方透露其身份。
3. 接到通知的缔约国应在三个月内向委员会提交书面解释或意见，澄清有关事项，并说明本国可能已提供的任何补救办法。

第 7 条

和解

1. 委员会应向有关当事方提供调解，以期在尊重本《公约》和/或其任择议定书规定的义务的基础上达成和解。
2. 一旦达成和解协定，根据本议定书提交的来文审议工作即告结束。

第 8 条

审查案情

1. 委员会应当通过非公开会议审查根据本议定书收到的来文。
2. 委员会应当根据提交委员会的全部文件资料审查根据本议定书收到的来文，但这些文件资料应当送交有关当事方。
3. 委员会在审查根据本议定书提交的来文时，可以酌情查阅其他联合国机构、专门机构、基金、方案和机制及包括区域人权系统在内的其他国际组织的相关文件资料，以及有关缔约国的任何意见或评论。
4. 委员会在审查来文后，应当及时向有关当事方传达委员会对来文的意见及可能提出的任何建议。
5. 委员会应制订并公布议事规则，以便在履行本议定书所赋予的职能时予以遵循。此过程中应考虑本议定书第 1 条第 2 款。

第 9 条

对委员会意见的后续行动

1. 缔约国应适当考虑委员会的意见及可能提出的建议，并应在三个月内向委员会提交书面答复，包括通报根据委员会意见和建议采取的任何行动。
2. 委员会可以邀请缔约国就根据委员会的意见或建议可能采取的任何措施提供进一步资料，包括在委员会认为适当的情况下，在缔约国随后根据《公约》第 44 条、《关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》第 12 条或《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》第 8 条提交的报告中提供这些资料。

第 10 条

严重或一贯侵权行为的调查程序

1. 如果委员会收到可靠资料，表明缔约国严重或一贯地侵犯《公约》、《关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》或《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》所规定的权利，委员会应邀请该缔约国合作审查这些资料，并为此迅速就相关资料提出意见。
2. 在考虑有关缔约国可能提出的任何意见以及委员会掌握的任何其他可靠资料后，委员会可以指派一名或多名成员进行调查，并从速向委员会报告。必要时，在征得有关缔约国同意后，调查可以包括前往该国领土访问。
3. 调查应当以保密方式进行，并应当在程序的各个阶段寻求有关缔约国的合作。

4. 对调查结果进行审查后，委员会应当及时将调查结果连同任何意见和建议一并送交有关缔约国。
5. 有关缔约国应当在收到委员会送交的调查结果、意见和建议后三个月内，向委员会提交本国意见。
6. 依照本条第 2 款进行的调查程序结束后，委员会经与有关缔约国协商，可以决定在本议定书第 15 条规定的委员会年度报告中摘要介绍程序结果。
7. 各缔约国在签署、批准、或加入本议定书时，可声明不承认本条规定的委员会的权限。
8. 根据本条第 7 款发表声明的任何缔约国，可随时通知联合国秘书长撤回其声明。

第 11 条

举报严重或整体性的侵权行为

1. 委员会可以邀请有关缔约国在其根据《公约》第 44 条、《关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》第 12 条或《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》第 8 条提交的报告中，酌情详述就根据本议定书第 10 条进行的调查所采取的任何措施。
2. 必要时，委员会可以在第 10 条第 5 款所规定的三个月期限结束后，邀请有关缔约国向委员会通报该国就调查所采取的措施。

第 12 条

国家间来文

1. 本议定书缔约国可以在任何时候做出声明，承认委员会有权接受和审议涉及一缔约国声称另一缔约国未履行以下文书所规定义务的来文：
 - (a) 《公约》；
 - (b) 《关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》；
 - (c) 《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》。
2. 委员会不接受涉及某一缔约国但不作出上述声明的来文，也不接受缔约国提交但不作上述声明的来文。

第 13 条

保护措施

缔约国应当采取一切适当措施，确保在其管辖下的个人不会因为根据本议定书与委员会的联系而受到任何形式的不当待遇或恐吓。

第 14 条

国际援助与合作

1. 对于显示有必要获得技术咨询或协助的来文和调查，委员会可在征得有关缔约国同意后，将委员会的意见或建议，连同缔约国可能就这些意见或建议提出的意见和提议，送交联合国各专门机构、基金和方案及其他主管机构。
2. 委员会也可以在征得有关缔约国同意后，提请上述机构注意任何根据本议定书审议的来文所产生的事项；据此协助它们在各自权限范围内决定是否应当采取可能具有促进作用的国际措施，以推进各缔约国在落实《公约》和/或其任择议定书确认的权利方面取得进展。

第 15 条

向大会提交报告

在根据《公约》第 44 条第 5 款向大会提交的两年期报告中，委员会应当摘要介绍根据本议定书开展的活动。

第 16 条

宣传

各缔约国承诺采取适当的积极措施，同时向成人和儿童广泛宣传和传播本议定书，并提供便利使之了解委员会的意见和建议，特别是涉及本国的事项的意见和建议。

第 17 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》的国家开放供签署。
2. 本议定书须经已批准或加入《公约》的国家批准。批准书交存联合国秘书长。
3. 本议定书开放供任何已批准或加入《公约》的国家加入。
4. 向联合国秘书长交存加入书后，加入即行生效。

第 18 条

生效

1. 本议定书在第十份批准书或加入书交存三个月后生效。
2. 对在本议定书生效后批准或加入议定书的每一个国家而言，本议定书自该国交存其批准书或加入书之日后三个月开始生效。

第 19 条 保留

不允许对本议定书提出保留。

第 20 条 修正

1. 任何缔约国均可以对本议定书提出修正案，并提交联合国秘书长。秘书长应将任何提议的修正案通告缔约国，并请缔约国通知秘书长，说明是否赞成举行缔约国会议，对提案进行审议和作出决定。在上述通告发出之日起四个月内，如果有至少三分之一的缔约国赞成举行缔约国会议，秘书长应当在联合国主持下举行会议。经出席并参加表决的缔约国三分之二多数通过的任何修正案，应当由秘书长提交联合国大会核准，然后提交所有缔约国供其接受。

2. 依照本条第 1 款的规定通过并核准的修正案，应当在交存的接受书数量达到修正案通过之日缔约国数目的三分之二后第三十天生效。此后，修正案应当在任何缔约国交存其接受书后第三十天对该缔约国生效。修正案只对接受该项修正案的缔约国具有约束力。

第 21 条 退约

1. 缔约国可以随时书面通知联合国秘书长退出本议定书。退约应当在秘书长收到通知之日起一年后生效。

2. 退约不妨碍本议定书各项规定继续适用于退约生效之日前根据第 2 条、第 3 条和第 4 条提交的任何来文，以及退约生效之日前根据第 12 条发起的任何调查。

第 22 条 秘书长的通知

联合国秘书长应当将下列情况通知所有国家：

- (a) 本议定书的签署、批准和加入；
- (b) 本议定书和任何根据第 20 条提出的修正案的生效日期；
- (c) 根据第 21 条发出的任何退约通知。

第 23 条
语文

1. 本议定书应当交存联合国档案库，其阿拉伯文、中文、英文、法文、俄文和西班牙文文本同等作准。
2. 联合国秘书长应当将本议定书经认证的副本分送所有国家。

二. 解释性备忘录

序言

1. 案文参照了《儿童权利公约》、《公民权利和政治权利国际公约》第一项任择议定书、《消除对妇女一切形式歧视公约》任择议定书、和《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书的序言。《残疾人权利公约》任择议定书没有序言。

2. 草案中各段落出处如下：

序言第 1 段：《儿童权利公约》序言第 1 段及《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书序言第 1 段。

序言第 2 段：《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书序言第 2 段(与《消除对妇女一切形式歧视公约》任择议定书序言第 2 段相同)。

序言第 3 段：《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书序言第 4 段。

序言第 4 段：参照了人权理事会关于《儿童权利公约》关于提供来文程序的任择议定书的各项决议(理事会第 11/1 号决议序言第 5 段 和第 13/3 号决议序言第 4 段)。

序言第 5 段：2009 年 12 月《儿童权利公约》关于提供来文程序的任择议定书问题不限成员名额工作组第一届会议期间，提出必须鼓励在国家一级发展对侵犯儿童权利行为的有效补救办法，包括通过建设为儿童服务的国家人权机构——儿童监察专员和类似机构。理事会关于儿童权利的第 10/14 号决议，特别是第 10 段和第 11 段，也对此提出了倡议。

序言第 6 段：参照了《公民权利和政治权利国际公约》第一项任择议定书序言第 1 段和《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书序言第 6 段。

第 1 条

儿童权利委员会接受和审议来文的权力

3. 第 1 款是现行四项任择议定书及四项公约关于提供来文程序的规定中都包含的标准条款，只是措辞略有不同。

4. 第 2 款回应了工作组第一届会议上的讨论。专家和缔约国代表在讨论中强调，《儿童权利公约》的来文程序需要考虑到儿童的特殊状况和权利，要做到“便于儿童”。儿童权利委员会已经确定《儿童权利公约》第 3 条第 1 款为涵盖《公约》各领域的原则(最大利益原则)。本草案第 8 条第 5 款要求委员会在制定和发布关于来文程序的规则时，“顾及”本草案第 1 条第 2 款。

第 2 条 个人来文

5. 四项任择议定书和《公约》中载列了类似条款，只是略有不同。《消除对妇女一切形式歧视公约》、《经济、社会、文化权利国际公约》和《残疾人权利公约》三项公约的任择议定书及《消除一切形式种族歧视国际公约》的条款均承认个人和群体可以提交来文。《公民权利和政治权利国际公约》第一项任择议定书和《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》、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》和《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》提到声称受害的“个人”，据此提交人即可超过一人；在实践中，也曾根据《公民权利和政治权利国际公约》第一项任择议定书和《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》审议过由一人以上提交的来文。虽然《公民权利和政治权利国际公约》第一项任择议定书和《消除一切形式种族歧视国际公约》的条款没有提到“代表”个人提交的来文，但是在实践中，有关委员会可以审议这样的来文，而且其议事规则清楚说明了这一点(例如见人权事务委员会《议事规则》第 96 条(b)项和消除种族歧视委员会《议事规则》第 91 条(b)项，其中规定：

一般而言，来文应由有关个人本人或其亲属或指定代表提交；但在特殊情况下，即受害者看来不能亲自提交来文且来文提交人又证明他有理由代表受害者，委员会也可以接受并审议由其他人代表所称受害者提交的来文。

6. 本草案第 2 条第 4 款综合了《消除对妇女一切形式歧视公约》任择议定书(第 2 条)和《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书(第 2 条)的下列附加案文，“代表个人或群体提交来文，应当征得当事人的同意，除非来文人能说明未经当事人同意而代为提交的正当理由。”

7. 工作组第一届会议期间，一些国家提出应如何确保侵权行为发生时为儿童、同时在未能用尽国内补救办法之前未满 18 岁的受害者能够提交来文。因此，像所有现行程序中一样，第 2 条第 1 款使用了“个人”的概念，而不是“儿童”。为解决各国对于儿童受害者有可能受到代表其提交来文者的操纵这一问题的关切，特此增加了第 5 条，以确保在此种情况下，委员会履行最大利益的原则。这反映了委员会在《儿童权利公约》第 3 条第 1 款中确定的原则。另一种选择是，可以将本条款加入委员会于议定书开始使用之前将制定的关于来文程序的《议事规则》。

8. 扩展来文程序，使之包括《儿童权利公约》现行两项议定书的条款，符合现行的唯一先例：旨在废除死刑的《公民权利和政治权利国际公约》第二项任择议定书。该议定书扩大了人权事务委员会的权限，使之包括其各项条款所涉来文(第 5 条)，除非各国在批准或加入时作出相反的声明(《公民权利和政治权利国际公约》第二项任择议定书第 5 条：

对于 1966 年 12 月 16 日通过的《公民权利和政治权利国际公约》第一项任择议定书的缔约国，人权事务委员会关于接受和审议受有关国家管辖的个人的来文的权力，应扩大到包括本议定书的各项规定，除非有关缔约国在批准或加入时作出相反的声明)。

第 3 条 集体来文

9. 出席工作组第一届会议的专家鼓励各国考虑纳入允许提交“集体来文”的条款，此处“集体来文”系指不必指明个人受害者，而指控严重或一贯违反《公约》和/或其任择议定书所规定的任何权利的行为的来文。本草案编写期间，特别是 2010 年 6 月在日内瓦举行的专家咨询会上，所咨询的专家都坚决主张这一点。

10. 集体来文的问题在联合国标准制定框架中并全新的事物——在《消除对妇女一切形式歧视公约》任择议定书和《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书的谈判期间对此已有所讨论。

11. 本草案建议，委员会应可审议来自国家人权机构或监察机构，以及对《公约》及其任择议定书所涉事项拥有特别职权、在经济及社会理事会具有咨商地位的非政府组织的来文，并由委员会决定是否应批准这些机构提交来文。可在委员会《议事规则》中界定进一步的批准标准。

12. 欧洲和非洲的区域人权机制允许提交集体申诉。在欧洲委员会，规定了集体申诉制度的《欧洲社会宪章附加议定书》于 1995 年开放供签署，并于 1998 年生效。根据其规定，由欧洲社会权利委员会审议由某些获得批准的组所提交的来文，指控对《宪章》应用不力的现象。一国也可以宣布承认其管辖内、对《宪章》所辖事项拥有权限的国家级非政府组织对其发起申诉的权利。

13. 《非洲儿童权利和福利宪章》授权非洲儿童权利和福利问题专家委员会接受“任何个人、群体或得到非洲统一组织、某成员国或联合国承认的非政府组织关于本宪章所涉任何事项”的来文(第 44 条第 1 款)。第 44 条确定的委员会审议来文准则规定：

1. 包括受害儿童和/或其父母或法律代表在内的个人、证人、群体或得到非洲联盟、某成员国或联合国系统任何其他机构承认的非政府组织可以提交来文。
2. 来文提交人应说明自己是《宪章》规定的权利受到侵犯的受害人，还是代理受害人或其他有资格的当事方行事。
3. 若提交人能够证明其行动符合儿童的最高利益，可以不经受害人同意而提交来文。应将代表其提交的来文通知能够表达自己意见的受害儿童……。

14. 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)确立的国际申诉程序及《国际劳工组织(劳工组织)章程》规定的国际申诉程序也允许提交集体来文，而

不必指明侵权行为的受害人。个人、群体和非政府组织，若是直接受害人或者与所称侵权行为有充分联系，可以向教科文组织公约与建议委员会提交来文。这一程序是保密的。委员会有责任决定有关事项是涉及侵犯人权的个别及具体“案例”，还是“因缔约国法律上或事实上实行违反人权的政策，或因形成一贯模式的个别案件不断积累而造成的大规模、一贯或严重侵犯人权”的问题。《劳工组织章程》第二十六条至第三十四条对劳工组织的申诉程序作出规定：若某公约缔约国的会员国未“确保切实遵守”该公约，同为该公约缔约国的其他会员国、劳工组织大会的任何代表或劳工组织理事会均可以对此提出控诉。理事会在收到控诉时，可以设立一个由三名独立成员组成的调查委员会来审议该项控诉并提出建议。

第 4 条 可否受理问题

15. 第 4 条源于《残疾人权利公约》任择议定书第 2 条。文本中唯一的特别之处在于 d 项提及儿童的健康和成长。

16. 在审查来文的案情之前，委员会需要决定它是否符合适用于全部来文的某些标准，因而“可予受理”。

17. 现行程序为拒绝来文(宣布其“不可受理”)提供了若干标准理由。下列条款涉及来文可否受理问题：《公民权利和政治权利国际公约》第一项任择议定书第 3 条和第 5 条；《消除对妇女一切形式歧视公约》任择议定书第 3 条和第 4 条；《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书第 3 条；《残疾人权利公约》任择议定书第 2 条；《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》第 22 条；《消除一切形式种族歧视国际公约》第 14 条；《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第 77 条；《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》第 31 条。

第 5 条 临时措施

18. 这是《消除对妇女一切形式歧视公约》、《经济、社会、文化权利国际公约》和《残疾人权利公约》三项公约的任择议定书中的标准条款，第六条即源于此条款，它也是《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》中的标准条款。人权事务委员会、消除种族歧视委员会和禁止酷刑委员会《议事规则》均对此作出规定(例如，见人权事务委员会《议事规则》)。考虑到儿童的成长阶段及弱势状况，工作组第一届会议坚决主张将此规定纳入新的《儿童权利公约》任择议定书。

19. 委员会《议事规则》可以包括进一步的详细规定，包括儿童保护政策；本草案第 8 条第 5 款对此有明确说明。

第 6 条 转交来文

20. 现行程序包括对来文审议各个阶段作出界定的各项条款。各委员会通过的《议事规则》包含更详细的规定。本草案第 6、第 7 和第 8 条对这些阶段加以界定。

21. 第 6 条第 1 款中的一般规则是，委员会必须以保密方式提请有关缔约国注意来文。第 1 款是一项标准条款，尽管现有各项文书中的平行条款略有差别(例如，见《消除对妇女一切形式歧视公约》任择议定书第 6 条、《公民权利和政治权利国际公约》第一项任择议定书第 4 条、《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书第 6 条、《残疾人权利公约》任择议定书第 3 条)。工作组第一届会议中强调，考虑到儿童的成长状况，要确保尽快处理涉及儿童的来文。所以第 6 条要求儿童权利委员会“尽快”将来文提请缔约国注意，并规定了缔约国三个月的回应时限。本草案第 4 条规定来文不可匿名。但第 6 条第 2 款要求，未经其同意，不得向缔约国或任何一方透露个人申诉人的身份。确立了某些现行程序的条款，以及条约机构制定的《议事规则》似乎允许不将申诉人的身份透露给缔约国和其他各方。这一点对于易受伤害的儿童尤为重要(见《消除一切形式种族歧视国际公约》第 14 条第 6 款 a 项)。

第 7 条 友好解决

22. 第 7 条源自《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书第 7 条中的议定案文；在国家来文方面，也源自《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书第 10 条第 1 款 d 项、《公民权利和政治权利国际公约》第 41 条第 1 款 e 项、《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》第 21 条第 1 款 e 项和《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第 76 条第 1 款 d 项的案文。这使委员会得以发挥积极作用，鼓励就来文中提出的问题达成解决办法，避免拖沓的审查。

第 8 条 审查案情

23. 第 1 款是一项标准条款(例如，见《公民权利和政治权利国际公约》第一项任择议定书第 5 条、《消除对妇女一切形式歧视公约》任择议定书第 7 条、《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书第 8 条)。

24. 第 2 款源自《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书第 8 条第 1 款的议定案文。

25. 第 3 款源自《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书第 8 条第 3 款的议定案文，允许委员会在有关缔约国的任何意见和评论之外，查阅其他联合国

机构及联合国相关机构和国际机构的各种材料，包括例如区域人权机制的有关决定。消除对妇女一切形式歧视委员会、禁止酷刑委员会和消除种族歧视委员会的《议事规则》均已包含类似条款。可删除第 3 款，并将其反映在委员会即将通过的《议事规则》之内。消除对妇女一切形式歧视委员会《议事规则》第 72 条第 2 款规定：

委员会或委员会设立负责审议某一来文的工作组在审查过程中可随时通过秘书长从联合国系统各组织或其他机构获取可能有助于审理来文的任何文件，条件是委员会应让每一方都有机会在定下的时限内就这些文件或资料发表评论。

同样，禁止酷刑委员会《议事规则》第 112 条第 2 款规定：“委员会、工作组或报告员在审查过程中可随时从联合国机构或专门机构或其他来源获得有助于审议申诉的任何文件。”另见消除种族歧视委员会《议事规则》第 95 条第 2 款。

26. 第 4 款是一项标准条款，其案文源自《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书第 6 条、《消除对妇女一切形式歧视公约》任择议定书第 7 条第 2 款、以及《公民权利和政治权利国际公约》第一项任择议定书第 5 条第 4 款、《残疾人权利公约》任择议定书第 5 条、《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》第 22 条第 7 款、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第 77 条第 7 款和《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》第 31 条第 5 款的类似案文，但是加入了“及时”一词，以强调必须尽快处理涉及儿童的来文。

27. 第 5 款要求委员会制定并发布补充其现行规则、并涉及本任择议定书之下职能的议事规则。案文源自《消除对妇女一切形式歧视公约》任择议定书第 7 条，并提及本草案第 1 条第 2 款，要求委员会以尊重儿童权利的方式，包括在一切关于儿童的行动中均以儿童的最大利益为首要考虑，据此行使本议定书赋予的职能。所有生效的现行来文程序涉及的委员会都已制定并发布了议事规则。

第 9 条

委员会意见的后续行动

28. 第 1 款使用了《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书第 6 条的议定案文(《消除对妇女一切形式歧视公约》任择议定书第 7 条第 4 款也有同样规定)，但规定时限为三个月，而非六个月。《消除一切形式种族歧视国际公约》第 11 条第 1 款要求有关缔约国在三个月之内做出答复。

29. 第 2 款是关于对委员会就一份来文通过的意见和建议(可能)采取后续行动时可采用的办法，源自《消除对妇女一切形式歧视公约》任择议定书第 7 条第 5 款和《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书第 9 条第 3 款的议定案文。各委员会在其《议事规则》中也规定了采取后续行动的各种方法(见第 HRI/ICM/2009/7 号文件)。

第 10 条

严重或一贯侵权行为的调查程序

30. 本草案第 10 条和第 11 条涉及委员会在得知出现严重或一贯地侵犯《公约》和/或其任择议定书的行为时进行调查的权力。《消除对妇女一切形式歧视公约》、《经济、社会、文化权利国际公约》和《残疾人权利公约》三项公约的任择议定书，以及《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》第 20 条和第 28 条与《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》第 33 条均包括允许调查的条款。《消除对妇女一切形式歧视公约》任择议定书、《残疾人权利公约》任择议定书和《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》允许缔约国在批准或加入时可声明不承认委员会拥有进行此类调查的权力。

《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书规定，缔约国有责任在任何时候做出声明，承认委员会有权进行调查。

31. 第 10 条的案文与《消除对妇女一切形式歧视公约》任择议定书第 8 条和《残疾人权利公约》任择议定书第 6 条相同，但是如其他条款一样，为确保符合儿童最大利益的快速程序，第 1 款和第 4 款中加入了“及时”一词，并在第 5 款中规定了三个月、而非六个月的时限。第 10 条仿照《消除对妇女一切形式歧视公约》任择议定书第 10 条、《残疾人权利公约》任择议定书第 8 条和《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》第 20 条和第 28 条，规定不愿受此条款约束的缔约国必须就此作出明确声明。

第 11 条

举报严重或一贯的侵权行为

32. 这一对调查的履程序源自《消除对妇女一切形式歧视公约》任择议定书第 9 条、《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书第 12 条和《残疾人权利公约》任择议定书第 7 条的议定案文。

第 12 条

国家间来文

33. 允许国家间来文的规定载于《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书第 10 条(作为一条任择程序)、《公民权利和政治权利国际公约》第 41 条至第 43 条，还载列于《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》第 21 条、《消除一切形式种族歧视国际公约》第 11 条、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第 76 条和《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》第 32 条。在这些文书之下似乎未曾有过国家间来文。本条款案文是基于《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》第 32 条。

第 13 条 保护措施

34. 专家和各国代表在工作组第一届会议上提出，儿童申诉人的弱势状况令人关切，必须确保其不会因卷入来文程序而遭受风险。其他各项议定书在制定之时已经考虑到申诉人可能易受伤害，第 13 条源自《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书第 13 条的议定案文。《消除对妇女一切形式歧视公约》任择议定书第 11 条省略了“任何形式”的说法。

第 14 条 国际援助与合作

35. 本条源自《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书第 14 条，其中包含一项独特而详细的程序，规定当来文和/或委员会关于来文的意见和建议显示有必要向缔约国提供技术咨询或协助时，委员会可在征得有关缔约国同意后，通知联合国各机构。工作组第一届会议上，有些代表团也提出了任择议定书背景下的国际援助问题。儿童权利委员会主席回顾，《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书包含一项这方面的规定，《儿童权利公约》的任择议定书可采取相同做法。

36. 主席兼报告员将设立一个特别/信托基金的问题(如《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书第 14 条第 2 款那样)留待成员国审议。

第 15 条 向大会提交报告

37. 这是一项标准条款，类似于《公民权利和政治权利国际公约》第一项任择议定书第 6 条、《消除对妇女一切形式歧视公约》任择议定书第 12 条和《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书第 15 条。

第 16 条 宣传

38. 关于缔约国广泛宣传有关文书并为了解各委员会的意见和建议提供便利的要求，已经成为一项标准条款(《消除对妇女一切形式歧视公约》任择议定书第 13 条、《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书第 16 条)。“适当的积极措施”的要求是以《儿童权利公约》第 42 条为基础类推而来，该条款规定“缔约国承担以适当的积极手段，使成人和儿童都能普遍知晓本公约的原则和规定”。工作组第一届会议上也强调，必须使用易于儿童理解的语言帮助儿童了解此类信息。这方面还应提及《残疾人权利公约》任择议定书第 17 条：“应当以无障碍模式提供本议定书文本”。

第 17 条

签署、批准和加入

39. 第 17 条使用了源自《公民权利和政治权利国际公约》关于提交来文程序的任择议定书第 8 条、《消除对妇女一切形式歧视公约》任择议定书第 15 条和《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书第 1 条的议定案文。

第 18 条

生效

40. 第 18 条使用了源自《公民权利和政治权利国际公约》关于提交来文程序的任择议定书第 9 条、《消除对妇女一切形式歧视公约》任择议定书第 16 条、《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书第 18 条和《残疾人权利公约》任择议定书第 13 条的议定案文。

第 19 条

保留

41. 第 19 条依照《消除对妇女一切形式歧视公约》任择议定书第 17 条，不允许对议定书提出保留。主席兼报告员希望强调本任择议定书的任择性质，以及其目的并非是要创造任何新的实质性权利；《儿童权利公约》及其现行的两项实质性任择议定书对这些权利作出了规定。

第 20 条

修正

42. 这是一项标准条款，载列于《公民权利和政治权利国际公约》关于提交来文程序的任择议定书第 11 条、《消除对妇女一切形式歧视公约》任择议定书第 18 条、《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书第 19 条和《残疾人权利公约》任择议定书第 15 条，其中的措辞各有不同。第 20 条源自更新一些的《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书和《残疾人权利公约》任择议定书的议定案文。

第 21 条

退约

43. 第 1 款是一项标准条款，在《公民权利和政治权利国际公约》关于提交来文程序的任择议定书、《消除对妇女一切形式歧视公约》任择议定书、《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书和《残疾人权利公约》任择议定书中都有使用。退约生效的期限各不相同(《公民权利和政治权利国际公约》关

于提交来文程序的任择议定书三个月；《消除对妇女一切形式歧视公约》任择议定书六个月；《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书六个月；《残疾人权利公约》任择议定书一年)。第 21 条仿照了《残疾人权利公约》任择议定书。

44. 第 2 款允许本议定书条款继续适用于退约之日前提交委员会的任何来文和委员会开展的任何调查。

第 22 条 秘书长的通知

45. 这是一项标准条款，在《公民权利和政治权利国际公约》关于提交来文程序的任择议定书第 13 条、《消除对妇女一切形式歧视公约》任择议定书第 20 条、《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书第 21 条和《残疾人权利公约》任择议定书第 9 条中都有采纳。第 22 条仿照了《消除对妇女一切形式歧视公约》任择议定书的案文。(《公民权利和政治权利国际公约》关于提交来文程序的任择议定书和《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书提到有关公约中规定哪些国家可以签署和批准的条款；《儿童权利公约》第 46 条规定：“本公约应向所有国家开放供签署。”，《消除对妇女一切形式歧视公约》第 25 条也有此规定。因此第 22 条使用了“所有国家”。)

第 23 条 语文

46. 这是一项标准条款，载列于《公民权利和政治权利国际公约》关于提交来文程序的任择议定书第 14 条、《消除对妇女一切形式歧视公约》任择议定书第 21 条、《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书第 22 条。《残疾人权利公约》任择议定书第 18 条的案文更短：“本议定书的阿拉伯文、中文、英文、法文、俄文和西班牙文文本同等作准”。第 2 款使用了“所有国家……”，如上文第 22 条之下说明的那样。

附件

《儿童权利公约》任择议定书问题不限成员名额工作组主席兼报告员德拉霍斯拉夫·斯特凡内克先生致工作组成员的信

人权理事会在 2010 年 3 月 24 日第 13/3 号决议中决定，将《儿童权利公约》关于提供来文程序的任择议定书问题不限成员名额工作组的任务延长至理事会第十七届会议，同时决定由不限成员名额工作组负责拟定一份《儿童权利公约》关于提供来文程序的任择议定书。

在上述决议中，人权理事会还请不限成员名额工作组主席兼报告员编写一份任择议定书草案提案，作为不限成员名额工作组即将举行的谈判的基础。按照此项决议，任择议定书草案提案应于 2010 年 9 月前以联合国所有正式语文分发。

决议中明确指出，主席兼报告员应考虑不限成员名额工作组第一届会议期间(2009 年 12 月 16 日至 18 日)发表的意见与提供的资料，适当考虑儿童权利委员会的意见，并酌情考虑联合国相关特别程序及其他专家的意见。

面对赋予我的这项重大任务，我编写了一份关于任择议定书草案可能包括的内容要点的文件，由人权事务高级专员办事处(人权高专办)于 2010 年 5 月 17 日分发给日内瓦所有常驻代表团和观察员代表团。2010 年 5 月 26 日在日内瓦举行的非正式磋商中，联合国会员国和观察员国及其他利益攸关方对文件进行了讨论。我悉心听取了会上提出的意见，并感激地收到另外的书面意见。

在编写关于任择议定书草案的提案的时候，我还受益于 2010 年 6 月 21 日和 22 日在日内瓦参加的专家协商会。关于任择议定书的协商会由联合国人权高专办与国际法学家委员会联合主办。联合国与民间社会的一些儿童权利问题专家，包括儿童权利委员会主席与副主席，参加了协商会。

编写本提案时，我考虑到范围不断增加的国际人权文书之间必须确保一致性与连贯性。因此，在可能及适当时，草案使用的是建立了核心人权条约下现行来文程序的任择议定书与/或条约条款中的议定案文。草案还参考了 2009 年 12 月不限成员名额工作组第一届会议的讨论中提交的专家意见和发表的看法。

任择议定书草案提案的解释性备忘录包含提案中每项条款的理论依据，为了便于找到出处，还注明了所参考的现有文书的条款。

我希望本提案为 2010 年 12 月不限成员名额工作组第二届会议的讨论提供良好基础，并且希望它的早日出版可以为认真准备谈判留出充足的时间，以便我们能够取得协调而有效的进展。

布拉迪斯拉发，2010 年 7 月 30 日