



## 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日和

2011年2月14日至18日，日内瓦

## 儿童权利委员会就《儿童权利公约》任择议定书问题不限成员名额工作组为提供来文程序而编写的任择议定书草案提出的评述\*

### 一. 背景

1. 人权理事会第13/3号决议决定授权《儿童权利公约》任择议定书问题不限成员名额工作组提出一项来文程序，以便拟订一份任择议定书。在这方面，它请工作组主席结合工作组2009年12月第一届会议期间表达的意见和提供的投入，并适当考虑儿童权利委员会等等机构的意见，以编写一份任择议定书草案。
2. 根据第13/3号决议，人权事务高级专员办事处和国际法学家委员会于2010年6月21日和22日在日内瓦组织了一次专家咨询会议，会议分别由儿童权利委员会主席和副主席 Yanghee Lee 和 Jan Zermatten 主持。与会者来自各地区和不同的法律系统，在国内和国际一级儿童问题的诉讼方面有经验。不限成员名额工作组主席兼报告员德拉霍斯拉夫·斯特凡内克也参加了咨询会议。这次咨询会议的目的是讨论任择议定书的内容，为编写委员会提交不限成员名额工作组材料而提供方便。
3. 参加会议的大多数专家主要提出了以下想法：

---

\* 迟交。

- (a) 必须确立一个独立的申诉程序，以便对儿童权利委员会的现行职能作补充；
- (b) 儿童，不管作为个人，还是作为集体的一部分，都应该能够直接向委员会提出申诉；代表性；可能发生的利益冲突、代表的质量以及程序的保密性与公开性，都应该在任择议定书中处理；
- (c) 专家们普遍同意任择议定书要有灵活性、创新性、并适合儿童的需要，也要考虑《儿童权利公约》所载的主要原则；
- (d) 专家们赞成将可以提出集体申诉的规定列入任择议定书，议定书可以有各种不同的格式，包括按照《欧洲社会宪章》的格式；
- (e) 程序应该透明，应该向潜在的用户进行广泛的传播；
- (f) 该任择议定书既应包含着《公约》，也应包含它现有的两项议定书，以便与普遍批准这些文书的运动保持一致；
- (g) 关于保留的问题，专家们普遍赞成按照《消除一切形式对妇女歧视公约》的模式，即载入一项条款，规定不得对任择议定书提出保留；
- (h) 应该思考委员会能否要求采取临时措施，并按照这项要求呼吁缔约国采取措施的问题；
- (i) 关于用尽国内补救措施后向委员会提交来文的时效问题，对于限定时效的问题，专家们都没有表示支持；
- (j) 任何和解程序都必须确保充分考虑儿童的利益；
- (k) 如果有一项调查程序，则会增强任择议定书和委员会的判例；
- (l) 任择议定书应反映国家机构能在来文程序中发挥积极作用的事实，但也应适当考虑它们的多样性。

4. 专家咨询会议后，不限成员名额工作组主席兼报告员遵照第 13/3 号决议编写了一份任择议定书草案，用作即将举行的谈判的基础(A/HRC/WG.7/2/2)。

5. 委员会非常欢迎这项提案及其内容的全面，它赞扬主席兼报告员在编写该提案时作出的努力，工作的透明度和谅解的精神。委员会还欢迎该提案争取与现行文书保持一贯性和一致性，并在很大程度上采用了现行人权条约的类似任择议定书和有关条款的议定用语。但是，委员会希望就草案的若干条款提出一些评述，以便有助于不限成员名额工作组今后的讨论。

## 二. 对提案的评述

6. 关于序言部分，委员会认为它应该反映任择议定书必须是一项以儿童为主导的文书这样一个事实。因此，它欢迎采用有如下含义的用语，即缔约国适当考虑儿童作为权利主体和作为能力在不断发展的个人的地位的重要性。

7. 关于序言部分第二段，委员会欢迎列入的用语会使缔约国注意到《公约》承认其中未在它们的管辖范围内的每一名儿童规定的权利，并不应有任何形式的歧视，而且不管儿童及其父母或法律监护人的种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他信仰、民族、族裔或社会出身、财产、残疾与否、出生或其他地位等情况。

8. 序言部分还应表明，议定书的存在将加强并补充国内和区域的机制，使儿童能够就侵犯他们权利的问题提出申诉。

9. 关于第一条(儿童权利委员会接受和审议来文的权限)，委员会建议增列一款，表明在根据议定书采取的所有行动中，委员会将以儿童的有效参与以及适当考虑儿童的意见为优先。鉴于在涉及到儿童保护的问题上时间特别重要，因此还应增列一款，表明委员会将确保程序的迅速进行。

10. 关于第二条(个人来文)，委员会欢迎草案考虑的全面周全的方法，包括使来文程序适用于《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》以及《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》规定的任何权利。委员会认为，上述三项文书所保护的任何权利均不得被排除在来文程序的范围之外。这些权利各自相关，相互依赖，不可分割；排斥任何权利，都可能会在这些权利中造成等级关系。出于同样的原因，委员会认为，第2款所载的“不参与条款”与缔约国接受的义务不符，因为它们是自愿接受成为以上三项文书的缔约国的。因此，在批准这项未来的任择议定书时，各国不应可以选择将其中任何一项文书排除在其范围之外。

11. 委员会认为应该让儿童在提交来文中发挥作用。因此，第二条第1款可以完整地编写如下：“在缔约国管辖范围内，一名或多名儿童，或者个人或群体，如声称是，或者在儿童时期曾经是缔约国侵犯以下文书所载任何权利的受害者，均可亲自或由人代理提交来文(……)”。

12. 委员会欢迎在第二条中列入第5款，要求委员会在来文提交人为一名或一组儿童代理时确定对来文的审议是否符合儿童的最大利益。但是它认为，进行如此确定，委员会认为应只局限于尚未明确得到有关儿童同意的情况。“儿童最大利益”的原则一定要理解为委员会在审议任择议定书下各项来文中普遍适用的事项。

13. 关于第3条(集体来文)，委员会欢迎本条列入集体来文程序。委员会强调有些儿童在获得司法救济中必然会遇到的具体挑战，包括在国内争取获得补救等等；而且在日内瓦的儿童权利委员会要伸展到更遥远的地区时，这种挑战一定会变得更复杂。一项集体来文程序将会使委员会在确保遵守《公约》义务时能更好地履行它自己的职能，使它能够在单一的程序中处理影响到数量不定的人的问题，而不是纠缠于由于同一情况而提出的一系列类似来文。

14. 但是，委员会相信，非政府组织提交集体来文的能力不应局限于在经济及社会理事会有资深地位的非政府组织。如果只局限于此，该任择议定书就会不适

当地限制委员会必须要实行的灵活性。委员会认为，在核准非政府组织，以确保程序的效力方面制定自己的标准，这是适当的。

15. 此外，委员会认为，将集体来文局限于严重或一贯违反《公约》的情形，这是过度限制。它认为应明确区分第三条的程序与第十条所述的程序(对严重或一贯侵权行为的调查程序)。集体来文程序的具体情况不应以指控的侵权行为的性质为基础，而是主要应依据这样一个事实，即：它涉及的是姓名不能全部查明的一组指称受害者。

16. 最后，委员会认为应删除第三条第 2 款，原因与上文第 10 段所述的一样。

17. 关于第五条(临时措施)，委员会欢迎增列一些用语，明确规定国家采取必要措施，遵守临时措施的义务。

18. 关于第六条(转交来文)，委员会认为，要缔约国提交给它的来文采取行动，就不能不透露指称受害者的身份，因此建议在第 2 款中采取以下用语：“有关个人或群体的身份不公布，仅仅是为了程序而向缔约国透露，未经有关个人或群体的明确同意，在委员会对来文通过最后决定前，对来文保密。”

19. 关于第七条(和解)，委员会欢迎草案中所列的用语允许它制定一项后续程序，以监测和解的实行情况，并在和解得不到实行或实行不满意的情况下有机会(由委员会)重新审议或者(由提交人)重新提交来文。委员会也欢迎列入有如下含义的用语，即：委员会将拟定确切的规则，以便对和解进程进行适当的监督。

20. 关于第八条(审查案情)，鉴于儿童是有意见得到听取的权利的个人，因此委员会在审查不是由儿童直接提交的来文的案情时，应该能够听取有关儿童的意见。因此，第八条应表明，在适当的时候，委员会将按照程序的必要迅速的原则和《公约》的第十二条的精神，争取并邀请儿童(口头或书面)表达他们的意见。

21. 关于第十条(调查程序)，委员会建议，委员会发起调查的权限适用于“严重和重复的违反公约”的情况，而不是“严重或一贯地侵犯《公约》”的情况。委员会认为“一贯地”一词的限制性太强，因为它表示存在着国家故意侵犯儿童权利的政策。此外，该条中还应增加一项规定，表明委员会将拟定一些规则，确定“严重和重复违反”的标准。

22. 委员会注意到在第十条(严重或一贯侵权行为的调查程序)第 7 款和第十二条(国家间来文)第 1 款中列入了一些条款，使缔约国有可能限制委员会在行使议定书下的职能时的权限。委员会鼓励删除这些条款，以确保它能够向所有儿童提供同样的保护，不管他们是在哪个国家的管辖下。

23. 草案应列入如下规定，即：委员会将为了行使它在任择议定书下的职能而通过议事规则和工作方法。

### 三. 结束语

24. 委员会希望不限成员名额工作组考虑上述评述，并随时可以在谈判进程的所有阶段提供进一步的咨询意见。它希望工作组能迅速完成任务，希望人权理事会和大会对最后案文的起草进程和核准将在 2011 年完成。

---