



经济及社会理事

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1997/105
18 December 1996
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第五十三届会议
临时议程项目 14

各项国际人权盟约的现状

《经济、社会、文化权利国际盟约》任择议定书草案

秘书长的说明

1. 人权委员会第五十二届会议注意到经济、社会、文化权利委员会根据世界人权会议的建议拟订《经济、社会、文化权利国际盟约》任择议定书草案，给予个人或团体就不遵守《盟约》的情况提交来文的权利而采取的行动，并请该委员会就此事向人权委员会第五十三届会议提交一份报告(第 1996/16 号决议第 10 段)。

2. 经济、社会、文化权利委员会第十五届会议继续并完成了对议定书草案的审议(E/C.12/1996/SR.44-49 和 54)。本说明附有经济、社会、文化权利委员会关于参照《经济、社会、文化权利国际盟约》审议来文的任择议定书草案向人权委员会提交的报告。

附 件

经济、社会、文化权利委员会关于参照
《经济、社会、文化权利国际盟约》
审议来文的任择议定书草案
向人权委员会提交的报告

导 言

1. 世界人权会议在《维也纳宣言和行动纲领》中“鼓励人权委员会同经济、社会、文化权利委员会合作，继续研究《经济、社会、文化权利国际盟约》各项任择议定书的”问题(第二部分第 75 段)。尽管在此提到的是“各项任择议定书”(复数形式)，但该次会议收到的唯一具体提案涉及的是一种任择性来文程序。人权委员会在第 1994/20 号决议第 6 段中重申了这项承诺，注意到“委员会为起草给予个人或团体就不遵守《盟约》问题提交来文的权利的任择议定书而采取的步骤，并请该委员会就这个问题向人权委员会……提出报告。”已向人权委员会第五十二届会议提交了关于这方面议事情况的一份简要进度报告(E/CN.4/1996/96)。人权委员会在第 1996/11 号决议第 5 段中对这方面的资料表示欢迎并注意到了该委员会采取的步骤。

2. 拟订一项任择议定书的问题最早是 1990 年在本委员会内讨论的，本委员会自第六届会议起正式审议此事。¹ 次年，防止歧视及保护少数小组委员会关于实现经济、社会、文化权利问题的特别报告员达尼洛·蒂尔克先生在其最后报告(E/CN.4/Sub.2/1992/16 第 211 段)中明确建议通过这样一项议定书。此后，菲利浦·阿尔斯顿先生应委员会的请求编写了四份报告，为在委员会内开展广泛的讨论提供了基础。²

3. 本报告反映了委员会在若干届会期间举行讨论的结果。具体而言，本委员会以第十一至十五届会议期间提出的一系列特定草案为基础开展了深入的讨论。³ 委员会在第十五届会议上通过了本报告。在通过报告时本委员会决定，虽然它倾向于只要有可能即就所审议的问题采取协商一致的立场，但其报告也将反映出无法纳入协商一致立场的分歧观点。在委员会的讨论过程，其成员之一格里萨先生表示说，

他反对拟订一项任择议定书的提议。各份简要记录尤其是 E/C.12/1996/SR.42 号文件反映了他的看法。

4. 本报告对于人权委员会审议拟议的任择议定书时需要加以研究的问题作了分析。本报告考虑到了委员会成员在各次讨论过程中提出的评论，并特别反映了委员会第十五届会议的议事结果。在这些议事过程中认真注意了国际劳工组织、联合国提高妇女地位司和各非政府组织的代表提出的十分有帮助的口头和书面意见，以及荷兰人权研究所 1995 年 1 月为讨论议定书草案在乌得勒支召开的一次专家组会议的报告。⁴

5. 在讨论与《盟约》一项任择议定书草案的内容有关的问题之前，应当简要地考虑一下较大范围的背景，这方面的审议工作必须与这一背景结合起来。

一、与《消除对妇女一切形式歧视公约》 相关的并行发展动态

6. 世界人权会议要求妇女地位委员会和消除对妇女一切形式歧视委员会“迅速拟订《消除对妇女一切形式歧视公约》的任择议定书，研究实行投诉权的可能性”（第二部分第 40 段）。在此之后，在荷兰马斯特里赫特大学的独立主办之下于 1994 年 9 月 29 日至 10 月 1 日召开了一次专家会议，通过了一项综合性的任择议定书草案。此后，消除对妇女歧视委员会第十四届会议对这项草案的一般性纲要表示了赞同。⁵

7. 妇女地位委员会在 1996 年 3 月的第四十届会议上设立了一个研究这个问题的不限员额会期工作组。工作组一般性地交换了意见，然后深入审议了由这一提议引起的主要问题。妇女地位委员会建议在 1997 年延续该工作组的职权，并请秘书长编写两份报告，分别处理对其他类似的国际程序的比较性普查及各国政府和政府间及非政府组织就此问题表示的意見的汇编。⁶

二、区域人权条约的有关类似发展动态

8. 在美洲国家组织中，《美洲人权公约经济、社会、文化权利领域附加议定书》(1988年萨尔瓦多议定书)规定了有限的投诉程序，现在已经得到了6个国家的批准或加入，再有5个国家的批准或加入即可生效。根据其第19条第(6)款：

“直接因本议定书某一缔约国的行动使[组织工会的权利和受教育权利]受到侵犯的任何事件可通过美洲人权委员会的参与和在适用条件下通过美洲人权法院的参与适用《美洲人权公约》第44至51条和第61至69条规定的个人申诉制度。”

9. 甚至更为直接相关的是，欧洲理事会1995年6月通过了《欧洲社会宪章关于集体投诉制度的附加议定书》。⁷ 至于拟议的《经济、社会、文化权利国际盟约》任择议定书，新程序仅被看作是对报告机制的一个补充，而这一机制本身仍然是监查《宪章》遵守情况的主要手段。个人就自己的权利而言不能提交指称“《宪章》适用不力”的投诉。这类投诉必须由下列群体之一提交：(1) 指定的“国际雇主组织和工会”；(2) “在欧洲理事会有咨商地位并被列入一个政府委员会为此目的建立的一份名单上的其他国际非政府组织；(3) 投诉指控的缔约国内的“全国性雇主组织和工会代表”(第1条)；(4) “由有关政府指定对其提出投诉的“任何其他非政府组织代表”(第2条)。第(2)和(4)类的群体只能就“其被承认为具有特定权限的”事务提出投诉(第3条)。投诉人必须说明“[缔约国]在何种方面未确保《宪章》某一具体规定得到令人满意的实行”(第4条)。

10. 投诉首先由根据《宪章》设立的独立专家委员会审查。该委员会在确定投诉可予受理时征求双方以及议定书其他缔约方和第(1)类组织的意见(第7条)。然后该委员会就缔约国实行《宪章》有关规定的情况是否“令人满意”提出报告(第8条)。报告以保密的方式送交各当事方、《宪章》所有缔约方及欧洲理事会的部长委员会。在此后4个月之内，报告必须送交议会大会并予以公开。在报告的基础上，部长委员会通过一项决议，如果独立专家委员会的结论是否定的，部长委员会则向有关缔约国提出建议(第9条)。所涉缔约国须就“为落实建议而采取的措施”提出报告(第10条)。议定书将在有5个欧洲理事会成员国予以接受时生效，欧洲理事会的成员国目前为40个。

三、初步的审议

11. 委员会第七届会议通过了一份综合性的“分析文件”，这份文件已提交世界人权会议(A/CONF.157/PC/62/Add.5 附件二)。除该项分析之外，委员会还在对该次会议的一般性发言中提出了下列意见：

“本委员会认为，有充分理由通过一套有关《盟约》中承认的经济、社会、文化权利的投诉程序(采用《盟约》任择议定书的形式)。这套程序应当完全是非强制性，允许指称《盟约》中承认的权利受到侵犯的个人或团体提出来文，或许还可包括一套审议国家间投诉的任择程序，采纳多项程序性保障以防止对程序的滥用。这些保障在性质上可类似于根据《公民权利和政治权利国际盟约第一任择议定书》实行的保障。(A/CONF.157/PC/62/Add.5 附件一第 18 段)。

12. 该委员会在其“分析文件”中强调了拟议的任择议定书的下列方面：

- (a) 《盟约》的任何议定书都必须是任择性的，并将仅适用于以批准或加入的方式明确同意议定书的那些缔约国；
- (b) 允许按照一套国际程序就有关经济、社会、文化权利问题提出申诉的总原则绝不是新的或特别的创新，劳工组织、教科文组织、经济及社会理事会第 1503 号决议程序、《美洲人权公约经济、社会、文化权利领域附加议定书》(1988 年萨尔瓦多议定书)都有这方面的先例，欧洲理事会目前也在审议有关的建议；
- (c) 大量现有国际申诉程序迄今为止的经验表明，担心一项任择议定书将会招来大批投诉是没有根据的；
- (d) 在一项任择议定书程序之下，所涉缔约国仍然保留着就委员会通过的任何意见采取何种行动作出最后决定的权利；
- (e) 如果要在联合国的工作中坚持两套权利不可分割、相互依存和相互联系的原则，就必须在《经济、社会、文化权利国际盟约》之下建立一种投诉程序，从而纠正目前存在的失衡现象。

四、对一项任择议定书可能包含的规定的分析

13. 下列分析主要以本委员会第十五届会议的议事工作为基础，同时也参照了此前在 1991 年至 1996 年期间进行的讨论。其中尤其侧重参照了联合国各项人权条约现有来文程序采用的方法，尤其是《公民权利和政治权利国际盟约第一任择议定书》。

14. 经过长时间的讨论，本委员会决定不建议在拟议的任择议定书中纳入国家间投诉程序。委员会注意到，其他各项主要的人权条约中含有这样一项程序，例如《公民权利和政治权利国际盟约》、《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》。向委员会第十五届会议提交的报告以下列措词摘要说明了关于这个问题的不同看法：

“从原则上看，在任择议定书中列入这样一项程序是有良好理由的。这样将能增加可用来处理经济、社会、文化权利的备选办法，并使这些权利与在上述各项文书中处理的权利处于平等地位。但从实践中看，也有着强烈的理由反对纳入这样一项程序。在类似的联合国各项人权条约中已有的程序从来没被使用过，而各国政府对于所谓潘朵拉的盒子一向持小心翼翼的态度，所有缔约方都宁愿不把这个盒子打开。⁸ 即使在劳工组织，(根据章程第 26 条和根据结社自由程序的)两种国家间投诉程序也分别仅使用过 4 次和 1 次。这正是未对《消除对妇女一切形式歧视公约》任择议定书草案提出这样一项程序的原因。”

A. 序 言

15. 《公民权利和政治权利国际盟约第一任择议定书》的序言仅为一个单一的段落。从眼下的意图看，不与这种基本的简明扼要方式拉开过大距离似乎是适当的。但是，由于拟订的议定书不是与《盟约》同时通过的(这与《公民权利和政治权利国际盟约第一任择议定书》的情况不同)，因此，就应该说明建立一种附加程序的一些原因。这涉及到两组权利的相互依存性、世界人权会议的贡献，经济、社会、文化权利委员会的作用，与这些权利相关的投诉程序的重要性，这项议定书与国际社会

较为广泛的经济和社会发展目标之间的关系，以及《盟约》第2条第(1)款规定的义务的性质。

16. 拟议的序言案文如下：

“本议定书缔约各国，

“[a] 强调包括实现经济、社会、文化权利在内的社会正义和发展是建设公正平等的国家和国际秩序的基本要素，

“[b] 回顾维也纳宣言和行动纲领确认，‘所有人权都是普遍性的，不可分割、相互依存和相互联系’，

“[c] 强调经济及社会理事会及经济、社会、文化权利委员会(下称委员会)通过该理事会推动对《经济、社会、文化权利国际盟约》(下称《盟约》)的更好理解及促进实现其中确认的各项权利的作用，

“[d] 忆及《盟约》第2条第(1)款的规定，按照该项规定，本《盟约》每一缔约国承诺个别和通过国际协助与合作，特别是经济和技术方面的协助与合作，尽一切可用资源采取步骤，以期通过所有适当手段，包括特别是采取立法措施，争取逐步地全面实现本《盟约》确认的各项权利，

“[e] 注意到经济、社会、文化权利的主体能够就这些权利受到侵犯的指称进行投诉是保障全面享有这些权利的一种必要求助手段，

“[f] 认为，为了进一步实现《盟约》的宗旨并执行其规定，应使委员会能够根据本议定书的规定接受和审查指称《盟约》受到违反的来文，

“兹商定如下：……。”

B. 委员会的职权范围

1. 用语问题

17. 在各种来文程序当中，第一条一般都含有一项承诺，缔约国根据这项承诺确认委员会接受来文的权限。这类案文当中的传统作法是，将接受来文(这并不一定意味着此后将审查来文)与审议和审查阶段(在符合各种程序性要求的情况下方进入这一阶段)区别开来。《公民权利和政治权利国际盟约第一任择议定书》同时使用了

后两个动词，即“审议”和“审查”，对这两者未作明确的划分。由于人权事务委员会的惯例提法是“审查”来文，在下列草案提案中使用的是这一动词。

18. 本委员会建议，议定书应当采用“侵犯《盟约》所载……权利”的提法，以便与《公民权利和政治权利国际盟约第一任择议定书》第1条的措词保持一致。提交委员会第十五届会议的报告还说明了所提出的各种其他备选办法：

“[有一种备选办法是]提及缔约国未履行按照《盟约》承担的义务(如上文第4段所提马斯特里赫特草案的建议，这等于是综合了《公民权利和政治权利国际盟约》第41条就国家间投诉问题使用的不同形式的用语)。其他的一些备选办法是，沿用《欧洲社会宪章附加议定书》的措词，提及未确保某项规定得到令人满意的实行，或采用劳工组织拟议的一种行文，提及“指称缔约国未保障任何一种权利得到尊重”的当事方。就本《盟约》而言，除第一种以外，可将这些措词办法理解为不仅适用于第1至15条确认的权利，而且也适用于《盟约》第四部分所载与报告等等有关的程序性义务。但是，未加清楚表达的一点是，最好个人能够以某一缔约国未及时提出报告或根本没有提出报告为理由针对该国提交一份来文。虽然此种不提交报告的行为显然构成了违反缔约国义务的行为，但委员会也有用以处理此类问题的其他替代手段。

“指称发生“侵权”的规定不会具有使一缔约国仅仅由于未能确保某一特定的投诉人充分实现某项权利而面临投诉取得成功的效果。缔约国在《盟约》下的义务，因而也就是是否发生侵权的问题仍然取决于案情的实际情况，取决于对确认该项权利的实质性规定中及《盟约》界定义务性质的第2条第(1)款中使用术语的影响的审议。因此，看来没有什么理由不采用《公民权利和政治权利国际盟约第一任择议定书》提及侵权时使用的方法。由于各项盟约中使用的术语不同，唯一的限制将是使用“确认”而不是“规定”的用语。”

2. 个人和/或团体投诉人

19. 委员会接下来处理的问题是，是否应允许个人提交来文。委员会在这方面注意到，《欧洲社会宪章附加议定书》排除了这种可能性，并采用了一种以群体为单

位的限制性投诉人清单。在就这种办法展开充分讨论的过程中，在辩论中发言的所有委员会成员都同意，列明个人的投诉权至关重要。就此还提到的是，委员会在第七届会议时已经表明“强烈和明确倾向于个人申诉程序” A/CONF.157/ PC/62/Add.5 附件二第 66 段)。

20. 一个与之相关的问题是，是否也应允许其成员中一人或多人声称受侵权行为之害的群体提出申诉。委员会在这方面忆及，人权委员会第 1994/20 号决议提到，“给予个人或群体提交来文的权利” (第 6 段)，并且指出，人权事务委员会在实践中已经处理过代表受影响群体的个人或代表受影响个人的群体提交的多份来文。委员会因此商定，应将群体列入有权提交投诉的据称受害者之列。

21. 以上述分析中体现的决定为基础的第 1 条拟议案文为：

“加入本议定书的《盟约》缔约国确认委员会根据本议定书的规定按其管辖权接受和审查任何个人或群体的来文的权限。”

C. 提交来文的权利

1. “代表”指称受害人行事的第三方

22. 下一个问题是，是否应当给予“第三方”，换句话说就是，给予尽管其本人不是侵权行为的受害者，但对所涉事务有据信为“足够程度的利害关系”的个人和群体(借用《消除对妇女一切形式歧视公约》草案中使用的短语)提交来文的“地位”。向委员会第十五届会议提交的报告就此指出：

“仅仅为了允许另一个人或群体代表声称受侵权行为之害的个人提交来文是不必采用这种广义办法的。人权事务委员会对于《公民权利和政治权利国际盟约第一任择议定书》第 1 条的解释一向涵盖了这种状况，该委员会议事规则第 90 条第(1)款(b)项清楚地反映了这种方法。因此，较为广义的措词似乎估计到的一种情况是，议定书可能会授权某一公益团体或某些其他类型的非政府组织提起投诉，而不必说明自己与声称受侵权行为之害的个人或群体站在一起并与之共同或代表其行动。虽然这种方法具有允许争取防范无论是即将出现的或仅是可能发生的侵权行为的申诉人投诉的

好处，但也会极大地扩展缔约国承担义务的范围，并会为投机取巧的投诉人打开方便之门。

“在本委员会的讨论中有人提出，应当准许‘非政府组织和其他组织’投诉。这样将会排除诸如‘咨商地位’、与所涉国家的联系、或与提出的问题有关的特殊知识或特殊资格等所有此类要求。这样也就能使这种程序比《欧洲社会宪章》和劳工组织程序更加便于采用得多。即使是在第 1503 号决议之下的非条约程序在理论上也有某些限制，尽管在实践中没有限制。这项提案将会排除投诉人与指称侵权行为之间连带关系的任何必要性。以‘十分灵活’的方法处理地位问题显然将会增加这种程序处理每种可能的相关问题的能力，但似乎要付出的代价是，数目庞大的投诉人都可利用这一程序，而不必符合为了排除不了解情况或无理取闹的投诉人而制定的任何最起码要求。

“……还应指出，在向一个国际机构投诉之前用尽国内补救办法的要求，是所有类似人权投诉程序(劳工组织程序除外)的一项标准规定，将使得排除投诉人与缔约国之间连带关系的想法变得多少有些不现实。”

23. 从这些考虑看，本委员会建议，也应当允许代表指称的受害人行事的个人或群体有权投诉。但委员会指出，对这一行文的解释应当是，其中仅包括委员会认为在得到指称的受害人了解和同意的情况下行事的个人和群体。

2. 涵盖权利的范围

24. 再有的一个问题是，这一程序是否应适用于《盟约》确认的所有权利，或仅适用于其中部分权利。向委员会第十五届会议提交的报告就此指出：

“在详细讨论了四种不同的备选办法之后，委员会向世界人权会议提交的分析文件选择了一种范围广的而不是限制性的方法。但是，为了将《盟约》第四部分所载报告义务排除在外，建议将这一程序的覆盖面限制在《盟约》第 1 至 15 条确认的权利范围之内。在委员会迄今为止的议事工作中这种方法得到了支持，但就第 1 条所确认的自决权和就第 15 条确认的各项权利有关的问题除外。就此提出的意见认为，将前者纳入这一程序会引起程序被滥用的严重危险。不妨指出，确认自决权的措词与《公民权利和政治

权利国际盟约》第 1 条的措词完全相同，属于在该项盟约第一任择议定书下投诉的范围之内。但在实践当中，人权事务委员会对其适用采取了一种慎重或限制性的处理办法。关于第 15 条，在保留具有同样泛指性的其他措词的同时，似乎难以将其单独排除在外。”

25. 本委员会建议，任择议定书的适用应当结合《盟约》所载一切经济、社会、文化权利，而这就将包括第 1 至 15 条含有的所有权利。但委员会指出，仅应在涉及自决权的经济、社会、文化权利方面时才在此程序之下处理自决权问题。委员会认为，这项权利的公民权利和政治权利方面应当属于人权事务委员会涉及《公民权利和政治权利国际盟约》第 1 条的专管范围之内。

26. 与前一个问题密切相联的另一个问题是，是否应当规定缔约国能够结合第 1 至 15 条的所有规定(“全面”方法)接受议定书中规定的程序，或仅应结合《盟约》某些特定部分(“选择性”办法)这样做。后一种方法有时被称为一种 *smörgasbörd* 或 *à la carte* 方法，可采用以下两种形式之一。第一种是，要求缔约国说明其加入任择议定书所接受的程序不予涵盖的《盟约》条款。这样，如果缔约国想要避免就《盟约》确认的所有权利适用任择议定书，就将必须“选出”特定的一些规定。第二种则要求缔约国在程序中“选入”它们在加入议定书时加以具体说明的《盟约》条款。向委员会第十五届会议提交的报告还作了另一种划分，其中说，这种选择性办法的每一项：

“或可适用于《盟约》的条款，或以甚至更为特定的方式适用于特定的权利。例如，按照第一种方法，一缔约国可将第 11 条指明为自己接受投诉程序的条款(从而涵盖该条所涉及的所有内容——适足的生活水平、粮食、衣着、住房等等)。按照第二种方法，缔约国可就自己接受这项程序指定某项特定的权利，如适足粮食权。应当指出，在任择议定书中采用限制性较强的覆盖面决不会削弱或以其他方式影响已经对《盟约》每一缔约国适用的全部义务。”

27. 同一份报告指出了采用任何一种选择性办法具有的下列利弊：

“这种方法的主要好处是：(一) 使各国能够对自己接受的义务范围加以调整，以适于国情，这样也就使得接受投诉程序的原则更为可行；(二) 这将有助于随时间发展逐步接受更大范围的权利；(三) 随着各项权利的内容

越来越清楚，这种办法将在部分上解决何种权利可由法庭裁判，在何种程度上应使缔约各国自己解决这个问题并扩大其方法的问题；(四)使得整个投诉程序较为易于管理，从而也就使更多的国家更易于接受。

“这种选择办法也有一些明显的不利之处：(一)虽然从理论角度看并非如此，但从实践角度看，人们可能会认为这种方法与所有权利都同样重要的原则相冲突；(二)这种方法将与《公民权利和政治权利国际盟约第一任择议定书》所体现的全面办法不同，尽管这与给予《欧洲社会宪章》缔约国在批准该宪章时接受其中某些条款，但不接受其他一些条款的备选办法相一致；(三)存在着缔约国最初可能选择仅就过窄的权利范围接受这一程序的风险。

“无论在这方面采取何种办法，鉴于《盟约》第 2 至 5 条至关重要，必须设想在解释第 6 至 15 条确认的任何特定权利的含义时第 2 至 5 条始终完全适用。”

28. 在就这个问题进行了长时间的辩论之后，委员会内与会的多数成员表示明显倾向于采用一种全面的办法，要求加入任择议定书的任何缔约国就《盟约》确认的所有权利接受有关的程序。另一方面，包括相当多的人在内的少数派赞成采用一种选择性的办法，允许缔约国仅就特定的权利范围接受义务。少数派认为，这样做的办法要么是要求缔约国明确“挑出”在加入议定书时需要说明的规定，或使其能够“选入”它们将具体指明的规定。

3. 保护诉诸这一程序的权利

29. 一个相关的问题涉及到对投诉权的保护。向委员会第十五届会议提交的报告以下列行文述及了这个问题：

“应当列明一项规定，不仅申明个人或群体有权提交书面来文，指称《盟约》确认的权利受到了侵犯，并且还规定缔约国有义务尽一切必要努力使可能的投诉人提交来文。人权委员会在 1990 年以来的一系列决议中始终强调了投诉程序的这一方面具有的重要性。在一份秘书长报告(E/CN.4/1994/42)的基础上，人权委员会在第 1994/70 号决议中请各条约机构按照其权限采取紧急步骤，协助防止援引联合国人权程序的权利以任何

方式受到妨碍。人权委员会还吁请各国政府避免对按照人权文书设立的程序提交或曾经提交来文的方面进行任何恐吓或报复。因此，似乎应在议定书中纳入一项属于这种性质的特定规定。”

30. 委员会商定，应当列入这样一项规定。

31. 以上述分析体现的决定为基础，拟议的第 2 条案文为：

“1. 声称有关缔约国侵犯《盟约》确认的任何经济、社会、文化权利而使自己成为受害人的任何个人或群体，或代表此种投诉人行事的任何个人或群体，可向本委员会提交书面呈文以供审查。

“2. 本议定书缔约各国承诺不以任何方式妨碍有效行使提交来文的权利，并采取一切步骤防止对依照本议定书提交或试图提交来文的任何个人或群体进行的任何迫害或制裁”。

D. 可接受性和可受理性

32. 把与可接受性和可受理性相关的各种规定纳入议定书草案的一个单一条款之内似乎是最为方便的办法。这些各种程序性规则的多数是直接建立在《公民权利和政治权利国际盟约第一任择议定书》使用的措词之上的。为了本草案的目的，对这些规则略微作了调整，但在关键性的规定中措词几乎保持不变。

33. 拟议的第 3 条案文为：

“1. 委员会不得接受任何不具名或以未加入本议定书的缔约国为指称对象的任何来文。

“2. 如果来文属下列情况，委员会应宣布不予受理：

“(a) 其中不含有如加以证实将构成对《盟约》确认权利的侵犯的指称；

“(b) 构成滥用提交来文权的行为；或

“(c) 涉及到本议定书对所涉缔约国生效之前发生的行为或不行为，除非此类行为或不行为；

“(一) 在议定书对该缔约国生效之后继续构成违反《盟约》的行为；或

“(二) 具有本议定书生效之后仍然存在的影响，而这些影响本身构成对《盟约》确认权利的侵犯。

“3. 除非委员会核实下列情况，否则不得宣布受理来文：

“(a) 所有可加利用的国内补救办法均已援用无遗；

“(b) 指称的受害人提交或以其名义提交的大体提出同一事件或案件的来文不在另一国际调查或解决程序的审查之中。但是，在国际调查或解决程序受到无理拖延时，委员会可审查此种来文。”

E. 投诉的证实

34. 在任何投诉程序中，投诉人有义务提供使指称具有实质内容的资料。另外，如果在委员会已经决定根据其初次审查宣布来文不予受理时向其提交了新的资料，则应使委员会有机会对来文进行复查。

35. 拟议的第 4 条案文为：

“1. 如果来文提交人在得到了合理的机会之后仍然不能接供充分证实来文所载指称的资料，委员会可拒绝继续审查来文。

“2. 如果使委员会作出决定的情况发生了变化，经投诉人请求，委员会可对已经根据第 3 条宣布为不予受理的来文重新开始审查。”

F. 临时性措施

36. 虽然《公民权利和政治权利国际盟约第一任择议定书》没有关于临时性措施的特定条款，但人权委员会在其后通过的程序处理了这一重要问题。虽然委员会不认为需要或应当通过一种适用于所有情况的一揽子规定，但认为自己应当得到请求采取临时性措施的自行决定权，在涉及到可能发生无法弥补之损害的潜在案件中加以使用。

37. 拟议的第 5 条案文为：

“在收到一份来文之后和就是非曲直作出判断之前的任何时候，如果初步的研究使人有理由担心，假如指称属实可能会引起无法挽回的损害，

委员会可请所涉缔约国采取必要的临时性措施避免发生此种不可挽回的损害。”

G. 给缔约国的通知和友好解决

38. 大多数来文程序都规定可与所涉缔约国达成友好解决。尤其从经济、社会、文化权利的性质来看，在议定书草案中规定一种友好解决程序似乎是特别恰当的。为此目的，委员会特别要表明乐于促成这种解决，唯一的条件是，由此而来的安排应做到尊重《盟约》所载权利和义务。

39. 另一个问题是，是否纳入一项相当于《消除一切形式种族歧视国际公约》所载规定(第14条(6)款(a)项)的条款，根据该项规定，“未经所涉个人或群体明确同意，不得透露其姓名”。委员会认为，可能需要保护指称受害人身份的问题最好在有关的议事规则中加以解决。

40. 这方面的另一个问题是确定一国必须就委员会收到的资料作出答复的时间限制。《公民权利和政治权利国际盟约第一任择议定书》规定的时限为六个月。委员会在早先的议事工作中考虑将时间限制定为三个月。据认为，这样将有利于达成及时和公平的解决。但是，劳工组织和其他一些来源表明，其经验说明，就各国政府作出答复而言，三个月为时过短。因此，委员会建议保留六个月的时限。

41. 拟议的第6条案文为：

“1. 除非委员会认为应宣布不予受理某一来文，并且不通知所涉缔约国，委员会应以保密方式提请所涉缔约国注意根据本议定书向其提交的任何来文。

“2. 收到所转来文的缔约国应在六个月之内向委员会提出解释或说明，并说明该缔约国此前可能给予的任何补救。

“3. 在审查来文期间，委员会应协助有关当事各方为在尊重《盟约》规定的权利和义务的基础上解决有关事务提供便利。

“4. 如达成解决办法，委员会应编写一份报告，对情况和达成的解决办法作一说明。

H. 审查来文

42. 《公民权利和政治权利国际盟约第一任择议定书》规定，委员会应参照“个人及所涉缔约国提出的一切书面资料”（第 5 条(1)款）。在实践当中，这是一项宽松的规定，因为其中没有排斥任何来源提供的资料，唯一的条件是，这是某一当事方所特别提交的资料。但是，如果委员会不能参照自己从其他来源获得的资料，这种限制似乎就是不恰当的，并会起反作用。委员会建议授权它采取此种行动，条件是也向有关当事方提供任何此种资料以征求其评论意见。

43. 《公民权利和政治权利国际盟约第一任择议定书》第 5 条除了说委员会应在不公开会议上审查来文之外，没有说明委员会审查来文时应当使用的程序。议定书草案不必作更为详细的规定，似乎只要表明，委员会有权通过自己审议来文的程序和此种审议应在不公开会议上举行就足够了。委员会建议增加的唯一重要内容涉及到，将前往一缔约国领土进行访查的可能性作为委员会审查来文工作的一部分。这种备选办法仅在所涉缔约国愿意采纳时方可使用。通过这样一项规定，这项程序就会具有使委员会能够与所涉缔约国合作，制定出在有关情况下最为适用的处理办法的必要灵活性。

44. 另外还建议说明，在把委员会的意见通知给直接有关的各当事方的同时，公开发表这些意见。这符合人权事务委员会的目前惯例。

45. 拟议的第 7 条案文为：

“1. 委员会应参照提交人、他人根据第 2 款以提交人的名义以及所涉缔约国向其提供的所有资料审查来文。委员会还可参照从其他来源获得的资料，条件是将这一资料转发给所涉当事各方征求评论意见。

“2. 委员会可通过使其能够核实情况并评估所涉缔约国履行《盟约》之下义务程度的程序。

“3. 作为审议来文工作的一部分，委员会可在所涉缔约国的同意之下前往该缔约国领土进行访查。

“4. 委员会在根据本议定书审查来文时应举行不公开会议。

“5. 在审查某一来文之后，委员会应就来文声请之事通过意见，并将此种意见及其认为适当的任何建议转发给所涉缔约国及来文提交人。应同时将意见公布于众。”

I. 审查的结果

46. 虽然《公民权利和政治权利国际盟约第一任择议定书》仅规定，委员会应将其意见送交有关当事双方，但是人权事务委员会的惯例以及其他一些类似的投诉程序在各种后续程序方面近年来有了很大的发展。因而，在 1990 年代后期起草一项议定书时，关于委员会为纠正所查明的任何侵权情况而可能提出的建议似乎应当较为具体。这种处理办法将完全符合《公民权利和政治权利国际盟约》对于适当补救侵权情况的重视，并且符合防止歧视及保护少数小组委员会关于“严重侵犯人权和基本自由行为受害者得到赔偿、补偿和复原权利”编写的研究报告(E/CN.4/Sub.2/1993/8)当中提出的处理办法。

47. 但是，委员会在讨论之后，没有建议列入一个条款，明确规定有关缔约国有义务执行委员会的建议，提供适当的补救或确保酌情提供适当的赔偿。就政策而言，关于此种措施要作的说明很多，但是，如在辩论过程中指出的那样，使这种措施具有法律上的强制性会使这一程序的性质从半司法转变为司法性质。这种看法是正确的。而就司法程序而言，将需要整体上更为复杂的程序，包括为有关当事方提供更为繁杂的程序性保障。

48. 在第 2 款中，出于上文第 40 段中就第 6 条第(2)款提到的同样原因，建议将有关的时限延长为 6 个月。

49. 拟议的第 8 条案文为：

“1. 凡委员会认为，一缔约国违反了根据《盟约》承担的义务，委员会可建议该缔约国采取特定措施对侵权情况加以补救并防止再度发生。

“2. 所涉缔约国应在收到委员会根据第 1 款所作决定的通知 6 个月之内，或在委员会可能说明的较之更长的期间内，向委员会提供根据上文第 1 款采取措施的详细情况。”

J. 后续程序

50. 同样，虽然《公民权利和政治权利国际盟约第一任择议定书》没有规定就具体案件通过意见之后为加以贯彻而使用的程序，但人权事务委员会为此目的制订

了一种范围较宽的程序。因此，委员会建议在拟订本议定书草案含有的规定时体现这样一种程序。

51. 拟议的第 9 条案文为：

“1. 委员会可请一缔约国在相互方便的时候与其讨论该缔约国为执行委员会的意见或建议而已经采取的措施。

“2. 委员会可请有关缔约国在其根据《盟约》第 18 条提出的报告中列入为响应委员会的意见和建议而采取任何措施的详细情况。

“3. 委员会应在其年度报告中说明来文的实质内容和审查此事的情况、有关缔约国所作的解释和说明的摘要、委员会本身的意见和建议、及有关缔约国对这些这些意见和建议作出的反应。

K. 议事规则、服务等等

52. 由于《盟约》案文中没有关于通过议事规则、委员会举行会议或秘书长为委员会提供服务的责任的具体规定，建议在为议定书草案提供的来文程序中弥补这一空白。因此，委员会建议采纳类似于其他主要人权条约所载规定的条款。

53. 拟议的第 10 条案文为：

“委员会可制订议事规则，规定在履行本议定书赋予的职责时应当沿用的程序。”

54. 拟议的第 11 条案文为：

“1. 委员会举行会议的会期应以履行本议定书下职责的需要为准。

“2. 联合国秘书长应为本委员会履行本议定书下的职责提供必要的工作人员、设施和经费，尤其应当确保为此向委员会提供专家的法律咨询意见。”

L. 最后条款

55. 建议列入本议定书草案的大部分最后条款与《公民权利和政治权利国际盟约第一任择议定书》已经含有的条款十分相近。仅由于这是在 1990 年代后期而不是 1966 年通过一项文书而显得有必要或恰当时才作了改动。具体而言，要求秘书长分

发各种文件和其他资料的规定在今天看来似乎是多余的了，因为现在的做法是定期向缔约国通报所有此类发展动态。

56. 下文列有拟议的最后条款案文。由于这些条款草案作到了合理程度上的不言自明，而人权委员会在最后完成这些规定之前还将需要解决前面一些条款处理的实质性较强的事务，因此在目前阶段对最后条款未加评论。

57. 委员会用了一些时间讨论是否应当允许或排除对任择议定书提出保留，或议定书是否应当只字不提此事的问题。委员会商定的建议是，如果委员会就上文第28段说明的权利范围选用了综合性的处理办法，那么就应当允许提出保留。

58. 拟议的最后条款案文为：

“第 12 条

“1. 本议定书对《盟约》缔约国开放供其签署。

“2. 本议定书须经《盟约》缔约国的批准或加入。批准或加入书应交存联合国秘书长。

“第 13 条

“1. 本议定书应在第 5 份批准书或加入书交存联合国秘书长之日起 3 个月生效。

“2. 对于在本议定书生效之后批准或加入的国家，本议定书应自该国交存批准书或加入书之日起 3 个月生效。

“第 14 条

“1. 本议定书的约束力适用于每一缔约国管辖下的所有领土。

“2. 本议定书各项规定一律适用于联邦国家的全部领土，并无限制和例外。

“第 15 条

“1. 本议定书缔约国可提议修改本议定书，将修正案提交联合国秘书长。秘书长应将提议之修正案分送本议定书各缔约国，并请其通知是否赞成召开缔约国会议以审议并所提议案并进行表决。如至少三分之一的缔约国在发出此种来文之日起 4 个月内赞成召开会议，秘书长应在联合国主持下召开此会议。经出席会议并参加表决的缔约国半数以上通过的修正案应提请联合国大会核准。

“2. 修正案经联合国大会核准，并经本议定书缔约国三分之二各依本国宪法程序接受后即行生效。

“3. 修正案生效后，对接受此种修正的缔约国具有约束力，其他缔约国仍受本议定书原定条款及前此所接受之修正案的约束。

“第 16 条

“1. 任何缔约国得随时书面通知联合国秘书长退出本议定书。退约应于秘书长收到通知之日起 3 个月生效。

“2. 退约不得影响本议定书各项规定对于退约生效日期以前提出的任何来文继续适用。

“3. 在一缔约国退约生效之日后，委员会不得开始审议涉及该国的任何新问题。

“第 17 条

“本议定书应交存联合国档案库，其中文、英文、法文、俄文及西班牙文各本同一作准。”

注

¹ 参阅 E/1992/23-E/C.12/1991/4, 第 360-366 段。

² E/C.12/1991/WP.2、E/C.12/1992/WP.9、E/C.12/1994/12 和 E/C.12/1996/CRP.2/Add.1。

³ 参阅 E/C.12/1994/SR.42、45 和 56; E/C.12/1995/SR.5 和 50; E/C.12/1995/SR.19 和 20; 及 4 E/C.12/1996/SR.42-47。

⁴ F. Coomans and G.J.H.van Hoof (eds), Right to Complain About Economic and Social Rights (Utrecht, Netherlands Institute for Human Rights, 1995).

⁵ 《大会第五十届会议正式记录补编第 38 号》(A/50/38)第一章 B 节建议 7。综合性的分析请参阅 A.Byrnes 和 J.Connors, “Enforcing the Human Rights of Women: A Complaints Procedure for the women’s Convention”, 21 Brooklyn Journal of International Law (1996) 679-797.

⁶ 参阅《经济及社会理事会正式记录》，1996 年，补编第 6 号(E/1996/26-E/CN.4/1996/15)，附件三。

⁷ 参阅欧洲理事会 1995 年 7 月 5 日 H(95)8 号文件。

⁸ Rosalyn Higgins, “Encouraging Human rights”, 2 London School of Economics Quarterly (1988) 249。

-- -- -- -- --