



妇女地位委员会

第四十二届会议

1998年3月2至13日

临时议程项目5*

《消除对妇女一切形式歧视公约》

包括拟订公约一项任择议定书草案

任择议定书草案及其拟议修正案与
现有国际人权文书条款的附加注释的比较

秘书长的报告

目录

段次 页次

导言.....	1-4	3
第1和第2条: 委员会权限与申诉权.....	5-15	3
第3和第4条: 受理标准.....	16-37	4
第5条: 时措施.....	38-39	6
第6条: 将来文通知缔约国.....	40-46	6
第7条: 审查来文.....	47-50	7
第8条: 违约的补救办法.....	51-52	7

* E/CN.6/1998/1。

	段次	页次
第 9 条: 后续机制	53	7
第 10 条: 调查程序	54-58	7
第 11 条: 采取的措施和后续行动	59	8
第 12 条: 切实行使提交来文权利	60	8
第 13 条: 年度报告	61	8
第 14 条: 宣传	62	8
第 15 条: 议事规则	63	8
第 16 条: 开会时间	64	8
第 17 条: 批准程序	65-67	9
第 18 条: 生效	68	9
第 19 条: 联邦国家	69	9
第 20 条: 保留	70	9
第 21 条: 议定书的修正	71	9
第 22 条: 退约	72	9
第 23 条和第 24 条: 秘书长作为保存人的职责	73	10

导言

1. 妇女地位委员会在其关于拟订《消除对妇女一切形式歧视公约》的一项任择议定书草案的第 41/3 号决议,¹ 请秘书长向妇女地位委员会第四十二届会议提交一份报告,其中载列任择议定书草案及其拟议修正案与现有国际人权文书条款的附加注释的比较,同时考虑到工作组向该委员会第四十一届会议提出的报告。

2. 本报告将完成初读的任择议定书草案的各项条款² (以下简称“议定书草案”)以及对这些条款适用的备选案文与四个国际人权文书条款进行比较,因为这些文书所订的程序规定与议定书草案所订的程序规定相类似。这些文书是《公民和政治权利国际盟约》第一项任择议定书(“第一议定书”),³ 《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》⁴ (《禁止酷刑公约》)第 20 和 22 条,《消除一切形式种族歧视国际公约》(《消除种族歧视公约》)⁵ 第 14 条以及《保护所有移徙工人及其家属权利的国际公约》(《保护移徙工人公约》)⁶ 第 77 条。《保护移徙工人公约》迄今仍未生效。本报告注意到形式和实质两方面。此外,还提到各个条约机构的议事规则和办法以及委员会第四十一届会议收到的秘书长报告(E/CN.6/1997/4),其中载有根据国际人权文书与根据《联合国宪章》采用现有来文和查询程序及办法的比较性摘要(以下简称“比较性摘要”)

3. 任择议定书草案的几个条款或者其中一部分,仍放在方括号内。以下注释不指明案文有无方括号,而是将议定书草案及备选案文中适用的部分与现有文书作一比较。

4. 本报告反映了联合国人权事务高级专员办事处和法律厅条约科就任择议定书草案(第 17 至 24 条)提出的评论意见。

第 1 和第 2 条: 委员会权限与申诉权

5. 从形式上来说,任择议定书草案分开两条(第 1 和 2 条)确立消除对妇女歧视委员会(“委员会”)处理来文的权限以及申诉权问题,即谁有权提出来文(第 2 条)。其他四个国际人权文书在单一条款中一并处理这两方面的问题。⁷

6. 任择议定书草案第 1 条与第一议定书第 1 条前一部分最能直接比较。这两者的来文程序规定都载于一

个单独文书——程序议定书,而在《消除种族歧视公约》、《禁止酷刑公约》和《保护移徙工人公约》中,来文程序规定是主要文书的一部分。在后者,主要文书的缔约国通过声明(而不是批准或加入)宣布承认条约机构有权接受和审议来文,比较性摘要也讨论了这些。⁸

7. 任择议定书草案与第一议定书《禁止酷刑公约》和《保护移徙工人公约》不同,前者第 1 条没有明言只有公约缔约国才能成为议定书的缔约国,而只是提到本议定书的缔约国。议定书草案第 17 条涵盖了成为缔约国的程序,内容与第一议定书第 8 条相当。所有其他文书都有一个共同条款——如果来文涉及该一文书的缔约国但该缔约国并非任择议定书的缔约国或者未声明它接受来文程序规定,则不能接受来文,并没有明确载入议定书草案第 1 条或议定书草案的受理标准中。可注意到秘书处经常收到受非第一议定书的缔约国所管辖的申诉人的来文,委员会不能接受或审议此等来文。

8. 任择议定书草案第 1 条“关于根据第 2 条”提出的来文的案文最后部分与第一议定书第 2 条的开头一句相当,后者规定提出来文的权利须受第 1 条规定的限制。

9. 任择议定书草案第 2 条以及备选案文涵盖了申诉权问题:关于申诉人声称权利被侵犯或者缔约国未履行公约规定的义务;管辖权问题;已经用尽国内一切补救办法的规定。

10. 关于申诉权,任择议定书草案第 2 条和备选案文处理声称受害的个人、团体或组织的申诉权以及在此项中具有充分利害关系的个人、团体或组织的申诉权。所有四个可资比较的文书都明确规定个人得以提出来文。《消除种族歧视公约》扩大这项权利以包括“个人联名”,而《禁止酷刑公约》和《保护移徙工人公约》明确规定得以代表个人提出来文。¹⁰

11. 人权事务委员会、反对酷刑委员会以及消除种族歧视委员会的议事规则和作法已进一步澄清这些案文的意义,并且确立根据各个文书在何种情况下,受害人或者代表受害人如何提出赔偿要求,比较性摘要讨论了这一点。¹¹ 第 2 条(b)款(-)项备选案文指出,投诉者可以由法律顾问代表或其他正式指定代表行使提出来文的权利,但现行程序对此皆无明文规定。不过,条约机构的议事规则和作法明确指出声称受害者得由正式指定代表提出来文,此一代表权意味着从技术上来说,声称受害者行使她的权利提出来文,但实际上是由

她正式指定和授权的代表提出来文，从而代表声称受害者发言。此一代表权不同于声称受害者似乎无法提出来文或正式指定代表的情况。在这种情形下，条约机构接受代受害者提出的来文，但要求撰文者证明其有充分理由代表声称受害者行事。比较性摘要也讨论了这一点。¹²

12. 任择议定书草案第 2 条和所有备选案文确立投诉者有权提出来文，指出“提出来文者可以是：……”。对比之下，其他四个文书从委员会的观点来看待这个问题，规定每个条约机构接受和审议申诉者来文的权利，第一议定书载有两个案文，第 1 条确立委员会接受和审议来文的权利，第 2 条确立投诉者提出来文的权利。

13. 任择议定书草案第 2 条和备选案文对于侵犯权利/未履行义务设想两种选择，其一是申诉者声称公约所载列的任何权利受到侵犯或者他们因某一缔约国未履行义务而直接受到影响；其二是控诉书中必须声称公约所载列的任何权利受到侵犯。可资比较的文书规定申诉人声称权利受侵犯，但不曾设想缔约国未履行义务为控诉的另一依据。

14. 备选案文 1 条备选案文 2 和备选案文 2(a)规定申诉人须在缔约国的“管辖范围内”，委员会才能接受来文。所有现有文书都提到缔约国关于申诉人的管辖权。第一议定书，《禁止酷刑公约》以及《保护所有移徙工人公约》均规定申诉人必须“在该[缔约国]管辖下”，而《消除种族歧视公约》规定申诉人必须“在其管辖下”。¹³

15. 任择议定书草案备选案文 1 和备选案文 2 设想用尽国内一切补救办法作为接受来文的附加条件，其他文书则在受理标准之下处理这项规定，¹⁴ 每一文书对此项规则的可能例外情况均详加说明。第一议定书第 2 条和第 5 条第 2 款(b)项提到用尽国内一切补救办法的标准。

第 3 和第 4 条：受理标准

16. 任择议定书草案第 3 条规定来文须以书面提出并不得匿名。没有任何其他可资比较的文书把受理来文的这两个先决条件列入一项条文中。所有其他文书¹⁵均明确载有不得匿名的标准。只有第一项《任择议定书》¹⁶明文规定来文必须以书面形式提出。

17. 任择议定书草案第 4 条所载受理标准规定委员会在着手审议一项控诉是否属实和就此作决定之前需进行审议和作出决定。

18. 第 4 条以两种备选案文提出了内容相同的标准。备选案文 1 第 1 款载列有关委员会在宣布一项来文可予受理之前必须加以评估的标准。备选案文 1 第 2 款载列了根据初步证据确定来文不予受理的标准和在就是否受理作出决定前必须加以评估的标准。备选案文 2 则把所有受理标准列在起首部分，不区分根据初步证据决定不予受理和审查后宣布不予受理这两种情况。

19. 就来文而言，在可资比较的国际文书或有关条约机构的议事规则中均没有这两份备选案文所载列的若干标准。这些标准包括明显根据不足或显然出于政治目的来文；以及在以前发生的问题和是否符合客观公正原则的问题。

20. 这两个备选案文也包括需有充分理由证明所述案情。第一项《任择议定书》没有把证据是否充分作为受理标准，但人权事务委员会议事规则¹⁷却提到这个问题。第 90 条(b)项规定，除其他受理标准外，所提案情“需有充分证据”。人权事务委员会指出“尽管来文提交人在审议来文是否可予受理阶段不需要证明指称的侵权行为，但为了审议来文是否可予受理的目的，他必须提出充分证据证明他的指控。”¹⁸ 如果为了审议来文是否可予受理的目的，发现所述案情缺乏证据，人权事务委员会将根据第 90 条(b)项¹⁹判定该来文不予受理。

21. 可资比较的文书均把受理标准分为两组，并指出宣布投诉不予受理的不同阶段。这两组标准汇集成一个以上的条款，并在这些条款内分列于各款中。

22. 按照某些不予受理标准，特别是如匿名、滥用提出来文的权利和不符合文书的规定等，即可根据初步证据判定来文不予受理。这些问题是条约机构在收到来文后审查的第一组问题。符合任何一条不予受理标准的来文就不再进一步审议了。特别是不会提请有关缔约国注意。

23. 任择议定书草案第 3 条提到匿名的问题。不符合规定和滥用提出来文的权利的标准载于第 4 条备选案文 1 第 2 款(一)和(二)项以及备选案文 2 的第 2 款(一)和(二)项。在这两份备选案文中，这两项标准均集中在指出根据初步证据判定不予受理的起首部分下。三份现有的文书²⁰均载列了这两点，其措词与任择议定书第

4 条的两份备选案文所用措词基本相同。三份现有的文书中的这些标准列在起首部分,其中指出“一项来文应不予受理,如果委员会认为……”,而任择议定书草案第 4 条(备选案文 1)则要求委员会应宣布一项来文不予受理。《消除种族歧视公约》则没有类似的规定。

24. 第 4 条备选案文 1 指出委员会“不得宣布一项来文可予受理,除非它已查明……”,而四个现有文书均在起首部分载列了国内补救办法条款。即委员会“非经查明……”,“不得审议……任何来文”。²¹ 这一案文表明根据初步证据判定不予受理与委员会主动评估所获资料是否证明委员会有理由审查一份来文的是否属实是有区别的。备选案文 2 则把是否应予受理的所有标准集中在起首部分,而没有区分根据初步证据判定不予受理和在委员会审查某些标准后判定不予受理这两种情况。

25. 现有各文书对于以下两种因素是有区别的,一方面是可根据初步证据判定不予受理的因素,²² 另一方面是必须根据所获资料审查的因素,从而确定一份来文是否予以受理。第二种因素包括是否已经用尽国内一切补救办法以及该来文是否业经另外一项国际调查或解决程序加以审查。²³ 审查是否符合这两项标准是宣布予以受理的先决条件,需在审查来文的是非曲直之前进行。

26. 任择议定书草案将关于用尽国内一切补救办法的标准列入第 4 条备选案文 1 第 1 款和备选案文 2 第(四)款,尽管这两个备选案文的内容相同,但却根据不同的起草风格列在不同的起首部分。

27. 在排除了匿名、滥用提出来文的权利和不符合《公约》的规定的障碍后,²⁴ 委员会即可提请被指控违反条约的缔约国注意该来文并提出解释,包括提供有关可能已采取的补救办法的资料。²⁵ 此后,条约机构即根据控诉者和缔约国提出的资料裁决予以受理或不予受理,然后再审议来文的是非曲直。

28. 几年来,人权事务委员会采取了把案件是否可予受理与案情是否属实结合起来审议的做法,并在 1997 年其第六十届会议上决定基本上将所有案件是否可予受理的问题与案情结合一并审议。²⁶ 该委员会还相应修订了其议事规则。

29. 任择议定书草案第 4 条的两份备选案文所列受理与否的标准与现行程序不同,也与这些标准的实际动作顺序不同。

30. 备选案文 1 在第 1 款就首先提及需用尽国内一切补救办法的规定,委员会在宣布一项来文可予受理之前需查明这一点。第 2 款合并列出可根据初步证据判定不予受理的各项标准²⁷ 以及委员会根据所收到的资料必须查明的标准。

31. 备选案文 2 则在同起首部分合并列出根据初步证据判定不予受理的标准以及要求委员会根据所收到的资料积极审查的标准。

32. 备选案文 1 规定,委员会不得宣布一项来文可予受理,除非已查明国内补救办法已经用尽。备选案文 2 规定一项来文应不予受理,如果并未用尽国内一切补救办法。现有的各项文书的句首规定非经查实已用尽国内一切补救办法,委员会不得审议来文,或规定此一规则不适用。由于采取合并审议受理与否和案情是否属实问题(正如人权事务委员会的现行规则),因此要求缔约国提出有关来文这两方面的书面解释或说明。只是在例外情况下,委员会才会要求缔约国仅说明受理与否的问题。²⁸

33. 第 4 条的两个备选案文载列了一些例外情况和对一般规则的限定条件,即委员会在审议一项控诉之前,可用的国内一切补救办法须已用尽,包括补救办法被不合理地拖延或不可能带来有效的补救的情况(备选案文 1 第 1 款,备选案文 2 第(四)项。现有的各项文书也载列了这些例外情况和限定条件。包括规定“用尽“一切国内补救办法”,除非其施行发生“不当稽延”。²⁹ 也提到了“不可能提供有效救济”的情况。³⁰ 《保护移徙工人公约》³¹ 明确规定委员会有责任确定是否有理由作为规则的例外处理(“委员会认为……此规则不适用。”比较性摘要也讨论了现有程序中用尽国内一切补救办法的问题。³²

34. 现有文书中没有载列第 4 条备选案文 1 和备选案文 2 所载的对一般规则的若干例外情况或限定条件。这些情况包括规定国内补救办法需是“法律”方面的;用尽国内一切补救办法需根据普遍公认的国际法规则;规定投诉者表明补救办法无效或补救办法的实施被不合理地拖延。

35. 第 4 条备选案文 1 第 2 款第(四)项和备选案文 2 第(五)项细述了因时间原因判定一项来文不予受理的因素--即事实发生在该议定书对有关缔约国生效之前。如果这些事实在该《议定书》生效之后继续存在,这项来文将予以受理。正如比较性摘要³³ 所指出的,现有各程

序没有载列明确的、由于时间原因而判定一项来文不予受理的标准。比较性摘要指出了人权事务委员会关于因属实理由而不予受理的现行做法。³⁴在这方面,人权事务委员会运用的可否受理的标准是自《任择议定书》生效以来,该事件一直持续产生影响,这本身就构成违反《盟约》的情况。³⁵

36. 第4条备选案文1第2款第(五)项和备选案文2第(六)项均载列一条不予受理的标准,其目的是如果同一事项业经另一项国际调查或解决程序加以审查,即宣布来文不予受理,从而避免程序重叠现象。现有各文书中也载列了这一标准。这些文书宣布委员会不应审议某来文,除非已查明“同一事项现在未受到另一国际调查程序或解决办法的审查”。³⁶《禁止酷刑公约》和《保护移徙工人公约》均增列了如同同一事项业经这种方式审查,则不予受理的规定。比较性摘要讨论了同时和随后审议“同一事项”的问题。³⁷第4条的两份备选案文还规定如来文业经委员会本身的审查,也不予受理。其他程序均没有提及这种情况。其他程序同样也没有提及第4条备选案文1第2款第(五)项和备选案文2第(六)项载列的一项不予受理的选择,即如果同一事项已由另外一项程序加以注意,即不予受理。

37. 第4条备选案文1第3款和备选案文2第(七)项均载列了一项可予受理的标准,即需符合客观的原则,包括关于补救办法或赔偿措施的资料。现有各文书中均没有可资比较的规定。

第5条： 临时措施

38. 任择议定书草案第5条述及委员会可在收到来文后并在确定案情的是非曲直之前的任何时间建议或要求采取临时措施。

39. 比较性摘要³⁸中讨论了根据现有程序采用的临时措施。虽然在其他程序下,这类临时措施并未列入文书本文内,但有关的条约机构的议事规则中对此均有规定并且实际上也加以采用。

第6条： 将来文通知缔约国

40. 第6条第1款和备选案文1和2述及向有关缔约国提出来文,供其表示意见。根据四个现有程序,在不符合根据初步证据判定可予受理的标准的情况下,应将来文提请有关缔约国注意,是否受理。在比较性摘要³⁹中已讨论将来文通知缔约国的问题。

41. 第6条第1款开头的句子(“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……”)在现有程序中已有同义文字。⁴⁰但这些条文均规定在不符合前一条或以前各款⁴¹列举的根据初步证据判定可予受理标准的情况下,可将来文通知缔约国情况。任择议定书草案第6条第1款列举了委员会决定不将来文通知缔约国所适用的标准的理由。除了《消除种族歧视公约》之外,目前的程序表明只有符合相关文书内所述具体可予受理标准的来文,才提请缔约国注意。

42. 任择议定书草案第6条第1款 备选案文1显示同《消除种族歧视公约》⁴²有更多类似之处,该公约表示,“委员会应将其所收到的任何来文秘密提请……缔约国注意,”因为它并不要求来文在通知有关缔约国之前,满足根据初步证据应予受理的标准。备选案文1和2让委员会决定是否要将来文通知缔约国:“(来文)应……通知缔约国”(备选案文1)和“委员会应将受理的所有来文通知……缔约国……”(备选案文2)。应指出,现有文书要求委员会将来文提请有关缔约国注意。因此在所有四个文书中,采用的案文是“……委员会应将……任何来文提请……缔约国注意……”。任择议定书草案第6条第1款采用了同样的行文方式。

43. 按照第6条第1款和备选案文1和2,委员会应以机密方式将来文通知缔约国。只有《消除种族歧视公约》⁴²有类似的机密性要求。还提到比较性摘要,⁴³特别是文件的机密性。⁴⁴根据新的第96条规定,来文提交人和所涉缔约国现在可以公布涉及诉讼的任何文件或资料,除非委员会要求当事方遵守保密规定。为委员会印发的所有工作文件属保密,委员会另有决定者除外。委员会的最后决定(意见、宣布来文不予受理的决定、停止处理来文的决定)特予公布;提交人的姓名也可予公布,委员会另有决定者除外。⁴⁵

44. 第6条第1款和备选案文1和2,以不同行文方式预见,将来文通知缔约国时,投诉者的身份将受保护。只有《消除种族歧视公约》有一项规定说“非经关系个人或联名个人明白表示同意,不得透露其姓名”。⁴⁶在比较性摘要中也讨论了这一点。⁴⁷

45. 任择议定书草案第6条第2款确定接到要求的缔约国应向委员会提供资料包括已采取的任何补救办法的期限。在现有文书内能够找到同样的案文,⁴⁸第一《任择议定书》、《禁止酷刑公约》和《保护移徙工人

公约》规定这类答复的期限是六个月,《消除种族歧视公约》则是3个月。

46. 任择议定书草案第6条第3款预见了在审查来文期间在达成对问题的解决方法方面委员会相对于有关各方的作用。其他的现有程序并无可资比较的规定。

第7条: 审查来文

47. 任择议定书草案第7条第1款第一部分涉及委员会根据投诉者和缔约国提供的资料审查来文。现有文书⁴⁹内有几乎一致的行文。第一《任择议定书》内有类似的规定,⁵⁰要求这类资料限于以书面方式向委员会提供的材料《禁止酷刑公约》和《保护移徙工人公约》⁵¹内有类似的规定,投诉者个人或其代表得提供资料。任择议定书草案第7条第1款第二部分规定,委员会也可考虑从其他来源获得的资料,但这一资料须转递给撰文者和有关缔约国供其评论,其他文书内并未载有这项规定。比较性摘要讨论了在审查来文时向委员会提供的资料问题。⁵²每一方都可获得第三方编写的资料(例如法院临时法律顾问汇报),并且如果愿意,这些资料可成为它自己提交的资料的一部分。

48. 任择议定书草案第7条第2款要求委员会在审查来文时应举行非公开会议,这在现有程序中也有相同的案文。⁵³

49. 任择议定书草案第7条第2款之二是关于缔约国在委员会审查来文期间有权参与并设想它提出口头和/或书面陈述的问题,现有的文书中没有可资比较的规定。有人提到比较性摘要,⁵⁴其中讨论根据目前程序规定,审理案情的是非曲直以及各代表在审理期间的参与情况。⁵⁵

50. 任择议定书草案第7条第3款及其备选案文讨论了委员会借通过一些意见而结束对来文的审议。除了将这些意见和建议转达给有关各方之外,第7条第3款及其备选案文提到委员会“在审查来文后”通过其意见。现有文书指出,委员会应将其“意见”转达有关缔约国和个人;《消除种族歧视公约》提及“任何意见建议”⁵⁶在条约机构的作法上,这类意见通常载有期望一个缔约国按照委员会对一项违规的调查结果采取补救办法的建议。比较性摘要内也讨论了这一点。⁵⁷

第8条: 违约的补救办法

51. 任择议定书草案第8条涉及来文程序的最后阶段,即在委员会调查案情是否属实和就来文提出意见之后的后续阶段。虽然现有程序与第8条没有直接相同之处,但条约机构请缔约国采取适当措施,对违约情况进行补救,例如,对委员会发现的违约情况给予充分的赔偿。通常还规定一个时限,委员会希望,在这个时限内,收到缔约国提供的关于采取措施落实委员会意见的资料。比较性摘要讨论了条约机构对意见和后续行动的现行做法。⁵⁸人权事务委员会通过其后续程序,积极监测遵守情况。⁵⁹

52. 关于有关缔约国提出说明或解释的问题,也许应注意到提出说明的不同阶段:任择议定书草案第6条第2款提到在就来文的是非曲直进行审查时,由缔约国提出解释的问题;第8条第3款和备选案文1谈到在委员会就来文提出意见之后将采取的后续行动。

第9条: 后续机制

53. 尽管现行文书与任择议定书草案第9条没有相同之处。但条约机构已经确定了对特定来文所作决定的后续行动。比较性摘要已对这个问题进行了讨论。⁶⁰例如,人权事务委员会采用了意见后续行动特别报告员机制,使委员会能够评价缔约国是否遵守其意见的情况。⁶¹要求特别报告员查明“缔约国为使委员会意见生效所采取的措施”(规则第95条)。⁶²自1991年以来,特别报告员已经有计划地要求提供关于违反《公约》情况调查结果的意见的补充资料。有关委员会后续活动的资料见年度报告。⁶³

第10条: 调查程序

54. 任择议定书草案第10条可与《禁止酷刑公约》第20条相比较。任择议定书草案第10条第1款开头的条款(“如果委员会收到可靠的资料”)与《禁止酷刑公约》第20条第1款相同。第10条第1款继续指出,这些资料应表明“缔约国严重地和/或有计划地侵犯《公约》所述权利”,《禁止酷刑公约》第20条第1款要求把委员会认为其中“有确凿迹象显示在某一缔约国境内经常施行酷刑”的资料提交给委员会。任择议定书草案第10条第1款结尾的分句与《禁止酷刑公约》第20条第1款相同。

55. 第10条第2款与《禁止酷刑公约》第20条第2款和第20条第3款类似。开头的分句也是相同的,但

任择议定书草案提到的可靠的资料,而《禁止酷刑公约》则只提到向委员会提供有关资料,并以此作为委员会指派一名或几名成员进行调查并立即向委员会提出报告的依据。第 10 条第 2 款也预见采取这种程序,但其中没有《禁止酷刑公约》(第 20 条第 2 款)中所载的限制条款,即“如果[委员会]决定有正当理由,就可以指派”。《禁止酷刑公约》要求其指派成员进行秘密调查,但第 10 条第 2 款预计,征得缔约国同意,可进行调查。

《禁止酷刑公约》第 20 条第 3 款指出,如果根据第 20 条第 2 款进行调查,委员会“应寻求有关缔约国的合作”。第 20 条第 3 款还预计,“在缔约国的同意下”,到该国境内访问。任择议定书草案第 10 条第 2 款最后一句话也提到这个程序。最后一句开头时提到的“在正当理由”与《禁止酷刑公约》第 20 条第 2 款相同。但根据《禁止酷刑公约》,此条款指的是,指派委员会成员是为了进行调查。而在草案第 10 条第 2 款中,该条款指的是前往缔约国领土进行调查。

56. 任择议定书草案第 10 条第 3 款可与《禁止酷刑公约》第 20 条第 4 款相比较。这两条的内容也相同,不同之处是,第 10 条第 3 款是以简写形式提到“这项调查”的结果,而《禁止酷刑公约》第 20 条第 4 款则提到“其成员按照本条第 2 款所提交的调查结果”。第二个差异是,第 10 条第 3 款提及委员会的“评论和建议”。而《禁止酷刑公约》第 20 条第 4 款提到的是,委员会“根据情况似乎适当的任何意见或建议”。

57. 任择议定书草案第 10 条第 4 款预见,在委员会分发调查结果后,缔约国应向委员会提出意见。虽然《禁止酷刑公约》没有可资比较的条款,但禁止酷刑委员会的议事规则⁶⁴涉及这个问题。规则第 83 条第 1 款涉及根据第 20 条第 4 款的规定,将结果转交给缔约国的问题。规则第 83 条第 2 款指出,“应请有关缔约国在合理拖延的范围内,向委员会通报它就委员会的调查结果和根据委员会的意见或建议所采取的行动”。⁶⁴

58. 任择议定书草案第 10 条第 5 款可与《禁止酷刑公约》第 20 条第 5 款第一句相比较。第 10 条第 5 款提到,这项调查应以机密方式进行,《禁止酷刑公约》第 20 条第 5 款则更详细地说明,“本条第 1 至第 4 款所指委员会的一切程序均应保密”。《禁止酷刑公约》强调了该程序的保密性(“均应”),而任择议定书草案第 10 条第 5 款预见,这项调查“将以秘密方式进行”。这两条都要求在审理程序的各个阶段“均应争取”缔约国的合作。任择议定书草案第 10 条第 5 款提到缔约国的

同意和合作,而《禁止酷刑公约》只提到缔约国的合作。

第 11 条: 采取的措施和后续行动

59. 任择议定书草案第 11 条与《禁止酷刑公约》或禁止酷刑委员会的议事规则没有可资比较的类似之处。

第 12 条: 切实行使提交来文的权利

60. 任择议定书草案第 12 条及其备选案文与现行文书中的条款没有可资比较的规定。任择议定书草案第 12 条(c)项强调缔约国在本议定书所规定的程序中应与委员会合作,其他条约机构的做法也反映了这一点。例如,人权事务委员会指出,“任择议定书制定的程序的目标是,协助受害者、而不是谴责缔约国违反《盟约》。因此,委员会欢迎缔约国尽早进行合作,找到解决人权问题的办法”。⁶⁵

第 13 条: 年度报告

61. 任择议定书草案第 13 条被工作组列为尚待核准的条款。第一《任择议定书》⁶⁶和《消除种族歧视公约》⁶⁷有相同的条款。《禁止酷刑公约》⁶⁸也有类似的条款,其中涉及委员会的所有活动,包括根据第 20 和第 22 条进行的活动。

第 14 条: 宣传

62. 现行文书与任择议定书草案第 14 条没有可资比较的条款,尽管《儿童权利公约》⁶⁹中有与实质性条约有关的类似条款。三个条约机构的议事规则都强调,应当就委员会这方面的程序和工作情况进行宣传。⁷⁰

第 15 条: 议事规则

63. 现行文书提到各条约机构自行规定议事规则的权力。⁷¹尽管《公民及政治权利国际盟约》第一项《任择议定书》没有单独提到委员会根据任择议定书自行规定议事规则的权力。但不妨指出的是,《盟约》和第一项《任择议定书》是根据大会同一决议⁷²同时通过、开放供签字、批准和加入的。而《消除对妇女一切形式歧视公约》则是自 1981 年开始生效的。

第 16 条 开会时间

64. 所审议的四份人权文书都没有规定有关条约机构履行其各种职责,包括来文程序和/或调查程序的开会时间。在国际人权条约中,唯有《消除对妇女一切形式歧视公约》(《消除对妇女歧视公约》)限定了条约机构的开会时间。⁷³ 鉴于这项限制造成的束缚,现正进行修改条约的过程,以便向委员会分配同其职能相称的开会时间时有一个法律基础。在这方面,大会每年给委员会 6 周开会时间,加上会前工作组每年两周开会时间。比较性摘要简述了条约机构根据投诉/调查程序履行其职能所分配的平均开会时间。⁷⁴

第 17 条: 批准程序

65. 任择议定书草案第 17 条基本沿用了第一项《任择议定书》的第 8 条。不过,第 17 条第 1 款的范围比第 8 条第 1 款广,这样已签署、加入或批准本公约的国家也能够签署议定书。按照第 8 条第 1 款,第一项《任择议定书》开放给已签署《公民及政治权利国际盟约》的国家签字。《盟约》和第一项《任择议定书》都是同一天通过的。第 8 条第 1 款规定已签署《盟约》的国家能在同时签署第一项《任择议定书》。

66. 还不妨指出的是,尽管象任择议定书草案第 17 条第 1 款那样的条款通常的案文是“……已签署、批准或加入……任何国家”,但是任择议定书草案第 17 条第 1 款却使用了“……已签署、加入或批准……”的案文。

67. 第一项《任择议定书》第 8 条第 5 款和第 13 条中关于秘书长作为条约保存人的责任在任择议定书草案中合并为一条(第 23 条)。

第 18 条: 生效

68. 任择议定书草案第 18 条可与第一项《任择议定书》第 9 条比较。关于生效所需的批准书数量,第一项《任择议定书》、《消除种族歧视公约》和《保护移徙工人公约》需要 10 份批准书,而《禁止酷刑公约》则需要 5 份。⁷⁵

第 19 条: 联邦国家

69. 《公民及政治权利国际盟约》⁷⁶ 和第一项《任择议定书》⁷⁷ 中都能够找到可以同任择议定书草案第 19 条相比较的规定。“这些公约中都有同样的条款规定本盟约/议定书的规定毫无限制或例外地适用于联邦国家

的所有部分。”可以回顾一下《盟约》和第一项《任择议定书》是在 1969 年《维也纳条约法公约》通过之前于 1966 年通过的。1980 年生效的《维也纳条约法公约》在第 29 条中规定“除条约表示不同意思,或另经确定外,条约对每一当事国之拘束力及其于其全部领土。”⁷⁸ 因此,它提出条约适用于缔约国全部领土的推定。任择议定书草案第 19 条明确地认可了这项推定。不过《消除种族歧视公约》、《禁止酷刑公约》、《保护移徙工人公约》和《消除对妇女歧视公约》中都没有这条规定。

第 20 条: 保留

70. 现有的四项文书中都没有与任择议定书草案第 20 条及其备选案文可资比较的规定。第一项《任择议定书》在保留问题上保持沉默,其他文书在来文程序中都没有提到保留问题。比较性摘要简述了条约机构目前对来文程序保留的做法。⁷⁹ 关于《禁止酷刑公约》第 20 条规定的调查程序,《禁止酷刑公约》第 28 条提出所谓“选择退出”的规定。这项规定让缔约国有一个选择余地,即在批准或加入该公约时可声明不承认第 20 条所规定的委员会进行调查的职权。缔约国任何时候都可以通过秘书长撤消“决定退出”的保留。⁸⁰ 到 1997 年 12 月 8 日为止,《禁止酷刑公约》104 个缔约国中有 11 个声明不承认第 20 条所规定的委员会的职权。

第 21 条: 议定书的修正

71. 第 21 条同第一项《任择议定书》第 11 条和《公民及政治权利国际盟约》第 51 条相同。《保护移徙工人公约》也有内容相同的一条(第 90 条),但是加入了运作的时限。首先,可以在《公约》生效五年后提出修正要求,⁸¹ 其次,举行会议审议拟定的修正案,要在四个月的时限内有三分之一的缔约国作出赞成的答复。⁸² 《禁止酷刑公约》⁸³ 规定过半数的缔约国通过的任何修正案应由秘书长提请所有缔约国同意,而不象《公民及政治权利国际盟约》和第一项《任择议定书》需经大会同意。《消除种族歧视公约》的修正程序⁸⁴ 与《消除对妇女歧视公约》的修正程序⁸⁵ 相同。因此,缔约国任何时候都可以书面通知秘书长提出修正请求。然后请大会决定对这项请求采取的任何步骤。任择议定书草案第 21 条和第一项《任择议定书》第 11 条之间有一些词句上的微小差别。

第 22 条: 退约

72. 除了一些细微差别之外,任择议定书草案第 22 条与第一项《任择议定书》第 12 条相同。例如,第 22 条第 1 款使用了“可废止本议定书”,而第 12 条规定“可退出本议定书。”第一项《任择议定书》具体规定,退约不适用于退约生效日期以前依照第 2 条提出的任何来文。

第 23 条和第 24 条: 秘书长作为保存人的职责

73. 任择议定书草案第 23 条和第 24 条与第一项《任择议定书》第 13 条和第 14 条基本相同。第 23 条起首部分提到所有国家时在第一句中重申了《消除对妇女歧视公约》第 25 条第 1 款的措辞。任择议定书草案在同一项中提到议定书的生效、修正的生效和废止的生效问题,而第一项《任择议定书》把这些问题分列在两项中。第 24 条反映了《消除对妇女歧视公约》第 30 条的内容,其中规定六种语种的文本具有同等效力。

注

¹ 《经济及社会理事会正式记录,1997 年,补编第 7 号》(E/1997/27),第一章,第 C.2 节。

² 同上,《1997 年补编第 7 号》(E/1997/27),附件三,附录一。

³ 大会第 2200 A(XXI)号决议,附件。

⁴ 大会第 39/46 号决议,附件。

⁵ 大会第 2106 A(XX)号决议,附件。

⁶ 大会第 45/158 号决议,附件。

⁷ 第一议定书第 1 条,《禁止酷刑公约》第 22 条第 1 款《消除种族歧视公约》第 14 条第 1 款以及《保护移徙工人公约》第 77 条第 1 款。

⁸ E/CN.6/1997/4,第 20 和 21 段。

⁹ 第一议定书第 1 条最后一句,《禁止酷刑公约》第 22 条第 1 款,《消除种族歧视公约》第 14 条第 1 款以及《保护移徙工人公约》第 77 条第 1 款。

¹⁰ 第一议定书第 1 条,《禁止酷刑公约》第 22 条第 1 款,《消除种族歧视公约》第 14 条第 1 款及《保护移徙工人公约》第 77 条第 1 款。

¹¹ E/CN.6/1997/4,第 44 至 48 段。

¹² E/CN.6/1997/4,第 47 和 48 段。

¹³ 第一议定书第 1 条,《禁止酷刑公约》第 22 条第 1 款,《保护移徙工人公约》第 77 条第 1 款以及《消除种族歧视公约》第 14 条第 1 款。

¹⁴ 《禁止酷刑公约》第 22 条第 5 款(b)项,《消除种族歧视公约》第 14 条第 7 款(a)项以及《保护移徙工人公约》第 77 条第 3 款(b)项。

¹⁵ 第一项任择议定书第 3 条,《禁止酷刑公约》第 22 条第 2 款,《消除种族歧视公约》第 14 条第 6 款(a)项和《保护所有移徙工人公约》第 77 条第 2 款。

¹⁶ 第 2 条。

¹⁷ CCPR/C/3/Rev. 5。

¹⁸ 《大会正式记录,第五十二届会议,补编第 40 号》A/52/40,第一卷,第 478 段;第 479 段提供了一些不予受理案件的例子,除其他外,特别是由于缺乏证据或未能进一步证实其所述案情。

¹⁹ 人权事务委员会援引第一项《任择议定书》第 2 条和第 90 条(b)项规则驳回明显根据所述案情不足的来文,尽管这条受理标准没有列入第一项《任择议定书》。该委员会还援引来文提交人未能根据任择议定书的意思进一步证实,在来文是否可予受理阶段就判定该来文不予受理,而该来文在判定是非曲直阶段,不可避免地会败诉。

²⁰ 第一项《任择议定书》(第 3 条),《禁止酷刑公约》(第 22 条第 2 款)和《保护移徙工人公约》(第 77 条第 2 款)。

²¹ 第一项任择议定书第 5 条第 2 款,《禁止酷刑公约》第 22 条第 5 款,《消除种族歧视公约》第 14 条第 7 款(a)项和《保护移徙工人公约》第 77 条第 3 款。

²² 是指匿名、滥用提出来文的权利和不符合文书的规定,载于第一项《任择议定书》第 3 条,《禁止酷刑公约》第 22 条第 2 款和《保护移徙工人公约》第 77 条第 2 款。》

²³ 见第一项《任择议定书》第 2 和第 5 条第 2 款(a)和(b)项,《禁止酷刑公约》第 22 条第 5 款(a)和(b)

项、《消除种族歧视公约》第 14 条第 7 款(a)项和《保护移徙工人公约》第 77 条第 3 款(a)和(b)项。

²⁴ 人权事务委员会指定一位成员担任负责新的来文的特别报告员,处理收到的新来文,一者判定来文不予受理而驳回(例如,由于匿名),或者将来文转达给缔约国,要求提交与是否予受理有关资料或意见。报告员也可建议委员会宣布一份来文不予受理,而不将它们转交给缔约国。见《大会正式记录,第五十二届会议,补编第 40 号》(A/52/40),第一卷,第 466 段。另见比较性摘要(E/CN.6/1997/4)第 60 段。禁止酷刑委员会则为新的案件指派案情报告员。

²⁵ 第一项《任择议定书》第 4 条第 1 款,《禁止酷刑公约》第 22 条第 3 款,《消除种族歧视公约》第 14 条第 6 款(b)项和《保护移徙工人公约》第 77 条第 4 款。

²⁶ 《大会正式记录,第五十一届会议,补编第 40 号》见(A/52/40)第一卷,第 470 和第 471 段。

²⁷ 例如,滥用提出来文的权利和不符合《公约》的规定。

²⁸ 《大会正式记录,第五十二届会议,补编第 40 号》(A/52/40)第 471 段。

²⁹ 见第一项《任择议定书》第 5 条第 2 款(b)项:《禁止酷刑公约》第 22 条第 5 款(b)项、《消除种族歧视公约》第 14 条第 7 款(a)项和《保护移徙工人公约》第 77 条第 3 款(b)项。

³⁰ 见《禁止酷刑公约》第 22 条第 5 款(b)项和《保护移徙工人公约》第 77 条第 3 款(b)项。

³¹ 第 77 条第 3 款(b)项。

³² E/CN.6/1997/4、第 28 和第 29 段。

³³ E/CN.6/1997/4,第 32 至 35 段。

³⁴ 同上;另见《大会正式记录,第五十二届会议,补编第 40 号》(A/52/40),第一卷,第 483 和 484 段。

³⁵ 同上,第 483 段。

³⁶ 第一项《任择议定书》第 5 条第 2 款(a)项、《禁止酷刑公约》第 22 条第 5 款(a)项和《保护移徙工人公约》第 77 条第 3 款(a)项。

³⁷ E/CN.6/1997/4,第 27 段。

³⁸ E/CN.6/1997/4,第 67-70 段。

³⁹ 同上,第 42 和 43 段。

⁴⁰ 第一《任择议定书》第 4 条第 1 款,《禁止酷刑公约》第 22 条第 3 款和《保护移徙工人公约》第 77 条第 4 款。

⁴¹ 亦即匿名,滥用提出来文多权利以及不符合公约的规定。

⁴² 第 14 条第 6 款(a)。

⁴³ E/CN.6/1997/4,第 71-83 段。

⁴⁴ 同上,第 76 段。

⁴⁵ 《大会正式记录,第五十二届会议,补编第 40 号》(A/52/40),第一卷第 454 段。

⁴⁶ 第 14 条第 6 款(a)项。

⁴⁷ E/CN.6/1997/4,第 71-83 段,特别是第 73 和 81-83 段。

⁴⁸ 第一《任择议定书》第 4 条第 2 款《禁止酷刑公约》第 22 条第 3 款《消除种族歧视公约》第 14 条第 6 款(b)项以及《保护移徙工人公约》第 77 条第 4 款。

⁴⁹ 第一《任择议定书》第 5 条第 1 款《禁止酷刑公约》第 22 条第 4 款,《消除种族歧视公约》第 14 条第 7 款和《保护移徙工人公约》第 77 条第 5 款。

⁵⁰ 第 5 条第 1 款。

⁵¹ 《禁止酷刑公约》第 22 条第 4 款和《保护移徙工人公约》第 77 条第 5 款。

⁵² E/CN.6/1997/4,第 85-88 段,特别是第 88 段。

⁵³ 第一《任择议定书》第 5 条第 3 款,《禁止酷刑公约》第 22 条第 6 款和《保护移徙工人公约》第 77 条第 6 款。

⁵⁴ E/CN.6/1997/4,第 49-55 段。

⁵⁵ 同上,第 84 段。

⁵⁶ 第一《任择议定书》第 5 条第 4 款,《禁止酷刑公约》第 22 条第 7 款《消除种族歧视公约》第 14 条第 7 款(b)项以及《保护移徙工人公约》第 77 条第 7 款。

⁵⁷ E/CN.6/1997/4,第 61-66 段,特别是第 61 段。

⁵⁸ 同上。

⁵⁹ 见《大会正式记录,第五十二届会议,补编第 40 号》,(A/52/40),第一卷,第 517 段。

⁶⁰ E/CN.6/1997/4,第 63 至 65 段。

⁶¹ 《大会正式记录,第五十一届会议,补编第 40 号》,(A/51/40),第一卷,第 424 段。

⁶² 见《人权事务委员会会议事规则》,(CCPR/C/3/Rev.5)。

⁶³ 见《大会正式记录,第五十二届会议,补编第 40 号》,(A/52/40),第一卷,第八章,(根据任择议定书进行的后续行动)。

⁶⁴ CAT/C/Rev.2。

⁶⁵ 《大会正式记录,第五十一届会议,补编第 40 号》,(A/51/40),第一卷,第 419 段。

⁶⁶ 第 6 条。

⁶⁷ 第 14 条第 8 款。

⁶⁸ 第 24 条。

⁶⁹ 大会第 44/25 号决议,附件,第 42 条。

⁷⁰ 又见相关的摘要(E/CN.6/1997/4),第 9 段。

⁷¹ 《公民及政治权利国际盟约》第 39 条第 2 款,《禁止酷刑公约》第 18 条第 2 款,《消除种族歧视公约》第 10 条第 1 款,和《消除对妇女一切形式歧视公约》第 19 条第 1 款。

⁷² 大会 1966 年 12 月 16 日第 2200 A (XXI)号决议。

⁷³ 大会第 34/180 号决议,附件,第 20 第 1 款。

⁷⁴ E/CN.6/1997/4,第 93 和 94 段。

⁷⁵ 第一项《任择议定书》第 9 条第 1 款,《消除种族歧视公约》第 14 条第 9 款,《保护移徙工人公约》第 77 条第 8 款和《消除酷刑公约》第 22 条第 8 款。

⁷⁶ 第 50 条。

⁷⁷ 第 10 条。

⁷⁸ 《联合国条约集》,第 1155 卷,第 18232 号,第 332 页。

⁷⁹ E/CN.6/1997/4,第 36 至 41 段。

⁸⁰ 第 28 条第 2 款。

⁸¹ 第 90 条第 1 款。

⁸² 同上。

⁸³ 第 29 条第 1 款。

⁸⁴ 第 23 条。

⁸⁵ 第 26 条。



经济及社会理事会

Distr. :General
19 December 1997
Chinese
Original:English
