



人权理事会
第十七届会议
议程项目 5
人权机构和机制

《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报告*

主席兼报告员：Drahošlav Štefánek (斯洛伐克)

* 迟交。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-6	3
二. 会议安排	7-15	4
A. 选举主席兼报告员	7	4
B. 出席情况	8-12	4
C. 文件	13	5
D. 组织辩论	14-15	5
三. 关于主席兼报告员编写的任择议定书草案的辩论	16-97	5
A. 序言	20-23	6
B. 任择议定书所规定的委员会权限	24-26	7
C. 关于指导委员会运作的一般性原则	27-28	7
D. 议事规则	29-30	8
E. 保护措施	31-33	8
F. 不公布身份	34-35	9
G. 个人来文	36-46	10
H. 集体来文	47-50	12
I. 可否受理	51-59	14
J. 没有表明受到明显伤害的来文	60-61	15
K. 临时性措施	62-64	16
L. 将来文转交有关缔约国	65-68	17
M. 友好解决办法	69-71	18
N. 审议案情	72-77	19
O. 根据委员会意见采取的后续行动	78-80	20
P. 对于严重的或者系统的侵权行为的调查程序	81-87	20
Q. 关于调查程序的后续行动	88	21
R. 国家间来文	89	21
S. 国际援助和合作	90-91	22
T. 标准条款	92-95	22
U. 保留	96-97	23
四. 结束会议和通过报告	98-110	23
附件		
Draft optional protocol to the Convention on the Rights of the Child to provide a communications procedure		25

一. 导言

1. 人权理事会在其第 11/1 号决议中决定设立不限成员名额工作组，研究是否可能拟定一项《儿童权利公约》关于提供来文程序的任择议定书，作为《公约》报告程序的补充。根据这项决议，工作组于 2009 年 12 月 16 日至 18 日召开了会议，并且向理事会第十三届会议提交了报告(A/HRC/13/43)。

2. 人权理事会在其第 13/3 号决议中决定将不限成员名额工作组的任务延长至其第十七届会议。它还决定委托工作组拟定一项《儿童权利公约》关于提供来文程序的任择议定书。在这一方面，理事会请工作组主席编写任择议定书草案，用作谈判的基础，其中要考虑到在工作组第一次会议上发表的意见和提供的投入，适当注意儿童权利委员会的意见，并且酌情考虑相关的联合国特别程序以及其他专家的意见。

3. 工作组的第二次会议分两个阶段进行：2010 年 12 月 6 日至 10 日；2011 年 2 月 10 日至 16 日。¹

4. 联合国人权事务高级专员于 2010 年 12 月 6 日宣布工作组第二次会议开始。高级专员表示了她本人以及办事处对于工作组任务的兴趣。她坚决认为，区域和国际两级的诉讼以及对于个人来文的审查可以大大推动对于国际准则实质性内容的理解，并且导致直接有关的个人以及所有受到条约规定权利保护的人的命运发生实质性变化。她深信，区域和国际的解决办法也进一步加强了国家保护机制。这项任择议定书将有助于实现同样的目标，从而帮助受害者获得补救和补偿。

5. 高级专员告知工作组，为了支持工作组完成其任务同时根据儿童权利委员会主席的倡议，人权高专办于 2010 年 6 月组织了一次专家咨询会议。会上讨论了涉及这项任择议定书的大多数问题。在为期两天的会议上，儿童问题的诉讼专家就任择议定书的可能内容交换了看法，并且发表了意见。专家们承认了现有的来文处理程序的优点及其对于发展国际判例法的宝贵贡献，但是他们普遍赞成拟定一项创新的，符合儿童需要的以及考虑到《公约》主要原则的任择议定书。此外，他们认为，来文处理程序应当是透明的；应该采取措施确保向潜在的使用者进行广泛宣传。为了与普遍批准《公约》及其两项任择议定书的运动保持一致，这项任择议定书应当适用于它们所保护的权利。专家们普遍赞成规定：委员会有权审议个人来文和集体来文；也赞成规定：不得对任择议定书进行保留。他们认为，委员会应当有权要求对它正在审议的案件采取临时性措施；并且在提出此种要求时呼吁有关缔约国采取行动。专家们还赞成规定一种供来文所涉各方达成友好解决办法的程序；同时确保这种程序将充分考虑到儿童的利益。

¹ 由于没有口译服务，工作组无法于 2011 年 2 月 14 日开会。工作组主席对此表示关注。

6. 高级专员鼓励工作组适当考虑专家们的建议、儿童权利委员会对于工作组主席所编写的任择议定书草案的评论以及有关的区域人权文书(例如:载有来文处理和调查程序的《非洲儿童权利和福利宪章》)。

二. 会议安排

A. 选举主席兼报告员

7. 工作组在其 2010 年 12 月 6 日的第一次会议上以鼓掌通过的方式选举了 Drahoslav Štefánek (斯洛伐克)担任工作组主席兼报告员。Štefánek 先生是由核心国家小组(智利、埃及、芬兰、法国、肯尼亚、马尔代夫、斯洛伐克、斯洛文尼亚、泰国以及乌拉圭)提名的。这些国家支持有关拟定一项《儿童权利公约》关于提供来文程序的任择议定书的倡议。埃及代表在代表核心国家小组发言时指出, Štefánek 先生在谈判和编写任择议定书草案的过程中顺利完成了任务;他以透明的与合作的方式领导了这个进程;他应当继续努力,确保使用统一的方法。

B. 出席情况

8. 人权理事会以下成员国的代表参加了工作组的会议:阿根廷、巴林、孟加拉国、比利时、巴西、智利、中国、厄瓜多尔、法国、危地马拉、日本、阿拉伯利比亚民众国、马尔代夫、墨西哥、尼日利亚、挪威、巴基斯坦、波兰、卡塔尔、大韩民国、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、斯洛伐克、西班牙、瑞士、泰国、乌克兰、大不列颠和北爱尔兰联合王国、美利坚合众国以及乌拉圭。

9. 以下国家和观察员也参加了工作组的会议,阿尔及利亚、亚美尼亚、澳大利亚、奥地利、保加利亚、加拿大、乍得、哥斯达黎加、捷克共和国、丹麦、埃及、芬兰、德国、希腊、海地、教廷、匈牙利、印度、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、爱尔兰、意大利、列支敦士登、立陶宛、毛里塔尼亚、摩洛哥、荷兰、新西兰、巴拉圭、秘鲁、葡萄牙、卢旺达、圣马力诺、塞尔维亚、新加坡、斯洛文尼亚、南非、瑞典、阿拉伯叙利亚共和国、前南斯拉夫马其顿共和国、突尼斯、土耳其、玻利瓦尔委内瑞拉共和国以及津巴布韦。

10. 联合国儿童基金会也参加了这次会议。

11. 以下在经济及社会理事会中具有咨商地位的非政府组织派观察员出席了会议:保护儿童国际、欧洲残疾人论坛、国际睦邻会、国际法学家委员会、国际人权服务社、儿童紧急救助组织、《儿童权利公约》非政府组织小组、国际计划协会、日本拯救儿童联盟、国际拯救儿童联盟、国际 SOS 儿童村、地球社国际联合会、世界禁止酷刑组织以及世界宣明会国际。

12. 根据人权理事会第 13/3 号决议第 3 和第 4 段，儿童权利委员会主席 Yanghee Lee 和副主席 Jean Zermatten 作为专家也参加了工作组会议。《儿童权利公约》非政府组织小组的副主席以及儿童权利信息网络理事会主席 Peter Newell 也以专家的身份参加了会议。欧洲儿童问题申诉专员网络、波兰儿童问题申诉专员、国家人权机构国际协调委员会以及挪威人权中心也参加了会议。非洲儿童权利和福利问题专家委员会的一名成员，Benyam Dawit Mezmur，也参加了会议。

C. 文件

13. 工作组收到了下列文件：

A/HRC/WG.7/2/1	临时议程
A/HRC/WG.7/2/2	《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
A/HRC/WG.7/2/3	儿童权利委员会对于工作组主席兼报告员编写的任择议定书草案的评论
A/HRC/WG.7/2/4	主席兼报告员编写的任择议定书草案的订正提案
A/HRC/WG.7/2/CRP.2	任择议定书草案的订正提案

D. 组织辩论

14. 工作组于 2010 年 12 月 6 日的第一次会议上通过了会议议程。它还通过了会议第一阶段的工作方案。2011 年 2 月 10 日，工作组通过了会议第二阶段的工作方案。

15. 工作组同意将会议第一阶段(2010 年 12 月 6 日至 10 日)用于有关工作组主席所编写的任择议定书草案(A/HRC/WG.7/2/2)的辩论。工作组主席根据辩论的结果对草案进行了修订。会议第二阶段(2011 年 2 月 10 日至 16 日)用于讨论草案的订正提案(A/HRC/WG.7/2/4)。

三. 关于主席兼报告员所编写的任择议定书草案的辩论

16. 主席兼报告员在第二次会议的开幕词中强调指出，他在编写草案的过程中努力同处理来文程序保持一致，同时也考虑到《儿童权利公约》的具体情况以及儿童的具体需要。他表示，他不想降低为这些程序规定的标准。许多代表团欢迎这项草案，认为它是谈判的良好基础。

17. 在第二次会议的两个阶段的间隔期间，工作组主席会晤了所有五个区域集团，向它们介绍了经过修订的草案，并且初步交换了意见。结果，主席提出了一些修订意见。会议第二阶段就此进行了讨论。

18. 在 2011 年 2 月 10 日再次开会之际，工作组主席解释说，他的目标是在这次会议结束之前完成关于任择议定书的谈判。他在介绍经过修订的草案时指出，他根据会议第一阶段期间所提出的建议修改了草案。修订后的草案分为四个部分。第一部分(第 1 条至第 5 条)是同所有条款有关的一般性条款，但是在初稿中这些条款分散在各条之中。第二部分(第 6 条至第 15 条)是个人来文、集体来文以及国家间来文的处理程序。第三部分(第 16 条至第 17 条)是关于严重的或者系统的侵权行为的调查程序。第四部分(第 18 条至第 28 条)是最终条款。

19. 各国代表团感谢工作组主席在第二次会议两个阶段的间隔期间同它们进行了合作；也感谢他修改了草案。大多数代表团认为，经过修订的草案是达成一致意见的良好基础。它们希望不限成员名额工作组将在 2011 年 2 月 16 日会议结束之前完成谈判。其他一些代表团则表示，工作组可能无法在会议期间完成其任务。

A. 序言

20. 在讨论任择议定书草案中所载的序言的案文时，² 大多数国家认为，序言部分第 2 段中所载的不歧视条款应当提到族裔和残疾问题。它们还认为，序言应当直接提到《儿童权利公约》，而不是《世界人权宣言》。

21. 大多数代表团认为，应当在序言中反映出关于儿童最大利益的主导原则以及儿童作为权利主体和具有不断发展能力的个人的地位。委员会以及一些国家人权机构建议：在序言中提到“尊严”(“具有尊严和不断发展能力的个人”)。多数代表团还希望，在序言中规定缔约国必须向儿童提供对于儿童问题敏感的国内补救办法。一些代表团希望提到：儿童的特殊性和依赖性可能构成在实现国内补救办法方面的一个障碍；同时认识到并非总是如此。

22. 多数代表团还认为，序言部分应当提到国家人权机构在增进和保护儿童权利方面的作用。一些国家的代表团还认为，应该强调指出处理来文程序对于国家管辖机构和区域机制的补充性质。它们认为，应当规定，有效补救办法的最终的和相关的受益者只能是儿童(不包括儿童代表)。一些代表团反对在这个章节中直接提到《公约》第四条。

23. 工作组认为，除了其补充性质外以外，序言还应该强调任择议定书旨在进一步加强《公约》及其两项实质性任择议定书的实施。在这一方面，多数代表团赞成加入“酌情”等措辞，从而反映出关于只有参加两项实质性议定书的国家才会受到约束的原则。

² A/HRC/WG.7/2/2。

B. 任择议定书所规定的委员会权限³

24. 草案和订正提案的第一条涉及任择议定书所规定的委员会的一般性权限。一些代表团建议，这项规定应当只是明确提到关于接受和审议来文的权限，而不是开展调查的权限。然而，许多代表团倾向于纳入两项程序，即使最终无法保留调查程序。作为一项妥协条件，大多数代表团支持提到本议定书所规定的委员会权限。一个代表团希望明确提到委员会关于接受和审议来文的权限。

25. 许多国家支持纳入以下具体措辞：“委员会不应对非缔约国行使本议定书就侵犯文件规定的权利而赋予的权力”。应该在第 1 条或者关于赋予委员会监测功能的条款之中说明这项原则，以免产生任何误解，因为没有任何其他条款全面处理委员会的属事理由管辖权。与会代表团普遍支持纳入一项规定：“委员会不应接受涉及非本议定书缔约国的来文”。这是类似任择议定书的商定案文。一个代表团建议将这项规定置于来文受理标准项下。

26. 然而，其他一些代表团则认为，考虑到《维也纳条约法公约》的一般性原则，纳入后面几段是不必要的。后来，就纳入拟议中的第 1 条达成了一致意见。

C. 关于指导委员会职能的一般性原则⁴

27. 许多代表团和非政府组织赞成纳入一项规定，要求委员会“以尊重儿童的权利(包括就影响到他们的事务自由发表意见的权利)的方式”行使任择议定书所赋予的职权。它们还赞成提到：“根据儿童的年龄和成熟程度适当考虑儿童的意见”；必须确保“在所有涉及儿童的行动中首要考虑儿童的最大利益”。一个代表团建议将这项规定置于关于委员会权限的条款之中。一些代表团批评使用基于义务的措辞来说明委员会的指导原则；有些要求删除这项规定并且反映在序言之中；有些要求重新措辞，使用《公约》的商定案文。一个代表团建议以“在其有关儿童的行动中”取代“在所有关于儿童的行动中”，以便区分委员会和缔约国的行动。一些代表团和专家认为，必须在议定书的执行部分保留关于儿童最大利益的提法。

³ 订正提案(A/HRC/WG.7/2/4)第 1 条如下：

“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. 委员会不应就侵犯本议定书缔约国未加入的文书所规定权利事宜对该国使职权。

⁴ 订正提案第 2 条如下：“委员会应以尊重儿童权利和儿童意见、并能确保一切有关儿童的行动均将儿童的最大利益为首要考虑因素的方式，行使本议定书赋予的职能。”

28. 一名专家表示，关于儿童最大利益的原则不应优先于儿童权利；应当采用工作组主席订正提案第 2 条中的措辞。⁵

D. 议事规则

29. 有人在会议第一阶段建议，纳入提到程序问题以及委员会根据议定书拟定议事规则权利的条款。⁶ 例如，这些议事规则必须包括有利于儿童的和对于儿童问题敏感的程序。与会者就这两个用语之间的差别以及哪个用语更加适合的问题发表了意见。委员会的成员表示，根据新的有利于儿童的司法指导方针，“对于儿童问题敏感的”用语比较合适。

30. 一个代表团建议，缔约国应当能够参与委员会拟定议事规则的进程。另外一个代表团表示同意。但是，许多代表团并不认同。委员会委员回顾说，《公约》第 43 条第 8 款规定，委员会自行制定其议事规则，也即无需外界参与。此外，有关规定可能会破坏委员会的独立性和专业精神，而且在任何其他人权条约中也是没有先例的。一个代表团支持这样的观点：目前委员会同缔约国之间的互动是可取的。主席兼报告员提醒各位代表团说，与缔约国的定期会议以及缔约国参与委员会间会议已经提供了就条约机构的工作方法发表意见的充分机会。

E. 保护措施

31. 各国代表团一致同意纳入以下规定：委员会有权要求缔约国采取保护措施，确保在其管辖范围内的个人不会因为根据任择议定书向委员会提交来文或者提供信息而遭到任何形式的压力。⁷ 一些与会者认为，这些措施不仅应该保护儿童受害者，而且也应保护因为其他原因而涉及处理来文程序的儿童、家庭成员以及向委员会提交来文的儿童代表(包括组织)。

⁵ 订正提案第 2 条如下：“委员会应以尊重儿童权利和儿童意见、并能确保一切有关儿童的行动均将儿童的最大利益为首要考虑因素的方式，行使本议定书赋予的职能。”

⁶ 根据讨论，将订正提案第 3 条定为：委员会应通过行使本议定书赋予的职能时所须遵守的议事规则。委员会在制定规则时，应特别顾及本议定书第 2 条，以保证酌情采用对儿童敏感的程序。

⁷ 订正提案第 4 条如下：“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或合作而遭到任何侵犯人权行为或受到任何虐待或恐吓。”

32. 另外，还就要求采取保护措施的标准问题进行了辩论。任择议定书草案只是考虑到了虐待或者恐吓的情况。然而，一些代表团和非政府组织认为这是不够的。它们认为，除了虐待或者恐吓之外，还应纳入人权遭到侵犯的一般情况，包括非国家行为者侵犯人权的情况。一个代表团建议：更加详细地提到威胁、压力、恐吓或者制裁。

33. 一些代表团主张将“适当步骤”改为“必要步骤”，从而强调关于保护措施的规定。一个代表团建议，将“应采取一切必要的措施确保”改为“应该确保”。

F. 不公布身份

34. 大多数代表团主张纳入一项规定，强调以下原则：为来文之目的向缔约国透露提交来文儿童的身份，但是不应予以公布，除非有关人士明确同意。⁸ 许多代表团主张扩大受益人的范围，除了儿童之外，还应包括代表儿童提出来文的代表。

35. 一些与会者建议：有关规定应当澄清：必须向缔约国透露有关个人或者群体的身份。其他一些与会者则认为，在特殊情况下，向缔约国透露身份可能是不合适的；应该在案文中说明这一点。一些代表团建议，将这项规定纳入有关保护措施的条款。另一些代表团则倾向于将这两项规定分开。一个代表团认为，保护措施是针对缔约国的；而不公布身份的原则则是针对缔约国和委员会的。一些代表团不同意这项规定的标题(“不公布身份”)；建议进行修改(例如：改为“机密性”)。最后作出了决定，在关于保护措施的规定中处理这个事项。

⁸ 订正提案第5条如下：“未经提交来文的个人或群体的明确同意，不应公开透露其身份。”

G. 个人来文⁹

36. 就以下问题开展了辩论：本任择议定书是否适用于《公约》及其两项任择议定书；国家在批准本任择议定书时，是否可以不承认委员会关于审议声称两项议定书所规定的权利遭到侵犯的来文的权力。许多代表团、儿童基金会、非政府组织、专家以及儿童权利委员会和欧洲儿童问题申诉专员网络的成员都表示，不应作出这样的区分，因为这可能意味着规定各种准则和实施制度的等级。其他一些与会者则欢迎在选择方面的灵活性；同时表示，为了在案文上尽可能达成一致意见，可以同意。在一些与会者的支持下，一个代表团建议，将委员会的管辖范围扩大到有关缔约国所参加的任何上述文书所规定的任何权利。

37. 一些代表团建议纳入一项规定，澄清委员会对于那些参加了两项任择议定书但是没有参加《公约》本身的国家的权限。

38. 许多代表团和儿童基金会认为，提交来文的权利应当涉及“个人或者群体”，因为这种提法要比其他一些代表团所建议的“儿童或者儿童群体”的措辞更有包容性。根据一些与会者的意见，工作组主席收回了他的提议：明确纳入声称“儿时权利曾经遭到侵犯”的个人或者群体。大多数代表团都反对这项提议，认为它是多余的、追溯性的或者不符合国家限制法规。

39. 一些代表团主张限制儿童受害者和其法律代表提出来文的权利。与会者深入讨论了关于儿童代表和儿童同意的问题。一些代表团回顾说，根据其国内法律，儿童不应直接参与法律程序；任择议定书应当同样反映这个事实：只有在儿童由其家长、法定监护人或者相关的第三方代表的情况下，委员会才应该接受有

⁹ 订正提案第 6 条如下：

“1. 受缔约国管辖的个人或群体，如声称是、或者声称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时，均可亲自或由人代理提交来文：

- (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. 缔约国可以在签署、批准、或加入本议定书时，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限。

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。

6. 委员会应在其议事规则中列入保障措施，防止儿童被代表他们的人利用，保护他们根据本议定书所享有的权利。”

关来文。另外一个代表团则建议，16岁以下的儿童必须要有法律代表。其他一些代表团指出，必须规定儿童有权自行提交来文；应当在任择议定书或者委员会的议事规则中规定为自行提交来文的儿童提供援助。一些代表团指出，任择议定书应当提到关于确定有权代表儿童的个人和实体的相关的国家法律。一个代表团警告说，法律代表往往是侵犯儿童权利之人或是失职导致儿童权利遭到侵犯之人。一些代表团倾向于在议事规则中明确说明：谁有权代表儿童提出来文。一个代表团建议提到《公约》第5条所规定的代表。另外一个代表团反对就法律代表问题作出任何封闭式的定义。一个代表团认为，任命法定监护人能够最好地保护儿童的利益；另外一个代表团主张限制儿童、儿童家长或其法定监护人提交来文的权利。一个代表团则认为，任择议定书草案应当处理以下情况：一些儿童(例如：流浪儿童)没有法定监护人；在儿童由其家长或者法定监护人代表的情况下，可能会产生利益冲突。

40. 一些代表团建议，应当在委员会的议事规则中加以处理法律代表的问题；委员会应该逐项处理这个事项。有人建议，应当纳入这样一项规定：委员会应该确定：这种代表是否符合儿童或者儿童群体的最大利益。一些代表团争辩说，无论是否存在法律代表，委员会在任何时候都应该确定审议来文是否符合儿童的最大利益。其他一些代表团认为，任择议定书的一般性原则足以包括儿童的最大利益。一个代表团倾向于在关于审议来文的形式条款中反映这项原则。一些代表团支持修改草案的措辞，例如指出：如果审议不符合儿童的最大利益，委员会可以予以拒绝。另外一个代表团建议，委员会的议事规则应当包括关于确定儿童最大利益的标准。两个代表团要求在没有法定概念的情况下不提及儿童群体的最大利益。

41. 包括委员会委员在内的专家表示，任择议定书应当维护儿童的法律人格；不应象国内司法体系那样在法律代表问题上设置障碍。他们提醒说，不要以为家长的利益一定符合儿童的最大利益；同时强调指出，不得限制儿童参与法律程序的权利。

42. 非政府组织表示，“法人资格”的概念只存在于国家一级，而不存在于区域或者国际一级。提出这项概念、提到国家法律或者实施儿童受害者义务代表制度将造成儿童在国家一级面临的同样障碍，也将违反任择议定书的理念。

43. 一个代表团要求澄清：代表个人或者群体提出来文之人何时可以无须本人同意而理所当然地代表他们行事。

44. 一些代表团和非政府组织支持工作组主席订正提案中的一段规定：“委员会应该在其议事规则中规定保障措施，以便防止代表儿童之人操纵儿童，同时保护儿童根据本议定书享有的权利”。然而，一些代表团则倾向于删除“保护其权利”，以免人们以为任择议定书规定了新的权利。一些代表团和儿童基金会不支持这段规定，因为这样会使得议定书的篇幅过长。其他一些与会者争辩说，可以通过对法律代表进行明确界定或者作出规定，解决其操纵儿童的问题。许多国家

支持如下的折衷案文：将“代表儿童之人操纵儿童”改为“代表儿童行事之人操纵儿童”；并且将“保护儿童根据本议定书享有的权利”改为“在委员会认为来文不符合儿童最大利益的情况下，可以拒绝审议来文”。一个国家建议在“来文”之前插入“审议”。另外一个国家批评说，“在……的情况下”的措辞不够准确。大多数代表团主张将有关议事规则的条款改为新的第 2 条。其他一些代表团则倾向于将这项规定保留在议定书中关于来文的第二部分。

45. 主席兼报告员指出，法律代表问题的具体相关性是有限的。他回顾说，尽管精神残疾者往往需要法律代表，但是《残疾人权利公约任择议定书》以及残疾人权利委员会的议事规则都没有就法律代表的问题作出具体规定。

46. 关于儿童同意的问题，一些代表团、非政府组织以及包括儿童权利委员会成员在内的专家表示，儿童享有发表意见的权利是《公约》的主要原则之一；在任择议定书中应当提到这项原则以及儿童作为权利拥有者的地位。

H. 集体来文¹⁰

47. 主席兼报告员回顾说，没有一项国际人权条约规定关于处理集体来文的程序，虽然这种程序存在于区域一级(例如：《非洲儿童权利和福利宪章》以及《欧洲社会宪章 1995 年附加议定书》)。他还回顾说，在就《消除对妇女一切形式歧视公约》以及《经济、社会和文化权利国际公约》的任择议定书进行谈判时，曾经讨论过纳入集体来文程序，但是没有获得通过。

¹⁰ 订正提案第 7 条如下：

“1. 各缔约国可以在签署、批准、或加入本议定书时，声明承认委员会有权接收和审议本条规定的涉及第 2 款所列部分或所有文书所规定权利的集体来文。

2. 国家人权机构和监察机构，以及符合委员会议事规则确定的标准的非政府组织，可提交集体来文，指控涉及多名个人的一贯侵犯以下文书所载任何权利的行为：

- (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。

3. 根据本条第 1 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。”

48. 许多代表团宣布，它们不赞成在任择议定书中纳入以下规定：将委员会的权限扩大到审议集体来文。它们说，这种规定是没有先例的；它没有新的价值，因为不存在保护漏洞；这项规定同有关严重地或者系统地侵犯权利的调查程序重复，在很大程度上也同报告程序重复；关于个别来文的规定已经考虑到提交群体来文的问题。处理个人来文程序以及调查程序最终都可能导致修订法律和政策。它们认为，保留调查程序更有意义，因为在其他文书中也有这种程序。集体来文也会引起用尽国内补救办法方面的困难，因为很难确定受害者。集体来文会造成形式上的程序；破坏缔约国作出答复的权利，并且最终破坏处理来文程序的完整性。一些与会者争辩说，如果委员会不得不处理集体来文，它本来就有限的时间和资源会更显紧张。有人询问如何理解关于“严重的和系统的”措辞。这些代表团同样强调指出，必须确保广泛支持议定书草案，但是如果在草案中纳入关于允许集体来文的规定，草案是不会获得通过的。许多国家提出的一个问题也是：在集体申诉如何遵守关于用尽国内补救办法的规定方面很不明确。

49. 一些代表团、包括儿童权利委员会成员在内的专家、国内人权机构、儿童基金会以及非政府组织支持这项规定，因为它们感到，这项规定弥补了保护机制中的一个漏洞。它们认为，集体来文可以发挥一种预防作用；防止委员会重复审议相同的个别来文，从而减少工作量；便于确认准备提出申诉的受害个人，并且防止这些来文的儿童提交人再次受到伤害；特别适合于处于不利地位的儿童(例如：被机构收容的儿童、被迫卖淫的儿童或者传统做法的儿童受害者)，因为这将减少遭到报复的风险。它们说，集体来文同调查程序之间不存在重复问题；同时强调指出，集体来文可对委员会关于《公约》的解释发挥积极影响。除其他外，这些代表团认为，集体来文的提交者不应限于在经济及社会理事会中具有咨商地位的非政府组织；根据国内法律制度建立起来的非政府组织也应该可以提交来文。一些国家人权机构对于它们可以提交集体来文的可能性表示欢迎；同时建议提到《巴黎原则》。一些代表团认为，这种做法局限性太大。有人建议，集体来文不应限于“严重的或者系统的侵权行为”，还应包括“屡次侵犯权利的行为”或者“侵犯多个受害者权利的行为”。一些与会者建议，关于集体来文的规定应当包括选入或者选出条款。

50. 一些代表团支持主席兼报告员提出的草案，其中允许国家在签署、批准或者参加任择议定书时选择接受集体来文；同时降低关于“屡次侵犯多个受害者权利的行为”的门槛。其他一些与会者倾向于选出条款，或者至少允许国家“在任何时候”选入，而不仅仅是在批准或者参加时选入。一些代表团、儿童基金会、国家人权机构以及非政府组织反对任何任择条款。一些与会者认为，“屡次侵犯权利行为”并不是一种严谨的概念。许多代表团坚持认为，即使纳入选入条款，它们也不会支持关于处理集体来文的程序。

I. 受理¹¹

51. 多数代表团认为，应当以书面方式向委员会提交来文。其他一些代表团建议，应该接受其他形式的来文(例如：录像带)，因为许多儿童无法提交文字材料。一些代表团指出，初次材料应该使用书面形式，以便核实提交人的身份、代表受害人提交来文的授权以及来文的真实性。然而，所附证据可以非书面形式提出。一个代表团询问：委员会是否拥有为确定非书面形式证据的真实性所必需的资源。

52. 许多代表团坚持这项原则：申诉人应当能够以非书面的形式提交证据。一些代表团、非政府组织以及专家认为，在议定书中应当规定这项原则。其他一些代表团则建议将它归入议事规则。一个代表团认为，关于委员会应当“根据其所收到的所有文件”审议来文的规定已经足以包括接受非书面形式证据的可能性。一些代表团希望知道：委员会是否会举行听证会。

53. 包括委员会成员在内的专家希望，绝大多数来文是书面的。然而，他们指出，委员会不愿意拒收其他形式的材料，因为孤立无援的儿童可能需要更为灵活的照顾。因此，委员会不应受到关于必须以书面形式提交材料的严格的受理标准的约束。有人回顾说，《残疾人权利公约任择议定书》并没有规定：必须以书面形式提交来文。

54. 多数国家还主张纳入从用尽国内补救办法到向委员会提交来文的时限。多数代表团认为，这对于有关国家就来文开展调查和作出答复来说是必要的。多数国家同意，根据《经济、社会和文化权利国际公约任择议定书》的先例(第 3 条第(2)款(a)项)，将时限定为 12 个月。然而，一些国家建议将时限定为从最后一项国内决定算起的 6 个月。许多赞成纳入这样一种时限的国家还建议规定一种例外情况：除非提交人可以证明他无法在此之前提交来文(见《经济、社会和文化

¹¹ 订正提案第 9 条如下：“在下列情形下，委员会应当视来文不可受理：

- (a) 匿名来文；
- (b) 非书面来文。这不影响可为证实来文中的指控而提供的非书面材料；
- (c) 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；
- (d) 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；
- (e) 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偿的情况。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；
- (f) 来文明显没有根据或缺乏充分证据；
- (g) 来文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；
- (h) 未在用尽国内补救办法后一年之内提交，但提交人能证明在此时限内无法提交来文的情况除外。”

权利国际公约任择议定书》第 3 条第(2)款(a)项)。两个代表团建议，如果有证据表明有关儿童无法在此之前提交申诉，则将时限定为从其成年之日算起的一年。两个代表团指出了一处明显矛盾：一方面委员会可以国内补救办法拖延太久为由裁定已经用尽这些办法；而另一方面又规定实施严格的时限。

55. 非政府组织和国家人权机构指出，鉴于儿童的特殊地位而且他们不了解和不理解国际来文程序，因此它们认为，对于用尽国内补救办法之后提出来文实施时限是不合适的。潜在的申诉人比较接近和了解区域机构，但是对于国际来文程序的了解要差一些。实施时限并非联合国的标准规定，而且也违反许多代表团的明确愿望：使得这种处理来文程序对儿童敏感和便捷易得。如果要实施时限，最好是使用《非洲人权和人民权利宪章》第 56 条的措辞：“在合理时间内”。

56. 关于用尽国内补救办法的问题，一些代表团不支持这样的想法：在委员会认为有关办法不可能提供有效补救时，有关规定不适用，因为委员会不可能预知任何国内补救办法的结果。多数代表团不支持将“不可能带来有效的补救”改为“不可能提供有效的补偿”，因为这种提法偏离其他文书所使用的措辞。出于同样的原因，也没有多少人支持这样的提议：委员会“在诠释补救办法的适用性时，应当注意拖延对儿童的健康和成长可能造成的影响”。

57. 一个代表团反对将委员会的属时管辖权扩大到在任择议定书对于有关缔约国生效之前发生但是一直延续下来的事件。另外一个代表团同意工作组主席的意见：延续性事件涉及儿童失踪的情况，但是不涉及历史遗留问题。

58. 一些代表团建议具体规定：对于曾经或者正在另外一个国际调查或者解决程序审查之中以及在另外一个区域程序中审查的来文，委员会应当宣布不予受理。其他一些代表团、非政府组织以及包括委员会委员在内的专家不赞成这项建议。它们回顾说，区域机构无权裁定《公约》或其《任择议定书》所保护的许多权利。区域机构只可引用有关的文书，而这些文书并不涉及《公约》及其《任择议定书》的所有条款。

59. 一些国家建议，委员会在全面确定来文可否受理之后，才征求有关缔约国对于案情的意见。然而，这项提议没有得到其他代表团的支持，因为它们认为，这种做法将大大拖延程序。工作组主席回顾说，条约机构的目前做法并不赞同这种方法。

J. 没有表明遭到明显伤害的来文

60. 一些国家建议，在议定书或者委员会的议事规则中插入一项与《经济、社会和文化权利国际公约任择议定书》第 4 条相似的规定：“如果来文没有表明提

交人遭到了明显的伤害，委员会可以拒绝审议来文”。¹² 在《欧洲人权公约》中也有的这项规定被视为防止委员会积压案件和过滤无关紧要的申诉的一种办法。

61. 其他一些代表团和非政府组织赞成这项规定。它们认为，所提出的问题可以通过宣布来文不可受理而予以解决，因为这些来文是明显没有根据的、没有充分证实的或者滥用提交来文的权利。很难想像这样一种情况：儿童权利遭到了侵犯，但是儿童“没有遭到明显的伤害”。即使无法量化伤害，但是侵权行为的必然的和不可避免的后果就是伤害。

K. 临时性措施¹³

62. 许多代表团表示支持纳入一项条款，规定委员会有权要求缔约国采取临时性措施，以免对声称受害人造成不可弥补的伤害。许多代表团要求纳入同《经济、社会和文化权利国际公约任择议定书》第 5 条相似的案文：“只有在特殊情况下才能提出这种要求”。一些代表团、非政府组织以及包括委员会成员在内的专家认为，这个门槛太高。他们争辩说，“不可弥补的伤害”已经足够反映临时性措施的特殊性质。一个代表团建议强调临时性措施的非约束性性质。另外一个代表团质疑委员会要求采取临时性措施的授权。它建议规定提出要求的有效期（例如：短于委员会的审议期）；同时规定委员会就要求采取临时性措施的案件作出决定的时限。因此，应该在收到缔约国的意见的 6 个月之内或者在委员会下届会议之前作出这种决定，除非在此期间取消有关要求。另外一个代表团反对规定这种时限。一些代表团建议规定，委员会必须就采取临时性措施的问题征求缔约国的意见。其他一些代表团和非政府组织争辩说，增加信函往来只会拖延程序，而且也不符合其他任择议定书的商定案文。

63. 一些代表团建议规定，向有关缔约国提出关于采取临时性措施的要求，以供紧急审议和采取适当行动。另外一个代表团指出，虽然缔约国有义务真诚地审议关于临时性措施的要求，但是没有义务就这些要求采取任何行动。

64. 其他一些代表团和非政府组织建议，议定书应当规定，有关缔约国有义务同意关于采取临时性措施的要求。在这一方面，非政府组织指出，关于委员会提

¹² 结果，在订正提案中加入了第 10 条：“如果来文没有表明提交人遭到了明显伤害，委员会可酌情拒绝审议，除非委员会认为来文提出了一个有普遍意义的严重问题。”

¹³ 订正提案第 8 条如下：

“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，以避免对声称侵犯人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案情实质作出裁断。”

出采取临时性措施要求的授权是争端解决机制的一个不可或缺的部分。它们强调，必须采取这些措施。包括委员会委员在内的专家强调了委员会在提出采取临时性措施要求方面发挥的关键作用以及缔约国承诺尊重这些要求的必要性。

L. 将来文转交有关缔约国¹⁴

65. 多数代表团赞同关于程序机密性的原则。然而，许多代表团反对以匿名的方式将来文转交有关缔约国，因为它们感到，这样有关国家就无法审议来文或者就此提供适当的补救。多数国家主张规定不公布有关儿童的身份；只是为程序之目的才向缔约国透露其身份。

66. 一些非政府组织支持以匿名方式将来文转交缔约国，认为这是一种保护儿童的必要的保障措施。另一方面，一些与会者支持一些国家提出的建议：在特殊情况下可以不透露受害者的身份。专家们指出了匿名和机密之间的区别；并且强调指出，转交来文应当是机密的(也即不公开的)，但是这不等于匿名。然而，在特殊情况下可以酌情采用匿名方式。他们回顾说，根据《公约》第 16 条，有必要坚持关于机密性的一般原则。因此，一般规则应当是：应当保护儿童的身份。然而，在一些情况下，如果涉案儿童同意，宣传某些案件可能会产生特别的效果，例如：为了劝说有关国家改变其法律、政策和做法。如上所述，与会者一致同意另外规定：除非来文中的有关个人明确同意，否则不得公布其身份。这样一项规定将普遍适用，而限于将来文转交有关缔约国。

67. 多数国家代表团认为，关于在 3 个月之内向委员会提出意见的时限太短。它们倾向于采用多数其他处理来文程序所规定的 6 个月的时限。联邦制国家特别提请注意它们在汇总省/州和联邦管辖机构的意见方面所面临的困难。一些国家建议：坚持关于 6 个月时限的一般规则，除非委员会考虑到情况的紧迫性，要求有关缔约国在 3 个月内提出其意见。多数国家主张指出，有关缔约国应当在 6 个月内尽快作出答复。一些代表团不支持加入“尽快”的措辞，因为它们认为这种措辞缺乏法律确定性。有人提议规定：缔约国“应当努力”在规定时限内作出答复，但是多数代表团和非政府组织认为这项规定太含糊。它们回顾说，《消除一切形式种族歧视国际公约》也规定了 3 个月的时限；认为没有理由不采用这项先例。一个组织建议将“在 6 个月内尽快”改为“不迟于 6 个月”。

68. 一个代表团要求规定：以缔约国的国家语言转交来文。

¹⁴ 订正提案第 11 条如下：

“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. 缔约国应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。缔约国应努力在六个月内尽快提出答复。”

M. 友好解决¹⁵

69. 多数代表团主张纳入一项规定：通过各方达成的友好解决方法处理来文，以免儿童再次受到伤害和减少委员会的工作量。一些代表团支持将“友好解决”改为“友善解决”。一些代表团认为，有关规定应当采用《经济、社会和文化权利国际公约任择议定书》第7条的措辞。

70. 与会者强调，在采用任何友好解决方法时必须尊重《公约》及其两项任择议定书所规定的义务。一个代表团表示，任择议定书应当规定：委员会必须鼓励采用友好解决方法。它询问：在处理来文的哪个阶段可以达成友好解决方法。另外一个代表团认为，在审议案情阶段之后也可以达成友好解决方法。

71. 与会者就以下问题进行了辩论：是否在采用友好解决方法之后结束对于案件的审议；委员会是否应当监测友好解决方法的实施。关于在议定书中陈述这两个问题的建议没有获得广泛的支持。一些代表团认为，委员会不应有权重新审理各方已经达成友好解决方法的案件，因为这种情况会违反法律预测性和法律确定性。一个代表团认为，只有在有关缔约国不履行友好解决方法所规定的义务的情况下，委员会才应重新审理有关案件。其他一些代表团认为，委员会应当能够审议友好解决方法是否符合《公约》的规定以及儿童的最大利益。非政府组织以及包括委员会委员在内的专家支持这些建议。他们指出，在以令人满意的方式实施友好解决办法之前，不应结束对于来文的审议；这些解决方法必须确保尊重《公约》所规定的权利。一个代表团争辩说，委员会应请缔约国在根据《公约》或其《任择议定书》提交后续报告时提供关于为实施友好解决方法而采取任何措施的进一步信息，就如同根据委员会的意见采取后续行动的程序那样。一些代表团倾向于由委员会会议事规则规定友好解决的后续行动模式。

¹⁵ 订正提案第12条如下：

“1. 委员会应向有关当事方提供斡旋，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友好解决。

2. 一旦商定友好解决办法，根据本议定书提交的来文审议工作即告结束。不过，主席可在达成友好解决之后十二个月内，跟踪其执行情况。”

N. 审议案情¹⁶

72. 一个代表团认为，任择议定书应当规定，为了维护儿童的最大利益，关于委员会应在非公开会议上审议来文的规则可有例外情况。一个国家机构认为，非公开会议会影响透明度并且使得法院之友干预十分困难。

73. 一些代表团和包括委员会委员在内的专家支持插入一项条款，要求委员会尽快审议来文，在委员会要求采取临时性措施的情况下尤其如此。一些代表团认为这项条款是多余的。

74. 许多代表团支持添加一条同《经济、社会和文化权利国际公约任择议定书》第 8 条第 4 款相似的条款，以便确保委员会对于声称《公约》所保护的经济、社会和文化权利遭到侵犯的来文的审查只限于合理检验；同时允许缔约国酌情“为落实《公约》所规定的经济、社会和文化权利而采取一系列的可能的政策措施”。许多代表团认为，纳入这样一项规定充分反映了关于逐步实现《公约》第 4 条和第 28 条所规定的经济、社会和文化权利的原则。然而，一些国家反对纳入这样一项规定，其理由是：这种做法会造成权利的等级；会违反关于所有人权不可分割和互相依赖的原则。

75. 专家和非政府组织反对给予经济、社会和文化权利以不同待遇，因为《消除对妇女一切形式歧视公约》以及《残疾人权利公约》的任择议定书都没有这样的先例。他们认为，这种做法将破坏《公约》的整体性质，违反关于有义务尊重、保护和履行所有权利的原则以及关于应当给予条约中所有权利以同等保护的原则。一些来文可能涉及在同一事件中多重侵犯人权的情况，也即同时侵犯公民、政治、经济、社会或者文化权利。《公约》所规定的权利是不容分割的。非政府组织和专家认为，限制性条款(“缔约国可以采取一系列的可能的政策措施，落实《公约》所规定的经济、社会和文化权利”)只是一项评论，而不是一项原则。他们认为，这项条款破坏《公约》第 4 条，因为该条规定缔约国必须为实施《公约》的所有权利而采取一切适当的立法、行政以及其他方面的措施，而不仅仅是政策措施。在一些情况下，只能采取一种措施：国家必须停止侵权行为。

¹⁶ 订正提案第 13 条如下：

- “1. 委员会应当举行非公开会议，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，尽快审议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、计(规)划署和机制及包括区域人权系统在内的其他机构的相关文件资料，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。”

76. 委员会成员在回应一个代表团所提出的问题指出，通过处理来文程序不需要增加委员会的会议。与此相反，在必要时，委员会可以通过设立特别工作组、重新分配委员会成员的任务以及改变以投票方式取得一致意见的做法，以便完成增加的工作量。

77. 关于委员会在根据议定书审查来文时需要查阅的文件，一个代表团指出，这种文件只能来自联合国实体“以及其他国际组织”。

O. 根据委员会的意见采取的后续行动

78. 关于为落实委员会的意见而采取的具有深远影响的措施(例如：改变国内的做法或者法律)，许多代表团赞成为缔约国提交后续答复规定 6 个月的时限，而不是工作组主席草案最初规定的 3 个月。一些代表团主张采用更为灵活的时限：通常为 6 个月，在紧急例外情况下为 3 个月；或者规定通常为 3 个月，例外情况为 6 个月。包括委员会委员在内的专家倾向于采用后面一种方法。一个代表团和一些非政府组织认为，应当保留 3 个月的时限，以免造成不必要的延误和对受害者的潜在伤害。一些代表团、非政府组织以及专家不支持以下建议：缔约国“应当努力在 6 个月内尽快作出答复”，因为“应当努力”和“尽快”等措辞缺乏法律确定性。非政府组织和专家建议，将“在 6 个月内尽快”改为“不迟于 6 个月”。

79. 一个代表团认为，关于委员会请缔约国在其后续报告中提供关于所采取的后续措施的进一步信息的建议应当适用于《公约》第 44 条；“在适当情况下”也适用于根据《公约》的两项任择议定书的第 12 条或者第 8 条提出的报告。

80. 一些代表团建议，缔约国不仅应当报告根据委员会的意见和建议已经采取的措施，而且还应该包括计划采取的措施。

P. 对于严重的或者系统的侵权行为的调查程序

81. 多数代表团重申了调查程序机制的关键重要性。然而，一些代表团对于重复工作的风险表示了关注。有人在这一方面建议：如果同一事件正在另外一个相似的国际调查机制中审议，委员会则无权再行审议。

82. 一个代表团认为，“严重的或者系统的侵权行为”是一种含糊的标准。另外一个代表团指出，在引用《公约》及其两项任择议定书说明委员会的属事管辖权时的措辞应当与议定书的其他程序保持一致。

83. 国家人权机构的代表以及专家建议：明确规定国家人权机构是信息来源。

84. 一个代表团指出，委员会在开展调查之后应当只将“相关的”评论和建议转交有关缔约国。

85. 许多代表团认为，为缔约国提出意见而规定的时限太短(只有 3 个月)，并且对此表示关注。它们倾向于规定 6 个月的时限。与会者提出了不同的折衷方案。有人建议：有关缔约国应该在收到委员会的调查结果、评论以及建议之后的 6 个月内尽快向委员会提出意见。一个代表团欢迎将时限延长到 6 个月；另外一个代表团建议删除“尽快”，因为这个概念缺乏法律稳定性。一些代表团指出，这个时限应当同为议定书其他程序规定的时限保持一致。有人还建议，如果有关缔约国同意将调查结果的概要纳入委员会提交大会的年度报告，该缔约国的意见应该反映在报告之中。

86. 许多代表团支持纳入一项关于调查程序的选出条款，以便推动人们更加广泛地接受议定书。此外，一个代表团还建议允许缔约国修订其选出声明。一些代表团赞成依照国家间程序，将选出条款改为选入条款。许多代表团、非政府组织以及包括委员会委员在内的专家争辩说，委员会关于对于严重的或者系统的侵权行为开展调查的权限不能是任择的；同时要求消除关于缔约国选入或者选出这项条款的任何可能性。另外一个代表团建议，根据《经济、社会和文化权利国际公约任择议定书》第 11 条和第 12 条重新拟定有关调查程序的条款。

87. 委员会委员在回应关于调查程序的问题时指出，可以由委员会的一个工作组处理这项程序。关于有关“可靠的信息”的概念以及“严重的或者系统的侵权行为”的定性等问题，他们回答说，有关标准应当纳入议事规则，并且基于委员会的经验和有关这个事项的案例。

Q. 关于调查程序的后续行动

88. 一些国家对于为缔约国报告后续行动规定 3 个月的时限的情况表示关注；并且建议延长时限。一些代表团建议，缔约国不仅应当报告已经采取的措施，而且还应该报告计划采取的措施。因此，它们建议，委员会“可在 6 个月的时限结束之后，酌情请有关缔约国告知为回应这种调查而采取的措施和计划采取的措施”；或者请它酌情将这种信息纳入其根据《公约》第 44 条、《关于买卖儿童任择议定书》第 12 条或者《关于武装冲突中儿童任择议定书》第 8 条提交的报告。一些代表团主张以关于根据委员会的意见采取后续行动的规定的措辞取代拟议中的案文。一个国家建议，在提到任择议定书之前插入“酌情”两字。

R. 国家间来文

89. 工作组主席兼报告员表示，他是依据《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》第 32 条拟定其草案中这项规定的。他回顾说，实际上，迄今为止，从未根据任何联合国人权条约使用过国家间处理来文程序。一些代表团对这项规定是否有用表示怀疑。一个代表团建议纳入选出条款。一些代表团建议，依照《经济、社会和文化权利国际公约任择议定书》第 10 条(d)款，规定委员会的斡旋职能。此外，同该任择议定书第 10 条一样，应当更加详细地规定国家间程序的形式。

这些建议已经反映在订正提案之中。在会议的第二阶段没有就修订问题提出进一步的建议。

S. 国际援助与合作

90. 一些代表团重申，它们不赞成设立新的基金，以帮助有关国家实施根据任择议定书提出的建议。这样一项规定可能会削弱《公约》第 45 条，而且它也不属于程序性文件的范围。儿童基金会重申，它将在来文与调查的问题上提供援助；同时强调指出，不需要设立新的援助机制。

91. 然而，一些国家间接提到有必要(或者表示可以接受)设立一种新的机制/基金，尤其是为第三世界国家。

T. 标准条款

92. 工作组就以下事项进行了辩论：关于委员会向大会提交年度报告的标准条款、议定书的宣传和有关信息的获取、国家的签署、批准以及参加、通知、生效、修订、通知退出以及任择议定书的措辞。

93. 一些代表团作了发言。例如，一些代表团建议纳入另外一项规定，以便澄清：来文只能针对签署有关文书的国家。

94. 关于宣传和传播任择议定书的问题，一些代表团、非政府组织以及专家表示，应当“以对于成人与儿童(包括残疾人)同样适当的、容易获取的和积极的方法”宣传议定书以及委员会的意见和建议。有人建议将“包括残疾人”改为“无论其个人技术、残疾以及经济资源”，但是没有获得支持。许多代表团主张根据《残疾人权利公约》以及《经济、社会和文化权利国际公约》的任择议定书在“积极的方法”之后加上“和方式”的字样。一些代表团建议，规定对儿童有利的方法。一个代表团建议，在这项规定的最后加上“以及其他处于不利地位的人”。两个代表团主张增加一句话：“各国应当特别努力帮助儿童获得关于委员会的活动和职能的信息”。

95. 有人建议纳入一项条款，限制委员会对于在任择议定书对有关缔约国生效之后发生的侵权行为的属时管辖权。一些代表团主张为澄清之目的纳入这项条款。然而，其他一些代表团，非政府组织以及包括委员会委员在内的专家认为，这项条文是多余的，因为关于可否受理的标准以及一般性条款足以包括这个事项。一些代表团强调指出，这样一项条款甚至会与以下规定发生冲突：如果有关事实发生在议定书对于有关缔约国生效之前，委员会可以宣布来文不予受理，除非这些事实一直延伸到生效之后。这项拟议中的条款可能会破坏这项规定，因为它没有考虑到在议定书生效之前发生的侵权行为仍在继续。

U. 保留¹⁷

96. 许多代表团不主张规定：不得对议定书进行保留。它们认为，这样一项规定会使得许多国家不遵守议定书；《维也纳条约法公约》所规定的保留办法只是禁止不符合条约的目的和宗旨的保留；而这是不够的。一些代表团、包括委员会委员在内的专家以及非政府组织支持这项禁令，因为不应对没有规定任何新的实质性权利的程序性文书进行任何保留。它们回顾说，《维也纳公约》明确规定禁止对条约进行保留。它们还回顾说，这项禁令符合《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》第 17 条以及《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任择议定书》第 30 条。对这些任择议定书而言，禁止保留没有对批准条约的国家数量产生不利影响。对程序性文书的保留的本身不符合这些文书之目的和宗旨。

97. 一个代表团说，对于议定书的任何保留都是不能允许的。作为一项妥协，该代表团建议删除所有选入和选出条款，以便换取删除拟议中的对于保留的禁令。一些代表团反对删除选入和选出条款，以免影响对缔约国的灵活性。

四. 结束会议和通过报告

98. 在 2011 年 2 月 16 日工作组的最后一次会议上，主席提出了已经向各国代表团散发的任择议定书草案的案文，以供通过。主席在介绍这项草案时建议进行口头修订，并且表示经过口头修订的草案将反映工作组谈判的成果。口头修订的意见建议：(a) 删除关于允许缔约国不承认委员会有权根据头两项任择议定书审议来文的规定；(b) 删除关于允许委员会审议集体来文的条款；(c) 删除关于允许委员会拒绝审议没有表明遭到明显伤害的来文的条款；以及(d) 删除关于保留的条款。

99. 主席在发言之后指出，无人反对将经过口头修订的案文提交人权理事会审议。他还指出，这项案文将纳入计划提交理事会的第二次会议的报告。

100. 工作组以一致同意的方式通过了任择议定书草案的案文，从而完成了自己的任务。

101. 在不影响已经达成的一致意见的情况下，俄罗斯联邦指出，必须考虑在草案案文的第 5 条中纳入关于在委员会的程序中的儿童代表的定义。

102. 法国欢迎为达成一致意见而作出的努力；并且回顾说，现在应该由人权理事会和大会决定是否通过任择议定书草案。

¹⁷ 订正提案第 24 条如下：“不得对本议定书进行保留。”

103. 尼日利亚代表非洲集团指出，虽然它不反对一致意见，但是它还是不同意草案中的一些条款。特别是因为，他们本来倾向于在议定书中规定：缔约国在批准议定书时可以不承认委员会关于审查某些来文的权限；这些来文声称，缔约国未加入的头两项任择议定书所规定的权利遭到了侵犯。尼日利亚还强调了各国作出保留的权利。

104. 中国不反对一致意见，但是，同俄罗斯联邦一样，对于在第 5 条中没有儿童代表定义的情况表示关注。

105. 伊朗伊斯兰共和国同意尼日利亚关于头两项任择议定书的意见(见上文第 103 段)。关于第 5 条第 2 款，尼日利亚认为应将其改为“必须获得个人或者群体的同意，才能代表其提出来文”。

106. 乌拉圭指出，为达成一致意见而作出妥协是必要的；但是它感到遗憾的是：它们提出的创新提案没有获得保留。它表示希望：人权理事会和大会将通过这项折衷案文。

107. 儿童权利委员会主席欢迎通过关于承认儿童提交来文权利的任择议定书草案，但是对以下情况表示失望：议定书所规定的保护标准没有期望中的高。

108. 联合国人权事务高级专员的代表指出，所谓妥协就是指所涉各方都不可能完全满意。然而，任择议定书草案的通过是在逐步拟定国际人权法的进程中的一个历史性时刻。他希望，今后向委员会提供足够的资源，用以完成任择议定书所规定的任务。

109. 国际法学家委员会以及《儿童权利公约》非政府组织小组认为，议定书的通过过于匆忙，没有足够的时间充分考虑一些复杂的法律问题。在人权理事会第十七届会议之前可能需要开展进一步的讨论。

110. 工作组第二次会议的报告在工作组 2011 年 2 月 16 日的最后一次会议上获得了通过，但是尚未核准。工作组所通过的任择议定书草案的案文作为附件附于本报告之后。

附件

Draft optional protocol to the Convention on the Rights of the Child to provide a communications procedure

The States parties to the present Protocol,

Considering that, in accordance with the principles proclaimed in the Charter of the United Nations, the recognition of the inherent dignity and the equal and inalienable rights of all members of the human family is the foundation of freedom, justice and peace in the world,

Noting that the States parties to the Convention on the Rights of the Child (hereinafter referred to as the Convention) recognize the rights set forth in it to each child within their jurisdiction without discrimination of any kind, irrespective of the child's or his or her parent's or legal guardian's race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national, ethnic or social origin, property, disability, birth or other status,

Reaffirming the universality, indivisibility, interdependence and interrelatedness of all human rights and fundamental freedoms,

Reaffirming also the status of the child as a subject of rights and as a human being with dignity and with evolving capacities,

Recognizing that children's special and dependent status may create real difficulties for them in pursuing remedies for violations of their rights,

Considering that the present Protocol will reinforce and complement national and regional mechanisms allowing children to submit complaints for violations of their rights,

Recognizing that the best interests of the child should be a primary consideration to be respected in pursuing remedies for violations of the rights of the child, and that such remedies should take into account the need for child-sensitive procedures at all levels,

Encouraging States parties to develop appropriate national mechanisms to enable a child whose rights have been violated to have access to effective remedies at the domestic level,

Recalling the important role that national human rights institutions and other relevant specialized institutions, mandated to promote and protect the rights of the child, can play in this regard,

Considering that, in order to reinforce and complement such national mechanisms and to further enhance the implementation of the Convention and, where applicable, the Optional Protocols thereto on the sale of children, child prostitution and child pornography and on the involvement of children in armed conflict, it would be appropriate to enable the Committee on the Rights of the Child (hereinafter referred to as the Committee) to carry out the functions provided for in the present Protocol,

Have agreed as follows:

Part I

General provisions

Article 1

Competence of the Committee on the Rights of the Child

1. A State party to the present Protocol recognizes the competence of the Committee as provided for by the present Protocol.
2. The Committee shall not exercise its competence regarding a State party to the present Protocol on matters concerning violations of rights set forth in an instrument to which that State is not a party.
3. No communication shall be received by the Committee if it concerns a State that is not a party to the present Protocol.

Article 2

General principles guiding the functions of the Committee

In fulfilling the functions conferred on it by the present Protocol, the Committee shall be guided by the principle of the best interests of the child. It shall also have regard for the rights and views of the child, the views of the child being given due weight in accordance with the age and maturity of the child.

Article 3

Rules of procedure

1. The Committee shall adopt rules of procedure to be followed when exercising the functions conferred on it by the present Protocol. In doing so, it shall have regard, in particular, for article 2 of the present Protocol in order to guarantee child-sensitive procedures.
2. The Committee shall include in its rules of procedure safeguards to prevent the manipulation of the child by those acting on his or her behalf and may decline to examine any communication that it considers not to be in the child's best interests.

Article 4

Protection measures

1. A State party shall take all appropriate steps to ensure that individuals under its jurisdiction are not subjected to any human rights violation, ill-treatment or intimidation as a consequence of communications or cooperation with the Committee pursuant to the present Protocol.
2. The identity of any individual or group of individuals concerned shall not be revealed publicly without their express consent.

Part II

Communications procedure

Article 5

Individual communications

1. Communications may be submitted by or on behalf of an individual or group of individuals, within the jurisdiction of a State party, claiming to be victims of a violation by that State party of any of the rights set forth in any of the following instruments to which that State is a party:

- (a) The Convention;
- (b) The Optional Protocol to the Convention on the sale of children, child prostitution and child pornography;
- (c) The Optional Protocol to the Convention on the involvement of children in armed conflict.

2. Where a communication is submitted on behalf of an individual or group of individuals, this shall be with their consent unless the author can justify acting on their behalf without such consent.

Article 6

Interim measures

1. At any time after the receipt of a communication and before a determination on the merits has been reached, the Committee may transmit to the State party concerned for its urgent consideration a request that the State party take such interim measures as may be necessary in exceptional circumstances to avoid possible irreparable damage to the victim or victims of the alleged violations.

2. Where the Committee exercises its discretion under paragraph 1 of the present article, this does not imply a determination on admissibility or on the merits of the communication.

Article 7

Admissibility

The Committee shall consider a communication inadmissible when:

- (a) The communication is anonymous;
- (b) The communication is not in writing;
- (c) The communication constitutes an abuse of the right of submission of such communications or is incompatible with the provisions of the Convention and/or the Optional Protocols thereto;

(d) The same matter has already been examined by the Committee or has been or is being examined under another procedure of international investigation or settlement;

(e) All available domestic remedies have not been exhausted. This shall not be the rule where the application of the remedies is unreasonably prolonged or unlikely to bring effective relief;

(f) The communication is manifestly ill-founded or not sufficiently substantiated;

(g) The facts that are the subject of the communication occurred prior to the entry into force of the present Protocol for the State party concerned, unless those facts continued after that date;

(h) The communication is not submitted within one year after the exhaustion of domestic remedies, except in cases where the author can demonstrate that it had not been possible to submit the communication within that time limit.

Article 8

Transmission of the communication

1. Unless the Committee considers a communication inadmissible without reference to the State party concerned, the Committee shall bring any communication submitted to it under the present Protocol confidentially to the attention of the State party concerned as soon as possible.

2. The State party shall submit to the Committee written explanations or statements clarifying the matter and the remedy, if any, that it may have provided. The State party shall submit its response as soon as possible and within six months.

Article 9

Friendly settlement

1. The Committee shall make available its good offices to the parties concerned with a view to reaching a friendly settlement of the matter on the basis of respect for the obligations set forth in the Convention and/or the Optional Protocols thereto.

2. An agreement on a friendly settlement reached under the auspices of the Committee closes consideration of the communication under the present Protocol.

Article 10

Consideration of communications

1. The Committee shall consider communications received under the present Protocol as quickly as possible, in the light of all documentation submitted to it, provided that this documentation is transmitted to the parties concerned.

2. The Committee shall hold closed meetings when examining communications received under the present Protocol.

3. Where the Committee has requested interim measures, it shall expedite the consideration of the communication.

4. When examining communications alleging violations of economic, social or cultural rights, the Committee shall consider the reasonableness of the steps taken by the State party in accordance with article 4 of the Convention. In doing so, the Committee shall bear in mind that the State party may adopt a range of possible policy measures for the implementation of the economic, social and cultural rights in the Convention.

5. After examining a communication, the Committee shall, without delay, transmit its views on the communication, together with its recommendations, if any, to the parties concerned.

Article 11

Follow-up

1. The State party shall give due consideration to the views of the Committee, together with its recommendations, if any, and shall submit to the Committee a written response, including information on any action taken and envisaged in the light of the views and recommendations of the Committee. The State party shall submit its response as soon as possible and within six months.

2. The Committee may invite the State party to submit further information about any measures the State party has taken in response to its views or recommendation or implementation of a friendly settlement agreement, if any, including as deemed appropriate by the Committee, in the State party's subsequent reports under article 44 of the Convention, article 12 of the Optional Protocol on the sale of children, child prostitution and child pornography or article 8 of the Optional Protocol on the involvement of children in armed conflict, where applicable.

Article 12

Inter-State communications

1. A State party to the present Protocol may, at any time, declare that it recognizes the competence of the Committee to receive and consider communications in which a State party claims that another State party is not fulfilling its obligations under any of the following instruments to which the State is a party:

- (a) The Convention;
- (b) The Optional Protocol to the Convention on the sale of children, child prostitution and child pornography;
- (c) The Optional Protocol to the Convention on the involvement of children in armed conflict.

2. The Committee shall not receive communications concerning a State party that has not made such a declaration or communications from a State party that has not made such a declaration.

3. The Committee shall make available its good offices to the States parties concerned with a view to a friendly solution of the matter on the basis of the respect for the obligations set forth in the Convention and the Optional Protocols thereto.

4. A declaration under paragraph 1 of the present article shall be deposited by the States parties with the Secretary-General of the United Nations, who shall transmit

copies thereof to the other States parties. A declaration may be withdrawn at any time by notification to the Secretary-General. Such a withdrawal shall not prejudice the consideration of any matter that is the subject of a communication already transmitted under the present article; no further communications by any State party shall be received under the present article after the notification of withdrawal of the declaration has been received by the Secretary-General, unless the State party concerned has made a new declaration.

Part III

Inquiry procedure

Article 13

Inquiry procedure for grave or systematic violations

1. If the Committee receives reliable information indicating grave or systematic violations by a State party of rights set forth in the Convention or in the Optional Protocols thereto on the sale of children, child prostitution and child pornography or on the involvement of children in armed conflict, the Committee shall invite the State party to cooperate in the examination of the information and, to this end, to submit observations without delay with regard to the information concerned.
2. Taking into account any observations that may have been submitted by the State party concerned, as well as any other reliable information available to it, the Committee may designate one or more of its members to conduct an inquiry and to report urgently to the Committee. Where warranted and with the consent of the State party, the inquiry may include a visit to its territory.
3. Such an inquiry shall be conducted confidentially, and the cooperation of the State party shall be sought at all stages of the proceedings.
4. After examining the findings of such an inquiry, the Committee shall transmit without delay these findings to the State party concerned, together with any comments and recommendations.
5. The State party concerned shall, as soon as possible and within six months of receiving the findings, comments and recommendations transmitted by the Committee, submit its observations to the Committee.
6. After such proceedings have been completed with regard to an inquiry made in accordance with paragraph 2 of the present article, the Committee may, after consultation with the State party concerned, decide to include a summary account of the results of the proceedings in its report provided for in article 16 of the present Protocol.
7. Each State party may, at the time of signature or ratification of the present Protocol or accession thereto, declare that it does not recognize the competence of the Committee provided for in the present article in respect of the rights set forth in some or all of the instruments listed in paragraph 1.
8. Any State party having made a declaration in accordance with paragraph 7 of the present article may, at any time, withdraw this declaration by notification to the Secretary-General of the United Nations.

Article 14

Follow-up to the inquiry procedure

1. The Committee may, if necessary, after the end of the period of six months referred to in article 13, paragraph 5, invite the State party concerned to inform it of the measures taken and envisaged in response to an inquiry conducted under article 13 of the present Protocol.
2. The Committee may invite the State party to submit further information about any measures that the State party has taken in response to an inquiry conducted under article 13, including as deemed appropriate by the Committee, in the State's party subsequent reports under article 44 of the Convention, article 12 of the Optional Protocol to the Convention on the sale of children, child prostitution and child pornography or article 8 of the Optional Protocol to the Convention on the involvement of children in armed conflict, where applicable.

Part IV

Final provisions

Article 15

International assistance and cooperation

1. The Committee may transmit, with the consent of the State party concerned, to United Nations specialized agencies, funds and programmes and other competent bodies its views or recommendations concerning communications and inquiries that indicate a need for technical advice or assistance, together with the State party's observations and suggestions, if any, on these views or recommendations.
2. The Committee may also bring to the attention of such bodies, with the consent of the State party concerned, any matter arising out of communications considered under the present Protocol that may assist them in deciding, each within its field of competence, on the advisability of international measures likely to contribute to assisting States parties in achieving progress in the implementation of the rights recognized in the Convention and/or the Optional Protocols thereto.

Article 16

Report to the General Assembly

The Committee shall include in its report submitted every two years to the General Assembly in accordance with article 44 (5) of the Convention a summary of its activities under the present Protocol.

Article 17

Dissemination and information on the Optional Protocol

Each State party undertakes to make widely known and to disseminate the present Protocol and to facilitate access to information about the views and recommendations of the Committee, in particular with regard to matters involving the State party, by appropriate and active means and in accessible formats to adults and children alike, including those with disabilities.

Article 18

Signature, ratification and accession

1. The present Protocol is open for signature to any State that has signed, ratified or acceded to the Convention or either of the first two Optional Protocols thereto.
2. The present Protocol is subject to ratification by any State that has ratified or acceded to the Convention or either of the first two Optional Protocols thereto. Instruments of ratification shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations.
3. The present Protocol shall be open to accession by any State that has ratified or acceded to the Convention or either of the first two Optional Protocols thereto.
4. Accession shall be effected by the deposit of an instrument of accession with the Secretary-General.

Article 19

Entry into force

1. The present Protocol shall enter into force three months after the deposit of the tenth instrument of ratification or accession.
2. For each State ratifying the present Protocol or acceding to it after the deposit of the tenth instrument of ratification or instrument of accession, the present Protocol shall enter into force three months after the date of the deposit of its own instrument of ratification or accession.

Article 20

Violations occurring after the entry into force

1. The Committee shall have competence solely in respect of violations by the State party of any of the rights set forth in the Convention and/or the first two Optional Protocols thereto occurring after the entry into force of the present Protocol.
2. If a State becomes a party to the present Protocol after its entry into force, the obligations of that State vis-a-vis the Committee shall relate only to violations of the rights set forth in the Convention and/or the first two Optional Protocols thereto occurring after the entry into force of the present Protocol for the State concerned.

Article 21

Amendments

1. Any State party may propose an amendment to the present Protocol and submit it to the Secretary-General of the United Nations. The Secretary-General shall communicate any proposed amendments to States parties with a request to be notified whether they favour a meeting of States parties for the purpose of considering and deciding upon the proposals. In the event that, within four months of the date of such communication, at least one third of the States parties favour such a meeting, the Secretary-General shall convene the meeting under the auspices of the United Nations. Any amendment adopted by a majority of two thirds of the States parties present and voting shall be submitted by the Secretary-General to the General Assembly for approval and, thereafter, to all States parties for acceptance.
2. An amendment adopted and approved in accordance with paragraph 1 of the present article shall enter into force on the thirtieth day after the number of instruments of acceptance deposited reaches two thirds of the number of States parties at the date of adoption of the amendment. Thereafter, the amendment shall enter into force for any State party on the thirtieth day following the deposit of its own instrument of acceptance. An amendment shall be binding only on those States parties that have accepted it.

Article 22

Denunciation

1. Any State party may denounce the present Protocol at any time by written notification to the Secretary-General of the United Nations. The denunciation shall take effect one year after the date of receipt of the notification by the Secretary-General.
2. Denunciation shall be without prejudice to the continued application of the provisions of the present Protocol to any communication submitted under articles 5 or 12 or any inquiry initiated under article 13 before the effective date of denunciation.

Article 23

Depositary and notification by the Secretary-General

1. The Secretary-General of the United Nations shall be the depositary of the present Protocol.
2. The Secretary-General shall inform all States of:
 - (a) Signatures, ratifications and accessions under the present Protocol;
 - (b) The date of entry into force of the present Protocol and of any amendment thereto under article 21;
 - (c) Any denunciation under article 22.

Article 24

Languages

1. The present Protocol, of which the Arabic, Chinese, English, French, Russian and Spanish texts are equally authentic, shall be deposited in the archives of the United Nations.
 2. The Secretary-General of the United Nations shall transmit certified copies of the present Protocol to all States.
-