

16 May 2000
Chinese
Original: English

消除对妇女一切形式歧视委员会

第二十三届会议

2000年6月12日至30日

关于《消除对妇女一切形式歧视公约》任择议定书 管理程序的工作文件

消除对妇女歧视委员会专家西尔维娅·罗斯·卡特赖特编写的说明

一. 引言

1. 大会1999年10月6日第54/4号决议通过了《消除对妇女一切形式歧视公约》任择议定书。1999年12月10日,该任择议定书开放供签署、批准和加入,当天就有23个国家签署了任择议定书。截至2000年5月10日,共有35个公约缔约国签署了任择议定书,没有任何国家批准或加入了该任择议定书。

2. 委员会第二十二届会议请我编写本文件,就实施任择议定书的可能程序提出建议。1 预计很多程序是可预料的,但有些则需要委员会决定。预期委员会讨论并通过了一般程序后,将起草管理任择议定书的程序规则。

3. 在编写本文件的过程中,对各种文书的个别申诉程序进行了审查。其中包括《公民及政治权利国际盟约第一任择议定书》、《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》、《欧洲保护人权与基本自由公约》、

《美洲人权公约》和《非洲人权和人民权利宪章》规定的各项程序。还审议了《世界贸易组织解决争端的规则和手续谅解书》。总的说来,这项工作涉及对程序规则的检查,但在某些情况下,也从与申诉程序有关的部门获得了更直接的资料。

二. 任择议定书

4. 《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》允许个人或个人联名就缔约国违反公约的情事向委员会提出申诉,条件是該缔约国既加入了公约、又加入了任择议定书。还有一个调查程序。任择议定书第14条规定:

“委员会应制定自己的议事规则,以便在履行本议定书所赋予的职能时予以遵循。”

5. 本工作文件提供了迄今为止收集的根据联合国其他来文程序办案的经验摘要,以对可能的工作量有一定的了解。

三. 组织事项

A. 任命报告员和工作组

6. 为了最迅速有效地应付因任择议定书而引起的工作，兹建议委员会设立一个工作组，以履行来文和调查程序方面的某些职能。

7. 工作组应由委员会五名成员组成。在选举这些成员时，应考虑到公平的地域分配原则以及不同形式文明和主要法律制度的代表性。

8. 还建议工作组由委员会任命，任期三至四年，以确保连续性及其技能和知识的发展。

9. 假定委员会认为工作组的成员宜应当轮流担任，我建议两名成员必须在两年后卸任，余下的三名成员则在第三(或第四年)卸任。成员的任命应由委员会协商一致作出，并可连任。

10. 工作组应从其成员中任命一名主席或报告员，负责与秘书处保持联系，协调下述的工作。主席或报告员一职可每年(或每两年)轮换，并有机会连任。

11. 预计工作组常常可在不必实际开会的情况下拟订各项决定，因此应考虑确保所有成员都能使用电子邮件和传真设施，而秘书处应准备协助各成员互相联系，包括通过提供翻译。

12. 工作组中具有法律资格的成员将对其工作帮助很大，而且始终应有一些具有这种资格的成员，但不应把它作为成员资格的绝对条件。在这方面，秘书处的技术支助将特别重要。

B. 秘书处的职能

13. 秘书处通常是第一个接到根据来文程序提出的申诉的部门。因此，有必要把秘书处应履行的职责与委员会(或委员会的一个工作组)应继续承担的职责区分开来。有人(P. R. 甘地)评论认为，人权事务委员会秘书处应行使相当大的行政权力，理由有二。首先，从政治角度来看，委员会必应被视为整个联合国机制的一部分，而不仅仅是这项文书所设的一个机关。第

二，从实际角度出发，秘书处的地位很独特，它是最先收到来文的部门，所以可以协助委员会随后的工作。这些理由似乎对公约任择议定书的工作有影响。

14. 因此，我建议秘书处在来文方面行使下列职能：

(a) 解决管辖权重叠的问题(见下文)；

(b) 在向工作组转交申诉之前，视需要要求申诉人提供补充资料和(或)作出澄清。秘书处应与工作组协商，设计用于此目的的格式信函和问题单。人权事务委员会、消除种族歧视委员会和禁止酷刑委员会的程序规则规定，在等待申诉人提供补充资料期间，各该秘书处应向其所属委员会的工作组转交申诉，消除对妇女歧视委员会也适宜这样做，以尽量减少拖延；

(c) 登记申诉；

(d) 在来文登记后，随时向申诉人通报最新情况；

(e) 编写申诉摘要，并向工作组提供摘要；

(f) 及时向主席或报告员分送案件；

(g) 担任委员会与申诉人的联络渠道。各方在程序的整个过程中应能与一人或一办公室联系，条件是这样做不会引起任何不当的拖延。

15. 为履行上述职责，工作组应与秘书处协商，规定并不时修订时限，以便在所定时限内采取措施，利于最有效率地处理申诉。

16. 另有两种并非纯行政性质的职能，我建议由秘书处履行：

(a) 秘书处应根据基本的受理标准(任择议定书第3条所列的标准)，审查申诉；

(b) 秘书处应根据请求、或酌情对工作组和委员会各阶段的工作提供技术(主要是法律方面的)咨询意见。

四. 来文

A. 程序问题

1. 关于来文的现行规定

17. 程序规则不应限制议定书第2条订立的现行一般规定。

18. 申述的撰文者未经个人或联名的个人同意代表其采取行动是否正当的问题，应由委员会根据具体情况决定。

2. 管辖权重叠的问题

19. 可以想象，违反《消除对妇女一切形式歧视公约》也相当于违反《公民及政治权利国际盟约》和/或《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》和《消除一切形式种族歧视国际公约》。² 鉴于每项文书规定的权利和程序各有不同，因此有必要为解决管辖权重叠的问题制定一些程序。消除对妇女歧视委员会秘书处设在纽约，而其他申诉程序的秘书处都设在日内瓦，结果可能使问题更加严重。如果申诉人指明其希望据以进行申诉的程序，或向某一委员会提出申诉，问题就不会出现。尽管如此，《公民及政治权利国际盟约第一任择议定书》的经验表明，这种情况不会发生。在撰文者的意图不明确时，其他文书规定的程序是，由秘书处请撰文者澄清。如仍有疑问，则相关委员会为申诉人承担责任。人权事务委员会、禁止酷刑委员会和消除种族歧视委员会的程序规则都载有这方面的规定。但是，这种程序也有一些问题：

(a) 要求撰文者澄清肯定会造成进一步拖延；

(b) 如果对撰文者的意图仍有疑问，或如果有管辖权重叠的问题，则目前未有机制确定哪个委员会应有管理权。在这个问题解决之前（现正对人权条约机构的工作方法进行审查，这个问题也许由此得以解决），我建议把管辖权重叠的问题交给秘书处与任择议定书工作小组主席或报告员协商解决。这需要有一定的程序和固定的时间，而秘书处将根据程序并在时

限内迅速对申诉作出反应，向申诉人充分说明她们有哪些选择，并与主席或报告员协商。

B. 确定可否受理

20. 已建议由秘书处根据第3条初步确定来文可否受理。但是，还有很多很棘手的问题，应由委员会、其工作组或工作组主席或报告员决定。在其他申诉程序下也有各种做法。大多数程序把确定可否受理的责任交给委员会全体会议，而委员会则经常根据工作组的建议行事。尽管如此，人权事务委员会却有一个程序，如果意见一致，则工作组可根据该程序宣布一项申诉可予受理。如先前已予说明，兹认为工作组是确定来文可否受理以供整个委员会审议的最适当机制。关于可否受理的决定往往属技术性质，与其由委员会对此作出决定，不如由委员会对申诉的是非曲直作出决定。如果由工作组确定可否受理，则可以很快便作出决定，而且在全年都可以作出决定。

21. 假设委员会接受我的建议，由工作组确定来文可否受理，则最初建议应由工作组一名成员（如主席或报告员）作出，并应切实得到工作组的批准，除非工作组作出相反的决定。工作组的决定要具有决定性，就必须一致作出。这项程序的含义是，除非有恰当的理由，否则工作组成员不会不同意主席或报告员的意见。主席或报告员会首先与工作组其他成员讨论其初步结论，然后再拟订一份决定草案加以分发。除非在翻译上有困难，否则使用电子邮件、传真和会议电话将确保这个程序能得到迅速有效的执行。

22. 应当记住，这不是关于是非曲直的决定。因此，应以效率和速度为重，而且委员会在总体上应重视工作组的意见。如果无法达成一致意见，则关于可否受理的问题须由委员会全体会议根据出席并参加表决者的简单多数决定。

C. 审查关于可否受理的决定

23. 根据《公民及政治权利国际盟约第一任择议定书》的程序以及《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》和《消除一切形式种族

歧视国际公约》的来文程序，如果提出了书面申请，而情况发生了变化，有关委员会可以重新考虑不予受理申诉的决定。我建议消除对妇女歧视委员会的程序规则列入予以重新审议的一般权利，而且这项权利不应限于上面提到的例子。

24. 反过来，上述委员会有权根据缔约国提交的补充资料，在审议申诉的是非曲直时，酌情决定撤销其关于可否受理的决定。因此消除对妇女歧视委员会管理任择议定书的程序规则也应列入类似的程序。

D. 临时措施

25. 任择议定书第5条第1款规定，在收到来文后并在确定是非曲直之前，委员会可向有关缔约国提出一项请求，请该缔约国采取必要的临时措施，以避免对申诉人造成可能无法弥补损害。

26. 通常只有在紧急状况下，才请求缔约国采取临时措施。因此，必须实行一项确保能作出紧急反应的程序。委员会每年召开两届会议，要等到其中任何一届会议，才提出采取临时措施请求通常不适当的。因此，我想提议主席或报告员首先考虑是否有理由请求采取临时措施。根据报告员或主席的建议，工作组应有权力请求采取临时措施，也应有权力收受和处理答复。工作组的决定应是一致的，并应由委员会下届会议予以通过。如果无法达成一致意见，工作组可将这项请求提交给委员会下届会议处理。

E. 确定是非曲直

27. 我建议按照处理可否受理问题的同一方式来确定是非曲直，也就是说，工作组根据主席或报告员的建议作出一致决定。如果无法达成一致意见，则必须把申诉提交给委员会处理，由委员会协商一致作出决定。我建议委员会以协商一致方式就是非曲直作出决定，而不采用就可否受理问题建议的简单多数，理由有二：首先，就是非曲直作出的决定比就可否受理作出的决定要重要得多。第二，如工作组无法就是非曲直达成一致意见，来作出决定则应利用整个委员会的专门知识。

28. 还应考虑在工作组就是非曲直达成一致意见时，委员会所应适用的机制问题。我建议委员会通常应采纳工作组的决定。但是，如果工作组一致驳回申诉，委员会应有权否决工作组的决定。³如果委员会采纳这项建议，则须决定是否应把工作组成员排除在委员会就拒绝工作组的决定达成的协商一致意见之外。我建议最好不让工作组成员参与决定，但允许这些成员参加委员会的讨论。

29. 另外订立由整个委员会进行审查的规定也许是适当的。这些规则可以规定，如工作组的决定产生影响到对公约解释的严重问题，工作组应把其决定提交整个委员会(包括工作组成员)处理。⁴这个规定将作为对上文建议的协商一致规则的补充。

F. 关于来文的资料

30. 任择议定书第7条第1款规定，委员会应根据个人或联名的个人或代表提供的和有关缔约国提供的一切资料审议收到的来文，条件是这些资料须转送有关各方。第6条第2款规定，在六个月内，缔约国应向委员会提出书面解释或声明，澄清来文中提到的事项并说明该缔约国可能已提供的任何补救办法。

31. 委员会不妨考虑为提交补充资料规定一个时限。

G. 处理多项申诉的程序

32. 《公民及政治权利国际盟约第一任择议定书》的做法以及《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》和《消除一切形式种族歧视国际公约》的来文程序均允许同时处理多起申诉。这个程序拟适用于同类性质、涉及同一个缔约国的侵权事件。⁵也许任择议定书的程序规则亦应列入类似的规定。由于所涉资源问题，委员会作为一个整体应就能否把两项或多项的申诉合并处理的问题作出决定。尽管如此，工作组可在委员会休会期间就开始筹备工作，用不着等待关于合并处理的决定。为了确保找出适于合并处理的案件，秘书处应与委员会协商，制定准则，确保这种可能性不被忽略。

H. 把可否受理的问题与关于是非曲直的审议合并

33. 人权事务委员会就《公民及政治权利国际盟约第一任择议定书》采取的做法是，它要求缔约国提交关于可否受理和是非曲直的综合说明资料。这个程序初看起来有不少优势。它加快了收集证据的速度，允许同时审议可否受理问题和是非曲直。但是，这个优势可能是一种假象。迄今，我的提议是要求委员会决定是否接受工作组以出席并参加表决的简单多数就可否受理作出的一致建议，以及只有在工作组协商一致驳回是非曲直的情况下，工作组关于驳回的决定才必须一致。因此，委员会的作用仍然很重要，只有在委员会开会时才能作出最后决定。这样，要求提交综合说明可能意义不大。是否要求把可否受理问题与是非曲直合并处理是委员会须予进一步讨论的事项，但这一事项对任择议定书的立即执行并不是关键。简言之，程序规则可以采纳一项程序，但如果经过一段时间加以审查和实施后，证明这一程序不令人满意，则随时可以改换新的程序。因此，我不建议把确定可否受理与确定是非曲直的程序合并，但提议在适用任择议定书方面取得一定经验后，再予以重新考虑。

I. 后续程序

34. 任择议定书第7条第4款规定，委员会将其和建议转送有关各方后，缔约国应适当考虑这些意见和建议，并向委员会提出书面答复，包括说明根据这些意见和建议采取的任何行动。委员会也可邀请缔约国在其此后根据公约第18条提交的报告中，就其依据这些意见和建议采取的任何措施提供进一步的资料。

35. 《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》和《公民及政治权利国际盟约第一任择议定书》没有明确提及后续行动，但人权事务委员会在其程序规则中却制定了一般的后续措施。人权事务委员会任命一名特别报告员，负责就各种意见采取后续行动。这个程序应对任择议定书非常重要。并非在所有情况

下都需要援用这个程序，但必须赋予委员会尽可能广泛的采取后续行动权力。为此目的任命一名特别报告员，将确保在委员会的建议公布之后，注意力仍集中在缔约国方面，而且也使委员会能评价缔约国为执行委员会建议而采取的措施的效力。在排定审查缔约国下一次报告时，这将成为宝贵的资料，而且也将为委员会提供机会，以便持续协助缔约国以最有效的方式遵守公约。在这些情况下，委员会应根据具体情况，对遵守公约的各个阶段施加时间限制。委员会也不妨考虑后续行动是否也包括派遣代表团访问有关缔约国的问题。

五. 调查程序

36. 任择议定书第8条第1款规定，如果委员会收到可靠资料表明缔约国严重地或系统地侵犯公约所规定的权利，委员会应邀请缔约国合作审查这些资料，并就这些资料提出意见。委员会可授权一名或多名成员进行调查，并紧急地向委员会报告。

37. 为了行使这些权力，有两个问题须予解决：

- (a) 应由谁来审议是否有理由进行调查？
- (b) 应在什么级别上核准这些请求？

38. 作为惯例，委员会应采纳工作组关于进行调查的一致建议。就研究据以决定是否必须进行较紧急和深入的调查的材料来说，工作组比整个委员会更为适合。委员会应以协商一致方式核准工作组的建议。

39. 在某些情况下，可能需要委员会进行表决，就这种情况来说，出席并参加表决成员应达成一致决定。提出这个建议的理由是，调查使某一缔约国受到严密监视，会引起公众相当的注意。这是一项不应轻易采取的措施，而且无论如何必须得到有关缔约国的合作。如果这是委员会的一致决定，则很可能能比较易于得到这种合作。此外，由于要求委员会采纳工作组的建议而造成的任何拖延，与请求采取临时措施所造成的类似拖延相比，其损害可能没有那么严重。

六. 取消资格或回避

40. 应有一项程序规则，规定工作组或委员会成员在其与所审议的申诉有个人利害关系、或当该成员是所涉缔约国的国民时，必须回避。可能还有其它取消资格的标准，在这些情况下，工作组主席(如有关人士是工作组成员)的建议应予适用。在其它情况下，委员会的决定将作准。

41. 当工作组的一名成员被取消参加解决特定一项或多项申诉的资格时，为解决这项申诉的目的，该名成员应立即由同一区域的一名成员取代。

七. 议事规则

42. 一俟就本文件作出决定，应立即着手起草程序规则。

八. 建议

43. 我建议秘书处综合印发下列文件：

- (a) 《消除对妇女一切形式歧视公约》；
- (b) 公约下的程序规则；

(c) 任择议定书；

(d) 任择议定书下的程序规则；

应以易于插入对程序规则的修正的方式印发上述文件汇编。

44. 我还极力建议采用一种长设程序，以便委员会作为一个整体可据此定期审议公约和任择议定书下的程序规则。

注

¹ 卡特赖特女士谨此正式感谢对新西兰奥克兰高等法院法官书记官 Barnaby Stewart 为研究提供的协助。

² 应予指出，如已根据另一个国际申诉程序对某一申诉进行审议，则委员会没有审议这项申诉的管辖权：大会第 54/4 号决议附件第 4 条第 (2) (a) 款。

³ 这是世界贸易组织的做法，普遍认为该组织的申诉机制非常有效。

⁴ 这是欧洲人权委员会的做法。

⁵ 但今后可能会有涉及超过一个缔约国的申诉，例如贩运问题。

附件

联合国来文程序的案件数量

下列数据取自秘书长题为“根据国际人权文书和《联合国宪章》采用的现有来文和调查程序及办法的比较摘要”的报告(E/CN.6/1997/4)。这是1996年的最新资料。

	人权事务 委员会	消除种族歧视 委员会	禁止酷刑 委员会
登记的案件总数	720	8	53
已作出结论	239	4	7
宣布不可受理	224	1	18
中断或撤销	115	0	7
宣布可予受理，但仍未定论	41	0	3
在受理前等待阶段	101	3	18
其它(已备案,待申诉人进一步澄清)	数百件	0	12

登记案件的数量是判断来文程序价值的重要统计数字。禁止酷刑委员会和消除种族歧视委员会的登记的案件数量较少，原因可能如下：

(a) 不了解程序；

(b) 由于《公民及政治权利国际盟约第一任择议定书》比较引人注目，一些申诉人可能根据该议定书提出申诉。

可作比较的是，1993年欧洲人权委员会登记了2 037多例个人申请。在1955年至1993年期间，共登记了23 114起申请，但其中只有1 445例被宣布为可予受理。