

**Justice NOW! Ratify to
Protect all Human Rights**

CAMPAIGN FOR THE RATIFICATION AND IMPLEMENTATION
OF THE OPTIONAL PROTOCOL TO THE INTERNATIONAL
COVENANT ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS



《经济、社会和文化权利国际公约任择议定书》

行动指南 | 手册 2

《经济、社会和文化权利国际公约任择议定书》概述

《经济、社会和文化权利国际公约任择议定书》
问题国际非政府组织联盟

这系列的手册是由《经济、社会和文化权利国际公约任择议定书》问题国际非政府组织联盟（简称非政府组织联盟）撰写。非政府组织联盟将世界各地的一些个人和组织团结起来，他们的共同目标是促成批准和落实《经济、社会和文化权利国际公约任择议定书》（简称《任择议定书》）。

《任择议定书》授权经济、社会和文化权利委员会（简称委员会），在缔约国侵犯《经济、社会和文化权利国际公约》（简称《公约》或《公约》）中包含的经济、社会和文化权利时，受理和研究针对这些国家的申诉。我们希望这些手册能提供信息和材料，来促进国际和国家层面的倡导工作。

本系列包括四本手册

手册1: 《更新你的经济、社会和文化权利国际公约方面的知识》探讨了《公约》内容，《任择议定书》争取落实《公约》列载的义务。本手册解释了经济、社会和文化权利，《公约》规定的国家义务，委员会的作用以及在落实和执行经济、社会和文化权利方面的挑战。

手册2: 《经济、社会和文化权利国际公约任择议定书概述》阐述了《任择议定书》所引进的程序和机制，颁布和批准过程，以及委员会受理和研究针对缔约国申诉的权力。

手册3: 《为什么各国应批准经济、社会和文化权利国际公约任择议定书？》概述了各国可从批准和落实《任择议定书》中取得的一些关键益处。该手册驳斥了那些质疑经济、社会和文化权利的可诉性的说法，并提供指南，来倡导《任择议定书》的批准以及在国内的落实。

手册4: 《游说你的国家并倡导批准和落实任择议定书的手段》提供了信息、资源和模板，来协助你为《任择议定书》的批准和落实而进行游说。

在作者同意的情况下，可复印、翻译或改编本报告的任何部分，但复印的部分应免费或以成本价格（不谋取利润）分发，并标明作者为《任择议定书》问题国际非政府组织联盟。在进行任何商业复制前，需得到作者的书面同意。如果在任何材料中使用本系列手册中的信息，请向非政府组织联盟提供材料的复印件。

非政府组织联盟是由一个督导委员会来领导，委员会目前由下列组织的代表组成：国际特赦组织(AI)，住房权和驱逐问题中心(COHRE)，社区法律中心，经济、社会和文化权利国际网(ESCR-Net)，粮食第一信息和行动网(FIAN)，国际法学家委员会(ICJ)，国际人权联盟(FIDH)，国际妇女权利行动观察组织亚太分部(IWRAW Asia Pacific)，社会权利倡导中心(SRAC)，以及美洲国家间人权、民主和发展平台(PIDHDD)。经济、社会和文化权利国际网协调非政府组织联盟的活动。

© 《经济、社会和文化权利任择议定书》问题国际非政府组织联盟版权所有

c/o ESCR-Net

211 East 43rd Street, Suite 906
New York, NY 10017

United States

电话：+1 212 681 1236 传真：+1 212

681 1241

电子邮件：op-coalition@escr-net.org



www.escr-net.org

手册2:

《经济、社会和文化权利国际公约任择议定书》概述

本手册大致概述了《经济、社会和文化权利国际公约任择议定书》（简称《任择议定书》）。手册阐述了《任择议定书》引入的程序和机制，及颁布和批准过程，还特别解释了当缔约国侵犯《经济、社会和文化权利国际公约》（简称《公约》）中包含的经济、社会和文化权利时，经济、社会和文化权利委员会（简称委员会或CESCR）有权受理和研究针对这些国家的申诉。

目录

1.	《任择议定书》及其监督机构 — 经济、社会和文化权利委员会	1
2.	《任择议定书》引入了什么内容？	2
	A. 个人申诉程序	2
	B. 调查机制	8
	C. 国家间的申诉机制	10
3.	《任择议定书》的颁布和批准过程	10
	A. 颁布过程历史简介	10
	B. 关于批准过程的信息	

1. 《任择议定书》及其监督机构 — 经济、社会和文化权利委员会¹

《经济、社会和文化权利国际公约》为保护和促进经济、社会和文化权利，提供了主要的法律框架。

经济、社会和文化权利委员会负责监督缔约国的表现。根据《公约》，委员会监督缔约国表现的唯一手段，是定期评估一个国家对《公约》的总体落实情况（一般每隔5年或更长时间）。这些评估是基于该缔约国的报告，以及委员会、缔约国和公民社会之间的对话。

《任择议定书》通过针对侵犯经济、社会和文化权利的行为，提供问责机制和补救途径（争取正义和赔偿的程序），来加强委员会的监督职能。《任择议定书》使委员会能受理针对侵害行为的个人申诉²。

联合国大会在2008年颁布了《任择议定书》，这是一个重大步骤，来处理经济、社会和文化权利缺乏保护和承认的由来已久问题。在有关公民权利和政治权利的申诉机制（通过《公民权利和政治权利国际公约》）得到设立42年之后，那些经济、社会和文化权利遭受侵犯的人，终于有可能在联合国人权体系中获取补救。当在国家层面寻求正义的途径受阻或并不存在时，人们可以获取这种补救。《任择议定书》使人们有可能评估《公约》在具体情况中的应用，从而提供了一个法律框架，委员会、受害者及其代表、国家和其他行为者都能借助该框架，来参与进一步界定和澄清，经济、社会和文化权利如何在实际中应用，以及国家需要采取什么行动。委员会根据《任择议定书》所作的决定，可以被用于支持受害者的索赔，并在国家和区域级别的人权法院解释经济、社会和文化权利。

个人申诉程序具有重要性，这是因为：

- 在一个国家侵犯经济、社会和文化权利的个人案件中，该程序提供了获取赔偿的机会；
- 在国家层面寻求正义的途径受阻时，该程序使人们有可能在国际层面争取正义；
- 该程序使委员会有机会发展经济、社会和文化权利的法理学（对国家义务内容的法律解释）；
- 该程序提供了一个法律机制，使索赔者、国家、第三方和委员会本身都能帮助界定和澄清，《公约》所保护的经济、社会和文化权利的性质和范围。

除个人申诉程序，在缔约国同意受到**调查程序**约束的情况下，委员会还能对严重和系统性侵犯经济、社会和文化权利的行为进行调查。这一程序是申诉和定期报告程序的补充，因为：

- 该程序使委员会能对缔约国内发生的严重侵害行为及时做出反应，而不是等到缔约国下一次向委员会递交定期报告；
- 当经济、社会和文化权利遭到有系统或广泛的侵犯，而个人申诉不足以反映情况的严重性时，该程序提供了适当处理问题的手段；
- 当个人或群体由于实际限制或害怕遭受报复而无法提交申诉时，该程序可以处理情况。

《任择议定书》还包括第二种供选择的程序：**国家间申诉程序**。选择该程序的国家可以针对另外的缔约国提出申诉，也可能受到针对自己的申诉。

1 注意：联合国人权体系和《任择议定书》中的“通讯”一词是指关于侵犯人权行为的“申诉”

2 欲了解委员会的更多情况，请参阅《手册1》第2章A节“《公约》及其监督机构”。你还可以访问委员会的官方网站 <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/index.htm>



欲了解更多有关《任择议定书》益处的信息，参阅《手册3》第一章“为什么一个国家应批准《经济、社会和文化权利国际公约任择议定书》？”

对于公民社会来说仍然至关重要，他们应积极要求得到经济、社会和文化权利，并围绕这些权利进行动员，确保各国加入《任择议定书》，并在政治行动和国家级别的法律保护不能有效确保经济、社会和文化权利时，使用《任择议定书》。

《任择议定书》

一般来说，《任择议定书》是就现有公约或条约中的实质性权利，补充新程序和法律机制的条约。因此，只有那些已同意受母条约约束的国家，才可以选择加入《任择议定书》。

在联合国条约体系中，《任择议定书》并不修改原来条约的内容，而是阐明一些条约义务（实质性议定书），或设立另外的机制，来监督原来文书得到遵守的情况（程序性议定书）。实质性议定书的一个例子是关于废除死刑的议定书，这是对《公民权利和政治权利国际公约》的补充。³程序性议定书的一个例子是《消除对妇女一切形式歧视公约》的《任择议定书》，该议定书设立了个人申诉程序和调查程序。⁴

2. 《经济、社会和文化权利国际公约》的《任择议定书》引入了什么内容？

《经济、社会和文化权利国际公约》的《任择议定书》设立了三项委员会管辖权下的新机制：个人申诉机制、调查机制和国家间申诉机制。本手册附加了该《任择议定书》的文本。

A. 个人申诉程序

数项国际条约都包含有个人申诉程序。该程序为一个人或一群人提供机会，来向条约所设立的专家机构，提交案件或关于某些条约权利遭受侵犯的指称。该机构对申诉进行法律审议，然后下达决议（准司法裁决）。因此，《任择议定书》将使人们能让委员会注意到《公约》中的经济、社会和文化权利遭受侵犯的情况，委员会将调查申诉，并决定是否发生了侵害行为。

《任择议定书》的第2条至第9条阐述了对个人申诉的要求：

第1步：提交申诉

《任择议定书》第2条和第3条规定了申诉是否可被受理的根据。

3 参阅旨在废除死刑的《公民权利和政治权利国际公约》《第二项任择议定书》，联合国大会在1989年12月15日通过(A/RES/44/128)，1991年7月11日生效 [<http://www2.ohchr.org/english/law/ccpr-death.htm>]。

4 参阅《消除对妇女一切形式歧视公约》的《任择议定书》，联合国大会1999年10月6日通过(A/RES/54/4)，2000年12月22日生效 [<http://www2.ohchr.org/english/law/cedaw-one.htm>]。

谁可以提交申诉？

- 第2条规定，《任择议定书》缔约国管辖权⁵下的、声称缔约国侵犯了《公约》中任何权利的个人或群体，可以自行或由他人代表提交申诉。当代表个人或群体提交申诉时，需要征得他们的同意，除非申诉能说明未经当事人同意而代为提交的正当理由。

可在哪一个阶段提交申诉？

- 第3条第1款规定，只有在“一切可用的国内补救办法均已用尽”的情况下，委员会才会审议申诉。这意味着申诉人必须已使用了本国所有可用的法律程序，而仍未能就侵害行为获得有效补救。当国内的补救被不合理地拖延时，这条规则就不适用。此外，在已知国内补救办法无效的情况下，委员会不大可能要求申诉人在提交案件前使用该补救办法。⁶

什么时候可以提交申诉？

- 申诉必须在用尽国内补救办法后一年之内提交（第3条第2款第（1）项）。但如果一个人或一个群体可以证明在时限内无法提交申诉，就仍可以提交。

申诉可以针对那些侵害行为？

- 可以提交有关侵犯《公约》中任何权利行为的申诉。
- 申诉所述事实必须发生在《任择议定书》对缔约国生效后，除非这些事实持续到生效之日后（第3条第2款第（2）项）。

不重复程序

- 申诉不能已受到委员会或其他国际申诉机构的审议（第3条第2款第（3）项）。例如，如果一个非政府组织已根据《欧洲社会宪章修订版》申诉了国家关闭无家可归者庇护所的情况，那么即使以前的申诉失败，也不能再向委员会提交申诉。

内容和形式

- 申诉不得明显缺乏根据，或仅基于媒体报道；申诉必须得到充分证实（第3条第2款第（5）项）。
- 申诉必须符合《公约》的规定（第3条第2款第（4）项）。
- 申诉不得滥用提交申诉的权利（第3条第2款第（6）项）。
- 申诉必须是书面形式（第3条第2款第（7）项）。
- 申诉不能是匿名的（第3条第2款第（7）项）。

5 国家“管辖权”一般是指一个国家对一个人或一片领土行使控制的法律权力。

6 国际和区域级别的人权机构一般裁决，如果已知国内补救无效，申诉人就不需要在寻求国际补救前利用国内补救。美洲国家间人权机构和国际法学家委员会2010年的《对经济、社会和文化权利国际公约任择议定书的评论》第57至59页 [http://www.icj.org/default.asp?nodeID=349&sessID=138345226@21214758164&langage=1&myPage=Legal_Documentation&id=23080]。

如果一项申诉要得到委员会的受理，就必须：	在下列情况中一项申诉不会被委员会受理：
<ul style="list-style-type: none"> • 由《任择议定书》缔约国管辖权下的个人或群体自行或由他人代表提交 • 所涉事实发生在《任择议定书》对有关缔约国生效后，除非这些事实持续到生效之日后 • 在申诉人已争取但无法在国内获得正义之后，或国内补救受到不合理地拖延后提交 • 在用尽所有国内补救办法后一年之内提交，除非不可能遵守该时限 • 是书面形式 	<ul style="list-style-type: none"> • 申诉已受到委员会或另一国际申诉机构的审议 • 申诉是对提交申诉权利的滥用 • 申诉明显没有正当理由，没有提供足够证据，或仅仅基于媒体报道而没有任何进一步的证据 • 申诉是匿名的，或不是书面形式 • 申诉不符合《公约》的规定

第2步：审议申诉内容

在认为可以受理申诉后，⁷ 委员会将把申诉转交给缔约国，缔约国有6个月的时间来提交书面解释或陈述，来澄清情况和其可能已提供的补救。（第6条）

委员会然后将通过不公开的会议来审议申诉内容（《任择议定书》中称为“实质问题”）。委员会将分析申诉中的事实和论点，以及相关国家提交的材料，还可能考虑联合国机构和包括区域性人权体系在内的其他国际组织等来源的文件（第8条）。第8条第1款规定，委员会应“根据提交委员会的全部文件资料”审查申诉，这似乎为有关的第三方提供了机会，来向委员会提交信息。这符合其他人权机构的做法。⁸ 该条款没有规定此类文件应是书面形式，因此音像和其他形式的材料也可能受到审议。

《任择议定书》第8条第4款要求委员会根据《公约》第2至第5条规定的义务，审议缔约国所采取步骤的合理性。这些条款规定，应最大限度利用现有资源，在避免歧视的情况下，逐步达到经济、社会和文化权利的充分实现。委员会还需牢记，缔约国可以采取一系列可能的政策措施来落实经济、社会和文化权利。这意味着委员会不应评估缔约国是否采取了委员会认为正确的步骤，来实现经济、社会和文化权利，而是应确定缔约国是否采取了明显不符合其《公约》义务的步骤。

⁷ 尽管如此，出于效率和效益原因，委员会可能在考虑是否受理申诉的同时，也审议申诉的内容。当委员会制定其《程序规则》时可能会处理这一问题。

⁸ 拉丁语中的“amicus curiae”一词的字面意思是法院之友，是指某个并非案件的当事人，但与案件有利害关系，并用“法院之友”的形式提供信息来协助裁决的人。在起草《任择议定书》时，非政府组织和人权机构等第三方（在他们不是申诉人的情况下）提交材料的问题特别受到研究，起初是有关代表非政府组织的问题。虽然很多人支持第三方提交材料，但几乎无人支持允许非政府组织，在未按照《欧洲社会宪章》所规定的经受害者同意的情况下，独立提交集体申诉。因此有关代表非政府组织和机构的内容在第2条中被删除，是否或如何为“法院之友”提交材料情况制定程序的问题，将由委员会在其《程序规则》中解决。

联合国人权申诉机制以前设立的所有申诉程序，都规定只能由个人申诉者或相关缔约国提供信息，但实际上一些委员会确实收到“法院之友”提交的材料。⁹《任择议定书》采取了进步措施，授权委员会从范围广泛的第三方来源接受信息（第8条第1款和第8条第3款），并授权委员会审议缔约国是否采取了合理步骤（第8条第4款）。另外，第8条第4款授予委员会的权力要求委员会，审议缔约国受到申诉挑战的总体政策措施，和这些措施如何影响申诉人，以及那些并非申诉直接当事人的群体的需求。因此尤其重要的是，要确保委员会有途径得到全部的事实记录、相关的专门知识和对一些问题的分析，这些问题经常超出和个人申诉相关的事实范围。¹⁰

第3步：接下来发生什么

第9条规定，在审议过申诉后，如果委员会认为缔约国犯下了申诉所指称的侵害行为，就将其意见和可能作出的任何建议通知相关各方。

缔约国必须考虑委员会的意见。在委员会发出建议后的6个月内，缔约国必须向委员会提交书面答复，包括通报根据委员会的意见和建议所采取的任何行动。委员会可以要求缔约国，在其下一次根据《公约》第16条和第17条规定，提交关于其落实《公约》义务情况的定期报告时，进一步提供有关其就委员会的意见或建议而采取的任何措施的信息。

这是首次将后续程序明确包括在一项《任择议定书》的文本中，这是建立在联合国其他人权条约机构现有做法的基础上。¹¹

关于国际援助和合作的第14条指出，委员会可以在相关缔约国同意的情况下，通知联合国和其他机构其申诉审议结果，并在有技术咨询或协助需要的情况下指出这种需要。该条款还要求委员会向这些机构送交缔约国的任何建议和意见。

如果申诉显示，一些国际措施可能会协助缔约国落实《公约》，委员会就可以在相关缔约国同意的情况下，将这些措施通知联合国和其他机构。第14条规定设立一个用于专家和技术咨询的信托基金。但该条款也表明其并不减少缔约国根据《公约》而担负的义务。

临时措施（第5条）

在收到一项申诉后，如果委员会认为所指称的侵害行为的受害者可能会遭受不可弥补的损害，就可以在决定能否受理申诉之前，要求缔约国采取临时措施来避免损害。¹²

9 委员会注意到，其他申诉程序的传统形式似乎限制过度，并起到负面作用。委员会建议，《任择议定书》授权委员会审议另外来源的信息，条件是任何此类信息也应提供给那些对意见进行关注的方面。参阅联合国经济和社会理事会人权委员会的《秘书长对经济、社会和文化权利国际公约任择议定书的评注》第42段，E/CN.4/1997/105，1996年12月18日，

[[http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/E.CN.4.1997.105.En?Opendocument](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/E.CN.4.1997.105.En?Opendocument)]。另外参阅《任择议定书》问题国际非政府组织联盟2010年的《任择议定书问题国际非政府组织联盟关于任择议定书及其程序规则的考虑》，Bruce Porter 和 Donna Sullivan编辑 [http://www.esccr-net.org/usr_doc/NGO_Coalition_submission_to_the_CESCR_on_OP-ICESCR.pdf]。

10 欲了解有关第8条第4款授权的更多讨论，参阅《任择议定书》问题国际非政府组织联盟2010年的《任择议定书问题国际非政府组织联盟关于任择议定书及其程序规则的考虑》，Bruce Porter 和 Donna Sullivan编辑 [http://www.esccr-net.org/usr_doc/NGO_Coalition_submission_to_the_CESCR_on_OP-ICESCR.pdf]。

11 后续程序“是使缔约国立即采取旨在落实委员会意见措施的手段，也导致缔约国以最佳做法来落实委员会意见，因此是使申诉体系更有效的关键要素”，《经济、社会文化权利国际公约》任择议定书问题不限成员名额工作组第三次会议的《经济、社会和文化权利国际公约任择议定书的要素》，E/CN.4/2006/WG.23/2，2005年11月30日

[<http://www.opicescr-coalition.org/Elements%20Paper-e.pdf>]。

12 欲了解更多信息，参阅《任择议定书》问题国际非政府组织联盟2010年的《任择议定书问题国际非政府组织联盟关于任择议定书及其程序规则的考虑》，Bruce Porter 和 Donna Sullivan编辑

[http://www.esccr-net.org/usr_doc/NGO_Coalition_submission_to_the_CESCR_on_OP-ICESCR.pdf]。

这项规定对于《任择议定书》的有效性来说至关重要，如果一项被指称的侵害行为的受害者，在申诉未决时遭受不可弥补的损害，那么申诉程序的目标就无法实现。

第5条适用于《公约》承认的所有权利。

其他人权条约也包括了临时保护措施。应注意的是，委员会在要求采取临时措施前，不需要确定申诉人是否能在本国获得有效的当地补救。这已是联合国其他人权条约机构和区域性人权机制的既定做法。¹³



Photo: Liz Ligon

友好解决

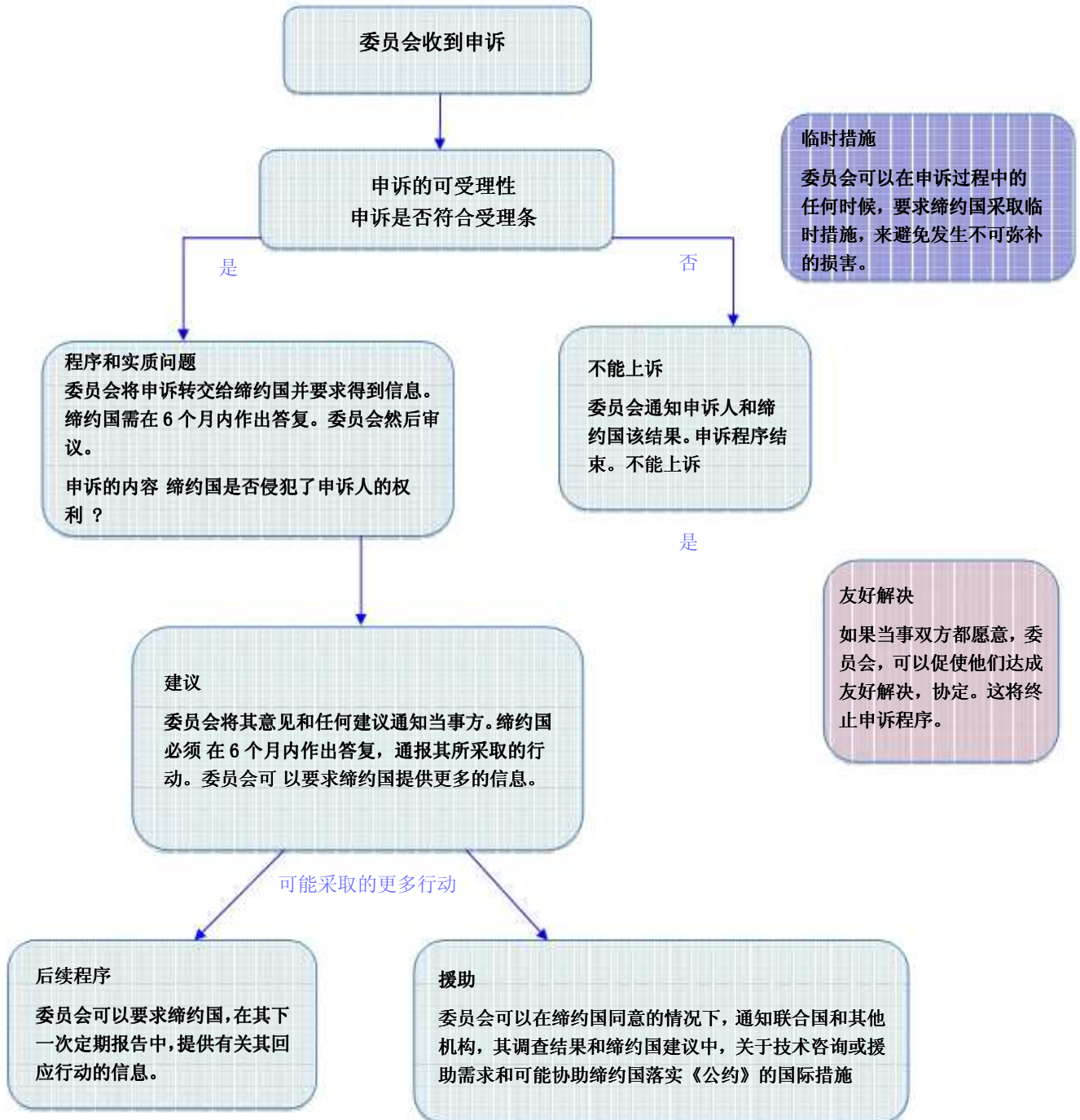
友好解决是双方达成协议来解决申诉的程序。虽然其他人权体系中有友好解决程序，¹⁴ 这是联合国体系中的个人申诉程序首次明确包括该程序。

第7条规定，委员会应能够促使申诉人和相关缔约国友好解决问题。第7条的指导原则是，只有在尊重《公约》义务的基础上才能达成友好解决。因此，只有当友好解决协定符合缔约国的《公约》义务时，委员会才能促使当事双方达成此协定。当缔约国不履行协定而又没有处理这种情况的程序，申诉人将不得不就未解决的侵害行为提出新的申诉。

¹³ 区域性人权机构包括欧洲人权体系、美洲间国家人权委员会和非洲人权与人民权利委员会。

¹⁴ 例如，美洲国家间人权体系（《美洲人权公约》第49条）和欧洲人权体系（第30条）的规定。

专栏1：个人申诉程序



B. 调查机制

当委员会收到有关缔约国严重或有系统地侵犯《公约》中权利的可靠信息时，《任择议定书》使其能够开展调查。

调查程序和申诉程序主要区别是，委员会可以在没有收到申诉的情况下就开展调查。

只有在相关的缔约国明确接受委员会可以对其实施调查程序的情况下，委员会才可以动用该机制。¹⁵

调查程序指定的步骤是：

第1步：收到并审议信息

委员会收到有关严重或有系统地侵犯《公约》中一项或多项权利的信息。在审议过信息后，委员会考虑信息是否可靠。

接收信息的来源可以是任何方面，即个人、公民社会，地方、国家或国际人权组织。匿名来源也可提供信息。委员会可以要求相同或其他的来源提供进一步的信息。

调查过程是保密的，委员会应在程序的所有阶段都争取得到相关缔约国的合作。

第2步：要求缔约国答复

如果委员会确定信息是可靠的，就必须邀请缔约国合作，提交其对有关严重或有系统侵害行为信息的意见。

第3步：决定调查和向缔约国提交报告

在该信息的基础上，委员会决定是否开展调查。然后由委员会的一名或多名成员进行调查，他们需急切地向委员会提交报告。在缔约国同意的情况下，调查程序可以包括对相关地区的访问。

和个人申诉程序一样，《任择议定书》并不包括一项明确条款，来规定委员会要求并收到其他来源的信息和文件材料，但也没有禁止获取此类信息。然后委员会全体人员审议报告，并将其与所有意见和建议一起交给相关缔约国。

第4步：缔约国的答复

缔约国必须在6个月内通知委员会其对委员会调查结果的意见。

第5步：后续工作

委员会可能要求缔约国，将其对委员会调查的任何回应措施通知给委员会，或在缔约国有关落实《公约》情况的下一次定期报告中包括该信息。委员会还可能在其年度报告中包含一份调查概要，但必须要与缔约国协商。

¹⁵ 根据“选择接受”这一形式，除非缔约国采取明确步骤，来拒绝受到其选择的程序的约束，否则缔约国就自动受到该程序约束。例如，根据《消除对妇女一切形式歧视公约》的《任择议定书》，缔约国可以在签署、加入或批准该公约时，“选择不接受”调查程序（第10条）。根据《禁止酷刑公约》[<http://www2.ohchr.org/english/law/cat.htm>]，缔约国可以宣布不承认委员会有权开展调查（第20条）。

关于国际援助和合作的第14条指出，委员会可以在相关缔约国同意的情况下，通知联合国和其他机构其调查结果，并在有技术咨询或协助需要的情况下指出这种需要。该条款还要求委员会向这些机构送交缔约国的任何建议和意见。第14条规定设立一个用于专家和技术咨询的信托基金。但该条款也表明其并不减少缔约国根据《公约》而担负的义务。

专栏2：调查机制

委员会收到关于严重或有系统地侵犯经济、社会和文化权利行为的可靠信息。

委员会邀请缔约国提供其对于该信息的意见。

如果委员会确定该信息是可靠的，就开展调查，并将调查结果和任何意见与建议通知给缔约国。

缔约国必须在6个月内向委员会提供其意见。

委员会可能要求得知，缔约国因调查结果而采取了什么行动。委员会可能在其年度报告中包括一份调查概要。

委员会可能在缔约国同意的情况下，将缔约国对于技术咨询或援助的任何需求，以及缔约国的建议，通知给联合国和其他机构。

C. 国家间的申诉机制

如果《任择议定书》的一个缔约国认为，另一缔约国没有履行其《公约》义务，就可以使该缔约国关注此事，也可以向委员会通知此事。

与申诉程序一样，这一程序必须得到缔约国的明确接受。根据此程序，只有在申诉方和被控的缔约国都承认委员会有权受理此类申诉的情况下，才可以提交申诉。

联合国大多数其他人权条约都包括一项国家间申诉机制。但缔约国很少通过此类程序来申诉。

欲了解有关《任择议定书》的更多信息，参阅：

美洲国家间人权机构和国际法学家委员会的《对经济、社会和文化权利国际公约任择议定书的评论》。英文、法文和西班牙文版本为：

[http://icj.org/default.asp?nodeID=349&sessID=&langage=1&myPage=Legal Documentation&id=23080](http://icj.org/default.asp?nodeID=349&sessID=&langage=1&myPage=Legal%20Documentation&id=23080).

欲进一步了解信息，参阅非政府组织联盟的2010年的《任择议定书问题国际非政府组织联盟关于任择议定书及其程序规则的考虑》，Bruce Porter 和 Donna Sullivan编辑，

[http://www.escr-net.org/usr_doc/NGO Coalition submission to the CESCR on OP-ICESCR.pdf](http://www.escr-net.org/usr_doc/NGO_Coalition_submission_to_the_CESCR_on_OP-ICESCR.pdf)。

委员会正在为《任择议定书》颁布《程序规则》，预计在2011年完成此工作。《程序规则》将是对《任择议定书》的补充，并提高其有效性。在《程序规则》得到公布后，非政府组织联盟会将其传发给所有成员。

3. 《任择议定书》的颁布和批准过程

A. 颁布过程历史简介

在1990年代初，委员会开始讨论起草《公约任择议定书》的可能性。为准备1993年在维也纳召开的世界人权大会，公民社会也开始倡议颁布这样一份文书。这导致世界人权大会特别要求联合国人权委员会（该机构在2006年被人权理事会取代），与经济、社会和文化权利委员会合作，来审议《任择议定书》的制定。

2001年，联合国人权委员会决定任命一名独立专家，来处理起草《公约任择议定书》的问题。¹⁶ 该专家在作出一系列报告后，建议颁布《公约任择议定书》。2002年，人权委员会设立了一项程序，使所有缔约国都能够讨论颁布《公约任择议定书》的可能性，这被称为不限成员名额工作组。¹⁷

公民社会积极游说缔约国，并在这些讨论中作出声明。2006年，不限成员名额工作组开始就《任择议定书》的文本谈判。2008年，该工作组中的缔约国向人权理事会发出一份商定文本，供其审议和批准。¹⁸ 人权理事会修改了该文本的第2条，以

16 联合国人权委员会2001年4月20日的2001/30号决议，

[[http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/E.CN.4.RES.2001.30.En?Opendocument](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/E.CN.4.RES.2001.30.En?Opendocument)].

17 联合国人权委员会2002年4月22日的2002/24号决议

[[http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/E.CN.4.RES.2002.24.En?Opendocument](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/E.CN.4.RES.2002.24.En?Opendocument)].

18 联合国《经济、社会和文化权利国际公约任择议定书》不限成员名额工作组的报告《促进和保护一切人权，公民权利、政治权利，经济、社会和文化权利，包括发展权》，A/HRC/8/7，2008年5月6日

[www2.ohchr.org/english/issues/escr/docs/A-HRC-8-7.doc].

包括《公约》中的一切权利。理事会然后一致批准了《任择议定书》。¹⁹

最后，在2008年12月10日，《世界人权宣言》颁布60周年之际，联合国大会通过了《任择议定书》。

《任择议定书》在联合国条约年度活动期间，于2009年9月24日开始供签署、批准或加入。在该年度活动中，联合国鼓励各国代表在联合国位于纽约的总部签署、批准或加入各条约。

《任择议定书》将在10个缔约国批准或加入后生效。

如果你想了解你的国家是否签署和/或批准了《任择议定书》，可以在人权事务高级专员办事处的网站上查找该信息：

http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mdsg_no=IV-3-a&chapter=4&lang=en.

B. 关于批准过程的信息

《任择议定书》第17条指出，任何签署、批准或加入《公约》的国家都可以签署《任择议定书》（这是在进行批准前的第一步）。任何批准或加入《公约》的国家都可以**批准或加入**《任择议定书》。

当一个政府签署《任择议定书》时会发生什么情况？

在大多数情况中，根据国家的规定，国家元首、政府首脑或外交部长有权代表国家签署条约。通过签署《任择议定书》，政府表示有意最终同意受到条约的法律约束。但《任择议定书》的签署国尚不是该条约的缔约国。

签署《任择议定书》有什么意义？

意义很重大，因为这证明一个政府有意采取步骤，朝批准条约的方向努力。

根据《维也纳条约法公约》第18条，签约国有义务在从签署到批准这段期间，真诚避免那些妨碍《公约任择议定书》目标和宗旨的行为。²⁰ 在从签约到批准条约期间，政府实际上是有时间来争取国家主管部门的批准，和/或修改法律和政策，这对于落实条约来说可能是必要的。

当一个政府批准《任择议定书》时会发生什么情况？

在国家级别批准《任择议定书》

各国的批准过程根据其国内法律体系的规定（一般来说是国家宪法的规定）而各不相同。通常是政府的不同分支 — 行政和立法机关 — 参与批准条约。

19 联合国人权理事会2008年6月18日第28次会议的8/2号决议，《经济、社会和文化权利国际公约任择议定书》
[http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_8_2.pdf].

20 联合国1969年5月23日通过的《维也纳条约法公约》，1980年1月27日生效。“不得在条约生效前妨碍其目的及宗旨之义务 — 一国负有义务不得采取任何足以妨碍条约目的及宗旨之行动：(a) 如该国已签署条约或已交换构成条约之文书而须经批准。接受或赞同，但尚未明白表示不欲成为条约当事国之意思；或 (b) 如该国业已表示同意承受条约之拘束，而条约尚未生效，且条约之生效不稽延过久。”

一般来说，一个政府必须经过以下阶段才能成为缔约国：

- 1) 行政机构 — 国家元首、政府首脑或外交部长 — 签署国际文书，并将其交付立法机构批准；
- 2) 立法机构成员在批准过程中起到关键作用，因为在大多数国家，最终批准决定是由立法机构作出，立法机构必须表示同意该国受到《任择议定书》的约束，并同意进行批准；
- 3) 在议会通过接受《任择议定书》的法案或动议后，行政机构授权将批准文书交付联合国秘书长保存；
- 4) 在将批准文书交付联合国秘书长3个月后，该国成为《任择议定书》的缔约国。

应注意的是，在那些实行双轨制法律系统的国家，国际法并非自动构成缔约国国家法律的组成部份。在这些国家，除非国际法被包括进国家法律，否则就不被当作国家法律的一部分。因此，立法机构在批准过程之后必须颁布法规，来在国家法律中加入《任择议定书》。在那些具有单轨制传统的国家，批准或加入一项国际条约的行为，立即使该条约被加入国家法律。

批准《任择议定书》有什么意义？

一个政府在国际级别批准了一项条约后，国际法就规定其有义务确保其国家法律和政策符合条约。

当一个政府加入《任择议定书》时会发生什么情况？

一个国家还可能通过加入《任择议定书》来表示同意受其约束。虽然加入条约和批准条约具有相同的法律效果，但两者程序不同。在批准条约的情况下，国家先签署然后再批准条约。而加入条约的程序只有一步，在加入前没有签约的行为。

缔约国必须将加入文书交付联合国秘书长。

加入程序一般是由那些在签约期限已过时，愿意受到条约约束的国家使用。但《任择议定书》没有签约期限。

《任择议定书》的生效

当一项条约对缔约国具有法律约束力时，条约就开始生效。条约的条款确定条约生效时间。根据《任择议定书》，在其第10个缔约国向联合国秘书长交付了批准文书3个月后，《任择议定书》就开始生效。其缔约国之内的人们可以就《任择议定书》生效之后发生的或仍在持续发生的侵害行为进行申诉。当更多的国家成为其缔约国时，《任择议定书》在他们交付批准或加入文书3个月后，开始对他们生效。



© Private & Amnesty International

保留

一项保留是一个国家在签署、批准或加入一项条约时所作的单方面声明，声称旨在使条约某些条款对该国的法律效果受到排除或更改。²¹

但与《公约》不同，《任择议定书》没有关于保留的内容。

声明

一个国家可以就其对某一事项的理解，或条约某一条款的解释作出声明。与保留不同，此类解释性声明并非试图排除或更改条约对该国的适用情况。解释性声明的目的是，澄清该国如何解释某些条款或整项条约的含义。

条约也可能规定缔约国作出选择性和/或强制性声明，这些声明影响到条约对缔约国的适用方式，²²并对作出声明的国家具有法律约束力。《任择议定书》有两项条款允许缔约国作出声明，来“选择接受”国家间的申诉和调查程序。这些声明可以在签署、批准或加入条约期间或之后的任何时候作出，也可以在任何时候撤销。

退约

退约是缔约国表示将终止履行某一条约义务的行为。《经济、社会和文化权利国际公约任择议定书》和《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》一样，都允许缔约国退出条约。第20条允许缔约国通知联合国秘书长，该国退出《任择议定书》。退约在通知日起6个月后生效。但在退约生效前的任何来文或启动的调查仍会继续进行。

21 一个国家提出保留的做法受到严格限制。联合国《维也纳条约法公约》要求，保留不能违背条约的目的和宗旨。这意味着缔约国可以在签署、批准或加入一项条约时提出一项保留，除非a) 该保留受到条约禁止；或者b) 条约仅允许提出特定的保留，而该保留不在其内。

22 当一项条约要求缔约国作出强制性声明时，联合国秘书长作为缔约国文书保存人，争取确保这些国家提供此类声明。例如，2000年的《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》[<http://www2.ohchr.org/english/law/crc-conflict.htm>]规定：“每一缔约国在批准或加入本议定书时应交存一份具有约束力的声明，规定其允许自愿应征加入本国武装部队的最低年龄，并说明其为确保不强迫或胁迫进行此类招募而采取的保障措施。”



《经济、社会和文化权利国际公约任择议定书》问题国际非政府组织联盟简介

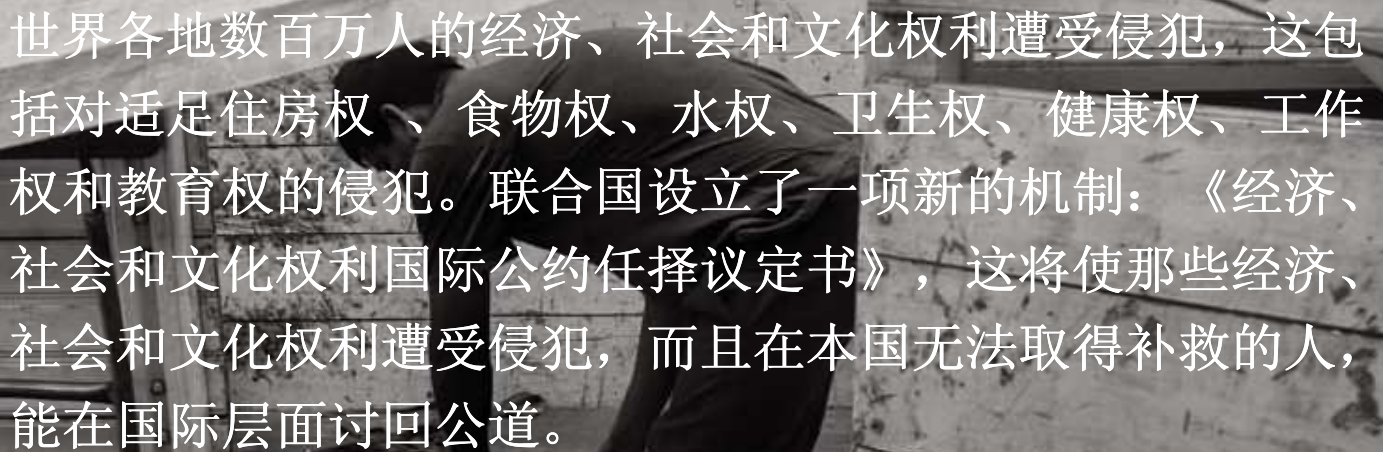
《经济、社会和文化权利国际公约任择议定书》问题国际非政府组织联盟（简称非政府组织联盟）将世界各地的一些个人和组织团结起来，他们的共同目标是促成批准和落实《经济、社会和文化权利国际公约任择议定书》。非政府组织联盟领导公民社会朝着采用《任择议定书》的方向努力，目前的工作重点是该条约的批准和落实。

“现在就实现正义！批准议定书来保护一切人权”这一运动呼吁批准和落实《任择议定书》，非政府组织联盟通过该运动争取：

1. 使《任择议定书》在遍布各区域的大量国家批准的情况下立即生效；
2. 确保《任择议定书》有效运作，手段为：倡导颁布有效的程序规则；鼓励具有经济、社会和文化权利方面背景的人当选为委员会成员；支持国家体系与《任择议定书》的协调；与委员会和国家级别的当局合作，来提高人们的认识，并确保条约的逐步落实；
3. 提供诉讼援助，来确保合适的案件得到委员会受理，并创造正面的先例；
4. 提高对《任择议定书》的认识，并加强各组织的能力，来将该文书作为重要工具，在国家级别推进经济、社会和文化权利方面的工作；
5. 扩展和加强进行《任择议定书》、《公约》和有关经济、社会和文化权利问题工作的组织的网络；
6. 促使国家级别的组织参与向委员会提交具有战略意义的案件，以及对裁决的落实并确保合适的案件得到委员会的受理。

立即参与

参加非政府组织联盟，支持追究侵犯经济、社会和文化权利行为的责任。
如果你想参加非政府组织联盟，并收到有关这场运动的更多信息，
请在此填写成员表：<http://www.escr-net.org>
或通过此邮件地址联系我们：op-coalition@escr-net.org



世界各地数百万人的经济、社会和文化权利遭受侵犯，这包括对适足住房权、食物权、水权、卫生权、健康权、工作权和教育权的侵犯。联合国设立了一项新的机制：《经济、社会和文化权利国际公约任择议定书》，这将使那些经济、社会和文化权利遭受侵犯，而且在本国无法取得补救的人，能在国际层面讨回公道。

欲了解更多信息，请参阅：www.escr-net.org

行动指南：

- 手册1：《更新你的经济、社会和文化权利国际公约方面的知识》
- 手册2：《经济、社会和文化权利国际公约任择议定书概述》
- 手册3：《为什么各国应批准经济、社会和文化权利国际公约任择议定书？》
- 手册4：《游说你的国家并倡导批准和落实任择议定书的手段》

《经济、社会和文化权利国际公约任择议定书》问题国际非政府组织联盟

c/o ESCR-Net

211 East 43rd Street, Suite 906

New York, NY 10017

United States

电话：+1 212 681 1236

传真：+1 212 681 1241

电子邮件：[op-coalition@escr-](mailto:op-coalition@escr-net.org)