



## 第七十四届会议

议程项目 70(a)和 124

促进和保护人权：人权文书的执行情况

联合国改革：措施和提议

## 人权条约机构体系的现状

### 秘书长的报告

#### 摘要

大会第 68/268 号决议请秘书长每两年向大会提交一份综合报告，说明人权条约机构体系的现状。本报告是根据这项要求和大会第 73/162 号决议提交的第三份报告。

本报告连同统计附件中提供的补充资料(可在人权高专办网站上查阅，[www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRTD/Pages/3rdBiennialReportbySG.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRTD/Pages/3rdBiennialReportbySG.aspx))，提供了关于第 68/268 号决议执行进展情况的信息，并确定了仍然存在的挑战以及新出现的想法和提议。本报告介绍了独立专家委员会提交和审查的报告数量、开展的访问、收到和酌情审查的个人来文、来文和报告积压情况、能力建设努力和取得的成果。报告还讨论了条约机构在条约批准、增加报告、分配会议时间和措施提议等方面的情况，包括根据会员国提供的信息和意见，为增强所有缔约国参与同条约机构的对话而采取的措施。



## 一. 引言

1. 本报告是根据大会第 68/268 号决议提交的第三次报告。大会请秘书长每两年向大会提交一份综合报告，说明人权条约机构体系的现状以及人权条约机构在加强其工作方法的效率和效益方面所获进展。本报告旨在评估在执行该决议方面取得的进展和仍然存在的挑战，并包括新出现的想法和提议。
2. 大会在该决议(第 41 段)中决定在不迟于该决议通过之日(即 2014 年 4 月 9 日)起六年內审议人权条约机构体系的状况，并酌情就进一步行动作出决定，以加强和增进人权条约机构体系有效运作。
3. 共有 10 项条约，为此设立了 10 个委员会，以监测缔约国履行国际人权义务的情况。这些委员会由在人权方面具有公认能力的独立专家组成，他们由缔约国提名和选举，任期四年，可连任。10 个委员会中有 172 名专家以个人身份无偿服务。这些专家不领薪金，不过联合国支付他们参加会议期间以及在适用情况下参加委员会访问期间的差旅费和每日生活津贴。各委员会的会议都在日内瓦举行。条约机构履行若干旨在审查缔约国如何执行各项条约和议定书的职能。
4. 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)向各委员会提供实质、法律、程序、行政和后勤支助和咨询。每个委员会的任务和活动取决于每项条约的具体规定。
5. 目前，委员会的大部分会议时间用于审查缔约国提供的信息，这些信息通常是事先以报告形式提供，以便委员会能够与缔约国代表团就该国如何履行相关条约规定的法律义务进行对话。对话的成果是一套供缔约国执行的建议。有权接受个人来文的委员会(在国家承认这种权限的前提下)审查来自有关缔约国的指控该国违反条约规定的个人来文的可受理性和案情实质。
6. 防范酷刑小组委员会肩负查访所有拘留场所的防范任务，并发挥咨询作用。强迫失踪问题委员会也有与强迫失踪有关的防范任务，如果它收到可靠信息表明一国严重违反公约规定，则可访问该国。强迫失踪问题委员会还有一项具体的紧急行动程序，可要求缔约国寻找和找到失踪人员。一些委员会的任务是在国家承认这种权限的情况下开展调查，并在国家严重或系统违反相关条约规定的法律义务的情况下进行访问。消除种族歧视委员会具有早期预警和紧急行动程序，旨在防止和应对严重违反公约的行为。各委员会通过发表一般性意见或建议，就缔约国应如何适用条约条款的解释提供指导。各委员会还采取后续行动或要求提供与执行条约有关的进一步信息。
7. 本报告以秘书长关于条约机构体系现状的前两份报告(A/71/118 和 A/73/309)中提供的信息为基础。本报告将与截至 2017 年 12 月 31 日的上一个报告期相比较，提供截至 2019 年 10 月 31 日的最新数字和趋势(必要时按 12 个月比例计算)。

## 缔约国和其他利益攸关方的意见

8. 在编写本报告时，人权高专办征求了缔约国和其他利益攸关方的意见。所有收到的书面材料都可在人权高专办网站上查阅。<sup>1</sup>

## 二. 大会第 68/268 号决议的执行情况

9. 第 68/268 号决议的通过是一个重要的里程碑，它表明大会第一次将条约机构作为一个集体系统来处理，而不是以零敲碎打的方式对待各个委员会。2011 年，秘书长在其报告(A/66/344)第 47 段中表示，只有当通过一项要求增加会议时间的决定，或者当一项条约越过一个发展里程碑后，才临时对人员编制或者经费需求进行审查。在第 68/268 号决议第 26 段中，大会通过引入一个数学公式来解决这一难题，该公式根据固定的每周工作量目标(主要是审查缔约国报告和个人来文)，参照前几年每个委员会收到的报告和来文的平均数量，确定分配给各委员会的会议时间。此外，各委员会每年被分配额外两个星期用于额外工作或其他授权活动(见下文三.A 节)。

### A. 批准书

10. 截至 2019 年 10 月 31 日，人权条约和议定书批准书以及允许来文和调查程序的相关声明的总数为 2 451 份，截至 2017 年 12 月 31 日为 2 386 份，增幅 2.7%(附件一)。增幅最大的是任择议定书批准书和承认委员会有权审议个人来文和调查的声明。关于《儿童权利公约关于设定来文程序的任择议定书》(其中也包括调查程序)的批准书数量比 2017 年 12 月 31 日上升了 24.3%。

### B. 报告义务履行情况

11. 截至 2019 年 10 月 31 日，197 个缔约国中有 38 个(19%)履行了相关国际人权条约和议定书规定的报告义务，没有逾期未交报告(附件二)，上一个报告期，没有逾期未交报告的缔约国为 34 个(17%)。

12. 截至 2019 年 10 月 31 日，159 个缔约国(81%)约有 569 份报告逾期未交，包括 250 份初始报告和 319 份定期报告，这些初始报告逾期一至两年，定期报告逾期二至六年不等或未按照委员会要求在相关期间提交。上一报告期，163 个缔约国(83%)有 578 份报告逾期未交，包括 266 份初始报告和 312 份定期报告。

### C. 缔约国报告

13. 截至 2019 年 10 月 31 日，具有报告程序的委员会在 2019 年收到了 109 份缔约国报告(附件三)。本报告使用的参考期为 2016-2019 年(2019 年最后两个月按比例计算)，以确定各委员会审议缔约国报告所需的会议时间。委员会平均每年收到 130.2 份报告，与截至 2017 年 12 月 31 日的平均每年 128.8 份报告相比，略微上升了 1.1%(附件三)。

<sup>1</sup> 见 [www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRTD/Pages/3rdBiennialReportbySG.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRTD/Pages/3rdBiennialReportbySG.aspx)。

14. 就决议规定的工作量目标而言，2018-2019 年期间，各委员会平均每星期审查 2.6 份报告，略高于每星期审查 2.5 份报告的目标。2018-2019 年，儿童权利委员会平均每星期审查 4.6 份关于要求提交初始单独报告的公约两项任择议定书的报告，略低于每星期 5 份报告的目标(附件四)。

15. 待审查的报告数量通常称为积压报告，反映了已收到并等待相关委员会审议的报告数量。截至 2019 年 10 月 31 日，积压了 183 份报告，与截至 2017 年 12 月 31 日的 230 份报告相比，减少了 20.4%(附件五)。2018-2019 年，各委员会审查了大约 150 份报告，这意味着以目前的能力，各委员会需要一年多的时间来清理积压的报告。值得注意的是，儿童权利委员会待审的缔约国报告数量最多，截至 2019 年 10 月 31 日有 49 份报告。

#### D. 个人来文

16. 截至 2019 年 10 月 31 日，各委员会在 2019 年通过个人来文程序收到并登记了 591 份个人来文。就本报告而言，使用的参照期是 2018-2019 年，收到的个人来文平均数量(2019 年最后两个月按比例计算)增至每年 540.1 份。与 2016-2017 年平均每年收到 300 份个人来文相比，增幅 80%(附件六)。值得注意的是，收到的来文平均数量增幅最大的是经济、社会及文化权利委员会，从 6 份增至 79.6 份，增幅为 1 226.7%。

17. 就工作量目标而言，2018-2019 年期间，各委员会平均每星期通过 23.4 项最后决定，时间平均为 10.5 个星期，略高于每星期处理 23 份来文的目标(附件七)。不过，在 2018-2019 年期间，各委员会未能利用分配给审议个人来文的 16 个星期中的约 5.5 个星期，因为鉴于大会决定不核准相关所需资源，编写文件和草稿供各委员会审议所需的人力资源不足(见下文三.B 节)。

18. 截至 2019 年 10 月 31 日，已收到并正在等待相关委员会审查的积压来文为 1 587 份，与截至 2017 年 12 月 31 日积压的 977 份来文相比，增幅 62.4%(附件八)。各委员会在 2018-2019 年平均每年通过 250 项决定，这意味着以目前的工作人员资源，即便不考虑收到的任何新的个人来文，委员会仍需六年多时间清理积压来文。

#### E. 防范酷刑小组委员会的具体活动

19. 依照《禁止酷刑公约任择议定书》第 1 条，防范酷刑小组委员会的任务是查访剥夺自由的场所，并向每个缔约国将设立或指定的国家防范机制提供援助和咨询。公约缔约国有义务允许防范酷刑小组委员会进行访问。截至 2019 年 10 月 31 日，共有 90 个缔约国，自上次报告所述期间以来增加了三个(附件一)。2018 年和 2019 年，防范酷刑小组委员会计划每年进行九次访问，但由于大会决定将高级别代表差旅预算削减 25%，以及整个联合国的流动性危机，访问次数不得不减少。防范酷刑小组委员会尤其受到这一减少的影响，因为实地访问是其主要活动，因此，小组委员会 2018 年只能进行六次访问，2019 年只能进行七次访问。

20. 出于同样的原因，在 2018-2019 年，防范酷刑小组委员会未能利用已经批准使用的额外一星期的会议时间(附件九)，<sup>2</sup> 因为其届会主要用于规划访问和通过访问报告(见下文三.B 节)。

#### F. 强迫失踪问题委员会的具体活动

21. 强迫失踪问题委员会有权接受失踪者亲属等提出的采取紧急行动以搜寻和找到失踪者的请求。委员会可请缔约国在一定期限内向其提供所查找人员境况的资料，在非常严重和紧急的情况下，委员会可请缔约国采取措施，避免对有关人员造成不可弥补的伤害，或要求缔约国提供与寻找失踪者有关的其他资料(临时措施)。截至 2019 年 10 月 31 日，与 2017 年终了的上一个报告期相比，委员会登记了 345 项紧急行动。截至 2019 年 10 月 31 日，委员会共登记了 790 项关于请求协助寻找失踪人员下落的紧急行动，比截至 2017 年 12 月 31 日登记的 445 项紧急行动增加了 345 项，增幅 77.5%(附件十)。

22. 截至 2019 年 10 月 31 日，委员会通过了 386 项决定，其中 65 项是结束紧急行动的决定，因为失踪者要么活着找到并被释放，要么被发现死亡。委员会有 725 项紧急行动正在审议和等待审查，这是截至 2019 年 10 月 31 日的积压案件。与截至 2017 年 12 月 31 日正在审议的 405 项紧急行动相比，积压增加了 79%(附件十)。

23. 2018-2019 年，由于支持委员会审议根据《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》第 29 条第 4 款提交的补充资料的工作人员人数不足，委员会没有使用额外一星期的分配会议时间，每年仅举行四星期会议。委员会正计划根据《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》第 33 条进行一次或多次访问(见下文三.B 节)。

#### G. 调查和实地访问

24. 六个委员会的任务是在收到可靠信息表明缔约国严重或系统侵犯各自条约规定的权利时进行调查，前提是缔约国已承认委员会在具体规定下的权限。一旦委员会确信所获信息符合既定标准，委员会将请缔约国提交意见并审议其他相关资料，然后决定指定一名或多名成员进行秘密调查。调查之后，向缔约国提交一份报告，其中可能还包括开展一次访问。强迫失踪问题委员会如果收到可靠信息表明某一缔约国严重违反公约规定，则有权访问该国，这适用于所有已批准《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》的缔约国。

25. 截至 2019 年 10 月 31 日，自 2017 年终了的上一个报告期以来，四个委员会共收到七项调查请求。三个委员会开展了三次秘密调查，其中一次调查还包括一次访问(附件十一)。

26. 2018-2019 年，由于支持各委员会调查工作的工作人员数量不足、专家差旅减少 25%以及流动性危机，人权高专办每年只能支持每个委员会开展一次调查(见下文三.B 节)。

<sup>2</sup> 2019 年，防范酷刑小组委员会工作组在届会期间并行开会时，使用了一星期口译服务的权利。

## H. 国家间来文

27. 七个委员会有权接收和审议一个缔约国关于另一个缔约国没有履行条约规定的来文，前提是该程序已被这两个缔约国接受。截至 2019 年 10 月 31 日，消除种族歧视委员会已收到缔约国提交的三份国家间来文，委员会正处在对其审议的不同阶段。

## I. 能力建设方案

28. 截至 2019 年 10 月 31 日，自 2017 年终了的上一个报告期以来，能力建设方案小组为 95 个国家的国家官员提供了培训和支持，组织了 285 项活动，约 3 830 人参加，帮助他们增强了关于具体条约和问题的知识和技能，鼓励进行新的批准和及时提交未交报告(附件十二)。各国批准或撤销了对 11 项条约的保留，提交了 23 份尚未提交的缔约国报告，包括对委员会索取资料的要求的答复或共同核心文件。能力建设小组的外联活动有助于国家官员在缔约国审议期间直接或间接参与与委员会的八次对话。能力建设方案小组鼓励并协助了 24 个国家建立新的或强化国家报告和后续机制。

29. 在本报告所述期间，能力建设方案小组开发了一套完整的条约报告培训教材，可在网上以五种正式语文查阅，以配合在线培训和报告手册的印刷版本。还编写了题为《防止酷刑：国家防范机制的作用——实用指南》的文件。

30. 能力建设方案促进了普世人权索引的维护和升级，这是一个可搜索的数据库，其中包括条约机构以及普遍定期审议和人权理事会特别程序的建议，特别是针对可持续发展目标。该方案还在博茨瓦纳、毛里求斯、黑山、沙特阿拉伯、塞拉利昂和巴勒斯坦国开展六个试点项目，努力开发并支持建立了国家建议跟踪数据库。<sup>3</sup>

## J. 无障碍环境

31. 目前，关于残疾人无障碍的服务(附件十三)只提供给残疾人权利委员会。这些服务仅用于残疾人权利委员会的正式会议。提供的服务包括手语翻译、同步远程字幕，以及根据需要进行较小程度的盲文打印。具有无障碍功能的会议网播载于联合国网络电视网站(<http://webtv.un.org/>)。目前尚未规定必须为任何委员会制作文件的“浅白语言”或“易读”版本。在特定情况下，如果需要，通常会临时为残疾专家等参加委员会会议提供合理便利。正如残疾人权利委员会主席所承认的那样，虽然联合国在残疾人权利方面取得了进展，但每届会议仍然很难做到无障碍，特别是以盲文、易读格式和字幕等无障碍手段和方式提供信息，使联合国会议的成员和参与者能够在与其他人平等的基础上有效工作。<sup>4</sup>

<sup>3</sup> 对巴勒斯坦的提及应根据大会第 67/19 号决议理解。

<sup>4</sup> 2019 年 8 月 26 日残疾人权利委员会第二十二届会议开幕词，可查阅 <http://www.internationaldisabilityalliance.org/crpd-22nd-session>。

## K. 网播和信息技术的使用

32. 大会在第 73/162 号决议第 6 段中决定，自 2020 年起，以各相关委员会使用的所有正式语文对条约机构有关会议进行网上直播，并提供可用、可读取、可搜索并且安全(包括免受网络攻击)的视频档案。迄今为止，这项活动是通过自愿捐款资助的。从 2020 年 1 月起，这项活动应完全由联合国经常预算支付。

33. 缔约国有机会在具体情况下通过视频会议参与委员会对其报告的审议，以促进更广泛地参与对话，特别是对最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家而言。联合国日内瓦办事处确保提供业务支持。通过这种方式成功举行对话在很大程度上取决于远程参与者所在地的连接质量。技术困难可能会影响传输的声音质量，进而影响提供高质量同声传译的能力，从而影响对话的有效举行。截至 2019 年 10 月 31 日，2018-2019 年期间，缔约国远程参与不同委员会的会议已增至 28 次，比 2016-2017 年的 17 次远程参与增加了 65%(附件十四)。

## L. 工作方法的协调或统一

34. 在大会第 68/268 号决议第 38 段的鼓励下，各委员会每年举行一次为期一周的主席年度会议，促进工作方法的协调或统一(附件十五至十八)。在 2019 年 6 月第 31 次主席会议上，主席们核可了向缔约国提供的简化报告程序共同统一程序的要素(见 A/74/256, 附件二)，并讨论了《抵制恐吓或报复准则》(《圣何塞准则》)的执行情况。在这两个问题上，主席们利用了 2018 年 12 月举行的两个不同讲习班所涵盖的共识，每个委员会的协调人和相关利益攸关方都参加了讲习班。主席们在会议上的主要重点是为条约机构体系 2020 年审查制定共同愿景(见 A/73/140 附件三和下文第六章)。

35. 简化报告程序旨在确保缔约国更好地遵守报告义务。根据常规报告程序，缔约国审查安排在收到缔约国报告之后进行。然后，委员会通常向缔约国发送一份议题清单，以便在对话之前获得进一步的信息，而缔约国在审查之前作出答复。根据简化报告程序，委员会安排对缔约国的审查，并制定一份“报告前议题清单”。缔约国对报告前议题清单的答复即构成缔约国报告。商定的协调要素包括具有可预测截止日期的标准方法，以及就报告前议题清单提交答复的明确时间表和国家审查的日期。为实现这一点，所有信息都应便于获取，包括残疾人，方法是所有委员会创建一个共同网页，建立一个数据库，概述使用报告前议题清单的委员会和缔约国，并跟踪其截止日期和内容，以及创建一个关于简化报告程序的在线培训工具。原则上，简化报告程序可由所有委员会提供，并取决于各委员会和秘书处编写报告前议题清单和调整会议时间以适应预定的缔约国审查的能力。

36. 系统地使用简化报告程序将会产生资源影响，因为这使定期报告程序下使用的议题清单变得多余，从而节省开支，并根据预定的审查调整会议时间，确保为开展报告前议题清单的筹备性起草工作提供额外的工作人员支持。起草这份清单比议题清单需要更多的研究，因为报告前议题清单是在收到缔约国报告之前拟定的(见 CCPR/C/123/3)。面临的挑战是确保计划接受审查的国家对报告前议题清单做出回应，并参与同委员会的对话。一些委员会在没有书面报告或对报告前议题

清单的书面答复的情况下对各国进行了审查，这促使了各国参与对话并亲自或远程向委员会提供口头报告。消除种族歧视委员会简化了自身的定期报告程序，不要求缔约国对议题清单作出答复，该委员会称该清单为指导对话的主题清单。

37. 关于报复问题，主席们请秘书处汇编关于报复指控和采取的行动，以便在下一一次主席会议上确定讨论趋势和需要采取的进一步行动。所有委员会都任命了报复问题协调人，并将报复问题列为主席年度会议议程上的常设项目。人权高专办设有专门的报复问题网页，按照联合国全系统处理报复问题的办法，列出了每个委员会的协调人名单。<sup>5</sup>

38. 主席们对条约机构体系 2020 年审查的愿景还包括各委员会在很大程度上调整工作方法的领域；例如关于与缔约国进行建设性对话的形式；确保结论性意见更有重点、针对性和可执行；关于与执行条约有关的进一步信息的统一要求；统一的调查程序和补救办法；在磋商过程中使用与拟订一般性意见相同的方法；与国家人权机构合作；执行人权条约机构成员独立性和公正性准则(亚的斯亚贝巴准则)。

### 三. 2018-2019 年会议时间

#### A. 背景

39. 大会在第 68/268 号决议第 26 段中决定，将以下列方式确定分配给条约机构的会议时间：(a) 分配每个条约机构每年按 2009-2012 年期间每个委员会收到报告的平均数计算的可预期审查缔约国报告所需星期数，假设每星期可审查至少 2.5 份报告，并在相关情况下每星期至少审查 5 份根据人权条约任择议定书提交的报告；(b) 再分配两个星期会议时间，供开展已获授权的活动，对于那些处理个人来文的委员会，分配额外会议时间，按每个此类来文需要 1.3 小时会议时间审查和这些委员会每年收到此类来文的平均数计算；(c) 为防止再度出现积压，额外预留 5% 的会议时间；(d) 分配给主要授权任务是进行实地访问的条约机构充足的财政资源和人力资源。在第 27 和 28 段中，大会还决定，根据以往四年期间实际提交报告的情况每两年审查一次分配的会议时间，并应秘书长请求，依照既定预算程序进行修订。大会请秘书长考虑到因缔约国根据各自人权文书的要求提交报告的能力增强而需要的会议时间以及批准的状况。

40. 在第 68/268 号决议通过之前，每年为审查缔约国报告和个人来文的 9 个委员会共计分配 72 星期会议时间，为防范酷刑小组委员会分配 3 星期，为主席年度会议分配 1 星期。根据该决议，9 个委员会的会议时间逐年增加，直至 2017 年达到 92.6 星期。分配给小组委员会会议和主席会议的会议时间维持不变。

41. 秘书长在关于条约机构体系现状的第一次报告中评估了条约批准、各国遵守报告义务以及收到的报告和个人来文数量方面的进一步发展情况，并根据大会决定的工作量参数，相应确定了条约机构体系 2018-2019 两年期的所需会议时间

<sup>5</sup> 见 [www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/Reprisal.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/Reprisal.aspx)。

(A/71/118, 第 39 段)。因此, 在各委员会之间重新分配了年度会议时间, 总时间略有增加, 从 92.6 星期增至 93.2 星期。虽然只增加了 0.6 星期(3 天)的会议时间, 但将大量分配用于审查缔约国报告的时间改为分配用于审查个人来文。秘书长得出结论, 各委员会用于审查缔约国报告的会议时间可减少 7.1 星期(从 66.3 星期减至 59.2 星期), 同时需要增加 7.7 星期的会议时间, 用于应对个人来文增加 80% 的情况(从 8.3 星期增至 16 星期)。他还重申了防范酷刑小组委员会的请求, 即每年增加 1 星期会议时间, 并相应增加工作人员和其他资源, 以便跟上缔约国数量的增长(同上, 第 59 段)。

42. 虽然所需增加的总会议时间不多, 但分配更多时间用于劳动密集型个人来文审查程序意味着必须大幅增加所需的人员配置支持。在 2018-2019 两年期拟议方案预算中, 秘书长拟议设立 11 个新员额(10 个人权干事(P-3)和 1 个支助人员(一般事务(其他职等))), 应对变化的工作量。但大会在审查拟议预算时没有支持这项提议, 而是决定只设立 5 个人权干事(P-3)职位, 在一般临时人员项下供资。不过, 鉴于就第 68/268 号决议第 26 至 28 段阐述的审查和请求过程提出的问题, 大会在第 72/261 号决议中重申了第 68/268 号决议。据此, 秘书长编写了关于条约机构体系现状的第二次报告(见下文第四节)。

## B. 2018-2019 年执行任务遇到的挑战

43. 在 2018-2019 两年期期间, 条约机构体系未能利用所有核定会议时间, 原因是不具备必要的工作人员资源, 特别是在个人来文方面(附件十九)。由于没有必要的人员配置确保在整个个人来文周期内适当处理来文, 包括及时筛查收到的来文、进行初步法律分析、核实细节以及管理案件, 提交各委员会审议和决策的决定草案的数量低于 2018-2019 年的工作量目标, 导致委员会会议时间相应调整。2018-2019 年, 7 个相关委员会仅使用了 10.5 星期会议时间审议个人来文, 而不是 16 星期(人权事务委员会减少 4.8 星期, 禁止酷刑委员会减少 0.1 星期, 残疾人权利委员会减少 0.6 星期)。人权高专办为审查缔约国报告提供了 58.2 星期的支持(扣除了强迫失踪问题委员会的 1 星期会议时间), 而不是 59.2 星期。防范酷刑小组委员会没有增加 1 星期会议, 因为缺少必要的工作人员支持开展访问。

44. 大会 2017 年底作出的关于将 2018-2019 两年期高级代表差旅费削减 25% 的决定以及流动性危机给各委员会带来了额外挑战。为此, 人权高专办不得不考虑推迟原定于 2019 年举行第三届会议的委员会的届会。虽然秘书长和高级专员采取了补救措施, 实施了 2019 年一次性临时举措, 使这些届会得以举行, 但防范酷刑小组委员会依然受到影响, 由于缺乏可用资金, 原定于 2019 年下半年进行的 9 次访问有两次不得不推迟。

45. 上述情况的影响是两方面的。一方面, 缔约国报告审议工作的积压情况总体上大幅减少——收到的报告数量增幅极小也是一个原因。另一方面, 积压的个人来文大幅增加——收到的个人来文数量增加, 秘书处现有工作人员支助水平下尚无法处理这些来文也是一个原因。目前, 登记后的个人来文共计需要将近 6 年时间才能审议完毕, 而上一报告期报告的是 4 年。该情况对受害人和权利持有人造成严重影响, 他们将需要等待更长时间才能向各委员会寻求补救。

46. 同样，强迫失踪问题委员会由于缺少人员配置支持，无法编写文件供其审查，故无法举行其有权增加的 1 星期会议，也无法减少其大量积压的紧急行动请求。

47. 在 2018-2019 两年期内，人权高专办每年只能协助每个委员会进行一次调查、拟定一份一般性意见。这是因为需要安排各委员会的调查和一般性意见筹备工作的优先次序，顾及实际的工作人员支助水平。

48. 在 2018-2019 两年期内，消除种族歧视委员会首次收到 3 份国家间来文，由此带来意想不到的额外工作量。

#### 四. 2020-2021 年所需会议时间

49. 秘书长在 2018 年 8 月印发的关于条约机构体系现状的第二次报告(A/73/309)中再次评估了条约批准、各国遵守报告义务以及缔约国报告和个人来文接收方面的发展情况，确定了 2020-2021 年的预计会议时间和相关所需资源。他确认了用于审查缔约国报告的会议时间小幅减少的趋势(从 59.2 减至 57 星期)，并确认持续收到大量个人来文(需要连续 16 星期的会议时间)。他还指出，每年分配了 2 星期时间，用于开展其他授权活动、包括开展紧急行动、调查和(或)访问、要求提供更多与执行条约有关的资料(也称为后续程序)以及编写一般性意见，但没有相应配备充足的人员配置资源，应对这些活动产生的实际工作量。据他计算，工作人员筹备这些活动的工作量比最初预计的增加了大约 20%(第 58 段)。因此，尽管各委员会所需的总会议时间因缔约国报告略有减少而小幅减少(减少 2.2 星期)，但各委员会用于审查个人来文和开展其他已获授权活动的所需资源仍然不足(估计需要 12 个 P-3 员额和 2 个一般事务(其他职等)员额)。

50. 为落实第二次报告，大会通过了关于人权条约机构体系的第 73/162 号决议，其中第 5 段以更为明确的语言重申了第 68/268 号决议阐述的审查和请求程序。

51. 2020 年年度方案预算反映了第二次报告所述的委员会所需会议时间减少的情况。不过，虽然 2018-2019 两年期核定的 5 个一般临时人员职位(P-3)已经结转，但报告中确定的支持条约机构开展劳动密集型活动所需的额外人员配置没有得到落实。因此，可以预计，同样的能力问题仍将存在，现有工作人员支助无法在核定会议时间内编写文件供委员会审查，积压量和周转时间将相应增加。

52. 2020 年拟议预算开列了一笔内部调拨资金，用于补充条约机构专家成员差旅所需资源，核定预算将这笔调拨资金下调了 10%。这笔资金意在部分缓解因资金不足而推迟条约机构预定届会的潜在必要性，用于支付专家成员的与会费用。2019 年之所以出现这种情况，原因是大会决定 2018-2019 两年期将高级代表的所有差旅费削减 25%，虽然采取了特别临时措施规避了这一削减，使委员会的剩余届会得以如期举行，但包括防范酷刑小组委员会两次预定访问在内其他授权活动因资源不足，不得不取消或推迟。

53. 此后，提交报告的缔约国数量略有增加，而收到的个人来文数量与上一报告期相比增加了 80%。因此，在现有框架下，为了应对这些变化，审查缔约国报告所需会议时间将从 57 星期增至 58.7 星期，审查个人来文所需会议时间将从 16 星期增至 24.9 星期(附件二十至二十二)，2021 年拟议方案预算将对此予以反映。然而，人权高专办认识到，在当前形势下，本组织和各委员会难以适应会议时间如此增加。此外，仅仅增加会议时间却不配备相应的工作人员支助无助于解决条约机构体系在满足需求增长方面所面临的挑战。

54. 在本报告所述期间，本组织的整体流动性状况加剧了各委员会工作资源短缺情况，这种情况预计将延续到 2020 年，甚至更久。短期解决方案不能解决根本的结构性问题。需要根据实际或预计工作量，设想其他可持续性措施，目的是提高委员会工作的可预测性和经费的可持续性。

## 五. 仍然存在的挑战

55. 条约机构体系在 2018-2019 两年期面临的重大挑战是专家成员差旅资源减少 25%，以及决定不提供经确认是编写供委员会审查的文件所必需的人员配置。尽管进行了数月规划和协商，但差旅费减少影响到委员会成员参加预定届会或根据各自任务授权访问各国的能力，从而削弱了条约机构制度对人权的有效保护。工作人员支助不足造成了具体影响，推迟了缔约国审查、个人来文审议、紧急行动、调查、国家访问以及关于提供更多与执行条约有关的资料的后续行动或请求。推迟届会将导致新的报告积压，使得自第 68/268 号决议通过以来取得的进展出现倒退。这还将意味着，从收到指控侵犯人权的个人来文到有关委员会作出决定，所需时间可能会进一步延长。防范酷刑小组委员会推迟访问的影响是，该小组委员会的访问次数减少，而批准数将继续增加，这可以说违背了条约声称的建立定期访问缔约国制度以防止酷刑的意图。委员会的总体工作受到干扰，委员会的长期可持续性和有效性面临声誉风险。

56. 另一项挑战是，各委员会涉及紧急行动、国家间来文、调查或访问的已获授权活动的数量增加。自 2015 年以来，没有为这种增长配备相应的财政和人力资源，以便该体系能够以最优方式运作。为了更好地评估各委员会的需求和人权高专办的人力资源需求，外部咨询人在 2019 年期间分析了工作量和人力资源所涉经费问题。咨询人编写了报告，公布在人权高专办网站上。所载结论指出，需要增加 17 名全职工作人员，才能完成与委员会已获授权活动有关的各项任务。

57. 为所有已获授权活动提供充足的经常预算资源和适当的人员配置支助对于维系条约机构体系的生存能力至关重要。此外，有必要创建一个商定的、可预测的缔约国审查时间表，公布在共同的网页上，提供相关文件链接并注明所有利益攸关方的截止日期，以便协调多个委员会对任何单一缔约国的审查，从而减少不必要的重复或重叠。秘书处还迫切需要升级现有系统、流程和工具，提高效率，为此需要利用那些能够使信息和界面无障碍、透明和方便使用，包括对残疾人而言无障碍、透明和方便使用的信息和通信技术。此外，就个人来文和紧急行动而言，迫切需要创建健全的案件管理系统，用于提交/接收个人来文和紧急行动，促

进各方函件往来自动化，以电子方式跟踪流程的各个阶段，自动上传决定，并提供可搜索数据库。该数据库收录有关个人来文、紧急行动、国家间来文和调查的结论性意见所提建议和各个委员会的决定。

58. 能力建设方案迄今的经验表明，支持最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家遵守报告义务属于另一类挑战。有必要在不影响缔约国审查工作的深度和分析质量的情况下，更广泛地采用简化报告程序，进一步简化报告流程。还有必要着重建设国家一级的长期能力，使结构和流程制度化，这也有利于各国遵守其他国际条约或国际承诺所规定的报告义务。条约机构体系内部以及民间社会的利益攸关方都认识到，通过加大使用远程参与和(或)在有关区域开展审查，缩短缔约国审查与政府和权利持有人的距离，显然有可能提高效力和效率。

59. 第 68/268 号决议鼓励缔约国在组建委员会时适当考虑性别、地域、背景、专长、不同文明形式和主要法系代表性方面的多样性以及残疾人的参与情况。但一些委员会仍在这些方面遇到挑战。一些委员会只有两名异性成员(附件二十三)。大会在该决议中还鼓励先采取公开、竞争的政策或程序甄选候选人，再提名候选人参加选举，但此类政策或程序仍属于例外情况。各国提出“等额候选名单”，即候选人数与待填补席位相等的做法无助于竞争性选举程序。目前尚无评估提名候选人优点的透明程序。

## 六. 2020 年的新想法和提议

60. 随着 2020 年审查的临近，各国、各委员会、专家、民间社会、学术界和人权高专办已经就进一步改进和加强条约机构体系开展了讨论。各方提出了许多建议，以应对条约机构体系持续面临的各项挑战。最近的例子包括在日内瓦国际人道法和人权学院的协调下编写的 2020 年条约机构审查学术平台报告，以及各国、国家机构和民间社会提交的文件。所提建议包括以可预测的方式集中开展和协调缔约国审查，开展区域审查以及维持现状。

61. 在 2019 年 6 月的委员会主席会议上，10 名主席就关于条约机构体系未来的立场文件达成了一致(见 A/74/256，附件三)。该立场文件以根据大会第 68/268 号决议参数取得的成就为基础，旨在进一步加强条约机构体系。主席提交各自委员会的提议可在 1 至 2 年内实施，前提是各委员会、人权高专办和联合国秘书处其他相关部门提供支持。主席们的目标是精简报告、统一流程，包括为此向所有国家提供基于报告前议题标准清单的定期报告简化报告程序，并按照固定周期逐步引入协调一致的国家审查时间表。这些提议旨在减少不必要的重复，原则上将报告前议题标准清单限制在 25 个问题以内，协调该清单以确保对话综合全面且不会在同一期间内提出实质类似的问题。主席们还一致认为，由委员会部分成员组成的小型代表团在区域一级与缔约国进行对话颇有裨益，但所提建议仍将由整个委员会通过。

62. 主席们一致认为，人权事务委员会和经济、社会及文化权利委员会这两个根据国际公约设立的委员会将设法以 8 年为周期审查各国，并同步审查时间。人权事务委员会已经引入了可预测的国家审查时间表，并提供简化报告程序这一默认同意程序。其他审查缔约国报告的委员会将以 4 年为周期审查各国，或根据各自条约的授权开展审查。一些委员会已经在协调其报告前议题标准清单、议题清单(和)或结论性意见，并正在与缔约国协调由两个或更多委员会进行审查的时间安排。

63. 除了主席立场文件之外，哥斯达黎加在超过 45 个国家的支持下提交了一份非正式文件，<sup>6</sup> 为即将进行的审查着重提出了 20 项要素。这份文件与主席立场文件在一些方面趋于一致，例如设置可预测的配备简化报告程序的日历，在对话举行前协调各委员会的议题，统一工作方法，提出更多可计量、可实现、有针对性的建议，以及提供可用和可预测的资源来资助这一体系。

64. 一批民间社会组织提议<sup>6</sup> 以 8 年为周期对缔约国进行全面审查，中间穿插四年一次的针对性审查。其他利益攸关方团体敦促以公开、透明的方式开展即将到来的审查，确保所有利益攸关方参与其中。<sup>6</sup>

## 七. 结论和建议

65. 本报告将是条约机构体系 2020 年审查前的最后一次情况更新报告。大会第 68/268 号决议商定的办法是一项标志性成就，应予以保留。条约机构体系需要可持续地获得经常预算的充足供资，以便向委员会提供平等和最适当的关注和支持，使它们能够完成各自的授权任务。

66. 2020 年审查为满足所有利益攸关方以公开、包容、透明的方式进一步加强条约机构体系的期望提供了机遇，也带来了挑战。随着各委员会审查时间表的可预测性提高以及委员会更多地利用简化报告程序，会议时间和有关资源需要作出相应调整。维持明确、一致的办法评估必要资源，特别是评估工作人员支助方面的必要资源，对于开展委员会已获授权的任务至关重要。还必须考虑到防范酷刑小组委员会和强迫失踪问题委员会的特别要求，以确保根据批准情况、访问次数、会议时间、相应工作人员支助、会议服务和文件需求，充分分配财政和人力资源。

67. 在审议条约机构体系的报告要求时，必须考虑到最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家的需求，使它们能够通过简化报告程序履行报告义务，并在区域内或以视频会议形式参加与委员会举行的对话。这些国家还需要能够从技术合作援助中获益，以便履行报告义务。

68. 升级现有的缔约国审查系统和程序有助于大幅提高效率。具体做法是加大利用信息和通信技术，例如创建一个共同的互动网页，以便随时查阅与排期和协调缔约国审查有关的所有信息和文件，使那些向多个委员会进行报告的国家减少不

<sup>6</sup> 见 [www.ohchr.org/EN/HRBodies/AnnualMeeting/Pages/MeetingChairpersons.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/AnnualMeeting/Pages/MeetingChairpersons.aspx)。

必要的重复。所有在线工具都必须做到无障碍、透明和便于使用，包括对残疾人而言。在这方面，应尽快提供语言平实且格式便于阅读的文件。

69. 就个人来文和紧急行动而言，迫切需要实施健全的案件管理系统，在各方之间接收和交换相关文件，跟踪流程进度，并将决定自动上传到可搜索数据库。

70. 紧急行动、调查、国家间来文、关于提供更多与执行条约有关的资料请求以及一般性意见或建议仍然供资不足。现在有必要客观评估所有已获授权的活动，因为必须根据实际工作量为这些活动提供充足资金。

71. 必须确保委员会专家拥有人权领域最高水平的公认能力和专门知识，德高望重且具有独立性。还必须适当考虑公平地域分配、不同文明形式和主要法系的代表性、性别比例均衡以及残疾专家的参与情况。各国提名委员会专家的竞争性甄选程序和(或)其他独立审查程序将是确保被提名候选人最具备最高标准的能力、专长和独立性的一个重要步骤，而能力、专长和独立性是条约机构最佳履行保护职能所必需的。应强烈反对国家提出“等额候选名单”的做法，目的是要提高候选人凭借自身优点当选的可能性。

72. 条约机构体系的运作和实践正在不断演变。为了最大限度地发挥这一复杂体系的内部协同作用，各委员会、推及各缔约国将利用时间和场合，讨论工作方法和程序事项方面新的良好做法和方法，为主席会议做准备，最大限度地提高该体系的整体一致性。