



大会

Distr.: General
4 September 2024
Chinese
Original: English

第七十九届会议

临时议程* 项目 71(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

大会在第 68/268 号决议中，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。本报告系根据这一要求和大会第 77/210 号决议提交的第五次报告。

本报告以及可在联合国人权事务高级专员办事处网站(<https://www.ohchr.org/zh/treaty-bodies/treaty-body-strengthening>)查阅的统计附件中提供的补充资料，介绍了在执行第 68/268 号决议方面取得的进展，以及仍然存在的挑战和提议，包括条约机构主席第三十五次和第三十六次会议结论中所载的关于统一其工作方法和旨在提高条约机构体系效率的进一步举措的提议。报告还提供资料，说明人权条约机构提交和审查的报告数量；进行的访问；收到和审查的个人来文和紧急行动；有待审查的报告、个人来文和紧急行动积压情况，以及能力建设工作和取得的成果。报告还阐述了条约机构体系在人力、财力和技术资源、人权条约批准情况、报告和会议时间分配等方面的状况，并除其他外根据各国和其他利益攸关方提供的资料和意见，提出了缓解措施提议。

* A/79/150。

** 由于文件提交单位无法控制的技术原因，本报告在截止日期之后提交会议事务部门处理。



一. 导言

1. 本报告系根据大会第 68/268 号决议提交的第五次报告，大会在该决议中请秘书长每两年向其提交一份综合报告，说明人权条约机构体系的现状以及人权条约机构在提高工作效率和成效方面取得的进展。报告评估了在执行第 68/268 号决议方面取得的进展和仍然存在的挑战，并提出了应对这些挑战的提议，包括各条约机构主席确定的提议，如设立一个咨询机制，以简化和统一条约机构的工作方法并进行实质性协调，以及实施其他旨在提高条约机构体系效率的举措。报告以秘书长关于条约机构体系现状的前四次报告(A/71/118、A/73/309、A/74/643、A/77/279)提供的资料为基础。在本报告中使用截至 2023 年 12 月 31 日的数据和统计数字，但可获得更近期数据的情况除外。
2. 自 2023 年 7 月以来，本组织的流动性危机影响了条约机构体系的工作以及秘书处向其提供的支持，因为该体系几乎完全依赖联合国经常预算。
3. 2024 年 2 月 23 日，各人权条约机构主席致函大会主席，提请会员国注意流动性危机对人权条约机构体系的效率和公信力的影响。如信中所述，由于缺乏资金，儿童权利委员会和消除对妇女歧视委员会原定分别于 2024 年 5 月和 6 月举行的会前工作组会议最终未能举行。
4. 由于流动性危机，2023 年 7 月对经常预算员额实行了聘用限制，因此无法征聘更多的秘书处工作人员来支持大会根据第 68/268 号决议第 26 至 28 段所载资源公式在 2024 年经常预算中核可的条约机构。
5. 条约机构体系多年来一直受到资源制约的负面影响，这些制约因素限制了支助，使各委员会无法有效率、有成效地充分开展其授权活动。国家批准或加入人权条约的数量增加，缔约国报告随之稳步增多，个人来文和紧急行动请求激增，因此要求相应调整预算和人员配置资源。
6. 尽管存在这些制约因素，但在过去 10 年中，根据大会第 68/268 号决议持续开展的加强条约机构进程已取得显著成果。条约机构采取措施简化和统一其工作方法。预计将于 2024 年 12 月通过的关于人权条约机构体系的每两年一次的大会决议为会员国提供了一个机会，以重申其通过应对剩余挑战、包括与资源有关的挑战来加强条约机构的承诺。
7. 内部监督事务厅(监督厅)2021 年关于由联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)向人权条约机构体系提供工作人员支助的活动、绩效和成果的审计报告(A/76/197)所载的所有建议均已得到人权高专办落实，并由监督厅结案。
8. 2024 年，条约机构缔约国举行了五次条约机构选举，当选成员的任期于 2025 年开始后将实现 50%的性别平衡。不过，如果将消除对妇女歧视委员会从计算中剔除，女性代表性将低于均等比例(截至 2024 年 1 月 1 日的数字，见附件十九)。不过，关于促进人权条约机构成员公平地域分配的最新的两年期报告(A/78/311)着重说明了截至 2023 年 3 月 1 日条约机构组成的地域和性别平衡。

9. 在编写本报告时，人权高专办征求了各国和其他利益攸关方的意见。25 个国家、3 个国家人权机构和 6 个民间社会组织提交的书面材料可在人权高专办网站上查阅。¹

二. 大会第 68/268 号决议的执行情况

10. 第 68/268 号决议设想通过进行一次全面审查来加强条约机构体系。该决议规定每两年对条约机构体系的工作量进行一次审查，并根据该决议所规定的标准以及第 26 至 28 段详述的财政和人力资源公式，对所分配的会议时间进行重新评估。大会第 77/210 号决议第 5 段对资源公式作了再次确认。第 66/268 号决议规定了给条约机构的会议时间分配，大会在该决议中请秘书长提供相应的财政和人力资源。在该决议中，大会还决定每两年审查一次分配的会议时间，并据此应秘书长的请求，依照既定预算程序加以修订。大会还请秘书长在今后的两年期方案预算中相应地考虑到条约机构体系所需的会议时间。本报告提议调整资源公式，以反映条约机构体系的实际需要和工作量(见下文第五节)。

A. 加强条约机构进程

11. 加强条约机构的进程始于联合国人权事务高级专员 2012 年的报告(A/66/860)。在共同主持人根据第 68/268 号决议第 41 段提交关于 2020 年人权条约机构体系状况的报告(A/75/601，附件)之后，条约机构强化进程在 2022 年和 2023 年达到了更多重要里程碑。这些里程碑包括各位主席 2022 年的结论(A/77/228)、人权高专办 2023 年 5 月关于为 2022 年 6 月各人权条约机构主席第三十四次会议的结论制定一项执行计划(A/77/228，第 55 和 56 段)² 的备选方案和指导问题工作文件以及各位主席 2023 年 6 月的结论(A/78/354)和 2024 年 6 月的结论(A/79/292)，所有这些均基于 2020 年审查的成果建议(见 A/75/601)。2023 年 11 月 1 日，高级专员为各国举行了一次非正式简报会，征求其对人权高专办工作文件的初步反馈。

B. 条约机构主席第三十五次和第三十六次会议的结论：简化和统一工作方法

12. 在分别于 2023 年和 2024 年举行的第三十五次和第三十六次年度会议上，各条约机构主席分析了条约机构体系的挑战和机遇。各位主席分享了关于加强条约机构进程的提议和结论，根据第 68/268 号决议第 9 段和第 38 段，重点讨论了统一工作方法问题。

13. 在第三十五次会议上，各位主席审议了人权高专办的工作文件，其中基于主席的结论，提出了关于拟议改革的备选方案和指导问题，特别是采用八年期可预测的审查时间表、统一工作方法和数字化提升。各位主席认为，工作文件

¹ www.ohchr.org/en/calls-for-input/2024/call-input-secretary-generals-fifth-biennial-report-status-human-rights-treaty。

² 可查阅 www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/treaty-bodies/annualmeeting/35meeting/Working-paper-implementation-treaty-body-Chairs-conclusions.docx。

是执行 2022 年结论的“一个全面、详细和技术性的工具”，旨在促进形成共同立场(见 A/78/354)。各位主席呼吁会员国和其他利益攸关方支持在人权高专办工作文件的基础上落实他们的结论(同上)。

14. 各位主席认识到他们各自不同但又相互关联的任务和责任，提议各国针对八年期可预测的审查、包括后续审查时间表，明确表明其对人权高专办工作文件所载备选方案的倾向。

15. 各位主席得出结论认为，应设立一个咨询机制，以统一工作方法和进行实质性协调，同时尊重每个委员会的具体情况(同上)。他们还重申了“波兹南公式”，即所有人权条约机构将执行各委员会主席先前在委员会内部讨论并商定后达成的结论，除非某个委员会后来表示不同意这些结论(同上)。

16. 为筹备主席第三十六次正式会议，主席和副主席于 2024 年 2 月在马德里举行了非正式会议，重点讨论了咨询机制的任务和模式，以及根据人权高专办编写的关于机制设计的非正式文件和调查问卷统一工作方法的其他领域。

17. 在第三十六次会议之前，人权高专办根据高级专员 2023 年 11 月 1 日向各国所作的非正式简报，发布了各国对人权高专办工作文件³和一份订正工作文件(2024 年 4 月)⁴所载备选方案的倾向的主要指示分析摘要。

18. 在 2024 年 6 月 24 日至 28 日于纽约举行的第三十六次会议上，各位主席在统一工作方法方面取得了进展，包括简化报告程序真正成为缔约国可选择退出的默认程序。各位主席还就委员会拟议的协调咨询机制达成了进一步的结论。在与国家的互动中，各位主席敦促各国通过大会 2024 年关于条约机构的两年一次的决议，批准可预测的八年期审查时间表和其他有待通过的加强条约机构体系的提议(见 A/79/292)。

C. 批准

19. 截至 2023 年 12 月 31 日，人权条约和议定书及授权执行来文和调查程序的相关声明的批准总数达到 2 356 个，而 2013 年为 2 049 个，自第 68/268 号决议通过以来增加了 14.98%(见附件一)。截至 2024 年 5 月 31 日，人权高专办在纪念《世界人权宣言》七十五周年的“人权 75”倡议⁵背景下开展的 2023 年批准运动促成了对人权条约的 28 项新的批准，并促成 22 个国家承诺再作 43 项批准。该运动尤其帮助确保《残疾人权利公约》得到 6 项新的批准，使其成为截至 2023 年 12 月 31 日获得批准第二多的核心人权条约，共得到 189 项批准。

³ 可查阅 https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCHAIRPERSONS%2FCWP%2F36%2F36782&Lang=en。

⁴ 可查阅 https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCHAIRPERSONS%2FCWP%2F36%2F36783&Lang=en。

⁵ 见 www.ohchr.org/zh/human-rights-75。

D. 缔约国遵守提交报告的情况

20. 截至 2023 年 12 月 31 日, 在 197 个缔约国中,⁶ 有 54 个国家(27%)在相关国际人权条约和议定书下没有逾期未交的报告(见附件二), 而截至 2021 年 12 月 31 日, 有 30 个国家(15%)没有逾期未交的报告。截至同日, 143 个缔约国(73%)有总共 483 份报告(208 份初次报告和 275 份定期报告)逾期未交, 而两年前有 169 个缔约国(86%)有 591 份报告(226 份初次报告和 365 份定期报告)逾期未交。这些数字表明情况有了很大改进。

21. 2020-2023 年期间平均每年收到的报告数目为 115.6 份, 与 2018-2021 年期间平均每年收到的 135.2 份报告数目相比, 减少了 14.5%(见附件三)。

22. 各个委员会 2022 年审查了 133 份缔约国报告, 2023 年审查了 139 份缔约国报告。它们在 2022 年通过了 112 份问题清单和报告前问题清单, 在 2023 年通过了 101 份此类文件(见附件四)。

23. 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查的报告数量。截至 2023 年 12 月 31 日的积压报告为 373 份, 与截至 2021 年 12 月 31 日 441 份的积压报告数目相比减少 15.42%(见附件五)。鉴于各委员会在 2022-2023 年平均每年审查 136 份报告(见附件四), 按照目前的工作方法和人员配置水平, 各委员会将需要约 2.74 年的时间来清理积压报告。这还没有考虑到在此期间将收到的新的报告。

24. 加强条约机构进程力求采用一个可预测的审查时间表, 其目的还在于消除积压, 同时促进所有缔约国充分履行其报告义务, 而这只有在得到足够的人力、技术和财政资源支持的情况下才有可能做到。

E. 个人来文

25. 2023 年, 拥有审议个人申诉任务的委员会登记了 408 份新的个人来文。这是第 68/268 号决议通过以来一年内登记新案件数目最多的一年。2022-2023 年期间, 所有委员会平均每年登记的个人来文为 391 份。这与 2020-2021 年期间每年登记的平均 357.5 份来文相比增加了 9.38%(见附件六)。

26. 这些数字仅占 2023 年处理的符合初步可受理性要求并因此被登记的信函的约 15%。2022 年平均收到 343 项临时措施请求, 其中 151 项获得批准。2023 年, 临时措施请求数量上升至 501 项, 其中 163 项获得批准。

27. 2022-2023 年, 各委员会平均每年通过了 288 项最终决定, 而 2020-2021 年为 276.5 项(见附件七)。由于缺乏为各委员会编写决定草案所需的人员配置, 各委员会无法利用经评估的 34 周个人来文总会议时间, 也无法利用计划的 26 周总会议时间。

⁶ 欧洲联盟(仅)作为《残疾人权利公约》的缔约方, 已向《残疾人权利公约》提交初次及定期报告, 截至 2023 年 12 月 31 日没有逾期未交的报告。

28. 其结果，在本报告所述期间，有待委员会审查和作出决定的来文数量增多。截至 2021 年 12 月 31 日，有 1 724 份来文待处理，而截至 2023 年 12 月 31 日，有 1 913 份来文待处理，增加了 10.96%。截至 2023 年 12 月 31 日，685 份已登记的来文已准备好由各委员会根据秘书处编写的草案作出决定，而截至 2021 年 12 月 31 日，这一数字为 420 份。这意味着等待委员会做出决定的积压来文增加了 63%(见附件八)。

F. 防范酷刑小组委员会的具体活动

29. 防范酷刑小组委员会在条约机构中是独一无二的，因为它主要通过访问缔约国来执行任务。2023 年，它进行了 8 次访问，包括向国家防范机制或就此类机制的设立提供咨询意见。2023 年，委员会举行了 3 次会议，向缔约国和国家防范机制发布了 10 份关于此前进行的访问的报告，并为后续跟进其建议与缔约国和国家防范机制进行了互动。小组委员会还继续就其关于《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 4 条有关剥夺自由场所的定义的第一次一般性意见开展工作，包括举行为期一天的一般性讨论，并与所有区域的国家防范机制一道举办了区域网络研讨会。

G. 强迫失踪问题委员会的具体活动

30. 强迫失踪问题委员会在条约机构中承担着一项独特的任务，即管理有关具体失踪案件的紧急行动程序。2023 年，该委员会共登记了 123 项新的紧急行动请求。因此，截至 2023 年 12 月 31 日，共有 997 项紧急行动请求仍未处理，而截至 2021 年 12 月 31 日则有 906 项。这意味着出现了 10% 的增长。截至 2023 年 12 月 31 日，该委员会已了结累计 494 项紧急行动请求，成功找到失踪人员，并终止了 40 宗失踪人员已被找到但仍被拘留的案件。由于缺乏足够的人力资源(见附件十)，该委员会在处理紧急行动请求并确保及时采取后续行动方面面临挑战。

H. 消除种族歧视委员会的具体活动

31. 在 2022-2023 年期间，消除种族歧视委员会根据其预警和紧急行动程序采取行动，通过了 4 项决定、发表了 8 项声明，向《消除一切形式种族歧视国际公约》缔约国发出了 36 封信函。与 2020-2021 年期间相比，总成果增加了 92%。⁷

32. 2022 年，该委员会在收到国家间来文后成立了两个特设和解委员会，以根据《公约》第 12 条和第 13 条找到友好解决卡塔尔对沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国提出的种族歧视问题的办法。在海湾合作委员会 6 个成员国签署了《乌拉宣言》这一区域和平与安全协定之后，特设委员会决定应缔约国的请求终止工作。第三个特设和解委员会涉及巴勒斯坦国针对以色列提交的国家间来文，它于 2022 年和 2023 年举行了八次会议，在此期间，该委员会寻求使双方参与和解进程，并于 2024 年 3 月结束其任务并提交了报告。

⁷ 见 www.ohchr.org/zh/treaty-bodies/cerd/decisions-statements-and-letters。

I. 调查和实地访问

33. 委员会中有 6 个拥有一项任务，就是在收到可靠资料表明缔约国严重或系统地侵犯有关条约规定的权利时开展调查，但前提是该缔约国承认有关委员会在具体条款下的权限。强迫失踪问题委员会在收到可靠资料表明某缔约国严重违反《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》的规定时进行访问的任务适用于已批准该《公约》的所有缔约国。

34. 在 2022-2023 年期间，在 6 个拥有开展调查或访问任务的委员会中，有 3 个委员会审查了 12 项请求，并进行了 4 次访问(见附件十一)。

J. 能力建设方案

35. 2022 年和 2023 年，人权高专办条约机构能力建设方案为 100 多个国家的国家官员提供了培训和支持，并组织了 300 多场活动，参加者超过了 10 000 人。这些活动协助扩大了参与者在具体条约和人权问题方面的知识和技能，并鼓励国家官员提交尚未提交的报告和批准书。在同一期间，各国提交了 223 份逾期未交的报告、17 份共同核心文件以及对条约机构索取资料请求的回复。该方案支持缔约国筹备与各委员会的 27 次对话。

36. 该方案为 29 个国家建立或强化国家执行、报告和后续跟进机制提供了技术援助。2023 年，该方案组织了人权理事会第 51/33 号决议要求举办的第一次国际研讨会，以促进有关国家机制的经验交流。由于秘书处的流动性危机，根据理事会第 55/115 号决定，该决议规定的其他交付成果的实施已推迟到 2025 年。

37. 条约机构能力建设方案在 2023 年引导了人权高专办旨在促进批准人权条约及其任择议定书的“人权 75”批准运动。该方案还发布了工具包，其中介绍了每项文书的批准理由、常见问题和易于阅读的版本。

38. 条约机构体系数字化是根据监督厅的建议(见 A/76/197)，在大会第 77/210 号决议鼓励下，在该方案下最终确定的一项新战略的一个方面。世界人权索引⁸ 这个联合国人权机制的建议数据库已经得到更新，而国家建议跟踪数据库⁹ 这个各国可用来帮助自己跟踪机制成果执行情况和编写报告的数字工具，已经得到重新设计并逐步纳入区域人权体系的建议。还编写了具体条约指南等培训材料(见附件十二)。

39. 如果采用可预测的审查时间表，各国对能力建设支助的请求预计会增加，因此需要更多资源予以应对。例如，尽管第 68/268 号决议没有为开发和实施国家建议跟踪数据库提供具体资源，但预计支助请求会增加。

⁸ 见 <https://uhri.ohchr.org/zh>。

⁹ 见 <https://nrttd.ohchr.org/en>。

K. 冠状病毒病(COVID-19)大流行疫情与第 68/268 号决议的执行

40. 关于为处理 COVID-19 对条约机构工作影响的程序方面以及 COVID-19 与人权的实质性方面而于 2020 年设立的 COVID-19 非正式工作组(A/75/346)，该工作组促进了向 COVID-19 在线和混合工作条件的转变。这使条约机构能在 2021-2023 年期间取得重要成就，尽管在大流行疫情期间工作面临重大挑战。2020-2022 年期间举行的所有远程会议、混合会议和面对面会议清单见人权高专办网页¹⁰ (见附件四和十四)。一个关于 COVID-19 与条约机构的专门网页¹¹ 载有条约机构有关 COVID-19 大流行疫情的声明汇编，并载列了一个相关条约法观点和判例工具包。

L. 网播与使用信息技术

41. 大会在第 77/210 号决议中指出，COVID-19 大流行疫情显示需要加强条约机构在线参与和互动的能力，鼓励条约机构继续努力在其工作中进一步使用数字技术，同时强调指出面对面互动仍然是条约机构工作的一个重要组成部分。不过，除第 68/268 号决议第 23 段规定的与各国的对话外(见附件十四)，2024 年 1 月，条约机构不再能通过混合会议进行参与。这限制了与受害者、非政府组织和其他民间社会行为体、国家人权机构、联合国国家工作队和其他主要利益攸关方的接触，使委员会难以获得对其工作至关重要的信息。

42. 由于为应对与人工处理个人来文有关的系统性挑战而将处理工作数字化，2023 年 12 月推出了提交申诉的在线表格。¹² 它使程序更便于使用，并提高了处理来文的效率和一致性。正在将在线表格开发成一个在线门户网站，同时还配有一个案件管理系统，使当事方能够在线提交文件，酌情转递文件，并更好地跟踪和监测相关程序，包括案件状况。这些工具的采用将使某些进程更有效率。

43. 2023 年 4 月，全球联合国网络电视在线平台(webtv.un.org)以所有 6 种正式语文开播。

M. 无障碍与合理便利

44. 在联合国人权条约中，只有涉及到《残疾人权利公约》才在立法和预算方面为秘书处提供国际手语传译和字幕、以盲文出版文件以及为残疾专家提供个人助理以履行其职责作出了规定。关于国家手语传译，只有在参与与残疾人权利委员会对话的缔约国的官方语言是联合国正式语文之一时，才提供国家手语传译。2022 年和 2023 年获得了预算外资源，用以为消除对妇女歧视委员会的部分公开会议提供字幕及国际手语传译。国家手语本身就是一种语言。由于为应对流动性危机而实施的紧缩措施，2022 年、2023 年和 2024 年仅在线提供国家手语传译。

¹⁰ www.ohchr.org/en/upcoming_sessions_calendar。

¹¹ www.ohchr.org/en/treaty-bodies/covid-19-and-human-rights-treaty-bodies。

¹² <https://complaints.ohchr.org/>。

45. 委员会所有残疾成员继续有权由一名个人助理陪同。在本报告所述期间，残疾人权利委员会和消除对妇女歧视委员会的成员可以使用个人助理。然而，提供这种支助的流程仍然基于残疾的医疗模式，需要纽约联合国总部医疗保健管理与职业安全与健康司主要以成员的残疾状况为重点进行残疾评估。此外，在总部出席会议的委员会残疾成员及其个人助理面临行动限制，因为向个人助理发放的出入证只供其部分进出会议设施，从而限制了专家与委员会其他成员平等参加会议的能力。

46. 目前，没有一个条约机构具备编制“易懂”文件的手段，包括以浅白语言和(或)易读语言编写的文件。

47. 在委员会调查严重和(或)系统侵犯人权行为时，为其调查访问提供支持的残疾工作人员在交通和住宿方面遇到了一些障碍。应要求提供了合理便利，但提供的对象主要是在日内瓦万国宫举行会议的残疾人权利委员会和消除对妇女歧视委员会的残疾成员。

48. 人权高专办的工作文件载有有关改善条约机构工作无障碍和合理便利的若干提议。各位主席在第三十五次会议上表示倾向于工作文件的备选方案 2(见 [A/78/354](#))。

三. 2022 年和 2023 年会议时间

A. 背景

49. 自第 [68/268](#) 号决议通过以来，条约机构的会议时间是根据该决议第 26 和 27 段所载的资源公式进行评估的(见附件二十和 [A/77/279](#))。防范酷刑小组委员会的国别访问和其他委员会的调查访问须遵守该决议第 26(d)段。

B. 2022 年和 2023 年任务执行工作遇到的挑战

50. 大会根据所评估的共计 101.6 周的会议时间([A/74/643](#)，附件二十二)，¹³ 在其关于与拟议方案预算有关的问题的决议(第 [75/252](#) 号决议)中准许条约机构在 2021 年有额外的会议时间。但是，大会没有核准支持增加会议时间所需的相应工作人员资源。由于 COVID-19 大流行疫情和征聘限制等其他因素，在 2020 年至 2023 年期间，对各委员会 2023 年和 2024 年会议时间的规划基于第二次报告([A/73/309](#)，附件十七)¹⁴ 中所评估的会议时间。这反映于上一次两年期报告([A/77/279](#))(57 周用于缔约国审查，16 周用于个人来文，18 周用于其他已获授权的活动，共计 91 周)。据此，为条约机构届会实际安排的会议时间系根据实际人员配置水平确定。2022 年，人权高专办设法为 86.53 周的实际会议时间提供了支持，2023 年则为 88.27 周的会议时间提供了支持(见附件二十)。此外，它还为防

¹³ [A/74/643](#) 号文件的附件可查阅 <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/call-input-third-biennial-report-secretary-general>。

¹⁴ [A/73/309](#) 号文件的附件可查阅 www.ohchr.org/en/calls-for-input/call-input-second-biennial-report-status-human-rights-treaty-body-system。

范酷刑小组委员会每年举行的为期四周的全体会议和为期一周的条约机构主席会议提供了支持。

51. 从2024年起, 评估会议时间为每年共95.9周(A/77/279, 附件二十三)。¹⁵大会在关于2024年拟议方案预算相关问题的决议(第78/252号决议)中, 自第68/268号决议通过以来第二次批准了条约机构体系的额外人员编制资源: 10个专业职等员额(包括5个一般临时人员改划员额和1个用于外地特派团的防范酷刑小组委员会员额)、3个专业职等职位和1个一般事务(其他职等)职位; 4个专业职等临时员额, 包括1个支持数字升级的员额和1个处理委员会积压工作的一般事务(其他职等)员额。然而, 由于流动性危机和相应的征聘限制, 在本报告完稿时, 这些员额无一能得到填补。

四. 2026年和2027年的会议时间和人员配置需求

52. 根据第68/268号决议的现行资源计算公式, 每个委员会的会议时间分配是根据过去四年收到的缔约国报告平均数和过去两年收到的个人来文平均数来评估的, 再加上5%的余量来处理积压问题, 并为其他已获授权活动增加两周会议时间。评估得出的会议时间决定了为充分支持条约机构的工作所需的额外秘书处工作人员, 这些人员应列入条约机构今后的拟议预算。

53. 秘书长前四次报告中所执行和记载的资源公式使条约机构的总体会议时间分配增加。第68/268号决议通过后, 根据在该决议通过前提交的所涉方案预算问题说明(A/68/779), 核准了对人员配置的相应调整。¹⁶然而, 随后对会议时间的评估并没有配备相应的人力资源。尽管在2024年经常预算中核准了一些额外员额, 但由于流动性危机, 这些员额在起草时无一能得到填补。

A. 缔约国审查公式计算方面的挑战

54. 第68/268号决议规定的资源公式是基于过去的公式适用的: 它考虑到过去4年收到的缔约国报告数目, 以评估条约机构体系在会议时间方面的未来需求。过去10年的经验表明, 这一公式不会充分促进报告进程的协调和可预测性, 也不符合第68/268号决议要求的采用清晰且规范化时间表的努力。因此, 该公式需要调整, 以实现第68/268号决议的全部愿景。

55. 大会在第68/268号决议中, 鼓励审查定期报告的8个条约机构向缔约国提供简化报告程序, 并鼓励缔约国考虑采用这一程序。7个委员会向缔约国提供了这一机会, 第八个委员会(经济、社会及文化权利委员会)表示, 一旦有资源的话, 它将这样做。目前, 有4个委员会将之作为各位主席商定的选择退出程序(见附件十五)加以执行。各位主席在2024年第三十六次年度会议上得出结论认为, 在

¹⁵ A/77/279号文件的附件可查阅 www.ohchr.org/en/documents/reports/fourth-biennial-report-status-human-rights-treaty-body-system。

¹⁶ 另见 A/71/118, 第26段: “第68/268号决议产生的会议时间调整自2015年1月1日起生效, 在2017年年底以前, 条约机构体系每年可拥有的会议时间总数为96.6周”。

资源允许的情况下，对于初次报告和定期报告有定期报告周期的所有委员会而言，简化报告程序应成为默认程序，但缔约国可以选择退出。这将在获得充分实施简化报告程序所需的资源后生效。

56. 大会在第同一项决议中还邀请条约机构和人权高专办在各自任务范围内，继续努力加强报告过程中的协调和可预测性，以期为缔约国提交报告作出清晰且规范化的时间表的安排。各位主席在 2022 年得出结论认为，对于采用定期报告程序的委员会，应采用八年期可预测的审查时间表，而且其间进行后续审查；这一八年周期将由强迫失踪问题委员会和防范酷刑小组委员会根据其任务和惯例加以执行(A/77/228)。关于执行可预测的审查时间表所需资源的详细情况见下文第 73 至 75 段。

57. 可预测的审查日程表，除其他好处外，将使条约机构能够解决目前待审查的缔约国报告积压多的问题，不过一些条约机构的待审查报告略有减少，从截至 2021 年 12 月 31 日的 441 份(这一数字受到 COVID-19 大流行疫情的影响)减少到截至 2023 年 12 月 31 日的 373 份(见附件五)。积压对条约机构体系产生了总体负面影响，除此之外还给所有利益攸关方带来额外的工作，因为缔约国报告中所载的信息需要在审查时更新。

58. 鉴于目前的工作方法和资源，截至 2023 年 12 月 31 日积压的 373 份待审查的缔约国报告构成了重大挑战。事实上，在 2021-2023 年的当前参照期内，每年提交的缔约国报告从 2018-2021 年的 135.2 份减少到 115.6 份(见附件三)，2022-2023 年，条约机构的受审查缔约国产出保持稳定，为 136 项结论性意见，而 2018-2019 年为 136.5 项(见附件四)。本报告未将 2020 年和 2021 年作为对比基础，因为 COVID-19 大流行疫情严重阻碍了缔约国的审查工作。

B. 个人来文公式计算方面的挑战

59. 自 2015 年以来，个人来文的积压量持续增加，因为评估得出的会议时间、工作人员和其他资源仅根据登记的、由各委员会按每个案件 1.3 小时会议时间的比例审议的个人来文数量进行分配。这一计算没有反映与收到和处理的所有来文有关的工作量。例如，2023 年，在收到的超过 140 000 份函件中，2 802 份为新的申诉。根据最近的工作量分析，每个申诉约需要 6.8 小时处理，因此登记了 408 个新案件。截至 2023 年 12 月 31 日，有 261 个积压的案件在登记前层面待处理，已为可能的登记对这些案件进行了预先筛选。这一公式并不涵盖个人来文的整个生命周期，如对当事方的程序性请求的预先登记或审议。此外，第 68/268 号决议中的公式没有考虑到额外的管理和协调责任(A/77/279，第 54 和 55 段)。

60. 2023 年，各委员会收到 501 项临时措施请求，其中 163 项获得批准。这类避免迫在眉睫和无法弥补的伤害的请求往往涉及将申诉人从家中逐出或停止将其驱逐到申诉人可能遭受虐待或酷刑的国家。采取临时措施请求具有特别紧迫和时间敏感的性质，可能对人民的生活产生直接、具体的影响。然而，登记前工作，包括对采取临时措施的紧急请求的分析和评估，无法用人员配置和工具方面的现有资源来承担。

61. 同样，有待各委员会审查的已登记个人来文的积压超过了现有能力。截至 2023 年 12 月 31 日，有 1 913 份已登记的来文正在处理中，其中 685 份来文已准备好由秘书处起草，以便相关委员会审查有关案件。按照目前的审查速度，假设不登记新的案件的话，需要 6.64 年才能清理积压案件(见附件八)。如此严重的延迟对侵犯人权行为的受害者产生了直接影响。

62. 根据第 68/268 号决议，评估了 2024 年(和 2025 年)分配给个人来文的会议时间(A/77/279，附件二十三；另见 A/77/279)。不过，这一评估只考虑到过去两年登记的来文和积压的来文，另外还有额外的 5%的余量。

63. 提议对第 68/268 号决议中的资源公式作出调整，以反映个人来文的整个周期，包括资源密集型的登记前阶段、就当事方的程序性请求作出决定以及委员会的后续程序。这一调整应反映案件管理及从接收到执行委员会决定的管理和协调责任，以及分配适足的财政、技术和人力资源，以解决目前案件处理严重延迟问题，这对包括人权受害者在内的申诉程序各当事方产生了直接影响。

64. 鉴于目前的估计是，处理一项个人申诉平均需要专业工作人员大约 3 周时间，因此提议为每份来文增加一周半的专业工作人员时间，以涵盖登记前阶段和个人来文的整个周期，包括第三方干预等新程序。这将相当于各委员会在个人来文的每周会议时间方面需要约 104 周的专业工作人员支助，而不是目前的分配水平(A/77/279，附件二十三)。

C. 其他已获授权活动的公式计算方面的挑战

65. 自 2015 年以来，前几次报告指出的挑战依然存在，即除报告和个人来文程序外，已获授权的活动数量增加，但却未配有使条约机构体系能以最佳方式运作的相应的财政和人力资源(A/77/279，第 59 段；A/74/643，第 56 段)。这些活动是各委员会核心工作的一部分，旨在促进遵守条约，限制侵犯人权行为的规模或防范即将对受害者造成的伤害。

66. 缺乏对支持这些活动所需资源的计算影响了秘书处支持各委员会的能力。每项活动，从对结论性意见采取后续行动，包括可能在几天内完成的案头审查，到需要数月时间准备、开展和报告的国别访问，所需的工作时间各不相同。为解决缺乏公式计算的问题，人权高专办开发了一个工作量工具，以收集关于支持这些活动所需工作人员时间的信息。一旦收集到足够的信息，就可以进行分析，并请求提供充足数量的资源。

1. 强迫失踪问题委员会紧急行动面临的挑战

67. 在紧急行动请求方面向强迫失踪问题委员会提供支持的行动需要全年支持。2023 年，该委员会共登记了 123 项请求协助寻找失踪人员的新的紧急行动，与 2021 年的 101 项相比增加了 20%。截至 2023 年 12 月 31 日，在 997 项仍未落实的紧急行动中，已准备好就 296 项采取后续跟进行动，这些都是委员会的积压行动。紧急行动方面的大部分工作继续由现有资源匀支，鉴于工作量不断增加，这是不可持续的(见附件十)。

68. 根据第四次报告(A/77/279, 附件二十五)对支持紧急行动程序所涉工作的资源缺口分析, 提议在资源公式中增加以下要素, 更新截至 2023 年 12 月 31 日的数字: 每项紧急行动所需的平均时间乘以每年处理的紧急行动次数, 再除以 P-3 或一般事务工作人员的平均工作年(44 周)。因此, 按 2023 年的数字计算, 专业工作人员采取紧急行动所需的平均时间为每年 2 117 个工作日, 即每年 423 个工作周, 一般事务人员为每年 560 个工作日, 即每年 112 个工作周(A/77/279, 附件十)。

2. 调查、访问和其他已获授权活动面临的挑战

69. 根据实际的人员配置支持水平, 人权高专办可支持 3 个委员会在 2022 年和 2023 年进行总共 4 次调查或国别访问(见附件十一), 并支持 6 个委员会编写 8 项一般性意见, 消除种族歧视委员会和移民工人问题委员会正在联合编写其中 1 项一般性意见(见附件十八)。

70. 调查和访问的经费有限, 大部分来自预算外资源, 人员配置不足使委员会无法进行更多的调查和访问。虽然各委员会根据调查程序审议所有来件, 但它们无法同时进行多项调查, 因此可能需要数年时间才能通过调查或国别访问对一份来件采取行动。

71. 为使各委员会能够有效完成其任务, 应为调查和访问配备具体的工作人员和资源。各秘书处已经负担过重, 而这些程序要求进行大量的研究、筹备, 要求执行任务、起草报告以及对落实已通过的提议采取后续跟进行动。作为一项紧急缓解措施, 在秘书处持续进行的工作量数据汇编和分析之前, 提议将专门用于支持报告程序的人员配置增加 10%, 用以开展“其他已获授权的活动”。

D. 根据第 68/268 号决议评估得出的 2026 年和 2027 年会议时间

72. 按照第 68/268 号决议的资源公式, 订有定期报告周期的委员会、要求提供补充资料的强迫失踪问题委员会以及个人来文所需会议时间为: 审查缔约国报告约 55.81 周, 审查个人来文约 16.94 周, 其他已获授权的活动约 18 周, 会议时间共计 90.75 周(见附件二十三)。这意味着估计有 52.2 个 P-3 职等员额和 8.3 个一般事务人员(其他职等)员额。

E. 评估得出的 2026 年以后的会议时间, 以执行进行缔约国审查的可预测的审查时间表

73. 如果采用为期八年的可预测审查时间表, 并在其间进行后续审查, 则在第一个周期的 8 年中, 9 个委员会平均每年需要总共 117.7 周的会议时间。为了估计所需的额外时间, 考虑了以下因素:

(a) 《消除一切形式种族歧视国际公约》、《公民及政治权利国际公约》、《经济社会文化权利国际公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《禁止酷刑公约》、《儿童权利公约》、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》、《残疾人权利公约》和《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》(1 404——见附件一)和《儿童权利公约任择议定书》(351——同上)的批准数目保持不变。今后有

新的批准之后，必须对评估得出的用于可预测的审查时间表的会议时间和相应的费用计算加以调整；

(b) 强迫失踪问题委员会将执行八年期审查时间表，根据缔约国履行义务的程度、委员会建议的落实情况以及各缔约国与强迫失踪有关的情况的演变，每两年、四年或八年要求缔约国提供补充资料，平均每年用时 7.2 个会议周；

(c) 对《儿童权利公约任择议定书》而言，每会议周将审查 5 份报告，¹⁷ 其他条约机构将继续每会议周审查 2.5 份报告；

(d) 全面审查期间的后续审查(全面审查 4 年后)将在后续报告(人权高专办工作文件中的备选方案 1)的基础上，以相关委员会每 3 小时会议 4 份报告、对《儿童权利公约任择议定书》下的初次报告而言 8 份报告的频率进行；

(e) 各委员会将继续以每会议周 23.08 份的频率审查个人来文；

(f) 其他已获授权活动的会议时间仍为每个委员会每年 2 周。

74. 防范酷刑小组委员会在 8 年时间里，平均每年需要 12 次访问和 5 周会议时间，以完成访问任务，并在每次访问 4 年后与受访缔约国进行周期性对话，从而履行其对缔约国和国家防范机制的咨询任务。

75. 因此，根据第 68/268 号决议中用于缔约国审查、后续审查、个人来文和其他已获授权活动、包括防范酷刑小组委员会根据其特定模式执行访问和咨询任务以及强迫失踪问题委员会根据其特定模式要求提供补充资料的资源公式，10 个条约机构执行八年期可预测的审查时间表所需的总共会议时间将为第一周期平均每年 122.7 周会议时间。经济、社会及文化权利委员会和残疾人权利委员会将需要每年额外举行一届(第三届)会议。没有将第 68/268 号决议中规定的为处理积压的待审查报告和个人来文而留出的 5% 的额外会议时间余量考虑在内，也没有将每个委员会 2 周会议时间不足以开展其他已获授权活动的事实考虑在内。[A/77/279](#) 附件二十四和人权高专办的工作文件进一步详细说明了采用可预测的审查时间表所涉问题。

五. 结论和建议

76. 人权条约机构是国际人权体系的支柱。它们通过审议缔约国报告和个人来文、进行国家访问和调查、发表一般性意见和建议等已获授权的活动，为各国履行人权义务提供必要的支持。这对实现《2030 年可持续发展议程》至关重要。会员国的支持，包括提供可持续的预算和人力资源，对于保护、维持和加强条约机构体系极为重要。正如我在人权行动呼吁¹⁸和我关于我们的共同议程的报告([A/75/982](#))中所强调的那样，联合国人权机制需要有一个更可持续的财政基础。

¹⁷ 对在《儿童权利公约任择议定书》下所提交的定期报告的审查，将与对缔约国关于《儿童权利公约》执行情况的报告的审查结合在一起进行。

¹⁸ “最高愿望：人权行动呼吁”，可查阅 www.un.org/zh/content/action-for-human-rights/index.shtml。

77. 过去几年的资源限制对人权条约机构体系在监测缔约国遵守其国际人权义务和向侵犯人权行为受害者提供补救方面的有效运作构成了风险。此外，缔约国不提交报告和报告不足，导致不可预测性、不一致性和许多国家被排除在定期审查进程之外，以及人权义务的履行情况参差不齐。

78. 人权条约机构通过 2024 年 6 月的主席年度会议，就工作方法和程序事项相关问题拟定了前瞻性结论，以确保各条约机构的一致性和工作方法标准化(第 68/268 号决议，第 38 段)。这包括一个在 8 年内对缔约国报告进行全面审查并在期间进行后续审查的可预测的审查时间表，由所有订有定期报告程序的条约机构以及强迫失踪问题委员会和防范酷刑小组委员会根据各自的任务规定加以执行。

79. 加强条约机构体系的进程及其三大支柱，即可预测的审查时间表、工作方法的统一及数字化，将有助于维持迄今取得的成果，并应对剩余的挑战，包括与不可预测性、不一致性和缺乏资源有关的挑战。这需要会员国的坚定支持，特别是通过预计将于 2024 年 12 月通过的关于人权条约机构体系的两年一次的大会决议以及对资源分配公式的必要调整给予支持。

80. 我肯定大会第 68/268 号决议所带来的成就，如确定了资源分配公式、批准数目和缔约国报告数目增加以及报告程序简化，同时确认仍然存在挑战，包括工作量不断增加以及国家报告、个人来文和紧急行动积压日益严重，而且尚未为分配给各委员会的经评估得出的会议时间提供必要的人力和技术资源，因此请会员国：

(a) 继续与人权条约机构体系进行建设性互动协作，包括及时提交国家报告和参与后续程序；

(b) 根据条约机构主席确定的提议，支持努力促进可预测性、简化和一致性以及人权条约机构的数字化提升；

(c) 通过大会，促进条约机构体系的可预测性、协调性和一致性，为此核可各位主席有关一个可预测的审查时间表的提议，即在 8 年内由所有订有定期报告程序的条约机构对缔约国报告进行全面审查，期间进行后续审查，并由强迫失踪问题委员会和防范酷刑小组委员会根据其各自的任务授权予以执行；

(d) 通过大会，确保提供可持续资源，用于条约机构所有已获授权的活动，包括第 68/268 号决议所载现行公式未涵盖的活动；

(e) 继续积极参与条约机构能力建设方案，为各委员会与利益相关方的混合会议和远程会议提供授权，因为大会第 77/210 号决议第 6 段的现有规定不足以作为授权；

(f) 鼓励缔约国在选举条约机构专家方面，包括在提名候选人和投票时，适当考虑到公平地域分配、不同形式文明和主要法系的代表性、均衡的性别代表性、残疾专家的参与，以及人权领域的公认能力、人权条约机构成员的独立性和公正性(另见大会第 68/268 号决议，第 13 段；A/78/311，第 26 和 27 段)；

(g) 通过联合国大会，进一步加强为所有条约机构的残疾人提供无障碍环境和合理便利的工作，特别是提供与缔约国审查和“易懂”文件相关的本国手语面对面传译。
