



第七十一届会议

临时议程\* 项目 69(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。本报告系根据这一要求提交。

\* A/71/150。



## 一. 引言

1. 人权条约机构体系由 10 个条约机构或委员会组成，<sup>1</sup> 它们负责监测缔约国履行通过批准或加入 9 项核心条约<sup>2</sup> 和 9 项任择议定书而同意承担的人权义务的情况。大会在第 68/268 号决议第 40 段中，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，包括各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、文件积压情况、开展的能力建设努力和获得的成果，以及在批准、报告增加以及会议时间分配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。本报告系根据这一要求提交。

2. 本报告所述期间为第 68/268 号决议通过之日(2014 年 4 月 9 日)至 2016 年 6 月。虽然从 2015 年 1 月 1 日才开始正式实施第 68/268 号决议，并产生其所涉经费问题，但在此日期之前已为落实该决议采取了步骤，例如在统一工作方法方面。由于统计数据按日历年列报，因此 2015 年 12 月 31 日是本报告提供的大部分数据的截止日期。<sup>3</sup>

3. 大会第 68/268 号决议包括针对国家、条约机构和联合国系统的规定。联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)2015 年 11 月 6 日和 2016 年 1 月 12 日发出普通照会，邀请各国对第 68/268 号决议执行情况做出评论，并提供资料，说明为贯彻和执行决议针对各国的第 7、8、10 和 13 段采取的行动。已从奥地利、巴林、中国、哥斯达黎加、厄瓜多尔、芬兰、德国、科威特、墨西哥、巴拉圭、卡塔尔、俄罗斯联邦、瑞士、多哥、美利坚合众国和乌兹别克斯坦收到答复。答复可查阅人权高专办网站。<sup>4</sup>

注：本报告提及的附件可在大会审议相关项目期间，在 [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org) 或联合国人权事务高级专员办事处提供的补充资料文件中找到，或可通过 [GA68-268@ohchr.org](mailto:GA68-268@ohchr.org) 索取。

<sup>1</sup> 条约机构：消除种族歧视委员会；人权事务委员会；经济、社会及文化权利委员会；消除对妇女歧视委员会；禁止酷刑委员会；防范酷刑小组委员会；儿童权利委员会；保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会；残疾人权利委员会；强迫失踪问题委员会。

<sup>2</sup> 国际人权条约及通过的年份：《消除一切形式种族歧视国际公约》(1965 年)；《公民权利和政治权利国际公约》(1966 年)；《经济、社会及文化权利国际公约》(1966 年)；《消除对妇女一切形式歧视公约》(1979 年)；《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》(1984 年)；《儿童权利公约》(1989 年)；《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》(1990 年)；《残疾人权利公约》(2006 年)；《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》(2006 年)。

<sup>3</sup> 把 2016 年 1 月 19 日作为缔约国报告遵守情况的截止日。

<sup>4</sup> [www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRTD/Pages/TBStrengthening.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRTD/Pages/TBStrengthening.aspx)。

## 二. 批准

4. 批准条约和做出声明的函件和询问从 2013 年至 2015 年增加了 5%(附件一)。批准数量增幅最大的核心条约是《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》(增加 24%)和《残疾人权利公约》(增加 15%)。批准数量增加应必然转化为今后几年向条约机构体系提交的缔约国报告和个人来文数量更多。

## 三. 缔约国报告遵守情况

5. 缔约国有义务根据 9 项核心国际人权条约和 2 项任择议定书定期提交报告。<sup>5</sup>截至 2016 年 1 月 19 日,在 197 个缔约国中,有 25 个缔约国(13%)完全遵守了根据相关国际人权条约和议定书提交报告的义务(附件二)。其中有 5 个缔约国批准了 5 项或不到 5 项人权文书。

6. 数据显示,绝大多数缔约国依然在及时向条约机构提交报告方面面临挑战。三项条约(《禁止酷刑公约》、《经济、社会及文化权利国际公约》和《〈儿童权利公约〉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》)有超过 15 个缔约国的初次报告已逾期 10 年以上。两个条约机构(消除种族歧视委员会和人权事务委员会)有超过 20 个缔约国的定期报告逾期 10 年以上。

7. 由于逾期报告和不报告,条约机构的工作量没有达到倘若及时提交所有报告产生的工作量。例如,截至 2016 年 1 月 19 日,在应向消除种族歧视委员会提交的所有报告中,56%的报告仍未提交。

8. 人权高专办网站上定期更新有关缔约国报告遵守情况的概况,<sup>6</sup>包括利用地图加以介绍,<sup>7</sup>而且每年为条约机构主席会议编写概况报告。<sup>8</sup>

## 四. 能力建设

9. 人权高专办通过设立反映第 68/268 号决议规定的条约机构能力建设方案,努力满足缔约国的能力建设需求,特别是在报告方面的需求。2014 年,在日内瓦为各国代表举办了情况通报,方案在 2015 年全面运作,在 10 个人权高专办区域办事处(亚的斯亚贝巴、曼谷、贝鲁特、比什凯克、达喀尔、巴拿马城、比勒陀

<sup>5</sup> 任择议定书及通过的年份:《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》(2000 年);《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》(2000 年)。

<sup>6</sup> [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/TreatyBodyExternal/LateReporting.aspx](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/LateReporting.aspx)。

<sup>7</sup> [www.ohchr.org/Documents/Issues/HRIndicators/Reporting\\_Compliance\\_Dec2015\\_map.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/HRIndicators/Reporting_Compliance_Dec2015_map.pdf)。

<sup>8</sup> 最新说明见 HRI/MC/2016/2。

利亚，智利圣地亚哥、苏瓦和雅温得)设有 10 名工作人员，在日内瓦有 6 名工作人员。

10. 虽然对方案提供的能力建设活动有巨大需求，但开展的种种举措仍未变成更多提交的缔约国报告，主要是因为从缔约国着手编写报告到实际提交给条约机构可能需要 6 至 12 个月或更长时间。尽管如此，条约机构能力建设方案取得令人鼓舞的成果，提交的报告或对共同核心文件的更新数量不断增多，对问题清单的答复数目不断增加，与条约机构的建设性对话得到改善，若干缔约国建立国家报告和后续机制的兴趣提高。

11. 2015 年 1 月 1 日至 2016 年 6 月 30 日期间，在条约机构能力建设方案下开展了大约 50 次向国家直接提供援助活动。更具体地说，26 个国家<sup>9</sup> 的国家官员通过这些活动增加了对人权条约的认识，强化了向条约机构报告的技能。

12. 此外，在下列地方举行了次区域培训师培训讲习班：

- 萨摩亚，参与者为太平洋区域的 12 个国家<sup>10</sup> (2015 年 10 月 19 日至 23 日)
- 巴巴多斯，参与者为加勒比和北美区域的 15 个英语国家<sup>11</sup> (2015 年 12 月 7 日至 11 日)
- 安曼，参与者为阿拉伯区域的 15 个国家<sup>12</sup> (2016 年 4 月 10 日至 14 日)
- 曼谷，参与者为东南亚和东北亚的 16 个国家<sup>13</sup> (2016 年 5 月 23 日至 27 日)

13. 计划在 2016 年下半年为 37 个非洲英语国家和法语国家举办更多培训师培训讲习班。

<sup>9</sup> 博茨瓦纳、智利、萨尔瓦多、埃塞俄比亚、加蓬、冈比亚、加纳、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、老挝人民民主共和国、利比里亚、毛里塔尼亚、毛里求斯、瑙鲁、巴拿马、卢旺达、萨摩亚、圣多美和普林西比、沙特阿拉伯、塞内加尔、所罗门群岛、斯威士兰、塔吉克斯坦、前南斯拉夫的马其顿共和国、汤加、瓦努阿图。

<sup>10</sup> 库克群岛、斐济、基里巴斯、马绍尔群岛、密克罗尼西亚联邦、瑙鲁、巴布亚新几内亚、萨摩亚、所罗门群岛、汤加、图瓦卢、瓦努阿图。澳大利亚、新西兰、纽埃和帕劳无法参加。

<sup>11</sup> 安提瓜和巴布达、巴哈马、巴巴多斯、伯利兹、加拿大、多米尼克、格林纳达、圭亚那、牙买加、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯、苏里南、特立尼达和多巴哥、美利坚合众国。

<sup>12</sup> 埃及、伊拉克、约旦、科威特、黎巴嫩、利比亚、毛里塔尼亚、摩洛哥、阿曼、巴勒斯坦、卡塔尔、沙特阿拉伯、突尼斯、阿拉伯联合酋长国、也门。没有收到阿尔及利亚、巴林和阿拉伯叙利亚共和国的申请。

<sup>13</sup> 文莱达鲁萨兰国、柬埔寨、中国、朝鲜民主主义人民共和国、印度尼西亚、日本、老挝人民民主共和国、马来西亚、蒙古、缅甸、菲律宾、大韩民国、新加坡、泰国、东帝汶、越南。

14. 58 个国家的政府官员通过这些讲习班成为培训师,并被纳入条约机构报告专家名册。这样可以确保国家对这一创新办法产生的知识拥有自主权以及知识的可持续性。可能邀请名册成员协助开展次区域培训活动,以激励同伴学习和交流良好做法。方案保持同所有受训国家官员的同业交流群。

15. 此外,在条约机构能力建设方案下,2016 年开始进行有关国家报告和后续行动机制的“实用指南”和研究。正在编写条约机构报告培训师指南,而且在有关公约通过五十周年之际,编写两份向其报告的指南。

16. 在日内瓦的人权高专办条约机构能力建设小组每天更新条约机构文件数据库。此外,他们还维护世界人权索引,这是用来搜索三种人权机制(条约机构、普遍定期审议和人权理事会特别程序)所提建议的引擎。目前正在升级索引的搜索选项,为关于可持续发展目标和具体目标的研究提供便利。

## 五. 缔约国报告和个人来文

17. 为使条约机构适应工作量的变化,大会决定用数学公式确定条约机构的会议时间需求(第 68/268 号决议,第 26(a)-(c)、27 和 28 段)。大会为确定每个条约机构所需会议时间使用的参数包括每年收到的缔约国报告和登记的来文的平均数。

### A. 收到的缔约国报告

18. 在 10 个条约机构中,9 个机构审查缔约国报告。在过去四年(2012-2015 年),收到的缔约国报告的数量因年份不同、条约机构的不同而存在差别,有时差别很大(附件三)。差别的产生归因于国家,因此难以确定,但由于批准数量稳步增加以及人权高专办在条约机构报告方面能力建设工作的影响,提交的缔约国报告的数量可能在中长期出现增长。

19. 与第 68/268 号决议使用的前一个参照期(2009-2012 年)相比,下列条约机构在过去四年每年收到的缔约国报告的平均数增加:强迫失踪问题委员会、残疾人权利委员会、消除种族歧视委员会和人权事务委员会。其他条约机构每年收到的缔约国报告的平均数减少。

### B. 登记的来文

20. 在 10 个条约机构中,8 个机构可接收个人申诉。最新的两个个人申诉程序在 2013 年 5 月(经济、社会及文化权利委员会)和 2014 年 4 月(儿童权利委员会)生效。

21. 登记的个人来文数量在 2012 年至 2015 年间猛增,从 170 份增至 307 份来文(增长 80%)(附件四)。人权事务委员会增幅最大(2015 年登记有 196 份来文,而 2012 年登记的来文数量为 104 份),但所有接收个人来文的条约机构都出现相同

趋势，只有强迫失踪问题委员会例外。随着这些程序变得更广为人知，这一趋势可能继续。

## 六. 条约机构会议时间

22. 本节审查第 68/268 号决议对条约机构体系会议时间的影响。由于大会决定应秘书长请求，每两年审查并调整会议时间，因此，本报告也按照决议规定的参数，审查 2018-2019 年的会议时间需求。

### A. 确定条约机构的会议时间和影响

23. 人权高专办、会议管理司、联合国日内瓦办事处行政司和联合国新闻处为条约机构体系提供支助。应大会要求(第 68/2 号决议)，对条约机构体系进行了一次全面详细的费用评估，为通过第 68/268 号决议的政府间进程提供背景材料(见 A/68/606)。评估描述了一周会议时间的各项投入，包括条约机构成员的旅费、会议事务(文件、口译、简要记录和其他会议服务)以及人权高专办和新闻处的专业工作人员和一般事务人员。由于条约机构的成员规模和文件需求各不相同，所以一周会议时间的单位标准单位成本也不相同。

24. 一周会议时间所需资源还因条约机构开展的活动类型而有所不同。例如，审查缔约国报告的一周会议时间除其他事项外，需要 15 周的专业工作人员支助，而审查来文的一周会议时间需要 70 周的专业工作人员时间，因为审查个人来文比审查缔约国报告耗费更多人力。<sup>14</sup> 视条约机构审查缔约国报告还是审查来文而定，文件所需资源也有所不同。

25. 大会使用下列参数来确定 10 个条约机构中 9 个机构的年度会议时间：<sup>15</sup>

- (a) 提交的缔约国报告和收到的个人来文的平均数；
- (b) 假设每周可审查 2.5 份缔约国报告(根据儿童权利公约两项任择议定书提交的报告为 5 份)，审查一份来文需要 1.3 小时会议时间；
- (c) 为防止缔约国报告和个人来文再度出现积压，在 2017 年年底额外留出 15% 的宽限，从 2018 年开始将其减至 5%；
- (d) 每个条约机构有两周标准会议时间，用于开展其他已获授权的活动；
- (e) 不减少在第 68/268 号决议通过之前永久性分配给条约机构的周数。

<sup>14</sup> 考虑到工作人员的法定假日、应享假期、协调、行政职责和必须接受的培训，一名支助条约机构的工作人员的可用于实际工作的时间为每年 40 周或 200 个工作日。

<sup>15</sup> 会议时间计算公式不包括防范酷刑小组委员会，因为该委员会不审查缔约国报告。

## B. 2015 年条约机构的会议时间

26. 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<sup>16</sup> (附件五)。因此，条约机构在 2015 年的会议时间总数比第 68/268 号决议通过前多出 20.6 周。平均而言，条约机构 2015 年在日内瓦的会议时间为约两个半月的会议，一些机构的会议每次长达 4 周。

27. 额外的会议时间产生了预期效果，通过的结论性意见、决定和意见的数量增加。2015 年，条约机构通过了 173 项结论性意见，比 2013 年增加 26% (附件六)。平均而言，条约机构达到了每周审查 2.5 份根据核心条约提交的缔约国报告的目标，超出了审查 5 份根据儿童权利公约两项任择议定书提交的报告的目标。2015 年，条约机构还就 183 份来文通过了最后决定，比 2013 年增加了近 58% (附件七)。

28. 额外的会议时间使条约机构大幅提高了条约机构体系的产出，同时也在可利用时间和工作量方面，对独立、无偿服务的条约机构成员提出了重大要求。

## C. 积压

29. 大会在第 68/268 号决议中，为防止缔约国报告和个人来文再度出现积压，在 2017 年年底以前给条约机构体系留出 15% 的会议时间宽限。依照决议第 26(c) 段，宽限从 2018 年开始减至 5%。

30. 在增加会议时间一年后，要预测 2018 年年初缔约国报告和个人来文的积压情况尚为时过早，而为减少积压而留出的宽限届时将从 15% 减至 5%。

31. 不过，在第 68/268 号决议实施第一个完整的日历年后，尽管条约机构的产出和生产力提高，但条约机构体系的积压总量不减反增。这主要是由于个人来文的数量急剧增加，以及几个条约机构积压的缔约国报告也有所增加。

### 缔约国报告

32. 至 2015 年 12 月 31 日，儿童权利委员会的积压报告数量最多 (57 份缔约国报告)，其次是残疾人权利委员会和消除对妇女歧视委员会 (分别为 52 份和 44 份待审查的缔约国报告)。这三个条约机构共占有待审查缔约国报告的 60% (附件八)。

33. 2013 年至 2015 年，审查缔约国报告的 9 个条约机构积压的待审查缔约国报告下降了 15%。这一趋势是否将在 2016 年和 2017 年继续取决于若干因素，包括条约机构审查缔约国报告的速度以及新收到报告的数量。

<sup>16</sup> 包括防范酷刑小组委员会和条约机构主席年度会议的会议时间，但不包括在通过第 68/268 号决议前分配给儿童权利委员会的 2.6 周特别会议时间。

34. 过去两年，积压数量下降最大的是消除种族歧视委员会(减少 51%)和经济、社会及文化权利委员会(减少 49%)。儿童权利委员会大幅减少了根据两项任择议定书提交的初次报告积压，《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》的报告减少了 73%，《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》的报告减少了 47%。

35. 不过，并非所有条约机构积压的缔约国报告都出现下降。尽管在 2015 年会议时间增加以及审查速度提高，但 3 个条约机构(强迫失踪问题委员会、残疾人权利委员会和消除对妇女歧视委员会)积压的缔约国报告反而增加。这是因为各国向所有条约机构提交报告的情况并不平均。只有在 2017 年年底才能得出缔约国报告积压情况的明确结论。不过，按照目前的速度，积压的缔约国报告似乎不太可能在 2017 年 12 月底前减少三分之二。积压减少三分之二、即减少 66% 是从自 2018 年开始将为减少积压而留出的 15% 的会议时间宽限降至 5% 推断出来的。

#### 个人来文

36. 至 2015 年 12 月 31 日，个人来文积压最多的是人权事务委员会(536 份待审查来文)，其次是禁止酷刑委员会(150 份待审查来文)。这两个条约机构共占有积压来文的 89%(附件九)。

37. 从 2013 年至 2015 年，8 个可接收个人来文的条约机构的待审查个人来文数量<sup>17</sup> 增加了 31%。所有接收个人来文的条约机构都出现了这种趋势，只有消除种族歧视委员会和强迫失踪问题委员会例外，这两个机构在本报告所述期间收到的来文数量很少。过去两年，人权事务委员会积压的来文增加了 90%。

38. 这一趋势是否将在 2016 年和 2017 年继续取决于若干因素。只有在 2017 年年底才能得出这方面的结论。不过，按照目前的速度，积压的来文数量似乎不太可能在 2017 年 12 月底前减少。

#### D. 第 68/268 号决议规定的 2018 至 2019 年会议时间

39. 根据第 68/268 号决议(第 27-28 段)，会议时间将每两年修订一次，并在人权条约机构体系两年期方案预算中予以考虑。换言之，重新评估会议时间需求而产生的所涉资源问题将从 2018 年起算。按照大会要求，已根据大会决定的参数(附件十和附件十一)对条约机构体系下一个两年期的会议时间需求重新进行了评估。其结果，条约机构<sup>18</sup> 的年度会议时间应从目前的 92.6 周增加到 2018-2019 年的 93.2 周(增加了 0.6 周)。

<sup>17</sup> 所有待审查来文都被视为积压，即便它们只有在卷宗完整时才能得到审查。

<sup>18</sup> 不包括防范酷刑小组委员会，该小组委员会不审查缔约国报告或个人来文，因而另算。



40. 在每年 93.2 周的会议时间内，由于预测工作量的变化，各条约机构之间彼此也会有增减。例如，在运用第 68/268 号决议第 26 段的数学公式计算后，人权事务委员会的年度会议时间将从 14.7 周增加到 19.8 周，残疾人权利委员会的会议时间将从每年 8.5 周增加到 10 周。而儿童权利委员会的会议时间将从 15 周减少到 12 周，<sup>19</sup> 经济、社会及文化权利委员会的会议时间则从每年 10 周减少到 8 周。

41. 此外，由于上一个两年期登记以及尚未审查的积压来文数量急剧增加，在整个 93.2 周的会议时间内，将会有个重大调整，即把大量时间从目前专门用于审查缔约国报告改为审查来文。具体而言，用于来文的会议时间将从每年 8.3 周增加到 16 周。用于审查缔约国报告的会议时间则将从每年 66.3 周减少到 59.2 周(附件十二)。

42. 这些变化牵涉到条约机构的专业人员和一般事务人员支助、文件需求以及条约机构成员的差旅(包括可能需要单独召开的会议)。

43. 根据第 68/268 号决议第 26 段(b)分段，大会给九个条约机构都分配了标准的两周时间，用于处理其他已获授权的活动。照此类推，为这些会议时间提供的资源与审查缔约国报告相同。然而，落实第 68/268 号决议第一年的情况表明，为这些会议周编列的人员配置资源，不足以执行各条约机构在以下领域需要开展的工作：紧急行动、调查以及执行建议、决定和意见。

44. 对三项程序来说，增加会议时间均无法解决条约机构体系在这些领域面临的挑战。

### 紧急行动

45. 紧急行动是《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》第三十条规定的一项程序，目的是紧急查找失踪者。

46. 2013 年至 2015 年，紧急行动的年登记数量从 5 个增加到 211 个。2015 年 12 月 31 日，正在考虑的紧急行动共有 267 个，有 5 个登记案件在当日之前已被撤销。<sup>20</sup> 但是，向强迫失踪问题委员会提出的紧急行动请求的数量呈指数级增长，为了应对这一局面，必须从 2017 年起立即采取措施。

47. 为用于处理其他已获授权活动的两周会议时间编列的人员配置资源，业已证明不足以开展必要的工作，以有效支持强迫失踪问题委员会处理迅速增加的登记在案的紧急行动。

<sup>19</sup> 就儿童权利委员会而言，主要是因为提交来的缔约国报告数量暂时有所放缓，同时按照第 68/268 号决议的规定减少会议时间以处理积压问题。

<sup>20</sup> 根据《公约》第三十条第四款，在查明失踪人士的下落之前，委员会应继续与有关缔约国共同作出努力。

48. 协助强迫失踪问题委员会处理紧急行动的人权干事登记新的请求，编写请缔约国提供资料的请求，分析缔约国的答复和来文人的评论意见，拟订要求采取临时措施请求，为委员会草拟建议，并起草附有委员会建议的致缔约国的公函。平均而言，每年一名专业工作人员在每个紧急行动上花费两个工作日，一名一般事务人员花费一个工作日。

#### 调查

49. 目前有六个条约机构在开展调查工作。附件十三的表格提供了 2014 年和 2015 年调查工作概览。虽然为文件工作以及条约机构成员和工作人员开展调查访问的差旅编列了经常预算资金，但并没有为访问期间的口译编列经费。另外，为其他已获授权活动的两周会议时间编列的人员配置资源，业已证明不足以有效支持条约机构开展调查。

50. 协助条约机构开展调查工作的人权干事必须接收资料，按照调查程序处理资料，对资料进行分析和处理以供条约机构进行初步讨论，协助条约机构对资料进行审查(审查工作可能持续若干会期)，拟订调查机构发往有关缔约国及资料提供者的文函，并执行其他任务。当条约机构决定要求访问时，工作人员为访问承担实务、行政和后勤工作。不论是否开展访问(并不是所有调查都会进行访问)，工作人员均协助编写调查报告初稿，协助委员会讨论该报告，并协助定稿。

51. 平均而言，一名专业工作人员需要 15 个工作日处理一个不需要开展访问或编写报告的调查，需要 30 个工作日处理一个不需要开展访问但需要编写报告的调查，需要 55 个工作日处理一个既需要开展访问也需要编写报告的调查。一般事务人员分别平均需要 1 日、2 日和 5 日协助条约机构开展调查。

52. 如以 2014-2015 年的平均数为参考，则可以预计 2018-2019 年期间条约机构体系平均每年将收到 5 项新的调查请求，完成 0.5 项不需要访问但需要报告的调查和 1 项开展访问并编写报告的调查。

#### 执行建议、决定和意见

53. 大多数条约机构制定了流程，以审议缔约国为落实按照个人来文程序作出的决定和提出的意见以及为作为报告程序的一部分执行少数若干建议而采取的步骤。2015 年，条约机构体系编写了 15 份与结论性意见有关的这种报告，7 份与决定或意见有关的报告，有些条约机构每个会期有 2 个程序或 2 份报告(缔约国报告和来文)，因而每年有 6 份报告。

54. 为其他已获授权活动的两周会议时间编列的人员配置资源，业已证明不足以有效支持条约机构开展这项具体工作。

55. 人权干事与缔约国联系，如为意见，还与来文人联系，接收缔约国、民间组织及来文人提供的资料，编写资料摘要，与条约机构报告员讨论这些资料并由报

告员确定初步评估，拟订报告草稿或程序，出席条约机构讨论会，与报告员一起审查报告草稿，确定最终程序，向缔约国发送进一步的文函，如为意见，则还向来文人发送进一步的文函，向他们通报条约机构的相关决定。

56. 平均而言，一个这样的程序或报告，不管是与结论性意见、决定还是与意见有关，均需要一名专业工作人员 10 个工作日和一名一般事务人员 1 个工作日的

时间。

## 七. 防范酷刑小组委员会

57. 防范酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚小组委员会与其他条约机构不同，因为其主要职能是开展实地访问。《禁止酷刑公约任择议定书》这一条约发展很快，2013 年到 2015 年，登记的批准数量增加了 14%，2015 年 12 月 31 日已有 80 个缔约国。

58. 2013 年至 2015 年，该小组委员会开展的实地访问次数从 6 次增加到 8 次，增长了 33%。2016 年，小组委员会计划开展 10 次或 11 次访问。然而，目前用于支持小组委员会工作的人员配置不足以实现这一目标。

59. 小组委员会还如同自 2007 年成立以来一直所做的那样，每年举行三次为期一周的会议，而 2007 年时《任择议定书》仅有 34 个缔约国。2016 年 4 月 25 日，小组委员会通过一项正式决定，决定每年至少需要增加一周会议，并需要相应增加工作人员和其他资源，以跟上已获授权活动的增长(CAT/OP/28/1)。小组委员会还决定请秘书长在本报告中列入这一决定。

60. 第 68/268 号决议的会议时间公式并未考虑到小组委员会的这种请求，即没有像该公式涵盖其他九个条约机构的情形那样。需要确定访问次数与这一访问机制在工作人员、会议时间、会议服务及文件方面的需求之间的关联。

61. 在会议期间，小组委员会讨论战略规划；为访问缔约国做准备；举行小组委员会成员向全体会议汇报访问情况的报告会；通过访问报告；审议关于判例、程序、医疗问题以及任择议定书基金运作战略的实质性文件；就剥夺自由的场所采取措施；向已设立国家防范机制的 56 个缔约国的这些机制提供咨询意见；为 24 个尚未设立国家防范机制的缔约国提供援助，以便为设立这些机制创造条件；与缔约国、禁止酷刑委员会、酷刑问题特别报告员以及国际组织和非政府组织进行协商；通过小组委员会年度报告。

62. 为小组委员会提供支助的工作人员承担与小组委员会届会和访问有关的实务、行政和后勤工作；协助小组委员会成员开展访问及相关的情况和法律研究，起草实质性文件、访问报告，并在访问结束后与国家当局和其他利益攸关方开展后续工作。工作人员还为小组委员会同国家防范机制互动提供实质性和技术性支

助。为此，工作人员将起草并审查关于设立和运行国家防范机制的文件，就对国家防范机制成效的评价及技术援助需求与各利益攸关方协商。

## 八. 工作方法的协调统一和条约机构主席的作用

63. 大会鼓励各条约机构统一其工作方法，以加强和增进条约机构体系的有效运作。大会确定了有待统一的具体工作方法，包括简化报告程序、建设性对话、结论性意见以及拟订一般性评论时的协商程序。统一工作取得了不同程度的进展，附件十四、十五、十六和十七介绍了这些进展情况。

64. 大会第 68/268 号决议第 38 段鼓励各条约机构主席拟订结论，以加快协调条约机构体系的工作方法。自 2011 年以来，各位主席已明确表示，他们应在各条约机构内部讨论后，在整个条约机构体系中就工作方法采用共同的措施。

65. 各条约机构主席就统一建设性对话、结论性意见和一般性评论这些领域的工作方法提出了建议。他们继续与各自的条约机构共同努力，就各自的作用达成共识，以便切实贯彻该决议。自第 68/268 号决议通过以来，在各机构主席每年的年度会议上均按照决议第 39 段的要求与缔约国进行了互动。

## 九. 条约机构成员的独立性和公正性

66. 有 8 个条约机构已通过或核可《亚的斯亚贝巴指导原则》，2 个条约机构尚未通过(经济、社会及文化权利委员会和消除种族歧视委员会)。

## 十. 文件和口译工作

### A. 文件工作

67. 所有条约机构均充分遵守第 68/268 号决议关于字数限制的规定(第 4 和第 15 段)。

68. 大会还对缔约国的文件实施了字数限制，初次报告在 31 800 字以内，以后的定期报告在 21 200 字以内，共同核心文件在 42 400 字以内(第 16 段)。人权高专办在 2014 年 5 月 8 日、2014 年 11 月 11 日和 2015 年 11 月 24 日向在日内瓦设有常驻代表机构的缔约国并在纽约向未在日内瓦设立常驻代表机构的缔约国发出普通照会，向各缔约国通报新的字数限制。

69. 这一字数限制自 2015 年 1 月 1 日起严格执行，所有超过字数限制的缔约国文件均退还有关缔约国进行缩减。但注意到，附件的数量和长度增加。<sup>21</sup>

<sup>21</sup> 对附件不进行排版、编辑、翻译，也不作为联合国文件发布。

70. 第 68/268 号决议并未限制缔约国对根据标准报告程序可能提出的问题清单答复的字数。尽管各条约机构向成员国提出指导意见，表示这类文件一般不应超过 10 700 字，但实际做法却千差万别，有些文件超过了 45 000 字。文件长度缺乏可预测性使得规划这些文件的处理特别困难。因此，大会按照第 68/268 号决议第 15 段以及目前对条约机构的指导意见，对缔约国对根据传统报告程序提出的问题清单的答复作出 10 700 字的字数限制规定，将可确保这些文件得到及时翻译和发布，促进条约机构的工作。

71. 在 2011 年 1 月 1 日至 2015 年 12 月 31 日的五年期间，有 83 个缔约国提交了共同核心文件，<sup>22</sup> 其中 31 个是在 2014 年 4 月第 68/268 号决议通过之后提交的。在更新共同核心文件时，只有 6 个缔约国选择使用了增编，即使共同核心文件变动并不大。

## B. 工作语文

72. “工作语文”一语既适用于口译工作，也适用于文件工作。共同核心文件、结论性意见、关于个人来文的决定和意见、一般性评论、年度报告、访问报告、议事规则以及工作方法，均以联合国六种正式语文印发。但缔约国的报告、报告前问题清单及相关答复、会期和会后的后续报告、关于来文的临时决定或是否受理的裁定、调查、预警以及临时议程，则仅以各条约机构的工作语文发布。

73. 大会在第 68/268 号决议第 30 段中，将 2015 年 1 月 1 日以后每个条约机构工作语文限制为至多三种语文，在特殊情况下可以提供第四种语文。除 2015 年仅使用了两种工作语文的残疾人权利委员会外，所有条约机构均使用三种工作语文，通常根据成员情况决定。残疾人权利委员会还使用手语和说明文字。

## C. 简要记录

74. 第 68/268 号决议关于简要记录的规定(第 24-25 段)得到了充分执行。自 2015 年 1 月 1 日起，简要记录以英文或法文印发。没有缔约国要求将其与条约机构建设性对话的简要记录翻译成另外一种联合国正式语文。

75. 条约机构会议的摘要以英文和法文系统地公布在人权高专办和联合国日内瓦办事处的网站上。

# 十一. 条约机构成员的提名和选举

76. 条约机构成员的提名和选举过程属于各国际人权条约缔约国的权限。大会在第 68/268 号决议第 10 段中鼓励缔约国提名在人权领域，特别是在相关条约所涉领域具有崇高道德地位、公认的能力和经验的专家，并酌情考虑制定与提名专家

<sup>22</sup> 提交两份或多份共同核心文件的国家只算作一次。

作为人权条约机构候选人有关的国家政策或程序。大会还在第 13 段中鼓励缔约国在选举条约机构专家时，适当考虑到人权条约机构成员的公平地域分配、不同形式文明和主要法系的代表性、性别代表性均衡和残疾专家的参与。

77. 各国对关于为落实第 68/268 号决议第 10 段和第 13 段而采取的行动的问卷调查所作出的答复可在人权高专办的网站上查阅。<sup>23</sup>

78. 秘书长有系统地在其邀请缔约国提交提名以填补条约机构空缺的普通照会中提请缔约国注意决议第 10 段和第 13 段。秘书长还修订了为选举条约机构成员而编写的标准说明，以反映条约机构的组成，并提供关于现有成员任期的信息。

79. 此外，秘书长还在其根据第 68/161 号决议提交给大会的报告(A/70/257)中提供了关于各条约机构地域和性别组成情况的详细信息。在该报告中，秘书长对人权条约机构成员严重的性别不平衡和缺乏公平地域分配表示极为关切(第 27 段)。

80. 在大多数条约机构中男性比例过高，而在消除对妇女歧视委员会中女性比例过高(附件十八)。2016 年 1 月 1 日，在 172 名条约机构成员中，有 44%为女性。除消除对妇女歧视委员会外，女性在条约机构成员中的比例为 31%。在 2015 年 6 月的第 28 次条约机构主席会议上，10 位主席中有 3 位是女性。

## 十二. 残疾人

81. 联合国日内瓦办事处的翻修项目、即战略遗产计划的详细执行计划已充分纳入了物质环境无障碍服务方面的考虑(附件十九)。该项目预计持续八年，将分三个阶段实施：分析、概念设计和施工。作为第一阶段的一部分，制作了一个无障碍服务总表，将在此基础上拟订解决方案，为无障碍建设总计划铺平道路。项目完工后，所有会议室均将拥有合理数量供残疾人使用的无障碍座椅。每间会议室均将有无障碍视听和信息技术基础设施及设备、演讲台通道、流通宽度，至少一扇无障碍通行门及额外空间。

82. 关于合理便利事宜，身有残疾的条约机构成员如表示确有需要，可在旅行时让一名个人助理与其同行。目前只有残疾人权利委员会享有使用手语和说明文字的便利(附件十九)。

## 十三. 网播和视频存档

83. 大会在第 68/268 号决议中(第 22 段)原则上决定，按实际可行情况尽快对条约机构的公开会议进行网播，并请新闻部就提供网播的可行性提出报告。可行性研究列于附件二十。

<sup>23</sup> www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRTD/Pages/TBStrengthening.aspx。

84. 根据由预算外资源供资的一项试点项目，在可行性研究的基础上，联合国按照联合国日内瓦办事处负责管理的采购流程，于 2016 年购买并在条约机构使用的三个会议室安装了用于网播和视频存档的硬件设备和软件。该项目将于 2017 年 6 月底结束，因此，除非大会按照附件二十的建议编列资源，网播将会中止。

#### 十四. 联合国人权事务高级专员办事处

85. 自第 68/268 号决议通过以来，人权高专办已在其网站(www.ohchr.or)上提供了以下工具：一份可按国家搜索的关于所有条约机构会议的日历，以及关于提交文件的截止日期的信息。

86. 2015 年，人权高专办发布了《人权条约机构成员手册》，向感兴趣的候选人介绍条约机构成员的作用和职责。该手册以电子形式发布在人权高专办的网站上。还制作了一个专门的网页，集中提供关于即将举行的条约机构选举的信息 (<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/ElectionsofTreatyBodiesMembers.aspx>)。

#### 十五. 结论和建议

87. 第 68/268 号决议的执行情况从全球范围来说是积极的，再次肯定了条约机构体系对于保护和促进人权的重要性和现实意义，展现了该体系充满活力和顺应形势的特点。

88. 在本报告所述的这一相对较短的执行期间，条约机构体系已提高了效率和成效，所审议的缔约国报告、审查的个人来文和开展的实地访问数量增加以及缔约国报告积压减少就是明证。工作方法的协调统一正在取得进展，获得了不同的成果。

89. 人权高专办拟订并实施了关于与各条约机构进行互动协作的能力建设方案，各国的反应令人鼓舞。我欢迎各国在这方面以及在与执行第 68/268 号决议有关的其他方面，例如简化报告程序和限制缔约国文件字数方面，开展由国家主导的可持续努力。

90. 请大会注意以下内容，这些内容的所涉方案预算问题有待确定：

(a) 请大会落实第 68/268 号决议第 26 段所列计算公式，审查按照该决议第 27 和第 28 段分配给条约机构体系的会议时间，并提供必要的资源支持报告和个人来文程序及实地访问；

(b) 又请大会决定为条约机构的部分工作提供资源，这些工作本应由用于其他已获授权活动的两周会议时间涵盖，但如本报告所表明的那样，业已证明不足以予以涵盖；

(c) 还请大会考虑第三项内容, 这影响到能力建设以及条约机构工作的能见度和便于了解程度, 即按照大会第 68/268 号决议第 22 段的原则决定, 提供资源, 对条约机构的公开会议进行网播, 详细情况见附件二十。

91. 还请大会考虑防范酷刑小组委员会关于需要每年至少增加一周会议时间并相应增加工作人员和其他资源的正式决定。这是因为第 68/268 号决议的会议时间公式并未像涵盖其他九个条约机构的情形那样考虑到该小组委员会的情形。我相信, 需要确定访问次数与这一访问机制在工作人员、会议时间、会议服务及文件方面需求之间的关联。

92. 还请大会注意尚未对标准报告程序下的问题清单的答复作出字数限制。

93. 人权高专办将继续汇编关于第 68/268 号决议执行情况资料, 以期提高透明度, 协助大会审查所采取的各项措施的成效和可持续性, 以便使大会可在 2020 年决定关于加强和增进条约机构体系有效运作的进一步行动。我鼓励所有国家以及其他利益攸关方在以本报告为开端的渐进式评估的基础上为这种反思献计献策。