



## 第六十六届会议

临时议程\* 项目 69(a)

促进和保护人权：人权文书的执行情况

## 进一步提高条约机构体系的成效并进一步加以统一和改革的措施

## 秘书长的报告

## 摘要

本报告根据大会第 65/200 号和第 65/204 号决议提交。在这两项决议中，大会请秘书长在其依照人权理事会 2008 年 9 月 24 日第 9/8 号决议所开展的工作和条约机构在此方面工作的基础上，向大会第六十六届会议提出关于人权条约机构的具体和有针对性的建议，以期提高这些机构的效力，找出其工作方法和所需资源方面的高效举措，以便更好地管理工作量，同时注意到预算限制，并考虑到每个条约机构承担的不同重负。报告还涉及到大会议第 64/173 号决议。大会在该决议中请各人权条约机构主席通过联合国人权事务高级专员提交实现人权条约机构成员名额公平地域分配目标方面的具体建议，供大会第六十六届会议审议。

本报告提供资料，说明各条约机构面临的工作量以及可用资源的使用情况。报告还提供最新资料，说明正在进行的条约机构加强进程。在这一进程中，包括条约机构专家、缔约国、联合国合作伙伴、国家人权机构和民间社会在内的利益相关者就加强条约机构体系的方法和手段进行反思。本报告注意到该进程产生的提议，其中包括关于加强成员选举及其任职期间的独立性、可否随时参与工作和职权问题的提议，将编入高级专员在 2012 年提出的报告，但依然就短期内如何处理现有积压以及该体系长期内如何行之有效，同时将来又不会产生更多积压两个问题提出了两项提议。

\* A/66/150。



## 目录

|                                      | 页次 |
|--------------------------------------|----|
| 一. 导言 .....                          | 3  |
| 二. 扩大条约机构体系造成的工作量和所需资源方面挑战 .....     | 4  |
| 三. 支持条约机构工作的人力和财政资源 .....            | 7  |
| 四. 建立一个适当机制，评估各条约机构所需要的会议时间和资源 ..... | 8  |
| 五. 联合国人权事务高级专员办事处提高条约机构体系效率的行动 ..... | 13 |
| 六. 条约机构加强过程最新情况 .....                | 14 |
| 七. 结论和建议 .....                       | 15 |

## 一. 导言

1. 大会第 65/200 号和第 65/204 号决议核准消除种族歧视委员会和禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚委员会增加会议时间，并请秘书长在其依照人权理事会 2008 年 9 月 24 日第 9/8 号决议<sup>1</sup>所开展的工作和条约机构在此方面工作的基础上，向大会第六十六届会议提出关于人权条约机构<sup>2</sup>的具体和有针对性的建议，以期提高这些机构的效力，找出其工作方法和所需资源方面的高效举措，以便更好地管理工作量，同时注意到预算限制，并考虑到每个条约机构承担的不同重负。

2. 根据现行安排，各条约机构无法应对不断增长的工作量。事实上，从来没有对所有条约机构不断增加的工作量进行过费用核算，这对条约机构是否能及时履行各项条约托付给这些机构的任务产生了后果。根据大会的要求，联合国人权事务高级专员办事处对所有条约机构可动用的预算外和经常资源进行了审查，还审议了与会议管理有关的资源。另外还审查了九个条约机构的工作量(强迫失踪问题委员会尚未收到报告，将于 2011 年 11 月开始工作)。

3. 各项条约授权条约机构通过自己的工作方法和议事规则。近年来，鉴于该体系面临的挑战并在缔约国鼓励下，各条约机构已经做出大量努力，以统一和改进工作方法并提高效率和成效。联合国人权事务高级专员进一步鼓励这种努力，启动了一个反思该体系未来的进程。该进程将于 2011 年年底结束，迄今已经表明，鉴于该体系非常复杂，需要更多时间才能评估迄今提出的不同提案所涉及的全部问题。本报告提出两个办法来处理缔约国就条约机构目前看似临时的增加会议时间请求所表达的关切，而不是为了预先制止高级专员编纂提案，而这些提案将在条约机构加强过程中编纂完毕。根据第一项建议，秘书处将根据缔约国提交的报告数目，每两年提出一个经过调整的综合会议时间请求。就 2010-2011 两年期而言，条约机构体系将需要增加几周工作时间，以便能够清理当前有待各条约机构审查的大量积压缔约国报告。除了每两年调整一次会议日历以外，一个替代办法是在假定缔约国 100%遵守提交报告义务的基础上制定一个固定的会议日历。

4. 报告还涉及到大会第 64/173 号决议。大会在该决议中请各人权条约机构主席通过高级专员提交“实现人权条约机构成员名额公平地域分配目标”方面的具体建议。

<sup>1</sup> 人权事务委员会、经济、社会和文化权利委员会、消除对妇女歧视委员会、禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚委员会、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、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> 见《大会正式记录，第六十三届会议，补编第 53 A 号》(A/63/53/Add.1)，第一章。

## 二. 扩大条约机构体系造成的工作量和所需资源方面挑战

5. 条约机构体系是联合国促进和保护人权的成功努力之一。各缔约国根据在已批准的核心国际人权条约<sup>3</sup>下做出的法律承诺，定期、公开向条约机构提交报告，而条约机构则评估实施条约方面的履约程度。通过这种持续的动态提交报告职能，国家一级可开展将人权置于施政中心的参与进程。此外一些条约预见到，个人和群体可能会对据称违反条约的行为提出投诉。条约机构的提交报告进程在定期报告程序中规定了一个后续职能，再加上单独的沟通程序，这些都是确保全世界所有人的权利得到有效保护的关键要素。与此同时，条约机构的独立性为采取非选择性方式处理所有人权提供了保障，其法律性质使所有条约机构摆脱了被政治化的风险。条约机构所提建议的准确性和质量都是需要保持和加强的关键属性，以便条约机构的建议可被所有利益相关者有效用于促进国家一级的变化。

6. 不过，过去 10 年条约机构体系的扩大带来了一些工作量以及所需人力和预算资源等方面的挑战。扩大来自于(a) 通过新的文书，从而导致设立新的条约机构；(b) 扩大现有机构的职能；以及(c) 批准现有条约和任择议定书的国家增加，导致需要审查的报告和个人来文等方面的工作量增加。根据相关条约规定，批准国家增加还导致一些条约机构的成员增加。

### 通过新的文书

7. 自 1965 年通过第一项人权条约——《消除一切形式种族歧视国际公约》以来，人权条约体系不断发展，目前有 9 项核心条约和 8 项任择议定书。通过每一项新条约之后即设立一个负责促进条约实施的条约机构。在过去十年中，共设立了 4 个新的条约机构(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、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以及强迫失踪问题委员会)。一些条约机构的任务因任择议定书获得通过而有所增加，如审议个人投诉。在过去五年里，有两个新的任择议定书生效，另外一个正在审议之中。<sup>4</sup> 该体系每增加一项条约，都为各条约机构和秘书处带来额外的工作量。

### 批准文书的国家增加

8. 采用人权理事会普遍定期审议的一个积极副作用是批准国家增加，从而各国根据国际人权条约提交的报告也越来越及时。2000 年，6 项核心国际人权条约的

<sup>3</sup> 《公民及政治权利国际公约》、《经济、社会和文化权利国际公约》、《消除一切形式种族歧视国际公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《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》、《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》、《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》。

<sup>4</sup> 两个任择议定书是：《残疾人权利公约任择议定书》和《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》。《经济、社会和文化权利国际公约任择议定书》尚未生效。《儿童权利公约》关于提供来文程序的第三任择议定书于 2011 年 6 月在人权理事会获得通过。

批准文书共有 927 个。到 2011 年 8 月，9 项核心国际人权条约的批准文书增加到 1206 个。每个批准文书都对条约机构的工作量产生直接影响，因为每个缔约国都必须定期提交报告供条约机构审查。《儿童权利公约》两个任择议定书中列入了一条单独的一次性提交报告规定，《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》任择议定书的任务是进行国家访问，但没有此类提交报告规定。<sup>5</sup> 批准国家的数目增加反映在，即便考虑到大约三分之一的国家根据条约规定的截止日期提交报告，到期未提交的报告数目已经增加。截至 2011 年 5 月，逾期未提交的报告有 621 份，详见表 1。

表 1  
逾期未提交的报告

| 条约                                   | 初次报告数目     | 定期报告数目     |
|--------------------------------------|------------|------------|
| 《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》         | 30         | 28         |
| 《公民及政治权利国际公约》                        | 30         | 61         |
| 《消除一切形式种族歧视国际公约》                     | 14         | 78         |
| 《消除对妇女一切形式歧视公约》                      | 15         | 38         |
| 《经济、社会和文化权利国际公约》                     | 38         | 45         |
| 《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》               | 22         | 4          |
| 《儿童权利公约》                             | 3          | 51         |
| 《儿童权利公约》《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》         | 51         | 不适用        |
| 《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》 | 72         | 不适用        |
| 《残疾人权利公约》                            | 41         | —          |
| <b>共计</b>                            | <b>316</b> | <b>305</b> |

9. 同样，更多接受个人来文程序也为条约机构带来了更多工作，因为这使更多团体和个人能够对据称违反条约的行为提出投诉。<sup>6</sup> 《禁止酷刑公约》每收到一个新的批准文书，防范酷刑小组委员会应该进行的国家访问次数也增加。截至

<sup>5</sup> 2002 年生效的《儿童权利公约》两个任择议定书为缔约国规定了更多提交报告义务，共有 284 个批准文书。这导致儿童权利委员会审议初次报告的工作量临时增加。包括《儿童权利公约》两个任择议定书和《禁止酷刑公约》任择议定书的批准文书在内，截至 2011 年 8 月，批准国家总数达到 1 550 个。

<sup>6</sup> 审议个人来文的权限可通过下列方式授予某些条约机构：批准相关任择议定书（经济、社会和文化权利委员会、人权委员会、消除对妇女歧视委员会、移徙工人委员会和残疾人权利委员会就属于这种情况）；或者根据所涉条约的相关规定发表声明（《消除一切形式种族歧视国际公约》第 14 条；《禁止酷刑公约》第 22 条；《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第 77 条；《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》第 31 条）。两个条约机构（经济、社会和文化权利委员会和移徙工人问题委员会）的权限尚未生效。

2011年8月，国家认可条约机构有权接受个人来文的文书共有378份。目前，根据来文程序提交并且有待相应条约机构做出决定的案件总数为459个(其中人权委员会333个，禁止酷刑委员会103个)。人权委员会每届会议平均通过30项有关个人来文的最终决定，即每年共大约90项决定，每年平均收到100个以上案件，并且这个数字很可能会增加。缔约国和申诉者都在抱怨人权委员会和酷刑委员会就所收到的案件做出最终决定需要的时间太长。需要为审议个人来文提供足够的时间和资源。

10. 根据相关条约的条款，批准国家增加已经导致儿童权利委员会、移徙工人问题委员会、残疾人权利委员会和防范酷刑小组委员会的成员人数增加，从而使条约机构专家的总人数从2000年的74人增加到2011年的172人。成员人数增加减轻了必须委托给个人成员的繁重工作量，但导致差旅费、每日生活津贴待遇和人权高专办工作人员的支持(例如在届会之前、期间和之后协助专家)等方面的费用增加。同时，成员人数增加不一定会提高整个委员会开展工作的能力，因为通过所有结论都必须全体会议上批准。工作量不断增加促使条约机构不得不实验不同的运作方式。这在提高效率的同时也产生了大笔费用，诸如安排并行的会议，或者通过减少为每份报告预留的正式会议时间的方式为每届会议安排更多缔约国报告。尽管采取了此类措施，许多条约机构仍然无法应付所收到的报告。

#### 目前积压的有待审议的报告和个人来文

11. 截至2011年5月，制定有提交报告程序的9个条约机构(不包括强迫失踪问题委员会)共有263份报告有待审议。此外，上文第9段提到，根据相关个人投诉机制提交的459份个人来文也有待相关条约机构审议。

12. 残疾人权利委员会就很好地表明了局面的严重性。《公约》规定的初次报告应于2010年提交；截至2011年7月，已经提交了16份初次报告，而到2011年底缔约国共应提交90份报告。委员会每次审查需要一整天(2次会议)，用半天讨论和通过结论性意见。目前每年分配的会议时间只有两个星期，因此委员会的核定会议时间完全不够，工作积压肯定会增加。

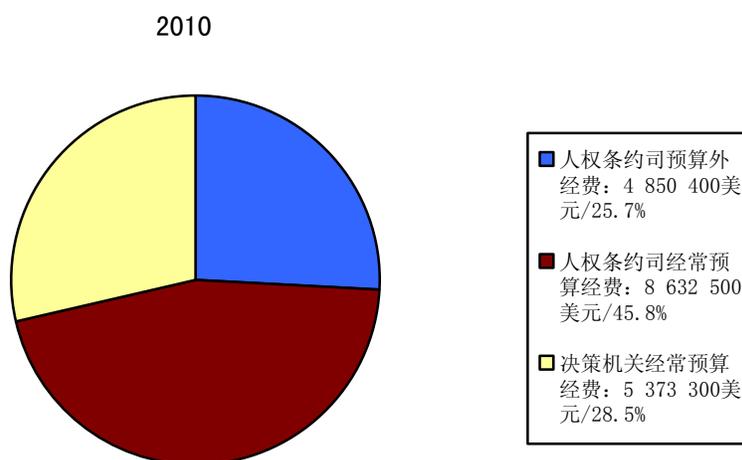
#### 增加会议时间请求

13. 专门用于条约机构开展工作的会议时间总量在过去十年中已经从2000年的51个星期增加到2011年的72个星期，其中一些时间是由于成立了新的条约机构(10个星期)。近年来，面对积压数量不断增加的报告和来文，一些条约机构已经要求增加会议时间，而且在大多数情况下这种要求都临时获得批准。不过，大会第62/218号决议的确准许消除对妇女歧视委员会无限期地增加一次年会。一份关于人权条约机构使用增加会议时间情况的评价报告(A/65/317)于2010年8月提交大会。该报告的一个结论是，“增加会议时间请求表明整个人权条约机构体系面临的工作量不断增加”。目前分配给各条约机构的会议时间仍然不足，并且

目前批准会议时间的安排无法使各条约机构及时灵活应对增加的工作量。因此，报告不能得到迅速审查，并且在报告中的信息过时之后又需要更新，从而导致费用增加，延误时间更长，这是由于条约机构需要进行更多研究和讨论，以及需要补充文件(问题清单和对这些问题的答复)。在某个时候，在审查缔约国报告方面的延误超过有关条约预见的期限时，该体系将崩溃。

### 三. 支持条约机构工作的人力和财政资源

14. 联合国日内瓦办事处会议管理司向各条约机构提供会议服务，而人权高专办则提供实质性和秘书处支持。由于支持条约机构的活动和服务是国际条约规定的，因此是本组织的核心活动，应该由经常预算提供经费。不过这些经费证明不够，人权高专办此外还吸收自愿捐款，以便更充分地支持各条约机构。2010年，自愿捐款占人权高专办为此目的所利用的总资源的25.7%。2010年，人权方案提供的金额为18 856 200美元(经常预算资源和预算外资源，如下图所示)，而会议管理方面估计使用了3 000万美元。



15. 虽然委员会成员开展工作却不领薪水，但联合国支付他们参加委员会届会的差旅费用。这一费用在各条约机构的总费用中占很大比例。他们的差旅费预算已经从2000-2001两年期的4 323 900美元增加至2010-2011两年期的10 746 500美元，其原因是成员人数已经从2000年的74名专家增加至2011年的172名专家。实际费用超出了核定预算的增加速度。该体系的扩大也对支持其运转的人员编制产生了重大影响。2010年，共聘用了大约30名工作人员来协助向九个委员会(不包括新成立的强迫失踪问题委员会)提供支持的条约机构专业秘书。这包括由自愿捐款供资的工作人员。对所有委员会的工作量进行审查之后，估计现有工作人员人数距离提供足够支持所需的最低人员编制短缺14个人。

16. 条约机构体系的规模和范围每次扩大都会产生额外的资源需求。大会在认可许多此类扩大的同时，没有从总体上全额提供所需要的相应资源。最近的例子包括：核准禁止酷刑委员会和消除种族歧视委员会临时增加会议时间，但没有核准增加工作人员；对于防范酷刑小组委员会成员人数和相应工作量的增加，仅核准部分增加支持人员。此外，尽管各国继续批准条约并且更经常地提交报告，但对于委员会工作量和辅助人员人数的增加，从来没有为每个条约机构提供相称的补充资源。值得注意的是，对于成立时间最久的条约机构——消除种族歧视委员会，其长期的年度会议时间分配额依然同 1970 年代中期一样，但缔约国的数目却增加了一倍多。<sup>7</sup> 现在也许应该对条约体系的资源需求进行一次通盘审查，以使其能够以最佳状态运转。

#### 四. 建立一个适当机制，评估各条约机构所需要的会议时间和资源

17. 根据每项条约的条款，条约机构有权通过本机构的议事规则和工作方法，从而导致这些机构开展工作的方式有所不同。各项条约中有关提交报告周期的规定也有不同，初次报告 1 年到 2 年不等，以后的定期报告 2 年到 5 年不等。这对每个委员会的潜在工作量产生了影响。在对不同委员会进行比较时，应了解这些差异。

##### 目前使用会议时间的情况

18. 虽然各条约机构所面临的广泛任务都需要花费时间，但 10 个条约机构中有 9 个机构的核心活动仍然是缔约国报告的考虑内容。<sup>8</sup> 对 2010 年的会议时间使用情况进行审查后发现，各条约机构平均用 81% 会议时间来审查报告，如果有此授权，也用来审查个人来文。<sup>9</sup> 这包括分析缔约国报告；拟订和通过问题清单，或者在提交报告之前拟订和通过问题清单；就提交报告程序安排与利益相关者的正式会议；与缔约国代表团举行对话；通过结论性意见和贯彻落实条约机构的建议；以及，如果条约机构有此授权，也包括审议个人来文。

19. 条约机构 2010 年会议时间的其余 19% 用于开展下列活动：届会的正式开幕和闭幕；与缔约国的非正式会议；拟订一般性意见或建议；数天的一般性讨论；通过或修订议事规则和提交报告准则；查询；以及消除种族歧视委员会的预警措施和紧急行动程序。应当指出，各条约机构把这类会议时间中的将近一半用来讨论

<sup>7</sup> 1975 年，委员会有 84 个缔约国，每年召开两届会议，每届 3 个星期。到 2011 年 8 月，有 174 个缔约国。每年临时增加 2 个星期会议时间的做法将在 2012 年底到期。

<sup>8</sup> 第 10 个条约机构是防范酷刑小组委员会，其任务是在人们的自由被剥夺的地方进行视察。

<sup>9</sup> 2010 年这一全球数字中不包括残疾人权利委员会，因为该委员会当时依然在拟订和通过议事规则、提交报告准则和工作方法。防范酷刑小组委员会的任务同其他条约机构的不同，因此同样不包括在这一数字内。

改善和统一工作方法，其中包括新的提交报告方法，诸如提交报告之前的问题清单。这些问题再加上相应的答复，取代了传统的缔约国报告。此外，人权高专办为所有条约机构促成了踊跃参加的周六务虚会，而条约机构专家在 2010 年 10 月至 2011 年 5 月期间则在日内瓦出席届会，讨论这类问题。在目前正在进行的条约机构强化过程中，并响应缔约国提高提案效率的要求，有关改善和统一工作方法的讨论变得更加重要。

#### 用于审议报告的会议时间的分配情况

20. 条约机构通常花一整天时间在全体会议上审议一份缔约国定期报告，每一份报告花大约半天时间准备与缔约国代表团的面对面对话(方法通常是在届会前工作组会议上通过问题清单)，每一份报告花另外半天时间通过相应的结论性意见。这样，除略有不同外，各条约机构一般采用每份缔约国报告分配整整两天正式会议时间的模式，他们认为两天时间足以对一个相关国家的人权状况进行一次妥善评价。这意味着，如果条约机构仅仅着重审查缔约国报告，每周平均可审查 2.5 份缔约国报告。

21. 目前，只有三分之一缔约国及时履行提交报告的义务。<sup>10</sup> 即便履行义务水平如此之低，各条约机构在应对目前的工作量方面依然面临严重困难。1997 年就同样的问题向联合国提交报告的一个独立专家提出的意见是，条约体系“之所以能够运转，仅仅是因为各国的大规模懈怠”(见 E/CN.4/1997/74, 第 48 段)，这一意见今天仍然适用。各条约机构制定的第一个会议日历的依据是所收到的报告数目，而不是每项条约应收到的报告总数。这已成为所有条约机构的模式，从而造成了今天的局面，即会议时间但凡要增加，都必须作为规范的例外情况说明理由，而不是在根据条约授权所得出的委员会正常工作量指标范围内加以核准。

#### 更好分配会议时间和资源的选项

22. 要为条约机构提供足够会议时间，以便在高效、有效审议缔约国报告方面开展工作，有两个选项可供考虑：(a) 制定一个临时的反映会议时间临时增加情况的两年期日历，增加的时间要足以使条约机构能够清理目前有待审查的积压报告；(b) 制定一个根据缔约国数目和应提交报告数目分配会议时间的永久两年期固定日历。应该指出，这两个选项可互相兼容。

#### 临时两年期日历：根据实际积压的待审报告和提交报告速度预测分配会议时间

23. 所提出的第一个选项是制定一个临时两年期日历，以处理目前积压的待审报告(截至 2011 年 5 月共 263 份报告)，并防止形成新的积压。该选项的目的是在现行安排中纳入一定的灵活性，使各条约机构能够根据实际积压的待审报告和各国提交报告速度预测要求分配每个两年期的会议时间。其目的是使每个两年期

<sup>10</sup> 2008-2010 年期间及时向条约机构提交报告的比例是 35.1%。

有足够会议时间可以分配，以防止积压失控。按照这个选项，可根据接收报告和个人来文方面的波动情况对工作量进行长期管理。

24. 为了根据当前的需要说明这个提议：为了审查目前正在等待条约机构审议的 263 份报告，条约机构总共需要 106 个星期。这个数字不包括用于其他活动的会议时间，如审议个人来文。每个委员会的数字详细列于表 2。

表 2

## 目前积压的待审报告和清理积压所需的会议时间

| 条约                                   | 有待委员会审议的报告数目<br>(截至 2011 年 5 月 3 日) | 审议积压报告需要的星期数<br>(根据每 5 天审议 2.5 份报告计算) | 2012 年年度会议时间核定分配数(以星期计算)(不包括用于个人来文的时间) |
|--------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------|--|
| 《消除一切形式种族歧视国际公约》                     | 15                                  | 6                                     | 7                                      |
| 《经济、社会和文化权利国际公约》                     | 43                                  | 17                                    | 8                                      |
| 《公民及政治权利国际公约》                        | 23                                  | 9                                     | 6                                      |
| 《消除对妇女一切形式歧视公约》                      | 44                                  | 18                                    | 12                                     |
| 《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》         | 28                                  | 11                                    | 7                                      |
| 《儿童权利公约》                             | 52                                  | 21                                    | 12                                     |
| 《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》 | 19                                  | 8                                     | — <sup>a</sup>                         |
| 《儿童权利公约》《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》         | 20                                  | 8                                     | — <sup>a</sup>                         |
| 《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》               | 9                                   | 4                                     | 3                                      |
| 《残疾人权利公约》                            | 10                                  | 4                                     | 2                                      |
| 《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》                    | —                                   | —                                     | 2                                      |
| <b>共计</b>                            | <b>263</b>                          | <b>106</b>                            | <b>59</b>                              |

<sup>a</sup> 见下文第 27 段。

25. 数字显示，当前分配的会议时间不足以既处理目前积压的待审报告，同时还随时应对不断收到的其他报告。如考虑到其他活动，特别是一些委员会所面临的积压个人来文，时间缺口将更大。准确数字难以确定，因为在不断收到和审查报告。虽然在收到和审查报告之间有一些延迟是必要的，以便为审查过程做准备，但报告一般不应该等待一年以上。不过，各条约机构最低需要大约 106 个星期，以便在一年内审查完正在等待他们审查的报告，而为审查缔约国报告分配的时间是 59 个星期(2012 年)。换句话说，如果假设目前的报告数量保持不变(大约每年收到 140 份报告)，明年的时间缺口至少是 47 个星期。

26. 为了充分地持续应对工作量，在提交经常预算提案时，需要根据将收到报告的实际数量重新评估每个两年期的局面。

#### 永久两年期日历：根据应提交的报告数量分配会议时间

27. 该选项通过分配所需要的足额会议时间，为缔约国遵守提交报告义务提供方便，从而加强条约机构工作的普遍性和非歧视性。例如，如果一项条约规定的提交报告周期是四年，并且该条约得到了 160 个缔约国的批准，那么该条约每年必须审议 40 份报告。鉴于一个委员会每个星期可以审查大约 2.5 份缔约国报告，一个条约机构每年必须召开 16 个星期的会议。《儿童权利公约》已几乎实现普遍批准，但其提交报告的周期为 5 年，因此需要类似数量的时间(15.5 个星期)才能仅仅处理根据《儿童权利公约》应提交的报告。不过，在可预见的将来，该委员会还需要更多时间来审查根据两项任择议定书应提交的相当数量的初次报告(见表 2)。

28. 审议缔约国报告的全部九个条约机构所需的会议时间可以合并为一个全面会议日历，以此确保任何缔约国都不会遇到某一年要求提交报告和同过多条约机构进行对话，另外一年的要求却很少或根本没有的情况。可以通过精心安排，确保最后期限同期望派代表团出席的届会之间有有序、合理的时间间隔。

29. 该选项将为各条约机构和缔约国提供一种确定性，并将消除当前增加会议时间请求的临时性质，使之成为预算制定过程的永久特征。该选项是否可行，将取决于是否严格履行提交报告的义务，一些条约机构目前正在试行的拟订提交报告之前问题清单<sup>11</sup>的新程序将大力鼓励这一选项。<sup>12</sup> 如果一个国家没有提交报告，审查工作可在没有报告的情况下照常进行。因此，需要的会议时间保持不变。这一解决方案将提高条约机构工作方法的效率，并且提交报告过程作为帮助所有缔约国成功履行人权义务的手段，这一办法也将提高其成效。该选项将不依赖于一个缔约国是否愿意或主动提交报告，而是根据所有利益相关者提前知晓的日历，确保在平等基础上对所有缔约国进行定期审查，从而增强可预见性，便利所有国家进行规划，并改进各条约机构的成效和外联。最佳做法则可以向已经采用类似日历进行普遍定期审议的人权理事会借鉴。同时，各条约机构每年将需要有更多时间开会，从而使支持他们的费用比现在更高。总之，如果包括新成立的强迫失踪问题委员会在内的九个制定有提交报告程序的条约机构采纳这一设想，一些条

<sup>11</sup> 根据已经采用这一程序的条约机构的经验，缔约国更有可能对特别拟订的一个问题清单(如提交报告之前的问题清单)做出答复，而不是对根据一般性提交报告准则提交报告的泛泛提醒做出应对。

<sup>12</sup> 禁止酷刑委员会、人权事务委员会和移徙工人委员会已经采用这一新的任择提交报告程序。

约机构每年将有超过三分之一时间在开会，而这还不包括审查个人来文或执行其他任务。

30. 表 3 列举根据目前批准情况拟订的每个条约机构采用这一选项后的数字。

表 3

根据在提交报告周期内审查所有缔约国的永久两年期日历计算出的审议缔约国报告所需会议时间

| 条约                               | 缔约方数目<br>(提交报告<br>周期内应提交<br>的报告数目) | 提交报告<br>周期(年)     | 每年审议报告<br>需要的星期数<br>(根据每 5 天<br>审议 2.5 份<br>报告计算) | 每个条约机构开<br>展所有授权活动<br>所需的年度会议<br>时间核定分配数<br>(以星期计算) |
|----------------------------------|------------------------------------|-------------------|---|---|
| 《消除一切形式种族歧视国际公约》                 | 174                                | 2(4) <sup>a</sup> | 18  | 6   |
| 《经济、社会和文化权利国际公约》                 | 160                                | 5 <sup>b</sup>    | 13  | 8   |
| 《公民及政治权利国际公约》                    | 167                                | 4 <sup>b</sup>    | 17  | 12  |
| 《消除对妇女一切形式歧视公约》                  | 187                                | 4                 | 19  | 14  |
| 《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格<br>的待遇或处罚公约》 | 149                                | 4                 | 15  | 6   |
| 《儿童权利公约》                         | 193                                | 5                 | 16  | 12  |
| 《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国<br>际公约》       | 44                                 | 5                 | 4   | 3   |
| 《残疾人权利公约》                        | 103                                | 5                 | 9   | 2   |
| 《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》                | 29                                 | 2 <sup>c</sup>    | 6   | 2   |
| <b>共计</b>                        | <b>1 206</b>                       |                   | <b>117</b>  | <b>65</b>   |

<sup>a</sup> 该公约规定的提交报告周期为两年。在实践中，委员会通常接受每四年一次的综合报告。

<sup>b</sup> 这两份公约没有确定固定的周期。经济、社会和文化权利委员会确定了五年周期。人权事务委员会在结论性意见中确定提交下一次报告的日期，平均预计周期为四年。

<sup>c</sup> 该公约仅要求在批准后两年内提交初次报告。委员会将确定以后的提交报告要求。

31. 数字显示，当前分配 65 个星期会议时间来处理缔约国报告、个人来文和其他事项是不够的。如果各条约机构仅仅集中力量审查所有缔约国提交的缔约国报告，每年最少需要 117 个星期会议时间。此外，他们还需要时间开展其他授权活动，包括审议个人来文。

### 资源的计算

32. 以一个条约机构，其 18 名成员用 4 种语言开展工作(其中包括大约 270 页文件的口笔译，即在一个星期内审查 2.5 份缔约国报告)为基础，将一个在日内瓦举行的会议延长 5 天所需资源的大约估计数最低为 63 万美元左右(其中 52 万美

元为会议服务费用，78 000 美元为专家的每日生活津贴，大约 32 000 美元用于支付一名P3 职等工作人员 2.5 个工作月的薪水<sup>13</sup> )。如果委员会不能通过增加现有届会的会议时间审查完所有缔约国报告和/或积压报告，需要增加一届会议以开展这项工作，则需要大约 68 000 美元来支付 18 名专家前往日内瓦的差旅费用。

## 五. 联合国人权事务高级专员办事处提高条约机构体系效率的行动

33. 联合国人权事务高级专员办事处在帮助开展涉及所有利益相关者的条约机构全面加强过程的同时，还开展一些活动，以便在现有资源和制约因素范围内提高条约机构的效率。

34. 人权高专办大幅度增强了对条约机构专家、特别程序任务负责人、联合国合作伙伴、国家人权机构和非政府组织的信息流动，以期提高不同人权机制的产出的连贯性和一致性。人权高专办网站上汇集的普遍人权指数是这方面的一个重要参考工具，提高了条约机构体系的知名度和可了解程度。这一工具将所有人权机制提出的建议汇集在一个可按主题或国家检索的数据库中。不同利益相关者在就条约机构加强进程举行的磋商过程中，越来越多地提出对所有条约机构的会议进行网播的想法。

35. 人权高专办还在国家一级帮助有效执行条约机构和其他人权机制的建议，经常同其他组织合作应对缔约国提出的就向条约机构提交报告和贯彻落实结论性意见提供培训的请求。人权高专办尽可能为这类活动提供帮助，包括编制针对目标受众的培训材料，以及从其工作人员或条约机构中选派顾问。

36. 各条约机构自己已经采取一些积极举措，诸如逐步统一条约机构的程序和工作方法(条约机构采取共同办法处理保留问题，为共同的核心文件和条约特有的文件制定综合准则，就采取共同办法贯彻落实成立一个工作组)。缔约国欢迎这种统一进程，一些国家(迄今为止有 46 个)已提交共同的核心文件和条约特有的文件。

37. 经济、社会和文化权利委员会是唯一一个用三次会议审查缔约国定期报告的条约机构。最近，该委员会原则上做出决定，同所有其他条约机构一样将审议时间减少为两次会议，以便每届会议审议更多报告，以减少积压。说到这一点应该指出，为提高各条约机构效率而提出的提议及采取的措施不一定会带来节约。相反，每届会议审查更多缔约国报告减少了积压，但文献和工作人员支持需求却增加，因此将产生更多费用。

<sup>13</sup> 由联合国人权事务高级专员办事处按每份缔约国报告 20 个工作日的标准为条约机构提供服务的经验估算得出。

38. 大会第 64/173 号决议请各人权条约机构主席通过高级专员提交“实现人权条约机构成员名额公平地域分配目标方面的具体建议”。关于该决议，记得各条约机构的成员是缔约国根据每项人权条约的规定提名和选出的(经济、社会和文化权利委员会除外，该委员会由经济和社会理事会第 1985/17 号决议做出规定)。为了帮助他们选出最合适的人选，包括实现第 64/173 号决议规定的目标，人权高专办已经做出重大努力提高选举的透明度，帮助实现这一目标。例如，现在尽早公布即将举行的条约机构席位选举和候选人资料，包括所收到的候选人简历。有关所有条约机构地域和性别构成的全部信息永远可以通过人权高专办的网站查阅，并作为所有选举文件的一部分再次分发。人权高专办 2011 年 5 月在瑞士锡安与缔约国举行协商期间提出了一项提议。根据这项提议，人权高专办拟订了一份关于下一个将举行选举的委员会(即移徙工人委员会)的背景说明，其中介绍了成为这个机构的成员所涉及的问题，以期帮助缔约国寻找合适的合格候选人。人权高专办收到有关其作用的反馈意见之后，就知道如何就以后的选举着手拟订更多此类说明。

39. 此外，在 2011 年 6 月 30 日和 7 月 1 日在日内瓦举行的各条约机构主席第 23 次会议上，各位主席决定编写一份关于各条约机构成员资格和独立性的指导文件，并在下次会议上予以通过。这种指导长期而言可能会有助于所有区域提名候选人，包括提高认识和加强对这一过程及各项要求的了解。

## 六. 条约机构加强过程最新情况

40. 鉴于上文所述的条约机构体系面临的压力越来越大，高级专员于 2009 年 9 月主动启动了一个反思进程，包括条约机构专家、缔约国、联合国合作伙伴、国家人权机构和民间社会在内的有关利益相关者就加强条约机构体系的方法和手段进行反思。

41. 响应高级专员的号召，人权高专办鼓励并帮助不同利益相关者进行对话，以阐明加强条约机构体系的想法和提议。各类外部行为者举办了协商会，诸如为条约机构专家在波兰波兹南举行的协商会，以及为民间社会组织在首尔和比勒陀利亚(南非)举行的两次会议。2011 年 5 月 12 日和 13 日，应高级专员和人权条约机构九名主席的邀请，大约 90 个国家的代表在锡永召开会议。讨论尤其着重于：缔约国提交报告过程，即编写国家级报告；建设性对话；条约机构成员的独立性和专业知识；以及条约机构各项建议在国家一级的落实。协商进程将继续进行，为学术界以及联合国各实体和区域人权机制举行会议。这两次会议将在瑞士卢塞恩举行。最后总结会议计划于 2011 年 11 月在都柏林举行。此外，在委员会届会在日内瓦举行期间，每个星期六都组织与所有条约机构专家的务虚会，以便就第二十三次人权条约机构主席会议和第十二次委员会间会议(都在 2011 年 6 月举行)选定讨论的主题集思广益，并反思加强条约机构体系的方法和手段，确定各机构

工作的未来选项。在第二十三次主席会议上，各位主席讨论了财政资源有限造成的挑战，并对主席会议和委员会间会议正变得日益重叠表示关切。各位主席商定，自 2002 年成立以来一直由自愿捐款供资的委员会间会议应该停止按现行模式继续举办，可根据经费情况，应各位主席的要求成立特设专题工作组。

42. 利益相关者迄今提出的不同提议可在人权高专办网站上查阅。高级专员将在 2012 年初提交一份整个协商进程提出的提议汇编。

## 七. 结论和建议

43. 在条约机构体系持续扩大的背景下，需要为之提供足够的资源。资源的缺乏削弱了国际人权法规定的缔约国问责。给条约机构的所有经费均应来自于经常预算，因为这些机构是国际条约授权的本组织的核心活动。

44. 各条约机构一直在继续努力统一他们的工作方法。不过，由于相应条约的具体特点，以及统一可能会对条约机构处理需要由其审查的大量缔约国报告和个人来文能力产生的影响，统一是有限度的。此外，能够提高处理工作量或者确保在国家一级加强保护和促进人权两方面效率的措施，可能不会减少而是会增加对追加资源的需求(例如在网播方面，或者在现有会议时间范围内审查更多缔约国报告)。

45. 条约机构加强进程最后将于 2011 年 11 月 10 日至 11 日在都柏林召开一次总结会议，出席会议的有该进程历次协商会的召集人和各条约机构的主席。这次活动之后，高级专员将于 2012 年初提交一份最后报告，其中汇编在该进程中提出的所有相关提议。

46. 本报告提出了两项提议。第一项提议试图通过增加会议时间在短期内减少目前的积压报告，但需要每两年提交一次根据实际工作量加以调整的会议时间综合请求，以处理已提交的缔约国报告。根据第二项提议，可以通过以 100%履行缔约国提交报告义务为基础制定一个固定日历，从而进行长期规划。根据这两项提议，都需要增加当前的会议时间分配数，使各条约机构能够更高效地对届会进行规划，以便要么处理目前的积压，要么确保对所有缔约国报告进行审查。

47. 条约机构体系虽然增长，但每个条约机构的资源从未相应增加。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。除了这些触发事件(在这些事件中，估计所需经费很少得到全额核准)以外，一直没有全面审查过条约机构的工作量和资源配置。实际上，这类审查应该定期进行。因此，大会不妨对整个条约机构体系进行一次全面审查，既考虑到当前的需求(根据缔约国实际履行提交报告义务的水平)，也考虑到预测需求(根据各缔约国严格履行每项条约规定的提交报告义务的情况)。