



第七十七届会议

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。本报告是根据这项要求和大会第 75/174 号决议提交的第四份报告。

本报告及统计附件中提供的补充资料(可在人权高专办网站上查阅：<https://www.ohchr.org/en/documents/reports/fourth-biennial-report-status-human-rights-treaty-body-system>)说明了第 68/268 号决议的执行进展以及冠状病毒病(COVID-19)大流行对各条约机构工作的影响，并明确了仍然存在的挑战以及新提出的想法和建议，包括第三十四次条约机构主席会议的结论。报告载有关于各位主席提出的新的可预测审查日历的信息，该审查日历将从战略上提高条约机构体系的效率。报告还介绍了各独立专家委员会收到和审查的报告数量；开展的访问；收到和酌情审查的个人来文和紧急行动请求；个人来文和报告的积压情况，以及能力建设努力和取得的成果。报告还述及条约机构的情况，涉及条约的批准、报告的增加、会议时间的分配和提议采取的措施，包括根据会员国提供的信息和意见，采取措施加强所有缔约国在与条约机构的对话中的参与。

* A/77/150。

** 由于提交办公室无法控制的技术原因，本报告在截止日期之后提交处理。



一. 引言

1. 本报告是按照大会第 68/268 号决议提交的第四份报告，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。本报告评估了在执行该决议方面取得的进展和仍然存在的挑战，并载有新出现的想法和提议。报告还以秘书长关于条约机构体系现状的前三份报告(A/71/118、A/73/309、A/74/643)所载信息为基础进行阐述。报告使用截至 2021 年 12 月 31 日的数据和统计，但可获得更近期数据的情况除外。

2. 自第三次报告(A/74/643)以来发生了一些新的动态。儿童权利委员会于 2020 年 3 月 2 日至 6 日在萨摩亚举行了第八十四届特别会议。这是人权条约机构首次在日内瓦或纽约以外举行区域一级会议。太平洋共同体区域权利资源组提供的财政和后勤支助使该届会议的举行成为可能(见 A/75/41，第 5 段)。

3. 条约机构的工作受到冠状病毒病(COVID-19)大流行的严重影响，自 2020 年 3 月 13 日起，多个会议暂停或推迟。尽管面临严峻挑战，但条约机构仍尽可能远程履行任务。除一些值得注意的例外情况外，缔约国审查和国家访问被推迟。

4. 面对面会议从 2021 年 9 月 6 日起逐步恢复，由于旅行限制，一些委员会成员、代表团和利益攸关方以远程连线的方式参加会议。

5. 疫情相关限制措施严重影响了处理积压待审的缔约国报告的努力。此外，积压的个人来文和紧急行动增至前所未有的水平。

6. 大会在关于人权条约机构体系的第 75/174 号决议中欢迎审议人权条约机构体系现状的进程，并表示注意到共同召集人摩洛哥和瑞士常驻联合国代表给大会主席的报告(见 A/75/601)。该决议还表示注意到秘书长关于人权条约机构体系现状的第三份报告。

7. 大会在第 75/252 号决议第 54 段中，请秘书长责成秘书处内部监督事务厅(监督厅)对向联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)人权条约机构系统提供的工作人员支助的活动、业绩和结果进行审查和评价，以确保条约机构系统的效力。这项审查于 2021 年 2 月至 6 月期间进行。人权高专办接受了监督厅审计人员提出的 10 项建议(见 A/76/197)，这些建议正在执行或已执行完毕。

8. 2022 年 5 月 30 日至 6 月 3 日，各条约机构主席在纽约举行了 2019 年以来的首次面对面会议。他们讨论了共同召集人关于审议联合国人权条约机构体系状况进展的报告(A/75/601)所载的一些主要建议，包括商定确立一个可预测的八年期审查日历，并使之涵盖所有条约机构报告程序和所有缔约国(见 A/77/228)。

缔约国和其他利益攸关方的意见

9. 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的相关网页上查阅。¹

二. 大会第 68/268 号决议的执行情况

10. 大会第 68/268 号决议寻求通过全面审议人权条约机构体系及其所需资源来加强该体系，其中规定，通过更高效利用会议服务(包括限制口译和工作文件笔译的语文种数)节省的大量资源将重新用于分配更多的会议时间和工作人员，以支持条约机构的工作，以及用于能力建设方案，以支持缔约国建设履行条约义务的能力。

11. 大会在该决议中规定每两年对条约机构体系的工作量进行一次审查，并根据决议所载标准以及决议第 26 和 28 段详述的财政和人力资源计算方法重新评估分配的会议时间。在该决议第 40 段中，大会还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提高工作效率和成效方面取得的进展。

12. 大会在第 75/174 号决议第 5 段中重申第 68/268 号决议第 26 至 28 段，其中规定了确定分配给条约机构的会议时间的方式，请秘书长提供相应的财政资源和人力资源，决定每两年审查一次分配的会议时间并据此应秘书长请求依照既定预算程序进行修订，并请秘书长在其未来提交的两年期方案预算中，相应地考虑到人权条约机构体系需要的会议时间。

A. 批准书

13. 截至 2021 年 12 月 31 日，各项人权条约和议定书的批准书以及使来文和调查程序得以设立的相关声明的总数为 2 477 份，与截至 2019 年 10 月 31 日的 2 451 份相比增加 1%。自第 68/268 号决议通过以来，批准书数量增加了 13.1% (截至 2013 年 12 月 31 日为 2 190 份，截至 2021 年 12 月 31 日为 2 477 份)(附件一)。

B. 报告义务履行情况

14. 截至 2021 年 12 月 31 日，197 个缔约国中有 28 个(14%)履行了相关国际人权条约和议定书规定的报告义务，没有逾期未交的报告(附件二)；相比之下，截至 2019 年 10 月 31 日，197 个缔约国中有 38 个(19%)没有逾期未交的报告。

15. 截至 2021 年 12 月 31 日，169 个缔约国(86%)共有 591 份报告逾期未交(226 份初始报告和 365 份定期报告)，这些报告中有 163 份(27%)已逾期 10 年以上。上一报告期，截至 2019 年 10 月 31 日，159 个缔约国(81%)有 569 份报告逾期未交(250 份初始报告和 319 份定期报告)。

¹ 见 <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2022/call-input-fourth-biennial-report-secretary-general>。

16. 2021年1月1日至12月31日期间,设有报告程序的各委员会收到了116份报告。2018-2021年期间平均每年收到的报告数量为135份,与2016-2019年期间平均每年收到135.2份相比,小幅减少1%(附件三)。

17. 由于疫情的重大影响以及对缔约国报告的当面审查推迟,2020年和2021年期间的情况不具有典型性。各委员会只能在2020年1月20日至3月13日和2021年9月6日至12月3日期间举行面对面会议。各委员会在2020年共对28个缔约国进行了审查,2021年共对59个缔约国进行了审查。各委员会还在2020年通过了97份议题清单和报告前议题清单;在2021年通过了132份议题清单和报告前议题清单(附件四)。

18. 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2021年12月31日积压了441份报告,与截至2019年10月31日积压的183份报告相比,增加了141%。残疾人权利委员会的待审查缔约国报告数量最多,截至2021年12月31日共有76份。鉴于2018年和2019年各委员会平均每年审查136.5份报告,²按照它们目前的工作方法,清理积压报告大约需要3.2年时间,这还没有考虑在此期间将收到的新报告(附件五)。

C. 个人来文

19. 2021年1月1日至12月,设有个人来文程序的各委员会共登记了399份新的个人来文,这是自第68/268号决议通过以来的第二高数字,仅次于2019年(640份)。本报告使用的参照期是2020-2021年,各委员会在此期间平均每年登记358份个人来文,与2018-2019年期间平均每年登记540.1份相比,减少了33.7%。这是因为2019年收到并单独登记的203份个人来文在2020年被合并为一份个人来文。上述数字只计入委员会已登记并且初步认定符合受理要求的来文数量(附件六)。

20. 2020-2021年期间,委员会平均每年通过276.5项最后决定,与2018-2019年期间平均数238.5项相比,增加了15.9%(附件七)。如2021年发布的秘书长关于人权条约体系现状的第三份报告所述,各委员会未能用足专为审查来文分配的24.9周时间,这是由于大会决定不足额核准所需资源,因此分配的会议时间与编写供委员会审议的决定草案所需的相应工作人员资源不匹配。

21. 截至2021年12月31日,委员会已收到和待审查的积压来文为1800份,与截至2019年10月31日的1587份相比,增加了13.4%。2021年12月31日,在1800份待处理个人来文中有420份具备条件,可由相关委员会编写和审查可受理性和(或)案情决定。相比之下,截至2015年12月31日积压的待审来文数量为769份,意味着自通过第68/268号决议以来,积压来文数量增加了134%(附件八)。各委员会在2020-2021年期间平均每年通过276.5项决定,这意味着按照目前的能力,即使不考虑任何新收到的个人来文,委员会仍需约6.5年时间来清理积压来文。

² 数字基于2018年和2019年,因为2020年和2021年受到COVID-19的严重影响。

D. 防范酷刑小组委员会的具体活动

22. 2020 年和 2021 年，防范酷刑小组委员会对剥夺自由场所的查访任务因缔约国实行的旅行和其他限制而受到严重影响，这从 2020 年 3 月暂停对阿根廷的访问开始。该小组委员会原计划在 2020 年和 2021 年每年进行 7 次访问。除 2021 年 10 月对保加利亚的访问外，所有访问都因 COVID-19 而不得不推迟(附件九)。2020 年和 2021 年，该小组委员会每年举行一次面对面会议和两次在线会议，为期一周。该小组委员会尽可能远程履行其任务，包括与国家防范机制和国家利益攸关方进行在线区域协商。它还向缔约国和国家防范机制提供了远程咨询和指导，包括关于最佳做法的咨询和指导。

E. 强迫失踪问题委员会的具体活动

23. 强迫失踪问题委员会于 2020 年首次试行对一个缔约国(伊拉克)的补充资料进行远程审查。

24. 2021 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间，委员会共登记了 459 项请求协助寻找失踪人员下落的紧急行动，与 2020 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间的 192 项相比增加了 139%。2021 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间，委员会通过了 206 项决定，而 2020 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间通过的决定数量为 76 项。委员会积压了 1 254 项正在审查的紧急行动，与截至 2020 年 10 月 31 日委员会正在审议和待审查的 906 项紧急行动相比，增加了 38.4% (附件十)。第 68/268 号决议通过之前，委员会在 2013 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间登记了 7 项紧急行动。

F. 消除种族歧视委员会的具体活动

25. 2020-2021 年期间，消除种族歧视委员会收到了 3 份国家间来文，并设立了 3 个特设和解委员会。委员会根据其预警和紧急行动程序审查了 33 个情况，并向有关缔约国发出了 23 封信。

G. 调查和实地访问

26. 六个委员会的任务之一是在收到可靠信息，表明某一缔约国严重或系统地侵犯了各自条约规定的权利时进行调查，前提是该缔约国承认委员会在具体条款下的权限。强迫失踪问题委员会如果收到可靠信息表明某一缔约国正在严重违反《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》的规定，则有权访问该国，这适用于所有已批准该公约的缔约国。

27. 2020 年和 2021 年，在 5 个负有调查或访问任务的委员会中，有 3 个委员会审查了 11 项请求并进行了一次访问。强迫失踪问题委员会对墨西哥进行了一次访问，并通过了相应的报告(附件十一)。

H. 能力建设方案

28. 2020 年和 2021 年的能力建设方案包括为 50 多个国家的国家官员进行培训和提供支持，并组织了 200 多次活动，共有 5 000 多人参加。这些活动有助于拓展参与者在具体条约和人权问题方面的知识和技能，并鼓励各国官员提交未交报

告和批准书。由于这期间的情况，大多数活动都以远程方式开展。在该方案下制定了在线学习活动的具体方法和工具(附件十二)。

29. 应监督厅的建议在能力建设方案下敲定了一项新战略，其中正在推行的一个方面是数字化。目前也正在更新世界人权索引，它是一个可搜索的联合国人权机制建议数据库；目前还在重新设计国家建议跟踪数据库，它是一个可供各国使用的数字工具，目的是帮助各国跟踪机制成果的执行情况进而编写报告。

30. 2020 年和 2021 年期间记录了 24 份新的国家批准书，还有 4 项保留被撤回。各国提交了 150 份未交报告，其中包括对委员会索取资料要求的答复，或提交给条约机构的共同核心文件。能力建设方案帮助各国准备了与各委员会之间的 7 次对话，反映出 COVID-19 大流行期间审查数量有所减少。该方案为 29 个国家建立新的或强化国家报告和后续机制提供了技术援助。2021 年，该方案按照人权理事会第 42/30 号决议的授权召集了五次区域协商，以促进这些国家机制之间的经验交流。

I. COVID-19 大流行对第 68/268 号决议执行工作的影响

31. 2020 年 3 月起，各条约机构着重于尽可能远程履行任务，以确保不会因为无法组织现场会议而导致保护缺口。因此，它们的工作重点是使工作方法适应在线形式，尽管在后勤、行政、资金和物力方面存在诸多挑战。各条约机构主席在线举行的第三十二次年度会议(A/75/346，第 47 段和 A/76/254，第 82 段)所设 COVID-19 非正式工作组查明和讨论了这些挑战并就其采取了后续行动(A/76/254，附件二)。其中一些挑战包括：不同地区之间的协调，由于最大时差为 16 个小时，因此很难找到一个共同的时间作为会议机构开会；使残疾人能够无障碍地使用在线平台；在线平台的连接问题；为在线会议提供的同声传译服务有限；在没有每日生活津贴的情况下，远程工作产生的额外费用得不到补偿。在线进行缔约国审查也带来了多种挑战和限制，包括提供远程同声传译的在线会议支持有限。只有一个会议室可供条约机构举行在线或混合会议，口译服务提供给时长两小时的会议，会间休息时间为 90 分钟。这意味着，由于时区的限制，每天提供口译的时间不超过两个两小时的时段。当两个委员会同时开会时(大多数情况下是这样)，就需要共用这些口译时段。相比之下，到场会议可获得每天两场会议、每场 3 小时的口译服务。此外，专家、受审议国和利益攸关方还面临网络连接方面的重大挑战。

32. 各条约机构继续通过议题清单和报告前议题清单，以便在可能的情况下远程准备缔约国对话，它们还继续就各国应如何履行本国人权义务开展专题工作，并以应对疫情为侧重点。条约机构还向各国和国家防范机制提供了咨询意见。³ 它们继续审议一般性建议和意见，通过在线或远程方式与各国和利益攸关方进行协商。所有条约机构都举行了在线会议或远程开展工作，包括听取受害者或其家人的证词，以确保对权利持有人的持续保护，并继续在线处理个人来文和批准临时保护措施。

³ 见 <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/covid-19-and-human-rights-treaty-bodies>。

33. 强迫失踪问题委员会于 2020 年 10 月 5 日在线审查了一份缔约国报告。2021 年，所有有任务授权的委员会都在线审查了缔约国报告，共审查 18 份报告。此外，在 2021 年 9 月 6 日恢复到会议后，面对面审查了 41 份缔约国报告。

34. 因此，由于缔约国审查工作在疫情期间推迟，积压的情况有所增加。

35. 就个人来文而言，各条约机构继续履行自身任务，其中包括在闭会期间开展的大部分工作。它们还在秘书处的支持下灵活开展工作，以调整工作流程和工作方法。会前工作组通过会前书面阶段和随后的在线口头讨论，就决定草案开展工作。全体会议审查分为书面评价阶段和全体会议口头讨论阶段。尽管存在某些挑战，但这一做法使条约机构得以在不举行面对面会议的情况下继续审查个人来文。

36. 各条约机构重申，在线缔约国审查不能代替面对面审查，但可通过在线互动促进其他领域的工作，例如与国家利益攸关方增加接触、同行学习、与各类行为体就专题问题进行交流，以及通过网络研讨会开展外联活动。

J. 网播和使用信息技术

37. COVID-19 大流行期间确保了对 2020 年和 2021 年全年的条约机构在线和到场公开会议进行网播。虽然大会决定，自 2020 年起，以各委员会使用的所有正式语文对条约机构有关会议进行网播并录制视频档案(第 73/162 号决议,第 6 段),但在 2020-2021 年期间,该决议不得不以分阶段的方式执行。最初,条约机构的网播仅以两种语文提供:英语和另一种自选的口译语文。由于正在联合国日内瓦办事处战略遗产计划的背景下进行万国宫翻新工程,因此需要在临时会议室安装技术设备,并升级向网播平台输出多个音频频道的能力,这进一步限制了网播的可用性。

38. 2021 年 6 月,随着联合国网络电视平台升级到新版本以及联合国日内瓦办事处多语文网播技术能力的提高,条约机构会议的网播以英文、法文和原语文提供,并应各委员会的要求,在有条件时通过口译渠道以其他语文(阿拉伯文、中文、俄文和西班牙文)提供。

39. 预计到 2022 年底,全球联合国网络电视在线平台(webtv.un.org)将以所有六种正式语文提供服务,届时各语文的网播团队将全面投入运作(附件十三)。

K. 无障碍和合理便利

40. 各条约机构需要迅速适应,以便能够在 COVID-19 大流行背景下,通过使用各种技术继续履行其任务。然而,尽管实施了《联合国残疾包容战略》,但当时批准使用的配有同声传译的在线平台并未完全实现对残疾人无障碍。2021 年 5 月,通过采购和批准另一个具有额外无障碍功能的在线平台,这种情况得到了纠正(附件十三)。

三. 2020 年和 2021 年会议时间

A. 背景

41. 自大会第 68/268 号决议通过以来, 根据以下标准评估 9 个负责审查缔约国报告的条约机构的会议时间: (a) 提交的缔约国报告和登记的个人来文的平均数; (b) 假设条约机构每个会议周可审查 2.5 份缔约国报告(在《儿童权利公约任择议定书》下, 每个会议周可审查 5 份缔约国报告), 且审查一份个人来文需要 1.3 个小时的会议时间; (c) 为防止缔约国报告和个人来文再次出现积压, 2015 至 2017 年额外预留 15% 的备用时间, 这一比例从 2018 年开始减至 5%; (d) 每个条约机构还有两周时间用于开展其他授权活动; (e) 在第 68/268 号决议通过之前永久性分配给条约机构的周数不会减少。

42. 根据第 68/268 号决议所载方法评估得出的会议时间对以下方面产生影响: (a) 会议服务所需资源; (b) 条约机构成员前往日内瓦和(或)举行需要额外差旅的其他会议所需资源; (c) 条约机构每名成员的生活费(按成员人数计算); (d) 秘书处工作人员对条约机构工作的支持; (e) 新闻稿干事对会议的报道; (f) 会议的网播报道(A/68/779, 第四节)。

B. 2020 年和 2021 年任务执行工作遇到的挑战

43. 2020 年底, 大会在预算决议中批准增加条约机构 2021 年的会议时间。这一决定的依据是, 秘书长关于人权条约机构体系现状的第三份报告中评估得出的会议时间共计 101.6 周, 而 2020 年为 91 周(A/73/309)。然而, 大会没有核准相应增加工作人员资源的请求, 提出这一请求主要是因为登记的个人来文数量增加。特别是, 虽然请求在 2021 年预算中编列 9 个员额(7 个 P-3 和 2 个一般事务(其他职等)), 但仅核准了 4 个一般临时人员职位(3 个 P-3 和 1 个一般事务(其他职等))。除此之外, 还有 5 个一般临时人员职位(P-3)在 2020 年和 2021 年预算中得到核准和维持(这是基于在 2018-2019 年期间预算中编列 11 个员额(10 个 P-3 和 1 个一般事务(其他职等))的请求)。此外, 人权高专办目前正在利用预算外资源, 通过 5 个 P-3 员额和 1 个一般事务(其他职等)员额为已获授权的活动供资, 这对其他工作造成了不利影响。

44. 2020 年和 2021 年, 由于全秘书处的经常预算征聘(包括一般临时人员职位的征聘)冻结和流动性危机, 工作人员的短缺进一步加剧。因此, 2020 年无法在现有资源基础上支持额外的会议时间。2021 年, 虽然核准了额外的工作人员资源, 但资金到 2021 年 7 月才到位, 而且仅提供了有限的新增工作人员能力, 用于支持个人来文和紧急行动方面的工作。

45. 如前几份报告所述, 第 68/268 号决议所载的所需资源计算方法没有充分考虑大量已获授权的活动。例如, 就个人来文而言, 对新来文进行登记前的法律评估(登记前阶段)以及来文待决期间与临时措施和程序性请求有关的工作未被考虑在内。此外, 根据该方法, 其他一些工作也同样得不到专门资金支持, 包括调查和国家访问、强迫失踪问题委员会的紧急行动、消除种族歧视委员会的国家间来

文以及预警和紧急行动程序、各委员会关于其建议和决定执行情况的后续程序以及一般性意见。

46. 在此背景下，对 2020 年和 2021 年条约机构体系会议的规划依据了秘书长第二份报告(A/73/309, 附件十七)中评估的会议时间，该报告根据实际工作人员资源提供了更现实的工作量情况(57 周用于审查缔约国，16 周用于审查个人来文，18 周用于其他已获授权的活动，共计 91 周)。在此基础上，用于审查个人来文的时间从 16 周调整为 10.5 周，以考虑到工作人员编制必要文件的能力以及所采取的特别措施的影响，这些措施旨在利用现有资源弥补秘书长在第三份报告中指出的人员配置缺口(A/74/643, 第 49 段)。如上文所述，第 68/268 号决议未充分考虑到某些工作领域，因此这一调整的必要性还在于尽可能匀支这些领域所需资源。由于 COVID-19 大流行，条约机构无法按计划使用会议时间。根据上述标准，2020 年和 2021 年每年评估得出的会议时间共计 91 周，但各委员会 2020 年使用的会议时间约为 53 周(到场和在线)，2021 年使用的会议时间为 70.9 周(到场和在线)(附件二十)。

47. 2020 年和 2021 年，人权高专办不得不根据实际工作人员支助水平限制其对调查和一般性意见工作的支持，即每年只支持每个委员会开展一次调查(附件十一)和拟订一份一般性意见(附件十八)。

四. 2024 年所需会议时间

48. 评估得出的会议时间是基于过去四年收到的报告数量和过去两年收到的个人来文数量。根据第 68/268 号决议所载的工作量计算方法，取这些数量的平均数来预测未来需要的会议时间。评估得出的会议时间决定了为条约机构工作追加的秘书处工作人员支助，这些支助继而被列入秘书长为条约机构编制的未来预算。

49. 一方面，得到采用并记录在秘书长前三份报告中的这一计算方法成功地增加了条约机构的总会议时间，并使人员配置得到了相应调整——第 68/268 号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。⁴ 另一方面，虽然后续在第二和第三份报告中根据该计算方法对会议时间作出了评估，但并没有配备相应的工作人员资源。由此造成的情况是，已获授权的活动无法以所需的质量或强度得到充分支持。

A. 与缔约国审查数量的计算方法有关的挑战

50. 虽然第 68/268 号决议规定的计算方法是客观评估条约机构体系所需资源的重要机制，但需要对它进行调整，以充分体现第 68/268 号决议的愿景。在该决议中，大会鼓励负责审查定期报告的八个条约机构向缔约国提供简化报告程序，并鼓励缔约国考虑使用该程序(第 1 和第 2 段)。大会还邀请人权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见性，以期为缔

⁴ 见 A/71/118 第 16 段，内容如下：“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 年年底前，条约机构体系每年可拥有的会议时间总数为 96.6 周”。

约国提交报告作出清晰而规范化的安排(第 34 段)。该计算方法以过去收到的报告数量为标准, 评估条约机构体系在会议时间和其他资源(包括工作人员支助)方面的未来需求, 这不符合作出可预测和规范化的安排并为其配备适当资源的愿景。

51. 自 2015 年以来执行该决议的经验表明, 之所以直到最近, 条约机构一直能够不断减少积压待审的缔约国报告, 只是因为各国报告严重不足或不报告; 评估得出的会议时间、工作人员和其他所需资源仅根据过去收到的报告分配, 而收到的报告数量没有显著增加。2012 年至 2021 年期间的缔约国报告数量保持稳定, 平均在 132.2 至 135.5 份之间(附件三); 2015 年至 2019 年期间, 条约机构审查缔约国报告的产出也保持稳定, 平均为 140 份(附件四)。⁵ 积压待审的缔约国报告从 2013 年 12 月 31 日的 304 份逐渐减少到 2019 年 12 月 31 日的 183 份, 但由于 COVID-19 大流行导致审查推迟, 现在这一数字已经增加了一倍多, 截至 2021 年 12 月 31 日达到 441 份(附件五)。以目前的工作方法和资源无法消化待审缔约国报告的积压存量。

B. 个人来文、紧急行动和国家间来文的相关挑战

52. 随着批准书的增加和新文书的生效, 基于条约的个人来文程序成倍增加。目前有八个条约机构能够接收个人来文、紧急行动和(或)国家间来文, 接收量已急剧增加。

53. 以目前的工作人员支助水平, 人权高专办能够向基于条约的个人来文机制提供的核心支持有限。由于新收到的与个人来文有关的紧急行动和临时措施请求增加, 且需要优先处理, 因此人权高专办可用于支持基于条约的个人来文体系其他工作领域的时间减少。协助委员会处理个人来文、紧急行动和国家间来文的活动需要得到全年不间断支持, 因为这些活动不局限于任何特定的时间, 如条约机构届会。例如, 工作人员每天都须做好准备处理新的个人来文, 这些来文可能附带与防止对受害者造成不可挽回伤害有关的临时措施请求, 例如源自不推回义务的保护生命和禁止酷刑请求。因此, 工作人员需要随时待命, 在获悉即将发生处决、驱逐、递解出境或引渡, 并且可能由此导致迫害、酷刑和监禁等情况时, 在很短的时间内作出反应。同样, 案件管理也是一项持续不断的工作, 需要对有关可受理性要求和解除临时措施请求等复杂问题进行法律分析。供各委员会审查和审议的各项决定的起草工作是全年持续进行的, 而且需要在司法判例非常有限或空白的领域处理复杂的事实和法律要素。

54. 此外, 虽然该计算方法为各委员会审查已登记的个人来文分配了资源(见第 68/268 号决议, 第 26(b)段), 但它并不涵盖个人来文的整个生命周期, 例如需要大量资源的登记前阶段。由于缺乏足够的人力资源, 截至 2022 年 6 月 30 日的积压情况如下: 约 260 个经过预先筛选的个人案件有待登记; 约 52 份获准登记的来文有待处理和通知当事方; 约 579 份个人来文有待起草文件, 以便相关委员会审查案件(附件八)。

⁵ 2020 年和 2021 年未包括在内, 因为缔约国审查工作因疫情而中断。

55. 此外，该计算方法没有考虑到额外的管理和协调职责，这类职责必须尽可能地由有经验的工作人员分派到下级。

56. 工作流程管理和优化带来的收益也已被工作量的持续增加所抵消。只有通过结构性变革，如数字转型和投资创建一个案件管理系统，才能应对工作量的持续增加。数字转型和案件管理系统将支持上传来文、各方交换文件和跟踪进程，包括跟踪案件状态。

57. 以目前的工作方法或资源无法消化积压的待审来文。按照目前的审查速度，假设不考虑新登记的案件，需要 6.5 年时间清理积压案件。如此严重的拖延将对使用这些机制的侵犯人权行为受害者产生直接影响，也可能使这些机制失去效力。

C. 调查、访问和其他已获授权活动的相关挑战

58. 如上所述，虽然相关委员会正在审查调查请求，但由于支持各委员会调查工作的工作人员数量不足，人权高专办每年只能支持每个委员会开展一次调查。目前为调查和访问提供的经费非常有限，每个委员会每年有一到两次访问的经费。因此，各委员会无法对收到的所有调查或访问请求均予以考虑。

59. 前几次报告指出的挑战仍然存在，即自 2015 年以来，虽然已获授权的活动数量增加，但没有为之配备相称的财政和人力资源，以使该体系能够以最优方式运作(A/74/643，第 56 段)。

60. 为了更好地评估各委员会的需求和人权高专办所需人力资源，2019 年由外部咨询人进行了工作量分析，然后拟出了人力资源所涉经费。他们的结论指出，需要增加 17 名全职工作人员，以完成秘书长现况报告中所述的委员会各项任务 and 授权活动，包括审查缔约国报告、审查个人来文、调查和访问、一般性意见、强迫失踪问题委员会的紧急行动、消除种族歧视委员会的预警和紧急行动程序及国家间来文，以及防范酷刑小组委员会的预防性查访。根据监督厅的建议，目前的工作量将在 2022 年进行更新，同时铭记 2020 年和 2021 年的工作量不具典型性，因此经验证据不构成代表性样本(附件二十五)。

D. 根据第 68/268 号决议评估得出的 2024 年会议时间

61. 就 2024 年而言，根据第 68/268 号决议评估得出的会议时间如下：59.2 周用于审查缔约国报告；18.7 周用于审查个人来文；18 周用于其他已获授权的活动，会议时间共计 95.9 周(附件二十三)。这意味着估计需要 14 个 P-3 员额和 1 个一般事务(其他职等)员额，1 个 P-3 职等的一般临时人员职位(1.3 个月)以及 1 个一般事务(其他职等)的一般临时人员职位(9.8 个月)(附件二十四)。

五. 第三十四次主席会议的结论

62. 条约机构体系面临的诸多挑战和机遇已经在秘书长关于条约机构体系现状的前几份报告中进行了广泛分析，并在条约机构主席的年度会议上作了讨论。⁶

A. 可预测的审查时间表

63. 主席们在第三十二次、第三十三次和第三十四次年度会议上审议了根据第 68/268 号决议进行的条约机构审议进程后续行动，并进一步讨论了共同召集人关于审议联合国人权条约机构体系状况的报告所载建议(A/75/601, 附件, 第 35、36、56 和 62 段)。主席们特别讨论了可预测审查时间表的落实方法、工作方法的协调统一以及数字化范围和需求。

64. 主席们同意设立一个可预测的时间表，以八年为一个周期对缔约国进行审查，接收定期报告的委员会(即除强迫失踪问题委员会和防范酷刑小组委员会以外的所有委员会)在两次审查之间进行后续审查。强迫失踪问题委员会将视缔约国执行其建议和履行本国义务的程度以及缔约国国内强迫失踪相关情况的演变，每两年、四年或八年要求缔约国提供补充资料，以此执行可预测的时间表。防范酷刑小组委员会将每八年执行一次查访任务，并在每次查访四年后与被查访的缔约国举行周期性对话，履行向缔约国和国家防范机制提供咨询意见的任务，以此执行可预测的时间表。该时间表还将考虑到普遍定期审查日历。

65. 此举的目的是，随着缔约国承诺向委员会提交报告以说明为落实有关条约规定而采取的措施，在时间表中列入对所有这些缔约国的审查。因此，此举将确保平等对待所有缔约国，并有效促进实现所有人权的普遍性、不可分割性、相互依存性和相互关联性。⁷ 与此同时，权利持有人将受益于条约机构的建议和意见，从而确保条约所建立的促进和保护体系发挥作用。一个可预测的时间表还将确保条约机构及时和定期发布成果，使这些成果更加现成可用、易于获取。缔约国和条约机构可通过中期后续审查就关键建议的执行工作进行接触。这样一个时间表的好处是，审查对缔约国和利益攸关方来说都是可预测的。它也将有助于协调和统一各条约机构的工作方法。该时间表的执行将具有一定的灵活性，以处理缔约国因特殊情况而提出的推迟审查的特别请求。该可预测的时间表允许优先处理现有的积压待审报告和长期逾期报告。

66. 考虑到审查周期较长(这并不意味着需要修改条约中明文规定的任何报告周期)，主席们决定在两次八年期全面审查之间安排一次后续审查。后续审查将审议在全面审查中查明、或自全面审查以来出现的最多四个具体优先问题。后续审查将使更多的重点放在少数关键问题上。中期审查的工作量较轻且只侧重于少数优

⁶ A/73/309, 第 10、37、43、55、79、84、89 和 90 段；以及 A/74/643, 第 43、55 和 60 段。另见第 68/268 号决议, 第 41 段。

⁷ 《维也纳宣言和行动纲领》第五条。

先领域内的现有建议执行情况，通过全面审查与中期审查的结合，将在各国的工作量、条约机构体系的整体成本效益以及权利持有人的最终利益之间实现平衡。

67. 主席们一致认为，执行可预测的审查时间表需要协调，并可通过进一步统一各条约机构的工作方法加以促进(A/77/228，第 56(e)段)。这方面的举措将包括提供简化报告程序并使之成为全面审查的默认程序，精简后续审查，协调利益攸关方提交材料的截止日期，以及减少报告前议题清单和结论性意见中的重复内容。各位主席还商定通过各委员会任命的协调人加强工作方法的协调统一，协调人将促进各委员会之间的互动并向主席提出建议(同上)。主席们还商定，可以向提出请求的小岛屿发展中国家和最不发达国家提供在与各委员会对话期间进行远程接触的可能性。因此，数字升级至关重要，需要创建一个跨越数字鸿沟的可访问和可持续视频会议/网播平台。

68. 主席们请人权高专办制定一项行动计划以落实他们的结论，该计划正在拟定中。考虑到新的批准书，时间表将需要每年更新，成本计算和所需资源也会相应改变。

69. 为了执行可预测的审查时间表，目前评估得出的会议时间将总体增加。批准数量多且每年只举行两届会议的条约机构——目前是残疾人权利委员会和经济、社会及文化权利委员会——将需要每年增加一届会议，相应地需要增加专家的差旅费和每日生活津贴，并增加负责编制相关文件的工作人员。

70. 考虑到可能涉及的财政和人力资源问题，人权高专办将制定示范工作方法，以配合可预测审查时间表的执行。条约机构的工作方法必须合理、有效，才能在充分尊重某些条约和职能的具体特点的同时，实现除了缔约国审查时间表可预测性之外的实质事项可预测性。人权高专办还必须按照第 68/268 号决议的要求，促进改善各条约机构之间关于工作方法的交流，以保证迅速和可持续地推广最佳做法。人权高专办在现有人员编制和资源水平基础上是不可能做到这一点的。

B. 2024 年执行可预测缔约国审查时间表(包括与防范酷刑小组委员会和强迫失踪问题委员会的对话)估计需要的会议时间

71. 初步计算显示，根据可预测时间表对 2024 年会议时间进行评估，将得出约 85.5 周的缔约国审查时间，其中包括防范酷刑小组委员会和强迫失踪问题委员会根据各自特定模式执行查访和咨询任务以及要求提供补充资料所需的时间。除此之外，还需要加上审查个人来文(18.7 周)和用于其他授权活动(18 周分配给审查报告的各委员会，另外 2 周分配给目前未列入“计算方法”的小组委员会)的会议时间，共计 124.2 周。根据第 68/268 号决议通过时确定的工作量计算方法，这意味着估计需要 21 个 P-3 员额、4 个一般事务(其他职等)员额和 1 个 P-3 职等一般临时人员职位(9 个月)。这不包括处理个人来文、紧急行动和国家间来文所需增加的 P-4 职等监督能力(附件二十四)。

72. 相比之下，在第 68/268 号决议通过时评估得出的缔约国审查所需会议时间为 66.3 周。加上审查个人来文(8.3 周)和开展其他授权活动(18 周)所需的会议时间，共计 92.6 周，所需工作人员按会议总时间计算。

73. 与 2015 年用于缔约国审查的 69.3 周会议时间(包括分配给小组委员会的 3 周)相比, 执行可预测时间表所需的会议时间(包括防范酷刑小组委员会和强迫失踪问题委员会在各自特定模式下执行任务的时间)增加了 23%。

C. 个人来文和紧急行动

74. 评估得出的 2024 年用于个人来文的会议时间是根据第 68/268 号决议计算的。这一评估仅考虑过去两年收到并登记的个人来文数量以及积压数量, 并另外预留 5% 的备用时间。历史数据显示, 自 2015 年以来每年登记的个人来文数量从 307 份到 399 份不等, 变化幅度近 30%。此外, 已登记并有待相关委员会审查的积压来文数量从截至 2015 年 12 月 31 日的 769 份激增至截至 2021 年 12 月 31 日的 1 800 份, 增幅达 134%。如上文所述, 目前 5% 的预留时间不足以消化个人来文登记前阶段和整个案件管理周期的工作量。紧急行动相关工作所需资源目前在现有资源范围内匀支, 鉴于工作量不断增加, 这种做法是不可持续的。

D. 其他已获授权的活动

75. 监督厅建议 2 指出, 鉴于每个条约机构可有两周的额外会议时间用于其他已获授权的活动, 人权高专办应界定可考虑的这类活动的范围。由于与疫情有关的资金和人员限制, 无法在 2020 年和 2021 年开展这项工作。在编写本报告时, 此项工作仍在进行中。

76. 向大会提交的足额估计数将包含人权高专办需要的额外资源, 用于专家差旅费和每日生活津贴、文件编制、会议服务以及对会议的网播和媒体报道, 以执行可预测时间表、协调统一工作方法、进行数字升级、处理积压的个人来文和紧急行动, 以及为其他已获授权的活动提供支持。

六. 结论和建议

77. 第 68/268 号决议仍然具有现实意义并促成了许多重要成就。该决议的执行也有助于查明在支持授权活动方面的差距以及弥补这些差距所需做出的调整。必须继续在这项里程碑式决议的基础上为人权条约机构体系提供支持。该决议本身包含系统和深入的审议机制, 用于评估需要为条约机构体系提供的支持, 以便该体系履行监测缔约国人权义务遵守情况的职责。

78. 对国家一级人权法律和实践进行分析的条约机构建议需要平等地涵盖所有已批准国际人权条约的缔约国。这对于实现可持续发展目标和履行不让任何一个人掉队的承诺也十分重要, 因为联合国国家工作队正越来越多地在条约机构建议与可持续发展目标之间建立联系, 作为向努力实现《2030 年可持续发展议程》的各国提供一致和有效支持的工具。此外, 条约机构的防范和早期预警任务是一项宝贵工具, 可用于发现人权状况恶化迹象, 以期在早期阶段加以解决。

79. 由于资源不够、长期报告不足和协调一致性有限, 条约机构体系面临着被削弱的风险。各条约机构主席达成了具体协议, 将通过实现可预测性、改善无障碍

便利度、促进协调和统一整个体系来解决诸多缺陷，这将使缔约国和权利持有人共同受益。

80. 可预测的时间表考虑到了小岛屿发展中国家和最不发达国家的具体需求，这些国家如提出请求，可通过视频会议与条约机构进行接触。在疫情期间，尽管会议服务以业务连续性模式运作，但混合会议形式被证明是可行和有效的。根据可预测的审查时间表，混合形式会议数量预计将增加，为此必须通过提供相应的任务授权和所需配套资源，满足人力资源和硬件/软件方面的需求。条约机构可选择以数字方式与民间社会和其他非国家行为体进行更多接触，这一选项也可通过开展在线外联活动、特别是能力建设方案下的活动得到加强。

81. 各条约机构与个人来文有关的工作和强迫失踪问题委员会的紧急行动能否成功和发挥影响，不仅取决于人权高专办的交付能力。当务之急是为条约机构提供足够的资源，以便其开展所有已获授权的活动，包括使工作流程现代化和数字化。有必要实施数字案件档案管理系统，以处理个人来文和强迫失踪问题委员会的紧急行动。除了最初的创建成本外，还会持续产生维护、升级和故障检修费用，这些费用应通过经常预算资源以可持续的方式支付，以保持条约机构体系的相关性、可见度和便利性。

82. 为了执行可预测的审查时间表并确保以前瞻性的方式为条约机构体系提供可持续资金，还有必要调整第 68/268 号决议所载的现有计算方法，使之与工作量相匹配，并包含相关条约下的所有已获授权活动。这将确保条约机构体系能够胜任其职并具有可持续性。会员国的政治支持是执行可预测审查时间表和提供必要资金支持所有已获授权活动的关键。

83. 正如我在我的人权愿景“最高愿望：人权行动呼吁”和题为“我们的共同议程”的报告中指出的那样，我愿与各国合作，寻找办法，使人权机制拥有一个更可持续的财政基础。我欢迎会员国在 2022 年初就“我们的共同议程”进行协商期间对这一建议所表达的支持。⁸ 这将使联合国能够以更具战略性的方式分配资金，使条约机构更加高效，使缔约国能够以更可预测的方式履行义务，并使权利持有人更加信任为保护他们的权利而建立的这个体系。

⁸ 这反映在 2022 年 6 月 20 日大会主席向会员国转递的关于就联合国秘书长报告“我们的共同议程”开展的非正式专题协商的摘要中；2022 年 2 月和 3 月，在大会第 76/6 号决议第 3 段授权的后续进程框架内举行了上述协商。