



第六十六届会议

议程项目 124

联合国改革：措施和提议

## 联合国改革：措施和提议

### 秘书长的说明

秘书长按照大会第 66/254 号决议，谨此向大会转交联合国人权事务高级专员关于加强人权条约机构的报告。报告是根据 2009 至 2012 年所举行大约 20 次磋商期间由各方面利益攸关方(条约机构、国家、联合国实体、民间社会和国家人权机构)提出的建议编写的。



# 加强联合国人权条约机构系统 联合国人权事务高级专员报告

Navanethem Pillay

2012年6月

## 目录

	页次
联合国秘书长前言 .....	5
内容摘要 .....	6
第1部分：条约机构系统的未来愿景 .....	10
第2部分：背景、事实和数据 .....	14
2.1. 条约机构系统概述 .....	14
2.2. 有关条约机构系统的事实和数据 .....	15
2.3. 条约机构系统所面临的挑战 .....	19
2.3.1. 缔约国不履行报告义务 .....	19
2.3.2. 缔约国报告和个体申诉的考量滞后 .....	22
2.3.3. 人权条约机构文件 .....	22
2.3.4. 能力缺口 .....	24
2.3.5. 一致性 .....	24
2.3.6. 资源 .....	24
2.4. 强化人权条约机构的历史倡议 .....	27
2.5. 目前强化条约机构的进程 .....	28
第3部分：截至目前所取得的成就 .....	30
3.1. 条约机构的举措 .....	30
3.1.1. 建设性对话时间和优化措施 .....	30
3.1.2. 主席职责 .....	30
3.1.3. 减少使用口译和文件 .....	30
3.2. 人权高专办的举措 .....	31

3. 1. 1.	优化秘书处的工作方法 .....	31
3. 1. 2.	条约机构建议作为人权高专办计划与安排的有机组成部分 .....	32
3. 1. 3.	条约机构系统的外联能力和透明度增加 .....	32
3. 1. 4.	技术合作 .....	33
3. 1. 5.	条约机构强化进程 .....	33
3. 3.	国家举措 .....	34
第 4 部分：人权事务高级专员根据 2009 年 11 月以来的磋商流程提出的意见与建议 .....		35
4. 1.	综合报告日程表 .....	35
4. 2.	简化和统一报告流程 .....	45
4. 2. 1.	“简化报告程序” (SRP) .....	45
4. 2. 2.	提交统一核心文件及定期更新 .....	49
4. 2. 3.	严格执行页数限制 .....	51
4. 2. 4.	缔约国和条约机构间建设性对话的统一方法 .....	53
4. 2. 5.	减少摘要记录的翻译 .....	55
4. 2. 6.	有针对性的条约机构结论性意见 .....	57
4. 2. 7.	将与其他联合国合作伙伴的交往进一步制度化 .....	59
4. 2. 8.	条约机构、国家人权机构和民间团体组织间统一的互动模式 .....	61
4. 3.	加强个体沟通程序、调查和国家访问 .....	64
4. 3. 1.	联合条约机构沟通工作组 .....	64
4. 3. 2.	审核执行程序规定、工作方法及运用共同指导原则的良好做法 .....	65
4. 3. 3.	建立条约机构案件判例数据库，包括其后续跟踪信息 .....	66
4. 3. 4.	友好解决 .....	67
4. 3. 5.	强化禁止酷刑小组委员会的职能 .....	68
4. 4.	加强条约机构成员的独立性和专业知识 .....	69
4. 4. 1.	人权条约机构成员行使职能时的独立及公正性指导原则 .....	69
4. 4. 2.	有关条约机构专家提名和选举过程及国家政策的建议 .....	70

4.4.3.	条约机构成员的期望、可用性和所需工作量，以及专门的 条约机构的选举网页手册 .....	72
4.4.4.	安排开放的公共空间，让所有缔约国介绍潜在的条约机构 候选人或提名人 .....	73
4.5.	加强缔约国落实条约能力 .....	74
4.5.1.	条约机构的后续跟踪程序 .....	74
4.5.2.	统一阐述一般性意见/建议的磋商流程 .....	76
4.5.3.	与报告相关的能力建设活动 .....	77
4.5.4.	长期的国家报告和协调机制 .....	79
4.6.	提升条约机构的可见性和普及性 .....	82
4.6.1.	通过网播及视频会议来提升条约机构在国家层面的普及性和可见性 ....	82
4.6.2.	提高条约机构系统可见性和普及性的其他措施 .....	85
	结语：继往开来 .....	87
附录		
	第 4 部分建议成本预估 .....	89

## 联合国秘书长前言

联合国人权条约机构系统致力于采取实际的措施来实现崇高的理想，该系统是全球人权斗争史上的一大成果。该条约机构是国际人权保护系统的核心，同时也是推广普世的规范来保障社会正义和个人福祉的引擎。该系统采用一套不断扩展的工具，来提供有关人权标准的权威指导，就具体案例中的条约应用提供建议，并告知缔约国必须采取哪些措施来确保所有人享有人权。

过去数年中，该系统实现了增量增长，各国均采用新人权工具并设立新条约机构，来保证有效地实现人权目标，这体现了该人权保护系统的全球地位。各方均可从人权条约机构的工作中获益。受害者求助人权条约机构，通过个体申诉系统寻求救济和赔偿。政府可以依赖人权条约机构，更好地了解自己在国际人权法律下承担的义务。专家、民间团体和政府代表参与报告和其他流程，这有助于推动在国家层面上展开有助于个人赋权以及法律、政策、计划和体制改善的真诚对话。

全球已经达成共识，认为需要保障条约机构的持续相关性和活力，这在以下的三年期关键利益相关方反思和磋商流程小结中有所体现。我对为此流程做出贡献的个人以及人权事务高级专员的领导表示赞扬。他们就创建更高效、更包容的国际人权标准实施独立专家审查和指导系统提供了具体的建议，确保得出有价值的报告。

不久前，奴役、种族主义、酷刑和其他侵犯人权的行为屡见不鲜。这些行为已被明文禁止，这是人权社区积极作为的体现。而通过仔细考虑报告中的建议，则可显著推动在实践中杜绝侵犯人权的行为。本报告经过精心编写，政府、人权活动家以及其他相关方应当尽可能地充分运用本报告。我希望这篇报告能够广泛传阅，进一步推动强化联合国人权条约机构系统，毕竟这是全球进步不可或缺的一部分。

潘基文

联合国秘书长

2012年6月

## 内容摘要

在任期第一年(从 2008 年 9 月开始),我很荣幸地结识了众多国家的代表以及联合国人权条约机构的代表。很多国家表示,他们感到在正常履行他们承诺的各种报告义务方面困难重重。除了根据国际人权条约进行报告外,这些义务还包括根据普遍定期审查(UPR)和多项国际劳工组织公约进行报告的义务。几乎所有条约机构都表示对限制他们适当履行任务的众多障碍表示强烈不满,其中包括审查数量不断增长的缔约国报告和个体沟通所需的会议时间不足以及因此导致的考量滞后问题,还包括文件无法及时翻译,以及人权高专办支持人员数量不足的问题。

人权条约机构的建立和条约机构系统的不断改进是国际社区在推广和保护人权方面的最大成就之一。条约机构是人权条约所建立的法律规范的监护人。<sup>1</sup> 根据按照核心国际人权条约所做出的法律承诺,缔约国应定期向条约机构报告,条约机构则应该对相关立法和政策进行审查,为缔约国就如何更好地履行人权义务提供建议。根据设计,报告流程是持续的和动态的。缔约国创建了条约机构系统,并且能从条约机构系统的工作中受益。他们的责任是落实人权条约的实质性条款,并确保该系统能在国家层面上对个人享受的权利产生积极的影响。

为了达成其目标,在制订报告和推荐后续工作中,报告流程应该在国家层面上获得广泛的参与。报告流程的定期周期性以及在报告制订和后续工作中进行的国家级讨论对确保有效保护和推广人权至关重要。重要的一点是,全面履行报告义务有助于持续地追踪落实情况,并把工作重点放在条约的落实上。条约机构不断提供的推荐建议和一般性意见对缔约国来说可作为早期预警和落实条约的指导工具,同时也为普遍定期审查和特别程序提供了一个强大的实质性基础。条约机构获取和考量个体沟通的能力为直接保护个体和群体提供了一个框架,同时也为制订动态的人权法理提供了框架。

在独立履行他们的重要职能时,条约机构应确保一视同仁,对各项人权给予同样的重视。条约机构系统的专家和规范性可以保护其不受政治化的影响。条约

<sup>1</sup> 参见例子: Christof Heyns 和 Frans Vijojoen,《The Impact of the United Nations Human Rights Treaties on the Domestic Level》, (Kluwer Law International, The Hague, 2002 年), 第 648 页。还有有关单个条约的更多具体研究,例如《What Happened? A Study on the Impact of the Convention on the Rights of the Child in Five Countries: Estonia, Nepal, Peru, Uganda and Yemen》, Save the Children, 2009 年;《Report of the Study on the Impact of the UN Convention on the Rights of the Child》(联合国儿童基金会因诺琴蒂研究中心, 2004 年)。有关条约机构个体沟通流程的影响,请参见《Committee on International Human Rights Law and Practice of the International Law Association》、有关联合国人权条约机构(2004 年)的最终报告,或《From Judgment to Justice: Implementing International and Regional Human Rights Decisions》(开放社会正义行动-开放社会基金会, 2011 年)。

机构建议的准确性、关联性和质量都是其中的一些关键属性，必须继续保持并加强，以便所有利益相关方都能有效利用这些建议促进国家层面上的改进。

然而，目前只有 16% 的缔约国按时报告；<sup>2</sup> 而且尽管按时报告率这么低，还是有四分之三设有报告程序的条约机构面临巨大而且不断扩大的报告考量滞后问题。我们多次向联合国大会提出常规请求，要求获取更多的会议时间。例如，就应对尚未审查的个体沟通滞后问题，人权委员会将在联合国大会第六十七次会议上请求翻译更多文件并获取更多员工，来处理约 140 项沟通。<sup>3</sup>

条约机构系统的存在得益于专家(他们都是无薪酬自愿者)的奉献、人权高专办员工的支持，还有一个原因是缔约国没能遵循他们的报告义务。然而，目前人权诉求在全球所有地区都在不断增长，如果这一系统的存在仅仅是因为相关国家没能履行报告义务，则是无法接受的。条约机构系统的软弱会对其直接受益方产生长远的不利影响，同时还会影响整个联合国人权机制，包括人权委员会普遍定期审查以及全球人权运动。

2009 年末，我曾呼吁所有利益相关方启动一项针对如何加强条约机构系统的反思进程。我根据联合国大会第 48/141 号决议“合理化、适应、加强和简化在人权领域的联合国机制，提升其效率和效果”所赋予的任务对此进行了反思。

这一进程的终极目标是对所面临的挑战进行盘点总结，通过在尊重他们独立性的基础上加强他们的工作来改善条约机构对缔约国以及在国家层面上个体以及个体所组成群体的影响。该进程的基本原则方法是在该系统内与所有参与方进行磋商。

这一进程旨在促进所有利益相关方对系统所面临挑战的了解，促进就如何应对这些挑战形成切实可行的建议。在这一背景下，我已经在努力强调将条约机构作为一个系统进行审查的重要性，其中包括条约机构本身。这一进程旨在寻求条约机构工作方法的不断改进和统一一致，同时寻求人权高专办对他们工作的支持。最重要的是，这一进程旨在确定必需的资源需要包含哪些内容，才能为条约机构的工作提供充分的支持。为应对当前面临的财务挑战，这一进程还在寻求各种节约成本的机会。但是，我也不能过分强调各种可能的成本节约机会，通过这一进程我们也已经非常清楚地指出，利用现有资源承担更多任务的方法是不可持续的。

条约机构强化进程的发展受益于世界各地举行的二十场左右的磋商会议，涉及条约机构专家、缔约国、国家人权机构、民间团体和联合国实体组织。其中多数此类磋商会都是由外部合作伙伴组办的，这反映了条约机构多利益相关方的性

<sup>2</sup> 这一数字依据的是 2010–2011 双年度报告的计算结果。

<sup>3</sup> 估计成本支出为 750 万美元会议服务费（翻译和其他相关文件支出）和 120 万美元人员成本支出。

质。为了让这一进程全面透明并且充满活力，这些磋商会的讨论结果以及缔约国、条约机构成员和民间团体所提交的所有书面文件都将公布在人权高专办网站的专门网页上。

在此进程中，条约机构本身也贡献了众多想法，包括通过都柏林二次会议（2011年11月）全面的成果文件所贡献的建议。该文件获得了所有条约机构主席在他们各自能力范围内的签署。这份文件所发挥的广泛推动力量得到了五个条约机构（儿童权利委员会、残疾人权利委员会、移徙工人委员会、人权委员会和强迫失踪问题委员会），以及众多个别条约机构专家的支持。因此，我希望在此对专家们的奉献表示感谢，他们以公益志愿者的身份努力工作，完成各种需要在闭会期间不断努力的迫切任务。

2012年4月2日和3日在纽约召开的缔约国磋商会以及之前于2012年2月7日和8日在日内瓦和2011年5月12日和13日在锡永召开的缔约国会议的参与度很高，并进行了热烈的讨论，鼓励各方提出了众多观点。在民间团体方面，他们平等地参与磋商流程反映了他们与所有条约机构之间所建立的长期关系。

条约机构强化进程得到了所有利益相关方的全面参与，集中精力关注现存问题，激励大家就与条约机构系统及其要求、影响和未来有关的关键问题开展内容丰富、具有创造性的认真讨论。这一进程旨在“强化”而非“改革”条约机构系统。之前的改革倡议所得到的教训让我认识到这一进程的基础是条约的法律要素不能有丝毫改变。进行这一进程所秉承的是奉献、透明、参与、技术可行和包容性的精神。

我们得到了众多宝贵的材料和想法，本报告不可能将其全部囊括。所有各方贡献的想法（包括缔约国提交的文件全文）都将发布在公开网站上，<sup>4</sup> 我鼓励两大关键决策方（缔约国和条约机构）充分利用这些丰富的资源，再接再厉。相应地，此次汇总的目的是找出相互之间的协同作用、关联以及可以相互加强的领域，以及未来通过磋商流程即将达成的共同立场。在确定本报告涵盖哪些建议上，我采用的是以下标准：建议必须尊重条约，而且不需要对条约进行修改；建议必须在磋商流程中获得众多利益相关方的考量，并且拥有获得最广泛认同的可能性；建议必须与其他建议相兼容并且可以同时实施，能为条约机构系统的未来远景提供连贯性；而且最重要的一点是，每一项建议都必须能加强条约机构，促进人权的推广和保护。

本报告所包含的关键建议包括：

- 制订全面的报告日程表，确保严格遵守人权条约，并且对所有缔约国一视同仁；

<sup>4</sup> 人权高专办网址：<http://www2.ohchr.org/english/bodies/HRTD/index.htm>。



- 加强成员的独立性和公正性，加强选举流程；
- 为缔约国履行报告义务建立一种能力建设的结构化、可持续方法；
- 确保条约机构在个体沟通方面法理的持续一致性；
- 在个体沟通和他们采用有关程序问题的共同指导方针上加强条约机构工作之间的相互协调；
- 通过公开会议的网播和其他新技术，提升条约机构系统的普及性和可视性；
- 简化报告程序，突出重点，帮助缔约国以节约自身成本和联合国成本的方式履行他们的报告义务，同时确保该流程的质量；
- 在不与条约规范特异性相冲突的情况下最大程度地调整其他工作方法(见第 5 部分)；
- 文件长度限制。

除人权高专办将从事的任务外，本报告的各个部分都将为利益相关方、相关条约机构、缔约国、国家人权机构、民间团体和联合国实体组织提供适当的推荐建议。每条推荐建议都可以独立实施，但如果能“打包”一起实施，则可以起到相互加强的效果，因此也将产生更大的影响。

我对联合国大会 2012 年 2 月 23 日针对磋商会流程结果的第 66/254 号决议所提供的机会表示欢迎，其中包含了联合国大会的决定，尤其是在资金方面的决定。自该进程 2009 年推出以来，我经常认为需要让相关利益相关方在他们各自的职责领域进行决策。我相信，这一政府间进程将采用一种多利益相关方的方式，尊重条约机构决定他们自身工作方法和程序规则的权力，确保他们拥有各自相应条约所规定的独立性。我相信，这份报告能为所有利益相关方在拥有充分信息的情况下作出决策提供一个坚实的基础。现在我们需要缔约国和条约机构作出努力，让这些推荐的“建议包”真正发挥作用。

我需要系统内所有参与方的全力支持，共同实现建立一个高效人权条约机构系统的共同目标。

## 第 1 部分：条约机构系统的未来愿景

建立一个高效、可持续的条约机构系统，通过对缔约国法定条约义务履行情况进行可预测的、定期的、非政治化、非歧视性和由专家牵头的独立审查来加强国家讨论和国际对话，与特别程序和普遍定期审查等其他人权机制协调配合，从而加强对所有人人权的保护。

对很多利益相关方来说，在条约机构加强进程刚推出时，还几乎不可能构建一个全面发挥作用的条约系统。当时存在很多不可避免的限制，早前激进的改革尝试所吸引的支持非常有限。尽管如此，得益于缔约国和条约机构专家的执着努力，讨论仍在进行，获得了来自国家人权机构、民间团体、联合国合作伙伴和学术届的众多有用意见和建议，于是产生了众多宝贵的想法。这为条约机构系统的未来发展提供了一个轮廓。

我对条约本身的愿景就是实现人权普世性和不可分割原则的可操作性，并且由国家在确保落实这些原则上所承担的首要责任。这需要缔约国批准条约，而且更重要的是，履行这些条约。这还需要一个强大的条约机构系统，定期对所有缔约国进行阶段性、非政治化的、非歧视性并且由专家牵头的独立审查，而且应一视同仁，不采用双重标准，并根据各缔约国的法定义务让所有人享有人权，并且对声称自身权利受到侵害的个体和群体加强保护。我肯定，未来这样的一个系统将产生超出条约机构之外的巨大倍数效应。我看到，该系统正在加强各个国家对整个国际人权机制的参与。这一愿景就是要打造一个终极的解决方案、一个一劳永逸的可持续系统。

在国家层面，我看到，很多缔约国正在制订流程，这意味着他们参与和从条约机构中获益的方法正在得到巨大的改善。每一个缔约国都完全了解条约规定的所有报告义务，我们鼓励所有缔约国都通过建立或加强一个国家层面的长期国家报告和协调机制来制订这些报告，并且能够合理地安排工作进度，包括在制订报告流程的重要国家磋商会方面的工作，从而通过提供自我评估、政策审查和建立建设性国家对话可持续系统的机会来制订报告流程。

这些拥有现实工作量的国家机制，不管有多么不起眼，我们都将看到这些机制的能力和体制作用在不断增强。很快，这些机制将找出各条约之间的相互关联，拥有更多的经验后，随着时间的积累他们将看到为某一份报告编撰的信息将可用于制订其他的报告。由于他们在制订下一份报告时肯定需要认真地分析他们落实先前推荐意见的进展情况以及所面临的挑战，因此这些国家机制将发现他们在监测特定时期内实际落实情况的作用正在不断增加。根据本报告的建议，我们将推出一种精简的报告方式，通过利用这种精简后的报告方式，他们将发现未来的定期报告将变得更加突出重点，因此制订报告的负担也更小。由于在多数年份制订

的报告之间拥有最大的关联性，因此制订一份报告将可以帮助制订同年所需制订的其他报告。这代表的是一种范式的转变，从“报告负担”或“官僚作风”向报告真实作用的转变：报告的目的是提供一次进行国家讨论的机会，是一个进行定期政策审查的工具，还是一次从良好实践和国际建议中受益的机会。如果需要，国家可以向联合国寻求有关他们报告义务的技术合作支持。

一旦建立或得到加强后，国家报告和协调机制就拥有了自己的生命。随着时间的进展，缔约国将看到这些机制的实用性，他们可以信赖这些机制来履行众多长期和临时的报告义务，包括根据人权理事会普遍定期审查流程所拥有的报告义务、人权理事会特别程序提出的报告要求，以及地区机构提出的报告要求。这将帮助国家加强他们所展示信息的连贯性，使他们能从遵守国际人权条约中获取更大的益处。

因为事先就公开获知最后期限和流程，条约报告流程的其他参与方也能够尽早地安排他们的报告制订工作。民间团体也知晓条约机构的流程，并给予通过视频会议和网播参与其中的机会，事实证明，民间团体不仅是条约机构的宝贵合作伙伴，也是国家的宝贵合作伙伴，即便是在他们批评国家政策和立法的情况下。

同时，还有另一项应该鼓励的国家活跃因素，这一因素可以用于应对条约机构的成员问题。条约机构成员是条约机构的最重要资产，在所有缔约国，有兴趣贡献自身条约机构知识和经验的个人都可以向适当的国家权力机构申请成为他们的候选人，以备考量。我们采用择优选择的透明国家流程，并且为所有缔约国提名各自的潜在候选人或提名人设立了开放式公共空间，然后在有关独立性和成员公正性的指导下，确保提名的候选人满足相关标准，并拥有最高的水准。

这些成员将定期参加各自的委员会会议，致力于实现最佳效率，重点关注各缔约国关键的核心问题。我看到，他们的工作依据的是缔约国报告中最新的准确的信息，这些报告将在提交后不久接受审查。条约机构将对他们各自缔约国条约的落实情况进行核查，在五年内，将核查所有国家。

通过该流程可构建一个更强大条约机构系统，有效并高效地通过沟通流程来纾缓违反人权条约的个体受害行为。人们将不再因长期拖延而忍受执法不公的行为，条约机构将很快为申诉人和缔约国提供他们的研究结果。条约机构的研究结果是连贯的，而且考虑到所有人权之间的依存关系，并且为国家提供切实的推荐建议，这些建议不仅包括单个的补救方法，还能在国家层面改善人权保护状况，因为这些国家的判例法将广泛传播，从而更容易用于制订国家标准。

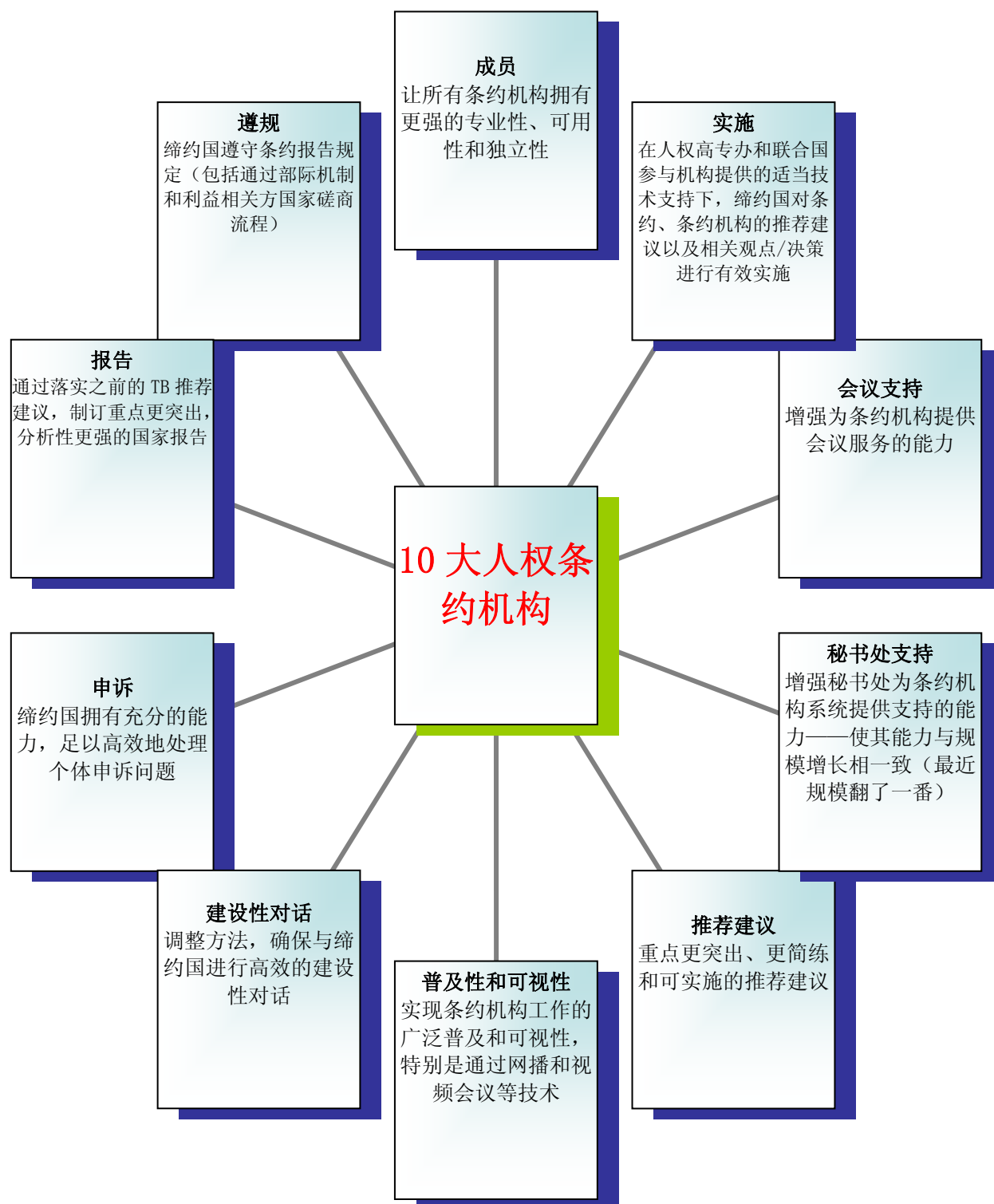
我注意到，防范酷刑小组委员会(SPT)可对拘留设施进行预防性现场访问，有效抑制各种导致酷刑的条件，只要有用，其专家可以经常到访缔约国，直到这种可恶的行为得到有效根除。

凭借适当的资源和事先良好规划的需求，我看到，联合国会议管理处完全有能力及时提供人们所期望的高品质文件和服务。实施大量的能大幅削减成本的措施(包括减少文件浪费和简化报告要求)将确保在文件上花费的每一分钱都能用于处理对条约机构及其受众非常宝贵的信息。

我看到，在这些因素(包括条约机构会议的网播和其他先进技术)的共同作用下，条约系统的影响范围将不仅仅局限在联合国、特定部门、少数几个从事条约机构工作的民间团体以及某些感兴趣大学之内，而将在所有缔约国的普通公众中获得更广的普及。在国家层面上，我看到，这是一项非常有意义的投资，不仅体现在应对当前人权挑战的动员行动上，而且还可以支持长期的、更广泛的人权教育事业。在国际层面上，我看到，这一有效的条约机构系统是一项及时的工具，可以用于了解切实的进展信息，确定哪里还需要进一步改进，同时应要求提供相关支持，帮助国家改善他们的人权状况。通过提供有关可能会导致严重侵害人权甚至导致冲突的负面人权趋势和发展状况的信息，这一进行密切监督的条约机构系统能够还能提供早期预警和预防措施。

最后，所有这些建议的目的只有一个：让条约机构系统在帮助缔约国忠实地履行他们的人权义务方面更加高效，正如条约最初所高瞻远瞩的那样，通过持续的条约报告和实施落实，来造福整个人类。

## 条约机构系统的愿景



条约机构为开展改善社会分歧和公平发展所必需的有关政策和法律修订的对话和讨论提供了一个特有的框架。条约机构通过提供更好的人权保护指导，来帮助缔约国实现这些目标。并且，通过对国家状况进行严格的全面分析，这些机构还可以用作一种早期预警工具。缔约国建立这些机构的目的是确保个体的权利不会沦为空谈和空中楼阁。这些机构是普世标准与这些标准赋权和保护对象之间不可或缺的一个环节。

联合国秘书长潘基文

2012年4月2日

## 第 2 部分：背景、事实和数据

### 2.1. 条约机构系统概述

核心的国际人权条约<sup>5</sup>向缔约国赋予了在国家层面推广和保护人权的法定义务。如果一个国家通过批准、加入或继承的方式受到某一条约的制约，<sup>6</sup>则该国承担与该条约所规定权利相对应的法律义务。因此，每个核心国际人权条约都设有由独立专家组成的国际机构，来采用多种方式监督其条款的实施情况(就经济、社会和文化权利委员会而言，该条约机构是通过联合国经济及社会理事会决议成立的)。每个委员会<sup>7</sup>都由拥有人权方面能力的独立专家组成，这些专家由缔约国提名并选举产生。

人权高专办(特别是下属的人权条约司)是联合国负责支持监督国际人权条约实施情况的人权条约机构的联合国实体组织。联合国日内瓦办事处的会议管理处为条约机构和其他客户提供会议服务。

条约机构履行众多职能，旨在审查缔约国对条约的履行情况。所有条约机构(防范酷刑小组委员会除外)，都要求接收并考量由缔约国定期提交的报告(在很多情况下是每4年或5年一次)，详述他们在国内实施条约条款的情况。除防范酷刑小组委员会之外的所有条约机构可以在原则上接受并考量来自个体有关缔

<sup>5</sup> 公民权利和政治权利国际公约；经济、社会、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；禁止酷刑和其它残忍、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>6</sup> 下文中将使用批准一词涵盖一个国家接受某一条约制约的三种同意方式。

<sup>7</sup> 人权委员会(HR Committee)、经济、社会和文化权利委员会(CESCR)、消除种族歧视委员会(CERD)、消除对妇女歧视委员会(CEDAW)、禁止酷刑委员会(CAT)、防范酷刑小组委员会(SPT)、儿童权利委员会(CRC)、移徙工人委员会(CMW)、残疾人权利委员会(CRPD)、强迫失踪问题委员会(CED)。

约国侵犯人权的申诉或沟通建议，前提是缔约国接受这一程序。8其中六个条约机构拥有对国家进行质询和/或访问的权力，包括防范酷刑小组委员会(还有两个尚未生效)。

## 2.2. 有关条约机构系统的事实和数据

2004年以来，人权条约机构系统的规模翻了一番，新设立了四个条约机构(移徙工人委员会、残疾人权利委员会、防范酷刑小组委员会和强迫失踪问题委员会)和三个个体申诉的新程序(残疾人权利委员会；经济、社会、文化权利委员会；儿童权利委员会)。截至2000年，只有三个条约机构有能力应对个体申诉问题。当《儿童权利公约任择议定书》、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第77条和《经济、社会、文化权利公约任择议定书》生效后，所有条约机构(防范酷刑小组委员会除外)都将拥有接受个体沟通的可能性——这是改进人权保护迈出的重大一步。如果新的国际人权工具采用后，这一趋势还将继续下去。

### 个体沟通过程

2000年：人权委员会、禁止酷刑委员会、消除种族歧视委员会

2012年：在拥有该程序的九个条约机构(人权委员会；禁止酷刑委员会；消除种族歧视委员会；消除对妇女歧视委员会；残疾人权利委员会；强迫失踪问题委员会；移徙工人委员会；经济、社会和文化权利委员会；儿童权利委员会)中，有三个条约机构(移徙工人委员会；经济、社会和文化权利委员会；儿童权利委员会)的程序尚未生效。

我们的儿童权利委员会、移徙工人委员会、残疾人权利委员会和防范酷刑小组委员会的成员数量不断增加，条约机构专家的总人数在2012年达到172人(2000年为97人，2010年初为125人)。会议时间也出现了激增(2000年为51周，2010年为72周，2012年为74周)，而且还存在大量在最终提交联合国大会之前的不同阶段召开会议的请求。

而且，作为普遍定期审查的正面副作用，批准国际人权条约的国家数量正在不断增加。2000年有效的六大核心国际人权条约已经吸引了927个批准国家。2012年，这一总数增加了逾50%，至1586个批准国家。<sup>9</sup>如果计算所有的核心国际人权条约和它们的相关任择议定书，则批准总数近2000个(截至2012年5月8日为1953个)。批准国家数量的增加与缔约国提交报告的数量增长是不相

<sup>8</sup> 一旦相应的可选程序生效，移徙工人委员会、儿童权利委员会和经济、社会和文化权利委员会将肩负考量个体沟通的任务。

<sup>9</sup> 这一数据涵盖了九个核心国际人权条约和三个任择议定书(两个针对带有报告义务的CRC任择议定书；和一个带有访问程序的OPCAT)。

称的——提交报告数量的略微增长反映出在此段时间内遵守报告要求的相对下降：2000年为102份(当时总计共927个缔约国)、2008年为117份(1325个缔约国)、2011年136份(1508个缔约国)。<sup>10)</sup>

#### 国际人权条约的批准/加入

2000年：6个核心国际人权条约=927个批准国家

2012年：9个核心国际人权条约和3个任择议定书(带有报告程序的OPAC-儿童权利公约/OPAC-儿童权利公约和带有访问程序的OPCAT)=1586个批准国家(自2000年以来增长了59%)

2020年：全球批准国家数量将达到2123个

(9个核心国际人权条约和3个任择议定书)



2000 - 6treaties

2011 - 9treaties, 3OPs

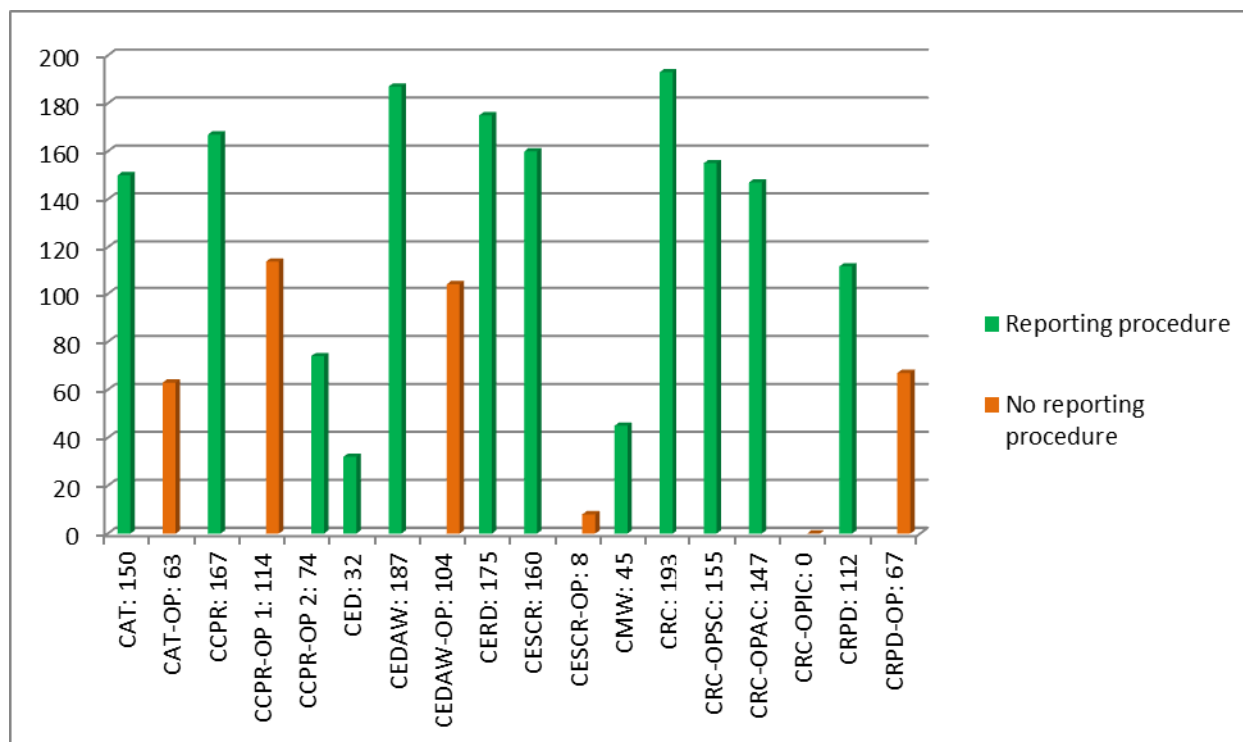
2000年 - 6个条约

2011年 - 9个条约、3个任择议定书

<sup>10)</sup> 此处所显示的缔约国数量仅涵盖设有特定报告程序的条约(9个)和任择议定书(2个)。



截至 2012 年 5 月，国际人权条约和议定书的批准状况如下所示：



Reporting procedure

设有报告程序

No reporting procedure

不设报告程序

截至 2011-12 双年末，条约机构将需要审查 246 份缔约国报告——以及逾 250 项个体申诉。同时，逾 250 份缔约国报告等待考量，逾 500 份个体申诉等待审查。2000 年，共有 200 份缔约国报告和 214 份个体沟通待审。

#### 已提交的缔约国报告

2000 年：102 份报告

2011 年：136 份报告

#### 采纳的结论性意见数量

2000 年：68 条结论性意见

2011 年：118 条结论性意见

在目前的批准水平下，如果每个缔约国都按照预定的周期进行报告，则条约机构将需要每年审查平均 320 份缔约国报告。

此外，条约机构每年平均还需要采纳有利于个体沟通的 120 项决策。

#### 待审查的缔约国报告

2000 年：约 200 份

2012 年：281 份(截至 2012 年 3 月 21 日)

2012 年平均等待时间：2 至 4 年(残疾人权利委员会为 7 年)

#### 待审查的个体沟通

2000 年：214 项

2012 年：478 项(截至 2012 年 2 月 1 日)

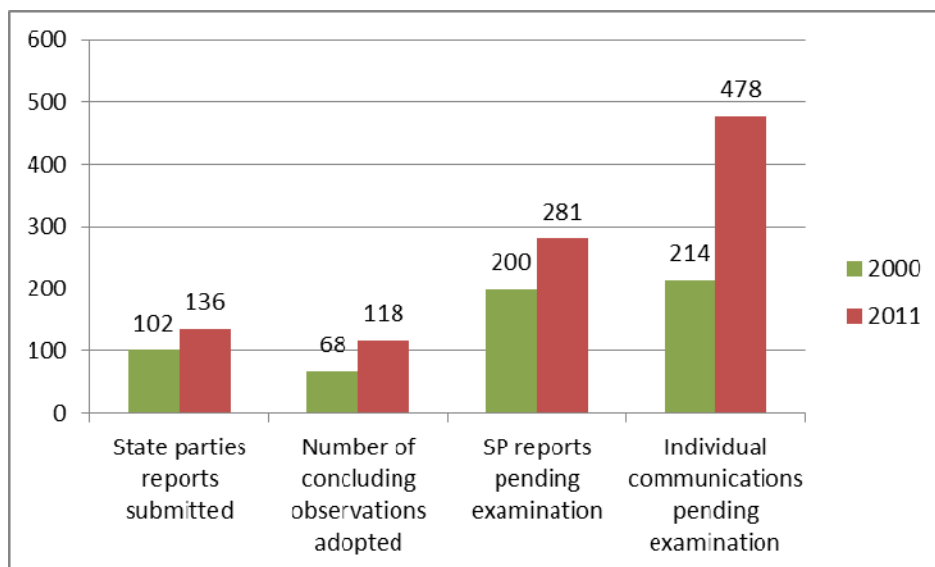
案件从登记注册到最终决策的平均时间：

人权委员会：三年半

禁止酷刑委员会：两年半

消除对妇女歧视委员会：两年

消除种族歧视委员会：一年半



State parties reports submitted

已提交的缔约国报告

Number of concluding observations adopted

采纳的结论性意见数量

SP reports pending examination

待审查的缔约国报告

Individual communications pending examination

待审查的个体沟通

## 2.3. 条约机构系统所面临的挑战

### 2.3.1. 缔约国不履行报告义务

定期报告是一项关键的法定义务，个体能够及时地访问条约系统是有效保护个体或群体个人权利的基本要求。

六个老条约(《消除种族歧视公约》、《公民权利和政治权利公约》、《经济、社会、文化权利国际盟约》、《禁止酷刑公约》、《消除对妇女歧视公约》和《儿童权利公约》)至少每个都拥有 150 个缔约国。新条约批准国的数量正在迅速增加，条约批准国数量较上一个十年增长了 59%，这对推广和保护人权带来了非常积极的影响。同时，成为多项条约签署国的国家则面临报告和实施义务不断增加的挑战。

#### 根据条约进行报告

九个核心国际人权条约和两个任择议定书的缔约国拥有报告的义务。这些报告程序的周期见下表所示。

条约	初始报告(批准后)	定期报告
ICERD	1 年内	每 2 年 <sup>11</sup>
ICESCR	2 年内	每 5 年 <sup>12</sup>
ICCPR	1 年内	每 4 年 <sup>13</sup>
CEDAW	1 年内	每 4 年
CAT	1 年内	每 4 年
CRC	2 年内	每 5 年
ICRMW	1 年内	每 5 年
CRC-OPSC	2 年内	每 5 年或连同下一份 CRC 报告一起
CRC-OPAC	2 年内	每 5 年或连同下一份 CRC 报告一起
CRPD	2 年内	每 4 年
CED	2 年内	应 CED 的要求(第 29(4)条)

<sup>11</sup> 条约规定每两年报告一次，但是 ICERD 允许将两份报告合二为一(也就是说，实际为每四年一份)。

<sup>12</sup> 公约第 17 条并未规定报告的周期，但是赋予了 ECOSOC 确定自身报告计划的决定权。

<sup>13</sup> 公约第 40 条赋予人权委员会确定提交报告周期的决定权。一般来说，每四年提交一次。

根据九大核心国际人权条约进行的平均报告周期为 4 至 5 年。如果某个国家批准了所有带有报告程序的九个核心条约和两个任择议定书，则其应该在 10 年内向条约机构提交约 20 份报告，也就是说一年两份。报告包括一个国家流程，随后是在建设性对话期间缔约国和相应条约机构在日内瓦(或纽约)举行会议。如果一个国家是所有条约的缔约国并且按时提交了所有报告，则平均需要每年进行两次对话。

实际上，一旦缔约国根据条约规定或如果条约未规定则根据委员会的规定按时提交了某些初始报告，则条约机构将不得不调整条约有关提交定期报告的规定，因此导致了现在很少有核心国际人权条约的缔约国在之后严格遵守每项条约所规定的报告周期。<sup>14</sup> 如下表所示，2010 年和 2011 年应提交的报告中严格按照条约或条约机构规定提交的报告仅占 16%。即便在规定最后期限内给予了一年(12 个月)的宽限期，仍然只有三分之一的报告能够按时提交。

2010 年				
条约机构	2010 年应收到的报告	2010 年按时提交的报告	按时提交报告的百分比	
CAT*	16	2	13%	
CCPR	10	2	20%	
CEDAW	28	3	11%	
CERD	18	2	11%	
CESCR	17	5	29%	
CMW	4	0	0%	
CRC	20	2	10%	
CRC-OPSC	8	1	13%	
CRC-OPAC	11	2	18%	
CRPD	9	3	33%	
<b>合计</b>	<b>141</b>	<b>22</b>	<b>16%</b>	

\* 按时提交的 CAT 报告已经接受了新的报告前问题清单 (LOIPR) 这一任择程序。

<sup>14</sup> 缔约国提交报告的周期是由相关条约或相应委员会的程序规则根据缔约国批准条约的日期来规定的。

<b>2011 年</b>			
条约机构	2011 年应收到的报告	2011 年按时提交的报告	按时提交报告的百分比
CAT*	13	4	31%
CCPR	13	2	15%
CEDAW	27	4	15%
CERD	15	1	7%
CESCR	15	2	13%
CMW	5	0	0%
CRC	14	2	14%
CRC-OPSC	8	0	0%
CRC-OPAC	10	1	10%
CRPD	17	6	35%
<b>合计</b>	<b>137</b>	<b>22</b>	<b>16%</b>

\* 按时提交的禁止酷刑委员会 (CAT) 报告已经接受了新的报告前问题清单 (LOIPR) 这一任择程序。

由于不遵守报告义务的现象居高不下，条约机构已基于各国加入时提交的报告建立了专门工作日程。因此，相比不遵守报告义务的国家，严格遵守报告义务的国家接受相关条约机构的审查频率更高。不遵守报告义务会造成各国获得的待遇不同。

《经济、社会、文化权利国际盟约》、《禁止酷刑公约》和《公民权利和政治权利公约》等部分条约中，约 20% 的缔约国从未提交过初始报告；其他如《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》以及《儿童权利公约》（具有报告要求）的两个任择议定书，从未提交初始报告的缔约国所占比率更高。换句话说，很大一部分的条约批准从未得出报告或开展审查。同时，经最广泛批准的条约《儿童权利公约》和《消除对妇女歧视公约》已分别成功获取 193 和 187 个缔约国中几乎所有国家的初始报告。

### 缔约国实际报告

截至 2012 年 4 月，626 个缔约国逾期未交报告。如果条约批准的趋势继续增长或继续建立新的条约机构，这一数据还将升高。

## 报告提交

条约(和缔约国数量)	预期初始报 告	逾期初始报 告所占比例	逾期定期报 告	逾期定期报 告所占比例	逾期报告总 数	逾期报告所 占比率
CAT(150)	29	19%	39	26%	68	45%
CCPR(167)	26	16%	58	35%	84	50%
CED(32)	0	0%	0	0%	0	0%
CEDAW(187)	10	5%	30	16%	40	21%
CERD(175)	13	7%	74	42%	87	50%
CESCR(160)	35	22%	41	26%	76	48%
CMW(45)	21	47%	8	18%	29	64%
CRC(193)	2	1%	61	32%	64	33%
CRC-OPSC(156)	76	49%	0	0%	76	49%
CRC-OPAC(147)	52	36%	0	0%	52	36%
CRPD(112)	50	46%	0	0%	50	46%
<b>总计</b>	<b>315</b>		<b>311</b>		<b>626</b>	

### 2.3.2. 缔约国报告和个体申诉的考量滞后

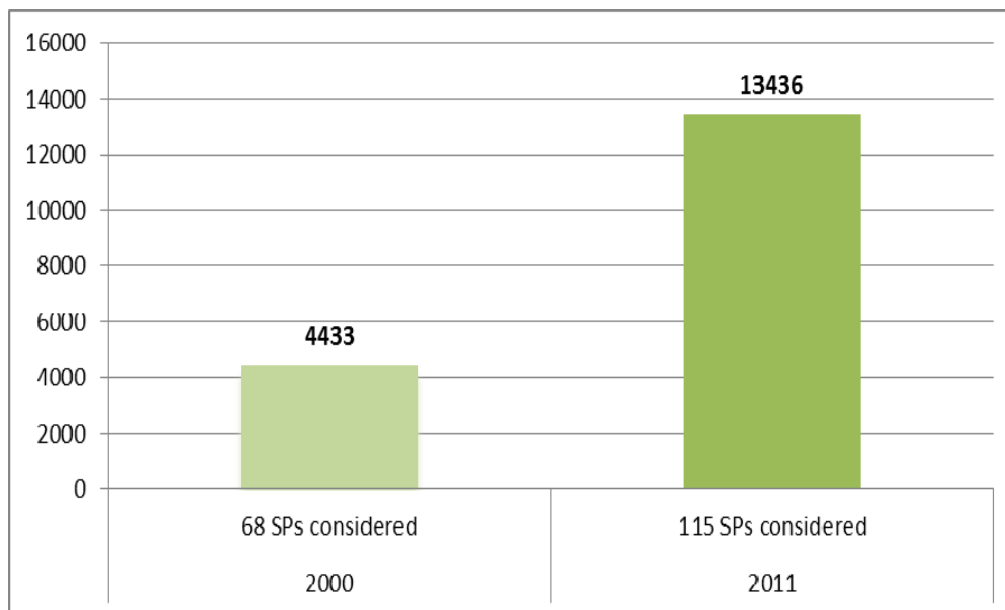
即使不遵守报告义务的现象已达到上述水平，条约机构仍面临(参见 2.2)报告待审的滞后现象，累计有 281 个缔约国报告尚待考量(截至 2012 年 3 月 21 日)(参见 2.2)。因此，目前的状况是，投入时间准备报告的缔约国不得不在提交报告后等上数年才能参加建设性对话。

对于那些接受个体沟通的条约机构来说，请愿书的数量与日俱增(2011 年平均有 480 项个体沟通等待审查)也对审查程序造成了巨大延误。例如，人权委员会有 333 项案件待审查，一项案例登记注册并得到最终决策的平均时间间隔约为 3 年半。禁止酷刑委员会有 115 项案件待审查，审查的平均时间间隔为 2 年半。这对长时间等待案例通过审查的请愿人以及被委员会要求长时间实施临时措施的国家都会产生负面影响。值得注意的是，尽管委员会不断提醒部分国家就个体沟通提交评论，但有些国家仍然不予合作，因此对申诉审查造成了进一步拖延。

### 2.3.3. 人权条约机构文件

人权条约机构系统的发展也影响到文件数量。近十年来，文件量几乎增长了两倍。2011 年，人权条约机构运营过程中，文件成本支出最高(见第 5 部分)。浩瀚的条约机构文件包括缔约国提交的报告(占被处理文件总页数的三分之二)；此外还有条约机构发布的文件，这些文件遵守联合国大会对文件页数的严格限定(就这一问题，也可参见 4.2.3 有关严格遵守页数限制)。

缔约国提交文件页数增长图



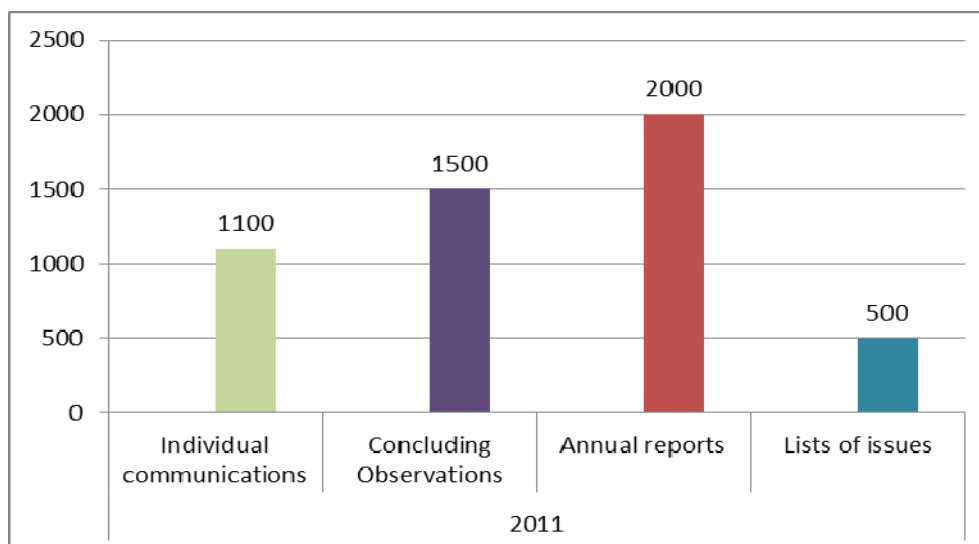
68 SPs considered

考察范围内的 68 个缔约国

115 SPs considered

考察范围内的 115 个缔约国

2011 年 10 个条约机构产生的文件页数



Individual communications

个体沟通

Concluding observations

结论性意见

Annual reports

年度报告

Lists of issues

议题清单

#### 2.3.4. 能力缺口

包含报告义务的人权条约数目增加，自然会导致报告增加。联合国的其它许多领域也规定了报告义务和承诺，比如普遍定期审查、千年发展目标、环境、裁军、劳动权利、可持续发展和公共卫生。在区域层面，这些领域的报告义务都在增加，面对如此挑战，多数国家难以同步。对于最不发达国家、内陆发展中国家、发展中小岛国和受自然灾害或武装冲突侵害的国家，这一问题尤为显著。

准备与所有这些联合国工作领域和程序相关的国内报告需要大量的资源和能力。在人权条约领域，每个报告起草机制都需要理解条约和条约机构处理报告的方式。依靠临时机制准备报告的国家每次都需要成立新的起草委员会。如果某人权条约机构审读严重滞后于报告提交时间，能力差距将会加大。在这种情况下，报告提交国经常发现部分或多数起草人在开展报告对话之时已经难寻踪迹。制度的连续性因此受到损害，接替者的能力也需要重新培养。鉴于事实上大多数缔约国提交报告时间滞后，可能多年后才会为一个条约机构准备下一份报告。因此，培养报告起草能力的需要将会在那时候才出现。处理个体沟通的官员人事调动也会在较小程度上影响缔约国提交关于其观察结果可采纳性和优点的报告的能力，也会影响国家响应条约机构意见的能力。

在这一背景下，人权高专办常常答复来自各国政府的要求（还有的来自其它方面，包括议会、国家人权组织、司法机构和民间团体）。它们要求在条约报告撰写方面提供能力培养支持，有时也要求在个体沟通程序方面提供能力培养支持。可是，人权高专办提供技术合作的能力远远不能满足所有迟交报告的缔约国的需求。如果缔约国没有常备能够保持制度连续性和能力的国家起草机制，长远来看技术合作行动也不能循序渐进地培养更强的能力。非常有必要巩固和合理化人权高专办的技术合作行动以合理化缔约国报告结构，这样可以使需要帮助的缔约国从不断的临时培训转向持久的解决办法。

#### 2.3.5. 一致性

条约机构系统的快速扩张可能也会影响其一致性。九个核心人权条约各有其辖范围，但是部分或所有条约都涉及相似条款，从不同角度涵盖相似议题，比如无歧视；与人权有关的条约、政策、体制和国家制度在国内的立法和实施；男女平等，等等。缔约国必须保证为所签条约提供内容一致的报告，通过使用某种体系，保证为不同条约机构提供的涉及交叉议题的各种报告内容一致。反之，条约机构彼此之间也需要就共同议题保持一致，以便为缔约国提供一致的条约施行建议和指导。在所有缔约机构的个体沟通程序下，这种一致性是必须的。

#### 2.3.6. 资源

最后同样重要的一点是，正如过去两年半的讨论中所强调的——为体制提供的资源滞后于条约机构的扩张和日益增长的工作量。

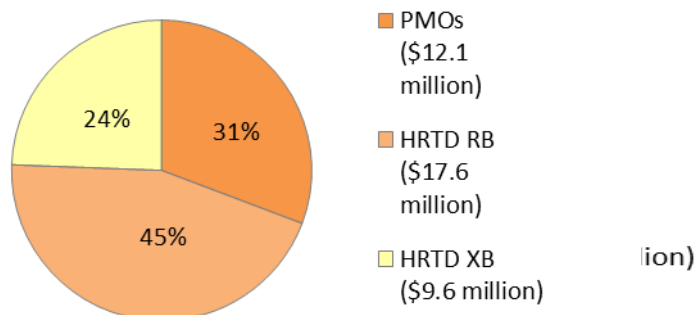


目前，人权高专办提供给条约机构的资助有两个来源：联合国经常预算(2010-2011年为2 970万美元)和自愿捐助(2010-2011年为960万美元)。因此，在2010-2011年总额为3 930万美元的资源中，有76%来自经常预算。

在经常预算分配中，大约1 210万美元用于成员参加条约机构会议的差旅费用，属于人权预算的“决策机构”部分，有1 760万美元投入人权高专办，主要供工作人员维持条约机构工作。此外，有960万美元自愿捐助可用，用来提高提供给条约机构的资助水平。

会议服务成本在2010-2011这两年期间大约达到7 200万美元。

## 2010-2011



PMOs (\$12.1 million)

HRTD RB (\$17.6 million)

HRTD XB (\$9.6 million)

决策机构 (1,210万美元)

人权条约司经常预算 (1,760万美元)

人权条约司额外预算 (960万美元)

### 专家差旅(决策机构)

虽然委员会成员工作不领薪水，但是联合国为他们提供差旅和住宿参加委员会会议的费用。这些费用构成了条约机构(“决策机构”)总成本中的很大一部分。因为专家数目从2000年的74位增加至2011年的172位，预算相应地从2000-2001两年间的430万美元增加至2010-2011两年间的1 210万美元。2012-2013年人数进一步增加，因为新创建强迫失踪问题委员会，并且其它委员会人数也在扩增，比如防范酷刑小组委员会(SPT)和残疾人权利委员会(CRPD)。同时，实际费用已超过了核准预算，因而导致拨款修正。

**经常预算 - 专家差旅**

(单位: 千美元) <sup>15</sup>	2010-11*	2012-13	2000-01	2002-03	2004-05	2006-07	2008-09
人权事务委员会	1 224	1 372	1 370	1 363	1 497	1 778	1 865
经济、社会和文化权利委员会 (CESCR)	973	748	741	775	808	1 153	920
儿童权利委员会(儿童权利公 约)	1 123	787	1 627	1 702	1 555	1 885	1 949
禁止酷刑委员会(CAT)	324	342	464	482	520	668	635
消除种族歧视委员会(CERD)	629	665	699	764	813	1 327	1 204
主席会议	51	53	56	55	118	112	119
移徙工人委员会(CMW) (始于 2004 年, 成员数从 10 位 增加至 14 位)	—	—	180	183	195	511	565
防范酷刑小组委员会(SPT) (始于 2007 年, 成员数从 10 位 增加至 25 位)	—	—	—	—	976	1 398	2 037
消除对妇女歧视委员会 (CEDAW)(截至 2006 年由人权高 专办资助)	—	—	—	1 231	1 737	2 344	2 169
残疾人权利委员会(CRPD) (始于 2009 年, 成员数从 12 为 增加至 18 位)	—	—	—	—	584	809	1 586
强迫失踪问题委员会(CED) (始于 2011 年)						88	709
<b>总计</b>	<b>4 324</b>	<b>3 967</b>	<b>5 136</b>	<b>6 555</b>	<b>8 803</b>	<b>12 073</b>	<b>13 759</b>

\* 修正后的拨款

<sup>15</sup> 这些数字是显示在以下两年期拟定项目预算中的两年期拨款数字, 即: A/56/6 (第 22 章); A/58/6 (第 24 章), 补充信息; A/60/6 (第 23 章), 补充信息; A/62/6 (第 23 章), 补充信息; A/64/6 (第 23 章), 补充信息; A/66/6 (第 24 章), 补充信息

## 工作人员资助(子项目 2 和自愿捐助)

自 2000 年以来,从属于子项目 2 用于资助条约机构的经常预算分配,即现在合并入人权条约司且主要包括工作人员开销的预算部分,已经从两年 610 万美元增长到两年 1,760 万美元。

人权条约司拥有 61 位专业人员和 22 个普通服务岗位,包括由经常预算(预算内岗位)支持的 40 个专业岗位(1 个D-1、4 个P-5、15 个P-4、19 个P-3 和 5 个P-2)和 16 个普通服务岗位,以及由自愿捐助(预算外岗位)支持的 17 个专业岗位(1 个P-4、15 个P-3 和 1 个P-2)和 6 个普通服务岗位。<sup>16</sup>

2010 年进行的工作量分析发现,人权办公室所需工作人员数量和支持条约机构会议的在职工作人数相差 30%。人员短缺的原因可以归结为这一事实,即条约机构从一开始就没有获得充分充足的资源,仅仅在少数情况下这一局面才经过重新评估。如今,为了明确岗位准确数目并提供充足的资助,一旦关于此报告的决议确定后,必须重新评审当前和规划中的工作量。原则上,如果条约机构的某项职能是核心任务活动,则分配给条约机构的资源必须与它们被授权完成的任务相匹配,资源必须来自联合国经常预算。

尽管毫无疑问目前联合国体系和许多国家事实上都面临着财政紧缩,但是缔约国仍然非常有必要一丝不苟地按照国际人权法规定的基本原则完成条约义务。许多年来,条约机构系统一直资源供给不足,现在已经到达无法维系现状的地步;如果未能解决这一问题,将会危及该体系的未来。当一个条约机制只能在 84%的不服从报告义务率的状况下运行,必须按部就班推行严格的举措。

### 2.4. 强化人权条约机构的历史倡议

强化人权条约机构系统的历史很长久。一些重要的里程碑事件包括 1997 年独立专家Philip Alston女士发布的关于增强联合国人权条约制度长期有效性的总结报告,<sup>17</sup> 2002 年联合国秘书长关于加强联合国的报告:一个针对进一步改变的议程和两个关于改革人权条约机构的自由讨论会议(马尔邦一次会议和二次会议),分别于 2003 年和 2006 年举办。

前任高级专员Louise Arbour女士在其 2005 年的行动方案中表示她将为改革机构制度制订建议。就建立统一持久条约机构的建议制订详尽概念文件,在机构统一持久的基础上探索各种改革途径。<sup>18</sup> 建立统一持久条约机构的建议为机构制度当时已经面临的深重结构危机提供了创新性和前瞻性解决办法。在老化的机构

<sup>16</sup> 不包括本司为人道主义信托基金会服务的条约司工作人员。

<sup>17</sup> A/44/668, A/CONF.157//PC/62/Add.11/Rev.1, E/CN.4/1997/74

<sup>18</sup> HRI/MC/2006/2, 2006 年 3 月 22 日。

制度适应现代更高要求的过程中，该建议密切关注机构效率，以及对国家层面的权利持有方所造成的影响。

建立统一持久条约机构的建议没有被采纳；但是，建议刺激各方条约机构不断行动，协调各机构的工作方法和程序，主要通过 2006 年到 2009 年举行的委员会际会议 (ICM) 和主席会议 (CM) 进行。

## 2.5. 目前强化条约机构的进程

我提出的强化条约机构进程意在使条约机构系统更透明，更普及，更有影响力。其目的在于创造一个更加合理、一致、协调和有效的制度，以实现机构成立之时制订的目标。这与人权高专办的有效运行直接相关，因为条约机构的繁重工作量和人力资源匮乏正在危及高专办的有效运行。

强化进程受益于世界各地举行的二十场左右的磋商会议，涉及各类参与方，包括条约机构专家、国家、国家人权机构、民间团体和联合国实体组织。这些磋商会议的结论和许多利益相关方提交的书面材料被编成清单，包括各种建议，且建议仍在增加。这个清单发布在人权高专办网站的专用条约机构强化页面上。

### 利益相关方就强化条约机构举办的主要磋商会议

(于 2009 年 11 月至 2012 年 4 月举办)：

正式会议包括每两年举办一次的人权机构委员会际会议和每年举行一次的主席会议

条约机构内部及其之间的磋商会议，包括为条约机构在 Aveniè res 和 Bossey (均在法国) 两地举办的联合磋商会、其中有些与日内瓦会议重叠(5 次周六休会)，一次条约机构成员专家请愿会(2011 年 10 月)，2011 年至 2012 年(至今)每次条约机构会议几乎都举办的发布会。

非正式会议和磋商会(均有结论性文件)

都柏林磋商会，与会方：条约机构成员，组织方：诺丁汉大学(2010 年 11 月)

马拉喀什磋商会，与会方：国家人权机构，组织方：摩洛哥国家人权委员会(2010 年 6 月)

波兹南磋商会，与会方：条约机构成员，组织方：亚当·密茨凯维支大学(2010 年 10 月)

首尔磋商会，与会方：民间团结组织，组织方：韩国国家人权委员会(2011 年 4 月)

缔约国锡永首次非正式技术磋商会，组织方：国际儿童权益机构/库特博什大学(IIRC/IUKB) (2011年5月，与人权高专办及所有条约机构主席共同举办)

比勒陀利亚磋商会，与会方：民间团体组织，组织方：比勒陀利亚大学(2011年6月)

关于施行结论性意见的布里斯托尔研讨会，组织方：布里斯托尔大学(2011年9月)

卢塞恩学术磋商会，组织方：教师教育大学的人权教育中心(2011年10月)

都柏林二次会议，组织方：诺丁汉大学(2011年11月)

关于普遍定期审查(UPR)和条约机构的马斯特里赫特研讨会，组织方：马斯特里赫特大学(2011年11月)

联合国实体机构和专项机构磋商会，组织方：位于日内瓦和纽约的人权高专办(2011年11月)

缔约国日内瓦二次磋商会，组织方：人权高专办(2012年2月7日-8日)

缔约国纽约三次磋商会，组织方：人权高专办(2012年4月2日-3日)

#### **利益相关方响应高级专员号召提交的书面材料**

非政府组织对政府间强化人权条约机构系统有效运行的问题做出集体贡献(2012年4月)

非政府组织回应都柏林声明(2010年10月)

非政府组织关于强化条约机构个体沟通程序的声明

#### **利益相关方在强化条约机构进程背景下分别提交的书面材料**

缔约国提交的书面材料(36份)

条约机构提交的书面材料(1份)

条约机构成员提交的书面材料(8份)

学者提交的书面材料(3份)

民间团体组织提交的书面材料(10份+3份联合书面材料)

人权高专办专用网站于2010年初建立(网址：<http://www2.ohchr.org/english/bodies/HRTD/index.htm>)

### 第 3 部分：截至目前所取得的成就

#### 3.1. 条约机构的举措

自从 2009 年开展强化进程以来，人权条约机构一直采取大量举措，改进工作方法，提高工作效率。在时间和资源约束条件下，条约机构专家尽最大可能承担最大限度的义务。截至目前所取得的成果包括以下方面：

##### 3.1.1. 建设性对话时间和优化措施

过去十年里，为了尽可能有效利用会议时间，所有机构(自 2012 年 11 月起经济、社会和文化权利委员会试验性地加入此行动)把审查缔约国阶段性报告的时间从三个会议减为两个会议(即从九个小时减为六个小时)。这一举措通常可以让每个条约机构每年审查的缔约国数目增长 50%。

针对报告审查滞后也有其它举措。比如，儿童权利委员会在 2010 年的三次会议中设立两个平行会议室，并根据联合国大会 63/244 号决议获得额外会议时间。结果审查的缔约国报告数目从 2009 年的 30 份上升到 2010 年的 52 份。遗憾的是，至 2010 年底，仍有 80 份滞后审查的报告，在此期间又有更多报告提交上来。<sup>19</sup> 这表明个别委员会滞后问题的程度，以及临时解决方案的局限性。

此外，条约机构持续优化自身程序，新机构采用实践效果最好的规则和程序。继禁止酷刑委员会后，又有两个条约机构采用了报告筛选程序，即报告前问题清单(LOIPR)。

##### 3.1.2. 主席职责

2011 年 6 月，所有条约机构的主席都决定在年度主席会议上强化工作方法。在尊重条约机构自主权和专业性的前提下，他们赞成主席发挥带头作用，实现更加节约成本、更加缜密的工作方法，同时在会议间歇期促进普通事务的协调工作。主席们推荐针对条约机构普遍存在并且各委员会内部已经讨论过的工作方法和程序问题采纳举措。主席们还建议，这些举措必须被所有条约机构采用，除非该委员会后来自动脱离关系。<sup>20</sup> 这是迈向可持续协同作用和效率的重要一步。

##### 3.1.3. 减少使用口译和文件

另外，为了提高工作效率，减少运行成本，条约机构这些年来事实上已经放弃了许多重要的会议服务权益，以便最大程度地减少运行成本：

条约机构越来越倾向于在官方会议时间外工作，且不使用口译，包括讨论和起草普遍评价的时候。比如，儿童权利委员会和消除对妇女歧视委员会经常增加

<sup>19</sup> 另请参见秘书长笔记，评估人权条约机构使用额外会议时间的情况，A/65/317。

<sup>20</sup> A/66/175，第 21 款

大量英文会议时间，或者减少每次会议中的分组人数，并使用英语讨论(这可能对某些成员有挑战)。此外，条约机构专家还时常参加由民间团体在非官方会议时间举办的简报会，这在日常工作之外增添了更多工作时间；

儿童权利委员会终止了 1994 年到 2000 年实行的连续报告程序(这一程序在公约第 44.4 条的基础上建立)。这一决定<sup>21</sup>完全是缺少会议时间和其它资源导致的结果，委员会已经无法妥善执行该程序；

一些标准化官方文件已被终止或仅提供英文版本，比如条约机构向联合国大会提交的关于批准情况的报告，以及儿童权利委员会国际合作建议表格等；

经缔约国许可后，缔约国报告的大部分，包括重要数据、法律条文或基本信息，以附录形式提交，无需翻译；

儿童权利委员会开会期间的工作文件无需翻译；

消除对妇女歧视委员会已经同意只接受英文简要记录，儿童权利委员会不要求翻译简要记录；

委员会一致同意取消闭会简要记录(特殊情况例外，主要指关于个体沟通的情况)；

秘书处背景文件的数量被严格限制，且大多不翻译。由联合国经济及社会理事会委任非政府组织提交给经济、社会和文化权利委员会的声明不再翻译。

### 3.2. 人权高专办的举措

根据联合国大会 62/236 号决议(第 101 款)，人权高专办由内部监督事务厅(OIOS)审查。应其要求，对人权高专办人权条约司(HRTD)的审查被视为人权高专办审查大类的一部分。该审查及其结论报告(2009 年 7 月)强调人权高专办的长处和行动方面，意在巩固高专办整体工作进程的协调性，改进条约机构工作、输入和输出的连贯方法。专门针对人权条约司的建议包括改进人权条约司和其它司彼此之间的战略联系和工作流程，特别是在涉及人权高专办实地考察方面；协调条约机构秘书处就条约机构工作方法提供的支持；改进人权条约司内部工作流程；客观评估人力资源需求。在这种情况下，人权高专办办公人员在驻地行动与技术合作司的作用得到加强，并且在连结国家工作和条约机构工作方面起着重要作用。

#### 3.2.1. 优化秘书处的工作方法

工作进程评审已经开展，采取各种举措逐渐优化秘书处的工作方法(例如，分行政记录给所有条约机构专家；为秘书处、条约机构专家和其它利益相关

<sup>21</sup> 见 CRC/C/27/Rev. 11

方互动而建立的标准化通信模板；为了使条约机构不断改进并采用良好的实践方法，条约机构秘书之间进行常规协调并分享信息；改进文件归档和存档；为本司新职员建立入门文件包；为新条约机构专家建立入门文件包和介绍方案），并改进高专办各方面的工作流程，包括高专办实地考察项目（见下文的计划与安排）。

### 3.2.2. 条约机构建议作为人权高专办计划与安排的有机组成部分

人权高专办 2010 年-2014 年管理计划的六项首要主题中包括一项“强化人权机制、推进国际人权法”战略，意在更好地整合人权机制工作，把条约机构囊括进更广泛的人权高专办工作计划。2011 年 10 月份的年度工作计划周为来年（2012 年）专门成立了一个支持人权机制的分部。在会上，参加者广泛讨论，其中也讨论了人权机制怎样支持人权高专办实地考察工作的问题。比如，可以通过加强利用条约机构专家在相关领域的知识，让专家为要求能力培养行动的成员国提供资源。人权高专办也考虑自身实地考察和其它方面工作怎样能够更好地支持机制工作，保证更高质量的输出。已经探索了巩固不同机制协调一致性的方法，结果是相关人权机制建立联合报告日程表。我将会对外公开这个日程表，这样缔约国和其它利益相关方也可利用其加强与人权机制的合作。

此外，为了专门支持条约机构和随之而来的许多内部务虚会，2011 年 9 月，人权高专办高级管理层在各司之间达成协议，同意“加强对人权条约机构的支持，从人权条约机构受益，协调人权条约机构相关工作”。协议举措正在逐渐施行。其中包括加强战略安排方面的合作，知识管理和信息共享，以及内外能力的培养。

### 3.2.3. 条约机构系统的外联能力和透明度增加

在不增加额外专项能力和资源的情况下，人权高专办也极大地加强了其外联活动，面向条约机构专家、人权理事会授权的特殊程序持有者、国家人权机构以及联合国实体，目的是增强不同人权机制输出的一致性和连贯性。鉴于此，普世人权索引是非常重要的外联工具。它把所有人权机制在审查国家时做出的建议汇编进一个数据库，可以按照主题或国家进行搜索。

#### 普世人权索引

为了扩大联合国人权机制受益面的普及性，并由此增强实施过程的连贯性，人权高专办正在运作普世人权索引(<http://uhri.ohchr.org/en>)，这是一个电子工具，可以汇编条约机构建议、特别程序和普遍定期审查。此索引在最近更新的网页上公开可用，以联合国所有官方语言呈现。该索引能够让用户分析和比较这些国际人权机制的建议，从而帮助国家采取协调的建议实施办法，优化后续工作，简化结论和建议使用者的工作。



索引使用者可以查阅联合国机构和机制对各种情形下人权落实情况的评估。该索引的一些设计还能让残疾人更方便地使用索引，包括双目受损者或使用屏幕阅读器等辅助设备者。

此外，人权高专办出版季度通讯，由所有条约机构专家、其他授权持有者、国家、国家人权机构、联合国合作方和民间团体分享。人权高专办还更新培训材料(关于条约机构的 DVD 和几种情况说明书)，每周与条约机构专家分享信息，以便各委员会时刻掌握其它九个委员会的工作进展状况。许多利益相关方都认为这些工具非常有用，虽然由条约机构经常经费外提供，但是对于保证我们期望的效率和一致性非常重要。

然而，由于缺乏专项能力，未能通过常规和社会媒体以及网络筛选和调整资料以适应更大的全球潜在用户群体，增强的透明度并没有惠及更多本该惠及的用户。因此，许多普通大众仍然对条约机构的重要工作一无所知，尽管成立条约机构的目的就是维护他们的权利。

#### 3.2.4. 技术合作

对于在国家层面有效施行建议方面，人权高专办在日常工作之外还为缔约国提供支持，在合适的情况下，人权高专办组织并参与人权培训和结论性意见与建议的后续工作，以及为国家政府官员和民间团体提出最佳个体沟通决策，这些工作通常都是与其他组织合作完成的。人权高专办尤其是其实地考察还承担着支持不同利益相关方向条约机构提交报告的能力培养工作，包括为学习者定制培训资料，为利益相关方调派高专办工作人员或委员会人力资源。

#### 3.2.5. 条约机构强化进程

最后但并非最不重要的是，人权高专办为改进条约机构工作表现作出极大贡献，也就是本报告所突出强调的强化进程。事实上，2009 年开展的条约机构强化进程所引发的所有概念确立与施行工作都是在人权高专办对 10 个条约机构的定期支持下完成的。这些条约机构每天工作，每年举行 74 个周会议，审查 120 个国家的报告。这还未包括个人申诉以及对反对酷刑和奴隶制的两个基金会的访问与支持——这些都是人权高专办人权条约司的职责。

我预测条约机构强化倡议将是一个漫长的进程。人权高专办会继续热切持久地关注这一领域，人权条约司建立致力于优化、外联和能力培养的分支就反映了我办的关切。国家和条约机构都需要大量长久的支持，深思熟虑的分析，以及分享关于条约机构系统运行与未来决策的所有方面的透明信息，这样体系才能以技术完善、经济高效的方式取得预期成果。

### 3.3. 国家举措

过去几年，条约机构要求的额外会议时间是临时性的，因此缔约国一直希望明确这些会议的性质。有鉴于此，2010年8月，联合国秘书长就“评估人权条约机构使用额外会议时间的情况”作出说明，记录于A/65/317。随后，在65/200和65/204号决议中，联合国大会要求秘书长向大会提交“关于人权条约机构的具体定制建议……以提高它们的有效性，确定他们的工作方法和资源要求是否有效可行，目的是更好地管理它们的工作量，同时顾及到预算限制，并考虑每个条约机构所承担的不同负担”。

自从2009年以来，联合国大会同意对条约机构增加支持，包括处理消除种族歧视委员会、禁止酷刑委员会和残疾人权利委员会提出的增加临时或永久性额外会议时间的要求。

2011年9月，秘书长以其66/344号报告回应大会要求，提出举措进一步加强条约机构系统有效性，进一步优化改革条约机构系统。报告就条约机构专门要求额外会议时间提出两个建议：(1) 解决目前滞后问题的建议(2) 建立综合报告日程表，按照各条约建立的周期审查缔约国报告。

在其9/8号决议中，人权理事会就“有效施行国际人权方法”要求秘书长每年提交报告，内容涉及施行该决议的举措以及施行中遇到的障碍，包括为进一步提高条约机构系统有效性并进一步优化改革体系提出建议(最后一个报告见A/HRC/19/28)。大会还要求提交年度主席会议报告，及时跟进条约机构发展(最后一个报告见A/66/175)。

2011年，缔约国审读了《消除对妇女歧视公约》、<sup>22</sup> 《儿童权利公约》<sup>23</sup> 和其他公约<sup>24</sup> 决议的传统文件，并对这些文件进行了修订，以便授权给所有条约机构主席与第三方委员会互动的权利(以前没有这项权利)。

2012年2月23日，联合国大会采纳了66/254号决议，大会在决议中要求其主席开展开放式政府间进程，以便开放、透明、包容地磋商如何强化巩固人权条约机构系统有效运行，并任命两位联合调解员帮助推进这一进程。大会决定，开放式政府间进程应该考虑强化巩固人权条约机构系统有效运的相关建议，包括秘书长报告和我编纂的本报告中的建议，并在这种情形下邀请我不迟于2012年6月提交报告给联合国大会。

<sup>22</sup> GA RES 66/131。

<sup>23</sup> GA RES 66/141。

<sup>24</sup> GA RES 66/148。

## 第 4 部分：人权事务高级专员根据 2009 年 11 月以来的磋商流程提出的意见与建议

### 4.1. 综合报告日程表

#### 引言

在 2011 年 9 月联合国大会上的秘书长报告<sup>25</sup>中，针对各条约机构对额外会议时间的专门要求提出了两点建议：(1) 解决当前滞后问题，(2) 建立《综合报告日程表》，审阅所有缔约国的报告。正如秘书长报告中所言，第二个建议旨在综合解决协议中订立的报告程序所面临的各项问题，同时提高审阅各缔约国报告的效率，也让各国更明确自己的审阅时间，减少各条约机构对额外会议时间的持续要求。本部分详细说明了这一建议。

#### 背景

目前正在使用的、由相关协议和/或各条约机构观察总结报告所定的报告截止时间对所有相关方来说都是不确切不稳定的，这包括各条约机构、缔约国和所有希望为联合国人权高专办(OHCHR)贡献自己所获悉的信息的参与者。目前摆在众多条约机构面前的大量有关报告的滞后问题大大地延迟了报告检查工作的开展，导致各国在准备这些报告时动力减小。这样在商讨时必须做好大量的信息更新工作。在面对紧迫的人权问题，以及对下一份报告呈交时间不确定时，越来越多的条约机构觉得必须要建立或者援引某些程序，以继续完成总结观察报告，因为在 1 到 2 年的短时延期内，他们对重点问题要求更多的资料。这就导致出现诸多条约机构向联合国大会要求额外的资源，有些机构甚至提出再三要求。

在强化各条约机构能力的磋商会议中，各利益相关方要求时间更明确，办事更高效，能更好的开展报告程序。

#### 建议

建议中提出的将目前的报告截止时间机制转换成单一的《综合报告日程表》形式，且以五年为一个周期，在我看来，这有很大的实用性。在五年期内，所有条约的缔约国每年最多提交两份报告。于目前情况，根据目前主要公约中的报告提交要求，每年要提交 9 份报告，其中包括强迫失踪问题委员会要求的一份一次性报告，<sup>26</sup> 儿童权利委员会前两份《任择议定书》所要求的一份报告<sup>27</sup>

<sup>25</sup> A/66/344

<sup>26</sup> 《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》中未订立报告程序。但公约在 29 条（第 4 款中）规定，委员会可要求缔约国在公约实施情况上给出给多的信息。因此，尽管公约中没有定期报告程序要求，也不影响程序的订立。

<sup>27</sup> 《儿童权利公约—卷入武装冲突问题议定书》第 8 条及《儿童权利公约—买卖儿童问题任择议定书》第 12 条规定缔约国需在相关文件生效两年内提交一份报告，之后根据《儿童权利公约》第 44 条规定对实施的任何《议定书》送交定期报告。若加入某一《议定书》的缔约国非《公约》缔约国，则每五年需提交该《议定书》的报告。

(在此建议中，两份《任择议定书》要求的两份报告视为主条约下的一份报告)，或者总共十份报告。为了设定明确的时间，也为了机制中所有参与者行动更有效率，成本效益更高，我做出以下建议：

缔约国所要呈交的报告每年不超过两份，且可以分开呈交，这样在五年内，所有条约规定的报告能提交完成；

每个条约机构每年审阅 20% 缔约国报告，这样在五年期内，能审阅所有缔约国报告；

每份报告在呈交一年后审阅，前 6 个月其他方可以补充有关该报告的信息，后 6 个月留给相关条约机构及其秘书处，准备面对面交流。

在这样，根据《日程表》，缔约国每年最多只需要提交两份报告，参加两次针对前一年提交报告的交流对话。这一制度的规律性及提示性让各缔约国能在为条约机构分配报告资料时更有效率。因对条约规定义务遵守情况不同而造成的对不同缔约国的不平等对待情况将不再出现。

#### 时间安排

缔约国划分为五组，有关条约分组问题的具体决定必须遵循一定的标准。鉴于多个国家表示缔约国的分组问题必须与提交普遍定期审查 (UPR) 报告时间结点同时考虑，我建议此时间表只做初步意见，供各国考虑。同时我建议条约的分组根据条约主题进行：第一年为《公民权利和政治权利公约》(ICCPR) 和《经济、社会、文化权利国际盟约》(ICESCR)，第二年为《儿童权利公约》(儿童权利公约) 和《儿童权利公约》的各项任择议定书，第三年为《禁止酷刑公约》(CAT) 和《强迫失踪公约》(CED)，第四年为《消除种族歧视公约》(ICERD) 和《消除对妇女歧视公约》(CEDAW)，第五年为《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》(ICRMW) 和《残疾人权利公约》(CRPD)。每年要呈交的报告的另一联合方式最终将成为可选项，但其中最受益的将是缔约国，因为根据当前建议，要求每年必须提交的两份报告有很大共性，这样就最大程度的节约缔约国在生成两份报告中的资源与精力。

缔约国在提交条约个别文件时需要提供《共同核心文件》(CCD)，那么缔约国在一定时间间隔内提交或更新其《共同核心文件》是合理的，比如根据日程安排每五年提交一次。

不论各条约如何分组，如果缔约国能将《公民权利和政治权利公约》和《经济、社会、文化权利国际盟约》两公约要求的文件提交时间放在一起，将大受裨益。因为这两份条约规定的基本人权内容最宽泛，报告准备事项由报告国自己负责，而且根据人权委员会普遍定期审查制度的要求，这些报告的主要内容每四年半呈交一次。对于加入两公约的约 160 个国家来说，这些报告的呈交截止日期与

普遍定期审查报告呈交时间同步，将大大地提高各缔约国完成所有报告的效率，同时节约成本。

《日程表》的最大特点是时间既定，让缔约国在报告和资源使用中有条不紊，能准确的预估时间。这将大大改进目前机制，在现行机制中，许多国家延迟或者甚至不递交报告，呈交报告也仅仅依靠各国偶然的决定与时机。若报告义务能得到缔约国的严格遵循，那些各国遵规情况不一以及各条约机构不一视同仁的情况将终止。除了最新成立的机构外，几乎所有的条约机构在确保各缔约国遵守报告要求上都面临着两难的境况，因为这些国家对机构的催促不做任何响应。所有条约机构(除了一家)基于已有信息，建立了报告缺失情况下审查缔约国情况的补救程序。<sup>28</sup> 经验显示，在面对此种情况时，进入该程序的多数缔约国倾向于尽量准备一份报告，而非将自己的观点告知某一条约机构，接收机构审查。若有一份充分利用已有信息制订的《综合报告日程表》，表中为每份到期报告审查预留足够时间，时间结点提前通知且公开，那么缔约国将不会出现根据自己制订的安排表来计划与准备报告的情况。尽管一方已经做出努力，但是在收到报告呈交通知单后仍然不能给出书面报告，缔约国可根据日程表计划在委员会与缔约国代表团的建设性对话中做口头报告。

为实施此《日程表》，第一个周期将被视为临时安排。已接收及等待考虑(目前滞后问题)的报告可纳入安排中，《儿童权利公约任择议定书》及 CED 要求的报告可立即上交并审阅。这样，从第二个周期开始，许多目前分配的岗位将空闲出来，那么缔约国在第二年和第三年只需要呈交一份报告，这样相较于第一个周期，未来根据《日程表》进行报告可以减少开支(或者将这些岗位分派到新的机构里，成立新的报告要求，未来可能采用此种方法)。只有在未来条约批准国增加的情况下才会抵消这些节省的开支。因此，正如联合国大会秘书长在 2011 年联合国大会报告(A/66/344)中所强调的，要高度重视需要对各条约机构工作量的定期综合审查，可能是每两年一审，以提供新认可协定所需的额外资源。

#### 协调其他工作方法，配合实施《日程表》

为了最大程度的利用《日程表》并从中获益，我鼓励各委员会和缔约国继续在传统的报告程序下工作，并考虑接受“简化报告程序”(之前被称为《报告前问题清单》，见 4.2.1)。在“简化报告程序”中已关注问题可联合起来，《日程表》

<sup>28</sup> 见 CERD A/58/18, 附录 IV, P 部分; CESCR, E/C.12/2004/9; CEDAW 《议事规则》(第 65 条), 人权委员会 《议事规则》(第 70 条), CAT 《议事规则》(第 67 条), CRC 议事规则 (第 67 条, 以及 CRC/C/33, 第 29 至 33 款)。不久前保护迁徙工人委员会 (CMW) 在 2012 年 4 月的第 16 次会议上修订了《议事规则》, 新加入这一程序。在《残疾人权利公约》第 36 条第 2 款中专门订立这一程序。《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》只要求提供一次性报告, 获取其后的资料需要要求, 且委员会未开始接收缔约国报告, CED 仍未订立该程序。各条约机构解决缔约国未交报告的程序概述包含在人权条约各机构工作方法报告中, 这与缔约国为 2011 年第 12 届诸委员会联席报告大会上准备的报告程序相关 (HRI/ICM/2011/4, 第 90 款)。

中报告呈交与研究之间可有短暂延迟，这两点决定了不再需要对缔约国报告进行更新，也缓解了对传统《问题清单》的需求程度。若各条约机构决定不采纳“简化报告程序”，则必须考虑修改现有程序，不再对清单上的问题要求书面回答，而是用清单内容指导缔约国在对话中提出重要问题。<sup>29</sup>

#### 与此报告中其他建议的关系

《日程表》作为报告程序合理化的安排工具，与此报告中其他建议一致，但不依赖于其他建议。其他建议用于处理报告程序、对话交流或者结束观察报告的内容、形式、长度、持续时间或其他方面。也独立于各条约机构从事的其他任务。个体沟通的工作量也计入当前建议中，请参见下文的详细解释。其他任务的工作量(例如调查)必须根据内容来计算。

本报告中多项其他建议将积极地推动《日程表》的潜在作用。若缔约国没有国家报告及协调常务机制并准备成立该体制时，《日程表》的作用就尤为突出(见 4.5.4)。人权高专办根据自身纲领，可根据要求提供帮助，其实用性见 4.5.3。

其他节约成本或中和成本的建议将提高效率与有效性，并减少《日程表》中对额外资源的要求。例如，若《日程表》摘要记录用三种语言发表，每年需要大约 1500 万美元，若只用一种语言发表，将大大缩减成本。若完全用可索引可搜索的网播取代摘要记录，那么目前的运行成本(超出初期安装成本)将再次大幅缩减。

#### 此建议的附加价值

##### 采用此《日程表》将：

- 通过对报告义务采取普遍遵守原则，减少各缔约国的不平等待遇；
- 与目前的报告义务相同，也就是没有增加工作量，不需要对任何条约做出修改；
- 所有利益相关方在合理的工作节奏下，能大大提前计划时间；
- 鼓励国内参与者的各报告之间有连续性，特别是国内报告常务机制的建立要有连续性，该机制将逐渐的建立专业性；
- 防止待核查报告出现的问题再次积累；
- 通过确保所有递交到各条约机构的报告能快速审阅来减少消耗，确保所有翻译文件能按照既定目标使用，尽量减小信息更新的需要；

<sup>29</sup> 消除种族歧视委员会目前通过《主题清单》完成这些事项，委员会在收到报告后着手准备，并在对话交流前告知缔约国代表团，且不要求书面回答。

- 减少各条约机构会议的安排变化；
- 消除缔约国对联合国大会要求更多资源的特别要求；
- 能与本报告中的任何或所有建议联合使用，将报告程序的有效性和效率最大化。

《综合报告日程表》与现行法律义务在按照条约要求提交报告方面相一致，其初始目标与作用是对每个缔约国对条约的实施情况进行周期性检查，无任何例外也无任何歧视，这是目前的程序所不能保证的。通过在五年内协调各条约的周期，将减少各条约缔约国的报告要求，循环周期也缩短到两年或四年。制订《日程表》的前提就是不需要对条约进行修订，实际上正如某一条约机构<sup>30</sup>在全球《日程表》给出综合解决方案前就曾提出自己的综合解决方案，其依据就是条约规定的各缔约国报告义务。

通过立即决定整个循环周期内的各时间结点，这些时限只在新认可协议出现后才做修改，《综合报告日程表》将帮助所有缔约国及其他利益相关方能按时完成报告要求，其方法是提前告知时间，让缔约国做好计划与准备。

随后的对话交流也会从中受益，因为可以提前做好计划。按时提交报告的缔约国不会因为另一缔约国提交报告需要更紧急的关注而被推迟到之后的会议，也不会因为其他缔约国不能参加而临时提前参加条约机构会议。目前，这两种情况都很常见。临时的时间安排变化，一般无法提供足够的时间安排与另一缔约国的对话交流，这样必将导致效率下降。在《综合报告日程表》里，任何缔约国都可以不受其他缔约国(遵照或不遵照时间安排)的影响，准备自己的计划。

如提供所有的资源开始执行日程表，各条约机构将不再需要向联合国大会提出资源要求，包括会议时间的专门要求。目前向联合国大会提出的要求都将得到解决。但以后各条约机构工作量的变化，特别是条约出现新的认可协议后的变化，可能仍然需要联合国大会进行定期审查，正如秘书长在报告中建议的那样，大约两年一审。若无法完成审查，那么之后将再次迅速出现滞后问题。

将各报告的时间结点分布到五年之中，这样能保证各缔约国的全国报告体制不断积累经验，持续保持动力。大部分加入最早六个公约(有 150 多个国家是《公民权利和政治权利公约》、《经济、社会、文化权利国际盟约》、《消除种族歧视公约》、《消除对妇女歧视公约》、《禁止酷刑公约》和《儿童权利公约》的缔约国)的缔约国国家报告机制不会因为一年内要上交多份报告而无法承受，导致在其他事项上不能发挥作用。同样，这一点对希望提供补充信息的其他利益相关方也同样适用。

<sup>30</sup> 保护迁徙工人委员会，2011 年 9 月第十五次大会。

通过后续程序定期要求资料的各条约机构，在确定接下来的报告将按照计划接受检查后，可减轻检查强度，因为有重新订立的缔约国报告周期性审查制度。若与条约条款相关的建议为众多条约所共有，则以上情况对该条约机构尤为准确。换句话说，当某条约机构知晓另一条约机构将在两到三年内审查某一缔约国报告，那么该条约机构要求额外资料的紧迫程度将降低。

根据任一给定的条约，国家报告及协调常务机制都有权负责按照任何既定的条约制订随后的报告，该机制不但要能够与报告的各项活动协调，还要能在干预期内跟踪建议的实施情况。最重要的是，稳步的准备报告与后续事项能让国家机制促进后续的对话，促进相关政府部门和机构、国家人权机构、社会及民间团体参与者和国内组织之间的合作，让所有参与方受益(见 4.5.4)。

### 建议的成本

首先，必须强调的是，此建议的实施所产生的最初成本将迅速被前面所强调的益处及提升的效率抵消。一个缔约国执行固定《日程表》中的建议并完成与单独对话相关的年平均工作量年花费达 1.08 亿美元(7900 万用于会议服务，包括文件整理以及额外的会议服务人员配备，1200 万用于专家的每日生活津贴(DSA)和差旅，1700 万用于人权官员费用)，不包括改善相关基础设施的费用，也不包括一些条约机构委托的活动费用，例如调查费。这将超出现有分配预算约 5200 万美元。

### 会议时间、专家差旅、会议服务、会议设施

每年花费达 9 100 万美元(7900 万美元用于会议服务，包括文件整理，还考虑到严格的篇幅限制和额外的人员；1200 万美元用于专家的每日生活津贴和差旅)，目前的经费只有 4200 万美元，增加了 4900 万美元(116%)。

各条约机构审查缔约国文件及个体沟通的会议时间将从现在的每年 73 周增加到 123 周(108 周用于审阅缔约国报告，16 周用于个体沟通)。现在本来需要 117 周审阅报告，但若严格遵守条约中所定时间，将减少 8%，达到本建议中的 108 周。<sup>31</sup>

此外，目前预期在日内瓦举行的高密度会议将要求更多的会议室以及口译设施，以能够处理所有 6 种官方语言。联合国日内瓦办事处(UNOG)和人权高专办也要求办公室空间，用于额外的会议服务及人权官员。尽管需要对日内瓦会议设施及基础设施做很大的投入，这将是未来我们在任何大事中都将面对的问题，不是只有条约机构能力强化过程中才会造成这样的问题。

<sup>31</sup> 见秘书长关于提高效率、协调性及改革条约机构系统的报告，A/66/24680，第 31 款。



## 员工配置

适应调整的五年周期总共需要 68 名P-3 水平员工，也就是说每年需要 53 名P-3 水平员工处理 263 份缔约国报告<sup>32</sup>和 15 名P-3 水平员工处理 160 份个体沟通<sup>33</sup>。这意味着在目前为各条约机构工作的 34 位P-3 水平(少数为P-2 水平)员工基础上，**还需要 34 名P-3 水平员工**，需要 690 万美元。这不包括 10 位P-4 水平的委员会秘书——每个条约机构一位秘书——负责会议及休会期间委员会所有实质性及组织上的准备工作，包括对P-3 水平员工工作的管理。此外，委员会会议要求有适当的后勤及行政支持，每个委员会需要一名总务人员，也就是《日程表》中**增加 9 名总务，170 万美元**，这也意味着总务人员从目前的 9 名增加到 18 名。

53 名P-3 水平员工在机构专家及相关委员会秘书指导下，协助处理审查缔约国报告相关事宜，开展调查，分析缔约国及其他来源的资料，协助起草《议题清单》和结论性意见，以及完成其他相关任务，包括为委员会会议提供服务。<sup>34</sup> 每年对 160 个个体沟通的审阅中，8 名P-3 水平的员工要求起草案例，7 名P-3 水平员工处理进来的信件(目前每年平均收到 7 500 封信函)，进行案件管理(大约 500 个未解决登记案件)，同时处理其他各类任务，如起草分析报告及年报各章节。

联合国日内瓦办事处将要求**增加多项额外资源**，包括增加自身的长期工作能力和用于自由职业者和合约翻译的专项资金，这包括在上面所说的 7 900 万会议费用中。具体需要哪些资源，由口笔译所需语言、报告篇幅限定及报告周期长短决定。

## 其他方案

如秘书长在 2011 联大会议报告(A/66/344)中建议，若不采纳《日程表》，可以通过采取一项专门措施，**排除目前的滞后问题**，以更新目前的机制。这一建议需要审查 2012 年 268 份缔约国报告及 460 份个体沟通未审查的报告，**需要额外的会议时间及人员**。这比《日程表》中五年期内预期年费要高。且一年内不太可能完成，至少需要两年，此间会收到新的报告及交流文件。短期内能缓解机制内压力，但缔约国遵守及待遇的不平等情况将继续。若不给各条约机构永久地增加会议时间，不久就会出现其他问题的累积；也就是说，该方法不足以提供一个综合的解决方案。因此，定期对各条约机构工作量进行综合审查，并且考虑到各条

<sup>32</sup> 如果每个员工每年(一个日程表年，减去既定的常规年假和病假天数)有 10 个工作日，且从其提交到结论性意见的采用，估计与普通缔约国报告有关的工作量为每个员工每份报告两个月。

<sup>33</sup> 按照每个员工每年有 10 个工作日，需要两周来起草一个案件。

<sup>34</sup> 还包括准备技术合作活动，组织一般讨论日活动，协助解释《一般性意见》以及尽管不可能分析每份报告、但能从全球数据中根据报告进行预估的其他任务。

约机构对资源要求的增加仍然十分重要。为清楚地确定花费，一旦采取此报告中的决定，马上对目前的滞后问题进行审查更新。

如果维持现状，根据 2010 年工作量研究结果(该研究结果显示，为条约机构会议提供支持所需的人权官员人数与现有人数(经常预算及额外预算岗位)之间存在 30%的差距)，人权条约司缺少 13 名 P-3 水平员工(每年预计需要 260 万美元)。为确定所需岗位数，提供适当水平的支持，一旦采取此报告中决定，立即对目前工作量及预定工作量进行审查更新。

我认为对所有缔约国采用五年一周期将是最忠实于条约中的原有报告周期的。其他备选方案或建议都是在磋商会过程中得出的，以减少《综合报告日程表》的费用，显然：

其他备选报告周期，比如说 7 年，比 5 年更松，减少了每年对会议时间、文件整理等的要求，但 7 年一周期将比五年一周期要求的 5 200 万美元多出 2100 万美元。<sup>35</sup>

在平行会议厅中审查报告，参加审查的条约机构要有足够多的专家(只有一个例外)，为了减少每年会议的时间需求，同时减少每日生活津贴的支出。每年审查的报告数量相同，因此文件整理的费用将保持上面所指出的水平。在平行会议厅中工作，各条约机构能保持与《日程表》同步，而不会大大延长会议要求的时间，这样能让更多的机构更好地适应这一安排。另一方面，在每日生活津贴上节省的花费将被所需的更多会议设施以及需要一名新的 P-4 水平副秘书长管理第二会议厅来抵消。

值得注意的是，五年一周期的《日程表》花费中包含 1 500 万美元用于用三种语言发布摘要记录。若只用一种语言，花费将只有 500 万美元(见 4.2.5)。

同时要注意，以五年为周期的《日程表》花费中对于会议服务的计算是基于严格遵守页数限制的情况。

## 推荐建议

### 缔约国

为各条约机构执行认可的报告周期及五年循环周期分配必要的资源每两年将各条约机构工作量综合审查制度化，将新订立协议所需要的额外资源纳入考虑；

### 各条约机构

采取各种形式的报告周期；

简化后续程序，记住不久后将有另一个条约机构审查相关议题。

<sup>35</sup> 五年一个周期的总预算：540 (108\*5)/分 7 年：77 每年 (忽略货币的时间价值)/目前年度预算 (经常预算+额外预算)：56。增加：21 (77-56)

## 5 年综合报告日程表

			缔约国第 1 年→		缔约国第 2 年→		缔约国第 3 年→		缔约国第 4 年→		缔约国第 5 年→	
			人权事务 委员	经济、社 会和文化 权利委员 会	儿童权利 委员会	儿童权利 公约-任 择议定书	禁止酷刑 委员会	强迫失踪 问题委员 会	消除种族 歧视问题 委员会	消除对妇 女歧视问 题委员会	移徙工人 委员会	残疾人权 利委员会
			167 个缔 约国 每年 34 份报告	160 个缔 约国 每年 32 份报告	193 个缔 约国 每年 39 份报告	平均 88 个 缔约国 <sup>36</sup> ， 每年 17 份报 告	150 个缔 约国 每年 30 份报告	30 个缔约 国 每年 6 份 报告	175 个缔 约国 每年 35 份报告	187 个缔 约国 每年 38 份报告	45 个缔约 国 每年 9 份 报告	112 个缔 约国 每年 22 份报告
条约机 构第 1 年 ↓	普遍定期 审查周期 第 1 组缔 约国	缔约国报 告提交的 截止时间	2014	2014	2015	2015	2016	2016	2017	2017	2018	2018
		利益相关 方补充信 息的截止 时间	+6 个月	+6 个月	+6 个月	+6 个月	+6 个月	+6 个月	+6 个月	+6 个月	+6 个月	+6 个月
		条约机构 与缔约国 对话	+12 个月 (2015)	+12 个月 (2015)	+12 个月 (2016)	+12 个月 (2016)	+12 个月 (2017)	+12 个月 (2017)	+12 个月 (2018)	+12 个月 (2018)	+12 个月 (2019)	+12 个月 (2019)
条约机 构第 2 年 ↓	普遍定期 审查周期第 2 组缔约 国	报告提交 截止时间	2015	2015	2016	2016	2017	2017	2018	2018	2014	2014
		补充信息 的截止时 间	+6 个月	+6 个月	+6 个月	+6 个月	+6 个月	+6 个月	+6 个月	+6 个月	+6 个月	+6 个月
		对话	+12 个月 (2016)	+12 个月 (2016)	+12 个月 (2017)	+12 个月 (2017)	+12 个月 (2018)	+12 个月 (2018)	+12 个月 (2019)	+12 个月 (2019)	+12 个月 (2015)	+12 个月 (2015)
条约机 构第 3	普遍定期 审查	报告提交 截止时间	2016	2016	2017	2017	2018	2018	2014	2014	2015	2015

<sup>36</sup> 不含已提交任择议定书下应提交报告的缔约国。

年 ↓	周期第 3 组 缔约 国	补充信息	+6 个月	+6 个月	+6 个月	+6 个月	+6 个月	+6 个月	+6 个月	+6 个月	+6 个月	+6 个月
		的截止时 间 对话	+12 个月 (2017)	+12 个月 (2017)	+12 个月 (2018)	+12 个月 (2018)	+12 个月 (2019)	+12 个月 (2019)	+12 个月 (2015)	+12 个月 (2015)	+12 个月 (2016)	+12 个月 (2016)
条约机 构第 4 年 ↓	普遍定 期审查 周期第 4 组 缔约 国	报告提交 截止时间	2017	2017	2018	2018	2014	2014	2015	2015	2016	2016
		补充信息	+6 个月	+6 个月	+6 个月	+6 个月	+6 个月	+6 个月	+6 个月	+6 个月	+6 个月	+6 个月
		的截止时 间 对话	+12 个月 (2018)	+12 个月 (2018)	+12 个月 (2019)	+12 个月 (2019)	+12 个月 (2015)	+12 个月 (2015)	+12 个月 (2016)	+12 个月 (2016)	+12 个月 (2017)	+12 个月 (2017)
条约机 构第 5 年 ↓	普遍定 期审查 周期第 5 组 缔约 国	报告提交 截止时间	2018	2018	2014	2014	2015	2015	2016	2016	2017	2017
		补充信息	+6 个月	+6 个月	+6 个月	+6 个月	+6 个月	+6 个月	+6 个月	+6 个月	+6 个月	+6 个月
		的截止时 间 对话	+12 个月 (2019)	+12 个月 (2019)	+12 个月 (2015)	+12 个月 (2015)	+12 个月 (2016)	+12 个月 (2016)	+12 个月 (2017)	+12 个月 (2017)	+12 个月 (2018)	+12 个月 (2018)

## 4.2. 简化和统一报告流程

报告流程以相互关联的几个阶段为基础：缔约国准备和提交报告，与审查报告的条约机构面对面对话，以及条约机构在闭会期间和报告期间跟进建议的实施情况，因此，报告必须准时提交。这就形成了一个良性循环，每个周期以前一周期为基础，这样可以促进经验的积累，而定期报告和权利拥有者所受保护的持续改善将进一步丰富经验的内容。此外，与民间团体组织和国家人权机构等各个利益相关方的互动也有利于丰富经验。联合国实体组织在此过程中的关键作用将在下文“加强条约机构建议的实施和后续工作”部分进行阐述。

本部分内容主要包括旨在简化和统一报告流程的各个建议，即共同核心文件的提交和定期更新，“简化报告程序”，缔约国报告严格遵循页数限制以及减少总结记录翻译的语种数量。我还提出了一个提高建设性对话效果、缩短和精简结论性意见、进一步实现与联合国其他机构协作的制度化，以及统一条约机构、国家人权机构和民间团体组织之间互动模式的方法。

### 4.2.1. “简化报告程序”(SRP)

简化和统一报告流程的建议将有助于缔约国履行其报告义务，以及通过采用任择“简化报告程序”提高报告质量。考虑到缔约国磋商，这是对报告前问题清单的进一步改进，具体说明参见下文。缔约国可选择传统报告程序，或者 4.1 节综合报告日程表建议中的简化报告程序。

不论选择哪个报告程序，缔约国都仍须提交一份初步综合报告，并在出现重要国家进展后认为有必要时定期更新共同核心文件。简化报告程序将仍是任择的。条约机构起草“简化报告程序”问卷时将提前征求缔约国的同意，只有获得相关缔约国的正式同意后才能准备该问卷。

#### 背景

在 2007 年 5 月召开的第三十八届会议上，禁止酷刑委员会采用了新的任择报告程序，该报告程序是制定报告前问题清单的一部分，并且禁止酷刑委员会还会在各国提交各自的定期报告前将该清单发放到缔约国手中(见A/62/44 第 23 和 24 款)。该任择报告程序旨在指引缔约国准备和起草定期报告；优化报告流程；以及加强缔约国“及时、高效履行其报告义务的能力”。缔约国提交对报告前问题清单的回复后，无需进一步提供补充信息。原先缔约国提交报告之后，但在报告审查之前，条约机构会通过问题清单的方式要求缔约国补充信息。因此，简化后的程序减少了委员会、秘书处和缔约国的文件数量以及报告流程环节。对本程序进行试点后，鉴于反馈情况良好以及缔约国对该程序的接受率很高(75%)，禁止酷刑委员会在 2009 年 5 月的四十二届会议上决定将该程序常态化。<sup>37</sup>

<sup>37</sup> CAT/C/47/2，第 18 款。

在 2009 年 10 月召开的第九十七届会议上，人权委员会决定采用该任择程序。会议决定，试运行期间该委员会每次会议能通过五个报告前问题清单。人权委员会将在每次会议上发送报告前问题清单的五个缔约国将通过三个累计标准选出。<sup>38</sup> 在 2011 年 4 月的第十四届会议上，移徙工人委员会也采用了报告前问题清单任择程序。截至目前，该委员会向其提供这一选项的首批缔约国对任择程序的接受率为 75%。

就条约机构加强流程而言，任择报告程序得到了众多利益相关方的普遍支持。

### 此建议的附加价值

简化报告程序(包括综合报告日程表)能够极大地精简和优化报告程序，其战略目标是让报告程序更有针对性、更有效果。事实上，通过具体的信息要求，简化报告程序问卷有可能让缔约国报告的重点更明确，减少缔约国花费在报告上的时间和精力，从而有利于建设性对话和得出针对性更强、更准确和可实施性增强的结论性意见。通过限制问题数量，缔约国将把精力主要放在相关条约机构在特定时间对特定国家重点审查的问题上。

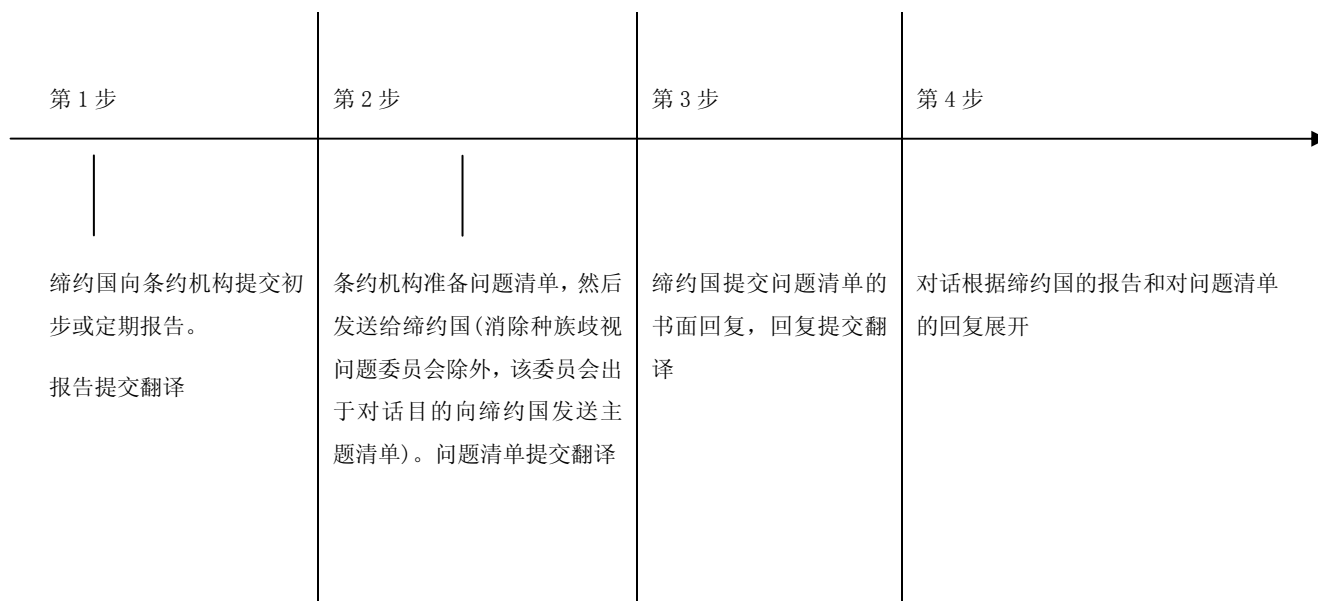
此外，很多缔约国在磋商过程中反映，它们认为相比回复一个条约的所有方面，回复其中一些重点问题的效果更好。他们指出，这种做法有利于在准备缔约国报告时国家层面的任务分配。另外，虽然文件量减少了，但缔约国报告审查的深度和范围保持不变。

如果综合报告日程表未被采用，简化报告程序有利于及时报告，因为提交简化报告程序问卷将会降低出现逾期报告的概率。例如，非常值得一提的是，自禁止酷刑委员会采用任择报告程序以来，2010 年-2011 年期间及时提交报告的比例提高了一倍多(按时提交报告的比例从 13%提高到 31%)。对简化报告程序问卷的回复将作为报告，在与相关条约机构对话前缔约国无需进一步提供书面信息。与传统报告程序相比，这意味着报告流程减少了一个步骤，即缔约国回复报告提交后返回给缔约国的问题清单，如下表所示。结论性意见将根据该简化流程，因此确定优先问题将有利于缔约国的实施。简化报告程序还有利于条约机构会议文件的及时翻译。

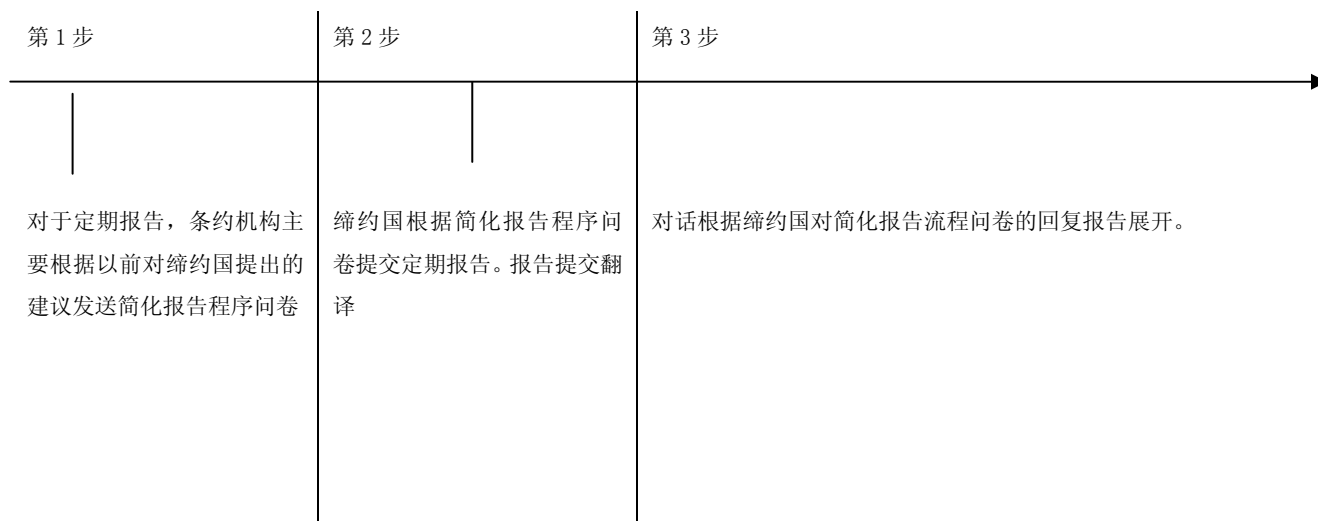
---

<sup>38</sup> (a) 相关缔约国主要从报告将于 2013 年及以后年份到期而且已告知委员会同意遵循新报告程序的缔约国列表中选择；(b) 报告提交前问题清单可以发送给定期报告逾期至少 10 年并且同意遵循新报告程序的缔约国；(c) 将根据下一次定期报告到期日按时间顺序选择缔约国。如果多份报告在同一天到期，将根据缔约国通知委员会同意遵循任择报告程序的日期选择缔约国。

## 传统报告程序



## 简化后报告程序



## 建议的成本

该建议有可能为缔约国及联合国节省开支。迄今为止，正式报告前的问题清单缩短了国家报告的长度。譬如，迄今为止 18 个国家已经按照新的可选报告程序向禁止酷刑委员会提交了报告。这些报告相关的处理和翻译成本合计 1,480,022 美元。对比同样国家在之前报告周期按照传统程序提交的报告(包括一份报告和问题答复清单)，成本应达到 1,719,848 美元。也就是说每份缔约国报告平均节省 13,338 美元。上述估算是基于一个条约机构的早期(始于 2007 年)数据；已经可以看到报告之前的问题清单与最初相比字数有所减少，因此今天缩短报告前问题清单(LOIPR)和国家报告能进一步节约开支。但在程序初始阶段需要增设临时人力资源协助委员会起草更多简化报告程序问卷。**为确定所需岗位数，提供适当水平的支持**，一旦采取此报告中决定，立即对目前工作量及预定工作量进行审查更新。

如果执行页面限制并严格遵守传统报告程序所规定的“根据国际人权条约提交报告的统一准则，包括统一核心文件和具体条约文件的指导方针”(HRI/MC/2006/3 及 Corr.1)，并且对问题的数量进行限制，亦可以进一步节约开支(参见 4.2.3.)。

## 推荐建议

### 各条约机构

(1) 鼓励目前尚未采用此可选简化报告程序的委员会无论当前积压状况如何均采用该程序，简化报告程序模型问卷最多含 25 个问题/2,500 字。

(2) 已执行此程序的委员会应采用统一的简化报告程序问卷格式。该问卷格式应包含以下内容，并分为以下几部分：

1. 就缔约国此前执行委员会建议及条约规定所采取的措施提供对委员会此前建议/信息的跟踪及执行反馈，其中应涉及下列领域：(a) 政策；(b) 立法；(c) 司法；(d) 制度；(e) 计划和项目；(f) 预算；及(g) 其他。
2. 与公约执行相关的其他措施及最新进展[不设问题，仅为缔约国留白]
3. 回答缔约国自上次审核以来所发生进展的具体问题

(3) 采用报告前问题清单(LOIPR)的条约机构被要求向尚未采用该程序的国家及其他委员会提供该程序的全球评估，禁止酷刑委员会近期就提供了此类评估。条约机构不妨在这方面征求缔约国的意见。



## 缔约国

积极将简化报告程序(SRP)视为向提供此选项的条约机构提交报告的一种简化方式。

对于那些为了尊重已执行该程序的条约机构而接受此任择程序、并已经历过报告前问题清单答复准备及随后的相关条约机构审核的缔约国，应提供他们对过程的评估情况。

## 其他利益相关方

鼓励联合国实体、国家人权机构、民间团体组织及其他利益相关方按照简化报告程序调查问卷的格式要求在相关条约机构规定的期限内向该机构提交专项信息。

### 4.2.2. 提交统一核心文件及定期更新

应更好更充分地利用统一核心文件(CCD)及条约机构的具体报告准则。该建议能补充“综合报告日程表”、“简化报告程序”所属的报告内容，并“通过限制长度精简、集中及降低缔约国报告开支”(见下文)。

## 背景

2006年，第五次委员会间会议(ICM)和第十八次主席会议通过了“关于根据国际人权条约提交报告的统一原则，包括统一核心文件(CCD)和具体条约文件的指导方针”(HRI/MC/2006/3及Corr.1)。该倡议源自以往的改革讨论，被视为通过将若干或所有条约相关的实质性条约规定问题及其他普遍关心的信息汇总在一起来提升国家报告的工具。

在强化条约机构建设的过程中，若干缔约国及其他利益相关方反复强调统一核心文件构成整个报告程序的骨干部分，统一核心文件的使用能简化国家报告的编制和提交过程，而定期更新统一核心文件是这套体系的基本特征。该过程中还明确了委员会就统一核心文件的使用制订统一而明确的政策将有助于缔约国的工作，且借助条约各自的简化报告程序(迄今为止被称为各委员会的报告前问题清单)实现统一核心文件运用的标准化将会使整个条约机构系统更有效率。

这套统一报告系统尚未发挥其全部潜力。自2006年来，只有58个缔约国已经编制了统一核心文件。条约机构尚未完成对统一核心文件和具体条约文件的内容及使用的评估工作。

### 此建议的附加价值

按照统一核心文件和具体条约文件等统一规则提交的报告将使各条约机构及缔约国掌握在一国国际人权义务的大背景下相关条约执行的整体状况，并为各委员会及其他条约机构提供能合作开展工作的统一框架。

确保编制和提交专项内容报告，进而实现整体报告周期内容更为集中的关键是要使用统一的指导原则。从这个意义上看，它充分补充了可供选择的简化报告程序(“报告前问题清单”和“简化报告程序”)。统一的指导原则旨在强化各国以及时有效的方式履行其报告义务，包括避免不必要的信息重复的能力。

提交统一核心文件及定期更新，并需要根据需要提交年度附件又能使条约具体文件更短及更有针对性，从而增强结论性意见的针对性(参见下文 4.2.4)。

编制上述报告的过程还提供了在国家层面盘点人权保护状况的机会，以及利用这次机会制订政策规划并具体实施。

### 建议的成本

该建议拥有节约开支的潜力。根据需要(在综合报告日程周期中至少每五年一次)提交统一核心文件及其定期更新能使条约具体文件更短及更有针对性意见(见下文 4.2.4.)。如果以原件增补的形式提交统一核心文件的更新内容(参见下文的缔约国建议)，在处理和翻译上述更新的过程中同样可以节约开支(即无需翻译经过修订的统一核心文件全文，而只需翻译几页附件)。

### 推荐建议

#### 各条约机构

- 对统一核心文件和具体条约文件的内容和使用状况进行评估，包括编制有效方法说明及实施过程中吸取的教训。
- 当两者相关时，保证简化报告程序问卷能补充统一核心文件的内容。

#### 缔约国

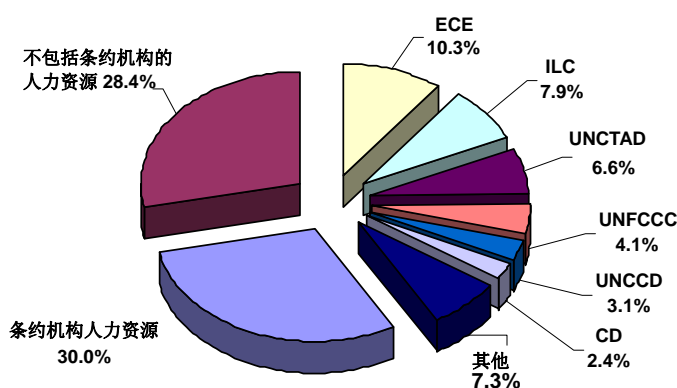
- 整体采用简化统一报告系统，其中包括一份统一核心文件和一份条约具体文件或一份简化程序报告，以使条约机构全面了解缔约国对相关条约的执行状况。
- 充分利用通过提交统一核心文件简化条约报告程序的可能性，并对条约具体文件进行充分的交叉引用。
- 严格遵守统一指导原则(HRI/MC/2006/3, 第 19 款)所规定的 60-80 页的统一核心文件页数限制。

- 在发生重大立法、政治和/或机构变动的情况下根据需要对统一核心文件进行后续的定期更新，在综合报告日程周期中至少每五年更新一次。如果缔约国认为无需更新，则须在条约具体文件中进行说明。在需要更新时，上述更新应在可能的情况下作为附件提交，以补充原有统一核心文件的内容(见上文)。

#### 4.2.3. 严格执行页数限制

我敦促所有利益相关方严格遵守页数限制，并敦促国家控制其报告长度。

**Total in-house translation/revision in 2011, main clients**



#### 背景

2006年，“国际人权条约提交报告的统一原则，包括提交统一核心文件(CCD)和具体条约文件的指导方针”规定“在可能情况下，统一核心文件不得超过60-80页，首份具体条约文件不得超过60页，且随后的定期文件不得超过40页(第19款)。儿童权利委员会允许最长达60页的定期报告，因为“多数缔约国必须包含《公约》及两份任择议定书的内容”(儿童权利公约/C/58/Rev.2,第11款)。第二十二届主席年会要求秘书处保证在实际应用中遵守现行的页数限制，包括向所有缔约国发送普通照会表达联合国会议服务对此问题的关注，并要求报告不符合上述要求的缔约国按照上述指导原则进行审核并最终提交。该普通照会由秘书处于2010年9月向所有缔约国发送。

所有联合国人权文件，包括联大、人权理事会及各条约机构所属的人权文件均须遵守严格的页数限制，各缔约国提交给条约机构的报告是唯一的例外。

人权理事会全面定期审查已经为各国按照该程序(HRC/5/1, 第 15(a)款)提交的报告制订并执行了严格的页数限制(20 页)。

#### 此建议的附加价值

- 简化缔约国报告流程并提高效率；
- 针对性更强的建设性报告使对话更有层次也更有意义，进而得出针对性更强也更具体的结论性意见；
- 减轻会议服务的工作量，加快翻译及处理缔约国报告。
- 可以对因翻译处理页数减少而实现的财务节约进行再投资，以确保条约机构及时收到所需语种的所有文件，这一点目前由于会议管理部的条件限制还很难做到。

#### 建议的成本

该建议能节约开支。将一份 60 页的缔约国报告翻译成 5 种其他联合国语言费用约为 110 000 美元；一份 100 页报告费用为 190 000 美元，一份并不罕见的 300 页报告费用约为 560 000 美元。<sup>39</sup>

下表显示条约机构 2011 年审核的 115 个缔约国条约具体文件中，64%的定期报告超过了统一指导原则规定的 40 页限制，33%的初始报告超过了 60 页限制。超限页数共达 2 922 页。如果页数限制能得到遵守，2011 年约有 550 万美元的翻译能力将用于翻译条约机构的其他文件，从而让它们能够及时发出。

2011 年审核的 报告类型	2011 年审核报告 总份数(115)	超过页数限制 的文件页数	超过字数限制的文件 所耗金额(美元)
定期报告	85		
初始报告	30		
超过 40 页限制的定期报 告	54(64%)	2 704	5 137 600
超过 60 页限制的初始报 告	10(33%)	218	414 200
		2 922	5 551 800

<sup>39</sup> 将一页内容翻译成五种其他语言的平均总费用(包括编辑、引用和质量控制)约为 1 900-2 000 美元。

## 推荐建议

### 各条约机构

要在所有结论性意见和与缔约国的相关函件中有计划地提醒各缔约国必需遵守根据统一核心文件和具体条约文件(HRI/MC/2006/3及Corr. 1)等国际人权条约统一报告指导方针所规定的页数限制,并将超过页数限制的文件返还给各缔约国,要求其进行删减。我建议对于联邦制国家或拥有海外领土的国家在贯彻指导原则时可以相对灵活,可允许将报告内容延长20页。

对于启用选择性“简化报告程序”(或报告前问题清单(LOIPR))的委员会,将提问限制在25个问题/2,500字,以敦促缔约国在准备答复时遵守页数限制。

将结论性意见中对缔约国的建议减少到最多20条建议/2,500字,并集中阐述重点事项,以确保随后的缔约国报告遵守建议的页数限制。

### 缔约国

遵守“国际人权条约统一报告指导原则,包括统一核心文件和具体条约文件指导原则”(HRI/MC/2006/3)所规定的页数限制。

在报告中集中阐述最后一组建议的贯彻情况及最新进展,以有助于遵守页数限制。

借助报告附件提供附加信息,考虑到附件仅以原语言向条约机构提供,因此可能的话采用秘书处的工作语言撰写。

#### 4.2.4. 缔约国和条约机构间建设性对话的统一方法

我支持所有条约机构采用书面原则形式的统一方法,以便在缔约国和条约机构间开展建设性对话,尽可能有效利用时间并在报告过程中加强与缔约国的对话的成效和互动性。上面提到的原则应当包括通过强化纪律性、主持工作和严格限制插话的长度和数量加强建设性对话的指导原则。国家磋商期间缔约国表达的期望和意见也提供了能使条约机构从详尽说明建议的统一方法中获益的有益元素,其中包括更好地平衡缔约国和条约机构专家的时间利用,避免重复提问并更好地协调专家插话过程。

#### 背景

一般来讲,所有条约机构的面对面或者建设性对话均遵守同样的总体结构:(a) 缔约国应邀派代表团参与委员会将审查缔约国报告的会议;(b) 代表团团长,通常由来自首都的政府专家率领,应邀发表一份简短的开幕致辞;和

(c) 某些情况下由国家报告起草者或国家工作组成员领导的委员会成员就报告中特别关注的具体问题提问。以初始报告为基础的对话要求条约机构涵盖绝大多数条约规定，以便取得对该国情况的全面了解；定期报告对话则要求更多关注若干缔约国尚未完全落实的关键具体问题。实际上，不同条约机构通常就初始报告和定期报告的对话内容并无差别或仅有细微差别。很多定期对话与初始报告的综合对话实际非常相似，且针对之前结论性意见实施状况的讨论通常在对话中不受重视。

然而，目前各条约机构与缔约国建设性对话过程中所采用的方法有很大差别，一些利益相关方反复强调要调整对话的效率和结构，包括通过条约机构成员和缔约国代表团间更有效的时间管理及更平衡的相互交流达到增强影响力的目的。

#### 此建议的附加价值

- 更有条理、重点突出且更有意义的对话，包括更平衡且富于成效的交流，能够增强对缔约国人权状况的了解，从而提出更切合实际、有针对性且便于执行的关切问题和建议。
- 有关定期报告的对话重点是之前条约机构建议的执行状况，以便对长期进展状况进行跟踪评估。
- 采用更统一的方法开展建设性对话还将促进缔约国参与，而不是强迫它们每次都要适应不同的要求。
- 还能让缔约国有更多机会接受如何在全国范围内强化执行的专家建议，进而遵守国际人权标准的规定。

#### 建议的成本

该建议无需其他资源即可实施。

#### 推荐建议

##### 各条约机构

采纳含以下内容的书面指导原则：

- 与单个国家互动对话最多召开两次会议(6 个小时)。这两次会议应安排在连续两天进行(下午—上午)；
- 组建国家工作组(须考虑地域和性别平衡因素)对缔约国报告进行审核，工作组由 2 到 5 名条约机构成员组成，他们会准备与缔约国进行

对话，包括事先对问题进行磋商和协调，并在互动对话时为避免重复而明确分配问题。上述协调工作应当由国家报告人负责。所有工作组成员将负责初始和主要问题，而后续问题可以由工作组以外的其他成员提出；

- 分组提出不同主题的问题。原则上对话可以分为三小时条约机构专家发言和三小时缔约国发言(包括致开幕词)。条约机构应允许在分组提问前安排短暂休息，以便代表们准备答复问题；
- 缔约国开幕词最多安排 15 分钟；
- 使用发言计时器严格限制插话的长度和数量；
- 定期报告对话应集中讨论最重要的人权问题和缔约国对此前结论性意见的跟踪反馈；
- 主席应继续行使有效引导对话的权力，以保证条约机构成员和缔约国代表团展开平衡的交流。

#### 缔约国

派出由高级官员和技术专家组成的熟悉专业知识的代表团，包括能够回答条约机构提问并从对话中获得教益的议会及司法机构成员。如果该国代表团不具备相关专业信息，则其应确保通过视频连线与首都直接沟通，从而立即向条约机构提供所需信息；

将条约机构会议开幕词控制在 15 分钟；

简短、准确并扼要答复所提出的问题(运用上文提及的分组提问方式)。

#### 4.2.5. 减少摘要记录的翻译<sup>40</sup>

我鼓励所有条约机构审核其在摘要记录及语言要求领域的权利。网播可以取代公开会议的摘要记录，只需对非公开会议的摘要记录权进行审核。

##### 背景

摘要记录是由会议管理部门派遣摘要作者编写的正式会议记录。摘要记录并非逐字记录，而是对会议程序的简要记录。

目前条约机构在其权利和摘要记录的使用方面做法各不相同。有些条约机构要求对所有会议进行摘要记录，还有些只要求在公开或特定会议时这么做。虽然多数摘要记录仅在特别的澄清要求时才会阅读，但也有些条约机构常规

<sup>40</sup> 将继续在与缔约国的建设性对话结束后准备新闻稿。

使用摘要记录。

虽然摘要记录应当翻成所有六种联合国官方语言(A/66/RES/233, 第4条, 第1款强调了联合国六种官方语言平等的重要性), 但有限的资源导致翻译文件出现严重的积压。此外还有录音的会议记录。《消除对妇女一切形式歧视公约》(CEDAW) 2007年决定其摘要记录仅以英文形式发出。<sup>41</sup>

条约机构有关摘要记录的现行规则:

条约机构	公开会议	非公开会议(有限摘要记录)
HRCte	是	一般 - 是 通讯 - 否
经济、社会和文化权利委员会 (CESCR)	是	否
消除种族歧视委员会(CERD)	是	是, 除某些例外
消除对妇女歧视委员会 (CEDAW)	是	一般 - 否, 除某些例外 通讯 - 是
儿童权利委员会(儿童权利公约)	是	否
禁止酷刑委员会(CAT)	是	非公开会议 - 是, 除某些 例外
防范酷刑小组委员会(SPT)	不适用	全体会议 - 是 非全体会议 - 否
迁徙工人委员会(CMW)	是	否, 除某些例外
残疾人权利委员会(CRPD)	是	否
强迫失踪问题委员会(CED)	是	否

### 建议的成本

减少摘要记录现行发布语言数的任何措施均可释放文件处理能力, 提高条约机构翻译文件的及时印发率。如果按照综合报告日程表, 仅针对限量会议起草一种语言的摘要记录, 并代之以对所有公开会议进行网上直播, 则相对于网上直播

<sup>41</sup> 在《消除对妇女一切歧视公约》第39/II号决策中(2007年7月23日-8月10日, 第三十九次会议), 该委员会决定其摘要记录在2008-2009的两年中仅以英文形式发出, 并于2009年重新对此决策进行审核。目前尚未进行上述审核。



每年节省的 3 种语言 1500 万美元的摘要记录费，5 年周期内潜在的成本节约能力将非常之高。

## 推荐建议

### 各条约机构

各条约机构应审查其摘要记录权的执行状况，以便：

- 减少需要翻译的语言数量；
- 确定哪些会议需要进行摘要记录；
- 仅在接到要求时根据录音起草摘要记录。

#### 4.2.6. 有针对性的条约机构结论性意见

我鼓励条约机构采取措施采纳更有针对性的结论性意见。各条约机构应努力制订包含可行的具体建议的结论性意见。在此过程中非常有必要关注重点问题，并进一步方便各缔约国使用结论性意见(可能包括引进带小标题的明确标准格式)，同时方便利益相关方监督其执行状况。如果执行简化报告程序和开展建设性对话统一方法的建议，那么结论性意见的格式和内容很容易更有针对性。

#### 背景

所有条约机构均已采用在审查缔约国报告后制订“结论性意见”的方法。一般“结论性意见”采用如下结构：引言；积极方面；主要关注和建议。主要目标是以建设性方式确定各缔约国在人权保护中存在的问题和困难，并通过行动建议协助缔约国加以解决。

结论性意见会因此成为缔约国履行其条约义务的基本工具；缔约国应在向委员会提交的下一份定期报告中告知委员会其为执行之前的结论性意见采取了哪些措施。因此重要的是关注的问题和具体的建议要更加详细和具体。两者都要符合相关缔约国的具体形势。条约机构建议的准确性和质量是需要尽可能发挥的关键属性，以便所有利益相关方都能有效利用这些建议促进国家层面的变化。

2010 年 6 月第十一次委员会间会议(ICM)和 2011 年 6 月第十二次委员会间会议建议各条约机构寻找缩短其结论性意见长度的方法，并鼓励各条约机构制订针对性建议，通过集中探讨主要问题限制段落长度和细分段落数量，合适状况下还可使用主题词。为实现这一目标，会议鼓励各缔约机构采用明确格式起草结论性意见。

## 目前各条约机构结论性意见的平均长度

条约	实质性规定的数量	结论性意见的平均页数
消除一切形式种族歧视国际公约	7 条	6-7
公民权利和政治权利国际公约	27 条	6-7
经济、社会和文化权利国际公约	15 条	8-9
消除对妇女一切形式歧视公约	16 条	11-13
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	16 条	10-11
儿童权利公约	41 条	20-21
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	10 条	7
关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书	7 条	7
保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约	71 条	8-9
残疾人权利公约	33 条	8

### 此建议的附加价值

- 如果条约机构的结论性意见简短、具体且有针对性，其所含建议会比较容易地转化为具体的立法、政策、方案和体制改进；
- 结论性意见在内容和质量上的改进将提高各条约机构的地位和知名度—以及条约机构的整体体系；
- 提出更有针对性的建议将推动缔约国对建议的落实，以及国家人权机构的后续跟踪；
- 采用明确格式和标题(主题词)有利于对条约机构建议进行索引，并有利于相关国家机构开展更有效的落实和跟踪；
- 如果做到更准确且更有针对性，将大大强化条约机构建议在特别程序和普遍定期审查程序等其他人权机制中的应用。

### 建议的成本

该建议拥有节约开支的潜力，因为针对性更强的结论性意见自然能减少翻译页数，由此释放的翻译能力可以用来翻译条约机构的其他文件，从而使文件的印发更为及时。

### 推荐建议

#### 各条约机构

- 采用附例中的统一格式起草结论性意见，并在其中包含标题(主题词)；

- 缩短其结论性意见的长度，以提高效率和扩大影响力。应该以会议翻译的字数限制(3300字/6页)为指导，参考实质性规定数量和各相关条约的范畴；
- 确保报告周期关注审核国家的重点事务，结论性意见有针对性且以之前的结论性意见为新报告周期的出发点。此外，相关条约机构在建设性对话中提出的问题应当在结论性意见中有所体现；
- 制订结论性意见时避免无法衡量执行效果的泛泛而谈，而是给出落实条约义务的具体指导意见；应系统性地提出需要结构改革，包括国家立法以使该国符合相关条约规定的建议；
- 可能的话基于任何特定报告周期内解决问题紧迫性和可行性两者的平衡关系，将结论性意见分为即时和长期重点两部分；
- 如果某项条约规定或标准并未得到尊重，请更详细地说明其中所涉及的条款；
- 确保纲领性或需要缔约国采取积极步骤的建议包含衡量效果的建议指标；
- 在适当情况下引用并强化其他条约机构的建议、普遍定期审查程序和特别程序任务执行人制度。

#### 缔约国

下一次报告以上一次结论性意见为基础，就落实状况进行说明。

#### 4.2.7. 将与其他联合国实体的交往进一步制度化

我支持将条约机构与其他联合国实体的合作进一步制度化，以便在条约机构对缔约国评述进行编制、审核及跟踪时为缔约国和其他利益相关方提供最有效的支持。

#### 背景

人权是联合国的三大支柱之一，也是促进可持续发展、和平与安全的基本观点之一。过去十年来，联合国系统主流人权工作取得了重大进展。在条约机构和联合国实体间建立起坚实的合作伙伴关系的同时，有可能实现对上述合作的增强及系统化，为缔约国和其他利益相关方执行起草、审核及跟踪程序提供更有效的支持。这种支持应当建立在各联合国实体在具体任务，专业领域和地理分布的相对优势之上，同时通过联合国国家工作组发挥该系统的集体优势。

#### 此建议的附加价值

制度化可以加强联合国系统与所有人权条约机构的系统化交流互动，为缔约国和利益相关方周期性的起草、对话和跟踪活动提供支持服务。接触的增强能为缔约国促进和保护人权带来下列好处：

- 改进条约机构的信息供应可以加深对缔约国人权状况的理解，进而使关切和建议更切实可行并有针对性；
- 在条约机构进程中支持缔约国提供了难得的机会，能够在以客观、独立的关切和建议为基础的缔约国和联合国系统间进行建设性的人权对话；并支持利益相关方。各联合国机构与各自对话国就与条约机构建议相关的具体领域和主题进行合作，条约机构建议可以通过技术合作得到增强；
- 各联合国机构在民间团体均拥有各自的支持者，且在与条约机构对话后可推动民间机构参与条约机构进程。联合国机构还可广泛宣传与自身职责相关的条约机构的结论和建议，并以此提高广大公众对权利的认识；
- 联合国机构可促进其所关注的地区和全球人权标准的发展，并执行全球方案及行动计划，以指导各国履行其条约义务。

改进联合国系统和条约机构系统之间的互动在下列联合国改革进程中起到了重要的协同作用：

- 通过“一体化行动”统一协调联合国国家工作组(UNCT)，谋求联合行动和对话；
- 在联合国方案的制订和规划过程中采纳条约机构的建议。

### 建议的成本

修改工作方法的建议无需额外资源即可实施。对国家方案和工作计划的任何进一步影响均须纳入各联合国实体和/或联合国国家工作组的考虑范畴。

### 推荐建议

#### 各条约机构

为鼓励并促进联合国加强对条约机构进程的支持，建议条约机构在其职权范围内尽可能统一其与联合国实体互动的各种程序，并共同商议制订适用于具体国家的书面意见通用指导原则，包括编写联合意见书和口头简报模板。

#### 联合国实体

联合国人权高专办将继续通过下列方式促进联合国实体对条约机构进程的参与：

- 在联合国人权高专办网站保存关于条约机构系统的针对性强、方便使用及查阅的最新信息，包括报告日程安排和建议数据库，以方便其他联合国机构访问和使用这些信息。

- 可能情况下通过能力建设计划向联合国国家工作组进一步提供技术支持，包括培训课程、网络信息资料和人权顾问的借调。
- 制订指导原则并促进机构间开展经验和教训交流，目的是使联合国机构和国家工作组在支持条约机构进程时更加协调一致。

我鼓励联合国驻地协调员、联合国国家工作组和联合国机构通过能力建设计划和与缔约国的对话，同时通过以下报告制订、对话及跟踪措施周期性地参与人权条约机构，尽可能为条约机构报告进程创造机会：

- 在准备审核时，我们鼓励联合国国家工作组在驻地协调员或指定牵头机构的领导下为缔约国报告提出统一的建议，包括在执行以往建议方面所取得的进展。这并不妨碍个别实体提交专题或专门的信息和指引。
- 在接到要求时，联合国国家工作组为缔约国及利益相关方提供咨询、信息和其他支持，以协助他们编写报告并参与和条约机构的对话。
- 完成审核后为建议的翻译和广泛传播提供协助和支持。
- 在后续跟踪方面，由驻地协调员统一领导，联合国国家工作组和联合国机构可以提倡和鼓励缔约国和其他利益相关方就建议的审核与执行开展后续跟踪活动。在与相关国家磋商后，联合国国家工作组应当通过系统整合 UNDAF/UNDAP 所有条约机构的相关工作成果、国家分析、战略、方案和工作计划，制订应对方案并为相关建议的执行提供支持。

#### 缔约国

在联合国机构的政府机构政策层面反映出联合国机构应在各自的体制任务范围内为条约机构的工作提供支持；

必要时响应联合国国家工作组和联合国人权高专办的要求，就缔约国报告的编制和/或重点或关键建议的执行提供技术支持。

#### 4.2.8. 条约机构、国家人权机构和民间团体组织间统一的互动模式及解决报复问题

我鼓励条约机构采用下面介绍的模型，以协调条约机构与民间团体组织和国家人权机构接触的方式。

##### 背景

国家参与者，如国家人权机构和民间团体组织在周期性参与条约机构报告过程中通过提供信息，培养意识和跟踪各项建议的执行发挥了不可或缺的作用。但国家人权机构和民间团体组织对条约机构系统的有效参与受到若干因素的限制，包括意识、能力和资源的有限性，与条约机构互动模式的多样性，以及在特定情况下，所谓来自缔约国的报复。此外，因为各条约机构有着不同的

参与规则，国家参与者无法利用所积累的经验，而需要每次重新学习如何与各条约机构进行合作。

在民间团体组织和国家人权机构看来，与条约机构各式各样的互动模式(格式、提交的书面资料和口头报告的时间)加大了条约机构系统的利用难度，对国家和基层民间团体组织而言更是如此。该建议采取基于最佳做法的单一互动模式，上述举措旨在解决这一问题。

### 建议的模型

我支持将民间团体组织和国家人权机构的正式会议安排在正式公开会议时间召开，并将会议期间的三小时划分为民间团体组织 两小时、国家人权机构一小时的建议。会议定于每周第一天召开，可能将在该周内对缔约国报告进行审查。此外，定于审查缔约国报告的前一天召开由民间团体组织举办的一小时私人午餐简报会。已经有几个委员会开始采用这种模式。国家人权机构也应当参加上述午餐简报会。

人权高专办将通过使用视频会议等新技术就报告进程的所有步骤和对条约机构会议的参与提供明确的信息，并以此推动利益相关方与条约机构之间的互动交流。

### 此建议的附加价值

根据建议的模型，条约机构间的交流互动将采用制度化形式。因为交流互动将在委员会公开正式会议上进行：

- 他们的插入评论内容都有正式记录，
- 提供口译服务，及
- 缔约国代表能听到与本国相关的插入意见内容；
- 确保及时提供信息，从而保证该信息对委员会专家有用。

鉴于正式会议时间的严重局限性，在缔约国报告审核前一天辅以额外的午餐简报会可起到以下作用：

- 让更多的组织和国家人权机构对委员会发言，从而提高其参与度；
- 允许委员会成员提问(这在只接受书面意见时是不可能实现的，而且受制于正式会议的时间限制)，从而展开更深入的讨论；
- 将合作伙伴的插入发言安排在一周内，从而协助合作伙伴更经济地安排差旅日程，相反，今天的某些正式会议允许在午餐简报会前超过一周的时间内发表插入意见。

条约机构及其合作伙伴间统一的接触规则更加清晰简化，整个系统也因此更加友好也更便于使用。如果与视频会议建议同时执行，将会进一步发挥国家合作伙伴的参与潜能。这将为条约机构合作伙伴提供很大帮助。它可以逐渐增强组织与条约机构交流互动的能力，而不是每次接触不同的委员会都要学习全新的工作方法。

### **建议的成本**

上述模式无需额外资源，即可在目前的资源分配和综合报告日程表框架下付诸执行。

### **推荐建议**

#### **各条约机构**

采用上述与利益相关方，特别是民间团体组织和国家人权机构交流互动的统一模式，并确保民间团体组织和国家人权机构全面参与报告进程的各个阶段。

#### **缔约国**

推动愿意与条约机构接触的国家人权机构和国家民间团体参与者参与报告进程。

#### **利益相关方**

能情况下向条约机构及时提交更有针对性的统一报告，其中独立报告最多 10 页，联合报告最多 30 页，并以更协调的方式组织其插入意见，因为这些报告将不会进行翻译。

可能情况下协调正式会议和午餐简报会的插入发言，最大限度地利用会议时间。

协助为国家民间团体参与者提供条约机构最佳汇报方式培训，以便最大限度地利用会议时间。

### **报复**

民间团体组织已呼吁条约机构采取一切必要措施防止对人权捍卫者、受害者和证人进行报复，同时采取恰当的救济行动。秘书长关于报复问题的报告显示在与条约机构等联合国人权机制合作后开始收到恐吓及报复行为的信息。条约机构在此重要问题上并没有统一的方法，需要采用下文建议的统一方式来处理这一问题。

### **建议**

为保护民间团体和国家人权机构与条约机构的互动，并确保在人权捍卫者与条约机构系统接触后不受到报复，我建议所有条约机构应委任核心成员负责敦促

各方关注此类案件。这将有助于了解报复情况的民间团体组织和国家人权机构向条约机构提出相关案例。

## 推荐建议

### 各条约机构

在人权捍卫者与条约机构系统接触遭到报复后紧急采取一系列一致措施，包括通过条约机构内部的核心成员和行动保障机制进行干预，并考虑通过特别程序任务负责人、联合国人权高专办和纳入秘书长报复报告等其他相关机制采取一致行动。

### 缔约国

防止因接触条约机构而以任何形式对当事者进行报复。报复行为发生时应充分进行调查和起诉，并依法惩处相关责任人。报复行为的受害者应以适当形式得到补救。

#### 4.3. 加强个体沟程序、调查和国家访问

##### 4.3.1. 联合条约机构沟通工作组

消除种族歧视委员会(CERD)在2012年3月9日的信中提出组建由各条约机构专家组成的联合条约机构沟通工作组。工作组提出的建议将提请条约机构全体会议正式审查通过。我准备与条约机构共同探讨上述机制形式，并在这方面为他们提供支持。

#### 背景

目前，两家条约机构(人权委员会和“消除对妇女一切形式歧视公约”)间设立了每年共五周的专门会议时间，可以用来讨论案件并提请全体会议审查通过。禁止酷刑委员会(CAT)、残疾人权利公约(CRPD)和消除种族歧视委员会(CERD)在全体会议上处理个体沟通，当函件开始抵达后强迫失踪问题委员会(CED)也会这么做。由于个体沟程序的多样化，越来越有必要在各条约机构职权范围内保持判例一致。2006的改革计划提出由统一机构对请愿进行审查。目前的建议并不需要对条约进行修正。在2011年10月就请愿问题举行的专家会议上，专家们一致认为需要进一步探讨沟通问题联合机构/工作组的可能性。

#### 建议的附加价值

- 制订统一的保护标准，确保各条约机构保持判例一致；
- 强化所有人权的法庭审查和相互依存；



- 利用各条约机构的专门知识达成更一致的判决，促进缔约国执行条约机构的决策和意见；
- 所有条约机构制订处理沟通的统一工作方法。

#### 建议的成本

如果人权委员会和“消除对妇女一切形式歧视公约”将现有的五周会议时间转化为由各条约机构派遣一名专家参与的联合工作组，则建议的成本基本为中性。

#### 推荐建议

#### 条约机构

在建议中审核并表明自己的建议。此外在联合国人权事务高级专员办事处的支持下，通过建立允许条约机构对所审查问题的专业资源进行咨询的相关程序探索确保判例一致性的其他方式。

#### 4.3.2. 审核执行程序规定、工作方法及运用共同指导原则的良好做法

联合国人权事务高级专员办事处正在进一步制订沟通程序，随时准备对好的做法进行审核，这将对处理个体沟通的工作方法非常有益。同时我建议各条约机构制订共同的书面指导原则，为拥有申诉机制的所有条约机构制订统一的程序。

统一指导原则可以包含下列常见做法：

- 尽可能根据具体案情在最终判决中不仅包含对相关受害者的具体及针对性补救措施，并且提出一般建议，以确保今后类似的侵犯人权状况不会再次发生，比方说修改法律或惯例。制订补救措施过程中应尽可能允许衡量其执行情况，且补救措施应带有强制特征。补救措施可能包括补偿、复职、赔偿，恢复原状和保证不再重犯；规定其他赔偿形式，包括立法和体制改革或其他恰当措施；有些情况下还包含明确调查和起诉职责。建议的补救措施可以针对短期和长期目标，明确规定缔约国应采取的具体措施；
- 在所涉问题和权利性质相近的情况下拓展见解和结论性意见交叉引用的惯例。此外还要更加系统地引用区域系统的判例；
- 在条约许可的范围内实现期限标准化；
- 在根据案情接受分开受理申请时应采用标准化的工作方法；
- 在处理涉及临时措施，包括缔约国未遵守临时措施的情况时采用统一的方法；

- 加入保护措施。

由于调查程序越来越频繁地得以制订及应用，考虑开展良好做法审核正当其时，相关审核涉及处理对所谓严重蓄意侵犯人权模式调查的工作方法。这样的审核可以辅助条约机构编写其统一书面指导原则草稿，以便为设置调查程序的条约机构制订统一的程序。审核事项可能包括保密规则的运用，启动严重蓄意侵权模式调查及国家访问的门槛，以及与提交信息的组织进行互动的模式。

#### 背景

在 2011 年 10 月举行的专家会议上，专家们探讨了与个体沟通有关的程序性问题，如确保将案件受理及案情讨论分开进行、临时性措施、保护性措施、缔约国未遵守案件登记及期限规则等。他们建议将与案件受理和案情分开相关的工作方法标准化，并进一步讨论将临时措施申请核准做法标准化，以及制订统一的提交期限原则。

除禁止酷刑委员会外，设立调查程序的条约机构经验都是有限的。消除对妇女歧视委员会、强迫失踪问题委员会、残疾人权利公约、儿童权利委员会和经济、社会及文化权利委员会也已完成了调查程序的制订工作；对后者而言，调查程序将在其各自任择议定书获得规定的核准等级后生效。制订调查程序的统一方法将大大有助于条约机构、缔约国及其他参与者有效地处理因此产生的敏感问题。

#### 建议的附加价值

在条约机构处理与个体沟通及调查相关的程序性问题时保证处理的一致性和法律确定性。

#### 建议的成本

该建议无需其他资源即可实施。

#### 推荐建议

#### 条约机构

就个体沟通处理和调查实施的程序性事项发布统一的书面指导原则。

#### 4.3.3. 建立条约机构案件判例数据库，包括其后续跟踪信息

联合国人权事务高级专员办事处将建立并维护一个运转正常的最新条约机构案件判例数据库，可以用全部六种联合国官方语言对其进行搜索。我们还将重新设计人权高专办介绍条约机构个人申诉程序的网页，以进一步方便相关判例的使用。

**背景**

在 2011 年 10 月举行的请愿问题专家会议上，专家们强调了正常运转的案件判例数据库的重要性。从 2010 年 6 月之后，联合国人权事务高级专员办事处就致力于开发这样一个数据库。该数据库将允许条约机构成员、缔约国、民间团体，学术界和其他利益相关者更便捷地查阅条约机构的案件判例。该数据库与普遍人权指数 (UHRI) 的开发平台完全相同。

**建议附加值**

- 提高沟通程序的知名度；
- 改善条约机构有关单个案例判例法的研究设施；
- 进一步方便法官和律师查询，越来越多的法院依靠国际判例来指导他们国内的案件判决。

**建议的成本**

开始 9 个月需为此项目聘用 IT 顾问及数据录入员 (估计费用: 93 000 美元)，此外一年中有六个月还需专门预留一名 P-3 级工作人员 (年费用 101 000 美元)。

**推荐建议****缔约国**

考虑为此建议提供充足的资源。

**4.3.4. 友好解决****建议**

在 2011 年 10 月举行的请愿问题专家会议上，专家们强调了条约机构促进友好解决的固定做法的欠缺。专家建议条约机构考虑在个体沟通程序中为友好解决留出空间。

人权高专办随时准备为条约机构在友好解决可能性方面的探索提供支持。

**背景**

在所有条约机构的个体沟通程序中，只有 OP-CESCR 和 OPIC-儿童权利公约提供了友好解决的可能。实际操作中，如果相关方进入友好解决程序，其他条约机构可能会暂停考虑相关的个体沟通。

**建议的附加价值**

在条约机构面前避免矛盾程序，并达成善意有效的解决方案(友好解决)

**建议的成本**

该建议无需其他资源即可实施。

**推荐建议****条约机构**

在案件中随时准备以符合国际人权标准的方式为相关方进行调解，以便就相关问题达成友好解决，并将上述做法反应在其议事规则中；

**缔约国**

在案件中接受条约机构协助达成友好解决的职能。

**4.3.5. 强化禁止酷刑小组委员会的职能****建议**

我支持提升禁止酷刑小组委员会(SPT)能力及成员国数量的建议，以便其每年能进行更常规的顾问后续访问。

**背景**

禁止酷刑小组委员会(SPT)的核心工作区别于其他九个现有条约机构，是按照禁止酷刑公约任择议定书第1条的规定对被剥夺自由的地点进行访问。小组委员会的核心任务还包括为各缔约国在任择议定书生效或批准或加入一年后建立或指定的国家预防机制(NPMs)提供协助和建议。

尽管批准和加入任择议定书的国家数量迅速增加(63个缔约国)且2011年1月以后成员国数量及相关工作量增加，禁止酷刑小组委员会仅在2011年进行了三次常规实地考察，并计划在2012年就国家预防机制(NPM)再进行三次常规考察和三次顾问考察。禁止酷刑小组委员会如此之低的访问频率造成的后果是各缔约国每21年才会接受一次定期预防性考察，这完全达不到条约既定的目标。如果不增加访问能力和频率，上述情况根本没有为常规访问的后续跟踪留下任何余地。

**建议的附加价值**

- 允许禁止酷刑小组委员会充分而有效地履行其职能；
- 扩大了禁止酷刑小组委员会的实地影响，防止酷刑的发生；

- 通过禁止酷刑小组委员会协助建立独立及正常工作的国家预防机制及其改善被剥夺自由者状况的建议加强酷刑的预防工作。

### 建议的成本

目前禁止酷刑小组委员会的任务主要由一个核心秘书处完成，该秘书处聘用一名 P-4 级、两名 P-3 级和两名 GS 级雇员。参考扩建禁止酷刑小组委员会，包括组织各种复杂艰巨的实地考察(包括定期、顾问国家预防机制和后续跟踪考察)所取得的经验，还必须耗资 361,000 美元一年增加两名雇员(一名 P-3 级和一名 P-2 级)，才能组织更多的国家考察。上述人员将研究访问国的情况，与相关国家当局和其他利益相关者联络为访问做好准备，与该国相关联合国机构联络安排访问的后勤保障，协助专家访问并在访问结束后与国家当局和其他利益相关者合作起草访问报告和后续跟踪报告。

2010 年秘书长就要求配给上述资源，但当时的行政及预算问题咨询委员会和联大并未批准上述要求。<sup>42</sup>

### 推荐建议

#### 缔约国

支持在经常预算下提高禁止酷刑小组委员会的能力。

#### 4. 4. 加强条约机构成员的独立性和专业知识

提名和选举过程是各条约机构专业知识和效率至关重要的决定性因素。同样，条约机构建议要求的权威和受尊重程度取决于各条约机构成员实际拥有和感受到的独立和公正水平。为改善选拔程序，我支持条约机构自身主动采用指导原则，以协助其成员国独立和公正地行使职能。我同时邀请缔约国从各自情况出发采纳提名专家为条约机构成员候选人的国家政策和程序。鉴于问题的重要性，我建议所有缔约国设立开放的公共空间宣布其潜在的条约机构候选人或提名人，以便在上述领域提供协助。人权高专办随时准备开发信息工具，特别是关于选举过程和对条约机构专家实际期望的工具。

##### 4. 4. 1. 人权条约机构成员行使职能时的独立及公正性指导原则

条约机构主席在第二十三次会议(2011 年 6 月 30 日 - 7 月 1 日)上决定在 2012 年 6 月亚的斯亚贝巴举行的下一轮会议上起草并采纳条约机构成员独立性及公正性的指导原则。主席指出上述指导原则应充分考虑到现有条约机构的独立指导原则。制订上述指导原则的价值已在强化条约机构职能的各种磋商过程中被反复提及。

<sup>42</sup> 参见秘书长订正概算报告 A/65/500 及行政和预算问题咨询委员会报告 A/65/574。

## 背景

若干条约机构已经开发出确保其成员独立性和公正性的工具。鉴于多数条约机构在其各自议事规则中已经包含这方面的条款，人权委员会于 1999 年通过了一整套独立的指导原则(第 I 卷 A/53/40 附件 3)。

## 建议的附加价值

制订条约机构成员独立性和公正性的自律指导原则将有助于确保人权条约机构系统拥有最高水平的独立专业知识：

- 达到上述独立及公正性标准是实现条约机构系统最终目标的先决条件，即为缔约国提供履行其人权条约义务最客观最权威的评估和指导；
- 该计划有利于所有条约机构在成员资格问题上达成一致的理解和做法，包括可能发生的利益冲突对参与专家行使其职能的影响。

## 建议的成本

该建议无需其他资源即可实施。

## 推荐建议

### 条约机构

采纳条约机构成员独立性和公正性的指导原则，并将其视为各自议事规则完整及不可分割的部分。所有条约机构成员应承诺在任期内遵守这些规则，即使在正式的条约机构会议以外也遵守这些规则。在担任成员职务前，各条约机构成员应在就尊重原则庄严宣誓时做出承诺。所有条约机构均须执行上述原则，并在违反的情况下采取一切必要措施。

#### 4.4.2. 有关条约机构专家提名和选举过程及国家政策的建议

我鼓励缔约国采纳有关条约机构成员候选人专家提名过程和国家政策。上述国家计划可以受到各国在日内瓦和纽约磋商中良好做法的启发。这些计划应基于以下原则：

(1) 从拥有相关领域专业知识记录的人员中(通过相关工作经验，出版物和其他成就)通过公开透明的选拔过程提名候选人，另一个选拔标准就是愿意就条约机构成员职权承担全方位的责任；

(2) 避免提名或选举尚在担任政府职务或其他职务的专家，因为他们可能会面临压力、利益冲突或可能在独立性方面存在实际或想象中的负面形象，会给候选者个人和条约机构体系整体的信誉带来负面的影响；或避免候选人在当选后辞职。

(3) 将专家在特定委员会的服务年限限定在合理的长度，并记住新条约最多允许连任两次。

人权高专办将编写文件记录缔约国在国家政策和有助于确保高素质专家提名和操作透明度方面的好的实践做法，并允许公开查阅。

### 背景

条约机构成员的提名和选举程序属于各国际人权条约缔约国的职权范围。从国家一级的提名开始就必须维护对提名过程独立性和公正性的认知。在不断强化条约机构的过程中，已经参考了一些国家在提名条约机构专家方面的做法。

1997 年来，条约机构主席第八次年会一再建议“如果某人的政治职务与该条约规定的独立专家义务无法轻易调和，则人权条约的缔约国应避免提名或选举履行政治职能或担任相关职务的条约机构人员。主席还敦促应充分考虑与条约机构任务相关领域专业知识的重要性，均衡安排地域组成、合理的性别组成并考虑被提名人是否有足够的时间履行条约机构专家成员的责任。”<sup>43</sup>

禁止酷刑小组委员会、强迫失踪问题委员会和残疾人权利委员会等相对较新的条约机构已经开始执行最多不超过两届的任期限制。

### 目前人权条约机构组成的分类数据

#### 所有委员会

按性别划分的成员分币	各地区成员分币	按地区划分的所有条约缔约国	工作语言	当前职务
女性：65	非洲：43(25%)	54国/362个批准机构(67%)	阿拉伯语：21	学术：51(30%)
男性：107	亚洲：29(17%)	54国/306个批准机构(56%)	中文：5	咨询/顾问：19(11%)
	东欧：22(12%)	23国/171个批准机构(74%)	英语：152	外交/政府官员：31(18%)
	拉丁美洲和加勒比国家集团：34(20%)	33国/240个批准机构(73%)	法语：82	法官/律师：25(14%)
	西欧及其他国家：44(26%)	29国/202个批准机构(70%)	俄语：15	国会医院(MP)：3(2%)
		9项核心条约和“任择议定书”的总批	西班牙语：52	非政府组织(NGO)：15(9%)

<sup>43</sup> A/52/507，第68款。

准数中：1 930 项中  
可能获得 1 281 项  
批准

(国家数乘以 10 项  
条约除以批准数量  
所计算的百分比)

国家人权机构  
(NHRI)：13 (7%)  
退休的联合国工  
作人员：1 (1%)  
退休外交官/政府  
官员：11 (6%)  
退休法官/律师：  
3 (2%)

### 建议的附加价值

- 以透明、开放和包容的方式开展国家一级的提名过程最有利于得到拥有所需专业知识记录的广泛的候选人名单；
- 鼓励更多合格候选人参与并在限制任期的基础上定期更新将确保更新、更多样化的专业知识结构；
- 不提名担任特定职务的个人能够避免潜在的利益冲突，维护独立性和公正性，从而提升条约机构系统的信誉及其调查结果的权威性。
- 来自各缔约国的优秀例子可能会鼓励其他缔约国产生类似想法，愿意实行有利于甄选拥有所需专业知识和独立性候选人的措施。

### 建议的成本

该建议无需其他资源即可实施。

### 推荐建议

#### 缔约国

进一步按照条约制订的标准采取提名专家为条约机构成员候选人的国家政策和程序，并牢记上文所提到的建议。

与人权事务高级专员办事处分享其认为提名候选人参与人权条约机构选举的最佳方式，并允许人权事务高级专员办事处汇编上述信息。

#### 4.4.3. 条约机构成员的期望、可用性和所需工作量，以及专门的条约机构的选举网页手册

人权高专办随时准备就与条约机构成员相关的选举过程、条件及其他相关要求制订事实及资讯手册。本段内容将重点介绍我们对条约机构专家的实际期望以及他



们的工作量。相关资料将在国家提名程序及随后的选举前提供给缔约国和所有有兴趣的潜在候选人，并上传到一个人性化设计的人权高专办条约机构集中选举网页上。上述网页将提供条约机构职位空缺及即将到来的选举的实用信息，并告知已被提名的候选人。这本手册还将包含新任及现任条约机构成员履行其职能和义务所有必需的实用信息，包括程序、工作方法、成员享有的权利以及对成员的期望。

#### 背景

提名过程质量是条约机构组成的决定因素，因此对各条约机构的效率至关重要。为让提名过程中产生的候选人具有必要的专业知识并符合独立性及可用性的要求，最重要的是要确保所有利益相关者在任何职位空缺和即将举行的选举前得到正式通报。此外，提名国家和感兴趣的候选人将同时收到条约机构成员工作性质及数量的明确信息，包括会议的长度和数量、参加会前工作组和国家访问的重要性等等。曾经出现过成员因其国内职业安排冲突长时间未出席任何会议的情况，还有几次曾经出现过会前工作组或全体会议不足法定人数，并因此导致浪费时间、推迟决策的状况。

#### 建议的附加价值

更好地了解职位所要求的信息有助于各国决定哪一位候选人最值得提名：

- 这样也可以帮助有兴趣的个人更好地了解条约机构成员的工作；
- 及时方便的信息获取也将协助所有利益相关者和有兴趣的人员准备提名和选举过程。
- 这样能在国家层面吸引更多潜在候选人，而这对缔约国同样有利

#### 建议的成本

该建议无需其他资源即可实施。

#### 4.4.4 安排开放的公共空间，让所有缔约国介绍潜在的条约机构候选人或提名人

我支持安排一个开放的公共场所，让所有缔约国利用社交媒体等现代技术介绍潜在的条约机构候选人或提名人。该场所将由不同背景的五名前条约机构成员主持，并充分反映性别、区域和法律制度方面的平衡。为确保程序客观并尊重系统独立性，上述专家的挑选工作将委托主席会议完成。

#### 背景

会议陈述了保证从具有相关领域专业知识并有意愿及能力承担与条约机构成员任务相关的全方位职责的人员中进行公开透明选拔的必要性。这需要仔细审查每名候选人资格，并考虑性别、地域、专业领域和法律制度等确定最佳人员及最终组成。

### 建议的附加价值

该程序将以简单及客观的方式增强缔约国得到的对某条约机构职位感兴趣的候选人或实际提名人认证资格的信息质量。此外，它将为包括来自发展中国家的所有候选人提供平等的机会。该建议还将提高条约机构系统的知名度，并确保选举过程公开透明，提高提名的质量。

### 建议的成本

该建议需要一名 P-4 级专职员工及一名辅助 GS 级员工每年 6 个月为论坛提供支持。(成本：每年 210 000 美元)。

### 推荐建议

#### 缔约国

鼓励其潜在的候选人或提名人利用该论坛进行竞选。

将该论坛的利用作为提名程序有机的组成部分。

#### 4.5. 加强缔约国落实条约能力

##### 4.5.1. 条约机构的后续跟踪程序

我鼓励所有条约机构对其后续跟踪程序进行彻底的审查。<sup>44</sup>

#### 背景

条约机构建议的执行依然是缔约国的主要责任；他们对相关进展所进行的审核是缔约国定期报告原则的固有部分。尽管所有条约机构都要求缔约国在随后的报告中说明此前结论性意见中所含建议的执行情况，有四家委员会<sup>45</sup>已通过正式程序，通过要求缔约国在执行结论性意见一两年内提供相关书面报告，在定期报告期间监控结论性意见中所含具体建议的执行状况。至少还有一家条约机构目前正在考虑实施这样的后续跟踪程序。<sup>46</sup>

此外，第 12 次委员会间会议和第二十三次人权条约机构主席会议强调在定期报告的问题上，此前的关注和建议应当是新结论性意见的出发点，目的是对缔约国自上次审查后所取得的进展进行明确的评估。<sup>47</sup> 这构成条约机构在定期报告审核中固有的后续跟踪机制。

同样，所有考虑个体沟通的条约机构在规定时限内均要求所有违反条约案例的相关缔约国提交后续跟踪信息。

<sup>44</sup> 此部分内容未涉及禁止酷刑小组委员会的后续跟踪程序。

<sup>45</sup> 人权事务委员会、禁止酷刑委员会、消除种族歧视和消除对妇女歧视委员会。

<sup>46</sup> 经济、社会和文化权利委员会。

<sup>47</sup> A/66/175，第 25 款。

## 建议的详细内容

(1) 如果采用综合报告日程表，则条约机构结论性意见后续跟踪程序的必要性将会减弱。如果确信今后报告能得到如期审核，通常使用后续跟踪程序的条约机构要求在会议期间额外提供更多信息的意愿将会减弱。涉及到条约共同条款的情况尤其如此；当一个条约机构知道另一个条约机构将在两三年内对某个迫切关注的问题进行审核，那么就相关问题要求额外信息的必要性将比目前没有这种情况时有所减弱。

(2) 无论是否采用综合报告日程表，均应对后续跟踪程序进行简化和改进。各条约机构间至少应就结论性意见和个体沟通程序的后续跟踪保持一致。条约机构应就这些程序采用共同的指导原则。他们还可以在条约机构间采取一致行动，如执行建议的联合行动，包括努力将联合国国家工作组为执行建议提供的支持制度化。他们还可以发布统一的新闻稿或齐心协力敦促缔约国通过授权立法，或更好地与其他人权机制协同(如建议特别程序任务负责人)对缔约国进行国家访问。接受访问的缔约国可能在下一份缔约国报告审核之前需要就执行特定建议获得支持，或者长期案例审核显示该缔约国曾不止一次违反建议的规定。

## 建议的附加价值

改进后的条约机构系统统一后续跟踪程序将加强缔约国对条约机构系统的持续参与，并确保条约机构的报告不会沦为一次性行为。长时间保持参与有利于缔约国形成制度的连续性，并有可能最终建立一个向包括条约机构在内的联合国人权机制汇报、执行和接触交往的常设国家机制。

## 建议的成本

后续跟踪程序是人员密集型工作，目前资源明显不足，但其成本取决于条约机构是否及如何进一步发展相关程序。

## 推荐建议

### 条约机构

以简化和改善为目的对目前的后续跟踪程序形式进行审核，特别要采用共同的指导原则。

邀请缔约国提供有关落实条约机构建议的国家机制及监管框架，包括个体沟通方面的信息。

### 缔约国

考虑建立适当机制落实条约机构的建议，包括个体沟通和信息分享等机制。上述机制可能包括通过授权立法或国家人权战略或者行动计划。

#### 4.5.2. 统一阐述一般性意见/建议的磋商流程

事实证明，一般性意见是非常有益的。它可以帮助缔约国和其他利益相关方以缔约国实践为依据来理解条约规定。反过来，对条约范围和目标的更好的理解有助于缔约国履行其作为缔约国的义务。

在阐述一般性意见，包括要求提供书面材料和/或参与专题讨论时，我鼓励所有的条约机构与缔约国、联合国机构、国家人权组织和民间团体组织一道采用统一的磋商程序。我还建议各条约机构在各自的网站上公布收到的意见，以供查阅。

##### 背景

各委员会都会通过“一般性意见”或“一般性建议”的形式来表达自身对缔约国所承担义务的意见。经过积累，这些意见的量和质都在不断提高。时至今日，这些意见已经包含了细致、综合的评注，其对象涉及条约的具体规定和条约条款与具体主题/事件之间的关系。通过发布一般性意见，条约机构通过审查缔约国的报告来推广目前所获取的经验，而当涉及个体沟通时，各缔约国也会从中受益，继而帮助并促进它们更好地执行条约。在阐述过程中，各条约机构会定期地咨询委员会之外的专家。在这一方面，委员会将举行专题讨论会，或非正式会谈，在大多数情况下，缔约国将受邀作为观察员参加会议。在某些情况下，一般性意见/一般性建议草稿都会在网上发布，这样，各利益相关方可以通过书面的方式来充实这些意见。

##### 此建议的附加价值

建议将改善条约机构系统的普及性，从而造福所有利益相关方，提高透明度，博取众家之长，提升一般性意见的质量，而各种观点和经验又会进一步充实一般性意见。

##### 建议的成本

该建议无需其他资源即可实施。

##### 推荐建议

##### 各条约机构

在阐述一般性意见的磋商阶段，各条约机构在与利益相关方沟通时应遵循统一的程序，允许缔约国、联合国机构、国家人权机构和民间团体组织通过书面的形式发表意见，而各条约机构在阐述其一般性意见/建议时应在各自的网站上发布这些意见。

### 4.5.3. 与报告相关的能力建设活动

如缔约国需要，联合国人权高专办可与其分享其积累的经验，帮助其开展国家级或(亚)区域级条约报告和个体沟通的能力建设活动。传统上，这些活动的服务对象来自于政府、司法和国会的代表，但同时也包括其他国家级别的利益相关方例如国家人权机构(NHRI)，民间团体组织以及区域性人权组织。

#### a. 可持续的能力建设策略

联合国人权高专办将进一步细化其能力建设策略，目的是持续有效地帮助缔约国履行其报告义务。作为目标实现的前提，这一策略应符合国情并进行适当的整合。由于这 9 个核心国际人权公约各不相同且有其自身的《任择议定书》，因此提供技术协助日趋复杂。这要求培养或加强专项能力，对象涉及国家权力机关的不同部委和不同工作领域以及民间参与团体和联合国，尤其是国家工作组(UNCT)。条约都是具体的，需要有不同的国内意识培养、培训和发展的过程，而且通常受到不同参与方的支持。但我认为，要向各国提供支持，令其从条约机构中充分受益，这一点非常重要，因为它有利于持续报告和专业技能的实施以及国家层面合理报告与协调机制的确立(详情参见 4.5.4 的建议“长期的国家报告和协调机制”)。在适当的时候，联合国人权高专办将继续通过其计划支持设立或加强这类机制。

由于联合国人权机制建议的数量日益增多(包括普遍定期审查、特别程序和条约机构在内的联合国人权机制 5 年里对很多国家平均提出 200-500 条建议)。该策略同时还通过协助的方式为报告提供技术支持。各国将有机会接触到最新的工具，即人权普适指数，需要时，缔约国可以利用它来准备报告并收集来自各个联合国人权机制的意见，并藉此为出发点来制订国家需执行的框架/政策/计划。

#### b. 国家及地区层面的活动

随着缔约国履约报告数量和深度的不断增加，我将尽最大能力确保满足各国在向条约机构报告时对于技术协助的需求，并尽可能地与综合报告日程表保持一致。为最大限度地利用现有有限的资源，我们应首先满足以下国家的要求，包括最不发达国家，内陆国家，发展中小岛国家，受自然灾害和武装冲突侵害的国家，以及那些决定建立或加强长期国家报告和协调机制的国家，因为这将确保联合国人权高专办的能力建设活动拥有更为持久的效应。

在目前的实践当中，条约机构专家是这类活动的培训教师，这种做法将会继续开展下去并得到不断地改进，而在接受培训的国家，我们应要求国家人权机构协助开展此类活动。在开展这些活动时，应尽可能与联合国国家工作组和联合国驻地协调员展开合作，通过他们或当地感兴趣的联合国机构，可以确保充分发挥联合国参与方的作用。

## 背景

自 90 年代初期以来，总部<sup>48</sup> 平均每年会对超过 20 个有关开展汇报能力建设活动的请求做出积极的回应，通常是与联合国人权高专办和其他联合国外地办事处或机构合作(例如联合国开发计划署、联合国妇女署、联合国儿童基金会或联合国维和行动部门)。

2003 年-2009 年期间，在欧盟的财政支持下(总计花费约 400 万欧元)，人权高专办开展了一个项目，目的是为国家参与方提供技术支持，帮助它们向 30 多个国家的人权条约机构体制报告并与其开展合作。受众对象是各个缔约国，尤其是国家人权机构、民间团体组织和媒体。

此外，联合国人权高专办的多个外地办事处直接协助缔约国和其他利益相关方处理条约工作及与条约机构的合作，包括协助各国执行其建议。在这项工作中，我们加大了与联合国国家工作组以及驻地协调员的合作力度，而且也得到了地区性组织和包括发展基金(欧盟或联合国开发计划署)在内的捐助机构的支持和协助。例如，位于伯拉第斯拉瓦市的联合国开发计划署地区中心就设立了一个普遍定期审查后续金融资助机制。

联合国人权高专办最近开展了多个与条约机构、特别程序和普遍定期审查后期相关的地区性研讨会，藉此促进各国际人权机制在执行建议时采取统一的方式，目的就是为了解决最佳实践的交流，让参与方掌握方法和技术工具，以便它们能手机、优化和整合来自于不同联合国人权机制的建议，并于随后形成国家级战略。<sup>49</sup>

## 此建议的附加价值

<sup>48</sup> 2008 年 1 月-2012 年 1 月期间，联合国人权高专办的人权条约署曾支持了以下国家(以下所列的国家并不包括联合国人权高专办直接支持的国家或区域或其他国家级的办事处)在条约工作方面的能力建设(通常主要集中在一到两条公约，有少部分情况是个体沟通程序)，包括：亚美尼亚、巴林(两次)、白俄罗斯、伯利兹城、保加利亚、布基纳法索、布隆迪、佛得角、中非共和国、乍得、中国(两次)、刚果、科特迪瓦、克罗地亚、刚果民主共和国、欧洲地区、欧盟、马其顿、冈比亚、德国、加纳、洪都拉斯、印度尼西亚(两次)、约旦、哈萨克斯坦(两次)、吉尔吉斯斯坦、利比里亚、马尔代夫、马里(两次)、毛里塔尼亚、墨西哥、摩洛哥、尼日尔、巴拿马、秘鲁、菲律宾、卡塔尔、圣多美与普林希比共和国、塞内加尔、塞尔维亚(两次)、塞舌尔、塞拉利昂、南非(两次)瑞士、塔吉克斯坦、坦桑尼亚、泰国(两次)、多哥、土库曼斯坦和越南。

<sup>49</sup> 为加强各国对条约机构建议、特别程序和普遍定期审议的执行，我们举办了三个地区性研讨会，包括 2011 年 3 月在布鲁塞尔举办的研讨会，参与者包括来自于 17 个国家(阿尔巴尼亚、塞浦路斯、捷克共和国、芬兰、法国、德国、马耳他、前马其顿社会主义共和国、黑山共和国、荷兰、挪威、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、塞尔维亚、瑞士和英国)的政府、国家人权机构和民间社会组织的代表；2011 年 12 月在贝尔格莱德举行的研讨会，针对巴尔干半岛西部的国家(阿尔巴尼亚、波黑、克罗地亚、前马其顿社会主义共和国、黑山共和国、塞尔维亚和土耳其)；2012 年 1 月在第比利斯召开的研讨会，针对高加索南部地区的国家(亚美尼亚、白俄罗斯、摩尔多瓦、格鲁吉亚和乌克兰)；2012 年 4 月在比什凯克召开的研讨会，针对中亚诸国(阿塞拜疆、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、乌兹别克斯坦)。

能力建设活动有利于打造或加强国家专长和能力，从而在促进条约报告合规乃至最终的执行方面发挥积极的作用。

这些活动提供了一个战略平台，该平台有利于在各国利益相关方之间促进对话，获取支持，同时也能帮助拓展国家参与方网络。

### 建议的成本

包括报告培训讲习班在内的能力建设活动的成本随着地点、形式和参加者数量的变化而改变。依据现有的工作计划，联合国人权高专办设有办事处的国家和高专办总部可以随时根据经费额度来提供相应的技术协助和能力建设(同时通过普遍定期审查信托基金来促进普遍定期审查建议的后续工作)。

### 推荐建议

#### 缔约国

在执行履约报告方面仍存在困难的缔约国可以继续要求联合国人权高专办来提供相应的技术协助和能力建设支持，包括建立或加强长期国家报告和协调机制。

我们鼓励缔约国利用升级后的人权普适指数来收集和总结来自于联合国人权机制的建议，藉此确保利用相关领导部门来充分协调和执行这些意见。缔约国应通过提供经费等形式来继续支持联合国人权高专办的能力建设活动，藉此帮助缔约国履行其报告义务并支持缔约国执行条约机构的建议。

#### 4.5.4. 长期的国家报告和协调机制

我鼓励缔约国建立或加强长期国家报告和协调机制。建立这类机制的目的是促进报告的及时递交并改善条约机构建议和决策的后续协调工作。长期国家报告和协调机制(SNRCM)应有能力受理所有联合国人权机制的要求，其目标是提高国家层面的效率、协调性、连贯性和协同性。

在联合国人权普适指数(UHRI)数据库的帮助下，长期国家报告和协调机制应进一步分析和收集各人权机制的建议，分类别和/或效用(根据执行机构的不同)来区分与建议执行相关的参与方，并给予全程引导。同时，这一机制应定期地与国家人权机构和民间团体参与方进行磋商，藉此开展报告和执行程序方面的合作。国会内部应建立相应的常务委员会或类似的机构，以便监督和评估本国建议执行情况，特别是与法制改革相关的建议执行。长期国家报告和协调机制还应与司法界人士保持联系，通报条约机构建议，收集并宣传与国际人权法有关的司法决策。

为帮助缔约国设计或加强符合国情的长期国家机制，人权高专办可以随时在这一方面开展最佳实践的调研。如需要，人权高专办也将支持联合国国家工作组，藉此为长期国家报告和协调机制提供协助。

## 背景

随着条约机构体制的成长和 2008 年普遍定期审查机制的设立，待审查的报告数量和有待缔约国执行的建议数量呈几何数量增长。为了应对这一挑战，一些缔约国已经建立了永久机制来引导、协调、磋商及监测条约机构和其他人权机制建议的执行，并藉此定期起草报告。此外，一些缔约国已将机制写入了法律，目的是为了确保延续性和稳定性，同时敦促各相关部门开展积极的合作。然而，其他一些缔约国仍依赖于特别委员会，而这些委员会通常是为了起草报告而设立，在报告提交后就会被解散。

## 此建议的附加价值

建立有效的长期国家报告和协调机制将加强缔约国的能力，使其继续参与联合国人权体制，并从中受益，这将有利于缔约国更为有效地执行其人权义务。

## 建议的附加价值

建立有效的长期国家报告和协调机制将加强缔约国的能力，使其继续参与联合国人权体制，并从中受益，这将有利于缔约国更为有效地执行其人权义务。

具体来说，这些机制：

- 对比临时起草委员会，将极大地加强缔约国内部对人权专长和制度连续性的建设；
- 对人权高专和其他联合国体制参与方所提供的技术合作活动来说，这些机制就是开展合作的保证。相关活动涉及条约报告和执行，而通过条约报告和执行，缔约国可以积累知识和专长，人权高专办在提供技术合作时也就有了立足点；
- 可以帮助缔约国履行不同的国际报告义务，特别是有了综合报告日程表之后，合理期限和超前计划得以实现，在这一情况下，各大国际机制所要求从事的工作都可以合理地分配到每一年去完成；
- 这些机制将在目前开展的执行工作中发挥协调作用，而这一点也将得到日程表工作安排的支持，对于那些采用了简化和统一报告程序的缔约国来说也不例外。这说明了，在前一个循环中执行建议时所遇到的问题将成为下一个有关任意条约的报告的循环的开端；
- 可以成为中央政府的一个部门，大体负责所有与条约体制有关的事务，包括向共同核心文档提交更新，以及培训国家参与方使用与报告提交准备有关的工具，例如人权普适指数和其他国际机构的数据库；
- 在经过授权后，这些机制可成为普遍定期审查制度和地区报告义务的起草机制，各缔约国可将此融入综合报告日程表内；



- 这些机制可以作为根据条约规定个体沟通以及人权委员会特别程序沟通的负责机制。

因此，长期的国家报告和协调机制可以最终成为核心缔约国与所有国际和地区人权机构和机制进行对话的工具。这有利于确保各个层面的连贯性以及建议执行和后续工作的连贯性。

执行时，如能辅以报告中建议所规定的范围，这种机制将使国家充分受益，包括：保持报告活动按照一个合理的速度持续进行，以符合日程表所规定的截止日期；通过简化报告程序进行精简；与条约机构进行对话，通过视频会议从中听取专家意见；如需要，可通过联合国系统的技术协助来获得帮助，建设具有长远性质的能力，而不是每出现一个新的临时起草委员会就重建一次。

由于人权法和程序日趋复杂，这种机制更适合作为不同起草小组委员会的核心基础——或核心辅助工具，而这些委员会在制订专业报告时可能同样需要寻求大量专业人士的帮助（例如，移徙工人委员会，涉及负责出入境控制安全和移民的官员，还有卫生、教育、司法和其他领域，还包括管理流动人口的部门），根据日程表，这些专业人士可以在需要时与相应的条约机构进行面对面的对话。各条约机构都建议缔约国政府应确保本国的各部门始终参与此事，包括司法、立法以及执行机构，此外，还应包括已设立的国家人权机构、民间团体组织、学术组织和其他可能提供有价值信息和观点的组织，尽管在处理不同问题时，机制中代表上述机构的具体组织会发生变化。

国家起草机制的构成存在很多变数。大多数条约机构建议，长期的国家报告和协调机制应听取各利益相关方的意见。由于最终的报告是国家报告，因此一些缔约国设立了跨部委起草委员会来负责调研和起草。这种委员会通常会广泛征求意见，并就报告中的一些中心议题开展全国性讨论。委员会也有可能将报告中关键的研究委托给学术机构或咨询公司，或邀请国家人权机构和专业民间团体组织的人士针对相关议题提供信息，同时保留最终编辑的权利。近几年，越来越多的缔约国已经开始吸纳非官方的利益相关方代表，这些代表不仅扮演着信息提供者的角色，而且是起草委员会的正式成员。

### 建议的成本

执行建议时无需额外成本

### 推荐建议

#### 缔约国

- 未设立长期国家报告及协调机制的国家应设立该机制（如可能的话可以写入法律，这将成为国家人权保护的核心参考主体，尤其在涉及条约机构的时候）。

- 在缔约国向条约机构、定期普遍审查和特别程序以及区域性机构履行报告义务时，应授权长期国家报告及协调机制来负责所有的国际和区域性人权报告，并授权该机制来协调建议的执行。
- 授权长期国家报告及协调机制来负责条约机构和其他区域和国际机构的个体沟通程序。
- 在与国家利益相关方包括国家人权机构、民间团体参与方和学术组织进行系统接触时，授权长期国家报告及协调机制来制订并执行接触方式。

#### 联合国参与方

如与之相关，联合国国家工作组应协助建立或加强长期国家报告及协调机制。

#### 4.6. 提升条约机构的可见性和普及性

国家在不同程度上缺乏对条约机构的认知，因此条约机构发挥的作用也十分有限。以下建议的目的是为了对此局面进行补救，并通过更好地利用现代信息技术以及其他措施来宣传条约机构所承担的工作。

##### 4.6.1. 通过网播及视频会议来提升条约机构在国家层面的普及性和可见性

有人建议，所有条约机构在举行公共会议时应进行网播，对此我表示同意，而且条约机构也将从视频会议设施中受益。<sup>50</sup> 在执行这些建议之前，人权高专办随时可以在其网络上公布条约机构会议录音，以便公众查阅。

#### 背景

条约机构已反复要求联合国为所有公共会议<sup>51</sup> 提供网播服务和视频会议技术支持，藉此促进其工作并提升其影响，包括改善普及性、合作和参与度。

自 2006 年开始，人权理事会就已经开始做一些临时的网播，这一做法得到了广泛的认可，在提升透明度和参与度方面具有非常积极的意义。

视频会议技术的使用可以促进不同参与方参与报告过程中的每一个步骤，并减少相应的成本。近些年，缔约国在会议期间要求使用视频会议设施的呼声越来越高。在可能的情况下，秘书长会对这些要求做出积极的反馈，并让总部的专家参与互动对话，使自身代表团和缔约国获取从中受益的机会。然而时至今日，条约机构还没有获得这些设施，例如，威尔逊宫的会议室都没有安装视频会议的设备，而万国宫(日内瓦)也只有少数会议室拥有视频设备和连接。

<sup>50</sup> 虽然网播和视频会议是不同的建议，但是之所以把它们放在一块是因为有一些技术两者之间可以共用。

<sup>51</sup> 详情参见案例 A/64/276，第四章，第 16 款。

网播服务受联合国新闻部(DPI)管辖,而且联合国总部也为此向其分配了专属资源。

## 网播

本着透明、平等待遇及不偏袒原则,建议所有条约机构的公共会议应进行网播(例如,每年 903 小时或 301 场官方会议<sup>52</sup>)。可以考虑的范围包括缔约国报告、综合讨论以及起草一般性意见。

目前的临时网播系统包括将会议程序的直播现场由网络传输至联合国总部,以及在外服务器上对会议/轮流发言的视频脚本进行备份。每一个视频剪辑都被录入了内容管理系统以便归档和调用。网播的语言一般采用发言人的母语和英语。

如果日内瓦条约机构引入网播功能,则需安装摄像头,并与会议室的音频/口译系统进行整合,同时还需布线、增添电脑设备和软件以及额外用来备份的服务器。就目前的基础设施和人员配置来看,联合国日内瓦办事处无法提供这类服务,而且所有对人权理事会提供的网播服务都只是临时性的。

## 建议的附加价值

在过去的几年中,新技术提供了非常多的机会,这些技术不仅提升了可见性和互动性,也有利于提高影响力和责任感,最终,执行效力也将因此增强。

对条约机构的公共会议进行网播将极大地提升缔约国与条约机构对话的普及性和可见性,并让利益相关方更具责任感。

我还意识到网播的另一大好处是,社交媒体网络可以利用网播条约机构会议来传播知识,并引导青年一代就各自社会的权利和责任展开有意义的讨论。

网播将减轻后续工作的压力,有利于条约条款和条约机构建议的执行,有利于公共政策更好的推广。

对于那些为缔约国官员和广大权利拥有者提供培训、教育和能力培养服务的人来说,他们可以将网播作为一种永久的、可升级的培训工具和能力建设工具,而对于代表团来说,网播可以更好地帮助他们准备建设性对话。

## 建议的成本

根据联合国日内瓦办事处和新闻部信息中心 2008 年估计,如果为所有条约机构会议引进永久性的网播功能,则需在基础设施/设备方面花费 70 万美元,外加每年 90 万美元的经常性成本。考虑到技术在 2008 年之后发生的变化,因此目

<sup>52</sup> 作为对比,人权理事会每年大约有 26 周的会议都是网播的。

前有必要对引进此项功能所需的种种要求进行彻底的评估。尽管成本的降低是有可能的，但是之前的调查提供了一个参考依据，而且这比制作会议总结记录的成本要低得多。由于未来可能会出现自动生成会议程序文本的技术，届时条约机构可能会考虑用网播取代总结记录。在这种情况下，网播将成为一种节约成本的工具。

### 视频会议

为了网播而安装的摄像头也可用于视频会议。因此，各个房间用于显示发言人的显示屏将是视频会议所需的唯一额外设备。

降低差旅及相关成本，让各国民间团体参与方有更多机会接触条约机构是视频会议的主要目标，因此视频会议系统应该能够与 USB 网络摄像头等远程呈现系统集成在一起，给人身临其境的感觉。

### 建议的附加价值

- 缔约国代表团可安排更多代表与条约机构接触，并从专家们的专长和指导中受益，从而加强他们对条约机构活动的参与度；
- 实时可获得的专业技能增加，将有利于提升缔约国对专家在审查报告过程中所提出问题的回应能力，从而提高对话的总体质量；
- 通过视频会议，专家可以参与富有建设性的对话，甚至条约机构可以在缔约国没有提交报告的情况下对缔约国进行审查，这样就不会出现缔约国代表团不在场就无法审查的情况；
- 视频会议将有利于所有利益相关方在报告流程各个阶段的参与，从而提高和保持所有利益相关方与条约机构合作的能力；
- 视频会议将有利于减少差旅相关的气候足迹，这也符合联合国人权事务高级专员办事处 2010 年 12 月通过的减排战略。

### 建议的成本

视频会议系统搭建完成后，缔约国差旅方面的开支将减少。尽管如此，视频会议设施的搭建成本仍有待确定。

### 推荐建议

#### 缔约国

- 考虑通过使用视频会议技术，在互动对话中获得的专业资源可对本国的专家形成互补，（另外也可以节约成本）；
- 支持网播建议，并对在日内瓦创建网播的永久性能力提供足够的资金；

- 支持联合国条约机构视频会议的建议，<sup>53</sup> 并对视频会议设施的安裝提供足够的资金。

#### 人权高专办和其他联合国机构

联合国国家工作组和人权高专办各地办事处可以通过帮助筛选条约机构在国家层面的考量因素来推动网播技术的推广，使用网播来提高人们的人权意识，并将其作为一种培训工具；

联合国国家工作组应协助提高缔约国在整个报告过程中的参与度，包括国会议员、司法人员和民间团体参与方。在必要的时候，可让他们使用视频会议设施或远程呈现系统(如有)与条约机构互动。

#### 其他利益相关方

如果有条件的话，其他利益相关方应尽量利用网播和视频会议设施来提高对条约机构系统的意识，与条约机构进行互动以及积极参与报告流程。尤其是国家人权机构，它们可能希望通过对其各自所在国家的条约机构会议进行网播，提供一个在国家层面向草根民间团体组织定期介绍自己工作的机会。

#### 4.6.2. 提高条约机构系统可见性和普及性的其他措施

我打算设立传播专员一职，负责设计媒体和传播战略，并通过国家、区域和国际媒体及社交网络更好地传播条约机构的成果和互动。利用社交媒体将有利于把传播变成互动对话，而且可以进一步探索和增强所有利益相关方持续、有建设性的参与。此外，我还承诺将采取以下更多措施来提高条约机构系统的可见性：

1. 联合国人权高专办将优化条约机构在联合国人权高专办网站上的概况资料，使其更加符合用户习惯，让信息更易于访问，包括残障人士。综合国家网站将继续包含国家相关的文件以及关于条约签署和报告状态的信息。此外，联合国人权高专办在其网站上发布了所有条约机构的年度日历，未来该日历还将包括各缔约国和其他利益相关方的各种截止日期，包括报告提交、口头报告和后续活动的参与。该日历将可按缔约国和条约机构进行搜索；
2. 联合国人权高专办将协助缔约国使用联合国人权普适指数按主题收集向某个特定国家提出的建议，将其整合到一个文件中，以便向政府部门、国会、司法部分、国家人权机构和民间团体组织以及联合国合作伙伴发布；
3. 将继续推广联合国人权普适指数的使用，而且该指数在联合国人权高专办网站的可见性将提高；

<sup>53</sup> 尽管网络直播和视频会议的部分设备和技术是兼容的，但两个建议可以分开审议和实施。

4. 联合国人权高专办将通过创建单独的网页和开发公共数据库的方式进一步改善有关个体沟通的信息传播。网页和数据库设有针对观点、后续信息、所需行动和建议补救措施的搜索功能。此外，在每个条约机构活动结束时应准备个体沟通过程下采用的案例汇总，并广泛发布。通过电子邮件向用户发送信息时，应对每项决定添加关键词，以便于信息获取；电子邮件发送列表也应进行扩充，以改善信息流。

#### 建议的附加价值

- 提高条约机构的可见性和认知度；
- 更好地传播条约机构的成果；
- 提高透明度和提高可预见性；
- 更容易获取条约机构信息，包括残障人士，从而增强缔约国、其他利益相关方与条约机构间的交流和互动；
- 所有参与方所赋予的权力提高，因为他们随时了解最新进展；
- 让所有条约机构和其他人权机制得以根据年度日程表进行战略规划和安排。

#### 建议的成本

需要设立一个 P-3 级别的职位：年成本为 20.2 万美元的一名新闻官。

联合国人权高专办六种官方语言网站(包括条约机构相关网页)的翻译和维护需要招聘六名网络内容管理员(P-3)，年成本约 121.2 万美元，另外还需招聘五名内容管理助理(GS)，年成本为 36.8 万美元，这些职位每年的总成本约 158 万美元。

目前，大量网站内容仅提供英语版本，还将需要资源进行特约翻译。

现有材料的翻译将产生初步一次性合约翻译费用约 31 万美元，随后每年的费用为 43.5 万美元。未来每年的需求约为 201.5 万美元。此外，联合国人权高专办网站需要可供残障人士访问，截至目前成本尚未预估。

#### 推荐建议

##### 缔约国

- 积极考虑设立新闻官职位及维护联合国人权高专办所有官方语言版本网站的必要的资源分配。

- 要系统化翻译条约机构的成果，包括翻译采用国家和当地语言的个体沟通决策，确保通过各种恰当渠道对其进行广泛传播，包括将条约机构案例法纳入法律和司法教育。
- 提供条约机构程序相关的信息，包括以残障人士和小孩容易理解和方便获取的形式、采用国家和当地语言处理个体沟通事务。
- 考虑在国家层面向希望根据某个条约机构个体沟通程序提交申诉的人权违反潜在受害者提供法律援助，以提升申诉提交的质量。

#### 联合国其他机构

- 尽可能地利用可用工具，以广泛传播条约机构的成果以及协助缔约国履行条约。
- 通过广泛传播条约机构的成果和关于与条约机构系统互动机会的信息，充当条约机构和国家参与方等之间的桥梁。
- 协助缔约国和其他利益相关方统一结构化实施人权机构和机制的建议。

#### 其他利益相关方

- 国家人权机构应推动条约机构的成果的广泛发布和传播。
- 民间团体参与方应尽可能地鼓励和支持缔约国向所有相关参与方传播信息，并协助相关公共意识的提高。

#### 结语：继往开来

我们目前处在一个重要的关口。要完全明白这一点，我们要追溯一下过去，回忆一下条约起草人当时的远见和勇气。他们从各自民众的利益出发代表各缔约国自愿做出了有法律约束力的承诺，并建立了这个卓越的系统。这些条约将普遍价值观形成法律，并建立了确保每个人都能尊严生活的程序。一旦接受这些条约，缔约国将自愿接受独立专家机构的定期公开审查。然而，由于我们认为不合规“无法避免”，再加上资源不够，以致于该系统长期受到善意忽略，到今天随着工作量日益增加而处于难以为继的边缘，即便是不考虑这样一个令人吃惊的事实：即每个条约平均有 23% 的缔约国从未参与过该条约的审查程序。

我们不能让这种情况发生。正是因为这个原因，2009 年我在所有利益相关方中间推出了如何增强该系统的反思活动，对于反思结果我非常满意。现在，我们有很多建议，或大或小，成为了我们未来之路的蓝图。我在报告中列出了一些建议，每项建议都可以单独实施，但如果一起实施将带来远超单独实施之和的回报。条约机构的作用确实将得到增强，而且缔约国履行义务的能力也会增强，最终，权利持有者作为最终受益人对系统的接触了解也会更多。

而现在，能否增强取决于缔约国、条约机构和联合国人权高专办在各自的职权范围内作出决定，并相互协作。要让条约机构系统正常运作，各方必须贡献自己的力量。具体来说，这意味着各方都将要作出非常重大的决定，即便是在金融危机的背景之下。我是乐观的。由于联合国大会保留重新考虑此事的权利，而且条约机构专家也希望为创建一个充分有效的系统而努力，因此，改变的动能犹在。我们不能错失机会，因为这样一个系统需要有行动，而且是马上行动。我指望你们对达成我们共同目标的承诺，而且我承诺将在这方面对你们提供支持。

纳瓦尼特姆·皮莱

人权事务高级专员

2012年6月



## 附录

## 第 4 部分建议成本预估

## 4.1. 综合报告日程表

本建议的成本预估：

1. 假设严格按照传统报告流程或简化报告程序中的页数限制、结论性意见等的长度(即最佳案例情景)以及每年提交的共同核心文件平均数量；

2. 包括与缔约国建议性对话的会议时间，各委员会与国家人权机构、民间社会组织按建议的统一互动模型进行互动的的时间以及采纳结论性意见的时间。

3. 会议服务成本根据标准模型预估，该模型假设额外能力是通过招聘兼职人员来提供，但考虑到市场上可用的合理兼职人员不够，实施将会有问题，而且成本比较高。对本报告作出决定之后，将调查其他成本较低的能力，例如在各会议服务责任站之间分摊合同翻译和工作量。

(单位: 百万美元)	2012	建议的每年成本
专家/经常预算的差旅	6, 8	12
人力成本/经常预算	8, 8	34 名额外 P-3 级别工作人员, 成本 690 万美元 加上 9 名额外 GS 级别工作人员, 成本 170 万美元
人力成本/额外预算		额外需求(相比目前的经常预算): 860 万美元 本建议的总人力成本: <sup>54</sup> 17
会议服务	4, 8	79(包括总结记录的 1 500 万美元以及下面列出的额外会议服务人员的 1 580 万美元)  预估将进行优化, 以反映最有效的翻译模式组合(即离岸、外包、工作量分摊、兼职和永久能力)
额外会议服务人员	36	预估永久性能力: 会议: 额外的 20 人口译团队(6 名 P-5, 6 名 P-4 和 8 名 P-3), 额外的会议室人员(5 名 GSOL)  文档: 6 名 P-5, 负责合同翻译和内部翻译的质量控制; 6 名 P-4, 负责修改; 18 名 P-3, 负责翻译; 外加 GS 文本处理人员(18 GSOL)、文档控制人员(3 GSOL)和参考资料助理(3 GSOL); 以及额外编辑人员(3 名 P-4, 3 名 P-3)

<sup>54</sup> 68 P3s(USD13.7 million) and 18 GSs(USD3.3 million), i. e. excluding the Director, Chiefs of Section, P-4 Secretaries of the Committees.

(单位: 百万美元)	2012 建议的每年成本
	1 580 万美元(包含在上述 7 900 万美元的预估总成本内)
额外会议室设施	— 尚未预估成本 (将纳入万国宫战略遗产规划)
<b>总计</b>	<b>56, 4 108</b>

其他方案包括:

1. 其他报告周期, 将报告周期从 5 年改为 7 年, 将减少每年所需的会议时间和文件等。如果是 7 年周期, 需要增加 2 100 万美元, 而 5 年周期<sup>55</sup> 需要增加 5 200 万美元。

2. 如在 2011 年向联合国大会提交的秘书长报告(A/66/344)中的建议, 如果综合报告日程表的建议未被采纳, 可通过一次性清理当前积压工作量将条约机构系统保持最新。该建议将包括审查 2012 年待审查的 269 份缔约国报告以及 460 份个体沟通, 这需要额外的会议时间和人力。此项一次性清理的成本比 5 年日程表的预估年成本要高。清理工作不可能 1 年完成, 可能需要 2 年或更长时间, 而在此期间, 还将继续收到新的报告和个体沟通。该方案将减轻条约机构系统目前的压力, 但缔约国的合规与处理仍然不一样。如果不永久增加条约机构的会议时间, 将很快会出现新的工作积压; 换句话说, 这不是一个全面的解决方案。在这个方案中, 定期全面检视条约机构的工作量以考虑条约机构不断变化的资源需求, 这仍很重要。要确定成本, 必须对目前和预估工作量作一次最新审查。

3. 假设维持现状, 如 2010 年进行的一项工作量研究所示, 所需的人权专员(经常预算和额外预算)数与支持条约机构会议的专员数量存在 30%的缺口, 这相当于缺少约 13 名 P-3 人员(每年成本预计为 260 万美元)。一旦对本报告做出决定, 要明确提供足够支持所需的合理人数, 必须对目前和预估工作量作一次最新审查。

#### 4. 2. 简化和统一报告流程

本部分包含的建议可通过统一条约机构的工作方法来实现, 不需要额外资源。而且, 其中部分建议还可以释放资源, 用于翻译条约机构的其他文件, 从而提高文件发布的及时性。

<sup>55</sup> Total budget of 5 year cycle: 540(108\*5)/Spread over 7 years: 77 per year(ignoring time value of money)/Current annual budget(RB+XB): 56. Increase: 21(77-56)。

#### 4.2.1. “简化报告程序” (SRP)

建议可能为缔约国和联合国都带来成本节省。截至目前，报告前问题清单缩减了缔约国报告的长度。然而，在简化报告程序的初始阶段，需要更多临时人力资源来支持委员会起草更多简化报告程序问卷。一旦对本报告做出决定，要明确提供足够支持所需的合理人数，必须对目前和预估工作量作一次最新审查。

#### 4.2.2. 提交统一核心文件及定期更新

建议可能带来成本节省。综合报告日程表周期内至少每 5 年提交一次共同核心文件和定期更新将使得条约文件更短、更具针对性，因此结论性意见也更明确(见下文 4.2.4.)。如果以附录形式提交共同核心文件的更新(见下文“针对缔约国的建议”)，则意味着可以节省更新文件的处理和翻译成本(即只需翻译附录中的几页，而不用翻译整个修订后的共同核心文件)。

#### 4.2.3. 严格执行页数限制

建议有助于节省成本。如果 2011 年页数限制的要求得到遵守，预计 550 万美元的翻译产能可以用于翻译条约机构的其他文件，从而提高其及时发布率。

#### 4.2.4. 缔约国和条约机构间建设性对话的统一方法

建议无需其他资源即可实施。

#### 4.2.5. 减少摘要记录的翻译

减少目前总结记录发布语种数量的任何措施都将释放文件处理能力，并提高已翻译文件对条约机构的及时发布率。例如，在综合报告日程表中，如果部分会议的总结记录只用一种语言，而所有公开会议的总结记录由网播取代，那么 5 年周期内准备 3 种语言版本的总结记录每年所产生的 1 500 万美元的预估成本将很可能得以降低(成本节省与网播的成本抵消)。

#### 4.2.6. 有针对性的条约机构结论性意见

建议可能带来成本节省，因为更具针对性的结论性意见应使得需要翻译的页数减少，释放的产能可用于翻译条约机构的其他文件，从而提高其及时发布率。

#### 4.2.7. 将与其他联合国合作伙伴的交往进一步制度化

关于调整工作方法的建议可在不使用额外资源的情况下完成实施。国家项目和工作计划的任何进一步影响应由各联合国机构和/或联合国国家工作对考虑。

#### 4.2.8. 条约机构、国家人权机构和民间团体组织间统一的互动模式

本模式可在现有资源分配和综合报告日程表下完成实施，不需要额外资源。

- 4.3. 加强个体沟通过程、调查和国家访问
  - 4.3.1. 联合条约机构沟通工作组

如果目前人权委员会和消除对妇女歧视问题委员会5周的会议时间转移给每个条约将只有一名专家参与的联合工作组，建议基本上无需额外成本。
  - 4.3.2. 审核执行程序规定、工作方法及运用共同指导原则的良好做法

建议无需其他资源即可实施。
  - 4.3.3. 建立条约机构案例判例数据库，包括其后续跟踪信息

本项目需要招聘一名IT顾问和一名数据录入人员，这两名人员一开始都需要9个月(预估成本：9.3万美元)。另外，还需要一名P-3级别工作人员每年留出6个月的时间专门用于本项目(每年10.1万美元)。
  - 4.3.4. 友好解决

建议无需其他资源即可实施。
  - 4.3.5. 强化禁止酷刑小组委员会的职能

需要增加两名工作人员(P-3和P-2级别的人员各一名)，每年成本为36.1万美元。
- 4.4. 加强条约机构成员的独立性和专业知识
  - 4.4.1. 人权条约机构成员行使职能时的独立及公正性指导原则

建议无需其他资源即可实施。
  - 4.4.2. 有关条约机构专家提名和选举过程及国家政策的建议

建议无需其他资源即可实施。
  - 4.4.3. 条约机构成员的期望、可用性和所需工作量，以及专门的条约机构的选举网页手册

建议无需其他资源即可实施。
  - 4.4.4. 安排开放的公共场所，让所有缔约国介绍潜在的条约机构候选人或提名人

建议需要一名P-4级别工作人员以及一名GS级别工作人员的支持，每年用于支持论坛的总时间为6个月(成本：每年21万美元)。
- 4.5. 加强缔约国落实条约能力
  - 4.5.1. 条约机构的后续跟踪程序

跟进程序需要大量工作人员，而目前人手紧缺，但成本取决于条约机构如何进一步完善该程序。

#### 4.5.2. 统一阐述一般性意见/建议的磋商流程

建议无需其他资源即可实施。

#### 4.5.3. 与报告相关的能力建设活动

包括报告培训研讨会在内的能力建设活动的成本随着地点、形式和参加者数量的变化而改变。依据现有的工作计划，联合国人权高专办设有办事处的国家和高专办总部可以随时根据经费额度来提供相应的技术协助和能力建设(同时通过普遍定期审查信托基金来促进普遍定期审查建议的后续工作)。

#### 4.5.4. 长期的国家报告和协调机制

建议无需其他资源即可实施。

### 4.6. 提升条约机构的可见性和普及性

#### 4.6.1. 通过网播及视频会议来提升条约机构在国家层面的普及性和可见性

##### 网播

根据联合国日内瓦办事处和新闻部信息中心 2008 年估计，如果为所有条约机构会议引进永久性的网播功能，则需在基础设施/设备方面花费 70 万美元，外加每年 90 万美元的经常性成本。考虑到技术在 2008 年之后发生的变化，因此目前有必要对引进此项功能所需的种种要求进行彻底的评估。尽管成本的降低是有可能的，但是之前的调查提供了一个参考依据，而且这比制作会议总结记录的成本要低得多。由于未来可能会出现自动生成会议程序文本的技术，届时条约机构可能会考虑用网播取代总结记录。在这种情况下，网播将成为一种节约成本的工具。

##### 视频会议

视频会议系统搭建完成后，缔约国差旅方面的开支将减少。尽管如此，视频会议设施的搭建成本仍有待确定。

#### 4.6.2. 提高条约机构系统可见性和普及性的其他措施

需要设立一个 P-3 级别的职位：年成本为 20.2 万美元的一名新闻官。

联合国人权高专办六种官方语言网站(包括条约机构相关网页)的翻译和维护需要招聘六名网络内容管理员(P-3)，年成本约 121.2 万美元，另外还需招聘五名内容管理助理(GS)，年成本为 36.8 万美元，这些职位每年的总成本约 158 万美元。

目前，大量网站内容仅提供英语版本，还将需要资源进行特约翻译。翻译现有材料将产生初步一次性特约翻译成本约 31 万美元，随后每年的成本为 43.5 万美元。未来每年的需求约为 201.5 万美元。

此外，联合国人权高专办网站需要可供残障人士访问，截至目前成本尚未预估。