工作文件 - 执行摘要

针对条约机构主席2022年6月第34届会议结论制定落实计划的备选方案和指导性问题（A/77/228，第55-56段）。

人权事务高级专员办事处，2023年5月29日

I. 简介

在2022年6月举行的第34届会议上，联合国人权条约机构主席就条约机构体系提出了前瞻性建议（[A/77/228](https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2F77%2F228&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False)，第55-56段）。这些一致的结论为提高可预见性、确保无障碍性、协调程序和促进实质和工作方法的协调奠定了基础，创造出独特的机会以在不修改条约的情况下建立高效、符合目的、具有成本效益和协调一致的条约机构体系。本工作文件提供关于落实主席结论的备选方案和指导性问题。

II. 背景和目标

2022年主席结论是前人权事务高级专员纳维·皮莱于2012年发起的十年条约机构加强进程的最新步骤（[A/66/860](https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2F66%2F860&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False)）。本工作文件以主席结论为基础，反映2020年共同促进进程的成果（[A/75/601](https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2F75%2F601&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False)）。其依据是大会第[68/268](https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F68%2F268&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False)号决议以及内部监督事务厅2021年审计报告中的因素（参见大会第[75/252](https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2Fres%2F75%2F252&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False)号决议，第54段）。

秘书长关于条约机构体系状况的第4份两年期报告（[A/77/279](https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=a%2F77%2F279&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False)，第63-73段）和大会第[77/210](https://www.undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F77%2F210&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False)号决议（虽然没有相应的预算文字）积极地引用了主席结论。本工作文件的发布时间在政治上具有重要意义，因其恰逢《世界人权宣言》通过75周年，响应了秘书长的《[人权行动呼吁](https://www.un.org/sg/sites/www.un.org.sg/files/atoms/files/The_Highest_Asperation_A_Call_To_Action_For_Human_Right_English.pdf)》（2020年）和《[我们的共同议程](https://www.un.org/en/common-agenda)》报告（2021年）。

III. 备选方案和问题的方法

本工作文件根据主席请人权高专办起草其结论（[A/77/228](https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2F77%2F228&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False)，第55(c)、56段）的落实计划之要求而编写，以大会第[48/141](https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F48%2F141&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False)号决议（第4段）阐明的人权高专办总体责任为基础。人权高专办在此向各国和条约机构成员提出各自权限和责任范围内的备选方案和指导性问题。其中涵盖主席结论的三大支柱（可预见审查时间表、工作方法统一、数字化增益），并加入了将主席指导付诸实践所需的技术细节。

各会员国和委员会需要回答本工作文件中提出的问题并完善其中的备选方案。否则将维持现状，待审查缔约国报告和个人投诉的积压将会增加。如果没有额外的资源来覆盖条约机构授权的所有活动，人权高专办将被迫继续将其可交付成果减少到现有资源可以有效支持的水平，从而阻碍条约机构履行各自的任务，并限制受害者获得其权利。如果能够就主席结论的落实计划达成一致，则需要对大会第[68/268](https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F68%2F268&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False)号决议（第26-27段）中的现有资源公式进行相应调整，以资助本工作文件中提出的具有成本效益的备选方案。这将通过定于2024年12月举行的关于人权条约机构体系的两年一次的大会决议来实现。

IV. 指导原则和实际考虑

主席结论旨在“加强对权利持有人的保护，这也是各国法律义务的核心主要目标”（[A/77/228](https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2F77%2F228&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False)，第55(d)段）。此外，本工作文件应考虑以下因素：

* 主席根据具有法律约束力的现有条约授权，在其职权范围内作出结论。他们提到缔约国的定期报告义务，这些义务载于各国协商和批准的条约中；
* 国家是条约监测系统的创造者和受益者。他们经常阐明他们对协同作用、不重复、互补和成本效益的期望；
* 鉴于各项条约规定的一致性、条约机构数量的不断增加、各国对*体系*这一概念的使用以及不必要的重复会损害条约机构和整个体系的信誉这一事实，虽然条约机构是不同的法律实体，条约机构*体系*仍然是使其工作合理化的一种客观需要。

V. 落实主席结论三大支柱的各种形式的理由和益处

对进行定期审查的条约机构以及“根据其任务和做法”对CED和SPT*引入8年可预见审查时间表*并在其间进行后续审查（[A/77/228](https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2F77%2F228&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False)，第55(1)(a)-(b)、(e)、(h)-(i)段），将带来以下益处：

* 以8年日程安排取代现行体系的不可预见性，使各国和其他利益攸关方能够确定和有效地规划其实质性和组织上的准备工作以及缔约国审查的后续行动，并在特殊情况下具有一定的灵活性；
* 在可预见审查日程安排中平等对待缔约国，确保充分遵守报告规定，未来没有积压积累；
* 提供可更新的专家咨询意见，而目前的积压要求缔约国更新其报告，并延误建议的及时提供；
* 增加审查的互补性，这可以减少条约机构所提问题的重复，并使各国能够优化国家协商进程；
* 通过定期全面审查和后续审查，在对关键问题及时采取后续行动的重要性和国家层面的常规可见度之间取得平衡（一方面是为了权利持有人的利益，另一方面是为了需要投入的时间和资源），从而减轻缔约国和其他利益攸关方的工作量。

*工作文件就8年可预见审查时间表提出了三个备选方案：*

*(a) 根据备选方案1（“线性审查”），对缔约国的审查将在可行的情况下在进行定期审查的条约机构的8年周期中依次安排（如果缔约国批准了所有八项进行定期审查的条约，则一般每年进行一次全面审查）；*

*(b) 根据备选方案2（“部分集中”），两项公约的审查将在8年周期中的一年“连续”进行，以加强《公民权利及政治权利国际公约》和《经济社会文化权利国际公约》权利的不可分割性，其他六项全面审查将依次进行；*

*(c) 根据备选方案3（“全部集中”），对两项具有定期报告程序的国际人权条约的审查将每隔一年（例如第1、3、5和7年）“连续”进行，从日程安排的角度来看这是最可行的。在权利相似、重叠和/或传统上由相同国家主管部门或利益攸关方处理的情况下，公约应进行配对。这种集中将促进审查的实质性准备工作，使各国和其他利益攸关方的审查工作更省时、更具成本效益。*

*在全面审查之间进行的后续审查的三个备选方案如下：*

*(a) 根据备选方案1，后续审查将仅以信函为基础，这是许多委员会（CAT、CCPR、CED、CEDAW、CERD、CESCR、CMW）目前在后续程序中采用的形式。该备选方案具有简单、连续和低成本的特点；*

*(b) 根据备选方案2，后续报告的审查可以以当前基于函件的方式进行，并以混合或线上形式由利益攸关方进行额外的建设性对话和汇报。这一方法在条约机构与缔约国和利益攸关方的直接参与以及时间和成本效益之间取得平衡；*

*(c) 根据备选方案3，可由条约机构成员和秘书处工作人员组成的代表团实地访问缔约国，对后续建议进行评估。这一选项虽然在国家层面最大限度地提高可见度和参与度，但需要条约机构和秘书处进行耗时、高成本的实质性和组织性准备、执行和后续行动。缔约国需要向条约机构成员发出长期邀请，以确保可预见性。*

*工作方法统一得到主席的一致同意（*[*A/77/228*](https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2F77%2F228&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False)*，第55(5)段），自通过具有里程碑意义的第*[*68/268*](https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F68%2F268&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False)*号决议以来大会一直对此强烈要求。真实、可持续的协调将具有以下优势：*

* 促进缔约国和其他利益攸关方参与条约机构体系，同时考虑各项条约的具体情况；
* 允许各国和其他利益攸关方主要关注其实质性准备工作，而不是面临各条约机构之间不同的众多程序和最后期限；
* 缩短目前缔约国提交报告与审查报告之间的漫长时间，这可以避免更新报告的需要并能及时提出建议；
* 通过推广简化报告程序减轻报告负担，使缔约国能够编制和提交更专注、更简短、更实质性的报告，将后续问题更少作为优先考虑；
* 减少结论性意见和议题清单的重复（报告前）；
* 改善无障碍性，为不同的利益攸关方提供合理的调整。

*除了关于如何使工作方法与缔约国审查的具体方面和条约机构的其他授权活动保持一致的众多技术建议外，工作文件还提出了两个关于协调工作方法统一的备选方案：*

*(a) 备选方案1是现行做法的延续，条约机构在年度主席会议上以及在主席和协调中心之间的临时交流中讨论工作方法协调，而不系统地执行决定。继续该方法将节省协调所需的时间和精力，并确保保障每个条约机构的偏好和特殊性。然而，这种做法有可能使当前各国和其他利益攸关方必须驾驭的过多不同工作方法长期存在；*

*(b) 备选方案2是建立一个协调机制，在该机制下，条约机构主席在其工作方法协调中心的支持下在这一领域作出决定性的决策。这一备选方案将使现有工作方法和新工作方法的系统化协调制度化，有利于一致性和效率，从而使各国和所有其他利益攸关方受益。*

最后，*数字化增益*将带来以下益处：

* 通过报告和申诉的共同网页以及联合提交和文件管理平台，促进各国、受害者和其他利益攸关方的参与，同时仍让无法获得必要数字化工具的人能以其他格式提交；
* 通过支持协作起草、信息自动汇编以及议程和其他会议相关文件自动编制的IT工具，提高条约机构工作的时间效率并改善实质性成果；
* 通过数字手段促进能力建设活动；
* 使条约机构体系有足够的效率来处理不断增长的问题。

*工作文件提出了几个IT工具来摆脱目前以下列内容为特征的做法：基于纸张和电子邮件的交流，对多半未连接数据库的有限和不一致的使用以及并非总是及时的信息共享。建议的备选方案是：*

*1. 关于简化报告程序（SRP）的共同网页和数据库；*

*2. 通用且用户友好的提交和文件管理平台，让外部受众可以轻松访问公开可用的文件；*

*3. 面向条约机构成员和秘书处工作人员的线上协作起草平台；*

*4. 自动编制关于缔约国人权发展和进展的文件清单；*

*5. 标准会议相关文件编制和处理的增强自动化。*

*此外，人权高专办的条约机构能力建设方案正在将各国和其他利益攸关方的能力建设工具数字化。*

VI. 建议的前进道路

会员国需要考虑的一个重要问题是，“审议人权条约机构体系状况的持续进程”  
（大会第[77/210](https://www.undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F77%2F210&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False)号决议，PP9）何时将成熟以致可以作出决定。本工作文件建议，定于2024年12月举行的关于人权条约机构体系的两年期大会决议是作出这一决定的最合理的时机和工具。为此，各国需要开始与主席和人权高专办定期接触，可能是通过大会第[77/210](https://www.undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F77%2F210&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False)号决议的共同提案国。联合国人权事务高级专员打算发起这种结构性讨论。

(a) 高级专员将在条约机构第35届年度会议（5月29日至6月2日）期间与条约机构主席接触，启动关于工作文件的讨论，目的是征求他们对其中所载的备选方案和指导性问题的具体反馈；

(b) 高级专员将征求所有成员国对工作文件的意见，包括邀请他们进行非正式磋商，高专办将在此基础上最终确定落实计划。

本工作文件旨在组织和指导这些进程。