

Distr.: General
7 September 2011
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة السادسة والستون

البند ٦٩ (أ) من جدول الأعمال المؤقت*

تعزيز حقوق الإنسان وحماتها: تنفيذ الصكوك
المتعلقة بحقوق الإنسان

التدابير الرامية إلى زيادة تحسين فعالية نظام هيئات المعاهدات وتنسيقه وإصلاحه

تقرير الأمين العام

موجز

يُقدّم هذا التقرير عملاً بقراري الجمعية العامة ٢٠٠/٦٥ و ٢٠٤/٦٥ اللذين طلبت فيهما الجمعية إلى الأمين العام أن يقدم إليها، في دورتها السادسة والستين، مقترحات محددة بشأن الهيئات المنشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان، بالاستناد إلى العمل الذي يضطلع به الأمين العام عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ٨/٩ المؤرخ ٢٤ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨ وعمل الهيئات المنشأة بموجب معاهدات في هذا الصدد لتحسين فعاليتها وتحديد أوجه الكفاءة في أساليب عملها واحتياجاتها من الموارد بغية إدارة الأعمال المكلفة بها على نحو أفضل، مع مراعاة القيود المتعلقة بالميزانية وأخذ تباين حجم العمل المكلفة به كل هيئة منشأة بموجب معاهدة في الاعتبار. كما يتناول التقرير قرار الجمعية العامة ١٧٣/٦٤ الذي طلبت فيه الجمعية إلى رؤساء الهيئات المنشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان أن يقدموا، عن طريق مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، توصيات محددة لتحقيق هدف التنوع

* A/66/150.



الجغرافي العادل في عضوية الهيئات المنشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان، لتنظر فيها الجمعية في دورتها السادسة والستين.

ويقدم التقرير معلومات عن أعباء العمل التي تواجهها هيئات المعاهدات، والاستخدام الحالي للموارد المتاحة. ويعرض أيضا أحدث ما استجد من تطورات بشأن العملية الجارية لتعزيز هيئات المعاهدات، وهي عملية تأمل يقوم بها أصحاب المصلحة ذوو الصلة، الذين يشملون خبراء هيئات المعاهدات، والدول الأطراف، والشركاء المنتمين إلى الأمم المتحدة، والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، والمجتمع المدني، بشأن سبل ووسائل تعزيز نظام هيئات المعاهدات. وعلى الرغم من أن الإشارة إلى أن الاقتراحات المنبثقة عن هذه العملية، بما فيها المقترحات المتعلقة بمسألة تعزيز الاستقلالية والتفرغ والكفاءة في انتخاب الأعضاء وأثناء ولايتهم، ستُجمَع في تقرير يصدره المفوض السامي في عام ٢٠١٢، فإن هذا التقرير يطرح اقتراحين بشأن كيفية معالجة المتأخرات الحالية في الأجل القصير، وبشأن كيفية عمل النظام في الأجل الطويل دون مراكمة متأخرات أخرى في المستقبل.

المحتويات

الصفحة

٤	.....	أولا - مقدمة
٥	.....	ثانيا - التحديات الناجمة عن عبء العمل، والاحتياجات من الموارد الناشئة عن اتساع نطاق نظام هيئات المعاهدات
١١	.....	ثالثا - الموارد البشرية والمالية الداعمة لعمل هيئات المعاهدات
١٢	.....	رابعا - نحو آلية سليمة لتقييم احتياجات هيئات المعاهدات من وقت الاجتماع ومن الموارد
٢٠	.....	خامسا - العمل الذي تضطلع به مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان من أجل زيادة فعالية نظام هيئات المعاهدات
٢٢	.....	سادسا - أحدث ما استجد من تطورات بشأن عملية تعزيز هيئات المعاهدات
٢٣	.....	سابعا - الاستنتاجات والتوصيات

أولا - مقدمة

١ - أذنت الجمعية العامة، في قراراتها ٢٠٠/٦٥ و ٢٠٤/٦٥، بوقت اجتماعات إضافية للجنة القضاء على التمييز العنصري ولجنة مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، وطلبت إلى الأمين العام أن يقدم إليها، في دورتها السادسة والستين، مقترحات محددة بشأن الهيئات المنشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان^(١)، بالاستناد إلى العمل الذي يضطلع به الأمين العام عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ٨/٩^(٢) المؤرخ ٢٤ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨ وعمل الهيئات المنشأة بموجب معاهدات في هذا الصدد، لتحسين فعاليتها وتحديد أوجه الكفاءة في أساليب عملها واحتياجاتها من الموارد بغية إدارة الأعمال المكلفة بها على نحو أفضل، مع مراعاة القيود المتعلقة بالميزانية وأخذ تباين حجم العمل المكلفة به كل هيئة منشأة بموجب معاهدة في الاعتبار.

٢ - ولم تُمكن الترتيبات الحالية هيئات المعاهدات من أن تستجيب لأعباء عملها التي تتزايد باطراد. والواقع أن تكلفة أعباء العمل المتزايدة لكل هيئات المعاهدات لم تحسب قط بطريقة شاملة، وهو أمر له انعكاساته على نهوض هيئات المعاهدات في الوقت المناسب بالولايات التي كلفتها بها المعاهدات. وقد أجرت مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، استجابةً لطلبات الجمعية العامة، استعراضاً للموارد الخارجة عن الميزانية والموارد العادية المتوافرة لجميع هيئات المعاهدات. وأستعرضت أعباء العمل المنوطة بتسع من هيئات المعاهدات (لم تتلق اللجنة المعنية بالاختفاء القسري تقارير بعد، ومن المقرر أن تبدأ عملها في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١).

٣ - وتُحول المعاهدات لهيئات المعاهدات أن تعتمد أساليب العمل والنظام الداخلي الخاصين بها. وفي السنوات الأخيرة بذلت هيئات المعاهدات، في ضوء التحديات التي تواجه النظام وبتشجيع من الدول الأطراف، جهوداً كبيرة من أجل تنسيق وتحسين أساليب عملها وزيادة كفاءتها وفعاليتها. وشجعت مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان هذه الجهود تشجيعاً إضافياً باستهلال عملية تأمل بشأن مستقبل النظام، وهي عملية يزمع اختتامها في

(١) لجنة حقوق الإنسان، ولجنة حقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ولجنة القضاء على التمييز العنصري، ولجنة القضاء على التمييز ضد المرأة، ولجنة مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، واللجنة الفرعية لمنع التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، ولجنة حقوق الطفل، ولجنة حماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، ولجنة حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، واللجنة المعنية بالاختفاء القسري.

(٢) انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثالثة والستون، الملحق رقم ٥٣ ألف (A/63/53/Add.1)، الفصل الأول.

نهاية عام ٢٠١١. وحتى تاريخه، بينت العملية أن هناك، بالنظر إلى تعقيد النظام، احتياجا إلى مزيد من الوقت قبل أن يتسنى تقييم الانعكاسات الكاملة لشتى الاقتراحات التي طرحت حتى الآن. ويعرض هذا التقرير، دون استباق لما ستُجمَّعه مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان من اقتراحات، نهجين لمعالجة شواغل الدول الأطراف إزاء الطابع الراهن، الظرفي فيما يبدو، لطلبات هيئات المعاهدات بتخصيص وقت اجتماع إضافي. ويقضي الاقتراح الأول بأن تقدم الأمانة العامة، في كل فترة سنتين، طلبا شاملا لوقت الاجتماع يُعدَّل وفقا لعدد التقارير المقدمة من الدول الأطراف. وفيما يخص فترة السنتين ٢٠١٠-٢٠١١، سيحتاج نظام هيئات المعاهدات إلى عدد من أسابيع العمل الإضافية من أجل تمكينه من القضاء على المتأخرات الكبيرة الحالية في تقارير الدول الأطراف التي تنتظر الاستعراض على يد هيئات المعاهدات. والخيار البديل لتعديل الجدول الزمني في كل فترة من فترات سنتين يتمثل في وضع جدول زمني ثابت يستند إلى افتراض أن الدول الأطراف ستمثل لالتزاماتها بتقديم التقارير بنسبة ١٠٠ في المائة.

٤ - كما يتناول هذا التقرير قرار الجمعية العامة ١٧٣/٦٤ الذي طلبت فيه الجمعية إلى رؤساء الهيئات المنشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان أن يقدموا إليها، في دورتها السادسة والسنتين، عن طريق مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، "توصيات محددة لتحقيق هدف التنوع الجغرافي العادل في عضوية الهيئات المنشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان".

ثانيا - التحديات الناجمة عن عبء العمل، والاحتياجات من الموارد الناشئة عن اتساع نطاق نظام هيئات المعاهدات

٥ - يعد نظام هيئات المعاهدات إحدى قصص النجاح فيما يخص الجهود التي تبذلها الأمم المتحدة من أجل تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها. إذ تقوم الدول الأطراف، استنادا إلى التزاماتها القانونية بموجب المعاهدات الدولية الأساسية لحقوق الإنسان^(٣)، التي صدقت عليها، بتقديم تقارير دورية وعلنية إلى هيئات المعاهدات، التي تتولى بدورها تقييم درجة الوفاء بتنفيذ المعاهدات. وتسمح هذه الوظيفة الدينامية المستمرة المتمثلة في تقديم التقارير بقيام عملية

(٣) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، واتفاقية حقوق الطفل، والاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، والاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري.

تشاركية على المستوى الوطني تضع حقوق الإنسان في صميم الحوكمة. وبالإضافة إلى ذلك، يتيح عدد من المعاهدات للأفراد والجماعات تقديم شكاوى بشأن الانتهاكات المزعومة للمعاهدات. وتمثل عملية تقديم التقارير إلى هيئات المعاهدات، التي تنطوي على وظيفة متابعة كامنة في تواترها الدوري، إلى جانب الإجراءات الخاصة ببلاغات الأفراد، عنصرتين حاسمتين لضمان الحماية الفعلية لجميع أصحاب الحقوق في كل مكان بالعالم. وفي الوقت نفسه، تكفل استقلالية هيئات المعاهدات اتباع نهج غير انتقائي إزاء جميع حقوق الإنسان، ويعدّها طابعها القانوني عن مخاطر التسييس. وتعد دقة وجودة التوصيات المقدمة من هيئات المعاهدات خاصيتين بالغتي الأهمية يتعين الحفاظ عليهما وتحسينهما كي يتسنى لجميع أصحاب المصلحة استخدام توصيات هيئات المعاهدات بشكل فعال لتعزيز التغيير على المستوى الوطني.

٦ - غير أن اتساع نطاق نظام هيئات المعاهدات خلال السنوات العشر الماضية قد حَمَل في طياته عددا من التحديات المتعلقة بعبء العمل وبالاحتياجات من الموارد البشرية وموارد الميزانية. وينشأ اتساع النطاق عن: (أ) اعتماد صكوك جديدة، مما يسفر عن إنشاء هيئات معاهدات جديدة؛ (ب) اتساع نطاق الوظائف التي تؤديها الهيئات القائمة؛ (ج) تزايد عمليات التصديق على المعاهدات والبروتوكولات الاختيارية القائمة، مما يولد عبء عمل متزايدا في شكل تقارير وبلاغات فردية يتعين النظر فيها. كما أدى تزايد التصديق إلى زيادة في عضوية بعض هيئات المعاهدات، وفقا لأحكام المعاهدات ذات الصلة.

اعتماد صكوك جديدة

٧ - منذ اعتماد المعاهدة الأولى لحقوق الإنسان في عام ١٩٦٥، وهي الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، ما برح نظام معاهدات حقوق الإنسان ينمو بصفة مستمرة حتى أصبح يتألف اليوم من تسع معاهدات أساسية وثمانية بروتوكولات اختيارية. ومع كل معاهدة جديدة، تنشأ هيئة معاهدة تكلف بتعزيز تنفيذ المعاهدة. وفي العقد الماضي، أنشئت أربع هيئات معاهدات جديدة هي: لجنة حماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، ولجنة حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، واللجنة الفرعية لمنع التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، واللجنة المعنية بالاختفاء القسري. وأنيطت ببعض هيئات المعاهدات ولايات إضافية، وذلك مثلا من أجل النظر في شكاوى الأفراد، من خلال اعتماد بروتوكولات اختيارية. وقد دخل بروتوكولان اختياريان جديدا حيز النفاذ في السنوات الخمس الماضية، وثمة بروتوكول اختياري جديد

آخر قيد النظر^(٤). وتؤكد كل إضافة إلى النظام عبء عمل إضافيا بالنسبة إلى هيئات المعاهدات والأمانة العامة.

تزايد التصديق على الصكوك

٨ - كان من الآثار الجانبية الإيجابية لتطبيق الاستعراض الدوري الشامل من جانب مجلس حقوق الإنسان تزايد التصديق، وتزايد حرص الدول على أن تقدم في الوقت المناسب التقارير المطلوبة بموجب المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان. ففي عام ٢٠٠٠، كان إجمالي التصديقات على المعاهدات الدولية الأساسية الست لحقوق الإنسان يبلغ ٩٢٧ تصديقا. وبحلول آب/أغسطس ٢٠١١، ارتفع هذا الرقم إلى ١ ٢٠٦ تصديقات على المعاهدات الدولية الأساسية التسع لحقوق الإنسان. وكل تصديق له انعكاس مباشر على عبء العمل المنوط بهيئات المعاهدات، لأن كل دولة طرف ملزمة بأن توافي هذه الهيئات بتقارير دورية تقوم باستعراضها. ويتضمن البروتوكول الاختياري لاتفاقية حقوق الطفل شرطا يقضي بأن تُقدم التقارير مرة واحدة، أما البروتوكول الاختياري لاتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة فيكلف بإجراء زيارات قطرية، لكنه لا يتضمن شروطا تقضي بتقديم التقارير في حد ذاتها^(٥). ويؤدي تزايد التصديقات إلى تزايد عدد التقارير المستحقة، حتى مع مراعاة أن ثلث الدول تقريبا هي التي تقدم تقاريرها وفقا لتواريخ الاستحقاق المبينة في المعاهدات. وحتى أيار/مايو ٢٠١١، كان هناك ٦٢١ تقريرا متأخرا عن مواعده، على النحو المفصل في الجدول ١.

(٤) البروتوكول الاختياري لهما: البروتوكول الاختياري لاتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، والبروتوكول الاختياري لاتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة. أما البروتوكول الاختياري الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية فلم يدخل بعد حيز النفاذ. واعتمد مجلس حقوق الإنسان في حزيران/يونيه ٢٠١١ مشروع نص لبروتوكول اختياري ثالث لاتفاقية حقوق الطفل بشأن الإجراءات المتعلقة بالبلغات.

(٥) يفرض البروتوكول الاختياري لاتفاقية حقوق الطفل، اللذان دخلا حيز النفاذ في عام ٢٠٠٢، على الدول الأطراف التزامات إضافية فيما يخص تقديم التقارير، ويصل عدد التصديقات عليهما معا إلى ٢٨٤ تصديقا. وحمل هذا لجنة حقوق الطفل عبء عمل إضافيا مؤقتا يرتبط بالنظر في التقارير الأولية. وإذا أدرجنا التصديقات على البروتوكولين الاختياريين لاتفاقية حقوق الطفل وعلى البروتوكول الاختياري لاتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، لوصل العدد الإجمالي لتصديقات الدول الأطراف، في آب/أغسطس ٢٠١١، إلى ١ ٥٥٠ تصديقا.

الجدول ١
التقارير المتأخرة عن مواعيدها

المعاهدة	عدد التقارير الأولية	عدد التقارير الدورية
اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة	٣٠	٢٨
العهد الدولي الخاص بالحقوق السياسية والمدنية	٣٠	٦١
الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري	١٤	٧٨
اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة	١٥	٣٨
العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية	٣٨	٤٥
الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم	٢٢	٤
اتفاقية حقوق الطفل	٣	٥١
البروتوكول الاختياري لاتفاقية حقوق الطفل بشأن اشتراك الأطفال في المنازعات المسلحة	٥١	لا ينطبق
البروتوكول الاختياري لاتفاقية حقوق الطفل بشأن بيع الأطفال واستغلال الأطفال في البغاء وفي المواد الإباحية	٧٢	لا ينطبق
اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة	٤١	-
المجموع	٣١٦	٣٠٥

٩ - وبالمثل، فإن القبول المتزايد للإجراءات المتعلقة بلاغات الأفراد يفرض عبء عمل إضافيا على هيئات المعاهدات، لأنه يتيح لعدد كبير من الجماعات والأفراد تقديم شكاويهم بشأن الانتهاكات المزعومة للمعاهدات^(٦). كما ينمو عدد الزيارات التي ينبغي أن تقوم بها اللجنة الفرعية لمنع التعذيب مع كل تصديق جديد على البروتوكول الاختياري لاتفاقية مناهضة التعذيب. وحتى آب/أغسطس ٢٠١١، كان هناك ٣٧٨ قبولاً من جانب الدول

(٦) قد تُمنح بعض هيئات المعاهدات اختصاصا بالنظر في بلاغات الأفراد عن طريق التصديق على البروتوكولات الاختيارية ذات الصلة (في حالة لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ولجنة حقوق الإنسان، ولجنة القضاء على التمييز ضد المرأة، ولجنة العمال المهاجرين، ولجنة حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة) أو عن طريق إعلان يصدر بموجب الأحكام ذات الصلة من المعاهدة المعنية (المادة ١٤ من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري؛ والمادة ٢٢ من اتفاقية مناهضة التعذيب؛ والمادة ٧٧ من الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم؛ والمادة ٣١ من الاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري). وثمة هيئتان من هيئات المعاهدات (هما لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ولجنة العمال المهاجرين) لم يدخل اختصاصهما بعد حيز النفاذ.

لاختصاص هيئات المعاهدات بتلقي بلاغات الأفراد. وفي الوقت الحاضر، يصل العدد الإجمالي للحالات المقدمة بموجب إجراءات البلاغات وتنتظر أن تفصل فيها هيئة المعاهدة المختصة إلى ٤٥٩ حالة (منها ٣٣٣ حالة تخص لجنة حقوق الإنسان و ١٠٣ حالات تخص لجنة مناهضة التعذيب). وتعتمد لجنة حقوق الإنسان في المتوسط ٣٠ قراراً هائياً بشأن بلاغات الأفراد في كل دورة من دوراتها، مما يمثل نحو ٩٠ في المائة من القرارات النهائية المتخذة كل عام، وتسجل في المتوسط أكثر من ١٠٠ حالة سنوياً، وهو رقم سيزيد على الأرجح. وتشكو الدول الأطراف ومقدمو البلاغات سواء بسواء من طول الوقت الذي تنفقه كل من لجنة حقوق الإنسان ولجنة مناهضة التعذيب لاتخاذ قرارات هائية بشأن الحالات المعروضة عليها. ويستلزم الأمر توفير ما يكفي من وقت وموارد للنظر في بلاغات الأفراد.

١٠ - وبموجب أحكام المعاهدات ذات الصلة، أدى تزايد التصديقات إلى زيادات في عضوية لجنة حقوق الطفل، ولجنة العمال المهاجرين، ولجنة حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، واللجنة الفرعية لمنع التعذيب، مما رفع العدد الإجمالي لخبراء هيئات المعاهدات من ٧٤ خبيراً في عام ٢٠٠٠ إلى ١٧٢ خبيراً في عام ٢٠١١. ولئن كانت زيادة العضوية تخفف من ثقل عبء العمل الذي يجب أن يسند إلى فرادى الأعضاء، فإنها تؤدي إلى ارتفاع التكاليف المتعلقة بالسفر، واستحقاقات بدل الإقامة اليومي، والدعم المقدم من جانب موظفي مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان (مثل مساعدة الخبراء قبل الدورات وأثناءها وبعدها). وفي الوقت نفسه، فإن زيادة العضوية لا تؤدي بالضرورة إلى زيادة قدرة اللجنة ككل على أداء عملها، لأن كل الاستنتاجات يجب الموافقة عليها في الجلسة العامة. وقد اضطر تزايد عبء العمل هيئات المعاهدات إلى تجربة طرق عمل مختلفة. وعلى الرغم من أن هذه الطرق تحسن من الكفاءة، فإنها تنطوي أيضاً على تكاليف كبيرة، مثل عقد اجتماعات في قاعات متوازية أو إدراج مزيد من تقارير الدول الأطراف في كل دورة عن طريق خفض وقت الاجتماع الرسمي المخصص لكل تقرير. وعلى الرغم من هذه التدابير فإن كثيراً من هيئات المعاهدات ما زالت غير قادرة على مواكبة ما تتلقاه من تقارير.

التأخرات الحالية من التقارير ومن بلاغات الأفراد التي تنتظر أن يُنظر فيها

١١ - حتى أيار/مايو ٢٠١١، كان هناك ٢٦٣ تنتظر أن يُنظر فيها في إطار هيئات المعاهدات التسع التي تطبق إجراءات تتعلق بتقديم التقارير (باستثناء اللجنة المعنية بالاحتفاء القسري). وبالإضافة إلى ذلك، هناك ٤٥٩ بلاغات قدمت بموجب الآليات المتصلة بشكاوى

الأفراد وتنتظر أيضا، كما ذكر في الفقرة ٩ أعلاه، أن يُنظر فيها من جانب هيئات المعاهدات المعنية.

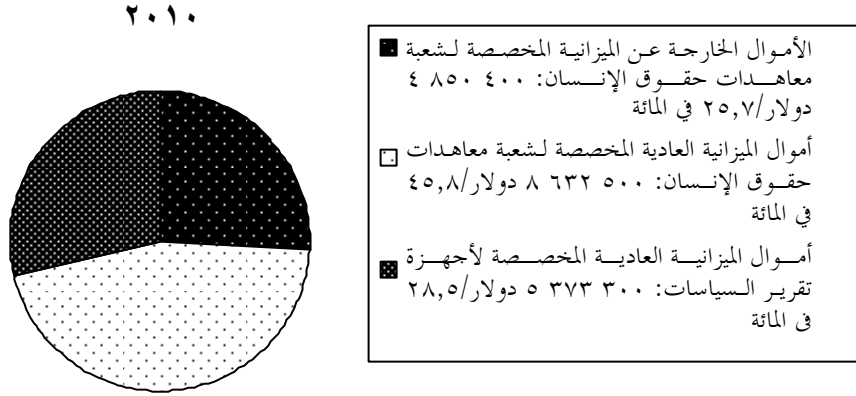
١٢ - ولجنة حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة مثل جيد يوضح خطورة الوضع. فالاتفاقية تقضي بأن تقدم التقارير الأولية في عام ٢٠١٠؛ وحتى تموز/يوليه ٢٠١١، لم يكن قد تم تقديم إلا ١٦ تقريرا أوليا مما مجموعه ٩٠ تقريرا يتعين على الدول الأطراف أن تقدمها قبل نهاية ٢٠١١. وتحتاج اللجنة إلى يوم كامل (أي إلى جلستين) لكل استعراض، وإلى نصف يوم لمناقشة الملاحظات الختامية واعتمادها. وفي الوقت الحاضر لا يُخصص للجلسات إلا أسبوعان سنويا، ومن ثم فإن الوقت المعتمد للجلسات اللجنة يعد غير كاف بدرجة كبيرة، مما يجعل المتأخرات مرشحة لأن تتراكم.

الطلبات بتخصيص وقت اجتماع إضافي

١٣ - ارتفع الوقت الإجمالي المخصص لعمل هيئات المعاهدات خلال العقد الماضي من ٥١ أسبوعا في عام ٢٠٠٠ إلى ٧٢ أسبوعا في عام ٢٠١١. وتعزى بعض هذه الزيادة إلى ظهور هيئات معاهدات جديدة (١٠ أسابيع). وفي السنوات الأخيرة، طلبت بعض هيئات المعاهدات، وقد وُوجهت بتزايد متأخرات التقارير والبلاغات، تخصيص وقت اجتماع إضافي، وهو ما وُوفق عليه في معظم الحالات بصفة مؤقتة، على الرغم من أن الجمعية العامة قد وافقت للجنة القضاء على التمييز ضد المرأة، في قرارها ٢١٨/٦٢، على دورة سنوية إضافية لأجل غير مسمى. وقدم إلى الجمعية العامة في آب/أغسطس ٢٠١٠ تقييم لمدى استفادة هيئات معاهدات حقوق الإنسان من مدة الاجتماع الإضافية (A/65/317). وكان من الاستنتاجات الرئيسية للتقييم أن "طلب مدة اجتماع إضافية من أعراض ازدياد عبء العمل الذي يواجهه نظام هيئات معاهدات حقوق الإنسان ككل". ويظل وقت الاجتماع المخصص حاليا غير كاف، والترتيبات الحالية للموافقة على وقت الاجتماع لا تزود هيئات المعاهدات بما يلزم من مرونة كي تستجيب في الوقت المناسب للزيادات في عبء عملها. فيصبح من المتعذر بالتالي استعراض التقارير بطريقة سريعة، ومع تقادم المعلومات الواردة بالتقارير يصبح من المتعين تحديثها، مما يؤدي إلى ارتفاع التكاليف واستطالة التأخيرات بحكم الحاجة إلى إجراء مزيد من البحوث والمناقشات من قبل هيئة المعاهدة، وإلى توفير وثائق تكميلية (قائمة القضايا والردود عليها). وعند نقطة معينة، أي عندما تتجاوز التأخيرات في استعراض تقارير الدول الأطراف التواتر الدوري المتوخى في المعاهدة ذات الصلة، فإن النظام سينهار.

ثالثاً - الموارد البشرية والمالية الداعمة لعمل هيئات المعاهدات

١٤ - توفر شعبة إدارة المؤتمرات بمكتب الأمم المتحدة في جنيف خدمات المؤتمرات لهيئات المعاهدات، في حين توفر مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان الدعم الفني ودعم الأمانة. ولما كانت الأنشطة والخدمات الداعمة لهيئات المعاهدات قد صدر بها تكليف من المعاهدات الدولية، فإنها تشكل أنشطة أساسية للمنظمة وينبغي أن تمول من الميزانية العادية. غير أن ذلك التمويل قد ثبت عدم كفايته، وتعتمد مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، بشكل إضافي، على التبرعات كي توفر لهيئات المعاهدات دعماً أوفى. وفي عام ٢٠١٠، كانت التبرعات تمثل ٢٥,٧ في المائة من الموارد الإجمالية التي استخدمتها مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان لهذا الغرض. وفي عام ٢٠١٠، توافر مبلغ قدره ١٨ ٨٥٦ ٢٠٠ دولار (من الميزانية العادية والموارد الخارجة عن الميزانية، على النحو المبين في الشكل الوارد أدناه) من برنامج حقوق الإنسان، في حين تشير التقديرات إلى أن مبلغاً قدره ٣٠ مليون دولار قد استخدم من جانب إدارة المؤتمرات.



١٥ - وعلى الرغم من أن أعضاء اللجنة لم يتقاضوا مرتباً نظير ما يؤديه من عمل، فإن الأمم المتحدة تغطي تكلفتهم للمشاركة في دورات اللجان. وهذه تمثل نسبة مئوية كبيرة من التكاليف العامة لهيئات المعاهدات. وقد زادت الميزانية المخصصة لسفرهم من ٤ ٣٢٣ ٩٠٠ دولار في فترة السنتين ٢٠٠٠-٢٠٠١ إلى ١٠ ٧٤٦ ٥٠٠ دولار في فترة السنتين ٢٠١٠-٢٠١١، مما يعبر عن زيادة العضوية التي ارتفعت من ٧٤ خبيراً في عام ٢٠٠٠ إلى ١٧٢ خبيراً في عام ٢٠١١. وتجاوزت التكاليف الفعلية الزيادة في الميزانية المعتمدة. كما كان لاتساع نطاق النظام تأثير هام على ملاك الموظفين اللازم لدعم أدائه. وفي عام ٢٠١٠، استخدم نحو ٣٠ موظفاً لمساعدة الأمانات المهنية لهيئات المعاهدات على دعم اللجان التسع (باستثناء اللجنة المعنية بالاختفاء القسري). وكان من بين هؤلاء موظفون

مولون من التبرعات. وأفاد استعراض أُجري لعبء العمل المنوط بكل اللجان بأن مستوى الموظفين يقل بمقدار ١٤ موظفاً عن الاحتياجات الدنيا من الموظفين اللازمة لتوفير الدعم الكافي.

١٦ - وتؤكد كل زيادة في حجم ونطاق نظام هيئات المعاهدات احتياجات إلى موارد إضافية. وعلى الرغم من قبول الجمعية العامة كثيراً من هذه الزيادات، فإنها لم توفر بوجه عام المقدار الكامل للموارد المناظرة اللازمة. ومن الأمثلة الحديثة على ذلك، الموافقة على وقت اجتماع إضافي مؤقت للجنة مناهضة التعذيب وللجنة القضاء على التمييز العنصري، دون الموافقة على أي موظفين إضافيين لهما، والنمو في عضوية اللجنة الفرعية لمنع التعذيب وما يناظره من عبء عمل، وهو نمو لم يُوافق له إلا على جزء من موظفي الدعم الإضافيين. كما أنه على الرغم من أن الدول تواصل التصديق على المعاهدات وأنها تقدم تقاريرها بمزيد من الانتظام، فإن تزايد عبء العمل المنوط باللجان وموظفي الدعم لم يقترن قط بتخصيص موارد تكميلية تتناسب معه لكل هيئة من هيئات المعاهدات. ومن الجدير بالذكر أن وقت الاجتماع السنوي الدائم المخصص لأقدم هيئة من هيئات المعاهدات، وهي لجنة القضاء على التمييز العنصري، يظل عند مستواه في منتصف السبعينات، مع أن عدد الدول الأطراف قد زاد بأكثر من الضعف^(٧). وربما يكون الوقت قد حان لإجراء استعراض شامل لاحتياجات نظام المعاهدات من الموارد التي تمكنه من العمل على الوجه الأمثل.

رابعاً - نحو آلية سليمة لتقييم احتياجات هيئات المعاهدات من وقت الاجتماع ومن الموارد

١٧ - تُخَوَّل هيئات المعاهدات، بموجب أحكام كل معاهدة، أن تعتمد نظامها الداخلي وأساليب عملها، مما يؤدي إلى بعض الاختلافات في طريقة اضطلاعها بعملها. كما تنطوي المعاهدات على اختلافات تتعلق بالتواتر الدوري لتقديم التقارير، الذي يتراوح بين سنة وستين للتقارير الأولية، وبين ستين وخمس سنوات للتقارير الدورية اللاحقة. ويؤثر هذا على عبء العمل المحتمل لكل لجنة. وينبغي أن توضع هذه الاختلافات في البال عند عقد مقارنات بين اللجان المختلفة.

(٧) في عام ١٩٧٥، عندما كان عدد الدول الأطراف يبلغ ٨٤ دولة طرفاً، كانت اللجنة تجتمع في دورتين من ثلاثة أسابيع لكل منهما. وبحلول آب/أغسطس ٢٠١١، وصل عدد الدول الأطراف إلى ١٧٤ دولة طرفاً. وسينتهي وقت الاجتماع الإضافي السنوي المؤقت، وقدره أسبوعان، في آخر عام ٢٠١٢.

الاستخدام الحالي لوقت الاجتماع

١٨ - على الرغم من أن الوقت المتاح لهيئات المعاهدات تتنازعه طائفة واسعة من المطالب، فإن النشاط الأساسي لتسع من هيئات المعاهدات العشر يظل هو النظر في تقارير الدول الأطراف^(٨). وأظهر استعراض أُجري لاستخدام وقت الاجتماع في عام ٢٠١٠ أن هيئات المعاهدات قد استخدمت في المتوسط ٨١ في المائة من وقتها لاستعراض التقارير، ولاستعراض بلاغات الأفراد إن كانت مكلفة بذلك^(٩). ويتضمن هذا تحليل تقارير الدول الأطراف؛ وإعداد واعتماد قائمة القضايا، أو إعداد واعتماد قائمة القضايا قبل تقديم التقارير؛ وتنظيم الاجتماعات الرسمية مع أصحاب المصلحة في سياق الإجراءات المتعلقة بتقديم التقارير؛ وإجراء حوار مع وفود الدول الأطراف؛ واعتماد الملاحظات الختامية ومتابعة توصيات هيئات المعاهدات؛ والنظر في بلاغات الأفراد، فيما يخص هيئات المعاهدات المكلفة بذلك.

١٩ - وأُستخدمت النسبة المتبقية من وقت الاجتماع المخصص لهيئات المعاهدات في عام ٢٠١٠، وهي ١٩ في المائة، لأنشطة من قبيل الافتتاح والاختتام الرسميين للجلسات؛ والاجتماعات غير الرسمية مع الدول الأطراف؛ وإعداد التعليقات العامة أو التوصيات؛ وأيام المناقشة العامة؛ واعتماد أو تنقيح النظام الداخلي والإجراءات المتعلقة بتقديم التقارير؛ والاستفسارات؛ وتدابير الإنذار المبكر والإجراءات المتعلقة بالعمل العاجل للجنة القضاء على التمييز العنصري. وينبغي ملاحظة أن هيئات المعاهدات قد استخدمت ما يقرب من نصف وقت الاجتماع هذا لمناقشة تحسين وتنسيق أساليب عملها، بما في ذلك الأساليب الجديدة لتقديم التقارير مثل قوائم القضايا قبل تقديم التقارير، التي تحل، مع الردود المناظرة عليها، محل التقرير التقليدي للدولة الطرف. وبالإضافة إلى ذلك، فإن مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان قد سهلت، لصالح جميع هيئات المعاهدات، معتكفات عُقدت في أيام السبت وشهدت حضوراً جيداً، أثناء وجود خبراء هيئات المعاهدات بجنييف لحضور دوراتها، في الفترة من تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠ وأيار/مايو ٢٠١١، وذلك لمناقشة مثل هذه القضايا. وقد أصبحت المناقشات بشأن تحسين وتنسيق أساليب العمل أكثر أهمية في سياق العملية

(٨) الهيئة العاشرة من هيئات المعاهدات هي اللجنة الفرعية لمنع التعذيب، المكلفة بالقيام بزيارات إلى الأماكن التي يُحرم فيها الناس من حريتهم.

(٩) لم تدرج لجنة حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في هذا الرقم الإجمالي لعام ٢٠١٠، لأنه اللجنة كانت لا تزال آنذاك في عملية وضع واعتماد نظامها الداخلي، ومبادئها التوجيهية لتقديم التقارير، وأساليب عملها. ولم تدرج بالمثل اللجنة الفرعية لمنع التعذيب لأن ولايتها مختلفة عن ولايات سائر هيئات المعاهدات.

الجارية لتعزيز هيئات المعاهدات، وتنفيذ طلب الدول الأطراف بتقديم اقتراحات لزيادة الكفاءة.

تخصيص وقت الاجتماع اللازم للنظر في التقارير

٢٠ - تنفق هيئات المعاهدات يوماً كاملاً للنظر في تقرير دوري لدولة طرف في الجلسة العامة، ونحو نصف يوم لكل تقرير للتحضير للحوار المباشر مع وفد الدولة الطرف (عادة من خلال اعتماد قائمة القضايا في إطار فريق عامل لما قبل الدورة)، ونصف يوم آخر لكل تقرير من أجل اعتماد الملاحظات الختامية المناظرة. وعليه، مع مراعاة اختلافات طفيفه، تخصص هيئات المعاهدات بوجه عام يومين كاملين من وقت الاجتماع الرسمي لتقرير كل دولة طرف، وهو وقت تعتبره كافياً لإجراء تقييم سليم لوضع حقوق الإنسان في دولة قيد الاستعراض. ويعني هذا أنه يمكن، إذا ما ركزت هيئات المعاهدات على استعراض تقارير الدول الأطراف فقط، استعراض ٢,٥ من تقارير الدول الأطراف في الأسبوع.

٢١ - وفي الوقت الحاضر، لا يمثل إلا ثلث الدول الأطراف لالتزاماتها بتقديم التقارير في حينها^(١٠)، وحتى عند هذا المستوى الضعيف من الامتثال، تواجه هيئات المعاهدات صعوبات جدية في معالجة عبء العمل الحالي. والملاحظة التي أبدتها خبير مستقل في تقرير قدمه إلى الأمم المتحدة عن القضية نفسها في عام ١٩٧٧، ومفادها إن نظام المعاهدات "لا يعمل... إلا بفضل عدم قيام الدول عموماً بتنفيذ واجباتها"، تظل صحيحة اليوم (انظر E/CN.4/1997/74، الفقرة ٤٨). وقد وضعت الجداول الزمنية لاجتماعات هيئات المعاهدات الأولى على أساس ما يرد من تقارير بدلا من أن توضع على أساس العدد الإجمالي للتقارير المستحقة بشأن كل معاهدة. وأصبح هذا هو النمط المتبع فيما يخص جميع هيئات المعاهدات، مما أسفر عن الوضع القائم اليوم حيث يجب تبرير أي زيادة في وقت الاجتماع بوصفها استثناء من القاعدة، بدلا من الموافقة عليها ضمن بارامترات عبء عمل اللجنة العادي المشتقة من الولاية التي كلفتها بها المعاهدة.

خيارات لتحسين تخصيص وقت الاجتماع والموارد

٢٢ - عملاً على تزويد هيئات المعاهدات بوقت اجتماع يكفي للاضطلاع بعملها المتصل بالنظر في تقارير الدول الأطراف بكفاءة وفعالية، يمكن النظر في خيارين هما: (أ) جدول زمني مؤقت لكل فترة سنتين يتضمن زيادات مؤقتة في وقت الاجتماع تكفي لتمكين هيئات

(١٠) كانت النسبة المئوية لتقدم التقارير في حينها إلى هيئات المعاهدات خلال الفترة ٢٠٠٨-٢٠١٠ هي: ٣٥,١ في المائة.

المعاهدات من القضاء على متأخرات التقارير التي تنتظر أن يُنظر فيها بالفعل؛ أو (ب) جدول زمني ثابت دائم لفترات السنتين يخصص وقت الاجتماع وفقا لعدد الدول الأطراف ولعدد التقارير المستحقة. وينبغي ملاحظة أن الخيارين يتوافق أحدهما مع الآخر.

جدول زمني مؤقت لكل فترة سنتين: تخصيص وقت الاجتماع وفقا للمتأخرات الفعلية من التقارير التي تنتظر أن يُنظر فيها وللتوقعات المتصلة بمعدلات تقديم التقارير

٢٣ - يتمثل الخيار الأول المعروف في فكرة وضع جدول زمني مؤقت لمعالجة المتأخرات الحالية من التقارير التي تنتظر أن يُنظر فيها (٢٦٣ تقريراً حتى أيار/مايو ٢٠١١) وللحيلولة دون تراكم متأخرات جديدة. وسيسعى هذا الخيار إلى تضمين الترتيب الحالي عنصر مرونة يسمح لهيئات المعاهدات بأن تطلب تخصيص وقت اجتماع لكل فترة سنتين على أساس المتأخرات الفعلية من التقارير التي تنتظر أن يُنظر فيها والمعدلات المتوقعة لتقديم التقارير من جانب الدول. والهدف المتوخى هو تخصيص وقت اجتماع يكفي في كل فترة سنتين للحيلولة دون تراكم المتأخرات إلى درجة يستحيل التحكم فيها. ومن شأن هذا الخيار أن يسمح بإدارة عبء العمل في الأجل الطويل وفقاً للتقلبات فيما يرد من تقارير ومن بلاغات الأفراد.

٢٤ - وتوضيحا لهذا الاقتراح على أساس الاحتياجات الحالية، فإن هيئات المعاهدات تحتاج مجتمعة، كما تستعرض التقارير الـ ٢٦٣ التي تنتظر حالياً النظر فيها من جانب هذه الهيئات، إلى ما إجماليه ١٠٦ أسابيع. ولا يتضمن هذا الرقم وقت الاجتماع المطلوب للأنشطة الأخرى، ومنها النظر في بلاغات الأفراد. ويبين الجدول ٢ الأرقام الخاصة بكل لجنة.

الجدول ٢

المتأخرات الحالية من التقارير التي تنتظر أن يُنظر فيها، والاحتياجات من وقت الاجتماع اللازمة للقضاء على المتأخرات

المعاهدة	عدد التقارير التي تنتظر أن تنظر فيها اللجنة (حتى ٣ أيار/مايو ٢٠١١)	عدد الأسابيع المطلوبة للنظر في متأخرات التقارير (على أساس ٢,٥ (بإستثناء الوقت المستخدم لبلاغات الأفراد) تقرير في خمسة أيام)	وقت الاجتماع السنوي المخصص المعتمد (بالأسابيع) في عام ٢٠١٢
الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري	١٥	٦	٧
العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية	٤٣	١٧	٨

المعاهدة	عدد التقارير التي تنتظر أن تنظر فيها الجنة (حتى ٣ أيار/مايو ٢٠١١)	عدد الأسابيع المطلوب للنظر في متأخرات التقارير (على أساس ٢,٥ تقرير في خمسة أيام)	وقت الاجتماع السنوي المخصص المعتمد بالأسابيع في عام ٢٠١٢ (باستثناء الوقت المستخدم لبلاغات الأفراد)
العهد الدولي الخاص بالحقوق السياسية والمدنية	٢٣	٩	٦
اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة	٤٤	١٨	١٢
اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة	٢٨	١١	٧
اتفاقية حقوق الطفل	٥٢	٢١	١٢
البروتوكول الاختياري لاتفاقية حقوق الطفل بشأن بيع الأطفال واستخدام الأطفال في البغاء وفي المواد الإباحية	١٩	٨	٠
البروتوكول الاختياري لاتفاقية حقوق الطفل بشأن اشتراك الأطفال في المنازعات المسلحة	٢٠	٨	٠
الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم	٩	٤	٣
اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة	١٠	٤	٢
الاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري	-	-	٢
المجموع	٢٦٣	١٠٦	٥٩

(أ) انظر الفقرة ٢٧ أعلاه.

٢٥ - وتبين الأرقام أن وقت الاجتماع المخصص حالياً لا يكفي للتعامل مع المتأخرات الحالية في التقارير التي تنتظر أن يُنظر فيها، إلى جانب مواكبة التقارير الإضافية التي ترد بصفة مستمرة. وعندما تؤخذ الأنشطة الأخرى في الحسبان، وبصفة خاصة المتأخرات من بلاغات الأفراد التي تواجهها بعض اللجان، فإن النقص يصبح أكبر. ومن الصعب تحديد أرقام دقيقة لأن التقارير ترد وتستعرض بصفة مستمرة. وعلى الرغم من أن قدراً من التأخير يكون ضرورياً بين تلقي التقرير واستعراضه من أجل التحضير لعملية الاستعراض، فإن التقارير ينبغي ألا تنتظر عادة أكثر من سنة واحدة. غير أن هيئات المعاهدات تحتاج، كحد أدنى، إلى نحو ١٠٦ أسابيع لاستعراض التقارير التي تنتظر أن يُنظر فيها حالياً في غضون سنة واحدة، في حين أن وقت الاجتماع المخصص (لعام ٢٠١٢) هو ٥٩ أسبوعاً لاستعراض تقارير

الدول الأطراف. أي أن هناك، بعبارة أخرى، نقصا لا يقل عن ٤٧ أسبوعا للسنة المقبلة، بافتراض الحفاظ على المستويات الحالية لتقديم التقارير (إذ يرد نحو ١٤٠ تقريرا سنويا).

٢٦ - وعملا على الاستمرار في معالجة المتأخرات بالشكل المناسب، سيتعين إعادة تقييم الوضع في كل فترة سنتين في إطار مشروع الميزانية العادية واستنادا إلى العدد الفعلي للتقارير الواردة.

جدول زمني دائم: تخصيص وقت الاجتماع وفقا لعدد التقارير المستحقة

٢٧ - من شأن هذا الخيار أن يعزز الطابع الشامل وغير التمييزي لعمل هيئات المعاهدات، عن طريق تخصيص المقدار الكامل لوقت الاجتماع المطلوب لاستيعاب امتثال الدول الأطراف لالتزاماتها بتقديم التقارير. ففيما يخص مثلا معاهدة تقضي بتقديم التقارير دوريا كل أربع سنوات وتكون قد صدقت عليها ١٦٠ دولة طرفا سيتعين النظر في ٤٠ تقريرا في السنة. ولما كانت اللجنة تستطيع أن تنظر في نحو ٢,٥ من تقارير الدول الأطراف في الأسبوع، فإن هيئة المعاهدات المعنية سيتعين عليها أن تجتمع لمدة ١٦ أسبوعا في السنة. وستحتاج اتفاقية حقوق الطفل، باعتبارها اتفاقية حققت تقريبا التصديق العالمي لكنها تقضي بتقديم التقارير دوريا كل خمس سنوات، إلى رقم مماثل (١٥,٥ أسبوعا في السنة) للتعامل فقط مع التقارير المستحقة بموجب اتفاقية حقوق الطفل. غير أنها ستحتاج أيضا، في المستقبل المنظور، إلى وقت إضافي لاستعراض العدد الكبير من التقارير الأولية المقدمة بموجب البروتوكولين الاختياريين (انظر الجدول ٢).

٢٨ - ووقت الاجتماع المطلوب لهيئات المعاهدات التسع كلها التي تنظر في تقارير الدول الأطراف يمكن توحيدده في جدول زمني شامل للاجتماعات، يضمن ألا تكون أي دولة طرف مواجهة بطلبات تقتضي منها أن تقدم تقارير وتجري حوارات مع عدد يتعذر التعامل معه من هيئات المعاهدات في سنة من السنوات، ثم تقتضي منها أن تتعامل مع عدد قليل من تلك الهيئات أو ألا تتعامل مع أي منها في سنة أخرى. ويمكن توخي العناية لضمان الانقضاء المنظم لوقت معقول بين المواعيد النهائية ومواعيد الدورات التي ينتظر فيها لقاء الوفد، فيما يخص كل دولة طرف.

٢٩ - ومن شأن هذا الخيار أن يجعل هيئات المعاهدات والدول الأطراف على بينة من أمرها. فهو يقضي على الطابع الظرفي للطلبات الحالية بتخصيص وقت اجتماع إضافي، جاعلا منها سمة دائمة من عملية وضع الميزانية. وسيعتمد على الامتثال الصارم للالتزامات بتقديم التقارير، التي ستشجع عليه بقوة الإجراءات الحالية التي تختبرها حاليا بعض هيئات

المعاهدات^(١١) والتي تتمثل في إعداد قوائم بالقضايا قبل تقديم التقارير^(١٢). وإذا لم تقدم دولة ما تقريرها فإن الاستعراض يمكن أن يمضى قدما حتى في غياب التقرير. ومن شأن هذا الحل أن يعزز كفاءة أساليب عمل هيئات المعاهدات وكذلك فعالية عملية تقديم التقارير التي تساعد على التنفيذ الناجح، من جانب الدول الأطراف جميعا، لالتزاماتها المتعلقة بحقوق الإنسان. ومن شأن هذا الخيار، باعتباره لا على استعداد الدولة الطرف أو مبادرتها لتقديم التقرير بل على كفاءة التدقيق الدوري لجميع الدول الأطراف على قدم المساواة وفقا لجدول زمني معروف لكل أصحاب المصلحة قبل حلول آجاله بوقت طويل، أن يعزز إمكانية التنبؤ، وأن ييسر التخطيط من قبل الجميع، وأن يحسن فعالية هيئات المعاهدات والتواصل معها. ويمكن اقتباس أفضل الممارسات من مجلس حقوق الإنسان الذي اعتمد جدولاً زمنياً مماثلاً بشأن الاستعراض الدوري الشامل الذي يجريه. وفي الوقت نفسه، ستحتاج هيئات المعاهدات إلى أن تجتمع وقتاً أطول كل سنة، مما سيزيد من تكلفة دعمها. وخلاصة القول، إذا ما اعتمدت هيئات المعاهدات التسع التي تطبق إجراءات تقضي بتقديم التقارير، بما فيها اللجنة المعنية بالاختفاء القسري المنشأة حديثاً، هذه الفكرة فإن بعض هيئات المعاهدات ستظل منعقدة في دورة تغطي أكثر من ثلث السنة، وذلك دون أن تكون قد استعرضت بلاغات الأفراد أو اضطلعت بمهام أخرى.

٣٠ - ويتضمن الجدول ٣ الأرقام المترتبة على هذا الخيار بالنسبة إلى كل هيئة من هيئات المعاهدات، استناداً إلى التصديقات الحالية.

(١١) أُعتمدت هذه الإجراءات الاختيارية الجديدة في تقديم التقارير من جانب لجنة مناهضة التعذيب ولجنة حقوق الإنسان ولجنة العمال المهاجرين.

(١٢) تبين خبرة هيئات المعاهدات التي اعتمدت هذه إجراءات أن احتمالات تقديم الدول الأطراف ردوداً على قائمة محددة من القضايا، كقائمة القضايا المحددة قبل تقديم التقارير، ترجح على احتمالات استجابتها لرسالة تذكيرية عامة بتقديم التقارير تصدر وفقاً لمبادئ توجيهية عامة عن تقديم التقارير.

الجدول ٣

الاحتياجات من وقت الاجتماع اللازمة للنظر في تقارير الدول الأطراف استنادا إلى جدول زمني دائم لفترات السنتين من أجل استعراض جميع الدول الأطراف في غضون دورة تقديم التقارير

المعاهدة	عدد الدول الأطراف (عدد التقارير المستحقة في دورة تقديم التقارير)	عدد الأسابيع المطلوبة سنويا للنظر في التقارير (على أساس ٢,٥ تقرير في خمسة أيام)	وقت الاجتماع السنوي المخصص للمعاهدة للاضطلاع بجميع الأنشطة المكلفة بها
الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري	١٧٤	١٨	٦
العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية	١٦٠	١٣	٨
العهد الدولي الخاص بالحقوق السياسية والمدنية	١٦٧	١٧	١٢
اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة	١٨٧	١٩	١٤
اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة	١٤٩	١٥	٦
اتفاقية حقوق الطفل	١٩٣	١٦	١٢
الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم	٤٤	٤	٣
اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة	١٠٣	٩	٢
الاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري	٢٩	٦	٢
المجموع	١ ٢٠٦	١١٧	٦٥

(أ) تحدد الاتفاقية تواترا دوريا يقضى بتقديم التقارير كل سنتين. وفي الممارسة العملية، تقبل اللجنة اعتياديا تقديم تقارير مجمعة كل أربع سنوات.

(ب) لا يحدد العهدان تواترا دوريا ثابتا. وقد حددت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية دورة مدتها خمس سنوات. وتحدد لجنة حقوق الإنسان، في ملاحظاتها الختامية، تاريخا لتقديم التقرير المقبل، في المتوسط، في غضون أربع سنوات.

(ج) لا تستلزم الاتفاقية إلا تقديم تقرير أولي في غضون سنتين بعد التصديق. وستحدد اللجنة الاحتياجات المقبلة المتعلقة بتقديم التقارير.

٣١ - وتبين الأرقام أن وقت الاجتماع المخصص حاليا، وهو ٦٥ أسبوعا للتعامل مع تقارير الدول الأطراف وبلاغات الأفراد والمسائل الأخرى، غير كاف. وستحتاج هيئات

المعاهدات، إن هي لم تركز إلا على استعراض تقارير الدول الأطراف، الواردة من كل الدول الأطراف، إلى ١١٧ أسبوعاً على الأقل سنوياً. وبالإضافة إلى ذلك، فإنها ستحتاج إلى وقت للاضطلاع بالأنشطة الأخرى المكلفة بها، بما فيها النظر في بلاغات الأفراد.

حساب الموارد

٣٢ - يناظر التقدير التقريبي للموارد اللازمة لتمديد اجتماع معقود في جنيف، لمدة خمسة أيام، على أساس هيئة معاهدات تضم ١٨ عضواً تعمل بأربع لغات (بما في ذلك الترجمة الشفوية والترجمة التحريرية لنحو ٢٧٠ صفحة، أي تستعرض ٢,٥ من تقارير الدول الأطراف خلال ذلك الأسبوع)، كحد أدنى، نحو ٦٣٠.٠٠٠ دولار من دولارات الولايات المتحدة (منها ٥٢٠.٠٠٠ دولار من دولارات الولايات المتحدة لخدمات المؤتمرات، و ٧٨.٠٠٠ دولار من دولارات الولايات المتحدة لبدل الإقامة اليومي للخبراء، ونحو ٣٢.٠٠٠ دولار من دولارات الولايات المتحدة لتغطية ٢,٥ شهر عمل لموظف من رتبة ف-٣^(١٣)). وفي الحالات التي يتعذر فيها على اللجنة استعراض جميع تقارير الدول الأطراف و/أو المتأخرات عن طريق تخصيص وقت اجتماع إضافي لدورة قائمة، والتي ستحتاج فيها إلى دورة إضافية للقيام بهذا الاستعراض، ستكون هناك حاجة إضافية إلى ٦٨.٠٠٠ دولار من دولارات الولايات المتحدة لتغطية تكاليف سفر ١٨ خبيراً إلى جنيف.

خامساً - العمل الذي تضطلع به مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان من أجل زيادة فعالية نظام هيئات المعاهدات

٣٣ - تتولى مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان تيسير عملية التعزيز الشامل لهيئات المعاهدات، وهي عملية يشارك فيها أصحاب المصلحة جميعاً، وتضطلع المفوضية، في موازاة ذلك، بعدد من الأنشطة الرامية إلى زيادة كفاءة هيئات المعاهدات في حدود الموارد والقيود القائمة.

٣٤ - فقد زادت المفوضية بدرجة كبيرة من تدفق المعلومات التي تزود بها خبراء هيئات المعاهدات، والمكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة، والشركاء المنتمين إلى الأمم المتحدة، والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والمنظمات غير الحكومية، بغية زيادة تماسك واتساق نواتج الآليات المختلفة لحقوق الإنسان. ويعد المؤشر العالمي لحقوق الإنسان، المدرج في الموقع الشبكي لمفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، أداة مرجعية هامة في هذا الصدد،

(١٣) وفقاً لتقديرات مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان استناداً إلى خبرتها في خدمة هيئات المعاهدات بواقع ٢٠ يوم عمل لكل تقرير من تقارير الدول الأطراف.

مما يزيد من بروز مكانة نظام هيئات المعاهدات وإمكانية الوصول إليه. ويجمع المؤشر التوصيات المقدمة من جميع آليات حقوق الإنسان في قاعدة بيانات يمكن البحث فيها بحسب المواضيع أو البلدان. وما برحت فكرة البث الشبكي لدورات جميع هيئات المعاهدات تطرح على نحو متزايد من جانب شتى أصحاب المصلحة، أثناء المشاورات التي تعقد في سياق عملية تعزيز هيئات المعاهدات.

٣٥ - كما تسهم المفوضية في التنفيذ الفعال، على المستوى الوطني، لتوصيات هيئات المعاهدات وغيرها من آليات حقوق الإنسان، وذلك بالاستجابة لطلبات الدول الأطراف بعقد دورات تدريبية عن تقديم التقارير إلى هيئات المعاهدات، وبمتابعة الملاحظات الختامية، في شراكة مع منظمات أخرى في كثير من الأحيان. وتسهم مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان بقدر المستطاع في هذه الأنشطة بجملة سبل منها تصميم مواد تدريبية تلائم الجماهير المستهدفة وإيفاد خبراء من موظفيها أو من هيئات المعاهدات.

٣٦ - وقامت هيئات المعاهدات ذاتها بعدد من المبادرات الإيجابية منها مثلا التنسيق التدريجي لإجراءات هيئات المعاهدات وأساليب عملها (اتباع هيئات المعاهدات نهجا موحدا إزاء التحفظات، وتوحيد المبادئ التوجيهية للوثيقة الأساسية المشتركة وللوثائق الخاصة بكل معاهدة، وإنشاء فريق عامل معني باتباع نهج موحدة إزاء المتابعة). وقد رحبت الدول الأطراف بعملية التنسيق هذه، وقدمت عدة دول منها (٤٦ حتى الآن) الوثائق الأساسية المشتركة والوثائق الخاصة بمعاهدات شتى.

٣٧ - وكأحدث مثل على ذلك، اتخذت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التي كانت هيئة المعاهدات الوحيدة التي تستعرض التقارير الدورية للدول الأطراف في ثلاث جلسات، قرارا من حيث المبدأ بأن تقلص مدة هذا النظر إلى جلستين، أسوة بما تفعله سائر هيئات المعاهدات، عملا على تخفيف ما تراكم لديها من متأخرات بالنظر في عدد أكبر من التقارير في كل دورة. ومع وضع هذا في الاعتبار، فإن الاقتراحات والتدابير الرامية إلى تعزيز كفاءة هيئات المعاهدات لا تحقق وفورات بالضرورة. بل على العكس، فإن استعراض مزيد من تقارير الدول الأطراف في كل دورة لئن كان يقلل من المتأخرات فإنه يزيد من الاحتياجات المتعلقة بالوثائق وموظفي الدعم، وسيفسر من ثم عن زيادة التكاليف.

٣٨ - وفيما يتعلق بقرار الجمعية العامة ١٧٣/٦٤ الذي طلبت فيه الجمعية إلى رؤساء الهيئات المنشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان أن يقدموا إليها، عن طريق مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، "توصيات محددة لتحقيق هدف التنوع الجغرافي العادل في عضوية الهيئات المنشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان"، يجدر التذكير بأن أعضاء هيئات

المعاهدات تسميهم وتختارهم الدول الأطراف وفقا لأحكام كل معاهدة من معاهدات حقوق الإنسان (باستثناء لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي يحكمها قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ١٩٨٥/١٧). وعملا على مساعدتها على انتخاب أنسب المرشحين، بما في ذلك من زاوية الهدف المحدد في القرار ١٧٣/٦٤، بذلت مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان جهودا كبيرة تيسيرا للبلوغ هذا الهدف عن طريق تعزيز شفافية الانتخابات. ومن ذلك مثلا، أن المعلومات باتت تنشر الآن علنا وفي أقرب وقت ممكن لدى ورودها بشأن الانتخابات المقبلة لمقاعد هيئات المعاهدات وبشأن المرشحين، بما في ذلك السير الذاتية. وتتوافر دوما بصورة علنية، من خلال الموقع الشبكي لمفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، معلومات كاملة عن التشكيل الجغرافي والجنساني لجميع هيئات المعاهدات، وتعمم هذه المعلومات مرة أخرى في الوثائق المتعلقة بجميع الانتخابات. وبناء على اقتراح طرح أثناء المشاورة التي عقدت مع الدول الأطراف في سيون بسويسرا، في أيار/مايو ٢٠١١، أعدت مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان مذكرة معلومات أساسية عن اللجنة المقبلة التي يحل موعد انتخاباتها، وكانت هي لجنة العمال المهاجرين، بغية مساعدة الدول الأطراف في بحثها عن المرشحين المؤهلين المناسبين. والآراء التي ستلتقها مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان عن جدوى هذه المذكرة ستساعد على تحديد كيفية إصدار المزيد من هذه المذكرات لدى إجراء الانتخابات المقبلة.

٣٩ - كما قرر رؤساء هيئات المعاهدات، في الاجتماع الثالث والعشرين الذي عقده في جنيف في ٣٠ حزيران/يونيه و ١ تموز/يوليه ٢٠١١، أن يعدوا وثيقة توجيهية بشأن أهلية واستقلالية أعضاء هيئات المعاهدات، وهي وثيقة يزعم اعتمادها في اجتماعهم المقبل. وقد تساعد هذه التوجيهات في الأجل الطويل على ورود تسميات من جميع المناطق، وذلك بجملة سبل منها إذكاء الوعي وزيادة الوضوح فيما يخص العملية والاحتياجات.

سادسا - أحدث ما استجد من تطورات بشأن عملية تعزيز هيئات المعاهدات

٤٠ - في ضوء تزايد الضغط الواقع على نظام هيئات المعاهدات، على النحو المبين أعلاه، بادر المفوض السامي، في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩، إلى إطلاق عملية تأمل يقوم بها أصحاب المصلحة ذوو الصلة، بمن فيهم خبراء هيئات المعاهدات، والدول الأطراف، والشركاء المنتمون إلى الأمم المتحدة، والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والمجتمع المدني، بشأن سبل ووسائل تعزيز نظام هيئات المعاهدات.

٤١ - وتنفيذا لنداء المفوض السامي، شجعت المفوضية ويسرت حوارا بين شتى أصحاب المصلحة من أجل وضع أفكار واقتراحات لتعزيز نظام هيئات المعاهدات. ونُظمت مشاورات

من جانب طائفة من الأطراف الفاعلة الخارجية، مثل المشاورات التي عقدت في بوزنان ببولندا لخبراء هيئات المعاهدات، وكذلك الاجتماعين اللذين عقدا في سول وبريتوريا (جنوب أفريقيا) لمنظمات المجتمع المدني. وفي ١٢ و ١٣ أيار/مايو ٢٠١١، اجتمع ممثلو نحو ٩٠ بلدا في سيون، بناء على دعوة من المفوض السامي والرؤساء التسعة لهيئات معاهدات حقوق الإنسان. وركزت المناقشات، بوجه خاص، على علمية تقديم التقارير من جانب الدول الأطراف، أي الأعمال التحضيرية لوضع التقرير على المستوى الوطني؛ والحوار البناء؛ واستقلالية أعضاء هيئات المعاهدات وخبرتهم؛ وتنفيذ توصيات هيئات المعاهدات على المستوى الوطني. وستواصل عملية المشاورات بتنظيم اجتماعين للأكاديميين ولكيانات الأمم المتحدة والآليات الإقليمية لحقوق الإنسان. وسيعقد كلا الاجتماعين في لوسيرن بسويسرا. ومن المزمع عقد اجتماع ختامي في دبلن في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١. وبالإضافة إلى ذلك، نُظمت في أيام السبت معتكفات مع خبراء هيئات المعاهدات جميعا، عندما كانت اللجان منعقدة في دورات في جنيف، وذلك لتبادل الأفكار بشأن المواضيع المختارة للمناقشة في الاجتماع الثالث والعشرين لرؤساء هيئات المعاهدات والاجتماع الثاني عشر المشترك بين اللجان (اللذين عقدا كلاهما في حزيران/يونيه ٢٠١١)، وللتأمل في سبل ووسائل تعزيز نظام هيئات المعاهدات، وللوقوف على خيارات بشأن مستقبل عملها. وفي الاجتماع الثالث والعشرين لرؤساء هيئات المعاهدات، ناقش الرؤساء التحديات الناشئة عن محدودية الموارد المالية، وأعربوا عن حشيتهم من التداخل المتزايد بين اجتماعهم والاجتماع المشترك بين اللجان. واتفق الرؤساء على أنه ينبغي التوقف عن عقد الاجتماع المشترك بين اللجان، الممول من التبرعات منذ بدايته في عام ٢٠٠٢، بصيغته الحالية. ويمكن بدلا من ذلك، ورهنا بتوافر الأموال، إنشاء أفرقة عاملة مواضيعية، بناء على طلب الرؤساء.

٤٢ - ويمكن الاطلاع، في الموقع الشبكي لمفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، على شتى الاقتراحات التي طرحها أصحاب المصلحة حتى الآن. وسيقدم المفوض السامي جميعا للاقتراحات المنبثقة عن عملية المشاورات بأسرها في مطلع عام ٢٠١٢.

سابعاً - الاستنتاجات والتوصيات

٤٣ - يتعين تزويد نظام هيئات المعاهدات بالموارد الكافية، في سياق اتساع نطاقه بصفة مستمرة. ويُضعف نقص الموارد مساءلة الدول الأطراف بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان. وينبغي أن يأتي كل تمويل هيئات المعاهدات من الميزانية العادية، بما أنها أنشطة أساسية للمنظمة صدر التكليف بها من المعاهدات الدولية.

٤٤ - وقد واصلت هيئات المعاهدات جهودها الرامية إلى تنسيق أساليب عملها. غير أن هناك حدوداً للتنسيق، لأن كل معاهدة من المعاهدات لها طابعها الخاص، ولأن التنسيق قد يؤثر في قدرة هيئات المعاهدات على مواجهة الحجم الضخم لتقارير الدول الأطراف وبلاغات الأفراد التي يتعين عليها أن تستعرضها. وبالإضافة إلى ذلك، قد لا تؤدي التدابير التي تزيد من كفاءة التعامل مع عبء العمل أو تكفل تحسين حماية حقوق الإنسان وتعزيزها على المستوى الوطني، إلى تقليل بل إلى زيادة الحاجة إلى موارد إضافية (وذلك مثلاً فيما يتعلق بالبحث الشبكي، أو استعراض عدد أكبر من تقارير الدول الأطراف ضمن حدود أوقات الاجتماع الحالية).

٤٥ - وستنتهي عملية تعزيز نظام هيئات المعاهدات باجتماع ختامي يرمع عقده في دبلن من ١٠ إلى ١١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١، يضم الداعين إلى المشاورات السابقة التي جرت في سياق هذه العملية ورؤساء هيئات المعاهدات. وفي أعقاب هذا الاجتماع، سيقدم المفوض السامي، في مطلع عام ٢٠١٢، تقريراً نهائياً يتضمن جميع الاقتراحات ذات الصلة التي طرحت أثناء هذه العملية.

٤٦ - وقد طُرح في هذا التقرير اقتراحان. يسعى الاقتراح الأول إلى الحد، في الأجل القصير، من المتأخرات الحالية عن طريق تخصيص وقت اجتماع إضافي وسيترتب عليه أن يُقدم، في كل فترة سنتين، طلب شامل معدل لوقت الاجتماع اللازم للتعامل مع ما قدمته الدول الأطراف من تقارير، يستند إلى عبء العمل الفعلي. أما الاقتراح الثاني فيسمح بالتخطيط الطويل الأجل من خلال وضع جدول زمني ثابت يستند إلى امتثال الدول الأطراف بنسبة ١٠٠ في المائة لالتزاماتها بتقديم التقارير. وسيسفر كلا الاقتراحين عن زيادة في وقت الاجتماع المخصص حالياً، بما يسمح لهيئات المعاهدات بأن تخطط الدورات بمزيد من الكفاءة وبأن تقوم إما بالتعامل مع المتأخرات الحالية وإما بضمان استعراض تقارير الدول الأطراف جميعاً.

٤٧ - ولم يقترن نمو نظام هيئات المعاهدات في أي وقت من الأوقات بتخصيص موارد تتناسب معه لكل هيئة من هيئات المعاهدات. فالاحتياجات من الموظفين أو من الموارد المالية لا تُستعرض إلا بطريقة ظرفية لدى اعتماد قرار بطلب وقت اجتماع إضافي، أو لدى اجتياز معاهدة ما عتبة معينة من عتبات التوسع. وباستثناء هذين الحدين الموجبين لإجراء الاستعراض (والذين نادراً ما يُوافق فيهما على الاحتياجات التقديرية بأكملها)، لم يجر استعراض شامل لعبء عمل هيئات المعاهدات ومواردها. وقد ترغب الجمعية العامة من ثم في إجراء استعراض شامل لموارد نظام هيئات المعاهدات ككل، مع مراعاة

كل من احتياجاته الحالية (استنادا إلى المستوى الفعلي لامتنال الدول الأطراف لالتزاماتها المتعلقة بتقديم التقارير)، واحتياجاته المتوقعة (استنادا إلى امتثال الدول الأطراف امتثالا صارما لالتزاماتها المتعلقة بتقديم التقارير بموجب كل معاهدة).
