

Distr.: General
22 December 2009
Arabic
Original: English



مجلس حقوق الإنسان

الدورة الثالثة عشرة

البند ٢ من جدول الأعمال

التقرير السنوي لمفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان

وتقريراً المفوضية السامية والأمين العام

الدراسة المواضيعية التي أعدها المفوضية السامية لحقوق الإنسان بشأن هيكل ودور الآليات الوطنية المعنية بتنفيذ اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة ورصد تنفيذها

موجز

تركز هذه الدراسة على الآليات الوطنية لتنفيذ اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة ورصد تنفيذها.

ويقدم الفصل الثاني لمحة عامة موجزة عن الاتفاقية وحالتها. ويقدم الفصل الثالث لمحة عامة عن آليات وإجراءات رصد تنفيذ الاتفاقية على الصعيدين الدولي والوطني. ويركز الفصل الرابع على الآليات الوطنية لتنفيذ الاتفاقية ورصد تنفيذها. ويسلط هذا الفصل الضوء على العلاقة الوثيقة بين مفاهيم التنفيذ والرصد الواردة في معاهدات حقوق الإنسان، ويتناول هياكل التنفيذ والرصد المتوخاة في المادة ٣٣ من الاتفاقية ويناقش الخصائص والأدوار الأساسية لكل آلية من الآليات. واستناداً إلى المداخلات المتلقاة لأغراض هذه الدراسة، يقدم هذا التقرير أمثلة توضيحية للكيفية التي نفذت بها الدول الأطراف المادة ٣٣ في إطارها المحلي. ويسلط الفصل استنتاجات وتوصيات تتعلق بإنشاء أو تعيين أطر عمل فعالة لرصد تنفيذ الاتفاقية على المستوى المحلي.

المحتويات

| الصفحة | الفقرات | |
|--------|---------|---|
| ٣ | ٤-١ | مقدمة..... |
| ٣ | ٩-٥ | اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة..... |
| ٥ | ١٩-١٠ | تنفيذ ورصد الاتفاقية..... |
| ٥ | ١٤-١٣ | ألف - المستوى الدولي..... |
| ٦ | ١٩-١٥ | باء - المستوى الوطني..... |
| ٧ | ٧٣-٢٠ | رابعاً - تنفيذ المادة ٣٣ من الاتفاقية على المستوى الوطنية ورصد تنفيذها..... |
| ٧ | ٣٢-٢٢ | ألف - جهة (جهات) التنسيق..... |
| ١٠ | ٣٦-٣٣ | باء - آليات التنسيق..... |
| ١١ | ٦٨-٣٧ | جيم - إطار عمل للرصد..... |
| ٢٠ | ٧٣-٦٩ | دال - مشاركة المجتمع المدني..... |
| ٢١ | ٨٠-٧٤ | خامساً - الاستنتاجات والتوصيات..... |

أولاً - مقدمة

١- هذا التقرير مقدم عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ٧/١٠ المعنون "حقوق الإنسان للأشخاص ذوي الإعاقة: الأطر الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان للأشخاص ذوي الإعاقة". وفي القرار ٧/١٠، قرر مجلس حقوق الإنسان أن يجري حواراً التفاعلي القادم بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في دورته الثالثة عشرة وأن يركز هذا الحوار على هيكل ودور الآليات الوطنية المعنية بتنفيذ اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة (الاتفاقية)، ورصد تنفيذها.

٢- ولدعم هذه المناقشة، طلب المجلس من المفوضية السامية "أن تُعد دراسة لتعزيز الوعي بهيكل ودور الآليات الوطنية المعنية بتنفيذ اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة ورصد تنفيذها، بالتشاور مع أصحاب المصلحة ذوي الصلة، بما في ذلك الدول والمنظمات الإقليمية ومنظمات المجتمع المدني، بما فيها منظمات الأشخاص ذوي الإعاقة، والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان".

٣- وخلال المشاورات التي أُجريت أثناء إعداد هذه الدراسة، تلقت المفوضية وقت كتابة هذا التقرير، ٩٥ إفادة خطية من دول ومؤسسات وطنية لحقوق الإنسان، ومنظمات للمجتمع المدني، بما فيها منظمات الأشخاص ذوي الإعاقة، وخبراء مستقلين. كذلك نظمت المفوضية مشاورة مفتوحة ليوم واحد بشأن موضوع الدراسة في ٢٦ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩ في جنيف وشاركت في اجتماعات للخبراء ذات صلة وفي غيرها من الاجتماعات أثناء هذه السنة.

٤- وقد نُهل محتوى الدراسة من الاستنتاجات والتوصيات التي تمخضت عنها عملية التشاور. والنصوص الكاملة لجميع الإفادات المتلقاة والملخص غير الرسمي لمشاورة المفوضية متاحة على الموقع الشبكي للمفوضية^(١).

ثانياً - اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة

٥- اعتمدت الجمعية العامة اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في قرارها ١٠٦/٦١ المؤرخ ١٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦. وقد فُتح باب التوقيع على الاتفاقية وبروتوكولها الاختياري في ٣٠ آذار/مارس ٢٠٠٧ ودخلا حيز النفاذ في ٣ أيار/مايو ٢٠٠٨ في أعقاب إيداع صك التصديق العشرين. كذلك دخل البروتوكول الاختياري حيز النفاذ في نفس التاريخ، في أعقاب إيداع صك التصديق العاشر.

(١) <http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/consultation26102009.htm>

٦- وتشكل اتفاقية الأشخاص ذوي الإعاقة أول معاهدة من معاهدات حقوق الإنسان تتناول بتفصيل شامل حقوق الإنسان للأشخاص ذوي الإعاقة وتوضح التزامات الدول باحترام هذه الحقوق وحمايتها وإعمالها. وبالرغم من أنه يحق للأشخاص ذوي الإعاقة أن يتمتعوا بالحماية بموجب جميع معاهدات حقوق الإنسان من خلال المبدأ الشامل المتمثل في المساواة وعدم التمييز، ظل الأشخاص ذوي الإعاقة إلى حد كبير "مُحجوبين عن الأنظار" في منظومة حقوق الإنسان وغائبين عن خطاب حقوق الإنسان. ومن ثم، فإن دخول الاتفاقية حيز النفاذ يسد ثغرة هامة في مجال الحماية في القانون الدولي لحقوق الإنسان.

٧- وتشكل الاتفاقية تحولاً نموذجياً في المواقف والنهج إزاء الأشخاص ذوي الإعاقة. وهي تقر بما يسمى بالنموذج الاجتماعي الذي يعترف بأن الإعاقة تحدث بسبب "التفاعل بين المصابين بعاهة والحواجز في المواقف والبيئات المحيطة"^(٢). وعلى هذا الأساس، تذكّر المادة ١ أن الغرض من الاتفاقية هو "تعزيز وحماية وكفالة تمتع جميع الأشخاص ذوي الإعاقة تمتعاً كاملاً على قدم المساواة مع الآخرين بجميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية، وتعزيز احترام كرامتهم المتأصلة"^(٣).

٨- وتؤكد الاتفاقية من جديد أن الأشخاص ذوي الإعاقة يتمتعون بنفس حقوق الإنسان التي يتمتع بها أي شخص آخر في المجالات المدنية والثقافية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية. ومن أجل تهيئة أجواء تُفضي إلى إعمال حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، تتضمن الاتفاقية أيضاً مواد تتعلق بإذكاء الوعي، وإمكانية الوصول، وحالات الخطر والطوارئ الإنسانية، وإمكانية الوصول إلى القضاء، والتنقل الشخصي، والتأهيل وإعادة التأهيل، وجمع الإحصاءات والمعلومات^(٤).

٩- وفي وقت تقديم هذا التقرير، كانت ٧٦ دولة قد صدّقت على الاتفاقية و٤٨ على البروتوكول الاختياري، في حين أن ١٤٣ و٨٧ دولة على التوالي كانت قد وقّعت على الصكين^(٥). وتُعد اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة أول معاهدة من معاهدات حقوق

(٢) الفقرة (هـ) من ديباجة الاتفاقية.

(٣) للاطلاع على لمحة عامة عن الاتفاقية، انظر من الإقصاء إلى المساواة: إعمال حقوق الإنسان للأشخاص ذوي الإعاقة (HR/PUB/07/6)، اشتركت مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان في إصداره مع إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمم المتحدة ومع الاتحاد البرلماني الدولي. متاح على <http://www.ohchr.org/EN/PublicationsResources/Pages/TrainingEducation.aspx>

(٤) المفوضية، *Monitoring the Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Guidance for human rights monitors*, forthcoming (2010).

(٥) المعلومات بشأن حالة الاتفاقية وبروتوكولها الاختياري متاحة على العنوان <http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/index.htm> وعلى العنوان <http://www.un.org/disabilities/>

الإنسان مفتوحة لإقرار منظمات التكامل الإقليمي أو انضمامها. والاتحاد الأوروبي هو أحد الموقعين على الاتفاقية.

ثالثاً - تنفيذ ورصد الاتفاقية

١٠- وفقاً للمادة ٤ من الاتفاقية، تتفق الدول التي تصدق على الاتفاقية بتعزيز وكفالة أعمال كافة حقوق الإنسان والحريات الأساسية إعمالاً تاماً لجميع الأشخاص ذوي الإعاقة، دون تمييز من أي نوع. وتحقيقاً لهذه الغاية، يُطلب إلى الدول الأطراف "اتخاذ جميع التدابير الملائمة، التشريعية والإدارية وغيرها من التدابير، لإنفاذ الحقوق المعترف بها في هذه الاتفاقية"^(٦). ومن ثم فإن التنفيذ هو العملية التي تتخذ الدول الأطراف بموجبها إجراءات لضمان إعمال جميع الحقوق الواردة في معاهدة ما في إطار ولايتها^(٧).

١١- وفي جميع معاهدات حقوق الإنسان، يرتبط التزام التنفيذ ارتباطاً وثيقاً بمكون الرصد. ورصد معاهدات حقوق الإنسان ضروري لا لتقييم ما إذا كانت التدابير المتخذة لتنفيذ المعاهدة قد اعتمدت وطبقت فحسب، وإنما أيضاً لتقييم نتائجها للاستفادة منها في التنفيذ. وتشجع آليات الرصد على المساءلة، وتعزز على المدى الطويل قدرة الأطراف في معاهدات على الوفاء بتعهداتها والتزاماتها.

١٢- وتنص اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة على رصد تنفيذ الاتفاقية على كل من المستويين الدولي والوطني.

ألف - المستوى الدولي

١٣- على المستوى الدولي، تنص الاتفاقية على الرصد من خلال ثلاثة إجراءات. أولاً، تنظم الاتفاقية، على أسس مماثلة لمعاهدات حقوق الإنسان الأخرى، إجراء تقديم التقارير. وتتعهد الدول ومنظمات التكامل الإقليمي الأطراف في الاتفاقية بتقديم تقارير على أساس دوري بشأن التدابير المتخذة لتنفيذ التزاماتها بموجب الاتفاقية وبشأن التقدم المحرز في هذا الصدد.

(٦) الفقرة ١(أ) من المادة ٤.

(٧) للاطلاع على استعراض شامل للتدابير القانونية المطلوبة لتنفيذ اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، يرجى الرجوع إلى الدراسة المواضيعية التي أعدتها المفوضية السامية لحقوق الإنسان لزيادة التوعية باتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة وفهمها (A/HRC/10/48)، المتاحة على العنوان <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/10session/A.HRC.10.48.pdf>.

١٤ - وتنظر في هذه التقارير لجنة دولية مكونة من خبراء مستقلين، وهي اللجنة المعنية بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة. وهذه اللجنة مكلفة بالنظر في التقارير المقدمة من الأطراف في الاتفاقية وتقديم اقتراحات وتوصيات إلى الأطراف من أجل تعزيز تنفيذ الاتفاقية. ويجري رصد الاتفاقية أيضاً من خلال إجراء البلاغات الفردية وإجراء التحقيق. وكل من هذين الإجراءين مرهون بالتصديق على البروتوكول الاختياري للاتفاقية^(٨).

باء - المستوى الوطني

١٥ - على المستوى الوطني، تقتضي المادة ٣٣ من الاتفاقية إنشاء هيكل تكون مهمته تنفيذ الاتفاقية ورصد تنفيذها. ويشكل إدراج قاعدة تبين بالتفصيل الهياكل الوطنية للتنفيذ والرصد ووظائفها على المستوى الوطني أمراً غير مسبوق في معاهدات حقوق الإنسان، باستثناء جزئي هو البروتوكول الاختياري لاتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، التي تقتضي من الدول التي تصدق عليها أن تنشئ آلية وقائية وطنية^(٩).

١٦ - وتميز الاتفاقية بين وظيفتي التنفيذ والرصد من حيث المفهوم ويُعهد بالمسؤولية عنهما إلى كيانين منفصلين.

١٧ - وتشدد الفقرة ١ من المادة ٣٣ على التنفيذ المحلي، وتضع المسؤولية عنه على كاهل الحكومات. ولتفادي طمس المسؤولية بين قطاعات الحكومة أو عدم تنسيق الإجراءات، تطلب الاتفاقية إلى الدول أن تعين جهة تنسيق واحدة أو أكثر تتولى مسؤولية تنفيذ الاتفاقية داخل الحكومة وأن تنظر في إنشاء آلية للتنسيق.

١٨ - وعلاوة على ذلك فإن الفقرة ٢ من المادة ٣٣، تطلب إلى الدول الأطراف أن تعزز أو تنشئ إطار عمل لتعزيز الاتفاقية وحمايتها ورصد تنفيذها. ومفهوم الاستقلال جوهرى لإطار العمل هذا، الذي يتعين أن يتضمن كياناً مستقلاً منشأً ومشغلاً على أساس المبادئ المتعلقة بمركز ووسائل تشغيل المؤسسات الوطنية لتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها (مبادئ باريس)^(١٠).

(٨) من خلال إجراء البلاغات الفردية، تُكلف اللجنة بتلقي البلاغات (الشكاوى) من فرد أو مجموعة من الأفراد يدعيان حدوث انتهاك للاتفاقية. ومن خلال إجراء التحقيق، تُكلف اللجنة بالتحقيق في الادعاءات بحدوث انتهاكات جسيمة أو منتظمة للاتفاقية.

(٩) للاطلاع على مزيد من المعلومات بشأن البروتوكول الاختياري لاتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، يرجى زيارة الموقع الشبكي للمفوضية على العنوان التالي: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/index.htm>.

(١٠) متاح على العنوان <http://www2.ohchr.org/english/law/parisprinciples.htm>.

١٩ - وتنص الفقرة ٣ من المادة ٣٣ على أن يُسهم المجتمع المدني وبخاصة الأشخاص ذوي الإعاقة والمنظمات الممثلة لهم في عملية الرصد ويشاركون فيها مشاركة كاملة، بما يتماشى مع مبدأ مشاركة الأشخاص ذوي الإعاقة الذي يطغى في المعاهدة.

رابعاً - تنفيذ المادة ٣٣ من الاتفاقية على المستوى الوطنية ورصد تنفيذها

٢٠ - فيما يتعلق بمعاهدات حقوق الإنسان الأخرى، كثيراً ما عالجت هيئات المعاهدات المسائل المتعلقة بتنفيذ اتفاقيات ورصد تنفيذ كل منها على المستوى الوطني في ملاحظاتها الختامية وتوصياتها المتعلقة بتقارير الدول الأطراف أو في تعليقاتها العامة. وكثيراً ما أبرزت التوصيات المتعلقة بالتنفيذ الحاجة إلى إنشاء أو تعزيز آليات ومؤسسات وطنية فعالة تضطلع بالتنسيق داخل الحكومة وبين الحكومة والمجتمع المدني، وبرصد التنفيذ بدقة "ويجب أن يشكل هذا الرصد جزءاً لا يتجزأ من عملية الحكومة على جميع المستويات وإن [وجب] أيضاً إجراء رصد مستقل من جانب المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والمنظمات غير الحكومية ومن جانب هيئات أخرى"^(١١).

٢١ - وقد أوصت اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة بإدراج أحكام بشأن التنفيذ والرصد على المستوى الوطني كتدبير لتوفير الشروط المسبقة المؤسسية الضرورية لكفالة تنفيذ الاتفاقية على المستوى الوطني^(١٢).

ألف - جهة (جهات) التنسيق

٢٢ - وفقاً للاتفاقية، فإن العنصر الأول للهيكل المؤسسي الذي يجب على الدول الأطراف أن تحدده هو تعيين جهة تنسيق واحدة أو أكثر داخل الحكومة تعنى بالمسائل المتصلة بتنفيذ هذه الاتفاقية. وتوجد بالفعل داخل معظم الحكومات جهة تنسيق وطنية معنية بمسائل الإعاقة، ويرجع ذلك ضمن جملة أمور إلى تنفيذ القواعد الموحدة بشأن تحقيق تكافؤ الفرص

(١١) انظر لجنة حقوق الطفل التعليق العام رقم ٥ (٢٠٠٣) بشأن التدابير العامة لتنفيذ اتفاقية حقوق الطفل (المواد ٤ و ٤٢ و ٤٤، الفقرة ٦). انظر أيضاً لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة، التعليق العام رقم ٦ (١٩٨٨) بشأن الأجهزة الوطنية الفعالة والدعابة.

(١٢) See G. Quinn, "Resisting the 'temptation of elegance': can the Convention on the Rights of Persons with Disabilities socialise States to right behaviour?" in *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: European and Scandinavian Perspectives*, O.M. Arnardóttir and G. Quinn, eds. (Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2009).

للمعوقين^(١٣) وعلى هذا النحو، فإن تنفيذ الفقرة ١ من المادة ٣٣ قد يقتضي إعادة النظر في الهياكل القائمة بالفعل بدلاً من إنشاء كيانات جديدة.

٢٣- وبالرغم من أنه من غير المفيد وصف الترتيبات التفصيلية الوطنية لتنظيم من الحكومات مختلفة جداً، فإنه ينبغي مراعاة بعض الاعتبارات الرئيسية العامة.

٢٤- ولتنفيذ الاتفاقية على نحو فعال، قد يكون من المستصوب اعتماد نهج ذي شقين وتعيين جهات تنسيق على مستوى كل أو معظم الإدارات/الوزارات فضلاً عن تعيين جهة تنسيق شاملة واحدة داخل الوزارات تكون مسؤولة عن تنفيذ الاتفاقية.

٢٥- ويشكل تعيين جهات تنسيق معنية بمسائل الإعاقة رد فعل للاعتراف بأن التنفيذ الكامل والفعال للاتفاقية يقتضي اتخاذ إجراءات من جانب معظم الوزارات الحكومية إن لم يكن كلها. وينبغي لجهات التنسيق هذه أن تمثل الوزارات في آلية التنسيق الوطنية المنصوص عليها أيضاً في الفقرة ١ من المادة ٣٣. وينبغي لولايتها أن تشمل تعزيز الوعي بالاتفاقية داخل الوزارة، والمشاركة في وضع خطة عمل بشأن الاتفاقية، ورصد التنفيذ وتقديم تقارير عنه في إطار مهامها الوظيفية.

٢٦- وفي الوقت ذاته يستجيب تعيين جهة تنسيق شاملة واحدة معنية بالاتفاقية داخل الحكومات للحاجة إلى ضمان وجود دور يتمثل في الإشراف العام والترويج. وانطلاقاً من هذا المنظور، تكتسي الاعتبارات التالية أهمية.

٢٧- أولاً، التحول النموذجي الذي تقره الاتفاقية بشأن فهم الإعاقة، فهم طبي واجتماعي إلى فهم من زاوية حقوق الإنسان، يحتاج أن يُعكس في اختيار جهة التنسيق. ولذلك ينبغي تجنب تعيين وزارة الصحة كجهة تنسيق للحكومة، كذلك ينبغي تجنب تعيين الإدارات التعليمية الخاصة داخل وزارات التعليم، على نحو ما يحدث حالياً في بعض النظم. وبالمثل، ينبغي إعادة النظر في وضع جهة التنسيق داخل وزارتي الرفاه الاجتماعي والعمل على غرار الممارسة المعمول بها في غالبية الدول الأطراف، وينبغي تفضيل الوزارات المسؤولة عن العدالة وحقوق الإنسان - وعلى سبيل المثال، عينت أستراليا إدارة النائب العام كجهة تنسيق لتنفيذ الاتفاقية^(١٤).

٢٨- ثانياً، يتطلب تنفيذ الاتفاقية زخماً على أرفع المستويات الوظيفية في الحكومة ووضع جهة التنسيق المعنية بالاتفاقية بالقرب من قلب الحكومة، مثلاً في مكتب الرئيس أو مكتب

(١٣) قواعد موحدة بشأن تحقيق تكافؤ الفرص للمعوقين (قرار الجمعية العامة ٤٨/٩٦)، متاح على العنوان <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r096.htm>

(١٤) يرجى زيارة الموقع الشبكي للحكومة الأسترالية على العنوان التالي:
http://www.fahcsia.gov.au/sa/disability/progserv/govtint/Pages/policy-international_disability_issues.aspx

رئيس الوزراء، أو مجلس الوزراء، هو الوضع الأمثل. وقد نفذت بعض الدول الأعضاء هذا النهج بالفعل، وفقاً لنظام الحكومة الخاص بكل منها. وفي جنوب أفريقيا، على سبيل المثال، فإن المكتب المعني بحالة الأشخاص ذوي الإعاقة هو إحدى المديريات في مكتب الرئاسة، بموازاة المكتب المعني بوضع المرأة والمكتب المعني بحقوق الطفل^(١٥). ولدى أستراليا وزير معني بمسألة الإعاقة في البرلمان ويقدم تقارير إلى رئيس الوزراء^(١٦). وعندما لا يشكل الوزراء المعنيون بمسألة الإعاقة جزءاً من الحكومة، فإن ذلك يمكن أن ينال من قوة هيكل جهات التنسيق.

٢٩- ثالثاً، ينبغي أن تركز ولاية جهة التنسيق بوضوح على وضع وتنسيق سياسة وطنية متماسكة بشأن الاتفاقية. ولذلك ينبغي لجهات التنسيق أن تشجع الحكومات وترشدها وتقدم لها المعلومات والمشورة بشأن المسائل المتصلة بتنفيذ الاتفاقية ولكن يمكن القول بالأحرى يقتصر تنفيذها على خدمات الدعم للمعوقين. ويمكن لولاية جهة التنسيق أن تشمل أيضاً على تنسيق إجراءات الحكومة فيما يتعلق بتقديم التقارير والرصد وإذكاء الوعي والاتصال بإطار العمل للرصد المستقل المعين بموجب الفقرة ٢ من المادة ٣٣ من الاتفاقية. وعلاوة على ذلك، ينبغي لجهة التنسيق أن تكون بمثابة نقطة اتصال للمجتمع المدني ومنظمات الأشخاص ذوي الإعاقة للتخاطب مع الحكومة بشأن تنفيذ الاتفاقية.

٣٠- رابعاً، لا بد لجهة التنسيق القائمة داخل الحكومة أن تكون مدعومة على نحو كاف من حيث الموظفين الفنيين والموارد. وبالتالي قد يكون من المفيد أحياناً^(١٧) الإبقاء على هيكل يدعم جهة التنسيق الموجودة داخل الوزارات الواسعة بحيث تستفيد من الوفورات الكبيرة. وفي مثل هذه الحالات، قد يكون من المفيد الاعتراف صراحة باستقلالية هيكل جهة التنسيق عن الوزارة الأم^(١٨).

٣١- وحتى الآن، لم يشرع سوى عدد قليل من الدول في تعيين جهات تنسيق للاتفاقية بشكل رسمي. وتشير بعض الردود المتلقاة بشأن هذه الدراسة فيما يبدو إلى أن مثل هذه الوظائف تدرج "ضمناً" في المهام التي تضطلع بها جهات التنسيق المعنية بمسائل الإعاقة الموجودة داخل الحكومة. غير أنه ينبغي تسليط الضوء على الممارسة الجيدة للدول، مثل

(١٥) يرجى زيارة الموقع الشبكي لرئاسة جمهورية جنوب أفريقيا على العنوان التالي:
<http://www.thepresidency.gov.za/about/organogrambig.htm>

(١٦) يرجى زيارة الموقع الشبكي لرئيس الوزراء الأسترالي على العنوان التالي:
http://www.pm.gov.au/PM_Connect/Community_Cabinet

(١٧) انظر الإفادة المقدمة من نيوزيلندا على العنوان التالي:
<http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/docs/NewZealand.doc>

(١٨) انظر الإفادة المقدمة من لجنة المملكة المتحدة للمساواة وحقوق الإنسان إلى اللجنة المشتركة لحقوق الإنسان على العنوان التالي: <http://www.equalityhumanrights.com/legislative-framework/human-rights-submissions/rights-of-disabled-people/submission-to-the-joint-committee-on-human-rights/>

غواتيمالا أو سلوفينيا اللتين قامتا بتعيين كيانات كجهات تنسيق للاتفاقية بشكل رسمي، وكذلك ممارسة بعض الدول مثل إسبانيا التي راجعت بشكل رسمي ولاية الكيانات القائمة بحيث لا تضطلع سوى بوظيفة جهة التنسيق^(١٩).

٣٢- وإلى جانب جهات التنسيق العاملة في الوزارات المعنية، ينبغي أن تُفسّر الفقرة ١ من المادة ٣٣ أيضاً على أنها تشير إلى الدول التي توجد بها مستويات متعددة من الحكومات، بحيث يمكن تعيين جهات تنسيق معنية بمسائل الإعاقة على المستوى المحلي والإقليمي والوطني/الاتحادي.

باء - آليات التنسيق

٣٣- بالإضافة إلى إنشاء آليات للتنسيق، تطلب أيضاً الفقرة ١ من المادة ٣٣ إلى الدول أن "تولي الاعتبار الواجب لمسألة إنشاء أو تعيين آلية تنسيق داخل الحكومة لتيسير الأعمال ذات الصلة في مختلف القطاعات وعلى مختلف المستويات".

٣٤- ولدى دول عديدة آليات تنسيق معنية بمسائل الإعاقة، بل وفي بعض الحالات قبل التصديق على الاتفاقية. وبغض النظر عن الفوارق القائمة، عادة ما تضم لجان التنسيق ممثلين من وزارات مختلفة ومنظمات للأشخاص ذوي الإعاقة، وغير ذلك أيضاً من منظمات المجتمع المدني، والقطاع الخاص ونقابات العمال. وكثيراً ما تركز ولايات هذه اللجان على وضع سياسات، وتعزيز الحوار في ميدان الإعاقة، وإذكاء الوعي ووظائف مماثلة. وكثيراً ما تكون لهذه اللجان أمانات مزودة بموظفين، وفي العديد من الحالات يوجد مقرها في وزارات الرفاه الاجتماعي.

٣٥- وكما أشير في بعض الإفادات المتلقاة، فإن فعالية آليات التنسيق كثيراً ما تكون منخفضة، وفقاً لمنظمات للأشخاص ذوي الإعاقة^(٢٠). فالافتقار إلى ولاية قانونية واضحة، وعدم إتاحة موارد لتشغيل آليات التنسيق، والمشاركة المحدودة من جانب الأشخاص ذوي الإعاقة أو استبعاد أشخاص يعانون من أنواع معينة من الإعاقة، كلها أمور تشكل بعضاً من أكثر العوائق التي تواجهها الهيئات القائمة^(٢١). وعلاوة على ذلك، فإن القوانين التي أنشئت بموجبها هيكل التنسيق كثيراً ما لم يجر تفعيلها من خلال اعتماد قواعد ولوائح. وفي بعض

(١٩) انظر الإفادات المقدمة من غواتيمالا وسلوفينيا وإسبانيا على العنوان التالي:

<http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/submissions.htm>

(٢٠) الإفادة المقدمة من التحالف الدولي للأشخاص ذوي الإعاقة متاحة على العنوان التالي:

<http://www.2.ohchr.org/english/issues/disability/docs/InternationalDisabilityAllianceDACRPDFFor.um.doc>

(٢١) انظر على سبيل المثال *Global Survey on Government Action on the Implementation of the Standard*

Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities, pp. 74 and 75, available at http://www.escwa.un.org/divisions/sdd/news/GlobalSurvey_Report_Jan30_07_ReadOnly.pdf

الحالات ينطبق هذا أيضاً على أطر عمل التنسيق التي استحدثتها الدول لدى التصديق على الاتفاقية، وكانت نتيجة ذلك أن هذه الهياكل لم تكن جاهزة للعمل أو للاضطلاع بأي مهمة.

٣٦- ويتيح التصديق على الاتفاقية فرصة هامة لتعزيز الهياكل القائمة عند الاقتضاء أو لإنشائها. وعندما يجري تعيين أكثر من جهة تنسيق واحدة داخل الحكومة، فإنه يبدو من الملائم أن تشارك جهات التنسيق هذه في آلية التنسيق. ويكون من الأمثل أن تتولى جهة التنسيق الموجودة داخل الحكومة رئاسة هذه الآلية وأن تضطلع بالمسؤولية الرئيسية عند تنفيذ الاتفاقية. وبذا ستستطيع الوكالات الحكومية، من خلال العمل المشترك بين الوزارات والمشاركة في هذه الآلية، أن تركز نشاطها والسياسات التي تضعها على مجالات تكون لها فيها قيمة مضافة، وتتجنب الازدواجية وتستفيد على أفضل وجه من الموارد المحدودة.

جيم - إطار عمل للرصد

٣٧- تطلب الفقرة ٢ من المادة ٣٣ من الاتفاقية إلى الدول أن تعزز أو تنشئ إطار عمل بما في ذلك آلية مستقلة واحدة أو أكثر لتعزيز الاتفاقية وحمايتها ورصد تنفيذها. وتنص الاتفاقية تحديداً على أن تأخذ الدول بعين الاعتبار مبادئ باريس عند تعيين أو إنشاء الآلية/الآليات المستقلة التي ستدخل ضمن إطار العمل.

٣٨- ولا تنص المادة ٣٣ على شكل تنظيمي وحيد لإطار العمل الوطني للرصد، وللدول الأطراف الحرية في تحديد الهيكل الملائم وفقاً لسياقها السياسي والتنظيمي. ويمكن للخيارات أن تتراوح من إسناد وظيفة الرصد إلى كيان واحد، أي آلية مستقلة واحدة؛ أو إطار عمل يتألف من أكثر من آلية مستقلة واحدة؛ أو إطار عمل يتألف من كيانات مختلفة، بما في ذلك آلية مستقلة واحدة أو أكثر في داخلها.

٣٩- وفي بعض الدول توجد بالفعل كيانات ملائمة. وفي دول أخرى، يتطلب تنفيذ الفقرة ٢ من المادة ٣٣ إنشاء كيان جديد أو إعادة تشكيل الكيانات القائمة.

٤٠- ووفقاً لإفادات متلقاة، تبين خبرة الدول التي اتخذت خطوات رسمية صوب تنفيذ إطار العمل المعني بالرصد أن جميعها أسندت هذه الوظيفة إلى إطار عمل يتألف من كيان وحيد وليس من كيانات متعددة. غير أنه وفيما يتعلق باختيار هذه الكيانات، كان النهج متنوعاً: فعلى سبيل المثال، قامت ألمانيا والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية بتعيين مؤسستها المعنية بحقوق الإنسان القائمة بالفعل؛ وعينت إسبانيا الاتحاد الوطني لمنظمات الأشخاص ذوي الإعاقة؛ وأنشأت النمسا آلية جديدة وهي اللجنة المستقلة المعنية بالرصد^(٢٢):

(٢٢) انظر الإفادات المقدمة من النمسا وألمانيا وإسبانيا والمملكة المتحدة على العنوان التالي:

<http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/submissions.htm>

٤١ - وأياً كان الهيكل التنظيمي، هناك حاجة إلى تنفيذ ثلاثة متطلبات رسمية في إطار العمل المعني بالرصد:

(أ) يتعين أن يتضمن إطار العمل آلية مستقلة واحدة أو أكثر تراعي مبادئ باريس. وهذا لا يعني أنه ينبغي ألا تدرج سوى الكيانات التي تمثل لمبادئ باريس في إطار العمل هذا، ولكن يجب أن تكون آلية واحدة على الأقل منشأة وعاملة على أساس مبادئ باريس ضمن إطار العمل هذا^(٢٣)؛

(ب) يجب أن يكون إطار العمل المنشأ أو المعين قادراً على الاضطلاع بولايته بشكل مناسب لتعزيز الاتفاقية وحمايتها ورصد تنفيذها. وهذا يعني أن الضرورة تقتضي منح إطار العمل هذا ولاية مناسبة والقدرة المؤسسية اللازمة لأداء مهامه بفعالية؛

(ج) يجب على المجتمع المدني وبخاصة الأشخاص ذوي الإعاقة والمنظمات التي تمثلهم أن يهتموا ويشاركوا بصورة كاملة في عملية الرصد.

٤٢ - ولم يقدم سوى عدد صغير من الدول التي قدمت إفادات كتابية بشأن هذه الدراسة معلومات مفصلة فيما يتعلق بعملية الرصد والخطوات المتخذة على المستوى الوطني من أجل إنشاء أو تعيين إطار عمل للرصد. ولم يحدث تعيين رسمي سوى في عدد صغير من البلدان مثل النمسا وألمانيا وإسبانيا والمملكة المتحدة. ومن ناحية أخرى أشارت عدة بلدان إلى أن هناك مشاورات جارية لدراسة خيارات وتقديم توصيات بشأن هيكل ودور إطار العمل على المستوى الوطني، مثلما هو الحال في جمهورية كوريا، والمكسيك، وعمان^(٢٤).

١ - الآلية المستقلة ومبادئ باريس

٤٣ - قامت البلدان التي أجرت مشاورات بدراسة لمدى ملاءمة الكيانات القائمة كمكونات محتملة لإطار العمل المعني بالرصد. وتتضمن الكيانات التي جرت دراستها لجانباً تشريعية، ومؤسسات وطنية لحقوق الإنسان، ومنظمات للأشخاص ذوي الإعاقة، وأمين المظالم برلمانياً، ومجالس وطنية معنية بالإعاقة، ووكالات حكومية تقدم خدمات تتعلق بالإعاقة، ووكالات حكومية لتنسيق السياسات في مجال الإعاقة، وجهات أخرى.

٤٤ - وبينما تسمح الفقرة ٢ من المادة ٣٣ للدول بالنظر في خصوصياتها القانونية والإدارية عند إنشاء أطر العمل هذه، فإنها تحرص على مساءلة الحكومة باقتضاء وجود

(٢٣) اللجنة الأسترالية لحقوق الإنسان، ورقة بشأن المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والتنفيذ والرصد على المستوى الوطني لاتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، سيدني ٢٠٠٧، متاحة على العنوان التالي: http://www.hreoc.gov.au/disability_rights/convention/apf07.htm

(٢٤) انظر الإفادات المقدمة من كوريا والمكسيك وعمان على العنوان التالي: <http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/submissions.htm>

كليات مستقلة في إطار العمل. وانطلاقاً من هذا المنظور، تقدم مبادئ باريس إرشادات هامة لتحديد الخصائص التي يتعين لإطار العمل أن يمتلكها بشكل عام، مع قبول أنه من غير الضروري أن تكون جميع مكونات إطار العمل مطابقة تماماً لمبادئ باريس. وتتطلب الفقرة ٢، على أقل تقدير، أن يتضمن إطار العمل آلية مستقلة واحدة على الأقل تعمل على أساس مبادئ باريس.

٤٥ - وتحدد مبادئ باريس أربع خصائص رئيسية ينبغي أن تنطبق على الآليات المستقلة بموجب المادة ٣٣ من الاتفاقية وينبغي اعتبار أنها تنطبق على إطار العمل الإجمالي:

(أ) الكفاءة والمسؤوليات: تمنح المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، وفي سياق المادة ٣٣، الآلية المستقلة المنشأة بموجب الاتفاقية، ولاية واسعة قدر الإمكان يكون منصوص عليها صراحة في أحد النصوص الدستورية أو التشريعية. وتتضمن هذه المسؤوليات: تقديم تقارير عن مسائل حقوق الإنسان إلى الحكومة؛ ومواءمة التشريع الوطني واللوائح والممارسات مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان، والتشجيع على التصديق على الصكوك الدولية لحقوق الإنسان؛ والإسهام في التقرير الذي تقدمه الدولة إلى هيئات المعاهدات واللجان التابعة للأمم المتحدة؛ والتعاون مع مؤسسات حقوق الإنسان الدولية والإقليمية وغيرها من المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان؛ والمساعدة في التثقيف في مجال حقوق الإنسان؛ ونشر حقوق الإنسان وتعزيزها؛

(ب) التشكيل والاستقلال والتعددية: يكفل الاستقلال من خلال الوسائل التالية: التشكيل، الذي ينبغي أن يضمن التمثيل التعددي لقوى المجتمع في البلد؛ وما يكفي من تمويل وهيكل الهياكل، وعدم الخضوع لمراقبة مالية من قبل الحكومة؛ والتعيين بقانون رسمي، وإنشاء الولاية بموجب هذا القانون؛

(ج) طرائق العمل: تتطلب المبادئ أن تقوم أي مؤسسات وطنية لحقوق الإنسان، وأطر العمل المستقلة المنصوص عليها في المادة ٣٣، أن تنظر بجرية في أية مسائل تقع في دائرة اختصاصها أياً كان مصدرها إذا رأت ذلك ملائماً. كما ترد إشارة إلى الإبقاء على التشاور مع الهيئات الأخرى المسؤولة عن قضايا حقوق الإنسان ومع المنظمات غير الحكومية؛

(د) وتتعلق الخصيصة الرابعة بمركز المؤسسات ذات الاختصاص شبه القضائي، المسموح لها بالاستماع إلى الشكاوى والالتماسات والنظر فيها. ويمكن للمؤسسات، في ممارستها لهذه الوظائف، أن تقوم بعملية توفيق أو تصدر قرارات ملزمة، وأن تستمع إلى أي شكاوى أو التماسات أو تحيلها، وأن تطلع الأطراف على سبل الانتصاف المتاحة وأن تشجع على الوصول إليها.

٤٦ - وعلى أساس هذه المعايير، يتضح أن بعضاً من الكيانات التي درستها الدول في سياق إنشاء إطار العمل لا تلي المعايير المطلوبة لتعيينها كآلية مستقلة. فضمانات الاستقلال، على سبيل المثال، تجرد اللجان الحكومية من الأهلية وكذلك بعض المراسد الوطنية المعنية بمسائل الإعاقة التي تم إنشاؤها في الآونة الأخيرة في البلد. وقد أثرت شواغل مماثلة من جانب بعض الأمانات الوطنية المعنية بمسائل الإعاقة والتي تضم ممثلين من الحكومة في مجالس إدارتها فضلاً عن المجالس الوطنية المعنية بمسائل الإعاقة. وعموماً، تتمتع المنظمات غير الحكومية، بحكم تعريفها، باستقلال هيكلي كبير عن الحكومة التنفيذية. غير أن درجة استقلال أي منظمة غير حكومية يمكن في الواقع أن يختلف، وبشكل عام فإن استقلالها غير مضمون قانوناً.

٤٧ - وبالرغم من ذلك يمكن بهذه الكيانات أن تسهم بدرجة كبيرة في تعزيز تنفيذ الاتفاقية وحمائته ورصده، في حد ذاتها وبوصفها أحد مكونات إطار العمل. وفي بعض الإفادات تم تسليط الضوء تماماً على التعاون مع إطار العمل المعني بالرصد، وتلاحظ إحدى هذه الإفادات أن "إحدى المهام الرئيسية التي تدخل ضمن مسؤولية رصد تنفيذ الاتفاقية تتمثل في جمع وتنسيق المواد من مبادرات أخرى وتحليلها في مجال حقوق الإنسان". وهناك إمكانات كبيرة لاستخدام المعلومات التي تجمعها وكالات حكومية أخرى، تضطلع بولايات في قطاعات تتصل بالاتفاقية، في إطار عمل الرصد^(٢٥).

٢ - دور للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان

٤٨ - لدى المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان القائمة إمكانية أن تُعين كآلية مستقلة تؤدي وظائف بموجب الفقرة ٢، وفي واقع الأمر، لقد قيل إن "الإطار الافتراضي هو أن تضطلع المؤسسات الوطنية بالحجم الكبير من العمل فيما يتعلق بالمهام المذكورة في الفقرة ٣ من المادة ٣٣^(٢٦). وفي الوقت الحاضر، أنشئ ما يزيد على مائة مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان في كافة أنحاء العالم، و٦٤ منها معتمدة لدى لجنة التنسيق الدولية للمؤسسات الوطنية^(٢٧). وبغض النظر عن الاختلافات القائمة، يمكن تجميع غالبية المؤسسات الوطنية الحالية لحقوق الإنسان في ثلاث فئات عريضة: "لجان حقوق الإنسان"، وأمناء "المظالم"، و"المعاهد".

(٢٥) Submission by the Delegation for Human Rights in Sweden, p. 43, available at http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/docs/SWEDEN_Equality_Ombudsmen.pdf.

(٢٦) G. Quinn, "The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. National institutions as key catalysts of change" in *National Monitoring Mechanisms on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, OHCHR, the National Human Rights Commission of Mexico and the Network of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights of the Americas, May 2008, p. 130, available at http://www.nhri.net/2008/0805_libro_discapacidad.pdf.

(٢٧) انظر http://www.nhri.net/2009/Chart%20of%20the%20Status%20of%20NIs%20_2%20June%202009__final.pdf.

٤٩ - واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة هي أول اتفاقية لحقوق الإنسان تنص على دور صريح للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان يتمثل في تعزيز وحماية ورصد تنفيذ معاهدة على المستوى الوطني. غير أن هيئات المعاهدات التي ترصد معاهدات أخرى لحقوق الإنسان كثيراً ما فسّرت الالتزام العام باعتماد جميع التدابير اللازمة لتنفيذ المعاهدة بأنه يتضمن إنشاء مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان^(٢٨). وقد أصدرت لجنة حقوق الطفل، بصورة خاصة تعليقاً عاماً بشأن دور المؤسسات الوطنية المستقلة لحقوق الإنسان في تشجيع وحماية حقوق الطفل أوضحت فيه أن "إنشاء مثل هذه الهيئات يقع في إطار الالتزام الذي تتعهد به الدول الأطراف عند التصديق على الاتفاقية لضمان تنفيذها"^(٢٩) وأن "دور المؤسسات الوطنية المستقلة لحقوق الإنسان يتمثل في القيام بصورة مستقلة برصد امتثال الدولة للاتفاقية وما تحزره من تقدم في تنفيذها [الاتفاقية] وتقوم بكل ما في وسعها لضمان الاحترام الكامل لحقوق الطفل"^(٣٠).

٥٠ - واستناداً إلى الإفادات المتلقاة، يبدو أن هناك قدراً كبيراً من الوعي لدى الدول الأطراف بالدور الذي يمكن أن تضطلع به مؤسساتها الوطنية لحقوق الإنسان في مجال حماية تنفيذ الاتفاقية وتعزيزه ورصده. وفي الواقع، لدى العديد من المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان سجل عريق من الالتزام بهذا الموضوع انبثق عن ولايتها الواسعة في مجال حقوق الإنسان وكثيراً ما يكون سابقاً على التصديق على الاتفاقية في بلدان كل منها. ومما يدل على ذلك أن العديد من اللجان الوطنية لحقوق الإنسان مثل تلك الموجودة في كينيا والمكسيك ونيجيريا وجنوب أفريقيا وتوغو لديها جهات تنسيق أو إدارات معنية بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة. وهذا هو الحال بالنسبة لكثير من أمعاء المظالم مثلاً في إكوادور والسلفادور وغواتيمالا وبيرو^(٣١).

٥١ - وعلى الرغم من هذا الالتزام الكبير بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة من جانب المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، لم يتخذ سوى عدد قليل من الدول خطوات رسمية لتعيين مؤسساتها المعنية بحقوق الإنسان كآلية مستقلة داخل إطار العمل. وتشمل الأمثلة الإيجابية كل من ألمانيا^(٣٢) فقد عينت بصورة رسمية معهد ألمانيا لحقوق الإنسان آلية مستقلة،

(٢٨) انظر على سبيل المثال لجنة القضاء على التمييز العنصري، التوصية العامة رقم ١٧ (١٩٩٣)، بشأن إنشاء مؤسسات وطنية لتيسير تنفيذ الاتفاقية، واللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ١٠ (١٩٩٨) بشأن دور مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية في حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

(٢٩) التعليق العام رقم ٢ (٢٠٠٢)، الفقرة ١.

(٣٠) المرجع نفسه، الفقرة ٢٥.

(٣١) انظر الإفادات المقدمة على العنوان التالي:

<http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/submissions.htm>

(٣٢) المرجع نفسه.

والمملكة المتحدة^(٣٣) التي عيّنت لجنة المساواة ولجنة حقوق الإنسان، واللجنة الاسكتلندية لحقوق الإنسان ولجنة آيرلندا الشمالية لحقوق الإنسان ولجنة المساواة في الإدارات التي نقلت سلطات إليها، وفقاً للفقرة ٢ من المادة ٣٣. وقد أبلغت دول أخرى، مثل لاتفيا، أنها في سبيلها إلى اتخاذ خطوات رسمية في هذا الاتجاه نفسه^(٣٤).

٥٢ - ومن ناحية أخرى، يبدو من الإفادات أنها تسند بشكل ضمني وظائف تعزيز الاتفاقية وحمايتها ورصدها إلى المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان دون أن يكون ذلك بتعيين رسمي. وبطبيعة الحال، لا تحتاج المؤسسات الوطنية إلى انتظار التصديق على الاتفاقية كي تدافع عن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة. ومع ذلك، فإن التعيين الرسمي يمكن أن يمثل فرصة هامة لتعزيز الكيان المعني والإسهام في التنفيذ الفعال لوظائفه.

٥٣ - ويمكن لعملية التعيين الرسمي لمؤسسة وطنية لحقوق الإنسان أن تشمل التفكير في مدى ملاءمة ولاية المؤسسة المعنية لأغراض المادة ٣٣، والذي يمكن أن يكشف في بعض الحالات عن فرص لتعزيز الامتثال لمبادئ باريس. وتشير الإفادة المقدمة من السويد، على سبيل المثال، إلى أن الولاية الحالية لأمين المظالم المعني بالمساواة ولاية محدودة النطاق وتقتصر توسيع نطاقها^(٣٥).

٥٤ - وفي حالات أخرى، يمكن لإجراء استعراض لكيفية مشاركة الأشخاص ذوي الإعاقة في المؤسسات الوطنية القائمة المعنية بحقوق الإنسان، أن تسلط الضوء على الحاجة إلى مراجعة تشكيل المؤسسة وتعزيز التعددية. وعلى سبيل المثال قام المعهد الألماني لحقوق الإنسان، عند تعيينه، بالتوسع في تشكيل مجلسه ليشمل إحدى منظمات الأشخاص ذوي الإعاقة^(٣٦).

٥٥ - ويجدر أيضاً ملاحظة أن تعيين مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان كآلية مستقلة سيتطلب على الأرجح إجراء تغييرات هيكلية داخلية، وأن الضرورة ستقتضي بشكل دائم تقريباً موارد مالية وبشرية إضافية. وقام أمين المظالم لأذربيجان، وأمين المظالم الغواتيمالي، واللجنة الكينية لحقوق الإنسان ولجنة حقوق الإنسان في نيوزيلندا بتسليط الضوء في الإفادات التي قدموها على المسائل التنظيمية وفي بعض الحالات على القلق إزاء الأثر الذي يمكن أن تخلفه مسألة التعيين على الموارد المحدودة القائمة^(٣٧).

(٣٣) المرجع نفسه.

(٣٤) المرجع نفسه.

(٣٥) المرجع نفسه.

(٣٦) عرض مقدم من فالنتين أكيلي، رئيس هيئة الرصد الوطنية لاتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، المعهد الألماني لحقوق الإنسان، في الاجتماع الخاص بالهيئات الوطنية للتنفيذ والرصد، ومركز المؤسسة الأوروبية، والحلقة الدراسية للمتدعي الأوروبي المعني بمسائل الإعاقة، بروكسل، ٢٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩.

(٣٧) انظر الإفادات على العنوان التالي: <http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/submissions.htm>.

٥٦- وعندما لا توجد كيانات على المستوى الوطني تتماشى مع مبادئ باريس، ينبغي إيلاء النظر إلى إنشاء مثل هذه المؤسسات. فالإفادة المقدمة من هولندا، على سبيل المثال، تشير إلى أنه سيتم إنشاء مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان تمثل لمبادئ باريس فيما يتعلق بالمهام الناشئة عن الفقرة ٢ من المادة ٣٣^(٣٨) وبالمثل، أوصت لجنة الرصد المستقلة النمساوية المعنية بالاتفاقية، على أساس تقييمها الذاتي لعدم الامتثال مع مبادئ باريس، بإنشاء مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان تمثل لهذه المبادئ^(٣٩).

٣- الشكل التنظيمي

٥٧- كما ذكر أعلاه، فإن المادة ٣٣ من الاتفاقية لا تنص على شكل تنظيمي وحيد لإطار العمل الوطني المعني بالرصد. وبالإضافة إلى تعيين آلية مستقلة وحيدة للاضطلاع بالوظائف المنصوص عليها في الفقرة ٢ من المادة ٣٣، تتوخى الاتفاقية أيضاً إمكانية تعيين آلية مستقلة واحدة أو أكثر داخل إطار العمل، حسب الاقتضاء، بما يترتب على ذلك في الواقع من أثر مفاده إنشاء "آلية الآليات" لتعزيز الاتفاقية وحمايتها ورصد تنفيذها.

٥٨- وتبدو هذه الإمكانية مناسبة للدول الأطراف ذات المستويات المتعددة للحكومة، مثل الدول الاتحادية والكيانات المماثلة. وقامت المملكة المتحدة، على سبيل المثال، التي تتبع نظام تقاسم السلطات التنفيذية والتشريعية للحكومة في اسكتلندا وأيرلندا الشمالية، بتعيين مؤسسات تعمل على كل من المستوى الحكومي المركزي ومستوى الإدارات التي نقلت إليها سلطات كآليات مستقلة^(٤٠). ولدى بعض الدول الاتحادية مثل الأرجنتين أو المكسيك بالفعل لجان لحقوق الإنسان على مستوى الدولة أو أمناء مظالم من الممكن تعيينهم كآلية مستقلة. وتقوم بلجيكا بالتشاور مع الأقاليم والمحليات بغرض تعيين الآليات وهيكل إطار العمل على المستويين الوطني والمحلي^(٤١).

٥٩- وبالاستناد إلى الهيكل الدستوري المحدد وغير ذلك من الاعتبارات السياسية والجغرافية في دولة ما، يمكن القول بأن الآلية المستقلة للدولة الاتحادية إما أن تكون هيئة اتحادية موحدة، أو نظام متعدد الهيئات. وفضلاً عن ذلك، يمكن أن يأتي التعيين إما من الحكومة الاتحادية و/أو الإدارة التي نقلت إليها السلطات في حدود ولايتها واختصاصها الإقليميين. وفي جميع الحالات، ينبغي أن يكون ماثلاً في الأذهان أن المسؤولية النهائية عن تنفيذ المعاهدة يجب أن تكون على مستوى الدولة الطرف. ومع التسليم بالفوارق بين الاتفاقيات، فإن خبرات بعض الدول اللامركزية في إنشاء أو تعيين آليات وقائية وطنية

(٣٨) انظر http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/docs/Netherlands_10909.doc

(٣٩) انظر <http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/docs/AustrianMonitoringBody.pdf>

(٤٠) انظر <http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/docs/UnitedKingdom061009.doc>

(٤١) انظر http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/docs/Belgium_260809.doc

بموجب البروتوكول الاختياري لاتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، يمكن أن تكون مرجعاً مفيداً لاستكشاف نُهج مناسبة في تنفيذ المادة ٣٣^(٤٢).

٦٠- ويبدو أيضاً أن الفقرة ٢ من المادة ٣٣ تسمح للدول بأن تعين عدة آليات بتقسيمات مواضيعية للمسؤولية، بحيث تسمح بإمكانية إشراك عدة آليات تبعاً للمهمة المطلوب أداؤها^(٤٣). وفي آيرلندا الشمالية، جرى تعيين لجنة المساواة ولجنة حقوق الإنسان على نحو مشترك كآليتين داخل إطار العمل^(٤٤). ومن ناحية من الواضح أن نطاق الاتفاقية يتجاوز القضاء على التمييز؛ ومن ناحية أخرى، فإن حرية لجنة المساواة من حيث تعزيز وإنفاذ قانون القضاء على التمييز على أساس الإعاقة يبدو أساسياً للتنفيذ الفعال لولاية تعزيز الاتفاقية وحمايتها ورصد تنفيذها المنوطة بإطار العمل.

٦١- وكما أشير في بعض الإفادات، يمكن أيضاً لمجموعة من الكيانات الأخرى أن تلعب دوراً كبيراً في سياق إطار العمل هذا، إلى جانب الدور المركزي الذي تؤديه المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان. وإفادة نيوزيلندا، على سبيل المثال، تبرز دور المفوض المعني بالصحة والعجز، وأمين المظالم، ومكتب المفوض المعني بالأطفال، واللجنة المعنية بالصحة العقلية^(٤٥).

٤- حماية الاتفاقية وتعزيزها ورصد تنفيذها

٦٢- بالإضافة إلى مراعاة مبادئ باريس في مركز وأداء الآلية المستقلة، يتعين أيضاً تزويد إطار العمل المعني بالرصد بولاية ملائمة لكي يؤدي مهامه بفعالية بموجب الاتفاقية.

٦٣- وبالرغم من أن عنوان المادة ٣٣ يستخدم مصطلح الرصد، فمن المهم ملاحظة أن الفقرة ٢ تشير بالفعل إلى الدول التي تنشئ إطار عمل "لتعزيز هذه الاتفاقية وحمايتها ورصدها" تنفيذ الاتفاقية وبروتوكولها الاختياري. ويمكن لدراسة الأنشطة التي يمكن اعتبار أنها تندرج تحت هذه العناوين الثلاثة العامة أن تساعد الدول الأطراف في اتخاذ قرار بشأن الهيكل التنظيمي لإطار العمل هذا وإبراز الفرص لتعزيز المؤسسات.

٦٤- ويشمل تعزيز تنفيذ الاتفاقية مجموعة واسعة من الأنشطة. وينبغي لهذه الأنشطة ألا تتضمن أنشطة إذكاء الوعي فحسب مثل تلك التي تبرزها المادة ٨ من الاتفاقية، وإنما

(٤٢) انظر على سبيل المرجع دليل إنشاء وتحديد الآليات الوقائية الوطنية الصادر عن جمعية الوقاية من التعذيب المتاح على العنوان التالي:

http://www.apt.ch/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=102&Itemid=59

(٤٣) انظر الحاشية ٢٦، الصفحة ١٢٩.

(٤٤) انظر <http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/docs/UnitedKingdom061009.doc>

(٤٥) انظر <http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/docs/NewZealand.doc>

ينبغي أيضاً أن تعبر عن التزام أكثر استراتيجية في تعزيز تنفيذ الاتفاقية. وعلى سبيل المثال، يمكن الفحص للثبوت من امتثال التشريع الوطني القائم، واللوائح والممارسات، فضلاً عن مشاريع القوانين وغير ذلك من المقترحات لضمان أنها متماشية مع مقتضيات الاتفاقية؛ وتقديم المشورة التقنية للسلطات الحكومية أو غيرها من الوكالات بشأن تفسير وتطبيق الاتفاقية، بما في ذلك على أساس الملاحظات أو التوصيات العامة الصادرة عن اللجنة المعنية بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة.

٦٥- ويمكن لتقييمات مسألة تأثير حقوق الإنسان، بوصفها أدوات لقياس تأثير السياسات أو غيرها من التدخلات على حقوق الإنسان، أن تكون مفيدة بشكل خاص في تقييم التدابير التي يتعين اتخاذها من أجل تعزيز الاتفاقية^(٤٦) وللأغراض المرجعية، تجدر ملاحظة أن بعض هيئات المعاهدات قد أوصت أن تقوم الدول الأطراف بإجراء تقييمات لمسألة حقوق الإنسان فيما يتعلق بالتزاماتها التعاهدية. وكانت اللجنة المعنية بالحقوق الاجتماعية والثقافية قد أوصت أن تصبح تقييمات مسألة حقوق الإنسان "جزءاً لا يتجزأ من كل تشريع مقترح أو مبادرة سياسية"^(٤٧).

٦٦- ويمكن أن تتضمن الحماية بموجب الاتفاقية مجموعة واسعة من الأنشطة المختلفة تتراوح بين التحقيق في الشكاوى الفردية والجماعية ودراساتها وبين أخذ القضايا إلى المحكمة، وإجراء تحريات وإصدار تقارير.

٦٧- ويمكن مقارنة رصد تنفيذ الاتفاقية من منظورات متعددة. فمن ناحية، يمكن إنجازه من خلال تقييم المتقدم أو الركود أو التراجع في التمتع بالحقوق على مدى فترة زمنية معينة. ويشكل وضع مؤشرات وعلامات أسلوباً فعالاً بوجه خاص في رصد التنفيذ، لا سيما فيما يتعلق بالإعمال التدريجي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الواردة في الاتفاقية^(٤٨).

٦٨- وثمة نهج آخر اعتادت الكثير من مؤسسات حقوق الإنسان استخدامه هو رصد انتهاكات حقوق الإنسان، وهو منهجية معتادة تتمثل في جمع أو حفظ سجلات الشكاوى المرفوعة من ضحايا مزعومين الآليات القضائية ذات الصلة أو آليات الشكاوى شبه القضائية. وبالنظر إلى الحواجز المحددة التي يتعرض لها الأشخاص ذوو الإعاقة في الوصول إلى العدالة، ينبغي إدماج هذه البيانات مع المعلومات المتعلقة بالانتهاكات والواردة من مصادر أخرى، مثل منظمات المجتمع المدني ومنظمات الأشخاص ذوي الإعاقة المشاركة في إطار العمل.

(٤٦) انظر تقرير مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان بشأن أعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (E/2009/90)، الفقرات ٣٥-٣٨.

(٤٧) الملاحظات الختامية بشأن تقرير المملكة المتحدة E/C.12/1/Add.19، الفقرة ٣٣؛ انظر أيضاً الملاحظات الختامية للجنة حقوق الطفل بشأن تقرير هولندا، CRC/C/15/Add.114، الفقرة ١٣.

(٤٨) أحرزت المفوضية تقدماً هاماً في وضع إطار عمل مفاهيمي لمؤشرات نوعية وكمية لحقوق الإنسان وأصدرت عدة تقارير في هذا الصدد. انظر على سبيل المثال HRI/MC/2006/7 و HRI/MC/2008/3.

دال - مشاركة المجتمع المدني

٦٩- تتطلب الفقرة ٣ من المادة ٣٣ إشراك المجتمع المدني ومشاركته الكاملة وبخاصة إشراك ومشاركة الأشخاص ذوي الإعاقة والمنظمات التي تمثلهم في عملية الرصد. كما ينص هذا المتطلب تحديداً على المبدأ العام المتمثل في مشاركة الأشخاص ذوي الإعاقة في المادة ٣ من الاتفاقية والالتزام العام الوارد في الفقرة ٣ من المادة ٤ من الاتفاقية المتمثل في التشاور على نحو وثيق مع الأشخاص ذوي الإعاقة من خلال المنظمات التي تمثلهم بشأن وضع وتنفيذ التشريعات والسياسات الرامية إلى تنفيذ هذه الاتفاقية وفي عمليات صنع القرار الأخرى بشأن المسائل التي تتعلق بالأشخاص ذوي الإعاقة.

٧٠- واشتراط إشراك الأشخاص ذوي الإعاقة ينطبق على جميع أجزاء المادة ٣٣، وليس فقط على عملية الرصد. وبهذا المعنى، فإن أي تشاور يتعلق بإنشاء إطار عمل للرصد ينبغي بطبيعة الحال أن تشارك فيه المنظمات الممثلة للأشخاص ذوي الإعاقة.

٧١- ويمكن القول بأنه يبدو أن الفقرة ٣ من المادة ٣ تشمل كل من المشاركة المباشرة للأشخاص ذوي الإعاقة في عملية الرصد، فضلاً عن المشاركة غير المباشرة، من خلال المنظمات الممثلة للأشخاص ذوي الإعاقة. ويمكن للمشاركة المباشرة للأشخاص ذوي الإعاقة في عملية الرصد أن تحدث، على سبيل المثال، باستقدام خبراء يكونوا هم أنفسهم أشخاصاً ذوي إعاقة للمشاركة في أعمال الرصد التي يضطلع بها إطار العمل المعني بالرصد. ولدى بعض المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان مفوضون هم أنفسهم من الأشخاص ذوي الإعاقة، أو لديها أشخاص ذوو إعاقة في مجالس إدارتها.

٧٢- وفي الوقت ذاته، ينبغي أيضاً ملاحظة المطلب المتمثل في ضم المنظمات التي تمثل الأشخاص ذوي الإعاقة في عملية الرصد. ويوصى بإجراء مناقشة مفتوحة مع منظمات الأشخاص ذوي الإعاقة لتحديد المعايير التي استندت إليها يمكن للمنظمات أن تعتبر ممثلة لهؤلاء الأشخاص. وتشير مشاورات مختلفة تم عقدها مع منظمات لأشخاص من ذوي الإعاقة إلى تفضيل قوى لمنظمات وطنية جامعة^(٤٩).

٧٣- وينبغي القيام على النحو الواجب بسبر إمكانات أن تكون كل من المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ومنظمات الأشخاص ذوي الإعاقة بمثابة الآلية المستقلة وكيان مشارك في إطار العمل المعني بالرصد على التوالي.

(٤٩) تقرير غير رسمي عن مشاورات المفوضية بشأن أطر العمل الوطنية لتنفيذ الاتفاقية ورصد تنفيذها التي عقدت في ٢٦ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩، متاح على العنوان التالي:

<http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/docs/ReportConsultation26102009.doc>

خامساً - الاستنتاجات والتوصيات

- ٧٤- اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة هي أول معاهدة تتضمن متطلبات محددة بشأن تنفيذها ورصد تنفيذها على المستوى الوطني.
- ٧٥- من شأن إنشاء أو تعزيز هياكل ملائمة للتنفيذ والرصد، وفقاً للمادة ٣٣، أن يعزز تنفيذ الاتفاقية على المستوى الوطني. ويلزم بصورة خاصة القيام بالرصد لتقييم عملية واعتماد تدابير وتنفيذها بصورة فعالة هي والتأثير الفعلي المترتب عليها.
- ٧٦- وتميز الاتفاقية بين تنفيذ الاتفاقية وحمايتها وتعزيزها ورصد تنفيذها. وفي حين أن مسؤولية التنفيذ تقع على عاتق الحكومة، فإن عملية الحماية والتعزيز والرصد تتطلب قيادة الكيانات الوطنية المنشأة وفقاً لمبادئ باريس ومشاركة الأشخاص ذوي الإعاقة والمنظمات التي تمثلهم. ووفقاً للاتفاقية، ينبغي ألا تُسند الوظائف إلى كيان وحيد.
- ٧٧- يلزم تزويد الوكالات الحكومية المسؤولة عن تنفيذ الاتفاقية بترتيبات مؤسسية فعالة تتضمن نظام جهة تنسيق وهيكل تنسيق.
- ٧٨- يعد كل من الولاية الواسعة، والاستقلالية، والتكوين التعددي، والموارد الكافية متطلبات أساسية لكي يكون لأي إطار عمل معني بالرصد وتوضيح مبادئ باريس جميع أوجه هذه المتطلبات. وتشكل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان المنشأة على أساس مبادئ باريس كيانات رئيسية طبيعية لإطار العمل المعني بالرصد على المستوى الوطني.
- ٧٩- عند تنفيذ المادة ٣٣ من الاتفاقية، ينبغي للدول أن تغتني الفرصة لإنشاء كيانات تمثل مبادئ باريس. وفي حالة أن هذه الكيانات موجودة بالفعل، قد يقتضي تنفيذ المادة ٣٣ تعزيز ولايتها وقدرتها.
- ٨٠- يتعين على الأشخاص ذوي الإعاقة أن يشاركوا في عملية الرصد، وكذلك في أي عمليات لصنع القرارات التي تخصهم.