

Distr.: General
8 June 2009
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



الدورة الموضوعية لعام ٢٠٠٩
جنيف، ٦-٣١ تموز/يوليه ٢٠٠٩
البند ١٤ (ز) من جدول الأعمال المؤقت*
المسائل الاجتماعية ومسائل حقوق الإنسان: حقوق الإنسان

تقرير المفوضة السامية لحقوق الإنسان عن إنفاذ الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

موجز

يعرض هذا التقرير مفهومي إنفاذ حقوق الإنسان ورصدها، مع الإشارة بصفة خاصة إلى الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ويتناول الفرع الثاني من التقرير تحديات محددة ناجمة عن مجموعة متداخلة من الالتزامات الناشئة عن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الأعمال التدرجي لهذه الحقوق وعدم التمييز فيها. ويوجز الفرع الثالث مختلف السبل اللازمة لرصد التدابير التشريعية وغيرها من التدابير التنظيمية من قبيل اللوائح والسياسات والخطط والبرامج، وهو يتناول باستفاضة رصد أعمال الحقوق مع إيلاء عناية خاصة لتقييمات الآثار المترتبة في مجال التمتع بحقوق الإنسان، ولاستخدام المؤشرات ونقاط مرجعية، وتحليلات للميزانيات. ويتناول هذا الفرع أيضا رصد انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

* E/2009/100



المحتويات

الصفحة	
٣	أولا - مقدمة.....
٣	ثانيا - نبذة عامة عن إنفاذ الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ورصدها.....
٣	ألف - المفهومان.....
٥	باء - أنواع الالتزام.....
	جيم - آثار الالتزامات بأنواعها المختلفة على إنفاذ ورصد الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.....
٩	ثالثا - نُهْج الرصد وطرائقه.....
١١	ألف - رصد التشريعات والأطر المؤسسية التنظيمية.....
١١	باء - رصد أعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.....
١٣	جيم - رصد انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.....
٢٠	رابعا - الاستنتاجات.....
٢٤	

أولاً - مقدمة

١ - يُقدّم هذا التقرير عملاً بقرار الجمعية العامة ١٤١/٤٨، وهو يركز على إنفاذ الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ورصدها. ويكمل التقرير ثلاثة تقارير سابقة مقدمة إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي (E/2006/86 و E/2007/82 و E/2008/76) تناولت على التوالي مسائل الحماية القانونية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ومفهوم "الإعمال التدريجي" للحقوق، وتطبيق مبدأ المساواة بين الرجل والمرأة وحظر التمييز ضد المرأة فيما يتعلق بحقوقها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

ثانياً - نبذة عامة عن إنفاذ الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ورصدها

ألف - المفهوم

٢ - إن مفهومي الإنفاذ والرصد راسخان في صميم الصكوك الدولية الأساسية لحقوق الإنسان التي تشمل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. فالفقرة ١ من المادة ٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تنص على أن كل دولة طرف مطالبة بما يلي:

"أن تتخذ، بمفردها وعن طريق المساعدة والتعاون الدوليين، ولا سيما على الصعيد الاقتصادي والتقني، وبأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة، ما يلزم من خطوات لضمان التمتع الفعلي التدريجي بالحقوق المعترف بها في هذا العهد، سالكة إلى ذلك جميع السبل المناسبة، وخصوصاً سبيل اعتماد تدابير تشريعية".

٣ - والإنفاذ هو التطبيق الفعلي لقرار ما أو توفير سبل عملية لإنجاز شيء ما. وفي سياق القانون الدولي لحقوق الإنسان، يعني ذلك الانتقال من الالتزام القانوني، أي قبول التزام ناشئ عن صك دولي لحقوق الإنسان، إلى الإعمال الفعلي لهذه الحقوق باعتماد التدابير المناسبة، ومن ثم تمتع الجميع بالحقوق المكرسة بموجب الالتزامات ذات الصلة.

٤ - أما بالنسبة للرصد، فإن تقدير مدى الامتثال لأي من الالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان يتطلب جمع المعلومات وتقييمها. ويتجلى هذا المطلب بوضوح في روح نظام الإبلاغ الدوري من قبل الدول الأطراف المنصوص عليه في سياق كل معاهدة دولية أساسية لحقوق الإنسان، حيث أن الدول الأطراف مطالبة في إطار هذا النظام بإعداد تقارير "عما

اتخذته من تدابير وما أحرزته من تقدم لضمان احترام^(١) الحقوق ذات الصلة، كما يوكل هذا النظام إلى الهيئات المنشأة بمعاهدات مهمة النظر في هذه التقارير لتقييم أداء الدول.

٥ - ولعملية الرصد صفتان مميزتان تتسمان بالأهمية. أولاهما أن الرصد نشاط مستمر يستخدم المعلومات بطريقة منهجية لقياس إنجاز غايات وأهداف محددة ضمن إطار زمني معين. والثانية هي أنه يعود بمعلومات مفيدة عن عملية الإنفاذ والمشاكل التي تواجهها^(٢). والغايات والأهداف، في سياق هذا التقرير، هي تلك التي تنص عليها الالتزامات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان؛ وبهذا يُفهم أن الرصد عملية منهجية لجمع المعلومات بغية تقييم الامتثال للالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان.

٦ - وسيتناول هذا التقرير بعض احتياجات وتحديات محددة في مجال الرصد، تنبثق من طبيعة الالتزامات الناشئة عن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ويُبرز القانون الدولي نفسه أهمية الرصد في مجال حقوق الإنسان إذ أنه ينشئ، في إطار جميع المعاهدات الدولية الأساسية لحقوق الإنسان، هيئات من الخبراء تُكلف برصد إنفاذ الالتزامات الواردة في كل معاهدة. ويُضاف إلى ذلك أن الصكوك القانونية غير الملزمة، بما فيها "التعليقات العامة"^(٣)، تشدد صراحة على أهمية الرصد في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية^(٤). بل إن

(١) المادة ١٦ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وتمثل صيغة هذه المادة، من حيث الموضوع، الأحكام المناظرة لها في صكوك دولية أخرى لحقوق الإنسان منها، على سبيل المثال، المادة ٩ من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، والمادة ٤٠ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والمادة ١٨ من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، والمادة ٤٤ من اتفاقية حقوق الطفل، والفقرة ١ من المادة ٣٥ من اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة.

(٢) انظر: J. Valadez and M. Bamberger (eds.), *Monitoring and Evaluating Social Programs in Developing Countries: a Handbook for Policymakers, Managers, and Researchers*, EDI Development Studies .Washington, D.C., The World Bank, (1994).

(٣) للاطلاع على جميع التعليقات العامة التي اعتمدها لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، انظر الوثيقة HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I).

(٤) انظر على سبيل المثال: الخطوط التوجيهية الطوعية لدعم الأعمال المطرد للحق في غذاء كاف في سياق الأمن الغذائي القطري (مجلس منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤)؛ حيث يتناول الخط التوجيهي ١٧ "الرصد، المؤشرات والعلامات المرجعية". انظر أيضا، ضمن مراجع أخرى، الفقرة ١٣ من التعليق العام رقم ٤ والفقرة ٣١ من التعليق العام رقم ١٢، وكلا التعليقين صادران عن لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

الالتزام برصد التقدم المحرز نحو الأعمال التام لحق ما يُعتبر في بعض التعليقات العامة جزءاً من المضمون الأساسي الأدنى لهذا الحق^(٥).

٧ - ويمكن أن يكون للرصد أغراض مختلفة وأن تضطلع به جهات فاعلة متنوعة. ويتباين، بناء على ذلك، نطاق الرصد وطرائقه حسب الغرض المنشود والجهة المضطلة به. ويتناول هذا التقرير في المقام الأول أعمال الرصد التي تقوم بها لأغراض متباينة عناصر فاعلة شتى في الدول الأطراف، بما في ذلك مختلف أجهزة الدولة ووكالاتها كالوزارات والمؤسسات الوطنية المعنية بحقوق الإنسان والسلطة القضائية. وقد تكون أساليب الرصد وطرائقه المقترحة في هذا التقرير ذات أهمية لدى منظمات المجتمع المدني، والهيئات المنشأة بمعاهدات، وغيرها من الأطراف المعنية.

٨ - وثمة صلات وثيقة ومتشابكة تربط بين الإنفاذ والرصد. فالإنفاذ ينطوي على العملية المنفذة ونتائجها معاً: أي التدابير المعتمدة والنتائج المحققة. أما الرصد، فهو ضروري لتقييم ما إذا كانت التدابير قد اعتُمدت وطُبقت وما إذا كانت مناسبة، وهو لازم أيضاً لتقييم نتائج تلك التدابير. ويعود الرصد بمعلومات مفيدة لأغراض الإنفاذ: فتقييم التدابير المعتمدة والنتائج المحققة يتضمن معلومات قيّمة يُستعان بها إما لتأكيد اتجاه بعض الخطوات المحددة، أو لتصحيحها عند الاقتضاء.

باء - أنواع الالتزام

٩ - تعترف صكوك دولية عدة لحقوق الإنسان بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وإضافة إلى العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تعترف بهذه الحقوق أيضاً بمعاهدات أساسية أخرى منها اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، واتفاقية حقوق الطفل، والاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري.

الالتزامات باحترام الحقوق وحمايتها والوفاء بها

١٠ - تنطوي الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، مثلها مثل حقوق الإنسان كافة، على التزامات سلبية وإيجابية تقع على عاتق الدولة الطرف. فيجب على الدول، في بعض

(٥) انظر على سبيل المثال: لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الفقرة ٤٣ (و) من التعليق العام رقم ١٤ والفقرة ٥٩ (و) من التعليق العام رقم ١٩.

الحالات، أن تمتنع عن تصرفات معينة (التزام سلبي)، كأن تمتنع مثلا عن اتخاذ تدابير من شأنها الحيلولة دون حصول أصحاب الحق في الغذاء عليه. وفي حالات أخرى، يجب على الدولة أن تتخذ تدابير تكفل إعمال حقوق الإنسان (التزام إيجابي)، كالتدابير الرامية إلى ضمان حصول الجميع على التعليم الابتدائي الإلزامي بالمجان.

١١ - وتميز لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بين الالتزامات المتعلقة باحترام الحق وحمايته والوفاء به. فالالتزام باحترام حق من الحقوق يقتضي أن تمتنع الدول عن التدخل بدون مسوغ في التمتع بذلك الحق. فينبغي مثلا ألا تضع الدول العراقيل أمام تشكيل نقابات عمالية وألا تعوق استخدام الأقليات للغاتها. ويقتضي الالتزام بحماية حق من الحقوق أن تمتنع الدول تدخل أطراف ثالثة بدون مسوغ في التمتع بذلك الحق، وأن تعمل على ردع تلك الأطراف ووقفها وفرض الجزاءات عليها. فيتعين على الدول مثلا وضع قواعد تنظم أنشطة أرباب العمل ومقدمي خدمات الإمداد بالمياه والصرف الصحي من القطاع الخاص. ويقتضي الالتزام بالوفاء بحق من الحقوق أن تقوم الدول بتيسير وتوفير وتعزيز التمتع بذلك الحق متى عجز أصحاب الحق عن التمتع به لأسباب خارجة عن إرادتهم أو لا قبل لهم بها. فينبغي على الدول مثلا إرساء نظام للضمان الاجتماعي وتنفيذ مخططات أو برامج لتقديم المعونة الغذائية متى عجز الأفراد أو مجموعات من الأفراد عن الحصول على الغذاء لأسباب خارجة عن إرادتهم أو لا قبل لهم بها. ويبرز هذا التصنيف النوعي الثلاثي الفئات الطبيعية المتعددة الأبعاد لحقوق الإنسان عموما، والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية خصوصا.

الالتزامات ذات "الأثر الفوري" والتزامات اتخاذ التدابير الرامية إلى "الإعمال التدريجي"

١٢ - من الملامح الهامة التي تجعل من الرصد أمرا لا بد منه بالنسبة للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية مفهوم الإعمال التدريجي لهذه الحقوق. غير أن مفهوم الإعمال التدريجي ليس سمة لازمة لكل الالتزامات المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. فبعض هذه الالتزامات، مثل الالتزام باتخاذ خطوات نحو إعمال الحقوق والالتزام بحظر التمييز وبالوفاء بالالتزامات الأساسية الدنيا، هي التزامات ذات أثر فوري. وقد تشمل الحقوق كافة أيضا جوانب تقتضي الإنفاذ الفوري. فالحق في السكن اللائق مثلا ينطوي على التزام فوري بالحماية من الطرد القسري.

١٣ - وبناء على ذلك ومع التسليم بأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لا تخضع في جميع جوانبها لمفهوم الإعمال التدريجي، فإن واضعي العهد أقرروا بأن المضي قدما نحو الإعمال التام للحقوق سيكون، في العديد من الحالات، عملية تدريجية تتوقف على توافر

الموارد. وهكذا، فإن لدى الدول، في عالم تتنازعه احتياجات لا حصر لها وموارد محدودة، هامش تقديري يمكنها في إطاره أن تقرر طريقة استخدام مواردها وإعطاء الأولوية لبعض المطالب دون غيرها. وليس بالغريب أن توجد حالات لا يستفيد فيها الجميع من الأعمال التام للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وألا تكون الدولة، مع ذلك، قد خرقت التزاماتها الدولية. فقد تعتبر الدولة مؤدية لواجباتها بشأن الحق في المسكن، على سبيل المثال، إذا امتثلت للالتزامات الأساسية الدنيا، بما في ذلك توفير المأوى للمشردين والحماية من الطرد القسري، وإذا كانت تركز أقصى ما يتوافر لها من الموارد لضمان التوصل لحللول معقولة لمسألة الإسكان حتى لو لم يكن أمن الحيازة مكفولاً للجميع على المدى البعيد.

١٤ - ويتطلب مفهوم الأعمال التدريجي للحقوق إحراز تقدم، أي تحقيق تحسن بمرور الوقت. وينبغي أن تتخذ الدول تدابير مدروسة وملموسة ومحددة الأهداف، على نحو يكفل أقصى قدر من الكفاءة في الاستفادة من الموارد المتاحة، بغية الانتقال بأقصى قدر ممكن من السرعة والفعالية إلى الأعمال التام للحقوق التي يكرسها العهد^(٦). وينطوي رصد الأعمال التدريجي، بناء على ذلك، على مداومة إجراء مقارنات لتقييم ما إذا كان هناك تقدم أو جمود أو تراجع. ومن أهداف الاستعراض الدوري للتقارير المقدمة من الدول الذي تقوم به الهيئات المنشأة بمعاهدات إجراء مقارنات بمضي الوقت بين تطور درجة الاعتراف في القوانين بالحقوق التي تقرها الصكوك ذات الصلة ومدى التمتع الفعلي بهذه الحقوق. بل إن الحاجة إلى إجراء هذه المقارنات تزداد وضوحاً حينما يشمل صك دولي من صكوك حقوق الإنسان التاماً محددًا بالإعمال التدريجي.

١٥ - وكذلك يستدعي الالتزام بالإعمال التدريجي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حظراً مرتبطاً به هو حظر التراجع المتعمد عن هذا الالتزام. ويعني ذلك حظر اعتماد تدابير تهدف إلى خفض مستوى الحماية الذي اكتسبته بعض الحقوق بالفعل. ومن أمثلة التدابير المتعمدة للتراجع عن هذا الالتزام، فرض قيود أو حدود على حقوق نُصّ عليها من قبل (مثل توفير خدمات الرعاية الصحية الأولية للأطفال بالجان) أو إبطال التشريعات اللازمة لممارسة حق من الحقوق، وهو ما تعتبره لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية انتهاكاً ظاهراً للعهد، ما لم تبرهن الدولة على أن التدابير المذكورة مبررة تماماً وذلك

(٦) انظر: لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الفقرة ٢ من التعليق العام رقم ٣.

بالرجوع إلى كامل الحقوق المنصوص عليها في العهد وفي سياق الاستفادة التامة من الحد الأقصى من الموارد المتاحة^(٧).

١٦ - ويتجاوز الالتزام بالإعمال التدريجي للحقوق التي يكرسها العهد تحقيق المستويات الأساسية الدنيا لكل من هذه الحقوق^(٨). وتتجسد هذه الفكرة في الفقرة ١ من المادة ١١ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التي تعد من الأحكام الرئيسية للعهد، إذ تقر بحق كل شخص في أن يحظى بمستوى معيشي كاف، وبحقه في أن يكون ثمة "تحسين متواصل لظروفه المعيشية". وتبرز هذه الصيغة صراحةً الواجب المتمثل في تحقيق تقدم مطرد في التمتع الفعلي بالجوانب اللازمة لضمان حياة كريمة مثل الغذاء والصحة والسكن والملبس والمياه ومرافق الصرف الصحي.

الالتزام بكفالة عدم التمييز

١٧ - ومن الالتزامات الهامة المكرسة في جميع المعاهدات الدولية الأساسية لحقوق الإنسان حظر التمييز فيما يتعلق بحقوق الإنسان كافة. فالفقرة ٢ من المادة ٢ من العهد تنص على أن الدول الأطراف "تتعهد بأن تضمن جعل ممارسة الحقوق المنصوص عليها في هذا العهد بريئة من أي تمييز بسبب العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي السياسي أو غير السياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة، أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب"^(٩). وتتضمن سائر صكوك حقوق الإنسان ذات الصلة التي تكرس الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أحكاماً مماثلة. لكن قائمة العوامل هذه، أو "أسباب التمييز المحظورة"، ليست جامعة كما يُستقرأ من عبارة "غير ذلك من الأسباب". فقد تكون هناك أسباب أخرى ذات صلة ينبغي أخذها في الحسبان. وقد أشارت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على سبيل المثال، إلى الإعاقة ومحل الإقامة والحالة الصحية والميول

(٧) انظر، في جملة مراجع أخرى، لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الفقرة ٩ من التعليق العام رقم ٣، والفقرة ١٩ من التعليق العام رقم ١٢، والفقرات ٣٢ و ٤٨ و ٥٠ من التعليق العام رقم ١٤. وقد طبقت بعض المحاكم المحلية حظر التراجع عن الالتزام بوصفه معياراً لمراجعة دستورية القوانين. انظر على سبيل المثال: المحكمة الدستورية للبرتغال، القرار رقم ٨٤/٣٩، ١١ نيسان/أبريل ١٩٨٤.

(٨) للمزيد من المعلومات عن مفهوم "المضمون الأساسي الأدنى" أو "الالتزامات الأساسية الدنيا"، انظر لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الفقرة ١٠ من التعليق العام رقم ٣، والفقرة ٥٧ من التعليق العام رقم ١٣، والفقرة ٥٩ من التعليق العام رقم ١٩؛ والفقرات ٢٠-٢٢ من تقرير المفوض السامي لحقوق الإنسان، E/2007/82.

(٩) انظر: لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الدورة الثانية والأربعون، التعليق العام رقم ٢٠: عدم التمييز فيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (الفقرة ٢ من المادة ٢) (E/C.12/GC/20).

الجنسية، بوصفها أسباباً تستدعي، هي أيضاً، أن ينظر فيها بدقة إذا استُغلت للتمييز بحيث يكون القصد منها أو الأثر المترتب عليها هو النيل من الاعتراف بالحقوق الواردة في العهد أو التمتع بها أو ممارستها، أو إبطال ذلك كله.

١٨ - ويفرض حظر التمييز على الدول التزاماتٍ سلبية وإيجابية على السواء. ويعني ذلك، من جهة، حظر ممارسة التمييز أي حظر إيجاد فروق بحكم القانون أو بحكم الواقع يكون القصد منها أو الأثر المترتب عليها الحرمان من الحقوق أو تقييدها على أساس أية أسباب ينطبق عليها الحظر. فلا يُسمح للدول، مثلاً، أن تُدخل فوارق في أنظمة الضمان الاجتماعي أو أن تضع قيوداً تحد من الوصول إلى المعلومات عن الصحة الإنجابية أو الحصول على التعليم وذلك على أساس الدين أو السن أو الأصل القومي^(١٠). ومن جهة أخرى، يُلزم الواجب الإيجابي الدولة بأن تزيل جميع القوانين والممارسات التمييزية القائمة لا في العلاقات بين الأشخاص والدولة فحسب، بل وفي الأسواق وفي الأوساط الخاصة أيضاً أي في العلاقات بين الأفراد العاديين. فيتعين على الدولة، مثلاً، أن تمنع التمييز في أماكن العمل التابعة للقطاع الخاص وأن تعاقب عليه^(١١).

١٩ - وللمثال هذه الالتزامات، ينبغي أن تحدد الدولة القواعد التمييزية القائمة وتبطلها، وأن تحدد أيضاً الممارسات التمييزية الجارية وتتخذ تدابير تنظيمية وغيرها من التدابير للقضاء عليها، وأن تكفل تطبيق هذه التدابير تطبيقاً مناسباً على نفسها وعلى الأطراف في القطاع الخاص.

جيم - آثار الالتزامات بأنواعها المختلفة على إنفاذ ورصد الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

٢٠ - يقع على الدولة التزامٌ يقتضي منها أن تعتمد تدابير تكفل التغلب على حالات عدم تمتع أصحاب الحقوق بحقوقهم. ويعني الإنفاذ، في هذا السياق، اتخاذ تدابير ملموسة، بما فيها تدابير تشريعية وإدارية ومالية وغيرها، تتيح لأصحاب الحقوق التمتع بها.

٢١ - والدولة ملزمة، كذلك، بالكشف عن أي تهديدات تصدر عن وكالاتها أو أي أطراف ثالثة تمس التمتع بالحقوق، وبمنع هذه التهديدات أو اتخاذ تدابير مضادة لها.

(١٠) انظر، على سبيل المثال، اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، *Zwaan - de Vries v. the Netherlands* [زوان - دي فري ضد هولندا]، البلاغ رقم ١٨٢/١٩٨٤، الآراء المؤرخة ٩ نيسان/أبريل ١٩٨٧.

(١١) انظر، على سبيل المثال، اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، *Ylimaz Dogman v. the Netherlands* [يليماز دوغمان ضد هولندا]، الرسالة رقم ١/١٩٨٤ (٢٩ أيلول/سبتمبر ١٩٨٨).

ويعني الإنفاذ، في هذا السياق، اعتماد اللوائح الملائمة، وتوفير الموارد المناسبة لمراقبة سلوك وكلاء الدولة والأطراف الثالثة (مثل هيئات التفتيش على العمل أو على التعليم)، وفرض الجزاءات على نحو فعال عند الضرورة.

٢٢ - وينطوي إنفاذ الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إما على اتخاذ إجراء الهدف منه إحداث تحول نحو ضمان التمتع الكامل بالحقوق، أو إجراء وقائي لمنع انتهاك محتمل، أو إجراء انتصافي لجبر الحقوق متى انتهكت. ويعد رصد الإنفاذ سبيلاً لا غنى عنه لتقييم ما إذا كانت الأنواع المذكورة من الإجراءات المطلوبة تُنفذ بالفعل أم لا، وما إذا كانت كافية، أو غير موجودة أصلاً. وقد يعتبر عدم اتخاذ إجراءات ملائمة لإحداث تحول أو إجراءات وقائية انتهاك للحقوق ذات الصلة.

٢٣ - والدول ملزمة أيضاً بالامتناع عن التصرف بشكل يهدد الحالة الراهنة لمتع أصحاب الحقوق بها أو ينتقص منها. ويتطلب الرصد، في هذا السياق، التحقق مما إذا كانت الدولة، من خلال تصرفاتها، توهن الصلة الوثيقة بالفعل بين أصحاب الحقوق وحقوقهم أو تعرض هذه الصلة للخطر. فمن المهم، مثلاً، رصد الأثر السلبي المحتمل لما يُقترح من تدابير تشريعية أو تدابير تتعلق بالسياسات، من قبيل آثار المشاريع الإنمائية على الحق في المسكن أو آثار لامركزية الخدمات على الحق في التعليم.

٢٤ - ويتطلب تقييم الالتزام بالإعمال التدريجي إجراءً رصد لقياس الإنجازات، وتحديد جوانب القصور والثغرات وأوجه التراجع، والقيام، عند الضرورة بإعادة توجيه الإجراءات التي تقوم بها الدول. وقد أكدت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أن الرصد هو بحق جزء لا يتجزأ من الالتزامات الواقعة على الدولة الطرف ولا غنى عنه بموجب العهد^(١٢). وإنفاذ التدابير الرامية إلى إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ينبغي النظر إليه بوصفه عملية لا فعلاً قائماً بحد ذاته. ويوحي مفهوم "الإعمال التدريجي" و "التحسين المتواصل للظروف المعيشية" أنها عملية مفتوحة الأجل. ولذلك، فإن الحاجة إلى رصد إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تظل مستمرة بالنسبة إلى الدول كافة بصرف النظر عن مستوى التقدم فيها.

٢٥ - ويتسم الرصد بأهمية خاصة فيما يتصل بتحديد القوانين والسياسات والبرامج والممارسات التمييزية بغية التخلص منها، أو تقييم نواتجها وآثارها، أو تنقيحها وإعادة توجيهها. والقضاء على التمييز ضد الجماعات المهمشة والمبعدة يستلزم إيلاء اهتمام خاص

(١٢) انظر: لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الفقرة ٤٣ (و) من التعليق العام رقم ١٤؛ والفقرة ٣٧ (ز) من التعليق العام رقم ١٥؛ والفقرة ٥٩ (و) من التعليق العام رقم ١٩.

لتقييم الصعوبات التي تعرقل تمتع تلك الجماعات بحقوق معينة. ورصد الثغرات في مجال تمتع جماعات معينة بحقوقها يتطلب أيضا جمع بيانات مصنفة. وقد شددت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على أهمية تصنيف البيانات واستكمالها بشكل منهجي بوصف ذلك سبيلا لا غنى عنه إلى تحديد الثغرات في مجال التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وبغرض وضع التدابير التصحيحية الملائمة^(١٣).

٢٦ - ويمكن تصنيف البيانات حسب عوامل لا حصر لها. ورغم أن الوضع الأمثل يقتضي تصنيف البيانات حسب أسباب التمييز المحتملة كافة، فإن هذه الإمكانية ليست متاحة على الدوام. ومع ذلك، ينبغي أن تبذل الدول الجهود من أجل تصنيف البيانات حسب عوامل تشمل على أقل تقدير السن، ونوع الجنس، والشرائح الديمغرافية ذات الصلة (مثل الأصل العرقي، أو اللغة، أو الدين، أو الوضع المتعلق بالهجرة)، والحالة الاجتماعية - الاقتصادية، والعوامل الجغرافية (سكان الحضر/الريف، والتقسيمات الإقليمية).

ثالثا - نُهَج الرصد وطرائقه

ألف - رصد التشريعات والأطر المؤسسية التنظيمية

٢٧ - يَعتَبِرُ العهدُ الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التدابير التشريعية لازمة على نحو خاص من أجل إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وقد أكدت عدة تعليقات عامة للجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على ما للتشريع من دور حيوي في كفالة التمتع بمختلف الحقوق^(١٤). فتحدد مضمون الحقوق، من خلال قواعد معلنة وعامة وموضوعية، يعد جانبا جوهريا من جوانب سيادة القانون.

٢٨ - أما التدابير التنظيمية الرامية إلى إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فلا تقتصر على التشريع أو الأنظمة الإدارية في حد ذاتها. بل إن السياسات وخطط العمل والبرامج تحدد أيضا التزام الدولة وواجباتها، وتكمل التشريعات والأنظمة بتحديد مبادئ السياسات وأهدافها، والموارد، والفئات المستهدفة، والأطر الزمنية، وتوجهات العمل.

(١٣) انظر: لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الفقرة ٣٧ من التعليق العام رقم ١٣، والفقرة ٧٥ من التعليق العام رقم ١٩.

(١٤) انظر التعليق العام للجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية رقم ١٤، الفقرات ٣٥ و ٣٦ و ٥٦؛ والتعليق العام رقم ١٥، الفقرات ٢٣ و ٢٦ و ٥٠؛ والتعليق العام رقم ١٦، الفقرات ١٩ و ٢٤ و ٣٠؛ والتعليق العام رقم ١٨، الفقرات ١٠ و ١٨ و ٢٢ و ٢٤ و ٢٥ و ٣٨؛ والتعليق العام رقم ١٩، الفقرات ٤٥ و ٤٦ و ٤٨ و ٥١ و ٦٧ و ٧٢.

٢٩ - وعادة ما يشمل رصد التشريعات والأطر التنظيمية نوعين من الأسئلة. يتمثل النوع الأول في ما إذا كانت التدابير التشريعية وغيرها من التدابير التنظيمية الضرورية قد اعتمدت بالفعل. فعدم اعتماد التشريعات والتدابير التنظيمية الضرورية لإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية هو بمثابة انتهاك للالتزامات الدولية في مجال حقوق الإنسان بفعل الامتناع. على سبيل المثال، قد لا يكفي إدراج الحق في الغذاء في الدستور إن لم تُعتمد تشريعات وأنظمة ثانوية لإعطاء الحق مضمونا ملموسا، وتحديد الجهات المسؤولة عن إعمال الحق، وتوفير آليات الانتصاف في حالة وجود انتهاك.

٣٠ - وما إن تُعتمد التشريعات وغيرها من التدابير التنظيمية، فإن المسألة هي ما إذا كانت تمتثل للمعايير الدولية لحقوق الإنسان. ويمكن تصور نوعين على الأقل من أوجه القصور. يتمثل النوع الأول في تعارض التشريعات المحلية وغيرها من التدابير التنظيمية مع تلك المعايير بسبب انتهاك حظر ما. على سبيل المثال، فإن التشريع الذي يُقيّد حقوق فئة ما على أساس عوامل محظورة، يُعتبر انتهاكا لحظر التمييز، وبالتالي متعارضا مع القانون الدولي لحقوق الإنسان. وقد نظرت المحاكم المحلية والدولية والهيئات شبه القضائية في هذا النوع من الانتهاكات إزاء حقوق اقتصادية واجتماعية وثقافية مختلفة^(١٥).

٣١ - أما الاعتبار الثاني فهو احتمال عدم كفاية التشريعات وغيرها من التدابير التنظيمية. والتدابير التشريعية والتنظيمية غير الكافية أو غير الملائمة هي تلك التي لا تفي بأحد المعايير اللازمة. وقد يعني ذلك أن التشريعات وغيرها من التدابير التنظيمية يمكن اعتبارها كافية جزئيا، ولكنها لا تراعي جميع العناصر ذات الصلة.

٣٢ - وتقتضي المعايير الدولية لحقوق الإنسان أن تُدرج الدول في التدابير التشريعية والتنظيمية مضمونا موضوعيا محددًا. وتعتبر بعض مكونات مفهوم "المضمون الأساسي الأدنى" أمثلة جيدة على المتطلبات الموضوعية؛ فعلى سبيل المثال، يقتضي إعمال الحق في الصحة أن تقوم الدولة بـ "توفير العقاقير الأساسية"^(١٦)، بينما يقتضي إعمال الحق في التعليم أن تقوم الدولة بـ "توفير التعليم الابتدائي للجميع"^(١٧). وإن لم تضم الأطر التشريعية والتنظيمية أحكاما في هذا الصدد، فقد تُعتبر الدول غير ممثلة لواجبها بأن تكفل قانونا توفير

(١٥) انظر على سبيل المثال: Constitutional Court of South Africa, *Khosa and others v. Minister of Social Development and others*, 2001 (1) SA 46 (CC), 4 March 2004; United States Supreme Court, *Brown v. Board of Education of Topeka*, 347 US 483 (1954); Corte de Apelaciones acting as amparo tribunal, Third chamber, Amparo No. 46-2003 Of. I., 30 October 2003.

(١٦) انظر لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ١٤، الفقرة ٤٣ (د).

(١٧) انظر لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ١٣، الفقرة ٥٧.

تلك الجوانب الأساسية من تلك الحقوق. وبالمثل، يتعين أن تكون التدابير التشريعية وغيرها من التدابير السياساتية ملائمة ومعقولة، أي أن تشكل صكوكا ملائمة لتحقيق الأهداف المرجوة منها. وتُعتبر التشريعات والتدابير السياساتية في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية غير كافية أو غير معقولة، على سبيل المثال، عندما لا تراعي حالة أكثر الفئات ضعفا أو تهميشا في كونهم مستبعدين بلا مبرر من الحصول على علاجات معينة في إطار أحد البرامج الصحية، أو عندما لا تكون قاصرة إلى حد كبير عن تلبية الطلبات التي تستهدف الاستجابة لها^(١٨).

٣٣ - هناك أيضا متطلبات إجرائية تنص عليها المعايير الدولية لحقوق الإنسان. فالأطر المؤسسية والإجراءات الرامية إلى إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية يتعين أن تشمل آليات لمشاركة أصحاب المصلحة المعنيين، وأن تكفل إمكانية الحصول على المعلومات وتضمن الشفافية، وتنشئ آليات للمساءلة، وتحترم الإجراءات القانونية الواجبة في صنع القرارات، وتوفر وسائل للانتصاف في حالات وجود انتهاك. فعدم القيام على النحو الواجب بإدراج آليات تفي بتلك المتطلبات الإجرائية قد يعد أيضا انتهاكا للالتزامات الدولية^(١٩).

باء - رصد إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

٣٤ - إن اعتماد التشريعات والأنظمة والسياسات والخطط والبرامج لا يصبح تلقائيا إعمالا للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. فالإعمال يتطلب إجراءات تحول الالتزامات المحددة المدرجة في التشريعات وغيرها من الصكوك التنظيمية إلى واقع. وبالتالي، فإن من المهم وضع أدوات لتقييم مدى ملاءمة التدابير التي تعتمدها الدول لإعمال الحقوق، وتقييم ما يتحقق من نتائج. ويتطلب رصد الإعمال أدوات قادرة على قياس النتائج والتقدم المحرز بمرور الوقت. وهناك عدد من الأساليب المتاحة التي تيسر ذلك التقييم.

(١٨) انظر: Constitutional Court of South Africa, The Government of the Republic of South Africa and others v. Irene Grootboom and others, 2001 (1) SA 46 (CC), 4 October 2000; Supreme Court of Argentina, Asociación de Esclerosis Múltiple de Salta v. Ministerio de Salud s/amparo, 1 June 2003; and European Committee of Social Rights, International Association Autism-Europe v. France, Complaint 13/2002, decision on the merits of 7 November 2003.

(١٩) انظر على سبيل المثال: Constitutional Court of Colombia, Decision C-030/08, 23 January 2008; European Committee of Social Rights, European Federation of National Organisations Working with the Homeless v. France, Complaint 39/2006, decision on the merits of 4 February 2008.

تقييمات الآثار المترتبة في مجال حقوق الإنسان

٣٥ - تستخدم تقييمات الأثر للتنبؤ بالنتائج المستقبلية للسياسات والبرامج والمشاريع المقترحة من أجل معالجة أوجه القصور قبل اعتمادها أو تنفيذها. ويمكن أيضا أن تُجرى هذه التقييمات لتحديد ما إذا كانت سياسة ما أو برنامج أو مشروع معين قد تحقق الأثر الإيجابي المتوقع منه، أو ما إذا كان ذلك الأثر سلبيا. ومن ثم، تُجرى تقييمات الأثر قبل اعتماد السياسات أو البرامج أو المشاريع، أو بعد تنفيذها. وعلى وجه التحديد، تهدف تقييمات الآثار المترتبة في مجال حقوق الإنسان إلى مساعدة الحكومات على الانتقاء من بين خيارات، وإجراء تعديلات، واتخاذ تدابير مخففة بهدف احترام حقوق الإنسان وحمايتها وإعمالها. وهذه التقييمات تساعد الحكومات على اعتماد وتنفيذ سياسات وبرامج ومشاريع للوفاء على أفضل وجه بالتزاماتها باتخاذ خطوات مدروسة وملموسة باتجاه الأعمال التدريجي لحقوق الإنسان^(٢٠). وأوصت الهيئات المنشأة بمعاهدات حقوق الإنسان بأن تجري الدول الأطراف تقييمات الآثار المترتبة في مجال حقوق الإنسان فيما يتعلق بالتزاماتها التعاقدية، بما في ذلك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. فقد أوصت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، على سبيل المثال، بأن تكون تقييمات الآثار المترتبة في مجال حقوق الإنسان "جزءا لا يتجزأ من كل تشريع مقترح أو مبادرة سياسية مقترحة على أساس مماثل لتقييمات أو بيانات الأثر البيئي". (E/C.12/1/Add.19، الفقرة ٣٣؛ وانظر أيضا CRC/C/15/Add.144، الفقرة ١٣).

٣٦ - وبينما يعد مفهوم تقييم الآثار المترتبة في مجال حقوق الإنسان حديثا نسبيا، أُجريت أنواع أخرى من تقييمات الأثر في مجالات مختلفة. فعلى سبيل المثال، تعتبر تقييمات الآثار المترتبة في مجال البيئة، وتحليلات الآثار المترتبة في المجال الاجتماعي من الممارسات المستقرة، وهناك مؤلفات كثيرة تناقش مختلف النهج والمنهجيات. ويمكنها أن توفر إرشادا مفيدا في وضع التقنيات اللازمة لإجراء تقييمات الآثار المترتبة في مجال حقوق الإنسان.

٣٧ - وهناك أهمية بالغة تكتسبها الحاجة إلى مواءمة منهجية تقييم الآثار مع طابع التدبير المقترح، والمراعاة الصريحة للالتزامات المعنية في مجال حقوق الإنسان، وكفالة مشاركة جميع

(٢٠) انظر: P. Hunt and G. MacNaughton, "Impact Assessments, Poverty and Human Rights: A case Study Using the Right to the Highest Attainable Standard of Health", Health and Human Rights, Working Paper Series No. 6, World Health Organization, May, 2006 [الصحة وحقوق الإنسان، وقرارات عمل، المجموعة رقم ٦، منظمة الصحة العالمية، أيار/مايو ٢٠٠٦]. وللإطلاع على استعراض شامل للموضوع، انظر: G. de Beco, "Human rights impact assessment" Netherlands Quarterly of Human Rights, Vol. 27, No.2 (2009).

أصحاب المصلحة المعنيين^(٢١). حتى لو لم يكن من الممكن التوصية بنموذج وحيد لإجراء تقييمات الآثار المترتبة في مجال حقوق الإنسان، هناك بعض الخطوات العملية التي يمكن النظر في اتخاذها والمستلهمة من أنواع أخرى من تقييمات الآثار، وهي: (أ) إجراء دراسة أولية من أجل معرفة مدى الحاجة إلى التقييم؛ (ب) إعداد خطة للتقييم تُشرك جميع أصحاب المصلحة المعنيين، وتزودهم بالمعلومات اللازمة عن التدابير المقترحة والتفاصيل المحددة للحقوق والالتزامات المعنية؛ (ج) جمع المعلومات ذات الصلة من أصحاب المصلحة؛ (د) إجراء تحليل للحقوق بمقارنة المعلومات المجمعة بما تتحمله الدولة من التزامات ذات الصلة بحقوق الإنسان؛ (هـ) تعميم مشروع تحليل الحقوق على جميع أصحاب المصلحة ومناقشة البدائل معهم؛ (و) اتخاذ القرارات النهائية، واعتماد التدابير السياسية وفقا للتقييم، وإنشاء آليات لتقييم تنفيذ السياسات ونتائجها^(٢٢).

٣٨ - وتقدم الشبكة العالمية للمرأة من أجل الحقوق الإنجابية مثالا جيدا لاستخدام تقييمات الآثار في مجال حقوق الإنسان. فقد أجرت تلك المنظمة تقييما لتحليل الآثار المترتبة في مجال حق المرأة في الصحة جراء مشروع قانون عن تقديم الرعاية في مجال التوليد للحوامل المهاجرات غير الموثقات في هولندا. وكان الغرض من التشريع المقترح هو إنشاء نظام تعويض أكثر تجانسا، ولكن التدابير المقترحة أفضت إلى الحد من إمكانية استفادة الحوامل المهاجرات غير الموثقات من المرافق الصحية، وحدت من إمكانيات الحصول على الرعاية الصحية قبل الولادة. وأوجد مشروع القانون أيضا تفاوتات بين فئات المستفيدين من الخدمات الطبية^(٢٣).

(٢١) انظر على سبيل المثال: Humanist Committee for Human Rights (HOM), Health Rights of Women Assessment Instrument (2006) [اللجنة الإنسانية لحقوق الإنسان، أداة تقييم حقوق المرأة في الصحة]؛ و International Centre for Human Rights and Democratic Development, *Initiative on Human Rights and Impact Assessment*, 2005 [المركز الدولي لحقوق الإنسان والتنمية الديمقراطية، مبادرة حقوق الإنسان وتقييم الأثر].

(٢٢) انظر: P. Hunt and G. MacNaughton pp. 37-46، مرجع سبق ذكره.

(٢٣) انظر: A. Wubben, "Violations of Human Rights in the Netherlands": HerWAI Analysis on the Consequences of the Implementation of the Draft Bill, Modification Health Care Insurance Law (31 249), on the Access to Obstetrician Care for Uninsured and Undocumented Pregnant Migrants in Amsterdam, (Amsterdam, Women's Global Network for Reproductive Rights, 2008).

استخدام المؤشرات والنقاط المرجعية لأغراض الرصد

٣٩ - لمؤشرات والنقاط المرجعية سبل مهمة لرصد التقدم المحرز أو الركود أو التراجع في أعمال حق من الحقوق على مدى فترة زمنية معينة - على سبيل المثال، الفترة الفاصلة ما بين نظر هيئة منشأة بمعاهدة في تقرير دوري ونظرها في التقرير الدوري الذي يليه.

٤٠ - وأحرزت مفوضية حقوق الإنسان، منذ صدور تقريرها المتعلق بالإعمال التدريجي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (E/2007/82)، تقدماً في مجال وضع إطار مفاهيمي للمؤشرات النوعية والكمية لحقوق الإنسان، بما في ذلك مؤشرات توضيحية لمجموعة مختارة من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية - الحق في الغذاء والحق في الصحة والحق في التعليم والحق في السكن اللائق والحق في الضمان الاجتماعي والحق في العمل. (انظر HRI/MC/2008/3، المرفق الأول).

٤١ - وسيسهل اختيار مؤشرات ملائمة لكل حق من الحقوق استخدام النقاط المرجعية بصفتها مقياساً فعلياً لتقييم مدى التقدم المحرز. وتشكل النقاط المرجعية قيماً فعلية لمؤشرات كمية معينة، يجري استخدامها كغايات أو أهداف قابلة للقياس تلتزم الدول الأطراف بتحقيقها على مدى فترة زمنية معينة. للحد، على سبيل المثال، من الوفيات النفاسية أو معدلات ترك المدرسة. ويمكن للنقاط المرجعية أن تساعد الدول الأطراف على وضع التدابير المناسبة وتخصيص الموارد اللازمة، كما أنها تتيح محددات أفضل لرصد مدى كفاية الجهود التي تبذلها الدولة لإعمال الحقوق.

٤٢ - ويسمح الرصد المستمر، بالاستعانة بمؤشرات ونقاط مرجعية، بقياس مدى التقدم المحرز في أعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية استناداً إلى مجموعة من الأدوات المفاهيمية الأكثر دقة. ومن شأن استخدام مؤشرات ونقاط مرجعية أن يحسّن فعالية الرصد الدولي من قبل الهيئات المنشأة بمعاهدات، وبإستطاعته أن يعزز قدرة الدول الأطراف على تقييم نتائج السياسات والخطط والبرامج وتحسينها. ويؤدي اعتماد مجموعة متنسقة من المؤشرات، جنباً إلى جنب مع الالتزام العلني بتحقيق نقاط مرجعية قابلة للقياس، إلى تعزيز الشفافية في سياسات الدولة وخضوعها للمساءلة تجاه المجتمع المدني وسائر أصحاب المصلحة الوطنيين والدوليين. ويشكل استخدام المعلومات الإحصائية التي تعترف بها الدولة مصدراً محتملاً لإقامة الأدلة في المحاكم، وله وظيفة أساسية في التقاضي في بعض الميادين، مثل التمييز غير المباشر وما يسمى التقاضي الهيكلي.

٤٣ - واستخدام المعلومات الإحصائية لرصد حقوق الإنسان يتطلب من الدول إنتاج معلومات يكون هدفها المحدد هو رصد الامتثال للالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان. ولكي

يتسنى، علاوة على ذلك، لمنظمات المجتمع المدني وأصحاب المصلحة الآخرين القيام بمهام الرصد، ينبغي أن تكون المعلومات التي تنتجها الدولة متاحة للجمهور^(٢٤). ومع أن استخدام المؤشرات أداة مفيدة، فإن له بعض أوجه القصور أيضا. ذلك أن وجود مشاكل مثل عدم توافر المعلومات والصعوبات المتعلقة بتصنيف البيانات ومخاطر اقتصار الفهم على جانب محدود من الصورة الأكبر لإعمال الحقوق، يستوجب الجمع بين المؤشرات ومصادر المعلومات الأخرى من أجل تقييم إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

تحليل الميزانية

٤٤ - يعرض هذا الفرع من التقرير أوجه النظر المتعلقة باستخدام تحليل الميزانيات بوصفه أداة لرصد إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وهو تكملة للتقرير السابق لمفوضية حقوق الإنسان عن الإعمال التدريجي (E/2007/82).

٤٥ - وتُلزم الفقرة ١ من المادة الثانية من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الدول الأطراف بأن تتخذ، "بأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة" ما يلزم من خطوات لضمان التمتع الفعلي بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وشدد العهد على أن "التدابير الملائمة" لتحقيق هذا التمتع الكامل تشمل "التدابير المالية"^(٢٥).

٤٦ - وكما هو الشأن بالنسبة لكافة حقوق الإنسان، فإن إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية يتطلب مخصصات في الميزانية تقابل النفقات، لا سيما بالنظر إلى الالتزامات الإيجابية المترتبة عليه. وعلى سبيل المثال، فإن تقديم الخدمات التعليمية وتعزيز التمتع بالحق في الغذاء وتيسيره ومراقبة واجبات أرباب العمل المتعلقة بحقوق العمال، تتطلب بالضرورة موارد مالية مستدامة على مر الزمن. وعليه، فإن الميزانية بوصفها الأداة التي تحدد مدى موارد الدولة وتوزيعها والنفقات المتوقعة لها أهميتها الخاصة بالنسبة لإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. فالميزانية مصدر مفيد من مصادر المعلومات لتقييم الالتزامات التنظيمية التي تأخذها الدولة على محمل الجد، حيث تُبيّن الأولويات والمقايضات في مجال الإنفاق. وعلى سبيل المثال، يمكن أن يبيّن انخفاض مخصصات الرعاية الصحية أو التعليم أو البرامج الاجتماعية، أو وجود ثغرات واضحة في التنفيذ، قصورا في

(٢٤) انظر على سبيل المثال محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، *Claude-Reyes v. Chile*، 19 September 2006.

(٢٥) انظر اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٣، الفقرة ٧.

ترتيب الأولويات أو عدم كفاية تقديرات الأموال اللازمة لإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

٤٧ - وثمة طرق مختلفة لإجراء تحليل للميزانيات، حسب الهدف المنشود من ذلك^(٢٦).

٤٨ - أولاً، يمكن أن يكون تحليل الميزانيات ثابتاً أو متحركاً. ويجري التحليل الثابت تقييماً للميزانية في حد ذاتها. بينما يقارن التحليل المتحرك تطور الميزانيات على مر الزمن ويرصد تباين المخصصات والإنفاق على مدى فترات زمنية مختلفة.

٤٩ - ويقدم التحليل الثابت معلومات مباشرة عن الموارد المتاحة للدول كي تنفذ ولاياتها. وتتمثل خطوة ثانية بسيطة نسبياً من خطوات التحليل الثابت للميزانيات من منظور الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، في تحديد ما هو مخصص من الموارد لكل حق من الحقوق في مختلف القطاعات مقارنةً بمجموع الموارد. وهذا التمييز يتيح في حد ذاته وسيلة مهمة للمقارنة والتقييم. ويعطي رسم خرائط تخصيص الموارد لسياسات الضمان الاجتماعي أو الصحة أو الأغذية، ومقارنتها بالنسب المثوية للمخصصات الأخرى، صورة عامة عن الأولويات النسبية للحكومة كما ترد في الميزانية.

٥٠ - ويتيح أيضاً توزيع المخصصات من الموارد في كل مجال على حدة مؤشراً مهماً عن الأولويات المقررة. وتتطلب الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إعطاء عناية خاصة للفئات الضعيفة والمهمشة والمعانية من التمييز. ويتمثل أحد النهج الممكنة لتحليل الميزانيات في رسم خرائط للجهات الرئيسية المستفيدة من بعض مخصصات الميزانية. فعلى سبيل المثال، عندما تُجزأ النظم والخدمات التي تلي الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية - مثل الصحة أو النظام التعليمي - ويخدم كل جزء فئات مختلفة من السكان، قد تكون مقارنة طرق توزيع الموارد ذات دلالة. فإذا كانت نسبة كبيرة من ميزانية التعليم تخصص لإعانة المدارس الخاصة التي ترعى أطفال الأسر ذات الدخل المتوسط أو العالي، مقارنة بالمدارس العامة التي ترعى فئات السكان الأقل دخلاً، فإن التحليل سيشير إلى أن أولويات الحكومة قد لا تكون متماشية مع التزاماتها الدولية.

٥١ - وقامت بعض مجموعات المجتمع المدني والمنظمات التابعة للأمم المتحدة بوضع منهجيات محددة لتحليل آثار الميزانية المترتبة على فئات اجتماعية بعينها مثل النساء

(٢٦) انظر عموماً Fundar- Centro de Analisis e investigacion -International Human Rights and Internship Program and (international Budget Project Dignity counts: a guide to using budget analysis to advance human rights (2004)).

والأطفال^(٢٧). وعلى نفس المنوال، فإن التصنيف الجغرافي للمخصصات، مقارنة بـ موارد كل منطقة واحتياجاتها، قد يثير أيضا جدلا حول عدم كفاية التوزيع.

٥٢ - ويمكن إبراز معالم هذه النهج بمقارنة المخصصات في كل مجال على حدة وربطها بالتوصيات أو النقاط المرجعية المحددة للوقوف على أوجه القصور في إعمال الحقوق. ويمكن التعبير عن التوصيات أو النقاط المرجعية بحجم الموارد المترتبة عليها، نحو قولنا على سبيل المثال كم ستكون تكلفة تحقيق هدف بعينه، مثل تقليص نسبة عدد الأطفال الذين يتركون المدرسة، أو توسيع نطاق تغطية النظام الصحي ليشمل المناطق النائية. وهذه التقنية التي تسمى أحيانا "تقدير التكاليف"، تتيح مقياسا لاختبار مدى كفاية الموارد التي رصدتها الدولة وكذلك توزيعها، ويمكن أن تكشف عن الحاجة إلى اللجوء إلى موارد إضافية، مثل فرض ضرائب جديدة أو التماس المساعدة والتعاون الدوليين من أجل تحقيق النقاط المرجعية المقترحة.

٥٣ - وقد يشكل تحليل الميزانيات في بعض الأحيان عملية مخوفة بالتحدي، لأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في حد ذاتها ليست بالضرورة موزعة على بنود ميزانية الدولة. وعلاوة على ذلك، يمكن أن تكون ثمة علاقة تربط الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بأموال مخصصة لحقوق أخرى أو يكون لهذه الأموال تأثير فيها. وعلى سبيل المثال، فإن تسجيل الميلاد حق مدني له صلة بالتمتع بكافة الحقوق بما في ذلك الصحة والرفاه الاجتماعي والتعليم.

٥٤ - ويتيح التحليل المتحرك للميزانيات سُبُلا أخرى لتقييم الجهود المبذولة لتنفيذ الالتزامات المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وثمة فرق بسيط لكنه مهم في التحليل المتحرك القصير الأجل للميزانيات يتمثل في التمييز بين النفقات المدرجة في الميزانية والنفقات الفعلية: إذ إن مقارنة الإنفاق باعتمادات الميزانية يتيح أداة مهمة لتقييم التزام الدولة بإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وعلى سبيل المثال، فإن قصور الإنفاق في مجال لم تتحقق فيه بعض الأهداف أو في الحالات التي تظهر المؤشرات فيها ثغرات في التمتع الكامل بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية قد يدل على عدم التقيد بالالتزام بالتخاذ خطوات بأقصى ما تسمح به الموارد المتاحة للدولة. وبالمثل، فإن قصور الإنفاق بصورة متسقة في قطاع اجتماعي بعينه، مثل التعليم أو الصحة، على مدى عدة سنوات قد يشير في الواقع إلى أن التخطيط غير كاف أو أن الأموال المخصصة للقطاع لم تدفع في حينها، مما يستحيل معه استخدام الموارد المخصصة في الوقت المناسب.

(٢٧) انظر على سبيل المثال صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة، الميزنة من أجل حقوق المرأة: رصد الميزانيات الحكومية للتحقق من امتثالها لاتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، نيويورك ٢٠٠٦.

جيم - رصد انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

٥٥ - يقوم منظور مختلف، إنما ذو صلة، لرصد إعمال الحقوق، على رصد الانتهاكات. فعلى غرار أي حقوق أخرى من حقوق الإنسان، يترتب على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التزامات قانونية بالنسبة إلى الدول ويشكل عدم الامتثال لهذه الالتزامات انتهاكا لهذه الحقوق. وقد يكون من ضحايا هذه الانتهاكات أفراد أو مجموعات من الأفراد.

٥٦ - وفي حين يتطلب رصد إعمال الحقوق تقييماً لعملية مستمرة، يرتبط رصد الانتهاكات عادة بتسجيل أحداث محددة وتوثيقها. ويتجه رصد إعمال الحقوق نحو تحليل الإحصاءات الاجتماعية - الاقتصادية والإحصاءات الإدارية الأخرى، بينما يتصل رصد الانتهاكات في أغلب الأحيان بتسجيل بيانات استناداً إلى أحداث محددة (انظر الفقرتين ١٣ و ١٤ من الوثيقة HRI/MC/2008/3)، ويستلزم هذا التمييز بعض الشرح.

٥٧ - أولاً، قد تكون الإحصاءات الاجتماعية - الاقتصادية والإحصاءات الإدارية الأخرى مفيدة بل وأساسية لوصف انتهاك ما بدقة. فعلى سبيل المثال، تستلزم الادعاءات بوجود تمييز غير مباشر دليلاً على ما يلحق بجماعة محددة من أثر ضار من حيث تمتعها بحق من الحقوق مقارنة بجماعة أخرى، كالنساء مقارنة بالرجال أو أفراد أقلية إثنية مقارنة بأغلبية السكان. ويمكن أيضاً استخدام إحصاءات ومعلومات كمية لوصف انتهاكات أخرى، من قبيل عدم كفاية التعليم، وعمليات الطرد القسري ذات الطابع المنهجي، أو عدم اتخاذ تدابير لتنفيذ التزامات قانونية. وقد تكون مفيدة كذلك لإثبات أن الدول لم تمثل لواجباتها على الرغم من وجود موارد متاحة.

٥٨ - وثانياً، لا يمكن أن توصف جميع الانتهاكات بأنها "أحداث": فيما أن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية يترتب عليها التزامات سلبية وإيجابية معاً، قد تتخذ الانتهاكات شكل إجراءات تتخذها الدولة، ولكنها قد تحدث أيضاً بسبب التقاعس أو الإهمال. وفي هذه الحالات، قد يكون مصطلح "بيانات استناداً إلى أحداث محددة" مضللاً لأن الانتهاك ينطوي على عدم اتخاذ إجراء، من قبيل عدم تنفيذ سياسة غذائية أو إنشاء هيئة تفتيش لمراقبة العمل بغرض رصد الامتثال لأنظمة السلامة والصحة في أماكن العمل.

٥٩ - وبوسع تمييز آخر كذلك أن يوضح مختلف أنواع الانتهاكات التي ترتكب من خلال إجراءات الدولة. فقد تنتهك دولة التزاما بحقوق الإنسان حين تعتمد تشريعات أو أنظمة لا تتوافق مع معايير حقوق الإنسان. وهذه انتهاكات تنظيمية. ومن الأمثلة على ذلك اعتماد

تشريعات تمييزية أو رجعية عمدا بدون مبررات كافية. وقد تنتهك دولة أيضا التزاما بحق من حقوق الإنسان من خلال إجراءات ما تتخذها حينما لا تمثل في الواقع لحظر قائم، وهذا ما يعرف بالانتهاكات الوقائية. وستكون تلك هي الحال، على سبيل المثال، إذا مارس موظفو الدولة التمييز في تقديم الخدمات الاجتماعية على نحو يتعارض مع التشريعات غير التمييزية القائمة. وفي كلتا الحالتين، فإن توثيق الانتهاكات المرتكبة باتخاذ إجراءات ما في حالة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لا يختلف في فحواه عن التوثيق التقليدي لانتهاك الحقوق المدنية والسياسية.

٦٠ - وتوصف عادة الالتزامات باحترام الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بأنها حظر للتدخل في تمتع صاحب حق من الحقوق بذلك الحق، ويمكن أن يقدم انتهاكها أمثلة جيدة على انتهاك الحق بفعل إجراءات الدولة. فمثلاً، تشكل حالات الطرد القسري، والإقصاء التمييزي عن الخدمات الصحية، واعتماد تشريعات تقيّد الحق في تشكيل النقابات والانضمام إليها بدون مبرر مقنع، أو تلوين موظفي الدولة للمياه، أمثلة بينة عن هذه الانتهاكات. ومن الأمثلة الملموسة على هذه التدابير أيضا اعتماد تدابير رجعية متعمدة، مثل التدابير التشريعية التي تقلص نطاق من تغطية الخطط الصحية الإلزامية أو تعيد فرض الرسوم على الالتحاق بالمدارس الابتدائية.

٦١ - وقد تكون الانتهاكات بسبب الإهمال إما انتهاكات تنظيمية أو انتهاكات وقائية. على سبيل المثال تحدث حالات الإهمال التنظيمية، التي تسمى أيضا "ثغرات قانونية"، حين يكون هناك التزام بإنفاذ قوانين أو أنظمة لوضع حق من الحقوق موضع التنفيذ، ولا يمثل لهذا الالتزام. وتكتسب الثغرات القانونية أهمية بوجه خاص في ميدان الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لأن التمتع الفعلي بالحقوق يتوقف إلى حد كبير على وجود تعريف واضح للاستحقاقات والالتزامات القانونية. وفي العديد من البلدان على نطاق العالم، وعلى الرغم من أن الدساتير ومعاهدات حقوق الإنسان المصدّقة تفرض واجب كفالة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لم تعتمد أي تشريعات لترجمة هذه الحقوق إلى استحقاقات ملموسة. وتتضمن حالات الإهمال الوقائية أو "ثغرات التنفيذ" عدم الامتثال لتكليف بالقيام بأمر ينص عليه القانون بالفعل، من قبيل توفير الأدوية، وضمان وجود مقاعد كافية في المدارس للأطفال أو القيام برصد فعال لامتثال أصحاب الأعمال في القطاع الخاص لأنظمة السلامة والصحة. وهناك حاجة إلى تحسين تقنيات توثيق الانتهاكات الناجمة عن الإهمال، الأمر الذي سيعود بالفائدة على رصد جميع حقوق الإنسان.

٦٢ - والمسألة الأخرى التي يتعين النظر فيها هي الانتهاكات ذات الأثر الجماعي أو المؤسسي. فكثيراً ما يتطلب الامتثال للالتزامات الإيجابية المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ترتيبات أو حلولاً أو سبل انتصاف جماعية. وتحدد الأسباب المتعلقة بالتكاليف والحجم الحاجة إلى التخطيط لخدمات وبرامج تراعي الجماعات أو التجمعات، ولا تقتصر على الحالات الفردية المعزولة. فعلى سبيل المثال، لا يمكن اعتبار الحق في الاستفادة من الخدمات التعليمية أو الطبية بأنه حق بتوفير مدرس لكل تلميذ، أو طبيب لكل مريض، بل بأنه حق في الوصول إلى المرافق والخدمات التي تشمل شريحة معينة من السكان.

٦٣ - وبعبارة أخرى، يعتبر تحقيق بعض جوانب الحقوق الفردية مهمة تقوم على ترتيبات جماعية. وحينما لا تكون المرافق والخدمات موجودة، أو حينما لا تؤدي هذه المرافق والخدمات وظيفتها بصورة كافية، فإن جميع أفراد الجماعة الذين ينبغي أن تخدمهم يتأثرون جراء أوجه القصور هذه. فعلى سبيل المثال، يؤثر عدم توفير عدد كاف من المقاعد في المدارس الابتدائية بمقاطعة ما على جميع الأطفال الذين ينبغي أن يستفيدوا من الالتحاق بالمدارس. ويؤدي عدم توافر عدد كاف من موظفي الرعاية الصحية في المراكز الصحية على جميع المستفيدين من تلك المرافق. ويؤثر عدم كفاية الخدمات المقدمة في مجال الصرف الصحي أو المياه على مدى استفادة الجميع منها. وفي هذه الحالات، يتضمن توفير سبل انتصاف مناسبة حتى من الانتهاكات الفردية اتخاذ قرارات جماعية قادرة على معالجة السبب الجذري للانتهاك.

٦٤ - ويقوم أحد الأساليب الشائعة لرصد انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على الاحتفاظ بسجل للشكاوى التي يقدمها الضحايا المزعومون أمام الآليات القضائية أو شبه القضائية ذات الصلة، كالدعوى القضائية، والشكاوى المقدمة إلى مؤسسات حقوق الإنسان أو الهيئات الإدارية. ولئن كان بعض الولايات القضائية لا يزال يعتبر الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية غير خاضعة للمقاضاة، ولا تتوافر فيها سبل انتصاف وافية إزاء أي انتهاكات مزعومة لهذه الحقوق، فإن عدم توفير سبل الانتصاف الوافية هذه قد يشكل بحده ذاته انتهاكاً للالتزامات الدولية المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية^(٢٨).

(٢٨) انظر الفقرات ٢ - ٨، و ١٠ و ١٤ من التعليق العام رقم ٩، من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وأنظر كذلك لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، "Access to justice as a guarantee of economic, social and cultural rights: A review of the standards adopted by the Inter-American system of Human rights", OEA/Ser.L/V/II.129, Doc. 4, 7 September 2007.

٦٥ - وقد أظهر عدد متزايد من القوانين القضائية الوطنية المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إمكانات المحاكم والهيئات شبه القضائية في الكشف عن الانتهاكات، وتبيان أوجه القصور في إعداد السياسات العامة أو تنفيذها، وفي الانتصاف للضحايا.

٦٦ - وكثيراً ما تتداخل انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية مع انتهاكات الحق في الحصول على انتصاف ملائم ومحكمة عادلة. علاوة على ذلك، فإن الامتثال الواجب للأوامر القضائية في ميدان الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية يكتسي أهمية خاصة نظراً لما يتصل به انتهاك هذه الحقوق من مصالح خاصة وظروف ملحة. وقد شددت المحاكم المحلية والدولية والهيئات شبه القضائية على أهمية الإجراءات المستعجلة والامتثال في حينه للقرارات القضائية المتصلة بجملة أمور منها الأجور، والمعاشات التقاعدية، والإصابات المتعلقة بالعمل، والتدخلات الطبية، والالتحاق بالمدارس، وحالات الطرد القسري. وسوف يقدم رصد كفاية وسائل الانتصاف القضائية وفعاليتها في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أيضاً مؤشراً مهماً على مدى وفاء الدول بواجبها في ما يتعلق بهذه الحقوق.

٦٧ - وقد أبرز التقاضي في ميدان الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على الحاجة إلى توسيع نطاق رصد تنفيذ الأوامر القضائية. وفي الحالات التي تكون فيها وسيلة الانتصاف الضرورية مركبة وقد يترتب عليها تعديل القوانين والأنظمة والخطط، وتقديم خدمات جديدة أو منحصاصات جديدة في الميزانية، قد يستغرق تنفيذ الأوامر القضائية وقتاً طويلاً. وتبين عدة قضايا ذات دلالة استمدت من ولايات قضائية مختلفة الاحتياجات المحددة للتقاضي المركب أو الهيكلي في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. والطريف في الأمر أن هذه التحديات أفضت إلى تطورات إجرائية جديدة، من قبيل تعيين مفوضين قضائيين، وتكليف مؤسسات وطنية معنية بحقوق الإنسان بوظائف رصد، أو وضع مؤشرات محددة لكي تقوم الفروع السياسية بإبلاغ المحاكم عما يحرز من تقدم في تنفيذ الأوامر القضائية^(٢٩).

٦٨ - ويمثل اعتماد البروتوكول الاختياري للعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية خطوة رائدة. فسيتيح للأفراد وجماعات الأفراد في إطار الولاية

(٢٩) انظر، على سبيل المثال، Constitutional Court of Colombia, Decision A-027/2007, 1 February 2007; Supreme Court of India, *People's Union for Civil Liberties v. Union of India and others*, 2 May 2003; Federal Administrative Court of Argentina, Chamber IV (Cámara Nacional en lo Contenciosoadministrativo Federal, Sala IV), *Viceconte, Mariela Cecilia c/Estado Nacional - Ministerio de Salud y Acción Social*, 2 June 1998.

القضائية للدول الأطراف في العهد الدولي والبروتوكول الاختياري على السواء تقدم بلاغات إلى لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عن أي انتهاكات مزعومة لأي حق من الحقوق المنصوص عليها في العهد، في ظل شروط معينة، بما فيها استفاد سبل الانتصاف المحلية. وهو يخول اللجنة أيضا الشروع في إجراء تحقيقات حين تتلقى معلومات موثوقة عن ارتكاب دولة طرف انتهاكا خطيرا ومنهجيا لأي حق من الحقوق التي يقر بها العهد، شريطة أن تكون الدولة الطرف قد قبلت صراحة بهذا الاختصاص. وحالما يدخل البروتوكول الاختياري حيز النفاذ، سيساعد على تحديد مضمون الحقوق في الحالات الملحوسة، ويقدم المزيد من الدعم لتطوير القانون القضائي الوطني.

٦٩ - وقد يشكل توثيق انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإعلان عنها - ولا سيما الانتهاكات التي تخلف أثراً جماعياً - أدواتين مهمتين للتعجيل في استجابة السلطات المسؤولة. وتضطلع منظمات المجتمع المدني والمؤسسات الوطنية المعنية بحقوق الإنسان بدور أساسي في أعمال التوثيق والمناقشات العامة هذه، وكذلك تفعل وسائط الإعلام. وتتيح بعض الآليات المؤسسية، كالتحقيقات التي تجريها اللجان البرلمانية أو الوكالات المستقلة، الفرص أيضاً لرصد الانتهاكات.

رابعا - الاستنتاجات

٧٠ - يقدم هذا التقرير بعض الإرشادات بشأن أهمية التنفيذ والرصد في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ومع أن التنفيذ والرصد يكتسيان أهمية بالنسبة إلى جميع حقوق الإنسان، يحتاج بعض الخصائص الخاصة للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى توضيحات محددة. وتشمل هذه الخصائص مجموعة الالتزامات المنبثقة من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ومفهوم "الإعمال التدريجي"، والالتزام بالضمان الصارم لعدم التمييز في التمتع بهذه الحقوق.

٧١ - ويستعرض التقرير مختلف السبل الكفيلة برصد الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ويتطلب رصد التشريعات والإطار التنظيمي المعتمد لتنفيذ الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تقييم ما إذا كانت تشريعات وتدابير تنظيمية أخرى قد اعتمدت لوضع هذه الحقوق موضع التنفيذ، وما إذا كانت هذه التشريعات والتدابير تشمل للالتزامات الموضوعية والإجرائية التي يتطلبها القانون الدولي لحقوق الإنسان.

٧٢ - ويمكن أيضا رصد إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بتقييم ما يحرز من تقدم وما يطرأ من ركود أو تقهقر في التمتع الكامل بهذه الحقوق مع مرور الوقت.

ويمكن القيام بذلك بإجراء تقييمات للآثار التي تترتب في مجال حقوق الإنسان بغرض استشراف النتائج المحتملة فيما يتعلق باعتماد وتنفيذ تدابير محددة بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وتستدعي تقييمات الآثار المترتبة في مجال حقوق الإنسان التشاور بين جميع المعنيين بالأمر ومشاركتهم.

٧٣ - والطريقة الأخرى لرصد الأعمال التدريجي للحقوق هي استخدام مؤشرات ونقاط مرجعية. ولقد شهد استحدث إطار للمؤشرات واعتماد مؤشرات توضيحية تقدماً كبيراً خلال الأعوام الماضية.

٧٤ - ويقترح هذا التقرير أيضاً تحليلاً للميزانيات، الذي يمثل أداة لا غنى عنها من أجل أعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بل واستعراضاً مهماً لخيارات الدولة وأولوياتها في مجال السياسات. وقد يكون تحليل الميزانية مفيداً لتقييم مدى ترجمة التزامات الدولة عملياً على النحو الملائم من خلال تخصيصها للموارد والنفقات. ويوفر تحليل الميزانيات السبل اللازمة لتحري "أقصى الموارد المتاحة" لدولة طرف معينة.

٧٥ - وأخيراً، يعالج التقرير أيضاً رصد انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ويمكن أن تحدث هذه الانتهاكات بفعل إجراءات الدولة أو إهمالها. ويمكن أن يتحقق رصد انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بتسجيل الشكاوى المقدمة إلى الآليات القضائية وشبه القضائية. وفي الدول الأطراف التي تكون فيها إمكانية تقديم الشكاوى محدودة أو معدومة، يوثق الانتهاكات عادة كل من منظمات المجتمع المدني وأصحاب المصلحة الآخرون، ولا سيما الانتهاكات التي يكون لها أثر جماعي. وسيعزز دخول البروتوكول الاختياري للعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حيز النفاذ رصد الانتهاكات على الصعيد الدولي.