

Distr.: General
29 June 2010
Arabic
Original: English



مجلس حقوق الإنسان

الدورة الخامسة عشرة

البند ٣ من جدول الأعمال

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

تقرير الخبيرة المستقلة المعنية بمسألة التزامات حقوق الإنسان المتعلقة بالحصول على مياه الشرب المأمونة وخدمات الصرف الصحي، السيدة كاتارينا دي ألبوكيركي

موجز

تقدم الخبيرة المستقلة المعنية بمسألة التزامات حقوق الإنسان المتعلقة بالحصول على مياه الشرب المأمونة وخدمات الصرف الصحي، السيدة كاتارينا دي ألبوكيركي، هذا التقرير، على مجلس حقوق الإنسان وفقاً لقرار المجلس ٢٢/٧. وفي هذا التقرير تركز الخبيرة المستقلة على التزامات ومسؤوليات حقوق الإنسان التي تنطبق في حالات قيام هيئات غير حكومية بتوفير خدمة المياه والصرف الصحي. وتبدأ استعراض لدوري مقدمي الخدمات غير الحكوميين في توصيل المياه والصرف الصحي في كل أنحاء العالم. ويستمر التقرير ليرز التزامات الدول في مجال حقوق الإنسان ومسؤوليات مقدمي الخدمة غير الحكوميين وإبراز المجالات الثلاثة الرئيسية التي يمكن فيها مواجهة تحديات في هذا الصدد: وهي صناعات القرارات وتشغيل الخدمات والمساءلة والإنفاذ.

وفي هذا التقرير تشدد الخبيرة المستقلة على أن إطار حقوق الإنسان لا يعبر عن أي تفضيل لنماذج تقديم الخدمة، ولكنه يصر على ضمان حقوق الإنسان في المياه والصرف الصحي في جميع الحالات. ويتضمن القسم الأخير من التقرير الاستنتاجات والتوصيات.

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٣	٣-١	..... مقدمة
٤	١٣-٤	..... معلومات أساسية عن تقديم الخدمات من جانب أطراف غير حكومية
٥	١٠-٦	..... ألف - تفويض تقديم الخدمة
٧	١٣-١١	..... باء - تقديم الخدمات بشكل رسمي
٩	٢٨-١٤	..... ثالثاً - معايير التقييم: حقوق الإنسان المتعلقة بالمياه والإصحاح
٩	١٧-١٤	..... ألف - صلة توفير المياه والإصحاح من جانب أطراف غير حكومية بحقوق الإنسان
١٠	٢١-١٨	..... باء - التزامات الدول
١١	٢٨-٢٢	..... جيم - مسؤوليات مقدمي الخدمة غير الحكوميين: التفسير المنطقي والأساسي والنطاق
١٤	٦٠-٢٩	..... رابعاً - التحديات الرئيسية من منظور حقوق الإنسان
١٥	٤٥-٣٢	..... ألف - صنع القرارات
٢١	٥٥-٤٦	..... باء - تشغيل الخدمات
٢٦	٦٠-٥٦	..... جيم - المساءلة والإنفاذ
٢٨	٦٣-٦١	..... خامساً - الاستنتاجات والتوصيات

أولاً - مقدمة

١- تقدم الخبيرة المستقلة المعنية بمسألة التزامات حقوق الإنسان المتعلقة بالحصول على مياه الشرب المأمونة وخدمات الصرف الصحي هذا التقرير وفقاً لقرار مجلس حقوق الإنسان ٢٢/٧ الذي كلفها بزيادة توضيح محتوى التزامات حقوق الإنسان، بما في ذلك الالتزامات المتعلقة بعدم التمييز في الحصول على مياه الشرب المأمونة وخدمات الصرف الصحي. وركزت الخبيرة المستقلة في السنة الثانية من ولايتها على توضيح التزامات ومسؤوليات حقوق الإنسان في سياق مشاركة مقدمي الخدمة غير الحكوميين في توصيل خدمات المياه والصرف الصحي. ويشمل ذلك مشاركة القطاع الخاص الرسمية وغير الرسمية، ويمتد أيضاً إلى مجموعة كبيرة من الأطراف الأخرى غير الحكومية.

٢- وقررت الخبيرة المستقلة أن تفعل ذلك لسببين رئيسيين، أولهما أن المفوضة السامية لحقوق الإنسان لاحظت في تقريرها لعام ٢٠٠٧ عن نطاق مضمون التزامات حقوق الإنسان ذات الصلة بالحصول العادل على مياه الشرب والمرافق الصحية وفقاً للصكوك الدولية لحقوق الإنسان، في جملة أمور أنه "يجب مزيد التوسع في دراسة متطلبات حقوق الإنسان إزاء تعهد القطاع الخاص بتقديم خدمات المياه والمرافق الصحية" (A/HRC/6/3، الفقرة ٥٣). وبالإضافة إلى ذلك، فقد لاحظت الخبيرة المستقلة منذ بداية ولايتها وجود اهتمام وحب استطلاع دائمين لدى العديد من أصحاب المصلحة بشأن تحليل مشاركة القطاع الخاص على أساس حقوق الإنسان. وفي حين أن المناقشة التي تحيط بمشاركة القطاع الخاص كانت تتجه إلى الاستقطاب في كثير من الأحيان، فإن الخبيرة المستقلة تلاحظ أن الحالات الملموسة في الواقع نادراً ما تكون "إما أسود أو أبيض"، ولكنها تتسم بدلاً من ذلك بدرجات متفاوتة من اللون الرمادي. وفي القيام بهذه الأبحاث لاحظت وجود مفاهيم خاطئة خطيرة بشأن الحالات الواقعية أو بشأن دور وآثار حقوق الإنسان. وتتصل هذه المفاهيم الخاطئة مثلاً بالمدى الفعلي لمشاركة القطاع الخاص والعديد من الأطراف غير الحكومية الداخلة في تقديم خدمات المياه والصرف الصحي. ولذلك عمدت في تحليلها إلى توسيع أطراف الموضوع مقرة بذلك بأن القطاع الخاص الرسمي لا يمثل سوى نسبة ضئيلة من الأطراف المشاركة في تقديم الخدمة. وفي هذا التقرير تهدف الخبيرة المستقلة إلى توضيح هذه القضايا وتوضيح التزامات حقوق الإنسان الواقعة على الدول ومسؤوليات الأطراف غير الحكومية في سياق مشاركة القطاع غير الحكومي في توفير الخدمة.

٣- وفي التحضير للقيام بهذه المهمة دخلت الخبيرة المستقلة في عمليات تشاورية واسعة. وفي إحدى المشاورات مع الخبراء اشترك في تنظيمها مؤسسة فريديش إيرت وعقدت في جنيف في كانون الثاني/يناير ٢٠١٠، ناقش المشاركون التزامات حقوق الإنسان الواقعة على الدول في سياق مشاركة مقدمي الخدمات غير الحكوميين. وعقدت مشاورة ثانية في لشبونة في نيسان/أبريل ٢٠١٠ وركزت على مسؤوليات مقدمي الخدمة من ناحية حقوق الإنسان.

واجتمع في هاتين المشاورتين خيراً من مختلف الخلفيات مثل المجتمع المدني والشركات الخاصة والمملوكة للحكومة وهيئات تنظيم المياه والصرف الصحي والدوائر الأكاديمية والمنظمات الدولية، وأتيحت فيها فرصة للاستفادة من مختلف خبرات الأشخاص العاملين في هذا القطاع. وعقدت الخبرة المستقلة أيضاً مشاورة عامة في جنيف يوم ٢٧ كانون الثاني/٢٠١٠ شارك فيها عدة ممثلين من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة ومن المجتمع المدني والقطاع الخاص والدوائر الأكاديمية. وأخيراً تلقت الخبرة المستقلة ٦٥ مساهمة مكتوبة: ٢٤ مذكرة من الدول و ٤ من الهيئات التنظيمية و ٢ من البلديات و ١٣ من المجتمع المدني واحدة من مؤسسة وطنية واحدة لحقوق الإنسان و ١٢ مذكرة تمثل مصالح القطاع الخاص و ٩ من الأفراد. وأتاحت المناقشات المتعمقة والمنظورات المختلفة مساعدة قيمة وإرشاداً ثميناً للخبرة المستقلة في إعداد هذا التقرير وهي تشعر بالامتنان الشديد لكل من ساهم فيها.

ثانياً - معلومات أساسية عن تقديم الخدمات من جانب أطراف غير حكومية

٤- يمكن تعيين ثلاثة أشكال من تقديم الخدمة:

(أ) **الإدارة المباشرة.** تستطيع الدولة أن تقدم الخدمات بنفسها، ويكون ذلك في كثير من الأحيان من خلال البلديات. وفي هذه الحالة لا يشترك في هذه العملية أي أطراف سوى الدولة التي تضطلع بالمسؤولية والمسائلة بصورة مباشرة عن تقديم الخدمات؛

(ب) **تفويض تقديم الخدمة.** بدلاً من أن تقدم الدولة الخدمات بنفسها فإنها قد تختار أن تفوض رسمياً لأطراف غير حكومية لتقديم الخدمات. وفي حين أن مشاركة الشركات الكبيرة عبر الوطنية قد تستحوذ في أحيان كثيرة على قدر أكبر من الاهتمام فقد يمنح التفويض لتقديم الخدمات أيضاً إلى شركات أصغر أو منظمات غير حكومية أو منظمات مجتمعية. ويجري أيضاً تشغيل الخدمات من خلال شركات تملكها الدولة، أي شركات تملكها الدولة بالكامل أو تملك فيها حصة الأغلبية، ولكنها كيانات متميزة قانونياً عن الدولة ذاتها. ومن منظور حقوق الإنسان يتمثل الجانب الجوهري في أن الدولة قد فوضت مهمة تقديم خدمات المياه والمرافق الصحية إلى أطراف ثالثة؛

(ج) **تقديم الخدمات بشكل غير رسمي.** وأخيراً وفي كثير من الحالات، لا تقدم الدولة الخدمات بنفسها ولا تفوض رسمياً تقديمها. وفي هذه الظروف يجري كثيراً تقديم الخدمات بشكل غير رسمي، بمشاركة مجموعة متنوعة من الأطراف والهيكل التي تنشأ مع مرور الوقت وتلبي احتياجات في مناطق لا يغطيها تقديم الخدمات بشكل رسمي، وتتراوح من مقاولين صغار إلى منظمات غير حكومية ومنظمات مجتمعية. وفي هذه الحالة لا تكون الدولة قد اتخذت قراراً مقصوداً بإشراك أطراف ثالثة. وبدلاً من ذلك يكون توفير الخدمات بشكل غير رسمي هو مشاركة فعلية لأطراف غير حكومية.

٥- وفي حين تدرك الخبرة المستقلة وجود اختلافات كبيرة بين هذه الأطراف من ناحية الحجم والقدرة والهيكلة فإنها تعتبر أنه من الضروري تغطية الطيف الكامل من مقدمي الخدمات غير الحكوميين. ولن تتناول الخبرة المستقلة في هذا التقرير قيام الدولة مباشرة بتقديم الخدمات لأن التحليل القانوني يختلف في حالة مشاركة أطراف غير حكومية، كما سيتضح أدناه. ولهذا يناقش التقرير الحالي الشكلين الرسميين وغير الرسميين لتقديم الخدمات ويغطي شركات ومقاولي القطاع الخاص، والمنظمات غير الحكومية والمنظمات المجتمعية المشاركة في تقديم الخدمة، وكذلك الشركات المملوكة للدولة. وسوف تشير إليهم الخبرة المستقلة باستعمال مصطلحي "مقدمو الخدمات غير الحكوميين" أو "الأطراف الفاعلة". وعندما يقتصر النظر على القطاع الخاص أو أجزاء منه فإنها ستستعمل مصطلحات "القطاع الخاص (الرسمي/غير الرسمي)"، أو "مشاركة القطاع الخاص" أو "الأطراف الخاصة"، مع تجنب مصطلح التخصص لأسباب تعرضها أدناه.

ألف - تفويض تقديم الخدمة

٦- من الصحيح أن للقطاع الخاص تاريخ طويل من المشاركة في توفير خدمات المياه والصرف الصحي ولكن نقطة البدء في الموجة الأخيرة لمشاركة القطاع الخاص يمكن تحديدها في منتصف الثمانينيات من القرن الماضي في عدة بلدان متقدمة، وتبعها كثير من البلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية أثناء التسعينيات^(١). وينبغي أن تفهم مشاركة القطاع الخاص في البلدان النامية في سياق نهج الجهات المانحة والسياسات الدولية^(٢) وتروج المؤسسات المالية الدولية بالتحديد للإصلاحات الليبرالية الجديدة التي تؤيد قيام الدول بتقليل إنفاقها العام وتجنب الاستثمارات الكبيرة^(٣) وكانت بعض مشروطيات المعونة أو برامج المديونية أو إلغاء الديون قد فرضت إصلاحات تؤدي إلى زيادة مشاركة القطاع الخاص^(٤).

(١) Naren Prasad, "Overview: social policies and private sector participation in water supply", in *Social Policies and Private Sector Participation in Water Supply*, Naren Prasad, ed. (Houndsmill, Palgrave Macmillan, 2008), pp. 3 and 12.

(٢) يتعين أيضاً النظر إلى مشاركة القطاع الخاص في سياق قانون التجارة الدولية أو الاستثمار الذي قد يتعارض مع قانون حقوق الإنسان من ناحية تقييد الفضاء التنظيمي لأي دولة. ولكن معالجة هذه القضايا تخرج عن نطاق هذا التقرير. انظر عموماً تقرير المفوضة السامية لحقوق الإنسان عن حقوق الإنسان والتجارة والاستثمار (E/CN.4/Sub.2/2003/9)؛ وبصورة أعم فيما يتعلق بتجزؤ القانون الدولي، انظر تقرير الفريق الدراسي للجنة القانون الدولي عن "تجزؤ القانون الدولي: الصعوبات الناشئة عن تنوع وتوسع القانون الدولي" (A/CN.4/L.682).

(٣) انظر تقرير الخبير المستقل المعني بآثار الديون الخارجية وغيرها من الالتزامات المالية الدولية المتصلة بها في التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، وخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (A/HRC/11/10)، الفقرات ٢٦-٢٤.

(٤) Karen Bakker, "Overview paper: recent trends in PSP, financing, and regulation in the water sector", The Water Dialogues, April 2009, available from www.waterdialogues.org/thematic.htm, p. 2.

٧- وقد أدت بعض حالات مشاركة القطاع الخاص ذائفة الشهرة إلى مناقشات حامية وانتقادات وفحص متشدد للقطاع الخاص الرسمي، مع التركيز بقدر أكبر على المياه وليس على الصرف الصحي. ومن ناحية، يجتج البعض بأن المياه سلعة عامة ومورد فريد جوهري للحياة والصحة ولهذا ينبغي أن نظل تحت سيطرة الميدان العام. ويشير النقاد كثيراً إلى حالات يظهر فيها فشل مشاركة القطاع الخاص، ويحتجون بسوء الأداء وعدم الوفاء بأهداف التغطية المتفق عليها وبمخاطر نوعية الخدمات وارتفاع الأسعار ارتفاعاً كبيراً والافتقار إلى الشفافية في العمليات. وفي المقابل يجتج آخرون بأن القطاع الخاص يستطيع أن يساهم في الاستثمارات اللازمة في هذا القطاع وبالتالي يوسع نطاق التغطية لتصل إلى مناطق محرومة من الخدمات أو فقيرة فيها في الوقت الحاضر، وكذلك زيادة نوعية وكفاءة الخدمة والمساهمة بالتكنولوجيات والمهارات وتوفير الخدمات بأسعار أقل.

٨- وربما أدت حدة المناقشات بين المناصرين والنقاد، وهي مناقشات إيديولوجية وعاطفية أحياناً، إلى التغطية جزئياً على المدى الفعلي لمشاركة القطاع الخاص. وفي حين أن المشاركة شائعة جداً في بعض البلدان^(٥) فإن أشكالاً أخرى من تقديم الخدمة تسود على صعيد عالمي. ويقدر أن الخدمة المقدمة من القطاع الخاص الرسمي كانت تغطي ٥ في المائة فقط من سكان العالم في عام ٢٠٠٣^(٦). وبالإضافة إلى ذلك تعطي المناقشات أحياناً انطباعات بأن القطاع الخاص يقع في معظمه تحت سيطرة الشركات عبر الوطنية. وهذه الانطباعات لا يعبر عن الواقع الراهن. فبعض الشركات عبر الوطنية بدأت تسحب من البلدان النامية^(٧). وتقوم بصورة متزايدة بتطوير شركات محلية^(٨)، كما أن الأطراف الخاصة المحلية تنشط جداً في عدد من البلدان^(٩). وبالإضافة إلى ذلك لا يقتصر تفويض تقديم الخدمة على تغيير الشبكات؛ إذا أن تقديم الخدمة يمكن تفويضه أيضاً إلى موردي الخدمات غير الشبكية بما في ذلك مشغلو الصنابير العامة وأكشاك بيع المياه ومشغلو مرافق الصرف الصحي المشتركة.

(٥) على سبيل المثال، تشير التقديرات إلى أن القطاع الخاص يخدم ٨٠ في المائة و٦٤ في المائة من السكان في فرنسا وماليزيا على التوالي: انظر "Prasad "Overview: social policies"، الفقرات ٢٢ و٢٦.

(٦) Herath Gunatilake and Mary Jane F. Carangal-San Jose, "Privatization revisited: lessons from private sector participation in water supply and sanitation in developing countries", Economics and Research Department (ERD) Working Paper No. 115 (Asian Development Bank, 2008), pp. 15-16.

(٧) Philippe Marin, *Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities: A Review of Experiences in Developing Countries* (Washington, D.C., World Bank, 2009), p. 34.

(٨) منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، *مشاركة القطاع الخاص في البنية التحتية للمياه* (باريس، ٢٠٠٩)، ص ١٧.

(٩) Marin, *Public-Private Partnerships*, p. 29.

٩- وتستعمل مشاركة القطاع الخاص عادة للإشارة إلى طائفة واسعة من الترتيبات التعاقدية بين الحكومات والقطاع الخاص لإشراك الشركات الخاصة بدرجات مختلفة في توفير خدمات المياه والصرف الصحي. وهي تختلف حسب ملكية الأصول والمسؤولية عن الاستثمارات الرأسمالية وتوزيع المخاطر والمسؤولية عن العمليات والصيانة والمدة النمطية للعقد^(١٠). وعلى سبيل المثال، نجد أن نموذج الامتيازات يضيف الإدارة والمخاطرة والمسؤولية عن الاستثمار على القطاع الخاص، ولكن مشاركة القطاع الخاص قد تقتصر أيضاً على التعاقد على بعض جوانب الإدارة أو تقديم الخدمة. وفي بعض الحالات لا يمكن تسمية النظام باعتباره عاماً أو خاصاً بصورة خالصة ولكنه يأخذ طابعاً مهجناً، وذلك أيضاً في شكل مشاريع مشتركة. ويحجب مصطلح "الخصخصة" الشائع الاستعمال واقع أن الخصخصة الكاملة، أي التصفية بما فيها نقل الأصول، هي استثناء نادر وليست القاعدة^(١١). ولتجنب عدم الدقة والخلط لن نستخدم الخبرة المستقلة المصطلح ولكنها ستشير بدلاً من ذلك إلى مشاركة القطاع الخاص عند الإشارة بالتحديد إلى القطاع الخاص.

١٠- وتؤدي الشركات المملوكة للدولة أيضاً دوراً متزايد الأهمية في تقديم الخدمات سواء في دولها أو في الخارج^(١٢). وتخضع هذه الشركات للملكية الكاملة أو الغالبة للدولة وهي مشهورة في كثير من الأحيان بموجب القانون الخاص وتعمل في كثير الأحيان على أساس تجاري. وفي حين أن الدولة هي التي تملك هذه الشركات فإنها تمثل كيانات قانونية مستقلة عن الدولة بحد ذاتها، ولذلك ينظر إليها في هذا التقرير باعتبارها أطرافاً غير حكومية مفوضة لتقديم الخدمة (وذلك في كثير من الأحيان من خلال مرسوم تشريعي أو عقد) وينشئ في حالتها في الكثير من نفس القضايا التي تنشئ في سياق مشاركة القطاع الخاص.

باء - تقديم الخدمات بشكل رسمي

١١- مقارنة بالقطاع الخاص الرسمي يتم خدمة أشخاص بأعداد أكبر بكثير من خلال مقدمي الخدمات الصغار غير الرسميين. ويقدر أن نسبة تصل حتى ٢٥ في المائة من سكان الحضر في أمريكا اللاتينية وقرابة ٥٠ في المائة من سكان الحضر في أفريقيا يعتمدون على

(١٠) للاطلاع على النماذج المختلفة لمشاركة القطاع الخاص، وانظر منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، مشاركة القطاع الخاص، ص ١٧-١٨.

(١١) كانت بعض المناطق في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية وكذلك بعض المدن في شيلي هي وحدها الأماكن التي اختارت هذا النموذج. انظر Gunatilake and Carangal-San Jose, "Privatization revisited"، ص ٨.

(١٢) Marin, *Public-Private Partnerships*, pp. 10-11

مقدمي خدمات صغار بدرجة أو أخرى^(١٣). وبالإضافة إلى المصادر غير المحمية مثل الأنهار تعتمد الأسر المعيشية الفقيرة على مجموعة متنوعة من بائعي المياه الخواص مثل عربات المياه والصنابير العمومية ومشغلي الأكشاك وخدمات توصيل المياه صغيرة الحجم، التي تعمل في كثير من الأحيان - وإن لم يكن ذلك دائماً - على أساس غير رسمي. وعندما تكون المصادر الأخرى غير آمنة يستطيع الناس الاعتماد في كثير من الأحيان على المياه المعبأة وخاصة لأغراض الشرب. ويكتسب هؤلاء المقاولون المحليون الصغار أهمية هائلة في توفير خدمات الصرف الصحي تزيد بكثير عن أهميتهم في قطاع المياه، إذ يتم توفير الصرف الصحي للأسر منخفضة الدخل في كثير من الأحيان في الموقع وتشارك في ذلك أطراف عديدة، وتراوح الخدمات من بناء وتشغيل وتفريغ المراحيض والمجارير إلى إدارة المرافق العمومية وبيع المنتجات المتصلة مثل المنظفات والصابون.

١٢ - وأخيراً تكتسب المنظمات غير الحكومية والمنظمات المجتمعية دوراً متزايد الأهمية في تقديم الخدمات، حيث تتقدم لتملاً الفراغ في حالة غياب الدولة عن المشاركة في هذه الأنشطة. وفي حين أن الدافع قد يكون مختلفاً من منظمة لأخرى فإنها تعمل في كثير من الأحيان على أساس غير ربحي، وفي هذا السياق ينشأ الكثير من القضايا المتشابهة، مثل كيفية تطبيق معايير موحدة على نوعية الخدمات وكيفية كفاءة مساءلة المنظمات أمام الأشخاص الذين يخدموهم.

١٣ - وكانت المناقشات تتركز في جانب كبير منها على المزايا والعيوب النسبية لتوفير الخدمات من جانب القطاع الرسمي العام أو الخاص، حيث تغيب عن الملاحظة في أكثر الأحيان الوجود الفعلي لهذه العملية التجارية لتقديم الخدمة. وفي حين أن هذه الخدمات تختلف كثيراً حسب الظروف يكون الخيار الوحيد أمام الناس هو الاعتماد على الخدمات (ذات النوعية المنخفضة في كثير من الأحيان) التي تقدم بأسعار باهظة^(١٤). وبسبب ارتفاع عدد الوسطاء المشاركين في تقديم الخدمة وارتفاع تكاليف النقل وعدم وجود قواعد تنظيمية فإن تكلفة المياه المحلوبة من جهات البيع الخاصة غير الرسمية تزيد بمقدار ١٠ إلى ٢٠ ضعفاً عن تكلفة المياه المقدمة عن طريق أحد المرافق^(١٥). وإذا نظرنا إلى شبكات إمدادات المياه والمجاري مع إضافة مقدمي الخدمات الصغار غير الرسميين، فستظهر لنا صورة مختلفة تماماً عن خصائص القطاع الخاص. وعموماً تقوم الحاجة إلى مناقشة تنصب بقدر أكبر على دقائق

(١٣) Mukami Kariuki and Jordan Schwartz, "Small-scale private service providers of water supply and electricity: a review of incidence, structure, pricing and operating characteristics", Policy Research Working Paper, No. 3727 (Washington, D.C., World Bank, 2005), p. 6

(١٤) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠٠٦ - ما وراء الندرة: السلطة والفقير وأزمة المياه العالمية (New York, Palgrave Macmillan, 2006)، ص ٨٣.

(١٥) المرجع نفسه، ص ٨٣-٨٤.

التفاصيل وتقر بمختلف أشكال مشاركة القطاع الخاص والمجموعة الواسعة من الأطراف غير الحكوميين المشاركين، ودور الشركات المملوكة للدولة وكذلك الاختلافات بين توفير المياه والإصحاح عن طريق الشبكات مقابل الحلول القائمة في الموقع.

ثالثاً - معايير التقييم: حقوق الإنسان المتعلقة بالمياه والإصحاح

ألف - صلة توفير المياه والإصحاح من جانب أطراف غير حكومية بحقوق الإنسان

١٤ - وكثيراً ما تستشهد المناقشة السياسية بشأن أفضل أساليب توصيل الخدمة بحقوق الإنسان في إطار الحجج ضد مشاركة القطاع الخاص. ففي كثير من الأحيان تقوم الصلة بين الحق في الماء (والحق في الصرف الصحي بدرجة أقل) ومعارضة مشاركة القطاع الخاص. والقرارات المتخذة على الصعيد الوطني للاعتراف بالحق في الماء تساهم في تثبيت هذا المفهوم عندما تستبعد في الوقت نفسه مشاركة القطاع الخاص في تقديم خدمات المياه^(١٦).

١٥ - ومع ذلك فهاتان القضيتان مختلفتان. إذ إن حقوق الإنسان محايدة إزاء النماذج الاقتصادية عموماً^(١٧)، وبصورة أخص إزاء نماذج تقديم الخدمة. ويشير تقرير المفوضة السامية إلى أن "النهج المتبع من قبل هيئات معاهدات الأمم المتحدة وإجراءاتها الخاصة يشدد على أن إطار حقوق الإنسان لا يملئ نموذجاً محدداً فيما يتعلق بتقديم الخدمات ويترك الأمور للدول لتحديد أفضل السبل لتنفيذ التزاماتها في مجال حقوق الإنسان" (A/HRC/6/3، الفقرة ٥٢). والأشكال المختلفة لتفويض تقديم الخدمات تمثل خيارات مجدية يمكن أن تنظر فيها كل دولة من الدول.

١٦ - ولكن من المؤكد أن هذا لا يعني أن حقوق الإنسان ليست ذات صلة بالموضوع. إذ إن تفويض توصيل خدمات المياه والصرف الصحي لا يعني الدولة من التزاماتها بموجب حقوق الإنسان. ومن التقليدي أن حقوق الإنسان تتعلق بالعلاقة بين الدولة والفرد. وهي تفرض التزامات على الدول وتعطي للفرد حقوقاً. وعندما تدخل أطراف ثالثة في الصورة فإن هذا يتعين استيعابه في داخل هذه العلاقة الثنائية، نظراً لأن الدولة تحتفظ بالتزاماتها في أعمال حقوق الإنسان في حين يتغير طابع الإجراءات اللازمة للوفاء بهذه الحقوق. وفي حين أن الدولة تتحمل المساءلة المباشرة عن توفير الخدمات في حالة الإدارة المباشرة فإن خطوط المساءلة تصبح أكثر تعقيداً عندما يدخل طرف ثالث. وعند اختيار هذا الشكل لتقديم الخدمة

(١٦) انظر على سبيل المثال المادة ٤٧ من دستور أوروغواي.

(١٧) لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٣ (١٩٩٠) بشأن طبيعة التزامات الدول الأطراف، الفقرة ٨.

يجب أن تعتمد الدولة تدابير تأخذ في الاعتبار مشاركة أطراف غير حكومية لكفالة عدم الإخلال بالحقوق في الصرف الصحي والمياه. وفي التعليق العام رقم ١٥ (٢٠٠٢) بشأن الحق في المياه تشير لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى أنه "يجب على الدول أن تمنع [الأطراف الثالثة] من أن تحول دون الوصول مادياً وعلى قدر من المساواة وبصورة ميسورة مالياً إلى كميات كافية من الماء المأمون والمقبول" (الفقرة ٢٤)، وهو ما هو ما ينطبق بنفس القدر على الصرف الصحي^(١٨). وكما يأتي أدناه، يتطلب إشراك الأطراف غير الحكومية في جملة أمور وضع تعريف واضح لنطاق الوظائف المفوضة إليها والإشراف على أنشطتها عن طريق إنشاء معايير تنظيمية ورصد الامتثال.

١٧- وتتصل بموضوع هذا التقرير أعمال الممثل الخاص للأمين العام المعني بمسألة حقوق الإنسان والشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال التجارية، نظراً لأن هذه الأعمال تتعلق بالتزامات الدول ومسؤوليات الأعمال التجارية. ويعرض الممثل الخاص في تقريره المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان في عام ٢٠٠٨، إطاراً للسياسة العامة من ثلاثة أجزاء بعنوان "الحماية والاحترام والانتصاف" (A/HRC/8/5). ويتألف ذلك الإطار من التزام الدول بتوفير الحماية من تجاوزات حقوق الإنسان على يد أطراف ثالثة ومسؤولية الشركات عن احترام حقوق الإنسان وضرورة الوصول إلى وسائل الانتصاف الفعالة وآليات الشكاوى لمعالجة الانتهاكات المدعى لحقوق الإنسان. ورحب مجلس حقوق الإنسان بالإطار بتوافق الآراء في قراره ٧/٨. ويعمل الممثل الخاص في الوقت الحاضر على مواصلة وضع الإطار موضع التشغيل العملي. وإلى حد ما تبنى الخبرة المستقلة أعمالها على هذا الإطار وتهدف بذلك إلى المساهمة في تشغيله بتطبيقه بالتحديد على خدمات تقديم المياه والصرف الصحي.

باء - التزامات الدول

١٨- لا يمكن للدولة أن تعفي نفسها من التزاماتها على صعيد حقوق الإنسان بإشراك أطراف غير حكومية في تقديم الخدمة. وبغض النظر عن مسؤوليات هذه الأطراف تظل الدولة هي حامل الواجب الأساسي في أعمال حقوق الإنسان.

١٩- وعموماً يمكن تصنيف التزامات الدول في مجال حقوق الإنسان إلى التزامات الاحترام والتزامات الحماية والتزامات الإنفاذ. فتنطلب التزامات الحماية من الدول الامتناع عن التدخل في إمكانات الوصول القائمة. وتأخذ التزامات الحماية في الاعتبار دور الأطراف الثالثة، وتتطلب من الدول منع هذه الأطراف الثالثة من التدخل في تمتع الآخرين بحقوق الإنسان. وأخيراً تستدعي التزامات الإنفاذ من الدول اعتماد التدابير اللازمة لتمكين الأفراد

(١٨) تقرير الخبرة المستقلة المعنية بمسألة التزاماتها لحقوق الإنسان المتعلقة بالحصول على مياه الشرب المأمونة وخدمات الصرف الصحي (A/HRC/12/24، الفقرة ٦٤).

ومساعدتهم في التمتع بحقوق الإنسان وكفالة توفير الخدمة بصورة مباشرة في الملاذ الأخير، إذا لم يتمكن الأفراد، لأسباب خارجة عن سيطرتهم، من توفيرها لأنفسهم. ويتعين على الدول أن تحقق الأعمال الكامل للحقوق في المياه والصرف الصحي تدريجياً. وهي مطالبة بتكريس الحد الأقصى من الموارد المتوفرة والتحرك بأسرع ما يمكن وبأكبر قدر من الفعالية، ولكن ليس عليها أن تصل إلى الأعمال الكامل فوراً.

٢٠- ويجب على الدول أن تنفذ التزاماتها في مجال حقوق الإنسان بطريقة غير تمييزية. وهي ملزمة بالقضاء على التمييز القانوني والفعلي بسبب العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو غير السياسي أو الأصل القومي أو الاجتماع أو الثروة أو المولد أو الإعاقة الجسدية أو العقلية أو الحالة الصحية أو غير ذلك من الأوضاع المدنية أو السياسية أو الاجتماعية أو غيرها، بما في ذلك الحالة الاجتماعية والاقتصادية^(١٩). وهي ملزمة بأن توجه اهتمامها على سبيل الأولوية إلى المجموعات والأفراد المعرضين بصفة خاصة للاستبعاد والتمييز. وقد يتعين على الدول، حسب الظروف، أن تعتمد تدابير إيجابية لتصحيح القائم.

٢١- وفي حالة مشاركة الأطراف غير الحكومية في تقديم الخدمة تصبح نقطة التركيز الأوضح هي التزام الدولة بالحماية. وفي الوقت نفسه يحتفظ الالتزام بالأداء بأهميته بغرض إنشاء بيئة تمكينية. ويقع على الدول واجب تنظيم ورصد مقدمي الخدمة المشاركين في تقديم الخدمة. وبالإضافة إلى ذلك قد تقوم الحالة إلى اعتماد تدابير تكميلية حسب الظروف، وذلك مثلاً لكفالة توفر الخدمات بتكلفة معقولة. ويتطلب الأمر اعتناق نهج شامل: إذ يمكن إشراك مقدمي الخدمات غير الحكوميين ولكن يقع على الدول التزام صياغة استراتيجية شاملة (قصيرة الأجل أو متوسطة الأجل أو طويلة الأجل) بشأن طريق الأعمال الكامل للحقوق في المياه والإصحاح. وعندما لا توفر الدولة هذه الخدمات مباشرة فإن دورها مع ذلك يظل إلزامياً وحاسماً.

جيم - مسؤوليات مقدمي الخدمة غير الحكوميين: التفسير المنطقي والأساس والنطاق

٢٢- بالتوازي مع التزام الدولة بالحماية لا يتنازع اثنان في أنه يجب على مقدمي الخدمة الامتثال للقوانين واللوائح في الدولة في شكل التزام قانوني عام. ومع ذلك، وفي حين أنه من الممكن أن تؤثر أنشطة الأطراف غير الحكومية تأثيراً هاملاً على أعمال حقوق الإنسان فإن هذه الأنشطة لا تعالج بصورة مباشرة في الإطار القانوني التقليدي لحقوق الإنسان الذي يهتم بالعلاقة بين الدول والأفراد. وننظر الآن في هذه القضية التي تتناول المسؤوليات المباشرة في مجال حقوق الإنسان الواقعة على مقدمي الخدمة غير الحكوميين.

(١٩) انظر لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٢٠ (٢٠٠٩) بشأن عدم التمييز في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

٢٣- ويتمثل التوقع الأساسي للمجتمع من شركات الأعمال في احترامها لحقوق الإنسان (A/HRC/8/5، الفقرة ٩) وتعترف شركات الأعمال نفسها بهذه المسؤولية^(٢٠) ويتأكد ذلك من خلال الالتزامات الطوعية العالمية مثل اتفاق الأمم المتحدة العالمي^(٢١) ومختلف مبادرات أصحاب المصلحة في مختلف القطاعات. وتعززت هذه الالتزامات من خلال صكوك قانونية غير ملزمة^(٢٢) مثل "التوجيهات الإرشادية للمؤسسات متعددة الجنسيات الصادرة عن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية"^(٢٣) وإعلان المبادئ الثلاثي بشأن المنشآت متعددة الجنسية والسياسة الاجتماعية الصادر عن منظمة العمل الدولية (الفقرة ٨). ولا تنشئ هذه الصكوك التزامات ملزمة قانونياً ولكنها تستمد قوتها التقعيدية من اعتراف الدول وغيرها من الجهات الفاعلة الرئيسية بالتوقعات الاجتماعية. (A/HRC/4/35، الفقرة ٤٥). وقد أكد إطار "الحماية والاحترام والانتصاف" هذه الالتزامات كما أن مجلس حقوق الإنسان في قراره ٧/٨ شدد بالتحديد على أن مؤسسات الأعمال مسؤولة عن احترام حقوق الإنسان. وفي حين أن هذا التأييد لا ينشئ التزامات مباشرة في مجال حقوق الإنسان بالمعنى القانوني البحت فإنه يوضح التزاماً سياسياً قوياً ويوضح أن هذا هو ما تتوقعه الدول من مؤسسات الأعمال على صعيد حقوق الإنسان.

٢٤- وإلى حد ما، ركزت المناقشات على الشركات عبر الوطنية الواسعة الانتشار على خلفية العولمة وفجوات المساءلة. ومع ذلك يبدو أنها لا تقل أهمية في سياق الشركات الوطنية المتوسطة ومقدمي الخدمات الصغار الذين يعملون في كثير من الأحيان بدون ضوابط تنظيمية. وأنشطة هذه الشركات والموردين يمكن أن تؤثر تأثيراً كبيراً في أعمال حقوق الإنسان. وفي حين أن أنشطتهم قد لا تؤدي إلى نفس الأثر على الصعيد العالمي ولا تجذب نفس القدر من الاهتمام فإنهم يقدمون الخدمة لأعداد تزيد عن الأعداد التي يخدمها القطاع الخاص الرسمي. وبالإضافة إلى ذلك فإن تأثيرهم يتسم بطابع مباشر أكثر من أنشطة غيرهم نظراً لأنهم شركات غير معروفة وهم في كثير من الأحيان من الجيران أو الأصدقاء أو الأقارب.

(٢٠) يؤيد الاتحاد الدولي لمقدمي خدمة المياه الخواص صراحة حقوق الإنسان في المياه والإصحاح.

(٢١) الاتفاق العالمي، المبدأ ١ و ٢. ولاية المياه لكبار المسؤولين التنفيذيين في إطار اتفاق الأمم المتحدة العالمي، باعتبارها مبادرة ذات أهمية خاصة لقطاع المياه تركز على الاستعمال الصناعي للمياه، لا تشير حتى الآن صراحة إلى حقوق الإنسان، رغم إجراء مناقشات أثناء اجتماعات الاتفاق العالمي حول حقوق الإنسان.

(٢٢) للاطلاع على خريطة شاملة للممارسات والمعايير الدولية أنظر تقرير الممثل الخاص للأمين العام المعني بمسألة حقوق الإنسان والشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال التجارية (A/HRC/4/35).

(٢٣) منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، "التوجيهات الإرشادية للمؤسسات متعددة الجنسيات عن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية: النص والتعليق والتوضيحات" (٣١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠١) ص ١١.

٢٥- ويمكن أن تؤثر أنشطة الشركات المملوكة للدولة على التمتع بحقوق الإنسان بدرجة أكبر من ذلك^(٢٤). وفي الحد الأدنى تضطلع الشركات التي تملكها الدولة بنفس المسؤوليات التي تقع على شركات الأعمال الأخرى. ويمكن مساءلة الدولة عن أعمال هذه الشركات حسب درجة السيطرة التي تمثلها الدولة عليها. وعندما تتصرف الشركات المملوكة للدولة باعتبارها ذراعاً للحكومة أو وكيلاً لتنفيذ سياسة الحكومة فإن الدولة يجب أن تكفل اتساق السياسة العامة وتضمن مساهمة أنشطة هذه الشركات في إعمال حقوق الإنسان.

٢٦- وتحتاج الأطراف غير الحكومية لكي تتمكن من احترام حقوق الإنسان أن تعرف الأثر الفعلي واحتمل لأنشطتها على إعمال حقوق الإنسان. ووفقاً للإطار الذي وضعه الممثل الخاص للأمين العام المعني بقضية حقوق الإنسان والشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال، يتعين على هذه الأطراف الفاعلة أن تمارس الحيطة الواجبة "لكي تصبح على وعي بالآثار الضارة بهذه الحقوق وتمنعها وتتصدى لها"^(٢٥). ويفهم من تعبير الحيطة الواجبة أنها "محاولة شاملة واستباقية لكشف النقاب عن المخاطر الفعلية والمحتملة التي تهدد بحقوق الإنسان طوال دورة حياة أحد [...] الأنشطة التجارية بهدف تفادي هذه المخاطر وتخفيف وطأها"^(٢٦). وهذه المسؤولية ليست مسؤولية سلبية فقط ولكنها تتطلب خطوات إيجابية لإقامة السياسات الضرورية والآليات الضرورية لتعيين الضرر الفعلي واحتمل لحقوق الإنسان وآليات الشكاوى^(٢٧).

٢٧- وفي ممارسة الحيطة الواجبة يتعين أن يضع مقدمو الخدمات غير الحكوميين في الاعتبار مجموعة من العوامل. إذ يجب عليهم دراسة السياق القطري والمحلي الذي تجري فيه أنشطتهم - مثل القدرات المؤسسية للحكومة - بهدف تعيين التحديات المحددة في مجال حقوق الإنسان. وتتصل مجموعة ثانية من العوامل بالأثر الفعلي واحتمل لأنشطتها. وأخيراً تتصل مجموعة ثالثة من العوامل بما إن كان من الممكن أنهم يساهمون في ارتكاب تجاوزات حقوق الإنسان عن طريق علاقاتهم بالأطراف الأخرى (A/HRC/8/5، الفقرة ٥٧). وهكذا فإن مسؤولية الاحترام لا تقتضي فقط من مقدمي الخدمة التأكد من أن أنشطتهم لا تؤدي إلى تجاوزات حقوق الإنسان بل أيضاً تشمل تجنب التواطؤ، وهو ما يعني أنه يجب عليهم تجنب المشاركة غير المباشرة في تجاوزات حقوق الإنسان التي ترتكبها أطراف أخرى، بما في ذلك الدولة (الفقرة ٧٣). ويتعين وضع مفهوم الحيطة الواجبة في السياق المناسب، وهو مفهوم

(٢٤) انظر تقرير الممثل الخاص للأمين العام المعني بمسألة حقوق الإنسان والشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال التجارية لعام ٢٠١٠ (A/HRC/14/27)، الفقرتان ٢٦ و ٢٧.

(٢٥) انظر تقرير عام ٢٠٠٩ للممثل الخاص للأمين العام المعني بقضية حقوق الإنسان وشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال التجارية (A/HRC/11/13)، الفقرة ٥٩.

(٢٦) المرجع نفسه، الفقرة ٧١.

(٢٧) المرجع نفسه، الفقرة ٥٩.

مناسب بدرجة كافية لتحديد المطلوب من مقدمي الخدمات غير الحكوميين العاملين في سياقات مختلفة. والإجراءات اللازمة المطلوبة في ممارسة الحيطة الواجبة تتوقف على حجم أعمال الطرف المعني وطابعها وخصائصها القطاعية والتشغيلية.

٢٨- وبالمقارنة بالأنشطة التجارية الأخرى يتصف تقديم خدمات المياه والصرف الصحي بسمات خاصة: فهذه الخدمات تتصل مباشرة بالوفاء بحقوق الإنسان. وفي حين أن الأطراف غير الحكوميين يحتلون موقعاً مناسباً للمساهمة بطريقة إيجابية في أعمال الحقوق في الصرف الصحي والمياه من خلال تقديم الخدمة فإن أنشطة مقدمي الخدمة، سواء كانت عن طريق العمل المباشر أو عن طريق الإخفاق في الوفاء بالولاية المفوضة لهم، قد تؤدي أيضاً إلى تجاوزات محتملة للحقوق في المياه والصرف الصحي. وفي هذا الصدد ترتبط أنشطتهم ارتباطاً عضوياً بأعمال حقوق الإنسان ولذلك يتعين عليهم ملاحظة مقتضيات محددة في ممارسة الحيطة الواجبة.

رابعاً - التحديات الرئيسية من منظور حقوق الإنسان

٢٩- من الضروري أن نحدد، من منظور حقوق الإنسان، ما إذا كان تقديم الخدمات يسهم في أعمال حقوق الإنسان أم في إضعافها. ولذلك يجب تقييم عملية توفير الخدمات قياساً على معيار حقوق الإنسان المتعلق بالصرف الصحي والمياه. ومع أنه يتعين تلبية جميع جوانب هذه الحقوق، أي التوافر، والمأمونية، وإمكانية الوصول المادي، والقدرة على تحمل التكلفة، والمشاركة، وعدم التمييز، والمساءلة^(٢٨)، فإن البعض منها سيكون أكثر أهمية من البعض الآخر في المناقشة الواردة أدناه.

٣٠- وتعد التحديات القائمة في قطاع المياه والصرف الصحي تحديات ضخمة. ويواجه جميع مقدمي هذه الخدمات كثيراً من هذه التحديات، سواء كانوا، من الجهات الحكومية أو غير الحكومية، ومن ثم فقد يكون هذا التحليل ملائماً في سياق أوسع نطاقاً. ومع ذلك، يركز هذا الفرع بالتحديد على الحالات التي تشمل مقدمي الخدمات غير الحكوميين، ويوضح التزامات الدول ومسؤوليات الأطراف غير الحكومية في هذا الصدد، بالنظر إلى أن تحليل حقوق الإنسان يتغير في حالة اشتراك الأطراف غير الحكومية. ومن المؤمل أن يؤدي تحديد التحديات القائمة في سياق توفير خدمات المياه والصرف الصحي إلى احتمال تقديم توجيهات ملموسة وعملية إلى الدول ومقدمي الخدمات على حد سواء. ويمكن، قياساً على معيار حقوق الإنسان المتعلق بالصرف الصحي والمياه، تحديد عدد من هذه التحديات، ومنها:

(٢٨) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ١٥، الفقرة ١٢، والوثيقة

A/HRC/12/24، الفقرات ٦٩-٨٠.

- ضمان اتخاذ القرارات في إطار عملية شفافة وديمقراطية
- معالجة أوجه اختلال ميزان القوة في عملية تقديم العروض والتفاوض
- الوصول إلى أشد الفئات فقراً وأكثرها تهميشاً
- ضمان الحصول على الخدمات بسعر يمكن تحمله
- تجنب قطع الخدمة في حالات عدم القدرة على الدفع
- ضمان جودة الخدمات
- ضمان وجود القدرة التنظيمية والتنفيذ
- ضمان وجود القدرة على الرصد والتنفيذ
- إنشاء آليات فعالة للشكاوى
- التصدي للفساد

٣١- ويمكن مواجهة هذه التحديات في مراحل مختلفة من عملية التعامل مع مقدمي الخدمات غير الحكوميين. ويتعين حماية حقوق الإنسان قبل العملية وأثناءها، وهو ما يتطلب اضطلاع الدولة ومقدمي الخدمات بإجراء تقييم مستمر بشأن مساهمة التدابير المتخذة في إعمال حقوق الإنسان. وسيستسن في هذا الفرع معالجة كل من التزامات الدولة ومسؤوليات الأطراف غير الحكومية فيما يتعلق بالتحديات الماثلة. وتسلط الخبرة المستقلة الضوء، بداية من مرحلة قرار تفويض تقديم الخدمات، على المسائل المتعلقة بالعمليات التشاركية والشفافة، والصكوك المتعلقة بالتفويض، وتقييمات الأثر في مجال حقوق الإنسان. وتتناول بالتحديد مسألة توفير الخدمات للمناطق المحرومة منها من قبل أو الفقيرة فيها. وفي مجال تشغيل الخدمات، يُلاحظ أن عملية التنظيم ضرورية، ولكنها تكون في معظم الأحيان غير كافية للوفاء بمعايير حقوق الإنسان في المياه والصرف الصحي، ويتعين استكمالها بسياسات اجتماعية. ويثير هذا الفرع أيضاً مسائل تتعلق بالقدرة المؤسسية وتنظيم الجهات الصغيرة وغير الرسمية في مجال توفير الخدمات. وفي الختام، يتعرض الفرع الأخير لمسألتي المساءلة والتنفيذ.

ألف - صنع القرارات

٣٢- يضع إطار حقوق الإنسان بعض المعايير المتعلقة بجملة أمور من بينها الشفافية والمشاركة. وتنطبق هذه المتطلبات بدءاً من عملية صنع القرارات المتعلقة بطبيعة وطرائق تقديم الخدمات، وعملية تقديم العروض وإبرام العقود في حالة مشاركة القطاع الخاص، والتقييم المستمر للأثر الفعلي والمحتمل الذي يترتب على حقوق الإنسان.

٣٣- ولا تصدر، في حالة توفير الخدمات بشكل غير رسمي، قرارات متعمدة بإشراك مقدمي الخدمات غير الحكوميين، ولكن ما يحدث هو أن هذه الهياكل تكون قد تطورت مع مرور الزمن استجابة لاحتياجات المناطق غير المرتبطة بشبكة المرافق العامة. وفي هذا الصدد، فإن المسائل التي يتعين على الدول النظر فيها تتمثل فيما إذا كان من الضروري دمج هذا النوع من أنواع توفير الخدمات في النظام الرسمي وتحديد السبل الكفيلة بتحقيق ذلك ومعرفة الكيفية التي تمارس بها الرقابة على قطاع يشغل إلى حد بعيد بشروطه الخاصة، وهي مسائل ستعالج بصفة رئيسية في الفرع بآء أدناه.

١- العمليات الديمقراطية والتشاركية والشفافة

٣٤- يتعين تنفيذ قرار التفويض لتوفير الخدمات في سياق استراتيجية سليمة وشاملة من شأنها تحديد الكيفية التي تهدف بها الدولة إلى تحقيق حصول الجميع على خدمات الصرف الصحي والمياه. ويتعين اعتماد كل من الاستراتيجية والقرار المتعلقين بالتفويض وفق عملية ديمقراطية وتشاركية وشفافة. وحسب رأي الخبرة المستقلة، يجب أن تكون مشاركة جميع الأطراف المعنية مشاركة نشطة وحرّة وهادفة^(٢٩). ويتطلب ذلك، لتمكين المشاركة الحقيقية، الكشف عن معلومات وافية وكافية وإتاحة فرص الوصول الفعلي إلى المعلومات، مع الإشارة بوجه خاص إلى الصكوك التي تفوض توفير الخدمات. وعادة ما تفوض شؤون الإدارة، في حالة الشركات المملوكة للدولة، عن طريق التشريعات أو المراسيم أو العقود، في حين أن السلطات تبرم في معظم الأحيان عقوداً مع شركات القطاع الخاص. ويتعين ضمان هئية بيئة مواتية وذات نطاق واسع من أجل تحقيق مشاركة هادفة، بالإضافة إلى توفير فرص محددة للمشاركة، وتعزيز قدرات الأفراد والمجتمع المدني من أجل تمكينهم من المشاركة، ورصد وتقييم الانتهاكات التي يمكن أن تتعرض لها حقوق الإنسان والإبلاغ عنها.

٣٥- وتنطوي ديمقراطية صنع القرارات على أنه لا يجب دفع الحكومات إلى اتخاذ قرار التفويض بتوفير الخدمات استجابة لمشروطيات الجهات المانحة. إذ إن هذه المشروطيات تحدّ من استقلال صنع القرار في البلدان النامية وتفوض بالتالي الديمقراطية وتضعف قدرة السلطات المحلية على معالجة المشاكل المحلية وحلها. ويجب على الدول أن لا تحد مجالها التنظيمي والسياسي، ويتعين عليها تأمين قدرتها اللازمة لحماية حقوق الإنسان (الفقرات من ٢٠ إلى ٢٥ من الوثيقة A/HRC/14/27). وينبغي في كل الحالات أن يتخذ قرار تفويض أو عدم تفويض الأطراف غير الحكومية لتقديم الخدمة في ضوء الظروف المحلية. وفي هذا الصدد، ترى لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أنه "يتعين على المؤسسات المالية الدولية [...] مراعاة الحق في الماء في سياساتها المتعلقة بالإقراض، واتفاقاتها الائتمانية وبرامجها الخاصة

(٢٩) إعلان الحق في التنمية (قرار الجمعية العامة ٤١/١٢٨، المرفق، الفقرة ٣ من المادة ٢).

بالتكثيف الهيكلي وغيرها من المشاريع الإنمائية [...]، لكي يتم تعزيز التمتع بالحق في الماء^(٣٠)، وهو ما ينطبق أيضاً، حسب رأي الخبيرة المستقلة، على الحق في الصرف الصحي.

٣٦- ولدى تقرير التفويض بتوفير الخدمات، وبمجرد اتخاذ هذا القرار الأساسي يتعين أن تكون العملية اللاحقة المتعلقة بطرح العطاءات وتقديم العروض والتفاوض على العقود عملية شفافة كذلك. وينبغي إتاحة الاختصاصات والعقد النهائي لأغراض التدقيق العام والتعليقات. ويجب أن لا تهدد سرية المعلومات التجارية متطلبات الشفافية المنصوص عليها في إطار حقوق الإنسان. ويجب أن تستند العطاءات والعروض على حد سواء إلى معلومات دقيقة، مع مراعاة كل الحقائق القائمة وذات الصلة. إذ إن ذلك يؤدي إلى الحيلولة دون التقليل الاستراتيجي لقيمة العرض. وقد أكد البعض على أن الشركات تعرض متعمداً أسعاراً للعطاءات تقل عن المبلغ الفعلي اللازم لتنفيذ العقد، بقصد إعادة التفاوض على العقد للحصول على سعر أعلى. بمجرد الفوز بالعطاء^(٣١). ولا تشكل إعادة التفاوض على وجه العموم مشكلة من منظور حقوق الإنسان، فقد تتطلب التغييرات التي تطرأ على الظروف وتوافر البيانات تكييف العقد أو تعديله، وقد يكون من الضروري أيضاً إعادة التفاوض من أجل تكييف العقد مع مقتضيات حقوق الإنسان. ومع ذلك، فعندما تنشأ عمليات إعادة التفاوض عن التقليل الاستراتيجي لقيمة العرض، ثم تسعى الشركات إلى تأمين شروط أفضل في المفاوضات الثنائية التي تعقب ذلك، مثل الزيادات في الرسوم وكذلك التأخر في الوفاء بالالتزامات الاستثمارية وتقليص حجمها^(٣٢)، فإن ذلك يخالف لمبدأ الحيطة الواجبة.

٣٧- ويعد التفاوض على العقود عملية معقدة للغاية، وتشمل التحديد الواضح للمسؤوليات، وتوزيع المخاطر، وتحديد أهداف التوصل والتغطية، وتحديد العقوبات في حالة عدم الامتثال. ولذلك تشكل مهارات التفاوض عنصراً جوهرياً. والحكومات المحلية تحديداً أقل خبرة في العادة من الشركات عبر الوطنية في التفاوض على العقود ومعالجة القضايا المطروحة^(٣٣). ويؤدي أي اختلال في التوازن إلى زيادة صعوبة مهمة ضمان اشتغال العقد على ضمانات حقوق الإنسان اللازمة. ولذلك، يكون من الجوهري تعزيز القدرة التفاوضية للحكومات (المحلية) وتقليل اختلالات ميزان القوة.

٣٨- ويجب أن يلي كل صك يفوض توفير الخدمات، بما في ذلك العقود، معايير حقوق الإنسان. ومع التأكيد على أن هذا الأمر يمثل التزاماً أساسياً للدولة، فإنه يُنتظر من مقدمي

(٣٠) الفقرة ٦٠ من التعليق العام رقم ١٥.

(٣١) انظر، J. Luis Guasch, *Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions: Doing It Right*, (Washington, D.C., World Bank, 2004), p. 37.

(٣٢) المرجع نفسه، الصفحة ١٨.

(٣٣) انظر، Marin, *Public-Private Partnerships* (see footnote 7 above), p. 131.

الخدمات غير الحكوميين بذل العناية الواجبة في هذا الصدد. ويضطلع مقدمو الخدمات، لكي يمكنهم إدراك ومعالجة أي تأثير محتمل على أعمال حقوق الإنسان بمسؤولية تحليل الصك المقترح من منظور حقوق الإنسان بغية الكشف عن أية مخاطر ذات صلة بحقوق الإنسان والسعي إلى تجنبها. وكما جاء أعلاه، تمتد ممارسة الحيطّة الواجبة صراحة لتشمل العلاقة مع الآخرين، بما في ذلك لدى إبرام مقدمي الخدمات عقوداً مع الدولة. ومع أنه لا يمكن لهم تغيير هذه الشروط من جانب واحد، فإنه يُتوقع منهم تفادي التواطؤ في تجاوزات حقوق الإنسان، أي بمعنى عدم إبرام عقود تبدو أنها ستؤدي على الأوضح إلى انتهاكات لحقوق الإنسان. وينبغي لمقدمي الخدمات غير الحكوميين العمل استباقياً مع الدولة لتحديد الشواغل المتعلقة بحقوق الإنسان ومعالجتها، والعمل على هذا المنوال لدعم الجهود التي تبذلها الدولة من أجل أعمال حقوق الإنسان.

٢- توفير الخدمات للمناطق التي لم تستفد منها في السابق أو استفادت منها بشكل غير كافٍ

٣٩- تنشأ تحديات خاصة فيما يتعلق بتوفير الخدمات للمناطق التي كانت محرومة في السابق أو فقيرة فيها. وفي هذه الحالات، لا يواجه المشغل فقط التكاليف المتكررة التي تتعلق بالتشغيل والصيانة، بل يواجه أيضاً الحاجة إلى استثمارات كبيرة. وكثيراً ما تعرض القطاع الخاص للانتقاد بسبب حرصه بشكل انتقائي على تقديم الخدمات للمناطق الجذابة في الأقاليم والبلدان والمدن والأحياء، التي يمكن فيها توقع ارتفاع معدل العائد. ومع ذلك، فإن التغطية الجغرافية للخدمات التي تقدمها الأطراف غير الحكومية تنتج عن قرار سياسي وعقد تقترحه السلطات العامة - ولا يوسع مقدمو الخدمات غير الحكوميين نطاق الخدمات لتشمل المناطق المحرومة من الخدمات أو الفقيرة فيها ما لم يكلفوا صراحة بذلك في العقود التي أبرموها.

٤٠- ومن ثم فإن الحكومة هي التي تمتلك القدرة والالتزام اللذين يحولانها مقاومة إغراء اقتصار الاستثمار وإعطاء الأولوية على الأحياء التي تكون فيها التدخلات أقل تكلفة وتعقيداً. وتلتزم الدولة التزاماً مطلقاً بإعمال الحق في الصرف الصحي والمياه للجميع، بمن فيهم أشد الفئات فقراً داخل المجتمع. ويتعين عليها ألا تمارس التمييز ضد الأشخاص الذين يعيشون في مناطق معينة، بل يتعين عليها بدلاً من ذلك أن تولي اهتماماً خاصاً لأشد الفئات تهمة. وتحقيقاً لهذه الغاية، فإنه يجب عليها وضع نهج شامل ومتسق قد يُشرك أو لا يُشرك الأطراف غير الحكومية في توفير الخدمات للمناطق المحرومة حالياً من الخدمات أو الفقيرة فيها. ويتعين على الحكومة، لدى إشراك الأطراف من القطاع الخاص، أن تنظر بعناية في المناطق التي ستبرم بشأنها عقوداً من أجل مشاركة القطاع الخاص، وأن تكون على علم بحجم التغطية التي يتعين إنجازها في المناطق المعنية، ومستويات الخدمة التي تتعين تلبيةها، وأن تتفاوض على العقد تبعاً لذلك. وينبغي للعقد، مثله في ذلك مثل أي صك يفوض توفير الخدمات، أن يتضمن أهدافاً واضحة، مثل الغايات التي ينبغي تحقيقها، ومستويات الاستثمار،

وترتيبات التسعير. ويتعين على الدولة أيضاً أن تنظر في تحديد التدابير الإضافية الضرورية في مجال الإعانات أو الصكوك الأخرى، والتي ستتواصل مناقشتها أدناه.

٤١ - ويعد انعدام ضمان الحيازة، ولا سيما في المستوطنات غير الرسمية، أحد المسائل الأساسية والحاسمة في هذا السياق. ففي معظم الأحيان لا يمتد نطاق شبكات الخدمة العامة ليشمل المستوطنات غير الرسمية، في حين أن أكثر من مليار شخص يعيشون حالياً في مناطق حضرية وشبه حضرية غير مرخصة^(٣٤). ولا يعمل مقدمو الخدمات على توسيع نطاق الخدمات لتشمل هذه المناطق نظراً لعدم وجود حيازة قانونية. وفي الوقت ذاته، لا يمتلك السكان أنفسهم حافظاً قوياً يدفعهم للاستثمار من أجل ضمان الحصول على خدمات المياه والصرف الصحي داخل منازلهم وهم يواجهون التهديد المستمر بالطرد القسري. وتعتمد التدابير المناسبة التي تتخذها الدولة لتسيير تقديم الخدمات على الظروف المحلية، وقد تتضمن اتخاذ خطوات لازمة لإعطاء المستوطنات وضعاً قانونياً رسمياً، وإعطاء ضمانات بعدم طرد السكان بشكل قسري، وتوفير الضمانات المالية، والعمل في بعض الظروف على إعادة التوطين في منطقة بديلة طالما احترمت معايير حقوق الإنسان^(٣٥). وإذا لم تتسن معالجة مسألة انعدام ضمان الحيازة، فإنه ينبغي للدول أن تتخذ على الأقل التدابير اللازمة التي تضمن أن الخدمات غير الرسمية المقدمة، والتي غالباً ما تكون سائدة في هذه المناطق، تلي الحد الأدنى من معايير حقوق الإنسان، على النحو المبين أدناه، أو تنفذ حلولاً مبتكرة في مجال توفير الخدمات الرسمية.

٤٢ - وفي الحالات التي يجري فيها توفير الخدمات للمناطق التي كانت محرومة من الخدمات أو فقيرة فيها، يصبح الدور الذي يساهم به مقدمو خدمات المياه والصرف الصحي في الأعمال التدريجي لحقوق الإنسان بديهياً بصورة واضحة. وبالنظر إلى هذه الصلة الجوهرية القائمة مع أعمال حقوق الإنسان، فإن بذل العناية الواجبة لإدراك الآثار السلبية المحتملة ومعالجتها يعد عنصراً ذا أهمية خاصة. ويمتد نطاق هذه المسؤولية ليشمل الكشف (بحكم الواقع) عن حالات التمييز، ومن أمثلة ذلك، حالة إصدار تفويض يستبعد تغطية مناطق مثل الأحياء الفقيرة. ويتوقف كل ما يمكن توقعه بشكل معقول من مقدمي الخدمات غير الحكوميين على السياق وعلى نطاق التشغيل. وعلى سبيل المثال، فإنه ينبغي لمقدمي الخدمات لدى علمهم باستثناء بعض المناطق المستهدفة التي تقع داخل منطقة تشغيل هذه الخدمات أو بالقرب منها من عقد التفويض الاستفسار عن الاستراتيجية الحكومية الأوسع نطاقاً لتحديد ما إذا كانت هذه المناطق تستفيد من خدمات يوفرها لها مشغلون آخرون. وينبغي لهم

(٣٤) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية للعام ٢٠٠٦ (انظر الحاشية ١٤ أعلاه)، الصفحة ٨٦.

(٣٥) انظر، Centre on Housing Rights and Evictions, *Manual on the Right to Water and Sanitation* (Geneva, 2008), p. 126.

الإعراب عن القلق من تضيق حدود التغطية التي توفرها الدولة والمشاركة بشكل استباقي من أجل تجنب السياسات التي من شأنها أن تصل إلى حد التمييز ومعالجتها.

٣- تقييم الأثر في مجال حقوق الإنسان

٤٣- يمكن استخدام تقييم الأثر في مجال حقوق الإنسان كأداة لضمان الامتثال لحقوق الإنسان. ويمكن وصفه بأنه "عملية منهجية لبحث وقياس أثر السياسات والبرامج والمشاريع والتدخلات على حقوق الإنسان"^(٣٦). ويجب أن يسبق قرار التفويض بتوفير الخدمات إجراء تقييم للوضع السابق بحيث يُنظر بعناية في الأثر المحتمل على أعمال حقوق الإنسان، بما في ذلك الحق في المياه والصرف الصحي.

٤٤- وتُشجّع الدول على وضع تقييمات للأثر في مجال حقوق الإنسان ضمن عملية اتخاذ القرارات المتعلقة بوسائل توفير الخدمات ورصد هذا التوفير، وكذلك اعتماد تشريعات تفرض على مقدمي الخدمات الالتزام بإجراء تقييم للأثر في مجال حقوق الإنسان. ويضطلع مقدمو الخدمات بمسؤولية إجراء هذه التقييمات في إطار الحيلة الواجبة التي يبذلونها لمعرفة الأثر الفعلي والمحتمل للعمل الذي يضطلعون به على حقوق الإنسان في المياه والصرف الصحي. وعلى هذا الأساس، يمكن للدولة ومقدمي الخدمات العمل سوياً لإدماج حقوق الإنسان في السياسات المتعلقة بالمياه والصرف الصحي، وبالتالي ضمان الامتثال لقانون حقوق الإنسان، ومنع انتهاكات حقوق الإنسان وزيادة الآثار الإيجابية إلى أقصى حد ممكن.

٤٥- وتبعاً لنطاق هذا القرار والأثر المتوقع منه، وحجم وقدرة الجهة الفاعلة التي تضطلع بإجراء التقييم، فإنه ليس من الضروري أن يكون تقييم الأثر في مجال حقوق الإنسان تقييماً رسمياً جداً من حيث طبيعته. ولتيسير العملية، فإنه يمكن أيضاً إدماج هذا التقييم مع تقييمي الأثر الاجتماعي أو البيئي. وفي حين أنه لا توجد صيغة نموذجية متفق عليها لإجراء تقييم الأثر في مجال حقوق الإنسان^(٣٧)، فإنه يمكن تحديد بعض العناصر الرئيسية التي ينبغي مراعاتها، وهي كالتالي^(٣٨):

(٣٦) انظر، Saskia Bakker and others, "Human rights impact assessment in practice: the case of the Health Rights of Women Assessment Instrument (HeRWAI)", *Journal of Human Rights Practice*, vol. 1, No. 3 (November 2009), pp. 436-458, p. 436.

(٣٧) للحصول على وصف للمراحل والخطوات الممكنة والتي يمكن إتباعها في مثل هذا التقييم، انظر، Gauthier de Beco, "Human rights impact assessments", *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 27, No. 2 (2009), 139-166; International Business Leaders Forum and International Finance Corporation, *Guide to Human Rights Impact Assessment and Management*, Road-testing draft (Washington, D.C., 2007).

(٣٨) انظر في هذا الصدد، Simon Walker, *The Future of Human Rights Impact Assessments of Trade Agreements* (Intersentia, Antwerp, 2009), pp. 30-38.

- (أ) ينبغي لأي تقييم أن يستند صراحة إلى حقوق الإنسان، بما في ذلك الحق في المياه والصرف الصحي؛
- (ب) ينبغي بالتحديد معالجة الأثر المتعلق بحقوق الإنسان ولا سيما على أكثر الفئات استبعاداً وهميشاً؛
- (ج) ينبغي أن تتمشى عملية تنفيذ التقييم نفسها مع مبادئ حقوق الإنسان، بما في ذلك المشاركة النشطة والحرّة والهادفة، وعدم التمييز، والمساواة بين الجنسين، والشفافية، والمساءلة؛
- (د) ينبغي أن تسعى هذه العملية إلى تعزيز قدرات أصحاب المصلحة ذوي الصلة؛
- (هـ) ينبغي أن يلتزم التقييم إشراك الآليات الوطنية والإقليمية والدولية لحقوق الإنسان بقدر ما تسمح به ولاية وطاقة كل منها.

باء - تشغيل الخدمات

٤٦- لدى إشراك الجهات الفاعلة غير التابعة للحكومات في تقديم الخدمات، فإن الدولة تبقى ملزمة بضمان ألا يؤدي هذا الإشراك إلى حدوث انتهاكات للحقوق المتعلقة بالصرف الصحي والمياه؛ ومن ثم فإن التنظيم الكافي سيكون أمراً مطلوباً. وغالباً ما يُفهم التنظيم على أنه إشارة "إلى إصدار مجموعة من القواعد الرسمية، والمصحوبة ببعض الآليات التي عادة ما تكون وكالة من الوكالات العامة، من أجل رصد وتعزيز الامتثال لهذه القواعد"^(٣٩) بهدف حماية المستهلكين والمستثمرين والبيئة. ومن ثم فإن الأنشطة التنظيمية تخص التنظيم البيئي، وحماية المستهلك (بما في ذلك في حالة قطع الخدمة)، وتنظيم جودة المياه، والتنظيم الاقتصادي والرصد العام للقطاع^(٤٠). وحتى يكون التنظيم فعالاً، فهو يتطلب الاضطلاع بجملة أمور من ضمنها "المراقبة المستقلة، والمشاركة الحقيقية للجمهور، وفرض العقوبات في حال عدم الامتثال"^(٤١). وستدخل الخبرة المستقلة في هذا القسم معايير حقوق الإنسان ذات الصلة، وتنظر في مسؤوليات الجهات الفاعلة غير التابعة للحكومات في مجال تشغيل الخدمات، وتسلب الضوء على ضرورة بناء القدرات المؤسسية والتنظيمية، وستولي اهتماماً خاصاً لعملية التنظيم المتعلقة بصغار مقدمي الخدمات غير الرسميين، وتشدد على أهمية السياسات الاجتماعية التكميلية.

(٣٩) انظر، 5، Prasad, *Social Policies* (see footnote 1 above), p. 5.

(٤٠) انظر، منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، *Private Sector Participation* (see footnote 8 above), p. 25.

(٤١) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الفقرة ٢٤ من التعليق العام رقم ١٥.

١- تحديد المعايير

٤٧- يتمثل أحد الأدوار الرئيسية لعملية التنظيم في تحديد معايير الأداء ورصدها. ويتعين على الإطار التنظيمي وضع معايير محددة لمقدمي الخدمات من أجل الامتثال لما يتماشى مع حقوق الإنسان المتعلقة بالمياه والصرف الصحي، والالتزام بإعمال هذه الحقوق تدريجياً، ولا سيما فيما يتعلق بالعناصر التالية:

(أ) **الكمية الكافية.** يجب أن تكون المياه متاحة بكميات كافية لتلبية جميع الاحتياجات الشخصية والمترلية؛

(ب) **جودة المياه.** يجب ألا تشكل المياه خطراً على صحة الإنسان. وتستخدم دلائل منظمة الصحة العالمية بشأن جودة مياه الشرب كمرجعية هامة في هذا الصدد؛

(ج) **انتظام الإمدادات.** يجب أن تكون إمدادات المياه إمدادات موثوقة بشكل كافٍ من أجل جمع مقادير تكفي لتلبية جميع الاحتياجات الشخصية والمترلية خلال اليوم؛

(د) **مأمونية مرافق الصرف الصحي.** يجب أن يمنع على نحو فعال اتصال الإنسان والحيوانات والحشرات بالمواد البرازية البشرية. ويعد الاضطلاع على نحو منتظم بأعمال الصيانة والتنظيف والإفراغ - على حسب التكنولوجيا المتاحة - عملية ضرورية لتحقيق هذا الغرض. ويجب التخلص من الحمأة ومياه المجاري بطريقة سليمة من أجل تجنب الآثار السلبية التي تنعكس على جودة المياه وصحة الإنسان؛

(هـ) **المقبولية.** يجب أن تكون مرافق الصرف الصحي على وجه التحديد مقبولة ثقافياً. وغالباً ما تتطلب المقبولية كفاءة الخصوصية وكذلك إقامة مرافق منفصلة للنساء والرجال عند تقاسم هذه الأماكن؛

(و) **إمكانية الحصول على الخدمات.** يجب أن تكون الخدمات متاحة إما داخل المنزل أو في منطقة مجاورة، وكذلك في المدارس ومراكز الرعاية الصحية والأماكن العامة. ويجب ضمان الحصول على هذه الخدمات بطريقة مستدامة؛

(ز) **القدرة على تحمل تكلفة الخدمات.** يجب أن تضع عملية التنظيم معايير تتعلق بالتسعير. وليس من الضروري تقديم خدمات المياه والصرف الصحي مجاناً، وتعد الرسوم المفروضة ضرورية لضمان استدامة توفير الخدمات. ولتلبية معايير حقوق الإنسان، يتمثل المقياس الأساسي يتمثل في تحديد الأسعار وتكاليف توصيل الخدمات بطريقة تشمل تدابير السياسات الاجتماعية وقدرة جميع الناس على تحملها، بمن فيهم أولئك الذين يعيشون في فقر مدقع.

٤٨ - وترتبط قضية قطع الخدمة بمسألة القدرة على تحمل التكلفة. وفي حالة قطع الإمدادات مع عدم قدرة السكان على الدفع، فإنه يجب أن تتاح للأفراد كحد أدنى فرصة الحصول على المستويات الدنيا الضرورية من المياه^(٤٢).

٢- الامتثال لمعايير حقوق الإنسان في تشغيل الخدمات

٤٩ - بينما يقع على الدولة الالتزام بوضع اللوائح التنظيمية الضرورية، فإن مقدمي الخدمات يتحملون أيضاً مسؤوليات في مجال تشغيل الخدمات. وكما جاء أعلاه، يتعين عليهم بذل أوجه العناية الواجبة من أجل الاطلاع على الآثار الضارة المترتبة على حقوق الإنسان ومنع حدوثها ومعالجتها. وبغية الوفاء بمتطلبات هذه المسؤولية، فإنه ينبغي لمقدمي الخدمات اتخاذ بعض التدابير مثل ضمان مأمونية جودة المياه التي يوفرها، وضمان انتظام الإمدادات، وعدم التمييز في عمليات التشغيل المنفذة، واتخاذ إجراءات منصفة في حالات قطع الخدمة بسبب عدم الدفع، والامتناع عن قطع الخدمة في حالة عدم قدرة السكان على الدفع، حيث يؤدي هذا القطع إلى حرمانهم من الحصول على المستويات الضرورية الدنيا من المياه.

٥٠ - ومع ذلك، فإن الإطار السياسي العام الذي يحكم هذه القضايا يندرج في نطاق اختصاص الدولة. وكثيراً ما تنطبق هذه القرارات على سياق أوسع نطاقاً من مجال تشغيل مقدم الخدمات المعني بالأمر. والأهم من كل ذلك هو أن مقدمي الخدمات يفتقرون إلى الشرعية اللازمة لاتخاذ هذه القرارات. ومع ذلك، فمن الضروري أن ينظر مقدمو الخدمات في الآثار التي تحدثها القرارات السياسية المختلفة على حقوق الإنسان، وينبغي لهم بوجه خاص إدراك الآثار السلبية الناجمة عن الأنشطة التي يضطلعون بها. ويمكن أيضاً أن نتوقع منهم الاشتراك مع سلطات الدولة للتأكد من أنهم لا يساهمون بصورة غير مباشرة في انتهاكات حقوق الإنسان. وعلى سبيل المثال، ففي الوقت الذي لا يجدد فيه مقدمو الخدمات غير الحكوميين الهياكل التعريفية من جانب واحد، فإنهم يستطيعون الاشتراك في ذلك وتقديم مقترحات بشأن سبل ضمان إتاحة الخدمات بأسعار يمكن أن يتحملها حتى أشد الناس فقراً. وعلاوة على ذلك، فإنه يمكن، بل ينبغي، لمقدمي الخدمات تقديم خطط سداد مرنة تتكيف مع احتياجات الناس الذين يعيشون في الفقر، مثل سداد رسوم التوصيل على مراحل، والدفع على أقساط، وفترات السماح.

٣- القدرات المؤسسية والتنظيمية

٥١ - يعتمد التنظيم الفعال على القدرة على تنفيذ المهام التنظيمية. ويجب أن يكون التنظيم عملية مستقلة وبمناى عن التدخل السياسي وغير خاضع لجماعات محددة أو لسيطرة السياسيين. ويساعد وضع إطار تنظيمي شفاف وشامل على الحد من احتمالات إساءة

(٤٢) انظر على سبيل المثال، section 61(1A) of the Water Industry Act of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, which prohibits disconnections of water supply due to non-payment of charges.

الاستعمال. وقد تختلف النماذج التنظيمية والمؤسسية حيث إن بعض البلدان تمتلك وكالات تنظيمية مستقلة على المستوى الوطني، في حين يعمل البعض الآخر منها بشكل واسع على تنظيم مشاركة القطاع الخاص عن طريق العقود. وليس هناك حل موحد يناسب الجميع، غير أنه يتعين معالجة عملية التنظيم بطريقة مرنة والعمل على تكييفها مع الظروف المحلية والاحتياجات والتحديات مثل درجة اللامركزية. وتمثل النقطة الجوهرية في أن المؤسسات يجب أن تكون في وضع يمكنها من تنفيذ الوظائف بشكل مستقل.

٥٢- وحتى إذا كانت العقود والأطر التنظيمية من أفضل نوع فإنها لن تؤدي الغرض منها بدون رصد وتنفيذ. ومن ثم فإن رصد الامتثال للمعايير المحددة يعد إجراءً ضرورياً. وقد يكون وضع علامات قياس - على أساس الشركة صاحبة الأداء الأفضل، أو الشركة النموذجية، أو عبر المناطق المختلفة، أو في مدن قابلة للمقارنة - أداة مناسبة لتقييم مدى تلبية المعايير^(٤٣). ومن الأهمية بمكان أن تلتزم الحكومات بعملية الإنفاذ وأن تكون لديها القدرة على ذلك. ويجب أن تمنح الهيئة التنظيمية السلطة التي تحول لها إنفاذ اللوائح القائمة والاتفاقات التعاقدية. ويجب أن تتضمن آليات إنفاذ العقود حوافز كافية، وعقوبات شديدة تنجم عن عدم الامتثال، مثل فرض الغرامات، وإمكانية إلغاء العقد.

٤- التحديات الخاصة التي يواجهها صغار مقدمي الخدمات غير الرسميين

٥٣- تستأثر عملية تنظيم صغار مقدمي الخدمات الرسميين باهتمام أقل بكثير مقارنة بالاهتمام بعملية تنظيم المرافق العامة. وغالباً ما يقدم صغار مقدمي الخدمات غير الرسميين، والذين يشتغلون بطريقة غير منظمة، خدمات رديئة الجودة وباهظة الأسعار. ومع ذلك، فإن أوضاع الكثير من الناس ستكون أسوأ بكثير بدون الخدمات التي تقدمها هذه الجهات. وتتطلب كل محاولة لتنظيم أنشطة صغار مقدمي الخدمات غير الرسميين في المقام الأول وجود نظرة عامة عن القطاع، وتوفير الإرادة السياسية التي تعترف بأنشطتهم. ولا ينص قانون حقوق الإنسان على اختيار السياسة والنهج المتعلقين بمقدمي الخدمات، وبدلاً من ذلك، يترك هذا الأمر للدولة. فهي تستطيع أن تقرر أن تجعل التنظيم هدفاً تسعى إلى تحقيقه، أو أن تستخدم الحوافز من أجل توفير خدمات عالية الجودة وبأسعار يمكن تحملها، أو أن تتخلص تدريجياً وعلى الأمد الطويل من صغار مقدمي الخدمات لتستبدلهم بتقديم الخدمات بشكل رسمي. وتتوقف أفضل الخيارات السياساتية على الظروف القائمة، ومن غير الممكن تحديدها بصورة مجردة. ويجب أن يمثل كل تدبير يُتخذ لالتزامات حقوق الإنسان. ويتعين وجود استراتيجية واضحة تهدف في النهاية إلى إتاحة فرص حصول الجميع على الخدمات بما يتماشى ومعايير حقوق الإنسان. ويجب على الدول، في الوقت نفسه، أن تكفل أن التدابير

(٤٣) انظر، منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، *Private Sector Participation* (see footnote 8 .above), p. 51

المتخذة - مثل شروط الترخيص الصارمة - لن تؤدي إلى تردي الأوضاع وحرمان السكان من الحصول على الخدمات. وبوجه خاص، فعند منح مقدمي الخدمات الرسميين تفويضاً حصرياً بالتوسع في المناطق التي كانت مجالاً لخدمات صغار مقدمي الخدمات غير الرسميين، فإنه يتعين على الدول أن تضمن أن الشبكة ستكون في واقع الأمر بديلاً يمكن للفقراء تحمل تكاليفه، وأن تضمن عدم حرمان هذه الفئة من الخدمات إلى أن يكون مقدمو الخدمات الرسميين جاهزين لسد الفراغ.

٥٤ - وبالنظر إلى ما تتسم به عمليات توفير الخدمات الصغيرة الحجم من طبيعة لامركزية وموقعية في أغلب الأحيان، فإن الحاجة تدعو إلى وجود أدوات تنظيمية متميزة. وعلى سبيل المثال، فإن العديد من حلول الصرف الصحي في الموقع تتطلب تفريغ خزانات المراحيض. وبهدف ضمان نقل الحمأة بالفعل إلى محطات المعالجة وعدم إلقائها في البيئة، فإنه بالإمكان ألا تسدد قيمة الخدمة إلا عند وصولها إلى محطات المعالجة. ومن غير المحتمل أن تتمكن وكالة مركزية من الإشراف على الأنشطة التي يضطلع بها صغار مقدمي الخدمات، بل قد يتطلب الأمر إقامة هيكل مؤسسي مختلف، من قبيل إشراك الحكومات المحلية.

٥ - أهمية السياسات الاجتماعية

٥٥ - هناك توتر متأصل بين الاستدامة التجارية واسترداد كامل التكاليف المباشرة من ناحية، وتوفير الخدمات بأسعار يمكن للفقراء تحملها من ناحية أخرى. ويؤدي عدم توفير الموارد الكافية والمستدامة للمرافق إلى عدم قدرتها على ضمان عمليتي التشغيل والصيانة، ناهيك عن الاستثمار في الشبكة. ومع ذلك، فإن استرداد كامل التكاليف المباشرة يجعل تحمل تكاليف الخدمات فوق طاقة الكثيرين. وقد لا تكفي الرقابة التنظيمية وحدها في إعمال الحق في الصرف الصحي والمياه للجميع، وقد تكون الضمانات الخاصة والسياسات الاجتماعية التكميلية اللازمة لضمان تمتع الجميع شبكات الأمان والإعانات، تدابير ضرورية^(٤٤). وقد تأخذ هذه التدابير أشكالاً مختلفة، سواء كان ذلك في شكل تقديم دعم للدخل أو تعديل الرسوم لتصبح تكاليف الخدمات محتملة. وعلاوة على ذلك، فإذا كان الناس لا يستطيعون في معظم الأحيان دفع رسوم متكررة مقابل الخدمات، فإن تسديد مبلغ كبير لمرة واحدة من أجل الحصول على التوصيل الأولي يتجاوز في الغالب قدراتهم. وقد تكون إعانات توصيل الخدمات والإنفاق العام في معظم الأحيان ضرورية من أجل توسيع نطاق الشبكة في المناطق ذات الدخل المنخفض. وأياً كانت التدابير المتخذة، فيجب ألا تستفيد منها على نحو غير متناسب الطبقات العليا والمتوسطة المربوطة بالفعل بالشبكة، ولكن

(٤٤) للحصول على نظرة مفصلة عن الإعانات الممكنة في مجال الصرف الصحي، انظر، Water Supply and Sanitation Collaborative Council, *Public Funding for Sanitation: The Many Faces of Sanitation Subsidies* (Geneva, 2009).

يجب، وهو الأمر الحاسم، أن تستهدف الوصول إلى الفئات المحرومة من الخدمات والفقيرة فيها التي تحتاج هذه الخدمات أكثر من غيرها. ويمكن أن تشكل الدراسات التي تجريها الهيئة التنظيمية أو غيرها من السلطات الحكومية بشأن القدرة على تحمل التكاليف أداة هامة لاتخاذ القرارات المتعلقة بكيفية وضع التدابير المحددة الأهداف.

جيم - المساءلة والإنفاذ

٥٦- القدرة على التنظيم الفعال لا تتوقف فقط على المؤسسة نفسها، ولكنها تندرج في السياق الأوسع. وسيتعرض التنظيم للتقويض في حالة استشراف الفساد أو عند عدم وجود سلطة قضائية مستقلة تضطلع بإنفاذ الإطار التنظيمي والقرارات التي تتخذها الهيئة التنظيمية. وتعد المساءلة وإتاحة الوصول إلى سبل انتصاف فعالة إجراءات ضروريين لاستكمال هذه الدائرة، حيث يمكن مساءلة مقدمي الخدمات والدولة عن تدهور الخدمات، أو عدم تلبية معايير الأداء، أو حدوث زيادات تعريفية لا مبرر لها، أو وضع سياسات اجتماعية غير كافية، أو غيرها من الخروقات.

٥٧- ومن أجل ضمان المساءلة، فلا بد أن تكون الأدوار والمسؤوليات محددة بوضوح وموضوعة بطريقة شفافة. كما أنه من الضروري ضمان التنسيق بين مختلف الكيانات المشاركة، العامة منها والخاصة. ويجب أن يكون مستخدمو المياه والصرف الصحي قادرين على تحديد الطرف المسؤول من أجل مساءلة الطرف المعني. ويمثل الفساد تحدياً إضافياً يواجه بناء مؤسسات سريعة الاستجابة وخاضعة للمساءلة. وتتطلب مكافحة الفساد في المقام الأول وجود إرادة سياسية قوية. وستساعد الشفافية بوجه خاص على الحد من مخاطر الفساد، وذلك، على سبيل المثال، عن طريق ضمان التنافس على العطاءات المطروحة، وتعريف الجمهور بالعقود المبرمة. وفي حالة إنشاء شركة مملوكة للدولة لأغراض تقديم خدمات المياه والصرف الصحي، فمن الضروري أن تكون العملية التشريعية المتعلقة بإنشاء الشركة ثمرة لعملية تشاركية وشفافة. وفي جميع الحالات، يساعد وضع أهداف أداة محددة بوضوح والكشف عن المعلومات على الحد من مخاطر الفساد.

٥٨- ويمكن تحقيق المساءلة من خلال الآليات القضائية وشبه القضائية والإدارية والسياسية والاجتماعية على المستويين الوطني والدولي. ويمكن أن تقام الآليات على مستوى موفر الخدمة أو على مستوى الدولة. وعلى نحو ما صرح به الممثل الخاص للأمين العام بشأن مسألة حقوق الإنسان والشركات عبر الوطنية وغيرها من المؤسسات التجارية مقدمي الخدمات يتحملون، بغض النظر عن التزام الدولة بإنشاء آليات المساءلة وضمن الوصول إليها، المسؤولية عن إقامة وسائل تسمح للأفراد بعرض ادعاءات تجاوزات حقوق الإنسان عليها (الفقرة ٨٢ من الوثيقة A/HRC/8/5). وينبغي لهذه الآليات أن تكون متاحة بسهولة للمستهلكين، وكذلك للسكان المقيمين داخل منطقة التشغيل التي لا يعتبرون من زبائنهم،

بسبب عدم تسديد الفواتير مثلاً. ويشكل هذا الإجراء جزءاً من بذل الحيلة الواجبة في مجال حقوق الإنسان، إذ إن آليات المساءلة تمكن مقدمي الخدمات من إدراك آثارها (المزعومة) على حقوق الإنسان. ويمكن النظر إلى إنشاء آليات التظلم على أنها تشكل حلقة التعليقات اللازمة لاستكمال الرصد العام للامتثال لحقوق الإنسان. وعند تحديد الانتهاكات، فإن الأطراف غير الحكومية تتحمل مسؤولية توفير سبل الانتصاف المتعلقة بها. ومن الواضح أن وضع هذه الآليات سيختلف تبعاً لحجم الأعمال التجارية وغيرها من العوامل. وعلى سبيل المثال، ففي الوقت الذي قد تمتلك فيه إحدى الشركات الكبرى دائرة كاملة للتعامل مع الشكاوى، فإن صغار مقدمي الخدمات قد يكونون على اتصال مباشر مع الجهات التي تعتمد على الخدمات التي يقدمونها. ووفقاً للممثل الخاص للأمم العام، فحتى تصبح آليات التظلم غير القضائية فعالة وذات مصداقية، فإنه ينبغي لها أن تكون مشروعة، ومتاحة، وقابلة للتنبؤ بها، ومنصفة، ومتسقة مع الحقوق، وشفافة.

٥٩- وعلى أية حال، فإنه يتعين على مقدمي الخدمات غير الحكوميين عدم عرقلة فرص الوصول إلى آليات المساءلة التابعة للدولة، بما في ذلك الإجراءات القضائية. وتعد هذه الآليات ضرورية نظراً لاحتمال عدم التوصل إلى حل مناسب بين الفرد الذي يدعي تعرضه للضرر ومقدم الخدمة. وتشكل آليات التظلم التي يتيحها مقدمو الخدمات خطوة أولى مهمة، لكنها قد لا تستطيع تسوية القضية بشكل قاطع. وفي قضايا المنازعات، تتم التسوية عن طريق مؤسسة مستقلة مثل من القضاء أمراً مطلوباً.

٦٠- ومن ثم، فإنه يتعين تيسير سبل توجيه الشكاوى إلى مؤسسات الدولة. ويجب إتاحة هذه الآليات لجميع الناس، وليس فقط لفائدة "الزبائن" الذين يدفعون مبالغ مقابل توفير الخدمات. فيتعين على سبيل المثال أن تتاح الفرصة للأشخاص المعنيين بطرح احتمال وجود تمييز في استهداف الإعانات. ويجب على الدولة توفير سبل انتصاف "متيسرة، ومعقول التكلفة، ومتوفرة في الوقت المناسب، وفعالة"^(٤٥). ويجوز لضحايا الانتهاكات الحصول على جبر مناسب، بما في ذلك حق الاسترداد والتعويض والترضية و/أو الضمانات بعدم التكرار. وفي حين أن سبل الانتصاف الإدارية تعتبر كافية في الكثير من الحالات، فإن الحق في تقديم طعن قضائي باعتباره الملاذ الأخير قد يكون في أحيان كثيرة أمراً مناسباً، أو ضرورياً في بعض الأحيان^(٤٦).

(٤٥) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الفقرة ٩ من التعليق العام رقم ٩ (١٩٩٨)

المتعلق بالتطبيق المحلي للعهد.

(٤٦) المرجع نفسه.

خامساً - الاستنتاجات والتوصيات

٦١- ترى الخبيرة المستقلة ضرورة إتباع نهج يراعي التفاصيل الدقيقة في النقاش الدائر بشأن مشاركة الجهات الفاعلة غير الحكومية في توفير المياه والخدمات، أي نهج يتغلب على المناقشة التبسيطية التي تناظر بين القطاع العام والخاص ويقر بوجود مجموعة واسعة ومتنوعة من الأطراف الفاعلة والترتيبات لتقديم خدمات المياه والصرف الصحي. وهي نادراً ما تكون محصورة في القطاع العام أو الخاص فقط، ولكنها تشمل أيضاً كلاً من القطاعين الرسمي وغير الرسمي.

٦٢- وركزت الخبيرة المستقلة في هذا التقرير على مقدمي الخدمات غير الحكوميين. ومع إقرارها بأن توفير الخدمات يشكل عنصراً أساسياً لإعمال الحق في المياه والصرف الصحي، فإنها تعترم مواصلة العمل بشأن هذه المسألة. وعلى سبيل المثال، فهي ترى أن الوثائق اللازمة لتفويض تقديم الخدمات، مثل العقود والولايات الممنوحة للشركات المملوكة للدولة، سوف تستفيد من تحليل لحقوق الإنسان. وفي هذا السياق، تلاحظ الخبيرة المستقلة باهتمام العمل الذي يضطلع به الممثل الخاص للأمين العام المعني بمسألة حقوق الإنسان والشركات عبر الوطنية وغيرها من المؤسسات التجارية في مجال التعاقد المسؤولة.

٦٣- ولا يطالب إطار حقوق الإنسان بأي شكل بعينه لتقديم الخدمات. ومن الثابت من منظور حقوق الإنسان أن الدول تستطيع أن تختار إشراك الأطراف غير الحكومية في توفير خدمات الصرف الصحي والمياه. ولكنه ليس بإمكان الدولة أن تعفي نفسها من التزاماتها في مجال حقوق الإنسان، ومن ثم فهي تظل المتحمل الرئيسي للواجبات. ولذلك، فإن دور الدولة سيكون أيضاً دوراً حاسماً عند إشراك أطراف فاعلة أخرى في توفير الخدمات. وتتكامل التزامات الدول ومسؤوليات الأطراف غير الحكومية مع بعضهما البعض. ويمكن لهذه الأخيرة بل ينبغي لها أن تدعم الدولة في إعمال حقوق الإنسان. وتماشياً مع هذه الاستنتاجات، تقدم الخبيرة المستقلة التوصيات التالية:

(أ) يجب أن تضع الدول خطة وطنية، تشمل التشريعات والتدابير الملائمة الأخرى، من أجل التوصل تدريجياً إلى الإعمال الكامل للحق في المياه والصرف الصحي، بما في ذلك داخل المناطق المحرومة حالياً من هذه الخدمات أو الفقيرة فيها، بغض النظر الطرق المختارة لتقديم الخدمات. وينبغي أن تستند هذه التدابير إلى اعتراف صريح بالحق في المياه والصرف الصحي؛

(ب) يجب أن لا تميز الدول (قانونياً أو فعلياً) في مجال توفير الخدمات ضد أي فئة أو أفراد، بل يتعين عليها بدلاً من ذلك اعتماد تدابير محددة الأهداف للوصول إلى الفئات الأكثر تهميشاً؛

(ج) يجب اتخاذ الدولة بتفويض أو عدم تفويض تقديم الخدمات، بغض النظر عن طرائقه، في إطار عملية ديمقراطية وتشاركية. ويجب تمكين جميع المعنيين من المشاركة في جميع مراحل العملية، وفي رصد وتقييم التجاوزات المحتملة لحقوق الإنسان والإبلاغ عنها. ويتعين أن تكون المشاركة نشطة وحررة وهادفة، وأن تتيح فرصاً حقيقية للتأثير على عملية صنع القرار؛

(د) ينبغي للمؤسسات المالية الدولية والجهات المانحة دعم عمليات صنع القرار الوطنية والمحلية التي تهدف إلى إيجاد حلول تتلاءم مع السياق وفقاً لقانون حقوق الإنسان؛

(هـ) يجب أن تسود الشفافية في عملية صنع القرار والتنفيذ، وكل أدوات التفويض بتوفير الخدمات، بما في ذلك العقود والصكوك التي تحدد الأدوار والمسؤوليات، وهو ما يتطلب الكشف عن معلومات وافية وكافية وإتاحة الوصول الفعلي إلى المعلومات؛

(و) يجب أن تتماشى جميع الوثائق اللازمة للتفويض، بما في ذلك العقود، مع معايير حقوق الإنسان، وأن تساهم في أعمال الحق في المياه والصرف الصحي، وأن توجه أنشطة مقدمي الخدمات غير التابعين للحكومات؛

(ز) ينبغي لمقدمي الخدمات غير الحكوميين بذل الحيطة الواجبة لضمان امتثالهم لمعايير حقوق الإنسان في جميع مراحل العملية بدءاً من عروض العطاءات إلى إبرام الاتفاقات مع الدولة وتشغيل الخدمات. ويجري تشجيع هذه الجهات على الاشتراك بشكل استباقي مع الدولة للكشف عن احتمال حدوث انتهاكات لحقوق الإنسان ولإيجاد حلول لمعالجتها؛

(ح) ينبغي للدول أن تقوم بتقييمات الأثر في مجال حقوق الإنسان قبل العملية وخلافاً، وأن تدخل هذه التقييمات في صلب عملية تقرير وسائل تقديم الخدمة، وأن تقوم كذلك بالرصد اللازم لتحديد الأثر الفعلي والمحتمل الذي يترتب على أعمال حقوق الإنسان، بما في ذلك الحق في المياه والصرف الصحي. ويجري تشجيع الدول على اعتماد تشريعات تفرض على مقدمي الخدمات التزامات تقضي باضطلاعهم أيضاً بعمليات تقييم الأثر في مجال حقوق الإنسان. ينبغي لمقدمي الخدمات إجراء هذه التقييمات في إطار الحيطة الواجبة لإدراك الأثر الفعلي والمحتمل لأنشطتها على أعمال حقوق الإنسان في المياه والصرف الصحي؛

(ط) يجب على الدول اعتماد أطر تنظيمية قوية لجميع مقدمي الخدمات بما يتماشى مع معايير حقوق الإنسان؛

(ي) ينبغي للدول أن تضمن القدرة التنظيمية وأن تضمن تنفيذ الوظائف التنظيمية بصورة مستقلة. ويجب على الدول تمكين المؤسسات من رصد اللوائح التنظيمية

وإنفاذها. وينبغي أن يهدف التعاون الإنمائي الدولي والمساعدة الإنمائية الدولية إلى تعزيز القدرات التنظيمية للدول وحسب الحاجة؛

(ك) ينبغي للسلطات التنظيمية، إن وجدت، ممارسة وظائفها وفقاً لمعايير حقوق الإنسان. وينبغي لها تطوير الأدوات اللازمة لضمان أن تكون الخدمات متاحة ومأمونة ومقبولة ويمكن الحصول عليها وتحمل تكلفتها؛

(ل) يجب على الدول وضع سياسات اجتماعية تكميلية لضمان إدراج الجميع، مثل شبكات الأمان والإعانات. ويجب أن تكون أهداف هذه التدابير محددة بشكل جيد بغرض وصولها فعلياً إلى الجهات التي هي في أمس الحاجة إليها؛

(م) لضمان المساءلة، ينبغي للدول والأطراف الفاعلة الأخرى المعنية أن تحدد بوضوح الأدوار والمسؤوليات؛

(ن) يجب على الدول أن تضع آليات للمساءلة على المستوى الوطني. وينبغي لها أيضاً أن تلتزم بالآليات القائمة على المستويين الإقليمي والدولي. وينبغي لها على وجه الخصوص التصديق على البروتوكول الاختياري الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛

(س) ينبغي للدول ضمان إمكانية التقاضي أمام الحاكم الوطنية وآليات المساءلة الأخرى بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في الصرف الصحي والمياه. ويجب عليها ضمان الوصول إلى القضاء من الناحية العملية، بما في ذلك الوصول المادي والاقتصادي على أساس منصف؛

(ع) يجب على الأطراف غير الحكومية ألا تعيق الوصول إلى الآليات الحكومية وينبغي لها أيضاً أن توفر آليات للتظلم.