

Distr.: General  
16 May 2017  
Arabic  
Original: English

# المجلس الاقتصادي والاجتماعي



دورة عام ٢٠١٧

٢٨ تموز/يوليه ٢٠١٦ - ٢٧ تموز/يوليه ٢٠١٧

البند ١٩(و) من جدول الأعمال

المسائل الاجتماعية ومسائل حقوق الإنسان: حقوق الإنسان

## الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

### تقرير مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان

موجز

يركز هذا التقرير، المقدم عملاً بقرار الجمعية العامة ١٤١/٤٨، على التزام الدول باستخدام "أقصى قدر من الموارد المتاحة" من أجل الأعمال التدريبية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ويسعى التقرير إلى توضيح ما يتعين أن تفعله الدول للوفاء بالتزاماتها باستخدام أقصى قدر من مواردها المتاحة لإعمال حقوق الإنسان، بما في ذلك توسيع نطاق إيراداتها المتاحة، وضمان توزيع فعال ومناسب لهذه الموارد.



الرجاء إعادة الاستعمال

GE.17-07845(A)



\* 1 7 0 7 8 4 5 \*

الصفحة	
٣	أولاً - مقدمة .....
٣	ثانياً - تأثيرات الموارد في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية .....
٥	ثالثاً - معنى "أقصى قدر من الموارد المتاحة" .....
٨	رابعاً - التزامات الدول بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية فيما يتعلق بأقصى الموارد المتاحة .....
٨	ألف - الأعمال التدريجي، وعدم التراجع، وأقصى الموارد المتاحة .....
٩	باء - عدم التمييز، والمساواة، وأقصى الموارد المتاحة .....
٩	جيم - المستويات الأساسية الدنيا وأقصى الموارد المتاحة .....
١٠	خامساً - تأمين أقصى قدر من الموارد المتاحة امتثالاً لمبادئ حقوق الإنسان .....
١٠	ألف - تخصيص الموارد: إعداد ميزانيات شفافة تعطي الأولوية لحقوق الإنسان .....
١٢	باء - زيادة الكفاءة وزيادة الموارد المتاحة: مكافحة الفساد .....
١٣	جيم - زيادة الإيرادات عن طريق الضرائب .....
١٤	دال - دور التعاون الدولي في مساعدة الدول على زيادة إيراداتها .....
١٥	سادساً - الرصد والمساءلة .....
١٧	سابعاً - الاستنتاجات .....

## أولاً - مقدمة

١ - وفقاً للمادة ٢(١) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تلتزم كل دولة طرف، بمفردها وبفضل المساعدة والتعاون الدوليين، باتخاذ ما يلزم من خطوات لضمان تمتع الفعلي والتدريجي بالحقوق المعترف بها في هذا العهد، لا سيما على الصعيدين الاقتصادي والثقافي، وبأقصى قدر من مواردها المتاحة، سالكة إلى ذلك جميع السبل المناسبة، وخصوصاً سبيل اعتماد تدابير تشريعية.

٢ - ويركز هذا التقرير، المقدم عملاً بقرار الجمعية العامة ١٤١/٤٨، على التزام الدول باستخدام "أقصى الموارد المتاحة" من أجل الأعمال التدريجي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية<sup>(١)</sup>. وخلال العقود الماضية، توسع كُـلٌّ من اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والمكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة، والأوساط الأكاديمية، ومنظمات المجتمع المدني في معنى العبارة "أقصى الموارد المتاحة"، وآثارها في الدول الأطراف. ويبيّن التقرير على أساس هذه الجهود والمحاولات الرامية إلى تسليط المزيد من الضوء على معنى "أقصى قدر من الموارد المتاحة"، وكيف يمكن تطبيقها عند تعزيز ورصد تنفيذ الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

٣ - ويعرّف التقرير ببعض التحديات الرئيسية والمفاهيم الخاطئة في أعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لا سيما ما يتعلق بالادعاءات القائلة بأن أعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية يتطلب موارد أكثر مقارنة بالحقوق الأخرى. ويقدم لمحة عامة عن التفسيرات الحالية لما يشكل استخداماً ملائماً لأقصى الموارد المتاحة، ويلخص طبيعة الالتزامات العامة للدول فيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وعلاقتها بالموارد. وأخيراً، يلخص التقرير كيف يمكن للدول أن تؤمن أقصى قدر من مواردها المتاحة وفقاً لمعايير ومبادئ حقوق الإنسان، وكيف يمكن لها أن ترصد هذه الإجراءات للمساعدة على تيسير المسألة.

## ثانياً - تأثيرات الموارد في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

٤ - رغم تأكيد المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٩٣ مجدداً مبدأ تساوي جميع حقوق الإنسان - المدنية، والثقافية، والاقتصادية، والسياسية، والاجتماعية، فضلاً عن الحق في التنمية<sup>(٢)</sup> - ورغم الجهود المتزايدة لتكريس اهتمام أوسع بتعزيز وحماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لا تزال ثمة ثغرات كبيرة في تفعيل أعمال هذه الحقوق.

٥ - وقد حدثت على الصعيد الدولي طفرة على مدى العقود الماضية في عدد من القرارات المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وفي إنشاء ولايات الإجراءات الخاصة الرامية إلى معالجة مجلس حقوق الإنسان وسلفه لجنة حقوق الإنسان هذه الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وتوجد أيضاً مجموعة متنامية من الاجتهادات القضائية بشأن الحقوق

(١) يأتي هذا التقرير تكملة لتقرير المفوض السامي بشأن الأعمال التدريجي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المبينة في القانون الدولي لحقوق الإنسان (E/2007/82).

(٢) انظر إعلان وبرنامج عمل فيينا (A/CONF.157/23)، الفقرة ٥.

الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المحاكم الوطنية<sup>(٣)</sup>. وعلاوة على ذلك، صدقت ٢٢ دولة على البروتوكول الاختياري الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الذي اعتمد في ١٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨، ودخل حيز النفاذ في ٥ أيار/مايو ٢٠١٣. ويمثل البروتوكول الاختياري إنجازاً بارزاً بعد سنوات من حملات التوعية التي نظمتها منظمات المجتمع المدني، والدول الأعضاء الداعمة لمبدأ تساوي جميع الحقوق والاعتراف بها. وهناك أيضاً اعتراف متزايد بإمكانية التقاضي بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على الصعيد الإقليمي، بواسطة الآليات الإقليمية لحقوق الإنسان، وعلى الصعيد الوطني أيضاً، كما يتضح من تزايد عدد البلدان التي تكفل حماية دستورية لهذه الحقوق<sup>(٤)</sup>.

٦- وعلى الرغم من التقدم المحرز في توسيع نطاق الاعتراف بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية<sup>(٥)</sup>، فإنها لم تُدمج في الغالب ضمن إطار تشريعي. وينبغي أن تولي المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وغيرها من آليات المساءلة الوطنية المزيد من الاهتمام للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية<sup>(٦)</sup>. وعلى الصعيد الدولي، كشفت دراسة أُجريت على التوصيات المقدمة أثناء الاستعراض الدوري الشامل أن ١٧ في المائة فقط من جميع التوصيات ركزت على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية مقابل ٣٧ في المائة ركزت على الحقوق المدنية والسياسية<sup>(٧)</sup>.

٧- ويكمن أحد التحديات الرئيسية في شيوع تصور خاطئ يقول بأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تعتمد اعتماداً كبيراً على توافر الموارد؛ ومن ثم، فهذه الحقوق لا تعدو كونها طموحات. ويدعي العديد من المعلقين أن عبارة "أقصى قدر من مواردها المتاحة" تضعف الاتفاقية لأنها تمنح الدول ذريعة لعدم الامتثال<sup>(٨)</sup>.

٨- ومع ذلك، لا تعتمد الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على الموارد أكثر من غيرها من الحقوق. وقد يتطلب إعمال الحق في التعليم بناء مدارس، وتوظيف مدرسين مؤهلين بأجور جيدة، وتوفير مواد تعليمية، مثلاً، إلا أن جوانب كثيرة من جوانب إعمال الحقوق المدنية والسياسية تؤثر بدورها في الموارد. فالحق في محاكمة عادلة مثلاً ينطوي على تدريب القضاة، وتوفير المعونة القضائية، ودفع تكاليف المحكمة؛ وجميع هذه الأمور تتطلب موارد. والواقع، أن الدول غالباً ما دافعت عن عدم إعمال حقوق الإنسان بذريعة عدم امتلاكها لما يكفي من الموارد<sup>(٩)</sup>.

(٣) Christine Chinkin, "The protection of economic, social and cultural rights post-conflict" (n.d.). Available from [http://www2.ohchr.org/english/issues/women/docs/Paper\\_Protection\\_ESCR.pdf](http://www2.ohchr.org/english/issues/women/docs/Paper_Protection_ESCR.pdf)

(٤) See M. Langford, ed., *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*, 1st ed. (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2008)

(٥) انظر الوثيقة A/HRC/32/31.

(٦) Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Economic, Social and Cultural Rights*, Handbook for national human rights institutions (2005). Available from [www.ohchr.org/Documents/Publications/training12en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training12en.pdf)

(٧) Center for Economic and Social Rights, "The Universal Periodic Review: a skewed agenda?" (June 2016), p. 2

(٨) Henry Steiner and Philip Alston, *International Human Right in Context: Law, Politics, Morals*, 2nd ed. (Oxford, Oxford University Press, 2000), p. 275

(٩) See, for example, [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20569&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20569&LangID=E)

٩- وقد ازدادت الحاجة، في السنوات الأخيرة، إلى تقييم سليم للذرائع التي تقدمها الدول تبريراً لعدم تنفيذها الحقوق الاقتصادية والاجتماعية حيث طرأ تحول في السنوات الأخيرة من النظرية الاقتصادية الكينيزية إلى النظرية الاقتصادية الكلاسيكية الجديدة، وما أعقب ذلك من انخفاض الحيز المالي بسبب انخفاض مستويات الضرائب<sup>(١٠)</sup>.

١٠- وتفاقم هذا الأمر جراء الأزمة المالية الأخيرة التي بدأت في عام ٢٠٠٨. ونتيجة للأزمة وخطر الانهيار المحتمل لنظام المؤسسات المالية الرئيسية اللذين كانا يتهددان الاقتصادات الوطنية الرئيسية، عملت الدول على صرف أموال طائلة لإنقاذ تلك المؤسسات<sup>(١١)</sup>. وعقب عملية الإنقاذ هذه، وضخامة حجم عجز الميزانية، نفذت العديد من الدول تدابير تقشفية قلصت جرائها حجم إنفاقها على الحقوق الاجتماعية والاقتصادية<sup>(١٢)</sup>. ولاحظت منظمات المجتمع المدني أن تريليونات من الدولارات أتاحت لعمليات إنقاذ القطاع المصرفي، ولم تُتَّح غير حماية اجتماعية في حدها الأدنى لمواجهة الأزمة<sup>(١٣)</sup>.

١١- وادعت الدول أيضاً أنها واجهت ضغوطاً أخرى عند إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وسبق أن لاحظت اللجنة الأوروبية للحقوق الاجتماعية، في عام ١٩٩٦، أن جميع التقارير الواردة تقريباً أشارت إلى مشاكل التنفيذ مثل التغيرات الديمغرافية، وتغير هياكل العمالة، وزيادة تكاليف الرعاية الاجتماعية ذات الصلة<sup>(١٤)</sup>. ويرى الكثيرون أن تشيخ السكان وضع مزيداً من الضغوط المالية على برامج المعاشات التقاعدية، والرعاية الصحية، وأنه يُتوقع أن ترتفع نسبة سكان العالم الذين تتراوح أعمارهم بين خمسة وستين عاماً أو يزيد إلى ٢,٦ ضعفاً بين عامي ٢٠١٥ و ٢٠٥٠، أي من ٦٠,٨ مليون نسمة إلى ما يناهز ١,٦ بليون نسمة<sup>(١٥)</sup>. وفي الوقت نفسه، أوشكت نسبة الارتفاع العالمي في أعمار العاملين (٢٥ إلى ٦٤ سنة) على الانتهاء، ومن المتوقع أن تظل ثابتة أو تتراجع باستثناء أفريقيا.

### ثالثاً- معنى "أقصى قدر من الموارد المتاحة"

١٢- ينبغي فهم التزام الدول باستخدام أقصى قدر من مواردها المتاحة في إطار أوسع للطريقة التي تحشد بها الدول مواردها، سواء داخلياً أو بفضل التعاون الدولي، بغية توسيع نطاق مواردها المتاحة لإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، واستخدام جميع أدوات الاقتصاد الكلي المتاحة لها<sup>(١٦)</sup>. وفي الواقع، تظل الموارد غير ثابتة، وينبغي من ثم النظر في جميع

(١٠) Emmanuel Reynaud, "The Right to social security — current challenges in international perspective" in *Social Security as a Human Right: Drafting a General Comment on Article 9 ICESCR — Some Challenges*, Riedal, Eibe H., ed. (Berlin/Heidelberg, Springer-Verlag, 2007), pp. 1-17

(١١) انظر الوثيقة E/2013/82، الفقرة ٢.

(١٢) المرجع نفسه.

(١٣) Center for Economic and Social Rights, "Human rights and the global economic crisis: consequences, causes and responses" (2009), p. 2. Available at [www.cesr.org/sites/default/files/CESR-Human\\_Rights\\_and\\_the\\_Global\\_Economic\\_Crisis.pdf](http://www.cesr.org/sites/default/files/CESR-Human_Rights_and_the_Global_Economic_Crisis.pdf)

(١٤) Council of Europe, European Committee of Social Rights, *Conclusions XIII-4*, 1996, p. 34

(١٥) انظر الوثيقة E/CN.9/2017/2، الفقرة ١٩.

(١٦) Radhika Balakrishnan and others, *Maximum Available Resources and Human Rights: Analytical Report* (New Jersey, Center for Women's Global Leadership, 2011). Available at [www.cwgl.rutgers.edu/docman/economic-and-social-rights-publications/362-maximumavailableresources-pdf/file](http://www.cwgl.rutgers.edu/docman/economic-and-social-rights-publications/362-maximumavailableresources-pdf/file)

الأدوات السياسية التي تحدد الموارد المتاحة للدولة من أجل الوفاء بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان، بما في ذلك سياستها النقدية، وسياسة قطاعها المالي، وتمويل ديونها<sup>(١٧)</sup>. ويجب أن تبذل الدول أقصى جهدها في حشد مواردها<sup>(١٨)</sup>.

١٣- وبالإضافة إلى زيادة الإيرادات، يجب أن تكون نفقات الحكومات، وتخصيص مواردها فعالة، وملائمة، وموجهة نحو أعمال حقوق الإنسان<sup>(١٩)</sup>. ويمكن اعتبار فشل الدولة في القضاء على الفساد إخفاقاً في الامتثال لالتزاماتها<sup>(٢٠)</sup>.

١٤- واستكشفت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ولجنة حقوق الطفل، إلى جانب هيئات أخرى، معنى عبارة "أقصى قدر من الموارد المتاحة". وفي التعليق العام رقم ٣ (١٩٩٠) بشأن طبيعة التزامات الدول الأطراف، أشارت اللجنة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى أن القصد من هذه العبارة هو أن تشير في آن واحد إلى الموارد الموجودة داخل الدولة وتلك التي يتيحها المجتمع الدولي بفضل التعاون والمساعدة الدوليين (الفقرة ١٣). وتنظر اللجنة عند تقييم ادعاء الدولة الطرف بعدم كفاية مواردها في مستوى نمو البلد، في جملة أمور، وفي حالته الاقتصادية الراهنة، لا سيما ما إذا كان يمر بفترة ركود اقتصادي، وما إذا كان قد سعى إلى الحصول على التعاون والمساعدة، أو رفض، دون مبرر كاف<sup>(٢١)</sup>، عروض المجتمع الدولي بتزويده بالموارد لتنفيذ أحكام العهد.

١٥- وفي التعليق العام رقم ٥ (٢٠٠٣) بشأن التدابير العامة لتنفيذ الاتفاقية، سلطت لجنة حقوق الطفل الضوء على أهمية الميزانيات الوطنية في دراسة الموارد المخصصة لإعمال حقوق الطفل (الفقرة ٥١). وتوسع نطاق استعراض هذه الأمور في عام ٢٠٠٧ خلال يوم المناقشة العامة بشأن موضوع "الموارد المخصصة لإعمال حقوق الطفل - مسؤولية الدول"، التي نظرت في الاستثمارات اللازمة لتنفيذ حقوق الطفل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والتعاون الدولي. واستفاضت اللجنة في تفسير عبارة "أقصى قدر من الموارد المتاحة" (المادة ٤ اتفاقية حقوق الطفل) لتشمل الموارد البشرية، والتقنية، والتنظيمية. وسلطت اللجنة الضوء على العوامل التي قد تؤثر في توافر الموارد، مثل كفاءة وقوة النظام الضريبي، بما في ذلك وجود سياسة الضرائب التصاعديّة.

١٦- واعتمدت هيئات المعاهدات عدداً من المقاربات المختلفة لاستعراض امتثال الدول الأطراف لالتزاماتها بموجب معاهدات حقوق الإنسان ذات الصلة. وأكدت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أهمية مكافحة الفساد لأنه يؤثر في توافر الموارد، ومن ثم في أعمال حقوق الإنسان<sup>(٢٢)</sup>. وخلصت اللجنة أيضاً إلى أن عدم استخدام الدول كامل مواردها المخصصة

(١٧) المرجع نفسه، الصفحة ٢.

(١٨) Magdalena Sepúlveda, *The Nature of the Obligations under the International Covenant on Economic Social and Cultural Rights*, School of Human Rights Research Series, No. 18 (Cambridge, United Kingdom, Intersentia, 2003).

(١٩) انظر الوثيقة E/CN.4/1987/17، المرفق.

(٢٠) Magdalena Sepúlveda, *The Nature of the Obligations Under The International Covenant on Economic Social and Cultural Rights* (2003).

(٢١) انظر الوثيقة E/C.12/2007/1، الفقرة ١٠.

(٢٢) انظر، على سبيل المثال، الوثيقتين E/C.12/1999/11-E/2000/22 و Corr.1، الفقرتان ٣٨١ و ٣٩٤؛ والوثيقة E/C.12/1/Add.83، الفقرة ١١.

لنفقاتها الاجتماعية جعلها لا تفي بالتزاماتها باستخدام أقصى قدر من مواردها المتاحة<sup>(٢٣)</sup>. وقارنت اللجنة أيضاً مستويات الإنفاق على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في البلدان التي تمر بمرحلة إنمائية مماثلة بغية تقييم مدى امتثالها لاستخدام أقصى قدر من مواردها المتاحة<sup>(٢٤)</sup>.

١٧- وقارنت اللجنة المعنية بحقوق الطفل واللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الموارد المالية التي أنفقتها الدول على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ونفقاتها غير المصنفة ذات الصلة. واعتبرت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أن تخصيص مزيد من الموارد لمجالات لا ترتبط بالصحة والتعليم، والضمان الاجتماعي، والسكن، والغذاء مؤثر على عدم الامتثال. وأعربت هيئتا المعاهدات هاتان، مثلاً، عن قلقهما إزاء الإنفاق العسكري والدفاعي الذي تجاوز كثيراً الإنفاق على الصحة والتعليم، والرعاية الاجتماعية<sup>(٢٥)</sup>.

١٨- وعالج العديد من المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة معنى عبارة "أقصى قدر من الموارد المتاحة" في سياق النظام الضريبي. وطالب الخبير المستقل المعني بآثار الديون الخارجية وما يتصل بها من التزامات مالية دولية أخرى في التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، وبخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بأن تكثف الدول جهودها لمكافحة التجنب الضريبي والتهرب الضريبي، لا سيما تحسين طريقة جباية الديون الضريبية المستحقة<sup>(٢٦)</sup>. وشدد المقرر الخاص المعني بالحقوق في التعليم على الدور المركزي للسياسات الضريبية في زيادة حجم الإيرادات، وضمان استخدام الدولة أقصى قدر من مواردها المتاحة لإعمال حقوق الإنسان<sup>(٢٧)</sup>. وشدد المقرر الخاص المعني بالحقوق في الغذاء على الدور الحاسم الذي يمكن أن تضطلع به الضرائب في الوفاء بالتزام باستخدام أقصى قدر من الموارد المتاحة<sup>(٢٨)</sup>.

١٩- وفي تقرير عن المقاربة القائمة على حقوق الإنسان من أجل التعافي من الأزمة الاقتصادية العالمية، أبرزت المقررة الخاصة المعنية بالفقر المدقع وحقوق الإنسان أهمية فرض ضرائب تصاعدية بغية زيادة حجم الموارد المتاحة لإنعاش وتنفيذ سياسات الحماية الاجتماعية<sup>(٢٩)</sup>. وفي تقرير آخر، أشارت المقررة الخاصة إلى أن السياسة المالية، لا سيما السياسات الضريبية، عامل محدد رئيسي من محددات حقوق الإنسان، ولاحظت أن من شأن جباية الضرائب بطريقة فعالة أن يكون أبسط وسيلة لتوفير الموارد اللازمة لضمان الامتثال للالتزامات حقوق الإنسان<sup>(٣٠)</sup>. وأشارت على وجه الخصوص إلى الكيفية التي يمكن بها للدول أن تعزز زيادة إيراداتها من أجل إعمال حقوق الإنسان، بما في ذلك من خلال توسيع وعائها الضريبي، وتحسين كفاءة جبايتها الضرائب، ومعالجة التجاوزات الضريبية، وتوسيع مساهمات القطاع المالي<sup>(٣١)</sup>. وحللت المقررة الخاصة كيف يمكن للسياسات الضريبية أن تسترشد بمبدأي

(٢٣) انظر الوثيقة E/1996/22-E/C.12/1995/18، الفقرة ١٨١.

(٢٤) انظر، على سبيل المثال، الوثيقة E/1997/22-E/C.12/1996/6، الفقرة ٢٢٨.

(٢٥) انظر، على سبيل المثال، الوثيقتين CRC/C/SDN/CO/3-4، الفقرة ١٧، وE/C.12/COD/CO/4، الفقرة ١٦.

(٢٦) انظر، على سبيل المثال، الوثيقة A/HRC/25/50/Add.1، الفقرة ٩٢(هـ).

(٢٧) انظر الوثيقة E/C.12/1998/18.

(٢٨) انظر الوثيقة A/HRC/13/33/Add.6، الفقرة ٣٦.

(٢٩) انظر الوثيقة A/HRC/17/34، الفقرات ٥١ و ٨٠ و ٨١.

(٣٠) انظر الوثيقة A/HRC/26/28 و Corr.1، الفقرة ٤٢.

(٣١) المرجع نفسه، الفقرات ٥٥-٦٢ و ٦٨-٦٩.

عدم التمييز والمساواة، وأبرزت الدور الرئيسي الذي تضطلع به جباية الضرائب في تحديد وتكييف مستويات عدم المساواة في المجتمع، وفي تمويل الخدمات الأساسية، والحماية الاجتماعية، وتدابير الحد من الفقر<sup>(٣٢)</sup>.

## رابعاً- التزامات الدول بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية فيما يتعلق بأقصى الموارد المتاحة

### ألف- الأعمال التدريجي، وعدم التراجع، وأقصى الموارد المتاحة

٢٠- لما كان من المتعذر إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بالكامل في وقت وجيز، فإن الالتزام بإعمال الحقوق من الدول يقتضي "التحرك بأكبر قدر ممكن من السرعة والفعالية" نحو إعمالها بالكامل<sup>(٣٣)</sup>. وهذا لا يعني أن الدول يمكن أن تؤخر تنفيذ الحقوق المشمولة بالعهد، بل إن قلة الموارد لا يمكن أن يبرر التقاعس أو تأجيل تنفيذ التدابير الرامية إلى إعمال هذه الحقوق إلى ما لا نهاية.

٢١- وتعالج دساتير عدة دول الأعمال التدريجي للحقوق باشتراط تخصيص الإيرادات تدريجياً للمنفعة العامة مثل الصحة والتعليم<sup>(٣٤)</sup>. وفي نيسان/أبريل ٢٠٠١، التزمت الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي بتخصيص ما لا يقل عن ١٥ في المائة من ميزانياتها السنوية لتحسين القطاع الصحي<sup>(٣٥)</sup>، وحثت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الدول الأطراف على زيادة مخصصات ميزانيتها المعتمدة لقطاع الصحة تدريجياً من أجل بلوغ الهدف المحدد في إعلان أبوجا<sup>(٣٦)</sup>.

٢٢- وعند استعراض اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية امثال الدول بإعمال الحقوق تدريجياً، ركزت في الغالب على مستويات الإنفاق. وقد أعربت عن قلقها إزاء تراجع حصة الإنفاق على المنافع الاقتصادية والاجتماعية الرئيسية مثل الضمان الاجتماعي، والتعليم، والصحة بسبب انخفاض مخصصات الميزانية أو عدم مواكبة التكاليف المتزايدة<sup>(٣٧)</sup>.

٢٣- وينطوي واجب الدول في الأعمال التدريجي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على تفادي فرض تدابير تراجعية من شأنها أن تضعف أو تهدد إعمال الحقوق التي يكفلها العهد، ما لم تبررها بعض المعايير الصارمة. والتدبير التراجعية تدبير يفضي، بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، إلى السير عكس ما يمليه التمتع بحقوق الإنسان المعترف بها في العهد.

(٣٢) المرجع نفسه، الفقرات ٣ و ١٢-١٧.

(٣٣) انظر اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٣ (١٩٩٠) بشأن طبيعة التزامات الدول الأطراف، الفقرة ٩.

(٣٤) تنص الأحكام المؤقتة في دستور إكوادور لعام ٢٠٠٨، على زيادة سنوية في الأموال المكرسة لنظام الصحة الوطني لا تقل عن ٠,٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي حتى تصبح تلك الأموال تمثل ما لا يقل عن ٤ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي (الفقرة ٢٢).

(٣٥) انظر الرابط التالي: [www.who.int/healthsystems/publications/abuja\\_declaration/en/](http://www.who.int/healthsystems/publications/abuja_declaration/en/)

(٣٦) انظر الوثيقتين E/C.12/UGA/CO/1، الفقرة ٣٢، و E/C.12/GAB/CO/1، الفقرة ٢٨.

(٣٧) انظر، على سبيل المثال، الوثائق E/C.12/1/Add.74، الفقرة ٤٤؛ و E/C.12/1/Add.47، الفقرة ١٧؛ و E/C.12/1/Add.65، الفقرة ١٧.

٢٤- ولتبرير أي تدبير تراجعي، يتعين على الدولة أن تثبت أنها لم تعتمد هذا التدبير إلا بعد النظر بعناية في جميع الخيارات الممكنة، والبدائل المتاحة، وبعد تقييم أثره المحتمل، وضرورة العمل به فيما يتعلق بأقصى مواردها المتاحة. وكما ذكرت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في تعليقها العام رقم ٣، فإن أي تدابير تراجعية متعمدة سوف تتطلب دراسة متأنية للغاية وسوف يلزم تبريرها تبريراً تاماً بالإشارة إلى كامل الحقوق التي ينص عليها العهد وفي سياق الاستخدام الكامل لأقصى الموارد المتاحة (الفقرة ٩).

٢٥- وينطوي مبدأ عدم التراجع على أنه لا ينبغي خفض النفقات العامة دون مبرر من أجل إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في ظل عدم كفاية التدابير التعويضية الرامية إلى حماية الأشخاص الذين قد يتأثرون بخفض الميزانية. فقد أعرب المكلفون بولايات في إطار الإجراءات الخاصة عن قلقهم عندما جمّدت البلدان مستويات إنفاقها لفترة من الزمن، وارتأوا أن هذه التدابير تدابير تراجعية<sup>(٣٨)</sup>.

## باء- عدم التمييز، والمساواة، وأقصى الموارد المتاحة

٢٦- بالإضافة إلى إعمال الدول التدريجي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، يجب عليها أن تتخذ إجراءات فورية، بغض النظر عن مواردها المتاحة، من أجل القضاء على التمييز، بما في ذلك التمييز على أساس الجنس، أو العرق، أو الإثنية، أو الدين في إطار القانون وفي الممارسة العملية. ويعني هذا الأمر أنه ينبغي العمل فوراً على إزالة أي أحكام تمييزية في القوانين، أو في السياسات، أو في الممارسات التي تميز بين المجموعات. ودعت اللجنة إلى أن تتخذ الدول فوراً ما يلزم من التدابير لمنع ظهور الظروف والمواقف التي تسبب أو تديم التمييز الموضوعي أو الفعلي أو التخفيف منها أو التخلص منها<sup>(٣٩)</sup>. وأكدت اللجنة أيضاً أنه لا ينبغي تصميم السياسات والتشريعات لخدمة مصالح الفئات الاجتماعية المحظوظة على حساب الفئات الأخرى<sup>(٤٠)</sup>، بل يجب عليها أن تكفل حماية الفئات الأكثر ضعفاً وحرماناً في المجتمع حتى عندما تكون هناك قيود على مواردها<sup>(٤١)</sup>.

## جيم- المستويات الأساسية الدنيا وأقصى الموارد المتاحة

٢٧- على الدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التزام فوري بالوفاء بالمستويات الأساسية الدنيا لجميع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية<sup>(٤٢)</sup>.

٢٨- وإذا ادعت دولة ما أنها عاجزة عن الوفاء بهذا الالتزام بسبب نقص مواردها المتاحة، فيتعين عليها عندها أن تثبت أنها بذلت كل جهودها في استخدام الموارد الموجودة تحت

(٣٨) انظر <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21006>

(٣٩) انظر اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٢٠ (٢٠٠٩) بشأن عدم التمييز فيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الفقرة ٨.

(٤٠) المرجع نفسه، التعليق العام رقم ٤ (١٩٩١) بشأن الحق في السكن اللائق، الفقرة ١١.

(٤١) المرجع نفسه، التعليق العام رقم ٣ (١٩٩٠) بشأن طبيعة التزامات الدول الأطراف، الفقرة ١٢.

(٤٢) المرجع نفسه، الفقرة ١٠.

تصرفها<sup>(٤٣)</sup>. وحتى عندما يتبين بكل وضوح أنها لا تملك موارد كافية، فيتعين عليها إدخال برامج ترمي إلى مساعدة من هم في أمس الحاجة إليها، بحيث تُستخدم مواردها المحدودة هذه بكفاءة وفعالية من أجل إعمال حقوق الإنسان<sup>(٤٤)</sup>.

٢٩- فالالتزام بـ "بذل كل جهد" لضمان تلبية المستويات الدنيا لجميع الحقوق ينطوي على إيلاء أولوية أعلى للموارد مقارنة بواجب إعمال الحقوق بالكامل<sup>(٤٥)</sup>. ودعت هيئات المعاهدات في توصيتها إلى الدول إلى إبراز هذه الأولوية بحماية ميزانيتها، وتسخيرها للمنافع الاجتماعية، لا سيما للذين يعيشون في أوضاع هشّة، حتى إتيان الأزمات الاقتصادية أو الكوارث الطبيعية<sup>(٤٦)</sup>. ويتضمن ذلك اعتماد مخصصات تكفل المستوى الأدنى من الحماية الاجتماعية للجميع؛ وهذا الأمر في غاية الأهمية وضروري عند نشوب الأزمات الاقتصادية.

### خامساً- تأمين أقصى قدر من الموارد المتاحة امتثالاً لمبادئ حقوق الإنسان

٣٠- لكي تستخدم الدول أقصى قدر من مواردها المتاحة بالكامل، يجب عليها أن تخصص وتستخدم مواردها المتاحة بكفاءة وفعالية، وأن تبذل كل جهد لزيادة حجم الإيرادات اللازمة لإعمال حقوق الإنسان. وللقيام بذلك، يجب أن تعكس خياراتها السياسية أسبقية قانون حقوق الإنسان، وأن تضع إعمال جميع حقوق الإنسان ضمن أولوياتها، بما فيها الوسائل الاقتصادية، والاجتماعية والثقافية، وتحترم المبادئ الأساسية لحقوق الإنسان بتوخي عدم التمييز، والشفافية، والمشاركة، والمساءلة.

### ألف- تخصيص الموارد: إعداد ميزانيات شفافة تعطي الأولوية لحقوق الإنسان

٣١- تعكس ميزانيات الدول أولوياتها في تخصيص الموارد. ولا يحدد القانون الدولي لحقوق الإنسان بدقة الشكل أو النسبة المئوية للميزانية الوطنية التي ينبغي أن تخصص لقطاع معين - مثل التعليم أو الصحة - لكنه يضع بعض المبادئ والمعايير التي يتعين على الحكومات أن تأخذها في الاعتبار عند إعداد ميزانياتها.

٣٢- ويجب أن تحترم الدول عدم قابلية حقوق الإنسان للتجزئة، وتتخذ مقاربة شاملة ومتسقة لإعمال جميع حقوق الإنسان، بما في ذلك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وللحكومات أن تركز على المجالات التي يمكن أن تكون لها آثار متعددة عبر عدد من الحقوق. فالاستثمار في التعليم، بوصفه حقاً تمكينياً مثلاً، سيكون بمثابة عامل حافز على الوفاء بالعديد من الحقوق الأخرى، مثل الحق في الغذاء، والصحة، وحقوق الطفل، والمرأة. ويمكن زيادة مستوى أثره إذا اقترن بتحسين موجه للهياكل الأساسية، أو إنشاء فرص للعمل تساعد الأطفال على الالتحاق بالمدرسة والاستمرار في ارتيادها.

(٤٣) المرجع نفسه.

(٤٤) انظر الوثيقة E/C.12/2007/1، الفقرة ٤.

(٤٥) Rory O'Connell and others, *Applying an International Human Rights Framework to State Budget Allocations: Rights and Resources* (London, Routledge, 2014), p. 82

(٤٦) انظر الوثيقتين CRC/C/CMR/CO/2، الفقرة ١٨ (ج)؛ و CRC/C/SYC/CO/2-4، الفقرة ١٩ (د).

٣٣- والدول مطالبة أيضاً بتعزيز مسألتي الشفافية والمساءلة. ومن شأن ضمان الحصول على المعلومات المتعلقة بجميع جوانب الميزانية، بما في ذلك ما يتعلق بالإفناق العسكري، مثلاً، أن يساعد على ضمان الشفافية والمساءلة، فضلاً عن المساعدة في تحديد المشاكل المرتبطة بإدارة وتخصيص الموارد المالية، بما في ذلك عراقيلها أو سوء استخدامها<sup>(٤٧)</sup>. ومن شأنه أيضاً أن يساعد على كفاءة استخدام الموارد بكفاءة تمشياً مع مبادئ ليمبورغ بشأن تنفيذ العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية<sup>(٤٨)</sup>، وأن يساهم في مساءلة الحكومات عن الطريقة التي تمول بها ميزانياتها العامة والكيفية التي تنفقها بها.

٣٤- والدول مطالبة أيضاً بتيسير رصد المجتمع المدني لميزانياتها العامة. وينبغي أن تُنشر الوثائق الرئيسية للميزانية في الوقت المناسب في أثناء دورة الميزانية السنوية، وينبغي أن تصمم النظم المالية بطريقة تحدد بوضوح وشفافية بنود الميزانية المتعلقة بالإفناق على مختلف حقوق الإنسان والجماعات التي تعيش ظروفاً صعبة.

٣٥- ويجب أيضاً أن تعكس الميزانيات أسبقية قانون حقوق الإنسان، وأن تكفل أعمال جميع حقوق الإنسان، بما فيها الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وتضعها على رأس أولوياتها. ومن شأن فتح باب الوصول إلى المعلومات المتعلقة بالميزانية أن ييسر عملية مقارنة مستويات الإفناق على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، والسلع والخدمات الأخرى غير المرتبطة بها. وأعربت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عن مخاوفها إزاء الانخفاض المستمر خلال العقد الماضي للموارد المخصصة للقطاعات الاجتماعية، لا سيما قطاعا الصحة والحماية الاجتماعية، في وقت شهدت مخصصات ميزانية الدفاع والأمن العام زيادة كبيرة<sup>(٤٩)</sup>. وبعد مرور عشر سنوات على اعتماد إعلان أبوجا، في عام ٢٠٠١ حين تعهدت البلدان الأفريقية بتخصيص ما لا يقل عن ١٥ في المائة من ميزانياتها السنوية لتحسين قطاعاتها الصحية، من المهم الإشارة إلى أن بلداً واحداً فقط حقق هذا الهدف، وعمل ١١ بلداً بالفعل على خفض إنفاقه على الصحة<sup>(٥٠)</sup>.

٣٦- ويجب على الدول أن تضمن المشاركة الكاملة في القرارات المتعلقة بوضع الميزانية، وتنفيذها، وتقييمها باعتبارها وسيلة لتعزيز الإنصاف في اتخاذ قرارات تخصيص الأموال، وذلك لأن من شأن عملية صنع القرار المبهم أن تفضي إلى تهميش المجموعات المختلفة عند تخصيص اعتمادات الميزانية. ومن شأن المشاركة الكاملة أيضاً أن تعزز التماسك وتحول دون عدم الاستقرار الاجتماعي<sup>(٥١)</sup>. وأوصت العديد من هيئات المعاهدات الدول بالعمل بالميزنة التشاركية. فقد دعت لجنة حقوق الطفل، مثلاً، في عدة مناسبات الدول إلى ضمان الشفافية

(٤٧) Save the Children, "Health sector budget advocacy: a guide for civil society organisations" (London, 2012), p. 24. Available at <https://www.savethechildren.org.uk/sites/default/files/docs/Health-Sector-Budget-Advocacy-low-res.pdf>

(٤٨) انظر الوثيقة E/CN.4/1987/17، المرفق.

(٤٩) انظر الوثيقة E/C.12/COD/CO/4، الفقرة ١٦.

(٥٠) انظر الرابط التالي [www.who.int/healthsystems/publications/abuja\\_declaration/en/](http://www.who.int/healthsystems/publications/abuja_declaration/en/)

(٥١) European Union Agency for Fundamental Rights, "Protecting fundamental rights during the economic crisis", Working paper (December 2010), p. 14. Available from [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/1423-FRA-Working-paper-FR-during-crisis-Dec10\\_EN.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1423-FRA-Working-paper-FR-during-crisis-Dec10_EN.pdf)

والمشاركة في وضع الميزانية عن طريق الحوار والمشاركة العامة<sup>(٥٢)</sup>، واعترفت المنظمات غير الحكومية بأن مخصصات الميزانية ينبغي أن تحدد بطريقة تشاركية وشفافة<sup>(٥٣)</sup>.

٣٧- ومن شأن الميزانيات أن تبرز ما إذا كانت الدول قد اتخذت تدابير كافية لضمان عدم التمييز والمساواة. ومن شأن تدقيق الميزانية، مثلاً، أن يساعد على تقييم ما إذا كان الأطفال والنساء يهتمون عند وضع مخصصات القطاع العام. وأحاطت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية علماً بالحالات التي كانت فيها مخصصات الميزانية المكرسة للخدمات والمقدمة للنساء أقل من المخصصات الأخرى و/أو غير كافية<sup>(٥٤)</sup>. ويمكن أن يشير هذا الأمر إلى عدم إيلاء الأولوية لأحد القطاعات.

٣٨- ومن المهم الإشارة إلى أن مبادئ عدم التمييز والمساواة لا تتطلب مخصصات متساوية. وقد تتطلب مجالات أو فئات محددة في الكثير من الحالات زيادة الاستثمار و/أو تدابير الحماية الاجتماعية أكثر من غيرها. فمع اتساع التفاوت بين فئات الدخل، وبين المناطق الريفية والحضرية مثلاً، يوجد معظم الذين يعيشون في فقر في مناطق ريفية حيث الحاجة أكبر بكثير للاستثمار وتخصيص الموارد اللازمة لتحقيقها، ولأن نصيب الفرد من تكلفة تقديم الخدمات في المناطق الريفية أعلى بكثير منها في المناطق الحضرية.

## باء- زيادة الكفاءة وزيادة الموارد المتاحة: مكافحة الفساد

٣٩- من الواضح أن تلاعب الفساد بالأموال العامة يضعف من قدرة الحكومات على استخدام أقصى قدر من الموارد المتاحة لإعمال جميع حقوق الإنسان، بما فيها الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ويُعرّف الفساد بأنه "استخدام سلطة عامة، أو منصب، أو هيئة لتحقيق منافع خاصة وذلك عن طريق الرشوة، أو الابتزاز، أو استغلال النفوذ، أو المحسوبية، أو الاحتيال، أو الارتشاء، أو الاختلاس"<sup>(٥٥)</sup>. وعلى نحو ما ذكر آنفاً، أبرزت هيئات معاهدات حقوق الإنسان تأثير الفساد على قدرة الحكومات على الوفاء بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان<sup>(٥٦)</sup>. وكانت ثمة أيضاً صلة مباشرة بين الفساد وقلة الموارد لإعمال حقوق الإنسان في حالة الادعاءات القائلة بأن الفساد المستشري في نيجيريا ساهم في انتهاكات خطيرة وجسيمة لهذه الحقوق بسبب التلاعب بالموارد<sup>(٥٧)</sup>. وبالرغم من أن اللجنة قررت أن الالتماس غير مقبول، لأسباب إجرائية، إلا أنها اعترفت بالصلة القائمة بين ارتفاع مستويات الفساد وعدم التمتع بحقوق الإنسان، واعتبرت ادعاءات المدعي متوافقة مع ميثاق منظمة الوحدة الأفريقية والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب<sup>(٥٨)</sup>.

(٥٢) انظر الوثيقتين CRC/C/CMR/CO/2، الفقرة ١٨ (ه)؛ و CRC/C/AND/CO/2، الفقرة ١٦ (د).

(٥٣) Radhika Balakrishnan and others, *Maximum Available Resources and Human Rights* (2011), p. 9.

(٥٤) انظر، على سبيل المثال، الوثيقة E/C.12/DOM/CO/3، الفقرة ١٣.

(٥٥) United Nations Development Programme, *Fighting Corruption to Improve Governance* (New York, 1999), p. 7.

(٥٦) انظر الوثائق E/C.12/1999/11-E/2000/22 و Corr.1، الفقرتان ٣٨١ و ٣٩٤؛ و E/C.12/1/Add.83، الفقرة ١١؛ و E/C.12/1/Add.91، الفقرة ١٢.

(٥٧) African Commission on Human and Peoples' Rights No. 300/05 *Socio Economic Rights and Accountability Project v. Nigeria*, 25th activity report (May-November 2008), para. 4.

(٥٨) المرجع نفسه، الفقرتان ٣٧ و ٣٨.

٤٠ - ويتطلب الرد الشامل على الفساد مؤسسات فعالة، وقوانين ملائمة، وإصلاحات للحكم الرشيد، فضلاً عن مشاركة جميع أصحاب المصلحة المعنيين داخل الحكومة وخارجها. كما يتطلب مجتمعاً مدنياً قوياً وملتزماً، ووسائل إعلام حرة ومستقلة بالكامل لها إمكانية الحصول الكامل على المعلومات<sup>(٥٩)</sup>.

## جيم - زيادة الإيرادات عن طريق الضرائب

٤١ - تُعدّ زيادة الإيرادات عن طريق زيادة الضرائب، وتوسيع الوعاء الضريبي، ومكافحة التهرب الضريبي والتجنب الضريبي القنوات الرئيسية المتاحة للحكومة من أجل حشد موارد محلية إضافية لإعمال جميع حقوق الإنسان، بما في ذلك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وكما هو الحال في جميع الإجراءات، يجب على الحكومات مع ذلك أن تراعي التزاماتها في مجال حقوق الإنسان عند وضع وتنفيذ هذه السياسات.

٤٢ - وقد لاحظت المقررة الخاصة المعنية بالفقر المدقع وحقوق الإنسان أن من شأن ضرائب المبيعات أو ضرائب الاستهلاك أن تؤثر بشكل غير متناسب في الأشخاص الذين بدأوا بالفعل يعانون من صعوبات مالية لأنهم ينفقون قسطاً أكبر من دخلهم على سلع ضرورية<sup>(٦٠)</sup>. والزيادة اللاحقة في مبلغ الضرائب أعلى في الغالب من تحويلات الدخل التي قد يتلقاها الأشخاص الذين يعيشون في فقر<sup>(٦١)</sup>. ولهذا السبب، يمكن أن تؤدي ضرائب الاستهلاك إلى تفاقم مستويات الفقر وتزايد درجات اللامساواة. ولاحظت المقررة الخاصة، على وجه الخصوص أن الدخل الحقيقي للنساء اللاتي يعشن في فقر تأثر بعد بدء العمل بالضرائب التنازلية، لا سيما عندما تقتزن هذه العملية بتخفيض الإنفاق على الخدمات العامة<sup>(٦٢)</sup>. ولهذا السبب أيضاً، يتعين على الدول، عند وضع و/أو استعراض سياساتها الضريبية، أن تضمن امتثال مسؤولياتها لحماية أكثر الفئات ضعفاً ومنع المزيد من التفاوت.

٤٣ - ومن شأن السياسة الضريبية التصاعدية أن تحقق أهداف الإنصاف وإعادة التوزيع تمثيلاً مع التزام الدول بضمان المساواة الفعلية من خلال جمع إيرادات إضافية من أغنى الفئات، والاستثمار في الخدمات الاجتماعية التي يستفيد منها من يعيشون في فقر، ومن تحلّفوا عن الركب أكثر من غيرهم. وتتضمن الضرائب التصاعدية المعروفة ضرائب الدخل، وضرائب الميراث. وضريبة الدخل الفردي في الحقيقة من أهم أنواع الضرائب وأكثرها تصاعداً<sup>(٦٣)</sup>. ومع ذلك، يتعين على الدول أن تتوخى الحذر لتضمن عدم زجّ عتبة ضريبة الدخل المحددة في السياسات الضريبية بالأشخاص الذين هم دون خط الفقر أو يكادون إلى مزيد من الفقر<sup>(٦٤)</sup>. ومن الضرائب الأخرى التي تعتبر ضريبة تصاعدية جداً ضريبة القيمة العقارية التي يرحح أن يقع عبؤها الأكبر على الأثرياء<sup>(٦٥)</sup>.

(٥٩) OHCHR, "The human rights case against corruption" (2013). Available from [www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/GoodGovernance/Corruption/HRCASEAGAINSTCORRUPTION.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/GoodGovernance/Corruption/HRCASEAGAINSTCORRUPTION.pdf)

(٦٠) انظر الوثيقة A/HRC/17/34، الفقرة ٥٠.

(٦١) Sean Higgins and Nora Lustig, "Can a poverty-reducing and progressive tax and transfer system hurt the poor?", *Journal of Development Economics*, vol. 122 (September 2016). Available at <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4988485/>

(٦٢) الوثيقة A/HRC/17/34، الفقرة ٥٠.

(٦٣) الوثيقة A/HRC/26/28، الفقرة ٤٦.

(٦٤) المرجع نفسه، الفقرة ٧٩(ب).

(٦٥) James Mirrlees and others, *Tax by Design* (Oxford, Oxford University Press, 2011), pp. 368-405

٤٤ - والضريبة المقترحة على المعاملات المالية، التي يعتبرها صندوق النقد الدولي "تصاعدياً جداً" لأنها تقع أساساً على أغنى المؤسسات والأفراد في المجتمع<sup>(٦٦)</sup>، حظيت باهتمام متزايد خلال السنوات القليلة الماضية<sup>(٦٧)</sup>. وأكدت المقررة الخاصة المعنية بالفقر المدقع وحقوق الإنسان أن الوقت قد حان لتعيد الحكومات النظر في الدور الأساسي الذي تضطلع به الضرائب في عملية إعادة التوزيع وذلك من أجل ضمان إسهام الذين يمتلكون ثروات أكبر، والقطاع المالي بنصيب عادل في العبء الضريبي<sup>(٦٨)</sup>. ولو حظ أيضاً أن من شأن فرض ضرائب على المعاملات المالية، بالإضافة إلى توليد موارد إضافية، أن يدخل مزيداً من التصاعدي في النظام الضريبي<sup>(٦٩)</sup>.

٤٥ - ويتطلب ضمان أقصى قدر من الموارد المتاحة أيضاً أن تجمع الدول إيراداتها بكفاءة وفعالية، وأن تبذل قصارى جهدها للقضاء على التهرب الضريبي والتجنب الضريبي، وتعزز قدرتها على جبايتها، وتكفل في الوقت نفسه امتثالها ومساءلتها. وحثت لجنة حقوق الطفل الدول، مثلاً، على تحسين فعاليتها في جباية الضرائب، واعتمادها إصلاحاً ضريبياً شاملاً وتصاعدياً<sup>(٧٠)</sup>. ولاحظت المقررة الخاصة المعنية بالفقر المدقع وحقوق الإنسان أن الأثرى استفادوا من التجنب والتهرب الضريبي، في حين تراجع الخدمات المتاحة للفقراء، وتراجع معها تمتعهم بحقوقهم. ومن شأن سوء جباية الضرائب أن يحد من حجم الموارد التي يمكن إنفاقها للحد من الفقر وإعمال حقوق الإنسان، وأن يديم التفاوت الواسع في الدخل<sup>(٧١)</sup>.

## دال - دور التعاون الدولي في مساعدة الدول على زيادة إيراداتها

٤٦ - التعاون الدولي مبدأ أساسي في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. فقد أوصت اللجنة مراراً بأن تسعى البلدان النامية على وجه الخصوص إلى التماس التعاون الدولي من أجل مساعدتها على تنفيذ الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية<sup>(٧٢)</sup>. وقد كانت المساعدة الإنمائية الرسمية عادة خياراً رئيسياً لحشد موارد إضافية من أجل التنمية، وتوسيع الحيز المالي للبلدان النامية المنخفضة الدخل. وفي الوقت نفسه، تواجه العديد من البلدان تحديات تتعلق بالمساعدة الإنمائية الرسمية بسبب عدم قدرتها على التنبؤ بهذه المساعدة، وبمشرطيتها، وبتكاليف معاملاتها. وعلاوة على ذلك، توجه البلدان المانحة في الغالب مساعداتها إلى البلدان لأسباب سياسية، وليس بالضرورة حيثما تمس الحاجة إليها. ويؤهل جزء كبير من هذه المساعدات إلى المجتمع المدني مباشرة، الأمر الذي يزيد من تعقيد التخطيط السليم للميزانية الذي من شأنه أن يكفل توافر أقصى الموارد المخصصة لإعمال حقوق الإنسان.

(٦٦) Thornton Matheson, "Taxing Financial Transactions: Issues and Evidence", IMF Working paper (March 2010).

(٦٧) European Commission, "Proposal for a Council Directive on a common system of financial transaction tax and amending Directive 2008/7/EC" (Brussels, 28 September 2011) COM (2011) 594.

(٦٨) انظر الرابط التالي [www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=41988#.WMIZKIXyu1s](http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=41988#.WMIZKIXyu1s)

(٦٩) Ignacio Saiz, "Resourcing rights: combating tax injustice from a human rights perspective" in *Human Rights and Public Finance*, Aoife Nolan, Rory O'Connell and Colin Harvey, eds. (Oxford/Portland, Oregon, Hart Publishing, 2013), p. 102.

(٧٠) انظر الوثيقتين CRC/C/15/Add.222، الفقرة ١٤؛ و CRC/C/GTM/CO/3-4، الفقرة ٢٦(أ).

(٧١) الوثيقة A/HRC/26/28، الفقرتان ٥٨ و ٥٩.

(٧٢) انظر، على سبيل المثال، الوثيقتين E/C.12/KHM/CO/1، الفقرة ٢٤؛ و E/C.12/THA/CO/1-2، الفقرة ١٦.

٤٧- ومن شأن الإدارة السليمة والمستدامة للديون أن تكون استراتيجية تعزز أقصى الموارد المتاحة، شريطة أن تسهم الموارد الإضافية التي تولدها القروض الخارجية والمحلية في أعمال جميع حقوق الإنسان، بما في ذلك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وقد كانت ثمة شواغل كبيرة بشأن الآثار السلبية لحقوق الإنسان على الديون التي لا يمكن تحملها، وعبء خدمة الديون. وفي مقابل إتاحة عمليات إنقاذ الدول المدينة، طالبت المؤسسات والبلدان تلك الدول بخفض إنفاقها على قطاعات تعتبر أساسية لأعمال جميع حقوق الإنسان<sup>(٧٣)</sup>، بما في ذلك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وتتيح آليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان توجيهات لضمان الامتثال للالتزامات حقوق الإنسان عندما تسعى الحكومات إلى الاقتراض أو الإفراض، بما في ذلك ضمان أسبقية التزامها بحقوق الإنسان، والمساواة، وعدم التمييز، والإعمال التدريجي وغير التراجعي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والشفافية، والمساءلة، والمشاركة في صنع القرار وإدارة الديون<sup>(٧٤)</sup>. وفيما يتعلق بالالتزامات الأساسية الدنيا للدول، ينبغي أن تكفل هذه الدول أن حقوقها والتزاماتها الناشئة عن ديون أو ترتيبات خارجية، لا سيما التزامها بتسديد ديونها الخارجية، لا تعفيها من التزاماتها الأساسية الدنيا ذات الصلة بهذه الحقوق<sup>(٧٥)</sup>.

٤٨- والتصدي للتدفقات المالية غير المشروعة وسيلة أخرى حيث يمكن للتعاون الدولي أن يوسع نطاق أقصى الموارد المتاحة للدول من أجل أعمال جميع حقوق الإنسان، بما في ذلك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ووفقاً لإحدى الدراسات التي أجريت بين عامي ٢٠٠٣ و٢٠١٢، خسرت البلدان النامية ما قيمته ٦,٦ تريليون دولار أمريكي من التدفقات المالية غير المشروعة، أي ثمانية أضعاف مبلغ مجموع تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية خلال الفترة نفسها<sup>(٧٦)</sup>. وبهذه الطريقة، من شأن التدفقات المالية غير المشروعة أن تقوض بشكل كبير تحقيق تنمية مستدامة، وإعمال حقوق الإنسان، بما فيها الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وتتضمن خطة عمل أديس أبابا، وخطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ التزامات هامة لمكافحة التدفقات المالية غير المشروعة، بما في ذلك الغاية ١٦-٤ من أهداف التنمية المستدامة التي تسعى إلى الحد بقدر كبير من التدفقات غير المشروعة للأموال والأسلحة بحلول عام ٢٠٣٠. ويمكن للحكومات أن تحد من التدفقات المالية غير المشروعة، بجملة من الطرق منها، الحد من التلاعب بالتسعيرات التجارية، ومكافحة الفساد، والتهرب الضريبي، وتعزيز الآليات التنظيمية والرقابية. وفي الوقت نفسه، تتطلب هذه الجهود اتباع نهج منسقة، ومتناسكة عبر الحدود والقطاعات، والاسترشاد بالإطار الدولي لحقوق الإنسان، بما في ذلك الالتزام بالتعاون الدولي.

## سادساً- الرصد والمساءلة

٤٩- المساءلة مبدأ أساسي من مبادئ حقوق الإنسان، وهي حجر الزاوية في إطار حقوق الإنسان. وهو أمر أساسي لضمان تصرف المكلفين بالمسؤولية بما يتناسب وواجباتهم تجاه أصحاب الحقوق، ومساءلتهم عن تصرفاتهم هذه. فالمساءلة أمر أساسي للالتزام الدول باستخدام أقصى مواردها المتاحة بغية الإعمال التدريجي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

(٧٣) انظر المبادئ التوجيهية بشأن الدين الخارجي وحقوق الإنسان (A/HRC/20/23 و Corr.1، المرفق) والتي أقرها مجلس حقوق الإنسان قراره ١٠/٢٠.

(٧٤) انظر الوثيقة A/HRC/20/23 و Corr.1، المرفق.

(٧٥) المرجع نفسه، الفقرة ١٨.

(٧٦) Dev Kar and Joseph Spanjers, "Illicit financial flows from developing countries: 2003-2012" (Global Financial Integrity, 2014), p. vii.

٥٠ - ومن منظور حقوق الإنسان، تتضمن المساءلة ثلاثة أبعاد: المسؤولية، وتحمل المسؤولية، وإنفاذ المسؤولية<sup>(٧٧)</sup>. وتتطلب المسؤولية أن يتاح لمن يتقلد منصباً في السلطة تعريف واضح لواجباته ومعايير أدائه يمكن رصدها وتقييمها على نحو شفاف وموضوعي<sup>(٧٨)</sup>. ويتطلب واجب استخدام أقصى الموارد المتاحة من أجل الأعمال التدريجي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أطراً زمنية، وأهدافاً، ومؤشرات، ونقاطاً مرجعية محددة بوضوح تمكن من رصد الخطوات المحددة الأهداف المتخذة على الصعيد الوطني؛ والخطوات المحددة الهدف المتخذة عن طريق المساعدة والتعاون الدوليين؛ واستخدام أقصى قدر من الموارد المتاحة (بما في ذلك الموارد البشرية والمالية والتقنية وغيرها)؛ واستخدام جميع السبل المناسبة، بما في ذلك القوانين والسياسات والبرامج المناسبة<sup>(٧٩)</sup>.

٥١ - وبإمكان المعايير والمؤشرات المحددة أن تساعد على رصد مدى استخدام الدول لأقصى مواردها المتاحة؛ ويمكن أن تتضمن مؤشرات الفساد، ودرجة التصاعد في نظام الضرائب الوطنية، ومبالغ التهرب الضريبي والتجنب الضريبي، والوصول إلى معلومات الميزانية حالياً، بما في ذلك النفقات العسكرية، التي لا تتوافر دائماً، ومقابلة الإنفاق العسكري مع الإنفاق على المنافع الاجتماعية.

٥٢ - ويتطلب تحمل المسؤولية من المسؤولين والمؤسسات الحكومية تقديم مبررات منطقية عما يتخذون من إجراءات وقرارات، بما في ذلك القرارات التي تؤثر في عامة الناس<sup>(٨٠)</sup>. فمسألة ضمان الشفافية والمشاركة الجدية للجمهور في القرارات العامة وعمليات الميزانية التي تؤثر في حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية مسألة أساسية. ويتعين على الحكومات، القيام بجملة أمور منها وضع آليات مناسبة وعمليات شاملة بمشاركة الجمهور والمجتمع المدني؛ وأن تكفل للجمهور معلومات موضوعية لرصد ما تحقق من تقدم، وتسهم في عملية إتاحة وثائق الميزانية الرئيسية وغيرها من المعلومات في الوقت المناسب، وتيسير الاطلاع عليها. لمعالجة أوجه التفاوت الهيكلية والمستمرة بين الفئات الأخرى التي تعكس أوجه التفاوت في القوة، من الأهمية بمكان تعزيز مشاركة أشد الفئات تهميشاً وتعرضاً للتمييز في القرارات التي تؤثر في حقوق الإنسان، بما فيها الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

٥٣ - ويتطلب إنفاذ المسؤولية أن تضع المؤسسات العامة آليات لرصد مدى امتثال الموظفين والمؤسسات الحكومية للمعايير المعمول بها، وأن تضمن اتخاذ الإجراءات التصحيحية المناسبة عند الاقتضاء<sup>(٨١)</sup>. وهناك عدد من المؤسسات والآليات التي تتيح الإشراف وسبل الانتصاف بشأن استخدام وتأثير النفقات العامة في أعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك مؤسسات مراجعة الحسابات، والبرلمانات، والقضاء، والمجتمع المدني، والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان. وعلى الرغم من أن المؤسسات والآليات، من قبيل هيئات العمليات الوطنية لمراجعة الحسابات، والسلطة التشريعية تشرف عادة على الميزانية، ما لم تكن ثمة صلات واضحة بين الميزانية الوطنية والتزامات الدولة في مجال حقوق الإنسان، فإنه سيكون من الصعب تقييم امتثال الميزانية بالتزامات حقوق الإنسان. وفي هذا الصدد، يمكن أن تضطلع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان التي تقوم بأعباء ولاية مستقلة وواسعة النطاق بدور هام محتمل في دراسة الطريقة التي تستخدم بها

(٧٧) OHCHR and Center for Economic and Social Rights, "Who will be accountable? Human rights and the post-2015 development agenda" (New York and Geneva, 2013), p. ix

(٧٨) المرجع نفسه، الصفحة ١٠.

(٧٩) انظر الوثيقة A/HRC/31/31، الفقرة ١٣.

(٨٠) OHCHR and Center for Economic and Social Rights, "Who will be accountable? (2013), p. 10

(٨١) المرجع نفسه.

الحكومات ميزانياتها ومواردها الأخرى وأدوات الاقتصاد الكلي من أجل توسيع نطاق أقصى مواردها المتاحة لإعمال جميع حقوق الإنسان، بما في ذلك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

٥٤- وفي ضوء ضعف المؤسسات والآليات العامة في الوقت الراهن وعدم قدرتها على وضع روابط مباشرة بين السياسات المالية والميزانية وإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، يمكن لمنظمات المجتمع المدني أن تضطلع بدور حاسم في تقييم الميزانيات من منظور حقوق الإنسان وأنشطة الدعوة<sup>(٨٢)</sup>. ومن شأن مواصلة تعزيز قدرة المجتمع المدني على تحليل الميزانيات، والمشاركة على نحو فعال فيها، وتهيئة بيئة مناسبة للعمل بفعالية، أن تسهم في إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على نحو أكثر إنصافاً، وتشاركية، وديمقراطية، واستدامة.

## سابعاً- الاستنتاجات

٥٥- تعرف أهمية إعمال خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والقضاء على اللامساواة حالياً زحماً سياسياً. ومع ذلك، فما لم تُحل مسألة إتاحة الموارد لجميع حقوق الإنسان، بما فيها الموارد الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فسيكون من المستحيل تحقيق مبدأ "التحاق الجميع بالركب".

٥٦- وببساطة، لا يمكن للدول أن تتذرع بعدم امتلاكها للموارد لتبرير عدم امتثالها معاهدات حقوق الإنسان. بل يجب عليها أن تبذل قصارى جهودها لاستخدام جميع مواردها المتاحة بكفاءة وعلى نحو مناسب، وزيادة الدخل اللازم لإعمال جميع حقوق الإنسان. ويتضمن هذا الأمر الحفاظ على الحيز المالي وتوسيعه من خلال وضع سياسات ضريبية أكثر إنصافاً، واستعراض النفقات العامة وتقييم أثرها، والحد من أوجه القصور فيها، ومكافحة الفساد.

٥٧- ويتطلب هذا الأمر أيضاً مكافحة التهرب الضريبي والتجنب الضريبي، والتدفقات المالية غير المشروعة على الصعيد العالمي. ويظل استمرار وجود ملاذات ضريبية عقبة أمام جمع الموارد الكافية لضمان الامتثال لحقوق الإنسان.

٥٨- وتنفيذ الالتزامات ذات الصلة بالتعاون الدولي في إطار خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، وخطة عمل أديس أبابا أمر بالغ الأهمية أيضاً من أجل تمكين البلدان ذات الدخل المنخفض من الحصول على موارد إضافية.

٥٩- ويجب أن تضمن الدول أيضاً شفافية عملية صنع قراراتها ذات الصلة بالميزانية، والوصول الكامل إلى المعلومات، والمشاركة الهادفة لأصحاب المصلحة، لا سيما الأشخاص الأكثر تضرراً من السياسات والبرامج العامة. وهذا أمر حاسم لمساءلة الدول بغرض إعمال جميع حقوق الإنسان، بما في ذلك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وتحقيق أهداف التنمية المستدامة لأنها تعتمد أيضاً على حشد واستخدام الموارد بكفاءة. وتحقيقاً لهذه الغاية، يتعين أن تعزز الدول قدرات موظفيها الحكوميين، والمجتمع المدني، والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، وغيرها من الجهات من أجل تحليل ورصد الميزانيات العامة من منظور حقوق الإنسان.

(٨٢) See, for example, the work of the International Budget Partnership at [www.internationalbudget.org](http://www.internationalbudget.org)