الأمم المتحدة

E/2007/82

# المجلس الاقتصادي والاجتماعي

Distr.: General
25 June 2007
Arabic
Original: English

**الدورة الموضوعية لعام ٢٠٠٧**

جنيف، ٢-٢٧ تموز/يوليه ٢٠٠٧

البند ١٤ (ز) من جدول الأعمال المؤقت*

**المسائل الاجتماعية ومسائل حقوق الإنسان: حقوق الإنسان**

## تقرير مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان**

موجز

يركز هذا التقرير، المقدم عملا بقرار الجمعية العامة ١٤١/٤٨ المؤرخ ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣، على مفهوم ''الإحقاق التدريجي'' للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في القانون الدولي لحقوق الإنسان.

ويستكشف الفرع الثاني معنى مفهوم الإحقاق التدريجي وكيف أن معاهدات حقوق الإنسان المبرمة في إطار الأمم المتحدة تسمح بمرور الزمن بالإحقاق التدريجي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بينما تفرض التزامات تتطلب تنفيذ الدول الأطراف الفوري لها. ويجري في الفرع الثالث النظر في بعض المسائل التي تنشأ عن التنفيذ العملي للالتزامات الخاضعة للإحقاق التدريجي، إلى جانب التدابير والإستراتيجيات الوطنية التي تكفل المضي نحو التوصل إلى الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بشكل تدريجي. أما الفرع الرابع، فيركز على الدور الذي تضطلع به الهيئات المنشأة بمعاهدات حقوق الإنسان في مجال الرصد المستقل، والطرق المختلفة التي يجري بها رصد الإحقاق التدريجي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

* E/2007/100.

** قدم هذا التقرير متأخرا بحيث يمكن أن يتضمن آخر المعلومات.

180707 170707 07-39431 (A)

# المحتويات


| | الفقرات | الصفحة |
|---|---|---|
| أولا - مقدمة | ١-٢ | ٣ |
| ثانيا - مفهوم الإحقاق التدريجي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية | ٣-٢٧ | ٣ |
| ألف - أحكام المعاهدات ذات الصلة | ٣-٤ | ٣ |
| باء - شرط الحد الأقصى من الموارد المتاحة | ٥-١٣ | ٤ |
| جيم - الالتزامات ذات الأثر الفوري | ١٤-٢٧ | ٦ |
| ثالثا - الآثار العملية للسياسات والاستراتيجيات والبرامج | ٢٨-٤٤ | ١٠ |
| ألف - التدابير التي ينبغي اتخاذها | ٢٩-٣٦ | ١٠ |
| باء - المتطلبات التي ينبغي توفرها في السياسات والاستراتيجيات والبرامج | ٣٧-٤٤ | ١٣ |
| رابعا - رصد الإحقاق التدريجي من قِبل الهيئات المنشأة بمعاهدات | ٤٥-٧٥ | ١٥ |
| ألف - الاستعراض والتبليغ الدوري: استخدام المؤشرات والمقاييس | ٤٧-٥٦ | ١٦ |
| باء - رصد عمليات الميزانيات الوطنية | ٥٧-٦٥ | ١٩ |
| جيم - استعراض الانتهاكات المتعلقة بالإحقاق التدريجي | ٦٦-٧٥ | ٢١ |
| خامسا - ملاحظات ختامية | ٧٦-٨٠ | ٢٤ |

# أولا – مقدمة

١ – يركز هذا التقرير، المقدم عملاً بقرار الجمعية العامة ١٤١/٤٨ المؤرخ ٢٠ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٣، على مفهوم الإحقاق التدريجي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في إطار القانون الدولي لحقوق الإنسان. ويكمل هذا التقرير التقرير الذي قدمته في العام الماضي إلى الدورة الموضوعية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي (E/2006/86)، والذي ركز على مسائل الحماية القانونية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

٢ – يحظى مفهوم الإحقاق التدريجي بأهمية محورية في تعريف الالتزامات بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، كما وردت في معاهدات حقوق الإنسان المبرمة في إطار الأمم المتحدة. وبالإضافة إلى هذا، فإن للمفهوم علاقة مباشرة بالجهود المبذولة لتحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً من قبيل الأهداف الإنمائية للألفية[١]. بيد أن مفهوم الإحقاق التدريجي كثيرا ما يساء فهمه، كما هي الحال بالنسبة لمسألة ''أهلية المقاضاة'' والحماية القانونية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وعليه، فإنه أحياناً ما يُفهَم على أنه يعني عدم إمكانية التطبيق الفوري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بحكم تعريفها، أو كون هذه الحقوق مجرد أهداف تطلعية جرى تعريفها بصورة بالغة الغموض لدرجة أنها لا تفرض التزامات واضحة على الدول. ويهدف هذا التقرير إلى تبديد هذه التصورات الخاطئة.

# ثانياً – مفهوم الإحقاق التدريجي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

## ألف – أحكام المعاهدات ذات الصلة

٣ – مفهوم الإحقاق التدريجي هو وسيلة مبسطة لوصف جانب مركزي معين من التزامات الدول الأطراف، يتعلق بحقوق اقتصادية واجتماعية وثقافية معينة كما وردت في ثلاث من تسع معاهدات أساسية دولية لحقوق الإنسان[٢]، هي: العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، واتفاقية حقوق الطفل، واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة[٣]. ويُعرَّف المفهوم في مواد بعينها تحدد الالتزامات العامة للدول الأطراف بموجب تلك المعاهدات. وفيما يلي نص المواد:

العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المادة ٢، الفقرة ١:

> تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد بأن تتخذ، بمفردها وعن طريق المساعدة والتعاون الدوليين، ولا سيما على الصعيدين الاقتصادي والتقني، وبأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة، ما يلزم من خطوات لضمان التمتع الفعلي التدريجي

بالحقوق المعترف بها في هذا العهد، سالكة إلى ذلك جميع السبل المناسبة، وخصوصا سبيل اعتماد تدابير تشريعية.

اتفاقية حقوق الطفل، المادة ٤:

تتخذ الدول الأطراف كل التدابير التشريعية والإدارية وغيرها من التدابير الملائمة لإعمال الحقوق المعترف بها في هذه الاتفاقية. وفيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تتخذ الدول الأطراف هذه التدابير إلى أقصى حدود مواردها المتاحة، وحيثما يلزم، في إطار التعاون الدولي.

اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، المادة ٤، الفقرة ٢:

فيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تتعهد كل دولة من الدول الأطراف باتخاذ التدابير اللازمة بأقصى ما تتيحه الموارد المتوافرة لديها، وحيثما يلزم، في إطار التعاون الدولي، للتوصل تدريجياً إلى إعمال هذه الحقوق إعمالاً تاماً، دون الإخلال بالالتزامات الواردة في هذه الاتفاقية والواجبة التطبيق فوراً، وفقاً للقانون الدولي.

٤ - وبينما توجد اختلافات طفيفة في صياغة عبارات المواد الواردة أعلاه، فإنه يمكن وصف جوهر مفهوم الإحقاق التدريجي على أنه التزامات الدول الأطراف بما يلي: (أ) اتخاذ جميع التدابير الملائمة في سبيل تنفيذ الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، أو إحقاقها بالكامل؛ (ب) والقيام بذلك بأقصى ما تتيحه الموارد المتاحة لديها[٤].

## باء - شرط الحد الأقصى من الموارد المتاحة

٥ - يعتبر شرط ''الحد الأقصى من الموارد المتاحة''، الذي يحدد الالتزام باتخاذ خطوات نحو الإحقاق الكامل للحقوق، سمة رئيسية تميز مفهوم الإحقاق التدريجي. وكما يبين تاريخ صياغة كل من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، واتفاقية حقوق الطفل، واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، فقد كان الاعتراف بعدم إمكانية الإحقاق الكامل للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في كثير من البلدان سوى على مدى فترة من الزمن بسبب قلة الموارد أحد الأسس المنطقية الرئيسية التي قام عليها تعريف الالتزام بتلك الحقوق[٥].

٦ - وقد وصفت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التي أنشئت لرصد الامتثال للعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، مفهوم الإحقاق التدريجي على أنه ''أداة مرونة لازمة تعكس واقع العالم الفعلي والصعوبات التي يواجهها أي

بلد لكفالة الإحقاق الكامل للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية''[٦]. وبالمثل، فإن لجنة حقوق الطفل التي ترصد الامتثال لاتفاقية حقوق الطفل، تلاحظ أن المفهوم ''يعكس قبولاً واقعياً لحقيقة أن قلة الموارد – المالية وغيرها من الموارد – قد تحول دون التنفيذ الكامل للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في بعض الدول''[٧].

٧ – وتجدر الإشارة إلى أن مصطلح ''الموارد المتاحة'' يتضمن الموارد المتاحة أمام دولة ما على المستوى الدولي، وهو ما ينعكس في الإشارات إلى التعاون الدولي في المواد المبينة أعلاه. وبالمثل، فإن المصطلح لا يشير إلى القدرة المالية لدولة ما فحسب، وإنما أيضاً إلى أنواع أخرى من الموارد التي لها علاقة بإحقاق الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، من قبيل الموارد البشرية والتكنولوجية وموارد المعلومات.

٨ – ويسمح تحديد توافر الموارد بقدر من المرونة في تطبيق الالتزامات التعاهدية، حيث أن مستوى الموارد المتاحة للدولة الطرف يعرّف جزئياً المقياس الذي يقاس على أساسه الامتثال[٨]. ولتوضيح هذه النقطة، فإنه بينما تلتزم الدولة الطرف ألف (الغنية بالموارد) والدولة الطرف باء (ذات الموارد الشحيحة) بالالتزامات التعاهدية ذاتها، فإنه يتوقع من الدولة الطرف ألف القدرة على تأمين مستوى من إحقاق الحقوق يفوق ما تكفله الدولة الطرف باء.

٩ – ومن المهم، على أية حال، التشديد على أن درجة المرونة التي حددها شرط ''الحد الأقصى من الموارد المتاحة'' يتعلق بما للموارد من آثار على الوفاء بحق معين. ومن ثم، فإذا لم تكن هناك حاجة سوى لموارد قليلة للوفاء بحق ما، فإن صلة الشرط بالموضوع قيد النظر تتضاءل ويتوقع عندئذ توافر مستوى مشابه من إحقاق الحقوق في البلد ألف والبلد باء.

١٠ – وفي هذا الصدد، فإن من المناسب إلقاء الضوء على الأنواع المختلفة من التزامات الدول. فكما أشارت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فإن كل حق من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ينشئ ثلاثة أنواع من الالتزامات، هي الاحترام، والحماية، والتلبية[٩]:

(أ) تطلب الالتزام بالاحترام أن تمتنع الدولة عن التدخل في حرية الفرد؛

(ب) يتطلب الالتزام بالحماية أن تمنع الدولة الأفراد الآخرين والجماعات الأخرى (الغير) من التدخل في حق من حقوق الفرد؛

(ج) يتطلب الالتزام بالتلبية أن تتخذ الدولة تدابير إيجابية من أجل ضمان الوفاء بحق ما.

١١ - ويحتاج تنفيذ الالتزام بالاحترام والالتزام بالحماية بشكل عام قدراً أقل من الموارد مما يحتاجه تنفيذ الالتزام بالتلبية، وكثيرا ما تجد الدول نفسها في وضع يسمح بتنفيذ تلك الالتزامات بلا تأخير. فعلى سبيل المثال، فإن من الجائز في بعض الحالات أن تستوجب التدابير الرامية إلى النهوض بحق ما أن تمتنع الدولة عن اتخاذ إجراء معين (الالتزام بالاحترام) من قبيل الامتناع عن القيام بإخلاء قسري؛ أو كفالة ألا يُعتدى على حقوق الأفراد من جانب الغير (الالتزام بالحماية)، على سبيل المثال من خلال ضمان امتثال أرباب الأعمال للوائح الصحة والسلامة.

١٢ - أما الالتزام بالتلبية، فيضع من ناحية أخرى عبئا أكبر بشكل عام على موارد الدولة. غير أن الآثار على الموارد وعلاقة شرط ''الموارد المتاحة'' تختلف تبعاً للتدابير الخاصة التي تُتخذ لتلبية حق معين. وفي هذا الصدد، فإن من المناسب الإشارة إلى إمكانية تقسيم الالتزام بالتلبية إلى ثلاثة أبعاد رئيسية:

(أ) يتطلب الالتزام بالتلبية (التيسير) أن تتخذ الدول الأطراف تدابير إيجابية وأن تنفذ استراتيجيات مواتية بهدف مساعدة الأفراد على التمتع بحقوقهم، على سبيل المثال من خلال ضمان أن يكون التعليم المدرسي جيدا وأن يكون ملائماً للأقليات من الناحية الثقافية؛

(ب) يفرض الالتزام بالتلبية (النهوض) واجباً بنشر المعلومات واتخاذ التدابير التعليمية بهدف إرهاف الوعي بحق معين؛

(ج) يتطلب الالتزام بالتلبية (التوفير) أن توفر الدول الأطراف الحقوق بشكل مباشر في الحالات التي يعجز فيها فرد أو جماعة، لأسباب خارجة عن نطاق سيطرته، عن التمتع بأحد الحقوق بالطرق المتاحة له.

١٣ - وكما يرد في المناقشة أدناه، فإنه حتى بالنسبة للأهداف المتعلقة بحقوق الإنسان التي لها آثار هامة من حيث التكاليف، من قبيل ضمان توفير المرافق الصحية والسلع والخدمات المناسبة لمجموع السكان، فإنه لا يمكن لقلة الموارد أن تبرر التراخي أو تأجيل إحراز التقدم نحو إحقاق الحقوق إلى أجل غير مسمى.

## جيم - الالتزامات ذات الأثر الفوري

١٤ - يسهل الخلط بين فكرة الإحقاق التدريجي للحقوق وفكرة أن الالتزامات التعاهدية تجاه الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية يتم بشكل ما الالتزام بها على نحو مجزأ. وهو مما لا شكل فيه افتراض خاطئ.

الالتزامات التي لا تخضع لتوفر الموارد والإحقاق التدريجي

١٥ - من المهم، بادئ ذي بدء، ملاحظة عدم خضوع جميع الالتزامات المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للإحقاق التدريجي وشرط ''الحد الأقصى من الموارد المتاحة''. الملاحظ أن العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، واتفاقية حقوق الطفل، واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة تفرض جميعها التزاماً فورياً بضمان التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية دون تمييز[١٠]. وعليه، فلا بد أن تمتدي التدابير الرامية إلى إحقاق الحقوق بصورة تدريجية وفي جميع الأوقات بالشرط الأساسي المتمثل في عدم التمييز وأن تمتثل له.

١٦ - وبالمثل، يُرتأى أن عدداً من الالتزامات التعاهدية المحددة التي يفرضها العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية يستلزم بوجه عام تنفيذها بشكل فوري، بغض النظر عن مستوى الموارد المتاحة للدولة، منها على سبيل المثال، الالتزام بضمان الحق في تشكيل نقابات عمالية والانضمام إليها، والحق في الإضراب (المادة ٨) والالتزام بحماية الأطفال والشباب من الاستغلال الاقتصادي والاجتماعي (الفقرة ٣ من المادة ١٠) بين جملة أمور[١١].

الالتزام الفوري باتخاذ خطوات

١٧ - ثانيا، وحتى بالنسبة للالتزام العام الذي يعرّف مفهوم الإحقاق التدريجي (والمبين في المواد المدرجة في الفرع ألف أعلاه)، فإن من الخطأ الإشارة إلى تلك الالتزامات على أنها ليست ذات تأثير فوري.

١٨ - فبينما تسمح الفقرة ١ من المادة ٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمواد المقابلة له في اتفاقية حقوق الطفل واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة بالإحقاق التدريجي لبعض الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فإن الالتزام باتخاذ تدابير صوب هذا الإحقاق التدريجي له في حد ذاته تأثير فوري. وكما أكدت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فإن الفقرة ٢ من المادة ٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تُلزم الدول الأطراف إلزاماً فورياً باتخاذ تدابير مدروسة وملموسة وذات أهداف محددة، على نحو يكفل أقصى قدر من الكفاءة في الاستفادة من الموارد المتاحة، للانتقال بأقصى سرعة وفعالية نحو الإحقاق الكامل للحقوق[١٢]. ومن ثم، فإن جميع الدول الأطراف، بغض النظر عن مستوى الموارد المتاحة فيها، تلتزم التزاماً فورياً ببذل قصارى جهدها من أجل إحراز تقدم في إحقاق الحقوق، وذلك إلى الحد الأقصى الذي تسمح به مواردها المتاحة.

القرينة المناهضة للتدابير الرجعية

١٩ - وفقاً للجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فإن الالتزام الفوري باتخاذ خطوات والتحرك بأسرع ما يمكن نحو التحقيق الكامل للحقوق ينطوي على قرينة قاطعة بعدم جواز اتخاذ التدابير التراجعية المتعمدة، وهي التدابير التي ينتج عنها تراجع المستوى الذي يتم به الوفاء بأحد الحقوق في الوقت الحالي[١٣]. فعلى سبيل المثال، فإن البدء في تحصيل رسوم من المستفيدين من التعليم الثانوي الذي كان مجانياً فيما سبق يعتبر من التدابير التراجعية المتعمدة. لتبرير مثل تلك التدابير التراجعية، فإنه يتعين على الدولة الطرف أن تدلل على أن هذه التدابير لم تعتمد سوى بعد ''النظر في جميع البدائل بأقصى ما يمكن من العناية'' ويمكن ''تبريرها بالإشارة إلى إجمالي الحقوق المنصوص عليها في العهد وفي سياق الاستغلال الكامل للحد الأقصى من الموارد المتاحة[١٤]''.

الالتزامات الأساسية الدنيا

٢٠ - وأخيرا، فإن لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وعدداً من المقررين الخاصين بمجلس حقوق الإنسان لاحظوا أن الدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تلتزم التزاماً فوريا، على سبيل الأولوية، بالوفاء ''بالحد الأدنى للمستويات الأساسية لكل من الحقوق'' التي أقرها العهد، والتي يشار إليها أيضاً ''بالالتزامات الأساسية الدنيا[١٥]''. وعلاوة على هذا، فإن اللجنة تعتبر أن عدم القدرة على ضمان مثل تلك المستويات الدنيا الأساسية لإحقاق الحقوق يشكل انتهاكا ظاهر الوجاهة للعهد. وفي مثل تلك الحالات، يقع على كاهل الدولة الطرف عبء الإثبات لتبرير أعمالها من خلال التدليل على أنها بذلت كل ما في وسعها لاستخدام الموارد المتاحة لديها من أجل الوفاء، على سبيل الأولوية، بالالتزامات الأساسية الدنيا[١٦].

٢١ - وتجدر في هذا الصدد الإشارة إلى أن العهد لا يقدم سوى توجيهاً محدوداً فيما يتعلق بتعريف مثل تلك المستويات الدنيا لإحقاق الحقوق، ما عدا ما ورد في المادة ١١ من ''حق كل إنسان في التحرر من الجوع''، وما نصت عليه المادة ١٣ من ''جعل التعليم الابتدائي إلزامياً وإتاحته مجاناً للجميع''. غير أن لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية سعت في تعليقاتها العامة الأخيرة، منذ عام ٢٠٠٠، إلى تقديم التوجيه بشأن ما يمكنها أن تعتبره المستويات الدنيا الأساسية لإحقاق عدد من الحقوق[١٧]. وتشمل الالتزامات الأساسية الدنيا التي تم تحديدها، بين جملة أمور، الالتزام بما يلي:

كفالة الحصول على الحد الأدنى من الغذاء الأساسي الذي يعتبر مناسباً ومأموناً من الناحية التغذوية، لضمان تحرر الجميع من الجوع؛

توفير الوصول إلى المستويات الأساسية للمأوى والمسكن والصرف الصحي، والإمداد بالقدر الكافي من الماء المأمون والصالح للشرب؛

توفير العقاقير الأساسية، التي تعرّف من حين إلى آخر في إطار برنامج عمل منظمة الصحة العالمية المتعلق بالعقاقير الأساسية[١٨].

٢٢ - ويمكن القول بأن المستويات الدنيا الأساسية لإحقاق الحقوق تعتمد إلى حد ما على الوضع الخاص لكل دولة. وبالتالي، فإن لجنة حقوق الإنسان دعت، في قرار اتخذته عام ١٩٩٤، الدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى ''تحديد نقاط مرجعية وطنية محددة مصممة لإنفاذ الالتزام الأساسي الأدنى المتمثل في ضمان الوفاء بالمستويات الأساسية الدنيا لكل من الحقوق[١٩]''.

أوجه الاختلاف عن الالتزامات المتعلقة بالحقوق المدنية والسياسية والتشابه معها

٢٣ - تجدر ملاحظة أن أهمية الموارد والإحقاق التدريجي بمرور الزمن ليست سمات تنفرد بها الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. فهناك جوانب تتعلق بجميع حقوق الإنسان قد يكون للموارد آثار ملحوظة عليها، ولا يمكن في بعض الأحيان تحقيقها، على مستوى التنفيذ العملي، سوى على مدى فترة من الزمن. ويكفي في هذا الصدد النظر في التكاليف الباهظة للبنية التحتية اللازمة لإقامة نظام عامل وفعال للعدالة الجنائية. وبالمثل، تتطلب الالتزامات المتمثلة في ''احترام'' و ''كفالة'' الحقوق المدنية والسياسية أيضاً أن تمضي الدول بأسرع ما يمكنها نحو إحقاق هذه الحقوق. وعليه، فقد اتفق واضعو العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بشكل عام على أن المادة ٢، التي تحدد الطبيعة العامة للالتزامات، تشير بشكل ضمني إلى ''فكرة التنفيذ في أقرب فرصة ممكنة[٢٠]''.

٢٤ - غير أنه لا يزال هناك اختلاف واضح بين الالتزامات الخاضعة للإحقاق التدريجي والالتزامات التي تستدعي كفالة الدول على الفور لأحد الحقوق أو المعايير بعينها. فالالتزامات الأولى تحدد معياراً أكثر مرونة، حيث تراعى عند تقييم الامتثال القدرة الفعلية للدولة الطرف على التنفيذ الفعال لحقوق معينة.

٢٥ - فعلى سبيل المثال، بينما يعتبر عدم كفالة حصول كل شخص على محاكمة عادلة، بحكم التعريف، انتهاكاً للمادة ١٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، فإن هذا لا ينطبق بالضرورة على عدم كفالة الحصول على الأدوية المعقولة التكلفة. إذ يجوز عدم اعتبار أن دولة ما تنتهك التزاماتها الدولية في مجال حقوق الإنسان إذا تمكنت من بيان أن

الأدوية المعقولة التكلفة غير متوفرة وأنها تتخذ تدابير بأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة في سبيل التصدي للمشكلة.

٢٦ - وبالمثل، فإنه يمكن اعتبار عدم كفالة الحد الأدنى للمستوى الأساسي للحق في الحصول على أعلى مستوى يمكن الحصول عليه من الرعاية الصحية (كالحصول على العقاقير الأساسية) انتهاكاً ظاهراً وليس انتهاكاً صريحاً للمعاهدة. بمعنى أن اعتبار أن دولة طرف ما تنتهك التزاماتها الدولية أو لا تنتهكها يعتمد على قدرتها على التدليل على أنها استفادت أقصى استفادة من مواردها المتاحة لمعالجة الحالة.

٢٧ - بيد أنه تجدر الإشارة إلى أن تلك الالتزامات بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي لا تخضع للإحقاق التدريجي (على غرار الالتزامات بالحقوق المدنية والسياسية) لا تسمح بمثل هذا القدر من حرية التصرف في تنفيذها. فعلى سبيل المثال، فإن الدولة التي تعجز عن حماية الأفراد من التمييز في الحصول على الأدوية تنتهك بذلك التزاماتها التي تفرضها الفقرة ٢ من المادة ٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بغض النظر عن العوائق التي تواجهها على مستوى الموارد.

## ثالثا - الآثار العملية للسياسات والاستراتيجيات والبرامج

٢٨ - ينظر الفرع التالي في الآثار التي تترتب من مفهوم الإحقاق التدريجي على أعمال الدول، مع التركيز على وجه الخصوص على نوع التدابير اللازمة لإنفاذ الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وكيف أن القواعد والمعايير الدولية تضع بعض الاحتياجات العامة لعملية صياغة السياسات والاستراتيجيات والبرامج، وتنفيذها، ورصدها.

### ألف - التدابير التي ينبغي اتخاذها

٢٩ - لا تقدّم معاهدات حقوق الإنسان أو الهيئات المنشأة بموجبها سوى بعض الإشارات العامة إلى نوعية التدابير التي ينبغي اتخاذها، وهذا يعني أنه يستحيل وضع قائمة موحدة للتدابير التي ينبغي اتخاذها، لإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وكما أفادت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تختلف أنسب سبل إعمال الحقوق لا محالة من دولة إلى دولة حسب الظروف الخاصة بكل منها. وبالتالي، يُترك للدول الأعضاء هامش متسع من التقدير لتحديد نهجها وتدابيرها[٢١]. إلا أن هامش التقدير ليس مطلقا، كما هو مُتناول بالمزيد من الوصف أدناه، إذ توفّر القواعد والمعايير الدولية في مجال حقوق الإنسان إطارا عاما لتحرّك الدول.

جميع الوسائل الملائمة

٣٠ - تنص الفقرة ١ من المادة ٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على الالتزام باتخاذ الخطوات ''بجميع الوسائل الملائمة، بما فيها خاصة اتخاذ التدابير التشريعية''، بينما تنص المادة ٤ من اتفاقية حقوق الطفل على الالتزام باتخاذ ''كل التدابير التشريعية والإدارية وغيرها من التدابير الملائمة'' لإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ونظرا لأن المعاهدات الدولية توفّر الأساس القانوني للتدابير الرامية إلى تعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فإن التركيز على التدابير التشريعية يعتبر من الوسائل الملائمة. وبناء على ذلك، من الخطوات الأساسية الأولى التي يتعيّن على أي دولة طرف في معاهدة دولية لحقوق الإنسان اتخاذها كفالة توافق تشريعها المحلي توافقا كاملا وأحكام تلك المعاهدة[٢٢]. وعلاوة على ذلك، فإن اعتماد التدابير التشريعية يبدو عنصرا لا غنى عنه في إعمال العديد من جوانب الحقوق المعترف بها في العهد. وفي هذا الصدد، شددت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بصفة خاصة على ضرورة إتاحة سبل الوصول إلى آليات الانتصاف والتظلم القانونية المناسبة في حالات انتهاك ما يتضمنه العهد من حقوق[٢٣].

٣١ - ومع الأهمية الجوهرية للتدابير التشريعية، يتوقف إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى درجة كبيرة على السياسات والبرامج العامة. وكما أشارت اللجنة، ''إن عبارة 'جميع الوسائل الملائمة' يجب إعطاؤها معناها الكامل والطبيعي'' فهي تشمل التدابير الإدارية والمالية والتعليمية والاجتماعية[٢٤]. ويقدم العهد نفسه مزيدا من التوجيه بشأن طبيعة التدابير المتوخاة. وبناء على ذلك، ترد في عدد من المواد على سبيل المثال لا الحصر ''خطوات على الدول الأطراف اتخاذها'' للتوصل إلى الإحقاق الكامل لتلك الحقوق. فمثلا تنص المادة ٦ (الحق في العمل) على أنه ينبغي أن تتضمن الخطوات ''توفير البرامج للتوجيه والتدريب التقنيين والمهنيين''، بينما تنص الفقرة ٢ من المادة ١١ (الحق في التحرر من الجوع) على أنه ينبغي أن تتضمن التدابير ''نشر المعرفة بمبادئ التغذية''[٢٥].

٣٢ - وبالمثل، قدّمت كل من لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ولجنة حقوق الطفل بعض التوجيه العام في توصياتهما إلى الدول الأعضاء وفي تعليقاتهما العامة. فعلى سبيل المثال، كثيرا ما تدعو الهيئات المنشأة بموجب المعاهدات إلى اتخاذ تدابير تعليمية كوسيلة لتعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. إلا أن لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ولجنة حقوق الطفل لا تحددان في توصياتهما للدول الأطراف تدابير محددة تتخذها، وذلك عملا بهامش التقدير المكفول للدول الأطراف. فعندما يتعلق الأمر بمشكلة محددة تتعلق

بعمالة الأطفال في بلد ما على سبيل المثال، تحث الهيئات المنشأة بموجب المعاهدات الدولة الطرف المعنية على اتخاذ تدابير فعالة للتصدي لتلك المشكلة، إلا أنها تترك الأمر للدولة لتقرر أي التدابير أنسبها للظروف الخاصة بالدولة.

٣٣ - كما يتوفر، في بعض الحالات، التوجيه بشأن التدابير الرامية إلى إعمال بعض الحقوق المحددة في خطط العمل المتفق عليها دوليا. وبناء على ذلك، يورد عدد من الاستراتيجيات العالمية التي اعتُمدت تحت رعاية الأمم المتحدة التدابير التفصيلية المطلوبة لإعمال الحقوق المعترف بها في العهد. ومن هذه الاستراتيجيات العالمية الاستراتيجية العالمية للمأوى (قرار الجمعية العامة ١٨١/٤٣)؛ وخطة العمل الدولية للشيخوخة (قرار الجمعية العامة ١٦٧/٥٧)؛ والخطة العالمية لمنظمة العمل الدولية بشأن السلامة والصحة المهنيتين؛ والخطة العالمية لمنظمة الصحة العالمية بشأن أنماط التغذية والنشاط البدني والصحة[٢٦].

دور الحكومات في تلبية الحقوق

٣٤ - تجدر الإشارة إلى أن التدابير الرامية إلى تعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لا تتطلب بشكل تلقائي مشاركة الحكومة بشكل مباشر في توفير الخدمات لإعمال حق ما. فعلى سبيل المثال، ينتج القطاع الخاص الغذاء في معظم البلدان، سواء على النطاق الكبير أو على مستوى زراعة الكفاف أو الزراعة على نطاق صغير. وبالتالي، يقع على عاتق الدول في المقام الأول واجب تلبية (تيسير) الحق في الغذاء، وذلك مثلا من خلال اتخاذ التدابير الرامية إلى تعزيز فرص وصول أهل الريف إلى الموارد والوسائل التي يحتاجون إليها لكسب عيشهم. ولا تكون الدولة ملزمة بتلبية (توفير) الحق من خلال التدخل الأكثر مباشرة (في صورة معونات غذائية مؤقتة تقدّم إلى الأسر المعوزة على سبيل المثال) إلا في حالة عدم تمكن الأشخاص من الحصول على ما يكفيهم من الغذاء من خلال السبل المتاحة لهم[٢٧].

٣٥ - ومع هذا، ففي حين تضطلع عناصر القطاع الخاص في كثير من الأحيان بالتدابير الملموسة الرامية إلى إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تظل المسؤولية الرئيسية عن كفالة إحراز تقدم نحو إحقاق الحقوق ملقاة على عاتق الحكومات والمسؤولين العامين. وبشكل خاص، يجب على الحكومات على الصعيدين الوطني والمحلي اتخاذ التدابير الرامية إلى كفالة استغلال الموارد المحدودة، العامة منها والخاصة، بأقصى قدر من الفعالية في تعزيز إحقاق الحقوق، مع الاهتمام بصفة خاصة بتحسين أوضاع من هم أكثر احتياجا. فقد تُستخدم إعانات الدعم العمومية أو الإعفاءات الضريبية مثلا لتشجيع المستثمرين العقاريين

من القطاع الخاص على إنشاء مساكن منخفضة التكلفة للأفراد والأسر من ذوي الدخول المنخفضة.

٣٦ - وعلاوة على ذلك، يعتبر التعاون الدولي، كما تؤكد معاهدات حقوق الإنسان الدولية، من الوسائل الهامة للإحقاق التدريجي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وتقع على عاتق الدول الأطراف مسؤولية مشتركة عن إقامة تعاون دولي من أجل إحراز التقدم نحو إحقاق الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتحقيق الأهداف والتعهدات المتفق عليها دوليا مثل الأهداف الإنمائية للألفية.

## باء - المتطلبات التي ينبغي توفّرها في السياسات والاستراتيجيات والبرامج

٣٧ - بينما يتعين على كل دولة أن تحدد التدابير المحددة التي ترى أنها الأنسب لظروفها الخاصة، فإن المطلوب منها بموجب ما عليها من التزام فوري ''باتخاذ الخطوات'' أو ''إجراء التدابير''، كحد أدنى، هو أن تقوم بصياغة استراتيجيات وطنية لإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وتحدد قواعد ومعايير حقوق الإنسان بعض المتطلبات العامة التي ينبغي مراعاتها عند صياغة وتنفيذ هذه الاستراتيجيات.

صياغة الاستراتيجيات وتنفيذها ورصدها

٣٨ - كما أكدت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ينطوي ما ورد في الفقرة ١ من المادة ٢ من العهد من التزام ''باتخاذ التدابير... بجميع الوسائل الملائمة'' على التزام فوري باعتماد استراتيجيات للإعمال التدريجي لكل حق من الحقوق المعترف بها في العهد[٢٨]. وتفرض معايير حقوق الإنسان عددا من المتطلبات فيما يخص أسلوب صياغة تلك الاستراتيجيات.

٣٩ - أولا، من المتطلبات الأساسية لصياغة استراتيجية ما وتحديد الملائم من أهداف السياسة العامة إجراء تقييم للحالة الفعلية بالنسبة لإحقاق الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وينطوي هذا التقييم بدوره على عدد من المتطلبات. ومن أهمها أن تقيم الدول أنظمة تمكنها من جمع وتحليل البيانات ذات الصلة. وعلاوة على ذلك، يجب أن تكون البيانات التي تُجمع مصنفة بالشكل المناسب بحيث يمكن التعرف على مشاكل التمييز، وعلى الفئات الضعيفة بشكل خاص في المجتمع والأقل حظا من حيث التمتع بالحقوق. وبالتالي، ينبغي أن تكون البيانات مصنفة إلى أقصى مدى ممكن حسب متغيرات كنوع الجنس والسن والحالة الاجتماعية - الاقتصادية وما إذا كانت المنطقة حضرية أو ريفية والأصل العرقي.

٤٠ - ثانيا، يجب أن تُتخذ تقييمات حقوق الإنسان كأساس لصياغة استراتيجيات متماسكة وموجهة نحو أهداف بعينها للتصدي للتحديات المحددة التي تم التعرف عليها ولتعزيز الإحقاق الكامل للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[٢٩]. وستتطلب هذه الاستراتيجيات في كثير من الأحيان اتباع نهج متعدد القطاعات يقوم على مشاركة عناصر من الحكومة من مجالات عمل ومستويات شتى. وعلاوة على ذلك ينبغي أن يتم ربط استراتيجيات إحقاق حقوق الإنسان بخطط التنمية الوطنية ليتحقق لها القدر الملائم من الالتزام السياسي والمؤسسي، إلى جانب توفر التمويل المخصص المستدام لتنفيذها[٣٠]. وبالمثل، يجب أن تحدد الاستراتيجيات الوطنية وتتضمن المؤشرات والنقاط المرجعية المصممة لتقييم التقدم المحرز نحو إعمال الحقوق[٣١].

٤١ - ثالثا، يتعين تنفيذ الاستراتيجيات الوطنية بعد صياغتها. ومن المطالب المهمة في هذا السياق كفالة أن الاستراتيجيات تضع أهدافا واقعية يمكن إنجازها، وأن الأموال الكافية متاحة لتحقيقها. وعلى الحكومات عند القيام بذلك ألا تكتفي بالسعي لاستخدام الموارد العامة التي كثيرا ما تكون محدودة أكفأ استخدام، بل أن تسعى أيضا لتعبئة الموارد الخاصة وموارد المجتمع بغية تطبيق الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وعلاوة على ذلك، يتطلب تنفيذ الاستراتيجيات والسياسات التنسيق الفعال للجهود (كثيرا ما تشتمل على جهات فاعلة عديدة) من أجل إحقاق حقوق الإنسان.

٤٢ - رابعا، يلزم رصد تنفيذ الاستراتيجيات وتقييمها بصورة دورية. وكما أشارت لجنة حقوق الطفل، ''ليس إعداد الاستراتيجية الوطنية مهمة لا تتكرر'' بل ينبغي أن تشمل ترتيبات من أجل الرصد والاستعراض الدوري، مثلا من خلال التقارير السنوية المقدمة إلى البرلمان والجمهور[٣٢]. وينبغي أن يكون هذا الرصد الدوري بمثابة أساس لاستعراض السياسات والاستراتيجيات، مما يبادر بدورة جديدة لتقييمات حقوق الإنسان وتحديد الاستراتيجيات والتنفيذ والرصد.

المبادئ التوجيهية لوضع السياسات

٤٣ - يتعين في جميع الأحوال أن تهتدي عملية وضع الاستراتيجيات الوطنية وتنفيذها ورصدها بالمقاييس والمبادئ الدولية لحقوق الإنسان[٣٣]. وفيما يتعلق بتنفيذ الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تتسم المبادئ التوجيهية التالية بأهمية خاصة:

(أ) ينبغي صياغة الاستراتيجيات وأولويات السياسات وتنفيذها ورصدها على أساس عملية تشاركية وشفافة[٣٤]. وينبغي على وجه الخصوص تيسير إتاحة المعلومات بشأن الاستراتيجيات والسياسات للجمهور في أشكال ملائمة؛

(ب) يجب للاستراتيجيات والسياسات أن تعطي الأولوية لكفالة عدم التمييز ضد استمتاع الفرد بحقوقه الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وعلى سبيل المثال، أشارت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى إمكانية أن يكون تخصيص الموارد بصورة غير ملائمة تمييزيا في أثره إذ فضل جماعة بعينها بصورة غير متكافئة[٣٥]. وعلاوة على ذلك، ربما يلزم للدول، من أجل معالجة الظروف المسببة للتمييز أو المحافظة عليه، أن تعتمد مقاييس خاصة مؤقتة، مثلا بغية التعجيل بتحقيق المساواة الفعلية للنساء مع الرجال في مجال التوظيف[٣٦]؛

(ج) على الاستراتيجيات أن تولي أهمية خاصة لحماية الأفراد المهمشين والمستضعفين في المجتمع. وفي مواجهة القيود على الموارد، من الأهمية بصفة خاصة أن تكفل الدول استخدام الموارد (البشرية والتكنولوجية والمالية، إلخ) استخداما هادفا وفعالا من حيث التكلفة بغية إحقاق الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجموعات المهمشة والمستضعفة[٣٧]؛

(د) يجب أن يكون تلبية الالتزامات الأساسية الأدنى أولوية مطلقة في القرارات الخاصة بالسياسات والميزانية. وعلى الحكومات أن تبذل أقصى جهد لكفالة توجيه الموارد المحدودة، على أقل تقدير، نحو تلبية المستويات الدنيا من تلبية الحقوق، مثل كفالة وصول الجميع إلى التعليم الابتدائي الإلزامي المجاني، وحصول كل فرد على الرعاية الطبية الأساسية والأدوية الضرورية.

٤٤ - وينبغي التنويه بأن المتطلبات المذكورة أعلاه الخاصة بمبادئ وضع السياسات تتصل على نفس القدر من الأهمية بالجهود الدولية الرامية إلى تحقيق الأهداف الإنمائية الدولية. وكما أكدت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمقررون الخاصون بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في بيان مشترك، فإن المعايير الدولية لحقوق الإنسان ومفهومَيْ الإحقاق التدريجي والموارد المتاحة هي كلها ''توجيهات مهمة لأي استراتيجية تهدف إلى بلوغ الأهداف [الإنمائية للألفية]''[٣٨].

## رابعا - رصد الإحقاق التدريجي من قِبَل الهيئات المنشأة بمعاهدات

٤٥ - تخدم عملية رصد الإحقاق التدريجي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية غرضين رئيسيين: فمن جهة، وكما ذكر في الباب السابق، ينبغي أن يكون الرصد جزءا من التقييم المستمر الذي تجريه الدول لفعالية البرامج والتشريعات والسياسات. ومن جهة أخرى، ينبغي أن يكفل الرصد أيضا الشفافية والمساءلة في تنفيذ التزامات حقوق الإنسان التي

تقطعها الدول. ولتحقيق هذا الغرض الأخير يجب أن يُستكمل الرصد الذاتي للحكومات بعملية رصد تجريها هيئات مستقلة من أجل كفالة المساءلة.

٤٦ - ويمكن أن تقوم طائفة من الجهات الفاعلة بدور في هذا الرصد المستقل على الصعيد الوطني، مثل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان واللجان البرلمانية ومنظمات المجتمع المدني والحركات الاجتماعية والأوساط الأكاديمية والصحافة[٣٩]. بيد أن التركيز الرئيسي لهذا الفرع من التقرير ينصبّ على رصد المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان الذي تقوم به لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ولجنة حقوق الطفل والجهات الأخرى المعنية برصد المعاهدات. ويجري على وجه الخصوص شرح ثلاثة أشكال متباينة لعملية الرصد: التقييمات الدورية باستخدام مؤشرات ومقاييس حقوق الإنسان؛ ورصد وتحليل عمليات الميزانية الوطنية؛ والاستعراض القضائي وشبه القضائي للانتهاكات ذات الصلة بالإحقاق التدريجي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

## ألف - الاستعراض والتبليغ الدوري: استخدام المؤشرات والمقاييس

٤٧ - تبدي لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ولجنة حقوق الطفل اهتماما طويل العهد ومستمرا بالمؤشرات الإحصائية بغية تقييم التقدم المحرز في إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ويطلق اسم ''مؤشرات حقوق الإنسان'' على المؤشرات الإحصائية التي تصاغ وتستخدم لغرض تقييم حالة التمتع بحقوق الإنسان[٤٠]. وعلى سبيل المثال، تسهم الإحصاءات الخاصة بالتسجيل في المدارس، والتي تصنف حسب الجنس والمناطق الحضرية/الريفية، في تقييم ورصد إعمال الحق في التعليم.

٤٨ - وفي حين تقوم منظومة الأمم المتحدة والمكاتب الإحصائية الوطنية بجمع ثروة من الإحصاءات الاجتماعية الاقتصادية، هناك غياب عام لنهج مشترك نحو كيفية استخدام هذه البيانات بوصفها مؤشرات لحقوق الإنسان[٤١]. بيد أن تقدما بارزا قد أحرز في السنوات الأخيرة في التعرف على المؤشرات الملائمة لرصد الإعمال التدريجي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك عن طريق مبادرات شتى داخل منظومة الأمم المتحدة. وعلى وجه الخصوص، اقترح تقرير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للتنمية البشرية عام ٢٠٠٠ إطار عمل عاما لاستخدام المؤشرات الإحصائية لرصد حقوق الإنسان[٤٢]، بينما شرعت وكالات الأمم المتحدة وبرامجها، بما فيها منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة وموئل الأمم المتحدة في جهود وضع مؤشرات الإعمال التدريجي لحقوق الإنسان في الصحة والغذاء والمسكن[٤٣].

٤٩ - وبنفس القدر، يقدم المقرر الخاص المعني بحق كل إنسان في التمتع بأعلى مستوى ممكن من الصحة البدنية والعقلية في تقاريره الأخيرة إطار عمل مفاهيمي لـ ''الحق في المؤشرات الصحية''، وكذلك قوائم توضيحية لمؤشرات رصد بقاء الطفل بوصفه جانبا من جوانب حق الأطفال في الصحة[٤٤]. وعلى المنوال نفسه، اقترح المقرر الخاص المعني بالسكن اللائق كعنصر من عناصر الحق في مستوى معيشة مناسب في تقريره الأخير إلى المجلس قائمة بالمؤشرات لرصد إنجاز الحق في سكن لائق[٤٥].

٥٠ - وتدعم أيضا مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان العمل في هذا المجال. ومن الأهمية بمكان أن المفوضية[٤٦]، استجابة لطلب تقدم به رؤساء هيئات حقوق الإنسان المنشأة بمعاهدات، وضعت إطار عمل مفاهيميا ومنهجيا، بالتشاور مع أحد أفرقة الخبراء، لاستخدام المؤشرات الكمية والمعلومات الإحصائية الأخرى من أجل تعزيز ورصد إنجاز حقوق الإنسان الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وكذلك الحقوق المدنية والسياسية[٤٧].

٥١ - ويسعى إطار العمل المفاهيمي المقترح إلى ترجمة المعايير العالمية لحقوق الإنسان إلى مؤشرات مناسبة من ناحية السياق ويمكن تنفيذها على الصعيد القطري[٤٨]. ويترجم إطار العمل على وجه الخصوص المحتوى المعياري للصكوك الدولية الرئيسية لحقوق الإنسان إلى خصائص قليلة، وتشكيلة تشمل مؤشرات ''البنية'' و ''العملية'' و ''النتيجة''. وعندما يتعلق الأمر بحق من الحقوق، فإن المؤشرات المحددة تقيِّم الخطوات التي تتخذها إحدى الدول الأطراف في الوفاء بالتزاماتها، بدءا بالتزامها بمقاييس حقوق الإنسان (مؤشرات البنية) وقبولها لها، ومرورا بالجهود التي تبذلها الجهة المسؤولة الرئيسية، الدولة، من أجل الوفاء بالالتزامات التي تنشأ عن هذه المعايير (مؤشرات العملية)، وانتهاء بنتائج تلك الجهود من وجهة نظر حائزي الحقوق (مؤشرات النتيجة).

٥٢ - وقد أعدت المفوضية مؤشرات نموذجية لحقوق مختارة من حقوق الإنسان، بما فيها الحق في الغذاء الكافي وفي الصحة وفي السكن المناسب وفي التعليم، يتم التحقق منها من خلال المشاورات على الأصعدة الإقليمية وشبه الإقليمية. ولغرض التوضيح، تحددت الصحة الإنجابية بوصفها أحد خصائص الحق في الصحة، كما ورد في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (المادة ١٢)، ومن بين المؤشرات النموذجية المحددة تاريخ سريان سياسة وطنية بشأن صحة الأمهات والصحة الإنجابية (مؤشر البنية)؛ ونسبة الولادات التي يشرف عليها موظفو صحة مهرة (مؤشر العملية)؛ ومعدل الوفيات بين الأمهات (مؤشر النتيجة).

٥٣ - ومن أجل تقييم التقدم المحرز بمرور الوقت في إعمال الحقوق، لا بد من الجمع بين المؤشرات الإحصائية لحقوق الإنسان وأهداف ومقاييس محددة. فمثلا، ربما تحدد الاستراتيجية معيارا لخفض الوفيات بين الأمهات بنسبة ١٠ في المائة خلال فترة خمس سنوات. وعلاوة على ذلك، ينشأ عند استخدام المؤشرات والمقاييس في تقييم الإحقاق التدريجي للحقوق سؤال حتمي عن كيفية تحديد وتيرة التقدم بصورة واقعية ومعقولة في ضوء الموارد المتاحة. وبمعنى آخر، السؤال عما إذا كان مقياس خفض الوفيات بين الأمهات بنسبة ١٠ في المائة خلال فترة خمس سنوات هو هدف طموح وواقعي بدرجة كافية.

٥٤ - وللإجابة على هذا السؤال، تحيل هيئات حقوق الإنسان المنشأة بمعاهدات الأمر بصورة عامة إلى استصواب الدول الأطراف أنفسها. وفي حين أن عملية وضع الأهداف والمقاييس لا بد أن تلبي بعض المتطلبات الإجرائية، لا سيما تحديدها على أساس عملية شاملة وتشاركية، لا بد أن تحدد كل دولة طرف ما يمكن أن يكون، في ضوء ظروفها الخاصة، مقاييس واقعية للإحقاق التدريجي للحقوق. وتقترح لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أن بإمكانها مساعدة الدول في هذا العمل عن طريق الانخراط مع الدول الأطراف في عملية ''دراسة المدى''، أي قيام الدولة الطرف واللجنة بدراسة مشتركة للمؤشرات والمقاييس التي يُقيَّم على أساسها التقدم خلال فترة تقرير محددة[٤٩]. ويمكن لمؤسسات حقوق الإنسان الوطنية أن تلعب دورا شبيها، وتساعد الدول في التعرف على المؤشرات والمقاييس ذات الصلة.

التحديات التي تواجه المؤشرات والمقاييس والقيود المفروضة عليها

٥٥ - يفرض استخدام المؤشرات الخاصة بحقوق الإنسان كوسيلة للرصد الفعال للإحقاق التدريجي للحقوق عددا من التحديات. فأولا، يتطلب جمع البيانات الإحصائية المصنفة في جميع المجالات التي يغطيها العهد مستوى من القدرة التنظيمية والموارد بما يتجاوز قدرة العديد من الدول. وفي هذه الحالات، تشجع هيئات رصد المعاهدات الدول على طلب المساعدة الدولية، مثلا عن طريق إحاطة هذه الهيئات بطبيعة ومدى المساعدة المطلوبة لتمكينها من الانصياع لالتزامات الرصد المفروضة عليها[٥٠].

٥٦ - وهناك تحدٍّ آخر في استخدام المؤشرات الخاصة بحقوق الإنسان يتمثل في محاولة الإحاطة بحقوق الإنسان الفردية وما هي عليه من تعقُّد في إطار مجموعة يسيرة الاستخدام من المؤشرات الإحصائية. وفي هذا السياق، من المناسب أن توضع القيود الواضحة للمتغيرات الإحصائية في الاعتبار. ولن توفر هذه البيانات على الدوام، مهما كانت مفصلة ومصنفة، سوى جزء يسير من خارطة تلبية الحقوق. وهنا تبرز الحاجة إلى أشكال مختلفة من آليات

الرصد، بما فيها رصد المعاهدات دوليا من قِبَل هيئات خبراء تعول على طائفة أوسع من المعلومات فيما تقوم به من تقديرات. ومع ذلك، يمكن للمؤشرات الإحصائية مصحوبةً بأهداف ومقاييس محددة أن تقدم مؤشرات نافعة للتحديات والمشكلات الرئيسية المحددة التي تواجه حقوق الإنسان، وأن تعمل كأداة لدعم إجراء تقييم أكثر شمولية لحقوق الإنسان.

## باء – رصد عمليات الميزانيات الوطنية

٥٧ – تعتبر الميزانيات الوطنية وثائق سياسية هامة تعكس أولويات سياسات الحكومات، كما أنها تعكس مستوى الموارد العامة. ولذا، فإن تحليل عمليات الميزانية له علاقته الواضحة برصد الجهود المبذولة من أجل الإحقاق التدريجي للحقوق، بما في ذلك الدرجة التي تستخدم فيها الموارد بأقصى قدر من الكفاءة. وكما قال الخبير المستقل في مجلس حقوق الإنسان عن آثار سياسات التكيّف الهيكلي والديون الخارجية على التمتع الكامل بحقوق الإنسان، لا سيما الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية:

”إن قدرة أي بلد على الإحقاق التدريجي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تتوقف بدرجة ليست قليلة على قدرتها على صياغة ميزانية ملائمة ترتكز على سياسة ومشاركة سليمة وتتضمن تنفيذ هذه الميزانية بصورة تتسم بالكفاءة والفعالية“[٥١].

٥٨ – وقد استخدمت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ولجنة حقوق الطفل معلومات الميزانيات العامة كدليل عام على أولويات السياسات وكأساس للتوصيات العامة لزيادة تمويل مجالات وبرامج معينة. وكمثال، فإن المبادئ التوجيهية التي اعتمدتها هاتان اللجنتان للتقارير المرحلية التي تقدم إليهما، تدعو الدول إلى تقديم معلومات عن الموارد التي تخصص لقطاعات بعينها كنسبة من الناتج القومي الإجمالي. وبالمثل فقد لاحظت لجنة حقوق الطفل أنه:

”ليس باستطاعة أي دولة أن تقول إنها تلبي الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للطفل إلى الحد الأقصى الذي تسمح به الموارد المتاحة، ما لم تستطع تحديد النسبة التي تخصصها من الميزانية الوطنية والميزانيات الأخرى للقطاع الاجتماعي، والنسبة التي تخصصها من هذه الميزانيات للأطفال، سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة“[٥٢].

٥٩ – واتساقا مع هامش التقدير المتروك للدول، لم تسع الأجهزة المنشأة بموجب معاهدات إلى وضع أهداف محددة للميزانيات، باستثناء الإشارات العارضة إلى مختلف أهداف الميزانيات

المتفق عليها دوليا[٥٣]. وتيسيرا لمزيد من المناقشات حول كيفية استخدام تحليل معلومات الميزانيات في رصد المعاهدات، سوف تخصص لجنة حقوق الطفل اليوم السنوي للمناقشات العامة، وهو يوم ٢١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧، لهذا الموضوع، مع التركيز على استثمارات ''الحد الأقصى من الموارد المتاحة'' لتنفيذ حقوق الطفل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[٥٤].

٦٠ - إن رصد الميزانيات الوطنية يرتبط ارتباطا وثيقا برصد السياسات والاستراتيجيات الوطنية. وينطوي على إمكانية زيادة استخدام هيئات الرصد المنشأة بموجب معاهدات له. وكما تنطوي معايير حقوق الإنسان على الالتزام بصياغة استراتيجيات ورصد التقدم من خلال مؤشرات ومقاييس، فمن الممكن تطبيق شروط مماثلة على عمليات الميزانيات الوطنية. وكحد أدنى، ينبغي أن تكون المعلومات المتعلقة بصياغة الميزانيات الوطنية وتنفيذها متاحة علنا، حتى يمكن تسهيل المساءلة، وهو شرط لا يتحقق في كثير من البلدان[٥٥].

٦١ - وتتصدر منظمات المجتمع المدني الصفوف الآن لإظهار إمكانية استخدام تحليل الميزانيات الوطنية والمحلية في خلق حوار حول أولويات سياسات الحكومات ومساءلتها فيما يتعلق بالتزاماتها تجاه حقوق الإنسان[٥٦]. وتبحث مثل هذه التحليلات عادة عن مؤشرات معينة تتعلق بحقوق الإنسان (مثل انخفاض معدلات قيد البنات في المدارس) في ضوء الالتزامات القانونية والسياسية التي تعهدت بها الحكومات، وتقارن هذه المعلومات بالاعتمادات الموجودة في الميزانيات الوطنية والمخصصة للقطاع ذي الصلة. وبالمثل، استخدمت بيانات الميزانيات في إظهار أن مخصصات الميزانية (وإنفاق الفرد) تحابي مجموعات أو مناطق معينة على حساب مجموعات أو مناطق أخرى، وأن هذا التباين ينعكس على النتائج المتحققة في مجال حقوق الإنسان. كما استخدمت أرقام الميزانيات في تحليل التطورات التي تحدث بمرور الوقت في مخصصات الميزانية لقطاعات بعينها (مثل الصحة والتعليم والإسكان) ونسبتها إلى الناتج القومي الإجمالي، مع الإشارة إلى أن انخفاض مخصصات الميزانية يعتبر مؤشرا على الفشل في اتخاذ خطوات للإحقاق التدريجي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[٥٧].

تحديات وحدود رصد عمليات الميزانيات الوطنية

٦٢ - في الوقت الذي يرتبط فيه تحليل الميزانيات الوطنية والإقليمية ارتباطا واضحا بتقدير الجهود المبذولة بإحقاق الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية فإنه يشكل أيضا عددا من التحديات.

٦٣ - فعلى سبيل المثال، لا تعطي الميزانية الوطنية بالضرورة صورة كاملة عن الموارد المالية المتاحة للدولة. وفي هذا الصدد، ينبغي ملاحظة أن أي تقدير حقيقي للموارد المالية المتاحة داخل الدولة، لا بد أن يتجاوز أرقام الميزانية وأن يشمل الموارد المحتملة غير المستخدمة لإيرادات الحكومة. وفي بعض الحالات، قد تكون الإصلاحات الضريبية لضمان التوزيع العادل للموارد، استراتيجية فعّالة لإضفاء معنى عملي على شرط استخدام الحد الأقصى من الموارد المتاحة.

٦٤ - وبالمثل، فإن التحليل البسيط لاعتمادات الميزانية له حدوده في كثير من الجوانب الهامة. وكما جاء في أحد المطبوعات الأخيرة لصندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة، فإن حجم مخصصات الميزانية للقطاعات المختلفة ليس له علاقة بالضرورة بتحسين فرص الحصول على الخدمات وإعمال الحقوق، حيث أن هناك العديد من العوامل الأخرى[٥٨]. وفي أغلب الأحيان لا تتمثل المسألة الأساسية في حجم الأموال المنفقة، وإنما في كيفية إنفاقها. ولمعرفة هذا الجانب، لا بد من وجود آليات للمساءلة تقدر مدى فعالية الإنفاق.

٦٥ - ورغم هذه التحديات والقيود، فإن أرقام الميزانيات يمكن أن تكون أداة مفيدة في الجهود التي تبذلها الدول لإحقاق الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ودون الدخول في تعقيدات تعريف المستوى الفعلي للموارد المتاحة فإن من الأمور البسيطة نسبيا لهيئات الرصد أن تحدد مشكلات معينة مثل نقص تمويل البرامج عندما يكون هناك تفاوت واضح بين أهداف السياسات ومخصصات الميزانيات، واختلافات واضحة في استخدام الأموال العامة لمجموعات ومناطق بعينها، أو انخفاض ملموس في تمويل قطاعات معينة تكون من نتيجة التراجع في حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

## جيم - استعراض الانتهاكات المتعلقة بالإحقاق التدريجي

٦٦ - يمكن أن يكون الاستعراض القضائي للشكاوى الفردية المتعلقة بانتهاك التزامات الدول، وسيلة لرصد الإحقاق التدريجي للحقوق. فبإمكان هذا الاستعراض القضائي أن يكون وسيلة تكميلية لأشكال الرصد الأخرى. وفوق ذلك، تستطيع هيئات الرصد الدولية المنشأة بموجب معاهدات وآليات الاستعراض القضائي، على المستويين القطري والدولي، أن تلعب دورا هاما في هذا الصدد.

الدور المحتمل لإجراءات الشكاوى الفردية

٦٧ - يسمح استعراض القضايا الفردية بتحليل أكثر تفصيلا عن ذلك الذي يجري في حالة الاستعراض الدوري لتقارير الدولة. ويمكن لهذه الاستعراضات الفردية - من حيث المبدأ -

أن تتعرض للانتهاكات المتعلقة بالإحقاق التدريجي للحقوق. وعلى أن الأفراد لا يستطيعون تقديم شكاويهم بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية واتفاقية حقوق الطفل، وهما المعاهدتان الوحيدتان، من بين تسع معاهدات رئيسية لحقوق الإنسان، اللتان لا تتضمنان آلية للشكاوى الفردية.

٦٨ - في الوقت الذي خضعت فيه الشكاوى المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى الإجراءات الوطنية والدولية المعمول بها، فإن عدم وجود آلية تغطي الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بطريقة أشمل، ما زال يشكل ثغرة في النظام الدولي لحماية حقوق الإنسان. ومع ذلك، فإن الأمر المثير للانتباه هو أن اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة التي اعتمدت مؤخرا تتضمن إجراء للشكاوى الفردية يرد في بروتوكولها الاختياري. وبمجرد دخول هذه الاتفاقية وبروتوكولها الاختياري حيز التنفيذ، فإن هذا سيكون الإجراء الأول الذي يتصدى لأي انتهاكات للإحقاق التدريجي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وإن يكن للأشخاص ذوي الإعاقة فقط[٥٩]. وبالمثل، اتخذ الفريق العامل المفتوح العضوية التابع لمجلس حقوق الإنسان خطوة أخرى هامة لتشجيع إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بالبدء في مفاوضات حول إجراء يتعلق برسائل الأفراد في إطار العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

هامش التقدير في الاستعراض القضائي

٦٩ - ولتقدير مدى الامتثال للالتزامات ''باتخاذ خطوات'' ''بكل الطرق الملائمة'' نحو الإحقاق التدريجي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ينبغي ألا يكتفي الجهاز القضائي بتقدير النتائج، أي مدى التقدم الذي حدث في مستوى إحقاق حق بعينه، وإنما ينبغي أن يقدر أيضا العملية نفسها، بما في ذلك، مدى ''ملاءمة'' التدابير التي اتخذتها الدولة بالنسبة للأهداف الموضوعة للتوصل إلى إحقاق الحقوق.

٧٠ - قد يقال أحيانا إن هذا بطبيعته مسألة سياسات لا علاقة لها بدائرة الاستعراض القانوني أو شبه القانوني. وبعبارة أخرى، أنه ليس من اختصاص المحاكم الوطنية وهيئات الرصد الدولية المنشأة بموجب معاهدات أن تصدر أحكاما بشأن مدى سلامة السياسات الوطنية، إذ أن ذلك معناه التدخل في حق السلطة التشريعية الوطنية وولايتها الديمقراطية.

٧١ - وفي هذا المجال، اعتمدت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية مؤخرا (١٠ أيار/مايو ٢٠٠٧) بيانا أوضحت فيه الكيفية التي ستفحص بها الرسائل الخاصة بالالتزامات الخاضعة للإحقاق التدريجي. ولاحظت اللجنة في هذا البيان أن عدم القيام بأي خطوات ''معقولة''، أو عدم اتخاذ أي خطوات على الإطلاق، عندما يتعذر قبول تبرير

ذلك بنقص الموارد، سيعتبر انتهاكا للالتزامات المنصوص عليها في العهد. وفي مثل هذه الحالات، سوف تلتزم اللجنة ''بهامش التقدير المتروك للدول لكي تتخذ أنسب الخطوات والتدابير لظروفها الخاصة'' و ''لكي تقرر أفضل استخدام للموارد، وتطبق سياسات وطنية، ولكي تعطي الأولوية لطلبات معنية على الموارد قبل غيرها''[٦٠].

٧٢ - ويتفق هذا النهج مع مبدأ هامش التقدير الذي يظهر في سلطة المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان وغيرها من الهيئات القضائية[٦١]. ومع ذلك، ينبغي التأكيد على أن هامش التقدير الذي تتمتع به الدول الأطراف ليس مطلقا. فقانون حقوق الإنسان - بحكم تعريفه - يضع قيودا على المجال المشروع لعمل الدولة. وبعبارة أخرى، فإن مدى اختيار الدولة للسياسات التي تضعها والأولويات التي تحددها لميزانيتها، محدود بمعايير حقوق الإنسان التي التزمت الدولة بمراعاتها.

٧٣ - وبالتالي، فإن الدور الذي يقوم به الاستعراض القضائي أو شبه القضائي، سواء على المستوى الدولي أو القطري، ليس وصف الإجراءات التي ينبغي على أي دولة اتخاذها لكي تلتزم بحقوق الإنسان وتحترمها وتفي بها. وإنما هو قيام هيئات قضائية وشبه قضائية مستقلة بتقدير مدى معقولية الإجراءات المتخذة بالنسبة لأهداف المعاهدة وأغراضها. وبالتالي - وكما جاء في بيان لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية - فإن اللجنة تقوم بتقدير ما إذا كانت الدولة الطرف قد اتخذت تدابير تعتبر ''خطوات مناسبة لأقصى درجة من مواردها المتاحة لكي تصل تدريجيا إلى إحقاق أحكام العهد''.

٧٤ - ويوضح حكم المحكمة الدستورية لجنوب أفريقيا إمكانية القيام بهذا التقدير عمليا. فدستور جنوب أفريقيا لعام ١٩٩٦ يضم مجموعة من الحقوق الاجتماعية - الاقتصادية، بعضها عليه تحفظات بعبارة توافر الموارد، تماثل تلك الموجودة في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، واتفاقية حقوق الطفل، واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة. وعلى هذا تنص الفقرة ٢ من الباب ٢٦ (السكن) على أن: ''على الدولة أن تتخذ الإجراءات التشريعية وغير التشريعية المعقولة، في حدود مواردها المتاحة، لكي تصل إلى إحقاق كل حق من هذه الحقوق تدريجيا''. وفي حكم يتعلق بالحق في السكن الملائم، أعلنت المحكمة:

> ''أن حدود الإجراءات التي ينبغي أن تتخذ، ومضمونها هما بالأساس مسألة تتعلق بالهيئات التشريعية والتنفيذية. على أن على هذه الهيئات أن تضمن أن تكون التدابير التي تعتمدها معقولة. وليس للمحكمة التي تنظر في هذه المعقولية أن تحقق فيما إذا كان من الممكن اتخاذ إجراءات أفضل أو أنسب، أو فيما إذا كان من

الممكن للمال العام أن ينفق بصورة أفضل. فالسؤال هو ما إذا كانت الإجراءات التي اتخذت تعتبر معقولة. ومن الضروري الاعتراف بأن هناك مجموعة كبيرة من الإجراءات المحتملة التي يمكن للدولة اتخاذها للوفاء بالتزاماتها. والعديد من هذه الإجراءات يفي بشرط المعقولية"[٦٢].

٧٥ - وتلاحظ لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في بيانها المؤرخ ١٠ أيار/مايو ٢٠٠٧ ، أن تقدير "معقولية" الإجراءات التي تتخذها أي دولة طرف، سيشمل البحث فيما إذا كانت عملية صنع القرار قد راعت مراعاة تامة المعايير والمستويات التي أقرها العهد، وما إذا كانت الإجراءات التي اتخذت موجهة بالفعل نحو إحقاق الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. فإذا تبين أن هناك فشلا في اتخاذ إجراءات معقولة، ستوصي اللجنة باتخاذ إجراء تصحيحي، ولكن عليها أن تترك القرار الخاص بكيفية القيام بذلك للدولة الطرف المعنية[٦٣].

## خامسا - ملاحظات ختامية

٧٦ - يوضح هذا التقرير الذي بين أيدينا كيف اكتسب مفهوم الإحقاق التدريجي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية معنى محددا في القانون الدولي لحقوق الإنسان، معتمدا بصورة خاصة على أعمال لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ولجنة حقوق الطفل، والإجراءات الخاصة المعمول بها في مجلس حقوق الإنسان. فالمفهوم يعني التزاما فوريا من جانب الدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، واتفاقية حقوق الطفل، واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، بمجرد دخولها حيز التنفيذ، بأن تتخذ إجراءات تهدف إلى التحرك بأقصى ما يمكن من سرعة وفعالية نحو الإحقاق الكامل للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وبالمثل، هذا المفهوم يعتبر متضمنا لافتراض عدم جواز اتخاذ إجراءات تراجعية عن عمد، كما أنه يتضمن واجبا ينبغي أداؤه على الفور - باعتباره مسألة لها أولويتها - للوفاء بالمستويات الدنيا الضرورية من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (الحد الأدنى من الالتزامات الأساسية).

٧٧ - وعلاوة على ذلك، تفرض المعاهدات الخاصة بحقوق الإنسان عددا من الالتزامات المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التي تتطلب تنفيذها على الفور، بغض النظر عن مستوى الموارد المتوافرة، لعل أهمها الالتزام بضمان عدم التمييز في التمتع بهذه الحقوق.

٧٨ - ولا تصف المعايير الدولية لحقوق الإنسان عادة إجراءات محددة لتنفيذ الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ولكن هذه المعايير تقدم إرشادات للدول الأطراف في صنع

سياساتها. وبداية، فإن الالتزام ''باتخاذ خطوات'' باتجاه الإحقاق التدريجي للحقوق، يفترض بالطبع عمل تقييمات مستمرة وفعالة لحالة التمتع بهذه الحقوق. فهذه التقييمات لحالة حقوق الإنسان، شرط أساسي لصياغة استراتيجيات موجهة نحو إحقاق الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وبالإضافة إلى ذلك، لا بد أن تحتوي استراتيجيات حقوق الإنسان على مؤشرات ومقاييس ذات صلة، تمكّن من المساءلة عن تنفيذ هذه الاستراتيجيات. وفي هذا الصدد، تصبح الأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليا، مثل الأهداف الإنمائية للألفية، مقاييس هامة للإحقاق التدريجي لبعض الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، بما في ذلك في إطار المساعدة والتعاون الدوليين.

٧٩ - وكما سبق أن أكد هذا التقرير، فإن التقييمات الذاتية للحكومات تحتاج إلى استكمالها بالرصد المستقل ضمانا للمساءلة. وفي هذا الصدد، تقوم الهيئات الدولية لحقوق الإنسان المنشأة بموجب معاهدات بأداء وظيفة هامة من خلال قيامها باستعراض التقارير الدورية والرسائل الفردية. وإذا كانت الرسائل الفردية المتعلقة بالمجموعة الكاملة من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لا تدخل حتى الآن إلا ضمن اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، فإن المفاوضات الجارية بشأن البروتوكول الاختياري للعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تعد بالكثير في مجال تعزيز رصد هذه الحقوق وإعمالها.

٨٠ - وبالمثل، فقد سبق لهذا التقرير أن تناول الدور المناسب لهيئات الرصد المنشأة بموجب معاهدات في تقدير المسائل المتعلقة بالسياسات العامة. فقد وفرت هذه الأجهزة للدول هامشا عريضا للتقدير لتحدد في إطاره الإجراءات الأنسب في ظل ظروفها الخاصة. ولكن هامش التقدير هذا المتروك للدولة ليس مطلقا، ولذا فمن المناسب تماما لهيئات الرصد المنشأة بموجب معاهدات أن ترصد سياسات الدول لتنفيذ الالتزامات المترتبة على المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان، بما في تلك الالتزامات التي تدخل ضمن الإحقاق التدريجي لهذه الحقوق.

الحواشي

(١) At the United Nations Millennium Summit 191 States committed themselves to eight development goals to be attained by 2015 (see General Assembly resolution 55/2, para. 19).

(٢) Of the nine core international human rights treaties, seven are currently in force: International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (1965); International Covenant on Civil and Political Rights (1966); International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966); Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (1979); Convention against

Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (1984); Convention on the Rights of the Child (1989); International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (1990). The two latest core human rights treaties, the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and the International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, were adopted in December 2006 and have still to enter into force.

(٣) The Convention on the Rights of Persons with Disabilities, adopted by the General Assembly on 13 December 2006 in resolution 61/106, will enter into force after the twentieth ratification or accession. As of 1 June 2007 it had 97 signatures and one ratification.

(٤) It should be noted that neither the Convention on Rights of the Child nor the Convention on the Rights of Persons with Disabilities defines which of the rights recognized in the respective treaties would be considered economic, social and cultural rights. As the Committee on the Rights of the Child has observed, many of the rights enumerated in the Convention on the Rights of the Child contain elements of both civil and political rights and economic, social and cultural rights, reflecting the fact that enjoyment of the two sets of rights is inextricably intertwined.

(٥) See 1989 report of the Working Group on a draft convention on the rights of the child to the Commission on Human Rights (E/CN.4/1989/48, paras. 170-177), cited in Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Legislative History of the Convention on the Rights of the Child* (2007), pp. 355-256, available at http://www.ohchr.org/english/about/publications/docs/history_crc1.pdf. For a discussion of the drafting history of article 2(1) of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, see P. Alston and G. Quinn, “The nature and scope of States Parties’ obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights” in *Human Rights Quarterly*, vol. 9 (1987), pp. 156-183. See also a proposal of the delegation of India at the fourth session of the Ad Hoc Committee on a Comprehensive and Integral International Convention on the Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities, available at http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc4india.htm.

(٦) CESCR general comment No. 3 (1990) on the nature of States parties obligations, para. 9.

(٧) Committee on the Rights of the Child (CRC) general comment No. 5 (2003) on the general measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child, para. 8.

(٨) See footnote 6.

(٩) The respect, protect, fulfil typology has gained wide acceptance as a useful method of analysing human rights obligations, as reflected in various publications of United Nations agencies and programmes, such as the Food and Agriculture Organization of the United Nations, UN-Habitat, the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, the United Nations Children’s Fund and the World Health Organization.

(١٠) The immediate obligation of non-discrimination is affirmed by all the core international human rights instruments. The wording of the treaties clearly shows that this obligation does not allow for progressive realization (i.e. realization over time to the maximum of available resources). Thus article 2, paragraphs 2 and 3, of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights refers to obligations to

"guarantee" and to "ensure". Similarly, article 5 (e) of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination imposes an obligation immediately to prohibit and eliminate racial discrimination in all its forms in the enjoyment of economic, social and cultural rights.

(١١) Other provisions which CESCR considers to require immediate application include those concerning equal remuneration for work of equal value without distinction of any kind (art. 7 (a) (i)); the obligation to ensure that primary education shall be compulsory and available free to all (art. 13 (2) (a)); the obligation to respect the liberty of parents to choose for their children schools other than those established by the public authorities, which conform to minimum educational standards (art. 13 (3)); the obligation to protect the liberty of individuals and bodies to establish and direct educational institutions which conform to minimum standards (art. 13 (4)); and the obligation to respect the freedom indispensable for scientific research and creative activity (art. 15 (3)). See general comment No. 3, para. 5. Equally, as CESCR and the Special Rapporteur on the right to adequate housing have pointed out, the right to adequate housing (art. 11(1)) gives rise to an immediate obligation to ensure legal security of tenure to all households and protect individuals against forced evictions. See e.g. general comment No. 7 (1997) on the right to adequate housing (art. 11 (1) of the Covenant): forced evictions. The Committee defines the term "forced eviction" "as the permanent or temporary removal against their will of individuals, families and/or communities from the homes and/or land which they occupy, without the provision of, and access to, appropriate forms of legal or other protection" (ibid. para. 3); see also report of the Special Rapporteur on the right to adequate housing (E/CN.4/2006/41, para. 25).

(١٢) See e.g. Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) general comments No. 3, paras. 2 and 9, and No. 14 (2000) on the right to the highest attainable standard of health, para. 31.

(١٣) CESCR general comment No. 13 (1999) on the right to education, para. 45. See also general comments No. 3, para. 9, and No. 14, para. 32.

(١٤) See e.g. CESCR general comment No. 3, para. 9.

(١٥) CESCR general comment No. 3, para. 10. See also e.g. report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health (E/CN.4/2003/58), para. 53, and report of the Special Rapporteur on the right to food (E/CN.4/2002/58), para. 39. The notion of minimum core obligations is also reflected in the Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (formulated by a group of international law experts in 1986) as an obligation towards ensuring "respect for minimum subsistence rights" (see E/C.12/2000/13, para. 25).

(١٦) See e.g. CESCR general comments No. 3, para. 10, and No. 13, para. 45.

(١٧) See CESCR general comments Nos. 14 to 18.

(١٨) CESCR general comment No. 14, para. 43.

(١٩) Commission on Human Rights resolution 1994/20, para. 11.

(٢٠) A/5655 (1963), para. 2318. See also Alston and Quinn, op. cit., p. 172.

(٢١) See e.g. CESCR general comments No. 12 (1999) on the right to adequate food, para. 21 and No. 14, para. 53.

(٢٢) CESCR general comment No. 9 (1998) on the domestic application of the Covenant, para. 3.

(٢٣) According to the Committee, “a State party seeking to justify its failure to provide any domestic legal remedies for violations of economic, social and cultural rights would need to show either that such remedies are not ‘appropriate means’ within the terms of article 2, paragraph 1, … or that, in view of the other means used, they are unnecessary” (general comment No. 9, para. 3). The issue of legal remedies for violations of economic, social and cultural rights is further discussed in the report of the United Nations High Commissioner for Human Rights to the 2006 substantive session of the Economic and Social Council (E/2006/86).

(٢٤) CESCR general comment No. 3, paras. 4 and 7.

(٢٥) See also the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, art. 12, para. 2, art. 13, para. 2, and art. 14.

(٢٦) For example, the WHO Global Strategy on Diet, Physical Activity and Health (2002) gives guidance as to measures to enable consumers to make healthy choices, including though incorporating health literacy into adult education programmes, encouraging marketing and ensuring standardized labelling with http://www.who.int/comprehensible information on the content of food items (para. 43) (available at ietphysicalactivity/strategy/eb11344/strategy_english_web.pdf). Likewise, the International Plan of Action on Ageing, adopted by the Second World Assembly on Ageing (2002), provides guidance as to measures to meet the objective of ensuring employment opportunities for all older persons who want to work, including through the “implementation of policies such as: increasing older women’s participation; sustainable work-related health-care services with emphasis on prevention, promotion of occupational health and safety so as to maintain work ability; access to technology, life-long learning, continuing education, on-the-job training, vocational rehabilitation and flexible retirement arrangements; and efforts to reintegrate the unemployed and persons with disabilities into the labour market” (A/CONF.197/9, para. 28).

(٢٧) See e.g. CESCR general comment No. 12, para. 15.

(٢٨) See e.g. CESCR general comments No. 1 (1989) on reporting by States parties, para. 4, and No. 14, para. 43 (f). The obligation is explicitly stated in article 14 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, which requires those States which have not yet been able to secure free and compulsory primary education to all children “to work out and adopt a detailed plan of action for the progressive implementation, within a reasonable number of years, to be fixed in the plan, of the principle of compulsory education free of charge for all”.

(٢٩) As CESCR has pointed out, the principal value of an assessment of the current state of realization of economic, social and cultural rights “is to provide the basis for the elaboration of clearly stated and carefully targeted policies, including the establishment of priorities which reflect the provisions of the Covenant” (general comment No. 1, para. 4).

(٣٠) By way of example, the progressive realization of economic, social and cultural rights has been incorporated into the national strategy to address poverty in Bangladesh, with specific targets and benchmarks related to, inter alia, ensuring universal primary education, reducing infant and under-five mortality rates, eliminating gender disparities in primary and secondary education, reducing the proportion

of malnourished children and reducing maternal mortality rates. The strategy also seeks to determine the cost of specific programmes required to reach those objectives. ("Bangladesh — unlocking the potential. National strategy for accelerated poverty reduction", Government of the People's Republic of Bangladesh, 16 October 2005, available at http://siteresources.worldbank.org/ INTPRS1/Resources/ Bangladesh_PRSP(Oct-16-2005).pdf).

(٣١) CESCR, CRC, special rapporteurs of the Human Rights Council, UNICEF and FAO have recommended the adoption of framework laws, setting out objectives and targets as well as the time frame for their achievement, to promote the rights of the child, as well as the rights to food and to health. See e.g. CESCR general comments No. 12, para. 29, and No. 14, para. 56.

(٣٢) CRC general comment No. 5, para. 33.

(٣٣) The human rights principles which should guide policy measures for the progressive realization of economic, social and cultural rights are also outlined in *Principles and Guidelines for a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies* (2006) published by OHCHR and available at http://www.ohchr.org/english/about/publications/docs/poverty_strategies.doc. See also "Statement on a common understanding of a human rights-based approach to development cooperation" adopted at the Stamford Interagency Workshop on a Human Rights-Based Approach in the Context of United Nations Reform (May 2003) and endorsed by the United Nations Development Group, available at http://www.undp.org/governance/docs/HR_Guides_CommonUnderstanding.pdf.

(٣٤) See e.g. CESCR general comments No. 14, para. 43 (f); No. 15 (2002) on the right to water, para. 37 (e); and No. 18 (2005) on the right to work, para. 31 (c); and CRC general comment No. 5, para. 29.

(٣٥) For example, in cases where resource allocations "disproportionately favour expensive curative health services which are accessible only to a small, privileged fraction of the population, rather than primary and preventive health care benefiting a far larger part of the population" (CESCR general comment No. 14, para. 19).

(٣٦) The importance of temporary special measures (also referred to as "affirmative measures") has been stressed by all the treaty bodies and the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, in article 4, paragraph 1, contains a specific reference to such measures. See e.g. CESCR general comment No. 16 (2005) on the equal right of men and women to the enjoyment of all economic, social and cultural rights, Human Rights Committee general comment No. 18 (1989) on non-discrimination and CRC general comment No. 5.

(٣٧) See e.g. CESCR general comments No. 3, para. 12; No. 14, para. 18; No. 15, para. 13; No. 17 (2005) on the right of everyone to benefit from the protection of the moral and material interests resulting from any scientific, literary or artistic production of which he or she is the author, para. 20. It should be noted that, in this context, cost-effective use of resources does not necessarily mean adopting low-cost measures. Rather, it requires States to make the most effective use of available resources to ensure equal access to human rights for all.

(٣٨) Joint statement by CESCR and the Special Rapporteurs on economic, social and cultural rights of the Commission on Human Rights, “The Millennium Development Goals and economic, social and cultural rights” (E/C.12/2002/13, annex VII).

(٣٩) CESCR and CRC both highlight the monitoring role which national human rights institutions can potentially play (see e.g. CESCR general comment No. 10 (1998) on the role of national human rights institutions in the protection of economic, social and cultural rights and CRC general comment No. 5, para. 46). The Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security adopted in November 2004 by the Council of FAO likewise recommends the establishment of independent human rights institutions to monitor policies and programmes (para. 24).

(٤٠) See e.g. CESCR general comments Nos. 14 to 18, which include specific sections on indicators and benchmarks.

(٤١) There is generally considerable overlap between traditional indicators of socio-economic development and indicators used to assess compliance with obligations relating to economic, social and cultural rights. As a recent OHCHR publication points out: “Essentially, what distinguishes a human rights indicator from a standard disaggregated indicator of socio-economic progress is less its substance than (a) its explicit derivation from a human rights norm and (b) the purpose to which it is put, namely human rights monitoring with a view to holding duty-bearers to account” (OHCHR, *Principles and Guidelines for a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*, para. 13, available at http://www.ohchr.org/english/about(publications/docs/poverty_strategies.doc).

(٤٢) UNDP *Human Development Report 2000*, “Human rights and human development”.

(٤٣) See for example WHO, “Consultation on indicators for the right to health”, Geneva, 1 and 2 April 2004 indicatorsmtg04%20FINAL.pdf); http://www.who.int/hhr/activities/Report%20meeting report available at UN-Habitat and OHCHR, “UNHRP working paper No. 1: Monitoring housing rights: Developing a set of indicators to monitor the full and progressive realization of the human right to adequate housing” available at http://www.unhabitat.org/pmss/getPage.asp?page=bookView&book=1749; FAO, “The right to food in practice — implementation at the national level”, Right to Food Unit, Rome 2006, available at http://www.fao.org/docs/eims/upload/214719/AH189_en.pdf. The Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security adopted in November 2004 by the Council of FAO equally encourage States to adopt “a national human rights based strategy for the progressive realization of the right to food” which “could include objectives, targets, benchmarks and time frames” (Guideline 3, Strategies).

(٤٤) See, in particular, Paul Hunt, Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health, reports to the General Assembly, 2003 (A/58/427) and 2004 (A/59/422).

(٤٥) Miloon Kothari, Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, report to the Human Rights Council, 2007 (A/HRC/4/18). The former Special Rapporteur on the right to education, Katarina Tomaševski, also provided a framework for indicators on the right to education in her 2002 annual report (E/CN.4/2002/60).

(٤٦) Report of the chairpersons of the human rights treaty bodies on their seventeenth meeting, held at Geneva on 23 and 24 June 2005 (A/60/278).

(٤٧) The OHCHR panel of experts includes members of the treaty bodies, special rapporteurs of the Human Rights Council, United Nations agencies, academics and non-governmental organizations.

(٤٨) The conceptual and methodological framework is set out in a background paper prepared by OHCHR for the eighteenth meeting of chairpersons, “Report on indicators for monitoring compliance with international human rights instruments” (HRI/MC/2006/7). The background paper builds on the work of the Special Rapporteur on the right to the highest attainable standard of physical and mental health, as well as work that OHCHR has undertaken with FAO and UN-Habitat, in particular.

(٤٩) See CESCR general comments No. 14, para. 58 and No. 15, para. 54.

(٥٠) See e.g. CESCR general comment, No. 1, para. 3.

(٥١) Report by Bernards Mudho, independent expert on the effects of structural adjustment policies and foreign debt on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights (E/CN.4/2004/47, para. 22).

(٥٢) CRC general comment No. 5, para. 51.

(٥٣) For example the target of 0.7 per cent of rich countries’ GNP as official development assistance, pledged by States at the 2002 World Summit on Sustainable Development, or the 20/20 initiative agreed at the World Summit for Social Development in 1995 whereby developing countries agreed to increase spending in the social sector to 20 per cent of total public expenditure, while donor countries agreed to increase aid to basic social services to 20 per cent of official development assistance.

(٥٤) Further information on the day of general discussion, “Resources for the rights of the child — responsibility of States” is available at http://www.ohchr.org/ english/bodies/crc/discussion.htm.

(٥٥) According to the Open Budget Index, a global index rating assessing how accessible information on State budgets is to their citizens, 23 out of 59 countries surveyed in 2006 provided “minimal” or “scant or no” information to citizens on their country’s budget (http://www.openbudgetindex.org).

(٥٦) For example, the web page of the International Budget Project (http://www.internationalbudget.org) provides links to more than 40 budget groups around the world and contains various tools developed by these organizations for budget monitoring.

(٥٧) The publication Dignity Counts: A Guide To Using Budget Analysis to Advance Human Rights presents one example of how a civil society group has examined developments in health expenditures in the Mexican national budget to monitor compliance with the State’s obligation concerning the progressive http://www.iie.org/IHRIP/realization of the right to the highest attainable standard of health (available at Dignity_Counts.pdf).

(٥٨) UNIFEM, *Budgeting for Women’s Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW*, ? ProductID=44).http://www.unifem.org/resources/item_detail.phpby Diane Elson, May 2006 (

(٥٩) While complaint procedures under the other core human rights treaties also cover aspects of economic, social and cultural rights (e.g. that under the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination

against Women with regard to the economic, social and cultural rights of women), they do not cover obligations relating to the progressive realization of those rights.

(٦٠) Available at http://www.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/e_c_12_2007_1.pdf, paras. 11 and 12.

(٦١) See e.g. Yuval Shany, "Towards a general margin of appreciation doctrine in international law?", *The European Journal of International Law*, vol. 16, No. 5 (2006).

(٦٢) *The Government of South Africa v. Irene Grootboom and Others*, Case CCT 11/00, judgment of 4 October 2000, para. 41.

(٦٣) Available at http://www.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/e_c_12_2007_1.pdf, para. 13.