من سيخضع للمساءلة؟

حقوق الإنسان وخطة التنمية لما بعد العام 2015

موجز

الأمم المتحدة
حقوق الإنسان
مكتب المفوض السامي

CENTER FOR ECONOMIC AND SOCIAL RIGHTS
SOCIAL JUSTICE THROUGH HUMAN RIGHTS

من سيخضع للمساءلة؟

حقوق الإنسان وخطة التنمية لما بعد العام 2015

موجز

لم تنشأ النواقص بسبب استحالة تحقيق الأهداف أو بسبب ضيق الوقت. فنحن قد حدنا عن المسار بسبب عدم الوفاء بالالتزامات وقلة الموارد ونقص التركيز وغياب المساءلة.

بان كي - مون، الأمين العام للأمم المتحدة

الأمم المتحدة
حقوق الإنسان
مكتب المفوض السامي

CENTER FOR ECONOMIC AND SOCIAL RIGHTS
SOCIAL JUSTICE THROUGH HUMAN RIGHTS

مع اقترابنا من العام 2015، سُمع نداء مدوّ من تونس إلى نيويورك فإلى سانتياغو دعا إلى إقامة نظام اجتماعي وسياسي واقتصادي لتنفيذ وعد «التحرر من الخوف والعوز.» فالمجتمع المدني من كل مكان يدعو إلى مشاركة مثمرة وإلى مستويات أعلى للمساءلة من جانب الحكومات والمؤسسات الدولية، والقضاء على التمييز والاستبعاد وتحسين توزيع السلطات الاقتصادية والسياسية، وحماية حقوقه تحت حكم القانون. إن شعوب «الأمم المتحدة» تعبّر عن مطالبها، وغالباً تحت طائلة الخطر الشخصي، أما درجة الإصغاء إلى شواغلها المشروعة وإدراجها في خطة التنمية لما بعد العام 2015 فسوف تحدد مشروعية تلك الخطة ونجاحها على حدّ سواء.

نافي بيلاي، المفوض السامي للأمم المتحدة لحقوق الإنسان

ملاحظة

إن التسميات المستخدمة وطريقة عرض المواد في هذا المنشور لا تعبّر عن أي رأي كان من جانب الأمانة العامة للأمم المتحدة بشأن الوضع القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة، أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها أو تخومها.

***

تتألف رموز وثائق الأمم المتحدة من حروف وأرقام. وحيثما ترد تلك الأرقام فإنما تحيل إلى وثيقة من وثائق الأمم المتحدة.

HR/PUB/13/1/Add.1

صورة الغلاف من تصوير: IRIN/Zahra Moloo, UN Photo (Shehzad Noorani, Fardin Waez).

© UNDP

مقدمة: المساءلة في مجال حقوق الإنسان ضمن إطار ما بعد العام 2015

كانت الأهداف الإنمائية للألفية تجسيداً لتوافق دولي غير مسبوق على خفض الفقر، ما جعلها مشروعاً عالمياً مشتركاً صيغ حول مجموعة محدودة من الالتزامات التي يفترض أن تحاسب عليها الدول المتقدمة والنامية على حد سواء. وقد شجعت تلك الأهداف اعتبار الفقر مشكلةً متعددة الأبعاد، وقد رمت إلى منح الأولوية لجهود التنمية ومواردها وتركيزها. ومن خلال تحديد أهداف قابلة للقياس ومحددة زمنياً حول مجموعة من المؤشرات، بثت تلك الأهداف في النفوس شعوراً مشتركاً بالإلحاح ووفرت أساساً إحصائياً لتتبع التقدم بشكل موثوق عبر مختلف البلدان. وبالتالي اعتبرت الأهداف الإنمائية للألفية أداةً للمساءلة وحافزاً للعمل.

غير أن التجربة خلال السنوات الـ12 المنصرمة بيّنت أن عهدها الذي قطعته فيما يتعلق بالمساءلة قد كان نظرياً أكثر منه حقيقياً. فإنّ المساءلة قد قُوّضت جرّاء عدم توضيح من هو الطرف المسؤول وتجاه من وعن *ماذا*. وقلما تم الطعن في موقف الحكومات - سواء أكانت في الدول النامية أم الصناعية – حين كانت تلقي بلائمة عدم التقدم على عوامل زعمت أنها خارجة عن سيطرتها. وفي حين أكد إعلان الألفية على «المسؤولية المشتركة» لجميع الدول والمؤسسات الدولية والقطاع الخاص والمجتمع المدني، لم تحدد الأهداف الإنمائية للألفية مسؤوليات متمايزة

تتعلـق بالوفاء بالالتزامـات. كما أنها لم تذكّـر بالالتزامات القائمة من قبل التـي تقع على عاتق الحكومات وغيرها من الجهات المكلفة بالمسـؤولية، بموجب المعايير الدولية لحقوق الإنسـان. أما التحدي الأبرز فكان إخضاع الدول الأكثر ثراء إلى المسـاءلة بشأن الالتزامات التي قطعتها ضمـن الهدف 8 الذي يتسـم بأحكامه القليلة الدقـة والصعبة القياس مقارنة بالأهـداف الإنمائية الأخرى للألفيـة. فضلاً عن ذلك فإن ضعف آليات مراقبة الأهـداف والإبلاغ عنها قد جعل تلك الالتزامات السياسية البيانية صعبة الإنفاذ.

غيـر أنّ العالم قد سـئم الوعود المنكوثة. ولـن تكون للالتزامـات المسـتقبلية مصداقية تذكر - ومن غيـر المرجح أن تتحقق - إلا إذا دعمت من قبل آليات فعالة للمسـاءلة على كل مسـتوى، وترجمت إلى نتائج ملموسـة في حياة الناس. وبالتالي فإن مواءمة الأهداف بشكل أكثر صراحة وتناسـقاً مع الموجبات الملزمـة المترتبة على الدول ضمن المعاهدات الدولية لحقوق الإنسـان، ليسـت مجرد واجب قانوني، إذ بوسـعها أيضاً أن تعزز الحوافز لتحسين عملية صنع السياسات وتنفيذها. وبالتالي يمكن للمساءلة في مجال حقوق الإنسان أن تساعد على ضمان التحقيق الفعلي للالتزامات الجديدة المتفق عليها في العام 2015.

وستشكّل عملية استعراض الأهداف واستبدالها في العام 2015 فرصةً ثمينة جداً لمعالجة ثغرات المسـاءلة المذكورة ولضمان ألا يفضي الإطار المقبل لالتزامات التنمية المستدامة إلى مجموعة أخرى مـن الوعود غير المحققـة. وثمة نداء مدوّ، يدعو إلى جعل حقوق الإنسـان من الأسـس الضرورية لإطار مـا بعد العام 2015، يتـردد صداه عبر أطياف المجتمـع المدني والحركات الاجتماعيـة حول العالم. وقد ظهـر أثر هذا النداء فـي الوثائق الختامية للاجتمـاع العام الرفيع المسـتوى للجمعية العامة بشـأن الأهداف الإنمائية للألفية للعـام 2010، ومؤتمر الأمم المتحدة للعام 2012 بشـأن التنمية المستدامة («ريو 20+») وفريق عمل منظومة الأمم المتحدة المعني بخطـة التنمية للأمـم المتحدة لما بعـد العام 2015 التـي اقترحت أن يرتكز إطار مـا بعد العام 2015 على مبادئ حقوق الإنسـان والمسـاواة والاسـتدامة. وقد تناهى هذا النداء بوضوح إلى مسـامع فريق الشـخصيات البارزة الرفيع المسـتوى المعني بخطة التنمية لما بعد العام 2015 التابع للأميـن العام للأمم المتحدة. فهو في مايو/أيار 2013 قد نشـر تقريره مؤكداً أن «الغايات والأهداف الجديدة يجب أن ترتكز على احترام حقوق الإنسان العالمية.»

وتماشـياً مع هذه التوصيات، أن خطة التنميـة لما بعد العام 2015 يجـب أن تتضمن ***إطاراً قوياً للمساءلة*** متجذراً في معايير حقوق الإنسـان ومدعوماً بآليات حقوق الإنسان. وسوف يعني ذلك مواءمة خطـة التنمية لما بعد العام 2015 مع الموجبات الدولية القائمة (التي تشـمل المعاهدات) عبر طائفـة الحقوق المدنيـة والثقافية والاقتصادية والسياسـية والاجتماعيـة، والتحديد الواضح لأصحـاب الحقوق ومسـؤوليات جميع الجهـات المكلفة بالمسـؤولية ذات الصلة بـكل عمل يتم تفويضه. وسـوف يعني ذلك وضع معايير مرجعية ومؤشـرات واضحـة وقابلة للقياس للأهداف الإنمائية، بما يتماشـى مع المعايير والمبادئ الأساسـية لحقوق الإنسـان، وقد يكون ذلك أساسـاً للرصـد الدقيق والمنتظم. وسـيعني ذلك ضمان وجـود آليات على المسـتويات الدولية والوطنية والمحلية بما يكفل أن تحاسب المؤسسات ذات الصلة على التزاماتها وأن تلزم بالإنفاذ حيثما تفشل

في تحقيق الالتزامات. وتشـمل هذه الآليات إجراءات الرصد والمراجعة التي سـتوضع بموجب الإطار الجديد، فضلا عن آليات المسـاءلة السياسـية والإدارية والقضائية وشبه القضائية القائمة والتـي يمكنها أيضاً ضمـان الامتثال لالتزامات التنمية وحقوق الإنسـان، لا سـيما على الصعيد الوطني. وسوف يعني ذلك أيضاً ربط تقييمات المساءلة بالآليات الحالية لحقوق الإنسان العالمية، مثل هيئات الأمم المتحدة المنشـأة بموجب المعاهدات والإجراءات الخاصة ووحدة الاسـتعراض الدوري الشـامل. وفي النهاية، يجب على صانعي القرار ضمان ارتكاز أية آليات جديدة للمساءلة على المستوى الدولي إلى التدابير الحالية للمساءلة وتعزيزها، بدلاً من الانتقاص منها.

© ITCILO / Gio Palazzo

ما هي المساءلة؟

للمساءلة ثلاثة أبعاد: فهي تشير إلى التزام القائمين على السلطة بتحمل *المسؤولية* عن أفعالهم، وتبريرها للأشخاص الذين تؤثر فيهم، وخضوعهم لشكل من أشكال العقوبات *القابلة للإنفاذ* إذا تبيّن أن سلوكهم أو تبريرهم غير مرضيين.

وتستوجب *المسؤولية* أن يضطلع من في السلطة بمهام وبمعايير للأداء واضحة المعالم ما يتيح تقييم سلوكهم بشفافية وموضوعية. وتستوجب *قابلية التبرير* أن يقدم المسؤولون والمؤسسات الحكومية تبريرات مقنعة للأشخاص الذين يتأثرون بقراراتهم وللأجهزة الرقابية وللناخبين وللجمهور العريض. أما *قابلية الإنفاذ* فتتطلب وضع آليات لرصد درجة امتثال المسؤولين والمؤسسات العامة للمعايير المحددة، ولضمان اتخاذ الإجراءات التصحيحية والعلاجية المناسبة لدى عدم الامتثال.

تعد المساءلة حجر أساسٍ لإطار حقوق الإنسان، وهي بحد ذاتها منظومة من القواعد التي تحكم العلاقة بين «المكلفين بالمسؤوليات» في السلطة وبين «أصحاب الحقوق» الذين يتأثرون بأفعالهم. ويمكن للجهود الرامية إلى زيادة المساءلة في إطار ما بعد العام 2015 أن تستمدّ من القواعد والآليات في مجال حقوق الإنسان من أجل تعزيز الأبعاد الثلاثة للمساءلة:

فـأولاً، تتيـح معايير حقوق الإنسـان تحديد الأمور التي تكـون الحكومات وغيرهـا من الجهات في العملية الإنمائية *مسـؤولة* عنها. وقد قامت المعاهدات الدولية الأساسـية لحقوق الإنسان التي صدقـت عليها الغالبية العظمى من الدول، برسـم الخطوات المحددة التـي يتوجب عليها اتخاذها من أجل احتـرام وحماية وإعمال طائفة من حقوق الإنسـان ذات الصلـة بالأهداف الموضوعية لسياسـة التنمية. وإذا اسـتندت الالتزامات في مجال التنمية البشـرية على تلك الموجبات القائمة أصلاً لحقوق الإنسـان، تصبح المسـؤولية عن الأهداف مسـألة التزام قانوني، أكثـر منها بادرةً خيرية أو استنسابية.

وثانياً، يمكن لترسـيخ التزامات التنمية في معايير حقوق الإنسـان أن يساعد على تهيئة الظروف التي تمكّن الناس من أن يسائلوا *المسؤولين* في السلطة عن أفعالهم. وتعتبر ضمانات حرية التعبير والإعلام والتجمع وتكوين الجمعيات عاملاً حاسماً على وجه الخصوص فيما يتعلق بالمساءلة، إذ أنها تمكّن الناس من المشـاركة الفعالة في عمليات صنع القرار، والطعن في تصرفات الموظفين في السلطات العامة، وممارسة المواطنة الفعالة.

وثالثاً، من شأن ترسيخ الالتزامات الإنمائية في إطار حقوق الإنسان أن يعزز المساءلة عبر توفير آليات إضافية يمكن للناس من خلالها *إنفـاذ* حقوقهم والتماس الإنصاف عندما تنتهك هذه الحقوق نتيجـة عدم القدرة على الوفـاء بالتزامات التنمية. وتوجد مجموعة مـن الآليات الوطنية والدولية لحقوق الإنسـان من أجل تقييم مطالبات ومظالم أولئك الذين عانوا معاملة غير عادلة، بغية تحديد المسؤولية من خلال عمليات نزيهة وشفافة، وتوفير سبل الانتصاف المناسبة.

وللمساءلة وظيفة تصحيحية إذ إنها تتيح معالجة الشكاوى الفردية أو الجماعية، ومعاقبة المخالفات التي ترتكبها المؤسسـات المسـؤولة. غير أن للمسـاءلة كذلك وظيفة وقائية، إذ أنها تساعد على تحديد أي من جوانب السياسة أو من تقديم الخدمات يعمل جيداً بغية البناء عليه، وأي من الجوانب يحتاج إلى تعديل. ويمكن لآليات المسـاءلة أن تسـاعد في تحديد كبوات النظام التي يجب التغلب عليها لجعل صنع السياسات وتقديم الخدمات أكثر فعالية وتجاوباً.

ولكي تكون خطة التنمية لما بعد العام 2015 بمثابة إطار للمساءلة أكثر فعالية من سابقاته، يجب أن تحدد بوضوح المسـؤوليات المتباينة لجميع الجهات الفاعلة في عملية التنمية. وعليها أن تهيئ الظروف التي يمكن فيها للمسـؤولين في السـلطة أن يسـاءلوا من قبل أولئـك الذين يؤثرون في حياتهم، وذلك في ضوء معايير السـلوك التي تعكس التزاماتهم في مجال حقوق الإنسان. وينبغي أيضـاً تمكين أولئك الذين يعيشـون في الفقـر والمحرومين من حقوقهم من الوصـول إلى آليات منصفة وشفافة وفعالة لإنفاذ مطالبهم ولحصولهم على التعويض المناسب.

© UN Photo / Albert Gonzalez Farran

من يخضع للمساءلة؟

يقع رابط المساءلة القائم بين الدولة والمواطن في صلب شبكة معقدة من المسؤوليات المترابطة في ما بينها. وعلى إطار العمل لما بعد العام 2015 أن يرسم الخطوط العريضة للمسؤوليات المشتركة والمتباينة التي تترتب على مجموعة واسعة من الجهات الفاعلة ذات النفوذ، والمسؤولية تجاه الأهداف الإنمائية والأهداف المتعلقة بحقوق الإنسان. وتشمل تلك الأطراف الحكومات الوطنية والمحلية، وبلداناً ثالثة والمؤسسات التجارية والمؤسسات الخاصة والمؤسسات الحكومية الدولية، والوكالات الإنمائية المتعددة الأطراف والمؤسسات المالية.

وبموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان، فإن الدول ملزمة بواجب احترام وحماية وإعمال حقوق الأشخاص الخاضعين لولايتها، وكذلك بواجب توفير سبل الانتصاف الفعالة عندما تنتهك تلك الحقوق. وتستوجب تلك الواجبات من الدول أن تتخذ تدابير تشريعية وإدارية وقضائية ومالية وغيرها لخلق الظروف التي تسمح للناس تحت سيطرتها الفعلية بإعمال حقوقهم، بما فيها الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وهناك عدد كبير من المؤسسات الوطنية (بما في ذلك ضمن السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية)، التي يملك كل منها مسؤوليات واضحة محددة في القوانين المحلية والقانون الإداري، تعتبر مسؤولة وخاضعة للمساءلة عن تصميم وتنفيذ ورصد وتقييم برامج التنمية وأثرها على حقوق الإنسان.

لا شـك في إن خطوط المسـاءلة عبر مؤسسـات الدولة آخذة في التعقيد وذلك بسبب ما اصطلح على تسـميته «التحول نحو حوكمة الشـبكة». في سـياق الأهداف الإنمائية للألفية، نبعت نقاط الضعف على صعيد مسـاءلة مؤسسات الدولة من مجموعة واسعة من العوامل، بما فيها التجزؤ البيروقراطي وعدم اتساق السياسات المحلية، وضعف الإدارة الضريبية ولامركزية مسؤوليات تقديـم الخدمات مع غياب الموارد المناسـبة والضمانات. وغالباً ما تنجم هـذه الثغرات وغيرها على مستوى المساءلة عن غياب الإرادة السياسية وليس عن نقص الموارد.

كما أن تجربة العقد الماضي قد سـلطت الضوء على كيف تشكّل قدرة فرادى الدول على احترام وحمايـة وإعمال التزاماتها فـي مجال حقوق الإنسـان، وكيف تُقيّد من قبل الاقتصاد السياسـي العالمـي الذي تحدد قواعده على مسـتوى يفـوق إرادة الدولة ويتخطاها. وقد لعبت المؤسسـات المالية الدولية والإقليميـة ومصارف التنمية المتعددة الأطـراف، ووكالات الائتمان للصادرات والجهـات الفاعلـة من غير الـدول، بما في ذلك الشـركات عبـر الوطنيـة ووكالات التصنيف الائتماني والمؤسسات الخاصة - دوراً متزايد التأثير في تشكيل البيئة الإنمائية.

أما أحد النواقص الأكثر إلحاحاً للمسـاءلة في الإطار الحالي للأهداف الإنمائية للألفية فتمثل في صعوبة محاسـبة البلـدان الصناعية على الوفاء بالتزامها بالشـراكة العالميـة للتنمية التي ينص عليها الهدف 8 وتأثير حقوق الإنسان عبر الدولي في سياساتها على مستوى المعونات والتجارة والضرائب والمالية والاستثمارات. في نظام متزايد الترابط بين العلاقات الاقتصادية والتجارية والماليـة العابرة للحدود، يعتبر ضمان اتسـاق السياسـات على المسـتوى الدولي بعداً حاسـماً للحوكمـة العالمية، وينبغي بالإطار اللاحق أن يتناوله. وعلـى مبادئ إعلان الأمم المتحدة حول الحق بالتنمية للعام 1986 أن تصوغ نهج الأسرة الدولية إزاء تلك المسائل، بالاشتراك مع قانون معاهدة حقوق الإنسان.

وينبغي لإطـار التنمية لما بعد العـام 2015 البناء على التقدم الهام الـذي أحرز في تطوير نظم المسـاءلة المطبقة في قطاع الأعمال، ليعزز الالتزام بالمبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسـان ويعالج نقاط الضعف في النظم الطوعية والذاتية التنظيم لمسـؤولية الشـركات حتى الآن. وينبغي للإطار أن يطالب المؤسسـات المالية الدولية والهيئات فوق الوطنية الأخرى التي لها دور مؤثر في مجال التنمية أن تتولى مسـؤولياتها على صعيد حقوق الإنسان وأن تمتثل لها. وينبغي للمعايير الدولية لحقوق الإنسـان، بصفتها معايير ملزمة قانوناً وأهدافاً سياسـة ذات أهمية عليا تمثل الغايات القصوى للتنمية، أن تكون مقياسـاً لاتسـاق السياسـات على المستويين العالمي والوطني، مسـتفيدة من الخبرة في تقييمات الاتفاقات التجارية من حيث حقوق الإنسـان وغيرها من مجالات السياسات الاقتصادية والاجتماعية.

© UNDP

المساءلة عن ماذا؟

لـم تتمكن الأهداف الإنمائيـة للألفية وغاياتها من اسـتيفاء المعايير الدولية لحقوق الإنسـان في كثيـر من النواحي. وقد أدى هذا التضارب إلى تقويض فعاليتها كوسـيلة للحكومات وغيرها من الجهات لتبريـر التزاماتها في مجال حقوق الإنسـان في مجال التنمية. تنص المعاهدات التسـع الأساسـية للأمم المتحدة لحقوق الإنسـان، ومجموعة الصكوك التي تفصّـل أحكامها، على الحد الأدنـى من المتطلبات العالمية لحياة كريمة للجميع. ويجـب أن تكون تلك المعايير، التي تعهدت الـدول بالمحافظة عليها لدى تصديق المعاهدات، نقطة مرجعية رئيسـية لدى تفصيل المجموعة المتجددة من الالتزامات في مجال التنمية. وينبغي أن تشـرح ما هـي الأمور التي تعتبر الدول والجهات الأخرى التي تفوق سـلطة الدولة وتتخطاها مسـؤولةً عنها بموجب الإطار الجديد. أما مواءمة الأهداف مع معايير حقوق الإنسان فتستتبع الأمور التالية:

- *المحاسـبة على الجهود والنتائج على حد سـواء:* ينبغي مسـاءلة الدول ليـس فقط على نتائج التنمية التي تحققها ولكن أيضاً على *الجهود التي تبذلها على مسـتوى السياسـات والعمليات* التي تقوم من خلالها بتلك الجهود *والموارد* التي يتم استثمارها.
- *المسـاءلة عن المجموعة الكاملة لحقوق الإنسـان:* ينبغي أن يكون الإطار الإجمالي لأهداف ما بعد العام 2015 متوازناً في اشـتماله على موجبات حقوق الإنسان عبر مجموعة الحقوق المدنية والسياسـية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فضلاً عن الحقـوق المتعلقة بالبيئة.

وبالإضافة إلى ضمان احترام الدول لحقوق الإنسان من خلال امتناعها عن التدخل المباشر أو غير المباشر، فعلى الإطار الجديد أن يعتبر الدول مسؤولة عن حماية حقوق الإنسان من الأذى من قبل أطراف ثالثة، ويشمل ذلك إنشاء وفرض عقوبات على الشركات الخاصة التي تنتهك تلك الحقوق. ويجب أن يعكس أيضاً الالتزامات الإيجابية للدول باتخاذها الخطوات القضائية التشريعية والإدارية والمتعلقة بالميزانية اللازمة وغيرها من الخطوات لخلق الظروف التي تتيح إنفاذ تلك الحقوق.

- *المساءلة عن سرعة التقدم وتحديد الأولويات*: على الدول أن تساءل عن كيفية حشدها *لأقصى قدر من الموارد المتاحة لتنفذ تدريجياً* الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بأسرع وقت ممكن، من خلال الموارد المحلية والتعاون الدولي. ويجب على الدول الحماية من *التراجع المتعمد* (الانتكاس)، حتى في فترات الانكماش الاقتصادي، وإعطاء الأولوية لتحقيق المستويات الدنيا الأساسية لهذه الحقوق للجميع، قبل سائر أهداف السياسات.
- *المساءلة عن استيفاء معايير معينة للخدمات*: تعتبر الدول مسؤولة عن ضمان استيفاء *الخدمات الاجتماعية* لمعايير معينة. فعلى سبيل المثال، ينبغي أن تكون الخدمات الصحية متوفرة بالقدر الكافي وسهلة الوصول إليها (مادياً واقتصادياً وللجميع)، ومقبولة من الناس (كأن تكون مراعية للاختلافات الثقافية أو الفوارق بين الجنسين) وذات جودة معقولة. وينبغي أن تؤخذ هذه المعايير في الاعتبار لدى استنباط الأهداف والغايات والمؤشرات لما بعد العام 2015.
- *المساءلة عن معالجة قضايا عدم المساواة والتمييز*: ينبغي للدول أن تكون مسؤولة عن القضاء على القوانين والسياسات والبرامج والنفقات التمييزية التي تغذي الفوارق في مجال التنمية. ويجب أن تسترشد الالتزامات بمعالجة مختلف أشكال انعدام المساواة، بموجب الإطار الجديد، بالموجبات المحددة الواردة في معايير حقوق الإنسان التي تكافح التمييز على أسس كالجنس والعرق والإثنية والإعاقة والانتماء إلى المجموعات السكانية الأصلية.
- *المساءلة تجاه من هم خلف الحدود*: يجب أن يعترف إطار التنمية المتجدد بمساءلة الدول بشأن احترام وحماية وإعمال حقوق الإنسان خارج حدودها. فالمطلوب منها الانخراط في التعاون الدولي (مالياً وتقنياً وغير ذلك) لمساعدة الدول الأخرى على إعمال حقوق الإنسان، ولا سيما الحقوق الاقتصادية والاجتماعية التي هي أكثر اتكالاً على توافر الموارد والسياسات الاقتصادية الدولية المتسقة. وينبغي أيضا أن تكون مسؤولة عن التأثير عبر الوطني لحقوق الإنسان الناجم عن تدابيرها الثنائية أو المتعددة الأطراف في مجال السياسات.

© UN Photo / Rick Bajornas

كيف يمكن ضمان حصول المساءلة؟

هناك اعتراف واسع النطاق بوجوب دعم الجيل المقبل من الأهداف الإنمائية بآليات للمساءلة تتسم بفعالية أكبر على الصعيدين الوطني والدولي. ويمكن تعزيز المساءلة في إطار ما بعد العام 2015 عن طريق إنشاء أو تعزيز آليات محددة لرصد التقدم المحرز نحو تحقيق الأهداف المتفق عليها. ولكن يمكن أيضاً للمساءلة أن تتعزز من خلال ضمان مشاركة الآليات القائمة للمساءلة، بما في ذلك الهيئات المعنية بالحقوق الإدارية والتشريعية والقضائية وحقوق الإنسان، بفعالية أكبر في استعراض الجهود المبذولة لتلبية هذه الالتزامات، وتوفير أنظمة سهلة البلوغ لرفع التظلمات وإنصاف من تعرضت حقوقهم للانتهاك في سياق التنمية.

ويجب أن تُضمن المساءلة في المقام الأول على الصعيد الوطني. فعلى هذا المستوى توجد مجموعة من المؤسسات والآليات التي يمكن أن تستخدم أو سبق أن استخدمت لمساءلة صانعي القرارات بشأن التزاماتهم في مجال التنمية. وهي تشمل آليات للمساءلة السياسية مثل اللجان البرلمانية، وآليات للمساءلة الإدارية مثل المواثيق ومدونات السلوك للموظفين العموميين أو المجموعات التشاورية للمواطنين وهيئات الرقابة المستقلة، بما في ذلك لجان حقوق الإنسان ومكاتب أمناء المظالم، وآليات للمساءلة الاجتماعية مثل التدقيق من جانب المجتمع المحلي. ويجب التعلم من أفضل الممارسات في كل من تلك المجالات التي تم تسليط الضوء عليها في النسخة الكاملة للتقرير والبناء عليها من أجل تصميم البنية التحتية المساءلة في إطار ما بعد العام 2015.

عندما يتأثر الأفراد أو المجتمعات سلباً بسياسات التنمية، ينبغي للآليات أن تمكّنهم من أن يأخذوا حقهم ممّن في السلطة وأن يلتمسوا الإنصاف المناسب إذا انتهكت حقوقهم. وتعتبر الآليات القضائية أساسيةً في هذا الصدد. وعلى الرغم من العقبات التي يواجهها الأشخاص الذين يعيشون في الفقر من حيث وصولهم إلى العدالة بواسطة المحاكم، يمكن للمقاضاة أن تكون وسيلة مساءلة هامة إذ أنها تؤدي دوراً وقائياً وتحويلياً، وأيضاً تصحيحياً. وينبغي اتخاذ خطوات لرفع الحواجز التي تحول دون وصول الناس الذين يعيشون في الفقر إلى سبل الانتصاف القانونية، بما في ذلك توفير الفرص لهم للحصول على المساعدة القانونية وكفالة إنفاذ ضمانات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في القانون المحلي. وإضافة إلى المحاكم، يمكن لآليات إدارية أخرى أو هيئات رقابية مستقلة أداء وظائف شبه قضائية، فتوفر إجراءات بديلة لتسوية المنازعات النابعة عن انتهاكات الحقوق.

وليست آليات المساءلة المختلفة تلك معزولةً عن بعضها البعض من الناحية العملية بل يمكن للواحدة منها أن تعزز الأخرى ضمن شبكة أو «نظام حيوي» من المساءلة. فعلى سبيل المثال، تكون المقاضاة من أجل الدفاع عن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية أكثر فعالية عندما تكون مصحوبة بالحشد السياسي. وفي حين تتفاوت وظائف آليات المساءلة المذكورة أعلاه فعليها كلها أن تعتمد حقوق الإنسان كإطار معياري لترصد الالتزام بالمعايير ذات الصلة التي تستند إليها التزامات الدولة في مجال التنمية، ولتستعرض أداء الحكومة بشكل مستقل، ولتوصي بتدابير علاجية أو تقويمية أو غيرها من التدابير التصحيحية في حالات عدم الامتثال. ولا يتمثل الهدف النهائي في معاقبة المسؤولين عن فشلهم في الوفاء بمسؤولياتهم وحسب بل يتمثل أيضاً في خلق ثقافة مساءلة تعزز التعلم المؤسسي والتحسين المتواصلين. وفي نهاية المطاف، ينبغي إدماج المساءلة في مجال حقوق الإنسان ضمن جميع مراحل دورة السياسة العامة، من التخطيط الأولي إلى وضع الميزانية والتنفيذ والرصد والتقييم، فينبثق عن ذلك ما يسمى بـ»دورة المساءلة» الفاضلة.

تمارس آليات المساءلة الدولية عموماً دوراً رقابياً أو إشرافياً، أكثر منه إنفاذياً. ولكن يمكنها أن تلعب دوراً هاماً في تعزيز المسؤولية، مثلاً من خلال الموافقة على الأهداف والمعايير المرجعية التي يمكن تطبيقها على الصعيد القطري. كما يمكنها أن تعزز قابلية تبرير المواقف مثلاً من خلال التدقيق في ما إذا كانت آليات الانتصاف الوطنية المناسبة موجودة. وهي توفر منتديات إضافية لتقديم المظالم والتفاوض، وهي مفيدة بشكل خاص للمجموعات التي تعاني من تجاهل آرائها من قبل حكوماتها. أما الآليات الدولية لحقوق الإنسان مثل الاستعراض الدوري الشامل لمجلس الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، وهيئات الأمم المتحدة لرصد المعاهدات والإجراءات الخاصة ونظيراتها الإقليمية، فيجب أن تُمكَّن لكي تراعي بشكل أكثر اتساقاً عمليات الرصد والإبلاغ المتعلقة بالأهداف الإنمائية العالمية الجديدة.

وفضلاً عن التركيز على سلوك الجهات الفاعلة الوطنية في بلدانها، تمارس آليات المساءلة الدولية أيضاً دوراً في ضمان مساءلة الجهات الفاعلة التي تعمل على الصعيد العالمي، بما في ذلك الدول التي تتعاون على المستوى الدولي والمؤسسات المالية الدولية والجهات الفاعلة

مـن غير الدول التي تؤدي دوراً نافذاً على نحو متزايد في رسـم معالـم البيئة الإنمائية. غير أنّ الآليات الدولية للحوكمة العالمية تعتبر أقل تطوراً بكثير، ولذلك ينبغي إنشـاء مؤسسـات مناسبة أو تكييفها لمعالجة هذا القصور. ونظراً إلى الأهمية النسـبية لتراجع المعلومات يصبح من المهم أكثر فأكثر أن تسـعى مؤسسـات الحوكمة الاقتصادية العالمية إلى تحقيق المزيد من التماسـك، وطنيـاً وعالمياً، من خلال الأنظمة المختلفة للسياسـات ذات الصلة بالتنمية، بما في ذلك التجارة والاسـتثمار والتمويل والضرائب والملكيـة الفكرية. وينبغي أن تكون حقوق الإنسـان هي خط الأساس والمقاس لتقييمات اتساق السياسات المحلية والدولية. وينبغي للاتفاق الذي سيبرم ما بعد العام 2015 أن يتضمن التزامات صريحة من الدول الأعضاء بشأن هذه المسائل.

والحقيقـة أن آليات الرصد الخاصة بالأهداف الإنمائية للألفيـة الحالية قد اقتصرت إلى حد كبير علـى نظام ضعيف للإبلاغ على المسـتوى الوطنـي والإقليمي والعالمي وقـد تضررت فعاليته بسـبب طبيعته الطوعية والنهج التكنوقراطي وغير التشاركي الذي اعتمد في العديد من البلدان، ومشاكل كفاية البيانات والفشل المشترك من حيث إدماج الإبلاغ عن الأهداف الإنمائية للألفية في عمليات رصد السياسـات الوطنية. ولكن في الآونة الأخيرة، تم إنشاء العديد من آليات المساءلة للأهداف الإنمائية للألفية الخاصة بقطاعات معينة ومن شـأنها إقامة هيئات رقابية مسـتقلة على الصعيدين الوطنـي والدولي مكلفة باسـتعراض الجهود التي تبذلها جميع الجهـات الفاعلة ذات الصلـة داخل الدولة وما فوقها وبما يتجاوزها في ضوء مسـؤولياتها في مجال حقوق الإنسـان. وتجدر الإشـارة هنا بشـكل خاص إلى لجنة الإعلام والمساءلة لصحة النسـاء والأطفال التي قد أنشـئت لكي تقترح ترتيبات مؤسسـية للإبلاغ العالمي والرقابة والمساءلة بشأن أهداف الصحة التي تخص الأم والطفل. ويجب التعلّم من هذا النوع من المبادرات وتوسـيعها وتكييفها بحسـب الاقتضاء. وينبغي لأية آلية جديدة للاسـتعراض العالمي أن تشـير صراحةً إلى المعايير الدولية لحقوق الإنسـان، وأن تضمن المشـاركة الفعالة للمجتمع المدني والمسـاءلة السياسـية الرفيعة المسـتوى. وينبغي للبيانات المنبثقة عن آليات الاستعراض لما بعد العام 2015 أن تغذي بانتظام العمليات الدولية للإبلاغ في مجال حقوق الإنسان. وينبغي للدول الأعضاء في مرحلة ما بعد عام 2015 أن تعمم التزاماتها المتعلقة بحقوق الإنسان الدولية ضامنةً أن يعزز أحدها الآخر.

© IRIN / David Longstreath

نحو المساءلة في عملية صنع القرار ما بعد العام 2015

يمكن لمجموعة متفق عليها من الأهداف الإنمائية والغايات والمؤشرات العالمية التي تتماشى مع المعايير الحالية لحقوق الإنسان، أن تكون بمثابة حافز قوي لمضاعفة الجهود من أجل القضاء على الفقر والحرمان من حقوق الإنسان الذي يرتبط به. أما القياس فعنصر حيوي للمساءلة. ويجب أن يشمل الاتفاق لما بعد العام 2015 على التزامات بتحسين جمع وتحليل البيانات الإحصائية على الصعيدين العالمي والوطني والمحلي، بما في ذلك البيانات المطلوبة لرصد تماشي جهود التنمية مع مبادئ حقوق الإنسان، مثل عدم التمييز والإعمال التدريجي. وسوف تكون هناك حاجة إلى أساليب للقياس الكمي والنوعي على حد سواء. وينبغي اعتبار البارامترات الإحصائية كخادمة ولا كسيّدة للتطلعات المشروعة للناس بالنسبة إلى خطة التنمية لما بعد العام 2015. وعلى حدّ قول المفوض السامي لحقوق الإنسان، إذ نقترب من العام 2015 يتوجب علينا قياس ما نعزّه ولا أن نعزّ ما نقيسه.

ومن الأهمية بمكان أن يصاغ الجيل المقبل من الأهداف الإنمائية من خلال عملية تشاركية مجدية تصغي إلى جميع الأصوات، بما في ذلك صوت المجتمع المدني وجماعات حقوق الإنسان والمرأة والأقليات والشعوب الأصلية، وأصوات أكثر الشرائح استبعاداً وتهميشاً. وينبغي أن تقوم معايير موضوعية واضحة بإرشاد عملية تحديد الأولويات المناسبة، من أجل

إدراجها في أهداف ما بعد العام 2015، مع مراعاة الغايات المحددة التي يمكن للأهداف العالمية أن تحققها علـى أفضل وجه. وفي مؤتمر «ريـو 20+» الذي عقد فـي يونيو/حزيران 2012، وافقـت الدول الأعضاء في الأمم المتحدة على مجموعة من المعايير لإرشـاد القرارات المتعلقة بأي أهداف مستقبلية للتنمية المسـتدامة. ويعرض الجدول أدناه لمحة موجزة عن معايير مؤتمر «ريو 20+» ويضم في الوقت نفسه معايير أخرى مسـتمدة من الإطار الدولي لحقوق الإنسان. ويمكـن للمعايير المتفـق عليها التي تعكس مقاييس حقوق الإنسـان أن تكون بمثابـة أداة لتحديد الأولويات المتعلقة بالمقترحات العديدة لما بعد العام 2015 التي تنبثق عن المشـاورات العالمية والوطنية، ويمكنها إدخال النزاهة والشرعية والمسـاءلة في عملية صنع القرارات لما بعد العام 2015. وتورد النسـخة الكاملة للتقرير تعريفاً ومناقشـة مفصلين للمعايير المقترحة كما توضح هذه الأخيرة بواسطة الأمثلة.

المعايير المقترحة للأهداف والغايات والمؤشرات الإحصائية لما بعد العام 2015

المعايير التي تنطبق على الأهداف والغايات	
المعيار	**السؤال**
الحفز	هل القضية مهمة/ملحة ولم تكن في عداد الأولويات على صعيد الممارسة والأطر الدولية؟
الشرعية الديمقراطية	هل هناك طلب عالمي ووطني قوي على الهدف/الغاية ولا سيما من جانب أكثر الفئات تهميشاً؟
الانطباق على الصعيد العالمي	هل هي من القضايا أو الشواغل العالمية؟ هل تتضمن مسؤوليات عالمية أو متمايزة؟
التركيز على غايات التنمية بدلاً من وسائلها	هل الهدف المقترح يجسد الأهداف النهائية للتنمية بدلاً من وسائلها؟
توجه العمل	هل الهدف المقترح أو الغاية المقترحة يشير إلى خيارات مناسبة على صعيد السياسات ويوفر معياراً مفيداً للرصد الفعلي؟
الاتساق مع القانون الدولي	هل يعكس الاقتراح أو يعزز معايير القانون الدولي بدلاً من إضعافها؟
الوضوح/قابلية الإبلاغ	هل الهدف واضح للذهن وسهل الفهم؟
الفعالية/البيئة التمكينية	هل سيساهم أو يتسبب في تحقيق بيئة تمكينية لغايات أخرى؟
التركيز على المساواة	هل هناك تركيز فعلي أو محتمل على الإنصاف والمساواة؟
التوازن المواضيعي/ السرد	هل يساعد الاقتراح على ضمان توازن مواضيعي بين المجالات المختلفة ذات الاهتمام العالمي ويساهم في السرد العام للخطة؟

المعايير التي تنطبق على *المؤشرات الإحصائية*	
المعيار	**السؤال**
أهمية المؤشر بالنسبة إلى الموضوع	إلى أي مدى يعكس المؤشر المقترح الموضوع؟
الوضوح/قابلية الإبلاغ	هل المؤشر والهدف واضحان للذهن ويسهل فهمهما؟
توفر البيانات وقابلية مقارنتها	هل البيانات قابلة للمقارنة وتتمتع بقيمة راسخة على الصعيد العالمي؟ وهل يمكن تحسين قابلية مقارنتها وتغطيتها بفضل الدعم؟ إذا لم يكن الأمر كذلك، هل القياس المحدد وطنياً يكفي لحفز العمل أو حتى لتفضيله؟
المتانة والموثوقية والصلاحية	هل البيانات موثوقة وصحيحة ويمكن التحقق منها خارجياً؟
توجه العمل	هل يشير الهدف/مؤشر إلى خيارات مناسبة متعلقة بالسياسات ويوفر مستوى مفيداً للرصد الفعلي؟
الانطباق على الصعيد العالمي	هل يفرض على جميع البلدان إحراز التقدم العادل أو، بحال العكس، هل يوجد هدف/مؤشر تكميلي متاح للبلدان الأخرى؟
الاتساق مع القانون الدولي	هل المؤشر المقترح يتعلق على وجه التحديد بالموجبات القانونية التي التزمت بها للدول الأعضاء أصلاً بموجب معاهدات حقوق الإنسان؟
قياس الجهود وكذلك النتائج في مجال السياسات	هل المؤشرات المقترحة، ككل، تساعد على قياس الالتزام الفعلي والجهد المالي والسياسي الذي تبذله الدول الأعضاء لتحقيق النتائج المتفق عليها لما بعد عام 2015؟
مراعاة المساواة	هل يركز على المساواة أو على أهداف متفرقة؟
غياب الحوافز الضارة	هل يخلق حوافز ضارة وإذا كان الأمر كذلك، هل يمكن اعتماد هدف/مؤشر تكميلي للتغلب على هذا الواقع؟

صحيح أنّ تصميم أهداف وغايات ما بعد العام 2015 على المستوى الوطني ودون الوطني هو أمر بالغ الأهمية بالنسبة إلى المساءلة. ولكن ثمة حاجة أيضاً إلى معايير متفق عليها لتوجيه عملية التصميم الوطنية والمحلية حرصاً على عدم تقويض المساءلة والأهداف (الأخرى) المتعلقة بخطة التنمية لما بعد العام 2015. كما أن شرط ضمان الاتساق مع القانون الدولي، بحسب ما شددت الدول الأعضاء في مؤتمر «ريو 20+» له أهمية خاصة. ومع مراعاة هذا الشرط، على عملية التصميم الوطنية أن تشمل الخطوات الثماني التالية:

1. مواءمة الغايات والأهداف الوطنية ودون الوطنية مع مقاييس معاهدات حقوق الإنسان التي تنطبق في البلد المعني؛
2. تحديد أهداف وغايات ومؤشرات ومعايير مرجعية على الصعيد الوطني ودون الوطني ورصد التقدم من خلال عمليات تشاركية؛
3. إدماج مبدأي عدم التمييز والمساواة، وضمان منح الأولوية للمجتمعات المحلية والمناطق الأكثر حرماناً؛

4. التصدي للمختنقات والمعوقات الكبرى التي لم تنفذ الحقوق فيها، واختيار التدخلات التي من شأنها مضاعفة النتائج الإيجابية وخلق بيئة تمكينية لإعمال حقوق الإنسان؛
5. البحث عن فـرص التآزر وعن الثغرات فـي الإطار العام، وضمـان أن يعكس هذا الأخير توازناً كافياً لحقوق الإنسان وشواغل التنمية المستدامة؛
6. تحديد إطار زمني ومستوى للمطامح بموجب تقييم موضوعي لـ»الموارد القصوى» المتاحة للبلد؛
7. وضع أهداف ومؤشرات للجهد المالي والسياسي، فضلاً عن النتائج؛
8. واسـتخدام مجموعة من المؤشـرات وجميع المعلومـات المتاحة (أكانت نوعيـة أم كمية)، تشـمل المجموعة الكاملة مـن حقوق الإنسـان (المدنية والثقافيـة والاقتصادية والسياسـية والاجتماعية)، للمساعدة على رصد التقدم المحرز.

ومـا زالت هناك أمور كثيرة ينبغي القيام بها فثمة حاجـة إلى اتفاق عالمي طموح جديد. وينبغي أن يكون هدفه النهائي إعمال المجموعة الكاملة من الحقوق التي على البشـر أجمعين التمتع بها من أجل عيش حياة كريمة. وعوضاً عن تقويض مسـاءلة الدول الأعضاء في الأمم المتحدة فيما يتعلق بالتزاماتها الحالية في مجال حقوق الإنسان، على غرار ما فعلته الأهداف الإنمائية للألفية الحالية من نواح كثيرة، ينبغي للجيل المقبل من أهداف التنمية المستدامة تعزيز المساءلة. ويمكن لذلك أن يسـاعد على تحويـل المجموعة المتجددة من الالتزامات السياسـية إلـى عقد اجتماعي عالمي قوي لعصرنا هذا.

لم تنشأ النواقص بسبب استحالة تحقيق الأهداف أو بسبب ضيق الوقت. فنحن قد حدنا عن المسار بسبب عدم الوفاء بالالتزامات وقلة الموارد ونقص التركيز وغياب المساءلة.

بان كي - مون
الأمين العام للأمم المتحدة

في السابق اعتدنا أن نعزّ ما نقيسه – ولعل العكس هو الصحيح إذ يبدو لي أن علينا أن نقيس ما نعزه.
نافي بيلاي
المفوض السامي للأمم المتحدة لحقوق الإنسان

عن مضمون هذا المنشور

هذا المنشور المشترك بين مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان ومركز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية (مركز الحقوق الذي يحمل عنوان «من سيخضع للمساءلة؟ حقوق الإنسان وخطة التنمية لما بعد العام 2015 يركّز على مسألة المساءلة من منظور حقوق الإنسان. وينطلق من فرضية أن نقطتي ضعف رئيسيتين قد قوضتا فعالية إطار الأهداف الإنمائية للألفية الحالي من حيث مساعدته على إنفاذ حقوق وتطلعات أولئك الذين يعيشون في فقر. ونقطة الضعف الأولى هي في عدم صياغة أي من الأهداف أو خطط تنفيذها بشكل كاف من حيث حقوق الإنسان. وهذا يعني أن التزامات الدول القائمة أصلاً بحقوق الإنسان قد تم تجاهلها وقد قوضت على مستوى التصميم وتنفيذ الأهداف. أما نقطة الضعف الثانية فهي المساءلة. تمثل الأهداف على الأرجح أكثر التزام عالمي جدية باستئصال آفة الفقر. ولكن على صعيد الممارسة العملية لم توضع أية آليات قوية لإخضاع الدول وغيرها من الجهات للمساءلة بشأن ما فعلته للوفاء بهذه التعهدات ولتبرير موقفها للملايين من الناس الذين لا يزالون يعانون الحرمان الناتج عنها والذي كان بالوسع تجنبه. وسيكون هذا المنشور تكون ذا فائدة للدول الأعضاء ولواضعي السياسات وللعاملين في مجال التنمية وحقوق الإنسان ولمنظمات المجتمع المدني لوكل الذين يكافحون من أجل خطة تنمية عالمية أكثر عدلاً واستدامة.

التقرير الكامل متاح على العنوان **www.ohchr.org** و على العنوان **www.cesr.org**

من سيخضع للمساءلة؟
حقوق الإنسان وخطة التنمية لما بعد العام 2015

Office of the United Nations
High Commissioner for Human Rights
Palais des Nations
CH 1211 Geneva 10 – Switzerland
Telephone: +41 (0) 22 917 90 00
Fax: +41 (0) 22 917 90 08
www.ohchr.org

Center for Economic and Social Rights (CESR)
162 Montague St.
Brooklyn, NY 11201 - USA
Telephone: +1 718 237 9145
Fax: +1 718 237 9147
www.cesr.org

بالستعمال ورق حاصل على العلامة البيئية الأوروبية، رقم التسجيل: FI/11/1 فنفنة شركة إيتر بابيوريال بيبر.