التطبيق العملي للإطار: تنفيذ الحقوق ورصدها

لقد بدأنا نتحدث مع المؤسسات والأشخاص الذين لم يسبق لنا أن قابلناهم حتى الآن: [اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان]، واللجنة الوطنية للشعوب الأصلية، وعدد من كبار الأخصائيين العاملين في ميادين حقوق الإنسان والديمقراطية والحكم. ... واكتشفنا وجود شركاء محتملين مؤهلين تأهيلا عالياً وبدأنا نبحث معهم عن كيفية العمل معاً. وفي حين أن المناقشات المتعلقة بإمكانية قياس حقوق الإنسان والحكم الديمقراطي لم تكن دائما سهلة - حيث إن لكل شريك خلفيته المفاهيمية الخاصة وطريقة عمله وأجندته الخاصة - فقد أدركنا أن مؤسستنا ستربح الكثير وستقدم الكثير في عملية الحوار هذه وهذا التعاون الناشئ.

رومولو أ. فيرولا[1]

قد تتبدى عدة تحديات عند تطبيق إطار المؤشرات المبين في هذا الدليل على الصعيد القطري. ويتعلق بعض هذه التحديات بالقدرة المحدودة على جمع وتجميع المعلومات عن المؤشرات المناسبة، ومعدل تكرارها، وتقنيات تحليلها، والترتيبات المؤسسية اللازمة لإجراء تقييمات حقوق الإنسان، وانعدام الموارد الكافية، وعدم الاكتراث السياسي بحقوق الإنسان. وتوجد أيضا أسئلة بشأن كيفية ضمان أفضل النتائج من استخدام هذا الإطار لرصد حقوق الإنسان، ومن أين نبدأ هذا المسعى. ويتناول هذا الفصل بعضاً من هذه التحديات. ويسلط الضوء على بعض المبادرات على الصعيد القطري، ويبين الخطوات المتخذة في مجالات تشمل تطبيق إطار مؤشرات المفوضية الرامي إلى ترسيخ رصد حقوق الإنسان وتعزيز تنفيذها في مختلف السياقات.

الأهداف التعليمية

1. أين تتحقق أكبر استفادة من استخدام مؤشرات حقوق الإنسان؟
2. كيف يمكن تطبيق وتفسير المؤشرات المتاحة بصورة عادية والمحددة في تقييمات حقوق الإنسان؟
3. ما هي الخطوات اللازمة لإعداد نظم لرصد حقوق الإنسان واستخدام المؤشرات على الصعيد القطري؟

1. الأمين العام، مجلس التنسيق الإحصائي الوطني للفلبين، في OECD Journal on Development, vol. 9, No. 2 (2008), p. 79.

ألف- استخدام مؤشرات حقوق الإنسان

يكون استخدام المؤشرات لتعزيز رصد حقوق الإنسان مهما وسريع التطور في مجالات وعلى مستويات مختلفة من المشاركة العامة. ويتزايد الاعتياد على استخدام المؤشرات على الصعيد الدولي، سواء كان ذلك بواسطة هيئات معاهدات حقوق الإنسان، أو في الاستعراض الدوري الشامل، أو في تقييم تأثير تدفقات المعونة، أو في تنفيذ النهُج القائمة على الحقوق عند وضع السياسات وعمليات وضع الميزانية على الصعيد القطري. وبالنسبة لخطط العمل الوطنية المتعلقة بحقوق الإنسان أيضا، يساعد استخدام المؤشرات المناسبة على مواءمة هذه الخطط مع خطط التنمية الوطنية، وهذا يسهم بالتالي في تعميم مراعاة حقوق الإنسان. والأهم من ذلك هو أن استخدام المؤشرات يجعل الدعوة إلى حقوق الإنسان أكثر فعالية ويمكّن لأصحاب الحقوق والمدافعين عنها. وتقف جميع هذه المساعي موقف المستفيد من العمل على مؤشرات حقوق الإنسان المعروض في هذا الدليل.

وبوجه عام، تتوقف أهمية المؤشرات، الكمية والنوعية أيضا، في مختلف هذه التطبيقات على مدى الاستفادة منها في جعل تحليل الأوضاع ملموسا أكثر؛ وتحديد وإبراز القضايا التي يتعين معالجتها والفجوات التي يجب جسرها؛ والتعبير عن الاستراتيجيات أو استعراضها وتحديد الغايات والأهداف؛ ورصد التقدم؛ وإجراء التقييم وتقدير التأثير والتعبير عن الإفادة بالرأي (انظر الشكل الخامس عشر أدناه). وفي النهاية، وبإضافة قيمة إلى تلك الخطوات، يساعد استخدام المؤشرات المناسبة في تحسين تدابير السياسة العامة الرامية إلى تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها. وتعرض الأمثلة الواردة في هذا الفصل كيف يمكن لاستخدام المؤشرات في خطوة واحدة أو أكثر من هذه الخطوات أن يسهم في تحسين تنفيذ حقوق الإنسان.

1 رصد الامتثال

تقديم التقارير عن توصيات هيئات المعاهدات والإجراءات الخاصة ومتابعة هذه التوصيات

من شأن اتباع نهج منظم وشفاف تجاه تطبيق معلومات أو مؤشرات موحدة على تقييمات حقوق الإنسان أن يسهل تنفيذ تدابير السياسة العامة الرامية إلى ضمان الإعمال الشامل لحقوق الإنسان. وسيساعد الدول الأطراف في الوقت نفسه على الوفاء بما عليها من التزامات الإبلاغ بموجب المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان (انظر الإطار 25). ويمكن أن يساعد استخدام المؤشرات الكمية المناسبة على تبسيط الإبلاغ، ويجعله أكثر شفافية وفعالية، ويخفف عبء الإبلاغ، وأن يحسن قبل كل شيء متابعة التوصيات والملاحظات الختامية الصادرة عن هيئات المعاهدات وغيرها من آليات رصد حقوق الإنسان، بما في ذلك الإجراءات الخاصة التابعة لمجلس حقوق الإنسان، على كل من الصعيد الدولي والإقليمي والوطني (انظر الإطار 26).[2] وبالإضافة إلى ذلك، فسوف يمكّن ذلك المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ومنظمات المجتمع المدني من ممارسة رقابة أكثر فعالية لتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها.

ويكون من المفيد، عند استخدام مؤشرات لهذا الإبلاغ وهذه المتابعة، مراعاة الخطوات المبينة في الشكل الحادي عشر. وهذه الخطوات مهمة أيضا لاختيار المؤشرات من أجل استخدامها في آليات تقييم الامتثال الأخرى مثل الاستعراض الدوري الشامل (انظر أدناه). ومؤشرات الامتثال لحقوق الإنسان، بحكم تعريفها، متأصلة بشكل صريح في معايير حقوق الإنسان (انظر أيضا الفصل الأول، الفرع جيم3- والإطار 3). ومن ثم فجداول المؤشرات التوضيحية المتعلقة

2. في عام 2011، بدأت لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان إعداد مؤشرات لقياس التقدم المحرز في مجال الحقوق في إطار بروتوكول سان سلفادور، بالاستعانة بالإطار الذي وضعته مفوضية حقوق الإنسان.
لمزيد من المعلومات، انظر http://scm.oas.org/pdfs/2011/CP25807-I.pdf and http://scm.oas.org/pdfs/2011/CP25807-II.pdf (بالإسبانية، تاريخ الزيارة: 25 حزيران/يونيه 2012).

بمختلف الحقوق المعروضة في هذا الدليل توفر نقطة بداية لتقييم الامتثال للإبلاغ والمتابعة بموجب المعاهدة. وعلاوة على ذلك، فخطوات اختيار المؤشرات وتحديد السياق المشار إليها في الفصل الرابع تساعد على التوصل إلى مجموعة ذات مغزى من المؤشرات. وبعد تحديد المؤشرات، يصبح من المفيد وضع أسس مرجعية يتعين تحقيقها فيما يتصل بهذه المؤشرات في فترة زمنية معينة. وتُرغم هذه الأسس المرجعية أو الأهداف الدول على الالتزام والتنفيذ، ما يحسن المساءلة عند تنفيذ ما عليها من التزامات تتعلق بحقوق الإنسان.[3]

الإطار 25 **استخدام المؤشرات لتحسين تقديم التقارير إلى هيئات المعاهدات - غواتيمالا**

ربما كانت غواتيمالا هي أول بلد يستخدم إطار المفوضية ويضع قائمة بمؤشرات توضيحية من أجل تقريره الدوري المقدم إلى اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. فقد جرت عملية مشتركة بين المؤسسات، تحت قيادة اللجنة الرئاسية المعنية بحقوق الإنسان في غواتيمالا، لإعداد التقرير وتحليل البيانات المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وفي عام 2009، بدأ مكتب مفوضية حقوق الإنسان في غواتيمالا تقديم المساعدة بشأن المؤشرات إلى اللجنة الرئاسية وكذلك إلى أصحاب المصلحة الوطنيين الآخرين، وشمل ذلك أمين المظالم المعني بحقوق الإنسان (مؤسسة وطنية منحتها لجنة التنسيق الدولية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان المركز "ألف")، والأمانة الوطنية للتخطيط، والمجلس الوطني للأشخاص ذوي الإعاقة، ومكتب التنسيق المعني بتعميم مراعاة الإحصاءات المتعلقة بالمنظور الجنساني والشعوب الأصلية، ومكتب تقرير التنمية البشرية التابع للبرنامج الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان.

وعقب تقييم المعلومات الإحصائية المتاحة، قررت غواتيمالا الاعتماد على إطار المفوضية فيما يتصل بالحق في الصحة والحق في الغذاء والحق في التعليم. وسهلت عمليةَ الإبلاغ المبادئُ التوجيهية المتعلقة بتقديم تقارير الدول الأطراف المنصوص عليها في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وإطار المؤشرات الذي أعدته مفوضية حقوق الإنسان. ووفقا للتقرير الدوري الثالث لغواتيمالا (E/C.12/GTM/3)، يشكل استخدام المؤشرات آلية تحل بها الشفافية وتجعل النظُم الإحصائية الوطنية مدركة لفرصة تقديم البيانات المتاحة عن حقوق الإنسان إلى المستخدمين المحتملين في الأوساط الأكاديمية والميدانين السياسي والرقابي. وكانت الفائدة العائدة من استقصاء جديد بشأن صحة الأمهات والرضع بالغة الأهمية للإبلاغ عن الحق في الصحة، حيث قدمت عدة مؤشرات نواتج وعمليات ذات صلة بسمات "الصحة الجنسية والإنجابية" و"وفيات الأطفال والرعاية الصحية" المحددة من أجل هذا الحق.

المصادر: "مبادئ توجيهية بشأن الوثائق المتعلقة بمعاهدة محددة التي ينبغي أن تقدمها الدول الأطراف بموجب المادتين 16 و17 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية" (E/C.12/2008/2)

3. من الأمثلة على انتهاك الالتزام المتعلق بحقوق الإنسان المتمثل في الوفاء (أي عدم قيام دولة طرف باتخاذ التدابير اللازمة لضمان إعمال حق ما) كما أبرزته اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، عدم رصد الإعمال لحق ما على النطاق الوطني، بتحديد مؤشرات وأسس مرجعية تتصل بالحق في الصحة على سبيل المثال (التعليق العام رقم 14 (2000) بشأن الحق في التمتع بأعلى مستوى من الصحة يمكن بلوغه، الفقرة 52).

وتوجد مصادر وطرائق مختلفة لوضع الأهداف أو الأسس المرجعية للمؤشرات. ومصدرها الأول هو الإطار المعياري لحقوق الإنسان. على سبيل المثال، تحدد المادة 14 المتعلقة بالتعليم الإلزامي في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أساسا مرجعيا يبلغ 100 في المائة من المعدلات الصافية للالتحاق بالتعليم الابتدائي.[4] وتوفر أسسا مرجعية أيضا القيمُ السابقة للمؤشرات (تحليل الاتجاهات) والمقارنات بين السكان ذوي الخصائص المختلفة (كالجنس، والسن، والأصل الإثني، والدخل) أو المناطق المختلفة (كالإقليم، والمقاطعة، والمناطق الحضرية والريفية). وتوفر أسسا مرجعة كذلك الأهدافُ التي تعتمدها الدول، فرادى وجماعات (مثل الأهداف الإنمائية للألفية) والمعايير التي يروج لها أصحاب المصلحة الوطنيون والدوليون الآخرون (مثل توجيه منظمة الصحة العالمة بشأن العدد الأدنى للعاملين في القطاع الطبي أو توجيه منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة بشأن نسبة التلاميذ إلى المعلمين). ويمكن أيضا تحديد الأسس المرجعية عن طريق عملية تشاركية وطنية، يستشير فيها المكلف بالمسؤوليات مختلف أصحاب المصلحة، بمن فيهم منظمات المجتمع المدني، قبل أن يلزم نفسه بأهداف محددة.

الإطار 26

توصيات آليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان - مرجع رئيسي في عملية تحديد المؤشرات الهيكلية ومؤشرات العمليات والنواتج ذات الصلة

مؤشر هيكلي | **مؤشر عمليات** | **مؤشر نواتج**

تحث اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الدولة الطرف على كفالة تطبيق **القانون المتعلق بالصحة الجنسية والإنجابية** في جميع المقاطعات، **وكفالة حصول الجميع، ولا سيما المراهقون، على التثقيف والخدمات** الصحة الجنسية والإنجابية بصورة شاملة وبتكلفة معقولة بغية التصدي لجملة **أمور منها ارتفاع معدلات الوفيات النفاسية** (E/C.12/ARG/CO/3، الفقرة 22).

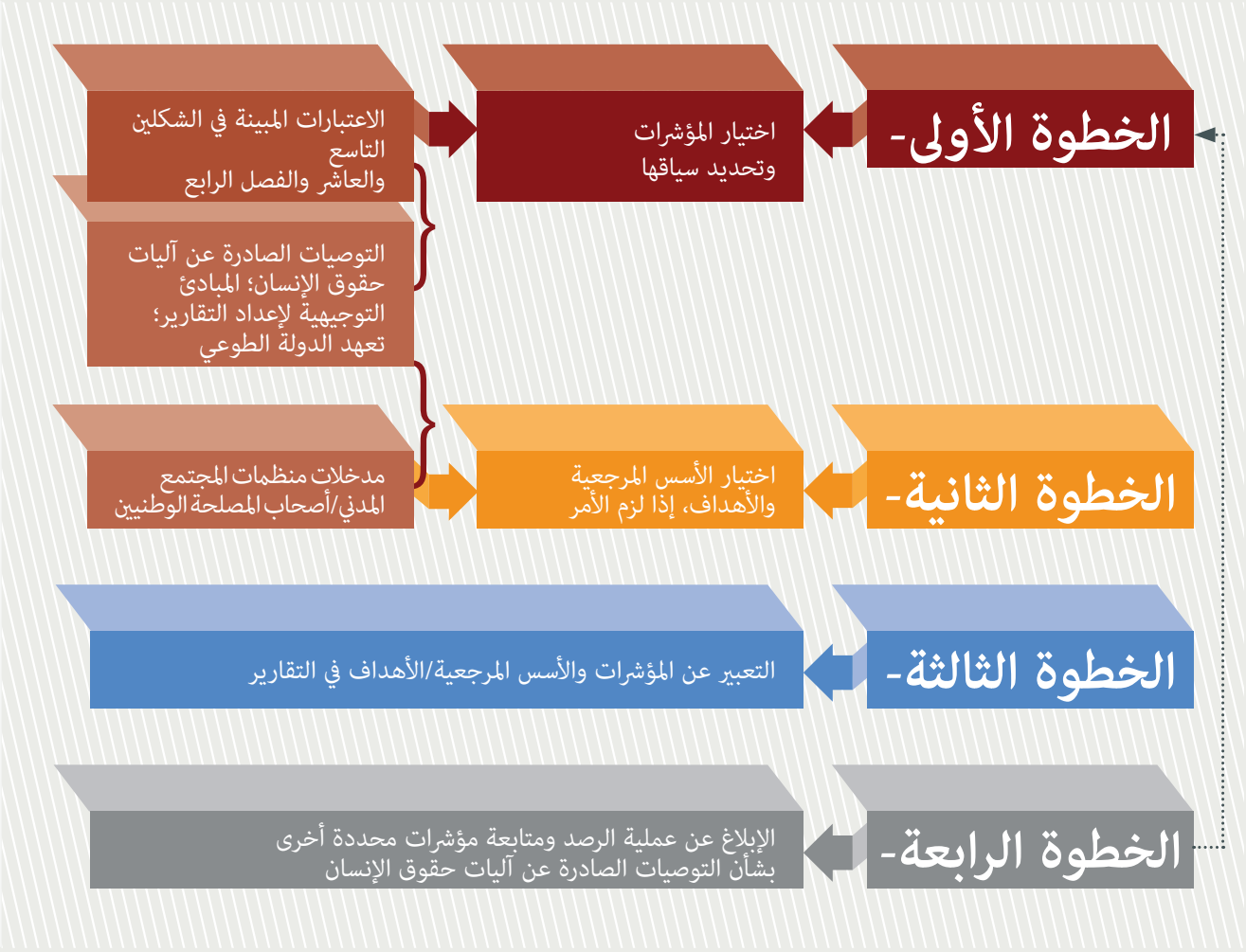
مؤشر هيكلي | **مؤشر عمليات** | **مؤشر نواتج**

تحث اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة الدولة الطرف على بذل قصارى جهدها من أجل كفالة مشاركة المرأة على قدم المساواة في الشؤون العامة، (...) **ووضع أهداف محددة** للتعجيل بزيادة التمثيل السياسي للمرأة، سواء باستخدام الأطر الزمنية أو زيادة الحصص. وتوصي أيضا بأن تواصل الدولة الطرف **تنظيم حملات للتوعية** بأهمية **مشاركة المرأة في صنع القرار على الصعد كافة** (CEDAW/C/ARE/CO/1، الفقرة 31).

4. نسبة الالتحاق الإجمالية هي مجموع حالات الالتحاق بمستوى معين من مستويات التعليم بغض النظر عن السن، معبرا عنها كنسبة مئوية من العدد الرسمي للسكان في سن التعليم على هذا المستوى. ونسبة الالتحاق الصافية هي عدد الأطفال في سن التعليم الملتحقين بمستوى معين من مستويات التعليم كنسبة مئوية من العدد الإجمال للأطفال في هذه السن.

الشكل الحادي عشر

إطار المؤشر - خطوات رصد الامتثال



ويمكن أيضا أن تكون الأسس المرجعية أو الأهداف موضوعا لبحث مشترك من الدولة الطرف وهيئة المعاهدة، وبخاصة اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وقد سلطت اللجنة الضوء في تعليقها العام رقم 1 (1998) على ضرورة وجود أسس مرجعية فيما يتصل بالمؤشرات الكمية من أجل تسهيل رصد التقدم الذي أحرزه المكلف بالمسؤوليات ومساءلته. كما وجهت الانتباه في تعليقها العام رقم 14 (2000) إلى ضرورة اتباع إجراء من أربع خطوات يشمل المؤشرات، والأسس المرجعية، ودراسة النطاق، والتقييم، من أجل رصد تنفيذ معايير حقوق الإنسان (انظر الإطار 27). وبعد تحديد المؤشرات المناسبة، تُشجع الدول الأطراف على وضع أسس مرجعية وطنية محددة للأداء فيما يتصل بالمؤشرات من أجل تعزيز تعهدها بتنفيذ ما عليها من التزامات. وعلاوة على ذلك،

من المتوقع أن تشارك اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، أثناء الإجراء الدوري لتقديم التقارير، في عملية لدراسة النطاق مع الدول الأطراف بشأن المؤشرات والأسس المرجعية المستخدمة فيما تقدمه من تقارير إليها. وتسفر هذه العملية عن أهداف للأداء من أجل الدورة اللاحقة لتقديم التقارير. ويمكن أن تصبح مؤشرات الأهداف هذه فيما بعدُ أسسا مرجعية لتلك الدورة. وتساعد المؤشرات بهذه الطريقة في عملية تقديم التقارير ومتابعة التوصيات المتعلقة بالمعاهدة (انظر الفصل الأول، الإطار 3).

الاستعراض الدوري الشامل

أرست الجمعية العامة للأمم المتحدة الاستعراض الدوري الشامل في 15 آذار/مارس 2006 عن طريق قرار بإنشاء مجلس حقوق الإنسان.[5] وهو آلية فريدة لاستعراض سجلات حقوق الإنسان في جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة مرة كل أربع سنوات ونصف. والاستعراض عملية توجهها الدول في إطار مجلس حقوق الإنسان. ويهيئ الاستعراض الفرصة أمام كل دولة لتعرض التدابير التي اتخذتها لتحسين حالة حقوق الإنسان بها، وتبادل أفضل الممارسات، والتماس المساعدة التقنية، إذا لزم الأمر، وتحسين قدرتها على الوفاء بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان. ويتمثل الهدف النهائي من هذه الآلية الجديدة في تحسين إعمال حقوق الإنسان في جميع البلدان ومعالجة الانتهاكات حيثما وقعت.

ويستند استعراض كل بلد إلى ثلاثة تقارير. يحدد تقرير الدولة أو التقرير "الوطني" الإنجازات وأفضل الممارسات، والتحديات والقيود، فضلا عن الأولويات الوطنية الرئيسية في معالجة أوجه القصور المتعلقة بحقوق الإنسان. ويجمع التقرير الثاني معلومات عن حالة حقوق الإنسان المعروضة في مختلف تقارير هيئات المعاهدات والإجراءات الخاصة وكيانات الأمم المتحدة الأخرى. ويتضمن التقرير الثالث معلومات من منظمات المجتمع المدني، والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، وغيرها من أصحاب المصلحة غير الحكوميين. وينطوي الاستعراض على مناقشة تفاعلية وعبر البث الشبكي بين الدولة المشمولة بالاستعراض ومجلس حقوق الإنسان. ويجوز أن يتناول الاستعراض التزامات حقوق الإنسان الواردة في ميثاق الأمم المتحدة، والإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وصكوك حقوق الإنسان التي دخلت الدولة طرفا فيها، والتعهدات والالتزامات الطوعية التي قطعتها الدولة على نفسها، والقانون الدولي الإنساني الواجب التطبيق.

ونظرا للنطاق المحتمل للاستعراض، ومجال ما ينظر فيه من معلومات، وطبيعة ما يصدره من توصيات، فإن وجاهة استخدام المؤشرات المناسبة محتومة. ويمكن للإطار المبين في هذا الدليل والخطوات المحددة في الشكل الحادي عشر أن تساعد في اختيار وعرض المؤشرات ذات الصلة والمعلومات المنظمة الأخرى لاستخدامها في الاستعراض الدوري الشامل للدولة. وبالإضافة إلى ذلك، يتعين أن يُنظر أيضا في سياق الاستعراض الدوري الشامل في بعض المعلومات الأساسية وما يقابلها من مؤشرات تتجاوز المؤشرات التوضيحية المحددة لمعايير حقوق الإنسان (انظر الفصل الثاني، الفرع ألف3-)، والمعلومات المتصلة بالتعهدات الطوعية المتعلقة بحقوق الإنسان التي عقدتها الدول الأعضاء.

5. انظر www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/BasicFacts.aspx (تاريخ الزيارة: 8 حزيران/يونيه 2012).

الإطار 27 آلية "إبسا" كأداة لرصد حقوق الإنسان

تعني كلمة "إبسا" المؤشرات والأسس المرجعية ودراسة النطاق والتقييم. وهي تشير إلى مبادرة طرحتها جامعة مانهايم بألمانيا، بالتعاون مع المنظمة غير الحكومية المعروفة باسم شبكة المعلومات والعمل بشأن أولوية الغذاء (منظمة فيان الدولية)، من أجل تسيير وترسيخ عملية تهدف إلى تشجيع استخدام المؤشرات والأسس المرجعية في تقييم امتثال الدول الأطراف للعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

وتشتمل آلية "إبسا" أساسا على أربعة عناصر: '1' المؤشرات التي تمثل المحتوى الرئيسي للحقوق التي يتضمنها العهد؛ و'2' استخدام الأسس المرجعية كنقاط مستهدفة لتنفيذ هذه الحقوق؛ و'3' عملية دراسة النطاق التي تمكّن آلية مشتركة بين اللجنة والدولة الطرف لتحديد المؤشرات وما يقابلها من أسس مرجعية للرصد خلال فترة زمنية معينة والاتفاق على هذه المؤشرات؛ و(4) التقييم الدوري لنتائج الآلية.

وخلال الفترة 2004-2009، قامت مبادرة "إبسا" أولا بتحديد المؤشرات المتعلقة بالحق في الغذاء الكافي، وتلت ذلك عملية للاعتماد العملي لهذه المؤشرات على الصعيد القطري. وأسفرت المرحلة الأولى عن 37 مؤشرا يتعلق بالحق في الغذاء، جرى تخفيضها في أثناء المرحلة الثانية إلى 25 مؤشرا. وقد عملت مفوضية حقوق الإنسان بالتعاون الوثيق مع عملية "إبسا" في المرحلتين، وأسهمت في تحديد المؤشرات واعتمادها. ونتيجة لذلك، تتشابه مجموعتاهما من المؤشرات المتعلقة بالحق في الغذاء الكافي إلى حد كبير.

المصادر: (Eibe Riedel, "The IBSA procedure as a tool of human rights monitoring" (University of Mannheim); FIAN International (www.fian.org.

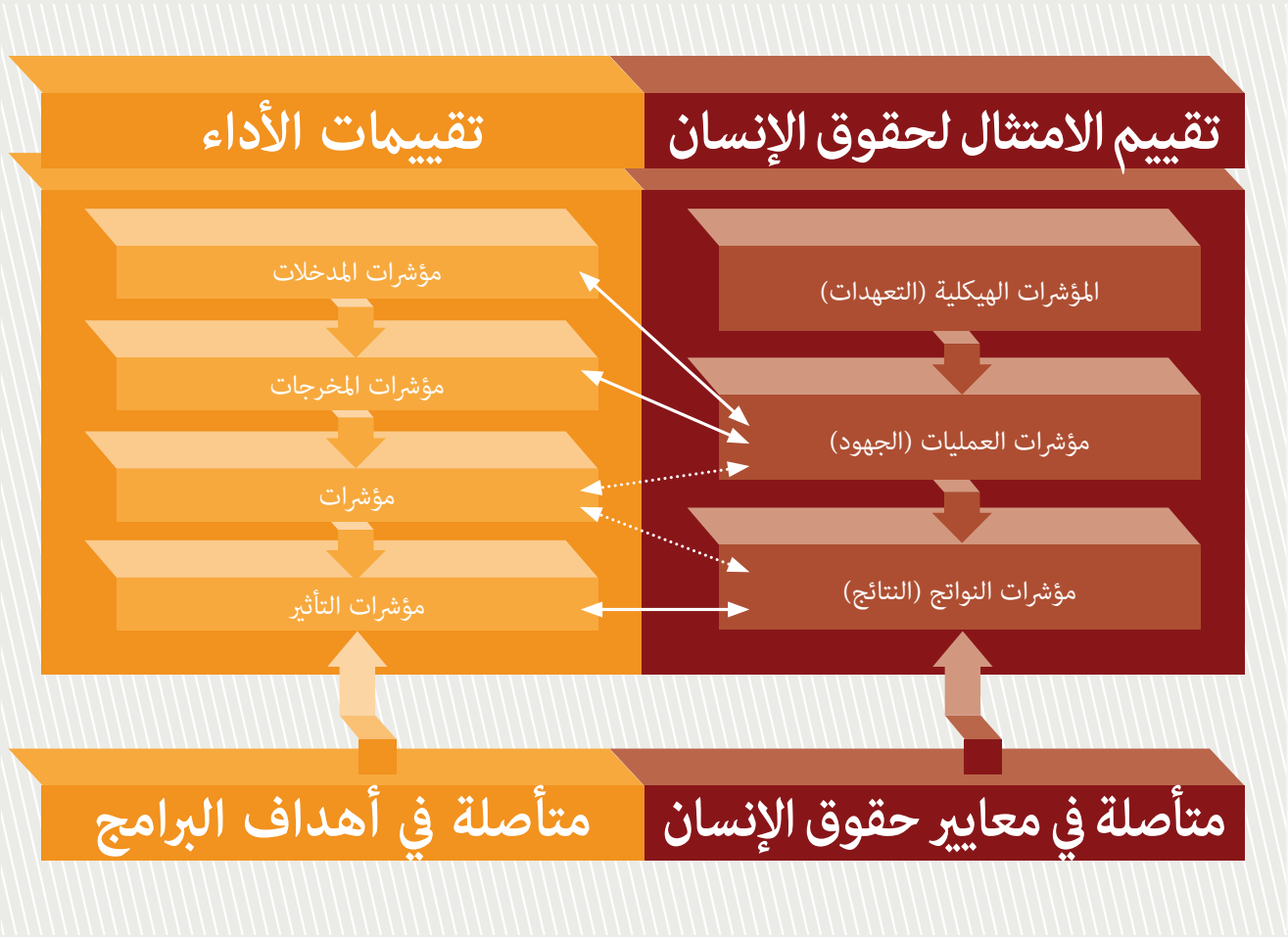
2 رصد الأداء

بترجمة معايير ومبادئ حقوق الإنسان وما يقابلها من التزامات إلى مؤشرات ملموسة، يُظهر الإطار المفاهيمي والمنهجي المبين في هذا الدليل إمكانية التعرف على معايير حقوق الإنسان وتطبيقها في برامج تنمية محددة وتدخلات عامة. وهذا يساعد في وضع البرمجة القائمة على الحقوق على أرضية تُظهر بمزيد من الوضوح التقيد بحقوق الإنسان.[6] كما يمكنه أن يضع مبادرات البرمجة المحلية ضمن منظور أوسع لحقوق الإنسان. وتوضح هذه الصلات مقارنةٌ بين إطار المؤشرات المتعلق بالامتثال لحقوق الإنسان وذلك المتعلق بتقييمات أداء برامج التنمية، وهي معروضة في الشكل الثاني عشر.

6. انظر أيضا "The human rights based approach to development cooperation: Towards a common understanding among UN agencies".

الشكل الثاني عشر

إطار المؤشرات - تقييما الامتثال والأداء



ومؤشرات الأداء أو المؤشرات التي تستخدم عامة في برامج التنمية "[تسمح] بالتحقق من التغييرات التي يحدثها التدخل الإنمائي أو [تُظهر] النتائج المتصلة بما كان مخططا له".[7] وتمشياً مع نهجي الإدارة القائمة على النتائج ومنطق دورة المشروع، يكون المرجع أو المصدر الرئيسي لتحديد هذه المؤشرات هو النتائج المتوقعة من برنامج التنمية.[8] وتكون مختلف فئات المؤشرات المحددة والمطبقة بوجه عام، في إطار تقييم الأداء، مؤشرات مدخلات ومخرجات ونواتج وتأثير. وبينما تتصل مؤشرات المدخلات بالموارد المالية والبشرية والمادية والتكنولوجية والإعلامية المستخدمة في التدخل الإنمائي، فإن مؤشرات المخرجات هي المنتجات والخدمات الناتجة عن إتمام الأنشطة[9] في حدود التدخل الإنمائي. وبالمثل، بينما تشكل مؤشرات النواتج الآثار القصيرة الأمد والمتوسطة الأمد المقصودة أو المحققة لمخرجات التدخل، ما يجعلها تستلزم عادة الجهود الجماعية للشركاء أو أصحاب المصلحة، فإن مؤشرات التأثير تشكل الآثار الإيجابية أو

7. انظر (Organisation for Economic Co-operation and Development, Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management (Paris, 2002
8. انظر أيضا Indicators for Policy Management.
9. تشير كلمة نشاط إلى الإجراءات المتخذة أو العمل المؤدى الذي حُشدت من خلاله المدخلات، كالأموال والمساعدة التقنية وأنواع الموارد الأخرى، من أجل إنتاج مخرجات محددة (انظر Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management).

السلبية الطويلة الأمد على الفئات السكانية المحددة، التي يحدثها التدخل الإنمائي بصورة مباشرة أو غير مباشرة، مقصودة كانت أم غير مقصودة. ويمكن أن تكون هذه الآثار اقتصادية أو اقتصادية-ثقافية أو مؤسسية أو بيئية أو تكنولوجية أو من أي نوع آخر. وتمثل النواتج تغيرات في ظروف التنمية تحدث بين إتمام المخرجات وتحقيق التأثير.[10]

وهكذا، يمكن للمرء، فيما يتصل ببرنامج إنمائي بشأن التعليم، أن يحدد مؤشرات مثل الإنفاق على التعليم الابتدائي كجزء من هذا البرنامج (مدخل)؛ وعدد معلمي المدارس الابتدائية المدربين من خلال البرنامج (مخرج)؛ ونسبة التلاميذ في السنة الدراسية الأولى الذين بلغوا السنة الخامسة (ناتج)؛ ومعدلات الإلمام بالقراءة والكتابة (تأثير)، لتقييم أداء البرنامج في الوفاء بأهدافه المذكورة. ويمكن مقارنة هذه المؤشرات بالمؤشرات المحددة للحق في التعليم (الفصل الرابع، الجدول 6).

ويمكن أن يتصل مؤشر المدخلات بمؤشرات عمليات مثل "الإنفاق العام السنوي لكل تلميذ كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي للفرد"، وهذا إحصاء اجتماعي-اقتصادي معتاد تجمعه اليونسكو ويفيد في تقييم الجهود (المتعلقة بإعداد الميزانية) التي تبذلها الدولة للوفاء بالتزاماتها عن تنفيذ الحق في التعليم الابتدائي. أما مؤشر المخرجات فهو مماثل لمؤشر العمليات "كثافة/نسبة معلمي المدارس الابتدائية المؤهلين والمدربين بالكامل"، الذي يساعد أيضا في تقييم الجهود المبذولة لتنفيذ الحق. و"نسبة تلاميذ السنة الدراسية الأولى الذين بلغوا السنة الخامسة" و"معدلات الإلمام بالقراءة والكتابة"، وكلاهما من مؤشرات الأهداف الإنمائية للألفية وأولهما مؤشر نواتج والثاني مؤشر تأثير، يعتبران أيضا مؤشري نواتج في الجدول المتعلق بالحق في التعليم. وهما يعبران إلى حد ما عن جوانب معينة من تمتع الناس بهذا الحق. ومن ثم، فمؤشرات الأداء متسقة بل وتكون أحيانا متطابقة مع المؤشرات المحددة للاستخدام في تقييمات الامتثال لحقوق الإنسان. ولما كان كل من إطارَي المؤشرات يطبق سلسلة منطقية ونهجا مراعيا للأسباب والنتائج، فإن كلا منهما يثري الآخر.

غير أن إطار المؤشرات المتعلق بتقييمات الامتثال لحقوق الإنسان يعتمد على إطار تقييم الأداء بطرق شتى. أولا، فالمؤشرات المحددة لتقييمات حقوق الإنسان متأصلة بشكل صريح في معايير حقوق الإنسان. وليست هذه هي الحال عامة مع مؤشرات الأداء التي تتصل أساسا بأهداف البرامج وتنبع منها. وثانيا، فالمؤشرات الهيكلية التي تحصر في المقام الأول التزام الدولة (الوكالات الحكومية والمكلفون بالمسؤوليات الآخرون) بتنفيذ المعايير الدولية لحقوق الإنسان تشكل جزءا مهما من إطار تقييم الامتثال لحقوق الإنسان، ولكنها كثيرا ما تُترك خارج إطار مؤشرات الأداء. وتلك هي الحال مع مؤشر هيكلي مثل "الإطار الزمني ونطاق تغطية خطة العمل التي اعتمدتها الدولة الطرف لتنفيذ مبدأ التعليم الابتدائي الإلزامي المجاني للجميع" (الفصل الرابع، الجدول 6)، الذي قد لا يوضع في الاعتبار في إطار لتقييم الأداء، بالرغم من أن من المرجح أن يكون مفيدا لبرامج التنمية المتعلقة بالتعليم.[11] واستخدام هذا المؤشر في تقييمات الامتثال لحقوق الإنسان سيثري تعهد الدولة بالوفاء بما عليها من التزامات حقوق الإنسان ويدعم هذا التعهد، ويساعد في تحديد أسس مرجعية ومساءلة الدولة عن تنفيذ الحق في التعليم الابتدائي للجميع. وأخيرا، فبتحديد مؤشرات عمليات من حيث الجهود التي يبذلها المكلفون بالمسؤوليات لتعزيز حق ما أو حمايته، يدمج إطار تقييم الامتثال لحقوق الإنسان الفئات المنفصلة الثلاث المتمثلة في مؤشرات المدخلات والمخرجات والنواتج في مؤشر واحد، وهذا يبسُط بالتالي نهج التقييم دون أي فقدان للمعلومات أو الدقة. والأهم من ذلك هو أن استخدام فئات المؤشرات الثلاث - الهيكلية والعمليات والنواتج - يمكّن من التحول من تحليل الوضع (مشروع أو برنامج) وتقييمه على المستوى المحلي إلى المستويين الوطني ودون الوطني.

10. بوجه أعم، تتضمن النتائج المخرج أو الناتج أو التأثير (المقصود أو غير المقصود، الإيجابي و/أو السلبي) لتدخل إنمائي، قد يتعدى أو يتجاوز مدة التدخل (انظر Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management).

11. تشدد المادة 14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على ضرورة أن تعتمد الدول الأطراف «خطة عمل مفصلة للتنفيذ الفعلي والتدريجي لمبدأ إلزامية التعليم ومجانيته للجميع، خلال عدد معقول من السنين يحدد في الخطة».

3 الدعوة لحقوق الإنسان وتمكين الشعوب

إن إطار مؤشرات حقوق الإنسان المعروض في هذا الدليل يعزز لغة الدعوة لحقوق الإنسان بعدة طرق. أولا، فهو يجعل حقوق الإنسان ملموسة ومحسوسة أكثر في أعين واضعي السياسات. وثانيا، يساعد هذا الإطار في تحديد أدوات تتماشى مع السياق، وهذا يشجع بالتالي الملكية الوطنية لاستراتيجية الدعوة. وثالثا، يساعد في وضع النطاق الكامل للتدابير، من المطلب المؤسسي لاحترام حقوق الإنسان وحمايتها والوفاء بها، إلى العمليات التي يتعين تنفيذها ورصدها حتى يتسنى التعبير عن النتائج المنشودة لإعمال حقوق الإنسان ومتابعتها. وتتيح هذه المعلومات لأصحاب المصلحة القيام بدعوة أكثر تركيزا، والتعبير عن المطالب، والمشاركة بفعالية مع المكلف بالمسؤوليات. وبالتالي، ففي حالة وجود ثغرات في إعمال حقوق الإنسان، كما في حالة الوصول إلى سبل الانتصاف القانونية أو الرعاية الصحية الوقائية والعلاجية، يستطيع أصحاب المصلحة أن يعينوا استراتيجيات محددة وتدخلات ينفذها المكلف بالمسؤوليات ومؤشرات لرصد تلك التدخلات. وتبين بعض التجارب (انظر الإطارات من 28 إلى 32) كيف يمكن إعداد مؤشرات توضيحية لمختلف حقوق الإنسان المبينة في هذا الدليل من أجل استحداث استراتيجية مملوكة للبلد بهدف تحسين الدعوة لحقوق الإنسان وتنفيذها.

وبوجه عام، يمكن جمع منظمات المجتمع المدني العاملة على قضايا معينة لحقوق الإنسان أو قضايا متعلقة بها (كالصحة أو إقامة العدل أو نوع الجنس) ومؤسسات مثل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، والمؤسسات المعنية بتكافؤ الفرص أو شؤون الأقليات والوكالات الإحصائية لتوعيتها وتشجيعها على وضع الجداول المعدة في هذا الدليل في السياق المناسب (انظر الفصل الثاني، الإطار 8). فوضع هذه الجداول في سياقها يساعد في بناء الملكية ويحسن إمكانية قبولها في مختلف أنشطة حقوق الإنسان على المستوى القطري. وبمجرد بلورة حد أدنى من القدرة على العمل مع مؤشرات حقوق الإنسان، وبخاصة بين منظمات المجتمع المدني، يصبح استخدامها في سياقات متعددة ذاتي الاستدامة. والعمل المتعلق بالمؤشرات الذي قام به قاطنو مجمع سكني اجتماعي في أيرلندا الشمالية بمساعدة منظمة غير حكومية هي مشروع المشاركة وممارسة الحقوق، مثير للاهتمام البالغ في البرهنة على كيفية إعداد مجموعة من المؤشرات المتعلقة بالحق في السكن اللائق إعدادا فعالا واستخدامها بواسطة أصحاب الحقوق أنفسهم (الفصل الثالث، الإطار 17).[12] وعلى مستوى كلي أكبر، قدمت صحائف الوقائع التي أصدرها مركز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، وهو منظمة أخرى من منظمات المجتمع المدني، معلومات مفيدة في تقييم إعمال الحقوق والوفاء بما يتصل بها من التزامات بالنسبة لعدد من البلدان. وكان بعض صحائف الوقائع هذه جزءا من المعلومات التي تلقتها اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من أجل حواراتها مع الدول الأطراف.[13]

12. من الأمثلة الأخرى مشروع الحق في التعليم الذي أعد أداة لقياس الحق في التعليم لتوفير معلومات للعمل المتعلق بالسياسات والدعوة (www.right-to-education.org).
13. www.cesr.org

الإطار 28 استخدام مؤشرات حقوق الإنسان والتخطيط الوطني - إكوادور

تعكف حكومة إكوادور، عن طريق الأمانة الوطنية للتخطيط والتنمية ووزارة العدل وحقوق الإنسان والشؤون الدينية على إدماج حقوق الإنسان في عملية التخطيط الإنمائي الوطنية وإعداد نظام لمؤشرات حقوق الإنسان (SIDERECHOS) باستخدام الإطار المبين في هذا الدليل. وتأتي هذه الخطوات بعد اعتماد الدستور الجديد في عام 2008، الذي يفرض على الدولة أن تخطط لتنمية البلد بأسلوب يضمن إعمال حقوق الإنسان والمبادئ المتأصلة فيه (المادة 275).

وقد سلمت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان بهذه التدابير، وحثت إكوادور على اتخاذ الخطوات المناسبة لضمان التنفيذ العملي للأحكام الدستورية (CCPR/C/ECU/CO/5). وبالمثل، شجعت اللجنة المعنية بحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم إكوادور على إعادة النظر في أي تشريع ثانوي لا يتوافق مع الدستور الجديد والمعايير الدولية لحقوق الإنسان (CMW/C/ECU/CO/2).

وتأتي أيضا هذه المحاولة لاعتماد نهج قائم على حقوق الإنسان تجاه عمليات التخطيط الوطنية وإقامة نظام وطني لمؤشرات حقوق الإنسان استجابة لتوصيات الاستعراض الدوري الشامل. وقد طُلب إلى مسؤولين التخطيط في إكوادور أن يستخدموا هذه التوصيات وتلك المقدمة من آليات رصد حقوق الإنسان الأخرى التابعة للأمم المتحدة في إجراء عمليات تشخيص قطاعي (الصحة والتعليم مثلا) وترتيب الأولويات الخاصة بتدخلات الدولة. ومن المتوقع أن تصبح هذه التوصيات جزءا لا يتجزأ من نظام مؤشرات حقوق الإنسان وأن تترجم إلى مؤشرات للمساعدة في متابعتها. على سبيل المثال، فيما يتصل بمتابعة التوصية الواردة في التقرير الرابع بـ"اتخاذ تدابير ملائمة لمواصلة تحسين أوضاع المحتجزين في السجون على النحو الذي أوصت به لجنة مناهضة التعذيب" (20/A/HRC/8)، جرى عن طريق مشروع نظام مؤشرات حقوق الإنسان تحديد مؤشرات مثل نسبة موظفي السجون الذين حُقق معهم رسميا في إساءة معاملة السجناء (ويشمل ذلك التعذيب والإفراط في استخدام القوة)، وعدد الزيارات التي قامت بها المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان إلى مراكز الاحتجاز، والإشغال الفعلي للسجون مقارنة بطاقتها الاستيعابية.

وتعتبر المعلومات المتعلقة بامتثال الدولة لما عليها من التزامات حقوق الإنسان ذات أهمية لمسؤولي التخطيط ولتصميم وتنفيذ السياسات العامة والبرامج الرامية إلى النهوض بإعمال حقوق الإنسان في إكوادور. وتقدم مفوضية حقوق الإنسان إلى إكوادور مساعدة تقنية لأصحاب المصلحة الوطنيين في حقوق الإنسان، عن طريق مستشار حقوق الإنسان لدى منظومة الأمم المتحدة في إكوادور، بشأن إدماج النهج القائم على الحقوق في التخطيط الإنمائي وإطار المؤشرات المبين في هذا الدليل.

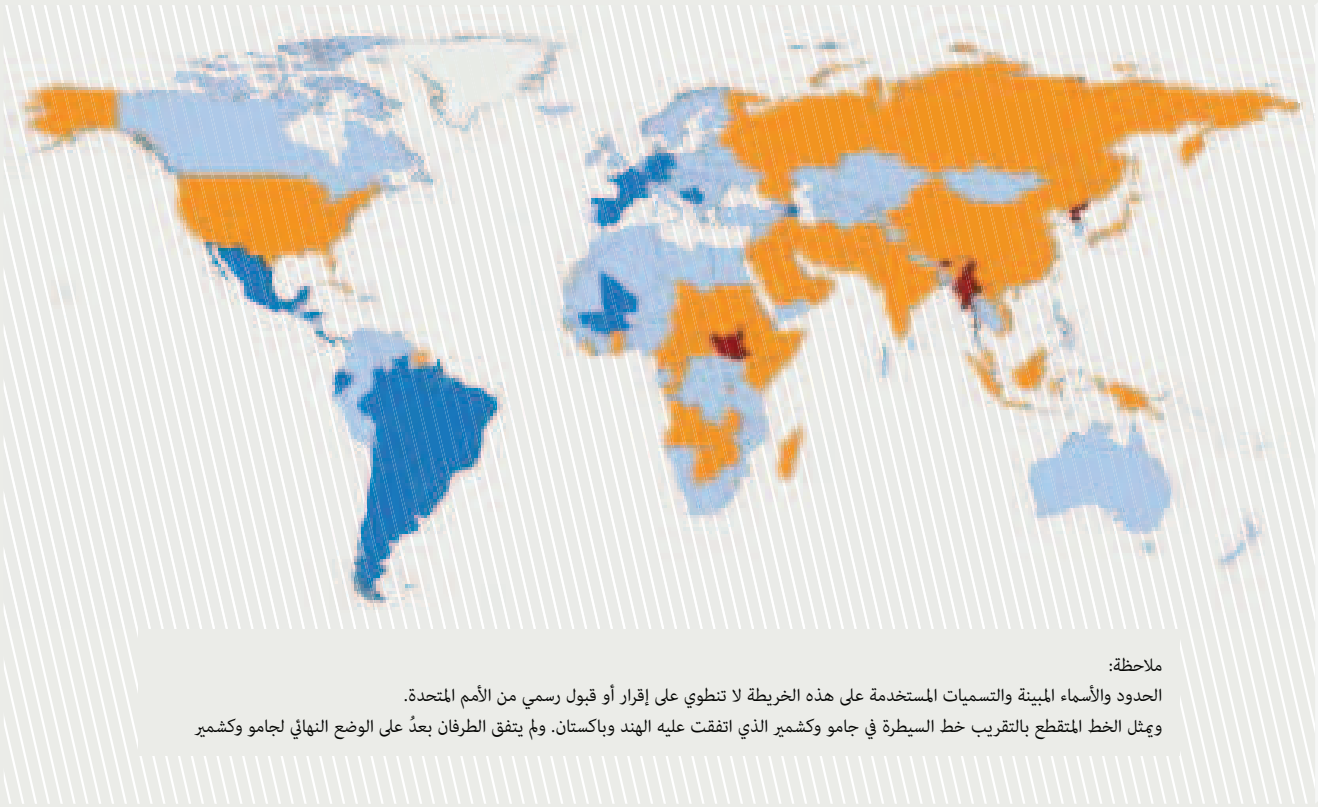
الشكل الثالث عشر التصديق على الصكوك الدولية لحقوق الإنسان،* تموز/يوليه 2012

التعريف والبيانات الوصفية: انظر المرفق الأول.

المصدر: قاعدة بيانات مكتب الأمم المتحدة للشؤون القانونية، 13 تموز/يوليه 2102
http://untreaty.un.org/ola

ملاحظة: فيما يتعلق بتطبيق المعاهدة على أقاليم ما وراء البحار والأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي والأقاليم الأخرى، انظر
http://untreaty.un.org/ola

*ثماني عشرة معاهدة وبروتوكولا اختياريا بشأن حقوق الإنسان
http://www.ohchr.org/AR/ProfessionalInterest/Pages/CoreInstruments.aspx



ملاحظة:
الحدود والأسماء المبينة والتسميات المستخدمة على هذه الخريطة لا تنطوي على إقرار أو قبول رسمي من الأمم المتحدة.
ويمثل الخط المتقطع بالتقريب خط السيطرة في جامو وكشمير الذي اتفقت عليه الهند وباكستان. ولم يتفق الطرفان بعدُ على الوضع النهائي لجامو وكشمير

ومن بين أكثر مؤشرات حقوق الإنسان نيلا للاعتراف وأكثرها استخداما حالة التصديق على المعاهدات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان (الشكل الثالث عشر). وكثيرا ما تنعكس هذه المعلومات في أطر الرصد التماسا لتسليط الضوء على البُعد المتصل بحقوق الإنسان.

فهذا المؤشر الهيكلي يعبر عن قبول والتزام معينين من الدولة بشأن اتخاذ الخطوات الكفيلة بالمساعدة في إعمال هذه الحقوق. غير أنه في حد ذاته قد لا يفصح عن الكثير بشأن حالة حقوق الإنسان في البلد. فقد يحدث أن تكون "جودة تصديق" البلد على المعاهدة

ضعيفة في ضوء عدة تحفظات ربما يكون قد أبداها على أحكامها. كما أنه لا يدل على ما إذا كان يجري تنفيذ الالتزامات المترتبة على التصديق أم لا. ومع ذلك، فهو مؤشر قد تعتبره جماعات الدعوة وأصحاب المصلحة في حقوق الإنسان، حين يُعرض في رسم بياني كهذا، مفيدا في تقديم لمحة عامة لحالة تصديق بلدانهم على المعاهدة (انظر المرفق الأول للاطلاع على صحيفة البيانات الوصفية المتعلقة بهذا المؤشر).

الإطار 29 **إعداد إطار لقياس حقوق الإنسان في المملكة المتحدة**

تعمل لجنة المساواة وحقوق الإنسان بالتشارك مع اللجنة الاسكتلندية لحقوق الإنسان (وكلتاهما معتمدة في الفئة "ألف" من اللجنة الفرعية المعنية بالاعتماد التابعة للجنة التنسيق الدولية) على إعداد إطار لقياس حقوق الإنسان من أجل إنكلترا واسكتلندا وويلز. ويهدف الإطار إلى توفير مجموعة من المؤشرات لقياس التقديم المحرز على مسار حقوق الإنسان ومساعدة لجنة المساواة وحقوق الإنسان في الاضطلاع بولايتها في الرصد والإبلاغ، بما في ذلك من أجل البرلمان.

والمشروع فرعٌ لإطار قياس المساواة الذي أوصى بقائمة من المؤشرات الإحصائية لرصد المساواة (أو انعدامها) عبر نطاق من المجالات ذات الصلة بحقوق الإنسان، من بينها الصحة، والتعليم، والأمن البدني، والمشاركة، مع إيلاء عناية خاصة لأسباب التمييز المحظورة، أي السن، والإعاقة، والانتماء الإثني، ونوع الجنس، والدين أو المعتقد، والميول الجنسية، ومغايرة الهوية الجنسانية، والطبقة الاجتماعية. وسلطت المشاورات المتعلقة بهذا العمل الضوء على ضرورة إعداد مجموعة أكمل من مؤشرات حقوق الإنسان، وأوصت باستخدام إطار المفوضية المتعلق بمؤشرات حقوق الإنسان، وبخاصة المؤشرات الهيكلية ومؤشرات العمليات التي كانت خارج نطاق إطار قياس المساواة نظراً لتركيزها على النواتج. كما دعت التعليقات المبداة على هذا العمل إلى عدم الاقتصار على استخدام الإحصاءات الاجتماعية-الاقتصادية، وإنما أيضا استخدام مصادر بديلة للبيانات، مثل البيانات القائمة على الأحداث و/أو المجهزة بواسطة المنظمات المعنية بحقوق الإنسان وكيانات الأمم المتحدة. وعلاوة على ذلك، أوصي أيضا بتصنيف الإحصاءات بحسب الفئات الضعيفة أو المهمشة الأخرى، مثل الغجر والمسافرين والمتشردين ونزلاء السجون.

واستنادا إلى هذا، عمل مشروع إطار قياس حقوق الإنسان على اعتماد إطار مفوضية حقوق الإنسان وقائمة المؤشرات التوضيحية المتعلقة بالحقوق المدنية والثقافية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية لكي تستخدمهما المملكة المتحدة. وتضمن المشروع مشاورات مطولة مع نطاق عريض من الوكالات الحكومية ومنظمات المجتمع المدني، فضلا عن تخصيص موقع شبكي للتشاور على الإنترنت في عام 2010.

وشمل المشروع كلا من الحقوق التي لها أصول واضحة لإنفاذها في القانون الداخلي عن طريق قانون حقوق الإنسان، والحقوق الإضافية المستمدة من الصكوك الدولية لحقوق الإنسان التي صدقت عليها المملكة المتحدة. وتضمن الحق في الحياة؛ والحق في عدم التعرض للتعذيب والمعاملة أو العقوبة اللاإنسانية أو المهينة؛ والحق في الحرية والأمن؛ والحق في محاكمة عادلة؛ والحق في الحياة الخاصة والأسرية؛ والحق في مستوى معيشي مناسب؛ والحق في الصحة؛ والحق في التعليم. وضمت نطاقا عريضا من المعلومات، من بينها الإطار القانوني والتنظيمي والسياساتي لحماية حقوق الإنسان؛ والسوابق القضائية؛ والشواغل التي تسلط الضوءَ عليها الهيئاتُ الدولية المعنية بحقوق الإنسان؛ والادعاءات والشواغل التي يثيرها المجتمع المدني.

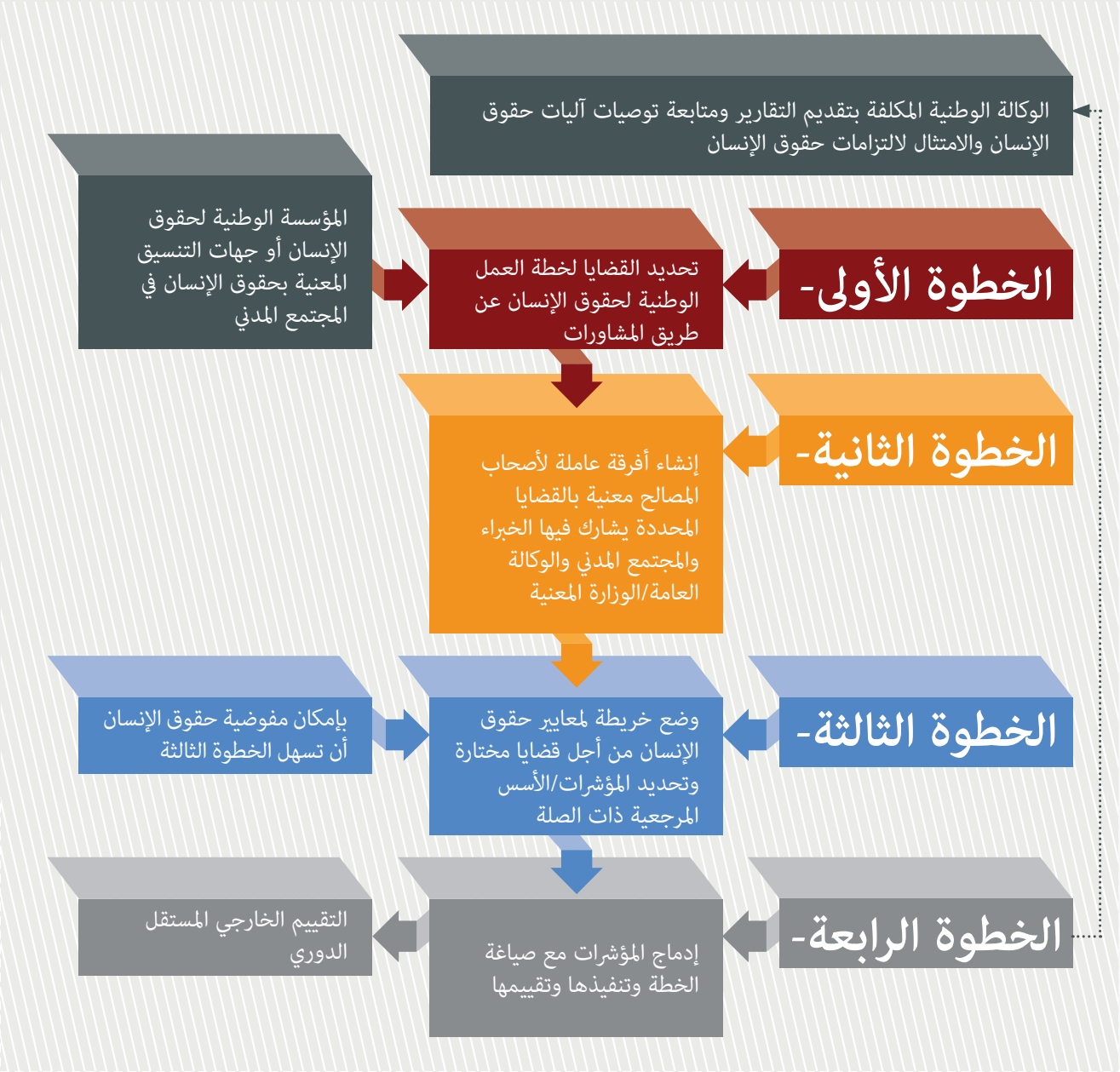
وقد نفذ المشروع مع تكليف لجنة المساواة وحقوق الإنسان لفريق بحثي يتألف من مركز تحليل الاستبعاد الاجتماعي ومركز دراسة حقوق الإنسان في كلية لندن للاقتصاد والعلوم السياسية والمعهد البريطاني لحقوق الإنسان. وأسهمت مفوضية حقوق الإنسان في الفريق الاستشاري للمشروع.

المصادر: EHRC, Human Rights Measurement Framework: Prototype Panels, Indicator Set and Evidence Base, research report 81 (2011)، وهو ماح على الموقع التالي: www.equalityhumanrights.com.

4 خطط العمل الوطنية لحقوق الإنسان وخطط التنمية

تتصل جداول المؤشرات التوضيحية المتعلقة بحقوق الإنسان والنهج المتبع إزاء إعدادها المبين في هذا الدليل اتصالا مباشرا بإعداد خطط العمل الوطنية لحقوق الإنسان وخطط التنمية. غير أن من الأهمية بمكان وضع المؤشرات المختارة بشأن النواتج المنشودة والاستراتيجيات التي تستند إليها (مؤشرات العمليات والمؤشرات الهيكلية) في سياقها ومراجعتها عن طريق عمليات مملوكة للبلد. وعلاوة على ذلك، فبخلاف عمليات رصد الامتثال (التي يمكن أن تنحصر تقنيا في عدد قليل من أصحاب المصلحة)، فإن إعداد خطة عمل وطنية لحقوق الإنسان يجب أن يكون، في حالته المثلى، عملية تشاركية واسعة النطاق يشترك فيها جميع أصحاب المصلحة، بما في ذلك على المستوى دون الوطني. ولا بد بالتالي من الاعتماد على عملية تمكّن لمشاركة واسعة النطاق من خبراء متنوعين (انظر أيضا الفرع 5 أدناه). ويرد في الإطار 30 نموذج ناجح لتنظيم مثل هذه العملية (نيبال)، وهو معروض بإيجاز في الشكل الرابع عشر. وتبين كذلك دراسات حالات من إكوادور (الإطار 28) والمكسيك وكينيا (الإطاران 31 و32) هذا النوع من العمليات الوطنية.

الشكل الرابع عشر إطار المؤشرات وخطة العمل الوطنية لحقوق الإنسان



الإطار 30 المؤشرات وخطة العمل الوطنية لحقوق الإنسان - نيبال

كانت نيبال من أوائل الدول التي استخدمت إطار المفوضية واعتمدته لتحديد مؤشرات لرصد تنفيذ حقوق الإنسان. وبعد بضع حلقات عمل للتوعية وبناء القدرات على مدى عامي 2008 و2009 حضرها مسؤولون من اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان، ومكتب رئيس الوزراء ومجلس الوزراء، وعدة وزارات، والمجتمع المدني، أعد مكتب مفوضية حقوق الإنسان في نيبال بالتعاون مع مكتب رئيس الوزراء ومجلس الوزراء مشروعا له هدفان متوازيان.

كان أولهما هو دعم العمل الرامي إلى تحديد مؤشرات لاستخدامها في خطة عمل نيبال الثالثة لحقوق الإنسان. وتولى مكتب رئيس الوزراء ومجلس الوزراء تنسيق هذا العمل، بالتعاون الوثيق مع جهات التنسيق المعنية بحقوق الإنسان في مختلف الوزارات.

وكان ثانيهما هو دعم عمل خمسة أفرقة عاملة مشكّلة لتحديد مؤشرات لتعزيز تنفيذ الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في نيبال ورصده ووضع هذه المؤشرات في السياق. وأنشئ فريقا العمل بمبادرة من مكتب المفوضية في نيبال مع وجود منسق (إما من المجتمع المدني أو من أفضل وكالة حكومية لتولي القيادة) وخمسة أو ستة أعضاء، من بينهم بعض الناشطين في مجال حقوق الإنسان ممن يعملون بشأن قضية محددة من قضايا حقوق الإنسان ذات صلة بالبلد. وأنشئت أفرقة عمل للعمل على وضع مؤشرات للحق في الصحة، والحق في التعليم، والحق في الغذاء، والحق في العمل، والحق في السكن. وتولت إدارة إحداها منظمة من منظمات المجتمع المدني، وتولت الثانية اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان، وتولت الثالثة أمينة اللجنة الوطنية للمرأة، وتولى الحلقتين المتبقيتين مسؤولان وزاريان.

وكان تركيز عمل مكتب رئيس الوزراء ومجلس الوزراء ينصب أكثر على تحديد مؤشرات برمجة حقوق الإنسان (ومعظمها مؤشرات عمليات ومؤشرات هيكلية) لمختلف البرامج المحددة في خطة عمل نيبال لحقوق الإنسان. وفي أثناء اختيار هذه المؤشرات، وبالنظر إلى التداخل فيما بين بعض القضايا في خطة عمل نيبال لحقوق الإنسان وخطة تنمية البلد المؤقتة في ثلاث سنوات، ثبت أن الخطتين والاستراتيجيات التي تستندان إليها مرتبطة ارتباطا عضويا ومجديا لإعمال أهدافهما المذكورة. وانصب تركيز الأفرقة العاملة على إنشاء هيئة للعمل المتصل بالسياق، استنادا إلى جداول المؤشرات التوضيحية التي أعدتها المفوضية، من أجل مساعدة المجتمع المدني والجهات الأخرى مثل اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان أو اللجنة الوطنية للمرأة في أنشطتها المتعلقة بالدعوة والرصد.

وفي عام 2011، أصدرت المبادرة دليلا لأصحاب المصلحة الوطنيين، شمل قائمة من المؤشرات المعتمدة، من أجل تعزيز رصد الحقوق الاقتصادية والاجتماعية وإعمالها فضلا عن عمليات تخطيط التنمية في نيبال.

المصادر: (Indicators for Monitoring Economic, Social and Cultural Rights in Nepal: A User's Guide (Kathmandu, 2011.
متاحة على الموقع التالي: http://nepal.ohchr.org.

الإطار 31 استخدام مؤشرات حقوق الإنسان - المكسيك

بدأت المكسيك في عام 2007 مشروعا لإعداد مؤشرات في إطار استراتيجيتها الرامية إلى تعزيز قدرة الدولة على رصد الامتثال للصكوك الدولية لحقوق الإنسان. كما سعى المشروع إلى تقييم تأثير السياسات العامة على حالة حقوق الإنسان في البلد. وقد نُشر إطار المفوضية بانتظام على كل من الصعيدين الاتحادي والمحلي. وأسهم هذا الإطار في بناء القدرة على إعداد مؤشرات بالتعاون مع الوكالات الحكومية، والمنظمات غير الحكومية، والأوساط الأكاديمية، وفريق الأمم المتحدة القطري في المكسيك. وقُدمت المساعدة التقنية لإعداد المؤشرات إلى البرنامج الوطني لحقوق الإنسان فضلا عن برنامج مدينة المكسيك لحقوق الإنسان. وقُدمت دورات تدريبية ونظمت حلقات عمل بشأن مؤشرات حقوق الإنسان من أجل وزارة الداخلية، ووزارة الدفاع، والمعهد الوطني للأمن الاجتماعي، والمجلس الوطني لمنع الجريمة والقضاء عليها، ومكتب المدعي العام الاتحادي لشؤون المستهلك، ووزارة البيئة والموارد الطبيعية، ومحكمة العدل العليا لمدينة المكسيك، ومكتب وكيل الوزارة لشؤون الحكومة، ومديريتي التخطيط والمالية لمدينة المكسيك، واللجنة المحلية لحقوق الإنسان، وجهات أخرى.

وركز التعاون مع المعهد الوطني للإحصاءات والجغرافيا واللجنة الوطنية لحقوق الإنسان على اختيار المؤشرات المتعلقة بالحق في الصحة، والحق في التعليم، والحق في حرية الرأي والتعبير، والحق في الحياة، والحق في الحرية والأمن. وحُدد للحق في الصحة نحو 40 مؤشرا من المؤشرات الهيكلية ومؤشرات العمليات والنواتج، خضعت لعملية اعتماد تشاركية. ومن المتوقع أن تستخدم المؤسسات الحكومية والمنظمات غير الحكومية والأوساط الأكاديمية المعنية هذه المؤشرات في رصد تنفيذ الدولة لحقوق الإنسان وتقديم التقارير بشأنه.

ونتيجة لاستنتاجات عملية تشخيص حقوق الإنسان وخطة العمل المتعلقة بها في العاصمة، أعدت محكمة العدل العليا في مدينة المكسيك مؤشرات للمساعدة في تحليل قدرتها على تعزيز حقوق الإنسان كفالتها. وأسفرت هذه العملية عن 76 مؤشرا من مؤشرات العمليات والنواتج فضلا عن 25 مؤشرا نوعيا لتسهيل تعزيز وتقييم حقوق مثل إعمال التساوي في الوصول إلى العدالة دون تمييز؛ واحترام القضاة لمبادئ مثل افتراض البراءة والاستخدام الأدنى للاحتجاز؛ وتوفير حماية خاصة للأطفال. ويراعي نظام المؤشرات الناجم عن ذلك الأخطاء القضائية، وإخلال موظفي القطاع القضائي والموظفين الإداريين بواجباتهم، والإجراءات الإدارية والجنائية الخاصة بكل من هاتين الفئتين. ووافق المجلس القضائي لمحكمة العدل العليا لمدينة المكسيك رسميا، في قرار تاريخي، على تنفيذ المؤشرات في 22 كانون الثاني/يناير 2010. وأُعدت خطط لاستخدام المؤشرات في المحاكم المحلية الأخرى بالمكسيك.

المصادر: Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal (Mexico City, 2008)، متاح على الموقع التالي: www.cdhdf.org.mx/. Indicadores sobre el derecho a un juicio justo del Poder Judicial del Distrito Federal, vols. I and II, and Indicadores sobre el derecho a la salud en México (2011)، متاح على الموقع التالي: www.hchr.org.mx/.

الإطار 32 مؤشرات رصد حقوق الإنسان وتعميم مراعاتها - كينيا

أعدت اللجنة الوطنية الكينية لحقوق الإنسان، أثناء اضطلاعها بولايتها، مؤشرات للمساعدة في رصد إعمال الحقوق المدنية والثقافية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية في كينيا. وتشترط الحكومة على جميع الهيئات العامة أن تضع أهدافها وتجمع بيانات عن الأداء. وتعتبر هذه فرصة للتعبير عن حقوق الإنسان في خطة التنمية الوطنية وأداء الخدمات العامة. وفي عام 2009، اشتركت اللجنة الوطنية الكينية لحقوق الإنسان ومفوضية حقوق الإنسان في تنظيم حلقة عمل لأصحاب المصلحة الوطنيين المعنيين بحقوق الإنسان، بما في ذلك وزارة الدولة لشؤون التخطيط، ووزارة الدولة للخدمات العامة، ووزارة العدل والاتساق الوطني والشؤون الدستورية، والمكتب الوطني الكيني للإحصاءات ومنظمات المجتمع المدني.

وبعد التدريب، واعترافا باستخدام المؤشرات في تنفيذ حقوق الإنسان والامتثال للمعاهدات، جرى تحديد نقاط عمل للمتابعة. وتضمنت إقامة تعاون مشترك بين المؤسسات لإعداد مؤشرات من أجل استخدامها في خطط التنمية، وعدم التمييز في أماكن العمل، وجمع البيانات بواسطة المكتب الوطني الكيني للإحصاءات (كالإحصاءات ذات الصلة بالحق في عدم التعرض للتعذيب أو المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة). وجرى أيضا تسليط الضوء على ضرورة وضع مؤشرات إضافية تُشرك العناصر الفاعلة غير الدول.

وفي عام 2010، أنشئ فريق عامل معني بمؤشرات حقوق الإنسان، يتألف من اللجنة الوطنية الكينية لحقوق الإنسان، ووزارة العدل والاتساق الوطني والشؤون الدستورية، ومديرية الرصد والتقييم التابعة لوزارة التخطيط، وأمانة شؤون الأداء. وكان الهدف منه تشجيع استخدام إطار المفوضية بشأن المؤشرات بين الوكالات الحكومية. ولتحسين استخدام مؤشرات حقوق الإنسان في التخطيط الوطني، سعت مديرية الرصد والتقييم، بوصفها الجهة الميسرة الرائدة، إلى مساعدة الوكالات الحكومية الأخرى على التفكير في عملية إعداد مؤشرات من أجل التعبير عنها في الإطار الوطني للمؤشرات. واستُخدم إطار المؤشرات هذا في رصد تنفيذ خطة-رؤية كينيا للتنمية لعام 2030. وعالجت حلقة عمل للمتابعة قضايا تطبيق النهج والمؤشرات القائمة على حقوق الإنسان فيما يتصل بالأهداف الموضوعة في خطة التنمية الوطنية والأدوات السياساتية المتعلقة بحقوق الإنسان. وقُدمت اقتراحات بإعداد مؤشرات جديدة بشأن الحق في الصحة، والحق في السكن اللائق، والحق في التعليم، والحق في المشاركة في الشؤون العامة، والحق في الحرية والأمن. واستنادا إلى منهجية المفوضية، شجع المشاركون إدماج مؤشرات إضافية في الإطار الوطني للمؤشرات. ومن المفترض أن تتولى وزارة العدل والاتساق الوطني والشؤون الدستورية واللجنة الوطنية الكينية لحقوق الإنسان قيادة أنشطة المتابعة الرامية إلى تحقيق هذه الغاية.

المصدر: اللجنة الوطنية الكينية لحقوق الإنسان (www.knchr.org/).

وفي سياق مثالي، ينبغي لأي خطة عمل تتعلق بحقوق الإنسان في أي بلد أن تكون جزءا من خطتها الوطنية للتنمية.[14] غير أن هذا قد لا ينطبق دائما لأسباب مؤسسية محلية (مثل تقسيم المسؤوليات بين الوزارات المعنية بالشؤون المالية أو التخطيط الاقتصادي من جهة، والإدارة المسؤولة عن العدل، أو المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، أو الوكالة المسؤولة عن حقوق الإنسان من الجهة الأخرى)، وبسبب القيود المنهجية (نقص الأدوات المحددة للتعبير عن حقوق الإنسان في خطط التنمية الوطنية أو لإدماجها فيها)، فضلا عن التشكيك السائد بين واضعي السياسات الاقتصادية في إمكانية العمل في ظل حقوق الإنسان. وبإمكان إطار مؤشرات حقوق الإنسان المعروض في هذا الدليل أن يساعد في جسر هذه الفجوة.

الإطار 33 **التنمية كاستحقاق قانوني - الهند**

اعتمدت الحكومة الهندية استراتيجية للتنمية الشاملة للجميع، باستحداث استحقاقات تدعمها ضمانات قانونية بشأن جوانب الحياة البالغة الأهمية لرفاهية الأفراد وإدماجهم في التيار العام الاقتصادي والاجتماعي للمجتمع بوصفها عنصرا مهما. وفي السنوات الخمس الماضية، عملت الحكومة على إعمال الحق في المعلومات والحق في العمل. وتلا هذا تقنين الحق في التعليم خلال الفترة 2009-2010. وتعمل الحكومة اليوم على مشروع قانون بشأن الأمن الغذائي، سيشكل خطوة كبيرة على طريق ضمان الحق في الغذاء. وللوفاء بهذه الالتزامات، أصبح الصرف على القطاع الاجتماعي يتزايد بسرعة فوصل من 33 إلى 38 في المائة من الإنفاق الحكومي الإجمالي في الفترة 2011-2012. وجاء هذا التغيير في نموذج التنمية الاجتماعية نتيجة للجهود المتضافرة التي بذلها المجلس الاستشاري الوطني للحزب الحاكم الذي يتألف من عدد كبير من منظمات المجتمع المدني وخبراء في الموضوعات المطروحة.

المصدر: الخطب المتعلقة بالميزانية التي ألقاها وزير المالية فيما بين عامي 2009 و2012، وهي متاحة على الموقع التالي: http://finmin.nic.in/.

ولتعميم مراعاة حقوق الإنسان في خطط التنمية الوطنية، أو بدلا من ذلك، لتشجيع إدماج خطط العمل الوطنية لحقوق الإنسان في خطط التنمية، من المفيد النظر أولا إلى ما إذا كانت تتداخل فيما يتعلق بمسائل معينة. فتبعا للبلد، يمكن أن تكون هذه المسائل اجتماعية أو متعلقة بتنمية القدرات البشرية في مجالات التعليم أو الضمان الاجتماعي أو مسائل تتصل بإقامة العدل أو استمرار التمييز ضد فئات سكانية معينة. وبعد التعرف على القضايا المشتركة، يمكن توجيه الجهود نحو تحديد التزامات حقوق الإنسان التي لا تتطرق إليها البرامج الجاري تنفيذها، ويلي ذلك وضع الخطوط العريضة لأسلوب عملي لتناولها. ويمكن إجراء ذلك بتسليط الضوء على مدى

14. كما هو مبين في (HR/P/PT/10 Handbook on National Human Rights Plans of Action) (دليل خطط العمل المتعلقة بحقوق الإنسان) الصادر عن مفوضية حقوق الإنسان، يلزم توخي عناية فائقة للربط بين تلك الخطط وأطر التنمية الوطنية الشاملة القائمة (مثل خطط التنمية الوطنية، والتقييمات القطرية الموحدة، وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، وورقات استراتيجية الحد من الفقر التي يعدها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي)، وعمليات التخطيط الأخرى ضمانا لعدم الحجر عن قصد على شواغل حقوق الإنسان.

الفائدة العائدة من إطار مؤشرات التعهد-الجهد-النتائج واستراتيجيات التنفيذ التي يقوم عليها (والتي تعبر عنها مؤشرات العمليات والمؤشرات الهيكلية) من أجل إدماجها في البرامج العامة الجاري تنفيذها. وقد ينطوي هذا في بعض الأحيان على أهداف إضافية (مثل التركيز على وصول الفئة السكانية المستهدفة إلى البرنامج العام المعني)، أو تعديل الاستراتيجية (باستحداث مناط تركيز خاص في الميزانية على فئة سكانية ضعيفة)، أو إبراز ضرورة القيام بتدخل جديد يستجيب بمزيد من الشمول لالتزام حقوق الإنسان المعني (مثل تحسين مرافق السجون امتثالا للصكوك القانونية ذات الصلة). وربما كان من الأمور الوجيهة أيضا استعراض وتعديل آليات الأداء الخاصة ببرامج التنمية الجاري تنفيذها بهدف جعلها أكثر فعالية في الوفاء بالأهداف المذكورة وفي عملية ترسيخها في إطار حقوق الإنسان. ومن الأمثلة على هذا النهج، محاولة الهند الأخيرة (الإطار 33) استحداث استحقاقات قانونية تجاه الحصول على المعلومات والعمل والتعليم، والآن تجاه الغذاء.

5 ميزنة حقوق الإنسان

لتيسير تنفيذ الحقوق المدنية والثقافية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية في جميع أنحاء البلد، من المهم أن تكون الجهود التي تبذلها الدولة لوضع الميزانية متوائمة مع التزاماتها بحقوق الإنسان. وليس هذا سوى أمر منطقي حيث إن الميزانيات هي الأداة الرئيسية التي تمتلكها الدولة (الحكومة) لتعبئة الموارد وتوزيعها وإنفاقها من أجل التنمية والحكم. وهي وسيلة لاستحداث الاستحقاقات ودعمها في تنفيذ ما على الدولة من التزامات في مجال حقوق الإنسان. وفي الوقت نفسه فالميزانية، بوصفها أداة سياساتية، تخدم أهدافا مترابطة أخرى، ومن شأن هذا أن يجعلها أداة حيوية لتحويل الالتزامات الناشئة عن المعاهدات إلى برنامج عمل عام. وتتمثل هذه الأهداف الأخرى فيما يلي:

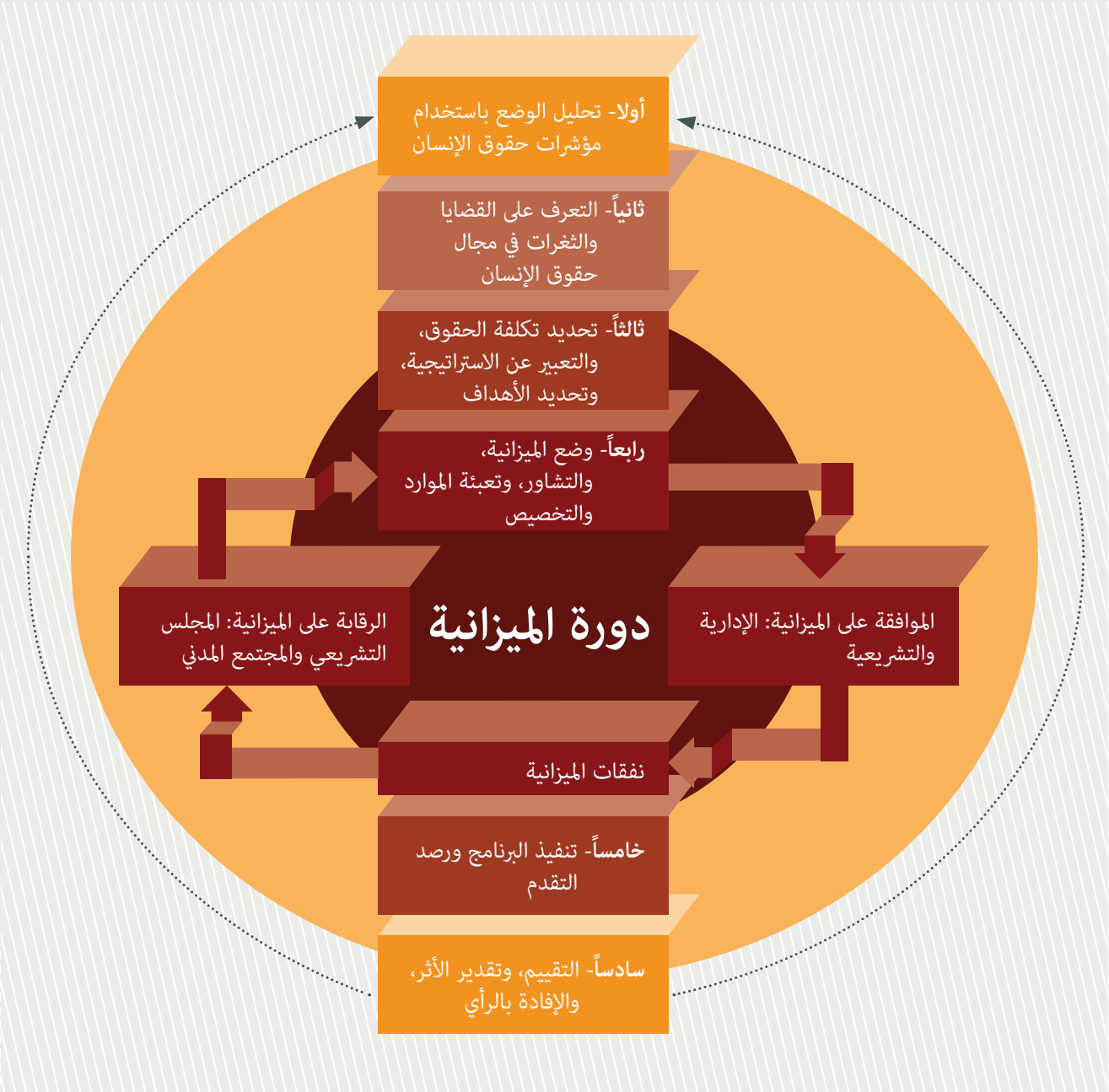
- **الميزانية بوصفها أداة للسياسات المالية** من أجل مواءمة الإنفاق الحكومي مع إيراداتها ومن ثم تهيئة بيئة مؤدية إلى معدلات مرتفعة من العمالة واستقرار الأسعار؛
- **الميزانية بوصفها أداة لإعادة التوزيع** من أجل تعديل (عن طريق الضرائب وغيرها من إيرادات، والتحويلات الاجتماعية، والنفقات) توزيع الدخل والثروة بأسلوب يحد من الاختلالات؛
- **الميزانية بوصفها أداة تخطيط** من أجل تطبيق منظور للتخطيط متعدد السنوات بتوفير الموارد اللازمة للوفاء بالإنفاق على الأنشطة وفقا لمقاصد التخطيط وأهدافه؛
- **الميزانية بوصفها أداة سياسية** من أجل ترتيب أولويات السياسات وأنشطة التنمية بتوزيع الموارد على الغايات المتنافسة عليها؛[15]
- **الميزانية بوصفها أداة للتنسيق** من أجل التصدي للتحديات التي تواجه اتساق السياسات عبر القطاعات وعلى مختلف مستويات الحكم (الاتحادي أو الإقليمي أو المحلي)؛
- **الميزانية بوصفها أداة للمساءلة** من أجل إرساء الإطار اللازم لرصد الإنفاق العامة وتنظيمه وفقا لعمليات تخصيص (الميزانية) وإيراداتها.

ويوجد جانبان لوضع ميزانية لحقوق الإنسان. ويتعلق أحدهما بعملية وضع الميزانية، ويركز عما إذا كان يتم وفقا لمعايير أو مبادئ حقوق الإنسان الشاملة لعدة قطاعات. ويتعلق الثاني بالمحتوى الفعلي للميزانية، ويركز على تحليلها من منظور التزامات الدولة بحقوق الإنسان. وفي كلا هذين الجانبين يسهّل استخدام المؤشرات المناسبة مواءمة ميزانية الدولة مع التزاماتها بحقوق الإنسان.

15.تكون للموافقة التشريعية على الميزانية في نظم الديمقراطية البرلمانية أهمية بالغة لبقاء الحكومة المنتخبة واستمرارها في السلطة.

ويحسّن استخدام المؤشرات حصول الأفراد على المعلومات ويرفع فعالية انخراطهم ومشاركتهم في عملية وضع الميزانية. وعلاوة على ذلك، فهو يساعد في إبراز محتوى حقوق الإنسان الوارد في الميزانية، ومن ثم يرفع من مستوى تنفيذها. وفي الواقع العملي، لا تعد الميزانيات الوطنية أو الإقليمية بالضرورة في ظل مراعاة التزامات الدولة بحقوق الإنسان. ومن ثم، فلا يقتصر التحدي على جعل عملية إعداد الميزانية أكثر مراعاة لشواغل حقوق الإنسان، وإنما يشمل أيضا تعزيز محتوى حقوق الإنسان في الميزانيات الوطنية.

الشكل الخامس عشر مؤشرات حقوق الإنسان وبرنامجها ودورة ميزانيتها



عملية وضع الميزانية وحقوق الإنسان:

حتى تكون عملية وضع الميزانية مراعية لحقوف الإنسان، وهو ما يوصف أحيانا بالمزينة القائمة على الحقوق، يجب أن تكون هذه العملية تشاركية وشفافة وموضوعية وقابلة للمساءلة:

1. **تشاركية** للسماح لأصحاب المصلحة بالاشتراك في عمليات وضع الميزانيات الوطنية والإقليمية والمحلية؛[16]
2. **شفافة**، بحيث تجرى في ظل الحصول على المعلومات المتعلقة بمحتوى الميزانية وعمليتها؛
3. **موضوعية**، وملموسة، ومؤسسية، مع اقتصار آثارها المخصصة والذاتية على أداء دور محدود في تعبئة الموارد وتخصيصها، إن وجد؛
4. **قابلة للمساءلة** قبل الحدث وبعده، أي في أثناء العملية المؤدية إلى إعداد الميزانية والموافقة عليها، وكذلك في أثناء الإنفاق الفعلي.

ولما كانت عملية وضع الميزانية راسخة في الميزانيات الأكبر لوضع السياسات والتنمية والحكم (الشكل الخامس عشر)، فإن إعداد ميزانية لحقوق الإنسان يتطلب امتثال العملية بكاملها (من المرحلة الأولى إلى المرحلة السادسة) للمعايير المذكورة أعلاه. وعلاوة على ذلك، فإن استخدام المؤشرات المناسبة لحقوق الإنسان يعزز كل مرحلة من مراحل الإعداد ودورة الميزانية، ما يجعل العملية أكثر جذبا لمشاركة أصحاب المصلحة ولتحقيق الشفافية والموضوعية والمساءلة (الإطار 34). وللمجتمع المدني دور بالغ الأهمية في هذا الشأن (الإطار 35) [17]

الإطار 34 فحص عملية وضع الميزانية من منظور حقوق الإنسان

- هل يوجد نظام للمشاركة المؤسسية في إعداد الميزانية (البرنامجية) وتنفيذها مع أصحاب المصلحة؟
- هل تُنشر وثائق الميزانية في المجال العام أو تتاح عند الطلب؟
- هل يوضع الجدول الزمني لإعداد الميزانية وتنفيذها بأسلوب مؤسسي؟
- هل تخضع حسابات الميزانية لرقابة تشريعية ومستقلة؟
- هل يُستعرض الإجراء المتبع في إعداد الميزانية لتحسين مشاركة أصحاب المصلحة والشفافية، ولوضع المعلومات في المجال العام؟
- ما هي نسبة مخصصات الميزانية (بحسب القطاع أو الموضوع) للفئات السكانية المستهدفة التي تُنفق فعليا بما يتواءم مع أهداف البرنامج؟
- في أي القطاعات يحدث عجز في الإنفاق الفعلي عن مخصصات الميزانية؟

16. انظر على سبيل المثال Participation and Civic Engagement Group of the World Bank, "Case study 2-Porto Alegre, Brazil: Participatory approaches in budgeting and public expenditure management", Social Development Notes, No. 71 (March 2003), available from www.worldbank.org/participation.

17. للاطلاع على أمثلة على عمل المجتمع المدني بشأن إعداد ميزانية لحقوق الإنسان، انظر Centre for Analysis and Research, International Human Rights Internship Program and International Budget Project, Dignity Counts: A guide to using budget analysis to advance human rights (2004)، وIDASA, An African Democracy Institute, Imali Ye Mwana (the children's money). وهو متاح على الموقع التالي: www.idasa.org/our_work/programme/imali_ye_mwana/outputs/ (تاريخ الزيارة: 26 حزيران/يونيه 2011). a

ويوجد حقان مدنيان وسياسيان على الأقل لتعزيزهما وحمايتهما أهمية في جعل عملية إعداد الميزانية الوطنية مواتية أكثر لإعمال حقوق الإنسان. وهما الحق في المعلومات، الذي تكفله صكوك مثل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (المادة 19) والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (المادة 19(2))، والحق في المشاركة في الشؤون العامة، المذكور أيضا في الإعلان العالمي (المادة 21) والذي يكفله العهد (المادة 25) (انظر الإطار 10 في الفصل الثالث والجداول الواردة في الفصل الرابع). وبالمثل، ينص إعلان الحق في التنمية الذي اعتمدته الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام 1986 على أن "من حق الدول ومن واجبها وضع سياسات إنمائية وطنية ملائمة تهدف إلى التحسين المستمر لرفاهية جميع السكان وجميع الأفراد على أساس مشاركتهم النشطة والحرة والهادفة في التنمية وفي التوزيع العادل للفوائد الناجمة عنها" (المادة 2) وأنه "ينبغي للدول أن تشجع المشاركة الشعبية في جميع المجالات بوصفها عاملا هاما في التنمية وفي الإعمال التام لجميع حقوق الإنسان" (المادة 8). ومن المهم وضع هذه المعايير في الاعتبار فيما يتصل بعمليات وضع الميزانيات الوطنية والإقليمية والمحلية على حد سواء. وأثناء التطبيق العملي، يتعين في كثير من الأحيان وضع أنواع مختلفة من المشاركة والترتيبات المؤسسية، تتراوح بين المشاركة المباشرة في عمليات اتخاذ القرارات المتعلقة بالميزانية (مثل الاستفتاء على نفقات الحكومة التي تتجاوز عتبة معينة) والمشاركة السلبية (مثل إعلام السكان بما سيحدث أو بالقرارات المتخذة بشأن الميزانية).

الإطار 35 **دور المجتمع المدني في إعداد ميزانية حقوق الإنسان والتخطيط للتنمية**

- رفع وعي الجماهير بالقضايا التي تؤثر في الفئات السكانية المهمشة؛
- واستخدام مؤشرات ومعلومات أخرى للتأثير على الإطار السياساتي ومخصصات إعداد الميزانية؛
- ودعم مبادرات التعريف بالميزانية بين أعضاء المجلس التشريعي وعامة الجمهور؛
- وزيادة التوعية بأداء الحكومة؛
- وإشراك مؤسسات الحكم لتمكين المهمشين عن طريق الدعوة وبناء القدرات.

محتوى الميزانية وحقوق الإنسان

للتأثير على الميزانية من منظور حقوق الإنسان، من الضروري مواءمة البرامج المدرجة فيها مع التزامات الدولة بحقوق الإنسان. وينبغي تصميم البرامج، في الحالات المثلى، لمعالجة التزامات الدولة بحقوق الإنسان وتمويلها من الميزانية. وينطوي هذا على تحليل الوضع لتحديد قضايا التنمية والحكم من منظور حقوق الإنسان، والتعبير عن فجوات حقوق الإنسان، وصياغة الاستراتيجيات، وتحديد تكاليف التدابير السياساتية، وإدراج المخصصات المطلوبة في الميزانية لجسر تلك الفجوات (الشكل الخامس عشر). على سبيل المثال، قد يتعين على بلد تنخفض فيه معدلات الإلمام بالقراءة والكتابة والالتحاق بالمدارس بين الفتيات (أو الأطفال من الفئات السكانية المستهدفة) أن يبدأ العمل ببرامج محددة لتنفيذ التزامات حقوق الإنسان من أجل ضمان التعليم الابتدائي الإلزامي المجاني. ويمكن أن يتضمن هذا، على سبيل المثال، "برنامج لوجبة الغداء"[18] من أجل اجتذاب الأطفال المنتمين إلى الجماعات المستهدفة إلى المدارس واستبقائهم فيها (وقد يساعد هذا أيضا في تحسين تغذيتهم وصحتهم العامة)، وحملات لتوعية الجماهير، وحوافز مالية، مثل برامج التحويلات النقدية،[19] من أجل زيادة التحاق البنات والأولاد بالمدارس فضلا عن إلمام الكبار بالقراءة والكتابة.

وتعتمد بلدان كالهند والبرازيل مثل هذه التدابير، ولا سيما بهدف تحسين النواتج التعليمية داخل الفئات السكانية المستهدفة. ففي الهند، تتناول هذه البرامج الآن التزامات الدولة المتعلقة بالحق في التعليم تناولا صريحا. وبالتالي، ستكون مؤشرات أدائها (مثل نسبة الأطفال المشمولين ببرامج المكمّلات التغذوية العامة) مفيدة في رصد التقدم المحرز في تنفيذ حقوق الإنسان. وفي ظل الإطار المحدد في هذا الدليل، ستكون هذه المؤشرات في معظمها مؤشرات عمليات، وإن كان يمكن أيضا إدراج بعض المؤشرات الهيكلية (الإطار 36).

وفي أحيان أخرى، قد تكون هناك إمكانية محدودة لترسيخ المبادرات المتعلقة بالميزانية ترسيخا صريحا في التزامات حقوق الإنسان. على سبيل المثال، تتناول برامج التنمية الاجتماعية بالفعل في بلدان عديدة بعض شواغل حقوق الإنسان، وإن كانت تفعل ذلك بصورة غير مباشرة، ومن شأن هذا أن يقلص نطاق العمل بالبرامج الجديدة التي تتناول التزامات الدولة بحقوق الإنسان تناولا مباشرا. ويمكن أيضا أن تظهر حالات قد لا يكون فيها وزير المالية مستعدا للموافقة على استخدام منهجية حقوق الإنسان في عمله. وهنا يصبح التحدي هو استخدام المؤشرات والأسس المرجعية المتاحة بطريقة مبتكرة لإبراز الفجوات المتعلقة بحقوق الإنسان، والإرغام على استعراض البرامج والميزانيات الجارية من منظور حقوق الإنسان. على سبيل المثال، يمكن أن يكشف تحليل مخصصات الميزانية عبر الزمن وبين القطاعات، وما يقابل ذلك من أنماط الإنفاق الفعلي، أو تكوين ومصادر إيرادات الميزانية، عن أولوية حقوق الإنسان بالدولة. وبالمثل، سيساعد تحليل المؤشرات الاجتماعية-الاقتصادية في تحديد التغيرات التي حدثت في إعمال الحقوق والتمتع بها. ويُسلط الضوء أدناه على بعض التقنيات المستخدمة في تطبيق المؤشرات في هذا السياق وفي تفسير هذه المؤشرات.

18.«مخطط وجبة الغداء» هو برنامج الوجبة المدرسية المعتمد في الهند بعد قرار تاريخي أصدرته المحكمة العليا في عام 2001، قدم إلى الحكومة توجيهات بتوفير وجبات مطبوخة لجميع أطفال المدارس الابتدائية.

19.انظر «تقرير الخبيرة المستقلة المعنية بمسألة حقوق الإنسان والفقر المدقع، السيدة ماجدالينا سيبولفيدا كارمونا» (A/HRC/11/9).

الإطار 36 رصد محتوى حقوق الإنسان في الميزانيات -بعض الأمثلة

ميزانية التعليم

- نسبة ميزانية التعليم العام والخاص المنفقة على التعليم الابتدائي، بما في ذلك التكاليف المباشرة وغير المباشرة (كالانتقال، والكتب، والملابس) التي قد تضطر الأسر المعيشية إلى تحملها (المواد 2(1) و13 و14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية)
- النسبة الصافية للالتحاق بالتعليم الابتدائي ومعدل التسرب من التعليم الابتدائي، موزعة بحسب الفئات الضعيفة والمهمشة وبحسب أسباب التمييز المحظورة (المادة 2(2))
- الإطار الزمني لخطة العمل التي اعتمدتها الدولة الطرف لتنفيذ مبدأ التعليم الابتدائي الإلزامي المجاني للجميع (المادة 14)
- نسبة الأطفال الذين شملتهم برامج المكمّلات التغذوية العامة (المادتان 11 و13)

ميزانية العدالة وإنفاذ القوانين

- نسبة ميزانية إنفاذ القوانين المنفقة على تدريب المسؤولين عن إنفاذ القوانين على حقوق الإنسان
- نسبة المسؤولين عن إنفاذ القوانين المدربين على حقوق الإنسان
- نسبة الاستجابة لطلبات تقديم المساعدة القضائية وتوفير المترجمين الشفويين بالمجان سنويا

باء- تفسير المعلومات الإحصائية من منظور حقوق الإنسان

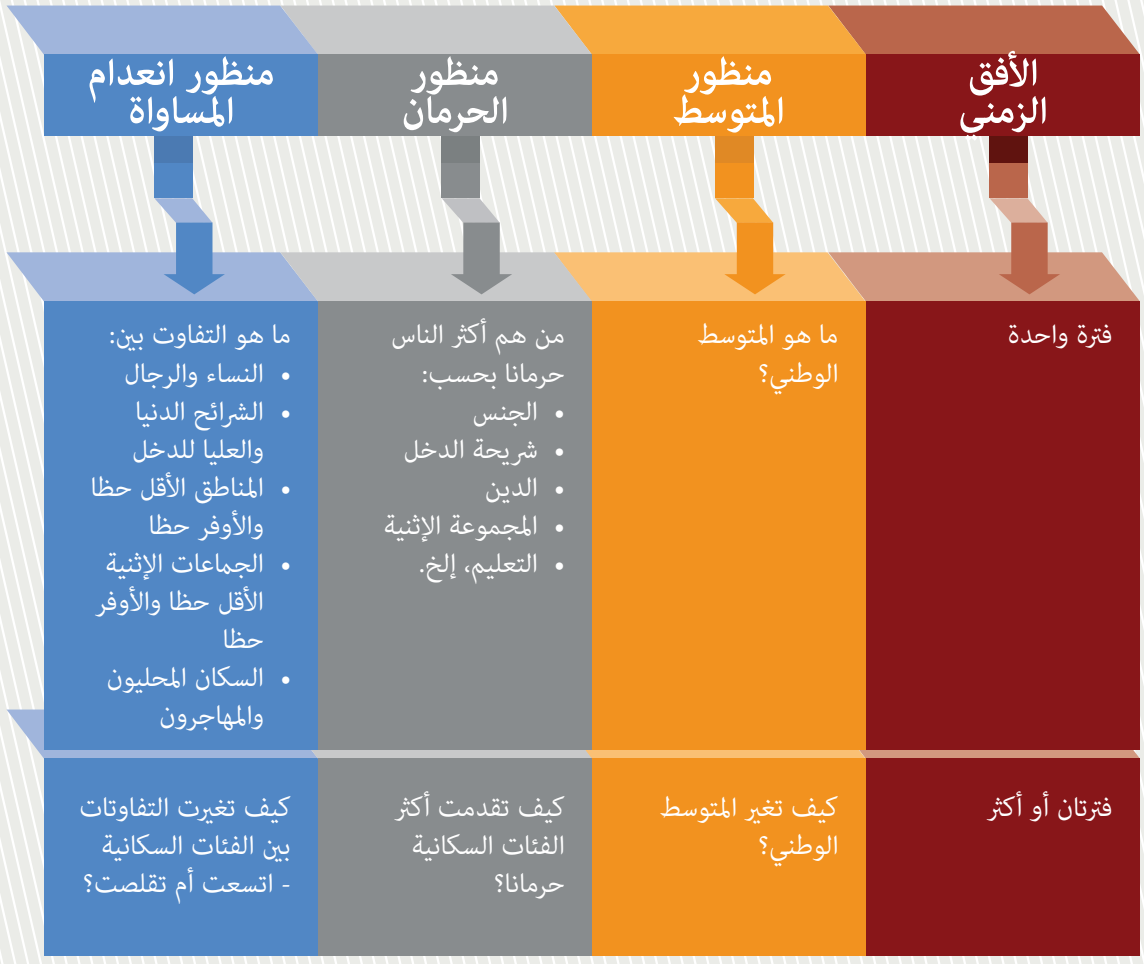
كما هو مبين في الدليل، تُستخدم المؤشرات الاجتماعية-الاقتصادية المتاحة بصورة عادية بطرق مختلفة للاستدلال على حالة حقوق الإنسان على أي من المستويات الدولية أو الوطنية أو دون الوطنية. وهذا على الرغم من عدم وجود إطار مفاهيمي مناسب لتوجيه اختيارها من أجل استخدامها في رصد حقوق الإنسان. وقد ضم تقرير التنمية البشرية لعام 2000 الذي أصدره البرنامج الإنمائي بعض الممارسات والمنهجيات التحليلية لاستخدام المعلومات الإحصائية المتاحة في بيان كيفية إسهام إنكار حقوق الإنسان والإخفاقات السياساتية في إطالة أمد الحرمان وانعدام المساواة في التمتع بالحقوق.[20] وبفضل أنواع مؤشرات حقوق الإنسان المحددة في هذا

20. انظر أيضا: Eitan Felner, "A new frontier in economic and social rights advocacy? Turning quantitative data into a tool for human rights accountability", SUR-International Journal on Human Rights, vol. 5, No. 9 (December 2008)، وEitan Felner, "Closing the 'escape hatch': a toolkit to monitor the progressive realization of economic, social and cultural rights", Journal of Human Rights Practice, vol. I, No. 3 (2009).

الدليل، يمكن لهذه الممارسات والمنهجيات التحليلية أن تسهم إسهاما كبيرا في تعزيز ورصد تنفيذ حقوق الإنسان.

وينطوي استخدام الإحصاءات الاجتماعية-الاقتصادية عادة على السعي أولا إلى تصنيف المعلومات المتاحة، من المتوسطات الوطنية إلى البيانات عن أصغر مجموعات الأفراد المقيَّدين بخصائص حقوق الإنسان العامة، وصولا إلى المعلومات على مستوى الفرد. غير أن جمع المعلومات هذا، وتجميعها، وتصنيفها أمور لا تكون دائما ممكنة. ويصبح هنا بالفعل إطار المؤشرات المعروض في هذا الدليل مفيدا للتعرف على المعلومات البالغة الأهمية التي قد تكون ضرورية لإجراء تقييم مناسب لحقوق الإنسان. وفي هذا الصدد، يمكن لعدم وجود معلومات عن المؤشرات ذات الصلة، في حد ذاته، أن يكون مؤشرا على عدم استعداد المكلفين بالمسؤوليات وعدم التزامهم بتنفيذ حقوق الإنسان. على سبيل المثال، يمكن أن تكون تلك هي الحال حين لا تتوافر معلومات عن مؤشر هيكلي مثل الإطار الزمني ونطاق تغطية السياسة أو خطة العمل الرامية إلى القضاء على التمييز وجميع أشكال العنف ضد المرأة (انظر الفصل الرابع، الجدول المتعلق بالعنف ضد المرأة)، وحين لا تُجمع أو تُنشر مؤشرات عمليات مثل نسبة الموظفين الذين جرى التحقيق معهم رسميا في ارتكابهم تجاوزات أو جرائم بدنية وغير بدنية ضد أشخاص محتجزين أو مسجونين (بما في ذلك التعذيب واستخدام القوة غير المتناسب) ونسبة هذه التحقيقات التي أسفرت عن إجراءات تأديبية أو ملاحقة (انظر الفصل الرابع، الجدول المتعلق بالحق في عدم التعرض للتعذيب أو المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة).

الشكل السادس عشر ثلاثة منظورات لتقييمات حقوق الإنسان



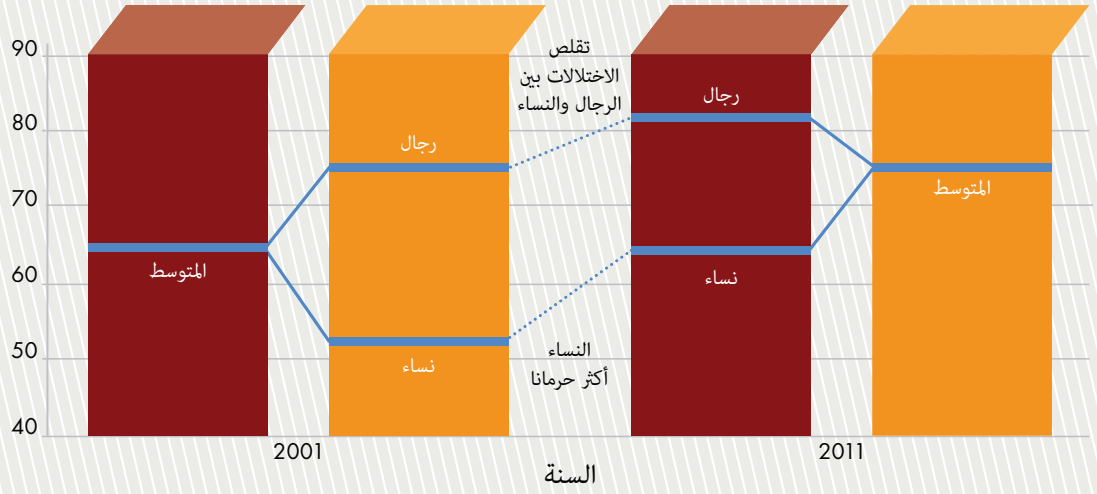
المصدر: مأخوذ بتصرف من البرنامج الإنمائي، تقرير التنمية البشرية لعام *2000*

وعندما يتيسر توافر المؤشرات، يمكن إجراء تحليل وتقييم يشمل ثلاثة منظورات للقياس بصورة منهجية، وبخاصة استخدام مؤشرات النواتج والعمليات. ويبين "منظور المتوسط" التقدم العام الذي أحرزه البلد، ويبين "منظور الحرمان" التقدم المحرز في صالح أكثر فئاته حرمانا، ويبين "منظور انعدام المساواة" التقدم المحرز في تقليص انعدام المساواة بين فئاته السكانية ومناطقه. وقد أظهر البرنامج الإنمائي في تقرير التنمية البشرية لعام 2000 أهمية تطبيق هذه المنظورات المنفصلة لدراسة حالة حقوق الإنسان (الشكل السادس عشر).

وللاستدلال على ذلك، يرجى النظر إلى التعداد الذي أجرته هيئة الإحصاءات في الهند بشأن إلمام السكان البالغين 7 سنوات أو أكثر بالقراءة والكتابة. وهو مؤشر نواتج ملخص ومفيد لتتبع الحق في التعليم. ففي عام 2001، بلغ المعدل الإجمالي للإلمام بالقراءة والكتابة على الصعيد الوطني 64.8 في المائة، بما يعادل 75.3 في المائة للرجال و53.7 للنساء. وفي عام 2011، ارتفع المعدل الإجمالي للإلمام بالقراءة والكتابة إلى 74 في المائة، بما يعادل 82.1 في المائة للرجال و65.5 للنساء. وهكذا، أصبح ما يقرب من ثلاثة أرباع السكان (البالغين 7 سنوات أو أكثر) ملمين بالقراءة والكتابة بحلول عام 2011، مسجلين ارتفاعا مقارنة بثلثي السكان تقريبا في عام 2001. ويبين منظور الحرمان أن 5 فقط من بين كل 10 سيدات كنّ ملمات بالقراءة والكتابة في عام 2001 في مقابل 7 من بين كل 10 رجال. وعلى الرغم من أن النساء ظللن في عام 2011 أكثر حرمانا من الرجال على هذه الجبهة، فإن الفجوة بينهما في الإلمام بالقراءة والكتابة انخفضت من 21.6 في المائة في عام 2001 إلى 16.7 في المائة في عام 2011. وبينما كانت هناك 7 نساء ملمات بالقراءة والكتابة في مقابل كل 10 رجال ملمين بها في عام 2001، فقد صرن 8 في عام 2011. ويتبين من هذا أن فجوة انعدام المساواة بين الجنسين في مجال الإلمام بالقراءة والكتابة في سبيلها إلى الانحسار مع لحاق النساء بالرجال. ويمكن إجراء هذا التحليل والتقييم المبين في الشكل السابع عشر باستخدام معلومات مصنفة إضافية.

الشكل السابع عشر **رؤية المنظورات الثلاثة للإلمام بالقراءة والكتابة في الهند**

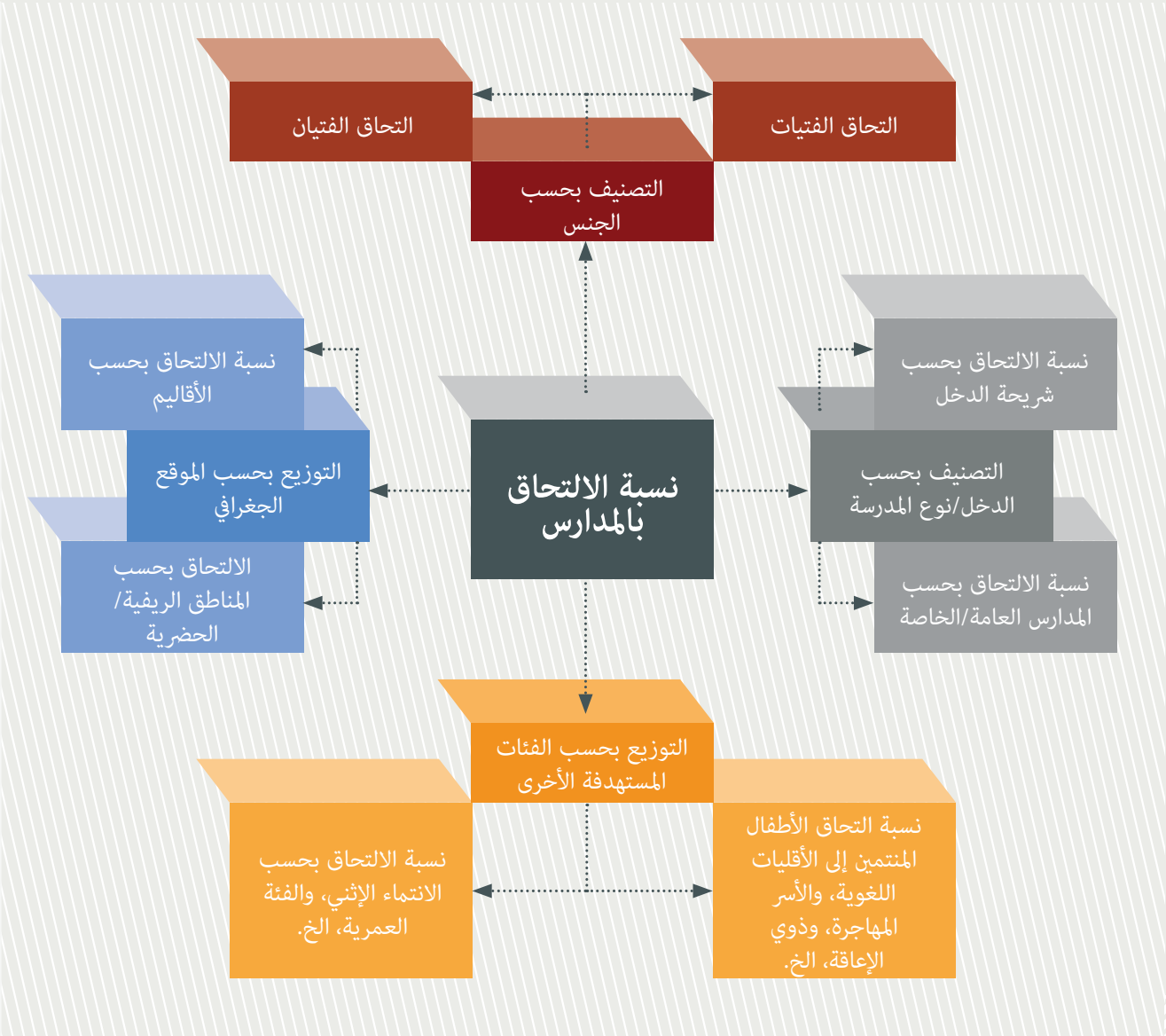
معدلات إلمام السكان بالقراءة والكتابة، 7 سنوات فأكثر (بالنسبة المئوية)
النهد، 2001 و2011



المصدر:
Office of the Registrar General and Census Commissioner, India, Provisional population totals, Paper 1 of 2011 India Series 1 (chap. 6)

ويوفر الشكلان الثامن عشر والتاسع عشر إيضاحين إضافيين لمستويات التصنيف وتحليل البيانات، يمكن النظر فيهما فيما يتصل بالالتحاق بالمدارس في تقييم إعمال الحق في التعليم والحق في عدم التمييز والمساواة. وعلاوة على ذلك، فبخلاف معدل الإلمام بالقراءة والكتابة (مؤشر نواتج)، فإن المؤشر المتعلق بالالتحاق بالمدارس (مؤشر عمليات) قد يمتاز بحصر التأثير الأقصر أمدا للتدابير السياساتية الرامية إلى تحسين مستويات الإلمام بالقراءة والكتابة (عن طريق زيادة الالتحاق) أو تنفيذ خطة عمل التعليم الابتدائي الإلزامي (مؤشر هيكلي).[21]

الشكل الثامن عشر تصنيف البيانات لتحليل المساواة والتمييز



21. تُجمع عادة الإحصاءات المتعلقة بالإلمام بالقراءة والكتابة عن طريق تعدادات أو بيانات مستمدة من استقصاءات، وهي أساليب مكلفة لا تُنفذ إلا على فترات تتراوح بين 5 و10 سنوات. وتستند إحصاءات الالتحاق إلى سجلات إدارية تديرها عادة وزارة التعليم وتُنشر سنويا.

إن لمنظورات المتوسط والحرمان وانعدام المساواة وما يتصل بها من متطلبات التصنيف أهمية أيضا لتعزيز تقييم إعمال الحقوق المدنية أو الثقافية أو الاقتصادية أو السياسية أو الاجتماعية. على سبيل المثال، قد تستفيد من هذا التحليل الثلاثي المؤشراتُ الإحصائية المتعلقة بحالات ارتكاب الجرائم أو الإساءات، مثل نسبة النساء أو الفئات السكانية المستهدفة التي تتمتع بخصائص معينة (كالسن والانتماء الإثني والثروة والتحصيل العلمي) ووقعت ضحايا للعنف. ويمكن أن ينطبق الأمر نفسه على المؤشرات المتعلقة بنسبة من يشغل من فئة سكانية ما مناصب إدارية في القطاعين العام أو الخاص.[22]

الشكل التاسع عشر

استخدام النسبة لتحليل الوصول إلى التعليم

ألف- النسبة الصافية للالتحاق بالتعليم الابتدائي

باء- النسبة الصافية لالتحاق الفتيات بالتعليم الابتدائي

جيم- النسبة الصافية لالتحاق الفتيات من السكان المستهدفين (مثل الجماعة الإثنية/الريفيات) بالتعليم الابتدائي

إذا كانت **ألف** > **باء**، و**باء** > **جيم** بانتظام، فقد يكون هناك من الأسباب الوجيهة ما يسوغ وجود مشاكل في الوصول إلى التعليم الابتدائي تؤثر على الفتيات بصفة عامة وعلى الفتيات من فئات السكان المستهدفين بصفة خاصة. غير أن من المستحب دائما إجراء تحليل نوعي إضافي لفهم حجم المشكلة.

وبوجه عام، يمكن أن يستفيد تقييم حقوق الإنسان من تطبيق تحليل إحصائي وتقنيات وضع الأسس المرجعية على المؤشرات المتاحة:

تحليل الاتجاه: ينطوي على مقارنات للقيم المتتالية لمؤشر ما على مدى فترتين زمنيتين أو أكثر. على سبيل المثال، يمكن للمرء أن يسلط الضوء على سرعة انخفاض معدلات وفيات الأطفال في بلد ما (منظور المتوسط) بينما تظل هذه المعدلات مستقرة بالنسبة لفئات إثنية معينة (منظورا الحرمان وانعدام المساواة). كما يمكن للمرء أن يلاحظ اتجاها في مخصصات الميزانية لإقامة العدل لا تتماشى مع موقف الدولة المذكور والتزامها بهذه المسألة، بعد حساب التضخم.

22. كما هو مبين في الفصل الثالث، تعترض التصنيف تحديات كبيرة. وبصفة خاصة، من المهم معرفة نسبة مَن يعتبرون سكانا فرعيين (فئة إثنية مثلا) من مجموع السكان من أجل القيام بتدخلات دقيقة على الصعيد العالمي. ويؤكد هذا أهمية التعداد. وعلاوة على ذلك، فإن مجموعات البيانات المصنفة أصغر من مجموعات البيانات التي استُمدت منها. وبالتالي، تكون احتمالات الخطأ الناجم عن اختيار العينات (انظر مسرد المصطلحات الإحصائية)، في حالة العينات الإحصائية، أكثر ارتفاعا.

تحليل النسبة: ينطوي على دراسة العلاقة بين مؤشرين (كميتين مختلفتين) مع قياسهما بذات الوحدة. على سبيل المثال، تُحسب نسبة البنات إلى الأولاد في التعليم الابتدائي بعدد البنات في التعليم الابتدائي مقسوما على عدد الأولاد في التعليم الابتدائي.[23] ولاستخدام النسب أهمية بالغة أيضا لتحليل الميزانية (انظر الفرع ألف- 5 أعلاه). ويمكن استخدام بيانات الميزانية المتعلقة بمختلف نسب الإنفاق، مثل نسبة الإنفاق العام أو نسبة الإنفاق الاجتماعي أو نسبة الإنفاق ذي الأولوية، لتوجيه الانتباه إلى الأهمية النسبية المسندة إلى إنفاق معين في الميزانيات الوطنية أو الإقليمية (انظر الشكل العشرين). وهكذا، يمكن تحليل النسب التي تعبر عن حصة الإنفاق العام في الناتج المحلي الإجمالي أو الدخل القومي الإجمالي،[24] وحصة الإنفاق على التعليم في نفقات القطاع العام، وحصة الإنفاق على التعليم الابتدائي في نفقات التعليم، وما إلى ذلك. ويمكن أن تستمد من ذلك أسس مرجعية مناسبة، مثل استهداف الإنفاق على العليم بنسبة 6 في المائة من الدخل القومي الإجمالي أو بنسبة 50 في المائة من إنفاق القطاع الاجتماعي على التعليم الابتدائي، من أجل تحسين الدعوة السياساتية. ويمكن التمييز كذلك بين هذه النسب وتحليلها بالقيم المحددة في الميزانية في مقابل الإنفاق الفعلي. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن أيضا أن تخضع جهود الدولة لتعبئة الإيرادات، كما هي مبينة في الميزانية، لتحليل للنسب والاتجاهات. وينطوي هذا مثلا على تحليل نسبة الضريبة (الضريبة على الدخل كنسبة من الدخل القومي الإجمالي)؛ ومدى تدرج تعبئة الإيرادات (بحيث يكون مصدر التمويل الغالب هو الضرائب المباشرة في مقابل الضرائب غير المباشرة، ما يؤثر على الفقراء تأثيرا غير متناسب)؛ ومدى تأثير ميزان المالية العامة على العدالة بين الأجيال (اعتماد عجز ضخم ومستمر ينشئ عبئا غير ضروري على الأجيال القادمة).

التحليل الإحصائي والاقتصادي القياسي المتقدم: من أجل الوقوف على المحددات والعوامل السببية للنواتج الاجتماعية، ومستويات التمييز، ومحاكاة السيناريوهات السياساتية، وتأثيراتها على الميزانيات. ويمكن إخضاع المؤشرات الكمية المقابلة للشواغل المحددة المتعلقة بحقوق الإنسان لتحليلات إحصائية واقتصادية قياسية من أجل إبراز فجوات حقوق الإنسان في الميزانية وإطارها السياساتي. وعلاوة على ذلك، يمكن إجراء عمليات محاكاة لمتغيرات سياساتية مختلفة لبيان وجاهة التدابير البديلة التي تتناول شواغل حقوق الإنسان تناولا مباشرا أكثر من غيرها.[25]

والاستفادة من المعلومات الإحصائية المتوافرة مهمة لرصد كل من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية فضلا عن الحقوق المدنية والسياسية. وعلى الرغم من بذل المزيد من الجهود لاستخدام الإحصاءات في رصد الالتزامات الدولية المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وبخاصة "الإعمال التدريجي"، و"استخدام الحد الأقصى من الموارد المتاحة" (مؤشرات الميزانيات وتحليلها) و"الحد الأدنى من مستوى المعيشة" (تحديد خطوط الفقر الوطنية)، فبإمكان تحسين مدى توافر المعلومات الإحصائية عن العنف والأمن، والمشاركة في الشؤون العامة (كالانتخابات والتعيينات الحكومية)، والوصول إلى العدالة (كالمساعدة القضائية)، وإنفاذ القوانين، أن يثري تحليل الحقوق المدنية والسياسية وتقييمها.

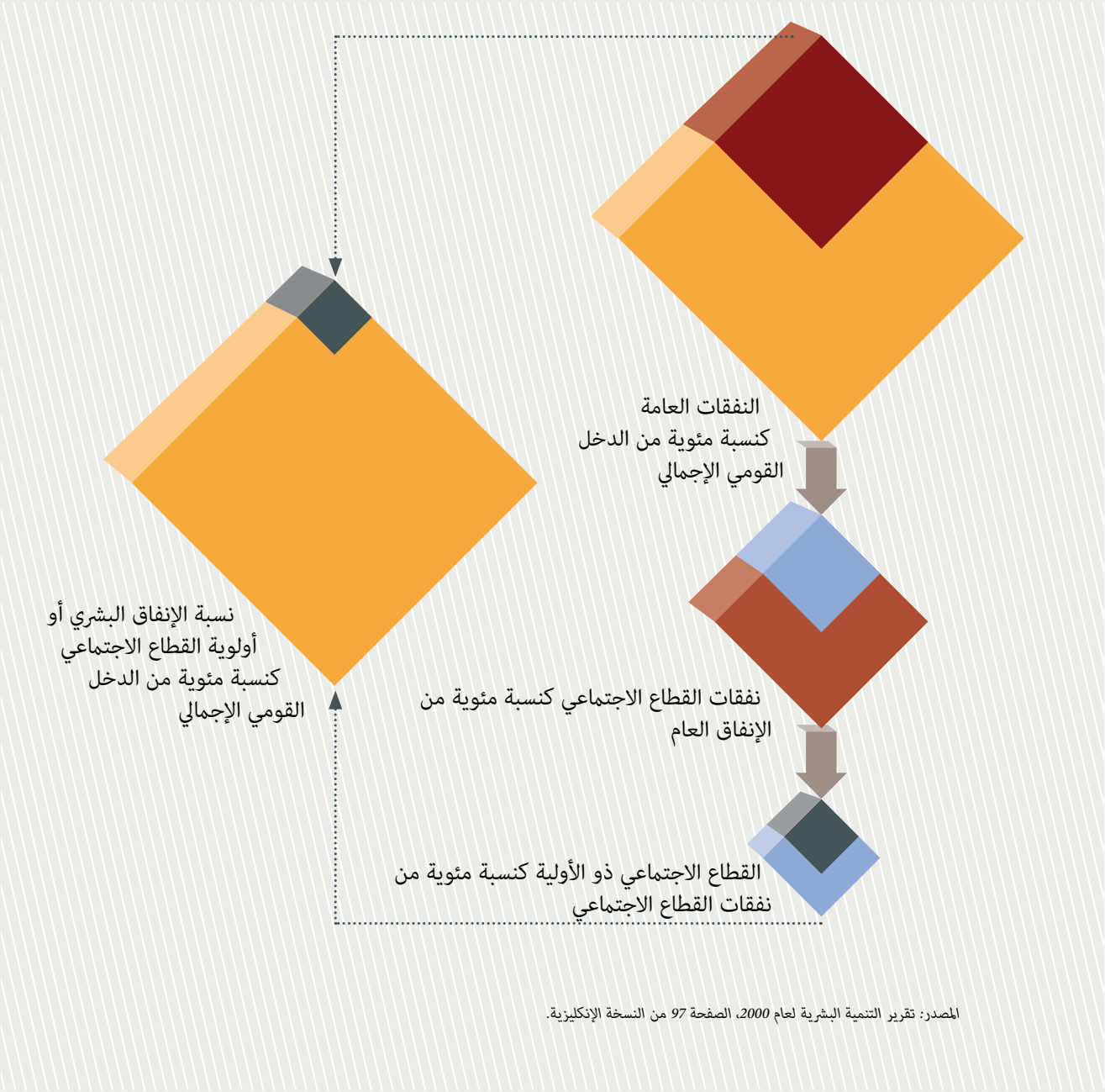
23. من المهم مراعاة أن أي تغيير عبر الزمن في قيمة النسبة قد يرجع إلى تغييرات في البسط أو المقام أو في كليهما (انظر مسرد المصطلحات الإحصائية).

24. يتمثل الناتج المحلي الإجمالي في مقياس كلي للإنتاج يعادل مجموع القيم الإجمالية المضافة لجميع المنتجين المقيمين في بلدا ما زائد أي ضرائب على المنتج (ناقص الإعانات) غير مدرجة في تقييم المخرج. وكثيرا ما يستخدم الناتج المحلي الإجمالي (للفرد) كبديل عن إجمالي الثروة الاقتصادية للبلد. وعند تقييم قدرة الدولة على تعبئة واستخدام الحد الأقصى من مواردها المتاحة (انظر المادة 2(1) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية)، قد يكون الدخل القومي الإجمالي معيارا أفضل. والدخل القومي الإجمالي هو الناتج المحلي الإجمالي ناقصا الضرائب الصافية على الإنتاج والواردات، ناقصا تعويض الموظفين ودخل الملكية المستحق الدفع لبقية العالم، زائدا ما يقابل ذلك من أصناف مستحقة التحصيل من بقية العالم. والدخل القومي الإجمالي مطابق للناتج القومي الإجمالي الذي كان يستخدم في السابق في الحسابات الوطنية.

25. انظر مؤشر الوفاء بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية المتاح على الموقع التالي: www.serfindex.org؛ Patrick Nolan Guyer and others, "Measuring the progressive realization of economic and social human rights in Brazil: A disaggregated economic and social rights fulfillment index", Economic Rights Working Papers, No. 10 (University of Connecticut, Human Rights Institute, 2009).

الشكل العشرون

تحليل النسب لترتيب أولويات الإنفاق في الميزانية



المصدر: تقرير التنمية البشرية لعام *2000*، الصفحة *97* من النسخة الإنكليزية.

جيم- وضع نُظُم رصد حقوق الإنسان

ليس رصد حقوق الإنسان منفصلا عن آليات الرصد الأخرى كتلك التي تطبقها أي وكالة إدارية دولية أو وطنية أو دون وطنية؛ فهو يرصد على سبيل المثال الإنتاج الزراعي والأمن الغذائي، أو التنمية البشرية، أو إقامة العدل، أو حتى مخرجات التنمية وتأثيرها على مستوى المشاريع. ويعتمد أي نظام لرصد حقوق الإنسان على نظُم الرصد القائمة بإضافة منظور حقوق الإنسان إليها عن طريق اعتراف أصحاب المصلحة - أصحاب الحقوق والمكلفون بالمسؤوليات - ونوع المعلومات ذات الصلة بهم في تنفيذ حقوق الإنسان والتمتع بها. ويستلزم هذا ترتيبا مؤسسيا معينا لجمع المعلومات وتحليلها وتركيزا على بيانات محددة تجسد إعمال حقوق الإنسان وتعكسه.

ويتطلب أي نظام جيد للرصد القيام بتمييز واضح بين المسؤوليات التي تتحمل المسؤولية الإدارية عن تنفيذ البرامج وتوفير المعلومات لها، والمؤسسات المسؤولة عن رصد التقدم المحرز في تنفيذ البرامج. ولهذا التمييز بين الجهة المصدرة للبيانات واستخدامها من آلية الرصد أهمية بالغة لتقييمات حقوق الإنسان، لأن تضارب المصالح المتأصل بين الدورين يمكنه أن يهدد بشدة مساءلة المكلفين بالمسؤوليات ومصداقية العملية.

ويتطلب رصد حقوق الإنسان تركيزا على البيانات المتصلة بحصول أكثر الفئات السكانية ضعفا والمهمشين على الحقوق وتمتعهم بها. ولا يتعارض هذا مع عالمية حقوق الإنسان وطابعها غير القابل للتصرف. وأي تحويل لمناط التركيز من المتوسطات الوطنية أو الإقليمية إلى الفئات الضعيفة، نزولاً في الحالات المثلى إلى مستوى الفرد، يجعل من الممكن تقييم مدى التمييز أو انعدام المساواة أو حتى انتهاك حقوق ذلك الفرد، وهذا يشكل شاغلا رئيسيا في رصد إعمال حقوق الإنسان. وعلاوة على ذلك، فإن حالة رفاهية فرد أو فئة سكانية ضعيفة أو مهمشة تشكل في حد ذاتها مؤشرا على إجمالي الرفاهية والتمتع بحقوق الإنسان لمجموع السكان.[26]

غير أن هذا لا يعني أن رصد حقوق الإنسان يقتصر على المعلومات المصنفة. فكما هو مبين في هذا الدليل، يتطلب رصد حقوق الإنسان مجموعة مناسبة من المؤشرات الراسخة في معايير حقوق الإنسان، بالاستناد إلى المتوسطات السكانية، وإلى المعلومات المتصلة بفرادى الحالات، كأداة لتيسير إجراء تقييم صادق لتنفيذ حقوق الإنسان (انظر الفصل الثاني).

ويؤدي الاعتراف بهذه العناصر وإدماجها في نظُم الرصد إلى تعزيزها وجعلها ملائمة أكثر لقياس حقوق الإنسان وتنفيذها. وعند إعداد نظم الرصد والمؤشرات القائمة على الحقوق على الصعيد القطري، أو تدعيم الآليات القائمة لتعزيز تنفيذ حقوق الإنسان ورصده، يمكن التعرف على جملة أمور من بينها الخطوات التالية.

26. انظر المناقشة المتعلقة بالمتوسطات الإحصائية في مقابل المعلومات عن فرادى الحالات في الفصل الأول.

الشكل الحادي والعشرون

رصد حقوق الإنسان على الصعيد القطري - حقيقة الأمر الواقع

الجانب	الممارسة الفضلى	الاستجابة غير المناسبة
الالتزام السياسي	رعاية سياسية عليا أو نظام ديمقراطي، مسؤوليات محددة جيدا بشأن حقوق الإنسان	نظام متردد أو غير ديمقراطي، عدم مراعاة حقوق الإنسان، مسؤوليات مشتتة
الوزارات والمنظمات الإدارية	ولاية واضحة وتغطية شاملة للقضايا، الوعي بالتزامات حقوق الإنسان، حسن التنظيم لجمع البيانات ونشرها	ولايات متداخلة أو موزعة، عدم مراعاة حقوق الإنسان أو الجهل بها، ضعف القدرة أو عدم انتظام جمع البيانات ونشرها
المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان	مستقلة، ومنظمة، وتتلقى تمويلا كافيا، ويسهل الوصول إليها، وخطة جيدة الإعداد لحقوق الإنسان، والقدرة على الرصد والتحليل	ضعيفة، مواردها سيئة أو غير موجودة؛ لا يمكن الوصول إليها، وخطط غير منظمة لحقوق الإنسان
مؤسسات الفئات الضعيفة المحددة السياق	مؤسسات فعالة، والقدرة على رصد الحقوق، وتكافؤ الفرص، ورفاهية الفئات الضعيفة	ضعيفة، مواردها سيئة أو غير موجودة؛ لا يمكن الوصول إليها مع وجود ولاية مشتتة، وضعف المصداقية
الوكالة الإحصائية الوطنية	مستقلة، آلية للاستعراض الإحصائي والنشر، مستعدة ومجهزة لجمع البيانات وتناول المعلومات المتعلقة بحقوق الإنسان من مصادر متعددة	خانعة، مواردها سيئة أو تشكك في شواغل حقوق الإنسان، تجمع البيانات أو تنشرها بصورة عشوائية
المؤشرات ومنهجية الرصد	مؤشرات محددة ذات صلة بالسياق، وسائل سليمة لجمع البيانات، تحليل / إبلاغ منتظم	مؤشرات غير مناسبة / مستوردة، وسائل ضعيفة لجمع البيانات وتحليلها، سجلات لا يمكن الاطلاع عليها
الإبلاغ عن التوصيات الصادرة عن آليات الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان، ومتابعة هذه التوصيات	أمانة تعيينات أفرادها جيدة ووجود عملة تشاور، وتقديم التقارير واتخاذ إجراءات المتابعة في المواعيد المقررة	ترتيبات خاصة، عملية تشاور مجزأة أو غير موجودة، عدم الانتظام في تقديم التقارير أو عدم تقديمها
مشاركة أصحاب المصلحة ومنظمات المجتمع المدني	مواردها جيدة، مستقلة، منظمات مجتمع مدني بارزة، الوعي باستخدام أدوات الأمم المتحدة وممارساتها	ضعيفة، مجتمع مدني محدود، تقارير معارضة غير منتظمة أو ثانوية، غير مطلعة على ممارسات الأمم المتحدة
حرية وسائط الإعلام وتشجيعها	وسائط إعلام مستقلة، ودقيقة، وحساسة، ملمة بحقوق الإنسان	وسائط إعلام مراقَبة أو سلبية أو خانعة، محدودية الوصول والمصداقية
الحق في المعلومات	سُن له قانون وإنفاذه مُوحد	لم يُسن له قانون أو إنفاذه ضعيف

المصدر: مع إسهامات قدمها مارك أوركين، خبير في مشاورات مفوضية حقوق الإنسان، والمدير العام السابق للهيئة الإحصائية لجنوب أفريقيا.

الخطوة 1 / تحديد أصحاب المصلحة القائمين بالرصد

من الضروري، كخطوة أولى، تحديد مختلف الجهات صاحبة المصلحة، المؤسسية منها وغير المؤسسية، التي ستسهم في عملية الرصد بوصفها مقدمة للمعلومات، أو بوصفها جهات مستقلة لتفسير المعلومات المتاحة، أو بوصفها المستخدم النهائي لتلك المعلومات من أجل التعبير عن المطالب ورصد إعمال حقوق الإنسان. ويمكن أن يشمل هذا جملة جهات من بينها الوكالات الإدارية، بما فيها الوزارات المعنية، والمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، ومنظمة المجتمع المدني المعنية والمشاركة في رصد حقوق الإنسان، ومجموعات المستهلكين، والمجموعات الاجتماعية الأخرى، بما فيها اللجان البرلمانية وأصحاب الحقوق بوجه عام. ومن الممكن أن تشمل هذه العملية مفوضية حقوق الإنسان وكيانات الأمم المتحدة الأخرى، وأن تحصل أيضا على تأييدها.

ويجب أن يجتمع أصحاب المصلحة القائمون بالرصد في عملية تشاركية تسهم فيها كفاءاتهم ومنظوراتهم، بالاستناد إلى تكامل في الأهداف (مثل التركيز على الجوانب المختلفة للحق) ووسائل جمع المعلومات (الوزارات المسؤولة عن البيانات الإدارية، والوكالات الإحصائية للبيانات القائمة على الاستقصاءات، والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أو منظمات المجتمع المدني للبيانات القائمة على الأحداث) في عملية الرصد. ومن المهم أيضا تحديد مؤسسة مستقلة تتولى القيادة في تفسير المعلومات المتاحة من منظور حقوق الإنسان، وربما تولت أيضا القيادة والتنسيق مع الشركاء الآخرين في هذه العملية. ويمكن أن تكون هذه هي المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان أو إحدى منظمات المجتمع المدني المعنية بحقوق الإنسان. على سبيل المثال، بينما يمكن أن تكون الوكالة الحكومية المعنية أو وزارة الزراعة ووزارة الصحة مسؤولتين عن توليد معلومات عن البرامج التي تنفذ التزامات الدولة بالحق في الغذاء، فبإمكان بعض منظمات المجتمع المدني أن تتتبع وتجمع المعلومات المتعلقة بحالات إنكار الحقوق أو تجاوزها، وبإمكان المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان أو منظمة مناسبة من منظمات المجتمع المدني أن تفسر البيانات ذات الصلة. وتكون بذلك للمؤسسات أدوار منفصلة ولكنها متكاملة تؤديها في رصد تنفيذ حقوق الإنسان. وعلاوة على ذلك، فالنهج المتبع في تحديد المؤسسات ومسؤولياتها وجمع المعلومات يجب أن يتقيد بمعايير شاملة لعدة قطاعات من معايير حقوق الإنسان المتمثلة في المشاركة والشفافية والمساءلة (انظر الفصل الثالث).

الخطوة 2 / تيسير آليات الرصد المملوكة للبلدان

من الضروري، كخطوة ثانية، الجمع بين مختلف أصحاب المصلحة المحليين لرصد حقوق الإنسان المعنية. ويجب أن تكون العملية مملوكة للبلدان، وأن تتمتع بالقدر الكافي من اللامركزية، وأن تكون كذلك شاملة حتى يتسنى لمختلف أصحاب المصلحة التعبير عن مخاوفهم. وفي هذه الحالة فقط يمكن أن تمكّن المعلومات المستخدمة في رصد حقوق الإنسان من إعمال حقوق الشعوب والإسهام فيه. ويمكن أن تقود مثل هذه المجموعة من أصحاب المصلحة مؤسسة مستقلة (مثل المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان أو منظمة مناسبة من منظمات المجتمع المدني) كما هو مبين في الخطوة 1.

الخطوة 3 تحديد الفئات الضعيفة الرئيسية

يُستحب تقييم الفئات الضعيفة والمهمشة الرئيسية في كل بلد بحسب القطاع السكاني وبحسب المنطقة. ومن الممكن تحديد قطاعات سكانية مختلفة بوصفها ضعيفة، تبعا للسمات المختلفة لحق ما من حقوق الإنسان. على سبيل المثال، عند النظر في الحق في الغذاء، قد يكون الأطفال في بعض الحالات أكثر تعرضا للخطر بسبب قصور في سلامة الأغذية وفي حماية المستهلك (مثل وجود سموم خطيرة في المنتجات الغذائية للأطفال)، بينما يكون من الأرجح أن تعاني الشعوب الأصلية من قضايا تتصل بتوافر الغذاء والوصول إليه عندما يفقدون القدرة على صيد البر أو البحر أو زراعة أراضي الأجداد. ويجب أيضا أن تكون عملية تحديد الفئات الضعيفة بواسطة المعايير المناسبة متسقة مع التوصيات الصادرة عن الآليات الدولية والوطنية لحقوق الإنسان. كما يجب أن تستند إلى معايير حقوق الإنسان الشاملة لعدة قطاعات والمتمثلة في المشاركة والشفافية، وأن تتيح، إذا لزم الأمر، التعريف الذاتي عن طريق الأفراد أو المجموعات (انظر الفصل الثالث، الفرع ألف). ومن شأن هذا أن يُفرز فريق التركيز اللازم لرصد حقوق الإنسان وأن يساعد في الوقت نفسه في تقييم شرط التصنيف المطلوب للمؤشرات المحددة.

الخطوة 4 التركيز على مؤشري عدم التمييز وإتاحة إمكانية الوصول

يجب، لرصد حقوق الإنسان، إيلاء عناية خاصة للمؤشرات التي تحصر مدى تأثير التمييز ضد الأفراد والفئات السكانية على مستوى إعمال حقوق الإنسان. وبالتالي، فإن لمفهوم "إتاحة إمكانية الوصول" في مقابل مجرد "التوافر" أهمية بالغة في إطار رصد حقوق الإنسان.[27] إذ ليس كافيا، على سبيل المثال، ضمان توافر السلع الأساسية والخدمات التي تقابل إعمال حقوق الإنسان؛ ومن المهم أيضا ضمان إتاحة إمكانية الوصول إليها لجميع الأفراد بما يتماشى مع مبدأي حقوق الإنسان المتمثلين في عدم التمييز والمساواة. وبناء عليه، من المهم التعرف على المعلومات ذات الصلة بالتمييز وتصميم آليات إصدار البيانات بحيث تجمع هذه المعلومات وتجمّعها وتعرضها في صورة مؤشرات مناسبة.

27. لمفهوم إتاحة إمكانية الوصول أبعاد مثل الوصول المادي والاقتصادي وغير التمييزي، قد يتعين رصدها.

الخطوة 5 بناء القدرات من أجل جمع البيانات وتصنيفها

يتطلب أي نظام لرصد حقوق الإنسان، شأنه شأن نظم الرصد الأخرى، قدرة مؤسسية معينة ومنهجيات مناسبة لجمع البيانات وتحليلها. وفيما يتعلق برصد حقوق الإنسان، يمكن أن تستند البيانات إلى مصادر متعددة ووسائل كثيرة لجمع البيانات تُستخدم بطريقة متكاملة. ويمكن أن يشمل هذا البيانات القائمة على الأحداث؛ والإحصاءات الاجتماعية-الاقتصادية والإدارية (البيانات الإدارية، والاستقصاءات الإحصائية والتعدادات)؛ واستقصاءات التصور والرأي، والبيانات المستندة إلى أحكام الخبراء (انظر الفصل الثالث). وقد يتطلب كل من هذه المصادر منهجيات خاصة لجمع المعلومات وتحليلها. وعلاوة على ذلك، فربما كان من الضروري أن تتوافر المعلومات مصنفةً بحسب الجنس، والفئة العمرية الرئيسية للسكان، والمنطقة (ريفية كانت أم حضرية)، والإعاقة، وأن تتوافر متى أمكن فيما يتصل بالفئات الديمغرافية الأخرى، بما فيها الجماعات العرقية أو الإثنية أو الدينية، والأقليات، والأشخاص المشردون داخليا، والمهاجرون. وعند وضع نظم رصد حقوق الإنسان، من الضروري تقييم الفجوات الموجودة في القدرة المتاحة من أجل توفير البيانات ذات الصلة والتعرف على سبل معالجتها.

الخطوة 6 معدل تكرار الإبلاغ، والنشر، ووصول الجماهير إلى المعلومات والمتابعة

نظرا لأن إعمال حقوق الإنسان ليس حدثا يقع مرة واحدة، فيجب متابعة كل من حماية حقوق الإنسان وتعزيزها باستمرار. ومن ثم كان من الضروري امتلاك بيانات لرصد الحق المعني من حقوق الإنسان على أساس مستمر، وفي أوقات مختلفة، وفي الحالات المثلى في صورة سلاسل زمنية مناسبة من عمليات الملاحظة. ومن شأن هذا أن ييسر رصد حدوث انتهاكات حقوق الإنسان عبر الزمن، والإعمال التدريجي للتوصيات الصادرة عن الآليات الدولية والوطنية لحقوق الإنسان، وتنفيذ هذه التوصيات ومتابعتها.

كما أن رصد حقوق الإنسان يتطلب وصول جميع أصحاب المصلحة، وبخاصة أصحاب الحقوق، إلى المعلومات المتعلقة بإعمال الحق. ويستلزم هذا إطارا له جدول زمني لإصدار المعلومات ذات الصلة ونشرها. وكمتابعة لعملية الرصد، يجب أن تكون هناك عملية جيدة التعيين، يشترك فيها الجهاز التشريعي، ووسائط الإعلام، ووكالات الرقابة الأخرى، وتستخدم المعلومات المتاحة أداةً للدعوة، من أجل زيادة الوعي بالاستحقاقات والواجبات، وتحسين تعبير أصحاب الحقوق عن المطالب، وتقديم استجابة سياساتية أكثر حساسية عند الوفاء بالتزامات المكلفين بالمسؤوليات.

وبخلاف مرحلة الدعوة، يتطلب النجاح في مواصلة تنفيذ حقوق الإنسان استراتيجية تشجع ملكية العملية الرامية إلى تنفيذ أصحاب المصلحة المحليين لحقوق الإنسان؛ وتحديد وتخصيص مجموعة من الأدوات المجدية سياقيا، دون الإخلال بأي حال

بالطابع الشامل الأصيل لمعايير حقوق الإنسان؛ وعملية تنشئ مؤسسات معينة والقدرات اللازمة (مثل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، والوكالات الإحصائية لجمع البيانات وتجميعها وتوحيدها) من أجل رصد تنفيذ المكلفين بالمسؤوليات لالتزاماتهم بحقوق الإنسان رصدا موضوعيا.

مواد إضافية للاطلاع

الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى:

- مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، الفهرس العالمي لحقوق الإنسان. متاح على الموقع التالي: www.universalhumanrightsindex.org.
- مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، وثائق الاستعراض الدوري الشامل. متاحة على الموقع التالي: www.ohchr.org/en/hrbodies/upr/pages/Documentation.aspx (تاريخ الزيارة: 20 حزيران/يونيه 2012).
- مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، Manual on Human Rights Monitoring (دليل رصد حقوق الإنسان) (HR/P/PT/7/Rev.1، لم يصدر بعد)، وtraining package on human rights in budget monitoring, analysis and advocacy (2011). (وثيقة داخلية، متاحة عند الطلب.)
- منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة, Budget work to advance the right to food (Rome, 2009).
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بوابة تقييم الحكم: www.gaportal.org.
- The United Nations Rule of Law Indicators: Implementation Guide and Project Tools (United Nations publication, Sales No. E.11.I.13).
- Siobhán McInerney-Lankford and Hans-Otto Sano, Human Rights Indicators in Development – An Introduction (Washington, D.C., World Bank, 2010).

الحكومة والمجتمع المدني:

- Handisam, Swedish Agency for Disability Policy Co-ordination, "National human rights indicators – small windows onto a wider context", Handisam Series (2011). متاح على الموقع التالي: www.handisam.se.
- Patrick Ball, Who Did What to Whom? Planning and Implementing a Large Scale Human Rights Data Project (Washington, D.C., American Association for the Advancement of Science, 1996). متاح على الموقع التالي: http://shr.aaas.org/Ball/contents.html (تاريخ الزيارة: 20 حزيران/يونيه 2012).
- Center for Economic and Social Rights, Country Factsheets. متاح على الموقع التالي: www.cesr.org.