الأمم المتحدة

A/69/213

الجمعية العامة

Distr.: General
31 July 2014
Arabic
Original: English

الدورة التاسعة والستون
البند ٦٩ (ج) من جدول الأعمال المؤقت*
تعزيز وحماية حقوق الإنسان: حقوق الإنسان
الحالات والتقارير المقدمة من المقررين والممثلين الخاصين

حق الإنسان في الحصول على مياه الشرب المأمونة وخدمات الصرف الصحي

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة التقرير المقدم من المقررة الخاصة المعنية بحق الإنسان في الحصول على مياه الشرب المأمونة وخدمات الصرف الصحي، كاترينا دي ألبوكركي، عملاً بقراري مجلس حقوق الإنسان ٢/١٦ و ٢/٢١.

* A/69/150.

14-58550 (A) 250814 250814

الرجاء إعادة استعمال الورق

تقرير المقررة الخاصة المعنية بحق الإنسان في الحصول على مياه الشرب المأمونة وخدمات الصرف الصحي

موجز

تقدم المقررة الخاصة هذا التقرير إلى الجمعية العامة عملا بقراري مجلس حقوق الإنسان ١٦/٢ و ٢١/ ٢. ويركز التقرير على الحق في المشاركة في سياق إعمال الحق في الحصول على مياه الشرب المأمونة وخدمات الصرف الصحي، مشددا على أن الدول ملزمة بكفالة المشاركة. وما فتئت أهمية المشاركة تحظى بالاعتراف منذ زمن طويل في قطاع المياه والمرافق الصحية. وهناك أمثلة ممتازة على العمليات التشاركية؛ غير أن هذه الحالات الفردية غالبا ما تكون معزولة ولا تتسم بطابع مؤسسي.

وتحاول المقررة الخاصة أن تقدم توجيهات بشأن متطلبات الحق في المشاركة، والعناصر الأساسية اللازمة لكفالة المشاركة النشطة والحرة والهادفة، وما تستلزمه المشاركة على مختلف مستويات صنع القرار. وهي تسلم بأن العمليات التشاركية تمثل تحديا. والأهم من ذلك هو أنه إذا لم تتناول العمليات التشاركية هياكل السلطة المتجذرة والتهميش، فإنها يمكن أن تعزز أوجه عدم المساواة و ''تضفي عليها صبغة شرعية''. ومع ذلك، فإذا كانت العمليات التشاركية هادفة وشاملة، فإن التحسينات في مجالي الاستدامة والتمكين تكون كبيرة.

أولا - مقدمة

١ - تقدم المقررة الخاصة هذا التقرير إلى الجمعية العامة عملا بقراري مجلس حقوق الإنسان ٢/١٦ و ٢/٢١. ويتناول التقرير الحق في المشاركة في سياق حق الإنسان في الحصول على مياه الشرب المأمونة وخدمات الصرف الصحي. وشهدت، خلال فترة ولايتها، الأثر الإيجابي للمشاركة الحقيقية في ضمان تحقيق نتائج أكثر استدامة وشمولا، كما شهدت استمرار المشاكل الناشئة عن عدم المشاركة المجدية.

٢ - وهناك العديد من الأمثلة الإيجابية على العمليات التشاركية في قطاع المياه والمرافق الصحية. ومع ذلك، تبدو هذه الأمثلة حالات منعزلة وليست نهجا منتظمة من أجل ضمان المشاركة على جميع المستويات. فالمشاركة ليست حدثا فريدا، بل هي عملية متواصلة. ومن الصعب إضفاء الطابع المؤسسي على المشاركة الحقيقية وتضمينها في صميم الثقافة السياسية لكنه إذا تم ذلك على الوجه الصحيح، كما لاحظت ذلك المقررة الخاصة المعنية بمسألة الفقر المدقع وحقوق الإنسان فإن المكاسب المتعلقة بتعزيز الحياة العامة، وقدرة الناس على اتخاذ قرارات مستقلة وفي القدرة على المطالبة بحقوقهم والتمتع بها، فضلا عن تحقيق الاستدامة، تكون واضحة (A/HRC/23/36، الفقرات من ١٦ إلى ١٨).

٣ - ويساور المقرر الخاص القلق لأن المشاركة تستعمل في بعض الأحيان كواجهة. وعندما لا تولي العمليات الاهتمام لعلاقات القوة، بما في ذلك التسلسل الهرمي المتجذر، وهياكل السلطة الأبوية وآليات الاستبعاد، فإنها يمكن أن تديم أوجه عدم المساواة، وربما تعززها. وقد تُضفي أي عملية تشاركية ظاهريا صبغة شرعية على أوجه عدم المساواة المتجذرة. ولعله يكون من السذاجة أن نفترض أن المشاركة هي في حد ذاتها تمكين؛ فالتمكين لا يحدث تلقائيا، وقد يكمن التحدي الأكبر في إعمال الحق في المشاركة في ضمان أن يتمكن كل شخص من إعمال حقه في المشاركة على قدم المساواة مع الآخرين.

٤ - والمشاركة حق من حقوق الإنسان. وعلى هذا الأساس، فإنها التزام يجب التقيُّد به. وفضلا عن ذلك فإنها تجلب مزايا واسعة النطاق من حيث التمكين والاستدامة. وهي ضرورية لضمان الديمقراطية، كما أنها تعزز استقلالية الناس ودورهم وكرامتهم.

٥ - وهناك عدد من الصكوك تتضمن توجيهات مفصلة تتعلق بالمشاركة في مجالات معينة أو موجهة لفئات معينة من السكان. بيد أن التوجيه من منظور حقوق الإنسان المتصلة بجميع مجالات اتخاذ القرار بشأن المياه والصرف الصحي لا يزال غير متوفر. وعلى سبيل المثال، فما هي المعايير الدنيا لضمان الحق في المشاركة؟ وما هي متطلبات المشاركة النشطة

والحرة والهادفة، وكيف يمكن تنفيذها؟ وكيف يمكن إدماج المشاركة بصورة منهجية على جميع المستويات، وإتاحتها لجميع فئات السكان؟

٦ - وقد استأثرت المشاركة في سياق التعاون الإنمائي بجانب كبير من الكلام، إذ جرى حث الجهات المانحة، والمنظمات غير الحكومية والمنظمات الدولية على أن تعتمد، في مجال برمجتها، نهجا قائما على حقوق الإنسان وعلى المشاركة. وبينما يُسلِّم التقرير بأن لهذه الجهات الفاعلة دورا هاما، فإنه يركز على المشاركة في العمليات الوطنية. وتتسم العمليات الوطنية بأهمية قصوى من أجل إعمال الحق في المشاركة، وعلى الجهات الفاعلة الأخرى أن تدعم الدول في وضع هذه العمليات.

٧ - ولكي توضح المقررة الخاصة وجهة نظرها بشأن المسألة، دعت إلى عقد مشاورة شارك فيها خبراء من خلفيات مختلفة، ممن جمعوا بين الخبرة الفنية والمعارف المكتسبة بالتجربة. وأرسلت أيضا استبيانا بشأن المشاركة في إعمال الحق في الحصول على المياه وخدمات الصرف الصحي، وتلقت أكثر من ٥٠ ردّا من الدول والجهات المعنية الأخرى[(١)].

٨ - ويتضمن هذا التقرير بيانا موجزا للأساس القانوني للحق في المشاركة. ثم يناقش عددا من العناصر التي يجب أن تتوفر حتى تكون المشاركة نشطة وحرة وهادفة، كما يتناول الصعوبات التي تعوق المشاركة. ويناقش كذلك المشاركة على مختلف مستويات صنع القرار ويقدم في الختام عددا من التوصيات.

ثانيا - الأساس القانوني للحق في المشاركة

٩ - الحق في المشاركة مكرس في العديد من الصكوك المتعلقة بحقوق الإنسان. وتنص الفقرة (أ) من المادة ٢١ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أن لكل شخص الحق في المشاركة في حكومة بلده. وتنص الفقرة (٣) من المادة ٢ من الإعلان المتعلق بالحق في التنمية، الذي أثر كثيرا في فهم المشاركة، على أن المشاركة يجب أن تكون ''نشطة وحرة ومجدية''.

١٠ - وتكفل الفقرة (أ) من المادة ٢٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لكل مواطن الحق في ''المشاركة في إدارة الشؤون العامة، إما مباشرة أو بواسطة ممثلين يُختارون بحرية''. في تفسير هذا الحكم، ذكرت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان،

(١) لمزيد من المعلومات، انظر: www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/ContributionsParticipation.aspx.

في الفقرة ٥ من التعليق العام رقم ٢٥ (١٩٩٦) أن ''إدارة الشؤون العامة ... تتعلق بممارسة السلطة السياسية، وخاصة ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والإدارية. فهي تشمل جميع جوانب الإدارة العامة، وصياغة وتنفيذ السياسات على المستويات الدولية والوطنية والإقليمية والمحلية''.

١١ - وتُضفي المعاهدات المعتمدة بعد العهد الدولي نطاق فهما أوسع للمشاركة. وتنص المادة ٧ (ب) و (ج) من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة على ضمان المساواة في الحقوق للمرأة في ''المشاركة في صياغة سياسة الحكومة وتنفيذها'' وفي ''المشاركة في أية منظمات وجمعيات غير حكومية تهتم بالحياة العامة والسياسية للبلد''. وتنص المادة ١٤ (٢) (أ) على أن للنساء اللاتي يعشن في المناطق الريفية ''الحق في المشاركة في وضع الخطط الإنمائية وتنفيذها على جميع المستويات''.

١٢ - وتكفل المادة ١٢ من اتفاقية حقوق الطفل حق الطفل في الاستماع إليه وفي أخذ آرائه في الاعتبار. وتشترط الاتفاقية ليس فقط أن تتاح للأطفال الفرصة للتعبير عن آرائهم في جميع المسائل التي تمسهم، ولكن أيضا أن يولى الاعتبار الواجب لتلك الآراء، إذ أن الهدف منها هو ضمان أن تكون مشاركة الأطفال مجدية[٢].

١٣ - ومن المبادئ العامة في اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة ''المشاركة والادماج الكاملين والفعليين في المجتمع'' (المادة ٣ (جيم)). وتتضمن المادة ٢٩ من الاتفاقية، المكرسة للمشاركة في الحياة السياسية والعامة، التدابير التفصيلية التي ينبغي أن تتخذها الدول حتى ''تكفل تمكين الأشخاص ذوي الإعاقة من المشاركة بصورة فعالة وكاملة في الحياة السياسية والعامة على قدم المساواة مع الآخرين''.

١٤ - وتعرف المادتان ٦ و ٧ من اتفاقية الشعوب الأصلية والقبلية، لعام ١٩٨٩ (رقم ١٦٩) المشاركة بوصفها ركنها الأساسي. وتشير المادة ٦ (١) (ب) إلى أن على الحكومات أن تحدد الوسائل التي تتمكن بواسطتها الشعوب الأصلية من المشاركة بحرية، وعلى الأقل بنفس القدر الذي تشارك به القطاعات الأخرى من السكان في تطبيق أحكام الاتفاقية. وينص إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية على معيار أبعد مدى يشترط ''الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة'' بشأن مختلف القضايا التي يتناولها الإعلان.

١٥ - وفي أوروبا، فإن الفقرة (ط) من المادة ٥ من البروتوكول المتعلق بالمياه والصحة، الملحق باتفاقية حماية واستخدام المجاري المائية العابرة للحدود والبحيرات الدولية (اتفاقية

(٢) انظر لجنة حقوق الطفل، التعليق العام رقم ١٢ (٢٠٠٩)، الفقرة ٢٨.

المياه) للجنة الاقتصادية لأوروبا (الجماعة الاقتصادية الأوروبية) تحدد ''الحصول على المعلومات والمشاركة العامة في صنع القرارات المتعلقة بالماء والصحة'' كمبدأ، كما تشترط المادتان (٥) (ب) و ٦ (٢) مشاركة الجمهور في تحديد الأهداف ووضع خطط إدارة المياه. وعلاوة على ذلك، فإن اتفاقية اللجنة الاقتصادية لأوروبا بشأن الوصول إلى المعلومات والمشاركة العامة في صنع القرارات وإمكانية اللجوء إلى القضاء في المسائل البيئية (اتفاقية آرهوس) تضمن الحق في المشاركة في اتخاذ القرارات بشأن أنشطة محددة، وفي وضع الخطط، والبرامج والسياسات وفي وضع القوانين (المواد ٦-٨). ويجري حاليا بذل جهود من أجل وضع صك مماثل تحت رعاية اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي. وترحب المقررة الخاصة بهذه التطورات[٣].

١٦ - ومن بين الصكوك الإقليمية الأخرى الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب (المادة ١٣ (١))، والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان (المادة ٢٣ (١) (أ))، والميثاق الديمقراطي للبلدان الأمريكية (المادة ٢)، والبروتوكول الأول الملحق باتفاقية حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية (الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان) بشأن الحق في انتخابات حرة (المادة ٣). وتنص المادة ٩ من بروتوكول الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب المتعلقة بحقوق المرأة في أفريقيا على مساواة المرأة في المشاركة في العملية السياسية وصنع القرارات. وعلاوة على ذلك، فإن الحق في المشاركة مكرس في العديد من النظم القانونية الوطنية.

١٧ - ويستند الحق في المشاركة إلى أسس متينة في قانون حقوق الإنسان. وانطلاقا من أحكام عامة تتعلق بالمشاركة في تسيير الشؤون العامة، توضح التطورات الأخيرة الاحتياجات بمزيد من التفصيل. وتنص الصكوك المتعلقة بحقوق الطفل، وحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة وحقوق الشعوب الأصلية على تدابير للتصدي للتحديات الخاصة التي تواجهها فئات معينة. وهي تمثل أيضا اتجاها نحو فهم للمشاركة أوسع نطاقا وأكثر دقة، فهم يتطلب مشاركة نشطة وحرة ومجدية، في جميع المجالات وفي جميع المراحل.

(٣) انظر، www.eclac.cl/rio20/principio10/default.asp?idioma=IN.

ثالثا – مقومات المشاركة النشطة والحرَّة والمجدية

١٨ – تستبعد المشاركة النشطة والحرة والمجدية أشكال المشاركة الرمزية، أو مجرد تبادل المعلومات والتشاور السطحي. ويحدد هذا الفرع العناصر الأساسية للمشاركة النشطة والحرة والمجدية من أجل توضيح ما تعنيه المشاركة من منظور حقوق الإنسان.

ألف – إشراك الناس في تحديد شروط التعامل

١٩ – يجب على المشاركين أن يشاركوا في تحديد شروط المشاركة، ونطاق القضايا والمسائل التي يجب تناولها، وتحديد أطرها وتسلسلها، وفي النظام الداخلي. والقدرة على المشاركة في تحديد شروط المشاركة مهمّة جدا في تحديد شكل الحوار. أما عدم الإدلاء بأي رأي في تصميم عملية المشاركة ذاتها فإنه يمكن أن يؤدي إلى البتّ ضمنيا بصورة مسبقة في بعض القضايا واستبعادها تماما من نطاق المشاركة. واختيار أسلوب التعامل هو الذي يحدد مدى استعداد الناس وقدرتهم على المشاركة. وعلى سبيل المثال، ينبغي بذل جهود من أجل إشراك السكان في تحديد مكان الاجتماع وموعده، ومن أجل تحقيق توازن بين التفاعل الإلكتروني والتفاعل المباشر.

باء – إيجاد حيّز للمشاركة

٢٠ – في بعض الحالات، نجحت الحوكمة التشاركية المؤهلة، أي أنه تم حشد الناس بفعالية من أجل التأثير في عملية وضع السياسات. وعلى سبيل المثال، أسفرت تعبئة جهود المجتمعات المحلية في كاليفورنيا عن اعتماد القانون ٦٨٥، قانون كاليفورنيا المتعلق بالحق في المياه. وأنشأت المجتمعات المحلية في منطقة الوادي الأوسط في ولاية كاليفورنيا ائتلافا من المنظمات غير الحكومية، هو التحالف من أجل المياه المأمونة، ونجحت في تكليف مشرِّعين بالتصرف بالنيابة عنها[٤]. وفي حيّ روبناغار الفقير في بنغلاديش، شجع ناد للفتيات سكان الحيّ على اتباع ممارسات صحية آمنة فيما يخص الحيض. وأنتجت الفتيات الأعضاء في النادي مناديل صحية، وتنقلن من بيت إلى بيت داعيات إلى السلوك الصحي (انظر الوثيقة A/HRC/15/55 و Corr.1، الفقرة ٦٩). وتفاوضن أيضا من أجل ربطهن بشبكة المياه وقد تحقق مطلبهن.

(٤) International Human Rights Law Clinic, *The Human Right to Water Bill in California: An Implementation Framework forSstate Agencies* (Berkeley, University of California School of Law, May 2013)، يمكن الاطلاع عليه على الموقع: www.law.berkeley.edu/files/Water_Report_2013_Interactive_FINAL.pdf.

٢١ - ويتعين على الدول أن تتيح الفرصة للمشاركة في هذه المبادرات وتطويرها. ومع ذلك، يجب على الدول ألاّ تبرر تقاعسها عن العمل، بإلقاء كامل العبء على كاهل الآخذين بزمام المبادرة. ولزام على الدول أن تدعو إلى المشاركة وأن تهيئ الفرص منذ بداية المداولات بشأن أي تدبير بعينه وقبل اتخاذ أي قرارات، حتى وإن كانت فعلية؛ وأما إذا ما اتخذت قرارات أولية أو قُدمت وعود، فإنه يصبح من الصعب أكثر الاتفاق على النتائج. وينبغي أن تكون مبادرات المشاركة رسمية (على سبيل المثال، الاستفتاءات أو الاستفسارات العامة) وغير رسمية.

جيم - تمكين الناس من الوصول إلى العمليات التشاركية

٢٢ - لا يتعين على الدول تهيئة فرص المشاركة أو تعزيزها فحسب، ولكن يجب عليها أيضا أن تمكن الناس من إزالة الحواجز التي تحول دون الوصول إلى العمليات التداولية. ويجب أن تتوفر للناس المعلومات بشأن كيفية الوصول إلى هذه المبادرات وإجراءات المشاركة فيها. وقد فسّر أحد الخبراء المادة ١٢ من اتفاقية حقوق الطفل بأنها تتطلب ''حيّزا'' و ''صوتا'' أي أنه يجب أن تتاح للطفل فرصة التعبير عن آرائه بتسهيلات كافية[٥]. وتشير لجنة حقوق الطفل إلى أنه ''يتعين على المسؤولين عن الاستماع للطفل إبلاغ الطفل بحقه في التعبير عن رأيه الخاص في جميع المسائل التي تمس الطفل. ويجب على الجهة صاحبة القرار أن تهيئ الطفل بالقدر الكافي قبل الجلسة، ويجب عليها مراعاة آراء الطفل في هذا الصدد''[٦]. وتقضي المادة ٢٩ من اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة بأن على الدول الأطراف أن تكفل تمكين الأشخاص ذوي الإعاقة من المشاركة بصورة فعالة وكاملة في الحياة العامة، وأن تعمل بنشاط من أجل تهيئة الظروف المناسبة لهذا الغرض.

٢٣ - وقد يكمن أشد العوامل استحكاما التي تعوق المشاركة في التغلب على ثقافة التوقعات المحدودة ونزعة السخرية، والمعتقدات لدى الأفراد والمسؤولين الرسميين. وينبغي أن تنقح الدول جداول الحوافز المخصصة للموظفين العموميين من أجل مكافأتهم على تيسير المشاركة الحقيقية بدلا من اعتبارها مجرد بند مدرج في قائمة أولية يجب وضع إشارة أمامه. وقد يتطلب ذلك التدريب على التيسير وعلى مهارات التعامل فيما بين الأشخاص.

---

(٥) Laura Lundy, "'Voice' is not enough: conceptualizing article 12 United Nations Convention on the Right of the Child", *British Educational Research Journal*, vol. 33, No. 6 (December 2007), p. 933.

(٦) لجنة حقوق الطفل، التعليق العام رقم ١٢ (٢٠٠٩)، الفقرة ٤١.

٢٤ - ويمكن أن تتخذ عملية تيسير المشاركة أشكالا عديدة. وعلى سبيل المثال، نظمت ولاية كيرالا في الهند في أواخر التسعينيات حلقات دراسية لتعليم المبادئ الأساسية لإجراء التقييمات ووضع الخطط الإنمائية[٧] وذلك في إطار دعم الاستقلال الذاتي على مستوى القرى في مجال التخطيط الإنمائي. وقد تكون العوائق الأخرى مرتبطة باللغة، ومعرفة القراءة والكتابة، ومواعيد الاجتماعات، وأماكن انعقادها، والتسجيل المسبق، والوصول المادي. وينبغي إتاحة الوقت الكافي للعملية التشاركية. وإذا كانت مواعيد استلام مساهمات الجمهور ضيقة للغاية، فقد يؤدي ذلك إلى منع بعض الجهات الفاعلة المهتمة. وتنص اتفاقية آرهوس على لزوم إخطار الجمهور المعني في الوقت المناسب وبصورة فعلية، فضلا عن تحديد أطر زمنية معقولة للمشاركة (المادة ٦ (٢)).

دال - ضمان المشاركة الحرة والمأمونة

٢٥ - تستبعد المشاركة الحرة أي شكل من أشكال الإكراه، أو التحريض، سواء كان ذلك بصورة مباشرة أو غير مباشرة. ويجب أن تكون المشاركة في مأمن من التلاعب أو الترهيب. ويجب ألا تكون مقيدة بشروط، مثل ربط الحصول على المياه وخدمات الصرف الصحي بحضور الجلسات العامة. ولا يجب تأمين المشاركة باستخدام الرشوة أو الوعد بمكافأة[٨].

٢٦ - ويجب أن تكون المشاركة مأمونة. ويجب ألاّ يكون الناس مهددون أو يشعرون بأنهم مهددون عند حضورهم الاجتماعات أو المشاركة بطريقة أخرى. ويجب أن يكونوا قادرين على التعبير عن شواغلهم أو طلب المعلومات دون الخوف من الانتقام أو التمييز. ويواجه بعض الأفراد، بما في ذلك المشتغلات بالجنس، والمهاجرون غير الحاملين لوثائق، وضحايا الاتجار بالبشر، أو ملتمسو اللجوء الذين رُفضت طلباتهم، يواجهون عقبات خاصة ويخشون عن أنفسهم عندما يشاركون في العمليات الرسمية. وبالمثل، فقد لا يرغب العاملون في مجال الصرف الصحي في العديد من البلدان في أن يتم التعرف عليهم بسبب وصمة العار المقترنة

(٧) Archon Fung and Erik Olin Wright, "Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance", *Politics and Society*, vol. 29, No. 1 (March 2001) Political Sociology, p. 16.

(٨) المبادئ التوجيهية بشأن الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة (جنيف، برنامج الأمم المتحدة التعاوني لخفض الانبعاثات الناتجة عن إزالة الغابات وتدهورها في البلدان النامية (مبادرة الأمم المتحدة للتعاون في مجال خفض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها)، ٢٠١٣)، الصفحة ١٨ (المشار إليها فيما يلي بمبادئ الأمم المتحدة التوجيهية في مجال خفض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها في البلدان النامية) يمكن الاطلاع عليها على الموقع www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=8717&Itemid=53.

بعملهم. ويجب أن تتخذ الدول تدابير محددة من أجل تمكين الناس من المشاركة دون خشية التعرض للخطر، ومن ذلك على سبيل المثال، السماح لهم بالمشاركة كأشخاص مجهولين.

هاء - تأمين الحصول على المعلومات

٢٧ - يجب أن تكون المشاركة مستنيرة. ويلزم أن يحصل الناس على المعلومات المتاحة عن القضايا المطروحة ليتمكنوا من تكوين رأي بشأنها. ويجب أن يكون الوصول إلى المعلومات ''كاملا وعلى قدم المساواة مع الآخرين''، دون محاباة البعض واستبعاد البعض الآخر[٩]. ولضمان المساواة في الوصول، يجب أن تكون المعلومات متاحة، وواضحة ومتسقة. ويجب تقديمها في أشكال مختلفة وباللغة المناسبة. ويتطلب ذلك التواصل من خلال قنوات ووسائط مختلفة، مثل الإذاعة والصور والعروض الشفوية. ومجرد نشر المعلومات على الإنترنت لا يجعلها في متناول الجميع. وحتى يتمكن الناس من فهم المعلومات المقدمة والتأكد من صحتها، يجب إتاحتها قبل أن تحين أي فرصة للمساهمة، بوقت كاف[١٠]. ويجب ألا تحول التكلفة دون الوصول إلى المعلومات. وتقضي اتفاقية آرهوس صراحة بأنه يجوز للناس أن يطلعوا على المعلومات ذات الصلة باتخاذ القرارات دون أية تكلفة (الفقرة ٦ من المادة (٦)).

٢٨ - ويجب أن تكون المعلومات موضوعية، أي أنها تتناول الآثار الإيجابية والسلبية المحتملة للتدابير قيد النظر، وشاملة، أي أنها لا تستثني العناصر الهامة[١١].

٢٩ - وينبغي الاسترشاد في الوصول إلى المعلومات بمبدأ الكشف عن أقصى قدر من المعلومات. وينبغي أن تكون الاستثناءات ذات نطاق ضيق، ويجب أن تكون ذات صلة بهدف مشروع[١٢]. وينبغي أن تبادر الهيئات العمومية بنشر المعلومات بدلا من الاكتفاء بمجرد التصدي للأزمات أو النظر في الشكاوى. وينبغي تجهيز طلبات الحصول على المعلومات بسرعة ونزاهة. ويجب أن تضمن الدولة عدم المساس بالحق في المشاركة عن طريق

---

(٩) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ١٥ (٢٠٠٣) بشأن الحق في الحصول على المياه، الفقرة ٤٨.

(١٠) اتفاقية آرهوس، الفقرة ٢ من المادة ٦؛ مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية في مجال خفض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها في البلدان النامية، الصفحة ١٩.

(١١) مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية في مجال خفض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها في البلدان النامية، الصفحة ١٩.

(١٢) المادة ١٩ من *The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation*, International Standards Series (London, 1999), p. 5، يمكن الاطلاع عليه على الموقع www.article19.org/data/files/pdfs/standards/righttoknow.pdf.

المطالبة بالسرية التجارية، التي يجب أن تقتصر على المصالح المشروعة. وينبغي أن تكون اجتماعات الهيئات العامة، بصفة عامة، مفتوحة للجمهور[١٣].

واو - إتاحة فرصة معقولة للتأثير على عملية اتخاذ القرارات

٣٠ - حتى تكون المشاركة مجدية ينبغي كفالة أخذ آراء الناس في الاعتبار وتأثيرها في القرار. وغالبا ما تكون المشاورات موجهة نحو تأمين موافقة الناس بدلا من إشراكهم في تصميم التدابير. وإذا سُمح للأشخاص بأن يبدوا ''آراء بدون تأثير''[١٤]، أي أنهم يشاركون في العمليات التي لا تؤثر في وضع السياسات، فإن احتمال شعورهم بالإحباط يصبح كبيرا. وتقضي اتفاقية آرهوس بأنه يتعين على الهيئات العامة أن تأخذ في الاعتبار الواجب نتائج مشاركة الجمهور وأن تخطره بالقرار الذي تتخذه، بالإضافة إلى الأسباب والاعتبارات التي استندت إليها في ذلك القرار (الفقرتان (٨) و (٩) من المادة ٦). وفيما يتعلق بحقوق الطفل، يلزم ''الاستماع'' للأطفال ويلزم أن يكون لهم تأثير، أي أنه يجب الاستماع إلى آرائهم واتخاذ قرار بشأنها، حسب الاقتضاء[١٥]. ويجب إبلاغ نتيجة ذلك للطفل وبالكيفية التي تمت بها مراعاة رأيه[١٦].

٣١ - والعملية التي سبقت اعتماد البرازيل لخطتها الوطنية المتعلقة بالمياه وخدمات الصرف الصحي مثال على الممارسات الجيدة، ذلك أن الحكومة أتاحت للعموم سجلا بجميع المساهمات الواردة، مع الإشارة إلى أن أكثر من ثلثي الاقتراحات قد تم إدراجها في الخطة، مع ذكر الأسباب التي حالت دون إدراج بقية الاقتراحات (A/HRC/27/55/Add.1، الفقرة ٩٣). وبالمثل، فإن السلطات في توسكاني، إيطاليا، ملزمة بالردّ على المقترحات المقدمة بشأن السياسات وشرح سبب اعتمادها أو رفضها[١٧].

---

(١٣) انظر المادة ١٩ *The Free Flow Principles: Freedom of Expression and the Rights to Water and Sanitation*, International Standards Series (London, 2014), p. 9.

(١٤) John Gaventa, "Introduction: exploring citizenship, participation and accountability", *IDS Bulletin*, vol. 33, No. 2 (2002), p. 1.

(١٥) Lundy, p. 933.

(١٦) لجنة حقوق الطفل، التعليق العام رقم ١٢ (٢٠٠٩)، الفقرة ٤٥.

(١٧) قانون مقاطعة توسكاني رقم ٦٩/٢٠٠٧، *Norme sulla promozione della partecipazione elaborazione delle politiche regionali locali*، المادة ١٠.

رابعا - الصعوبات المواجهة في ضمان المشاركة

٣٢ - تنطوي عملية ضمان المشاركة على عدد من الصعوبات. وقد تكون هناك حاجة إلى بذل أقصى الجهود من أجل التأكد من أن بإمكان جميع المعنيين التأثير في عملية اتخاذ القرارات، ومن معالجة هياكل السلطة القائمة. ومع ذلك لا تزال هناك تحديات أخرى مطروحة أيضا.

ألف - تكملة الديمقراطية بالمشاركة المباشرة

٣٣ - يرى البعض أن المشاركة المباشرة غير ضرورية إذا كانت هياكل الديمقراطية التمثيلية قائمة. وتعتبر القرارات التي يتخذها الممثلون المنتخبون مشروعة بالفعل على أساس الصلاحية التي منحها إياهم الناخبون. بيد أن المادة ٢٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية تنص على الحق في التصويت والحق في المشاركة في إدارة الشؤون العامة على حد سواء. وتعد الانتخابات الدورية أداة غير حادة في تحقيق المشاركة العامة فضلا عن ضمان مشاركة الجميع[١٨]. وإعمال حقوق الإنسان عملية دينامية، فالانتخابات وحدها لا تكفي. والعمليات التشاركية تكمِّل هياكل الديمقراطية التمثيلية وتساعد على تعزيز تأثير الجمهور.

باء - استمرار الدعم والرقابة من جانب الدولة في سياق إدارة المجتمعات المحلية

٣٤ - استخدمت العبارتان ''مشاركة المستعملين'' و ''ملكية المجتمعات المحلية'' فيما يتعلق بقطاع المياه والمرافق الصحية لمدة عقود من الزمن. غير أن التفكير في المشاركة كان فقط من حيث الكيفية التي قد تؤثِّر بها على تكاليف المشاريع ونتائجها. ومن الناحية العملية، يبدو أن التفويض إلى المجتمعات المحلية يقتضي قدرا كافيا من المشاركة حتى يتسنى للسلطات الحكومية، عن طريق التفويض، سحب التزاماتها وليس ممارستها. وفي حين يمكن للمجتمعات المحلية أن تؤدي دورا في تقديم الخدمات، تحتفظ الدول بواجب ضمان كفاية الخدمات عن طريق تقديم الدعم، والتنظيم والإشراف. وفي حالات تقديم الخدمات بطريقة لامركزية، يجب على الدول أن تكفل إتاحة الموارد الكافية للمجتمعات المحلية لكي تضطلع بمسؤولياتها.

جيم - تحقيق التوازن بين الخبرة الفنية والمعارف المكتسبة عن طريق التجربة

٣٥ - يتطلب اتخاذ بعض القرارات خبرة فنية. بيد أن ذلك غالبا ما يستعمل كذريعة لاستبعاد الناس من المشاركة في اتخاذ القرارات بشأن القضايا التي تُعرض بوصفها قضايا

(١٨) Fung and Wright, p. 5.

''بالغة التعقيد'' لا يفقهها عامة الناس. والعديد من القرارات التي تعتبر قرارات تقنية محضة، هي في الواقع خيارات قيمية، ويجب أن يشارك الجمهور في اتخاذها. ولا يزال للخبراء دور في هذا الصدد، ولكن هذا الدور يتمثل في أحسن الأحوال في التيسير والمساعدة على توليف المعارف المتخصصة وإيصالها، وتمكين الناس من اتخاذ قرارات مستنيرة.

٣٦ - وثمة أمثلة سلبية كثيرة على عدم تحقيق التوازن المناسب بين الخبرة الفنية والمعارف المكتسبة عن طريق التجربة. فعلى سبيل المثال، هناك حالات كان يتوقع فيها أن توفير مراحيض للمجتمعات المحلية باستخدام الإعانات وتصميم نموذج موحد سيحل مشكلة المرافق الصحية في المناطق الريفية. ولكن تبين أن المراحيض غير مستخدمة في كثير من الأحيان، أو أنها تستخدم كمرافق للتخزين أو لإيواء الماشية. ومن ناحية أخرى، عندما يتعين إدخال تعديلات على مرافق المياه والصرف الصحي لضمان سهولة وصول الأشخاص ذوي الإعاقة، تؤدي المعرفة المتخصصة دورا مفيدا من خلال توجيه عملية تحليل مواطن القوة والضعف في كل خيار، حتى يتمكن الناس من تحديد خيارات مستنيرة، في ضوء احتياجاتهم الخاصة[١٩]. ويمكن أن تكون الشهادات وسيلة بالغة القوة والفعالية للاستفادة من تجارب الناس. ويمكن أن يؤدي عمل ''لجان تقصي حقائق الفقر'' إلى عكس ديناميات السلطة بشكل مفيد، عندما يُدلي الأشخاص الذين أصبحوا خبراء من خلال التجربة بالشهادات ويستمع الأشخاص الذين ''يمارسون السلطة'' للشهادات[٢٠]. وتكفل هذه العملية وضع الفقراء في صميم عملية وضع الحلول.

دال - مراعاة تكاليف العمليات التشاركية

٣٧ - العمليات التشاركية تتطلب مالا وتستغرق وقتا. وإضافة إلى التكاليف التي تتكبدها الدولة ومقدمو الخدمات، يجب عدم التغاضي عن تكلفة ذلك بالنسبة للأشخاص المشاركين والتي تكون في شكل وقت وفرص ضائعة. وليس ذلك حجة ضد التشجيع على المشاركة، ولكنه من باب التذكير بالمعضلات التي تنطوي عليها العملية التشاركية. ولتبرير التكاليف وتجنب الشعور بالإحباط، يجب أن تكون المشاركة مجدية وتؤثر بالفعل في عملية اتخاذ القرار.

---

(١٩) للاطلاع على أمثلة على ذلك، انظر Hazel Jones and Bob Reed, *Water and Sanitation for Disabled People and Other Vulnerable groups: Designing Services to Improve Accessibility* (Longborough, United Kingdom, Water, Engineering and Development Centre (WEDC), 2005).

(٢٠) انظر، مثلا، في اسكتلندا: www.faithincommunityscotland.org/poverty-truth-commission.

٣٨ - ومن وجهة نظر الحكومات ومقدمي الخدمات، يمكن أن تفوق التكاليف المرتبطة بإلغاء مشروع ما أو إعادة تصميمه بسبب اعتراضات الناس عليه تكاليف العمليات التشاركية. ويشهد هدر الأموال في تشييد مرافق قد لا تستخدم في نهاية المطاف على أن الاستثمار في العمليات التشاركية ذو فعالية من حيث التكلفة. وينبغي أن تؤخذ تكاليف المشاركة في الحسبان منذ البداية، وألا ينظر إليها على أنها نفقات خارجية. وفي قضية *Olivia Road* التي نظرت فيها المحكمة الدستورية في جنوب أفريقيا، ادعت الحكومة المحلية أنه نظرا للعدد الكبير من الأشخاص المحتاجين، يكون من غير العملي والمكلف أن نتوقع مشاركة كبيرة. ولم توافق المحكمة على ذلك، مشيرة إلى أنه كان على مدينة جوهانسبرغ، عندما وضعت استراتيجيتها، أن تأخذ في الاعتبار العواقب المترتبة على سياساتها[٢١]. وخصص برنامج مشترك بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة بشأن تنمية المؤسسات والهياكل الأساسية للمياه في البوسنة والهرسك نسبة كبيرة من الميزانية لتعزيز إشراك السكان في الإدارة التشاركية للمياه على صعيد البلديات[٢٢].

هاء - الموازنة بين المصالح المتنافسة

٣٩ - لا بد أن يؤدي ضمان مشاركة الجميع وجمع آرائهم إلى إبراز المصالح المختلفة والمتنافسة. فعلى سبيل المثال، قد تتعارض مصالح أصحاب الممتلكات العقارية مع مصالح مستخدميها. وتختلف مصالح عمال المرافق أو صغار مقدمي الخدمات عن مصالح مستخدمي المياه. وإطار الموازنة بين المصالح المتنافسة هو حقوق الإنسان والقانون. وستزول العديد من التوترات بفضل تطبيق الإطار التشريعي، لأن ذلك من شأنه أن يستبعد تلقائيا المصالح غير المشروعة.

٤٠ - ومن الصعب إقامة توازن بين مجموعة من المصالح المشروعة المتنوعة وإيجاد حلول يقبلها الجميع، رغم أنها قد لا تأخذ في الاعتبار بشكل كامل جميع الآراء المتضاربة. والإجراء الأساسي الذي يمكن اتخاذه في هذا الصدد هو الحوار، وطرح جميع الآراء، وإجراء مناقشة مفتوحة، وتحليل مختلف المصالح والحقوق موضع البحث، والاتفاق بشأن سبل المضي قدما، ثم رصد التقدم المحرز بشأن الخطة المتفق عليها. ويجب أن تأخذ القرارات جميع الآراء في الاعتبار، وتوفر الحماية الواجبة لشواغل الأقلية بدلا من مجرد الاعتماد على رأي الأغلبية.

---

(٢١) Constitutional Court of South Africa, *Occupiers of 51 Olivia Road v. City of Johannesburg*, CCT 24/07, para. 19.

(٢٢) www.mdgfund.org/program/securingaccesswaterthroughinstitutionaldevelopmentandinfrastructure.

واو - ضمان مشاركة الجميع

٤١ - العمليات التشاركية لا تشمل الجميع تلقائيا. وإذا افترضنا أنها تكفل تلقائيا مشاركة الجميع، فإن ذلك لا ينم عن السذاجة فحسب بل ينطوي أيضا على خطر ترسيخ أوجه عدم المساواة. فالرجال والأغلبية من الفئات العرقية، والأسر المعيشية الأكثر ثراءً وتعلما، والأشخاص ذوو المكانة الاجتماعية المرموقة يميلون إلى المشاركة بشكل غير متناسب. فعلى سبيل المثال، أعرب المقرر الخاص عن شواغل إزاء عدم توافر فرص للشعوب الأصلية في كندا للمشاركة في اتخاذ القرارات بشأن التمويل فيما يتعلق بالمياه والصرف الصحي[٢٣]. ولا يمكن اعتبار المجتمعات المحلية كلا متسقا ومتكاملا؛ بل يجب الاعتراف بالتسلسل الهرمي المتأصل وأنماط التفاوت المتجذرة.

٤٢ - ويجب أن يكون الإدماج مقصودا. وتتمثل الخطوة الأولى في تحديد الفئات المهمشة والعوائق التي تواجهها. ويتطلب ذلك بذل جهود متأنية لأن التهميش المزمن يؤدي في كثير من الأحيان إلى إخفاء هذه الفئات عن نظر واضعي السياسات. ويمكن تحقيق نجاح أكبر في عمليات التعرف على الأشخاص المعنيين عن طريق العمل مع طائفة عريضة من المنظمات غير الحكومية المحلية والمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان وغير ذلك من الجهات التي هي في وضع يمكنها من التعرف على أكثر الفئات تهميشا، بمن فيهم الأشخاص الذين يميلون إلى عدم الانضمام إلى الجماعات أو الرابطات.

٤٣ - ويجب أن تسفر الجهود عن مشاركة فعلية. فأشكال المشاركة التي تعتمد على الكتابة، مثلا، تؤدي إلى تهميش الأميين. وفي حالة اتباع أساليب مثل الاستبيانات، يلزم إدراك مخاطر هيمنة النخبة والتصدي لها بإتاحة فرص أخرى من قبيل صيغ الاستبيان البسيطة والمناقشات الشفوية. وحتى عندما تتمكن الفئات المهمشة من المشاركة في الاجتماعات، فإنها كثيرا ما تمارس الرقابة الذاتية إما بسبب خوفها من حضور أشخاص آخرين ''أعلى'' مرتبة أو بسبب الإجراءات الرسمية. ولتفادي ذلك، يمكن الشروع في العملية التشاركية مع فئات أكثر تجانسا لمناقشة مسائل معينة، مثل النساء أو الشباب، ثم إدراج إسهاماتهم في العملية العامة. وعلى الصعيد الدولي، يعمل برنامج الأمم المتحدة للبيئة مع ''المجموعات الرئيسية'' وليس مع المجتمع المدني ككل، بما في ذلك الأطفال والشباب والمزارعون والشعوب الأصلية والنساء والعمال والنقابات[٢٤].

---

(٢٣) انظر https://spdb.ohchr.org/hrdb/24th/public_-_OL_Canada_14.05.13_ (3.2013).pdf.

(٢٤) www.unep.org/civil-society.

٤٤ - وثمة نهج آخر هو إجراء مناقشة صريحة بشأن قواعد التداول، مع محاولة استدرار أصوات المهمشين من الأفراد. وبخلاف ذلك، يمكن بسهولة أن تقتصر العملية على الأنماط القائمة والهياكل الهرمية، مع ما يرتبط بذلك من أنماط التواصل غير المعترف بها. وهناك نهجان مختلفان يشهدان على ذلك. فقد تم إشراك القرويين العاملين في لجان المراقبة الصحية في بنغلاديش من خلال سلسلة من حلقات العمل اتفقوا فيها على قواعد التداول (متى يتكلم المرء وكيف يتكلم، ومخاطبة كل عضو باحترام، وما إلى ذلك). وتقدم محاضر اجتماعات لجان المراقبة الصحية الدليل على مداولات متوازنة حقيقية، في حين طغت أصوات المهنيين الطبيين والأعضاء المنتمين إلى الفئات الاجتماعية الأعلى مركزا على مبادرة مماثلة لم يتم الاتفاق فيها على قواعد التداول[٢٥].

٤٥ - ويجب أن يتناول تقييم العوائق جميع أنواع العقبات: المادية والاقتصادية والمؤسسية والسلوكية والاجتماعية. فالعوائق المادية تمس الأشخاص ذوي الإعاقة، ولكنها تتعلق أيضا بالقرارات الخاصة بمواعيد الاجتماعات ورعاية الأطفال. ومن العوائق الاجتماعية الأحكام المسبقة والقوالب النمطية. وللمعايير والقوالب النمطية الجنسانية دور هام في تحديد درجة السيطرة التي يمارسها كل من الرجال والنساء. وفي كثير من الأحيان، تضفي القواعد الاجتماعية الشرعية على استبعاد المرأة من عملية اتخاذ القرار. فالمعايير الاجتماعية تفسر، على سبيل المثال، سبب عدم أخذ السلطات مأخذ الجد التقارير عن تعرض النساء للمس من كرامتهن ولمخاطر العنف الجنسي عند دخولهن إلى مرافق الصرف الصحي خارج المنزل[٢٦]. وكما لاحظت المقررة الخاصة في أجزاء أخرى من التقرير، فإن المحرمات التي تحيط بالحيض، وعدم كفاية فرص الحصول على المياه وخدمات الصرف الصحي، توضح سبب تخلف عدد كبير من الفتيات عن المدرسة لمدة أسبوع كل شهر على نحو مستمر (A/HRC/21/42، الفقرة ٢٢). وما لم تبذل النساء والفتيات محاولة جادة بغرض إجراء تحليل خاص بهن، فإن الحلول والأفكار سوف لا تلبي احتياجاتهن في كثير من الأحيان.

---

(٢٥) Simeen Mahmoud, "Spaces for participation in health systems in rural Bangladesh: the experience of stakeholder community groups", in *Spaces for Change? The Politics of Citizen Participation in New Democratic Arenas*, Andrea Cornwall and Vera Schattan Coelho, eds. (London, Zed, 2007), p. 65.

(٢٦) انظر Shirley Lennon, Fear and Anger: Perceptions of risks related to sexual violence against women linked to water and sanitation in Delhi, India (Sanitation and Hygiene Applied Research for Equity (SHARE), 2011), p. 3; Global Justice Clinic/Center for Human Rights and Global Justice, *Yon Je Louvri: Reducing Vulnerability to Sexual Violence in Haiti's IDP Camps* (New York, New York University School of Law, 2012), pp. 54-55.

٤٦ - وفيما يتعلق بإدارة المياه، يسلِّم المبدأ رقم ٣ من بيان دبلن بشأن المياه والتنمية المستدامة، الذي اعتمده المؤتمر الدولي المعني بالماء والبيئة في عام ١٩٩٢، بأن ''المرأة تؤدي دورا رئيسيا في توفير المياه وإدارتها وحفظها ... ويقتضي تطبيق هذا المبدأ سياسات إيجابية ... وتجهيز المرأة وتمكينها للمشاركة على جميع المستويات في برامج الموارد المائية، بما في ذلك اتخاذ القرارات وتنفيذها''[٢٧]. ورغم أن مشاركة المرأة ضرورية، لا بد من الحرص على تفادي تعزيز القوالب النمطية السائدة التي ترى أن النساء والفتيات هن المسؤولات وحدهن عن إدارة المياه، ويعني ذلك ضمنا في العديد من الحالات جلب المياه.

٤٧ - والأطفال هم من بين الفئات التي تستبعد في معظم الأحيان من العمليات التشاركية، ويجب ألا نفترض تلقائيا أن البالغين يعبرون عن آرائهم. ومن الضروري إفساح المجال وإتاحة ما يكفي من الوقت لعمليات يقودها الأطفال، بما في ذلك تحديد المسائل التي تهمهم، فضلا عن تهيئة بيئات تعاونية للبالغين والأطفال.

٤٨ - وتزداد أهمية الإدراج المتعمد في الظروف التي يستند فيها التهميش على وصمة العار التي ''تضفي الشرعية'' على الاستبعاد بجعله ''مبررا'' من الناحية الاجتماعية (المرجع نفسه، الفقرة ٧٨). وينبغي أن تتضمن العمليات التشاركية، عند اللزوم وحسب الاقتضاء، ''مجالا آمنا'' يمكن فيه مناقشة المعايير الاجتماعية علنا وإبرازها. ويمكن أن يتداول الأفراد والجماعات المعنيين بشأن ما يتعين اتخاذه من إجراءات والمؤسسات العامة والخاصة التي ينبغي إشراكها. وبالنسبة للأفراد والجماعات الذين تم تهميشهم، فمن المهم بصفة خاصة الحصول على تأكيدات بأن مشاركتهم ستؤخذ بعين الاعتبار وأن صوتهم سيكون له تأثير.

زاي - تحقيق التوازن بين المشاركة المباشرة وتمثيل الفئات

٤٩ - تطرح المشاركة المباشرة تحديات من حيث تجهيز مجموعة متنوعة من المدخلات والاستجابة لها. وينظر ويعتبر توجيه المشاركة عن طريق ممثلين من غير المسؤولين المنتخبين ديمقراطيا حلا لتيسير إدارة المشاركة، ولكنها تطرح أسئلة صعبة ومن المحتمل أن تؤدي إلى الاستبعاد وتعززه. ويملك الناس حقوقا كأفراد ولهم وجهات نظر ومصالح متنوعة ومتضاربة في كثير من الأحيان، مما يجعل من الصعب على أي شخص تمثيل أي شخص آخر. وعلى سبيل المثال، تشدد اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، على وجوب تمكين الأشخاص ذوي الإعاقة من المشاركة، وليس فقط المنظمات التي تعمل نيابة عنهم (المادتان ٢٩ و ٣٣ (٣)).

(٢٧) www.wmo.int/pages/prog/hwrp/documents/english/icwedece.html.

إلا أنه لا بد من تسهيل العمليات التشاركية والتوصل إلى قرارات تعكس مصلحة الجميع إلى أقصى حد ممكن.

٥٠ - واستُخدمت مشاركة الجهات المعنية على نطاق واسع في محاولة لمعالجة هذه التحديات. ودُعيت المجموعات المنظمة التي تعتبر ممثلة لمصالح الأشخاص المعنيين. فالناس لا يتعاملون مباشرة مع واضعي السياسات، ولكن عن طريق كيانات جماعية ''تمثلهم'' أي: المنظمات غير الحكومية أو جمعيات الأحياء أو الجمعيات الأهلية. وفي بعض الحالات، اقتصرت مشاركة الجهات المعنية على عدد قليل من المنظمات غير الحكومية الراسخة، مما أثار شكوكا حول ما إذا كانت مشاركتها شاملة للجميع حقا. وعلاوة على ذلك، فإن ''الجهات المعنية'' لا تمثل بالضرورة الأفراد ومصالحهم، ولكن يمكن أن تشمل أيضا الشركات والجهات المانحة والجهات الفاعلة الأخرى، بدلا من أصحاب الحقوق في حد ذاتهم.

٥١ - ويمكن أن تعزز مشاركة أصحاب المصلحة المشاركة الفعالة أو تُضعفها، ويتوقف ذلك على مجموعة من العوامل، منها:

(أ) تحديد الهويات بطريقة تتسم بالدقة والحساسية والشفافية، بحيث تكون المجموعات التي تدعى إلى المشاركة ممثلة في الواقع للأفراد المعنيين بالدرجة الأولى. وعندما يتم الاختيار على الوجه المناسب، تكتسب مشاركة الجهات المعنية ميزة تفضلها على نهج مشاركة الأفراد ''غير المنتسبين''. ويمكن استخدمها لضمان مشاركة هادفة لجميع الأطراف المعنية، بما في ذلك الفئات المهمشة التي من المحتمل تجاهلها من أجل المصلحة المشتركة؛

(ب) مدى تمثيل الكيان الجماعي بالفعل لمصالح الأفراد الذين يدعي تمثيلهم؛

(ج) يجب أن يكمل مشاركة الجهات المعنية محاولة جادة الهدف منها تحديد الأشخاص المعنيين الذين قد لا يتم الوصول إليهم بهذه الطريقة، وابتكار وسيلة لسد هذه الفجوة. ومن الأمثلة على ذلك الأشخاص الذين يعيشون في حالة من الفقر المدقع، الذين لا يُحتمل أن ينضموا إلى الجمعيات، أو الأشخاص الموصومين.

٥٢ - ومن النهج الأخرى لتحقيق التوازن بين المشاركة المباشرة وتمثيل المجموعات انتخاب ممثلين داخل العملية فقط، وذلك بعد بدئها وليس قبل. ومن الأساليب الأخرى المستخدمة

الاختيار العشوائي، الذي يتميز بتجنب التحيز في الاختيار والحصول على وجهات نظر مختلفة[٢٨].

٥٣ - وتستخدم اللجنة الملكية المعنية بمستقبل الرعاية الصحية في كندا (لجنة رومانو)، التي أنشأتها حكومة كندا في عام ٢٠٠١، منهجية الحوار مع المواطنين. وضمت المنتديات التداولية مجموعات تمثل من الناحية الإحصائية ''المواطنين غير المنتسبين''، مع إعطائهم تعليمات بأن ''يتكلموا بالأصالة عن أنفسهم، وليس بصفتهم ممثلين لمصالح خاصة''[٢٩]. ولقيت المبادرة استحسانا باعتبارها عملية تشاور عام واسعة النطاق؛ غير أنها كانت موضع انتقاد لأنها لم تتناول مسألة الرعاية الصحية للسكان الأصليين بشكل كاف. ورغم أن بعض المشاركين كانوا من السكان الأصليين، فإن هيكل العملية لم يبذل محاولة جادة للتغلب على ديناميات التهميش وتشجيع مشاركتهم[٣٠].

٥٤ - وتبين الأمثلة أنه بغض النظر عن النهج المستخدمة، فإن أكبر التحديات تتعلق دوما بضمان مشاركة الجميع. وهناك دائما خطر هيمنة النخبة، خطر الاستماع فقط للأصوات المعروفة والأقوى نفوذا. وبالتالي، فالأهم هو بذل جهود جادة لضمان مشاركة الجميع.

خامسا - المشاركة في جميع مستويات اتخاذ القرار

٥٥ - كانت المشاركة تركز في كثير من الأحيان على اتخاذ القرار على المستوى المحلي وحتى على مستوى المشاريع. فعلى سبيل المثال، يشدد المبدأ ٢ من بيان دبلن على أن النهج التشاركي ''يعني أن القرارات تتخذ على أدنى مستوى مناسب، مع التشاور الكامل مع الجمهور وإشراك المستخدمين في تخطيط مشاريع المياه وتنفيذها''.

٥٦ - ويمكن اتخاذ العديد من القرارات على المستوى المحلي؛ وميزة ذلك هو القرب من الأشخاص المعنيين. بيد أن المشاركة يجب ألا تقتصر على القرارات المحلية. بل يجب أن تتاح

---

(٢٨) Yves Sintomer, Carsten Herzberg and Anja Röcke, "From Porto Alegre to Europe: potential and limitations of participatory budgeting", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 32, No. 1 (2008), p. 173.

(٢٩) Judith Maxwell, Karen Jackson and Barbara Legowski, *Report on Citizens' Dialogue on the Future of Health Care in Canada*, Commission on the Future of Health Care in Canada, 2002, p. 94. Available from http://www.cprn.org/documents/12704_en.PDF.

(٣٠) انظر: Bettina von Lieres and David Kahane, "Inclusion and representation in democratic deliberations: lessons from Canada's Romanow Commission", in Cornwall and Coelho, p. 133.

للناس فرصة للمشاركة أيا كانت القرارات المتخذة. ففي بعض الحالات، كرس الناس وقتهم وطاقاتهم لعمليات المشاركة على المستوى المحلي، ولكنه لم يتم العمل بالقرارات المتخذة و لم يتسنى تنفيذها إذ تفتقر الهيئات المحلية إلى القدرة على القيام بذلك، لا سيما عندما لا يكون هناك تفويض للسلطات المالية يضاهي اللامركزية المؤسسية. وكثيرا ما تقيد هياكل السلطة العامة نطاق اتخاذ القرارات على المستوى المحلي. وفي مثل هذه الحالات، لا تبوء آمال الناس بالخيبة فحسب، ولكن لا يمكن اعتبار المشاركة مجدية.

٥٧ - والعديد من القرارات بعيدة المدى التي تحدد الاتجاه العام للسياسات والأولويات تُتخذ على المستوى الوطني. وبعبارة أخرى، يجب ألا تتاح للناس فرصة اتخاذ قرار بشأن موقع بئر أو مرحاض فقط، ولكن يجب أيضا أن تتاح لهم فرص لاتخاذ قرارات بشأن الأولويات التي تحددها الحكومة، وتوزيع الموارد وإعادة توزيعها، والقرارات الاستراتيجية المتعلقة بالأطر التشريعية والسياسية. وتتخذ القرارات أيضا على المستوى الدولي، وتترتب على بعض العمليات الدولية آثار بعيدة المدى ويمكن أن تؤثر في الأولويات على المستوى الوطني على مدى سنوات وعقود. فعلى سبيل المثال، في عملية مناقشة خطة التنمية المستدامة لما بعد عام ٢٠١٥، حاولت المنظمات الدولية إفساح مجالات للتعبير عن الأفكار والمقترحات والشواغل[٣١]. ولكن ما زالت الأسئلة مطروحة لمعرفة ما إذا كان سيكون لهذه الأصوات تأثير على اتخاذ القرارات الفعلية بشأن أهداف التنمية المستقبلية على المستوى السياسي وما إذا كان يمكن اعتبار هذه المشاركة مجدية.

ألف - تخطيط السياسات والأطر القانونية وصياغتها

٥٨ - يجب ضمان المشاركة في صياغة التشريعات والسياسات. ففي أوروغواي، تم إدراج الحق في المياه والصرف الصحي في الدستور (المادة ٤٧) عن طريق استفتاء عام. وفي الوقت نفسه، فإن التشريعات والسياسات أدوات مفيدة للاعتراف بالحق في المشاركة وبيان متطلبات المشاركة. وتدرج العديد من الدول في دساتيرها الحق في المشاركة أو تكرس فيها المشاركة كمبدأ. فدستور أوغندا مثلا يكفل الحق في المشاركة ''في شؤون الحكم'' (المادة ٣٨ (١)). وفي الاتحاد الأوروبي، يؤكد الاعتراف بمبادرات المواطنين في معاهدة لشبونة الأهمية المتزايدة للمشاركة[٣٢].

(٣١) انظر مثلا www.worldwewant2015.org.

(٣٢) الصيغة الموحدة لمعاهدة الاتحاد الأوروبي والمعاهدة المتعلقة بعمل الاتحاد الأوروبي، الوثيقة 6655/08، ٢٠٠٨، المادتان ١٠ و ١١.

٥٩ - ويجب أن تكون الأطر القانونية والسياسية مفصلة قدر الإمكان في تحديد المؤسسات والإجراءات التي من شأنها أن تيسر المشاركة. وما لم يتم ذلك، يمكن أن يبقى الحق في المشاركة غير ملموس. فعلى سبيل المثال، رغم أن قانون المياه الوطني في جنوب أفريقيا يتضمن أحكاما صارمة تتعلق بمشاركة الجمهور في الإدارة المتكاملة للموارد المائية، لم يبدأ المسؤولون في طلب المشاركة إلا بعد أن صدرت مبادئ توجيهية مفصلة بشأن وضع استراتيجيات إدارة مستجمعات المياه[٣٣].

٦٠ - والمشاركة على المستوى الوطني تنطوي لا محالة على تحديات كبيرة. ويجب الحرص على ضمان تمثيلية الكيانات المعنية، ويجب اتخاذ تدابير من أجل التركيز على مشاركة الفئات والأفراد الذين غالبا ما تُغفل مصالحهم. ووضعت المحكمة الدستورية لجنوب أفريقيا مفهوم ''المشاركة الفعالة'' في قضية *Olivia Road*[٣٤]، ورأت أن للناس الحق في المشاركة في اتخاذ القرارات التي تؤثر في التمتع بالحقوق الاجتماعية، بما في ذلك في وضع خطط العمل. ورغم أن المحاكم لا يمكن أن تنفذ العمليات التشاركية، فإنها يمكن أن تقوم بدور جهة حافزة مهمة على إضفاء الطابع المؤسسي على هياكل المشاركة[٣٥].

٦١ - وفي البرازيل، نفذت الحكومة عملية تشاركية واسعة النطاق في وضع خطتها الوطنية للمياه والصرف الصحي. وشملت العملية حلقات عمل ومشاورات، بمشاركة إضافية عن طريق مجالس السياسات الوطنية المسؤولة عن المدن والموارد المائية والبيئة، وكذلك من خلال الإنترنت. وتضمنت بعض عناصر العملية مناقشات تقنية، في حين استخدمت عناصر أخرى لغة مبسطة (انظر الوثيقة A/HRC/27/55/Add.1).

باء - التمويل والميزنة

٦٢ - المشاركة في اتخاذ القرارات بشأن التمويل والميزانية مهمة للغاية. فإذا كان الناس لا يشاركون في اتخاذ القرارات المتعلقة بتخصيص الموارد، فإن التشريعات والسياسات، قد لا تترجم، مهما كانت جيدة التصميم، إلى عملية تحديد للأولويات. غير أن مشاركة الجمهور، أو حتى الإعلام، في مجال التمويل هو الاستثناء وليس القاعدة.

---

(٣٣) Derick du Toit and Sharon Pollard, "Updating public participation in IWRM [Integrated Water Resource Management]: a proposal for a focused and structured engagement with catchment management strategies", *Water SA*, vol. 34, No. 6 (2008).

(٣٤) *Occupiers of 51 Olivia Road v. City of Johannesburg*, CCT 24/07, para. 35.

(٣٥) Brian Ray, "Proceduralisation's triumph and engagement's promise in socio-economic rights litigation", *South African Journal on Human Rights*, vol. 27, No. 1 (2011), p. 107.

٦٣ - وتشمل المشاركة تحديد الاستراتيجيات والبرامج وكيفية تمويلها، والكيفية التي يمكن أن ترفع بها الحكومة مستوى الإيرادات، وكيفية إعادة هيكلة التمويل القائم، وتحديد الحلول البديلة التي ينبغي إيجادها. فعلى سبيل المثال، أجري في ميلتون كينز، بالمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، استفتاء تمخض عن الاتفاق على الزيادة في ضرائب المجلس لتحسين تقديم الخدمات[٣٦]. وينبغي أيضا أن يُشرك مقدمو الخدمات السكان في تصميم طريقة السداد. وتفاوض سكان كايولي - سويتو، في كينيا، على وضع سياسة اجتماعية للربط بشبكة المياه مع شركة المياه في نيروبي، تمكنهم من توزيع سداد رسوم الربط بالشبكة على مدى فترة تزيد عن عامين[٣٧].

٦٤ - وأوضح مثال على المشاركة في الميزنة هي الميزنة التشاركية، وهي عملية تعطي الأفراد الحق في تخصيص الموارد بالفعل[٣٨]. ومن الأمثلة الجيدة المعلومة مثال بورتو أليغري في البرازيل[٣٩]. فالمندوبون المنتخبون من مختلف مناطق المدينة يشكلون مجلسا للميزنة التشاركية يقوم بوضع ميزانية المدينة واعتمادها. وتسترشد المدخلات بمنتديات تعقد في مختلف المجالات. وللمجلس صلاحية استدعاء المسؤولين في المدينة ومساءلتهم عن نفقات العام السابق، ولا يوافق المجلس على النفقات المقررة إلا إذا اقتنع بالحسابات.

٦٥ - وحتى في حالة عدم اعتماد الميزنة التشاركية، يجب تطبيق بعض المبادئ لتمكين الجمهور من أداء دور في اتخاذ القرارات المتعلقة بالزيادة في الإيرادات وتخصيص الموارد. ويجب إتاحة المعلومات المتعلقة بالعمليات ووضع الميزانية والتمويل. ويجب إجراء مناقشة عامة بشأن أي مفاضلة بين الخيارات المختلفة التي يجب على الحكومة أن تختار من بينها. وما يعتبره السكان أولويات يكون أحيانا غير ذي صلة بالإجراءات التي يتخذها مقدمو الخدمات و/أو الحكومات. وعثرت المقررة الخاصة على مثال على ذلك خلال الزيارة التي

---

(٣٦) Lawrence Pratchett, ed., "Introduction: defining democracy renewal", in *Renewing Local Democracy? The Modernisation Agenda in British Local Government* (Taylor and Francis, 2000), p. 10.

(٣٧) Celestine N. Musembi, "Watered down: gender and the human right to water and sanitation in Mathare, Nairobi", in *Water is Life: Women's Human Rights in National and Local Water Governance in Southern and Eastern Africa*, Anne Hellum and Patricia Kameri-Mbote, eds. (forthcoming, 2014).

(٣٨) Yves Sintomer, Carsten Herzberg and Giovanni Allegretti, Participatory Budgeting Worldwide: Updated Version Dialog Global, No. 25, 10 (Bonn, Service Agency Communities in One World, 2013).

(٣٩) Zander Navarro, "Participatory budgeting in Porto Alegre, Brazil", in *Citizens in Charge:_Managing Local Budgets in East Asia and Latin America*, Isabel Licha, ed. (Washington, D.C., Inter-American Development Bank, 2004), pp. 247-291.

قامت بها إلى البرازيل. فسكان Alemão Complexo do مجمع أليماو في ريو دي جانيرو يعتبرون المياه والصرف الصحي أولوية من أولوياتهم. إلا أن الحكومة منحت الأولوية لبناء حافلة معلقة في المستوطنة (A/HRC/27/55/Add.1، الفقرة ٩٥). وتقتضي المشاركة الفعالة إيلاء آراء السكان الاعتبار الواجب وعدم تجاهل أولوياتهم.

٦٦ - ومن الأجزاء الأساسية في دورة الميزانية تحديد ما إذا كانت الاعتمادات تنفق على النحو المقرر. ويمكن أن يضطلع المجتمع المدني بدور في تسهيل مشاركة الناس في رصد الميزانية. وعلى سبيل المثال، فقد أعدت منظمة المعونة المائية في نيبال المواد اللازمة لمساعدة المجتمعات المحلية على رصد الاعتمادات التي تخصصها الحكومة في الميزانية لقطاع المياه والصرف الصحي[٤٠]. وتستخدم أداة أخرى لرصد الإنفاق الحكومي هي الدراسة الاستقصائية لتتبّع الإنفاق العام، وهي عملية يمكن أن يتتبع السكان من خلالها تدفق الأموال العامة. ففي جمهورية تترانيا المتحدة، على سبيل المثال، تستخدم المجتمعات المحلية هذه العملية لرصد الإنفاق الحكومي من الأموال المخصصة للمياه والصرف الصحي. ويطلبون توضيحات من السلطات المختصة، مما يؤدي إلى زيادة الاستجابة والمساءلة. وحظيت هذه المنهجية بدعم الحكومة، التي أصدرت سلسلة من المبادئ التوجيهية الوطنية لغرض العملية[٤١].

جيم - تقديم الخدمات

٦٧ - ترتبط المشاركة، في سياق تقديم الخدمات، بمجموعة من القرارات، بما في ذلك ما يتعلق منها بنوع الخدمات وموقعها وتحسينها، وما إذا كان يتعين إشراك القطاع الخاص وكيفية إشراكه. ويمكن أيضا استخلاص دروس من نهج تعميم خدمات الصرف الصحي بقيادة المجتمع المحلي[٤٢]. وأخيرا، يلزم إيلاء حالات الطوارئ اهتماما خاصا.

١ - اتخاذ القرارات بشأن نوع الخدمات وتحسينها

٦٨ - يتعين أن يُراعى في اتخاذ القرارات المتعلقة بنوع الخدمات التي ينبغي تقديمها إشراكُ الأشخاص المعنيين. وقد تتعلق هذه القرارات بما إذا كان ينبغي الإمداد بالمياه عبر الصنابير العمومية أو أكشاك للمياه، وتحديد مواقع المراحيض، وكيفية صيانتها. وإشراك الجميع في

(٤٠) Catarina de Albuquerque and Virginia Roaf, *On the Right Track: Good Practices in Realizing the Rights to Water and Sanitation* (Lisbon, 2012), p. 187.

(٤١) المرجع نفسه، الصفحتان ١٨٧ و ١٨٨.

(٤٢) انظر الموقع www.communityledtotalsanitation.org.

هذه العملية أمر بالغ الأهمية، وذلك حتى يُراعى في تصميم الخدمات مصالح المهمّشين واحتياجاتهم وكذلك مصالح واحتياجات ''الشخص العادي''. ويجب أن يكون تصميم تقديم الخدمات قائما على فهم سليم للسياق المحلي. وينبغي أن تستند الحلول إلى المعايير والممارسات المعمول بها متى كانت متوافقة مع حقوق الإنسان. غير أنه يجب عدم اعتبار القواعد والأعراف المحلية مثالية، بل يجب التأكد بعناية من مطابقتها لمعايير حقوق الإنسان، ولا سيما معيار عدم التمييز والمساواة وذلك لكفالة عدم ترسيخ أنماط للتهميش القائمة.

٦٩ - وفي قضية بيجا، نظرت محكمة في جنوب أفريقيا في اتفاق مبرم بين الحكومة المحلية والمجتمع المحلي يتعلق بقرارات بشأن تصميم مراحيض. ورأت المحكمة أن هذا النوع من الاتفاقات يجب أن يفي بشروط معينة دنيا، من بينها التشاور مع ممثلين مفوّضين بعد تبادل للمعلومات وتقديم للدعم التقني عند الضرورة[٤٣]. وخلصت المحكمة إلى أن هذه الشروط لم تستوف. وأعربت أيضا عن القلق لأنه ''[لا يسع] أغلبية من مجتمع محلي أن توافق على ترتيبات ستُنتهك بموجبها الحقوق الأساسية لأقلية مستضعفة تنتمي لذلك المجتمع المحلي''[٤٤]. وخلصت إلى نتيجة مفادها أن جهة ما حُرمت من المشاركة المجتمعية الفعلية في اتخاذ القرارات[٤٥].

٧٠ - ويمكن أيضا أن تؤثر المبادرات التي يتخذها السكان تأثيرا كبيرا في تحسين الخدمات وحالة المرافق الصحية. فعلى سبيل المثال، يقوم مشروع إعمال الحقوق في ريالتو بحملة في دبلن من أجل تحسين الأوضاع في إقامة دولفين، وهي مجمع سكني حكومي كبير. وتهدف الحملة إلى تمكين الناس من المطالبة بحقهم في السكن. وجمع السكان أدلة عن اجتياح المياه المستعملة لمساكنهم عبر المراحيض والحمامات، وعن وجود عفن. وقاموا بوضع مؤشرات على أساس حقوق الإنسان يجري رصدها بانتظام، منها مؤشر اجتياح مياه المجاري ومؤشر الرطوبة، واحتفظوا بسجلات للردود الواردة من مجلس مدينة دبلن وعن الحالات التي شارك فيها المقيمون في البناية في اتخاذ القرارات. وتعامل السكان بنجاح مع وسائط الإعلام، ونتيجة لضغط الرأي العام، قامت المدينة بحلول عام ٢٠١٣ بإصلاح الوحدات

(٤٣) Western Cape High Court of South Africa, Cape Town, *Beja and others v. Premier of the Western Cape* (21332/10), judgement of 29 April 2011, para. 98.

(٤٤) المرجع نفسه، الفقرة ٩٩.

(٤٥) المرجع نفسه، الفقرة ١٤٦.

السكنية الأربعين الأكثر تضررا. وفي حين أن الأشغال لم تتقدم بالسرعة المتفق عليها مبدئيا، فإن هناك خطة للتجديد قيد التنفيذ[٤٦].

٢ - مشاركة القطاع الخاص

٧١ - يجب أن يشارك الجمهور في تقرير ما إذا كان ينبغي إسناد تقديم الخدمات لكيانات القطاع الخاص. وفي العديد من البلدان، لم يُطرح للمناقشة العامة قرار إشراك القطاع الخاص كجزء من الإصلاحات المطلوبة من المؤسسات المالية الدولية، أو في سياق تدابير التقشف. وحتى في أوقات الأزمات الاقتصادية، يجب على الحكومة أن تكفل أوسع مشاركة ممكنة. وينبغي للمؤسسات المالية الدولية ألا تجعل من مشاركة القطاع الخاص شرطا يحول دون مشاركة الجمهور في اتخاذ القرارات. وفي مراسلة مع حكومة البرتغال، أعربت المقررة الخاصة عن قلقها لانعدام المشاركة المجدية وعدم توفر معلومات عن الاتفاقات التعاقدية فيما يتعلق بالعمليات الرامية إلى تشجيع مشاركة القطاع الخاص (A/HRC/25/74 الفقرة ٢٧).

٧٢ - ويجب الحفاظ على الشفافية والمشاركة في تقديم العطاءات، والعروض، والتفاوض على العقود، واتخاذ القرارات بشأن نموذج الأسعار، وتقديم الخدمات. وينبغي إتاحة الإطار المرجعي ومشروع العقد لغرض الرقابة العامة والتعليق عليهما. وبإمكان الدولة حماية الحق في المشاركة عن طريق إبرام ترتيبات تعاقدية مع مقدمي الخدمات غير الحكوميين، ومن خلال اضطلاعها بدور الجهة المُنظِّمة.

٧٣ - وفي برلين، بادر تحالف مؤلف من أشخاص مهتمين وجماعات تنتمي إلى المجتمع المدني بإجراء استفتاء حقق نجاحا في إتاحة العقود المتعلقة بإقامة شراكة بين القطاعين العام والخاص لتوفير خدمات المياه في عام ١٩٩٩ لغرض إخضاعها للرقابة العامة، حتى وإن كان ذلك بعد مرور سنوات على إبرام المدينة للعقد[٤٧].

(٤٦) Rory Hearne and Padraic Kenna, "Using the human rights based approach to tackle housing deprivation in an Irish urban housing estate", *Journal of Human Rights Practice*, vol. 6, No. 1 (March 2014), pp. 1-25.

(٤٧) De Albuquerque and Roaf, op. cit., 163.

٣ - انقطاع الخدمات

٧٤ - تشير اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في تعليقها العام رقم ١٥ (٢٠٠٢) بشأن الحق في المياه إلى أنه يجب، قبل قطع أي خدمات، استيفاءُ شروط معينة منها:

(أ) إجراء تشاور حقيقي مع المتضررين (بما في ذلك التأكد من القدرة على الدفع)؛

(ب) الإفصاح عن المعلومات كاملة وفي الوقت المناسب؛

(ج) الإخطار قبل مدة معقولة (الفقرة ٥٦).

٧٥ - وتتضمن قوانين بعض البلدان المتعلقة بالمياه هذه الشروط. وينص قانون جنوب أفريقيا المتعلق بخدمات المياه على أن يسبق عمليات قطع الإمداد بالمياه توجيه إخطار للأشخاص المعنيين، وذكر الأسباب الداعية إلى اتخاذ هذا الإجراء وحقهم في الطعن فيه (المادتان ١١ (٤) و ٤٣). وقد نقضت المحاكم بعض قرارات قطع الإمداد لأن العملية لم تكن عادلة[٤٨].

٤ - تعميم خدمات الصرف الصحي بقيادة المجتمع المحلي

٧٦ - يمكن استخلاص درس إيجابي من تعميم خدمات الصرف الصحي بقيادة المجتمع المحلي فيما يتعلق بدور السكان الذي يعتمد على قدرة المجتمع المحلي على العمل جماعيا للقضاء على ظاهرة التغوط في العراء. ويقلل هذا النهج من جدوى الحلول ''الخبيرة'' والإعانات، ويركز بدلا من ذلك، على التفكير وتغيير السلوك من خلال التعبئة. كما يتجاوز بنظرته الفرد من أجل إقامة مجتمعات خالية من ظاهرة التغوط في العراء. ويعمل الراعون لهذا النهج على إشراك المجتمع المحلي في تحليل الآثار المترتبة عن التغوط في العراء على الصحة والكرامة وأمن المرأة. وعادة ما تنجح العملية في توضيح فكرة أنه ما لم يستخدم المجتمع بأسره المراحيض، فإن جميع السكان سيتأثرون[٤٩].

(٤٨) انظر على سبيل المثال: High Court of South Africa, *Residents of Bon Vista Mansions v. Southern Metropolitan Local Council*, case No. 01/12312, 2002.

(٤٩) Kamal Kar and Robert Chambers, Handbook on community-led total sanitation (2008) p.9.

٥ - حالات الطوارئ

٧٧ - تطرح الاستجابة لحالات الطوارئ تحديات خاصة فيما يتعلق بالمشاركة. وغالبا ما تنشأ حالة من القلق لأن الدول والجهات الفاعلة في المجال الإنساني ينبغي أن تكون قادرة على التصرف بسرعة، ولأن العمليات القائمة على المشاركة تعوق سرعة الاستجابة. غير أن العديد من القرارات المتعلقة بالاستجابة في حالات الكوارث تُتّخذ مسبقا، وتكون المشاركة ضرورية في مرحلة التخطيط. وإضافة إلى ذلك، تتطور تدابير التصدي لحالات الطوارئ في كثير من الأحيان لتُصبح برامج طويلة الأجل. وعلى سبيل المثال، فمن الحلول الممكنة فيما يتعلق بالنظافة الصحية في فترات الحيض، العمل بتدبير موحد لتوزيع مجموعات من مواد النظافة الصحية لضمان تلبية الاحتياجات الفورية على أساس الأفضليات الثقافية المعلومة أو المفترضة. وينبغي رصد هذه الاستجابة في وقت لاحق لتقييم ما إذا كانت تلبي احتياجات النساء والفتيات، وتعديلها بناء على ذلك[٥٠]. ولا ينبغي التذرع بضرورة الإسراع بالاستجابة من أجل استباق المشاركة. فالمطلوب بدلا من ذلك، ولا سيما بالنظر إلى الطائفة العريضة من الجهات الفاعلة في هذا السياق، هو إجراء مناقشة واسعة النطاق بشأن كيفية ضمان المشاركة في حالات الطوارئ وتقديم المساعدة الإنسانية، وذلك بالقيام سلفا بالتخطيط القائم على المشاركة، ورصد تدابير الاستجابة في حالات الطوارئ وتعديلها. وتقر المعايير الواردة في دليل Sphere (سفير) بأن مشاركة المتضررين من الكوارث جزء لا يتجزأ من تدابير الاستجابة الإنسانية[٥١].

دال - المشاريع التي قد تهدد إعمال حقوق الإنسان

٧٨ - لا بد من ضمان المشاركة المجدية في أي حالة (يُحتمل) أن يؤثر فيها مشروع ما على إمكانية حصول الناس على المياه أو المرافق الصحية. فعلى سبيل المثال، قد ينجم عن أعمال التعدين، عواقب خطيرة تمسّ المياه من حيث الكم والنوعية، وقد يستمر ذلك التأثير على مدى الأجيال. وتتّسم مثل هذه الحالات في كثير من الأحيان بانعدام الثقة واختلال موازين القوى. ومن الضروري إجراء تقييمات للآثار البيئية والاجتماعية ليس فقط لتقييم أثر مشروع ما، بما في ذلك تأثيره على حقوق الإنسان، بل لأنها أيضا ذات قيمة بالغة

---

(٥٠) Marni Sommer, "Menstrual hygiene management in humanitarian emergencies: gaps and recommendations", *Waterlines*, vol. 31, Nos. 1 and 2 (January 2012), pp. 83, 96.

(٥١) The Sphere Project, *Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response* (The Sphere Handbook)، ٢٠١١، الصفحة ٥٣.

في توضيح ذلك في نظر المجتمع المحلي. وحبذا لو تُنجز تقييمات الآثار بالتعاون مع المجتمع المحلي. ويجب على الأقل أن يُفصح عن النتائج كاملة.

٧٩ - وأكدت قضية نظرت فيها المحكمة في الهند الحق في المشاركة[٥٢]. وقد رأت المحكمة أنه على الرغم من عدم إتاحة المعلومات اللازمة في الوقت المناسب قبل جلسة الاستماع العامة، كان على السلطات المعنية أن تقدم ما يبرر قرار تجديدها عقد الإيجار. وشددت على أن الغرض من الشروط القانونية هو جعل جلسات الاستماع مجدية، بما في ذلك الكشف عن المعلومات الكاملة بشأن مزايا ومساوئ المشروع المقترح وآثاره المحتملة.

هاء - الرصد والتقييم والمساءلة

٨٠ - لا بد من إشراك الناس في الرصد والتقييم؛ وحبذا لو يشاركون في وضع الإطار اللازم لذلك. فعندما تقوم الدول والجهات المانحة والمنظمات غير الحكومية أو غيرها من الجهات الفاعلة الخارجية بأعمال رصد وتقييم دون إشراك الأشخاص المعنيين، ينبغي إتاحة النتائج التي تتوصل إليها، والتي غالبا ما تعتبر معلومات سرية.

٨١ - وما فتئت النهج القائمة على المشاركة في مجال الرصد والتقييم تزداد رسوخا. ويختلف الرصد والتقييم القائمان على المشاركة عن النهج التقليدية إذ أن السكان المحليين هم الذين يأخذون بزمام العملية[٥٣]. فالمشاركون أنفسهم يصممون منهجية العمل ويحددون المؤشرات ويجمعون البيانات ويحللونها ويقررون كيفية الاسترشاد بها في اتخاذ التدابير.

٨٢ - ومن النهج المتبعة في هذا المجال نظم المعلومات الجغرافية القائمة على المشاركة، التي تعتمد على الخرائط. فهي تدمج المعلومات المكانية التقنية مع معارف المجتمع المحلي الخاصة بكل موقع، وهو ما يسفر في كثير من الأحيان عن بيانات وافرة منها ما يتعلق باستغلال الأراضي ومصادر المياه والاستفادة المتمايزة من الموارد، ومنها ما يتعلق بمواقع المخاطر البيئية الفعلية أو المحتملة[٥٤]. وعلى سبيل المثال، أتاحت مبادرات خريطة الطريق المفتوحة[٥٥] في

(٥٢) High Court of Delhi at New Delhi, Writ petition (civil) No. 9340/2009 and CM APPL Nos. 7127/09, 12496/2009, judgement of 26 November 2009.

(٥٣) Marisol Estrella and John Gaventa, *Who Counts Reality? Participatory Monitoring and Evaluation: A Literature Review*, Institute of Development Studies (IDS) Working Paper No. 70, 1998, p. 16.

(٥٤) Giacomo Rambaldi, "Participatory 3-dimensional modelling for policy change and planning: the practice and the potential", in *Who Counts? The Power of Participatory Statistics*, Jeremy Holland, ed., (Practical Action, 2013), pp. 1-224.

(٥٥) النظر الموقع www.openstreetmap.org.

المستوطنات العشوائية في نيروبي بكينيا بيانات مفصلة[٥٦]. تبين عدد الأسر المعيشية التي تشترك في مرحاض واحد، وما إذا كانت هناك مراحيض مخصصة للرجال وأخرى للنساء، وما إذا كان استخدام المراحيض ميسّرا لذوي الإعاقة، وما إذا كان يوجد بالمراحيض سلال للمهملات خاصة بالنساء. وتتيح هذه البيانات أداة قوية لرصد اتجاهات وأنماط الإهمال أو نقص الاستثمار. ويمكن أيضا أن توفر خط أساس يكون مفيدا في رصد الأثر البيئي للصناعات الاستخراجية مثلا، وبالتالي المطالبة باتخاذ إجراءات تصحيحية. واستعانت المجتمعات المحلية أيضا في جمع البيانات بالعد الذاتي الذي استخدمته على نطاق واسع الشبكة الدولية لسكان الأحياء الفقيرة والأكواخ[٥٧]. وقد أصبح العد الذاتي أداة فعالة في الرد على الرأي القائل بأنه يستحيل التخطيط لتقديم الخدمات في المستوطنات العشوائية بسبب الافتقار إلى البيانات الموثوقة.

٨٣ - وبشكل أعمّ، فإن آليات المساءلة الاجتماعية هي الآليات التي يمكن أن يحاسب بها السكان أو المجتمع المدني المسؤولين الحكوميين أو مقدمي الخدمات. ومن مواطن القوة في المساءلة الاجتماعية هو أنها تزيد الضغط على المسؤولين ليشرحوا قراراتهم ويبرّروها، ذلك أن خشية المرء على سمعته قد تكون أحيانا رادعا أو حافزا أقوى من الإجراءات القانونية. وتشكل بطاقة الأداء في مجال التوفير المنصف للخدمات[٥٨].التي وضعتها لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا ومنظمة الصحة العالمية أداة مفيدة يمكن أن تساعد الحكومات والجهات المعنية الأخرى في وضع خط الأساس، ومناقشة التدابير التي ينبغي اتخاذها، وتقييم التقدم المحرز من خلال التقييم الذاتي. ومن الممكن أن تيسر هذه العملية، كما بينت التجربة في أوكرانيا والبرتغال وفرنسا، إجراء مناقشة موضوعية، وتولد مسهمات في عمليات رسم السياسات.

٨٤ - وتشمل بعض المبادرات إقامة شراكات بين المجتمعات المحلية ومقدمي الخدمات والحكومة. ومن الأمثلة على ذلك إبرام مواثيق الخدمة التي يشترك في وضعها رابطات

---

(٥٦) انظر مبادرتي خريطة ماثاري وخريطة كيبيرا، ويمكن الاطلاع عليهما على المواقع التالية: www.jambonewspot.com/in-kenya-using-tech-to-put-an-invisible-mathare-slum-on-the-map؛ http://matharesiokenya.wordpress.com/category/map-mathare-2/؛ http://mapkibera.org/work/locations. وانظر أيضا: www.majidata.go.ke.

(٥٧) انظر الموقع www.sdinet.org/method-community-planning.

(٥٨) UNECE and WHO/Europe, The Equitable Access Score-card: supporting policy processes to achieve the human right to water and sanitation (ECE/MP.WH/8), 2013, p. 9.

مستخدمي المياه ومقدمو الخدمات[٥٩]. وتحدد هذه المواثيق الالتزامات المنوطة بكل طرف، وتصبح أداة أساسية لرصد جودة الخدمات، أي للتأكد مما إذا كان الإمداد بالمياه منتظما، وإذا كانت رسوم المياه دائما في متناول المستعملين، وإذا كان مقدمو خدمات الصرف الصحي يحافظون على مستوى النظافة المتفق عليه[٦٠]، وإذا ما تم توسيع نطاق الخدمة تدريجيا ليصل إلى المناطق التي لا تحصل على خدمة كافية.

٨٥ - ولكي تؤدي آليات المساءلة الاجتماعية عملها على الوجه المطلوب، لا بد أن يكون بمقدور الأفراد الحصول على المعلومات ذات الصلة، سواء من الحكومة أو من مقدمي الخدمات. وتتعزز المساءلةَ الاجتماعية بفضل الربط مع آليات المساءلة الرسمية، مثل الجهات التنظيمية وأمناء المظالم والمراجعة القضائية، فعلى سبيل المثال، تؤدي اللجان الوطنية لحقوق الإنسان في إكوادور وبيرو وكولومبيا بالفعل دورا فعالا في رصد الهيئات الحكومية ذات الصلة ومقدمي الخدمات لضمان تقديم خدمات المياه والصرف الصحي بصورة غير تمييزية[٦١]. ومن الممكن جعل هذا الدور تشاركيا أكثر من خلال ربطه بمبادرات المساءلة الاجتماعية.

٨٦ - وإضافة إلى المشاركة في المساءلة، يجب أن تكون هناك أيضا مساءلة عن ضمان المشاركة. وتضطلع المحاكم وغيرها من الآليات بدور هام في ضمان المساءلة في حالات عدم ضمان المشاركة النشطة والحرة والمجدية، أي عندما يُنتهك الحق في المشاركة في حد ذاته. وكما يتبين من خلال السوابق القضائية المشار إليها في التقرير، تضطلع المحاكم بدور هام في المطالبة بالامتثال لالتزامات الدولة المتعلقة بضمان المشاركة.

سادسا - الخلاصة والتوصيات

٨٧ - المشاركة حق من حقوق الإنسان، وتترتب عليها التزامات على الدول بضمان المشاركة. والمشاركة ضرورية لممارسة الديمقراطية واستقلالية الناس واضطلاعهم بدورهم وحفظ كرامتهم. غير أن حق الإنسان في المشاركة لم يلق بعد الاهتمام اللازم ولا يزال

(٥٩) انظر على سبيل المثال: Water and Sanitation for the Urban Poor (WSUP), "Getting communities engaged in water and sanitation projects: participatory design and consumer feedback", WSUP Topic Brief No. 007, February 2013.

(٦٠) انظر على سبيل المثال: Neil Overy, The Social Justice Coalition and Access to Basic Sanitation in Informal Settlements in Cape Town, South Africa, International Budget Partnership, Study No. 11, 2013

(٦١) De Albuquerque and Roaf, p. 182.

إعماله دون المستوى. وفي حين توجد ممارسات ممتازة على مستوى ضمان المشاركة، فإنها حالات منعزلة فيما يبدو وليست عمليات مؤسسية. فالمشاركة ليست عملية تتم مرة واحدة، بل هي عملية متواصلة يجب ترسيخها في الثقافة السياسية.

٨٨ - وفي العديد من الحالات، لم تلق المشاركة سوى اهتماما شكليا. وفي أحيان كثيرة، لم ''يشارك'' في اتخاذ القرارات إلا الأغنياء وأصحاب النفوذ، كما يتبين ذلك من خلال عوامل نوع الجنس والأصل العرقي والدخل وما إلى ذلك، واستُثني منها أفراد المجتمع المهمشون. وقد يكمن التحدي الأكبر في ضمان المشاركة على أساس المساواة. وعندما لا تزيح العمليات القائمة على المشاركة النقاب عن هياكل السلطة الراسخة والتهميش وتتصدى لذلك، فإنها يمكن أن تصبح أداة للتلاعب، ولتكريس أوجه عدم المساواة وإضفاء ''طابع الشرعية'' عليها. وتتطلب المساواة وعدم التمييز إجراء تحول هيكلي من أجل إزالة الحواجز التي تحول دون المشاركة المجدية الشاملة للجميع. كما أنها تستلزم إجراء مداولات بشأن الأنماط السابقة لتوزيع الموارد التي رسخت التهميش، واتخاذَ تدابير لإعادة توزيعها.

٨٩ - ويؤكد إطار حقوق الإنسان على أن المشاركة ليست ''فكرة مفيدة'' أو ''جيدة'' فحسب. بل يترتب عليها التزامات يتعين على الدول امتثالها. ولا غنى عن مبدأ المساءلة المكرس في حقوق الإنسان. لضمان أن يتخذ صانعو القرار بالفعل التدابير اللازمة لترجمة الآراء إلى تأثير. وهكذا، تصبح المشاركة أداة مضادة للفساد تكشف عن سوء الإدارة والمصالح الذاتية. والمسؤولون العموميون مسؤولون أمام الجمهور ويخضعون لمساءلته بشأن أمور منها كيفية أخذ مساهمة الجمهور في عملية صنع القرار في الاعتبار. وتترتب نتائج عن عدم الوفاء بالالتزامات التي يمكن إنفاذها في نهاية المطاف في المحاكم.

٩٠ - وفي ضوء ما سبق، تقدم المقررة الخاصة الاستنتاجات والتوصيات التالية:

٩١ - يجب على الدول اتخاذ التدابير التالية:

(أ) يجب على الدول أن تتخذ تدابير لإضفاء الطابع المؤسسي على المشاركة بطرق منها ما يلي:

'١' النظر في إقرار الحق في المشاركة في الدساتير الوطنية؛

'٢' تحديد الصكوك والعمليات، والمؤسسات المسؤولة، وغيرها من التفاصيل المتعلقة بالعمليات التشاركية في التشريعات والسياسات؛

'٣' إدراج تكاليف العمليات التشاركية في المرحلة الأوّلية لتصميم أية تدابير؛

'٤' تجهيز المؤسسات لتيسير العمليات التشاركية، وتدريب المسؤولين على مهارات التواصل بين الأشخاص اللازمة للتعامل القائم على المشاركة؛

'٥' تحقيق التوازن بين الخبرة والمعارف المحصلة بالتجربة، وتشجيع الخبراء الفنيين على أن يعملوا كميسرين ويساعدوا الناس على التوصل إلى خيارات مستنيرة؛

(ب) ويجب على الدول أن تتخذ تدابير محددة ومدروسة لكفالة أن تشمل العمليات التشاركية الجميع وألا تؤدي عن غير قصد لزيادة ترسيخ أوجه عدم المساواة، بطرق منها ما يلي:

'١' تحديد الفئات المهمشة أصلا؛

'٢' استخدام مجموعة متنوعة كبيرة من الطرائق والسبل للوصول إلى مختلف الفئات؛

'٣' إزالة الحواجز المؤسسية أو المادية أو الاقتصادية أو السلوكية أو الاجتماعية أو أي حواجز أخرى قد تواجهها فئات بعينها؛

'٤' التصدي للقوالب النمطية الجنسانية؛

'٥' تهيئة أماكن آمنة للتداول، حسب الاقتضاء؛

(ج) ولكفالة المشاركة النشطة والحرة والمجدية، يجب على الدول أن تكفل وجود العناصر التالية:

'١' إشراك الأفراد في تحديد شروط التعامل؛

'٢' تهيئة حيّز للمشاركة؛

'٣' تمكين الأفراد من الوصول إلى العمليات التشاركية؛

'٤' ضمان المشاركة الحرة والمأمونة؛

'٥' ضمان إمكانية الحصول على المعلومات؛

'٦' إتاحة فرص معقولة للتأثير على عملية صنع القرار وتقديم معلومات عن المقترحات التي تُؤخذ في الاعتبار والمقترحات المرفوضة وبيان الأسباب؛

(د) ويجب على الدول أن تضمن المشاركة في جميع مستويات صنع القرار، بما في ذلك القرارات الاستراتيجية بشأن الاتجاه العام للتشريعات والسياسات،

والأولويات في استخدام الموارد، والمسائل المتعلقة بالتوزيع وإعادة التوزيع. ويشمل ذلك ما يلي:

'١' تخطيط وصياغة السياسات والأطر القانونية؛

'٢' التمويل والميزنة؛

'٣' تقديم الخدمات، بما في ذلك اتخاذ القرارات بشأن نوع الخدمات وموقعها وتحسينها وما إذا كان يتعين إشراك القطاع الخاص وكيفية القيام بذلك، والقرارات بشأن انقطاع الخدمات وبشأن تقديم الخدمات في حالات الطوارئ. وتشجع المقررة الخاصة بوجه خاص إجراءَ مناقشات أوسع فيما بين جميع الجهات المعنية بشأن المشاركة في سياق حالات الطوارئ؛

'٤' المشاريع التي قد تهدد إعمال حقوق الإنسان، وتؤثر في التقييمات المنجزة في هذا السياق؛

'٥' الرصد والتقييم والمساءلة؛

(هـ) ويتعين على الدول أن تضمن إمكانية اللجوء إلى القضاء عند انتهاك الحق في المشاركة.

٩٢ - وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي للدول وغيرها من الجهات المعنية أن تتخذ التدابير التالية:

(أ) ينبغي أن تصدق الدول على الصكوك الدولية والإقليمية التي تكفل الحق في المشاركة، وآليات الشكاوى الخاصة بكل صك. وفي العمليات المعروضة على الآليات الدولية، ينبغي أن تشجع الدول مشاركة المجتمع المدني من أجل أن تكون هذه العمليات مجدية؛

(ب) ينبغي لهيئات المعاهدات التابعة للأمم المتحدة، والإجراءات الخاصة، ومجلس حقوق الإنسان والآليات الدولية والآليات الإقليمية الأخرى أن تولي مزيدا من الاهتمام للحق في المشاركة. وترى المقررة الخاصة أن من الضروري وضع معايير بشأن الحق في المشاركة، وذلك على سبيل المثال عن طريق إعداد تعليقات عامة بشأن الحق في المشاركة في سياق الحقوق المدنية والثقافية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية. كما تشجع مجلس حقوق الإنسان على النظر في موضوع المشاركة؛

(ج) ينبغي لمنظمات المجتمع المدني، والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، والمنظمات المجتمعية وغيرها من المنظمات أن تسهم في تعزيز المشاركة النشطة والحرة والمجدية لجميع المعنيين، ودعم الأفراد للمشاركة في عمليات صنع القرار؛

(د) ينبغي أن تدعم المنظمات الدولية، والجهات المانحة الثنائية والمتعددة الأطراف العمليات التشاركية على الصعيد الوطني. وينبغي ألا تفرض شروطا بهدف الاتفاق على العمليات التشاركية على الصعيد الوطني. وينبغي أن تنظر، عند الاقتضاء، في إدخال تعديلات على هياكل البرامج والمشاريع مسلّمة بأن إنجاز العمليات التشاركية وتحقيق نتائج مستدامة طويلة الأجل يتطلب وقتا.