

بودجه‌ریزی حقوق بشری و تعهدهای آن

صدرا اعلمی^{۱*}، ولی رستمی^۲

۱- دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران -

sadra.aalami@ut.ac.ir

۲- استاد، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران - vrostami@ut.ac.ir

خلاصه

امروزه حقوق بشر دارای سندها و سازوکارهای گسترده‌ی بین‌المللی شده و رویکرد غالب این است که دولت باید برای تحقق و موضوعه‌سازی حقوق بشر بکوشد. قانون بودجه نیز از ارزشمندترین قانون‌های ملی است زیرا که نشانه‌ی ذهنیت اقتصادی دولت درباره‌ی امور گوناگون است. حال این پرسش مطرح می‌شود که پیوند حقوق بشر با بودجه بر چه مبنایی توضیح پذیر است و تحقق این پیوند نیازمند چه تعهدی از سوی دولت است. در این مقاله با بهره‌گیری از منابع کتابخانه‌ای در روشی توصیفی-تحلیلی و بررسی نمونه‌های عملی، بیان می‌شود که امروزه حقوق بشر وارد زمینه‌های حقوق مالیه‌ی عمومی و بودجه‌ریزی شده است، تا جایی که سخن از «بودجه‌ریزی حقوق بشری» می‌رود. این الگوی بودجه‌ریزی دربردارنده‌ی تعهدهای محتوایی و فرآیندی است. تعهدهای محتوایی، خود در دو گروه تعهد به رفتار و تعهد به نتیجه جای می‌گیرند. هم‌چنین هر دولت موظف به احترام، حمایت و اجرا در ارتباط با هر حق بشری است. تعهدهای محتوایی دیگری هم چون تعهد به اجرای فوری، تحقق تدریجی، نداشتن اقدام‌های واپس‌گرا، هسته‌ی حداقلی و بیشینه‌ی منابع در دسترس، در گروه‌های یادشده می‌گنجند. تعهدهای فرآیندی (شکلی) دربردارنده‌ی تعهد به قانونی بودن، مشارکت، شفافیت و پاسخ‌گویی است. پیش‌بینی این تعهدها در بودجه‌ریزی، گامی مهم در تحقق و عینی‌سازی حقوق بشر به‌شمار می‌رود. **کلمات کلیدی:** بودجه، بودجه‌ریزی حقوق بشری، تعهد، حقوق بشر، حقوق مالیه‌ی عمومی.

۱. مقدمه

پس از صدور اعلامیه‌ی استقلال ایالات متحده‌ی آمریکا و اعلامیه‌ی حقوق بشر و شهروند، مفهوم حقوق بشر بیش‌تر تعیین یافت. پس از دو جنگ جهانی، جهانیان از دست‌اندازی به حقوق بشر بسیار آشفته گشتند و اعلامیه‌ی جهانی حقوق بشر (۱۹۴۸) به تصویب رسید. اگرچه این اعلامیه‌ها به خودی خود الزام حقوقی[†] ندارند و در گام نخست، برخوردار از ارزش اخلاقی و سیاسی‌اند اما می‌توانند با قرار گرفتن در چهارچوب‌هایی مانند پیمان یا عرف، الزام‌آور گردند. با توجه به پرتنگ بودن رویکرد اثبات‌گرایی[‡]، سازمان ملل کوشید تا با تدوین دو میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی و حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، متن‌هایی الزام‌آور ارائه نماید. این دو میثاق با استقبال گسترده‌ای از سوی کشورهای جهان روبه‌رو شدند و به این ترتیب، حقوق بشر در جایگاه بخش ارزشمندی از حقوق وضعی قرار گرفت.

[†] Opinio juris

[‡] Positivism



بودجه‌ریزی که یکی از برجسته‌ترین امور دولتی و اداری هر کشور به‌شمار می‌رود، تجلی‌گاه ارزشمندی برای حقوق بشر و تحقق آن است. بودجه شاه‌رگ حیاتی دولت است زیرا تمام فعالیت‌های مالی خود، مانند کسب درآمد و پرداخت هزینه‌ها برای اجرای برنامه‌های متعدد و گوناگون خود را در چهارچوب قانون بودجه انجام می‌دهد [۱]. آیا قانون بودجه به مثابه یکی از عینی‌ترین و معمول‌ترین قانون‌های هر کشور، پیوندی با حقوق بشر دارد؟ این پیوند چگونه و از راه چه تعهدهای حقوقی‌ای اعمال می‌گردد؟ پیوند بودجه‌ریزی با حقوق بشر که مصطلح به «بودجه‌ریزی حقوق بشری» است، پیشینه‌ای در ادبیات حقوقی ایران ندارد و از این رو، نیاز است تا به آن پرداخته شود. در این مقاله، تلاش شده است تا با بهره‌گیری از منابع کتابخانه‌ای در روش توصیفی-تحلیلی، روشن گردد که با توجه به جایگاه ویژه‌ی دولت در تحقق حقوق بشر و این که بودجه از راهبردی‌ترین سندهای دولت است، باید رویکردی حقوق بشری به بودجه‌ریزی داشت. تمام جنبه‌های جامعه پیوندی تنگاتنگ، به‌ویژه از حیث اقتصادی با یکدیگر دارند و چگونگی بودجه‌ریزی و تخصیص منابع می‌تواند ساختار و اولویت‌های دولت را تعیین نماید. بودجه، نشانه‌ای کلیدی از ارزش‌های حکومت است و اگر حق‌های بشر در آن لحاظ نشوند، باید گفته شود که ارزش محاسبه را برای حکومت نداشته‌اند [۲]. تعهدهای مربوط به این امر در سندهای ملی و بین‌المللی مورد تصریح قرار گرفته‌اند. پیوندهای میان بودجه و حقوق بشر از سوی نهادهای سازمان ملل متحد، مانند کمیته‌ی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و کمیته‌ی حقوق کودک، کمیساریای عالی حقوق بشر، گزارش‌گران ویژه و کارشناسان مستقل، در حال شناسایی هستند [۳]. بنا بر این، موازین حقوق بشری باید در تمامی مرحله‌های بودجه‌ریزی به‌کار گرفته شوند. در این مقاله پس از بررسی چرایی و مبنای پیوند حقوق بشر با بودجه، چرایی آن روشن می‌گردد. سپس به تعهدهای محتوایی و فرآیندی‌ای پرداخته می‌شود که چهارچوب الگوی حقوق بشری بودجه‌ریزی را برمی‌سازند.

گفتار نخست: چرایی پیوند حقوق بشر با بودجه

به گونه‌ی سنتی، بودجه‌ریزی امری فنی به‌شمار می‌رود ولی با نگاهی دقیق‌تر درمی‌یابیم که تخصیص و هزینه‌کرد بودجه، دربرگیرنده‌ی انتخاب‌های سیاسی دولت است و در پرتو مفهوم‌هایی چون حاکمیت قانون و حقوق بشر، این انتخاب‌ها باید چهارچوب حقوقی پیدا کنند.

بودجه در مفهوم امروزی، دست‌آورد دگرگونی‌ای تدریجی‌ای است که با دولت‌های مشروطه تحقق یافته است. سرآغاز این پدیده به منشور بزرگ* (۱۲۱۵) انگلستان برمی‌گردد که در آن بیان شد مالیات‌ها و عوارض باید به تصویب پارلمان برسند؛ موضوعی که بعدها در لایحه‌ی حقوق[†] (۱۶۲۶) استوار گشت. فرآیند بودجه‌ریزی و نقش‌های پارلمان در آن، در زمان‌ها و مکان‌های مختلف پیشرفت داشتند [۴]. اصلی‌ترین کارکرد بودجه از دیرباز تا کنون، مهار کردن قدرت حاکم و پدید آوردن تعادل میان قوه‌های اجرایی و قانون‌گذار بوده است. همه‌ی منبع‌های بودجه‌ی دولت، مستقیم یا غیرمستقیم، از آن شهروندان است. انواع مالیات و عوارض به گونه‌ی مستقیم از مردم به‌دست می‌آیند و دیگر منبع‌های عمومی دولت، مانند درآمدهای به‌دست‌آمده از مالکیت‌ها و دارایی‌ها (سود سهام شرکت‌های دولتی و فروش نفت خام و گاز طبیعی و یا واگذاری سهام شرکت‌های دولتی) که فروش سرمایه‌های ملی یا اموال همگانی است و استقراض، که تعهدهایی برای دولت و ملت پدید می‌آورد، به گونه‌ی غیرمستقیم از مردم تأمین می‌گردند. روشن است که در دولتی دموکراتیک، اجازه‌ی تأمین درآمدهای دولت نیز باید از شهروندان یا نمایندگان ایشان به‌دست آید. هم‌چنین هزینه‌کرد منابعی که با اجازه‌ی شهروندان یا نمایندگانشان به‌دست آمده‌اند، باید با اجازه‌ی ایشان و در راستای پاسخ‌گویی به نیازها و خواسته‌های همگانی باشد [۵]. به

* Magna Charta

† Bill of Rights



این ترتیب، حق مشارکت در امور سیاسی و عمومی، اصلی‌ترین حق بشری‌ای است که می‌توان حکمت بودجه‌ریزی را در پرتو آن روشن نمود.

بند ۲ از ماده‌ی ۲ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی بیان می‌کند: «هر دولت طرف این میثاق متعهد می‌شود که طبق اصول قانون اساسی خود و مقررات این میثاق، اقداماتی در زمینه اتخاذ تدابیر قانون‌گذاری و غیر آن به منظور تنفیذ حقوق شناخته‌شده در این میثاق که قبلاً به موجب قوانین موجود یا تدابیر دیگر لازم الاجرا نشده است، به‌عمل آورد.» [۶]. بند ۱ از ماده‌ی ۲ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نیز به این شرح است: «هر کشور طرف این میثاق متعهد می‌گردد به سعی و اهتمام خود و از طریق همکاری و تعاون بین‌المللی، به‌ویژه در طرح‌های اقتصادی و فنی، با استفاده از بیشینه‌ی منابع در دسترس خود به منظور تأمین تدریجی اعمال کامل حقوق شناخته‌شده در این میثاق با همه‌ی وسایل مقتضی، به‌ویژه با اقدامات قانون‌گذاری اقدام نمایند.» [۷].

همه‌ی حکومت‌ها باید به حقوق بشر احترام بگذارند، از آن حمایت کنند و آن را محقق نمایند و چگونگی گردآوری، تخصیص و هزینه‌کرد منابع مالی، جایگاهی کلیدی در این زمینه دارد. تعهدهای حقوق بشری، جلوه‌های متعددی در روش به‌دست آوردن درآمد، تخصیص و هزینه‌کرد منابع مالی و ارزیابی و پایش بودجه دارند. فهم روش حکومت در مدیریت منابع مالی عمومی، می‌تواند پیش‌درآمدی بر داوری میزان ارزش‌گذاری آن به تحقق حق‌ها باشد. اگر منابع به‌درستی تخصیص نیابند، قانون‌ها و سیاست‌های حق‌بنیاد هم‌چنان می‌توانند برای دارندگان حق‌ها محقق نگردند یا ناکارآمد باشند.

بودجه‌ریزی حقوق بشری نشان می‌دهد که تصمیم‌های بودجه‌ای می‌توانند خروجی‌های مختلفی برای گروه‌های مختلف داشته باشند. بودجه‌های متعارف معمولاً حساس به این موضوع نیستند؛ به‌ویژه، سهمی که خانوارها، افراد (به‌ویژه زنان) و اجتماع‌ها در ساختار اقتصادی دارند، همواره محاسبه نمی‌گردد زیرا ایشان از راه بازار خرید و فروش نمی‌کنند. به همین علت، عجیب نیست که بودجه به نهادینه ساختن نابرابری‌های میان قشرها و گروه‌ها بینجامد و به این ترتیب، فرصت‌های بهبود وضعیت قشرهای محروم و به‌حاشیه‌رانده‌شده از دست بروند. البته این سبک بودجه‌ریزی تنها به شکل‌گرایی بسنده و بر مخاطب تمرکز نمی‌کند، بلکه مفهوم‌هایی مانند دسترسی‌پذیری و مقرون به صرفه بودن که در پیوند با کیفیت منابع تخصیص‌یافته هستند، ارزشمند به‌شمار می‌روند [۸].

یکی دیگر از علت‌های بایستگی پیوند حقوق بشر و بودجه‌ریزی، تأثیر تعهدهای حقوق بشری دولت‌ها بر فرآیند بودجه‌ریزی است. میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی در ماده‌ی ۲۵ بیان می‌کند که «هر انسان عضو اجتماع حق و امکان خواهد داشت بدون (در نظر گرفتن) هیچ یک از تبعیض‌های یادشده در ماده‌ی ۲ و بدون محدودیت غیرمعتدل: الف. در اداره امور عمومی بالمباشره یا بواسطه نمایندگان که آزاد انتخاب شوند شرکت نماید» [۶].

مسئولیت دولت برای اقتدار و اثربخشی قوانین بین‌المللی بایسته است. بدون مسئولیت حقوقی، تعهدهای پدیدآمده از سوی حقوق بین‌الملل مورد احترام دولت‌ها قرار نمی‌گیرد. افزون بر این، مسئولیت دولت ریشه در ذات نظام حقوقی بین‌الملل دارد که به دولت‌ها، به مثابه ابزاری برای تدوین و اجرای قوانین خود متکی است و از دو اصل هم‌زاد حاکمیت دولت و برابری دولت‌ها برمی‌خیزد.

از حیث محتوایی، چنان که گفته شد، آن تقسیم سنتی و شدید میان حق‌های مدنی و سیاسی و حق‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کم‌رنگ‌تر شده است. در گذشته، باور به وجود تعهدهای سلبی دولت در نسل نخست حقوق بشر و تعهدهای ایجابی گسترده در راستای تحقق نسل دوم حقوق بشر بوده است، ولی آیا این دیدگاه درست است؟ هر دولت باید شبکه‌ای گسترده از نهادها، سیاست‌ها، برنامه‌ها، خدمات، زیربناها، رویه‌ها و ساختارها پدید آورد تا همه‌ی حق‌های بشر تضمین گردند. اگر دولتی دارای قوه‌ی قضایی حق‌مدار، انتخابات سالم، رویه‌های عادلانه و نهادهای ملی دفاع از حقوق بشر نباشد، نمی‌توان گفت که حق‌های مدنی و سیاسی در آن تحقق یافته‌اند. با گسترش دولت‌ها، این مسأله به گونه‌ای جدی‌تر



مطرح می‌شود. در این راستا می‌توان به نظر عام شماره‌ی ۲۴ (۱۹۹۹) از سوی کمیته‌ی پایان تبعیض علیه زنان اشاره نمود که در بند ۳۰ آن بیان می‌شود: «دولت‌های عضو باید منابع‌های کافی بودجه‌ای، انسانی و اداری را به حمایت از سلامت زنان تخصیص دهند، به گونه‌ای که مردان و زنان، با توجه به نیازهای پزشکی متفاوتشان، با روشی یکسان در بودجه‌ی سلامت همگانی مورد رفتار قرار بگیرند.» [۹] بند ۲۷ نظر شماره‌ی ۳۲ کمیته‌ی حقوق بشر نیز اظهار می‌کند: «سرعت، جنبه‌ای مهم از دادرسی عادلانه است. چنان که موضوع اطالهی ناموجه در دادرسی‌های کیفری در بند ۳ (ج) از ماده‌ی ۱۴ مورد توجه قرار گرفته است، تأخیر در دادرسی‌های مدنی به اصل دادرسی عادلانه که در بند ۱ این ماده مندرج شده است، آسیب می‌رساند؛ مگر آن که تأخیر در پی پیچیدگی یا رفتار طرف‌ها باشد. اگر این گونه تأخیرها به علت کمبود منابع یا کمبود شدید بودجه پدید آمده باشند، منابع‌های تکمیلی بودجه باید تا اندازه‌ی ممکن به اداره‌ی قضایی تخصیص یابند.» [۱۰] این‌ها دو نمونه از حق‌هایی هستند که در دسته‌ی حق‌های مدنی و سیاسی جای می‌گیرند و بر رویکرد سلبی نسبت به آن‌ها پافشاری می‌شود و با این حال، بایستگی اقدام ایجابی دولت درباره‌ی آن‌ها مورد تصریح قرار گرفته است.

گفتار دوم: چیستی بودجه‌ی حقوق بشری و پیامدهای آن

در این گفتار، پس از آن که تعریفی مختصر از بودجه‌ی حقوق بشری بیان شود، تعهدهای مختلف محتوایی در دو دسته‌بندی رفتار-نتیجه و احترام-حمایت-اجرا ارائه می‌شوند و سپس به توضیح شش تعهد محتوایی در پرتو سندهای بین‌المللی پرداخته می‌شود. پس از آن، تعهدهای شکلی بیان می‌شوند که بیش‌تر در پیوند با فرآیند و سازوکار بودجه هستند و پیشینه‌ی بیش‌تری دارند.

بند نخست: تعریف

بودجه‌ی حقوق بشری، سند یا برنامه مالی درآمدها و هزینه‌های دولت در دوره‌ای معین است که هنجارهای حقوق بشری بر مفاد آن تأثیر گذاشته‌اند و در راستای احترام گذاشتن، رعایت و تضمین نسبت به آن حق‌ها تصویب شده است. بودجه یکی از ابزارهای حکومت برای برآوردن هدف‌هایی است که در قانون‌گذاری، سیاست‌ها، طرح‌ها و برنامه‌ها روشن شده‌اند. به همین علت، نباید انتظار معجزه از بودجه‌ریزی داشته باشیم زیرا بودجه در پی فرآیندهایی کلان‌تر شکل می‌گیرد. در واقع، نیازمند نگرش حقوق بشری مقام‌های حکومتی در زمینه‌های کلان و گسترده هستیم تا در مرحله‌ای، این نگرش در بودجه‌ریزی نیز بازتاب یابد و بودجه‌ریزی حقوق بشری محقق گردد.

بند دوم: تعهدهای محتوایی

مهم‌ترین مستندهای قانونی در متعهد ساختن دولت‌ها به بودجه‌ریزی حقوق بشری، همان مفاد بند ۲ ماده‌ی ۲ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی و بند ۱ ماده‌ی ۲ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است. میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ادعای مستقیم و گسترده‌ای را در زمینه‌ی بودجه‌ی عمومی مطرح نمی‌سازد بلکه گرایشی کلی برای تخصیص منابع را ارائه می‌کند. برای نمونه، اگر دولتی بتواند حق بر داشتن سرپناه را از راه اجرای چهارچوب قانونی دیگری غیر از قانون بودجه تضمین نماید، تعهد حقوقی این دولت برآورده می‌شود [۱۱].

۳- تعهد به رفتار* و تعهد به نتیجه[‡]

یکی از دسته‌بندی‌هایی که در زمینه تعهدهای میثاق حقوق بشری به کار می‌رود، «تعهد به رفتار» و «تعهد به نتیجه» است. تعهد به رفتار، به معنای این است که متعهد باید کاری را انجام دهد یا از آن خودداری نماید و همین فعل یا ترک فعل، برابر با تحقق حقی بشری است، در حالی که تعهد به نتیجه بیش‌تر در پیوند با نتیجه‌ای است که حقی بشری را محقق می‌سازد و این نتیجه می‌تواند از راه‌ها و رفتارهای مختلفی به دست آید [۱۲]. می‌توان گفت که عموماً تعهد به رفتار، تعهدی در چهارچوب اجرای فوری است ولی تعهد به نتیجه، نیازمند تحقق تدریجی است [۱۳].

دو روش بودجه‌ریزی ورودی‌محور و خروجی‌محور پیوند تنگاتنگی با تعهد به رفتار و نتیجه دارند. بودجه‌ریزی ورودی‌محور، بیش‌تر بر پایه‌ی تجویز رفتار جزئی در راستای رسیدن به هدف کلان است و دامنه‌ی رفتاری الزام‌شوندگان به قانون بودجه را بسیار محدود می‌نماید. از سوی دیگر، در بودجه‌ریزی خروجی‌محور، تمرکز بودجه بر خروجی و نتیجه‌ی رفتار است و کنش‌گران آزادند تا با روش مختار خود رفتار کنند. اینک روشن است که تعهد به رفتار در روش نخست کاربردی است و تعهد به نتیجه باید در روش دوم به کار رود.

اگر بخواهیم به نمونه‌ای در بیان این دو گونه تعهد اشاره کنیم، در زمینه‌ی حق بر سلامت، تعهد به رفتار می‌تواند در چهارچوب طراحی و اجرای برنامه‌ای عملی برای کاهش مرگ‌ومیر مادران باشد. تعهد به نتیجه در همین مورد، به معنای تعهد به کاهش مرگ‌ومیر مادران تا سطح‌های مورد توافق در کنفرانس بین‌المللی جمعیت و توسعه در قاهره (۱۹۹۴) و چهارمین کنفرانس جهانی زنان در پکن (۱۹۹۵) است [۱۴].

۲- تعهدهای سه‌گانه (احترام، حمایت و اجرا)[‡]

ترکیب «احترام، حمایت و اجرا»، سنجه‌ای نو برای تقسیم تعهدهای حقوق بشری است. بر خلاف دسته‌بندی نسلی حقوق بشر (مدنی و سیاسی، اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی) که مستقیماً در پیوند با ذات حق‌ها است، این تقسیم در پیوند با تعهدهای پدیدآمده از آن‌هاست. مزیت چشم‌گیر این دسته‌بندی نو، امکان به‌کارگیری آن درباره‌ی همه‌ی حق‌ها است، به این معنا که می‌توان سه گونه تعهد یادشده را در زمینه‌ی هر یک از حق‌های بشری روشن نمود [۱۲].

تعهد به احترام به این معناست که دولت باید از دخالت در بهره‌مندی افراد از حق‌هایشان خودداری کند و که مانع یا مزاحم فرد در به‌کارگیری حق خود نباشد. چنان که به نظر می‌رسد، این تعهد بیش‌تر وجه سلبی دارد ولی خالی از وجه ایجابی هم نیست [۱۵]. از آن جا که تعهد به احترام بیش‌تر سلبی است، نیاز کم‌تری به منابع مادی برای تحقق دارد و می‌توان آن را متناظر با تعهد به اجرای فوری دانست.

تعهد به حمایت، به این معناست که دولت‌ها باید از حق‌های بشری هر فرد در برابر دست‌اندازی اشخاص ثالث (افراد دیگر، گروه‌ها، بنگاه‌های خصوصی و...) حفاظت نمایند و در جایگاه قدرت برتر، از تجاوز اشخاص به حق‌های بشری افراد جامعه جلوگیری کند [۱۶]. برای نمونه، در زمینه‌ی حق بر غذا، دولت باید منابعی را برای نظارت بر صنایع غذایی خصوصی پیش‌بینی کند تا کمیت و کیفیت مناسب غذای شهروندان دچار اختلال نگردد.

تعهد به اجرا نیازمند اقدام‌های مختلف (قانون‌گذاری، اداری، قضایی و...) و دخالت مستقیم دولت برای دسترسی‌پذیر ساختن حق‌ها، گسترش حق‌ها و روش مطالبه‌ی آن‌ها و آسان‌سازی بهره‌گیری از حق‌های بشری است [۸][۱۴].

نمونه‌ای کامل از این تعهدها را می‌توان در نظر عام شماره‌ی ۱۳ کمیته‌ی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی درباره‌ی حق بر آموزش مشاهده نمود. چنان که در این سند بیان شده است، دولت باید با تعطیل نکردن مدرسه‌های خصوصی،

* Obligation of conduct

† Obligation of result

‡ Respect, protect and fulfill



به حق بر آموزش، دسترسی‌پذیری آموزشگاه‌ها و آزادی افراد در انتخاب آن‌ها احترام بگذارد. از حیث تعهد به حمایت، دولت باید مطمئن شود که اشخاص ثالثی مانند پدران و مادران، از فرستادن دختران خود به مدرسه جلوگیری نمی‌کنند. در زمینه‌ی تعهد به اجرا، این کمیت‌ها اظهار کرده است که دولت باید اقدام‌هایی ایجابی و مثبت انجام دهد تا آموزش مناسب برای همگان و آموزش فرهنگی مناسب برای اقلیت‌ها ارائه گردد. همچنین دولت موظف به توسعه‌ی مدرسه‌ها با ساختن کلاس‌ها، فراهم کردن امکانات مادی آموزش و مانند این‌ها است تا آموزش در دسترس همگان قرار بگیرد [۱۷].

۳- عدم تبعیض

بر پایه‌ی این تعهد، رفتار ناهم‌سان با اشخاص که به دلیل‌های منع‌شده (جنسیت، مذهب، نژاد و...) باشد، تبعیض به‌شمار می‌رود و نباید انجام شود، مگر این که توجیهی منطقی و عینی داشته باشد. تبعیض بر دو گونه‌ی رسمی (قانونی)* و غیررسمی (عملی)† است. محو تبعیض رسمی، نیازمند اقدام فوری دولت و محو تبعیض غیررسمی، نیازمند اقدام تدریجی است [۱۳]. تعهد به عدم تبعیض، نمودهای مختلفی در بودجه دارد؛ به این معنا که گردآوری درآمدها و هزینه‌کرد اعتبارات باید بدون تبعیض نسبت به هیچ گروهی باشد. از سوی دیگر و در پرتو مفهوم تبعیض روا، دولت می‌تواند بودجه‌ی بیش‌تری را به برنامه‌هایی تخصیص دهد که به گونه‌ی سنتی برای گروه‌های محرومند تا از حیث اجرای حقوق خود مانند دیگر گروه‌های جامعه گردند [۳].

با توجه به این مطلب که مالیات از ارزشمندترین منابع‌های درآمدی دولت است و جایگاه پررنگی در آن دارد، اصل برابری مالیاتی نیز می‌تواند نقشی کلیدی در این راستا داشته باشد. بر پایه‌ی معنای محتوایی این اصل، باید برخوردی برابر با افرادی که در شرایط برابر هستند، داشته باشیم و همچنین در راستای مفهوم شکلی آن، قانون باید به گونه‌ی کامل و بدون در نظر گرفتن جایگاه شخص اجرا گردد. برابری شکلی مالیاتی می‌تواند مستلزم برابری در پرداخت هزینه‌های عمومی و برخورداری از خدمات همگانی باشد؛ به این معنا که هر شهروند باید برابر معیارهایی همگانی که با قانون مالیاتی بر همه‌ی شهروندان اعمال می‌شود، سهم مالیاتی خود را در تأمین هزینه‌های عمومی بپردازد و چون جایگاهی هم‌سان با دیگران در پرداخت این هزینه‌ها داشته است، به گونه‌ای هم‌سان نیز از خدمات همگانی بهره می‌برد [۴].

دو پرسش مهم در راستای این تعهد مطرح می‌گردند که باید در بودجه‌ریزی لحاظ شوند: آیا تخصیص‌های بودجه‌ای، برطرف کردن شکاف‌های میان گروه‌های مختلف در بهره‌مندی از حقوق بشر را در اولویت می‌گذارد؟ و آیا منابع مالی به گونه‌ای جهت یافته‌اند که به گونه‌ای نامتناسب بر گروه‌هایی ویژه اثر نگذارند؟ [۱۳]

باید توجه داشت که تعهد به عدم تبعیض تنها در خود سند بودجه رقم نمی‌خورد بلکه در فرآیند بودجه‌ریزی هم می‌تواند چشم‌گیر باشد. برای نمونه، زنان حضور کم‌رنگ‌تری در سازمان‌های دولتی و جامعه‌های مدنی‌ای دارند که به تهیه، تنظیم، اجرا و ارزیابی بودجه می‌پردازند و به این ترتیب، احتمال دنباله یافتن سنت‌های تبعیض‌آمیز گذشته و نادیده گرفتن شدن نیازها و خواسته‌هایشان در زمینه‌ی درآمدها و هزینه‌های عمومی بیش‌تر است. نمونه‌ای عملی در مبارزه با تبعیض در فرآیند بودجه‌ریزی را می‌توان در کشور شیلی دید. از سال ۲۰۰۲، سازمان ملی زنان‡ این کشور با اداره‌ی بودجه‌ی وزارت دارایی همکاری می‌کند تا امر جنسیتی در بودجه لحاظ شود [۱۸].

* De jure

† De facto

‡ Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)



۴- اجرای فوری

همان گونه که گفته شد، تحقق شماری از حق‌ها نیازمند فراهم کردن منابع لازم در گذر زمان است و تعهد به تحقق تدریجی برای آن‌ها در نظر گرفته شده است. از سوی دیگر، تحقق فوری بعضی از حق‌ها ممکن و ضروری است، به‌ویژه حق‌هایی که در پیوند با دو امر «عدم تبعیض» و «هسته‌ی حداقلی» قرار می‌گیرند.

کمیته‌ی حقوق مدنی و سیاسی در بند ۱۴ از نظر عام شماره‌ی ۳۱، بیان کرده است که «الزام بند ۲ از ماده‌ی ۲ {میثاق حقوق مدنی و سیاسی} به برداشتن گام‌هایی برای تحقق حق‌های میثاق، نامشروط است و اثر فوری دارد. شکست در پاس‌داشت این حق‌ها نمی‌تواند با استناد به ملاحظات سیاسی، اجتماعی، فرهنگی یا اقتصادی درون دولت توجیه شود.» [۱۹] کمیته‌ی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نیز بیان نموده است که حق بر مزد منصفانه و برابر میان مردان و زنان، حق بر تشکیل اتحادیه، حق بر عدم تبعیض میان فرزند طبیعی و فرزند قانونی، اجباری و رایگان بودن آموزش و پرورش ابتدایی، آزادی گزینش مدرسه و آزادی ایجاد و اداره‌ی مؤسسه‌ی آموزشی، موردهایی هستند که قابل اجرای فوری از سوی نهادهای مختلف نظام حقوقی داخلی‌اند [۲۰]. این کمیته در نظری دیگر، تعهد به عدم تبعیض را تعهدی فوری و فراگیر اعلام کرده است [۲۱].

برای بررسی نمونه‌ای عملی از تعهد به اجرای فوری، می‌توان به عملکرد دیوان عالی هند در سال ۲۰۰۱ نگریست. در آن زمان، دیوان عالی بیش از پنجاه دستور موقت و الزام‌آور برای حکومت صادر کرد تا حق بر غذا تأمین گردد. این دیوان سهمیه‌هایی غذایی برای افراد مختلف، به‌ویژه کودکان، تعیین نمود و حکومت را ملزم کرد تا منابع مالی کافی برای تحقق آن‌ها پیش‌بینی شود. دیوان عالی در بخشی از دستور مقرر کرد که «روزانه دست‌کم ۲ روپیه (= ۰/۰۲ دلار آمریکا) به ازای هر کودک برای تغذیه‌ی تکمیلی تخصیص داده و هزینه شود؛ این غیر از ۱ روپیه‌ای است که حکومت مرکزی باید روزانه به هر کودک اختصاص دهد». این دیوان که به غذا در جایگاه یک حق می‌نگریست، ماه‌ها یا سال‌ها برای اجرای برنامه‌های غذایی به حکومت فرصت نداد [۲۲].

۵- تحقق تدریجی

شماری از حق‌ها نیازمند اجرای فوری و شماری دیگر، مانند حق بر تشکیل خانواده، داشتن مسکن و آموزش، نیازمند تحقق تدریجی هستند. با وجود رویکرد میثاق بر جهانی بودن حقوق بشر، چگونگی تحقق آن‌ها با توجه به شرایط و منابع هر کشور، نسبی تبیین گشته است. به‌ویژه در زمینه‌ی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، تحقق حق‌های یادشده نیازمند زیرساخت‌ها و سرمایه‌گذاری‌هایی است که در گذر زمان رخ می‌دهند. به همین علت، تعهد به «تحقق تدریجی» حقوق برای دولت‌ها پدید آمده است که در این راستا، دولت‌ها باید روند پیشرفت خود در برآوردن حق‌ها را گزارش دهند [۱۲]. هم‌چنین، این تعهد و زمان‌مندی نباید بهانه‌ای برای تفسیر نادرست میثاق گردد و مایه‌ی این شود که دولت‌ها تحقق حق‌های بشری را به تعویق بیندازند بلکه باید به گونه‌ی عینی و در پرتو علت وجودی آن، یعنی تحقق کامل حق‌های خواسته‌شده تفسیر شود [۲۰].

تعهد به تحقق تدریجی لزوماً از راه افزایش کلی درآمد دولت برآورده نمی‌گردد، بلکه باید بهره‌گیری کارآمد از حداکثر منابع‌های در دسترس انجام شود [۲۳]. این تعهد می‌تواند از راه‌های مختلفی برآورده گردد: تأمین مالی مستقیم، به‌کارگیری منابع‌های دیگر، ارائه‌ی برنامه‌های تازه، کاهش محدودیت‌های برخی برنامه‌ها و تغییر سیاست برای تقویت حق‌های گروه‌های به‌حاشیه‌رانده‌شده. از حیثی دیگر، این تعهد در دو ساحت جداگانه باید تحقق یابد؛ نخست این که کیفیت خود



اقدام انجام‌شده برای تحقق حق بشری بهبود یابد و دوم این که دسترسی به آن گسترده گردد. ساحت نخست، کیفی و ساحت دوم، کمی و مربوط به شمار بهره‌برندگان است [۱۲].

این مطلب در برخی قانون‌های اساسی نیز مورد اشاره قرار گرفته است. برای نمونه، ماده‌ی ۴۸ قانون اساسی کلمبیا بیان می‌کند که «با مشارکت افراد، دولت باید پوشش تأمین اجتماعی را که ارائه‌ی خدمات به گونه‌ی معین در قانون عادی را دربرمی‌گیرد، به تدریج گسترش دهد» [۲۴].

۶- تعهد به انجام ندادن اقدام‌های واپس‌گرا

اقدام عمدی واپس‌گرا به معنای تصمیمی داخلی از سوی دولت است که گامی رو به عقب در سطح حمایت از حق‌های بشری باشد تعهد به تحقق تدریجی حق‌ها نیازمند این است که هیچ اقدامی انجام نگیرد که وضعیت کنونی را دچار اختلال و پسرفت نماید. به سخن دیگر، تحقق تدریجی (رفتار ایجابی) نفی‌کننده‌ی هر اقدام واپس‌گراست. دولت‌ها باید پیش از کاستی‌هایی که به گونه‌ی مستقیم یا غیرمستقیم بر بهره‌مندی از حق‌ها تأثیر می‌گذارند، جای‌گزین‌های جبران درآمد را پیش‌بینی نمایند و خسارت اشخاص آسیب‌دیده را جبران نمایند [۱۲][۲۵].

هر اقدام عمدی واپس‌گرا نیازمند دقیق‌ترین بررسی است و باید بر پایه‌ی هفت رکن توجیه گردد: تمامیت حق‌های بیان‌شده در میثاق، بهره‌گیری کامل از بیش‌ترین منابع در دسترس، موقتی بودن، ضروری بودن، متناسب بودن، تبعیض‌آمیز نبودن و پاس داشتن هسته‌ی حداقلی حق‌ها. توجیه بر پایه‌ی «تمامیت حق‌های بیان‌شده در میثاق» به این معناست که دولت برای این که از تحقق تدریجی یک حق بشری در بودجه چشم‌پوشی کند و گامی به پس بردارد، یا نباید به کلیت حق‌های بشری در کشور آسیب برساند یا اگر حقی با حق دیگر تزامن دارد، باید اقدام واپس‌گرا را در راستای تحقق حق‌های دیگری انجام دهد. «ضرورت» و «تناسب» نیز به این معنا هستند که در شرایط تصمیم‌گیری و با توجه به همه‌ی حق‌های بشری و وضعیت کشور، اقدام واپس‌گرا باید در صورتی به کار گرفته شود که هیچ راهکار دیگری در اختیار دولت نباشد. مفهوم «هسته‌ی حداقلی» که در دنباله به توضیح آن پرداخته خواهد شد، به معنای کم‌ترین‌های از سطحی است که حقی باید مورد حمایت قرار بگیرد [۲۰][۲۶].

نمونه‌ای از اقدام‌های واپس‌گرا در نظر استنتاجی کمیته‌ی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی سازمان ملل درباره‌ی الجزایر (۳۰ نوامبر ۲۰۰۱) دیده می‌شود. این کمیته در بند بیستم نظر خود بیان کرده است: «کمیته حذف مداوم هزینه‌کرد دولت در نظام سلامت و همچنین برنامه‌ی حذف یارانه‌های دارویی، که از سوی نماینده تأیید شده است، را با نگرانی یادآوری می‌کند. کمیته متأسف از این است که اطلاعات کافی درباره‌ی اقدام‌های بخش دولتی را دریافت نکرده است تا از دسترسی به خدمات درمانی مطمئن گردد.» [۲۷]

۷- هسته‌ی حداقلی

شورای اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل بیان کرده است: «تعهد هسته‌ای حداقلی برای تضمین نمودن تأمین سطح‌های بنیادی حداقلی هر یک از حق‌ها در کم‌ترین حد ممکن، بر عهده‌ی هر دولت عضو است.» اگر دولتی موردهایی مانند مواد خوراکی ضروری و خانه و سرپناه اولیه را فراهم نکرده باشد، روشن است که در اجرای تعهدهای میثاق ناتوان بوده است و تنها در صورتی مسؤولیت ندارد که اثبات کند هر تلاشی برای بهره‌گیری از همه‌ی منابعی که در اختیار دارد، برای برآورده ساختن تعهدهای حداقلی انجام شده است [۲۰]. البته باید به یاد داشت که تشخیص هسته‌ی حداقلی در عمل، بسیار دشوار است زیرا تعریفی دقیق از هسته‌ی حداقلی در دست نیست. همچنین، جهانی یا نسبی بودن این هسته نیز مورد مناقشه است که می‌توان گفت ریشه‌ی آن به کلی یا نسبی بودن خود حقوق بشر برمی‌گردد.



چنان که گفته شد، تحقق هسته‌ی حداقلی نیازمند اجرای فوری است و نمی‌تواند با استناد به موردهایی مانند بحران و موقعیت اضطراری، به تعویق بیفتد، چه بسا که تحقق این هسته و پاس‌داری از آن در این موقعیت‌ها ارزش خود را نشان می‌دهند.

در این راستا می‌توان هزینه‌های اجتماعی محافظت‌شده‌ای را پیش‌بینی کرد که نمی‌توانند از چرخه‌های اقتصادی یا قانون‌های مالی تأثیر بپذیرند و برای تضمین سطح‌های بنیادی و حداقلی حق‌ها بایسته‌اند. در چهارچوب تعهد به تحقق تدریجی نیز این هزینه‌ها باید در گذر زمان افزایش یابند تا حقوق بشر در جامعه کاملاً محقق گردند. مطلب دیگر این است که هنگام کاهش هزینه‌ها، به هزینه‌های مربوط به کم‌ترین‌های حق‌های بشر متوسل نگردیم و حتی بهتر است که کاهش هزینه‌ی بخش‌هایی مانند بهداشت و آموزش در جایگاه راهکارهایی استثنایی باشند و اصل بر تغییر نکردن آن‌ها باشد [۲۸].

۸- پیشینه‌ی منابع در دسترس

دولت‌ها باید «پیشینه‌ی منابع در دسترس» خود را برای تحقق تدریجی حق‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی تا اندازه‌ی ممکن، و حتی در هنگام بحران، به‌کار گیرند. این اصل باید راهنمای دولت در تولید، فراهم‌سازی و تخصیص منابع برای تحقق حقوق بشر باشد. تعهد به بهره‌گیری از پیشینه‌ی منابع در دسترس، همچنین دربردارنده‌ی منبع‌های بالقوه‌ای مانند اقدام‌های مالیاتی و کمک و همکاری بین‌المللی است که می‌توان از راه تلاش‌هایی منطقی به‌دست آورد [۲۹]. این نکته شایان توجه است که بالا بودن میزان تولید ناخالص داخلی یا ملی لزوماً به معنای برآورده شدن حقوق بشر درباره‌ی افراد نیست بلکه تعهد، رضایت و سیاست دولت، جایگاهی کلیدی دارند [۳۰].

این تعهد متضمن این است که باید اولویت لازم به حقوق بشر در تخصیص منابع داده شود و منابع به گونه‌ای کارآمد و منصفانه تخصیص یابند. در این زمینه، نباید تنها به این توجه نمود که منابع چگونه تخصیص یافته‌اند، بلکه باید نگرینست که چه تلاشی برای تولید منابع بیش‌تر انجام شده است و آیا آن تلاش متناسب و منصفانه بوده است یا خیر. همچنین باید توجه نمود که منظور از «منابع»، تنها منابع مالی نیست بلکه منابع انسانی، طبیعی، فنی و... را نیز دربرمی‌گیرد [۸]. برای پای‌بندی بیش‌تر دولت به دادن اولویت لازم به حقوق بشر، می‌توان این مطلب را در قانون‌های اساسی، قانون‌های عادی یا سیاست‌ها پیش‌بینی نمود [۳]. برای نمونه، ماده‌ی ۳۱ قانون اساسی اندونزی که حق بر آموزش را حق هر شهروند می‌داند، در بند چهارم خود بیان می‌کند: «دولت برای برآورده ساختن نیازهای اجرای آموزش ملی، باید با دست‌کم بیست درصد از درآمد و هزینه‌ی بودجه‌ی ملی و همچنین از درآمد و هزینه‌ی بودجه‌های محلی، بودجه‌ی آموزش را در اولویت قرار دهد» [۳۱].

کمیته‌ی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی سازمان ملل در یکی از گزارش‌های استنتاجی خود به این مطلب اشاره کرده است که منحرف کردن منابع از سوی مسائل حقوق بشری به مسائل دیگر بر خلاف تعهد به بهره‌گیری از پیشینه‌ی منابع است [۱۲]. کمیته در این گزارش اظهار کرده است که ذهنیت نظامی فراگیر در کره‌ی جنوبی، پیامد منفی بر بهره‌مندی از حق‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی داشته است و سطح بالای هزینه‌های دفاعی ناسازگار با کاهش بودجه در زمینه‌های کلیدی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است [۲۷].

استقراض از بخش خصوصی، چاپ اوراق مشارکت، بهره‌گیری از کمک و همکاری بین‌المللی، برقراری نظام صحیح و فراگیر مالیاتی برای وصول بهتر درآمدهای دولت در راستای تأمین اعتبار برای هزینه‌کرد در زمینه‌ی حقوق بشر، برقراری صلح و کاهش هزینه‌های جنگ، از جمله راهکارهایی هستند که می‌توانند تعهد به بهره‌گیری از پیشینه‌ی منابع در دسترس را برآورده سازند [۲۸][۳۲].

بند سوم: تعهدهای فرآیندی



افزون بر تعهدهای یادشده که مربوط به محتوای بودجه و اعمال دولت بودند، الزام‌هایی رویه‌ای و فرآیندی وجود دارند که بر پایه‌ی تعهدهای حقوق بشری تجویز می‌گردند. این تعهدها از چنان ارزشی برخوردارند که برآورده نکردن آن‌ها می‌تواند به مثابه نقض تعهدهای بین‌المللی باشد [۲۳]. در این مقاله به چهار مورد از مهم‌ترین تعهدهای فرآیندی و شکلی در زمینه‌ی بودجه‌ریزی حقوق بشری پرداخته می‌شود.

۱- قانونی بودن

اصل قانونی بودن از اصل‌های شکلی و رویه‌ای بودجه‌ریزی است که پیرو اصل حاکمیت قانون مطرح می‌شود و پاس نداشتن آن می‌تواند به نقض حقوق بشر بینجامد. چنان که گفته شد، بسیاری از تعهدهای حقوق بشری در اسناد بین‌المللی و قانون‌های اساسی و عادی درج شده‌اند و دولت ملزم است که درآمدها و هزینه‌های خود را در این چهارچوب‌ها سازمان دهد. اصل قانونی بودن بر بنیاد دو اصل ارزشمند دیگر، حاکمیت ملی و تفکیک قوا پدید آمده است و از اعمال خودسرانه‌ی قدرت در زمینه‌ی تخصیص منابع، هزینه‌کرد اعتبارات و دیگر امور بودجه‌ای جلوگیری می‌نماید [۳۳]. هم‌چنین، از این حیث که تعهد دولت به قانونی بودن بودجه پیش‌نیاز تحقق اصل‌های دیگری هم‌چون شفافیت و پاسخ‌گویی است، این تعهد ارزشی بیش‌تر می‌یابد [۳۴].

اصل حاکمیت قانون که ریشه‌ی این تعهد است، در دیباچه‌ی اعلامیه‌ی جهانی حقوق بشر مورد اشاره قرار گرفته است: «از آن جا که بایسته است تا بشر ناگزیر از شوریدن ضد استبداد و بیدادگری به مثابه‌ی آخرین راهکار نباشد، حق‌های بشر باید توسط حاکمیت قانون حمایت شوند» [۳۵]. افزون بر این، شماری از معاهده‌های حقوق بشری در تلاش برای تضمین حاکمیت قانون هستند گرچه از خود لفظ آن بهره نمی‌برند [۳۶].* تعهد دولت به قانونی بودن بودجه در اصل پنجاه و دوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز بازتاب یافته است: «بودجه‌ی سالانه‌ی کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد. هر گونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود.» [۳۷] نمونه‌ی دیگر کاربرد اصل حاکمیت قانون را می‌توان در نظام حقوقی کانادا مشاهده نمود. قانون مدیریت مالی این کشور، قانونی بنیادین در زمینه‌ی اصول و رویه‌های مالی‌های عمومی است که افرون بر محدودسازی بودجه‌ریزی دولت در چهارچوب تصویب مجلس، چهارچوب قانونی خزانه‌داری و وزارت دارایی این کشور را نیز طراحی کرده است [۳۸].

۲- مشارکت

بند ۱ از ماده‌ی ۲۱ اعلامیه‌ی جهانی حقوق بشر بیان می‌کند که «هر کس حق دارد که مستقیم یا از راه نمایندگان که آزاده برگزیده شده‌اند، در حکومت کشور خود مشارکت کند.» [۳۵] این معنا در ماده‌ی ۲۵ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی نیز مورد اشاره قرار گرفته است. از آن جایی که بودجه‌ریزی از ارزشمندترین امور حکومتی است، شایسته است که شهروندان مشارکتی کنش‌گرانه در آن داشته باشند و دموکراتیک بودن آن به سطحی فراتر از پارلمان گسترش یابد. فرآیندهای مشارکت در بودجه‌ریزی و طراحی، اجرا و نظارت سیاست‌های مالی باید از راه گفت‌وگوهای اجتماعی فراگیر، گسترده، شفاف و مشورتی باشند. هم‌چنین، مشارکت باید عادلانه، جامع، فراگیر و بر پایه‌ی داده‌های موثق و زبانی همه‌فهم باشد [۲۸].

* بنگرید به ماده‌ی ۲ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی، ماده‌ی ۴ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، بند (الف) ماده‌ی ۲ کنوانسیون محو همه‌ی اشکال تبعیض علیه زنان.



در این زمینه، می‌توان به الگویی جدید از بودجه‌ریزی توجه نمود که «بودجه‌ریزی مشارکتی»^{*} نام دارد. بودجه‌ریزی مشارکتی فرآیندی است که در آن، گستره‌ی بزرگی از اشخاص ذی‌نفع به بحث، بررسی، اولویت‌بندی و نظارت درباره‌ی تصمیم‌هایی می‌پردازند که در خصوص هزینه‌کرد و سرمایه‌گذاری‌های عمومی هستند. الگوی یادشده، جایگاه تصمیم‌سازی را از دفترهای خصوصی مقام‌ها به انجمن‌های عمومی منتقل می‌نماید و به این ترتیب، بر شفافیت می‌افزاید. بودجه‌ریزی مشارکتی باعث می‌شود که پیوندی واقعی‌تر میان شهروندان و بودجه پدید آید و هزینه‌ها و درآمدهای پیش‌بینی‌شده بیش‌تر با نیازها و خواسته‌های عمومی گره بخورند. این روش نوین برای نخستین بار در سال ۱۹۸۹ در شهر پورتو آلگه‌ری برزیل به‌کار گرفته شد تا چالش‌هایی مانند توزیع ناعادلانه‌ی درآمد، سطح پایین مشارکت عمومی، مدیریت ناکارآمد منابع شهری و شفاف نبودن اقدام‌های دولت برطرف شوند. این الگو سپس به شهرهای دیگر آمریکای لاتین و همچنین اروپا، آسیا و آفریقا گسترش یافت و در گستره‌ی جهانی موفقیت‌آمیز بود [۳۹].

افزون بر این که اصل مشارکت، خود در پیوند با سرشت دموکراتیک دولت است و از نیازهای آن به‌شمار می‌رود، به تحقق اصل‌های دیگر نیز کمک می‌نماید. از آن جا که مشارکت واقعی شهروندان در بودجه‌ریزی نیازمند اطلاعات دقیق و گسترده است، تحقق این تعهد می‌تواند به تحقق اصل شفافیت کمک کند [۸]. هم‌چنین با مشارکت مردم در همه‌ی گام‌های فرآیند بودجه، از جمله نظارت، مسئولان ناگزیر از پاسخ‌گویی می‌گردند و اقدام‌های ایشان در پرتو اصل قانونی بودن پایش می‌شوند.

۳- شفافیت

شفافیت بودجه‌ای یعنی این که اطلاعات مالی و غیرمالی درباره‌ی جایگاه سازمان‌های دولتی، ساختار وظایف حاکمیت، هدف‌های سیاست بودجه‌ای، حساب‌های بخش عمومی و پیش‌بینی‌های بودجه‌ای در دسترس عموم باشد. منظور از عموم، همه‌ی افراد و سازمان‌هایی است که طراحی و اجرای سیاست‌های بودجه‌ای مرتبط با منافع آن‌ها است. هم‌چنین، متن قانون بودجه نیز باید شفاف باشد و واژگان آن به روشنی تعریف شوند [۴][۴۰]. این که چگونه بودجه طراحی می‌شود، آیا همگان دسترسی به اطلاعات ساده‌فهم فرآیند بودجه‌ریزی و خود بودجه دارند، آیا سندها و مدرک‌های بودجه‌ای در زمانی مناسب منتشر می‌شوند و آیا می‌توان اعتبارات را از هنگام تخصیص برای هزینه‌کرد تا هنگام تأثیرگذاری آن‌ها پیگیری نمود، پرسش‌هایی هستند که پاسخ‌هایشان از راه دستیابی به اصل شفافیت روشن می‌شوند [۸].

شفافیت بودجه‌ای در پرتو حق بر اطلاعات معنا می‌یابد. چنان که در بند ۲ از ماده‌ی ۱۹ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی بیان شده است، حق بر آزادی بیان دربردارنده‌ی حق بر دریافت و انتشار هر گونه اطلاعات است و بنا بر این، اطلاعات بودجه‌ای به مثابه ارزشمندترین اطلاعات هر جامعه باید در دسترس شهروندان قرار بگیرد [۴۱]. دولت‌های اسکاندیناوی پیشینه‌ای طولانی در زمینه‌ی شفاف‌سازی اعمال دولتی و از جمله بودجه‌ریزی دارند. در این کشورها، قانون‌های آزادی اطلاعات برای تحقق حق دسترسی عمومی به اطلاعات عمومی وضع گشته‌اند. برای نمونه، می‌توان به دو قانون آزادی اطلاعات (۱۷۷۶) و آزادی مطبوعات (۱۹۷۸) سوئد اشاره کرد که زمینه‌ی دسترسی همگانی به اطلاعات مالی دولت را فراهم می‌سازند [۳۸].

شفافیت، اصلی کلیدی در رویکرد حقوق بشری به دولت و اعمال او، از جمله بودجه‌ریزی است. با شفاف بودن سند بودجه، به آسانی می‌توان تأمین اعتبارات، هزینه‌کرد و بسیاری دیگر از امور مالی دولت را رصد نمود و بررسی کرد که آیا دولت در راستای تعهدات حقوق بشری خود، مانند بهره‌گیری از پیشینه‌ی منابع و تحقق تدریجی، گام برداشته است یا خیر. بدون تحقق شفافیت، نظارت بر بودجه و پیگیری روند حقوق بشری آن دشوار و حتی ناممکن می‌گردد.

* Participatory budgeting



۴- پاسخ‌گویی

پاسخ‌گویی، الزام شخص به توضیح منطقی درباره‌ی رفتار و پیامد رفتار اوست که از راه پایش و بازبینی انجام می‌شود. پاسخ‌گویی از اصل‌های فراگیر در زمینه‌ی حقوق عمومی است و به طور خاص در زمینه‌ی بودجه‌ریزی، می‌توان گفت که مقام‌های دولتی باید دلیل‌هایی منطقی برای به‌دست آوردن اعتبارات، هزینه‌کرد آن‌ها و پیامدهای این اقدام‌ها در برابر شهروندان یا نمایندگان ایشان داشته باشند [۸][۴۲]. اعلامیه‌ی حقوق بشر و شهروند فرانسه (۱۷۸۹) از نخستین سندهایی است که تصریح به حق پرسش از کارگزاران بخش دولتی درباره‌ی روش مدیریتشان داشته است [۳۸].

تقسیم‌های گوناگونی از پاسخ‌گویی ارائه شده‌اند. یکی از تقسیم‌هایی که در برنامه‌ی توسعه‌ی سازمان ملل نیز ارائه شده، تقسیم پاسخ‌گویی به دو سطح عمودی و افقی است. در پاسخ‌گویی عمودی، مقام‌های حکومتی ملزم به تبیین اقدام‌های خود در برابر جامعه‌ی مدنی، حزب‌ها و رسانه‌ها هستند و در پاسخ‌گویی افقی که هم‌سان با الگوی مونتسکیویی تفکیک قواست، هر قوه در برابر قوه‌ی دیگر مسؤول است و قوه‌ها در برخورد با یک‌دیگر، خود را تنظیم می‌نمایند [۴۳]. سازوکارهای پاسخ‌گویی باید کنش‌گرانه* و واکنش‌گرانه† باشند. سازوکار کنش‌گرانه به گونه‌ای است که مشارکت همگانی در هنگام طراحی سیاست مالی تضمین می‌گردد و نوع واکنش‌گرانه، آن است که حزب‌های مختلف بتوانند دیدگاه‌های خود را درباره‌ی سیاست‌ها و برنامه‌ها اظهار نمایند. هم‌چنین پاسخ‌گویی نیازمند ضمانت‌های اجرای قضایی و غیرقضایی است تا کارآمد باشد [۸].

نتیجه‌گیری

پس از جنگ جهانی دوم و با صدور اعلامیه‌ی حقوق بشر و میثاق‌ها، حقوق بشر جنبه‌ای پررنگ یافته است و سازوکارهای متعددی برای الزام‌آور ساختن این حق‌های طبیعی و پیشرفت دولت‌ها و جامعه‌ی جهانی در راستای تحقق حداکثری آن‌ها و پاس‌داشت حیثیت انسانی پیش‌بینی شده‌اند. به سخن دیگر، بر خلاف بعضی مباحث حقوق بشری که جنبه‌ی نظری و پژوهشی بر آن‌ها چیره است، مالیه‌ی عمومی و بودجه را می‌توان کاربردی‌ترین و کلیدی‌ترین زمینه برای تحقق حقوق بشر دانست که در بعضی دولت‌ها با جدیت دنبال شده است. در راستای تعهدهای حقوق بشری دولت‌ها در امر بودجه‌ریزی، تعهدهای مختلفی پیش‌بینی شده‌اند که در دو دسته‌ی محتوایی و فرآیندی جای می‌گیرند. تعهدهای محتوایی مربوط به درون‌مایه‌ی سند بودجه و خود اعمال دولت هستند. تقسیم‌های مختلفی از حق‌های بشری و تعهدهای محتوایی مطرح گشته‌اند که بعضی از آن‌ها، مانند تقسیم‌بندی نسلی و تقسیم سلبی-ایجابی، امروزه کم‌تر مورد توجه هستند و به جای آن‌ها، تقسیم‌های رفتار-نتیجه و احترام-حمایت-اجرا ارائه شده‌اند. هر یک از تعهدهای محتوایی به گونه‌ای با مقتضیات و شرایط ویژه‌ی هر دولت گره خورده‌اند. این ویژگی در تعهد به تحقق تدریجی، انجام ندادن اقدام‌های واپس‌گرا و بهره‌گیری از بیشینه‌ی منابع پررنگ‌تر است ولی محقق نشدن تعهدهای محتوایی دیگر نیز، گرچه به‌دشواری، تا اندازه‌ای با شرایط زمانی و مکانی و تنگناهای مالی توجیه‌پذیر است. در گام بعدی، تعهدهای فرآیندی مطرح می‌گردند که در پیوند با شکل و فرآیند بودجه‌ریزی، جدا از محتوا و ماده‌ی آن هستند. تعهدهای فرآیندی بیشینه‌ی بیش‌تری دارند و در حقوق مالیه‌ی عمومی بیش‌تر مورد بحث قرار گرفته‌اند. تعهدی مانند تعهد به قانونی بودن، با سرشت حقوق اساسی و اداری گره خورده است و به این ترتیب، تبیین بودجه‌ریزی حقوق بشری در چهارچوب آن‌ها آسان‌تر است. بیشینه‌ی تعهد به مشارکت را می‌توان در سبک بودجه‌ریزی مشارکتی جست که از سه دهه پیش آغاز شده و پدیده‌ای دموکراتیک و نوین به‌شمار می‌رود. همه‌ی

* Proactive

† Reactive

تعهدها یادشده در سند‌های مختلف بین‌المللی مورد توجه قرار گرفته‌اند و حتی بعضی از آن‌ها در سند‌های داخلی نیز درج شده‌اند، اما گستره‌ی الزام‌آوری آن‌ها به یک اندازه نیست.

چنان که گفته شد، تعهدهای حقوق بشری دولت‌ها در زمینه‌ی بودجه‌ریزی پیوندی گسترده با دیگر مباحث حقوقی، مانند حقوق اساسی، حقوق اداری و حقوق مالیاتی دارند و می‌توان اصل‌هایی مانند اصل شفافیت را با نگاهی فراگیر و حتی میان‌رشته‌ای مورد بررسی قرار داد. افزون بر این، می‌توان چند پرسش کلیدی و راه‌گشا را در پایان مطرح کرد: تعهدهای حقوق بشری در بودجه‌ریزی، از چه راهی و تا چه اندازه‌ای می‌توانند در سطح‌های داخلی و بین‌المللی الزام‌آور گردند؟ چه تجربه‌های جهانی‌ای وجود دارند که بودجه‌ریزی حقوق بشری را به‌خوبی نشان می‌دهند؟ وضعیت تعهدهای حقوق بشری در بودجه‌ریزی ایران چگونه است؟ اگر این وضعیت نامطلوب است، چه راهکارهایی برای بهبود بخشیدن به آن می‌توان پیش‌بینی نمود؟

منابع

- ۱- دهقانی، مریم و خلیلی سامانی، فرزانه، بودجه و روش‌های تنظیم درآمد و هزینه، فصلنامه پژوهش‌های معاصر در علوم مدیریت و حسابداری، سال ۳ (پاییز ۱۴۰۰)، شماره‌ی ۱۰، صص ۳۴-۲۶.
- 2- Flegg, Aidan, Ferrie, Jo, with the Human Rights Budgeting Group. Introduction to Human Rights Budgeting. (2021). Available at: <https://www.togetherscotland.org.uk/media/2150/introduction-to-human-rights-budgeting.pdf> (last visited on 29/6/2025)
- 3- Nations Unies. *Réaliser les Droits de l'Homme Grâce aux Budgets Publics*. New York et Genève : Nations Unies, 2019.
- ۴- رستمی، ولی، حقوق مالیه عمومی، چاپ یازدهم، تهران: نشر میزان، ۱۴۰۲.
- ۵- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۱). بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۲): بودجه به زبان ساده. سایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1756915> (آخرین بازدید در تاریخ ۱۴۰۴/۳/۱۵).
- ۶- میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی (۱۹۶۶).
- ۷- میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۹۶۶).
- 8- Scottish Human Rights Commission. Human Rights Budget Work: What, Why, How? Collected Briefing Papers. (2023). Available at: <https://www.scottishhumanrights.com/projects-and-programmes/human-rights-budget-work/> (last visited on 29/6/2025)
- 9- UN Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW), *CEDAW General Recommendation No. 24: Article 12 of the Convention (Women and Health)*, A/54/38/Rev.1, chap. I, 1999.
- 10- UN Human Rights Committee (HRC), General comment no. 32, Article 14, Right to equality before courts and tribunals and to fair trial, CCPR/C/GC/32, 23 August 2007.
- 11- Norton, Anady & Elson, Diane. What's behind the budget? Politics, rights and accountability in the budget process. (2002). Available at :

<https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Whats-Behind-the-Budget-Politics-Rights-and-Accountability-in-the-Budget-Process.pdf> (last visited on 29/6/2025)

12- O'Connell, R., Nolan, A., Harvey, C., Dutschke, M. & Rooney, E. *Applying an international human rights framework to state budget allocations: Rights and resources*. Oxon: Routledge, 2014.

13- McKelvie, Christina. SHRC Masterclass Presentation Slides. (2018). Available at : <https://www.scottishhumanrights.com/media/1776/human-rights-budgeting-project-masterclass-presentation.pdf> (last visited on 29/6/2025)

14- International Commission of Jurists (ICJ), Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights, 26 January 1997.

15- Sepúlveda, M. C. (2003). The Nature of the Obligations Under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.

16- UN Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) (2010). Fact Sheet No. 34, The Right to Adequate Food, No. 34.

17- UN Economic and Social Council, General Comment No. 13: The Right to Education (Art. 13 of the Covenant), E/C.12/1999/10, UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), 8 December 1999.

18- United Nations Development Fund for Women (UNIFEM). Budgeting for Women's Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW. (2008). Available at:

<https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Media/Publications/UNIFEM/BudgetingForWomensRightsSummaryGuideen.pdf> (last visited on 29/6/2025)

19- UN Human Rights Committee (HRC), General comment no. 31 [80], The nature of the general legal obligation imposed on States Parties to the Covenant, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 May 2004.

20- UN Economic and Social Council, General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Para. 1, of the Covenant), E/1991/23, UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), 14 December 1990.

21- UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General comment No. 20: Non-discrimination in economic, social and cultural rights (art. 2, para. 2, of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), E/C.12/GC/20, 2 July 2009.

22- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). *Budget Work to Advance the Right to Food 'Many a slip'*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2009.

23- UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) (1987). Limburg Principles on the Implementation of the ICESCR.

24- *Constitution of Colombia* (1991, rev. 2015).

25- Free Legal Advice Centres (FLAC). Briefing: Human Rights Approach to Budgeting. (2014). Available at: <https://www.flac.ie/publications/briefing-human-rights-approach-to-budgeting/> (last visited on 29/6/2025)

26- UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) (2012), 'Letter from CESCR Chairperson to States Parties in the context of the economic and financial'.

27- UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Concluding observations: Algeria, E/C.12/1/Add.71, 30 November 2001.

- 28- CESR. Principles for Human Rights in Fiscal Policy. (2021). Available at: https://www.cesr.org/sites/default/files/2021/Principles_for_Human_Rights_in_Fiscal_Policy-ENG-VF-1.pdf (last visited on 29/6/2025)
- 29- Sepúlveda, M. C., Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, A/HRC/23/36, UN Human Rights Council, 11 March 2013.
- ۳۰- رسولی، سارا و رضایی نژاد، ایرج، شاخص تعهدات حقوق بشری دولت‌ها در ارتباط با حق بر اداره خوب، فصلنامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال ششم (زمستان ۱۴۰۳)، شماره‌ی بیست‌ویکم، صص ۴۳۶-۴۱۱.
- 31- *Constitution of Indonesia* (1945, reinst. 1959, rev. 2002).
- 32- Institute for Economic Justice, SECTION27 & Center for Economic and Social Rights. BUDGETING FOR HUMAN RIGHTS DURING COVID-19 (2020). Available at: https://www.iej.org.za/wp-content/uploads/2020/10/IEJfactsheet-Available-Resources-COVID19_2.pdf (last visited on 29/6/2025)
- ۳۳- رستمی، ولی و سهرابی، حامد، بررسی اصول حاکم بر نظام بودجه‌ریزی در ایران و فرانسه، فصلنامه تحقیق و توسعه در حقوق تطبیقی، دوره‌ی ۷ (بهار ۱۴۰۳)، شماره‌ی ۲۲، صص ۹۹-۵۷.
- 34- Marilović, Đ. "Legality in Budgetary Law". *Collection of Papers "Law Between Creation and Interpretation"*, East Sarajevo, 2023.
- 35- *Universal Declaration of Human Rights* (1948).
- ۳۶- ملک‌شاهی، حسین و آزادبخت، فرید، ارتباط میان حقوق بشر و حاکمیت قانون، فصلنامه علمی تحقیقات حقوقی بین‌المللی، دوره‌ی ۱۴ (پاییز ۱۴۰۰)، شماره‌ی ۵۳، صص ۴۳۷-۴۲۱.
- ۳۷- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۵۸)، بازنگری در (۱۳۶۸).
- ۳۸- لاینرت، یان، بودجه‌ریزی در جهان: چارچوب حقوقی نظام‌های بودجه‌ای (مطالعه موردی برخی کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه)، برگردان افشین خاکباز و افشین لامعی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹.
- ۳۹- علی بیگی، امیرحسین، گراوندی، شهپر، و قبادی، پرستو، بودجه بندی مشارکتی؛ ابزاری نوین در پژوهش‌های مدیریت روستایی، همایش ملی توسعه روستایی، ۱۳۹۱.
- ۴۰- عزیزنژاد، صمد، ضرورت و الزامات قانون شفافیت در حوزه بودجه‌ریزی کشور، فصلنامه علمی اقتصاد اسلامی، سال ۱۹ (پاییز ۱۳۹۸)، شماره‌ی ۷۵، صص ۲۳۳-۲۰۵.
- 41- Bui, H. (2015). "Human Rights Budgeting: Making Governments Accountable for Economic, Social and Cultural Rights", *QMHR*, 2 (1), 2015.
- ۴۲- حق پرست، عباسعلی، براهویی پیرنیا، بهاره، ایلاقی، معین، دازه، نوشین، و عرب، لیلا، جایگاه پاسخگویی در بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، فصلنامه چشم انداز حسابداری و مدیریت، دوره‌ی ۶ (بهار ۱۴۰۲)، شماره‌ی ۸۰، صص ۲۰۶-۱۹۵.
- ۴۳- گرجی ازندریانی، علی‌اکبر، حسنونند، محمد، و سلمانی سبینی، مرضیه، پاسخگویی در نظام حقوق اساسی، حقوق اساسی، دوره‌ی ۱۲ (بهار و تابستان ۱۳۹۳)، شماره‌ی ۲۳، صص ۱۲۰-۹۱.