A

الأمم المتحدة

الجمعية العامة

Distr.
GENERAL

A/CONF.157/PC/62/Add.5
26 March 1993
ARABIC
Original : ENGLISH

المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان
اللجنة التحضيرية
الدورة الرابعة
جنيف ، ١٩-٣٠ نيسان/ابريل ١٩٩٣
البند ٥ من جدول الاعمال المؤقت

حالة إعداد المنشورات والدراسات والوثائق الخاصة بالمؤتمر العالمي

مذكرة من الامانة العامة

اضافة

مساهمة مقدمة من اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

يسترعى اهتمام اللجنة التحضيرية الى المساهمة المقدمة من اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية . وتتألف هذه المساهمة من نصين أولهما (المرفق الاول) بعنوان "بيان الى المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان من اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية" وقد اعتمدته اللجنة في ٧ كانون الاول/ديسمبر ١٩٩٢ . أما النص الثاني (المرفق الثاني) فهو ورقة تحليلية اعتمدتها اللجنة في ١١ كانون الاول/ديسمبر ١٩٩٢ بعنوان "نحو بروتوكول اختياري يلحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية" .

المرفق الاول

بيان الى المؤتمر العالمي لحقوق الانسان من اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

(اعتمدته اللجنة في ٧ كانون الاول/ديسمبر ١٩٩٣)

١ - تعترف ديباجة كل من العهدين الدوليين الخاصين بحقوق الانسان بأنه "طبقا للاعلان العالمي لحقوق الانسان ، لا يمكن تحقيق المثل الاعلى لبشرية تنعم بالحرية في تحرر من الخوف والحاجة إلا إذا وفرت الظروف التي يمكن بها لكل فرد أن يتمتع بحقوقه الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وكذلك بحقوقه المدنية والسياسية" . وفي الاعوام الـ ٤٥ التي مضت منذ اعتماد الاعلان العالمي لحقوق الانسان ، استخدمت صيغ مختلفة لوصف العلاقة بين هاتين الفئتين من الحقوق . فقيل بعبارات مختلفة أنهما مترابطتان ومتوافقتان وغير قابلتين للتجزئة . وبينما يعرب أحيانا عن تفضيلات لاستخدام واحدة أو أخرى من هاتين الفئتين ، تعتقد اللجنة أن مثل هذه النقاشات يجب ألا يسمح لها بأن تصرف الانتباه عن حقيقة أن احترام كل من هاتين الفئتين من الحقوق يجب أن يسير جنبا الى جنب مع الآخر .

٢ - وهذا المبدأ يشكل ركيزة من الركائز الاساسية للتوافق الدولي بشأن معايير حقوق الانسان ، وقد لقي تأييدا في مناسبات لا تحصى من جانب الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي واللجنة المعنية بحقوق الانسان ، وانعكس في مجموعة واسعة من التعهدات التعاهدية على الصعيدين العالمي والاقليمي على السواء . ومع ذلك فإنه عمليا غالبا ما يخالف أكثر مما يلتزم به . وفي عام ١٩٩٣ ، بينما تحتفل الأمم المتحدة بالذكرى الخامسة والاربعين لاعتماد الاعلان العالمي لحقوق الانسان وبعقد المؤتمر العالمي لحقوق الانسان ، يتعين ايلاء الاهتمام الكامل الواعي لمختلف السبل والوسائل التي يمكن بها تنفيذ مبدأ عدم قابلية الحقوق للتجزئة ، وتحسين وضع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية .

٣ - وتود اللجنة أن تؤكد على أن الإعمال الكامل لحقوق الانسان لا يمكن مطلقا تحقيقه كمجرد ناتج ثانوي أو نتيجة عارضة لبعض التطورات الاخرى أيا كان مدى ايجابيتها . ولذلك فإن القول بأن الإعمال الكامل للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية سيكون نتيجة مباشرة للتمتع بالحقوق المدنية والسياسية أو سينبثق منه تلقائيا قول في غير محله . فمثل هذا التفاؤل لا يتفق مع المبادئ الاساسية لحقوق الانسان ولا يسانده أي دليل عملي . والحقيقة أنه يتعين على كل مجتمع أن يعمل عن قصد وبطريقة مخططة بعناية لضمان تمتع جميع أفراده بحقوقهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية . ويمثل احترام الحقوق المدنية والسياسية شرطا لا غنى عنه لتأمين

الإعمال الكامل لجميع حقوق الإنسان . إلا أنه ليس هناك أي أساس للإفتراض بأن إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية سيكون بالضرورة ملازما أو نتيجة لإعمال الحقوق المدنية والسياسية .

٤ - وكما يقتضي الأمر سياسات موجهة بعناية ويقظة مستمرة لضمان انبثاق احترام الحقوق المدنية والسياسية من تنظيم انتخابات حرة ونزيهة مثلا ، أو من إدخال أو إعادة نظام حكم ديمقراطي في جوهره ، يتعين بالمثل وضع وتنفيذ سياسات وبرامج خاصة من جانب أي حكومة تستهدف ضمان احترام الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لمواطنيها ولغير مواطنيها ممن هي مسؤولة عنهم .

٥ - والحقيقة المروعة ، التي يجب أن يرى في ظلها هذا التحدي ، هي أن الدول ، والمجتمع الدولي ككل ، لا تزال تتغاضى في أكثر الاحيان عن الانتهاكات التي تقع للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، والتي من شأنها ، إذا ما حدثت للحقوق المدنية والسياسية ، أن تثير تعبيرات عن الفزع والغضب وأن تفضي الى نداءات متضافرة لاتخاذ تدابير انصاف عاجلة . والواقع أنه على الرغم من كل ما يقال لا تزال انتهاكات الحقوق المدنية والسياسية تعامل كما لو كانت أخطر بكثير من الانكار المباشر والواسع النطاق للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وكان التغاضي عنها أشد صعوبة .

٦ - ويصدق هذا أيضا فيما يتعلق بالسياسات والممارسات التمييزية . فانكار الحق في التصويت أو انكار الحق في حرية التعبير على أساس العنصر أو الجنس فقط يلقى ادانة صارخة ، وبحق ، من قبل المجتمع الدولي . ومع ذلك فإنه كثيرا جدا ما يتغاضى عن أشكال عميقة الجذور من التمييز في التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تمارس ضد النساء والمسنين والعاجزين وغيرهم من الجماعات الضعيفة والمغبونة ، حيث ينظر اليها فقط على أنها واقع يؤسف له . وهكذا نجد ، مثلا ، أنه ليس لدى الكثيرين من المدافعين عن حقوق الانسان ، الشيء الكثير الذي يمكن أن يقولوه ردا على حقيقة أن النساء في بلدان كثيرة "يكافأن عامة (على عبء العمل غير المتناسب الذي يضطلعن به) بغذاء أقل ورعاية طبية أقل وتعليم أقل وتدريب أقل ووقت فراغ أقل ودخل أقل وحقوق أقل وحماية أقل"[(أ)] .

٧ - وقد استشهد كثيرا بالمؤشرات الاحصائية لمدى الحرمان من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، أو انتهاكاتها ، الى حد أن هذه المؤشرات بدأت تفقد تأثيرها . وأشار اتساع نطاق هذا الحرمان وقسوته واستمراره مواقف استسلام وأحاسيس عجز وإعياء من الشفقة .وهذه الاستجابات الضعيفة ساعد عليها عزوف عن وصف المشاكل

القائمة بأنها انكار فادح وواسع النطاق للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية . على أن من الصعب أن نعرف كيف يمكن ، مع توخي الحقيقة ، وصف الحالة بأي صورة أخرى .

٨ - وتمثل حقيقة أن خمس سكان العالم يعانون الفقر والجوع والمرض والامية وانعدام الامان أساسا كافيا للقول بأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لهؤلاء البشر تلقى انكارا واسع النطاق . ومع ذلك فإنه لا يزال هناك انصار أقوياء لحقوق الانسان - من أفراد وجماعات وحكومات - يستبعدون تماما هذه الظواهر من نطاق اهتماماتهم . ومثل هذا النهج تجاه حقوق الانسان يعد غير انساني وغير سوي ولا يتفق والمعايير الدولية . كما أنه في نهاية الامر انهزامي .

٩ - وليس من الممكن للديمقراطية والاستقرار والسلام أن تعمر طويلا في ظروف الفقر والحرمان والاهمال المزمنة . وقد أخذ عدد متزايد دوما من الشعوب يعتنق بحماس الحرية السياسية وحرية الأسواق والتعددية في السنوات الاخيرة ، لانها ، لحد ما ، وجدت فيها خير فرصة لاعمال الحقوق الاساسية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية . فإذا تبين عدم جدوى هذا المسعى فستكون الضغوط هائلة في كثير من المجتمعات للارتداد الى البدائل الغاشية . وفضلا عن ذلك فإن مثل هذا الاخفاق سيولّد تحركات سكانية جديدة واسعة النطاق تنطوي على تدفقات اضافية من اللاجئين والمهاجرين ومن يسمون "باللاجئين الاقتصاديين" بكل ما ينتظرهم من مآس ومشاكل . وكما أشار الامين العام في تقريره عن اعمال المنظمة المقدم الى الجمعية العامة في دورتها السابعة والاربعين:

> "إن التقدم السياسي والتنمية الاقتصادية صنوان لا يفترقان: وهما على نفس القدر من الاهمية ولا بد أن يسعى الى تحقيقهما في آن واحد . ومن المهم أن يتوفر استقرار سياسي من أجل وضع سياسات اقتصادية فعالة . أما اذا تدنت الأحوال الاقتصادية بشكل مفرط فإن الصراعات السياسية الانقسامية تزداد ايغالا"(ب) .

١٠ - وان التأكيد المتزايد على سياسات حرية الاسواق تقترن به حاجة أكبر بكثير الى ضمان اتخاذ التدابير الملائمة لحماية وتعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية . فحتى أكثر مؤيدي حرية الاسواق حماسا يعترفون بأنها لا تستطيع ، طواعية ، أن تحمي الكثيرين من أفراد المجتمع الاكثر تأثرا وتضررا . ولهذا السبب جرى الترويج على نطاق واسع لفكرة شبكات الامان الاجتماعي . وبينما تحظى هذه الفكرة بالكثير من المزايا التي تزكيها ، فإنه يتعين تحديدها بحيث تغطي كامل مجموعة حقوق الانسان ، وصياغتها بالاحرى بالنظر الى الحقوق ، لا من باب الاحسان والكرم . فشبكات الامان التي يمكن إزالتها حسب أهواء الحكومة أو غيرها من الجهات الفاعلة ، لا يمكن ، من ثم ، أن توفر حماية كافية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية .

١١ - وعلى الرغم من الصعوبات الخاصة التي تواجه الكثير من البلدان النامية وغيرها من البلدان التي تجتاز مرحلة تحول ، فإن القصور عن التصدي بجدية لانكار الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ليس حكرا مقصورا على أي مجموعة معينة من البلدان . والواقع أن الوضع في عدد من هذه البلدان غالبا ما يكون موضوع تعميمات مفرطة تتجاهل حقيقة أن بعض الحكومات في هذه البلدان قد فعلت أكثر بكثير مما فعلته حكومات بلدان أخرى لتعزيز اعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية .

١٢ - ويصدق نفس القول على الحكومات في البلدان الصناعية . فبعض هذه الحكومات تنزع الى القول بأن وجود نظام ديمقراطي حقا ، وتحقيق مستويات عالية نسبيا لمتوسط نصيب الفرد من الدخل يعدان دليلا كافيا على الاحترام الشامل لحقوق الانسان . ومع ذلك فإن تجربة اللجنة تبين أن مثل هذه الأوضاع يمكن تماما أن تتعايش مع وجود مجالات اهمال هامة للحقوق الأساسية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لاعداد كبيرة من مواطنيها . فمعدلات وفيات الأطفال العالية ، والبطالة المتفشية وضخامة اعداد من لا مأوى لهم ، والمعدلات العالية للتسرب من المؤسسات التعليمية ، كلها مؤشرات على الأقل للوهلة الأولى ، لانتهاكات للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية . ومن ثم لحقوق الانسان .

١٣ - وبالرغم من احراز بعض التقدم في السنوات الأخيرة ، فإن اللجنة تعتقد أنه لا تزال هناك خطوات كثيرة يقتضي الأمر اتخاذها بصفة عاجلة من أجل التحسين الفعال للإعمال المطرد لهذه الحقوق في السنوات المقبلة .

١٤ - وأولى هذه الخطوات هي أن تصدّق جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة على العهدين الدوليين الخاصين بحقوق الانسان أو تنضم اليهما . فاللجنة تلاحظ أن هناك أكثر من ٦٠ دولة لم تتخذ بعد هذه الخطوة ، وتحثها من ثم على ايلاء أكبر قدر من العناية للتصديق أو الانضمام . واضافة الى ذلك فإن الدول التي أصبحت أطرافا في أحد العهدين الدوليين دون الآخر ، ينبغي أن تدرك باهتمام آثار مثل هذه الانتقائية بالنظر الى المفهوم الأساسي لترابط هاتين المجموعتين من الحقوق .

١٥ - وتود اللجنة أيضا أن تؤكد على الأهمية التي توليها للالتزام بتقديم التقارير ، الذي تقبله الدول الأطراف عندما تصدق على العهد أو تنضم إليه . فالتخلف عن تقديم التقارير بالمرة أو عن تقديمها في غضون فترة معقولة ، يشكل خرقا لالتزام مهم يشتمل عليه العهد ، في مواجهة المجتمع الدولي . ولذلك فإن من الملائم أن يستكشف المؤتمر العالمي الوسائل للتأكيد على عدم امكان قبول مثل هذه الممارسات .

١٦ - وفي حالة الدول التي هي أطراف في العهد ، يتمثل التحدي الأكثر الحاحا في اثبات أن تعهدها بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التزام حقيقي وشابت . وكما لاحظت اللجنة من قبل ، يمكن أن يتم ذلك على أحسن وجه بأن تضع كل دولة طرف علامات ارشادية تمكن الحكومة المعنية من التحقق من كامل مدى الوفاء بالحد الادنى للمحتوى الاساسي للحقوق الاساسية المعنية . واضافة إلى ذلك ينبغي للحكومات أن تنشئ آليات وطنية ومحلية ملائمة يمكن بواسطتها مساءلتها هي والجهات الفاعلة الاخرى فيما يتصل بالحالات التي يتضح فيها انكار الحق في التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية .

١٧ - وقد أشير كثيرا الى أن هذه الحقوق ليست قابلة لنظر القضاء ، وهو ما يعني أنها تفتقر الى أية عناصر يمكن أن تكون قابلة للفصل فيها من قبل المحاكم . بيد أن من الواضح فعلا أن الكثير من الحقوق ، وربما كلها ، ينطوي على الأقل على بعض عناصر خاضعة من قبل ، في قوانين وممارسات بعض الدول ، للولاية القضائية . وهناك ، فضلا عن ذلك ، الكثير من النهوج الأكثر تجديدا ، التي يمكن بها توفير سبل انتصاف ادارية وقضائية فعالة للأفراد والجماعات الذين يدعون انتهاك حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية . غير أن هذه الامكانيات لم تول اهتماما كافيا في معظم البلدان لا لسبب تعقيداتها القانونية أو غيرها ، ولكن لأن الحكومات ليست مهيأة لإعلان الارادة السياسية اللازمة والالتزام بالعدالة الاقتصادية والاجتماعية .

١٨ - وقد اعترف المجتمع الدولي منذ وقت طويل باستصواب توفير الامكانيات للأفراد لالتماس الانتصاف في الحالات التي يرون فيها أن حقوق الانسان المقررة لهم قد انتهكت (مثلا في شكل الحق في انتصاف فعال ، كما هو معترف به في المادة ٢(٣) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية) . وعلى ذلك ، وعلما بأن كثيرا من المعاهدات الدولية الرئيسية لحقوق الانسان تتضمن بالفعل مثل هذه الاجراءات ، تعتقد اللجنة أن ثمة أسبابا قوية لاعتماد اجراءات للشكاوى (في شكل بروتوكول اختياري يلحق بالعهد) فيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المعترف بها في العهد[ج] . ومثل هذه الاجراءات ستكون بالكامل غير الزامية وستسمح بتقديم بلاغات من الأفراد أو الجماعات ممن يدعون انتهاكات للحقوق المعترف بها في العهد . وقد تتضمن أيضا اجراءات اختيارية للنظر في الشكاوى فيما بين الدول . وسوف تعتمد ضمانات اجرائية مختلفة للحماية من اساءة استخدام هذه الاجراءات . وستكون مماثلة في طبيعتها للاجراءات المطبقة بموجب البروتوكول الاختياري الاول للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية .

حواشي المرفق الاول

(أ) منظمة الامم المتحدة للطفولة ، حالة الاطفال في العالم ، ١٩٩٢ (The State of the World's Children 1992 (New York, UNICEF, 1992, p.57) .

(ب) A/47/1 ، الفقرة ٦٤ .

(ج) يرد بحث هذا الاقتراح بالتفصيل في الورقة المرفقة بهذا البيان وبتقرير اللجنة عن دورتها السابعة (المرفق الرابع) [وفي وثيقة اللجنة التحضيرية هذه ، يرد الاقتراح في المرفق الثاني أدناه] .

المرفق الثاني

نحو بروتوكول اختياري يلحق بالعهد الدولي الخاص
بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

(ورقة تحليلية اعتمدتها اللجنة المعنية بالحقوق
الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في دورتها السابعة ،
١١ كانون الاول/ديسمبر ١٩٩٢)

ألف - مقدمة

١ - طلبت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، في دورتها الخامسة ، من مقررها آنذاك ، أن يقدم إليها مذكرة مناقشة تحدد المسائل الرئيسية التي يمكن أن تثار فيما يتصل بإعداد بروتوكول اختياري يلحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية "ويسمح بتقديم بلاغات تتصل ببعض الحقوق المعترف بها في العهد أو بجميعها"(أ) .

٢ - وبناء على ذلك قدمت مذكرة مناقشة إلى اللجنة في دورتها السادسة(ب) . وكما جاء في تقرير اللجنة عن تلك الدورة:

"أبدى أعضاء اللجنة تأييدهم لصياغة بروتوكول اختياري لأن هذا من شأنه أن يدعم التطبيق العملي للعهد ويعزز الحوار مع الدول الأطراف ويسمح بالمزيد من تركيز اهتمام الرأي العام على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية . وبذلك يتم الكف عن اعتبار العهد صكا مختصرا بين الصكوك المتصلة بحقوق الإنسان . وأكد أعضاء في اللجنة على لزوم أن تكون النظرية القائلة بترابط حقوق الإنسان وعدم قابليتها للتجزئة هي الأساس لكافة الأعمال التي تكرسها اللجنة في سبيل صياغة مشروع كهذا . وأثناء هذه الأعمال ، ودون التقليل من أهمية المصاعب المتولدة عن طابع وتعقيد الحقوق التي يكفلها العهد ، يجدر الشروع في الحوار أو العملية اللذين من شأنهما أن ييسرا ، من ناحية ، تحديد الميادين التي يمكن فيها بالتدريج وضع إجراء تظلم كهذا وأن يجنبا ، من ناحية أخرى ، أي تداخل ممكن مع الاجراءات القائمة في اطار صكوك دولية أخرى لحقوق الإنسان"(ج) .

٣ - وفي سياق نفس ذلك النقاش في اللجنة ، حدد عدد من المسائل التي رئي ، فيما يتعلق بها ، أنه يستحسن إجراء مزيد من الدراسة . ولهذا السبب اتفقت اللجنة في دورتها السادسة على أن تطلب إعداد ورقة عمل اضافية تتناول المسائل المحددة التي أشيرت في المناقشات السابقة ، لتنظر فيها اللجنة في دورتها السابعة .

٤ - وبناء على ذلك أعدت ورقة عمل أخرى وناقشتها اللجنة في دورتها السابعة . وترد تفاصيل نظر اللجنة في هذه الورقة في المحاضر الموجزة(د) . وأيدت اللجنة النهج العام وطلبت إعداد وثيقة منقحة وموحدة تجمع بين ورقتي المناقشة المقدمتين إلى اللجنة في دورتيها السادسة والسابعة ، وتأخذ أيضا في الحسبان النقاط الرئيسية التي أثيرت أثناء النقاش في الدورة السابعة للجنة (انظر المرفق الثالث) [المرفق الأول من وثيقة اللجنة التحضيرية] .

٥ - وأعربت اللجنة عن تأييدها القوي لاعداد واعتماد بروتوكول اختياري يلحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية . وتيسيرا لمتابعة النظر في هذا الاقتراح بمعرفة الهيئات الملائمة والدول الأطراف ، قررت اللجنة ارفاق هذه الورقة التحليلية بتقريرها عن دورتها السابعة وبالبيان الذي اعتمدته لإرساله إلى المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان .

٦ - وأشارت اللجنة أيضا إلى أن إعداد بروتوكول اختياري قد أوصي به صراحة من قبل المقرر الخاص للجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الاقليات بشأن إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وذلك في تقريره النهائي (E/CN.4/Sub.2/1992/16 ، الفقرة ٢١١) وأعربت ، من ثم ، عن أملها في أن تتابع مناقشة الموضوع بمعرفة هيئات الأمم المتحدة المعنية وأشارت إلى أنها قد تقرر متابعة بحث المسألة في دورات قادمة .

باء - اعتبارات أولية

٧ - ينبغي ، كتقديم للنظر في هذه المسألة ، التأكيد على عدة جوانب محددة من الاقتراح .

٨ - فينبغي ، أولا ، الاشارة إلى أن أي بروتوكول يلحق بالعهد سيكون اختياريا تماما ، ويكون بذلك واجب التطبيق فقط على الدول الأطراف التي توافق عليه صراحة عن طريق التصديق عليه . فالأمر لا يتعلق ، من ثم ، بفرض أي التزامات اضافية على الدول الأطراف في العهد .

٩ - ثانيا ، ليس المبدأ العام للسماح بتقديم شكاوى بموجب اجراء دولي ، فيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، جديدا بأي حال أو تجديديا بشكل خاص . فالواقع أنه يوجد بالفعل عدد من الاجراءات الراسخة منذ زمن طويل على الصعيد الدولي تنص صراحة على نظر شكاوى من هذا القبيل . وهي تشمل: اجراءات منظمة العمل الدولية للتصدي للانتهاكات المدعى بها للحقوق النقابية (المادة ٨ من العهد) ؛ واجراءات اليونسكو للنظر في الانتهاكات المدعى بها فيما يتعلق بالتعليم والعلم

والثقافة (المواد ١٣ - ١٥ من العهد) ؛ والاجراءات المقررة بمقتضى قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي رقم ١٥٠٣ (د - ٤٨) المؤرخ في ٢٧ أيار/مايو ١٩٧٠ ، التي تنطبق أيضا ، حسبما أكدت لجنة حقوق الإنسان ، على كافة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية .

١٠ - ويمكن الاشارة ، اضافة إلى ذلك ، إلى أن مجلس أوروبا يعمل حاليا في إعداد بروتوكول اضافي يلحق بالميثاق الاجتماعي الأوروبي . فقد أوصت الجمعية البرلمانية للمجلس ، في أيلول/سبتمبر ١٩٩١ ، بأن يشرع على الفور في اجراء الاصلاحات المختلفة للميثاق ، بما فيها اعتماد اجراءات فعالة بشأن الشكاوى(هـ) . وفي أعقاب ذلك أوصى اجتماع وزاري رفيع المستوى عقد في تورينو بايطاليا في تشرين الأول/اكتوبر ١٩٩١ ، احتفالا بالذكرى الثالثة عشرة لاعتماد الميثاق ، بأن "تبحث لجنة الوزراء في أقرب فرصة مشروع بروتوكول ينص على نظام للشكاوى الجماعية ، بغية اعتماده وفتح باب التوقيع عليه" .

١١ - وينبغي الاشارة أيضا إلى أن هذا الاجراء موجود بالفعل في نظام البلدان الأمريكية للشكاوى التي تقدم فيما يتعلق بالحق في التنظيم النقابي والحق في التعليم . فالمادة ١٩(٦) من البروتوكول الاضافي لاتفاقية الدول الأمريكية بشأن حقوق الإنسان في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (بروتوكول سان سلفادور لعام ١٩٨٨) تنص على أن:

"أي حالة ينتهك فيها (الحق في تنظيم النقابات والحق في التعليم) بفعل يعزى مباشرة إلى دولة طرف في هذا البروتوكول يمكن أن تستتبع ، من خلال لجنة الدول الأمريكية لحقوق الإنسان ، وكذلك ، عند الاقتضاء ، محكمة الدول الأمريكية لحقوق الإنسان ، تطبيق نظام الشكاوى الفردية الذي تحدده المواد ٤٤ إلى ٥١ و٦١ إلى ٦٩ من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان" .

١٢ - ثالثا ، تبين الخبرة المكتسبة حتى الآن ، فيما يتصل بمجموعة واسعة من الاجراءات الدولية القائمة للشكاوى ، أنه لا يوجد أي أساس لتخوف من أن يؤدي اعتماد بروتوكول اختياري يلحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى غمر اللجنة بفيض من الشكاوى . فبعد ١٠ سنوات من التطبيق لم تتمخض اجراءات الشكاوى في نطاق الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري ، مثلا ، عن عدد من الشكاوى يزيد على أصابع اليد . كذلك لم يتطور عدد الشكاوى المقدمة في إطار الاجراءات المقررة بموجب اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة ، إلا بشكل تدريجي للغاية . كما أن الاجراءات التي تطبقها اليونسكو تناولت عددا قليلا نسبيا من

الشكاوى منذ اقرارها عام ١٩٧٨ . ولهذا السبب يجب أن يوضع في الاعتبار أن أي عدد من الشكاوى ، حتى وإن كان صغيرا جدا ، يمكن أن يوفر للجنة بعض فرص مهمة بوجه خاص لتطوير تفهم الحقوق المعترف بها في العهد على صعيد أحكام السوابق .

١٣ - رابعا ، يجب التذكير بأن اجراءات للشكاوى مثل الاجراءات التي تقترح الآن ، لا تمنح الهيئة الدولية المعنية سلطة مطالبة أي دولة باتخاذ تدابير معينة . فتأثير الاجراءات وفاعليتها يعتمدان إلى حد بعيد ، في نهاية المطاف ، على خبرة اللجنة ومتانة تحليلها للقضايا ، وما تتسم به استنتاجاتها من قوة الاقناع .

١٤ - وأخيرا فإن من الملائم الاشارة إلى أن مبدأ ترابط مجموعتي الحقوق وتوافقها وعدم قابليتها للتجزئة ، الذي كثيرا ما أعادت تأكيده الجمعية العامة للأمم المتحدة ولجنة حقوق الإنسان ، يقوضه وجود اجراءات مختلفة تعاهدية الأساس للشكاوى فيما يتعلق بالحقوق المدنية والسياسية دون وجود مثل هذه الترتيبات فيما يتصل بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية .

١٥ - وفيما يلي تحليل أكثر تفصيلا لبعض هذه المسائل .

جيم - <u>خلفية النظر في اجراءات للشكاوى</u>

١٦ - جاء اقتراح البروتوكول الاختياري للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦ واعتماده بعد عملية صياغة مطولة ، وجاء تقريبا كفكرة تالية ، إثر اقرار سابقة في اتفاقية ١٩٦٥ بشأن القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري . وقد بدا أن بعض المقترحات التي أبديت أثناء صياغة العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تركت الباب مفتوحا لامكانية اعتماد اجراء مماثل يطبق على هذا العهد ، ولكن أيا من الدول لم تكن مستعدة للتصدي لمسألة شائكة والكفاح من أجل نهج من هذا القبيل فيما يتصل بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية .

١٧ - وقد وفر المؤتمر الدولي لحقوق الإنسان الذي عقد في طهران في عام ١٩٦٨ زخما هائلا للنظر مجددا في الوسائل التي يمكن بها تنفيذ الحقوق الاقتصادية بأكبر قدر من الفعالية . فقد دعا المؤتمر بوجه خاص "جميع الحكومات إلى تركيز اهتمامها ... على تطوير وتحسين الاجراءات القانونية اللازمة لمنع انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحمايتها"(و) . وكانت أولى النتائج المباشرة للمؤتمر إعداد الأمين العام "دراسة تمهيدية (مفصلة) للقضايا المتصلة باعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ..."(ز) . وبينما لم تمض الدراسة ، على المستوى الدولي ، إلى مدى يتجاوز نهوج التنفيذ القائمة ، فإنها أبدت ملاحظات هامة بشأن طبيعة الحقوق

الاقتصادية في سياق التدابير التي يمكن أن تتخذ على المستوى الوطني . واضافة إلى بحث امكانية اتخاذ تدابير دستورية وتشريعية ، أكدت الدراسة أن المادة ٨ من الاعلان العالمي (التي تقر الحق في تدابير انصاف فعالة تقررها المحاكم الوطنية المختصة من الافعال التي تنتهك الحقوق الأساسية التي يكفلها له الدستور أو القانون) تنطبق "أيضا بطبيعة الحال على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية"(ح) . ومضت الدراسة تشير إلى أن الكثير من هذه الحقوق قابلة لحمايتها على المستوى الوطني "بواسطة المحاكم العادية" وأن ذلك هو ، من نواح عدة ، الوضع القائم فعلا في دول مختلفة(ط) .

١٨ - وهكذا أكدت دراسة الأمين العام تأكيدا شديدا على دور وسائل الانتصاف القضائية وغيرها في دعاوى المطالبة باحترام الحقوق الاقتصادية . وقد اعتمد التقرير الذي أعده مانوشهر غانجي(ي) ، والذي صدر تكليف بإعداده بعد نظر لجنة حقوق الإنسان في دراسة الأمين العام ، نهجا مختلفا جدا . فقد اقتصر تركيزه تقريبا على المشاكل التي تواجهها البلدان النامية في التغلب على الفقر . ولم تتناول الدراسة "القواعد والمعايير الوطنية التي تحكم إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية" لأن تناول هذه المسائل كان "سيتجاوز بكثير النطاق والحيز المخصصين للدراسة"(ك) . ومع ذلك فقد اختتم التقرير باقتراح "اجراء (دراسة من هذا القبيل) في المستقبل"(ل) . ولكنها لم تجر قط .

١٩ - ويبدو أن التسعينات توفر بيئة مختلفة يمكن أن تكون أكثر تقبلا لنهوج سياسات ترمي إلى توفير سبل الانتصاف للأفراد والجماعات في حالة انتهاك حقوقهم الاقتصادية . وهذا ينعكس ، لحد ما ، في التركيز الأكثر تواصلا في السنوات الأخيرة من جانب اللجنة المعنية بحقوق الإنسان على الوسائل التي يمكن بها إعمال الحقوق الاقتصادية بصورة فعالة على المستويين الوطني والدولي على السواء . وهو يتوافق أيضا مع نهج إعمال الحقوق الذي طورته تدريجيا اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية منذ دورتها الأولى عام ١٩٨٧ ، ومع الاتجاهات السائدة في النظام الأوروبي ونظام الدول الأمريكية .

دال - الحجة الرئيسية المؤيدة لاعتماد بروتوكول اختياري

٢٠ - هناك حجج كثيرة يمكن أن تساق تأييدا للاقتراح القائل بوجوب ادخال اجراء للشكاوى في بروتوكول اختياري يلحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية . وأكثر هذه الحجج قسرا هي في نهاية المطاف وبطبيعة الحال أن الحصيلة الاجمالية لتمتع الأفراد والجماعات في مختلف أنحاء العالم بالحقوق الاقتصادية ستتحسن بذلك كثيرا . وتتعلق حجج أخرى بدعم مبدأ المساءلة الدولية للدول

الأطراف في العهد وتوفير قدر أكبر من التماثل في النهوج المتبعة بمقتضى العهدين . ولكن الحجة الرئيسية لتأييد اعتماد اجراء للشكاوى ، على الأقل في الأجل القصير ، تتعلق بما يمكن أن يسمى باستخداماته كوسيلة .

٢١ - فمن المتفق عليه عامة أن القصور الرئيسي في الترتيبات الدولية القائمة لتعزيز احترام الحقوق الاقتصادية هو الابهام الذي يشوب الكثير من الحقوق حسبما هي مصوغة في العهد وما ينتج عنه من عدم الوضوح فيما يتعلق بمتضمناتها التقنينية(م) . وتعد المواد ٦ إلى ٩ من العهد استثناءً ملحوظا في هذا الصدد . وتفسير ذلك ذو شقين . أولا أن الكثير من الحقوق التي تغطيها أحكام هذه المواد معروفة للنظم القانونية الداخلية بصورة أفضل (أي أنها معترف بها منذ زمن أطول وبتحديد أدق) من بعض الحقوق التي تتناولها المواد الباقية من الجزء الثالث من العهد . ثانيا ، وهو ما يتصل لحد ما بما تقدم ، أن منظمة العمل الدولية أخذت تعمل منذ ١٩١٩ على شرح وتوضيح المحتوى التقنيني الدقيق لتلك الحقوق . وقد استخدمت أساليب متنوعة لهذا الغرض ولكن الكثير منها ينطوي على عنصر "التماس" أو تظلم قوي بشأنها . فإذا أخذنا الحق في حرية تكوين الرابطات (أي الحق في تكوين نقابات عمالية والانضمام إليها كما تعترف به المادة ٨ من العهد) وجدنا أن منظمة العمل الدولية قد أرست مجموعة ضخمة من القواعد القانونية من خلال آلية نظر الشكاوى التي تتلقاها وتفحصها اللجنة المعنية بحرية تكوين الرابطات(ن) . ونتيجة لذلك فإنه إذا ثارت مسألة تفسير دقيقة فيما يتعلق بالمادة ٨ من العهد ، أمكن ، عن طريق تطبيق المبادئ التي أرستها منظمة العمل الدولية (إلى الحد الذي يرى فيه أنها ممكنة التطبيق في ضوء أحكام العهد وغيرها من الاعتبارات ذات الصلة) ، تحديد ما هو مطلوب من دولة طرف في حالة معينة بدرجة كبيرة من الثقة .

٢٢ - ويمكن المقابلة بين ذلك وبين الوضع فيما يتعلق بحقوق مثل الحق في الصحة والحق في التعليم . ففيما يتصل بهذا الحق الأخير مثلا ربما توضح المشاكل على أفضل وجه بالرجوع إلى مسألة تفسير للعهد طرحت مؤخرا في دولة طرف في العهد . ففي أوائل عام ١٩٩٠ أدخلت الحكومة ، لأول مرة منذ سنوات عدة ، مصروفات تعليم للطلبة المنتظمين كامل الوقت في الجامعة . وقد اعترضت الرابطة الوطنية لطلاب الجامعة على القرار والتمست رأي اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان . وردت اللجنة برأي يخلص إلى أن فرض رسوم ينطوي على انتهاك للمادة ١٣(٢)(ج) من العهد (التي تنص على أن "يتاح التعليم العالي على قدم المساواة للجميع ، على أساس المقدرة ، وذلك بكافة الوسائل الملائمة ، وخاصة بإدخال مجانية التعليم بصورة مطردة") واضافة إلى أسباب أخرى سيقت تبريرا لهذا الاستنتاج رفضت اللجنة صراحة الحجة القائلة بأنه يمكن اتخاذ وضع

اقتصادي معاكس في البلد مبررا لتخفيض مستوى الخدمات التعليمية التي توفرها الحكومة . وقد رفضت الحكومة تفسير اللجنة للعهد وأصرت على أن نهجها يتماشى في الواقع مع الاحكام ذات الصلة . وأشارت في رفضها هذا إلى أنه ... ليس للجنة الوطنية لحقوق الإنسان ، في الأساس ، اجراء تقييم للموارد المتاحة للحكومة لتأمين توافر التعليم في المرحلة الثالثة . وهذه الحالة تثير أسئلة عدة بالغة الاهمية على صعيد تفسير العهد . وهي تشمل: طبيعة التعهد الذي تتضمنه المادة ١٣(٢)(ج) ؛ ومعنى مفهوم "التنفيذ المطرد" ؛ وأساس تحديد الموارد "المتاحة" لاغراض العهد ؛ ومدى إمكان خفض المستويات القائمة للتمتع بالحقوق الاقتصادية استنادا إلى الضرورة الاقتصادية .

٣٣ - وبالرغم من الاهمية الحاسمة لهذه الاحكام ، لم يكن بوسع الحكومة المعنية ولا لجنة حقوق الإنسان ولا أي طرف معني آخر الرجوع إلى أي سوابق قانونية أرستها اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للاهتداء بها في تفسير التزامات الحكومات بمقتضى العهد . وبالمثل فإن اللجنة ، إذا ومتى عرضت عليها المسألة ، ستجد نفسها غير قادرة على فحصها بأي قدر من التعمق أو الدقة .

٣٤ - وطالما أن معظم أحكام العهد (وبصفة خاصة الأحكام المتعلقة بالتعليم والرعاية الصحية والغذاء والتغذية والاسكان) ليست موضوع بحث فقهي مفصل على الصعيد الدولي ، فإنه لا يتوقع لها أن تكون موضوعا لبحث كهذا على الصعيد الوطني . والسبب الرئيسي لذلك هو أن الأحكام المنصوص عليها بعبارات عامة للغاية (مثل المادة ١١ من العهد) لا يحتمل أن تعتبر من قبل السلطات الوطنية قابلة للتطبيق القضائي أو الاداري في غياب نصوص تشريعية توضح بمزيد من الجلاء متضمناتها على صعيد النظام القانوني الداخلي . وفيما يتعلق بمعظم أحكام العهد (باستثناء المواد ٦ إلى ٩ للأسباب المشار إليها آنفا) هناك أسباب قوية لتوقع أن المحاكم الوطنية ستجدها "غير تلقائية التنفيذ" أو "غير قابلة للتطبيق المباشر" أو قاصرة عن أن يكون لها "تأثير مباشر" . وسيتوقف استخدام أي من هذه العبارات على أسلوب التعامل مع الالتزامات التعاهدية الدولية ، الواضح في النظام القانوني المحلي المعني . وعلى أي الأحوال فإن النتيجة ستتمثل في أن الالتزامات المنبثقة من العهد ستظل تذكر فقط بعبارات عامة للغاية ويندر أن تكون موضوعا لذلك النوع من التحليل القضائي التفصيلي الذي يمكن أن يساعد بدرجة لا تقاس في فهم أكثر وضوحا وأكثر دقة وأكثر تمييزا لمتضمنات القواعد الدولية لحقوق الإنسان .

٣٥ - ولذلك فإنه لا يكاد يثير الدهشة أن نلاحظ أن غالبية الحالات التي يحتج فيها بالعهد في دعاوى المحاكم المحلية تخص المسائل المتعلقة بالعمل ، التي تتناولها المواد ٦ إلى ٨ من العهد . ففي هولندا ، على سبيل المثال ، كان هناك قضايا عدة من

هذا القبيل[ص] . ومن الناحية الأخرى ، لم يكن هناك قضايا طبقت فيها المحاكم أحكام العهد بشكل مباشر حتى في بلد مثل فنلندا الشديدة الوعي بالحقوق الاقتصادية والتي تتعامل بجدية شديدة مع الصكوك الدولية لحقوق الإنسان[ع] .

هاء - حدود الأساليب الحالية لإرساء قواعد قانونية فيما يتعلق بالعهد

٣٦ - ينص العهد ذاته على أسلوب واحد يمكن به تطوير القواعد القانونية للحقوق الواردة فيه . وهو من خلال بحث المجلس الاقتصادي والاجتماعي لتقارير الدول الأطراف . وهذه المهمة الأخيرة تضطلع بها الآن ، لكافة المقاصد والأغراض ، اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية . وقد وضعت اللجنة أيضا تقنيتين أخريين يمكن بهما أن تسهم على نحو أفضل في تفهم المحتوى التقنيني للحقوق المختلفة . وهما إعداد تعليقات عامة وعقد يوم مناقشة عامة في كل دورة من دوراتها .

٣٧ - ومن الواضح ، مع ذلك ، أن أيا من هذه الأساليب لا يوفر للجنة الفرصة اللازمة لتناول مسألة معينة وبحثها بالتفصيل في سياق حالة معينة ولتفصيل أي آراء تبدى بشأن مدى كون فعل معين ، أو إغفال فعل معين ، متفقا مع أحكام العهد . لقد أشار بحث تقارير الدول الأطراف ، في كثير من المناسبات ، قضايا انقسم رأي اللجنة بشأنها . وفي بعض الحالات أعرب أفراد من أعضاء اللجنة عن رأيهم بأن المسألة تنطوي على انتهاك ، وفي حالات أخرى أيدت اللجنة مثل هذا الاستنتاج . والواقع ، مع ذلك ، أن أي استنتاج من هذا القبيل يكون ضعيفا إلى أبعد حد ولا يمكن أن يمثل أكثر من رأي غير نهائي ينطوي عادة على قدر كبير من التكهن . وليس من الصعب أن نجد الأسباب لذلك الضعف الذي لا مفر منه . ففي المقام الأول عادة ما تكون المعلومات المتاحة ذات طابع عام للغاية . وهكذا لم يتسن للجنة ، مثلا ، أن تبحث قط بحثا حقيقيا دستور دولة طرف بذاته أو حتى جزءا كاملا من تشريع معين . والحق أن هذه النصوص لم تقدم مطلقا إلى اللجنة (ترفق مثل هذه الوثائق في بعض الحالات كتذييلات لتقرير الدولة الطرف ولكنها لا تترجم مطلقا أو تستنسخ لصالح أعضاء اللجنة) . ثانيا ، نادرا ما يمكن أن يوضع بحث مسألة معينة في سياق الواقع القائم في الدولة المعنية . وحتى في الحالات التي تقدم فيها منظمة غير حكومية بيانا كتابيا إلى اللجنة (وهي نادرة نسبيا) فإنه ، بشكل عام ، لا يتضمن ذلك النوع من المعلومات التفصيلية والدقيقة التي من شأنها أن تمكن اللجنة من الخوض في أعماق المسألة . ثالثا ، إن تفويض اللجنة المتعلق ببحث التقارير على أساس دوري لا يخول لها حقيقة حق الاصرار ، في مواجهة الدولة الطرف ، على أن يسمح لها بمتابعة حالات معينة .

٣٨ - ويهيىء اعتماد تعليقات عامة فرصة للجنة للإسهام إسهاما مهما في القواعد القانونية الفقهية المحيطة بحق أو قضية معينة . ولكن جوانب القصور التي ترتبط

بالمادة الخام المتاحة لها بمقتضى نظام تقديم التقارير ، إذ تقترن بتقليد (أرسته لجنة حقوق الإنسان الخاصة) يقضي بأن تبد بالاحرى في سياق التعليقات العامة ملاحظات عامة ، لكفيلة بألا تنبثق عادة من هذا المصدر اسهامات كبرى على صعيد القواعد القانونية . كذلك فإن اليوم الذي تخصصه اللجنة للمناقشة العامة ، رغم كل مزاياه من نواح أخرى ، لا يفضي إلى بحث مفصل للمسائل التقنينية .

واو - وظيفة اجراءات الشكاوى

(أ) في إطار المعاهدات الاخرى

٢٩ - ينزع الكثير مما قيل آنفا إلى افتراض أن اجراءات الشكاوى المقررة استنادا إلى معاهدات والموجودة بالفعل نجحت في تقديم اسهام مهم لتوضيح المحتوى التقنيني للحقوق المعنية . بيد أنه يجب الاشارة منذ البداية إلى أن هذا التقييم يرتكز فقط على التجربة المتعلقة بالبروتوكول الاختياري للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية . فاللجنة المعنية بالقضاء على التمييز العنصري نجحت في اجتذاب شكاوى قليلة نسبيا فحسب في اطار الاجراءات الاختيارية المقررة بحكم المادة ١٤ من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري . فالواقع أنه منذ بدأ العمل بها في عام ١٩٨٤ ، لم تبد اللجنة رأيا إلا في بلاغين فقط . كذلك فإن اجراءات الشكاوى الاختيارية في اطار اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من أشكال المعاملة والعقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو الحاطة بالكرامة ترجع إلى وقت حديث بما لا يسمح باستخلاص استنتاجات ذات دلالة بشأن انتاجيتها على صعيد ارساء القواعد القانونية الفقهية .

٣٠ - وليس من الضروري في هذا السياق أن نستعرض بالتفصيل نتائج الاجراء الذي يتضمنه البروتوكول الاختياري في اطار العهد . ويكفي أن نقول إن معظم المعلقين الذين قيموا عمل لجنة حقوق الإنسان يعترفون بالاهمية الضخمة لهذا الاجراء من حيث اسهامه في تفهم أفضل للمتضمنات التقنينية لكثير من الاحكام الواردة في العهد . فقد أشار غريفراث إلى أن "وظيفته المحدودة" تتضمن "شرح المحتويات القانونية لمعيار دولي لحقوق الإنسان ، وخصائصه المحددة ، وامكانات تعديله"[ف] . وهو يعترف أيضا بأنه رغم ما يتسم به الاجراء من ضعف الوسائل لتوفير الكثير من العزاء لفرد من المتظلمين ، فإنه يمكن أن يكون له تأثير مفيد في حالة يواجه فيها أفراد آخرون مشاكل مماثلة .

٣١ - ولكن ربما كان أبلغ دليل على قيمة اجراء الشكاوى على صعيد إرساء القواعد القانونية هو أن "آراء" اللجنة ، المجمّعة استنادا إلى حالات فردية ، أعظم بكثير فائدة ، في إلقاء الضوء على معنى صياغات الحقوق المختلفة ، من التعليقات العامة

للجنة أو الرؤى المتبصرة التي يتمخض عنها بحثها لتقارير الدول الأطراف . والواقع أن لجنة حقوق الإنسان نجحت بالفعل في إلقاء ضوء ساطع على قضايا يتناولها العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لأنه وُجد أن هذه الحقوق ترتبط ارتباطا وثيقا بالمسائل المشارة في الالتماسات المقدمة فيما يتعلق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية . وقد وصف هذا التأثير وحلل بعناية في دراسة مفصلة لكيفية "نفاذ" القواعد الموجودة في العهد الأول إلى العهد الأخير(ص) .

(ب) في اطار العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

٣٢ - نأتي الآن إلى النقطة المركزية في هذا التحليل . فبأي السبل يمكن أن يسهم اعتماد اجراء للشكاوى (في شكل بروتوكول اختياري على الأرجح) في فهم الحقوق الاقتصادية والاجتماعية بوجه عام وفي تعزيز مكانة العهد وملاءمته العملية بوجه خاص؟

٣٣ - أولا ، من شأن وجود اجراء للشكاوى أن يبرز قضايا محددة وملموسة . فالمشاكل الواقعية التي تواجه الأفراد والجماعات تأتي نابضة بالحياة بطريقة لا يمكن مطلقا أن تكون هي الحال في إطار المناقشات المجردة التي تدور في سياق اجراءات تقديم التقارير ونظرها .

٣٤ - ثانيا ، يوفر التركيز على حالة معينة اطارا للاستقصاء لا يوجد في غير هذه الحالة . فهو ، بصورته المثالية ، يقتضي تقديم الشاكي معلومات محددة ومفصلة تستلزم ، بدورها ، تقديم معلومات لا تقل تركيزا ووضوحا من قبل الحكومة المعنية . وحتى عندما يكون الحوار كتابة ، تكون القدرة على الوصول إلى لب القضايا أكبر بكثير مما هو الحال في إطار اجراءات التقارير . وبذلك يمكن للجنة ، وفي كثير من النواحي يتعين عليها ، أن تمسك بتلابيب المسائل الأكثر تعقيدا التي تكمن وراء الكثير من أحكام العهد .

٣٥ - ثالثا ، من شأن مجرد وجود امكانية لتقديم شكاوى إلى محفل دولي أن يحفز الحكومات على ضمان توفير سبل انتصاف محلية أكثر فعالية فيما يتصل بقضايا الحقوق الاقتصادية والاجتماعية (مما يقلل من امكانات قبول المحفل الدولي الاختصاصي بنظر الشكوى) .

٣٦ - رابعا ، يوفر وجود سبيل "انتصاف" ممكن على المستوى الدولي حافزا للأفراد والجماعات على صياغة بعض مطالبهم الاقتصادية والاجتماعية بعبارات أكثر تحديدا وفي ارتباط بالأحكام المحددة في العهد . ومثل هذا التطور يمكن أن يسهم بشكل مهم جدا في

سد الفجوة القائمة بين اهتمامات حقوق الإنسان بتفسيرها الضيق وبين قضايا العدالة الاجتماعية الأوسع نطاقا .

٣٧ - خامسا ، إن امكان توصل لجنة دولية إلى "نتيجة" مؤيدة للشكوى من شأنه أن يبرز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية على صعيد الاهتمامات السياسية للحكومات بأن هذه الحقوق مفتقدة حاليا على نطاق واسع . فحسب ما أشار إليه غريفراث فيما يتصل بالبروتوكول الاختياري للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية: "تمثل وجهات نظر اللجنة أو آراؤها ، على الرغم من أنها غير ملزمة ، آراء قانونية قوية لا يمكن بسهولة اغفالها من جانب دولة ..." (ق) .

٣٨ - وأخيرا فإن وجود اجراءات للشكاوى يؤتي نتيجة ملموسة هي ، على صعيد امكانات "الصالح البشري" ، أقدر بكثير على توليد اهتمام بالعهد عامة والقضايا المحددة المعنية خاصة وفهم لهذا العهد وتلك القضايا .

٣٩ - وبعد الاطراء على المزايا الممكنة لاجراءات للشكاوى ، يجدر أيضا الاشارة إلى أن هذا النموذج التقنيني القضائي لا يخلو من عيوب . فهناك ، بوجه خاص ، أسباب مختلفة لاحتمال ألا يقدم الأفراد الذين تتعرض حقوقهم لتهديد شديد على الافادة من نظام دولي للتظلم . ومن بينها: (أ) الجهل بوجود اجراءات دولية قابلة للتطبيق ؛ (ب) ونقص الوقت و/أو الموارد ؛ (ج) والاستحالة المادية لتقديم شكوى ؛ (د) وصعوبة التدليل على وضع فردي ، مخالف لوضع الجماعة عامة ، بما يكفي لتبرير تقديم شكوى ؛ (هـ) وافتراض أن الهيئة الدولية المعنية لا يحتمل ، لأسباب سياسية أو أسباب أخرى ، أن تتخذ موقفا مواتيا للضحية (الضحايا) في حالة معينة .

٤٠ - ومع ذلك فإن هذه الحجج ، مهما يكن لها من قوة دافعة في تأييد القول بعدم الاعتماد فقط على اجراءات للشكاوى ، تفقد معظم قوتها ، ان لم يكن كلها ، في سياق تدابير التنفيذ التي تنص على آليات للتظلم ولتقديم التقارير على حد سواء . ولما كان نظام التقارير راسخا الآن في إطار العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، فإن هناك أسبابا قوية للسعي إلى تكملته باعتماد اجراءات للشكاوى .

زاي - <u>ملاءمة حجة تساوي الحقوق</u>

٤١ - تشكل نظرية ترابط جميع حقوق الإنسان وعدم قابليتها للتجزئة محورا مركزيا للأسس التقنينية للقانون الدولي لحقوق الإنسان حسبما هو موجود الآن . وهناك ، من ثم ، أسباب قوية لوجوب أن تنعكس هذه النظرية بشكل متناسب لحد ما على صعيد

الاجراءات المستخدمة لتعزيز هذه الحقوق وحمايتها . ولا يقصد بذلك القول بأن مجموعتي الحقوق متماثلتان تماما في كل شيء أو بأن اجراء لمراقبة احترام الحقوق المدنية والسياسية يجب دائما أن يكون له نظيره المباشر فيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية (أو العكس بالعكس) . ومع ذلك فإنه حيثما توجد فوارق كبرى بينهما على صعيد الاجراءات والآليات ، يقتضي الأمر تبريرها بالرجوع إلى العوامل الموضوعية مثل طبيعة الحقوق المعنية في جوهرها .

٤٢ - ويتعلق أبرز فارق في هذا الصدد بتوافر اجراءات للتظلم . ففي مجال الحقوق المدنية والسياسية لقيت هذه الاجراءات قبولا عاما . وهكذا نص على آليات مؤسسية ملائمة فيما يتعلق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ، وباتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري ، وباتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة . ولكن ليس هناك آلية من هذا النوع ملحقة بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية . فكيف يفسر ذلك أو يبرر ، إن كان هناك تفسير أو تبرير على الاطلاق؟ وما هي الحجج التي استخدمت أو يمكن أن تستخدم للدفاع عن الوضع الراهن؟

حاء - استعراض لبعض الحجج المضادة

(أ) ينبغي التعامل مع الحقوق الاقتصادية بطريقة بعيدة تماما عن الخصومة

٤٣ - كثيرا ما لوحظ أن المواجهة قد لا تكون الطريقة الأكثر فعالية في اقناع الحكومات بتغيير سياساتها الاقتصادية أو باتخاذ أية تدابير أخرى قد يقتضيها الأمر لتأمين إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية . وهذا القول ، دون رغبة في نقضه يتعين فهمه على أنه يخضع لقيدين رئيسيين . الأول هو أن اجراءات للشكاوى ينبغي ألا ينظر إليها على أنها تنطوي بالضرورة على مواجهة . فهذه الاجراءات أصبحت بصورة متزايدة عادية وغير استثنائية وينبغي النظر إليها على أنها توفر اطارا يمكن أن تعرض فيه سياسة أو نهج معين على فريق خبراء مستقل لدراسته في ضوء معايير مقبولة بحرية وواجبة التطبيق بصورة واضحة . وفضلا عن ذلك ، وكما أشار هاريس ، فإن "نظاما للتظلم يتضمن عادة مرحلة للتوفيق ، ومن الممكن أن يساعد وجود دعوى ضد دولة على تركيز تفكيرها"(ر) . والثاني هو أنه بينما ينبغي أن يكون نهج الخصومة (إذا كان ذلك هو ما تود حكومة ما أن تصفه به) ملاذا أخيرا في هذا المجال ، لا ينبغي مطلقا أن يستبعد تماما . وهكذا تكرس "مبادئ ليمبورغ بشأن تنفيذ العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية" اهتماما كبيرا لضرورة التصدي لانتهاكات هذه الحقوق(ش) . وفي نهاية المطاف فإن من الصعب أن نفهم كيف يمكن أن يعتبر التعذيب أمرا يستحق المواجهة بينما ترك الناس عمدا يموتون جوعا أو الانكار التمييزي للحق في كل الرعاية الصحية الأساسية ينبغي أن يكونا من المسائل التي ينبغي معالجتها بطريقة ودية ومهذبة تماما .

(ب) الحقوق الاقتصادية غير صالحة لنظر القضاء فيها

٤٤ - هذه مسألة أوليت اهتماما كافيا في مجالات أخرى . ويكفي أن نشير إلى الممارسات الموجودة في كثير من الدول للتدليل على أن مجموعة واسعة من الحقوق الاقتصادية تشكل بصفة منتظمة موضوع أحكام قضائية . واضافة إلى كثير من بلدان أوروبا الغربية ، يمكن الاشارة أيضا إلى بعض جولات شهيرة في هذا المجال للمحكمة العليا في الهند .

٤٥ - وهناك أيضا ، على الصعيد الدولي ، أدلة كثيرة لدحض هذا القول . فبصرف النظر عن الأمثلة الجلية لجميع الحقوق الاقتصادية التي هي منذ وقت طويل موضوع اجراءات التظلم التي تطبقها منظمة العمل الدولية ، يمكن الاشارة أيضا إلى غزوات لجنة حقوق الإنسان المتزايدة الشيوع في اقليم الحقوق الاقتصادية . كذلك أوضح بصورة مقنعة أن عمل لجنة الخبراء المستقلين بمقتضى الميثاق الاجتماعي الأوروبي كثيرا ما تناول مسائل الحقوق الاقتصادية بطريقة تؤكد أن هذه الحقوق صالحة لنظر القضاء[ت] .

٤٦ - ولكن ربما كان أدفع رد على الحجة القائلة بأن الحقوق الاقتصادية غير صالحة لنظرها أمام القضاء هو أن هذه الاجراءات سوف تطبق فقط على الحقوق التي يرى أنها صالحة لنظر المحاكم ، على الأقل في جزء منها . وفضلا عن ذلك فإن أحد الأهداف الأساسية لهذه الاجراءات هو تعزيز فهم المحتوى التقنيني للحقوق ، والقاء مزيد من الضوء ، بهذه الطريقة ، على جوانب مفهوم الصلاحية لنظر القضاء .

(ج) حقوق الجماعة لا تمثل نقطة تركيز ملائمة لاجراءات التظلم الفردي

٤٧ - هذه الحجة تتصدع لاعتبارين على الاقل . أولا ، أن اجراءات التظلم لا تعني فحسب بإجراءات وشكاوى الأفراد . فكثير منها ينص صراحة على نظر تظلمات من جانب الجماعات . ثانيا ، أن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية ليست بذاتها حقوق جماعة ، رغم وجود شائعة كاذبة قديمة بهذا المعنى . وقد يكون الصحيح حقا هو أن التمتع بها يمكن عادة تعزيزه على أفضل وجه بسياسات أو برامج واجبة التطبيق بشكل عام ، ولكن ذلك هو الحال بالنسبة لمعظم الحقوق المدنية والسياسية أيضا . وهذا النهج المفضل لتعزيز الحقوق لا يغير بشكل جوهري من طبيعة الحقوق نفسها . والحق ، في نهاية الأمر ، هو أن الفرد هو الذي يموت جوعا ، أو يموت بسبب نقص الرعاية الصحية أو يعاني من آثار الأمية .

٤٨ - وقد أشير أيضا إلى أن حججا كهذه تغفل أو تبسط أكثر مما ينبغي الوسائل التي يتحقق بها التقدم عامة في مجال حقوق الإنسان . وكما أوضح جاكوبس في السياق الأوروبي ، "قد لا تكون المقابلة بين نظام الاتفاقية (المرتكز على الشكاوى) ونظام

الميثاق (المرتكز على التقارير) في محلها ... نظرا لأنه بالرغم من أن الاتفاقية تنص على سبيل انتصاف مباشر للفرد ، فإن فاعليتها الحقيقية تتمثل في معالجة أوجه النقص في القوانين والممارسات الوطنية أكثر مما تتمثل في أن توفر للفرد علاجا لشكواه المحددة"(ث) .

طاء - النظر في قضايا محددة

٤٩ - في مناقشة اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لهذه المسألة في دورتها السادسة ، جرى تحديد أربع قضايا رئيسية وروعي في ذلك مدى خصوصيتها . ويحاول التحليل التالي بحث الخيارات التي يمكن النظر فيها فيما يتصل بكل من هذه القضايا . والقضايا الأربع هي باختصار: (أ) من الذي يمكنه ممارسة الحق في التظلم؟ ؛ (ب) ما هي الحقوق التي سيغطيها هذا الاجراء؟ ؛ (ج) ما هي القواعد الاجرائية التي ستطبق؟ ؛ (د) ما هي النتائج التي يمكن توقعها من هذا الاجراء؟

ياء - من الذي يمكنه ممارسة الحق في التظلم

٥٠ - ان الاجابة عن هذا السؤال تتوقف ، بدورها ، على اجابات ثلاث أسئلة أخرى . أولها هو ما إذا كان ينبغي قبول الشكاوى فيما بين الدول فقط . والثاني هو ما إذا كان ينبغي ، اضافة إلى هذا النوع من الشكاوى أو بدلا منه ، قبول الشكاوى من الأفراد أم قبولها فقط على أساس جماعي . والثالث هو أنه في حالة الأخذ بالنهج الأخير ، يقتضي الأمر تحديد الأساس الذي يستند إليه في السماح لجماعات معينة بتقديم شكاوى .

(أ) نظام فيما بين الدول

٥١ - يشتمل عدد من المعاهدات الدولية الرئيسية لحقوق الإنسان على النص على اجراء يجوز بمقتضاه لدولة أو أكثر من الدول الأطراف في المعاهدة تقديم شكوى ضد دولة طرف أخرى مدعية عدم امتثالها للالتزامات المقررة . غير أن التجربة الطويلة أوضحت أن هذه الاجراءات يلجأ إليها نادرا وفي الحالات القصوى ومن ثم فيما يتصل بأوضاع بالغة الاهمية . ومن الواضح تماما أن الدول تعزف عن استخدام هذه الاجراءات . ونتيجة لذلك لم يحدث قط مرة واحدة اللجوء إلى الاجراء الوارد في المادة ٤١ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية منذ أن بدأ سريانه عام ١٩٧٦ .

٥٢ - وعلاوة على ذلك فإنه إذا كان يمكن اعتبار اجراء فيما بين الدول تدبيرا اضافيا ، فإنه لا يمكن اعتباره بديلا مرضيا لاجراء تظلم فردي أو جماعي . وتؤكد ذلك التطورات الأخيرة فيما يتعلق بإجراء مقترح في إطار الميثاق الاجتماعي الأوروبي حيث لقي اقتراح بقصر نطاق هذا الاجراء على الشكاوى فيما بين الدول رفضا تاما .

٥٣ - غير أن ذلك لا يعني أنه لا ينبغي النظر في نظام للأفراد ونظام فيما بين الدول معا . وإذا كان من الواضح أن هذا النظام الأخير قد يمكن اساءة استخدامه في سياق النزاعات السياسية بين الدول ، فإنه يمكن أن يصبح وسيلة جذابة لتيسير حل النزاعات بين الدول . وسيكون ذلك هو الحال بوجه خاص إذا أبدت الدول مزيدا من الاستعداد للجوء إلى آليات كهذه في المستقبل ، وإذا ظلت النزاعات المتصلة بالجنسيات والاقليات تحول دون قيام علاقات ودية بين الدول المتجاورة .

(ب) اجراء فردي أم جماعي؟

٥٤ - يشار أحيانا إلى أن الحقوق المعترف بها في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ذات طبيعة جماعية في جوهرها . ومن الواضح أن هذا الوصف هو ، من حيث المبدأ ، غير سليم ما دام العهد يشير صراحة وبالتحديد إلى حقوق "كل فرد" . ومع ذلك فإن هناك عنصرا جماعيا بالقدر الذي تتجاوز فيه عادة التدابير الرامية إلى تعزيز التمتع بحقوق الفرد الاقتصادية والاجتماعية والثقافية نطاق ذلك الفرد لتشمل مجموعة من الأشخاص الآخرين الذين يتماثل وضعهم مع وضعه أو يكون ذا صلة به بشكل ما . على أن ذلك لا يختلف اختلافا هاما عن الوضع فيما يتعلق بالتدابير الرامية إلى تعزيز التمتع بالحقوق المدنية والسياسية .

٥٥ - وعلى ذلك فليس هناك سبب جوهري لئلا يوضع نظام للشكاوى في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية استنادا إلى حق الأفراد في تقديم بلاغات . وربما كانت أقوى حجة لتأييد نهج كهذا هي أن اللجنة بتركيزها على بحث مظلمة فرد معين ، ستتمكن بسهولة من التحقق من جميع الوقائع ومن رؤية المشكلة ممثلة بشكل مباشر في تأثيرها على التمتع بحق معين . على أن الاعتراض القائل بأن مثل هذا التركيز الفردي المنحى لن يفعل الكثير لتحسين حالة "الجماهير" تدحضه جزئيا حقيقة أن جميع الاجراءات الدولية للشكاوى تقريبا تركز على حالة فرد معين على أساس أن نتائج "الاختبار" سيكون لها في كثير من الحالات متضمنات تتجاوز بكثير نطاق ذلك التركيز الضيق .

٥٦ - وهناك مع ذلك اعتراضان على الأقل يمكن اشارتهما على قبول شكاوى من الأفراد . الأول هو أن اللجنة قد تغمر بفيض من الشكاوى من الافراد الذين تعد أوضاعهم في الواقع فريدة ، مما يتطلب من اللجنة أن تعالج عددا ضخما من الشكاوى المنعزلة يصعب التحكم فيه . وقد يكون أساس التخوف هو أن عبء العمل الناتج من شأنه أن يشل حركة اللجنة ويجعلها في النهاية غير قادرة على أن تعالج بفعالية أيا من الشكاوى العديدة للغاية التي تتلقاها ، وهو ما ينال من سمعة الاجراءات برمتها . وهذا الاحتمال لا يمكن استبعاده بشكل قاطع ، ولكنه يجب التأكيد على أن أيا من النظم

القائمة التي تقبل الشكاوى الفردية لم تواجه مطلقا مثل هذه المشاكل . فعلى مدى عشر سنوات لم يبحث نظام الشكاوى المقرر بمقتضى المادة ١٤ من الاتفاقية الخاصة بالقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري ، مثلا ، سوى شكويين . وفضلا عن ذلك فإن الاشتراطات الاجرائية التي يتعين استيفاؤها قبل إمكان اعتبار الشكوى مقبولة تعتبر عادة أفضل وسيلة لضمان تجنب مثل هذا الفيض الجارف من الشكاوى .

٥٧ - والاعتراض الممكن الثاني هو أنه قد يكون من الصعب أحيانا تبرير طلب يوجه إلى دولة طرف بأن تبحث اتخاذ تدابير ذات طبيعة بنيوية عامة على أساس بحث شكوى فردية فقط .

٥٨ - قد يكون من الملائم ، إذا التزمنا جانب الحذر ، الاعتراف بأنه يمكن أن تكون هناك بعض أسباب للقلق إزاء هذه الاعتراضات وما يماثلها . بيد أن ذلك لا يعني بالضرورة أن النهج الصالح الوحيد هو قصر الشكاوى على ما يتسم منها بطابع جماعي . أي أن ذلك ، بعبارة أخرى ، لا يستتبع وجوب قصر اجراءات التظلم على الشكاوى المقدمة من منظمة جماعية من نوع ما ، كأن تكون اتحاد عمل أو منظمة غير حكومية . وهناك ، بالاحرى ، حل وسط معمول به ومقبول بشكل واضح ويتمثل في قبول الشكاوى من الافراد ومن الجماعات على حد سواء . شريطة أن تكون متعلقة بأوضاع لها متضمنات تتجاوز نطاق الاهتمامات الضيقة التي تحدو المتظلمين من الافراد .

٥٩ - وهناك عدة معايير يمكن اعتمادها لإعمال هذا الشرط . ويتمثل أحدها في مطالبة مقدمي الشكاوى بأن يبينوا أن المسألة المثارة تمس عدداً مهما من الناس . وبينما نلاحظ أن تعبير "مهم" هو حتما تعبير مطلق الحد ، فالواقع أنه سيكون على الشاكي أن يدلل على الوفاء بهذا المعيار ، وعلى اللجنة أن تمارس سلطتها التقديرية في تقرير ما إذا كان الحد الادنى المطلوب قد تحقق أم لم يتحقق . ويتمثل معيار آخر في اشتراط أن يكون الفعل (أو إغفال الفعل) موضوع الشكوى "منتظما" . وبينما هذا التعبير أيضا مطلق الحد بدرجة ما ، فإن من شأنه أن يستبعد الحالات التي يكون من الواضح أنها تنطوي على حوادث منعزلة فقط تمس فردا واحدا وتكون من فعل مدعى عليه واحد فقط . وقد استخدم تعبير "منتظم" منذ وقت طويل وطبق دون أي صعوبة خاصة ، بمعرفة اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الاقليات واللجنة المعنية بحقوق الإنسان على حد سواء فيما يتصل بدور كل منهما بمقتضى الاجراء المحدد في قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ١٥٠٣ (د - ٤٨) . ويمثل تعبير "نمط" ، الذي هو أيضا جزء من التعريف ، وسيلة أخرى لضمان إعمال اشتراط وجود ضرر يتجاوز حالة شخص واحد بمفرده .

٦٠ - ويتمثل بديل آخر ، يقصد به تلافي الاعتماد على معايير عامة ، مثل "منتظم" أو "نمطي" أو مهم ، في أن تصاغ مجموعة معايير أكثر تشددا تتطلب ، على سبيل المثال ، اثبات وجود تمييز مستمر أو وجود عيوب نظامية بنيوية جوهرية أفضت إلى انكار الحقوق على نطاق واسع . ولكن بينما يمكن لمثل هذه الصياغات المعقدة أن تستهوي أولئك الذين يهتمون اهتماما خاصا بالحد من نطاق الاجراء ، يجب أن يكون ماثلا في الاذهان أن تعقيدا من هذا النوع ليس فقط أكثر صعوبة على المتظلمين في فهمه بل هو كذلك أيضا بالنسبة للجنة في تطبيقه .

٦١ - فإذا اتخذ قرار بقصر الحق في التظلم على الشكاوى الجماعية ، فسيكون من الضروري تحديد الهيئات أو الجماعات التي يكون لها الحق في تقديم شكاوى والمعايير التي يتم ذلك على أساسها . وهناك عدة خيارات متاحة في هذا الصدد . الاول ، وربما الاضيق نطاقا ، هو قصر استخدام الاجراء على المنظمات غير الحكومية التي تتمتع بمركز استشاري لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي . وسيكون ذلك معيارا ملائما إذا كان واحدا من عدة معايير وليس بمفرده . فإذا كان هو المعيار الوحيد فسيكون من أثره استبعاد الغالبية العظمى من الجماعات العاملة على الصعيد الوطني التي هي الاكثر دراية بالوضع الداخلي ، ومن ثم ، الاحسن موقعا لتقديم الشكاوى . وبينما ستبقى لهذه الجماعات امكانية العمل من خلال احدى المنظمات غير الحكومية التي تتمتع بمركز استشاري لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، سيكون هناك عدد كبير جدا منها لا يستطيع عمليا ، لاسباب متعددة ، أن يفعل ذلك .

٦٢ - ولذلك فإنه إذا قصرت الشكاوى على كيانات جماعية فقط ، فسيكون من المستصوب جدا ضمان تمكين بعض الجماعات الوطنية ، اضافة إلى المنظمات غير الحكومية ذات المركز الاستشاري ، من تقديم الشكاوى . ويمكن أن يعهد بتحديد الجماعات التي يسمح لها بذلك ، إلى الدولة الطرف المعنية واللجنة على السواء .

٦٣ - فبالنسبة للدولة الطرف يمكن التفكير في خيارات عدة . أولا ، يمكن أن يعطى حق تقديم الشكاوى بصورة تلقائية للشركاء الاجتماعيين الرئيسيين (مفسَّرين بالمعنى الذي تستخدمه منظمة العمل الدولية) ، بحيث يشملون الجماعات الوطنية الكبرى للعمال ولاصحاب العمل وغيرها من الجماعات الوطنية الرئيسية . ثانيا ، يمكن للدولة الطرف أن تتعهد بأن تأذن لجماعات مختلفة أخرى بذلك . ثالثا ، يمكن للدولة الطرف أن توافق ، حالة بحالة ، على تقديم شكوى من جماعة معينة لا تدخل في الفئات المذكورة من الجماعات المرخص لها . وأخيرا يمكن أن ينص البروتوكول الاختياري ذاته صراحة على السماح لكل دولة طرف بأن تقدم ، لدى تصديقها على الصك ، اعلانا يعترف بحق أي منظمة وطنية غير حكومية ذات طابع تمثيلي في تقديم شكاوى .

٦٤ - وفيما يتعلق باللجنة ، يمكن أن يخول البروتوكول الاختياري اللجنة سلطة تقديرية لقبول الشكوى إذا كان بوسع مقدمها أن يثبت أنه لا يوجد أي سبيل فعال آخر لتقديم شكوى أو أنه غير متاح .

٦٥ - ويوضح التحليل السابق أن هناك مجموعة هامة من الامكانيات لتحديد الجماعات التي يمكن أن يؤذن لها بتقديم الشكاوى . بيد أنه يبين أيضا أن هذا النهج يمكن أن يكون معقدا نسبيا ومعوقا وأنه ستكون هناك فرص كبيرة أمام الدولة الطرف لمنع أو كبح تقديم شكاوى على نحو فعال في إطار هذا الاجراء . ولتلافي هذه التعقيدات وتفادي امكانية التلاعب أو اساءة الاستخدام ، يبدو أن من الافضل بكثير أن يكون اجراء التظلم مفتوحا أمام أي أفراد أو جماعات . وإن قرارا برفض هذا النهج سوف يحتاج إلى أن يؤسس على افتراض أن نهجا مفتوحا كهذا سيكون أكثر عرضة لاساءة الاستخدام من نهج تقييدي . بيد أن التجربة المعيشة حتى اليوم لا تؤيد ذلك . فالاجراءات الموجودة جميعها تقريبا مفتوحة تماما في هذا الصدد ، ولم تسجل حالات تذكر ، ان وجدت على الاطلاق ، لاساءة استخدام من جانب المتظلمين . وفضلا عن ذلك فإن السبيل الأكثر فعالية لمكافحة أي اساءة استخدام من هذا النوع هو أن تظل اللجنة نفسها على يقظة .

٦٦ - وقد أعرب أعضاء اللجنة في مناقشاتهم لهذه المسألة في الدورة السابعة عن تفضيل قوي وجلي لإجراء للشكاوى الفردية باعتباره الحل ، الأكثر انصافا ويسرا في التطبيق وايجابية ، للمشاكل المناقشة أعلاه .

٦٧ - وتتعلق احدى المسائل التي بحثتها اللجنة بوجه خاص فيما يتصل بنوع المعايير السالف بحثها ، بالتعقيد الناجم عن الاشتراطات التي تقرر لقبول الشكوى . ويمكن بوجه خاص أن يكون القلق إزاء هذا التعقيد له ما يبرره ، إذا لم يكن بوسع اللجنة أن تقرر ضم مرحلتي قبول الشكوى وفحص وقائعها عندما يكون ذلك ملائما . فالفصل بين المرحلتين يكون ملائما بالنسبة للحالات التي تشعر فيها اللجنة أن بوسعها أن تخلص إلى رأي سلبي واضح له مبرراته فيما يتعلق بالقبول (مثل عدم وجود صلة وثيقة بالعهد ، أو قصور واضح في المعلومات المقدمة ، أو اساءة استخدام للحق الممنوح) . غير أنه في كثير من الحالات الأخرى تكون العلاقة بين المسائل التي ينبغي بحثها فيما يتعلق بالقبول وبوقائع الشكوى وثيقة بما يبرر نظرها معا في وقت واحد . وهذا من شأنه أيضا أن يمكن اللجنة من العمل بشكل أسرع بكثير مما يمكن أن يكون عليه الأمر في الحالات الاخرى .

كاف - ما هي الحقوق التي يشملها الاجراء؟

٦٨ - على صعيد مجموعة الحقوق التي يشملها العهد والتي ستطبق عليها اجراءات البروتوكول الاختياري ، يبدو أن هناك أربعة خيارات على الأقل ، وهي:

(أ) أن تطبق الاجراءات على بعض حقوق مختارة فقط ، على أساس أن يوسع نطاق التغطية تدريجيا مع مرور الوقت ؛

(ب) أن يكون بوسع كل دولة طرف أن تبين ، وقت التصديق على البروتوكول ، الحقوق التي تطبق عليها الاجراءات فيما يخصها ؛

(ج) أن تطبق الاجراءات على جميع الحقوق المحددة المعترف بها في المواد ٦ إلى ١٥ ؛

(د) أن تطبق الاجراءات على العهد بأكمله .

٦٩ - وسيبحث الآن كل من هذه الخيارات بإيجاز ، وبالترتيب .

(أ) تطبيق الاجراءات على بعض حقوق مختارة فقط

٧٠ - كثيرا ما يفترض أن بعض الحقوق التي يشملها العهد خاضعة بالفعل لنظر القضاء ، أو على الأقل قابلة لأن ينظرها القضاء ، بينما الحقوق الأخرى ليست كذلك . بيد أن ثمة تأكيدا على أن هذا الافتراض يشكل افراطا بالغا في تبسيط الأمور ويفضي إلى عرض صورة مضللة إلى حد ما . ويبدو أن الحقيقة تختلف نوعا ما . فمن ناحية ، يبدو أن من الممكن تحديد الأبعاد القابلة لنظر القضاء في الحقوق المعترف بها في العهد جميعها تقريبا . ومن ناحية أخرى ، فإن بعض الحقوق التي يفترض عامة أنها صالحة لنظر القضاء مثل الحق في ظروف عمل معقولة أو الحق في الضمان الاجتماعي ، يمكن أن تكون لها جوانب غير قابلة ببساطة للفصل فيها أمام المحاكم .

٧١ - ولهذه الأسباب يبدو من غير الملائم اختيار بعض الحقوق لاخضاعها للبروتوكول الاختياري ، بينما ترفض حقوق أخرى باعتبارها غير ملائمة . وما ينبغي بالأحرى ، هو التصدي مباشرة للقلق الذي يكمن وراء الاقتراح القائل بشمول بعض الحقوق فقط . ويتمثل ذلك القلق في ضمان ألا يكون على اللجنة أن تعالج مسائل يكون من الواضح أنها غير قابلة لأن تحل في اطار اجراءات للشكاوى . وتشمل هذه المسائل بوجه خاص ، وعلى سبيل المثال ، أمورا لا يفصل فيها على نحو ملائم إلا بعملية سياسية داخلية . ولكن ذلك يتحقق على خير وجه لا بتحديد تقييدي للحقوق التي يغطيها البروتوكول ، بل بالأحرى باعتماد ضمانات اجرائية ملائمة . ويرد بحث هذه المسألة فيما يلي .

٧٢ - وقد يُتساءل أيضا عما إذا كان من المقبول منطقيا أن يفترض أن تحديدا تقييديا منذ البداية للحقوق التي تغطيها اجراءات التظلم سيكون قابلا ، من الناحية الواقعية ، لأن يوسع تدريجيا بمرور الزمن . ان أي توسيع من هذا القبيل سيتطلب تعديلا للبروتوكول ووثيقة تصديق أو خلافة جديدة من جانب الدول الأطراف المعنية . وهذا الاجراء يتسم بما يكفي من التعقيد واستغراق الوقت لجعل مسألة اجراء أي تعديل

من هذا القبيل أمرا غير محتمل ، وفي هذه الحالة لن تشهد المجموعة الاولية التقييدية من الحقوق أي توسيع بالمرة . وتكون النتيجة أن تعتبر بعض الحقوق أكثر أهمية من غيرها وتكون موضع اهتمام مستمر في إطار هذه الاجراءات بينما تظل الاخرى منبوذة لا تمس .

(ب) توضيح الدول الأطراف وقت التصديق الحقوق التي ستقبل تطبيق الاجراء بشأنها

٧٣ - هذا النهج يتمشى إلى حد ما مع النهج المعتمد في الميثاق الاجتماعي الاوروبي الذي يتيح للدول الأطراف أن تحدد الحقوق التي تقبل الالتزام بها ، على أن تقبل ، مع ذلك ، عددا أدنى من الحقوق . ومن المشاكل التي تقترن بهذا النهج أنه قد يمكّن بعض الدول من الحصول على ما يرتبط بالتصديق على البروتوكول من سمعة واعتبار بينما لا تتحمل هي سوى الحد الأدنى من الالتزامات . ومع ذلك فإن قبول بعض التزامات من هذا القبيل سيكون أفضل من لا شيء ، كما أن الامكانية المتاحة لدولة معينة لاستبعاد تطبيق الاجراء بالنسبة لحقوق معينة قد تجعل التصديق أيسر تقبلا وأكثر احتمالا .

٧٤ - وتتمثل مشكلة أخرى ينبغي الاشارة إليها فيما يتصل بهذا النهج في أنه يمكن للدول التي تصدق على البروتوكول أن تستبعد بصفة منتظمة بعض الحقوق الاساسية . فيمكن ، مثلا ، لدولة أن تصدق على البروتوكول بينما تستبعد المادتين ١٠ و١٢ من نطاق تغطيته . وهذا يعني أن الحق في الرعاية الصحية ، وحقوق الأطفال ، والحق في مستوى معيشة ملائم ، والحق في الغذاء والحق في السكن ستستبعد جميعا ، مما يخرج من نطاق الاجراء الكثير من الحقوق الأساسية المعترف بها في العهد .

(ج) تطبيق الاجراءات على جميع الحقوق المحددة المعترف بها في المواد ٦ إلى ١٥

٧٥ - من شأن هذا النهج أن يضمن عدم اجراء تمييزات بغيضة بين الحقوق المختلفة ، وأن يمكّن اللجنة من اتباع نهج متكامل وشامل إزاء الحقوق المحددة . غير أن من الضروري ضمان ألا يستبعد على هذا النحو من نطاق اجراءات الشكاوى حظر التمييز المنصوص عليه في المادة ٢ من العهد . ويمكن تحقيق ذلك عن طريق حكم خاص .

٧٦ - وسيكون من آثار هذا النهج استبعاد الحق في تقرير المصير والاحكام الاخرى من المادة ١ من العهد ، من نطاق الاجراءات .

(د) تطبيق الاجراءات على المواد ١ إلى ١٥ من العهد

٧٧ - كما أشير آنفا ، هناك الكثير مما يمكن أن يقال تأييدا لاعتماد نهج شمولي لاي اجراء اختياري . فحقيقة أن الحقوق المعترف بها في العهد ، جميعها تقريبا ، يغطيها

اجراء أو أكثر من الاجراءات الدولية للشكاوى تقدم ، بوجه خاص ، حجة قوية ضد اعتماد نهج أكثر تقييدا في اطار المعاهدة الدولية الوحيدة الأكثر أهمية وشمولا التي تعنى بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية .

٧٨ - كما أن النهج الشمولي سيكون أيضا انعكاسا للنهج المتبع فيما يتعلق بالبروتوكول الاختياري الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية . وقد أعرب خلال مناقشات اللجنة في دورتها السابعة عن تأييد قوي لمثل هذا النهج .

٧٩ - وان اعتماد نهج شمولي في اطار البروتوكول الاختياري لن يحول ، بأي حال ، دون إعمال ضمانات اجرائية مختلفة تساعد على ضمان ألا يؤدي الاجراء إلى النظر في أمور لا مكان لها في هذا الاطار . ومن ثم ستبحث الآن مسألة ما يمكن أن تتمثل فيه هذه الضمانات .

لام - ما هي القواعد الاجرائية التي ستطبق؟

٨٠ - تتعلق أهم مسألة اجرائية ، وهي المسألة الوحيدة التي أثيرت بوجه خاص أثناء مناقشات اللجنة في دورتها السادسة ، بالحاجة إلى حكم بشأن استنفاد وسائل الانتصاف الداخلية . فهذا الشرط سمة من سمات الاجراءات الدولية للشكاوى جميعها تقريبا ، ومن المؤكد أن الأمر سيقتضي ايراده في الاجراء الذي ينص عليه أي بروتوكول اختياري .

٨١ - كذلك سيكون من الملائم إيراد الضمانات الاجرائية الرئيسية الأخرى ، التي تنطبق على الصكوك الأخرى ، وخاصة البروتوكول الاختياري الأول للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ، في بروتوكول اختياري يلحق بالعهد الثاني . وتشمل هذه الضمانات ما يلي:

٨٢ - البعد الزمني: تقبل الشكاوى فقط إذا كانت تتعلق بأفعال ، أو إغفال أفعال ، حدثت بعد تاريخ بدء سريان البروتوكول الاختياري بالنسبة للدولة الطرف المعنية .

٨٣ - موضوع الشكوى: تقبل الشكاوى فقط إذا كانت تتعلق بالحقوق المعترف بها في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية .

٨٤ - المدّعى عليه في الشكوى: يطبق الاجراء فقط فيما يتعلق بعدم الامتثال ، مدعى به ، من جانب دولة تكون طرفا في كلا العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبروتوكول الاختياري الملحق به . فإذا كفّت الدولة ، على نحو سليم ، عن أن تكون طرفا في العهد ، لن تعود اللجنة مختصة بالنظر في الشكاوى المقدمة ضد الدولة بمقتضى البروتوكول الاختياري .

٨٥ - اشتراط حدوث ضرر: في حالة البروتوكول الاختياري الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية يجب أن يكون الفرد مقدم البلاغ مدعيا بأنه "ضحية" انتهاك من قبل الدولة الطرف المعنية . وبينما يمكن تطبيق نفس القاعدة فيما يتعلق بالبروتوكول الاختياري للعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، يبدو أكثر ملاءمة فيما يتعلق بهذه الحقوق (وخاصة بمراعاة البعد الجماعي لتدابير الانتصاف التي تلتمس عامة) ألا يشترط أن يكون الفرد المعني ضحية بل يشترط بالاحرى أن يكون بوسع الفرد أو الجماعة أن يثبت حدوث "ضرر" واضح . ومن شأن هذا النهج أن يتلافى الشكاوى "الحدسية" التي ترتكز فقط على ضرر متوقع أو متنبأ به ، دون أن يحد ، بدون مسوغ ، نطاق الشاكين المحتملين .

٨٦ - ومع ذلك فإنه إذا أبقي على اشتراط أن يكون مقدم الشكوى ضحية ، فإنه لا يبدو محتملا في الممارسة أن يحد بدرجة مهمة من نوع المسائل التي يمكن أن تثار أو من نطاق مقدمي الشكاوى .

٨٧ - اشتراط الخضوع لولاية الدولة: تقبل الشكاوى فقط إذا كانت مقدمة من متظلمين خاضعين لولاية الدولة الطرف المعنية . فلن يكون من الممكن لشخص مقيم في دولة ما أن يقدم شكوى ضد دولة أخرى لا تربطه بها علاقة خاصة ولا يخضع لولايتها .

٨٨ - عدم ازدواجية الاجراءات: يبدو من الملائم أيضا أن يبين البروتوكول الاختياري ، كما فعل البروتوكول الاختياري القائم ، أن اللجنة لن يكون بوسعها بحث بلاغ ما إذا كان الموضوع نفسه يجري بحثه في نفس الوقت في إطار إجراء آخر للتحقيق أو التسوية على المستوى الدولي .

٨٩ - وأخيرا سيتضمن البروتوكول حكما عاما يمكّن اللجنة من رفض أي موضوع ترى أنه يشكل اساءة استخدام لحق التظلم .

٩٠ - وينبغي الاشارة إلى أنه ، في تحديد كيفية تطبيق هذه الضمانات عمليا ، سيراعى بدقة النهج الذي اعتمدته لجنة حقوق الإنسان فيما يتعلق بالبروتوكول الاختياري للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية .

ميم - ما هي النتائج التي يمكن توقعها من الاجراء؟

٩١ - ان البروتوكول الاختياري للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ، ينص فقط على أن اللجنة ، عند اتمام نظرها في مسألة ما ، عليها أن تبلغ آراءها إلى الدولة الطرف المعنية وإلى الفرد (المادة ٥(٤)) . وسيكون نفس هذا النهج ملائما فيما يتعلق بالبروتوكول الاختياري الجديد .

٩٢ - ومع ذلك فإنه يبدو أن طبيعة الكثير من المسائل التي يحتمل أن تثار فيما يتعلق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تجعل من الملائم التركيز بوجه خاص على استحسان السعي إلى تسوية ودية للشكاوى . ويرد حكم من هذا القبيل في الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان . وهناك عدد مهم من الحالات التي جرى التوصل فيها إلى مثل هذه التسويات ، عادة في وقت أقصر بكثير مما تستغرقه نهوج بديلة . ومن المفترض بطبيعة الحال أن اللجنة لن توافق على تسوية من هذا القبيل في الحالات التي لا تقتنع فيها بأن احترام الحقوق المعترف بها في العهد سيكفل على نحو ملائم بمقتضى التسوية المقترحة .

نون - خاتمة

٩٣ - تتمثل أقوى حجة لتأييد اعداد بروتوكول اختياري للعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في أن نظاما لبحث الشكاوى الفردية هو ما يتيح الأمل الحقيقي الوحيد في أن يتسنى للمجتمع الدولي الانطلاق نحو ارساء مجموعة مهمة من القواعد الفقهية القانونية في هذا المجال . فمثل هذا التطوير ، كما تبين تجربة لجنة حقوق الإنسان ، يتسم بأهمية أساسية إذا كان يراد للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أن تعامل بما تستحقه من جدية . وما لم يتحقق ذلك ستكون الجهود التي تبذلها اللجنة واللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات وغيرها من الهيئات لاكساب تلك الحقوق محتوى تقنينيا ذا مغزى محكوما عليها بالفشل .

٩٤ - ولا يقصد بذلك أن نظاما للشكاوى ينبغي أن يكون العنصر الوحيد أو حتى الرئيسي في نظام شامل للتنفيذ . فهو لا ينبغي أن يكون كذلك . وقد دافع لوتر باخت ، وهو يكتب عام ١٩٥٠ ، عن نهج كهذا على وجه التحديد . فاعترف بأن "انفاذ" الحقوق الاقتصادية والاجتماعية لا ينبغي أن يجعل "قضائيا أساسا في طابعه" وان كان لم يستبعد ملاءمة هذا النهج في حالات معينة . وأشار أيضا إلى أنه "ما لم يمنح حق تظلم فعال للأفراد المعنيين أو للهيئات العاملة لصالحهم ، سيظل أي علاج دولي قد يوفر ، قاصرا في جانبه الحيوي"(خ) .

حواشي المرفق الثاني

(أ) E/1991/23 ، الفقرة ٢٨٥ .

(ب) E/C.12/1991/WP.2 .

(ج) E/1992/23 ، الفقرة ٢٦٢ .

(د) E/C.12/1992/SR... .

(هـ) الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا ، التوصية ١١٦٨ (١٩٩١) .

حواشي المرفق الثاني (تابع)

(و) الوثيقة الختامية للمؤتمر الدولي لحقوق الإنسان ، (منشورات الأمم المتحدة ، رقم المبيع E.68.XIV.2) ، القرار الحادي والعشرون ، الفقرة ٦ .

(ز) E/CN.4/988 .

(ح) نفس المصدر السابق ، الفقرة ١٥٧ .

(ط) نفس المصدر السابق ، الفقرة ١٥٩ .

(ي) The Realization of Economic, Social and Cultural Rights: Problems, Policies, Progress,(United Nations publication,Sales No. E.75.XIV.2).

(ك) نفس المصدر السابق ، الجزء السادس ، الفقرة ١٥١ .

(ل) نفس المصدر السابق .

(م) انظر مثلا Eide,"Realization of Social and Economic Rights", 10 Human Rights Law Journal (1989) p.35.

(ن) انظر مثلا منظمة العمل الدولية Freedom of Association: Digest of Decisions and Principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO 3rd ed.(Geneva, 1985).

(س) انظر مثلا Schermers, "Some Recent Cases Delaying the Direct Effect of International Treaties in Dutch Law", 10 Michigan Journal of International Law (1989), p. 266.

(ع) Karapuu and Rosas, "Economic, Social and Cultural Rights in Finland", International Human Rights Norms in Domestic Law: Finnish and Polish Perspectives (Helsinki, Finnish Lawyers' Publishing Co., 1990) p.195 at p.204.

(ف) B. Graefrath, "Reporting and Complaint Systems in Universal Human Rights Treaties", in Rosas and Helgesen (eds.), Human Rights in a Changing East-West Perspective (London, Pinter, 1990) p.290 at p.327.

(ص) Scott, "The Interdependence and Permeability of Human Rights Norms: Towards a Partial Fusion of the International Covenants on Human Rights", 27 Osgoode Hall Law Journal (1989) p. 769.

(ق) انظر Graefrath ، مرجع سابق ، صفحة ٣١٩ .

(ر) Harris, The European Social Charter (Charlottesville, University of Virginia Press, 1984) p.268.

حواشي المرفق الثاني (تابع)

(ش) Limburg Principles, 9 Human Rights Quarterly (1987) p.122 at p.131, paras. 70-73.

(ت) انظر Harris ، مرجع سابق .

(ث) Jacobs, "The Extension of the European Convention on Human Rights to Include Economic, Social and Cultural Rights", 3 Human Rights Review (1978) p.166 at pp.177-78.

(خ) Lauterpacht International Law and Human Rights (London,Stevens, 1950) p.286.

- - - - -