

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1999/112
7 January 1999
ARABIC
Original: ENGLISH/FRENCH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة حقوق الإنسان
الدورة الخامسة والخمسون
البند ١٠ من جدول الأعمال المؤقت

الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

مشروع بروتوكول اختياري يلحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق
الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

مذكرة من الأمانة

المحتويات

أولاً - مقدمة

ثانياً - التعليقات الواردة من الدول

ثالثاً - التعليقات المقدمة من المنظمات غير الحكومية

أولاً - مقدمة

- ١- طلبت لجنة حقوق الإنسان إلى المفوضة السامية لحقوق الإنسان، في قرارها ٣٣/١٩٩٨ المؤرخ في ١٧ نيسان/أبريل ١٩٩٨ والمعنون "مسألة إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الواردة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وفي العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في جميع البلدان، ودراسة المشاكل الخاصة التي تواجهها البلدان النامية في جهودها الرامية إلى إقرار هذه الحقوق"، أن تحث جميع الدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على تقديم تعليقاتها على تقرير اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى لجنة حقوق الإنسان بشأن مشروع بروتوكول اختياري للنظر في البلاغات المتصلة بالعهد (E/CN.4/1997/105، المرفق).
- ٢- وعملاً بهذا المقرر وجّه في ١٧ آب/أغسطس ١٩٩٨ طلب تعليقات إلى الحكومات المعنية.
- ٣- وحتى تاريخ ١٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٨ وردت تعليقات من الدولتين التاليتين: كرواتيا وفنلندا.
- ٤- وكانت المنظمة غير الحكومية التالية: المركز الدولي للبحوث والدراسات في عالم الاجتماع والعقوبات والسجون، قد قدمت أيضاً تعليقات استجابة للطلب الموجه في عام ١٩٩٧.
- ٥- ويتضمن هذا التقرير موجزاً بالردود الموضوعية المتلقاة.
- ٦- وستصدر أية ردود إضافية في إضافة لهذه الوثيقة.

ثانياً - التعليقات الواردة من الدول

فنلندا

[الأصل: بالإنكليزية]

[١٩ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٨]

ترى حكومة فنلندا حاجة إلى تعزيز التنفيذ العالمي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وبود فنلندا أن تحيل إلى تعليقاتها التي كانت قد قدمتها في العام الماضي رداً على رسالة الأمين العام المؤرخة في ٢٧ آب/أغسطس ١٩٩٧ والتي رحبت فيها فنلندا بتقرير اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عن مشروع بروتوكول اختياري يوفر نظاماً للبلاغات فيما يتصل بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (E/CN.4/1997/105، المرفق) وذكرت أن إجراء للإبلاغ من شأنه أن يكون وسيلة لتأمين الاعتراف بالحقوق المضمونة في العهد وتنفيذها.

وبود فنلندا فضلاً عن ذلك أن توجه النظر إلى الخطوة الهامة التي اتخذت في مجلس أوروبا، ألا وهي البروتوكول الإضافي للميثاق الاجتماعي الأوروبي الذي يوفر نظاماً للشكاوى الجماعية والذي دخل حيز

التنفيذ في ١ تموز/يوليه ١٩٩٨ و، بالنسبة لفنلندا، في ١ أيلول/سبتمبر ١٩٩٨. وقد كانت فنلندا حتى الآن الدولة الوحيدة التي تعترف وفقاً للمادة ٢ بحق أي منظمة وطنية غير حكومية تمثيلية، في حدود ولايتها وبما لها من اختصاص خاص في المسائل التي يحكمها الميثاق، في رفع الشكاوى ضدها.

كرواتيا

[الأصل: بالإنكليزية]

[١٢ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٨]

ترحب جمهورية كرواتيا بفكرة مشروع بروتوكول اختياري ملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية قصد تمكين الأفراد الذين انتهكت حقوقهم المنصوص عليها بموجب العهد بتقديم عريضة فردية. والإشراف الدولي في ميدان الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية متساو في الأهمية مع الإشراف المتاح من خلال مختلف الآليات الدولية لانتهاكات الحقوق المدنية والسياسية. وعلى الرغم من النقاش الطويل بشأن أهلية النظر في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية فإن جمهورية كرواتيا تشاطر وجهات نظر اللجنة وأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية أهل تماماً، لأن ينظر فيها، إلى حد ما.

بيد أن الحكومة ترى من الحيوي للجنة، لكي تنفذ أحكام البروتوكول المقبل بالطريقة المناسبة، أن تستنبط نظاماً واضحاً للمؤشرات لغرض تحديد أقل ما يمكن تحديده في نطاق الحقوق الذي يجب اتباعه بصرف النظر عن الآفاق الاقتصادية المرتقبة للبلد المعني.

وفيما يتعلق بالأحكام المقترحة لمشروع البروتوكول، بود جمهورية كرواتيا أن تقترح عدة تغييرات طفيفة:

١- في النص المقترح للديباجة، من المقترح تغيير عبارة "أصحاب الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية" بحيث تعبر عن كون الأفراد يجب أن يتمتعوا بالحقوق. والتفرقة بين أغراض الحقوق وأصحابها لا تبدو مناسبة.

٢- وبالنظر إلى مسألة المصطلحات يبدو من الواضح أن الحق في تقديم شكوى فردية بموجب البروتوكول قد لا يهم إلا انتهاك الحق الفردي الذي يضمنه العهد. والتزام الدولة بتقديم التقارير هو بدون شك التزام دولي، ولكن التقصير في الوفاء بذلك لا يمثل انتهاكاً لأية حقوق فردية.

٣- وبما أن اللجنة قبلت بمفهوم أن الأفراد أو الجماعات التي تقدم شكوى لا بد أن تكون ضحايا انتهاك أو تتصرف نيابة عن الجهة المتضررة أو بعلم منها، فإن عبارة "يدعي تعرضه لانتهاك" تحتاج إلى الإدراج بالفعل في المادة ١ المقترحة بعد لفظة "الجماعات".

٤- وتؤيد الحكومة النهج الشامل الذي تقترحه اللجنة في الفرع ٢ من التقرير.

5- وفي نص المادة ٣ المقترح تدخل النقطة ٣(ب) حكماً يخرج عن الممارسة المتبعة في اللجنة المعنية بحقوق الإنسان. فكيف ستحكم اللجنة يا ترى على الإجراء الدولي الآخر بأنه إجراء مطول بشكل غير معقول علماً بأن معظم الإجراءات يستغرق فترة طويلة من الزمن بسبب الظروف الموضوعية؟ ويمكن أن يضم ذلك على أنه نية تنصرف إلى الإيحاء بقلة الموضوعية أو القدرة من جانب المحفل الدولي الآخر بل وحتى محاولة إدخال نوعين من التسلسل الهرمي بينهما. وعلى أي حال فإنه من المقترح بشدة، من أجل السلامة القانونية، إعادة النظر في هذه الفقرة.

6- وفي نص المادة ٦ المقترح ترى الحكومة من غير المقبول أن تحيل اللجنة "سراً" إلى الدولة الطرف أي بلاغ يقدم إليها. وليس واضحاً كيف يمكن للحكومة أن تعالج طلباً من طرف مجهول عندما يتعلق الأمر بحالة فردية، ولا سيما في حالة شرط استنفاد سبل الانتصاف المحلية. وإذا كانت هذه العبارة تشير إلى أن اللجنة لن تنشر البلاغ علناً فإنه يجب إعادة صياغة النص توخياً للوضوح.

ثالثاً - التعليقات المقدمة من المنظمات غير الحكومية

المركز الدولي للبحوث والدراسات في علم الاجتماع والعقوبات
والسجون. ملاحظات البروفيسور كلاوديو زانغي (إيطاليا)

[الأصل: بالفرنسية]

[٢٧ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٨]

١- الديباجة: أشاطر الرأي العام الداعي إلى صياغة ديباجة موجزة تقتصر على الأمور الأساسية. ومن هذا المنظور أتساءل عما إذا لم يكن من المناسب دمج الفقرة الرابعة من الديباجة التي تبدأ بعبارة "وإذ تشير..." والفقرة الخامسة منها، التي تبدأ بعبارة "وإذ تلاحظ..." (وهما الفقرتان (د) و(هـ) من الديباجة). وفي الواقع فإن التذكير الوارد في الفقرة (د) من الديباجة بشأن تعهد الدول لا يضيف شيئاً إلى ما ينصب بالفعل عن العهد نفسه. وعلى عكس ذلك فإن عبارة "وإذ تلاحظ" في الفقرة (هـ) تعكس شرطاً ملحاً: إن الحماية الفعالة والفعالية لحقوق الإنسان لا يمكن أن تتحقق دون منح الأفراد الذين يدعون بأنهم ضحايا لانتهاكها بإمكانية التصرف مباشرة.

هذا وأقترح دمج فقرتي الديباجة المذكورتين لإبراز أن الحق المقترح الاعتراف به للأفراد (الفقرة (هـ)) ليس النتيجة المنطقية والمعقولة لتعهد الدول، المشار إليها في الفقرة (د).

المادة ١ - ليست لدي أية ملاحظات على هذه المادة.

المادة ٢ - ليست لدي أية ملاحظات على الجزء الأول من جملة الفقرة الأولى: فالإشارة إلى الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المعترف بها في العهد وجيهة لتفادي تفسير هذا الحكم على أنه يشمل مواد العهد الأخرى. وأنا أؤيد تماماً النهج الشامل لمجموع الحقوق المعترف بها، لتفادي ما يسمى بالخيار الانتقائي الذي قد يسمح للدول بالتعهد فقط فيما يتعلق بحقوق معينة.

وعلى عكس ذلك فإن الجملة الثانية تثير صعوبات جدية لدى المتحدث عن فرد أو جماعة "... تنوب عن هذا المتظلم...". فإن ذلك يثير بالضرورة الروابط التي يجب أن تكون قائمة بين الشخص أو الجماعة المقدّمة للشكوى وضحية الانتهاك المزعوم.

ولا أظن أنه يمكن قبول عبارة "تنوب عن المتظلم" دون أن توضح في نفس الوقت الشروط التي يمكن بموجبها اعتبار أن شخصاً ما ينوب المتضرر المزعوم.

والمبررات المستند إليها في عرض الأسباب ليست مقنعة بل وهي أحياناً غير مقبولة عندما يعتبر من الكافي مثلاً وجوب أن يقتصر الشخص المقدّم للشكوى ببساطة على إبلاغ الشخص المتضرر المزعوم أو الحصول منه على ترخيص ما.

ولكي يكون حكم من هذا القبيل قابلاً للتطبيق عملياً يجب أن ينظّم المشكلة مباشرة أو يحيلها إلى النظام القضائي الداخلي للدولة المعنية. والحل الأول مستحيل بينما يمكن أن يكون الحل الثاني ضمناً في تفسير قاعدة لا تحل المشكلة بشكل صريح.

وعلى أي حال، واستناداً إلى السوابق القائمة في نصوص أخرى، أرى أنه من الأفضل قصر النص فقط على الأشخاص أو الجماعات التي تدعي أنها متضررة.

وفي حالات معينة ومحدودة يتعذر فيها مادياً على شخص أو جماعة مثلاً تقديم الشكوى (مثلاً في حالة الشخص المتوفى)، يكون بإمكان فقه اللجنة قبول الشكوى المقدمة من شخص ينوب شخصاً آخر، وذلك حتى إذا لم ترد إشارة صريحة في هذه المادة إلى هذه الحالة.

ويمكن أن ينصرف حل وسط في اتجاه حصر فرضية الشخص الثالث هذه في حالات ملموسة. وبهذا الخصوص فإن الحالة الوحيدة التي لا يثير قبولها، في رأيي أية صعوبة تتمثل في التعذر المادي للتصرف نيابة عن الشخص المتضرر.

وتحقيقاً لهذا الهدف يجب أن تُقرأ المادة مع إضافة العبارة التالية: "... عندما يجد هذا الأخير نفسه أمام استحالة مادية لتقديم الشكوى".

وليست لديّ أية ملاحظات على الفقرة ٢ من المادة.

المادة ٣ - بخصوص شروط القبول لا توجد لديّ أية ملاحظات فيما يتعلق بالفقرتين ١ و ٢ من المادة. أما الفقرة ٣ فتثير بعض المشاكل. ألاحظ قبل كل شيء أنه تم فيها تفادي أي بيان للأجال. بيد أنه وحتى مع وجود سابقة في هذا المجال فإنني أرى أن من الصعب جداً على الدول أن تقبل بالخضوع لهذا الاجراء دون حد زمني بالنسبة للوقائع التي هي أصل الانتهاك. وأقترح النص في هذه المادة على أجل محدد، بعد استنفاد سبل الانتصاف المحلية، لممارسة الحق في رفع الشكوى إلى اللجنة.

والجملة الثانية من الفقرة (ب) تستدعي في رأبي ملاحظات هامة. فالنص على أنه "يجوز للجنة ..." يرمي إلى تمكين اللجنة من النظر في البلاغ على الرغم من وجود اجراء دولي جارٍ بالفعل. وفي رأبي فإن هذا الحل من حيث المبدأ لأنه مخالف للمبادئ الاجرائية المعترف بها على الصعيد الدولي، كما لا يمكن قبوله خاصة لأن الإجراء أو التعبير "... مدة تتجاوز الحدود المعقولة" يعطي للجنة سلطة تقديرية بدون حدود. وبالتالي أقترح حذف الجملة.

المادة ٤ - إن الفكرة الواردة في الفقرة ١ ضمنية في رأبي في نشاط كل هيئة تتخذ موقفاً من شكوى أو بلاغ أو طعن. وغني عن القول إنه إذا اعتُبرت المبررات المقدمة غير كافية يجب أن ترفض القضية لعدم وجود مبرر. ولا شيء يمنع بعد ذلك من إعادة فتح باب النظر في القضية إذا قُدمت في وقت لاحق أدلة مقنعة تستند إلى وقائع جديدة.

هذا وأرى أن الفقرة ١ من هذه المادة لا لزوم لها، ذلك أن الأمر لا يتعلق برفض مواصلة النظر وإنما يتعلق ببساطة برفض الطلب.

أما الفقرة ٢ فيمكن أن تظل في مكانها.

المادة ٥ - ليست لدي أية ملاحظات على هذه المادة.

المادة ٦ ليست توجد لدي أية ملاحظات على المادة ٦.

المادة ٧ - تثير الفقرة ١ مشاكل فيما يتصل بالملاحظات التي كنت قد أبديتها بخصوص المادة ٢. وحرصاً على التوحيد، أقترح حذف عبارة "أو من ينوب عنه" الواردة في الجملة الأولى من الفقرة ١. وأقترح أيضاً حذف الجزء من العبارة الذي يلي العبارة "وفقاً للفقرة ٢". فعلاً فإن هذه الإشارة فيها عيبان. أولاً، ونظراً لكون الفقرة ٢ قد صيغت بمعنى إعطاء إمكانية للجنة وليس إلزامها بتعهد، ("يجوز للجنة أن تتخذ" وليس "تتخذ" للجنة)، فإن هذه الإشارة قد تظل باطلة إذا لم تتخذ اللجنة الاجراءات. وبالتالي فإن أي إجراء منصوص عليه في الفقرة الأولى لا يمكن أن يُنظر فيه قبل أن تعتمد اللجنة قواعد الإجراء المشار إليها في الفقرة ٢. ويكون ذلك بمثابة إناطة للجنة بواجب اتخاذ الاجراءات وليس بأهلية اتخاذها.

وثانياً، حتى إذا كان لدى اللجنة حسن الاستعداد لاعتماد قواعد الإجراء فإن اعتمادها قد يتطلب بعض الوقت، الأمر الذي يكون بمثابة إرجاء التطبيق الملموس للحق في تقديم بلاغ.

وبناء على ذلك أقترح حذف هذه الإشارة في الفقرة ٢ لعدم مزيد تقييد الحق في تقديم بلاغ وإمكانية النظر في البلاغ.

أما فيما يتعلق بالفقرة ٢ فيمكن أن تُعتبر ضمنية في سير كل هيئة من الهيئات إمكانية اعتماد الهيئة لقاعدة إجرائية يرتأى أنها ضرورية. ومن هذا المنظور، غني عن القول إنه يمكن حذف الفقرة ٢ بأكملها.

ولكن إذا ارتئي على عكس ذلك أنه من الأفضل النص على ذلك صراحة، فلا اعتراض لديّ على ذلك، شريطة عدم إقامة أي ربط بين الفقرة ١ والفقرة ٢.

وليست لديّ أية ملاحظات على الفقرات الأخرى.

المادة ٨ - في الفقرة ٢، لا أشاطر الحل المتمثل في الاعتراف للجنة بالسلطة التقديرية لتحديد فترة زمنية أطول من فترة الأشهر الستة المنصوص عليها في المادة. أولاً وقبل كل شيء فإن مهلة الأشهر الستة مقبولة عموماً والالتزام الذي ينصب عنها بالنسبة للدول يتمثل في توفير تفاصيل عن الإجراءات المتخذة. وفي حالات استثنائية تتطلب فيها مثلاً الإجراءات التي تشير إليها اللجنة آجالاً أطول من الأشهر الستة، ما من شيء يمنع الدولة من تقديم التفاصيل ضمن الآجال المحددة (ستة أشهر)، وذلك حتى إذا لم تنفذ بعد فيه تلك الآجال كامل الإجراءات التي تشير إليها اللجنة.

وفي هذه الحالة التي هي من نوع خاص تماماً، يجب أن تقدم الدولة نفسها معلومات جديدة بعد ذلك. والأمر يتعلق، في رأيي، بحالات استثنائية يمكن تسويتها بدون أية مشاكل من خلال أسلوب عمل اللجنة، ولا لزوم للنص عليها في ذات المادة.

المادة ٩ - ليست لديّ أية ملاحظات على هذه المادة.

المادة ١٠ - لما كان النظام الداخلي ضرورياً لحسن سير اللجنة فإنني أعتقد أنه من الأبسط القول: "تعتمد اللجنة نظاماً...".

المادة ١١ - ليست لديّ أية ملاحظات على هذه المادة.

المواد الختامية: ليست لديّ أية ملاحظات على المواد الختامية.

- - - - -