E

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2003/53
13 January 2003

ARABIC
Original: FRENCH

المجلس الاقتصـــادي والاجتماعي

لجنة حقوق الإنسان

الدورة التاسعة والخمسون

البند ١٠ من جدول الأعمال المؤقت

الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

حالة العهدين الدوليين الخاصين بحقوق الإنسان

تقرير الخبير المستقل، السيد حاتم قطران المكلف بدراسة مسألة وضع مشروع بروتوكول اختياري للعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

خلاصة

أيـــد الخـــبير المســـتقل، في تقريـــره الأول المقدم إلى لجنة حقوق الإنسان في دورتها الثامنة والخمسين (E/CN.4/2002/57)، فكـــرة اعـــتماد مشـــروع بروتوكول اختياري للعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعـــية والثقافية، معرباً في نفس الوقت عن رأيه وأنه يجب مزيد التعمق في عدد من المسائل التي حللها في ذلك التقرير.

ويتمحور هذا التقرير أساساً حول ثلاث مسائل كانت لجنة حقوق الإنسان قد طلبت من الخبير المستقل، في قرارها ٢٠٠٢/٢٤ الذي اعتمدته في دورتها الثامنة والخمسين، بحثها بمزيد من التعمق، وهذه المسائل هي:

١- مســـألة طبـــيعة ونطاق التزامات الدول الأطراف بموجب العهد. ويرى الخبير المستقل أن هذه الالـــتزامات تنطوي بالنسبة لكل دولة من الدول على واجب احترام الحقوق المنصوص عليها في العهد وحمايتها وإعمالها بفعالية؛ وينطوي كل واحد من هذه التعهدات على عناصر التزام بتوفير الوسيلة والتزام بتحقيق الغاية.

- التزام جميع الدول بالسهر على ضمان التمتع على أوسع نطاق ممكن بجميع الحقوق المعترف بها في العهـــد، دون أي تمييـــز وفي ظروف من تساوي الفرص، مع الاهتمام بشكل خاص بحماية حقوق أضعف فئات السكان والاستخدام المنصف والفعال للموارد المتاحة.

- التزام جميع الدول بالرفع الفوري لكافة أشكال التمييز الناتجة عن النصوص القائمة والعمل على مكافحة التمييز الناتج عن الممارسات والتقاليد التي تحول دون تساوي الجميع في التمتع بالحقوق المعترف بها في العهد، وذلك بالوسائل الفعالة والملائمة.

- تعهـــد كل دولة طرف بالالتزام الأساسي الأدنى المتمثل في إعمال جوهر كل حق من الحقوق المكرسة في العهد.

٢- مسألة أهلية المحاكم للنظر في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وفي ضوء الخبرة المكتسبة في الأعوام الأخيرة في مجال تطبيق الصكوك والآليات الدولية والاقليمية والوطنية المتعلقة بحقوق الإنسان، يشير المقرر الخاص إلى أنه لم يعد يوجد الآن أي شك حول الطابع القابل أساساً للبحث في المحاكم الذي يكتسبه لمجموع الحقوق التي يكفلها العهد.

٣- مسألة الفوائد التي تتحقق من خلال إنشاء آلية خاصة بالشكاوى في إطار العهد وتكامل مختلف الآليات. يرى الخبير المستقل أن الإجراء المتوخى مفيد وممكن في آن واحد:

- إنـــه مفيد حيث إنه من شأنه أن يسمح، في جملة أمور، بضمان إعمال حق كل فرد في التظلم، والمساهمة في تطوير القانون الدولي بوضع مجموعة مبادئ متماسكة تغطي كافة الحقوق المنصوص علـــيها في العهـــد ومن شأنها أن تكتسب تدريجياً حجية يعترف بها الجميع، سواء في الأوساط الدولية أو في مختلف البلدان التي يمكن أن تستخدم فيها لصياغة التشريعات الوطنية، ودعم مبدأ استقلال جميع حقوق الإنسان وعدم قابليتها للتجزئة بمزيد من الفعالية؛

- إنـــه ممكن إذا ومتى توصل الإجراء الجديد الذي سيتم وضعه إلى تحقيق توازن جيد بين التكلفة والفعالية وضمان التكامل والتنسيق اللازمين مع الآليات الأخرى.

وفي الختام، يوصي الخبير المستقل اللجنة باعتماد قرار تؤكّد فيه ما جاء في قرارها ٢٤/٢٠٠٢ من ضرورة القيام، في دورتها التاسعة والخمسين، بإنشاء فريق عامل للجنة مفتوح العضوية يكلف بالنظر في الخيارات المتاحة فيما يتعلق بصياغة بروتوكول اختياري للعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

المحتويات

	الفقـــــرات	الصفحة
مقدمـــة	١-٦	٤
أولاً - طبيعة ونطاق التزامات الدول الأطراف بموجب العهد	٧-٢٤	٥
ألف - النطاق المحدد لالتزامات الدول: التزامات الاحترام والحماية والتنفيذ	٩-١١	٦
باء - الالتزامات على الصعيد الدولي	١٢-١٤	٨
جيم - مجمل المسألة ومواقف الخبير المستقل.....	١٥-٢٤	٩
ثانياً - إمكانيـــة التمسك في القضـــاء بالحقوق الاقتصادية والاجتماعيـــة والثقافية-الصكوك والآليات الدولية والإقليمية والوطنية ذات الصلة بحقوق الإنسان	٢٥-٥٢	١٢
ألف - الخبرة المكتسبة على الصعيد الوطني.....	٢٥-٣٣	١٢
باء - الخبرة المكتسبة على الصعيد الإقليمي.....	٣٤-٤٠	١٥
جيم - الخبرة المكتسبة على الصعيد الدولي.....	٤١-٤٩	١٦
دال - تحليل المسألة وموقف الخبير المستقل	٥٠-٥٢	١٨
ثالثاً - جدوى وإمكانية استحداث آلية للنظر في الشكاوى بموجب العهد ومسألة تكامل مختلف الآليات	٥٣-٧٤	١٩
ألف - جدوى وإمكانية استحداث آلية للنظر في الشكاوى بموجب العهد .	٥٣-٥٧	١٩
باء - تكامل مختلف الآليات والتنسيق بينها.....	٥٨-٧٤	٢١
رابعاً - استنتاج وتوصية.....	٧٥-٧٦	٢٦

مقدمة

١- أحاطت لجنة حقوق الإنسان علماً وبشكل خاص، في دورتها السابعة والخمسين، بتقرير الحلقة الدراسية حول أهلية المقاضاة فيما يتصل بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التي نظمتها مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان ولجنة الحقوقيين الدولية يومي ٥ و٦ شباط/فبراير ٢٠٠١ (E/CN.4/2001/62/Add.2)، وبتقرير المفوضة السامية عن مشروع البروتوكول الاختياري الملحق بالعهد (E/CN.4/2001/62/Add.1)، فقرر، بموجب قرارها ٢٠٠١/٣٠، تعيين خبير مستقل مكلف بدراسة مسألة وضع مشروع بروتوكول اختياري للعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، في ضوء أمور من بينها تقرير اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بشأن وضع مشروع بروتوكول اختياري (E/CN.4/1997/105، المرفق)، وتعليقات الدول والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية، فضلاً عن تقرير الحلقة الدراسية حول أهلية المحاكم للنظر في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛ وقد كُلِّف هذا الخبير بتقديم تقرير إلى اللجنة في دورتها الثامنة والخمسين كي تنظر اللجنة فيما يمكن اتخاذه من تدابير متابعة وتدابير أخرى في المستقبل، ولا سيما إنشاء فريق عامل مفتوح العضوية مكلف بدراسة مسألة وضع مشروع بروتوكول اختياري للعهد.

٢- وفي الدورة الثامنة والخمسين، قدم الخبير المستقل تقريره الأول (E/CN.4/2002/57) إلى اللجنة، وأيد فيه اعتماد مشروع بروتوكول اختياري مرتئياً في نفس الوقت أن عدداً من المسائل التي كان قد حللها في ذلك التقرير تحتاج إلى مزيد من التعمق.

٣- واعتمدت اللجنة، في دورتها الثامنة والخمسين، القرار ٢٠٠٢/٢٤ الذي أحاطت فيه "علماً مع الاهتمام [...] بتقرير الخبير المستقل بشأن مسألة البروتوكول الاختياري للعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وما يتضمنه من توصيات" (الفقرة ١)، وقررت أن تجدد، لمدة سنة، ولاية الخبير المستقل وطلبت منه أن يبحث المسائل التالية:

(أ) طبيعة ونطاق التزامات الدول الأطراف بموجب العهد؛

(ب) القضايا المفاهيمية المتعلقة بأهلية المحاكم للنظر في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، مع الإشارة بصفة خاصة إلى الخبرة المكتسبة في السنوات الأخيرة، من تطبيق الصكوك والآليات العالمية والاقليمية والوطنية في مجال حقوق الإنسان؛

(ج) فائدة وإمكانية وضع آلية لتقديم الشكاوى بموجب العهد، وتكامل مختلف الآليات (الفقرة ٩، الفقرة الفرعية (ج)).

٤- قررت اللجنة أيضاً، في قرارها ٢٠٠٢/٢٤، "أن تنشئ في دورتها التاسعة والخمسين فريقاً عاملاً مفتوح العضوية مكلفاً بالنظر في الخيارات المتعلقة بصياغة بروتوكول اختياري للعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية" (الفقرة ٩، الفقرة الفرعية (و)).

٥- وأجرى الخبير المستقل مشاورات واسعة النطاق. وتم بتاريخ ٢ حزيران/يونيه ٢٠٠٢ توجيه مذكرة شفوية إلى الدول، وكذلك رسائل إلى المنظمات وإلى الخبراء ممن يهمهم الأمر تطلب منهم ردودهم على المسائل المحددة في القرار. وفي ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٢ وردت ردود من كل من الأرجنتين وإيطاليا والبرتغال وتايلند وجمهورية إيران الإسلامية والجمهورية التشيكية والسويد وكوبا والمكسيك وهولندا، ومنظمة الصحة العالمية، ومجموعة من ٥٦ منظمة غير حكومية. كما قامت مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان بإعداد مذكرة شاملة موجهة للخبير المستقل تغطي المسائل الثلاث المذكورة أعلاه. وقامت لجنة الحقوقيين الدولية من ناحيتها بتنظيم اجتماع مائدة مستديرة حول هذه المسائل وقدمت تقريرها إلى الخبير المستقل.

٦- وقام الخبير المستقل، من جهة أخرى وبدعم من المفوضية، بوضع برنامج مشاورات في حزيران/يونيه وأيلول/سبتمبر وتشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٢ قصد توضيح المسائل الثلاث المحددة في القرار. وأجريت سلسلة أولى من المشاورات والاجتماعات أثناء اجتماع المقررين الخاصين في الفترة من ٢٤ إلى ٢٩ حزيران/يونيه ٢٠٠٢، مع المقرر الخاص المعني بمسألة السكن اللائق، وخبيرين تابعين للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وكذلك مع خبير من لجنة الحقوقيين الدولية. وخلال سلسلة ثانية من المشاورات (٣٠ أيلول/سبتمبر - ١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٢)، التقى الخبير المستقل بممثلين عن مكتب العمل الدولي، وخبير في التجارة الدولية هو السيد جورج أبي صعب، وكذلك بممثلين عن مفوضية حقوق الإنسان ولجنة الحقوقيين الدولية. وأخيراً شارك الخبير المستقل، في ٢٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٢، في حلقة تدارس للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حول الحق في مياه الشرب، اعتمدت اللجنة على أثرها تعليقاً عاماً حول هذه المسألة.

أولاً- طبيعة ونطاق التزامات الدول الأطراف بموجب العهد

٧- تنص الفقرة ١ من المادة ٢ من العهد على ما يلي: *"تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد بأن تتخذ، بمفردها وعن طريق المساعدة والتعاون الدوليين، ولا سيما على الصعيدين الاقتصادي والتقني، وبأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة، ما يلزم من خطوات لضمان التمتع الفعلي التدريجي بالحقوق المعترف بها في هذا العهد، سالكة إلى ذلك جميع السُبل المناسبة، وخصوصاً سبيل اعتماد تدابير تشريعية"*. وكان الخبير المستقل قد أكد، في تقريره الأول إلى اللجنة، على صعوبة تحديد طبيعة ونطاق التزامات الدول الأطراف بموجب العهد. وخلافاً لما يرد أحياناً في التحاليل أو في المواقف المُعرب عنها هنا وهناك والرامية إلى التقليل من نطاق الطابع التدريجي لإعمال الحقوق

الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والاقتصار على اعتبار أحكام العهد الآنفة الذكر مجرد أحكام عفوية محضة دون تأثير يُذكر على المسألة الجوهرية، كان الخبير المستقل قد رأى أن هذه الأحكام يجب أن يُنظر إليها بعناية. وهي لا تنطوي فضلاً عن ذلك على أي انتقاص من قيمة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لا سيما وأنه أصبح من المسلّم به والمعترف به أكثر فأكثر اليوم أن الشخص الذي يعيش في فقر مدقع أو في عوز يواجه وضعاً يُشبه من عدة نواحٍ وضع الشخص المعرّض لأسوأ ضروب المعاملة والتعذيب. والنقاش الذي يُثيره هذا الأمر ليس بالتالي - أو على الأقل يجب ألا يكون - نقاشاً حول الأهمية المعترف بها لهذه الحقوق ولا حول المكانة التي تحتلها في البنية الدولية لحقوق الإنسان. فعلاً فإن جميع حقوق الإنسان، كما اعترف بها إعلان وبرنامج عمل فيينا، "عالمية وغير قابلة للتجزئة ومترابطة ومتشابكة"، بحيث إنه لا يمكن إخضاعها لأي محاولة لتصنيفها هرمياً.

٨- وكل هذه الأمور معروفة اليوم. ويقترح الخبير المستقل مع ذلك المضي قُدماً، وسيحاول تذليل الصعوبات وتبديد الشكوك المعرب عنها بهذا الشكل محللاً بطريقة منهجية ومتعمقة النطاق والطابع المحددين للالتزامات التي تعهدت بها الدول الأطراف بموجب العهد. ويستند الخبير المستقل في ذلك إلى عدد من المصادر، ولا سيما مبادئ ليمبورغ المتعلقة بتطبيق العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ومبادئ ماستريخت التوجيهية المتعلقة بانتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وكذلك الملاحظات العامة للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

ألف- النطاق المحدد لالتزامات الدول: *التزامات الاحترام والحماية والتنفيذ*

٩- تنص الفقرة ١ من المادة ٢ من العهد على تعهد كل دولة طرف بما يلي:

- *"اتخاذ الخطوات ..."*: كل الدول الأطراف ملزمة بالبدء فوراً في العمل من أجل تأمين الاحترام الكامل للحقوق المنصوص عليها في العهد[(١)]. وقد شددت اللجنة على كون التدابير ذات الطابع المقصود والملموس والرامي بكل وضوح إلى الإعمال الكامل للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار في غضون مدة قصيرة معقولة من الزمن بعد بدء نفاذ العهد بالنسبة للدولة المعنية (E/1991/23، المرفق، الفقرة ٢).

- *"عن طريق المساعدة والتعاون الدوليين ..."*: شددت اللجنة على الدور الأساسي الذي يلعبه كل من المساعدة والتعاون الدوليين عندما يتعلق الأمر بتسهيل الممارسة الكاملة للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛ وأكدت أن التعاون الدولي من أجل التنمية، ومن ثم ممارسة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التزام يقع على عاتق جميع الدول وأنه بدون ذلك يكون التمتع الكامل بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تطلعاً لم يتحقق بالنسبة للعديد من البلدان

(نفس المرجع، الفقرتان ١٣ و١٤). وتحديداً يجب أن يركز التعاون والمساعدة الدوليان على إقامة نظام اجتماعي ودولي تتسنى فيه ممارسة الحقوق والحريات المنصوص عليها في العهد ممارسة كاملة[٢].

- *"... بأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة ..."*: أعلنت اللجنة أنه حتى وإن ثبت أن الموارد المتاحة غير كافية فإن الالتزام يظل على عاتق الدولة الطرف بالسعي جاهدة من أجل تأمين التمتع على أوسع نطاق ممكن بالحقوق ذات الصلة في الظروف الخاصة بها، ولا سيما حماية حقوق أضعف الفئات (نفس المرجع، الفقرتان ١١ و١٢). وبتبيّن ما إذا كانت التدابير الملائمة قد اتخذت من أجل ممارسة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية كان ولا بد من إيلاء عناية للاستخدام المنصف والفعال للموارد المتاحة والوصول إليها[٣].

- *"... لضمان التمتع الفعلي التدريجي بالحقوق المعترف بها ..."*: لاحظت اللجنة أن مفهوم الإعمال التدريجي للحقوق طريقة للاعتراف بأن الممارسة الكاملة للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لا يمكن بشكل عام تحقيقها في فترة قصيرة من الزمن (نفس المرجع، الفقرة ٩). ولكن لا يجب بأي حال من الأحوال تفسير ذلك على أنه يعني أن للدول الحق في إرجاء الجهود الواجب بذلها من أجل ممارسة الحقوق أو رفض التزام "اتخاذ الخطوات" إلى ما لا نهاية له - وفي الواقع فإنه على الدول أن تستخدم أفضل استخداماً الموارد التي بحوزتها، وإن كانت ضئيلة. وبالإضافة إلى ذلك، وعلى الرغم من واجب الإعمال التدريجي فإن بعض الالتزامات المنصوص عليها في العهد، مثل حظر التمييز، يجب أن تطبقها الدول الأطراف تطبيقاً فورياً وكلياً[٤].

- *"... سالكة إلى ذلك جميع السُبل المناسبة، وخصوصاً سبيل اعتماد تدابير تشريعية ..."*: كان من الممكن أن تشمل أيضاً التدابير التشريعية المعتمدة في هذا المجال فضلاً عن توفير سُبل التظلّم القضائية، والتدابير الإدارية والتدابير الاقتصادية والاجتماعية والتربوية. وعلى الدولة الطرف أن تحدد بنفسها السُبل المناسبة، وإن كان ذلك يخضع لتحقيق من جانب اللجنة[٥].

١٠- أما مبادئ ماستريخت التوجيهية بشأن انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية فهي تنص على التزامات الدول الأطراف فيما يتصل بالحقوق المكرسة في العهد، وذلك على النحو التالي[٦]:

(أ) الالتزام بالاحترام يفرض على الدول عدم إعاقة التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛

(ب) الالتزام بالحماية يفترض أن تمنع الدول انتهاكات هذه الحقوق من قبل الغير؛

(ج) الالتزام بالتنفيذ يفرض على الدول اتخاذ التدابير التشريعية والإدارية والقضائية وفي مجال الميزانية وغير ذلك مما يفرض نفسه من تدابير أخرى من أجل تأمين الإعمال الكامل لهذه الحقوق.

١١- والتزامات الاحترام والحماية والإعمال الكامل لحقوق الإنسان ينطوي كل واحد منها على عناصر التزام بتوفير الوسيلة والتزام بتحقيق الغاية[٧]: يشترط التزام توفير الوسيلة القيام بإجراءات منسقة بشكل معقول بغية إعمال حق ما، فيما يفرض الالتزام بتحقيق الغاية على الدول تحقيق أهداف معينة محدَّدة في قاعدة معيارية إيجابية مفصلة.

باء- الالتزامات على الصعيد الدولي

١٢- ترد الجوانب الدولية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المواد ٢ و١١ و١٥ و٢٢ و٢٣ من العهد. وهكذا فإن الدول الأطراف هي المسؤولة الرئيسية عن إعمال جميع حقوق الإنسان، وعلى عاتقها تقع المسؤولية النهائية عن احترامها وحمايتها وإعمالها، ولكن جهات فاعلة أو كيانات أخرى تتحمل أيضاً المسؤولية. والأمر يتعلق خاصة بالمحتلين الأجانب للأراضي أو بالكيانات غير الحكومية، بما في ذلك الشركات عبر الوطنية والمنظمات الدولية، التي من خلالها تتصرف الدول جماعياً[٨].

١٣- وكما سبقت الإشارة إلى ذلك أعلاه فإن الفقرة ١ من المادة ٢ من العهد تنص على أن المساعدة والتعاون الدوليين هما من السبل التي يمكن للدول من خلالها أن تنفذ الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وتنص مبادئ لمبورغ على أن "التعاون والمساعدة الدوليين يجب أن يركزا على إقامة نظام اجتماعي ودولي تمارَس في ظله الحقوق والحريات المنصوص عليها في العهد ممارسة كاملة". وبالإضافة إلى ذلك يجب أن يتم هذا التعاون أياً كان النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي الذي تتبناه الدول، ويجب أن يقوم على أساس تساوي الدول في السيادة. وعلى الدول أن تتعاون على إعمال الحقوق المعترف بها في العهد فضلاً عن كونه يجب ألاّ يغيب عن الأذهان دور المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية[٩].

١٤- ونظرت اللجنة في الجوانب الدولية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في ملاحظاتها العامة بشأن بعض الحقوق المحددة. وتحديداً أبرزت اللجنة البعض من الميادين الرئيسية ذات الصلة بالالتزامات الدولية التي يفرضها العهد. وترد فيما يلي قائمة غير شاملة بهذه المجالات (انظر على سبيل المثال الوثيقة E/C.12/1999/10، الفقرة ٥٦، والوثيقة E/1992/23، الفقرة ١٨، والوثيقة E/C.12/1999/5، الفقرتان ٣٦ و٣٧)؛

(أ) فـــيما يتعلق بالتفاوض في الاتفاقات الدولية والمصادقة عليها، يتعين على الدول الأطراف اتخاذ التدابير حتى لا تكون لهذه الصكوك أثار سلبية على الحق في التعليم؛

(ب) الدول ملزمة بالسهر على المراعاة اللازمة للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية فيما تتخذه من تدابير بوصفها أعضاء في المنظمات الدولية، ولا سيما في المؤسسات المالية الدولية؛

(ج) المؤسسات المالية الدولية التي تتخذ إجراءات للتكيف الهيكلي يتعين عليها السهر على ألا تعرّض هذه التدابير الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للخطر؛

(د) يتعين على الدول الأطراف، المستفيدة منها والمقدمة للمعونة المالية، أن تسهر على تخصيص جزء كبير من الأموال التي تمنحها لخلق الظروف التي من شأنها أن تسمح بحصول أكبر عدد ممكن من الأشخاص على سكن لائق؛

(هـ) يـــتعين على الدول أن تحترم الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية القائمة في بلدان أخرى، وتقديم المساعدة اللازمة عند الاقتضاء؛

(و) يتعين على الدول الامتناع في جميع الأحوال عن إقامة حظر غذائي أو اتخاذ تدابير مماثلة من شأنها أن تعـــوق إنـــتاج الغذاء والوصول إليه في بلدان أخرى؛ ويجب ألاّ يستخدم الغذاء أبداً كأداة للضغط السياسي والاقتصادي.

جيم- مُجمل المسألة وموقف الخبير المستقل

١٥- أن التطورات التي سبقت الإشارة إليها تسمح في الوقت الحاضر بالرد على السؤال المتعلق بطبيعة ونطاق التزامات الدول الأطراف بموجب العهد.

١- نطاق التزامات الدول الأطراف: الالتزامات ذات الطابع التدريجي ولكن ذات الأثر الفوري

١٦- يـــرى الخبير المستقل أن احترام الدول للالتزامات الملقاة على عاتقها وإن كان ينطوي ضمنياً على طابع تدريجـــي منصـــوص عليه بصريح العبارة في الفقرة ١ من المادة ٢ من العهد إلا أنه يجب ألا يفسر بأي حال من الأحوال على أنه يعني ضمنياً حق الدول في إرجاء اتخاذ التدابير إلى ما لانهاية لـــه من أجل تأمين الإعمال الكامل لكافة الحقوق المعترف بها في العهد. ويستتبع ذلك بالضرورة ما يلي:

(أ) جميع الدول ملزمة باتخاذ التدابير فوراً وفي جميع الأحوال في غضون فترة زمنية معقولة بعد بدء نفـــاذ العهد، مع مراعاة التدابير التشريعية والإدارية والمالية وغيرها من التدابير، وبوضع الآليات الملائمة الكفيلة بالمشاركة تدريجياً بنشاط في الإعمال الكامل لكافة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المعترف بها في العهد.

(ب) جميع الدول ملزمة بالسهر على تأمين التمتع على أوسع نطاق ممكن بكافة الحقوق المعترف بها في العهـــد، دون أي تمـــيز وفي ظروف تساوي الفرص، مع إيلاء عناية خاصة لحماية حقوق أضعف فئات السكان والاستخدام المنصف والفعال للموارد المتاحة.

(ج) جميع الدول ملزمة بالقيام فوراً بإزالة جميع أشكال التمييز الناتجة عن النصوص واتخاذ الإجراءات لمكافحة التمييز الناتج عن الممارسات والتقاليد التي تعرقل تساوي الجميع في التمتع بكافة الحقوق المعترف بها في العهد، وذلك بوسائل فعالة وملائمة.

٢- طبيعة التزامات الدول الأطراف: التزامات توفير الوسيلة والتزامات تحقيق الغاية

١٧- كان الخبير المستقل قد أكد بالفعل، في تقريره الأول(E/CN.4/2002/57 ،الفقرة ٢٠) على أن الالتزامات الـــتي تعـــاقدت عليها الدول بموجب العهد تأتي في كثير من الأحيان، وبحكم موضوعها نفسه، في هيئة التزامات بـــتوفير الوسيلة، وليس التزامات بتحقيق الغاية، الأمر الذي لا يعني أن الدول - ولا سيما أفقرها - لا يجوز أن تحمل وحدها المسؤولية عن الصعوبات التي تعترض سبيل تلبية الاحتياجات الحيوية لسكانها. فهي إنما تتعاقد، إن صح القول، على التزام عام ببذل العناية يقضي بتسخير كل الوسائل من أجل الإعمال التدريجي للحقوق المنصوص علـــيها في العهد. وخلاصة القول إن هذه الدول تتمنى تحقيق كل ما هو مرغوب فيه إنسانياً واجتماعياً، غير أنها ليست قادرة على أن تضمن واقعياً وبشكل دائم إلا المستطاع اقتصادياً.

١٨- ومـــع ذلـــك يعتزم الخبير المستقل محاولة توخي الدقة في تحديد التزامات حقيقية يمكن قياسها، في إطار الالتزام العام ببذل العناية التي تعهدت بها الدول بهذه الطريقة، وتحويل أحكام العهد إلى التزامات محددة يمكن أن يأذن انتهاكها، في حالات معينة، باللجوء إلى الطعن في إطار إجراء البلاغات الذي سيتيحه مشروع البروتوكول الاختياري الملحق بالعهد.

١٩- ويرى الخبير المستقل قبل كل شيء أن الالتزامات المتعهد بها بموجب العهد تفرز أحياناً التزامات حقيقية بتحقـــيق الغاية يمكن بسهولة تبين انتهاكها وتقدير هذا الانتهاك، وذلك كلما ارتكبت الدولة الطرف انتهاكات بارتكـــاب الفعل. فالدولة الطرف تكون بذلك قد انتهكت، إن صح التعبير، التزاماً "بعدم فعل شيء ما"، وهذا التزام يمكن قياسه بحكم طبيعته وبالتالي فهو لا يقبل التدريج عادة. فلا يمكن أن تكون الدول الأطراف قد تعهدت

فقـــط، فيما يتصل بهذه الفئة من الالتزامات الدولية، بمجرد بذل كل ما في وسعها لعدم انتهاك هذه الالتزامات. والالتزام غير معروف حق المعرفة إجمالاً والحق المعني يُنتهك ما أن تكون الدولة قد فعلت ما هو محظور فعله.

٢٠- ومبادئ ماستريخت التوجيهية تقدم الأمثلة التالية للانتهاكات بارتكاب الفعل: إلغاء أو وقف العمل رسمياً بقانون ينظم الاستمرار في التمتع بحق اقتصادي أو اجتماعي أو ثقافي مكفول حالياً؛ والحرمان المتعمّد من حق من هـــذه القبـــيل فـــيما يتصـــل بأفـــراد أو مجموعـــات معينة، من خلال تمييز مدرج في القانون أو مفروض في إطاره[١٠].

٢١- ومهما يكن الأمر فإن أي انتهاك من جانب دولة طرف لمبدأ عدم التمييز يشكل انتهاكاً بارتكاب فعل مخـــالف للأحكـــام الصـــريحة الواردة في الفقرة ٢ من المادة ٢ من العهد التي نصت على ما يلي: "تتعهد الدول الأطراف في هذا العهد بأن تجعل ممارسة الحقوق المنصوص عليها في هذا العهد بريئة من أي تمييز بسبب العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي سياسياً أو غير سياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب". وبعبارة أخرى فإنه إذا ما وجدت الموارد للسماح إلى حد ما بالتمتع بحق معـــين فإنه يجب أن يتم هذا التمتع في ظروف لا تنطوي على أي تمييز، وتكون الدولة قد أخلّت بشكل واضح بالتزام بتحقيق الغاية كلما اتخذت أو أدامت تدابير تشريعية أو إدارية أو تدابير أخرى تمنع أشخاصاً أو مجموعات مـــن الأشخاص من التمتع بشكل متساوٍ بأي حق من الحقوق المعترف بها في العهد. وكما رأينا فإن احترام مبدأ أساســـي كهذا لا يتوقف على الموارد والتزام الدول الأطراف يكون بالتالي بحكم طبيعته قابلاً للقياس ومن ثم لا يكـــون عادة قابلاً للتدريج. ولا يمكن أن تكون الدول الأطراف قد تعهدت فقط، فيما يتصل بمبدأ عدم التمييز، بمجـــرد بذل كل ما في وسعها بغية عدم انتهاك هذا المبدأ. والالتزام غير معروف حق المعرفة إجمالاً والمبدأ المعني ينتهك ما أن تفعل الدولة ما هو محظور فعله.

٢٢- كما يرى الخبير المستقل، فيما يتعلق بالأمور المتبقية، أنه كلما تمثلت الالتزامات المتعهد بها بموجب العهد في "القيام بشيء ما" - الأمر الذي يحيل بدون شك إلى قائمة أوسع بالتزامات الدول الأطراف بموجب العهد - تحـــيل انتهاكات هذه الالتزامات إلى انتهاكات بالامتناع عن الفعل وتنبثق، حسب الحالة، عن انتهاك لالتزامات حقيقية بتحقيق الغاية أو بمجرد التزامات بتوفير الوسيلة بحسب مدى الحرية والوسائل الموفرة موضوعياً للدولة بغية إعمال الحقوق التي هي مكلفة بأعمالها.

٢٣- ويمكن أن تتمثل الانتهاكات بالامتناع عن الفعل، حسب مبادئ ماسترخت التوجيهية، في امتناع دولة ما عن اتخاذ التدابير المناسبة المنصوص عليها في العهد؛ ومراجعة أو إلغاء قانون يتنافى بشكل واضح مع التزام بموجب العهد[١١].

٢٤- وعلى أي حال يقع على دولة طرف التزام جوهري أدنى بتأمين إعمال المطلوب إعماله من كل حق من الحقوق المكرسة في العهد. والدولة التي يفتقر فيها عدد من الأشخاص لما هو أساسي من غذاء ورعاية صحية أولية وسكن وتعليم تكون دولة تهمل، من أول وهلة، ما عليها من التزامات بموجب العهد، ويتعلق الأمر هنا بانتهاك التزام بتحقيق الغاية. ولاحظت بهذا الخصوص اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أن تفسير العهد الذي لا يبرز هذا الالتزام الأساسي الأدنى إنما يفرغ هذا الأخير إلى حد كبير من مضمونه (E/1991/23، الفقرة ١٠).

ثانياً - إمكانية التمسك في القضاء بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية - الصكوك والآليات الدولية والإقليمية والوطنية ذات الصلة بحقوق الإنسان

ألف - الخبرة المكتسبة على الصعيد الوطني

٢٥- بدأ يتجلى بوضوح أكثر فأكثر في الفقه الوطني كلّ من طبيعة ونطاق الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وإمكانية التمسك بها أمام القضاء. فقد رُفعت قضايا تتعلق بمجموعة واسعة من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أمام هيئات قضائية وطنية مختلفة.

٢٦- ولقد تم اختيار القضايا أدناه حرصاً على احترام تنوع المناطق ولتغطية مجموعة واسعة من الحقوق المعترف بها في العهد.

١- الحق في العمل والحق في التمتع بظروف عمل عادلة ومُرضية (المادتان ٦ و٧ من العهد)

٢٧- في قضية العاملِين اليوميين المؤقتين في مؤسسة البريد والبرق والهاتف، من خلال قضية باراتي داكتار مسدور مانش ضد الاتحاد الهندي وآخرين (*Daily Rated Casual Labour Employed under P&T Derpartment Through Bharatiya Dak Tar Mazdoor Manch v. Union of India and Ors)* (AIR, 1987, SC 234)، اشتكى رافعو القضية من أن مرتّبهم ضعيف جداً ويقل عن المرتب الذي يتقاضاه العاملون الدائمون في وظائف مماثلة في حين أنهم يشغلون وظيفتهم منذ فترة طويلة من الزمن تصل أحياناً إلى عشر سنوات بالنسبة للبعض منهم. وادعى أصحاب العريضة بالإضافة إلى ذلك أن الحكومة لم تضع أي خطة لإدماجهم تدريجياً في الوظيفة العمومية وبالتالي فإنهم حرموا من المزايا الاجتماعية مثل الزيادة السنوية والتقاعد والإجازات وغير ذلك من المزايا التي يتمتع بها العاملون الدائمون. ورأت المحكمة أنه صحيح أن التوجيهات الدستورية التي تنص على أنه على الدولة أن تحدّ من أوجه اللامساواة في الدخل وتسعى جاهدة إلى القضاء على أوجه اللامساواة في المركز

والمزايا والفرص الوظيفية لا تنطبق من الناحية القانونية بصفتها تلك ولكن يمكن أن تُستخدم كأساس للكشف عن وجود تمييز معادٍ. وفي هذه الحالة كان هناك تمييز معاد شبيه بالاستغلال للعمال ومن ثم بحرمان من حقوق الإنسان. وعلاوة على ذلك فإن تصنيف العاملين المؤقتين بحسب عدد أيام العمل يشكل أيضاً حرماناً من الحق في أجر منصف وفي مرتب مساوٍ لعمل متساوي القيمة دون أي تمييز من أي نوع كان.

٢٨- وفي قضية أخرى رُفعت أمام محكمة الهند العليا، وهي قضية مجلس النهوض بصادرات الملابس ضد أ. ك. شبرا (*Apparel Export Promotion Council v. A.K. Chopra* (AIR, 1999, SC 625 عرّفت المحكمة المضايقة الجنسية (في أماكن العمل) على أنها تنطوي على سلوك جنسي الطابع (صريح أو ضمني) غير مرغوب فيه مثل: (أ) الملامسة أو التمهيد لعلاقة جنسية؛ (ب) اشتراط أو طلب حظوة جنسية؛ (ج) إبداء ملاحظات جنسية الطابع؛ (د) إظهار أو إشهار مواد أو صور إباحية؛ (هـ) أي سلوك جسدي، شفوي أو غير شفوي، ذي طابع جنسي وغير مرغوب فيه.

٣- الحق في الضمان الاجتماعي، بما في ذلك التأمينات الاجتماعية (المادة ٩ من العهد)

٢٩- في القضية رقم 0109 03-2000 بشأن تطابق النقطة ١ من الأحكام الانتقالية للقانون المعنون "الضمان الاجتماعي" مع المادتين ١ و١٠٩ من الدستور، نظرت المحكمة الدستورية في ليتونيا في نزاع يتعلق بعدم سداد أقساط الضمان الاجتماعي لأكثر من ٠٠٠ ١٣ موظف والدفع غير المنتظم لأقساط الضمان الاجتماعي لـ ٠٠٠ ٦٧ موظف في عام ١٩٩٩ وحده. واتضح أن العديد من أرباب العمل الذين كانوا مطالبين بدفع أقساط الضمان الاجتماعي لصالح موظفيهم في شكل ضريبة لم يفعلوا ذلك. ورأت المحكمة أن الدولة إذ تعترف بالحق في الضمان الاجتماعي فإنها ملزمة بتطبيقه، وهذا ما لم تفعله في هذه القضية. كما رأت أن القانون يلزم صاحب العمل على التكفل بدفع الأقساط الإلزامية لكل واحد من موظفيه. وفي ضوء تقصير صاحب العمل كان ولا بد لمنظم التأمين (أي الدولة) أن يضمن تطبيق القانون عن طريق تدابير جبرية. فالدولة كانت بالتالي ملزمة بوضع آلية تنفيذ فعالة تضمن التطبيق الموحد للحق في الضمان الاجتماعي.

٤- الحق في مستوى معيشي كافٍ، بما في ذلك ما يكفي من الغذاء والكساء والمأوى، وكذلك الحق في التحسين المتواصل للظروف المعيشية (المادة ١١ من العهد)

٣٠- في قضية حكومة جمهورية جنوب أفريقيا وآخرون ضد جروتبوم وآخرون (*Government of the Republic of South Africa & Ors v. Grootboom and Ors*)، لاحظت المحكمة العليا في جنوب أفريقيا أن

الحكومـــة كانـــت قد أقامت برنامجاً يرمي إلى الإعمال التدريجي للحق في سكن لائق. غير أنه نظراً لكون هذا البرنامج لم يأخذ بعين الاعتبار احتياجات الأشخاص الذين هم في وضع فقر مدقع لم تكن التدابير المتخذة معقولة.

٣١- وفي قضية أولغا تليس وآخرون ضد مؤسسة بومباي البلدية وآخرون *Olga Tellis and Ors v. Bombay Municipal Corporation and Ors* (AIR, 1986, SC 180)، أعلنت المحكمة العليا في الهند أن الحق في الحياة لا يقتصـــر على مجرد مسائل مثل عقوبة الإعدام وإنما يشمل أيضاً الحق في مورد دخلٍ - أي بعبارة أخرى الحق في امتلاك سُبُل العيش. وبالتالي فإن طرد قرابة ٥٠٠ شخصٍ يعيشون على الرصيف في الشوارع وفي الأحياء الفقيرة في ضواحي المدن من شأنه أن يحرمهم من سُبُل عيشهم وبالتالي من حقهم في الحياة. غير أن الحرمان من هذا الحق يمكـــن أن يكون مقبولاً إذا تقرر عملاً بإجراء قانوني. وكان من المفروض أن يكون هذا الإجراء "منصفاً وعادلاً ومعقولاً". وحسب سكان الأحياء الفقيرة فإن هذا التعريف يشمل قواعد العدالة الطبيعية الأساسية، ألا وهي أن الأمر متروك لهم لاختيار سُبُل عيشهم.

٥- الحق في التمتع بأعلى مستوى من الصحة الجسمية والعقلية يمكن بلوغه (المادة ١٢ من العهد)

٣٢- في قضـــية وزير العدل وآخرون ضد حملة العمل من أجل العلاج، *Minister of Health and Ors. v. Treatment Action Campaign*، رأت المحكمـــة العليا في جنوب أفريقيا أن قصر إمكانية تلقي علاجٍ محددٍ من فـــيروس نقص المناعة البشري/متلازمة نقص المناعة المكتب على مستشفيات ومصحات معينة إنما يشكل انتهاكاً للحق في الصحة لكون هذه السياسة ترغم الشخص المعني على انتظار وقت أطول حتى اتخاذ قرارٍ بالإذن بمعالجة المرضى خارج هذه المستشفيات وهذه المصحات الخاصة، وهذا الانتظار ليس معقولاً بمعنى الدستور.

٦- الحق في التعليم (المادتان ١٣ و١٤ من العهد)

٣٣- في قضية الحملة من أجل الإنصاف في مجال الضريبة وآخرون ضد ولاية نيويورك وآخرون *Campaign for Fiscal Equity et al. V The State of New York et al* (719 N.Y.S. 2d 475 2001)، نظرت المحكمة العليا في ولاية نيويورك في نطاق الحق في التعليم بموجب دستور الولاية. كما نظرت المحكمة في شكوى تقدم بها طلاب وأولياء ومنظمات تعليمية تدّعي أن الدولة أخلّت بالتزام بتأمين تمويلٍ كافٍ للمدارس العمومية في مدينة نيويورك لضـــمان أن يتلقى تلاميذها "تعليما أساسياً متينا" كما ينص على ذلك دستور الولاية. وفيما يتعلق بحصر نطاق "الحق في التعليم"، أشارت المحكمة إلى أنه على الدولة أن تتخذ التدابير للسهر على أن تتوفر لتلاميذ المدارس العامة في المديـــنة الموارد الكافية على الأقل. أما فيما يتعلق بالتمويل فكان على الولاية أن تحدد قدر المستطاع التكلفة الفعلية لتوفير تعليم أساسي متين في مختلف دوائر التعليم، ومن ثمَّ كان على الولاية أن تقوم بإصلاح نظام تمويل المدارس وتدارك هذه النقائص.

باء – الخبرة المكتسبة على الصعيد الإقليمي

٣٤- بدأ يتجلّى بوضوح أكثر فأكثر كل من طبيعة ونطاق الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وإمكانية التمسك بها أمام القضاء، وذلك أيضاً في فقه الآليات الإقليمية ذات الصلة بحقوق الإنسان. وقد رُفعت قضايا تتعلق بمجموعة واسعة من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ولا سيما أمام المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، واللجنة الأوروبية الجديدة للحقوق الاجتماعية واللجنة الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب.

١ – المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان

٣٥- في قضية غوستافسون *Gustafsson*، التي يعود تاريخها إلى ٢٥ نيسان/أبريل ١٩٩٦، استنتجت اللجنة الأوروبية لحقوق الإنسان من المادة ١١ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان حقاً للشركاء الاجتماعيين في التفاوض. والمحكمة إذ قبلت بالاعتراف بوجود حقٍ اجتماعي أساسي مستمد من الحقوق المدنية والسياسية، هو في هذه الحالة الحق في حرية تكوين الجمعيات – حتى وإن كانت الحرية النقابية المعترف بها في هذه المادة امتداداً لهذا الحق – فقد كرست بدون شك وحدة حقوق الإنسان وعدم قابليتها للتجزئة، سواء اندرجت في المجال المدني أو السياسي أو في المجال الاقتصادي والاجتماعي[١٢].

٣٦- وفي قضية غايغوزوز *Gaygusuz*، التي تعود إلى ١٦ أيلول/سبتمبر ١٩٩٦، قررت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أنه لا يمكن رفض دفع علاوة دخل أدنى بحجة واحدة هي أن المتقدم بالطلب لا يحمل جنسية بلد الإقامة، في الوقت الذي تتوفر فيه جميع الشروط الأخرى اللازمة للحصول على هذه العلاوة. ورأت المحكمة أن اعتبارات "قوية جداً"، لم تتوفر في هذه القضية، بإمكانها دون غيرها أن تحملها على اعتبار الاختلاف في المعاملة على أساس الجنسية أمراً ملائماً[١٣].

٣٧- وفي قضية آيري *Airey* ضد آيرلندا بتاريخ ٩ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٧، رأت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أنه "ما من حاجز منيع يفصل بين مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية" والاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، وأنه إذا كانت هذه الأخيرة "تنص أساساً على حقوق مدنية وسياسية فإن العديد من هذه الحقوق إنما هو امتداد للحقوق الاقتصادية والاجتماعية". وبالتالي فإن حقوق الإنسان لا يمكن أن تفرض سيطرتها على الحقوق الاجتماعية نفسها[١٤].

٣٨- وفي قضية دلغادو *Delgado* بتاريخ ١٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠، رأت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أن منازعات العمل لكونها تتعلق بـ "نقاط لها أهمية حيوية للوضع المهني للفرد" فإنه يجب أن تسوى في أقصر الآجال و بـ "سرعة خاصة"[١٥].

٢ - اللجنة الأوروبية للحقوق الاجتماعية

٣٩- أشارت اللجنة الأوروبية الجديدة للحقوق الاجتماعية، في قرارها الأول المؤرخ في ٩ أيلول/سبتمبر ١٩٩٩، المتعلق بحظر عمل الأطفال والصادر فيما يتعلق بالبرتغال، بأن الهدف من الميثاق الاجتماعي الأوروبي المنقح - الذي حلّ محل الميثاق الاجتماعي الأوروبي بإدخال حقوق اجتماعية جديدة - ليس حماية حقوق "نظرية" وأن "التطبيق المُرْضي [لأحكامه] لا يمكن أن يتحقق بمجرد مفعول التشريع". واحترام هذه الحقوق يفترض على عكس ذلك "مراقبة تطبيقها بدقة" من جانب الدول الموقعة على الميثاق(١٦).

٣- اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب

٤٠- نظرت اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، في إطار *قضية ممثلي شعب الأوغوني ضد حكومة نيجيريا* التي عرضت عليها مؤخّرا، في بلاغ يؤكّد فيه ممثلو شعب الأوغوني أن البعض من حقوقهم الأساسية قد تعرّض للانتهاك جرّاء تصرف الحكومة النيجيرية، وذلك من خلال شركة النفط الوطنية التي تملك أغلبية الحصص في إطار اتحاد شركات مع شيل بيترولوم. وقد اعتبرت المحكمة تقصير الحكومة في اتخاذ التدابير اللازمة لحماية السكان المحليين وكذلك تفادي الأعمال العسكرية غير المتبصّرة والمدمّرة، والأضرار التي تلحق بالبيئة، انتهاكا للعديد من حقوق الإنسان، وبخاصة الحق في الصحة، والحق في بيئة سليمة، وحق الشعوب في التصرف في ثرواتها ومواردها الطبيعية بكل حرية، والحق في الملكية، وحق الأسرة في التمتع بالحماية، والحق في السكن، والحق في الغذاء، والحق في الحياة والسلامة الشخصية.

جيم - الخبرة المكتسبة على الصعيد الدولي

٤١- أضحت القوانين ذات الصلة بالآليات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان بدورها تحدّد أكثر فأكثر طبيعة ونطاق الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وإمكانية التمسك بها أمام العدالة. فقد أُحيلت، على وجه الخصوص، بعض القضايا المتّصلة بطائفة واسعة من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، ولجنة الحرية النقابية التابعة لمجلس إدارة مكتب العمل الدولي واللجنة المعنية بالاتفاقيات والتوصيات في المجلس التنفيذي لمنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة.

١- اللجنة المعنية بحقوق الإنسان

٤٢- ترى اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، *في البلاغ رقم ١٨٢/١٩٨٤ (هولندا)*(١٧)، أن الاستناد إلى أي انتهاك للمادة ٢٦ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (المساواة أمام القانون) أمر جائز، حتى وإن لم يتعلق الانتهاك بمسألة ذات صلة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي ينصّ عليها العهد الدولي الخاص بالحقوق

الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وفي ذلك السياق، كان الأمر متعلقا بالحق في الضمان الاجتماعي المنصوص عليه في المادة ٩ من العهد.

٢- لجنة الحرية النقابية التابعة لمجلس إدارة مكتب العمل الدولي

٤٣- تكونت على مدى نصف قرن لدى لجنة الحرية النقابية التابعة لمجلس إدارة مكتب العمل الدولي خبرة اكتسبتها من خلال النظر في ما يناهز ٢ ٠٠٠ حالة، مكّنتها من تطوير مجموعة متّسقة وكاملة تماما ومتوازنة من المبادئ، تحكم الحرية النقابية والتفاوض الجماعي على أساس الأحكام الواردة في دستور منظمة العمل الدولية، والاتفاقيات والتوصيات والقرارات ذات الصلة. ولقد اكتسبت هذه المجموعة من القواعد سلطة يقرّ بها الجميع سواء في الأوساط الدولية أو في مختلف الدول التي تعتمد عليها في سنّ قوانين وطنية، وذلك لصدورها عن هيئة دولية متخصّصة ومحايدة وذات هيبة كبرى، تعمل في إطار ثلاثي الأطراف انطلاقا من وقائع حقيقية. وسنكتفي في هذا القسم بتقديم ملخّص عن الحالات التي نظرت فيها لجنة الحرية النقابية والمبادئ والقرارات، مع تسليط الضوء على إسهامها القيّم فيما يتعلق بتعريف طبيعة ونطاق الحقوق النقابية في العالم وإمكانية التمسك بها أمام العدالة (أهلية المحاكم للنظر في انتهاكات هذه الحقوق).

٤٤- وأكّدت لجنة الحرية النقابية، *في القضية رقم ١٢٧٣* [١٨]، أنه من واجب كل الحكومات أن تتبنى سياسة للسهر على احترام حقوق الإنسان.

٤٥- وفي *القضية رقم ١٤٨٠* [١٩]، لجأت لجنة الحرية النقابية إلى إعلان المبادئ الثلاثي بشأن المؤسسات المتعددة الجنسيات والسياسة الاجتماعية، الذي اعتمده مجلس إدارة مكتب العمل الدولي في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٧٧، والذي ينص في الفقرة ٤٥ على أنه "*حيثما تقدم حكومات البلدان المضيفة حوافز خاصة لاجتذاب الاستثمار الأجنبي، لا تشمل هذه الحوافز أي تقييد للحرية النقابية للعمال أو حقهم في التنظيم أو المفاوضة الجماعية*".

٤٦- وبخصوص *القضية رقم ١٥١٢* [٢٠]، اعتبرت لجنة الحرية النقابية الوقائع التي تعزى إلى الأفراد مسوّغا لتحميل الدول المسؤولية بحكم التزامها ببذل العناية والتدخل بغية التصدي لانتهاكات حقوق الإنسان.

٤٧- وفي ما يتعلق *بالقضية رقم ١٥٨١* [٢١]، اعتبرت لجنة الحرية النقابية احترام الحقوق النقابية، على غرار باقي حقوق الإنسان، أمرا ضروريا، وذلك بصرف النظر عن درجة تقدم البلد المعني.

٤٨- أما بخصوص *القضية ١٥٩٠* [٢٢]، فقد رأت لجنة الحرية النقابية أن المسائل التي تنظر فيها منظمة العمل الدولية فيما يتعلق بظروف العمل وتعزيز الحرية النقابية لا يمكن اعتبارها تدخّلا في الشؤون الداخلية لدولة ذات

سـيادة، لأنها تندرج في سياق الولاية التي أنيطت بهذه المنظمة من قبل أعضائها الذين تعهدوا بالتعاون في سبيل بلوغ الأهداف التي أسند إليها تحقيقها.

٣- اللجنة المعنية بالاتفاقيات والتوصيات في المجلس التنفيذي لمنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة

٤٩- قامت منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة (اليونسكو)، مسترشدة بولايتها، بإعداد صكوك معيارية عديدة في مجال حقوق الإنسان، وخصوصا الحق في التعليم، الذي يعتبر حقا يتيح الوسائل التي تكفل بشكل خاص احترام مبادئ عدم التمييز وتكافؤ الفرص، على النحو المعترف به، في الاتفاقية بشأن مكافحة التمييز في مجال التعليم المعتمدة في ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٠. ومنذ ذلك التاريخ، برزت صكوك أخرى ذات قيمة إلزامية لتعزز عمل اليونسكو، لا سيما قرارات المؤتمر العام، والصكوك المعتمدة في إطار المؤتمرات الحكومية الدولية، وكذلك الصكوك المعتمدة في شكل قرارات اتخذها المجلس التنفيذي لليونسكو. ويمثل الإجراء الخاص بالنظر في الشكاوى التي تتلقاها منظمة اليونسكو بشأن انتهاكات مزعومة لحقوق الإنسان في مجالات اختصاصها، أي التعليم والعلم والثقافة، والإعلام، نموذجا يقتدى به، إذ يرد تعريف له في قرار المجلس التنفيذي 104 EX/3.3، وتقوم بتنفيذه هيئة متفرّعة عن المجلس، وهي اللجنة المعنية بالاتفاقيات والتوصيات المعترف باختصاصها من قبل الدول لمجرد أنها أعضاء في اليونسكو. ومن الناحية العملية، قبلت دول غير أعضاء في اليونسكو بمحض إرادتها أن تنظر اللجنة في أي بلاغ يتعلق بها[٢٣].

دال - تحليل المسألة وموقف الخبير المستقل

٥٠- تسمح التطورات السابقة بالإجابة عن السؤال المتعلق بإمكانية التمسك بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أمام العدالة. فالخبرة المكتسبة في السنوات الأخيرة، من خلال تطبيق الصكوك والآليات الدولية والإقليمية والوطنية ذات الصلة بحقوق الإنسان، تشهد بالتأكيد على حدوث تطوّر واعتراف بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وبالآليات التي تكفل رصدها، وذلك على الأصعدة الوطني والإقليمي والدولي. لكن، ولئن كانت جميع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية قابلة لأن تنظر فيها المحاكم، إلا أنه لا بد من الاعتراف بأنه يجب البتّ فيها في أقرب الآجال وفي "أسرع وقت ممكن"، كما أكّدت على ذلك المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في قضية *دلغادو* الآنفة الذكر.

٥١- ولئن كان الطابع التدريجي الذي تتّسم به في غالب الأحيان الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من الممكن أن يثير مناقشات حول طبيعة ونطاق التزامات الدول الأطراف بموجب العهد - الالتزام بتوفير الوسيلة أو الالتزام بتحقيق الغاية - (انظر أعلاه، الفصل الأول، الفرع جيم)، فإنه على النقيض من ذلك، وحسب رأي الخبير

المستقل، لا مجال للشك في أهلية النظر في مجموعة الحقوق التي يضمنها العهد. ومن ثم فالأمر يقتصر، على أقصى تقدير، على تحديد نظام المسؤولية والظروف التي يتم فيها الإقرار بأن الدولة قد أخلّت بأحد التزاماتها:

(أ) ينبغي إثارة مسؤولية الدولة الطرف، في جميع الحالات التي تخل فيها بالتزامها بتحقيق الغاية، والإقرار بهذه المسؤولية ابتداء من اللحظة التي تسبب فيها الدولة، بعملها أو تقصيرها السافر، ضررا ما للأفراد أو جماعات الأفراد الذين يدعون أنهم ضحايا. ويتوجب ذلك على الخصوص عندما ترتكب الدولة الطرف انتهاكات بارتكاب الفعل - بمعنى أي انتهاك لمبدأ عدم التمييز (انظر أعلاه الفقرتين ٢٠ و٢١) - أو عندما تخلّ فيها بالتزام الحدّ الأدنى الأساسي المتمثل في ضمان تنفيذ أهم ما في كل حق من الحقوق المنصوص عليها في العهد (انظر أعلاه، الفقرة ٢٤).

(ب) يمكن إثارة مسؤولية الدولة في جميع الحالات الأخرى التي تكون قد أخلّت فيها بالتزام توفير الوسيلة على أساس الانتهاكات بالامتناع عن الفعل، كما ينبغي تقدير هذه المسؤولية بحسب حجم الحرية والوسائل المتاحة للدول من أجل إعمال الحقوق التي كلّفت بها (انظر أعلاه، الفقرتين ٢٢ و٢٣).

٥٢- لكن، وبغض النظر عن المسائل التي أثيرت بخصوص طبيعة ونطاق التزامات الدول الأطراف بموجب العهد، لا يمكن تحويل هذه الالتزامات إلى مجرد التزامات أخلاقية، أو "أمان" لا غير. إذ يتعلّق الأمر بالأحرى بالتزامات قانونية بموجب صك دولي رسمي إجباري وملزم.

ثالثا - جدوى وإمكانية استحداث آلية للنظر في الشكاوى بموجب العهد ومسألة تكامل مختلف الآليات

ألف - جدوى وإمكانية استحداث آلية للنظر في الشكاوى بموجب العهد

١- جدوى استحداث آلية للنظر في الشكاوى بموجب العهد

٥٣- يأمل الخبير المستقل في أن يكون قد أسهم في إذكاء الوعي بجدوى الإقرار بأهلية النظر في مجموعة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. فالخبرة المكتسبة في السنوات الأخيرة، من خلال تطبيق الصكوك والآليات الدولية والإقليمية والوطنية ذات الصلة بحقوق الإنسان، تسمح من دون شك بتقليص نطاق الحجج المستخلصة من سيادة الدول، والتي غالبا ما تلقي الضوء على خطر تحوّل إجراء تقديم الشكاوى بموجب العهد في بعض الأحيان إلى مناسبة تضطر فيها الهيئة الدولية المعنية بالاطّلاع على الشكاوى، إلى تدقيق النظر في السياسة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لبلد ما، وأن ينتهي ذلك بالتالي إلى تدخّل غير مقبول في مجال تنفرد فيه الدولة بالاختصاص من منظور القانون الدولي.

٥٤- لكن هذه الحجج، في رأي الخبير المستقل، لا يمكن أن تشكل عقبة حاسمة أمام أهلية المحاكم للنظر في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ويكفي للاقتناع بذلك، التذكير بفحوى القرار الذي اتخذته لجنة الحرية النقابية في *القضية رقم ١٥٩٠* (انظر أعلاه، الفقرة ٤٨) حيث رأت اللجنة أنه لا يمكن اعتبار النظر في المسائل المتعلقة بظروف العمل وتعزيز الحرية النقابية تدخّلا في الشؤون الداخلية لدول ذات سيادة ما دام ذلك يندرج ضمن إطار الولاية التي أنيطت بمنظمة العمل الدولية من قبل الأطراف الذين التزموا بالتعاون من أجل بلوغ الأهداف التي أسند إليها تحقيقها. وسيفضي هذا المنطق إلى التأكيد إجمالا على أن وضع بروتوكول اختياري يلحق بالعهد من شأنه أن يسمح بتعزيز هذا الصك الذي التزمت بموجبه الدول الأطراف بضمان الممارسة الكاملة للحقوق المعترف بها والتعاون في سبيل بلوغ الأهداف التي أسند إليها تحقيقها. ومن شأن ذلك أن يسمح أيضاً في نفس الوقت بالتأكيد من جديد على المبادئ المعترف بها في إعلان وبرنامج عمل فيينا والتي تعتبر أن جميع حقوق الإنسان "*عالمية وغير قابلة للتجزئة ومترابطة ومتشابكة*" بحيث لا يمكن أن تخضع لأي محاولة ترتيب هرمي.

٥٥- وقد تترتب امتيازات أخرى عن استحداث آلية للنظر في الشكاوى بموجب العهد، من بينها:

(أ) *إعمال الحق في التظلم لكل فرد*. إذ يعدّ بالتأكيد حق كل فرد في التظلم، في حال انتهاك حقوقه الأساسية، أحد التوجّهات الأساسية للقانون الدولي المتعلق بحقوق الإنسان. ولذا فسيكون استحداث آلية للنظر في الشكاوى الفردية بمثابة إجراء هام في اتجاه توفير إمكانية إعمال هذا الحق على الصعيد الدولي.

(ب) *تطوير القانون الدولي*. علاوة على الإقرار بحق كل فرد في التظلم، سيسهم حتما استحداث آلية للنظر في الشكاوى بموجب العهد، من خلال الحالات الملموسة والوقائع الحقيقية التي سينظر فيها، في وضع مجموعة متّسقة من المبادئ تشمل مجمل الحقوق المنصوص عليها في العهد، والتي من المحتمل أن تكتسب بالتدريج سلطة يقرّ بها الجميع، سواء في الأوساط الدولية أو داخل البلدان التي قد تستخدمها لسنّ القوانين الوطنية. ومن ثم يكون إبراز المبادئ تكملة للعمل المنهجي الذي أنجز في غضون السنوات الأخيرة لتفسير طبيعة ونطاق الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لا سيما من خلال *مبادئ ليمبورغ ومبادئ ماستريخت التوجيهية*، والملاحظات العامة التي أبدتها اللجنة، والنظر في التقارير التي قدّمتها الدول وقرارات اللجنة. بيد أن هذه السلسلة تنقصها حلقة، تتمثل في آلية للنظر في الشكاوى الفردية قادرة على تطوير القوانين على الصعيد الدولي بالاستناد إلى وقائع ملموسة.

(ج) *وحدة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في مجموعها*. سيكون البروتوكول الاختياري، من دون أدنى شك، الآلية الوحيدة من نوعها التي تخوّل للأشخاص الحصول على تعويض بشأن كامل مجموعة الحقوق المعترف بها في العهد. وصحيح أنه توجد آليات أخرى للنظر في الشكاوى على الصعيد الدولي فيما يتعلق بالمسائل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، إلا أن العهد يبقى، على هذا المستوى، الصك العالمي الوحيد الذي يتناول هذه الأشكال المختلفة من الحقوق. ولذا فإن استحداث آلية للنظر في الشكاوى بموجب العهد سيسهم في

توفـــير المزيد من الدعم لمبدأ تماسك كافة حقوق الإنسان وترابطها، بما في ذلك التماسك والترابط على مستوى الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية نفسها. وهكذا، فستطرح العديد من القضايا التي قد تتناول عددا كبيرا مـــن الحقوق، بحيث يرتبط انتهاك الحق في الصحة مثلا بانتهاك الحق في السكن أو الحق في الماء، ويرتبط انتهاك حقوق العمال بانتهاك الحق في الصحة، بل والحق في التعليم، كما هو الشأن بالنسبة لانتهاكات الحد الأدنى لسنّ العمل.

٢- إمكانية استحداث آلية للنظر في الشكاوى بموجب العهد

٥٦- تجدر الإشارة إلى أن النظام الدولي للمعاهدات يخضع حالياً لسلسلة من الإصلاحات التي فصّلها بطريقة متكاملة تقرير الأمين العام المعنون "تعزيز الأمم المتحدة: برنامج لإجراء المزيد من التغييرات" (A/57/387). ويشير هذا التقرير على وجه الخصوص إلى أن الإجراء الذي تطبّقه الهيئات المنشأة بموجب صكوك دولية سينقّح لتبسيط القواعد المتعلقة بتقديم التقارير، كما يشير إلى أن نظام الإجراءات الخاصة (المقرّرون، وأفرقة العمل، الخ...) سيعاد النظر فيه لتعزيز الفعالية مع ضمان المزيد من الاتساق.

٥٧- ومما لا شك فيه أن استحداث آلية جديدة للنظر في الشكاوى المتعلقة بانتهاكات الحقوق الواردة في العهد سيراعي هذه التوجهات الجديدة، وهو ما قد يدفع إلى الاعتقاد أن حشد موارد جديدة بالنسبة للهيئات التعاهدية قـــد يكون أمراً صعباً. مع أن الخبير المستقل يرى أنه من المناسب تصور آلية فعّالة من حيث التكاليف، باعتبار الامتـــيازات الواضـــحة التي تتيحها. وهذا توجّه قابل للتحقيق إذا استطاع الإجراء الجديد الذي سيُعتمد كفالة التكامل والتنسيق المطلوبين في العمل مع الآليات القائمة.

باء - تكامل مختلف الآليات والتنسيق بينها

٥٨- سبق وأن أشار الخبير المستقل في تقريره الأول إلى المسائل الجوهرية التي تسمح بالردّ على الاستفسارات الرئيسية المطروحة في إطار المناقشات المتعلّقة بمشروع البروتوكول الاختياري الملحق بالعهد. ويحاول التقرير الحالي المضـــي قدماً مع الاستفادة من الملاحظات والآراء التي أدلت بها الدول والمنظمات الحكومية الدولية بما في ذلك الوكـــالات المتخصصـــة الـــتابعة للأمـــم المتحدة والمنظمات غير الحكومية، وكذلك الآراء التي يدلي بها الخبراء والأكاديميون بخصوص هذه المسألة.

٥٩- وبصرف النظر عن المسائل النظرية، ستحاول الشروح المفصّلة أدناه ترجيح كفة اعتبارات الاستصواب المرتـــبطة بضـــرورة استحداث آلية تسمح بضمان التكامل والتنسيق المطلوبين في العمل مع آليات الرصد المنشأة بموجب صكوك دولية أخرى متصلة بحقوق الإنسان. وهذا من شأنه في الوقت ذاته أن يتيح موقفاً وسطاً يوفّق بين المشاغل المتضاربة بالضرورة أحياناً، وأن يحدث التفافاً أكبر للدول حول البروتوكول الاختياري الملحق بالعهد.

١- الحقوق المشمولة بالإجراء

(أ) تحليل المسألة

٦٠- أشـــير في المشـــروع المقدّم من اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى لجنة حقوق الإنسان في عام ١٩٩٦، إلى أن جميع الحقوق الموضوعية المنصوص عليها في العهد قابلة، في حالة انتهاكها، للطعن في إطار الإجراء المتوخى، باستثناء حق الشعوب في تقرير المصير المعترف به في المادة الأولى والذي لوحظ بشأنه، عـــن حق، أن هذا الإجراء إذا ما طُبّق على حق تقرير المصير فقد يساء استخدامه إلى حد كبير، خاصة وأن هذا الحـــق منصوص عليه بعبارة مماثلة في المادة الأولى من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وأن لجنة حقوق الإنسان، التي هي مع ذلك في وضع أفضل يسمح بالبت في ذلك، اعتمدت من الناحية العملية نهجاً حذراً أو تقييدياً في هذا الصدد. غير أن اللجنة لاحظت أن المبادئ العامة الأخرى، المنصوص عليها في المواد من ٢ إلى ٥ ، كمبدأ عدم التمييز وتساوي الرجل والمرأة في حق التمتع بجميع الحقوق المعترف بها في العهد، ستظل دائماً قابلة للتطبيق وستشكل أساساً لتفسير ورصد إعمال الدول للحقوق المعترف بها في المواد من ٦ إلى ١٥ من العهد.

٦١- وهـــذا النهج الواسع الذي تقترحه اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية هو أيضاً نهج جامع، بمعنى أنه ينبغي لأي دولة تصبح طرفاً في البروتوكول الاختياري أن تقبل بأن يكون الإجراء الموضوع لتقديم البلاغات والشكاوى واجب التطبيق على جميع الحقوق المعترف بها في المواد من ٢ إلى ١٥ من العهد.

(ب) موقف الخبير المستقل

٦٢- لاحظ الخبير المستقل، في تقريره السابق، أن النهج الجامع للحقوق المشمولة بالإجراء الذي اعتمدته اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية يحيد بالتأكيد عن النُهج المعتمدة في السنوات الأخيرة، في إطار الصـــكوك الإقليمـــية، مـــثل البروتوكول الإضافي الملحق بالاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان (بروتوكول سان سلفادور) الذي لا يفتح إجراء البلاغات سوى فيما يتعلق بحماية الحقوق النقابية والحق في التعليم، أو البروتوكول الإضافي الملحق بالميثاق الاجتماعي الأوروبي، الذي تقرر فيه الدول بحرية، "بناء علـــى اختيارها"عند التصديق، الحقوق التي ستقبل إمكانية التظلم بشأنها.

٦٣- ولقـــياس النطاق الحقيقي للنهج الذي اتخذته اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في إطـــار اقـــتراح مشروعها، لا بد من التذكير باختصار بمضمون الحقوق المنصوص عليها في العهد. وعلاوة على الحقـــوق والمـــبادئ العامة المبيّنة في المواد من ٢ إلى ٥ والتي تمثل حقوقاً يمكن للأشخاص المشمولين بالحماية أن يتمسّكوا بها، بغرض تفسير ورصد قيام الدول بإعمال الحقوق المنصوص عليها في العهد، فإن المواد من ٦ إلى ١٥ تعـــترف بـــالحق في العمل (المادة ٦)، والحق في التمتع بشروط عمل عادلة ومُرضية (المادة ٧)، والحق في تكوين

نقابات والانضمام إليها (المادة ٨)، والحق في الضمان الاجتماعي، بما في ذلك التأمينات الاجتماعية (المادة ٩)، وحق الأسرة والأمهات والأطفال والمراهقين في الحصول على أكبر قدر ممكن من الحماية والمساعدة (المادة ١٠)، والحق في مستوى معيشي كاف (المادة ١١)، وحق كل إنسان في التمتع بأعلى مستوى من الصحة البدنية والعقلية يمكن بلوغه (المادة ١٢)، والحق في التعليم (المادتان ١٣ و١٤)، والحق في المشاركة في الحياة الثقافية (المادة ١٥).

٦٤- وهذا يعني أن الهيئة التي تعنى بمعالجة بلاغات أو شكاوى في إطار مشروع البروتوكول الاختياري - ستضطر إلى التدخّل بشأن طائفة واسعة جداً من الحقوق، تضطلع بالمسؤولية عنها وبمتابعتها على الصعيد الدولي اليوم مؤسسات وهيئات دولية مختلفة معنية بالرصد، لا سيما تلك التي أنشئت داخل منظمة العمل الدولية واليونسكو.

٦٥- ويشدّد الخبير المستقل من جديد وبإلحاح على الصعوبات التي يجب التذكير بها والتي نادراً ما تطرح في حالة الحقوق المنصوص عليها في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، ذلك أن اختصاصات اللجنة المعنية بحقوق الإنسان تبدو، في هذا الصدد، محدودة إلى حد كبير ولا تنافس اختصاصات هيئات أخرى تابعة لمنظمات دولية أخرى. وإذا أضفنا إلى ذلك أن جزءا كبيراً من الحقوق المنصوص عليها في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أصبح خاضعاً للتقاضي أمام هيئات تعاهدية أخرى مكلفة بتطبيق صكوك دولية أخرى تتعلق بحقوق الإنسان، فإننا ندرك بوضوح جسامة المهمة.

٦٦- ويذكّر الخبير المستقل في هذا الصدد بالاقتراح المقدّم في تقريره الأوّل، أي أن يكون الإجراء المتوخّى في مشروع البروتوكول الاختياري الملحق بالعهد محدوداً من حيث نطاق التطبيق بالنسبة للحقوق المشمولة بالإجراء. ولكن هذا لا يعني استبعاد بعض الحقوق التي تخضع لإجراءات دولية أخرى للتحقيق أو التسوية، إذ إن ذلك سيكون بمثابة إدخال تمييز جديد غير مقبول بين مختلف الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وكما تؤكد على ذلك اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بشدة وباقتناع، فإن جميع الحقوق المنصوص عليها في العهد، يجب أن تكون قابلة للطعن في حالة انتهاكها استناداً إلى مشروع البروتوكول الحالي. لا بل إن الأمر يتعلق بتقييد الإجراء الجديد المتوخّى، باستحداث معيار جديد يسمح بحصر هذا الإجراء في "حالات تكشف عن نوع من الانتهاكات أو أوجه القصور الصارخة والمميزة بدرجة كافية فيما يتصل بأي حق من الحقوق المنصوص عليها في العهد". ويمكن لمثل هذا المعيار أن يسمح، في الوقت نفسه، بتبديد دواعي الريبة والشكوك التي أعرب عنها عدد من الدول الأعضاء خشية أن يشكل الإجراء المتوخّى فرصة لحالات تظلم تعسفية بسبب أوجه قصور بسيطة أو عدم كفاية التدابير التي تتخذها الدولة الطرف في سياستها وبرامجها الرامية إلى الإعمال التدريجي لمختلف الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي يعترف بها العهد.

٦٧- وبهذا الشكل يمكن تخفيض احتمالات التداخل أو الاختلاف مع هيئات أخرى للتحقيق أو التسوية تخفيضاً كبيراً. وهناك أسباب أخرى تجتمع لتذليل هذه الصعوبات وإبراز مدى ملاءمة هذا الإجراء الجديد الذي يتوخاه مشروع البروتوكول الاختياري.

٦٨- من ناحية، وفيما يتعلق بالإجراءات السارية أمام الهيئات التابعة لمنظمات دولية أخرى، مثل الإجراءات السارية أمام لجنة الحرية النقابية، يذكّر الخبير المستقل بأن هذه الإجراءات ليست مفتوحة أمام الأفراد وإنما هي مقصورة على الشكاوى المتعلقة بانتهاك الحرية النقابية التي يمكن أن تقدمها إما حكومات أو منظمات أرباب عمل أو منظمات عمالية. ومن هنا يأتي الاهتمام الواضح بأن يكون أفراد أو مجموعات من الأفراد مؤهلين أيضاً لأن يقدموا إلى هيئة من هيئات الأمم المتحدة بلاغات بشأن انتهاكات هم أنفسهم تعرضوا لها مباشرة، وأن تكون لهم بالتالي إمكانية الوصول، بوصفهم أشخاصاً معنيين بالدرجة الأولى بالصكوك الدولية الخاصة بحماية حقوق الإنسان، إلى الإجراءات الرامية إلى إعمال الحقوق المعترف بها لهم. وفي ذلك، دون شك، برهان على الاهتمام الذي توليه منظومة الأمم المتحدة من أجل تحسين وضع الإنسان، الذي يعتبر في الكثير من الأحيان الهدف الأول من العمل الدولي.

٦٩- ومن ناحية أخرى، وفيما يتعلق باحتمال وقوع اختلاف في تفسير المعايير الدولية للحماية وتفسير الحقوق والالتزامات المبينة هنا وهناك، يمكن أيضاً التقليل من هذا الاحتمال نظراً لزيادة التعاون في السنوات الأخيرة بين الهيئات المكلّفة بتنفيذ هذه المعايير. وهكذا استرشدت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في كثير من الأحيان، في اضطلاعها بمهمتها المتعلقة بالنظر في التقارير الدورية للدول، وكذلك في ملاحظاتها العامة المتعلقة بها باتفاقيات العمل الدولية، وبالتعليقات المبداة من لجنة خبراء منظمة العمل الدولية المختصة في هذا الموضوع. ويمكن لهذا التعاون أن يزداد تطوّراً، بأساليب مختلفة، فيما يتعلق بإجراءات التحقيق أو التسوية الخاصة بكل من هذه الهيئات.

٧٠- ومن جهة أخرى، يمكن إبداء نفس الملاحظة فيما يتعلق بإجراء البلاغات الذي يتضمنه البروتوكول الاختياري الملحق باتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة. ومع أن الحقوق المشمولة تتوافق في عدد كبير من النقاط، فإنه يمكن الاستفادة، في الممارسة العملية، من التنسيق الذي لا بد أن يقوم بين هيئتي الرصد فيما يتعلق بتفسير الدول لهذه الحقوق وتنفيذها.

٢- الهيئة المختصة

(أ) تحليل المسألة

٧١- ينص المشروع المقدّم من اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى لجنة حقوق الإنسان سنة ١٩٩٦ على أن تكون الأولى الهيئة المختصة للنظر في الشكاوى والبلاغات بموجب إجراء التحقيق والنظام المتوخّى. وقد يبدو هذا القرار مبررا تماما نظرا إلى ما اكتسبته لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من خبرة ونفوذ منذ إنشائها. لكن هل بإمكان اللجنة، بتركيبتها الحالية وبما يتوفر لديها من وسائل، أن تضطلع بالفعل بهذه المهمة التي قد تثقل كاهلها وتزيد من الصعوبات التي تلقاها في إنجاز مهمتها الأولى المتمثلة في دراسة التقارير الدورية التي تقدمها الدول على أكمل وجه وفي آجال معقولة؟

(ب) موقف الخبير المستقل

٧٢- يرى الخبير المستقل في تقريره الأول أن "شيئاً من التناقض يمكن أن يلاحظ في الامتيازات المعترف بها للهيئات التعاهدية الدولية لحقوق الإنسان، يتمثل من جهة في دراسة التقارير الدورية للدول ومن جهة أخرى، في النظر في الشكاوى والبلاغات المتعلقة بحالات يدعى فيها انتهاك حقوق الإنسان المعترف بها في الصكوك الدولية ذات الصلة بحقوق الإنسان". وبغض النظر عن الصعوبات العملية التي تتعلق على الأخص بعبء العمل الثقيل الواقع على كاهل أعضاء هذه الهيئات المختلفة، يعتقد الخبير المستقل أن ثمة بالفعل قدراً من التنافر بين المهتمين من شأنه أن يسيء إلى نوعية وظروف العمل الذي ينجز في كل من هذه الهيئات.

٧٣- والخبير المستقل يقرّ مع ذلك بأن الرأي المدلى به يستحق مناقشة أوسع من جانب فريق العمل الذي سينشأ خلال الدورة التاسعة والخمسين للجنة بهدف النظر في الخيارات المتاحة فيما يتعلق بوضع بروتوكول اختياري يلحق بالعهد. بيد أنه يأمل في أن يكون قد أسهم في النقاش الجاري بشأن فعّالية آليات الرصد والمتابعة المختلفة والتنسيق بينها.

٣- إتاحة الإمكانية للأفراد و/أو الجماعات لتقديم شكوى، والتدابير التي يمكن اتخاذها لمعالجة انتهاكات الدولة الطرف لالتزاماتها

٧٤- يحيل الخبير المستقل، فيما يتعلق بهذه المسائل، إلى تقريره الأول الذي تبنّى فيه الملاحظات ذات الصلة الصادرة عن اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في التقرير الذي قدّمته عام ١٩٩٦ (E/CN.4/1997/105 ، المرفق).

رابعاً – استنتاج وتوصية

٧٥- إن اعـــتماد مشروع بروتوكول اختياري يلحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية سيسمح من دون أدنى شك بالمشاركة في الجهود الهادفة، وفقاً للمبادئ المكرسة في ميثاق الأمم المتحدة، إلى تعزيـــز "الإقرار بما لجميع أعضاء الأسرة البشرية من كرامة أصيلة فيهم، ومن حقوق متساوية وثابتة، والذي يشـــكل أســـاس الحـــرية والعدل والسلام في العالم" وذلك، كما جاء في ديباجتي العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصـــادية والاجتماعـــية والثقافية والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، علماً بأن السبيل الوحيد لتحقيق المثل الأعلى الممثل في أن يكون الإنسان حراً يتمتع بالحريات المدنية والسياسية في مأمن من الخوف والفاقة هـــو تهيـــئة الظروف اللازمة لتمكين كل إنسان من التمتع بحقوقه المدنية والسياسية وكذلك بحقوقه الاقتصادية والاجتماعـــية والثقافية. وإنها لتحديات كبيرة وحلول يتعين ابتكارها أو إعادة ابتكارها، ولا شك أن أحد هذه الحلول يتمثل في دعم الآليات الدولية الرامية إلى تعزيز فعالية وفاء الدول الأطراف بالتزاماتها.

٧٦- وهـــذا ما يحدو بالخبير المستقل المكلف بمسألة وضع مشروع بروتوكول اختياري ملحق بالعهد الدولي الخـــاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، إلى التوصية بأن تعتمد لجنة حقوق الإنسان قراراً تؤكد فيه القرار الذي يتضمنه قرارها ٢٠٠٢/٢٤، الذي اعتمدته خلال دورتها الثامنة والخمسين، وأن تُنشئ خلال دورتها التاســـعة والخمســـين فريقا عاملا مفتوح العضوية يعنى بوضع مشروع بروتوكول اختياري يلحق بالعهد الدولي الخـــاص بـــالحقوق الاقتصـــادية والاجتماعية والثقافية، في ضوء التقرير الذي قدّمته إليها اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصـــادية والاجتماعية والثقافية فيما يتعلق بوضع مشروع بروتوكول اختياري، والملاحظات التي أبدتها الدول والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية، وكذلك تقرير الخبير المستقل.

الحواشي

(١) مـــبادئ لمـــبورغ بشأن تطبيق العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الواردة في الوثيقة E/C.12/2000/13، الفقرة ١٦.

(٢) المرجع نفسه، الفقرة ٣٠.

(٣) المرجع نفسه، الفقرة ٢٧.

(٤) المرجع نفسه، الفقرتان ٢١ و٢٢.

(٥) المرجع نفسه، الفقرتان ١٧ و٢٠.

الحواشي (تابع)

(٦) مبادئ ماسترخت التوجيهية المتعلقة بانتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الواردة في الوثيقة E/C.12/2000/13، الفقرة ٦.

(٧) المرجع نفسه، الفقرة ٧.

(٨) المرجع نفسه، الفقرتان من ١٦ إلى ١٩.

(٩) مبادئ لمبورغ، المرجع المذكور، الفقرات من ٢٩ إلى ٣٤.

(١٠) مبادئ ماسترخت التوجيهية، المرجع المذكور، الفقرتان ١٤ و١٥.

(١١) المرجع نفسه، الفقرة ٧.

(١٢) دليل دالوز لعام ١٩٩٧، الصفحة ٣٦٣، مقال ج. ب. مارغينو وج. مولي، "الحقوق الاجتماعية في محك حقوق الإنسان"، مجلة القانون الاجتماعي، ٢٠٠٢، الصفحة ٧٩٩.

(١٣) دليل دالوز لعام ١٩٨٨، الصفحة ٤٣٨، ج. ب. مارغينو وج. مولي، المقال المشار إليه أعلاه، (الحاشية ١٢).

(١٤) قضية آيري ضد آيرلندا بتاريخ ٩ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٧٩ (السلسلة ألف، الرقم ٣٢)، ذكرها جيم. مولي في المقال المشار إليه أعلاه، (الحاشية ١٢).

(١٥) دليل دالوز لعام ٢٠٠١، الصفحة ٢٧٨٧، ج. ب. مارغينو وج. مولي، المقال المشار إليه أعلاه (الحاشية ١٢).

(١٦) ج. ف. أكاندجي - كومبي، "تطبيق الميثاق الاجتماعي الأوروبي: تطبيق إجراء المطالبات الجماعية"، مجلة القانون الاجتماعي، ٢٠٠٠، الصفحة ٨٨٨، ذكره ج. مولي، المقال المشار إليه أعلاه (الحاشية ١٢).

(١٧) البلاغ رقم ١٨٢/١٩٨٤ (هولندا، CCPR/C/29/D/182/1984).

(١٨) انظر *"الحرية النقابية"* مجموع القرارات والمبادئ الصادرة عن لجنة الحرية النقابية التابعة لمجلس إدارة منظمة العمل الدولية، جنيف، منظمة العمل الدولية، الطبعة الرابعة، ١٩٩٦ الفقرة ١٥، الصفحة ٩.

الحواشي (تابع)

(١٩) المرجع نفسه، الفقرة ١٢، الصفحة ٩.

(٢٠) المرجع نفسه، الفقرة ١٦، الصفحة ١٠.

(٢١) المرجع نفسه، الفقرة ١٧، الصفحة ١٠.

(٢٢) المرجع نفسه، الفقرة ٣، الصفحة ٧.

(٢٣) الوثيقة 146/EX/7، الفقرة ٥٠، انظر أيضا المسائل المتعلقة بأساليب عمل اللجنة والإحصاءات المتعلقة بالبلاغات التي تم النظر فيها. الوثيقة 154/EX/16 المؤرخة ٢٤ شباط/فبراير ١٩٩٨.

- - - - -