الـوحـدة رقــم 23
اللجان الوطنية لحقوق الإنسان
والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

الغرض من الوحدة رقم 23

الغرض من هذه الوحدة هو مساعدة الدعاة على فهم خصائص اللجان الوطنية لحقوق الإنسان وما يمكن أن تلعبه من دور في إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

اللجان الوطنية لحقوق الإنسان

"اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان" هي كيان ترعاه الدولة وتموله، يتم إنشاؤه بموجب قانون صادر عن المجلس التشريعي للدولة أو بموجب دستورها، ويتمثل هدفه العام في حماية وتعزيز حقوق الإنسان. وفي سياق تحقيق هذا الهدف قد تشمل اختصاصات تلك اللجان أداء مجموعة من المهام، منها رصد انتهاكات حقوق الإنسان، وحل النزاعات ذات الصلة من خلال التحكيم أو الوساطة، والتوعية بحقوق الإنسان، والتوثيق والبحوث، وتقديم التوصيات للحكومات بشأن قضايا حقوق الإنسان ووضع المعايير المتعلقة بحقوق الإنسان.

وقد أسست لجان وطنية لحقوق الإنسان على المستوى الوطني والمحلي في بقاع متعددة من العالم، بينما شهدت مناطق أخرى تخويل أمين المظالم سلطة النظر في قضايا حقوق الإنسان.

وحظيت اللجان الوطنية لحقوق الإنسان بمكانة بارزة بعد أن بدأت الأمم المتحدة في دعم فكرتها بهمة ونشاط. ففي عام 1991، عقد مركز حقوق الإنسان في جنيف مؤتمراً للتشاور حول المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، كان من نتائجه تبني المبادئ المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، والمعروفة بمبادئ باريس.[1]

وتؤكد مبادئ باريس على ضرورة استقلال عمل هذه اللجان عن الحكومات، وعلى ضرورة توفير الموارد والبنية الأساسية اللازمة لتأدية مهامها بصورة فعالة. كما توجه الاهتمام إلى مرونة الشكل الذي قد تأخذه هذه اللجان، وتنص على ضرورة تشكيلها من أعضاء ينتمون لقطاعات مختلفة من المجتمع.

وتؤكد بعض المنظمات غير الحكومية على أن اللجان الوطنية لحقوق الإنسان لا يمكن أن تحل محل الهياكل القانونية التي يدعمها النظام القضائي المستقل والمحايد، ولا ينبغي بأي حال من الأحوال أن تقلل من دور هذه الهياكل.[2]

وتتوقف فعالية اللجان الوطنية لحقوق الإنسان إلى حد كبير على مدى التزام أعضائها تجاه حقوق الإنسان وكفاءة العاملين بها، مثلها في ذلك مثل أي مؤسسة أخرى بما في ذلك القضاء. ومن العناصر التي تجعل من تلك اللجان مؤسسات فعالة أيضاً القدرة على تفسير ولايتها تفسيراً مبتكراً وانتهاج نهج نشط في

الاضطلاع بمسؤولياتها. كما يتوقف تأثير تلك اللجان أيضاً على كيفية تفاعل منظمات حقوق الإنسان المحلية معها ومحاولة التأثير على عملها.

ويلاحظ أن الحكومات لم تنشئ، إلا في حالات محدودة للغاية، مؤسسات وطنية تلتزم التزاماً حقيقياً بحقوق الإنسان، فغالباً ما تنشأ هذه المؤسسات تحت تأثير الضغط الدولي أو رغبة من الحكومة في تحسين صورتها فيما يتعلق بحقوق الإنسان. وأحياناً يتم إنشاؤها لتحويل مسار قضايا حقوق الإنسان بعيداً عن ساحات المحاكم. ومن ثم فإن دعاة حقوق الإنسان ينظرون إلى هذه المؤسسات بقدر كبير من الريبة.

وعلى الرغم من السياق الذي قد تنشأ فيه اللجان الوطنية لحقوق الإنسان فإنها تتمتع بالقدرة على توصيل تأثيرها إلى مدى أبعد مما يتاح لمعظم المنظمات غير الحكومية. فنظراً لاعتمادها على سند قانوني وأحياناً دستوري، فإنها تستطيع التفاعل مع مختلف القطاعات، داخل الحكومة وخارجها، على نحو لا يتيسر للمنظمات غير الحكومية. ولأسباب أخرى مشابهة، تتمتع هذه اللجان بمكانة عامة لا تتمتع بها الكثير من منظمات حقوق الإنسان، ومن ثم يتسنى لها الوصول إلى وسائل الإعلام بصورة أيسر وأكمل.

اللجان الوطنية لحقوق الإنسان والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

في عام 1998 اعتمدت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تعليقا عاما خصصته لتناول دور اللجان الوطنية لحقوق الإنسان في إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.[3] ولاحظت اللجنة أن المادة 2(1) من العهد تطالب الدول الأطراف باتخاذ التدابير المناسبة لضمان التمتع الفعلي التدريجي بالحقوق المنصوص عليها في العهد من خلال كافة السبل المناسبة. ومن بين السبل الهامة التي يمكن اعتمادها بهذا الخصوص، تأسيس مؤسسات وطنية فعالة من أجل تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها.

ولاحظت اللجنة أن المؤسسات الوطنية يمكن أن تنهض بدور حاسم في تعزيز الحقوق والتأكيد على عدم قابليتها للتجزئة وترابطها. ولذلك من الضروري إيلاء الاهتمام الكامل للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في كافة الأنشطة ذات الصلة بعمل هذه المؤسسات. وأشارت اللجنة على سبيل المثال لعدد من الأنشطة التي يمكن للمؤسسات الوطنية أن تقوم بها فيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية:

- ترويج البرامج التعليمية والإعلامية الرامية إلى زيادة الوعي بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتفهمها، بين السكان عموما وفي أوساط مجموعات خاصة مثل الموظفين الحكوميين وأعضاء السلطة القضائية والقطاع الخاص والحركة النقابية؛
- إنعام النظر في القوانين والإجراءات الإدارية الموجودة، فضلا عن مشاريع القوانين وغير ذلك من المقترحات لضمان تماشيها مع مقتضيات العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛
- إسداء المشورة التقنية أو الاضطلاع بدراسات استقصائية بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك بناء على طلب السلطات العامة أو الوكالات المختصة الأخرى؛
- تحديد معايير ومؤشرات وطنية يمكن استخدامها لقياس مدى الوفاء بالالتزامات المنصوص عليها في العهد؛
- إجراء بحوث وتحقيقات للوقوف على مدى إعمال بعض الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، إما داخل الدولة ككل وإما في أقاليم منها وإما فيما يخص المجموعات الضعيفة بصورة خاصة؛
- رصد إعمال حقوق محددة معترف بها في العهد، وتقديم تقارير عن ذلك إلى السلطات العامة والمجتمع المدني؛

- النظر في الشكاوى المتعلقة بمخالفات مزعومة لمعايير الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية السارية داخل البلد.

ويمكن إضافة المهام التالية إلى القائمة السابقة والتي طرحتها اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية:

- رصد السياسات والموازنات الحكومية بهدف تقييم مراعاتها للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛
- اعتماد "تعليقات" بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بما يساعد على تحقيق فهم أشمل لهذه الحقوق؛
- إعداد التقارير القطرية الواجب تقديمها إلى اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وفقا للعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في حالة كون الدولة طرفاً فيه؛
- إجراء حملات مشتركة مع اللجان الوطنية لحقوق الإنسان في الدول الأخرى حول الموضوعات ذات الاهتمام المشترك.

ويلاحظ أن الكثير من اللجان الوطنية لحقوق الإنسان ليس لها صلاحيات مباشرة للتعامل مع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وفي هذه الأحوال تحتاج هذه اللجان إلى تفسير صلاحياتها بصورة مبتكرة لتتمكن من التعامل مع هذه الحقوق. ويلاحظ أن بعض المبادئ مثل ضمان التمتع بالحقوق على أساس من عدم التمييز تتدرج ضمن كلا العهدين؛ كما أن بعض الضمانات مثل "المساواة" و"الحماية القانونية المتكافئة" يتعين تفسيرها على نحو يشمل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.[4] وبعض الحقوق المدنية والسياسية مثل الحق في الحياة والخصوصية وحرية التنقل تترتب عليها آثار اجتماعية واقتصادية. وقد فسرت المحكمة الدستورية العليا بالهند الحق في الحياة والمحمي بنص الدستور الهندي تفسيراً جديداً بحيث اشتمل على بعض الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وفيما يلي نموذجان للجان الوطنية لحقوق الإنسان، مع مناقشة موجزة لنهج كل منهما في التعامل مع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان بجنوب أفريقيا

تعد اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان بجنوب أفريقيا إحدى اللجان القليلة التي لها صلاحية النظر في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بصورة مباشرة، حيث تلتزم اللجنة وفقا لولايتها الدستورية بأن تقوم على نحو سنوي بـ:

> مطالبة أجهزة الدولة المعنية بأن تقدم لها معلومات عن التدابير التي اتخذتها لإعمال الحقوق المنصوص عليها في "وثيقة الحقوق" فيما يتعلق بالسكن والرعاية الصحية والغذاء والمياه والضمان الاجتماعي والتعليم والبيئة.[5]

وتعمل اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان بجنوب أفريقيا بالتعاون مع الجامعات والمنظمات غير الحكومية، ونظمت بالتعاون مع تلك الجهات عدد من ورشات العمل والاجتماعات في محاولة لممارسة هذه الصلاحيات. وقد ناقشت تلك الفعاليات طائفة من القضايا، منها أجهزة الدولة التي يجب الاتصال بها للحصول على المعلومات، ونوعية المعلومات التي ينبغي طلبها، ومعايير تقييم المعلومات المتلقاه، ودور المجتمع المدني في هذه العملية، وإجراءات رفع التقارير إلى البرلمان.

واقترحت اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان بجنوب أفريقيا أن تشارك في فريق عمل من الاستشاريين يقوم بدراسة وتقييم المعلومات التي تتلقاها من أجهزة الدولة. وتعتزم إعداد تقرير خاص عن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية يتم رفعه إلى الرئيس والبرلمان.

ومن الممكن استخلاص درسين على الأقل من هذه المبادرة، أولهما أن لجنة جنوب أفريقيا مستعدة لبحث سبل إعمال مجموعة مهملة من حقوق الإنسان، وهي الحقوق الاجتماعية والاقتصادية. والثاني هو براعة أدوات العمل التي سعت اللجنة من خلالها إلى إشراك المجتمع المدني وتعبئة أعضاء من الخارج لمساعدتها على تقييم مجموعة كبيرة من المواد التي تنتظر أن تتلقاها.

وبالإضافة إلى ذلك، شاركت اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان بجنوب أفريقيا في مبادرة رائدة مع "لجنة جنوب أفريقيا المعنية بالمساواة بين الجنسين" و"الائتلاف الوطني للمنظمات غير الحكومية بجنوب أفريقيا" في إجراء جلسات استماع حول مشكلة الفقر في شتى أنحاء البلاد. وتمخضت هذه الجلسات عن إصدار تقرير بعنوان "الفقر وحقوق الإنسان" يحدد المعوقات الأساسية التي تحول دون الحصول على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ويعمل "المنتدى الوطني المعني بالفقر" حالياً - وهو تجمُّع يضم هيئات حكومية ومدنية - على وضع برنامج عمل وطني للقضاء على الفقر.

اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان بالهند

تتمتع اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان بالهند[6] بصلاحية التحقيق في الشكاوى الخاصة بوقوع انتهاكات لحقوق الإنسان أو التحريض عليها أو الضلوع فيها؛ وتجري اللجنة تحقيقاتها سواء من تلقاء نفسها أو استجابة لشكاوى مقدمة من الضحايا أو أي شخص نيابة عنهم.[7] وحسب تعريف اللجنة فإن مصطلح حقوق الإنسان يعني "الحقوق المتعلقة بحياة الفرد وحريته ومساواته بالآخرين وكرامته، وهي الحقوق التي يضمنها الدستور أو تنص عليها العهود الدولية وتطبقها المحاكم في الهند"؛[8] ويشمل مصطلح "العهود الدولية" العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛ وهكذا فإن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تطبقها المحاكم في الهند يمكن أن تكون موضع ممارسة اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان بالهند لولايتها.[9] وتتضمن الآليات وأدوات العمل التي يمكن للجنة أن تأخذ بها عند النظر في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وكذلك في الحقوق المدنية والسياسية، بخلاف صلاحية إجراء التحقيقات، دراسة "المعاهدات وغيرها من الصكوك الدولية الخاصة بحقوق الإنسان، ووضع التوصيات لتنفيذها بصورة فعالة".[10]

وقد انتهجت اللجنة منذ إنشائها في عام 1993 نهجاً استباقياً في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. فرفضت الرأي القائل بأن الفقر هو السبب الرئيسي، ومن ثم المبرر، لدعارة وعمالة الأطفال. ورأت أن العنف والنظام الطبقي وجوانب الضعف الاجتماعية والمجتمعية تلعب دوراً رئيسياً في انتشار هذه الانتهاكات، ودعت إلى توفير التعليم المجاني والإلزامي لجميع الأطفال حتى سن الرابعة عشرة.[11] وتضع اللجنة هذين الموضوعين دائماً على قائمة اهتماماتها، وتواصل إشراك الحكومة في البحث عن

حلول لهما. وبفضل الجهود المثابرة التي بذلتها اللجنة، قامت الحكومة بتعديل لائحة الخدمة بدواوينها لمنع قيام موظفي الحكومة بتشغيل الأطفال.

أما الموضوعات الأخرى التي تشغل اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان بالهند فهي تلوث مياه الشرب بالزرنيخ أو الفلوريد في البنغال الغربية وأندرا براديش، ووفاة عشرات من الأطفال في أوريسا من سوء التغذية.[12] وفي القضية الأخيرة أوصت اللجنة بدفع تعويض قدره 652000 روبية لمائة وخمس وعشرين أسرة من القبائل التي توفى أطفالها.[13] وبعد ذلك بفترة، أحالت المحكمة العليا في الهند إلى اللجنة "المشكلة الخطيرة والملحة التي تتمثل في أعمال السخرة".[14] كما تقوم اللجنة بمتابعة سير العمل في ثلاث مصحات نفسية في ولايات أوتار براديش وماديا براديش وبيهار، والوفيات الناجمة عن المجاعة في أوريسا. كما يمثل التأثير الضار واسع الانتشار لفقر الدم الذي يصيب الأمهات قضية أخرى تحظى باهتمام اللجنة.

وبالنظر إلى التقارير السنوية للجنة الوطنية لحقوق الإنسان بالهند منذ عام 1994 يتضح أن أكثر من نصف الشكاوى التي قدمت للجنة تتعلق بالعنف في أماكن الاحتجاز والتجاوزات التي ترتكبها الشرطة. وعلى الرغم من قلة الشكاوى المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي قدمت إلى اللجنة، فإن تلك الشكاوى تؤكد على الأقل على الدور الإيجابي للجنة كمنبر يمكن من خلاله السعي إلى إعمال تلك الحقوق. وعلى الرغم من الأعباء الثقيلة الملقاة على عاتق اللجنة،[15] فإن الدور الذي تقوم به فيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ما فتئ يزداد تأثيراً وصلة بالواقع. فاللجنة يحدوها الاعتقاد بأن "هناك علاقة وثيقة بين احترام الحقوق المدنية والسياسية والنهوض بها، وتعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية".[16]

ونظراً لأن اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان بالهند لا تستطيع سوى إصدار توصيات تتعلق بالتدابير التصحيحية التي ينبغي على الحكومة اتخاذها، سواء دفع تعويضات مادية مؤقتة أو نهائية للضحية أو اتخاذ إجراءات تأديبية أو جنائية ضد المخالفين من موظفي الحكومة،[17] فكثيراً ما تُثار الشكوك حول فعالية هذه اللجنة. ولكن الواقع هو أن الحكومة المركزية وحكومات الولايات امتثلت لتوجيهات اللجنة في جميع الحالات إلا واحدة، رفضت فيها حكومة إحدى الولايات تنفيذ توصيات اللجنة، فتوجهت اللجنة إلى المحكمة العليا،[18] التي وجهت بدورها اللوم إلى حكومة الولاية المعنية مؤيدةً التعويضات التي أوصت بها اللجنة. وعلى مستوى آخر، يبدو أن اللجنة تستطيع التأثير على قرارات الشرطة من خلال الدخول مع الحكومات في عملية حوار مستمر حول تنفيذ التوجيهات الدستورية المتعلقة بمجموعة من القضايا التي تتضمن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.[19]

المؤلف: ماريو غوميز. المعلومات الخاصة باللجنة الوطنية لحقوق الإنسان بالهند مقدمة من س. موراليدهار.

الهوامش

(1) المبادئ المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان ("مبادئ باريس")، وثيقة الأمم المتحدة E/CN.4/1992/54، الملحق.

(2) Amnesty International, "Proposed Standards for National Human Rights Institutions," IOR 40/01/93 (January 1993). Also reproduced in Law & Society Trust Review, no. 100 (1996).

(3) التعليق العام رقم 10 للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، دور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في حماية

الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وثيقة الأمم المتحدة E/C.12/1998/25.

(4) See the Sri Lankan case of Jayasinghe v. Attorney General (1994) 2 Sri LR 74, where the "equal protection" in the Constitution was extended to the protection of livelihood.

(5) Section 184 (3) of the Constitution of South Africa (1996).

(6) The National Human Rights Commission (NHRC) was constituted under the Protection of Human Rights Act, 1993 (PHRA) and consists of a Chairperson who has been the Chief Justice of India and seven other members. The appointments of the Chairperson and members are made on the recommendations of a collegium of the Prime Minister, the Home Minister, the Speaker of the House of the People, the Deputy Chairperson of the Council of States and the leaders of the opposition in both Houses.

(7) Section 12 (a), PHRA. An important exception is that the NHRC cannot inquire into complaints against members of the armed forces. It has to seek a report from the central government and send its recommendations on such report to the government. Under section 21, the state governments are expected to constitute their respective State Human Rights Commissions to perform similar functions within their territories. However, this provision is not mandatory and currently only nine of the twenty-seven states have SHRCs.

(8) Section 2(1)(d), PHRA.

(9) In a recent landmark decision in Vishaka v. State of Rajasthan (1997) 6 SCC 241, while laying down guidelines for dealing with the problem of sexual harassment of women at the work place, the Supreme Court emphasized that international conventions and norms were to be read into the enforceable fundamental rights in the absence of domestic law occupying the field when there is no inconsistency between them.

(10) Section 12(f), PHRA. This widens the scope of functioning of the NHRC while at the same time enhancing the importance and enforceability of the ESC rights.

(11) National Human Rights Commission, Annual Report, 1994-95, 5.

(12) In response to the criticism that it might be spreading itself too thin by intervening in a large range of issues, the NHRC observed in its Annual Report, 1995-96: "In the third year of its existence, the Commission increasingly worked on the premise that human rights, whether civil or political, economic, social and cultural were . . . universal, indivisible, inter-dependant and inter-related and that it was necessary for the Commission to remain keenly aware of this when deciding whether or not to take cognizance of particular complaints or issues" (6).

(13) The NHRC firmly rejected the specious plea of the state government that award of compensation "would serve as a disincentive to tribals to change their ways" (National Human Rights Commission, Annual Report, 1995-96, 40).

(14) National Human Rights Commission, Annual Report, 1997-98, 4. The Supreme Court has clarified in Paramjit Kaur v. State of Punjab (1999) 2 SCC 131 that in cases the Supreme Court referred to the NHRC, the commission was exercising its powers sui generis and as an extended arm of the Supreme Court and not fettered by any limitations of the PHRA.

(15) In 1997-98 the NHRC considered 27,289 cases. Annual Report, 1997-98, 5.

(16) National Human Rights Commission, Annual Report, 1997-98, 3.

(17) Section 18, PHRA.

(18) It is empowered under section 18(2) PHRA to do so.

(19) The NHRC, in its 1997-98 report, discloses that it "has missed no opportunity to . . . press for policies in the economic and social sector that are truly responsive to the rights of those who are the most vulnerable in our society" (Annual Report, 1997-98, 3).