

الوحدة رقم 3 تعريف بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

الغرض من الوحدة رقم 3

الغرض من هذه الوحدة هو تقديم تعريف أولي وإلقاء نظرة عامة على المعاهدة الرئيسية المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والمعروفة باسم العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (سيشار إليه فيما بعد بالعهد).

هذه الوحدة:

- تتناول بإيجاز ديباجة العهد والأجزاء الخمسة التي يتألف منها؛
- تشير إلى المعايير والوثائق التفسيرية ذات الصلة؛
- توضح القواعد الخاصة بالآلية الرئيسية للإشراف على تطبيق أحكام العهد، وهي اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

مقدمة

اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عام 1966، ودخل حيز النفاذ في عام 1976.⁽¹⁾ ويشكل هذا العهد، هو وشقيقه العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، جزءاً من الشرعة الدولية لحقوق الإنسان (انظر الصفحات التالية لهذه الوحدة للإطلاع على النص الكامل للعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية).

ويتألف العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من ديباجة و31 مادة تقع في خمسة أجزاء: ويتطابق الجزء الأول منه، نظيره في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ولا يتضمن سوى المادة 1، التي تقر بحق جميع الشعوب في تقرير مصيرها بنفسها، بما في ذلك حقها في حرية السعي لتحقيق نمائها الاقتصادي والاجتماعي والثقافي، وفي حرية التصرف في ثروتها ومواردها الطبيعية. ورغم أن إدراج حق "للشعوب" ربما يكون أمراً إشكالياً⁽²⁾ خاصة وأنه لا يزال من العسير تعريف "الشعب"، فيمكن القول بأنه يهيئ السياق الضروري الذي من المفترض أن تتحقق في إطاره الحقوق المنصوص عليها في العهد.⁽³⁾

ويكمن لب العهد في الجزء الثالث، أي المواد من 6 إلى 15، والتي تتناول الحقوق الواجب إعمالها بمقتضى العهد؛ وهي تشمل، على وجه العموم، الحق في العمل (المادة 6)، والحق في التمتع بشروط عمل عادلة (المادة 7)، والحق في تكوين النقابات والانضمام إليها (المادة 8)، والحق في الضمان الاجتماعي (المادة 9)، والحق في حماية الأمومة والطفولة (المادة 10)، والحق في مستوى معيشي كافٍ، بما في ذلك الحق في الحصول على الغذاء والكساء والمأوى (المادة 11)، والحق في التمتع بأعلى

مستوى من الصحة يمكن بلوغه (المادة 12)، والحق في التعليم (المادة 13)، والحق في المشاركة في الحياة الثقافية (المادة 15).

والحماية التي يكفلها العهد للحقوق الاقتصادية واسعة النطاق ولكنها عامة؛ فالمادة 7، مثلاً، تنص على حق كل عامل في تلقي مكافأة مساوية لما يتلقاه غيره من العمال عند تساوي قيمة العمل، وذلك بدلاً من الاقتصاد على المبدأ الأشد تقييداً الذي يقضي بتساوي الأجر لدى تساوي العمل، ويقر العهد أيضاً بطائفة واسعة من الحقوق الأخرى، مثل حق العمل في ظروف تكفل السلامة والصحة، والحق في التحديد المعقول لساعات العمل. وبالمثل، فإن المادة 8 لا تنص فحسب على الحق في تكوين النقابات والانضمام إليها، وإنما تنص كذلك على حق النقابات في ممارسة دورها بحرية، وحق الإضراب (لمزيد من النقاش حول هذه القضايا، انظر الوحدة رقم 9).

بيد أن أيّاً من الصياغات المعتمدة لا يتناول هذه الأمور بنفس القدر من الإسهاب والتفصيل الذي تتناوله به صكوك منظمة العمل الدولية المتعلقة بهذا الموضوع؛ ولعله من الملائم في هذا الصدد أن يأخذ المرء في الاعتبار أن أكبر فوائد العهد إنما تتجلى في مجال الحقوق الاجتماعية والثقافية حيث تُعتبر المعايير القائمة فيما يتعلق بهذه الحقوق أقل تطوراً من المعايير القائمة فيما يتعلق بغيرها من الحقوق؛ فإقرار العهد بحق الفرد في الغذاء والمأوى والصحة والمشاركة في الحياة الثقافية، على سبيل المثال، لا يماثل ما ورد بهذا الخصوص بالصكوك الأخرى.

ولئن كان العهد يتميز بنطاقه الباهر، فمما يؤخذ عليه أن عباراته قد صيغت بصورة مفرطة في التعميم؛ ففي حين أن الميثاق الاجتماعي الأوروبي، مثلاً، يتضمن ثلاث مواد تتناول الحق في الضمان الاجتماعي،⁽⁴⁾ فإن العهد يكتفي بأوجز العبارات وأكثرها اقتضاباً بهذا الخصوص. وكذلك، ورغم ما يتسم به مفهوم كل من حق الفرد في الغذاء وحقه في المأوى من تعقيد وإبهام، فإنهما لا يحظيان بأي إضافة جوهرية ذات بال في نص العهد. فلقد كان مدى التفاصيل اللازم إدراجها في أحكام العهد محل جانب كبير من النقاش أثناء صياغته؛ وبالرغم مما أشار إليه البعض آنذاك من أن الصياغة الأعم يمكن أن تترك المجال مفتوحاً أمام التأويلات الزائغة والتفسيرات المتضاربة، فكثيراً ما فضّلت الأحكام المصاغة في عبارات عامة تجنباً لتقييد نطاق مواد العهد، ومنعاً لأي تنازع مع المعايير التي أرسلتها الوكالات المتخصصة ولا سيما منظمة العمل الدولية. قد يكون التعميم الذي تتسم به صياغة هذا العهد واتساع نطاق ما تضمنه من مفاهيم من الأسباب التي كتبت له عمراً طويلاً، إذ أتاحت لأحكامه تفسيرات مرنة ومتباينة. ولكن ذلك يلقي، بلا شك، عبئاً ثقيلاً على كاهل اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية باعتبارها الهيئة التي تتولى الإشراف على مدى وفاء الدول الأطراف في العهد بما يقع على عاتقها من التزامات - إذ



عليها دور رئيسي بهذا الخصوص، يتمثل في تطوير وتحديد مضمون المعايير الواردة في العهد. وعلى الرغم من أنه كان واضحاً للذين تولوا صياغة العهد أن عملية وضع المعايير ستستمر خصوصاً تحت إشراف منظمة العمل الدولية⁽⁵⁾ فإن عدم تضمين العهد معايير واضحة وتفصيلية قد ترك الباب مفتوحاً على مصراعيه للتضارب في التفسير الذي قد يؤدي آخر الأمر إلى تفويض تكامل العهد بل واتساقه.

ومن أوجه القصور المهمة في العهد، خصوصاً عند مقارنته بالميثاق الاجتماعي الأوروبي، عدم تناوله للفئات ذات الحاجة إلى حماية خاصة؛ فهو لا يشير تحديداً إلا إلى أوضاع النساء والأطفال (في المادتين 3 و10) وكنا نرجو، إن شئنا الكمال، أن يتناول أوضاع غير المواطنين، والعمال المهاجرين، والمسنين، والأشخاص ذو العجز البدني أو النفسي. ولو أنه من الخطأ أن نفترض أن العهد يخلو من النص على توفير أي شكل من أشكال الحماية في هذا الصدد؛ فالحقوق التي يشير إليها العهد هي حقوق "كل فرد"، والتحديد الوحيد للأشخاص منصوص عليه في المادة 2(3) التي تسمح "للبلدان النامية" بتحديد إلى أي مدى ستضمن الحقوق الاقتصادية المعترف بها في العهد لغير مواطنيها، كما أن المادة 2(2) تحظر التمييز لأي سبب كان سواء "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". والعبارة الأخيرة - أي "غير ذلك من الأسباب" - تفسرها اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (انظر أدناه) بأنها تتضمن الشيخوخة والعجز. وقد يجوز تفسير الإشارة الخاصة بحظر التمييز لأسباب أخرى على أنها تشمل حظر التمييز على أساس الجنسية، أو العمر، أو الحالة الصحية، أو الميول الجنسية.

الصكوك والمعايير ذات الصلة

لا مناص من وجود بعض التداخل بين نصوص العهد - شأنه في ذلك شأن أي معاهدة من معاهدات حقوق الإنسان - وبين الصكوك الأخرى المتعلقة بحقوق الإنسان، فهناك عدد من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية معترف بها في بعض الصكوك الأخرى مثل اتفاقية حقوق الطفل (المواد 24-31)، والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري (المادة 5)، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (المادة 1)، وبعض صكوك منظمة العمل الدولية⁽⁶⁾ كما تقر بعض الصكوك الإقليمية كذلك بهذه الحقوق مثل الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، والميثاق الاجتماعي الأوروبي الذي يتوسع في ذلك. وإن كان تطبيق مثل هذه الصكوك يتسم بأنه محدود، سواء فيما يتعلق بالحقوق التي تعترف بها، أو فئات الأشخاص الذين تنطبق عليهم، أو المنطقة الجغرافية التي يجري فيها التطبيق؛ فإن ذلك لا يفتقر من أهميتها لأنها تعتبر في جوهرها استكمالاً للضمانات المنصوص عليها في العهد فيما يخص بعض المجالات المهمة.

ولنا أن نفترض، بصفة عامة، أنه من الصواب وقوع التلاقح إلى حد ما فيما بين هذه الصكوك المختلفة، فمقرر لجنة القضاء على التمييز العنصري المتعلق بالتمييز في مجال العمالة، على سبيل المثال، يعتبر من المصادر التي تعتمد عليها اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية فيما تقوم به من عمل في هذا المجال؛ وعلى غرار ذلك، سنجد أن التعليق العام للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمعوقين سيكون له تأثير على عمل الهيئات الأخرى المعنية بحقوق الإنسان عند تصديها لهذه القضية. غير أن النصوص الواردة في صكوك حقوق الإنسان فيما يتعلق بحق ما تتفاوت في مضمونها وهو ما يعني حتماً تفاوت مستويات الحماية التي يوفرها كل صك.

وتتضمن المصادر التي يستعان بها في تفسير العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، إلى جانب المعاهدات الأخرى، القرارات الصادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة، وأحكام المحاكم، والوثائق التي تصدرها هيئات الخبراء. وهناك ثلاث وثائق مهمة في هذا الصدد، وكان لها تأثيرها الكبير في تفسير أحكام العهد؛ وقد صدرت وثيقتان من هذه الوثائق الثلاث عن اجتماعات لخبراء عقدت في هولندا، ويطلق على الأولى اسم "مبادئ ليمبرغ"⁽⁷⁾ وعلى الثانية "مبادئ ماستريخت التوجيهية"⁽⁸⁾. ففي "مبادئ ليمبرغ" عملت مجموعة من الخبراء على إيضاح وبيان طبيعة ومضمون التزامات الدول الأطراف في العهد؛ وما لبثت هذه المبادئ أن حظيت بالتأييد الصريح والضماني من جانب اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها من الهيئات. وتعد مبادئ ماستريخت التوجيهية مماثلة لمبادئ ليمبرغ، وإن كانت تركز بصورة خاصة على مسألة تحديد انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. أما الوثيقة الثالثة فهي القواعد الموحدة بشأن تحقيق تكافؤ الفرص للمعوقين، والتي اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة عام 1993، والتي استندت إليها اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى حد كبير في تعليقها العام حول الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمعوقين؛ وإن كانت اللجنة لم تدرج القواعد الموحدة برمتها في التعليق إلا أنها جعلتها أساساً لتفسير بعض الأحكام ذات الصلة الواردة في العهد.

نظام الإشراف

يختلف النظام الذي وضع للإشراف على تنفيذ العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، عن النظام الإشراف على تنفيذ العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية إذ لم يعتمد بعد بروتوكول اختياري يلحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بما يسمح للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بتلقي ونظر شكاوى الأفراد الذين يدعون بانتهاك حقوقهم المعترف بها في العهد من قبل دولة يخضعون لولايتها؛ وذلك كما هو الحال بموجب البروتوكول الاختياري الأول الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وقد اتجه الرأي أثناء صياغة العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على أن التدرج المتوقع في أعمال ما يعترف به من حقوق يجعل من المحال تقديم أي شكاوى فردية، أي أنه من المحال أن يدور الحديث عن انتهاكات بعينها، ما دام الموضوع ينحصر في مدى كفاية التدابير التشريعية والإدارية ذات الصلة⁽⁹⁾ ومن ثم اقتضت آلية الإشراف التي أقرها العهد على نظام فحص تقارير الدول الأطراف من قبل المجلس الاقتصادي والاجتماعي، ولم يتضمن نص العهد تشكيل لجنة خبراء مستقلين كاللجنة المعنية بحقوق الإنسان للقيام بهذه المهمة.

وتتص المادتان 16 و17 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على وجوب تقديم الدول الأطراف تقاريرها بصورة دورية، أي على فترات يحددها المجلس الاقتصادي والاجتماعي، بشأن "التدابير التي اتخذتها" وبشأن "التقدم المحرز" لتأمين الامتثال إلى الحقوق التي يعترف بها العهد، على أن ترسل التقارير إلى الأمين العام للأمم المتحدة الذي يكون عليه أن يحيلها إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي "للنظر فيها". حيث للمجلس أن يقوم بدوره بإرسال التقارير إلى لجنة حقوق الإنسان حتى تتولى "دراستها وإصدار التوصيات العامة بشأنها... أو للإطلاع عليها" (المادة 19)؛ وله أيضاً أن يدعو وكالات الأمم المتحدة المتخصصة - التي ترسل إليها نسخ من الأجزاء التي تعنيها من تقارير الدول - إلى تقديم تقرير إليه بشأن التقدم المحرز في الامتثال لهذه الحقوق (المادة 18). وأخيراً فإنه يجوز للمجلس الاقتصادي والاجتماعي أن يرفع "بين الحين والحين" تقارير وتوصيات "ذات طبيعة عامة" إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة (المادة 21)، وأن يلفت نظر هيئات الأمم المتحدة

ووكالاتها المتخصصة إلى أية مسائل "يمكن أن تساعد... على تكوين رأي حول ملاءمة اتخاذ تدابير دولية من شأنها أن تساعد على فعالية التنفيذ التدريجي لهذا العهد" (المادة 22).

ولكن هذا النظام الذي تناوله الجزء الرابع من العهد لا يحدد بصورة واضحة الجهة التي تتحمل المسؤولية الأساسية عن الإشراف، هل هي المجلس الاقتصادي والاجتماعي أم لجنة حقوق الإنسان؟ ولا يوضح على نحو دقيق مضمون التقارير التي يجب على الدول الأطراف تقديمها أو طبيعة الفحص الذي يجب أن تتولاه وكالات الأمم المتحدة المتخصصة. والواضح من مواد الجزء الرابع أنه لا توجد هيئات تتمتع بالقدرة على تفسير العهد بأسلوب ملزم للدول الأطراف، وأن التزام تلك الدول ينحصر في تقديم التقارير على فترات منتظمة. فأي صورة من صور المشاركة في عملية الإشراف ذات طابع طوعي محض؛ فإذا قرأنا ما بين السطور إتضح لنا أن من صاغوا العهد كانوا يتصورون نظاماً ينهض فيه المجلس الاقتصادي والاجتماعي بدور قناة الوصل اللازمة لتقديم طلبات المساعدة الدولية، الاقتصادية منها والتقنية. أي أنهم لم يكونوا يتوقعون من المجلس المذكور أن "يُقيّم" تقارير الدول أو يضع تقيماً لأدائها فيما يتعلق بالوفاء بالالتزامات المنصوص عليها في العهد، ولكن النهاية التي آل إليها تطور نظام الإشراف سارت في اتجاه مغاير لذلك.

اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

ما أن دخل العهد حيز النفاذ حتى بات واضحاً أن المجلس الاقتصادي والاجتماعي نفسه لن يتمكن من النهوض بالمهام التي تتطلبها عملية الإشراف على تنفيذ العهد؛ فنقرر بعد بعض المناقشات نقل تلك المسؤولية إلى "فريق عامل أثناء الدورة" بحيث يُشكّل خصيصاً لهذا الغرض.⁽¹⁰⁾ ولكن ذلك الفريق العامل - أطلق عليه فيما بعد اسم الفريق العامل للخبراء الحكوميين أثناء الدورة - لم يتمكن، للأسف، من النهوض بالمهمة الملقاة على عاتقه؛ إذ أدت الخلافات السياسية إلى تفويض عمله، خصوصاً فيما يتعلق بمشاركة وكالات الأمم المتحدة المتخصصة، فانهت به الأمر إلى الاقتصار على إجراء فحص سطحي إلى أقصى الحدود لتقارير الدول. ورأى المجلس الاقتصادي والاجتماعي أن تلك التجربة قد فشلت إلى الحد الذي استلزم قيامه عام 1985 بإنشاء هيئة جديدة تتكون من خبراء مستقلين (أي غير حكوميين) حتى تساعد على "النظر في" تقارير الدول؛⁽¹¹⁾ وهكذا شكّلت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وبدأت العمل منذ ذلك التاريخ باعتبارها جهاز الإشراف الرئيسي الخاص بالعهد.

وتتكون هذه اللجنة من ثمانية عشر خبيراً، يعمل كل منهم بصفته الشخصية، ويجري اختيارهم على أساس المراعاة الواجبة للتوزيع الجغرافي العادل.⁽¹²⁾ وفي العادة تعقد اللجنة دوراتها في مقر الأمم المتحدة بجنيف مرتين في السنة، لمدة ثلاث أسابيع لكل دورة؛ وقد بلغ عدد الدورات التي عقدتها حتى تشرين الثاني/نوفمبر 2002 تسعة وعشرون دورة. وهي تختلف عن لجان حقوق الإنسان الأخرى المشكّلة بموجب شتى المعاهدات في أنها من الناحية الفنية لا تعدو أن تكون جهازاً من أجهزة الأمم المتحدة؛ فقد أنشأها المجلس الاقتصادي والاجتماعي، وتتحصر صلاحياتها في مساعدته في فحص تقارير الدول. وعلى الرغم من أن أسلوب عملها يماثل بصفة عامة أسلوب عمل لجان حقوق الإنسان الأخرى المنشأة بموجب المعاهدات، إلا أنها لم تتعرض للمعوقات المتمثلة في القيود التي تتضمنها لوائح إنشاء مثل تلك اللجان، وهكذا نجحت في وضع أساليب عملها الخاصة التي تجمع بين السرعة والمرونة، مما جعلها تتميز بمنهج متقدم لإجراءات فحص التقارير، بل يعتبر من الأكثرها تقدماً قياساً على المناهج المناظرة المتبعة في إطار هيئات الأمم المتحدة الأخرى المعنية بحقوق الإنسان.

وطبقاً لإجراءات تقديم التقارير المعمول بها حالياً، يجب على كل دولة أن تقدم تقريراً بشأن مدى تنفيذها لالتزاماتها تجاه العهد وذلك مرة كل خمس سنوات.⁽¹³⁾ وقد اعتمدت اللجنة مبادئ توجيهية بشأن شكل

ومحتوي تلك التقارير،
توضح فيها القضايا التي
يجب أن تتناولها الدول
الأطراف في تقاريرها،
وذلك لمساعدتها في هذا
الصدد. (14) وتعرض
التقارير عند تقديمها على
فريق عامل حتى يتولى
فحصها بصورة مبدئية
قبل انعقاد الدورة، وهو
يتكون من خمسة من أعضاء
اللجنة، ويقوم بإعداد قائمة بأسئلة
محددة تتعلق بالمعلومات الإضافية
المطلوبة. وعندما تُعقد اللجنة جلستها العامة
لبحث التقرير، تدعو مندوباً عن الدولة المعنية
لحضور الجلسة وتقديم التقرير. وعندها يُطلب من



المندوب في البداية أن يجيب على الأسئلة التي وضعها الفريق العامل قبل انعقاد الدورة، ثم يشرع
أعضاء اللجنة كلٌّ على حدة في طرح المزيد من الأسئلة، ويحاول ممثل الدولة أن يجيب عليها. وعند
الانتهاء من تلك المرحلة، والتي يشار إليها بتعبير "الحوار البناء" - وهو تعبير غير دقيق إلى حد ما -
تقوم اللجنة بوضع مجموعة من الملاحظات الختامية، تستعرض فيها أهم الموضوعات التي تبعث على
قلقها، وأية اقتراحات أو توصيات بهذا الخصوص. (15) ونعتقد أن بعض جوانب هذا الإجراء يستحق
المزيد من التعليق عليه.

من بين الانتقادات التي ما زالت توجه إلى نظم تقديم التقارير بصفة عامة اعتمادها على تعاون الدول، لا
من حيث تقديم التقارير فحسب بل أيضاً من حيث مشاركتها في الحوار البناء، إذ أن عزوف بعض الدول
عن تقديم تقاريرها والتعاون مع اللجنة بشكل عام قد حال دون القيام بالدور الإشرافي على النحو
المنصوص عليه في العهد. فحتى شهر مايو/أيار 1996، على سبيل المثال، كان عدد التقارير التي تأخر
تقديمها يبلغ 97 تقريراً، تخص 88 دولة من الدول الأطراف، ولم تكن 17 دولة قد قدمت تقريراً واحداً
على مدى السنوات العشر السابقة. وقامت اللجنة باتخاذ بعض الإجراءات اللازمة للتصدي لمثل تلك
المشكلات، كان من بينها تحديد مواعيد لنظر الأحوال في الدول التي لم تقدم تقاريرها. (16) وقد لاقى ذلك
بعض النجاح إذ كثيراً ما كانت الدول تسرع بتقديم تقاريرها في الدورة التالية، (17) ولكن هذا الأسلوب
يتناقض بوضوح مع فلسفة الحوار البناء كما يمكن اعتباره تجاوزاً لاختصاصات اللجنة التي تنحصر بهذا
الخصوص في فحص "تقارير الدول".

ولما كانت اللجنة تدرك أن اعتمادها على ما تقدمه الدول الأطراف من معلومات فقط يفرض عليها حدوداً
وقيوداً، قامت باتخاذ خطوة رائدة، وغير مسبوقه آنذاك، ألا وهي توجيه دعوة رسمية إلى "جميع الهيئات
والأفراد ممن يعينهم الأمر إلى تقديم الوثائق المناسبة وذات الصلة إليها". (18) ولم يكن في ذلك ما يدعو
للعجب فيما يتعلق بالوكالات المتخصصة للأمم المتحدة، إذ ينص العهد على إمكانية مشاركتها في عملية
الإشراف، ولو أن مشاركتها الفعلية كانت في جميع الأحوال، باستثناء منظمة العمل الدولية، مشاركة
هزيلة. وقد أضفت دعوة اللجنة هذه الشرعية على مشاركة المنظمات غير الحكومية في أعمالها؛ وإن لم
يكن من حق المنظمات غير الحكومية أن تشارك في الحوار مع الدول الأطراف داخل اللجنة، فقد أصبح

من حقها أن تتقدم في أي وقت تشاء بمعلومات مكتوبة ذات صلة إلى اللجنة - أي معلومات تتعلق بمدى إعمال الحقوق المنصوص عليها في العهد فيما يخص الدول الأطراف - وأن تقدم بيانات شفوية في بداية كل دورة من دورات اللجنة.⁽¹⁹⁾ ويرجع الفضل الأكبر في تطوير عمل اللجنة على صعيد الحق في السكن الملائم إلى ما تلقته من معلومات من جانب المنظمات غير الحكومية، غير أن عدم مشاركة تلك المنظمات على نطاق واسع في القضايا الأخرى محل اهتمام اللجنة كان من شأنه عدم تطور عمل اللجنة بالدرجة نفسها على صعيد تلك القضايا.

ومن الأمثلة المرموقة على أهمية المعلومات التي قدمتها المنظمات غير الحكومية حالة الفلبين؛ فقد تلقت اللجنة في دورتها العاشرة وثيقة من ائتلاف منظمات غير حكومية تركز على إرغام أعداد كبيرة من الأسر على إخلاء مساكنها، ورأت اللجنة أن "المعلومات الواردة كافية لإثارة القلق من أن هناك انتهاكات تحدث وأنه يمكن أن تؤدي تدابير تتخذ في المستقبل إلى المزيد من الانتهاكات للانتهاكات للالتزامات الواردة في العهد".⁽²⁰⁾ واستناداً إلى هذه المعلومات، طلبت اللجنة من حكومة الفلبين أن ترد على ما تثيره الوثيقة المقدمة من المنظمات غير الحكومية من قضايا، وهو ما فعلته الحكومة في العام التالي. وكان رأي اللجنة بعد فحص التقرير المقدم من الحكومة أنه إذا ما قامت الحكومة بتنفيذ ما تعترمه من إرغام 200 ألف أسرة على إخلاء مساكنها، دون إعداد المواقع اللازمة لإعادة توطين هؤلاء وإتاحتها لهم - فإن ذلك يُعتبر مناقضاً للضمانات الواردة في العهد.⁽²¹⁾ ومن ثم طلبت اللجنة من الحكومة أن تكفل "عدم الإقدام على الإخلاء بالإكراه إلا في حالات جد استثنائية، وبعد النظر في جميع البدائل الممكنة ومع الاحترام الكامل لحقوق جميع الأشخاص المتأثرين"، وأن تصدر قراراً بمنع أي حالة غير قانونية من حالات الإخلاء بالإكراه.⁽²²⁾

ولهذه الحالة عدة جوانب لها دلالتها الكبرى؛ إذ نلاحظ أولاً أن نقطة البداية تمثلت في المعلومات التي تلقتها اللجنة من المنظمات غير الحكومية، لا من خلال فحص تقرير الدولة. ولم يتضح إلا فيما بعد أن موعد تقديم الفلبين لتقريرها بشأن المواد 10-12 كان قد حان. ومارست اللجنة ما لديها من صلاحية أن تطلب من الدولة المعنية تقديم تقارير خاصة في الحالات التي يتوافر فيها ما يبعث على القلق البالغ. ونلاحظ ثانياً أن اللجنة قد ألمحت، على نحو ما فعلت في عدة مناسبات سابقة، إلى أن الدولة المعنية ربما تكون قد خرقت التزاماتها بموجب العهد. وإذا كانت مثل هذه النتيجة لا تتسم، بالضرورة، بالخروج على المؤلف في سياق إجراءات نظر التقارير، فإنها توحى بأن اللجنة تسير باطراد في طريق اكتساب صفة القائم بوظيفة جديدة يمكن اعتبارها "وظيفة شبه قضائية" بدلاً من وظيفة التسهيل أو الوظيفة الاستشارية التي كانت متوقعة لها في البداية.⁽²³⁾ ونلاحظ ثالثاً أن لهذه الحالة أهميتها إذ توضح أن اللجنة لن تقتصر على إجراءات العلاج بل سوف تحاول أن تمنع وقوع أي انتهاكات للعهد في المستقبل عن طريق التدخل في الحالة قبل وقوع الانتهاك.

وكثيراً ما يحدث أثناء إجراء الحوار مع ممثل الدولة التي يفحص تقريرها أن يثير أعضاء اللجنة من القضايا ما لا يستطيع ممثل الدولة المعنية أن يرد عليه على الفور على نحو يرضي اللجنة. ويطلب في هذه الحالات من الدولة أن تقدم المعلومات الإضافية اللازمة في الوقت الذي يتيح عرضها في الدورة التالية للجنة. وقد تطلب اللجنة في الحالات العاجلة تقديم المعلومات في موعد أقرب، كأن يكون في غضون عدد محدد من الشهور.⁽²⁴⁾ وتكتفي اللجنة عند تلقي المعلومات الإضافية بأن تعلن، بصفة عامة، عن رضاها بتلقي المعلومات المطلوبة، ولو أنها قد تقوم في بعض الحالات بإصدار عدد من الملاحظات الختامية التي تتضمن استعراضاً للقضايا التي لا تزال تبعث على قلق اللجنة.⁽²⁵⁾

ولكن اللجنة قد اتخذت في الآونة الأخيرة خطوات أكبر كثيراً في تصديها للحالات التي تعتبر مصدر قلق خطير ومباشر. ففي حالتي بنما والجمهورية الدومينيكية، كان رأي اللجنة أن المعلومات التي قدمتها

الدولة الطرف لم تستطع إزالة جميع بواعث قلقها إزاء مزاعم تتعلق بانتهاك الحق في السكن، ومن ثم طلبت من الدولتين أن تقبل زيارة بعثة تتكون من عضوين من أعضاء اللجنة، وأن يكون الهدف الأول من تلك الزيارة هو جمع المعلومات. وعارضت الدولتان ذلك في البداية، ثم وافقتا آخر الأمر على الاقتراح، وقامت بعثة اللجنة بزيارة بنما في أوائل عام 1995، وزيارة الجمهورية الدومينيكية في عام 1997، وتعتمد اللجنة مجموعة من الملاحظات فيما يتعلق بنتائج كل زيارة منهما.⁽²⁶⁾ وإذا لم يكن هذا الإجراء جديداً كل الجدة في آليات عمل هيئات الأمم المتحدة، فإنه يمثل تطوراً له دلالاته في عمل اللجنة، وربما انتهى به الأمر إلى إتاحة الفرص لها لتطوير عملها والنهوض بدور بناء أعظم في غضون عملية فحص التقارير.

ومن أكبر أوجه القصور النظرية في نظام التقارير، باعتباره نظاماً للإشراف، عجزه عن الاستجابة للشكاوى الفردية فيما يتعلق بانتهاك الدول للحقوق المعترف بها في العهد. وقد تستطيع المنظمات غير الحكومية المشاركة في عمل اللجنة إلى حد ما طرح الحالات ذات الصلة أمام اللجنة، ولكن هذا العمل قد اقتصر حتى الآن على مجال الحق في السكن. والواقع أن عدم توافر آلية رسمية للتقدم بالشكاوى يعيبه عيبان رئيسيان، فالعيب الأول هو أنه يحرم الأفراد من فرصة تقديم الشكاوى إلى آلية دولية، والعيب الثاني هو أنه يحد من إمكانية قيام اللجنة بتطوير فهم أعمق لمضمون الحقوق الواردة في العهد.

وفيما يتعلق بالنقطة الأخيرة، حاولت اللجنة أن تعالج الافتقار إلى سوابق قضائية بإصدار "تعليقات عامة" تعرض فيها لمضمون القواعد الشكلية والموضوعية المتضمنة في العهد، وانتهت في الواقع حتى شهر يونيو/حزيران 2002 من إصدار خمسة عشر من هذه التعليقات العامة، تتعلق تسعة منها بالحقوق الموضوعية، وهي الحق في السكن وما يتصل به من الإخلاء بالإكراه، والحق في الغذاء، والحق في التعليم، والحق في الصحة، والحق في المياه، والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمعوقين وكبار السن.⁽²⁷⁾ وتساهم هذه التعليقات في إلقاء الضوء على رؤية اللجنة للحقوق والالتزامات الواردة في العهد، بل وإدراكها لل صعوبات التي تواجهها الدول في التنفيذ. وقد خصصت اللجنة أحد تعليقاتها العامة لمعالجة أحد القضايا ذات الصلة بهذه الصعوبات حيث تناولت في أحد تعليقاتها العقوبات الاقتصادية، معربة عن عميق قلقها إزاء الآثار الضارة التي تسببت فيها العقوبات الاقتصادية التي فرضتها الأمم المتحدة، على تمتع الفئات الضعيفة من سكان الدول التي فرضت عليها العقوبات بحقوقهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛ كما أكدت من جديد على أهمية المعايير المنصوص عليها في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، كما طلبت من جميع الأطراف ذات الصلة بتنفيذ هذه العقوبات مراعاة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للسكان المتضررين على النحو الواجب.

الشكاوى الخاصة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

كما أوضحنا آنفاً، فإن من أوجه القصور الرئيسية في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، باعتباره من صكوك حقوق الإنسان، افتقاره إلى ما يعادل نظام النظر في الشكاوى الفردية أو الجماعية. وعلى الرغم من أن اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية قد انتهت في الآونة الأخيرة من تبني مسودة لبروتوكول اختياري يسمح ببحث الشكاوى الفردية، فمن غير المحتمل أن يتم اعتماده ودخوله حيز النفاذ في المستقبل القريب. ومع ذلك فما تزال هناك بعض الفرص المتاحة في الظرف الحالي، منها أولاً أن الجماعات والأفراد لديهم بالتأكيد فرصة تقديم معلومات إلى اللجنة بخصوص ما قد يزعمونه من انتهاكات لأي حق من الحقوق الواردة في العهد، مما قد يدفع اللجنة أحياناً إلى أن تطلب من الدول أن ترد على تلك الانتهاكات المدعاة. وهكذا فإن هذه الآلية في حالة اعتمادها ستكون صفة "شبه قضائية" إذ ستوفر ما يمكن أن يكون قناة للتظلم على الأقل.

ومن الواضح، ثانياً، أن هناك تداخلاً موضوعياً بين العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وفيما إذا كانت دولة ما من الدول الأطراف في البروتوكول الاختياري الأول الملحق بالعهد الأخير، فمن الممكن في بعض الحالات للأفراد الخاضعين لولاية تلك الدولة والذين يدعون انتهاك حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التقدم بشكاواهم إلى اللجنة المعنية بحقوق الإنسان - إذا ما شكلت انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية تلك انتهاكات في نفس الوقت لأحد أحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية أو أحد الحقوق المعترف بها فيه. وأوضح الأمثلة العملية على ذلك ما تعلق بالمادة 26 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية التي تتناول موضوع المساواة أمام القانون. ولقد حدث في عدة حالات أن قامت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، استناداً على ما ورد بالمادة 26 من العهد، بالنظر في مشروعية القواعد التمييزية في تشريعات الضمان الاجتماعي في هولندا، وذلك على الرغم من أن الحق في "الضمان الاجتماعي" منصوص عليه في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لا في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.⁽²⁸⁾ ومن مظاهر التداخل التي يمكن أن تعود ببعض الفائدة أيضاً حق الانضمام إلى النقابات أو تشكيلها (المادة 22 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية)، وحق أفراد الأقليات الإثنية أو الدينية أو اللغوية في المشاركة في الحياة الثقافية لجاتهم (المادة 27 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية). وقد نظرت لجنة القضاء على التمييز العنصري بموجب نظام الشكاوى المنصوص عليه في الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري في حالات تتعلق ببعض الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ومن ذلك شكوى يلماظ - دوغان⁽²⁹⁾ وشكوى ل. ك. ضد هولندا.⁽³⁰⁾



المؤلف: ماثيو كريفن.

الهوامش

- (1) العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، اعتمد وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 2200 ألف (د-21) المؤرخ في 16 ديسمبر/ كانون الأول 1966، تاريخ بدء النفاذ: 3 يناير/ كانون الثاني 1976، وفقا لأحكام المادة 27. لمراجعة نص العهد انظر ملحق هذه الوحدة.
- (2) P. Sieghart, *The Lawful Rights of Mankind* (Oxford: Oxford University Press, 1986), 164. Sieghart comments that human rights are “precisely the rights that the individual may invoke against the claims of those who exercise power over him, and which they only too often assert in the name of the people.”
- (3) On such a contextual approach, see Theo van Boven, “The Relations between People’s Rights and Human Rights in the African Charter,” *Human Rights Law Journal* 7 (1986): 183-94.
- (4) الميثاق الاجتماعي الأوروبي، فتح باب التوقيع عليه في 18 أكتوبر/تشرين الأول 1961 ودخل حيز النفاذ في 26 فبراير/شباط 1965. واعتمدت فيما بعد صيغة معدلة منه فتح باب التوقيع عليها في 3 مايو/أيار 1996 لتدخل حيز النفاذ في 1 يوليو/تموز 1996. للإطلاع على صيغته المعدلة انظر: بسبوني، محمد شريف، الوثائق الدولية المعنية بحقوق الإنسان، المجلد الثاني: الوثائق الإقليمية، القاهرة، دار الشروق، 2004، ص 143-169.
- (5) تفسير المادة 8(3) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 87 لسنة 1948 بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي.
- (6) راجع على سبيل المثال اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 87 لسنة 1948 بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي.
- (7) مبادئ ليمبورغ بشأن تطبيق العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، نشرت في وثيقة الأمم المتحدة (1987) E/CN.4/1987/17, Annex.
- (8) مبادئ ماستريخت التوجيهية بشأن إنتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، *Human Rights Quarterly*, Vol. 20, No. 3, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, August 1998, 691-701.
- (9) وثيقة الأمم المتحدة A/2929، الفقرة 41.
- (10) قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي 1978/10، المؤرخ في 3 مايو/أيار 1978.
- (11) قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي 1985/17، المؤرخ في 28 مايو/أيار 1985.
- (12) المصدر السابق الفقرة ب.
- (13) قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي 1988/4، المؤرخ في 24 مايو/أيار 1988.
- (14) تقرير اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية عن دورتها الخامسة، وثيقة الأمم المتحدة E/1991/23، الملحق الرابع.
- (15) راجع: تقرير اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية عن دورتها الثامنة والتاسعة، وثيقة الأمم المتحدة E/1994/23، الفقرات من 32 إلى 34.
- (16) تقرير اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية عن دورتها السابعة، وثيقة الأمم المتحدة E/1993/22، الفقرة 245.
- (17) على سبيل المثال بلجيكا، سورينام، وكينيا.
- (18) تقرير اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية عن دورتها السادسة، وثيقة الأمم المتحدة E/1992/23، الفقرة 386.

- (19) البند 3.69 من النظام الداخلي للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وثيقة الأمم المتحدة E/1994/23، الفقرة 354.
- (20) راجع: تقرير اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية عن دورتها الثامنة والتاسعة، وثيقة الأمم المتحدة E/1994/23، مصدر سابق، الفقرة 374.
- (21) وثيقة الأمم المتحدة E/C.12/1995/7، الفقرة 16.
- (22) المصدر السابق الفقرة 1.3.
- (23) See generally Matthew C. R. Craven, *The International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights: A Perspective on Its Development* (Oxford: Clarendon Press, 1995).
- (24) تقرير اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية عن دورتها السابعة، وثيقة الأمم المتحدة E/1993/22، الفقرة 251.
- (25) راجع على سبيل المثال ملاحظات اللجنة على المعلومات الإضافية المقدمة من زائير، تقرير اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية عن دورتها السادسة، وثيقة الأمم المتحدة E/1992/23، الفقرة 328(ج).
- (26) راجع: تقرير بعثة اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى بنما، وثيقة الأمم المتحدة E/C.12/1995/8، وتقرير بعثة اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى الجمهورية الدومينيكية، وثيقة الأمم المتحدة E/C.12/1997/9.
- (27) التعليقات العامة للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 1: تقديم الدول الأطراف لتقاريرها (1989)، وثيقة الأمم المتحدة E/1989/22. التعليق العام رقم 2: التدابير الدولية للمساعدة التقنية (المادة 22 من العهد) (1990)، E/1990/23. التعليق العام رقم 3: طبيعة التزامات الدول الأطراف (الفقرة 1 من المادة 2 من العهد) (1990)، وثيقة الأمم المتحدة E/1991/23. التعليق العام رقم 4: الحق في السكن اللائق (المادة 11(1) من العهد) (1991)، وثيقة الأمم المتحدة E/1992/23. التعليق العام رقم 5: المعوقون (1995)، وثيقة الأمم المتحدة E/1995/22. التعليق العام رقم 6: الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لكبار السن (1995)، وثيقة الأمم المتحدة E/1996/22. التعليق العام رقم 7: الحق في السكن اللائق (المادة 11(1) من العهد): حالات إخلاء المساكن بالإكراه (1997)، وثيقة الأمم المتحدة E/1998/22. التعليق العام رقم 8: العلاقة بين العقوبات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (1997)، وثيقة الأمم المتحدة E/1998/22. التعليق العام رقم 9: التطبيق المحلي للعهد (1998)، وثيقة الأمم المتحدة E/1999/22. التعليق العام رقم 10: دور مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية في حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (1998)، وثيقة الأمم المتحدة E/1999/22. التعليق العام رقم 11: خطط العمل من أجل التعليم الابتدائي (المادة 14) (1999)، وثيقة الأمم المتحدة E/C.12/1999/4. التعليق العام رقم 12: الحق في الغذاء الكافي (المادة 11) (1999)، وثيقة الأمم المتحدة E/C.12/1999/5. التعليق العام رقم 13: الحق في التعليم (المادة 13) (1999)، وثيقة الأمم المتحدة E/C.12/1999/10. التعليق العام رقم 14: الحق في التمتع بأعلى مستوى من الصحة يمكن بلوغه (المادة 12) (2000)، وثيقة الأمم المتحدة E/C.12/2000/4. التعليق العام رقم 15: الحق في الماء (المادتان 11 و 12) (2002)، وثيقة الأمم المتحدة E/C.12/2002/11. وقد نشرت التعليقات من 1 إلى 14 بالإضافة إلى العديد من الوثائق الأساسية الخاصة بعمل اللجنة في: قاعود، علاء، الأصيل والمكتسب: الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، القاهرة، مركز القاهرة لحقوق الإنسان، 2002.
- (28) راجع على سبيل المثال: س. د.م بروكس ضد هولندا شكوى رقم 1984/172 (9 أبريل/نيسان 1987)، وثيقة الأمم المتحدة A/42/40.
- (29) شكوى يلماظ – دوغان ضد هولندا المقدمة إلى اللجنة المعنية بالتمييز العنصري رقم 1984/1، وثيقة الأمم المتحدة A/43/18.
- (30) شكوى ل. ك. ضد هولندا هولندا المقدمة إلى اللجنة المعنية بالتمييز العنصري رقم 1984/1، وثيقة الأمم المتحدة A/48/18.