الـوحـدة رقـم 9
التزامات الدولة والأطراف غير التابعة لها

الغرض من الوحدة رقم 9

الغرض من هذه الوحدة هو تقديم نظرة شاملة إلى طبيعة ومضمون التزامات الدولة والأطراف غير التابعة لها تجاه الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

هذه الوحدة:

- تستعرض الالتزامات العامة للدولة تجاه حقوق الإنسان بالاحترام والحماية والأداء؛
- تلقي الضوء على التزامات السلوك والتزامات النتيجة؛
- تحلل التزامات الدولة وفقا للمادة 2(1) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛
- تقدم "قائمة موجزة" بالخطوات اللازمة لفحص مدى وفاء الدولة بالتزاماتها تجاه الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛
- تتناول مسؤوليات الأطراف غير التابعة للدولة.

مفهوم الالتزامات

يقدم العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمعاهدات الأخرى التي تتناول الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عدداً من الضمانات المختلفة المتعلقة بهذه الحقوق إلى الفرد وإلى المجتمع، ويقابل كل حق من هذه الحقوق التزامات معينة من جانب الدولة. ولا بد من فحص طبيعة التزامات الدولة ونطاق هذه الالتزامات بموجب الصكوك الدولية والوطنية المتعلقة بحقوق الإنسان حتى نفهم على وجه الدقة ما نستطيع وما ينبغي أن نتوقعه من الدولة، وما يرتبط بذلك من إدراك كيفية ضمان إعمال حقوقنا على نحو أفضل.

فلنأخذ مثالاً على ذلك من الحق في الغذاء؛ ولننظر إلى ما شهدته منطقة كالاهندي، في ولاية أوريسا الهندية، من وقوع بعض أفراد أسر العمال المعدمين فريسة للموت جوعا كل عامين. وهو ما يثير التساؤل حول العلاقة بين الموت جوعاً وبين حقوق الإنسان؟ قد يتمثل أحد الردود المباشرة في الإحالة إلى الحق في الغذاء، والقول بأن حالات الوفاة المذكورة قد نتجت عن عدم توفير الطعام لهؤلاء الضحايا، وأنها من ثم ترتبط بعدم إعمال الحق في الغذاء. مما يطرح التساؤل حول من المسؤول عن ذلك إذن؟ هل نعزو السبب إلى عدم سقوط الأمطار أم نلقي المسؤولية على أصاحب العمل الذين لم يقدموا فرصة العمل للعمال؟ أم ترانا نلقي المسؤولية على الجيران الذين لم يقدموا الطعام للأسر التي تتضور جوعاً؟

إن حقوق الإنسان، مثل سائر الحقوق، تتضمن علاقة بين طرفين، أحدهما هو الطرف صاحب الحق،

والآخر هو الجهة الملتزمة بإعماله. ومن المهم إذن تحديد المستفيد من الحق والالتزامات الملقاة على عاتق الجهة التي عليها الوفاء به.

كيف ينطبق ذلك على حالة كالاهندي؟ بالطبع لا يمكن إلقاء أي التزامات على كاهل الأمطار؛ والتساؤل هنا: من تراه إذن يتحمل الالتزام بضمان حق الغذاء؟ ربما كان أصحاب العمل والجيران في القرية يتحملون مسؤوليات أخلاقية أو معنوية، ولكن مثل هذه المسؤوليات لا تكفي في مجال حقوق الإنسان. لا بد أن تكون معايير حقوق الإنسان مكفولة قانوناً، وهو أمر لا يمكن أن يحققه إلا الدولة؛ فلا يكمن جوهر حقوق الإنسان في وضع الأخلاقيات الإنسانية بل في وضع التزامات على الدولة بضمان تمتع الأفراد الضعفاء بل وجميع الأفراد بحد أدني من الحقوق. كيف نستطيع إذن أن نجيب على السؤال الخاص بمدى ارتباط حالات الموت جوعاً في كالاهندي بانتهاك الحق في الغذاء؟ يجب أن ننظر إلى التزامات الدولة بموجب حق الغذاء؛ إذ لا تُنتهك حقوق الإنسان إلا إذا وقع انتهاك للالتزام المقابل لهذه الحقوق من جانب الدولة. فماذا كانت الالتزامات التي تتحملها السلطات الهندية المختصة في حالة كالاهندي؟ مثل هذا التحليل لا بديل عن القيام به إذا ما أردنا الوقوف على انتهاك الحق في الغذاء أو أي من حقوق الإنسان الأخرى. وعلينا إذن أن ننظر مليًّا في التزامات الدولة بموجب حقوق الإنسان.

الالتزامات العامة: الاحترام والحماية والأداء

لننظر إلى أي حق من حقوق الإنسان؛ وليكن الحق في التعليم، أو الحق في المحاكمة العادلة، أو في عدم التعرض للتعذيب. إن عناوين هذه الحقوق نفسها تحدد المعيار الذي تقر به كل منها: أي الحصول على فرصة التعليم، وكفالة إعمال ضمانات الحق في المحاكمة العادلة، وعدم تعريض الفرد للتعذيب. والمعيار المعترف به في كل حق من حقوق الإنسان يرتبط بنوعية معينة من نوعيات الحياة، وهي التي يمكن اعتبارها معيار ذلك الحق. والإقرار بهذا المعيار معناه أولاً أنه لا بد أن يتمتع الجميع به في جميع الأوقات، وأن على الدولة التزاماً ببذل قصارى جهدها لضمان ذلك. فماذا يعني ذلك؟

ما سبق يعني أن على الدولة ألا تتخذ من التدابير ما يحول دون التمتع بالحق؛ إذ يجب على سلطات الدولة ألا تمنع الأفراد من تعليم أنفسهم، وألا تقوم بإجراء محاكمات جائرة، وألا تمارس التعذيب؛ وهذا المستوى من الالتزامات يسمى الالتزام باحترام حقوق الإنسان؛ أو إن شئنا الإيجاز "الالتزام بالاحترام". وأحياناً يُطلق على أمثال هذه الالتزامات تعبير "الالتزامات السلبية"، لأنها تلزم الدولة بما ينبغي ألاّ تفعله؛ أي عدم تعذيب الأفراد أو إهدار فرصهم التعليمية أو إجراء محاكمات جائرة.

أما الالتزامات الإيجابية فتعني إلزام الدولة لا بالامتناع عن عمل معين بل بالقيام بعمل معين. فإذا كان الأفراد يتمتعون بمعايير حقوق الإنسان كان على الدولة أن تمنع الغير من تقويض نوعية حياتهم؛ فعلى الدولة أن تضمن مثلاً عدم حرمان الأطفال من الذهاب إلى المدرسة وقد يكون الفاعل هو الأبوين مثلاً؛ وعلى الدولة أن تمنع القضاة من تلقي الرشاوى لإجراء محاكمات جائرة؛ وعلى الدولة أن تمنع تعذيب الأطفال أو الزوجات على أيدي الأبوين أو الأزواج؛ أي تعذيبهم على أيدي الغير. ويشار إلى هذا المستوى من الالتزامات الالتزام بحماية حقوق الإنسان، أو باختصار "الالتزام بالحماية".

وهناك سؤال مهم يتصل بالالتزامات الإيجابية وهو: هل تملك الدولة في جميع الأحوال أن تعمل بما تمليه هذه الالتزامات؟ أي هل تستطيع الدولة في كل حالة أن تمنع الآباء من تكليف أبنائهم بالعمل بدلاً من إرسالهم إلى المدرسة؟ وهل تستطيع الدولة في جميع الأحوال منع رشوة القضاة أو تعذيب الزوجات والأطفال؟ الإجابة واضحة وهي بالنفي؛ ولكن الدولة تستطيع أن تفرض العقوبات على من يفعل ذلك، واتخاذ بعض الاحتياطيات الأخرى لحماية معيار حقوق الإنسان المعني. ومن ثم فعلينا أن فحص القواعد

إرساء الالتزام بالحماية

حكم المحكمة الهندية العليا في قضية العمل بالسخرة

أرسلت منظمة غير حكومية هندية اسمها "جبهة تحرير العاملين بالسخرة" خطاباً إلى المحكمة العليا تطالبها فيه بالتدخل لوضع حد للظروف اللاإنسانية التي لا تُطاق التي يتعرض لها العاملون في المحاجر بالقرب من مدينة دلهي؛ واعتبرت المحكمة أن الخطاب يمثل التماساً قانونياً لأن الدستور الهندي يخوّل للمحكمة العليا إصدار التوجيهات أو الأوامر أو الأذون القضائية اللازمة لإحقاق الحقوق الأساسية التي ينص عليها الدستور الهندي.

وعينت المحكمة اثنين من المحامين كلفتهما بزيارة المحاجر ومقابلة العمال والتحقق مما إذا كانوا يعملون بمحض إرادتهم أم لا، والتحري عن الظروف التي يعملون فيها. وقدم المحاميان تقريراً أكدا فيه صحة المزاعم التي ذكرتها المنظمة المذكورة بشأن ظروف معيشة العمال التي لا تطاق. وذكر التقرير أيضاً أسماء بعض العمال الذين يعملون بالسخرة، والذين لم يكونوا يتمتعون بحرية البحث عن عمل في مكان آخر أو ترك المحاجر.

وعندما عقدت جلسة النظر في الالتماس، اعترضت حكومة الولاية المعنية قائلة إنه حتى لو صحّ ما يزعمه الخطاب، فلا يجوز اعتباره التماساً قانونياً، لأنه لا يمكن القول بأن أحد الحقوق الأساسية قد تعرض للانتهاك. بينما رأت المحكمة إن المادة 21 من الدستور، التي تتناول أحد الحقوق الأساسية التي يكرسها الدستور، تكفل "الحق في الحياة" وهو يتضمن الحق في حياة تتسم "بالكرامة الإنسانية ولا يشوبها الاستغلال".

واعتبرت المحكمة أن شكوى العمال من أنهم يعيشون حياة الأرقاء في بؤس وشقاء دليل على انتهاك أحد الحقوق الأساسية؛ كما قالت المحكمة إن المادة 256 من الدستور تنص على أن التزام كل ولاية بممارسة سلطتها التنفيذية على نحو يضمن تنفيذ القوانين التي وضعها البرلمان وغيرها من القوانين القائمة، وبناء على ذلك انتهت المحكمة أنه يتحتم على حكومة الولاية، فيما يتعلق بالقضية الراهنة، أن تضمن أن الجهات التي أجّرت لها المحاجر أو التي تعاقدت معها لاستخدامها لقطع الأحجار منها، تراعي قوانين الرعاية الاجتماعية وقوانين العمل الصادرة لمصلحة العمال، باعتبار ذلك التزاماً دستورياً.[1]

ذات الصلة للوقوف - دون شطط - على ما يجب على الدولة أن تقوم به في كل حالة من الحالات لتوفير الحماية اللازمة.

ومن الالتزامات الإيجابية الأخرى للدولة "الالتزام بالأداء". ويقضي هذا الالتزام من جانب الدولة القيام باتخاذ التدابير الملائمة لضمان التمتع بحقوق الإنسان، أي أن على الدولة أن تكفل عادلة المحاكمة بما في ذلك تقديم التعويض في حالة المحاكمات الجائرة؛ وعلى الدولة أن تكفل حصول الأفراد على التعليم العام أو الخاص؛ وعلى الدولة أن تقوم بما يلزم للتدخل في حالات التعذيب لوضع حد له.

ولا يعني ذلك أن الدولة عليها بالضرورة أن تتخذ التدابير اللازمة لإعمال الحقوق بنفسها؛ فليس من اللازم تقديم خدمات التعليم عن طريق المدارس الحكومية، إلا أن على الدولة أن تتيح الموارد، إذا اقتضى الأمر، وعليها أن توفر الضمانات القانونية للجماعات التي تحتاج إليها حتى لا تتعرض للمحاكمات الجائرة أو تحرم من التعليم أو من أساسيات الحياة الأخرى المعترف بها في إطار حقوق الإنسان. وهكذا فعلى الدولة في النهاية أن تمثل الملاذ الأخير فيما يتعلق بمعايير حقوق الإنسان، وأن تهيئ البنية الأساسية المناسبة لذلك. ويمكن تلخيص السمات الرئيسية لالتزامات الدولة على النحو التالي: على الدولة احترام وحماية وأداء حقوق الإنسان قيد النظر، ويُطلق على هذه الالتزامات صفة الالتزامات العامة.

الالتزامات العامة
مثال: الحق في الغذاء الكافي

الجانب المعني من الحق	الالتزام بالاحترام	الالتزام بالحماية	الالتزام بالأداء
الحصول على الطعام	عدم إعاقة الفرص الراهنة لحصول الأفراد على الطعام	عدم السماح لأحد بالتعدي على التمتع بهذا الحق، مثل من يحولون الأرض إلى ملاعب للجولف	إنجاز برامج لضمان زيادة إمكانية الحصول على الغذاء
المحتوى الغذائي	عدم تقليل المستويات الغذائية الحالية	عدم السماح بتلويث المحتوى الغذائي ونوعية الغذاء، كأن يتم استخدام أسمدة سامة	اتخاذ الخطوات اللازمة لضمان زيادة كمية الغذاء المتوفر وتحسين نوعيته

عدم التمييز

من الجوانب الأساسية لالتزامات الدولة عدم التمييز؛ إذ على الدولة ضمان عدم التمييز في التمتع بحقوق الإنسان، إذ لكل فرد الحق في التمتع بحقوق الإنسان بغض النظر عن اللون، أو الجنس، أو الدين، أو الأصل العرقي أو الاجتماعي أو الوطني، أو الرأي السياسي أو غير السياسي، أو الممتلكات، أو المولد، أو غير ذلك من الأوضاع. ومبدأ عدم التمييز يحظر التفريق والاستبعاد والتقييد والتحديد في تنفيذ التزامات الدولة ما لم يكن ذلك راجعاً إلى طبيعة الالتزام نفسه.

وتلتزم الدولة بما يلي:

- القضاء على التمييز ويقتضي ذلك أن تقوم دون إبطاء بإلغاء أي قوانين أو لوائح تمييزية؛
- القضاء على التمييز بالكف عن أي ممارسات تمييزية في تنفيذ القوانين واللوائح والبرامج.

ولا ينطبق مفهوم "الإعمال التدريجي" (انظر أدناه) على النصوص المتعلقة بعدم التمييز والمساواة، إذ يجب إعمال مبدأ عدم التمييز على نحو فوري لا تدريجي. ويحظى مبدأ عدم التمييز فيما يتعلق بالمرأة بتأكيد خاص في المادة 3 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ابتغاء تحقيق المساواة بينها وبين الرجل في التمتع بحقوق الإنسان، ويتضمن هذا الالتزام القيام باتخاذ تدابير ذات طابع إيجابي لإزالة الأوضاع التي تؤدي إلى التمييز.

وقد تناولت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية موضوع التمييز حيث أوضحت أنه لا يقتصر على الأسس التي نص عليها صراحة في العهد بل يشتمل أيضا على التمييز على أساس السن أو الحالة الصحية أو العجز.[2] والنص الخاص بحظر التمييز في العهد يشمل الأفعال التمييزية من جانب السلطات والأفراد العاديين.

الالتزام بالسلوك والالتزام بالنتيجة

وإذا رجعنا إلى مسألة الموت جوعاً في كالاهندي، فماذا عساه أن يكون هذا الالتزام الذي تعرض للانتهاك في هذه الحالة؟ يمكننا تقديم إجابة ساذجة، وهي أن الحق الإنساني في الحصول على الغذاء يلزم السلطات الهندية بمنع وقوع الجوع وسوء التغذية في كالاهندي، وما دامت هذه السلطات لم تفي بذلك،

فإن الهند تكون قد انتهكت الحق في الغذاء. ولكن هذه النظرة ليست ساذجة فحسب بل إنها زائفة أيضاً. فلا التزام على دولة في العالم بتحقيق شيء، مثل القضاء على الجوع وسوء التغذية، إذا ما كان تحقيق ذلك خارجاً عن إرادتها. ومن ثم فإن إصدار حكم عادل فيما إذا كانت الهند قد انتهكت التزاماتها بمقتضى الحق في الغذاء في هذه الحالة، يقتضي منا أولاً أن نبت فيما إذا كانت الحكومة الفيدرالية وحكومة الولاية في وضع يسمح لهما بمنع الجوع وسوء التغذية في كالاهندي.

والالتزام الذي يلقي على عاتق الدولة تحقيق النتيجة "س" يسمى أحياناً "الالتزام بالنتيجة"؛ ومعنى الالتزام بالنتيجة هو الالتزام بإحراز نتيجة معينة عن طريق التنفيذ الفعال لسياسات وبرامج معينة. وعدم تحقيق النتيجة "س" لا يمكن إلقاء تبعته تلقائيا على الدولة المعنية، ومن ثم فلا يمكن اعتبار عدم تحقيق النتيجة انتهاكاً لحقوق الإنسان في جميع الأحوال. بل إن بعض الالتزامات بالنتائج قد لا تزيد عن كونها موجهات برامجية ويمكن أن تكون لها أهميتها السياسية لحق من حقوق الإنسان، ولكنها لا تساعدنا على البت في وقوع انتهاك ما.

ولكننا نطمح في الواقع إلى التزامات من النوع التالي: "إن على الدولة أن تقوم بهذا العمل" أو "إن على الدولة أن تمتنع عن ذلك العمل". وهذه تسمى "التزامات السلوك"؛ ومعنى الالتزام بالسلوك هو أن على الدولة أن تتخذ خطوة محددة، عملاً كانت أو امتناعاً عن عمل. وعلى سبيل المثال نجد أن إصدار قانون يحظر السخرة يعتبر "عملاً". ويجب أن يكون العمل أو السلوك ذا طابع محدد، أما إذا كان العمل غير محدد، مثل "تحقيق النتيجة س"، فإننا نكون بصدد التزام بتحقيق نتيجة لا مجرد التزام بالسلوك.

ومن الجلي أن تحليل حالة كالاهندي يبدأ من ملاحظة عدم تحقيق التزام معين من جانب الهند بموجب الحق في الغذاء؛ ألا وهو حصول الفقراء في كالاهندي على الغذاء. ولكن قيامنا بتحليل الحالة من منظور حقوق الإنسان يقتضي منا بحث التزامات السلوك بأقصى درجة ممكنة من التحديد. والتوصل إلى تقدير من وجهة نظر حقوق الإنسان يقتضي الوقوف على ما إذا كان هناك امتناع من جانب الدولة عن القيام بأعمال محددة كان يجب القيام بها بموجب الحق المعني. ولنا أن نفترض دون شطط أن هذه الأعمال كان يمكن القيام بها، وأن عدم القيام بها قد تسبب في موت من ماتوا جوعاً أو لم يَحُلْ دون وقوعه. فهل كان لدى الدولة برامج لتوزيع الغذاء في حالات الطوارئ؟ فإذا لم تكن هناك مثل هذه البرامج، فلماذا لم تقم الدولة بوضعها؟ وإذا كانت البرامج قائمة بالفعل فلماذا عجزت عن إنقاذ الضحايا؟ ولماذا وصل الضحايا إلى ذلك المستوى من الضعف أصلاً؟ ولماذا لم تتح الدولة لهم السبل الكافية للانتفاع بالأراضي والمياه؟ وهل تم تطبيق برنامج الإصلاح الزراعي؟ وهل كانت هناك برامج "للغذاء مقابل العمل"؟ وهل من المحتمل أن السلطات المحلية

قد تآمرت مع مُلاك الأراضي لإبعاد المعدمين عن مصادر المياه المحدودة المتبقية؟ علينا أن نقوم بتجميع الأدلة وتقييمها في الوقت المناسب على نحو ما نفعل إزاء كل حالة من حالات انتهاك حقوق الإنسان.

ويعتبر مفهوما الالتزام بالسلوك والالتزام بالنتيجة من الأدوات الفعالة لرصد إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (انظر الوحدة رقم 19 التي تتضمن المزيد عن تقصي الحقائق).

التزام الدولة وفقا للمادة 2(1) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

تعرض المادة 2(1) من العهد التزامات الدول الأطراف، كما 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 خُطوات لضمان التمتع الفعلي التدريجي بالحقوق المعترف بها في هذا العهد، سالكة إلى ذلك جميع السبل المناسبة، وخصوصاً اعتماد تدابير تشريعية*.

إن هذا الالتزام يبدو للوهلة الأولى ضعيفاً بعض الشيء، ولكن الفحص الدقيق يثبت عكس ذلك. فالواقع أن هذا الالتزام يتسم بأكبر قوة ممكنة، ولا يوجد ما يستدعي ما هو أقوى منه. ولكن الكثير من عناصره تحتاج إلى الشرح؛ فما هو معنى "التمتع الكامل" بالحقوق؟ وما هو دور "أقصى الموارد" المتاحة؟ وما هو "الإعمال التدريجي"؟ وما هي الالتزامات الدولية التي تنطوي عليها هذه المادة؟

التمتع الكامل بالحقوق

ما هو دور الدولة في ضمان التمتع بحقوق الإنسان؟ وماذا ينبغي للدولة أن تفعل لتمكين الشخص المستضعف؟ الإجابة هي أن على الدولة أن توفر للمستضعفين الأدوات (أي الوسائل) اللازمة لتمكينهم من جعلها تفي بالتزاماتها العامة. وهذا العمل من جانب الدولة يُطلق عليه الأداء.

وفي حالة كالاهندي، لا يعد السبيل لإعمال الحق في الغذاء العمل على تغيير حالة الجو بحيث تنجو المحاصيل من الضياع، ومن ثم تتوافر فرص العمل للعمال المتضورين جوعاً، ودفع أجورهم في اللحظة الأخيرة؛ ولا تتمثل أيضاً في قيام بعض منظمات المعونة والغوث بتوزيع الحصص الغذائية؛ ولكنها تتمثل في قيام الضحايا مع الجماعات الداعمة لهم، على سبيل المثال، بتصحيح الأوضاع الفاسدة في مخارن التموين الغذائي التي كان ينبغي عليها أن تؤمن إمدادات الأرز، أو في اشتراكهم في أحد برامج "الغذاء مقابل العمل". وهكذا فإن وجود مخارن الحصص الغذائية، والدعم النقدي للأغذية، أو تحويل الأغذية من مكان إلى مكان عند الاقتضاء، وتوفير ما يلزم للمستحقين من وسائل للتصدي لأي خلل في مثل هذا البرامج، يعتبر جزءاً لا يتجزأ من توفير الدولة للأدوات أو وسائل التنفيذ بموجب حق الغذاء؛ إذ على الدولة أن تحاول جاهدة سد جميع الثغرات التي يمكن أن تنشأ في البرامج الموجهة للوفاء بالالتزامات العامة بالحماية أو الأداء، ومن بينها الالتزام بضمان تمكين الضحايا من العثور على علاج فعال. فإذا حدث ذلك نشأت حالة "الأداء الكامل". وإلى جانب ذلك يجب على الدولة أن تعمل على إعلام

---

* هذه هي ترجمة الأمم المتحدة للمادة 2(1) من العهد الدولي؛ غير أن عبارة "لضمان التمتع الفعلي التدريجي بالحقوق المعترف بها في هذا العهد" ليست ترجمة دقيقة للعبارة الإنجليزية "with a view to achieving progrssively the full realization of the rights recognized in the present Covenant"، وهو ما يفسر عدم انسجام هذه الترجمة مع التحليل الوارد في الفقرات التالية من النص؛ والترجمة الدقيقة لهذه العبارة هي: "لضمان التحقيق التدريجي للتمتع الكامل بالحقوق المعترف بها في هذا العهد" [المترجم].

الأفراد وتمكينهم من الاستفادة من هذه البرامج ومن وسائل إصلاح وجوه الخلل فيها. فالمعرفة قد تكون أهم هذه الوسائل جميعاً. فإذا توافرت وسائل التنفيذ الكامل، بات من المأمول بلوغ حالة التمتع الكامل (بالحق في الغذاء على سبيل المثال).

ولا بد أن نشير هنا أيضاً إلى ضرورة عدم الخلط بين طبيعة الخطوات اللازم اتخاذها وأي شكل محدد من أشكال الحكومة؛ وقد نوهت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بذلك في تعليقها العام رقم 3 على النحو التالي:

> وتلاحظ اللجنة أن تعهد الدول الأطراف "بأن تتخذ... ما يلزم من خطوات... سالكة إلى ذلك جميع السبل المناسبة، وخصوصا سبيل اعتماد تدابير تشريعية"، لا يتطلب ولا يستبعد استخدام أي شكل معين من أشكال الحكم أو النظم الاقتصادية كوسيلة لتنفيذ الخطوات موضوع البحث، وذلك بشرط واحد هو أن يكون ديمقراطيا وأن يتم بذلك احترام حقوق الإنسان كافة. وعليه، فإن العهد محايد من حيث النظم السياسية والاقتصادية، ولا يمكن وصف مبادئه وصفا دقيقا بأنها تقوم حصرا على ضرورة أو استصواب إقامة نظام اشتراكي أو رأسمالي، أو اقتصاد مختلط أو مخطط مركزيا أو حر، أو على أي نهج معين آخر. وفي هذا الشأن، تؤكد اللجنة مجددا أن الحقوق المعترف بها في العهد قابلة للإعمال في سياق مجموعة متنوعة واسعة من النظم الاقتصادية والسياسية، بشرط واحد، هو أن يعترف النظام موضوع البحث بترابط مجموعتي حقوق الإنسان وبعدم قابليتهما للتجزئة.

النص على توفير "أقصى الموارد المتاحة"

لا يمكن إرغام أحد على أداء شيء يفوق طاقته؛ فلا يقع على عاتق الدولة الوفاء بالتزام ما إلا إذا كان يمكنها توفير المواد ولديها هياكل البنية الأساسية اللازمة للقيام بذلك. وعليه فإن التزام الدولة بالوفاء بأحد الالتزامات الإيجابية يعتمد على مدى الموارد المتاحة. وكثيراً ما تحاول الدول الدفاع عن نفسها ضد أية ادعاءات توجه إليها بخصوص انتهاك التزام إيجابي معين بأنه لم يكن ملزماً لها بسبب عدم توافر الموارد اللازمة للوفاء بالالتزام المعني.

ويتطلب فحص هذا الدفاع القيام بتحليل للموارد المتاحة؛ ولا تقتصر "الموارد المتاحة" على الموارد الخاصة بالميزانية الجارية بل تشير إلى موارد المجتمع كله بل وما يمكن توفيره عبر برامج التعاون الدولي. صحيحٌ أن السلطة التنفيذية في معظم الدول مقيدة بالميزانية التي وافقت عليها السلطة التشريعية؛ إلا أن من الصحيح أيضاً أن السلطة التشريعية، مثل السلطة التنفيذية، جزء من الدولة، ومن ثم عليها أن تراعي الالتزامات الخاصة بحقوق الإنسان، ومن بينها الالتزام الخاص بتوفير أقصى الموارد المتاحة. فإذا رفضت السلطة التشريعية توفير الميزانية اللازمة للحكومة، للوفاء بالتزامات الدولة، على الرغم من توافر هذه الموارد، فلا بد لنا أن نعتبر ذلك بمثابة انتهاك من جانب الدولة لالتزاماتها المتعلقة بحقوق الإنسان.

ولكن ماذا يعني ذلك في الواقع العملي؟ وكيف يكون البت فيما إذا كانت الدولة قد استخدمت أقصى الموارد المتاحة لها أم لا؟ يجب أن يكون منهجنا الأساسي هو تناول كل حالة على حدة، وما أكثر ما تكون الحالات التي لا تستخدم فيها أقصى الموارد المتاحة لإعمال حقوق الإنسان واضحةً جليةً. فإذا ادّعت إحدى الدول أنها غير ملتزمة بالتزام ما بسبب نقص الموارد، فالبينة على من ادّعى، وعلى الدولة أن تثبت صحة ادعائها.

وقد أقرت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بأهمية الموارد للوفاء بمعايير حقوق الإنسان، ولكنها لا تعتبر النص على توافر الموارد نصاً يتيح للدولة التهرب من الالتزامات؛ حيث أشارت على سبيل المثال إلى أنه "في الحالات التي تعيش فيها أعداد كبيرة من الأفراد في فقر وجوع، يجب على الدولة أن تثبت أن عدم رعايتها لهؤلاء الأشخاص يرجع إلى أسباب خارجة عن إرادتها".[3]

وقد وضعت اللجنة مفهوم الحد الأدنى الأساسي لدحض الحجة بأن نقص الموارد يعرقل الوفاء بالالتزامات، قائلة إن الحد الأدنى الذي تلتزم به كل دولة هو تلبية الحد الأدنى الأساسي لكل حق من الحقوق الواردة في العهد؛ وأوضحت في تعليقها العام رقم 3 أن

> الدولة الطرف التي يُحرم فيها أي عدد هام من الأفراد من المواد الغذائية الأساسية، أو من الرعاية الصحية الأولية الأساسية، أو من المأوى والمسكن الأساسيين، أو من أشكال التعليم الأساسية، تُعتبر، لأول وهلة، متخلفة عن الوفاء بالتزاماتها بمقتضى العهد... وكيما تتمكن دولة ما من الدول الأطراف من عزو تخلفها عن الوفاء على الأقل بالتزاماتها الأساسية الدنيا إلى قلة الموارد المتاحة، يجب عليها أن تثبت أنها قد بذلت كل جهد من أجل استخدام كل الموارد التي هي تحت تصرفها في سبيل الوفاء، على سبيل الأولوية، بهذه الالتزامات الدنيا.

وأكدت اللجنة على أنه "حتى عندما يثبت أن الموارد المتاحة غير كافية، تظل الدولة الطرف ملزمة بالسعي لضمان التمتع، على أوسع نطاق ممكن، بالحقوق ذات الصلة في ظل الظروف السائدة." وشددت على أنه "حتى في أوقات وجود قيود شديدة على الموارد،... يمكن، بل يجب، حماية أفراد المجتمع المعرضين للمخاطر باعتماد برامج هادفة منخفضة الكلفة".

وأوضحت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أيضاً أنه حتى "لو ثبت أن الموارد المتاحة غير كافية، فإن الدولة الطرف تظل ملزمة بضمان التمتع بالحقوق المعنية على أوسع نطاق ممكن في ظل الظروف السائدة".[4] وأوضحت اللجنة، بالإضافة إلى ذلك، أنه "حتى حين تتعرض الموارد لقيود بالغة الشدة... فإنه من الممكن، بل لا بد من حماية الأفراد المستضعفين في المجتمع عن طريق تنفيذ برامج ذات تكاليف منخفضة نسبياً وموجهة خصيصا إليهم".[5]

التحقيق التدريجي للحقوق

يفترض الأفراد في العادة أن ضرورة توافر الموارد اللازمة لتلبية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية معناه استحالة إعمالها فوراً؛ ولكن اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أشارت إلى أنه:

غير أن كون العهد ينص على التمتع مع مرور الوقت، أو بتعبير آخر تدريجيا [ضمان التمتع الفعلي التدريجي بالحقوق] ينبغي ألا يساء تفسيره بشكل يفرغ الالتزام من كل مضمون ذي دلالة. فهو، من جهة، أداة ضرورية من أدوات المرونة، تعكس صورة حقائق العالم الحقيقي وما قد يواجهه أي بلد من صعوبات في ضمان التمتع الكامل بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ومن جهة أخرى، يجب قراءة العبارة في ضوء الهدف الكلي للعهد، وفي الواقع، سبب وجوده، وهو وضع التزامات واضحة على عاتق الدول الأطراف فيما يتعلق بالتمتع الكامل بالحقوق موضوع البحث. ومن ثم، يفرض العهد التزاما بالتحرك بأكبر قدر ممكن من السرعة والفعالية نحو هذا الهدف.[6]

وهكذا أوضحت اللجنة أن النص على "التمتع التدريجي" لا يفتح باب التهرب من الوفاء بالالتزامات المتعلقة بالحقوق المتضمنة في العهد، كما انتهت إلى أن "التمتع التدريجي" لا يقتصر على التحسين المستمر بل يتضمن أيضاً الالتزام بعدم حدوث انتكاسات، قائلة إن "إن أية تدابير تراجعية متعمدة... سوف تتطلب دراسة متأنية للغاية وسوف يلزم تبريرها تبريرا تاما بالإشارة إلى كامل الحقوق التي ينص عليها العهد وفي سياق الاستخدام الكامل لأقصى ما هو متاح من موارد".[7]

الالتزامات الدولية

تناولت المادة 2(1) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية دور "المساعدة والتعاون الدوليين" على نحو مباشر، مما يثير قضية الالتزامات الدولية تجاه احترام حقوق الإنسان. وفي الإطار الحالي للعولمة، الذي يتجه فيه دور الدولة إلى التقلص المطرد، لا بد أن تكتسب الالتزامات الدولية أهمية متزايدة؛ فإذا كانت بعض الدول تجد صعوبة متزايدة في الوفاء بالتزاماتها بحماية وإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فإن من أسباب ذلك أن بعض الأطراف الأخرى البالغة الأهمية ممن ينتمون قانوناً إلى فئة الأطراف غير التابعة للدولة، مثل المؤسسات التجارية أو المالية عبر الوطنية، تعمل خارج الأطر التنظيمية للاقتصاديات الوطنية. ولم ينجح المجتمع الدولي حتى الآن في تنظيم اقتصاد العولمة على نحو يكفل إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ولكون القواعد والنظم الدولية الراهنة سواء على صعيد المعاهدات أو المؤسسات موجهة بالأساس لخدمة مصالح الأطراف غير التابعة للدولة كالشركات غير الوطنية، فينبغي العمل على تنظيم عمل تلك الأطراف على نحو يكفل إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

ومن جانبها قامت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بفحص بعض جوانب المساعدة والتعاون الدوليين المنصوص عليهما في المادة 2(1) من العهد في تعليقها العام رقم 2، حيث أكدت على أن "التعاون الدولي من أجل التنمية، وبالتالي، من أجل إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، هو، وفقا للمادتين 55 و56 من ميثاق الأمم المتحدة، ولمبادئ القانون الدولي الثابتة، ولأحكام العهد ذاته، التزام يقع على عاتق الدول كافة. وهو يقع، بوجه خاص، على عاتق الدول التي تستطيع مساعدة غيرها من الدول في هذا الشأن".[8]

وفيما يتعلق بأنشطة التعاون الإنمائي الدولي، أشارت اللجنة إلى أن هناك مبدأين عامين مهمين:

...الأول أن مجموعتي حقوق الإنسان لا تتجزآن ومترابطتان. وهذا يعني أنه ينبغي للجهود المبذولة لتعزيز إحدى مجموعتي الحقوق أن تأخذ في اعتبارها الكامل المجموعة الأخرى أيضا... وهذا يعني، من الناحية السلبية، أنه ينبغي للوكالات الدولية أن تتجنب، على نحو دقيق، المشاركة في مشاريع تنطوي، مثلا، على استخدام السخرة... أو تنطوي على عمليات إخلاء أو

تشريد واسعة النطاق للأشخاص دون توفير كل أشكال الحماية والتعويض المناسبة...[9] والمبدأ الثاني الذي له صلة عامة بالموضوع أن أنشطة التعاون الإنمائي لا تساهم تلقائيا في تعزيز الاحترام للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. فالكثير من الأنشطة المضطلع بها باسم "التنمية" قد تبين فيما بعد أنها أنشطة لم يحسن التفكير فيها، بل إنها أنشطة معوقة من حيث حقوق الإنسان. وينبغي، من أجل تقليل حدوث مشاكل كهذه، أن يولى النظر، على نحو خاص ومتأن، في كل نطاق القضايا المعالجة في العهد، كلما أمكن ذلك وكان مناسبا.[10]

خاتمة: التزامات الدولة

ونختتم حديثنا بخصوص التزامات الدولة بموجب المادة 2(1) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛ ببحث كيف يمكن وفقا للنهج الحقوقي تحديد ما إذا كان هناك وفاء بالالتزامات المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، حيث سنطرح عدد من الخطوات يمكن عبرها إجراء ذلك الفحص. بما أن انتهاكات حقوق الإنسان تمثل عدم وفاء بالالتزامات المترتبة على الدولة تجاه الحق المعني، فيجب أن يستند التحليل القائم على أساس حقوق الإنسان على تحديد ماهية ومضمون التزامات الدولة تجاه الحق المعني.

وفيما يلي نموذج مقترح للخطوات الواجب إتباعها، تطبيقاً للنهج الحقوقي، عند فحص ما إذا كان هناك أي انتهاك للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية:

- تتمثل الخطوة الأولى في النظر إلى معيار حقوق الإنسان الخاص بالحالة قيد النظر؛ فإن لم يكن قائما أو كان يتعرض لخطر الانتهاك، جاز لنا أن نبدأ في فحص التزامات الدولة في هذا الصدد. ففي حالة كالاهندي، كان هناك حالات الموت جوعاً، وهو ما يعني أن إمكانية الحصول على الغذاء غير قائمة.
- والخطوة الثانية هي السؤال عن سبب موت هؤلاء الأفراد جوعاً؛ وماذا كان دور السلطات في هذا كله؟ هل كان هناك تقصير مباشر نتج عنه عن حالات الموت جوعاً؟
- والخطوة الثالثة هي أن نعمل على تحديد إذا ما كانت الالتزامات المطروحة تتعلق بالالتزام بالاحترام أو الحماية أو الأداء. هل طردت الشرطة هؤلاء الأفراد من أراضيهم (الالتزام بالاحترام)؟ هل جردهم الملاك من أراضيهم أو مصادر المياه أو المحصول؟ وهل كانت سلطات الدولة قادرة على الحيلولة دون ذلك (الالتزام بالحماية)؟ هل كانت هناك نظم عامة لتوزيع الأغذية أو برامج للعمل في مقابل الغذاء للفئة المستضعفة؟ وإذا كانت قد وجدت تلك النظم أو البرامج، فلماذا لم يستفد منها الذين ماتوا جوعاً؟ ألم تكن متاحة لهم (الالتزام بالأداء)؟
- والخطوة الرابعة هي أننا يجب أن نقوم، إذا ارتبنا في عدم الوفاء بالتزامات تتعلق بالحماية أو الأداء، بالنظر فيما إذا كانت تلك الالتزامات تنطبق على كالاهندي. فعلينا أن نبحث مثلاً السبب في عدم وجود نظام عام للتوزيع؛ هل كان مرجع ذلك لنقص الموارد؟ هل تبرير غياب مثل هذا النظام بنقص الموارد مبرر أم لا؟

فإذا لم يتم توفير أموال كافية لمساعدة ضحايا كالاهندي، فربما تم توفير أموال بصورة كافية لمساعدة فئة أخرى من الفلاحين تمر بالظروف نفسها في مكان آخر بالمنطقة؛ ومن ثم فعلينا أن ننظر فيما إذا ما كان التمييز قد وقع في هذه الحالة. فهل كان ضحايا كالاهندي مثلاً من المنبوذين أو أفراد القبائل؟

وأما عبء إثبات عدم توافر الأموال فيقع على كاهل الدولة الهندية. وعلى أي حال، فإن التحليل الذي نجريه سوف يوفر لنا تفهماً واضحاً للحالة العامة فيما يخص الأموال المتوفرة وهياكل البنية الأساسية

القائمة. كما سيمكننا هذا التحليل من تحديد ما إذا كانت هناك أوجه قصور في هذه الهياكل، أو البرامج الموجهة إلى تلبية حاجة الأفراد إلى الطعام، وما إذا كانت الدولة لم تكن قادرة على علاجها في فترة زمنية معقولة؟

- فإذا كانت الإجابة بالنفي، فالخطوة الخامسة تتمثل في تحديد المسؤول عن عدم تشغيل البرامج والنظم القائمة بما يتوافق مع التزامات الدولة، سواء كان ذلك المسؤول شخصا عامل بالدولة أم إحدى مؤسساتها.

وهكذا فقد ننجح، استناداً إلى الأدلة الكافية، في تحديد ما إذا كان هناك انتهاك قد وقع تجاه الالتزامات المتعلقة بالحق في الغذاء، وتحديد السلطة أو الشخص المسؤول عن ذلك. وهذا التحليل للالتزامات لا بد منه قبل الخروج بأية نتائج عن مدى التمتع أو الحرمان من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

تحذير موجهة من دعاة حقوق الإنسان

أشار عدد من النشطاء في مجال الدفاع عن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في السنوات الأخيرة إلى احتمال وجود خلل في الاتجاه الفلسفي التقليدي الخاص بمفهوم هذه الحقوق؛ وهو الاتجاه الذي ينظر إلى أن الدولة يقع على عاتقها التزامات، فيما يعتبر الأفراد مستفيدين بالحقوق وحسب، إذ يؤكد هؤلاء الدعاة ضرورة الإقرار بوجود علاقة جدلية بين الالتزامات الملقاة على كاهل الدولة، وبين المطالب التي يرفعها كل من يرى أن حقوقه قد انتهكت. فالمطالبون بحقوقهم ليسوا فحسب من "المستفيدين" بحقوق تم تعريفها سلفاً، بل إنهم ينهضون بدور مهم في تحديد محتوى الحقوق؛ ومن المهم أن نقر بأن المطالبين بحقوقهم كثيراً ما اضطروا إلى النضال في سبيل إعمال حقوق أخرى حتى تمكنوا من كفالة إعمال الحقوق التي يطالبون بها، كما اضطروا إلى الكفاح من أجل اتخاذ التدابير اللازمة للاعتراف بحقوقهم؛ وهو الكفاح الذي ما فتئ يشغل مكاناً أساسياً في الدعوة لإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

التزامات الأطراف غير التابعة للدولة

تؤدي المغالاة في التركيز على الدولة إلى عدم أخذ الأحوال المتغيرة، على الصعيدين الوطني والدولي، في الاعتبار بدرجة كافية، حيث نجد أن الأطراف غير التابعة للدولة، مثل الشركات، والجماعات الأصولية، وجماعات المعارضة المسلحة، تؤثر تأثيراً متزايداً في مدى التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ويدل تاريخ قانون حقوق الإنسان على أن القصد من تبني الصكوك ذات الصلة كان حماية الفرد من تطرف الدولة في استخدام سلطتها. كما تنص الاتفاقيات والمعاهدات الأساسية نصاً صريحاً على أن الدولة وحدها هي التي تتحمل التزامات حقوق الإنسان؛ فالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، على سبيل المثال، ينص على أن "كل دولة من الدول الأطراف في هذا العهد تتعهد باتخاذ خطوات...". وهكذا فإن القانون الدولي لحقوق الإنسان لا يلزم الأطراف غير التابعة للدولة، سواء كانت من الشركات أو غيرها، بأن تسلك مسلكاً محدداً؛ ومن ثم فمن المحال محاسبتها مباشرة بموجب قانون حقوق الإنسان. فكيف يتسنى إذن لدعاة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أن يتصدوا للآثار السلبية لأنشطة هذه الأطراف غير التابعة للدولة على إعمال هذه الحقوق؟

ومن المهم أن نذكر أن التزامات الأطراف غير التابعة للدولة بموجب القوانين الوطنية قد تختلف عن التزاماتها بموجب القانون الدولي، فعلى سبيل المثال يفرض الباب الثامن من دستور جنوب إفريقيا

سلوك القطاع الخاص والالتزامات الدولية والوطنية بإعمال حقوق الإنسان

مثال من كندا

من أهم أسباب التشرد، خصوصاً بين الأسر الفقيرة ذات الأطفال، في كندا (وغيرها) لجوء أصحاب المساكن إلى استخدام "شروط الحد الأدنى من الدخل" على نحو يحرم الأسر ذات الدخل المنخفض من الحق في السكن. وقد قام "مركز المساواة في حقوق المسكن" وغيره من الجماعات والمنظمات، بمناهضة هذه السياسات والطعن فيها باعتبارها شكلاً من أشكال التمييز وفقاً للتشريعات المحلية المعنية بحقوق الإنسان. وأنفق المُلاك والبنوك ما يقرب من مليون دولار في الدفاع عن "حقوقهم التجارية" برفض طلبات الفقراء الحصول على الرهن العقاري باعتبارها "ذات مخاطر ائتمانية غير مقبولة".

وفي نفس الوقت الذي قُدّم فيه هذا الطعن، أثارت المنظمات غير الحكومية الكندية هذه القضية أمام اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. فكان أن تضمنت الملاحظات الختامية للجنة بخصوص مدى وفاء كندا لالتزاماتها بمقتضى العهد أن التمييز في الإسكان على أساس الدخل يعتبر قضية خطيرة في كندا، تتطلب تطبيق الضمانات الرامية لحماية الحق في السكن على نحو أفضل. ومن ناحية أخرى جرى استدعاء سكوت ليكي، الذي يعمل في المركز المذكور باعتباره خبيراً حتى يدلي بشهادته أمام المحكمة المحلية لحقوق الإنسان، ولإطلاعها على مسؤولياتها الخاصة بتفسير التشريعات الكندية لحقوق الإنسان بما يتفق مع العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتوصيات اللجنة.

وأصدرت المحكمة حكمها لصالح الشاكين، وحظى الحكم بتغطية إعلامية واسعة في شتى أرجاء كندا؛ فقد قضت المحكمة بأن أصحاب المساكن قد انتهكوا التشريعات المحلية لحقوق الإنسان من خلال التمييز ضد الفقراء؛ واعتبر ذلك الحكم نصراً حاسماً للفقراء، وذلك لأسباب من بينها أنه قرر مسؤولية الشركات العقارية والبنوك وغيرها من الهيئات الخاصة عن السياسات التمييزية التي أدت إلى التشرد؛ غير أن الملاك رفعوا بعد ذلك دعوى استئناف ضد ذلك الحكم.

وسوف يظل الكفاح ضد التمييز الذي تمارسه الهيئات الخاصة ضد الفقراء جانباً مهماً من النضال في سبيل إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في السنوات القادمة في عدد من البلدان.

التزامات محددة في مجال حقوق الإنسان على الأطراف غير التابعة للدولة. ومن ثم فعلينا أن ننظر في الإمكانيات المتاحة بموجب القوانين الوطنية لمحاسبة هذه الأطراف.

كما أن هناك استثناءات للقاعدة العامة التي تقول إن القانون الدولي لحقوق الإنسان لا ينطبق على الهيئات الخاصة وهي:

1. إذا كانت الشركات تعتبر بصفة عامة هيئات غير تابعة للدولة، فإن الشركات التي تملكها الدولة تعتبر جزءاً من الدولة. ومن ثم فإن التزامات حقوق الإنسان المفروضة على الدولة تعتبر مفروضة علي تلك الشركات أيضاً وعلى موظفيها. أما معايير البت فيما إذا كانت إحدى الشركات تعتبر جزءاً من الدولة أم لا، فهي تتوقف على الاختصاصات القضائية السارية في الحالة المعنية.
2. حكمت المحكمة العليا في بعض الدول، مثل الهند، بأن الأطراف غير التابعة للدولة تتحمل التزامات حقوق الإنسان أيضاً؛ فعلى سبيل المثال في قضية تتعلق بما إذا كان يجوز للأطباء الامتناع عن معالجة المرضى، قضت المحكمة بأن الحق في الحياة معناه أن جميع الأطباء، حتى غير العاملين في القطاع الحكومي منهم، "ملتزمون مهنياً بتقديم خدماتهم وخبراتهم اللازمة لحماية الحق في الحياة".[11] كما نظرت محكمة أخرى قضية تتعلق بالوقاية من الأمراض المهنية، وربما كانت ذات صلة أكبر بهذا الموضوع، وأوضحت في حكمها أن للمحكمة:

...إصدار التعليمات المناسبة إلى صاحب العمل، سواء كان الدولة أو أحد هيئاتها، أو صاحب عمل في القطاع الخاص، بأن يتخذ ما يلزم لاحترام الحق في الحياة، أن يمنع تلوث مكان العمل؛ أو يراعي حماية البيئة؛ أو يتخذ ما يلزم من خطوات لحماية صحة العمال، أو توفير المياه النقية مجاناً من أجل سلامة الأفراد وصحتهم.[12]

3. وهناك معاهدات معينة، مثل اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها والنظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، تلقي على عاتق الأفراد التزامات تتعلق بحقوق الإنسان. وقد أصدرت إحدى المحاكم الكلية في الولايات المتحدة حكماً في إحدى القضايا التي نظرتها منذ عهد قريب يقضي بأن أي فرد عادي "يشارك في تجارة الرقيق" يكون قد خرق قانون حقوق الإنسان. وأكد الحكم المستأنف حالياً أن شركة "أونوكال" الأمريكية يمكن اعتبارها، بصفتها شركة خاصة، قد خرقت قانون حقوق الإنسان بسبب تشغيلها العمال بالسخرة في بورما.[13] (انظر الإطار الذي يتضمن مزيداً من التفاصيل عن هذه القضية فيما بعد).

وإذا كانت القاعدة العامة هي أن الأطراف غير التابعة للدولة بما في ذلك الشركات - لا يمكن اعتبارها مسؤولة قانونا عن انتهاكات لحقوق الإنسان، فإن القانون الدولي لحقوق الإنسان يفرض على الدولة تنظيم عمل الهيئات غير الحكومية بما في ذلك الشركات، ضماناً لعدم ارتكابها انتهاكات لحقوق الإنسان. ويعتبر ذلك جزءاً من الالتزام بالحماية الذي سبقت مناقشته في الجزء الأول من هذه الوحدة.

ففيما يتعلق بالحقوق المدنية والسياسية نجد، على سبيل المثال، أن على الدولة أن تنشئ قوة شرطة فعالة ونظاماً للعدالة الجنائية. فإذا لم تقم الدولة بمعاقبة مرتكبي العنف ضد الأفراد وكذلك إذا لم تتخذ ما يلزم من تدابير للحيلولة دون وقوعه؛ فربما تكون قد انتهكت التزاماتها بحماية الحق في الحياة. أي أن الدولة تتحمل المسؤولية لا عن أعمال القطاع غير الحكومي، بل عن عدم اتخاذ الخطوات اللازمة لمنعه من انتهاك حقوق الغير.

وكثيراً ما نوقش الالتزام الواقع على عاتق الدولة إزاء الأطراف غير الحكومية في دراسات حقوق الإنسان المتعلقة بعدم قيام الدولة بالتحقيق مع الرجال الذين يرتكبون العنف ضد النساء ومحاكمتهم. ويعرض أحد المعلقين القانونيين وجهة النظر التالية:

من التبريرات التي تقدم... لعدم اعتبار الفظائع التي ترتكب ضد المرأة من انتهاكات حقوق الإنسان، سياسياً أو قانونياً، أنها لا تتضمن أفعالاً من جانب الدولة؛ فهي تقع من قبل أطراف غير تابعة للدولة، في المجتمع المدني، دون وعي، ودون نظام، ودون نسق خاص، ودون توجيه ودون تخطيط، أي أنها لا تقع بسبب سياسة الدولة...

ولا يزعم أحد أن الإساءة إلى المرأة إجراء رسمي، ولكن تجاهلها يعد سلوك رسمي، وكذلك اعتبارها مشروعة أو قانونية، إذ أنها ترتكب دون أن تعاقب الجهات الرسمية مرتكبها ومن ثم تكتسب الطابع القانوني. فالإساءة ترتكب بصورة منتظمة ومعروفة، وهي تقابل بتجاهل رسمي منظم، والسماح الفعلي به من جانب الحكومة يستند إلى السياسات التي تتبعها... ولا بد لنا إذن من النظر إلى القوانين غير المطبقة، أي القوانين القائمة دون أن تكون لها أي فائدة، مثل القانون الذي يحظر الضرب...[14]

ويمثل هذا التحليل مدخلاً للنظر في أسلوب انتهاك الدولة لالتزاماتها المتعلقة بالحقوق المدنية والسياسية ولا سيما الحق في الحياة فيما يخص سلوك الأطراف غير التابعة لها.

قضية "دو" ضد شركة أونوكال

تطبيق القانون المحلي والقانون الدولي

نجحت مجموعة من المحامين في مجال حقوق الإنسان، في عام 1997، في إثبات أن القانون الأمريكي يعترف بالحق في مقاضاة الشركات المتعددة الجنسيات بتهمة الاشتراك في انتهاكات معينة لحقوق الإنسان في البلدان الأجنبية. إذ أصدر قاضٍ بإحدى المحاكم الكلية الأمريكية حكماً بجواز قيام ضحايا السخرة وغير ذلك من الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان في بورما برفع قضية ضد شركة "أونوكال" بسبب مشاركتها للحكومة العسكرية في بورما في مشروع مد خط أنابيب للنفط، أُرغم فيه أبناء بورما على العمل، وتعرضوا لارتكاب الفظائع ضدهم.

ورفعت القضية بموجب قانون إلحاق الضرر بالأجانب، وهو القانون الأمريكي الذي يسمح للمحاكم الفيدرالية بالنظر في دعاوى مواطني البلدان الأخرى الخاصة بانتهاكات القانون الدولي. وزعمت شركة "أونوكال" أن القانون الدولي لا ينطبق إلا على الحكومات، ولكن القاضي اعتمد على ما دفع به من أن الشركة كانت تتصرف بموجب سلطة الحكومة. كما رفض دفاع الشركة بهذا الخصوص؛ مبيِّناً أن تجارة الرقيق تعتبر على مر الزمن انتهاكاً للقانون الدولي سواء من جانب الحكومة أو طرف غير حكومي.

ومثل هذا الحكم والذي يقضي بجواز محاكمة ممارسي السخرة بموجب القانون الدولي، سواء مارسته الحكومة أو طرف غير حكومي، قد يتيح للمحاكم في الولايات المتحدة أن تتصدى للقضايا المرتبطة بهذا الموضوع مثل قضايا العمل المضني في أحوال سيئة وبأجور زهيدة في البلدان الأخرى؛ كما قد يتيح وسيلة لإنصاف الضحايا وتعويضهم حين تتعذر محاكمة مرتكبي الانتهاكات التابعين للحكومة.[15]

وقد نظرت المحكمة الأمريكية لحقوق الإنسان في مدى الالتزام الذي تتحمله الدولة إزاء أعمال العنف التي ترتكبها الأطراف غير الحكومية، بما في ذلك الشركات؛ فأوضحت في الحكم الذي أصدرته في قضية "فيلاسكويز رودريغيز" وهو حكم يقبل التطبيق ضمن الولاية القضائية للدول الأطراف:

> [إن الالتزام بضمان الممارسة الحرة والكاملة للحقوق المنصوص عليها في الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان وواجباته] يعني ضمناً أن من واجب الدول الأطراف تنظيم الجهاز الحكومي، وكذلك، بصفة عامة، جميع الهياكل التي تمارس الدولة سلطتها من خلالها، بحيث تصبح قادرة على كفالة التمتع الحر والكامل بحقوق الإنسان. ويترتب على هذا الالتزام أن يصبح من واجب الدولة أن تحول دون وقوع أي انتهاك للحقوق المعترف بها في الاتفاقية، وأن تجري التحقيق فيها إذا وقعت وتعاقب مرتكبها، كما يترتب عليه، أيضاً، وإذا كان ذلك ممكناً، أن تحاول استعادة الحقوق المنتهكة، وأن تقدم التعويضات اللازمة عن الأضرار الناشئة عن ذلك الانتهاك.
>
> فإذا ارتكب فعل غير قانوني يمثل انتهاكاً لحقوق الإنسان وفي نفس الوقت لا يمكن نسبته مباشرة إلى الدولة، لأن مرتكبه مثلاً فرد عادي أو لأنه مجهول، فقد تتحمل الدولة مسؤولية دولية، لا بسبب الفعل نفسه، بل بسبب عدم القيام بما ينبغي للحيلولة دون وقوع الانتهاك أو للتصدي له وفقاً لما تمليه الاتفاقية.
>
> وقد يكون من العسير في بعض الظروف القيام بالتحقيق في الأفعال التي تشكل انتهاكاً لحقوق فرد من الأفراد. ولا يعتبر انتهاء التحقيق إلى نتيجة غير مرضية إخلالاً بواجب التحقيق، شأنه في ذلك شأن واجب المنع؛ ولكن المهم أن يجري التحقيق بصورة جدية... وحيثما كانت الأفعال

> التي تقوم بها الأطراف الخاصة تتمتع بمساعدة من نوع ما من جانب الحكومة تصبح الدولة مسؤولة على المستوى الدولي.[16]

وللمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان حكماً حديثا بشأن مدى التزام الدولة فيما يتعلق بحماية الحق في الحياة. وذلك فيما يتعلق بقضية عثمان الأول، وهي تخص معلم تعلق بأحد تلاميذه في المدرسة إلى حد يثير الانزعاج، وانتهى به الأمر إلى قتل والد التلميذ. وكان السؤال المطروح أمام المحكمة هو: هل فعلت الدولة ما يكفي للوفاء بالتزاماتها تجاه الحق في الحياة؟ وقالت المحكمة:

> من المتفق عليه أن التزامات الدولة... تتجاوز واجبها الأول في تأمين الحق في الحياة عن طريق إصدار نصوص القانون الجنائي الفعالة واللازمة لردع ارتكاب جرائم ضد الشخص، ودعمها بجهاز لتنفيذ القانون يتولى الحيلولة دون خرق هذه النصوص ومعاقبة من يخرقها...
>
> فإذا زُعم أن السلطات قد انتهكت التزامها الإيجابي بحماية الحق في الحياة في سياق واجبها المشار إليه آنفاً بمنع وقوع الاعتداء على الشخص، فيجب أن يَثْبُت على نحو تطمئن إليه [المحكمة] أن السلطات كانت على علم، أو كان ينبغي أن تكون على علم بوجود خطر حقيقي ومباشر على حياة فرد بعينه أو أفراد بعينهم، وقت وجود هذا الخطر، استناداً إلى الأفعال الجنائية من جانب الغير، وأن السلطات لم تتخذ الإجراءات اللازمة، في حدود سلطتها، وذلك على نحو يجعلنا نتوقع دون شطط أنه كان من شأن اتخاذ هذه الإجراءات تفادي ذلك الخطر.[17]

وعلى الرغم من أن ذلك يتعلق بالحق في الحياة، وهو حق مدني وسياسي، فإن انتهاكه قد يقع في سياق الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وتداخل العلاقات فيما بين هاتين المجموعتين من الحقوق أوضح ما يكون في مجال أنشطة الشركات؛ إذ يقع تعدي الشركات على الحق في الحياة مثلاً عندما تنتهك حق العمل في ظل ظروف آمنة أو الحق في البيئة الصحية (المادتين 7 و 12 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على التوالي).

والتزام الدولة بحماية الحقوق المدنية والسياسية ينطبق كذلك على التزاماتها فيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛ وقد رأت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أن مسؤولية الدولة لا تنطبق فحسب على الأعمال التي تقوم بها الدولة أو يقوم بها العاملون باسمها، بل تنطبق أيضاً على الأطراف غير الحكومية التي تخضع لسلطة الدولة أو يجب أن تخضع لها. ففي عام 1993 تضمنت الملاحظات الختامية للجنة التي اعتمدتها في ختام النظر في التقرير الأولي المقدم من إيران، فيما يتعلق بالنتائج المترتبة على إحدى الفتاوى الدينية الخاصة بحرية الإبداع:

> ومع تقدير صدور الفتاوى من سلطات دينية وليس من مؤسسات الدولة، تبرز مسألة مسؤولية الدولة بشكل واضح في الأحوال التي لا تتخذ فيها الدولة أي تدابير متاحة لها لإزالة التهديدات الواضحة للحقوق الواجبة التطبيق في إيران بحكم تصديقها على العهد.[18]

وتناقش الوحدة رقم 25 من هذا الدليل والتي تتناول سلوك الشركات والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بمزيد من التفصيل تطبيق "الالتزام بالحماية" الذي يقع على عاتق الدولة بخصوص الأفعال التي تقوم بها الأطراف غير التابعة لها. كما يلي الوحدة التي بين أيدينا التعليق العام رقم 3 للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وعنوانه طبيعة التزامات الدول الأطراف.

المؤلفان: مؤلف الجزء الأول من هذه الوحدة، الخاص بالتزامات الدولة، هو رولف كونرمان، والمؤلف الأصلي للجزء الثاني، الخاص بالأطراف غير التابعة للدولة، هو ديفيد بيرغمان.

الهوامش

(1) Bandhua Mukti Morcha v. Union of India and others. Taken from ICJ Review, no. 36 (June 1986).

(2) Matthew C. R. Craven, The International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights: A Perspective on Its Development (Oxford: Clarendon Press, 1995), 170.

(3) Ibid.

(4) التعليق العام الثالث للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، طبيعة التزامات الدول الأطراف، المادة 2 (1) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، (الدورة الخامسة – 1990). وثيقة الأمم المتحدة، HRI/GEN/1/Rev.1، 1994، الفقرة 11.

(5) المصدر السابق، الفقرة 12.

(6) المصدر السابق، الفقرة 9.

(7) المصدر السابق.

(8) المصدر السابق، الفقرة 14.

(9) التعليق العام الثالث للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التدابير الدولية للمساعدة، المادة 22 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، (الدورة الرابعة – 1990). وثيقة الأمم المتحدة، HRI/GEN/1/Rev.1، الفقرة 6.

(10) المصدر السابق، الفقرة 7.

(11) Pt Parmanand Katara v. Union of India, 4 Sup. Ct. Cases 286 (1989).

(12) Consumer Education & Research Centre v. Union of India. AIR 922 (1995).

(13) John Doe I et al. v. Unocal Corporation, Myanmar Oil and Gas Enterprise et al. United States District Court, General Dist. of California, Case No. Cv 96-6959-RAP.

(14) Catherine Mackinnon, "Torture: A Feminist Perspective on Human Rights," in Human Rights in the Twenty First Century, ed. Kathleen E. Mahoney and Paul Mahoney (Boston: M. Nijhoff, 1993).

(15) Dilan Esper, "Doe v. Unocal Case Establishes Rights to Sue Private Corporations for International Human Rights Violations," International Civil Liberties Report (May 1998): 58-60.

(16) Inter-American Court of Human Rights, 1998, Ser. C, No. 4, 9 Hum. Rts L. J. 212.

(17) Osman v. United Kingdom, Case No. 87/1997/871/1083, Reports 1998-VIII, ECtHR (28 October 1998).

(18) الملاحظات الختامية للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على التقرير المقدم من إيران، وثيقة الأمم المتحدة E/C.12/1993/7.