

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2002/57
12 February 2002

ARABIC
Original: FRENCH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة حقوق الإنسان

الدورة الثامنة والخمسون

البند ١٠ من جدول الأعمال المؤقت

الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

حالة العهدين الدوليين الخاصين بحقوق الإنسان

تقرير الخبير المستقل لدراسة مسألة وضع مشروع بروتوكول اختياري

للعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

المحتويات

| الصفحة | الفقرات |
|--------|--|
| ٣ | ملخص |
| ٤ | ١-١٤ مقدمة |
| ٤ | ١-١١ ألف- الإطار العام |
| ٧ | ١٢-١٤ باء- المشاورات التي قام بها الخبير المستقل |

المحتويات (تابع)

| <u>الصفحة</u> | <u>الفقرات</u> | |
|---------------|----------------|---|
| | | أولاً - مسألة أهلية المقاضاة فيما يتصل بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية |
| ٨ | ٢٢-١٥ | |
| ٨ | ١٨-١٥ | ألف - تحليل للحالة |
| ٩ | ٢٢-١٩ | بء - موقف الخبير المستقل |
| ١٠ | ٤٤-٢٣ | ثانياً - المسائل المطروحة |
| ١١ | ٣٧-٢٤ | ألف - الحقوق المشمولة بالإجراء |
| ١٦ | ٤٤-٣٨ | بء - الهيئة المختصة |
| ١٨ | ٤٧-٤٥ | جيم - تمكين الأفراد والجماعات من تقديم الشكاوى |
| ١٩ | ٥٠-٤٨ | دال - التدابير التي يمكن اتخاذها لمعالجة انتهاكات الدولة الطرف لالتزاماتها |
| ٢٠ | ٥٦-٥١ | ثالثاً - الاستنتاجات والتوصيات |

ملخص

قدمت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عام ١٩٩٦ إلى لجنة حقوق الإنسان مشروع بروتوكول اختياري للعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (E/CN.4/1997/105، المرفق). ونظر الخبير المستقل هذا المشروع وفي تقرير حلقة العمل المعنية بأهلية المقاضاة فيما يتصل بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (الوثيقة E/CN.4/2001/62/Add.2) التي عقدت في يومي ٥ و٦ شباط/فبراير ٢٠٠١ وكذلك في التعليقات التي أبدتها الدول والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية، وعمد أيضا إلى إجراء عدد من المشاورات مع الأطراف المهتمة.

ويرى الخبير المستقل أنه يجب المضي قدما في العملية التي من شأنها أن تفضي إلى اعتماد مشروع البروتوكول الاختياري، كما يعتقد أنه لا بد من التعمق في عدد من المسائل التي يجللها في تقريره، والذي لا يقتصر على مجرد "وصف للحالة الراهنة".

ويوصي الخبير المستقل لجنة حقوق الإنسان بأن تعتمد قرارا يعنى على وجه الخصوص بالنقاط الثلاث التالية:

- ألف - تؤكد اللجنة على تعهد الدول الرسمي بالعمل في سبيل اعتماد مشروع البروتوكول الاختياري؛
- باء - تؤكد مبدأ إنشاء فريق عامل مفتوح العضوية مكلف بدراسة مسألة وضع مشروع بروتوكول اختياري؛
- جيم - تجدد ولاية الخبير المستقل ليتمكن من التعمق في أبحاثه ومن تقديم تقرير إلى اللجنة في دورتها التاسعة والخمسين يكون بمثابة أساس عمل يستند إليه الفريق العامل لبدء أنشطته.

مقدمة

ألف - الإطار العام

١ - قررت اللجنة في دورتها السابعة والخمسين، في قرارها ٣٠/٢٠٠١، أن تعين لفترة غير محددة خبيراً مستقلاً تكون مهمته دراسة مسألة وضع مشروع بروتوكول اختياري للعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتقديم تقرير إلى اللجنة في دورتها الثامنة والخمسين لكي تنظر اللجنة فيما يمكن اتخاذه من تدابير المتابعة، بما في ذلك إنشاء فريق عامل مكلف بدراسة مسألة وضع مشروع بروتوكول اختياري للعهد (الفقرة ٨(ج)).

٢ - إن العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الذي اعتمده الجمعية العامة للأمم المتحدة في ١٦ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٦، في آن واحد مع العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، قد دخل حيز النفاذ في ٣ كانون الثاني/يناير ١٩٧٦. وساعة ولادة "التوأم"، ما كان لأحد أن يتنبأ بالمصير المغاير الذي سيؤول إليه هذان السكان اللذان يشكلان مع الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ما اتفق على تسميته بالشرعة الدولية لحقوق الإنسان نظراً لما لهذه الصكوك من تأثير حاسم في كافة المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان سواء في داخل منظومة الأمم المتحدة أو في خارجها.

٣ - ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن الفكرة كانت ترمي في البدء إلى صياغة عهد وحيد يكون نافذاً بين الدول الأطراف ويضم كامل مجموعة الحقوق والحريات المعلنة في الإعلان العالمي، بيد أنه تقرر فيما بعد، للأسباب الإيديولوجية التي سادت آنذاك، اعتماد عهدين متميزين. ولكن في نفس الوقت، كان من التعمد الإعلان عن اعتماد العهدين في نفس اليوم وفي قرار واحد بذاته (٢٢٠٠ ألف (د-٢١)) وكان المقصود هو التأكيد رسمياً على الصلة التي لا تنفصم بينهما إلى الأبد. ولزيادة توطيد هذه الصلة شبه الطبيعية تكاد تكون الديباجة والمواد ١ و ٢ و ٣ و ٥ متماثلة في العهدين.

٤ - وفي الواقع، تشير الديباجتان على وجه الخصوص إلى أنه وفقاً للمبادئ المعلنة في ميثاق الأمم المتحدة فإن الإقرار بما لجميع أعضاء الأسرة البشرية من كرامة أصيلة فيهم، ومن حقوق متساوية وثابتة، يشكل أساس الحرية والعدل والسلام في العالم" (نص العهدين) وأنه "وفقاً للإعلان العالمي لحقوق الإنسان، فإن السبيل الوحيد لتحقيق المثل الأعلى المتمثل في أن يكون البشر أحراراً ومتمتعين بالحرية المدنية والسياسية ومتحررين من الخوف والفاقة هو سبيل تهيئة الظروف لتمكين كل إنسان من التمتع بحقوقه المدنية والسياسية، وكذلك بحقوقه الاقتصادية والاجتماعية والثقافية" (نص العهد الخاص بالحقوق المدنية والسياسية).

٥- وتنص المادة الأولى في العهدين على أن "الجميع الشعوب حق تقرير مصيرها بنفسها، وهي بمقتضى هذا الحق حرة في تقرير مركزها السياسي وحررة في السعي لتحقيق نمائها الاقتصادي والاجتماعي والثقافي" وتحتوي المادة ٢ في العهدين فقرة تقضي بأن تتعهد الدول الأطراف أن تكفل ممارسة الحقوق المعلنة دون أي تمييز لا سيما بسبب العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي سياسيا أو غير سياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة، أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب. أما المادة ٣ في العهدين فتتضمن على أن تتعهد الدول بكفالة تساوي الرجال والنساء في حق التمتع بجميع الحقوق المعلنة في أي من العهدين. وتنص المادة ٥ في العهدين على ضمانات تكفل عدم إهدار أي حق من حقوق الإنسان أو الحريات الأساسية أو فرض قيود عليها على نحو غير مناسب أو عدم التأويل الخاطيء لأحكام العهدين لتبرير انتهاك حق من الحقوق أو الحد من الحرية أو فرض قيود على هذا الحق أو هذه الحرية أوسع من تلك المنصوص عليها في العهدين. وتحظر هذه المادة أيضا على الدول فرض قيد على الحقوق النافذة بالفعل في أراضيها بحجة أن العهدين لا يعترفان بها أو أن اعترافهما بها أضييق مدى.

٦- ولكن سرعان ما اختلفت المعاملة التي حظي بها هذان الصكان الأساسيان: فقد كان للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية منذ البداية هيئة تعاھدية للإشراف والمتابعة مكلفة بالسهر على الامتثال للالتزامات التي تعاقدت عليها الدول الأطراف. وفي هذه الحالة تنظر لجنة حقوق الإنسان المؤلفة من خبراء مستقلين في التقارير الدورية التي تقدمها الدول عن التدابير التي اتخذتها والتي تمثل إعمالا للحقوق المعترف بها في العهد وعن التقدم المحرز في التمتع بهذه الحقوق (المادة ٤٠). لكن اللجنة مخرولة أيضا، بمقتضى البروتوكول الاختياري الأول الملحق بالعهد المذكور وبشروط المقبولية المحددة في المواد ٢ و٣ و٥ من البروتوكول المذكور، باستلام ونظر الرسائل المقدمة من الأفراد الداخلين في ولاية الدولة الطرف والذين يدعون أنهم ضحايا أي انتهاك من جانب تلك الدولة لأي حق من الحقوق المقررة في العهد.

٧- وعلى النقيض من ذلك، لم تنشأ للعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية هيئة متابعة مؤلفة من خبراء مستقلين. بل إن المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة هو الذي يتلقى في المرحلة الأولى التقارير الدورية التي تقدمها الدول الأطراف وينظر فيها (المادة ١٦). وفيما بعد، وإزاء الاعتراف بقصور عملية الإشراف والمتابعة هذه التي تكفل بها فريق عامل ذو طابع سياسي، أنشأ المجلس الاقتصادي والاجتماعي في قرار له لجنة خبراء مستقلين عام ١٩٨٥. وإذ ذاك، بدأت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التي عقدت دورتها الأولى عام ١٩٨٧، عملا حقيقيا من حيث النهج والموضوع من خلال المساعدة التي تقدمها إلى الدول لكي تتمكنها من الوفاء بالتزاماتها على نحو أفضل وذلك بإبداء ملاحظات عامة بشأن تطبيق الدول للحقوق المعلنة في العهد. ولكن ليس هنالك حتى الآن أي إجراء رسمي يتيح للأفراد تقديم بلاغ إلى اللجنة بحجة أنهم ضحايا انتهاك لأي حق من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المقررة في العهد من جانب دولة طرف فيه.

٨- ويدور منذ عام ١٩٩٠، نقاش واسع حول مسألة استصواب اعتماد بروتوكول اختياري ملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من شأنه أن يعزز مفعول هذا الصك بأن يأذن بالنظر في البلاغات المتعلقة بالحقوق المقررة فيه. وفي ١١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٢ اعتمدت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في دورتها السابعة ورقة تحليلية متصلة بمشروع بروتوكول اختياري قدمتها إلى اللجنة التحضيرية للمؤتمر العالمي لحقوق الإنسان في فيينا (انظر الوثيقة A/CONF.157/PC/62/Add.5، المرفق الثاني). وفي عام ١٩٩٦، تحقق توافق الآراء داخل اللجنة تجاه ضرورة توفر مثل هذا الإجراء للبلاغات الفردية، وقدم مشروع بروتوكول اختياري إلى لجنة حقوق الإنسان لتنظر فيه في دورتها الثالثة والخمسين عام ١٩٩٧ (انظر الوثيقة E/CN.4/1997/105، المرفق وانظر أيضا الفصل الخامس في الوثيقة E/1997/22-E/C.12/1996/6، والملحق الرابع).

٩- وتلقت اللجنة على مدى ثلاث سنوات متوالية التعليقات والملاحظات التي تبديها الدول والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية بشأن مشروع البروتوكول الاختياري. وبدا جليا طوال هذه الفترة، رغم أن المنظمات غير الحكومية ساندت عموما وبقوة اعتماد بروتوكول اختياري، حتى لو تخلل هذه المساندة أحيانا بعض الاختلافات في وجهات النظر تتعلق أساسا بالطرائق التي ستنفذ لهذه الغاية، فإن عددا من الدول قد أبدت تحفظات وأعربت عن شكوك حيال المسألة أو على الأقل بعض الاحتراز الذي تجلّى في قلة التعليقات التي تقدمت بها حول هذا الموضوع. وهناك قلة قليلة من الدول التي أقرت مشروع البروتوكول الاختياري وساندته. ووردت التعليقات حول هذه المسألة في الوثائق E/CN.4/1998/84 و Add.1، و E/CN.4/1999/112 و Add.1، و E/CN.4/2000/49، و E/CN.4/2001/62، و Add.1.

١٠- وبعد أن أحاطت اللجنة علما في دورتها السابعة والخمسين في ٢٠ نيسان/أبريل ٢٠٠١ على وجه الخصوص بتقرير حلقة العمل التي نظمتها المفوضية السامية لحقوق الإنسان ولجنة الحقوقيين الدولية في يومي ٥ و ٦ شباط/فبراير ٢٠٠١ والمعنية بأهلية المقاضاة فيما يتصل بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (E/CN.4/2001/62/Add.2) وبتقرير المفوضية السامية بشأن مشروع البروتوكول الاختياري للعهد (E/CN.4/2001/62 و Add.1) قررت، في قرارها ٣٠/٢٠٠١، أن تعين خبيرا مستقلا لدراسة مسألة وضع مشروع بروتوكول اختياري للعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على ضوء تقرير اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عن مشروع بروتوكول اختياري (E/CN.4/1997/105، المرفق) المقدم إلى لجنة حقوق الإنسان، والتعليقات التي تبديها الدول والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية، فضلا عن تقرير حلقة العمل المعنية بأهلية المقاضاة فيما يتصل بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وستكون مهمة هذا الخبير تقديم تقرير إلى لجنة حقوق الإنسان في دورتها الثامنة والخمسين لكي تنظر اللجنة فيما يمكن اتخاذه من تدابير المتابعة والتدابير الأخرى المقبلة بما في ذلك إنشاء فريق عمل مفتوح العضوية تكون مهمته دراسة مسألة وضع مشروع بروتوكول اختياري للعهد.

١١- وقد قطع بالتأكيد شوط على طريق اعتماد مشروع بروتوكول يراعي بدون شك تطور المسألة داخل الدول الأعضاء حتى وإن بدا أن قرار لجنة حقوق الإنسان متحفظا إلى حد ما، كما أشارت إلى ذلك بوضوح اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان في قرارها رقم ٦/٢٠٠١ المؤرخ ١٥ آب/أغسطس ٢٠٠١ حيث رحبت بتعيين لجنة حقوق الإنسان للخبير المستقل وفي الوقت ذاته وضعت في اعتبارها أن فريقا عاملا بين الدورات مفتوح العضوية للجنة حقوق الإنسان هو الآلية المناسبة للنظر في اعتماد صك ملزم قانونا في هيئة مشروع بروتوكول اختياري يلحق بالعهد. وعليه، حثت اللجنة الفرعية لجنة حقوق الإنسان على أن "تمنح أولوية عليا للمسألة" وكررت "اقتراحها بأن تنشئ لجنة حقوق الإنسان في دورتها الثامنة والخمسين فريقا عاملا بين الدورات مفتوح العضوية تعهد إليه بمهمة متابعة دراسة مشروع البروتوكول الاختياري الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية". وقررت اللجنة الفرعية أخيرا في نفس القرار أن تواصل في دورتها الرابعة والخمسين متابعة التقدم المحرز صوب بلورة صيغة مشروع البروتوكول الاختياري الملحق بالعهد.

باء- المشاورات التي قام بها الخبير المستقل

١٢- التقى الخبير المستقل منذ تعيينه بالمفوضة السامية ونائب المفوضة السامية وأعرب لهما عن شكره لما قدماه من نصائح وتشجيع. وقد أسفر برنامج المشاورات الذي وضع بدعم من المفوضية السامية عن جملة أمور منها تنظيم الجولة الأولى من المشاورات والاجتماعات في الفترة الممتدة من ٢٠ إلى ٢٤ آب/أغسطس ٢٠٠١ مع أعضاء أو مسؤولين تابعين على وجه الخصوص للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وللجنة حقوق الإنسان وللجنة حقوق الطفل لمنظمة العمل الدولية.

١٣- واشتملت الجولة الثانية من المشاورات التي جرت من ٢٧ تشرين الثاني/نوفمبر إلى ٧ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١، على جملة أمور منها عقد اجتماع مع الوفود الدائمة للدول الأعضاء التي لبت دعوة المفوضية السامية. ورغم غياب كثير من الدول الأعضاء كان في هذا الاجتماع منفعة كبيرة فقد أتاح للخبير المستقل فرصة الوقوف مباشرة على آراء الدول التي حضرت بشأن مسألة مشروع البروتوكول الاختياري وإقامة حوار بناء ومثمر مع ممثلي هذه الدول مما مكنه من التقدم في دراسته على نحو مفيد.

١٤- وشارك الخبير المستقل أيضا أثناء الجولة الثانية من المشاورات في مائدة مستديرة نظمتها اللجنة الدولية للحقوقيين في ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١ بشأن مسألة مشروع بروتوكول اختياري وشارك فيها، بالإضافة إلى ممثلين عن الدول، جامعيون لهم شهرة على المستوى الدولي وعضوان من أعضاء اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ورأى جميع المشاركين في هذا الاجتماع فائدة كبيرة، فلقد أتاح، بحكم طابعه غير الرسمي أساسا، فرصة النظر في مختلف المسائل القانونية وغيرها من المسائل التي ترتبط بمشروع البروتوكول الاختياري الذي عرضته اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وفي ما يمكن اتخاذه من تدابير لإحراز التقدم في تحقيق المشروع.

أولا - مسألة أهلية المقاضاة فيما يتصل بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

ألف - تحليل للحالة

١٥- تكمن إحدى الصعوبات التي كثيرا ما يدعي مواجهتها عدد كبير من الدول التي لا تزال متحفظة إلى حد كبير تجاه مشروع البروتوكول الاختياري، في طابع الالتزامات الملقاة على عاتق الدول الأطراف في العهد ونطاقها. وتشدد الحجج التي أثيرت على طابع الاختلاف بين الحقوق المدنية والسياسية من جهة والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من جهة أخرى، وذلك من دون إغفال مبدأ أن جميع حقوق الإنسان متساوية في أهميتها من حيث أنها تشكل حقوقا عالمية وغير قابلة للتجزئة ومترابطة ومتشابكة.

١٦- والغاية أن تكون الحقوق المدنية والسياسية محددة بما فيه الكفاية، الأمر الذي غالبا ما يفرض على الدول "التزاما بالامتناع عن فعل شيء ما"، أي عدم إخضاع أحد للتعذيب ولا للمعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة؛ وعدم استرقاق أحد أو إخضاعه للعبودية أو إكراهه على السخرة أو العمل الإلزامي؛ وعدم توقيف أحد أو اعتقاله تعسفا؛ وعدم التدخل على نحو تعسفي أو غير قانوني في خصوصيات أحد أو شؤون أسرته أو بيته أو مراسلاته وعدم تعريضه لأي حملات غير قانونية تمس شرفه أو سمعته؛ وعدم المساس بحرية الفكر والوجدان والدين وهلم جرا. وهي التزامات بتحقيق الغاية، التزامات قابلة للقياس بطبيعتها كما يقال وبالتالي غير قابلة للتدرج. ولا يمكن للدول الأطراف، فيما يتصل بهذه الفئة من التعهدات الدولية المعلنة في العهد الخاص بالحقوق المدنية والسياسية أن تلتزم بمجرد بذل ما في وسعها لكي لا تنتهك مثل هذه التعهدات. وفي هذه الحالة يكون الإخلال بكامل الالتزام والمساس بالحقوق موضوع البحث قد حصل منذ اللحظة التي عمدت فيها الدولة إلى فعل ما هو محظور. وفي هذا السياق تعرف الالتزامات المتعاقد عليها في العهد المذكور بشكل عام بأنها قابلة للقياس ويمكن، بناء عليه، وصفها بأنها التزامات بتحقيق الغاية.

١٧- وبالعكس فإن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية غالبا ما تفرض على الدول "التزاما بفعل شيء ما" يتمثل، حسب الفقرة ١ في المادة ٢ من العهد، في أن "تتعهد 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 السبل المناسبة وخصوصا سبيل اعتماد تدابير تشريعية".

١٨- وتضاف إلى هذه الصعوبة التي أثارها هذا الحكم من العهد - الذي لا يوجد نظيره في العهد الخاص بالحقوق المدنية والسياسية - صعوبة أخرى لتزيد من الشك الذي ساور عددا من الدول خشية أن يجعل إجراء

الإبلاغ هذا الهيئة الدولية المكلفة بالنظر في القضية مضطرة أحيانا إلى تمحيص السياسة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لبلد من البلدان. وإذ ذاك سيكون هناك، عدا التعارض أو التداخل مع إجراء فحص التقارير الدورية للدول كما حددته ونظمتها المادة ١٦ من العهد وما يليها، خطر تدخل اجتماعي غير مقبول في مجال يكون عادة من اختصاص الدولة حصرا بموجب القانون الدولي.

باء - موقف الخبير المستقل

١٩- وعلى عكس ما ورد أحيانا في التحليلات أو المواقف المعبر عنها هنا وهناك مما يرمي إلى الانتقاص من أهمية الطابع التدريجي لإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وإلى اعتبار منطوق الفقرة ١ من المادة ٢ من العهد مجرد حكم عابر ليس إلا، دونما تأثير كبير في جوهر المسألة، فإن الخبير المستقل يرى أن هذا الحكم - الذي لا نظير له في العهد الخاص بالحقوق المدنية والسياسية - يستدعي النظر فيه بعناية. زد على ذلك أنه لا يحمل في حد ذاته أي انتقاص من قيمة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، خصوصا وأن الكل يؤكد اليوم ويعترف أكثر فأكثر بأن أي شخص يعيش في حالة فقر مدقع أو فاقة شديدة إنما يواجه حالة لا تختلف في كثير من جوانبها عن حالة شخص يتعرض لأبشع الفظائع أو للتعذيب. لذلك فالنقاش المثار ليس نقاشا - أو على الأقل لا ينبغي أن يكون نقاشا - حول القيمة المعترف بها لهذه الحقوق ولا حول المكانة التي تحتلها في التصنيف الدولي لحقوق الإنسان. وفي الواقع إن جميع حقوق الإنسان كما اعترف بها في الإعلان وفي خطة عمل فيينا عالمية وغير قابلة للتجزئة ومترابطة ومتشابكة بحيث تعصى أي محاولة لتصنيفها من حيث المرتبة.

٢٠- بيد أن كل هذا لا يخفى على أحد. ومع ذلك فإن هذا لا يستبعد أن الالتزامات التي تعاقبت عليها الدول بموجب العهد الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تأتي في كثير من الأحيان، وبحكم موضوعها نفسه، في هيئة التزامات بتوفير الوسيلة ولا تأتي على الإطلاق في هيئة التزامات بتحقيق الغاية. ويعني ذلك إذن أن الدول - ولا سيما أفقرها - لا يمكنها أن تكون وحدها المسؤولة 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 الأعمال التدريجي للحقوق المنصوص عليها في العهد. والحق أن هذه الدول تتمنى تحقيق كل ما هو مرغوب إنسانيا واجتماعيا، غير أنها ليست قادرة على أن تضمن واقعا وبشكل دائم إلا المستطاع اقتصاديا! فكيف يمكن في هذه الظروف التوصل إلى تحديد التزامات حقيقية قابلة للقياس تحديدا دقيقا في إطار الالتزام العام ببذل العناية الذي تعاقبت عليه الدول؟ وبعبارة أخرى، كيف السبيل إلى ترجمة أحكام العهد إلى قدر مماثل من الالتزامات المحددة التي يترتب عن انتهاكها السماح، في حالات معينة، بالتظلم بموجب إجراء البلاغات الذي قد ينطوي عليه مشروع البروتوكول الاختياري؟

٢١- بيد أن مساهمة الخبير المستقل في هذه الدراسة ترمي إلى المضي قدما في العملية التي من شأنها أن تفضي إلى اعتماد مشروع بروتوكول اختياري للعهد على ضوء جملة أمور منها تقرير اللجنة المعنية بحقوق الإنسان الذي سبق ذكره المقدم إلى لجنة حقوق الإنسان. ولهذا الغاية، سيحاول الخبير المستقل أن يذلل الصعوبات ويبدد الشكوك المعلنة، من خلال دراسة الإمكانيات والخيارات المفتوحة بغية التوصل إلى موقف معقول يراعي شواغل عدة متضاربة بالضرورة أحيانا، وذلك انطلاقا من اقتراحات الدول الأعضاء التي وردت في تعليقاتها المتصلة بتقرير اللجنة المعنية بحقوق الإنسان ومن الملاحظات المفيدة جدا التي قدمتها بعض المنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية ومن آراء بعض ذوي الحجة من الكتاب والخبراء. وبذلك يحقق الفائدة من التجربة المكتسبة على مدى هذه السنوات الأخيرة في إطار الصكوك الإقليمية والوطنية المتصلة بحقوق الإنسان.

٢٢- ومن ثم فإن هذا التقرير الذي يقدم بعد مجرد أربعة أشهر من المشاورات الأولى التي نظمت من ٢٠ إلى ٢٤ آب/أغسطس ٢٠٠١ يعتبر بالضرورة تقريرا تمهيديا. لكن الخبير المستقل، الذي يدرك تماما أنه لا يستطيع "أن يسبق الأحداث وأن يتجاوز سرعة الزمن"، يأمل أن تكون ملاحظاته الأولية أكثر من مجرد وصف للحالة الراهنة وأن تتيح جردا وافيا للأسئلة المطروحة المقترنة في كل مرة بخيارات مفتوحة من أجل المضي قدما في العملية التي من شأنها أن تفضي إلى اعتماد مشروع البروتوكول الاختياري للعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

ثانيا - المسائل المطروحة

٢٣- هناك أربع مسائل أساسية سيجري تحليلها في الأجزاء الواردة فيما بعد، وستسمح بالرد على الاستفسارات الرئيسية المطروحة في إطار المناقشات المتعلقة بمشروع البروتوكول الاختياري وهي:

(أ) ما هي الحقوق المنصوص عليها في العهد التي يمكن التمسك بها ويمكن أن تشكل أساسا لإجراء البلاغات والشكاوى؟

(ب) ما هي الهيئة المختصة لتلقي البلاغات المتعلقة بالانتهاكات المزعومة للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والنظر فيها؟

(ج) من يمكنه أن يتظلم من الانتهاكات المزعومة لحقوقه وما هي شروط المقبولية التي يتعين أن يخضع لها مثل هذا الإجراء؟

(د) ما هي التدابير - بما فيها التدابير المؤقتة إذا دعا الأمر وتدابير التسوية الودية - التي يمكن للجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أن تقترحها أو تتخذها لمعالجة انتهاكات دولة ما طرف لاتزاماتها؟

ألف - الحقوق المشمولة بالإجراء

١ - تحليل الحالة

٢٤- في المشروع المقدم من لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى لجنة حقوق الإنسان في عام ١٩٩٦، أشير إلى أن جميع الحقوق الموضوعية المنصوص عليها في العهد قابلة، في حالة انتهاكها، للتظلم في إطار الإجراء المتوخى، باستثناء حق الشعوب في تقرير المصير المعترف به في المادة ١، التي لوحظ بشأنها، عن حق، أن هذا الإجراء، إذا ما طبق على حق تقرير المصير، فقد يساء استخدامه إلى حد كبير، خاصة وأن هذا الحق منصوص عليه بعبارة مماثلة في المادة ١ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وأن لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بالرغم من أنها في وضع يسمح لها معرفة ذلك، اعتمدت من الناحية العملية نهجا حذرا أو تقييدا في هذا الصدد، غير أن اللجنة لاحظت فيما يتعلق بالمبادئ العامة الأخرى، المنصوص عليها في المواد من ٢ إلى ٥، وكذلك مبدأ عدم التمييز وتساوي الرجال والنساء في حق التمتع بجميع الحقوق المعترف بها في العهد، أنها ستظل دائما قابلة للتطبيق وأنها ستشكل أساسا لتفسير ورصد أعمال الدول للحقوق المعترف بها في المواد من ٦ إلى ١٥ من العهد.

٢٥- وهذا النهج الواسع الذي تقترحه لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية هو أيضا نهج جامع، بمعنى أنه ينبغي لأي دولة تصبح طرفا في البروتوكول الاختياري أن تقبل أن يكون الإجراء الموضوع لتقديم البلاغات والشكاوى واجب التطبيق على جميع الحقوق المعترف بها في العهد في المواد من ٢ إلى ١٥.

٢ - موقف الخبر المستقل

٢٦- يلاحظ الخبر المستقل في المقام الأول، أن النهج الواسع والجامع في آن واحد إزاء الحقوق المشمولة بالإجراء، والذي اتخذته لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية يحمي بالتأكيد عن مجموع النهج المتبعة في السنوات الأخيرة، في إطار الصكوك الإقليمية، مثل نظام البلدان الأمريكية الذي وضعه البروتوكول الإضافي الملحق بالاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان (بروتوكول سان سلفادور) الذي لا يفتح إجراء البلاغات سوى فيما يتعلق بحماية الحقوق النقابية والحق في التعليم، في حين أن هناك نظاما قائما على الاختيار "la cart" فتحه البروتوكول الإضافي الملحق بالميثاق الاجتماعي الأوروبي، الذي اعتمده المجلس الأوروبي في عام ١٩٩٥، تقرر فيه الدول بحرية، وبالتالي بناء على اختيارها "la cart" عند التصديق، ما هي الحقوق التي ستقبل إمكانية التظلم بشأنها.

٢٧- ولقياس النطاق الحقيقي للنهج الذي اتخذته لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لا بد من التذكير بشكل مختصر بمضمون الحقوق المنصوص عليها في العهد. وعلاوة على الحقوق والمبادئ العامة المبينة في المواد من ٢ إلى ٥ والتي تمثل عددا من الحقوق يمكن للأشخاص المشمولين بالحماية أن يتمسكوا بها، بغرض تفسير

ورصد قيام الدول بإعمال الحقوق المنصوص عليها في العهد، فإن المواد من ٦ إلى ١٥ تعترف في هذا الصدد بالحق في العمل (المادة ٦)، والحق في التمتع بشروط عمل عادلة ومرضية (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 حماية ومساعدة كبيرتين بقدر الإمكان (المادة ١٠)، والحق في مستوى معيشي كاف (المادة ١١)، والحق في التمتع بأعلى مستوى ممكن من الصحة البدنية والعقلية يمكن بلوغه (المادة ١٢)، والحق في التعليم (المادتان ١٣ و ١٤)، والحق في المشاركة في الحياة الثقافية (المادة ١٥).

٢٨- وهذا يعني أن اللجنة - أو أي هيئة أخرى تكلف بمعالجة بلاغات أو شكاوى في إطار مشروع البروتوكول الاختياري - ستضطر إلى التدخل بشأن طائفة واسعة جدا من الحقوق، تضطلع بالمسؤولية عنها وبمتابعتها، على الصعيد الدولي، في الوقت الحالي، مؤسسات وهيئات دولية مختلفة معنية بالرصد. وفي هذا الشأن، قامت منظمة اليونسكو، مسترشدة بولايتها، بإعداد صكوك معيارية كثيرة 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 بصورة خاصة في الاتفاقية بشأن مكافحة التمييز في مجال التعليم المعتمدة في ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٠. ومنذ هذا التاريخ، برزت صكوك أخرى ذات قيمة إلزامية لتعزيز عمل اليونسكو، لا سيما قرارات المؤتمر العام، والصكوك المعتمدة في إطار المؤتمرات الحكومية الدولية، وكذلك الصكوك المعتمدة في شكل قرارات اتخذها المجلس التنفيذي لليونسكو. والإجراء الخاص بالنظر في الشكاوى التي تتلقاها منظمة اليونسكو بشأن انتهاكات مزعومة لحقوق الإنسان في مجالات اختصاصها، أي التعليم والعلم والثقافة، والإعلام، يوفر مثلا يحتذى، إذ يرد تعريف له في قرار المجلس التنفيذي 104 EX/3.3، وتقوم بتنفيذه هيئة متفرعة من المجلس التنفيذي، وهي اللجنة المعنية بالاتفاقيات والتوصيات المعترف باختصاصها من قبل الدول مجرد أنها أعضاء في اليونسكو، ومن الناحية العملية، فإن دولا غير أعضاء في اليونسكو قبلت. محض إرادتها أن تنظر اللجنة في أي بلاغ يتعلق بها^(١).

٢٩- ومنظمة العمل الدولية، من ناحيتها، هي بالتأكيد المؤسسة الدولية المعنية تقليديا بمتابعة حقوق الإنسان في مجال العمل، وخاصة وأنها اعتمدت منذ إنشائها في عام ١٩١٩، ما لا يقل عن ١٨٢ اتفاقية دولية للعمل، تبين على نحو مستفيض مختلف جوانب وطرائق إعمال الحقوق المتصلة بالعمل وبجياة العمال وأفراد أسرهم. وفي هذا المضمار، تجدر الإشارة بشكل خاص إلى الاتفاقيات الثمان التي تتعلق بالمبادئ والحقوق الأساسية للإنسان في مجال العمل، على نحو ما اعترف بها في "إعلان منظمة العمل الدولية المتعلق بالمبادئ والحقوق الأساسية في مجال العمل ومتابعته" الذي اعتمده الدورة السادسة والثمانون لمؤتمر العمل الدولي في ١٨ حزيران/يونيه ١٩٩٨:

(أ) الحرية النقابية والاعتراف الفعال بحق التنظيم والمفاوضة الجماعية (الاتفاقيتان ٨٧ و ٩٨)؛

(ب) القضاء على جميع أشكال العمل القسري أو الجبري (الاتفاقيتان ٢٩ و ١٠٥)؛

(ج) القضاء الفعال على عمل الأطفال وحظر أسوأ أشكال عمل الأطفال (الاتفاقيتان ١٣٨ و ١٨٢)؛

(د) المساواة في الأجر والقضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة (الاتفاقيتان ١٠٠ و ١١١).

٣٠ - أجل، إننا كثيراً ما نقابل هذا الوضع بالحجج المرتبطة بعدم الفعالية المزعومة للعمل الذي تقوم به منظمة العمل الدولية التي تجتاز "أزمة عميقة تصل إلى حد زعزعة مصداقيتها"^(٢). وتبدو هذه الملاحظة قاسية، فهي لا تعرض بإنصاف الجهود والنتائج التي تم التوصل إليها في مجال تكييف التشريعات الوطنية مع القواعد والقيم المستوحاة من المعايير الدولية. وهي تتجاهل، على أي حال، أن ردود الفعل الفعالة الوحيدة هي ردود الفعل المعتدلة، في حين أن أسلوب "المواجهة" يتحول في كثير من الأحيان إلى "فزاعة" لا طائل منها وبلا تأثير حقيقي على البلدان المستهدفة.

٣١ - وفي الواقع، إن المسألة أحد أمرين: إما أننا في سعينا إلى إعطاء قيمة للعمل ورغبة منا في التوصل إلى نوع من الوعي الاجتماعي الدولي بالمشاكل الناجمة هنا وهناك جراء الإبقاء على أوضاع اجتماعية غير مقبولة، نعد إلى حشد إمكاناتنا لتعزيز آليات الرصد التي أنشأتها منظمة العمل الدولية وذلك باتباع منهج انتقائي وبإبراز مراحل تدريجية تسمح بالحفاظ على قاعدة اجتماعية دنيا تلخص القيم التي ينبغي النهوض بها في إطار حقوق الإنسان المعترف بها عالمياً. وإما أننا في سعينا إلى ترجيح منطق توحيد ظروف الاستخدام والعمل بأي ثمن، نحاول أن نفرض على البلدان النامية أن تتقيد بالمعايير الاجتماعية التي بلغتها البلدان المتقدمة. وتبعاً لهذا المنطق، فإن البواعث تتغير مثلما تتغير القيم والقواعد الدنيا الواجب تعزيزها، وآليات المتابعة التي ينبغي ابتكارها أو إعادة ابتكارها.

٣٢ - ومن جهة أخرى، أليس هناك احتمال أن يحدث، بشكل خاص، تباين بين هئتين دوليتين للتحقيق أو التسوية في تفسيرهما للقواعد الدولية للعمل وللحقوق والالتزامات المبينة فيها؟ وهذا السؤال يزداد حدة عندما يطرح في الميادين التي وضعت فيها منظمة العمل الدولية إجراءً للبلاغات والشكاوى. ويتعلق الأمر، بشكل رئيسي، بالإجراء الذي يسمح لهيئة تابعة لمجلس إدارة مكتب العمل الدولي، هي لجنة الحرية النقابية، وهي هيئة ثلاثية الأطراف، بأن تنظر في شكاوى بشأن انتهاك الحرية النقابية، يمكن أن تقدم إليها إما من حكومات، أو من منظمات أصحاب العمل، أو من منظمات عمالية. وقامت اللجنة المنشأة منذ عام ١٩٥١، في أعقاب الاتفاقات المبرمة بين مجلس إدارة مكتب العمل الدولي والمجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة، باستكمال الإجراءات العامة لرصد إنفاذ المعايير التي تضعها منظمة العمل الدولية. وقد نظرت اللجنة حتى الآن في ما يقرب من ألفي حالة، وقامت بصياغة مجموعة من القرارات والمبادئ تتعلق بغالبية جوانب الحرية النقابية وحماية الحقوق النقابية، وهي تعتبر حجة نظراً لدقتها واتساقها وسلامتها المعروفة بما بوجه عام، بحيث ألهمت في حالات كثيرة، تطوير القانون والممارسة النقابية في القوانين الداخلية للدول.

٣٣- ويشدد الخبير المستقل بإصرار على تلك الصعوبات التي من المناسب التذكير بها والتي نادرا ما تبرز 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 تترجم اختصاصات هيئات أخرى تابعة لمنظمات دولية أخرى. وإذا أضفنا إلى ذلك أن جزءا كبيرا من الحقوق المنصوص عليها في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أصبح خاضعا للتقاضي أمام هيئات تعاهدية أخرى مكلفة بتطبيق صكوك دولية أخرى تتعلق بحقوق الإنسان، فإننا ندرك بوضوح مدى الصعوبة. وهكذا فإن الحقوق المعترف بها في اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة دخلت منذ وقت قصير في اختصاص لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة جراء اعتماد البروتوكول الاختياري الملحق بالاتفاقية، الذي سمح للنساء بالتظلم، على نحو فردي أو كمجموعة بشكل مباشر أو عن طريق منظمات تمثيلية، بدعوى أنهن ضحايا لانتهاك الدولة الطرف لحق ما من الحقوق المنصوص عليها في الاتفاقية (المادة ٢ من البروتوكول)، ولكن بشرط أن تكون الدولة الطرف أعلنت أنها تعترف، فيما يخصها، باختصاص اللجنة في هذا المجال وأن تكون شروط المقبولية مستوفاة، وبصورة خاصة أن يكون صاحب الشكوى قد استنفد جميع وسائل التظلم المحلية المتاحة وأن لا تكون هذه الشكوى نفسها معروضة أصلا على هيئة دولية أخرى للتحقيق أو التسوية (المادة ٤ من البروتوكول).

٣٤- ويرى الخبير المستقل في هذه الأحوال، أن يكون الإجراء المتوخى في إطار اقتراح مشروع بروتوكول اختياري ملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، محدودا من حيث نطاق التطبيق بالنسبة للحقوق المشمولة بالإجراء على هذا النحو. ولكن هذا لا يعني استبعاد بعض الحقوق التي تخضع لإجراءات دولية أخرى للتحقيق أو التسوية، إذ أن ذلك سيكون بمثابة إدخال تمييز جديد غير مقبول بين مختلف الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وينبغي لجميع الحقوق المنصوص عليها في العهد، على نحو ما أبدته بقوة واقتناع لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في مشروعها، أن تكون قابلة للتظلم من انتهاكها استنادا إلى مشروع البروتوكول الحالي. وإنما، نظرا إلى الصعوبات المذكورة أعلاه، والتي ترجع في آن واحد إلى الدرجة التي يمكن بها أن تخضع هذه الحقوق بدقة لمثل هذا الإجراء وللاختصاصات الجارية في آن واحد والمعمول بها في هيئات دولية أخرى للتحقيق أو التسوية، فإن المقصود هو تقييد الإجراء الجديد المتوخى، باستحداث معيار جديد يسمح بقصر هذا الإجراء على "حالات تكشف عن نوع من الانتهاكات أو أوجه القصور الفاضحة والمميزة بدرجة كافية لأحد الحقوق المنصوص عليها في العهد". وعندئذ يمكن لمثل هذا المعيار أن يسمح، في الوقت نفسه، بتبديد دواعي الريبة والشكوك التي أعرب عنها عدد من الدول الأعضاء خشية أن يشكل الإجراء المتوخى فرصة لحالات تظلم تعسفية بسبب أوجه قصور بسيطة أو عدم كفاية التدابير التي تتخذها الدولة الطرف في سياستها وبرامجها الرامية إلى الأعمال التدريجي لمختلف الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي يعترف بها العهد.

٣٥- وهذا المعيار، الذي يقيم اختصاص الهيئة الجديدة للتحقيق أو التسوية الدولية على أساس انتهاكات أو أوجه قصور فاضحة ومميزة بدرجة كافية للحقوق المشمولة، سيسمح في الوقت نفسه بالاستفادة من التعليقات ذات الصلة الواردة في التقارير المقدمة إلى لجنة حقوق الإنسان من المقررين الخاصين المعنيين بمسائل تتصل بالحقوق المنصوص عليها في العهد وتتعلق على وجه الخصوص بالحق في التعليم (E/CN.4/1999/49 و E/CN.4/2001/52)، والحق في السكن الملائم (E/CN.4/2001/51) وكذلك الحق في الغذاء (E/CN.4/2001/53). وتتضمن هذه التقارير حالات يمكن أن تكشف عن وجود هذا النوع من الانتهاكات أو أوجه القصور الفاضحة والمميزة بدرجة كافية للمواضيع المشمولة. وهي موضحة بدرجة كافية من التفصيل والدقة، بحيث يمكن أن تشكل كما كبيرا من الأمثلة التي تتيح البدء في الإجراء الدولي المتوخى الخاص بالتحقيق أو التسوية.

٣٦- وفي الوقت نفسه، سيتمكن الاستفادة، فيما يتعلق بجميع المسائل المتصلة بحقوق الإنسان الأساسية في العمل المنصوص عليها بصورة خاصة في المادتين ٦ و ٩ من العهد، من الملاحظات ذات الصلة للجنة الخبراء بشأن تطبيق اتفاقيات وتوصيات منظمة العمل الدولية، وفيما يتعلق بالحق النقابي الاستفادة من ملاحظات اللجنة المعنية بالحرية النقابية، خاصة وأن هذه المنظمة اعتمدت، كما أشير أعلاه (الفقرة ٢٩)، الإعلان المتعلق بالمبادئ والحقوق الأساسية في مجال العمل ومتابعته، الذي يتيح بذلك تحديد قاعدة اجتماعية دنيا تلخص القيم التي يتعين تعزيزها في إطار حقوق الإنسان المعترف بها عالميا والذي يمكن أن يساهم، فيما يتعلق بهذه المسائل، في التعريف الدقيق لحالات كثيرة يمكن أن تكشف عن وجود انتهاكات أو أوجه قصور فاضحة ومميزة بدرجة كافية للحقوق المشمولة على هذا النحو.

٣٧- وهذا هو الثمن الذي يمكن به تخفيض احتمالات التداخل أو الاختلاف مع هيئات أخرى للتحقيق أو التسوية تخفيضا كبيرا. هناك أسباب أخرى تجتمع إذن لتذليل هذه الصعوبات وإبراز كل ما في هذا الإجراء الجديد الذي يتوخاه البروتوكول الاختياري من ملائمة وأهمية:

(أ) من ناحية أولى، وفيما يتعلق بالإجراءات السارية أمام الهيئات التابعة لمنظمات دولية أخرى، مثل الإجراء الساري أمام لجنة الحرية النقابية، يعيد الخبر المستقل إلى الأذهان أن هذه الإجراءات ليست مفتوحة أمام الأفراد إنما هي مقصورة على الشكاوى المتعلقة بانتهاك الحرية النقابية التي يمكن أن تقدمها إما حكومات أو منظمات أصحاب العمل أو منظمات عمالية. ومن هنا الاهتمام الواضح بأن يكون أفراد أو مجموعات من الأفراد مؤهلين أيضا لأن يقدموا إلى هيئة من هيئات الأمم المتحدة بلاغات بشأن انتهاكات هم أنفسهم تعرضوا لها مباشرة، وأن تكون لهم بالتالي إمكانية الوصول، بوصفهم أشخاصا معينين بالدرجة الأولى بالصكوك الدولية الخاصة بحماية حقوق الإنسان، إلى الإجراءات الرامية إلى إحقاق الحقوق المعترف بها لهم. وفي ذلك، دون شك،

عربون يدل على الاهتمام الذي توليه منظومة الأمم المتحدة في مجموعها من أجل تحسين حالة الإنسان، الذي يعتبر في كثير جدا من الأحيان الهدف الأول من العمل الدولي.

(ب) من ناحية أخرى، وفيما يتعلق باحتمال الاختلاف في تفسير المعايير الدولية للحماية وتفسير الحقوق والالتزامات المبينة في موضع أو آخر، فإنه يمكن أيضا التقليل من هذا الاحتمال نظرا لزيادة التعاون في السنوات الأخيرة بين الهيئات المكلفة بتنفيذ هذه المعايير. وهكذا استرشدت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في كثير من الأحيان، في اضطلاعها بمهمتها المتعلقة بالنظر في التقارير الدورية للدول، وكذلك في ملاحظاتها العامة المتعلقة بما (HRI/GEN/1/Rev.5)، بالاتفاقيات الدولية للعمل، والتعليقات المقدمة من لجنة خبراء منظمة العمل الدولية المختصة في هذا الموضوع. وبالتالي يمكن لهذا التعاون أن يزداد تطورا، بأساليب مختلفة، فيما يتعلق بإجراءات التحقيق أو التسوية الخاصة بكل من هذه الهيئات.

(ج) ومن جهة أخرى، يمكن تطبيق هذه الملاحظة فيما يتعلق بإجراء البلاغات الذي يتضمنه البروتوكول الاختياري بشأن اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة. ومع أن الحقوق المشمولة تتوافق في عدد كبير من النقاط، فإنه يمكن الاستفادة، في واقع الممارسة، من التنسيق الذي لا بد أن يقوم بين هئتي الرصد فيما يتعلق بتفسير الدول لهذه الحقوق وتنفيذها.

باء- الهيئة المختصة

١- تحليل الحالة

٣٨- في المشروع المقدم في عام ١٩٩٦ من لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى لجنة حقوق الإنسان، تكون لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية هي الهيئة المختصة للنظر في الشكاوى والبلاغات في إطار إجراء التحقيق والتسوية المتوخى؛ وهذا الخيار هو أساسا خيار مبرر تماما نظرا لما اكتسبته اللجنة من خبرة ونفوذ منذ إنشائها وخلال كل هذه السنوات. ولكن يمكننا أن نتساءل عما إذا كانت هذه اللجنة قادرة، نظرا لتكوينها الحالي والوسائل التي لديها، على إنجاز هذه المهمة التي ستوسع نطاق ولايتها إلى حد كبير وستضيف إلى الصعوبات التي تواجهها في الوفاء بمهمتها الأساسية، أي النظر في التقارير الدورية للدول، في مهل زمنية معقولة وعلى أفضل وجه.

٢- موقف الخبير المستقل

٣٩- يرى الخبير المستقل أن شيئا من التناقض يمكن أن يلاحظ في الامتيازات المعترف بها للهيئات التعاهدية الدولية لحقوق الإنسان، يتمثل من جهة أولى في دراسة التقارير الدورية للدول ومن جهة أخرى، في دراسة

الشكاوى والبلاغات المتعلقة بحالات يدعى فيها انتهاك حقوق الإنسان المعترف بها في الصكوك الدولي ذات الصلة بحقوق الإنسان. وبغض النظر عن الصعوبات العملية التي كثيرا ما ذكرت في المشاورات التي يقوم بها الخبير المستقل مع المسؤولين التابعين بوجه خاص للجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ولجنة الحقوق المدنية والسياسية، ولجنة حقوق الطفل، والتي تتعلق على الأخص بعبء العمل الكبير الواقع على كاهل أعضاء هذه الهيئات المختلفة، هناك بالفعل قدر من التنافر بين الناشطين يخشى أن يسيء إلى نوعية وظروف العمل الذي يتم في كل من هذه اللجان. والواقع أن من الصعب على هيئة من الهيئات أن تقوم بالمهمة التي تتمثل، في مرحلة أولى وفي إطار إجراء النظر في التقارير الدورية، في الدخول في مناقشة بناءة مع الدولة الطرف بشأن التدابير والآليات الموضوعية بغرض الإعمال الكامل للحقوق المنصوص عليها في هذه الاتفاقية الدولية أو تلك - وهو نشاط ذو طبيعة ودية واستشارية أساسا -، وفي مرحلة ثانية، في التصرف كجهة شبه قضائية للتحقيق أو التسوية. ومن ثم لا بد من الاختيار بين هذين المسلكين!

٤٠ - ثم كيف نضمن قبل كل شيء أن اللجنة، حين تمارس عملها كهيئة تحقيق وتسوية، لن تكون مرتبطة إلى حد كبير بالموقف الذي عبرت عنه عندما نظرت في التقرير الدوري للدولة المعنية؟ ذلك أنه، على الرغم من الصلة الوثيقة التي قد تكون قائمة بين السياسة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تتبعها عموما هذه الدولة أو تلك، من جهة، وبين درجة احترام هذه الدولة لحقوق الأفراد أو الجماعات الخاضعة لولايتها، من جهة أخرى، لا بد من التسليم بأن المسألتين موضع الدراسة لا تتطابقان بالضرورة. ومن ثم يمكن الافتراض بأن دولة ما، لاحظت اللجنة عند النظر في تقريرها الدوري أنها حققت درجة عالية من تكييف سياستها وتدابيرها المتخذة عموما مع أحكام العهد، قد انتهكت، في حالات بعينها، حقوق بعض الأشخاص أو مجموعات من الأشخاص، وأن دولة أخرى، على العكس من ذلك، لاحظت اللجنة أن لديها شيئا من القصور في التدابير المتخذة بوجه عام، وقدمت إليها عددا من التوصيات المناسبة للمستقبل، قد تخلى من كل مسؤولية عند بحث الشكاوى المقدمة ضدها.

٤١ - وهذه الملاحظة، التي لا تقتصر بالتأكيد على لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تزداد أهمية بالنسبة لهذه اللجنة حيث تؤخذ في الاعتبار الحقوق التي يمكن أن تشكل أساسا لمثل هذا الإجراء المتعلق بالبلاغات والشكاوى. إن نوعية المناقشات التي تتم مع الدول الأطراف والتي كثيرا ما تسفر عن توصيات وآراء تتعدى مجال المناقشات ذات الطابع القانوني المحض لتشمل جوانب مختلفة وهامة من السياسات والبرامج الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تنفذها هذه الدول قد تضعف عندئذ بعض الشيء نتيجة للتحفظات التي قد تبديها الدول المذكورة بعد ذلك أمام هيئة تعلم مقدما أنها ستكون مضطرة لقبول القضايا قيد البحث مرة أخرى باعتبارها الهيئة شبه القضائية المكلفة بالتحقيق والتسوية.

٤٢- وقد يؤدي كل هذا إلى اقتراح بالفصل في هذه الحالة بين النشاطين، بإسناد مهمة التحقيق في الشكاوى وتسويتها إما إلى تشكيل من الخبراء التابعين للجنة الذين لهم خبرة كبيرة في مجال تسوية المسائل القضائية والذين سيكلفون بما حصرا وبصفة خاصة، وإما بكل بساطة إلى تشكيل جديد أشبه ما يكون بلجنة موازية مكلفة بالنظر بالإجراء الجديد للبلاغات والشكاوى في إطار مشروع البروتوكول الاختياري المرتقب.

٤٣- ولاحظ الخبير المستقل في هذا الصدد أن الفصل بين النشاطين قائم وأنه يجري على ما يرام في إطار الإجراءات التي وضعتها مؤسسات دولية أخرى. ففي منظمة العمل الدولية مثلا، كلفت لجنة الخبراء المعنية بتطبيق اتفاقات وتوصيات منظمة العمل الدولية بالنظر في التقارير الدورية المقدمة من الدول بشأن الاتفاقيات التي صدقت عليها - بل وكذلك في تقاريرها بشأن الاتفاقيات التي لم تصدق عليها - بينما تختص هيئات أخرى، مثل لجنة الحرية النقابية، بإجراءات التحقيق والتسوية. ومثل هذا الفصل بين النشاطين قائم في النظام المطبق في منظمة اليونسكو.

٤٤- ويتمنى الخبير المستقل أن تبحث هذه المسألة بتعمق، مما سيسمح بفتح الطريق، داخل النظام الحالي المتصل بمختلف الصكوك الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، لإجراء جديد قد تثبت فائدته، تمهيدا لتوسيع نطاقه ليشمل الإجراءات التعاهدية الأخرى في إطار نظام عام ومنسق قائم على توزيع جديد للأنشطة المسندة إلى مختلف هيئات المتابعة في المجالات التي تتعلق، على التوالي، بالنظر في التقارير الدورية للدول، وفي إجراءات التحقيق في الشكاوى وتسويتها.

جيم- تمكين الأفراد والجماعات من تقديم الشكاوى

١- تحليل الحالة

٤٥- في المشروع المقدم من لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى لجنة حقوق الإنسان، هناك توجه واضح لصالح البلاغات الفردية البحتة، مما يعني استبعاد أنواع أخرى من الإجراءات، مثل الإجراء المحدد في المادة ٤١ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والذي يخول لجنة حقوق الإنسان مهمة استلام ودراسة البلاغات التي تدعي فيها دولة طرف بأن دولة طرفاً أخرى لا تفي بالتزاماتها بموجب هذا العهد، ولكن بشرط أن تكون الدولة مقدمة الشكاوى قد أعلنت أنها تعترف، فيما يخصها، باختصاص اللجنة في هذا الشأن.

٤٦- هل يمكن تصور مثل هذا الإجراء فيما يتعلق بمشروع البروتوكول الاختياري للعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؟ ثم هل هناك ما يبرر فتح الطريق لإجراءات أخرى تسمح للجنة بأن تبادر من تلقاء نفسها إلى إجراء استقصاء للقيام بتحقيقات وتلقي شهادات مباشرة عن درجة وفاء دولة ما عضو

بمذا الالتزام أو ذاك من الالتزامات المنصوص عليها في العهد، أو التي تسمح لجماعات، أو حتى منظمات غير حكومية، بتقديم بلاغات وشكاوى؟

٢- موقف الخبير المستقل

٤٧- يؤيد الخبير المستقل دون تردد الملاحظات السديدة التي أبدتها اللجنة في تقريرها. فمن جهة، لن يكون من المفيد إسناد اختصاص إلى اللجنة - أو إلى أية هيئة أخرى يتم إنشاؤها لهذا الغرض - لاستلام ودراسة البلاغات التي تدعى فيها دولة طرف أن دولة طرفاً أخرى لا تفي بالتزاماتها بموجب العهد، لأن ذلك سيضيف في الواقع إلى الصعوبات الحالية، ويخشى أن يسيئ المناقشات الدائرة بشأن إجراء الشكاوى والبلاغات المتوخى. ومن جهة أخرى، من المفيد فتح طريق جديد والسماح لمجموعات مفوضة حسب الأصول من قبل ضحايا مزعومين، بتقديم شكوى. ولسوف يلي ذلك، كما نوهت اللجنة في التقرير المشار إليه، مضمون العبارة الواردة في الفقرة ٦ من القرار ٢٠/١٩٩٤ للجنة حقوق الإنسان ومفادها "منح الأفراد أو الجماعات حق تقديم بلاغات". بيد أن هذه الإمكانية لا ينبغي، في رأي الخبير المستقل أن تمتد لتشمل أطرافاً ثالثة قد تدعي أنها معنية بالقدر الكافي بالانتهاكات التي تعرض لها أشخاص لا يمكنها تمثيلهم.

دال- التدابير التي يمكن اتخاذها لمعالجة انتهاكات الدولة الطرف لالتزاماتها

١- تحليل الحالة

٤٨- في المشروع المقدم إلى لجنة حقوق الإنسان، ستكون لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية مختصة، رهنا بشروط المقبولة المحددة في المادة ٣ من مشروع البروتوكول الاختياري، بوضع عدد من تدابير التحقيق بدعوة الدولة الطرف إلى الإبلاغ أثناء الإجراء، في غضون ستة أشهر أو أي أجل آخر تحدده لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، عن موقفها إزاء الوقائع التي يتضمنها البلاغ. وتستطيع هذه اللجنة أيضاً أن تضع نفسها تحت تصرف الأطراف بغية التوصل إلى اتفاق ودي يسمح بتجاوز العقبات عن طريق التفاوض.

٤٩- وستكون لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية مختصة كذلك بطلب اتخاذ تدابير مؤقتة في الحالات التي يحتمل أن تكون خطيرة وأن تؤدي إلى ضرر غير قابل للإصلاح (المادة ٥ من المشروع). وفي نهاية الإجراء وإذا قبل الطلب وثبت الانتهاك، يمكن للجنة أن تتخذ التدابير التي ترمي إلى تصحيح الوضع؛ وتقوم بإبلاغ الدولة الطرف بذلك التي يتعين عليها أن تبلغ اللجنة، في غضون ستة أشهر أو أي أجل آخر تحدده اللجنة، بالتدابير التي اتخذتها لتصحيح الوضع. وللجنة كذلك أن تدعو الدولة إلى مناقشة بشأن التدابير المذكورة المطلوب اتخاذها (المادتان ٦ و٧).

٢ - موقف الخبير المستقل

٥٠ - يؤيد الخبير المستقل، دون تردد الملاحظات السديدة التي أبدتها لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والملخصة فيما يلي أدناه.

ثالثا - الاستنتاجات والتوصيات

٥١ - يأمل الخبير المستقل في أن يكون، مجموع الملاحظات التي قدمها، قد أسهم في إذكاء الوعي بضخامة المسائل المثارة وبصعوبة حصر الأفكار في إطار مشروع بروتوكول اختياري للعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

٥٢ - كيف يمكن التصدي إلى مجموع هذه التحديات والتوصل إلى تعزيز فعالية الحقوق المنصوص عليها في العهد؟ كيف يمكن، علاوة على ذلك، قلب الاتجاه الغالب نحو الاستبعاد الاجتماعي، بما في ذلك ما يحدث في حالات كثيرة في البلدان المتقدمة النمو، والعمل، وفقا للمبادئ المكرسة في ميثاق الأمم المتحدة، على تعزيز "الإقرار بما لجميع أعضاء الأسرة البشرية من كرامة أصيلة فيهم، ومن حقوق متساوية وثابتة، يشكل أساس الحرية والعدل والسلام في العالم"، وذلك، كما جاء - مع بعض الفروق الطفيفة - في دياجعة العهدين الدوليين الخاصين بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وبالحقوق المدنية والسياسية، علما بأن السبيل الوحيد لتحقيق المثل الأعلى المتمثل في أن يكون البشر أحرارا، ومتمتعين بالحرية المدنية والسياسية، ومتحررين من الخوف والفاقة، هو سبيل تهيئة الظروف الضرورية لتمكين كل إنسان من التمتع بحقوقه المدنية والسياسية وكذلك بحقوقه الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؟ تساؤلات كثيرة وحلول يتعين ابتكارها أو إعادة ابتكارها ولا شك أن أحد هذه الحلول، من بين كثير غيرها، يتمثل في دعم الآليات الدولية الرامية إلى تعزيز فعالية وفاء الدول الأطراف بالتزاماتها المترتبة على تصديقها على الصكوك الدولية الخاصة بحقوق الإنسان.

٥٣ - وكل هذا يبدو بالخبير المستقل إلى التوصية بأن تعتمد لجنة حقوق الإنسان، في دورتها القادمة قرارا تؤكد فيه، أولا وقبل كل شيء، التزام الدول رسميا بسلوك الطريق المؤدي إلى اعتماد مشروع بروتوكول اختياري للعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وهذا الالتزام المبدئي يمثل، في رأي الخبير المستقل، خطوة إلى الأمام في العملية الجارية حاليا، من حيث إنه يؤكد المبدأ القائل بأن كل حقوق الإنسان، كما هي معترف بها في إعلان وبرنامج عمل فيينا، عالمية وغير قابلة للتجزئة ومتراطة ومتشابكة، بحيث لا يجوز أن تعامل، على الصعيد الدولي، معاملة مختلفة ولا أن تخضع لأي محاولة لترتيبها من حيث الدرجة.

٥٤ - هل يقتضي الأمر الذهاب إلى أبعد من هذا والتوصية، ردا على التساؤل الذي طرحته لجنة حقوق الإنسان في قرارها ٣٠/٢٠٠١ بشأن التدابير الواجب اتخاذها بالنسبة للمستقبل، بإنشاء فريق عامل مفتوح العضوية تابع

للجنة تكون مهمته دراسة مسألة وضع مشروع بروتوكول اختياري للعهد"؟ ويوصي الخبير المستقل، في هذا الصدد، بأن ينص القرار الذي قد يتخذ على مبدأ إنشاء الفريق العامل، الأمر الذي سيشكل بلا شك خطوة أخرى إلى الأمام في العملية الحالية التي ترمي إلى اعتماد مشروع البروتوكول الاختياري.

٥٥- بيد أن الخبير المستقل يوصي، في الوقت ذاته، بالأبى يتم إنشاء الفريق العامل المذكور، الذي تقرر من حيث المبدأ، بأثر فوري طالما ظلت المسائل موضوع المناقشة تثير قدرا من الريبة والشكوك، بل واعتراضات عميقة الجذور بين الدول الأعضاء. إذ إنه يخشى في هذه الحالة أن تظهر الاعتراضات المذكورة داخل الفريق المنشأ على هذا النحو، الأمر الذي سيعرقل سير مهمته وتقدم أعماله في مهل زمنية معقولة. ولذلك فإن الخبير المستقل يوصي، طبقا لما اقترح شفويا خلال مشاوراته، لا سيما من جانب بعض ممثلي الدول الذين شاركوا في المائدة المستديرة التي نظمتها لجنة الحقوقين الدولية، بأن تجدد لجنة حقوق الإنسان الولاية التي عهد بها إليه، مما سيمكنه في الواقع من التعمق في أبحاثه وصقل التحليل الذي قام به بغية التوصل إلى حل وسط معقول يراعي دواعي القلق المختلفة بالضرورة.

٥٦- ومن ثم، فإن جوهر ما يوصي به الخبير المستقل، في ختام هذه الدراسة، هو:

(أ) أن تعتمد لجنة حقوق الإنسان، في دورتها القادمة، قرارا تؤكد فيه، أولا وقبل كل شيء، التزام الدول رسميا بسلوك الطريق المؤدي إلى اعتماد مشروع بروتوكول اختياري للعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛

(ب) أن يذكر ويؤكد في هذا القرار مبدأ إنشاء فريق عامل مفتوح العضوية تابع للجنة حقوق الإنسان، يكلف بدراسة مسألة وضع مشروع بروتوكول اختياري ملحق بالعهد؛

(ج) أن تجدد ولاية الخبير المستقل بغية تعميق أبحاثه وتقديم تقرير إلى اللجنة في دورتها التاسعة والخمسين، يمكن أن يكون أساس عمل يسمح للفريق العامل التابع للجنة ببدء أنشطته المتعلقة بدراسة مسألة وضع مشروع بروتوكول اختياري للعهد.

الحواشي

(١) 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.

(٢) Marc Maindrault, "Les aspects commerciaux des droits sociaux et des droits de l'homme du travail", Revue de droit social, Novembre 1994, p. 850