الأمم المتحدة

A/72/502

الجمعية العامة

Distr.: General
4 October 2017
Arabic
Original: English

**الدورة الثانية والسبعون**

البند ٧٢ (ب) من جدول الأعمال

**تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها: مسائل حقوق الإنسان، بما في ذلك النهج البديلة لتحسين التمتع الفعلي بحقوق الإنسان والحريات الأساسية**

# تقرير المقرر الخاص المعني بالفقر المدقع وحقوق الإنسان*

## مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الجمعية العامة تقرير المقرر الخاص المعني بالفقر المدقع وحقوق الإنسان، فيليب ألستون، المقدم عملا بقرار مجلس حقوق الإنسان ١٩/٣٥.

* قُدم هذا التقرير بعد انقضاء الموعد النهائي لتضمينه أحدث المستجدات.

191017 131017 17-17427 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

# تقرير المقرر الخاص المعني بالفقر المدقع وحقوق الإنسان


موجز

عند تناول وضع الأشخاص الذين يعيشون في فقر ضمن إطاري التنمية أو حقوق الإنسان، غالبا ما يتم تجاهل حقوقهم المدنية والسياسية تماما، ويتم استبعادها صراحة من التحليل، أو لا يجري ذكرها إلا بشكل عابر. ونتيجة لذلك، فإن التشخيص أو ما ينتج عنه من توصيات في مجال السياسات لا يصاغان بشكل يلائم معالجة السبل المحددة التي يتأثر بها الناس الذين يعيشون في فقر من جراء وحشية الشرطة والعنف الجنسي والجنساني، ويتركون دون حماية وعرضة لسرقة ممتلكاتهم، ويحرمون من حريتهم في حبس احتياطي قبل المحاكمة، وتقيد حريتهم في التنقل بسبب تجريم التشرد، أو يكونون عرضة للغش والتلاعب بالانتخابات، وهذه مجرد أمثلة قليلة للانتهاكات الرئيسية.

ويهدف هذا التقرير إلى بيان: (أ) أن الفقراء يعانون من انتهاكات للحقوق المدنية والسياسية بقدر غير متناسب وبصورة متباينة أيضا عن الآخرين؛ و (ب) أن حقوقهم المدنية والسياسية، تتعرض بشكل أو آخر إلى إغفال منهجي من الجهات الفاعلة الأساسية في مجالي حقوق الإنسان والتنمية؛ و (ج) أن الحالة الناجمة عن ذلك تقوض بشكل حاسم جدا ومعقد للغاية مبدأ عدم تجزئة جميع حقوق الإنسان؛ و (د) إنه يتعين على كل من مجتمعي حقوق الإنسان والتنمية أن يجريا تغيرات بعيدة المدى من أجل ضمان إدماج احترام وتعزيز جميع حقوق الإنسان للأشخاص الذين يعيشون من فقر في أطرهما التحليلية، وفي المنهجيات التي يطبقانها، وفي البرامج والسياسات التي يوصيان بها.

# المحتويات


| الفصل | | الصفحة |
|---|---|---|
| أولا – | مقدمة | ٤ |
| ثانيا – | الأثر غير المتناسب والمتباين لانتهاكات الحقوق المدنية والسياسية على الفقراء | ٥ |
| | ألف – عدم حماية الفقراء من انتهاكات الحقوق المدنية والسياسية | ٦ |
| | باء – التجريم المتباين للفقراء | ٩ |
| | جيم – عدم تعزيز وصول الفقراء إلى العدالة | ١٠ |
| | دال – تقويض حق الفقراء في المشاركة السياسية | ١٢ |
| | هاء – تقييد إمكانية وصول الفقراء إلى الأماكن العامة | ١٣ |
| ثالثا – | التجاهل المنهجي للحقوق المدنية والسياسية للأشخاص الذين يعيشون في الفقر | ١٤ |
| | ألف – مجتمع التنمية | ١٤ |
| | باء – مجتمع حقوق الإنسان | ١٦ |
| رابعا – | نتائج تقويض مبدأ عدم قابلية جميع الحقوق للتجزئة | ١٧ |
| خامسا – | طمس الحقوق المدنية والسياسية للفقراء | ٢٠ |
| | ألف – المنظورات اللغوية التي يمكن أن تحجب محنة الفقراء | ٢١ |
| | باء – إغفال أحكام قانون حقوق الإنسان البالغة الأهمية | ٢٣ |
| سادسا – | الاستنتاجات والتوصيات | ٢٥ |
| | ألف – الاستنتاجات | ٢٥ |
| | باء – التوصيات | ٢٥ |

## أولا – مقدمة

١ – غالبا ما يجري في معظم الحالات، عند تناول وضع الأشخاص الذين يعيشون في فقر في أي من إطاري التنمية أو حقوق الإنسان، تجاهل حقوقهم المدنية والسياسية تماما، واستبعادها صراحة من التحليل، أو لا يجري ذكرها إلا بشكل عابر. ثم ينتقل الاهتمام بسرعة شديدة إلى المشاكل المرتبطة بالحرمان المادي ونقص الموارد. ونتيجة لذلك، يتحول التركيز إلى قضايا مثل الحاجة إلى دعم الرعاية الاجتماعية، أو تقديم سلع وخدمات محددة، أو الحاجة إلى تحسين المساعدة الإنمائية الموجهة لغرض محدد، أو تعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، ويتوقف ذلك على مجمل إطار التحليل. ويتعزز هذا الاتجاه بالتركيز، في كل من السياقين الدولي والوطني، على تعاريف قابلة للقياس تركز، إما حصرا أو إلى حد كبير، على نصيب الفرد من الدخل. وبالتالي، ففي البيئات الدولية، يولى اهتمام هائل إلى مؤشر البنك الدولي الشهير البالغ ١،٢٥ دولار في اليوم، أو حاليا ١،٩٠ دولار في اليوم، لتحديد ما إذا كان شخصٌ ما يعيش في فقر مدقع، وتسعي الحلولُ المُلتَمَسَة حينذاك إلى زيادة الدخل المتاح للإنفاق وليس إلى استعادة الحقوق الأساسية. وعلى الصعيد الوطني، عادة ما تُستخدم خطوط الفقر لقياس الدخل المتاح لكي ينفقه الأفراد الفقراء والأسر الفقيرة. وهناك، بطبيعة الحال، استثناءات ملحوظة في هذا الاتجاه العام، سيجري ذكرها أدناه، ولكنها تميل إلى أن تتجلى بقدر أكبر في النواحي النظرية أكثر بكثير مما تتجلى في الواقع العملي، وتظل استثناءً على القاعدة.

٢ – وربما كان من المتوقع أن يعتمد مجتمع حقوق الإنسان نهجا مختلفا عن النهج الذي تستخدمه الجهات الفاعلة الرئيسية للتنمية. وهو يفعل ذلك في بعض السياقات، ولكن في الحقيقة فإن خبراء ومجموعات حقوق الإنسان لا يركزون في معظم الأحيان بأي قدر من التفصيل، سواء في تقصيهم للحقائق أو في تقييماتهم، على حالة الأشخاص الذين يعيشون في فقر تحديدا. ونتيجة لذلك، فإن التشخيص أو ما ينتج عنه من توصيات في مجال السياسات لا يصاغان بشكل يلائم معالجة السبل المحددة التي يتأثر بها الناس الذين يعيشون في فقر من وحشية الشرطة والعنف الجنسي والجنساني، ويتركون دون حماية وعرضة لسرقة الممتلكات، ويحرمون من حريتهم في حبس احتياطي قبل المحاكمة، وتقيد حريتهم في التنقل بسبب تجريم التشرد، أو يكونون عرضة للغش والتلاعب بالانتخابات، وهذه مجرد أمثلة للانتهاكات الرئيسية.

٣ – ويبدو أن هناك على الأقل ثلاثة افتراضات مختلفة ولكنها مترابطة تعمل على تبرير أو على الأقل شرح هذا الإغفال. أولها الافتراض القائل بأن الفقراء يجدون أنفسهم في الجوهر في نفس موقف الذين لديهم إمكانية الوصول إلى موارد كافية، وأن أي مقترحات للتصدي لأي انتهاكات نمطية لحقوق الإنسان ستطبق على قدم المساواة بغض النظر عن الدخل أو الطبقة الاجتماعية الاقتصادية. إلا أن هذا بوضوح ليس هو الحال في الممارسة العملية، وهذا ما يسعى المقرر الخاص إلى إظهاره في هذا التقرير. والافتراض الثاني هو أن الفقر يتماس إلى حد كبير مع أشكال التمييز ضد فئات معينة، بحيث أن دراسة والإبلاغ عن مسائل من قبيل التمييز ضد المرأة والفئات العرقية أو الإثنية المعينة أو الأشخاص ذوي الإعاقة، ستنجح في معالجة حالات محددة لأفقر أفراد المجتمع. ولكن مرة أخرى، فإن هذا الاستخدام لمنظورات بديلة لا يكفي بوضوح لاستخلاص الخصائص المتنوعة لمن يعيشون في فقر في معظم المجتمعات، أو العواقب المحددة للغاية للأشكال المختلفة للتمييز والاضطهاد والوصم والعنف التي يتعرض لها يوميا العديد منهم. والافتراض الثالث الذي يتبعه مجتمع التنمية ومجتمع حقوق الإنسان على السواء،

يكمن في أن كل منهما يرى أن المجتمع الأخر هو الذي سيتعامل مع التحديات المحددة التي تنشأ فيما يتصل بتمتع أولئك الذين يعيشون في فقر بالحقوق المدنية والسياسية، في حين أن أياً منهما لا يقوم بذلك في الممارسة العملية بشكل محدد أو بالقدر الكافي.

٤ - وتتمثل أهداف هذا التقرير في تقديم الأدلة الكافية لإثبات هذه الادعاءات من خلال إظهار: (أ) أن الفقراء يعانون من انتهاكات للحقوق المدنية والسياسية بقدر غير متناسب وبصورة متباينة أيضا عن الآخرين؛ و (ب) أن حقوقهم المدنية والسياسية، تتعرض بشكل أو آخر إلى إغفال منهجي من الجهات الفاعلة الأساسية في مجالي حقوق الإنسان والتنمية؛ و (ج) أن الحالة الناجمة عن ذلك تقوض بشكل حاسم جدا ومعقد للغاية مبدأ إن جميع حقوق الإنسان كل لا يتجزأ؛ و (د) إنه يتعين على كل من مجتمع حقوق الإنسان ومجتمع التنمية أن يجريا تغيرات بعيدة المدى من أجل ضمان إدماج احترام وتعزيز جميع حقوق الإنسان للأشخاص الذين يعانون من الفقر في أطرهما التحليلية، وفي المنهجيات التي يطبقانها، وفي البرامج والسياسات التي يوصيان بها.

٥ - وهناك تحذيران قائمان من البداية. أولا، أن تقريرا موجزا من هذا القبيل لا بد حتما أن يستند إلى بحوث أُجريت بالفعل، مع الإقرار في الوقت نفسه بحقيقة هي أن هناك قدرا ضئيلا من الأدبيات التي جرى فيها استكشاف الأثر المحدد لانتهاكات الحقوق المدنية والسياسية على الأشخاص الذين يعيشون في فقر. وفي معظم الأحيان، يتم التعامل مع هذه المجموعة من الناس كجزء من المجتمع الأوسع، ولا يتم استكشاف الآثار المميزة أو المختلفة. وثانيا، يتعلق جزء كبير من الأدبيات التي يُستَرشَد بها بالوضع في الولايات المتحدة الأمريكية، ولكن هذا انعكاس لحقيقة أن هذه القضايا حظيت بدراسة أوسع في هذا السياق، أكثر من أن هذه المشاكل تعتبر فريدة بالنسبة للولايات المتحدة.

## ثانيا - الأثر غير المتناسب والمتباين لانتهاكات الحقوق المدنية والسياسية على الفقراء

٦ - عند التحقيق في انتهاكات الحقوق المدنية والسياسية وتوثيقها، كثيرا ما لا يتم ذكر الفروق وفقا للطبقات أو الحالة الاجتماعية الاقتصادية، مما يجعل من الأصعب القول بثقة إن أولئك الذين يعيشون في فقر يتأثرون بشكل مختلف وغير متناسب بالممارسات ذات الصلة. والتوجه السائد في كل من العلوم الاجتماعية وفي تقصي الحقائق في مجال حقوق الإنسان هو تصنيف انتهاكات الحقوق المدنية والسياسية وفقا لعوامل مثل العمر، ونوع الجنس، والعرق، والأصل الإثني وربما الميل الجنسي، ولكن ليس وفقا لشرائح الدخل المئوية أو العشرية، أو لمؤشرات أخرى متصلة بالطبقة الاقتصادية. ولا تستخلص بالتالي الطرق المحددة التي يؤثر بها الفقر الناجم عن انخفاض الدخل، بالمقارنة بالفقر المتعدد الأبعاد، على طابع هذه الانتهاكات وتواترها. وكقاعدة عامة، يبدو أن هناك قدرا ضئيلا من البيانات التي جمعتها الدول تتعلق بالوضع الاجتماعي الاقتصادي لضحايا انتهاكات الحقوق المدنية والسياسية[(١)]. ومن غير المرجح أن يجري إقامة علاقة بين أي بيانات جرى جمعها من هذا القبيل، سواء من جانب الجهات الفاعلة الحكومية أو غير الحكومية، بطريقة تنم عن حجم إيذاء الفقراء. ونتيجة لذلك، فإن الوصفات العلاجية المحددة تتجاهل أيضا هذه الأبعاد. فعلى سبيل المثال، غالبا ما يبدو أن من المفترض أن النساء أو الأشخاص

(١) انظر Ryan Cooper, 'To end police violence, we have to end poverty,' *The Week*, 24 August 2015.

المنتمين إلى جماعات عرقية محددة أو الأطفال، سيكونون الأشد تضررا، وأن التركيز عليهم سيكون بديلا جيدا لمعالجة البعد المتعلق بالفقر.

٧ - ويمكن أن تُنتَهك الحقوق المدنية والسياسية لمن يعيشون في فقر بطرق عديدة. ويمكن اعتماد سياسات تسعى صراحة إلى استبعاد الفقراء من الحصول على حقوق مدنية وسياسية محددة، أو التمتع بها. وبصورة أكثر دقة وأكثر شيوعا، يمكن اعتماد قوانين تكون محايدة في ظاهرها، ولكن لها أثر سلبي واضح على الفقراء ولا تمس الميسورين إلى حد كبير. وتُعتَمَد سياسات ينبغي أن تفيد جميع الطبقات بالتساوي، ولكن تخصيص الموارد يكفل ألا تحابي بالفعل إلا الميسورين. ويمكن أن تظل الحكومات سلبية وغير متجاوبة في الحالات التي يكون فيها من الواضح أن أولئك الذين يعيشون في فقر غير قادرين فعليا على ممارسة بعض الحقوق أو الدفاع عن أنفسهم ضد الانتهاكات المنتظمة لتلك الحقوق. وفي هذه الحالات، تفشل الحكومات في الوفاء بالتزاماتها باتخاذ خطوات لمعالجة الانتهاكات الكبيرة والمستمرة.

٨ - ويركز التحليل التالي على بعض الطرق التي يُمنع بها من يعيشون في فقر من التمتع بحقوقهم المدنية والسياسية أو يقيد تمتعهم بها أو يحرمون من هذا التمتع في جوهره الحقيقي.

## ألف - عدم حماية الفقراء من انتهاكات الحقوق المدنية والسياسية

### التعذيب

٩ - لا يقتصر التعذيب على السجناء السياسيين أو عتاة المجرمين. والواقع، ”أن معظم ضحايا الاحتجاز التعسفي والتعذيب وظروف الاحتجاز غير الإنسانية هم عادة من عامة الناس، الذين ينتمون إلى قطاعات المجتمع الأشد فقرا أو حرمانا“.(انظر A/64/215 و Corr.1، الفقرة ٤٠؛ وانظر أيضا A/55/290، الفقرة ٣٥). ووفقا لما ورد في الإعلان بشأن الفقر والتعذيب الصادر عن المجلس الدولي لإعادة تأهيل ضحايا التعذيب، الذي اعتمد في لندن في عام ٢٠١١، فإن الفقر يديم ”حالة التهميش الدائمة، وتقليص الحقوق، وتقليل الحماية مما يجعل الفرد أكثر عرضة للتعذيب وسوء المعاملة“[٢]. ويؤدي الوصم والتهميش إلى أن تؤخذ شكاوى الفقراء بقدر أقل من الجدية، ويحد من إمكانية حصول هؤلاء الفقراء على التمثيل القانوني (انظر A/HRC/28/68/Add.3).

### إساءة استخدام الشرطة لسلطتها

١٠ - في العديد من البلدان، تعد وحشية الشرطة مشكلة تؤثر بشكل كبير على الفقراء[٣]. فعندما تعامل الشرطة أفراد فئات الأقليات بوحشية سيكون الفقر، على سبيل المثال، عاملا رئيسيا في تحديد من يقع عليه الاختيار فعليا لتلقي هذه المعاملة. وتدرك الشرطة أنها إذا ما اعتدت على أشخاص ميسورين، فإن احتمال حدوث عواقب رسمية أكبر بكثير مما لو كان الضحية فقيرا.

(٢) مدونة عالم بلا تعذيب World Without Torture Blog، متاحة عبر الرابط https://worldwithouttorture.org/2011/11/11/the-london-declaration-on-poverty-and-torture.

(٣) انظر على سبيل المثال، Deepa Narayan and others, *Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?*, vol. 1 (Washington, D.C., Oxford University Press for the World Bank, 2000), p. 251.

## السلامة الجسدية والحق في الأمن الشخصي

١١ - من المفارقات أنه على الرغم من أن الشرطة غالبا ما تكون مفرطة النشاط في إنفاذ القانون ضد الفقراء، فإنها عادة ما تكون غير نشطة كما يجب في منع انتهاكات الحق في الأمن للأفراد الذين يعيشون في مناطق شديدة الفقر والتحقيق فيها فعلا. ففي الحالة الأولى، تفشل الدولة في حماية الفقراء من إساءة استخدام صلاحيات الشرطة. وفي الحالة الثانية، تفشل الدولة في حماية الفقراء من المواطنين الآخرين. ونتيجة لذلك، فإن الفقراء والمهمشين غالبا ما يتعرضون لعنف إجرامي شائع، وليس لهم أن ينتظروا أي حماية توفرها الدولة منه[٤]. ولا تقتصر هذه المشكلة على البلدان ذات الدخل المنخفض. فقد أظهرت دراسات أجريت في بلدان أكثر ثراء ''ارتباطا واضحا'' بين أكثر الفئات ضعفا من الناحية الاقتصادية وتعرضها للجرائم العنيفة[٥]. وعلاوة على ذلك، فإن نسبة العشرين في المائة الأقل دخلا هم على الأرجح أكثر عرضة لخطر جرائم العنف بنسبة ثلاثة أضعاف من العشرين في المائة الأكثر دخلا[٦].

١٢ - و ''تعرض الفقراء المزمن للعنف'' يجعلهم أكثر عرضة بكثير من ميسوري الحال لانتهاكات من قبيل الرق والاتجار بالجنس والعنف الجنسي وسرقة الممتلكات والعمل القسري والاعتداء والاضطهاد[٧]. وتكمن هذه الحقائق ''مخبأة تحت أوجه الحرمان الأكثر وضوحا التي يعاني منها الفقراء''، الأمر الذي يزيد من وطأة الفقر عليهم[٨]. ويعني غياب نظم العدالة العامة الأساسية أو عدم فعاليتها في البلدان ذات الدخل المنخفض أن معظم الناس يعيشون ''خارج نطاق حماية القانون''، الأمر الذي يؤدي إلى ظهور نظم ''موازية'' للعدالة[٩].

## العنف ضد النساء والأطفال

١٣ - هناك أدلة على أن الوضع الاجتماعي الاقتصادي للمرأة له علاقة بتعرضها للعنف المنزلي[١٠]، وأن الرجال الذين يعيشون في الفقر هم أكثر عرضة للجوء إلى العنف[١١]. وقد تترد النساء في هذه الحالات في الكشف عن أعمال العنف هذه أو التماس الرعاية بسبب الفقر وعدم المساواة بين

---

(٤) انظر على سبيل المثال، OMCT, 'Attacking the Root Causes of Torture, Poverty, Inequality and Violence' (2006), p.107 (المنظمة العالمية لمناهضة التعذيب، ''معالجة الأسباب الجذرية للتعذيب والفقر وعدم المساواة والعنف'' (٢٠٠٦)، الصفحة ١٠٧).

(٥) المرجع نفسه.

(٦) المرجع نفسه، الصفحة ١١١.

(٧) Gary Haugen and Victor Boutros, *The Locust Effect: Why The End of Poverty Requires The End of Violence* (New York, Oxford University Press, 2014), p. xii.

(٨) المرجع نفسه.

(٩) المرجع نفسه، الصفحة ١٤.

(١٠) Sana Ashraf Chatha, Khalil Ahmad and Karim Sajjad Sheikh "Socioeconomic status and domestic violence: a study on married women in urban Lahore, Pakistan", *South Asian Studies*, vol. 29, No. 1 (January – July 2014), pp. 237-246.

(١١) ويفاقم هذا الوضع النزاع والحرب: انظر البنك الدولي، ''العنف ضد النساء والفتيات''، (١٢ كانون الثاني/يناير ٢٠١٧)، متاح عبر الرابط http://www.worldbank.org/en/topic/socialdevelopment/brief/violence-against-women-and-girls؛ انظر أيضا Jennifer L. Solotaroff and Rohini Prabha Pande, *Violence against Women and Girls: Lessons from South Asia* (Washington, D.C., World Bank, 2014) pp. 10-12.

الجنسين[١٢]. وعادة ما يصعب على هؤلاء النسوة الفكاك من هذه المصيدة لأنهن لا يملكن مصدرا آخر للعيش عدا زواجهن، وأسرهن فقيرة جدا بحيث لا تستطيع توفير المأوى لهن[١٣]. وفي المقابل، تبين أن النساء اللواتي يملكن منازلهن بالكامل أو بصورة جزئية يتعرضن إلى مستويات أدنى من الإيذاء الجسدي مقارنة بمن لا يملكن المنازل[١٤].

١٤ - ويعاني الأطفال الفقراء أيضا بشكل غير متناسب من سوء المعاملة؛ وفي الواقع فإن سوء معاملة الأطفال وإهمالهم يتركزان في أوساط ''أفقر الفقراء''[١٥]. وحيثما ترتفع معدلات البطالة وحدّة الفقر، يتغير سلوك الوالدين وتزداد معدلات الاعتداء والسلوك العنيف تجاه الأطفال[١٦]. والفقر أيضا هو أحد عوامل الخطر التي تؤدي إلى الاعتداء على الأطفال وزواج الأطفال[١٧].

## الخصوصية

١٥ - في أثناء الحمل، لا تحصل النساء الفقيرات اللاتي يلتمسن الرعاية السابقة للولادة التي توفرها الدولة على المساعدة إلا إذا تخلين فعلا عن حقهن في الخصوصية. فهن مطالبات بتقديم معلومات عن علاقاتهن الجنسية والأسرية والمالية، ووضعهن العاطفي، وأهدافهن المستقبلية، والخضوع للمشورة فيما يتعلق بالتغذية والكحول والتبغ وغير ذلك من العقاقير[١٨].

## الاستنتاج

١٦ - الرد الذي يمكن التنبؤ به على كثير من الملاحظات السالفة الذكر هو أنه من المنطقي تماما أن يكون الفقراء أكثر عرضة للعنف بسبب وضعهم الصعب. بيد أن هذا النهج غير المكترث يتجاهل حقيقة أنه ينبغي للدولة أن تتخذ تدابير إضافية ومصممة خصيصا لمعالجة هذا الضعف الإضافي بدلا من استبعاد هذه المشكلة باعتبارها حتمية إلى حد ما.

(١٢) Sidney Ruth Schuler, Lisa M. Bates and Farzana Islam, "Women's rights, domestic violence, and recourse seeking in rural Bangladesh", *Violence against Women*, vol. 14, No. 13 (2008), cited in Solotaroff and Pande, *Violence against Women and Girls*.

(١٣) Solotaroff and Pande, *Violence against Women and Girls*, p. 59.

(١٤) McCarthy, *Attacking Root Causes of Torture*, p. 99.

(١٥) Etienne G. Krug and others, eds., *World Report on Violence and Health* (Geneva, World Health Organization, 2002), p. 68. Available from www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/en/; and Panel on Research on Child Abuse and Neglect, Commission on Behavioural and Social Sciences and Education, National Research Council, *Understanding Child Abuse and Neglect* (Washington, D.C., National Academy Press, 1993), p. 9.

(١٦) المرجع نفسه.

(١٧) Solotaroff and Pande, *Violence against Women and Girls*, p. 89, table 3.5.

(١٨) Khiara M. Bridges, The Poverty of Privacy Rights (Stanford UP, 2017).

## باء – تجريم الفقراء القائم على التمييز

### فرض عقوبة الإعدام

١٧ – من المسلم به على نطاق واسع أن ”الفقر وعقوبة الإعدام يكادا أن يكونا دائما وثيقي الارتباط ببعضهما“[١٩]. وينطبق ذلك على كل من البلدان ذات الدخل المرتفع والبلدان ذات الدخل المنخفض. ورأت المحكمة الدستورية لجنوب أفريقيا في إحدى أحكامها الأولى أن ”الفقر والعرق والحظ يلعبون دورا في نتائج قضايا الإعدام“، وأن فرض عقوبة الإعدام أو عدم فرضها لا يتوقف على التطبيق المتوقع لمعايير موضوعية، ولكن على شبكة واسعة من العوامل المتغيرة التي تشمل ”فقر المتهم أو ثراءه وقدرته على تحمل تكاليف المحامين من ذوي الخبرة والمهارة وشهادة الخبراء“ و ”الموارد المتاحة له في انتهاج سبل محتملة للتحقيق وتعقب الشهود وتأمينهم“[٢٠].

١٨ – وفي بلدان أخرى، تبين أنه ”بدلا من أن تكون الطبقة الاجتماعية عاملا متغيرا في دراسة الخصائص الديمغرافية للمحكوم عليهم بالإعدام، فإنها عامل ثابت أساسا، ويدخل تقريبا كل شخص يحكم عليه بالإعدام في نطاق العوز“[٢١]. وتبين في دراسة أجريت في بلد آخر بهدف معالجة ”النقص المزري في المعلومات عن الوضع الاجتماعي والاقتصادي للسجناء المحكوم عليهم بالإعدام“ أن ”عقوبة الإعدام تُفرض بصورة غير متناسبة على الأشخاص الضعفاء على مختلف محاور المعايير الاقتصادية والاجتماعية“. ومن بين أكثر من ٣٥٠ سجينا محكوما عليه بالإعدام شملهم الاستقصاء، اعتُبر ٧٤ في المائة منهم ضعفاء من الناحية الاقتصادية[٢٢].

١٩ – ولكن، وفي حين أن الفقراء هم أكثر عرضة لأن يكونوا بين المحكوم عليهم بالإعدام لأنهم يفتقرون إلى الموارد اللازمة لتأمين الدفاع الكافي[٢٣]، فإن القتل المتعمد لشخص فقير ينطوي على احتمال أقل في أن يؤدي إلى عقوبة الإعدام من قتل شخص ميسور الحال[٢٤]. وذهب أحد العلماء إلى أن ”عقوبة الإعدام تشكل جزءا من نظام أيديولوجي أوسع للسلطة والسيطرة الاجتماعية“، حيث أن فرض حكم الإعدام بين الفينة والأخرى يدعم الصورة الأيديولوجية ”للعدالة والسلامة دون تصوير الدولة على

(١٩) Petar Hadji-Ristic, “Rights: poverty and capital punishment go hand in hand, Inter Press Service, 17 October 2017. Available from www.ipsnews.net/2007/10/rights-poverty-and-capital-punishment-go-hand-in-hand/.

(٢٠) المحكمة الدستورية لجمهورية جنوب أفريقيا، *قضية الدولة ضد ماكواينين ومم. مشونو*، القضية رقم CCT/3/94، الحكم الصادر في ٦ حزيران/يونيه ١٩٩٥، الفقرات ٥١، و ٢٧٣، و ٢٩١.

(٢١) Jennifer L. Tilley, “Social class and capital punishment: a theoretical and empirical analysis”, Master of Science dissertation, Eastern Kentucky University, 2014, chap. I.

(٢٢) Anup Surendranath and Shreya Rastogi, “Socio-economic profile”, in *Death Penalty India Report*, vol. 1 (New Delhi, Centre on the Death Penalty, National Law University, 2016), p. 104.

(٢٣) Stephen B. Bright, “Counsel for the poor: the death sentence not for the worst crime but for the worst lawyer”, *Yale Law Journal*, vol. 103, No. 7 (May 1994)؛ انظر أيضا الموقع: https://www.amnesty.org/en/what-we-do/death-penalty.

(٢٤) Scott Philipps, “Status disparities in the capital of capital punishment”, *Law and Society Review*, vol. 43, No. 4 (December 2009).

أنها قمعية بوجه غير مبرر، وبالتالي يجعل الفئات الأخرى المهملة (أي الفقراء) كبش فداء لاستمرار نظام قائم على الإخضاع"[٢٥].

### السياسات المتعلقة بالمخدرات

٢٠ - دائما ما تستهدف الحملات الواسعة النطاق ضد تعاطي المخدرات الأشخاص الفقراء على نحو غير متناسب، بدلا من التركيز على ما يسمى بزعماء عصابات المخدرات[٢٦]. وفي استثناء هام للممارسة العامة المتمثلة في عدم تصنيف الضحايا حسب وضعهم الاجتماعي والاقتصادي، أفادت هيومن رايتس ووتش مؤخرا لدى دراستها ٣٢ حالة قتل بالتفصيل في أحد البلدان، أن جميع الضحايا باستثناء واحد فقط كانوا من الفقراء، وأن "الاستثناء كان ضحية من الطبقة المتوسطة يبدو أنها قُتلت نتيجة لخطأ في تحديد الهوية"[٢٧]. وفي بعض الأحيان تكون عقوبات تعاطي المخدرات أشد بكثير فيما يتعلق بأنواع المخدرات التي عادة ما يستخدمها الفقراء، وليس تلك التي يفضلها الأثرياء[٢٨].

٢١ - وإضافة لذلك، فإن سياسات المخدرات الأخرى التي تدعي الحياد تؤثر في غالبيتها على الفقراء. وفي أحد البلدان، تستهدف قوانين "الاعتداء على الجنين" (المعروفة أيضا بقوانين "التعريض للخطر الكيميائي" أو قوانين حماية الجنين باعتباره "شخصا") النساء اللائي يعانين من مضاعفات الحمل والإدمان على المخدرات[٢٩].

## جيم - عدم تعزيز وصول الفقراء إلى العدالة[٣٠]

### التمثيل القانوني والمساعدة القانونية

٢٢ - يواجه الفقراء عقبات متعددة في إعمال حقهم في الحصول على المساعدة القانونية. ويعد الوصول إلى محام بالنسبة للكثير منهم أمرا مستحيلا من الناحية المالية. وبالنسبة لأولئك الذين يتلقون المساعدة من خلال المساعدة القانونية المحلية، فهنالك احتمال كبير في أن تكون نوعية الخدمات القانونية سيئة بسبب نقص التمويل وإثقال كاهل مراكز المساعدة القانونية، حيث يجتذب ضعف الأجور المحامين عديمي الخبرة[٣١]. ويمتد هذا الانتهاك إلى ما هو أبعد من الدفاع الجنائي ليشمل الإجراءات المدنية، مثل

---

(٢٥) Tilley, *Social Class and Capital Punishment*, Abstract.

(٢٦) International Harm Reduction Association and Human Rights Watch, "Thailand's 'war on drugs'", 12 March 2008.

(٢٧) Human Rights Watch, "License to kill: Philippine police killings in Duterte's 'war on drugs'", (2017), p. 17.

(٢٨) Michael Coyle, "Race and class penalties in crack cocaine sentencing" (Washington, D.C., The Sentencing Project, 2002).

(٢٩) Amnesty International, "Criminalizing pregnancy: policing pregnant women who use drugs in the USA", executive summary and pp. 29-30.

(٣٠) وثقت المقررة الخاصة، التي عهدت إليها هذه الولاية في السابق، العقبات التي تعيق لجوء من يعيشون في فقر إلى القضاء توثيقا جيدا، انظر A/67/278.

(٣١) Magdalena Sepúlveda Carmona and Kate Donald, "Access to justice for persons living in poverty: a human rights approach", Finland, Ministry of Foreign Affairs (2014) متاح في الموقع: http://socialprotection-humanrights.org/resource/access-to-justice-for-persons-living-in-poverty-a-human-rights-approach/.

المنازعات المتعلقة بالسكن، أو إجراءات الهجرة، أو قضايا الضمان الاجتماعي، أو ظروف العمل السيئة، أو التمييز في مكان العمل، أو إجراءات الطلاق والحضانة[٣٢]. وفي بعض الولايات القضائية، يؤدي قانون الإسكان والأسرة، والحرمان من التمثيل بواسطة محامين يقدمون المساعدة القانونية في محاكم الرعاية الاجتماعية والعمل، إلى تفاقم عدم وصول الفقراء إلى العدالة[٣٣]. وتتفاقم هذه القيود بالنسبة للنساء، اللواتي يتمتعن عادة باستقلال مالي أقل أو لا يتمتعن بالاستقلال المالي أبدا، وتزداد خسارتهن أيضا من حيث سبل التماس المساعدة القانونية، حيث يتم التغاضي عن توزيع الثروة داخل الأسرة المعيشية[٣٤].

## الإفراج بكفالة والاحتجاز الاحتياطي

٢٣ - من المرجح أن يكون الفقراء أقل قدرة على تحمل تكاليف الإفراج بكفالة، وبالتالي فهم أكثر عرضة للاحتجاز الاحتياطي - سواء في البلدان ذات الدخل المنخفض أو المرتفع[٣٥]. ويواجه الفقراء ممارسات تمييزية للاحتجاز الاحتياطي من خلال عدم قدرتهم على تحمل تكاليف محام أو دفع كفالة أو رشاوى لإطلاق سراحهم أو تحسين ظروف احتجازهم، وقد يفقدون وظائفهم ومنازلهم، مما يتسبب في مزيد من انزلاق الأسر إلى الفقر[٣٦]. وعادة ما يرتبط الإفراج بكفالة بشروط أخرى مثل الصلات المجتمعية والعمل والعنوان الثابت، وقد يكون من الصعب أو من المستحيل على الأشخاص الذين يعيشون في فقر الوفاء بها[٣٧]. ويعني عدم القدرة على تحمل تكاليف الكفالة بالنسبة للفقراء أن الأشخاص الذين لا يثبت في كثير من الحالات ارتكابهم أي جريمة، وربما لم يدانوا أبدا من قبل، ينتهي بهم المطاف إلى دخول السجن[٣٨]. وعادة ما تجبر الآثار المالية المترتبة على الاحتجاز وعدم القدرة على دفع الكفالة الناسَ على الاعتراف بالذنب، بصرف النظر عما إذا كانوا قد ارتكبوا الجريمة المزعومة[٣٩]. وكذلك فإن الاحتجاز قبل المحاكمة يعيق قدرة الشخص على مقابلة محامين والحصول على شهود عن سلوكه، وقد يتسبب في فقدانه لوظيفته أو مسكنه الاجتماعي، مما يحد من فرصته في الحصول على حكم مع إيقاف التنفيذ أو حكم للخدمة المجتمعية (انظر A/67/278).

## التكاليف ورسوم المحكمة وودائع الضمان

٢٤ - إضافة إلى دفع الكفالة والرشاوى لتجنب الاحتجاز الاحتياطي، فإن عمليات المحاكم الرسمية مكلفة وغالبا ما تكون منفرة بالنسبة إلى الفقراء. فرسوم المحكمة، والوثائق القانونية، والنسخ المصورة

(٣٢) المرجع نفسه؛ انظر أيضا A/67/278، الفقرة ٦٢.

(٣٣) Sepúlveda and Donald, "Access to justice for persons living in poverty".

(٣٤) المرجع نفسه؛ انظر أيضا A/67/278، الفقرة ٦٣.

(٣٥) Lukas Muntingh and Jean Redpath, "The socioeconomic impact of pretrial detention in Kenya, Mozambique and Zambia" (Johannesburg, Dullah Omar Institute and Open Society Initiative for Southern Africa, 2016) متاح على الموقع http://acjr.org.za/resource-centre/socio-economic-impact-web-lowres.pdf.

(٣٦) مؤسسات المجتمع المفتوح، الاحتجاز الاحتياطي والتعذيب: لماذا يواجه المحتجزون احتياطيا أكبر المخاطر (٢٠١١)؛ انظر أيضا https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/factsheet-gcptj-overview.10262012.pdf.

(٣٧) Sepúlveda and Donald, "Access to justice for persons living in poverty", p. 24.

(٣٨) Human Rights Watch, *"Not in it for Justice": How California's Pretrial Detention and Bail System Unfairly Punishes Poor People* (2017) p. 2.

(٣٩) المرجع نفسه؛ انظر أيضا A/67/278.

والمكالمات الهاتفية تتطلب كلها موارد قد لا يستطيع تأمينها أولئك الذين يعيشون في الفقر[٤٠]. وتستلزم المسائل المدنية رسوم رفع الدعاوى واحتمال دفع التكاليف القانونية في حال كسب الخصم للدعوى، وكلا الأمرين يثبط الفقراء، ولا سيما النساء، عن رفع دعاوى من قبيل إجراءات الطلاق أو مطالبات حضانة الأطفال أو مطالبات الميراث (انظر A/67/278). وتشكل تكاليف الانتقال إلى المحكمة والإقامة وفقدان الدخل مزيدا من العقبات التي تعيق وصول الفقراء إلى النظام القانوني الرسمي، ولا سيما بالنسبة للأشخاص الذين يعيشون في المناطق الريفية (المرجع نفسه، الفقرتان ٤٥ و ٤٦).

### حقوق الأسر

٢٥ - في المسائل الجنائية، تتعدى تداعيات نظام العدالة الجنائية التعسفي، الذي يمس الفقراء على نحو تمييزي المعوزين، المدعى عليهم لتصل إلى أسرهم، مما يكرس دورات الفقر[٤١]. وفي بعض البلدان الأفريقية، يؤدي احتجاز العمال المهاجرين الفقراء في المراكز الحضرية إلى وقف التدفقات المالية لأفراد أسرهم في المناطق الريفية، ويجرّ هذه الأسر إلى مزيد من الفقر حيث تضطر إلى بيع الموجودات أو اقتراض الأموال نتيجة للاحتجاز[٤٢]. ويمكن أيضا أن تكون تكاليف السفر لزيارة أفراد الأسرة المحتجزين ”باهظة التكلفة“ بسبب الضعف الاقتصادي الشديد[٤٣]. ووفقا لما قاله بوكاس مونتينغ وجين ريدباث، ”في الحقيقة، فإن الفقراء هم الذين يدعمون السجون“[٤٢]. وكثيرا ما نصح المقرر الخاص المعني بمسألة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة الحكومات بتيسير المزيد من الزيارات الأسرية ”من خلال توفير وسائل النقل وغيرها من صور الدعم للأسر المعوزة“، (انظر A/HRC/34/54/Add.2).

## دال - تقويض حق الفقراء في المشاركة السياسية

٢٦ - يعترف قانون حقوق الإنسان بحق كل مواطن في المشاركة في إدارة الشؤون العامة، والحق في أن ينتخِب وأن يُنتخَب[٤٤]، ولكن المشاركة السياسية حق ثبت أنه ليس ذا ثقل كبير من الناحية العملية بالنسبة للفقراء. ويتأثر أولئك الذين يعيشون في الفقر بصورة غير متناسبة ومتفاوتة بالعقبات العملية والقانونية التي تحول دون ممارستهم حقهم في المشاركة السياسية. ويمكن أن يتقوض إدلائهم بأصواتهم لانشغالهم بتحديات تأمين الكفاف والمرض وصفوف الانتظار الطويلة ومشاكل التسجيل[٤٥]. وفي حين أن تلك العوامل لا تنطبق على الفقراء فحسب، فإن الآثار المترتبة عليهم أعظم نظرا لأنهم في أكثر الأحيان يعملون في وظائف غير مستقرة (مما يزيد من صعوبة إيجاد الوقت للتصويت)، ولتدني تيسر وسائل النقل لهم (لبلوغ مراكز الاقتراع)، ولأنهم في كثير من الأحيان أقل تعليما (مما يزيد من إمكانية

(٤٠) Sepúlveda and Donald, “Access to justice for persons living in poverty”, p. 20.

(٤١) انظر مثلا Surendranath and Rastogi, *Death Penalty India Report*, vol. 2 (New Delhi, Centre on the Death Penalty, National Law University, 2016), executive summary and conclusion.

(٤٢) Muntingh and Jean Redpath, “The socioeconomic impact of pretrial detention in Kenya, Mozambique and Zambia”, executive summary.

(٤٣) Surendranath and Rastogi, *Death Penalty India Report*, vol. 2 (New Delhi, Delhi Press, 2016), p. 37.

(٤٤) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، الفقرة ١ من التعليق العام رقم ٢٥ (١٩٩٦) بشأن المشاركة في الشؤون العامة والحق في التصويت.

(٤٥) R. Michael Alvarez, et al., 2008 Survey of the Performance of American Elections: Final Report, Caltech/MIT Voting Technology Project, 2009, p. 33-34.

تعرضهم لمشاكل إدارية تتعلق بعملية التصويت)، ولأنهم في أكثر الأحيان يتأثرون بالمشاكل الصحية (مما يجعل من غير المحتمل أن يتمكنوا من الحضور للتصويت)[٤٦].

٢٧ - وعلاوة على ذلك، لا يزال العديد من البلدان يفرض قيودا على حقوق التصويت للسجناء أو السجناء السابقين، وهم فئة تتألف بشكل غير متناسب من أفراد ينحدرون من الطبقات الاجتماعية والاقتصادية الدنيا. وفي حين أن هناك ندرة في الدراسات العالمية بشأن هذه الظاهرة، فإن البحوث تُظهر أن عددا من البلدان الأوروبية يفرض قيودا على حق بعض السجناء أو حتى جميعهم في التصويت[٤٧].

٢٨ - ونتيجة لذلك، ليس من المستغرب أن تكون نسبة إقبال الفقراء أقل من الفئات الأخرى. وخلُصت إحدى الدراسات إلى أن ''العلاقات بين الدخل والتعليم وإقبال الناخبين قوية جدا: فاحتمال أن يدلي الأشخاص ذوو التحصيل العلمي العالي أو الأغنياء بأصواتهم أعلى بكثير من احتمال أن يدلي الأشخاص الأقل تعليما أو الأكثر فقرا بأصواتهم''[٤٨].

٢٩ - والعواقب المترتبة على نقص تمثيل الفقراء في الانتخابات لها أيضا تداعياتٌ على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية. وتُبيّن البحوث أن نسبة مشاركة الناخبين في التصويت في بلدان الدخل المرتفع ترتبط بشكل إيجابي بإعادة التوزيع فيما يخص القطاع العام[٤٩]. وهذا يعني أن عدم المشاركة في التصويت في يوم الانتخابات يلحق المزيد من الضرر بالفقراء. وحتى عندما يصوّت الفقراء، فإن هيمنة الشركات على عمليات كسب التأييد وغيرها من عمليات صنع القرار تسهم في تعزيز سيطرة النخبة على النظام. ففي الاتحاد الأوروبي على سبيل المثال، ''تمثل رابطات الأعمال نسبة ٧٥ في المائة من جميع الرابطات الممثلة في بروكسل، في حين تشكل النقابات أقل من ٥ في المائة''[٥٠].

## هاء - تقييد إمكانية وصول الفقراء إلى الأماكن العامة

### تجريم التشرد

٣٠ - إذا كان عدم القدرة على تحمل تكاليف مأوى أو غذاء لائق أو حمام دافئ أو حتى استخدام مرحاض خاص ليس مهينا بما فيه الكفاية، فإن المشردين من الممكن أن يجردوا كذلك من كرامتهم وحريتهم في التنقل، وهو ما يحصل عادة[٥١]. وزاد توثيق تجريم التشرد بشكل جيد[٥٢]. ويؤدي نقص

(٤٦) Daniel Weeks, "Why are the poor and minorities less likely to vote?", *The Atlantic*, 10 January 2014. متاح على الرابط www.theatlantic.com/politics/archive/2014/01/why-are-the-poor-and-minorities-less-likely-to-vote/282896.

(٤٧) Laleh Ispahani, "Voting rights and human rights: a comparative analysis of criminal disenfranchisement laws", in *Criminal Disenfranchisement in an International Perspective*, Alec Ewald and Brandon Rottinghaus, eds. (New York, Cambridge University Press, 2009).

(٤٨) Jan Leighley and Jonathan Nagler, *Who Votes Now? Demographics, Issues, Inequality, and Turnout in the United States* (Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 2014), pp. 45-46.

(٤٩) Vincent Mahler, David Jesuit and Piotr Paradowski, "Electoral turnout and State redistribution: a cross-national study of fourteen developed countries", *Political Research Quarterly*, vol. 67, No. 2 (2014), pp. 361-373.

(٥٠) John Ruggie, "Multinationals as global institution: power, authority and relative autonomy", *Regulation and Governance* (2017), p. 6.

(٥١) للمزيد من المعلومات عن معاقبة الفقر، انظر الفقرات من ٢٩ إلى ٤٣ من الوثيقة A/66/265.

المساكن الميسورة التكلفة وأسرّة دور الإيواء في حالات الطوارئ إلى إجبار الناس على المبيت في الشوارع، حيث يمكن فيما بعد أن يُغرّموا أو يسجنوا(٥٣). وقد يستحيل على المشردين أن يتجنبوا الجرائم المتعلقة بـ ''نوعية الحياة'' – مثل ''التخييم'' في الأماكن العامة، والنوم في مكان عام، والتسول في الأماكن العامة، والتسكع، والجلوس أو الاستلقاء في الأماكن العامة، والنوم في السيارات(٥٤). ومما يزيد الطين بلة أن إنفاذ هذه القوانين باهظ التكلفة؛ وهذه مفارقة قاسية عندما يكون في الإمكان، بدلا من ذلك، استثمار التمويل العام في التخفيف من حدة الفقر بالنسبة لهذه الفئة(٥٥).

## ثالثا – التجاهل المنهجي للحقوق المدنية والسياسية للأشخاص الذين يعيشون في الفقر

### ألف – المجتمع الإنمائي

٣١ – تَبرُز أعمالُ أمارتيا سين من بين الباحثين في مجال التنمية لأنه لم يكتفِ فحسب بالاعتراف بالصلات القائمة بين الحقوق والفقر، بل لأنه علّق على هذه الصلات أهمية حاسمة بالنسبة لمعادلة التنمية برمتها:

> على الرغم من الزيادات غير المسبوقة في البذخ العام، فإن العالم المعاصر ينكر الحريات الأساسية على أعداد كبيرة – بل وربما على الأغلبية – من الناس. وفي بعض الأحيان، يرتبط غياب الحريات الأساسية مباشرةً بالفقر الاقتصادي... وفي حالات أخرى، يرتبط انعدام الحرية ارتباطا وثيقا بنقص المرافق العامة والرعاية الاجتماعية... وفي حالات أخرى أيضا، ينجم انتهاك الحريات مباشرةً عن قيام الأنظمة الاستبدادية بمنع الحريات السياسية والمدنية، وعن فرض قيود على حرية المشاركة في الحياة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية للمجتمع(٥٦).

٣٢ – وتناول مؤلفون آخرون هذه المواضيع. ويحاجج غاري هاوغن وفيكتور بطرس قائلين إن ''العالم بأغلبيته الساحقة لا يعرف أن التعرض للعنف، أو الطريقة التي يسحق بها العنفُ فقراء العالم...، هو أمر ملازم للفقر''. ويوجهان بصورة خاصة نقدا إلى ''الوكالات الكبرى التي تُعنى بالتخفيف من

---

(٥٢) انظر على سبيل المثال Karen Dolan and Jodi Carr, "The poor get prison: the alarming spread of criminalization of poverty, (Washington, D.C., Institute for Policy Studies), p. 23؛ و Deena Zakim, "Housing over handcuffs: the criminalization of homelessness in Hungary", *Suffolk Transnational Law Review*, vol. 37, No. 135 (winter 2014)، انظر أيضاً Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, "Hungary's homeless need roofs, not handcuffs" (15 February 2012), متاح على الرابط http://newsarchive.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=11829&LangID=ECCP.R/C/USA/CO/4, para. 19; and CERD/C/USA/CO/7-9, para. 12.

(٥٣) انظر Zakim, "Housing over handcuffs"; National Law Center on Homelessness and Poverty, "No safe place: the criminalization of homelessness in U.S. cities", available from www.nlchp.org/documents/No_Safe_Place; and "Housing not handcuffs: ending the criminalization of homelessness in U.S. cities", p. 7.

(٥٤) Terry Skolnik, "Homelessness and the impossibility to obey the law", *Fordham Urban Law Journal*, vol. 43, No. 3 (2016); and National Law Center on Homelessness and Poverty, "No safe place".

(٥٥) National Law Center on Homelessness and Poverty, "No safe place".

(٥٦) Amartya Sen, *Development as Freedom* (Oxford and New York, Oxford University Press, 1999), pp. 3-4.

حدة الفقر والتنمية الاقتصادية وحقوق الإنسان'' التي زعما أنها ''تجنّبت عمدا المشاركة في تعزيز نظم إنفاذ القانون في العالم النامي''[٥٧].

٣٣ - وكتب ويليام إيستر لي نقدا قويا، وإن كان أحادي الجانب، عن طغيان خبراء التنمية الذين يفترضون أنهم أفضل العارفين ويسعون إلى اتباع نُهج تكنوقراطية وتجمعهم علاقات طيبة بالمستبدين المحسِنين. ويتجاهل هؤلاء التكنوقراط ''السبب الحقيقي للفقر''، الذي يُعرَّف بأنه ''السلطة المنفلتة للدولة ضد الفقراء المجرّدين من الحقوق''[٥٨] وفي ازدراء مماثل للتكنوقراط، انتقد ديفيد كينيدي 'تحكم الخبراء' في مجالات مثل التنمية وحقوق الإنسان والقانون الدولي، الذي يتبعه أولئك الذين لا يلتفتون إلى الآثار الكارثية التي تخلّفها آراؤهم على التوزيع، مما يؤدي إلى ''عالم يسوده عدمُ مساواة وظلم هائلان''. ومع ذلك، ينتقد كينيدي بنفس القدر أولئك الذين يستعيضون عن التكنوقراطية بالديمقراطية، على أساس أن السياسة أيضا ''أصبحت جزءا من عالم تقني''[٥٩].

٣٤ - ومع ذلك، فحتى لو أن هناك نقاشا نشطا دائرا بين الدارسين، فإن الوكالات الإنمائية الدولية الرئيسية ظلت في معظمها غير مكترثة.

٣٥ - وتتضمن الدراسة الطليعية التي أعدها البنك الدولي، *أصوات الفقراء* مجموعة غنية من الأمثلة للكيفية التي تُنتهك بها حقوق الفقراء المدنية والسياسية باستمرار، وضآلة ما يبذل من جهد لمواجهة ذلك. وإضافة إلى الاقتباسات المدرجة أعلاه، تضمن التقرير استنتاجا مفاده:

> إن المؤسسات الرسمية غير فعالة إلى حد كبير وغير ذات تأثير في حياة الفقراء. وحيثما توجد برامج حكومية للمساعدة الموجهة، فإنها تسهم إسهاما ضئيلا في نضال الفقراء من أجل البقاء، ولكنها لا تساعدهم على الخروج من حالة الفقر.
>
> ...
>
> ويشعر الفقراء أنهم مستضعفون وأذلاء. ويُخَلِّف تعامل الفقراء مع ممثلي الدولة شعورا لديهم بالعجز وبأن أصواتهم غير مسموعة وأن أفواههم مكممة[٦٠].

٣٦ - ويتعلق أحد الأمثلة المحددة المهمة ''بأثر قوة الشرطة الفاسدة والوحشية'' التي وصفت في التقرير بأنها ''تضعف بشكل خاص معنويات الفقراء الذين يشعرون أصلا أنهم عُزّل أمام سلطة الدولة والنخبة''[٦١].

٣٧ - وفي تناقض مع هذا الوعي التحليلي والتجريبي العميق للصلات القائمة بين الحقوق المدنية والسياسية والفقر، فلم يدرج البنك الدولي حقوق الإنسان في سياساته التنفيذية (انظر A/70/274).

---

(٥٧) Haugen and Boutros, *The Locust Effect* (see footnote 7), pp. xi and xv.

(٥٨) William Easterly, *The Tyranny of Experts: Economists, Dictators, and the Forgotten Rights of the Poor* (New York, Basic Books, 2013), p. 6.

(٥٩) David Kennedy, *A World of Struggle: How Power, Law, and Expertise Shape Global Political Economy* (Woodstock, Oxfordshire, Princeton University Press, 2016), p. 39.

(٦٠) Deepa Narayan and others, *Voices of the Poor* (see footnote 3), p. 83.

(٦١) المرجع نفسه، الصفحة ٥.

٣٨ - ويمكن أيضا أن تستبعد منظمات دولية رئيسية أخرى تعمل على قضايا مثل الحوكمة والثقة والمساءلة بُعد حقوق الإنسان، وأن تتجاهل كذلك بشكل كامل التحديات المحددة التي تنشأ فيما يتعلق بمن يعيشون في الفقر. ويكفي ذكر مثال واحد. فعلى سبيل المثال، نشرت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في عام ٢٠١٧ تقريرا رئيسيا عن الثقة والسياسة العامة سعت فيه إلى التصدي لتآكل ثقة الجمهور في الحكومة بقدر كبير في السنوات الأخيرة. وحُدِدَت الكفاءة والقيم في التقرير باعتبارهما المحركين الرئيسيين للثقة، ولكن لم تُذكر حقوق الإنسان على الإطلاق في التقرير، ولم ترد أيضا أي إشارة إلى الفقر أو إلى حالة أشد الناس فقرا. وأقرب ما تطرق إليه التقرير في هذا الصدد هو تسليمه بأن هناك ''أوجه عدم مساواة في الحصول على الخدمات'' في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، واستشهد المثال بالتباين في أداء الطلاب في الرياضيات، وهو ما يمكن تعليله جزئيا بالوضع الاجتماعي والاقتصادي. وأشار إلى أن ''الرقمنة تشكل عادة الآن العنصر الأساسي في الجهود المبذولة لتحسين الوصول إلى الخدمات العامة'' وأن ''إمكانية الوصول إلى المعلومات هي عامل تمكين رئيسي للحصول على الخدمات''. ومع ذلك فليس هناك اعتراف صريح بأن فرص وصول معظم الفقراء إلى المعلومات أقل بسبب انخفاض مستويات الوصول إلى الإنترنت العريض النطاق، مما يقتضي وضع سياسات موجهة لتصحيح الاختلالات[٦٢].

## باء - مجتمع حقوق الإنسان

٣٩ - وثّق العديد من المقررين الخاصين في الآونة الأخيرة مدى إبقاء مجموعتي الحقوق منفصلتين على نحو مصطنع في عمل العديد من الجهات الفاعلة في مجال حقوق الإنسان (انظر A/71/310، الفقرة ٩، و A/HRC/35/23، الفقرة ٨٨). ولكن من النادر نسبيا أن توجد تقارير في مجال حقوق الإنسان تستكشف صراحةً الروابط بين الفقر وانتهاكات الحقوق المدنية والسياسية. وثمة استثناء جدير بالذكر هو تقريرٌ أعدته المنظمة العالمية لمناهضة التعذيب في عام ٢٠٠٦ الذي وثّق إلى أي مدى ''من المرجح أن يتعرّض من يعيشون في أدنى فئات الدخل إلى عنف الشرطة بقدر أكبر، وأن يتعرّض من يعيشون في أعلى فئات الدخل إلى عنف الشرطة بنسبة أقل''[٦٣].

٤٠ - وخلصت دراسة أخرى مهمة تناولت تقنيات توثيق التعذيب إلى أن الجهات الفاعلة في مجال حقوق الإنسان ''إدراكها منقوض بشكل منهجي لمدى تعرض الفقراء للتعذيب وسوء المعاملة''[٦٤]. ويرجع ذلك إلى ''قيود في التواصل الاجتماعي والجغرافي، والتركيز على أماكن الاحتجاز، وتهميش قضايا الحماية، والبحث عن ناجين يبدو أنهم أبرياء، والتعامل مع التعذيب على أنه حدث 'استثنائي'''[٦٥].

٤١ - وفي معظم الحالات، تشير تحليلات انتهاكات الحقوق المدنية والسياسية بصورة عابرة إلى أن نسبة كبيرة من الذين قتلوا أو تعرضوا للتعذيب أو الاغتصاب كانوا فقراء (انظر A/HRC/31/57/Add.4،

(٦٢) منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*, OECD Public Governance Reviews (Paris, OECD Publishing, 2017), pp. 53-56.

(٦٣) McCarthy, *Attacking Root Causes of Torture* (see footnote 4), p. 76.

(٦٤) Steffen Jensena and others, "Torture and ill-treatment under perceived: human rights documentation and the poor", *Human Rights Quarterly*, vol. 39, No. 2 (May 2017), pp. 413-414.

(٦٥) المرجع نفسه.

الفقرة ٦٠). وهذا أمر مهم ولكن هذه الملاحظات ينبغي أن تفضي بعد ذلك إلى توصيات مصممة خصيصا لمعالجة هذا البعد من أبعاد المشكلة. ومع ذلك، فإن ما يحدث عموما هو أن البعد المتعلق بالفقر يُترك لبعض التدخلات الأخرى غير المحددة، كما يرد في المثال التالي الوارد في التقرير المؤقت للمقرر الخاص للجنة حقوق الإنسان المعني بمسألة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، (انظر الفقرة ٣٧ من الوثيقة A/55/290):

> المقرر الخاص لا يملك لا الأهلية ولا الدراية الفنية اللتين تسمحان له بتقديم الحلول من أجل تغيير هذه الوقائع. وهو يعتقد، مع ذلك، أنه طالما أن المجتمعات الوطنية، بل والمجتمع الدولي، تحجم عن معالجة مشكلة الفقراء والمهمشين والضعفاء فهي تسهم بطريقة غير مباشرة، بل فيما يتعلق بالتعذيب، تسهم إسهاما مباشرا في الحلقة المفرغة من المعاملة الوحشية التي تشكل وصمة على تطلعاتنا إلى حياة ملؤها الكرامة والاحترام للجميع وتهديدا لها.

٤٢ - والحق في الحياة هو أيضا مثال ممتاز على تردّد العديد من هيئات حقوق الإنسان على الصعيد الدولي في تنفيذ مبدأ عدم التجزئة. وفي حين فسّرت محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان والمحاكم الدستورية في بلدان متنوعة مثل كولومبيا وكينيا والهند الحق في الحياة بطرق تعترف بعدم قابلية تجزئة مجموعتي حقوق الإنسان، فإن الغالبية العظمى من هيئات حقوق الإنسان الوطنية والدولية تفضل إبقاء مجموعتي الحقوق منفصلتين عن بعضها بعضا بشكل صارم. وعلى سبيل المثال، وُصِف مشروع التعليق العام الذي تنظر فيه اللجنة المعنية بحقوق الإنسان بشأن الحق في الحياة بأنه يقسم ”الحق في الحياة إلى فئتين: الحقوق المؤهلة لأن ينظر فيها القضاء، والتطلعات السياساتية غير القابلة للإنفاذ“ (انظر A/71/310، الفقرة ٤٥). ويبدو أن الصيغة المنقحة تنطوي على علامات تحسن طفيفة في هذا الصدد[٦٦].

## رابعا - نتائج تقويض مبدأ عدم قابلية جميع الحقوق للتجزئة

٤٣ - إن من يتجاهلون الحقوق المدنية والسياسية للفقراء يقوضون بشكل خطير المبدأ الأساسي المتمثل في عدم قابلية حقوق الإنسان للتجزئة. وعندما ظهر في بادئ الأمر نوع من التوافق في الآراء حول مفهومٍ لحقوق الإنسان العالمية، فإنه استرشد إلى حد كبير بالتسليم بالأهمية الحيوية للجزء الاقتصادي من المعادلة الإجمالية. وباختصار، لقد حققت الثورة البولشفية الكثير في إعطاء زخم لحقوق العمال والمساواة الاقتصادية في جدول الأعمال الدولي، الأمر الذي أدى إلى إنشاء منظمة العمل الدولية عام ١٩١٩ باعتبارها جزءا لا يتجزأ من حزمة إصلاحات ومبادرات ما بعد الحرب العالمية الأولى، وإلى إنشاء عصبة الأمم. وأدى الكساد الكبير إلى جملة أمور منها التأكيد على أن الحقوق السياسية وحدها لا تكفي، وإلى إبرام عقدٍ جديد في الولايات المتحدة واعتماد منطق كاينز في فهم الدور المناسب الذي تؤديه الدولة في إدارة الاقتصاد بأنه لا يقتصر على حفز الإنتاجية بل يهدف أيضا إلى تحقيق أقصى قدر من الرفاه الاجتماعي للمواطنين.

---

(٦٦) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، مشروع التعليق رقم ٣٦، في تموز/يوليه ٢٠١٧، متاح على الرابط www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CCPR/GCArticle6/GCArticle6_EN.pdf.

٤٤ - وفي خضم الحرب العالمية الثانية، أبدى رئيس الولايات المتحدة، فرانكلين روزفلت، وقادة آخرون للدول الغربية التزاما قويا بتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية، فضلا عن الأهداف السياسية الأكثر وضوحا للنضال، على الصعيدين المحلي والدولي.

٤٥ - وفي عام ١٩٤٤، دعا السيد روزفلت إلى شرعة حقوق ثانية في الولايات المتحدة تهدف إلى التركيز على ما نعتقد اليوم أنه يشكل حقوقا اقتصادية واجتماعية. وقال للكونغرس في خطابه عن حالة الاتحاد ما يلي:

> لقد بتنا ندرك بوضوح أن الحرية الفردية الحقة لا يمكن أن توجد بمعزل عن الأمن الاقتصادي والاستقلال. ''المحتاجون ليسوا أحرارا''. إن من يعانون من الجوع، والعاطلين عن العمل هم ما تُصنع منهم الأنظمة الدكتاتورية. وفي عالمنا اليوم باتت هذه الحقائق الاقتصادية مقبولة باعتبارها أمرا بديهيا(٦٧).

٤٦ - وسيكون لتلك المقترحات تأثير كبير على مَن سيشاركون لاحقا في صوغ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. وفي عام ١٩٤٦، قال أحد واضعي ميثاق الأمم المتحدة معلقا ''إن التهديد الكبير لحريات الإنسان التي ما برحنا نكافح من أجلها لخمس سنوات نشأ واستشرى بفضل بيئة تسودها البطالة وتفتقر إلى التحرر من العوز''. واعتبر أن البعدين الاقتصادي والاجتماعي للبنود المتعلقة بحقوق الإنسان في الميثاق بالغة الأهمية:

> يسلم الميثاق أيضا، في صيغته النهائية، ومع التركيز في المقام الأول على الأمن والتحرر من الخوف، بأنه لا يمكن أن يكون هناك تحرر من الخوف بدون احترام حقوق الإنسان الأساسية على أساس التحرر من العوز ورفع مستويات المعيشة(٦٨).

٤٧ - وإزاء هذه الخلفية، ليس من المستغرب أن يتضمن الإعلان العالمي فهرسا كاملا بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وألا يميز في أهميتها مقارنةً بالحقوق المدنية والسياسية الأكثر تقليديةً. غير أنه بالتأكيد لا يُعزى إلى روزفلت وحده إدراج هاتين المجموعتين من الحقوق في الإعلان. ففي الواقع، إن الدول التي دفعت في اتجاه إدراج الحقوق الاقتصادية والاجتماعية كانت أكثر تنوعا مما هو مسلَّم به عموما. ومن المؤكد أن حكومة الفصل العنصري في جنوب أفريقيا كانت خصما لدودا، غير أن معظم بقية دول العالم كانت داعمة بقوة. وكانت بلدان أمريكا اللاتينية في طليعة المنادين بإدراجها، كما تضمَّن الإعلان الأمريكي لحقوق الإنسان وواجباته، الذي اعتُمد أيضا عام ١٩٤٨، الاعترافَ بالحقوق في حماية الأم والطفل، والحفاظ على الصحة، والرفاه، والتعليم، والعمل، والأجر العادل، والاستجمام، والضمان الاجتماعي. وكانت بلدان أوروبا الشرقية من الداعمين ولكنها رأت بشكل عام أن الأحكام التي اعتُمدت في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لم تذهب بعيدا بما فيه الكفاية. أما دول أوروبا الغربية فكانت في طور وضع أحكام الدولة المتعلقة بالرفاه وكانت من الداعمين بصورة عامة. وفي إطار عملية صياغة دستور الهند التي تزامنت مع صياغة الإعلان العالمي، أصر بنجاح الدكتور بيمراو رامجي أمبيدكار

(٦٧) فرانكلين روزفلت، رئيس الولايات المتحدة الأمريكية، خطاب عن حالة الاتحاد أمام الكونغرس، واشنطن العاصمة، ١١ كانون الثاني/يناير ١٩٤٤، متاح على الرابط: http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=16518.

(٦٨) Herbert V. Evatt, "Economic rights in the United Nations Charter", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 243 (January 1946), pp. 4-5.

وحلفاؤه على إدراج طائفة واسعة من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية فيه، وإن وُصفت بأنها مبادئ توجيهية لا حقوق أساسية.

٤٨ - وخلال عملية صياغة العهدين الدوليين الخاصين بحقوق الإنسان، أُجريت مناقشة موسعة حول ما إذا كانت ستوضع معاهدة واحدة أو اثنتان. وفي عام ١٩٥٠، وفي قرار تاريخي، اعتبرت الجمعية العامة أن ''التمتع بالحريات المدنية والسياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية هي حقوق مترابطة ومتشابكة''، وقررت إدراج هاتين المجموعتين من الحقوق في عهد واحد (انظر قرار الجمعية العامة ٤٢١ (د-٥)، الجزء هاء). ولكن على مدار السنة اللاحقة أو نحو ذلك، دفع عدد من البلدان بقوة في اتجاه إلغاء ذلك القرار. وبقيادة المملكة المتحدة لبريطانيا العظمة وأيرلندا الشمالية والولايات المتحدة، إلى جانب كل من بلجيكا ولبنان والهند، نجحت هذه البلدان في إقناع الجمعية، التي صوتت بأغلبية ٢٧ عضوا ومعارضة ٢٠ وامتناع ٣، باعتماد عهدين. بيد أن الجمعية قررت أيضا أنه ينبغي تقديم العهدين بشكل متزامن إلى الجمعية، واعتمادهما في الوقت نفسه، وإنهما يجب أن يتضمنا أكبر عدد ممكن من الأحكام المماثلة، ''من أجل التأكيد على وحدة الهدف المنشود'' انظر قرار الجمعية العامة ٥٤٣ (د-٦)).

٤٩ - وقُدمت توضيحات عدة مختلفة، غير أن ظهور الحرب الباردة أزال كل توافق تم التوصل إليه ما بعد الحرب وكان سائدا في السابق. ونتيجة لذلك، لم تبدأ الجهود المبذولة في إعادة نوع من التوازن الحقيقي بين المجموعتين من الحقوق إلا بعد اعتماد الجمعية العامة العهدين المذكورين عام ١٩٦٦. وفي عام ١٩٦٨، أكد المؤتمر الدولي لحقوق الإنسان، المعقود في طهران، عقيدة عدم قابلية التجزئة بإعلانه أنه ''لما كانت حقوق الإنسان والحريات الأساسية كلا لا يتجزأ، فإن التحقق التام للحقوق المدنية والسياسية دون التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أمر مستحيل. فإحراز تقدم دائم نحو إعمال حقوق الإنسان إنما هو رهن باتباع سياسات قومية ودولية سليمة وفعالة على صعيد الإنماء الاقتصادي والاجتماعي''[٦٩].

٥٠ - ومنذ انعقاد المؤتمر الدولي في عام ١٩٦٨، تشكل عدم قابلية التجزئة عقيدة تُتلى مرارا وتكرارا. وفي سبعينات وثمانينات القرن الماضي، كان النهج المتبع في الأمم المتحدة يسترشد، من حيث المبدأ، بالتسليم بأن واحدا من المفاهيم الذي ينبغي الاسترشاد به في كل الأعمال المقبلة هو أن ''جميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية مترابطة لا تتجزأ؛ وتنفيذ الحقوق المدنية والسياسية، والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ينبغي أن يحظى باهتمام متكافئ وعناية عاجلة'' (انظر قرار الجمعية العامة ١٣٠/٣٢، الفقرة ١(أ)).

٥١ - وقد عُدلت هذه الصيغة وجرى توسيعها بشكل طفيف في إعلان وبرنامج عمل فيينا المعتمد في المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان، المعقود في فيينا في حزيران/يونيه ١٩٩٣ بحيث باتت تنص على ما يلي:

> جميع حقوق الإنسان عالمية وغير قابلة للتجزئة ومترابطة ومتشابكة. ويجب على المجتمع الدولي أن يعامل حقوق الإنسان علي نحو شامل وبطريقة منصفة ومتكافئة، وعلى قدم المساواة، وبنفس القدر من التركيز.

(٦٩) الوثيقة الختامية للمؤتمر الدولي لحقوق الإنسان، طهران، من ٢٢ نيسان/أبريل إلى ١٣ أيار/مايو ١٩٦٨ (منشورات الأمم المتحدة A.68.XIV.2) الجزء الثاني، الفقرة ١٣.

٥٢ - إن هذا الاستعراض للتطورات المتصلة بالوضع الحالي لعقيدة عدم قابلية التجزئة أساسيٌ لشرح سبب تعثُّر النظام الدولي لحقوق الإنسان في الفكاك من نهج ''الانعزال'' الذي ميز فترة طويلة من تطوره منذ اعتماد ميثاق الأمم المتحدة في عام ١٩٤٥. وفي السنوات الأخيرة، بُذلت جهود كبيرة من أجل إعادة إحياء أهمية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، غير أن نجاح هذه المساعي لم يؤد تلقائيا إلى نهج متكامل تماما (انظر A/HRC/32/31). وحيث أنه يُفترض عموما أن الهاجس الرئيسي في معظم سياقات حقوق الإنسان سيكون محوره الحقوق المدنية والسياسية، افتُرِضَ عموما بأنه سيجرى تناولها بالقدر الكافي عندما تكون الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية هي أيضا قيد النظر.

٥٣ - ولعل أوضح مثال على هذه المشكلة وأبلغه معنى في السنوات الأخيرة يكمن في النهج المتبع في ما يتعلق بأهداف التنمية المستدامة. فخلال عملية الصياغة، لم يكن هناك أي شك مطلقا في أن الفقر والقضاء عليه سيكونان في صلب التزامات الدول التي ستنتج عن هذه العملية. لذا لم يكن من المفاجئ أن تُستهل خطة عام ٢٠٣٠ للتنمية المستدامة بإعلان الدول ما يلي:

> نحن نُدرك أن القضاء على الفقر بجميع صوره وأبعاده، بما في ذلك الفقر المدقع، هو أكبر تحد يواجهه العالم ومطلب لا غنى عنه لتحقيق التنمية المستدامة (انظر قرار الجمعية العامة ١/٧٠).

٥٤ - ولكن في نفس الوقت الذي كان يوضع فيه الفقر والفقر المدقع في صميم خطة العمل الدولية، أبدى العديد من الحكومات مقاومة واسعة النطاق لإدراج إشارات إلى حقوق مدنية وسياسية محددة وإلى مفهوم المساءلة المحوري. فالأحكام التمهيدية تتضمن إشارات كثيرة إلى أهداف إعمال وحماية حقوق الإنسان للجميع، وتصوِّر مجملَ خطة ٢٠٣٠ على أنها ''ترتكز على الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمعاهدات الدولية لحقوق الإنسان، وتهتدي بصكوك أخرى من قبيل إعلان الحق في التنمية''. ولكن في أهداف ومؤشرات التنمية المستدامة، جرى التقليل بصورة لافتة من شأن حقوق مدنية وسياسية محددة. فالهدف ١٦ الذي يسعى إلى ''التشجيع على إقامة مجتمعات مسالمة لا يُهمّش فيها أحد من أجل تحقيق التنمية المستدامة، وإتاحة إمكانية لجوء الجميع إلى القضاء، وبناء مؤسسات فعالة وخاضعة للمساءلة وشاملة للجميع على المستويات كافةً''، سيقاس بمؤشرات تركز أساسا على العنف وانعدام الأمن، لا على الخطة الأوسع نطاقا بكثير التي تنطوي على الحقوق المدنية والسياسية، وبخاصة بالنسبة إلى مَن يعيشون في فقر. وعليه، فإن الإشارات الوحيدة إلى الحقوق في حد ذاتها التي وردت في تقرير الأمين العام عن التقدم المحرز نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة (E/2017/66) تشير بإيجاز إلى حقوق المرأة وحقوق الطفل.

## خامسا - طمس الحقوق المدنية والسياسية للفقراء

٥٥ - هناك العديد من الطرق التي قللت فيها الأوساطُ المعنية بحقوق الإنسان من شأن الحقوق المدنية والسياسية لمن يعيشون في فقر. وفي تقرير موجز، لا بد أن تكفي الإشارة إلى طريقتين منها فقط. فالأولى هي النظر إلى الفقر من خلال منظور أو نموذج مفاهيمي، الأمر الذي يمكن أن يؤدي فعلا إلى النتيجة غير المقصودة في طمس الوضع الخاص لأفقر أفراد المجتمع. وثانيهما هي تجاهُل بعض الأحكام الرئيسية الواردة في قانون حقوق الإنسان القائم، التي تهدف إلى تركيز الاهتمام على تلك الفئة.

## ألف – المنظورات اللغوية التي يمكن أن تحجب محنة الفقراء

٥٦ – في خطاب حقوق الإنسان، كما هو الحال في أي ميدان، تحدث اللغة فرقا هائلا في كيفية تصور المسألة وفهمها. وفيما يتعلق بتركيز هذا التقرير على الحقوق المدنية والسياسية للذين يعيشون في فقر، فإن علماء الاقتصاد غالبا ما يتحدثون عن الوضع الاجتماعي الاقتصادي، أو بصورة أكثر تواترا اليوم، عن الشرائح العشرية أو الخمسية من السكان. ولعل علماء الاجتماع وأخصائيو علم الإنسان، أميل إلى الحديث عن الطبقات، سواء منها الاجتماعية أو الاقتصادية. بيد أن المحامين يتجنبون عموما استخدام هذه الفئات. وأحيانا، باسم المساواة أمام العدالة، قد يختارون عدم التمييز بين أي من هذه الفئات، وبدلا من ذلك يركزون فقط على الأفراد الذين يتعذر عليهم الحصول على الموارد أو الفرص. أما في مجال حقوق الإنسان، فهناك ثلاثة منظورات رئيسية تستخدم لهذا الغرض ألا وهي: عدم التمييز، وتكافؤ الفرص، والمشاركة. وسوف نتناول كل واحد من هذه المنظورات بإيجاز.

٥٧ – وقد دافع اتحاد المساواة في الحقوق بقوة عن استخدام منظور عدم التمييز أو المساواة في التصدي لهذه المسائل:

> إن الصلة بين مفهومي المساواة والحقوق الاقتصادية والاجتماعية واضحة. ومن المبادئ المقبولة في القانون الدولي أن حقوق الإنسان متكافئة ومترابطة وغير قابلة للتجزئة. وأشارت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى أن المساواة وعدم التمييز ''ضروريان'' لإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية. والعديد من القضايا التي يتصدى لها الناشطون في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في كثير من الأحيان هي أيضا مشاكل تتعلق بالتمييز ضد الفئات المحرومة تاريخيا. وقد يكون الفقر سببا ونتيجة للتمييز على حد سواء. وعلاوة على ذلك، فإن الفئات المعرضة بشكل خاص للتمييز على أساس الوضع، مثل النساء والأقليات الإثنية وغير المواطنين والأشخاص ذوي الإعاقة، في معظم السياقات، يمثلون أكبر نسبة من الفقراء.
>
> وقد يترتب على الحق في المساواة ما يمكن وصفه بأنه ''أثر اللارجعة'' على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية. فإذا سنت الدولة أحكاما متعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية لصالح بعض الفئات، فيمكن الاحتجاج بالحق في المساواة للقول بأنها يجب أن تفعل ذلك لصالح الفئات الأخرى(٧٠).

٥٨ – ومن ثم فإن منظور التمييز مناسب لأن فئات الأشخاص الذين يعيشون في الفقر أو الفقر المدقع في كل مجتمع تقريبا تتكون بصورة غير متناسبة من الأفراد الذين ينتمون إلى الفئات التي تخضع لأشكال متعددة من التمييز، مثل النساء والفتيات، وأفراد الأقليات الإثنية أو العرقية أو الدينية أو اللغوية، والأشخاص ذوي الإعاقة، وما إلى ذلك. لكن يصبح السؤال ما إذا كان منظور التمييز كافيا في حد ذاته للإلمام بطبيعة التحديات التي تواجه الأشخاص الذين يعيشون في فقر. ويمكن القول بأن مفهوم التقاطع قد نشأ جزئيا من أجل التصدي لهذه المشكلة بتسليط الضوء على أن فردا من الأفراد أو جماعة من الجماعات قد يعاني من عدة أشكال مختلفة ومتقاطعة من التمييز. ولكن حتى إذا تم تحديد شخص

(٧٠) Equal Rights Trust, *Economic and Social Rights in the Courtroom: A Litigator's Guide to Using Equality and Non-Discrimination Strategies to Advance Economic and Social Rights* (London, 2014), p. III.

ما على أنه أنثى، وتنتمي إلى أقلية عرقية، أو تعاني من إعاقة، فإن هذا التعريف وإن كان أكثر شمولا لأشكال التمييز ذات الصلة التي قد يواجهها الشخص فإنه لا يستخلص جوهر ما يعنيه أن يكون الشخص فقيرا في المجتمع المعني. فهناك مسائل مثل الوصم والإقصاء وفقدان الاحترام الذاتي قد تتطلب تدابير تتجاوز نطاق العديد من سياسات مكافحة التمييز. ويرتبط بذلك مسألة ما إذا كان منظور التمييز يكفي إذن لتمكيننا من تحديد السياسات التي يلزم اتخاذها من أجل إعادة الأشخاص الذين يعيشون في فقر إلى صلب المجتمع مرة أخرى.

٥٩ - والمنظور الثاني، الذي يرتبط بمبدأ المساواة أيضا، هو 'تكافؤ الفرص'. ولكن هناك حجج قوية قائلة بأن تكافؤ الفرص لا يكفل من الناحية العملية أي شيء يشبه تكافؤ النتائج. فغالبا ما يتعذر على الأشخاص الذين يعيشون في فقر الاستفادة فعلا من 'الفرص' المتاحة، في حين أنه على الطرف الآخر يتاح للموسرين تعليم ومعلومات وشبكات أفضل، وقدرة أكبر على التنقل، وهم في وضع أفضل للاستفادة من الفرص. ويمكن أن يعني ذلك أيضا أن الفقراء الذين لا يمكنهم تفادي الضرائب غير المباشرة وغيرها من الضرائب، سينتهي بهم الأمر إلى دعم الأثرياء بصورة غير مباشرة، وسيتمكن العديد من هؤلاء الأثريا من تجنب الضرائب أو على الأقل التقليل منها إلى أدنى حد[٧١].

٦٠ - أما المنظور الثالث فهو منظور ''المشاركة''. ولئن كان من الممكن أن يستند هذا المنظور على وجه التحديد إلى الحق في المشاركة السياسية، فإنه كثيرا ما يُستخدم بمعنى أوسع بكثير. ومن ثم، فإن المؤلفات المتعلقة بحقوق الأشخاص الذين يعيشون في حالة فقر حافلة بالنداءات لتمكينهم من المشاركة الكاملة في مجموعة واسعة من الأنشطة. وتوفر الفقرة ٣٨ من مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية المتعلقة بالفقر المدقع وحقوق الإنسان مثالا جيدا على ذلك:

> يجب أن تضمن الدول مشاركة الأشخاص الذي يعيشون في فقر مشاركة نشطة وحرة ومستنيرة ومرضية في جميع مراحل تصميم وتنفيذ ورصد وتقييم القرارات والسياسات التي تؤثر فيهم. ويتطلب ذلك بناء قدرات الأشخاص الذين يعيشون في فقر وتثقيفهم في مجال حقوق الإنسان، ووضع آليات وترتيبات مؤسسية معينة، على مختلف مستويات اتخاذ القرار، من أجل التغلب على العقبات التي تواجه هؤلاء الأشخاص من حيث المشاركة الفعالة. وينبغي إيلاء اهتمام خاص لتحقيق إدماج كامل لأشد الأشخاص فقرا وأكثرهم إقصاءً من الناحية الاجتماعية.

٦١ - وهذه المطالب الواردة في المبادئ التوجيهية تتطرق إلى قضايا ذات أهمية قصوى. ومع ذلك لم يتجل بعد في الممارسة العملية ما قد تعنيه هذه المطالب البالغة العمومية، وكيف يمكن تفسيرها أو تطبيقها بطريقة مختلفة أو تطبيقها على وجه التحديد على الأشخاص الذين يعيشون في فقر والذين لا يستطيع معظمهم ممارسة الكثير من حقوقهم المدنية والسياسية الأساسية ممارسة فعلية. ويُخشى أن يصبح هذا التركيز على 'المشاركة' بديلا عن بذل مزيد من الجهود المتضافرة والمعينة لمعالجة الوضع الخاص للفقراء عند تناول كل من الحقوق المدنية والسياسية في مجتمع محلي معين. وبعبارة أخرى، فإن الدعوة إلى ضمان مشاركة ''أشد الأشخاص فقرا وأكثرهم إستبعادا من الناحية الاجتماعية'' مشاركة كاملة في جميع

(٧١) Omri Ben-Shahar, "The paradox of access justice, and its application to mandatory arbitration", *University of Chicago Law Review*, vol. 83, No. 4 (2016).

أشكال اتخاذ القرار قد تبدو جوفاء نظرا لأن عددا كبيرا من الأفراد والجماعات الذين يتمتعون بظروف أفضل بكثير من الناحية الاقتصادية والاجتماعية ليس لهم في الواقع رأي يُذكر في القرارات التي تؤثر فيهم. وليس القصد من هذا القول التقليل من أهمية المشاركة، وإنما يُقصد منه الإشارة إلى أن هناك بعدا أهم وإن كان مهملا وهو أخذ الأشخاص الذين يعيشون في فقر بعين الاعتبار في تحليلات أوسع نطاقا للكيفية التي يتم بها صياغة وتنفيذ حقوق التصويت، وحقوق حرية التعبير، وما إلى ذلك من أجل تحقيق النتائج المرجوة.

## باء – إغفال أحكام بالغة الأهمية في قانون حقوق الإنسان

٦٢ – تقتضي كل من المادة ٢ (١) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والمادة ٢ (٢) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية صراحة من الدول الأطراف ”أن تضمن جعل ممارسة الحقوق المنصوص عليها في العهدين بريئة من أي تمييز بسبب... الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة، أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب“. وتجاهلت كل من الحكومات وهيئات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان والمعلقين تلك الإشارات إلى الأصل الاجتماعي والثروة والنسب تقريبا. ومغزى هذا الإغفال كبير ولكن لا يسلم به أحد. وعندما اِعتُمِدت هذه المصطلحات للمرة الأولى، في سياق صياغة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، جرى النظر بإسهاب في معناها. وكان المندوبون يدركون ما قد يكون لحظر التمييز على الأسس ذات الصلة من أهمية بعيدة المدى. واستنادا إلى استعراض شامل للأعمال التحضيرية، يلاحظ يوهانس مورسينك أن التمييز على أساس ’الثروة‘ يكتسي أهمية خاصة عندما يرتبط بأحد الحقوق الأساسية مثل الحق في التعليم، ويخلص إلى أن هذا الحظر سيكون وجيها، على سبيل المثال، في الحالات التي ترتبط فيها نوعية التعليم الابتدائي والثانوي للطفل بثروة الوالدين أو الأوصياء[٧٢]. أما مصطلح ’النسب‘ فهو يرمي، في رأيه، إلى ”حظر التمييز على أساس الفروق القانونية والاجتماعية والاقتصادية الموروثة“[٧٣].

٦٣ – والنصوص الرائدة التي تتناول الطريقة التي طُبقت بها هذه الأحكام في إطار العهدين تؤكد أنه تم تهميشها بشكل كامل تقريبا، بما في ذلك في أعمال هيئات المعاهدات المعنية. فاللجنة المعنية بحقوق الإنسان لا تتناول على الإطلاق في تعليقها العام رقم ١٨ (١٩٨٩) المتعلق بعدم التمييز أهمية هذه الأوضاع الثلاثة على وجه التحديد. وعليه، بالنسبة إلى العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، يوضح مانفريد نوفاك أن ”صفات النسب والثروة والأصل الاجتماعي التي تميز الفرد تتعلق بحظر التمييز على أساس الوضع أو الطبقة“. ويرى أن ذلك يعني أنه ”لا يجوز تفضيل الشخص أو حرمانه في التمتع بالحقوق المنصوص عليها في العهد لمجرد أنه ينتمي إلى طبقة النبلاء أو العمال مثلا[٧٤]. بيد أنه باستعراض السوابق القضائية ذات الصلة بالموضوع، فإن السياق الوحيد الذي تبدو فيه هذه الأبعاد ذات أهمية يتصل بحالة الأطفال المولودين خارج إطار الزواج.

(٧٢) Johannes Morsink, *The Universal Declaration of Human Rights: Origins, Drafting, and Intent* (University of Pennsylvania Press, 1999), p. 113.

(٧٣) المرجع نفسه، الصفحة ١١٤.

(٧٤) Manfred Nowak, *United Nations Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, 2nd ed. (Kehl am Rhein, Germany, and Arlington, Virginia, N.P. Engel Publishers, 2005), p. 56.

٦٤ - وفيما يتعلق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، يسعى التعليق العام رقم ٢٠ للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، إلى توضيح ماهية كل من الأوضاع الثلاثة. ويلاحظ فقط أن 'الأصل الاجتماعي' ''يشير إلى المركز الاجتماعي الذي يرثه الشخص''. و 'ووضع الثروة' ''مفهوم واسع يشمل الأملاك العقارية (مثل ملكية الأراضي أو حيازتها)، والملكية الخاصة (كالملكية الفكرية، والسلع والمنقولات، والدخل)، أو عدم وجودها''.

٦٥ - وفي سياق معالجة 'وضع النسب'، فإن اللجنة تربطه بالمادة ١٠ (٣) من العهد، التي تحظر ''التمييز بسبب النسب''. إلا أنها تمضي فتشير إلى مجموعة أوسع نطاقا من السياقات التي قد يكون هذا الأساس للتمييز له أهميته لها:

> لذلك يجب عدم التمييز ضد من يولد خارج إطار رابطة الزواج أو مَن يولد لأبوين عديمي الجنسية أو مَن يتم تبنّيه أو ضد مَن يشكّلون أُسرة هذا الشخص. ويشمل السبب المحظور المتعلق بالنسب الحسب أيضاً، لا سيما في إطار نظام الطبقة الاجتماعية وما شابهه من نُظُم الأوضاع الموروثة. وينبغي للدول الأطراف أن تتخذ خطوات، مثلاً، للحيلولة دون ظهور ممارسات تمييزية توجَّه ضد أفراد من المجتمعات المرتكزة على الحسب ولحظرها والقضاء عليها، كما ينبغي عليها أن تكافح نشر أفكار التفوق والدونية المستندة إلى الحسب[٧٥].

٦٦ - وعلى الرغم من أن اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية قد تناولت معنى كل واحد من هذه الأوضاع الثلاثة في تعليقها العام رقم ٢٠، فيلاحظ أنه لا يوجد سوى قليل من السوابق القضائية التي تم فيها تطبيق الأحكام أو تفسيرها. كما تتضمن دساتير وطنية مختلفة، مثل دستور كل من جنوب أفريقيا وكينيا، أحكاما مماثلة، ولكنها لم تكن أيضا على ما يبدو محل اهتمام كبير حتى الآن.

٦٧ - وهناك حجة قوية مفادها أن هذه الأوضاع الثلاثة يحتمل أن تكون ذات أهمية أساسية فيما يتعلق بحقوق الأشخاص الذين يعيشون في فقر، والذين قد يعاني كثير منهم من الحرمان أو التعرض للتمييز من جانب الدولة على أساس أصلهم الاجتماعي أو نسبهم أو ثروتهم. ولا شك أن واضعي الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، الذين كانوا مسؤولين عن تطبيق هذه المفاهيم في القانون الدولي لحقوق الإنسان، كانوا يرون ذلك. ووفقا لما أكده السيد مورسينك، يبدو أن جميع واضعي الإعلان تقريبا كانوا يدركون ما لهذه الأحكام من آثار بعيدة المدى في تحقيق المساواة[٧٦].

٦٨ - والسؤال الذي يطرح نفسه إذن هو لماذا أُهملت أو وُضعت على الهامش أحكام قد تكتسي هذه الدرجة من الأهمية من أحكام العهدين خلال العقود الخمسة المنصرمة منذ اعتماد العهدين؟ وهناك عدة تفسيرات تطرح نفسها. أحدها أن هذه الأحكام لا يقابلها مباشرة سوى قليل من أحكام القوانين الوطنية. وثمة تفسير آخر يشير إلى أن المحامين المعنيين بحقوق الإنسان قد افترضوا أن الشواغل التي تتناولها الأحكام يمكن معالجتها بقدر وافٍ بواسطة أحكام أخرى في قانون حقوق الإنسان. ولكن ذلك يطرح سؤالا عن السبب الذي دفع واضعي الإعلان إلى الاعتقاد بوضوح أنها تضيف قيمة وأنها إضافات ضرورية إلى القائمة الشاملة للحقوق. وهناك أيضا تفسير آخر هو أن الأحكام هي تلك التي تتناول

---

(٧٥) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٢٠ (٢٠٠٩)، الفقرات ٢٤ إلى ٢٦.

(٧٦) Morsink, *The Universal Declaration of Human Rights: Origins, Drafting, and Intent*, p. 114.

بصورة مباشرة المسائل المتعلقة بالوضع أو الطبقة الاجتماعية الاقتصادية، وأن هذه مسائل شاءت الأوساط المعنية بحقوق الإنسان التقليل من شأنها، بل وحتى استبعادها من الصورة الشاملة.

٦٩ - وأيا كان التفسير، فإن التحدي الذي يقف أمامنا، لا سيما في سياق التوسع في إعمال الحقوق المدنية والسياسية للأشخاص الذين يعيشون في فقر يتمثل، بالنسبة للمحاكم الوطنية وهيئات المعاهدات والمجتمع المدني، في بث الحياة من جديد في هذه الأحكام البالغة الأهمية من أجل تسليط الضوء على البعد المتعلق بالطبقة الاجتماعية الاقتصادية، الذي رآه واضعو القانون الدولي لحقوق الإنسان بوضوح ولكن الأجيال اللاحقة اختارت تجاهله.

## سادسا - الاستنتاجات والتوصيات

### ألف - الاستنتاجات

**٧٠ - ينبثق عدد من الاستنتاجات عن التحليل الذي تقدم. فأولاً، لا يتوافر سوى قليل جدا من البيانات بصورة منهجية عن الخلفية الاجتماعية والاقتصادية لضحايا انتهاكات الحقوق المدنية والسياسية. وثانيا، وربما يرتبط بذلك أيضا أنه لا توجد سوى قلة تثير الاستغراب من الأعمال الأكاديمية بشأن هذه المسألة، وإن كان هناك بعض الاستثناءات الملحوظة. وثالثا، إن وثائق السياسة العامة عندما تعترف عموما بضرورة تناول الحقوق المدنية والسياسية في جهود مكافحة الفقر، فإنها كثيرا ما تبقى على مستوى من العمومية يجعلها عقيمة إلى حد كبير بالنسبة للسياسة العملية. ورابعا، غالبا ما يتم تجاهل الأشخاص الذين يعيشون في فقر بوصفهم فئة ضعيفة، وكثيرا ما يغفل التركيز على التمييز والمساواة هذه "الفئة المحمية"، ولا يجري ربط حالات التمييز قط بالطبقة الاجتماعية الاقتصادية. وخامسا، إن الجهات المعنية بحقوق الإنسان تبدو في كثير من الأحيان غير مرتاحة للنظر في عاملي السبب والسياق اللذين يفسران انتهاكات معينة، بسبب انعدام خبرة مزعوم، ولكن ذلك يؤدي إلى إغفال أبعاد بالغة الأهمية لهذا التحدي.**

**٧١ - وهناك أسباب كثيرة تفسر إغفال هذه المسائل. فالإغفال يحجب في كثير من السياقات الفئات الرئيسية من ضحايا انتهاكات حقوق الإنسان. ولا يبرز أن الأسباب الجذرية للعديد من انتهاكات الحقوق المدنية والسياسية تعود إلى الفقر، وأنه لا يمكن إيجاد حلول مستدامة إلا بالتصدي لهذا الجانب. ويتجاهل أنه في حالة تعرض الفقراء لهذه الانتهاكات، فإنها قد تكون ذات طبيعة مختلفة وتستلزم حلولا مختلفة.**

### باء - توصيات

**٧٢ - اعترفت الأوساط المعنية بحقوق الإنسان منذ زمن طويل بأن التركيز الحصري على الحقوق المدنية والسياسية في جوانبها التي تؤثر على أفراد معينين لا بد أن يكمله الانتباه إلى الحالة الأعم التي تؤثر على الفئات الضعيفة من السكان، مثل النساء والأطفال والأقليات الإثنية والشعوب الأصلية. إلا أن عددا ضئيلا للغاية من الجهات الفاعلة في مجال حقوق الإنسان جاوز مجرد إبداء الاهتمام من حين لآخر أو بشكل عابر للحقوق المدنية والسياسية للأشخاص الذين**

يعيشون في فقر. وبما أن هذه الفئة هي أشد الفئات المرجح أن تتعرض للمعاناة من الانتهاكات الخطيرة والمستمرة لحقوقها في هذا المجال، فيتعين اتباع نهج جديد.

٧٣ - ويعود إلى مختلف الجهات الفاعلة نفسها تحديد أفضل طريقة لتحقيق ذلك. لكن هناك نقطة انطلاق هامة بالنسبة لكل من الجهات الفاعلة الحكومية وغير الحكومية وهي البدء في جمع البيانات ذات الصلة، بحيث تستطيع تحديد مدى معاناة الفقراء من مختلف أنواع الانتهاكات.

٧٤ - والخطوة التالية هي تكييف الحلول الموصى بها وتعديلها لمراعاة العوامل التي تزيد من تعرض الفقراء لهذه الانتهاكات بصفة خاصة، ولتجاوز الافتراض الذي لا مبرر له في كثير من الأحيان بأن التدابير المعممة الرامية إلى التصدي للانتهاكات ستساعد هذه الفئة بالضرورة.