مقدمة

حقـــوق الإنســـان بيان قانوني بما يحتاج إليه البشر لكي يحيوا حياة إنسانية بكل ما في الكلمة من معنى. وهي في مجملها بيان شمولي جامع. فحقوق الإنسان كافةً – المدنية منها والثقافية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية – مسلَّم بها بأنها مجموعة عالمية وغير قابلة للتجزئة ومترابطة من الحقوق، على نحو ما ورد أصلا في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي صدر عـــام ١٩٤٨[(١)]. إن اتباع نهج شمولي في تعزيز وحماية حقوق الإنسان، ومن بينها الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، يكفل معاملة البشر كأشخاص كاملين وتمتعهم في آن واحد بجميع الحقوق والحريات، وبالعدالة الاجتماعية.

تعزيز وحماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

بعد فترة طويلة من الإهمال النسبي، حدثت تطورات هامة في ميدان الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في الســـنوات الأخيرة. وإن إعلان وبرنامج عمل فيينا، الذي اعتمده المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان في عام ١٩٩٣، قد شكَّل تطـــوراً هامـــاً في هـــذه العملية، حيث حث على أنه "يجب بذل جهود متضافرة لكفالة الاعتراف بالحقوق الاقتصادية والاجتماعـــية والثقافية على المستوى الوطني والإقليمي والدولي"[(٢)]. وقد تزايد الاهتمام بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافـــية تـــزايداً كبيراً، سواءً داخل الأمم المتحدة أو كنتيجة لدمج هذه الحقوق في العديد من الدساتير والنظم القانونية الوطنية بوصفها معايير قانونية.

إلاَّ أن تجديد الاهتمام والالتزام بالإعمال الكامل للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية يعد أمرا حيويا ما دام "خُمـــس سكان العالم النامي يعاني من الجوع كل ليلة، وربعهم يفتقر إلى أبسط الضروريات الأساسية، مثل الماء الصالح للشرب، وثلثهم يعيش في فقر مدقع – على هامش من الوجود البشري تعجز الكلمات عن وصفه"[(٣)].

وبإمكـــان المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أن تضطلع بدور هام في مجهود متضافر يهدف إلى معالجة الحقوق الاقتصـــادية والاجتماعـــية والثقافية. وبالتلازم مع الأهمية المتزايدة التي حظيت بها هذه الحقوق خلال العقد المنصرم، فإن المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان قد ازدادت أيضاً عدداً وفعاليةً. وفي عام ١٩٩١، عقدت الأمم المتحدة في باريس أول حلقـــة عمل دولية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان. وهناك، قامت المؤسسات التي حضرت الحلقة بصياغة واعتماد المعـــايير الدولية الدنيا لمؤسسات وطنية فعالة لحقوق الإنسان، وهي المبادئ المتعلقة بالمركز القانوني للمؤسسات الوطنية، والمعروفة باسم "مبادئ باريس" (انظر المرفق). وحظيت هذه المعايير بموافقة لجنة حقوق الإنسان في عام ١٩٩٢ والجمعية العامة للأمم المتحدة في عام ١٩٩٣. وفي إعلان وبرنامج عمل فيينا، أعاد أيضاً المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان تأكيد أهمية المؤسســـات الوطنية لحقوق الإنسان، مشجعاً على تعزيز أنشطة الأمم المتحدة الرامية إلى تقديم المساعدة إلى الدول، بناءً عـــلى طلـــبها، في مجال إنشاء المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وتعزيزها والتعاون فيما بين تلك المؤسسات والمنظمات

---

(١) ينص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على الحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وكان الغرض منه أن يمهد السبيل لإصدار عهد واحد خاص بحقوق الإنسان. إلا أن عوامل سياسية وأيديولوجية وعوامل أخرى حالت دون هذا الأمر، فتم في نهاية المطاف اعتماد عهدين دوليين – بعد مرور عقدين تقريبا على صدور الإعلان العالمي.

(٢) إعـــلان وبـــرنامج عمل فيينا، الذي اعتمده المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان، فيينا، ٢٥ حزيران/يونيه ١٩٩٣ (A/CONF.157/23)، الجزء الثاني، الفقرة ٩٨.

(٣) *تقرير التنمية البشرية* لعام ١٩٩٤، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، نيويورك، الصفحة ٢.

الإقليمـــية والأمم المتحدة. وقد استجابت مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان لتلك التوصية ووضعت برنامجا موسعا للمساعدة والتعاون التقنيين. كما أن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وأمانة الكمنولث والمنظمة الدولية للفرانكوفونية ومعهـــد الـــبلدان الأمريكـــية لحقوق الإنسان واللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب والمعهد الدولي لأمناء المظالم ومنظمات المجتمع المدني الدولية والإقليمية، قد أصبحت أكثر نشاطا في مجال تعزيز المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان.

غـــير أن تـــزايد اهتمام المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية قد اتسم بالتـــباين وعـــدم الانتظام. ففي العديد من الحالات، كانت مؤسسات وطنية لحقوق الإنسان أقل نشاطا من مؤسسات ومنظمات أخرى عديدة فيما يتعلق بتلك الحقوق(٤). إن التمادي في التمييز الخاطئ بين الحقوق المدنية والسياسية من جهة والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من الجهة الأخرى، وقلة تفهم الطبيعة والمضمون القانونيين للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، قد عملا على تقويض فعالية العمل المتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية(٥).

وإلى حد ما، فإن ما يعترض الإعمال الكامل للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من صعوبة بسبب الفقر المتفشـــي في العديد من البلدان، وما يوجد بين الدول وداخلها من تفاوت متزايد في الثروة والدخل، يثني المنظمات عما تقوم به من عمل فيما يتعلق بتلك الحقوق حين تواجهها المنظمات تحديات أخرى. بيد أنه يجري الآن إيلاء قدر أكبر من الاهتمام لمسألة تطوير قدرة المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان على زيادة ما تضطلع به من أنشطة في سبيل تعزيز وحماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وقد أُعد هذا الدليل بقصد المساعدة في تلك الجهود.

---

(٤) في تقرير صدر مؤخراً، كان المجلس الدولي لسياسة حقوق الإنسان، على سبيل المثال، جد واضح في الإشارة إلى ضرورة قيام المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بالمزيد فيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وفي ذلك التقرير، أوصـــى المجلس المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بأن تعالج الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. إن الفقر وعدم المساواة في الاستفادة من فرص التعليم والسكن ومن الخدمات والمرافق الصحية يحددان على نحو متزايد التقدم الاجتماعي ونوعية الحياة. فلا يمكـــن للمؤسســـات الوطنية لحقوق الإنسان تلبية احتياجات الجماعات المستضعفة دون معالجة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وبعضها يقوم بذلك بالفعل، ولكن العديد منها لم تستثمر بعد مواردها في إنفاذ هذه الحقوق، أو لم تتعامل معها بجدية. وينـــبغي للمؤسسات الوطنية الجديدة لحقوق الإنسان إدراج الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في الولاية المسندة إليها. أما المؤسســـات الوطنـــية التي لا تشمل ولايتها أصلا تلك الحقوق، فينبغي النظر في إعادة صياغة ولايتها بحيث تشملها. وقد تشمل الاستراتيجيات العملية ما يلي: تحديد مجالات الإقصاء ووضع مقترحات سياسات لمعالجتها؛ ورصد السياسات الحكومية فيما يتعلق بـــالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛ وتناول الحالات التي يشمل نطاقها التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛ وتحديـــد ســـبل إمكانية التقاضي بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. (International Council on Human Rights *Policy, Performance and Legitimacy: National Human Rights Institutions* (*المجلس الدولي لسياسة حقوق الإنسان، الأداء والشرعية: المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان*، ، فيرسوا، سويسرا، ٢٠٠٠).

(٥) كثيراً ما تركزت هذه المغالطات على تفرقات كالطبيعة التي يُزعَم أنها إيجابية للحقوق موضوع البحث مقابل طبيعـــتها الســـلبية، والطبيعة المجانية للحقوق المدنية والسياسية مقارنةً بمضمون الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الكثيف الاســـتخدام دائمـــاً لـــلموارد، وقابلـــية الحقوق المدنية والسياسية للتنفيذ فوراً؛ والخصائص التدريجية محضاً للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، أو السجال الدائر حول جواز المقاضاة بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أم عدم جوازها. إن التغلـــب على زُور هذه التفرقات ما برح من المهام الرئيسية لمناصري الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية طيلة العقود القليلة الماضية – وهي مهمة تجاوزتها الآن في جوانب كثيرة ضرورة تحسين تدابير إنفاذ هذه الحقوق وتنفيذها.

أدركت هيئات وآليات دولية شتى الدور الهام الذي يمكن للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أن تضطلع بـــه في حماية وتعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[٦]. وتجدر الإشارة إلى أن لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، في تعليقها العام رقم ١٠ بشأن دور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (انظر المرفق)، قد شددت على أن للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان

دوراً قد يكون بالغ الأهمية في تعزيز كافة حقوق الإنسان وضمان عدم قابليتها للتجزئة وترابطها. ومما يؤسف لـــه أن هذه المؤسسات لم يُسنَد إليها في معظم الأحيان هذا الدور أو أنه قد تم تجاهله أو إيلاؤه أولوية دنيا. ولذا فإنه من الضروري إيلاء الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية العناية التامّة في جميع الأنشطة ذات الصلة التي تضطلع بها هذه المؤسسات.

وعـــلى نحـــو ممـــاثل ، شددت مبادئ ماستريخت التوجيهية المتعلقة بانتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام ١٩٩٨ (انظر المرفق) على ما يلي:

إن الهيـــئات التي تروج لحقوق الإنسان والتي ترصدها، من قبيل المؤسسات الوطنية لأمناء المظالم ولجان حقوق الإنسان، ينبغي أن تعير انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية نفس القدر من الاهتمام الذي تعيره لانتهاكات الحقوق المدنية والسياسية. (المبدأ التوجيهي ٢٥)

يتزايد وعي العديد من المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بضرورة حماية وتعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[٧]. إن العديد من المنظمات غير الحكومية المعنية بحقوق الإنسان، وكذلك الكتاب الأكاديميين كثيرين، قد حثوا

---

(٦) إن لجـــنة القضاء على التمييز العنصري في توصيتها العامة السابعة عشرة بشأن إنشاء مؤسسات وطنية لتيسير تنفـــيذ الاتفاقـــية [الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري] توصي الدول الأطراف بأن "تنشئ لجانا وطنية أو هيئات أخـــرى ملائمة، آخذة في اعتبارها، مع مراعاة ما يقتضيه اختلاف الحال، المبادئ المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية والمرفقة بقرار لجنة حقوق الإنسان ١٩٩٢/٥٤ المؤرخ ٣ آذار/مارس ١٩٩٢، لكي تحقق، في جملة أمور، المقاصد التالية: (أ) تعزيز احترام التمتع بحقـــوق الإنســـان دون أي تمـــيز، على النحو المبيّن صراحة في المادة ٥ من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري". وتعيد المادة ٥ من الاتفاقية المذكورة تأكيد مجموعة من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

(٧) إن لجـــنة الحقـــوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في ملاحظاتها الختامية (E/C.12/1/Add.31، ١٠ كانون الأول/ديســـمبر ١٩٩٨) بشـــأن الـــتقرير الدوري الثالث لكندا الذي قدمته بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعـــية والثقافية، قد رحبت ببيان اللجنة الكندية لحقوق الإنسان بشأن النقص الحاصل في مجال حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والتمتع بها في كندا وبمقترحها القاضي بإدماج تلك الحقوق في التشريعات المتعلقة بحقوق الإنسان وفق ما توصي به لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. كما أعربت اللجنة عن قلقها إزاء التشريع الذي اعتمدته حكومتا مقاطعتي أونتاريو وكيـــبك والقاضـــي بتحويل مدفوعات المساعدة الاجتماعية مباشرةً إلى أصحاب الأملاك دون موافقة المستفيدين، رغم أن لجنة كيـــبك لحقوق الإنسان ومحكمة حقوق الإنسان في أونتاريو خَلُصَتا إلى أن معاملة المستفيدين من المساعدة الاجتماعية على ذلك الـــنحو تنطوي على تمييز. انظر أيضا *National Human Rights Institutions: Articles and Working Papers: Input into the Discussions on the Establishment and Development of the Functions of National Human Rights Institutions*, Lindsnaes, Lindholt and Yigen, eds. (Copenhagen, Danish Centre for Human Rights, 2000).

عـــلى مواصلة ودعم عملية الحماية والتعزيز هذه[٨]. فعلى سبيل المثال، أوصى المجلس الدولي لسياسة حقوق الإنسان، في تقريـــر أصدره في آذار/مارس ٢٠٠٠ عن أداء المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وشرعيتها، بأن تتناول هذه المؤسسات الحقـــوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، واقترح أن تحدد المجالات التي يطالها الإقصاء، وأن تضع مقترحات سياسات لمعالجة تلك الحقوق[٩].

وفي تموز/يوليه ٢٠٠٠، أوصى مؤتمر الكمنولث المعني بالمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان:

> المؤسســـات الوطنية، سواء كانت نظمها الأساسية ودساتيرها الوطنية تقر أم لا تقر بجواز بت المحاكم في قضايا الحقـــوق الاقتصـــادية والاجتماعـــية والثقافية، بأن توظف جميع الوسائل المتاحة لها لمعالجة المسائل التي لها صلة بالنهوض بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[١٠].

إن المؤسســـات الوطنـــية لحقوق الإنسان تتولى مهام عديدة فيما يتعلق بحماية وتعزيز حقوق الإنسان، من بينها البـــت في الشـــكاوى، وإجراء التحقيقات، ورصد مدى الوفاء بالالتزامات التي تنص عليها معاهدات حقوق الإنسان، وتقـــديم المشورة إلى الدولة فيما يخص التطبيق المحلي للالتزامات المنصوص عليها في المعاهدات الدولية، وإصدار توصيات بشـــأن إدخال تعديلات على السياسات، وتقديم التدريب، وتثقيف الجماهير. وبإمكانها أداء هذه المهام في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وفيما يتعلق بالحقوق المدنية والسياسية بنفس القدر من الفعالية. إلا أن المؤسسات الوطنية لحقـــوق الإنسان، وبغية إيلاء القدر اللائق من الاهتمام للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تحتاج إلى فهم شامل للطبـــيعة القانونية لهذه الحقوق ولما له صلة بها من التزامات الدول بموجب القانون الدولي والمحلي. وتحتاج أيضا إلى بحث نطـــاق ولاياتهـــا، واستعراض مواردها الداخلية والخارجية، والتصدي للتحديات التي يطرحها إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

هدف الدليل

القصـــد من هذا الدليل هو مساعدة المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان على بلوغ الدرجة القصوى من الفعالية في أداء المهام والصلاحيات الممنوحة لها في مجال معالجة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وهدفه هو مساعدة تلك المؤسسات على تطوير سياسات وعمليات ومهارات لمواصلة إدماج تلك الحقوق في عملها، وبالتالي، تمكينها من معالجة الفقر والتنمية، وذلك، على سبيل المثال، من خلال إطار قوامه الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

---

(٨) انظـــر "National human rights commissions and economic, social and cultural rights" (Module 23), *in Circle of Rights: Economic, Social and Cultural Rights Activism: A Training Resource* Rights (International Human Rights Internship Program and Asian Forum for Human Rights and Development, 2000). See also Mario Gomez, "Social economic rights and human rights commissions" in *Human Rights Quarterly*, vol. 17, No. l .(February, 1995), p. 155-169

(٩) International Council on Human Rights Policy, *Performance and Legitimacy: National Human Rights Institutions* (Versoix, Switzerland, March 2000) (www.ichrp.org).

(١٠) *Protecting Human Rights: The Role of National Institutions*, Commonwealth Conference of National Human Rights Institutions, 4-6 July 2000 (Cambridge, Commonwealth Secretariat), p. 20.

وســـيتناول هذا الدليل الطرق التي يمكن بها للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أن تصبح أكثر فعالية في حماية وتعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وسيبحث الكيفية التي يمكنها أن تُفسَّر بها ولاياتها القانونية بحيث يتسنى لهـــا إدماج الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ضمن نطاق سلطتها، والكيفية التي يمكنها أن تحسِّن بها أداء مهامها وصـــلاحياتها فـــيما يـــتعلق بهذه الحقوق، والكيفية التي يمكنها أن تحقق بها أكبر قدر من الكفاءة والفعالية في استخدام مواردها، والكيفية التي يمكنها بها إعمال هذه الحقوق في السياقين السياسي والاجتماعي اللذين تعمل فيهما.

ورغم أن الدليل يستهدف حماية وتعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على وجه التحديد، فإن العديد من نُهُجه تنطبق أيضا على عمل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان فيما يتعلق بالحقوق المدنية والسياسية.

الشريحة التي يستهدفها الدليل

يســـتهدف هـــذا الدليل بالدرجة الأولى أعضاء وموظفي المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان. إلا أنه يمكن أن يشـــكل أيضـــاً موردا للمشتركين في إنشاء مؤسسات وطنية جديدة من هذا النوع ولشركاء المؤسسات الوطنية القائمة لحقوق الإنسان الذين يرغبون في دعم عملية إدماج الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في ولايتها وأنشطتها.

كيفية استعمال الدليل

هـــذا الدلـــيل مصـــمَّم لكي يكون مصدرا للمعلومات قابلا للتطبيق على نطاق واسع وذا أهمية عالمية وسهل الاســـتعمال. وتوضـــح دراسات إفرادية وأمثلة، حيث أمكن، الكيفية التي عالجت بها المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وتوجد مرفقة به صكوك دولية رئيسية وقائمة بالمراجع. وبالإمكان جعله دليلاً للمدرِّبين في المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان.

ويتألف الدليل من الأجزاء الثلاثة الرئيسية التالية:

الجزء الأول: وهو يعمل على تعميق فهم الطبيعة القانونية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتزامات الدولة بتعزيزها وحمايتها بموجب القانون الدولي والمحلي.

الجـــزء الـــثاني: وهو يبحث الدور الهام الذي يمكن أن تضطلع به المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في حماية وتعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بتعمقها أكثر في فهم وتفسير ولايتها وصلاحياتها ومهامها. كما يُجمِل ما تطرحه معالجة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من تحديات.

الجزء الثالث: وهـــو يركز على استراتيجيات عملية تتيح للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان العمل بفعالية في مجال تعزيز وحماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.