أولاً – طبـــيعة الحقـــوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

تحظـــى الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية باعتراف تام في القانون الدولي لحقوق الإنسان. وقد لقيت هذه الحقوق تاريخيا من الاهتمام قدراً أقل مما حظيت به الحقوق المدنية والسياسية، ولكن التركيز عليها في الوقـــت الـــراهن آخـــذ في الازدياد. ويناقش هذا الجزء من الدليل الطبيعة القانونية لهذه الحقوق وما تفرضه من التزامات على الدول.

وعـــلى نحو ما سيناقَش في الجزء التالي من الدليل، فإن للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أدواراً هامة تؤديها في حماية وتعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ولكي تؤدي هذه المؤسسات أدوارها بفعالية، يحـــتاج أعضاؤها وموظفوها إلى فهم شامل للأسس القانونية لتلك الحقوق وللالتزامات المترتبة على الدول فيما يـــتعلق بها، فضلا عن خصائصها الأخرى. وهذا الجزء يعرض لهذه القضايا، ويتطرق إلى الإطار التقنيني للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وإلى الالتزامات القانونية المترتبة على الدول التي أقرتها.

ألف – الإطار التقنيني

يعترف القانون الدولي لحقوق الإنسان بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بوصفها أجزاءً لا تتجزأ من إطار حقوق الإنسان. والنصوص الدولية الرئيسية التي تشير صراحةً إلى تلك الحقوق هي:

- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (١٩٤٨)؛
- الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري (١٩٦٥)؛
- العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (١٩٦٦)؛
- إعلان التقدم الاجتماعي والتنمية (١٩٦٩)؛
- اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (١٩٧٩)؛
- إعلان الحق في التنمية (١٩٨٦)؛
- اتفاقية حقوق الطفل (١٩٨٩)؛
- الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم (١٩٩٠)[(١١)].

بالإضافة إلى ذلك، تعالج صكوك إقليمية عديدة لحقوق الإنسان الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وأبرزها:

- الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب (١٩٨١)؛
- البروتوكول الإضافي في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الملحق بالاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان (بروتوكول سان سلفادور) (١٩٨٨)؛
- الميثاق الاجتماعي الأوروبي (المنقح لعام ١٩٩٦) والبروتوكول الإضافي الملحق به.

كما تحظى الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بالاعتراف على نطاق واسع في النظم القانونية المحلية، وإن كانت لا توازي في ذلك الحقوق المدنية والسياسية. وتتضمن عشرات من الدساتير الوطنية، بما في ذلك دساتير جنوب أفريقيا وفنلندا والبرتغال، اعترافاً صريحاً بكون الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من بين الحقوق التي يجوز تماماً التقاضي بشأنها. وينص العديد من الدساتير الوطنية الأخرى، من بينها دساتير الهند وهولندا والمكسيك، على تعزيز هذه الحقوق وحمايتها، بوصفهما من الواجبات العامة للدولة في المجالات القانونية والمتعلقة بالسياسات. ولدى جميع الدول تقريبا قوانين محلية متنوعة الأشكال تتضمن عناصر من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. لذلك، فإن الوضع القانوني لهذه الحقوق لا يشوبه شك. ورغم أن عدداً ضئيلاً من النظم القانونية المحلية يتضمن جميع عناصر كل حق من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فإن الأغلبية العظمى من الدول صادقت على المعاهدات الدولية التي تعترف بهذه الحقوق واعتمدت قوانين وطنية ومحلية لإعمالها.

---

(١١) بالإضافة إلى ذلك، فإن عدداً هائلاً من الاتفاقيات والتوصيات التي اعتمدتها منظمة العمل الدولية ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة ومنظمات حكومية دولية أخرى، قد أرست معايير محددة تعترف بمختلف الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. كما أن الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين لعام ١٩٥١ تتضمن حقوقا اقتصادية واجتماعية وثقافية محددة خاصة باللاجئين.

لا اختلاف من حيث الأساس بين الحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، إن من حيث القانون أو الممارسة، فجميع الحقوق مترابطة وغير قابلة للتجزئة.

معايير الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

١- ترابط الحقوق كافةً وعدم قابليتها للتجزئة

إن ترابط حقوق الإنسان كافةً – المدنية والثقافية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية – وعدم قابليتها للتجزئة مبدآن أساسيان من مبادئ القانون الدولي لحقوق الإنسان أُعيد تأكيدهما في مناسبات عديدة، لعل أبرزها المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٩٣[(١٢)].

ما هكذا كان الأمر دائما. فقد اضطر مناصرو حقوق الإنسان إلى بذل جهود جبارة لتحقيق الاعتراف التقنيني والعملي بترابط الحقوق. وإن عدم قابلية الحقوق للتجزئة وترابطها مبدآن محوريان من مبادئ حقوق الإنسان، شأنهما في ذلك شأن كرامة الإنسان المتأصلة فيه، والمشاركة، والمساواة بين الجنسين.

ومعنى عدم قابلية جميع الحقوق للتجزئة وترابطها أن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تسري على جميع الأفراد على أساس المساواة وعدم التمييز، وأنها توجب التزامات محددة على الحكومات، وأنه يجوز التقاضي بشأنها ويمكن وينبغي المطالبة بها.

وعلى المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان المساواة بين جميع الحقوق في ما تبذله من جهود في سبيل تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها.

إن جميع معاهدات حقوق الإنسان تتضمن أحكاما لها صلة مباشرة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. فحتى العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والمعاهدات الأخرى التي تقتصر في ظاهرها على الحقوق المدنية والسياسية، باعترافها بالحق في الحياة والمساواة في التمتع بالحماية التي يكفلها القانون وحرية إنشاء الجمعيات، تقر بشكل غير مباشر

(١٢) أحد التأكيدات الرئيسية لتساوي هاتين المجموعتين من الحقوق يرد في قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ١٣٠/٣٢ المؤرخ ١٦ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٧ الذي يؤكد (أ) أن جميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية مترابطة لا تتجزأ؛ وأن تنفيذ الحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ينبغي أن يحظى باهتمام متكافئ وعناية عاجلة؛ (ب) أن التحقيق التام للحقوق المدنية والسياسية دون التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أمر مستحيل؛ (ج) أن إحراز تقدم مستديم نحو إعمال حقوق الإنسان إنما هو رهن بانتهاج سياسات وطنية ودولية سليمة وفعالة على صعيد الإنماء الاقتصادي والاجتماعي.

بمكونات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. والمحاكم في العديد من الولايات القضائية قد سلمت بهذه المسألة[١٣]. فعلى سبيل المثال، أقرت محاكم عديدة بأن الحق في الحياة يشمل بالضرورة حقوقا أخرى تمثل جوهر إحدى أساسيات الحياة، من قبيل التعليم والرعاية الصحية. وإن مواصلة تصنيف الحقوق إلى هاتين الفئتين التقليديتين ما برح يفقد مغزاه ومبرراته على نحو متزايد، فهو نتاج نهج معتل في فهم وتفسير قانون حقوق الإنسان وانتهاكاتها. إن العديد من حقوق الإنسان متداخلة من حيث الجوهر. فمن اللازم دمج الحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بدل فصلها[١٤]. على هذا النحو، سيتسنى اللجوء إلى جميع معايير حقوق الإنسان لدعم المطالب المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

يضم هذا النهج الموحد لحقوق الإنسان مبدأي المساواة وعدم التمييز اللذين يشكلان أساس قانون حقوق الإنسان. ويشمل هذان المبدآن المساواة في المعاملة وفي التمتع بالحماية التي يكفلها القانون، وتكافؤ الفرص، والمساواة الجوهرية. ورغم أن هذين المبدأين يرتبطان عموما بالحقوق المدنية والسياسية، فإنهما ينطبقان بنفس الدرجة على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. وستتزايد أهميتهما، لاسيما وأن الاعتراف بأشكال المساواة الجوهرية آخذ في التزايد وأن الحكومات تدرك أن الحقوق المتعلقة بالمساواة تفرض عليها التزامات إيجابية بالعمل على إعمالها بدل الاكتفاء بمنع انتهاكها[١٥].

العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

إن العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (١٩٦٦) ما زال يمثل المعاهدة الأساسية الخاصة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وهو يقر بالحق في:

---

(١٣) بموجب الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، ربما كانت قضية *Airey* هي أكثر القضايا المستشهَد بها في هذا الشأن. فلئن كانت الاتفاقية المذكورة "تنص أساساً على حقوق مدنية وسياسية، فإن العديد من هذه الحقوق إنما هو امتداد للحقوق الاقتصادية والاجتماعية. وعليه، ترى المحكمة [الأوروبية لحقوق الإنسان]، شأنها في ذلك شأن اللجنة، أن مجرد احتمال أن يمتد تفسير للاتفاقية ليشمل مضمار الحقوق الاجتماعية والاقتصادية ينبغي ألا يكون عاملاً حاسماً ضد هذا التفسير؛ فليس ثمة تقسيم مُحكَم يفصل هذا المضمار عن الميدان الذي تتناوله الاتفاقية". (*Airey* judgment (9 October 1979), Eur. Ct. H.R., Series A, No. 32, p. 15, para. 26). انظر أيضاً قضيتَي عام ١٩٨٦ اللتين خلصت فيهما المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان إلى أن ثمة أشكالاً معينة من منافع الضمان الاجتماعي مشمولة في بند المادة ٦(١) المتعلق بالحقوق والواجبات المدنية، ومن ثم يمكن المقاضاة بشأنها على الصعيد المحلي. وفيما يتعلق بتطبيق هذه المبادئ على العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، انظر القضايا التالية، التي نظرت فيها اللجنة المعنية بحقوق الإنسان: *Broeks v The Netherlands* (Comm. No. 172/1984), United Nations document CCPR/C/29/D/172/1984 of 16 April 1987; *L.G. Danning v. the Netherlands* (Comm. No. 180/1984) United Nations document CCPR/C/29/D/180/1984 of 16 April 1987; and *Zwaan de Vries v. The Netherlands* (Comm. No. 182/1984) United Nations document CCPR/C/29/D/182/1984 of 16 April 1987.

(١٤) Craig Scott, "The interdependence and permeability of human rights norms: towards a partial fusion of the International Covenants on Human Rights" in *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 27, No. 4, 1989; see in particular pp. 851-878.

(١٥) انظر، مثلاً، *Schacter v. Canada* (1990), Federal Court of Appeal of Canada, 2 F.C. 129 (Ct. App). انظر أيضاً Paul Hunt, Reclaiming Social Rights: International and Comparative Perspectives (Aldershot, Dartmouth Publishing Company, 1996), pp. 95-106.

- تقرير المصير (المادة ١)؛
- المساواة للرجال والنساء (المادة ٣)؛
- العمل والأوضاع المواتية له (المادتان ٦ و٧)؛
- تكوين النقابات والانضمام إليها (المادة ٨)؛
- الضمان الاجتماعي (المادة ٩)؛
- توفير الحماية للأسرة والأمهات والأطفال (المادة ١٠)؛
- مستوى معيشي ملائم، ويشمل ذلك ما يفي بالاحتياجات من الغذاء والكساء والمأوى (المادة ١١)؛
- التمتع بأعلى مستوى ممكن من الصحة والرعاية الصحية (المادة ١٢)؛
- التعليم (المادة ١٣)؛
- مجانية التعليم الابتدائي وإلزاميته (المادة ١٤)؛
- المشاركة في الحياة الثقافية؛ والانتفاع بفوائد التقدم العلمي؛ وتمتع الشخص بحماية أي عمل علمي أو أدبي أو فني من تأليفه (المادة ١٥)[١٦].

وحتى نيسان/أبريل ٢٠٠٤، انضمت ١٤٩ دولة إلى العهد، وبذلك، تعهدت طوعاً بإنفاذ وإعمال ما ينص عليه من معايير وأحكام. ووقعته ست دول أخرى ولكنها لم تصادق عليه بعد، فقبلت بذلك ما يقره من حقوق، ولم تقبل بعد الالتزامات المترتبة على تلك الحقوق. وتتولى لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية رصد امتثال لالتزاماتها بموجب العهد. وقد أدلت بعدة ملاحظات ختامية بشأن التقارير الدورية التي قدمتها إليها الدول عن تنفيذها له. كما اعتمدت سلسلة من التعليقات العامة بشأن تفسير وتطبيق مختلف الأحكام الواردة في العهد.

وفي عام ١٩٩٣، أوصى المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان بوضع واعتماد بروتوكول اختياري للعهد يمنح الأفراد والجماعات حق تقديم بلاغات (شكاوى) بشأن عدم الامتثال للعهد. وفي دورتها الخامسة عشرة التي عقدتها في جنيف عام ١٩٩٦، اختتمت اللجنة نظرها في مشروع بروتوكول[١٧]. وقدمته إلى لجنة حقوق الإنسان في دورتها الثالثة والخمسين التي عقدتها في جنيف عام ١٩٩٧. ولا يزال البروتوكول الاختياري المقترح بانتظار موافقة أجهزة الأمم المتحدة ذات الصلة عليه.

---

(١٦) بالإضافة إلى الحقوق الواردة في العهد، ستحتاج المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أيضا إلى معرفة القواعد القانونية الدولية المتعلقة بحالات عدم التقيد والقيود والتقييدات التي قد تحاول الحكومات الاحتجاج بها، وينبغي أن تكون لديها استراتيجيات مهيئة بشكل جيد لمواجهة أي محاولات زائفة من جانب الدول لاستخدام هذه المبادئ كمبرر للتنصل مما يقع عليها من التزامات بتعزيز التمتع بهذه الحقوق. وينبغي للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ضمان أن تكون ما قد تلجأ إليه الدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من حالات عدم تقيد أو من قيود أو تقييدات بموجب المادتين ٤ و٥ مستوفية للمعايير التالية: أن تكون مطابقة للقانون؛ وأن تكون ضرورية في مجتمع ديمقراطي؛ وأن تتم بقصد حماية حقوق الآخرين؛ وأن تتناسب التدابير مع الأهداف المتوخاة؛ وأن تكون التدابير المقترحة هي الخيار الأقل تدخلا في الخصوصيات الشخصية وتقييدا للحريات؛ وألا يقع أي تمييز تعسفي ضد أي فرد أو جماعة؛ وأن تكون التدابير معقولة ولها ما يبررها.

(١٧) E/CN.4/1997/105، المرفق.

التعليقات العامة

تعتمد لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تعليقات عامة تتضمن إرشادات بشأن تفسير أحكام العهد وتطبيقها. وتضفي تعليقاتها قيمة إضافية على المعايير والأحكام الواردة فيه. هذه التعليقات العامة وتلك التي تعتمدها هيئات حقوق الإنسان الأخرى تشكل بيانات قيِّمة توضح فحوى المواضيع التي تعالجها ومقصدها ومغزاها القانوني.

- وقد اعتمدت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التعليقات العامة التالية[١٨].
- التعليق العام رقم ١: تقديم الدول الأطراف تقاريرها (١٩٨٩)؛
- التعليق العام رقم ٢: التدابير الدولية للمساعدة التقنية (المادة ٢٢ من العهد) (١٩٩٠)؛
- التعليق العام رقم ٣: طبيعة التزامات الدول الأطراف (الفقرة ١ من المادة ٢ من العهد) (١٩٩٠)؛
- التعليق العام رقم ٤: الحق في السكن الملائم (الفقرة ا من المادة ١١ من العهد) (١٩٩١)؛
- التعليق العام رقم ٥: المعوقون (١٩٩٤)؛
- التعليق العام رقم ٦: الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لكبار السن (١٩٩٥)؛
- التعليق العام رقم ٧: الحق في السكن الملائم (الفقرة ١ من المادة ١١ من العهد): حالات الإخلاء بالإكراه (١٩٩٧)؛
- التعليق العام رقم ٨: العلاقة بين العقوبات الاقتصادية واحترام الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (١٩٩٧)؛
- التعليق العام رقم ٩: التطبيق المحلي للعهد (١٩٩٨)؛
- التعليق العام رقم ١٠: دور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (١٩٩٨)؛
- التعليق العام رقم ١١: خطط العمل من أجل التعليم الابتدائي (المادة ١٤ من العهد) (١٩٩٩)؛
- التعليق العام رقم ١٢: الحق في الغذاء الكافي (المادة ١١ من العهد) (١٩٩٩)؛
- التعليق العام رقم ١٣: الحق في التعليم (المادة ١٣ من العهد) (١٩٩٩)؛
- التعليق العام رقم ١٤: الحق في التمتع بأعلى مستوى من الصحة يمكن بلوغه (المادة ١٢ من العهد) (٢٠٠٠)؛
- التعليق العام رقم ١٥: الحق في الماء (٢٠٠٢).

(١٨) التعليقات العامة للجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها من هيئات معاهدات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان ترد في وثيقة الأمم المتحدة HRI/GEN/1/REV.6.

معايير الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

٢- الهيئات المعنية بحقوق الإنسان الرئيسية

تركز هيئات دولية وإقليمية عديدة لحقوق الإنسان على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وتعمل على تعميق فهم طبيعتها وفحواها، وقد وضعت مجموعات كبيرة من الاجتهادات بشأنها. وأهم المؤسسات التي تعالج تلك الحقوق هي:

- لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تتولى رصد تنفيذ العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛
- اللجنة الأوروبية للحقوق الاجتماعية التي تتولى رصد تنفيذ الميثاق الاجتماعي الأوروبي[١٩]. والنظر في ما تتلقاه من شكاوى في إطار إجراء لتقديم شكاوى جماعية؛
- المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان التي تتولى رصد تنفيذ الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية؛
- لجنة (الأمم المتحدة) لحقوق الإنسان ولجنتها الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان، والمقررون الخاصون الذين تعيِّنهم لدراسة مختلف القضايا المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

مصادر الإرشادات الأخرى بشأن التزامات الدول فيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

تقدم عدة نصوص قطعية أخرى إرشادات إضافية بشأن طبيعة وفحوى التزامات الدول فيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

ففي عام ١٩٨٦، وضع فريق من الخبراء الدوليين المرموقين في مجال القانون الدولي اجتمعوا في جامعة ليمبورغ في ماستريخت بهولندا مجموعة من المبادئ بشأن الالتزامات المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، هي *مبادئ ليمبورغ المتعلقة بتطبيق العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية*. وتعرض هذه المبادئ الآراء المتعلقة بتفسير أحكام العهد الرئيسية. وتوفر إطارا شاملا لفهم الطابع القانوني لما ورد فيه من معايير، وتستخدَم على نطاق واسع كوسيلة لتفسيرها. وقد سبقت التعليق العام رقم ٣ الصادر في عام ١٩٩٠ عن لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بشأن طبيعة التزامات الدول الأطراف بموجب العهد، وكان لها تأثير بالغ لدى إعداد اللجنة لذلك التعليق العام. كما أن مبادئ ليمبورغ تتناول مسألة إبلاغ الدول عن مدى امتثالها لأحكام العهد. وترد تلك المبادئ في مرفق هذا الدليل.

---

(١٩) بمقتضى الميثاق الاجتماعي، مثلاً، تم وضع وتطبيق منهجية أُطلق عليها "عتبة اللياقة". واللجنة الأوروبية للحقوق الاجتماعية، لدى بتها في امتثال الدول الأطراف للحق الذي تنص عليه المادة ٤-١ من العهد ("حق العمال في الحصول على أجر يسمح لهم ولأُسرهم بالعيش على مستوى لائق")، وإذ تقر بتنوع الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية في الدول الأطراف، قد خلصت إلى أن أي أجر يقل عن ٦٨ في المائة من متوسط الأجر الوطني، ترافقه تدابير تعويضية، لن يَبلُغ "عتبة اللياقة" ولن تفي بمعيار الميثاق. هذا القياس لمدى الامتثال يدل بوضوح على أن بإمكان الهيئات القضائية تحقيق دقة يمكن المقاضاة بشأنها من معايير غير دقيقة نسبياً، وأنه يمكن أن يسفر ذلك عن وقوع انتهاكات، وحتى وإن كانت تستند إلى ما قد يُعتبَر أحكاماً غامضة نسبياً.

وفي عام ١٩٩٢، قام دانيلو تورك، المقرر الخاص المعني بإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التابع للجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات (التي تسمى الآن اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان)، بوضع بعض الضوابط الأساسية لتوجيه أي نهج تتبعه الدول فيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وتهم المسلَّمات التي وضعها بصفة رئيسية بطبيعة التزامات الدول فيما يتعلق بتلك الحقوق.

معايير الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

٣- المسلَّمات الأساسية التي اقترحها دانيلو تورك[٢٠]

(أ) تضطلع جميع الدول بالتزامات قانونية مختلفة الدرجات لإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ولهذه الالتزامات أبعاد محلية ووطنية وإقليمية ودولية؛

(ب) والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية متكافلة مع الحقوق المدنية والسياسية، وهي مثلها ذات طابع قانوني. وهي بطبعها حقوق غير مؤقتة، ولا بد من الاتساق والاستمرارية في تطبيقها وفي اتصالها بموضوعاتها، مهما كثرت تقلبات الظروف الاقتصادية الداخلية والخارجية على حد سواء، ويجب الاهتمام دائماً بتسخير "جميع الموارد المتاحة" لإعمال هذه الحقوق الإنسانية؛

(ج) وقد تختلف الالتزامات الحكومية المحددة، ومع ذلك يجب تطبيق جميع حقوق الإنسان على أساس إعطاء الجميع فرصاً متكافئة للتمتع بها في الواقع وبحكم القانون. ويجب تركيز الأولوية الواجبة على أشد الناس تعرضاً للخطر وأكثرهم عوزاً، الذين هم بالتالي أقل الناس قدرة على إعمال هذه الحقوق لأنفسهم؛

(د) إن الدول ذات الالتزامات القانونية الخاصة بإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ملزمة، بغض النظر عن مستوى نموها الاقتصادي، بكفالة حق الكفاف للجميع؛

(هـ) والالتزامات القانونية بإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التزامات متعددة الأبعاد. فهي على المستوى الكلي، تؤثر في جملة أمور، من بينها `١` حكومات البلدان والحكومات المحلية والوكالات، وكذلك الأطراف الأخرى القادرة على انتهاك هذه المعايير؛ `٢` المجتمع الدولي؛ `٣` المنظمات والوكالات الحكومية الدولية؛

(و) وانطلاقاً من النقطة (هـ)، ينبغي لجميع القوى المنوطة ضمنياً أو صراحةً بإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أن تقر بانطباق عمليها مباشرة على قضية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، مع التحقق من أن سياساتها ومشاريعها ورؤاها وبرامجها لا تنتقص من فرص إعمال هذه الحقوق ولا من قدرة الدولة على الوفاء بمسؤولياتها القانونية؛

(ز) إن حقوق الإنسان لا توجد في فراغ. فالوفاء بجميع الحقوق، بما فيها الحقوق ذات الطابع الاجتماعي - الاقتصادي، يرتهن بشتى الخيارات والقوى الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والتاريخية والفلسفية والقانونية. ولكل واحد من هذه المجالات، مع غيره من المجالات، دور هام في إعمال هذه الحقوق. وينبغي ألا يركَّز بإفراط على أي واحدة منها، وألا يُنسى أي منها؛

(ح) ويؤدي الاطراد في تكامل الاقتصاد العالمي وتدويله، وكذلك في الهياكل والعمليات السياسية والاجتماعية، إلى تزايد أهمية التعاون والمسؤولية على النطاق الدولي.

في عام ١٩٧٧، تم تكميل مبادئ ليمبورغ بمبادئ توجيهية أُعدت في اجتماع آخر لخبراء القانون الدولي عقد في ماستريخت، هي *مبادئ ماستريخت التوجيهية بشأن انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية*، التي تتناول أهمية هذه الحقوق، وانتهاكاتها بإتيان أفعال أو بالامتناع عن أفعال، والمسؤولية عن الانتهاكات، وأحقية الضحايا في الانتصاف الفعال. وترد أيضاً مبادئ ماستريخت في مرفق هذا الدليل.

---

(٢٠) E/CN.4/Sub.2/1991/17، الفقرة ٥٢.

باء – التزامات الدول

تجمـــل المادة ٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الالتزامات الأساسية للـــدول الأطـــراف فيما يتعلق بكل حق من الحقوق الواردة في العهد[٢١]. وسيلزم للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أن تُلِمَّ بأحكام المادة ٢ وبالكيفية التي فُسِّرت بها هذه الأحكام والكيفية التي يمكن أن تُستَخدم بها لتعزيز التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على الصعيد المحلي.

وتنص المادة ٢ على ما يلي:

المادة ٢

١- تـــتعهد كل دولة طرف في هذا العهد بأن تتخذ، بمفردها وعن طريق المساعدة والتعاون الدوليين، ولا ســـيما على الصعيدين الاقتصادي والتقني، وبأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة، ما يلزم من خطوات لضـــمان التمـــتع الفعـــلي التدريجي بالحقوق المعترف بها في هذا العهد، سالكة إلى ذلك جميع السبل المناسبة، وخصوصا سبيل اعتماد تدابير تشريعية.

٢- تـــتعهد الدول الأطراف في هذا العهد بأن تضمن جعل ممارسة الحقوق المنصوص عليها في هذا العهد خالـــية مـــن أي تمييز 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.

٣- للـــبلدان النامية أن تقرر، مع إيلاء المراعاة الواجبة لحقوق الإنسان ولاقتصادها القومي، إلى أي مدى ستضمن الحقوق الاقتصادية المعترف بها في هذا العهد لغير المواطنين.

ثمـــة مبادئ أساسية عدة مما ورد في المادة ٢، وكذلك الالتزامات العامة المترتبة على الاعتراف بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تتطلب مزيداً من التفصيل، وهي:

- "تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد بأن تتخذ ... ما يلزم من خطوات ... سالكة إلى ذلك جميع السبل المناسبة، وخصوصا سبيل اعتماد تدابير تشريعية"؛
- "لضمان التمتع الفعلي التدريجي بالحقوق"؛
- "بأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة"؛
- "خالية من أي تمييز"؛
- "عن طريق المساعدة والتعاون الدوليين"؛
- الالتزام بالمراعاة؛
- الالتزام بالحماية؛
- الالتزام بالأعمال.

---

(٢١) أحد الأعمال الأكثر تأثيراً في سبيل تحديد التزامات الدول هو Philip Alston and Gerard Quinn, "The nature and scope of States Parties' obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", in *Human Rights Quarterly*, vol. 9, No. 2 (May, 1987), pp. 156-229.

"تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد بأن تتخذ ... ما يلزم من خطوات ... سالكة إلى ذلك جميع السبل المناسبة، وخصوصاً سبيل اعتماد تدابير تشريعية"

تُلـــزم المـــادة ٢-١ الدول الأطراف بالشروع فورا في اتخاذ تدابير لضمان التمتع الكامل بجميع الحقوق الـــواردة في العهـــد للجمـــيع. ففـــي العديد من الحالات لا بد من اعتماد تشريعات لجعل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ممكنة الإنفاذ. ولكن القوانين لا تكفي وحدها للوفاء بالالتزامات التي ينص عليها العهد. إن الحكومات مطالبة باتخاذ تدابير إدارية وقضائية وسياسية واقتصادية واجتماعية وتعليمية وجميع الخطوات الأخرى اللازمة لكفالة هذه الحقوق للجميع. فالقانون، رغم أهميته نادرا ما يكفي وحده لكفالة التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على نطاق واسع.

وقد تضطر الدول الأطراف، بموجب المادة ٢-١، إلى اتخاذ إجراءات تشريعية في بعض الحالات، لا سيما تلك التي تتعارض فيها القوانين السارية تعارضاً واضحاً مع الالتزامات التي يفرضها العهد. فهذا ما سيكون عليه الأمر، على سبيل المثال، في الحالات التي ينطوي فيها قانون ما على تمييز واضح أو يمنع صراحةً التمتع بأي حق من الحقـــوق الـــواردة في العهـــد، أو تلك التي تبيح فيها التشريعات انتهاك الحقوق، وبخاصة فيما يتعلق بالالتزامات السلبية للـــدول. وعـــلى سبيل المثال فالقوانين التي تبيح للحكومات إخلاء الناس بالعنف من مساكنهم أو إخلاءهم دون حكم قضائي، ستحتاج إلى تعديل لكي تتطابق التشريعات المحلية مع العهد. ووفق مبادئ ليمبورغ، هذا يعني:

١٧- تســـتخدم الـــدول الأطـــراف على الصعيد الوطني جميع الوسائل الملائمة، بما في ذلك التدابير التشريعية والإدارية والقضائية والاقتصادية والاجتماعية والتعليمية، بما يتناسب وطبيعة الحقوق من أجل الوفاء بالتزاماتها بموجب العهد.

١٨- لا تكفي التدابير التشريعية وحدها للوفاء بالالتزامات التي ينص عليها العهد. ولكن، لا بد من الإشـــارة إلى أن المادة ٢ (١) تشترط في الغالب اتخاذ إجراءات تشريعية في الحالات التي تكون فيها التشريعات القائمة منافية للالتزامات التي يفرضها العهد.

١٩- توفر الدول الأطراف سبل انتصاف فعالة، بما في ذلك، عند الاقتضاء، سبل الانتصاف القضائي.

٢٠- تحـــدد الـــدول الأطراف بنفسها مدى ملاءمة الوسائل التي يتوجب تطبيقها فيها، ويخضع ذلك للاستعراض من قبل المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة بمساعدة من لجنة الحقوق الاقتصـــادية والاجتماعـــية والثقافية. ويتم ذلك الاستعراض دون مساس باختصاص الأجهزة الأخرى المنشأة عملا بميثاق الأمم المتحدة.

"لضمان التمتع الفعلي التدريجي بالحقوق"

كـــثيراً ما يُفهم خطأً أن جانب العهد المتعلق بالإعمال التدريجي للحقوق يعني ضمنا أنه لا يمكن إعمال الحقـــوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلاَّ عندما يبلغ بلد ما مستوى معينا من التنمية الاقتصادية. ليس هذا مقصد هذا الحكم ولا تفسيره القانوني. إنه، بالأحرى، يُلزم جميع الدول الأطراف، بغض النظر عن مستوى ثروتها

الوطنية، بالسعي بالسرعة الممكنة إلى إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[٢٢]. ذلك أن العهد يوجب العمل فورا على تحقيق الفعالية والمساواة في الاستفادة من الموارد.

وحسب التعليق العام رقم ٣ للجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بشأن طبيعة التزامات الدول الأطراف (انظر المرفق)، فإنه، وإن جاز تحقيق الإعمال التام للحقوق ذات الصلة بشكل تدريجي، ينبغي اتخاذ خطوات لبلوغ ذلك الهدف في غضون فترة زمنية معقولة بعد بدء نفاذ العهد في دولة طرف. لذلك، يعد عدم اتخاذ دولة لتلك الخطوات إخلالا بالعهد. كما أن الالتزام بصون الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية يفرض على الدول وضع سياسات محددة الأهداف ومطابقة للقوانين وتدريجية بما فيه الكفاية لكفالة الحقوق الواردة في العهد. ويبدو أن اعتماد مؤشرات كوسيلة لرصد وتقييم جوانب محددة من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية قد بات أمراً يحظى بقبول متزايد بوصفه "خطوة" في اتجاه تنفيذ العهد[٢٣].

وتشدد مبادئ ليمبورغ على أن:

١٦- جميع الدول الأطراف مُلزمة بالشروع فورا في اتخاذ خطوات لتحقيق الإعمال التام للحقوق الواردة في العهد.

وعبارة "التحقيق التدريجي" لا تعني أو تفيد ضمنا أن الدول يحق لها أن ترجئ إلى ما لا نهاية الجهود الرامية إلى كفالة التمتع بالحقوق الواردة في العهد. فذلك النوع من الإرجاء منافٍ للقانون الدولي.

ورغم أن بعض الحقوق، بحكم طبيعتها، قد تقترن أكثر بقاعدة التنفيذ التدريجي، فإنه من الواضح أن العديد من الالتزامات التي يفرضها العهد ينبغي تنفيذها على الفور. وينطبق هذا الأمر بوجه خاص على الأحكام المتعلقة بعدم التمييز وعلى التزام الدول الأطراف بالامتناع عن انتهاك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أو إلغاء ما يوفر لها الحماية القانونية وغير ذلك من أشكال الحماية.

وقد أكدت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أن هذا الالتزام غير مرهون بحدوث زيادة في الموارد المتاحة. وأقرت بأن جميع الموارد المتاحة ينبغي تكريسها بأكبر قدر ممكن من الفعالية لمسألة إعمال الحقوق المنصوص عليها في العهد. وتتناول مبادئ ليمبورغ مسألة التنفيذ التدريجي على النحو التالي:

٢١- إن الالتزام بـ "تحقيق الإعمال التام للحقوق بشكل تدريجي" يقتضي من الدول الأطراف العمل بأقصى سرعة ممكنة على إعمال الحقوق. فلا يجوز بأي حال من الأحوال تفسير هذه المسألة على أنها تفيد ضمنا أن للدول الحق في أن ترجئ إلى ما لا نهاية الجهود الرامية إلى كفالة الإعمال التام لتلك الحقوق.

---

(٢٢) انظر التعليق العام رقم ٣ للجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بشأن طبيعة التزامات الدول الأطراف، الفقرة ٩.

(٢٣) انظر، على سبيل المثال، العمل التمهيدي المتعلق بإمكانية استخدام مؤشرات فيما يتعلق بهذه الحقوق والوارد في التقرير المرحلي الذي أعده دانيلو تورك، المقرر الخاص للجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان المعني بإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (E/CN.4/Sub.2/1990/19)، الفصل الأول "المؤشرات الاجتماعية والاقتصادية ودورها في إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية"، الفقرات ١-١٠٥.

فالأمـــر عكـــس ذلك، حيث يتعين على جميع الدول الأطراف الشروع فورا في اتخاذ خطوات للوفاء بالتزاماتها بموجب العهد.

٢٢- إن بعض الالتزامات بموجب العهد تقتضي من جميع الدول الأطراف تنفيذها تنفيذاً فورياً وتاماً، من قبيل حظر التمييز في المادة ٢(٢).

٢٣- إن الالـــتزام بالإعمال التدريجي للحقوق ليس مرهونا بالزيادة في الموارد؛ فهو يقتضي استخدام الموارد المتاحة استخداماً فعالاً.

٢٤- إن الإعمـــال التدريجي للحقوق التي يقرها العهد لا يتم عن طريق زيادة الموارد فحسب، وإنما يتأتى أيضا من خلال تنمية الموارد المجتمعية اللازمة لتمتع الجميع بتلك الحقوق.

إن القبول بالإعمال التدريجي للحقوق لا يقتصر على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[٢٤]. غير أن العهـــد الـــدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية هو وحده الذي يستخدم عبارة "الإعمال الـــتدريجي" فيما يتعلق بما يتضمنه من التزامات. ولا يمس هذا الأمر الطبيعة القانونية للحقوق ولا يفيد ضمنا أن العهـــد خال من أي التزامات يتوجب الوفاء بها على الفور. إن الالتزام بالإعمال التدريجي يلزم الدول بأن تُظهر إحرازها تقدماً ملموساً في اتجاه تمتع الجميع بالحقوق الواردة في العهد. ولا يمكن للدول التذرع بمفهوم الإعمال الـــتدريجي لتـــبرير عـــدم امتثالها لأحكام العهد، كما لا يمكنها أن تبرر على أساسه فرضها قيوداً على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أو عدم تقيدها بهذه الحقوق. إلاَّ أن المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وغيرها من الهيئات يتعين عليها الحرص على عدم تحول البند المتعلق بالإعمال التدريجي للحقوق إلى ثغرة تنفذ منها الدول التي تسعى إلى التنصل من الالتزامات التي يفرضها عليها العهد.

قد يتحتم وضع تفسيرات جديدة لمبدأ الإعمال التدريجي للحقوق بغية كفالة إدراك المسؤولين العموميين والمحاكم أن على الدول العمل بأقصى سرعة ممكنة على الإعمال التام للحقوق المنصوص عليها في العهد. ويجب على الدول أن تتبنى نهجا إيجابيا في نظرتها لهذا المعيار واستخدامها له وتصرفها وفقه لمنع أو تغيير أي سياسات أو قوانين أو ممارسات رجعية ذات أثر سلبي على التمتع الكامل بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وهو يعني ضـــمنا بالضرورة أن الدول ملزمة بتحسين المستوى الإجمالي للتمتع بحقوق محددة ويفترض وجود شبكة مطردة الاتساع من الحماية القانونية لجميع من يتمتعون بتلك الحقوق.

---

(٢٤) "The HRC [Human Rights Committee] has interpreted article 6 [of the International Covenant on Civil and Political Rights, the right to life] as encompassing wide-ranging positive obligations, some of which are clearly of a progressive nature. For example, matters such as infant mortality, malnutrition, and public health schemes have been raised. This approach was echoed in the collective opinion of the HRC as expressed in its first General Comment on article 6. Views under the Optional Protocol have also suggested that there is a preventative or positive aspect to article 6." (Dominic McGoldrick, *The Human Rights Committee: Its Role in the Development of the International Covenant on Civil and Political Rights* (Oxford, Clarendon Press, 1994), p. 346).

إن الالـــتزام بالإعمال التدريجي للحقوق يشمل التزاما بعدم اتخاذ تدابير رجعية أو السماح باتخاذها. إن الحقوق الاقتصادية أو الاجتماعية التي يتعذر كفالتها بالكامل ينبغي كفالتها إلى أقصى حد ممكن. ولا يشكل هذا الإعمال الجزئي انتهاكا للعهد. ولكن التراجع من مستوى أعلى من التمتع، جزئيا كان أم كاملا، إلى مستوى أدنى منه قد يكون كذلك.

إن أي تدابـــير تـــنطوي على تراجع مقصود، مثل إلغاء التشريعات التي تمس التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لا يمكن تبريرها إلاّ بالإشارة إلى كامل الحقوق التي ينص عليها العهد وفي سياق الاستخدام الكـــامل لأقصى ما هو متاح للدولة من موارد. وعلى غرار ذلك، شددت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافـــية على أنه "ينبغي ... ألا توضع السياسات والتشريعات بحيث تفيد تلك الجماعات من المجتمع المحظوظة بالفعل على حساب الجماعات الأخرى"(٢٥).

"بأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة"

يشـــمل مصطلح "الموارد المتاحة" كلا من الموارد المحلية وأي مساعدة أو تعاون دولي اقتصادي أو تقني متاح لدولة ما. ويغطي المصطلح في آن واحد الإنفاق العام وجميع الموارد الأخرى التي يمكن توظيفها في الإعمال التام للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية(٢٦).

إن معـــيار "المـــوارد المتاحة"، شأنه في ذلك شأن الحكم المتعلق بالإعمال التدريجي للحقوق، كثيراً ما يُستخدَم أيضاً لتبرير عدم إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أو انتهاكها. غير أن هذا الاشتراط على نحـــو مـــا أقرت بذلك مبادئ ليمبورغ، يُلزِم الدول بكفالة الحقوق الدنيا للكفاف للجميع، بصرف النظر عن مستوى التنمية الاقتصادية في الدولة، وليس المَقصود منه على الإطلاق منح الدولة الفقيرة سبيلاً لعدم الامتثال(٢٧).

---

(٢٥) التعليق العام رقم ٤ بشأن الحق في السكن اللائق، الفقرة ١١.

(٢٦) According to one author, "'resources" can be divided into the following five categories: 1. human resources; 2. technological resources; 3. information resources; 4. natural resources; and 5. financial resources. Referring to the phrase "maximum of available resources", he asserts: "It is a difficult one - two warring adjectives describing an undefined noun. 'Maximum' stands for idealism; 'available' stands for reality. 'Maximum' is the sword of human rights rhetoric; 'available' is the wiggle room for the State". (Robert E. Robertson, "Measuring State compliance with the obligation to devote the 'maximum available resources' to realising economic, social and cultural rights" in *Human Rights Quarterly*, vol. 16, No. 4 (November, 1994), pp. 693- 694).

(٢٧) تنص المبادئ ٢٥ إلى ٢٨ من مبادئ ليمبورغ على ما يلي: "٢٥- إن الدول الأطراف ملزَمة، بصرف النظر عن مستوى التنمية الاقتصادية فيها، بضمان مراعاة حقوق الكفاف للجميع؛ ٢٦- تشير عبارة `مواردها المتاحة` إلى المـــوارد المتاحة داخل الدولة وإلى تلك المتاحة من المجتمع الدولي عن طريق التعاون والمساعدة الدوليين؛ ٢٧- لدى البت في ما إذا كانت اتُّخذت تدابير وافية من أجل ممارسة الحقوق المعترف بها في العهد، لا بد من إيلاء عناية للاستخدام المنصـــف والفعال للموارد المتاحة والوصول إليها؛ ٢٨- لدى استخدام الموارد المتاحة، لا بد من إيلاء الأولوية الواجبة لممارسة الحقوق المعترف بها في العهد، مع مراعاة ضرورة أن تُكفَل لكل فرد تلبية احتياجات الكفاف، فضلاً عن توفير الخدمات الجوهرية".

وحسب مبادئ ماستريخت التوجيهية المتعلقة بانتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فإنه "وفق ما تقره مبادئ ليمبورغ ٢٥-٢٨، وما تؤكده لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في ما يصدر عنها من اجتهادات، فإن ندرة الموارد لا تعفي الدول من بعض الالتزامات الدنيا فيما يتعلق بإنفاذ الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية"[٢٨].

تقول لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في تعليقها العام رقم ٤ بشأن الحق في السكن الملائم ما يلي:

"إن التدابير الرامية إلى وفاء دولة من الدول الأطراف بالتزاماتها فيما يتعلق بالحق في السكن الملائم يمكن أن تعكس أي خليط من التدابير التي تعتبر مناسبة والتي تتخذ في القطاعين العام والخاص. وفي حين أن التمويل العام للإسكان في بعض الدول يمكن أن ينفق على أجدى نحو على البناء المباشر للمساكن الجديدة، ففي معظم الحالات، دلت التجربة على عدم قدرة الحكومات على التغطية الكاملة لحالات العجز في مجال الإسكان من خلال المساكن المبنية بأموال عامة. ولذلك، ينبغي تشجيع قيام الدول بتعزيز "الاستراتيجيات التمكينية"، على أن يقترن ذلك بتعهد كامل بالوفاء بالالتزامات المتعلقة بالحق في السكن اللائق. ويتمثل هذا الالتزام أساسا في إثبات كون التدابير المتخذة كافية في مجملها لإعمال هذا الحق لصالح كل فرد في أقصر مدة ممكنة وفقا للموارد القصوى المتاحة. (الفقرة ١٤).

وكثيراً من التدابير التي سيلزم اتخاذها ستقتضي إجراء تخصيصات للموارد واتخاذ مبادرات من النوع العام في مجال السياسة العامة. إلا أنه ينبغي عدم التقليل من دور التدابير التشريعية والإدارية الرسمية في هذا السياق ... (الفقرة ١٥)".

إن وجوب تكريس أقصى حد من الموارد المتاحة لمسألة الإعمال التام للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية يؤثر في القرارات الحكومية المتعلقة بالميزانيات والإنفاق. إن الدول، لدى اتخاذها قرارات بشأن إنفاق المال العام، يتعين عليها تغليب الوفاء بالتزاماتها بمقتضى المعاهدات على تمويل أنشطة اختيارية. كما يجب عليها، لدى اتخاذها قرارات بشأن مستوى الضرائب التي يتعين جبايتها، أن تكفل جمع ما يكفي من العائدات لتمكينها من تأمين متطلبات العيش وتوفير الخدمات الأساسية للجميع.

إن لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية قد أشارت ضمنا إلى أن الدولة قد تعد مخلة بالتزاماتها بموجب العهد في الحالات التي لا يوجد فيها مبرر بيِّن لإجراء تخفيض في الإنفاق العام على البرامج المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. واستعصى على اللجنة إصدار بيانات حاسمة فيما يتعلق بتحديد ما إذا كان مستوى الإنفاق العام على كفالة المعايير التي ينص عليها العهد كافيا بالقياس إلى مجمل النفقات في إطار "الحد الأقصى من الموارد المتاحة". إلاَّ أنها لمَّحت إلى أن الدول قد تعد مخلة بأحكام العهد ما لم يكن ثمة مبرر معقول

---

(٢٨) مبادئ ماستريخت التوجيهية المتعلقة بانتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (المبدأ التوجيهي رقم ١٠).

لإجـــراء تخفـــيض في الإنفاق العام. وبالإضافة إلى ذلك، أصدرت في مناسبات عديدة التماسات مفصلة تتطلب تدخلا إيجابيا من جانب الدول[٢٩].

"خالية من أي تمييز"

تـــنص المادة ٢-٢ من العهد على إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية دون تمييز. وتلزم هذه المادة الـــدول بالامتـــناع عن أي سلوك يتسم بالتمييز وبتغيير أية قوانين أو ممارسات تسمح به. ويجب على الدول أيضا منع الأشخاص المستقلين والهيئات (أطراف ثالثة) من ممارسة التمييز في أي ميدان من ميادين الحياة العامة. ويتعين على الدول الأطـــراف كفالـــة إجراءات قضائية وغيرها من إجراءات الانتصاف في الحالات التي يقع فيها تمييز. وتُدرِج المادة أمورا عديـــدة يُحظَـــر التمييز على أساسها، وهي: "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". وهذه القائمة ليست شاملة. فـــلا بد من القضاء على التمييز الذي ينتقص على أي أساس آخر من التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وبالتالي، يحظر أيضاً التمييز على أساس السن أو الثروة أو مستوى الدخل أو الميل الجنسي.

إن اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصـــري تنصـــان عـــلى أن تكـــون التدابير الخاصة التي تُتخذ لكفالة المساواة في التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعـــية والثقافية لمن يحظون بحماية هاتين الاتفاقيتين خالية من التمييز. وتوسع مبادئ ليمبورغ نطاق ذلك النهج ليشمل من يعانون من التهميش والحرمان من جماعات وأفراد عموماً[٣٠]. إن التدابير الخاصة ينبغي ألا تؤدي

---

(٢٩) فـــيما يتعلق بالجمهورية الدومينيكية، تؤكد اللجنة أنه: "ينبغي أن يَكفَل على وجه السرعة توفير سكن ملائم يتفق تمامـــاً مـــع نصـــوص العهد لجميع الأشخاص المقيمين في ظروف بالغة الخطورة مثل أولئك الذين يقيمون تحت الجسور وعلى جانبي الأجـــراف وفي المنازل الخطرة لشدة قربها من الأنهار، وسكان الوهدان المقيمين في بارانكونز وبوينتي دوارتيه، بالإضافة إلى ما يزيد على ٣ ٠٠٠ أسرة تم طردها في الفترة ما بين عامي ١٩٨٦ و١٩٩٤ ولم تحصل على أماكن لإعادة السكن (من فيلا خوانا وفيلا كونسويلو ولوس فريليس وسان كارلوس وغواشوابيتا ولا فونتي وزونا كولونيال وماكويتريا وكريستو ري ولا كوارنتا ولوس ريوس ولا زورزا)". *الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ١٩٩٥، الملحق رقم ٣* (E/1995/22-E/C.12/1994/20)، الفقرة ٣٢٧.

(٣٠) تنص المبادئ من ٣٥ إلى ٤١ من مبادئ ليمبورغ على ما يلي: "٣٥- تدعو المادة ٢(٢) إلى التطبيق الفوري، وتـــنطوي عـــلى ضـــمان صريح نيابةً عن الدول الأطراف. وينبغي بالتالي أن يخضع هذا التطبيق للمراجعة القضائية وغيرها من إجـــراءات الطعـــن؛ ٣٦- إن أسباب التمييز المذكورة في المادة ٢(٢) ليست مستفيضة؛ ٣٧- تعمل الدول، لدى انضمامها إلى العهـــد، على القضاء على التمييز بحكم القانون عن طريق المبادرة إلى إلغاء أية قوانين ولوائح وممارسات تمييزية (بما في ذلك إتيان أفعال والامتناع عن أفعال) تمس التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛ ٣٨- إن ما يحدث من تمييز فعلي نتيجة للتمتع المـــتفاوت بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بسبب قلة الموارد أو غير ذلك من الأسباب، ينبغي إنهاؤه بالسرعة الممكنة؛ ٣٩- إن مـــا يُتَّخذ من تدابير خاصة لمجرد تأمين النهوض على نحو واف بجماعات معيَّنة أو أفراد معيَّنين يتطلبون ما قد يلزم من حمايـــة تكفل لهذه الجماعات أو هؤلاء الأفراد المساواة في التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لا يُعتَبر تمييزاً، ولكن شـــريطة ألا تفضي هذه التدابير، نتيجةً لذلك، إلى الإبقاء على حقوق منفصلة لفئات مختلفة، وألا يستمر العمل بهذه التدابير بعد تحقيق الأهداف المتوخاة منها؛ ٤٠- تطالب المادة ٢(٢) الدول الأطراف أن تحظر على الأشخاص العاديين والهيئات الخاصة ممارسة التمييز في أي من ميادين الحياة العامة؛ ٤١- "ينبغي، لدى تطبيق المادة ٢(٢)، إيلاء الاعتبار الواجب لجميع الصكوك الدولية ذات الصـــلة، بما فيها الإعلان والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، فضلاً عما تضطلع به لجنة الإشراف من أنشطة بموجب الاتفاقية المذكورة".

إلى تكـــريس حقوق منفصلة لجماعات مختلفة وينبغي إنهاؤها بعد تحقق ما تتوخاه من أهداف. وينطبق هذا المبدأ على برامج العمل الإيجابي مثلاً.

"عن طريق المساعدة والتعاون الدوليين"

تفي الدول بالتزاماتها بموجب المادة ٢ "بمفردها وعن طريق المساعدة والتعاون الدوليين". ويقر العهد بأن دولا عديدة سيتعذر عليها الوفاء بالتزاماتها بمفردها وبأنها ستحتاج إلى الدعم الدولي. ولهذا الحكم بعدان: الالتزام بقبول المساعدة، والالتزام بتقديمها.

إن الدول النامية أو التي تجتاز مرحلة انتقالية، لا تملك في كثير من الأحيان الموارد اللازمة لكفالة الإعمال التام للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لجميع مواطنيها فورا أو خلال فترة زمنية قصيرة. لذلك، لا يشترط العهد الإنفاذ الفوري لتلك الحقوق برمتها، وإنما يوجب إعمالها تدريجيا بأقصى ما تسمح به الموارد المتاحة. ولكن العهـــد يلزم الدول أيضاً، عند الاقتضاء، بقبول المساعدة الخارجية لبرنامجها الخاص بالإعمال التدريجي. وينبغي اعتـــبار المساعدة الخارجية جزءاً من الموارد المتاحة. ولا يمكن لدولة، والمساعدة الخارجية متاحة، أن تتبنى موقفا انعزالـــيا أو أيديولوجـــية الاكـــتفاء الـــذاتي وهي عاجزة عن الوفاء بالتزاماتها فيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

ويَلزم الدول التي لديها ما يكفي من الوسائل تقديم الدعم إلى تلك التي تعوزها القدرة المالية على الوفاء بمـــا يقـــع عليها من التزامات بضمان الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لجميع من يخضعون لولايتها. إن الاشـــتراط المتعلق بالمساعدة والتعاون الدوليين ينطبق في كلتا الحالتين. ويجب مساءلة الدول القادرة على تقديم المساعدة عن أعمالها وأوجه تقصيرها إذا قصرت في ذلك أو لم تقم به على الإطلاق.

الالتزام بالمراعاة

بالإضـــافة إلى مختلف الالتزامات المحددة بموجب المادة ٢-١ من العهد، يتضمن الإطار القانوني للحقوق الاقتصـــادية والاجتماعـــية والثقافـــية ثـــلاث الـــتزامات عامة وهي: الالتزامات بمراعاة هذه الحقوق وحمايتها وإعمالها[٣١]. والالتزام بمراعاة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية يُلزِم الدول بالكف عما ينتهك حرمة حياة

---

(٣١) يـــنص المبدأ التوجيهي ٦ من توجيهات ماستريخت على ما يلي: "إن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافـــية، شـــأنها في ذلك شأن الحقوق المدنية والسياسية، تفرض ثلاثة أنواع مختلفة من الالتزامات على الدول، هي الالتزامات بالاحترام والحماية والإعمال. وإن عدم الوفاء بأي من هذه الالتزامات الثلاثة يشكل انتهاكاً لهذه الحقوق. فالالتزام *بالاحترام* يقتضي من الدول الامتناع عن عرقلة التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وعليه، فإن الحق في الإسكان يُنتَهك إذا ما انخرطت الدول في عمليات إخلاء قسري تعسفي. والالتزام *بالحماية* يقتضي من الدول منع انـــتهاكات هذه الحقوق من قبل أطراف ثالثة. ومن ثم، فإن عدم ضمان امتثال أصحاب الأعمال الخاصة لمعايير العمل الأساســـية قد يُعتبَر بمثابة انتهاك للحق في العمل أو الحق في أوضاع منصفة ومؤاتية. أما الالتزام *بالإعمال*، فيقتضي من الـــدول أن تتخذ التدابير التشريعية والإدارية والمالية والقضائية المناسبة وغيرها من التدابير في سبيل إعمال هذه الحقوق إعمالاً تاماً. وعليه، فإن عدم توفير الدول الرعاية الصحية الأولية الجوهرية لمن يحتاجون إليها قد يُعَدُّ بمثابة انتهاك".

الأفـــراد أو يُخـــلّ بحريتهم في استخدام ما هو متاح لهم من موارد مادية أو غيرها من الموارد بالطرق التي يرونها أنســـب لاســـتيفاء حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من ممارسات أو سياسات أو تدابير قانونية وبعدم دعمهـــا أو التسامح معها[٣٢]. إن هذا الالتزام يحمي المواطنين من الإخلال بحقهم في التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ذلك أن إكراه أفراد جماعة تعسفا على إخلاء مساكنهم، على سبيل المثال، يشكل انتهاكا لهذا الالتزام (انظر الإطار المعنون "معايير الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية: ٤- التعليقات العامة وحالات الإخلاء بالإكراه"). وللالتزام بالمراعاة صلة بما يلي:

- الحق في عدم التعرض للتمييز بجميع أشكاله؛
- الحق في المشاركة، بما في ذلك حق المواطنين في السعي من أجل التأثير في ما يمسهم من القوانين أو السياسات؛
- حقوق التنظيم والتجمع وتكوين الجمعيات، وبخاصة المنظمات المجتمعية والمنظمات غير الحكومية؛
- الحق في المساواة في المعاملة، لاسيما في مجالي تخصيص الموارد والاستفادة من نظام الائتمان؛
- الحق في حرية التمتع بالحقوق المكتسبة أصلا من دون أي تدخل تعسفي من جانب الدولة؛
- الحـــق في عدم الحرمان تعسفاً من المدارس أو المستشفيات أو غيرها من الخدمات المتصلة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

معايير الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

٤- التعليقات العامة وحالات الإخلاء بالإكراه

إن أياً من حالات إتيان أعمال وحالات الامتناع عن أعمال التي تعتبرها لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية انتهاكات للعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لم يلقَ من الاهتمام أكثر مما حظيت به ممارسة الإخلاء بالإكراه. إن اللجنة تعتبر في تعليقها العام رقم ٤ بشأن السكن اللائق (١٩٩١) أن "حالات إخلاء المساكن بالإكراه تتعارض بداهة مع مقتضيات العهد ولا يمكن أن تكون مبررة إلا في بعض الظروف الاستثنائية جدا ووفقا لمبادئ القانون الدولي ذات الصلة"[٣٣].

وفي أيـــار/مايو ١٩٩٧، اعتمدت اللجنة التعليق العام رقم ٧، بشأن حالات الإخلاء بالإكراه، الذي يوسع بشكل هائل نطاق الحماية من الإخلاء بالإكراه. ويمضى أبعد بكثير من معظم التعليقات السابقة في تفصيل ما يجب على الحكومات وأصحاب الأملاك ومؤسسات من قبيل البنك الدولي القيام به للحيلولة دون حدوث حالات الإخلاء بالإكراه، وبالتالي، منع حصول انتهاكات لحقوق الإنسان. وهذا أول تعليق عام تصدره اللجنة لمعالجة انتهاك محدد للعهد.

---

(٣٢) في هذا السياق، ينبغي للحكومات الامتناع عن تقييد الحق في المشاركة الشعبية، وينبغي لها أن تقبل ما يقابله من التعهد بتيسير وإيجاد الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المؤاتية للمبادرات الرامية إلى الاعتماد على الذات لدى المستفيدين من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وكذلك احترام ما لهم من حقوق التنظيم والتجمع بحرية، وهي حقوق لا بد منها لفرض مطالب من لهم حق التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

(٣٣) الفقـــرة ١٨ مـــن التعليق العام رقم ٤ للجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بشأن الحق في السكن اللائق. يمكن الاطلاع على انطباعات مماثلة في الفقرة ٦ من تعليق اللجنة العام رقم ٢ بشأن تدابير المساعدة التقنية الدولية، حيث تحث اللجنة الوكالات الدولية على أن تتجنب، على نحو دقيق، المشاركة في مشاريع تنطوي على عمليات إخلاء واسعة النطاق.

ويتـــناول التعليق العام رقم ٧ الالتزام بالمراعاة. فهو يؤكد أنه "لا بد للدولة نفسها من أن تمتنع عن القيام بعمليات إخلاء المساكن بالإكراه وأن تكفل تطبيق أحكام القانون على موظفيها أو على أطراف ثالثة تمارس هذه العمليات".

كمـــا أن هذا التعليق العام يتناول الالتزام بالحماية. فهو يحث الدول على "أن تكفل جعل التدابير التشـــريعية وغيرهـــا من التدابير وافية للحيلولة دون عمليات الإخلاء بالإكراه، وللمعاقبة، عند الاقتضاء على هذه العمليات التي يقوم بها أفراد بصفتهم الشخصية أو تقوم بها هيئات دون تقديم ضمانات مناسبة". لذلك، فإن الملاّك الخاصـــين والمستثمرين والمؤسسات الدولية مثل البنك الدولي وأي أطراف ثالثة أخرى أو الجهات الفاعلة غير التابعة للدولـــة خاضعون للالتزامات القانونية ذات الصلة ويمكن إنفاذ القانون في حقهم إذا قاموا بعمليات إخلاء المساكن بالإكـــراه. ويتحـــتم على الحكومات تنفيذ القوانين الوقائية المحلية لمعاقبة الأشخاص المسؤولين عن عمليات الإخلاء بالإكراه التي تتم دون الضمانات المناسبة.

وأخيرا، ينص التعليق العام رقم ٧ على الالتزام بالإعمال. فهو يفتح آفاقا جديدة بإعلانه أنه "ينبغي ألا تسفر عمليات الإخلاء عن تشريد الأفراد أو تعرضهم لانتهاك حقوق أخرى من حقوق الإنسان". وتبعا لذلك، يجب على الحكومات أن تكفل سكنا بديلا لمن يتعرضون للإخلاء – إن بطريقة غير قانونية أو وفقا للقانون[٣٤].

وفقـــاً لـــلمقرر الخاص السابق المعني بإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، يتعين على جميع الفاعلين الذين لولايتهم صلة ضمنية أو صريحة بإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إدراك ما لأعمالهم مـــن صلة مباشرة بمسألة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وكفالة عدم إضرار ما يعملون من أجله من سياسات ومشـــاريع ووجهـــات نظر وبرامج بآفاق إعمال تلك الحقوق أو بقدرة الدولة على أداء واجباتها القانونية (انظر الإطار المعنون "معايير الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية: ٣- بعض المسلمات الأساسية التي اقترحها دانيلو تورك").

لذلـــك، فإن مهمة إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لا تقع على عاتق الدول وحدها بل تشاركها فيها أيضا الجهات الفاعلة غير التابعة للدولة، من قبيل المؤسسات المالية الدولية والشركات عبر الوطنية التي لها أثر كبير على التمتع بهذه الحقوق. فقد تؤدي سياسات الشركات عبر الوطنية والمؤسسات المالية الدولية إلى وقـــوع انتهاكات للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في البلدان النامية، وبخاصة أفقر البلدان ضعفا وأقل نفوذاً في الاقتصادي أو السياسي[٣٥]. كما يمكن أن تقع انتهاكات غير مباشرة للحقوق المدنية والسياسية في سياق

---

(٣٤) Scott Leckie, "New United Nations regulations on forced evictions: General Comment No. 7 strengthens right not to be evicted", in *Third World Planning Review*, vol. 21, No. 1 (February, 1999), pp. 41-61.

(٣٥) لذلك، وردت الإشارة في التعليق العام رقم ٢ بشأن تدابير المساعدة التقنية الدولية إلى أن الوكالات الدولية ينبغي أن "تتجنب، على نحو دقيق، المشاركة في مشاريع تنطوي .... على عمليات إخلاء أو تشريد واسعة النطاق للأشخاص دون توفير كل أشكال الحماية والتعويض المناسبة" (الفقرة ٦). انظر أيضاً Women's International League for Peace and Freedom (WILPF) and INHURED International, *Justice Denied: Human Rights and the International Financial Institutions* (Kathmandu, 1994).

بـــرامج التكييف الهيكلي أو تمويل المشاريع الكبرى، وقد تشجع الشركات عبر الوطنية بعض أوضاع العمل التي تتعارض مع التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[٣٦].

ورغـــم أن المؤسســـات المالية الدولية والشركات عبر الوطنية معنية بالالتزام بمراعاة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فلا وجود لأي آلية دولية متخصصة في مساءلتها عن أعمالها وأوجه تقصيرها. فهي، على خـــلاف الـــدول، لا تقدم تقارير دورية إلى لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وغير مُلزمة بحضور اجـــتماعاتها للرد على أسئلة أعضائها. إلاّ أن الدول الأعضاء في المؤسسات المالية الدولية تقدم تقارير دورية إلى اللجنة وَتمثُل أمامها. ويمكن بالتالي رصد أنشطتها بوصفها أعضاءً في تلك المؤسسات بقصد التأكد من أنها تتماشى والتزامات الدول بموجب العهد[٣٧]. كما أن تيقظ المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان له أهميته في هذه العملية.

الالتزام بالحماية

إن الالـــتزام بحمايـــة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية يقتضي من الدول ووكلائها منع تعرض حقوق أي فرد للانتهاك من قبل أي فرد آخر أو إحدى الجهات الفاعلة غير التابعة للدولة. وفي الحالات التي يُخِلّ فيها طرف ثالث بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، يتعين على السلطات العامة أن تعمل على منع حدوث انـــتهاكات أخـــرى وضمان الانتصاف القانوني لضحايا ذلك التعسف. كما يجب على الدولة وضع تدابير فعالة لحماية الأشخاص من التمييز العنصري أو غيره من أشكال التمييز أو الاضطهاد أو الحرمان من الخدمات أو غير ذلك من التهديدات.

ويستوجب الالتزام بالحماية ما يلي:

- اتخـــاذ خطوات فورية لكفالة منع انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من قبل الدولة ووكلائها؛
- اتخـــاذ خطوات فورية لكفالة منع انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من قبل أطراف ثالثة؛
- كفالة سبل انتصاف قانونية نزيهة في الحالات التي يُزعم فيها قيام الدولة أو الجهات الفاعلة غير التابعة للدولة بانتهاك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛

---

(٣٦) Sigrun Skogly, "Structural adjustment and development: human rights - an agenda for change" in *Human Rights Quarterly*, vol. 15, No. 4, 1993, p. 751.

(٣٧) باتت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تثير بالفعل هذه المسألة بانتظام في إطار المادة ٢-١ من العهد.

- اتخـــاذ تدابـــير فعالـــة لحماية جميع الأشخاص من التمييز العنصري أو غيره من أشكال التمييز والاضطهاد والحرمان من الخدمات[٣٨].

كما أن الجهات الفاعلة المستقلة قد تنتهك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتتحمل مسؤولية ما ارتكبـــته من انتهاكات[٣٩]. إن قانون حقوق الإنسان يشمل القطاع الخاص أيضا و لم يعد مقتصرا على القطاع العـــام[٤٠]. فعلى الجهات الفاعلة المستقلة أن تحترم حقوق الإنسان، وعلى الدولة بالتالي أن تكفل حماية حقوق الأفراد من التعرض للانتهاك من قبل أطراف ثالثة غير تابعة لها بشكل مباشر[٤١].

---

(٣٨) وتضـــيف مبادئ ماستريخت التوجيهية وجهات النظر التالية: *مسؤولية الدول*: ١٦- إن الانتهاكات المشار إليها في الفرع `ثانياً` تُعزى من حيث المبدأ إلى الدولة التي تحدث هذه الانتهاكات في الأراضي الخاضعة لولايتها القضـــائية. ونتيجةً لذلك، على الدولة المسؤولة أن تضع آليات لمعالجة هذه الانتهاكات، ومن بين هذه الآليات الرصد والتحقـــيق والمقاضاة وسبل الانتصاف للضحايا. *أفعال من إتيان كيانات غير الدول*: ١٨- إن الالتزام بالحماية يشمل مسؤولية الدولة في ضمان أن الكيانات الخاصة أو الأفراد بصفتهم ولاية قضائية عليها، لا يَحرمون الأفراد من حقوقهم الاقتصـــادية والاجتماعـــية والثقافية. وتتحمل الدول المسؤولية عن انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الـــناجمة عـــن عدم اتخاذها الإجراءات الواجبة لمراقبة سلوك هذه الجهات غير الدول. *أفعال من إتيان منظمات* دولية: ١٩- إن التزامات الدول بحماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية يمتد نطاقها أيضاً ليشمل مشاركتها في المنظمات الدولـــية، حيث تعمل جماعياً. ومن الأهمية بوجه خاص أن تستخدم الدول نفوذها لضمان ألا تسفر برامج وسياسات المنظمات التي تكون تلك الدول أعضاء فيها عن انتهاكات . ومن الأهمية بمكان من أجل القضاء على انتهاكات الحقوق الاقتصـــادية والاجتماعية والثقافية أن تعمد المنظمات الدولية، بما فيها المؤسسات المالية الدولية، إلى تصويب سياساتها وممارســـاتها بحيـــث لا تسفر عن حرمان من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وينبغي للدول الأعضاء في هذه المنظمات، فرادى أو من خلال هيئات إدارتها، كما ينبغي للأمانة المنظمات غير الحكومية، أن تشجع وتعمم ما درج عليه العديد من هذه المنظمات من إعادة النظر في سياساتها وبرامجها بحيث تراعى فيها قضايا الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافـــية، وبخاصة عندما تُنَفَّذ هذه السياسات والبرامج في بلدان تفتقر إلى الموارد اللازمة لمقاومة الضغط الذي تمارسه المؤسسات الدولية على ما تتخذه تلك البلدان من قرارات تمس الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

(٣٩) Chris Jochnick, "Confronting the impunity of non-State actors: new fields for the promotion of human rights" in *Human Rights Quarterly*, vol. 21, No. 1 (February, 1999), pp.56-79.

إن المقرر الخاص للجنة الفرعية المعني بمسألة إفلات مرتكبي انتهاكات حقوق الإنسان من العقاب قد أكد في عام ١٩٩٦ أنـــه "يمكن أيضا أن يرتكب انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أشخاص عاديون. وتعتبر هذه الانتهاكات في الأغلبية الساحقة للدول جرائم جنائية أو تخضع على الأقل إلى إجراء من إجراءات التعويض المدني. ويجب على الدولة أن تضع إطاراً قانونياً ملائماً" (E/CN.4/Sub.2/1996/15، الفقرة ١٣٥).

(٤٠) Andrew Clapham, *Human Rights in the Private Sphere* (Oxford, Clarendon Press, 1993).

(٤١) Evert Albert Alkema, "The third-party applicability or 'Drittwirkung' of the European Convention on Human Rights", in *Protecting Human Rights: The European Dimension* (*Studies in honour of Gerard J. Wiarda*), F. Matscher and H. Petzold, eds., (Koln, Carl HeymansVerlag, 1988).

تقـــدم مبادئ ليمبورغ دعماً، حيث يرد فيها أن على الدول الأطراف أن تحظر عل الأشخاص العاديين وعلى الهيئات الخاصة ممارسة تمييز في أي من ميادين الحياة العامة (المبدأ ٤٠).

وكذلـــك، فإن أصحاب العمل، والشركات وأصحاب الأملاك والأطباء وغيرهم من المواطنين الذين قد ينتهكون حقوق الأفراد بتشجيع من الدولة أو نتيجةً لتقصيرها قد باتوا يُعتبرون مساءلين بشكل متزايد في وقت باتت فيه مفاهيم مسؤولية الدولة تتجاوز الحدود التقليدية(٤٢). وعلى سبيل المثال، قالت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في تعليقها العام رقم ١٢ بشأن الحق في الغذاء الكافي إن "الالتزام بالحماية يستلزم أن تتخذ الدولة تدابير لضمان عدم قيام أفراد أو شركات بحرمان الأفراد من الحصول على الغذاء الكافي".

الالتزام بالإعمال

يستلزم الالتزام بإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية اتخاذ الدولة تدابير إيجابية في الحالات التي لم تنجح فيها التدابير الأخرى في ضمان الإعمال التام لتلك الحقوق. وقد يستوجب هذا الالتزام معالجة مسائل من قبـــيل الإنفـــاق العام، وتقنين الحكومة للقطاع الاقتصادي وتوفير الخدمات العامة الضرورية والهياكل الأساسية، والسياسة الضريبية، وتدابير أخرى لإعادة توزيع الموارد الاقتصادية.

وفي تعلـــيقها العام رقم ١٢ بشأن الحق في الغذاء الكافي وتعليقها العام رقم ١٣ بشأن الحق في التعليم، تعلـــن اللجنة أن "الالتزام بالإعمال بدوره يشمل الالتزام بالتسهيل والالتزام بالتوفير". ويشمل الالتزام بالتسهيل اتخـــاذ مبادرات إيجابية لتيسير التمتع الكامل بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ويشمل الالتزام بالتوفير خدمـــات مباشـــرة أو غير مباشرة توفرها الدولة عندما يتعذر على الأفراد أو الجماعات، لأسباب خارجة عن إرادتهم، إعمال الحق بأنفسهم بالوسائل المتاحة لهم. وتقول اللجنة في تعليقها العام رقم ١٤ بشأن الحق في التمتع بأعـــلى مستوى من الصحة يمكن بلوغه إن الالتزام بالإعمال يشمل الالتزام بتعزيز الصحة نظرا لما يحظى به ذلك الأمر من أهمية بالغة في عمل منظمة الصحة العالمية وغيرها من المنظمات.

كما أن اللجنة قدمت أمثلة عما يشمله الالتزام بالإعمال فيما يتعلق بحقوق اقتصادية واجتماعية وثقافية محددة. فهي تقول في تعليقها العام رقم ١٢ إن "الالتزام بالوفاء يعني أنه يجب أن تشارك الدولة بفعالية في الأنشطة المقصـــود مـــنها أن تعزز وصول الناس إلى موارد ووسائل ضمان مقومات عيشهم، بما في ذلك الأمن الغذائي، واستخدام تلك الموارد والوسائل". وتقول في تعليقها العام رقم ١٣ إن الالتزام بالإعمال (بالتسهيل) يتطلب "من الدول أن تتخذ تدابير إيجابية تمكّن الأفراد والجماعات وتساعدها على التمتع بالحق في التعليم"، والوفاء في الوقت ذاته بما يقع عليها من "التزام بإعمال (توفير) الحق في التعليم".

وختاماً، فإن الالتزام بالإعمال يشمل التدابير الفعالة التي يتحتم على الحكومات اتخاذها لضمان استفادة جمـــيع الأشـــخاص الخاضـــعين لولايـــتها من فرص التمتع الكامل بجميع ما يستحقونه من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي يتعذر ضمانها بالمجهودات الشخصية وحدها.

---

(٤٢) عـــلى سبيل المثال، فإن لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، في تعليقها العام رقم ٥ بشأن المعاقين، تدعو الدول الأطراف إلى "ضرورة ضمان إخضاع القطاع الخاص أيضاً، لا القطاع العام فقط، لضوابط تنظيمية، ضمن الحدود المناسبة، بما يضمن المعاملة العادلة للمعوقين ...، يكون من الضروري إخضاع أصحاب العمل من القطاع الخاص، وموردي السلع والخدمات من القطاع الخاص، وغيرهم من الكيانات غير الحكومية، لمعايير عدم التمييز ولمعايير المساواة فيما يتعلق بالمعوقين". (الفقرة ١١).

ومن الأمثلة على الالتزام بالإعمال ما يلي:

- تخصـــيص نسبة كافية من الإنفاق العام لمسألة الإعمال التدريجي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛

- توفـــير الدولـــة للخدمات العامة، بما في ذلك الهياكل الأساسية والمياه والطاقة الكهربائية والمرافق والخدمـــات الصـــحية والتدفئة ونظام الصرف الصحي والطرق ومرافق الرعاية الصحية وخدمات الطوارئ؛

- وضع خطط عمل واستراتيجيات محددة الأهداف خاصة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ذات أطر زمنية والتزامات مالية محددة بغرض الإعمال التام لتلك الحقوق؛

- وضع مقاييس لرصد الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك اعتماد مؤشرات ملائمة لهذا الغرض؛

- مـــبادرة المؤسسات التشريعية ومؤسسات وضع السياسات إلى استعراض شامل لجميع القوانين أو واللوائح الناظمة أو غيرها من التوجيهات التي قد يكون لها أثر سلبي على إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛

- إقرار الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في التشريعات والسياسات؛

- إيـــلاء العناية القصوى للاستراتيجيات الرامية إلى إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لـــلجماعات المحـــرومة، بما في ذلك المسنون والأطفال والمعاقون جسديا والمصابون بأمراض فتاكة وحاملو فيروس نقص المناعة وذوو مشاكل طبية مزمنة والمرضى ذهنيا وضحايا الكوارث الطبيعية والقاطنون في المناطق المهددة بالكوارث، والتركيز على تلك الاستراتيجيات؛

- ولـــئن كانت هذه الالتزامات تقع على عاتق الدولة، فبإمكان المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان رصـــدها وتشجيعها على الصعيد المحلي، وبإمكانها في بعض الحالات تيسير الوفاء بها. ولجعل تلك الاســـتراتيجيات فعالـــة ووثيقة الصلة بجميع الأطراف التي تمسها، بما في ذلك المؤسسات الوطنية لحقـــوق الإنســـان، وضماناً لمراعاة حقوق الإنسان الأخرى، ينبغي أن تستند إلى التشاور الموسع والحقـــيقي مـــع تلك الأطراف وإشراكها. ويجب أن تتلوها خطوات تتخذها الحكومات لضمان التنسيق بين الوزارات والسلطات الإقليمية والمحلية بغية توفيق السياسات ذات الصلة مع الالتزامات الـــتي يفرضـــها العهد، بما في ذلك تقييم مدى التأخر في إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافـــية. وفي هذا الصدد، قد يكون من المناسب التشاور مع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بالنظر إلى تعدد الولايات المسندة إليها فيما يتعلق بالصكوك الدولية لحقوق الإنسان وفق ما تنص عليه مبادئ باريس (انظر المرفق).

معايير الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

٥- تصنيف التزامات الدول - حقوق السكن

إن الحق في السكن اللائق من بين أكثر الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تطورا. ويعد برنامج الأمم المتحدة لحقوق السكن، وهو مبادرة مشتركة بين برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، أهم عمل دولي متعلق بحقوق السكن. وفي هذا السياق، وضع الموئل المجموعة التالية من المسؤوليات الملقاة على عاتق الدول فيما يتعلق بالإعمال التام والتدريجي للحق في السكن الملائم والإجراءات التي يمكن القيام بها على الصعيدين الوطني والمحلي (HS/C/17/INF.6، الجدول ٢). وبإمكان المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان القيام بأنشطة مماثلة فيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأخرى(٤٣).

المراعاة	*الحماية*	*التعزيز*	*الإعمال*
منع عمليات الإخلاء غير القانوني وعمليات الإخلاء بالإكراه	منع انتهاكات حقوق السكن	ضمان حق الملكية	مكافحة التشرد ومنعه وإنهاؤه
منع جميع أشكال التمييز	سبل الانتصاف المحلية والتطبيق المحلي للقانون الدولي	استعراض التشريعات وإقرار حقوق السكن	زيادة الإنفاق العام على السكن وتخصيص اعتمادات مناسبة له
منع أي تدابير تراجعية	كفالة المساواة في الحقوق لجميع الفئات	وضع معايير لقياس الإعمال التام	السكن اللائق والمناسب للجميع
الحريات المرتبطة بالحق في السكن	جعل السكن بتكلفة معقولة وفي متناول الجميع ووضع معيار لقياس القدرة على تحمل تكلفة السكن	وضع استراتيجيات وطنية لإعمال حقوق السكن	وضع معايير مادية دنيا للسكن
الحق في حرمة الخصوصيات الشخصية ومراعاة حرمة المسكن	جعل السكن في متناول الجماعات المحرومة التي تحتاج إلى تدابير خاصة	التركيز على حقوق الجماعات المستضعفة	توفير جميع الخدمات الضرورية والهياكل الأساسية
المشاركة الشعبية في قطاع السكن	مراقبة الإسكان بطريقة ديمقراطية	إتاحة المعلومات المتعلقة بالسكن	خطط لتمويل السكن الشعبي والادخار
احترام الخاصيات الثقافية للسكن	تقنين مستويات الإيجار وأنشطته في قطاع السكن الخاص	تأمين عرض كاف من الأراضي بكلفة ميسورة	بناء السكن الاجتماعي

(٤٣) يميز برنامج الأمم المتحدة لحقوق السكن بين الالتزام بالتعزيز والالتزام بالإعمال، رغم أن الالتزامين يعتبران في هذا الدليل التزاما واحدا، هو الالتزام بالإعمال.

جيم – بعض المفاهيم الأساسية

في هـــذا الجـــزء مـــن الدليل، تُناقَش ثلاثة مفاهيم أساسية فيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية:

- الالتزامات الدنيا الأساسية؛
- جواز التقاضي فيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتطبيق هذه الحقوق محلياً؛
- تحاشي التدابير التراجعية.

الالتزامات الأساسية الدنيا

تؤكد لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في تعليقها العام رقم ٣ أن على الدول بموجب العهد "التزامات أساسية دنيا" بضمان مستوى أساسي من التمتع بكل حق من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

"... ترى اللجنة أنه يقع على عاتق كل دولة من الدول الأطراف حد أدنى من الالتزام الأساسي بضمان الوفاء، على أقل تقدير، بالمستويات الأساسية الدنيا لكل حق من الحقوق. ومن ثم، وعلى سبيل المثال، فـــإن الدولة الطرف التي يُحرم فيها أي عدد هام من الأفراد من المواد الغذائية الأساسية، أو من الرعاية الصـــحية الأولية الأساسية، أو من المأوى والمسكن الأساسيين، أو من أشكال التعليم الأساسية، تُعتبر، بداهـــةً، مـــتخلفة عـــن الوفاء بالتزاماتها بمقتضى العهد. فإذا قُرئ العهد على نحو لا يحدد هذا الالتزام الأساسي الأدنى، يكون قد جُرد إلى حد كبير من سبب وجوده"(٤٤).

ويحظـــى هذا المبدأ بتأييد واسع النطاق(٤٥). فيقيد المقرر الخاص السابق المعني بإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعـــية والثقافية، دانيلو تورك، أنه "يتحتم على الدول، بصرف النظر عن مستوى تنميتها الاقتصادية، أن تكفل مراعاة حقوق الإعاشة الدنيا للجميع"(٤٦). وحثت لجنة حقوق الإنسان الدول على "النظر في تحديد أهداف قياسية وطنية محددة الغرض منها إعطاء مفعول للالتزام الأساسي الأدنى بكفالة الوفاء بالمستويات الأساسية الدنيا لكل حق من الحقوق" [الاقتصادية والاجتماعية والثقافية]"(٤٧). وأعلنت لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان أن "التزام الـــدول الأعضـــاء بمراعاة وصون حقوق الإنسان للأفراد الخاضعين لولايتها، كما ورد في الإعلان الأمريكي والاتفاقية

---

(٤٤) التعلـــيق العام رقم ٣، الفقرة ١٠. يُلزِم هذا التعليق العام الدول كذلك بالعمل "بأقصى ما يمكن من السرعة والفعالية" على الإعمال التام للحقوق الواردة في العهد (الفقرة ٩).

(٤٥) One of the first articulations of this principle was: "Each right must therefore give rise to an absolute minimum entitlement in the absence of which a State Party is to be considered to be in violation of its obligations." (Philip Alston, "Out of the abyss: the challenges confronting the new U.N. Committee on Economic, Social and Cultural Rights" in *Human Rights Quarterly*, vol. 9, No. 3 (August, 1987), p. 353).

(٤٦) التقرير المرحلي الثاني (E/CN.4/Sub.2/1991/17)، الفقرة ١٠.

(٤٧) قرار لجنة حقوق الإنسان ١٩٩٣/١٤.

الأمريكـــية، يُلزِمُها، بغض النظر عن مستوى تنميتها الاقتصادية، بضمان حد أدنى من التمتع بتلك الحقوق"[٤٨]. كما أن مبادئ ماستريخت التوجيهية المتعلقة بانتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تؤكد هذا المبدأ[٤٩].

هـــل تنطـــبق هذه الالتزامات الأساسية الدنيا بالدرجة الأولى على تمتع الأفراد بحق من الحقوق أم على مســـتويات تمتع المجتمع برمته؟ أيد المدافعون عن "نهج الحد الأدنى" الموقف الأخير حيث أكدوا أن "نطاق انتهاك الحقـــوق الاجتماعـــية والاقتصادية سيشير عندئذ إلى النسبة المئوية من السكان المحرومين من هذا الحد الأدنى من التمتع"[٥٠]. إلاّ أن آخرين حاولوا تناول المسألة من زاوية من يملكون تلك الحقوق بدل تناولها من زاوية الدولة التي يتوجب عليها كفالتها. ويؤكد أحد المؤلفين أنه "ينبغي أن يكون لكل حق حد أدنى مطلق تعد الدولة الطرف بدون كفالته مخلةً بالتزاماتها"[٥١].

وينـــبغي اعتـــبار الالتزامات الأساسية الدنيا خطوةً أولى، وليس خاتمة عملية إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ويجب عدم التعامل مع هذا المبدأ على أساس أنه يجيز انتهاج سياسة الاكتفاء بالحد الأدنى مـــن الالتزامات. وينبغي، على وجه الخصوص، ألاّ يُفهَم منه أنه لا يجوز التقاضي إلاّ بشأن الحد الأدنى من حق اقتصادي أو اجتماعي أو ثقافي. إن تعاريف مضمون الحقوق المدنية والسياسية يجري توسيع نطاقها باستمرار؛ وسيتواصل السعي من أجل تحقيق قدر مماثل من الوضوح فيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وينبغي ألاّ يُعتبر ذلك عقـــبة أمـــام معالجة انتهاكات تلك الحقوق. لقد تم إنجاز الكثير في مجال تحديد المكونات الأساسية لكل حق من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، سواء من حيث الالتزام بإعمالها أو من حيث استحقاق التمتع بها.

---

(٤٨) *Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights*, 1994 (Organization of American States, Washington D.C.).

(٤٩) "Every state that has accepted legal obligations ... agrees that under all circumstances, including periods characterized by resource scarcity, basic minimum obligations and corresponding essential rights remain in place" (Victor Dankwa, Cees Flinterman and Scott Leckie, "Commentary to the Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights" (guidelines 9 and 10: minimum core obligations and availability of resources) in *Human Rights Quarterly*, vol. 20, No. 3 (August, 1998), p. 717.

(٥٠) Bart-Anders Andreassen and others, "Assessing human rights performance in developing countries: the case for a minimal threshold approach to the economic and social rights" in *Yearbook of Human Rights in Developing Countries 1987/1988* (Copenhagen), p. 341. See also Asbjorn Eide, "Realization of social and economic rights and the minimum threshold approach", in *Human Rights Law Journal*, vol. 10, Nos. 1-2 (1989), p. 35-51.

(٥١) "There would be no justification for elevating a 'claim' to the status of a right (with all the connotations that concept is generally assumed to have) if its normative content could be so indeterminate as to allow for the possibility that the right holders possess no particular entitlement to anything." (Philip Alston, "Out of the abyss: the challenges confronting the new U.N. Committee on Economic, Social and Cultural Rights" in *Human Rights Quarterly*, vol. 9, No. 3 (August, 1987), pp. 352-353).

الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في الممارسة العملية

١- تدابير غير مكلِّفة لتعزيز وحماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

تتمثل إحدى الحجج ضد الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في أن الاعتبارات المالية ستبقى عائقا يمنع تحقيق التمتع بها لجميع من يستحقونها. إلاّ أن العديد من الالتزامات المتصلة بتلك الحقوق لا يتطلب الوفاء بها ميزانيات منتظمة وضخمة.

إن الواجبات الملقاة على عاتق الدول بضمان الإعمال التام للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وجميع حقوق الإنسان الأخرى تشمل سائر الالتزامات - سواء تعلق الأمر بالتدابير التي لا تترتب عليها أساسا أي تكاليف أم بتلك التي تتطلب قدرا هائلا من النفقات العامة. إن تأمين الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (والحقوق المدنية والسياسية) لأشد قطاعات المجتمع حرمانا ستكلف الدولة أموالا. غير أن مكونات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لا تتطلب كلها بالضرورة مخصصات مالية هائلة. وفي الحالات التي يكون فيها التمويل مطلوبا، يمكن تحقيق الكثير بتوخي الحكمة والكفاءة في توجيه الأموال العامة نحو المجالات التي هي في أمسِّ الحاجة إليها. وبوسع حتى الاقتصادات الهشة تحمُّل هذه النفقات. إن القانون الدولي لا يشترط تخصيص مبلغ أو جزء محدد من النفقات العامة لعملية إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ولكنه يُلزِم الحكومات بأن تُرصَد لها "أقصى حد من الموارد المتاحة".

فيما يتعلق بالحق في السكن، مثلاً فإن إعمال العديد من مكوناته لا يكلف الدولة فعليا أي شيء، ولا يتطلب، عدا تدخلات إيجابية قليلة، إلاّ تعهداً بإنفاذ حقوق الإنسان والإرادة السياسية اللازمة لذلك. وثمة تدابير من قبيل توفير ضمان حيازة المسكن وعقد ملكية الأرض وتدابير الإصلاح الزراعي ومراجعة التشريعات الوطنية وإنشاء نظم للإعفاءات الضريبية وإنفاذ الأحكام المتعلقة بمنع التمييز ودعم الحوافز الملائمة المقدمة إلى القطاع الخاص والسماح للمنظمات المجتمعية والمنظمات غير الحكومية بأن تعمل وتنظم شؤونها بحرية قد تستلزم إعادة توزيع الموارد، على ألاّ يبلغ ذلك مستوى يتسبب في خنق النمو الاقتصادي.

وينبغي على الأخص، إنشاء هياكل فعالة تكفل أن يتم تخصيص الأموال وفق الحاجة إليها. هذا الأمر سيتطلب من الدولة العمل على وضع سياسات وتشريعات وبرامج تتماشى على نحو كامل والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وحتى في الحالات التي يتأكد فيها أن "الموارد المتاحة" لدولة ما غير كافية، فإن القانون الدولي يُلزم حكومتَها بضمان أكبر قدر ممكن من التمتع بالحقوق ذات الصلة في ظل الظروف السائدة وإثبات أنها بذلت كل ما في وسعها من جهود لاستخدام جميع الموارد المتاحة لها من أجل الوفاء، على سبيل الأولوية، بالحد الأدنى من المسؤوليات الملقاة على عاتقها[٥٢].

(٥٢) التعليق العام رقم ٣ للجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بشأن طبيعة التزامات الدول الأطراف (الفقرة ١ من المادة ٢ من العهد).

جواز التقاضي بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتطبيقها محلياً

لا يـــزال جـــواز التقاضـــي أمـــام المحاكم المحلية بشأن العهد وغيره من المعايير الدولية التي تقر الحقوق الاقتصـــادية والاجتماعـــية والثقافية والتطبيق المحلي لتلك الصكوك مسألتين هامتين في النقاشات بشأن المفاهيم الأساسية لتلك الحقوق(٥٣). ولهما صلة وثيقة بالحق في توفير سبل انتصاف فعالة للأشخاص الذين يدَّعون تعرض حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لانتهاكات(٥٤).

قد تكون سبل الانتصاف قانونية أو إدارية؛ وقد تكفي سبل الانتصاف الإدارية في العديد من الحالات. غـــير أنه، كما تلاحظ لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في الفقرة ٩ من تعليقها العام رقم ٩ بشأن تطبيق العهد محلياً، ففي الحالات التي يستحيل فيها الإعمال التام لحق من الحقوق المنصوص عليها في العهد بدون إشراك السلطة القضائية، من الضروري اللجوء إلى سبل الانتصاف القضائية.

لقد ظل جواز التقاضي بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية محط نقاش منذ أمد طويل. وحال هـــذا الأمر في العديد من النواحي دون بلوغ تلك الحقوق مرتبتها القانونية الحقيقية. إن بعض القضايا القانونية المحـــيطة بجـــواز التقاضي بشأنها معقدة، ولكن القبول الدولي بجواز التقاضي بشأنها يشهد تزايدا هائلا وسريعا، لا سيما وأن نظر المحاكم المحلية في مسائل تمسها في العديد من الدول أضحى ظاهرة متكررة. وفي تعليقها العام رقم ٣، تؤكـــد لجـــنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أن "من بين التدابير التي قد تعتبر مناسبة، إضافة إلى التشريع، توفير سبل التظلم القضائي فيما يتعلق بالحقوق التي يمكن، وفقا للنظام القانوني الوطني، اعتبارها حقوقا يمكـــن الاحتجاج بها أمام المحاكم". وأشارت اللجنة إلى أن عددا من مواد العهد يمكن للسلطة القضائية أن تتولى مباشـــرةً صونها وإنفاذها، ومن بينها تلك التي تتعلق بعدم التمييز (المادة ٢-٢) والمساواة بين الرجال والنساء في الحقوق (المادة ٣) والمساواة في الأجور (المادة ٧(أ)(١)) والنقابات (المادة ٨) والاستغلال الاقتصادي والاجتماعي للأطفال والشبان (المادة ١٠-١) ومجانية التعليم الابتدائي وإلزاميته (المادة ١٣-٢(أ)) والمدارس الدينية والخاصة (المادة ١٣-٣ و٤) وحرية البحث العلمي والإبداع (المادة ١٥-٣).

وفي الفقرة ٣ من تعليقها العام رقم ٩، تنوه اللجنة بما يلي:

"يجـــب أن ينظر في المسائل المتصلة بتطبيق العهد على الصعيد المحلي في ضوء مبدأين من مبادئ القانون الدولي. والمبدأ الأول الذي يتجلى في المادة ٢٧ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات هو أنه "لا يجوز لأي طرف أن يحتج بأحكام قانونه الداخلي لتبرير عدم تنفيذه معاهدة ما"". وبعبارة أخرى، يتعين على الدول

---

(٥٣) Matthew C.R. Craven, "The domestic application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights" in *Netherlands International Law Review*, vol. XL, issue 3 (1993), pp. 367-404.

(٥٤) تشدد مبادئ ليمبورغ على أنه "تتخذ الدول الأطراف التدابير لتوفير وسائل انتصاف فعالة، بما في ذلك وسائل الانتصاف القضائية عند الاقتضاء" (المبدأ ٩). ونظراً لأنه لا يوجد بعد إجراء لفرادى الشكاوى بمقتضى العهد، فإن وضع الحقوق التي يتضمنها هذا النص موضع التنفيذ التام يتوقف على توفير القوانين وسبل الانتصاف المناسبة على الصعيد الوطني.

تعديل نظمها القانونية المحلية بالقدر اللازم لتنفيذ التزاماتها بموجب المعاهدات. ويتجلى المبدأ الثاني في المادة ٨ مـــن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان التي تنص على أن "لكل شخص حق اللجوء إلى المحاكم الوطنية المختصة لإنصافه الفعلي من أية أعمال تنتهك الحقوق الأساسية التي يمنحها إياه الدستور أو القانون".

إلاّ أن عـــدم توفـــير دولة ما لسبل الانتصاف القضائية أو غير القضائية لا يشكل دليلا على عدم جواز التقاضي بشأن معيار معين(٥٥). وإنما ينمُّ في أحسن الحالات عن نظرة ناقصة إلى حقوق الإنسان. "إن إنكار حق أي فرد أو مجموعة في رفع دعوى دستورية ضد الدولة فيما يتعلق بالغذاء والسكن والصحة والتعليم يستبعد هذه المصالح من عملية الأخذ والرد والمناقشة المعقولة ويغلق مسبقاً محفلاً لكشف المظالم ورفعها"(٥٦). وليست طبيعة الحقـــوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية هي التي تمنع بالدرجة الأولى السلطة القضائية من إنفاذها، وإنما عدم أهلية أو استعداد تلك السلطة لقبول الدعاوى المتعلقة بتلك الحقوق والبت فيها وإصدار أحكام بشأنها(٥٧). فعلى سبيل المثال، القضاء بإمكان البت في قرابة جميع المكونات الأساسية للحق في السكن اللائق(٥٨).

وتشير اللجنة أيضا في الفقرة ٣ من تعليقها العام رقم ٩ إلى:

"... أنـــه ســـيتعين على الدولة الطرف التي تسعى إلى تبرير عدم توفير أي سبل قانونية محلية للتظلم من انـــتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أن تثبت أن سبل الانتصاف هذه لا تشكل "سبلاً مناسبة" بالمعنى الوارد في الفقرة ١ من المادة ٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أو أنها غير ضرورية نظراً للسبل الأخرى المستخدمة. وسيكون من الصعب إثبات ذلك، وترى اللجنة أن "السبل" الأخرى المستخدمة يمكن أن تصبح غير فعالة في كثير من الحالات إذا لم تعزز أو تكمّل بسبل انتصاف قضائية".

---

(٥٥) Michael Addo,"The justiciability of economic, social and cultural rights" in *Commonwealth Law Bulletin*, vol. 14, No. 4 (October, 1988), pp. 1425-1432.

(٥٦) Craig Scott and Patrick Macklem, "Constitutional ropes of sand or justiciable guarantees? Social rights in a new South African Constitution", in *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 141, No. 1 (1992), p 28.

(٥٧) While with regard to the European Convention on Human Rights, "[t]he crucial test in this respect for the inclusion of a particular right in the Convention system does not lie in the subject-matter of that right, but rather in whether it is capable of protection by the Convention machinery, that is by the system of adjudication" (F.G. Jacobs, "The extension of the European Convention on Human Rights to include economic, social and cultural rights" in *Human Rights Review*, vol. III, No. 3 (1978), pp. 168-169). See also, Alexandre Berenstein, "Economic and social rights: their inclusion in the European Convention on Human Rights - problems of formulation and interpretation" in *Human Rights Law Journal*, vol. 2, Parts 3-4 (December,1981), pp. 257-280.

(٥٨) Scott Leckie, "The justiciability of housing rights", in *The Right to Complain about Economic, Social and Cultural Rights*, Coomans and van Hoof, eds., (Utrecht, SIM, 1995), p. 35.

إن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (المادة ٨) والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (المادة ٢) كليهما يقران بأن لأي شخص انتُهكت حقوقه الحق في سبيل انتصاف فعال. والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لا يتضمن حكما مماثلا وليس فيه في الوقت الراهن إجراء للشكاوى. إلاّ أن اللجنة قدمت إلى لجنة حقوق الإنسان مشروع بروتوكول اختياري للعهد سيمكن الأفراد والجماعات من تقديم شكاوى بشأن عدم الامتثال للعهد. وبالإضافة إلى ذلك، يتزايد عدد الدول التي بات لديها انتصاف قضائي وغير قضائي بشأن انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

وحتى في الحالات التي لا تخضع فيها المعايير الواردة في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للإشراف المباشر من قبل إجراء محلي للشكاوى، ينبغي أن يكون للعهد دور هام في تطبيق القانون المحلي وتفسيره. وينبغي للمحاكم المحلية، على أقل تقدير، أن تعتبر القانون الدولي لحقوق الإنسان وسيلة مساعدة في تفسير القانون المحلي وأن تكفل توافق تفسيره وتطبيقه مع معاهدات حقوق الإنسان التي انضمت إليها الدولَة. وحيثما أمكن، ينبغي للمحاكم أن تتفادى اتخاذ قرارات تجعل الدولة التي تنتمي إليها منتهكة لأحكام معاهدة صادقت عليها. إن دساتير وطنية عديدة تلزم فعلا الهيئات التشريعية بعدم تشريع أو قبول سياسات تتنافى بشكل واضح مع ضمانات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[٥٩].

الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في الممارسة العملية

٢- المحاكم والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في جنوب أفريقيا: المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان بوصفها هيئة رصد قضائية

اتخذت المحكمة الدستورية لجنوب أفريقيا بموجب دستور جنوب أفريقيا قرارات بالغة الأثر فيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في الحكم الذي أصدرته في قضية *حكومة جمهورية جنوب أفريقيا وآخرين ضد غروتبوم وآخرين*، ٢٠٠٠ (١١) BCLR 1169 (CC).

وكان إيرين غروتبوم و٩٠٠ مشرد آخر يعيشون في ظروف لا تُحتمَل في مستوطنة غير رسمية للنازحين تسمى والاسيدين Wallacedene. وقرروا الانتقال إلى أرض خالية أسموها "New Rust" وإقامة أكواخهم ومآويهم عليها. كانت الأرض ملكا خاصا ومخصصة لبناء مساكن منخفضة التكلفة. وفي أيار/مايو ١٩٩٩، أُجبر سكان New Rust على إخلائها بموجب أمر قضائي. وتم جرف وحرق مساكنهم وتحطيم ممتلكاتهم. واحتمى السكان في ملعب والاسيدين Wallacedene في ما وسعهم إقامته من مآو مؤقتة. وقدموا طلبا مستعجلا إلى المحكمة العليا التي أمرت الدولة بأن توفر لهم مأوى. وطعنت الدولة في ذلك الأمر لدى المحكمة الدستورية.

---

(٥٩) علاوة على ذلك، بالإمكان في الوقت الراهن تقديم الشكاوى التي تتضمن ادعاءات بحدوث انتهاكات للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى إجراءات دولية وإقليمية عديدة والفصل فيها في إطارها، ومن بينها تلك التي تندرج في إطار منظمة العمل الدولية واليونسكو، وبموجب بروتوكول سان سلفادور للاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، والميثاق الاجتماعي الأوروبي. وكذلك، يتولى الاتحاد الأوروبي ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا أيضا مسؤولية كفالة بعض الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، وقد أرسيا بعض آليات الانتصاف. وتم اللجوء إلى إجراءات تظلم أخرى أنشئت بموجب الاتفاقية الدولية للقضاء على التمييز العنصري والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية للدفاع عن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ولاتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة بروتوكول إضافي يخول لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة تلقي شكاوى فردية. ويجري النظر في هذا الصدد في مشروع بروتوكول يُلحَق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

وطلبت لجنة جنوب أفريقيا لحقوق الإنسان ومركز القانون الاجتماعى بجامعة ويسترن كيب Western Cape أن يكونـــا من بين الجهات المتدخلة في هذه القضية، وقُبل طلبهما، فقدَّما مرافعات مكتوبة وشفوية أمام المحكمة. أعربت المحكمة الدستورية عن تقديرها للجنة والمركز على نهجهما المستفيض والمساعد والابتكاري في تناول ما انطوت عليه هذه القضية من قضايا صعبة وحساسة.

وأمـــرت المحكمة الدستورية الدولة بأن تعمل على الوفاء بالتزامها الدستوري المتمثل في وضع وتمويل وتنفيذ ورصد تدابير لتقديم الإغاثة إلى من هم في أمس الحاجة إليها.

كما أدلت المحكمة بتعليق مؤداه أن الدستور يلقى على عاتق لجنة جنوب أفريقيا لحقوق الإنسان واجب "رصد وتقييم مراعاة حقوق الإنسان في الجمهورية". وأصدرت حكما يقضى بأن تتولى اللجنة رصد امتثال الدولة لالتزاماتها الدستورية وفقا لحكمها في هذه القضية، وأن تقدم إليها تقريرا في ذلك الشأن.

إن المعـــايير الدولـــية تستمد أهميتها تحديدا من الصعوبات التي تُطرَح فيما يتعلق بإمكانية التطبيق المحلي للنصـــوص الدولـــية لحقـــوق الإنسان أو صلاحها للنظم القانونية الوطنية. إلاّ أن انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لا يمكن مكافحتها بشكل فعال إلاّ من خلال زيادة دمج المعايير الدولية في الهياكل القانونية الوطنـــية وتحســـين نطاق إمكانية التقاضي بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وإنفاذها على الصعيد المحـــلي. فســـيكون من المستحيل التقاضي بشأن كل انتهاك من انتهاكات حقوق الإنسان في المحافل الدولية. إن القـــانون المحلي يبقى هو الميدان الأول لإنفاذ حقوق الإنسان. لذلك، يشدد القانون الدولي لحقوق الإنسان على إنشاء آليات إنفاذ محلية لحماية حقوق الإنسان.

وقد تفيد المبادئ التالية في ضمان وصول جميع المستفيدين من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى سبل انتصاف فعالة(٦٠).

١- يجب أن يكون الحق في سبل الانتصاف الفعالة حقيقيا وعمليا وغير قائم على الخداع.

٢- ينـــبغي اعتـــبار التحســـين الـــتدريجي لإجراءات الحماية القانونية المحلية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عنصرا من عناصر الإعمال التدريجي لتلك الحقوق.

٣- لا يُسمَح بالتدابير الرجعية فيما يتعلق بإجراءات الحماية القانونية المحلية إلاّ في حالات استثنائية.

---

(٦٠) كما تنص مبادئ ماستريخت التوجيهية على ما يلي: "*فرص الاستفادة من سبل الانتصاف*: ٢٢- ينبغي أن تتاح لأي شخص أو جماعة ضحية لانتهاك حق من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية فرص الاستفادة من سبل الانتصـــاف القضائية الفعالة أو غيرها من سبل الانتصاف على الصعيدين الوطني والدولي. *جَبر الضرر على نحو واف*: ٢٣- يحق لجميع ضحايا انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الحصول على تعويض واف، قد يتخذ شكلَ رد الاعتـــبار، أو التعويض، أو إعادة التأهيل والترضية، أو ضمانات بعد التكرار. *عدم المعاقبة رسمياً على* الانتهاكات: ٢٤- على الأجهزة القضائية الوطنية وغيرها من الأجهزة أن تكفل أن ما قد يصدر عنها من بيانات لن يؤدي إلى المعاقبة رسمياً على إخلال بالتزام دولي للدولة المعنية. وعلى أقل تقدير، ينبغي للهيئات القضائية الوطنية أن تعتبر الأحكام ذات الصلة من القانون الدولي والإقليمي لحقوق الإنسان وسيلةً للمساعدة التفسيرية في اتخاذ أية قرارات متصلة بانتهاك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية".

٤- إن واجب السلطة القضائية تفسير القوانين بشكل يتفق والقانون الدولي يشمل ما أغفلته التشريعات ولا يُستوفى بالاستناد إلى قاعدة تعدد التفسيرات.

٥- إن الإجراءات المحلية لحماية الحقوق المدنية والسياسية تنطوي ضمناً على سبل الانتصاف المحلية فيما يتعلق ببعض الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

تحاشي التدابير التراجعية

حاولت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ثني الدول الأطراف في العهد عما تسميه "تدابير تراجعية متعمدة". وقالت إن تدابير من ذلك القبيل "سوف يلزم تبريرها تبريرا تاما بالإشارة إلى كامل الحقوق التي ينص عليها العهد وفي سياق الاستخدام الكامل لأقصى ما هو متاح من الموارد"(٦١). "التدبير التراجعي" هو ذلك الذي يؤدي بشكل مباشر أو غير مباشر إلى اتخاذ خطوات تنطوي على تراجع عما تحقق فيما يتعلق بالحقوق التي يقرها العهد. وتتمثل التدابير التراجعية المتعمدة في قانون جديد يجعل التعليم الابتدائي طوعيا لا إلزاميا كما يشترط العهد، أو يخفض النفقات العامة المخصصة للرعاية الصحية للأمهات، وهو ما سيتسبب في ارتفاع هائل في عدد وفيات الأمهات والأطفال.

لقد حصرت اللجنة نقدها على التدابير التراجعية المتعمدة. إن هذا الأمر لا يجعل الحظر مقتصرا على التدابير التي تهدف إلى الحد من مستوى التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وإنما ينطبق الحظر على أي إجراء يحد من التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، أكان التراجع عن المكتسبات من بين النتائج المتوخاة منه أم لا. ويُتوقع من الدول أن تتصرف بحرص وتريث كي لا تتخذ إجراءات من شأنها انتهاك حقوق الإنسان بشكل مباشر أو غير مباشر. لذلك، فإن الحظر يشمل ما يتم اتخاذه عن غير قصد من تدابير تحد من التمتع بحقوق الإنسان.

إن تدبيراً يحد عن غير قصد من التمتع بحقوق الإنسان قد لا يشكل في حد ذاته تدبيرا تراجعيا متعمدا. وهو، بالتالي، لا يمثل بنفسه انتهاكا للعهد. إلاّ أن الدولة ملزمة، بموجب التزاماتها العامة بموجب العهد، باتخاذ خطوات فورية لتصحيح ذلك الإجراء عندما يتضح أنه يشكل تراجعا عما تحقق. إن الالتزام بالإعمال التدريجي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية يعني ضمنا أنه ينبغي ألا يحدث أي تراجع مقصود أو غير مقصود إلى مستوى أدنى من التمتع بتلك الحقوق.

---

(٦١) التعليق العام رقم ٣، الفقرة ٩.