العدالة الانتقالية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

الأمم المتحدة
حقوق الإنسان
مكتب المفوض السامي

الأمم المتحدة

العدالة الانتقالية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

الأمم المتحدة
حقوق الإنسان
مكتب المفوض السامي
نيويورك وجنيف، ٢٠١٤

الأمم المتحدة

ملاحظة

ليس في التسميات المستخدمة في هذا المنشور ولا في طريقة عرض مادته ما يعبر عن أي رأي للأمانة العامة للأمم المتحدة بشأن الوضع القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة، ولا بشأن رسم حدودها أو تخومها.

تتألف رموز وثائق الأمم المتحدة من حروف وأرقام. ويعني إيراد أحد هذه الأرقام الإحالة إلى إحدى وثائق الأمم المتحدة.

HR/PUB/13/5
منشورات الأمم المتحدة
© ٢٠١٤ الأمم المتحدة
جميع الحقوق محفوظة في أنحاء العالم

المحتويات

مقدمة ١

أولاً- الإطار المفاهيمي..... ٤

ألف - العدالة الانتقالية ٥

باء - القانون الدولي والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ٧

ثانياً- معالجة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المجتمعات التي تمر بمرحلة انتقالية..... ١٦

ألف - لجان تقصي الحقائق ١٧

باء - الإجراءات القضائية وشبه القضائية ٢٤

جيم - جبر الضرر ٣٨

دال - الإصلاح المؤسسي ٤٣

الاستنتاجات ٥٢

مقدمة

في آذار/مارس ٢٠١٠، أصدر الأمين العام للأمم المتحدة وثيقته المعنونة "مذكرة إرشادية بشأن نهج الأمم المتحدة للعدالة الانتقالية". ودعت المذكرة في مبدئها التاسع الأمم المتحدة إلى "السعي لضمان أن تأخذ عمليات العدالة الانتقالية وآلياتها في الاعتبار الأسباب الجذرية للنزاعات والحكم القمعي، وأن تتصدي لانتهاكات جميع الحقوق، بما فيها الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية". وتشدد المذكرة الإرشادية كذلك على ضرورة تبني مثل هذا النهج كي يسود السلام.

وقد اعترفت مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان أيضاً بهذه الضرورة. وفي عام ٢٠٠٦، وجهت مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، لويز آربور، بالفعل نداءً بهذا المعنى. ورأت أنه "لابد وأن تطمح العدالة الانتقالية إلى مساعدة المجتمعات المضطَهدة على التحول إلى مجتمعات تنعم بالحرية عن طريق معالجة مظالم الماضي من خلال تدابير تحقق لها مستقبلاً عادلاً. ويجب أن تصل العدالة الانتقالية إلى الجرائم والانتهاكات التي ارتكبت خلال النزاع الذي أفضى إلى الحالة الانتقالية – بل وإلى ما وراءها – كما يجب أن تعالج انتهاكات حقوق الإنسان التي سبقت النزاع وتسببت أو أسهمت فيه"(١).

والإخفاق في إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وكذلك انتهاك هذه الحقوق، يمكن أن يكون (وعادة ما يكون) جزءاً من الأسباب الجذرية للنزاع. وعلاوة على ذلك، يمكن أيضاً أن ترقى أفعال الدول والجهات الفاعلة من غير الدول، وكذلك امتناعها عن الفعل، خلال النزاعات إلى حد الانتهاكات للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وغالباً ما يؤثر ذلك على الفئات الأكثر ضعفاً بصفة خاصة.

ومع ذلك، لم يكن هناك أي تحرك على نطاق واسع لإدراج الأسباب الجذرية للنزاعات وانتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في عمليات العدالة الانتقالية. ويرى البعض

(١) Louise Arbour, "Economic and social justice for societies in transition", *International Journal of Law and Politics*, vol. 40, No. 1 (Fall 2007). وانظر أيضاً A/HRC/12/18، الفقرات ٣ و٥٩-٦٥.

أنه نظراً للطابع الاستثنائي والمؤقت لآليات العدالة الانتقالية ومحدودية مواردها البشرية والمادية، فإن زيادة توسيع نطاقها قد تثقل كاهل هذه الآليات، بل وقد تهدد وجودها.

وللتصدي لهذه التحديات، لا بد من طرح الأسئلة التالية:

(أ) ما هي الإمكانية التي تنطوي عليها آليات العدالة الانتقالية لمعالجة هذه المسائل؟

(ب) هل هذه الآليات كافية من الناحية الوظيفية لمعالجتها؟

(ج) ما هي أفضل السبل للربط بين العدالة الانتقالية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؟

(د) ما هي المبادئ التي ينبغي أن توجِّه تضمينها في عمليات العدالة الانتقالية؟

(هـ) ما هي العقبات التي يتعين التغلب عليها؟

وقد استكشفت مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان بصورة أكثر عمقاً الطرق التي تناولت بها عمليات العدالة الانتقالية انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وذلك لاكتساب فهم أفضل للإمكانيات والتحديات والقيود؛ ولتقديم توصيات إلى أصحاب المصلحة. ويعرض هذا المنشور نتائج ذلك الجهد.

أولاً. الإطار المفاهيمي

اكتسبت العدالة الانتقالية وحماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية زخماً خلال العقدين الماضيين. ومع ذلك، لا تحظى الروابط بينهما بكثير من الاهتمام. ويعرض هذا الفصل بإيجاز كلا الميدانين، وذلك لتوضيح كيف تطورا وكيف يرتبطان.

ألف– العدالة الانتقالية

عرَّفت الأمم المتحدة العدالة الانتقالية بأنها "كامل نطاق العمليات والآليات المرتبطة بالمحاولات التي يبذلها المجتمع لتفهم تركة من تجاوزات الماضي الواسعة النطاق بغية كفالة المساءلة وإقامة العدالة وتحقيق المصالحة"(٢).

ويستند عمل الأمم المتحدة بشأن العدالة الانتقالية إلى القانون الدولي لحقوق الإنسان، والقانون الإنساني الدولي، والقانون الجنائي الدولي، والقانون الدولي للاجئين.

وهناك، على وجه الخصوص، أربعة من مبادئ القانون الدولي لحقوق الإنسان تشكل إطاراً للعدالة الانتقالية ومكافحة الإفلات من العقاب: (أ) الالتزام الواقع على الدولة بالتحقيق في الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي، بما في ذلك العنف الجنسي، ومقاضاة من يُدعى ارتكابهم لها، ومعاقبة من تثبت إدانتهم؛ (ب) الحق في معرفة الحقيقة بشأن انتهاكات الماضي ومصير الأشخاص المختفين؛ (ج) الحق في جبر الضرر لضحايا الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي؛ (د) الالتزام الواقع على الدولة بمنع تكرار مثل هذه الفظائع في المستقبل باتخاذ تدابير مختلفة.

وقد أنشئت آليات أو وُضعت تدابير مختلفة للوفاء بهذه الالتزامات: آليات استجلاء الحقيقة مثل لجان تقصي الحقائق؛ والآليات القضائية (وطنية أو دولية أو مختلطة)؛ وتدابير جبر الضرر؛ والإصلاح المؤسسي، بما في ذلك الفحص والتدقيق.

وقد أُسندت للعديد من هذه الآليات ولايات محددة وأطر زمنية. ومع ذلك، تبين التجربة أن الآليات المؤقتة والدائمة يمكن أن تتعايش جنباً إلى جنب في محاولة لمعالجة تركة الانتهاكات وسبل منعها. ويمكن أن تكون هذه الآليات دولية أو إقليمية أو محلية. وعلى سبيل

(٢) "سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات النزاع ومجتمعات ما بعد النزاع" (S/2004/616)، الفقرة ٨.

المثال، قدمت محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان وبعض المحاكم الدستورية مساهمات هامة في مجال العدالة الانتقالية.

وتتأسس العدالة الانتقالية على افتراض أن التغيرات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية تغدو ممكنة عندما تجري في الدولة مفاوضات يُعتد بها بشأن السلطة. غير أن العدالة الانتقالية ظهرت للتعامل فقط مع بُعدٍ محدود من أبعاد هذه التغييرات: وهو تركة الفظائع الواسعة النطاق ومنع تكرارها. وفي حين يؤثر قانون حقوق الإنسان تأثيراً قوياً على العدالة الانتقالية، فإن هذه الأخيرة تركز على انتهاكات الحقوق المدنية والسياسية. ولذلك، فقد تطورت العدالة الانتقالية في عزلة نسبية عن التطورات الهامة في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

وقد تفتقر آليات العدالة الانتقالية إلى الموارد الاقتصادية والبشرية و/أو رأس المال المعنوي والسياسي. ومع ذلك، فقد أثبتت التجربة أنه على الرغم من التحديات المعقدة التي تواجهها تلك الآليات، فإنها تظل ضرورية، ويمكن أن تترك أثراً دائماً على المجتمع – على سبيل المثال، من خلال الاعتراف الرسمي بالانتهاكات التي وقعت في الماضي، ومن خلال تمكين الضحايا. وقد تكون مساهمتها في التغيير الاجتماعي متواضعة، ولكنها تتسم بالأهمية. وفي ظل القيود المفروضة على آليات العدالة الانتقالية، من الضروري تجنب إثارة أية توقعات غير واقعية.

وينطبق ذلك بصفة خاصة عند النظر فيما تنطوي عليه العدالة الانتقالية من إمكانيات لمعالجة انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. فعلى الرغم من أن عمليات العدالة الانتقالية قد تشمل هذه الحقوق، فإن تجارب العدالة الانتقالية، حتى الناجحة منها، لا تضمن التمتع بهذه الحقوق من قِبل الجميع. ومع ذلك، يمكن أن تسهم العدالة الانتقالية في مكافحة الإفلات من العقاب على انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ومنع هذه الانتهاكات، من خلال إرساء الأسس لإصلاحات وخطط تستشرف المستقبل.

باء– القانون الدولي والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية [٣]

الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية جزء من الإطار القانوني لحقوق الإنسان العالمية، وهو الإطار الذي ينص على أن جميع الحقوق "عالمية وغير قابلة للتجزئة ومترابطة ويعتمد كل منها على الآخر"[٤]. وهذه الحقوق، شأنها شأن الحقوق المدنية والسياسية، تهدف إلى حماية كرامة الإنسان من خلال إنشاء التزامات سلبية وإيجابية على الدول. وتحدد الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الحد الأدنى من الشروط التي تضمن للناس العيش الكريم، وتكفل التحرر من الخوف والفاقة، وتتوخى التحسين المستمر لهذه الشروط[٥].

وترد الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في مختلف الصكوك الدولية، مثل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عام ١٩٤٨ (المواد ٢٢–٢٧)، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الصادر عام ١٩٦٦.

وينص كل من الإعلان العالمي والعهد الدولي على الحق في العمل، وفي أوضاع عمل عادلة ومواتية؛ وفي تشكيل النقابات والانضمام إليها؛ وفي حماية الأسرة والأمومة والطفولة؛ وفي الضمان الاجتماعي؛ وفي المستوى المعيشي اللائق، بما في ذلك الغذاء والكساء والسكن؛ وفي الصحة؛ وفي التعليم؛ وفي المشاركة في الحياة الثقافية؛ وفي الاستفادة من التقدم العلمي؛ وفي حماية المصالح المعنوية والمادية لمؤلفي الأعمال العلمية أو الفنية أو الأدبية. ويرد ذكر الحق في الملكية في الإعلان العالمي والمعاهدات الإقليمية لحقوق الإنسان، ويُفسَّر هذا الحق، على سبيل المثال، بمعنى حماية المساكن، والأراضي المتوارثة للشعوب الأصلية، والحصول على تعويضات عن الفصل التعسفي، والحق في الضمان الاجتماعي.

ومن صكوك حقوق الإنسان العالمية الملزمة العديدة الأخرى التي تنص على تعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحمايتها ما يلي: الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري لعام ١٩٦٥، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة

(٣) انظر: مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، صحيفة الوقائع رقم ٣٣، *أسئلة يتكرر طرحها بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية*. متاحة من خلال الموقع الشبكي: www.ohchr.org.

(٤) *إعلان وبرنامج عمل فيينا* (A/CONF.157/24 (Part I)، الفصل الثالث)، الفقرة ٥.

(٥) ديباجة العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

لعام ١٩٧٩، واتفاقية حقوق الطفل لعام ١٩٨٩، واتفاقية حماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم لعام ١٩٩٠، واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة لعام ٢٠٠٦. كما تشكل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ضمن جملة أمور، جزءاً من الاتفاقيات الأساسية لمنظمة العمل الدولية، وكذلك جزءاً من اتفاقيتها لعام ١٩٨٩ بشأن الشعوب الأصلية والقبلية في البلدان المستقلة (الاتفاقية رقم ١٦٩)، ومن إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية الصادر عام ٢٠٠٧.

وهناك أيضاً العديد من المعاهدات الإقليمية المكرسة لتعزيز وحماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، مثل: الميثاق الاجتماعي الأوروبي لعام ١٩٦١ (المنقح عام ١٩٩٦)؛ والبروتوكول الإضافي لعام ١٩٨٨ الملحق بالاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (بروتوكول سان سلفادور)؛ والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب الصادر عام ١٩٨١؛ والميثاق الأفريقي بشأن حقوق ورفاهية الطفل الصادر عام ١٩٩٠؛ وبروتوكول عام ٢٠٠٣ الملحق بالميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب بشأن حقوق المرأة في أفريقيا. وثمة صكوك أخرى تتركز أساساً على الحقوق المدنية والسياسية، ولكنها تشمل بعض الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، أو يجري تفسيرها على أنها تكفل الحماية لجوانب من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية: ومنها، على سبيل المثال، الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية لعام ١٩٥٠ وبروتوكولها الأول لعام ١٩٥٢؛ واتفاقية البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان لعام ١٩٦٩؛ واتفاقية البلدان الأمريكية لمنع العنف ضد المرأة والمعاقبة عليه واستئصاله لعام ١٩٩٤.

وهناك معاهدات هامة أخرى تفرض على الدولة التزامات تتصل بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وتساعد على ربط هذه الحقوق بالعدالة الانتقالية. فاتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها لعام ١٩٤٨، على سبيل المثال، تنص على أن الإبادة الجماعية يمكن أن تُرتكب من خلال إخضاع الجماعة، عمداً، لظروف معيشية يراد بها تدميرها المادي كلياً أو جزئياً – على سبيل المثال، من خلال تعمد حرمان الجماعة من المعايير الدنيا للمعيشة، مثل الغذاء.

وهناك صكوك هامة للقانون الإنساني الدولي تنشئ على أطراف النزاع (الدولية أو غير الدولية) التزامات تتصل هي الأخرى بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. فاتفاقيات جنيف الأربع لعام ١٩٤٩ وقواعد لاهاي لعام ١٩٠٧، على سبيل المثال، تتضمن العديد من الأحكام

التي تتعرض بشكل غير مباشر لحق الجرحى والمرضى في الصحة. كما أن بروتوكولي عام ١٩٧٧ الإضافيين الأول والثاني لاتفاقيات جنيف يحظرا تجويع المدنيين كأسلوب من أساليب الحرب، فضلاً عن الهجمات على الأهداف التي لا غنى عنها لبقاء السكان المدنيين. ويحظر البروتوكول الإضافي الأول، وكذلك القانون العرفي، الهجمات الموجهة ضد الأهداف المدنية، بما في ذلك البنية التحتية للخدمات العامة، التي تؤثر، ضمن جملة أمور، على الحق في التعليم والغذاء والصحة والإسكان والمياه، وعلى الحقوق الثقافية.

وأخيراً، يكفل القانون الدولي للاجئين أيضاً الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للاجئين. فاتفاقية عام ١٩٥١ المتعلقة بمركز اللاجئين، على سبيل المثال، تتضمن أحكاماً بشأن هذه الحقوق، مثل الحق في العمل، والحق في تكوين الجمعيات، والحق في التعليم.

وترد الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في مجموعة متنوعة من صكوك القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي، وليس فقط تلك الصكوك المصنفة على هذا النحو. وقد صدقت دول عديدة، بما فيها دول تمر بمرحلة انتقالية، على العديد من هذه المعاهدات، وأدمجت الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في دساتيرها وتشريعاتها المحلية.

١ – الأجهزة الدولية لحماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

أُنشئت آليات دولية وإقليمية مختلفة لرصد امتثال الدول للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ففي الأمم المتحدة، تضطلع اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية برصد امتثال الدول الأطراف لالتزاماتها بموجب العهد الدولي. وتستعرض اللجنة التقارير الدورية للدول، وتصدر ملاحظاتها الختامية وتوصياتها. ومع بدء سريان البروتوكول الاختياري الملحق بالعهد الدولي في أيار/مايو ٢٠١٣، أصبح بمقدور اللجنة أيضاً أن تستمع إلى شكاوى الأفراد بشأن الانتهاكات المزعومة للعهد الدولي[٦]. كما أن هيئات الأمم المتحدة الأخرى المعنية برصد

(٦) اعتمد البروتوكول الاختياري في ١٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨.

المعاهدات، ومجلس حقوق الإنسان، وعدد من الإجراءات الخاصة للأمم المتحدة، هي جزء من إطار الحماية الدولية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[٧].

وفي حين تكفل المعاهدات المذكورة أعلاه الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وما يقابلها من التزامات على الدولة، فإنها لا تفسر تماماً محتوى تلك الحقوق. وبالتالي، فإن نطاق كل حق من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية يحتاج إلى مزيد من الشرح. وتحقيقاً لهذه الغاية، يمكن الاستئناس بتفسير الهيئات ذات الحجية مثل اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها من هيئات معاهدات حقوق الإنسان والإجراءات الخاصة[٨]، وينبغي لأصحاب المصلحة في مجال العدالة الانتقالية أن يسترشدوا في عملهم بهذا التفسير.

وهناك آليات إقليمية أيضاً: ففي أوروبا، هناك المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان واللجنة الأوروبية للحقوق الاجتماعية؛ وفي الأمريكتين، هناك منظومة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، التي تضم كلاً من محكمة حقوق الإنسان ومفوضية حقوق الإنسان؛ وفي أفريقيا، توجد المحكمة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب والمفوضية الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب.

٢- طبيعة الالتزامات الدولية بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

قامت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بتطوير العديد من الأدوات المفاهيمية لتوضيح طبيعة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وتستخدم الهيئات القضائية وشبه القضائية الدولية والمحلية هذه الأدوات. وتستعرض الفقرات التالية بعضاً من هذه الأدوات.

ووفقاً للمادة ٢-١ من العهد الدولي، "تتعهد كل دولة طرف ... بأن تتخذ، بمفردها وعن طريق المساعدة والتعاون الدوليين، ولا سيما على الصعيدين الاقتصادي والتقني، *وبأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة*، ما يلزم من خطوات *لضمان التمتع الفعلي التدريجي بالحقوق*

(٧) انظر، عموماً، www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Welcomepage.aspx. وعلى وجه التحديد، انظر أعمال المقررين الخاصين التي تتناول الإسكان اللائق، والحقوق الثقافية، والتعليم، والغذاء، والصحة، والفقر المدقع، والمياه والإصحاح.

(٨) للإطلاع على عمل الهيئات المنشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان والإجراءات الخاصة، انظر www.ohchr.org. وانظر أيضاً http://uhri.ohchr.org/.

المعترف بها في هذا العهد، سالكة إلى ذلك جميع السبل المناسبة، وخصوصاً سبيل اعتماد تدابير تشريعية" (التشديد مُضاف).

ومفهوم الإعمال التدريجي يشرح جانباً أساسياً من جوانب التزامات الدول فيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بموجب المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان. وفي حين يقر ذلك المفهوم بأن الإعمال الكامل لهذه الحقوق لا يمكن أن يتحقق دائماً على الفور، بل ربما يحتاج إلى وقت، فإنه يقتضي من الدول الأطراف أن تتخذ التدابير الملائمة من أجل الإعمال الكامل للحقوق بأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة[٩]. والإشارة إلى توافر الموارد تعكس التسليم بأن نقص الموارد يمكن أن يعوق إعمال هذه الحقوق. كما يعني، بنفس القدر، أن تقييم امتثال الدولة لالتزامها باتخاذ التدابير المناسبة يتم في ضوء ما هو متاح لها من موارد، مالية أو غير ذلك.

ومع ذلك، فإن الالتزامات المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ليست كلها متدرجة. فقد أوضحت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أن هناك أيضاً التزامات فورية تقع على عاتق الدول الأطراف[١٠]: الالتزام باتخاذ خطوات مدروسة وهادفة وملموسة نحو إعمال هذه الحقوق، وحظر التمييز واتخاذ تدابير للقضاء على التمييز في التمتع بهذه الحقوق، وحظر اتخاذ تدابير تراجعية أو المساس بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من خلال ما تتخذه من إجراءات، والالتزام بالوفاء بما يسمى "الالتزامات الأساسية الدنيا" – أي المستويات الأساسية الدنيا لكل حق من الحقوق. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن وصف بعض الحقوق الواردة في العهد الدولي باعتبارها حريات – مثل حرية تكوين الجمعيات والحق في الانضمام إلى النقابات – وهي حقوق ذات أثر فوري ولا تتطلب موارد مكثفة بصفة خاصة.

ولاستيعاب مختلف جوانب الحقوق المنصوص عليها في العهد الدولي، استخدمت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تصنيفاً ثلاثياً للالتزامات. وبناء على ذلك، تقع على الدول الأطراف التزامات باحترام الحقوق الواردة في العهد الدولي وحمايتها والوفاء بها. والالتزام الأول يلزم الدول *بالامتناع* عن التدخل في التمتع بالحقوق؛ بينما يلزم الالتزام الثاني الدول *بمنع الآخرين* من التدخل في التمتع بالحق؛ أما الالتزام الثالث، فيلزم الدول *باتخاذ التدابير الملائمة* من أجل الإعمال الكامل للحق.

---

(٩) انظر، على سبيل المثال، اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التوصية العامة رقم ٣(١٩٩٠) بشأن طبيعة التزامات الدولة، الفقرتان ٤ و٩.

(١٠) المرجع نفسه، الفقرات ١–٥ و١٠.

ولا يخضع الالتزام باحترام الحق للإعمال التدريجي، بل يسري أثره بصورة فورية. وبالنسبة للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فإن ذلك الالتزام يحظر عمليات الإخلاء القسري، وتدمير المنازل والممتلكات الأخرى، والتعقيم القسري، والسخرة، والمجاعة المتعمدة، والتمييز الجسيم والمنهجي فيما يتعلق بالحق في الغذاء، والتعليم، والصحة، والسكن، والضمان الاجتماعي، والتمتع بأوضاع عمل عادلة ومواتية، والمشاركة في الحياة الثقافية.

ويقع على الدولة التزام بحماية الأفراد من تدخل الآخرين في تمتعهم بحقوقهم. ويسري أثر هذا الالتزام بصورة فورية. وفي حين يخضع التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للإعمال التدريجي، فإن الالتزام بالوفاء بها يشمل أيضاً بعض الواجبات الفورية – بما في ذلك الامتثال للالتزامات الأساسية الدنيا، وواجب اتخاذ خطوات مدروسة وهادفة لإعمال الحقوق. ويُعد ضمان الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للفئات الضعيفة جانباً مهماً بصفة خاصة من جوانب الالتزام بالوفاء بالحق.

وتجدر الإشارة إلى أن إطار "الاحترام والحماية والوفاء" ينطبق بنفس القدر على الحقوق المدنية والسياسية، التي تترتب عليها أيضاً التزامات إيجابية وسلبية، منها، على سبيل المثال، الالتزام الإيجابي بإجراء تحقيقات في ملابسات الاختفاء القسري(١١).

ويُعد مبدأ المساواة وعدم التمييز من المبادئ الأساسية للقانون الدولي لحقوق الإنسان، وهما يردان في معظم المعاهدات الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان. فالمادة ٢-٢ من العهد الدولي، على سبيل المثال، تنص على أن الدول الأطراف في العهد "تتعهد ... بأن تضمن جعل ممارسة الحقوق المنصوص عليها في هذا العهد بريئة من أي تمييز بسبب العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي السياسي أو غير السياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة، أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب". ويرد ذكر المساواة وعدم التمييز أيضاً في العهد الدولي، بما في ذلك في المادة ٣، التي تكفل الحماية لـ "مساواة الذكور والإناث في حق التمتع بجميع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المنصوص عليها في العهد"(١٢).

(١١) المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، *قبرص ضد تركيا*، الطلب رقم ٩٤/٢٥٧٨١، الحكم الصادر في ١٠ أيار/مايو ٢٠٠١، الفقرات ١٥٥-١٥٨.

(١٢) انظر أيضاً المادتين ٧ و١٣.

ويسري حظر التمييز بصورة فورية، نظراً لأن "التمييز يقوض إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لنسبة كبيرة من سكان العالم"(١٣). وتُعرِّف اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التمييز بأنه "أي تفرقة أو استثناء أو تقييد أو تفضيل، أو غير ذلك من أوجه المعاملة التفاضلية المبنية بشكل مباشر أو غير مباشر على أسباب تمييز محظورة، بقصد إبطال أو إضعاف الإقرار بالحقوق المنصوص عليها في العهد أو التمتع بها أو ممارستها على قدم المساواة، أو بما يؤدي إلى ذلك"(١٤).

وينطوي الالتزام بعدم التمييز بموجب العهد الدولي على التزام سلبي، حيث يتعين على الدولة أن تمتنع عن التمييز ضد أي شخص للأسباب المنصوص عليها في المادة ٢. كما تترتب عليه التزامات إيجابية، حيث يجب على الدولة أن تمنع الجهات الفاعلة من غير الدول من الانخراط في أعمال تمييزية، "وأن تتخذ تدابير ملموسة ومدروسة ومحددة الأهداف لضمان القضاء على التمييز في ممارسة الحقوق المنصوص عليها في العهد"(١٥).

ويشير التمييز المنهجي إلى وجود نمط عام من التمييز ضد جماعة معينة من الناس. والفصل العنصري مثال على هذا التمييز المنهجي الذي أثّر على التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في جنوب أفريقيا. ويمكن أن يكون مفهوم التمييز المنهجي مفيداً في تحديد المعايير ذات الصلة لانتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي يمكن النظر فيها من خلال آليات العدالة الانتقالية.

٣- المساءلة عن انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

تتطلب حماية حقوق الإنسان "إنشاء آليات للمساءلة يسهل الوصول إليها وتتسم بالشفافية والفعالية"(١٦)، بحيث يتسنى رصد الامتثال ومعالجة الانتهاكات. وينبغي للنظام الجيد

(١٣) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٢٠(٢٠٠٩) بشأن عدم التمييز في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الفقرة ١.

(١٤) المرجع نفسه، الفقرة ٧.

(١٥) المرجع نفسه، الفقرة ٣٦.

(١٦) Hunt and Leader, “Developing and applying the right to the highest attainable standard of health”.

لحماية حقوق الإنسان أن يشمل أشكالاً مختلفة من المساءلة، بما في ذلك الآليات القضائية والسياسية والإدارية، وهيئات مستقلة مثل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان.

ويشكل عدم وجود آليات المساءلة تحدياً خطيراً للتمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. غير أن العقدين الماضيين شهدا زيادة في هذه الآليات لتقييم الامتثال للالتزامات التعاهدية، وتحديد الانتهاكات وجبر أضرارها على الصُعُد الدولية والإقليمية والمحلية. فعلى الصعيد الدولي، تضطلع هيئات حقوق الإنسان بدور في المساءلة، على سبيل المثال، من خلال دراسة هيئات المعاهدات للتقارير الدورية والزيارات التي يقوم بها المقررون الخاصون إلى البلدان. كما تختص بعض الآليات الإقليمية باستعراض امتثال الدول الأطراف وتقديم توصيات بشأنها. وجرى في السنوات الأخيرة تطوير عدد من الأساليب التقنية المختلفة – بما في ذلك تحليل الميزانية ومؤشراتها – لرصد الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ويتزايد استخدام هذه التقنيات لتقييم مدى إعمال هذه الحقوق في سياقات وطنية مختلفة.

وقد شهدت العقود الماضية أيضاً زيادة في استخدام المحاكم الإقليمية والمحلية والآليات شبه القضائية لمعالجة الانتهاكات المزعومة للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وتساعد هذه التجربة في التغلب على الشكوك التي تحيط عادةً بإمكانية التقاضي بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية – أي إمكانية قيام المحاكم بالفصل في هذه الحقوق[١٧]. وقد تناولت اللجان والمحاكم الإقليمية لحقوق الإنسان، مثل مفوضية ومحكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان واللجنة الأوروبية للحقوق الاجتماعية، طائفة واسعة من انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وقامت مختلف المحاكم المحلية والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بتطوير خبراتها في النظر في الشكاوى المتعلقة بالانتهاكات المزعومة لهذه الحقوق وتفصيل أشكال العلاج أو التوصيات الملائمة لمعالجتها. والبروتوكول الاختياري الملحق بالعهد الدولي يسمح للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بالنظر في الشكاوى على أساس الانتهاكات المزعومة للحقوق الواردة في العهد الدولي، بما يوفر بالتالي محفلاً عالمياً للنظر في انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

(١٧) Malcolm Langford, "The justiciability of social rights: from practice to theory", in *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*, M. Langford, ed. (Cambridge, Cambridge University Press, 2008).

ثانياً.

معالجة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المجتمعات التي تمر بمرحلة انتقالية

يستكشف هذا الفصل تجارب العدالة الانتقالية التي أدت فيها انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى نشوب نزاع و/أو التي وقعت أثناء النزاع، وذلك بغية تحديد التحديات والإنجازات والقيود.

ألف– لجان تقصي الحقائق

يمكن أن تكون لجان تقصي الحقائق منابر مناسبة للنظر في الأسباب الجذرية للنزاعات أو القمع أو انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وذلك نظراً لأنها تهدف إلى كشف حقيقة الأحداث الماضية، وتتمثل ولاياتها في دراسة أسباب الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان ونتائجها وطبيعتها. وفي حين أن نطاق السعي وراء الحقيقة قد يضيق أو يتسع، فإن الرواية الكلية للحقيقة تشمل الأسباب الجذرية فضلاً عن ما حدث من انتهاكات واسعة النطاق لحقوق الإنسان، بما فيها الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[١٨].

وقد تركز عمل غالبية لجان تقصي الحقائق على انتهاكات الحقوق المدنية والسياسية نظراً لمحدودية ولاياتها، وإن أولت قدراً من الاهتمام للأسباب الجذرية للنزاعات أو القمع، ونظرت بالتالي في المسائل التي تؤثر على التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[١٩]. وينعكس ذلك في استنتاجاتها وتوصياتها. وفي أحوال استثنائية، تناولت لجان تقصي الحقائق انتهاكات هذه الحقوق، وإن لم تتوسع في ذلك.

١– لجنة الاستقبال والحقيقة والمصالحة في تيمور – ليشتي

يشكل التقرير النهائي للجنة الاستقبال والحقيقة والمصالحة في تيمور – ليشتي، الصادر عام ٢٠٠٥، محاولة هامة للنظر في انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فضلاً عن الأسباب الجذرية للنزاع. وقد أسندت إلى هذه اللجنة ولاية واسعة لـ " [استقصاء] و[إثبات] الحقيقة بشأن انتهاكات حقوق الإنسان التي وقعت في سياق النزاعات السياسية في تيمور – ليشتي في الفترة بين ٢٥ نيسان/أبريل ١٩٧٤ و٢٥ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٩". وشملت هذه

(١٨) Arbour, "Economic and social justice", p. 14.

(١٩) P. Hayner, *Unspeakable Truths: Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions*, 2nd ed. (New York, Routledge, 2011), p. 77.

الولاية البحث في "السياق والأسباب والسوابق والدوافع ووجهات النظر التي أفضت إلى وقوع الانتهاكات"[٢٠].

ويتضمن تقرير اللجنة عرضاً مرضياً للأسباب الجذرية للنزاع السياسي. ويفحص التقرير التاريخ الاستعماري لتيمور – ليشتي تحت الحكم البرتغالي، فضلاً عن احتلال إندونيسيا لها وتاريخها من المقاومة. وعلاوة على ذلك، نظرت اللجنة في دور مختلف الأطراف الفاعلة في النزاع السياسي لتجنب الخروج برواية ناقصة لما حدث[٢١]. كما نظرت في الانتهاكات التي ارتكبتها تيمور – ليشتي وإندونيسيا ودور الجهات الفاعلة الأخرى، مثل الشركات وأعضاء جماعات المعارضة والأحزاب السياسية.

وتضمنت القواعد التي أنشئت اللجنة بموجبها تعريفاً واسعاً لانتهاكات حقوق الإنسان. فقد أشارت إلى أن هذه الانتهاكات يمكن أن تكون من ثلاثة أنواع: انتهاكات المعايير الدولية لحقوق الإنسان؛ وانتهاكات القانون الإنساني؛ والأعمال الإجرامية. وأقرت اللجنة بأن ذلك يشمل انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المنصوص عليها في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، واتفاقية حقوق الطفل[٢٢].

ونظراً للقيود المفروضة على الموارد، ركزت اللجنة على حقوق الإنسان التي كانت الأكثر تضرراً خلال فترة الاحتلال، بما فيها الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وجدت أنه من أصل ٨٠٠ ١٠٢ حالة وفاة في الفترة التي يغطيها التقرير، كانت هناك ٦٠٠ ١٨ حالة ترقى إلى حد أعمال القتل، بينما نتجت بقية الحالات عن الجوع والمرض[٢٣]. وخصصت اللجنة قسماً كاملاً من تقريرها النهائي لانتهاكات حقوق الإنسان التي تنطوي عليها تلك الوفيات المرتبطة بالجوع والمرض[٢٤].

(٢٠) "Chega! The report of the Commission for Reception, Truth and Reconciliation in Timor-Leste (CAVR)", part 2, para. 2.1.

(٢١) المرجع نفسه، الجزء ٢، الفقرة ٨.

(٢٢) المرجع نفسه، الفقرات ١٠-١٦.

(٢٣) المرجع نفسه، الجزء ٦، الفقرة ٨.

(٢٤) المرجع نفسه، الجزء ٧، الفصل ٧-٩.

وعند النظر في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، اتبعت اللجنة نهجاً للتحرك على ثلاثة محاور. فقد تناولت أولاً انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بصورة مباشرة، ونظرت في آثار انتهاكات الحقوق المدنية والسياسية على هذه الحقوق. ونظرت ثانياً في انتهاكات القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي. ورجعت على وجه التحديد إلى الحقوق المنصوص عليها في العهد الدولي (الذي لم تصدق عليه إندونيسيا)؛ ولما كانت إندونيسيا هي السلطة القائمة بالاحتلال في تيمور – ليشتي، فقد رجعت اللجنة أيضاً إلى أحكام اتفاقية جنيف الرابعة لعام ١٩٤٩ وقواعد لاهاي لعام ١٩٠٧ التي تتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وثالثاً، وعند النظر في الحقوق المنصوص عليها في العهد الدولي، اتبعت اللجنة الإطار المفاهيمي للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والآراء الواردة في تعليقاتها العامة أرقام ٣ و١٢–١٥.

ووجدت اللجنة أنه كانت هناك انتهاكات للحق في مستوى معيشي لائق، والحق في الصحة، والحق في التعليم. ورأت أن إندونيسيا، بوصفها السلطة القائمة بالاحتلال، مارست التمييز ضد التيموريين، كما أخفقت في "توفير احتياجات أساسية معينة، مثل الغذاء والمأوى والأدوية الأساسية والتعليم الأساسي". كما خلصت إلى أنها لم تمتثل لالتزاماتها في حدود أقصى الموارد المتاحة لديها، بل أنها اتخذت تدابير تراجعية[٢٥]. وأقرت اللجنة بأن عملها في مجال الحقوق الثقافية كان محدوداً نتيجة للقيود المفروضة على الموارد؛ فقد تعاملت مع تلك الحقوق، ولكن "فقط إلى الحد الذي لم تكن تنفصم به عن انتهاكات الحقوق الاجتماعية والاقتصادية"[٢٦].

وواجهت اللجنة عقبات في تناول هذه الانتهاكات، وبخاصة عدم وجود بيانات موثوق بها للفترة الزمنية التي كانت تفحصها (١٩٧٤–١٩٩٩). ووفقاً للجنة، "فنتيجة للطبيعة المغلقة لتيمور – ليشتي في ظل الاحتلال، ولأن عملية البحث خلال تلك الفترة تركزت على الحاجة الملحة لوقف الانتهاكات الجسيمة للحقوق المدنية والسياسية، لم تكن البيانات الاجتماعية والاقتصادية تتوفر إلا بصورة جزئية متفاوتة. وكانت البيانات الاقتصادية التي توفرت تتباين بصورة واسعة في نوعيتها، وتستوجب توخي الحذر في التعامل معها". لذلك، اقتصرت المصادر التي استخدمتها على المقابلات والبيانات الثانوية[٢٧].

(٢٥) المرجع نفسه، الفقرات ٧–٩.

(٢٦) المرجع نفسه، الفقرة ١٢.

(٢٧) المرجع نفسه، الفقرة ١٠.