الأمم المتحدة

A/HRC/32/31

الجمعية العامة

Distr.: General
28 April 2016
Arabic
Original: English

مجلس حقوق الإنسان

الدورة الثانية والثلاثون

البند ٣ من جدول الأعمال

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

تقرير المقرر الخاص المعني بمسألة الفقر المدقع وحقوق الإنسان*

مذكرة مقدمة من الأمانة

تتشرف الأمانة بأن تحيل إلى مجلس حقوق الإنسان تقرير المقرر الخاص المعني بمسألة الفقر المدقع وحقوق الإنسان، فيليب ألستون، المعد عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ٣/٢٦. وفي هذا التقرير، يدلل المقرر الخاص على أن معاملة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية باعتبارها من حقوق الإنسان يعد أمراً جوهرياً للجهود الرامية إلى القضاء على الفقر المدقع وإلى ضمان اتباع نهج متوازن وذي مصداقية في مجال حقوق الإنسان عموماً. ويفيد بأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية حالياً لا تزال تشغل موقعاً هامشياً في معظم السياقات، مما يقوض المبدأ القائل بعدم قابلية هاتين المجموعتين من الحقوق للتجزئة.

إن من المتفق عليه أن التقدم الكبير الذي شهدته السنوات الأخيرة فيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية يستحق الثناء. فعلى الصعيد الدولي، اعتُمد البروتوكول الاختياري الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وأُنشئ عدد مبهر من الإجراءات الخاصة للتركيز على هذه الحقوق، كما أن هيئات مثل مجلس حقوق الإنسان تقضي وقتاً أطول بكثير من السابق في مناقشة هذه القضايا. وعلى الصعيد الوطني، يثني مناصرو الحقوق الاقتصادية والاجتماعية على الدرجة المبهرة للاعتراف الدستوري ببعض هذه الحقوق أو معظمها، والقدرة المتنامية للمحاكم في العديد من البلدان على إنفاذها، ونمو المنظمات

* قدم هذا التقرير بعد الموعد النهائي بهدف تضمينه أحدث التطورات.

GE.16-06981(A)

1606981

الرجاء إعادة الاستعمال

الوطنية غير الحكومية العاملة في ميدان الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، وظهور أدبيات علمية تتسم بالحيوية عن قابلية هذه الحقوق للعرض على القضاء.

ولكن رغم التقدم الهام الذي أُحرز مؤخراً، لا تزال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في واقع الأمر خارج دائرة الضوء إلى حد كبير على صعيدي القانون والمؤسسات في الغالبية العظمى من الدول. ودعماً لهذا الطرح، يشير المقرر الخاص إلى أن العديد من الدول التي تعترف دساتيرها بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية لم تجسد هذا الاعتراف في إطار تشريعي يستند إلى حقوق الإنسان؛ وأن القبول الدستوري المتزايد الانتشار لقابلية هذه الحقوق للعرض على القضاء يصطدم بمقاومة العديد من المحاكم المعنية لتفعيل هذه الحقوق؛ وأن العديد من الدول التي تتمتع بأعلى المستويات المعيشية في العالم قد رفضت تحديداً مقترحات بإقرار الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في شكل تشريعي أو دستوري؛ وأن معظم الآليات المؤسسية لتعزيز حقوق الإنسان على الصعيد الوطني تهمل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية؛ وأن الآليات الوطنية للمساءلة بشأن هذه الحقوق تعد بوجه عام أكثر ندرة مما توحي به الروايات السائدة.

إن مدى بقاء الحقوق الاقتصادية والاجتماعية دون اعتراف بأنها من حقوق الإنسان ينعكس في تكرار تحول المناقشات بشأنها وبشكل غير ملحوظ يكاد يكون طبيعياً إلى مناقشات عامة عن التنمية. ولكن المبادرات الإنمائية، في واقع الأمر، قد لا تكون معززة للحقوق أو حتى حامية لها. وفي هذا التقرير، يوضح المقرر الخاص المبرر وراء أهمية أن تُعامل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية باعتبارها من حقوق الإنسان، ويبحث في سبل تحقيق ذلك من خلال إبراز إطار الاعتراف وإضفاء الطابع المؤسسي والمساءلة الذي يركز الاهتمام الرئيسي على ضمان الاعتراف بالحقوق وتوفير الدعم المؤسسي لتعزيزها وآليات المساءلة عن إعمالها.

المحتويات

الصفحة

أولاً – مقدمة ٤
ألف– الحالة المتناقضة للحقوق الاقتصادية والاجتماعية ٤
باء – معاملة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية باعتبارها من حقوق الإنسان ٦
جيم– هيكل التقرير ٧

ثانياً – تبعات إهمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية ٧

ثالثاً – فهم التزامات الدول في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والوفاء بها ١٠
ألف– الاعتراف القانوني ١١
باء – الالتزام بإنشاء المؤسسات ١٢
جيم– الالتزام بتعزيز المساءلة ١٣

رابعاً – تطبيق هذه الالتزامات على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية ١٣
ألف– الاعتراف القانوني ١٤
باء – إضفاء الطابع المؤسسي ١٥
جيم– المساءلة ١٧

خامساً – الرصد الدولي للاعتراف بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية وإضفاء الطابع المؤسسي عليها والمساءلة بشأنها ... ١٩
ألف– الاستعراض الدوري الشامل ٢٠
باء – اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ٢١
جيم– المنظمات غير الحكومية ٢١

سادساً – الاستنتاجات ٢٣

أولاً- مقدمة

١- يقدم هذا التقرير عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ٣/٢٦. وهو التقرير الثاني الذي يقدمه إلى المجلس فيليب ألستون بصفته المقرر الخاص المعني بمسألة الفقر المدقع وحقوق الإنسان[١].

ألف- الحالة المتناقضة للحقوق الاقتصادية والاجتماعية

٢- تتطلب الاستراتيجيات الرامية إلى القضاء على الفقر المدقع جهوداً من أجل تعزيز إعمال جميع حقوق الإنسان، وفقاً لمبدأ عدم قابلية الحقوق للتجزئة. وبينما تناولت مختلف التقارير التي قدمها المقرر الخاص على مر السنين بعض أبعاد الحقوق المدنية والسياسية للمعادلة، لم يركز أي منها صراحة على العنصر العام للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، الذي يشكل محور هذا التقرير. وهذا التقرير لا يماثل التقارير المقدمة إلى المجلس. وكان الرئيس السابق لإدارة عمليات حفظ السلام قد وصف تقارير الأمم المتحدة بأنها "مملة بشكل مؤلم ... حيث كل ما يقال هو صحيح من ناحية الوقائع، ولكن ما من شيء يحفز التفكير المتجدد بالفعل"[٢]. ومن الواضح أن التقارير الصحيحة من حيث الوقائع تعد بالغة الأهمية، ولكن التقارير التي تضيف إلى ذلك تحفيزاً للتفكير المتجدد لا تقل أهمية، وهذا التقرير يحاول الجمع بين الاثنين. ويفيد المقرر الخاص بأنه رغم وجود نشاط مكثف من جانب الدبلوماسيين والخبراء بشأن مسألة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية[٣]، وكذلك مجموعة ناشئة من السوابق القضائية ومعرفة وفيرة، فإن هذه الحقوق لا تزال مع ذلك خارج دائرة الضوء إلى حد كبير على صعيدي القانون والمؤسسات في الغالبية العظمى من الدول.

٣- إن هذا التقييم لا يتناسب مع المتفق عليه من أن التقدم الكبير الذي شهدته السنوات الأخيرة فيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية يستحق الثناء، بما يشمل الاعتراف الدستوري الواسع النطاق بها، والقدرات المتنامية للمحاكم في العديد من البلدان على إنفاذها. وبالتالي، مثلاً، زُعم أن "اللغة العالمية لحقوق الإنسان، والحقوق الاقتصادية والاجتماعية تحديداً، تجتاح السياسة التقدمية حول العالم"[٤]. ويصف هؤلاء المؤلفون أنفسهم كيف أن مطالبات أنواع عديدة مختلفة من المجتمعات المحلية الضعيفة والمشردة يجري متابعتها في إطار دعاوى قضائية بفضل الفرص التي أتاحها الاعتراف بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

---

(١) يعرب المقرر الخاص عن امتنانه البالغ لكريستيان فان فين وفاريندارجيت سنغ على مساعدتهما الممتازة في إعداد التقرير ولغراين دي بورسا وساندرا ليبنبرغ ونيكي رايش على تعليقاتهم.

(٢) Jean-Marie Guéhenno, *The Fog of Peace: A Memoir of International Peacekeeping in the 21st Century* (Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2015), p. xiv.

(٣) يركز هذا التقرير تحديداً على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية. وبينما تعد الحقوق الثقافية وثيقة الصلة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية ومشمولة بنفس العهد، فإنها تتسم كذلك بعدد من الخصائص المميزة التي تستدعي اتباع نهج مختلف نوعاً ما عن النهج المتبع هنا.

(٤) Daniel M. Brinks, Varun Gauri and Kyle Shen, "Social rights constitutionalism: negotiating the tension between the universal and the particular", *Annual Review of Law and Social Science*, vol. 11 (November 2015), pp. 289-290.

٤- لقد شهدت السنوات الأخيرة بالفعل تقدماً سريعاً لعملية إدراج الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في الأحكام الدستورية، كما أنتجت المحاكم في طائفة منوعة من البلدان قدراً قيّماً من السوابق القضائية، واعتُمد البروتوكول الاختياري للعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وصدرت فعلاً بعض الآراء النهائية، وأُنشئت إجراءات خاصة لتناول العديد من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وكرست الهيئات الدولية لحقوق الإنسان وقتاً أطول بكثير من السابق في مناقشة هذه الحقوق. ولكن لا يزال هناك تناقض جوهري في الوقت نفسه نظراً لما يلي:

(أ) أن العديد من الدول التي تعترف دساتيرها بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية لم تجسد هذا الاعتراف في إطار تشريعي يستند إلى حقوق الإنسان؛

(ب) أن القبول الدستوري المتزايد الانتشار لقابلية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للعرض على القضاء يصطدم بمقاومة العديد من المحاكم المعنية لتفعيل هذه الحقوق؛

(ج) أن العديد من الدول التي تتمتع بأعلى المستويات المعيشية في العالم قد رفضت تحديداً مقترحات بإقرار الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في شكل تشريعي أو دستوري؛

(د) أن الآليات المؤسسية الرئيسية لتعزيز حقوق الإنسان على الصعيد الوطني لا تبدي اهتماماً يذكر بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية، باستثناءات قليلة؛

(هـ) أن الآليات الوطنية للمساءلة بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية تعد بوجه عام أكثر ندرة مما توحي به الروايات السائدة.

٥- ويزداد التناقض عمقاً لأن الهيئات الحكومية الدولية والعناصر الفاعلة في المجتمع المدني على حد سواء، ولا سيما على الصعيد الدولي، لا تزال تقدم تفسيرات تفصيلية ومطولة لأحكام الحقوق الاقتصادية والاجتماعية (وخاصة من خلال التعليقات والتوصيات العامة)، وكذلك المبادئ الأساسية، والمبادئ التوجيهية، والتوصيات، والكتيبات، والمبادئ الإرشادية، والأدلة، والمخططات المصممة لمساعدة الحكومات وغيرها من العناصر الفاعلة على تحسين فهم طابع ونطاق التزامات الدول في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية. وبينما عزز هذا الناتج المبهر والتنويري كثيراً من قدرة العناصر الفاعلة في المجتمع المدني على الدفاع بفعالية أكبر عن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، يتمثل السؤال فيما إذا كانت الظروف ترجح إطلاق استجابة حكومية بناءة، وذلك في السياقات الوطنية التي لا تتمتع فيها هذه الحقوق بالاعتراف التشريعي، وحيث لا تقوم المؤسسات الوطنية برصد وتعزيز هذه الحقوق بشكل فعال، وحيث لم تُنشأ آليات هادفة للمساءلة والمشاركة. ويتمثل الرد المتوقع على هذا النقد في أن الأهداف الرئيسية، أو على الأقل الأولية، للنشاط الفاعل الجديد هي العناصر الفاعلة للمجتمع المدني وأنه بالإمكان مساعدتها وتمكينها بل وحشدها رغم الجمود الحكومي. ولكن هذا الرد سيكون مراوغاً إذا أوحى بقدرة

العناصر الفاعلة في المجتمع المدني وحدها على إحداث التغيير المجتمعي العميق المطلوب إذا كانت الحقوق الاقتصادية والاجتماعية ستعتبر جدياً من حقوق الإنسان[٥].

٦- وفي نهاية المطاف، فإن الدليل الأهم على مدى بقاء الحقوق الاقتصادية والاجتماعية دون اعتراف بأنها من حقوق الإنسان يتمثل في تكرار تحول المناقشات بشأنها وبشكل غير ملحوظ يكاد يكون طبيعياً إلى مناقشات عامة عن التنمية. فالدول التي يُطلب منها تفسير كيفية احترامها للحقوق الاقتصادية والاجتماعية ستشرح المبادرات العامة المتعلقة بالتنمية أو الرعاية الاجتماعية كما لو كانت مترادفة بالضرورة مع هذه الحقوق. كما تفترض ميزانيات التعاون الإنمائي في كثير من الأحيان أن مشروعاً ما يمكن اعتباره معززاً للحقوق الاقتصادية والاجتماعية طالما يشتمل على بعد يتعلق بالمساواة أو التخفيف من حدة الفقر. ولكن المبادرات الإنمائية في واقع الأمر قد لا تكون معززة للحقوق أو حتى حامية لها، وحتى عندما تقوم بالمهمتين، فقد ينتهي بها المطاف معززة للمصالح الخاصة بفئة مستهدفة لا معززة للحقوق الاقتصادية والاجتماعية باعتبارها من حقوق الإنسان.

٧- ويظهر أيضاً خطر إغفال النظر عن نهجين يحتمل اختلافهما بشدة عندما تجري المساواة تلقائياً بين خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ وأهداف التنمية المستدامة الخاصة بها من جانب وتعزيز احترام الحقوق الاقتصادية والاجتماعية من جانب آخر. فبينما يحدونا الأمل في أن تؤدي خطة ٢٠٣٠ بالفعل إلى زيادة احترام الحقوق الاقتصادية والاجتماعية باعتبارها من حقوق الإنسان، فإن هذا لا تضمنه بأي حال أحكام الخطة وفق صيغتها المعتمدة ويظل هناك الكثير من العمل اللازم من أجل تعزيز هذا التطلع على نحو هادف.

باء- معاملة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية باعتبارها من حقوق الإنسان

٨- يؤكد هذا التقرير على أهمية معاملة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية باعتبارها من حقوق الإنسان، لا كأهداف مستصوبة أو تحديات إنمائية أو شواغل تتعلق بالعدالة الاجتماعية أو أي من الصياغات الأخرى المفضلة دائماً. ويبرز السؤال عن مدى أهمية معاملة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية باعتبارها من حقوق الإنسان. ومن بين الإجابات أن الحكومات وجهات أخرى تجتهد في تجنب استخدام مصطلح الحقوق تحديداً لأنه ذو أهمية كبرى وتأثير بالغ. وتتمثل كيفية ذلك، أولاً، في أن استخدام إطار حقوق الإنسان يضمن أنه في خضم البرامج المصممة لضمان الرفاه الجماعي، تراعى حقوق الفرد وليس فقط الأهداف العامة للبرنامج ومصالح مجموع المواطنين. وثانياً، وعلى خلاف اللهجة العامة عن العدالة الاجتماعية التي ليس لها محتوى محدد أو معنى متفق عليه، فإن خطاب حقوق الإنسان يوجه صناع السياسات وغيرهم مرة أخرى إلى الصياغات المتفق عليها دولياً عن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والسوابق القضائية التي تطورت بعناية شديدة. وثالثاً، فإن معاملة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية باعتبارها من حقوق الإنسان – لا كأهداف طويلة الأجل – تستحدث عنصر الأهمية الفورية الذي قد لا يكون موجوداً بغير ذلك. ورابعاً، وربما الأهم، فإن لهجة الحقوق تعترف بكرامة وأهلية كل الأفراد وتصر عليها

(٥) Marc Verdussen, ed., *Les droits culturels et sociaux des plus défavorisés* (Bruxelles, Bruylant, 2009).

(بصرف النظر عن العرق أو نوع الجنس أو المركز الاجتماعي أو السن أو الإعاقة أو أي عامل مميز آخر) وهي تمكينية عن عمد. فسواء في المنزل أو القرية أو المدرسة أو مكان العمل، أو في السوق السياسية للأفكار، يوجد فرق بين الدعوة إلى إعمال الحقوق في السكن أو التعليم المتفق عليها جماعياً والتي تحظى باعتراف وتعريف على الصعيد الدولي، ومجرد تقديم طلب أو مطلب عام. وفضلاً عن ذلك، وكما أُشير سابقاً، فإن المفهوم القانوني لحقوق الإنسان يفترض المساءلة مسبقاً ويطالب بها، أما توصيف الحقوق الاقتصادية والاجتماعية من ناحية الأهداف المستصوبة أو التحديات الإنمائية فيتركها رهينة لاعتبارات عديدة أخرى.

جيم- هيكل التقرير

٩- يحدد المقرر الخاص في هذا التقرير التبعات الإشكالية النابعة من تصنيف الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في الدرجة الثانية في أنظمة حقوق الإنسان المحلية والدولية على السواء. ثم يدرس السبل التي يمكن من خلالها معاملة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية باعتبارها من حقوق الإنسان بالفعل وما يعنيه ذلك. ويقوم بذلك أساساً بعدسة إطار الاعتراف وإضفاء الطابع المؤسسي والمساءلة. وهذه هي العناصر الرئيسية الثلاثة المكونة لأي استراتيجية فعالة ممكنة لتعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية باعتبارها من حقوق الإنسان، أما السياسات والبرامج التي تهمل هذه الأبعاد فمن غير المرجح أن تكون فعالة. ويولى الاعتبار إلى مدى ورود هذا الإطار في بعض أنشطة الرصد التي يجريها مجلس حقوق الإنسان واللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمنظمات الدولية غير الحكومية. وفي الختام يشير المقرر الخاص إلى أن إطار الاعتراف وإضفاء الطابع المؤسسي والمساءلة لا يعد حلاً سحرياً، ويتعين ألا يُعتبر بديلاً عن المبادرات الأخرى في الميدان، ويبرز الحاجة إلى الإقرار بالأسباب الأكثر عمقاً للتهميش المستمر للحقوق الاقتصادية والاجتماعية ومعالجة هذه الأسباب.

ثانياً- تبعات إهمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية

١٠- خلال سنوات الحرب الباردة، كانت الانقسامات الأيديولوجية العميقة كفيلة بعدم إيلاء الحقوق الاقتصادية والاجتماعية سوى اهتمام محدود للغاية. ولم تنشأ اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلا في عام ١٩٨٧ على يد المجلس الاقتصادي والاجتماعي، وهو تطور ساعد بالتأكيد على تخفيز تقدم ملموس. ونتيجة لذلك، جزئياً، أعلنت ١٧١ دولة في المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان في عام ١٩٩٣ ما يلي:

> إن جميع حقوق الإنسان عالمية وغير قابلة للتجزئة ومترابطة ومتشابكة، ويجب على المجتمع الدولي أن يعامل حقوق الإنسان معاملة شاملة وبطريقة منصفة ومتكافئة، وعلى قدم المساواة، وأن يعطيها نفس القدر من الأهمية[٦].

(٦) إعلان وبرنامج عمل فيينا، الذي اعتمده المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان في فيينا، في ٢٥ حزيران/يونيه ١٩٩٣، الفقرة ٥.

١١- وبالإضافة إلى إبراز الروابط الجوهرية فيما بين جميع الحقوق، فإن الأهمية الرئيسية لهذا التأكيد الواضح هو الإشارة إلى أن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تتمتع بنفس أهمية الحقوق المدنية والسياسية، ويجب أن تُمنح اهتماماً مساوياً. وشهد ربع القرن الأخير بالفعل عدداً كبيراً من المبادرات الهامة، ولا سيما في المجالات القطاعية مثل الحق في السكن والغذاء والصحة والمياه، مع تقدير أكثر اتساقاً لمبدأ عدم القابلية للتجزئة. ولكن القبول - قانوناً وممارسة - بفكرة أن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية هي بالفعل من حقوق الإنسان، مع مجموعة التبعات القانونية الواضحة التي ينطوي عليها ذلك، وعدم اعتبارها مجموعة من الشواغل المترادفة مع التنمية أو التقدم الاجتماعي، لا يزال قبولاً هامشياً. وتتجلى هذه الهامشية في عمل هيئات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة، وفي الغالبية العظمى من الدول سواء على الصعيد النظري أو على صعيد الممارسة، وفي عمل العديد من أبرز جماعات المجتمع المدني المركزة على حقوق الإنسان، وفي مصالح وأولويات العلماء والمعلقين، بل وفي عمل معظم الوكالات الدولية التي تروج للتخفيف من حدة الفقر والتنمية الاجتماعية وهو ربما أكثر ما يخالف البديهة. ونتيجة لذلك، يظل مبدأ عدم القابلية للتجزئة موضع احترام في حالة الانتهاك أكثر من حالة الالتزام.

١٢- إن البعض سيطعن في هذا التقييم، بينما سيقول آخرون إن الفرق في الاهتمام وفي الاعتراف القانوني العملي الممنوح لمجموعتي الحقوق - المدنية والسياسية من جانب والاقتصادية والاجتماعية والثقافية من الجانب الآخر - غير مهم فعلياً. ولكن أهميته كبيرة في واقع الأمر، ولعدد من الأسباب. وأبسط هذه الأسباب هو سبب فلسفي، بمعنى أنه من المتفق عليه أن مجموعتي الحقوق المذكورتين تعدان من العناصر التي لا غنى عنها في تمكين الأفراد من أن يعيشوا حياة كريمة مُرضية. وهو مهم أيضاً لأسباب عقائدية. فالمركز المتساوي للحقوق المعترف بها في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان يعبر عن حل توفيقي أيديولوجي وسياسي تم التوصل إليه بعد مواجهة صعبة، ليس فقط بين النهجين الرأسمالي والشيوعي في أربعينيات القرن الماضي، بل بين الاختلافات المستمرة في التصور المتعلق بما يتعين على المجتمعات أن تمنحه تقديرها الأكبر وبأحكام العقد الاجتماعي بين الدولة وسكانها. فهو الصمغ الذي جعل الصفقة متماسكة وهو التفاهم الذي يمكن من التوفيق بين رؤى لولاه لكانت متنافسة بقوة. وهو يعبر عن الحاجة إلى تحقيق توازن بين أهداف حتماً ستكون في حالة شد وجذب بشكل دائم. أما مسألة ما إذا كانت الأهمية المتساوية لمجموعتي الحقوق يمكن أيضاً إظهارها تجريبياً، فقد تبارز الاقتصاديون وغيرهم طويلاً بشأنها، ولا يزال يعتمد بشدة على حجج متبني مذهب الوسائلية في تبرير أهداف مثل المساواة بين الجنسين. ولكن بصرف النظر عن الاستنتاجات التي قد تنجم عن هذا البحث، فإن صحة المبدأ الكامن وراء الأمر لا يمكن أن تكون رهينة لأوجه عدم اليقين المرتبطة بالتحليل التجريبي.

١٣- إن استمرار الفقر المدقع وتفشيه، على الرغم من التقدم المحرز في السنوات الأخيرة، يبرز الأهمية المحورية للكفاح من أجل إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية. فلا يزال العديد من مئات الملايين من البشر يعانون من الفقر المدقع، الذي لا يقتصر بأي حال على البلدان

الفقيرة، فيما يشكل إهانة جسيمة لأي فكرة عن عالمية حقوق الإنسان. وبينما يشكل هذا الفقر ظاهرة تقوض أساساً معظم – إن لم يكن كل – الحقوق المدنية والسياسية، فإن أوضح وأقسى مظاهره تتمثل في الوفيات المبكرة والأرواح المحرومة بشدة بسبب إنكار الحقوق الاقتصادية والاجتماعية. وصحيح أن العديد من الدول المتقدمة وقليل من الدول النامية قد خفَّض من الفقر المدقع بشكل جذري من دون اعتماد استراتيجية مستندة إلى الاعتراف بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية، ولكن الخبرة بشكل أعم تشير إلى أن عدم مراعاة تلك الحقوق بجدية يقلل من احتمالات القضاء على الفقر المدقع، حتى في السياقات التي ترتفع فيها مستويات النمو الاقتصادي العامة.

١٤- إن الخطر لا يحدق بأفقر مواطني العالم فحسب. فالنظام الرأسمالي، الذي أصبح النظام الاقتصادي العالمي السائد، يعد "نظاماً بالغ القوة ... من ناحية الإنتاجية والابتكار والدينامية بشكل بحت"، ولكنه لن يكون مستداماً في نهاية المطاف إلا إذا تم تخفيف أوجه الإفراط والشراسة – التي تشكل جزءاً لا يتجزأ من أسلوب عمله – بأنظمة تضمن الرعاية الأساسية للعديد من الناس الذين سيصبحون دون ذلك ضحايا "لعدم اليقين وعدم الاستقرار والآثار الضارة اجتماعياً التي تنشأ عن العمليات الرأسمالية"[٧].

١٥- إن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية تتسم أيضاً بأهمية محورية في سياق الجهود المبذولة لمعالجة التفاوت البالغ وتبعاته. فالزيادات التي تم توثيقها بدقة في الثروة العالمية وتفاوت الدخل تهدد بتقويض النسيج الاجتماعي، وتحويل الحقوق المدنية والسياسية إلى أداة تستخدم أساساً لحماية حقوق ومصالح الأغنياء وتحصين أشكال الليبرالية الاقتصادية والسياسية التي تهمل احتياجات الفقراء وتنكر حقوقهم. ومن جوانب عديدة، فإن النهج المتبع حالياً من قبل النظام الدولي لحقوق الإنسان يكاد يضمن تقريباً أسوأ النتائج المحتملة. فمن جانب، يؤكد النهج السليم على أن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والحقوق المدنية والسياسية لا تقبل التجزئة وتتساوى في الأهمية، ومن ثم يشير إلى إمكانية توفيرها معالجة هادفة للفقر المدقع والتفاوت البالغ وغير ذلك من أشكال الظلم الاجتماعي المتفشي. ومن جانب آخر، فإن النظام الدولي لحقوق الإنسان يهمش بشكل منهجي تلك الحقوق في العديد من النواحي، ويتسامح مع وضع تتجنب فيه معظم الدول الاعتراف وإضفاء الطابع المؤسسي والمساءلة التي لا يمكن لسواها إنشاء أسس متينة يُبنى عليها احترام الحقوق الاقتصادية والاجتماعية باعتبارها من حقوق الإنسان بشكل كامل ومن ثم تقديم حجج قوية وقائمة على المبادئ للحد من مستويات التفاوت.

١٦- ويتزايد أيضاً الإقرار بأن إيلاء اهتمام مستمر وهادف بقدر أكبر للحقوق الاقتصادية والاجتماعية يعتبر عنصراً لا غنى عنه في الاستراتيجيات الفعالة والشاملة لمكافحة الإرهاب في سياقات عديدة. ولطالما وجه المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية

(٧) للاطلاع على حجة قوية في هذا الصدد، انظر: David Garland, *The Welfare State: A Very Short Introduction* (Oxford, Oxford University Press, 2016), p. 137.

في سياق مكافحة الإرهاب الاهتمام إلى مدى تشكيل المجتمعات المتسمة بالإقصاء الاقتصادي والاجتماعي والسياسي والثقافي في كثير من الأحيان بيئة حاضنة للإرهاب أو مجندة للإرهابيين[٨]. وأدرج الأمين العام في خطة العمل لمنع التطرف العنيف التي أعدها انعدام الفرص الاجتماعية – الاقتصادية وكذلك التهميش والتمييز من بين الظروف المؤدية إلى التطرف العنيف[٩].

١٧- ويمكن أيضاً طرح حجج قوية بشأن عزو انبعاث الشعبوية اليمينية، على الأقل في بعض من البلدان العديدة التي تشهدها، إلى تنامي التفاوت وتفشي إهمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية أو الحرمان منها.

١٨- وهناك أيضاً مسألة شرعية مسعى حقوق الإنسان عموماً. فإطار الحقوق الاقتصادية والاجتماعية يتزايد وصفه من النقاد بأنه ضعيف وغير فعال، ويحقق عوائد قليلة أو لا يحقق عوائد على الإطلاق من ناحية العدالة الاجتماعية. واستناداً إلى هذه الانتقادات، يفيد معلقون بأن لهجة مختلفة جذرياً لا تستند إلى حقوق الإنسان هي وحدها القادرة على مواجهة هذه التحديات بشكل هادف، وأن ولايات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية تشتت الموارد عن الحقوق المهمة، وأن الأحزاب السياسية والحركات الاجتماعية وحدها – وليس جماعات حقوق الإنسان – هي القادرة على تحقيق أهداف العدالة الاجتماعية، وأن الأسواق الحرة والشركات الخاصة تملك مفتاح الحقوق الاقتصادية والاجتماعية بعد الإخفاقات الحكومية الواضحة في هذا المجال.

١٩- وهناك ارتباط وثيق بين خسارة الشرعية المذكورة وخسارة المصداقية في نظر أصحاب الحقوق. فاعتبار الحقوق الاقتصادية والاجتماعية حقوقاً من الدرجة الثانية له تبعات بالغة السلبية على قدرة حركة حقوق الإنسان على كسب الدعم الواسع النطاق الذي تحتاجه من أجل ترسيخ مصداقيتها في نظر – حرفياً – مليارات البشر الذين لا تزال احتياجاتهم الأساسية ذات أهمية دنيا في خطة حقوق الإنسان الأساسية. ويرجع تعرض الحركة لتحديات هائلة على الصعيد العالمي، بقدر كبير، إلى تصور أن شواغلها الرئيسية لا تفعل سوى القليل – أو لا تفعل شيئاً – لتخطي التحديات الأكثر دواماً والأشد إلحاحاً التي تواجه جزءاً كبيراً من الإنسانية.

ثالثاً- فهم التزامات الدول في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والوفاء بها

٢٠- يرد وصف التزامات الدول بموجب معاهدات حقوق الإنسان بأساليب متباينة في المعاهدات المختلفة. ففي سياق الحقوق المدنية والسياسية، يكون الالتزام بالاحترام والضمان، بينما تعبر معايير الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عن التزام بالاعتراف بالحقوق واتخاذ خطوات لإعمالها تدريجياً. وفي توضيح هذه الالتزامات، فإن الهيئات الدولية والمعلقين عادة ما يحددون واجبات الحماية والاحترام والإعمال.

(٨) انظر A/HRC/20/14، الفقرة ٣١؛ وأيضاً A/HRC/6/17، الفقرة ٦٤.

(٩) انظر A/70/674، الفقرات ٢٤-٢٦.

٢١- ولكن في الخمسين عاماً التي تلت اعتماد العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تم اكتساب خبرات واسعة على الصعيدين الدولي والوطني سواء بسواء، مما يمكننا من تحديد المكونات الرئيسية للنُهُج الناجحة في الاعتراف بالتزامات حقوق الإنسان والوفاء بها. ولثلاثة منها أهمية خاصة فيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية: (أ) الحاجة إلى منح الاعتراف القانوني للحقوق؛ (ب) الحاجة إلى اتخاذ ترتيبات مؤسسية ملائمة لتعزيز وتيسير إعمال الحقوق؛ (ج) الحاجة إلى اتخاذ تدابير تعزز المساءلة الحكومية. ويمكن تسمية ذلك إطار الاعتراف وإضفاء الطابع المؤسسي والمساءلة، ويرد أدناه بيان بآثاره على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

ألف- الاعتراف القانوني

٢٢- يضم العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ثلاثة أنواع رئيسية من الالتزامات. أولها وأكثرها تعرضاً للتجاهل والاستخفاف بشكل دائم هو الالتزام بالاعتراف بكل من هذه الحقوق المحددة. وثانيها هو اتخاذ خطوات بكل السبل المناسبة، بما يشمل على وجه التحديد اعتماد تدابير تشريعية. وثالثها هو الالتزام "بضمان" ممارسة الحقوق المعنية دون تمييز.

٢٣- ومن ناحية الالتزام بالاعتراف، أشارت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى أن التشريع مستصوب للغاية في كثير من الحالات، وقد لا يُستغنى عنه في بعض الحالات[(١٠)]. وأضافت لاحقاً أنه على الرغم من أن التحديد الدقيق لطريقة إعمال الحقوق التي ينص عليها العهد في القانون الوطني يمثل مسألة تبتّ فيها كل دولة طرف، فإن الوسائل المستخدمة في ذلك يجب أن تكون ملائمة، بحيث تسفر عن نتائج تتماشى مع وفاء الدولة الطرف بالتزاماتها كاملة[(١١)].

٢٤- وركز الكثير من أدبيات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية على مدى الاعتراف الفعلي بهذه الحقوق، لا على مستوى التشريعات، وإنما من خلال التحصين الدستوري الذي يفترض دائماً أنه خطوة أهم بكثير. ومع أهمية ذلك، فلم تعتبره اللجنة عنصراً لا غنى عنه، ولا سيما بسبب التنوع الكبير في التقاليد والنُهُج الدستورية للدول. وعلى أية حال، سيلزم تكملة الاعتراف الدستوري عموماً بتشريع. وهنا يُطرح سؤال عن الظروف التي لن يكون التشريع ضرورياً في ظلها. وستعتمد الإجابة جزئياً على النظام القانوني المعني، فالدولة التي تتوسع في استخدام المراسيم أو اللوائح أو شكل آخر من الأدوات التي لا تعتبر تشريعية بطبيعتها قد تتمكن من إظهار أنها تفي بشرط الاعتراف القانوني بأسلوب رسمي على نحو ملائم وهادف من الناحية القانونية، حتى في غياب التشريع. ولكن من المرجح أن تكون هذه الحالات نادرة نسبياً.

(١٠) انظر تعليق اللجنة العام رقم ٣(١٩٩٠) بشأن طبيعة التزامات الدول الأطراف، الفقرة ٣.

(١١) انظر التعليق العام رقم ٩(١٩٩٨) بشأن التطبيق المحلي للعهد، الفقرة ٥.

٢٥- وفي ضوء ما يبدو وأنه الممارسة المعتادة نسبياً للدول بعدم منح اعتراف تشريعي صريح لحقوق الفرد الاقتصادية والاجتماعية، يتمثل السؤال الأهم في مدى إمكانية الاستغناء تماماً عن التشريع، أو شكل مكافئ من الأدوات القانونية، من قبل الدولة التي تدعي أنها تفي بالتزاماتها بأساليب أخرى. وفي الممارسة، ستتمثل الحجة عادة في وجود تشريع معتمد يتعلق بالمسألة أو القطاع موضع النظر، وأنه من غير الضروري إبداء أية إشارة في ذلك التشريع إلى الحق الإنساني المعني. وبعبارة أخرى، مع عرض مثال الحق في الغذاء، ستكون الحجة أنه يكفي وجود تشريع يتناول سلامة الأغذية أو الأمن الغذائي، حتى وإن كان لا يعبر عن أي بعد صريح للحقوق. أو في حالة الحق في التعليم، تعتبر القوانين التي تتناول إنشاء المؤسسات التعليمية كافية، حتى وإن لم يُعترف بأن التعليم حق من حقوق الإنسان.

٢٦- ودعماً للرأي القائل بأن الاعتراف المحدد غير مطلوب، يمكن القول بأن معاهدة ما، إن كانت تتوخى هذا الاعتراف، لأعربت عن ذلك صراحة. ومن ثم فإن المعاهدات المتعلقة بالتعذيب أو الإبادة الجماعية أو جرائم الحرب أو الجرائم ضد الإنسانية لا تدعو إلى اعتراف تشريعي بالقاعدة فحسب، بل أيضاً إلى تجريم صريح لسلوك محدد. واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة تطلب إلى الدول الأطراف بشكل صريح "إدماج مبدأ المساواة بين الرجل والمرأة في دساتيرها الوطنية أو تشريعاتها المناسبة الأخرى" (الفقرة (أ) من المادة ٢). وتلزمها كذلك بـ "كفالة التحقيق العملي لهذا المبدأ من خلال التشريع وغيره من الوسائل المناسبة".

٢٧- ومع ذلك، وبصرف النظر عن الموقف الواضح الذي تتخذه اللجنة المعنية في تعليقاتها العامة، فإن من الصعب فهم كيفية الوفاء بالالتزامات "بالاعتراف" بالحقوق و"ضمان" عدم التمييز في غياب تدابير تشريعية محددة الهدف أو تدابير مكافئة. وعلى النحو المذكور في المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في الانتصاف والجبر لضحايا الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الدولي الإنساني، يتمثل المبدأ العام في أن تضمن الدول أن يكون قانونها المحلي، كما يقتضي القانون الدولي، متسقاً مع التزاماتها القانونية الدولية عن طريق أمور منها إدماج معايير القانون الدولي لحقوق الإنسان في قوانينها المحلية أو تنفيذ هذه المعايير في نظمها القانونية المحلية[١٢]. ويتمثل العنصر الرئيسي هنا في الاعتراف بالمعيار نفسه، وليس مجرد اعتماد تدابير ذات صلة بموضوع المعيار.

باء- الالتزام بإنشاء المؤسسات

٢٨- يعبَّر عن حقوق الإنسان في كثير من الأحيان باختصار شديد وبقليل من التوضيح - أو دون أي توضيح - لمضمونها أو ما يناظرها من التزامات. فالمعاهدات المعنية تعترف ببساطة بوجود الحق في الحياة أو الحق في الضمان الاجتماعي أو حق الفرد في أن يُعترف له بالشخصية القانونية. ولكن الافتراض الكامن وراء هذا النهج هو أن المؤسسات ستُنشأ وستساعد على

(١٢) انظر قرار الجمعية العامة ١٤٧/٦٠، المرفق، الفقرة ٢.

وضع المحتوى المعياري للحق المعني وتعزيز تنفيذه وتيسير إعماله. وبالإسبانية، يُستخدم مصطلح *institucionalidad* (النظام المؤسسي) أحياناً للإشارة إلى الترتيبات المؤسسية اللازمة لتدعيم سيادة القانون وحقوق الإنسان. وحيث لا توجد مؤسسات معينة لقيادة إعمال حق محدد من حقوق الإنسان، فإن من المرجح ألا يبذل سوى القليل من الجهد لمعاملته كحق بذاته من حقوق الإنسان. وهذه هي الحالة بصورة خاصة فيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

جيم- الالتزام بتعزيز المساءلة

٢٩- يوفر مبدأ المساءلة الأساس المنطقي الجامع لإنشاء النظام الدولي لحقوق الإنسان. وهو يعمل على مستويين. ينطوي الأول على مساءلة الدول أمام المجتمع الدولي، التي تعززت من خلال إنشاء آليات للرصد مثل اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وعملية الاستعراض الدوري الشامل، ومن خلال الآليات الإقليمية. أما المستوى الآخر فينطوي على ضمان مساءلة الحكومات أمام مواطنيها وغيرهم من أصحاب الحقوق. والحق في الانتصاف يحظى بالاعتراف في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، فيما يعلق القانون الدولي لحقوق الإنسان أهمية خاصة على تطوير فهم الحق في سبل انتصاف كافية وفعالة وسريعة وملائمة، بما يشمل الجبر. وأُبرزت سبل الانتصاف أيضاً في سياقات العدالة الانتقالية. وفيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ذكرت اللجنة المعنية بها في تعليقها العام رقم ٩ أنه "يجب أن يتاح لكل مظلوم أو مجموعة مظلومين سبل الانتصاف أو التظلم المناسبة وكذلك وضع وسائل ملائمة لضمان مساءلة الحكومة" (الفقرة ٢).

رابعاً- تطبيق هذه الالتزامات على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية

٣٠- شهدت السنوات الأخيرة تقدماً كبيراً في الاهتمام المكرس، على الصعيدين الوطني والدولي، للحقوق الاقتصادية والاجتماعية. فمن ناحية المعرفة، يقال إنه حدثت "نهضة" في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، أسفرت عن أدبيات "مزدهرة"[١٣]. ومن ناحية التطورات القانونية، أشارت رواية نمطية إلى ما يلي:

> تكتسب الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية قبولاً متزايداً في القانون الدولي والفقه القضائي المقارن. ويتجلى ذلك في مجموعة من المعاهدات والقرارات الجديدة وفي اعتماد آليات تظلم دولية تشمل هذه الحقوق .... واقترن ذلك بزيادة في حالات نظر القضاء في هذه الحقوق على الصعيدين الإقليمي والوطني[١٤].

(١٣) Courtney Jung, Ran Hirschl and Evan Rosevear, "Economic and social rights in national constitutions", *American Journal of Comparative Law*, vol. 62, No. 4 (December 2014), p. 1043.

(١٤) Malcolm Langford and others, "Introduction – An emerging field," in *Global Justice, State Duties: The Extraterritorial Scope of Economic, Social and Cultural Rights in International Law*, Malcolm. Langford and others, eds. (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2014), p. 7.

٣١- وتفيد رواية أخرى إيجابية للغاية بأن "الإطار المعياري العام للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية قد بلغ درجة عالية من التحديد من ناحية المحتوى وفاعلية آليات التنفيذ، وذلك على الصعيد الوطني، وهو الأهم"[١٥].

٣٢- ومع ذلك، فإن أي تقييم للتقدم المحرز يحتاج إلى البدء بالاعتراف بأن نقطة الانطلاق اتسمت أساساً بالإهمال. وطبيعة السؤال الرئيسي بالتالي ليست كمية، بل نوعية. فهل أدت التطورات العديدة إلى مراعاة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية بجدية في الممارسة الفعلية للحكومات وغيرها من العناصر الفاعلة الرئيسية، وهل وُضعت الأسس لمواصلة التعزيز في المستقبل؟ هنا تبرز محورية إطار الاعتراف وإضفاء الطابع المؤسسي والمساءلة. والجزء التالي ينظر في مدى التقدم المحرز على الصعيد الوطني فيما يتعلق بكل من الأبعاد الثلاثة: الاعتراف وإضفاء الطابع المؤسسي والمساءلة.

ألف- الاعتراف القانوني

٣٣- ورد أن "البلدان تختار دستورية الحقوق الاجتماعية على السبل الأخرى لتعزيز الرفاه والوفاء بالاحتياجات الأساسية للبشر"[١٦]. وتقدم دراسة منهجية وتفصيلية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية في الدساتير الوطنية أدلة مفصلة لدعم هذا التقييم المتفائل؛ فتمت دراسة ١٩٥ دستوراً بهدف تحديد المعترف به من ١٦ حقاً منفصلاً من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، وأين يعترف بها، وما إذا كانت الدساتير تصنفها كحقوق قابلة للعرض على القضاء أو كحقوق تطلعية (مثل المبادئ التوجيهية لسياسة الدولة). وتعترف أكثر من ٩٠ في المائة من الدساتير بواحد على الأقل من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية. وفي حوالي ٧٠ في المائة من الدساتير، يعد واحد على الأقل من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية صراحة من الحقوق القابلة للعرض على القضاء، فيما يعترف حوالي ٢٥ في المائة من الدساتير بعشرة أو أكثر من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية القابلة للعرض على القضاء. ومن ناحية التكرار، تُعنى الحقوق القابلة للعرض على القضاء بالتعليم والنقابات والرعاية الصحية والضمان الاجتماعي وحماية الطفل وحماية البيئة. وخلصت الدراسة إلى أن تلك الحقوق الستة تظهر في أكثر من نصف الدساتير كافة[١٧].

---

(١٥) Eibe Riedel, Gilles Giacca and Christophe Golay, "Introduction – The development of economic, social and cultural rights in international law," in *Economic, Social and Cultural Rights in International Law: Contemporary Issues and Challenges*, Eibe Riedel, Gilles Giacca and Christophe Golay, eds. (Oxford, Oxford University Press, 2014), p. 3. وانظر أيضاً Gregor T. Chatton, *Vers la pleine reconnaissance des droits économiques, sociaux et culturels* (Zurich, Schulthess Verlag, 2014).

(١٦) Brinks, Gauri and Shen, "Social rights constitutionalism", p. 291 (انظر الحاشية ٤).

(١٧) Jung, Hirschl and Rosevear, "Economic and social rights in national constitutions", p. 1053 (انظر الحاشية ١٣).

٣٤- وبينما لا يمكن لهذا التقرير أن يفي بحق ثراء هذه الاستنتاجات المنبثقة عن الدراسة الاستقصائية، يتضح أن مستويات مبهرة من الاعتراف الدستوري قد تحققت وأن حقوقاً اقتصادية واجتماعية أكثر بكثير باتت تعتبر قابلة للعرض على القضاء، وفي عدد أكبر بكثير من البلدان، عما كان يُعتقد في السابق. ولكن إذا تبين أن الآثار العملية لهذا الاعتراف الدستوري كانت محدودة للغاية، فإن ما يمكن الاحتفاء به سيقل كثيراً، وسيلزم تركيز الاهتمام على نُهُج تكميلية أو بديلة. ومن ثم، فإن تقييم أهمية هذه الاستنتاجات يتطلب فحصاً دقيقاً للآثار التجريبية للاعتراف الدستوري من ناحية تعزيز المساءلة وتحسين مستويات إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية. وينظر الفرع الوارد أدناه عن المساءلة في التحديات الرئيسية القائمة في هذا الصدد.

٣٥- وعلى الرغم من أن الموضوع لا يمكن تناوله في هذا التقرير، يتعين الإشارة أيضاً إلى أن الاعتراف الدستوري بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية قد يتعرض جدياً للتقليل من أهميته أو تقويضه بسبب عمليات موازية أكثر فعالية بكثير تنطوي على تكريس دستوري وقانوني لتدابير تقشفية[١٨]. ويشير ذلك بالدرجة الأولى إلى استخدام التكامل الإقليمي، أو الاتفاقات التجارية والاستثمارية الثنائية والمتعددة الأطراف، أو ترتيبات التمويل الدولية من أجل إعطاء مميزات لمصالح متنافسة تتفوق فعلياً على اعتبارات حقوق الإنسان.

باء- إضفاء الطابع المؤسسي

٣٦- فيما يتعلق بمؤسسات تعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، ركز العلماء وآخرون كل اهتمامهم تقريباً في السنوات الأخيرة على المحاكم. وسيُنظر في أثر المحاكم أدناه، تحت بند المساءلة. ولكن الإنفاذ القضائي لا يتماثل مع التعزيز المؤسسي. فالمحاكم ليست مجهزة، ولا هي مستعدة - وهو أمر مفهوم - للقيام بالأدوار المطلوبة لتعزيز فهم أعمق للحقوق الاقتصادية والاجتماعية وإعمالها بواسطة وكالات حكومية مختلفة ووكالات أخرى.

٣٧- وعند النظر في تحديد المؤسسات التي يرجح أن تكون الأقدر على تعزيز معرفة وفهم الحقوق الاقتصادية والاجتماعية على الصعيد المحلي، يبدو أن الأكثر صلة بالموضوع هما نوعان من العناصر الفاعلة. الأول هو الوكالات الحكومية المسؤولة عن وضع وتنفيذ السياسة العامة في القطاعات ذات الصلة. ومن ثم فإن الوزارات الحكومية المعنية بالتعليم والحماية الاجتماعية والصحة والتغذية وما إلى ذلك، قد يُتوقع منها الإمساك بزمام المبادرة في تعزيز فهم قائم على الحقوق. وهذا لا يعني القول بأن كل شيء تفعله هذه الوزارات يتعين أن يسترشد بحقوق الإنسان أو يُرى من منظورها، حسبما يُقترح أحياناً في أدبيات النُهُج الإنمائية القائمة على الحقوق[١٩]. ومع ذلك، يمكن للمرء أن يتوقع قيام وزارة التعليم، مثلاً، بالاعتراف بوجود الحق في

(١٨) Stephen McBride, "Constitutionalizing austerity: taking the public out of public policy", *Global Policy*, vol. 7, No. 1 (February 2016), p. 5.

(١٩) للاطلاع على حجة قوية ودقيقة بشأن كيفية قيام نظام الصحة الوطني في بلد ما "بتكريس وبث القيم في المجتمع ككل وأنه ليس مجرد نظام تقني لتوفير السلع والخدمات"، انظر: Alicia Ely Yamin, *Power, Suffering and the Struggle for Dignity: Human Rights Frameworks for Health and Why They Matter* (Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2016), p. 236.

التعليم وتوضيح ما يعنيه ذلك من ناحية السياسات المحددة. وبينما لا يشمل نطاق هذا التقرير دراسة مدى شيوع هذا النهج لدى الوزارات القطاعية في معظم البلدان، يمكن القول عموماً إن الظاهرة غير شائعة. وهناك بعض المؤشرات على أن قطاع الصحة قد يكون متقدماً بقدر أكبر في ذلك الاتجاه بزخم الحركة من أجل التغطية الصحية الشاملة. وبالمثل، يتزايد النظر إلى الضمان الاجتماعي من ناحية الحق في الضمان الاجتماعي كنتيجة لمبادرة الحد الأدنى للحماية الاجتماعية.

٣٨- والنوع الثاني من العناصر الفاعلة المؤسسية التي يمكن توقع اضطلاعها بدور رئيسي في تعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية هو المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان التي يبلغ عددها الآن ١٢٠ مؤسسة تقريباً. وفي عام ١٩٩٨، طلبت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أن تضطلع بدور أكثر فاعلية في تعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية[٢٠]. وتستنتج الدراسة العلمية الأكثر تفصيلاً حتى الآن عن تلك المؤسسات أنه لو "أمكن انتقادها كمجموعة على شيء واحد، فسيكون ضعف تصديها للظروف المادية التي تديم انتهاكات حقوق الإنسان"[٢١]. وتشير الدراسات المتخصصة إلى أنه بينما يكرس عدد قليل من هذه المؤسسات اهتماماً كبيراً بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية[٢٢]، فإن غالبيتها العظمى لا تفعل ذلك. وتشمل الأسباب المذكورة غياب الولايات أو تقييدها، ونقص الخبرات والموارد، وغياب الدعم السياسي، ودرجة تعقيد المسائل. وأهم ما في الأمر أن عدداً قليلاً من هذه "المؤسسات تعد تقارير دورية شاملة عن الوفاء بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في بلدانها"[٢٣].

٣٩- وقد يتمثل أحد العناصر الرئيسية في تفسير هذا النهج غير المتوازن جوهرياً في الغياب النسبي للنُهُج التشاورية حقاً في عمل العديد من المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، وهي النُهُج التي تُمكِّن المجتمعات المتضررة من التأثير في الأولويات والنُهُج والمشاركة في وضع الاستجابات والتوصيات السياساتية.

---

(٢٠) انظر تعليق اللجنة العام رقم ١٠(١٩٩٨) عن دور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

(٢١) Sonia Cardenas, *Chains of Justice: The Global Rise of State Institutions for Human Rights* (Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2014), p. 360.

(٢٢) انظر: Asia Pacific Forum for National Human Rights Institutions and the Center for Economic and Social Rights, *Defending Dignity: A Manual for National Human Rights Institutions on Monitoring Economic, Social and Cultural Rights* (January 2015); and Eva Brems, Gauthier de Beco, Wouter Vandenhole, eds., *National Human Rights Institutions and Economic, Social and Cultural Rights* (Mortsel, Belgium, Intersentia, 2013).

(٢٣) Alison Corkery and Duncan Wilson, "Building bridges: national human rights institutions and economic, social and cultural rights", in *Economic, Social and Cultural Rights in International Law* pp. 473-490 (انظر الحاشية ١٥).

جيم- المساءلة

٤٠- لقد صدرت حتى الآن العديد من الكتب التي تشيد بمميزات تدخل المحاكم في إنفاذ الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في مختلف البلدان حول العالم، ولكن قابلية العرض على القضاء ليست نهاية المطاف. وصحيح أن بالإمكان القول إن التركيز على قابلية العرض على القضاء قد أصبح وضعاً معكوساً من الناحية التحليلية. فأصحاب الحقوق يمكنهم السعي إلى المساءلة من خلال أساليب عديدة، منها: (أ) تبادل المعلومات مع وسائط الإعلام؛ (ب) استخدام ضغوط المجتمع أو تأثير الأقران؛ (ج) جمع المعلومات ونشرها؛ (د) التظلم لدى هيئة أو شخصية ذات سلطة؛ (هـ) التقييم والإبلاغ[٢٤]. ولكن معظم هذه الوسائل تفترض أنه في المحصلة النهائية ستكون هناك آلية يمكن عرض الدعوى عليها في نهاية المطاف للمطالبة بالحق في غياب التصحيح الذاتي من صاحب المسؤولية[٢٥].

٤١- وتوفر أفرع الحكم الثلاثة آليات مساءلة ممكنة للمطالبات بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية. فالسلطة التشريعية لها بالطبع أهمية محورية من حيث قدرتها على اعتماد تشريعات تفرض الاهتمام بهذه الحقوق أو تتصدى للانتهاكات. وقُدمت أيضاً مبادرات مهمة من ناحية إنشاء لجان برلمانية لحقوق الإنسان وإضفاء الطابع المؤسسي على مراجعة مشاريع التشريعات من أجل ضمان الامتثال لقانون حقوق الإنسان. ومن ناحية السلطة التنفيذية، يمكن لمسؤولي الحكومة رصد إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية وإدراجها في صنع السياسات وآليات التنفيذ. كما تشكل الوكالات الحكومية في كثير من الأحيان المركز المنطقي لآليات الشكاوى، رغم أنها لا تزال تفتقر بشدة إلى الأبحاث في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية. وبينما تعد المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ذات أهمية محتملة، تشير الدراسات إلى أنها اضطلعت بدور محدود للغاية، ليس فقط من ناحية تعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، كما ذُكر أعلاه، بل أيضاً في تحقيق المساءلة. ويتمثل الاستثناء الرئيسي في هذا الخصوص في دور مؤسسات أمناء المظالم، التي يمكن أن تزداد مشاركتها عما هي عليه بقدر كبير في المسائل المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية، على الرغم من أن صلاحياتها عادة ما تعجز عن توفير سبل انتصاف مباشرة.

٤٢- ونظراً للقصور النسبي لهذه العناصر الفاعلة الأخرى، تركز الدراسات عن المساءلة في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية بشكل كبير على المحاكم وعلى مدى تمكينها من الاضطلاع بدور فاعل في حماية هذه الحقوق بفضل تزايد الاعتراف الدستوري المذكور أعلاه. ومن مواضع التساؤل ما إذا كان هذا التشديد يعبر بدقة عن الاتجاهات الرئيسية للمساءلة في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية أو ما إذا كان يرجع بقدر أكبر إلى تفضيل المحامين لدراسة المحاكم.

---

(٢٤) United Nations Children's Fund, *Accountability for Children's Rights: A research mapping of local and informal accountability mechanisms* (December 2015), p. 7، متاح على الموقع التالي: www.unicef.org/policyanalysis/rights/files/ACR-SPREADS-WEBFILE.pdf.

(٢٥) Varun Gauri, "Redressing grievances and complaints regarding basic service delivery", *World Development*, vol. 41 (January 2013), p. 109.

وقد يكون متصلاً كذلك بإصرار مناصري الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في حقبة الإحياء الدستوري لما بعد الحرب الباردة على الرد على الطرح الشائع، وإن كان اختزالياً إلى حد بعيد، بأن المرء "إن أراد حديثاً هادفاً عن الحقوق، فعليه مناقشة ما يمكن إنفاذه من خلال العملية القضائية"[٢٦]. ورداً على ذلك، التمس مناصرو الحقوق الاقتصادية والاجتماعية الشرعية بالسعي إلى إثبات أن هذه الحقوق تشبه الحقوق المدنية والسياسية، على الأقل في هذا الجانب الأساسي.

٤٣- وفي الحيز المحدود المتاح في هذا التقرير، يستحيل إجراء استعراض منهجي للتجربة المتعلقة بقابلية العرض على القضاء حتى تاريخه، وإن كانت هناك بعض الاستنتاجات العامة المنبثقة عن الأدبيات الوافرة والممتازة في كثير من الأحيان[٢٧].

٤٤- أولاً، إن الاعتراف الدستوري وحده لا يعني الكثير نسبياً من الناحية العملية. ومن ثم ميزت كاثرين يانغ بين إضفاء الطابع الدستوري على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية ووضع الصياغة القانونية لها، حيث اعتبرت وضع الصياغة القانونية أمراً يتجاوز بكثير الاعتراف الدستوري، من أجل اقتضاء السريان الفعلي للحقوق داخل النظام القانوني[٢٨]. وعلى سبيل المثال، تبدأ دراسة عن الحق في الصحة في أفريقيا بالإشادة بأن "القضايا المتعلقة بانتهاك الحق في الصحة تُعرض على المحاكم باستمرار، من أفريقيا إلى آسيا وأوروبا وحتى أمريكا اللاتينية"[٢٩]. ولكن الدراسة تُظهر أنه في السياق الأفريقي، تعد جنوب أفريقيا البلد الوحيد الذي يشهد هذا النوع من التقاضي بشكل منهجي. وأصاب مالكولم لانغفورد عندما لاحظ أن "نطاق الاستعراض القضائي الرسمي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية يعد محدوداً نسبياً خارج إطار استخدام الحقوق المدنية أو الآليات الدولية"[٣٠].

---

(٢٦) Aryeh Neier, "Social and economic rights: a critique", *Human Rights Brief*, vol. 13, No. 2 (2006), p. 1.

(٢٧) Malcolm Langford, ed., *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law* (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2008); Colleen M. Flood and Aeyal Gross, eds., *The Right to Health at the Public/Private Divide: A Global Comparative Study* (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2014); Alicia Ely Yamin and Siri Gloppen, eds., *Litigating Health Rights: Can Courts Bring More Justice to Health?* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2011); Diane Roman, "La justiciabilité des droits sociaux ou les enjeux de l'édification d'un État de droit social", *La Revue des Droits de l'Homme*, vol. 1 (2012)، متاح على الموقع التالي: http://revdh.revues.org/635.

(٢٨) Katharine G. Young, *Constituting Economic and Social Rights* (Oxford, Oxford University Press, 2012), p. 6.

(٢٩) Ebenezer Durojaye, "Introduction – The relevance of health rights litigation in Africa", in *Litigating the Right to Health in Africa: Challenges and Prospects*, Ebenezer Durojaye, ed. (London, Routledge, 2015).

(٣٠) Malcolm Langford, "Judicial review in national courts: recognition and responsiveness", in *Economic, Social and Cultural Rights in International Law*, p. 423 (انظر الحاشية ١٥).

٤٥- ثانياً، حتى وإن كان كل من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية يحظى بالاعتراف الدستوري والقابلية للعرض على القضاء، فهناك عوامل عديدة يمكن أن تحد من النتائج. فالمحامون قد لا يستشهدون بتلك الحقوق، وقد يتسبب نقص الموارد وانعدام المساعدة القانونية في جعل التقاضي بشأن العديد من انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية مستحيلاً، وقد يُحرم المدعون المحتملون من الصفة في التقاضي. حتى عندما تُعرض القضايا على المحكمة، قد لا تكون السلطة القضائية مستقلة، وقد لا تكون الثقافة القضائية قابلة للنظر في نوع المسائل التي تطرحها الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، وقد تكون سبل الانتصاف المتاحة بالغة الضعف بما يحول دون هذا التقاضي.

٤٦- ثالثاً، إن الأدبيات لا تولي اهتماماً كبيراً لوجود تشريعات تنفيذية مصممة لتعزيز إعمال حق محدد باعتباره من حقوق الإنسان، بصرف النظر عن وجود الاعتراف الدستوري من عدمه. ففي بلدان مثل جنوب أفريقيا، هناك تشريعات مستفيضة (مثل قانون خدمات المياه، ١٩٩٧) مصممة لتعزيز أو إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، وكثيراً ما يضطلع ذلك بدور رئيسي في التقاضي على الصعيد الدستوري. ولكن في معظم البلدان الأخرى، تبدو هذه التشريعات نادرة، خارج قطاعي التعليم والصحة بالتأكيد.

٤٧- رابعاً، على الرغم من أن بعض قواعد البيانات الخاصة بالسوابق القضائية في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية حول العالم تعد مبهرة، فإن مجموع عدد القضايا لا يزال محدوداً نوعاً ما. وبينما نشأت قضايا فردية في العديد من الولايات القضائية، لم تنتج المحاكم مجموعة من السوابق القضائية الهامة إلا في عدد قليل من الولايات، في واقع الأمر. ومن بين أبرز هذه الحالات كولومبيا، والهند، وكينيا، وجنوب أفريقيا، والمحاكم على صعيد الولايات في الولايات المتحدة الأمريكية (فيما يتعلق بالحق في التعليم).

٤٨- خامساً، إن تنفيذ النتائج القضائية الإيجابية والبحث عن سبل انتصاف أكثر ابتكاراً يشكلان "نطاقاً محجوباً من الناحيتين التحليلية والعملية"[٣١].

خامساً- الرصد الدولي للاعتراف بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية وإضفاء الطابع المؤسسي عليها والمساءلة بشأنها

٤٩- في سياق رصد الحقوق المدنية والسياسية، اضطلع كل من مجلس حقوق الإنسان وهيئات المعاهدات بدور بالغ الأهمية في تشجيع الدول على التركيز على أبعاد الاعتراف بتلك الحقوق وإضفاء الطابع المؤسسي عليها والمساءلة بشأنها. ولكن الأقل وضوحاً هو أنها اضطلعت بدور مماثل فيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية. وبينما يتناول المجلس الحقوق

(٣١) César Rodríguez-Garavito and Diana Rodríguez-Franco, *Radical Deprivation on Trial: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in the Global South* (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2015), p. 8.

الاقتصادية والاجتماعية في العديد من السياقات المختلفة، ولا سيما من خلال عمل إجراءاته الخاصة، فربما يمكن إدراك أفضل مؤشر على نهجه من عملية الاستعراض الدوري الشامل. ومن ناحية عمل هيئات المعاهدات، تعد اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأهم في هذا السياق. ويرد أدناه فحص موجز للنهج المعتمد فيما يتعلق بالاعتراف وإضفاء الطابع المؤسسي والمساءلة في كل من هذه السياقات.

ألف- الاستعراض الدوري الشامل

٥٠- تعد عملية الاستعراض الدوري الشامل مؤشراً هاماً بشكل خاص على شواغل الحكومات وأولوياتها، نظراً لطابعها العالمي ونهجها المتكامل إزاء جدول أعمال حقوق الإنسان. ويثير استعراض دقيق لتشغيل هذه العملية منذ بدايتها شواغل بشأن التوصيات المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية كماً وكيفاً على السواء. فواحدة فقط من كل خمس توصيات معتمدة تناولت تحديداً الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وتم تناول الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في ١١ في المائة فقط من التوصيات الصادرة عن المجموعة الإقليمية التي قدمت – إلى حد بعيد – أكثر التوصيات بشكل عام. أما الأقاليم الأخرى، فبلغت الأرقام ٢٠ إلى ٣٠ في المائة. وتتمثل مشكلة أكبر في أن ثلثي التوصيات المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تدعو إلى إجراءات عامة فحسب، مقارنة بأي نواتج محددة[٣٢]. وتتسق هذه النتائج مع الدراسة الاستقصائية التي أجراها المقرر الخاص وأشارت إلى أن ١ ٠٣١ توصية تتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية قد قُدمت حتى نهاية الدورة الثانية والعشرين لمجلس حقوق الإنسان. ودعت أكثر من ٢٠ في المائة من هذه التوصيات إلى التصديق على العهد أو البروتوكول الاختياري، أو سحب تحفظات وُضعت عند التصديق. ودعت ٣٣ توصية إلى زيادة التعاون مع هيئات الأمم المتحدة العاملة في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛ ودعت ١٨٢ توصية إلى اتخاذ إجراءات تشريعية بشأن حق محدد أو أكثر من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، ولكن لم يركز أي منها تقريباً على اعتراف تشريعي محدد بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية باعتبارها من حقوق الإنسان. وطلبت ١٣ توصية فقط، أو ١,٢٦ في المائة، من التوصيات ذات الصلة تحديداً أن تتخذ الدولة تدابير لضمان مركز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عن طريق إدخال تعديلات دستورية أو سن تشريعات أو منح المحاكم الوطنية ولاية توفير سبل الانتصاف عن انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

٥١- ويتمثل الاستنتاج الرئيسي المستخلص لأغراض هذا التقرير، في حدود اعتبار الاستعراض الدوري الشامل مؤشراً دقيقاً، في أن الدول تعلق أهمية محدودة للغاية على أبعاد الاعتراف بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية وإضفاء الطابع المؤسسي عليها والمساءلة بشأنها.

(٣٢) انظر: Center for Economic and Social Rights, "The universal periodic review: a skewed agenda?" (2016).

باء- اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

٥٢- أجرى المقرر الخاص دراسة استقصائية لعمل اللجنة منذ بداية عام ٢٠١٤ لتقييم كيفية تناولها للعناصر الثلاثة في إطار الاعتراف وإضفاء الطابع المؤسسي والمساءلة. وشمل ذلك تقارير الدول الأطراف، وقوائم القضايا ذات الصلة، والملاحظات الختامية المتعلقة بـ ٣٢ من الدول الأطراف، مستقاة بالتساوي تقريباً من مختلف المجموعات الإقليمية.

٥٣- وفي ثلث قوائم القضايا موضع النظر وعددها ٣٢ قائمة، طلبت اللجنة معلومات عن حالة العهد في النظام القانوني المحلي للدولة. وفي كل القوائم تقريباً، طُلبت أمثلة لقضايا شهدت مراعاة المحاكم المحلية أو تطبيقها للعهد. وفي أكثر من نصف القوائم قليلاً، سُئلت الدول الأطراف عن التدابير التشريعية المتخذة لإعمال حق أو أكثر من الحقوق.

٥٤- وتماثلت تقارير الدول في استنتاج وجود اعتراف محلي واسع النطاق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية. وفي تقارير ١٣ دولة طرفاً عن مسألة حالة العهد في القانون المحلي، أُبلغ عن مجموعة منوعة من الحالات: ففي بعض الدول، يطبق العهد مباشرة؛ وفي دول أخرى، يسود العهد في حالات الاختلاف أو يستفيد من "افتراض التوافق" أو يمكن الاستشهاد به كمرجع مقنع. وأشار نصف الدول إلى أن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية المعترف بها في التشريعات أو الأحكام الدستورية قابلة للعرض على القضاء، وقدم ثلث الدول بعض الأمثلة من القضايا.

٥٥- وعلى الرغم من هذه الأرقام المبهرة الواردة في التقارير، أوصت اللجنة في نصف الملاحظات الختامية باتخاذ تدابير لضمان "قابلية التطبيق المباشر" للعهد في النظام القانوني المحلي. وفي أقل قليلاً من نصف الملاحظات الختامية، أوصت اللجنة أيضاً بأن تسعى الدولة المعنية إلى التوعية بقابلية الحقوق للعرض على القضاء. وفي كل الملاحظات الختامية تقريباً (٢٧)، أوصت اللجنة بسن تشريعات أو تعديلها من أجل الوفاء بالالتزامات الواردة في العهد.

جيم- المنظمات غير الحكومية

٥٦- تتمثل إحدى أكثر التطورات تشجيعاً في السنوات الأخيرة فيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية في نمو المنظمات غير الحكومية المتخصصة على الصُعُد الدولي، والوطني، والمحلي على وجه الخصوص، العاملة من أجل تعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية عموماً أو حقوق محددة مثل تلك المتعلقة بالصحة والسكن والتعليم والمياه والمساواة بين الجنسين والإعاقة والشيخوخة.

٥٧- ومع ذلك، لا تزال بعض المنظمات غير الحكومية الدولية الرئيسية تتناول الحقوق الاقتصادية والاجتماعية بأساليب لا تحقق سوى القليل لتغيير حالة تهميش تلك الحقوق في الميدان. ويمثل ذلك معضلة بصورة خاصة لأن هذه المنظمات لا تزال تؤثر بشكل غير متناسب في الشكل العام لجدول الأعمال غير الحكومي، ولا سيما على الصعيد الدولي. وجهود النوايا

الحسنة التي بُذلت في السنوات الأخيرة من أجل وضع نهج أكثر إيجابية واستباقية في التعامل مع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية قد نجحت في دفع هذا المجال قُدماً فيما يتعلق بعدة قضايا هامة، حتى وإن كانت تمثل شريحة ضيقة نسبياً من مجمل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية. والإبلاغ عن مسائل مثل الإخلاء القسري، والوفيات النفاسية، والتمييز في الالتحاق بالمدارس، وإمكانية الحصول على الرعاية الملطفة وأدوية فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، والصحة الجنسية والإنجابية، قد ساهم بشكل كبير في هذه المجالات، ولكن النُهُج المتبعة اعتمدت كثيراً وبشكل كامل تقريباً على استخدام منظور تمييزي وتجنبت الاعتماد على إطار الحقوق الاقتصادية والاجتماعية. وعند إدماجه مع سياسات تتجنب المسائل التي تنطوي على إعادة توزيع للموارد أو تتطلب مخصصات كبيرة من الميزانية، يمكن للنهج أن يصل إلى مستوى مرسوم إنكار الذات الذي يحافظ فعلياً على الوضع الراهن ويكفل عدم المعالجة الكافية للقضايا الأساسية في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

٥٨- وعندما تُعاد كتابة الدساتير، تعبر المنظمات غير الحكومية الرئيسية عن رأيها في الدعوة إلى إدراج الحقوق المدنية والسياسية، ولكنها قليلاً ما تذكر الحقوق الاقتصادية والاجتماعية. وعندما تُصاغ آليات العدالة الانتقالية، تركز شواغلها بشكل كبير على الحقوق المدنية والسياسية، رغم أن العديد من هذه الانتهاكات تقترن بانتهاكات للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، وستكون التدابير اللازمة لتحقيق المصالحة والعدالة بحاجة إلى إدماج أبعاد الحقوق الاقتصادية والاجتماعية لتصبح شاملة ومصممة لتجنب عدم التكرار. وعوضاً عن ذلك، يُرجح أن تصنف تلك المسائل كشواغل إنمائية.

٥٩- ويتمثل أحد أكبر التحديات المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية التي تواجه منظمات المجتمع المدني في تحديد منهجية لرصد هذه الحقوق. ويقترن ذلك بأسئلة عن تحديد الجهة التي تتحمل المسؤولية عن انتهاكات هذه الحقوق، والجهة التي توجه إليها مطالب اتخاذ الإجراءات، وكيفية إصدار الأحكام بشأن مقبولية مقايضة حق اجتماعي بآخر، وسبل الانتصاف الملائمة. وهذه المعضلات تعتبر إشكالية بوجه خاص في غياب إطار الاعتراف وإضفاء الطابع المؤسسي والمساءلة على الصعيد الوطني، ولكن العديد من المنظمات غير الحكومية لم توجه انتباهها إلى هذه الأبعاد إما عن وعي أو لسبب آخر. فيما تجاهلتها منظمات أخرى باعتبارها مسائل لا تستطيع المنظمات غير الحكومية الدولية الدفاع عنها(٣٣).

٦٠- وإذا كانت عناصر البناء الأساسية، المتمثلة في الاعتراف وإضفاء الطابع المؤسسي والمساءلة، راسخة في العديد من البلدان، سينتج عن ذلك تغيير وجهة التركيز الرئيسي لجهود

(٣٣) "يمكن للمنظمات الدولية لحقوق الإنسان أن تضغط على الحكومات لتعتمد التشريعات – الحقوق القانونية – اللازمة لجعل التقاضي أداة هادفة لإنفاذ الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وهذا الأمر مفيد حتماً، ولكنه يشكل أداة إجرائية لا تزال عاجزة بقدر كبير عن التنفيذ الفعلي". انظر: Kenneth Roth, "Defending economic, social and cultural rights: practical issues faced by an international human rights organization", *Human Rights Quarterly*, vol. 26, No. 1 (February 2004), p. 63.

الدعوة الرامية إلى تعزيز مستوى أرقى من التمتع الحقيقي بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية. وقد يفسر هذا الافتراض السبب وراء قيام العديد من العاملين على تعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، سواء من خلال الأمم المتحدة أو المنظمات الإقليمية أو على الصعيد الوطني، بتحويل انتباههم حالياً إلى مسائل مثل تطوير منهجيات جديدة لقياس الامتثال للعهد، ودراسة مؤشرات جديدة تتسم بقدر أكبر بكثير من التفصيل، وتدبير كيفية تصنيف هذه المؤشرات من أجل مراعاة نطاق واسع من العوامل المحددة – مثل نوع الجنس والسن والإثنية والأصل الاجتماعي – وتحديد سبل ضمان شفافية وتشاركية عمليات صنع القرار، ووضع مبادئ توجيهية معيارية وتوصيات ومبادئ أساسية أكثر تفصيلاً وغير ذلك من الأدوات التي توضح أو تسعى إلى تفعيل الالتزامات الحكومية المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

٦١- وما لم توضع عناصر البناء الأساسية المتمثلة في الاعتراف وإضفاء الطابع المؤسسي والمساءلة، ستكون المشكلة أنه من غير المرجح إلى حد بعيد أن تتسم الأساليب الأخرى الأكثر تعقيداً بالفعالية. ومن الصعب أن نتخيل أرضاً أقل خصوبة للعديد من هذه المبادرات من السياقات التي تظل فيها الحقوق الاقتصادية والاجتماعية غير معترف بها كحقوق، وحيث لا تعمل المؤسسات المعنية بفعالية على تعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية كحقوق، وحيث يضعف أو ينعدم مفهوم المساءلة عن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية. ومن المأمول، بطبيعة الحال، أن تتمكن هذه الأساليب الجديدة، المطورة والمعززة خارجياً، من تعويض حالة البيئة المحلية غير المضيافة، أو حتى التغلب عليها، وهي البيئة التي سيتعين فيها تطبيق هذه الأساليب في نهاية المطاف. ولكن سيبدو وأن هناك الكثير من التمني إذا توقعنا أن من المرجح قيام الدول التي لم تكن قادرة على وضع أسس الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، أو لم تكن مستعدة لذلك، بتنفيذ أساليب أكثر تطلباً وتعقيداً لرصد هذه الحقوق وتعزيزها.

٦٢- ولا يعني أي من ذلك أن هذه المساعي الأخرى لا تتسم بأهمية كبرى، ولكن نقطة الجدل تتمثل في أن أثرها سيكون أقل بكثير عندما يغيب إطار الاعتراف وإضفاء الطابع المؤسسي والمساءلة.

سادساً- الاستنتاجات

٦٣- إن مفهوم حقوق الإنسان الذي يقبل ضمناً وجود تمييز جذري تراتبي بين مجموعتي الحقوق – المدنية والسياسية، والاقتصادية والاجتماعية والثقافية – يعد مفهوماً غير متسق جوهرياً مع القانون الدولي لحقوق الإنسان. ويماثل ذلك في الأهمية أنه لا يقدم أي حلول للتحديات المتزايدة الإلحاح التي يفرضها التفاوت الجذري المتنامي والحرمان المادي المتفشي في عالم الوفرة. ومن ثم يكتسب جدول أعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية أهمية بالغة، ويتسبب إهماله في العديد من التبعات بالغة السلبية على مسعى حقوق الإنسان عموماً، مما لا يسمح بتهميشه على يد العناصر الفاعلة الرئيسية وتركه لمجموعة صغيرة من الجماعات المتخصصة لتكافح من أجل منحه المكانة التي يتطلبها القانون والعدالة.

٦٤- ومن الضروري لمناصري الحقوق الاقتصادية والاجتماعية أن يعترفوا بالطابع المتجذر بعمق للمقاومة القوية المستمرة لمفهوم اعتبار الحقوق الاقتصادية والاجتماعية من حقوق الإنسان، في حد ذاته. ويجب ألا يُسمح بإخفاء هذه الحقيقة باعتماد المزيد من القرارات وعقد المزيد من الاجتماعات. فواقع الأمر أن الحكومات لم تتجاهل مصادفة أهمية إطار الاعتراف وإضفاء الطابع المؤسسي والمساءلة. بل على العكس، فإن الإخفاق الواسع النطاق في ضمان وجود عناصر البناء الثلاثة هذه فيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية هو العَرَض الأساسي للمقاومة. ويتعين على مناصري الحقوق الاقتصادية والاجتماعية الاعتراف بهذه الحقيقة السياسية العميقة ومعالجتها عوضاً عن الإبحار بسعادة كما لو كان هناك اتفاق أساسي واسع النطاق بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

٦٥- وعلى الرغم من الخطاب المتعلق بعدم القابلية للتجزئة، فإن المساعي المبذولة على الصعيدين الوطني والدولي على السواء لتعزيز وحماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية يقلل من أهميتها افتراض أنه بينما تعد هذه الحقوق أهدافاً اجتماعية مستصوبة في الأجل الطويل، ينبغي ألا تعامل باعتبارها من حقوق الإنسان بشكل كامل. ولا يعد هذا التقرير المكان المناسب لاستعراض تفصيلي للحجج المعتادة التي يُستشهد بها دعماً لهذا النهج، والتي تتضمن ادعاءات بأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية باهظة التكاليف، وبالغة الغموض، وتمنح سلطات واسعة للدولة، ويحتمل ألا يكون لها حدود، وتكافئ الكسل وتشجعه، وتعاقب تكوين الثروة، وتقوض النمو الاقتصادي، وتضر القدرة التنافسية على الصعيد الدولي. وهذه الحجج، المرتبطة تقليدياً بمن قد يصفون أنفسهم بالتحرريين أو المحافظين الجدد أو مناصري السوق الحرة أو المدافعين عن الحكومة المصغرة، قد انتصرت في العديد من البلدان في القرن الحادي والعشرين، وتعززها بفاعلية أكثر المنظمات الدولية تأثيراً في مجالات التنمية والتمويل والتجارة. وبينما طُرحت حجج مضادة مقنعة رداً على كل الانتقادات، فإن التحدي الأكبر بوضوح هو إيديولوجي بالأساس. فإن أفضل ما يحمي السلطة الاقتصادية والسياسية للنخبة المحصنة هو السياسات التي تهمش الحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

٦٦- ويبدو أن العديد من مناصري حقوق الإنسان يفضلون عدم المشاركة في هذه المناقشات خشية الإخفاق وتشويه سمعة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية أو التنصل منها عوضاً عن مجرد تهميشها أو إهمالها. ولكن هذه الاستراتيجية تؤدي إلى نفس النتائج عملياً، باستثناء الإبقاء على وهم أن هذه الحقوق تشكل جزءاً متكاملاً، بل لا يتجزأ، من الإطار العام لحقوق الإنسان.

٦٧- إن إطار الاعتراف القانوني الذي يستند إليه النهج المعتمد في هذا التقرير لا يستنفد بأي حال مجموعة النُهُج المستخدمة والتي يتعين استخدامها في تعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية. فالحملات التي تستهدف تثقيف أصحاب الحقوق والمهنيين على السواء، أو تمكين الفئات المجتمعية، أو تيسير النشاط الفاعل على

الصعيد المحلي، أو تمكين الرصد هي كلها جزء من صندوق الأدوات الموسع للنشاط الفاعل المناصر للحقوق الاقتصادية والاجتماعية[٣٤]. وكما تم التحذير:

> **فما لم يدرك جميع المشاركين في عملية التقاضي [المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية] القيود المؤسسية للمحاكم وينظروا في إمكانية تناول دعوى بعينها بشكل أكثر فعالية من خلال محفل آخر مثل الدعوة أو التعبئة المجتمعية، سيستمر الخطر القائم دائماً والمتمثل في اللجوء إلى التقاضي في الوقت غير المناسب أو بالشكل غير الملائم، والأحكام التي تعرقل التحول عوضاً عن تيسيره[٣٥].**

٦٨- وسيؤثر الإطار القانوني في كل هذه الأبعاد والسبل الأخرى، وهو أحد الأبعاد التي يمكن تعزيزها ورصدها، على نحو هادف أكثر من غيره، من خلال الأمم المتحدة والآليات ذات الصلة. وبإيجاز مفيد:

> **فإن الحركات المعاصرة المعنية بالتغيير الاجتماعي لا يمكنها تجنب العمل في الوسط القانوني. فما من مناطق "بلا قانون" في المجتمعات الحديثة يمكن أن يأوي إليها النشطاء لتجنب الاشتباك مع القانون والنظام. ... والاستحقاقات القانونية (بما فيها ما يصاغ باعتباره من "الحقوق") تؤثر بقوة في توزيع الثروة والسلطة، وتشكل الهويات جزئياً. ولا يمكن لحركات التغيير الاجتماعي أن تتجنب المشاركة في هذا الميدان، ومن الصعب أن نرى كيف يمكنها القيام بذلك بفعالية من دون أحد ضروب خطاب "القانون الأسمى" من النوع الذي يلخصه اصطلاح الحقوق الأساسية[٣٦].**

٦٩- وبعبارة أخرى، حتى وإن بدا هامشياً ومن الأفضل تجاهله، فإن الإطار القانوني للاعتراف أو عدم الاعتراف، سيستخدم في الممارسة نفوذاً كبيراً من ناحية الكيفية التي يُنظر بها للحقوق الاقتصادية والاجتماعية ومن ناحية تحديد الفرص الدعوية التي يتم حجبها أو إتاحتها. ويمكن للإطار القانوني، جزئياً على الأقل، أن يمكّن الداعين إلى احترام الحقوق الاقتصادية والاجتماعية أو يحرمهم من التأثير، ويضفي عليهم المشروعية أو ينزعها عنهم. ومن ثم، فحتى من يجادلون بأن المعركة بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية سيكون مآلها

(٣٤) Peter Houtzager and Lucie E. White, "The long arc of pragmatic economic and social rights advocacy", in *Stones of Hope: How African Activists Reclaim Human Rights to Challenge Global Poverty*, Lucie E. White and Jeremy Perelman, eds. (Stanford, California, Stanford University Press, 2011), p. 172.

(٣٥) انظر Sandra Liebenberg, *Socio-Economic Rights: Adjudication Under a Transformative Constitution* (Claremont, Juta, 2010), pp. 77-78.

(٣٦) انظر Karl Klare, "Critical perspectives on social and economic rights, democracy and separation of powers," in *Social and Economic Rights in Theory and Practice: Critical Inquiries*, Helena Alviar García, Karl Klare and Lucy A. Williams, eds. (London, Routledge, 2015), p. 3.

النصر حتماً أو الهزيمة حتماً في الميدان السياسي، يتعين نصحهم بألا يهملوا أبعاد الاعتراف وإضفاء الطابع المؤسسي والمساءلة. ولا يعني ذلك إطلاقاً عدم أهمية الأبعاد العديدة الأخرى في مجال الدعوة المرتبطة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية. ولكن المسألة هي أن معظم هذه الأبعاد، إن لم تكن كلها، ستصبح أقل فعالية في غياب إطار الاعتراف وإضفاء الطابع المؤسسي والمساءلة كأحد المسائل المدرجة في السياسة العامة للدولة.

٧٠- إن إطار الاعتراف وإضفاء الطابع المؤسسي والمساءلة لا يعد حلاً سحرياً. وهناك العديد من الأمثلة عن الحالات التي كانت فيها الحقوق الاقتصادية والاجتماعية معترفاً بها بوضوح وترتبط بها آليات هادفة للمساءلة من حيث المبدأ، ولم تحقق سوى القليل، أو لا شيء مطلقاً، لتحسين الوضع. ولكن هذا يعبر عموماً عن إخفاق الإرادة أو الكفاءة أو القدرة، لا عن إطار معيب. ولا يجادل التقرير بأن هذه الخطوات الثلاث هي كل المطلوب أو أن النُهُج الأخرى العديدة المتبعة حالياً لا تتمتع بأهمية بالغة محتملة.

٧١- ومن المهم إدراك أن تعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية باعتبارها من حقوق الإنسان، بما يشمل التشديد الخاص على عناصر إطار الاعتراف وإضفاء الطابع المؤسسي والمساءلة، لا يعني وجود نهج عالمي مناسب للجميع ويؤمّن إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في بلدان متباينة للغاية في تاريخها ونظمها القانونية وتقاليدها وثقافاتها. ولا يفترض أيضاً أن كل شيء يجب أن يتم حالاً أو أنه لا يمكن الاستغناء عن النهج المتشدد. فالحجج القوية لصالح النهج التراكمي في الفصل بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في السياقات التي تكون فيها الفكرة حديثة نسبياً، تتضمن دروساً بشأن التحرك التدريجي، وبالسرعة المناسبة، إزاء العناصر الأخرى من المجموعة الكلية[٣٧]. وهناك حيز هائل لعمليات "إضفاء الطابع الدارج"، أو الترجمة إلى اللغات والأشكال، الهادفة على الصعيد المحلي والتي كتب عنها مؤلفون مختلفون برؤى ممتازة[٣٨].

٧٢- ويتمثل أحد التحديات التي تنشأ بوضوح عن هذا التحليل في ضرورة إجراء المزيد من البحوث من أجل تحقيق فهم أفضل لما هو فعال وما هو غير فعال، من ناحية مجمل جدول الأعمال المعني بتعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية. ويتعين تقليل التركيز على ما تعتقد الحكومات وجماعات المجتمع المدني والعلماء أنهم أقدر على فعله، وزيادة التركيز على ما يتعين عمله بموضوعية من أجل ضمان الاعتراف والإعمال التدريجيين للحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

---

(٣٧) انظر Jeff King, *Judging Social Rights* (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2016).

(٣٨) Sally Engle Merry, *Human Rights and Gender Violence: Translating International Law into Local Justice* (Chicago, University of Chicago Press, 2006).