

ماهیت تعهدات تابعان حقوق بین‌الملل نسبت به حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

دکتر مصطفی‌اعلایی*

چکیده

یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های حقوق بین‌الملل، تعهدات کشورها نسبت به اجرای معاهدات است. گاه تعهدات پذیرفته شده در برخی اسناد بین‌المللی از وضوح و استحکام لازم برخوردار نمی‌باشد. تعهدات پذیرفته شده توسط کشورها در پیمان نامه بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی یکی از آنها است. در این خصوص عبارات به‌کار برده شده در ماده ۲ پیمان نامه مذکور راجع به تعهدات کشورها بر خلاف ماده مربوطه پیمان نامه بین‌المللی حقوق مدنی - سیاسی، به روشنی بازگو کننده‌ی تعهدات کشور در حوزه حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نیست. لکن تحولات حقوقی پس از تصویب پیمان نامه مذکور در سال ۱۹۶۶ و هم‌چنین ارائه نظریه‌های شماره ۲ و ۳ کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی که به مثابه ارگان شبه قضایی حل اختلافات کشورها عمل می‌نماید ماهیت تعهدات کشورها را در این حوزه مشخص‌تر نموده و مسئولیت روشن‌تری را برای کشورهای متعاقد تعیین می‌کند. ارائه این نظریه‌ها نیز به‌نوبه خود در فرایند ادامه تعاریف و اصول جدیدتری از ماهیت تعهدات کشورها در سطح بین‌المللی تأثیرگذار بوده است. به صورتی که ابعادی از این موضوع در دستور شورای حقوق بشر و برخی نهادهای دیگر می‌باشد. این پژوهش تلاش می‌نماید تاریخچه‌ای از حقوق اقتصادی، اجتماعی در سطح بین‌المللی و شرحی از تعهدات کشورها به پیمان نامه مزبور را ارائه و سپس به بررسی نظریه‌های شماره ۲ و ۳ و تحولات پس از آن بپردازد. تمرکز خاص این مطلب بر نظریه‌های شماره ۲ و ۳ کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به‌عنوان ارگان شبه قضایی (Quasi-judicial) - حل اختلافات تعیین شده در پیمان نامه و تأثیر آنها بر روشن شدن ماهیت تعهدات کشورها می‌باشد.

کلیدواژگان: ماهیت تعهدات، حقوق بشر، کمیته ناظر، حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، نظریه شماره ۳.

*. دکتر مصطفی‌اعلایی، سفیر جمهوری اسلامی ایران در ونزوئلا و پژوهشگر ارشد حقوق بشر و حقوق بین‌الملل است. m_alaei2001@yahoo.com

ماهیت تعهدات تابعان حقوق بین الملل نسبت به حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

مصطفی اعلائی *

دیباچه

بر اساس ماده ۳۸ اساس نامه‌ی دیوان بین‌المللی دادگستری، معاهدات یکی از منابع حقوق بین‌الملل می‌باشد. یکی از مهم‌ترین ویژگی‌ها و ابعاد این منبع مهم حقوق بین‌الملل، تعهدات کشورها نسبت به اجرای معاهدات در حوزه‌ی خاص مورد بحث است. گاه تعهدات پذیرفته شده در برخی اسناد بین‌المللی از وضوح و استحکام لازم برای اجرای قاطع، دقیق و تعریف شده برخوردار نمی‌باشد. تعهدات پذیرفته شده توسط کشورها در پیمان‌نامه بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی یکی از آنها است. در این میان آراء دادگاه‌ها و مراجع تعیین شده بین‌المللی برای حل و فصل اختلافات در خصوص اجرای تعهدات می‌تواند به ماهیت تعهدات کشورها و ارائه‌ی تصویر روشن‌تری از آنها و پیدایش اصول دقیق‌تر و اجرایی‌تر منجر شود.

*. دکتر مصطفی اعلائی، سفیر جمهوری اسلامی ایران در ونزویلا و پژوهشگر ارشد حقوق بشر و حقوق بین‌الملل است. m_alaei2001@yahoo.com

فصلنامه مطالعات بین‌المللی (ISJ)، سال دوازدهم، شماره ۴، بهار ۱۳۹۵، صص ۷۶-۵۹

در این خصوص عبارات به‌کار برده شده در ماده ۲ پیمان نامه مذکور راجع به تعهدات کشورها بر خلاف ماده مربوطه پیمان نامه بین‌الملل حقوق مدنی - سیاسی، به روشنی بازگو کننده تعهدات کشور در حوزه حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نمی‌باشد. لکن تحولات حقوقی پس از تصویب پیمان نامه مذکور در سال ۱۹۶۶ و همچنین ارائه نظریه‌های شماره ۲ و ۳ کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی که به مثابه ارگان شبه قضایی حل اختلافات کشورها عمل می‌نماید ماهیت تعهدات کشورها را در این حوزه بیش از پیش مشخص‌تر نموده و مسئولیت روشن‌تری را برای کشورهای متعاقد جهت تحقق حقوق مذکور مشخص می‌نماید. ارائه این نظریه‌ها نیز به‌نوبه خود در فرایند ادامه‌ی تعاریف و اصول جدیدتری از ماهیت تعهدات کشورها در سطوح بین‌المللی و بین‌الدولی تأثیرگذار بوده به‌صورتی که در مقطع فعلی ابعادی از این موضوع در دستور شورای حقوق بشر و برخی ارگان‌ها و نهادهای دیگر می‌باشد. مقاله‌ی حاضر تلاش می‌نماید پس از ارائه‌ی تاریخی از حقوق اقتصادی، اجتماعی در سطح بین‌المللی، شرحی از تعهدات کشورها در پیمان نامه مورد اشاره را ارائه و سپس به بررسی نظریه‌های شماره ۲ و ۳ و تحولات پس از آن بپردازد. تمرکز خاص این مطلب بر نظریه‌های شماره ۲ و ۳ کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (به‌عنوان ارگان شبه قضایی (Quasi - judicial) حل اختلافات تعیین شده در پیمان نامه) و تأثیر آن‌ها بر روشن شدن ماهیت تعهدات کشورها می‌باشد.

گفتار یکم: اجمالی از تحولات تاریخی

۱- شکل‌گیری سازمان بین‌المللی کار (ILO) و سایر تحولات

سازمان بین‌المللی کار براساس عهدنامه ورسای ۱۹۱۹ که پس از خاتمه‌ی جنگ جهانی اول منعقد شد، به‌وجود آمد. هدف اصلی از تشکیل این سازمان الغای بی‌عدالتی، مشقت زندگی و محرومیت کارگران و تأمین شرایط عادلانه و انسانی کار برای آنان بوده است. به‌نظر می‌رسد این تحول به‌نوبه خود پاسخ کشورهای غربی به ظهور ایدئولوژی بولشویزم و سوسیالیسم حاصل از انقلاب روسیه و جانبداری آنان از طبقه‌ی کارگر بوده است.^۱

سازمان بین‌المللی کار در زمان سال‌های بین جنگ اسنادی مبتنی بر کم‌ترین استانداردهای بین‌المللی در خصوص حقوق کارگران و شرایط کار تدوین نمود. این اسناد پیرامون طیف وسیعی از حقوق کارگران معیارهایی را پیرامون «آزادی اجتماعات»، «حق تشکیل اتحادیه‌های صنفی»، «کار اجباری»، «پایین‌ترین سن مشروع کار»، «ساعات کار»، «استراحت هفتگی»، «حمایت در زمان بیماری» و جلوگیری از تبعیض علیه کارگران را وضع نمود. این معیار در حقیقت ریشه‌های شکل‌گیری همان حقوقی است که در اعلامیه‌ی جهانی حقوق بشر و میثاق‌ها تحت عنوان حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی درج شده است. تحول دیگری که در این راستا می‌تواند مورد ارزیابی قرار گیرد رکود بزرگ Great Depression سال ۱۹۳۰ در آمریکا می‌باشد. این رکود بی‌سابقه اقتصادی در آمریکا وضعیتی را در این کشور به وجود آورد که منجر به تأکید هرچه بیشتر بر تأمین اجتماعی و مقابله با بیکاری شده و موجب تدوین سیاست‌های مربوط به حمایت از اشتغال کامل کشور گردید. همین تحولات توانست منجر به تأثیراتی حتی در شکل‌گیری مفاد مربوط به مسائل کارگری در منشور ملل متحد گردد.

در این ارتباط پیشنهادات متعددی از جناح‌های مختلف ارائه شد که مهم‌ترین آن‌ها متنی به نام تعهد استرالیایی «Australian Pledge» می‌باشد. این متن مقرر می‌دارد که تمام اعضای سازمان ملل متعهد می‌شوند که اقدامات لازم را در سطح ملی و بین‌المللی و از طریق مجمع عمومی و شورای اقتصادی، اجتماعی ملل متحد با هدف تأمین همه‌ی مردمان در خصوص معیارهای بهبود یافته کار، پیشرفت اقتصادی، تأمین اجتماعی و اشتغال برای همه انجام دهند. به دلیل مخالفت آمریکا با این تعهد بین‌المللی متن مذکور با تغییراتی که شامل تعهدات بین‌المللی نباشد در قالب ماده (a) ۵۵ منشور به شکل فعلی آن تصویب شد.^۲

به هر صورت، متعاقب رکود اقتصادی در آمریکا و در فرایند اقدامات چاره‌جویانه این کشور، لایحه آمریکایی حقوق نیز شامل ابعادی از حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی شامل حق درآمد کافی، حق خرید و فروش محصولات برای کشاورزان، حق تجارت‌عاری از انحصار، حقوق خانواده برای زندگی شرافتمندانه، حق مراقبت پزشکی، حمایت از افراد در مقابل سالمندی و بیکاری و حق آموزش و ... نیز برای شهروندان این کشور تدوین و

تصویب گردید. در همان زمان کمیته‌ی منصوب انجمن آمریکایی حقوق (ALI) نیز یک لایحه بین‌المللی حقوق تنظیم نمود که حقوقی را برای همه‌ی دنیا پیرامون آموزش، کار، مسکن، تأمین اجتماعی و غذا تدوین و به سازمان ملل ارائه نمود که آن را می‌توان یکی از حلقه‌های فرایند تدوین حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی تلقی نمود. اگرچه اقدام انجمن مذکور و حقوق پیشنهادی آن مورد مخالفت برخی کشورها از قبیل انگلیس و آفریقای جنوبی به دلیل عدم برخورداری حقوق مذکور از ماهیت حقوقی قرار گرفت، لکن این لایحه تأثیر مشهودی بر تدوین حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در چارچوب سازمان ملل گذارد.

در نتیجه می‌توان گفت انقلاب صنعتی و ضرورت‌های حقوقی کارگران، تشکیل سازمان بین‌المللی کار و تحولات اقتصادی، اجتماعی متعاقب رکود اقتصادی ۱۹۳۰ در آمریکا (به دلیل میزبانی سازمان ملل و تأثیرگذاری این کشور) تأثیرات مهمی در جهت‌گیری و ابعاد مختلف حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در سطح بین‌المللی و اسناد سازمان ملل گذاشت.

۲- حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در اسناد سازمان ملل

الف) همان‌گونه که قبلاً ذکر شد ماده ۵۵ منشور ملل متحد که پیرامون حقوق اقتصادی، اجتماعی و پیشرفت کشورها تنظیم شده است، قبلاً تحت عنوان «تعهد استرالیایی» ارائه شده که بر مبنای آن تأمین این حقوق در کشورها در زمره‌ی تعهدات کشورهای عضو سازمان قرار گرفته بود. لکن به دلیل مخالفت آمریکا با تعهدات بین‌المللی در این زمینه، ماده مورد اشاره به شکل کنونی و تحت عنوان ماده ۵۵(a,b) تدوین و تصویب شد. متن ماده ۵۵(a) به شرح ذیل می‌باشد:

ماده ۵۵: با توجه به ضرورت ایجاد شرایط ثبات و رفاه برای تأمین روابط مسالمت‌آمیز و دوستانه بین‌الملل براساس احترام به اصل تساوی حقوق و خودمختاری ملل، سازمان ملل متحد امور زیر را تشویق خواهد کرد:

الف) بالا بردن سطح زندگی، فراهم ساختن کار برای حصول شرایط ترقی و توسعه در نظام اقتصادی و اجتماعی.

ب) حل مسائل بین‌المللی اقتصادی، اجتماعی، بهداشتی و مسائل مربوط به آن‌ها و همکاری بین‌المللی فرهنگی و آموزش.

همان‌گونه که مشاهده می‌شود اگرچه منشور در قالب ماده مذکور به‌گونه‌ای به حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی شهروندان توجه نموده ولی تحقق آن‌ها ظاهراً در زمره تعهدات کشورها قرار نگرفته است.

ب) پس از منشور، جامعه جهانی متعاقب مذاکرات، تبادل نظریات و اقدامات کارشناسی فراوان در سال ۱۹۴۹، حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را طی مواد ۲۲ تا ۲۸ به تصویب رساند. مواد مذکور طیف وسیعی از حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی از قبیل حق تأمین اجتماعی، حق اشتغال، حق درآمد برابر در مقابل کار برابر، حق اوقات فراغت، حق سلامت، حق آموزش، حق مشارکت در حیات فرهنگی جامعه و حق داشتن نظم مناسب اجتماعی و بین‌المللی برای تحقق حقوق بشر را مورد توجه قرار داده است.

لکن سؤال مهمی که در ارتباط با موضوع این مقاله مطرح می‌باشد این است که آیا تأمین حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مندرج در اعلامیه حقوق بشر در زمره تعهدات حقوقی کشورها و الزام‌آور می‌باشد یا هدف آن صرفاً جلب توجه جهانی به حقوق مذکور بوده است. از مذاکرات منتهی به تصویب اعلامیه جهانی حقوق بشر مستفاد می‌شود که هدف از تدوین اعلامیه و به‌ویژه درج حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، بار نمودن تعهدات بین‌المللی بر کشورها نبوده است. زیرا در غیر این صورت آمریکا با توجه به سوابق مربوط به منشور با آن مخالفت می‌نمود. علاوه بر آن، در نگاه اول، تدوین سندی به نام «اعلامیه» به معنای اقدامی جهت ایجاد تعهدات حقوقی و الزام‌آور در قالب آنچه که در معاهدات تنظیم می‌شود، نمی‌باشد. سوم این‌که معلوم نیست آیا حقوقی همانند حق مسکن و یا نظایر آن در زمره قواعد آمره باشد یا حتی در قالب اعلامیه جهانی نیز الزام‌آور باشد.

لذا در ارزیابی اولیه و با توجه به محتوای مذاکرات، اعلامیه جهانی تعهدات الزام‌آور حقوقی در باب تحقق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بر کشورها بار نمی‌نماید. لکن تحولات پس از تصویب اعلامیه و تکرار مکرر مفاد آن توسط قطع‌نامه‌های متعدد مجمع عمومی و کمیسیون حقوق بشر و در مدت طولانی، مراجعه حقوقی دادگاه‌های حل اختلافات بین‌المللی بین کشورهای طرف‌های منازعه به مفاد اعلامیه جهانی حقوق بشر و

استناد به حقوق مندرج در آن، اعلامیه مذکور را به صورت قواعد آمرة و یا تعهدات عام‌الشمول (erga omnes) در آورده است. آنچه که مسلم است درج حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در اعلامیه جهانی حقوق بشر یک گام به جلو در جهت جهانی نمودن حقوق مذکور و ایجاد ماهیت الزام‌آور در تعهدات کشورها برای تأمین آن‌ها می‌باشد.

ج) تدوین دو پیمان نامه: کشورهای عضو جهت ایجاد ماهیت حقوقی تعهدات برای تأمین حقوق مندرج در اعلامیه جهانی حقوق بشر، در ابتدا تصمیم به ایجاد یک میثاق مشترک و عمومی برای درج تمامی شقوق حقوق از جمله حقوق سیاسی - مدنی و حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی گرفتند. این فرایند از سال ۱۹۴۹ تا ۱۹۵۱ ادامه داشت. در سال ۱۹۵۱ به دلایل مختلف از قبیل اختلافات دو بلوک مهم سرمایه‌داری و کمونیسم و همچنین استدلال‌های دو گروه از کشورها مبنی بر تفاوت ماهوی هر دو دسته حقوق با یکدیگر در مرحله‌ی اجرای آن‌ها، مجمع عمومی تصمیم به تدوین دو پیمان نامه جداگانه برای دو دسته حقوق سیاسی - مدنی و حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی گرفت.

ذکر دلایل دو دسته مذکور از کشورها می‌تواند خواننده مقاله را با ماهیت تعهدات کشورها بیشتر آشنا نماید. در حالی که گروه طرفدار یک میثاق معتقد بود که کلیه شقوق حقوق بشر از جهت انسانی و اهداف، واحد بوده و نیاز به تدوین دو میثاق جداگانه نمی‌باشد، گروه دوم استدلال می‌نمود که ماهیت حقوق در میثاق از جهات ذیل متفاوت می‌باشد:

- قابل ادعا بودن و قابلیت اجرایی حقوق سیاسی - مدنی و خلاف این مدعا در خصوص حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی.
- فوری بودن پروسه‌ی اجرای حقوق سیاسی - مدنی و تدریجی بودن تحقق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی.
- منفی بودن ماهیت تعهدات کشورها در تأمین حقوق سیاسی - مدنی و مثبت بودن ماهیت تعهدات در تأمین حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی.

در هر صورت مجمع عمومی در سال ۱۹۵۱ بر مبنای اختلافات مذکور تصمیم به تدوین دو پیمان نامه جداگانه گرفت. با این وجود قرار شد که هر دو پیمان نامه به دلیل وحدت هدف و یگانه بودن کلیت حقوق انسانی در یک روز تصویب گردد. در این

خصوص جالب است یادآوری شود هر دو گروه علی‌رغم اختلافات آن‌ها در ماهیت دو دسته از حقوق، معتقد بودند که تأمین کلیه آن‌ها در ارتباط درونی با یکدیگر بوده و وابسته به اجرای هر دو دسته حقوق توسط دولت‌ها می‌باشد. این مفهوم به‌خوبی در جریان کنفرانس جهانی حقوق بشر در سال ۱۹۹۳ در وین مطرح و بدون مخالفت و منازعه جناحی و سیاسی در چارچوب اعلامیه و برنامه‌ی عمل وین قرار گرفت. در قالب مفهوم کلی مذکور، چهار مفهوم فرعی زیر قرار گرفت که نشانگر وحدت هدف و اجرا در تأمین دو دسته از حقوق می‌باشد:^۳

- جهانشمولی UNIVERSALITY

- تفکیک‌ناپذیری INDIVISIBILITY

- وابستگی درونی INTERDEPENDENCE

- ارتباط درونی INTERCONNECTED

ذ) تصویب اعلامیه و برنامه عمل «نظم نوین بین‌المللی اقتصادی» و درج حقوق اقتصادی و اجتماعی در آن نیز از تحولات مهم در این حیطه می‌باشد.^۴ این اعلامیه و برنامه عمل در سال ۱۹۷۴ پس از تصویب دو پیمان نامه در دهه ۶۰ مورد پذیرش جامعه جهانی قرار گرفت. ویژگی این اعلامیه و برنامه عمل این است که تأمین حقوق مذکور را در ارتباط منطقی و منسجم با تحولات اقتصادی، اجتماعی و حتی سیاسی در جهان و هم‌چنین ابعادی از استعمارگری و اشغال و حل مشکلات ناشی از آن‌ها قرار می‌دهد. به‌طور کلی می‌توان محورهای مهم سند مذکور را در سه موضوع زیر خلاصه نمود:

- ذکر قواعد و اصول حقوق بین‌الملل و تأکید بر نقش آنان در پی‌ریزی ساختار نظم نوین بین‌المللی اقتصادی.

- احصاء مسئولیت دولت‌ها و سایر تابعان حقوق بین‌الملل برای ایجاد نظم نوین بین‌المللی اقتصادی مبتنی بر قواعد حقوق بین‌الملل.

- تأکید بر تأثیر متقابل تحولات سیاسی، اقتصادی و اجتماعی در فرایند جهانی شدن و لزوم کنترل نیروهای جهانی مانند شرکت‌های فراملیتی، بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول در اقتصادهای داخلی به نفع حق توسعه کشورها.

به نظر می‌رسد اعلامیه و برنامه عمل مذکور به همراه تفکرات گروه قدرتمند کشورهای در حال توسعه و کشورهای کمونیستی در امر مرتبط نمودن تحولات سیاسی اقتصادی جهانی با تأمین حقوق اقتصادی، اجتماعی اتباع کشورهای مختلف در سطوح ملی به شکل‌گیری بخشی از نظریه شماره ۳ کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی که در ارتباط با نقش بازیگران جهانی می‌باشد، کمک نموده است.

گفتار دوم: تحلیل دو پیمان نامه و تحولات قبل از نظریه شماره ۳

نخست لازم است جهت آشنایی بیشتر با بخش‌های مربوطه دو میثاق، ماده ۲ هر کدام عیناً ذکر شود:

ماده ۲ پیمان نامه بین‌الملل حقوق سیاسی - مدنی

۱- دولت‌های طرف این پیمان نامه متعهد می‌شوند که حقوق شناخته شده در این پیمان نامه را درباره کلیه افراد مقیم در قلمرو تابع حاکمیتشان بدون هیچ‌گونه تمایزی از قبیل نژاد، رنگ، جنس، زبان، مذهب، عقیده سیاسی یا عقیده دیگر، اصل و منشاء ملی یا اجتماعی، ثروت نسبت یا سایر وضعیت‌ها محترم شمرده و تضمین نمایند.

ماده ۲ پیمان نامه بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی:

۱- هر کشور طرف این پیمان نامه متعهد می‌گردد به سعی و اهتمام خود و از طریق همکاری و تعاون بین‌المللی به‌ویژه طرح‌های اقتصادی و فنی - با استفاده از حداکثر منابع موجود خود به‌منظور تأمین تدریجی و اعمال کامل حقوق شناخته شده در این پیمان نامه با کلیه وسایل مقتضی به خصوص با اقدامات قانون‌گذاری اقدام نمایند.

قاعدتاً برای تعقیب هدف این مقاله، محتوای پیمان نامه بین‌المللی حقوق - مدنی و سیاسی و پیمان نامه حقوق اقتصادی، اجتماعی را می‌توان از دو منظر مورد توجه قرار داد:

۱. ماهیت و محتوای حقوق

۲. ماهیت تعهدات کشورها و سایر تابعان حقوق بین‌الملل

۱-۱) تفاوت در ماهیت محتوای حقوق در دو میثاق مذکور را می‌توان در جهات زیر خلاصه نمود:^۵

- مطلق بودن حقوق سیاسی - مدنی

حقوق سیاسی - مدنی به دلیل ماهیت وجودی خود مطلق می‌باشد، بدین معنی که تأمین و حفظ آن‌ها منوط به وسیله و یا حق دیگری نمی‌باشد. مثل حق حیات. دولت برای حفظ و تأمین حق حیات صرفاً باید به این حق احترام گذاشته و این حق را نقض ننماید.

- نسبی بودن حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به دلیل ماهیت وجودی خود نسبی می‌باشد، بدین معنی که حفظ و تأمین این دسته از حقوق منوط به ایجاد وسیله، قانون و یا تأمین حق دیگری می‌باشد. مثل حق مسکن و یا غذا.

- منفی بودن حقوق سیاسی - مدنی

برای تأمین و حفظ حقوق سیاسی - مدنی شهروندان کافی است که دولت حقوق مذکور را با اقدامات خود نقض ننماید. لذا انجام اقدامات ایجابی به غیر از مواردی که برای تحکیم حقوق مذکور نیاز است، برای تأمین آن‌ها ضروری نمی‌باشد. مثل حق آزادی بیان.

- مثبت بودن ماهیت حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

دولت می‌باید برای تأمین حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی دست به اقدامات ایجابی بزند. مثل حق غذا و مسکن.

- فوری بودن تحقق حقوق سیاسی - مدنی

- فرایندی بودن تحقق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

- تعبیرات دو پیمان نامه در بیان تعهدات به‌طور کلی متفاوت می‌باشد.

در پیمان نامه حقوق مدنی - سیاسی تعبیرات به شکلی تنظیم شده که تأمین حقوق الزام‌آور می‌باشد. مثل «هر کس حق دارد ...» و یا «دولت‌های عضو متعهد می‌شوند ...». در حالی که در میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی حقوق مذکور صرفاً شناسایی شده‌اند. مثل این عبارت که «دولت‌های عضو حق هر کس را مبنی بر ... شناسایی می‌نمایند». البته در برخی موارد اندک که در حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مواردی با ماهیت فوری مثل لزوم

عدم تبعیض وجود دارد، تعبیرات در این میثاق در بیان تعهدات همانند میثاق حقوق سیاسی - مدنی الزام آور و فوری می باشد.

۱-۲) تفاوت در ماهیت تعهدات کشورها نیز در محورهای ذیل خلاصه می شود:

- در حالی که تحقق و تأمین حقوق در پیمان نامه بین المللی حقوق سیاسی - مدنی منوط و مشروط به وسیله ای نمی باشد، در پیمان نامه بین المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، تحقق حقوق مورد نظر منوط به وجود منابع لازم و استفاده حداکثری از آن می باشد.

- دیگر این که تحقق تعهدات در پیمان نامه حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به صورت فرایندی و پیش رونده می باشد.

* نظرات فیلیپ آلستون:

آقای فیلیپ آلستون یکی از مهم ترین و برجسته ترین صاحب نظران بین المللی (استرالیایی) پیرامون حقوق بشر به ویژه حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی می باشد که به مدت چهار سال در دهه ۹۰، رئیس کمیته ناظر بر پیمان نامه مربوطه بوده است. آلستون جهت تبیین بیشتر ماهیت تعهدات کشورها نسبت به این حقوق، ابعاد و یا لایه های مختلف این تعهدات را احصا و به صورت زیر برشمرده است.^۶

- تعهد برای احترام

- تعهد برای حمایت

- تعهد برای تضمین

- تعهد برای ارتقاء

تعهد برای احترام بدین معنی است که دولت متعاقد نباید اقدام و یا حرکتی در جهت نقض حقوق مذکور انجام دهد، مانند عدم غضب قهرآمیز زمین های کشاورزی.

تعهد برای حمایت بدین معنی است که دولت می باید از اقدامات طرف های ثالث برای نقض حقوق شهروندان جلوگیری به عمل آورد. مثل جلوگیری از نقض حقوق اقتصادی، اجتماعی اتباع یک کشور توسط شرکت های فراملیتی و یا ملی.

تعهد برای تضمین بدین معنی است که دولت در صورت عدم توانایی شهروندان برای تأمین حقوق خود (برای مثال حق غذا) می‌باید اقدامات ایجابی برای تأمین این حقوق انجام دهد.

تعهد برای ارتقاء یعنی انجام اقدامات با اهداف بلندمدت از سوی دولت برای ارتقاء وضعیت و ایجاد ساختارهای لازم جهت تحقق و تأمین حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی.

***تشکیل کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی**

هر کدام از معاهدات پایه حقوق بشر در سطح بین‌المللی دارای یک نهاد شبه قضایی برای نظارت بر حسن اجرای حقوق مندرج در عهدنامه مورد نظر می‌باشند. این نهادها دارای حق تفسیر مفاد مندرج در معاهدات و تعیین ماهیت تعهدات کشورها می‌باشند. آراء، نظریات و ملاحظات کمیته‌های ناظر در ایجاد مفاهیم جدید، رویه‌های کلی نوین و تعیین حوزه‌های مفهومی حقوق مورد نظر و هم‌چنین احصاء رویه‌های اجرایی مؤثر، نقش مهمی را ایفا می‌نمایند.

در ابتدای امر به دلیل عدم وجود ماده تشکیل دهنده کمیته‌ی ناظر برای اجرای میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی؛ این وظیفه به شورای اقتصادی اجتماعی سازمان ملل (ECOSOC) که یک نهاد بین‌المللی است محول شد. در اواخر دهه ۷۰ و اوائل دهه ۸۰ شورای اقتصادی، اجتماعی نیز این مسئولیت را در قالب تشکیل گروه‌های کاری بین‌الدولی پیگیری نمود. این رویه به نتایج مؤثری منتهی نشد. لذا در سال ۱۹۸۷، اکوسوک این وظیفه را همانند کمیته حقوق بشر، به کمیته‌ای متشکل از کارشناسان با انجام وظیفه در چارچوب ظرفیت شخصی واگذار کرد. نظرات این کمیته همان‌گونه که گفته شد به دلیل تفسیر مفاد میثاق مورد نظر به‌عنوان «**رویه قضایی حقوق بشر بین‌المللی**» نیز شهرت دارد.^۷ نهادهای کشورهای متعددی از قبیل دادگاه‌های زیمبابوه، کمیته قضایی شورای ... در لندن و دادگاه قانون اساسی آفریقای جنوبی تا کنون به نظریات این کمیته استناد کرده‌اند.

کمیته مذکور در پی کسب اهداف اساسی زیر می‌باشد:

- توسعه هنجارسازی پیرامون محتوای حقوق مندرج در میثاق

- اقدام به ایجاد شاخص‌ها و مکانیزم‌های اجرایی و احصاء ابعاد پاسخ‌گویی کشورهای متعاقد برای رسیدگی به نقض‌های حقوق بشری.
- پاسخ‌گو نمودن کشورها در سطح بین‌المللی از طریق بررسی گزارشات آن‌ها. لذا می‌توان گفت که نظریه شماره ۳ حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی که در باب ماهیت تعهدات کشورها می‌باشد، تأثیر زیادی در توسعه هنجارسازی و تبیین روشن‌تر تعهدات گذاشته است.

گفتار سوم: نظریه شماره ۳ کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (ضمیمه)

این نظریه را می‌توان در دو بخش تعهدات ملی و تعهدات بین‌المللی تحلیل نمود.

الف) ملی

۱- ذکر تعهد دو وجهی:

کشورهای متعاقد در درجه اول دارای تعهد به ایجاد فرایند و انجام اقدامات لازم برای تحقق حقوق مندرج در میثاق می‌باشند (obligation of conduct). این کشورها علاوه بر تعهد به انجام اقدامات مثبت، متعهد به کسب نتیجه اقدامات خود و نظارت بر آن‌ها نیز می‌باشند. بدین معنی که اقدامات آن‌ها باید نتیجه محور نیز باشند (obligation of result).

لذا اقدامات کشورهای متعاقد هم‌تکلیف محور و هم‌نتیجه محور می‌باشند.

۲- تقسیم تعهدات کشورهای متعاقد به تعهدات به اقدام فوری مانند رفع تبعیض و

تعهدات به انجام اقدامات فرایندی درازمدت. در تعهدات به اقدام فوری مانند رفع تبعیض و تعهدات به انجام اقدامات فرایندی درازمدت، میثاق دارای لحن الزام‌آور همانند آنچه که در میثاق حقوق سیاسی مدنی مشاهده می‌شود، می‌باشد. در حالی که در بخش دوم لحن تعهدات متفاوت است.

۳- تفسیر عبارت To take steps

یعنی انجام اقدامات در چارچوب حوزه‌های فرایندی به‌گونه‌ای که سه مفهوم ذیل در

انجام تعهدات مستتر و روشن باشد:

۳-۱) به کار گرفتن کلیه ابزارها و ظرفیت‌های لازم مانند قانون‌گذاری، اقدامات قضایی از جمله جبران خسارت (remedy) و ظرفیت‌سازی در جهت تحقق و تأمین حقوق مندرج در میثاق.

۳-۲) اقدامات باید هدف‌دار (Targeted)، سنجیده و برنامه‌ریزی شده (deliberate) و مشخص (concrete) باشد.

۳-۳) اقدامات باید در کوتاه‌ترین زمان و سریع‌ترین فرایند ممکن و معقول صورت گیرد.

۴- تفسیر عبارت «تحقق فرایندی و تدریجی» (Progressive realization).

این عبارت دقیقاً مخالف عبارت به کار گرفته شده در ماده ۲ پیمان نامه بین‌المللی حقوق مدنی - سیاسی مبنی بر لزوم فوری بودن تحقق حقوق مورد نظر می‌باشد. در این تفسیر دو مفهوم مورد توجه قرار گرفته است:

۴-۱) توجه به واقعیت‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی و ماهیت و محتوای حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و سطوح مختلف توسعه.

۴-۲) تحمیل تعهدات آشکار یعنی تعهد به حرکت سریع و مؤثر فرایند.

۵- تفسیر عبارت «استفاده حداکثری از منابع موجود» (To the maximum of available resources)

این تفسیر به گونه‌ای است که کشور متعهد است از همه‌ی امکانات و منابع ملی خود بیشترین استفاده را در جهت تحقق حقوق مندرج در میثاق بنماید. کشور متعهد حتی موظف است در صورت نیاز از منابع بین‌المللی نیز حداکثر استفاده را بنماید. عدم کفایت منابع، نافی تعهد دولت متعهد در جهت نظارت مستمر بر تحقق حقوق مندرج در میثاق نمی‌باشد. در هر صورت داور نهایی برای تشخیص کافی بودن یا نبودن تلاش‌های کشور متعهد در استفاده حداکثری از منابع، کمیته ناظر می‌باشد.

۶- تعیین و تعریف عبارت «تعهدات حداقلی» (minimum core obligation)

که دولت متعهد موظف به انجام آن‌ها می‌باشد. انجام «تعهدات حداقلی» شامل مفاهیم و موارد زیر می‌باشد.

- ۱-۶) تضمین تأمین سطح حداقلی هر کدام از حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی.
- ۲-۶) چنانچه بخش مهمی از جمعیت کشور از سطح حداقلی غذا، مسکن، سلامت و تعلیم و تربیت محروم باشد، مشخص است که دولت متعهد به تعهدات خود عمل ننموده و نقض حقوق بشر صورت گرفته است.
- ۳-۶) برای این کار باید از همه‌ی منابع موجود استفاده کند (باید در کمیته ناظر ثابت شود).

ب) همکاری‌های بین‌المللی (نظریه شماره‌های ۲ و ۳)

همان‌گونه که قبلاً گفته شد در سند اعلامیه و برنامه عمل «نظم بین‌المللی اقتصادی» و در گفتمان دهه‌های ۷۰ به بعد، به‌صورت فزاینده‌ای مفهوم جهانی شدن اقتصاد و تأثیرات قاطع و مشهود عملکرد نیروها، نهادها و مؤسسات جهانی اقتصادی از قبیل شرکت‌های فراملیتی، صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی بر اقتصادهای ملی، از سوی بسیاری از دولت‌ها به‌ویژه کشورهای در حال توسعه و سازمان‌های غیردولتی تبیین و به‌رسمیت شناخته شد. لذا کمیته اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نیز به‌عنوان نهاد ناظر بر تحقق حقوق مندرج در میثاق در سطح جهانی این مهم را از نظر دور نداشته و آن را حول محورهای زیر احصاء نموده است:

۱. طرح نظریه لزوم جریان‌سازی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در تمام فعالیت‌های سازمان ملل و آژانس‌های تخصصی (Mainstreaming). به این مفهوم اصطلاحاً «rights based approach» یعنی حقوق محوری در فعالیت‌های سازمان ملل گفته می‌شود.
۲. تعهد کشورها به تأثیرگذاری بر اثرات جهانی شدن اقتصاد از قبیل بحران قروض، انحصار تکنولوژی، نتایج سیاست‌های تعدیل ساختاری و حرکت آزاد سرمایه.
۳. تعمیم عبارت «استفاده حداکثری از منابع (To the maximum of its available resources)» به منابع بین‌المللی و کشورهای ثروتمند.
۴. ذکر مسئولیت بین‌المللی در تحقق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با دو عبارت «همکاری بین‌المللی» و «مساعدت بین‌المللی». با توجه به این‌که مفاهیم «همکاری» و «مساعدت» هر کدام بار حقوقی خود را دارند.
۵. لزوم ارائه فرصت‌ها و کمک‌های فنی بین‌المللی از سوی نهادهای جامعه جهانی به کشورهای نیازمند.

۶. ذکر عبارت «تعهد کشورها» برای انجام همکاری‌های بین‌المللی به‌ویژه بر مبنای اعلامیه حق توسعه (اشاره به اصول اعلامیه).

نتیجه این که کمیته‌ی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در نظریه شماره ۳ و ۲ خود سعی نموده است تعهدات کشورهای متعاقد، نهادهای مؤثر بین‌المللی و سازمان‌های بین‌المللی را به صورت روشن احصاء نموده و در قالب الزامات حقوقی قرار دهد تا آنها نتوانند بهانه‌ای برای عدم اقدام برای تحقق حقوق مورد نظر بر مبنای مشروط بودن و مبهم بودن ماهیت و محتوای آنها مطرح نمایند. به گونه‌ای که کمیته ناظر بتواند بر اساس شاخص‌های روشن و شفاف و قابل اندازه‌گیری انجام تعهدات کشورهای متعاقد را نظارت نماید. لذا این نظریه از این جهت گام بزرگی در ایجاد مفاهیم و رویه‌های جدید در این خصوص برداشته است.

گفتار چهارم: دستاورد

تحول حقوق بین‌الملل در باب حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی پس از نظریه‌های شماره ۲ و ۳

همان‌گونه که گفته شد حقوق مندرج در پیمان نامه بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بلحاظ ماهیت نسبی و کشدار محتوای آنها و مشروط بودن تحقق این حقوق بر منابع و شرایط اقتصادی بین‌المللی، دارای تفاوت‌هایی با حقوق سیاسی - مدنی در ماهیت تعهدات کشورها می‌باشد. از آنجا که هر دو دسته حقوق در هدف و ماهیت انسانی واحد می‌باشند، کمیته حقوق اقتصادی موظف شد تا با تفاسیر خود تحقق و اجرای حقوق مورد نظر را در قالب روشن نمودن ماهیت تعهدات کشورها تسهیل نماید. لذا کمیته ناظر بر همین مبنا اقدام به صدور نظریه‌های مختلف نموده که نظریه‌های شماره ۳ و ۲ در این خصوص مهم‌ترین آنها می‌باشد.

می‌توان گفت در نتیجه ارائه نظریات شماره ۳ و ۲ و درک ضرورت‌های جهانی شدن در همه‌ی زمینه‌ها از جمله تحولات اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی؛ تحولات زیر صورت گرفته است:

گسترش، تعمیق و توسعه‌ی حقوق بین‌الملل از طریق آراء و نظریات کمیته و ایجاد

مفاهیم و رویه‌های جدید در جهت عینی شدن، شفاف شدن و آشکار شدن تعهدات کشورها و سایر تابعان حقوق بین‌الملل از جمله توسط تحولات ذیل:

الف) تدوین «اصول راهنمای ماستریخت» (Mastricht Guidelines):

پس از تدوین «اصول لیمبرگ» (The Limberg Principles) توسط گروهی از کارشناسان برجسته حقوق بین‌الملل در ماستریخت هلند در سال ۱۹۸۶ پیرامون ماهیت و حدود تعهدات کشورهای متعاقد، گروه دیگری از کارشناسان برجسته حقوقی در ماستریخت در سال ۱۹۹۷ نشست‌های برگزار کردند که حاصل آن «اصول راهنمای ماستریخت» پیرامون ماهیت و حدود نقض حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی می‌باشد.

ابعاد مهم «اصول راهنمای ماستریخت» به شرح زیر می‌باشد:

- تأکید بر مسئولیت اصلی کشورهای متعاقد برای تحقق حقوق مورد نظر علی‌رغم دخالت نیروهای جهانی در تحولات اقتصادی ملی. با این وجود، اصول مذکور به صراحت تأثیر منفی نیروهای جهانی بر حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را به رسمیت می‌شناسد.

- طرح نظریه تعهدات سه لایه: «احترام به حقوق بشر»، «حمایت از حقوق بشر» و «تحقق حقوق» (Respect, Protect, Fulfill).

- تأکید بر تفسیر تعهدات حداقلی که توسط نظریه شماره ۳ کمیته ناظر مطرح شده بود.

- تأکید بر اشکالی از نقض حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی توسط دولت‌ها از طریق انجام فعل (Act of commission) و ترک فعل (Act of omission) و لزوم کنترل نیروهای جهانی مثل شرکت‌های فراملیتی توسط دولت‌ها.

ب) تعمیق و عملیاتی شدن جریان‌سازی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در تمامی فعالیت‌های سازمان ملل و آژانس‌های تخصصی ذیربط

ایجاد رویکرد «حقوق محوری» در آژانس‌های تخصصی نظیر UNDP, OHCHR و

WTO از طریق تدوین برنامه‌ها و پروژه‌هایی با نام‌های:

CPM, HPT₁ & 2

UNDAF – CCA

Social clause

HURIST

ج) طرح موضوع «مدیریت بهینه و مطلوب» (Good Governance) و امنیت انسانی

(Human security) به‌عنوان شرایط تحقق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در

چارچوب دستور کار نهادهای متعدد بین‌المللی

(د) گسترش و تعمیق تعهدات نیروهای جهانی (Global Forces) مانند شرکت‌های فراملیتی (TNC's)، سازمان تجارت جهانی (WTO)، بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول (IMF) در تحقق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در قالب گزارشات تخصصی بین‌المللی، قطع-نامه‌ها، گزارشات دبیر کل و تصویب اصول راهنمای کنترل فعالیت شرکت‌های فراملیتی.

(ه) تصویب پروتکل الحاقی و تشکیل پرونده‌های نقض حقوق بشر توسط کشورها از طریق امکان اقامه‌ی دعوی و دادخواست نزد کمیته ناظر در سال ۲۰۱۳

در واقع عینی شدن و شفافیت بیشتر ماهیت تعهدات کشورها در قبال پیمان نامه حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی موجب تحقق یکی از درخواست‌های مهم جامعه‌ی بین‌المللی جهت شناسایی و ایجاد حق دادخواست قضایی افراد نزد کمیته ناظر (کمیته شبه قضایی) علیه نقض حقوق بشر توسط کشورهای متعاقد گردید. می‌توان گفت نظریه شماره ۳ و تحولات پس از آن موجب گردید پیمان نامه حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی از منظر تعهدات کشورها تا حدودی هم‌سنگ پیمان نامه حقوق سیاسی - مدنی شود. زیرا میثاق حقوق سیاسی - مدنی در حال حاضر دارای پروتکل الحاقی از جمله حق دادخواست قربانیان نقض حقوق بشر می‌باشد (Right to appeal).

به‌عنوان سخن نهایی باید گفت با وجود تحولات عمیق و برجسته مذکور از جمله نظریه شماره ۳ در شفاف‌سازی ماهیت تعهدات کشورها در مقابل تحقق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی؛ لکن هنوز حقوق بین‌الملل به رغم شناسایی تأثیرات شگرف نیروهای جهانی در اقتصادهای ملی نتوانسته‌است اصل پاسخ‌گویی و مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی و کشورهای ثروتمند و تأثیرگذار در این حوزه را رسمیت حقوقی ببخشد.

پاسخ‌گویی و مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی بدین صورت است که همان‌گونه که افراد در چارچوب پروتکل الحاقی می‌توانند علیه نقض حقوق بشر توسط دولت‌های خود طرح شکایت قضایی نمایند، قادر باشند به همان صورت علیه ناقضان بین‌المللی حقوق مورد نظر نیز دادخواست ارائه نمایند. اگرچه جامعه بین‌المللی تا کنون گام‌های بزرگی را در جهت اجرای حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی برداشته است، لکن تا رسیدن به مقصد نهایی و برقراری عدالت در سطح جهانی راه زیادی در پیش می‌باشد.

پی نوشتها:

1. Lessons from the Experience of I.L.O, the U. N and H.R, 580,582 (1992)
2. International H. R. in Context, HENRY J. STEINER and ALSTON, p. 258, OXFORD 1996.
3. Viena Declaration and Program & Action, Section(I) Para.5 1993, Viena
4. Resolution 3201 (S.VI) Declaration on the Establishment of a New Intern
5. La distinction entre les droits civils e politiques et les droits economiques, Sociaux et culturels, 8 Hum. Rts. Y. 783.
6. INTERNATIONAL HUMAN RIGIS IN CONTEXT, PHILIP ALSTON, p. 282, OXFORD
7. The Global New Deal, William F. Felice, Rowman L. Publishers, New York, OXDORD p. 56.

