الأمم المتحدة

E/2015/59

الجمعية العامة

Distr.: General
19 May 2015
Arabic
Original: English

دورة عام ٢٠١٥

٢١ تموز/يوليه ٢٠١٤ – ٢٢ تموز/يوليه ٢٠١٥

البند ١٩(ز) من جدول الأعمال المؤقت

المسائل الاجتماعية ومسائل حقوق الإنسان: حقوق الإنسان

تقرير مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان*

موجز

ينظر مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان في هذا التقرير، المقدم عملاً بقرار الجمعية العامة ١٤١/٤٨، في مسألة حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في حالات النزاع المسلح، ويركز بوجه خاص على الحق في الصحة والحق في التعليم.

* تأخر تقديم هذه الوثيقة.

080615 100615 GE.15-07753 (A)

1507753

الرجاء إعادة الاستعمال

المحتويات

		الفقرات	الصفحة
أولاً –	مقدمة	١-٢	٣
ثانياً –	الإطار القانوني الدولي المتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في حالات النزاع	٣-١٥	٣
	ألف – الاجتهادات الفقهية لمحكمة العدل الدولية	٦-٩	٤
	باء – ممارسات هيئات الأمم المتحدة لرصد المعاهدات	١٠-١٥	٥
ثالثاً –	التزامات الدول بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية	١٦-٣٢	٧
	ألف – الاحترام والحماية والإعمال	١٧-١٩	٧
	باء – الإعمال التدريجي للحقوق	٢٠-٢٢	٨
	جيم – حظر التدابير التراجعية	٢٣-٢٦	٨
	دال – الالتزامات الأساسية الدنيا	٢٧-٢٨	٩
	هاء – الحد الأقصى من الموارد المتاحة	٢٩-٣٠	١٠
	واو – حظر التمييز	٣١-٣٢	١٠
رابعاً –	الحق في الصحة في النزاعات	٣٣-٥٠	١١
	ألف – مضمون الحق في الصحة	٣٣-٣٨	١١
	باء – الفئات الضعيفة والمهمشة	٣٩-٤٢	١٢
	جيم – انتهاكات الحق في الصحة الناتجة عن الهجوم على العاملين الصحيين	٤٣-٥٠	١٣
خامساً –	الحق في التعليم في النزاعات	٥١-٦٨	١٦
	ألف – مضمون الحق في التعليم	٥١-٥٤	١٦
	باء – الفئات الضعيفة والمهمشة	٥٥-٦٠	١٧
	جيم – انتهاكات الحق في التعليم الناتجة عن الهجوم على الطلاب والمعلمين والمرافق التعليمية	٦١-٦٧	١٨
سادساً –	الاستنتاجات	٦٨-٧١	٢٠

أولاً- مقدمة

١- تكتسب حماية الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية أهمية حاسمة أثناء حالات الطوارئ، مثل النزاعات المسلحة. فالتشريد وتدمير البنية الأساسية الاجتماعية الناجمان عن النزاعات غالباً ما يقوّضان تقويضاً شديداً الحصول على التعليم أو العمل أو الرعاية الصحية أو غيرها من الخدمات المعيشية الضرورية. وإهمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أثناء النزاعات وغيرها من حالات الطوارئ قد يؤدي إلى مزيد من انتهاكات حقوق الإنسان، وبالتالي مزيد من النزاعات.

٢- ويسري كل من القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني في حالات النزاع المسلح. وقد بحثت الآليات المنشأة بموجب معاهدات والمحاكم الدولية، بما فيها محكمة العدل الدولية، فضلاً عن عدة محاكم إقليمية لحقوق الإنسان، في مسألة التفاعل بين هاتين المجموعتين من القوانين، وبيّنت أن القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني يشتركان في أهداف هي حماية الحياة والكرامة الإنسانية، وحظر التمييز، وأن كليهما يسري في حالات الطوارئ[(١)].

ثانياً- الإطار القانوني الدولي المتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في حالات النزاع

٣- يتناول عدد من صكوك القانون الدولي الإنساني المهمة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. إذ تتضمن اتفاقيات جنيف الأربع لعام ١٩٤٩ وقواعد لاهاي لعام ١٩٠٧ أحكاماً متعددة متعلقة بحقوق المصابين والمرضى. ويحظر البروتوكولان الإضافيان الأول والثاني لاتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩ تجويع المدنيين كوسيلة من وسائل الحرب، والهجوم على الأعيان التي لا غنى عنها لبقاء السكان المدنيين. ويحظر البروتوكول الإضافي الأول، فضلاً عن القانون العرفي، الهجمات التي تستهدف الأعيان المدنية. وتشمل هذه الأعيان البنية الأساسية للخدمات العامة التي تؤثر في الحق في التعليم والغذاء والصحة والسكن والمياه، فضلاً عن الحقوق الثقافية.

٤- ويُلزم القانون الدولي الإنساني أطراف النزاع بضمان تهيئة أوضاع معيشية مناسبة للسكان المدنيين فيما يتعلق بمسائل مثل الصحة والغذاء والمساعدة الغوثية والعمل والتوظيف والتعليم. وينص القانون الدولي الإنساني على مجموعة من القواعد تشمل التزامات بتزويد السكان بالمؤن الغذائية والإمدادات الطبية (انظر المادة ٥٥ من اتفاقية جنيف بشأن حماية الأشخاص المدنيين في وقت الحرب المؤرخة ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩)، أو تأمين وصيانة المنشآت والخدمات الطبية

(١) مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، *الحماية القانونية لحقوق الإنسان في النزاع المسلح* (نيويورك وجنيف، ٢٠١١).

والمستشفيات وكذلك الصحة العامة والنظافة الشخصية (المادة ٥٦ من المرجع نفسه)، أو السماح بعمليات الإغاثة لمصلحة السكان إذا كانت تنقصهم المؤن الكافية (المادة ٥٩ من المرجع نفسه)، أو توزيع شحنات الإغاثة بسرعة (المادة ٦١ من المرجع نفسه)، أو ضمان تلقّي الأشخاص المحميين طرود الإغاثة الفردية المرسلة إليهم (المادة ٦٢ من المرجع نفسه).

٥- ويقرّ إعلان طهران، وهو الوثيقة الختامية للمؤتمر الدولي لحقوق الإنسان (طهران، ٢٢ نيسان/أبريل إلى ١٣ أيار/مايو ١٩٦٨)[٢] أن الالتزام باجتثاث "ظواهر الجحد الفاحش لحقوق الإنسان، والناجمة عن العدوان وعن أي نزاع مسلح" يقع على عاتق الدول.

ألف- الاجتهادات الفقهية لمحكمة العدل الدولية

٦- أكدت محكمة العدل الدولية سريان القانون الدولي لحقوق الإنسان أثناء النزاعات المسلحة في فتواها الصادرة عام ١٩٩٦ بشأن مشروعية التهديد بالأسلحة النووية أو استخدامها[٣]، ورأت أن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية يظل سارياً إبّان الحرب.

٧- وفي فتوى محكمة العدل الدولية الصادرة عام ٢٠٠٤ بشأن الآثار القانونية الناشئة عن تشييد جدار في الأرض الفلسطينية المحتلة، أكدت المحكمة سريان القانون الدولي لحقوق الإنسان على حالات الاحتلال العسكري، وذكرت أن السلطة القائمة بالاحتلال تخضع، في الأراضي التي تحتلها، للأحكام الواردة في جملة صكوك من بينها العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، واتفاقية حقوق الطفل. وخلصت المحكمة إلى أن الاتفاقية والعهد ينصان على مجموعة من الأحكام ذات الصلة بالحق في مستوى معيشي كافٍ، والحق في الغذاء والكساء والمأوى، والحق في التمتع بالصحة، والحق في التعليم[٤].

٨- وفي عام ٢٠٠٥، أصدرت المحكمة حكماً ملزماً في قضية الأنشطة المسلحة في أراضي الكونغو (*جمهورية الكونغو الديمقراطية ضد أوغندا*)، طبّقت فيه القانون الدولي لحقوق الإنسان على حالة احتلال، مستندة إلى النتائج المستخلصة من فتواها الصادرة عام ٢٠٠٤ بشأن الآثار القانونية الناشئة عن تشييد جدار في الأرض الفلسطينية المحتلة[٥].

---

(٢) إن مدى التداخل بين القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان في أوقات النزاع مسألة خاضعة للتأويل، ولكن حدث تضييق تدريجي للفجوة بين هذين النظامين القانونيين منذ اعتماد ميثاق الأمم المتحدة وانعقاد المؤتمر الدولي لحقوق الإنسان لعام ١٩٦٨.

(٣) فتوى محكمة العدل الدولية بشأن *مشروعية التهديد بالأسلحة النووية أو استخدامها*، ١٩٩٦، الصفحة ١٨: "وتلاحظ المحكمة أن الحماية التي يوفرها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لا تتوقف في أوقات الحرب، إلاّ بإعمال المادة ٤ من العهد التي بها يمكن الحدّ من بعض الأحكام في أوقات حالات الطوارئ الوطنية" (الفقرة ٢٥).

(٤) فتوى محكمة العدل الدولية بشأن الآثار القانونية *الناشئة عن تشييد جدار في الأرض الفلسطينية المحتلة*، ٢٠٠٤.

(٥) *محكمة العدل الدولية، الأنشطة المسلحة في أراضي الكونغو (جمهورية الكونغو الديمقراطية ضد أوغندا)، تقرير محكمة العدل الدولية، ١ آب/أغسطس ٢٠٠٥ - ٣١ تموز/يوليه ٢٠٠٦، الصفحة ٣٣.*

٩- وطبّقت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان على النزاع في الاتحاد الروسي[٦] (انظر *إساييفا ويوسوبوفا وبازاييفا ضد روسيا*) والاحتلال التركي لشمال قبرص[٧] (*قبرص ضد تركيا*). كما طبّقت محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان القانون الدولي لحقوق الإنسان في سياق النزاع الدائر في غواتيمالا[٨].

باء- ممارسات هيئات الأمم المتحدة لرصد المعاهدات

١٠- أقرّت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان سريان العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على النزاعات المسلحة الدولية وغير الدولية، بما فيها حالات الاحتلال. وقد تناولت اللجنة تلك المسائل في تعليق عام[٩]، وفي ملاحظاتها الختامية على التقارير الدورية للدول[١٠]، مؤكدة أن القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان يكمل أحدهما الآخر ولا يلغيه.

١١- ويرد نص في المادة ٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية يتيح عدم التقيّد، تتمكن الدول الأطراف بموجبه من تقييد التمتع ببعض الحقوق في حالات الطوارئ العامة: "في حالات الطوارئ الاستثنائية التي تتهدد حياة الأمة، والمعلن قيامها رسمياً، يجوز للدول الأطراف في هذا العهد أن تتخذ، في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع، تدابير لا تتقيد بالالتزامات المترتبة عليها بمقتضى هذا العهد، شريطة عدم منافاة هذه التدابير للالتزامات الأخرى المترتبة عليها بمقتضى القانون الدولي وعدم انطوائها على تمييز يكون مبرره الوحيد هو العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل الاجتماعي". وفسرت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان هذه المادة في تعليقها العام رقم ٢٩[١١]. إذ رأت "أن قواعد القانون الإنساني الدولي تصبح واجبة التطبيق أثناء الصراع المسلح، سواء أكان دولياً أم غير دولي، وتساعد، إلى جانب أحكام المادة ٤ والفقرة ١ من المادة ٥ من العهد، على منع إساءة استخدام الدولة للسلطات الاستثنائية. كما يشترط العهد، حتى في حالة الصراع المسلح، عدم جواز اتخاذ تدابير

---

(٦) European Court of Human Rights, *Isayeva, Yusupova and Bazayeva* v. *Russia*, 24 February 2005.

(٧) European Court of Human Rights, *Cyprus* v. *Turkey*, 10 May 2001.

(٨) Inter-American Court of Human Rights, *Bamaca Velásquez* v. *Guatemala*, Judgment (25 November 2000), para. 207.

(٩) الفقرة ١١ من التعليق العام للجنة المعنية بحقوق الإنسان رقم ٣١(٢٠٠٤) المتعلق بطبيعة الالتزام القانوني العام المفروض على الدول الأطراف في العهد.

(١٠) الفقرة ١٠ من الوثيقة CCPR/C/USA/CO/3: "ينبغي للدولة الطرف أن تقوم على وجه الخصوص بما يلي: (أ) أن تسلِّم بوجوب انطباق العهد فيما يتصل بالأفراد الخاضعين لولايتها المقيمين خارج إقليمها، فضلاً عن انطباقه وقت الحرب"، والفقرة ١٣ من الوثيقة CCPR/C/COD/CO/3: "ينبغي للدولة الطرف أن تتخذ جميع التدابير اللازمة لتعزيز قدرتها على ضمان حماية السكان المدنيين في مناطق النزاع المسلح، ولا سيما حماية النساء والأطفال". وانظر أيضاً ملاحظات اللجنة الختامية المقدمة إلى إسرائيل (CCPR/CO/78/ISR)، وسري لانكا (CCPR/CO/79/LKA)، وكولومبيا (CCPR/CO/80/COL).

(١١) الفقرة ٣ من التعليق العام للجنة المعنية بحقوق الإنسان رقم ٢٩(٢٠٠١) المتعلق بحالات الطوارئ (المادة ٤).

لا تتقيد بالعهد إلا إذا كانت هذه الحالة تشكل تهديداً لحياة الأمة وبقدر ما تشكل هذا التهديد" (الفقرة ٤).

١٢- ولا يرد في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية نص يتيح عدم التقيّد، وقد أكدت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية سريان العهد حتى في أوقات النزاع أو الطوارئ العامة.

١٣- وأكدت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في تعليقها العام رقم ٣ التزام الدول الأطراف بواجب أساسي هو ضمان إعمال الحد الأدنى من كل حق من الحقوق التي ينص عليها العهد، على أقل تقدير[١٢]. وقد وضّحت اللجنة هذا التفسير للعهد توضيحاً أشمل في تعليقات عامة لاحقة، ولا سيما التعليق العام رقم ١٤ المتعلق بالحق في التمتع بالصحة والتعليق العام رقم ١٥ بشأن الحق في الماء، فأكدت اللجنة أن الالتزامات الأساسية ذات الصلة بتلك الحقوق غير قابلة للتقييد[١٣].

١٤- وتناولت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية مسألة سريان العهد أثناء النزاعات المسلحة، وطالبت الدول الأطراف بأن تبذل ما في وسعها لتعزيز التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ففيما يتعلق بأفغانستان، تساءلت اللجنة كيف تعتزم الدولة ضمان وصول الأطفال إلى التعليم في ذهابهم إلى المدرسة وعودتهم منها في ضوء تدهور الحالة الأمنية[١٤]. وفي حالة كولومبيا، تساءلت اللجنة عما إذا كانت عملية العدالة الانتقالية حريصة على تعميم الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[١٥]، وعن التدابير المتخذة لحماية المباني المدرسية لئلا تحتلّها الجماعات المسلحة[١٦]. وفي استعراض اللجنة لجمهورية الكونغو الديمقراطية، أكدت اللجنة أن على الحكومة أن تفعل ما في وسعها، حتى في المقاطعات الشرقية التي تشهد نزاعاً، لتنفيذ الجوانب الأساسية من أحكام العهد على أقل تقدير، إلى حين يتيح استقرار الحالة في البلد بأسره التنفيذ على نحو أوفى.

١٥- وعليه، تظل سارية التزامات الدول المرتبطة بالمضمون الأساسي للحق في التمتع بالصحة أو الغذاء أو المأوى أو الحصول على المياه أو التعليم، حتى أثناء حالات الطوارئ أو النزاعات المسلحة.

---

(١٢) الفقرة ١٠ من التعليق العام للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية رقم ٣(١٩٩٠) المتعلق بطبيعة التزامات الدول الأطراف (المادة ٢(١) من العهد).

(١٣) الفقرة ٤٧ من التعليق العام للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية رقم ١٤(٢٠٠٠) المتعلق بالحق في التمتع بأعلى مستوى من الصحة يمكن بلوغه (المادة ١٢)، والفقرة ٤٠ من التعليق العام رقم ١٥(٢٠٠٣) المتعلق بالحق في الماء (المادتان ١١ و١٢ من العهد).

(١٤) انظر الفقرة ٣٨ من الوثيقة E/C.12/AFG/Q/2-4.

(١٥) انظر الفقرة ٥ من الوثيقة E/C.12/COL/Q/5.

(١٦) الفقرة ٣٨ من المرجع نفسه.

ثالثاً- التزامات الدول بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

١٦- إن الدول ملزمة بالتقيّد بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حتى أثناء النزاعات المسلحة وحالات الطوارئ العامة.

ألف- الاحترام والحماية والإعمال

١٧- صُنِّفت الالتزامات الناشئة عن العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بأنها الالتزامات باحترام الحقوق الواردة في العهد وبحمايتها وإعمالها[١٧]. ويشير الالتزام بالاحترام إلى التزامات الدول بالامتناع عن أي عمل من شأنه أن يعرقل تمتع الفرد بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية. فعلى سبيل المثال، ينبغي للدول أن تمتنع في حالة النزاع عن حرمان أعضاء في جماعة معارضة ما من الوصول إلى المرافق الصحية، وأن تمتنع عن احتلال المدارس عسكرياً. إذ تمثّل هذه الأعمال تدخلاً مباشراً من الدولة في التمتع بالحق في الصحة والحق في التعليم.

١٨- ويقتضي التزام الدولة بالحماية أن تضمن الدول عدم انتهاك أطراف ثالثة للحقوق الاقتصادية والاجتماعية. فعلى سبيل المثال، تطالَب الدول بمنع الجماعات المسلحة من الهجوم على المرافق الصحية والتعليمية ومعاقبتها على ذلك، وإصلاح الضرر اللاحق بتلك المرافق التي تُعدّ عنصراً أساسياً في التمتع بالحق في الصحة والحق في التعليم.

١٩- ويشير الالتزام بالإعمال إلى التزام الدول باتخاذ جميع التدابير اللازمة ومن بينها التدابير التشريعية والإدارية والميزانية والقضائية لضمان التمتع بكل حق من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية على نحو مُرضٍ. ويجب على الدول أن تتخذ تدابير تمكّن الأفراد من إعمال حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية بأنفسهم أو تضمن، إذا اقتضى الأمر، تقديم سلع وخدمات معيّنة بشكل مباشر. ففي النزاعات، قد يعني تدمير البنية الأساسية الاجتماعية أن الناس ليسوا في وضع يمكّنهم من توفير الغذاء لأنفسهم. وفي حالات من هذا القبيل، ينبغي للدول أن تضمن إيصال المعونة الغذائية للسكان، لأنها من المقومات الأساسية للتمتع بالحق في الصحة، فضلاً عن كونها تضمن التحرر من الجوع واحترام الحد الأدنى من المضمون الأساسي للحق في الغذاء.

(١٧) انظر الفقرة ٢١ من التعليق العام للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية رقم ١٥(٢٠٠٣) المتعلق بالحق في الماء (المادتان ١١ و١٢ من العهد)، والفقرة ٣٣ من التعليق العام رقم ١٤(٢٠٠٠) المتعلق بالحق في التمتع بأعلى مستوى من الصحة يمكن بلوغه، والفقرة ١٥ من التعليق العام رقم ١٢(١٩٩٩) المتعلق بالحق في الغذاء الكافي.

باء- الإعمال التدريجي للحقوق

٢٠- وفقاً للمادة ٢(١) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، يتعين على الدول أن تتخذ، وبأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة، ما يلزم من خطوات لضمان التمتع التدريجي بالحقوق المعترف بها في العهد.

٢١- وقد وضّحت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، في تعليقها العام رقم ٣، ضرورة عدم إساءة تفسير الإعمال التدريجي بشكل يفرغ الالتزام من مضمونه، فالعهد يحدد التزامات واضحة تقضي بأن تتخذ الدول الأطراف الخطوات اللازمة بأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة، ويُلزمها بالتحرك بأكبر قدر ممكن من السرعة والفعالية باتجاه ذلك الهدف[١٨]. والإعمال التدريجي هو نمط من التحسين أو التطوير، ينطوي على الالتزام بضمان تمتع أوسع بالحقوق مع مرور الوقت. وشددت اللجنة على أن الخطوات المتخذة لإعمال الحقوق إعمالاً تاماً "ينبغي أن تكون ... ملموسة ومحددة وتهدف بأقصى قدر ممكن من الوضوح إلى الوفاء بالالتزامات المعترف بها في العهد" (انظر الفقرة ٢ من التعليق العام رقم ٣).

٢٢- وتنطوي الحقوق الاقتصادية والاجتماعية على سلسلة من الالتزامات، بعضها فوري والآخر تدريجي. ويفرض الالتزام بـ "اتخاذ خطوات" التزامات فورية باتخاذ خطوات ملموسة ومحددة الأهداف، وباستخدام جميع السُّبُل المناسبة. وثمة مجموعة أخرى من الالتزامات الفورية تتعلق بالوفاء بالحد الأدنى من المضمون الأساسي لكل حق من الحقوق التي يحميها العهد.

جيم- حظر التدابير التراجعية

٢٣- ينطوي واجب الإعمال التدريجي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على حظر للتدابير التي من شأنها أن تحد من التمتع بالحقوق التي يكفلها العهد. ويتعين تبرير أي استثناء وفق معايير صارمة محددة.

٢٤- والتدبير التراجعي هو التدبير الذي يؤدي، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، إلى خطوات تراجعية في التمتع بحقوق الإنسان المعترف بها في العهد. وكما ذكرت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في تعليقها العام رقم ٣، فإن أية تدابير تراجعية متعمدة "سوف تتطلب دراسة متأنية للغاية وسوف يلزم تبريرها تبريراً تاماً بالإشارة إلى كامل الحقوق التي ينص عليها العهد وفي سياق الاستخدام الكامل لأقصى ما هو متاح من الموارد" (الفقرة ٩).

(١٨) الفقرة ٩ من التعليق العام للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية رقم ٣.

٢٥- وتطبِّق عدة تعليقات عامة أخرى صادرة عن اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية هذا المفهوم على حقوق بعينها ترد في العهد، وترى أن اعتماد تدابير تراجعية متعمدة يشكّل انتهاكاً ظاهراً للعهد[١٩].

٢٦- ولا يجوز تبرير التدابير التراجعية فقط على أساس وجود نزاع مسلح أو غيره من حالات الطوارئ. فقد سلّمت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، في ملاحظاتها الختامية عن جمهورية الكونغو الديمقراطية، بأن استمرار النزاعات المسلحة المتكررة يفرض تحديات هائلة أمام قدرة الدولة على الوفاء بالتزاماتها بموجب العهد. غير أنها أعربت عن قلقها لأن الموارد المخصصة للقطاعات الاجتماعية، ولا سيما قطاع الصحة والحماية الاجتماعية، شهدت انخفاضاً بوتيرة ثابتة على مدى عقد من الزمان، في حين زيدت مخصصات الدفاع في الميزانية. وعليه، رأت اللجنة أن سوء إدارة المعونة المقدمة في إطار التعاون الدولي وانعدام التوازن في مخصصات الميزانية يشكلان انتهاكات خطيرة لالتزامات الدولة بموجب المادة ٢(١)، على الرغم من أن النزاع المسلح مستمر[٢٠].

دال- الالتزامات الأساسية الدنيا

٢٧- توضح التعليقات العامة رقم ١٤ و١٥ و١٧ و١٩ أيضاً الحظر المطلق لاتخاذ أي تدابير تراجعية تُعتبر غير متوافقة مع الالتزامات الأساسية المحددة لكل حق[٢١]. وتُعتبر الالتزامات الأساسية الدنيا عنصراً مشتركاً بين جميع حقوق العهد، وسبب وجوده[٢٢]. وقد بيّنت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في مناسبات عديدة أن الحقوق والالتزامات الأساسية الدنيا تظل سارية في حالات النزاع المسلح والطوارئ والكوارث الطبيعية[٢٣].

---

(١٩) الفقرة ١١ من التعليق العام للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية رقم ٤(١٩٩١) المتعلق بالحق في السكن الملائم، والفقرة ١٩ من التعليق العام رقم ١٢ المتعلق بالحق في الغذاء الكافي، والفقرتان ٤٥ و٤٩ من التعليق العام رقم ١٣(١٩٩٩) المتعلق بالحق في التعليم، والفقرات ٣٢ و٤٨ و٥٠ من التعليق العام رقم ١٤، والفقرات ١٩ و٢١ و٤٢ من التعليق العام رقم ١٥، والفقرتان ٢٧ و٤٢ من التعليق العام رقم ١٧(٢٠٠٥) المتعلق بحق كل فرد في أن يفيد من حماية المصالح المعنوية والمادية المترتبة على أي إنتاج علمي أو أدبي أو فني من تأليفه، والفقرتان ٢١ و٣٤ من التعليق العام رقم ١٨(٢٠٠٥) المتعلق بالحق في العمل، والفقرتان ٤٢ و٦٤ من التعليق العام رقم ١٩(٢٠٠٨) المتعلق بالحق في الضمان الاجتماعي، والفقرة ٦٥ من التعليق العام رقم ٢١(٢٠٠٩) المتعلق بحق كل فرد في أن يشارك في الحياة الثقافية.

(٢٠) انظر الفقرة ١٦ من الوثيقة E/C.12/COD/CO/4.

(٢١) الفقرة ٣٢ من التعليق العام للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية رقم ١٤، والفقرة ٤٢ من التعليق العام رقم ١٥، والفقرة ٤٢ من التعليق العام رقم ١٧، والفقرة ٦٤ من التعليق العام رقم ١٩.

(٢٢) انظر الفقرة ١٠ من التعليق العام للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية رقم ٣.

(٢٣) انظر الفقرة ١٨ من البيان الذي اعتمدته اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بشأن الفقر والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (E/C.12/2001/10)، والفقرة ٦ من تعليقها العام رقم ١٢، والفقرة ٤٠ من تعليقها العام رقم ١٥، والفقرة ٤٧ من تعليقها العام رقم ١٤.

٢٨- وفي عام ٢٠٠٧، اعتمدت اللجنة بياناً بعنوان "تقييم الالتزام باتخاذ خطوات 'بأقصى ما تسمح به الموارد المتاحة' بموجب بروتوكول اختياري للعهد"[٢٤]. ويتضمن البيان عناصر لتفسير حظر التراجع. ويؤكد أن اللجنة ستعتمد معيار تدقيق صارماً عندما يكون للتدابير التراجعية تأثير في التمتع بالحد الأدنى من المضمون الأساسي للعهد[٢٥]، وأن ذلك الاعتبار ينطبق على جميع الحقوق الواردة في العهد.

هاء- الحد الأقصى من الموارد المتاحة

٢٩- أثناء النزاعات المسلحة، غالباً ما تخصص الدول معظم الموارد للسياسات العسكرية والأمنية، وللتدريب العسكري وعمليات مكافحة التمرد وجمع المعلومات الاستخبارية. غير أن الدول كثيراً ما تواجه صعوبة أكبر في جمع إيرادات الضرائب، وتتكبد نفقات نتيجة الضرر الذي يلحقه النزاع بالهياكل الأساسية، وتشهد انخفاضاً عاماً في الثروة.

٣٠- ولكن، لكي يتسنى لدولة من الدول أن تعزو عدم وفائها بالتزاماتها الأساسية الدنيا إلى نقص الموارد المتاحة، فإن عليها أن تثبت أنها بذلت كل جهد ممكن لاستخدام جميع الموارد الموجودة تحت تصرفها من أجل الوفاء بهذه الالتزامات الدنيا كأولوية. وبالإضافة إلى الوفاء بالالتزامات الأساسية، يجب أن يسخَّر الحد الأقصى من الموارد المتاحة بالكامل للإعمال التدريجي لحقوق الإنسان كلها بطريقة تقي من الخطوات أو التأثيرات التراجعية، وبالحد الأدنى تُبقي وضع مجمل الالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان على ما هو عليه[٢٦].

واو- حظر التمييز

٣١- لا يجب اتخاذ تدابير تراجعية أو تطبيقها على نحو تمييزي[٢٧]، بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، أو بصورة شكلية أو موضوعية[٢٨]. ويقتضي هذا المبدأ أن تُلغى فوراً أي ممارسات تمييزية تتصل بقوانين أو سياسات تميز بين الجماعات على أساس الجنس أو العرق أو الأصل الإثني أو الدين.

٣٢- وليس حظر التمييز هذا مجرد التزام سلبي بتجنب الممارسات التمييزية المعلَنة. فهو يتطلب احترام كل الجماعات والأفراد، وعندما تكون الموارد محدودة، يفرض على الدولة التزاماً

---

(٢٤) انظر الفقرتين ٩ و١٠ من الوثيقة E/C.12/2007/1.

(٢٥) الفقرة ١٠(ب) من المرجع نفسه.

(٢٦) انظر كذلك الفقرة ٤٥ من التعليق العام للجنة المعنية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية رقم ١٣(١٩٩٩) المتعلق بالحق في التعليم، والفقرة ٤٢ من التعليق العام رقم ١٩.

(٢٧) انظر الوثيقة E/C.12/ISL/CO/4.

(٢٨) انظر الفقرة ٤٢ من التعليق العام للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية رقم ١٩.

باتخاذ تدابير لحماية الأشخاص الأكثر عرضة للتمييز[٢٩]. وقد شددت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أيضاً على أنه ينبغي "ألا توضع السياسات والتشريعات بحيث تفيد تلك الجماعات من المجتمع المحظوظة بالفعل على حساب الجماعات الأخرى"[٣٠].

رابعاً- الحق في الصحة في النزاعات

ألف- مضمون الحق في الصحة

٣٣- تنص المادة ١٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على حق كل إنسان في التمتع بأعلى مستوى يمكن بلوغه من الصحة الجسمية والعقلية، وفسّرت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية هذه المادة تفسيراً ذا حجية في تعليقها العام رقم ١٤.

٣٤- فقد حددت اللجنة، في تعليقها العام رقم ١٤، التزامات قانونية ملموسة مترتبة على الدول في أوقات النزاع المسلح، وذكرت صراحة أن الالتزام باحترام الحق في الصحة يشمل التزام الدول بالامتناع عن تقييد الوصول إلى الخدمات الصحية كتدبير عقابي[٣١].

٣٥- ويتطلب التعليق العام رقم ١٤ من الدول الامتثال لالتزامات أساسية هي أدنى المستويات المطلوبة من الحق في الصحة، ولا يمكن تبرير عدم الامتثال لها حتى في أوقات النزاع كونها غير قابلة للتقييد. ومن بين هذه الالتزامات ما يلي:

(أ) الالتزام المترتب على الدول بضمان التوزيع والوصول بعدل ودون تمييز فيما يتعلق بالمرافق والسلع والخدمات الصحية، لا سيما للفئات الضعيفة أو المهمشة؛

(ب) الالتزام بتوفير الأدوية الأساسية؛

(ج) الالتزام بوضع خطة أو سياسة وطنية للصحة بطريقة شفافة وتشاركية، تراعى فيها الاحتياجات الخاصة للجماعات السكانية الضعيفة.

٣٦- وحتى عندما تؤدي النزاعات إلى شح في الموارد، تكون الدول ملزمة بضمان توافر المرافق والسلع والخدمات الصحية ذات الجودة وإمكانية الوصول إليها ومقبوليتها، ولا سيما للجماعات التي صيّرها النزاع ضعيفة[٣٢]. ويُعد وجود نظام صحي فعال، بما في ذلك وجود

(٢٩) انظر الفقرة ١٣ من التعليق العام للجنة المعنية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية رقم ١٥.

(٣٠) انظر الفقرة ١١ من التعليق العام للجنة المعنية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية رقم ٤.

(٣١) انظر الفقرة ٣٤ من التعليق العام للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية رقم ١٤.

(٣٢) انظر الفقرة ٤٣ من التعليق العام للجنة المعنية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية رقم ١٤، وتقرير المقرر الخاص المعني بحق كل إنسان في التمتع بأعلى مستوى من الصحة البدنية والعقلية يمكن بلوغه (الفقرة ١١ من الوثيقة A/68/297).

عاملين في مجال الرعاية الصحية، أمراً حيوياً لتمتع الأشخاص المتضررين من النزاع و/أو المشاركين فيه بالحق في الصحة[٣٣].

٣٧- وتتخذ انتهاكات الحق في الصحة أثناء النزاعات المسلحة وغيرها من حالات عدم الاستقرار عدداً من الأشكال، من بينها تدمير نُظُم الرعاية الصحية، والهجوم المباشر على العاملين الطبيين والمرافق والمركبات الطبية، وعلى الجرحى والمرضى أيضاً، وتجريم تقديم الرعاية الصحية وعرقلة الوصول إليها. وبالإضافة إلى أن تدمير نُظُم الرعاية الصحية يحد من فعالية عملها أثناء فترات عدم الاستقرار، فإن له تأثيراً دائماً يمتد إلى ما بعد النزاع، فهو يعوق تنمية البنية الأساسية الصحية وبناء قدرات الموارد البشرية[٣٤].

٣٨- ويتعرض الحق في الصحة للخطر ويُنتهك عندما يُهدَّد أو يقيَّد الوصول إلى محدّدات الصحة الأساسية، مثل مياه الشرب المأمونة ومرافق الصرف الصحي المناسبة والسكن والغذاء. وأثناء النزاعات المسلحة وحالات عدم الاستقرار، تكون الاحتياجات الصحية للسكان وكذلك التحديات أمام حماية الحق في الصحة على أشدّها. ومن بين النتائج الأخرى، الهروب الجماعي للعاملين الطبيين المدربين وغيرهم من العاملين الصحيين، الأمر الذي يُضعف إلى حد كبير تقديم الرعاية الصحية.

باء- الفئات الضعيفة والمهمشة

٣٩- ينبغي أن تولي الدول اهتماماً خاصاً للأشخاص الذين أصبحوا في عداد الضعفاء، نتيجة للصراع بمن فيهم المشردون داخلياً والنساء والأطفال وكبار السن والأشخاص ذوو الإعاقة وغيرهم. والدول مطالبة بالتصدي للتهميش الناشئ عن الإقصاء والتمييز الاجتماعي والسياسي والاقتصادي.

٤٠- وقد يفاقم النزاع من تعرض النساء للأمراض وللتمييز والعنف الجنساني. وغالباً ما ترتفع معدلات تردّي الحالة الصحية بين النساء في النزاعات نظراً لاحتياجاتهن البدنية والإنجابية أثناء فترتَي الحمل والولادة. إذ تقع معظم وفيات الأمهات في النزاعات أثناء الولادة أو في فترة ما بعد الولادة مباشرة نظراً لعدم توفر خدمات الرعاية الإنجابية والرعاية النفاسية الجيدة، مثل خدمات تنظيم الأسرة، وخدمات التوليد في حالات الطوارئ، والرعاية قبل الولادة وبعدها[٣٥].

(٣٣) بيّنت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في الفقرة ١٢(أ-د) من تعليقها العام رقم ١٤ طبيعة هذه العناصر المترابطة والأساسية بأنها التوافر وإمكانية الوصول والمقبولية والجودة. وتشمل المقومات الأساسية للصحة مياه الشرب المأمونة، ومرافق الصرف الصحي المناسبة، والمستشفيات والعيادات وغير ذلك من المباني المرتبطة بالصحة، والعاملين الطبيين والمهنيين المدربين الذين يتقاضون مرتبات تنافسية محلياً، والعقاقير الأساسية، على النحو الذي حدده برنامج العمل المتعلق بالعقاقير الأساسية التابع لمنظمة الصحة العالمية.

(٣٤) انظر الفقرة ٢٩ من الوثيقة A/68/297 (انظر الحاشية ٣٢).

(٣٥) الفقرة ٤٣ من المرجع نفسه.

٤١- والأطفال مستضعفون بشكل خاص في حالات النزاع بسبب تدني مستوى النظافة الشخصية وانعدام الأمن الغذائي. ويقوض سوء التغذية مناعة الأطفال ومقاومتهم للأمراض التي يمكن الوقاية منها والأمراض السارية مثل الإسهال والملاريا. كما يساهم انهيار نُظُم مكافحة الأمراض والتحصين في تعرّض الأطفال لاعتلال الصحة، وبذا يحول دون تمتعهم بالحق في الصحة.

٤٢- وكبار السن ضعفاء بوجه خاص في النزاعات. فقد يصعب عليهم الحصول على الدعم نتيجة ضعف قدرتهم على الحركة، وضعف بصرهم، وإصابتهم بأمراض مزمنة مثل التهاب المفاصل أو الروماتيزم. وفي أحيان كثيرة، لا تأخذ خدمات المساعدة هذه المسائل في الاعتبار، وفي أوقات التشرد، يُعرِض كبار السن أحياناً عن مغادرة منازلهم، وقد يكونون آخر من يفرّ من الخطر الداهم. وعندما يُشرَّدون، يتعرّضون لمخاطر أشد من غيرهم، وغالباً ما يُعزَلون اجتماعياً وكذلك ينفصلون عن أسرهم، الأمر الذي يفاقم ضعفهم.

جيم- انتهاكات الحق في الصحة الناتجة عن الهجوم على العاملين الصحيين

٤٣- يشيع في حالات النزاع الهجوم على العاملين في مجال الصحة وعلى المرافق والخدمات الصحية، فضلاً عن التدخل في قدرة الجرحى والمرضى على الحصول على الرعاية الصحية. وقد أدانت لجنة التحقيق الدولية المستقلة بشأن الجمهورية العربية السورية، في تقريرها المؤرخ شباط/فبراير ٢٠١٥، الهجمات التي شنّتها القوات الحكومية على مستشفيات وعيادات ميدانية، ووقوف القناصة حائلاً أمام الوصول إلى المستشفيات، وعرقلة جهود إيصال الأدوية[٣٦]. واستنكرت اللجنة ما يتعرّض له سائقو سيارات الإسعاف والممرضون والأطباء والمتطوعون في الخدمات الطبية من اعتداء واعتقال واحتجاز غير مشروع واختفاء. وأشارت اللجنة أيضاً إلى أن قوانين مكافحة الإرهاب التي صدرت في عام ٢٠١٢ فعلياً جرّمت تقديم المساعدة الطبية للمعارضة، مخالِفة بذلك القاعدة المنصوص عليها في القانون الدولي الإنساني العرفي وهي أنه "لا يجوز بأي حال من الأحوال توقيع العقاب على أي شخص لقيامه بنشاط ذي صفة طبية يتفق مع شرف المهنة الطبية بغض النظر عن شخص المستفيد من هذا النشاط"[٣٧]. ونتيجة لذلك، لحق ضرر شديد بنظام الرعاية الصحية في سياق العمليات العسكرية التي نفّذتها القوات الحكومية. كما تضررت نُظُم الرعاية الصحية نتيجة حملة متعمدة ومنهجية تمثّلت باضطهاد العاملين الطبيين الذين يعالجون أي شخص يُعتقد أنه معارض للحكومة.

(٣٦) انظر تقرير لجنة التحقيق الدولية المستقلة المعنية بالجمهورية العربية السورية (الفقرات ٨٠-٨٣ من الوثيقة A/HRC/28/69).

(٣٧) انظر البروتوكول الإضافي الأول (المادة ١٦(١)) والبرتوكول الإضافي الثاني (المادة ١٠(١)) لاتفاقيات جنيف المبرمة في ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩.

٤٤- وسلّط تقرير لجنة التحقيق الدولية المعنية بليبيا[٣٨] الضوء على خطورة الادعاءات بأن القوات الحكومية منعت أشخاصاً من الحصول على العلاج الطبي ليس فقط برفض تيسير المساعدة الطبية، ولكن أيضاً بإعاقة الوصول إلى المرافق الطبية ومهاجمة أو اختطاف أشخاص يُفترض أنهم مشاركون في الاحتجاجات المناهضة للحكومة. وأشارت اللجنة إلى أن "الحالة الأمنية المتدهورة أثرت تأثيراً ضاراً على القطاع الصحي"[٣٩]، وبيّنت أنها تلقت تقارير تحدثت عن "الاستهداف المتعمد لموظفي الخدمات الطبية ووسائط النقل والوحدات والمرافق الطبية المشمولين بالحماية".

٤٥- وخلصت لجنة التحقيق الدولية المعنية بغينيا إلى استنتاجات مماثلة، فبيّنت أن التهديدات العسكرية للجرحى والعاملين الطبيين في مستشفى دونكا واحتلال المستشفى نفسه عسكرياً تشكّل انتهاكات خطيرة للحق في الصحة، إذ أجبرت أعداداً غفيرة من الجرحى على مغادرة المستشفيات أو الامتناع عن التماس الرعاية خوفاً من الانتقام[٤٠].

٤٦- وقد أعدّ المقرر الخاص المعني بحق كل إنسان في التمتع بأعلى مستوى من الصحة البدنية والعقلية تقريراً مواضيعياً عن الحق في التمتع بالصحة في حالات النزاع أو انعدام الأمن، بيّن فيه أهمية العاملين في مجال الرعاية الصحية لضمان توفر خدمات الرعاية الصحية، والالتزام المباشر والمستمر المترتب على الدول بتوفير الحماية المناسبة للعاملين في مجال الرعاية الصحية والمنظمات الإنسانية أثناء فترات النزاع[٤١]. وأشار المقرر الخاص إلى أن الهجوم على العاملين في مجال الرعاية الصحية، بما في ذلك الاعتداءات والترهيب والتهديد والخطف والقتل، وكذلك الاعتقالات والملاحقات القضائية، تُستخدم على نحو متزايد كاستراتيجية في حالات النزاع. وبيّن المقرر الخاص أيضاً أن رفض العاملين في مجال الرعاية الصحية التعاون بتقديم معلومات عن المرضى، متى كان من المحتمَل أن تنتهك القوانين حقوق الإنسان الأساسية، كثيراً ما يعرّضهم للمضايقة والنقل والتعذيب والاعتقال والأحكام القضائية[٤٢].

٤٧- ولمواجهة هذا الاتجاه في حالات النزاع، اعتمدت الجمعية العامة، في ١١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤، القرار ١٣٢/٦٩ المتعلق بالصحة العالمية والسياسة الخارجية، لتعترف للمرة الأولى بخطورة الهجوم على العاملين الصحيين والمرافق الصحية والمرضى في جميع الظروف، وتطالب الدول باحترام أحكام قانون حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني.

(٣٨) تقرير لجنة التحقيق الدولية المعنية بليبيا (A/HRC/17/44).

(٣٩) الفقرة ١٧٤ من المرجع نفسه.

(٤٠) مجلس الأمن، تقرير لجنة التحقيق الدولية المكلفة بتحديد الوقائع والظروف التي اكتنفت أحداث ٢٨ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩ في غينيا، ١٨ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩ (S/2009/693)، الفقرة ١٧٥، التقرير متاح على الرابط التالي: www.refworld.org/docid/4b4f49ea2.html.

(٤١) تقرير المقرر الخاص المعني بحق كل إنسان في التمتع بأعلى مستوى من الصحة البدنية والعقلية يمكن بلوغه المؤرخ ٩ آب/أغسطس ٢٠١٣ (A/68/297).

(٤٢) انظر الفقرة ٢٨ من الوثيقة A/68/297.

٤٨- وحثت الجمعية العامة، في القرار، الدول على اتخاذ خطوات فورية لضمان حماية العاملين الصحيين في جميع البلدان من العنف، سواء في النزاعات المسلحة أو في زمن السلم، ولضمان ما يلي:

(أ) احترام نزاهة العاملين الطبيين والصحيين عند أداء واجباتهم تمشياً مع مدونات أخلاقياتهم المهنية ومع نطاق عملهم؛

(ب) احترام أحكام القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان، بما في ذلك الحق في التمتع بأعلى مستوى من الصحة يمكن بلوغه، وحماية العاملين الصحيين من التعويق والتهديد والاعتداءات البدنية؛

(ج) تعزيز المساواة في الحصول على الخدمات الصحية؛

(د) وضع تدابير وقائية لتحسين وتعزيز سلامة العاملين الصحيين وحمايتهم، بما في ذلك جمع البيانات عن أشكال التعويق والتهديدات والاعتداءات البدنية على العاملين الصحيين.

٤٩- وينبغي للدول أن تتخذ تدابير، من بينها تدابير تشريعية، تضمن بها عدم تجريم تقديم العلاج الطبي على نحو أخلاقي ومحايد، بصرف النظر عن هوية المريض، وتوفير الحماية الفعالة لجميع العاملين الطبيين. وينبغي للدول، أولاً وقبل كل شيء، أن تمتنع عن اتخاذ أي إجراء يعوق الوصول إلى المرافق الطبية، وأن تمضي في تطوير المرافق الطبية بصورة تدريجية وتيسّر الوصول إليها في المناطق الخاضعة لسيطرتها أو ولايتها القضائية الفعلية. وينبغي للدول أن تمتنع أيضاً عن استخدام المرافق الطبية لأغراض عسكرية؛ وأن تمتنع، لدى تيسير الوصول إلى الخدمات الطبية، عن التمييز ضد أي جماعة؛ وأن تضمن المساءلة عن انتهاكات الحق في الصحة، بما في ذلك تعويض الضحايا؛ وأن تضمن حماية العاملين الصحيين من العنف الذي ترتكبه أطراف ثالثة.

٥٠- ويؤكد القانون الدولي الإنساني، في المادة ٥٦ من اتفاقية جنيف الرابعة، أن على الدول أن تضمن قدرة العاملين الطبيين على أداء واجباتهم، لأن هذا أمر أساسي في الوفاء بالالتزام العام لضمان الوصول إلى المرافق والخدمات الطبية، وإلى خدمات الصحة العامة والنظافة الشخصية. ويشمل ذلك اتخاذ تدابير لصون أنشطة العاملين الطبيين، الذين يتعين إعفاؤهم من أي تدابير تقييدية، مثل القيود المفروضة على الحركة، ومصادرة المركبات أو اللوازم أو المعدات، لأن ذلك قد يتدخل في أدائهم واجبهم.

خامساً- الحق في التعليم في النزاعات

ألف- مضمون الحق في التعليم

٥١- تكفل المادة ٢٦ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعديد من الصكوك الدولية الأخرى لحقوق الإنسان الحق في التعليم[٤٣]. وتقدّم المادة ١٣ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تعريفاً واضحاً للحق في التعليم. كما تُدرِج اتفاقية حقوق الطفل في المادتين ٢٨ و٢٩ نصاً مفصلاً عن الحق في التعليم.

٥٢- والحق في التعليم شرط مسبق مهم لممارسة معظم الحريات المحمية بموجب قانون حقوق الإنسان على نحو ذي مغزى. فالتعليم يعزز حرية التعبير والتجمع والاحتجاج، والحق في التصويت، والحق في المشاركة في الشؤون العامة، والحق في تكوين أسرة، وفي حرية تحديد عدد الأولاد والمباعدة بين الولادات، والحق في تشكيل النقابات والانضمام إليها، والحق في العمل، والحق في المشاركة في الحياة الثقافية، والحق في الاستفادة من التقدم العلمي.

وقد حددت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، في التعليق العام رقم ١٣ المتعلق بالحق في التعليم[٤٤]، المضمون الأساسي للحق في التعليم بأنه يشمل الوصول إلى المؤسسات والبرامج التعليمية العامة دون تمييز، وتوافق التعليم مع الأهداف المتمثلة في الإنماء الكامل للشخصية الإنسانية والحس بكرامتها. ويتضمن ذلك أيضاً توفير التعليم الابتدائي المجاني والإلزامي، واعتماد وتنفيذ استراتيجية تعليمية وطنية تشمل توفير التعليم الثانوي والعالي والتربية الأساسية، وحرية اختيار التعليم دون تدخل من الدولة أو أطراف ثالثة، شريطة الامتثال لـ "معايير التعليم الدنيا" (المادة ١٣(٣ و٤) الواردة في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية).

٥٣- وعندما تؤدي النزاعات إلى حدوث شح في الموارد، تكون الدول ملزمة بضمان توافر المرافق والسلع والخدمات التعليمية ذات الجودة وإمكانية الوصول إليها ومقبوليتها، ولا سيما للجماعات التي صيّرها النزاع ضعيفة[٤٥].

٥٤- وفي حالات الشدائد، بما في ذلك النزاع المسلح، يقع العبء على عاتق الدول لتثبت أنها بذلت كل جهد ممكن في سبيل استخدام جميع الموارد الموجودة تحت تصرفها للوفاء

(٤٣) يرد الحق في التعليم صراحة أيضاً في المادة ٥(هـ)(٥) من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، والمادة ١٠ من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، والمواد ٣٠، و٤٣(١)(أ) و(ب) و(ج)، و٤٥(١)(أ) و(ب) من الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، والمادة ٢٤ من اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة.

(٤٤) انظر الفقرة ٥٧ من التعليق العام للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية رقم ١٣.

(٤٥) وضّحت اللجنة طبيعة هذه العناصر في الفقرة ٥٧ من تعليقها العام رقم ١٣.

بالالتزامات الأساسية الدنيا، بطرق منها التعاون الدولي والمساعدة الدولية[٤٦]. ولدى نظر لجنة حقوق الطفل في تقرير الدولة الطرف المقدم من جمهورية الكونغو الديمقراطية، حثت الحكومة على ضمان إكمال الأطفال تعليمهم الإلزامي واتخاذ إجراءات لمعالجة الأسباب الكامنة وراء الانقطاع عنه، بما في ذلك استمرار وجود مناطق ينعدم فيها الأمن، وتشريد الأسر، والافتقار إلى وسائل النقل، وتدمير البنية الأساسية للمدارس[٤٧]. وعندما سلّطت اللجنة الضوء على قضايا معيّنة لفتت إليها نظر حكومة تايلند[٤٨]، طلبت إلى الدولة تقديم معلومات محدثة عن التدابير المتخذة لضمان الحق في التعليم في المقاطعات الحدودية الجنوبية في ضوء الهجمات على المعلمين والمدارس هناك.

باء- الفئات الضعيفة والمهمشة

٥٥- يفرض انعدام الأمن والنزاعات المسلحة تحديات خطيرة ومعقدة بشكل خاص على حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في التعليم. وذكرت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، في تعليقها العام رقم ٥ المتعلق بالأشخاص ذوي الإعاقة، أن آثار التمييز القائم على الإعاقة كانت حادة في مجالَي التعليم والحصول على الخدمات العمومية[٤٩].

٥٦- وعندما استعرضت لجنة حقوق الطفل تنفيذ اتفاقية حقوق الطفل في باكستان، أثارت شواغل إزاء تعرّض الأطفال المشردين لسوء التغذية والأمراض والأحوال الجوية القاسية التي تهدد صحتهم وبقاءهم على قيد الحياة، وأوصت بتزويدهم بالمأوى والتغذية وخدمات الصرف الصحي والرعاية الصحية والتعليم، علاوة على خدمات التعافي البدني والنفسي، وأوصت الدولة الطرف بأن تولي اهتماماً خاصاً للفئات الضعيفة بشكل خاص، بما فيها الأطفال غير المصحوبين والمنفصلون عن ذويهم، والأطفال ذوو الإعاقة، والأطفال الذين يعانون من سوء التغذية والأمراض[٥٠].

٥٧- وفيما يتعلق بسري لانكا، أعربت لجنة حقوق الطفل عن قلقها البالغ إزاء تردّي أوضاع الأطفال المعيشية، ومن بينهم أطفال غير مصحوبين وآخرون ذوو إعاقة، أجبروا على البقاء طيلة أشهر في مخيمات للمشردين داخلياً[٥١]. وفي حالة أفغانستان، أوصت اللجنة بأن تزيد الدولة الطرف الموارد المخصصة للتعليم من أجل ضمان توفر مرافق مدرسية مناسبة في جميع أنحاء الدولة الطرف، وبأن تنشئ نظاماً تعليمياً شاملاً بحق يرحّب بالأطفال ذوي الإعاقة وبالأطفال

(٤٦) انظر الفقرة ١٠ من التعليق العام للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والثقافية والاجتماعية رقم ٣، والفقرة ١٧ من التعليق العام رقم ١٢.

(٤٧) انظر الفقرة ٦٧ من الوثيقة CRC/C/COD/CO/2.

(٤٨) انظر الفقرة ٢٣ من الوثيقة E/C.12/THA/Q/1-2.

(٤٩) انظر الفقرة ١٥ من التعليق العام للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية رقم ٥(١٩٩٤) المتعلق بالأشخاص ذوي الإعاقة.

(٥٠) انظر الفقرة ٨٤ من الوثيقة CRC/C/PAK/CO/4.

(٥١) انظر الفقرة ٦٤ من الوثيقة CRC/C/LKA/CO/3-4.

من جميع الأقليات[٥٢]. وأثارت اللجنة المعنية بالقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة قضية الإعاقة أيضاً، إذ طلبت معلومات عن التدابير التي اتخذتها الدولة الطرف "على سبيل التحديد لتحسين معدلات الالتحاق بالمدارس، والإلمام بالقراءة والكتابة في أوساط البنات والشابات، بمن فيهن النساء والفتيات المصابات بأشكالٍ من العجز والمشردات داخلياً"[٥٣].

٥٨- وكثيراً ما تطرقت الدول إلى حق الأشخاص ذوي الإعاقة في التعليم في سياق الاستعراض الدوري الشامل، مع التركيز أساساً على تحسين فرص حصولهم على التعليم ومنع تسربهم من نظام التعليم[٥٤].

٥٩- وكثيراً ما يخضع حصول الفتيات على التعليم لتقييدات تمييزية في زمن السلم تتفاقم أثناء النزاعات وفي عمليات الانتقال السياسي. وتشير منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) في تقريرها العالمي لرصد التعليم للجميع إلى أن الفتيات في البلدان المتضررة من النزاع يشكلن أغلبية الأطفال في سن التعليم الابتدائي والثانوي غير الملتحقين بالمدارس[٥٥]. وقد يؤدي حرمان الفتيات من الحق في التعليم عند حدوث الأزمات والنزاعات إلى تأثيرات طويلة الأجل ويفاقم أوجه عدم المساواة بين الجنسين.

٦٠- وأشارت لجنة حقوق الطفل، في حالة رواندا، إلى حدوث تمييز ضد الفتيات المشردات في إطار تقديم المساعدة من أجل الإعادة إلى الوطن وإعادة الإدماج، وعدم تمكّن فتيات كثيرات من استئناف تعليمهن بعد انتهاء النزاع[٥٦].

جيم- انتهاكات الحق في التعليم الناتجة عن الهجوم على الطلاب والمعلمين والمرافق التعليمية

٦١- تشيع في أثناء النزاعات المسلحة وفي حالات انعدام الأمن الهجمات التي تسفر عن وفاة الأطفال والمربّين أو إصابتهم بجراح، وتدمير المرافق التعليمية أو احتلالها عسكرياً. وبحسب تقديرات وردت في تقرير أصدرته اليونسكو عام ٢٠١٠[٥٧]، ارتفع عدد الهجمات على الطلاب والعاملين في مجال التعليم، فضلاً عن تفجير المباني المدرسية وحرقها، بشكل كبير في السنوات الأخيرة.

---

(٥٢) انظر الفقرة ٦١ من الوثيقة CRC/C/AFG/CO/1.

(٥٣) انظر الفقرة ٢٣ من الوثيقة CEDAW/C/TCD/Q/4.

(٥٤) انظر تقارير الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل بشأن إريتريا (A/HRC/13/2)، وطاجيكستان (A/HRC/19/3)، وهايتي (A/HRC/19/19)، والاتحاد الروسي (A/HRC/11/19).

(٥٥) انظر: UNESCO, Education for All Global Monitoring Report 2011 – "The Hidden Crisis: Armed Conflict and Education" (Paris, 2011).

(٥٦) انظر الفقرتين ٢١ و٢٢ من الوثيقة CRC/C/OPAC/RWA/CO/1.

(٥٧) UNESCO, *Education under Attack: 2010* (Paris, 2010)، متاح على الرابط التالي: http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001868/186809e.pdf.

٦٢- ويظهر أثر هذه الهجمات في إزهاق أرواح الطلاب والمعلمين والمثقفين أو إصابتهم بجراح، وفرار الطلاب والعاملين، والخوف من القدوم إلى المدرسة، والضرر الذي يلحق بالمباني والمواد والموارد، والصعوبات في تعيين الموظفين، وإهمال الاستثمار، والتدهور العام الذي يصب النظام التعليمي[٥٨].

٦٣- وتشير البيانات الواردة في تقرير الأمين العام عن الأطفال والنزاع المسلح لعام ٢٠١٤ إلى أن المدارس غالباً ما تتحوّل إلى ساحات حرب في نزاعات مسلحة كثيرة. ويبدو أن الهجمات التي تستهدف المدارس والطلاب والعاملين التربويين أو تؤثر فيهم، سواء من جانب القوات المسلحة الحكومية أو جهات فاعلة من غير الدول، منتشرة على نطاق واسع في النزاعات. وتقع المرافق التعليمية ضحايا للحرب بشكل متكرر نتيجة الاستخدام المفرط للقوة ولأن الأعمال العدائية كثيراً ما تجري في مناطق حضرية[٥٩].

٦٤- وقد تناولت هيئات الأمم المتحدة المنشأة بموجب معاهدات مسألة حماية التعليم في النزاعات المسلحة. إذ تعتبر اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الهجوم على أطفال المدارس والمرافق التعليمية انتهاكاً خطيراً للحق في التعليم[٦٠]. كما طلبت اللجنة إلى الدول الأطراف أن تقدّم معلومات عن التدابير المتخذة لحماية المباني المدرسية من أن تحتلها الجماعات المسلحة، ومن انقطاع الدراسة المترتب على ذلك[٦١]. وعلاوة على ذلك، أعربت اللجنة عن قلقها إزاء الزيادة في عدد الأطفال من ضحايا الهجمات التي يشنّها المتمردون على المدارس، وإزاء إلقاء الحامض على الفتيات والمعلمات لمنعهن من الذهاب إلى المدرسة[٦٢].

٦٥- وأكدت لجنة حقوق الطفل، في يوم المناقشة العامة بشأن التعليم في حالات الطوارئ، أن التزام الدول بتوفير التعليم يظل على حاله حتى في أوقات الطوارئ والنزاعات[٦٣]. ولدى تناول اللجنة مسألة الاحتلال العسكري للمدارس من جانب القوات المسلحة الحكومية، أوصت بوقف الاحتلال العسكري وضمان الامتثال للقانون الإنساني ولمبدأ التمييز[٦٤].

٦٦- وسلّط المقرر الخاص المعني بالحق في التعليم الضوء على ضرورة حماية الأشخاص ذوي الإعاقة في حالات النزاع، مشيراً إلى أنهم يعانون حرماناً مستشرياً وغير متناسب من حقهم في التعليم بغض النظر عن جنسهم أو سنهم أو انتمائهم الجغرافي. وعلاوة على ذلك، أكد المقرر

(٥٨) B. O'Malley, *Education under Attack 2010: A summary, Protecting Education from Attack: A State-of-the-Art Review* (UNESCO, 2010), p. 37.

(٥٩) A/68/878.

(٦٠) انظر الفقرة ٣٦ من الوثيقة E/C.12/ISR/Q/3.

(٦١) انظر الفقرة ٣٨ من الوثيقة E./C.12/COL/Q/5.

(٦٢) انظر الفقرة ٤٣ من الوثيقة E/C.12/AFG/CO/2-4.

(٦٣) Committee on the Rights of the Child, "Day of General Discussion on the Right of the Child to Education in Emergency Situations: Recommendations", forty-ninth session, 19 September 2008.

(٦٤) انظر الفقرة ٢٥ من الوثيقة CRC/C/OPAC/LKA/CO/1.

الخاص ضرورة أن تولي الدول الحق في التعليم اهتماماً أفضل في حالات الطوارئ، لا سيما أثناء النزاعات وفي فترة ما بعد النزاع[٦٥].

٦٧- وفي سياق انعدام الأمن والنزاعات المسلحة، يجب على الدول أن تمتنع عن الأعمال التي تعطّل عملية التعليم، بما في ذلك احتلال المدارس عسكرياً؛ وأن تحترم الالتزام بتحقيق الحد الأدنى من المضمون الأساسي للحق في التعليم غير القابل للتقييد؛ وأن تمنع الهجوم على الطلاب والمعلمين والمرافق التعليمية، وتعاقب مرتكبيه.

سادساً- الاستنتاجات

٦٨- يوفر القانون الدولي الإنساني وقانون حقوق الإنسان أشكالاً لحماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في حالات النزاع يكمل كل منها الآخر ويعززه. ويفرض القانون الدولي الإنساني التزامات على الدول الأطراف عند نشوب نزاعات بالامتناع عن إيذاء السكان المدنيين، وأيضاً بضمان توفر أوضاع معيشية مناسبة للسكان المدنيين فيما يتعلق بمسائل الصحة والغذاء والمساعدة الغوثية والعمل والتوظيف والتعليم. ويساعد تطبيق قانون حقوق الإنسان، ولا سيما العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، على حالات النزاع في توضيح مضمون الأوضاع المعيشية الكافية للسكان المدنيين على النحو الذي يكفله القانون الدولي الإنساني، وفي ضمان توفير قدر أكبر من الحماية للسكان المدنيين.

٦٩- وعلى الدول التي تشهد حالات نزاع أن تمتنع عن التدخل في تمتع الفرد بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية وأن تحمي تمتعه بتلك الحقوق من الهجمات التي تشنّها أطراف ثالثة، بما فيها الجماعات المسلحة. وعلاوة على ذلك، لا يجوز للدول أن تُنحّي الوفاء بالمضمون الأساسي للحق في الصحة أو الغذاء أو المسكن أو الحصول على المياه أو التعليم، أو أن تؤجله إلى زمن السلم. ولا يجوز تبرير اتخاذ تدابير تراجعية تقيّد التمتع بالمضمون الأساسي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية حصراً على أساس وجود نزاع مسلح: إذ يتعين على الدول أن تثبت أن أي تدبير تراجع كان أمرٌ حتمّي، وأنها اتخذت جميع التدابير الممكنة، بما في ذلك التماس التعاون الدولي والمساعدة الدولية، من أجل التصدي لشح الموارد. ويتعين على الدول أيضاً أن توزَّع الموارد المتاحة القصوى دون تمييز.

(٦٥) انظر تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في التعليم: الحق في التعليم في ظل حالات الطوارئ (الفقرة ٥ من الوثيقة A/HRC/8/10).

٧٠- وحتى عندما تؤدي النزاعات إلى حدوث شح في الموارد، تكون الدول ملزمة بضمان إعطاء الأولوية في توافر المرافق والسلع والخدمات الصحية والتعليمية ذات الجودة وفي إمكانية الوصول إليها ومقبوليتها، للجماعات التي صيّرها النزاع ضعيفة.

٧١- وتبرز حماية العاملين الطبيين من العنف كخطوة أساسية يمكن للدول أن تتخذها لتضمن توفر الرعاية الصحية. كما ينبغي للدول أن تمتنع عن الأفعال التي تعطّل العملية التعليمية، وينبغي أن تفي بالحد الأدنى للمضمون الأساسي للحق في التعليم، غير القابل للتقييد.