الكتيب رقم 5

حماية حقوق الأقليات
في نظام البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان

موجز: تخضع جميع الدول الخمس والثلاثين الأعضاء في منظمة الدول الأمريكية لولاية لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان والتي تتمتع بسلطة إعداد تقارير عن حالة حقوق الإنسان في أي بلد من بلدان القارة الأمريكتين. ويجوز للجنة أيضا أن تتلقى وتنظر في الشكاوى المتعلقة بانتهاك دولة لأحكام الإعلان الأمريكي الخاص بحقوق الإنسان وواجباته أو الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان . وتنشئ الاتفاقية محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان التي يُمْكنها إصدار أحكام ملزمة في قضايا الادعاء بوقوع انتهاكات للاتفاقية الأمريكية. ويبين هذا الكتيب الظروف التي تستطيع الأقليات فيها اللجوء إلى اللجنة والمحكمة لضمان حماية حقوقهم.

منظمة الدول الأمريكية

تتألف منظمة الدول الأمريكية التي تأسست عام 1948 من 35 من الدول الأعضاء من نصف الكرة الشمالي وهذه الدول هي: الأرجنتين وإكوادور وأنتيغوا وأوروغواي وكولومبيا وبارغواي والبرازيل وبربادوس و بربودا وبليز وبنما وبوليفيا وبيرو وترينيداد وتوباغو وجامايكا وجزر البهاما والجمهورية الدومينيكية وجواتيمالا ودومينيكا وسان فنسنت وجزر غرينادين وسانت كيتس ونيفيس وسانت لوسيا والسلفادور وسورينام وشيلي وغرينادا وغيانا وفنزويلا وكندا وكوبا وكوستاريكا والمكسيك ونيكاراجوا وهاييتي وهندوراس والولايات المتحدة الأمريكية. وهي منظمة إقليمية تشمل مجموعة كبيرة من المصالح السياسية والأمنية والاقتصادية وساهمت بدور فعال في تعزيز وحماية حقوق الإنسان منذ الستينات، ويقع مقر المنظمة في واشنطن.

وتلتزم جميع الدول الأعضاء في منظمة الدول الأمريكية بميثاق المنظمة وبالإعلان الأمريكي الخاص بحقوق الإنسان وواجباته. وعلى الرغم من أن هذه الوثيقة الأخيرة إعلانٌ وليست معاهدةً، ترى منظمة الدول الأمريكية أن جميع أعضائها ملزمون سياسيا بمراعاة أحكامها. وقد تم اعتماد عدد من معاهدات حقوق الإنسان الأكثر تحديدا منذ عام 1969. وتشمل هذه المعاهدات الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان (1969) وبروتوكولاتها الإضافية مثل البروتوكول الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (1988 والمعروف ببروتوكول سان سلفادور) والبروتوكول الخاص بإلغاء عقوبة الإعدام(1990) واتفاقية البلدان الأمريكية لمنع التعذيب والمعاقبة عليه (1985) واتفاقية البلدان الأمريكية بشأن الاختفاء القسري للأشخاص (1994) واتفاقية البلدان الأمريكية بشأن منع العنف ضد المرأة والمعاقبة عليه واستئصاله (1994). ولا يلتزم بأحكام هذه المعاهدات إلا الدول التي وافقت رسميا عليها. ويمكن الحصول على قائمة بأسماء الدول التي صدقت على تلك المعاهدات من موقع منظمة الدول الأمريكية على الإنترنت: www.oas.org

وفي حين قد يتعرض أفراد مجموعات الأقليات للتعذيب أو الاختفاء وتقع نساء الأقليات ضحايا للعنف، فان أهم صكوك منظمة الدول الأمريكية بشأن الأقليات هي بلا شك الإعلان الأمريكي الخاص بحقوق الإنسان (الإعلان) والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان (الاتفاقية). ومنذ أوائل عام 2001 صدقت 24 دولة على الاتفاقية منها اثنتا عشرة دولة صدقت أيضا على البروتوكول الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وصدقت ثمان دول على البروتوكول الخاص بعقوبة الإعدام.

ومن أكثر هيئات منظمة الدول الأمريكية اهتماما بحقوق الإنسان بصورة مباشرة لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان ومحكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان وسترد مناقشة عنهما أدناه.

حماية الحقوق الجوهرية

كما ذكرنا آنفا، ينطبق الإعلان على الدول الأعضاء في منظمة الدول الأمريكية في حين أن الاتفاقية ملزمة فقط للدول التي صدقت عليها. ويتناول الإعلان مجموعة كبيرة من حقوق الإنسان بينما تُعنى الاتفاقية أساسا بالحقوق المدنية والسياسية. وقد تم منذ ذلك الحين توسيع الاتفاقية من خلال بروتوكول إضافي خاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ومن المهم أن نتذكر أن الأقليات تتمتع بكافة الحقوق المنصوص عليها في تلك الوثائق. ومن بين الحقوق التي تهم الأقليات بصورة أكبر ما يلي (تشير أرقام المواد إلى الإعلان):

تضمن المادة 2 المساواة أمام القانون "دون تمييز بسبب العنصر، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي سياسيا أو غير سياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الوضع الاقتصادي، أو المولد، أو أي وضع اجتماعي آخر". وتنص المادة 24 من الاتفاقية إجمالا على المساواة في التمتع بحماية القانون "دون تمييز".

تضمن المادة 3 حرية الدين. وكذلك تنص المادة 12 من الاتفاقية على حق الآباء في تقديم التعليم الديني والأخلاقي لأطفالهم وفقا لمعتقداتهم الخاصة.

تضمن المادة 4 حرية التعبير. وتحظر المادة 13 من الاتفاقية أيضا أي مناصرة للكراهية القومية أو العنصرية أو الدينية تشكل تحريضا على العنف.

تضمن المادة 5 حماية القانون لأي شخص من أي هجوم على شرفه و سمعته و حياته الخاصة والأسرية. وتَرد أحكام مشابهة في المادتين 11 و 14 من الاتفاقية.

تحمي المادة 8 حرية التنقل وحق الشخص في اختيار محل إقامته. وتنص المادة 22 من الاتفاقية على أحكام مشابهة.

تنص المادة 12 على الحق في التعليم بما في ذلك التعليم الابتدائي المجاني. وأما الاتفاقية فإنها لا تنص على حق مشابه، غير أن بروتوكول سان سلفادور يرسخ الحق في التعلم وينص على أن التعليم ينبغي أن يعزز "التفاهم والتسامح والصداقة بين جميع الأمم وجميع الفئات

العنصرية أو الإثنية أو الدينية". ويؤكد البروتوكول أيضا على حق الأبوين في اختيار نوع التعليم الذي يتلقاه أولادهم وحق الأفراد في إنشاء مؤسسات تعليمية وفقا للقانون المحلي.

تنص المادة 13 على حق الأفراد في المشاركة في حياة المجتمع الثقافية وحماية الملكية الفكرية. وتشمل المادة 14 من بروتوكول سان سلفادور نصاً مشابها.

تنص المادة 18 على الحق في التمتع بمحاكمة منصفة. وتنص المادة 8 من الاتفاقية على حق المتهم في تزويده بمترجم عند الحاجة.

تضمن المادة 20 الحق في التصويت والمشاركة في الحكم، غير أن المادة 23 من الاتفاقية تضع بعض القيود على هذه الحقوق بما فيها القيود المفروضة على أساس اللغة.

تضمن المادة 22 حرية التجمع "لتعزيز وممارسة وحماية المصالح المشروعة [للفرد] ذات الطابع السياسي أو الاقتصادي أو الديني أو الاجتماعي أو الثقافي أو المهني أو النقابي أو غير ذلك. وتقرر المادة 16 من الاتفاقية حقوقا مشابهة.

لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان

تتألف اللجنة من سبعة خبراء مستقلين تقوم الدول بترشيحهم وتنتخبهم الجمعية العامة لمنظمة الدول الأمريكية. وتجتمع اللجنة في واشنطن العاصمة عادة مرتين في السنة في دورتين عاديتين تستغرقان ثلاثة أسابيع. وتعقد أيضا كل سنة دورتان " استثنائيتان" لمدد متفاوتة. وقد تعقد جلسات شفهية أو تستمع إلى بيانات يلقيها الأفراد وممثلي المنظمات غير الحكومية والحكومات. وقد تقوم اللجنة بإجراء زيارات موقعية بموافقة البلد المعني. وتوجه جميع المراسلات إلى مكتب اللجنة في واشنطن العاصمة.

وتتسع ولاية اللجنة اتساعا كبيرا لتغطي كل دولة من الدول الأعضاء في المنظمة وتمتد لتشمل كلاً من إعداد التقارير عن بلدان بالتحديد والتحقيق في الشكاوى الفردية المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان. وتمارس اللجنة سلطة مماثلة بموجب الإعلان الأمريكي (الذي ينطبق على كافة الدول) والاتفاقية الأمريكية (التي تنطبق فقط على الدول التي صدقت على الاتفاقية). ومن المهم من الناحية القانونية معرفة الصك الذي قد يتم بموجبه توجيه طلب الإجراءات إلى اللجنة ، غير أن أسلوب وإجراءات العمل تتشابه في كلتا الحالتين. ويتم تنظيم سلطة اللجنة من خلال نظامها الأساسي و لائحتها ونظامها الداخلي، ويمكن الاطلاع عليها جميعا من خلال موقع اللجنة على الإنترنت باللغتين الإنكليزية والإسبانية (يمكن الحصول أيضا على معلومات باللغتين البرتغالية والفرنسية).

ونظرا لصغر حجم كل من اللجنة وملاك موظفيها، فقد تتأخر الإجراءات وتتسم بغياب بعض الإجراءات الرسمية المعمول بها على سبيل المثال بموجب الاتفاقية الأوربية لحقوق الإنسان (أنظر الكتيب رقم 7).

التقارير القطرية

لعل أهم سلطات اللجنة وأكبرها أثرا هي قدرتها على إجراء تحقيق في حالة حقوق الإنسان في أي بلد من بلدان منظمة الدول الأمريكية سواء كان ذلك استجابة لمعلومات تتلقاها

من أفراد أو من منظمات غير حكومية أو بمبادرة منها. ولا يتم الشروع في هذا التحقيق إلا عندما ترى الأغلبية من أعضاء اللجنة ضرورة لإجرائه. ولا يقوم الأفراد أو المنظمات غير الحكومية بدور رسمي في هذه العملية وإن كانت معظم استنتاجات اللجنة تستند إلى معلومات مستقاة من تلك المصادر.

وقد تقوم اللجنة بجمع المعلومات بأي وسيلة تراها مناسبة، منها ما يكون من خلال جلسات الاستماع أو الإدلاء بشهادات مباشرة. وهي تطلب عادة من الدولة المعنية أن تتعاون في تيسير إجراء زيارة إلى الموقع يقوم أعضاء اللجنة خلالها بمقابلة الأفراد والمنظمات غير الحكومية وممثلي الحكومة. وتتيح هذه الزيارة فرصة عظيمة للأقليات للإعراب عن دواعي قلقهم إلي اللجنة مباشرة وهي تحقق غالبا قدرا كبيرا من الذيوع.

وتتضمن استنتاجات اللجنة، والتي تنشر في كل الحالات تقريبا، معلومات عن النظام القانوني والحالة الاجتماعية في الدولة وكذلك عن مسائل حقوق الإنسان التي تثير القلق. وقد تتناول الاستنتاجات أيضا أحوال الأقليات داخل الدولة. وعلى الرغم من عدم التزام الدولة بالرد مباشرة على استنتاجات أو توصيات اللجنة ، فان أي تقرير علني تنشره اللجنة يمثل وسيلة فعالة لممارسة ضغوط سياسية لتحسين معايير حقوق الإنسان. وحيثما ينتشر التمييز ضد الأقليات، سواء سوغه القانون أو لم يسوغه، ينبغي التفكير في الاتصال بالمحامي الملائم من بين موظفي اللجنة ودراسة إمكانية إقناع اللجنة بإجراء تحقيق.

شكاوى الأفراد عن انتهاكات حقوق الإنسان

يمكن لأي فرد أو مجموعة من الأفراد أو منظمة غير حكومية التقدم إلى اللجنة بشكوى تدعي وقوع انتهاكات لحقوق الإنسان في إحدى الدول الأعضاء في منظمة الدول الأمريكية. وإذا كانت الدولة طرفا في الاتفاقية الأمريكية تكون الاتفاقية هي القانون الحاكم وأما إذا لم تكن طرفا فيها فان الحقوق موضع الحماية هي تلك المنصوص عليها في الإعلان الأمريكي. ولا يشترط في كلتا الحالتين أن يكون مقدم الالتماس ضحية للعنف وإن كان ينبغي أن يشير الالتماس إلى حالات محددة لانتهاكات مزعومة. وقد يتعلق الالتماس بحادث واحد وفرد واحد أو قد يطرح شواغل أوسع تمس العديد من الأشخاص.

وينبغي أن تورد الشكوى الحقائق بالتفصيل قدر الإمكان بما في ذلك أفعال أو موظفي الحكومة موضع الاعتراض وحقوق الإنسان التي تنتهكها تلك الأفعال وهؤلاء الموظفون. ومثلما يحدث في الإجراءات الأخرى، يجب توضيح كيفية استنفادك لكافة التدابير القانونية المحلية المتاحة. ومع ذلك يمكن إعفاؤك من استنفاد التدابير المحلية إذا لم توجد في البلد إجراءات قضائية سليمة أو إذا مُنِعْتَ من الوصول إلى تدابير لإنصافك أو إذا كانت الإجراءات المحلية تتسم بالتأخير الذي لا مسوغ له أو إذا تعذر على الشاكي الحصول على المساعدة القانونية الضرورية. ولا يكفي مجرد عدم نجاحك في الإجراءات المحلية لتسويغ تدخل اللجنة إلا إذا كانت الإجراءات المحلية نفسها تشكل انتهاكا لضمانات حقوق الإنسان. واللجنة ليست هيئة استئنافية لاستعراض القرارات المحلية.

وتشترط اللجنة اشتراطا صارما التقدم بالشكوى في غضون ستة أشهر من تاريخ الاستنفاد النهائي للتدابير المحلية (أو في غضون ستة أشهر من تاريخ وقوع الحدث في حالة عدم وجود تدابير للتظلم).

وقد تصدر اللجنة أو لا تصدر فتوى رسمية حول ما إذا كانت الشكوى "مقبولة"، أي ما إذا كانت تفي بكافة الشروط الرسمية لتقديم الشكاوى. وعادة يسفر أي تحليل أوّلي يُجريه محام من موظفي اللجنة عن: (1) رفض الالتماس "لعدم استناده إلى أساس صحيح"، الأمر الذي يعني عادة أن الحق موضوع الشكوى غير مكفول بموجب الإعلان أو الاتفاقية؛ (2) أو يعني طلب الحصول على مزيد من المعلومات؛ (3) أو إبلاغ الشكوى إلى الحكومة المعنية. وإذا كانت القضية عاجلة وثمة إمكانية لاستدراك الضرر الواقع على السلامة الجسدية للضحية، يمكنك أن تطلب من اللجنة اتخاذ "تدابير وقائية" عن طريق مطالبة الدولة بعدم التصرف على نحو يشكل إخلالا بالمحصلة النهائية للقضية. فمثلا قد تطلب اللجنة وقف تنفيذ أو ترحيل أو تطالب الحكومة بالامتناع عن اتخاذ إجراءات أخرى من شأنها إثارة الشكوك حول القضية.

وفي حالة استجابة الحكومة تتاح للملتمس فرصة الرد كتابة. وأما إذا لم ترد الحكومة أو لم تقدم سوى إنكار عام فيجوز للجنة أن تحكم بصحة الحقائق المزعومة. ويجوز للملتمس (أو الحكومة) المطالبة في أي وقت بعقد جلسة استماع شفهية على الرغم من عدم موافقة اللجنة على هذا الطلب إلا عند الضرورة. وتعرض اللجنة أيضا التوسط أو تسهيل التوصل إلى "تسوية ودية" بين الشاكي والحكومة ولابد من موافقة كلا الطرفين عليها. وقد تشمل هذه التسوية مثلا دفع تعويض أو إطلاق سراح شخص من السجن أو حتى استعداد الحكومة لتعديل قانون أو إحدى الممارسات.

وإذا لم يتم التوصل إلى تسوية ودية تتشاور اللجنة سرا وتقوم في نهاية المطاف بإعداد تقرير عن القضايا يشمل استنتاجات وتوصيات بشأن القضايا. وبعد فترة انتظار تستغرق ثلاثة شهور، يتم عادة إما إرسال التقرير إلى المحكمة أو نشره وطباعته في التقرير السنوي الذي تقدمه اللجنة إلى الجمعية العامة لمنظمة الدول الأمريكية. وتقرير اللجنة غير ملزم قانونا للدول ولا تستطيع اللجنة أن تصدر أمرا مباشرا بإطلاق سراح أحد السجناء أو دفع تعويض أو تعديل قانون يشكل انتهاكا لحقوق الإنسان. وتستطيع اللجنة (وتقوم فعلا) بالتوصية بأي من هذه الخيارات الأخرى والأمر متروك بعد ذلك للدولة لتقرر إن كانت ستمتثل أم لا. ويتسم سجل امتثال الدول بعدم الاتساق وقد يترك الأمر للملتمس أو لإحدى المنظمات غير الحكومية لحمل الدولة على تبني توصيات اللجنة.

وقد تستغرق هذه العملية سنوات حيث يتعذر على اللجنة بسبب عدم توفر الموارد أن تنظر بسرعة في القضايا المعلقة البالغ عددها نحو 1000 قضية. ومع ذلك، يمثل أي رأي إيجابي للجنة نصرا أخلاقيا وسياسيا هاما وقد تشجع العملية ذاتها الدولة على النظر في تلبية مطالب الشاكي حتى قبل اعتماد تقرير نهائي. ولم تتعرض قضايا فردية كثيرة لمسائل الأقليات في حد ذاتها على الرغم من أن عدم التمييز وحرية التعبير وحرية الدين من حقوق الإنسان الأساسية داخل نظام البلدان الأمريكية وهي بالتأكيد مسائل هامة يجدر طرحها عند الاقتضاء.

محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان

تتألف المحكمة من سبعة قضاة وتتخذ من سان جوز في كوستاريكا مقرا لها. وقبول الولاية القضائية للمحكمة اختياري حتى بالنسبة للدول الأطراف في الاتفاقية الأمريكية. ولذلك فان أول ما يجب القيام به هو التأكد من انضمام الدولة المعنية إلى الاتفاقية. وليس في وسع المحكمة استدعاء الدول غير الأطراف فيها للمثول أمامها.

وللمحكمة سلطة إصدار فتاوى قانونية تتعلق بمختلف جوانب حقوق الإنسان بما في ذلك مدى تمشي التشريعات المحلية مع الاتفاقية الأمريكية. وقد أصدرت المحكمة حتى الآن نحو عشرين من هذه الفتاوى. ويمكن فقط للدول الأعضاء وأجهزة منظمة الدول الأمريكية طلب استصدار فتاوى. وعلى الرغم من أن فتاوى المحكمة ليست ملزمة من الناحية القانونية إلا أنها مصادر هامة لفقه القانون وينبغي الرجوع إليها عندما تكون ذات صلة بقضية أو مسألة معينة.

وقد أصدرت المحكمة أيضا أحكاما نهائية في عدد من القضايا المثيرة للنزاع. ولا يمكن لهذه القضايا أن تصل إلى المحكمة إلا بعد قيام اللجنة بوضع تقريرها. ويمكن إحالة القضية إلى المحكمة إما عن طريق اللجنة نفسها أو عن طريق الدولة المعنية. وتستمع المحكمة أثناء مداولاتها إلى ممثلين عن الملتمسين بالإضافة إلى ممثلين عن اللجنة والحكومة وتتسم الإجراءات القانونية بصبغة شكلية نسبيا. وقد تحقق المحكمة أيضا في الوقائع وتستمع إلى الشهود إذا رأت ضرورة لذلك.

والفائدة العظيمة للحكم النهائي الذي تصدره المحكمة هو أنه ملزم للدولة قانونا. ويمكن للمحكمة أن تأمر بتعويض أو بشكل آخر من أشكال الإنصاف، وقد تقوم أيضا بدفع تكاليف المحاماة والتعويض عن النفقات. ومازالت حتى الآن المبادئ القانونية للمحكمة ضئيلة نسبيا على الرغم من أن للمحكمة سلطة الفصل في مسائل هامة مثل مسؤولية الدولة عن حالات الاختفاء القسري وعقوبة الإعدام.

المعلومات الأخرى والاتصال

توجه جميع البلاغات المقدمة إلى اللجنة إلى:

Inter-American Commission on Human Rights
1889 F Street, N.W.
Washington, DC 20006
USA

رقم الهاتف: 6000-458 (202) 1+ وأما رقم الفاكس فهو 3992-458.

ورغم أنه من غير المرجح وجود ضرورة للاتصال مباشرة بالمحكمة فان عنوانها هو:

Inter-American Court of Human Rights
San José
Costa Rica

وقد صدرت الكثير من الكتابات عن نظام البلدان الأمريكية ويمكنك الحصول بسهولة على معلومات إضافية باللغتين الإنكليزية والإسبانية. ويمكن الوصول إلى قاعدة بيانات بالغة الفائدة عن اللجنة والمحكمة وذلك عبر موقع كلية واشنطن للقانون بالجامعة الأمريكية:

http://www.wcl.american.edu/pub/humanright/digest/index.html