الوحدة رقم 29
النظام الأوروبي لحماية حقوق الإنسان والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

الغرض من الوحدة رقم 29

الغرض من هذه الوحدة هو إلقاء نظرة عامة على فرص وآليات إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في إطار النظام الأوروبي لحماية حقوق الإنسان.

هذه الوحدة:

- تناقش الأحكام الأساسية المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الواردة في الميثاق الاجتماعي الأوروبي؛
- تتناول آليات المتابعة والشكاوى المتعلقة بالميثاق، وتجارب العمل عبر تلك الآليات؛
- تستكشف الفرص المتاحة في إطار الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية؛
- تقترح بعض الاستراتيجيات التي يمكن للمنظمات غير الحكومية أن تستخدمها لإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في إطار النظام الأوروبي لحماية حقوق الإنسان.

المجلس الأوروبي

يتكون المجلس الأوروبي، الذي تأسس في عام 1949، من أربع وأربعين دولة عضواً، ويضم جميع دول أوروبا الغربية وعشرين دولة من أوروبا الوسطى والشرقية. ومن بين أهدافه الأساسية الدفاع عن إعلاء سيادة القانون وصون الديمقراطية وحماية حقوق الإنسان. وفي هذا الإطار يجري اعتماد صكوك تتضمن معايير مشتركة تلزم الدول التي توقع وتصادق عليها. وتُعد الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، التي اعتمدت عام 1950، أهم معاهدة اعتمدت بهذا الخصوص، وتمثل المصادقة عليها شرطاً لعضوية المجلس الأوروبي. وفي عام 1961، اعتُمد الميثاق الاجتماعي الأوروبي، وهو صك خصص لتناول الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على وجه التحديد.

الميثاق الاجتماعي الأوروبي

يعد الميثاق الاجتماعي الأوروبي والبروتوكولات الإضافية الملحقة به من الصكوك الأساسية للمجلس الأوروبي في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وفيما يلي سنشير إلى هذه الصكوك وحالة التصديق عليها كما هو الحال في يوليو/تموز 2003:

- اعتُمد الميثاق الاجتماعي الأوروبي في عام 1961، ودخل حيز النفاذ في عام 1965، وصادقت عليه 26 دولة.

- في عام 1988 تم اعتماد بروتوكول إضافي ملحق بالميثاق، ودخل حيز النفاذ في عام 1992. وصادقت على هذا البروتوكول 12 دولة، وبمقتضاه أُضيفت أربعة حقوق جديدة إلى الميثاق الاجتماعي الأوروبي.
- في عام 1991 تم اعتماد بروتوكول آخر يعدل الميثاق الاجتماعي الأوروبي، ويهدف إلى تطوير نظام الإشراف على تنفيذ الميثاق. وقد صادقت على هذا البروتوكول 19 دولة، وسوف يبدأ العمل به عندما تصادق عليه جميع الدول الأطراف في الميثاق. إلا إن لجنة وزراء المجلس الأوروبي[1] اتفقت على ضرورة تطبيق الإجراءات الجديدة فوراً على أسرع نحو ممكن.
- في عام 1995، اعتُمد بروتوكول إضافي ملحق بالميثاق الاجتماعي الأوروبي ينص على وضع آلية جديدة تسمح للشركاء الاجتماعيين[2] وبعض المنظمات غير الحكومية بتقديم شكاوى جماعية تتعلق بادعائهم قيام إحدى الدول الأطراف بانتهاك التزاماتها. ودخل هذا البروتوكول حيز النفاذ في عام 1998، وصادقت عليه 11 دولة.
- اعتمدت صيغة منقحة من الميثاق الاجتماعي الأوروبي في عام 1996، ودخلت تلك الصيغة المنقحة حيز النفاذ في 1999 وصادقت عليها 15 دولة. وتجمع الصيغة المنقحة بين نصين سابقين (الميثاق الاجتماعي الأوروبي وبروتوكول عام 1988 المذكور آنفاً)، كما أضفت المزيد من الحماية على العديد من الحقوق في هذه الصيغة. وسوف تحل الصيغة المنقحة من الميثاق الاجتماعي الأوروبي تدريجياً محل الميثاق الاجتماعي الأوروبي لعام 1961.

محتوى الميثاق الاجتماعي الأوروبي[3]

ينص الجزء الأول من الميثاق الاجتماعي الأوروبي على أن

"تقر الدول الأطراف بأن هدف السياسة التي تسعى لتنفيذها بكل الوسائل المتاحة لها، سواء على الصعيد الوطني أو الدولي، هو تأمين الظروف المناسبة لضمان ممارسة فعلية للحقوق والمبادئ التالية: ..." ثم يسرد هذا الجزء 31 حقاً ومبدأ مختلفاً، يمكن تقسيمها إلى ثلاثة مجموعات:

- المجموعة الأولى: وهى الأهم تتناول الحق في العمل وحقوق العمال، حيث تتضمن الحق في العمل، والحق في ظروف عمل عادلة وآمنة، وحرية تكوين الجمعيات والانضمام إليها، والحق في التفاوض الجماعي، والحق في الضمان الاجتماعي، والحق في تكافؤ الفرص، والحق في الحصول على المعلومات والأخذ برأي صاحب الحق، والحق في الحماية الخاصة لفئات معينة من العاملين، وهي فئات العمال من الأطفال والشباب والنساء والمعاقين والمهاجرين.
- المجموعة الثانية: وتخص السكان عموماً، وتتضمن الحق في التدريب والإرشاد المهني، والتمتع بأعلى مستوى ممكن من الصحة، والحق في المعونات الطبية والاجتماعية، والحق في الانتفاع بخدمات التكافل الاجتماعي. كما أضافت الصيغة المنقحة من الميثاق الاجتماعي الأوروبي الحق في الحماية من الفقر والحرمان الاجتماعي، والحق في المسكن الملائم.
- المجموعة الثالثة: وتتعلق بالحماية النوعية المقدمة على وجه التحديد خارج بيئة العمل، وتتضمن حقوق الأطفال والشباب والأمهات والأسر والمعاقين وكبار السن بالإضافة إلى العمال المهاجرين وعائلاتهم.

وهكذا يتبين أن الميثاق الاجتماعي الأوروبي يغطي نطاقاً واسعاً يتجاوز حدود العمل الوظيفي ويأخذ في الاعتبار أنواع الحماية التي يحتاج إليها الأفراد في كل مكان في حياتهم اليومية.

أما الجزء القسم الثاني من الميثاق الاجتماعي الأوروبي فيتناول كلاً من الحقوق والمبادئ الإحدى والثلاثين الواردة في الجزء الأول منه في صورة التزامات أكثر تحديداً وتفصيلا.

ويتضمن القسم الثالث من الميثاق الاجتماعي الأوروبي، خيارا متميزا حيث يجيز للدولة المتعاقدة لها أن تختار عدم التصديق على جميع أحكام الميثاق، على أساس أن لها الحرية في اختيار عدد معين من الحقوق المعترف بها في الميثاق. وعلى الدول المتعاقدة أن تقبل كحدٍ أدنى ست مواد من المواد التسع التي تمثل صلب الحقوق (المادة 1 من القسم الثالث). ومن بين المواد الاثنتين والعشرين الباقية يجب أن تختار عدداً آخر من المواد أو الفقرات المسلسلة.

آلية الإشراف على التنفيذ

يرد وصف آلية الإشراف على تنفيذ الميثاق الاجتماعي الأوروبي في القسم الرابع من الميثاق، وكذلك في بروتوكولي عامي 1991 و1995، حيث جرى تناول الالتزام بتقديم تقارير دورية وتحديد هيئات المتابعة المختلفة.

تقديم التقارير وفحصها

يقضي القسم الرابع من الميثاق الاجتماعي الأوروبي وبروتوكول عام 1991، بأنه يجب على الدول الأطراف تقديم تقارير بصورة دورية إلى الأمين العام للمجلس الأوروبي عن تطبيق أحكام الميثاق التي قبلتها. ويجوز طلب تقارير عن الأحكام التي لم تقبلها الدول من وقت لآخر حسبما ترى لجنة الوزراء.

ويجب أن تقدم الحكومات نسخاً من تقاريرها إلى المنظمات الوطنية لأصحاب الأعمال والعمال. ويجوز لهذه التنظيمات أن ترسل أية تعليقات إلى الأمين العام للمجلس الأوروبي، الذي يرسل بدوره نسخة من هذه التعليقات إلى الدول الأطراف المعنية. واعتباراً من دخول هذا الميثاق حيز النفاذ تتلقى المنظمات الدولية غير الحكومية، التي لها وضع استشاري لدى المجلس الأوروبي ولها اهتمامات ذات صلة، نسخاً من تقارير الدول الأطراف يرسلها إليها الأمين العام. وهذه التقارير علنية ويمكن للجمهور طلب الحصول على نسخ منها.

وتتولى لجنة من الخبراء المستقلين يتم تشكيلها وفقا للقواعد ذات الصلة الواردة في الميثاق فحص التقارير الحكومية. ويعمل أعضاء هذه اللجنة بصفتهم الشخصية، بمساعدة مراقبٍ من منظمة العمل الدولية. وتقيِّم اللجنة مدى توافق القانون والممارسات القطرية مع الالتزامات المنبثقة عن الميثاق الاجتماعي الأوروبي التي قبلتها الدولة المعنية. وعند الانتهاء من هذا الفحص، تضع اللجنة النتائج التي خلصت إليها، وتعتبر هذه النتائج "إيجابية" إذا كانت الدولة قد وفت بالتزاماتها بمقتضى الميثاق على نحو مرض، و"سلبية" إذا رأت اللجنة أن الدولة لم تفي بتلك الالتزامات أو لم تفي بها على نحو مرض. وتؤجل اللجنة وضع نتائجها إذا لم تحصل على المعلومات اللازمة، ويجوز لها أن تطلب من الدولة المعنية تقديم معلومات إضافية، أو أن تعقد اجتماعاً مع ممثلي الدولة المتعاقدة. وتتولى اللجنة إخطار تنظيمات أصحاب الأعمال والنقابات العمالية بما تصل إليه.

ويجوز للجنة الخبراء المستقلين أن تثير "مسألة عامة" وأن تتناولها مع جميع الحكومات إذا قررت دراسة مسألة بعينها بمزيد من العمق. وتُجمع النتائج التي تخلص إليها في إصدار يُطرح للتداول العام.[4]

ويتولى الأمين العام للمجلس الأوروبي إبلاغ النتائج التي تخلص إليها لجنة الخبراء إلى اللجنة الحكومية المؤلفة من ممثلي كافة الدول المتعاقدة ومراقبي الشركاء الأوروبيين في المجال الاجتماعي، ويجوز أن

تستشير هذه اللجنة ممثلي المنظمات الدولية غير الحكومية. وتدرس اللجنة الحكومية قرارات اللجنة الوزارية، وتختار الأوضاع التي ينبغي من وجهة نظرها أن تكون موضوعاً للتوصيات المقدمة إلى كل دولة من الدول المتعاقدة، وتحدد أسباب اختيارها على أساس الاعتبارات الاجتماعية والاقتصادية وغيرها من الاعتبارات المتعلقة بالسياسات. وتأخذ نتيجة هذا الجهد صورة تقرير يقدم للجنة الوزارية،[5] ويُطرح أيضاً للتداول العام.

وعلى أساس هذا التقرير تعتمد اللجنة الوزارية قراراً بخصوص الدورة الرقابية برمتها، وتتناول التوصيات المرفوعة بخصوص الدول التي لا تتفق الأوضاع فيها مع أحكام الميثاق متى كان ذلك مناسباً. وبعد اعتماد بروتوكول عام 1991، بدأت اللجنة الوزارية في وضع التوصيات التي تتعلق بالأوضاع في دول أطراف بعينها على نحو متزايد أكثر من ذي قبل.

إجراءات تقديم الشكاوى الجماعية

ترد الأحكام المتعلقة بإجراءات تقديم الشكاوى الجماعية في بروتوكول عام 1995،[6] والغرض منها هو تحسين آلية الإشراف على تنفيذ الميثاق الاجتماعي الأوروبي مما يتيح الفرصة للتعامل مع الشكاوى الجماعية التي تدعي وقوع انتهاكات للحقوق والأحكام الواردة في الميثاق؛ وذلك بجانب الإجراء الحالي والخاص بفحص تقارير الدول الأطراف. ويمكن تلخيص إجراءات تقديم هذه الشكاوى فيما يلي:

مضمون الشكوى

يجب أن تتضمن الشكوى ادعاءً بأن تطبيق الميثاق لا يسير على نحو مرضٍ، ويمكن أن تتعلق بما يلي:

- القسم الثاني من الميثاق وبروتوكول عام 1988، بالإضافة إلى الصيغة المنقحة من الميثاق الاجتماعي الأوروبي إذا ما كانت الدولة المعنية طرفا فيها؛
- الجوانب الإجرائية المنصوص عليها في القسم الثالث أو الرابع أو الخامس أو السادس؛
- القسم الأول في حالات معينة بالغة الخطورة.

ويجب أن تتناول الشكاوى وضعاً عاماً، وهو الأمر الذي يختلف عن الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية التي تتضمن نظاما يتيح للأفراد الذين تعرضت حقوقهم للانتهاك تقديم شكاوى بهذا الخصوص.

من يجوز له رفع الشكوى؟

يجوز للفئات التالية من المنظمات التقدم بشكوى:

- المنظمات الدولية لأصحاب الأعمال والنقابات المشاركة في أعمال اللجنة الحكومية (المادة 27، الفقرة 2)؛
- المنظمات الدولية غير الحكومية الأخرى ذات الوضع الاستشاري لدى المجلس الأوروبي، المدرجة على قائمة خاصة بذلك تعدها اللجنة الحكومية؛
- منظمات قطرية مختارة على سبيل التمثيل من بين منظمات أصحاب الأعمال والنقابات في الدول المتعاقدة؛
- يجوز لأية دولة طرف أن تسمح، عن طريق إعلان الأمين العام، لمجموعة أخرى من المنظمات القطرية غير الحكومية بتقديم شكاوى ضدها.

الإجراءات

تُرسل الشكاوى إلى الأمين العام للمجلس الأوروبي، الذي يحيلها بدوره إلى لجنة الخبراء المستقلين. وتقوم هذه اللجنة أولاً ببحث ما إذا كانت الشكوى مقبولة شكلاً أم لا، فتطلب من الحكومة المعنية ومقدم الشكوى تقديم معلومات وملاحظات كتابية عن مسألة قبول الشكوى من الناحية الشكلية. فإذا كانت الشكوى مقبولة شكلا، فإن اللجنة تطالب الأطراف المعنية بتقديم كل المعلومات أو الإيضاحات المتعلقة بها في صيغة كتابية، كما تدعو الدول الأخرى الأطراف في بروتوكول عام 1995 وشركاءها في المجال الاجتماعي لتقديم تعليقاتهم. ومن حق اللجنة قبل أن تضع تقريرها أن تعقد جلسةً يحضرها ممثلون عن الأطراف المعنية، ولكن هذا الإجراء ليس إلزامياً.

وعلى أساس المعلومات التي تجمعت تضع لجنة الخبراء تقريراً للجنة الوزارية يتضمن النتائج التي خلصت إليها بشأن ما إذا كانت الدولة الطرف المقدم في حقها الشكوى قد عملت بصورة مرضية على ضمان تطبيق أحكام الميثاق وقواعده المتعلقة بموضوع الشكوى المقدمة أم لا.

ثم يأتي بعد ذلك دور اللجنة الوزارية لاتخاذ القرار النهائي. فإذا انتهت لجنة الخبراء إلى أن التطبيق لم يكن مرضياً، فإن اللجنة الوزارية توجه توصية إلى الحكومة المعنية. أما إذا اعتبر التطبيق مرضياً، فإن اللجنة تقوم باعتماد قرار لجنة الخبراء في هذا الصدد.

والتوصيات في حد ذاتها ليست ملزمةً قانوناً، وهو الأمر الذي يختلف عن إجراءات الشكاوى الفردية في إطار الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان وحرياته الأساسية. ولكن من المأمول أن تنظر الدول بعين الاعتبار للتوصيات التي تعتمدها اللجنة الوزارية.

وأخيراً ينبغي ملاحظة أن بروتوكول عام 1995 ما زال حديث العهد. وأن لجنة الخبراء قد وضعت القواعد الإجرائية في هذا الصدد منذ وقت ليس ببعيد،[7] كما أدرجت اللجنة 52 منظمة على قائمة المنظمات غير الحكومية المسموح لها برفع الشكاوى. ومن ثم فليست هناك حتى الآن تجربة عملية في مجال التعامل مع إجراءات تقديم الشكاوى.

الممارسة والسوابق القضائية

حتى وقت قريب لم يكن يُعرف الكثير عن دور آلية الإشراف على تنفيذ الميثاق الاجتماعي الأوروبي ولا عن دور لجنة الخبراء بشكل خاص. إلا إن ثمة دراسةً أُجريت مؤخراً عرضت لبعض جهود اللجنة ذات الصلة وذلك فيما يخص الفترة من 1961 إلى 1996 – خلال 13 دورة مراجعة - متناولةً النتائج مادةً مادة وفقرةً فقرة.[8] وتعرض هذه الدراسة صورة مبهرة للجهد الذي قامت به اللجنة، وتقدم أداة أساسية يمكن أن تنتفع بها المنظمات غير الحكومية التي تعمل لتعزيز تنفيذ الميثاق الاجتماعي الأوروبي. وتقدم الفقرات التالية باختصار شديد الجوانب الأساسية من جهود اللجنة التي تعد ضمن السوابق القضائية.

تشير الخلاصات التي انتهت إليها لجنة الخبراء، إلى ما أولته اللجنة من عناية لفحص مضمون كل حكمٍ من الأحكام الواردة في الميثاق بدقة في محاولة للوقوف على جوهره، ومن ثم تحديد مضمون الالتزام الذي يرتبه. وفي بعض الحالات انتهت اللجنة إلى أن هناك التزام واضح باعتماد تشريعات، بينما في حالات أخرى رأت اللجنة أن هناك التزام بإنشاء خدمات جديدة، مثل خدمات التوظيف المجانية، وهنا حرصت اللجنة على التأكيد على الحاجة إلى ضمان عمل تلك الخدمات على نحو سليم. ويحتل مبدأ عدم التمييز خصوصاً فيما يتعلق برعايا الدول الأطراف الأخرى؛ مكاناً هاماً في الجهود التي بذلتها اللجنة على مدار السنين. وتؤكد اللجنة، بالنسبة لعدد من الأحكام، على ضرورة تقديم معلومات كافية. كما تضع في بعض الحالات معايير دقيقة ومحددة بوضوح، بينما لا تزيد في حالات أخرى عن الفصل فيما إذا كان المعيار الساري "مقبول" أم لا. كما تطالب اللجنة أحياناً بوضع لوائح تتعلق بضمانات إعمال الحقوق، مثل العقوبات أو إمكانية تقديم الشكاوى أو الحق في الاستئناف أو إلغاء شرط تقديم الدليل. وفي حالاتٍ عدة أشارت اللجنة إلى أن حكماً معيناً من أحكام الميثاق نافذ، وأنه من اللازم بذل جهود كبيرة من أجل الإعمال التدريجي للحق الذي يتضمنه.

ومن الآراء التي تُقدم عادةً لتبرير المعاملة التفضيلية التي تحظى بها الحقوق المدنية والسياسية في مقابل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية صعوبة المحاجاة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أمام الهيئات القضائية. وعلى عكس كثيرٍ من الصكوك الدولية الأخرى، فإن نص الميثاق الاجتماعي الأوروبي يميز بين الأهداف العامة الواردة في القسم الأول، والحقوق والمبادئ المفصلة الواردة في القسم الثاني. وقد حددت أحكام القسم الثاني من الميثاق تحديداً دقيقاً ومفصلاً قدر الإمكان.

بل إن القسم الأول من الميثاق يتضمن بعض المبادئ التي يمكن تأكيد طبيعتها الملزمة وإعمالها بالاستناد على نهج تفسيري خاص. فكثير من مبادئه، مثل المبدأ الثاني والمبدأ الثالث، مصاغة في صورة إيجابية، مثل الصيغة التالية: "يحق لكل العمال شروط عمل عادلة". وإن كان من الصعب تحديد مضمون "ظروف العمل العادلة"، فإن الهيئة المشرفة على التنفيذ قد تواجه حالة تمثل فيها ظروف العمل انتهاكاً سافراً لهذا المبدأ بشكل يحط من الكرامة الإنسانية. ومثل تلك الحالة التي تتعارض مع المعايير الأوروبية الأخرى المقبولة يمكن أن تعد انتهاكاً لأحكام الميثاق الاجتماعي الأوروبي ومن ثم يجب حظر ما تنطوي عليه من انتهاك سواء على صعيد القانون أو الممارسة في الدول الأطراف في الميثاق.

ويتضمن الميثاق عدداً من الأحكام القابلة بفضل صياغتها للإعمال المباشر في ظل القوانين الداخلية، ومن ثم يمكن الاستشهاد بها في المحاكم الوطنية. ومن أمثلة هذه الأحكام المادة 5 (الحق في التنظيم النقابي)، والمادة 6 (الحق في التفاوض الجماعي)، والمادة 10 (التشاور بشأن الحق في التأهيل المهني). وبالإضافة إلى ذلك، يمكن الربط بين المادة 10 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان وحرياته الأساسية بشأن حرية التعبير وما ورد في الميثاق الاجتماعي الأوروبي بشأن الحق في الحصول على المعلومات وفي التشاور. وكذلك الربط بين المادة 22 من الاتفاقية والمادتين الثالثة والرابعة من الميثاق فيما يتعلق

بالحق في الاشتراك في تحديد وتحسين ظروف العمل وبيئة العمل، بالإضافة إلى النص المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات والتشاور في حالة اتخاذ إجراءات للاستغناء الجماعي عن العمالة. وتبين القراءة الفاحصة لما انتهت إليها لجنة الخبراء من نتائج أن هناك مواد أخرى كثيرة تشتمل على أحكام قابلة للإعمال المباشر.

ومن السبل الأخرى التي يمكن أن تتبعها لجنة الخبراء لتوسيع نفوذ الميثاق في المستقبل أن تستند في ما تقدمه من حججٍ إلى تحسن الأوضاع الاجتماعية في معظم الدول الأطراف. وهو ما قد يمكن لجنة الخبراء من أن توسع تدريجياً نطاق بعض أحكام الميثاق، وبذلك تفرض مستوى أعلى من الحماية في كل الدول الأطراف. وفي هذا الصدد، قد تستلهم لجنة الخبراء نهج المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في الأخذ بالسوابق القضائية فيما يتعلق بالاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان وحرياته الأساسية. وهو ما طبقته المحكمة فعلاً، إذ تقبل المحكمة بصفة عامة أن توفر بعض الدول مستوى أعلى من الحماية لفئاتٍ بعينها. فقد خلصت المحكمة إلى أنه لو كان الاتجاه العام في العديد من الدول الأطراف إيجابياً، لأمكن القول بأن الأساس موجود لتقديم مستوى أفضل من الحماية في كل من تلك الدول. ونتيجة لذلك، يمكن للمحكمة أن تفرض معايير جديدة على أساس وجود مبادئ جديدة مشتركة. وهذا ما قامت به المحكمة في قضية تتعلق بالحق في حرمة الحياة الخاصة (المادة 8 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان وحرياته الأساسية).

وتتسم الكثير من الأحكام الواردة في الميثاق الاجتماعي الأوروبي بأنها ذات طبيعة متغيرة، وقد أشارت لجنة الخبراء في بعض الحالات إلى إيلاء عناية كبيرة للاجتهاد بشأن مضمون هذه الأحكام على مر السنين. ومن أمثلة هذه الأحكام ما يلي:

- المادة 1(1) التي تلتزم بموجبها الدول الأطراف بتحقيق أعلى مستوى ممكن من مستويات التوظيف وأكثرها استقراراً والحفاظ عليه. وطبقاً لرأي لجنة الخبراء، فإن هذا النص يمثل التزاماً بالسلوك وليس التزاماً بالنتيجة، وأن مضمونه قابل للتغير وينبغي بذل جهود كبيرة لتحديد مضمونه على مرور السنين.
- المادة 4(1) المتعلقة "بالأجر المادي الكافي". وتوحي هذه المادة، في رأي لجنة الخبراء، بأن الدول الأعضاء ينبغي عليها أن تضع سياسات تؤدي إلى تحقيق مستوى معيشي كريم وأن تواصل بذل الجهود في هذا الصدد.
- المادة 12(3) عن الحق في الضمان الاجتماعي، والتي تنص على ضرورة النهوض بمستوى نظام الضمان الاجتماعي تدريجياً.

ومن خلال تلك الأمثلة، تستطيع لجنة الخبراء بمرور الوقت أن تشير إلى التحسن الحادث في عدد كبير من الدول الأطراف، وأن تطور مضمون كل حكم من الأحكام على حدة، وأن تفرض على الدول الأخرى الالتزام به.

ومن السبل الأخرى للتوسع في تفسير مضمون الميثاق تطبيق بعض المبادئ الأساسية مثل المساواة وعدم التمييز والحق في الخصوصية. وهذا ما فعلته المحكمة الأوروبية في عدد من القضايا المتعلقة بالحقوق الاجتماعية، مستشهدة بالالتزامات الإيجابية ذات الصلة. وكان أحد المواطنين المقيمين في دولة غير دولته قد طعن في قرارٍ لتلك الدولة برفض منحة إعانة اجتماعية، واستند في طعنه إلى إنكار الحق في التملك (المادة 1 من البروتوكول الأول)، وإلى الأحكام الخاصة بالمساواة في الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية (المادة 14). وقد قضت المحكمة بأن مبدأ المساواة لا يشترط أن تضع الدولة نظاماً للأمن الاجتماعي، ولكن في حالة وجود هذا النظام يجب على الدولة أن تضمن أن يطبق هذا النظام على نحو يحترم مبادئ أساسية معينة مثل المساواة. وفي هذه الحالة، فإن احترام مبدأ

المساواة يعني أن مواطني أي من الدول الأطراف ينبغي أن يحصلوا على نفس الحقوق المتعلقة بالإعانات الاجتماعية المتاحة لمواطني تلك الدولة.

وفي أعمالها المتعلقة بتنفيذ الميثاق الاجتماعي الأوروبي على مر السنين، أرست لجنة الخبراء مجموعة من السوابق القضائية، وسعت فيها أسس الحماية من التمييز. وتم تقنين تفسير اللجنة في المادة الجديدة (هـ) في الصيغة المنقحة للميثاق. وبالمثل، يمكن للجنة الخبراء في المستقبل أن تنحو هذا النحو بتطبيق مبادئ أخرى، مثل مبدأ احترام الخصوصية، على مواد معينة مثل الحق في المساعدات الطبية والاجتماعية (المادة 13)، أو حق الأسرة في الحماية القانونية (المادة 16).

الحق في المطالبة بالتعويض والإنصاف

تمثل القدرة على المطالبة بالتعويض والإنصاف عن انتهاك ما جانباً مهماً في إعمال الحقوق. فعلى سبيل المثال، خلصت لجنة الخبراء إلى أن الحق في المساعدات الاجتماعية (المادة 13 من الميثاق الاجتماعي الأوروبي) يمثل حقاً جوهرياً يقع في صلب الميثاق، وأن الفرد الذي يُحرم من هذا الحق له أن يرفع دعوى أمام هيئة مستقلة مثل المحاكم. ولهذه النتيجة التي خلصت إليها لجنة الخبراء دلالتان:

- يجوز للجنة الخبراء أن تقرر ما إذا كان لفرد ما الحق في رفع دعوى في إحدى الدول الأطراف. فإذا قررت اللجنة أن ذلك من حقه، بينما حرم الفرد من التمتع بهذا الحق، فقد يترتب على ذلك أن توجه اللجنة الوزارية توصية إلى الدولة المعنية؛
- يجوز للأفراد في الدول الأطراف المعنية الطعن أمام الهيئات القضائية مثل المحاكم الإدارية أو المدنية في قرارات الرفض الصادرة عن هيئات إدارية.

وقد تعني هذه النتيجة أيضاً أن بوسع لجنة الخبراء مستقبلاً تطوير ذلك، اعتماد على نهج السوابق القضائية وذلك بأن تقر بضرورة إتاحة سبل التعويض والإنصاف فيما يتعلق بانتهاك الحقوق الأخرى التي يقر بها الميثاق الاجتماعي الأوروبي بخلاف الحق في المساعدات الاجتماعية (المادة 13).

وتقر المادتان الخامسة والسادسة من الميثاق الاجتماعي الأوروبي صراحةً بحق الشركاء الاجتماعيين في إخطارهم واستشارتهم وفي حقهم في التفاوض. وتُعد هذه الضمانات الإجرائية لازمةً لحماية العديد من الحقوق الأخرى مثل الحق في المسكن الملائم (المادة 31)، والحق في الحماية من الفقر والحرمان الاجتماعي (المادة 30). ويمكن للجنة الخبراء أن تقوم بتطوير هذه الحقوق المتعلقة بالحصول على المعلومات والتشاور أكثر مما هي عليه

حالياً. فعلى سبيل المثال، ينبغي الاعتراف بالمنظمات غير الحكومية كشريكٍ يجب استشارته فيما يتعلق بإعمال هذه الحقوق، وأن يكون لها الأهلية الكاملة لرفع الدعاوى القضائية المدنية. ويُعد ذلك أمراً ضرورياً لأن المنظمات غير الحكومية كثيراً ما تكون موجودة وتتمتع بالخبرة والإمكانات في الحالات التي يكون فيها المتضرر في وضع لا يسمح له برفع دعوى بشأن ما لحق به من ضرر.

كما يمكن أن يكون تطبيق بعض اللوائح الإجرائية الأخرى مفيداً جداً، مثل تحويل مسؤولية أو عبء الإثبات؛ فعلى سبيل المثال إذا مرض أحد العاملين وثبت أنه يعمل في ظروف سيئة حيث يجرى استخدام مواد خطرة، فيمكن عندئذ مطالبة صاحب العمل، وليس العامل نفسه، بإثبات عدم وجود صلة بين الإعاقة التي لحقت بالعامل وظروف العمل، أو أنه قد اتخذ كل الاحتياطات اللازمة. وقد اهتمت لجنة الخبراء اهتماماً خاصاً بهذه القاعدة عند دراستها لمدى تطبيق المادة 4(3) المتعلقة بالأجر المتساوي.

ويمثل التعويض أداة أخرى مفيدة لدعم تطبيق الميثاق الاجتماعي الأوروبي، فهذا النص يتيح لهيئة المحكمة أو الهيئة المشرفة على التنفيذ منح تعويض للمضارين، ولا يتداخل مع مسؤوليات الحكومة التي تحتفظ بحريتها في اختيار السبل المناسبة لتنفيذ هذا الالتزام. لكن عدم توافر سبل التعويض يمكن أن يُعد انتهاكاً لفقرة محددة واردة في الميثاق.

ويمكن أن يُستخلص من ذلك أن ما انتهت إليه لجنة الخبراء على مر السنين من خلاصات وتوصيات ساهم في جعل عدداً معيناً من الأحكام الواردة في الميثاق الاجتماعي الأوروبي ذا مضمون واضح ومحدد، مما يساهم في جعل الحقوق ذات الصلة قابلة للنفاذ. وينسحب نفس القول على عدد من الضمانات الإجرائية أيضاً، حيث طرحت اللجنة العديد من النقاط التفصيلية. ويبدو لأول وهلة أن معظم أحكام الميثاق الاجتماعي الأوروبي تتضمن قواعد عامة نسبياً، لكن لجنة الخبراء تمكنت من استخلاص معايير أكثر تحديداً من هذه القواعد. وهو ما يساهم في جعل الميثاق الاجتماعي الأوروبي يتمتع بإمكانيات عظيمة في مجال إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية على نحو فعال.

الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية

اعتُمدت الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في روما في نوفمبر/تشرين الثاني 1950، وبدأ سريانها في عام 1953، ولها أحد عشر بروتوكولاً مكملاً. وتضيف البروتوكولات الأول والرابع والسادس والسابع حقوقاً أساسية جديدة للحقوق التي تكفلها الاتفاقية، بينما تتناول البروتوكولات الثامن والتاسع والحادي عشر آلية الإشراف على التنفيذ.

وترد الأحكام الجوهرية في القسم الأول من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية وفي عدد من البروتوكولات المحلقة بها وهي البروتوكول الأول والرابع والسادس والسابع. وتتناول الاتفاقية بالتفصيل عدداً من الحقوق المدنية والسياسية، مثل الحق في الحياة، وتحريم التعذيب، وتحريم الرق والسخرة، والحق في استيفاء الإجراءات القانونية السليمة وفي المحاكمة العادلة، والحق في احترام الحياة الخاصة والحياة الأسرية، وحرية الفكر والضمير والديانة، وحرية التعبير، وحرية عقد الاجتماعات، وحرية تكوين الجمعيات والانضمام إليها، والحق في الزواج، والحق في الإنصاف والتعويض الفعال، وتحريم التمييز.

ترتبط بعض الأحكام، مثل الحق في الحياة، وتحريم السخرة، والحق في احترام الحياة الأسرية، وحرية عقد الاجتماعات وتكوين الجمعيات والانضمام إليها، بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

ويتناول القسم الثاني من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والبروتوكول الحادي عشر الجوانب الإجرائية. ومع بدء سريان ذلك البروتوكول في نوفمبر/تشرين الثاني 1998، تم ترشيد الإجراءات وتبسيطها. فأصبحت جميع الانتهاكات التي يزعم أنها وقعت لحقوق الأفراد تحال منذ ذلك الحين فصاعداً إلى المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، والتي تختص بالنظر في مدى مراعاة الدول الأطراف لالتزاماتها بمقتضى الاتفاقية. ويجوز للدولة أو الأفراد أو الجماعات أو المنظمات غير الحكومية رفع شكاوى لهذه المحكمة.

وفي أعقاب سريان البروتوكول الحادي عشر لم تعد اللجنة الوزارية مخولةً صلاحية التعامل مع قبول القضايا من الناحية الشكلية، ولكنها أصبحت تشرف على تنفيذ أحكام المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان التي تعد نهائية وملزمة.

وثمة جوانب عديدة مشتركة بين الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية والميثاق الاجتماعي الأوروبي. حيث يهدف كل منهما إلى العمل على حماية عدد من الحقوق مثل تحريم السخرة أو احترام الحياة الأسرية أو حرية عقد الاجتماعات أو تكوين الجمعيات والانضمام إليها بما في ذلك الحق في تشكيل النقابات.

وتضمنت العديد من السوابق القضائية للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان الإشارة إلى أن الظروف الاجتماعية المواتيه تمثل شرط مسبق ضروري للتمتع بحقوق الإنسان "التقليدية". واعتبرت أن الحاجة إلى نظام معاون لتقديم المساعدة القضائية أمر لا غنى عنه لضمان الحق في وسائل انتصاف فعالة، وأن البيئة الصحية تعتبر شرطاً مسبقاً لاحترام الحياة الأسرية. وفي هذه الحالات، حددت المحكمة سلسلة من الواجبات الإيجابية القابلة للنفاذ المنبثقة عن الحقوق التي تحميها الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان. وحددت عدداً من الشروط الضرورية لقبول إلزام الدولة بهذه الواجبات، ومن بينها:

- ضرورة وجود صلة بين الواجب وحق محدد منصوص عليه في الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان؛
- ضرورة أن تكون صياغة الالتزام دقيقة وقابلة للتطبيق من جانب المحاكم الوطنية؛
- ضرورة وجود أرضية مشتركة للتفسير في إطار القانون الوطني والسوابق القضائية في الدول الأطراف؛
- ضرورة وجود هامش من التقدير لدى الدولة.

ويبين هذان المثالان عن الحق في المساعدة القانونية وفي البيئة الصحية إمكانية الربط بين الحقوق المدنية والسياسية من ناحية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من ناحية أخرى نظراً لوجود مجموعة من المبادئ المشتركة الكامنة وراء هاتين الفئتين من الحقوق.[9]

دور المنظمات غير الحكومية فيما يخص إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ضمن النظام الأوروبي لحماية حقوق الإنسان[10]

دور المنظمات غير الحكومية في الإطار العام للمجلس الأوروبي

في عام 1952، قرر المجلس الأوروبي منح الوضع الاستشاري للمنظمات غير الحكومية والاعتراف بدورها الحيوي في المجتمع الأوروبي، مما يشكل ضمانة للتمتع بحرية التعبير وتكوين الجمعيات والانضمام إليها والتي تعد أمور أساسية لتحقيق الديمقراطية. وبدأ المجلس حواراً مع المنظمات غير الحكومية لتلبية ثلاثة احتياجات هي: (ا) التعرف على آراء المواطنين الأوروبيين وتطلعاتهم؛ (2) إتاحة الفرصة للمنظمات للتمثيل المباشر لدى الاتحاد الأوروبي؛ (3) التعريف بأنشطة المجلس من خلال هذه

المنظمات. وتوجد حالياً أكثر من 400 منظمة ذات وضع استشاري لدى المجلس الأوروبي. وعلى العكس من الاتحاد الأوروبي، تعد العلاقة مثالية بين المجلس الأوروبي والمنظمات غير الحكومية، حيث تنص قواعد مشاركة المنظمات غير الحكومية على ضرورة اشتراك المنظمات مع المجلس في أهدافه وإسهامها في جهوده، وأن تكون المنظمات دوليةً وممثلةً من الناحية الجغرافية (أي لها قاعدة في الدول الأعضاء بالمجلس)، ومن حيث مجال جهودها، كما يجب أن يكون لها مقر دائم وهيكل تنظيمي.

ويمكن أن تساهم المنظمات غير الحكومية في كل مستويات المجلس الأوروبي، واللجنة الوزارية، والمجلس البرلماني، ومجلس السلطات المحلية والإقليمية الأوروبية. ويمكن أن يأخذ التعاون صوراً عديدة، تتراوح ما بين التشاور البسيط إلى الاشتراك الكامل في مشروعات محددة. وقد يشارك خبراء المنظمات غير الحكومية بصفة استشارية في العديد من الدراسات ويسهمون في جهود اللجان الحكومية المتعلقة بموضوعات معينة، وفي إعداد المذكرات للأمين العام للمجلس الأوروبي، وإعداد البيانات الشفوية والمكتوبة للجنة الخبراء التابعة للمجلس البرلماني، وحضور الاجتماعات التي ينظمها المجلس الأوروبي. وتطرح المنظمات غير الحكومية تقاريرها على الجماهير حول سير مشروعات المجلس الأوروبي في مجال عملها، كما تبدي استعدادها لتقديم مشورة خبرائها للمجلس.

وتشارك المنظمات غير الحكومية ذات الوضع الاستشاري في المهام الحكومية والبرلمانية والأعمال الخاصة بوضع المعايير في المجلس الأوروبي. وللمنظمات غير الحكومية دور في إعداد العديد من اتفاقيات المجلس وصكوكه، ومنها الصيغة المنقحة من الميثاق الاجتماعي الأوروبي.

وللمجلس الأوروبي هيكل دائم للتعاون مع المنظمات الدولية غير الحكومية من خلال مؤتمر سنوي موسع للمنظمات غير الحكومية، إلى جانب لجنة مختصة بالاتصال.

إمكانيات قيام المنظمات غير الحكومية بتعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في إطار المجلس الأوروبي

- ينبغي على المنظمات غير الحكومية أن تتقدم بطلب للحصول على الوضع الاستشاري حتى يمكنها التمتع بالفرص التي يتيحها الإطار العام للتعاون الذي وضعه المجلس الأوروبي بهذا الخصوص. فمن خلال الوضع الاستشاري تتاح للمنظمات غير الحكومية العديد من الفرص للتعرف على الميثاق الاجتماعي الأوروبي والاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية، والإسهام في التطورات المستقبلية. وتتلقى كل منظمة غير حكومية ذات وضع استشاري نسخ من التقارير الحكومية، ويحق لها تقديم مذكرات في إطار إجراءات رفع التقارير. ومن الجدير بالذكر أيضاً أن المجلس الأوروبي لا يستبعد إقامة علاقات عمل مع المنظمات غير الحكومية الأخرى. وقد كانت هذه المنظمات فيما مضى تقدم بيانات غير رسمية ومختصة بموضوعات معينة في مجال اهتمامها على وجه التحديد.
- على المنظمات غير الحكومية أن تحث كل دولة على حدة على قبول معايير الميثاق الاجتماعي الأوروبي، من خلال التصديق على الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية وبروتوكولاتها إذا لم تكن قد صادقت عليها بعد، وإزالة المعوقات التي تحول دون قبول أحكام الميثاق أو المصادقة عليه وعلى البروتوكولات الملحقة به.
- ينبغي على المنظمات غير الحكومية أن تدرس التقارير الحكومية وتعلق عليها في مذكرات توجهها إلى المجلس الأوروبي. وعليها أن تدرس النتائج التي تخلص إليها لجنة الخبراء المستقلين وتقرير اللجنة الحكومية وتوصيات اللجنة الوزارية حول تنفيذ الميثاق الاجتماعي الأوروبي. وعندما تكون

هناك توصية، على سبيل المثال بخصوص التطبيق غير المرضي للميثاق، يمكن للمنظمات غير الحكومية أن تحشد الرأي العام والبرلمان، بهدف تعزيز الإعمال الفعال لأحكام الميثاق ذات الصلة. ويتيح بروتوكول عام 1991 للمنظمات غير الحكومية فرصة الإطلاع على التقارير الحكومية على نحو أيسر من ذي قبل. كما يمكن دعوة المنظمات الدولية غير الحكومية ذات الوضع الاستشاري للمشاركة أكثر من ذي قبل في اجتماعات اللجنة الحكومية.

- يتيح إجراء تقديم الشكاوى مجالاً آخر للعمل، وعلى المنظمات غير الحكومية ذات الوضع الاستشاري أن تتقدم بطلب لإدراجها على قائمة المنظمات غير الحكومية المؤهلة لرفع الشكاوى. بما يمكنها أن تنتقي قضية مهمة للتعامل معها من خلال تقديم شكوى بخصوصها.[11]
- على المنظمات غير الحكومية أن تدرس دائماً صكي حقوق الإنسان المتعلقين بالمجلس الأوروبي معاً. فالاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية تتضمن حقوقاً سياسية ومدنية، والميثاق الاجتماعي الأوروبي يتضمن حقوقاً اجتماعية واقتصادية. ويبين أخذ المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بنهج السوابق القضائية أمثلة للتأثير المتبادل بينهما، مثلما يتبين ذلك أيضاً من النتائج التي تخلص إليها لجنة الخبراء. ومن الممكن أن تؤدي المقارنة المتواصلة بين المضامين والإجراءات إلى إيجاد سبل جديدة لضمان مزيد من التوافق في سياق التطوير المستقبلي للصكين الأساسيين، والسوابق القضائية المتعلقة بهما وآلية الإشراف على تنفيذهما.

تعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على المستوى الوطني

ينبغي على المنظمات غير الحكومية القيام بما يلي على المستوى الوطني:

- الدعوة إلى التصديق على كل الصكوك بما في ذلك الميثاق الاجتماعي الأوروبي والبروتوكولات الملحقة به.
- الإصرار على أن تقبل حكوماتها عند التصديق جميع الأحكام التي تعتبر ذات أهمية خاصة.
- تنظيم الحملات لحث الحكومات على الاعتراف بحق المنظمات غير الحكومية الوطنية في تقديم الشكاوى في إطار الميثاق الاجتماعي الأوروبي.
- المطالبة بالحصول على التقارير الحكومية، والعمل على التعريف بهذه التقارير.
- تقديم بيانات غير رسمية فيما يخص نقاط معينة تتعلق بقضايا الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.
- تقديم تعليقات على التقارير الحكومية.
- طلب الحصول على النتائج التي تخلص إليها لجنة الخبراء وتقارير اللجنة الحكومية واللجنة الوزارية.
- إطلاع الرأي العام، بخصوص القضايا العامة أو فيما يتعلق بموضوعات خاصة، والحث على تنفيذ توصيات اللجنة الوزارية.
- العمل على اعتماد تشريعات وطنية لإعمال جوانب معينة من الميثاق الاجتماعي الأوروبي.
- الاستشهاد بالحقوق الواردة في الميثاق الاجتماعي الأوروبي أمام الهيئات القضائية، واعتبار النتائج التي تخلص إليها لجنة الخبراء بمثابة سوابق قضائية فيما يخص الحقوق المتضمنة في الميثاق الاجتماعي الأوروبي.

المؤلف: تون ريديجيلد

الهوامش

(1) The Committee of Ministers is a statutory organ of the Council of Europe (COE). It is one of the controlling and supervisory bodies of the European Social Charter and of the European Convention on Human Rights. Member countries decide who will represent them in this body; normally they choose the representative according to the subject matter. It has been established that only those states which have ratified the ESC sit on the committee for subjects concerning the Charter.

(2) Social partners are representative organizations of employers and workers. Under this protocol international organizations of employers and international trade unions have the right to file a complaint. Representative national organizations of employers and trade unions have the right to file a complaint against their own government.

(3) The comments are made on the basis of the text of the European Social Charter (Revised), ETS No. 163 (3 May 1996), entered into force 1 July 1999.

(4) See, for instance, COE, European Social Charter, Committee of Independent Experts Conclusions XIV-1, vol. 1 and vol. 2.

(5) COE, European Social Charter, Governmental Committee, 13th Report (IV), 13th Report (V).

(6) Charter of the 21st Century, 100-29.

(7) See Council of Europe, Social Rights = Human Rights, Fact Sheet 7, May 1998.

(8) See Lenia Samuel, Fundamental Social Rights: Case Law of the European Social Charter, Council of Europe, 1997; see also the report of Aalt Willem Heringa, in COE, The Social Charter of the 21st Century, op. cit., 192-225.

(9) Jona M. Rosenfeld and Bruno Tardieu, Artisans de démocratie (Paris: Editions Quart Monde, 1998), 187-196. The authors describe a case where a national contested a decision concerning the right to family life on the grounds of the principle of a just trial and the right to a fair and public hearing under article 6 of the ECHR. For further details concerning case law under the ECHR, see also Module 22 in this manual.

(10) See Tom Kenny, Securing Social Rights across Europe: How NGOs Can Make Use of the European Social Charter (UK: Oxfam, 1997).

(11) An NGO should always consider if a case can be introduced before the Court in the framework of the ECHR. Situations such as extreme poverty or right to decent housing, for instance, have-so far unsuccessfully-been introduced as presenting a violation of article 3 of the ECHR (prohibition of inhuman or degrading treatment).