

الحقوق الاجتماعية والاقتصادية



آب/أغسطس ٢٠١٤

’ولكن يصعب عليك الوقوف على قدميك اللتين أو هن كساح الأطفال عظامهما، بينما تلهث جراء الربو الناتج عن بقع الرطوبة السوداء على الجدار الإسفنجي لغرفة النوم.
(جولي ماكدوول، مؤلفة إسكتلندية وناشطة اجتماعية).

نظرة عامة

تحمي الحقوق الاجتماعية والاقتصادية كرامة الأفراد وحريتهم ورفاههم، بضمان حقوقهم التي تكفلها الدولة في التعليم، الرعاية الصحية العامة، السكن، الحد الأدنى للأجور، ظروف العمل اللائق وغيرها من المنافع الاجتماعية.

ماذا؟

يعكس إدراج الحقوق الاجتماعية والاقتصادية في الدستور، الحاجة إلى حماية أهم المصالح الأساسية للأفراد في الحصول على الموارد الضرورية ليعيشوا برفاهية.

لماذا؟

يشمل الاعتراض على إدراج الحقوق الاجتماعية والاقتصادية إمكانية عدم قدرة الدولة على تقديم الخدمات الموعودة، ما يؤدي إلى الافتقار إلى الشرعية، والخوف من اشتراك القضاة أكثر مما ينبغي في رسم السياسات والاعتراضات الأيديولوجية.

لم لا؟

تُدرج معظم الدساتير الحديثة، خصوصاً في أوروبا وأفريقيا وأميركا اللاتينية، حقوقاً اجتماعية واقتصادية. وتتميز أميركا الشمالية ومنطقة البحر الكاريبي بإفتقار دساتيرها لمثل تلك الأحكام.

أين؟

حول هذه السلسلة

ترمي هذه الكراسات الأساسية التي تتناول بناء الدساتير إلى مساعدة الدول في بناء دساتيرها أو إنجاز عمليات إصلاح دستوري عبر: (١) مساعدة المواطنين والأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني والمسؤولين الحكوميين وأعضاء الجمعيات التأسيسية في اتخاذ خيارات دستورية حكيمة؛ (٢) مساعدة موظفي المنظمات الدولية الحكومية وأطراف خارجية أخرى في تقديم دعم مفيد ومدروس ووثيق الصلة بالظروف والسياقية لصناع القرار المحليين. وقد صممت الكراسات لتكون مدخلاً للقراء غير المختصين، ومفكرات مكثفة ملائمة لذوي المعرفة أو الخبرة في بناء الدساتير. وهي تهدف بترتيب مواضعها وفق الخيارات العملية التي يواجهها بناء الدساتير، إلى إيضاح قضايا معقدة بطريقة مبسطة ومختصرة.

حول المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات هي منظمة حكومية دولية تدعم الديمقراطية المستدامة حول العالم.

ما القضية؟

كان الارتباط بين الحرية السياسية والحصول على الموارد الاجتماعية والاقتصادية بإنصاف، سمة متكررة في التاريخ البشري. ففي روما القديمة مثلاً، كان الدافع وراء حملة العوام (مواطنو الطبقة الدنيا) للحصول على حقوق سياسية متساوية هو الرغبة في الإعفاء من الديون والتوزيع العادل للأراضي. وبالمثل، تراق صدور الماغنا كارتا (الوثيقة العظمى للحریات) عام ١٢١٥، والتي يمكن اعتبارها بمثابة بيان مبكر للحقوق المدنية والسياسية، مع صدور ميثاق الغابة الذي ضمن حقوق الفلاحين بالرعي والبحث عن الطعام وجمع الحطب، وهي سبل معيشة الفلاحين.

وأكدت التجارب الثورية للقرن السابع عشر وحتى التاسع عشر، والتي أنتجت أشكالاً حديثة من الديمقراطية، مراراً وتكراراً على الارتباط بين الحقوق المدنية-السياسية والاجتماعية-الاقتصادية في الكتابات النظرية والجدلية على الأقل، ولم يتضمن معظم الدساتير القديمة حقوقاً اجتماعية واقتصادية معينة. لكن هذا الوضع أخذ يتغير في القرن العشرين بالتوازي مع توجه عالمي طوال المئة سنة الأخيرة نحو إدراج حقوق أشمل في الدساتير، ومنها الحق في الحصول على خدمات اجتماعية واقتصادية، كالتعليم والرعاية الصحية، وعلى الحريات المدنية والمحكمة العادلة. وطفقت دساتير الدول النامية على وجه الخصوص، تُدرج على نحو متزايد الحقوق الحياتية، وهي حقوق التمتع بحياة صحية أي الحصول على الماء والغذاء والصرف الصحي، إلخ.

وغالبية الدساتير الديمقراطية في العالم الآن، إما تتضمن حقوقاً اجتماعية واقتصادية قابلة للتطبيق قانونياً، أو تعزز المتابعة السياسية لتحقيق أهداف اجتماعية واقتصادية تدرجية من خلال مبادئ توجيهية للسياسات يعترف بها الدستور. لكن، لا تزال بعض الدساتير القديمة تغفل الحقوق الاجتماعية والاقتصادية ليجري إرساؤها في القوانين وليس في الدساتير، هذا إن تم إرساؤها أصلاً.

تناقش هذه الكراسة أصل الحقوق الاجتماعية والاقتصادية وانتشارها، وتوضح أسباب رفض أو تأييد إدراجها في الدستور، وتنظر في خيارات التصميم والعوامل الظرفية التي يتعين على واضعي الدساتير معالجتها عند التعامل مع هذه القضية. كما تسعى إلى توجيههم من خلال باقة من الخيارات الدستورية، ومنها:

- (١) أينبغي إدراج الحقوق الاجتماعية والاقتصادية في الدستور أم لا؟
- (٢) ما الشكل الذي يجب أن يأخذه هذا الإدراج، هل بوصفها حقوقاً يطبقها القضاء أم أحكاماً توجيهية؟
- (٣) ما الخواص الأخرى في تصميم الدستور التي من شأنها تعزيز تلك الحقوق؟

ما هي الحقوق الاجتماعية والاقتصادية؟

أجيال من الحقوق

عرّفت الدساتير الحديثة الأولى الحقوق أساساً من ناحية الحدود الإجرائية أو الموضوعية لممارسة سلطة الدولة بقصد حماية الأفراد من التدخل التعسفي - سيادة القانون، والحق في محاكمة عادلة، والحرية الشخصية وحرية التعبير والتجمع وتكوين الجمعيات والدين. وتعرف هذه الحقوق الآن بأسماء متنوعة هي: 'حقوق الجيل الأول'، أو 'الحقوق السلبية'، أو 'الحقوق المدنية والسياسية'.

الحقوق الاجتماعية والاقتصادية التي اقترحها الرئيس الأمريكي فرانكلين روزفلت في خطاب 'حالة الاتحاد' عام ١٩٤٤.

الحق في وظيفة مفيدة ومربحة في مصانع الأمة أو متاجرها أو حقولها أو مناجمها؛

الحق في تقاضي أجر يكفي لتأمين الغذاء واللباس والترفيه الملائم؛

حق كل مزارع في زراعة محاصيله وبيعها بسعر يوفر معيشة كريمة له ولأسرته؛

حق كل رب عمل صغير أم كبير في التجارة ضمن مناخ خال من المنافسة غير العادلة والاحتكار داخل البلاد وخارجها؛

حق كل عائلة في منزل لائق؛

الحق في رعاية صحية مناسبة والتمتع بصحة جيدة؛

الحق في حماية كافية من المخاوف الاقتصادية المتعلقة بالشيخوخة، المرض، الحوادث، والبطالة؛

الحق في الحصول على تعليم جيد.

(ملاحظة: طرحت هذه الحقوق كبرنامج سياسي لكنها لم تدرج في دستور الولايات المتحدة).

لما كانت الحقوق المدنية والسياسية هي الوحيدة التي حظيت بالحماية، اعتبرت تلك الدساتير الأولى أنها تجسد صيغة فردية وضيقة الأفق للحرية، تتجاهل الفوارق الاجتماعية والاقتصادية. وهذه النظرة الضيقة للمساواة أمام القانون، على حد قول الكاتب الفرنسي أناتول فرانس في القرن ١٩، 'حظرت على الأغنياء والفقراء على السواء، النوم تحت الجسور والتسول في الشوارع وسرقة الخبز'.

واعتبر كثير من إصلاحيين منتصف القرن ١٩ وما بعده أن الحقوق المدنية والسياسية، دون إجراء تحسينات في الظروف الاجتماعية والاقتصادية، لا تقدم سوى أمل ضئيل للناس العاديين الذين أضنت حياتهم ساعات العمل الطويلة وانخفاض الأجور ومضايقة ممثلي النقابات، وظروف العمل الخطرة وخطر التعرض للطرود التعسفي والبطالة الدورية أو المزمنة، والسكن في أحياء فقيرة وانعدام فرص الحصول على التعليم والرعاية الصحية.

واعتبر كثيرون، لا سيما في الولايات المتحدة، أن الدستور يضمن نموذجاً فردياً بامتياز للحرية. وبذلك، مثل عقبة أمام التشريعات التقدمية التي غالباً ما كانت تلغيها المحاكم استناداً إلى أسس دستورية. ومن الأمثلة الشائعة على ذلك قضية لوكنز ضد نيو يورك عام ١٩٠٥ (أبطلت فيها المحكمة قانوناً ينظم الحد الأقصى لساعات العمل) وقضية أدكينز ضد مشفى الأطفال عام ١٩٢٣ (أبطلت فيها المحكمة قانون الحد الأدنى للأجور). وإذا قررت حكومة دستورية الاستجابة لما يسمى 'القضية الاجتماعية' وللمطالب بدولة أنشط وبمفهوم أكثر إيجابية للحرية، فيجب تغيير الدستور.

وبدءاً من أواخر القرن ١٩، وخصوصاً في الدساتير الديمقراطية الجديدة التي أعقبت الحربين العالميتين الأولى والثانية، جرى التركيز على الحقوق التي تحمي العمال من رؤسائهم، وعلى الحقوق الإيجابية كالحق في التعليم والرعاية الصحية. وتدعى تلك الحقوق بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية (وأحياناً الحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية) أو 'الجيل الثاني من الحقوق'. وكانت في المؤلفات القديمة تدعى أحياناً 'الحقوق الإيجابية'، لأنها روجت لوجهة نظر إيجابية للحرية بوصفها 'فرصاً للازدهار والرفاه' مقابل النظرة السلبية للحرية التي تعني بكل بساطة عدم التدخل.

الحقوق الاجتماعية والاقتصادية كعيار شامل ودولي ناشئ

يرقى الاعتراف الدولي بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية إلى مطلع القرن العشرين، عندما اعتمدت منظمة العمل الدولية، التي كانت آنذاك إحدى وكالات عصبة الأمم، سلسلة اتفاقيات لتحسين معايير العمل في العالم.

وبعد الحرب العالمية الثانية، ازداد إدراج الحقوق الاجتماعية والاقتصادية في الاتفاقيات والمعاهدات الدولية، وأهمها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية لعام ١٩٦٦. كما تتضمن اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري لعام ١٩٦٥ واتفاقية حقوق الطفل لعام ١٩٨٩ أحكاماً تتعلق بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية.

ونصت المواثيق الإقليمية لحقوق الإنسان أيضاً على حقوق اجتماعية واقتصادية. فالميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب مثلاً، يحمي حقوقاً كثيرة كالحق في العمل والصحة والتعليم.

وتعتبر تلك المواثيق الدولية في غاية الأهمية ضمن خطاب حقوق الإنسان عامة، كما أنها تؤثر تأثيراً كبيراً على الدساتير الوطنية. وبالنظر لأثر تلك المعاهدات الدولية، يجد واضعو الدساتير أنفسهم ملزمين بمضمونها الذي حدد المعايير الدنيا المقبولة عالمياً:

- يشير عدد من الدساتير (أفغانستان والغابون مثلاً) إلى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بشكل خاص.
- ثمة توافق بين الحقوق المدرجة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وتلك المدرجة في الدساتير الوطنية، ما يشير إلى أن الاعلان المذكور أصبح نموذجاً لوضعي الدساتير (إيلكنز، جنسبرغ، وسيمونز ٢٠١٣).
- غالباً ما تضم دساتير ما بعد عام ١٩٦٦ في الدول التي صادقت على العهد الدولي الخاص بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، حقوقاً اجتماعية واقتصادية أكثر من دساتير الدول التي لم تصادق عليه.

تتضمن غالبية الدساتير حالياً كوكبةً واسعةً من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية؛ إما كأحكام يمكن تطبيقها مباشرةً أو كإعلانات طموحة أو مبادئ توجيهية. وثمة عدد قليل نسبياً من الدساتير - معظمها صدر قبل القرن العشرين - لا يذكر مباشرةً أي حقوق اجتماعية واقتصادية.

نقطة تأمل: ما المعاهدات والعهود والاتفاقيات الدولية التي يكون البلد طرفاً فيها؟ ما هي التزامات حقوق الإنسان التي التزم بها؟ وهل ينبغي إدراج تلك الالتزامات في الدستور؟

أي حقوق اجتماعية واقتصادية؟

تتباين قائمة الحقوق الاجتماعية والاقتصادية المعترف بها من بلد لآخر. ويمكن بحثها تحت عناوين مختلفة:

الحق في خدمات عامة شاملة: الحق في التعليم والرعاية الصحية وغيرها من الخدمات العامة، وهي حق لكل فرد ويقع على عاتق السلطات العامة في المقام الأول، تمويلها أو تقديمها أو دعمها.

الحقوق الداعمة لظروف معيشية لائقة: تتخذ هذه الحقوق في البلاد الأقل تطوراً شكل حقوق خاصة بالطعام، والمياه، إلخ (الحقوق الحياتية). أما في الاقتصادات الصناعية وما بعد الصناعية، فغالباً ما تؤمن ظروف المعيشة اللائقة من خلال مدفوعات تحويلية عادلة على شكل إعانات للرعاية والبطالة والمعاقين وقدامى المحاربين، ومعاشات الشيخوخة إلخ. وهي تختلف عن الخدمات العامة الشاملة، لأنها تأخذ شكل مدفوعات نقدية تذهب عادة إلى فئات خاصة بأمس الحاجة إليها.

حقوق العمال: تدافع هذه الحقوق عن العمال ضد ظروف الاستغلال في العمل. وهي تشمل الحق في أيام الراحة والعطل، الحد الأقصى لساعات العمل، الحد الأدنى للأجور، الحق في تشكيل نقابات والانضمام إليها، حق المشاركة في اتخاذ القرار في أماكن العمل (أي منح العامل صوتاً في إدارة المؤسسة)، الحماية من الفصل التعسفي، حظر التحرش في أماكن العمل، وقواعد حماية صحة العامل وسلامته.

حقوق فئات اجتماعية محددة: غالباً ما تنطبق الحقوق الاجتماعية والاقتصادية، بشكل خاص، على فئات اجتماعية محددة، كأن يشير الدستور بوجه خاص إلى وضع المرأة أو ذوي الإعاقة أو الشباب أو كبار السن أو أفراد الأقليات العرقية أو اللغوية الذين لا يحصلون على حقوقهم الاجتماعية والاقتصادية كاملة، وربما يعتمدون عليها بشكل خاص. فعلى سبيل المثال، قد يسعى الدستور لحماية الحقوق الإنجابية للنساء أو حقوق المعاقين في التعليم والعمل.

الحق في الموارد الطبيعية: الحق في الحصول على مياه نظيفة وبيئة طبيعية وأرض. وثمة أيضاً أحكام خاصة تنص على حماية الحقوق التقليدية بالأراضي وحقوق صيد الحيوانات والأسماك أو حقوق الرعي للمجتمعات الأصلية.

حقوق الملكية: يعتبر الحق في الملكية الخاصة عادة من حقوق الجيل الأول وليس حقاً اقتصادياً واجتماعياً. ولكن لإدراج حقوق الملكية آثاراً اجتماعية واقتصادية - لا سيما الاعتراف بأنها ليس مطلقة، وقد تكون محدودة بالاحتياجات الاجتماعية وتنطوي على مسؤوليات. فعلى سبيل المثال، تنص المادة ٤٣ من الدستور الأيرلندي على 'ضرورة تنظيم حقوق الملكية في المجتمع المدني بمبادئ العدالة الاجتماعية'، وهي تسمح للدولة بموجب القانون بتقييد ممارسة حقوق الملكية بغية التوفيق بين هذه الممارسة والصالح العام.

أسباب إدراج الحقوق الاجتماعية والاقتصادية في الدستور

الحقوق الاجتماعية والاقتصادية ضرورية لرعاية الإنسان

يذهب البعض إلى أن التمييز بين حقوق الجيلين الأول والثاني زائف ومصطنع، وأن الجيلين مترابطين وغير قابلين للتجزئة. فكلاهما ضروري للحياة الجيدة ولإزدهار الإنسان: نحن بحاجة إلى التحرر من الطغيان والعوز أو الكدح كي نعيش حياة جيدة. وليس إدراج الحقوق المدنية والسياسية في الدستور، بدون الحقوق الاقتصادية الاجتماعية، سوى إنجاز نصف العمل فحسب ووضع إطار لحرية 'بورجوازية' جوفاء وسطحية.

والأهم من ذلك، أن التمتع الفعال بحقوق الجيل الأول يتوقف على نيل حقوق الجيل الثاني، إذ يحتاج المرء إلى موارد محددة كي يمارس الحرية بفاعلية، بالمعنى المدني والسياسي. فما الفائدة مثلاً من حرية الإعلام إذا كان المرء أمياً، لأن والديه لم يتمكنوا من تحمل نفقات دراسته؟ وما الفائدة من حرية تكوين الجمعيات إن لم يتمكن المرء من حضور الاجتماع، لأنه يعمل ١٤ ساعة يومياً في مركز اتصال أو مصنع للألبسة؟

ووفقاً لهذا الرأي: (أ) يجب أن يعامل الناس جميعاً بالقيمة/الأهمية عينها. (ب) ثمة شروط مسبقة لضمان حماية تلك القيمة، وهي تشمل حماية حرية الأفراد ورفاههم. (ج) تحمي الحقوق الاجتماعية والاقتصادية هذه المكونات المهمة لحرية البشر ورفاههم، وهي تتطلب بالتالي الاعتراف بها وتطبيقها. (د) إن أكثر الطرق فعالية للاعتراف بهذه الحقوق وتطبيقها، هي إدراجها في الدستور (وجعلها قابلة للتطبيق قضائياً).

علاوة على ذلك، يركز البعض على حجة مفادها أن حقوق كلا الجيلين تحمل الدولة أعباء والتزامات إيجابية وسلبية، سواء بهدف توفير نظام قضائي لإحقاق الحق في محاكمة عادلة، أو توفير مستشفيات لإعمال الحق في الرعاية الصحية، أو لمنع عمليات الطرد التعسفي من المنازل بغية حماية الحق في السكن. وهذا يعني أنه لا يوجد فرق عيني بين مجموعتي الحقوق، بل الفرق في الدرجة فقط.

الاستجابة للمطالب الشعبية

عندما يشارك المواطن في عمليات بناء الدستور، فإن أول ما يتبادر إلى ذهنه في أغلب الأحيان، هو تحسين وضعه الاقتصادي وظروفه الاجتماعية. ويرغب كثير من الناس برؤية وعد حازم (ويفضل أن يكون قابلاً للتنفيذ) في الدستور بأن الدولة ستعالج احتياجاتهم وأولوياتهم. وعندما ينصب السواد الأعظم من التقارير العامة لعملية التشاور الدستوري على الحاجة إلى غذاء ورعاية صحية ملائمة إلخ، يصعب عدم معالجة المسألة مباشرة. ويستبعد أن يقبل الناس بمقولة إن الحكومة القوية والمستجيبة هي الحل، خصوصاً لمن ضاقوا ذرعاً بالسياسيين الفاسدين. وقد يكون هذا المطلب الشعبي في حد ذاته، سبباً مقنعاً لإدراج الحقوق الاجتماعية والاقتصادية في الدستور، وإلا فقد الدستور التأييد الضروري وخسر شرعيته ككل.

إرساء رؤية اجتماعية واقتصادية تقدمية

ثمة إجماع في بعض الدول على اتباع رؤية اجتماعية واقتصادية معينة للمجتمع، مثل اقتصاد السوق الاجتماعي الكيني (الكينيزية Keynesialism) هي نظرية تركز على دور كل من القطاع العام والخاص في الاقتصاد - المترجم مع دولة الرفاه. وينشأ هذا الإجماع من صدمة اقتصادية سابقة، كالركود الاقتصادي، تستميل بشكل رئيسي الإجماع الاجتماعي لصالح إيجاد دولة أكثر نشاطاً وتدخلًا مع دور أكبر في تعزيز الرفاه المادي للمواطن. وفي مثل هذه الحالات، يوضع بيان دستوري حول ما يؤمن به المجتمع من أخلاق ومعاملة إنسانية للمواطن (وما لا يؤمن به من فقر وإقصاء واستغلال)، ليشكل جزءاً من العقد الاجتماعي للدولة بطريقة تتخطى السياسة العادية. ويوفر هذا الاعتراف الشرعية السياسية للسياسات الداعمة لتلك الرؤية وينزع الشرعية عن رد الفعل السياسي المناهض لها، وبالتالي يساعد في حماية حقوق الناس الاجتماعية التي اكتسبها بعد جهود مضيئة.

تخطي الموروثات التاريخية

تعتمد بعض الدول دستوراً جديداً كوثيقة تحويلية تهدف إلى تجاوز ماضٍ أقصيت فيه فئات معينة أو تعرضت للتمييز، وإلى توفير مخطط لمستقبل عادل. وبذلك، يكون هناك إقبال عام على إدراج بنود دستورية تسعى إلى تحويل المجتمع قانونياً، عبر توسيع إمكانية الوصول إلى السلطة والموارد الاقتصادية.

وجنوب أفريقيا خير مثال على ذلك، إذ ذهب البعض إلى عدم إمكانية فصل نظام الفصل العنصري عن مشكلة الحرمان الاقتصادي والاجتماعي المستمر. وفي نهاية المطاف، أصبح من العسير دحض الحجج المؤيدة للحقوق الاجتماعية والاقتصادية. ويعود ذلك، في جزء كبير منه، إلى أن تلك الضمانات بدت وسيلة لا غنى عنها للتعبير عن التزام بتخطي إرث الفصل العنصري، وهو أهم هدف من أهداف الدستور الجديد (سنشتاين ٢٠٠١: ٤).

وبالمثل، لا تزال الهند ذات التاريخ الطويل من التمييز القائم على أساس طبقي تضم أناساً مهمشين من الطبقة الدنيا يوصفون بالمنبوذين. ولمعالجة هذا التمييز التاريخي ضد تلك الفئات، نص الدستور الهندي، على وجه التحديد، على ضرورة أن تولي الدولة اهتماماً خاصاً لتعزيز المصالح التعليمية والاقتصادية للشرائح الأضعف من الشعب، لا سيما الطوائف والقبائل المصنفة، وتحميهم من الظلم الاجتماعي وجميع أشكال الاستغلال؛ (دستور الهند، الجزء الرابع).

إن الأسباب التي جعلت الحقوق الاجتماعية والاقتصادية تتبوأ مركز الصدارة في الربيع العربي لا تقتصر على عوامل تاريخية. فالعدالة الاقتصادية والاجتماعية هما موضع اهتمام السياسيين، وموضوع للعمل الجماعي الملموس والحوار والنقاش؛

م. جمشيدى. (٢٠١٣) ٤٢. مستقبل الربيع العربي. أكسفورد: بترورث-هاينمان

يتعين على واضعي الدساتير دراسة هل من ظروف مماثلة ومشاعر قوية تحيط بتصحيح الظلم السابق. وقد تصر الأحزاب الممثلة للمجتمعات المهمشة على توفير حماية قوية للحقوق الاجتماعية والاقتصادية، وهذا يمكن

اعتباره: (أ) التزام من الدولة بعدم العودة إلى ممارسات الماضي المجحفة؛ (ب) أداة إستراتيجية قانونية يمكن العمل من خلالها على تحقيق العدالة الاجتماعية والاقتصادية للمجتمعات المحرومة.

ظروف ما بعد الصراع

يُعتبر تكريس الحقوق الاجتماعية والاقتصادية في الدستور أحد الجوانب الرئيسية للبلدان الخارجة من نزاعات أو صدمات، ويرجع ذلك جزئياً إلى شيوخ الإقصاء من السلطة الاجتماعية والاقتصادية في كثير من الأحيان قبل الانتقال؛ (ويكيري ٢٠١٠: ٤٧٦). وقد يكون الفقر الناجم عن عدم توفير حماية كافية للحق في السكن والأرض والملكية أحد أسباب حدوث النزاع في المقام الأول. ويعني إدراج الحقوق الاجتماعية والاقتصادية في الدستور التزاماً جدياً بتحقيق السلم ومعالجة الأسباب الجذرية للصراع. وقد يجد واضعو الدستور أن اتفاقيات السلام تستدعي توفير منافع اجتماعية واقتصادية. فعلى سبيل المثال، تقضي المادة ٩، ٣ من اتفاق السلام الشامل لعام ٢٠٠٣ بين حكومة نيبال والحزب الشيوعي النيبالي بأن 'تتبنى الحكومة سياسة تهدف إلى تكريس حقوق جميع المواطنين في التعليم والصحة والإسكان والعمل واحتياطي الغذاء'.

منع النشاط القضائي الرجعي

إذا لم يحدد الدستور الحقوق الاجتماعية والاقتصادية أو يعترف بها، يمكن للمحاكم اعتماد وجهة نظر ضيقة بمسؤولية الحكومة عنها، مفضلة الحقوق المدنية وحقوق الملكية على القضايا الاجتماعية والاقتصادية والثقافية. وهذا ما يدفع المحاكم إلى إبطال تشريعات تقدمية أو خاصة بإعادة توزيع الثروة.

إن إدراج الحقوق الاقتصادية الاجتماعية في الدستور، ولو بصيغة توجيهية لا يمكن تطبيقها قضائياً، يدفع المحاكم إلى اعتماد تفسير أشمل لمسؤوليات الدولة وإلى فهم أكثر مجتمعية للحقوق. وتمضي الهند أبعد من ذلك، إذ ينص التعديل الخامس والعشرون لدستورها (المادة ٣١-ج) على عدم جواز إلغاء تشريع يهدف إلى تعزيز مبادئ اجتماعية واقتصادية معينة نص عليها الدستور لمجرد أنها تنتهك حقوقاً أساسية أخرى.

المساواة بين الجنسين وحماية الفئات المهمشة والأقليات

يؤثر كثير من الحقوق الاجتماعية والاقتصادية تأثيراً متبايناً على حياة النساء والفئات المهمشة والأقليات التي قد تكون، تبعاً للأعراف الاجتماعية والوضع الاقتصادي والثقافة والمؤسسات السياسية: (أ) أكثر اعتماداً على دعم أو مساعدة الدولة في تأمين احتياجاتها الاجتماعية والاقتصادية. (ب) غير مجهزة بطريقة تضمن تلبية احتياجاتها عبر قنوات سياسية.

إن وجود ثقافة قوية في مجال الحقوق الاجتماعية والاقتصادية مكرسة في أحكام دستورية يمكن تطبيقها قضائياً (أو سارية وملزمة)، يساعد في ضمان حصول تلك الفئات على حصة عادلة من الموارد الوطنية وتمكنها من التمتع بالظروف المادية اللازمة لكفالة كرامتها ورفاهيتها.

نقطة تأمل: ما هو الموروث التاريخي للدولة؟ هل وصلت إلى نقطة انعطاف بات فيها الدستور الانتقالي الجريء يمثل توافقاً سياسياً واسعاً؟ هل الحقوق الاجتماعية والاقتصادية ضرورية بوصفها تعبيراً عن الرغبة في التغلب على الانقسامات الماضية؟ ما هو مدى الإجماع اللازم لإدراج أحكام اجتماعية واقتصادية في الدستور؟

١ اتفاق السلام الشامل بين حكومة ليبيريا وجمهورية ليبيريا المتحدتين من أجل المصالحة والديمقراطية والحركة من أجل الديمقراطية في ليبيريا وأحزاب سياسية، أكر (١٨ آب/أغسطس ٢٠٠٣).

الحجج المعارضة للاعتراف بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية

التكاليف وقدرة الدولة والطموحات المفرطة

تمثل التكاليف المالية لتطبيق الحقوق الاجتماعية والاقتصادية مشكلة رئيسية في بعض الدول، لأن ذلك يستدعي توفير موارد عامة (على شكل تمويل متاح) وتمتع الدولة بالقدرة الضرورية (على شكل معرفة فنية وهياكل إدارية فعالة). وما لم تكن الدولة قادرة على تلبية تلك الشروط، ستبقى الحقوق مجرد وعود جوفاء. ويذهب كثيرون إلى الأثر الضار لذلك على حقوق أخرى وعلى النظام الدستوري ككل، لأنه يمكن أن يؤدي إلى ثقافة سياسية تكون الحقوق الموعودة فيها مجرد حبر على ورق، ولا يتعامل معها الناس ولا الحكومة على أنها قابلة للتصديق أو ملزمة.

والجواب في مثل هذه الحالات هو ضرورة أن يكون الدستور واقعياً يلزم الدولة أولاً، بتحقيق حد أدنى أساسي من الحقوق الاجتماعية والاقتصادية للجميع، وثانياً، بإتخاذ تدابير إضافية حسبها تسمح الموارد، وفق مبدأ 'التطبيق التدريجي' كما جاء في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية. ويمكن لإدراج تلك الوعود الواقعية، حتى لو لم تتحقق، أن يخلق طموحاً مشروعاً بالتنفيذ تستخدمه الفئات والأحزاب الباحثة عن عدالة اجتماعية واقتصادية لتعزيز قضيتها. وعلى الأقل، تخرج الفجوة القائمة بين الوعد الدستوري والواقع السلطات وتدفعها لإتخاذ إجراءات معينة. ويمكن أيضاً تأمين بعض الحقوق بفرض قيود على الأنشطة الحكومية، ما يعني إمكانية أعمال تلك الحقوق دون تشكيل ضغط كبير على الموارد العامة. مثال، الحق في السكن يحمي الناس على أقل تقدير من الإخلاء من منازلهم في حال عدم توفر مساكن بديلة.

علاوة على ذلك، لا شك أن تطبيق الحقوق الاجتماعية والاقتصادية يكلف مالياً، وكذلك الأمر بالنسبة للحقوق المدنية والسياسية، إذ لا يمكن للملكية الخاصة أن توجد دون نظام ما يحمي الحقوق ويعاقب المخالفين، كما يستدعي ضمان الحق في محاكمة عادلة أو في التصويت أن تنفق الدولة مبالغ مالية كبيرة.

المحكمة الباكستانية توسع دورها فيثير مخاوف بشأن الاستقرار

تشن المحكمة الباكستانية العليا حملة قضائية أطلقتها ضد الحكومة المدنية المنتخبة في معركة قانونية، ويخشى باكستانيون كثر أن تضر بديمقراطيتهم الهشة وتفتح الباب أمام تدخل عسكري جديد... وقد حددت المحكمة سعر السكر والوقود، ودافعت عن حقوق المتحولين جنسياً، وأشرفت، بالمعنى الحرفي للكلمة، على حركة المرور في مدينة كراتشي الساحلية الكبرى؛

صحيفة نيويورك تايمز، ٢٢ كانون الثاني/يناير ٢٠١٢

الاعتراضات الأيديولوجية

إن إدراج الحقوق الاجتماعية والاقتصادية في الدستور يقر على مستوى القانون الأساسي، بدور فاعل للدولة في تحقيق المنافع العامة وتعزيز الرفاه المادي للشعب وإعادة توزيع الثروة. ويعترض بعض الناس أيديولوجياً على هذا الرأي لأن مفهومهم للحرية فردي وموجه نحو السوق، ويفضلون ألا تضطلع الدولة إلا بدور صغير في حماية الحياة والعقود والممتلكات. وحسب وجهة النظر هذه، ليست الحقوق الاجتماعية والاقتصادية حقوقاً على الإطلاق، بل استحقاقات وجدت فقط عبر التعدي على حقوق ملكية الآخرين. ولكن ثمة ردوداً فلسفية كثيرة على أصحاب هذا الرأي، تهدف إلى إثبات أنه لا يمكن تبرير تقييد الدولة بهذا الدور الصغير.

المرونة والاستجابة الديمقراطية

يقبل آخرون بإمكانية تأدية الدولة لدور فاعل ومشروع وقائم على إعادة توزيع الثروة في القضايا الاجتماعية والاقتصادية، ولكنهم يؤكدون على أهمية عدم تحديد طبيعة دور الدولة ومداه في الدستور، وإنما أن تحدده القوانين العادية والسياسات اليومية وشتى الأحزاب السياسية في برامجها الانتخابية التنافسية.

ويذهب البعض إلى أن عدم إدراج الحقوق الاجتماعية والاقتصادية في الدستور، يتيح لمن لا يدعها اتباع سياساته المفضلة استناداً إلى التشريعات العادية، دون الحاجة إلى إجراء تعديلات دستورية (صعبة وتستغرق وقتاً طويلاً). كما يوفر ذلك مرونة سياسية أكبر في منح الحقوق الاجتماعية والاقتصادية وفقاً للحاجة والطلب العام. ولكن قوة هذه الحججة تعتمد اعتماداً كبيراً على فعالية المؤسسات المالية في توجيه المطالب العامة، لأنه إذا لم يثق الناس بالسياسيين في تنفيذ وعودهم، فيستبعد القبول بتلك الحججة.

الاعتقاد المفرط على القضاء

يركز البعض على حجة مفادها أن اعتراف الدستور بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية يسيئ القضاء ويضفي الطابع القضائي على السياسة، أي أنه يمنح القضاة سلطة تحديد السياسة الاجتماعية والاقتصادية. وربما يفهم ذلك على أنه عمل غير ديمقراطي، لأنه يقوض قدرة المواطن على اختيار السياسات الاجتماعية والاقتصادية التي يريد من خلال ممثلين منتخبين، ما يقوض السيادة الشعبية على نحو خطير. وقد يورط ذلك المحاكم أيضاً في اتخاذ قرارات ذات عواقب على الموازنة والتكاليف لا طاقة للقضاة على معالجتها، لأن تدريبهم وطبيعة عملهم تجعلهم غير مهئين جيداً لذلك. كما يمكن لهذا التدخل أن يضع المحاكم في صراع مع الفروع المنتخبة من الحكومة، ما يُعتبر مشكلة في الدول التي يكافح فيها القضاء لإرساء استقلاليتها.

وفيما يلي حجج عدة مضادة لهذه الادعاءات:

- يمكن صياغة الحقوق الاجتماعية والاقتصادية، كما هو مبين أدناه، بطرق تعتمد في تطبيقها على السلطة التشريعية أولاً وليس على السلطة القضائية. وحتى عندما تنظر السلطة القضائية في دستورية التشريعات والقرارات الحكومية لتحديد مدى امتثالها للحقوق الاجتماعية والاقتصادية، فهي تفسح للسلطة التشريعية أيضاً مجالاً كبيراً في تطبيقها.
- يشارك القضاة فعلياً وبالضرورة في القرارات السياسية أو صنع السياسات. وليس من الضروري أن يعتبر ذلك انتهاكاً لمبدأ فصل السلطات، إذ ليس من الضروري أن تكون السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية متصارعة فيما بينها. فهي قادرة على العمل بشكل تعاوني، باعتبارها مكونات منفصلة ولكن ضرورية على قدم المساواة للنظام الدستوري الديمقراطي من أجل أعمال الحقوق وتحقيق الفوائد العامة.
- إن الفرق بين البت في الحقوق المدنية والسياسية والبت في الحقوق الاجتماعية والاقتصادية أقل واقعية مما يبدو. فإذا كان للقضاة دور في الدفاع عن الحقوق المدنية والسياسية من خلال المراجعة القضائية للتشريعات - ما قد يؤثر مثلاً على سياسة حفظ الأمن أو إصدار الأحكام - فما المانع من أن يغدو لهم دور في الدفاع عن الحقوق الاجتماعية والاقتصادية التي تؤثر على سياسة السكن أو التعليم؟
- علاوة على ذلك، إذا كان للقضاة دور في تطبيق الأحكام القانونية في المسائل الاجتماعية والاقتصادية (مثلاً القانون الإداري المتعلق بتخصيص المساكن العامة)، لم لا يعهد لهم أيضاً واجب فرض الأحكام الدستورية (مثال: من واجب الحكومة اعتماد خطة إسكان عام شاملة)؟
- ليس بالضرورة أن يكون القضاء في عزلة، إذ يمكن مثلاً تعيين القضاة بطرق تجعل القضاء أكثر شمولاً واستجابة. كما يمكن للقضاء أن يعزز حتى الديمقراطية بتقديم حل لأوجه القصور في المؤسسات المنتخبة، خصوصاً المؤسسات التي تجري هيكلتها بطرق تستبعد تمثيل الأقليات والفئات المهمشة.

- لا يعتبر عدم حماية الحقوق الاجتماعية والاقتصادية موقفاً حيادياً. فعدم إدراج تلك الحقوق في الدستور يقود القضاء، كما بينا أعلاه، إلى تبني نوع من النشاط الرجعي، وبالتالي تشكيل الدستور من خلال ميول مناهضة للتقدمية.
- إن الحجة القائلة بأن إدراج الحقوق الاجتماعية والاقتصادية في الدستور ينكر حق الناس في تحديد تلك القضايا بأنفسهم من خلال العملية السياسية، تدحضها حجة أخرى مفادها قدرة الناس على التعبير عن آرائهم من خلال عمليات التعديل الدستورية، التي كثيراً ما تكون أكثر شمولية وتشاركية من التشريعات العادية (عن طريق الاستفتاء مثلاً).
- على الرغم من عدم خبرة القضاة في صنع السياسات، يمكن للمحاكم طلب ما تحتاجه من خبرة للمساعدة في توجيه قراراتها عند تطبيق عمليات الاستدلال القانوني.

الإدراج لا يضمن نتيجة إيجابية

تعتبر الحقوق الاجتماعية والاقتصادية الواردة في الدستور غير ضرورية وغير كافية: يستند كثير من الحجج المؤيدة لإدراج تلك الحقوق إلى فرضية تنادي بالأثر الإيجابي الكبير لإدراجها على أرض الواقع. ولكن ليس من الضروري وجود صلة بين إدراج الحقوق الاجتماعية والاقتصادية في بلد معين، ومستوى ما يتمتع به مواطنيه من هذه الحقوق عملياً.

وغالباً ما يلاحظ مثلاً، أن دساتير بلدان عديدة قطعت وعوداً سخية - ولكنها فارغة - دون محاولة تذكر للوفاء بها. ولكن المشكلة هنا تكمن في تنفيذ الدستور وليس في تصميمه. فالقول بأن بعض البلدان يتجاهل دساتيره، لا يشكل حجة ضد إدراج الحقوق الاجتماعية والاقتصادية في دساتير بلدان تنوي احترام التزاماتها بأمانة.

ولا تشير دساتير أخرى أو بالكاد تشير إلى الحقوق الاجتماعية والاقتصادية، بيد أنها تدعم سياسات رفاه اجتماعي قوية للغاية من خلال التشريعات العادية. وخير أمثلة على ذلك هي أستراليا والدانمرك وفنلندا والسويد. ولكن المشكلة في هذا المنطق، هي ارتهان الحقوق المطبقة حالياً وغير المدرجة في الدستور ارتهاناً تاماً بتقلب سياسات حكم الأغلبية. وغالباً ما تكون هناك أقليات أو فئات مهمشة سياسياً (لا سيما الفقراء) لا يحمي النظام السياسي حقوقها جيداً وليس من حل لديها.

وهذا لا يعني الافتراض بأن إدراج الحقوق الاجتماعية والاقتصادية في الدستور غير مجدٍ، بل هو لمجرد التأكيد على أن هذا الإدراج ليس سوى أداة واحدة لتحقيق التقدم الاجتماعي والاقتصادي. ولا يشكل عدم كون الإدراج شرطاً ضرورياً أو كافياً بذاته لتحقيق نتائج مفيدة حجة ضده، لأن التركيز الدستوري لتلك الحقوق يوفر مساعدة جزئية دون الادعاء بأنه حل سحري.

قد لا يكون المستفيدون هم الأفقر: ثمة أدلة تشير إلى أن المستفيدين من بعض الحقوق (كالحق في التعليم العالي) هم فئات الطبقتين الوسطى والعليا وليس الفقراء. وتشير تجربة بعض من بلدان أميركا اللاتينية التي طبقت الحقوق الاجتماعية بفاعلية (البرازيل وكولومبيا) إلى أن من يسع وراء تلك الحقوق هم غالباً أبناء الطبقة الوسطى وليس الفقيرة. وهذا ما يمكن الاستشهاد به كحجة ضد إدراج الحقوق الاجتماعية والاقتصادية، لا سيما إذا كان الغرض من إدراجها مجرد ضمان الحد الأدنى الأساسي منها للفئات الأفقر.

ومع ذلك، ليس هذا هو الغرض الوحيد من الحقوق الاجتماعية والاقتصادية. فإدراجها في الدستور يعكس أيضاً رغبة في تعزيز رفاه الجميع في المجتمع، عبر إيجاد نظام لتقديم الخدمات الشاملة وفق مبدأ 'من كل حسب قدرته ولكل حسب حاجته'. فإذا طبق ذلك، يحق للطبقتين الوسطى والفقيرة الحصول على خدمات اجتماعية كاللعليم والرعاية الصحية. وهكذا يمكن للحقوق الاجتماعية والاقتصادية، مع أنها لا تستهدف الطبقة الأفقر بالضرورة، أن تساعد في خلق مجتمع أشمل وأعدل اقتصادياً إجمالاً. ومع ذلك، ولضمان منح الأولوية لأشد المحتاجين، يمكن للأحكام الدستورية أن تطلب من الدولة التركيز على توفير الحد الأدنى الأساسي من تلك الحقوق للفئة الأفقر قبل تقديم خدمات إضافية للآخرين.

خيار تصميم أول:

حقوق اجتماعية واقتصادية يمكن تنفيذها قضائياً

حقوق يمكن إنفاذها قضائياً

يعتبر إدراج الحقوق الاجتماعية والاقتصادية، كحقوق يمكن إنفاذها قضائياً بطريقة مماثلة لتنفيذ الحقوق المدنية والسياسية، أقوى شكل من أشكال الاعتراف الدستوري بتلك الحقوق. ويتبع زهاء ثلث دساتير العالم هذا النهج.

وتشجع الأمم المتحدة إدراج الحقوق الاجتماعية والاقتصادية في الدستور بوصفه 'أحد أقوى البيانات الوطنية' الخاصة بتلك الحقوق، وتؤكد بأنها توفر 'أدوات قيمة لمن يرغب في تطبيقها' (برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية ٢٠٠٢: ٣٦). وبالمثل، يقر 'الدليل العملي لبناء الدساتير' الصادر عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، بأن إدراج الحقوق الاجتماعية والاقتصادية في الدستور بات الآن هو القاعدة وليس الاستثناء، نظراً للالتزام الكبير للقانون الدولي بها.

مدى التقدير وطريقة الانفاذ

إذا كان الدستور يضمن الحق في الرفاه والغذاء والسكن وغيرها من الفوائد الاجتماعية والاقتصادية، ما مدى شمولية هذه الحقوق؟ إذا كان للناس الحق في الحصول على غذاء، فهل يعني الحق وجبة واحدة على الأقل أم ثلاث وجبات يومياً؟ إذا كان لهم الحق في الحصول على مياه عذبة، فهل يعني الحق الحصول عليها جارية في منازلهم على مدار الساعة، أم الحصول عليها من مصدر يبعد كيلومتراً واحداً عن بيوتهم وتجري فيه المياه مدة ساعتين فقط يومياً؟ إذا كان للناس الحق في الرعاية الصحية، فهل لديهم الحق في الحصول على رعاية صحية أساسية أم متخصصة ومكلفة؟

لقد وضعت وأقرت أجوبة مختلفة لتلك الأسئلة مع مراعاة محدودية الموارد. ويعتبر مبدأ التطبيق التدريجي الوارد في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية أحد تلك الأجوبة (شينيوي ٢٠١٣). فهو يناهض بأنه من واجب الدولة السعي ضمن حدود قدراتها لتلبية الاحتياجات الاجتماعية والاقتصادية، على أن يزداد مستوى تأمينها لتلك الاحتياجات مع تحسن قدراتها. ولكن ذلك لا يعني أنه يحق للدولة تأجيل تطبيق تلك الحقوق إلى أن تصل إلى مستوى معين من التنمية. فمن واجب جميع الدول، حتى أفقرها، بموجب العهد الدولي، 'أن تتحرك بأقصى سرعة وفاعلية ممكنة' لتطبيق تلك الحقوق إلى أقصى حد ممكن. وثمة مبدأ آخر مستمد من العهد الدولي، هو الحد الأدنى الأساسي من هذه الحقوق، إذ من واجب الدولة تقديم الحد الأدنى الأساسي من كل حق يتعين منحه أولوية فورية. وهكذا، يزداد التطبيق التدريجي من هذا الحد الأدنى مع ازدياد قدرات الدولة (شينيوي ٢٠١٣). والمبدأ الثالث هو اللاتراجع، والذي ينص على أنه لا يحق للدول التراجع عبر تقليص الحقوق الاجتماعية والاقتصادية إلا عندما تكون مجبرة على ذلك جراء نقص واضح في الموارد.

ويفرض دستور جنوب أفريقيا على الدولة اتخاذ 'تدابير معقولة' لضمان التطبيق التدريجي للحقوق المكفولة، ولكن المحكمة الدستورية لم تصادق على مبدأ الحد الأدنى الأساسي من الحقوق (شينيوي ٢٠١٣) على الرغم من أخذ أولويات الحاجات الملحة بعين الاعتبار عند تحديد مدى معقولية تلك التدابير (بيلشتر ٢٠٠٧: ١٤٩).

أما دستور كينيا فيعتمد منهجاً مختلفاً قليلاً (وهو أقوى من حيث المبدأ)، إذ يفرض على الدولة واجب تقديم بيئة تثبت عدم توفر الموارد الضرورية عندما لا تتمكن من إحقاق حق مكفول.

تطبيق الحقوق الاجتماعية والاقتصادية في جنوب أفريقيا

في قضية جروتوبوم المتعلقة بالحق في السكن بموجب المادة ٢٦ من دستور جنوب أفريقيا، رفضت المحكمة الدستورية الحجة القائلة بأن الدستور منح المدعين حقاً في الحد الأدنى الأساسي من السكن. وأعلنت عوضاً عن ذلك بأن الدستور يطلب من الدولة أن تضع في حدود مواردها المتاحة برنامجاً شاملاً ومتناسقاً وتنفذه تدريجياً لتطبيق الحق في سكن ملائم.

يبين هذا المثال كيف أن الضمانات الاجتماعية والاقتصادية الواردة في الدستور، على الرغم من كونها ليست ممكنة التطبيق دائماً بالضرورة عندما تكون حقوقاً فردية، يمكن أن تطبق قضائياً بوصفها حقوقاً عامة يتعين على الحكومة توفيرها بصورة ملائمة.

الإجراءات والثقافة القضائية

تشير تجربة أميركا اللاتينية إلى أهمية الثقافة القضائية في ضمان تطبيق الحقوق الاجتماعية والاقتصادية. فعلى سبيل المثال، ثمة فرق كبير بين البرازيل التي طبقت الحقوق الاجتماعية عموماً دون أن تلعب تلك الحقوق دوراً تحويلياً وبين كولومبيا التي طبقتها عموماً ربما لدرجة لعب دور تحويلي، وهو أن القضاء الكولومبي أكثر إبداعاً بكثير وعلى أهبة الاستعداد لتجربة حلول هيكلية أو حوارية، فيما يفضل القضاء البرازيلي طرق التطبيق الفردية ويعادي الحلول الهيكلية.

ونظراً لارتفاع التكلفة والوقت اللازمين لكسب الدعاوى في النظام القضائي لبلدان عديدة، يساعد تبسيط الإجراءات أيضاً في تعزيز اللجوء إلى القضاء في القضايا الاجتماعية والاقتصادية. فدستور كولومبيا مثلاً ينص على ما يدعى بدعاوى الولاية، وهو شكل من أشكال الشكاوى الدستورية المباشرة تتيح للمواطن العادي اللجوء إلى القضاء بسرعة وبتكلفة زهيدة لحماية حقوقه.

نقطة تأمل: ما هو سجل القضاء؟ ما هي القيم السائدة في القضاء؟ هل من المرجح أن يعتمد القضاء تفسيراً واسعاً أم ضيقاً لحقوق الإنسان؟ هل من الحكمة اتخاذ قرارات بعيدة الأمد على أساس الحالة الراهنة للقضاء؟ أينبغي إصلاح القضاء أيضاً كجزء من عملية بناء الدستور؟

من الجهة التي يمكن مطالبتها بالحقوق؟

ثمة سؤال آخر يجب بحثه وهو، هل ينبغي مطالبة الدولة فقط بتطبيق الحقوق أم يمكن مطالبة جهات خاصة أيضاً؟ فعلى سبيل المثال، قد يفرض على المالكين عدم طرد المستأجرين تعسفاً من منازلهم، ويجوز منع المصانع من إلحاق أضرار غير مباشرة بصحة الناس عبر الإضرار بالبيئة. وقد يكون هذا التطبيق الأفقي مرغوباً في الدول التي ينتشر فيها التمييز، حتى من جانب جهات خاصة.

علاوة على ذلك، وبالنظر إلى أن معظم البلدان يستخدم مجموعة متنوعة من آليات تقديم الخدمات، وبمشاركة جهات عامة وخاصة، قد يكون هناك حجة قوية لإرغام جهات خاصة على تطبيق الحقوق الاجتماعية والاقتصادية، أو على الأقل تلك التي تؤدي بينها وظائف عامة مهمة.

أحكام غامضة أو مختلطة

يتضمن بعض الدساتير حقوقاً اجتماعية واقتصادية، ولكن دون تحديد هل يمكن تطبيقها قضائياً مباشرة أم لا. ويسهل هذا الحل عملية وضع الدستور، ويسمح بالتوصل إلى اتفاق بين المجموعات المختلفة التي توافق على تأجيل القرار النهائي بخصوص هذه القضايا حتى ظهور تفسير تشريعي وقضائي لاحق. ففي إيطاليا مثلاً، لم يتفق واضعو دستور عام ١٩٤٦ إذا ما كان ينبغي أن تكون الحقوق الاجتماعية والاقتصادية قابلةً للتطبيق (كما كان اليسار يرغب) أم طموحاً فحسب (كما كان اليمين يرغب). فأصبح النص الناتج غامضاً، إذ فصل المبادئ الرئيسية والعلاقات الأخلاقية والاجتماعية والاقتصادية عن الحقوق المدنية السياسية، دون أن يحدد إذا ما كان بالإمكان تطبيق تلك الحقوق قضائياً مباشرة أم لا (آدمز وباريلي ١٩٧٢).

ويضعف مثل هذا الغموض الحقوق المنصوص عليها (خصوصاً إذا وضعت جنباً إلى جنب مع حقوق أخرى يمكن تطبيقها قضائياً بوضوح). وقد ذهب البعض أيضاً إلى أن مثل هذا الغموض يؤدي إلى تآكل احترام سلطة الدستور ككل، وربما يجعل تنفيذ الحقوق المدنية والسياسية أضعف مما كان يمكن تحقيقه في ظروف أخرى.

خيار تصميم ثان:

الاعتراف بالحقوق مع عدم التطبيق قضائياً

المبادئ التوجيهية لسياسة الدولة

يمكن إدراج الحقوق الاجتماعية والاقتصادية في الدستور على شكل مبادئ توجيهية مُلزمة للدولة بالمعنى السياسي والأخلاقي وليس القانوني والقضائي. وتطالب السلطان التشريعية والتنفيذية باتخاذ الخطوات اللازمة لتطبيق تلك المبادئ، وإعمال الحقوق الاجتماعية والاقتصادية المستمدة منها في عملية سن القوانين وتطبيقها. وهكذا، يتم الاعتراف بالحقوق بطريقة توجه القرارات التشريعية وتلهمها وتضفي عليها الشرعية.

وعادة ما تجعل المبادئ التوجيهية السياسيين المنتخبين، وليس القضاة، مسؤولين عن التعامل مع القضايا الاجتماعية والاقتصادية. وبذلك، يتم تفادي بعض المشاكل المحتملة في مجال الشرعية والصلاحيات المقترنة (كما بينا أعلاه) بالأحكام القضائية في هذا المجال.

ويعتبر إدراج الحقوق الاجتماعية والاقتصادية على شكل مبادئ توجيهية أمراً شائعاً نسبياً في دول تستلهم تقاليدنا الدستورية من القانون البريطاني العام، ومنها غانا والهند وأيرلندا ومالطا ونيجيريا وبنما وغينيا الجديدة. ومن الأحكام النموذجية التي تحدد المبادئ التوجيهية:

- دستور أيرلندا: 'تهدف مبادئ السياسة الاجتماعية المنصوص عليها في هذه المادة إلى تقديم مشورة عامة للبرلمان. وتطبيق هذه المبادئ عند سن القوانين من اختصاص البرلمان حصراً، وليس من اختصاص أي محكمة البت بها بموجب أي من أحكام هذا الدستور.'
- دستور مالطا: 'الأحكام الواردة في هذا الفصل ليست قابلة للتنفيذ في أي محكمة، ولكن المبادئ الواردة فيها أساسية في إدارة البلاد وتعمل الدولة على تطبيقها عند سن القوانين.'
- دستور الهند: 'الأحكام الواردة في هذا الباب ليست قابلة للتنفيذ في أي محكمة، ولكن المبادئ المنصوص عليها فيها أساسية في إدارة البلاد ومن واجب الدولة تطبيقها أثناء سن القوانين.'

لا يعني عدم تطبيق تلك المبادئ التوجيهية قضائياً أنها بالضرورة غير مهمة. فقد تنطوي، عندما تساعد في تحديد السياق الذي تمارس فيه السياسة، على أهمية سياسية تعوض، جزئياً على الأقل، عدم قابليتها للتطبيق قضائياً. فعلى سبيل المثال، تسهل المبادئ المباشرة على المجتمع المدني حشد الدعم بإسم العدالة الاجتماعية والاقتصادية عبر اللجوء إلى مخاطبة الجمهور بحصول خرق للدستور. وقد يستخدم المشرعون المبادئ التوجيهية لتعزيز أو تسهيل سن تشريعات تُعزز الحقوق الاجتماعية والاقتصادية، بالاستشهاد بتلك المبادئ في المناقشات البرلمانية والمنتديات العامة دعماً لمبادراتهم التشريعية.

... إن مجرد عدم إمكانية تطبيق المبادئ التوجيهية في أي محكمة قانونية، لا يعني أنه لا تُرتب التزامات أو واجبات ملزمة للدولة... والواقع أن عدم الامتثال لتلك المبادئ غير دستوري؛

قضية شركة منيرفا ميلز المحدودة ضد اتحاد الهند (١٩٨٠).

مع أن الهدف من إدراج الحقوق الاجتماعية والاقتصادية على شكل مبادئ توجيهية هو استثنائها من التطبيق القضائي، استخدم بعض المحاكم هذه المبادئ لإصدار قرارات مدروسة. ففي غانا مثلاً، قضت المحكمة العليا بأن المحاكم مخولة بتطبيق المبادئ التوجيهية في تفسير القانون^٢. كما اعترفت المحكمة العليا في الهند بالأهمية الدستورية لتلك المبادئ، مؤكدة في حالات عدة أن أهميتها توازي أهمية الحقوق الدستورية واجبة التطبيق^٣، بل واعتبرت أن بعض المبادئ الاجتماعية والاقتصادية جعلت قابلة للتنفيذ قضائياً بموجب حماية الحق في الحياة. وحتى في أيرلندا، حيث ترددت المحاكم في التدخل في صلاحيات السلطين التشريعية والتنفيذية وحيث يوجد افتراض دستوري قوي لصالح التطبيق السياسي وليس القضائي للحقوق الاجتماعية والاقتصادية، استندت المحاكم إلى المبادئ التوجيهية باعتبارها 'مكملة لتفسير النصوص الدستورية الأخرى' (ترسيبوتيس ٢٠١٠).

ولكن ثمة انتقاداً لتطبيق الحقوق من خلال المبادئ التوجيهية، وهو أنها لن تغدو فعالة إلا إذا كان المجتمع المدني على أهبة الاستعداد لمعاقبة المشرعين الذين يخرجون عن متطلبات الدستور. ولا تستطيع الفئات المهمشة التي لا يمكنها الوصول إلى السلطة السياسية حشد الدعم السياسي اللازم لإتباع المبادئ التوجيهية.

إدراج الحقوق في ديباجة الدستور

ثمة طريقة أخرى لإقرار الحقوق الاجتماعية والاقتصادية والتعبير عن الالتزام بها، دون الاعتماد على التطبيق القضائي ودون إلغاء مسؤولية السلطين التشريعية والتنفيذية عن القرارات المتعلقة بالسياسات والموازنة، وهي إدراج تلك الحقوق في ديباجة الدستور وليس في نصه الأساسي. وقد اعتمد الدستوران الفرنسيان لعامي ١٩٤٦ و١٩٥٨ هذا النهج عقب تسوية سياسية بين أحزاب اليمين التي لم ترغب إطلاقاً في إدراج الحقوق الاجتماعية والاقتصادية في الدستور، وأحزاب اليسار التي أرادت إدراجها بنود ملزمة ومحددة. واعتبر المجلس الدستوري الفرنسي لاحقاً، أنه يمكن تطبيق الديباجة قضائياً وإعادة النظر في التشريعات قبل صدورها بما يتوافق مع الحقوق الاجتماعية والاقتصادية الواردة في الديباجة. ولكن هذا القرار الفرنسي بخصوص إلزامية المقدمة تطور غير شائع نسبياً، فالحقوق الواردة في الديباجة فقط لا تطبق في معظم البلدان.

الاعتراف بصلاحيات السلطة التشريعية

يمنح بعض الدساتير، لا سيما الفيدرالي منها، المجالس التشريعية صلاحيات أو مجالات اختصاص محددة. وينطوي ذلك على آثار اجتماعية واقتصادية. فدساتير أستراليا وكندا وألمانيا مثلاً، لا تتضمن أي إشارة صريحة إلى الحقوق الاجتماعية والاقتصادية، ولكنها تمنح الهيئات التشريعية صلاحيات في القضايا الاجتماعية والاقتصادية. فالدستور الأسترالي مثلاً، يمنح البرلمان صلاحيات بخصوص 'معاشات العجز والشيخوخة'، وتوفير إعانات الأمومة والأرامل والأطفال والبطالة والأدوية والمرضى والاستشفاء، والخدمات الطبية والاسنان... والمعونات الطلابية والتعويضات العائلية. وفيها لا يخلق هذا التفويض أي حقوق، إلا أنه يشير إلى المحاكم والجمهور بأنه يحق للسلطات (وبالتالي يمكن القول يتعين عليها) اتخاذ إجراءات تشريعية أو إدارية إيجابية في تلك المجالات.

٢ الحزب الوطني الجديد ضد النائب العام (١٩٩٦-١٩٩٧)، المحكمة الدستورية في غانا. ٧٤٥ at ٧٢٨ SC Ghana LR.

٣ انظر مثلاً، أولغا تيليس ضد الشركة البلدية في بومباي ١٩٨٦ المحكمة الدستورية ١٩٤، وباثوما ضد ولاية كيرالا ١٩٧٨، المحكمة الدستورية ٧٧١.

وبالمثل، يمنح الدستور الكندي البرلمان الاتحادي صلاحية بخصوص إعانات البطالة، ويمنح المجالس التشريعية للمقاطعات صلاحية إنشاء وصيانة وإدارة المستشفيات والمصحات والجمعيات الخيرية والمؤسسات الخيرية، فضلاً عن التعليم، ما يشير إلى أن السلطات تحظى بدور شرعي في جوانب الحياة هذه.

خيار تصميم ثالث:

عدم الاعتراف بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية

استنتاج القضاء لها من الحقوق المدنية والسياسية

يمكن استنتاج بعض الحقوق الاجتماعية والاقتصادية، وإن لم يقرها الدستور صراحة، من الحقوق المدنية والسياسية المعترف بها. فقد يقرر القضاء أن التمتع الفعلي بالحقوق المدنية والسياسية يستدعي على الأقل حدًا أدنى من الرفاه الاجتماعي والاقتصادي، وبوسع أن يفسر مبادئ المساواة والعدالة الإجرائية بطريقة واسعة تدعم هذا الرفاه. فعلى سبيل المثال، حُذفت الحقوق الاجتماعية والاقتصادية من كل من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية والميثاق الكندي للحقوق والحريات، ولكن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان والمحكمة الكندية العليا طبقت هاتين الوثيقتين في قضايا كالتعليم والضمان الاجتماعي والسكن، وحثت أحياناً الحقوق الاجتماعية والاقتصادية للناس، عند اللزوم، لأسباب تتعلق مثلاً بعدم التمييز والمحاكمة العادلة.

تحقيق الحد الأدنى الأساسي من الحقوق الاجتماعية والاقتصادية من خلال التفسير الواسع للحقوق المدنية والسياسية

يظهر من دراسة حالة كندا مثلاً، أنه يمكن أيضاً تعزيز الحقوق الاجتماعية والاقتصادية عندما تجري حمايتها على أنها نتائج طبيعية للحقوق المدنية والسياسية. ويسمح التفسير الواسع للحق في 'الحياة والأمن الشخصي' و'المساواة' بالتعامل مع قضايا الضمان الاجتماعي والرعاية الصحية وسياسة الإسكان. ويعرقل موقف القضاء المفرط في المراعاة تطبيق كامل الامكانيات المحتملة لهذه الحقوق الاجتماعية والاقتصادية، ولكن تبقى هناك على الأقل إمكانية رفع الدعاوى وتعزيز الحماية.

إنغريد لايتن، مدونة لايدن للقانون، ٢٠١٢.

مع أن هذا النهج قد يمنح الناس بعض الحماية الإجرائية وأن محكمة ذات قضاة تقدميين متحررين، قد تقدم تفسيرات واسعة للحقوق الدستورية، فإن نقطة ضعف هذا النهج هي اعتماده على مدى استعداد المحاكم للاعتراف بالحقوق الضمنية غير المنصوص عليها في الدستور. فالاعتراف بتلك الحقوق كمبادئ توجيهية أو إيرادها في ديباجة الدستور، كما أوضحنا أعلاه، قد يقنع القضاء بإتباع هذا النهج، ولكن في غياب مثل هذا التوجيه يصعب على القضاء تفادي اتهامه بتجاوز دوره والتدخل في الخيارات السياسية.

القوانين الأساسية و'القوانين الأساسية الفائقة'

يمكن للقانون الأساسي أن ينص على الحقوق الاجتماعية والاقتصادية في غياب اعتراف دستوري بها. فعلى سبيل المثال، أنشأت الدول الإسكندنافية خدمات عامة شاملة وأنظمة إعادة توزيع فائقة للمدفوعات التحويلية بوصفها مسألة سياسة عامة، ما سمح للناس بالتمتع بطائفة واسعة من الحقوق الاجتماعية والاقتصادية دون أن تكون مدرجة في الدستور. وحتى في مجتمعات أكثر فردية كالولايات المتحدة، سُنت تشريعات تنص على برامج الضمان الاجتماعي والرعاية الصحية والطبية والقوائم التمييزية وغيرها من الحقوق الاجتماعية والاقتصادية. وبالمثل، في البلدان النامية التي تفتقر إلى التزام دستوري محدد بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية، تلتزم الدولة رغم ذلك بتوفير بعض الخدمات كالرعاية الصحية الأساسية والصرف الصحي والتعليم، كجزء من أهدافها التنموية.

وإذا سُنَّ تشريع إصلاحٍ بعد صراعٍ سياسيٍ طويلٍ ونقاشٍ عامٍ واسعٍ النطاق، فإنه يصبح مهماً جداً - أساسياً جداً - بالنسبة لطريقة نظر الدولة إلى نفسها وتعبيرها عن قيمها وتعريفها لحقوقها وفهمها لتاريخها - لدرجة يصبح فيها راسخاً سياسياً، بمعنى أنه يصعب جداً تعديله دون صراعٍ ونقاشٍ مماثلين.

وقد يُعرف هذه القوانين بوصفها 'قوانين فائقة' (إسكردج وفيريجون ٢٠٠١). ولكن لا يمكن إعداد قائمة محددة بها، لأن الاعتراف بها سياسي وليس دستورياً. ويمكن اعتبار قانون الحقوق المدنية الأميركي لعام ١٩٦٤ أحد القوانين الفائقة. فهو يداخله إلى الساحة السياسية أقلية عرقية كانت مستبعدة في السابق، غير العقد الاجتماعي الأساسي وبدل إحساس المجتمع بذاته بطرق لا رجعة فيها تقريباً.

أقر المجلس الدستوري الفرنسي تشريعات رئيسية على شكل قوانين أساسية للجمهورية أُشير إليها في ديباجة دستور عام ١٩٤٦، ومنها قانون ١٩٠٥ لفصل الكنيسة عن الدولة الذي سُنَّ كتشريع عادي واكتسب بعدها أهمية دستورية خاصة. ولكن ذلك يشكل إستثناءً إلى حد كبير، إذ تفقد القوانين الرئيسية في معظم الدول بسهولة منزلتها المكتسبة بشكل غير رسمي، وتُوضع جانباً بسرعة عند حدوث تغيير مفاجئ في المزاج السياسي. ويمكن القول أيضاً، إن الإصلاحات الاجتماعية الكبرى التي جرت مثلاً في المملكة المتحدة في منتصف القرن العشرين وأفضت إلى إنشاء دولة الرفاه والجامعات الممولة من القطاع العام وهيئة الخدمات الصحية الوطنية، كانت تشريعات رئيسية ومفصلة، بيد أن ذلك لم يمنع الأغلبية الحاكمة من الرجوع عن كثير من تلك الإنجازات عبر برامج التقشف والخصخصة. وفي نهاية المطاف، تعتمد الحقوق الاجتماعية والاقتصادية التي تمنحها التشريعات، سواء أكانت رئيسية أم لا، على النوايا الحسنة المستمرة للأغلبية التشريعية القائمة. وتبقى الفئات الضعيفة اقتصادياً وغيرها من الفئات المهمشة والأقليات في موقف ضعيف للغاية.

اعتبارات إضافية في تصميم الدساتير

إدراج الحقوق الاقتصادية والاجتماعية من خلال الاتفاقيات الدولية

صادقت ١٦٠ دولة على العهد الدولي الخاص بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية. وأدرج كثير من تلك الدول (ومنها الأرجنتين وكولومبيا وكوستاريكا وقبرص والإكوادور ولوكسمبورغ) العهد المذكور في قوانينه المحلية مباشرة. كما تُلزم اتفاقيات دولية أخرى، كاتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، الدول بتعزيز الحقوق الاجتماعية والاقتصادية في مجالات معينة بما يعود بالنفع على الرجل والمرأة معاً.

وقد يكون إدراج هذه الحقوق الجاهزة في القانون المحلي، بالانضمام إلى معاهدات واتفاقيات دولية أخرى، أبسط وأقل إثارة للجدل من الاضطرار للتفاوض على كل حق وإدراجه في الدستور الجديد.

ولكن عيوب هذا النهج تكمن في إمكانية وجود نقص في الملكية الوطنية. فقد تعتبر تلك الحقوق بضاعة مستوردة، وليست أمراً وافق المجتمع على الالتزام به بصورة عميقة وشاملة تماماً. وهناك عيب آخر، هو أن اتفاقيات الحقوق الدولية تلك تُصاغ عادة بعبارات عامة وشاملة قد لا تلبى الاحتياجات الخاصة بكل دولة.

تبويب المواد في الدستور

يتعين على واضعي الدستور عند إدراج الحقوق الاجتماعية والاقتصادية النظر في طريقة تبويبها في الدستور. هل ستدرج مع الحقوق المدنية والسياسية تحت العنوان أو الفصل نفسه، أم تحت عنوان وفصل خاص بها؟ وإذا تقرر أن يكون لمجموعتي الحقوق سلطات ووسائل تطبيق مختلفة (إذا اعتُبرت الحقوق الاجتماعية والاقتصادية مبادئ توجيهية فقط مثلاً)، سيغدو من الطبيعي فصلهما لإيضاح هذا التمييز. أما إذا تقرر إمكانية تطبيق الحقوق الاجتماعية والاقتصادية مباشرة عبر القضاء، كما هو الحال مع الحقوق المدنية والسياسية، فينبغي توضيح ذلك بترتيب جميع الحقوق تحت العنوان عينه.

قواعد التعديل

ليست أجزاء الدستور جميعها قابلة للتعديل بالضرورة باستخدام الإجراء ذاته. فقد يكون تعديل بعض الأجزاء أسهل نسبياً، فيما تبقى أجزاء أخرى شديدة الرسوخ وهي تشمل عادة الأجزاء المتعلقة بحماية الحقوق الأساسية. وإذا اعتُبرت الحقوق الاجتماعية والاقتصادية على قدم المساواة مع الحقوق المدنية والسياسية، فينبغي أن تتمتعاً منطقياً بالدرجة عينها من التكريس. أما إذا اعتُبرت الحقوق الاجتماعية والاقتصادية أكثر رجحاناً سياسياً - أكثر حساسية لتغيرات التوجهات السياسية، وأكثر استجابة للظروف الاقتصادية المتغيرة في المجتمعات وأكثر اعتماداً على موازنة محدودة الموارد - يصبح من الأنسب جعل أحكامها قابلة للتعديل بسهولة أكثر من أجزاء الدستور الأخرى.

ففي مالطا مثلاً، يكفي لتعديل المبادئ التوجيهية موافقة البرلمان بأغلبية مطلقة، بينما يحتاج تعديل الحقوق المدنية والسياسية لثلاثي الأصوات. وبالمثل، يمكن تعديل الحقوق الاجتماعية والاقتصادية في إسبانيا بموافقة أغلبية ثلاثة أخماس أعضاء مجلسي البرلمان، أو لثلاثي الأصوات في مجلس النواب وأغلبية مطلقة في مجلس الشيوخ، بينما لا يجوز تعديل الحقوق المدنية والسياسية إلا بموافقة ثلثي الأعضاء في كلا المجلسين مع إجراء استفتاء تأكيدياً إلزامياً.

ولكن جعل تعديل الحقوق الاجتماعية والاقتصادية سهلاً للغاية خطير، لأنه يؤدي إلى إضعافها وتعدو المكاسب التي تحققت لصالح الفقراء والمهمشين أثناء صياغة الدستور (ربما عندما تسود روح أكثر تغييرية) أكثر قابلية للتآكل من جانب الحكومات.

أشكال الحكم

يرى بعض المراقبين، أن الدولة التي تضطلع بدور فعال في تعزيز الصالح العام وتوفير الخدمات العامة ودعم الرفاه المادي لمواطنيها تحتاج إلى شكل من أشكال الحكم الشامل من حيث صياغة السياسات، والفعال من حيث التنفيذ. لذلك، من المهم ألا يدرس واضعو الدستور قضايا الحقوق وأشكال الحكم بمعزل عن بعضها البعض، لأن إحداها تحدد ما تعهدت الدولة القيام به فيما تؤثر الأخرى على مدى استعداد الدولة وقدرتها على الوفاء بتلك التعهدات. وعلى المدى البعيد، تساعد الهياكل المؤسسية الشاملة، كالنظام البرلماني والتمثيل النسبي إلى جانب الحقوق المدنية والسياسية القوية التي تسمح بحدوث منافسة سياسية حرة، في اتباع نهج أشمل وأعدل في صنع السياسات الاجتماعية والاقتصادية.

أحكام مؤسسية أخرى

تساعد أحكام مؤسسية أخرى في الدستور بتعزيز فعالية أحكام الحقوق الاجتماعية والاقتصادية. مثال، يعتبر إدراج بند في الدستور ينص على وجود أمين مظالم مستقل يشمل اختصاصه تقديم الخدمات العامة طريقة سريعة وسهلة الوصول يتسنى فيها للعاطلين عن العمل، الذين ليس بمقدورهم تحمل تكاليف رفع دعوى قضائية، حماية حقوقهم الأساسية والإجرائية في التعامل مع السلطات المسؤولة عن تحديد إعاناتهم ودفعتها.

وبالمثل، قد تتمكن مؤسسة وطنية لمراقبة حقوق الإنسان من تعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية - سواء أكان بالإمكان تطبيقها قضائياً أم كانت مبادئ توجيهية - من خلال التحقيق في الانتهاكات المزعومة لتلك الحقوق أو في عدم تجسيد السياسات لها ووضع التقارير بهذا الخصوص. وقد فوض دستور جنوب أفريقيا لعام ١٩٩٦ لجنة حقوق الإنسان تحديداً بوضع مثل تلك التقارير، بدافع من الاعتراف بصعوبة تطبيق الحقوق الاجتماعية والاقتصادية. وتعتمد فعالية هذه المؤسسات على قوة تفويضها الدستوري، وعلى استقلالها المؤسسي على صعيد التعيين والتمويل من الحكومة.

ومن الإجراءات الأخرى التي يمكن أن يتخذها الدستور دعماً للتطبيق السياسي للحقوق الاجتماعية والاقتصادية: (١) تصميم أنظمة انتخابية أو أنظمة تمثيل، تكفل تمثيل الفئات المهمشة كالفقراء ومشاركتها الكاملة في اتخاذ

القرارات السياسية. (٢) تعديل قانون تمويل الحملات، كي لا يرتهن السياسيون لمصالح الأغنياء. (٣) التسجيل الإلزامي للناخبين كي يتسنى للفقراء التصويت. (٤) سن قوانين ضد تضارب المصالح، بما يكفل عدم شراء ذمم صناع القرار بمصالح قوية اقتصادياً. (٥) وضع قوانين لحرية الإعلام، تضمن حصول المواطن على المعلومات عن صنع السياسات في مجال الحقوق الاجتماعية والاقتصادية.

اعتبارات أخرى خاصة بالسياق

الثقافة السياسية والقيم الاجتماعية

إن مستوى الحقوق الاجتماعية والاقتصادية في المجتمع يعكس في نهاية المطاف وبشكل كبير ثقافته السياسية وقيمه الاجتماعية - توازنه بين الفردية والجماعية، ورؤيته للحدود الأخلاقية للثروة، وشعوره بالمسؤولية الجماعية عن رفاه الآخرين. وتتشكل الثقافة والقيم من خلال باقة من العوامل كالدين، الخبرة التاريخية، الظروف الاقتصادية، وأنظمة التعليم. وكي يغدو حتى الدستور التحويلي مقبولاً وناجحاً، لا بد أن يعكس إجماعاً قائماً وواسعاً إلى حد ما بشأن المسار الذي يجب أن تنتهجه الدولة. وفي حال غياب هذا الإجماع، يصبح الادعاء بأن الدستور يتحدث باسم المواطن ضعيفاً وغير شرعي. ولكن هذا لا يعني أن الأحكام الدستورية ليست ذات أهمية. فإذا كانت هناك ثقافة داعمة واسعة، يعكس إدراج الحقوق الاقتصادية الاجتماعية في الدستور تلك الثقافة بين المواطنين ويعززها، ويساعد المشرعين والمحاكم في تطبيقه في عملها. فالدستور أداة تعبيرية وبيانية ذات دور تثقيفي، إذ يساعد المجتمع الخارج من الاضطرابات في لحظة تحول على العودة، في أوقات لاحقة وأقل تزامناً، إلى مبادئه الأولى، ويذكره بالقيم التي أعلنها بنفسه.

التثقيف الدستوري والهتج المدني

في الديمقراطيات الراسخة نسبياً ذات المجتمع المدني القوي، يكون الناس على دراية جيدة باستخدام الحقوق المدنية والسياسية لتحقيق أهداف اجتماعية واقتصادية. أما في الدول التي ليس لها تاريخ في الديمقراطية، فتكون معرفة الناس بسبل الاستفادة من الحقوق الواردة في الدستور قليلة. فعلى سبيل المثال، قلما استفاد الناس في غواتيمالا من الحق في الغذاء المعترف به دستورياً، جراء ضعف الوعي بهذه الحقوق وعدم وجود مساعدة قانونية ومفسرين للقانون 'وانعدام الثقة بالنظام القانوني وعدم احترامه' (براندت ٢٠١١). وهذه ليست حجة ضد الحقوق الاجتماعية والاقتصادية، بيد أنها تسلط الضوء على ضرورة تعليم المواطنين مدنياً أثناء مرحلة التنفيذ وبعدها. فقد تنص الأحكام الانتقالية للدستور مثلاً، على برنامج تعليم مدني يهدف إلى إطلاع المواطن على مضمون الدستور والحقوق التي يتمتع بها بموجبه.

أمثلة على الاعتراف الضعيف بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية

الهند: المبادئ التوجيهية

المادة ٣٨

(١) تسعى الدولة إلى تعزيز رفاه الشعب، من خلال العمل بفاعلية لتأمين وحماية نظام اجتماعي تسوده وتخلله العدالة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية في جميع مؤسسات الحياة الوطنية ومرافقها؛

(٢) تسعى الدولة جاهدة، على وجه الخصوص، إلى الحد من عدم المساواة في الدخل، وتسعى للقضاء على عدم المساواة في الوضع والتسهيلات والفرص، ليس فقط بين الأفراد فحسب، وإنما أيضاً بين مجموعات الناس الذين يقيمون في مناطق مختلفة أو يعملون في مهن مختلفة؛

المادة ٤١

تضع الدولة، في حدود قدرتها الاقتصادية والتنموية، شروطاً للعمل بفاعلية لضمان الحق في العمل والتعليم والمساعدة العامة في حالات البطالة والشيخوخة والمرض والعجز، وفي حالات أخرى من العوز غير اللائق؛

أستراليا: الصلاحيات التشريعية

المادة ٥١

يُضطلع البرلمان، بموجب هذا الدستور، بسلطة سن قوانين السلم والنظام والحكم الرشيد للكومنولث فيما يتعلق بما يلي:

(٢٣) معاشات العجز والشيخوخة؛

(٢٣) توفير إعانات الأمومة والأرامل والأطفال والبطالة والأدوية والمرضى والاستشفاء والخدمات الطبية والأسنان... والمعونات الطلابية والتعويضات العائلية؛

فرنسا: الاعتراف بالحقوق في ديباجة الدستور فقط

يكفل القانون للمرأة في جميع المجالات حقوقاً متساوية مع حقوق الرجل؛

العمل حق لكل شخص وواجب عليه. ولا يجوز أن يتعرض أي شخص للتخامل ضده في عمله أو وظيفته بسبب أصوله أو آرائه أو معتقداته؛

يحق لكل فرد الدفاع عن حقوقه ومصالحه من خلال العمل النقابي، ويحق له الانتساب إلى النقابة التي يرتئها. ويمارس حق الإضراب ضمن إطار القوانين الناظمة له؛

يشارك جميع العمال، من خلال ممثليهم، في التحديد الجماعي لشروط عملهم وفي إدارة مكان العمل؛

تفقد ملكاً للمجتمع كافة الممتلكات والمؤسسات التي لها، أو يمكنها اكتساب، طابع مصلحة خدمات عامة أو طابع احتكار بحكم الأمر الواقع؛

تهيئ الدولة للفرد وللأسرة الظروف اللازمة لتنميتهم، وتكفل للجميع، لا سيما للطفل والأم والعمال المسن، حماية صحتهم وأمنهم المادي وراحتهم ورفاهيتهم. ويحق لكل إنسان غير قادر على العمل بسبب سنه أو حالته البدنية أو العقلية أو وضعه الاقتصادي الحصول على وسائل ملائمة من المجتمع تضمن بقاءه؛

تعلن الأمة تضامن الفرنسيين وتساويهم جميعاً في تحمّل الأعباء الناجمة عن الكوارث القومية؛

تكفل الدولة فرصاً عادلة في حصول الأطفال والبالغين على التعليم والتدريب المهني والثقافة. وتوفر الدولة تعليماً عاماً ومجانياً وعلمانياً في جميع المستويات؛

أمثلة على الاعتراف القوي بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية

<p>جنوب أفريقيا: من واجب الدولة اتخاذ إجراءات معقولة من أجل التطبيق التدريجي</p> <p>المادة ٧:</p> <p>(١) تُعتبر وثيقة الحقوق هذه حجر الزاوية للديمقراطية في جنوب أفريقيا، وهي ترسخ حقوق جميع المواطنين في بلادنا وتؤكد على القيم الديمقراطية للكرامة الإنسانية والمساواة والحرية.</p> <p>(٢) تحترم الدولة الحقوق الواردة في هذه الوثيقة وتحميها وتعززها وتفي بها.</p> <p>المادة ٨:</p> <p>(١) تسري وثيقة الحقوق على سائر القوانين، وهي ملزمة للسلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وكل أجهزة الدولة.</p> <p>(٢) كل نص في وثيقة الحقوق ملزم لأي شخص طبيعي أو اعتباري، عند الاقتضاء ويقدر ما يكون ذلك معمولاً به، مع مراعاة طبيعة الحق المعني وطبيعة أي واجب يفرضه.</p> <p>المادة ٢٦:</p> <p>(١) لكل شخص الحق في الحصول على سكن ملائم.</p> <p>(٢) تتخذ الدولة تدابير تشريعية معقولة وغيرها من التدابير، في حدود الموارد المتاحة، لإحقاق هذا الحق تدريجياً.</p> <p>(٣) لا يجوز طرد أي شخص من منزله أو هدمه دون حكم صادر من المحكمة بعد مراعاة كافة الظروف ذات الصلة، ولا يسمح أي تشريع بالطرد التعسفي.</p> <p>المادة ٢٧:</p> <p>(١) لكل شخص الحق في الحصول على:</p> <p>(أ) خدمات الرعاية الصحية، ومنها الرعاية الصحية الإيجابية.</p> <p>(ب) ما يكفي من الطعام والشراب.</p> <p>(ج) ضمان اجتماعي، ومنه مساعدة اجتماعية ملائمة إن لم يكن قادراً على إعالة نفسه وأسرته.</p> <p>(٢) تتخذ الدولة تدابير تشريعية معقولة وغيرها من التدابير، في نطاق مواردها المتاحة، من أجل التطبيق التدريجي لكل حق من هذه الحقوق.</p> <p>(٣) لا يجوز حرمان أي شخص من العلاج الطبي في حالات الطوارئ.</p>	<p>كينيا: تبرير الدولة لعدم قدرتها على تطبيق الحقوق</p> <p>المادة ٢٠:</p> <p>(٥) عند تطبيق أي حق يدرج تحت المادة ٤٣، إذا ادعت الدولة افتقارها إلى الموارد اللازمة لتنفيذ ذلك الحق، تسترشد المحكمة أو الهيئة التحكيمية أو أي سلطة أخرى بالمبادئ التالية:</p> <p>(أ) تقع على عاتق الدولة مسؤولية الإعلام عن عدم توافر الموارد.</p> <p>(ب) عند تخصيص الموارد، تعطي الدولة الأولوية لضمان تمتع أكبر عدد ممكن من الناس بالحق أو الحريات الأساسية مع مراعاة الظروف السائدة، ومنها ضعف فئات أو أفراد محددين.</p> <p>(ج) لا يجوز أن تتدخل أي محكمة أو مجلس قضاي أو أي سلطة أخرى بقرار اتخذ جهاز حكومي، يتعلق بتوزيع الموارد المتاحة، لمجرد أنه كان يجب أن يخلص إلى نتيجة مختلفة.</p> <p>المادة ٢١:</p> <p>(١) من الواجبات الأساسية للدولة وكل جهاز حكومي مراقبة الحقوق والحريات الأساسية الواردة في وثيقة الحقوق، واحترامها وحمايتها وتعزيزها وإعمالها.</p> <p>(٢) تتخذ الدولة تدابير تشريعية وسياسية وتدابير أخرى، ومنها وضع معايير معينة، لتحقيق التنفيذ التدريجي للحقوق المعقولة بموجب المادة ٤٣.</p> <p>المادة ٤٣:</p> <p>(١) لكل شخص الحق في:</p> <p>(أ) أعلى مستوى ممكن من الصحة، بما في ذلك خدمات الرعاية الصحية، ومنها الرعاية الصحية الإيجابية.</p> <p>(ب) سكن لائق وسهل المنال وصرف صحي بمستوى معقول.</p> <p>(ج) أن يكون بآمن من الجوع، ويحصل على غذاء كاف بجودة مقبولة.</p> <p>(د) مياه نظيفة وأمنة بكمية كافية.</p> <p>(هـ) الضمان الاجتماعي.</p> <p>(و) التعليم.</p> <p>(٢) لا يجوز حرمان أي شخص من العلاج الطبي في حالات الطوارئ.</p> <p>(٣) توفر الدولة ضماناً اجتماعياً ملائماً لغير القادرين على إعالة أنفسهم وأسرهم.</p>
--	---

أسئلة تتعلق باتخاذ القرارات

- (٤) من هم المستفيدون والأصحاب الحقيقيون للحقوق الاجتماعية والاقتصادية؟ إذا كان الجواب هو الفئات المهمشة، فهل من الأفضل أن تكون تلك الحقوق قابلة للتطبيق قضائياً أم مبادئ توجيهية؟
- (٥) هل يمكن تطبيق الحقوق من جانب الدولة فقط، أم بالتوازي أيضاً مع جهات خاصة؟ ماذا عن الجهات الخاصة التي تؤدي وظائف عامة أو شبه عامة نيابة عن السلطات العامة؟
- (٦) هل هنالك أطراف تميل أيديولوجياً، أثناء المفاوضات، لدعم الحقوق الاجتماعية والاقتصادية وأطراف أخرى تعارض ذلك؟ هل من شأن جعل الحقوق الاجتماعية والاقتصادية قابلة للتطبيق سياسياً وليس قضائياً، أن يجعل بعض الأطراف أكثر استعداداً لإدراجها في الدستور؟ هل يمكن حل الخلاف بإدراج تلك الحقوق كمبادئ توجيهية، أو بإقرارها مثلاً كحقوق غير قابلة لإعادة التوزيع مثل حقوق الملكية الخاصة عوضاً عن ذلك؟

- (٧) كيف يتم تجنب الصراع بين السلطات القضائية والتشريعية والتنفيذية؟ (هذا الصراع لا يتعلق فقط بتطبيق الحقوق الاجتماعية والاقتصادية، بل هو قائم حيثما يُطلب من القضاء فرض الدستور. ومع ذلك، يجب البحث في سبل تطبيق شرط مخالف، يتيح للسلطة التشريعية إبطال القرارات القضائية، في سياق الحقوق الاجتماعية والاقتصادية).
- (٨) هل سيتم الاعتراف بالمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان كجزء من الهيكل المؤسسي لتطبيق الحقوق الاجتماعية والاقتصادية؟
- (٩) قد تكون الجهات المعنية (المحلية والخارجية) المشاركة في وضع الدستور أكثر تقبلاً، وحتى مناصرة، لإدراج حقوق معينة تبعاً لأيديولوجيتها وانتمائها. وبالتالي، فمن المهم أن نسأل من الذي يضغط من أجل إدراج الحقوق الاجتماعية والاقتصادية، ومن الذي يعارضها ولماذا. ما هي المصالح التي يمثلونها؟
- (١٠) كيف يمكن إدراج الحقوق الاجتماعية والاقتصادية في الدستور بطريقة تراعي موارد الدولة من جهة، واحتياجات مواطنيها من جهة أخرى؟

المراجع والمصادر وقراءات أخرى

- Beatty, David, 'The Last Generation: When Rights Lose Their Meaning', in David Beatty (ed.), *Human Rights and Judicial Review: A Comparative Perspective* (Alphen aan den Rijn: Kluwer, 1994), pp. 321–61
- Bilchitz, David, *Poverty Reduction and Fundamental Rights: The Justification and Enforcement of Socio-Economic Rights* (Oxford: Oxford University Press, 2007)
- Chenwi, Lillian, 'Unpacking "progressive realisation", its relation to resources, minimum core and reasonableness, and some methodological considerations for assessing compliance', *De Jure*, 46/3 (2013), pp. 742–69
- Elkins, Zachary, Ginsburg, Tom and Simmons, Beth, 'Getting to Rights: Treaty Ratification, Constitutional Convergence, and Human Rights Practice', *Harvard International Law Journal*, 54(1) (March 2013), p. 61–95
- Eskridge, William N. and Ferejohn, John, 'Super-Statutes', *Duke Law Journal*, 50/5 (2001), pp. 1215–76, available at <<http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1108&context=dlj>>
- Leijten, I. 'Who Needs Justiciable Socio-Economic Rights?', *Leiden Law Blog*, 12 October 2012, available at <<http://leidenlawblog.nl/articles/who-needs-justiciable-socio-economic-rights>>
- Sunstein, C., 'Social and Economic Rights? Lessons from South Africa', University of Chicago John M. Olin Law & Economics Working Paper No. 124, 2001, available at <http://www.law.uchicago.edu/files/files/124.CRS_.pdf>
- Sunstein, C. R., 'Why Does the American Constitution Lack Social and Economic Guarantees?', University of Chicago Public Law Working Paper No. 36, January 2003
- Trispiotis, Ilias, 'Socio-economic Rights: Legally Enforceable or Just Aspirational?', *Opticon* 1826, 8 (Spring 2010), pp. 1–10, available at <www.ucl.ac.uk/opticon1826/archive/issue8/articles/Article_Laws_-_Ilias__Social_equality__Publish_.pdf>
- United Nations Human Settlements Programme, Office of the High Commissioner for Human Rights, 'Housing rights legislation: Review of international and national legal instruments', United Nations Housing Rights Programme Report No. 1, Nairobi, 2002, available at <<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HousingRightsen.pdf>>
- Wickeri, Elisabeth, 'No Justice, No Peace: Conflict, Socio-Economic Rights and the New Constitution in Nepal', *Drexel Law Review*, 2/2 (May 2010), pp. 427–90