صحيفة الوقائع رقم

39

منظمة العمل الدولية

الأمم المتحدة
حقوق الإنسان
مكتب المفوض السامي

الحق في الضمان الاجتماعي

صحيفة الوقائع رقم

39

نيويورك وجنيف، 2025

الحق في الضمان الاجتماعي

© الأمم المتحدة ومنظمة العمل الدولية 2025

يُنشر هذا العمل بالاشتراك بين الأمم المتحدة (نيابة عن مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان) ومنظمة العمل الدولية.

وهذا العمل متاح للجميع عن طريق النفاذ المفتوح، بالامتثال لرخصة المشاع الإبداعي التي أُنشئت من أجل المنظمات الحكومية الدولية، والمتاحة على الرابط: https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/deed.ar.

ويتعين على الناشرين حذف الشعارات الأصلية من إصدارهم وإعداد تصميم جديد للغلاف.

يُسمح بتصوير مقتطفات من هذا المنشور واستنساخها مع الإشارة إلى المصدر على النحو الواجب.

ليس في التسميات المستخدمة في هذا المنشور، ولا في طريقة عرض مادته ما يتضمن التعبير عن أي رأي كان للأمانة العامة للأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة، أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين تخومها أو حدودها.

تتألف رموز وثائق الأمم المتحدة من حروف إنكليزية كبيرة وأرقام. ويعني إيراد أحد هذه الرموز الإحالة إلى إحدى وثائق الأمم المتحدة.

ISSN: 1014-5583 / eISSN: 2789-7249

مصدر صورة الغلاف: مكتبة الصور الفوتوغرافية للأمم المتحدة/Eskinder Debebe.

المحتويات

مقدّمة 6

أولاً- ما هو الحق في الضمان الاجتماعي؟ 9

ألف- تعريف 9

باء- الحق في الضمان الاجتماعي بموجب القانون الدولي 10

1- الاعتراف بالحق في الضمان الاجتماعي في الصكوك الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان 10

2- المعايير الدولية للضمان الاجتماعي التي اعتمدتها منظمة العمل الدولية 12

جيم- العناصر الرئيسية للحق في الضمان الاجتماعي 15

1- الإطار التشريعي والسياساتي 15

2- مخططات الضمان الاجتماعي 15

3- المخاطر أو الطوارئ الاجتماعية 17

(أ) الرعاية الصحية 18

(ب) المرض 18

(ج) الشيخوخة 19

(د) البطالة 21

(هـ) إصابات العمل والأمراض المهنية 22

(و) دعم الأسرة والطفل 22

(ز) الأمومة 23

(ح) الإعاقة 24

(ط) الورثة، بما في ذلك الأيتام 25

4- عناصر الحق في الضمان الاجتماعي 25

(أ) التوافر 25

(ب) الكفاية 26

(ج) إمكانية الوصول 28

(د) المشاركة 30

دال- الصلة بين الحق في الضمان الاجتماعي والحقوق الأخرى 30

ثانياً- ما هي التزامات الدول والجهات الفاعلة الأخرى بإعمال الحق في الضمان الاجتماعي؟ 33

ألف- المبادئ المتقاطعة لعدم التمييز والمساواة بين الجنسين 33

باء- التزامات الدول باحترام الحق في الضمان الاجتماعي وحمايته وإعماله 34

جيم- الالتزامات الأساسية والإعمال التدريجي 36

دال- الالتزامات ذات الأبعاد الدولية 39

هاء- التزامات الجهات الفاعلة غير التابعة للدول 40

ثالثاً- ماذا يعني اعتماد نهج قائم على حقوق الإنسان في مجال الضمان الاجتماعي؟ 43

ألف- وضع أطر قانونية وسياساتية شاملة 43

باء- تعزيز دور الدولة كضامن للنظام 45

جيم- تخصيص التمويل الكافي 46

دال- تطبيق نهج يستجيب للنوع الاجتماعي 49

هاء- إيلاء اهتمام خاص للمحرومين من الأفراد والمجموعات .. 51

1- العمال في الاقتصاد غير النظامي 52

2- الأطفال والأُسر 55

3- الأشخاص ذوو الإعاقة 56

4- كبار السن 58

5- الأشخاص الذين يعيشون في فقر 60

6- المهاجرون وملتمسو اللجوء واللاجئون والنازحون داخلياً 61

واو- تطبيق نظم الحماية الاجتماعية الشاملة للجميع 65

زاي- ترسيخ تدخلات الحد من الفقر في معايير ومبادئ حقوق الإنسان 66

حاء- تنسيق السياسات ذات الصلة 68

طاء- رصد التقدم المحرز 69

ياء- إنشاء آليات للشكاوى والانتصاف 70

رابعاً- مسائل رئيسية متعلقة بنظم الحماية الاجتماعية الشاملة 74

ألف- هل نظم الحماية الاجتماعية الشاملة غير ممكنة إلا في البلدان المرتفعة الدخل؟ 74

باء- هل تؤدي برامج التقشف إلى إجراءات تراجعية؟ 75

جيم- هل ينبغي أن تولي الدول أولوية لأنواع معينة من آليات الضمان الاجتماعي من أجل تحقيق الحماية الاجتماعية الشاملة؟ 78

دال- هل يشمل الضمان الاجتماعي العاملين في وظائف نظامية فقط؟ 80

المرفقات 81

أولاً- مسرد المصطلحات 81

ثانياً- موارد وروابط مفيدة 85

مقدّمة

الحق في الضمان الاجتماعي جزء أساسي من هيكل حقوق الإنسان. وحيثما يجري إعماله، يمكّن من إعمال العديد من حقوق الإنسان الأخرى، ويضمن كرامة البشر في مواجهة المخاطر التي تؤثر عليهم طوال حياتهم. ويقع الحق في الضمان الاجتماعي كذلك في صميم العقد الاجتماعي داخل المجتمعات، وما برح يسهم في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة والعدالة الاجتماعية. ويقتضي إعماله توفير الحماية الكافية لجميع أفراد المجتمع على أساس من التضامن الاجتماعي والتمويل الجماعي في حالة حدوث طوارئ اجتماعية كبرى طوال دورة حياتهم. ومن خلال ضمان الحصول على الرعاية الصحية وتأمين الدخل، يُسهم الضمان الاجتماعي في الوقاية من الفقر، أو على الأقل التخفيف من وطأته، والحد من الضعف والإقصاء الاجتماعي وعدم المساواة، إلى جانب دعم التنمية الاقتصادية والازدهار.

والحق في الضمان الاجتماعي حق راسخ في القانون الدولي. وقد دفع إعلان فيلادلفيا (1944) منظمة العمل الدولية إلى مساعدة أعضائها على توسيع نطاق تدابير الضمان الاجتماعي لتوفير دخل أساسي لكل من يحتاج إلى هذه الحماية وتوفير الرعاية الطبية الشاملة. ثم أُعلن الحق في الضمان الاجتماعي في المادة 22 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان التي تنص على أن لكل شخص "بوصفه عضواً في المجتمع الحق في الضمان الاجتماعي"[1]. وبالإضافة إلى ذلك، تنص المادة 25 (1) من الإعلان صراحة على الحق في الخدمات الاجتماعية وعلى حق الشخص فيما يأمن به الغوائل في حالات البطالة أو المرض أو الإعاقة أو الترمل أو الشيخوخة أو غير ذلك من الظروف الخارجة عن إرادة أصحاب الحقوق والتي تفقدهم أسباب عيشهم، بينما تنص المادة 25 (2) على أن للأمومة والطفولة الحق في رعاية ومساعدة خاصتين ولجميع الأطفال الحق في التمتع بذات الحماية الاجتماعية، سواء ولدوا في إطار الزواج أم خارج هذا الإطار. واعتُمِدت، بالاستناد

(1) خلال المفاوضات التي أفضت إلى اعتماد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، تطور مفهوم الضمان الاجتماعي من تعريف أقصر ليشمل مسائل أخرى، بما في ذلك اقتراح باعتبار الضمان الاجتماعي حقاً اقتصادياً وإدراجه ضمن الحق في مستوى معيشي لائق. وكذلك وُجهت دعوة إلى التعاون الدولي، ولا سيما من أجل إعمال الحق في الضمان الاجتماعي. وعادت معظم هذه القضايا إلى الظهور خلال فترة المفاوضات الحكومية الدولية المتعلقة بنص العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وأصبح الحق في الضمان الاجتماعي (المادة 9) أقصر الأحكام الواردة في العهد، ولكن جميع العناصر الأخرى التي يتضمنها المفهوم الواسع للضمان الاجتماعي والتي شكلت النقاش في سياق الإعلان أصبحت حقوقاً مستقلة بذاتها بموجب المواد من 6 إلى 8 (حقوق العمل)، والمادة 10 (حماية الأسرة، ولا سيما الأمهات والأطفال والشباب)، والمادة 11 (مستوى معيشي لائق). وأخيراً، يردد العهد الدعوة إلى تقديم المساعدة والتعاون الدوليين (المادة 2 (1)).

إلى الإعلان، معاهدتان بارزتان في مجالي حقوق الإنسان والعمل هما: العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام 1966 واتفاقية منظمة العمل الدولية للضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا) لعام 1952 (رقم 102).

وخلال الأزمات الاقتصادية أو المالية أو الاجتماعية أو المتعلقة بالصحة العامة أو الأزمات البيئية وفترات الركود، يمكن أن يؤدي الحصول على الرعاية الصحية وتأمين الدخل إلى الوقاية من الفقر أو على الأقل التخفيف من وطأة الفقر والحد من الضعف والإقصاء الاجتماعي وعدم المساواة، مع تحفيز الطلب الكلي في الوقت ذاته، ومن ثم يكون بمثابة عامل استقرار اقتصادي[2]. والواقع أن المجموعة الواسعة من البلدان التي وفرت تدابير حماية اجتماعية محدَّدة في إطار التصدي لجائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19) خففت من حدَّة عواقبها على الأشخاص الأكثر تضرراً. غير أن هذه الاستجابات، للأسف، لم تتجاوز في كثير من الحالات شبكات أمان مؤقتة وضيّقة الأهداف.

فلا تزال الفجوات في تغطية الضمان الاجتماعي قائمة، مما يعمق أوجه عدم المساواة. ولأول مرة، أكثر من نصف سكان العالم (52,4 في المائة) مشمولون بشكل واحد على الأقل من أشكال استحقاقات الحماية الاجتماعية، بزيادة عن نسبة 42,8 في المائة في عام 2015. وعلى الرغم من أن هذا يشكل تقدماً مهماً، فلا يزال 3,8 بلايين شخص، وهو رقم يثير القلق، بلا حماية على الإطلاق[3]. ويؤثر نقص الحماية للأطفال والأسر تأثيراً سلبياً على فرص الحصول على التعليم والصحة والسلع والخدمات الأخرى، مما يُؤثر بشكل ضار على الحراك الاجتماعي والاقتصادي. إذ تُترك الفئات السكانية الضعيفة متخلفة عن الركب، وغير قادرة على المشاركة في النمو الاقتصادي العام في بلدانها. وترتبط الفجوات في تغطية نظم الحماية الاجتماعية وشمولها وكفايتها بنقص كبير في الاستثمار في الحماية الاجتماعية. فعلى الصعيد العالمي، لا تتجاوز نسبة الإنفاق على الحماية الاجتماعية العامة لضمان تأمين الدخل للأشخاص في سن العمل 4,8 في المائة فقط من الناتج المحلي الإجمالي، مع وجود فجوات كبيرة في الحماية من البطالة والمرض والإعاقة[4].

ويمثل الإعمال الكامل للحق في الضمان الاجتماعي عنصراً أساسياً في السياسات العامة القوية التي لا غنى عنها للتعافي السليم والمستدام من الأزمات المختلفة، كما أنه

(2) ILO, 2021e, *World Social Protection Report 2020-2022: Social protection at the crossroads - in pursuit of a better future*, p. 30. انظر أيضاً منظمة العمل الدولية، القرار والاستنتاجات المتعلقة بالمناقشة المتكررة الثانية عن الحماية الاجتماعية (الضمان الاجتماعي)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة 109، 2021.

(3) منظمة العمل الدولية، 2024، تقرير الحماية الاجتماعية في العالم للفترة 2024-26: الحماية الاجتماعية الشاملة من أجل العمل المناخي والانتقال العادل، جنيف.

(4) المرجع نفسه، الصفحة 104.

يمثل بعداً أساسياً من أبعاد نهج للتنمية المستدامة محوره الإنسان[5]. ويقف كثير من البلدان الآن عند مفترق طرق فيما يتعلق بتطور نظم الحماية الاجتماعية لديها. وبغضّ النظر عن مستوى تنميتها، فهي تواجه خياراً بين تعزيز نظمها الخاصة بالحماية الاجتماعية أو اللجوء إلى نهج توفير الحد الأدنى.

وتهدف صحيفة الوقائع هذه إلى ما يلي:

- تفسير محتوى الحق في الضمان الاجتماعي وعناصره الرئيسية
- توضيح التزامات الدول والجهات الفاعلة الأخـرى وتقديم أمثلة على خيارات السياسات لتنفيذها
- توفير التوجيه لنظم الضمان الاجتماعي، بما يتماشى مع المعايير والمبادئ المنصوص عليها في الصكوك الدولية لحقوق الإنسان والمعايير الدولية للضمان الاجتماعي، من أجل تحقيق أوجه الحماية الاجتماعية الشاملة
- معالجة التحديات التي تواجه نظم الضمان الاجتماعي/الحماية الاجتماعية.

(5) ILO, 2021e, *World Social Protection 2020-22: Social protection at the crossroads - in pursuit of a better future*, Geneva.

أولاً- ما هو الحق في الضمان الاجتماعي؟

ألف- تعريف

الضمان الاجتماعي، أو الحماية الاجتماعية[6]، هو الحماية التي يوفرها المجتمع للأفراد والأسر المعيشية لكفالة حصولهم على الرعاية الصحية وضمان تأمين الدخل لهم طوال حياتهم. ويشمل هذا مختلف الحالات الطارئة في الحياة، مثل المرض أو البطالة أو الأمومة أو الشيخوخة أو الإعاقة أو إصابات العمل أو فقدان المعيل الرئيسي. وتتألف نظم الضمان الاجتماعي من مجموعة متنوعة من الآليات التي توفر استحقاقات نقدية أو عينية، بما في ذلك السلع والخدمات. ويشكل توفير الخدمات العامة رفيعة الجودة كذلك عنصراً أساسياً في نظم الضمان الاجتماعي من حيث كفالة الرعاية الصحية الأساسية وتأمين الدخل الأساسي.

ولكل فرد، بصفته عضواً في المجتمع، الحق في الضمان الاجتماعي، وفقاً لما تنص عليه المادة 9 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ويقع على عاتق الدول واجبُ احترام هذا الحق وحمايته وإعماله. ويشمل الحق في الضمان الاجتماعي الحق في الوصول إلى كل من نظم التأمين الاجتماعي (القائمة على الاشتراكات) ومخططات المساعدة الاجتماعية (غير القائمة على الاشتراكات)، بهدف رئيسي يتمثل في مكافحة الفقر وعدم المساواة (انظر المسرد). ولذلك ينبغي أيضاً أن يُنظر إلى المخططات غير القائمة على الاشتراكات، ولا سيما مخططات المساعدة الاجتماعية، باعتبارها وسيلة لإعمال الحقوق، وليس باعتبارها شكلاً من أشكال العمل الخيري.

(6) في صحيفة الوقائع هذه، يُعتبر مفهوما "الضمان الاجتماعي" و"الحماية الاجتماعية" مفهومين مترادفين ويشيران إلى جميع التدابير الرامية إلى توفير تأمين الدخل والرعاية الصحية لجميع من يحتاجون إلى هذه الحماية، بما في ذلك في حالة المرض أو الإعاقة أو الأمومة أو إصابات العمل أو البطالة أو الشيخوخة أو وفاة أحد أفراد الأسرة المعيلين أو فيما يتعلق برعاية الأطفال. وينبغي أن تموَّل هذه التدابير بشكل جماعي من خلال آليات قائمة على الاشتراكات أو غير قائمة على الاشتراكات (ضريبية)، أو مزيج من الاثنين معاً، لتحقيق تجميع المخاطر. وبناءً على ذلك، لا ينبغي تفسير مصطلح "الضمان الاجتماعي" باعتباره مرادفاً للتأمين الاجتماعي، كما أنه لا ينبغي تفسير مصطلح "الحماية الاجتماعية" باعتباره مقتصراً على تدابير المساعدة الاجتماعية التي تحدَّد على أساس التحقق من القدرة المالية والتي تستهدف أفقر أفراد المجتمع وأكثرهم ضعفاً.

باء- الحق في الضمان الاجتماعي بموجب القانون الدولي

الحق في الضمان الاجتماعي حق راسخ في القانون الدولي. وقد حُددت العناصر الأساسية للحق في الضمان الاجتماعي بطريقة موجزة وإن كانت تُنمُّ عن رؤية ثاقبة في إعلان فيلادلفيا لعام 1944. واعتُمدت إلى جانب إعلان فيلادلفيا، توصية ضمان الدخل لعام 1944 (رقم 67)، وتوصية الرعاية الطبية لعام 1944 (رقم 69)، اللتان وضعتا مخططاً لبناء نظم ضمان اجتماعي شاملة تغطي جميع أفراد المجتمع من خلال مجموعة متنوعة من الآليات أو المخططات.

واعتُرِف بالضمان الاجتماعي كحق من حقوق الإنسان اعترافاً كاملاً في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. ثم اعتمدت الهيئات الثلاثية المكوّنة لمنظمة العمل الدولية بعد ذلك مجموعة كاملة من المعايير التي تجسّد الحق في الضمان الاجتماعي، وأبرزها اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا) لعام 1952 (رقم 102). وأقرّ العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في عام 1966 الحق في الضمان الاجتماعي، بما في ذلك التأمين الاجتماعي[7].

وفي عـام 2008، أصـدرت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وهي هيئة الأمم المتحدة المسؤولة عن رصد تنفيذ العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تعليقاً عاماً كي تسترشد به الدول الأطراف في امتثالها للالتزامات المنصوص عليها بموجب المادة 9 من العهد[8]. وكذلك توفر توصية منظمة العمل الدولية بشأن الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية لعام 2012 (رقم 202) استجابة معيارية عملية المنحى قوية تهدف إلى توجيه الدول نحو سد الفجوات الواسعة في الحماية الاجتماعية التي لا تزال قائمة على الصعيد العالمي ورسم الطريق المؤدي إلى تحقيق الحماية الاجتماعية الشاملة.

1- الاعتراف بالحق في الضمان الاجتماعي في الصكوك الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان

يُقرّ العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بحق كل فرد في الضمان الاجتماعي، بما في ذلك التأمين الاجتماعي (المادة 9). وتناولت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بالتفصيل في تعليقها العام رقم 19 (2008)

(7) يوجد حالياً 172 دولة طرفاً في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

(8) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 19 (2007).

بشأن الحق في الضمان الاجتماعي المضمون المعياري لهذا الحق والتزامات الدول الأطراف والجهات الفاعلة الأخرى في هذا الصدد، وقدمت توجيهات بشأن إعمال هذا الحق على الصعيد الوطني.

والحق في الضمان الاجتماعي، بالإضافة إلى ذلك، معترف به في كثير من الصكوك القانونية الدولية لحقوق الإنسان:

- الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري (المادة 5(ه)'4')[9]
- اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (المادة 11 (ه))
- اتفاقية حقوق الطفل (المادة 26)
- الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم (المادة 27)
- اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة (المادة 28)

والحق في الضمان الاجتماعي مُعترف به أيضاً في الصكوك الإقليمية لحقوق الإنسان في آسيا وأفريقيا والأمريكتين وأوروبا والدول العربية.

فالميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب يتضمن حماية المرأة والطفل. وينص هذا الميثاق أيضاً على أن لكبار السن والأشخاص ذوي الإعاقة الحق في تدابير حماية خاصة تلائم احتياجاتهم المادية أو المعنوية[10]، تشمل بطبيعة الحال استحقاقات دعم الدخل والرعاية الصحية والخدمات الاجتماعية. وقد اعتمد الاتحاد الأفريقي بروتوكولاً ملحقاً بالميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب في هذا الشأن.

ويرد حكم شامل بشأن الحق في الضمان الاجتماعي في البروتوكول الإضافي للاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان المتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (بروتوكول سان سلفادور) لعام 1988[11]. وكذلك يشير الميثاق الاجتماعي للأمريكتين، الذي

(9) على الرغم من أن الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري كانت تتطلب بالفعل من الدول الأطراف حظر التمييز العنصري والقضاء عليه في سياق التمتع بالحق في الضمان الاجتماعي، إلا أن إدراج الحق في الضمان الاجتماعي في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية هو الذي مثّل الخطوة الحاسمة لإدراج هذا الحق في معاهدات حقوق الإنسان اللاحقة التي تؤكد على إعمال هذا الحق بوصفه التزاماً إيجابياً للدول تجاه فئاتٍ محددة.

(10) المادة 18 (3) و(4).

(11) المادة 9 (1) و(2) بشأن الحق في الضمان الاجتماعي.

اعتمدته الجمعية العامة لمنظمة الدول الأمريكية في عام 2012، إلى السياسات والبرامج الخاصة بالحماية الاجتماعية[12].

وينص الميثاق العربي لحقوق الإنسان، الذي اعتمده مجلس جامعة الدول العربية في عام 2004، على أن تكفل الدول الأطراف حق كل مواطن في الضمان الاجتماعي، بما في ذلك التأمين الاجتماعي[13].

ويضمن إعلان حقوق الإنسان لرابطة أمم جنوب شرق آسيا تمتع كل شخص بالحق في الضمان الاجتماعي، بما في ذلك التأمين الاجتماعي حيثما كان متاحاً، مما يساعده على تأمين وسائل العيش الكريم واللائق[14].

وينص الميثاق الاجتماعي الأوروبي، الذي اعتمده مجلس أوروبا في عام 1961، في الجزء الأول منه على أن لجميع العمال ومن يعولونهم الحق في الضمان الاجتماعي؛ ولكل شخص لا يملك موارد كافية الحق في الحصول على المساعدة الاجتماعية والطبية[15]. ولكل شخص الحق في الاستفادة من خدمات الرعاية الاجتماعية[16]. وفي عام 1996، نُقّح الميثاق ليشمل حقاً جديداً وأساسياً في الحماية من الفقر والإقصاء الاجتماعي (الميثاق الاجتماعي الأوروبي المنقح). ووضع مجلس أوروبا أيضاً المدونة الأوروبية للضمان الاجتماعي (1964) وبروتوكولها الإضافي، اللذين يعكسان اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 102 ويهدفان إلى مستوى أعلى من التزامات الدول الأطراف في السياق الإقليمي.

2- المعايير الدولية للضمان الاجتماعي التي اعتمدتها منظمة العمل الدولية

من المعترف به أن معايير العمل الدولية، بما في ذلك الاتفاقيات (أو البروتوكولات) والتوصيات التي وضعها واعتمدها ممثلو الحكومات ومنظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل، توفر المضمون المعياري للحق في الضمان الاجتماعي. وعلى وجه الخصوص، توخت توصية ضمان الدخل لعام 1944 (رقم 67) وتوصية الرعاية الطبية لعام 1944 (رقم 69) أن تكون نظم الضمان الاجتماعي شاملة وأن يتسع نطاق التغطية لتشمل الجميع، وأرست أسس الاتفاقية رقم 102.

(12) المادة 14.

(13) المادة 36.

(14) المادة 30 (1).

(15) تقتضي المادة 12(2) من الدول الأطراف الالتزام بالحفاظ على نظام الضمان الاجتماعي عند مستوى مُرضٍ يساوي على الأقل المستوى المطلوب للتصديق على اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 102.

(16) المادتان 13-14.

ولا تزال الاتفاقية رقم 102 تحتل مكانة بارزة باعتبارها المعاهدة المرجعية الدولية التي تحدد رؤية نُظمية للضمان الاجتماعي. وقد أثرت هذه الاتفاقية بشكل كبير على مدى 70 عاماً منذ اعتمادها على وضع برامج الضمان الاجتماعي على المستوى الوطني، حتى في البلدان التي لم تُصدّق على الاتفاقية.

وكانت الاتفاقية رقم 102 أول معاهدة دولية تجمع بين جميع الفروع التسعة للضمان الاجتماعي (المعروفة أيضاً باسم "المخاطر" أو "الطوارئ") - الرعاية الطبية والمرض والبطالة والشيخوخة وإصابات العمل واستحقاقات الأسرة والأمومة والعجز والورثة. وهي لا تزال الصك الدولي الوحيد الذي يحدد المعايير الدنيا النوعية والكمية المتفق عليها من حيث الأشخاص المشمولين ومستوى الاستحقاقات التي يتعين تقديمها لجميع فروعه والفترة المؤهلة لها ومدتها. وترتكز الاتفاقية على مجموعة من المبادئ الأساسية للتمويل والحوكمة والإدارة، منها: مسؤولية الدولة؛ والحقوق التي يحددها القانون؛ والحد الأدنى من مستويات الحماية لكل من المخططات القائمة على الاشتراكات وغير القائمة على الاشتراكات؛ والتمويل الجماعي والاستدامة المالية للمخططات؛ والإدارة التشاركية؛ وآليات الشفافية والامتثال.

وتسمح الاتفاقية رقم 102 أيضاً للدول بتوسيع نطاق التزاماتها الدولية في انسجام مع التطوير التدريجي لنظمها الوطنية، مع ضمان تطبيق المبادئ الأساسية وتوفير حد أدنى من الضمان الاجتماعي في الوقت ذاته.

وتحدد توصية أرضيات الحماية الاجتماعية، 2012 (رقم 202)، رؤية استراتيجية لتحقيق الحماية الاجتماعية الشاملة تدريجياً على محورين رئيسيين، هما: (1) بناء حد أدنى للحماية الاجتماعية على الصعيد الوطني يضمن الحصول على الرعاية الصحية الأساسية وتأمين الدخل الأساسي طوال دورة الحياة والحفاظ على هذا الحد؛ (2) توسيع نطاق الحماية لمستويات أعلى تشمل أكبر عدد ممكن من الأشخاص في أقرب وقت ممكن، والاسترشاد في ذلك بالمعايير التي وضعتها منظمة العمل الدولية للضمان الاجتماعي.

ويتألف الهيكل المعياري الذي وضعته حكومات العالم ومنظمات العمال وأصحاب العمل في إطار منظمة العمل الدولية حالياً من تسع اتفاقيات حديثة وتسع توصيات. وهي تنقسم إلى مجموعتين من المعايير، هما معايير 'المواءمة' ومعايير 'التنسيق'. وعلى الرغم من أنها تشترك في المبادئ المنصوص عليها في الاتفاقية رقم 102، فإن المعايير التي اعتُمدت لاحقاً تحدد مقاييس أعلى فيما يتعلق بالأشخاص المشمولين ومستويات

الاستحقاقات للحالات الطارئة التي أعيد تجميعها حسب الموضوع. وهي تحدد كذلك قواعد للتنسيق بالنسبة للعمال المهاجرين وأسرهم[17]:

معايير المواءمة:

- توصية تأمين الدخل لعام 1944 (رقم 67)، وتوصية الرعاية الطبية لعام 1944 (رقم 69)
- اتفاقية التعويض عن حوادث العمل (الزراعة) لعام 1921 (رقم 12)
- اتفاقية الضمان الاجتماعي لعام 1952 (المعايير الدنيا) (رقم 102)
- اتفاقية إعانات إصابات العمل (رقم 121) والتوصية (رقم 121) لعام 1964
- اتفاقية إعانات العجز والشيخوخة والورثة (رقم 128) والتوصية (رقم 131) لعام 1967
- اتفاقية الرعاية الطبية وإعانات المرض (رقم 130) والتوصية (رقم 134)، 1969
- اتفاقية النهوض بالعمالة والحماية من البطالة (رقم 168) والتوصية (رقم 176)، 1988
- اتفاقية حماية الأمومة (رقم 183) والتوصية (رقم 191)، 2000
- توصية أرضيات الحماية الاجتماعية، 2012 (رقم 202)

معايير التنسيق:

- اتفاقية المساواة في المعاملة (الضمان الاجتماعي)، 1962 (رقم 118)
- اتفاقية الحفاظ على الحقوق في مجال الضمان الاجتماعي، 1982 (رقم 157)، وتوصية الحفاظ على الحقوق في مجال الضمان الاجتماعي، 1983 (رقم 167)

(17) وبالتالي، فإن جميع الحالات الطارئة التسع، باستثناء استحقاقات الأسرة، مشمولة بمعيار أكثر تقدماً. ويمكن الرجوع إلى هذه الصكوك في قاعدة بيانات معايير العمل الدولية (NORMLEX).

جيم- العناصر الرئيسية للحق في الضمان الاجتماعي

1- الإطار التشريعي والسياساتي

تماشياً مع الصكوك الدولية لحقوق الإنسان ومعايير الضمان الاجتماعي الدولية، يجب ضمان الحق في الضمان الاجتماعي في النظم القانونية المحلية. ويعزز الضمان الدستوري للحق في الضمان الاجتماعي أهمية هذا الحق ويرسي الأساس للتشريعات التنفيذية اللاحقة. ويوفر هذا الضمان أيضاً أساساً لتأكيد الحق في المحاكم. ويمكن أن يكون الضمان الدستوري فعالاً في الحيلولة دون تراجع هذا الحق، على سبيل المثال، في سياق برامج التقشف والإصلاح المالي. وفي الممارسة الوطنية، تؤكد الأحكام الدستورية المتعلقة بالحق في الضمان الاجتماعي بشكل عام على الضمان الاجتماعي كحق فردي وتحدد التزامات الدولة باعتبارها الجهة المسؤولة عن إعماله[18].

وينبغي أن تعتمد الدول تشريعات، فضلاً عن استراتيجية وطنية وخطة عمل للضمان الاجتماعي، من أجل إعمال هذا الحق. وينبغي أن تندمج جميع نظم الضمان الاجتماعي ومخططاته في إطار قانوني.

2- مخططات الضمان الاجتماعي

في حين أنه لا يوجد نظامان للضمان الاجتماعي متشابهان، لا بد في جميع الظروف من مراعاة المكونات الأساسية للحق في الضمان الاجتماعي، على النحو المحدد في الإطار الدولي لحقوق الإنسان.

ولتحقيق الشمول، لا بد من أن تشتمل نظم الحماية الاجتماعية على آليات ومخططات مختلفة ممولة بشكل جماعي:

- **المخططات القائمة على الاشتراكات أو التأمين:** توفر هذه المخططات استحقاقات نقدية وعينية. وتموَّل من خلال اشتراكات إلزامية من العمال وأصحاب العمل، وكثيراً ما تُشارك الدولة أيضاً في تمويلها. وتحمي هذه المخططات بصفة عامة الموظفين والعاملين لحسابهم الخاص. ولكنها قد تغطي، كما في حالة

(18) ILO, The right to social security in the Constitutions of the world: Broadening the moral and legal space for social justice. ILO Global Study, vol. 1: Europe, Geneva; ILO, *Derecho a la seguridad social en las constituciones del mundo: Ampliando el espacio moral y legal para la justicia social*, vol. 2: Geneva, 2023.

مخططات التأمين الصحي الوطنية، جميع المقيمين. وقد تكون المخططات القائمة على الاشتراكات مفتوحة أيضاً للانتساب الطوعي، على الرغم من أن المخططات الطوعية على الصعيد العالمي لم تثبُت فعاليتها كوسيلة لتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية بحيث تشمل الفئات غير المحمية.

- **المخططات غير القائمة على الاشتراكات:** تُمول هذه المخططات من خلال الضرائب العامة وتوفر الحماية، نقداً أو عيناً، لفئات مختلفة من الناس، مثل الأشخاص ذوي الإعاقة والأطفال والأشخاص الذين يعيشون في فقر. وقد تكون شاملة وتغطي جميع المقيمين من خلال المعاشات الاجتماعية الشاملة، مثلاً، أو قد تستهدف بعض الأفراد المحرومين والمجموعات المحرومة، على سبيل المثال من خلال المخططات الخاصة بمستحقات المساعدة الاجتماعية التي تحدَّد على أساس التحقق من القدرة المالية للأفراد والأسر الذين يعيشون في فقر.

- **الأشكال الأخرى من الحماية الاجتماعية:** يمكن أيضاً أن تشكل مخططات الاستحقاقات المجتمعية أو المهنية أو مخططات المنفعة المتبادلة جزءاً من نظام الضمان الاجتماعي، شريطة أن تتوافق مع العناصر الأساسية للحق في الضمان الاجتماعي. وفي كثير من البلدان، تندرج أيضاً الخدمات الاجتماعية المقدمة لمختلف الفئات، مثل الأطفال وكبار السن والأشخاص ذوي الإعاقة والمشردين والنساء والناجين من العنف الجنساني، ضمن اختصاص نظم الضمان الاجتماعي، وعادة ما يشارك في إدارتها شركاء من المؤسسات غير الساعية إلى الربح والمؤسسات الربحية.

- **المخططات التكميلية:** وعادة ما تدير هذه المخططات شركات التأمين الخاصة وتكمل نظم الحماية الاجتماعية القائمة عن طريق توفير تغطية إضافية تتجاوز ما توفره المخططات العامة. وتحتفظ الدول بمسؤولية الإشراف على هذه المخططات ووضع إطار تنظيمي ملائم لإنشائها وتمويلها وتشغيلها بما يضمن مراعاتها للمبادئ الأساسية، لا سيما فيما يتعلق بمتطلبات الانتساب والحوكمة المالية وقواعد الاستثمار.

وينبغي أن تكون جميع المخططات مدمجة في إطار قانوني واضح ويسهل الاطلاع عليه، وأن تضع معايير للأهلية متسمة بالشفافية وأن يتجلى فيها مباشرةً طبيعة الاستحقاقات ومستواها.

وفي جميع الظروف، تحتفظ الدول بالمسؤولية العامة والأساسية عن وضع وتنفيذ نظام للضمان الاجتماعي قائم على الحقوق يهدف إلى إعمال الحق في الضمان الاجتماعي

للجميع. وقد ثبت أن وجود مخططات قائمة على الاشتراكات وغير قائمة على الاشتراكات جيدة التنسيق شرط مسبق لبناء نظم الحماية الاجتماعية الشاملة والحفاظ عليها. وفي كثير من البلدان النامية، تكون المخططات واسعة النطاق غير القائمة على الاشتراكات ضرورية، حيث يفتقر الكثير من الناس إلى القدرة الاقتصادية على المشاركة في نظام قائم على التأمين. وعلاوة على ذلك، يعمل جانب كبير من القوة العاملة في الاقتصاد غير النظامي ويواجه صعوبات في الوصول إلى مخططات التأمين الاجتماعي القائمة على الاشتراكات، التي غالباً ما ترتبط بالعمل في الاقتصاد النظامي. والأهم من ذلك أن العديد من البلدان بدأت أيضاً في دعم الاشتراكات كلياً أو جزئياً بالنسبة لمن لا يستطيعون تحمل تكاليفها. وكثيراً ما تساعد هذه الإعانات المالية على توسيع نطاق التغطية لتشمل الفئات المستبعدة سابقاً، بطرق منها إضفاء الطابع النظامي على التوظيف، وذلك من خلال تجميع المخاطر والتكاليف على أساس مبادئ التضامن الاجتماعي، بدلاً من إنشاء نظم موازية تستهدف الفئات الضعيفة.

في كابو فيردي، تغطي المعاشات التقاعدية غير القائمة على الاشتراكات، إلى جانب المخطط القائم على الاشتراكات، حوالي 84,8 في المائة من السكان فوق سن التقاعد، وتوفر استحقاقات تبلغ حوالي 53 دولاراً من دولارات الولايات المتحدة في الشهر (20 في المائة فوق خط الفقر الوطني). وعلاوة على ذلك، في عام 2006، أُنشئ المركز الوطني للمعاشات الاجتماعية وصندوق الاستثمار المشترك في المجال الصحي لتوفير الدعم المالي للمتقاعدين لشراء الأدوية من الصيدليات الخاصة، ولتقديم بدل جنازة (ILO, 2021e, *World Social Protection Report 2020-22: Social protection at the crossroads - in pursuit of a better future*, p. 174).

3- المخاطر أو الطوارئ الاجتماعية

هناك تسعة مخاطر أو حالات طارئة رئيسية في دورة الحياة ينبغي توفير الرعاية الصحية وتأمين الدخل لمواجهتها.

(أ) الرعاية الصحية

وفقاً لمعايير الضمان الاجتماعي التي حددتها منظمة العمل الدولية، تمثل إمكانية الحصول على الرعاية الصحية دون مشقة، بما في ذلك رعاية الأمومة، جزءاً لا يتجزأ من نظم الحماية الاجتماعية الشاملة[19]. وينبغي أن تتاح لجميع أفراد المجتمع إمكانية الحصول على الرعاية الصحية دون أن يعانوا ضائقة مالية ودون تمييز، بغضّ النظر عما إذا كانوا يعملون أم لا يعملون[20]. ويشمل نطاق التدخلات المتعلقة بالرعاية الصحية بالضرورة التدابير الوقائية والعلاجية الرامية إلى الحفاظ على الصحة أو استعادتها، اعترافاً بأن الصحة الجيدة لا غنى عنها لرفاه الإنسان وإنتاجيته.

ومن ثم، فإن الحصول على الرعاية الصحية دون مشقة هو جزء لا يتجزأ من الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية الوطنية وينبغي ضمانه من خلال السلع والخدمات المحددة على الصعيد الوطني التي تفي بمعايير التوافر وإمكانية الوصول والمقبولية والجودة، على النحو المحدد في الصكوك الدولية والذي تحدده هيئات معاهدات حقوق الإنسان. وكحد أدنى، ينبغي أن تشمل هذه التدخلات إمكانية الحصول على خدمات الممارسين العامين وخدمات الأخصائيين، والأدوية الأساسية والعلاج اللازم في المستشفيات دون مشقة مالية. وينبغي توفير حد أدنى من الرعاية في فترة ما قبل الولادة وفي أثنائها وما بعد الولادة مجاناً، بما في ذلك العلاج في المستشفى عند الحاجة. وفي الحالات التي يشمل فيها نظام تقديم الخدمات الصحية [النظام الصحي] خدمات خاصة أو مختلطة، ينبغي أن يكون الوصول إليها ميسور التكلفة وخالياً من التمييز.

وفي حالة المرض، يجب توفير إمكانية الحصول على الرعاية الصحية دون مشقة إلى حين الشفاء. وينبغي أن تضمن التشريعات الوطنية عدم تعليق الرعاية الطبية في حالة الأمراض التي تتطلب رعاية طبية طويلة الأمد، مثل السرطان والسكري. ولا ينبغي أن يكون توفير الاستحقاقات النقدية في حالة المرض، التي تغطي فقدان الدخل خلال المرض، سبباً لحرمان الأشخاص من الحصول على الرعاية الصحية دون مشقة.

(ب) المرض

يقتضي الحق في الضمان الاجتماعي من الحكومات وضع نظم ومخططات توفر استحقاقات نقدية لتغطية فترات فقدان الدخل لأولئك الذين لا يستطيعون العمل مؤقتاً

(19) الاتفاقية رقم 102، المواد 8 و10 و49؛ والاتفاقية رقم 130، المادة 13؛ والتوصيات أرقام 69 و134 و202.

(20) التوصيتان رقم 69 و202.

بسبب اعتلال الصحة[21]. وكذلك ينبغي تقديم هذه المساعدة للأشخاص الذين يضطرون إلى العزل أو الحجر الصحي[22] بسبب متطلبات الصحة العامة ولا يستطيعون العمل عن بعد، خاصة في أثناء الأوبئة والأزمات الصحية الأخرى. ومن منظور الصحة العامة، يمكن أن يكون لإعانات المرض في هذه الحالات تأثير كبير في الحد من انتشار الأمراض، كما تجلى بوضوح خلال جائحة كوفيد-19[23]. علاوة على ذلك، ينبغي أن تكون إعانات المرض أيضاً متاحة لمن يقومون برعاية مُعالين مرضى[24]. ويمكن أن تعزز هذه التدابير المساواة الجنسانية في تقاسم أعمال الرعاية والدعم غير المدفوعة الأجر عندما تشمل أفراد الأسرة من النساء والرجال المسؤولين عن رعاية شخص مريض.

وينبغي أن تكون إعانات المرض كافية وأن تُدفع، من حيث المبدأ، إلى حين الشفاء، رغم أن التشريعات الوطنية قد تحدد مدة قصوى لتقديمها[25]. وينبغي تمديد المدة في حالة الأمراض التي تتطلب رعاية مطولة[26]. ويكتسي هذا أهمية خاصة من حيث التغطية الطبية للأشخاص المصابين بأمراض طويلة الأمد الذين قد يعتبر بعد الغياب المتكرر أنهم لم يعودوا قادرين على أداء عملهم وبالتالي قد يفقدون وظائفهم. ولذا، من المهم أن يسمح النظام بتغطية إعانات المرض في حالة الأمراض المزمنة وطويلة الأمد، وتحويلها إلى استحقاقات العجز إذا اعتُبر المستفيد عاجزاً بشكل دائم عن أداء العمل بعد انتهاء مدة إعانة المرض[27].

(ج) الشيخوخة

ينبغي أن تضمن مخططات الضمان الاجتماعي الحصول على المعاشات التقاعدية في الشيخوخة في سن محددة قانوناً. ومن حيث المبدأ، وفقاً لمعايير الضمان الاجتماعي الدولية، ينبغي ألا تزيد هذه السن عن 65 عاماً. غير أنه يمكن التعديل إلى سن مبكرة أو متأخرة، مع مراعاة، على سبيل المثال، طبيعة المهنة، ولا سيما بالنسبة للعمل في

(21) ILO, "Sickness benefits: An Introduction", ILO brief, 2020.

(22) التوصية رقم 134، الفقرة 8.

(23) ILO, "Sickness benefits during sick leave and quarantine: Country responses and policy considerations in the context of COVID-19", ILO brief, Social Protection Spotlight, 2020.

(24) التوصية رقم 134، الفقرة 10.

(25) الاتفاقية رقم 102، المادة 18؛ والاتفاقية رقم 130، المادة 16.

(26) المرجع نفسه.

(27) الاتفاقية رقم 102، المادتان 14 و54.

المهن الخطرة، أو زيادة متوسط العمر المتوقع مع التمتع بالصحة وقدرة كبار السن على العمل[28]. وينبغي أن يكون مستوى المعاشات التقاعدية قابلاً للتنبؤ به وأن يكون كافياً، على أقل تقدير، لضمان حياة كريمة لجميع كبار السن حتى وفاتهم[29].

وينبغي أن تتألف نظم المعاشات التقاعدية من مخططات قائمة على الاشتراكات وأخرى غير قائمة على الاشتراكات لغير القادرين على الحصول على معاش تقاعدي قائم على الاشتراكات. وفي بعض البلدان، تشمل نظم المعاشات التقاعدية ركيزة معاشات تقاعدية شاملة ممولة من الضرائب على أساس الإقامة، يمكن أن تعالج بعض الثغرات في التغطية، لا سيما بالنسبة للنساء والعاملين في الاقتصاد غير النظامي. وقد تتواجد هذه الآليات مع آليات تكميلية، عادةً ما تعتمد على مدَّخرات الأفراد، بهدف توفير دخل أعلى لأصحاب الدخول الأعلى عند التقاعد[30]. وكما هو الحال بالنسبة لجميع الاستحقاقات طويلة الأجل، من المهم إجراء تعديلات دورية لمستوى المعاشات التقاعدية على أساس تكلفة المعيشة ومستوى الإيرادات في البلد المعني تجنباً لتآكل قيمة الاستحقاقات[31].

وينبغي أيضاً إيلاء اهتمام خاص للفجوات بين الجنسين في المعاشات التقاعدية بسبب اختلاف سن التقاعد بين النساء والرجال؛ وانخفاض المشاركة في القوى العاملة وارتفاع مستويات العمل بدوام جزئي والعمل المؤقت والعمل غير النظامي بين النساء؛ والفجوة في الأجور بين الجنسين؛ والحصة غير المتناسبة من أعمال الرعاية غير مدفوعة الأجر التي تضطلع بها النساء[32].

(28) الاتفاقية رقم 102، المادة 26؛ والاتفاقية رقم 128، المادة 15؛ والتوصية رقم 131، الفقرتان 6-7.

(29) الاتفاقية رقم 102، المادتان 65-66؛ والاتفاقية رقم 128، المادة 29؛ والتوصية رقم 202، الفقرة 8.

(30) ILO, 2024, "Ratification and application of the Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (No. 102): A gateway for achieving rights-based universal social protection", Global Advocacy Brief.

(31) الاتفاقية رقم 102، المادتان 65-66؛ والاتفاقية رقم 128، المادة 29.

(32) انظر على سبيل المثال اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الملاحظات الختامية بشأن التقرير الدوري الرابع لإسرائيل (E/C.12/ISR/CO/4)؛ والملاحظات الختامية بشأن التقرير الدوري الثالث لجمهورية مولدوفا (E/C.12/MDA/CO/3)؛ واللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، الملاحظات الختامية بشأن التقرير الدوري الثامن لبيلاروس (CEDAW/C/BLR/CO/8)؛ والملاحظات الختامية بشأن التقريرين الدوريين السابع والثامن المجمعَين للصين (CEDAW/C/CHN/CO/7-8)؛ والملاحظات الختامية على التقريرين الدوريين الرابع والخامس المجمعين لجمهورية مولدوفا (CEDAW/C/MDA/CO/4-5)؛ و ILO, "Closing gender gaps in social protection: What workers' organizations need to know", policy brief, Geneva, 2022.

(د) البطالة

تهدف مخططات الحماية من البطالة إلى التعويض عن فقدان الدخل أو انخفاضه بسبب عدم القدرة على الحصول على عمل مناسب أو الحفاظ عليه[33]. وهي عنصر أساسي في نظم الضمان الاجتماعي وسياسات سوق العمل، لا سيما في أوقات الانكماش الاقتصادي وفي سياق أسواق العمل المرنة وأشكال العمل الجديدة. ويستتبع ذلك، كنتيجة طبيعية بالغة الأهمية، أن تتضمن مخططات الحماية الفعالة من البطالة خدمة توظيف وطنية فعالة ذات تغطية واسعة ولها القدرة على مساعدة الباحثين عن عمل في العثور على عمل.

وقد أوضحت جائحة كوفيد-19 أهمية إدخال أو توسيع نطاق التغطية لفقدان الدخل الناجم عن البطالة الجزئية[34] أو التوقف المؤقت عن العمل[35]. وينبغي أن يكون من حق الأشخاص الذين يعانون من حالات البطالة طويلة الأجل والذين يستنفدون فترة استحقاق الإعانات، كما ينبغي أن يكون من حق الأشخاص الآخرين الذين يواجهون صعوبات في العثور على عمل، مثل الباحثين عن عمل لأول مرة، والنساء، والعمال الشباب، والأشخاص ذوي الإعاقة، والعمال الأكبر سناً، والعمال المهاجرين، والعمال المتأثرين بالتغيير الهيكلي، الحصول على أشكال أخرى من الحماية، مثل البرامج الخاصة لتعزيز فرص العمل[36]. وكذلك ينبغي أن يحصل الأشخاص في هذه الفئات على حد أدنى من الحماية الاجتماعية[37]. ويمكن تنفيذ ذلك، على سبيل المثال، من خلال وضع حد أدنى مضمون للدخل، أو مستحقات المساعدات الاجتماعية التي تحدَّد على أساس التحقق من القدرة المالية للأشخاص الذين في سن العمل ويعيشون في فقر ويبحثون عن عمل أو تيسير الحصول على معاش تقاعدي مبكر بسبب الشيخوخة.

وتُحدث مخططات الحماية من البطالة أكبر الأثر عندما يكون لها هدف مزدوج يتمثل في ضمان الحصول على دخل كافٍ في حالة فقدان العمل جزئياً أو كلياً وتعزيز العمل اللائق[38]. ويمكن تحقيق ذلك من خلال التأمين ضد البطالة أو المساعدة في حالة البطالة، أو ضمان التوظيف، في وجود روابط استراتيجية بتدابير النهوض بالعمالة، وإضفاء الطابع النظامي على العمل والأخذ بسياسات فعالة لسوق العمل. ولهذا الغرض، من الضروري

(33) الاتفاقية رقم 102، المادة 20؛ والاتفاقية رقم 168، المادة 10؛ والتوصية رقم 176، الفقرة 14.

(34) يمكن أن تشمل تغطية البطالة الجزئية الأشخاص الذين يعملون بدوام جزئي ويبحثون عن عمل بدوام كامل.

(35) الاتفاقية رقم 168، المادة 15؛ وانظر أيضاً: ILO, "Unemployment protection in the COVID-19 crisis: Country responses and policy considerations", ILO brief, Social Protection Spotlight, 2020.

(36) الاتفاقية رقم 168، المادة 26.

(37) التوصية رقم 202، الفقرة 5 (ج).

(38) الاتفاقية رقم 168، المادتان 2 و7.

تنسيق سياسة الحماية الاجتماعية مع سياسة شاملة في مجال العمالة ذات أبعاد تتعلق بالاقتصاد الكلي والتجارة والاستثمار والصناعة[39].

(هـ) إصابات العمل والأمراض المهنية

ينبغي أن تضمن الدول حماية العمال في حالة إصابات العمل والأمراض المهنية من خلال تقديم استحقاقات ملائمة في شكل الحصول على الرعاية الصحية المجانية واستحقاقات نقدية دورية لتعويض توقف الدخل الناتج عن العجز المؤقت أو الدائم عن العمل[40]. وينبغي أن تغطي المخططات الخاصة بإصابات العمل الإعاقة الجزئية والكلية، وكذلك فقدان الدعم الذي يعاني منه المعالون نتيجة وفاة العامل. وينبغي ألا يخضع الحق في الاستحقاقات لطول مدة العمل أو مدة التأمين أو تسديد الاشتراكات[41]. وينبغي تعديل الاستحقاقات طويلة الأجل بشكل دوري لضمان الحفاظ على قوتها الشرائية[42].

ولم تكن معظم المخططات الخاصة بإصابات العمل عادةً تغطي التعويض عن الأمراض المعدية، نظراً لصعوبة تحديد ما إذا كانت العدوى مرتبطة بالعمل أم لا. ومع ذلك، فقد قُدّمت تعويضات للعمال المصابين بفيروس كوفيد-19 في كثير من البلدان[43].

وينبغي أن تشمل مخططات إصابات العمل أيضاً خدمات إعادة التأهيل وإعادة التوظيف أو أن تُنسَّق معها لتمكين المستفيدين من الحصول على عمل مناسب وإعادة إدماجهم في سوق العمل[44]. ويوصى أيضاً بتغطية تكلفة المساعدة أو الرعاية المستمرة للأشخاص الذين يحتاجون إلى رعاية طويلة الأجل[45].

(و) دعم الأسرة والطفل

ينبغي توفير استحقاقات الأسرة لتغطية مسؤولية إعالة الأطفال وينبغي أن تشمل إما مدفوعات دورية أو توفير الطعام أو الملابس أو السكن أو العطلات أو المساعدة

(39) ILO, 2021e, *World Social Protection Report 2020-22*, p. 162.

(40) الاتفاقية رقم 102، المادة 32؛ والاتفاقية رقم 121، المادة 6.

(41) انظر اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 19 (2008)، الفقرة 17.

(42) الاتفاقية رقم 102، المادتان 65-66؛ والاتفاقية رقم 121، المادة 21.

(43) ILO, 2021e, *World Social Protection Report 2020-22*, p. 137.

(44) الاتفاقية رقم 102، المادة 35؛ والاتفاقية رقم 121 والتوصية رقم 121.

(45) التوصية رقم 121، الفقرة 11.

المنزلية، أو مزيجاً من كل ذلك[46]. وهذه الاستحقاقات حاسمة الأهمية لإعمال حق الأطفال في التعليم والنماء الشخصي وللقضاء على فقر الأطفال وعمل الأطفال.

وينبغي ضمان استحقاقات الأسرة لجميع الأطفال، بغضّ النظر عن وضعهم من حيث الإقامة[47]. وفي حين أنه، وفقاً لمعايير العمل الدولية، يتعيَّن تقديم استحقاقات الأسرة حتى يبلغ الطفل سن الخامسة عشرة، أو طالما كان التعليم إلزامياً، فإن استحقاقات الأسرة، بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان، تُقدم حتى يبلغ الطفل سن الثامنة عشرة أو أكثر[48].

(ز) الأمومة

ينبغي أن تحظى الأمهات بحماية خاصة لفترة معقولة قبل الولادة وبعدها، بما في ذلك الرعاية الصحية قبل الولادة وبعدها[49]. وعلى وجه الخصوص، ينبغي أن تشمل الاستحقاقات الطبية الرعاية قبل الولادة وفي أثنائها وبعدها، والرعاية في المستشفيات عند الضرورة[50]. وينبغي أيضاً منح الأمهات العاملات إجازة مدفوعة الأجر أو إجازة إلى جانب استحقاقات ضمان اجتماعي مناسبة، على أن يتحمل أرباب العمل تكلفة تعويض هذا الدخل بشكل جماعي لا فردي[51]. وتمنع هذه الترتيبات الممارسات التمييزية الضارة بوضع المرأة في سوق العمل[52]. وينبغي أن تكون استحقاقات الأمومة النقدية بمستوى يكفل للمرأة أن تُعيل نفسها وطفلها في ظروف صحية سليمة وبمستوى معيشي مناسب[53]. وينبغي تقديمها لفترة يحددها القانون، لا تقل عن 12 أسبوعاً، ما لم يشترط القانون الوطني فترة أطول لإجازة الأمومة أو يأذن بها[54]. وينبغي أن تكون هذه الاستحقاقات مصحوبة

(46) الاتفاقية رقم 102، المادتان 40 و42.

(47) التوصية رقم 202، الفقرة 6.

(48) تنص اتفاقية حقوق الطفل في المادة 1 على أن "الطفل هو كل إنسان لم يتجاوز الثامنة عشرة من عمره، ما لم يبلغ سن الرشد قبل ذلك بموجب القانون المنطبق عليه".

(49) العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المادة 10.

(50) المرجع نفسه؛ والاتفاقية رقم 102، المادتان 47 و49؛ والاتفاقية رقم 183، المادة 7.

(51) الاتفاقية رقم 102، المادة 71؛ والاتفاقية رقم 183، المادة 6 (8).

(52) العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المادة 10.

(53) تشترط الاتفاقية رقم 102 أن يكون هذا المبلغ 45 في المائة على الأقل من الدخل السابق؛ وتنص المادة 4 (1) والمادة 6 (2) و(3) من الاتفاقية رقم 183 على أن يكون على الأقل ثلثي الدخل السابق أو مبلغاً مماثلاً.

(54) الاتفاقية رقم 102، المادة 52.

بتدابير أخرى لحماية الأمومة، ومنها حظر التمييز على أساس الأمومة، والحماية من العمل الذي يحتمل أن يكون ضاراً بالمرأة والطفل في أثناء الحمل والرضاعة الطبيعية، وكذلك ضمان قدرتها على الراحة والتعافي في فترة الولادة[55].

واستحقاقات الأبوة والوالدين والتبني مهمة أيضاً في هذا السياق بوصفها وسيلة لتعزيز التوفيق بين مسؤوليات العمل والأسرة ومعالجة التوزيع غير المتكافئ لأعمال الرعاية غير مدفوعة الأجر[56].

(ح) الإعاقة

يحق للأشخاص ذوي الإعاقة الحصول على ضمان اجتماعي شامل للإعاقة، يقدَّم بطريقة كريمة[57]. وكحد أدنى، ينبغي توفير تأمين الدخل في حالة الإعاقة الكاملة، وينبغي أن تشمل المخططات الوطنية تدريجياً تقديم استحقاقات الإعاقة الجزئية[58]. وينبغي تقديم استحقاقات الإعاقة طالما استمرت الإعاقة، وينبغي أن تأخذ في الاعتبار النفقات الإضافية المتكبدة نتيجة للإعاقة، فضلاً عن الدعم المتعلق بالإعاقة لضمان التمكين الاقتصادي. وكذلك ينبغي تصميم مخططات الإعاقة للتمكين من المشاركة الفعالة في العمل والمجتمع وتعزيزها. ولذلك ينبغي للدول أن تسعى إلى تنسيق استحقاقات الإعاقة بشكل وثيق مع السياسات الاجتماعية والاقتصادية والسياسات الأخرى المتعلقة بالعمالة، مثل توفير إمكانية الوصول الفعال إلى الرعاية الصحية، بما في ذلك الرعاية المتعلقة

(55) اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (المادة 11 (2) (ب))؛ والاتفاقية رقم 183 والتوصية رقم 191.

(56) اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (المادة 5 (ب))؛ والتوصية رقم 191، الفقرة 10؛ واتفاقية العمال ذوي المسؤوليات العائلية (رقم 156) والتوصية (رقم 165)، 1981. انظر أيضاً ILO, *A Quantum Leap for Gender Equality: For a Better Future of Work for All*, Geneva, 2019; ILO, *Achieving gender equality at work*. General Survey on the Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No. 111), the Workers with Family Responsibilities Convention, 1981 (No. 156), the Maternity Protection Convention, 2000 (No. 183), the Discrimination (Employment and Occupation) Recommendation, 1958 (No. 111), the Workers with Family Responsibilities Recommendation, 1981 (No. 165) and the Maternity Protection Recommendation, 2000 (No. 191), International Labour Conference, 111th Session, Report III (Part B).

(57) اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، 2006، الديباجة، المواد 2 و23 (5) و28 (1) و(2)(ج)؛ والاتفاقية رقم 102، المادتان 53-54؛ والتوصية رقم 131، الفقرة 25.

(58) التوصية رقم 131، الفقرة 5.

بالصحة الجنسية والإنجابية، وخدمات التوظيف وإعادة التأهيل اللازمة للسماح للأشخاص المعنيين بالانخراط في عمل مناسب[59].

(ط) الورثة، بما في ذلك الأيتام

يحق للورثة المعالين، بما في ذلك الأيتام، الحصول على استحقاقات عند وفاة الشخص المعيل[60]. وقد تخضع استحقاقات الورثة لشرط أن يكون المستفيدون غير قادرين على إعالة أنفسهم، كالملتحقين بالتعليم والأزواج المعالين الذين لا يمارسون نشاطاً مدراً للدخل[61]. وفي الماضي، كثيراً ما كانت الأطر القانونية الوطنية تركز على حماية الأرامل، رغم أنه يوجد الآن اتجاه لتحقيق المساواة بين شروط الحصول على استحقاقات الورثة للرجال والنساء. وينبغي تقديم المساعدة لأفراد الأسرة المتوفي عنهم المعيل في الوصول إلى مخططات الضمان الاجتماعي، وخاصةً عندما تؤدي أمراض متوطنة، مثل فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز والسل والملاريا، أو كوارث طبيعية أو نزاعات، إلى حرمانهم من الدعم الأسري والمجتمعي[62]. وحيثما يكون حق الأزواج في الحصول على استحقاقات الورثة مشروطاً ببلوغ سن محددة، ينبغي تزويد المستفيدين الذين تقل أعمارهم عن تلك السن بالمساعدة والتسهيلات اللازمة، بما في ذلك تسهيلات التدريب والتوظيف، لضمان ألا يؤدي فقدان المعيل إلى الحرمان من أي حق من حقوق الإنسان[63].

4- عناصر الحق في الضمان الاجتماعي

(أ) التوافر

ينبغي أن تكون استحقاقات الضمان الاجتماعي متاحة فيما يتعلق بمخاطر الحياة الرئيسية. وينبغي تقديمها في شكل تحويلات نقدية أو عينية، أو مزيج من الاثنين، وبالتالي أن تتكون من مدفوعات دورية أو تكون في شكل توفير للسلع أو الخدمات. وتماشياً مع

(59) اتفاقية التأهيل المهني والعمالة (المعوقون)، 1983 (رقم 159) والتوصية (رقم 168)، 1983.

(60) تعرّف المادة 60 من الاتفاقية رقم 102 هذه الحالة الطارئة بأنها تشمل "فقد وسيلة العيش الذي تتعرض له الأرملة أو الأطفال بسبب وفاة عائلهم؛ ويجوز، في حالة الأرملة، إخضاع الحق في الإعانة لشرط الافتراض، وفقاً للقوانين أو اللوائح الوطنية، بأنها غير قادرة على إعالة نفسها".

(61) الاتفاقية رقم 102، المادة 60؛ والاتفاقية رقم 130، المادة 21.

(62) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 19 (2008)، الفقرة 21.

(63) التوصية رقم 131، الفقرة 9.

الاتفاقية رقم 102 والتوصية رقم 202، ينبغي أن ترتكز الاستحقاقات على مبادئ التمويل الجماعي والتضامن الاجتماعي، على سبيل المثال من الأشخاص النشطين إلى كبار السن، أو من الأصحاء إلى الأشخاص الذين يعانون من اعتلال الصحة، أو من الموسرين إلى الأشخاص ذوي الإمكانيات المحدودة[64].

وينبغي أن يعمل نظام الحماية الاجتماعية، الذي يتألف بشكل عام من مجموعة متنوعة من المخططات، في جميع أنحاء الإقليم الوطني. وتتحمل الدولة المسؤولية الشاملة عن إدارته والإشراف عليه بشكل فعال. وينبغي تنظيم النظم للتواصل مع جميع الأشخاص وحمايتهم بشكل فعال، وبخاصة أكثرهم حرماناً وتهميشاً، دون تمييز على أساس أي سبب من الأسباب المحظورة المنصوص عليها في المادة 2 (2) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[65]. ومن أجل ضمان التغطية الشاملة، تماشياً مع التوصية رقم 202، ينبغي للدول أن تتيح مخطَّطات قائمة على الاشتراكات وغير قائمة على الاشتراكات لتطبيق الحد الأدنى الوطني للحماية الاجتماعية. وكذلك ينبغي للدول أن توفر مستويات أعلى من الحماية بشكل تدريجي، بطرق منها نظم التأمين الاجتماعي. وينبغي أن يكون النظام وفرادى مخططاته مستدامة من الناحية المالية، مع إيلاء الاعتبار الواجب للعدالة الاجتماعية والإنصاف، بحيث يمكن إعمال الحق في الضمان الاجتماعي لصالح الأجيال الحالية والمقبلة[66].

(ب) الكفاية

ينبغي أن تكون الاستحقاقات، سواء نقدية أو عينية، كافية من حيث طبيعتها ومقدارها ومدتها لتمكين الجميع من إعمال حقوقهم في الضمان الاجتماعي والصحة ومستوى معيشي لائق. وهذا يعني أن مستويات الاستحقاقات ينبغي أن تضمن، كحد أدنى، الوصول الفعال إلى السلع والخدمات الأساسية، التي تعرَّف بأنها ضرورية على

(64) الاتفاقية رقم 102، المادة 71؛ والتوصية رقم 202، الفقرة 3.

(65) تحظر المادة 2 (2) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التمييز على أساس "العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي سياسياً أو غير سياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة، أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب".

(66) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 19، الفقرة 11؛ والتوصية رقم 202، الفقرة 3 (ك).

المستوى الوطني، وبالتالي تأمين الحماية من الفقر والضعف والإقصاء الاجتماعي، كحد أدنى، وتمكين الناس من عيش حياة كريمة وصحية[67].

وكذلك ينبغي أن يستند سحب الاستحقاقات أو تخفيضها أو تعليقها إلى أسباب معقولة ومحددة بوضوح، وأن تجري مراجعتها دورياً وتخضع للإجـراءات القانونية الواجبة[68]. وينبغي أن تكون الاستحقاقات قابلة للتنبؤ بها[69]. وهذا يعني تحديد مستواها ومدتها بموجب القانون وضمانهما من خلال تمويل سليم ومستدام.

وينبغي أن تحل المدفوعات الدورية للتعويض عن فقدان الدخل بموجب نظم التأمين الاجتماعي محل الدخل المفقود، مع المراعاة الواجبة للمسؤوليات الأسرية. وينبغي أن يكون مقدار الاستحقاق مرتفعاً بالقدر الممكن عملياً دون إضعاف إرادة استئناف العمل حيثما يكون الاستئناف ممكناً. وينبغي رصد هذه المدفوعات بانتظام لضمان قدرة المستفيدين على تحمل تكاليف السلع والخدمات اللازمة لإعمال حقوق الإنسان الواجبة لهم[70]. وينبغي أن تكون هناك علاقة معقولة بين الدخل والاشتراكات المدفوعة ومبلغ الاستحقاق ذي الصلة[71]. وينبغي تقديم الاستحقاقات في الوقت المناسب وبشكل دوري. ولا يُعتبر أن المبالغ الإجمالية المقطوعة توفر حماية كافية[72].

وفي ظل النظم غير القائمة على الاشتراكات، من قبيل مخططات المساعدة الاجتماعية، قد تتوافق الاستحقاقات مع القيمة النقدية لمجموعة من السلع والخدمات الضرورية، أو خطوط الفقر الوطنية، أو حدود الدخل الدنيا المحددة لتلقي المساعدة الاجتماعية أو غيرها من الحدود الدنيا المماثلة التي يحددها القانون أو الممارسة الوطنية. ويجوز أن تراعي هذه النظم الاختلافات الإقليمية، وينبغي أن تكون في جميع الحالات كافية لضمان حياة كريمة[73]. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي تعديل الاستحقاقات المقدمة على مدى

(67) التوصية رقم 202، الفقرتان 2 و8 (ب).

(68) تتناول المادة 69 من الاتفاقية رقم 102 الحالات المحدودة التي قد تؤدي إلى تعليق كلي أو جزئي للاستحقاقات.

(69) التوصية رقم 202، الفقرة 3 (ج).

(70) التوصية رقم 67، الفقرة 22.

(71) التوصية رقم 67، الفقرة 23.

(72) الاتفاقية رقم 102، المواد 16 و22 و28 و36 و42 و50 و56 و62.

(73) التوصية رقم 202، الفقرة 8 (ب)؛ والاتفاقية رقم 102، المادة 67.

فترات طويلة، مثل معاشات الشيخوخة، على الأقل فيما يتعلق بالتغيرات الكبيرة التي تطرأ على المستوى العام للدخل أو على تكلفة المعيشة لضمان الحفاظ على قوتها الشرائية[74].

وفيما يتعلق بالحق في الصحة على وجه التحديد، تقاس الكفاية على أساس القدرة على تحمل التكاليف والتوافر وإمكانية الوصول والجودة[75]. وينبغي أن تشمل الرعاية الصحية المقدمة: كلا من الرعاية الصحية التي يقدمها الممارسون العامون والرعاية المتخصصة للمرضى الخارجيين والداخليين، بما في ذلك الزيارات المنزلية؛ ورعاية الأسنان؛ والرعاية التمريضية في المنزل أو في المستشفى أو في المؤسسات الطبية الأخرى؛ والرعاية التي تقدمها القابلات المؤهلات وخدمات الأمومة الأخرى المقدَّمة في المنزل أو في المستشفى؛ ودخول المستشفى أو فترات الإقامة في مؤسسات طبية أخرى؛ وبقدر الإمكان، توفير الإمدادات الضرورية الخاصة بطب الأسنان والمستحضرات الصيدلانية وغيرها من اللوازم الطبية أو الجراحية، بما في ذلك الأطراف الصناعية[76].

وتوفر المعايير التي وضعتها منظمة العمل الدولية للضمان الاجتماعي إطاراً مفيداً لتصميم مستويات كافية من الاستحقاقات الدورية للدفع، بحسب مستوى الدخل في كل بلد، فضلاً عن مدة الاستحقاقات القائمة على الاشتراكات وغير القائمة على الاشتراكات وشروط الحصول عليها.

(ج) إمكانية الوصول

التغطية: ينبغي أن يحظى جميع الأشخاص بتغطية نظام الضمان الاجتماعي دون تمييز. ومن أجل ضمان التغطية لكل شخص، يلزم وضع مخططات غير قائمة على الاشتراكات لتغطية الفئات الأكثر حرماناً وتهميشاً.

الأهلية: ينبغي أن تكون شروط الأهلية للحصول على الاستحقاقات معقولة ومتناسبة ومتسمة بالشفافية. وينبغي الحدّ من حالات إلغاء الاستحقاقات أو تخفيضها أو تعليقها، وأن تستند هذه الحالات إلى أسس معقولة وأن تكون خاضعة للإجراءات القانونية الواجبة ومنصوصاً عليها في القانون الوطني.

إمكانية الوصول المادي: ينبغي أن تتاح للمستفيدين إمكانية الوصول المادي إلى خدمات الضمان الاجتماعي من أجل التسجيل والحصول على الاستحقاقات وتقديم

(74) الاتفاقية رقم 102، المادتان 65 (10) و66 (8)؛ والاتفاقية رقم 128، المادة 29.

(75) التوصية رقم 202، الفقرة 5 (أ).

(76) التوصية رقم 69، الفقرة 21؛ والاتفاقية رقم 102، المادة 10.

المطالبات وجمع المعلومات التي يرونها ضرورية لإعمال الحق، مع إيلاء اهتمام خاص في هذا الصدد للأشخاص ذوي الإعاقة وكبار السن والشعوب الأصلية والأقليات والمهاجرين والأشخاص الذين يعيشون في المناطق النائية أو المعرضة للكوارث أو المناطق المتضررة من النزاعات المسلحة.

القدرة على تحمل التكاليف (تيسير الإمكانية الاقتصادية): يجب أن تكون اشتراكات الضمان الاجتماعي معقولة ومتناسبة. وينبغي أن تضمن الحكومات جعلها أيضاً في متناول ذوي الدخل المنخفض، إذا لزم الأمر، من خلال الإعانات المالية[77]. ويجب أن تكون التكاليف والرسوم المباشرة وغير المباشرة المرتبطة بدفع الاشتراكات في متناول الجميع وألا تمس بإعمال الحقوق الأخرى. وينبغي خفض النفقات المتعلقة باستلام الاستحقاقات، مثل تكلفة الانتقال إلى مكاتب الضمان الاجتماعي، قدر الإمكان، على سبيل المثال باستخدام الخدمات البريدية والحسابات المصرفية الفردية. وينبغي ألا تؤدي اشتراكات الضمان الاجتماعي والمدفوعات التي يدفعها المستفيدون من أموالهم الخاصة في مقابل الرعاية الطبية إلى مشقة لا داعي لها بالنسبة للأشخاص المشمولين بالحماية[78]. وينبغي ألا تكون هناك مدفوعات مسدَّدة من الأموال الخاصة مقابل الخدمات الصحية في حالات الأمومة وإصابات العمل[79].

إمكانية الوصول إلى المعلومات والتعامل مع الإجراءات: ينبغي أن تتاح للأفراد والمنظمات إمكانية الوصول إلى المعلومات بطريقة واضحة ومتسمة بالشفافية. وينبغي ترجمة شروط الحصول على الاستحقاقات (معايير الأهلية) وغيرها من المعلومات المفيدة إلى لغة بسيطة وسهلة الفهم وشاملة للأشخاص ذوي الإعاقة ومراعية للعمر، وخالية من المفاهيم التي يصعب فهمها أو الغموض في التفسيرات. وفي حال وجود مجموعات لغوية كبيرة من الأقليات في البلد، ينبغي إتاحة هذه المعلومات بلغتها (بلغاتها). وينبغي للحكومات أن تجعل إجراءات المطالبة بالاستحقاقات بسيطة وفعالة وأن تنشئ آليات للشكاوى يتسنَّى للناس من خلالها التماس الانتصاف في حالة انتهاك حقهم في الضمان الاجتماعي. وينبغي اتخاذ تدابير خاصة لضمان إمكانية الوصول بالنسبة للمجموعات التي قد تنقصها المهارات اللازمة للإلمام بالتكنولوجيا الرقمية و/أو الأجهزة الرقمية.

(77) التوصية رقم 67، الفقرة 26 (8) و(9)؛ والتوصية رقم 69، الفقرات 12 و13 و75 و76 و78 و79.

(78) التوصية رقم 67، الفقرة 26؛ والاتفاقية رقم 102، المادة 71.

(79) انظر نموذج التقرير الخاص بالاتفاقية رقم 102.

(د) المشاركة

ينبغي أن تشارك منظمات أصحاب الأعمال والنقابات العمالية والمنظمات الأخرى التي تمثل المستفيدين، بما في ذلك العمال في ترتيبات العمل غير النظامي وأصحاب المعاشات، أو أن تجري استشارتها بطريقة مجدية وفعالة في صياغة سياسات الضمان الاجتماعي وتنفيذها وتقييمها. وهذا أمر بالغ الأهمية، لأن السياسات الفعالة توفر وسيلة مهمة لمعالجة الفجوات في الحماية الاجتماعية على الصعيد الوطني وما يتصل بها من الأمور ذات الأولوية[80]. وفي هذا الصدد، تركز التوصية رقم 202 على إنشاء هياكل مؤسسية للمشاركة الفعالة في العمليات السياساتية، بدلاً من الاعتماد على المشاورات المخصصة[81]. وتتطلب المشاركة الهادفة أيضاً مراعاة علاقات القوة المختلفة وبناء قدرات جميع أصحاب المصلحة. ويشمل ذلك الوصول إلى المعلومات. وفي هذا الصدد، تتحمل الدولة المسؤولية الشاملة والأساسية عن ضمان أن يكفل نظام الضمان الاجتماعي حق الأفراد والمنظمات في التماس المعلومات المتعلقة بالنظام وتلقيها ونقلها بطريقة واضحة وشفافة وأن يتضمن آليات مدمجة للمساءلة من أجل ضمان مسؤولية السلطات المركزية والمحلية وغيرها من الهيئات التنفيذية باعتبارها جهات مسؤولة. وينبغي أن يتمكن المستفيدون أيضاً من المشاركة في إدارة مخططات ونظم الضمان الاجتماعي، ولا سيما المخططات التي لا تديرها الكيانات العامة[82]. وينبغي أن تكون المرأة ممثلة في جميع هذه العمليات باعتبارها صاحبة مصلحة كاملة.

دال- الصلة بين الحق في الضمان الاجتماعي والحقوق الأخرى

جميع حقوق الإنسان مترابطة وغير قابلة للتجزئة. والحق في الضمان الاجتماعي هو حق تمكيني لإعمال حقوق الإنسان الأخرى. وفي المقابل، هناك أيضاً أدلة قوية على

(80) تعترف منظمة العمل الدولية في الفقرتين 3 (ص) و13 من توصيتها رقم 202 بأهمية الحوار الاجتماعي والمشاركة الاجتماعية، ولا سيما في صياغة الاستراتيجيات الوطنية لتوسيع نطاق الضمان الاجتماعي؛ اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 19 (2008)، الفقرة 69؛ Behrendt, C., Saint-Pierre Guilbault, E., Stern-Plaza, M., Umuhire, V., and V. Wodsak. 2017. "Implementing the principles of Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202)", Chapter 3, in Dijkhoff, T., and G. Mpedi (eds.), *Recommendation on Social Protection Floors: Basic Principles for Innovative Solutions*, Kluwer; ILO, *Social protection assessment-based national dialogue, A global guide*, Geneva, 2016; ILO (forthcoming), "Planning for a More Socially Just Future: Findings from an Analysis of National Social Protection Policies and Strategies, 2011-2020".

(81) التوصية رقم 202، الفقرة 19.

(82) الاتفاقية رقم 102، المادة 72.

أن الحماية الاجتماعية يعززها إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأخرى. وبعبارة أخرى، ينبغي النظر إلى هذه الحقوق على أنها مجموعة مترابطة ومتداعمة لا يمكن فصل بعضها عن بعض، يتوقف فيها إعمال مجموعة من الحقوق على إعمال الحقوق الأخرى ويدعمه.

وتوضح الأزمات الاقتصادية والاجتماعية والصحية، مثل جائحة كوفيد-19، الدور الحاسم الذي تؤديه الحماية الاجتماعية في التمكين للحقوق الأخرى وتعزيزها. وفي الوقت نفسه، تكشف هذه الأزمات أيضاً عن ضرورة اتخاذ تدابير أخرى لاستكمال التمتع بالحق في الضمان الاجتماعي.

ومن الأمثلة على ذلك: تعميم عدم التمييز والمساواة بين الجنسين في جميع السياسات القطاعية؛ وتحسين المرافق والسلع والخدمات الصحية؛ والتشجيع على انتقال العمال من الاقتصاد غير النظامي إلى الاقتصاد النظامي؛ والعمل على إيجاد ظروف عمل عادلة ومواتية في سياق التحديات المتعلقة بفترات الانتقال والتحول الكثيرة التي تشهدها المجتمعات المعاصرة؛ ودعم وحدات الإسكان الاجتماعي وتحسينها من أجل تجنب الاكتظاظ والظروف المعيشية غير الصحية؛ والنهوض بوسائل النقل العام؛ واعتماد برامج لدعم الأسرة وأفرادها؛ ومكافحة أوجه التفاوت من خلال إعادة توزيع الدخل وإتاحة فرص الحصول على الخدمات الأساسية؛ وضمان التعليم الجيد والفرص الثقافية والترفيهية للجميع.

والحصول على الخدمات العامة عالية الجودة أمر أساسي لضمان تمتع الجميع بالحق في الضمان الاجتماعي على قدم المساواة وبشكل فعال. فعلى سبيل المثال، لضمان المساواة الفعالة بين الجنسين والتقاسم المتكافئ لأعمال الرعاية والدعم غير مدفوعة الأجر، من الضروري الجمع بين استحقاقات الأمومة والأبوة والوالدين والأسرة وإمكانية الحصول على خدمات جيدة في مجال رعاية الطفل. وبالمثل، تشكل إعادة التأهيل والرعاية طويلة الأجل وخدمات الدعم مكملات مهمة لاستحقاقات الإعاقة ومعاشات الشيخوخة. وإمكانية الوصول إلى خدمات التوظيف العامة أمر ضروري، جنباً إلى جنب مع إعانات البطالة، لتعزيز العمالة الكاملة والمنتجة واللائقة، وخاصة في ضوء التمثيل غير المتناسب للعاملات في الاقتصاد غير النظامي وأشكال العمل غير المعتادة.

تدابير الحماية الاجتماعية في التصدي لجائحة كوفيد-19

أثارت الاستجابات لجائحة كوفيد-19 تحديات هائلة فيما يتعلق بحماية حقوق الإنسان. فأدت إلى تفاقم أوجه عدم المساواة، وأثَّرت بشكل غير متناسب على الفئات السكانية الضعيفة. واستجابت الحكومات لذلك باتخاذ تدابير عاجلة واستثنائية لإيجاد هوامش للتصرف المالي في عدة مجالات. وكانت نظم الضمان الاجتماعي أهم قناة لحماية صحة الناس ودخلهم وتوفير الدعم لسوق العمل. وتحقق ذلك عن طريق عدة تدابير، من بينها ما يلي: تمديد أجل الاستحقاقات القائمة أو إدخال استحقاقات جديدة للعمال وأصحاب العمل والأسر المتضررين من الجائحة، وضمان دخل الأسر المعيشية والحد من مخاطر فقدان الوظائف؛ ووضع تدابير دعم للعاملين المضطرين إلى أخذ إجازة لرعاية الأطفال الذين لم يتمكنوا من الذهاب إلى المدارس أو خدمات رعاية الطفل، أو غيرهم من أفراد الأسرة؛ وتوفير استحقاقات البطالة وتقديم الدعم للحفاظ على علاقات العمل، فضلاً عن الاستحقاقات الاجتماعية التي تضمن مستوى أدنى من المعيشة؛ وتوفير استحقاقات الـدعم الصحي والاجتماعي للمهاجرين واللاجئين، بغضّ النظر عن وضعهم أو عملية تسوية أوضاعهم القانونية؛ وإنشاء ملاجئ للطوارئ.

ففي الأردن، على سبيل المثال، جرى توسيع نطاق إعانات البطالة لتشمل العاملين في القطاعات المتأثرة بالأزمة. وفي منغوليا، زيدت قيمة بدل إعانة الطفل الشهري خمسة أضعاف لمدة ستة أشهر. وفي توغو، من خلال برنامج للدخل مرتفع التغطية، جرى تقديم الدعم للعمال غير النظاميين عن طريق تيسير تسجيلهم من خلال تطبيقات الهاتف المحمول. وفي إسبانيا، استُحدِث برنامج جديد لضمان حد أدنى دائم للدخل، يغطي 2,3 مليون شخص من الفئات الضعيفة. وفي الصومال، أُطلِق برنامج "باكسنانو" لتقديم التحويلات النقدية الاجتماعية - لأول مرة - إلى 1,2 مليون شخص.

ملاحظة والمصدر: للاطلاع على مزيد من الأمثلة على الممارسات الجيدة في تعزيز الحماية الاجتماعية خلال جائحة كوفيد-19، انظر "لمحة عن الحق في الضمان الاجتماعي" لمفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان؛ وILO, 2021e, *World Social Protection Report 2020-22*؛ وILO Social Protection Platform.

ثانياً- ما هي التزامات الدول والجهات الفاعلة الأخرى بإعمال الحق في الضمان الاجتماعي؟

ألف- المبادئ المتقاطعة لعدم التمييز والمساواة بين الجنسين

من خلال التصديق على المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان[83]، تتعهد الدول بالقضاء الفوري على أي تمييز رسمي أو بحكم القانون وذلك بإلغاء هذه التشريعات التمييزية أو تعديلها، كما تتعهد باعتماد تدابير للقضاء على التمييز بحكم الواقع. وينبغي تفسير مبدأي عدم التمييز والمساواة الشاملين بالاقتران مع الحقوق الجوهرية التي تكفلها المعاهدات ذات الصلة.

فالدول ملزمة بضمان التمتع بالحق في الضمان الاجتماعي دون تمييز مهما كان أساسه[84]. وتقتضي معالجة التمييز اتباع نهج شامل ينطوي على اعتماد مجموعة من القوانين والسياسات بغرض إنشاء آليات الحماية القانونية والامتثال. وتشمل هذه الآليات تدابير لضمان أن تخفف استحقاقات الحماية الاجتماعية الكافية والخدمات العامة ذات الجودة العالية ونظم الضرائب التصاعدية من أوجه عدم المساواة الموجودة في المجتمعات أو التي تنشأ أو تتفاقم في أوقات الأزمات. وقد يلزم أيضاً

(83) من قبيل الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، واتفاقية حقوق الطفل، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، والاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، والاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري.

(84) تشير اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، في الفقرة 29 من تعليقها العام رقم 19، إلى أن العهد "يحظر أي تمييز، سواء بحكم القانون أو بحكم الواقع، وسواء كان مباشراً أم غير مباشر، على أسس العرق، أو اللون، أو نوع الجنس، أو السن، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي السياسي أو غيره من الآراء، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة، أو النسب، أو العجز البدني أو العقلي، أو الحالة الصحية (بما في ذلك فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز)، أو الميول الجنسية، أو المركز المدني أو السياسي أو الاجتماعي أو غيره، مما يرمي أو يؤدي إلى إبطال أو عرقلة التمتع على قدم المساواة بالحق في الضمان الاجتماعي أو ممارسته".

اتخاذ تدابير خاصة مؤقتة للحماية[85]. وينبغي للدول أن تسعى إلى الوقوف على القيود الموجودة في الأطر القانونية القائمة لضمان عدم استبعاد فئات محددة من الأشخاص من الحصول على الحماية الاجتماعية، سواء كان ذلك قصداً أو في الممارسة العملية (على سبيل المثال، بسبب نقص المعلومات أو الخوف من القمع).

ويقتضي التصدي للتمييز على وجه الخصوص الاعتراف بما للمساواة بين الجنسين من أهمية محورية، على النحو المنصوص عليه في القانون الدولي لحقوق الإنسان، واعتماد تدابير فعالة لتعزيزها. ويمكن أن يسهم تمتع المرأة بالحق في الضمان الاجتماعي بوصفها فرداً له حقوق، بدلاً من اعتبارها معالة، إسهاماً هائلاً في تمكينها الاجتماعي والاقتصادي.

باء- التزامات الدول باحترام الحق في الضمان الاجتماعي وحمايته وإعماله

في مجال الضمان الاجتماعي، كما هو الحال في حقوق الإنسان الأخرى، تقع على عاتق الدول ثلاثة أنواع من الالتزامات: احترام الحق في الضمان الاجتماعي وحمايته وإعماله. ويعترف القانون الدولي لحقوق الإنسان، وكذلك المعايير الدولية للضمان الاجتماعي، بالمسؤولية الأساسية والشاملة للدولة عن اتخاذ خطوات ملموسة لإعمال الحق في الضمان الاجتماعي من خلال تصميم نظم الضمان الاجتماعي وتنفيذها وفقاً لعدد من المبادئ الأساسية الأخرى المنصوص عليها أيضاً في هذه الصكوك، والتي تشمل ضمان عدم التمييز والمستحقات بموجب القانون.

ويقتضي الالتزام بالاحترام أن تمتنع الدول الأطراف عن التدخل بصورة مباشرة أو غير مباشرة في التمتع بالحق في الضمان الاجتماعي. ويشمل هذا الالتزام: الامتناع عن المشاركة في أي ممارسة أو نشاط يؤدي، على سبيل المثال، إلى الحرمان أو الحدّ من الحصول على قدم المساواة على الضمان الاجتماعي الكافي؛ أو التدخل بشكل تعسفي أو غير معقول

(85) انظر اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، التوصية العامة رقم 27 بشأن المسنات وحماية حقوقهن الإنسانية، الفقرة 42: "تتحمل الدول الأطراف التزاماً بكفالة ألا تكون سن التقاعد في القطاعين العام والخاص كليهما تمييزية ضد النساء. وبناء عليه، تتحمل الدول الأطراف التزاماً بكفالة ألا تكون سياسات المعاشات التقاعدية تمييزية على أي نحو، حتى لما يختر النساء أن يتقاعدن مبكراً، وكفالة إتاحة فرص الحصول على معاشات تقاعدية كافية لجميع المسنات اللائي كنّ عاملات. وينبغي أن تعتمد الدول الأطراف جميع التدابير المناسبة، بما فيها حسب الاقتضاء، تدابير خاصة مؤقتة، لضمان تلك المعاشات التقاعدية." وبالمثل، استحدث كثير من الدول تدابير مؤقتة للحماية الاجتماعية استجابةً لجائحة كوفيد-19 من أجل تيسير الحصول على الرعاية الصحية وحماية الوظائف والتخفيف من فقدان الدخل: ILO, "Social protection responses to the COVID-19 pandemic in developing countries: Strengthening resilience by building universal social protection", ILO brief, Social Protection Spotlight, 2020.

في ترتيبات العون الذاتي أو الترتيبات العرفية أو التقليدية المتعلقة بالضمان الاجتماعي، أو في المؤسسات التي أنشأها أفراد أو شركات لتوفير الضمان الاجتماعي[86].

ويتطلب الالتزام بالحماية من الدولة منع الأطراف الثالثة، التي قد تشمل الأفراد أو الجماعات أو الشركات أو الكيانات الأخرى، وكذلك الوكلاء الذين يتصرفون تحت سلطة هؤلاء، من التدخل بأي شكل من الأشكال في التمتع بالحق في الضمان الاجتماعي. ويشمل هذا الالتزام اعتماد التدابير التشريعية والتنظيمية اللازمة لمنع الأطراف الثالثة من حرمان الغير من المساواة في الوصول إلى مخططات الضمان الاجتماعي التي تديرها هذه الأطراف أو غيرها، ومن فرض شروط أهلية غير معقولة؛ وحماية الالتزام بدفع الاشتراكات، بما في ذلك نيابة عن الموظفين أو المستفيدين الآخرين، إلى نظام الضمان الاجتماعي[87].

وفي الحالات التي تدير فيها أطراف ثالثة مخططات الضمان الاجتماعي أو تتحكم فيها، تحتفظ الدول بالمسؤولية العامة عن الإشراف على نظام الضمان الاجتماعي الوطني، الذي ينبغي أن يراعي مبادئ الحماية الاجتماعية الراسخة دولياً[88]. ولمنع إساءة الاستخدام، يلزم وجود نظام تنظيمي فعال يشمل القوانين الوطنية واللوائح التنفيذية، والرصد المستقل، ومشاركة عامة حقيقية وفرض عقوبات على عدم الامتثال[89].

ولكي تمتثل الدول لالتزامها بالوفاء بالحقوق، يتعين عليها اعتماد جميع التدابير اللازمة لإعمال الحق في الضمان الاجتماعي بشكل كامل. ويمكن تقسيم هذا الالتزام كذلك إلى التزام بالتيسير والتزام بالتعزيز والتزام بالتوفير.

ويتطلب الالتزام بالتيسير من الدول اتخاذ تدابير إيجابية لمساعدة الأفراد والمجتمعات المحلية على التمتع بالحق في الضمان الاجتماعي، من خلال الاعتراف بهذا الحق في النظام القانوني الوطني واعتماد سياسة وطنية وخطة عمل مقابلة.

ويتطلب الالتزام بالتعزيز أن تتخذ الدول خطوات لتعزيز الوعي العام وضمان توفير معلومات كافية عن النظام، بما في ذلك المعلومات المتعلقة بالوصول إلى الاستحقاقات

(86) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 19، الفقرة 44.

(87) المرجع نفسه، الفقرة 45.

(88) تشمل هذه المبادئ أن تخضع هذه النُظم للمسؤولية العامة للدولة من أجل ضمان الإدارة السليمة لنظم الحماية الاجتماعية وتوفير الاستحقاقات الواجبة؛ وأن يجري تمويلها بشكل جماعي من خلال الاشتراكات أو الضرائب أو مزيج منهما؛ وأن يحددها القانون وتوفر استحقاقات يمكن التنبؤ بها وكافية، ويُستعرَض مستواها بشكل دوري؛ وأن تموَّل بشكل مستدام؛ كما تشمل وجود آليات للشكاوى والطعون؛ وإشراك ممثلي الشركاء الاجتماعيين والمستفيدين (أو أصحاب الحقوق) في إدارة مخططات الحماية الاجتماعية. انظر التوصية رقم 202، الفقرة 3.

(89) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 19، الفقرة 46.

والحق في الحصول عليها، لا سيما في المناطق الريفية والمناطق الحضرية المحرومة، وبالنسبة للأقليات اللغوية وغيرها من الأقليات.

ويتعين على الدول أيضاً أن تكفل الحق في الضمان الاجتماعي في الحالات التي لا يتمكن فيها الأفراد أو مجموعة من الأشخاص، لأسباب تعتبر بشكل معقول خارجة عن إرادتهم، من إعمال هذا الحق بأنفسهم. وينبغي إيلاء اهتمام خاص لضمان قدرة نظام الضمان الاجتماعي على تلبية الاحتياجات في الحالات الطارئة، من قبيل الكوارث الطبيعية أو الجوائح أو الأزمات الاقتصادية أو النزاعات المسلحة[90] أو في حالات العجز في المحاصيل.

جيم- الالتزامات الأساسية والإعمال التدريجي

تشمل الالتزامات الأساسية للدول ضمان الوفاء، على أقل تقدير، بالمستويات الأساسية الدنيا لكل حق من الحقوق[91]. ولا يجوز للدولة أن تعزو إخفاقها في الوفاء بالتزاماتها الأساسية إلى نقص الموارد المتاحة إلا عندما تبرهن على أنها بذلت كل جهد ممكن لاستخدام أقصى قدر من الموارد المتاحة للوفاء بهذه الالتزامات، على سبيل الأولوية.

وفيما يتعلق بالضمان الاجتماعي، يتمثل الالتزام الأساسي للدول في ضمان توفير مستويات دنيا أساسية من الاستحقاقات وكفايتها لتمكين الأفراد وأسرهم من الحصول على الرعاية الصحية الأساسية على الأقل ومجموعة من السلع والخدمات الأساسية، ولا سيما المأوى الأساسي والسكن والمياه والصرف الصحي والغذاء وأبسط أشكال التعليم[92]. وتصف التوصية رقم 202 المسؤولية العامة والأساسية للدولة عن القيام، في أسرع وقت ممكن، بوضع حدود دنيا للحماية الاجتماعية يمكن أن تضمن، كحد أدنى، حصول جميع المحتاجين على الرعاية الصحية الأساسية وتأمين الحصول على دخل أساسي[93]. وينبغي أن تشمل الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية على وجه الخصوص ما يلي: الحصول على

(90) تيمور - ليشتي مثال جيد على ذلك. فمنذ استعادة الاستقلال، ووفقاً للدستور، أنشئ نظام الحماية الاجتماعية تدريجياً بالاستناد إلى ثلاث ركائز دستورية أساسية هي: الضمان الاجتماعي والمساعدة الاجتماعية (المادة 56(1) و(2))؛ والخدمات الاجتماعية العامة، بما في ذلك الصحة والتعليم (المادتان 57 و59)؛ ودعم خدمات وبرامج الرعاية الاجتماعية من قِبل مؤسسات التضامن الاجتماعي (المادة 56 (3))، مع بذل جهد كبير على صعيد التمويل منذ عام 2002 فصاعداً.

(91) انظر اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 3 بشأن طبيعة التزامات الدول الأطراف، الفقرة 10.

(92) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 19، الفقرة 59 (أ).

(93) التوصية العامة رقم 202، الفقرتان 3-4.

الرعاية الصحية الأساسية، بما في ذلك رعاية الأمومة؛ وتأمين الدخل الأساسي للأطفال، مع إمكانية الحصول على التغذية والتعليم والرعاية والسلع والخدمات الضرورية الأخرى؛ وتأمين الحصول على دخل أساسي للأشخاص الذين في سن العمل غير القادرين على كسب دخل كافٍ، وخاصة في حالات المرض والبطالة والأمومة والإعاقة؛ وتأمين الدخل الأساسي لكبار السن[94]. وعلى الرغم من أن التوصية رقم 202 تتوخى تحديد مستويات توفير الدخل على الصعيد الوطني، فهي تقدم توجيهات واضحة بشأن ما يمكن اعتباره مناسباً: فينبغي أن يسمح المستوى الأدنى لتأمين الدخل بحياة كريمة وينبغي أن يكون كافياً لتوفير إمكانية الوصول الفعلي إلى مجموعة من السلع والخدمات الضرورية، على غرار ما تحدده خطوط الفقر الوطنية وغيرها من الحدود الدنيا المماثلة[95].

وقد لاحظت لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات التابعة لمنظمة العمل الدولية طابع التعزيز المتبادل للتعليق العام رقم 19 (2008) للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بشأن الحق في الضمان الاجتماعي والتوصية رقم 202[96]. وأكدت لجنة الخبراء أن المستوى الأساسي للضمان الاجتماعي الذي ينبغي كفالته في إطار الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية، وفقاً للتوصية رقم 202، يعتبر بمثابة الحد الأدنى من المحتوى الأساسي للحق في الضمان الاجتماعي بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[97].

وفي حالة ما إذا لم تتمكن الدولة من توفير هذا الحد الأدنى من الحماية من جميع المخاطر أو الحالات الطارئة لجميع الأشخاص المحتاجين على الفور في إطار الالتزام باستخدام الحد الأقصى من الموارد المتاحة، فينبغي لها، بعد عملية تشاور واسعة، أن تحدد مجموعة أساسية من المخاطر أو الحالات الطارئة الاجتماعية وتبدأ عملية استكمال الحد الأدنى للحماية الاجتماعية الوطنية لديها من خلال اعتماد سياسة أو استراتيجية وطنية للحماية الاجتماعية تتضمن جدول أعمال محدد زمنياً لتحقيق الإعمال التدريجي للحماية

(94) التوصية رقم 202، الفقرة 5.

(95) التوصية رقم 202، الفقرة 8 (ب).

(96) ILO, *Universal social protection for human dignity, social justice and sustainable development*, General Survey concerning the Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202), International Labour Conference, 108th Session, Report III (Part B), para. 46.

(97) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، "أرضيات الحماية الاجتماعية: عنصراً أساسياً من عناصر الحق في الضمان الاجتماعي ومن أهداف التنمية المستدامة"، بيان اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (E/C.12/2015/1)؛ انظر أيضاً التقرير المتعلق بإعمال الحق في الحماية الاجتماعية من خلال اعتماد جميع الدول للحدود الدنيا للحماية الاجتماعية للمقرر الخاص المعني بالفقر المدقع وحقوق الإنسان (A/69/297).

الاجتماعية الشاملة. ومن المهم أيضاً، في أوقات القيود الشديدة على الموارد، تحديد الفئات المحرومة والأفراد المهمشين في المجتمع بهدف ضمان أن توفر لهم سياسات واستراتيجيات الحماية الاجتماعية الوطنية المستويات الدنيا من الحماية على سبيل الأولوية. وفي هذا الصدد، قد تنظر الدول في اعتماد برامج محددة الهدف بشكل مؤقت، مع استكشاف سبل توسيع حيزها المالي في الوقت ذاته[98]. وينبغي أيضاً تطبيق استراتيجيات التوسيع هذه بهدف دعم الانتقال من الاقتصاد غير النظامي إلى الاقتصاد النظامي، وينبغي أن تكون متسقة مع خطط التنمية الاجتماعية والاقتصادية والبيئية الوطنية ومواتية لتنفيذها[99].

وتُقرّ معاهدات حقوق الإنسان صراحةً بالالتزام بإعمال الحقوق تدريجياً بما يتجاوز محتواها الأساسي الأدنى، باستخدام أقصى الموارد المتاحة[100]. ويقتضي ذلك تحديد أولويات السياسة العامة لضمان أن يكون تخصيص الموارد متوافقاً مع التزامات حقوق الإنسان التي تعهدت بها الدول طواعية من خلال التصديق على المعاهدات. ويتطلب الإعمال التدريجي للحقوق سياسات عامة متسقة في الأجلين المتوسط والطويل. ولذلك ينبغي للدول أن تتخذ خطوات مدروسة ومحددة وهادفة لتوسيع نطاق التغطية الشخصية والمادية لنظم الضمان الاجتماعي من أجل تحقيق مستويات أعلى من الحماية في غضون فترة زمنية معقولة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن توافر الموارد، رغم أنه يفرض قيداً مهماً على الالتزام باعتماد التدابير اللازمة لأمور منها تحقيق مستويات حماية أعلى من الحد الأدنى للمحتوى الأساسي، لا يغير من فورية الالتزام[101]، ولا يمكن تبرير التقاعس عن العمل بضيق الموارد وحده[102].

ويتجلى مبدأ الإعمال التدريجي في التوصية رقم 202. وتدعو التوصية صراحةً الدول إلى وضع حد أدنى وطني للحماية الاجتماعية، مع ضمان حصول أكبر عدد ممكن من

(98) Committee on Economic, Social and Cultural Rights, "An evaluation of the obligation to take steps to the 'maximum of available resources' under an optional protocol to the Covenant", statement (E/C.12/2007/1).

(99) التوصية رقم 202، ثالثاً، الاستراتيجيات الوطنية لمدّ نطاق الضمان الاجتماعي؛ وتوصية بشأن الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم 2015 (رقم 204).

(100) العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المادة 2 (1)؛ واتفاقية حقوق الطفل، المادة 4؛ واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، المادة 4 (2).

(101) مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، أسئلة يتكرر طرحها بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، صحيفة الوقائع رقم 33، الفقرة 15.

(102) Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Evaluation of the obligation to take steps to the "maximum of available resources" under an optional protocol to the Covenant, para. 4.

الناس على مستويات أعلى من الحماية في أقرب وقت ممكن، بما يجسد الوضع الاقتصادي الوطني ويسترشد بنطاق ومستويات الاستحقاقات المنصوص عليها في الاتفاقية رقم 102 ومعايير الضمان الاجتماعي الدولية الأكثر تقدماً[103]. وقد دأبت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية منذ ذلك الحين في ملاحظاتها الختامية على توصية الدول الأطراف بضمان "تحديد أرضيات للحماية الاجتماعية تضمن استحقاقات قانونية للأفراد بوصفها عنصراً أولياً يُدرَج بالتدريج في نظام جامع وشامل للضمان اجتماعي شامل وعام،"[104] تماشياً مع التوصية رقم 202[105].

دال- الالتزامات ذات الأبعاد الدولية

تعترف الدول عادةً بالدور الأساسي الذي يؤديه التعاون الدولي والمساعدة التقنية والحاجة إلى العمل المشترك والمنفصل في سبيل تحقيق الإعمال الكامل للحقوق المنصوص عليها في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في الضمان الاجتماعي[106]. ومن الضروري بشكل خاص أن تقدم الدول، والجهات الفاعلة الأخرى القادرة على ذلك، المساعدة لتمكين البلدان النامية التي تعاني من قلة الموارد من الوفاء بالتزاماتها[107].

(103) التوصية رقم 202، الفقرة 17.

(104) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، "أرضيات الحماية الاجتماعية: عنصراً أساسياً من عناصر الحق في الضمان الاجتماعي ومن أهداف التنمية المستدامة"، بيان اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (E/C.12/2015/1)، الفقرة 2.

(105) التوصية رقم 202، الفقرة 1.

(106) انظر على سبيل المثال اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الملاحظات الختامية بشأن التقرير الدوري لسادس لكولومبيا (E/C.12/COL/CO/6)، الفقرة 42؛ والملاحظات الختامية بشأن التقرير الدوري السادس للاتحاد الروسي (E/C.12/RUS/CO/6)، الفقرة 37؛ والملاحظات الختامية بشأن التقرير الأولي لباكستان (E/C.12/PAK/CO/1)، الفقرتان 51 - 52؛ والملاحظات الختامية بشأن التقرير الأولي لبنغلاديش (E/C.12/BGD/CO/1)، الفقرات 44 - 46؛ والملاحظات الختامية بشأن التقرير الدوري الرابع لنيوزيلندا (E/C.12/NZL/CO/4)، الفقرتان 35-36؛ والملاحظات الختامية بشأن التقرير الدوري الخامس لسري لانكا (E/C.12/LKA/CO/5)، الفقرة 36؛ والملاحظات الختامية بشأن التقرير الدوري الخامس لأوروغواي (E/C.12/URY/CO/5)، الفقرتان 30-31.

(107) العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المواد 2 (1) و11(1) و23؛ واللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 19، الفقرة 55؛ والهدف 17 من أهداف التنمية المستدامة (الغايات 17.2 إلى 17.5). وانظر دليل حقوق الإنسان لأهداف التنمية المستدامة، المتاح على الرابط: https://sdg.humanrights.dk/ar.

وينبغي للدول أن تمتنع عن اتخاذ أي إجراء يتعارض، بشكل مباشر أو غير مباشر، مع التمتع بالحق في الضمان الاجتماعي في بلدان أخرى، وينبغي أن تمنع مواطنيها وكياناتها الوطنية من المساس بهذا الحق في بلدان أخرى. فعلى سبيل المثال، عندما يبرم البلد "أ" اتفاق قرض ثنائياً مع البلد "ب"، ينبغي أن يكفل البلد "أ" أن الشروط المنصوص عليها في الاتفاق لا تقيد قدرة البلد "ب" على دعم الأشخاص الأكثر احتياجاً إلى الضمان الاجتماعي. وحيثما يكون بإمكان الدول اتخاذ خطوات للتأثير على الأطراف الأخرى (الجهات الفاعلة غير التابعة للدولة) المشمولة بولايتها القضائية من أجل احترام هذا الحق بوسائل قانونية أو سياسية، فإنه ينبغي اتخاذ هذه الخطوات وفقاً لميثاق الأمم المتحدة والقانون الدولي الواجب التطبيق[108]. وينطبق الأمر نفسه على الاتفاقات المتعددة الأطراف والاتفاقات المبرمة مع المنظمات الدولية أو من خلالها، بما في ذلك المؤسسات المالية الدولية[109].

وينبغي أن تتخذ الدول إجراءات استباقية لإبرام اتفاقات متبادلة ثنائية ومتعددة الأطراف للضمان الاجتماعي بغرض حماية الحق في الضمان الاجتماعي الواجب للمهاجرين والعمال الموفدين للعمل بالخارج بشكل أفضل.

هاء- التزامات الجهات الفاعلة غير التابعة للدول

يتطلب الحق في الضمان الاجتماعي، وهو ركيزة من ركائز العمل اللائق، مشاركة فعالة من مختلف أصحاب المصلحة. وفي حين أن الدول وحدها هي الأطراف في معاهدات حقوق الإنسان[110]، فإن المؤسسات والنقابات العمالية ورابطات أصحاب العمل والجمعيات التي تمثل المستفيدين من الضمان الاجتماعي تتحمل مسؤوليات فيما يتعلق بإعمال الحق في الضمان الاجتماعي بوصفه جزءاً أساسياً لا يتجزأ من الحق في العمل.

(108) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 19 (2007)، الفقرتان 53-54.

(109) المرجع نفسه، الفقرتان 57-58.

(110) الاستثناء من ذلك هو اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، التي يمكن للمنظمات الإقليمية التصديق عليها.

وينبغي النظر في التزامات الجهات الفاعلة غير التابعة للدول بالاقتران مع التزامات الدول بالحماية[111].

ويتعيَّن على المؤسسات، بغضّ النظر عن حجمها وقطاعها وملكيتها وهيكلها[112]، أن تمتثل للقوانين التي تتفق مع معاهدات حقوق الإنسان، ولا سيما تشريعات العمل والضمان الاجتماعي والضرائب. وتقع على عاتقها مسؤولية احترام الحق في الضمان الاجتماعي[113] من خلال تجنب أي تعدٍّ على هذا الحق والتصدي لأي انتهاك له بسبب أفعالها. وفي الحالات التي تتسبب فيها مؤسسة تجارية في إحداث آثار ضارة أو تسهم فيها، يتعين عليها أن تصلح الضرر أو تتعاون في معالجته من خلال عمليات مشروعة تستوفي معايير الإجراءات القانونية الواجبة والمعترف بها[114]. ويشمل ذلك دفع اشتراكات الضمان الاجتماعي والضرائب، وهو أمر بالغ الأهمية لضمان تغطية الحماية الاجتماعية الكافية للعمال والسكان بشكل عام[115].

ولطالما كانت النقابات العمالية في طليعة المناصرين لنظم الضمان الاجتماعي القوية التي توفر استحقاقات كافية لحماية العمال من انعدام أمن الدخل، بما في ذلك في حالة البطالة والمرض والشيخوخة. وللعمال وممثليهم، بصفتهم مشاركين في تمويل الضمان الاجتماعي من خلال الاشتراكات أو الضرائب، دور حاسم يؤدونه في إبقاء نظم الضمان الاجتماعي خاضعة للتدقيق ومساءلة الدولة بشأن مسؤوليتها العامة عن إدارة هذه النظم بشكل سليم. وتمثل هذه النقابات أصحاب المصلحة الرئيسيين، وتتمثل مهمتها في ضمان سماع أصوات العمال والدعوة إلى إدخال تحسينات لكفالة أن تلبي برامج الضمان الاجتماعي احتياجات العمال وأسرهم بشكل فعال. ومن خلال التعاون والحوار الاجتماعي

(111) يتطلب الالتزام بالحماية من الدولة منع الأطراف الثالثة، التي قد تشمل الأفراد أو الجماعات أو الشركات أو الكيانات الأخرى، وكذلك الوكلاء الذين يتصرفون تحت سلطة هؤلاء، من التدخل بأي شكل من الأشكال في التمتع بالحق في الضمان الاجتماعي. ويشمل الالتزام اعتماد التدابير التشريعية والتنظيمية اللازمة لضمان أن تكون نظم الحماية الاجتماعية قائمة على الحقوق؛ وعلى سبيل المثال، منع الأطراف الثالثة من حرمان الغير من المساواة في الوصول إلى مخططات الضمان الاجتماعي التي تديرها هذه الأطراف أو غيرها، ومن فرض شروط أهلية غير معقولة؛ أو حماية الالتزام بدفع الاشتراكات، بما في ذلك نيابة عن موظفيها أو المستفيدين الآخرين، في نظام الضمان الاجتماعي.

(112) انظر: الأمم المتحدة، 2012، مبادئ توجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان: تنفيذ إطار الأمم المتحدة المعنون "الحماية والاحترام والانتصاف"، المبدأ 14.

(113) المرجع نفسه، المبادئ 11 و12 و23.

(114) المرجع نفسه، المبدأ 22.

(115) انظر على سبيل المثال التوصية العامة رقم 202، الفقرة 11.

المفتوح والحقيقي، يمكن لجميع الفئات أن تعمل معاً في سبيل إعمال الحق في الضمان الاجتماعي باعتباره عنصراً أساسياً من عناصر العدالة الاجتماعية والعقد الاجتماعي.

وينبغي لوكالات الأمم المتحدة المتخصصة والمنظمات الدولية الأخرى، كمنظمة العمل الدولية، ومنظمة الصحة العالمية، ومنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (موئل الأمم المتحدة)، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والجمعية الدولية للضمان الاجتماعي, وكذلك منظمة التجارة العالمية والمؤسسات المالية الدولية، أن تعمل ضمن الإطار المعياري الذي توفره صكوك حقوق الإنسان والمعايير الدولية للضمان الاجتماعي بمثابة إطار توجيهي مشترك للدعم الذي تقدمه للضمان الاجتماعي في حدود ولاية كل منها ومجال خبرتها.

وينبغي للمؤسسات المالية الدولية، وخاصةً صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ومصارف التنمية الإقليمية، والدول الأعضاء فيها، أن تراعي الحق في الضمان الاجتماعي في سياساتها المتعلقة بالإقراض، واتفاقاتها الائتمانية وبرامجها الخاصة بالتكيُّف الهيكلي والمشاريع المماثلة، من أجل تعزيز التمتع بالحق في الضمان الاجتماعي، خاصة بالنسبة للأفراد والفئات المحرومين والمهمشين، وعدم المساس به[116]. وكما هو الحال في أي مجال آخر من مجالات القانون الدولي، فإن المؤسسات المالية الدولية والمنظمات الدولية الأخرى "ملزمة بأي واجبات تُفرض عليها بموجب القواعد العامة للقانون الدولي أو بموجب دساتيرها أو بموجب الاتفاقات الدولية التي هي أطراف فيها"[117].

(116) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 19، الفقرة 58.

(117) انظر الأمم المتحدة، 2016. "الدين العام والتدابير التقشفية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بيان اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية" (E/C.12/2016/1)، الفقرة 7.

ثالثاً- ماذا يعني اعتماد نهج قائم على حقوق الإنسان في مجال الضمان الاجتماعي؟

يتطلب اتباع نهج قائم على حقوق الإنسان في مجال الضمان الاجتماعي من الدول ضمان الاسترشاد بالمبادئ والمعايير المستمدة من القانون الدولي لحقوق الإنسان ومعايير الضمان الاجتماعي الدولية في اعتماد وتنفيذ القوانين والسياسات ذات الصلة.

ألف- وضع أطر قانونية وسياساتية شاملة

إن السياسات العامة ذات الأهداف الواضحة والموارد الكافية وبرامج الحماية الاجتماعية المزودة بآليات استعراض مدمجة لقياس التقدم المحرز واتخاذ التدابير التصحيحية اللازمة لا غنى عنها لتعزيز نظم الحماية الاجتماعية، والتخفيف من حدّة الآثار السلبية للصدمات الاقتصادية والمساهمة في جهود التعافي.

ومن الأمثلة الجيدة على ذلك البرتغال، التي تتجسد في دستورها الذي اعتُمد في عام 1974 جميع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المنصوص عليها في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ويتميز الحق في الضمان والتضامن الاجتماعي بثلاث خصائص مميزة، هي: عالمية الشمول (لكل شخص الحق في الضمان الاجتماعي)؛ والتعبير عن واجب الدولة (مسؤولة عن تنظيم وتنسيق ودعم نظام موحد ولا مركزي للضمان الاجتماعي، بمشاركة النقابات والمنظمات الأخرى التي تمثل العمال وغيرهم من المستفيدين)؛ والأهمية المتزايدة للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لحماية فئات محددة (على سبيل المثال، تأمين الدخل لكبار السن). وشكَّل إدراج جميع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في الدستور خطوة أساسية أدت إلى القانون الإطاري الأولي للضمان الاجتماعي الذي أرسى الهيكل القانوني للنظام. ويتألف النظام حالياً من مخططات قائمة على الاشتراكات وغير قائمة على الاشتراكات وتدابير للدعم الاجتماعي، بما في ذلك خدمات الرعاية الاجتماعية للأطفال والأسر والأشخاص ذوي الإعاقة وكبار السن والأشخاص الضعفاء. وما برح النظام يشكّل أداة مهمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وكانت استجابته قوية خلال الجائحة.

وتستفيد عملية صياغة وتنفيذ السياسات والاستراتيجيات الوطنية للحماية الاجتماعية من الحوار الاجتماعي الفعال والمشاركة الثلاثية من قبل الحكومة والمنظمات الممثلة لأصحاب العمل والعمال، مما يُمثل حافزاً قوياً لبناء نظم حماية اجتماعية أقوى[118]. ويشجع إطار عمل الأمم المتحدة على المشاركة الهادفة لمجموعة واسعة من أصحاب المصلحة، بما في ذلك المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ومنظمات المجتمع المدني ومنظمات العمال وأصحاب العمل والمستفيدون من الضمان الاجتماعي والمنظمات الممثّلة لهم. وينبغي أن تكون هذه الجهات قادرة على المشاركة بنشاط وفعالية في تصميم السياسات التي تهدف إلى إعمال الحق في الضمان الاجتماعي ووضع ميزانيتها وتنفيذها وتقييمها. ويمكنها أن تقوم بدور مهم في رصد التقدم المحرز، ومساعدة أصحاب الحقوق على المطالبة الفعالة بحقهم في الضمان الاجتماعي ومساءلة الدول عندما لا تفي بالتزاماتها في إعمال الحق في الضمان الاجتماعي.

ويتطلب النهج القائم على حقوق الإنسان في مجال الضمان الاجتماعي ترجمة السياسات إلى أطر قانونية. والقوانين الواضحة بالغة الأهمية لكفالة إمكانية حصول الجميع على الضمان الاجتماعي. وفي حالة عدم وجود هذه الأطر، يصبح الحصول على أي حق متوقفاً على نوازع الخير والسلطة التقديرية. ومن الضروري أيضاً وجود إطار قانوني سليم ضماناً لفعالية أداء النظام وتجنب التداخل والازدواجية والثغرات.

ويمثل الاعتراف الدستوري بالحق في الضمان الاجتماعي خطوة أساسية في هذا الصدد. وعلاوة على ذلك، لا غنى عن القوانين الشاملة التي تحدد المبادئ والأهداف والتغطية الشخصية والمادية للمخططات القائمة على الاشتراكات وغير القائمة على الاشتراكات لتجسيد شمول الحق المنصوص عليه في الدستور.

وينبغي أن يحدد إطار قانوني ملائم استحقاقات الحماية الاجتماعية وشروط الأهلية للحق في الاستحقاقات بطريقة واضحة ومتسمة بالشفافية. وكذلك ينبغي أن يحدد الأدوار التي يقوم بها جميع المشاركين في تنفيذ مخططات الحماية الاجتماعية ومسؤولياتهم. وينبغي أن يوفر إطار عمل لضمان الشفافية؛ والاستدامة المالية؛ وكفاية الاستحقاقات وإمكانية التنبؤ بها؛ ومساءلة النظام، بطرق منها آليات الامتثال والتفتيش والشكاوى والطعون والجزاءات المناسبة؛ وآليات مشاركة فعالة للمستفيدين. ويشكل عدم وضع إطار قانوني ملائم في حد ذاته انتهاكاً للعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[119].

(118) التوصية رقم 202، الفقرة 13؛ و ILO, "Planning for a More Socially Just Future: Findings from an Analysis of National Social Protection (forthcoming) Policies and Strategies, 2011-2020".

(119) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 19، الفقرات 62-65.

باء- تعزيز دور الدولة كضامن للنظام

ينبغي رصد نظم الضمان الاجتماعي بصورة منتظمة لضمان استدامتها. فالدول ليست مسؤولة عن إنشاء النظام فحسب، بل هي مسؤولة أيضاً عن ضمان امتثال جميع الأطراف لالتزامات كل منها وتمكين أصحاب الحقوق من الحصول على استحقاقاتهم دون تدخل. ولهذا الغرض، ينبغي للدول أن تضع إطاراً قانونياً وتنظيمياً فعالاً وتقوم بتنفيذه، وأن تمنع الانتهاكات وتحقق فيها وتعاقب عليها وتعالجها بالوسائل القضائية وغير القضائية.

ويمكن لأصحاب المصلحة من قبيل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ومنظمات المجتمع المدني ومنظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل والمستفيدين أن يقوموا بدور رقابي أساسي في مساءلة الدول. ومن المهم أن تضمن الدول تمتع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان (بما في ذلك مكاتب أمناء المظالم والهيئات المعنية بالمساواة) بوضع مستقل وبولاية تعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحمايتها حتى تتمكن من المشاركة في التدقيق للقوانين واللوائح عن كثب ومساعدة الضحايا على التماس الانتصاف في حال وقوع انتهاكات. وينبغي حماية المساحة والفرص المتاحة لمنظمات المجتمع المدني والمدافعين عن حقوق الإنسان العاملين في مجال الحق في الضمان الاجتماعي وجميع حقوق الإنسان الأخرى للمساهمة بشكل هادف من خلال الدعوة والمشاركة في عملية صنع السياسات ورصد إعمال حقوق الإنسان. وينبغي أن تكون لهم القدرة أيضاً على المساهمة في عمل الآليات الدولية لحقوق الإنسان. فقربهم من أصحاب الحقوق يتيح لهم رصد إعمال الحقوق على أرض الواقع.

ومع تقدم العولمة الاقتصادية، تتأثر حقوق الإنسان الواجبة للأفراد والجماعات والشعوب على نحو متزايد بأفعال الدول والمؤسسات الخاصة الخاضعة لولايتها القضائية، وبإحجامها عن الفعل، خارج الحدود الإقليمية، وتتوقف عليها. وتنطوي حماية وإعمال حقوق العمل والحق في الضمان الاجتماعي على أبعاد مختلفة خارج الحدود الإقليمية. ويجب على الدول الإحجام عن أي فعل أو امتناع عن فعل يؤدي إلى التدخل، بشكل مباشر أو غير مباشر، في إعمال هذه الحقوق في بلدان أخرى. وينبغي كذلك أن تتخذ تدابير، من بينها تدابير تشريعية، توضح من خلالها أن مواطنيها، فضلاً عن المؤسسات التجارية التي تتخذ في إقليمها مقراً لها و/أو تخضع لولايتها القضائية، قابلون للمساءلة عن انتهاك حقوق الإنسان في عملياتهم في الخارج[120]، بما في ذلك الحق في الضمان الاجتماعي.

(120) انظر اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 23 (2016)، الفقرات 69-73.

جيم- تخصيص التمويل الكافي

في العديد من البلدان، تمثل اشتراكات الضمان الاجتماعي حصة كبيرة من الإنفاق على الاستحقاقات، وفي بعض الحالات، أكثر من نصف إجمالي الموارد المخصصة للحماية الاجتماعية (ومن الأمثلة على ذلك باراغواي وتونس والصين). وقد أُحرز تقدم كبير في توسيع نطاق تغطية الحماية الاجتماعية من خلال تكييف نظم التأمين الاجتماعي وفقاً لاحتياجات الفئات السكانية التي لم تكن مشمولة من قبل، لا سيما في أمريكا اللاتينية. ويمكن القيام بذلك عن طريق إعادة تخصيص الإيرادات من الأنشطة الاقتصادية، بما في ذلك استخراج الموارد الطبيعية وإنتاج الطاقة (بلجيكا ونيجيريا) أو عن طريق تعزيز صندوق الحماية الاجتماعية (بوركينا فاسو وسيشيل ومالطة). وفي بعض البلدان، يجري تعبئة الموارد المحلية من خلال الانتقال إلى نظم ضريبية أكثر تصاعدية، بما في ذلك تطبيق ضريبة على الثروة (الأرجنتين ودولة بوليفيا المتعددة القوميات).

المصدر: ILO, *Universal social protection for human dignity, social justice and sustainable development*, International Labour Conference, 108th Session, Report III (Part B), para. 633.

ولجعل الحماية الاجتماعية حقيقة واقعة للجميع وللتعافي من الأزمات المتكررة، يجب على الدول أن تستفيد استفادة كاملة بأقصى قدر من الموارد المتاحة، بما في ذلك من خلال المساعدة والتعاون الدوليين، وأن تتخذ خطوات مدروسة لتوسيع نطاق الضمانات التي يكفلها الضمان الاجتماعي تدريجياً[121]. وتُشجَّع الدول على إيلاء الأولوية للمصادر الوطنية لتمويل نظم الضمان الاجتماعي واستخدام الموارد المتاحة أولاً وقبل كل شيء لتوفير حد أدنى على الأقل من الاستحقاقات لجميع الأفراد والأسر، وخاصة الفئات الأكثر حرماناً وتهميشاً. وعندما تواجه الدول قيوداً مالية على توفير الاستحقاقات اللازمة لمواجهة جميع المخاطر والطوارئ الاجتماعية الرئيسية، يمكنها أن تختار بعض المخاطر أو الطوارئ على سبيل الأولوية. غير أنه ينبغي لها التدقيق بعناية، قبل اتخاذ هذه القرارات، في جميع الموارد المحلية المتاحة وإجراء مشاورات واسعة النطاق بشأن المخاطر والحالات الطارئة

(121) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 19 (2007)، الفقرات 4 و40-41؛ والتوصية رقم 202، الفقرتان 3 (ز) و11.

التي يتعين أن تكون لها الأولوية. ويمكنها أيضاً أن تسعى إلى تعبئة الموارد من خلال التعاون والدعم الدوليين[122].

وينبغي ألا تغفل الدول عن مسؤوليتها عن تحقيق الإعمال الكامل للحق في الضمان الاجتماعي للجميع بشكل تدريجي من خلال وضع استراتيجيات وخطط عمل وطنية طويلة الأجل تحدد الأهداف والأطر الزمنية بالاستناد إلى ميزانيات شفافة ومنصفة وأطر مؤسسية طويلة الأجل ممولة تمويلاً كافياً[123].

وقد أسدت كل من اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ومنظمة العمل الدولية المشورة للدول، وخاصة الدول ذات الدخل المنخفض، بشأن خيارات مختلفة لزيادة الحيز المالي للحماية الاجتماعية. وتشمل هذه الخيارات زيادة الضرائب، بما في ذلك الرسوم المفروضة على المستثمرين الأجانب مقابل استغلال الموارد الطبيعية؛ وحماية الميزانية المخصصة للحق في الضمان الاجتماعي والحقوق الأخرى؛ والاستعراض المنتظم للامتيازات أو الإعفاءات الضريبية الممنوحة للمستثمرين؛ وتوسيع قاعدة اشتراكات الضمان الاجتماعي؛ والحد من التدفقات المالية غير المشروعة؛ وإعادة تخصيص النفقات العامة؛ وتحسين تحصيل الضرائب. وتشجَّع الدول أيضاً على البحث عن إطار أكثر مرونة للاقتصاد الكلي[124].

وبالإضافة إلى المساهمات الاجتماعية، كثيراً ما تستخدم البلدان الضرائب المخصصة والتبرعات والمنح لتكملة الإنفاق على نظم الحماية الاجتماعية، فضلاً عن المساعدة الإنمائية الرسمية.

ولمكافحة حالات العجز في التمويل، تُشجَّع الدول على ترتيب أولويات المصادر الوطنية لتمويل نظم الضمان الاجتماعي من خلال تحديد أكثر النُهُج فعالية واتساقاً

(122) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 19 (2007)، الفقرة 59 (أ)؛ والتوصية رقم 202، الفقرة 12.

(123) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 19 (2007)، الفقرة 68.

(124) انظر Durán-Valverde, F., Pacheco-Jiménez, J.F., Muzaffar, T. and H. Elizondo-Barboza, 2020. "Financing gaps in social protection: Global estimates and strategies for developing countries in light of the COVID-19 crisis and beyond", ILO, Geneva, Working paper 14؛ وانظر أيضاً الملاحظات الختامية للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (على سبيل المثال، بشأن بنما (2023)، وأرمينيا (2023)، والبرازيل (2023)، وإيطاليا (2022)، وجمهورية الكونغو الديمقراطية (2022)، وباكستان (2017)، والسودان (2015))؛ واللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، "أرضيات الحماية الاجتماعية: عنصراً أساسياً من عناصر الحق في الضمان الاجتماعي ومن أهداف التنمية المستدامة"، بيان اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (E/C.12/2015/1)، الفقرة 13.

بين اشتراكات الضمان الاجتماعي والضرائب العامة والضرائب على الشركات وغيرها من سياسات التمويل العام. وقد تلتمس هذه الدول أيضاً التعاون والدعم الدوليين عندما تكون قدراتها الاقتصادية والمالية غير كافية و/أو عندما تواجه زيادة في الاحتياجات بسبب الأزمات أو الكوارث الطبيعية أو تغير المناخ[125]. وفي هذا الصدد، يلزم إجراء مزيد من الحوار بين المؤسسات المالية والإنمائية الدولية لضمان اتساق السياسات وتجنب تقديم مشورة متناقضة، على سبيل المثال من خلال ضمان ألا تؤدي عمليات التكيف الهيكلي إلى تدابير تقشفية وتراجع الحق في الضمان الاجتماعي. والتعاون الدولي، علاوة على ذلك، في المسائل الضريبية أو إعادة هيكلة الديون على سبيل المثال، ضروري لتهيئة بيئة تيسّر توليد الموارد المحلية وتخصيصها[126].

وفي عام 2021، طلب مؤتمر العمل الدولي إلى منظمة العمل الدولية استكشاف خيارات لتعبئة التمويل الدولي لأغراض الحماية الاجتماعية، بما في ذلك زيادة المساعدة الإنمائية الرسمية، بالتوازي مع التمويل المحلي. ويهدف هذا الطلب إلى الشروع في إجراء مناقشات بشأن مقترحات محددة فيما يتعلق بإيجاد آلية تمويل دولية جديدة، من قبيل صندوق عالمي للحماية الاجتماعية، من شأنه أن يكمل جهود تعبئة الموارد المحلية ويدعمها بهدف تحقيق الحماية الاجتماعية الشاملة[127].

وقد أوصى مقرر الأمم المتحدة الخاص المعني بمسألة الفقر المدقع وحقوق الإنسان أيضاً بإنشاء صندوق عالمي للحماية الاجتماعية لسد الفجوة التمويلية التي تواجهها البلدان المنخفضة الدخل في توفير حدود دنيا للحماية الاجتماعية ودعم زيادة تعبئة الموارد المحلية لأغراض الحماية الاجتماعية[128].

(125) التوصية رقم 202، الفقرتان 11-12.

(126) Bierbaum, M. and V. Schmitt, "Investing more in universal social protection: Filling the financing gap through domestic resource mobilization and international support and coordination", ILO, Geneva, Working paper No. 44, 2022.

(127) منظمة العمل الدولية، قرار بشأن المناقشة المتكررة الثانية عن الحماية الاجتماعية (الضمان الاجتماعي)، 2021، الفقرة 21 (ج).

(128) انظر تقرير المقرر الخاص المعني بمسألة الفقر المدقع وحقوق الإنسان عن الصندوق العالمي للحماية الاجتماعية: التضامن الدولي في خدمة القضاء على الفقر (A/HRC/47/36).

دال- تطبيق نهج يستجيب للنوع الاجتماعي

يمكن أن تؤدي نظم الحماية الاجتماعية دوراً مهماً في تعزيز المساواة بين الجنسين عندما تُصمّم وتُنفّذ بطريقة مراعية للنوع الاجتماعي[129]. ومن المهم إيلاء اهتمام خاص للعوائق المحددة التي تواجهها النساء، اللواتي تواجهن أشكالاً متعددة ومتداخلة من التمييز، كما في حالة النساء ذوات الإعاقة، والنساء من الأقليات أو النساء من خلفيات مهاجرة، والمسنات والنساء العاملات في الاقتصاد غير النظامي.

وكثيراً ما تتخلى المرأة عن عملها أو تنقطع عنه بسبب الأمومة ورعاية الأطفال. وتتحمل النساء أيضاً حصة غير متناسبة من أعمال الرعاية والدعم غير مدفوعة الأجر، التي كثيراً ما تُغفل قيمتها الاقتصادية والاجتماعية. ويؤدي ذلك إلى تحديد فرص المرأة في الوصول إلى مخططات الضمان الاجتماعي، لا سيما المخططات القائمة على الاشتراكات، وانخفاض استحقاقاتهن من الضمان الاجتماعي. غير أن هذا التفاوت يمكن التغلب عليه من خلال تصميم مخططات الضمان الاجتماعي المراعية للنوع الاجتماعي.

فاستحقاقات الأمومة النقدية المتوافقة مع المعايير الدولية ومعايير حقوق الإنسان وإجازة الأمومة المدفوعة الأجر الكافية، على سبيل المثال، تحمي المرأة من التمييز الناتج عن الأمومة. وعلاوة على ذلك، يمكن أن تسهم إجازة الأبوة للرجل وإجازة الوالدين والأنواع الأخرى من إجازات الرعاية لكل من الرجل والمرأة في زيادة مشاركة الرجال في تربية الأطفال ورعاية أفراد الأسرة، وفي تقاسم المسؤوليات الأسرية على نحو أكثر عدلاً. ويكون التأثير أقوى بجعل استفادة الرجل من إجازة الوالدين إلزامية من خلال تخصيص جزء غير قابل للتحويل منها للآباء[130]. وتوفير رعاية الأطفال وخدمات الرعاية والدعم طويلة الأجل ذات الجودة العالية وبأسعار معقولة أمر مهم لتعزيز فعالية مخططات الضمان الاجتماعي[131]. وتمويل هذه الاستحقاقات من خلال آليات تضامنية، بدلاً من تنظيمها كمخططات قائمة

(129) Razavi, S., Orton, I., Behrendt, C., Tessier, L., and V. Wodsak, "Making social protection work for gender equality: What does it look like? How do we get there?", ILO, 2024.

(130) انظر اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 16 (2005) بشأن القضايا الموضوعية الناشئة عن تنفيذ العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، حيث تربط اللجنة المبدأ الوارد في المادة 3 من العهد بالمادة 9، وتقدم أمثلة، مثل تحقيق المساواة في سن التقاعد الإلزامي لكل من الرجال والنساء؛ وضمان حصول النساء على استحقاقات متساوية في كل من نظم المعاشات التقاعدية العامة والخاصة؛ وضمان إجازة الأمومة الكافية للنساء، وإجازة الأبوة للرجال، وإجازة الوالدين لكل من الرجال والنساء.

(131) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 19 (2007)، الفقرة 32؛ ومنظمة العمل الدولية، القرار المتعلق بالمناقشة المتكررة الثانية بشأن الحماية الاجتماعية (الضمان الاجتماعي)، 2021.

على مسؤولية أصحاب العمل، يكفل الحماية في الممارسة العملية ويمنع التمييز ضد المرأة في سوق العمل على أساس الأمومة.

وبالنظر إلى أن المرأة أطول عمراً وإلى معاناتها من التمييز الجنساني طول حياتها، بما في ذلك في التعليم والعمل، فإن عدد النساء اللاتي يعشن في فقر في سن الشيخوخة يفوق عدد الرجال. ورغم أن استحداث الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية، بطرق منها توفير معاشات الشيخوخة الممولة من الضرائب، يحمي المسنات في كثير من البلدان، فإن النساء اللاتي يعتمدن حصرياً على هذه المخططات كثيراً ما يعانين من انخفاض مستويات الاستحقاقات. وفي الحالات التي تحدَّد فيها معاشات الشيخوخة التقاعدية بناءً على التحقق من القدرة المالية على مستوى الأسرة المعيشية، قد لا يستفيد العديد من المسنات من هذا المصدر للدخل بسبب ضيق معايير الأهلية أو بسبب الوصم[132]. وبالنظر إلى أن غالبية المستفيدين من معاشات الشيخوخة هم من النساء، ينبغي أن يستجيب مستوى المعاشات ومعايير الأهلية لاحتياجات المسنات وأوضاعهن. ويمكن أن تكون المعاشات التقاعدية القائمة على الاشتراكات أكثر مراعاة للنوع الاجتماعي إذا استندت إلى التمويل الجماعي والتضامن. وعلى سبيل المثال، يمكن استحداث الأرصدة مقابل الرعاية للاعتراف بالفترات التي تُقضى في تقديم الرعاية والدعم غير مدفوعي الأجر للأطفال أو غيرهم من أفراد الأسرة والمكافأة على هذه الفترات، كما أنه يمكن ضمان حد أدنى للمعاشات التقاعدية بما يتماشى مع معايير الضمان الاجتماعي الدولية.

ولا تزال المرأة تواجه صعوبات في الوصول إلى مصادر العمل وسبل العيش بسبب التمييز وأشكال اللامساواة الهيكلية. ونتيجة لاستمرار الفجوات في الأجور بين الجنسين، تتقاضى النساء في المتوسط أجوراً أقل من الرجال بنسبة 20 في المائة تقريباً. وبالإضافة إلى ذلك، من المرجح أن تعمل النساء أكثر من الرجال في وظائف منخفضة الأجر، ومن المرجح أن يعملن بدوام جزئي وينقطعن عن العمل لرعاية الآخرين. وتؤدي هذه التفاوتات الهيكلية إلى تعريض النساء لمخاطر اجتماعية وحالات طارئة أكثر تواتراً، وتعمل، في الوقت نفسه، على تقويض إمكانية وصولهن إلى مخططات الضمان الاجتماعي، لا سيما المخططات القائمة على الاشتراكات.

وللفعالية في معالجة هذا التفاوت، يجب أن تواكب نظم الحماية الاجتماعية سياسات أخرى، مثل سياسات التوظيف والأجور والضرائب وسياسات الرعاية والدعم، والخدمات العامة، بما في ذلك خدمات رعاية الأطفال الميسورة التكلفة والجيدة وخدمات

(132) ILO, 2021, *World Social Protection Report 2020-2022*, p. 54.

الرعاية والدعم طويلة الأجل[133]. ولذلك ينبغي للدول أن تبذل جهوداً مكثفة لزيادة فرص وصول المرأة إلى سوق العمل، وخاصة في الاقتصاد النظامي، وإلى مصادر العيش؛ والقضاء على الفجوات في الأجور بين الجنسين وعلى استبعاد العاملين من تغطية الضمان الاجتماعي في بعض القطاعات أو المهن التي تكون فيها المرأة ممثلة تمثيلاً زائداً (مثل الزراعة والعمل المنزلي)؛ وإلغاء معايير الأهلية التي تنطوي على تمييز بين الجنسين؛ وتحقيق المساواة في سن التقاعد بين النساء والرجال[134].

هاء- إيلاء اهتمام خاص للمحرومين من الأفراد والمجموعات

رغم أن لكل شخص الحق في الضمان الاجتماعي، ينبغي أن تولي الدول اهتماماً خاصاً للأفراد أو المجموعات التي لا تتمتع بالحماية أو لا تحظى بحماية كافية وتواجه عادةً صعوبات في ممارسة هذا الحق[135]. ويقتضي ذلك توسيع نطاق الحماية لتشمل العاملين غير المتفرغين أو العاملين بدوام جزئي أو العاملين لحسابهم الخاص، بما في ذلك العاملون على المنصات الرقمية، والعمال المنزليون، والعمال الزراعيون، والعاملون من المنزل[136]، والعاملون في الاقتصاد غير النظامي[137]. ويتطلب الأمر أيضاً اتخاذ إجراءات للتصدي للتحديات المحددة التي تواجهها النساء والفئات الأخرى، مثل العاطلين عن العمل والمرضى أو المصابين والأشخاص ذوي الإعاقة والمسنين والأطفال والشعوب الأصلية والأقليات واللاجئين وطالبي اللجوء وعديمي الجنسية والنازحين داخلياً والعائدين وغير المواطنين والسجناء والمحتجزين.

ومن الضروري أن تتخذ الدول تدابير فعالة لضمان التغطية للجميع، ولا سيما الحصول على الرعاية الصحية، وخاصةً في أوقات الأزمات، كما يتبيَّن من الحاجة إلى التطعيم والعلاج الطارئ في أثناء جائحة كوفيد-19.

(133) منظمة العمل الدولية، قرار بشأن المناقشة المتكررة الثانية حول الحماية الاجتماعية (الضمان الاجتماعي)، 2021.

(134) ILO, 2021d, *Extending social security to workers in the informal economy: Lessons from international experience*, Geneva (2nd edition).

(135) المرجع نفسه، الفقرة 31.

(136) وفقاً لاتفاقية العمل في المنزل، 1996 (رقم 177)، الأشخاص الذين يعملون من المنزل هم أشخاص يعملون من بيتهم مقابل أجر يدفعه لهم الطرف الذي يعملون لحسابه، سواء كان صاحب عمل أو مؤسسة تجارية أو نشاط تجاري.

(137) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 19، الفقرة 34.

1- العمال في الاقتصاد غير النظامي

على نطاق العالم، يعمل بليونا عامل في سن 15 عاماً فأكثر (62 في المائة من العمالة العالمية) في الاقتصاد غير النظامي[138]. ويعاني هؤلاء العمال من حالات عجز كبيرة في العمل اللائق[139]، من قبيل الوضع الوظيفي الغامض أو المموَّه والمهارات المتدنية، وظروف العمل غير الآمنة، فضلاً عن ارتفاع نسبة الأمية وانخفاض مستويات الإنتاجية، وانعدام فرص التدريب. وهم يُستبعدون في الغالب من مخططات الضمان الاجتماعي.

وتشمل فئات العمال الذين يفتقرون في كثير من الأحيان إلى الحماية الكافية بالضمان الاجتماعي فئات العاملين لبعض الوقت، والعمال المؤقتين، والعاملين لحسابهم الخاص، والعمال المنزليين[140] والمهاجرين والعمال المساهمين من الأسرة الذين كثيراً ما يكونون من النساء، وجميعهم ممثلون بشكل غير متناسب في الاقتصاد غير النظامي.

ويجب أن تستمر الدول في اتخاذ جميع التدابير اللازمة لتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية لتشمل العاملين في الاقتصاد غير النظامي بطريقة تلائم وضعهم وتساعدهم على الانتقال من الاقتصاد غير النظامي إلى الاقتصاد النظامي، ولا تحول دون إضفاء الطابع النظامي عليهم. وبالتوازي مع التدابير المالية والاقتصادية وتدابير قانون العمل، ينبغي أن تمكّن استجابات الحماية الاجتماعية العمال في جميع أنواع العمل، بما في ذلك العاملون لحسابهم الخاص، من الوصول إلى مخططات الضمان الاجتماعي من خلال توسيع نطاق

(138) انظر: ILO, Resolution and conclusions concerning decent work and the informal economy, International Labour Conference, 90th Session, 2002. وفي قرار منظمة العمل الدولية والتوصية بشأن الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم، 2015 (رقم 204)، يشير مصطلح "الاقتصاد غير المنظم" إلى "جميع الأنشطة الاقتصادية التي يمارسها العمال والوحدات الاقتصادية، الذين لا تشملهم - في القانون أو في الممارسة - الترتيبات النظامية كلياً أو على نحو كافٍ". انظر أيضاً ILO, Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture, 2018 (third edition).

(139) يتجلى العجز في العمل اللائق في "الافتقار إلى فرص العمل الجيدة الكافية، وعدم ملاءمة الحماية الاجتماعية، وإنكار الحقوق في العمل، وغياب الحوار الاجتماعي." وتتيح هذه العيوب "مقياساً للفجوة بين العالم الذي نعمل فيه وآمال الناس في حياة أفضل" وتندرج ضمن أربع فئات: فجوة التوظيف، وفجوة الحقوق، وفجوة الحماية الاجتماعية، وفجوة الحوار الاجتماعي. انظر ILO, *Reducing the decent work deficit: A global challenge*, International Labour Conference, 89th Session, 2001, pp. 6-10.

(140) انظر اتفاقية العمال المنزليين (رقم 189) والتوصية (رقم 201)، 2011. وتدعو الاتفاقية إلى اتخاذ تدابير لضمان تمتع العمال المنزليين بشروط لا تقل ملاءمة عن تلك المطبقة على العمال عموماً فيما يتعلق بحماية الضمان الاجتماعي، بما في ذلك ما يتعلق بالأمومة (المادة 14 (1))، بينما تشير التوصية إلى التعاون على المستويات الثنائي والإقليمي والعالمي بغرض تعزيز حماية العمال المنزليين، بما في ذلك من حيث الحصول على الضمان الاجتماعي (الفقرة 26 (1) و(2)). انظر أيضاً ILO, 2022, *Making the right to social security a reality for domestic workers: A global review of policy trends, statistics and extension strategies*, Geneva.

نظم التأمين الاجتماعي، مع استكمالها بمخططات ممولة من الضرائب لمن لا يملكون القدرة على دفع الاشتراكات[141]. وينبغي أن يتجسد هذا النهج في القانون الوطني. وعلى وجه الخصوص، بالإضافة إلى تعديل القانون الوطني للتأمينات الاجتماعية من أجل توسيع نطاقه وإقامة آليات ملائمة، ينبغي أن يفرض القانون أيضاً وأن يضمن حداً أدنى محدداً على المستوى الوطني للحماية الاجتماعية بغرض كفالة مجموعة من الاستحقاقات الأساسية تغطي المخاطر والمنافع الأساسية. ويمكن تحسين مجموعة الاستحقاقات الأساسية هذه تدريجياً، بينما يجري تنفيذ تدابير في الوقت ذاته لإضفاء الطابع النظامي على المؤسسات والعمالة. وينبغي للدول أن تستخدم أقصى قدر من الموارد المتاحة لضمان تغطية نظام الضمان الاجتماعي لهؤلاء العمال بشكل تدريجي، وينبغي أن تبحث باستمرار عن وسائل لتحسين استدامة نظم الحماية الاجتماعية وتمويلها العادل[142]. ويمكن أيضاً لسياسات التمديد [الإرشاد/التوسُّع] أن تنظر في دمج مخططات التأمين المجتمعي أو مخططات التأمين المصغر المقامة في ظل الاقتصاد غير النظامي ضمن نظام الضمان الاجتماعي الوطني[143].

وقد مثَّل اعتماد توصية منظمة العمل الدولية رقم 202، التي تُقرّ صراحة بمبدأ الحماية الشاملة القائمة على التضامن الاجتماعي والإدمـاج الاجتماعي، بما في ذلك للأشخاص العاملين في الاقتصاد غير النظامي، خطوة كبيرة إلى الأمام في حماية العاملين في الاقتصاد غير النظامي[144].

ويثير إضفاء الطابع غير النظامي على العمالة النظامية، نتيجة لأمور منها جائحة كوفيد-19، مخاوف كبيرة. وقد لوحظت هذه الظاهرة حتى في البلدان ذات الدخل المرتفع. وكثيراً ما يرتبط إضفاء الطابع اللانظامي على العمل وتزايد أشكال العمل "المرنة"، مثل العقود قصيرة الأجل وعقود العمل مغفلة الساعات[145]، بما في ذلك على المنصات الرقمية، بانخفاض مستويات العمالة والحماية الاجتماعية وارتفاع درجة انعدام الأمن الاقتصادي والاجتماعي. وقد طعنت بعض المحاكم العليا في تصنيف أنواع معينة من العاملين على

(141) ILO, 2021d, *Extending social security to workers in the informal economy*.

(142) المرجع نفسه.

(143) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 19 (2007)، الفقرة 34.

(144) التوصية رقم 202، الفقرة 3(أ) و(هـ).

(145) بموجب العقود "مغفلة الساعات"، لا يحق للعمال الحصول على حد أدنى لعدد ساعات العمل. للاطلاع على مزيد من المعلومات، انظر ILO, 2004, "On-call work and 'zero hours' contracts", Information Sheet No. WT-15.

المنصات على أنهم عاملون لحسابهم الخاص وأعادت تصنيفهم باعتبارهم موظفين لهم الحق في حقوق العمل والضمان الاجتماعي المقابلة[146].

وبالإضافة إلى الجهود المبذولة لتوسيع نطاق تغطية مخططات الضمان الاجتماعي لتشمل العمال في الاقتصاد غير النظامي، ينبغي للدول أن تتخذ خطوات لمساعدة العمال على الانتقال من الاقتصاد غير النظامي إلى الاقتصاد النظامي. وسيوفر ذلك للعمال المعنيين حماية أفضل لحقهم في الضمان الاجتماعي. وفي الوقت ذاته، سيتيح ذلك أيضاً للدولة حيزاً مالياً أكبر، حيث يدفع المزيد من العمال والوحدات الاقتصادية الضرائب ويساهمون في مخططات الضمان الاجتماعي. وتوفر التوصية بشأن الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم، لعام 2015 (رقم 204)، توجيهات بشأن التدابير اللازمة لتيسير انتقال العمال والوحدات الاقتصادية من الاقتصاد غير النظامي إلى الاقتصاد النظامي.

قانون المنتفعين بالتبعية

في أيلول/سبتمبر 2020، قضت المحكمة العليا في إسبانيا بأن عمال التوصيل على المنصات الرقمية موظفون وليسوا عاملين لحسابهم الخاص، وأنهم بالتالي مشمولون بحقوق العمل والضمان الاجتماعي المطبقة على جميع العمال الآخرين. وبعد صدور الحكم، أدت عملية حوار اجتماعي إلى الموافقة على القانون رقم 9/2021، المعروف باسم قانون "المنتفعين بالتبعية"، الذي يفترض وجود عقد عمل بين العامل والمنصة لأن العامل يخضع في الواقع للقرارات النابعة من خوارزمية المنصة.

انظر أيضاً Sacha Garben, "'Old' rules and protections for the 'new' world of work", *The Progressive Post*, 15 April 2021.

(146) صدر حتى الآن أكثر من 100 قرار قضائي و15 قراراً إدارياً في الاتحاد الأوروبي تتناول الوضع الوظيفي للأشخاص الذين يعملون من خلال المنصات. وفي معظم الحالات، قضت المحاكم بإعادة تصنيف المتعاقدين المستقلين كعمال، والمنصات كأصحاب عمل. وأكد عدد قليل منهم أنهم يعملون لحسابهم الخاص. وهناك العديد من قرارات المحاكم قيد النظر. انظر European Commission, "Questions and answers: Improving working conditions in platform work", Press corner, 9 December 2021.

2- الأطفال والأُسر

تستدعي الحماية الاجتماعية للأطفال[147] التزام الدول بضمان حقوقهم في ثلاث حالات رئيسية، هي: الأطفال الذين يحصلون على استحقاقات الضمان الاجتماعي بصفتهم الشخصية؛ أو الأسر التي تحصل على استحقاقات الضمان الاجتماعي التي تعوض بعض التكاليف المرتبطة بإعالة الأطفال؛ أو المؤسسات أو برامج الوصاية الأخرى، التي تحصل على استحقاقات الضمان الاجتماعي للتعويض عن غياب البيئة الأسرية.. ويكون الأطفال أصحاب حقوق مستمدة عندما يحق لهم الحصول على استحقاقات الأسرة التي تُدفع للوالدين العاملين، وأصحاب حقوق مباشرة عندما تأخذ الاستحقاقات شكل الحصول على السلع والخدمات الممولة عادةً من الضرائب. ووفقاً لما تنص عليه جميع معاهدات حقوق الإنسان، يجب أن يكون الحصول على الاستحقاقات والسلع والخدمات خالياً من التمييز. ويتعيَّن إيلاء اهتمام خاص للأطفال والشباب من الفئات الضعيفة ضماناً لتكافؤ الفرص.

وبموجب الاتفاقية رقم 102، تهدف استحقاقات الأسرة إلى تغطية المسؤولية عن إعالة الأطفال وينبغي أن تتألف إما من مدفوعات دورية، أو من توفير الغذاء أو الملبس أو المسكن أو المساعدة المنزلية، أو من مزيج من الاثنين معاً[148]. ويتعيَّن توفير استحقاقات الأسرة على الأقل حتى بلوغ الطفل سن الخامسة عشرة، أو طوال فترة التعليم الإلزامي، على الرغم من أن الدول المصدقة على الاتفاقية يمكنها، وعادةً ما تحدد سناً أعلى من ذلك.

ويمكن أن تكون الاستحقاقات المخصصة لتعويض التكاليف المتعلقة بالطفل بمبلغ ثابت أو مرتبطة بالدخل. وتميل الاستحقاقات التي تحدَّد حسب مستوى دخل الأسرة إلى تقديم مبلغ أعلى للأسر ذات الدخل المنخفض أو الأسر التي لديها كثير من الأطفال. وتشمل استحقاقات الطفل والأسرة استحقاقات الأطفال والشباب بشكل عام، واستحقاقات الأطفال المرضى أو الأطفال ذوي الإعاقة، واستحقاقات لتعويض النفقات المتعلقة بالتعليم والرعاية.

ولتنفيذ مخططات الحماية الاجتماعية القائمة على الحقوق للأطفال، ينبغي أن تكفل الدول شمول تصميم برامج الحماية الاجتماعية وأن تنظر في أفضل السبل للتصدي لمخاطر عمل الأطفال من خلال تطبيق استحقاقات الطفل والأسرة بحيث تصل إلى جميع الأسر المعيشية التي لديها أطفال، وخاصةً الأسر التي تعيش في حالات الضعف الشديد؛ وتيسير حصول مقدمي الرعاية على استحقاقات الحماية الاجتماعية الخاصة بهم من خلال

(147) بما في ذلك الشباب الذين يحق لهم أيضاً الحصول على حماية الضمان الاجتماعي بموجب التشريعات الوطنية.

(148) الاتفاقية رقم 102، المادتان. 40 و42.

تبسيط إجراءات التسجيل وتوفير آليات مختلفة لدفع الاستحقاقات؛ واستكمال برامج الحماية الاجتماعية بزيادة الاستثمار في التعليم الأساسي الشامل الجيد النوعية والخدمات الاجتماعية الحيوية الأخرى للأطفال[149].

وعلى وجه الخصوص، ينبغي أن تسعى الدول إلى الاستفادة من برامج الحماية الاجتماعية الشاملة للجميع التي من شأنها أن تزيد تغطية الاستحقاقات والاستفادة منها عن طريق الحد من الأخطاء المتعلقة بالإقصاء وتقليل الوصم والعار والتعقيدات الإجرائية، ومن ثم تقليل العوائق المتمثلة في تكلفة المعاملات والفرص البديلة. ويمكن أيضاً أن تكون الاستحقاقات غير القائمة على الاشتراكات، مثل بدلات إعالة الطفل الشاملة، أو مزيج من الاستحقاقات القائمة على الاشتراكات وغير القائمة على الاشتراكات، فعالة في ضمان حصول الجميع على التعليم وفي منع فقر الأطفال وعمل الأطفال أو الحد منهما[150]. وينبغي أن تكون مستويات الاستحقاقات كافية، مما يعني مراعاة حجم الأسرة المعيشية وعدد الأطفال، وتكييف مبالغ التحويلات وفقاً لسياقات من قبيل الأسعار والأجور المحلية، وتكييف مستوى التحويلات بما يتماشى مع التضخم. وتوفر المدفوعات المنتظمة دخلاً يمكن التنبؤ به، وبالتالي تسمح باتخاذ القرارات والتخطيط المالي على المدى الطويل، بما في ذلك القيام بالاستثمارات الإنتاجية، التي تحمي الأطفال بشكل أفضل من خطر فقر الأطفال وعمل الأطفال. ويمكن أن تدعم المعايير الدولية الدول في تحديد أولويات بدل إعالة الطفل وتصميمها لسد فجوة تغطية الحماية الاجتماعية للأطفال[151].

3- الأشخاص ذوو الإعاقة

تكفل نظم الحماية الاجتماعية الشاملة للإعاقة حصول جميع الأشخاص ذوي الإعاقة بشكل فعال على الرعاية الصحية وتأمين الدخل، بما في ذلك تغطية التكاليف المتعلقة بالإعاقة. وتتكون هذه النظم عادةً من مزيج من المخططات العامة والخاصة بالإعاقة، وتوفر استحقاقات نقدية وعينية على حد سواء، لتمكين الأشخاص ذوي الإعاقة من المشاركة بفعالية في التعليم والعمل والمجتمع[152]. وتحدد معايير منظمة العمل الدولية

(149) ILO and UNICEF, 2023, "More than a billion reasons: The urgent need to build universal social protection".

(150) المرجع نفسه.

(151) المرجع نفسه.

(152) ILO, 2021e, *World Social Protection Report 2020-22*, p. 139; ILO and IDA, 2019. "Joint statement: Towards inclusive social protection systems supporting the full and effective participation of persons with disabilities", ILO and International Disability Alliance.

المعايير الدنيا للرعاية الصحية والاستحقاقات النقدية فيما يتعلق بالإعاقة، سواء كانت مرتبطة بالعمل أم لا، كما تحدد الروابط مع السياسات العامة الأخرى.

وكثيراً ما يواجه الأشخاص ذوو الإعاقة أشكالاً متداخلة من التمييز في التمتع بحقوق الإنسان الواجبة لهم. فهم، على سبيل المثال، بالمقارنة مع الأشخاص غير ذوي الإعاقة، يعانون بشكل عام من معدلات توظيف أدنى، وظروف عمل أسوأ، وحماية اجتماعية أقل. وهم كذلك أكثر عرضة لخطر فقدان العمل، وبالتالي فقدان حقوق الضمان الاجتماعي المرتبطة بالعمل. ويشمل التمييز على أساس الإعاقة، وفقاً لتعريفه في المادة 2 من اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، جميع أشكال التمييز، بما في ذلك الحرمان من الترتيبات التيسيرية المعقولة[153].

ويتعين أن تكون التغطية الصحية الشاملة، وكذلك استحقاقات الحفاظ على الدخل، مكفولة للأشخاص ذوي الإعاقة على نحو يمكنهم من التمتع الكامل بحقهم في الضمان الاجتماعي، ومستوى معيشي لائق، والحياة في المجتمع، والحياة المستقلة، والمشاركة الكاملة في جميع جوانب الحياة. ومن التدابير المعتمدة لهذا الغرض في مختلف البلدان ما يلي: الزيادات المتعلقة بالإعاقة في استحقاقات الأطفال والشباب؛ وبدلات تعليم ذوي الاحتياجات الخاصة[154]؛ واستحقاقات الإدماج الاجتماعي للتعويض عن زيادة النفقات؛ واستحقاقات مقدمي الرعاية؛ وبدلات المساعدة الدائمة لتمكين الأشخاص ذوي الإعاقات الشديدة من الحصول على دعم مستمر من مقدمي الرعاية؛ والدعم المالي الخاص بالأجهزة المساعدة وأجهزة إعادة التأهيل. ولا غنى عن خدمات الرعاية الاجتماعية ذات الموارد الكافية لإعمال حق الأشخاص ذوي الإعاقة في العيش المستقل.

(153) "'الترتيبات التيسيرية المعقولة' تعني التعديلات والترتيبات اللازمة والمناسبة التي لا تفرض عبئاً غير متناسب أو غير ضروري، والتي تكون هناك حاجة إليها في حالة محددة، لكي تكفل للأشخاص ذوي الإعاقة التمتع بجميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية وممارستها على أساس المساواة مع الآخرين." اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي للإعاقة، المادة 2.

(154) على الرغم من التقدم المحرز في مجال التعليم الشامل للجميع بوصفه نتيجة مرغوبة لجميع الأطفال، لا تزال توجد في كثير من البلدان مرافق لتعليم ذوي الاحتياجات الخاصة تحتاج الأسر إلى دعم مالي لتحمل تكاليفها.

وتوفر المذكرة التوجيهية "Towards inclusive social protection systems enabling participation and inclusion of persons with disabilities" (UNICEF and ILO, 2023). ["نحو نظم حماية اجتماعية شاملة تتيح مشاركة الأشخاص ذوي الإعاقة وإدماجهم" (اليونيسيف ومنظمة العمل الدولية، 2023)] إطاراً مفاهيمياً ونصائح عملية بشأن كيفية تصميم نظم الحماية الاجتماعية التي تعزز الإدماج إلى أقصى حد وتنفيذ هذه النظم ورصدها. ويستكشف منشور منظمة العمل الدولية "Disability schemes and programmes around the world: Design and compliance with international social security standards" (Geneva, 2024). ["المخططات والبرامج المتعلقة بالإعاقة حول العالم: تصميمها وامتثالها للمعايير الدولية للضمان الاجتماعي" (جنيف، 2024)] المخططات والبرامج العالمية الحالية المتعلقة بالإعاقة، ويحلل مدى توافقها مع المبادئ والمعايير المنصوص عليها في المعايير الدولية للضمان الاجتماعي، ولا سيما الاتفاقية رقم 102.

ويمكن للدول أن تعزز إمكانية وصول الأشخاص ذوي الإعاقة إلى سوق العمل عن طريق إدخال نظم الحصص وتقديم الدعم لأصحاب العمل من خلال الحوافز المالية، مثل الإعانات المالية لتخفيض اشتراكات أصحاب العمل و/أو الموظفين في الضمان الاجتماعي، أو لضمان توفير ترتيبات تيسيرية معقولة.

4- كبار السن

تتضمن المواثيق الدولية لحقوق الإنسان (الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهدان) عدداً من الإشارات إلى الحماية في مرحلة الشيخوخة[155]. وتوفر معايير الضمان الاجتماعي الدولية إطاراً مرجعياً للمعاشات التقاعدية وغيرها من استحقاقات الضمان الاجتماعي لكفالة تأمين الدخل، وكذلك إمكانية الحصول على الرعاية الصحية في مرحلة الشيخوخة.

وتُمثل نظم المعاشات التقاعدية ضماناً أساسياً للحق في الضمان الاجتماعي، وعادةً ما تشكل النصيب الأكبر من ميزانيات الحماية الاجتماعية. وكثيراً ما تتألف من مزيج من المخططات القائمة على الاشتراكات والمخططات الممولة من الضرائب وغير القائمة

(155) تنص المادة 25 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على الحق في الأمن في حالة الشيخوخة، بينما يضع العهدان إطار الحماية العالمية لحقوق الإنسان، بما في ذلك حماية كبار السن. وكذلك تتضمن اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة إشارات إلى حماية حقوق كبار السن من الرجال والنساء.

على الاشتراكات، مما يؤدي إلى توسيع نطاق التغطية لتشمل فئات سكانية لم تكن مشمولة سابقاً، وخاصة النساء، ويكفل إعادة التوزيع للتغلب على أوجه التفاوت الاقتصادي والاجتماعي. ورغم أن هذه المعاشات التقاعدية الأساسية ضرورية، فمن الضروري أيضاً بذل الجهود لزيادة انتشار نظم المعاشات التقاعدية القائمة على الاشتراكات ومستوياتها من أجل ضمان مستويات أعلى من الحماية.

وعلى الصعيد العالمي، يتلقى ما نسبته 79,6 في المائة من الأشخاص الذين فوق سن التقاعد شكلاً من أشكال معاش الشيخوخة[156]. غير أنه توجد تفاوتات كبيرة بين المناطق، وبين المناطق الريفية والحضرية، وبين النساء والرجال. ويجري تطوير المعاشات التقاعدية الشاملة في مجموعة واسعة من البلدان، بما في ذلك البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل، في إطار حدودها الدنيا الموضوعة للحماية الاجتماعية على الصعيد الوطني.

ولا تزال خطط معاشات التقاعد العامة، القائمة على التضامن الاجتماعي والتمويل الجماعي، إلى حد بعيد، تشكل الركيزة الأكثر شيوعاً لحماية الشيخوخة على مستوى العالم. وفي بعض البلدان، تُستكمل خطط معاشات التقاعد العامة بمخططات ادخار خاصة إلزامية أو طوعية قائمة على المدخرات الفردية، مع إمكانية زيادة مستويات المعاشات التقاعدية على أساس أداء السوق أو الأداء الاقتصادي. ورغم ذلك فهذه المخططات، في كثير من الحالات، لا تتماشى مع مبادئ الحماية الاجتماعية المتمثلة في إمكانية التنبؤ والاستحقاقات المحددة بموجب المعايير الدولية للضمان الاجتماعي.

ويتمثل أحد التحديات المهمة في ضرورة مواءمة نظم معاشات التقاعد مع التغيرات الديمغرافية المهمة التي يواجهها كثير من المجتمعات عند طرفي الهرم العمري. فعلى نطاق العالم، كانت نسبة الأشخاص الذين يبلغون من العمر 65 عاماً فأكثر 9 في المائة من السكان في عام 2019 (703 ملايين شخص)، ومن المتوقع أن ترتفع هذه النسبة إلى 16 في المائة بحلول عام 2050[157]. ذلك أن الناس يعيشون حياة أطول ويحتاجون إلى خدمات أكثر وأفضل للرعاية والدعم في سن الشيخوخة. ونتيجة لذلك، تثير النسبة الآخذة في الانخفاض بين العمال وأصحاب المعاشات التقاعدية نقاشات بشأن الاستدامة المالية لخطط معاشات التقاعد العامة. وتؤدي المقترحات الخاصة بالإجراءات التصحيحية بشكل رئيسي إلى تطبيق إصلاحات بارامترية، تتضمن أشياء منها الزيادات في سن استحقاق المعاش التقاعدي والتعديلات على الشروط المؤهلة للحصول على معاش تقاعدي كامل أو صيغ الاستحقاقات. ولمواجهة هذا التحدي، من المهم أن تكفل الدول تغطية واسعة

(156) منظمة العمل الدولية، 2024. تقرير الحماية الاجتماعية في العالم للفترة 2024-2026.

(157) United Nations, 2020. *World Population Ageing 2019*, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (ST/ESA/SER.A/444).

للمعاشات التقاعدية، بطرق منها توسيع نطاق التغطية لتشمل أولئك الذين لم يحصلوا بعد على تغطية كافية ودعم إضفاء الطابع النظامي على المؤسسات والعمالة، وسد الفجوات بين الجنسين وضمان الإدارة السليمة لنظم المعاشات التقاعدية القائمة على الاشتراكات، وتوسيع نطاق التغطية من خلال آليات غير قائمة على الاشتراكات. ويمكن أيضاً لسياسات العمل الفعالة التي تهدف إلى تحسين الإنتاجية وبالتالي زيادة الأجور وإيجاد فرص العمل اللائق أن تساعد الدول على مواجهة هذه التحديات.

5- الأشخاص الذين يعيشون في فقر

للفقر مظاهر مختلفة، منها الافتقار إلى الدخل أو الموارد الإنتاجية الكافية لضمان سبل عيش مستدامة؛ والجوع وسوء التغذية؛ واعتلال الصحة؛ وقلة أو انعدام فرص الحصول على التعليم والخدمات الأساسية الأخرى؛ وزيادة معدلات الاعتلال والوفيات الناجمة عن المرض؛ والتشرد والسكن غير اللائق؛ والبيئات غير المأمونة؛ والتمييز الاجتماعي والإقصاء الاجتماعي. ومن سمات الفقر أيضاً عدم المشاركة في صنع القرار وفي الحياة المدنية والاجتماعية والثقافية. والمبادئ التوجيهية المتعلقة بالفقر المدقع وحقوق الإنسان، وهي أول مبادئ توجيهية عالمية في مجال السياسات تركز تحديداً على حقوق الإنسان للأشخاص الذين يعيشون في فقر، تسترعي الانتباه إلى أن نظم الضمان الاجتماعي ليست سوى عنصر واحد من عناصر العمل الوطني الأكثر شمولاً واتساقاً للقضاء على الفقر، وأنه ينبغي تصميمها وتنفيذها وتقييمها بمشاركة من الأشخاص الذين يعيشون في فقر، ولا سيما النساء، وفي مراعاة لاحتياجاتهم الخاصة[158].

ويواجه السكان الريفيون الذين يعيشون في فقر عقبات إضافية تحول دون تمتعهم بحقهم في الضمان الاجتماعي، حيث تعتمد الغالبية العظمى منهم على الاستحقاقات غير القائمة على الاشتراكات وبرامج المساعدة الاجتماعية التي كثيراً ما تكون قصيرة الأجل وتوفر بصفة عامة تغطية ومستويات استحقاقات غير كافية. ويوفر تطبيق الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية إطاراً لجعل الحماية الاجتماعية أداة فعالة لمكافحة الفقر في المناطق الحضرية والريفية. وفي هذا الصدد، وضعت منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة ومنظمة العمل الدولية نهجاً مشتركاً لتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية بحيث تشمل سكان الريف من خلال مجموعة شاملة من التوصيات القائمة على الأدلة والممارسات الجيدة لدعم إعمال الحق

(158) اعتمد مجلس حقوق الإنسان بتوافق الآراء في عام 2012، بموجب القرار 1/21، المبادئ التوجيهية المتعلقة بالفقر المدقع وحقوق الإنسان، بعد اقتراح من المقررة الخاصة للأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان والفقر المدقع، ماغدالينا سيبولفيدا كارمونا، وذلك في أعقاب عملية تشاور طويلة. انظر الفقرتين 85-86.

في الضمان الاجتماعي عن طريق تعزيز النظم الوطنية، بما في ذلك الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية، وتحقيق الغايتين 1-3 و3-8 من أهداف التنمية المستدامة[159].

وفي تفسير اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة للمادة 14 من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، التي تنص في المادة 14 (2) (ج) على حق المرأة الريفية في الاستفادة المباشرة من برامج الضمان الاجتماعي، أوصت اللجنة بأن تعتمد الدول حدوداً دنيا للحماية الاجتماعية تراعي النوع الاجتماعي لضمان حصول جميع النساء الريفيات على الرعاية الصحية الأساسية ومرافق رعاية الأطفال وتأمين الدخل؛ وأن تكفل حصول المرأة الريفية العاملة في عمل غير مدفوع الأجر أو في الاقتصاد غير النظامي على الحماية الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات؛ وأن تتمتع العاملات في الاقتصاد النظامي ذاتهن بإمكانية الحصول على استحقاقات الضمان الاجتماعي القائمة على الاشتراكات بغض النظر عن وضعهن العائلي[160].

وفي كثير من المناطق الريفية النائية، يكون توافر خدمات الرعاية الاجتماعية وإمكانية الوصول إليها محدودين للغاية. وتتحمل النساء اللاتي يعشن في هذه المناطق نصيباً متزايداً من أعمال الرعاية والدعم غير المدفوعة الأجر، مما يؤثر كذلك على حقوقهن في العمل والضمان الاجتماعي. وثمة حاجة إلى أن تُعالج الدول الاختلالات الإقليمية في تخصيص الموارد وأن تقوم بتعزيز التنمية الاجتماعية والاقتصادية للمجتمعات الريفية. وفي هذا الصدد، ينبغي للدول إشراك المرأة في تصميم خطط التنمية المحلية وتنفيذها كأداة للانتقال من النهج القائم على الاحتياجات في مكافحة الفقر إلى الشمول الاقتصادي والاجتماعي القائم على الحقوق.

6- المهاجرون وملتمسو اللجوء واللاجئون والنازحون داخلياً[161]

يواجه المهاجرون وملتمسو اللجوء واللاجئون والنازحون داخلياً عوائق قانونية إضافية تحول دون إعمال حقهم في الضمان الاجتماعي، مثل المسائل المتعلقة بالجنسية

(159) ILO and FAO, *Extending social protection to rural populations: Perspectives for a common FAO and ILO approach*, Geneva, 2021.

(160) اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، التوصية العامة رقم 34 بشأن حقوق المرأة الريفية، الفقرة 41(أ) و(ب).

(161) للاطلاع على تعاريف ملتمس اللجوء، والعامل المهاجر، والنازح داخلياً، والمهاجر الموثَّق، والمهاجر في وضع غير نظامي، والمهاجر في وضع نظامي، واللاجئ، انظر ILO, 2021c, *Extending social protection to migrant workers, refugees and their families A guide for policymakers and practitioners*, pp. 14-15.

والإقليمية؛ وعدم إمكانية الاحتكام إلى القضاء؛ واستبعاد الأشخاص ذوي الوضع غير النظامي من تشريعات الضمان الاجتماعي والاتفاقات الثنائية أو متعددة الأطراف. ويواجه هؤلاء الأشخاص أيضاً عقبات عملية، من قبيل: عدم كفاية التغطية باستحقاقات وبرامج الحماية الاجتماعية؛ والحواجز اللغوية والدينية والثقافية؛ والإجراءات الإدارية المعقدة للوصول إلى حقوقهم.

والعمال المهاجرون مجموعة غير متجانسة. ويؤثر وضعهم من حيث الهجرة ونوع عقد العمل ومدة الإقامة وغيرها من السمات على إمكانية حصولهم على الحماية الاجتماعية. وينبغي مراعاة هذا التنوع في أوضاع العمال المهاجرين في السياسات والآليات الخاصة بتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية[162]. وعندما يشارك العمال المهاجرون في مخطط ما، ينبغي أن يتمكنوا من الحفاظ على حقوقهم في الضمان الاجتماعي إذا غادروا البلد. وفي حالة عدم وجود هذه الإمكانية بسبب عدم وجود اتفاق ضمان اجتماعي متعدد الأطراف أو ثنائي، على سبيل المثال، ينبغي أن يكون للمهاجرين العائدين الحق في استرداد اشتراكات الضمان الاجتماعي السابقة[163]. وكذلك ينبغي ألا تتأثر استحقاقات العامل المهاجر من جراء تغيير مكان عمله. ويُلزم كثير من الأطر القانونية الوطنية أصحاب العمل بالإعلان عن الموظفين المهاجرين وإلحاقهم بمؤسسات التأمين الاجتماعي. وبغضّ النظر عن وضع العمال المهاجرين، ينبغي حمايتهم إذا كانوا يعملون، ولو بموجب عقد شفهي، على الأقل من بعض الحالات الطارئة، مثل المرض أو إصابة العمل أو العجز أو الشيخوخة. فالعمال المهاجرون يساهمون في تمويل النظام من خلال الضرائب المباشرة وغير المباشرة. وعدم قدرة العمال غير الموثقين على الحصول على استحقاقات الضمان الاجتماعي يزيد من ضعفهم واعتمادهم على أصحاب العمل[164].

(162) المرجع السابق، الصفحة 22.

(163) انظر تقرير الأمين العام بشأن الهجرة الدولية والتنمية (A/60/871)، الفقرة 98. انظر أيضاً التوصية المتعلقة بالعمال المهاجرين، 1975 (رقم 151)، الفقرة 34 (1) (ج)، التي تدعو إلى استرداد العامل المهاجر أي اشتراكات في الضمان الاجتماعي لم تؤدّ ولن تؤدي إلى نشوء حقوق بموجب القوانين أو اللوائح الوطنية أو الترتيبات الدولية، شريطة أنه في الحالات التي لا تسمح فيها اشتراكات الضمان الاجتماعي بالحق في الاستحقاقات، ينبغي بذل كل جهد ممكن بغية إبرام اتفاقات ثنائية أو متعددة الأطراف لحماية حقوق المهاجرين.

(164) لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، "واجبات الدول تجاه اللاجئين والمهاجرين بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية"، (E/C.12/2017/1)، الفقرة 15.

في بنما وسويسرا وقبرص، يمكن للمهاجرين الذين في وضع غير نظامي أن يتمتعوا، في ظل ظروف معينة، باستحقاقات الضمان الاجتماعي المختلفة. ولا تكتفي الأرجنتين بالاعتراف بالهجرة كحق من حقوق الإنسان، بل تخفف أيضاً من إجراءات تسوية الأوضاع القانونية، وتنص على المساواة في المعاملة وتكفل لم شمل الأسر وحصول المهاجرين على المساعدة الاجتماعية والصحة والتعليم، بغضّ النظر عن وضعهم من حيث الهجرة.

انظر أيضاً ILO, 2021c, Extending social protection to migrant workers, refugees and their families: A guide for policymakers and practitioners, Geneva, pp. 165-166.

واتفاقات الضمان الاجتماعي الثنائية والمتعددة الأطراف التي تتضمن أحكاماً بشأن المساواة في المعاملة والحفاظ على الحقوق المكتسبة والحقوق التي هي قيد الاكتساب هي من بين أكثر خيارات السياسات فعالية لضمان حقوق العمال المهاجرين في الحماية الاجتماعية. وعلى الرغم من وجود نحو 660 صكاً من هذه الصكوك بالفعل، إلا أن العديد من المهاجرين لا يزالون غير متمتعين بالحماية. وينبغي زيادة الجهود المبذولة لتوسيع نطاق الاتفاقات القائمة والتفاوض على إبرام اتفاقات جديدة لتوسيع نطاق التغطية[165].

وتمشياً مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان والضمان الاجتماعي، ينبغي أن يتمتع اللاجئون وعديمو الجنسية بمعاملة متساوية مع المواطنين في الوصول إلى آليات الحماية

(165) يتضمن الإطار متعدد الأطراف لمنظمة العمل الدولية بشأن هجرة الأيدي العاملة مبادئ توجيهية للأخذ بنهج قائم على الحقوق إزاء هجرة الأيدي العاملة ويدعو إلى إبرام اتفاقات للضمان الاجتماعي؛ منظمة العمل الدولية، 2006. "الإطار متعدد الأطراف لمنظمة العمل الدولية بشأن هجرة الأيدي العاملة: مبادئ وإرشادات غير ملزمة من أجل نهج قائم على الحقوق إزاء هجرة الأيدي العاملة"، (جنيف، 2006)، الإرشاد9-9. ويدعو الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية، في الهدف 22، إلى إنشاء آليات لتحويل استحقاقات الضمان الاجتماعي والاستحقاقات المكتسبة: قرار الجمعية العامة 195/73 بشأن الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية.

الاجتماعية القائمة على الاشتراكات والممولة من الضرائب[166]. ونظراً لصعوبة وصول ملتمسي اللجوء إلى سوق العمل بشكل عام، ينبغي اتخاذ تدابير لضمان إمكانية حصولهم على الحماية الاجتماعية، ولا سيما الآليات غير القائمة على الاشتراكات. وينبغي تمكين المقيمين من غير مواطني البلد من الوصول إلى المخططات غير القائمة على الاشتراكات لدعم دخلهم، وتيسير حصولهم على الرعاية الصحية وعلى الدعم الأسري. وينبغي أن تكون أي قيود مفروضة على الوصول إلى هذه المخططات، بما في ذلك فترات التأهُّل، متناسبة ومعقولة. ويحق لجميع الأشخاص، بصرف النظر عن جنسيتهم أو إقامتهم أو وضعهم من حيث الهجرة، أن يتمتعوا بالرعاية الطبية الأولية والرعاية الطبية في حالات الطوارئ[167].

وينبغي للدول أن تتخذ تدابير استباقية لضمان المساواة في الوصول إلى مخططات الضمان الاجتماعي بالنسبة للنازحين داخلياً والمهاجرين الداخليين، على سبيل المثال عن طريق إلغاء شروط الإقامة، عند الاقتضاء، وتوفير الاستحقاقات والخدمات الأخرى ذات الصلة في مكان النزوح. وينبغي تمكين المهاجرين الداخليين من الوصول إلى الضمان الاجتماعي من مكان إقامتهم. وينبغي ألا تقيّد نظم تسجيل الإقامة وصول الأفراد الذين ينتقلون إلى حي آخر غير الذي كانوا مسجلين فيه، إلى خدمات الضمان الاجتماعي[168].

وفي بعض البلدان، تكون حقوق الضمان الاجتماعي مكفولة للمواطنين فقط. وتُزيد تدابير التقشف من تقييد استحقاقات غير المواطنين. وينبغي ألا تؤدي القيود المفروضة على الحصول على الاستحقاقات، حتى الاستحقاقات الممولة من ميزانية الدولة، إلى حرمان المهاجرين وملتمسي اللجوء وعديمي الجنسية وغيرهم من غير مواطني الدولة من الحق في الضمان الاجتماعي، بما يتماشى مع الصكوك الدولية لحقوق الإنسان والضمان الاجتماعي.

(166) على سبيل المثال، تنص اتفاقية المساواة في المعاملة (الضمان الاجتماعي) لعام 1962 (رقم 118) صراحة على أن "تنطبق أحكام هذه الاتفاقية على اللاجئين وعديمي الجنسية دون اشتراط المعاملة بالمثل" (المادة 10 (1)). وتنص الاتفاقية على أن مبدأ المساواة في المعاملة ينطبق فيما يتعلق بالرعاية الطبية، وإعانات المرض، وإعانات إصابات العمل والإعانات العائلية دون أن يخضع لشرط الإقامة، على الرغم من أن هذا الشرط قد ينطبق على الإعانات الأخرى (المادة 4 (2)). وتنص المادة 9 من اتفاقية الحفاظ على الحقوق في مجال الضمان الاجتماعي لعام 1982 (رقم 157) على أن "تضمن كل دولة عضو تقديم إعانات نقدية للعجز، والشيخوخة، والورثة، وإعانات حوادث العمل والأمراض المهنية، وكذلك المنح عند الوفاة، التي يكتسب فيها حق بموجب تشريع لهذه الدولة العضو للمستفيدين من رعايا دولة عضو، أو للاجئين أو عديمي الجنسية، أياً كان يوجد محل إقامتهم" [...].

(167) للاطلاع على مزيد من المعلومات، انظر ILO, 2021c, *Extending social protection to migrant workers, refugees and their families*, chap. 7.

(168) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 19 (2007)، الفقرة 39.

واو- تطبيق نظم الحماية الاجتماعية الشاملة للجميع

وفقاً للمبادئ التوجيهية المنصوص عليها في التوصية رقم 202، يتضمن النهج القائم على حقوق الإنسان في مجال الحماية الاجتماعية الالتزام بشمول الحماية، وضمان الاستحقاقات بوصفها حقوقاً، وضمان كفايتها وإمكانية التنبؤ بها واحترام حقوق الأشخاص [الناس] وكرامتهم[169]. ولذلك ينبغي اتخاذ خطوات حاسمة نحو إنشاء نظم ضمان اجتماعي شاملة تستند إلى نهج يشمل دورة الحياة بأكملها ويكفل الحماية للأطفال والأسر والأشخاص في سن العمل وكبار السن والأشخاص ذوي الإعاقة، مع التركيز بشكل خاص على الذين هم في أمَسّ الحاجة إلى الحماية.

ويمكن أن تكون المخططات الشاملة[170] أكثر فعالية من المخططات المستهدِفة القائمة على التحقق من القدرة المالية، خاصة عندما تكون معايير الأهلية في المخططات الأخيرة ضيقة أو مستويات الاستحقاق منخفضة أو تؤدي للوصم. وتدل الأبحاث على وجه الخصوص، على أن بعض الاستحقاقات التي تحدد على أساس التحقق من القدرة المالية تعاني من أخطاء كبيرة من حيث الإقصاء، وبالتالي تقصّر في تغطية الأشخاص الذين يعيشون في ظل أوضاع هشة[171]. وكشفت جائحة كوفيد-19 أيضاً عن بعض أوجه القصور المتمثلة في التغطية المحدودة ومستويات الاستحقاقات المنخفضة، مع ضيق نطاق الاستهداف، ومشاكل في اختبارات الوسائل غير المباشرة للتحقق من القدرة المالية والشروط السلوكية، خاصة في السياقات التي تعيش فيها قطاعات كبيرة من السكان في أوضاع هشة وحيث تكون القدرات الإدارية محدودة[172]. فقد لا يطالِب الأشخاص بالضمان الاجتماعي لأنهم لا يريدون أن يُنظر إليهم باعتبارهم عبئاً على المجتمع أو أن يعاملهم الأخصائيون الاجتماعيون أو غيرهم على هذا النحو. وكذلك قد لا يطالب الناس بالاستحقاقات عندما

(169) See ILO, *Universal social protection for human dignity, social justice and sustainable development, General Survey concerning the Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202)*, International Labour Conference, 108th Session, Report III (Part B), para. 162.

(170) في حين تشير الحماية الاجتماعية الشاملة إلى نظم الحماية الاجتماعية التي تضمن تغطية الجميع بحماية شاملة وكافية ومستدامة على مدى دورة الحياة، تشير المخططات الشاملة إلى آلية معينة تقدَّم من خلالها الاستحقاقات بموجب شرط واحد هو الإقامة.

(171) Kidd, S., Gelders, B., and D. Bailey-Athias, "Exclusion by design: An assessment of the effectiveness of the proxy means test poverty targeting mechanism", Extension of Social Security (ESS) Working Paper No. 56, ILO and Development Pathways; ODI (Overseas Development Institute) and UNICEF, "Universal child benefits: Policy issues and options", London and New York, 2020.

(172) Brown, C., Ravallion, M. and D. van de Walle, "A poor means test? Econometric targeting in Africa", Policy Research Working Paper No. 7915, 2016, World Bank.

تكون مستويات الاستحقاقات منخفضة وتكاليف الفرصة البديلة مرتفعة. وفي هذه الحالات، من الضروري إيلاء اهتمام أكبر للوصول إلى أولئك الذين لا يستفيدون بحقوقهم من خلال تعميم مخططات المساعدة الاجتماعية، بدلاً من التركيز على منع الاحتيال من خلال استهداف الأشخاص، وخاصة أولئك الذين يعيشون في فقر، بمراقبة الاحتيال[173]. ولذلك ينبغي النظر في جميع الآليات المختلفة المتاحة لتوفير الحماية الاجتماعية للجميع، وموازنة الخيارات فيما يتعلق بالنتائج المرجوة، مع تأمين أقصى قدر من الموارد المتاحة لهذا الغرض.

زاي- ترسيخ تدخلات الحد من الفقر في معايير ومبادئ حقوق الإنسان

تُصمَّم بعض التدابير، مثل التحويلات النقدية الاجتماعية وبرامج الوجبات الغذائية المدرسية، وتُنفَّذ بشكل عام كأداة للحد من الفقر من خلال توفير الدعم اللازم للحصول على الغذاء والكساء والضروريات الأساسية الأخرى. وقد تكون هذه التدابير شاملة أو محددة الهدف حسب فئة السكان أو مكان الإقامة، أو قد تكون خاضعة للتحقق من القدرة المالية. وبالتالي، ينبغي إضفاء الطابع المؤسسي على هذه التحويلات والبرامج وتنظيمها بموجب القانون وإدماجها في سياسة أو استراتيجية أوسع نطاقاً للحماية الاجتماعية.

وترتبط بعض التحويلات النقدية الاجتماعية بشروط، كما في حالة ما يسمى ببرامج التحويلات النقدية المشروطة، التي يُقصد بها التأثير على سلوك المستفيدين المستهدفين.

في العديد من البلدان، تُوجَّه الإعانات الأسرية التي تحدَّد على أساس التحقق من القدرة المالية إلى الأسر المحتاجة. ويرتهن بعض هذه الاستحقاقات بالامتثال لشروط محددة مسبقاً. فعلى سبيل المثال، يُقدّم برنامج التنمية البشرية في إكوادور إعانات نقدية للأسر التي تعيش تحت خط الفقر، وهي مشروطة بالالتحاق بالمدارس والاستفادة من الرعاية الطبية. ويتميّز بعض برامج الاستحقاقات هذه بنطاقه الواسع، كما هو الحال في البرازيل، حيث يوجد حوالي 11 مليون مستفيد من برنامج 'بولسا فاميليا'.

المصدر: ILO, 2011. Social security and the rule of law, paras. 199-204.

(173) انظر تقريري المقرر الخاص المعني بالفقر المدقع وحقوق الإنسان بشأن عدم الاستفادة من الحقوق في سياق الحماية الاجتماعية (A/HRC/50/38) وبشأن دول الرفاه الرقمي وحقوق الإنسان (A/74/493).

وكان لبعض برامج التحويلات النقدية أثر كبير في الحد من الفقر وعمل الأطفال وتشجيع المشاركة في التعليم والخدمات الصحية. غير أن الهيئات الدولية تعرب عن قلقها من التأثير السلبي غير المخطط له الناجم عن الشروط السلوكية المرتبطة ببرامج التحويلات النقدية على التمتع بالحق في الضمان الاجتماعي، خاصة بالنسبة للفئات الضعيفة. فقد لاحظت أن الشروط السلوكية لا تؤدي بالضرورة إلى التأثير الإيجابي المنشود، على سبيل المثال فيما يتعلق بالمواظبة على الدراسة، وإعادة التحاق المتسربين من المدارس، والإلمام بالقراءة والكتابة، والصحة. وقد تعيق أيضاً المستفيدين عن الحصول على المساعدة بسبب عدم قدرتهم على استيفاء الشروط[174]، كما أنها قد تؤدي إلى تفاقم أوجه عدم المساواة. فكثيراً ما تتحمل النساء، مثلاً، عبء ضمان الامتثال لهذه الاشتراطات (المواظبة على الدراسة، ومواعيد الطبيب، وما إلى ذلك)، مما يزيد من عبء العمل غير المدفوع الأجر على عاتقهن. وقد تؤدي هذه المخططات أيضاً إلى مزيد من ترسيخ أوجه عدم المساواة بين الجنسين وتعزيز الأدوار الجنسانية التقليدية وإعاقة تمتع المرأة بحقوق الإنسان، لا سيما حقها في المشاركة في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية. وقد يثنيها ذلك عن المطالبة بالاستحقاقات[175]. ومن ثم لا ينبغي أن يؤدي عدم امتثال المستفيدين للاشتراطات إلى حرمانهم من حقهم الأساسي في الضمان الاجتماعي، وخاصةً المستويات الأساسية الدنيا. ولتعزيز فعالية برامج التحويلات النقدية المشروطة وتجنب أي عواقب سلبية غير مقصودة، ينبغي تصميم هذه البرامج بمشاركة كاملة من المستفيدين وأخذ آرائهم وتجاربهم الحياتية بعين الاعتبار. وقد يتعين النظر في القيام بتدخلات إضافية، مثل التوعية بشأن المساواة بين الجنسين أو إيلاء الأولوية للخدمات العامة عالية الجودة التي تعزز تقديم نظم الضمان الاجتماعي لاستحقاقاتها[176]، ولا سيما تحسين فرص الالتحاق

(174) See ILO, 2019. *Universal social protection for human dignity, social justice and sustainable development*, para. 672.

(175) Simon, C.A. 2019. "The effect of cash-based interventions on gender outcomes in development and humanitarian settings", Discussion paper, UN-Women, p. 16, available at www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2019/Discussion-paper-Effect-of-cash-based-interventions-on-gender-outcomes-en.pdf; ILO, 2021e. *World Social Protection Report 2020-22*, pp. 91 and 111; ILO, 2011. *Social security and the rule of law. General Survey concerning social security instruments in light of the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*, International Labour Conference, 100th Session, Report III (Part 1B), paras. 118-120; ILO, *Universal social protection for human dignity, social justice and sustainable development*, 2019, paras. 339 and 673.

(176) التوصية رقم 202، الفقرة 3 (ن).

بالمدارس والحصول على الخدمات الصحية في حالة برامج التحويلات النقدية المشروطة والتحويلات غير المشروطة على حد سواء[177].

وبالإضافة إلى ذلك، كثيراً ما تكون برامج التحويلات النقدية المشروطة قائمة على البرامج وغير راسخة في إطار قانوني، مما يجعل من الصعب على المستفيدين تقديم الشكاوى أو الاستئناف أو الحصول على استحقاقاتهم بطريقة يمكن التنبؤ بها. ومن الضروري أيضاً اتخاذ تدابير لمنع الفساد، وإهدار الموارد بسبب الإجراءات الإدارية المرهقة، والآثار السلبية على المرأة، وسوء الاستهداف، وخلق الاتكالية، وخاصة في حالة التحويلات النقدية الموجهة[178].

حاء- تنسيق السياسات ذات الصلة

بالنظر إلى نهج دورة الحياة في بناء نظم الحماية الاجتماعية، فإن التنسيق مع السياسات الاجتماعية والاقتصادية الأخرى أمر ضروري. وهو لا يعمل على تعزيز عدم تجزئة جميع الحقوق وترابطها فحسب، بل يشكل أيضاً أداة لاشتراك مختلف الوزارات والهيئات العامة الأخرى في التخطيط ومخصصات الميزانية. فعلى سبيل المثال، خلال فترة الجائحة، كان تنسيق نظام الضمان الاجتماعي مع التدابير في مجالات الصحة والعمل والإسكان والتعليم وغيرها من تدابير دعم الدخل أمراً أساسياً لتعزيز حماية الفئات الأكثر ضعفاً والسماح بتجميع الموارد. ويمكن لآليات التنسيق السليمة أن تضمن الاتساق وتحدَّ من التجزئة وتعزز فعالية التكلفة والكفاءة وتتجنب إهدار الموارد الشحيحة. وتسلط التوصية رقم 202 الضوء على ضرورة تصميم سياسات الضمان الاجتماعي وتنفيذها ضمن السياق الأوسع نطاقاً للسياسات الاجتماعية والاقتصادية وسياسات التوظيف، وعلى وجه الخصوص، ضرورة دعم الانتقال من العمالة غير النظامية إلى العمالة النظامية.

ولمبدأ اتساق السياسات بعدان رئيسيان: داخلي وخارجي. ويعني الاتساق الداخلي أن تكون المخططات والبرامج المختلفة التي يتألف منها نظام الحماية الاجتماعية (بما في ذلك الحد الأدنى) متماسكة ومنسقة بشكل جيد في إطار شامل للسياسات، بهدف ضمان الحماية طوال دورة الحياة، مع تقليل الازدواجية والتجزئة والفجوات. أما الاتساق

(177) انظر ILO, 2019. *Universal social protection for human dignity, social justice and sustainable development*, para. 673.

(178) OHCHR, Comparative analysis in the Latin American region on social protection systems in light of their fiscal systems and mapping of promising practices, Draft, May 2022, p. 15; ILO, 2019. *Universal social protection for human dignity, social justice and sustainable development*, pp. 76-77.

الخارجي فيعني أن سياسات الحماية الاجتماعية ينبغي أن تكون جزءاً لا يتجزأ من سياق أوسع نطاقاً وأن يجري التنسيق بينها والسياسات الاجتماعية والاقتصادية الأخرى، مثل السياسات المتعلقة بالاقتصاد الكلي، والتنمية الريفية، والتوظيف وسوق العمل، والصحة، والتعليم، والرعاية.

وتقر أهداف التنمية المستدامة السبعة عشر بأن العمل في أحد المجالات يؤثر على النتائج في المجالات الأخرى، وأن التنمية يجب أن تحقق التوازن بين الاستدامة الاجتماعية والاقتصادية والبيئية. ولا يمكن تحقيق ذلك دون تنسيق واتساق قويين للسياسات. وعلى هذا النحو، تعترف خمسة من أهداف التنمية المستدامة صراحة بدور الحماية الاجتماعية في الاستجابة للتحديات العالمية وفي تحقيق مستقبل أفضل وأكثر استدامة للجميع، دون ترك أي شخص خلف الركب، وذلك بطرق منها الحد من الفقر (الهدف 1 من أهداف التنمية المستدامة)، وضمان حياة صحية (الهدف 3)، وتحقيق المساواة بين الجنسين (الهدف 5)، وتعزيز العمل اللائق (الهدف 8)، والحد من أوجه عدم المساواة (الهدف 10)، وإرساء السلام والعدل وبناء مؤسسات قوية (الهدف 16).

وتضطلع الحكومات الوطنية والمحلية والمنظمات غير الحكومية وأفرقة الأمم المتحدة القطرية، في إطار جهودها الرامية إلى تحقيق الهدف الأول من أهداف التنمية المستدامة، المرتبط بالأهداف الأخرى ذات الصلة، بتنفيذ عدد من المشاريع الإنمائية لتعزيز الحماية الاجتماعية للفئات الضعيفة.

طاء- رصد التقدم المحرز

لضمان المساواة وعدم التمييز، يجب على الدول تحديد الأنماط التمييزية وتتبعها، فضلاً عن الفوارق في الحقوق والحواجز التي تحول دون الحصول عليها. ولهذا الغرض، من المهم تصنيف البيانات حسب العمر ونوع الجنس والدين والعرق والأصل الإثني والإعاقة والوضع من حيث الهجرة والتعليم والشريحة الخمسية السكانية للثروة والدخل، والموقع الجغرافي وغير ذلك من الفروق، حسب الأهمية المحلية. ويستدعي الامتثال لالتزامات حقوق الإنسان تصنيف البيانات وقابليتها للمقارنة خلال إطار زمني متوسط. وقد قامت مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، في إطار عملها بشأن المؤشرات التوضيحية للحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بوضع قائمة بمؤشرات هيكلية وإجرائية ومؤشرات للنتائج من أجل رصد إعمال الحق في الضمان

الاجتماعي[179]. وما تقوم به منظمة العمل الدولية من جمع البيانات عن نظم الحماية الاجتماعية وتحليلها متاح أيضاً لقياس التقدم المحرز نحو تنفيذ الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية في إطار الغاية 1-3 من أهداف التنمية المستدامة.

وتقدم التوصية رقم 202، في الجزء رابعاً، توجيهات بشأن رصد نظم الحماية الاجتماعية، بما في ذلك مشاركة أصحاب المصلحة. وتنص التوصية بصفة خاصة على أنه ينبغي للدول الأعضاء أن ترصد التقدم المحرز في تنفيذ الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية والاستراتيجيات الوطنية لتوسيع نطاق الضمان الاجتماعي من خلال آليات مناسبة محددة على الصعيد الوطني، بما في ذلك المشاركة الثلاثية مع المنظمات الممثلة لأصحاب العمل والعمال، والتشاور مع المنظمات الأخرى ذات الصلة.

ودور الرصد الذي تقوم به هيئات معاهدات حقوق الإنسان، استناداً إلى النظر في التقارير المقدمة من الدول الأطراف والبلاغات الفردية، يُفضي إلى تقديم توصيات مصممة خصيصاً للدول الأطـراف بشأن إعمال الحق في الضمان الاجتماعي، من بين الحقوق الأخرى التي يشملها العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ويغطي مجلس حقوق الإنسان أيضاً الحق في الضمان الاجتماعي[180]، الذي يظهر في التقارير المواضيعية للمقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان والفقر المدقع[181]. وتتيح عمليات الرصد التي تقوم بها آليات حقوق الإنسان، بما في ذلك هيئات معاهدات حقوق الإنسان والاستعراض الدوري الشامل والإجراءات الخاصة لمجلس حقوق الإنسان، فرصاً للحوار الوطني بين الدول والشركاء الاجتماعيين ومنظمات المجتمع المدني والشركات وأصحاب الحقوق.

ياء- إنشاء آليات للشكاوى والانتصاف

ينبغي أن تدعم إعمال الحق في الضمان الاجتماعي آليات انتصاف فعالة تتيح للأفراد المطالبة بالتعويض وسبل الانتصاف في حال وقوع انتهاكات لحقهم في الضمان

(179) انظر مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، مؤشرات حقوق الإنسان: دليل للقياس والتنفيذ، نيويورك وجنيف، 2012، الصفحة Centre for Economic and Social Rights, 2015, The OPERA Framework (Outcomes, Policy Efforts, Resources and Assessment)، كأداتين لتحليل الأبعاد المختلفة للالتزام بإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

(180) انظر موجز حلقة النقاش المعقودة بين الدورات لمدة يوم كامل بشأن الحق في الضمان الاجتماعي في عالم العمل المتغير (A/HRC/49/33)، الصفحة 11.

(181) انظر تقرير المقرر الخاص المعني بمسألة الفقر المدقع وحقوق الإنسان عن صندوق النقد الدولي وتأثيره على الحماية الاجتماعية (A/HRC/38/33) وورقة المقرر الخاص المعنونة "Looking back to look ahead: a rights-based approach to social protection in the post-COVID-19 economic recovery".

الاجتماعي. ووجود نظام مستقل للمراجعة القضائية يسهل اللجوء إليه ويتسم بالنزاهة أمر ضروري لضمان مراعاة جميع أصحاب المصلحة لسيادة القانون، ومعالجة حالات التقصير في هذا الصدد.

وكذلك يفترض الوصول إلى آليات فعالة للشكاوى والطعون مسبقاً وجود أساس قانوني. وينبغي أن يحدد الإطار القانوني لنظم الضمان الاجتماعي أصحاب الحقوق واستحقاقاتهم والجهات المسؤولة المقابلة، من قبيل الكيانات العامة الوطنية والمحلية، والتزاماتها. وينبغي أن ينص هذا الإطار أيضاً على المساءلة اللازمة، من خلال إنشاء آليات رصد لضمان تمتع أصحاب الحقوق بحقهم في الضمان الاجتماعي في الممارسة العملية وتمكُّنهم من تقديم الشكاوى والحصول على الإنصاف في حال انتهاك حقوقهم، والتأكد من وفاء الجهات المسؤولة بالتزاماتها[182]. وتعترف معايير منظمة العمل الدولية للضمان الاجتماعي بالحق في وجود آليات للشكاوى والطعون تتسم بالكفاءة وسهولة الوصول إليها، وينبغي أن تكون هذه الآليات متسمة بالنزاهة والشفافية والفعالية والبساطة والسرعة وسهولة الوصول إليها وقلة التكلفة. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن يكون الوصول إلى إجراءات الشكاوى والطعون مجانياً لمقدم الطلب، وينبغي أن توجد نظم مطبقة لتعزيز الامتثال للأطر القانونية الوطنية[183]. وتؤدي المحاكم الدستورية والمحاكم العليا والآليات الإقليمية لحقوق الإنسان دوراً مهماً في توفير سبل الانتصاف في حالات انتهاك الحق في الضمان الاجتماعي. ويمكن أيضاً تعزيز الحق في الحصول على سبيل انتصاف فعال بشكل مناسب من خلال التدابير الإدارية والمالية والتعليمية والاجتماعية. ولدى فحص الشكاوى، يتعين على مؤسسات الضمان الاجتماعي والسلطات الإدارية الامتثال لالتزامات حقوق الإنسان التي تتحملها الدولة.

وفي الآونة الأخيرة، في قضية ماهلانغو وآخر ضد وزير العمل وآخرين، في تشرين الثاني/نوفمبر 2020، قررت المحكمة الدستورية لجنوب أفريقيا في تشرين الثاني/نوفمبر 2020، أن استبعاد العمال المنزليين العاملين في المنازل الخاصة من تقديم مطالبات بموجب قانون التعويض عن الإصابات والأمراض المهنية، في حالات المرض أو الإصابة أو الإعاقة أو الوفاة في أثناء العمل، ينتهك حقوقهم في الضمان الاجتماعي والمساواة والكرامة.

(182) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 19 (2007)، الفقرة 74.

(183) الاتفاقية رقم 102، المادة 70 والتوصية رقم 202، الفقرة 7.

وفي القرار الصادر في 7 تشرين الأول/أكتوبر 2009، قضت المحكمة الدستورية لأوكرانيا، في القضية رقم 25-rp/2009، بعدم دستورية قانون صادر في عام 2000 (القانون رقم 1533 بشأن التأمين الاجتماعي الحكومي الإلزامي في حالة البطالة) لأنه ينتهك مبدأ عدم التراجع المنصوص عليه في المادة 22 من الدستور. وأكدت المحكمة، على وجه الخصوص، على أن الاستحقاقات الاجتماعية والتعويضات والضمانات الاجتماعية تمثل عنصراً أساسياً من عناصر الحق الدستوري في التمتع بمستوى معيشي كافٍ، وأن تقليص مضمون هذا الحق ونطاقه من خلال اعتماد تشريع هو أمر يتعارض مع الدستور.

واعترفت المحكمة العليا في الهند، في أحكام مختلفة، بالحق في الضمان الاجتماعي والحق في الصحة بوصفهما من الحقوق غير المباشرة المستمدة من الحق في الحياة المنصوص عليه في المادة 21 من الدستور.

وللاطلاع على مزيد من الأمثلة على الأحكام الصادرة عن المحاكم الدستورية والعليا بشأن الحق في الضمان الاجتماعي، انظر ILO, 2011, Social security and the rule of law، الفقرات 273-293؛ وILO, 2023, Derecho a la seguridad social en las constituciones del mundo.

وتتاح لضحايا الانتهاكات المحتملة للحق في الضمان الاجتماعي أيضاً عملية شبه قضائية دولية بموجب البروتوكول الاختياري الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[184]. وفي الدول التي صدّقت على البروتوكول الاختياري، يمكن للأشخاص الذين استنفدوا سبل الانتصاف المحلية أن يرفعوا دعاوى انتهاك للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في الضمان الاجتماعي، إلى اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التماساً للانتصاف. ولا يمكّن البروتوكول الاختياري اللجنة، وهي المسؤولة عن إنفاذه، من توفير الجبر أو التعويض أو إعادة التأهيل في حالات الشكاوى الفردية فحسب، بل يمكّنها أيضاً من مطالبة الدول بضمان عدم التكرار وذلك من خلال اتخاذ تدابير خاصة بالسياسات العامة.

(184) بدأ سريان البروتوكول الاختياري في عام 2013.

ومن بين الشكاوى الفردية التي نظرت فيها هيئات معاهدات حقوق الإنسان، وجدت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أن إكوادور قد انتهكت حق امرأة في الضمان الاجتماعي بحرمانها من معاش تقاعدي وأن الضحية عانت من معاملة تمييزية على أساس جنسها فيما يتعلق بشروط انتسابها إلى نظام المعاشات التقاعدية القائم على الاشتراكات الطوعية وعدم وجود مخطط معاش تقاعدي غير قائم على الاشتراكات.

تروخييو كاليرو ضد إكوادور: الآراء التي اعتمدتها اللجنة بموجب البروتوكول الاختياري الملحق بالعهد بشأن البلاغ رقم 10/2015 (E/C.12/63/D/10/2015).

وفي الدول التي صدقت على اتفاقيات منظمة العمل الدولية بشأن الضمان الاجتماعي، يمكن لمنظمات أصحاب العمل والعمال أن توجه انتباه لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات إلى المسائل المتعلقة بالامتثال لهذه الصكوك[185]. ويمكنها أيضاً تقديم ادعاءات ارتكاب انتهاكات لمعيار الضمان الاجتماعي المصدق عليه من أجل فحصها من قبل لجنة ثلاثية يعينها مجلس إدارة مكتب العمل الدولي[186]. وبالإضافة إلى ذلك، فإن عدم الالتزام باتفاقيات منظمة العمل الدولية بشأن الضمان الاجتماعي المصدَّق عليها يمكن أن يؤدي إلى تقديم شكاوى من قبل الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية، أو من قبل عامل أو صاحب عمل أو مندوب حكومي يحضر مؤتمر العمل الدولي، أو من قبل مجلس إدارة مكتب العمل الدولي بناء على اقتراح المجلس ذاته[187].

(185) يمكن الاطلاع على تعليقات الهيئات الإشرافية لمنظمة العمل الدولية على قاعدة بيانات NORMLEX.

(186) دستور منظمة العمل الدولية، المادة 24.

(187) دستور منظمة العمل الدولية، المادة 26.

رابعاً- مسائل رئيسية متعلقة بنظم الحماية الاجتماعية الشاملة

بعض الأسئلة والأجوبة الأساسية

ألف- هل نظم الحماية الاجتماعية الشاملة غير ممكنة إلا في البلدان المرتفعة الدخل؟

لا. فهي ممكنة أيضاً في البلدان المنخفضة الدخل والمتوسطة الدخل. والواقع أن كثيراً من البلدان النامية لديها الآن اقتصادات أكثر ثراءً مما كان لدى العديد من البلدان الصناعية عندما بدأت في وضع نظمها الخاصة بالحماية الاجتماعية[188].

وثمة تصوُّر خاطئ شائع مفاده أن إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية يتطلب مستوى مرتفعاً من التنمية الاقتصادية أو إيرادات وطنية أكبر لكي يمكن تغطية الجميع. غير أن نظم الحماية الاجتماعية السليمة والفعالة توفر أساساً من شأنه أن يعزز التمتع بكثير من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عن طريق تمكين أصحاب الحقوق من المساهمة في التنمية الاقتصادية والمشاركة الكاملة في جماعاتهم المحلية ومجتمعاتهم. ورغم أن مستوى التنمية الاقتصادية الوطنية يؤثر بالتأكيد على درجة إعمال الحق في الضمان الاجتماعي، يمكن للدول أن تسعى إلى إعادة تخصيص الموارد أو توليد مزيد منها لتعزيز نظم الحماية الاجتماعية في سبيل التخفيف من أوجه عدم المساواة والحد من الفقر.

وعلى النقيض من التصورات الشائعة، فإن ضمان مستوى أساسي على الأقل من الضمان الاجتماعي للجميع من خلال حد أدنى للحماية الاجتماعية يحدَّد على المستوى الوطني هو أمر في متناول البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل[189]. فالعديد من البلدان لديها بالفعل الحيز المالي اللازم لإرساء هذه الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية والحفاظ

(188) بعض البلدان مثل إندونيسيا وبوتسوانا وبيرو هي اليوم أغنى من المملكة المتحدة في عام 1911 أو أستراليا في عام 1908، عندما أنشأت نظم الضمان الاجتماعي الخاصة بها، بما في ذلك تقديم المساعدة الاجتماعية. وجامايكا والسودان والفلبين والمغرب والهند أصبحت الآن أكثر ثراءً مما كانت عليه الدانمرك في عام 1892، عندما أنشأت الحماية الاجتماعية الشاملة. انظر: Ortiz, I., Durán-Valverde, F. Pal, K. et al., "Universal social protection floors: Costing estimates and affordability in 57 lower income countries", Extension of Social Security Working Paper No. 58 (2017) ILO, Geneva.

(189) المرجع نفسه.

عليها. وهناك بلدان أخرى في وضع يمكّنها من وضع الأساس وتوسيع نطاق التغطية والاستحقاقات تدريجياً وفقاً لقدراتها المالية والاقتصادية، وبدعم مالي دولي عند الضرورة. ومن أجل توسيع الحيز المالي وتوليد الموارد اللازمة لإنشاء نظام حماية اجتماعية شامل والحفاظ عليه، بما في ذلك فرض حد أدنى للحماية الاجتماعية، ينبغي النظر في إعادة تخصيص النفقات العامة؛ وتعزيز نظم تحصيل الضرائب؛ وتوسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي والإيرادات المتأتية من الاشتراكات؛ وطلب المساعدة المالية؛ ومكافحة التدفقات المالية غير المشروعة؛ واستخدام الاحتياطيات المالية واحتياطيات النقد الأجنبي؛ وإدارة الديون عن طريق الاقتراض أو إعادة هيكلة الديون القائمة؛ واعتماد إطار للاقتصاد الكلي يكون أكثر ملاءمة[190]. وباختصار، ينبغي للدول، وفقاً لالتزاماتها بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، أن تتخذ جميع التدابير المناسبة لاستخدام أقصى قدر من الموارد المتاحة، وتعبئة موارد إضافية عند الضرورة، بطرق منها توسيع حيزها المالي وتجنب سوء تخصيص الموارد، بهدف التنفيذ التدريجي لنظام حماية اجتماعية شامل.

باء- هل تؤدي برامج التقشف إلى إجراءات تراجعية؟

في الممارسة العملية، كثيراً ما تؤدي تدابير التقشف إلى تراجع في التمتع بالحق في الضمان الاجتماعي.

وقد اعتمد عدد من البلدان، في أعقاب الأزمات المالية والاقتصادية الأخيرة، أو في إطار سياسات التكيف الهيكلي، تدابير لتصحيح أوضاع المالية العامة أو تدابير تقشفية. وقد تأثرت ممارسة الحق في الضمان الاجتماعي، شأنه شأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأخرى، تأثراً سلبياً في كثير من الحالات بسبب هذه التدابير. ففي أعقاب الأزمة المالية والاقتصادية في عام 2008، لوحظ في كثير من الأحيان أن سياسات تصحيح أوضاع المالية العامة كان لها تأثير سلبي على مستوى الإنفاق الاجتماعي العام، مما أدى إلى جر الضمان الاجتماعي "إلى حلقة مفرغة من استنزاف الموارد، وتزايد الديون العامة، وتخفيض الاستحقاقات، والاحتجاجات الاجتماعية"[191]. وإلى جانب استمرار البطالة، وانخفاض الأجور وارتفاع ضرائب الاستهلاك، تسببت تدابير التقشف في كثير من الأحيان في اتخاذ تدابير تراجعية وإجراء تخفيضات في الإنفاق الاجتماعي، مما أدى إلى زيادة تردي الأحوال

(190) Ortiz, I., Cummins, M. and K. Karunanethy, 2017, "Fiscal Space for Social Protection and the SDGs: Options to Expand Social Investments in 187 Countries", Extension of Social Security (ESS) Working Paper No. 48, ILO, Geneva.

(191) ILO, *Social security and the rule of law*, 2011, para. 439.

والفقر، على سبيل المثال في شكل انخفاض مستويات التغطية والاستحقاقات، وزيادة شروط التأهيل، وتقلص عدد العاملين في مجال الرعاية الصحية وإغلاق الخدمات العامة في المناطق النائية[192]. وفي الآونة الأخيرة، أدت برامج التسوية المالية الحالية والجديدة، بالإضافة إلى جائحة كوفيد-19 والركود الاقتصادي الذي يلوح في الأفق، إلى عكس المكاسب التي تحققت، وأصبحت تشكل تهديداً لنظم الحماية الاجتماعية. وعلى سبيل المثال، اتسعت فجوة التمويل لبناء الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية بنسبة 30 في المائة تقريباً منذ بداية أزمة كوفيد-19، بسبب زيادة الحاجة إلى خدمات الرعاية الصحية وتدابير تأمين الدخل وانخفاض الناتج المحلي الإجمالي[193].

وتمثل الحماية الاجتماعية استثماراً حاسم الأهمية وميسور التكلفة لتحقيق اقتصادات قوية وشاملة للجميع. ولدى الحكومات مجموعة متنوعة من الوسائل المتاحة لخلق حيز مالي أكبر وحماية تمويل الضمان الاجتماعي من تدابير التقشف غير المتناسبة التي من المحتمل أن تقيّد الإنفاق الاجتماعي العام، وتُضعف الطلب الإجمالي وتزيد الأزمات سوءاً[194]. ومن أجل فرض حدود دنيا مرنة للحماية الاجتماعية، يجب زيادة بذل هذه الجهود وحمايتها من تدابير التقشف التي بدأت تظهر بالفعل مع انحسار الأزمة. ويتبين من دراسة حديثة لمنظمة العمل الدولية بشأن التكاليف وثغرات التمويل للغايتين 1-3 و3-8 من أهداف التنمية المستدامة أنه في حالة البلدان منخفضة الدخل، سيلزم استثمار سنوي إضافي قدره 77,9 بليون دولار من دولارات الولايات المتحدة، أي ما يعادل 15,9 في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي، لإرساء حد أدنى للحماية الاجتماعية في تلك البلدان[195]. وفي البلدان التي تعاني من عدم كفاية القدرة المالية، سوف يتعين استكمال جهود تعبئة الموارد المحلية بموارد دولية، بما في ذلك الوفاء بالتزامات المساعدة الإنمائية الرسمية غير الملبَّاة حالياً، والنظر في الاستعانة بالمزيد من آليات التمويل العالمية والقائمة على التضامن.

ومن واجب الدول، في إطار مسؤوليتها العامة عن الإدارة السليمة لمؤسسات الضمان الاجتماعي الوطنية وتوفير الاستحقاقات الواجبة، أن "تتخذ جميع التدابير اللازمة

(192) ILO, *Universal social protection for human dignity, social justice and sustainable development*, 2019.

(193) ILO, 2021e, *World Social Protection Report 2020-22*.

(194) منظمة العمل الدولية، قرار واستنتاجات بشأن المناقشة المتكررة الثانية عن الحماية الاجتماعية (الضمان الاجتماعي)، 2021، الفقرة 21 (ب).

(195) انظر: Durán-Valverde, Pacheco-Jiménez, Muzaffar and Elizondo-Barboza, 2020, "Financing gaps in social protection".

لهذا الغرض"[196]. ولذلك ينبغي ألا يقتصر تصميم تدابير التقشف، عند اعتمادها، على تحقيق الأهداف الاقتصادية من حيث الناتج المحلي الإجمالي والأداء الاقتصادي بشكل عام فحسب، بل ينبغي أن يُجرى أيضاً تقييم للأثر المسبق واللاحق للتدابير المتخذة على التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك من جانب الفئات الأكثر ضعفاً[197]. وينبغي التخفيف من حدة التفاوتات التي تتفاقم في أوقات الأزمات من أجل كفالة الحد الأدنى من المحتوى الأساسي[198] للحقوق وحماية الحد الأدنى للحماية الاجتماعية في جميع الأوقات[199]. ولا ينبغي أن تتجاوز التدابير التراجعية ما هو ضروري للغاية للحفاظ على الاستدامة المالية والضريبية للنظام، ولا ينبغي أن تؤدي إلى خرق التضامن مع الشرائح السكانية الأكثر احتياجاً إلى الحماية.

ويتعين على الدول الأطراف في اتفاقيات الضمان الاجتماعي لمنظمة العمل الدولية أن تضمن اتخاذ التدابير اللازمة لزيادة المساهمات في نظام الحماية الاجتماعية من قبل أصحاب الأجور العليا والمصارف والشركات والصناعات والمنظمات المدنية والدينية وغيرها من الهيئات القادرة على المساهمة من خلال الضرائب أو المساهمات المخصصة[200]. ولا ينبغي الإبقاء على تدابير التقشف لفترة أطول مما هو ضروري للغاية. وعندما تطبَّق تدابير التقشف، ينبغي أن تقوم الدول باستعراض تطبيقها على نحو دوري، وأن تعتمد تدابير لمواجهة التقلبات الدورية عند الاقتضاء، وذلك بتوليد المزيد من الموارد من خلال الإصلاح الضريبي، ومكافحة التدفقات المالية غير المشروعة وغير ذلك من التدابير بهدف

(196) اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 102، المادتان 71(3) و72(2)؛ والاتفاقية رقم 121، المادتان 24(2) و25؛ والاتفاقية رقم 128، المادة 35؛ والاتفاقية رقم 130، المادة 30؛ والاتفاقية رقم 168، المادة 28.

(197) انظر تعليقات لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات على الاتفاقية رقم 102، على سبيل المثال في عام 2013 (منظمة العمل الدولية، 2013)؛ وReport of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Part II, Individual observations, International Labour Conference, 102nd session, Geneva, pp. 763-766.

(198) انظر اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 19 (2007). تشير اللجنة في الفقرة 59 إلى أنه يقع على عاتق الدول الأطراف التزام أساسي بضمان الوفاء، على أقل تقدير، بالمستويات الأساسية الدنيا لكل حق من الحقوق المنصوص عليها في العهد. وفيما يتعلق بالحق في الضمان الاجتماعي، يتمثل الحد الأدنى الأساسي لمستواه في توفير استحقاقات الضمان الاجتماعي لجميع الأفراد والأسر، لتمكينهم من الحصول كحد أدنى على الرعاية الصحية الأولية، والمستلزمات الأساسية من المأوى والسكن، والماء والمرافق الصحية، والأغذية، وأهم الأشكال الأساسية من التعليم.

(199) انظر الرسالة المؤرخة 16 أيار/مايو 2012 الموجهة من رئيس اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى الدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (2012)؛ وبيان اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عن الدين العام وتدابير التقشف والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، (E/C.12/2016/1)، الفقرة 4.

(200) المرجع نفسه.

تعزيز الحد الأدنى الأساسي للحق في الضمان الاجتماعي وإعادة الاستحقاقات التي جرى تخفيضها بشكل غير متناسب إلى مستوى مقبول اجتماعياً[201].

وفي هذا السياق، تعتبر الهيئات الإشرافية لمنظمة العمل الدولية أن التوصية رقم 202 تدعو ضمناً إلى فرض حد أدنى للإنفاق على الحماية الاجتماعية على المستوى الوطني. وهذا الحد الأدنى للإنفاق، بالاقتران مع مؤشرات الفقر الفعالة والقابلة للقياس، وهي ضرورية لحساب المستويات الكافية من الاستحقاقات، من شأنه أن يمثل الإنفاق الأساسي للحماية الاجتماعية الذي ينبغي أن تضمنه الدول في جميع الأوقات، وبالتالي ينبغي حمايته من تدابير التقشف المالي والاقتصادي[202]. ويعترف صندوق النقد الدولي بأهمية التوصية رقم 202 بالنسبة للإنفاق الاجتماعي، ويدعو إلى إيلاء الأولوية للإنفاق الاجتماعي وغيره من النفقات الاجتماعية بما في ذلك الإنفاق على الحماية الاجتماعية وعلى الصحة والتعليم، من خلال حد أدنى للإنفاق الاجتماعي[203].

جيم- هل ينبغي أن تولي الدول أولوية لأنواع معينة من آليات الضمان الاجتماعي من أجل تحقيق الحماية الاجتماعية الشاملة؟

يمكن للدول أن تستخدم المزيج من الاستحقاقات والمخططات الذي تراه أكثر فعالية وكفاءة لتحقيق الحماية الاجتماعية الشاملة ما دامت تحترم المبادئ الرئيسية لحقوق الإنسان ومعايير الضمان الاجتماعي الدولية.

ولا تحدد المعايير الدولية للضمان الاجتماعي نهجاً واحـداً يناسب الجميع فيما يتعلق بنظم الحماية الاجتماعية، التي قد تتباين في مكوناتها وتنفيذها.

وينبغي أن تسعى البلدان إلى إرساء حد أدنى للحماية الاجتماعية والحفاظ عليه، حد أدنى يمكنها البناء عليه تدريجياً لإنشاء نظام للضمان الاجتماعي الشامل، عن طريق جملة أمور منها توسيع نطاق المخططات القائمة على الاشتراكات لتشمل جميع الأشخاص الذين لديهم القدرة على المساهمة[204].

---

(201) المرجع نفسه.

(202) ILO, 2019. *Universal social protection for human dignity, social justice and sustainable development*, para. 647.

(203) IMF (2019).

(204) التوصية رقم 202، الفقرة 14 (ج).

وفي هذا الصدد، بينما يحدد كل بلد المزيج الأمثل من الاستحقاقات والمخططات في ضوء الظروف الوطنية، ينبغي أن يكفل تطبيق هذه الاستحقاقات والمخططات على النحو الواجب المبادئ المنصوص عليها في حقوق الإنسان الدولية والمعايير الدولية للضمان الاجتماعي، بطرق منها خاصةً وضع مسؤولياته في مجال الضمان الاجتماعي ضمن المسؤولية العامة للدولة؛ وضمان عدم التمييز والمساواة بين الجنسين والاستجابة للاحتياجات الخاصة؛ وضمان التمويل الجماعي من خلال الاشتراكات أو الضرائب أو مزيج منهما؛ وإنشاء النظام بموجب القانون وضمان استحقاقات يمكن التنبؤ بها وكافية، يجري استعراض مستواها بشكل دوري؛ واشتراط أن يكون النظام ممولاً بشكل مستدام؛ وإنشاء آليات للشكاوى والطعون؛ واشتراط مشاركة ممثلي العمال وأصحاب العمل والمستفيدين في إدارة مخططات الحماية الاجتماعية[205].

وتواجه المخططات التي تديرها كيانات خاصة في بعض الحالات صعوبات في الامتثال لهذه المبادئ[206]. وفي كثير من الحالات، تُنشأ مخططات تأمين خاصة إلزامية وطوعية على حد سواء لتكملة المستويات العامة لنظم الحماية الاجتماعية ورفع مستوى الاستحقاقات المقدمة. فعلى سبيل المثال، تُستكمل المخططات العامة للمعاشات التقاعدية بشكل متزايد بمخططات معاشات تقاعدية طوعية أو إلزامية يديرها القطاع الخاص على أساس رسملة المدخرات المودعة في حسابات فردية (وتُعرف أيضاً باسم "خطط الاشتراكات المحددة"). ويتمثل الهدف منها في رفع مستويات الاستحقاقات بناءً على أداء السوق أو الأداء الاقتصادي دون ضمان مستوى معين للعائد على الاستثمار. وقد لاحظت الهيئات الإشرافية التابعة لمنظمة العمل الدولية بشكل عام أن مخططات المعاشات التقاعدية القائمة على رسملة المدخرات الفردية التي تديرها صناديق المعاشات التقاعدية الخاصة لا تنظَّم وفقاً لمبادئ التضامن والتمويل الجماعي، كما أنها لا تتميز عموماً بالاستحقاقات التي يمكن التنبؤ بها أو الإدارة التشاركية التي تقوم عليها نظم الضمان الاجتماعي. وينبغي للدول أن تدرس ما إذا كان تخصيص الموارد للمخططات التكميلية الإلزامية يمكن أن يقوض استدامة المستويات العامة للحماية الاجتماعية ويعمل في نهاية المطاف ضد الهدف المتمثل في ضمان الحماية الاجتماعية الشاملة والكافية والشاملة للجميع بما يتماشى مع المعايير الدولية.

(205) التوصية رقم 202، الفقرة 3؛ و.Behrendt, Saint-Pierre Guilbault, Stern-Plaza, Umuhire and Wodsak "Implementing the principles of Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202)", 2017.

(206) ILO, *Social security and the rule of law*, 2011; ILO, *Universal social protection for human dignity, social justice and sustainable development,* 2019.

دال- هل يشمل الضمان الاجتماعي العاملين في وظائف نظامية فقط؟

لا. فينبغي أن يتمتع الجميع بإمكان الحصول على الضمان الاجتماعي بوصفه حقاً من حقوق الإنسان.

ولا يمكن تحقيق ذلك إلا عن طريق الجمع بين المخططات التي لا تشمل الأشخاص العاملين فحسب، وإنما تشمل أيضاً الأطفال وكبار السن وغير القادرين على كسب دخل كافٍ. وبعبارة أخرى، فإن الجمع بين المخططات القائمة على الاشتراكات وغير القائمة على الاشتراكات أمر ضروري لتحقيق الحماية الاجتماعية الشاملة.

وتشكل المخططات القائمة على الاشتراكات التي تغطي الأشخاص العاملين في وظائف نظامية، أي أولئك الذين يعملون في وظائف مشمولة في القانون والممارسة بترتيبات نظامية[207]، جزءاً مهماً من نظم الحماية الاجتماعية الوطنية. غير أن تشريعات الضمان الاجتماعي يجري تنقيحها في كثير من البلدان لتشمل فئات من العمال الذين لم يكونوا مشمولين من قبل، مثل أولئك الذين يعملون في الاقتصاد غير النظامي، وبالتالي لتوسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي وتيسير انتقالهم من الاقتصاد غير النظامي إلى الاقتصاد النظامي[208]. وتشمل هذه الجهود أيضاً توسيع نطاق تغطية التأمين الاجتماعي لتتجاوز الموظفين بحيث تشمل العاملين لحسابهم الخاص، وكثيراً ما يكون ذلك عن طريق دعم الاشتراكات أو الاستحقاقات من خلال الموارد العامة لمن لا يملكون القدرة الكافية على المساهمة.

وعلاوة على ذلك، توفر المخططات غير القائمة على الاشتراكات استحقاقات لا ترتبط بالنشاط الاقتصادي، بل تستند إلى الوضع من حيث الإقامة، مثل المخططات الشاملة؛ أو تستند إلى التحقق من القدرة المالية، مثل مخططات المساعدة الاجتماعية؛ أو مخططات تقدم استحقاقات لفئات واسعة من السكان دون التحقق من القدرة المالية مباشرة أو بوسائل غير مباشرة لقياس مستوى الدخل، مثل كبار السن فوق سن معينة، أو جميع الأشخاص ذوي الإعاقة، أو الأطفال دون سن معينة.

(207) يمكن استنتاج هذا التعريف من تعريف مصطلح "الاقتصاد غير المنظم" الوارد في التوصية بشأن الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم، 2015 (رقم 204)، الفقرة 2.

(208) ILO, 2021d, *Extending social security to workers in the informal economy*.

المرفقات

أولاً- مسرد المصطلحات

تدابير التقشف: تدابير التقشف هي تدابير لخفض الإنفاق الحكومي وتقليص عجز الميزانية. وتشمل السياسات التقشفية زيادة الضرائب والتخفيضات في البرامج الحكومية. وقد تؤدي تدابير التقشف إلى انخفاض في الخدمات الاجتماعية المتاحة وانخفاض الدخل الفردي المتاح للإنفاق.

برامج التحويلات النقدية: هي المخططات أو البرامج غير القائمة على الاشتراكات التي تقدم استحقاقات نقدية للأفراد أو الأسر المعيشية، وعادة ما يجري تمويلها من الضرائب أو الإيرادات الحكومية الأخرى أو المنح أو القروض الخارجية. وقد تتضمن برامج التحويلات النقدية أو لا تتضمن التحقق من القدرة المالية. ويُشار إلى برامج التحويلات النقدية التي توفر النقد للأسر رهنا باستيفائها لمتطلبات سلوكية محددة ببرامج التحويلات النقدية المشروطة. وعلى سبيل المثال، قد يُشترط على المستفيدين التأكد من انتظام أطفالهم في الذهاب إلى المدرسة أو استخدام خدمات التغذية الوقائية والرعاية الصحية الأساسية.

المخططات القائمة على الاشتراكات: هي المخططات التي تحدد فيها اشتراكات الأشخاص المشمولين بالحماية (المستفيدين الفعليين أو المحتملين) بشكل مباشر حقهم في الاستحقاقات (الحقوق المكتسبة). وأكثر مخططات الضمان الاجتماعي القائمة على الاشتراكات شيوعاً هي نظم التأمين الاجتماعي القانونية، وعادةً ما تغطي العاملين في الوظائف النظامية مدفوعة الأجر، وفي بعض البلدان، العاملين لحسابهم الخاص. وتستند نظم التأمين الاجتماعي للعاملين في وظائف بأجر أو بمرتب إلى مبدأي التضامن والتمويل الجماعي، ومن ثم، تجمَّع الاشتراكات التي يدفعها بشكل عام كل من الموظفين وأصحاب العمل (على الرغم من أن مخططات إصابات العمل تموَّل بشكل عام من قبل أصحاب العمل تمويلاً كاملاً بما يتماشى مع المعايير الدولية). وقد تموَّل المخططات القائمة على الاشتراكات بالكامل من خلال الاشتراكات، ولكنها كثيراً ما تموَّل بصفة جزئية أيضاً من الضرائب أو من مصادر أخرى؛ ويمكن عمل ذلك من خلال إعانة لتغطية العجز، أو من خلال إعانة عامة تحل محل الاشتراكات تماماً، أو من خلال إعانات موجهة تحديداً إلى فئات معينة من المساهمين أو المستفيدين (على سبيل المثال، الأشخاص الذين لا يساهمون لأنهم يرعون أطفالاً أو يدرسون أو يؤدون الخدمة العسكرية أو عاطلون عن العمل، أو الذين لا يسمح

مستوى دخلهم المنخفض بدفع الاشتراكات كاملة، أو يتلقون إعانات أقل من حد أدنى معين بسبب انخفاض اشتراكاتهم في الماضي).

الاقتصاد غير النظامي: يشير الاقتصاد غير النظامي إلى جميع الأنشطة الاقتصادية التي يضطلع بها العمال غير المشمولين، والوحدات الاقتصادية غير المشمولة، بالتغطية أو بتغطية كافية بواسطة ترتيبات رسمية- بحكم القانون أو الممارسة.

المخططات المستندة إلى التحقق من القدرة المالية: هي المخططات التي تقدم استحقاقات بناء على إثبات الحاجة وتستهدف فئات معينة من الأفراد أو الأسر المعيشية التي تقل إمكانياتها عن حد أدنى معين. وكثيراً ما يشار إلى هذه المخططات أيضاً باسم مخططات المساعدة الاجتماعية (انظر أدناه). ويُستخدم التحقق من القدرة المالية لتقييم ما إذا كانت موارد الفرد أو الأسرة (الدخل و/أو الأصول) أقل من مستوى أدنى معين لتحديد ما إذا كان مقدمو الطلبات مؤهلين للحصول على الاستحقاقات، وإذا كان الأمر كذلك، فعلى أي مستوى سيجري تقديم الاستحقاق. وفي بعض البلدان، تُستخدَم اختبارات بالوسائل غير المباشرة لقياس مستوى الدخل؛ أي أن الأهلية تحدَّد دون إجراء تقييم فعلي للدخل أو الأصول، على أساس خصائص أخرى للأسر المعيشية تعتبر أسهل في ملاحظتها (وسائل غير مباشرة مثل تكوين الأسرة المعيشية أو خصائص السكن أو الأصول المُنتِجة أو مستوى تعليم أفراد الأسرة). وقد تشمل مخططات التحقق من القدرة المالية أيضاً شروط استحقاق والتزامات، مثل متطلبات العمل أو المشاركة في الكشف الطبي الكامل أو مواظبة الأطفال على الدراسة. وتتضمن بعض مخططات التحقق من القدرة المالية أيضاً تدخلات أخرى تقدَّم بالإضافة إلى تحويل الدخل.

المخططات غير القائمة على الاشتراكات: المخططات غير القائمة على الاشتراكات، التي تشمل مخططات لا يُستخدم فيها التحقق من القدرة المالية ومخططات يُستخدم فيها هذا التحقق، لا تتطلب عادةً أي اشتراك مباشر من المستفيدين أو أصحاب العمل كشرط للحق في الحصول على الاستحقاقات ذات الصلة. ويندرج تحت هذا المصطلح مجموعة واسعة من المخططات، بما في ذلك المخططات الشاملة لجميع المقيمين (مثل الخدمات الصحية الوطنية)، والمخططات الخاصة بفئات عريضة معينة من السكان (مثل الأطفال دون سن معينة، أو كبار السن فوق سن معينة) والمخططات التي تعتمد على التحقق من القدرة المالية (مثل مخططات المساعدة الاجتماعية). وعادةً ما تموَّل المخططات غير القائمة على الاشتراكات من خلال الضرائب أو إيرادات الدولة الأخرى، أو في بعض الحالات من خلال المنح أو القروض الخارجية.

مخططات/برامج المساعدة الاجتماعية: هي المخططات التي تقدم استحقاقات للفئات السكانية الضعيفة، وخاصة الأسر التي تعيش في فقر. ومعظم مخططات المساعدة الاجتماعية تعتمد على التحقق من القدرة المالية.

نُظم التأمين الاجتماعي: هي مخططات للحماية الاجتماعية قائمة على الاشتراكات تضمن الحماية من خلال آلية تأمين تستند إلى (1) دفع الاشتراكات قبل وقوع الحدث الطارئ المؤمَّن بشأنه؛ (2) تقاسم أو "تجميع" المخاطر؛ (3) مفهوم الضمان.

وتجمَّع الاشتراكات التي يدفعها (أو تُدفع لصالح) الأشخاص المؤمن عليهم، وتُستخدم الأموال الناتجة لتغطية النفقات التي يتكبدها حصرياً الأفراد المتأثرون بحدوث حالة أو حالات الطوارئ ذات الصلة والمحددة بوضوح. وعلى النقيض من التأمين التجاري، يستند تجميع المخاطر في التأمين الاجتماعي إلى مبدأ التضامن، حيث ترتبط الاشتراكات عادةً بقدرة الأشخاص على الدفع (على سبيل المثال، بالتناسب مع الدخل)، بخلاف الأقساط التي تعكس المخاطر الفردية. وتقدَّم كثير من مخططات الضمان الاجتماعي القائمة على الاشتراكات بوَصفها مخططات "تأمين" (وعادةً باعتبارها "نظم التأمين الاجتماعي")، بالرغم من أنها في الواقع ذات طبيعة مختلطة، إذ تندرج ضمن الحق في الاستحقاقات بموجبها بعض عناصر غير قائمة على الاشتراكات. ويتيح ذلك قدراً أكبر من العدل في توزيع الاستحقاقات، وخاصة بالنسبة لذوي الدخول المنخفضة والمسيرات المهنية القصيرة أو المنقطعة. وتتخذ هذه العناصر غير القائمة على الاشتراكات أشكالاً مختلفة، وتموَّل إما بواسطة مساهمين آخرين (إعادة التوزيع داخل المخطط) أو بواسطة الدولة.

الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية: تشير التوصية رقم 202 إلى أنه ينبغي للدول الأعضاء وضع حدود دنيا وطنية للحماية الاجتماعية والحفاظ عليها بوصفها مجموعة من الضمانات الأساسية للضمان الاجتماعي، محددة على الصعيد الوطني، تكفل الحماية التي تهدف إلى الوقاية من الفقر والضعف والإقصاء الاجتماعي أو التخفيف من حدتها. وينبغي أن تكفل هذه الضمانات، كحد أدنى، أن يتمكن جميع المحتاجين طوال عمرهم من الحصول بشكل فعال على الرعاية الصحية الأساسية وتأمين الدخل الأساسي على الأقل. ويضمن هذان مجتمعَين الوصول الفعال إلى السلع والخدمات الأساسية التي تعرَّف بأنها ضرورية على المستوى الوطني. وبشكل أكثر تحديداً، ينبغي أن تشمل الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية الوطنية على الأقل الضمانات الأربعة التالية التي يكفلها الضمان الاجتماعي، وفقاً لتحديدها على الصعيد الوطني:

(أ) الحصول على الرعاية الصحية الأساسية، بما في ذلك رعاية الأمومة؛

(ب) تأمين دخل أساسي للأطفال؛

(ج) تأمين دخل أساسي للأشخاص الذين في سن العمل وغير القادرين على كسب دخل كافٍ، وخاصة في حالة المرض والبطالة والأمومة والإعاقة؛

(د) تأمين دخل أساسي لكبار السن.

وينبغي توفير هذه الضمانات لجميع المقيمين وجميع الأطفال، على النحو المحدد في القوانين واللوائح الوطنية، ومع مراعاة الالتزامات الدولية القائمة.

وتشير التوصية رقم 202 أيضاً إلى ضرورة أن يحدد القانون الضمانات الأساسية التي يكفلها الضمان الاجتماعي. وينبغي أن تحدد القوانين واللوائح الوطنية نطاق وشروط التأهل ومستويات الاستحقاقات التي تُفعّل هذه الضمانات وأن تنص على إجراءات فعالة وميسرة للشكاوى والطعون.

وتتطابق الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية من نواحٍ عديدة مع مفهوم "الالتزامات الأساسية"، أي الالتزام بضمان إعمال المستويات الأساسية الدنيا للحقوق المنصوص عليها في معاهدات حقوق الإنسان على أقل تقدير.

المخططات/البرامج المحدَّدة الهدف: انظر مخططات المساعدة الاجتماعية.

المخططات الشاملة/المخططات الفئوية: توفر المخططات الشاملة، بالمعنى الدقيق لهذه الكلمة، الاستحقاقات بموجب شرط وحيد وهو الإقامة. غير أن هذا المصطلح كثيراً ما يُستخدم أيضاً لوصف المخططات الفئوية، التي توفر الاستحقاقات لفئات عريضة معينة من السكان دون اللجوء للتحقق من القدرة المالية أو إلى اختبار بالوسائل غير المباشرة لقياس مستوى الدخل. وأكثر أشكال هذه المخططات شيوعاً هي التي تقوم بتحويل الدخل إلى كبار السن فوق سن معينة، أو إلى جميع الأشخاص ذوي الإعاقة، أو إلى الأطفال دون سن معينة. وتستهدف بعض هذه المخططات أيضاً الأسر المعيشية التي تتسم بهياكل معيَّنة (مثل الأسر المعيشية التي يعولها أحد الوالدين) أو بعض الفئات المهنية (مثل العمال الريفيين). ويجري تمويل معظم هذه المخططات من الموارد العامة.

الحماية الاجتماعية الشاملة: تشير إلى نظم الحماية الاجتماعية التي تكفل حصول الجميع على حماية شاملة وكافية ومستدامة على مدى دورة الحياة، بما يتماشى مع معايير منظمة العمل الدولية. ويستتبع تحقيق الحماية الاجتماعية الشاملة اتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة لإعمال الحق في الضمان الاجتماعي من خلال البناء التدريجي للحماية الاجتماعية الملائمة على الصعيد الوطني والحفاظ عليها.

ثانياً- موارد وروابط مفيدة

الأمم المتحدة

- اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 19(2007) بشأن الحق في الضمان الاجتماعي (المادة 9) (E/C.12/GC/19)
- اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، "واجبات الدول تجاه اللاجئين والمهاجرين بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية"، بيان (E/C.12/2017/1)
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights, "An evaluation of the obligation to take steps to the 'Maximum of available resources' under an Optional Protocol to the Covenant", statement (E/C.12.2007/1)
- اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، "أرضيات الحماية الاجتماعية: عنصراً أساسياً من عناصر الحق في الضمان الاجتماعي ومن أهداف التنمية المستدامة"، بيان (E/C.12/2015/1)
- OHCHR, Report on austerity measures and economic and social rights
- مفوّضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، المبادئ التوجيهية المتعلقة بالفقر المدقع وحقوق الإنسان
- "الصندوق العالمي للحماية الاجتماعية: التضامن الدولي في خدمة القضاء على الفقر"، تقرير المقرر الخاص المعني بمسألة الفقر المدقع وحقوق الإنسان (A/HRC/47/36)

منظمة العمل الدولية

- ILO, 2011. *Social security and the rule of law*. General Survey concerning social security instruments in light of the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, International Labour Conference, 100th Session, Report III (Part 1B)

- ILO, 2019. *Universal social protection for human dignity, social justice and sustainable development*, General Survey concerning the Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202), International Labour Conference, 108th Session, Report III (Part B)
- ILO, 2021a. *Building social protection systems: International standards and human rights instruments*, Geneva
- منظمة العمل الدولية، 2021ب. بناء مستقبل الحماية الاجتماعية من أجل عالم عمل محوره الإنسان، مؤتمر العمل الدولي، الدورة 109، التقرير الخامس، جنيف
- ILO, 2021c. *Extending social protection to migrant workers, refugees and their families: A guide for policymakers and practitioners*, Geneva
- ILO, 2021d. *Extending social security to workers in the informal economy: Lessons from international experience*, Geneva (2nd edition)
- ILO, 2021e. *World Social Protection Report 2020-22: Social protection at the crossroads - in pursuit of a better future*, Geneva
- منظمة العمل الدولية، 2024، تقرير الحماية الاجتماعية في العالم للفترة 2024-2026: الحماية الاجتماعية الشاملة من أجل العمل المناخي والانتقال العادل، جنيف

صفحات شبكية

- مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان (OHCHR)
- المفوضية السامية لحقوق الإنسان والحق في الضمان الاجتماعي
- Socialprotection.org
- مجموعة أدوات تخص معايير الضمان الاجتماعي التي أرستها منظمة العمل الدولية: الاستعلام، التصديق، التطبيق
- Social Protection and Human Rights - A Resource Platform

صحائف وقائع عن حقوق الإنسان*

رقم 2 الشرعة الدولية لحقوق الإنسان (التنقيح 1)

رقم 3 الخدمات الاستشارية والتعاون التقني في ميدان حقوق الإنسان (التنقيح 1)

رقم 4 آليات مكافحة التعذيب (التنقيح 1)

رقم 6 حالات الاختفاء القسري (التنقيح 4)

رقم 7 إجراءات الشكاوى الفردية بموجب معاهدات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان (التنقيح 2)

رقم 9 الشعوب الأصلية ونظام الأمم المتحدة لحقوق الإنسان (التنقيح 2)

رقم 10 حقوق الطفل (التنقيح 1)

رقم 11 حالات الإعدام بلا محاكمة أو الإعدام التعسفي أو بإجراءات موجزة (التنقيح1)

رقم 12 لجنة القضاء على التمييز العنصري

رقم 13 القانون الدولي الإنساني وحقوق الإنسان

رقم 14 أشكال الرق المعاصرة

رقم 15 الحقوق المدنية والسياسية: اللجنة المعنية بحقوق الإنسان (التنقيح 1)

رقم 16 اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (التنقيح 1)

رقم 17 لجنة مناهضة التعذيب

رقم 18 حقوق الأقليات (التنقيح 1)

رقم 19 المؤسسات الوطنية لتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها

رقم 20 حقوق الإنسان واللاجئون

رقم 21 الحق في سكن لائق (التنقيح 1)

رقم 22 التمييز ضد المرأة: الاتفاقية واللجنة

رقم 23 الممارسات التقليدية الضارة التي تؤثر في صحة المرأة والطفل

رقم 24 الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين واللجنة المعنية بالاتفاقية (التنقيح 1)

رقم 25 حالات الإخلاء القسري (التنقيح 1)

رقم 26 الفريق العامل المعني بالاحتجاز التعسفي (التنقيح 1)

رقم 27 سبعة عشر سؤالاً يتكرر طرحها بشأن المقررين الخاصين للأمم المتحدة

رقم 28 تأثير أنشطة المرتزقة على حق الشعوب في تقرير المصير

رقم 29 المدافعون عن حقوق الإنسان: حماية حق الدفاع عن حقوق الإنسان

رقم 30 نظام الأمم المتحدة لمعاهدات حقوق الإنسان (التنقيح 1)

رقم 31 الحق في الصحة

رقم 32 حقوق الإنسان، الإرهاب ومكافحة الإرهاب

رقم 33 أسئلة يتكرر طرحها بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

رقم 34 الحق في الغذاء الكافي

رقم 35 الحق في المياه

رقم 36 حقوق الإنسان والاتجار بالبشر

رقم 37 أسئلة يتكرر طرحها بشأن الحق في التنمية

رقم 38 أسئلة يتكرر طرحها بشأن حقوق الإنسان وتغير المناخ

رقم 39 الحق في الضمان الاجتماعي

تصدر سلسلة صحائف الوقائع المتعلقة بحقوق الإنسان عن مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، بمكتب الأمم المتحدة في جنيف. وتتناول السلسلة مسائل مختارة من مسائل حقوق الإنسان قيد الدراسة الفعلية أو التي تحظى بأهمية خاصة. والهدف المنشود من صحائف الوقائع المتعلقة بحقوق الإنسان هو مساعدة جمهور أوسع فأوسع على حسن إدراك حقوق الإنسان الأساسية والتعريف بما تفعله الأمم المتحدة من أجل تعزيزها وحمايتها وبالآليات الدولية المتاحة للمساعدة على إعمال تلك الحقوق. وصحائف الوقائع هذه مجانية وتُوزع في جميع أنحاء العالم.

ينبغي توجيه الاستفسارات إلى:

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
United Nations Office at Geneva
8–14 Avenue de la Paix
CH–1211 Geneva 10
Switzerland

New York Office:
Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
United Nations
New York, NY 10017
United States of America

Office of the United Nations
High Commissioner for Human Rights (OHCHR)
Palais des Nations
CH 1211 Geneva 10, Switzerland
Email: ohchr-infodesk@un.org
Website: www.ohchr.org/ar

International Labour Organization (ILO)
4 route des Morillons
CH 1211 Geneva 22, Switzerland
Email: ilo@ilo.org
Website: www.ilo.org

Printed at United Nations, Geneva – 2416915 **(A)** – October 2025 – 1,266 – **FACT SHEET/39**