الـوحـدة رقــم 11
الضمان الاجتماعي باعتباره حقاً من حقوق الإنسان

الغرض من الوحدة رقم 11

الغرض من هذه الوحدة هو مساعدة دعاة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على تفهم الضمان الاجتماعي باعتباره أحد حقوق الإنسان.

هذه الوحدة:

- تقدم خلفية تاريخية لمفهوم الضمان الاجتماعي؛
- تستعرض ما يتهدد الضمان الاجتماعي حالياً من مخاطر في الاقتصادات الصناعية؛
- تحدد العناصر اللازمة الرئيسية للنظم المختلفة للضمان الاجتماعي؛
- تستعرض العناصر الرئيسية للنهج الحقوقي فيما يتعلق بالضمان الاجتماعي؛
- تحلل النصوص الورادة في الصكوك الدولية والاقليمية فيما يتعلق بالحق في الضمان الاجتماعي؛
- تنظر في آليات التنفيذ والتطبيق.

خلفية تاريخية

قبل أن تشرع الدول في الشمال في تولي مسؤوليات متزايدة عن الضمان الاجتماعي لمواطنيها، كان التخفيف من شدة الفقر والحماية من انعدام الأمن الاقتصادي من الأمور التي تتولاها المؤسسات الخاصة، التي كانت تضم الأسرة الممتدة، والمؤسسة الدينية، والأشراف الذين يتصدقون على الفقراء، والنقابات الحرفية التي كانت تجمع مواردها لحماية أعضائها في أيام الضيق والشدة. وكانت الأسرة هي التي تتحمل الواجب الأخلاقي الأول في حماية أفرادها من التضور جوعاً والفقر المدقع؛ وكانت إغاثة الملهوف وإعانة المكروب عن طريق المنظمات الاجتماعية خارج إطار الأسرة تُعدُّ من قبيل الأعمال الخيرية. أما مفهوم تقديم المساعدة الاجتماعية للأفراد باعتبارها حقاً من حقوقهم فلم يكن قائماً آنذاك. وكان ما يسمى "بقوانين الفقراء" التي صدرت في بعض الدول، مثل المملكة المتحدة، يمثل شكلاً أولياً من أشكال المسؤولية العامة عن المعدمين الذين يعجزون عن الحصول على المعونة من أسرهم؛ ولو أن قبول الفقراء للمعونة المقدمة لهم بمقتضى هذه القوانين كان كثيراً ما ينطوي على لون من الذل، وفقدان الحقوق المدنية، والإرغام على العيش في ملاجئ الفقراء، مما كان يؤدي إلى التفريق بين المرء وزوجه.

الثورة الصناعية

أدت الثورة الصناعية ونشأة الرأسمالية اعتباراً من عام 1750 تقريباً إلى تدمير الشبكات القائمة للدعم الاجتماعي، فأصبح على الأفراد أن يبيعوا مقدرتهم على العمل في أسواق العمل بأسعار السوق السائدة؛ وأصبح هؤلاء العمال وأفراد أسرهم يعتمدون في أرزاقهم اعتماداً كاملاً على الأجور المدفوعة بشكل

دوري. وكانت أعداد كبيرة من العمال تتعرض في حالات كثيرة للبطالة لمدة طويلة، كما لم يكن هناك أي شكل من أشكال التأمين ضد مخاطر إصابات العمل أو المرض أو البطالة. وفي حالة التعرض لأي من تلك المخاطر كان الأمر ينتهي بالأسرة إلى السكنى في الأحياء الفقيرة، في ظروف غير صحية، وفي فاقة وإملاق. وتناول كارل ماركس في كتابه "رأس المال" الذي نشره عام 1867 تحويل العمل إلى سلعة، وما تبع ذلك من سلب إنسانية العمال، وهو ما يعتبر السمة الأساسية للنظام الرأسمالي. وكان وضع نظم للضمان الاجتماعي يمثل، إلى حد كبير، محاولة لإضفاء الطابع الإنساني على المحن التي فرضها النظام الرأسمالي على الطبقات العاملة؛ حيث اقتضت حماية الطبقات العاملة في المدن من الفقر المدقع العمل تدريجيا على وضع نظم معينة للحماية مثل شتى صناديق الادخار التي ترعاها الحكومة؛ وإلزام أصحاب العمل إلى حد ما برعاية المرضى والمصابين من العمال؛ ونمو دور جمعيات المعونة المتبادلة؛ وشركات التأمين الخاصة التي تقدم بوالص التأمين على الحياة، وسداد نفقات جنازات الموتى. ولكن، على نحو ما أوضحت منظمة العمل الدولية:

> كان الخطأ الاجتماعي الرئيسي في تلك الفترة، هو تبني تصورا متفائلا: يرى أن عدم التدخل لتنظيم أوضاع العمال سيحفز استعدادهم وقدراتهم وطاقتهم الإبداعية اللازمة لمواجهة ما قد يتعرضون له من أخطار، إما على أسس فردية، أو من خلال ترتيبات جماعية طوعية. فيما كان ينبغي أن يتضح للجميع خطأ هذه النظرة، إذ كان همُّ العمال الأول والأوحد حينذاك هو البقاء في قيد الحياة من اليوم إلى الغد، ولم يكن لديهم الوقت الكافي للنظر في حالات الطوارئ البعيدة الأجل؛ فتكاليف الحياة الحاضرة لا ريب فيها وتتطلب تلبيتها فوراً مما يمنحها الأولوية على الادخار لما يخبئه الغد من احتمالات؛ بل لم يكن لديهم ما يدخرونه لمواجهة المخاطر الوشيكة للمرض أو البطالة.[1]

ولكن الضغوط من جانب العمال والفئات الاجتماعية الأخرى آتت ثمارها تدريجياً، إذ بدأت الدول في الاضطلاع بدور أكبر فعالية في وضع نظم للحماية الاجتماعية. وإن تفاوتت الدوافع والفلسفة السياسية الكامنة وراء تأسيس هذه النظم والصورة المحددة التي اتخذتها في البلدان المختلفة.

كان لحكومة المستشار الألماني بيسمارك فضل المبادرة بإنشاء أول نظام واسع للتأمين الاجتماعي بين عامي 1883 و1889؛ وكان النظام إجبارياً لكل العاملين بأجر، وكان تمويله يعتمد على مساهمات العمال وأصحاب العمل معاً؛ ولعب كل من العمال وأصحاب العمل والدولة دوراً في إدارة هذا النظام. وهكذا تيسرت حماية العمال من الإملاق ووصمة تلقي المعونة بموجب "قانون الفقراء" عن طريق نظام يضمن لهم التأمين الاجتماعي، وكانت الضمانات الاجتماعية المقررة بموجب هذا النظام تتفاوت تبعا لمقدار الإشتراك الشهري المساهم به، ولا بد من التنويه هنا بأن الغرض من استحداث النظام لم يكن العمل على تقريب الفوراق الاقتصادية والاجتماعية، بل أدى هذا النظام في الواقع إلى تدعيم الفوارق القائمة، وذلك عبر تبنيه لنظام شرائح تأمينية متميزة تبعا للفئة التي ينتمي إليها العامل – فكان هناك نظام للعمال اليدويين، وآخر للعمال الزراعيين، وآخر للموظفين الكتابيين، وآخر للمعلمين. وسارت بعض البلدان الأوروبية الأخرى على منوال ألمانيا إذ وضعت نظماً للتأمين الاجتماعي للعمال. وبحلول الثلاثينيات من القرن العشرين، كان التأمين الاجتماعي انتشر وتم تبنيه في دول أمريكا اللاتينية والولايات المتحدة وكندا.

وفي عام 1911 بدأ العمل في بريطانيا بنظام للتأمين ضد البطالة يقوم على الاشتراكات، وكان مقصوراً في البداية على ثلاث صناعات فقط هي: الصناعات الهندسية، وبناء السفن، والبناء والتشييد. وامتد نظام التأمين ضد البطالة بعد الحرب العالمية الأولى واتسع إلى حد كبير ليشمل العمال في الصناعات الأخرى. وعندما انتشرت البطالة على نطاق واسع إبان سنوات ما بين الحربين، نشأ نظام من مستويين: كان

المستوى الأول هو تقديم المسحتقات التأمينية للعاطلين المشاركين في نظام التأمين باعتبارها حقاً لهم، بينما المستوى الثاني هو تقديم الإعانات الاجتماعية لغير المشاركين في النظام وفقاً لحالتهم المادية. ومن ثم نشأ التمييز بين الذين يطالبون بمعونة الضمان الاجتماعي باعتبارها حقاً لهم، وبين الذين يطالبون بها لاحتياجهم إليها. وقد أدى ذلك أيضاً إلى نشأة المفهوم الجماهيري السائد، ألا وهو مفهوم الفقراء "المستحقين" في مقابل الفقراء "غير المستحقين" للمعونة.

ويجب أن ننظر إلى إقامة نظم الضمان الاجتماعي في بريطانيا والولايات المتحدة وغيرهما من البلدان ذات التقاليد نفسها؛ باعتباره اتجاه معاكس للالتزام السياسي بآليات السوق باعتبارها ستتكفل بحل مشكلات الفقر والبطالة، وبما يصاحبها من تشكك عميق في جدوى تدخل الدولة في ديناميات السوق لتحقيق أغراض اجتماعية. فهناك عزوفاً كبيراً في تلك البلدان عن العمل بنظام "دولة الرفاهة" حيث تنهض الدولة بدور رئيسي في كفالة انتفاع الجميع بالضمان الاجتماعي. وقد هدفت نظم المعونة الاجتماعية التي أقيمت في تلك البلدان إلى توفير الحد الأدنى من الضمان الاجتماعي لأشد الفقراء حاجة؛ ووفقا لتلك النظم كان على طالب المعونة أن يثبت أنه محتاج إليها فعلا، بأن يبرهن على وفائه بالمعايير المتعلقة بالحالة المادية، والتي كثيرا ما كانت تتضمن تحريات مهينة حول الممتلكات الخاصة بالطالب وشؤونه الخاصة. وقد أدت القيود الشديدة التي فرضت خلال فترة الكساد العظيم على استحقاق الضمان الاجتماعي إلى اندلاع المظاهرات الشعبية والقلاقل الداخلية؛ ولكن دولة الرفاه أنشئت آخر الأمر في تلك البلدان، عندما اتسع نطاق الفقر والبطالة فأصبح ينذر بزعزعة النظام السائد القائم على السوق.

نشأة دولة الرفاه

تمكنت البلدان الاسكندنافية، التي تولت الحكم فيها قبيل الحرب العالمية الثانية حكومات ائتلافية ذات ميول اشتراكية من تحقيق تقدم ملموس على طريق إنشاء النموذج الاجتماعي الديموقراطي لدول الرفاه؛ إذ استطاع فقراء العمال والفلاحين من حشد التأثير السياسي اللازم لإنشاء نظم عريضة لتقديم المعونة الاجتماعية، الممولة من الإيرادات العامة للدولة، لا من اشتراكات الأفراد. وكان الهدف من هذا النظام هو تقليل مظاهر الجور والظلم التي أفرزها النظام الرأسمالي، واستند على الإقرار بتمتع جميع الأفراد

"بحقوق اجتماعية" معينة، وأن الدولة ملزمة بتلبية هذه الحقوق وحمايتها عن طريق تمكين الجميع من الحصول على معونات اجتماعية أساسية معينة.

وظل نهج دولة الرفاه في بريطانيا محدود نسبياً حتى نهاية الحرب العالمية الثانية في عام 1945، ثم اتسع اتساعاً كبيراً وفقاً للتوصيات الواردة في "تقرير بيفردج" الذي نشر عام 1942. وكان الدافع إلى السعي لإقامة دولة الرفاه في الفترة التي أعقبت الحرب هو تيسير إنشاء نظام اجتماعي جديد. وكان الشغل الشاغل لتقرير بيفردج هو ضمان حد أدنى من الدخل الأساسي لكل فرد، وعدم السماح بانخفاض دخل أي فرد لأدنى من ذلك المستوى. انطلاقا من أن إعمال الضمان الاجتماعي سينمي انتماء جميع أفراد المجتمع إلى الجماعة. وكانت الحكومة ملتزمة في الفترة التي أعقبت الحرب بتحقيق العمالة الكاملة باعتبار ذلك من الأهداف الأولى للسياسات، استناداً إلى النظريات الاقتصادية الجديدة التي أتى بها جون مايناردكينز.

كان الكثير من عناصر دولة الرفاه ذا طابع أبوي بمعنى استناده إلى نموذج الرجل العامل الذي يكسب قوت الأسرة أو الأجر الذي يتيح له أن يعول زوجته التي لا تعمل وغيرها ممن يعولهم. وهكذا فإن نموذج دولة الرفاه المتبع كان يعكس صورة تقسيم العمل بين الجنسين في المجتمع ويدعمها. وظلت دولة الرفاه على الشكل الذي برزت به بعد الحرب، دون تغيير يذكر، على امتداد ما يربو على عقدين؛ ولكن الفترة التي أعقبت الانكماش الاقتصادي في عام 1973 شهدت سلسلة من التغييرات الكبيرة في ذلك النظام، مما آذن بأفول دولة الرفاه التي نشأت في بريطانيا بعد الحرب العالمية الثانية.

كان الدافع إلى توسيع نظام الضمان الاجتماعي في الولايات المتحدة الأمريكية يرجع إلى الكساد العظيم في الثلاثينيات والحرب العالمية الثانية. وفي عام 1935 صدر قانون الضمان الاجتماعي الذي ينص على تنفيذ برامج معينة لمواجهة مخاطر الشيخوخة والموت والعجز والبطالة. وكان أهم ما يؤكده نظام الضمان الاجتماعي في الولايات المتحدة هو توفير الأمان للعمال عن طريق التأمين الاجتماعي. ولكن القانون كان ينص أيضاً على تقديم بعض مبالغ الدعم من الميزانية الفيدرالية لمساندة برامج المساعدة الاجتماعية في الولايات المختلفة. وكان نظام الضمان الاجتماعي الأمريكي يختلف عن نظيره البريطاني من عدة وجوه رئيسية من أهمها أن النظام الأمريكي لا يكفل التمتع بحق الضمان الاجتماعي للعاطلين الذين لا تنطبق عليهم شروط تلقي معونة التأمين الاجتماعي القائمة على دفع الاشتراكات. وكان هناك أعداد متزايدة من العمال غير المؤهلين للتمتع بالتأمين الاجتماعي بسبب ارتفاع معدل البطالة ومزاولة أعمال مؤقته.

الضمان الاجتماعي والخدمات الاجتماعية

ينبغي التمييز بين الضمان الاجتماعي والخدمات الاجتماعية، على الرغم من العلاقة الوثيقة بينهما، وتزامنهما في الظهور في بلدان كثيرة. فالخدمات الاجتماعية قائمة على اعتبارات اجتماعية، وتهدف إلى تعزيز الرفاه والتنمية وانتماء الأفراد والجماعات للمجتمع. وهي تتضمن الخدمات الموجهة إلى الأطفال والشباب والمسنين والمصابين بمرض نقص المناعة البشرية المكتسب/الايدز أو الحاملين لفيروس ذلك المرض، وإلى الذين يعانون من أشكال العجز النفسي أو البدني، والذين يواجهون مشكلات شخصية أو أسريّة أو اجتماعية، مثل التشرد أو إدمان المخدرات أو الكحوليات.

الضمان الاجتماعي – الأزمة الراهنة

تعرضت دولة الرفاه في العديد من البلدان المتقدمة إلى ضغوط متزايدة منذ أوائل السبعينيات نتيجة لقوى العولمة، والركود الاقتصادي، والأيديولوجيات السياسية المحافظة. وأدى انفتاح الاقتصاد المحلي

للمنافسة العالمية إلى تقييد قدرة الكثير من الحكومات على تنفيذ السياسات الاجتماعية بصورة مستقلة. إذ أن زيادة تنقل العمالة، وتفشي البطالة، ونمو الحيز الذي تشغله الصور غير النمطية للعمل بما في ذلك صور العمل العارض والمؤقت داخل سوق العمل، والعمل في المنزل، وعمل الشخص لحساب نفسه، أوجدت الحاجة إلى أشكال جديدة من الحماية الاجتماعية يتعذر إدراجها في إطار برامج الضمان الاجتماعي التقليدية.

مثال من كندا

أصدرت الحكومة الكندية في عام 1995 تشريعاً يلغي خطة المعونة الكندية، وهي النظام الذي يقضي بمشاركة الحكومة في تحمل تكاليف جميع ما تنفقه الأقاليم الكندية على المعونة الاجتماعية في إطار ما تتبناه من برامج بهذا الخصوص. وكانت تلك الخطة تقدم الحماية لكفالة عدد من الحقوق الهامة للمستفيدين بالمعونة الاجتماعية إذ كانت تشترط على الأقاليم الكندية أن تكفل إعمال هذه الحقوق حتى يتاح لها الاستفادة من مشاركة الحكومة الفيدارلية في تحمل كافة التكاليف ذات الصلة. وفي التقرير الذي قدمته "لجنة الميثاق المعنية بقضايا الفقر" إلى اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، أوضحت أن إنشاء خطة المعونة الكندية في عام 1966 كان يمثل "خطوة كبيرة على طريق الاعتراف بحق كل شخص في المعونة الاجتماعية إذا كان يعاني من الفاقة". إذ في كندا كانت البرامج الإقليمية السابقة على تلك الخطة تعامل الفقراء باعتبارهم حالات جديرة بالبر والإحسان؛ وكان معيار استحقاق المعونة غير منتظم، كما كان تقرير مدى الأحقية في تلقي المعونة كثيراً ما يتسم بالتعسف. كما كانت هناك أوجه تفاوت شاسعة في المعايير الأساسية المطبقة داخل كل إقليم وفيما بين الأقاليم كذلك. وقد أدى إلغاء الخطة المذكورة، والاستعاضة عنها بما سمى "نقل المساعدة الصحية والاجتماعية في كندا"، إلى فقدان معظم مظاهر الحماية شكلاً وموضوعاً، والتي كانت الخطة المشار إليها تكفلها في شتى أنحاء كندا. ورأت لجنة الميثاق المعنية بقضايا الفقر أن محصلة إلغاء الخطة بالنسبة للفقراء، ستتمثل في:

1. الفقدان الكامل لمظاهر الحماية القانونية الفيدرالية للحق في تلقي المعونة الاجتماعية في حالة الفقر، وذلك بخلاف الحقوق الأخرى التي تكفلها الخطة.

2. كما سيرتبط بهذا الفقدان الحط ضمناً من شأن الفقراء، حيث ستتردى قيمة انتمائهم للوطن، ومكانتهم الاجتماعية، مثلما تردى الاعتراف القانوني بحقوقهم. ويلاحظ أن الأقاليم الكندية تنحو على نحو مضطرد لتتبني إجراءات تميل إلى اعتبار تقديم المعونة الاجتماعية أمراً تقديرياً، واعتبار المستفيدين بهذه المعونة أقل شأناً من سواهم، وهو ما يؤدي بدوره إلى زيادة استنكاف المجتمع من الفقراء وإلصاق وصمة اجتماعية بهم.[2]

كما اتجهت الحكومات بصورة متزايدة إلى تبني الرؤية السياسية التي تحمل دولة الرفاه المسؤولية عن خنق السوق، وتقليل الحوافز على العمل، وتقويض نظم دعم الأسرة والمجتمع المحلي. وكان من نتائج هذه الضغوط والآراء السياسية أن اتخذت بلدان كثيرة بعض الإجراءات لتقليص الإنفاق على الخدمات الاجتماعية، وإيقاف العمل بكثير من عناصر نظم الضمان الاجتماعي التي استغرق إنشاؤها جهوداً مضنية على امتداد عقود طويلة.

ومن الاتجاهات الأخرى لإعادة هيكلة نظم الرفاه الاجتماعي، في بلدان كثيرة، تخفيض مسؤولية الدولة عن تحقيق الرفاه، وزيادة تأكيد المسؤولية الفردية ومسؤولية المجتمع المحلي. وتصف ماري لانغان الأفكار والسياسات الجديدة الخاصة بالرفاه الاجتماعي في بريطانيا قائلة:

كانت سياسة الرعاية الاجتماعية لحزب العمال، الذي أصبح حزب العمال الجديد بزعامة توني بلير في عام 1994، أوضح مؤشر على اتفاق الآراء الجديد بشأن الرعاية الاجتماعية. ويمكن القول بأن رفع مكانة المسؤوليات فوق الحقوق، والنزعة الفردية فوق النزعة الجماعية، والمجتمع المحلي فوق الطبقة، قد كشف عن نبذ التقاليد التي جسدتها دولة الرفاه التي أعقبت الحرب. أما درجة التغير في موقف حزب العمال فتتجلى في تأكيد السياسات السلطوية المرتبطة "بالعمل مقابل المعونة الاجتماعية" بدلاً من تقاليد الرعاية والدعم، المرتبطة بدولة الرفاه، ذات الطابع الأبوي.[3]

وتواصل ماري لانغان حديثها فتشير إلى أن المناقشة الجارية حول المزايا الخاصة بتقديم المعونات على أساس انتقائي وتقديمها بصورة شاملة

أدت إلى تعتيم حول مدى التدهور العام في القيمة الحقيقية للمعونات، مما أدى إلى سقوط عدد متزايد من الذين يعتمدون على الرعاية الاجتماعية في هوة الفقر، والاتجاه إلى حرمان البعض من المعونة؛ واستبعادهم، بمعنى من المعاني، من المجتمع. ولقد تجلت هذه الاتجاهات بأوضح صورها بين الشباب وبين كل من يعول أطفاله وحده، رجلاً كان أم امرأة، وهي الفئات التي تستهدفها برامج "العمل مقابل الرعاية"، وبين المسنين الذين أصبحوا ضحايا الهبوط المفاجئ في قيمة معاشات الدولة، وكذلك التوسع في نظم معاشات القطاع الخاص المشكوك في قيمتها. ومن اللافت للنظر أن تتعرض هذه الفئات أيضاً للحط علناً من مكانتها، وهو ما اتخذ صوراً بالغة الصراحة في الهجوم على شباب الشحاذين أو الأمهات ممن يعيشون على الرعاية الاجتماعية، واتخذ صوراً خبيثة في تعبير "القنبلة الزمنية السكانية" الذي يستعمل في الإشارة إلى المسنين باعتبارهم يمثلون تهديداً لسائر أفراد المجتمع.[4]

عناصر نظم الضمان الاجتماعي

تتكون نظم الضمان الاجتماعي في كثير من البلدان المتقدمة من مزيج من برنامجين رئيسيين، هما برنامج التأمين الاجتماعي وبرنامج المعونة الاجتماعية.

خصائص برامج التأمين الاجتماعي

- يعتمد تمويلها على الاشتراكات؛
- تكفل تقديم إعانات "مستحقة" للعمال وأسرهم؛
- تعنى بمواجهة شتى حالات الطوارئ التي تعترض استمرار كسب الأجر أو تعوق ذلك؛ مثل حالات المرض والشيخوخة والولادة والبطالة.

خصائص برامج المعونة الاجتماعية

- لا تعتمد على الاشتراكات وتموَّل من الإيرادات العامة؛

- الغرض منها استكمال دخول الفئات الضعيفة بصورة خاصة، مثل المسنين والعاجزين؛ وتمثل في بعض البلدان "شبكة أمان" لغير القادرين على الحصول على الإعانات التي يكفلها التأمين الاجتماعي؛
- تتفاوت الإعانات والشروط اللازم توافرها للحصول عليها من بلد إلى آخر، فقد تكون المزايا نقدية أو عينية في صورة معونة غذائية. وقد تتضمن "برامج تعويض الدخل" أو "برامج تعويض التكاليف"، وهي التي توفر التعويض الكلي أو الجزئي لرعاية الأسرة، أو الرعاية الصحية، أو تكاليف الجنازة، وما إلى ذلك بسبيل.

وتسير برامج الضمان الاجتماعي في البلدان المتقدمة جنباً إلى جنب مع مختلف الترتيبات الخاصة التي يضعها الأفراد لحماية أنفسهم تجاه طوارئ معينة، ومن بينها المدخرات الخاصة، والتأمينات الخاصة، وصناديق المعاشات.

الضمان الاجتماعي في الدول النامية

يواجه آلاف الملايين من الأفراد في الدول النامية الفقر المدقع والحرمان الشديد دون أي شكل من أشكال الضمان الاجتماعي؛ وهم يتعرضون، إلى جانب ما يعانونه من حرمان في حياتهم اليومية، إلى الأزمات الناشئة عن الكوارث الطبيعية والحروب الأهلية وتذبذب الأوضاع الاقتصادية. أما الروابط التقليدية بين أفراد الأسرة الممتدة وفيما بين الأقارب، وهي التي كانت تدعمهم وقت الشدة، فقد بدأت تتقطع ويزداد تمزقها بسبب التغيرات الاقتصادية والاجتماعية، بما في ذلك سرعة الهجرة إلى المدن.

وعندما تواجه الحكومات كثرة عدد الفقراء والمعوزين وهي على مشارف انتخابات عامة، يضطر الكثير منها إلى إعلان اتخاذ بعض التدابير التي قد تقرّبها من الناخبين وتكسبها بعض الشعبية؛ وقد ينم إتخاذ هذه التدابير عن الالتزام الرمزي بمشكلات الفقراء، وقد يكون من الأفضل، في الواقع، أن تتوافر مثل هذه التدابير بدلاً من انعدام البرامج الموجهة للفقراء. ولكن أمثال هذه البرامج كثيراً ما تؤدي إلى الفساد، والمحسوبية السياسية، والإهدار، وكثيراً ما لا تصل في النهاية إلى المستفيدين المستهدفين. وهكذا فليس المطلوب اتخاذ تدابير تعتمد على "مزاج" زعيم أو حزب سياسي، مهما يكن، بل وضع سياسة اجتماعية للتصدي لمسألة الفقر.

الخصائص العامة للضمان الاجتماعي في الدول النامية

- لم ينجح إلا عدد محدود من هذه البلدان في إقامة نظم شاملة للضمان الاجتماعي تغطي جميع الأفراد.
- غالبا ما تكون النظم القائمة موجهة إلى فئات اجتماعية خاصة، كالأطفال والحوامل ...إلخ.
- معظم هذه النظم تستند إلى برامج الإغاثة في حالات الطوارئ أي ترمي إلى تقديم الدعم في حالة الكوارث.

وتواجه جهود البلدان النامية لإنشاء نظم الضمان الجماعي بعض العراقيل، مثل إتساع نطاق الفقر، والافتقار إلى الكفأة والقدرات الإدارية، وعبء الديون، وسياسات الإصلاح الاقتصادي أو ما يسمى ببرامج التكيف الهيكلي، التي تفرضها وكالات التمويل الدولية (انظر الوحدة رقم 27).

وليس من السهل الاستناد إلى البرامج التقليدية؛ التي صممت للتعامل مع احتياجات العمال الذين يعيشون من أجورهم المكتسبة في المدن، في تلبية احتياجات الأعداد الهائلة من سكان الريف في البلدان النامية،

كما أن هذه البرامج التقليدية كثيراً ما لا تصلح لتلبية احتياجات الأعداد الكبيرة من العاملين في القطاع غير الرسمي.

وهكذا فمن المهم توسيع نظرتنا إلى الضمان الاجتماعي في حالات الفقر والحرمان في ظل التخلف الاقتصادي؛ إذ يجب النظر إلى الضمان الاجتماعي باعتباره "الوسيلة الاجتماعية لمنع انخفاض مستويات المعيشة إلى حدود بالغة التدني، بغض النظر عما إذا كان هذا الانخفاض نتيجة للحرمان المزمن أو الشدة العارضة".[5]

فإذا وسعنا منظورنا إلى الضمان الاجتماعي رأينا الدور الجوهري المنوط بالتدخل على الصعيد العام، مما يتطلب وضع أنواع أكثر من البرامج، بما في ذلك معاشات الأرامل، وبرامج الغذاء مقابل العمل، إلى جانب تحسين المرافق الصحية، وإمدادات المياه، والتعليم.

ومن المحال إنشاء نظام للضمان الاجتماعي يتسم بالفعالية والإنصاف إذا كانت الحكومة غير ديموقراطية، يشيع فيها الفساد، وإذا لم تكن سبل الاحتجاج متاحة أمام الجماهير، وكذلك إذا لم يتم مشاركتهم في وضع السياسات.

المال أم الالتزام السياسي؟ ما الذي نفتقر إليه

يرجع الإهمال في إنشاء نظم الضمان الاجتماعي القادرة على حماية ما يسمى بالقطاع غير المنظم إلى افتراض أن عدد الفقراء قد تضخم إلى الحد الذي يستحيل معه من الناحية المالية توفير الرعاية لهم جميعاً. ولكن تقرير التنمية البشرية لعام 1991 يقول "إن عدم توافر الالتزام السياسي، لا عدم توافر الموارد المالية، هو السبب الحقيقي في تجاهل وضعية البشر". فعلى سبيل المثال، تشير التقديرات إلى أن 0.3% من الناتج القومي الإجمالي للهند يكفي لرعاية من يعيشون تحت خط الفقر، والذين لا يستطيعون دفع اشتراكات الضمان الاجتماعي. فالنسبة المذكورة تكفي لتقديم مجموعة متكاملة من المعونات الاجتماعية، كحد أدنى، تتضمن: معاشات الشيخوخة، وإعانات الحمل والولادة، ومعونات الكفاف لكل من تنطبق عليه شروط الحصول عليها.[6]

العناصر الرئيسية التي ينبغي توافرها في نظم الضمان الاجتماعي وفقا للمنظور الحقوقي

فيما يلي بعض العناصر الرئيسية التي ينبغي توافرها في نظم الضمان الاجتماعي وفقا للمنظور الحقوقي:

1. ***الشمول:*** يجب أن يرمي نظام الضمان الاجتماعي إلى توفير التغطية الشاملة في جميع حالات الطوارئ وظروف الحياة التي تهدد قدرة الأشخاص على اكتساب الدخل وقدرتهم على الحفاظ على مستوى معيشي مقبول. ويتضمن ذلك المعونات في حالة البطالة، والمرض، والعجز، والحمل والولادة، والشيخوخة، وإعالة أطفال الفقراء، ومعونة عيش الكفاف.
2. ***إمكانية الانتفاع:*** يجب أن ينتفع بالضمان الاجتماعي كل من يحتاج إليه.
3. ***الكفاية والملاءمة:*** يجب أن يكون مستوى الإعانات المقدم في إطار شتى النظم كافياً وملائماً. أما مقدار الإعانة المدفوعة فهو يتوقف على نوع نظام الضمان الاجتماعي وقواعده، فعلى سبيل المثال؛ يرتبط مقدار الإعانات المدفوعة في ظل بعض نظم التأمينات الاجتماعية بالاشتراكات المدفوعة. ومع ذلك يجب أن تكون الإعانات بموجب برامج المعونة الاجتماعية القائمة على الحاجة كافية –

على الأقل – لضمان عدم هبوط مستوى المستفيد إلى ما دون الحد الأدنى لعيش الكفاف أو خط الفقر الذي لا بد أن يكون محدداً بوضوح. كما يجب أن يكون نوع الإعانات المقدمة ملائماً لنوع الخطر أو حالة الطوارئ الناشئة، فعلى سبيل المثال؛ يجب أن تمتد مدفوعات إعانة الأمومة لتشمل الفترة اللازمة لتغطية استحقاقات الولادة ورعاية الرضيع.

4. ***احترام المساواة:*** يجب ألا تتضمن برامج الضمان الاجتماعي تمييزاً جائراً ضد أي شخص على أساس العرق، مثلاً، أو الجنس، أو النوع، أو الميل الجنسي، أو الدين، أو الرأي السياسي، أو الأصول الوطنية أو الاجتماعية، أو النسب، أو الوضع الاقتصادي والاجتماعي. ويتضمن ذلك التمييز المباشر، وغير المباشر.

5. ***احترام الضمانات الإجرائية:*** يجب وضع قواعد وإجراءات معقولة ومنصفة للبت فيمن تنطبق عليهم شروط برامج الضمان الاجتماعي، ومن تنتهي فترة استحقاقهم لمعوناتها. ويجب أن تتاح لكل من يتضرر من قاعدة قانونية، أو من قرار إداري، فرصة اللجوء إلى القضاء بسرعة، وفي حدود ما يستطيع دفعه من نقود، لاستصدار حكم يحدد حقوقه ويفصل في الأمر فصلاً فعالاً.

ترابط الحقوق وتكاملها

يمكننا بصفة عامة أن نعتبر أن إعمال الحق في الضمان الاجتماعي يكفل الظروف المادية اللازمة لتحقيق المستوى المعيشي الكافي؛ فهو يحمي الأشخاص من ظروف الفقر وحالات انعدام الأمان المادي التي تشكل تهديداً للحياة وعامل ذل ومهانة. وهكذا فمن الواضح أننا نستطيع استنباط الحق في الضمان الاجتماعي من عدد من الحقوق المدنية والسياسية، مثل الحق في الحياة، والحق في سلامة الشخص، وحظر التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة. ولم تقم الهيئات الإشرافية على معاهدات حقوق الإنسان حتى الآن بتفسير هذه الحقوق المدنية والسياسية بما يجعلها تنطوي على الحق في الضمان الاجتماعي؛ ومع ذلك فعلى دعاة حقوق الإنسان ودارسيها مواجهة التحدي المتمثل في تقديم تفسير أوسع وأكثر عمقا لهذه الحقوق.

ويسري الحق في المساواة، المنصوص عليه في بعض الصكوك الدولية لحقوق الإنسان، أيضاً على إعانات الضمان الاجتماعي. فالحق في المساواة يحمي الأفرد من التعرض للتمييز فيما يخص التمتع بالحق في الضمان الاجتماعي، وقد يأخذ التمييز صورة استبعاد فئات معينة من استحقاق الإعانات المالية أو إعفائها دونما مبرر معقول من الشروط التي لا بد من توافرها لاستحقاق الإعانات. وقد أكدت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، فيما انتهت إليه عند نظرها في بعض الشكاوى المقدمة إليها بموجب البروتوكول الاختياري الأول الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على ذلك، حيث رأت أن الفقرة الخاصة بحظر التمييز الواردة في المادة 26 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية تشمل جميع مجالات أنشطة الدولة، ولا تقتصر على المجالات التي تدخل فقط في نطاق الحقوق المعترف بها في العهد.

فقد قررت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، خلال فحصها لما أصبح يشار إليه باسم "حالات الضمان الاجتماعي الهولندية"، أن المادة 26 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية تنطبق أيضاً على الحقوق الاجتماعية والاقتصادية. وكانت الحالات المشار إليها تتعلق بالقانون الهولندي للتأمين ضد البطالة إذ كان يتضمن شروطاً تمييزية ضد المرأة المتزوجة. حيث كان على كل زوجة أن تقدم الأدلة التي تثبت أنها مصدر دخل الأسرة حتى يصبح من حقها الحصول على إعانات البطالة، فيما لم يكن هناك شرطا مناظرا فيما يتعلق بالزوج. وقالت اللجنة إن هذا القانون يمثل انتهاكاً للمادة 26 لأنه ينطوي على تمييز على أساس الجنس، مؤكدة أن المادة 26 لا "تشترط على أي دولة أن تسن من القوانين ما ينص على توفير الضمان الاجتماعي، ومع ذلك فما دام مثل هذا القانون قد صدر في إطار ممارسة السلطة السيادية للدولة، فيجب أن ينسجم نصه ومقتضيات المادة 26 من العهد". هذا وتعكس الحالة السابقة أيضاً الأفكار الأبوية التي ساهمت في تشكل العديد من برامج الضمان الاجتماعي المماثلة.

وتنطبق جميع أسس حظر التمييز الواردة في المادة 26 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على برامج الضمان الاجتماعي، ألا وهي: العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي السياسي أو غير السياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، والثروة أو النسب أو غيرها من الأسباب. وفي شكوى غوي وآخرين ضد فرنسا[8] انتهى رأي اللجنة المعنية بحقوق الإنسان إلى أن القانون الفرنسي تضمن التمييز على أساس الجنسية لأنه كان ينص على معاشات تقاعد أقل للجنود السنغاليين في الجيش الفرنسي من المعاشات المخصصة لأقرانهم من الفرنسيين الذين يتساوون معهم في كل شيء آخر. وقد عد سبب "الجنسية" يدخل ضمن عبارة "غير ذلك من الأسباب"، فقد اعتبر هذا التمييز بمثابة انتهاك للمادة 26.

الناس كأعضاء الجسم
خلقوا من ذات الجوهر
فإذا كابد عضو آلام السقم
بات الباقي في ألم يسهر

من شعار مدرسة طهران للعمل الاجتماعي 1958-1979[7]

ومن الحقوق المدنية والسياسية التقليدية التي يمكن الاستناد إليها في توفير قدر كبير من الحماية للمستفيدين بالضمان الاجتماعي؛ الحق في المحاكمة العادلة عند البت في حقوقهم المتعلقة بالضمان الاجتماعي. وقد نظرت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان سلسلة من القضايا المهمة، بهذا الشأن، واستنادا على ما تضمنته الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية، خلصت المحكمة إلى القاعدة القانونية التالية: إن الحق في محاكمة عادلة، المنصوص عليه في المادة 6(1) من الاتفاقية، ينطبق على المحاكمات المتعلقة بإعانات الضمان الاجتماعي، بما في ذلك الحقوق المنصوص عليها في القانون العام. وبناء عليه أفتت المحكمة في قضية شولر – زغراغن بأن "القاعدة العامة اليوم هي أن المادة 6(1) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية تنطبق فعلاً على مجال التأمين الاجتماعي، بما في ذلك معونة الرعاية الاجتماعية نفسها".[9]

وقد حظيت حقوق المساهمين في التأمين الاجتماعي القائم على الاشتراكات بقدر ما من الحماية في إطار حق الملكية المنصوص عليه في صكوك دولية معينة. ففي قضية غايغوسوز ضد النمسا، حكمت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بأن انتهاكاً قد وقع للمادة 14 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية والتي تنص على مبدأ عدم التمييز؛ إلى جانب انتهاك المادة 1 من البروتوكول الأول الملحق بها والتي تنص على حق الشخص في الانتفاع السلمي بممتلكاته. وكان السيد غايغوسوز، الذي يتمتع بالإقامة القانونية في النمسا، قد لقي معاملة مختلفة بموجب لائحة صندوق التأمينات ضد البطالة الذي كان مشاركاً فيه، بحجة أنه لم يكن مواطناً نمساوياً.[10]

التزامات الدول

تتوقف التزامات الدولة تجاه الحق في الضمان الاجتماعي على الصكوك الدولية الملزمة لها. وتتفاوت نطاق الالتزامات المتعلقة بالضمان الاجتماعي التي تلقيها المعاهدات الدولية على عاتق الدول الأطراف فيها من معاهدة إلى أخرى (انظر مثلاً الالتزامات المحددة بدقة شديدة في اتفاقيات منظمة العمل الدولية ذات الصلة).

وفي سياق الحق في الضمان الاجتماعي يمكننا أن نلمح إلى بعض جوانب التزامات الدول الأطراف بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛ فينبغي على الدول أن تتخذ التدابير التشريعية، إلى جانب التدابير المالية والإدارية والتعليمية والاجتماعية، التي تكفل الإعمال التدريجي للحق في الضمان الجماعي على نحو كامل. ويجب أن تكون هذه التدابير "متعمدة وعملية وموجهة بأقصى قدر من الوضوح" إلى ضمان انتفاع كل فرد يخضع للولاية القضائية للدولة بالحق في الضمان الاجتماعي. وعلى الرغم من أن تعبير "الإعمال التدريجي" يتيح للدولة بعض الوقت للوفاء بالتزامها بالإعمال الكامل للحق في الضمان الاجتماعي، فإن على الدولة أن تبيّن أنها تتحرك "بأسرع الخطوات الممكنة وأكثرها فعالية نحو ذلك الهدف". وحتي يمكن قياس مقدار التقدم ينبغي على الهيئات المعنية في الدولة أن تضع خطة عمل تتميز بالشفافية لتلبية ذلك الحق، ويجب أن تتضمن خطة العمل المذكورة أهدافاً ومعايير قياسية ترتبط بجداول زمنية محددة.

وهناك جانب آخر مضمر في تعبير "الإعمال التدريجي" وهو أن على الدولة أن تتجنب بصفة عامة "تعمّد اتخاذ أية تدابير تراجعية" من شأنها أن تقلص مظلة الانتفاع بالحق في الضمان الاجتماعي وذلك على سبيل المثال بتخفيض عدد الأفراد المتاح لهم الانتفاع أو خفض مستوى الإعانات المقدمة بموجب نظام الضمان الاجتماعي. ورأت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إن أية تدابير تراجعية سوف "تتطلب دراسة متأنية للغاية وسوف يلزم تبريرها تبريرا تاما بالإشارة إلى كامل الحقوق التي ينص عليها العهد وفي سياق الاستخدام الكامل لأقصى ما هو متاح من موارد.[11]

كما أكدت اللجنة أن على عاتق الدول الأطراف في العهد "حداً أدنى أساسي من الالتزام" بضمان الوفاء، على أقل تقدير "بالمستويات الأساسية الدنيا لكل حق من الحقوق" وأنه يجب على الدولة أن تولي هذا الحد الأدنى الأساسي الأولوية في تخصيص مواردها. وفي إطار الحق في الضمان الاجتماعي، فإن ذلك يعني، فيما يبدو، أن على الدول أن تكفل على الأقل توفير المستويات الأساسية من الضمان الاجتماعي لأشد الفئات المستضعفة فاقةً وحرماناً، ومن تلك الفئات كبار السن، ومن يعانون من ألوان العجز والأمراض المزمنة، والفقراء من الأطفال. ويعتبر هذا الحد الأدنى الأساسي من التزامات الدولة نقطة الانطلاق في طريق إتاحة الانتفاع الشامل تدريجياً بنظام الضمان الاجتماعي حتى يتم إحقاق هذا الحق بصورة كاملة.

وحتى إذا تمكنت الدولة من "عزو تخلفها عن الوفاء على الأقل بالتزاماتها الأساسية الدنيا إلى قلة الموارد المتاحة" فإنها تظل ملزمة برصد مدى تلبية الحق في الضمان الاجتماعي أو عدم تلبيته، و"باستنباط الاستراتيجيات والبرامج" الكفيلة بإعماله.

وختاماً، أكدت اللجنة في أحد تعليقاتها العامة، أهمية ضمان توافر الوسائل الملائمة في النظم القانونية الوطنية للانتصاف والمساءلة في حالات انتهاك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، موضحة أن على الدول واجباً يتمثل في ضمان توفير سبل الانصاف القانونية، سواء أكانت ذات طابع قضائي أم إداري، لجميع المتضررين والمتظلمين، أفراداً أو جماعات. ويجب أن يكون ذلك "متيسراً ومعقول

التكلفة ومتوفراً في الوقت المناسب وفعالاً". والواقع أن تيسر سبل الانصاف القانونية الفعالة، في النظم القانونية المحلية هو أمر ذو أهمية جوهرية لحماية الحق في الضمان الاجتماعي.[12]

الاعتراف القانوني المحلي

تختلف مستويات الاعتراف بالحق في الضمان الاجتماعي في النظم القانونية الوطنية؛ فقد يكون الإقرار بها وارداً في دستور الدولة، وقد تقر الهيئات التشريعية الوطنية بالحق في الضمان الاجتماعي؛ عن طريق إصدار تشريعات تضفي قوة القانون على شتى برامج الضمان الاجتماعي، وقد تقوم المحاكم أيضاً بحماية الحق في الضمان الاجتماعي عن طريق تطبيق القواعد القانونية العامة، كمبادئ العدالة الاجتماعية، على سبيل المثال؛ وأخيراً قد يحظى الحق في الضمان الاجتماعي بالحماية عن طريق الأخذ بمزيج من هذه الآليات ضمن النظم القانونية الوطنية.

ولما كان دستور بلد من البلدان يمثل قانونه الأسمى، فإن الاعتراف بالحق في الضمان الاجتماعي في دستور الدولة يعني في العادة أن ذلك الحق يتمتع بمستوى من الحماية يفوق ما يحظى به في حالة ما إذا كان وارداً في التشريعات الأدنى مرتبة من الدستور فحسب. ففي الوقت الذي وضع فيه مشروع الدستور النهائي لجنوب افريقيا لعام 1996، قام ائتلاف عريض من المنظمات بحملة ناجحة، أدت إلى إدراج مجموعة شاملة من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية (بما في ذلك الحق في الانتفاع بالضمان الاجتماعي) في "وثيقة الحقوق"، باعتبارها حقوق راسخة يمكن المطالبة بها قضائيا. وقد ساقت المنظمات الحجة على ضرورة ذلك لضمان تمتع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية بنفس الوضع القانوني والحماية القانونية اللذين تتمتع بهما الحقوق المدنية والسياسية.

نظام الضمان الاجتماعي في جنوب إفريقيا

من الأرجح أن نظام الضمان الاجتماعي في جنوب إفريقيا هو أكثر النظم تقدماً في قارة إفريقيا، فبرامج التأمينات الاجتماعية، مثل التأمين ضد البطالة والتعويض عن إصابات المهنة وأمراضها، تقوم جنباً إلى جنب مع عدد من منح المعونة الاجتماعية المقدمة للمعوزين والممولة من الإيرادات العامة، والتي يكفلها القانون. وتتكون هذه من معاشات الشيخوخة، ومنح إعالة الأطفال، ومنح العجز، ومنح رعاية المعولين، ومنح رعاية الأطفال المتبنين. ومع ذلك فما تزال هناك فجوات كبيرة في التغطية؛ إذ لا يشمل الضمان الاجتماعي بعض الفئات مثل الخدم في المنازل وعمال المزارع، ومن يقومون بالأعمال العارضة، ومن يعانون من البطالة الطويلة الأجل لأسباب هيكلية. وهناك أيضاً بعض المشكلات الإدارية التي تعوق الانتفاع بهذه المنح.

ومن البلدان التي لديها أحكام دستورية صريحة تتعلق بالضمان الاجتماعي ما يلي: إيطاليا (المادة 38) والبرتغال (المادة 63) وإسبانيا (المادتان 41 و 50) وهولندا (المادة 20) وأيرلندا (المادة 45) وإيران (المادة 29) والمجر (المادة 70 هاء) واليابان (المادة 25) والهند (المواد 38 و39 و47) وجنوب إفريقيا (المادة 27) وغانا (المادة 36) وشيلي (المادة 19 (18)) وكولومبيا (المادتان 46 و 48). ومن المهم أن نميز بين تكريس الحق في الضمان الاجتماعي باعتباره حقاً منصوصاً عليه في الدستور يمكن المطالبة به قضائياً، وبين الاعتراف به باعتباره مبدأ توجيهي لسياسات الدولة. فالوضع الأول – وهو الذي تأخذ به دولة مثل جنوب إفريقيا – بما يتيح للفرد أو للجماعة رفع دعوى أمام إحدى المحاكم المختصة يطلب فيها الحصول على إعانة مناسبة استناداً إلى أن الحق في الضمان الاجتماعي لذلك الفرد أو لتلك الجماعة قد انتهك أو تعرض للخطر. والوضع الثاني تمثله الهند، حيث يعترف الدستور بكثير من الحقوق الاجتماعية والاقتصادية باعتبارها مبادئ توجيهية لسياسات الدولة. وعلى الرغم من أن هذه المبادئ

جوهرية لنظام الحكم، وأن من واجب الدولة أن تطبقها عند وضع القوانين، فإن المحاكم لا تملك فرضها بصورة مباشرة. ومع ذلك فقد كان لهذه المبادئ التوجيهية تأثيرها الواسع المدى في تفسير المحاكم الهندية للحقوق الأساسية، مما أتاح تبني تفسيراً واسعاً إلى حد كبير لنطاق بعض الحقوق مثل الحق في الحياة.

وقد استندت المحاكم الدستورية في بعض البلدان، مثل إيطاليا والمجر، إلى الأحكام الدستورية المتعلقة بالحق في الضمان الاجتماعي في توفير قدر من الحماية للمنتفعين بإعانات الضمان الاجتماعي تجاه محاولات تخفيض هذه الإعانات. وذهبت المحكمة الدستورية في إيطاليا إلى أن تخفيض إعانات الضمان الاجتماعي بنسبة كبيرة لا بد أن يكون له ما يبرره وأن تكون له أسبابه الوجيهة كالضرورة القصوى، وأن التدابير التي تتخذ فعلاً لتخفيض التكاليف لا بد أن تكون بريئة من التعسف وأن تراعي مبدأ العقلانية.

وأفتت المحكمة الدستورية في المجر بأن المادة 70(هـ) من الدستور تكفل الالتزام بتوفير الرعاية إلى مستوى معيشة الكفاف. ومن ثم فإن إصلاح نظم الضمان الاجتماعي لا يجوز أن يؤدي إلى خفض الإعانات إلى ما دون الحد الأدنى الذي تشترطه المادة 70(هـ). ومع ذلك فقد استندت المحكمة إلى عدد من المبادئ الأخرى في وضع قيود على محاولات الهيئات التشريعية تخفيض إعانات الضمان الاجتماعي القائمة حتى ولو لم تكن هذه التخفيضات تمثل انتهاكاً للمادة 70(هـ)، وهذه المبادئ تتضمن ما يسمى "بالحقوق المشتراة" القائمة على مبدأ الاشتراكات، وإضفاء ما يشبه صفة الملكية على إعانات الضمان الاجتماعي ("ممتلكات جديدة")، ومبدأ "الحقوق المكتسبة" المستمد من مبدأ اليقين القانوني. ويُستند إليه في حماية المستحقات التي تتجاوز المستوى الأساسي لعيش الكفاف.

وحتى إذا لم تتوافر أحكام دستورية صريحة تتعلق بالحق في الضمان الاجتماعي في بلد من البلدان، فإن للمحاكم أن تستند إلى حقوق أخرى مثل الحق في المساواة وفي الملكية وفي الالتزام بتوفير ضمانات انتصاف عادل لحماية إعانات الضمان الاجتماعي.

وفي قضية غولدبيرغ ضد كيلي[13]، حكمت المحكمة العليا بالولايات المتحدة بأن النص الخاص بتوفير ضمانات انتصاف عادل الوارد في التعديل الرابع للدستور الأمريكي يستوجب عقد جلسة لتقديم الأدلة اللازمة قبل قيام سلطات الرعاية الاجتماعية بإيقاف تقديم الإعانات المالية. وهكذا فعلى الرغم من أن الدستور الأمريكي لا يتضمن نصاً صريحاً يقر بالحق في المعونة الاجتماعية، فإن المحكمة أدركت بوضوح أن ذلك يعتبر جزءاً لا يتجزأ من القيم التي استند عليها الدستور قائلة:

> إن المعونة التي تقدمها الدولة ليست، إذن، من باب الإحسان وحسب، بل هي وسيلة "لنشر الرخاء بين الجميع وضمان ما فاءت الحرية به من نعم علينا وعلى ذريتنا"؛ وإذا كان من مصلحة الحكومة أن تقدم الرعاية الاجتماعية، فإن من مصلحتها أيضاً ألا تتوقف عن تقديمها لمن تنطبق عليهم شروط الانتفاع بها، ومن ثم فإنه لا غنى عن عقد جلسات لفحص الأدلة المقدمة قبل إنهاء تقديم تلك الرعاية.

آليات الإشراف والإعمال

أولا: على المستوى الدولي والإقليمي

تتوقف فرص الدفع تجاه إعمال الحق في الضمان الاجتماعي عبر الهيئات الدولية والاقليمية المعنية بحماية بحقوق الإنسان، على ما تتيحه المعاهدات ذات الصلة من آليات وسبل؛ فعلى سبيل المثال يتم الإشراف على وفاء الدول الأطراف في اتفاقيات منظمة العمل الدولية المتعلقة بالضمان الاجتماعي من خلال نظام الإبلاغ المنصوص عليه في دستور المنظمة. أما رصد مدى التمتع بالحق في الضمان الاجتماعي استنادا على ما ورد بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية فيكون من خلال فحص التقارير التي تقدمها الدول الأطراف في العهد إلى اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (انظر الوحدة رقم 24 حيث المزيد من المعلومات عن هيئات الإشراف الدولية). وقد استخدمت المنظمات غير الحكومية في كندا صلاحيات اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بأسلوب مبتكر، إذ لجأت إليها حتى تلفت الأنظار إلى ما أدى إليه تخفيضات المعونة الاجتماعية في كندا من تأثير على التمتع بكثير من الحقوق التي يكفلها العهد. وعلى نحو ما أشرنا إليه من قبل، فإن الحق في المساواة والحق في توفير وسائل وضمانات انتصاف عادل، وهما الحقوق المعترف بها في المعاهدات الدولية التي تحمي الحقوق المدنية والسياسية - يمكن الاستناد إليهما في حماية الحق في الضمان الاجتماعي. وفي مثل هذه الحالات قد يحق للذين يزعمون أن حقوقهم انتهكت استخدام آليات التظلم الفردية المتاحة بموجب هذه المعاهدات. كما يتيح الميثاق الاجتماعي الأوروبي آلية تظلّم جماعية ترمي إلى ضمان إعمال الحق في الضمان الاجتماعي (انظر الوحدة رقم 29).

ثانيا: على المستوى الوطني

وكذلك نجد أن مدى إمكانية حماية الحق في الضمان الاجتماعي على المستويات الوطنية يعتمد على النظام القانوني القائم في الدولة، وعلى السلطة المخولة للمحاكم وغيرها من هيئات الإنصاف للفصل في الحالات المتعلقة بالحق في الضمان الاجتماعي. وعلى نحو ما ذكرنا آنفاً، يمكن حماية الحق في الضمان الاجتماعي عن طريق الأحكام الدستورية، أو استناداً إلى التشريعات السارية، أو من خلال هذه وتلك معاً.

وتسمح بعض الدساتير للقضاء بمراجعة التشريعات لضمان اتساقها مع الحقوق الأساسية المعترف بها في الدستور؛ وقد تتمتع المحكمة الدستورية بصلاحية إلغاء قانون ما إذا كان يخل بالحقوق المكفولة في الدستور؛ بل قد تتمتع بسلطة إصدار الأوامر التي تلزم أجهزة الدولة المعنية بتنفيذ الالتزامات الإيجابية المتعلقة بحقوق معينة. وتمثل هذه الصلاحيات ضروباً من العلاج الناجع إلى أقصى حد على المستوى الوطني؛ ومع ذلك فإن مبدأ الفصل بين السلطات عادة ما يتطلب من المحاكم أن تولي قدراً من الاحترام للقرارات التي تتخذها المجالس التشريعية المنتخبة.

وإلى جانب إعمال الحقوق عبر اللجوء للقضاء، قد يتمكن الدعاة من إقناع الهيئات التشريعية الوطنية بإعتماد برامج للضمان الاجتماعي، أو بالامتناع عن اتخاذ تدابير تراجعية فيما يتعلق بالضمان الاجتماعي. ومن الاستراتيجيات المستخدمة القيام بالحملات، وتقديم الاحتجاجات إلى البرلمان، والدعوة الجماهيرية، ومحاولة كسب الأنصار. وتبين دراسات الحالة الخاصة بالحملات المتعلقة بإعانات رعاية الأطفال في جنوب إفريقيا، و"اتحاد كنزنجتون لحقوق الرعاية" في الولايات المتحدة كيف يمكن استخدام هذه الاستراتيجيات في حماية هذا وتعزيزه على نطاق واسع (وردت هذه الحالات في بداية الجزء الثاني من الدليل وضمن الصفحات التي خصصت فيه للحق في الضمان الاجتماعي).

الضمان الاجتماعي باعتباره من حقوق الإنسان: الصكوك الدولية والإقليمية

الصكوك الدولية والإقليمية	الحقوق المكفولة	تعليقات
الإعلان العالمي لحقوق الإنسان	المادة 22 تقر بالحق في الضمان الاجتماعي. المادة 25 تقر بحق كل فرد في ما يأمن به الغوائل في حالات البطالة؛ والمرض؛ والعجز؛ والترمل والشيخوخة أو غير ذلك من الظروف الخارجة عن إرادته والتي تفقده أسباب عيشه.	على الرغم من أن الإعلان العالمي لا يتمتع بصفة الإلزام القانوني، إلا أن ما ورد به بخصوص الحق في الضمان الإجتماعي شكل أساس لما ورد في المعاهدات الدولية التي أبرمت فيما بعد.
العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية	المادة 9 تقر بحق كل فرد في الضمان الاجتماعي. المادة 10(ب) تعترف بحق الأمهات العاملات في "استحقاقات ضمان اجتماعي كافية". المادة 10(3) تلزم الدول الأطراف باتخاذ تدابير خاصة لحماية الأطفال والمراهقين ومساعدتهم.	لم تتضمن المادة 9 تعريفا للحق في الضمان الاجتماعي، غير أن اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تطلب من الدول الأطراف في العهد أن تشمل في التقارير التي تقدمها إليها معلومات بشأن الفروع التسعة للضمان الاجتماعي الواردة في اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 102 (راجع الجزء الخاص بهذه الاتفاقية فيما يلي)، وهو ما قد يوحي باستبعاد الحق في المعونة الاجتماعية اللازمة لتلبية الحاجات الأساسية لعيش الكفاف. إلا أن بعض الخبراء يرون أن من الممكن استنباط مثل هذا الحق من المادة 11 التي تقر بحق كل شخص في "مستوى معيشي كافٍ له ولأسرته، يوفر ما يفي بحاجتهم من الغذاء والكساء والمأوى، وبحقه في تحسين متواصل لظروفه المعيشية".
اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة	المادة 11(1)(هـ) تلزم الدول الأطراف في الاتفاقية بإتخاذ جميع التدابير المناسبة للقضاء على التمييز ضد المرأة في ميدان العمل لكي تكفل لها، على أساس المساواة بين الرجل والمرأة، نفس الحقوق ولا سيما: (هـ) الحق في الضمان الاجتماعي، ولا سيما في حالات التقاعد والبطالة والمرض والعجز والشيخوخة وغير ذلك من حالات عدم الأهلية للعمل، وكذلك الحق في إجازة مدفوعة الأجر، المادة 11(2)(ب) تلزم الدول الأطراف باتخاذ التدابير الملائمة لإدخال نظام إجازة الأمومة المدفوعة الأجر أو المشفوعة بمزايا اجتماعية مماثلة دون فقدان للعمل السابق أو للأقدمية أو للعلاوات الاجتماعية، المادة 14(2)(ج) تعترف بواجب الدول الأطراف في	

الصكوك الدولية والإقليمية	الحقوق المكفولة	تعليقات
	القضاء على التمييز ضد المرأة في المناطق الريفية لكي تكفل لها، على أساس المساواة بين الرجل والمرأة، الاستفادة بصورة مباشرة من برامج الضمان الاجتماعي.	
اتفاقية حقوق الطفل	المادة 26 تقر بحق كل طفل في الانتفاع بالضمان الاجتماعي، بما في ذلك التأمينات الاجتماعية. كما تقر المادة 27(1) أيضاً بحق كل طفل في مستوى معيشي كافٍ لنموه البدني والعقلي والروحي والخلقي والاجتماعي. وبموجب المادة 27(2) و(3)، تلتزم الدول الأطراف، وفقاً للظروف المحلية فيها وفي حدود إمكانياتها، باتخاذ التدابير الملائمة لمساعدة الأبوين في تلبية هذا الحق، وبأن تتولى في حالات الحاجة بتقديم المساعدة المادية وبرامج الدعم، خصوصاً فيما يتعلق بالتغذية والملبس والمسكن.	
الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري	المادة 5(هـ)'4' تتعهد الدول الأطراف بحظر التمييز العنصري والقضاء عليه في عدة مجالات منها التمتع بالحق في الضمان الاجتماعي والخدمات الاجتماعية.	
الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم	المادتان 27 و54 تعالجان بصورة مباشرة موضوع حقوق الضمان الاجتماعي للعمال المهاجرين وأفراد أسرهم.	
الميثاق الاجتماعي الأوروبي	المادة 12 تلزم الدول الأطراف بإنشاء أو الحفاظ على نظام للضمان الاجتماعي بمستوى مناسب ومساو على الأقل للمستوى الضروري للتصديق على اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 102 بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي. وعلى تلك الدول، إلى جانب ذلك، أن تعمل على النهوض بمستوى الضمان الاجتماعي بصورة مطردة. وتتضمن هذه المادة أيضاً بعض الأحكام الخاصة بقيام الدول الأطراف باتخاذ الخطوات اللازمة لضمان المساواة في المعاملة بين مواطنيها وبين مواطني الدول الأطراف الأخرى فيما يتعلق بالحق في الضمان الاجتماعي، وكذلك أحكاماً أخرى بخصوص منح حقوق الضمان الاجتماعي والحفاظ عليها واستئناف التمتع بها. وتعترف المادة 13 من الميثاق بالحق في المساعدة الاجتماعية والطبية. حيث تتضمن الفقرة الأولى منها تعهد الدول الأطراف	ترجع أهمية هذه المادة إلى أنها تعترف بالحق الأصيل والذاتي لكل فرد يعجز عن الحصول على الموارد الكافية - في الحصول على المعونة الكافية. وقد وضع مجلس أوروبا، بالإضافة إلى الميثاق الاجتماعي الأوروبي، الاتفاقية الأوروبية بشأن المساعدة الاجتماعية والطبية لعام 1953، والمدونة الأوروبية للضمان الاجتماعي عام 1964 (جرى تنقيحها عام 1990). وهناك عدة أوجه شبه بين الاتفاقية الأخيرة وبين اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 102 بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي؛ فعلى صعيد الاتحاد الأوروبي تشغل حقوق العمال المقام الأول فيما يتعلق بـ "البعد الاجتماعي". والميثاق الجماعي الخاص

الصكوك الدولية والإقليمية	الحقوق المكفولة	تعليقات
	بالحرص على حصول كل شخص لا يملك موارد كافية وليس باستطاعته تأمين هذه الموارد بوسائله الخاصة أو بأية وسيلة أخرى، على مساعدة مناسبة أو على العلاجات التي يستلزمها وضعه في حال المرض.	بالحقوق الأساسية للعمال، الصادر عام 1989، يدرج حق العمال في الضمان الاجتماعي وحق المعوزين في الحصول على المساعدات الاجتماعية في مادة واحدة (المادة 10). والمنهج نفسه متبع في إعلان البرلمان الأوروبي بشأن الحقوق والحريات الأساسية الصادر عام 1989 (المادة 15).
	وتنص المادة 13(2) على خطر التمييز ضد الأشخاص الذين يتلقون مثل هذه المساعدة. فيما ينص البند رقم 3 من نفس المادة على تقديم ما يلزم من المشورة والمساعدة للوقاية من الفاقة الشخصية أو العائلية أو القضاء عليها أو تخفيفها. كما تنص المادة 8 من الميثاق على التزام الدول الأطراف بتقديم الإعانات الخاصة بالإنجاب والأمومة بغرض ضمان الممارسة الفعلية لحق العاملات في الحماية إبان إنجاب الأطفال. كما أن الإعانات الأسرية منصوص عليها في المادة 16 من الميثاق. وتحظى حقوق الضمان الاجتماعي بالحماية في الصورة المنقحة من الميثاق الاجتماعي الأوروبي.	
الإعلان الأمريكي لحقوق الإنسان وواجباته	تقر المادة 16 بحق كل شخص في الضمان الاجتماعي "بحيث يحميه من عواقب البطالة والشيخوخة وأي عجز قد ينشأ عن أسباب خارج إرادته مما يجعل من المحال عليه جسدياً أو نفسياً أن يكسب رزقه". وفيما يلي نص المادة 9 من البروتوكول الإضافي الملحق بالاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان ووجباته بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية: "(1) يكون لكل شخص الحق في الضمان الاجتماعي الذي يحميه من آثار الشيخوخة والعجز التي تمنعه، جسدياً أو نفسياً، من تأمين الوسيلة اللازمة للحياة اللائقة الكريمة. وفي حالة وفاة المستفيد تؤول إعانات الضمان الاجتماعي إلى من يعولهم. "(2) في حالة الأشخاص العاملين لدى الغير، يشمل حق الضمان الاجتماعي، على الأقل، الرعاية الطبية ومكافأة أو إعانة تقاعد في حالة إصابته بإصابة عمل أو بمرض بسبب طبيعة عمله، وفيما يتعلق بالمرأة، يشمل حق الضمان الاجتماعي لها إجازة وضع مدفوعة الأجر، قبل الولادة وبعدها".	

الصكوك الدولية والإقليمية	الحقوق المكفولة	تعليقات
الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب	لا يتضمن الميثاق أحكاماً صريحة تقر بالحق في الضمان الاجتماعي. غير أن من الممكن استنباط بعض جوانب هذا الحق من المادة 16 الخاصة بالحق في الصحة، ومن المادة 18(4) المتعلقة بحق المسنين والمعوقين في بعض تدابير الحماية الخاصة.	
منظمة العمل الدولية	تقر الاتفاقية رقم 102 بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا) لسنة 1952 بالفروع التسعة التالية للضمان الاجتماعي: الرعاية الطبية، وإعانة المرض، وإعانة البطالة، وإعانة إصابات العمل، والإعانات العائلية، وإعانة الأمومة، وإعانة العجز، وإعانة الورثة. وتتضمن الاتفاقية تحديد الحد الأدنى لفئات الأشخاص المحميين بالإعانات التي أقرتها، ومضمون تلك الإعانات ومستواها، وحقوق المشمولين بالحماية وغيرهم من المستفيدين وبعض المسائل الإدارية ذات الصلة.	وبخلاف الاتفاقية رقم 102 هناك العديد من الاتفاقيات الأخرى لمنظمة العمل الدولية تتناول الحق في الضمان الاجتماعي، ومن تلك الاتفاقيات: الاتفاقية رقم 103 لسنة 1952 بشأن حماية الأمومة (منقحة)؛ والاتفاقية رقم 118 لسنة 1962 بشأن المساواة في المعاملة بين المواطنين والأجانب فيما يتعلق بالحق في الضمان الاجتماعي؛ والاتفاقية 121 لسنة 1964 بشأن إعانات الإصابة؛ والاتفاقية رقم 128 لسنة 1967 بشأن إعانات العجز والشيخوخة وإعانات الناجين؛ والاتفاقية رقم 130 لسنة 1969 بشأن إعانات الرعاية الطبية وإعانات المرض؛ والاتفاقية رقم 157 لسنة 1982 بشأن الحفاظ على الحقوق في مجال الضمان الاجتماعي؛ والاتفاقية رقم 168 لسنة 1988 بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة. ولقد ربطت منظمة العمل الدولية عامة الحق في الضمان الاجتماعي بالعمالة، على الرغم من أنها تتجه بصورة متزايدة إلى تعزيز فكرة أكثر شمولاً للضمان الاجتماعي تقوم الدولة فيها إلى جانب أصحاب العمل والعمال بدور معين في تمويل إعانات الضمان الاجتماعي.

صكوك أخرى تتضمن التزامات دولية سياسية

سنشير فيما يلي لصكين دوليين يتضمنان التزامات تتعلق بالحق في الضمان الاجتماعي، وهما صكين ليسا ذا طبيعة ملزمة من الناحية القانونية، إلا أنهما يتضمان التزامات سياسية دولية:

- إعلان وبرنامج عمل كوبنهاغن الصادر عن مؤتمر القمة العالمية للتنمية الاجتماعية 1995. ويهمنا الإشارة هنا بشكل خاص إلى التعهد الخاص بالعمل على "تعزيز وتوسيع البرامج التي تستهدف المعوزين، والبرامج التي توفر الحماية الأساسية للجميع، وبرامج التأمين والضمان الاجتماعي، ...".

- إعلان ومنهاج عمل بكين الصادر عن المؤتمر العالمي الرابع للمرأة 1995؛ ومما التزمت به الحكومات العمل على: توفير شبكات أمان كافية وإنشاء نظم ضمان اجتماعي في البلدان التي لا توجد بها، أو "مراجعة هذه الشبكات بغرض تحقيق المساواة بين الرجل والمرأة في كل مرحلة".

المؤلفة: كاتبة هذه الوحدة هي ساندرا ليبنبرغ؛ وقد أجرى البحث الذي استندت إليه الوحدة بفضل مساعدة مالية من "مؤسسة الاتحاد الأوروبي لحقوق الإنسان في جنوب إفريقيا". غير أن الآراء التي عبر عنها لا تمثل بالضرورة وجهة النظر الرسمية للمؤسسة المذكورة.

الهوامش

(1) International Labour Organization, Introduction to Social Security (Geneva: International Labour Office, 1984), 2.

(2) The Charter Committee on Poverty Issues (CCPI), Submissions to the Committee on Economic, Social and Cultural Rights re: The Review of the Third Report of Canada at the Committee on Economic, Social and Cultural Rights 19th Session (November-December, 1998), 16 November 1998, 10.

(3) M. Langan, "The Contested Concept of Need, in Welfare: Need, Rights and Risks, ed. M. Langan (London and New York: Routledge, 1998), 27-28.

(4) Ibid.

(5) R. Burgess and N. Ster, Social Security in Developing Countries: What, Why, Who and How?, ed. E. Ahmed et al. (Oxford: Clarendon Press, 1991), 43-47

(6) Kathyayini Chamaraj, "Why Nothing Changes for the Poor," The Hindu, 19 January 1999.

(7) Sattareh Farman Farmaian with Dona Munker, Daughter of Persia: A Woman's Journey from Her Father's Harem Through the Islamic Revolution (New York: Crown, 1992).

(8) الرسالة رقم 1985/196، إبراهيم غوي وآخرون ضد فرنسا (الآراء المعتمدة في 3 نيسان/ابريل 1989 في الدورة الخامسة والثلاثين، وثيقة الأمم المتحدة A/44/40، صفحة 260-267.

(9) تنص المادة 6(1) على ما يلي "من حق كل شخص، عند البت في حقوقه والتزاماته المدنية، أو في أي تهمة جنائية موجهة ضده، أن يقدم إلى المحاكمة العلنية المنصفة في غضون مهلة معقولة أمام محكمة مستقلة ومحايدة، ومشكلة وفقاً للقانون ...." انظر الحكم في قضية شولرر زراغان ضد سويسرا، بتاريخ 24 يونيو/ حزيران 1993 – مطبوعات المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، السلسلة ألف، رقم 263، الفقرة 46.

(10) ECHR, 16 September 1996 (39/1995/545/631). For a review of the relevant case law under the European Convention on Human Rights, see "The meaning of article 1 of the First Protocol for social security rights in the light of the Gaygusuz judgment," Social security, non-discirmination and property, ed. S. Van den Bogaert (Antwerpen, Maklu 1997), 59.

(11) التعليق العام الثالث للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، طبيعة التزامات الدول الأطراف، المادة 2 (1) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، (الدورة الخامسة – 1990). وثيقة الأمم المتحدة، HRI/GEN/1/Rev.1، 1994، الفقرة 11 (نص التعليق منشور أيضا في الدليل الذي بين أيدينا في نهاية الوحدة التاسعة).

(12) التعليق العام التاسع للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التطبيق المحلي للعهد، الدورة التاسعة عشرة للجنة (1998)، وثيقة الأمم المتحدة، HRI/GEN/1/Rev.1، 1994، (نص التعليق منشور أيضا في الدليل الذي بين أيدينا في نهاية الوحدة الثانية والعشرين).

(13) Goldberg v. Kelly, 397 US 254 (1970).