الأمم المتحدة

A/HRC/28/35

الجمعية العامة

Distr.: General
22 December 2014
Arabic
Original: English

مجلس حقوق الإنسان

الدورة الثامنة والعشرون

البندان ٢ و٣ من جدول الأعمال

التقرير السنوي لمفوّض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان وتقارير المفوّضية السامية والأمين العام

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

تقرير الأمين العام عن مسألة إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في جميع البلدان

موجز

يُقدَّم هذا التقرير وفقاً لقرار مجلس حقوق الإنسان ١١/٢٥، الذي طلب إعداد تقرير يركز بوجه خاص على أهمية الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية من أجل إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ويستعرض التقرير السمات الرئيسية لهذه الحدود الدنيا وكيف تسهم في ضمان التمتع بالمستويات الدنيا من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وفي الحد من الفقر واللامساواة.

(A) GE.14-24786 160115 200115

1424786

الرجاء إعادة الاستعمال

المحتويات

		الفقرات	الصفحة
أولاً –	المقدمة	١-٢	٣
ثانياً –	الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية	٣-١٢	٣
ثالثاً –	معايير ومبادئ حقوق الإنسان والحدود الدنيا للحماية الاجتماعية	١٣-٣٥	٦
	ألف – واجب الإعمال التدريجي	١٦-١٨	٧
	باء – المستويات الأساسية الدنيا للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية	١٩-٢٣	٨
	جيم – مبادئ الشفافية والمشاركة والمساءلة	٢٤-٢٨	١٠
	دال – المساواة بين الرجل والمرأة	٢٩-٣٥	١١
رابعاً –	الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية والفئات المهمشة	٣٦-٥٣	١٤
	ألف – الأطفال	٣٧-٣٩	١٤
	باء – المسنون	٤٠-٤٣	١٦
	جيم – المعوقون	٤٤-٤٧	١٧
	دال – العمال غير الرسميين	٤٨-٤٩	١٨
	هاء – غير المواطنين	٥٠-٥٣	١٩
خامساً –	الاستنتاجات	٥٤-٥٦	٢٠

أولاً- مقدمة

١- طلب مجلس حقوق الإنسان في قراره ١١/٢٥ إلى الأمين العام تقديم تقرير سنوي يركز بوجه خاص على أهمية الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية من أجل إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (الفقرة ١٦).

٢- ويستعرض التقرير السمات الرئيسية للحدود الدنيا للحماية الاجتماعية وكيف يمكن أن يسهم اعتمادها من قبل الدول في التمتع بالمستويات الدنيا الأساسية من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والحدّ من الفقر واللامساواة. وفي هذا السياق، تحتل مبادرة الحد الأدنى للحماية الاجتماعية، التي تترأسها منظمة العمل الدولية وتدعمها جميع وكالات الأمم المتحدة، دوراً مركزياً في تعزيز أهمية تأمين الدخل الأساسي والحصول على خدمات الرعاية الصحية، وفي تيسير التمتع بالعديد من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في أوساط غالبية الشرائح السكانية المهمشة.

ثانياً- الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية

٣- أدّت أحداث من قبيل الطفرة التي شهدتها البرامج الوطنية المبتكرة للحماية الاجتماعية في جنوب الكرة الأرضية[(١)] في أواخر التسعينات والأزمة المالية والاقتصادية في عام ٢٠٠٨[(٢)] إلى ازدياد الدعم السياسي تدريجياً لفكرة تمويل الدولة حداً أدنى للحماية الاجتماعية. ووفقاً للتوصية المتعلقة بالحدود الدنيا للحماية الاجتماعية (التوصية ٢٠٢ لمنظمة العمل الدولية، المعتمدة في ١٤ حزيران/يونيه ٢٠١٢) فإن الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية هي مجموعة من ضمانات التأمين الاجتماعي تُصاغ على الصعيد الوطني وتهدف إلى تيسير الحصول على خدمات الرعاية الاجتماعية الضرورية وتأمين الدخل الأساسي لكل من يحتاجها وفي مختلف المراحل العمرية.

٤- وتشكل مبادرة الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية التي تترأسها منظمة العمل الدولية استجابةً سياساتية لمحدودية الغطاء العالمي للضمان الاجتماعي. فوفقاً للتقرير العالمي للحماية

---

(١) مبادرة Bolsa Familia (المنح الأسرية) ومبادرة Brasil Sem Miséria (تخليص البرازيل من الفقر المدقع) في البرازيل، وبرنامج توفير الفرص في المكسيك، وبرنامج Asignación Universal por Hijo para protección social (بدل الطفل الشامل للحماية الاجتماعية) في الأرجنتين، وخطة للتحول الاجتماعي في زامبيا، والمشروع الوطني لضمان العمالة الريفية في الهند، وبرنامج شبكات الأمان الإنتاجية في إثيوبيا، وخطة شاملة للمعاشات التقاعدية في ناميبيا، وتوفير إمكانية حصول الجميع على الخدمات الصحية في تايلند. انظر تقرير المقرر الخاص المعني بالفقر المدقع وحقوق الإنسان، فيليب ألستون، A/69/297، الفقرة ١٦.

(٢) انظر Bob Deacon, *Global Social Policy in the Making: The Foundation of the Social Protection Floor* (Bristol, United Kingdom, Policy Press, 2013) and Julie L. Drolet, *Social Protection and Social Development: International Initiatives* (Springer, 2014).

الاجتماعية الصادر عن منظمة العمل الدولية للفترة ٢٠١٤-٢٠١٥[٣]، فإن نسبة ٧٣ في المائة من سكان العالم إما لا تحظى بتغطية نُظم ضمان اجتماعي شاملة أو تحظى بتغطية جزئية فقط. ويشير تقرير منظمة العمل الدولية إلى أن ثمة ٧٥ بلداً ليس لديها برامج ينص عليها القانون لتقديم استحقاقات الطفل والأسرة، وأن معدل الإنفاق العالمي على هذه البرامج لا يتجاوز ٠,٤ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. كما أن مستحقات إصابات العمل والإعاقة والأمومة والشيخوخة لا تتوفر إلا على نطاق محدود جداً حول العالم.

٥- وفي عام ٢٠٠٩، اعتمد مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق مبادرة الحد الأدنى للحماية الاجتماعية، من جملة تسع مبادرات مشتركة للأمم المتحدة ترمي للتكيف مع الأزمتين العالميتين الاقتصادية والمالية[٤]. وأنشئ، في إطار هذه المبادرة، الفريق الاستشاري للحد الأدنى للحماية الاجتماعية بهدف تعزيز أنشطة الدعوة على الصعيد العالمي وبلورة الجوانب المفاهيمية السياساتية لهذا النهج.

٦- وفي عام ٢٠١١، أصدر الفريق تقريراً بعنوان *الحد الأدنى للحماية الاجتماعية من أجل عولمة عادلة وشاملة للجميع*[٥]، تضمّن تجميعاً لأنشطة الدعوة العالمية المتعلقة بالحماية الاجتماعية. وفي عام ٢٠١٢، اعتمدت الحكومات وأرباب العمل والعمال من ١٨٥ بلداً التوصية رقم ٢٠٢ لمنظمة العمل الدولية بالإجماع، في الجلسة ١٠١ لمؤتمر العمل الدولي. وتؤكد هذه التوصية التاريخية أهمية الضمان الاجتماعي كحق من حقوق الإنسان للجميع، وتقدم إرشادات بشأن بناء نُظم ضمان اجتماعي شاملة. وفي عام ٢٠١٢ أيضاً، في الوثيقة الختامية لمؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة (ريو +٢٠) المعنونة "المستقبل الذي نصبو إليه"، التي اعتمدتها الجمعية العامة في قرارها ٢٨٨/٦٦، أكدت الدول ضرورة "توفير الحماية الاجتماعية لجميع أفراد المجتمع" وشجعت "المبادرات الوطنية والمحلية التي تهدف إلى توفير الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية لجميع المواطنين" وأكدت مجدداً أن سياسات التنمية المستدامة والقضاء على الفقر ينبغي أن "تحترم جميع حقوق الإنسان" (المرفق، الفقرتان ١٥٦ و١٠٧ و٥٨).

٧- وتقدم التوصية ٢٠٢ لمنظمة العمل الدولية إرشادات للدول الأعضاء بشأن السبل الكفيلة بتوسيع نطاق الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية وتكييفها مع الظروف الوطنية. وتشدد على ضرورة أن تتضمن الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية الضمانات الأربع الأساسية التالية على الأقل:

---

(٣) *التقرير العالمي للحماية الاجتماعية للفترة ٢٠١٤/٢٠١٥: إرساء الانتعاش الاقتصادي والتنمية الشاملة والعدالة الاجتماعية* (٢٠١٤). متاح على الرابط: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_245201.pdf.

(٤) تشترك منظمة العمل الدولية ومنظمة الصحة العالمية في رئاسة هذه المبادرة التي تضم ١٧ وكالة متعاونة، تشمل وكالات الأمم المتحدة ومنظمات غير حكومية ومؤسسات مالية دولية منها البنك الدولي.

(٥) منظمة العمل الدولية، ٢٠١١، متاح على الرابط: www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_165750/lang--en/index.htm.

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

(ب) توفير أمن الدخل الأساسي للأطفال، بما يشمل الحصول على التغذية والتعليم والرعاية وأي سلع أو خدمات ضرورية أخرى؛

(ج) توفير أمن الدخل الأساسي للأشخاص في سن العمل غير القادرين على كسب دخل كاف، لا سيما في حالات المرض والبطالة والأمومة والإعاقة؛

(د) توفير أمن الدخل الأساسي للأشخاص المسنين.

٨- ولئن كان الهدف النهائي هو إنشاء نُظم شاملة للحماية الاجتماعية، فإن تنفيذ هذه النُظم يمكن تحقيقه تدريجياً بما يتفق مع الموارد المتاحة لدى الدول. وينبغي أن تبلور البلدان التي تعتمد حداً أدنى للحماية الاجتماعية استراتيجيات وطنية تُصاغ بالمشاركة وتحترم مبادئ عدم التمييز والمساواة بين الجنسين والإدماج الاجتماعي. وقد تشتمل هذه الاستراتيجيات على توليفة من التدابير، حسب آليات الحماية الاجتماعية القائمة، بما في ذلك: النهج القائم على الاشتراكات أو خلافه، والنهج المخصص أو الشامل، والنهج العام أو الخاص، وذلك حسب السياق الاجتماعي والاقتصادي والسياسي للبلد.

٩- وتُظهر نتائج الأبحاث التي أجرتها منظمة العمل الدولية وتجارب العديد من البلدان النامية في هذا المجال أن جميع البلدان تقريباً قادرة على توفير حدود دنيا من الحماية الاجتماعية، وأن هذه الحدود الدنيا تشكل أدوات فعالة في مكافحة الفقر[٦].

١٠- وهناك فرق بين نهج الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية ونهجي "شبكة الأمان" أو "شبكة الأمان الاجتماعي" اللذين يقدمان مستحقات غير قائمة على الاشتراكات ومصممة لتوفير دعم منتظم وهادف وقابل للتكهن به للفقراء والضعفاء. أما هدف الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية فهو تقديم مقاربة شاملة لسياسات الضمان الاجتماعي من خلال استراتيجيات متكاملة لتوفير الخدمات الاجتماعية الأساسية وأمن الدخل للجميع.

١١- ولا تقدم "نُهج شبكات الأمان" نُظماً أوسع نطاقاً للحماية الاجتماعية، وإنما تشتمل غالباً على برامج منعزلة، كثيراً ما تكون مجزأة وغير منسقة بما يكفي. وتجزؤ هذه البرامج يجعل من الصعب على المستفيدين منها تحديد الجهة المسؤولة عن تنفيذ البرنامج، وقد يؤدي بالتالي إلى فجوات في التغطية وأخطاء تتعلق باستبعاد بعض المستحقين، أو قد تثير مخاطر في قطاع أنشطة ما تترتب عليها نتائج سلبية غير متوقعة في قطاع آخر[٧].

---

(٦) منظمة العمل الدولية "*Can Low Income Countries Afford Basic Social Security?*", Social Security Policy Briefing Paper 3, 2008، متاح على الرابط:
www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/downloads/policy/policy3e.pdf.

(٧) التقرير المشترك للخبيرة المستقلة المعنية بمسألة حقوق الإنسان والفقر المدقع، ماغدالينا سيبولفيدا كارمونا، والخبيرة المستقلة المعنية بمسألة التزامات حقوق الإنسان المتعلقة بالحصول على مياه الشرب المأمونة وخدمات الصرف الصحي، كاتارينا دي البوكيركيه، A/HRC/15/55، الفقرات ١٠٩-١١٢.

١٢- ويستند مفهوم مبادرة الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية إلى مبادئ العدالة الاجتماعية، ويحيل إلى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لإعمال الحق في الأمن الاجتماعي وفي مستوى معيشي لائق وفي الصحة والتعليم والغذاء والسكن[٨]. فمبادرة الحد الأدنى للحماية الاجتماعية ومعايير حقوق الإنسان مفهومان متكاملان، إذ يهيئ الأول المساحة السياساتية، فيما يرسم الثاني الإطار المعياري الذي ينبغي أن تحدد من خلاله الدول حدودها الدنيا للحماية الاجتماعية. وفي حين تمثل هذه الحدود الدنيا التزامات سياساتية للدول، فإن معايير حقوق الإنسان تمثل حقوقا ملموسة لأصحاب حقوق محددين، وهي تشكل بالتالي التزامات قانونية ملموسة للدول.

ثالثاً- معايير ومبادئ حقوق الإنسان والحدود الدنيا للحماية الاجتماعية

١٣- تنص التوصية ٢٠٢ لمنظمة العمل الدولية على المبادئ التوجيهية التي تنبغي مراعاتها لدى وضع الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية. وتؤكد التوصية، في ديباجتها، على أن الحق في الضمان الاجتماعي هو حق من حقوق الإنسان وأداة هامة ليس فقط "للقضاء على الفقر وانعدام المساواة والاستبعاد الاجتماعي وانعدام الأمن الاجتماعي" بل أيضاً "لتعزيز تكافؤ الفرص والمساواة بين الجنسين والمساواة العرقية".

١٤- كما تتطرق ديباجة التوصية صراحةً إلى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (المادتان ٢٢ و٢٥) وإلى العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (المواد ٩ و١١ و١٢). وتشير التوصية إلى عدد من معايير ومبادئ حقوق الإنسان، مثل الحماية الشاملة؛ والمستحقات التي ينص عليها القانون؛ وعدم التمييز، والمساواة بين الجنسين وتلبية الاحتياجات الخاصة؛ واحترام حقوق وكرامة الأشخاص الذين تشملهم ضمانات التأمين الاجتماعي؛ وسبل الانتصاف؛ واحترام حقوق التفاوض الجماعي وحرية العمل النقابي لجميع العمال.

١٥- وتُستمد هذه المبادئ من التزامات الدول في مجال حقوق الإنسان. فقد أوضحت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وهي الهيئة التفسيرية للحقوق والالتزامات التي ينص عليها العهد، في الفقرة ٢ من تعليقها العام رقم ١٩(٢٠٠٧) بشأن الحق في الضمان الاجتماعي (المادة ٩) (المشار إليها فيما يلي بالتعليق رقم ١٩) أن الحق في الضمان الاجتماعي يشمل الحق في الحصول على المزايا دون تمييز لتأمين الحماية من أمور تشمل الحرمان من الدخل الناتج عن العمل بسبب المرض، أو الإعاقة، أو الأمومة، أو إصابات العمل، أو البطالة، أو الشيخوخة، أو وفاة أحد أفراد الأسرة، ولسد العجز عن دفع تكاليف الرعاية الصحية أو عدم كفاية الدعم الأسري. وتشدد اللجنة كذلك على أن من واجب الدول توفير الحماية الاجتماعية للجميع، على نحو يضمن تغطية شاملة تقوم على معايير أهلية معقولة ومتناسبة

(٨) منظمة العمل الدولية، "الحق في الرعاية الاجتماعية"، متاح على الرابط: www.social-protection.org/gimi/gessShowTheme.action;jsessionid=fe733a52c755391a07baca70ac9a2849440.7ab58cddcee3c990e4d62c2bedd28.e3aTbhuLbNmSe34MchaRah8Tchr0?th.themeId=2566.

وشفافة، وتكون تكلفتها ميسرة، ويسهل وصول المستفيدين إليها فعلياً، وتضمن مشاركتهم في إدارة المستحقات والحصول على المعلومات المتعلقة بها (المصدر نفسه، الفقرات ٢٣-٢٦). وينبغي أن يتمتع الرجال والنساء على قدم المساواة بالضمان الاجتماعي، وفقاً لنص الفقرة ٢ من المادة ٢ (بشأن عدم التمييز) والمادة ٣ (بشأن التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على قدم المساواة) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

ألف- واجب الإعمال التدريجي

١٦- تنص المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان على واجب الإعمال التدريجي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (الفقرة ١ من المادة ٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية). ويقتضي واجب الإعمال التدريجي من الدول الأطراف ليس مجرد تحسين الظروف السائدة باستمرار، وإنما يحظر عليها أيضاً اتخاذ أي تدابير تراجعية متعمدة. وهناك افتراض قوي بأن التدابير التراجعية محظورة بموجب العهد[٩]، ما لم تثبت الدول المعنية أن هذه التدابير استُحدثت بعد النظر بعناية قصوى في جميع البدائل، وأن هذه التدابير مبررة بالنظر إلى مجموع الحقوق المنصوص عليها في العهد[١٠]. وينبغي أن يشمل غطاء الضمان الاجتماعي كل شخص، خصوصاً أفراد الفئات المحرومة والمهمشة[١١]. ويتعين على كل دولة طرف أن تضع تدابيرها الخاصة التي تتناسب مع ظروفها، بما في ذلك مواردها المالية وسكانها والتوزيع الجغرافي للسكان والموارد الطبيعية.

١٧- وتنطوي الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية على الحاجة إلى الإعمال التدريجي. فعلى كل بلد أن يحدد مجموعة ضمانات التأمين الاجتماعي التي سيدرجها في تعريفه الوطني لهذه الحدود الدنيا، على أن يكفل توفير أمن الدخل الأساسي الذي يسمح للفرد بالعيش بكرامة[١٢]. وينبغي أن تتحرك الحدود الدنيا الوطنية للحماية الاجتماعية تدريجياً نحو توفير حماية اجتماعية أساسية شاملة للجميع، وأن تهدف إلى ضمان عدم بقاء أي شخص تحت مستوى دخل معين وإلى تمكين الجميع من الوصول إلى الخدمات العامة الأساسية، كالماء والإصحاح والتعليم والصحة[١٣].

١٨- وينبغي عدم تفسير الإعمال التدريجي في سياق تطبيق الحدود الدنيا الوطنية للحماية الاجتماعية بمعنى السماح للدول بالتلكؤ في تطبيق هذه الحدود الدنيا. بل ينبغي أن يبدأ تنفيذ

(٩) الفقرة ٤٢ من التعليق العام رقم ١٩. انظر أيضاً تقرير مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان بشأن تدابير التقشف والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، E/2013/82، الفقرة ١٥.

(١٠) تقرير الخبيرة المستقلة المعنية بمسألة حقوق الإنسان والفقر المدقع، A/64/279.

(١١) التعليق العام رقم ١٩، الفقرة ٢٣.

(١٢) منظمة العمل الدولية، "الحد الأدنى للحماية الاجتماعية" (انظر الحاشية ٦ أعلاه)، والتوصية رقم ٢٠٢ لمنظمة العمل الدولية.

(١٣) المرجع نفسه.

أعلى معايير الحماية الاجتماعية فوراً وضمن حدود القدرات المالية والإدارية للبلد، قدر الإمكان. فالهدف من وضع حد أدنى للحماية الاجتماعية هو ضمان العيش الكريم للجميع.

باء- المستويات الأساسية الدنيا للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

١٩- يقع على عاتق الدول الأطراف، بموجب العهد، حد أدنى من الالتزام الأساسي بضمان الوفاء، على أقل تقدير، بالمستويات الأساسية الدنيا لكل حق من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المنصوص عليها في العهد، بما في ذلك الحق في الضمان الاجتماعي، على وجه الأولوية. ويؤسس التعليق العام رقم ١٩ لفهم مفاده أن على جميع الدول حد أدنى من الالتزام الأساسي بتوفير شكل من أشكال الضمان الاجتماعي الأساسي. وهو التزام فوري، ما يعني أن الوفاء بالمستويات الأساسية الدنيا من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ليس خاضعاً للإعمال التدريجي[١٤].

٢٠- وكيما تتمكن دولة ما من الدول الأطراف من عزو تخلفها عن الوفاء على الأقل بالتزاماتها الأساسية الدنيا إلى قلة الموارد المتاحة، يجب عليها أن تثبت أنها قد بذلت كل جهد من أجل استخدام كل الموارد التي هي تحت تصرفها في سبيل الوفاء، على سبيل الأولوية، بهذه الالتزامات الدنيا[١٥].

٢١- ويمكن النظر إلى الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية باعتبارها لا غنى عنها في الوفاء بهذا الالتزامات "الدنيا". وبالعكس، فلا يمكن اعتبارها بأي حال من الأحوال سقفاً أعلى للحماية الاجتماعية. فالحد الأدنى للحماية الاجتماعية يشكل، وفقاً لمنظمة العمل الدولية، استراتيجية ذات بعدين لتوسيع نطاق الضمان الاجتماعي، يتمثل البعد الأول في مجموعة أساسية من الضمانات الاجتماعية للجميع (البعد الأفقي)، ويتمثل الثاني في التنفيذ التدريجي للمستويات الأعلى (البعد الرأسي)[١٦].

---

(١٤) لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٣(١٩٩٠) بشأن طبيعة التزامات الدول الأطراف، الفقرة ١٠ "ترى اللجنة أنه يقع على عاتق كل دولة من الدول الأطراف حد أدنى من الالتزام الأساسي بضمان الوفاء، على أقل تقدير، بالمستويات الأساسية الدنيا لكل حق من الحقوق. ومن ثم، وعلى سبيل المثال، فإن الدولة الطرف التي يُحرم فيها عدد هام من الأفراد من المواد الغذائية الأساسية، أو من الرعاية الصحية الأولية الأساسية، أو من المأوى والمسكن الأساسيين، أو من أشكال التعليم الأساسية، تُعتبر، بداهةً، متخلفة عن الوفاء بالتزاماتها بمقتضى العهد".

(١٥) انظر الفقرة ١٢ من التعليق العام رقم ٣ للجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛ والفقرة ٢٨ من التعليق العام رقم ١٢(١٩٩٩) بشأن الحق في الغذاء الكافي (المادة ١١)؛ والفقرة ١٨ من التعليق العام رقم ١٤(٢٠٠٠) بشأن الحق في التمتع بأعلى مستوى من الصحة يمكن بلوغه (المادة ١٢).

(١٦) انظر منظمة العمل الدولية، *Social Security for All: Building social protection floors and comprehensive social security systems. The strategy of the International Labour Organization* (Geneva, 2012)، الصفحات ٣-٧ (متاح على الرابط: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_secsoc_34188.pdf) and Social Protection Floor Advisory Group, *Social Protection Floor*, p. xxiii.

٢٢- وقد جرى التطرق إلى المحتوى الأساسي الأدنى للحق في الضمان الاجتماعي بمزيد من التفصيل. ففي التعليق العام رقم ١٩، تشير لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى أن إعمال الحق في الضمان الاجتماعي يقتضي من الدول ضمان تقديم استحقاقات كافية من حيث المبلغ والمدة، على نحو يمتثل مبادئ حقوق الإنسان، ومنها مبدأ الكرامة البشرية ومبدأ عدم التمييز[١٧]. ويتطلب ذلك بلورة برامج حماية اجتماعية تتفادى وصم المستفيدين وتتجنب أي معاملة تحط من كرامتهم في جميع مراحل تنفيذ البرامج[١٨]. وهي أيضاً مبادئ فائقة الأهمية في تنفيذ الحدود الدنيا الوطنية للحماية الاجتماعية. ويتعين على الدول، في سياق إعمال توصية منظمة العمل الدولية رقم ٢٠٢، أن تضمن كفاية المستحقات (الفقرة ٣(ج)). وينبغي أن تُحدد مستويات المستحقات بموجب القانون وأن يُعاد النظر فيها بشكل منتظم (الفقرة ٣(ج) والفقرة ٨(ج)). كما تذكر التوصية بوضوح أن على الدول أن تثبت، لدى وضع الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية، "احترام حقوق وكرامة الناس المشمولين بضمانات الضمان الاجتماعي" (الفقرة ٣(و)).

٢٣- ويمكن أن يساعد المحتوى الأساسي الأدنى للحقوق، على النحو الذي ورد في العهد وأوضحته بشكل وافٍ هيئات حقوق الإنسان، في تعريف الحد الأدنى الوطني للحماية الاجتماعية[١٩]. وقد تكون لهذا الحد الأدنى أهمية فائقة في بلوغ المحتوى الأساسي الأدنى للحق في الضمان الاجتماعي والحق في الصحة، كما في غيرهما من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، كالحق في الغذاء والسكن والماء، من خلال ضمان أمن الدخل الأساسي.

---

(١٧) التعليق العام رقم ١٩، الفقرة ٢٢.

(١٨) انظر Magdalena Sepúlveda Carmona, "From Undeserving Poor to Rights Holder: A Human Rights Perspective on Social Protection Systems", Development Pathways, Working Paper No. 1 (Banbury, United Kingdom, 2014).

(١٩) وفقاً للتعليق العام رقم ١٤ للجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فإن الحق في أعلى مستوى من الصحة البدنية والعقلية يمكن بلوغه (المادة ١٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية) يفرض على الدول مجموعة من الواجبات الأساسية تشمل "(أ) تأمين حق الاستفادة من المرافق الصحية والحصول على السلع والخدمات الصحية على أساس غير تمييزي، خصوصاً للفئات الضعيفة والمهمشة؛ ب) كفالة الحصول على الحد الأدنى الأساسي من الأغذية الذي يضمن الكفاية والسلامة من حيث التغذية، بغية تأمين التحرر من الجوع لكل الناس؛ (ج) كفالة الحصول على المأوى الأساسي، والسكن وخدمات الإصحاح، وإمدادات كافية من المياه النظيفة الصالحة للشرب؛ (د) توفير العقاقير الأساسية، على نحو ما تم تحديده من وقت إلى آخر في إطار برنامج عمل منظمة الصحة العالمية المتعلق بالعقاقير الأساسية؛ (ه) تأمين التوزيع العادل لجميع المرافق والسلع والخدمات الصحية؛ (و) اعتماد وتنفيذ استراتيجية وخطة عمل وطنيتين للصحة العامة، إذا ظهرت أدلة على وجود أوبئة، بحيث تستجيبان للمشواغل الصحية لجميع السكان؛ وينبغي تصميم الاستراتيجية وخطة العمل، واستعراضهما بشكل دوري، في سياق من المشاركة والشفافية؛ ويجب أن تشتملا على وسائل، مثل مؤشرات الحق في الصحة ومعاييره المرجعية، يمكن عن طريقها رصد التقدم رصداً دقيقاً؛ وهذه العملية التي تصمم في سياقها الاستراتيجية وخطة العمل، فضلاً عن محتواهما، ينبغي أن تولي اهتماماً خاصاً لجميع الفئات الضعيفة أو المهمشة.

جيم- مبادئ الشفافية والمشاركة والمساءلة

٢٤- أوصت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، في تعليقها العام رقم ١٩، بجعل الشفافية جزءاً لا يتجزأ من البرامج وخطط العمل الوطنية للضمان الاجتماعي، وبمشاركة المستفيدين في إدارة برامج الحماية الاجتماعية[٢٠]. كما أشارت المقررة الخاصة المعنية بمسألة الفقر المدقع وحقوق الإنسان إلى وجوب جعل الشفافية عنصراً أساسياً في جميع جوانب برامج الحماية الاجتماعية، بما في ذلك أساليب الانتقاء ومعايير الأهلية ومستوى الاستحقاقات وآليات التظلم والجبر[٢١]. كما أشارت المقررة الخاصة إلى ضرورة مشاركة المجتمع المدني في تصميم برامج الحماية الاجتماعية وتنفيذها ورصدها [٢٢].

٢٥- ويعد القانون الدولي لحقوق الإنسان الوصولَ إلى المعلومات حقاً بحد ذاته وشرطاً لضمان المشاركة في الشؤون العامة والمساءلة[٢٣]. وقد أكدت من ثم هيئات حقوق الإنسان أن نُظم الضمان الاجتماعي يجب أن تضمن احترام حق الأفراد والمنظمات في طلب المعلومات وتلقيها بشأن جميع مستحقات الضمان الاجتماعي، على نحو يتسم بالوضوح والشفافية[٢٤].

٢٦- وتشير التوصية ٢٠٢ لمنظمة العمل الدولية بوضوح إلى التنظيم والإدارة المالية الشفافين والمسؤولين والسليمين (الفقرة ٣(ي)) وتحدد عدداً من العناصر الهامة في هذا الصدد. فمثلاً، يتعين على الدول، لدى صياغة وتنفيذ استراتيجيات وطنية للحماية الاجتماعية، أن تعمل على التوعية بهذه الاستراتيجيات وأن تنشئ برامج إعلامية في هذا الصدد (الفقرة ١٤(و)). وتؤكد التوصية كذلك أن الاستراتيجيات الوطنية للحماية الاجتماعية ينبغي أن تُصاغ وتُنفذ استناداً إلى مشاورات وطنية من خلال الحوار والمشاركة الاجتماعيين الفعالين (الفقرة ١٣). وتشدد صكوك أخرى لمنظمة العمل الدولية كذلك على أهمية المشاركة[٢٥].

---

(٢٠) انظر التعليق العام رقم ١٩، الفقرتين ٧٠ و٢٦.

(٢١) أجرت المقررة الخاصة المعنية بمسألة الفقر المدقع وحقوق الإنسان تقييماً للانعكاسات العملية المترتبة على هذه المسائل في عدة تقارير توضح المتطلبات الفنية التي ينبغي أن تمتثل لها نُظم الحماية الاجتماعية. انظر مثلاً التقرير A/65/259، الفقرات ٨٨-٩٣.

(٢٢) انظر تقارير المقررة الخاصة المعنية بمسألة الفقر المدقع وحقوق الإنسان، A/HRC/11/9، الصفحات ٧-٩؛ وA/64/279، الصفحات ١٤-١٨؛ وA/HRC/14/31، الصفحات ١١-١٩؛ وA/HRC/17/34، الصفحات ٦-١٢.

(٢٣) انظر مثلاً العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ١٩؛ والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، المادة ٩؛ والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، المادة ١٣؛ والاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، المادة ١٠.

(٢٤) التعليق العام رقم ١٩، الفقرة ٢٦. انظر ايضاً الوثيقتين A/HRC/11/9، الصفحات ٨-١٧؛ وA/HRC/14/31، الصفحات ١١-١٩.

(٢٥) تنص المادتان ٧١ و٧٢ من اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٠٢ (١٩٥٢) بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي، على متطلبات مماثلة.

٢٧- وتتسق هذه المتطلبات مع توصيات لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تنص على أن تكون المشاركة جزءاً لا يتجزأ من أي سياسة أو برنامج يتعلق بالضمان الاجتماعي[٢٦]. والمشاركة لا تسهم في التنفيذ الفعال للحدود الدنيا الوطنية للحماية الاجتماعية وتعزيز استدامتها فحسب، وإنما تضمن كذلك احترام حقوق المستفيدين. فنجاح تنفيذ مخطط التغطية الصحة الشاملة في تايلند، على سبيل المثال، يُعزى في جملة أمور إلى الدور الهام الذي اضطلع به المجتمع المدني والحركات الاجتماعية في صياغة هذا المخطط وتصميمه[٢٧].

٢٨- كما ينبغي، وفقاً للتوصية ٢٠٢ لمنظمة العمل الدولية، أن تشتمل الحدود الدنيا الوطنية للحماية الاجتماعية على "إجراءات شكاوى وطعن تكون محايدة وشفافة وفعالة وبسيطة وسريعة ويسهل الوصول إليها وغير مكلفة". وتؤكد التوصية أن صاحب الطلب ينبغي أن يتمكن من تفعيل هذه الإجراءات مجاناً (الفقرة ٧). وتتسق هذه المتطلبات مع التعليق العام رقم ١٩ الذي توصي فيه لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بمنح جميع ضحايا انتهاكات الحق في الضمان الاجتماعي تعويضاً مناسباً، يتضمن الاسترداد أو التعويض المالي أو الترضية أو ضمان عدم التكرار. وتؤكد أهمية السماح لأمناء المظالم الوطنيين ولجان حقوق الإنسان وغيرها من المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بالاضطلاع بدور في التصدي لانتهاكات هذا الحق (الفقرات ٧٧-٨١).

دال- المساواة بين الرجل والمرأة

٢٩- أشارت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في تعليقها العام رقم ١٩ إلى أن الدول الأطراف ينبغي أن تضمن ألا تميل كفة ضمانات الحماية الاجتماعية إلى تعزيز القوالب النمطية التقليدية عن الجنسين، وإنما ينبغي أن تشجع سلوكاً يعزز المساواة بين الجنسين (الفقرة ٣٢)[٢٨]. وينبغي أن تتصدى برامج الحماية الاجتماعية للتفاوتات بين الجنسين ولأشكال التمييز المتعددة التي تواجهها المرأة، وأن تلبي الاحتياجات الخاصة للمرأة في مختلف مراحل حياتها، من المراهقة إلى الرشد فالشيخوخة[٢٩].

٣٠- وتسلّم التوصية ٢٠٢ لمنظمة العمل الدولية في ديباجتها بأن الضمان الاجتماعي أداة هامة لتعزيز المساواة بين الجنسين. وتشدد على أنه ينبغي للدول، في سعيها لتنفيذ متطلبات التوصية، أن تطبق مبدأ المساواة بين الجنسين وأن تستجيب للاحتياجات الخاصة للمرأة

(٢٦) التعليق العام رقم ١٩، الفقرة ٦٩.

(٢٧) منظمة العمل الدولية، "Fiscal Space and the Extension of Social Protection", Extension of Social Security Working Paper 33 (Geneva, 2012), p. 154.

(٢٨) المرجع نفسه، الفقرة ٣٢.

(٢٩) انظر مثلاً الوثيقة A/HRC/11/9، الفقرة ١٧؛ والوثيقة A/65/259 الصفحات ١٤-١٨. انظر أيضاً Sepúlveda, M. Sepúlveda, M. and Nyst, C., *The Human Rights Approach to Social Protection* (Ministry of Foreign Affairs of Finland, Erweko Oy, 2012), pp. 32–33.

(الفقرة ٣(د)). كما تؤكد التوصية الدور الفائق الأهمية للبيانات المصنفة حسب الجنس لأغراض الرصد الفعال للحدود الدنيا (الفقرتان ١٩ و٢١). وعلاوة على ذلك، فإن العديد من الضمانات الأساسية التي ينبغي أن تشتمل عليها الحدود الدنيا الوطنية للحماية الاجتماعية، مثل الصحة العقلية، ورعاية الطفولة واستحقاقات الأمومة (الفقرة ٥ (أ) و(ب) و(ج))، تهدف تحديداً إلى ضمان المساواة بين الجنسين وتمتع المرأة بحقوقها.

٣١- وتوجه العديد من مخططات الحماية الاجتماعية إلى المرأة تحديداً بصفتها ربة بيت أو معيلة للأسرة[٣٠]. فالفهم السائد هو أن توجيه استحقاقات الحماية الاجتماعية للنساء يسهم بشكل كبير في تحسين مستويات التعليم والصحة والتغذية للأطفال[٣١]. غير أن تمرير استحقاقات الحماية الاجتماعية من خلال النساء وحدهن لا يكفل استئصال الأسباب الجذرية لانعدام المساواة بين الجنسين[٣٢]. فهي أسباب عديدة تمتد جذورها من الأطر القانونية التمييزية إلى الأعراف الاجتماعية التمييزية السارية، لتحول دون استفادة النساء من تدخلات هيئات الحماية الاجتماعية أو الوصول إلى خدماتها على قدم المساواة مع الرجال. وإذا لم تؤخذ الاختلافات بين الرجل والمرأة في الحسبان خلال مراحل تصميم إجراءات الحماية الاجتماعية وتنفيذها وتقييمها، فإن ثمة مخاطرة جسيمة بأن تؤدي هذه الإجراءات إلى نتيجة عكسية تنطوي على تفاقم هذه التفاوتات.

٣٢- وكثيراً ما ترغم متطلبات الرعاية غير المدفوعة الأجر النساء على العمل في وظائف غير رسمية تكتنفها ظروف عمل هشة لا تسمح بالحصول على استحقاقات الضمان الاجتماعي، كإجازة الأمومة المدفوعة، والتأمين على البطالة أو المعاش التقاعدي، بل وتفتقر في كثير من الأحيان إلى شروط السلامة والصحة[٣٣]. وحتى عندما تتمكن المرأة من الجمع بين أعمال الرعاية غير المدفوعة الأجر والعمل في القطاع الرسمي، فإنها تحصل على الأرجح على اشتراكات

---

(٣٠) تشكل النساء مثلاً نسبة ٩٤ في المائة من المستفيدين من مبادرة المنح الأسرية البرازيلية: Rebecca Holmes, Nicola Jones, Rosana Vargas and Fabio Veras Soares, "Cash Transfers and Gendered Risks and Vulnerabilities: Lessons from Latin America," International Policy Centre for Inclusive Growth Research Brief No. 16 (2010), p. 2.

(٣١) انظر Nicola Jones, Rebecca Holmes and Jessica Espey, *Gender and the MDGs*, Briefing Paper No. 42 (London, Overseas Development Institute, 2008).

(٣٢) انظر Sarojini Ganju Thakur, Catherine Arnold and Tina Johnson, *Gender and Social Protection*, Paper No. 167 (Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2009)، متاح على: www.oecd.org/dataoecd/26/34/43280899.pdf (استُخدم الرابط في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤). انظر أيضاً M. Davies, *DFID Social transfers Evaluation Summary Report*, Research Report No. 60 (Sussex, Institute for Development Studies, 2009).

(٣٣) انظر منظمة العمل الدولية، *Women, Gender and the Informal Economy: An Assessment of ILO Research and Suggested Ways Forward* (2008).

أدنى في نظام الضمان الاجتماعي، نظراً لحصولها على أجر أدنى وتاريخ العمل "المتقطع" نتيجة متطلبات تنشئة الأطفال وغيرها من أعمال الرعاية غير المدفوعة الأجر.

٣٣- ومن الواضح أن التفاوت في توزيع أعمال الرعاية غير المدفوعة الأجر وكثافتها وعدم الاعتراف بها ودعمها يمسّ كرامة النساء القائمات عليها ويحد من استقلاليتهن ويعرقل تمتعهن بالعديد من حقوق الإنسان، بما فيها الحقوق المدنية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية، على قدم المساواة مع الرجال(٣٤). فعلى سبيل المثال، تؤثر أعمال الرعاية غير المدفوعة الأجر على حقوق النساء والفتيات في التعليم والعمل والضمان الاجتماعي والمشاركة، كما تؤثر على حقهن في الراحة والترفيه. كما يثير التفاوت المنهجي في توزيع أعمال الرعاية والمهام المنزلية بين الرجل والمرأة شواغلَ على صعيد الحق في المساواة وعدم التمييز وواجبات الدول في هذا الصدد.

٣٤- وتقتضي معاهدات حقوق الإنسان من الدول الأطراف اتخاذ تدابير تكفل ألا تحول أعمال الرعاية غير المدفوعة الأجر دون تمتع المرأة على قدم المساواة مع الرجل بالحق في الضمان الاجتماعي(٣٥). وينبغي من ثم أن تراعي برامج الضمان الاجتماعي والمساعدة الاجتماعية تفاوت العبء الواقع على عاتق المرأة في مجال الرعاية غير المدفوعة الأجر(٣٦). ويجب على الدول مثلاً أن تضع نظماً للتأمينات الاجتماعية تراعي العوامل التي تحول دون تكافؤ الاشتراكات بين المرأة والرجل، بما في ذلك فترات تنشئة الأطفال.

٣٥- ويجب على الدول الأطراف، بموجب قانون حقوق الإنسان، أن تكفل المساواة بين الرجل والمرأة في الحق في الاستحقاقات الأسرية(٣٧). فجميع النساء، بمن فيهن من يعملن في القطاع غير الرسمي، ينبغي أن يحصلن على إجازة أمومة مدفوعة الأجر وعلى استحقاقات لمدة كافية، ويجب على الدول اتخاذ الخطوات اللازمة وإلى أقصى حد تسمح به الموارد المتاحة لكفالة أن تشمل نظم الضمان الاجتماعي الأشخاص العاملين في الاقتصاد غير الرسمي(٣٨). ووفقاً

(٣٤) انظر تقرير المقررة الخاصة السابقة المعنية بالفقر المدقع وحقوق الإنسان، ماغدالينا سيبولفيدا كارمونا، بشأن أعمال الرعاية غير المدفوعة الأجر والتمتع بالحقوق، A/68/293.

(٣٥) انظر المادة ٣ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، بشأن مبدأ المساواة بين الرجل والمرأة، والمادة ١١ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بشأن الحق في مستوى معيشي لائق، والمادة ١١ من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة بشأن حق المرأة في العمل وتكافؤ الفرص، والمادة ١٠ من الاتفاقية نفسها بشأن حق المرأة في التعليم، والمادة ١٢ من الاتفاقية بشأن حق المرأة في الصحة، والمادة ١٣ من الاتفاقية بشأن حق المرأة في المشاركة في الأنشطة الترفيهية والرياضية وجميع مظاهر الحياة الثقافية.

(٣٦) انظر مثلاً الوثيقة A/68/293، الفقرات ٤٨-٥٣.

(٣٧) انظر مثلاً اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، المادة ١٣(أ).

(٣٨) انظر مثلاً التعليق العام رقم ١٩، الفقرات ١٨ و١٩ و٣٤، والوثيقة A/68/293، الفقرة ٥٣.

لمنظمة العمل الدولية، فإن ٢٨ في المائة فقط من النساء العاملات في مختلف أنحاء العالم تشملهن استحقاقات الأمومة[٣٩]. وتشير التوصية ٢٠٢ لمنظمة العمل الدولية صراحةً إلى استحقاقات الأمومة التي تكتسي أهمية حيوية، ليس لتعزيز المساواة في مجالي العمل والاستخدام فحسب، وإنما أيضاً لضمان أمن الدخل للحوامل وأمهات الأطفال حديثي الولادة وأسرهم، وللحصول الفعال على الرعاية الصحية الجيدة في فترة النفاس. فعدم توفير الحماية الكافية للمرأة الحامل يعرض صحتها وصحة وليدها للخطر، إذ تضطر العديد من النساء إلى العمل حتى آخر يوم في حملهن وإلى استئناف العمل حال إنجاب مواليدهن.

رابعاً- الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية والفئات المهمشة

٣٦- لئن كانت نُظم الضمان الاجتماعي ينبغي أن تشمل جميع الأشخاص تدريجياً، فإن قانون حقوق الإنسان ينص على أن تُعطى الأولوية في هذا الصدد للفئات الأكثر حرماناً وتهميشاً[٤٠]. وقد دأبت هيئات حقوق الإنسان على الدعوة إلى توسيع نطاق ضمانات التأمين الاجتماعي لتشمل الفئات الضعيفة والمحرومة مثل الأيتام والأطفال ذوي الصلة بحياة الشوارع[٤١]، وضحايا الاتجار[٤٢]، والأقليات[٤٣]، والمشردين داخلياً[٤٤]. وبالتالي، فإن الحدود الدنيا الوطنية للحماية الاجتماعية تهدف إلى ضمان أمن الدخل والوصول إلى الخدمات الأساسية للجميع في مختلف مراحل عمرهم، مع اهتمام خاص بالفئات الأضعف والأكثر حرماناً[٤٥].

ألف- الأطفال

٣٧- وتقتضي اتفاقية حقوق الطفل من الدول الأطراف أن تعزز وتحمي جميع حقوق الأطفال، بما فيها حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ومن بينها الحق في الضمان الاجتماعي (المادة ٢٦) والحق في مستوى معيشي لائق (المادة ٢٧). وينبغي من ثم أن يوفر

(٣٩) منظمة العمل الدولية، التقرير العالمي للحماية الاجتماعية، الصفحة ٦٠.

(٤٠) التعليق العام رقم ١٩، الفقرة ٢٣، والمبادئ التوجيهية المتعلقة بالفقر المدقع وحقوق الإنسان، الذي اعتمده مجلس حقوق الإنسان في مقرره ١١/٢١.

(٤١) انظر مثلاً لجنة حقوق الطفل، الملاحظات الختامية بشأن أندورا، CRC/C/AND/CO/2.

(٤٢) انظر مثلاً لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الملاحظات الختامية بشأن البوسنة والهرسك، E/C.12/BIH/CO/2.

(٤٣) انظر مثلاً تقرير الخبيرة المستقلة المعنية بقضايا الأقليات، غاي مكدوغال، البعثة إلى رواندا، A/HRC/19/56/Add.1.

(٤٤) انظر مثلاً تقرير فالتر كالين، البعثة إلى البوسنة والهرسك، E/CN.4/2006/71/Add.4.

(٤٥) توصية منظمة العمل الدولية رقم ٢٠٢، الفقرة ٤.

الحد الأدنى الوطني للحماية الاجتماعية أمن الدخل الأساسي للأطفال، لضمان حصولهم على التغذية والتعليم والرعاية وغيرها من السلع والخدمات الضرورية(٤٦).

٣٨- وكي يتحقق أقصى أثر على صعيد التمتع بهذه الحقوق، ينبغي أن تكون سياسات الحماية الاجتماعية مراعية لخصوصية الطفل، بحيث تتصدى لعوامل الحرمان والمخاطر والضعف الاجتماعية الفريدة التي قد يولد الأطفال في كنفها أو يتعرضون لها لاحقاً في طفولتهم نتيجة ظروف خارجية(٤٧). ويشمل مفهوم الحماية الاجتماعية المراعية لخصوصية الطفل أيضاً الوصول إلى الفئات الضعيفة من الأطفال تحديداً، بمن فيهم الأيتام والأطفال المصابون بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، والأطفال المعوقون، والمهاجرون، والمنحدرون من أقليات مهمشة ومن السكان الأصليين أو غيرهم من الفئات التي تواجه الإقصاء الاقتصادي والاجتماعي(٤٨).

٣٩- وفي أغلب الأحيان، تسهم المدفوعات النقدية الموجهة إلى الأسر التي ترعى أطفالاً صغاراً في إعمال حقوق هؤلاء الأطفال في الصحة عن طريق زيادة معدلات التحصين، والفحوص الطبية المنتظمة، والحد من مخاطر وفيات الأطفال. ووفقاً لعمليات التقييم التي أجريت في إطار برنامج "معاً" في بيرو، أسهم برنامج المدفوعات النقدية المشروطة بالزيارات الطبية قبل الولادة وبعدها في زيادة معدل هذه الزيارات بنسبة ٦٥ في المائة، وفي الحد من عمليات الولادة في المنزل في المناطق التي كانت تشهد ارتفاعاً في معدلات الوفيات النفاسية(٤٩). وبالمثل، يمكن أن تؤدي المدفوعات الغذائية دوراً هاماً في النهج الأوسع نطاقاً لضمان الحق في الغذاء(٥٠). ويبدو أن معاشات الشيخوخة لها أثر إيجابي بدورها على حياة الأطفال(٥١). وقد تجلت بعض الآثار الإيجابية كذلك في مجال التمتع بالحق في التعليم. فالبيانات التي جمعها البنك الدولي مثلاً تشير إلى أن المدفوعات النقدية المشروطة كانت لها تأثيرات إيجابية على معدلات الالتحاق بالمدارس والانتظام في الدراسة، وساعدت في بعض الأحيان على الحد من التفاوت بين الجنسين

(٤٦) المرجع نفسه، الفقرة ٥ (ب).

(٤٧) انظر البيان المشترك المعنون "*Advancing Child-Sensitive Social Protection (2009)*" الصادر عن وزارة التنمية الدولية، المملكة المتحدة، ومنظمة HelpAge International، ومنظمة الأمل ودور الإيواء للأطفال، ومعهد الدراسات الإنمائية، ومنظمة العمل الدولية، ومعهد التنمية الخارجية، ومنظمة إنقاذ الطفولة في المملكة المتحدة، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والبنك الدولي.

(٤٨) انظر مثلاً الوثيقتين CRC/C/AND/CO/2 وA/HRC/11/9، الفقرات ٧٣-٨٣.

(٤٩) انظر Armando Barrientos and Miguel Niño-Zarazúa, *The effects of non-contributory social transfers in developing countries: A Compendium* (ILO, Geneva, 2010), p. 9.

(٥٠) انظر Armando Barrientos, Rebecca Holmes and James Scott, *Social Assistance in Developing Countries Database* (Manchester, Brooks World Poverty Institute, The University of Manchester, and the Overseas Development Institute, 2006).

(٥١) انظر Mark Gorman, *Age and Security: How social pensions can deliver effective aid to poor older people and their families* (London, HelpAge International, 2004), p. 32.

في الالتحاق بالمدارس[٥٢]. ويمكن أن تسهم ضمانات الحماية الاجتماعية كذلك في منع عمالة الأطفال أو الحد منها[٥٣]. وهناك أدلة من أمريكا اللاتينية على أن توسيع نطاق الحصول على مستحقات البطالة والإعاقة ينعكس مباشرة في الحد من تفشي عمالة الأطفال[٥٤].

باء- المسنون

٤٠- سلّم الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في عام ١٩٤٨ بأمن الدخل في سن الشيخوخة بوصفه حقاً أساسياً من حقوق الإنسان (المادتان ٢٢ و٢٥). وتشير لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية صراحةً، في تعليقها العام رقم ١٩، إلى أن الدول لا يمكن أن تعتمد على نُظم معاشات الشيخوخة القائمة على الاشتراكات وحدها، إذ يعمل العديد من الأفراد في القطاع غير الرسمي، كأعمال الرعاية المنزلية غير المدفوعة الأجر، أو لا يستطيعون الوفاء بمستوى الاشتراكات اللازم للحصول على استحقاقات الضمان الاجتماعي. ولذلك يجب على الدول أن تنشئ نظاماً للتقاعد غير قائم على الاشتراكات (الفقرة ١٥). وينبغي للدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أن توفر، في حدود مواردها المتاحة، استحقاقات شيخوخة غير قائمة على الاشتراكات، على الأقل لمساعدة الأشخاص المسنين الذين بلغوا سن التقاعد ولا يحق لهم الحصول على معاش تقاعدي من صندوق التقاعد.

٤١- ووفقاً للتوصية رقم ٢٠٢ لمنظمة العمل الدولية، فإن الحدود الدنيا الوطنية للحماية الاجتماعية ينبغي أن تضمن بين عناصرها الدنيا أمن الدخل الأساسي على الأقل في فترة الشيخوخة (الفقرة ٥ (د)). ومن شأنها بذلك أن تساعد على الحد من مواطن ضعف المسنين وتمكينهم من التمتع بحقوقهم.

٤٢- وما لم يتوفر أمن الدخل للمسنين، وبخاصة المسنات، فإنهم يصبحون عرضة لمخاطر انتهاك متزايدة لحقوقهم. ومع ارتفاع عدد المسنات أكثر من المسنين، فإن نُظم المعاشات التقاعدية الشاملة قد تشكل الاستجابة الأكثر مراعاة من المنظور الجنساني. فالتمييز بين الجنسين قد يحد من قدرة النساء على التأثير على عمليات صنع القرار، ويؤدي من ثم إلى إقصائهن من امتيازات المعاشات التقاعدية الهادفة. أما في نُظم المعاشات التقاعدية الشاملة فإن كلا من الرجال والنساء يحصلون على نفس مستوى الاستحقاقات بغض النظر عن سنوات العمل في القطاع الرسمي. وبالتالي فإن هذه النظم تعترف بالمساهمات التي تقدمها النساء في

---

(٥٢) انظر Ariel Fiszbein and Norber Schady, "Conditional Cash Transfers: reducing present and future poverty", World Bank Policy Research Report No. 47603 (2009), chap. V.

(٥٣) انظر منظمة العمل الدولية، *World Report on Child Labour: Economic vulnerability, social protection and the fight against child labour* (Geneva, 2013).

(٥٤) انظر F.C. Rosati, A. Cigno and Z. Tzannatos, "Child Labor Handbook", Social Protection Discussion Paper No. 0206 (Washington, D.C., World Bank, 2002).

قطاع العمل غير المدفوع الأجر مثل الرعاية. وفي البلدان النامية، قد تكون نُظم المعاشات التقاعدية الشاملة هي الوسيلة الوحيدة التي يمكن أن تضمن لغالبية النساء دخلاً في سن الشيخوخة.

٤٣- ويرتبط ضمان أمن الدخل الأساسي في الشيخوخة ارتباطاً وثيقاً بالبرامج المتعلقة بحق المسنين في أعلى مستوى من الصحة يمكن بلوغه[٥٥]. فتكاليف الرعاية الصحية والأدوية قد تستحوذ على ما لا يقل عن ثلاثة أرباع دخل الفئات الأشد فقراً[٥٦]. وفي ظل هذه الظروف، فإن الأثر الإيجابي لضمانات الحماية الاجتماعية على مستوى معيشة الأشخاص المسنين قد ينتفي جراء عبء تكاليف الرعاية الصحية[٥٧]. ولهذا السبب، لا بد من التنسيق بين البرامج التي تهدف إلى ضمان أمن الدخل الأساسي والبرامج التي تهدف إلى ضمان الحق في الصحة.

جيم- المعوقون

٤٤- ينطوي مبدأ عدم التمييز المكرس في القانون الدولي لحقوق الإنسان على التزام الدول بضمان تمتع ذوي الإعاقة بجميع حقوقهم على قدم المساواة مع الآخرين، بما في ذلك حقهم في الضمان الاجتماعي وفي مستوى معيشي لائق. وتقتضي اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة من الدول الأطراف أن تضمن استفادة هؤلاء الأشخاص من برامج الحماية الاجتماعية وبرامج الحد من الفقر، وأن تضمن لمن يعيشون منهم في حالة فقر ولأسرهم الاستفادة من المساعدة التي تقدمها الدولة لتغطية النفقات المتعلقة بالإعاقة (المادة ٢٨)[٥٨].

٤٥- وقد حددت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية محتوى الحق في الضمان الاجتماعي لذوي الإعاقة، إذ أشارت إلى أن الدول ينبغي أن تكفل توفير الدعم الكافي لدخل المعوقين الذين فقدوا دخلهم أو انخفض دخلهم مؤقتاً أو حرموا من فرص العمل بسبب العجز أو العوامل المتصلة بالعجز[٥٩]. وذكرت اللجنة أن هذا الدعم ينبغي أن يفي بالاحتياجات الخاصة إلى المساعدة المرتبطة بالعجز وأن يشمل كذلك الأشخاص الذين يتولون رعاية المعوقين، وهن غالباً من النساء[٦٠].

---

(٥٥) انظر مثلاً الدراسة المواضيعية عن حق المسنين في الصحة التي أعدها المقرر الخاص المعني بحق كل إنسان في التمتع بأعلى مستوى ممكن من الصحة البدنية والعقلية، أناند غروفر.

(٥٦) انظر J. Randel et al. (eds.), *The Ageing and Development Report: Poverty, independence and the world's older people* (HelpAge International, 1999).

(٥٧) A/HRC/14/31، الفقرات ٩٠-٩٤.

(٥٨) تشتمل المعاهدات الإقليمية، مثل الميثاق الدولي لحقوق الإنسان والشعوب (المادة ١٨، الفقرة ٤) والبروتوكول الإضافي للاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان في المجالات الاقتصادي والاجتماعي والثقافي (المادة ١٨)، على أحكام تتعلق بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة.

(٥٩) لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٥(١٩٩٤) بشأن المعوقين، الفقرة ٢٨.

(٦٠) المرجع نفسه، الفقرة ٢٨.

٤٦- وأشارت اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة إلى أن الدول الأطراف يجب تتخذ تدابير خاصة لضمان وصول النساء المعوقات إلى خدمات الرعاية الصحية والضمان الاجتماعي على قدم المساواة مع غيرهن[٦١]. وقد دعت هيئات حقوق الإنسان الدول كذلك إلى إجراء دراسات وبحوث لتحديد الأوضاع والمتطلبات الخاصة للنساء المعوقات تحديداً، من أجل صياغة واعتماد استراتيجيات حماية خاصة لتعزيز استقلالهن ومشاركتهن على أكمل وجه في المجتمع ومكافحة ممارسات العنف ضد المرأة[٦٢].

٤٧- ومن شأن وضع حدود دنيا وطنية للحماية الاجتماعية تهدف إلى إدماج المعوقين وتعزيز مشاركتهم، أن تضطلع بدور فائق الأهمية في تمكين الدول من الوفاء بالتزاماتها على صعيد حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة. فها هي استحقاقات الإعاقة غير القائمة على الاشتراكات تمكن المعوقين، في ٨٧ بلداً، من التمتع بمستوى أدنى من أمن الدخل[٦٣].

دال- العمال غير الرسميين

٤٨- كثيراً ما يفتقر العاملون في القطاع الاقتصادي غير الرسمي إلى الحماية الاجتماعية على نحو يؤثر على النساء بشكل خاص، كما ذُكر أعلاه. وقد دأبت الدول على تفضيل إنشاء نُظم قائمة على الاشتراكات بهدف توفير تغطية عامة للقطاع الرسمي.

٤٩- غير أن هيئات حقوق الإنسان دعت الدول الأطراف إلى اتخاذ تدابير فعالة لضمان تمكين العمال غير الرسميين من ممارسة حقوقهم العمالية وحقهم في الضمان الاجتماعي دون تمييز[٦٤]. وتتسق التزامات توسيع نطاق الضمان الاجتماعي ليشمل العمال غير الرسميين مع الهدف الذي تنشده التوصية رقم ٢٠٢ لمنظمة العمل الدولية. فنُظم الضمان الاجتماعي وعناصرها ينبغي أن تكون جامعة، تستند إلى التضامن الاجتماعي وتهدف إلى الإدماج الاجتماعي وتشمل الأشخاص العاملين في القطاع غير الرسمي[٦٥].

---

(٦١) اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، التوصية العامة رقم ١٨(١٩٩١) بشأن النساء المعوقات.

(٦٢) انظر مثلاً اللجنة المعنية بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، الملاحظات الختامية بشأن تونس، CRPD/C/TUN/CO/1، وبشأن إسبانيا، CRPD/C/ESP/CO/1.

(٦٣) منظمة العمل الدولية، *World Social Protection Report*, p. xxiii.

(٦٤) انظر مثلاً لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الملاحظات الختامية بشأن باراغواي، E/C.12/PRY/CO/3؛ واللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، الملاحظات الختامية بشأن البوسنة والهرسك، CEDAW/C/BIH/CO/4-5، وبشأن جيبوتي، CEDAW/C/DJI/CO/1-3. كما تدعو المبادئ التوجيهية المتعلقة بالفقر المدقع وحقوق الإنسان الدول صراحةً إلى "اتخاذ تدابير خاصة لضمان أن يحصل الأشخاص الذين يعيشون في الفقر، لا سيما النساء ومن يعملون في الاقتصاد غير الرسمي، على إعانات الضمان الاجتماعي بما فيها المعاشات التقاعدية الاجتماعية الكافية لضمان مستوى معيشي مناسب والحصول على الرعاية الصحية لهم ولأسرهم" (المبدأ ٨٦(ج)).

(٦٥) انظر منظمة العمل الدولية، *Social Security for All*, p. 4.

هاء- غير المواطنين

٥٠- ينبغي للدول، بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان، أن تكفل تدريجياً جميع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما فيها الحق في الضمان الاجتماعي، لجميع الأفراد الموجودين على أراضيها، وأن توفر حماية خاصة للمحرومين والضعفاء من الأفراد والجماعات[٦٦]. وتتناول الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم حقوقَ العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، بما في ذلك حقهم في الضمان الاجتماعي (المادة ٢٧) والصحة (المادة ٢٨) والتعليم (المادة ٣٠). ويتمتع العمال المهاجرون كذلك بجميع الحقوق المكرسة في الصكوك الأخرى لحقوق الإنسان. ويتسع نطاق هذا الالتزام ليشمل المهاجرين واللاجئين وطالبي اللجوء، سواء أكانت بحوزتهم وثائق نظامية أم لا[٦٧].

٥١- ويحتاج اللاجئون وطالبو اللجوء تدابير حماية خاصة[٦٨]. وإضافة إلى ذلك، يتعين على الدول الأطراف في الاتفاقية المتعلقة بوضع اللاجئين، باستثناءات قليلة، أن تمنح اللاجئين نفس المعاملة التي يحظى بها رعاياها على صعيد ضمانات التأمين الاجتماعي (المادة ٢٤). وقد أشارت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية كذلك، في تعليقها العام رقم ١٤(٢٠٠٠) بشأن الحق في الصحة، إلى أن الدول ينبغي أن تكفل حقوقاً متكافئة لجميع الأشخاص، بمن فيهم طالبو اللجوء والمهاجرون غير الشرعيين، في الحصول على الخدمات الصحية الوقائية والعلاجية والمسكنة (الفقرة ٣٤).

٥٢- وعلى الصعيد المحلي، اتُّخذت قرارات فائقة الأهمية لتوسيع نطاق ضمانات التأمين الاجتماعي لتشمل غير المواطنين. فقد أكّدت كل من المحكمة الدستورية لجنوب أفريقيا والمحكمة الدستورية لألمانيا الاتحادية، على سبيل المثال، أن مبدأ عدم التمييز ينطبق على تمتع اللاجئين وطالبي اللجوء بالحق في الضمان الاجتماعي[٦٩]. وفي سياق تفسير الميثاق الاجتماعي الأوروبي، خلصت اللجنة الأوروبية للحقوق الاجتماعية دوماً إلى أن الممارسات الوطنية التي تستبعد غير

---

(٦٦) التعليق العام رقم ١٩، الفقرة ٣١.

(٦٧) انظر مثلاً تقرير المقرر الخاص المعني بحق كل إنسان في التمتع بأعلى مستوى ممكن من الصحة البدنية والعقلية، أناند غروفر، بشأن حق العمال المهاجرين في الصحة، A/HRC/23/41.

(٦٨) انظر مثلاً لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الملاحظات الختامية بشأن ألمانيا، E/1999/22، الفقرتين ٣١٦ و٣٢٧؛ وبشأن السويد، E/1996/22، الفقرة ١٣٧؛ وبشأن الدانمرك، E/2000/22، الفقرتين ٩٩ و١٠٥.

(٦٩) انظر *Khosa and Others* v. *Minister of Social Development* and *Mahlaule and another* v. *Minister of Social Development*, 2004 (6) BCLR 569 (CC), and German Federal Constitutional Court, Press Office, "Provisions governing cash benefits provided for in the Asylum Seekers Benefits Act held unconstitutional", press release No. 56/2012 of 18 July 2012.

المواطنين – خصوصاً عن طريق اشتراطات الإقامة والفترة اللازمة للتأهل – تنتهك الحق في الضمان الاجتماعي والمساعدة الاجتماعية(٧٠).

٥٣- وتؤكد التوصية ٢٠٢ لمنظمة العمل الدولية واجب الدول، رهناً بالتزاماتها الدولية القائمة، بتوفير ضمانات التأمين الاجتماعي الأساسي لجميع المقيمين والأطفال على أقل تقدير (الفقرة ٦). والإشارة إلى "الالتزامات الدولية القائمة" لها أهمية فائقة. فالدول الأطراف في معاهدات حقوق الإنسان، مثل العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أو اتفاقية حقوق الطفل أو اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، ملزمة بتوسيع نطاق الحد الأدنى للحماية الاجتماعية دون تمييز من أي نوع لجميع الأشخاص الموجودين على أراضيها أو الخاضعين لولايتها. وأي اختلاف في المعاملة بين المقيمين بصورة قانونية وغيرهم يجب أن يكون ممتثلاً لمبدأ عدم التمييز (الفقرة ٢ من المادة ٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية مثلاً). وعليه فإذا سعت دولة ما إلى التمييز بين المقيمين بصفة قانونية وغيرهم في التمتع بالحق في الضمان الاجتماعي، فإن هذا الاختلاف في المعاملة يجب أن يكون معقولاً ومتناسباً وموضوعياً وله غرض مشروع(٧١).

خامساً- الاستنتاجات

٥٤- تنطوي الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية على إمكانات هائلة لتيسير التمتع بالعديد من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما يشمل الحق في الضمان الاجتماعي، والصحة، والغذاء، والسكن، والماء، وفقاً لالتزامات الدول الأطراف بموجب القانون الإنساني الدولي. وكما ورد أعلاه، فإن هذه الحدود الدنيا عندما تُستخدم كحد أدنى وليس كسقف للحماية الاجتماعية، فإن من شأنها أن تسهم بشكل كبير في تعزيز المساواة بين الجنسين وتطبيق المستويات الدنيا الأساسية من الحق في الضمان الاجتماعي والغذاء والصحة والتعليم، وبخاصة للفئات المهمشة.

٥٥- ثمة ارتباط تكاملي بين معايير حقوق الإنسان والحدود الدنيا للحماية الاجتماعية. فنجاح الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية في تحقيق المساواة بين الجنسين، واحترام المحتوى الأدنى للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وحماية الفئات المهمشة، كالأطفال والمسنين والمعوقين والعاملين في القطاع غير الرسمي وغير المواطنين، يتوقف على وضع هذه الحدود الدنيا وتطبيقها وفقاً لمعايير ومبادئ حقوق الإنسان.

(٧٠) الاستنتاجات المتعلقة بتطبيق لكسمبرغ لأحكام الميثاق الاجتماعي الأوروبي، وتحديداً الفقرة ٤ من المادة ١٣.

(٧١) انظر لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٢٠ بشأن عدم التمييز في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (الفقرة ٢ من المادة ٢ من العهد).

٥٦- تتيح مبادرة الحد الأدنى للحماية الاجتماعية إرشادات سياساتية هامة لتفعيل العديد من الالتزامات المرتبطة بحقوق الإنسان، بما فيها إعمال نُظم شاملة للضمان الاجتماعي. لذلك يشجع الأمين العام الدول على النظر في تبني نظم شاملة للحماية الاجتماعية وحدود دنيا للحماية الاجتماعية بحيث تسهم في التمتع بحقوق الإنسان وإعمالها على الصعيد الوطني.