



LEG

الإطار القانوني

وثيقة موجزة



LIST OF ABBREVIATIONS

AU	Africa Union
CEACR	Committee of the Application of Standard
CESCR	Committee on Economic, Social and Cultural Rights
ICESCR	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights
ILO	International Labour Organisation
NGO	Non-Governmental Organisation
R. 202	ILO Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202)
SADC	Southern Africa Development Community
SAI	Supreme Audit Institutions
UN	United Nations
UNICEF	United Nations Children's Fund

برنامج ترانسفورم نتيجة لعملية متطورة من الابتكار المشترك الذي يشارك فيه خبراء وممارسن من جنوبي وشرقي أفريقيا. يستند هذا الدليل الموجز إلى وثيقة أعدها ماريوس أوليفير (Marius Olivier) (المعهد الدولي للقانون والسياسات الاجتماعية)، بمساهمة من فيكتور أوموهير (Victoire Umuhire) ومايا ستيرن-بلازا (Maya Stern-Plaza) ولويس فروتا (Luis Frota) (منظمة العمل الدولية). ويمكن الاطلاع على النسخة الكاملة من هذا الدليل المتاحة على موقع ترانسفورم على شبكة الإنترنت.

ومحررو سلسلة الكتب الدراسية لمنهج ترانسفورم هم لوكا بيليرانو (Luca Pellerano) ولويس فروتا (Luis Frota) ونونو كونها (Nuno Cunha). وأتاحت حلقات العمل التي عُقدت في كينيا وزامبيا وتانزانيا تعليقات وتعقيبات مفيدة على المادة العلمية. ولا يعبر محتوى هذه الوثيقة عن الموقف الرسمي لمختلف المنظمات التي تدعم مبادرة ترانسفورم.

ترانسفورم منفعة عامة. وقد حصلت كل المادة العلمية الخاصة ببرنامج ترانسفورم بما في ذلك هذا الدليل على ترخيص بموجب الإصدار الرابع من الرخصة الدولية Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike.

وللقارئ مطلق الحرية في:

تبادل هذه المادة - بنسخها وإعادة توزيعها من خلال أي وسيط أو في أي شكل

اقتباسها - بإعادة تركيب أجزاءها أو تحويلها أو الإضافة لها

على أن يكون ذلك وفقاً للشروط الآتية:

نسبة المرجع - حيث يتعين ثبت المرجع بشكل مناسب مع وضع الرابط الخاص بالترخيص وبيان التغييرات في حالة اللجوء إليها.

عدم استخدام المادة في أغراض تجارية - فلا يجوز استخدام المادة العلمية لأغراض تجارية ما لم يحصل مستخدمها على تصريح صريح بذلك من جهة منح ترخيصها.

إصدار العمل الجديد بموجب ترخيص مطابق للترخيص الأصلي (ShareAlike) - عند إعادة مزج المادة العلمية أو تحويلها أو البناء عليها يتعين توزيع المساهمات بموجب ترخيص مطابق للترخيص الأصلي.

للاطلاع على نسخة من هذا الترخيص يرجى زيارة الموقع الآتي: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

وللمزيد من المعلومات يمكنكم الاتصال بمبادرة ترانسفورم على البريد الإلكتروني الآتي: transform_socialprotection@ilo.org

أو زيارة الموقع: <http://socialprotection.org/institutions/transform>

طريقة ثبت المرجع المقترحة: Transform, (2017) "Legal Frameworks for Rights Based Social Protection Floors - Manual for a Leadership and Transformation Curriculum On Building and Managing Social Protection Floors in Africa", available at <http://socialprotection.org/institutions/transform>



مسرد المصطلحات

برامج الاستحقاقات الفئوية تشمل جميع السكان الذين ينتمون إلى فئة بعينها، عادة يشار إليهم أيضا باسم برامج الاستحقاقات الفئوية «الشاملة» (مثل معاشات الشيخوخة «الشاملة» التي تغطي جميع الرجال والنساء المسنين الذين تزيد أعمارهم عن عتبة معينة).

التحويلات النقدية المشروطة: شكل خاص من مخططات المساعدات الاجتماعية التي تقدم المبالغ النقدية للأسر شريطة استيفائها بعض الشروط السلوكية المحددة. وتفرض هذه الشروط على الأفراد الالتزام ببعض الأفعال المرتبطة بأهداف التنمية البشرية. وقد تشمل على أن يضمن الأبوان ذهاب أبنائهما إلى المدرسة بانتظام أو استخدامهما خدمات أساسية وقائية في مجال التغذية والرعاية الصحية، مثل المشاركة في برامج التحصينات أو فحوصات الحوامل أو الفحوصات التالية للولادة.

يحدد النهج القائم على الحقوق تجاه الضمان الاجتماعي أصحاب الحقوق واستحقاقاتهم فضلا عن المكلفين بالمهام والتزاماتهم، ويعمل النهج على تعزيز قدرات أصحاب الحقوق لكي يتمكنوا من المطالبة بحقوقهم من المكلفين بالواجب فيلوا التزاماتهم.

الدخل الآمن للأطفال: تدابير الحماية الاجتماعية التي تشمل التأمين الاجتماعي والمساعدات الاجتماعية والتحويلات النقدية والعينية وغيرها، لتضمن الحصول على التغذية والتعليم والرعاية والسلع والخدمات الضرورية الأخرى للأطفال ولتحقيق رفاههم وتنميتهم.

الدخل الآمن للمسنين: تدابير الحماية الاجتماعية التي تشمل التأمين الاجتماعي والمساعدات الاجتماعية والتحويلات النقدية والعينية من جملة أمور أخرى تساعد كبار السن على الحفاظ على جودة حياتهم بشكل أساسي عقب بلوغهم سن التقاعد.

الدخل الآمن لمن هم في سن العمل: تدابير الحماية الاجتماعية التي تشمل التأمين الاجتماعي والمساعدات الاجتماعية والتحويلات النقدية والعينية من جملة أمور أخرى تساعد الفئات في السن النشط ومن يعملون على الحفاظ على جودة الحياة الأساسية إن لم يتمكنوا من كسب دخل كافٍ ولا سيما نتيجة للمرض أو الإصابة أو البطالة أو الحمل أو الإعاقة أو وفاة العائل والارتقاء بقابليتهم للتشغيل.

يشمل **الإطار القانوني** جميع القوانين الوطنية والقرارات الأخرى أو التشريعات واللوائح الثانوية.

قوانين الحماية الاجتماعية: تشير هذه إما إلى القوانين الإطارية التي تشمل التأمينات الاجتماعية والمساعدات الاجتماعية والخدمات الاجتماعية أو قوانين وطنية محددة بشأن المساعدات الاجتماعية. وينبغي أن ينص القانون على بعض المحددات الأساسية الخاصة ببرامج الضمان الاجتماعي وليست القرارات ولا التشريعات الثانوية، على نحو يتوافق مع المعايير والمبادئ الدولية.

الإعمال التدريجي: يعني من منظور الحق في الضمان الاجتماعي، التزام الدول الأعضاء باتخاذ التدابير المناسبة إلى أقصى حد ممكن في ضوء الموارد المتاحة نحو تحقيق الإعمال الكامل للحق في الضمان الاجتماعي.

المساعدات الاجتماعية: توفير استحقاقات الضمان الاجتماعي الممولة من الإيرادات العامة للحكومة لا من اشتراكات الأفراد، مع تعديل الاستحقاقات حسب احتياجات الشخص. وتستهدف العديد من برامج المساعدات الاجتماعية الأفراد والأسر المعيشية التي تعيش تحت عتبة محددة للدخل أو عدد من الأصول. ويمكن أن تركز برامج المساعدات الاجتماعية على مخاطر محددة (مثل الإعاقة أو على فئة ضعيفة بعينها مثل المسنين الفقراء).

التأمينات الاجتماعية: توفير استحقاقات الضمان الاجتماعي الممولة من اشتراكات المساهمين، وعادة تسدد هذه الاشتراكات بالتشارك بين أصحاب العمل والعمال، وربما تساهم الحكومة فيها على هيئة اشتراكات تكميلية أو على هيئة أي دعم من الإيرادات العامة.

الضمان الاجتماعي: عبارة عن الحماية التي يوفرها المجتمع لأفراده من خلال سلسلة من التدابير العامة لمواجهة الشدائد الاقتصادية والاجتماعية التي يتسبب فيها توقف الدخل أو تقلصه بنسبة كبيرة بسبب المرض والشيخوخة والوفاة، ويشمل الضمان أيضا توفير الرعاية الطبية وتوفير الدعم للأسر والأطفال.

مخططات الاستحقاقات الشاملة عبارة عن مخططات للتحويلات غير قائمة على اشتراكات تشمل جميع السكان وتوفر الاستحقاقات للجميع سواء أكانوا عاملين أم لا ويصرف النظر عن دخلهم. الشرط الوحيد المرتبط باستلام هذا الاستحقاق يكون عادة إقامة الشخص لفترة طويلة في البلد أو كونه مواطنا من مواطنيها.

فهرس المحتويات

مسرد المصطلحات

2	1. مقدمة
4	2. لماذا يعتبر الإطار الحقوقي للحماية الاجتماعية مهما؟
6	2.1 الأهداف المحددة
7	2.2 الأساس المنطقي
8	3.2 المعايير الدولية والإقليمية
8	2.3.1 المعايير الدولية: العامة
9	2.3.2 المعايير الدولية: التوصية رقم 202 الصادرة عن منظمة العمل الدولية لعام 2012 بشأن الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية
10	2.3.3 المعايير الإقليمية
10	2.3.4 تطبيق المعايير الدولية والإقليمية في النظم القانونية الوطنية
11	2.4 تطبيق المعايير الدولية والإقليمية في النظم القانونية الوطنية
12	2.5 القيود المالية والنهج الحقوقي
14	2.6 دروس مستفادة
15	3. إنشاء قاعدة قانونية وطنية للمساعدة الاجتماعية
15	3.1 الأهداف المحددة
16	3.2 تطوير الإطار القانوني
16	3.3 النص على المحددات الأساسية في القانون
16	3.3.1 تحديد هوية المستفيدين
16	3.3.2 المساعدات الاجتماعية لغير المواطنين؟
17	3.3.3 شروط التأهل
19	3.4 التمويل والترتيبات المؤسسية
19	3.4.1 ترتيبات التمويل
19	3.4.2 الترتيبات المؤسسية
20	3.5 القوانين المحلية والمشاورات العامة والتعبئة الاجتماعية
20	3.6 البحوث والتحليل لأغراض الإصلاحات التنظيمية
21	3.7 الدروس المستفادة
22	4. حماية استحقاقات الأفراد وحمايتهم من سوء استغلال المعلومات الشخصية والمساعدات الاجتماعية
23	4.1 الأهداف المحددة
23	4.2 الحق في الشكوى والطعن
24	4.3 مبدأ العناية الواجبة
25	4.4 الخصوصية وحماية سرية المعلومات الخاصة
26	4.5 مبادئ حماية حقوق العملاء في الوصول إلى خدمات الحماية الاجتماعية
27	4.6 دروس مستفادة
28	5. مبادئ المساءلة في القوانين الوطنية للمساعدة الاجتماعية
28	5.1 الأهداف المحددة
29	5.2 مؤسسات المساءلة
29	5.3 الامتثال والإنفاذ
29	5.4 دعم من مراكز المشورة القانونية والأفراد الناشطين اجتماعيا
29	5.5 دروس مستفادة



على الرغم من أن التوصية 202 لسنة 2012 الصادرة عن منظمة العمل الدولية تنص على أنه ينبغي أن تكون الضمانات الخاصة بالضمان الاجتماعي الأساسي منصوص عليها في القانون وأنه ينبغي على القوانين واللوائح الوطنية أن تحدد نطاق الاستحقاقات والشروط المؤهلة لها ومستوياتها بما يدخل هذه الضمانات حيز النفاذ، فإنها تقر بعدم وجود طريقة واحدة لإقامة عناصر الإطار القانوني الذي ينص على المساعدات الاجتماعية، فينبغي على كل بلد تحديد نوع التغطية وطبيعتها ومستواها والوصول إلى شمولها بالتدرج حسب الفئات التي تحتاج إليها والمخاطر الاجتماعية وفقا للظروف الوطنية.

والإطار القانوني القوي عبارة عن أداة لحماية مبادئ حقوق الإنسان على مستوى الحوكمة والإدارة وتقديم خدمات الحماية الاجتماعية.

الإطار 1: النهج الحقوقي للضمان الاجتماعي

يحدد أي نهج القائم على الحقوق تجاه الضمان الاجتماعي أصحاب الحقوق واستحقاقاتهم فضلا عن المكلفين بالمهام والتزاماتهم، ويعمل النهج نحو تعزيز قدرات أصحاب الحقوق لكي يتمكنوا من المطالبة بحقوقهم من المكلفين بالمهام فيلبوا التزاماتهم¹.

من أهم عناصر النهج القائم على الحقوق احترام الكرامة الأصيلة للجميع. ويعني احترام كرامة من يتلقون استحقاقات الضمان الاجتماعي من الدولي أن جميع الأطراف العاملة في منظومة الضمان الاجتماعي يتعين عليهم تجنب وصم المستفيدين والآنحياز ضدهم. «فكثيرا تؤدي العقوبات وعدم الشعور بالأمان والعوامل الهيكلية إلى استحالة مطالبة بعض الفئات المستضعفة بحقوقها أو تحقيقها ذاتها باستقلالية. ويجب على الدول تصميم سياسات صريحة «خالية من الخزي» والاستجابة إلى الاحتياجات الخاصة بأسلوب يعزز الكرامة. ويعني هذا وضع مستويات دنيا أساسية من الحماية الاجتماعية بطريقة تتيح الفرصة أمام الحياة بصحة وكرامة» (انظر الفقرة 8 من التوصية رقم 202 بشأن أرضيات الحماية الاجتماعية).

تناقش هذه المسائل في الأقسام المقبلة. تقدم التوصيات الشاملة للمساعدة على تطوير إطارا قانونيا ولا سيما قوانين الحماية الاجتماعية.

مقدمة

تتناول هذه الوحدة الأسئلة الأساسية التي تتعلق بكيفية إعداد أي بلد إطارها القانوني لينص على الاستحقاقات الاجتماعية التي تسد من الإيرادات الحكومية العامة.

تضع اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 102 (لسنة 1952) إطارا عاما للمبادئ الأساسية الخاصة بالضمان الاجتماعي التي ينبغي أن يستند إليها أي نظام للضمان الاجتماعي لتشجيع تطوير مخططات أوسع نطاقا للضمان الاجتماعي. وتنص اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 102 (المعايير الدنيا) (لسنة 1952) على إرشادات تفصيلية لتعريف محتوى الحق في الضمان الاجتماعي.

ويمكن اعتبار ضمانات الضمان الاجتماعي الأساسي الذي يشكل أرضيات وطنية للحماية الاجتماعية، وفقا لتوصية منظمة العمل الدولية رقم 202 (لسنة 2012) بشأن أرضيات الحماية الاجتماعية، المحتوى الأساسي الأدنى للحق في الضمان الاجتماعي على النحو المنصوص عليه في معايير دولية وإقليمية أخرى في الوقت الحاضر (أنظر ما يلي). وفي مفهوم هذه التوصية، أرضيات الحماية الاجتماعية هي عبارة عن مجموعات من ضمانات أساسية من الضمان الاجتماعي محددة على المستوى الوطني، تضمن الحماية الرامية إلى القضاء على الفقر والاستضعاف والاستبعاد الاجتماعي أو التخفيف من وطأها (فقرة 2). وتنص التوصية على ضرورة وضع إطار قانوني قوي يبين بوضوح الاستحقاقات والحقوق والالتزامات (الفقرة 3ب والفقرة 7).

والحق في الضمان الاجتماعي منصوص عليه صراحة في المادة 9 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وقد فصلت تدريجيا لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تشرف على تنفيذ العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية محتوى الحق في الضمان الاجتماعي.

1. <http://socialprotection-humanrights.org/framework/principles/dignity-and-autonomy/>





2.2 الأساس المنطقي

يخدم أي إطار قانوني للمساعدة الاجتماعية أغراضاً مهمة تمنح الدولة اختصاصات واضحة وقانونية لتوفير استحقاقات المساعدات الاجتماعية: وينبغي أن يكون هذا الإطار القانوني قادراً على التعامل مع جوانب أخرى مهمة في الإدارة مثل:

- الوفاء بالالتزامات الدولية
- تنفيذ حق دستوري
- توفير المحتوى التشريعي للحق مثل توافر الخدمات المحددة بوضوح والحماية الناجمة والمناسبة من المخاطر والطوارئ الاجتماعية.
- تعريف مختلف أدوار ومسؤوليات جميع المشاركين في تنفيذ البرامج على مختلف المستويات الحكومية مثل حقوق الأطراف المعنية وواجباتهم.
- ضمان عمل المخطط بشكل سليم والارتقاء به. في غياب القواعد الإدارية وتطبيقها المنهجي، قد تقدم المؤسسات استحقاقات اجتماعية بدون مبرر وبشكل متقطع، وتشمل هذه القواعد اشتراط تقديم إثبات دوري بالبقاء على قيد الحياة وتطبيق القواعد بانتظام عبر جميع المستويات دون الوطنية.
- وينبغي أن يعبر أي قانون للحماية الاجتماعية بشأن المساعدات الاجتماعية عن المبدأ القائل إن الحماية الاجتماعية حق فردي من حقوق الإنسان:
- يضمن مبادئ حقوق الإنسان المتمثلة في الكرامة والدمج والوصول إلى الاستحقاقات.
- يضمن المساواة في المعاملة بما في ذلك المساواة بين الجنسين وعدم التمييز.
- يحمي الخصوصية ويزيد الثقة في الدولة.
- وعلاوة على ذلك يتيح هذا الإطار القانوني تحديداً للفقراء والضعفاء رؤية واضحة بشأن ما يلي:
- الاستحقاقات المحددة التي قد تكون متاحة لهم
- الحقوق والالتزامات الفردية
- المعايير التي ينبغي استيفائها بغية التأهل للحصول على هذه الاستحقاقات
- الآليات التي تكفل الشفافية والوصول إلى المعلومات والإجراءات غير المكلفة التي ينبغي تنفيذها للوصول إلى الاستحقاقات
- توافر آليات الشكاوى والطعن في حالة عدم رضاهم عن القرار الذي تتخذه المؤسسة المسؤولة عن سداد استحقاقات المساعدة الفنية
- قنوات المشاركة المتاحة للمستفيدين
- تأسيس أساس مستقر ومنتظم للتمويل: من خلال توضيح موارد التمويل وعمليات الإدارة المالية العامة للتمويل التي تضمن استدامة المخطط
- ولذا يوصى باعتماد تشريع يحمي الحقوق واستحقاقات المستفيدين من المساعدات الاجتماعية.
- تحديد هوية المستفيدين واختيارهم بطريقة بسيطة وتتسم بالشفافية
- تثقيف القائمين على الإدارة والموظفين والجمهور بشكل عام وتوعيتهم
- تقوية القدرات المؤسسية أي تأسيس مهام وسلطات المؤسسة المسؤولة عن سداد الاستحقاقات
- ضمان إمكانية توقع الاستحقاقات وكفائتها
- تعزيز النهج الحقوقي في الإدارة أي من خلال.
- استخدام التكنولوجيا في بما في ذلك البيانات البيومترية
- الوصول إلى الفئات المحرومة
- اللغات المستخدمة
- عدم التمييز من جانب موظفي المكتب الأمامي
- ممارسات للإدارة «خالية من الخزي»
- ضمان خصوصية البيانات في حالة تبادل البيانات والاتصالات
- ضمان شفافية المسائل المالية والمساءلة بشأنها
- قوانين المشتريات المفتوحة
- نزاهة نظم سداد الاستحقاقات
- الضمانات ضد الفساد
- ضمان إدارة مناسبة للمخاطر الائتمانية للوقاية من التدليس والأخطاء وسوء الإدارة وتجنبها

نظم المعلومات الإدارية لماذا يعتبر الإطار الحقوقي للحماية الاجتماعية مهماً؟

2.1 الأهداف المحددة

عند الانتهاء من هذا الجزء من الوحدة ينبغي أن يكون الدارس قادراً على:

- وصف الأغراض التي تتحقق بإطار الحماية الاجتماعية بما في ذلك المساعدات الاجتماعية
- فهم الأسباب وراء أداء المعايير الدولية والإقليمية دوراً بارزاً في تحديد نطاق المساعدات الاجتماعية ومحتواها
- التفكير في الصكوك الدولية الأساسية، بما في ذلك التوصية رقم 202 لسنة 2012 بشأن الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية والاتفاقية رقم 102 بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي، التي تنص على المعايير والمقاييس العالمية الخاصة بتوفير المساعدات الاجتماعية
- تفسير الإطار الخاص بتقديم المساعدات الاجتماعية المنصوص عليه في الصكوك الصادرة عن الاتحاد الأفريقي والجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي
- فهم كيفية مساعدة المعايير الدولية والإقليمية بشأن المساعدات الاجتماعية على إنفاذ النظم القانونية الوطنية
- مناقشة دور الدساتير الوطنية فيما يتعلق بالحماية الاجتماعية ولا سيما المساعدات الاجتماعية ودور المحاكم في حماية الحق في الحماية الاجتماعية.
- وصف التدابير التي اعتمدها البلدان لتوفير المساعدات الاجتماعية على الرغم من القيود المالية مع التركيز على البلدان النامية.



جميع البلدان الأفريقية تقريباً²، بما في ذلك أغلب بلدان الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي صادقت على العهد. وباعتماد هذا الصك تقر الدولة بما يلي:

- أ. حق كل شخص في الضمان الاجتماعي، بما في ذلك التأمينات الاجتماعية (المادة 9).
- ب. أكبر قدر ممكن من الحماية والمساعدة، وخصوصاً لتكوين الأسرة، بما في ذلك توفير حماية خاصة للأمهات خلال فترة الحمل، واتخاذ تدابير حماية ومساعدة خاصة لصالح جميع الأطفال والمراهقين، دون أي تمييز (المادة 10)
- ج. حق كل شخص في مستوى معيشي كاف له ولأسرته، يوفر ما يفي بحاجتهم من الغذاء والكساء والمأوى، وبحقه في تحسين متواصل لظروفه المعيشية (المادة 11).
- د. حق كل إنسان في التمتع بأعلى مستوى من الصحة الجسمية والعقلية يمكن بلوغه (المادة 12).

وفي تفسير المادة 9 بشأن الحق في الضمان الاجتماعي، أوضح المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة في تعلقه العام رقم 19 بشأن الحق في الضمان الاجتماعي أن هذه المادة تشترط ضمان اتخاذ تدابير لتوفير استحقاقات الضمان الاجتماعي للجميع، بما في ذلك للعاطلين عن العمل. وفي جميع الدول الأطراف في العهد الدولي تقريباً، ستكون المخططات غير القائمة على اشتراكات ضرورية لأنه من غير المتوقع إمكانية تغطية كل شخص تغطية كافية من خلال منظومة قائمة على التأمينات (الفقرة 4 (ب) من التعليق).

وتقر اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بأن بعض الجوانب الخاصة باحترام الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحمايتها وتحقيقها قد تتطلب موارد مالية ليست متاحة على الفور دائماً لدى جميع الدول، وعليه تسمح «بالإعمال التدريجي» للحق، ما يعني إمكانية إعمال الحق بالتدريج (للمزيد من المعلومات انظر القسم 4.2 من القيود المالية).

وبهذه الطريقة يسعى إطار حقوق الإنسان إلى التمييز بين عدم القدرة وعدم الإرادة فيما يتعلق الوفاء بالمسؤوليات المتفق عليها.

2.3.2 المعايير الدولية: التوصية رقم 202 الصادرة عن منظمة العمل الدولية لعام 2012 بشأن الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية

في عام 2012 اعتمدت منظمة العمل الدولية التوصية رقم 202 بشأن أرضيات الحماية الاجتماعية التي تنص على توجيهات إرشادية بشأن إنشاء نظم شاملة للحماية الاجتماعية ولتستكمل الإطار التشريعي الدولي القائم بشأن الضمان الاجتماعي.

الإطار 3: الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية: توصية منظمة العمل الدولية رقم 202 لسنة 2012

بغى أن تشمل أرضيات الحماية الاجتماعية على الأقل الضمانات الأساسية التالية من الضمان الاجتماعي، التي يمكن أن تحقق من خلال خطط المساعدات الاجتماعية من بين نَحج أخرى (الفقرة 5 والفقرة 9 (3)):

- أ. الحصول على مجموعة من السلع والخدمات، محددة على المستوى الوطني، تشمل الرعاية الصحية الأساسية، بما في ذلك رعاية الأمومة، على أن تكون متوفرة ويسهل الوصول إليها ومقبولة وذات نوعية جيدة؛
- ب. توفير أمن الدخل الأساسي للأطفال، على الأقل عند المستوى الأدنى المحدد على الصعيد الوطني، وتوفير الحصول على التغذية والتعليم والرعاية وأي سلع وخدمات ضرورية أخرى؛
- ج. توفير أمن الدخل الأساسي، على الأقل عند المستوى الأدنى المحدد على الصعيد الوطني، للأشخاص في سن العمل غير القادرين على كسب دخل كافٍ، لا سيما في حالة المرض والبطالة والأمومة والإعاقة؛
- د. توفير أمن الدخل الأساسي، على الأقل عند المستوى الأدنى المحدد على الصعيد الوطني، للأشخاص المسنين.

2.3 المعايير الدولية والإقليمية

2.3.1 المعايير الدولية: العامة

تؤدي المعايير الدولية والإقليمية دوراً بارزاً في تحديد نطاق المساعدات الاجتماعية ومحتواها. وفي عام 1944 اعتمدت منظمة العمل الدولية أيضاً صكين غير ملزمين موجّهين إلى تعزيز توفير الحد الأدنى من الدعم في مجال أمن الدخل والرعاية الطبية. وهما توصية منظمة العمل الدولية بشأن الضمان الاجتماعي رقم 67 وتوصية منظمة العمل الدولية بشأن الرعاية الطبية رقم 69. ويمكننا أن نلاحظ أن هاتين التوصيتين مهدتا الطريق أمام اعتماد الاتفاقية رقم 102، وهي اتفاقية منظمة العمل الدولية المرجعية بشأن الضمان الاجتماعي.

ويعتبر الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عام 1948 عالمياً وثيقة رائدة في مجال حقوق الإنسان. وتشدد المادتان 22 و25 منه على حق كل شخص في الضمان الاجتماعي ومستوى مناسب للمعيشة.

الإطار 2: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948

المادة 22

لكل شخص، بوصفه عضواً في المجتمع، حق في الضمان الاجتماعي، ومن حقه أن تُوفّر له، من خلال الجهود القومي والتعاون الدولي، وبما يتفق مع هيكل كل دولة ومواردها، الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي لا غنى عنها لكرامته ولتنامي شخصيته في حرية.

المادة 25

(1) لكل شخص حق في مستوى معيشة يكفي لضمان الصحة والرفاهة له ولأسرته، وخاصةً على صعيد المأكل والملبس والسكن والعناية الطبية وصعيد الخدمات الاجتماعية الضرورية، وله الحق في ما يأمن به الغوائل في حالات البطالة أو المرض أو العجز أو الترتل أو الشيخوخة أو غير ذلك من الظروف الخارجة عن إرادته والتي تفقده أسباب عيشه.

(2) للأمومة والطفولة حق في رعاية ومساعدة خاصتين. ولجميع الأطفال حق التمتع بذات الحماية الاجتماعية سواء وُلدوا في إطار الزواج أو خارج هذا الإطار.

المصدر: : Nickless, J. *European Code of Social Security, Short Guide, May 2002, p.7.*

تؤكد الصكوك الأخرى الصادرة عن الأمم المتحدة بشكل عام النهج المذكور فيما سبق. والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الصادر عام 1966 هو الصك الدولي الأكثر تصديقا عليه في هذا الشأن والأهم من ذلك أنه ملزم قانوناً للبلدان التي صادقت عليه. وعلى العكس من الإعلان العالمي، ينبغي على الدول الأطراف التي صادقت العهد أن تكفل امتثالها للالتزامات الناشئة عنه.

2. باستثناء بتسوانا وموزمبيق وجنوب السودان اعتباراً من الأول من يناير عام 2017. انظر <http://indicators.ohchr.org/>



2.4 الحماية الدستورية ودور المحاكم

تؤدي الدساتير الوطنية دوراً متزايد الأهمية في النص على الضمان الاجتماعي والمساعدات الاجتماعية. ولهذا الأمر أهمية خاصة حيث استُخدمت الدساتير الوطنية لمساءلة الحكومات عن منحها حماية حقوق الإنسان في مجال الحماية الاجتماعية. وبالطبع يتباين الأثر المحتمل لاحتواء أي دستور على نصوص تتعلق بالحماية الاجتماعية من نظام إلى نظام. وسوف يعتمد الأمر على الوضع الذي يكرسه الدستور لهذه الحقوق والسلطات المخولة للمحاكم لإنفاذ هذه الحقوق.⁷

وبعض الأحكام الدستورية في بعض البلدان تنص على سلطات غير ملزمة من خلال تعريف المبادئ التوجيهية لعمل الدولة دون إنشاء التزامات على الدولة بل وضمان قدر أقل من الحقوق الفردية.

- يشير دستور اليابان فقط إلى الضمان الاجتماعي في الفقرة 25 (2) التي تنص على ما يلي: «تسعى الدولة جاهدة في كل مناحي الحياة إلى النهوض بالرفاه الاجتماعي والضمان الاجتماعي والصحة العامة والتوسع فيها.» ويستند في هذا بالمثل بالشرط الدستوري بتوفير المساعدة العامة.⁸
- في عام 1995 ضمت حكومة الهند برنامج المساعدات الاجتماعية إلى الموازنة المركزية. وصدرت المبادئ التوجيهية الهادفة إلى تنفيذ هذا البرنامج على مستوى الحكومة المركزية وفي الولايات ولكنها لم تنفذ تشريعات وطنية محددة.
- الإشارات غير الملزمة للحماية الاجتماعية أو الحقوق في الرفاه منصوص عليها في دستور كل من سوازيلاند وناميبيا.

وتأتي الأحكام المنشئة لالتزامات الدولة في مجال الضمان الاجتماعي على هيئة نوعين وهما:

- في بعض الأحيان يعامل الضمان الاجتماعي (الذي يشمل في هذا السياق المساعدات الاجتماعية) باعتباره واجبا مفروضاً بشكل مباشر على الدولة. وتؤكد هذه الأحكام على واجب الدولة باتخاذ الإجراءات على سبيل المثال لضمان الضمان الاجتماعي أو الصحة للمواطنين وتنظيم منظومة الضمان الاجتماعي أو حماية الأسر والفئات الضعيفة ولكنها لا تُنشئ استحقاقات فردية. ومن الأمثلة على هذا النهج المادة 34 من دستور السعودية: «تضمن الدولة حقوق المواطن وأسرته في حالات الطوارئ والمرض والعجز والشيخوخة، وتدعم نظام الضمان الاجتماعي وتشجع المؤسسات والأفراد على المساهمة في فعل الخير.» ويشترط دستور غانا (1996) في المادة 37 (6) (ب) أن توفر الدولة «المساعدات الاجتماعية لكبار السن بما يمكنهم من الحفاظ على مستوى معيشي لائق.»
- يؤكد البعض على الحق الفردي في الضمان الاجتماعي أو الحماية الاجتماعية أو المساعدات الاجتماعية أو الصحة. وتعرف المادة 43 من دستور كينيا (2010) بحق كل شخص في الضمان الاجتماعي وأن توفر الدولة الضمان الاجتماعي المناسب للأشخاص غير القادرين على دعم أنفسهم ومن يعولون.⁹ ويمنح دستور جنوب أفريقيا حقاً فردياً في اضمأن الاجتماعي ويفرض على الدولة واجب الوفاء بالحقوق، ولكنه مع ذلك يضيف إلى هذا الواجب اشتراط إعمال الدولة هذا الحق بالتدرج حسب الموارد المتاحة إليها.

وتأتي الحماية الدستورية الشاملة للضمان الاجتماعي والمساعدات الاجتماعية في جنوب أفريقيا. حيث يمنح الدستور للجميع «الحق في الوصول إلى الضمان الاجتماعي، بما في ذلك المساعدات الاجتماعية إن لم يتمكنوا من دعم أنفسهم ومن يعولون» (البند (1) (ج) من المادة 27، ويلزم الدستور الدولة بتنفيذ التدابير المناسبة: «يجب على الدولة اتخاذ التدابير التشريعية والتدابير الأخرى المناسبة في إطار الموارد المتاحة لها لتنفيذ الأعمال التدريجي لهذه الحقوق» (البند (2) من المادة 27)).

وأقرت لجنة تطبيق المعايير التابعة لمنظمة العمل الدولية أن الالتزام بالحق في الضمان الاجتماعي يشمل الحق في الرعاية الطبية بما في ذلك لغير المواطنين يشكل تحدياً كبيراً تواجه المجتمعات في الوقت الحاضر. فينبغي وصول غير المواطنين إلى الاستحقاقات الأساسية وخصوصاً الرعاية الطبية الطارئة حتى وإن لم تكن لهم وضعية منظمة على أراضي دولة أخرى مثل العمال غير المسجلين.

والأهم من ذلك هو أن التوصية 202 تنص على ضرورة أن يضع القانون الضمانات الأساسية للضمان الاجتماعي (فقرة 7). فتنص على ما يلي:

- ينبغي للقوانين واللوائح الوطنية أن تحدد مجموعة الإعانات وشروطها المؤهلة ومستوياتها التي تجعل هذه الضمانات نافذة.
- ينبغي تحديد إجراءات شكاوى وطعن تكون محايدة وشفافة وفعالة وبسيطة وسريعة ويسهل الوصول إليها وغير مكلفة.
- وينبغي أن يكون الوصول إلى إجراءات الشكاوى والطعن من دون أية تكلفة على الشخص المتقدم بالطلب.
- وينبغي وضع نظم تعزز الامتثال للأطر القانونية الوطنية.

2.3.3 المعايير الإقليمية

يضع الاتحاد الأفريقي حقوق الإنسان على جدول أعماله. ويتضح هذا من خلال اعترافه بحقوق الإنسان ونهوضه بتنمية الحقوق الاقتصادية والثقافية والمساواة بين الجنسين من خلال جميع الصكوك الصادرة عنه.

ويوضح إطار السياسات الاجتماعية لأفريقيا لعام 2008³ رؤية خاصة بالمجتمعات الأفريقية تستند إلى التضامن الاجتماعي والإنصاف والخلو من التمييز والفقر. ويذكر ضرورة مد الحماية الاجتماعية من خلال تدابير مثل التحويلات النقدية غير القائمة على اشتراكات وممولة تمويلًا عامًا (الفقرة 31).

ويحيط الإطار بوجود توافق متزايد على أن الحد الأدنى لحزمة الحماية الاجتماعية الأساسية ينبغي أن يغطي ما يلي: الرعاية الصحية الأساسية واستحقاقات للأطفال والعمال غير المنظمين والعاطلين عن العمل والأشخاص الكبار في السن والأشخاص ذوي الإعاقة. وتوفر هذه الحزمة الدنيا أرضية للتوسع في مجال الحماية الاجتماعية متى وجد الحيز المالي لها (الفقرة 32). ويفيد الإطار أيضاً بأن الحزمة الدنيا يمكن أن يكون لها أثر بالغ على التخفيف من الفقر، وتحسين مستوى المعيشة والحد من أوجه الجور والنهوض بالنمو الاقتصادي (الفقرة 33). والعمل لا يزال جارياً على وضع بروتوكول صادر عن الاتحاد الأفريقي بشأن حقوق المواطنين في الحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي وخطة التنمية الاجتماعية 2063.

وفي سياق الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي يطالب البروتوكول الخاص بالتشغيل والعمل (2014) كل دول من الدول الأطراف باستهداف وضع منظومة شاملة ومتكاملة للحماية الاجتماعية تكفل التغطية الهادفة للجميع من خلال برامج الحماية الاجتماعية بما في ذلك المساعدات الاجتماعية (البند (أ) من المادة 11 (3)).

وينص القانون الخاص بالضمان الاجتماعي في الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي لعام 2007 على استحقاق أي شخص في بلدان الجماعة لا تتوفر له سبل العيش الكافية لدعم نفسه ومن يعول للحصول على المساعدات الاجتماعية بما يتوافق مع مستويات التنمية الاجتماعية-الاقتصادية للدولة العضو (فقرة 5.1). ويشمل الحق في المساعدات الاجتماعية تحديداً كل من هم في حاجة إليه من المسنين والعاطلين عن العمل/من يقومون بأنشطة للعيش أو ذوي الإعاقة (الفقرات 10 (1) و 11 (1) و 14 (1)).

2.3.4 تطبيق المعايير الدولية والإقليمية في النظم القانونية الوطنية

تستخدم الأنظمة القانونية الوطنية منهجيات مختلفة لإنفاذ المعايير الدولية والإقليمية. وفي بعض الأحيان تنص الدساتير على آليات غير معقدة نسبية تتعلق بتطبيق القانون الدولي.

فعلى سبيل المثال يراعي دستور ناميبيا التطبيق المباشر للمعايير الدولية والإقليمية من خلال النص على ما يلي: باستثناء ما يرد بشأنه نص، «تشكل القواعد العامة للقانون الدولي العام والاتفاقات الدولية الملزمة لدولة ناميبيا جزءاً من قانون ناميبيا.»⁴ ومع ذلك وفي حالات أخرى مثل جنوب أفريقيا⁵ وزيمبابوي⁶، يشترط الدمج التشريعي للمعايير الدولية ذات الصلة قبل أن يصبح الاتفاق الدولي (الذي صادفته) قانوناً في البلد المعني. وفي الحالات التي يشترط فيها هذا الدمج التشريعي من الضروري اعتماد التشريع الذي يُنفذ هذه المعايير

3. الاتحاد الأفريقي (2008) إطار السياسات الاجتماعية لأفريقيا (CAMS/EXP/4(I)).

4. المادة 144 من دستور ناميبيا.

5. المادة 231 (4) من دستور جنوب أفريقيا (1996).

6. المادة 111 (ب) (1) من دستور زيمبابوي (1980).

7. ILO Social security and the rule of law paras 234-235; M Olivier «Social security: Framework» in LAWSA (The Law of South Africa) - Labour Law and Social Security Law Vol 13, Part 2 (LexisNexis, Durban, 2012) par 150.

8. المادة 41 من دستور الهند توجه الدول إلى توفير المساعدة الحكومية إلى مواطنيها في حالة البطالة والشيخوخة والمرضى والإعاقة وفي حالة أخرى من العوز، في إطار حدود قدرتها الاقتصادية وحالتها الإنمائية.

9. http://www.icla.up.ac.za/images/constitutions/kenya_constitution.pdf



الإطار 4: دور المحاكم في حماية الضمان الاجتماعي بوصفه حق من حقوق الإنسان

تؤدي المحاكم دوراً مهماً في إنفاذ الحقوق الدستورية المرتبطة بالحماية الاجتماعية بما في ذلك المساعدات الاجتماعية. وتقر المحكمة الدستورية العليا في الهند على سبيل المثال من خلال عدة أحكام بالحق في الضمان الاجتماعي والرعاية الصحية، باعتبارها حقوقاً غير مباشرة مشتقة من الحق في الحياة الذي تنص عليه المادة 21 من الدستور الهندي.¹ وبالمثل حكمت المحكمة الدستورية في جنوب أفريقيا في القضية الشهيرة خوسا ضد وزير التنمية الاجتماعية¹¹ بأن الحكم التشريعي الذي يستبعد المقيمين الدائمين من غير مواطني جنوب أفريقيا وأطفالهم من الوصول إلى المساعدات الاجتماعية الحكم غير دستوري، حيث تعدى هذا الحكم على حقوقهم الدستورية في الكرامة الإنسانية والمساواة والوصول إلى المساعدات الاجتماعية المناسبة.

يمكن الاطلاع على قاعدة متنوعة من القضايا القانونية من مختلف البلدان على الرابط الآتي: <http://socialprotection-humanrights.org/legal-depository/legal-cases/>

2.5 القيود المالية والنهج الحقوقي

تتطلب الاستجابة إلى احتياجات السكان مستويات كافية من الموارد. ويمكن أن يصاحب العمل القانوني إنتاج دراسات جدوى مالية. وقد ساعدت دراسات تحديد التكلفة في الفلبين على الحد من قلق أعضاء البرلمان والمسؤولين في وزارات المالية بشأن مبالغ المخصصات الضرورية لتنفيذ القانون الخاص بالمعاشات الاجتماعية عقب اعتماده في 2011.¹²

نقطة انطلاق التوصية 202 بناء على دراسات منظمة العمل الدولية واليونيسيف والبنك الدولي هي قدرة البلدان الفقيرة على الوفاء بمجموعة أساسية من ضمانات الضمان الاجتماعي المحددة على المستوى الوطني، حيث تهدف الحماية الآمنة إلى الوقاية من الفقر أو التخفيف منه ومن الضعف والاستبعاد الاجتماعي لكل من يتمتع بالحماية على أي مستوى من مستويات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، وأنه هذه البلدان عليها أن توفر مستويات أعلى من الحماية بالتدرج لاحقاً.

ويذكر إطار السياسات الاجتماعية بالاتحاد الأفريقي لعام 2008 أن توفير حزمة دنيا من الحماية الاجتماعية الأساسية تبين أنه ميسور حتى في حالة البلدان محدودة الدخل، في إطار مواردها المتاحة ما دامت هذه الحزمة تتمتع بالإدارة الجيدة (الفقرة 33).¹³

وبشكل عام يتطلب ضمان النص دستورياً أو قانونياً على مبدأ استدامة مخططات الاستحقاقات الاجتماعية ما يلي:

- تحديد مخصصات مستدامة ومتدرجة للمساعدات الاجتماعية بناء على وضع الأولويات والتخطيط المالي.
- تجنب المخاطر من السنة للسنة أو عدم توافر التمويل أو التمويل غير الكافي من خلال وضع برامج والتزامات تمتد لعدة سنوات.
- تجنب التراجع عن الحزمة في أوقات الأزمة.
- إمكانية العامل مع الدعم الإضافي الضروري (على سبيل المثال من خلال صناديق الطوارئ) عند حدوث الصدمات.
- إدارة المخاطر المالية بشكل مناسب بما يكفل الكفاية المستمرة وانتظام الاستحقاقات وإمكانية التنبؤ بها والحد من الغش وسوء الإدارة.

تحديد مخصصات مستدامة ومتدرجة للمساعدات الاجتماعية بناء على وضع الأولويات والتخطيط المالي.

التوصية رقم 202 الصادرة عن منظمة العمل الدولية بشأن الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية تتناول تحديداً مسألة تمويل المساعدات الاجتماعية.

الإطار 5: التدابير المالية للمساعدات الاجتماعية

11. (1) ينبغي أن يفكر الأعضاء في استخدام منهجيات مختلفة لتعبئة الموارد الضرورية لضمان الاستدامة المالية والمالية العامة والاقتصادية للأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية، مع مراعاة قدرات مختلف الفئات السكانية على دفع الاشتراكات. وقد تشمل هذه المنهجيات ما يلي منفردة أو مجتمعة: الإنفاذ الفعال للالتزامات الضريبية وصداد الاشتراكات، أو إعادة تنظيم أولويات الإنفاق، أو وعاء أوسع لتحصيل الإيرادات يزيد بشكل تصاعدي كافٍ.

(2) عند تطبيق هذه المنهجيات ينبغي أن يراعي الأعضاء ضرورة تنفيذ التدابير للوقاية من الغش والتهرب الضريبي والامتناع عن دفع الاشتراكات.

12. ينبغي تمويل الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية من موارد وطنية. ويجوز أن يسعى الأعضاء الذين لا تتوفر لديهم قدرات اقتصادية ومالية عامة كافية لتنفيذ هذه الضمانات للحصول على تعاون ودعم دولي لإكمال مساعيهم.

المصدر: التوصية رقم 202 الصادرة عن منظمة العمل الدولية لعام 2012 بشأن الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية، الفقرتان 11-12

وتكرر توصية منظمة العمل الدولية بشأن أرضيات الحماية الاجتماعية على الالتزام بالحماية الشاملة، وتقر مع ذلك بجواز بلوغ هذا الهدف تدريجياً، وتعطي الأولوية لتنفيذ أرضيات الحماية الاجتماعية باعتبارها نقطة انطلاق للبلدان التي لا تتمتع بالحد الأدنى من ضمانات الضمان الاجتماعي (البند 1 من المادة 13).

يوضح التعليق العام رقم 19: الحق في الضمان الاجتماعي (المادة 9 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية) أن الدولة ينبغي عليها تنفيذ مخططات للضمان الاجتماعي وفقاً للحد الأقصى المتاح لها من الموارد، وأنه متى وجدت قيوداً فينبغي أن تكون متناسبة وأن تراعي على وجه الخصوص بعض الفئات الضعيفة لكي تضمن حمايتهم حتى في وجود قيود على المالية العامة. ولا يمكن تطبيق التراجع عن الضمانات على وجه الخصوص دون تفسير لهذا التراجع مع فحص دقيق لحماية الفئات الأضعف.

وتذكر المادة 9 من العهد الدولي الخاص أنه «بالرغم من أن العهد ينص على الأعمال التدريجي ويقر بالقيود التي تنشأ عن الموارد المتاحة يفرض العهد أيضاً على الدول الأطراف التزامات متعددة لها أثر فوري: على الدول الأطراف التزاماً فورياً يتعلق بالحق في الضمان الاجتماعي بأن تضمن جعل ممارسة الحقوق المنصوص عليها في هذا العهد بريئة من أي تمييز (الفقرة 2 من المادة 2)، وضمان مساواة الذكور والإناث في جميع الحقوق (المادة 3)، والالتزام باتخاذ خطوات (الفقرة 1 من المادة 2) نحو الأعمال الكاملة للفقرة 1 من المادة 11 والمادة 12. وينبغي أن تكون كل هذه الخطوات مخططة وملموسة وموجهة نحو الأعمال الكاملة للحق في الضمان الاجتماعي.»¹⁴

10. ILO Social security and the rule of law par 291.

11. 2004 6 BCLR 569 (CC).

12. Sevilla A (2017) PPT on Social Pension in Philippines, Coalition of Services of the Elderly, Webinar on Fiscal Space offered by Platform Socialprotection.org accessed 26.01.2017

13. للاطلاع على تعليقات مشابهة من بنك التنمية الآسيوي ومنظمة العمل الدولية، انظر الوثيقة الصادرة عن البنك بشأن المسنين: Social Pensions in Asia (2012) 151 and ILO World Social Protection Report 2014-2015 (2014) 149-150.

14. <http://www.refworld.org/docid/47b17b5b39c.html>



2.6 الدروس المستفادة

- ينشئ الإطار القانوني للمساعدات الاجتماعية بما في ذلك وجود قانون في هذا الشأن اختصاصا قانونيا يلزم الحكومة بتقديم استحقاقات المساعدات الاجتماعية ويعبر عن المبدأ القائل بأن الحماية الاجتماعية من حقوق الإنسان.
- ينبغي أن يتناول قانون المساعدات الاجتماعية عدة جوانب مهمة تشمل: تحديد المستفيدين وطبيعة الاستحقاق ومستواه واستحقاقات المستفيدين والشروط الخاصة بالتأهل وتأسيس المؤسسة المسؤولة عن سداد الاستحقاقات ووظائفها وسلطاتها ومصادر التمويل للمساعدات الاجتماعية وتجنب الغش.
- يشدد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948 والعهد الدولي الخاص للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الصادر سنة 1966 على حق كل شخص في الضمان الاجتماعي وفي مستوى معيشي مناسب.
- في عام 2012 اعتمدت منظمة العمل الدولية التوصية رقم 202 بشأن الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية. وتشتمل التوصية على إرشادات خاصة بتأسيس أنظمة شاملة للضمان الاجتماعي وصيانتها وغير ذلك من نقاط.
- يذكر إطار السياسات الاجتماعية الصادر عن الاتحاد الأفريقي عام 2008 ضرورة مد الحماية الاجتماعية من خلال تدابير مثل التحويلات النقدية غير القائمة على اشتراكات وممولة تمويلًا عامًا. ويعزز البروتوكول الإضافي بشأن حقوق المواطنين في الحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي، وخطة التنمية الاجتماعية 2063 ترسيخ حقوق الإنسان المتمثلة في الحماية الاجتماعية في أفريقيا.
- واعتمدت الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي مؤخرًا بروتوكولا بشأن التشغيل والعمل (2014) يناشد الدول الأعضاء لتؤسس نظاما للحماية الاجتماعية يضمن التغطية للجميع - بما في ذلك من خلال المساعدات الاجتماعية.
- تؤدي الدساتير الوطنية دورا متزايد الأهمية في النص على الضمان الاجتماعي والمساعدات الاجتماعية على وجه الخصوص، فضلا عن النص على دور قوي للمحاكم الوطنية والتقاضي المحتمل ما يساعد على الانتصاف للحالات الفردية وتحسين تفسير وتطبيق نظام الضمان الاجتماعي القانوني والمؤسسي القائم على النهج الحقوقي بالتدرج.
- تبين أن توفير حزمة دنيا من الحماية الاجتماعية الأساسية ميسور حتى في حالة البلدان محدودة الدخل، في إطار مواردها المتاحة. وتوجد أيضا خيارات متعددة متاحة أمام الحكومات للحفاظ على الحيز المالي الضروري للمساعدات الاجتماعية والتوسع فيه.
- تماشيا مع فكرة احتمال تغير سياق البلد وقدراته المالية العامة، ينبغي أن ينص أي قانون للمساعدات المالية على الأعمال التدريجي للتغطية الموسعة بما يواكب الصكوك الدولية والإقليمية بل والوطنية.

LEG

3

إنشاء قاعدة قانونية وطنية للمساعدات الاجتماعية

3.1 الأهداف المحددة

عند الانتهاء من هذا الجزء من الوحدة ينبغي أن يكون الدارس قادرا على:

- التعبير عن مكانة الإطار القانوني للمساعدة الاجتماعية في ظل الضمان الاجتماعي بشكل عام ونظام الحماية الاجتماعية في بلد ما
- النظر في أهمية الإطار القانوني لإنجاز الأهداف والأولويات السياسية الوطنية
- وصف العناصر الأساسية التي ينبغي أن يشتمل الإطار القانوني للمساعدات الاجتماعية عليها والضرورة لمنح استحقاقات المساعدات الاجتماعية والتوسع فيها
- التعبير عن مختلف الطرائق التي تستخدمها البلدان في تحديد نطاق المستفيدين من المساعدات الاجتماعية
- تفسير مجال استحقاقات المساعدات الاجتماعية ونوعها التي يمكن أن تنص عليها البلدان من خلال نظمها القانونية ودور أهداف السياسات الوطنية في هذا الشأن
- وصف كيفية تعامل التشريعات الخاصة بالمساعدات الاجتماعية مع: (1) ترتيبات التمويل الخاصة بالمساعدات الاجتماعية و(2) وضع السياسات وتنفيذها في مجال المساعدات الاجتماعية
- التعبير عن دور الحوار مع الشركاء الاجتماعيين على المستوى الوطني في إطار عمليات وضع سياسات المساعدات الاجتماعية والنظر في سن تشريع خاص بها
- تقييم أهمية البحوث والتحليل والاستعراض الدوري لنظم المساعدات الاجتماعية فيما يتعلق بتوفير المساعدات الاجتماعية والتغيرات التي تطرأ عليها



3.3.3 شروط التأهل

وفقا لمعايير حقوق الإنسان، يعني الامتثال لمبدأ عدم التمييز أن جميع معايير التأهل يجب أن تكون موضوعية ومعقولة وتتسم بالشفافية.¹⁵ وينبغي أن ينص القانون على الشروط التي ينبغي على المستفيدين استيفائها بغية التأهل للاستفادة من الاستحقاق. وتختلف هذه الشروط وفقا لنوع الاستحقاق وسياق البلد. وفي أغلب الأحوال تتطلب بعض أنواع الاستحقاقات إثبات وجود وضع أو ظرف معين لدفع الاستحقاق، على أن يكون الإثبات المطلوب معقولا. على سبيل المثال كي يتأهل الشخص للحصول على استحقاق الإعاقة، يجب بالضرورة أن يعاني من إعاقة مثبتة بشهادة طبية على النحو المبين في التشريع، وقد يتطلب الأمر أيضا تقديم إثبات مؤيد بوثائق طبية تؤكد الإعاقة. وبالمثل ينبغي أن يكون الشخص المسن قد وصل إلى السن المنصوص عليه لكي يحصل على المعاش الاجتماعي. وبمعنى آخر يجب أن يحتوي التشريع الخاص بالمساعدات الاجتماعية على تعريفات واضحة وأن يعدد بالتحديد الشروط الضرورية للحصول على كل استحقاق على حدة.

ومن الأهمية بما كان مسألة توفير الاستحقاق إلى الأشخاص/الأسر المعيشية الفقيرة فقط أم يتم توفيره بشكل شامل لجميع الأشخاص الذين يقعون تحت فئات واسعة من السكان دون استطلاع مواردهم المالية. وفي الحالة الأولى تضع البلدان معايير للاختيار أو الاستهداف إما في القانون أو حسبما جرى العرف في اللوائح التالية له. ويجوز أن تنص هذه المعايير على سبيل المثال على أن الأشخاص الذين يقل مكسبهم عن عتبة دخل معين والذين لا يمتلكون أصولا هم من يمكنهم الاستفادة (استطلاع الموارد المالية أو الأصول أو الاختبارين)، أو على العكس يجوز أن يستبعد الأشخاص الذين تزيد دخولهم عن عتبة معينة (اختبار الثروة) أو الأشخاص الذين يحصلون على معاشات (قائمة على اشتراكات) (اختبار المعاش).

وتصيح بعض البلدان معايير الاختيار أو الاستهداف على أساس خط الفقر، الذي تحدده الحكومة في ضوء عدد من المعايير والذي قد يختلف في المناطق الريفية عنه في المناطق الحضرية. واستهداف الفقر بهذه الطريقة ليس سهلا من الناحية الفنية. وتستند مهجيتان شائعان من مناهج استهداف الفقر إلى الاستهداف القائم على المجتمع المحلي أو الاستهداف القائم على أساس إحصائي (الاختيار بالوسائل غير المباشرة). وتشكل المنهجيتان صعوبات من منطلق النهج الحقوقي، فالمنهجية الأولى «لا تخلو من الخزي» أما الثانية فقد تنطوي على غياب الشفافية الكاملة وقد تؤثر المنهجيتان على المساواة وإمكانية الانتصاف.

وتجعل البلدان الأخرى استلام الاستحقاقات متوقفا على استيفاء المستفيد شروطا أخرى - عادة ترتبط بطريقة الحياة أو السلوكيات - مثل تحصين الأطفال المستهدفين أو التحاقهم بالمدرسة، على غرار ما حدث في بلدان أمريكا اللاتينية. «تلتزم الدول الأعضاء بالوفاء الفوري بالمستويات الدنيا من الحق في الغذاء والصحة والسكن والتعليم والضمان الاجتماعي. وهذه حقوق أصيلة لا تتوقف على أداء فعل معين ولا الالتزام بشروط. وعلى الرغم من إمكانية مساهمة هذه الالتزامات في تقوية الحق في التعليم أو الحق في الصحة، فإنها توحى بأن من يعيشون في فقر لا يمكنهم القيام باختيارات منطقية لتحسين حياتهم، ما قد يؤدي إلى نتائج غير مرغوبة مثل ترسيخ الصور النمطية السائدة عن الفقراء - بأنهم مستهترين وغير مسؤولين، وهذه صورة لا تؤيدها أية براهين. ومن هذا المنطلق تشكل المشروطة مخاطر انتهاك حق الفقراء في الكرامة.»¹⁶ وقد يرجع غياب استخدام الخدمات الاجتماعية والصحية العامة إلى سوء الجودة وغياب الثقة وتكلفة الفرصة البديلة. انظر الوحدة الخاصة بالإدارة للمزيد من المناقشات.

ينبغي أن ينص القانون على مجموعة الاستحقاقات الخاصة بالمساعدات الاجتماعية ومستوياتها. ولا بد أن تعكس الظروف الوطنية أي خيارات السياسات الوطنية المحددة من خلال النهج التشاركي مع أصحاب المصلحة والموارد المالية.

وفي معظم الحالات ينص القانون الوطني على أنواع محددة من الاستحقاقات (بما في ذلك حينما يتم التخطيط لطرح أنواع جديدة من الاستحقاقات) ويترك التفاصيل الخاصة بها للوائح - على النحو المتبع في قانون المساعدات الاجتماعية في جنوب أفريقيا لعام 2004 واللوائح المتوافقة معه.

3.2 تطوير الإطار القانوني

تميل البلدان في الوقت الحالي إلى اعتماد إطارا تشريعا للمساعدات الاجتماعية للأسباب المذكورة آنفا. وينبغي أن يكون هذا في إطار قانون وطني ينص على أساس لتنظيم أكثر تفصيلا يصدره الوزير المختص. وهذا النهج تعتمد كينيا وجنوب أفريقيا على سبيل المثال في قوانين المساعدات الاجتماعية فيهما (قانون سنة 2010 وسنة 2014 على التوالي).

ويجب أن يستند وضع الإطار التشريعي إلى سياسة يتم تحديدها من خلال نهج تشاركي. ويبنى على أساس دراسات جدوى مالية ومؤسسية فضلا عن تقدير الاحتياجات.

وتتطلب صياغة مشروع القانون موظفين مؤهلين ووقت كافٍ ومشاركة أصحاب المصلحة في الأوقات المناسبة، ويتطلب في مراحله النهائية تعديلات متكررة ومناقشات فيما بين موظفي الوزارة وأعضاء لجنة الصياغة في البرلمان. وأخيرا وليس آخرا تنطوي العملية على مرحلة مهمة تتعلق بالثقيف وإذكاء الوعي بالقانون بما في ذلك من خلال حملات المعلومات والحوار الاجتماعي الموسع.

3.3 النص على المحددات الأساسية في القانون

ينبغي أن يشمل الإطار القانوني للمساعدات الاجتماعية على حد أدنى من عناصر التصميم الأساسية التي تشمل تحديد هوية المستفيدين وشروط التأهل للحصول عليها ومشروطيتها ونطاق الاستحقاقات ومستويات الاستحقاقات بالرجوع إلى مقاييس محددة.

3.3.1 تحديد هوية المستفيدين

من الضروري أن يحدد الإطار القانوني بوضوح هوية الأشخاص الذين يتوخاهم للاستفادة من الاستحقاق - أي «أصحاب الحقوق». وينبغي أن يكون القانون محددًا بشأن الخصائص الشخصية التي ينبغي أن يستوفيها من يتأهل: مثلا الأشخاص الأكبر أو الأصغر من سن معين (في حالة معاشات الشيخوخة أو منح رعاية الأطفال)، أو الأشخاص ذوي الإعاقة (استحقاق الإعاقة) وغير ذلك.

3.3.2 المساعدات الاجتماعية لغير المواطنين؟

تفيد العديد من البلدان دفع استحقاقات المساعدات الاجتماعية بمواطنيها فقط. ومع ذلك قد يثير هذا الأمر تساؤلات بشأن تطبيق حق المعاملة المتساوية للمقيمين الأجانب، الذي عادة ينص عليه دستور البلد وتحميه الصكوك الدولية والإقليمية. وتوضح توصية منظمة العمل الدولية رقم 202 أنه ينبغي للدول الأعضاء، رهناً بالتزاماتها الدولية القائمة، أن توفر الضمانات الأساسية من الضمان الاجتماعي المشار إليها في هذه التوصية على الأقل لجميع المقيمين والأطفال، على نحو ما هو محدد في القوانين واللوائح الوطنية (الفقرة 6).

وتؤيد التوصية رقم 202 مبدأ الحماية الشاملة باعتبارها الهدف الأسمى. وتنص على أن الدول الأعضاء، رهنا بالتزاماتها الدولية القائمة، ينبغي أن توفر الضمانات الاجتماعية الأساسية إلى جميع المقيمين، وجميع الأطفال (بصرف النظر عن وضعهم إقامتهم). وينبغي أن يتوافق تعريف مصطلحي «المقيمين» و«الأطفال» مع التعريفات المنصوص عليها في القوانين واللوائح الوطنية. ومع ذلك وعلى الرغم من أن التوصية تتيح للقانون والممارسة العامة تعريف المقصود بالمقيمين والأطفال المستفيدين من أرضيات الحماية الاجتماعية فإن التوصية تقر بضرورة اتساق هذا التعريف مع الالتزامات الدولية للبلد بما في ذلك المنصوص عليها في صكوك حقوق الإنسان ذات الصلة الملزمة قانونا مثل العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة 1966.



الإطار 6: طرح أنواع جديدة من الاستحقاقات

3.4 التمويل والترتيبات المؤسسية

3.4.1 ترتيبات التمويل

من المسائل الأساسية الأخرى التي عادة يتناولها تشريع المساعدات الاجتماعية مسألتان مرتبطتان الأولى هي الترتيبات المالية والثانية هي الترتيبات المؤسسية للبرنامج. ومن الضروري أن يبين القانون مصادر التمويل ولا سيما التمويل الناشئ من موازنة الدولة. حيث يمنح هذا الوضع اختصاصا تشريعا للدولة لكي توجه مخصصات لاستحقاقات توفرها الدولة عند إعداد الموازنة. تشير بعض القوانين المعنية بالمساعدات الاجتماعية إلى التمويل بشكل واسع النطاق وعام.

وتنص اللوائح في موزمبيق على المصادر الآتية مثلا (المادة 23):

- مخصصات من موازنة الدولة
- اشتراكات أو هبات أو منح أو دعم من الهيئات العامة أو الخاصة سواء أكانت محلية أم أجنبية.
- مصادر أخرى للإيرادات يتم الحصول عليها من طرق قانونية مشروعة.

وتنص المادة 9 من قانون هيئة الضمان الاجتماعي في جنوب أفريقيا لسنة 2004 على شروط مماثلة. وينظم هذا القانون استغلال التمويل والتعهد بالحسابات واشتراط المراجعة السنوية فضلا عن كيفية الحصول على الأصول وحيازتها والتصرف فيها (المواد 9-12).

3.4.2 الترتيبات المؤسسية

حوكمة المساعدات الاجتماعية وإدارتها:

ينبغي أن تنص الأطر القانونية للمساعدات الاجتماعية على هيكل مؤسسي خاص بهذا المخطط. ويتباين نطاق هذه الأطر مرة أخرى وفقا لمختلف وجهات النظر المتعلقة بنماذج الحوكمة والإدارة الأنسب حسب سياق البلد. وبالنظر إلى أن استحقاقات المساعدات الاجتماعية عادة تسدد من موازنة البلد (المركزية)، من الواضح أن الحكومات تؤدي دورا مباشرا في هذا الشأن.

ومن الأمور المهمة أيضا في هذا الشأن التنظيم الداخلي (الاختصاص الاتحادي/الإقليمي، درجة اللامركزية وغير ذلك من أمور). ويمكن أن تتم إدارة المساعدات الاجتماعية على مستويات مختلفة. ففي العديد من بلدان الجنوب في أفريقيا تتم إدارة المساعدات الاجتماعية على مستوى مركزي للعديد من الأسباب. وقد تختار بلدان آخر تفويض الإدارة إلى المستوى المحلي، إن لم يكن مطلوب منها دستوريا القيام بذلك.

وأوضحت لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات أن «مبدأ المسؤولية الشاملة للدولة يضمن ألا تتدرج الدولة باللامركزية الإدارية كي تتجنب مساءلتها عن سوء الإدارة أو غياب ضمان الحماية الناجمة بموجب مخططات وطنية للضمان الاجتماعي»¹⁷.

ينصح بطرح أنواع جديدة من الاستحقاقات من خلال تعديل الإطار القانوني القائم بدلا من اعتماد تشريع منفصل بغية الحفاظ على تماسك النظام وتجنب الازدواجية والتشتت غير الضروري. ومع ذلك يصعب أن تعكس التعديلات المنتظمة على مستوى الاستحقاقات ارتفاع تكلفة المعيشة إلا من خلال اللوائح الصادرة عن القيادة السياسية المختصة (مثل الوزير المختص). ويؤدي هذا إلى تقليل لجوء الإدارة إلى البرلمان في كل مرة يتطلب الأمر فيها تحديث بديهي للمبلغ المستحق.

المصدر: ILO (2014) Social Protection Floor Assessment Namibia

تنص التوصية 202 في المادة 9 على ما يلي: (2) «يمكن أن تشمل الإعانات ما يلي: إعانات الأطفال والأسر، إعانات المرض والرعاية الصحية، إعانات الأمومة، إعانات الإعاقة، إعانات الشيخوخة، إعانات الوراثة، إعانات البطالة وضمانات العمالة، إعانات إصابات العمل، بالإضافة إلى أي إعانات اجتماعية أخرى نقداً أو عيناً.» وبالضرورة يؤيد المنظور القائم على الضمان الاجتماعي وفقا لما هو محدد على المستوى الوطني حالات الطوارئ والمخاطر الاجتماعية التي يواجهها الإنسان طول دورة الحياة:

يمكن تحديد مستويات الاستحقاقات بالرجوع إلى المنصوص عليه في الدستور (مستويات الحد الأدنى للأجور في البرازيل)، أو المعايير الغير المباشرة التي ينبغي الامتثال لها. تشير التوصية 202 على سبيل المثال إلى الاستحقاقات التي:

أ. تجعل الأشخاص المحتاجين للرعاية الصحية لا يواجهون مصاعب ومخاطر الفقر نتيجة للآثار المالية المترتبة على الوصول إلى الرعاية الصحية الأساسية. وينبغي النظر في توفير الرعاية الطبية المجانية قبل الولادة وبعدها للفئات الأضعف؛

ب. ينبغي أن يتيح أمن الدخل للحياة بكرامة. قد تعادل المستويات الدنيا للدخل وفقا للتعريف الوطني القيمة النقدية لمجموعة من السلع والخدمات الأساسية أو الخطوط الوطنية للفقر أو عتبات الدخل للحصول على مساعدات اجتماعية أو غيرها من الحدود الأخرى التي ينص القانون عليها أو المتعارف عليها، ويجوز أن تراعي الاختلافات الإقليمية؛

ومجرد تحديد مستويات الاستحقاق يمكن رصدها وتقييمها مقارنة بالمقاييس المتفق عليها. ويمكن أن يحدد التشريع أسباب مراجعة مستويات الاستحقاق بانتظام وطريقة تنفيذه. وللأسف أدى غياب هذا الشرط إلى تدني القيمة الفعلية للاستحقاقات باستمرار وتراجع قيمتها الشرائية في العديد من البلدان وخصوصا أمريكا اللاتينية. ولهذا السبب ووفقا للتوصية 202:

ج. ينبغي استعراض مستويات ضمانات الضمان الاجتماعي الأساسي بانتظام من خلال إجراء يتسم بالشفافية تنص عليه القوانين الوطنية أو اللوائح أو الممارسات العامة حسب الحالة؛

د. فيما يتعلق بتأسيس واستعراض مستويات هذه الضمانات ينبغي ضمان مشاركة الهيئة الثلاثية بحضور ممثلين عن منظمات أصحاب العمل والمنظمات العمالية فضلا عن التشاور مع المنظمات المعنية الأخرى وممثليها.

وفي واقع الأمر ووفقا للمعايير الدولية من قبيل التوصية 202 من الضروري رصد قيمة الضمانات على المستوى النقدي للدخل بل أيضا على مستوى أداء النواتج الاجتماعية (التغذية والمدرسة والصحة). وحقبة إن أرضيات الحماية الاجتماعية المنصوص عليها في التوصية 202 عبارة عن إمدادات نقدية أو عينية تتوافق مع الخدمات الصحية المتاحة والمتوفرة والجيدة أو تكملها وأمن الدخل الأساسي الذي يحتاجه الأطفال للوصول إلى حد الكفاية والتوفر بالتوازي مع السلع والخدمات الضرورية التي تتيح للأطفال الوصول إلى التغذية والتعليم والرعاية من بين الضروريات الأخرى.



وبالإضافة إلى ذلك تؤدي الطبيعة المتغيرة للتطورات المجتمعية والأثر المستمر للدعم من المساعدات الاجتماعية إلى ضرورة استعراض منظومة المساعدات الاجتماعية وبرامجها وتعديلها بانتظام فضلا عن الإطار القانوني الحاكم للمساعدات الاجتماعية. وقد تنشأ فئات جديدة من الأشخاص الضعفاء الذين ربما يتطلب الأمر إضافتهم إلى الإطار التشريعي، أو قد يؤدي تحسن حالة المالية العامة إلى قيام البلد بالتوسع في تغطيتها. وفي جميع الحالات ستكون التغييرات في نظام اللوائح والقواعد أمرا ضروريا.

وتنصح التوصية 202 لسنة 2012 بشأن الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية بأنه ينبغي للدول الأعضاء أن تقوم، على نحو منتظم، بجمع وتوليف وتحليل ونشر مجموعة مناسبة من البيانات والإحصاءات والمؤشرات الخاصة بالضمان الاجتماعي، مصنفة على وجه الخصوص حسب نوع الجنس (الفقرة 21).

3.7 الدروس المستفادة

- ينبغي أن يوضح الإطار القانوني على الأقل الأشخاص المؤهلين وطبيعة الاستحقاقات ومستواها ومعايير الأهلية.
- ينبغي أن يحدد التشريع الخاص بالمساعدات الاجتماعية ترتيبات التمويل التي تقود السياسات والمؤسسات المنفذة للبرنامج.
- ينبغي أن يتوافق الإطار التشريعي للمساعدات الاجتماعية مع الإطار الأوسع داخل البلد الخاص بالحماية الاجتماعية.
- عادة ما يكون التشريع الخاص بالمساعدات الاجتماعية محمدا بشأن الخصائص الشخصية لمن يتأهلوا للمساعدات الاجتماعية. وفي بعض الحالات يحتوي التشريع الخاص بالمساعدات الاجتماعية على تعريفات واضحة ويحدد الشروط الضرورية للحصول على كل استحقاق على حدة. وفي حالات أخرى يشترط القانون ضرورة أن تكون الاستحقاقات متوفرة بشكل شامل لجميع الأشخاص الذين ينتمون إلى فئة بعينها.
- في معظم الحالات ينص إطار المساعدات الاجتماعية على أنواع محددة من الاستحقاقات (بما في ذلك الأنواع الجديدة التي يتم طرحها ويفسح المجال للتفاصيل أمام اللوائح التنفيذية).
- يمكن أن تأتي المساعدات الاجتماعية نقدية أو عينية، وعادة يقر النظام الوطني القانوني بأهمية مختلف أشكال الاستحقاقات غير النقدية باعتبارها أداة للتخفيف من الفقر وضرورة ربط هذه الإعانات بعضها البعض وبالبرامج الأخرى (مثل برامج تحقيق الدخل).
- ينبغي أن ينتطوي إنشاء إطار المساعدات الاجتماعية على مشاورات مع جميع أصحاب المصلحة مثل العمال وأصحاب العمل والحكومة والمجتمع المدني.
- ينبغي أن تسترشد المساعدات الاجتماعية بالبحوث والتحليل. وعلاوة على ذلك تتطلب الطبيعة المتغيرة للتغيرات المجتمعية والأثر المستمر للبرامج القائمة إمكانية تنفيذ مراجعة منظومة المساعدات الاجتماعية وتعديلها بانتظام.
- وينبغي ألا تعتبر هذه مسألة فنية بل عملية تشاركية يشترك فيها عدد كبير من أصحاب المصلحة بما في ذلك الحكومة والبرلمان ومنظمات الحوار الاجتماعي وممثلي الأشخاص المعنيين، فقد تؤدي إلى تغييرات في الأطر القانونية.

3.5 القوانين المحلية والمشاورات العامة والتعبئة الاجتماعية

أوضحت الأدلة أن المشاركة مع الشركاء المحليين (مثل المنظمات النقابية ومنظمات أصحاب العمل) في تصميم سياسات اجتماعية بما في ذلك وضع سياسة المساعدات الاجتماعية والنظر في تشريعات المساعدات الاجتماعية يؤدي إلى أطر قانونية وتنفيذ يحظى بقدر أكبر من القبول والشريعة.

ومن أشكال زيادة المشاركة والانخراط في أجندة الحماية الاجتماعية الموسعة من قبل الشركاء الاجتماعيين التقليديين في مجال الضمان الاجتماعي تشجيع صياغة أوراق موقف عن أرضيات الحماية الاجتماعية. وعلى العكس يمكن أن يشارك الشركاء غير التقليديين في الشؤون التقليدية للضمان الاجتماعي.

وتدعو توصية منظمة العمل الدولية 202 الصادرة عام 2012 بشأن الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية إلى المشاركة الثلاثية مع المنظمات الممثلة لأصحاب العمل وللعمال، بالإضافة إلى التشاور مع منظمات أخرى ذات صلة ومثلة للأشخاص المعنيين (انظر الفقرة (ص) من المادة 3 والفقرة (د) من المادة 8).

وفي إطار التوصية رقم 202 تشجع منظمة العمل الدولية الدول الأعضاء أن تعقد بانتظام مشاورات وطنية بغية تقييم التقدم المحرز ومناقشة سياسات ترمي إلى زيادة مد نطاق الضمان الاجتماعي (الفقرة 20). فالمشاورات الموسعة تعزز من فهم الجمهور وثقته بشك عام وكذلك كل من يؤثر النظام عليهم على وجه الخصوص. وتوجد العديد من الأمثلة المماثلة الجيدة لهذا النهج.

الإطار 7: الحوار الوطني وإصلاح سياسات المساعدات الاجتماعية في البرازيل

«في البرازيل تولى منتدى وطنيا للضمان الاجتماعي (FNPS) النقاش الدائر فيما بين ممثلي العمال وأصحاب المعاشات وأصحاب العمل والحكومة الاتحادية بالأساليب الضرورية لضمان استدامة نظام المعاشات الجديد وسياسية المساعدات الاجتماعية وتحسينها. ونتج عن هذا الحوار توافقا وطنيا يتعلق بسوق العمل والتحول الديموغرافي ومعاشات الإعاقة ومعاشات أسر المتوفين ومعاشات سكان الريف والمسائل الخاصة بالنوع الاجتماعي وإدارة النظام وتمويله والتنسيق بين المعاشات والمساعدات الاجتماعية.»

تفترض المشاورات العامة أن الدول تتخذ مبادرات لإصلاح السياسات الاجتماعية. ولكن الحركات الاجتماعية قد تكون بدورها هي منشأ إصلاح السياسات الاجتماعية.

ويمكن أن تستخدم الفئات المعنية المعايير الدولية والأهداف الدولية لدفع القوانين المحلية المعنية بالحماية الاجتماعية قدما والأهم من ذلك تستخدمها في الدفع للمزيد من الجهود المالية. ويمكنها بناء تحالفات من المواطنين من خلال المشاركة المستمرة وجهود الدعوة والتأييد وإقامة الشبكات.

3.6 البحث والتحليل لأغراض الإصلاحات التنظيمية

يتطلب إنشاء منظومة للمساعدات الاجتماعية وعليه إطارها القانوني أن تسترشد بالبحوث والتحليل الخاص بهذا السياق. وهذا أمر ضروري حيث يختلف السياق السكاني والاقتصادي والاجتماعي من بلد لآخر. وسمات الفقر العامة في أي بلد فضلا عن قدراته من المالية العامة ما هما إلا معيارين من المعايير الأساسية التي تتطلب أساسا جيدا من الأدلة والبراهين لتصميم السياسات والقوانين. ولا يمكن تصميم التدخلات ذات الأولوية لتقديم المساعدات الاجتماعية المناسبة لفئات محددة من الناس إلا من خلال الدراسة المتأنية لنتائج الأبحاث.



4

4.1 الأهداف المحددة

عند الانتهاء من هذا الجزء من الوحدة ينبغي أن يكون الدارس قادرا على:

- شرح حقوق المطالب في الشكوى والطعن
- شرح المبادئ التي تكفل العناية الواجبة - وأثر اشتراطات النظام الإداري للعدالة على توفير المساعدات الاجتماعية
- وصف دور وأهمية الآليات المناسبة للشكاوى والطعن فضلا عن آليات المساءلة الاجتماعية في ضمان الوصول إلى العدالة وحماية حقوق المستفيدين من المساعدات الاجتماعية
- تقييم كيفية ضمان الأطر القانوني للمساعدات الاجتماعية حماية حقوق المستفيدين وتوفير خدمات خدمة العملاء وتقديم الخدمة
- مناقشة الطرائق المستخدمة في أطر المساعدات الاجتماعية لضمان وحماية المعلومات الفردية الشخصية التي قد يصل إليها القائمين على إدارة المساعدات الاجتماعية
- تحليل حالات وقف الاستحقاقات أو إلغائها أو إنائها
- فهم دور التفتيش

4.2 الحق في الشكوى والطعن

ينبغي أن ينص الإطار القانوني على حق كل مُطالب فيما يلي وفقا للمعايير الدولية التي تشمل الاتفاقية رقم 102 والتوصية رقم 202:

- طلب توفير الاستحقاق المستحق بموجب القانون
- الشكوى من جود الاستحقاق أو كميته
- الطعن في حالة الرفض
- مساءلة الأشخاص المسؤولين عن تصميم مخططات المساعدات الاجتماعية وإدارتها وتنفيذها.

يمكن اللجوء إلى المحاكم العادية في بعض البلدان، وتؤسس بلدان أخرى محاكم خاصة للضمان الاجتماعي أو المساعدات الاجتماعية ومع ذلك تستخدم بلدان أخرى ترتيبات أخرى منصوص عليها في قانون العمل.

ومن المكونات الأساسية للوصول إلى العدالة حماية حقوق المستفيدين من المساعدات الاجتماعية في الوصول إلى آليات مناسبة للشكاوى والطعن. وتبين الأدلة المقارنة التي تدعمها المعايير والمبادئ التوجيهية من منظمة العمل الدولية ضرورة التمييز بوضوح بين مرحلتين من حل النزاعات المتعلقة بالضمان الاجتماعي والمساعدات الاجتماعية. ويعني هذا:

- أنه ينبغي أن يتمكن الشاكي أو المستفيد من الوصول إلى إجراء المراجعة والاستعراض داخل مؤسسة الحماية الاجتماعية التي قررت المسألة في المقام الأول.
- وعقب ذلك إذا كان الشاكي أو المستفيد لا يزال يشعر بالغبين وأن المسألة/النزاع لا يزال لم يتم حله فينبغي أن يتمكن من الوصول إلى هيئة أعلى مستقلة للطعن على القرار.
- وينبغي أن تكون هذه الهيئات «الداخلية» و«الخارجية» المعنية بالفصل في المنازعات منفصلة مؤسسيا وهيكليا ومستقلة عن بعضها.

يشدد البند (1) من المادة 70 من اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 102 لسنة 1952¹⁸ على الحق في الطعن في حالة رفض الاستحقاق أو الشكوى من جودته أو كميته.

وتوجد العديد من الأمثلة على مستوى العالم على نظم جيدة لفض النزاعات الخاصة بالضمان الاجتماعي داخليا وتعمل هذه الأنظمة في إطار المخططات العامة للمساعدات الاجتماعية. وبخلاف بعض الاستثناءات البسيطة لا يحدث هذا الوضع في بلدان الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي حيث لم توضع سوى ترتيبات محدودة لفض المنازعات المتعلقة بالمساعدات الاجتماعية باستثناء مشاركة النظام القضائي العام.

18. اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 102 بشأن الضمان الاجتماعي لسنة 1952 (الحدود الدنيا).

حماية استحقاقات الأفراد وحمايتهم من سوء استغلال المعلومات الشخصية في المساعدات الاجتماعية





3. التوعية بالمعلومات: علاوة على ذلك توفر معظم المؤسسات الخاصة بالضمان الاجتماعي مواد دعائية إضافية من قبيل الملصقات والكتيبات والإعلانات وغيرها، بغرض توعية الأعضاء في المخطط بحقوقهم في الطعن.

4. الاستجابة السريعة: من المهم أن تعمل نظم الطعن بكفاءة وسرعة شأنها في ذلك شأن جميع الجوانب الأخرى من إجراءات الاستحقاق. ومن يطالبون باستحقاق وإنما يطالبون به لأنهم يرون أنفسهم أهلاً للحصول عليه وعادة يكونون ممن يعانون من فقدان أو تقليص دخلهم بسبب حادث طارئ دفعهم للمطالبة بالاستحقاق. وفي حالة رفض دفع الاستحقاق أو دفعه بقدر أقل مما كان الشخص يتوقعه، لن يرضى الشخص بالانتظار لشهور عدة أخرى قبل الانتهاء من إجراءات طعنه على القرار. ومع ذلك فإن العمل المتعلق بالتعامل مع الطعن بداية من اللجوء إلى الهيئة المعنية بالطعون وتحديد موعد لجلسة الاستماع سوف يستغرق بضعة أسابيع على الأقل حتى في أكفأ النظم. ويترب على ذلك اعتبار جميع القضايا الناتجة عن الطعن قضايا عاجلة.

ويمكن غرس حماية العدالة الإدارية في دستور البلاد (مثل المادة 33 من دستور جنوب أفريقيا)، أو في القوانين الوطنية السارية (أي نظام القانون العام في البلد)، أو حتى في لائحة منفصلة.

4.4 الخصوصية وحماية سرية المعلومات الخاصة

عادة تحتوي قوانين المساعدات الاجتماعية على جمع بيانات شاملة وترتيبات لحفظها، ما يتسبب في احتمال وقوع تعديلات على حق الفرد في الخصوصية. وقد تتعلق البنود الخاصة بالسرية والخصوصية بالمواقف الآتية:

- الكشف عن معلومات الأفراد ومن الغير أحياناً للقائمين على إدارة المساعدات الاجتماعية
- صيانة قواعد بيانات الضمان الاجتماعي
- وصول القائمين على إدارة المساعدات الاجتماعية إلى البيانات المحفوظة لدى جهة أخرى في الدولة أو لدى مؤسسات أخرى في منظومة الضمان الاجتماعي.²⁰

والغرض من هذه البنود ضمان صحة المعلومات بما في ذلك المعلومات المالية الخاصة بمودع طلب الحصول على استحقاق. ويجوز لذلك أن تكون السلطات المخولة للقائمين على إدارة المساعدات الاجتماعية واسعة النطاق.

ومن الضروري أيضاً ضمان تمتع المستفيدين من المساعدات الاجتماعية على حماية كافية تتعلق بسرية المعلومات الخاصة بهم التي قد تصل إلى إدارة المساعدات الاجتماعية.

ووفقاً لتوصية منظمة العمل الدولية 202 بشأن الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية الصادرة عام 2012 من المتوقع أن تضع إطاراً قانونياً لصون وحماية المعلومات الشخصية الخاصة التي تتضمنها نظم بيانات الضمان الاجتماعي لديها (الفقرة 23). ويمكن تأسيس هذه الحماية في النظام القانوني العام مثل حماية الخصوصية المنصوص عليها في العديد من البلدان من خلال القانون العام. ويمكن أيضاً أن تكون ذات طبيعة دستورية - المادة 14 من دستور جنوب أفريقيا لسنة 1996 على سبيل المثال تمنح الحق في الخصوصية للجميع.

ومع ذلك لا تصبح الحماية ناجعة وواضحة لكل من المسؤولين عن إدارة المساعدات الاجتماعية والمستفيدين منها إلا عندما تشتمل صراحة على النص على حماية المعلومات الخاصة بالفرد في قانون المساعدات الاجتماعية. وهذا البند مثلاً منصوص عليه في قانون هيئة الضمان الاجتماعي في جنوب أفريقيا لسنة 2004 (انظر البند (ج) من المادة 4(3) والبند (ز) من المادة 7 (3) والمادة 16 (1)).

ومن الاستثناءات البارزة الذي يبدو أنه يبنى على أساس سوابق دولية وجود نظام للمراجعة والطعن سارياً على المنازعات المتعلقة بالمساعدات الاجتماعية في جنوب أفريقيا. وتنص المادة 18 من قانون المساعدات الاجتماعية لسنة 2004 تحديداً على مرحلتين من مراحل فض المنازعات وهما:

- في حالة عدم قبول الشاكي أو المستفيد قرار الهيئة يجوز أن يطلب كتابة أن تعيد الهيئة النظر في قرارها.
- في حالة عدم قبول الشاكي أو المستفيد القرار الذي أعيد النظر فيه والصادر عن الهيئة يحق له أو لها الطعن عليه كتابة أمام مؤسسة مكرسة لتلقي الطعون على وجه الخصوص، مثل المحكمة المستقلة لتلقي الطعون الخاصة بالمساعدات الاجتماعية.

وينبغي أن تضيف المبادئ تفضيل وجود لجنة أو محكمة متخصصة في النظر في الطعون على نظام المحاكم العادي في البلد في حالة الطعن. وللجان أو المحاكم المتخصصة ميزة ألا وهي أنها مؤسسات متخصصة يمكنها أن تحل المنازعات بسرعة وبدون التزام بالإجراءات القانونية الرسمية الصارمة فضلاً عن تقديمها خدمة غير مكلفة نظراً لحظر التمثيل القانوني أمامها عادة.

وعلاوة على النهج الرسمي للتعامل مع فض المنازعات طُرحت عملية غير رسمية إلى حد في السنوات الأخيرة وتسترشد بآليات المساءلة الاجتماعية. هذه الآليات تفصل فيما يلي.¹⁹ وتمكن عملاء المساعدات الاجتماعية من خلال استغلال المؤسسات الجماعية الممثلة لهم - التي تأسست على هيئة مبادرات حكومية و/أو غير حكومية أو أسستها المجتمعات المحلية بنفسها - من إثارة أكثر من نوع من النزاعات (الفردية) المنصوص عليها في المنظومة المذكورة سابقاً، بل وتقدموا بتظلمات (جماعية) تتعلق بتقدم الخدمة من بين جملة مسائل أخرى.

4.3 مبدأ العناية الواجبة

تسري المبادئ الآتية في مجال العناية الواجبة على العمليات الإدارية والقضائية. وتتعلم باشتراط مراعاة المؤسسات العامة التي تمارس سلطات عامة وتتخذ قرارات إدارية للمبادئ الخاصة بالإجراءات الإدارية العادلة.

ويعني هذا بشكل عام أن القرارات والإجراءات التي تتخذها الإدارات المعنية بالمساعدات الاجتماعية وموظفيها يجب عليهم العمل بشكل قانوني ومنطقي ومنصف إجرائياً.

1. يعني الإنصاف الإجرائي (الذي عادة يشار إليه باسم الاشتراطات الطبيعية للعدالة) أن المؤسسات المعنية بالمساعدات الاجتماعية أو الموظف المسؤول عن اتخاذ قرار (يحتمل أن يكون) سلمي ينبغي أن يمنح الشخص المتضرر من القرار فرصة عرض وجهة نظره وأن المؤسسة أو الموظف المسؤول يجب أن يكون محايداً. ويعني شرط الحياد أن الموظف المسؤول المعني يحظر أن يكون له مصلحة مالية أو شخصية عند اتخاذ قرار بالمساعدات الاجتماعية.

ومن الأمور الأخرى التي ينبغي مراعاتها في مسألة العناية الواجبة ما يلي:

1. الحق في توكيل ممثل: تشترط اتفاقية لاحقة من اتفاقيات منظمة العمل الدولية (رقم 128 لسنة 1967) أنه ينبغي أن يكون للشاكي الحق في توكيل من يمثله أو الحصول على مساعدة من شخص مؤهل يختاره الشاكي، مثل مندوب من نقابة عمالية على سبيل المثال. وعلى الرغم من أن الاتفاقية تشير فقط إلى استحقاقات محددة (مثل العجز والشيخوخة وأسر المتوفين) فإنه من المعتاد منح نفس حقوق التمثيل القانوني إلى جميع حالات الاستحقاقات الأخرى.

2. الرد الكتابي: يحظر الشاكي بالقرار سواء أكان القرار في صالحه أم لا. وتحتوي معظم الاتصالات الكتابية التي تصدر إلى الشاكين - سواء أكانت مراسلات عادية أو جماعية أو مطبوعة أو إحطارات فردية أو خطابات - على معلومات عن حقوق الطعن وإجراءات تقديمه. وهذه الإحطارات أساس لنظم الطعن لأنها ربما تكون الطريقة الوحيدة التي يعلم الشاكي من خلالها بوجود حقه في الطعن. ومن ثم فإن أي نموذج أو إحطار يستخدم في إطار القرارات المتعلقة بمطالبات بالاستحقاقات ينبغي أن يشتمل على معلومات عن حقوقه في الطعن وإجراءات الطعن.



وينبغي توافر الوضوح بشأن المبالغ المدفوعة والفترات التي تدفع المبالغ خلالها (وخصوصا في حالة الاستحقاقات المؤقتة)، وطريقة الدفع. وعند تحصيل المبالغ من نقاط للدفع على وجه الخصوص من الضروري وضع التدابير لحماية العملاء من الاستغلال.

رابعا، يدخل في إطار مسؤوليات إدارة المساعدات الاجتماعية ضمان دفع الاستحقاقات للمستفيدين الشرعيين وآلا تكون المبالغ يساء استغلالها من القائمين على إدارة المساعدات الاجتماعية والمستفيدين على حد سواء.

الإطار 9: ضمان استخدام استحقاقات المساعدات الاجتماعية بشكل مناسب

ينبغي اتخاذ تدابير محددة للحماية وأن تنص عليها التشريعات المعنية بالمساعدات الاجتماعية. فعلى سبيل المثال تنص قوانين المساعدات الاجتماعية بلا استثناء على أن المستفيدين الذين ينفقون استحقاقاتهم في غير موضعها يواجهون احتمال وقف دفع استحقاقاتهم أو تعيين شخص لتلقي الاستحقاق وتطبيقه بالنياحة عنهم، بغية منع تبديد الاستحقاقات الاجتماعية. وينبغي ألا تكون الاستحقاقات موضع تنازل أو رهن أو حجز أو أي شكل من أشكال الخضوع للإنفاذ عليها بموجب حكم أو قرار محكمة.

وأخيرا، يجب أن نتذكر مع ذلك أن منظومة المساعدات الاجتماعية لا يمكنها العمل بشكل سليم ما لم يمثل عملاؤها أنفسهم، أي المتقدمين بطلب المساعدات الاجتماعية والمستفيدين للقواعد المنصوص عليها. وعادة ترتبط هذه القواعد بما يلي:

- الامتثال لجميع الإجراءات وتوفير الإثبات اللازم لتمكين العميل من الحصول على الاستحقاق
- إعلام الإدارة المعنية بالمساعدات الاجتماعية في حالة تغير الظروف، فقد يؤثر ذلك على أهلية العميل للحصول على الاستحقاق
- حظر تقديم معلومات كاذبة أو مضللة أو التصرف بأي صورة تنطوي على الغش على سبيل المثال بعرض رشوة أو أي حافز نقدي على موظف في الإدارة
- حظر سوء استغلال المستفيد للمنحة وتعيين شخص لتلق الاستحقاق باسم المستفيد واستخدامه لصالح المستفيد في حالة سوء الاستغلال أو عدم قدرة المستفيد على استخدام الاستحقاق بشكل مناسب.

4.6 الدروس المستفادة

- تعني العناية الواجبة أن القرارات والإجراءات التي تتخذها الإدارات المعنية بالمساعدات الاجتماعية وموظفيها يجب عليهم العمل بشكل قانوني ومنطقي ومنصف إجرائيا. وينبغي على النظام القانوني لذلك الاعتراف بحق الشخص المتضرر في الوصول إلى العدالة الإدارية.
- من الضروري أيضا ضمان تمتع المستفيدين من المساعدات الاجتماعية على حماية كافية تتعلق بسرية المعلومات الخاصة بهم التي قد تصل إلى إدارة المساعدات الاجتماعية.
- يجوز أن يفرض قانون المساعدات الاجتماعية أيضا التزامات على المسؤولين عن إدارة المساعدات الاجتماعية بغية تحقيق ما يلي: تحسين تقديم الخدمات وضمان دفع الاستحقاقات إلى المستفيدين الشرعيين (وآلا تكون عرضة لسوء الاستغلال) وتكريس خدمة للعملاء وإتاحة المعلومات الخاصة بالبرامج والالتزامات للعملاء.
- ينبغي منح عملاء المساعدات الاجتماعية إمكانية الوصول إلى آليات مناسبة للشكوى والطعن.
- ينبغي أن تتبع هذه العملية مبادئ العناية الواجبة.
- ينبغي تضمين خصوصية المعلومات في التشريع الخاص بالمساعدات الاجتماعية.
- حماية حقوق الإنسان في الوصول إلى الخدمات تنطوي على توفير الخدمات والمعلومات الصحيحة عن الخدمة والشروط الإدارية للحصول عليها واحترام كرامة الإنسان عند التعامل المباشر وقت تقديم الخدمة مع افتراض امتثال المستفيدين للقواعد.

الإطار 8: حماية المعلومات الشخصية - هيئة الضمان الاجتماعي في جنوب أفريقيا

«دون المساس بدستور جمهورية جنوب أفريقيا لسنة 1996 (قانون رقم 108/1996) وقانون النهوض بالحصول على المعلومات لسنة 2000 (قانون 2/2000)، لا يجوز لأي شخص الكشف عن معلومات قدمت له في إطار أي طلب أو تعليمات خاصة بمنحة أو سداد أو استحقاق أو مساعدة تتيحها الهيئة أو تتعلق بها، ما لم يتلق بهذا الكشف أمرا من أحد المحاكم أو ما لم يوافق الشخص الذي تقدم بالطلب على إتاحة هذه المعلومات كتابة.»

المصدر: قانون رقم 9/2004 بشأن هيئة الضمان الاجتماعي في جنوب أفريقيا، المادة 16 (1).

ومع ذلك يجب توخي الحرص دوما وأن تكون الوزارات مستعدة للتحقيق في أي اشتباه في سوء استغلال سجلات البيانات الشخصية ولتنظيم المسألة.

5.4 مبادئ حماية حقوق العملاء في الوصول إلى خدمات الحماية الاجتماعية

قد تشمل حقوق العملاء في الحصول على خدمات الحماية الاجتماعية الحق فيما هو متاح من مساعدة العميل وتقديم الخدمات (أوقات العمل وبعد الخدمات عن المجتمعات المحلية التي تقدم لها الخدمة) واحترام كرامتهم (طوابير الانتظار في الشمس ووجود أماكن جلوس للانتظار وتوفير أماكن قريبة للوضوء) وتوفير المعلومات الصحيحة والمفهومة (اللغة وبساطة اللغة المستخدمة) في شكل مناسب (مكتوب أو مذاق) فضلا عن مراعاة الاحتياجات الخاصة.

وذكرنا فيما سبق بعض الحالات المتعلقة بحماية حقوق العملاء المنصوص عليها في الإطار القانوني للبلد - ولا سيما الحماية المقدمة من خلال العدالة الإدارية والحق في الخصوصية والوصول إلى سبل العدالة والانتصاف. وتنص قوانين المساعدات الاجتماعية بلا استثناء على أحكام أخرى أساسية تتعلق بحماية العميل والنهوض بسهولة وصوله إلى منظومة المساعدات الاجتماعية واستخدامها وتيسيره وتعميمه. ويتحقق هذا الوضع بعدة طرق.

أولا يجوز أن يفرض قانون المساعدات الاجتماعية تقليديا التزامات على المسؤولين عن إدارة المساعدات الاجتماعية لتعزيز تقديم الخدمة وضمان توفير خدمة عملاء جيدة. ويجوز أن تشمل هذه الالتزامات على ما يلي:

- حظر تضارب المصالح - حيث ينبغي أن يطلب من الموظفين الكشف عن أي تضارب في المصالح.
- حظر قبول المسؤولين الهدايا أو مقابل - على سبيل المثال تنص المادة 19(1) من قانون هيئة الضمان الاجتماعي في جنوب أفريقيا تحظر على الموظف أو الاستشاري أو الوكيل أو أي شخص توظفه الهيئة أو يعمل باسمها قبول أية رسوم أو مكافآت غير مصرح بها.
- التزام الموظفين بمدونة سلوك واتخاذ الإجراءات التأديبية حيال أي مسؤول في حال عدم الامتثال بها.

ثانيا، في ظل احتمال جهل بعض العملاء بحقوقهم أو في حالات الأمية أو الجهل بمعرفة الأرقام أو في حال احتياجهم للدعم بأي صورة من الصور حينذا أن ينص الإطار القانوني للمساعدات الاجتماعية على الالتزام بخدمة العملاء. وهذه الالتزامات ينص عليها قانون المساعدات الاجتماعية في جنوب أفريقيا بالتحديد.

ثالثا، ينبغي أن يوضح القانون الإجراءات التي تتعلق بطلب استحقاقات المساعدات الاجتماعية والوصول إليها والاحتفاظ بها والظروف التي بموجبها يمكن سحب الاستحقاق أو إلغائه أو تعليقه. وينبغي أن يوضح القانون واللوائح المؤيدة له بالتفصيل وبوضوح تام جميع الإجراءات التي ينبغي على المتقدم بطلب الحصول على استحقاق اتباعها عند التقدم بطلب الحصول على استحقاق فضلا عن المستندات المؤيدة التي تطلبها إدارة المساعدات الاجتماعية. وينبغي أن يكون للمتقدم بالطلب الحق في معرفة نتيجة طلبه وحقه في إعادة النظر في القرار الذي يتخذ. ولتجنب التأخير واستمرار معاناة المتقدم بالطلب، ينبغي أن ينص القانون على فترة زمنية محددة يصدر خلالها القرار الخاص بالطلب المقدم من الشاكي.



مبادئ المساءلة في القوانين الوطنية للمساعدة الاجتماعية

5.1 الأهداف المحددة

عند الانتهاء من هذا الجزء من الوحدة ينبغي أن يكون الدارس قادرا على:

- وصف مختلف أنواع المؤسسات المسؤولة عن المساءلة التي تنشئها البلدان عند تقديم الضمان الاجتماعي
- التعبير عن والتمييز بين مختلف آليات الامتثال والإنفاذ فيما يتعلق بسياسات المساعدات الاجتماعية والأطر القانونية.
- فهم دور الدعم المقدم لعملاء المساعدات الاجتماعية من جانب الأطراف الحكومية.

5.2 مؤسسات المساءلة

يحدد هذا القسم أهم الأحكام/ المبادئ التي ينبغي أن ينص عليها الإطار القانوني لضمان المساءلة. وتستخدم البلدان مجموعة متنوعة من الآليات لضمان المساءلة من خلال إدارات الحماية الاجتماعية. وهذه الإدارات دائما تكون مؤسسات حكومية تتبع وزيرا أو وزارة مختصة (مثل هيئة الضمان الاجتماعي في جنوب أفريقيا التي ترفع تقاريرها مباشرة إلى وزير التنمية الاجتماعية)، وربما تكون جزء من الوزارة في بعض الأحيان. ومع ذلك توجد أمثلة أيضا على مؤسسات منفصلة. وتشمل آليات المساءلة الأخرى اللجان البرلمانية (المختصة في محافظ وزارية)، واللجان الوزارية والمؤسسات الدستورية مثل الأجهزة العليا للرقابة الإدارية. وتواجه هذه الأجهزة العليا للرقابة الإدارية في الواقع في العديد من البلدان الكثير من القيود الجسدية. «عادة تحجب تقارير المراجعة عن الجمهور وتتم الجلسات الخاصة بنتائج المراجعة خلف الأبواب المغلقة ولا تتخذ إجراءات بناء عليها.»²¹

ومع ذلك يوجد اتجاه متزايد مؤخرا يميل إلى تأسيس آليات المساءلة في مجال المساعدات الاجتماعية خارج إطار المؤسسات التقليدية المذكورة سابقا. يشار إلى هذه الآليات عادة باسم هياكل المساءلة الاجتماعية. والبعض من هذه الآليات تنشئه الحكومة بنفسها للنهوض بمشاركة المواطنين.

5.3 الامتثال والإنفاذ

يوجد عدد من الآليات التي تنطوي على ضمان امتثال سياسات المساعدات الاجتماعية وأطرها القانونية وإنفاذها. وينبغي أن تنص التشريعات على إجراء إدارات المساعدات الاجتماعية تفتيش وعلى اتخاذ إجراءات ضد الأشخاص والمؤسسات التي لا تمتثل.

وقد نوقش استخدام مؤسسات الاستعراض الداخلية. وبالإضافة إلى ذلك نوقش أيضا دور المحاكم الخارجية. ودور هذه الكيانات المحدد هو فض المنازعات التي يثيرها عملاء المساعدات الاجتماعية عندما يختلفون مع القرارات التي تتخذها الجهات الإدارية المعنية بالمساعدات الاجتماعية.

ونوقش أيضا الإنفاذ القضائي من خلال المحاكم. فهو يتعلق في الأساس بدور المحاكم على إنفاذ الحماية المنصوص عليها في الإطار القانوني أي الدستور والقانون العام واللوائح. ومن الأمثلة المذكورة بالفعل تلك المعنية بالعدالة الإدارية وحماية الخصوصية التي تشرف المحاكم على تنفيذها.

وقد يتسع نطاق الآثار المترتبة على نطاق اختصاصها ليشمل نطاق التغطية بالمساعدات وتقدم الخدمات.

5.4 دعم من مراكز المشورة القانونية والأفراد الناشطين اجتماعيا

عملاء منظومة المساعدات الاجتماعية بطبيعة الحال من أضعف وأكثر فئات المجتمع قهرا. وعلى الرغم من أن فرص استغلال آليات التظلم والمساءلة وفض المنازعات الرسمية وغير الرسمية متاحة، فقد أوضحنا فيما بسف أن هذه الفئات من الأشخاص تحتاج بالضرورة إلى دعم من أصحاب المصلحة. وبالطبع لا تتوفر المساعدات القانونية لعملاء المساعدات الاجتماعية في العديد من البلدان. ففي الواقع أسست الحكومات و/أو هيئات المجتمع المدني (التي تشمل المنظمات غير الحكومية) عددا من هياكل المساءلة الاجتماعية) المشار إليها سابقا.

5.5 الدروس المستفادة

- لكي يمكن الحفاظ على مساءلة الإدارات القائمة على الحماية الاجتماعية يمكن للبلد استخدام آليات حكومية ولجان برلمانية (مختصة في المحافظ الوزارية) ولجان وزارية ومؤسسات دستورية.
- ينبغي أن تنص التشريعات على آليات الامتثال والإنفاذ الخاصة بالحماية المذكورة في الإطار القانوني للمساعدات الاجتماعية. ويمكن أن تتخذ هذه شكل الإنفاذ القضائي (من خلال نظام المحاكم) أو مؤسسات المراجعة الداخلية والمحاكم المتخصصة.
- آليات «المساءلة الاجتماعية» التي ييسرها الاختصاصيون الاجتماعيون ومنظمات المجتمع المدني ومراكز المشورة القانونية يمكن أن تتاح أيضا لعملاء المساعدات الاجتماعية.
- ينبغي أن ينص الإطار التشريعي للمساعدات الاجتماعية على إجراء إدارات المساعدات الاجتماعية تفتيش وعلى اتخاذ إجراءات ضد الأشخاص والمؤسسات التي لا تمتثل.

13. International Budget (2016) How can government audits drive accountability, Blog accessed online <http://www.internationalbudget.org/2016/11/how-government-audits-drive-accountability/>.



Human Rights and Social security (2017) Collection of legal cases <http://socialprotection-humanrights.org/legal-depository/legal-cases/>

العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة 1966.

اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 102 بشأن الضمان الاجتماعي لسنة 1952 (الحدود الدنيا).

اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 102 بشأن الضمان الاجتماعي لسنة 1952 (الحدود الدنيا).

ILO (2011) ILO social security and the rule of Law, General Survey concerning social security instruments in light of the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization

التوصية رقم 202 الصادرة عن منظمة العمل الدولية لعام 2012 بشأن الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية

ILO (2014) World Social Protection Report 2014-2015

ILO (2014) Namibia Social protection floor assessment

International Budget (2016) How can government audits drive accountability, Blog accessed online <http://www.internationalbudget.org/2016/11/how-government-audits-drive-accountability/>

ISSA(2010) Dynamic Social Security for the Americas: Social Cohesion and Institutional Diversity – Developments and Trends

Kulke U and Guilbault, ESP (2013) The Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202): Completing the Standards to Close the Coverage Gap (July-December 2013). International Social Security Review, Vol. 66, Issue 3-4

Olivier M (2003) «Developing an integrated and inclusive framework for social protection in SADC: a rights-based perspective» in M Olivier and E Kalula (eds) Developing an integrated and inclusive framework for social protection in SADC (CICLASS, Institute for Development and Labour Law, UCT & FES, 2003)

Olivier M (2011) «Social security adjudication in the light of international standards: The need for reform in Southern Africa» – vol 3(1) International Journal of Social Security and Workers Compensation

ثبت المراجع

الاتحاد الأفريقي (2008) إطار السياسات الاجتماعية لأفريقيا (CAMS/EXP/4(I)).

Bruni, M L (2016) Reforming Social assistance system, in Alam A. e al (2016) Making it happen, World Bank Group

Cassim, A (2015) What happens to policy when champions go away, Making Voices Count, available at <http://www.makingallvoicescount.org/blog/south-africas-social-welfare-system-happens-policy-champions-go-away/>

Freeland N (2014) Do targeting techniques tend to be incompatible with human rights accessed online <http://socialprotection-humanrights.org/expertcom/do-targeting-techniques-tend-to-be-incompatible-with-the-human-rights-standards-of-transparency-and-access-to-information/>

Hailu, Medeiros and Nonaka (2008), "Legal Protection for Cash Transfers: Why We Need it," in Poverty in Focus: Cash Transfers, Lessons from Africa and Latin America, Brazil: international Poverty Centre for inclusive Growth

HelpAge International (2014), A Livingstone Accountability in social pension programmes: A baseline mapping of the Old Age Grant in South Africa



ما برنامج ترانسفورم؟

ترانسفورم عبارة عن مجموعة مبتكرة من مواد التعلم بشأن إدارة أراضيات الحماية الاجتماعية الوطنية في أفريقيا. والهدف الأساسي من ترانسفورم هو بناء القدرة على التفكير النقدي وتنمية قدرات صناعات السياسات والممارسين على المستوى الوطني واللامركزي لتحسين تصميم نظم الحماية الاجتماعية وكفاءتها وفعاليتها. ويهدف برنامج ترانسفورم إلى تقديم معارف رفيعة المستوى تناسب التحديات التي تواجه البلدان في المنطقة بل وتشجع الدارسين على ممارسة القيادة لإحداث التغيير والتحول في نظم الحماية الاجتماعية الوطنية.

لماذا برنامج ترانسفورم تحديداً؟

توجد العديد من المناهج في مجال الحماية الاجتماعية ولذا يمكن الوصول إلى أفكار ومفاهيم ونهج ووسائل أساسية. ومع ذلك فإن المؤسسات والأفراد يعانون من التعقيدات عند إعداد نظاما شاملا وموسعا للحماية الاجتماعية.

ويتطلب هذا التعقيد اعتماد نهج تحويلي عند التدريب وتبادل المعارف. فنقل المعارف لا يكفي لملء الأدمغة. بل يتطلب الأمر من الدارسين التعامل مع أوجه التعقيدات ومحاكاة الإبداع وتقدير التنوع والتفرد والمشاركة بروح الملكية، وكل هذه العناصر على نفس القدر من أهمية المعارف نفسها. وتهدف هذه المجموعة من مواد التعلم إلى تحقيق ذلك بالضبط: ترانسفورم.

حصلت كل المادة العلمية الخاصة ببرنامج ترانسفورم بما في ذلك هذا الدليل على ترخيص بموجب الإصدار الرابع من الرخصة الدولية Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike. للاطلاع على نسخة من هذا الترخيص يرجى زيارة الموقع الآتي: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

يمكن الاتصال بمبادرة ترانسفورم على العنوان الإلكتروني الآتي: transform_socialprotection@ilo.org
أو بزيارة الموقع الآتي: <http://socialprotection.org/institutions/transform>



وضع برنامج ترانسفورم بناء على طلب من الاتحاد الأفريقي



Empowered lives.
Resilient nations.



International
Labour
Organization

وهو مبادرة مشتركة فيما بين الوكالات
يدعمها في أفريقيا



ويمولها



شركاء
برنامج ترانسفورم



لمحة عامة عن المنهج الدراسي

تنظم مجموعة مواد التعلم الأساسية الخاصة ببرنامج ترانسفورم على هيئة قابلة للتعدد وتعكس لبنات البناء الأساسية لنظام للحماية الاجتماعية شامل ومترايط.

والوحدات التدريبية الخاصة ببرنامج ترانسفورم المتوفرة في الوقت الحالي مدرجة في القائمة الآتي. ولا تزال الوحدات الأخرى قيد الإعداد وسوف تضاف إلى المنهج.

Legal Frameworks	LEG
Selection & Identification	S&I
Administration and Delivery Systems	ADM
Coordination	COO
Governance, Institutions & Organizational Structure	GOV
Management Information Systems & Approaches to Data Integration	MIS
Financing & Financial Management	FIN
Monitoring and Evaluation	M&E

تتوفر جميع المواد الخاصة ببرنامج ترانسفورم على الموقع الآتي:
<http://socialprotection.org/institutions/transform>

