

Distr.: General  
15 April 2015  
Arabic  
Original: English

## المجلس الاقتصادي والاجتماعي



### اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

#### أرضيات الحماية الاجتماعية: عنصراً أساسياً من عناصر الحق في الضمان الاجتماعي ومن أهداف التنمية المستدامة

بيان اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية\*

#### معلومات أساسية

١- ما انفكت حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تزداد أهمية على الصعيدين الوطني والدولي. وجاء ذلك جزئياً رداً على التغيرات الاقتصادية والاجتماعية المتعددة التي تحدث في مناطق شتى من العالم. وبرز القلق من ألا تحظى تلك الحقوق بالحماية في العديد من البلدان المتقدمة بسبب آثار الركود الاقتصادي الذي حدث في الآونة الأخيرة. وفي المقابل، كانت معدلات النمو في العديد من البلدان النامية مرتفعة نسبياً، الأمر الذي أتاح لها الموارد اللازمة للشروع في التنفيذ التدريجي لبرامج الحماية الاجتماعية. وفي هذا السياق، يعد وضع أرضيات للحماية الاجتماعية محددة على الصعيد الوطني<sup>(١)</sup>، باعتبارها مجموعة أساسية من الضمانات الاجتماعية الضرورية، النقدية والعينية، عاملاً محورياً في تأمين الحد الأدنى من الدخل والحصول على خدمات الرعاية الصحية، وفي تيسير تمتع أكثر الفئات تهميشاً بالعديد من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية (انظر A/HRC/28/35، الفقرة ٢).

٢- وأوصت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، في بعض ملاحظاتها الختامية على التقارير المتعلقة بإعمال الحق في الضمان الاجتماعي من الدول الأطراف في العهد

\* هذا البيان، الذي اعتمده اللجنة في دورتها الرابعة والخمسين، المعقودة في الفترة من ٢٣ شباط/فبراير إلى ٦ آذار/مارس ٢٠١٥، أعد عملاً بما جرت عليه اللجنة في اعتماد البيانات (انظر الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ٢٠١١، الملحق رقم ٢ (E/2011/22)، الفصل الثاني، الفرع كاف).

(١) توصية منظمة العمل الدولية بشأن الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية، التوصية رقم ٢٠٢ (٢٠١٢).



الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بتحديد أرضيات للحماية الاجتماعية تضمن استحقاقات قانونية للأفراد بوصفها عنصراً أولياً يُدرج بالتدرج في نظام جامع وشامل للضمان الاجتماعي يمثل امتثالاً تاماً لمتطلبات المادة ٩ من العهد. وفي رسالة مؤرخة أيار/ مايو ٢٠١٢، استرعى رئيس اللجنة انتباه الدول الأطراف في العهد إلى أن أي تغيير في السياسة المقترحة أو تعديل في التصدي للآثار السلبية لتدابير التقشف على التمتع بالحقوق المنصوص عليها في العهد يجب أن يسنّ حداً أدنى من المضمون الأساسي للحقوق أو أرضية للحماية الاجتماعية، على النحو الذي وضعت به منظمة العمل الدولية، ويوفر حماية هذا المضمون الأساسي في جميع الأوقات.

٣- أضف إلى ذلك أن إحدى الغايات في إطار الهدف ١ من أهداف التنمية المستدامة لما بعد عام ٢٠١٥ هو إعمال نُظُم وتدابير ملائمة في مجال الحماية الاجتماعية على الصعيد الوطني، بما في ذلك الأرضيات (انظر A/68/970 و Corr.1).

## الغرض

٤- إن اللجنة، في إطار متابعة دعوتها الدول إلى التوفيق صراحة بين أهداف التنمية المستدامة، إضافة إلى مؤشرات ومقاييس الوفاء بها، مع مبادئ حقوق الإنسان ومعاييرها، بما فيها تلك المتعلقة بعدم التعرض للتمييز، والمساواة بين الرجل والمرأة، والمشاركة والإدماج، والشفافية والمساءلة<sup>(٢)</sup>، تُكرر هنا تداعيم تعليقاتها العام رقم ١٩ بشأن الحق في الضمان الاجتماعي وتوصية منظمة العمل الدولية رقم ٢٠٢ بشأن أرضيات الحماية الاجتماعية.

٥- ويشير تعريف الحق في الضمان الاجتماعي الوارد في تعليق اللجنة العام رقم ١٩ إلى ثلاثة عناصر أساسية هي:

(أ) مفهوم الضمان الاجتماعي باعتباره حقاً من حقوق الإنسان وضرورة اقتصادية واجتماعية للتنمية والتقدم؛

(ب) التأكيد مجدداً على أن جوهر الضمان الاجتماعي إعادة التوزيع وعلى دوره في تعزيز الإدماج الاجتماعي؛

(ج) مسؤولية الدولة الكلية والأولية عن إعمال الحق في الضمان الاجتماعي.

٦- وهذه العناصر جزء أصيل في المجموعة المحددة على الصعيد الوطني المكونة من ضمانات الضمان الاجتماعي لأرضيات الحماية الاجتماعية الرامية إلى تحقيق الكرامة الإنسانية وإلى الوقاية أو التخفيف من الفقر والاستضعاف والاستبعاد الاجتماعي. ويضاف إلى ذلك أن عنصر أرضيات الحماية الاجتماعية المتمثل في توفر الخدمات العامة واستمراريتها والحصول

(٢) رسالة رئيس اللجنة بشأن خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ المؤرخة ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢.

عليها، مثل المياه، والتصحاح، والصحة، والتعليم، والعمل الاجتماعي الذي يركز على الأسرة، إنما ينبع من العديد من الحقوق المكرسة في العهد.

## الالتزامات الأساسية

٧- تستدعي أرضيات الحماية الاجتماعية وجود مجموعة من ضمانات الضمان الاجتماعي الضرورية تكفل حصول الجميع على الخدمات الصحية الأساسية وتأمين الحد الأدنى من الدخل. ويمكن تجسيد هذه الضمانات في التحويلات النقدية والعينية، مثلاً من خلال استحقاقات الأطفال، واستحقاقات دعم الدخل، إلى جانب ضمانات تشغيل الفقراء الذين هم في سن العمل، والمعاشات التقاعدية الشاملة للمسنين الممولة من الضرائب، واستحقاقات ذوي الإعاقات والأشخاص الذين فقدوا المعيل الرئيس للأسرة.

٨- وعملاً بالتعليق العام رقم ١٩، تعد هذه الضمانات التزام الدول الأساسي بتأمين الضمان الاجتماعي عن طريق توفير حد أدنى من الاستحقاقات للأفراد والأسر، إلى جانب الخدمات الأساسية الكافية، لتمكين الجميع من تلقي ما يلي على الأقل: الرعاية الصحية الأساسية، والمأوى والسكن، والمياه والتصحاح، والغذاء، وأدنى حد من أشكال التعليم الأساسية. وتحيل عبارة "جميع" على مبدأ عالمية حقوق الإنسان وأن كل فرد له وزنه. وبالمثل، تهدف أرضيات الحماية الاجتماعية الوطنية إلى تأمين الدخل والحصول على الخدمات الأساسية في جميع مراحل العمر، مع إيلاء اهتمام خاص للفئات الأكثر ضعفاً وحرماناً، مثل الأطفال والمسنين وذوي الإعاقات والعاملين في القطاع غير النظامي وغير المواطنين (انظر A/HRC/28/35، الفقرات ٣٧-٥٣).

## المرأة

٩- لا تتلقى النساء، في أغلب الأحيان، استحقاقات الضمان الاجتماعي والمعاشات التقاعدية، إما لأنهن يعملن في الاقتصاد غير النظامي، وإما لأنهن يعانين من صعوبات أكبر لاستيفاء معايير الأهلية أو لمجرد أنهن يزاولن أعمالاً غير مدفوعة الأجر ولا يُعترف بأنها مساهمة اقتصادية في مجتمعاتهن المحلية ومجتمعاتهن عموماً. وثمة عقبة أخرى هي أن النساء كثيراً ما يُعتبرن كلاً على شركائهن الذكور لا صاحبات حقوق فردية. وتلفت اللجنة الانتباه في هذا السياق إلى أن العديد من الضمانات الأساسية المدرجة في أرضيات الحماية الاجتماعية الوطنية، مثل صحة الأم، ورعاية الطفل واستحقاقات الأمومة، والمعاشات التقاعدية، تسهم في سنّ استحقاقات شاملة. وتقلل هذه الاستحقاقات من أوجه عدم المساواة بين الجنسين بوسائل منها تخفيف الأعباء الملقاة على كاهل النساء المستمرات في تحمل الجزء الأعظم من المسؤوليات الأسرية.

## الإعمال التدريجي للحقوق

١٠- لفتت اللجنة النظر إلى مفهوم أراضي الحماية الاجتماعية بوصفها التزاماً أساسياً بدونه لن يكون للحقوق الاقتصادية والاجتماعية معنى فذكرت الدول الأطراف في العهد بالتزامها بإعمال الحق في الضمان الاجتماعي تدريجياً، على ما جاء في التعليق العام رقم ١٩. وينعكس ذلك أيضاً في توصية منظمة العمل الدولية رقم ٢٠٢ التي تضع استراتيجيات تُوسّع نطاق الضمان الاجتماعي بحيث يوفّر لكثير من الناس أقصى ما يمكن من الحماية. والحال أن أراضي الحماية الاجتماعية، عندما تُستعمل بصفاتها أراضي وليس أسقفاً، على افتراض أنها موضوعة ومنفّذة وفقاً لمعايير حقوق الإنسان ومبادئها، تنطوي على إمكانات هائلة لتسهيل التمتع بالكثير من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

١١- وترحب اللجنة بالتدرج في تحديد أراضي الحماية الاجتماعية في بلدان تتفاوت في مستويات التنمية الاقتصادية والاجتماعية من خلال جملة من البرامج والتدابير، على النحو المبين في تقرير منظمة العمل الدولية العالمي بشأن الحماية الاجتماعية ٢٠١٤-٢٠١٥.

١٢- وفي بعض البلدان المنخفضة الدخل، حيث شبكات الأمان مؤقتة، والتركيز على الأهداف ضعيف، والاستحقاقات قليلة، يناقش توسيع نطاق تحويلات الحماية الاجتماعية وبناء أراضي الحماية الاجتماعية محددة على الصعيد الوطني في إطار نظام شامل للحماية الاجتماعية. وقد حقق أكثر من ٢٠ بلداً نامياً في الوقت الراهن، أو كاد، تغطية شاملة للمعاشات التقاعدية؛ وتختبر بضعة بلدان أخرى حالياً نظاماً للمعاش الاجتماعي للمسنين لا يقوم على الاشتراك. وتوسع كثير من البلدان المتوسطة الدخل باستمرار نظمها للحماية الاجتماعية، الأمر الذي يسهم في استراتيجيات النمو القائم على الطلب المحلي التي ترسخ التنمية بدورها.

١٣- وثمة خيارات متاحة للحكومات لتوسيع الحيز المالي للحماية الاجتماعية حتى في أفقر البلدان، مثلاً عن طريق إعادة توزيع النفقات العامة بتجديد التركيز على الإنفاق الاجتماعي، وزيادة إيرادات الضرائب، وتخفيف عبء الديون أو خدمة الديون، والتكيف مع الإطار الاقتصادي الكلي، ومكافحة تهريب الأموال، وزيادة إيرادات الضمان الاجتماعي. ولا يقل عن ذلك أهمية الأدلة التي تبين أن البلدان، تمثيلاً مع التزاماتها بموجب العهد، لا يمكنها عدم تخصيص ما يكفي من الموارد للحماية الاجتماعية بالنظر إلى أن هذه المخصصات تسهم في إعمال حقوق الإنسان والتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

١٤- وتدرك اللجنة أهمية المبادئ التوجيهية المحددة في توصية منظمة العمل الدولية رقم ٢٠٢، وتسلط الضوء على أن تحديد أراضي الحماية الاجتماعية ينبغي أن يقوم على أساس توافق آراء وطني يستلزم من جميع أصحاب المصلحة المعنيين المشاركة في وضع عناصر

الأرضيات وتنفيذها ورصدها وتقييمها. وللمنظمات الإقليمية والدولية أيضاً، بما فيها المؤسسات المالية الدولية، دور في تهيئة الظروف اللازمة لتحديد أرضيات الحماية الاجتماعية تحديداً دقيقاً.

١٥ - وتؤكد اللجنة من جديد أنه يجب تخصيص موارد كافية على الصعيد الوطني ومن خلال المساعدة والتعاون الدوليين من أجل الامتثال للالتزام بإعمال الحقوق المنصوص عليها في العهد تدريجياً. ومن الخطوات الكبيرة في الاتجاه الصحيح التي يمكنها دعم الاستثمار الأولي في نظم الحماية الاجتماعية العمومية المستدامة إنشاء الصندوق العالمي للحماية الاجتماعية الذي اقترحه المقرر الخاص المعني بالحقوق في الغذاء والمقررة الخاصة المعنية بمسألة الفقر المدقع وحقوق الإنسان<sup>(٣)</sup>، وإدراج الحماية الاجتماعية في أهم التوصيات التي قدمها فريق الشخصيات البارزة الرفيع المستوى المعني بخطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ في تقريره المعنون "شراكة عالمية جديدة: اجتثاث الفقر وتحويل الاقتصادات من خلال التنمية المستدامة".

١٦ - وتؤكد اللجنة من جديد أن اعتماد أرضيات للحماية الاجتماعية، كما ذكرت المقررة الخاصة المعنية بمسألة الفقر المدقع وحقوق الإنسان، والمبادرات الوثيقة الصلة المتخذة ضمن إطار كلي يقوم على حقوق الإنسان، ينبغي أن يصبح هدفاً مركزياً لجميع الجهات الفاعلة في سياق حقوق الإنسان والتنمية (انظر A/69/297، الفقرة ٦).

١٧ - وتشجع اللجنة جميع الدول على تعزيز مبادئ حقوق الإنسان ومعاييرها عند تحديدها أرضيات الحماية الاجتماعية، خاصة المبادئ والمعايير المتعلقة بعدم التمييز، والمشاركة والمساءلة، والاعتراف الصريح بالحقوق في الضمان الاجتماعي، وضمان الاستحقاقات القانونية للمستفيدين، الذين يعاد تعريفهم من ثم بأنهم أصحاب حقوق. وتشجعها أيضاً على أن تدرج أرضيات الحماية الاجتماعية في أهداف التنمية المستدامة باعتبارها وسيلة هامة من وسائل مكافحة الفقر والتمييز وتحقيق التنمية المستدامة لما بعد عام ٢٠١٥، قصد إعمال الحقوق المنصوص عليها في العهد إعمالاً تاماً.

(٣) Olivier de Schutter and Magdalena Sepulveda, "Underwriting the poor: a global fund for social protection", briefing note No. 7 (October 2012)