الأمم المتحدة

A/HRC/14/31

الجمعية العامة

Distr.: General
31 March 2010
Arabic
Original: English

مجلس حقوق الإنسان
الدورة الرابعة عشرة
البند ٣ من جدول الأعمال
تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

تقرير الخبيرة المستقلة المعنية بمسألة حقوق الإنسان والفقر المدقع، ماغدالينا سيبولفيدا كارمونا*

موجز

تركز الخبيرة المستقلة في هذا التقرير المقدم وفقاً للقرار ١١/٨ على المعاشات التقاعدية غير القائمة على الاشتراكات أو ما يسمى المعاشات الاجتماعية. والمعاشات الاجتماعية هي استحقاقات نقدية يحصل عليها أشخاص تجاوزوا سناً معينةً ولا تتطلب دفع اشتراكات إلزامية سابقة من جانب المستفيدين أو أرباب العمل أو الدولة وتندرج في أنظمة الضمان الاجتماعي كبعد مهم من أبعادها. ويجب على الدول أن تكفل تدريجياً الحق في الضمان الاجتماعي والحق في التمتع بمستوى معيشي لائق لجميع الأفراد ضمن بلدانها. وهذان الحقان منصوص عليهما في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وعدة معاهدات دولية لحقوق الإنسان واتفاقيات منظمة العمل الدولية. ونظراً إلى ضعف وضع المسنّين، يتعين على الدول اتخاذ تدابير ملائمة لوضع أنظمة للضمان الاجتماعي توفر الاستحقاقات لجميع المسنين دون أي شكل من أشكال التمييز وتكفل المساواة في الحقوق بين الرجل والمرأة. وفي الوقت الحاضر، تعمل نسب كبيرة من السكان خارج نطاق قطاع العمل النظامي وتتغير الأنظمة التقليدية للدعم غير الرسمي المقدم إلى المسنّين في ظل الضغوط الناشئة عن تزايد طول مدة العمل وانتشار الفقر وتأثير مرض الإيدز وفيروسه والهجرة.

* تأخر تقديم هذه الوثيقة.

الرجاء إعادة الاستعمال

ولا تشمل أنظمة المعاشات التقاعدية القائمة على الاشتراكات (مثل المعاشات التقاعدية على أساس العمل) جميع المسنّين. ويجب بالتالي على الدول أن تعترف بأن المعاشات الاجتماعية هي عناصر حاسمة لإعمال حق المسنين في الضمان الاجتماعي إعمالاً تدريجياً. والمعاشات التقاعدية غير القائمة على الاشتراكات يمكن أن تحدّ بشكل ملحوظ من فقر وضعف المسنّين ولا سيما النساء اللواتي يعمّرن لفترة أطول ويستبعد انتفاعهن بالأنظمة القائمة على الاشتراكات. ويتضمن التقرير توصيات بشأن سبل ضمان توافق المعاشات التقاعدية غير القائمة على الاشتراكات مع معايير حقوق الإنسان الأساسية. ويتناول التقرير أيضاً دور المساعدة والتعاون الدوليين في مجال الضمان الاجتماعي.

المحتويات

		الفقرات	الصفحة
أولاً –	مقدمة	١-٧	٣
ثانياً –	الفقر والشيخوخة	٨-٢٥	٥
ألف –	الشيخوخة وانعكاساتها على السياسات الاجتماعية	٨-١٢	٥
باء –	العوامل المحددة للفقر لدى المسنين	١٣-١٨	٧
جيم –	الفقر والمرأة المسنة	١٩-٢١	٨
دال –	الفقر والهجرة في سن الشيخوخة	٢٢-٢٣	٩
هاء –	الفقر ومرض الإيدز وفيروسه والمسنون	٢٤-٢٥	١٠
ثالثاً –	الحماية الاجتماعية والشيخوخة	٢٦-٣٦	١٠
رابعاً –	إطار حقوق الإنسان	٣٧-٥٠	١٣
ألف –	الحق في الضمان الاجتماعي في إطار معايير حقوق الإنسان والعمل	٤١-٤٦	١٤
باء –	الالتزامات بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية	٤٧-٥٠	١٦
خامساً –	توسيع نطاق الضمان الاجتماعي للشيخوخة ضمن إطار لحقوق الإنسان	٥١-٩٧	١٧
ألف –	الاعتراف بالحق في الضمان الاجتماعي بما فيه الحق في معاشات تقاعدية غير قائمة على الاشتراكات	٥٣-٥٧	١٧
باء –	ضمان تكافؤ فرص الاستفادة من الضمان الاجتماعي وإيلاء عناية خاصة للفئات المستضعفة والمحرومة	٥٨-٧١	١٨
جيم –	ضمان تيسر الحصول على المعاشات	٧٢-٧٥	٢١
دال –	ضمان الشفافية وتيسر الحصول على المعلومات	٧٦-٧٨	٢٢
هاء –	ضمان المساءلة	٧٩-٨٢	٢٢
واو –	احترام مبدأ المشاركة	٨٣-٨٦	٢٣
زاي –	ضمان استحقاقات كافية	٨٧-٨٩	٢٤
حاء –	ضمان الحصول على الرعاية الصحية	٩٠-٩٤	٢٥
طاء –	ضمان المساواة بين الجنسين	٩٥-٩٧	٢٦
سادساً –	دور المساعدة والتعاون الدوليين	٩٨-١٠٣	٢٧
سابعاً –	الاستنتاجات والتوصيات	١٠٤-١١٦	٢٨

أولاً – مقدمة

١- تقدم الخبيرة المستقلة المعنية بمسألة حقوق الإنسان والفقر المدقع، ماغدالينا سيبولفيدا كارمونا، هذا التقرير وفقاً لقرار مجلس حقوق الإنسان ١١/٨. ويبين التقرير العمل الذي اضطلعت به الخبيرة المستقلة في إطار تحليل كيفية امتثال استراتيجيات محددة للحد من الفقر، ولا سيما الاستراتيجيات المتصلة بمجال الحماية الاجتماعية، لمعايير حقوق الإنسان.

٢- ومنذ أن قدمت الخبيرة المستقلة إلى مجلس حقوق الإنسان تقريرها السنوي السابق الذي ركز على اعتماد نهج قائم على حقوق الإنسان في برامج التحويلات النقدية (الوثيقة A/HRC/11/9)، رفعت تقريراً إلى الجمعية العامة (الوثيقة A/64/279) يحلل أثر الأزمة المالية العالمية على حالة حقوق الإنسان للأشخاص الذين يعيشون في فقر مدقع. وسلطت الخبيرة المستقلة الضوء على الحاجة الملحة إلى إرساء أنظمة سليمة للحماية الاجتماعية وتعزيزها من أجل التصدي لوقع الأزمة.

٣- وقد زارت الخبيرة المستقلة زامبيا (آب/أغسطس ٢٠٠٩) وبنغلاديش (كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩). وأجرت في كلا البلدين تقييماً شاملاً لبرامج الحماية الاجتماعية الراهنة بما فيها برامج التحويلات النقدية. وفي أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩، شاركت الخبيرة المستقلة في المنتدى الاجتماعي لمجلس حقوق الإنسان وحيث بحثت دور أنظمة الحماية الاجتماعية. وخلال الفترة المشمولة بالتقرير، شاركت الخبيرة المستقلة أيضاً في أحداث عديدة وعقدت اجتماعات عمل مع الحكومات ووكالات تابعة للأمم المتحدة ووكالات مانحة ومؤسسات أكاديمية ومنظمات غير حكومية وممثلين للفقراء. كما أنها تُعدّ، وفقاً لقرار مجلس حقوق الإنسان ١٩/١٢ (تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩) تقريراً مرحلياً عن سبل تحسين مشروع المبادئ التوجيهية بشأن الفقر المدقع وحقوق الإنسان، وهو تقرير من المزمع تقديمه إلى مجلس حقوق الإنسان خلال دورته الخامسة عشرة.

٤- ويركز هذا التقرير على دور المعاشات التقاعدية غير القائمة على الاشتراكات، أو المعاشات الاجتماعية[(١)]، في الحد من الفقر المدقع والمساهمة في إعمال حقوق الإنسان للمسنين. ويبحث التقرير أيضاً الطرق الممكنة لدمج منظور حقوق الإنسان في تصميم هذه المبادرات وتنفيذها ورصدها. والمعاشات الاجتماعية هي استحقاقات نقدية يحصل عليها أشخاص تجاوزوا سناً معينة ولا تتطلب دفع اشتراكات إلزامية سابقة من جانب المستفيدين أو أرباب العمل أو الدولة.

(١) تستخدم العبارتان كمترادفتين ضمن التقرير.

٥- وأرسلت الخبيرة المستقلة استبياناً إلى الحكومات وطلبت فيه توفير المعلومات عن معاشاتها الاجتماعية المقدمة للمسنين بهدف جمع المعلومات اللازمة لإعداد هذا التقرير. وتناول الاستبيان ما يلي: '١' الإطار القانوني والمؤسسي؛ '٢' تكاليف الأنظمة والتغطية التي تتيحها؛ '٣' إجراءات التنفيذ؛ '٤' آليات الرصد وإجراءات الشكاوى؛ '٥' الدراسات وعمليات التقييم. وبلغ عدد البلدان التي أرسلت ردودها ٤٥ بلداً في ١٠ آذار/مارس ٢٠١٠[٢]. وجميع الردود متاحة على الإنترنت على الصفحة الإلكترونية المخصصة للولاية[٣].

٦- ويستفيد التقرير أيضاً من استعراض للمنشورات الراهنة المتعلقة بموضوع الفقر والشيخوخة واجتماع للخبراء عقده الخبراء ونظمته مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان بدعم من المنظمة الدولية لمساعدة المسنين HelpAge International ومؤسسة فريدريخ إبرت Friedrich Ebert Stiftung في ٨ و٩ شباط/فبراير ٢٠١٠. وحضر الاجتماع خمسة وعشرون خبيراً من الحكومات والمنظمات غير الحكومية ووكالات الأمم المتحدة والمؤسسات الأكاديمية وساهموا في عمليات التقييم التي أجرتها الخبيرة المستقلة فيما يتصل بالمعاشات الاجتماعية.

٧- وترغب الخبيرة المستقلة في التعبير عن امتنانها لجميع الدول التي أتاحت المعلومات وللخبراء والمنظمات غير الحكومية لدعم هذه العملية والمساعدة المقدمة لإعداد هذا التقرير. وسوف تواصل بحث موضوع الشيخوخة والفقر في تقارير البعثات في المستقبل.

ثانياً - الفقر والشيخوخة

ألف - الشيخوخة وانعكاساتها على السياسات الاجتماعية

٨- هناك حاجة ملحة لفهم آثار زيادة طول العمل في العالم. ومن المتوقع أن يرتفع عدد السكان الذين تنوف أعمارهم على ٦٠ سنة من ٧٣٧ مليون شخص في سنة ٢٠٠٩ إلى أكثر من ملياري شخص في سنة ٢٠٥٠[٤]. ويمثل السكان الذين تزيد أعمارهم على ٨٠ سنة الشريحة الأسرع نمواً من شرائح جميع المجتمعات. وعلاوة على ذلك، تفوق كبيرات السن كبار السن عدداً بصفة متزايدة إذ يطعنّ في السن.

---

(٢) ألبانيا والجزائر والأرجنتين وأرمينيا وأستراليا وبيلاروس والبرازيل وكندا وكوستاريكا وقبرص والجمهورية الدومينيكية وإستونيا وفنلندا وفرنسا وجورجيا وألمانيا واليونان والعراق واليابان وكازاخستان ولكسمبرغ ومالي والمكسيك ومولدوفا وموناكو والجبل الأسود ونيبال وعمان وقطر وجمهورية كوريا ورومانيا وصربيا وسنغافورة والجمهورية السلوفاكية وسلوفينيا وإسبانيا وجنوب أفريقيا وسويسرا وسوريا وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة وتيمور - ليشتي وتركيا وأوكرانيا وفنزويلا (جمهورية - البوليفارية) وزامبيا.

(٣) انظر الموقع الإلكتروني التالي: http://www2.ohchr.org/english/issues/poverty/expert/index.htm.

(٤) انظر الفقرة ٣ من الوثيقة A/64/127.

٩- ونسبة المسنين أسرع نمواً في البلدان النامية. ففي جنوب شرق آسيا، سوف ترتفع نسبة المسنين لتبلغ ١٠ في المائة بحلول عام ٢٠٢٥ و١٩ في المائة بحلول عام ٢٠٥٠. وفي جنوب آسيا، من المرتقب تسجيل زيادة في عدد السكان المسنين قدرها ٣٥٠ مليون شخص بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠٥٠ مما يربو على خمسة أضعاف الزيادة التي سجلت بين عامي ١٩٥٠ و٢٠٠٠ وبلغت ٦٦ مليون شخص. وكانت نسبة المسنين تقل عن ٧ في المائة من الزيادة المسجلة في عدد السكان بين عامي ١٩٥٠ و٢٠٠٠ إلا أنها ستبلغ على التوالي ٢٠ في المائة و٦٢ في المائة من الزيادة التي ستسجل بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠٢٥ ثم بين عامي ٢٠٢٥ و٢٠٥٠[٥]. أما في أفريقيا، فسرعة نمو السكان المسنين هي أكثر بطأً إلا أنه يتوقع تضاعف عدد الأشخاص البالغين ٦٠ سنة أو أكثر من العمر بأربع مرات من ٤٧,٩ مليون شخص في سنة ٢٠٠٥ إلى ٢٠٦,٨ مليون شخص بحلول عام ٢٠٥٠[٦]. وفي أمريكا اللاتينية والكاريبي، ستبلغ أعمار حوالي ٢٤ في المائة من السكان ٦٠ سنة أو أكثر بحلول عام ٢٠٥٠ بتسجيل أسرع نمو في صفوف "أكبر المسنين سناً" أي الأشخاص الذين تبلغ أعمارهم ٨٠ سنة أو أكثر. وسوف يفوق الأشخاص الذين تزيد أعمارهم على ٦٠ سنة الأشخاص الذين تقل أعمارهم عن ١٥ سنة عدداً بحلول عام ٢٠٥٠[٧].

١٠- وإدماج موضوع شيخوخة السكان في عملية رسم السياسات ليس مسألة تمويل لسياسات الرعاية الاجتماعية فحسب بل هو أمر يتطلب تغيير الرؤية بشأن العلاقات بين الأجيال وأدوار مختلف الفئات العمرية. ولا ينبغي للدول أن تعتمد على الرؤية التقليدية التي مفادها أن الأسر سترعى المسنين الذين يصبحون معالين وخاصة لأن هياكل الرعاية الأسرية التقليدية تخضع لضغوط متزايدة نتيجة للهجرة والتحضر على سبيل المثال لا الحصر. ولدى الدول التزامات إزاء المسنين الذين لا يجب أن يصبح أمرهم مجرد مسألة قدرة على تحمل التكاليف.

١١- وقد التزم المجتمع الدولي بالتصدي للتحديات المرتبطة بالشيخوخة في ثلاث وثائق هي خطة عمل فيينا الدولية للشيخوخة (١٩٨٢) ومبادئ الأمم المتحدة المتعلقة بكبار السن (١٩٩١) وخطة عمل مدريد الدولية المتعلقة بالشيخوخة (٢٠٠٢). وتكمل هذه الوثائق المعايير الراهنة لحقوق الإنسان والعمل التي تفرض على الدول التزامات ملزمة قانوناً.

---

(٥) انظر المرجع التالي: Ghazy Mujahid and K.A.P. Siddhisena, "Demographic Prognosis for South East Asia – A future of rapid ageing", Papers in Population Ageing, No. 6 (Bangkok, United Nations Populations Fund (UNFPA), 2009), p. 9.

(٦) انظر المرجع التالي: *Regional Dimensions of the Ageing Situation* (United Nations publication, Sales No. 08.IV.1), p. 25.

(٧) المرجع نفسه، الصفحة ٢٧.

١٢- وتنطوي الأهداف الشاملة التي تتضمنها خطة عمل مدريد الدولية المتعلقة بالشيخوخة على ضمان تمتع المسنين التام بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والحقوق المدنية والسياسية والقضاء على كل أشكال العنف والتمييز ضدهم وتحقيق المساواة بين الجنسين لدى المسنين عن طريق القضاء على التمييز القائم على أساس نوع الجنس في جملة أمور وإتاحة خدمات جيدة للمسنين في مجالات الرعاية الصحية والدعم والحماية الاجتماعية. وخطة العمل تجمع بين إعلان للإرادة السياسية وإجراءات عملية توصى الدول باتخاذها. ونظراً إلى نوعية هذه الأدوات ومستوى التفاصيل التي تحتوي عليها فهي تعتبر أدوات حيوية لتوجيه دولة في تنفيذ التزاماتها السياسية والقانونية.

باء - العوامل المحددة لفقر المسنين

١٣- يعتبر تقييم لفقر المسنين عملية معقدة. وهناك عدة عوامل تجعل الدراسات الاستقصائية عن الأسر المعيشية تستهين بالفقر في صفوف كبار السن[٨]. فعلى سبيل المثال، هناك افتقار إلى فهم القوى المحركة لاعتماد المسنين على مختلف أفراد الأسرة. ولا تتوفر بيانات مفصلة عن هذه المسألة مما يفضي إلى عدم فهم كيفية توزيع الدخل ضمن أسرة معيشية ووضع المسنين المحدد في تلك الأسرة. وقياس فقر المسنين قياساً يقوم على دخل الأسرة المعيشية يغفل أن الموارد توزع بشكل غير متناسب على الأطفال والأفراد في سن العمل في عدة أسر معيشية متعددة الأجيال.

١٤- والمصاعب المصادفة في تقييم الفقر لدى المسنين تتسم بشدة تعقيدها من منظور حقوق الإنسان وتؤدي إلى تقليل الإلمام بخصائص الفقر المتصل بالشيخوخة مما يفضي على الأرجح إلى خيارات سياسية تتجاهل ويحتمل أن تستبعد المسنين الذين يعانون من حالة فقر مدقع.

١٥- وزيادة طول العمل ظاهرة عالمية بينما لا يمثل السكان المسنون على الإطلاق فئة سكانية موحدة وتتعدد عوامل خطر التعرض للفقر حسب البلد والوضع الشخصي. وتشمل العوامل الأساسية انعدام فرص الحصول على دخل وعمل منتظمين وعلى الرعاية الصحية وتدهور القدرات البدنية والعقلية والإعالة ضمن الأسرة المعيشية.

١٦- وإذ يطعن الأشخاص في السن، هناك ميل إلى استبعادهم التدريجي من أسواق العمل الرسمية وغير الرسمية من جانب أرباب عمل يمنحون الأولوية للقوة العاملة الشابة. وفي الوقت ذاته، غالباً ما يفتقر أولئك الأشخاص إلى الحماية عبر أنظمة الضمان الاجتماعي (مسألة مطروحة أدناه). ويميل أشدهم فقراً من العاطلين عن العمل أو عديمي الدخل إلى الاعتماد

(٨) انظر المرجع التالي: Robert Holzmann, David A. Robalino and Noriyuki Takayama (Eds.), *Closing the Coverage Gap* (Washington, D.C., World Bank, 2009), p. 41.

على أشخاص آخرين من أجل البقاء أو يضطرون إلى البحث عن مصادر دخل أقل مأمونية (التسول أو ممارسة أعمال ذليلة في الغالب). وتفيد البحوث بأن المسنين الذين يتمكنون من الانخراط في القوة العاملة والبقاء فيها يشغلون وظائف أقل إغراء بمستويات أدنى من الأجور مقارنة بفئة الشباب[٩].

١٧- وإذ يشيخ المرء يصبح أكثر ضعفاً ويحتمل أن تشتد حاجته إلى خدمات الرعاية الصحية. وتحمّل هذه الاحتياجات تكاليف لا يستطيع المسنون دوماً تغطيتها على نحو كاف. فعندما تفرض رسوم على المستفيدين من خدمات الرعاية الصحية مثلاً، قد يعجز المسنون غير المتمتعين بدخل يمكن الاعتماد عليه عن الحصول على تلك الخدمات. وفي هذه السياقات، من المحتمل أن يدور العديد منهم في حلقة مفرغة حيث يولد وضع الصحة السيئ الفقر الذي يؤدي بدوره إلى تردي الصحة.

١٨- والأسر المعيشية المؤلفة من أطفال يعيلهم أشخاص مسنون والأسر المعيشية المكونة من كبار السن فقط ولا سيما من نساء عازبات تكون أكثر عرضة للفقر. ومستوى ظهور الفقر عال جداً في بلدان تسجل اتجاهات هجرة كبيرة وبلدان يتفشى فيها وباء الإيدز وفيروسه. والاتجاه المسجل لدى المسنين العزاب هو أنهم أكثر فقراً في البلدان المتقدمة والنامية على السواء[١٠].

جيم - الفقر والمرأة المسنة

١٩- تعاني المرأة المسنة من مستوى غير متناسب من الحرمان، إذ تهمش بسبب سنها وتكون أشد فقراً من الرجل. وغالباً ما تجد المرأة نفسها في وضع تكون فيه ثروتها المجمعة أقل قدراً من ثروة الرجل بسبب أنماط التمييز القائمة على نوع الجنس التي تتعرض لها طوال حياتها. وينتج عن ممارسات الزواج المبكر التقليدية ومتوسط عمر المرأة المتوقع الأطول من متوسط عمر الرجل على نطاق العالم[١١] احتمال ترمل المرأة أكثر من الرجل وزيادة تعرض الأرملة المسنة لخطر المعاناة من الفقر. وفرص المرأة للحصول على الأراضي وغيرها من الممتلكات محدودة في عدة بلدان. ففي الهند مثلاً، لا تملك ٦٠ في المائة من النساء المسنات (مقارنة بنسبة ٣٠ في المائة من الرجال المسنين) أي ممتلكات قيمة مسجلة باسمهن. وتفيد

(٩) انظر المرجع التالي: Leonardo Gasparini, Javier Alejo et al., "Poverty among the Elderly in Latin America and the Caribbean", Background paper for the World Economic and Social Survey, 2007: The World Ageing Situation.

(١٠) انظر المرجع التالي: *Closing the coverage gap*, pp. 45–46.

(١١) انظر المرجع التالي: World Health Organization, Women Ageing and Health: A Framework for Action, Focus on Gender (Geneva, WHO, 2007), p. 3.

البحوث بأن عدداً قليلاً من النساء الأرامل يستطعن الاعتماد على دعم الأسرة أو المجتمع[١٢]. وفي المناطق الحضرية من الصين، تفوق معدلات فقر النساء المسنات معدلات فقر الرجال المسنين بثلاثة أو أربعة أضعاف[١٣].

٢٠- ومعظم المسنات يستبعدن من الأنظمة الرسمية للضمان الاجتماعي والصحي إذ ترتبط هذه الأنظمة بالعمل المأجور في إطار القطاع الرسمي. وفي البلدان النامية، تعمل الغالبية العظمى من النساء طوال حياتهن في القطاع غير الرسمي أو يمارسن أنشطة غير مأجورة. وفي البلدان المتقدمة أيضاً، هناك احتمال أكبر أن تعاني النساء المسنات من الفقر في سن الشيخوخة مقارنة بالرجال. ويبلغ معدل خطر التعرض للفقر في المتوسط ما يناهز ٢٢ في المائة لدى النساء المسنات مقارنة بنسبة ١٦ في المائة لدى الرجال المسنين في بلدان الاتحاد الأوروبي[١٤]. ومن المستبعد أن تتلقى النساء المسنات مبلغاً كبيراً من المعاشات التقاعدية القائمة على الاشتراكات لأنهن يكن على الأرجح قد توقفن عن العمل في وقت معين في فترة حياتهن ليأخذن على عاتقهن عبء تربية الأطفال وتقاضين أجوراً على عملهن أقل من أجور الرجال.

٢١- والمرأة المسنة لا تعاني من الفقر بدرجة أكبر على الأرجح من الرجل فحسب بل يحتمل أيضاً أن تلقى على عاتقها مسؤوليات رعاية سائر أفراد الأسرة ولا سيما أحفادها. وفي بعض البلدان، من الشائع اتهام النساء المسنات بممارسة السحر مما يكشف عن أنماط تمييزية مقلقة.

دال - الفقر والهجرة في سن الشيخوخة

٢٢- إن نزوح أجيال الشباب الواسع النطاق إلى المدن في عدة مناطق في العالم هو أمر يستدعي إعادة النظر في الفكرة القائلة إن الجيل الناشط سيدعم من يكبره سناً. وفي أرياف عدة بلدان آسيوية، تسبب الهجرة إلى المدن انخفاضاً ملحوظاً في حالات إقامة المسنين مع أفراد أسرهم الشباب. والظاهرة نفسها موثّقة في البلدان الأفريقية[١٥]. ومن المخاطر التي يتعرض لها المسنون في الغالب اضطرارهم إلى الاعتماد على أبنائهم الذين نزحوا إلى أماكن

---

(١٢) انظر المرجع التالي: *Closing the Coverage Gap*, p. 51؛ وانظر أيضاً: United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), Report of the Public Conference on Ageing Development and Social Protection, 2002, pp. 13–14.

(١٣) انظر المرجع التالي: UNFPA, *Demographic Change in China: Ageing of the World's Largest Population*, Papers in Population Ageing, No. 4 (UNFPA, 2007), p. 20.

(١٤) انظر المرجع التالي: Ashgar Zaidi, "Poverty Risks for Older People in EU Countries – An Update" (European Centre for Social Welfare Policy and Research Policy Brief, Vienna, 2010), p. 8.

(١٥) انظر المرجع التالي: *Regional Dimensions of the Ageing Situation*, p. 22.

أخرى على المستوى الوطني أو الدولي. وغالباً ما يصبح الدعم المالي الذي يقدمه إليهم الأبناء غير منتظم وغير مضمون حتى إذا ظل من المحتمل أن يُطلب منهم رعاية الأحفاد.

٢٣- وقد يتعرض المهاجرون أيضاً لخطر فقدان الدخل في سن الشيخوخة. فمن المحتمل أن يكون الأشخاص الذين هجروا بلدانهم للعمل في سن البلوغ قد ساهموا في أنظمة المعاشات التقاعدية في الأماكن التي عملوا فيها إلا أنهم يعجزون عن جني فوائد اشتراكاتهم السابقة عندما يتقاعدون ويعودون إلى بلدان منشئهم.

هاء - الفقر ومرض الإيدز وفيروسه والمسنون

٢٤- يؤثر وباء الإيدز وفيروسه في المسنين على نحوين. ففي المقام الأول، يلقى الأشخاص متوسطو الأعمار أساساً حتفهم بسبب المرض ويبقى المسنون على الأرجح مجردين من رعاية أبنائهم ودعمهم. وفي المقام الثاني، قد يصبح المسنون أيضاً مقدمي الرعاية الأولين إلى أحفادهم اليتامى.

٢٥- وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى هي موطن ٢٦ مليون شخص من أصل ٤٠ مليون شخص مصاب بالإيدز وفيروسه في العالم والمنطقة التي يسجل فيها بالتالي أعلى عدد من الأسر المعيشية المعانية من فجوة فاصلة بين الأجيال. وفي ناميبيا وجنوب أفريقيا وزمبابوي، يعيش ٦٠ في المائة من اليتامى بسبب الإيدز في كنف أجدادهم[١٦].

ثالثاً - الحماية الاجتماعية والشيخوخة

٢٦- تعرَّف الحماية الاجتماعية حسبما ورد بالتفصيل في تقارير الخبيرة السابقة[١٧] على أنها تشمل مجموعة كبيرة من السياسات المعدة من أجل التصدي للمخاطر ومواطن الضعف لدى الأفراد والجماعات بصرف النظر عن قدرتهم أو عدم قدرتهم على العمل. وتستهدف مساعدتهم على مجابهة حالات الفقر والتغلب عليها ولا سيما حين تنجم عن ظروف خارجة عن إرادتهم. وتدور بنية أنظمة الحماية الاجتماعية عموماً حول ثلاثة أهداف مهمة للقضاء على الفقر هي التالية: '١' تيسير التعافي من الأزمات التي أدت بالناس إلى الفقر؛ '٢' والإسهام في قدرة الأشخاص الذين يعانون من الفقر بصورة مزمنة على الإفلات من براثن الفقر؛ '٣' ودعم الفقراء الأقل نشاطاً (مثل المسنين والمعاقين والأطفال) بحيث لا ينتقل الفقر الذي يقاسونه إلى الجيل التالي. والكيانات الحكومية هي الجهات الرئيسية المعنية بتوفير الحماية الاجتماعية غير أن كيانات ممثلة للمجتمع المدني والقطاع الخاص غالباً ما تقدم مساهمتها أيضاً.

---

(١٦) المرجع نفسه، الصفحة ٢٤.

(١٧) انظر الوثيقتين A/HRC/11/9 وA/64/279.

٢٧- وقد تساعد أنظمة الحماية الاجتماعية على إعمال باقة كاملة من الحقوق. ولا تستخدم الصكوك الدولية لحقوق الإنسان عامة تعبير "الحماية الاجتماعية"[١٨] بل تنص بالأحرى على حق كل فرد في "الضمان الاجتماعي بما فيه التأمين الاجتماعي". وإضافة إلى كفالة الحق في الضمان الاجتماعي، ينبثق واجب الدول المتمثل في تنفيذ أنظمة الحماية الاجتماعية أيضاً عن الحق في التمتع بمستوى معيشي لائق وعدد من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية ذات الصلة المنصوص عليها في عدة معاهدات لحقوق الإنسان ملزمة قانوناً.

٢٨- ويمكن تقسيم الحماية الاجتماعية إلى جزأين رئيسيين هما التأمين الاجتماعي والمساعدة الاجتماعية. ويشير التأمين الاجتماعي إلى جميع أنظمة التأمين القائمة على الاشتراكات التي تقدم الدعم المحدد سلفاً إلى الأعضاء المنتسبين في حالات الطوارئ مثل الإصابة والمرض والإعاقة والشيخوخة. أما المساعدة الاجتماعية فتشمل جميع مبادرات توفير المساعدة النقدية والعينية للفقراء التي تمول في الغالب من إيرادات الضرائب العامة أو الإعانات الخارجية. والمعاشات الاجتماعية هي استحقاقات نقدية يحصل عليها أشخاص تجاوزوا سناً معيناً ولا تتطلب دفع اشتراكات إلزامية وتعد عناصر أساسية من المساعدة الاجتماعية. وينبغي اعتبار الأنظمة القائمة على الاشتراكات وغير القائمة عليها جوانب متكاملة للحماية الاجتماعية يعزز بعضها بعضاً.

٢٩- وقد فضلت الدول تقليدياً إرساء أنظمة المعاشات التقاعدية القائمة على الاشتراكات بهدف تحقيق التغطية الشاملة لدى توسع القطاع الرسمي. أما اليوم، فيجب إعادة النظر في هذا النهج لأن هناك عدداً كبيراً من الناس الذين يعملون في القطاع غير الرسمي. وخلفت الأنظمة القائمة على الاشتراكات أغلبية السكان دون حماية لدى بلوغ سن الشيخوخة. وتفيد التقديرات بأن أقل من ٢٠ في المائة من المسنين يتمتع بتغطية المعاشات التقاعدية في الوقت الحالي وأن حوالي ٢٥ في المائة فقط لا غير من القوى العاملة يساهم في حقوق المعاشات التقاعدية أو ينميها حالياً[١٩].

٣٠- وتؤثر هذه الثغرة في التغطية بوجه خاص في الأشخاص الذين يعانون من حالة فقر مدقع. وتسجل أنظمة الضمان الاجتماعي الراهنة القائمة على الاشتراكات أدنى معدلات التغطية في البلدان ذات المستويات المنخفضة لنصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي وفي صفوف الأشخاص الأقل حظاً من التعليم. وتغطي الأنظمة القائمة على الاشتراكات ٨٥ في المائة من القوى العاملة في معظم الدول ذات الدخل المرتفع الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي[٢٠] إلا أن مستوى التغطية قد ينخفض دون ٥ في المائة من

(١٨) باستثناء اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة التي تنص على الحق في الحماية الاجتماعية (المادة ٢٨).

(١٩) انظر المرجع التالي: *Closing the Coverage Gap*, p. 23.

(٢٠) انظر المرجع التالي: Armando Barrientos, "New strategies for old-age income security in low income countries" (International Social Security Association, 2008), p. 4.

القوة العاملة في عدة بلدان في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى[٢١]. وحتى البلدان المتوسطة الدخل في أمريكا اللاتينية التي أرست أنظمة للضمان الاجتماعي تغطي نسبة لا يستهان بها من السكان شهدت انخفاضاً في معدلات التغطية في العقود الأخيرة عقب تحرير أسواق العمل[٢٢].

٣١- وحتى في البلدان المتقدمة، غالباً ما تكون الأنظمة القائمة على الاشتراكات غير كافية لحماية المسنين إذ يكون مستوى الاستحقاقات أدنى من أن يغطي تكاليف المعيشة في الغالب. وعلاوة على ذلك، قد تجعل التشريعات المتصلة بسن التقاعد الإلزامي من المستحيل أن يجد بعض المسنين مصادر دخل إضافية.

٣٢- وفي غياب الضمان الاجتماعي القائم على الاشتراكات، تكتسي المساعدة الاجتماعية، ولا سيما فرص توفير معاشات تقاعدية للمسنين غير قائمة على الاشتراكات، أهمية محورية في رأب الثغرة الراهنة في مجال الحماية. وتبين دراسات أجريت في بلدان أرست أنظمة غير قائمة على الاشتراكات ما لهذه الأنظمة من وقع إيجابي على مؤشرات الفقر. ولولا الأنظمة غير القائمة على الاشتراكات لسجلت معدلات الفقر مستويات أعلى بشكل ملحوظ في البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي التي تتمتع بتغطية جيدة من حيث التأمين الرسمي وأعرق خبرة في الاستثمار في هذا النوع من المعاشات التقاعدية. كما ينطبق ذلك على البلدان المتوسطة الدخل التي استثمرت أيضاً في المعاشات الاجتماعية خلال العقود الأخيرة[٢٣].

٣٣- وتكتسي المعاشات الاجتماعية أيضاً أهمية في التصدي لمواطن ضعف المرأة الخاصة. وتميل الأنظمة القائمة على الاشتراكات إلى زيادة حالات عدم المساواة بين الجنسين سوءاً. ففي عدة بلدان، تبلغ معدلات تغطية الرجال المسنين ضعفي معدلات تغطية النساء المسنات[٢٤]. وحتى في البلدان التي تكون فيها الحماية أوسع نطاقاً في إطار الأنظمة القائمة على الاشتراكات، تتلقى المرأة المسنة على الأرجح معاشاً تقاعدياً أدنى نتيجة لمستوى الاشتراكات الأدنى (انظر الجزء الثاني جيم).

٣٤- ومن المحتمل أيضاً أن تتجاوز استحقاقات المعاشات الاجتماعية المنتفعين بها بصفة مباشرة وتساعد أفراد أسرة المسن وأي طفل في رعايته. وفي البلدان المتضررة من الإيدز حيث يكون المسنون مقدمي الرعاية الأولين للأطفال الذين تيتموا بسبب الإيدز مثلاً، قد يكون للمعاشات الاجتماعية وقع إيجابي على رفاهية الطفل. واتضح من دراسة أجريت في جنوب أفريقيا أن الأطفال المقيمين مع أشخاص متقاعدين هم في المتوسط أطول بخمسة

---

(٢١) انظر المرجع التالي: *Closing the Coverage Gap*, p. 31.

(٢٢) انظر المرجع التالي: "New strategies for old-age income security in low income countries", p. 2.

(٢٣) انظر المرجع التالي: *Closing the Coverage Gap*, pp. 46–47.

(٢٤) المرجع نفسه، الصفحة ٣٦.

سنتيمترات وأن منح مثل هذه المعاشات أدى إلى زيادة بنسبة ٨ في المائة في معدل الالتحاق بالمدارس لدى الأطفال المنتمين إلى النسبة المئوية الأشد فقراً من السكان[٢٥].

٣٥- ويجب على الحكومات أن تعيد النظر في الخرافة القائلة إن المعاشات الاجتماعية هي عبء على الاقتصاد وفي تنميط المسنين بوصفهم عبأً على التنمية. ففي الواقع، يمكن استخدام أنظمة الحماية الاجتماعية كأداة لتحقيق الاستقرار الاقتصادي في الفترات الحرجة وقد تكون لها انعكاسات إيجابية على الاقتصاد المحلي. وعلى سبيل المثال، تبين الدراسات أن معاشات الشيخوخة في المناطق الريفية تؤثر تأثيراً إيجابياً عاماً في حماية المجتمعات المحلية الريفية الفقيرة المتضررة من الآثار الضارة الناتجة عن الإصلاح الزراعي وتشجع النشاط الاقتصادي المحلي[٢٦].

٣٦- وعلى الرغم من ذلك، لا ينبغي أن تؤخذ المعاشات الاجتماعية في الاعتبار إلا بوصفها عنصراً واحداً من نظام عام للحماية الاجتماعية يستهدف التصدي لجوانب الفقر المتعددة الأبعاد. وينبغي أن يشمل التركيز على المسنين إرساء معاشات تقاعدية أساسية غير قائمة على الاشتراكات كركن من أركان نهج شامل ينطوي على تدابير ترمي إلى ضمان الحصول على الخدمات الأساسية (ولا سيما الخدمات الصحية) والقضاء على التمييز على أساس الجنس.

رابعاً - إطار حقوق الإنسان

٣٧- تنطبق معاهدات حقوق الإنسان على جميع أفراد المجتمع ومن الواضح بالتالي أنه يحق للمسنين التمتع بمجموعة الحقوق الكاملة التي تنص عليها تلك المعاهدات[٢٧]. ويشير الإعلان العالمي لحقوق الإنسان إلى ضعف وضع المسنين وذلك في المادة ٢٥ التي تنص على الآتي: "لكل شخص الحق في مستوى من المعيشة كاف للمحافظة على الصحة والرفاهية له ولأسرته، ويتضمن ذلك ... العناية الطبية ... والحق في تأمين معيشته في حالات البطالة والمرض والعجز والترمل والشيخوخة وغير ذلك من فقدان وسائل العيش نتيجة لظروف خارجة عن إرادته".

---

(٢٥) انظر المرجع التالي: Michael Samson et. al., "The Social and Economic Impact of South Africa's Social Security System", commissioned by the Economics and Finance Directorate, Ministry of Social Development of South Africa, 2004.

(٢٦) انظر المرجع التالي: Armando Barrientos, "What is the impact of non-contributory pensions on poverty? Estimates from Brazil and South Africa", Chronic Poverty Research Centre Working Paper, No. 33 (2003), p. 3.

(٢٧) التعليق العام رقم ٦، الفقرة ١٠.

٣٨- وتتضمن عدة معاهدات إشارة خاصة إلى الشيخوخة. وتنص اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة على "الحق في الضمان الاجتماعي، ولا سيما في حالات التقاعد، والبطالة، والمرض، والعجز، والشيخوخة، وأي شكل من أشكال عدم القدرة على العمل" (المادة ١١). ومن المفهوم أيضاً أن حظر التمييز المدرج في معاهدات حقوق الإنسان الرئيسية ليس حصرياً. وبالتالي وحتى في حال عدم ذكر السن بالتحديد كأساس محظور للتمييز، ينبغي أن يظل ذلك مقبولاً ومشمولاً بعبارة "أي وضع آخر". وتنص الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم بالتحديد على السن كأساس محظور للتمييز.

٣٩- وفي سنة ١٩٩٥، اعتمدت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تعليقاً عاماً بشأن حقوق المسنين شددت فيه على ضرورة أن تكيف الدول سياساتها الاجتماعية والاقتصادية لتلبية الاحتياجات المتصلة بشيخوخة السكان وتولي عناية أكبر للمسنين في إطار أنشطتها لرصد حقوق الإنسان ورفع التقارير عنها. ويوضح التعليق العام أيضاً العلاقة بين أحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وخطة عمل فيينا الدولية ومبادئ الأمم المتحدة المتعلقة بكبار السن بالإشارة بجلاء إلى ترابط الالتزامات الملزمة وغير الملزمة.

٤٠- وفي سنة ٢٠٠٩، أنشأت لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة فريقاً عاملاً لإعداد توصية عامة بشأن حقوق المرأة المسنة. ويوضح الفريق العامل في إطار أعماله التمهيدية أن تأثير عدم المساواة بين الجنسين طوال فترة حياة امرأة يتكثف في الشيخوخة ويؤدي في الغالب إلى عدم الإنصاف في توزيع الموارد وسوء المعاملة والانتهاك والعنف القائم على أساس نوع الجنس والحيلولة دون الحصول على الخدمات الأساسية. وستمثل التوصية العامة أداة مهمة لتناول حقوق الإنسان للمرأة المسنة والقضاء على التمييز الذي تتعرض إليه طوال حياتها[٢٨].

ألف - الحق في الضمان الاجتماعي في إطار معايير حقوق الإنسان والعمل

٤١- يرتكز الحق في الضمان الاجتماعي ارتكازاً راسخاً على القانون الدولي لحقوق الإنسان وعلى عدة معاهدات تتضمن إشارة خاصة إلى حماية الشيخوخة عبر أنظمة الضمان الاجتماعي. وإضافة إلى ذكر هذا الحق في المادتين ٢٢ و٢٥ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، يرد ذكره أيضاً في المواد ٩ و١٠ و١١ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمادة ٥(هـ)'٤' من الاتفاقية الدولية للقضاء على التمييز العنصري والمادة ١١ من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة والمادة ٢٦ من اتفاقية حقوق الطفل والمادة ٢٧ من الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين

(٢٨) انظر الوثيقة CEDAW/C/2009/II/WP.1/R.

وأفراد أسرهم. وتنص اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة على الحق في الحماية الاجتماعية (المادة ٢٨).

٤٢- وعلى الصعيد الإقليمي، هناك عدة أحكام تعترف بضعف وضع المسنين الخاص وتطلب من الدول تنفيذ تدابير معينة لحماية المسنين. كما تشدد على الحق في الضمان الاجتماعي.

٤٣- وينص الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب على أن للمسنين والمعوقين الحق أيضاً في تدابير حماية خاصة تلائم احتياجاتهم البدنية أو المعنوية (المادة ١٨). ويسلم البروتوكول الملحق بالميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب المتعلق بحقوق المرأة في أفريقيا (بروتوكول مابوتو) بضعف وضع المرأة المسنة الخاص ويطلب من الدول اتخاذ عدد من التدابير التي تتناسب مع احتياجات المرأة المسنة البدنية والاقتصادية والاجتماعية وحصولها على العمل والتدريب المهني وضمان حقها في التحرر من العنف بما في ذلك الاعتداء الجنسي (المادة ٢٢).

٤٤- ويعترف الميثاق الاجتماعي الأوروبي المنقح بحق المسنين في الحماية الاجتماعية (المادة ٢٣). ويطلب من الدول أن تعتمد أو تشجع التدابير الملائمة الرامية إلى تحقيق ما يلي: (١) تمكين المسنين من الحفاظ على وضعهم كأعضاء كاملي العضوية في المجتمع لأطول فترة ممكنة؛ (٢) وتمكينهم أيضاً من حرية اختيار نمط حياتهم والعيش المستقل في محيطهم المألوف ما داموا يرغبون في ذلك ويقدرون على ذلك؛ (٣) وضمان الدعم المناسب للمسنين المقيمين في المؤسسات مع مراعاة خصوصياتهم وإشراكهم في القرارات التي تتصل بظروف المعيشة في المؤسسات.

٤٥- ويقر البروتوكول الإضافي للاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان المتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بأن لكل فرد الحق في حماية خاصة في الشيخوخة (المادة ١٧). ويدعو أيضاً الدول إلى اتخاذ الخطوات اللازمة لتطبيق هذا الحق في الواقع ولا سيما عن طريق توفير الأغذية والخدمات الطبية الملائمة وتنفيذ برامج عمل مصممة خصيصاً للمسنين وإنشاء منظمات اجتماعية تستهدف تحسين مستوى معيشة المسنين.

٤٦- وتعترف أيضاً عدة اتفاقات وإعلانات لمنظمة العمل الدولية بالحق في الضمان الاجتماعي، بما في ذلك الإعلان المتعلق بأهداف المنظمة ومقاصدها من أجل السعي إلى "توسيع تدابير الضمان الاجتماعي لتوفير دخل أساسي لجميع الأشخاص المحتاجين لهذه الحماية وتوفير رعاية طبية شاملة". والمعايير الرئيسية محددة في الاتفاقية رقم ١٠٢ المتعلقة بالمعايير الدنيا للضمان الاجتماعي والاتفاقية رقم ١٢٨ المتعلقة بإعانات العجز والشيخوخة والورثة. وتحدد الاتفاقية رقم ١٠٢ المعايير الدنيا المتفق عليها على الصعيد العالمي بالنسبة إلى كل الفروع التسعة للضمان الاجتماعي التي تشمل الرعاية الطبية واستحقاقات المرض

واستحقاقات البطالة واستحقاقات الشيخوخة واستحقاقات الإصابة في مكان العمل واستحقاقات الأسرة واستحقاقات الأمومة واستحقاقات العجز واستحقاقات الورثة.

باء - الالتزامات بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

٤٧- تحدد اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، في تعليقها العام رقم ١٩ بشأن الحق في الضمان الاجتماعي تحديداً واضحاً ما لهذا الحق من خصائص رئيسية ومضمون التزامات الدول المتصلة به. كما تشير إلى وجوب أن تكفل الدول الأطراف تدريجياً الحق في الضمان الاجتماعي لجميع الأفراد الموجودين على أراضيها بتوفير حماية خاصة للمحرومين والمهمشين من الأفراد والجماعات[٢٩].

٤٨- ونظراً إلى ضعف وضع المسنين، تسلط اللجنة الضوء على واجب الدول المتمثل في العمل تدريجياً على ضمان تغطية كل فرد عبر أنظمة قائمة على الاشتراكات أو غير قائمة عليها. وتحقيقاً لهذا الغرض، يجب على الدول الأطراف أن تضع استراتيجية وطنية لإعمال حق المسنين في الضمان الاجتماعي إعمالاً تاماً وتخصص ما يكفي من الموارد المالية وغيرها من الموارد على المستوى الوطني.

٤٩- ويحظر على الدول بموجب العهد أن تتعمد اتخاذ أي تدابير تراجعية بما فيها ما يتعلق بالحق في الضمان الاجتماعي ما لم تتمكن من إثبات أن هذه التدابير لم تعتمد إلا بعد النظر بعناية قصوى في جميع البدائل الأخرى وأن هناك ما يبررها حقاً بالرجوع إلى جميع الحقوق المنصوص عليها في العهد[٣٠]. وينبغي للبلدان النامية إذا لزم الأمر أن تسعى إلى الاستفادة من التعاون الدولي والمساعدة التقنية الدولية من أجل إعمال الحق في الضمان الاجتماعي بالتدريج[٣١].

٥٠- وتشير اللجنة بصراحة إلى أنه لا يمكن للدول أن تعتمد على أنظمة معاشات الشيخوخة القائمة على الاشتراكات فقط إذ لا يستطيع جميع الأفراد على الدوام ضمان ما يكفي من الوسائل للحفاظ على مستوى معيشي لائق. وعلى الدول أن تعتمد نظاماً للمعاشات التقاعدية غير قائم على الاشتراكات[٣٢]. وعليها بالتالي في حدود مواردها المتاحة أن توفر استحقاقات شيخوخة غير قائمة على الاشتراكات لمساعدة جميع المسنين الذين لا يحق لهم الحصول على معاش شيخوخة عند بلوغهم سن التقاعد على أقل تقدير.

---

(٢٩) التعليق العام رقم ١٩، الفقرة ٣١.

(٣٠) المرجع نفسه، الفقرة ٤٢.

(٣١) المرجع نفسه، الفقرة ٥٢.

(٣٢) المرجع نفسه، الفقرة ١٢(ج).

خامساً – توسيع نطاق الضمان الاجتماعي للشيخوخة ضمن إطار لحقوق الإنسان

٥١- إن إرساء أنظمة الضمان الاجتماعي أو توسيع نطاقها هو أكثر من خيار سياسي أو وسيلة للحد من الفقر. فهو قبل كل شيء واجب يقع على الدول وينشأ مباشرة عن قواعد حقوق الإنسان ومعاييرها ولا سيما الحق في الضمان الاجتماعي والحق في مستوى معيشي لائق.

٥٢- وينبغي تصميم المعاشات الاجتماعية وأي سياسة اجتماعية أخرى ذات صلة وتنفيذها على نحو يضمن امتثالها للمبادئ والالتزامات الأساسية المرتبطة بحقوق الإنسان بهدف المساهمة التامة في إعمال هذه الحقوق. ويبحث الجزء التالي عناصر حقوق الإنسان الرئيسية لإرساء نظام معاشات اجتماعية يمتثل لقانون حقوق الإنسان.

ألف – الاعتراف بالحق في الضمان الاجتماعي بما فيه الحق في معاشات تقاعدية غير قائمة على الاشتراكات

٥٣- يجب إدراج الحق في الضمان الاجتماعي في الأطر القانونية الوطنية كجزء ضروري من نهج قائم على الحقوق يتبع في سياق المعاشات الاجتماعية. وأوطد التجارب المتعلقة بالمعاشات التقاعدية غير القائمة على الاشتراكات هي التجارب المرتكزة على صكوك قانونية تكفل دوام هذه المبادرات وتتيح لأصحاب الحقوق الفرصة للمطالبة بحماية حقهم. وقد أفادت إسبانيا مثلاً بأن الأنظمة القائمة على الاشتراكات وغير القائمة عليها تخضع للصك القانوني نفسه(٣٣). أما البرازيل، فدستورها ينص على الحق في معاشات تقاعدية غير قائمة على الاشتراكات ولديها قانون يشير أيضاً إلى وجوب تحديد قيمة المعاشات التقاعدية وفقاً لجدول وطني للمدفوعات(٣٤).

٥٤- وقد أدى اعتماد الدول المفرط على الأنظمة القائمة على الاشتراكات في الغالب إلى حالات تفتقر فيها الأنظمة غير القائمة على الاشتراكات إلى أسس تشريعية كافية على الرغم من بعض الاستثناءات. وفي عدة بلدان، تنفذ الأنظمة غير القائمة على الاشتراكات عبر ترتيبات مؤسسية وقانونية ضعيفة مثل المراسيم الرئاسية أو أدلة عملية بسيطة.

٥٥- والافتقار إلى إطار قانوني ومؤسسي متين واستراتيجية طويلة الأجل يمكن أن يهدد بشكل خطير تمتع المستفيدين من البرامج بحقوق الإنسان. فمن الأساسي وضع إطار قانوني راسخ لحماية البرامج من التلاعب السياسي وضمان مشاركة السلطات الحكومية الطويلة الأمد في جميع مراحل البرامج. كما يسمح هذا الإطار لأصحاب الحقوق بإدراك استحقاقاتهم ومعايير ضمهم إلى البرامج واستبعادهم منها.

---

(٣٣) قانون الضمان الاجتماعي العام رقم ١/١٩٩٤.

(٣٤) دستور البرازيل، المادة ٢٠٣، الفقرة '٥'.

٥٦- وينبغي للأطر القانونية والمؤسسية لكي تمتثل لمبادئ حقوق الإنسان الأساسية أن تحدد بوضوح شروط الاستحقاق وتكفل آليات لضمان الشفافية والحصول على المعلومات عن البرامج وتحدد مختلف المهام والمسؤوليات الواجبة على كل الجهات المعنية بتنفيذ البرامج (مثل الحكومات على الصعيد الوطني وعلى المستويات المحلية والمنظمات الدولية ومنظمات المجتمع المدني) وتضع آليات للشكاوى يمكن الاستعانة بها. وينبغي أخيراً أن ترسي أسس قنوات مشاركة المستفيدين.

٥٧- وتكتسي الأطر القانونية أهمية خاصة عندما تقرر الدول تنفيذ مبادرات ومشروعات تجريبية صغرى. ويجب على الدول أن تضمن في حال توقف تنفيذ مشروعات تجريبية على سبيل المثال حماية المستفيدين من التغييرات السلبية التي قد تؤدي إلى عدم استقرار الدخل.

باء - ضمان تكافؤ فرص الاستفادة من الضمان الاجتماعي وإيلاء عناية خاصة للفئات المستضعفة والمحرومة

٥٨- يجب على الدول بعد اتخاذ قرار إنشاء معاش اجتماعي أن تضمن تكافؤ فرص الاستفادة منه. ويفرض مبدآ المساواة وعدم التمييز على الدول أن تكفل تدريجياً الحماية الشاملة. ويستلزم هذان المبدآن أيضاً اتخاذ تدابير خاصة لحماية أشد شرائح المجتمع ضعفاً كمسألة ذات أولوية.

٥٩- وهناك نوعان من المعاشات التقاعدية غير القائمة على الاشتراكات أساساً هما الآتيان: (أ) أنظمة التغطية الشاملة التي تضمن حق كل فرد يتجاوز سناً معيناً في الحصول على المعاش؛ (ب) والأنظمة الموجهة التي تستهدف اختيار المستفيدين على أساس الدخل أو مستوى الفقر والسن. ولهذا الغرض، يمكن استخدام عدة أدوات مثل اختبار تقصي الموارد والاختبار غير المباشر لتقصي الموارد والاستهداف المجتمعي و/أو الاستهداف الجغرافي. وتتعدد التجارب المتصلة بهذين النوعين من المعاشات التقاعدية في العالم غير أن الأدلة المبينة أدناه تكشف عما تنطوي عليه أنظمة التغطية الشاملة من مزايا مهمة في الحد من الفقر.

٦٠- وتتطلب المعاشات التقاعدية الشاملة أبسط الهياكل بأدنى التكاليف الإدارية ويتوقع بالتالي أن تتكلل بالنجاح في تحقيق أهدافها في أغلب الظن. وتوفر عدة بلدان نامية المعاشات التقاعدية الشاملة على غرار بوليفيا (دولة - المتعددة القوميات) وبوتسوانا وبروني دار السلام وناميبيا ونيبال وساموا. وتتجنب المعاشات التقاعدية الشاملة تكوّن عوامل مثبطة تثني العمال ذوي الدخل المنخفض عن الادخار من أجل شيخوختهم والمسنين عن مواصلة العمل بعد سن التقاعد. ويمكن أيضاً أن تقلص فرص الفساد لأنها تتاح لجميع الأشخاص الذين يبلغون السن المطلوب ولا يقترن بها أي وصم بالعار.

٦١- والمعاشات التقاعدية الشاملة هي أكثر مراعاة لمنظور الجنسين أيضاً. ففي إطار البرامج الموجهة، تشوه حالات اختلال موازين القوة ضمن المجتمع قدرة الناس على الحصول على الاستحقاقات. والتمييز الهيكلي ضد المرأة القائم على قوالب نمطية جنسية الذي يسود معظم المجتمعات يعني أن المرأة هي أقل قدرة على التأثير في عمليات صنع القرارات وأنها قد تستبعد نتيجة لذلك من الاستفادة من المعاشات التقاعدية الموجهة. أما في إطار أنظمة التغطية الشاملة، فلا يمكن التلاعب في فرص الحصول على المعاشات على حساب المرأة.

٦٢- وعلاوة على ذلك، تُصرف في إطار المعاشات التقاعدية الشاملة الاستحقاقات نفسها للمرأة والرجل بصرف النظر عن سجلاتهما في سوق العمل مما يعترف بمساهمات المرأة في الأعمال غير المأجورة مثل تقديم الرعاية. وفي البلدان النامية، قد تكون المعاشات التقاعدية الشاملة الوسيلة الوحيدة التي تسمح لمعظم النساء بضمان الدخل في سن الشيخوخة. وتكتسي هذه المعاشات أيضاً أهمية حاسمة بالنسبة إلى المسنين الموجودين في بلدان تسجل مستويات مرتفعة في معدلات الإصابة بفيروس الإيدز وفي الهجرة لأن العديد من الناس سيلجأون إلى الأجداد (الجدات أساساً) لرعاية الأطفال.

٦٣- ولعله من المشروع أن يثير ضم المسنين الأيسر حالاً إلى نظام للتغطية الشاملة قلق الدول في سياق الموارد الشحيحة عندما يسجل مستوى عال من الفقر ومستوى منخفض من تغطية المعاشات التقاعدية القائمة على الاشتراكات غير أنه لا يستبعد أن تكون نسبة المسنين من غير الفقراء المستفيدين من تغطية المعاشات التقاعدية الشاملة نسبة صغيرة. وفضلاً عن ذلك، توحي الأدلة بأن محاولات استبعاد أيسر الأشخاص حالاً من تغطية المعاشات الاجتماعية قد تحد من الدعم السياسي وتنشأ عنها عوامل تثبط عن المساهمة في أنظمة المعاشات التقاعدية الأخرى وتؤدي حتى إلى رفع التكاليف الإجمالية[٣٥].

٦٤- وإذا كانت هناك اعتراضات قوية على ضم المسنين ميسوري الحال إلى المعاشات الاجتماعية، فثمة طرق لتخفيض الاستحقاقات للمستفيدين الأيسر حالاً. وتتمثل إحدى الطرق في اختبار تقصي المعاشات التقاعدية الذي يستبعد الأشخاص الذين لديهم معاشات أخرى وينبغي في حال إحكام تصميمه أن ينقص تدريجياً حجم استحقاقات المعاشات التقاعدية غير القائمة على الاشتراكات تمشياً مع الدخل المحصل من المعاشات القائمة على الاشتراكات[٣٦] مما يقلص تثبيط الناس عن الادخار من أجل التقاعد. وفي البلدان النامية حيث تتسم هياكل ضريبة الدخل التدريجية بعدم فعاليتها، يمكن في الغالب إثناء المسنين ذوي الدخل المرتفع عن تحصيل المعاشات التقاعدية الشاملة عندما تكون قيمة الاستحقاق قليلة

---

(٣٥) انظر المرجع التالي: Larry Willmore, "Universal Pensions for Developing Countries", *World Development*, vol. 35, No. 1 (January 2007), pp. 24–51.

(٣٦) هذا يعني أن المعاش التقاعدي غير القائم على الاشتراكات ينخفض بقيمة معينة لكل وحدة دخل تحصل من معاش تقاعدي إضافي تديره الدولة (أو تشرف عليه).

نسبياً. ومن الأساسي مهما كان الأسلوب المستخدم لتحديد الأشخاص المؤهلين للاستفادة من الاستحقاقات أن تكيف معايير الاستحقاق المبني على السن مع خصائص البلد المحددة.

٦٥- وقد تعتبر آليات الاستهداف طريقة للوصول إلى أشد الناس فقراً من منظور حقوق الإنسان، إلا أنه يتوجب توخي الحذر. ومن حيث المبدأ، لا تتعرض معايير حقوق الإنسان للخطر نتيجة لاستخدام الأنظمة الموجهة كشكل من أشكال إيلاء الأولوية لأشد الفئات ضعفاً وحرماناً ضمن استراتيجية أطول أجلاً ترمي إلى ضمان الحماية الشاملة بالتدريج. ومع ذلك، يجب تنفيذ الأنظمة الموجهة بغرض توفير تغطية واسعة النطاق.

٦٦- وتنفيذ نظام موجه على أساس الدخل أو مستوى الفقر ينطوي على أخطاء الاستبعاد لأن اختيار المستفيدين يمثل عملية تتسم بالتعقيد وتثير الجدل في الغالب. والدولة لديها بعض الآليات التي تقلص ذلك إلى أدنى حد (مثل عمليات التدقيق للاستهداف وإعادة الاستهداف) مما يحتمل أن يزيد التكاليف الإدارية بشكل ملحوظ. غير أن استبعاد المستفيدين الشرعيين يشكل انتهاكاً لحقهم في الضمان الاجتماعي. وإضافة إلى ذلك، غالباً ما يكون الأشخاص المستبعدون من أشد الناس ضعفاً لأنه من الأصعب عليهم المطالبة بضمهم إلى الفئات المستفيدة. ويمكن أن تؤدي عمليات الاستهداف أيضاً إلى نتائج عكسية مثل تشجيع المسنين على التوقف عن العمل بهدف المحافظة على الاستحقاقات.

٦٧- وتستلزم عمليات الاستهداف أنظمة إدارية متطورة قد لا تتوفر في عدة بلدان نامية. وفضلاً عن ذلك، تصبح معايير الاستحقاق أقل شفافية ويتعذر على المستفيدين المستهدفين تفحص العملية بدرجة أكبر كلما ازداد تعقيد الأسلوب المعتمد للحساب كالاختبار غير المباشر لتقصي الموارد. وإذ تصبح العملية أقل شفافية، يصير من الأصعب على الأفراد المطالبة بالحماية بصفة متزايدة.

٦٨- ويجب أن تكون شروط التأهيل للاستفادة من استحقاقات الأنظمة الموجهة مراعية لمنظور الجنسين ومعقولة وموضوعية وشفافة. وينبغي إيلاء عناية خاصة لضمان تقييم ثروة الشخص المسن بعينه وعدم تقييم ثروة أسرته المعيشية. فقد يتضرر المسنون من استخدام أساليب استهداف الأسر المعيشية لتحديد استحقاقات الأفراد بسبب الافتقار إلى دراسات عن توزيع الثروات في الأسر المعيشية. والاستهداف المجتمعي أسلوب يمكن تنفيذه بتكاليف منخفضة في عدة بلدان إلا أنه ينبغي أيضاً أن يبحث بحثاً دقيقاً. وفي الواقع، من المحتمل أن يدعم الاستهداف المجتمعي هياكل القوى وعلاقات الزبون والعميل بترك قرار اختيار المستفيدين من الاستحقاقات لسلطة قادة المجتمع المحلي التقديرية مما قد يفضي إلى توتر العلاقات بين المستفيدين وغيرهم وزيادة وصم بعض الفئات.

٦٩- والميزة الرئيسية للمعاشات التقاعدية الموجهة هي أن تكاليفها العامة التي تتحملها الدولة منخفضة مقارنة بالمعاشات التقاعدية الشاملة إلا أن القدرة على تحمل تكاليف المعاشات التقاعدية الشاملة هي في الواقع مسألة سياسية. وتبين الأدلة أنه من الممكن تحمل

تكاليف هذه البرامج حتى في البلدان النامية المنخفضة الدخل في حال تواجد الإرادة السياسية.

٧٠- ولجميع الأسباب المذكورة أعلاه، يمكن الخلوص إلى أن نظام المعاشات التقاعدية الشاملة هو الأكثر وفاء بالالتزامات المرتبطة بحقوق الإنسان إذ (أ) يستجيب للمطالبة بمبدأ عالمية معايير حقوق الإنسان؛ (ب) ويمتثل لمبدأ المساواة وعدم التمييز؛ (ج) ويقلص فرص الفساد والتلاعب في اختيار المستفيدين مما يستبعد عادة أشد الناس فقراً؛ (د) ويحد من ممارسات الوصم المحتملة لأنه متاح لجميع الأشخاص الذين يبلغون السن المطلوب.

٧١- ويجب أن ينص القانون الوطني على شروط التأهيل للحصول على استحقاقات المعاشات الاجتماعية وأن تتاح الآليات لضمان ضم الأشخاص إلى البرامج في الوقت المناسب. ويتعين على الدول لدى اعتماد نظام للتغطية الشاملة أن تضع أنظمة تسجيل متجددة تسمح بتسجيل الأفراد فور بلوغهم السن المطلوب. وإذا استهدف النظام مستوى الفقر، فيجب أن تكون شروط التأهيل للحصول على الاستحقاقات مراعية لمنظور الجنسين ومعقولة وموضوعية وشفافة.

جيم - ضمان تيسر الحصول على المعاشات

٧٢- يفرض مبدأ المساواة وعدم التمييز أيضاً على الدول أن تكفل تيسر حصول جميع المسنين على المعاشات الاجتماعية تيسيراً مادياً وثقافياً.

٧٣- ويجب على الدول أن تزيل العوائق الإدارية التي تحول دون حصول المسنين على المعاشات الاجتماعية مثل اشتراط تقديم وثائق هوية للتسجيل عندما تكون هذه الوثائق باهظة التكاليف أو يحتمل عدم توفرها في بلدان لا يسجَّل فيها العديد من الناس لدى الولادة. وغالباً ما تؤثر الشروط الإدارية تأثيراً غير متناسب في المرأة لأنه من المستبعد أن تكون لديها بطاقة هوية وتكون مسجلة لدى الولادة. وهناك طرق بديلة لتقييم السن وتسجيله بالاستناد إلى المعارف المحلية والمراجع الشخصية. وعلاوة على ذلك، يمكن اغتنام فرصة إنشاء نُظم المعاشات الاجتماعية لتحسين جمع البيانات وتسجيلها.

٧٤- وضمان توزيع الاستحقاقات ضمن مسافة آمنة مادياً وفي موقع جغرافي مناسب في حدود المعقول هو جزء من ضمان تيسر الوصول. وقد تمثل القوة والحركة البدنيتان المحدودتان عائقاً كبيراً بالنسبة إلى المسنين وينبغي بالتالي إيلاء عناية خاصة لتكاليف الفرص المتاحة للمسنين من حيث تكاليف النقل وفقدان العمل أو الوقت المخصص للرعاية. ولعل وسائل الدفع الإلكترونية (مثل بطاقات السحب من الرصيد والبطاقات الذكية والهواتف النقالة) تعزز فعالية الكلفة وتضمن مرونة الوصول إلا أنه يجب أن تؤخذ في الحسبان المشاكل المتعلقة بعدم إلمام المسنين بهذه الآليات.

٧٥- ويستلزم تيسر الوصول ثقافياً أن تصمم أنشطة التوعية والإعلام بشأن المعاشات الاجتماعية خصيصاً للوصول إلى شرائح المجتمع المستبعدة (مثل الإعلانات الإذاعية والبرامج الحوارية والمسرحيات المجتمعية وغير ذلك). ويجب أن تتغلب أنشطة التوعية أيضاً على عوائق الأمية واللغة التي قد تنقص فرص وصول المسنين المنتمين إلى مجتمعات الأقليات أو الشعوب الأصلية أو المهاجرين (بإتاحة المعلومات باللغات التي تستخدمها الأقليات والشعوب الأصلية مثلاً).

دال - ضمان الشفافية وتيسر الحصول على المعلومات

٧٦- يؤكد النهج القائم على حقوق الإنسان أن الشفافية وفرص الحصول على المعلومات هي ضمانات مهمة لمكافحة الفساد ووسائل لتعزيز القدرة على الوصول والمشاركة. والفرص المحدودة لحصول المستفيدين على المعلومات تعيق استفادتهم من البرامج وقدرتهم على المطالبة بحقوقهم. وانعدام الشفافية في تنفيذ أنظمة المعاشات التقاعدية يعرض لخطر إدامة علاقات القوى غير المتكافئة وتعزيز احتمالات سوء الإدارة.

٧٧- ويتطلب ضمان الشفافية والحصول على المعلومات بحثاً دقيقاً للعناصر الأساسية لنظام المعاشات التقاعدية غير القائمة على الاشتراكات مثل (أ) آليات الاستهداف؛ (ب) ومعايير الاستحقاق؛ (ج) ومستويات الاستحقاقات؛ (د) وتوفر آليات الشكوى والانتصاف. وينبغي أن يتمتع الأفراد والمنظمات بالحق في السعي إلى الحصول على المعلومات واستلامها ونقلها بوضوح وشفافية.

٧٨- وتعزيز شفافية تشغيل المعاشات الاجتماعية العام سوف يزيد أيضاً دعم الجمهور للاستثمارات في هذه السياسات. ويمكن الاستناد إلى أي إحساس بعدم وصول المعاشات التقاعدية إلى المستفيدين الشرعيين أو عدم الثقة باستدامة أنظمة المعاشات التقاعدية لتبرير نداءات الحد من الاستثمار في المعاشات التقاعدية غير القائمة على الاشتراكات.

هاء - ضمان المساءلة

٧٩- تشدد معايير حقوق الإنسان على حق كل فرد في سبل انتصاف فعالة في حال انتهاك حقوقه. ويجب أيضاً أن يحاسب واضعو السياسات وغيرهم ممن يكون لأعمالهم وقع على أنظمة المعاشات الاجتماعية عندما تؤثر قراراتهم وأعمالهم تأثيراً سلبياً في حق المسنين في الضمان الاجتماعي. وفضلاً عن ذلك، لا تنهض آليات المساءلة الفعالة بحماية المستفيدين فحسب بل تعزز أيضاً فعالية السياسات الاجتماعية.

٨٠- وسوف يُنظر إلى نظام للمعاشات الاجتماعية يفتقر إلى آليات المساءلة والانتصاف على الأرجح على أنه أداة إحسان قد تتلاعب فيها الجهات الفاعلة السياسية بدلاً من اعتباره جزءاً من استحقاقات المرء.

٨١- وقد يكون ضمان قناة للشكوى لكل فرد عنصراً حاسماً لكفالة عدم إدامة حالات اختلال التوازن بين القوى التي غالباً ما تسود على المستويات المحلية. ومن الضروري أن تفي آليات الشكوى ببعض المعايير التقنية حتى تؤدي دوراً مجدياً أي أن تضمن عدم الكشف عن الهوية وتسمح بتقديم شكاوى فردية وجماعية وتزوَّد بالموارد الكافية وتكون مناسبة ثقافياً على سبيل المثال. وعلاوة على ذلك، يجب إنشاء آليات قضائية وشبه قضائية مستقلة وفعالة (مثل أمين المظالم) لرصد العملية العامة لوضع السياسات الاجتماعية وتنفيذها.

٨٢- ويجب أن تستعرض برامج المعاشات الاجتماعية حتى تكون فعالة استعراضاً دورياً القرارات المتخذة بشأن ثلاثة عناصر رئيسية على الأقل هي الآتية: (أ) الإجراءات المعتمدة لتسجيل المستفيدين (وخاصة من أجل تحديد الحالات المحتملة لاستبعاد المستفيدين الجائر)؛ (ب) وعملية تنفيذ البرامج (لرصد جميع أشكال الانتهاكات التي يحتمل حصولها لدى توفير المساعدة على المستوى المحلي مثل التحرش الجنسي)؛ (ج) وإجراءات الدفع العامة (لرصد اختلاس الموارد المالية خلال مختلف مراحل التنفيذ).

واو - احترام مبدأ المشاركة

٨٣- تعتبر مشاركة الجمهور المستنيرة والواسعة النطاق في وضع السياسات الاجتماعية وتنفيذها ميزة أساسية من ميزات السياسات المرتكزة على معايير حقوق الإنسان. فمشاركة المستفيدين المستهدفين ليست مجرد أمر يستحسن من حيث الملكية والاستدامة فحسب بل تعد أيضاً جزءاً من حقهم في المشاركة في الحياة العامة الذي يشكل عنصراً أساسياً من صكوك حقوق الإنسان. وغالباً ما يعجز المستفيدون عن إعمال حقوقهم بسبب عدم تكافؤ القوى بين المستفيدين من البرامج والسلطات التي تديرها. وعليه، يجب أن يكون تعزيز مشاركة الجمهور المجدية من الخصائص الأساسية التي تتسم بها عملية تصميم نُظم المعاشات الاجتماعية وتنفيذها وتقييمها. ويجب أيضاً إيلاء اهتمام خاص لضمان فعالية مشاركة المرأة المسنة والفئات الأخرى التي يحتمل تهميشها.

٨٤- وتبين الأدلة أن الاستراتيجيات التشاركية ليست مجدية في الغالب لأنها غالباً ما تُقصر على مجرد عملية تشاور لا تسمح بإسهام المشاركين الفعلي في صنع القرارات. وتدمج عمليات المشاركة في الغالب في البرامج الاجتماعية دون التفكير بجدية في العوامل التي تحد من فرص مشاركة المسنين في الحياة العامة والتأثير في القرارات التي يتأثرون بها مثل العاهات البدنية وحالات انحطاط القدرات الحسية وهياكل القوى المحلية والعلاقات الأسرية. والاعتماد على

أفراد الأسرة أو قادة المجتمعات المحلية كالقناة الوحيدة للتواصل مع المسنين أمر يحد من قدرة المسنين على التعبير عن آرائهم الشخصية ويمكن أن يزيد تعويلهم على غيرهم.

٨٥- وفي عدة مجتمعات، تمنح الأولوية لأجيال الشباب ويحتمل أن تجسد أنظمة الحماية الاجتماعية أيضاً محور التركيز هذا ما لم تول عناية خاصة لشواغل المسنين لدى تحديد الأولويات الجماعية.

٨٦- ولا بد من فهم المشاركة بمعناها الواسع. فلا ينبغي أن تشمل المستفيدين فحسب بل عليها أن تضم أيضاً منظمات المجتمع المدني التي قد تساهم في مناصرة حقوق المسنين. وفي الواقع، تكتسي العمليات التشاركية أهمية في استنهاض الجمهور لكي يفهم ويدعم إنشاء أنظمة المعاشات الاجتماعية بناء على الاعتراف بالحق العالمي في الضمان الاجتماعي. وبوجه خاص، قد تكفل مشاركة الجمهور في الميزانيات تخصيص الموارد العامة لتوسيع نطاق الضمان الاجتماعي ليشمل على الخصوص أشد الفئات ضعفاً.

زاي - ضمان استحقاقات كافية

٨٧- تؤثر القدرة على تحمل تكاليف عملية توسيع نطاق برامج المعاشات الاجتماعية واستدامة هذه العملية من الناحية المالية تأثيراً مباشراً في تحديد مستويات الاستحقاقات. وينبغي للدول أن تضع في اعتبارها الحاجة إلى توسيع نطاق تغطية الأنظمة الراهنة إلا أن ضمان الحفاظ على مستويات المعاشات التقاعدية الكافية للمستفيدين هو أيضاً من الشواغل الرئيسية. وفي هذا السياق، يجب أن يكون مستوى الاستحقاقات مرتفعاً بما فيه الكفاية لتمكين المسنين من التمتع بمستوى معيشي لائق وتحمل تكاليف المنافع والخدمات التي يحتاجون إليها لإعمال المضمون الأساسي الأدنى لحقوقهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على الأقل. ويمكن تخفيض تكاليف الأنظمة برفع سن الاستحقاق أو تقليص حجم الاستحقاق غير أنه ينبغي الموازنة بين الوصول إلى جميع المحتاجين وتوفير استحقاقات تتيح للمسنين حد الكفاف الأدنى.

٨٨- ونظراً إلى الموارد المالية المحدودة في بعض البلدان، قد يكون من المحتمل الشروع في إتاحة معاش تقاعدي شامل في سن متقدم (بتوفير مستوى كاف من الاستحقاقات) ثم توسيع نطاق البرنامج رويداً رويداً حتى يشمل أشخاصاً أقل تقدماً في السن. ومع ذلك، ينبغي بحث ذلك بدقة. ولعل فرض سن متقدم يخفض التكاليف ويساعد على تنفيذ البرنامج على الفور وتدعيمه في وقت لاحق إلا أنه في حال كان السن المطلوب متقدماً جداً فمن المحتمل أن يكون تراجعياً لأنه قد يعود بالفوائد على أفراد المجتمع ميسوري الحال بالدرجة الأولى.

٨٩- ولا ينبغي أن تقتصر برامج الحماية الاجتماعية على الدعم النقدي. وحسبما ورد ذكره أعلاه، لا تنفذ المعاشات الاجتماعية بمعزل عن غيرها من الخدمات ويجب تكملتها

بخدمات مختلفة. والمسنون هم أصحاب حقوق لا يحتاجون إلى دعم الضمان الاجتماعي فحسب بل إلى خدمات اجتماعية متعددة من أجل ضمان مستوى معيشي لائق بما في ذلك الحصول على الرعاية الصحية بوجه خاص.

حاء - ضمان الحصول على الرعاية الصحية

٩٠- يرتبط الأمن المالي ارتباطاً وثيقاً بالصحة لدى المسنين إذ يمثل الإنفاق على الرعاية الصحية والأدوية ثلاثة أرباع قيمة دخل أشد الفئات فقراً[٣٧]. وفي هذه الظروف، قد يبطل عبء تكاليف الرعاية الصحية تأثير مبادرات الحماية الاجتماعية الإيجابي في مستويات معيشة المسنين.

٩١- وينبغي تخطيط نُظم المعاشات الاجتماعية وتنفيذها بالتنسيق الوثيق مع مبادرات أخرى تهدف إلى ضمان تمتع المسنين بالحق في أعلى مستوى صحي يمكن بلوغه. وفي الواقع، قد يتيح توفير المعاشات التقاعدية فرصة واضحة لتعزيز إدماج الخدمات الصحية في إطار المساعدة الاجتماعية. ففي المكسيك مثلاً، سنحت للمستفيدين من برامج التحويلات النقدية الفرصة للمشاركة في حلقات عمل متصلة بالوقاية الصحية والتغذية وأنشطة اجتماعية أخرى.

٩٢- ووفقاً لتفسير اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، يجب فهم الحق في الصحة على أنه الحق في التمتع بمجموعة من المرافق والمنافع والخدمات والظروف اللازمة لبلوغ أعلى مستوى ممكن من الصحة البدنية والعقلية[٣٨]. ويشمل ذلك التزام الدولة بضمان تيسر الحصول على الرعاية الصحية في الوقت المناسب وعلى نحو ملائم ومواجهة محددات الصحة الكامنة مثل توفير المياه المأمونة والصالحة للشرب أو الإمداد الكافي بالأغذية المأمونة.

٩٣- ومن الجلي أن ظروف معيشة الأشخاص الذين يعانون من حالة فقر مدقع تؤثر في وضعهم الصحي طوال حياتهم. ويقترن ارتفاع حالات اعتلال الصحة والوفاة في سن مبكر بعوامل اجتماعية واقتصادية في جميع المناطق في العالم. وتجعل الشيخوخة الأشخاص أكثر عرضة للإصابة بالمرض والعجز وتتفاقم هذه الظاهرة بسبب الفقر إذ يقل احتمال تمكنهم من تحمل تكاليف الرعاية الصحية ويزداد احتمال حفاظهم على نظام تغذوي سيئ. ولا يستبعد أيضاً أن يكون هؤلاء الأشخاص قد مارسوا أعمالاً مجهدة بدنياً لكسب عيشهم. ويجب بالتالي أن تأخذ السياسات في الحسبان احتمال أن يكون المسنون الفقراء أكثر احتياجاً إلى الرعاية الصحية.

---

(٣٧) انظر المرجع التالي: J. Randel et al. (eds.), "The Ageing and Development Report: Poverty, Independence and the world's older people" (HelpAge International, 1999).

(٣٨) انظر اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ١٤.

٩٤- وفي مثل هذه الظروف، قد تزيد الاستفادة من معاش اجتماعي فرص الحصول على الرعاية الصحية ولا سيما في الأمد الطويل إذ يمثل المعاش الاجتماعي مصدر دخل ثابت يمكن التنبؤ به. وعلى الرغم من ذلك، لا يمكن أن تؤثر المعاشات الاجتماعية تأثيراً إيجابياً في تمتع المسنين بالحق في الصحة إلا في حال إتاحة خدمات ملائمة للرعاية الصحية. على أن البحوث تبين أن سياسات الصحة العامة تمنح الأولوية للفتيات والأطفال ولا تأخذ في الاعتبار احتياجات المسنين الخاصة في الغالب[٣٩]. وعليه، ليست الخدمات الصحية مهيأة لتلبية هذه الاحتياجات وقد تكون هناك ثغرات لا يستهان بها في توفير الخدمات. وهذا أمر ينطبق بوجه خاص على الرعاية الطويلة الأجل التي تخصَّص لها موارد وطاقات محدودة في كل مكان.

طاء - ضمان المساواة بين الجنسين

٩٥- المعاشات التقاعدية غير القائمة على الاشتراكات هي أشد الوسائل فعالية لكفالة حق المرأة المسنة في الضمان الاجتماعي وتعويضها عما تضطلع به طوال سنين من أعمال غير مأجورة أو ذات أجور غير كافية. ومع ذلك، يجب اتخاذ تدابير خاصة للتغلب على العوائق التي يحتمل أن تواجهها المرأة المسنة بسبب التمييز الهيكلي مثل عدم الحصول على السندات ووثائق الهوية الملائمة أو مصادفة الصعوبات في التعامل مع الدوائر الإدارية أو الافتقار إلى خدمات اجتماعية تراعي منظور الجنسين بهدف ضمان تكافؤ الفرص لحصول المرأة على المعاش الاجتماعي.

٩٦- وفي بعض البلدان، غالباً ما يعني التمييز الهيكلي ضد المرأة وزيادة التنافس على موارد الأسرة من جانب أفرادها الشباب أن المسنات يفقدن السيطرة على الثروات بعد أن يملكها أزواجهن ويُتركن دون أي مصدر للدخل. وفي الحالات القصوى، تتهم المسنات بممارسة السحر. والسياق الذي توجه فيه الاتهامات بممارسة السحر يتسم بالتعقيد وهو حصيلة معتقدات ثقافية راسخة والحاجة إلى إلقاء اللوم والسعي إلى التعويض عن حدث سلبي مثل حالة وفاة في الأسرة أو تلف المحصول والفقر غير أن وضع المرأة المتدني وعجزها عن الدفاع عن نفسها يجعلانها الهدف الأولي لممارسات العنف من هذا القبيل.

٩٧- وفي هذه السياقات، يعتبر تأمين الدخل وتمكين المرأة عبر معاش اجتماعي أمراً حيوياً إلا أن ما يكتسيه المعاش الاجتماعي من أهمية بالنسبة إلى المرأة لا يجب أن يعفي الدول من واجبها المتمثل في اتخاذ تدابير أخرى لضمان المساواة بين الجنسين وحماية المرأة من العنف القائم على أساس نوع الجنس. وفي معظم البلدان، لن يتغير وضع المرأة المعرضة للفقر بفضل المعاش الاجتماعي لوحده. فمن الأساسي اتخاذ تدابير مثل تيسر حصول المرأة على الأراضي

(٣٩) انظر المرجع التالي: Di McIntyre, "Health Police and Older People in Africa" in Peter Lloyd-Sherlock (ed.), *Living Longer* (UNRISD, 2004).

والموارد الاقتصادية والتمتع بحقوق الوراثة العادلة والقدرة القانونية الكاملة من أجل تحسين مستوى معيشتها.

سادساً - دور المساعدة والتعاون الدوليين

٩٨- يمكن أن تنفذ البلدان المنخفضة الدخل والمتوسطة الدخل برامج المعاشات الاجتماعية إذا ما توفرت لديها الإرادة السياسية. ويجب أيضاً أن يكون للمساعدة الدولية دور في معاونة البلدان النامية على إعمال الحق في الضمان الاجتماعي إعمالاً تدريجياً دون التقليل من التزامات هذه الدول. وفي البلدان التي تشهد أكثر الثغرات اتساعاً في مجال الحماية، يتطلب إنشاء نُظم معاشات تقاعدية غير قائمة على الاشتراكات أو تعزيزها التغلب على عوائق متعلقة بالموارد وعوائق مؤسسية وتقنية لا يستهان بها. وقد تكتسي المساعدة الدولية أهمية حاسمة في هذا المضمار.

٩٩- وقد قطعت الدول عدداً من الالتزامات السياسية العامة التي تشدد على المسؤولية الدولية المشتركة عن الحد من الفقر والحاجة إلى شراكة بين البلدان المتقدمة والبلدان النامية لمكافحة الفقر المدقع[٤٠]. ويرد الالتزام بتقديم الدعم عبر التعاون الدولي أيضاً في معاهدات حقوق الإنسان مثل العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (المادتان ٢-١ و١١) واتفاقية حقوق الطفل (المادة ٤). وتشدد اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أيضاً على أن "هناك التزاماً خاصاً على الدول الأطراف والعناصر الفاعلة الأخرى التي يسمح لها وضعها بتقديم المساعدة بأن تقدم من "المساعدة والتعاون الدوليين، لا سيما في المجال الاقتصادي والتقني" ما يمكن البلدان النامية من الوفاء بالتزاماتها الأساسية"[٤١]. ويعتمد ذلك على الافتراض الأساسي الذي مفاده أن بعض البلدان ستعجز عن إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على وجه تام إن لم تمدها بالمساعدة الفعلية البلدان التي يسمح لها وضعها بتقديم هذه المساعدة.

١٠٠- وعلى الرغم من هذه الواجبات والالتزامات، يتخلف معظم الحكومات باستمرار عن الوفاء بالتزاماته القديمة بتحقيق الهدف المتمثل في توفير مساعدة إنمائية رسمية بنسبة ٠,٧ في المائة من الناتج القومي الإجمالي. وعلاوة على ذلك، لم تبدأ الدول النظر في المساعدة الدولية المتصلة بالضمان الاجتماعي إلا في الآونة الأخيرة. ولا بد للبلدان المانحة من تغيير هذا النهج. وتفرض عليها مسؤولياتها بناء على القانون الدولي لحقوق الإنسان أيضاً أن تدعم

---

(٤٠) تشمل هذه الالتزامات على سبيل المثال لا الحصر إعلان الألفية والهدف ٨ من الأهداف الإنمائية للألفية وإعلان الدوحة وتوافق آراء مونتيري في سياق المؤتمر الدولي لتمويل التنمية.

(٤١) انظر اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ١٤، الفقرة ٤٥.

وتعزز أنظمة الضمان الاجتماعي بما فيها المعاشات الاجتماعية في جميع أنحاء العالم مما سيساعد مساعدة كبيرة على الحد من الفقر وضمان الامتثال لقواعد حقوق الإنسان في الأمد الطويل.

١٠١- ويستطيع المجتمع الدولي الاضطلاع بدور رئيسي في دعم العملية الأولية لإنشاء أنظمة المعاشات الاجتماعية ولا سيما في البلدان المنخفضة الدخل من خلال تقديم المساعدة التقنية و/أو المادية في تصميم البرامج وتحديد المستفيدين المحتملين وتسجيلهم على سبيل المثال. ويمكن للجهات المانحة أيضاً أن تسترشد بعدد من المبادئ المشتركة الرئيسية بشأن أفضل الطرق لدعم أنظمة الضمان الاجتماعي وكفالة استدامتها في الأمد الطويل بما يشمل المعاشات الاجتماعية في الدول المستفيدة.

١٠٢- وتفترض الإدارة الفعالة للمعاشات الاجتماعية رؤية طويلة الأمد لضمان استدامة هذه المبادرات. ويجب على الدول المانحة ضمان منظور طويل الأمد وقدرة على التنبؤ في إطار تقديم المساعدة. كما يكتسي التنسيق في أوساط الجهات المانحة الدولية أهمية حاسمة. وعلى الجهات المانحة لدى تقديم المساعدة لمختلف أنظمة الحماية الاجتماعية أن تكفل حسن تنسيق مبادراتها. وقد يساهم اعتماد نهج مجزأ يتسم بقصر النظر وقلة التنسيق في تكاثر المشروعات مما يحتمل أن يعرقل مع مر الزمن إنشاء نظام للضمان الاجتماعي قابل للاستدامة في الأمد الطويل وذي تغطية واسعة النطاق.

١٠٣- ويستلزم ضمان الاستدامة أيضاً تدعيم قدرات الدول المستفيدة حتى تنفذ في نهاية المطاف برامج للمعاشات الاجتماعية دون مساعدة مما يشمل اتخاذ مجموعة كبيرة من التدابير التي يمكن أن تدعمها الدول المانحة مثل تقديم الدعم التقني إلى السلطات المحلية والوطنية وبناء قدرة المجتمع المدني على رصد نظام المعاشات الاجتماعية ومحاسبة الحكومات والمساعدة على تنفيذ أنظمة ضريبية فعالة.

سابعاً - الاستنتاجات والتوصيات

١٠٤- تتطلب سرعة شيخوخة سكان العالم، ولا سيما في البلدان النامية، إجراء تقييم عاجل للسياسات الراهنة الرامية إلى حماية المسنين. والفقر المدقع الذي يعاني منه المسنون واقع تشهده كل بقعة من بقاع العالم في الوقت الحالي. فمن ضمن العوامل التي تعرض المسنين للفقر عدم تيسر الحصول على العمل والدخل وتزايد الحاجة إلى الرعاية الصحية والإعالة في كنف الأسرة المعيشية. وسيتدهور الوضع ما لم تتخذ الإجراءات اللازمة.

١٠٥- واعتماد عدة دول على أنظمة المعاشات التقاعدية القائمة على الاشتراكات بوصفها المصدر الرئيسي للضمان الاجتماعي في سن الشيخوخة بصورة تقليدية قد ترك نسبة كبيرة من المسنين دون حماية. وهذه مشكلة كبيرة جداً بالنسبة إلى المرأة لأن معظم النساء لا يستفدن من تغطية أنظمة المعاشات التقاعدية القائمة على الاشتراكات على

الرغم من أنهن يملن إلى التعمير فترة أطول. ويمكن أن يكتسي الاستثمار في المعاشات التقاعدية غير القائمة على الاشتراكات أهمية في تمكين المسنين ويساهم في إعمال حقوق الإنسان التي يجب أن يتمتعوا بها ولا سيما حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

١٠٦- والمعاشات التقاعدية غير القائمة على الاشتراكات هي الوسيلة الوحيدة التي يحتمل من خلالها تحقيق تغطية المعاشات التقاعدية الشاملة وتدارك أوجه التفاوت بين الجنسين. وعلى الرغم من ذلك، لا يجب أن تعتبر المعاشات الاجتماعية الوسيلة الوحيدة للتصدي للفقر في سن الشيخوخة. ولا يمكن أن تكون المعاشات الاجتماعية فعالة في تعزيز مستوى معيشي لائق إلا إذا اندرجت في استراتيجية شاملة للحماية الاجتماعية تتصدى لوقع الفقر المدقع طوال دورة حياة المرء وتشمل تدابير رامية إلى ضمان حصول المسنين على خدمات اجتماعية ملائمة ولا سيما الحصول على الرعاية الصحية.

١٠٧- والغرض من التوصيات الواردة أدناه، إذ توضع في الاعتبار الدروس المهمة المستخلصة في البلدان النامية والبلدان المتقدمة المستثمرة في أنظمة الضمان الاجتماعي غير القائمة على الاشتراكات، هو تلخيص الشواغل الرئيسية المرتبطة بحقوق الإنسان التي يجب على الدول مواجهتها لدى إنشاء المعاشات الاجتماعية أو توسيع نطاقها.

(أ) الاعتراف بالضمان الاجتماعي كحق من حقوق الإنسان ووضع أطر قانونية ملائمة

١٠٨- يجب على الدول الاعتراف بحق الإنسان في الضمان الاجتماعي في القانون الداخلي. ويجب أن تسترشد أنظمة المعاشات التقاعدية القائمة على الاشتراكات وغير القائمة عليها بمعايير حقوق الإنسان الدولية الخاصة بالحق في الضمان الاجتماعي.

(ب) ضمان تيسر حصول الجميع على الضمان الاجتماعي

١٠٩- يتعين على الدول تصميم أنظمة المعاشات الاجتماعية بالتدريج لضمان تيسر حصول الجميع على الضمان الاجتماعي. وعلى أقل تقدير، يجب عليها توفير الحماية لجميع المسنين الذين لم يستكملوا فترة من الاشتراكات تؤهلهم للاستفادة منها أو لا يحق لهم بخلاف ذلك الحصول على معاش شيخوخة ولا يتمتعون بأي مصدر آخر للدخل عند بلوغهم سن التقاعد المفروض في التشريع الوطني.

(ج) إدماج مبادئ حقوق الإنسان ومعاييرها طوال عملية تصميم المعاشات الاجتماعية وتنفيذها وتقييمها

'١' *المساواة وعدم التمييز*

١١٠- يجب على الدول أن تمنح الأولوية لحماية أشد الأفراد والفئات حرماناً وتهميشاً في أنظمة الضمان الاجتماعي. وتتمشى المعاشات الاجتماعية الشاملة مع معايير حقوق

الإنسان لأنها تقلص فرص استبعاد المستفيدين المحتملين الجائر. ويجب على الدول لدى اعتماد أنظمة معاشات تقاعدية موجهة على أساس مستوى الفقر أن تكفل أن هذه الأنظمة تتسم بالإنصاف والفعالية والشفافية وتشمل ضمانات ضد التمييز وتمثل خطوة واضحة باتجاه تحقيق التغطية الشاملة.

١١١- ويتحتم على الدول اعتماد تدابير محددة لضمان تيسر حصول أشد الناس ضعفاً على المعاشات الاجتماعية من خلال إزالة العوائق الإدارية التي تحول دون انتفاعهم بالمعاشات الاجتماعية مثل عدم توفر الوثائق على سبيل المثال. ولا بد من اتخاذ تدابير محددة أيضاً لضمان توزيع الاستحقاقات ضمن مسافة آمنة وفي موقع جغرافي مناسب بإيلاء عناية خاصة للعاهات البدنية والعقلية التي تصيب المسنين.

'٢' الشفافية وتيسر الحصول على المعلومات والمساءلة

١١٢- يتعين على الدول أن تكفل إتاحة المعلومات عن المعاشات الاجتماعية والحصول عليها على نطاق واسع ولا سيما لأشد شرائح المجتمع فقراً. وبوجه خاص، يجب أن يتيسر لجميع المستفيدين المحتملين الحصول على المعلومات عن معايير الاستحقاق ومستويات الاستحقاقات وآليات الشكوى. ويجب أن يضمن الإطار القانوني والمؤسسي الذي ينظم أنظمة المعاشات التقاعدية وجود آليات للمساءلة يمكن الاستعانة بها.

'٣' مشاركة مجدية وفعالة

١١٣- يتعين على الدول أن تضمن مشاركة المسنين المجدية والفعالة في عملية تصميم المعاشات الاجتماعية وتنفيذها ورصدها. ونظراً إلى احتياجات المسنين الخاصة، يجب أن تأخذ آليات المشاركة في الحسبان هياكل القوى الراهنة ضمن المجتمعات المحلية وتزيل العقبات الخاصة التي تحول دون مشاركتهم في العمليات الجماعية لصنع القرارات.

'٤' ضمان التنسيق الوثيق بين سياسات الضمان الاجتماعي والرعاية الصحية

١١٤- يتحتم على الدول أن تكفل تكملة أنظمة الضمان الاجتماعي بسياسات اجتماعية أخرى ولا سيما توفير الرعاية الصحية. وعليها أن تضمن تيسر الحصول على خدمات ملائمة للرعاية الصحية وتواجه سائر محددات الصحة الكامنة مثل توفير مياه صالحة للشرب وأغذية مأمونة.

'٥' إيلاء عناية خاصة للمرأة المسنة

١١٥- المعاشات التقاعدية غير القائمة على الاشتراكات هي أشد الوسائل فعالية لضمان حماية المرأة المسنة وتعويضها عما تضطلع به طوال سنين من أعمال غير مأجورة أو ذات أجور غير كافية. ويجب على الدول أن تتصدى للتحديات الخاصة التي تواجهها المرأة

المسنة سعياً إلى الاستفادة من الخدمات الاجتماعية الراهنة. كما يتعين على الدول اتخاذ تدابير أخرى تكمل تدابير الضمان الاجتماعي بضمان تكافؤ الفرص لحصول المرأة على الأراضي والموارد.

(د) تعزيز التعاون الدولي

١١٦- يجب على الدول أن تكثف جهود التعاون الدولي المتصلة بالضمان الاجتماعي وتولي عناية خاصة لضمان استدامة المبادرات المختلفة التي تدعمها جهود التعاون الدولي وتنسيقها ودمجها في نظام وطني للضمان الاجتماعي.