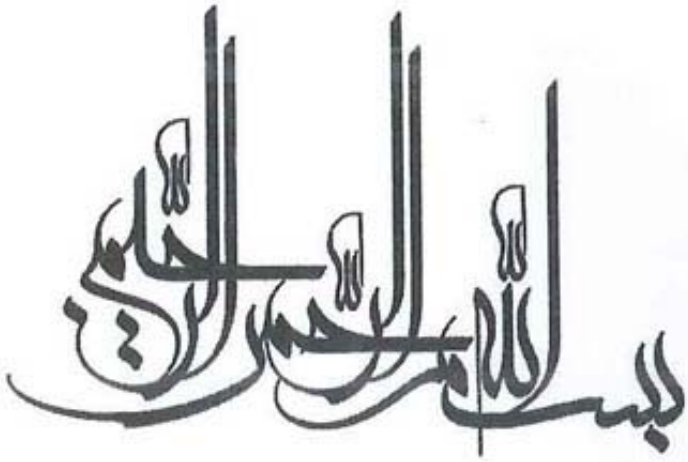
تأمین اجتماعی به مثابه حق انسانی

مبانی نظری وچالش‌های فراروی



ترجمه : دکتر بهرام مستقیمی


بسم الله الرحمن الرحيم

تأمین اجتماعی
به مثابه حق انسانی

برخی چالش‌های تهیهٔ پیش‌نویس یک نظر تفسیری عام
در مورد مادهٔ ۹
میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی اجتماعی و فرهنگی

ویراستهٔ آیبه ریدل

ترجمهٔ دکتر بهرام مستقیمی

حقوق بشر- سرشناسه	آیبه ریدل
عنوان و نام پدیدآور	تأمین اجتماعی به مثابه حق انسان
مشخصات نشر	قم: انتشارات آیین احمد ﷺ، ۱۳۸۹.
مشخصات ظاهری	۲۴۸ص. [illegible]
شابک	۹۷۸-۶۰۰-۵۳۳۵-۲۹-۳
وضعیت فهرست نویسی	فیپا
موضوع	کتابنامه‌به صورت زیر نویس
موضوع	اعلامیه جهانی حقوق بشر-مقاله ها وخطابه ها
موضوع	حقوقاله هاوخطابه ها
شناسه افزوده	الف:کمیسیون حقوق بشراسلامی
شناسه افزوده	ب.عنوان
رده‌بندی کنگره	۹در ۵۷۱ JC ۱۳۸۹
شماره کتابشناسی ملی	۱۷۰۴۷۶۹

شماره ۱۲ از مجموعه انتشارات کمیسیون حقوق بشر اسلامی ایران

تأمین اجتماعی به مثابه حق انسانی

برخی چالش های تهیه پیش نویس یک نظر تفسیری عام در مورد ماده ۹ میثاق بین المللی حقوق اقتصادی اجتماعی و فرهنگی

ویراستهٔ آیبه ریدل

ترجمهٔ دکتر بهرام مستقیمی

ناشر: انتشارات آیین احمد ﷺ

طراحی جلد: حروفچینی و انفورماتیک کمیسیون حقوق بشر اسلامی ایران

حروف‌نگار: بهرام مستقیمی / نیلوفر یارمحمدی **صفحه آرا:** نسرین قدرتی

چاپ/ ظهور **نوبت چاپ/** اول، بهار ۱۳۸۹

شمارگان/ ۱۰۰۰ نسخه **قیمت/** [illegible]

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۵۳۳۵-۲۹-۳

تمامی حقوق برای کمیسیون حقوق بشر اسلامی ایران محفوظ است

(آدرس دفتر مرکزی: تهران- پل سیدخندان- خیابان سهروردی شمالی- کوچه قرقاول پلاک ۲) (تلفن: ۴-۸۸۵۲۱۷۴۲)

آدرس ناشر: قم، بنیادامام خمینی، خیابان لقمان حکیم، کوچه ۲، پلاک ۷، انتشارات آیین احمد ﷺ

همراه: ۰۹۱۲۲۵۲۰۲۹۳

فهرست

دیباچه دبیر کمیسیون حقوق بشر اسلامی ایران ۷

یادداشت مترجم ۱۵

پیشگفتار ۱۷

فصل اول: حق تأمین اجتماعی- چالش‌های کنونی در چشم‌انداز بین‌المللی

امانوئل رینو ۱۹

فصل دوم: برخی چالش‌های حق بشری تأمین اجتماعی

آیبه ریدل ۴۹

فصل سوم: حق تأمین اجتماعی و پیامدهای آن در قوانین، خط مشی‌ها و عملکردها

ملکم لانگفورد ۷۱

فصل چهارم: اصلاحات تأمین اجتماعی و حق تأمین اجتماعی- مقایسهٔ آمریکای لاتین و شرق اروپا

کاتارینا مولر ۱۱۹

فصل پنجم: اجرای قضائی حقوق تأمین اجتماعی در آفریقای جنوبی- تقویت پاسخ‌گو بودن به نیازهای پایه‌ای فقرا

ساندرا لیبنبرگ ۱۴۵

فصل ششم: تأمین اجتماعی- استانداردهای بین‌المللی و حق تأمین اجتماعی

اورسولا کولکه و گرمان لوپز- مورالس ۱۸۵

فصل هفتم: ارزیابی رویکرد سازمان بین‌المللی کار نسبت به استانداردسازی و پایش در حوزهٔ تأمین اجتماعی

آنجلیکا نوبرگر ۲۰۵

فصل هشتم: تأمین اجتماعی برای زنان کارگر در اقتصاد غیر رسمی- برنامهٔ انجمن زنان خوداشتغال برای تأمین اجتماعی

شالینی سینها ۲۲۹

فصل نهم: مستثنی ساختن گروه‌های آسیب‌پذیر از دسترسی برابر به تأمین اجتماعی- قضیهٔ پناه‌جویان در بریتانیا

هلن بالدرسون ۲۵۱

فصل دهم: سامانه‌های تأمین اجتماعی و چالش نولیبرال

پیتر باکویس ۲۷۹

فصل یازدهم: ارزیابی اصلاحات در حمایت تأمین اجتماعی

وارن آر مک‌گیلیوری ۳۰۱

فصل دوازدهم: خلاصهٔ بحث

الکسیا بیروایلر ۳۲۵

ضمیمه‌ها ۳۵۹

فهرست مشارکت‌کنندگان ۳۹۷

واژه‌نامه ۴۰۳

به‌نام خالق بی‌همتا

دیباچه دبیر کمیسیون حقوق بشر اسلامی ایران

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل ۲۹ مقرر می‌دارد: «برخورداری از **تأمین اجتماعی** از نظر بازنشستگی بیکاری، پیری، از کارافتادگی، بی‌سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح و نیاز به خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی به صورت بیمه و غیره حقی است همگانی. دولت مکلف است طبق قوانین از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت‌های مالی فوق را برای یک یک افراد کشور تأمین کند.» اعلامیه اسلامی حقوق بشر مصوب سازمان کنفرانس اسلامی در قاهره (۱۹۹۰) ضمن بیان ابعاد حق کار و اشتغال در ماده سیزده خود اعلام می‌دارد: «... هر کارگری حق دارد از امنیت و سلامت و دیگر **تأمین‌های اجتماعی** برخوردار باشد...» و سپس در ماده ۱۷ مقرر می‌دارد: «...ب- دولت و جامعه موظف‌اند که برای هر انسانی **تأمین بهداشتی و اجتماعی** را از طریق ایجاد مراکز عمومی مورد نیاز بر حسب امکانات موجود، فراهم نمایند...»

اعلامیه جهانی حقوق بشر مصوب مجمع عمومی سازمان ملل (۱۹۴۸) ضمن ماده ۲۳ مقرر می‌دارد: «... ۳- هرکس در قبال کاری که می‌کند مستحق

۸ ❑ تأمین اجتماعی به‌مثابه حق انسانی

دریافت اجرت منصفانه و مطلوب است به نحوی که کرامت انسانی را برای زندگی سزاوار وی و خانواده‌اش تضمین نماید؛ و اجرت وی هم‌چنین می‌بایست عنداللزوم از طریق دیگر ابزارهای **حمایت اجتماعی** تکمیل گردد...» در همین سند ضمن ماده ۲۵ مقرر شده است: «۱- هرکس حق دارد از یک استاندارد زندگی که برای سلامت و رفاه خود و خانواده‌اش از حیث خوراک، پوشاک، مسکن و مراقبت‌های درمانی و **خدمات لازم اجتماعی** مناسب باشد، بهره‌مند گردد. هم‌چنین حق دارد که در مواقع بیکاری، بیماری، ناتوانی، بیوگی، پیری یا در تمام موارد دیگر که نبود وسیله امرار معاش از اختیار فرد خارج باشد، از **تأمین اجتماعی** برخوردار شود...»

میثاق بین المللی حقوق اقتصادی اجتماعی وفرهنگی مصوب ۱۹٦٦ که جمهوری اسلامی ایران نیز ازجمله کشورهای پذیرنده و طرف تعهد آن محسوب می‌شود و طبیعتاً به طور ادواری پاسخگوی کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به عنوان مرجع نظارتی آن می‌باشد، در ماده ۹ مقرر می‌دارد: «دول عضو میثاق حاضر حق هر شخص را به برخورداری از **تأمین اجتماعی** ازجمله بیمه‌های اجتماعی به رسمیت می‌شناسند.»

موازین یادشده برای همه قابل فهم است و برای حقوقدانان دارای ظرائف حقوقی خاص که مبتنی بر همین ظرائف، تعهدات دولت‌ها را از یکسو و حقوق شهروندان را از سوی دیگر تبیین و تشریح می‌نمایند. علی‌رغم قابل فهم بودن موازین یادشده ،پرسش‌هایی در همین ابتدا ممکن است در ذهن هر مخاطب ایرانی مطرح شود ازجمله این که چرا این حق انسانی که در موازین حقوقی چنین وضوح و عدم ابهام دارد و قبل از موازین یادشده نیز سابقه قابل توجهی در نظام‌های کهن[1] و زیست بشر در جهان معاصر به ویژه از آغاز قرن

بیستم[۲] به این سو داشته و دارد، هم اینک در سطح وسیع در بسیاری از مناطق جهان رعایت نمی‌شود؟

چرا بسیاری از دولتمردان، نخبگان و عامه مردم با ابعاد محتوائی مفهوم تأمین اجتماعی به عنوان یک حق انسانی آشنا نیستند؟

چرا در فعالیت‌های فعالین حقوق بشر در سراسر جهان، تلاش‌های ترویجی و ارتقاءدهنده وضعیت حق برخورداری از تأمین اجتماعی به طور برجسته مشاهده نمی‌شود؟

چرا به نسبت حق‌های انسانی دیگر، ادبیات تخصصی و علمی مورد نیاز در مورد این حق تولید نشده است؟[۳]

چرا بسیاری از مردم خدمات تأمین اجتماعی را صرفاً در حد یک دفترچه درمانی تصور میکنند که بزعم آنها در خیلی موارد نیز کارائی لازم را نداشته و ندارد و لازم است با بیمه‌های تکمیلی دیگر نگرانی‌های درمانی شهروندان رفع شوند؟

برای پاسخ‌دهی به پرسش‌های مطروحه فوق و موارد مشابه دیگر، هریک از ما می‌توانیم با بهره‌مندی از دانش تخصصی و تجربه خود نکاتی را مطرح نمائیم و حساسیت‌های خودمان یا دیگران را در قبال حق مورد بحث افزایش دهیم.

کتابی[۴] که فراروی شماست از چند زاویه قابل توجه است و می‌تواند در ارتقاء آگاهی‌های تخصصی و عمومی مربوط به حق برخورداری از تأمین اجتماعی وتقویت حساسیت های مربوطه برای بهبود وضعیت، مفید واقع شود. زاویه نخست اینکه، این کتاب حاصل یک همایش علمی بین‌المللی برگزار شده در آلمان است که با حضور پژوهشگران و صاحبنظران برجسته مربوط به تأمین اجتماعی فراهم آمده و در واقع نوعی همفکری کارشناسان در سطح

بین‌المللی بوده تا حاصل این همفکری به کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ملل متحد تقدیم شود و مبتنی بر این بررسی علمی، نظریه تفسیری مربوط به ماده ۹ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی صادر شود. بُعد دوم شایسته اهتمام، این است که مجموعه مباحث علمی مطرح در این کتاب صرفاً ابعاد حقوقی وقانونی حق برخورداری از تأمین اجتماعی را مورد نظر قرار نداده بلکه ابعاد اقتصادی، مدیریتی، تجربه عملی برخی کشورها، چالش‌های متنوع فراروی تحقق این حق و اجرای این حق در مورد برخی گروه‌های آسیب‌پذیر را نیز پوشش داده و همین امر باعث شده که مخاطب با طیف گسترده تری از آراء و نظرات مرتبط با فهم حق برخورداری از تأمین اجتماعی و چگونگی تحقق آن آشنا شود.

جلوه مهم دیگر اثر حاضر آن است که متن نظریه تفسیری شماره ۱۹ کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ملل متحد که در نسخه انگلیسی کتاب وجود نداشته، در ترجمه فارسی افزوده شده است تا مخاطبین محترم حاصل همفکری‌های مختلف بین‌المللی در مورد شرح ماده ۹ میثاق ازجمله کل مباحث کتاب را در سند یادشده ببینند.

وامّا روند آماده سازی اثر حاضر بدین صورت انجام شد که جناب دکتر بهرام مستقیمی مثل همیشه با فروتنی و بی‌ادعایی، پیشنهاد کمیسیون برای ترجمه کتاب حاضر را در اواخر بهار ۱۳۸۸ پذیرفتند و علی‌رغم مشغله‌های متعدد دانشگاهی، اواخر سال ۱۳۸۸ ترجمه نهایی را تحویل دادند. پس از دریافت ترجمه، چند نوبت در کمیسیون متن اصلی کتاب با ترجمه مقابله شد و چند جلسه نیز در مورد انتخاب معادل فارسی برخی واژه‌ها با مترجم محترم مذاکره کردیم و در نهایت نتیجه کار به صورت کتاب حاضر تقدیم گردید. نظر به اینکه معادل فارسی برخی واژه‌های انگلیسی مورد انتخاب مترجم

محترم، در متن کتاب در مرحله ویرایش تبدیل به معادل فارسی دیگری شد، برای رعایت دیدگاه مترجم، عین واژه‌نامه تدوین شده توسط ایشان در پایان کتاب درج گردید. بهرحال وظیفه خود می‌دانم از جناب دکتر مستقیمی که به صورت افتخاری و خداپسندانه همانند همیاری‌های قبلی به فعالیت‌های عام‌المنفعه کمیسیون و به موازات همیاری ها وتلاش های افتخاری دیگر اساتید وحقوق دانان کشور در این نهاد ،اثر حاضر را فراهم آوردند، صمیمانه سپاسگذاری نمایم و از همکار جوان و با استعداد امور بین الملل کمیسیون جناب مهرداد فلاحی که در ویرایش ترجمه کتاب و خصوصاً نهایی‌سازی ترجمه نظریه تفسیری کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مشارکت موثرداشتند و سایر همکاران ارجمند که بهر نحو در این زمینه کمک دادند، قدردانی نمایم. امیدوارم این تلاش مخلصانه نیز همانند دیگر خدمات بی ادعا و مشفقانه کمیسیون مرضی خداوند سبحان واقع شود و گامی هرچند کوچک برای توسعه اندیشه‌ورزی در حیطه حق های انسانی به طور عام و حق برخورداری از تأمین اجتماعی به طور خاص باشد و تلاش عملی هرچه بیشتر همه ما برای ارتقاء رعایت این حق و کاهش آلام انسان‌ها در کشور عزیزمان و سراسر جهان را موجب گردد.

این خِرد خام به میخانه بَر گرچه وصالش نه به کوشش دهند
تا می لعل آوردش خون به جوش هر قَدَر ای دل که توانی بکوش

محمدحسن ضیائی‌فر

بهار ۱۳۸۹

ارجاعات

۱. به عنوان مثال برای ملاحظه ابعاد تأمین اجتماعی در ایران باستان نک: وامقی، ایرج، تأمین اجتماعی در ایران باستان،درکتاب: تأمین اجتماعی در ایران و جهان، گردآوری و تدوین هرمز همایون‌پور، از انتشارات مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، ۱۳۸٦، صص ٤۸-۲۵.

در اندیشه اسلامی نیز در این زمینه اهتمام خاصی صورت گرفته است. به عنوان مثال گفته شده که تأمین اجتماعی در مفهوم گسترده‌اش یکی از هدف‌های اساسی پیامبران الهی بوده است. پیامبران در کنار دعوت انسان‌ها به بندگی خداوند، آنها را به رعایت عدل، پرهیز از ثروت اندوزی و کمک به نیازمندان دعوت کرده‌اند. به ویژه در دین اسلام با لحاظ کرامت ذاتی انسان‌ها تأکید شده که نعمت‌های الهی حق همه انسان‌هاست و در انحصار هیچ فرد یا گروهی نیست. تمرکز ثروت که منجر به فقر سایر انسان‌ها شود شدیداً مذموم است و همه انسان‌ها نسبت به وضع معیشتی دیگران مسئول هستند. برای تحقق تأمین اجتماعی عمومی، در اسلام تدابیری اندیشیده شده که به دو بخش حکومتی و فردی تقسیم می‌شوند. تدابیر حکومتی شامل آن بخش از تأمین اجتماعی است که اختیارات آن در چارچوب حکومت اسلامی تعریف شده و مسلمانان مکلف به تبعیت از آن هستند مثل خمس و زکات که نمایندگان حکومت اسلامی وجوهات آنرا از مردم وصول می‌کنند و مقدار آن معین و اجباری است. تدابیر فردی شامل بخش اختیاری و انتخابی تأمین اجتماعی است که بر اساس آن مسلمانان با میل و اختیار و تشخیص خود به نیازمندان کمک می‌کنند و مقدار و زمان پرداخت هم به تشخیص خود آنان است مثل صدقات استحبابی، انفاق، هبه، نذر، وقف و نظایر آن. بنابراین از منظر اسلام تأمین اجتماعی به مفهوم توزیع مجدد و عادلانه ثروت‌ها در جامعه به منظور جلوگیری از ثروت‌اندوزی و رفع نیاز همه افراد جامعه است که با دو نوع تدبیر حکومتی (اجباری) و انفرادی (اختیاری) انجام می‌گیرد. (نقل از پایگاه اطلاع‌رسانی وزارت رفاه و

تأمین اجتماعی) همچنین نک : قابل، احمد، اسلام و تأمین اجتماعی، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، چاپ اول، ۱۳۸۳.

۲ . برای آشنائی با اجمال موضوع نک : ستاری‌فر، محمد، زمینه تاریخی تامین اجتماعی، مأخذ قبلی، صص ۲٤-۳ / طالب، مهدی، تأمین اجتماعی، ناشر بنیاد فرهنگی رضوی، ۱۳٦۸، صص ۱۲٦-۸٦ و ۱۷۲- ۱۳۵ / مجتهدی، محمدرضا، مبانی حقوق و فرآیند تاریخی تأمین اجتماعی، مجموعه مقالات همایش تبیین جایگاه تأمین اجتماعی، انتشارات آتیه، سال ۱۳۸۳.

۳. البته آثار موجودِ به زبان فارسی نیز در خور توجه است و تلاش نویسندگان یا مترجمین مربوطه شایسته تقدیر می باشد. به عنوان نمونه نک : شهبازی‌نیا، مرتضی، حق برخورداری از تأمین اجتماعی، فصلنامه تأمین اجتماعی، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، سال نهم، شماره سی‌ام / نصیری، مرتضی، مبانی حقوق تأمین اجتماعی در ایران، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، سال ۱۳۸۲ / عراقی، عزت‌الله و رنجبریان، امیرحسین ، تحول حقوق بین‌الملل کار، مؤسسه کار و تأمین اجتماعی، چاپ اول، ۱۳۸۵ / عراقی، عزت اله، اهمیت و جایگاه حقوق اجتماعی، فصلنامه تأمین اجتماعی، سال اول پیش شماره زمستان ۱۳۸۲ / ملکی، روح‌اله، بررسی تأمین اجتماعی به عنوان یک حق بشری، نشریه حقوق اساسی، سال سوم، شماره پنجم، زمستان ۱۳۸٤ / عراقی، عزت اله و همکاران، درآمدی بر حقوق تأمین اجتماعی، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، چاپ اول ۱۳۸٦ / دنی پیترز، تأمین اجتماعی مقدمه‌ای بر اصول اساسی، ترجمه و تحقیق: فراز فیروزمندی و سمیره احمدی، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش، تهران ۱۳۸۸ / سنگری، کوروش، حقوق تأمین اجتماعی، نشر میزان، ۱۳۸۳ / قاری سید فاطمی ، سید محمد،تامین اجتماعی، در کتاب:حقوق بشر در جهان معاصر،نشر موسسه مطالعات وپژوهش های حقوقی شهر دانش، ۱۳۸۸ صص ۳۰۸-۳۱۸ / حق بر تامین اجتماعی ،در کتاب: حقوق اقتصادی اجتماعی وفرهنگی ،ترجمه دکتر اردشیر امیر ارجمند، نشر میزان، ۱۳۸۹

صص۲۱۷-۲۲۹/ مصطفی السان ودیگران،روند شکل‌گیری حقوق تامین اجتماعی در اسناد و موازین بین المللی ،فصلنامه علمی پژوهشی رفاه اجتماعی،زمستان ١٣٨٤ (شماره ١٩)صص ٢٥٣-٢٧٨ / مجتهدی، محمد رضا، حقوق تامین اجتماعی، نشر آیدین،١٣٨٨ .

٤. عنوان انگلیسی کتاب به شرح زیر است . در انتخاب عنوان کتاب به زبان فارسی همانگونه که ملاحظه می نمائید تغییر جزئی اعمال شده است.

EIBE RIEDEL, SOCIAL SECURITY AS A HUMAN RIGHTS, Drafting a general comment on article 9 ICESCR-Some challenges, Springer, 2007.

یادداشت مترجم

تصمیم کمیتهٔ حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به تنظیم یک نظر تفسیری عام در مورد حق تأمین اجتماعی (مادهٔ ۹ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی) سبب شد از ٦ تا ۷ آوریل ۲۰۰۵ کارگاهی متشکل از متخصصان بین‌المللی رشته‌های مختلف برای گفت‌وگو در بارهٔ محتوا و گسترهٔ حق تأمین اجتماعی برپا شود. هدف آن نیز جبران کمبود توجه منصفانه به موضوع تأمین اجتماعی در میان حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در ادبیات پژوهشی و کمک به تنظیم دقیق‌تر نظر تفسیری عام بود که سرانجام کمیته در ۲۳ نوامبر ۲۰۰۸ منتشر ساخت.[1] حاصل کار آن کارگاه کتاب حاضر است.

در نوشتار حاضر معادل‌های نام‌ها، عنوان‌ها و اصطلاحات و واژه‌ها در فهرست‌های ضمیمه درج شده است. به علاوه سعی شده که نخست، تا حد امکان از وارد کردن پانویس‌هائی اضافه بر آنچه در متن اصلی درج شده اجتناب شود. دوم، خواننده مجبور نشود برای یافتن یک معادل، قسمت اعظم کتاب را برای یافتن محل ارائهٔ آن مرور کند. پانویس‌های اضافه شده به متن اصلی، بین دو قلاب به صورت [ ] در متن و پانویس مشخص شده‌اند.

---

[1] UN, Economic and Social Council, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Thirty-ninth session, General Comment No. 19, "The Right to Social Security (Art. 9)", 23 November 2007, E/C.12/GC/19, 4 February 2008.

فهرست نام مشارکت‌کنندگان در این اثر از متن اصلی کتاب و فهرست مطالب برگردانده شده است. دیگر فهرست‌ها اضافه شده‌اند. بی‌تردید مسئولیت ابهام آنچه در این نوشتار به لحاظ درک مطلب وجود دارد بر عهدهٔ من است و امیدوارم مطالعه‌کنندگان، از راهنمائی در مورد نکات دارای اشکال دریغ نورزند.

ضرورت دارد از کمیسیون حقوق بشر اسلامی ایران، به ویژه جناب آقای ضیائی‌فر، دبیر محترم کمیسیون و همه کسان دیگری که امکان ترجمه این کتاب ارزشمند را برای من فراهم آورده‌اند و انتشار و در دسترس عموم قرارگرفتن آن را ممکن ساخته‌اند تشکر کنم. البته تشکر همیشگی من برای فراهم‌آمدن امکان انجام دادن چنین فعالیت‌هائی به همسرم تعلق دارد.

پیشگفتار

این کتاب حاصل سخنرانی‌هایی است که در کارگاه متخصصان بین‌المللی در زمینهٔ حق تأمین اجتماعی از ٦ تا ٧ آوریل ٢٠٠٥ در برلن (آلمان) برگزار شد. این کارگاه که میزبانی آن بر عهدهٔ مؤسسهٔ آلمانی حقوق بشر، با همکاری بنیاد فریدریش ایبرت، دانشگاه مانهایم و مرکز خلع ید و حقوق مسکن بود، دانشگاهیان و دست‌اندرکاران حوزه‌های تأمین اجتماعی را گرد هم آورد و فرصتی یگانه را برای گفت‌وگوی بین رشته‌ای در بارهٔ محتوا و گسترهٔ حق تأمین اجتماعی عرضه داشت.

بحث‌ها به‌ویژه بر حق تأمین اجتماعی در مادهٔ ٩ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی متمرکز بود. این ماده کوتاه‌ترین مقررهٔ میثاق و تنها مقرره‌ای است که کم‌ترین سهم توجه منصفانه در ادبیات پژوهشی و تأمل کمیتهٔ حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را به خود اختصاص داده است. اما تجربه نشان داده که پس از تصویب یک نظر تفسیری عام کیفیت گزارش‌دهی دولت‌ها به کمیته بهبود زیاد یافته و به نظر می‌رسد تصمیم اخیر کمیته در مورد تصویب یک نظر تفسیری عام، برای کمک به کاستن از شکاف اشاره شده از طریق تفکرات بازبینی شده در مورد این موضوع، مطلوب باشد.

فصل‌های آغازین کتاب به قلم ***رینو***، ***ریدل*** و ***لانگفورد*** چالش‌های عملی و حقوقی در زمینهٔ شناسائی و اجرای حق اشاره شده و ارزش افزودهٔ اتخاذ رویکرد حق پایه نسبت به تأمین اجتماعی را ترسیم می‌کنند. این تحلیل حقوقی را ***لینبرگ*** با کاوش در زمینهٔ اجرای قضائی ابداعی حق تأمین

اجتماعی در آفریقای جنوبی و *کولکه*، *لوپز- مورالس* و *نوبرگر* با ترسیم سهم چارچوب سازمان بین‌المللی کار در درک مفهومی ما از حق اشاره شده تکمیل می‌کنند. *مولر* و *باکویس* ایراد فشار برای خصوصی‌سازی طرح‌های تأمین اجتماعی را تحلیل می‌کنند، *سینها* حقوق زنان در مورد تأمین اجتماعی در هند را بررسی می‌کند، *بالدرسون* به حقوق پناه‌جویان در مورد دسترسی برابر به تأمین اجتماعی در بریتانیا می‌پردازد درحالیکه *مک‌گیلیوری* ماهیت و معقول بودن گریزهائی را تحلیل می‌کند که از طرح‌های تأمین اجتماعی صورت می‌گیرد. کتاب با مروری کلی توسط *بیروایلر* بر بحث غنی و زندهٔ کارگاه خاتمه می‌پذیرد.

به خاطر ایجاد هماهنگی در کارگاه مدیون مؤسسهٔ آلمانی حقوق بشر و به‌ویژه هاینر بیلفلت، فراوکه زایدِنستیکر، و والنتین آیشله هستم. به خاطر حمایت سخاوتمندانهٔ بنیاد فریدریش ابِرت و مشارکت شخصی و تشویق ارفرید آدام نهایت امتنان را دارم. باید به خاطر کمک شایسته و پرانرژی ملکم لانگفورد از مرکز خلع ید و حقوق مسکن در برنامه‌ریزی و سازمان‌دهی کارگاه و ویرایش این نوشتار سپاس ویژه گویم.

در دانشگاه مانهایم، گرم‌ترین قدردانی خود را نثار الکسیا بیروایلر (معاون ارشد پژوهش) می‌کنم که خستگی‌ناپذیر و ساعیانه در زمینهٔ ویراستاری و آماده‌سازی نوشتار حاضر کار کرد. او از یاری توانمند لوکاس متزگر، دکتر درک هانشل، یان آرند، دکتر سباستین گراف کلمانسگ و کریستل سلتزر برخوردار بود. همچنین مایلم از اشپرینگر فرلاگ، هایدلبرگ و خانم بریگیته رشکه به خاطر نظارت بر انتشار کتاب تشکر کنم.

مانهایم، سپتامبر ۲۰۰۶

آیبه ریدل

فصل اول

حق تأمین اجتماعی- چالش‌های کنونی در چشم‌انداز بین‌المللی

امانوئل رینو*

چند سند بین‌المللی تأیید می‌کند که هر انسانی حق تأمین اجتماعی دارد. همهٔ آنها در فاصلهٔ پایان جنگ جهانی دوم و میانهٔ دههٔ ۱۹۶۰ تصویب شد. اعلامیهٔ فیلادلفیا که همایش بین‌المللی کار در ۱۹۴۴ تصویب کرد، تعهد سازمان بین‌المللی کار «برای پیشبرد برنامه‌هائی در میان ملت‌های جهان را» پذیرفت «که... به گسترش یافتن موازین تأمین اجتماعی جهت فراهم آوردن درآمدی پایه‌ای برای همهٔ نیازمندان به چنین حمایت و مراقبت پزشکی جامع منتهی خواهند شد» (جزء و بند ۳). اعلامیهٔ جهانی حقوق بشر مصوب ۱۹۴۸ بیان می‌کند که «هرکس به‌عنوان عضو جامعه از حق تأمین اجتماعی برخوردار است...» (مادهٔ ۲۲) و به صراحت به چند حق مشخص اشاره می‌کند (مادهٔ ۲۵). میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مصوب ۱۹۶۶ «حق

---

* مشاور ارشد اقتصاد غیر رسمی، بخش حمایت اجتماعی، دفتر بین‌المللی کار (سازمان بین‌المللی کار) در ژنو.

هرکس نسبت به تأمین اجتماعی، شامل بیمهٔ اجتماعی» (مادهٔ ۹) را به رسمیت می‌شناسد.

مقاوله‌نامه‌های تأمین اجتماعی سازمان بین‌المللی کار ملحقاتی فنی هستند که به وجوه عملی اجرای این حق می‌پردازند.[۱] مهم‌ترینِ اینها مقاوله‌نامهٔ (استانداردهای حداقل) تأمین اجتماعی (شمارهٔ ۱۰۲) مصوب ۱۹۵۲ است. این سند نُه شاخهٔ تأمین اجتماعی را به قرار زیر تعیین می‌کند و وقایع احتمالی مرتبط با آنها را پوشش می‌دهد: مراقبت پزشکی، مزایا برای بیماری، مزایا برای عدم اشتغال، مزایا برای سالمندی، مزایا برای صدمه‌های ناشی از کار، مزایا برای خانواده، مزایا برای زایمان، مزایا برای ازکار افتادگی و مزایا برای بازماندگان. به‌علاوه انگاره‌ای از یک سطح حداقل تأمین اجتماعی عام را ارائه می‌دهد که همهٔ دولت‌ها باید به آن دست بیابند. این سند، به منظور به حساب آوردن وضعیت‌های ملی متفاوت، حاوی شرطهائی برای انعطاف پذیری در زمینهٔ جمعیت تحت پوشش و همین طور حوزه و سطح مزایای پیش‌بینی شده است. به عبارت دیگر، مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ از اسناد بین‌المللی نشأت می‌گیرد که حق اصلی هر کس در مورد تأمین اجتماعی را تأیید می‌کنند اما در عین حال مشکلات عملی اصلی در اجرای واقعی این حق در پرتو واقعیت‌های اجتماعی گوناگون غالب در سراسر را به رسمیت می‌شناسد.

پس از جنگ جهانی دوم و در دو دههٔ بعد که این اسناد مهم بین‌المللی به تصویب رسیدند جهان تغییر شکل‌های ژرفی را پشت سر گذاشت و امروزه سامانه‌های تأمین اجتماعی با چالش‌های چندگانه مواجه‌اند. این مسئله به همان اندازه در مورد کشورهای توسعه یافته صدق می‌کند که در بارهٔ کشورهای

---

۱. برای یک بررسی روشن از این استانداردها نگاه کنید:

Martin Humbelt and Rosinda Silva, *Standards for the XXIst Century – Social Security* (ILO, 2002).

درحال توسعه. مقالهٔ حاضر با توصیف خصوصیات اصلی تغییر کامل بافتاری آغاز می‌شود که بر مسائل مربوط به تأمین اجتماعی اثر می‌گذارند. سپس به چالش‌هائی توجه می‌کند که در اقتباس سامانه‌های موجود فراهم آورندهٔ تأمین اجتماعی مطرح هستند. سرانجام به فقدان چشم‌گیر پوشش تأمین اجتماعی می‌پردازد که بر اکثر کشورهای جهان در حال توسعه اثر می‌گذارند.[۱]

۱. تغییر کامل بافتار

بافتاری که در آن امروزه مسائل تأمین اجتماعی مطرح می‌گردد نسبت به دوران پس از جنگ که اسناد بین‌المللی موجد حق تأمین اجتماعی تصویب شدند تغییر چشم‌گیر یافته است. این وضع شامل تغییر شکل اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و همین طور تغییر در دکترین جریان اصلی جنبه‌های اقتصادی می‌شود.

الف. تغییر شکل‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی

طی سه دههٔ گذشته جهان تغییر شکل‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی عمده‌ای را پشت سر گذاشته است. این دگرگونی‌های دارای طیف گسترده،

---

۱. معنای تأمین اجتماعی دائم مورد تردید قرار می‌گیرد. تعریف کاملاً تثبیت شده‌ای وجود ندارد. در مقالهٔ حاضر تأمین اجتماعی به‌عنوان حمایت اجتماعی تعریف می‌شود که یک جامعه برای تضمین دسترسی به مراقبت سلامت و تضمین امنیت درآمد برای افراد و خانوادها فراهم می‌آورد. این تعریف موسع از هدف‌هائی استنتاج می‌شود که در اعلامیهٔ فیلادلفیا مقرر شده‌اند. به‌علاوه تأمین اجتماعی و حمایت اجتماعی مترادف تلقی خواهند شد (که عموماً، به‌ویژه در اروپا، چنین درک مشترکی وجود دارد). برای اجتناب از سردرگمی بین هدف (تأمین اجتماعی) و ابزارها (برای مثال نهادهای تأمین اجتماعی) به عنوان نمونه، سودمند خواهد بود از سامانه‌های اجتماعی صحبت شود که تأمین اجتماعی را فراهم می‌آورند.

چند وجهی هستند و ترکیب آنها یک بافتار کلی کاملاً متفاوتی را خلق کرد. در کشورهای صنعتی، الگوی مزد بگیر مبتنی بر نان آور مرد دارای شغل تمام وقت جای خود را به یک وضع کمتر استاندارد داد و در کشورهای درحال توسعه به آن حد که انتظار می‌رفت گسترش پیدا نکرده است؛ در بسیاری از آنها اقتصاد غیر رسمی بشدت افزایش یافت. نگرانی در مورد فقر و محرومیت اجتماعی، حتی در ثروتمندترین کشورها، به‌طور قابل توجهی تجدید شده است. رابطهٔ بین مردان و زنان دگرگونی‌های ژرفی را پشت سر گذاشته است. طی این دوران، برابری جنسیتی به یک هدف سیاسی به‌طور روز افزون مهم بدل شده است. به‌علاوه اکثر کشورهای صنعتی دگرگونی‌های به‌طور استثنائی سریعی را در ساختار خانواده و نقشینه‌های ازدواج، شامل افزایش میزان طلاق، تولد خارج از ازدواج و خانواه‌های تک والد تجربه کرده‌اند. این روندها بر بسیاری از کشورهای در حال توسعه، ولو با وسعتی کمتر، نیز اثر دارد.[۱]

در سطحی جهانی‌تر این دوران شاهد فروپاشی نظام‌های کمونیست و مرتبط با آن و گسترش اقتصاد بازار بود. همچنین فرایند تجدید شدهٔ جهانی سازی اقتصاد وجود داشته که از طریق ترکیبی از تصمیمات مربوط به خط مشی های تقلیل موانع ملی برای تعاملات[۲] بین‌المللی و آثار فنّاوری جدید در حوزهٔ اطلاعات و ارتباطات پدید آمده است.[۳] خصوصیت آن لیبرال سازی تجارت بین‌الملل، گسترش سرمایه گذاری خارجی و پدیدار شدن گردش‌های

---

۱. نگاه کنید:

ILO, *World Labour Report 2000: Income Security and Social Protection in a Changing World* (ILO, 2000) at 32-34.

2. transactions

۳. نگاه کنید:

World Commission on the Social Dimension of Globalisation, *A Fair Globalisation: Creating Opportunities for all* (ILO, 2004) at 24-49.

مالی کلان از خلال مرزها بود. فرایند اشاره شده به افزایش رقابت در بازارهای جهانی انجامید. این وضع فرصت‌های جدیدی را برای تولید کالا و خدمات به وجود آورد اما متضمن هزینه‌های اجتماعی سنگینی نیز بود و بی‌ثباتی‌های جدید و عمده‌ای را رواج داد. یکی از روشن‌ترین مثال‌ها افزایش تکرار بحران‌های ملی در کشورهای درحال توسعه است. بحران مالی ۹۸-۱۹۹۷ آسیا نشان داد حتی کشورهائی که در گذشته سوابق عمل‌کرد اقتصادی عالی داشتند می‌توانند متحمل پریشانی گسترده بشوند.[۱]

طی دهه‌های گذشته، با توسعهٔ بیماری همه‌گیر اچ آی وی/ ایدز، که به‌ویژه در آفریقای زیر صحرا چشم‌گیر بود، فاجعه‌های مربوط به سلامت نیز ابعاد جدید یافت. دگرگونی دیگرِ دارای اثر عمده در حوزهٔ تأمین اجتماعی پیر شدن جمعیت است. این وضع به واسطهٔ اثر ترکیبی کاهش میزان باوری و افزایش انتظار زندگی است. از لحاظ فراهم آوردن تأمین اجتماعی در کشورهای صنعتی یک نگرانی فوری را مطرح می‌سازد اما به واسطه پیر شدن سریع جمعیت در اکثر مناطق جهان این وضع به‌تدریج گسترش خواهد یافت.[۲]

کلاً تغییر شکل‌های ژرف اقتصادی، اجتماعی و سیاسیِ تجربه شده طی سه دههٔ گذشته اشکال جدید نا امنی و عدم اطمینان را به وجود آورده است. این وضع به سمت رشد احساس ناامنی در میان مردم سراسر جهان، شامل کشورهای غنی می‌رود که در آنها به‌طور فزاینده به «نبود تأمین اجتماعی» اشاره می‌شود.[۳]

---

۱. نگاه کنید:

Eddy Lee, *The Asian Financial Crisis: The Challenge for Social Policy* (ILO, 1998).

۲. نگاه کنید:

ILO, *World Labour Report 2000* (ILO, 2000) at 37-39.

۳. برای مثال نگاه کنید:

ب. تغییر در دکترین جریان اصلی جنبه‌های اقتصادی

طی این دوره یک تغییر در جریان اصلی جنبه‌های اقتصادی به موازات این تغییر شکل‌ها و با تأثیر قوی بر آنها وجود داشت. به‌طور خلاصه حرکتی در جهت دور شدن از اقتصاد کینزی که در آن چنان ملاحظه می‌شود که هدف‌های اقتصادی و اجتماعی یکدیگر را تقویت می‌کنند به سوی اقتصاد نوکلاسیک صورت گرفت که امتیازها قواعد مالی و پولی را سخت می‌گردانَد و در رقابت را می‌گشاید و گرایش به آن وجود دارد که هزینهٔ حمایت اجتماعی در تعارض با هدف‌های اقتصادی دیده شود. این تغییر یک نقش اساسی در پدیدار شدن فرایند کنونی جهانی شدن ایفا کرد. همچنین پی‌آمدهای عمده در حوزهٔ تأمین اجتماعی داشت. در این حوزه، توصیه‌های نشأت گرفته از نظریهٔ غالب نوکلاسیک عبارتند از کاستن از مالیات و مشارکت در تأمین اجتماعی، کاهش دادن نقش کلی دولت و تقویت مسئولیت فرد از طریق ارتقاء ترتیبات خصوصی. این طرز فکر در کشورهای صنعتی مؤثر بود گرچه سامانه‌های موجود حمایت اجتماعی احتمالاً بیش از حد انتظار توان بازگشت از خود نشان دادند و هزینه‌های اجتماعی عمومی واقعاً کاهش پیدا نکرد (در برخی از کشورها حتی به رشد خود ادامه داد). در عین حال در تعیین رویکردهای جدید در زمینهٔ خط مشی، برای مثال در اتحادیهٔ اروپا به‌ویژه پس از ارائهٔ اتحادیهٔ پولی اروپا و تصویب پیمان ثبات رشد، مؤثر واقع شد.

در کشورهای در حال توسعه از اوائل دههٔ ۱۹۸۰دکترین نوکلاسیک نقشی محوری در شکل‌گیری توسعهٔ اقتصادی، اجتماعی و سیاسی ایفا کرد. بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول آن را به صورت توصیه‌هائی در زمینهٔ

Robert Castel, *L' insécutité social: qu' est-ce qu' être protégé* (La République des Idée/Le Seuil, 2003).

خط‌مشی برگرداندند که بر کشورهای درحال توسعهٔ مقروضِ طالب کمک برای مقابله با بحران بدهی خود تحمیل کردند. این کار منجر به برنامه‌های تعدیلی شد که به صورت سامانه‌مند نقش دولت را کم‌تر از آنچه بود نشان می‌داد و پی‌آمدهای مهمی به ویژه در اکثر حکومت‌هائی داشت که دیگر نمی‌توانستند برای سامانه‌های تأمین اجتماعی و مقررات مراقبت سلامت، دسترسی به مراقبت مجانی سلامت را تضمین کنند. دگرگونی نظرها در خصوص دورهٔ قبل و غلبهٔ دکترین جدید در سیاست‌های توسعه به قدری شدید بود که در این انگاره قالب بندی شد که اجماع جهان‌گستر جدیدی، یعنی «اجماع واشنگتن» حاصل شده است.[۱]

در حوزه تأمین اجتماعی این جابه‌جائی در جریان اصلی تفکر اقتصادی أثر بسیار خاص و تعیین‌کننده‌ای نیز با طراحی الگوی جدید بانک جهانی در مورد حقوق بازنشستگی، یعنی مدل سه ستونی، بر مسائل مربوط به حقوق بازنشستگی گذاشت.[۲] این الگو بدل به نقطهٔ مبداء جدید شد و بانک جهانی یک نقش بین‌المللی هدایت کننده در اصلاح‌های مربوط به حقوق بازنشستگی را بر عهده گرفته است (در واقع سازمان بین‌المللی کار را تحت‌الشعاع قرار داده که در دورهٔ قبل کارگزار بین‌المللی هدایت کننده در این موضوع بود). اساساً این الگو یک نقش مازاد بودن را به دولت و قلمرو محدودی برای مسئولیت مشترک (محدود به ستون اول) اختصاص می‌دهد و با تأکید ویژه بر

---

۱. برای تعریف اولیه از اصطلاح نگاه کنید :

John Williamson, "What Washington Means by Policy reform", in John Williamson (ed.) *Latin America Adjustment: How Much Has Happened?* (Institute for International Economics, 1990).

۲. نگاه کنید:

World Bank, *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth* (Oxford University Press, 1994).

حساب‌های پس انداز فردی، منحصراً بر ترتیبات اجباری مبتنی بر مدیریت خصوصی (ستون دوم) تکیه می‌کند. این شکل جدید تأمین اجتماعی در چند کشور به‌ویژه در آمریکای لاتین و اروپای مرکزی و شرقی به اجرا در آمده است. اخیراً بانک جهانی یک ارزیابی انتقادی از نتایج به دست آمده در آمریکای لاتین و به‌طور کلی‌تر از کمکی به عمل آورده که به ٦٨ کشور در زمینهٔ اصلاح سامانه‌های حقوق بازنشستگی خود در فاصلهٔ سال‌های ۱۹۸٤ تا ۲۰۰٤ ارائه داده است.[1] در سال ۲۰۰۵ نیز الگوی چند ستونی خود را اصلاح کرد.[2] تفاوت عمده در اضافه شدن یک جزء پایه‌ای عدم مشارکت (ستون صفر) برای کاستن از فقر دوران سالمندی بود.

رویکرد بانک جهانی نسبت به سامانه‌های حقوق بازنشستگی دید جدیدی در مورد هدف‌های تأمین اجتماعی را همراه خود دارد که به کاهش دادن فقر و هموار کردن راه مصرف محدود می‌شود. این بدان معناست که هدف‌های دیگر که پیشتر اساسی تلقی می‌شدند (و سازمان بین‌المللی کار هنوز آنها را حیاتی تلقی می‌کند) نادیده گرفته می‌شوند. اینها شامل حمایت در برابر عدم اطمینان‌های زندگی در اقتصاد بازار، اجرای اصول عدالت (برای مثال توزیع مجدد و برابری جنسیتی)، تقویت همبستگی اجتماعی، ارتقاء دربرگیری اجتماعی و مردم‌سالاری می‌شود. به‌علاوه تأثیر بانک جهانی و تفکر اقتصاد

---

۱. نگاه کنید:

Indermit S. Gill, Truman Packard and Juan Yermo, *Keeping the Promise of Social Security in Latin America* (World Bank, 2004); Independent Evaluation Group-World Bank, *Pension Reform and the Development of Pension Systems: An Evaluation of World Bank Assistance* (World Bank, 2006).

2. Robert Holzmann and Richard Hinz, *Old-Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform* (World Bank, 2005).

نوکلاسیک بر مسائل تأمین اجتماعی منجر به ظهور نهادهای مالی (بانک‌ها، شرکت‌های بیمه، صناعت حقوق بازنشستگی) به‌عنوان مجموعهٔ جدیدی از کنشگران این حوزه شد. آنها مُعَرِّف بازیگران بسیار قدرتمند و مؤثر هستند و گروه ذینفع مهمی را تشکیل می‌دهند که می‌توانند عدم توازن مُضِرّی را در تصمیم‌های سیاسی ایجاد کنند.

در کل، امروزه در این بافتار کاملاً تجدید یافته دو نوع چالش اصلی در حوزهٔ تأمین اجتماعی وجود دارد: انطباق سامانه‌های موجود با خطرها و نیازهای جدید و غلبه بر فقدان پوشش در اکثر کشورهای در حال توسعه.

۲. انطباق سامانه‌های موجود حمایت اجتماعی با نیازهای جدید

در کشورهای صنعتی سامانه‌های کنونی حمایت اجتماعی اکثراً در دوران پس از جنگ جهانی دوم برپا شده و توسعه یافته‌اند. وضعیت اقتصادی و اجتماعی امروز تفاوت جدی دارد. اقتصاد وارد عصر پساصنعتی شده است، خطرها و نیازهای جدید پدیدار شده‌اند و تردیدهای جدی در خصوص ظرفیت کشورهای صنعتی برای حفظ سامانه‌های جامع حمایت اجتماعی خود، یعنی «دولت‌های رفاه‌گستر» خود، در آینده ابراز شده است. در عین حال این موارد از خود قابلیت نیرومندی برای جهش نشان داده‌اند و تغییر شکل‌های گسترده‌ای را از آغاز دههٔ ۱۹۸۰ پشت سر گذاشته‌اند.[۱]

---

۱. برای یک مرور جامع، نگاه کنید:

Hedva Sarfati and Giuliano Bonoli (eds.), *Labour Market and Social Protection Reforms, in International Perspective: Parallel or Converging Trancks?* (Asgate, 2000).

برای اولویت‌ها در بافتار اتحادیهٔ اروپا، نگاه کنید:

Gøsta Esping-Anderson (ed.), *Why We Need a New Welfare State* (Oxford University Press, 2002).

الف. بافتار جدید، نیازهای جدید و تغییر شکل‌های جدید در شُرُف وقوع

حرکت به سوی اقتصاد پساصنعتی پیامدهای عمده‌ای برای کارکرد سامانه‌های حمایت اجتماعی و نیازهای تأمین اجتماعی دارد. اقتصاد در حال ظهورِ تحت سلطهٔ خدمات، نابرابری‌های بزرگتری ایجاد می‌کند و به‌طور بالقوه وضعیتی دوگانه مبتنی بر توسعهٔ همزمان شغل‌های دارای مهارت بالا و شغل‌های دارای کیفیت پایین دارد. این اقتصاد بیکاری بلند مدت ذاتی، عدم اطمینان شغلی، مشاغل با پرداخت کم، فقر و طرد شدن اجتماعی را تولید می‌کند. به‌علاوه فضای کمتری را برای افزایش بهره‌وری باقی می‌گذارد که طی مدت سه دههٔ پس از جنگ، اهمیت اساسی برای سامانه‌های حمایت اجتماعی مالی داشت. علاوه بر آن فرایند جهانی شدن عدم اطمینان بیشتری را خلق کرده است و برای تقلیل هزینه‌های نیروی کار (شامل مشارکت‌های تأمین اجتماعی) بر حکومت‌ها و شرکت‌ها فشار وارد می‌آورد. این به معنای رقابت افزایش پیدا کرده بین شرکت‌ها (در مورد هزینه‌ها) و همین طور بین دولت‌ها (در مورد مالیات‌ها) است. تهدید انتقال سرمایه یا تولید به خارج برای تقلیل هزینه‌ها یک اهرم معتبر و توان‌مند برای وارد آوردن فشار است.

طی سه دههٔ گذشته، روابط بین زنان و مردان تغییر شکل‌های ژرفی را پشت سر گذاشته است. اکنون برابری جنسیتی به‌عنوان هدفی تثبیت شده است که باید به آن دست یافت و دگرگونی در ساختار خانواده و نقشینه‌های ازدواج اشکال جدیدی از عدم تأمین را خلق کرده است. این وضع، انطباق دادن آن سامانه‌های حمایت اجتماعی مبتنی بر مفروضات مربوط به خانواده را با نقش‌های جنسیتی طلب می‌کند که واقعیت کنونی را منعکس نمی‌سازند (الگوی نان آور مُذکر که در آن زن یک وابسته است که مراقبت بدون پرداخت وجه و کار خانگی را بر عهده دارد). به‌علاوه سامانه‌های تأمین اجتماعی با یک

چالش جمعیت شناختی مربوط به پیر شدن جمعیت مواجه هستند. دو دگرگونی عمده اثر چشم‌گیر بر تأمین مالی طرح‌های حقوق بازنشستگی دارد: نسل حاصل از تولد انفجاری کودکان (بعد از جنگ) به‌تدریج بازنشسته می‌شوند (که از ۲۰۰۵ آغاز می‌شود) و انتظار عمر در سن بازنشستگی احتمالاً با افزایش مداوم ادامه خواهد یافت (حدود ۱/۵ سال برای هر دهه). پیر شدن جمعیت همچنین پی‌آمدهای عمده برای تأمین مالی مراقبت سلامت و فراهم آوردن خدمات مراقبت طولانی مدت و کمک خانگی دارد.

به‌علاوه سامانه‌های حمایت اجتماعی با آمال اجتماعی جدید روبه‌رو هستند. برای مثال انتظارات بسیار زیادی به‌ویژه در اروپا نسبت به بازنشستگی وجود دارد. این وضع به خاطر وجود و موفقیت سامانه‌های حقوق بازنشستگی است. بازنشستگی یکی از دست آوردهای مهم مردم‌سالاری‌های صنعتی در سدهٔ بیستم است: یک دورهٔ حاوی تأمین و فراغت جدا از کار که برای همه فراهم است. همچنین اهمیت رو به رشد روز افزونی برای گزینش‌های فردی و تنوع وجود دارد.

از آغاز دههٔ ۱۹۸۰ سامانه‌های تأمین اجتماعی در کشورهای صنعتی برای انطباق با بافتار جدید تغییر شکل‌های وسیعی را پشت سر گذاشته‌اند. تنوع رویکردها وجود داشته است اما همچنان یک روند رایج در مورد تأکید بر ارتقاء شغلی و کاستن از نقش حفظ درآمد وجود دارد که در دورهٔ قبل عنصر مهمی برای حمایت اجتماعی بوده است. این وضع شامل به اصطلاح اقدام‌های «فعالانه» (به معنای برای مثال یادگیری تمام عمر و آموزش) جهت تسهیل و تشویق دسترسی به بازار کار برای گروه‌های خاص، به‌ویژه زنان، بیکاران طولانی مدت و اشخاص دارای ناتوانی می‌شود؛ این اقدام‌ها با انگیزه‌های تقویت کار ترکیب می‌شوند (که در خط مشی‌های اتحادیهٔ اروپا به صورت

«ایجاد کار دست مزدی» خلاصه شده بود). حد افراطی این رویکرد در کشورهای انگلیسی زبان از طریق چیزی به اجرا در آمد که با عنوان طرح‌های تأمین کارپایه شناخته می‌شوند که در آن کار کردن شرط دریافت مزایاست. به عبارت دیگر، حق برخورداری از مزایا بستگی به بایستهٔ کارکردن به منظور وادار ساختن دریافت کنندگان مزایا به اشتغال دارد. به‌علاوه چند کشور برای کاستن از فقر و ارتقاء شمول اجتماعی، طرح‌هائی را در زمینهٔ حداقل در آمد ارائه دادند.[۱]

به‌طور خلاصه، چالش‌های کنونی در مورد سامانه‌های حمایت اجتماعی دو لایه است: هم حمایت مناسب در یک بافتار عدم اطمینان بالا نسبت به بازار کار را فراهم می‌آورد، هم علیه فقر و طرد شدن اجتماعی به‌ویژه اجتناب از فرایندهای افتادن در ورطه محرومیت و کنار گذاشته شدن مبارزه می‌کند. از یکسو این به معنای سازش دادن تحرک و حمایت است که برای مثال در اصطلاح «تأمین کارپایه» قالب ریزی شده است. از سوی دیگر، نیاز مبرم ترکیب تضمین پشتیبانی از درآمد با سیاست‌های شمول گرا وجود دارد و می‌بایست تأکید کرد که پشتیبانی از درآمد مناسب پیش شرط هر نوع راهبرد فراگیر بلند مدت است.

به‌علاوه سامانه‌های حمایت اجتماعی در کشورهای صنعتی با چالش‌های جدی در زمینهٔ حقوق بازنشستگی مواجه هستند. حقوق بازنشستگی سالمندان و مستمری بازماندگان هزینهٔ تأمین اجتماعی دولتی عمده‌ای را تقریباً در همهٔ این کشورها نشان می‌دهد و نگرانی ویژه‌ای در خصوص پایداری مالی آنها وجود دارد.

---

۱. نگاه کنید:

Guy Standing (ed.), *Minimum Income Schemes in Europe* (ILO, 2003).

ب. چالش‌های حقوق بازنشستگی

تضمین پایداری مالی سامانه‌های حقوق بازنشستگی در کشورهای صنعتی متضمن نه تنها یک چالش جمعیت شناختی (سالمند شدن جمعیت) بلکه همچنین چالش بازار کار است. چشم انداز پیر شدن جمعیت نمی‌بایست بر این واقعیت سایه بیفکند که تعداد فزاینده‌ای از اشخاص در سن کار غیر فعال‌اند. اشتغال عامل اصلی تأمین مالی حقوق بازنشستگی است. در همهٔ روش‌های تأمین مالی، حقوق بازنشستگی از تولید جمعیت در حال کار پرداخت می‌شود که یا از راه اخذ مالیات و درآمدهای ناشی از مشارکت اجتماعی است یا از بازده سرمایه‌گذاری از طریق اوراق قرضه و دارائی خالص. روش‌های گوناگون فقط راه‌های بدیل برای افراد در سن کار جهت ثبت یک خواسته نسبت به تولید آینده است. اکنون به‌طور گسترده توافق شده است که طرح‌های تأمین با پرداخت جاری و اندوخته‌گذاری از پیش تحت تأثیر پیر شدن جمعیت قرار دارند و راهی جز روبه‌رو شدن با افزایش هزینهٔ حمایت از بازنشستگان وجود ندارد. چالش اصلی در زمینهٔ خط مشی که با جمعیت پیر شونده مطرح می‌شود در واقع جنبهٔ توزیعی دارد: هزینه‌های فزایندهٔ حقوق بازنشستگی را چگونه بین نسل‌ها و در درون نسل‌ها تقسیم کنیم؟

یک مسئلهٔ فراگیر در بحث حقوق بازنشستگی به سطح هزینهٔ عمومی مربوط می‌شود. این مسئله‌ای در بارهٔ اولویت قائل شدن بین هدف‌های گوناگون مربوط به خط مشی برای هزینه‌های عمومی در بافتاری از مضیقه‌های شدید مالی است. میان حکومت‌های کشورهای صنعتی هدفی مشترک در زمینهٔ محدود ساختن هزینه‌های عمومی وجود دارد و با فشار شدید جهانی شدن بر هزینهٔ نیروی کار (از جمله مشارکت در تأمین اجتماعی) توأم شده است. این

امر انعطاف پذیری در بحث حقوق بازنشستگی برای بر آمدن از عهدهٔ چالش مربوط به توزیع را به نحو چشم گیری کاهش می‌دهد. اکثر حکومت‌ها برای تثبیت پرداخت هزینه‌های عمومی تلاش می‌کنند هزینه‌های حقوق بازنشستگی را به نفع توسعهٔ روش فراهم آوردن خصوصی مکمل از دوش بودجهٔ عمومی بردارند. اما منتقل کردن هزینه به بخش خصوصی، چالش توزیعی تخصیص هزینه‌های اضافی حقوق بازنشستگی را حل نمی‌کند. این کل بودجهٔ حقوق بازنشستگی، یعنی هزینه‌های عمومی و خصوصی، است که ضرورت دارد به حساب آید. نظام‌های مالیاتی مطلوب موجود برای طرح‌های خصوصی طالب آن هستند که هدف‌های اجتماعی صریحی به آنها داده شود و اغلب برای آن بخش از جمعیت مشغول به کار نفع دارند که نیاز به حمایت کمتر دارد. هزینه کردن مالیات ابزاری است که به‌طور فزاینده از آن برای تأمین مالی حقوق بازنشستگی استفاده می‌شود و می‌بایست جزء اساسی و آشکار بحث حقوق بازنشستگی باشد. به‌علاوه اتکاء به فراهم آوردن خصوصی می‌تواند به معنای انتقال خطر به فرد، به‌ویژه در ترتیبات مبتنی بر مشارکت معیّن، باشد. پی‌آمدهای بلند مدتی که می‌تواند به وجود آید در مثال مربوط به بریتانیا یعنی در جائی نشان داده شده است که کمیسیون مستقل حقوق بازنشستگی برآورد می‌کند حدود ۹/٦ میلیون نفر از آدم‌های مشغول به کار دارای ۳۵ سال به بالا در سطحی مشارکت ندارند که برای فراهم آوردن حقوق بازنشستگی مناسب لازم است.[1]

توافقی کلی میان سیاستگذاران و تحلیل‌گران در این مورد وجود دارد که گسترش پیدا کردن حیات کاری با به تعویق انداختن بازنشستگی در بلند مدت

---

۱. نگاه کنید:

Pension Commission, *Pension: Challenges and Choices: The First Report of the Pensions Commission* (The Stationary Office, 2004).

یک ضرورت است. استدلال موافق مطرح شده آن است که این کار پاسخی منطقی به واقعیت طولانی‌تر شدن زندگی است. اما در اکثر کشورها اجرای چنین راه حلی به لحاظ سیاسی به شدت مشکل است. افزایش سن بازنشستگی اگر آخرین انتخاب مطلوب مردم نباشد احتمالاً یکی از آخرین انتخاب‌هاست. وضعیت از این نظر حتی پیچیده‌تر است که موضوع فقط افزایش سن قانونی بازنشستگی نیست بلکه همچنین افزایش سن ***واقعی*** بازنشستگی است. تا به امروز در بسیاری از کشورها بخش وسیعی از کارگران هنگامی که حقوق بازنشستگی آنان پرداخت می‌شود دیگر در استخدام عادی نیستند. در کل، اجماعی گسترده در این مورد وجود دارد که راه حل‌های چالش حقوق بازنشستگی را می‌بایست پیش از همه در اقدام‌هائی جست که برای افزایش میزان اشتغال عمدتاً زنان، کارگران سالمند، جوانان و اشخاص دارای معلولیت هستند.

به‌علاوه باید برای منعکس ساختن دگرگونی‌های ژرف در حال وقوع در جوامع صنعتی، بستهٔ حمایتی پیش‌بینی شده با سامانه‌های پرداخت بازنشستگی را مجدد طراحی کرد. یکی از مسائل اصلی مربوط به خط مشی، طراحی سامانه‌ای است که با نیازهای تأمینی در زمان پیری انطباق داشته باشد. در این راستا اتخاذ یک چشم انداز پویا جنبهٔ تعیین کننده دارد. برای مسائل مربوط به حقوق بازنشستگی، زمان عاملی تعیین کننده است. بازنشستگان فردا به‌طور متوسط خصوصیت حرفه‌ای و نقشینهٔ خانوادگی متفاوتی در قیاس با امروزِ خود دارند. در مورد آنها نمی‌توان منطق جریان زندگی تولیدی یکنواختی را به کار برد. سامانهٔ حقوق بازنشستگی می‌بایست این تغییر را منعکس سازد و برای پاسخ دادن به نیازهای تأمینی آیندهٔ دوران پیری کارگران جوان کنونی، حمایتی را که فراهم می‌آورد مجدد تعریف کند. این هدف مربوط به خط مشی، یک دورهٔ انتقالی نسبتاً طولانی را برای ارائهٔ تدریجی موازین جدید

جهت به حساب آوردن تفاوت‌های نسلی را طلب می‌کند. به‌علاوه در اصلاحات اخیر حقوق بازنشستگی گرایشی عام برای دستیابی به شفافیت در خصوص سازوکار توزیع مجددی وجود دارد که سامانهٔ اشاره شده به اجرا در می‌آورد. این افزایش شفافیت مسائل مربوط به چقدر توزیع مجدد، برای چه کسی و تأمین مالی شده به دست چه کسی را آشکارا وارد عرصهٔ سیاسی می‌کند. در این خصوص دو موضوع شایستهٔ توجه ویژه است: برابری جنسیتی، زیرا زنان به سمت این تلقی رفته‌اند که در اصلاحات گذشته بازندگان مهم می‌باشند، و امکان ارائهٔ یک حداقل حقوق بازنشستگی مناسب برای پاسخ دادن به گرایش اقتصادی جدید تحت سلطهٔ خدمات که عدم اطمینان‌ها و نابرابری‌های دستمزدی بیشتر ایجاد می‌کند.

می‌بایست به خصوصی سازی جزئی طرح‌های دولتی اشارهٔ ویژه کرد. برخی از کشورهای اروپای مرکزی و شرقی که در نظام‌های کمونیستی به پوشش کامل حقوق بازنشستگی دست یافته بودند در اواخر دههٔ ۱۹۹۰ اصلاحاتی اساسی را تصویب کردند. این اصلاحات به معنای کاهش مرتبهٔ بیمهٔ اجتماعی به نفع حساب‌های پس‌انداز فردی بود که به‌طور خصوصی مدیریت می‌شوند. این امر به‌ویژه در مورد لهستان و مجارستان صدق می‌کند.[۱] تجربهٔ اولیه نشان می‌دهد که این رویکرد چند مسئله را مطرح می‌سازد و مجموعهٔ جدیدی از چالش‌ها را به وجود می‌آورد. نخست، حساب‌های پس انداز فردی با جهت دادنِ بخشی از مشارکت‌های موجود در مورد حقوق بازنشستگی به سوی لایهٔ بخش خصوصی ایجاد می‌شوند. این کار حفره‌ای را

---

۱. نگاه کنید:

Elaine Fultz, (ed.), *Pension Reform in Central and Eastern Europe*, Volume 1, *Restructuring with Privatisation: Case Studies of Hungary and Poland* (Budapest: ILO, 2002).

در تأمین مالی طرح حقوق بازنشستگی بخش دولتی به‌بار می‌آورد که باید تعهدات مربوط به منفعت به دست آمده در دوران‌های قبلی را برآورده سازد. اندازهٔ این حفره مهم است، دامنه‌ای بین ۰/۵ تا ۲/۵ درصد تولید ناخالص داخلی (تناد) سالانه برای پنجاه سال آتی را در بر می‌گیرد و این سؤال را مطرح می‌سازد که بار آن بر دوش چه کسی خواهد بود. دوم، گرچه خصوصی سازی به‌عنوان وسیله‌ای برای کاهش درگیر شدن حکومت به وجود آمد، تجربه نیاز به این را نشان می‌دهد که حکومت‌ها باید وظایف جدید و پیچیدهٔ بسیاری را انجام دهند. در این میان یک وظیفهٔ مهم تضمین این امر است که هزینه‌های اداری در سطحی معقول نگه داشته شود و پس اندازهای حقوق بازنشستگی را دچار فرسایش نکند (مسئلهٔ اشاره شده به‌ویژه از این لحاظ اهمیت دارد که در حال حاضر در کشورهای مورد نظر، هزینه‌ها بالا است). سوم، خصوصی‌سازی مستلزم وجود بازارهای مالی برخوردار از ثبات و کاملاً توسعه یافته و همین طور یک بازار پرداخت به درستی تنظیم و نظارت شده است. چهارم، نگرانی‌های جدی در مورد کافی بودن حقوق بازنشستگی آینده، به‌ویژه برای زنان و کارگران کم درآمد، وجود دارد. خصوصی‌سازی همراه با طرحی در مورد یک حقوق بازنشستگی فردی‌تر شده بخش دولتی، خطر فقر در سنین پیری را برای این دو گروه افزایش خواهد داد. این چالشی است که حکومت‌ها به احتمال بسیار زیاد باید در سال‌های آینده با آن مواجه شوند.

ج. فرایند اصلاح و مشارکت مردم‌سالارانه

اقتباس سامانه‌های حمایت اجتماعی نشان دهندهٔ چالش‌های عمده و متنوعی است. برخی اقدام‌ها قبلاً صورت گرفته اما در اکثر کشورها هنوز باید کارهای زیادی انجام شود. عموماً بر جنبه‌های فنی اصلاحات تأکید می‌شود درحالیکه فرایند واقعی تعیین و اجرای خود اصلاحات نادیده گرفته شده است. در عین

حال عاملی تعیین کننده است چرا که برای یک سلسله مسائل مربوط به خط مشی در زمینهٔ اصلاح حقوق بازنشستگی و همین طور دیگر حوزه‌های حمایت اجتماعی راه حل استانداردی وجود ندارد. هر جامعه نیاز به تعریف شیوهٔ خود برای پاسخ دادن به چالش‌های گوناگونی دارد که با اقتباس سامانه‌های موجود حمایت اجتماعی مطرح می‌شوند. کیفیت فرایند اصلاحات اهمیت حیاتی دارد. این امر به‌ویژه در حوزهٔ حقوق بازنشستگی صدق می‌کند.[۱] حقوق بازنشستگی نقشی بسیار خاص در مردم‌سالاری‌های معاصر ایفا می‌کند. این حقوق جنبهٔ اصلی تأمینی است که جوامع صنعتی برای شهروندان خود فراهم می‌آورند و در یک دورهٔ طولانی باید تضمین شود. برای اجتناب از تعارض بین این چشم انداز بلند مدت و تغییر سیاسی نسبتاً کوتاه مدت خاصِ مردم‌سالاری‌های مبتنی بر مجلس، رسیدن به اجماع در میان نیروهای سیاسی و اجتماعی جنبهٔ اساسی برای پایداری سامانهٔ اشاره شده دارد. دخالت پیدا کردن سازمان‌های کارفرمایان و کارگران که به منافع اقتصادی و اجتماعی مطرح تجسم می‌بخشند اهمیت ویژه‌ای در این فرایند دارد.

روی هم رفته در مردم‌سالاری‌های صنعتی، سامانه‌های حمایت اجتماعی ابزارهای توانمندی برای انتخاب‌های جمعی در خصوص اجرای واقعی اصول عدالت و ملموس ساختن حقوق مقرر در قوانین اساسی هستند. امر اساسی، پیش‌بینی راه‌ها و ابزارهای برگزیدن این خط مشی‌های جمعی و تضمین مشارکت مردم‌سالارانهٔ گسترده در فرایند تصمیم گیری است. در سدهٔ گذشته، سامانه‌های حمایت اجتماعی برای حمایت از مردم در برابر خشونت نیروهای بازار ارائه شدند و به نظر می‌رسید عنصری ضروری برای کارکرد درست

---

۱. نگاه کنید:
Emmanuel Reynaud (ed.), *Social Dialogue and Pension Reform* (ILO, 2000).

اقتصاد بازار باشند. این درس از تاریخ نباید در کشورهای صنعتی فراموش شود اما به همان اندازه نیز برای کشورهای در حال توسعه اهمیت دارد.

۳. نبود پوشش جهان‌گستر تأمین اجتماعی

چالش جهانی اصلی که امروزه پیش روی تأمین اجتماعی قرار دارد این واقعیت است که افزون بر نیمی از جمعیت جهان، از هر نوع حمایت تأمین اجتماعی محروم نگه داشته شده‌اند. آنان نه تحت پوشش طرح بیمهٔ اجتماعی مبتنی بر مشارکت قرار دارند و نه تحت پوشش مزایای اجتماعی تأمین مالی شده با مالیات، درحالیکه بخش مهم دیگر فقط تحت پوشش معدودی مبالغ پیش‌بینی شده برای رویدادهای غیر مترقبه قرار دارند. وضع در مناطق مختلف متفاوت است. برآورد شده است که در آفریقای زیر صحرا و جنوب آسیا فقط ۵ تا ۱۰ درصد جمعیت فعال تحت پوشش یک طرح تأمین اجتماعی قانون پایه قرار دارند که اکثر آنها طرح‌های حقوق بازنشستگی دوران پیری و در برخی موارد برای دسترسی به مراقبت سلامت هستند اما پوشش آنها گرایش به کاهش دارد. در آمریکای لاتین دامنهٔ پوشش، بر حسب کشور از ۱۰ تا ۸۰ درصد را دربرمی‌گیرد و عمدتاً رو به کساد است. در شرق و جنوب شرقی آسیا می‌تواند از ۱۰ تا تقریباً ۱۰۰ درصد متفاوت باشد و در بسیاری از موارد تا همین اواخر رو به افزایش بود. در اکثر کشورهای صنعتی، پوشش نزدیک به ۱۰۰ درصد است، گرچه در سال‌های اخیر در تعدادی از این کشورها به‌ویژه آنهائی که در مرحلهٔ انتقالی قرار دارند تحقق این میزان کاهش یافته است. به‌طور کلی می‌توان در نظر گرفت که فقط ۲۰ درصد از جمعیت جهان از تأمین اجتماعی مناسب برخوردارند.

الف. مسئله‌ای رو به رشد و نیازی رو به رشد

مسئلهٔ پوشش ضعیف در کشورهای درحال توسعه به‌ویژه کشورهائی که تعداد زیادی از مردم در حوزهٔ کشاورزی برای تأمین معاش کار می‌کنند چیز جدیدی نیست. به‌هرحال امید به اینکه الگوهای کشورهای توسعه یافته احتمالاً بتدریج به کشورهای در حال توسعه گسترش بیابد به یأس انجامیده است. موضوع فقدان پوشش تأمین اجتماعی با سهم رو به رشد نیروی کار شهری در اقتصاد غیر رسمی، بُعد جدید برجسته‌ای یافته است. در بسیاری از کشورهای درحال توسعه و به‌ویژه در آمریکای لاتین و آفریقا اکثر شغل‌های ایجاد شده طی دههٔ گذشته در بخش غیر رسمی اقتصاد بوده است.[۱] امروزه در کشورهای در حال توسعه، اشتغال غیر رسمی بین نیم تا سه چهارم اشتغال غیر کشاورزی را تشکیل می‌دهد: ٤٨ درصد در شمال آفریقا، ٥١ درصد در آمریکای لاتین، ٦٥ درصد در آسیا و ٧٢ درصد در آفریقای زیر صحرا (٧٨ درصد آفریقای جنوبی کنار گذاشته شده است). اگر اشتغال غیر رسمی در بخش کشاورزی در محاسبه وارد شود نسبت اشتغال غیر رسمی به‌طور چشم‌گیر افزایش می‌یابد: از ٨٣ درصد تا ٩٣ درصد در هند، از ٥٥ درصد تا ٦٢ درصد در مکزیک و از ٢٣ درصد تا ٣٤ درصد در آفریقای جنوبی.[۲] غیر رسمی شدن چنان پدیدار گسترده‌ای است که نمی‌توان آن را اقتصاد غیر رسمی متعلق به بخش خاص تلقی کرد. در همهٔ بخش‌ها یافت می‌شود. اشتغال غیر رسمی هم خود اشتغالی در فعالیت‌های غیر رسمی را دربرمی‌گیرد و هم اشتغال دست مزدی را در

---

۱. نگاه کنید:

ILO, *Decent Work and the Informal Economy* (Report VI, International Labour Conference, 90th Session, 2002).

۲. نگاه کنید:

ILO, *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture* (ILO, 2002).

شغل‌های غیر رسمی. به‌علاوه اشتغال غیر رسمی عموماً (جز در شمال آفریقا) منبع وسیع‌تری برای اشتغال زنان در قیاس با مردان است: ۶۰ درصد یا بیشتر از کارگران زن در جهان درحال توسعه در اشتغال غیر رسمی (خارج از بخش کشاورزی) کار می‌کنند.

ناسازواری آن است که نبود پوشش در جائی متمرکز شده که بیش از همه به حمایت تأمین اجتماعی نیاز است. در این مورد تجربهٔ تاریخی کشورهای صنعتی بسیار اهمیت دارد. وضع کنونی در جهان درحال توسعه وضعیت «دو جنبشی» را به ذهن متبادر می‌سازد که کارل پولانی در انگلستان سدهٔ ۱۹ یعنی در جائی توصیف می‌کند که جنبش «بگذار بشود» برای گسترش دادن به عرصهٔ بازار با یک جنبش متقابل حمایتی دربرگیرندهٔ همهٔ گروه‌های اجتماعی برای مقاومت در برابر جدا کردن اقتصاد از روابط اجتماعی روبه‌رو شد.[1] در آن بافتار، استقرار ترتیبات حمایت اجتماعی، واکنشی حمایتی در مقابل تلاش برای تغییر شکل نیروی کار انسان به کالا دیده شده است. امروزه در کشورهای در حال توسعه اشکال سنتی حمایت که خانوادهٔ گسترده و جامعه فراهم می‌آورد با فرایند شهر نشینی و صنعتی شدن دچار فرسودگی شده است. نیازی فوری به اشکال جدید ترتیبات جمعی برای تضمین حمایت از افرادی وجود دارد که دیگر نمی‌توانند متکی به شبکه‌های سنتی همبستگی باشند. این وضع در بحران مالی ۱۹۹۷-۹۸ آسیا کاملاً تجلی یافت.[2] توسعه نیافتگی سامانه‌های حمایت اجتماعی در سه کشوری که بیش از همه تحت تأثیر قرار گرفتند- یعنی اندونزی، تایلند و جمهوری کره (به‌ویژه در دو کشور اخیر)-

---

1. Karl Polanyi, *The Great Transformation: The Political and Economical Origins of Our Time* (Beacon Press, 1944).

۲. نگاه کنید:

Eddy Lee, *The Asian Financial Crisis: The Challenge for Social Policy* (ILO, 1998).

عنصر عمده‌ای برای اضطراب اجتماعی گسترده‌ای بود که به این کشورها ضربه زد. این امر شاهدی برای آن است که اجرای اقتصادی موفق نمی‌تواند به خودی خود خوب زیستن یک جامعه و تأمین برای مردم را تضمین کند. این نکته فکر کردن مجدد در بارهٔ یک الگوی توسعه را طلب می‌کند که در درجه اول مبتنی بر توسعهٔ اقتصادی باشد.

گرچه در کشورهای در حال توسعه، نبود حمایت تأمین اجتماعی، پدیداری با طیف گسترده است تلاش‌های زیادی در سراسر جهان برای بهبود وضع صورت می‌گیرد و موفقیت‌هائی در زمینهٔ گسترش دادن به پوشش [تأمین اجتماعی] به دست آمده است.[1]

الف. تجارب گستردن تأمین اجتماعی

تنوع گسترده‌ای از سیاست‌ها و نهادهای برای گستردن پوشش تأمین اجتماعی وجود دارد. طرح‌های قانون‌پایه (یعنی بیمهٔ اجتماعی، طرح‌های جهانی و برنامه‌های کمک اجتماعی) می‌توانند مزایای موجود یا اصلاح شده را به گروه‌های قبلاً کنار گذاشته شده یا موارد محتمل‌الوقوع تسری دهند. همچنین احتمال دارد آنها مؤثر بودن خود را از طریق نظارت و طراحی بهبود یافته

---

۱. سازمان بین‌المللی کار یک سلسله گزارش کار را در مورد گسترش تأمین اجتماعی (ESS Papers) منتشر می‌سازد که در www.ilo.org/coverage4all موجود است. برای بررسی‌های کلی نگاه کنید به:

Emmanuel Reynaud, *The Extension of Social Security Coverage: The Approach of the International Labour Office* (ESS Paper No. 3, 2002); Wouter van Ginneken, *Extending Social Security: Policies for Developing Counttries* (ESS Paper No. 13, 2003); Clive Bailey, *Extending Social Security Coverage in Africa* (ESS Paper No. 20, 2004); K.P. Kannan, *Social Security, Poverty Reduction and Development* (ESS Paper No. 21, 2004).

تقویت کنند. می‌توان طرح‌های جدیدی بـه وجـود آورد. احتمـال دارد گزینـهٔ دیگر تشویق توسعهٔ بیمهٔ خُـرد و حمایـت از آن و طـرح‌هـای ابـداعی تـأمین اجتماعی غیر متمرکز برای فراهم آوردن حمایت از طریق هسته های اجتماعی، یاران اجتماعی یا سازمان‌های جامعهٔ مدنی باشد. به‌علاوه اشکال متنـوع پیونـد می‌تواند بین طرح‌های مختلف و دیگر سیاستگذاری‌های دولتی، شـامل طیـف وسیعی از یارمندی‌های بخش دولتی- خصوصی یا بخش دولتی- ثالث، بـسط یابد.[1] چند مثال می‌تواند مسیرهای متنوعی را نشان دهد که می‌توان دنبال کرد.

جمهوری کره رویکردی تـدریجی را اتخـاذ کـرد. در یـک دورهٔ ۱۲ سـاله پوشش بیمهٔ سلامت را به کل جمعیت گسترش داد.[2] این طرح را در ۱۹۷۷ بـه کارفرمایان در شرکت‌های بزرگ ارائه کرد و پوشش را بتدریج به سایر گروه‌ها افزایش داد تا در ۱۹۸۹ آخرین گروه، یعنی خویش‌فرمایان مناطق شهری، به آن پیوستند. تونس نیز یک فرایند گسترش تدریجی را دنبال کرد. پوشش بهداشت و حقوق بازنشستگی را از ٦٠ درصد جمعیت مشغول به کـار در ۱۹۸۹ بـه ٨٤ درصد در ۱۹۹۹ افزایش داد.[3] کاستاریکا نیـز مثـال خـوبی در مـورد گـسترش تدریجی پوشش سلامت از طریق ترکیبی از بیمهٔ سلامت و دسترسـی آزاد بـه خدمات دولتی سلامت است.[4] کلمبیا راهبرد جدیدی را در زمینهٔ سلامت ارائـه

---

۱. برای یک گونه شناسی در بارهٔ موارد مختلف امکان پذیر، نگاه کنید به:

P.K. Kannan, (ESS Paper No. 21) *supra* note 21 at 24-30.

۲. نگاه کنید:

Soonman Kwon, *Achieving Health Insurance for All: Lessons from the Republic of Korea* (ESS Paper No. 1, 2002).

۳. نگاه کنید:

Mohamed Chaabane, *Towards the Universalization of Social Security: The Experience of Tunisia* (ESS Paper No. 4, 2002).

٤. نگاه کنید:

Wouter van Ginneken (ESS Paper, No. 13), *supra* note 21 at 14.

می‌دهد که به جای آنکه در اصل مبتنی بر عرضه (خدمات سلامت) باشد از یارانه‌ای ساختن تقاضای مراقبت (ترتیبات بیمهٔ سلامت) تشکیل می‌شود. این راهبرد در ۱۹۹۳ سازوکاری را ارائه داد که مشارکت‌های مربوط به دسته‌های سنتی مستثنی شده از بیمهٔ سلامت را یارانه‌ای می‌کند.[۱] برزیل در دهه‌های گذشته به پوشش برجسته‌ای در مورد مزایا در میان سالمندان دست یافته است. این وضع تا حد زیادی به خاطر برنامهٔ پایه‌ای در زمینهٔ حقوق بازنشستگی است: یک طرح حقوق بازنشستگی روستائی (برای اشخاص دارای ظرفیت‌های اندک یا فاقد ظرفیت مشارکت در اقتصاد روستائی) و مستمری‌های کمک اجتماعی به سالمندان تنگ دست ٦٧ سال به بالا و معلولان. روی‌هم رفته برآورد شده است که درآمد مبتنی بر حقوق بازنشستگی ١٤/٦ میلیون نفر را از فقر شدیدی بیرون می‌کشد.[۲]

در سال‌های اخیر طرحی جدید، یعنی برنامه‌های انتقال مشروط وجه نقد، توجه زیادی را به‌ویژه در کشورهای با درآمد متوسط به خود جلب کرده است. اصل، مشروط ساختن فراهم آوردن مزایای نقدی به رفتاری مانند حضور در مدرسه برای کودکان، دیدارهای منظم از مراکز بهداشت و مشارکت در برنامه‌های گوناگون آموزشی است. برای مثال حکومت فدرال مکزیک در ۱۹۹۷ برنامهٔ آموزش، سلامت و تغذیه موسوم به پروگرسا را برای خانوده‌های فقیر روستائی ارائه داد. این برنامه مقرر می‌داشت انتقال وجه نقد به ثبت نام کودکان و حضور منظم در مدرسه و حضور در کلینیک پیوند دارد. همچنین

---

۱. نگاه کنید:

Emmanuel Reynaud, (ESS Paper No. 3) *supra* note 21 at 6.

۲. نگاه کنید:

Helmut Schwarzer and Ana Carolina Querino, *Non-contributory Pensins in Brazil: The Impact on Poverty reduction* (ESS Paper No. 11, 2002).

شامل مزایای جنسی سلامت و مکمل‌های تغذیه برای کودکان تا پنج سال و زنان حامله و شیرده می‌شد. این برنامه در اوائل سال ۲۰۰۰ کاملاً به اجرا در آمد و در آن زمان ۲/٦ میلیون خانواده را پوشش داد که حدود ٤٠ درصد همهٔ خانواده‌های روستائی است.[۱] در سال ۲۰۰۳ حکومت برزیل برنامهٔ موسوم به بوسلا فامیلیا (تقریباً معادل اصطلاح‌های «جیرهٔ خانواده» یا «کمک بلاعوض به خانواده») را آغاز کرد که برنامه‌های پیشین انتقال نقدی را در یک برنامه ادغام می‌کند. واگذاری‌ها در هر خانواده ترجیحاً به زنان صورت می‌گیرد و مشروط به حضور کودکان در مدرسه، استفاده از کارت بهداشت و دیگر خدمات اجتماعی است. برنامهٔ اشاره شده که بانک جهانی از آن حمایت می‌کند از زمان آغاز رشدی چند برابر داشته است: در ژانویهٔ ۲۰۰۵ تعداد ۲٦ میلیون نفر را پوشش می‌دهد. انتظار می‌رود در انتهای سال ۲۰۰٦ حدود ٤٤ میلیون نفر را پوشش دهد که دست‌کم دو سوم آنان بسیار فقیرند.[۲]

رویکرد کاملاً متفاوت نسبت به گسترش پوشش [تأمین اجتماعی] شامل طرح‌های مبتنی برهسته های اجتماعی مانند بیمهٔ خُرد و سازمان‌های بهداشت متقابل می‌شود. این طرح‌ها در بسیاری از کشورهای درحال توسعه برای پاسخ گفتن به نیازهای اولویت دار بخش‌های طرد شده جمعیت عمدتاً در خصوص مراقبت سلامت، حمایت زایمان و بیمهٔ عمر، به سرعت در حال رشد هستند.

---

۱. نگاه کنید:

Emmanuel Skoufias, *PROGRESA and its Impacts on the Human Capital and Welfare of Households in Rural Mexico* (International Food Policy Research Institute, 2001).

۲. نگاه کنید:

Kathy Lindert, "Brazil: Bolsa Familia Program Scaling-up Cash Transfers for the Poor" in *Principles in Action: Sourcebook on Emerging Good Practice* (Managing for Development Results, draft, 2005) at 3.3-3.13.

توسعهٔ این طرح‌ها به‌ویژه در آسیا (هند، بنگلادش و فیلیپین) و آفریقای غربی و مرکزی اهمیت دارد.[1] برای مثال در هند انجمن زنان خود اشتغال، اتحادیه‌ای از زنان کارگر خود اشتغال در اقتصاد غیر رسمی، در ۱۹۹۲ یک طرح تأمین اجتماعی را برای اعضای خود برقرار کرد. امروزه بیش از ۱۰۰۰۰۰ مُنتفع را در بر می‌گیرد و مراقبت بهداشتی، بیمهٔ فوت و اموال را شامل می‌شود. مثال دیگر طرح [سلامت] یِشاسوِینی است که آن نیز برای کشاورزان تعاونی کارناتاکا، در هند، ایجاد شده بود. این طرح در ۲۰۰۳ ارائه گشت و در ۲۰۰٤ تقریباً ۲/۱ میلیون نفر در آن مشارکت داشتند. طرح اشاره شده اعمال جراحی در بیمارستان‌های مورد اعتماد و معالجه‌های سرپائی را پوشش می‌دهد. در آفریقا توسعهٔ سازمان‌های بهداشت متقابل پدیدار جدیدی است اما طی چند سال گذشته، به‌ویژه در کشورهائی مانند سنگال و مالی، به سرعت رشد پیدا کرده است.

این مثال‌ها این واقعیت را نشان می‌دهند که گسترش تأمین اجتماعی حتی در کشورهای فقیر امکان پذیر است. در عین حال فقدان پوشش در جهان در حال توسعه، چشم‌گیر باقی می‌ماند. نیاز گسترده به حمایت در کشورهای درحال توسعه به قدری اهمیت دارد که می‌تواند منجر به ایجاد تمایز بین تأمین اجتماعی پایه‌ای و تأمین اجتماعی احتمالی بشود.[2] تأمین اجتماعی پایه‌ای در

---

۱. نگاه کنید:

ILO/STEP, India: *An Inventory of Micro-insurance Schemes* (Community-Based Schemes Working Paper No. 2, 2005); ILO/STEP, *An Inventory of Micro-insurance Schemes in Philippines* (Community-Based Schemes Working Paper No. 1, 2005); Concretation entre les acteurs du développement des mutuelles de santé en Afrique, *Inventaure des système d'assrance maladie en Afrique: synthèse des travaux de recherche dans 11 pays* (La Concertation, 2004).

۲. نگاه کنید:

درجه اول بُعد نقیصه‌ها را در نظر می‌گیرد: نبود یا نامناسب بودن توانائی‌های پایه‌ای برای دسترسی به کالاها و خدمات برای یک زندگی توأم با کرامت در یک جامعهٔ معین. چهار عرصهٔ تأمین که می‌توانند تأمین اجتماعی پایه‌ای باشند عبارتند از: تأمین غذا، تأمین بهداشت، تأمین مسکن و تأمین آموزش. تأمین اجتماعی احتمالی در درجهٔ نخست بُعد روز مبادا را به حساب می‌آورد، یعنی وضعیت‌های احتیاط آمیز و عدم اطمینان‌های ناشی از زندگی و کار مانند بهداشت ناقص، لطمات و حوادث، زایمان، بی‌کاری، بیکاری و مرگ یک نان آور. از لحاظ حقوق، این تمایز بین تأمین اجتماعی پایه‌ای و احتمالی طالب پیوند خوردن حق تأمین اجتماعی با دیگر حقوق مانند حق استاندارد مناسب زندگی، حق رهائی از گرسنگی، حق سلامت جسمی و روانی و حق آموزش است.

۴. به سوی تأمین اجتماعی برای همه

کنفرانس بین‌المللی کار در سال ۲۰۰۱ بیان داشت که «بالاترین اولویت، سیاست‌ها و ابتکاراتی است که بتوانند تأمین اجتماعی را برای کسانی به ارمغان بیاورند که تحت پوشش طرح‌های موجود نیستند».[1] از این‌رو کنفرانس، سازمان بین‌المللی کار را به سمت آغاز مبارزه‌ای عمده به منظور ارتقاء گسترش پوشش تأمین اجتماعی هدایت کرد. در پاسخ به این درخواست سازمان بین‌المللی کار یک سلسله فعالیت‌های جهانی را با هدف فراگیر توسعهٔ آگاهی برای تضمین دسترسی به مراقبت سلامت و تأمین درآمد برای همه طراحی کرد. فعالیت‌های جهانی در مورد تأمین اجتماعی و پوشش برای همه رسماً در کنفرانس بین‌المللی کار در ۲۰۰۳ آغاز به کار کرد.[2] در حال حاضر در

K.P. Kannan (ESS Paper No. 21), *supra* note 21.

1. ILO, *Social Security: A New Consensus* (ILO, 2001) at 2, para. 5.

۲. نگاه کنید:

www.ilo.org/covrage4all.

چارچوب این فعالیت‌ها سازمان بین‌المللی کار در نزدیک به ٤٠ کشور فعال است. هجمهٔ اصلی فعالیت‌های بر عهده گرفته شده سه نوع‌اند: پیشبرد گسترش تأمین اجتماعی از طریق گفت‌وگوی اجتماعی، ارتقاء و تقویت سازمان‌های تأمین اجتماعی مبتنی بر هسته های اجتماعی و تقویت نظارت بر طرح‌های موجود و ظرفیت‌های یاران اجتماعی برای پا به میدان گذاشتن. این امر مستلزم توسعهٔ یارمندی گسترده به‌ویژه با دیگر سازمان‌های بین‌المللی کشورهای اعانه دهنده و کارگزاری‌های توسعه است.

امروزه زمینهٔ بین‌المللی به‌ویژه برای گسترش تأمین اجتماعی مساعد است. مبارزه علیه فقر بدل به چارچوبی ترکیب کننده برای ارائهٔ کمک از طریق اهداف هزاره برای توسعه و رویکرد گزارش‌های راهبرد کاهش فقر مورد حمایت بانک جهانی و صندوق بین‌المللی کار شده است. تأمین اجتماعی، نقش عمده‌ای در این تعهده ایفا می‌کند. تجربهٔ تاریخی در کشورهای صنعتی نشان می‌دهد که تأمین اجتماعی ابزاری قدرتمند برای جلوگیری از فقر و کم کردن آن، همین طور ابزاری برای توسعهٔ اقتصادی و اجتماعی پایدار است. از لحاظ تأمین اجتماعی، نیازها بی پایان و وسائل محدود است بنابراین تعیین اولویت‌ها برای جامعه جنبه حیاتی دارد. راه حلِ استانداردی در این عرصه وجود ندارد و کیفیت فرایند تصمیم گیری اهمیت اساسی دارد. اخیراً سازمان بین‌المللی کار در زمینهٔ سازوکار جدیدی کار می‌کند که برای کشورهای عضو یک چارچوب و روش‌شناسی را جهت تعیین و اجرای یک راهبرد ملی برای تأمین اجتماعی فراهم آورد.[1]

---

۱. نگاه کنید:

Alain Supiot, *Standards-Related Activities and Decent Work: Prospects in the Field of Social Security-Summary Report* (ILO, mimeo, 2005).

از زمان تثبیت حق هرکس نسبت به تأمین اجتماعی، جهان تغییرات شگرفی را پشت سر گذاشته است. دامنهٔ تغییر شکل‌های مؤثر بر تأمین اجتماعی پهناور است. کنفرانس بین‌المللی کار در هشتاد و نهمین اجلاس خود در ژوئن ۲۰۰۱ برای بررسی و دریافت وضعیت حاضر و مقابله با چالش‌های کنونی بحثی عام را در باره تأمین اجتماعی به راه انداخت. نمایندگان حکومت‌ها، و سازمان‌های کارفرمایان و کارگران در این موقعیت به یک اجماع بین‌المللی جدید در بارهٔ تأمین اجتماعی رسیدند.[۱] کنفرانس بین‌المللی کار نتیجه گیری‌هائی را تصویب کرد که مجدد تأیید می‌کنند تأمین اجماعی «یک حق پایه‌ای بشر» است و بینشی را مطابق نیازهای زمان فراهم می‌آورند.[۲] این کار بر پایهٔ اعلامیهٔ فیلادلفیا و استانداردهای سازمان بین‌المللی کار مرتبط با تأمین اجتماعی که با توجه به مفهوم کار قابل قبول مد نظر قرار گرفت و نتیجهٔ گیری‌های سال ۲۰۰۱ به انجام رسید.

کنفرانس بین‌المللی کار در جهانی کاملاً تغییر شکل یافته، نسبت به اعلامیهٔ فیلادلفیا وفادار باقی می‌ماند. این تأیید مجدد حق هر کس نسبت به درآمد پایه‌ای و دسترسی به مراقبت جامع پزشکی فراخوانی برای اقدام در جهت دنبال کردن اجرای واقعی حق به رسمیت شناخته شده است.

---

۱. در مورد عناصر اصلی مربوط به این بحث نگاه کنید:

ILO, Social Security: A New Consensus (ILO, 2001).

که به زبان‌های فرانسوی، پرتغالی و چینی نیز موجود است.

2 *Ibid.*, at 1-6.

فصل دوم

برخی چالش‌های حق بشری تأمین اجتماعی

آیبه ریدل*

۱. مقدمه

حق تأمین اجتماعی در مادهٔ ۹ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مورد توجه شایسته قرار نگرفته است.[1] کمیته [حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی] که رسیدگی به میثاق به آن تفویض شده به‌طور منظم سؤال‌هائی را در مورد حق بشری تأمین اجتماعی پرسیده است اما تا همین اواخر این کار را به شیوه‌ای سامانه‌مند یا کاملاً استوار انجام نداده است. این را می‌توان با کوتاه بودن ماده اشاره شده توضیح داد؛ این ماده در میثاق از همه کوتاه‌تر است[2] و به زبانی بسیار انتزاعی و مبهم تنظیم شده است.[3] در نتیجه،

---

* استاد حقوق عمومی مقایسه‌ای، حقوق اروپائی و بین‌الملل و مدیر مؤسسهٔ حقوق پزشکی، سلامت عمومی و اخلاق زیستی، دانشگاه مانهایم، و عضو کمیتهٔ حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ملل متحد.

1. United Nations General Assembly Resolution (UNGA Res.) 2200A (XXI) of 16 December 1966.

۲. مادهٔ ۹ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی و اجتماعی بیان می‌کند که «دولت‌های طرف میثاق حاضر حق هر کس به تأمین اجتماعی، شامل بیمهٔ اجتماعی، را به رسمیت می‌شناسند.»

۳. برای تحلیلی از انتقادهای کلی مطرح شده علیه حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، نگاه کنید:

اعضای کمیته زمان زیادی را صرف روشن ساختن معنای آن حق نکردند و به جای آن تلاش‌های خود را بر حقوق دیگر متمرکز ساختند. تجربهٔ «عمل‌کرد کمیته» نشان داده است به محض آنکه یک نظر تفسیری عام در مورد ماده‌ای خاص را ارائه کرده کیفیت سؤال‌هائی که برای دولت‌ها مطرح می‌کند به میزان زیاد بهبود می‌یابد.[1] تاکنون هجده نظر تفسیری عام در پانزده سال گذشته ارائه شده است و چندمورد دیگر برای مثال به‌عنوان چند نمونه در مورد بند ۲ مادهٔ ۲ (عدم تبعیض)،[*] و جزءهای الف و ب بند ۱ مادهٔ ۱۵ (حق نسبت به فرهنگ) در راه است. البته کیفیت گزارش‌های دولت‌ها نیز به واسطهٔ چنین نظرهای تفسیری عام بهبود یافته است. همین وضع در مورد سازمان‌های مردم نهاد در سطح ملی و بین‌المللی به هنگام تنظیم گزارش‌های بدیل یا سایه وجود دارد.

Eibe Riedel, "International Law Shaping Constitutional Law. Realization of Economic, Social and Cultural Rights", in Eeibe Riedel (ed.), *Constitutionalism-Old Concepts, New Worlds. German Contributions to the VIth World Congress of the International Association of Constitutional law* (Berliner Wissenschafts-Verlag, 2005) 105-121.

۱. به‌طور کلی نگاه کنید:

Eibe Riedel, "The Examination of State Reports", in Eckart Klein (ed.), *The Monitoring System of Human Rights Treaty Obligations* (Berlin Verlag Arno Spitz, 1998), 95-105; Eibe Riedel, "Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR)", in Ulrich Becker (ed.), *Implementierung internationaler Sozialstandards und-rechte* (IISR) (in print).

در مورد نظرهای تفسیری عام نگاه کنید:

Eibe Riedel, "Kurzeinführung", in Deutsches Institut für Menschenerchte (ed.), *Die General Comments zu den VN-Menschenrechtsvertägen* (Nomos, 2005), 160-171.

* کمیتهٔ حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی این نظر تفسیری را در ۲۲ مه ۲۰۰۹ ارائه داد و با شمارهٔ ۲۰در تاریخ ۱۰ ژوئن این سال، با مشخصات زیر، منتشر کرد. (م)

UN, Economic and Social Council, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Forty-second session, General Comment No. 20, "Non-Discrimination in Economic, Social and Cultural Rights (art. 2, para. 2)", 22 May 2009, E/C.12/GC/19, 10 June 2009.

به‌هرحال موضوعات مربوط به تأمین و بیمهٔ اجتماعی گاه در دیگر نظرهای تفسیری مانند نظرهای تفسیری در بارهٔ اشخاص سالمند، اشخاص دارای معلولیت، مسکن، غذا، آموزش، سلامت و آب، به صورت گذرا مطرح شده است.[1] بزرگترین مانع بر سر راه یک تحلیل ژرف‌تر و جامع‌تر از مادهٔ ۹ این احساس بوده است که وقتی انسان سرپوش این ماده را بر می‌دارد یک جعبهٔ مصائب یا دست‌کم یک سناریوی بسیار فنی و به‌طور استثنائی پیچیده را می‌گشاید که تعداد کمی از اعضا اقرار می‌کنند کارشناس آن هستند. همچنین این احساس وجود دارد که سازمان بین‌المللی کار دست‌کم نیم سده در این حوزه کار کرده است و اقدام مستقل کمیته به آغاز کردن کار، غیر حرفه‌ای است. همین دلیل به تنهائی به اثبات خواهد رساند، کارگاه برلن که منجر به انتشار این کتاب شد و همکاری افزایش یافتهٔ در میان اعضای کمیته که متخصص موضوع هستند سودمندترین و یاری دهنده‌ترین اقدام در ارائهٔ یک نظر تفسیری عام در بارهٔ این موضوع خواهد بود.

---

1. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 6, The economic, social and cultural rights of older persons, (Thirteenth session, 1995), U.N. Doc. E/1996/22 at 20 (1996); General comment No. 5, Persons with disabilities Eleventh session, 1994), U.N. Doc E/1995/22 at 19 (1995); General Comment No. 4, The right to adequate housing, (Sixth session, 1991), U.N. Doc. E/1992/23, annex III at 114 (1991); General Comment No. 7, Forced evictions, and the right to adequate housing, (Sixteenth session, 1997), U.N. Doc. E/1998/22, annex IV at 113 (1997); General Comment No. 12, Right to adequate food (art 11 if the Covenant) (Twentieth session, 1999), UN Doc. E/C.12/1999/5 (1999); General Comment No. 13, The right to education (Twenty-first session, 1999) U.N. Doc. E/C.12/1999/10 (1999); General Comment No. 14, The right to the highest attainable standard of health (art 12 of the Covenant) (Twenty-second session, 2000), U.N. Doc. E/C.12/2000/4 (2000); General Comment No. 15, The right to water (arts 11 &12 of the Covenant) (Twenty-ninth session, 2002). U.N. Doc. E/C.12/2002/11 (2003).

به متن کامل نظرهای تفسیری عام کمیته می‌توان از طریق www.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.jtm دست یافت.

۲. تأمین اجتماعی در چشم‌انداز تاریخی

پیش از بحث در بارهٔ چالش‌ها، در ادامه چند جملهٔ مقدماتی در مورد حق تأمین اجتماعی خواهم گفت.[۱] همان گونه که کاملاً آشناست، این انقلاب صنعتی سدهٔ هجدهم بود که با آوردن سختی‌های شخصی زیاد، بی ثباتی اقتصادی، که چارلز دیکنز در داستان‌های مشهور خود به گونه‌ای درخشان ترسیم کرده جوامع کشاورزی را به زیستگاه‌های شهری بدل کرد. اما کارل مارکس و فردریش انگلس نیز مهر خود را بر نیمهٔ دوم سدهٔ نوزدهم زدند و با ترحم اجتماعی خود از فقر فزاینده، استثمار و نبود کلی تأمین اجتماعی برای گروه‌های به حاشیه رانده شده و دارای وضع نا مساعد در جامعه، با توجه ویژه به کودکان کار کننده در معادن، نبود حمایت برای بیماران، سالمندان، معلولان و یتیمان انتقاد کردند.[۲] سوسیال دموکرات‌ها نیز به نوبهٔ خود جنبش حقوق گروهی را برای بنا نهادن چیزی به راه انداختند که اکنون حقوق نسل دوم می‌خوانیم؛ به‌ویژه حقوق کار و تأمین اجتماعی.[۳]

---

۱. به‌طور کلی نگاه کنید:

Jef van Langendonck, "The Right to Social Security and Allied Rights", in Franz Ruland, Bernd Baron von Maydell and Hans-Jürgen Papier (eds.), *Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats: Festschrift für Hans F. Zacher zum 70. Geburtstag* (C.F. Müller Verlag, 1998), 477-488; Bertam Schulin, "Techniken und Instrumente sozialer Sicherheit", in Bernd Baron von Maydell, Eva-Maria Hohnerlein (eds.), *Die Umgestaltung der Systeme sozi\ler Sicherheit in den Staaten Mittle-und Osteuropas* (Duncker & Humbolt, 1993), 177 et seq.; Bertram Schulin (ed.), *Sozialgesetzbuch*, (Beck, 3rd edition, 2006) IX-XLVIII.

۲. نگاه کنید:

Friedrich Engels, "Die Lage der arbeitenden Klass in Englan", in *Marx-Engels-Werke*, Vol. 2 (1972), 225-506.

۳. برای مثال نگاه کنید:

Asbjørn, Eide and Allan Rosas, "Economic, Social and Cultural Rights: A Universal Challenge", in Asbjørn, Eide, Catarina Krause and Allan Rosas (eds.), *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook* (Matinus Nijhoff Publishers, 2001), 3-7 at 4.

اما اوتو فُن بیسمارک بود که در ۱۸۸۳-۸۴ در مقام صدراعظم آلمان سامانه‌ای از تأمین اجتماعی را به منظور فرونشاندن حمایت سوسیالیستی و سرکوب نا آرامی عمومی برپا داشت که تا بحال بسیاری از دولت‌های توسعه یافته از آن نسخه برداری کرده‌اند. قانون تأمین اجتماعی الگوی اثر گذاری برای قانونگذاری بود که به اثبات رسید و مدت‌ها بعد از مرگ بیسمارک بسیار موفق و مؤثر بود. این قانون در «رایش اول»، جمهوری وایمار، رایش سوم، دو آلمان پس از ۱۹۴۹ به حیات خود ادامه داد.[1] انگارهٔ پایه‌ای آن ساده بود: برای تأمین مالی غرامت و مزایای دوران بیماری از طریق بیمهٔ بیماری، کارگران و کافرمایان هرکدام سهمی می‌پردازند. بعداً این سامانه با بیمهٔ سالمندی تکمیل شد که بخشی از آن از طریق مالیات تأمین مالی می‌شد.[2]

دولت‌های دیگر تاکنون وجوه گوناگونی از تأمین اجتماعی را بسط داده‌اند که طیفی از طرح‌های مشارکت‌پایه، طرح‌های متمرکز بر استخدام، تا قسمت‌های پرداختی دولت‌ها برای رفاه یا تأمین اجتماعی، مانند الگوی دولت رفاه گستر که آنورین بوین در بریتانیا ارائه داد، تا الگوهای مختلط تأمین مالی و زیرسامانه‌های بخشی را دربرمی‌گیرد. مزایای تأمین اجتماعی عموماً به کارگران و خانواده‌های آنان اختصاص یافتند و بنابراین به‌مثابه «مزایای تأمین اجتماعی کسب معاش» تلقی شدند درحالیکه دیگر افراد یا گروه‌هائی که برای زندگی خود در موقعیت کسب معاش قرار نداشتند از صندوق‌های دولتی،

---

1. Guy, Perrin, "L'assurance social-ses particularités- son role dans le passé, le présent et l'avenir", in Peter A Köhler and Hans F. Zacher (eds.), *Beiträge zur Geschichte und aktueller Situation der Sozialversicherung* (Duncker & Humbolt, 1983), 29 et seq.

۲. نگاه کنید:

Margaret S. Gordon, *Social Security Policies in Industrial Countries* (Cambridge University Press, 1988), 134 et seq; Martin Scheinin, "The Right to Social Security", in Asbjørn, Krause and Rosas, *supra* note 8, 211-221 at 211 et seq.

کمک اجتماعی نیازپایه دریافت می‌کردند که از درآمد مالیاتی سر بر آورده بودند و معمولاً در سطح محلی توزیع می‌شدند.

ادبیات مربوط به تأمین اجتماعی چند دوجین سنخ‌بندی و تعریف[1] را ارائه می‌دهد و بنابراین چند تعریف را مشخص خواهم کرد که بیش از همه ذکر شده‌اند:

شولین[2] تأمین اجتماعی را امکان فرد برای هدایت زندگی توأم با کرامت انسانی- مبتنی بر یک مبنای قابل اتکای زندگی- تعریف می‌کند. برخی از مؤلفان چنان تلقی می‌کنند که تأمین اجتماعی اشاره به حمایت در برابر وضعیت‌های مبتنی بر مشقت یا نیاز و فراهم آوردن حمایت برای شالوده‌های زندگی دارد.

دیگران تحلیلی کارکردی را بر می‌گزینند و فرض قرار می‌دهند که تأمین اجتماعی به منظور قادر ساختن فرد یا گروه به هدایت یک زندگی مناسب توأم با کرامت و ایجاد عرصه‌های مشخص کاربرد، شامل مراقبت سلامت، فراهم آمده است. همهٔ کسانی که در کار و استخدام مشارکت دارند می‌بایست در خاتمهٔ دورهٔ کار فعال خود حقوق بانشستگی دریافت کنند و چنین پرداخت‌هائی می‌بایست در موارد انقطاع کار در اثر بیماری، حادثه، زایمان، از کار افتادگی یا بیکاری فراهم باشد.[3]

---

۱. برای یک مرور کلی نگاه کنید:
Christoph Steiner, Das Recht auf soziale Gesundheitsversororgung (Peter Lang, 2004), at 57 et seq.

۲. نگاه کنید:
Bertram Schulin, supra note 6 at IX et seq.: Bertram Schulin /Gerhard Igl, Sozi\lrecht (Werner Verlag, 2002), marginal note 9.

3. Jef van Langendonck, *supra* note 6, at 486.

فرانتس و کیبت فُـن بِنـدابِکمان[1] تعریـف را گـسترش مـی‌دهنـد تـا همـهٔ وضعیت‌هائی را در بر گیرد که برای آن اعضای جامعه که نمی‌تواننـد از خـود مراقبت کنند، غذا، مسکن، مراقبت سلامت، آموزش و حمایت از طریق کمـک اجتماعی را فراهم آورد.[2] بائر[3] با اشاره به مادهٔ ۱ قانون اجتماعی آلمـان تـأمین اجتماعی را تلاش برای تحقق عدالت اجتماعی و حمایت اجتماعی برای یـک زندگی توأم با کرامت بر پایهٔ دسترسی برابر، بـسط آزادانـهٔ شخـصیت فـردی، انتخاب آزادانهٔ محل کار و توانائی مقابله با چالش‌های زندگی با اتکاء به خود تعریف می‌کند.[4] دیگران هم بر هدف تضمین «حداقل زیست» برای هر فـرد و کاستن از فقر، ایجاد برابری بیشتر در رفتار، تضمین امنیت و اجازه دادن به هـر فرد برای سهم بردن از ثروت اجتماع تأکید دارند.[5] با استفاده از واژهٔ اجتمـاعی به دنبال تأمین، تأکید بر این قرار می‌گیرد که وظیفهٔ اشاره شده از دوش افراد به جامعه- در کل- انتقال یافته است بنابراین دلالت بر مسئولیت مشترک دارد.

بنابراین تأمین اجتماعی با همهٔ گونـاگونی اشـاره شـده دربرگیرنـده اقـدام جامعه بر اساس مسئولیت مشترک است که با آن وضعیت زندگی بهبود خواهد یافت و در عین حال از استانداردهای بسیار پایین اجتناب می‌شود.[6]

---

1. Fraz and Keebet von Bendabeckmann, "Rural Population, Social Security and Legal Pluralism in Central Moluccas of Easten Indonesia", in John Dixson and Robert P. Scheuller (eds.), *Social Security Programs: A Cross-cultural Perspective* (Greenwood: Press, 1995), 75 et seq., at 79.

۲. فرانتس و کیبت فُن بندابکمان به‌نحو ترغیب‌کننده‌ای به نفع شمول کمک اجتماعی استدلال کردند.

3. Rudolph Bauer, *Lexikon des Sozial- und Gesundheitswesens*, Vol. 3 (R. Oldenbourg Verlag, 1992) at 1806.

4. Christopher Steiner, *supra* note 11, at 59.

5. Bred Baron von Maydell, "Fundamental Approaches and Concepts of Social Security", in Roger Blanpain (ed.), Law in Motion-International Encyclopedia ofLaws, World Law Conference (Kluwer Law International, 1997), 1029-1058, at 1039 et seq.

6. Christopher Steiner, *supra* note 11, at 59.

اگر کسی تلاش‌های گوناگون برای تعریف را جمع بندی کند سه پیوند قابل تشخیص است: تعریف‌های تأمین اجتماعی مکرر توجه به دسترسی به مراقبت سلامت (مادهٔ ۱۲ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی) کار (مواد ٦-٨ میثاق) و استاندارد مناسب زندگی (مادهٔ ۱۱ میثاق) دارند. تأمین اجتماعی که اینگونه درک شود به معنای سطح امکان پذیر ثابت استاندارد زندگی بالاتر از حداقل است که عمدتاً در جهت اعادهٔ ظرفیت برای کار از راه بیمهٔ اجتماعی و کمک احتماعی است. به محض آنکه به محل‌های کار اشاره می‌شود معمولاً الگوهای بیمه با نیاز به پرداخت حق بیمه مطرح می‌گردد و معمولاً ظرفیت پرداخت برای مشارکت با استخدام پیوند دارد. در جائی که این پیش شرط وجود نداشته باشد کمک اجتماعی به منظور جلوگیری از نیازمند شدن مردم مطرح می‌گردد. فُن میدل این کار را به‌عنوان رویکردی مشخص ساخته است که به هر عضو جامعه صرفنظر از مشارکت فعال یا انفعالی او سهمی از رفاه مادی عام در یک دولت خاص را می‌پردازد.[1]

۳. تأمین اجتماعی در میثاق اجتماعی

اگر کسی کارهای مقدماتی تدوین میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را بررسی کند در می‌یابد که متن پیش‌نویس اصلی می‌گفت «دولت‌های طرف میثاق حق هر کس نسبت به تأمین اجتماعی را می‌پذیرند». بعداً شوروی پیشنهاد کرد متن گسترش یابد تا شامل «و بیمهٔ اجتماعی» شود «که هزینهٔ آن می‌بایست بر عهدهٔ دولت یا کارفرما باشد». سوریه پیشنهاد داد به این متن عبارت «یا هر دو مشترکاً» اضافه شود. افغانستان پیشنهاد الحاق «طبق سازمان و منابع هر دولت» را داد. گرچه اجماع اکثریت آن بود که تأمین اجتماعی، بیمهٔ اجتماعی را نیز در بر می‌گیرد سرانجام تصمیم گرفته شده

---

1. Bernd Baron von Maydekk, *supra* note 18, at 1038 et seq.

«شامل بیمهٔ اجتماعی» صراحتاً به متن اضافه شود. پیشنهاد افغانستان بر این پایه رد شد که این نکته قبلاً تحت پوشش بند ۱ مادهٔ ۲ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی قرار گرفته بود.

در نهایت کمیتهٔ سوم و مجمع عمومی به جمله پردازی بسیار کلی مادهٔ ۹، بدون ارائهٔ توضیح خاص برای یک به یک عناصر تأمین اجتماعی، رأی دادند و به این ترتیب ماهیت جامع این حق را برجسته ساختند. تنظیم کنندگان پیش‌نویس به روشنی بر این عقیده بودند که مادهٔ ۹ را باید در پیوند با مواد ۲۲ و ۲۵ اعلامیهٔ جهانی حقوق بشر[1] و به‌ویژه مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ سازمان بین‌المللی کار، یعنی مقاوله‌نامهٔ (حداقل استاندارد) تأمین اجتماعی مورخ ۱۹۵۲ مد نظر قرار داد.[2] مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ سازمان بین‌المللی[3] کار سیاههٔ کاملی از اسناد تأمین اجتماعی را عرضه می‌کند که اکثر انواع مدلهای تأمین اجتماعی، یعنی نُه شاخهٔ مشخص تأمین اجتماعی در آن یافت می‌شود که عبارتند از مزایای مربوط به: (۱) مراقبت پزشکی؛ (۲) بیماری؛ (۳) بیکاری؛ (٤) سالمندی؛ (٥) لطمات ناشی از کار؛ (٦) خانواده؛ (۷) زایمان؛ (۸) از کار افتادگی؛ و (۹) بازماندگان.

---

1. United Nations General Assembly Res. 217A (III).

۲. نگاه کنید:

Jef van Langendonck, *supra* note 6, at 480; Martin Scheinin, *supra* note 10, at 214; Bård-Anders Andreassen, "Article 22", in Gumundur Alfredsson and Asbjørn Eide (eds.), *Universal Declaration of Human Rights – A Common Standard of Achievement* (Martinus Nijhoff Publisherd, 1999), 453-488, at 469 et seq.; General Assembly Official Records (GAOR), 11th Session, 1956/57, 3rd Committee, 27th Meeting, paras. 10, 25, 33; 728th Meeting, para. 6; Commission on Human Rights, UN-Doc. E/CN.4/669, at 17, paras. 117, 118.

۳. برای متن کامل این سند و دیگر مقاوله‌نامه‌های سازمان بین المللی کار نگاه کنید:

www.ilo.org/ilolex/english/convdisp2.htm

این شاخه‌های مشخص تأمین اجتماعی را می‌بایست در بافتار سامانهٔ سه جانبهٔ سازمان بین‌المللی کار مد نظر قرار داد و تمرکز کلی بر خطرها و احتمالات مرتبط به کار معطوف است گرچه تعدادی از آنها به ورای امر کار گسترش می‌یابند. فرمول بندی مادهٔ ۹ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بالقوه گسترده‌تر است. اما کمیته با مشخص نکردن مستقل محدودهٔ محتوای مادهٔ ۹ در عمل سؤال‌های فراوانی را به وجود آورده است که بر تعریف حق اشاره شده در مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ سازمان بین‌المللی مبتنی است. این تاحدی بدان خاطر است که سازمان بین‌المللی کار به‌طور منظم اطلاعات ارزش‌مندی در بارهٔ طرز عمل کشورهای گوناگون در آن شاخه‌های تأمین اجتماعی به دست می‌دهد که اعضای کمیته را قادر می‌سازد سؤال‌های نیشدارتری را مطرح سازند. به‌علاوه در رهنمودهای گزارش‌دهی تجدید نظر شده به سال ۱۹۹۱ هشت نوع سؤال جداگانه فهرست شده که دولت‌های طرف میثاق می‌بایست بر مبنای آنها گزارش بدهند:

۱. در صورت عضویت دولت در مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ و مقاوله‌نامه‌های بعدی (۱۲۱، ۱۲۸، ۱۳۰ و ۱۶۸) سازمان بین‌المللی کار و گزارش دادن به کمیته‌های نظارتی سازمان مزبور آن یافته‌ها باید در گزارش دولت طرف میثاق درج گردد.

۲. نُه شاخهٔ خاص تأمین اجتماعی فهرست شده‌اند و از دولت طرف میثاق خواسته می‌شود که نشان دهد کدام یک را برگزیده است.

۳. داده‌ها بر مبنای یک پوشش جامع، هم در یک سطح تجمیعی و هم با توجه به گروه‌های مختلف درون جامعه، ماهیت و سطح مزایا و روش تأمین مالی طرح‌ها، خواسته شده است.

٤. داده‌های اضافی در مورد درصد تولید ناخالص داخلی (تناد) اختصاص یافته به تأمین اجتماعی در سطح ملی و/یا منطقه‌ای خواسته شده است.

٥. دولت طرف میثاق می‌بایست در این خصوص گزارش دهد که آیا طرح‌های تأمین اجتماعی با ترتیباتی غیر رسمی (خصوصی) تکمیل می‌شوند یا نه.

٦. به مسئله در حاشیه قرار گرفته ها و به‌ویژه وضعیت زنان پرداخته شده است. کمیته از دولت‌های طرف میثاق می‌خواهد بر اساس اقدام‌های مبتنی بر خط مشی یا اقدام‌های هدفمند برای بهبود بخشیدن به وضع گروه‌های آسیب پذیر دارای وضعیت نامطلوب در جامعه گزارش بدهند.

۷. دگرگونی‌ها در زمینهٔ قانونگذاری؛ قضائی و اجرائی نیز باید بر همین پایه گزارش داده شود.

۸ نقش کمک بین‌المللی در خصوص مادهٔ ۹ ارتقاء داده شده است.

این فهرست سؤال‌ها نقداً نشان می‌دهد که میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به روشنی رویکردی بسیار مُوسَّع و جامع را در خصوص تأمین اجتماعی بر اساس مادهٔ ۹ اتخاذ می‌کند.

۴. تأمین اجتماعی در اعلامیهٔ جهانی حقوق بشر

همچنین اگر کسی مواد ۲۲ و ۲۵ اعلامیهٔ جهانی حقوق بشر را تحلیل کند در آنها برای این رویکرد کمیته حمایت پیدا می‌کند. مادهٔ ۲۲ اعلامیهٔ جهانی حقوق بشر اظهار می‌دارد «هر کس به‌عنوان عضو اجتماع حق تأمین اجتماعی

دارد» و مادهٔ ۲۵ این مقررهٔ فراگیرنده پوشش دهنده را با مقررهٔ زیر تکمیل می‌کند:

> ۱. هر کس حق دارد از یک استاندارد زندگی مناسب برای سلامتی و خوب زیستن خود و خانواده‌اش ***شامل*** خوراک، مسکن مراقبت‌های پزشکی ***و خدمات لازم اجتماعی و حق تأمین در مواقع بیکاری، بیماری***، معلولیت، ***بیوگی، پیری یا دیگر موارد فقدان وسائل امرار معاش*** در وضعیت خارج از اختیارش برخوردار شود.
>
> ۲. ***مادران*** و ***کودکان*** استحقاق برخورداری از مراقبت و کمک ویژه را دارند. همهٔ ***کودکان*** چه بر اثر ازدواج چه بدون ازدواج به دنیا آمده باشند حق دارند از حمایت اجتماعی یکسان برخوردار شوند.

این دو مقررهٔ اعلامیهٔ جهانی حقوق بشر حاصل مذاکرات طولانی بود. مادهٔ ۲۲ اشاره‌ای به بیمهٔ اجتماعی ندارد زیرا احساس می‌شد تحت پوشش مفهوم تأمین اجتماعی به‌عنوان یک اصطلاح عام قرار می‌گیرد. مادهٔ ۲۲ با اشاره به اقدام‌های ملی و کمک بین‌المللی، منادی بند ۲ مادهٔ ۲ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بود که بعداً می‌آمد. برعکس مادهٔ ۲۵ حاوی حقوقی است که برای بقاء یا معیشت افراد یا گروه‌ها جنبهٔ اساسی دارند.

۵. معاضدت اجتماعی به‌مثابه بخشی از تأمین اجتماعی

یک سؤال اصلی که جمله پردازی مواد ۲۲ و ۲۵ و مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ سازمان بین المللی کار هیچ کدام کاملاً روشن نساختند این است که آیا مادهٔ ۹ معاضدت اجتماعی را پوشش می‌دهد. به نظر می‌رسد ادبیات مربوط به

موضوع دچار انشقاق شده است.[1] بعضی معتقدند[2] که مفهوم حق تأمین اجتماعی عمداً تدقیق نشد تا جامعیت مقررهٔ اشاره شده را منعکس سازد، معاضدت اجتماعی را در بر گیرد، نظری که تاکنون مورد حمایت منشور اجتماعی اروپا (تجدید نظر شده)[3] و پیش‌نویس سند قانون اساسی اتحادیهٔ اروپا[4] بوده است و من نیز با این نظر موافقم. فصل ٤ منشور حقوق بنیادین اتحادیهٔ اروپا (منشور اتحادیهٔ اروپا) آشکارا آن رویکرد را در مادهٔ ٣٤ دنبال می‌کند.[5] اما اینکه آیا معاضدت اجتماعی به‌عنوان یک وجه مالیات پایه و غیر

---

1. Martin Scheinin, *supra* note 10, at 215 and Jennifer Tooze, *The Right to Social Security* (unpublished doctoral dissertation Nottingham, 2005) passim: against location in article 9, but coverage in "adequate standard of living" in article 11.
2. Christopher Steiner, *supra* note 11, 97 et seq.; Eibe Riedel, "Kapitel IV, Solidarität: Artikel 27 bis 38", in Jürgen Meyer (ed.), *Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union* (Nomos, 2006) Art. 34, at 390.
3. European Social Charter (Revised), 3.5.1996, European Treaty Series (ETS) No. 163.

٤. برای متن کامل پیش‌نویس پیمان‌نامه ایجاد کنندهٔ یک قانون اساسی برای اروپا نگاه کنید:
Europa.eu/constitution/futurum/constitution/index_en.htm.

٥. مادهٔ ٣٤ منشور حقوق بنیادین اتحادیهٔ اروپا بیان می‌کند که:

١. اتحادیه محق بودن نسبت به مزایای تأمین اجتماعی و خدمات اجتماعی فراهم آورندهٔ حمایت درمواردی مانند زایمان، بیماری، حوادث صنعتی، نیازمندی و سالمندی و در موارد از دست دادن شغل، طبق رویه‌های مقرر با قانون جامعهٔ [اروپا] و قوانین و عمل‌کردهای ملی، را می‌پذیرد و محترم می‌شمارد.

٢. هر کس که به‌طور قانونی در اتحادیهٔ اروپا اقامت دارد و جابه‌جا می‌شود، طبق قانون جامعهٔ [اروپا] و قوانین و عمل‌کردهای ملی، نسبت به مزایای تأمین اجتماعی و امتیازهای اجتماعی محق است.

٣. اتحادیه، برای مبارزه با محرومیت اجتماعی و فقر، حق نسبت به کمک و اسکان اجتماعی را به نحوی می‌پذیرد و محترم می‌شمارد که زیست شرافتمندانه را، طبق رویهٔ مقرر با

مشارکتی تحت پوشش اصطلاح فراگیر تأمین اجتماعی قرار می‌گیرد یا نه مسئله‌ای قابل بحث است که به تأمل بیشتر نیاز دارد.

عمل‌کرد کمیته قاطع نیست. جنیفر توز[1] پنج اجلاس کمیته را تحلیل کرد و دریافت که از ۲۷ گزارش دولت‌های طرف میثاق که طی اجلاس‌های بیست و پنجم تا بیست و هفتم بررسی شد فقط ۱۰ مورد (یعنی ۳۷ درصد) معاضدت اجتماعی را در قالب مادهٔ ۹ قرار دادند. آنانی که مایلند معاضدت اجتماعی را در بافتار مادهٔ ۱۱ قرار دهند معمولاً استدلال می‌کنند که با تقلیل تأمین اجتماعی به حد مادهٔ ۹ احتمال دارد رقیق شود زیرا احتمالاً حق اشاره شده به یک شکل حداقلی تقلیل پیدا می‌کند بدون آنکه دولت طرف میثاق به خاطر کوتاهی در بسط دادن اقدامی اساسی در خصوص بیمهٔ اجتماعی موجب نقضی در زمینهٔ حقوق بشر شده باشد. اگر قرار بر این می‌شد که کمک اجتماعی از مادهٔ ۹ کنار گذاشته شود یک تعهد اصلی حداقلی نسبت به بیمهٔ اجتماعی وجود می‌داشت و می‌توانست همراه با تمرکز بیشتر بر این نکته که آیا قطع‌شدن و حرکت قهقرائی مجاز است محتوائی غیرمنعطف‌تر و یک شکلی‌تر از حق اشاره شده به دقت ساخته شود.

موضع گیری متقابل بر وضعیت‌های نامساعدی تأکید می‌ورزد که با جدا سازی معاضدت اجتماعی از تأمین اجتماعی به وجود می‌آیند. زیرا اولاً تضمین‌های مادهٔ ۱۱ نقداً جنبهٔ اساسی دارند و احتمال دارد اقلام بیشتر برای دولت‌های طرف میثاق غیر قابل قبول باشد. دوم تمایز بین تأمین و معاضدت اجتماعی، به‌ویژه در عمل تا حدی مصنوعی است چرا که مزایا اغلب هر دو

قانون جامعهٔ [اروپا] و قوانین و عمل‌کردهای ملی، برای همهٔ کسانی تضمین کند که منابع کافی ندارند.

1. Jennifer Tooze, *supra* note 24.

مقوله را در بر می‌گیرد و برقرار کردن تمایز کار بسیار مشکلی است. سوم نمایندگان دولت‌ها در کمیته اغلب شامل کارشناسان حکومتی از وزارتخانه‌های امور اجتماعی هستند که در همهٔ موضوعات تأمین اجتماعی، ازجمله معاضدت اجتماعی، به گفت‌وگو با کمیته می‌پردازند. رابطهٔ درونی تأمین و معاضدت اجتماعی را احتمالاً می‌توان با چنین رویکردی سست بنیاد شده دید.

موضع گیری خود من بازخوانی معاضدت اجتماعی در قالب تعریف مُوسَّع «تأمین اجتماعی» و در حفاظ مادهٔ ۹ دیدن آن است. مادهٔ ۹ به لحاظ آموزه‌ای با مادهٔ ۱۱ پیوند دارد اما این پیوند در مورد مواد ۱۰، ۱۲و ٦- ۸ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نیز به کار می‌رود.

به‌عنوان یکی از نتایج این موضع‌گیری می‌توان استانداردهای حداقلی واقع‌گرای تأمین اجتماعی را از یک دولت طرف میثاق خواست. گرچه احتمال دارد دولت‌ها یک حاشیهٔ اختیار وسیع در این قلمرو داشته باشند با این وجود مجبور خواهند بود حمایت تأمین اجتماعی را تا جائی که منابع اجازه می‌دهد گسترش دهند. این نکته مستقیماً از بند ۱ مادهٔ ۲ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ناشی می‌شود که استفاده از منابع موجود برای حقوق مندرج در بخش ۳ میثاق را مقرر می‌دارد که به نوبهٔ خود شامل حق تأمین اجتماعی می‌شود.

اما حتی اگر کسی این خط استدلال را دنبال کند کمیتهٔ مجبور خواهد بود به دقت مراقب این امر باشد که مخلوط بیمه و معاضدت اجتماعی چگونه در کشور مورد نظر واقعاً عمل می‌کند و بر این اساس چگونه بر سطح پوشش تأمین اجتماعی اثر می‌گذارد.

آخرین استدلال به نفع در نظر گرفتن معاضدت اجتماعی به نحو پوشش داده شده با مادهٔ ۹ به این واقعیت مربوط می‌شود که بسیاری از دولت‌ها از ۱۹۵٦ یعنی زمان تهیهٔ پیش‌نویس مادهٔ ۹ [میثاق] و مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲

مورخ ۱۹۵۲ سازمان بین‌المللی کار، عملاً به نفع مخلوطی از تأمین اجتماعی و معاضدت اجتماعی تصمیم گرفته‌اند.[۱] برای مثال در بافتار منطقه‌ای اروپا این وضع تحت تأثیر مادهٔ ۱۳ منشور تجدید نظر شده اروپا و مادهٔ ۳٤ منشور اتحادیهٔ اروپا قرار داشته که اکنون بخشی از پیمان نامه اتحادیه است که در حال حاضر هنوز در فرایند تصویب قرار دارد.[۲] فقط مسئلهٔ زمان است که دیوان دادگستری اروپا آن را براساس مادهٔ ۳٤ منشور اتحادیهٔ اروپا اعلام کند. احتمال دارد گفته شود که آن ماده توسعهٔ تدریجی را نمی‌فهماند بلکه صرفاً اعلام کنندهٔ تعهدات موجود است که حقوق بین‌الملل از ۱۹۷٦ بسط داده است.

۶. ترازیابی[۳] برای تأمین اجتماعی

به همین دلیل جدیدترین رویکرد کمیته در مورد پرسش در بارهٔ ***شاخص‌ها و ترازیاب‌ها*** معنا پیدا می‌کند. اگر دولت‌های طرف میثاق، خود در بارهٔ درجهٔ ترکیب مشارکتی/نامشارکتی بودن در اجرای تعهداتشان به تضمین یک حق تأمین اجتماعی در معنای مُوسَّع برای هر کس گزارش بدهند، مسئلهٔ اعتبار حقوقی نهائی عمل‌کرد مزبور می‌تواند فرعی تلقی شود. اگر دولت طرف میثاق چنین رویکردی اتخاذ کند در آن صورت کمیته می‌تواند از اطلاعات مزبور

---

۱. در مورد کارهای مقدماتی مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ سازمان بین‌المللی کار نگاه کنید:

Angelika Nußberger, *Sozialstandards im Völkerrecht* (Duncker Humbolt, 2005), 63 et seq.; Danny Pieters, *Introduction into the Basic Principles of Social Security* (Klawer Law International, 1993) at 2; Joh Dixon, "Social Security and the Ghosts that Haunt It", in John Dixon and Robert P. Scheurell, *supra* note 14) 3-14.

۲. نگاه کنید:

Eibe Riedel, *supra* note 25, at 390 et seq.

3. Benchmarking

استفاده نماید و ملاحظات استنتاجی خود را بر اطلاعاتی مبتنی سازد که به این ترتیب به دست آمده است. فرایند اشاره شده در نظرهای تفسیری عام شمارهٔ ۱۲ (غذا)، ١٤ (سلامت)، ۱۵ (آب)، ۱۷ (کار) و ۱۸ (حقوق مؤلف)[1] توصیف شده است و گرچه دولت‌های طرف میثاق همچنان باید نسبت به این سؤال کمیته واکنش نشان دهند محتمل به نظر می‌رسد که در آیندهٔ قابل پیش‌بینی با آن سازگار خواهند شد. بدون پرداختن به جزئیات این رویهٔ تعیین شاخص‌ها، ترازیابی، محدوده سازی و ارزیابی، یعنی «فرایند شاما»، بدواً مستلزم یافتن شاخص‌های مناسب است. مقاوله‌نامه‌های سازمان بین‌المللی کار می‌توانند مبنائی باشند که دولت‌های طرف میثاق بر اساس آن برخی ترازیاب‌ها را به‌عنوان هدف‌هائی مشخص سازند که می‌باید طی دورهٔ بعدی گزارش‌دهی به دست آیند، گرچه همان طور که لانگفورد در این نوشتار باز می‌کاود، حق تأمین اجتماعی گسترده‌تر و از نظر ماهیت متفاوت است. کمیته به گفت‌وگوئی (محدوده ساز) با دولت‌های طرف میثاق دربارهٔ ترازیاب‌های انتخاب شده مبادرت می‌ورزد و قرار می‌شود پس از پنج سال مرحلهٔ ارزیابی بر آن پایه‌گذاری‌ها مبتنی گردد. امتیاز این رویه در متمرکز شدن بر سؤال‌هائی است که قرار است دولت‌های طرف میثاق به آنها بپردازند تا روشن‌تر شود در کجا تلاش‌های حقوق بشری باید افزایش یابد.

۷. جهان‌شمولی ادعای حق تأمین اجتماعی

شاید بزرگترین چالشی که کمیته مجبور خواهد بود با آن مواجه شود این سؤال باشد که آیا حق انسان نسبت به تأمین اجتماعی می‌تواند به صورت

---

۱. می‌توان از طریق نشانی زیر به همهٔ نسخه‌های متن کامل نظرهای تفسیری عام کمیتهٔ حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی دست یافت.

www.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm

جهان‌شمول اجرا گردد. دقیقاً تعدادی از کشورهای درحال توسعه یا طرحی در مورد تأمین اجتماعی ندارند یا فقط جنبه‌های بدوی و بخشی آن را فراهم می‌آورند. در عوض، بخش‌های خصوصی و غیر رسمی باید شکاف را پر کنند که [آنها نیز] اغلب ضعیف هستند. مکرر گفته شده که نقش طرح‌های تأمین اجتماعی در کشورهای بسیار پیشرفته‌تر را در کشورهای کم‌تر توسعه یافته حمایت خانواده برعهده می‌گیرد. کودکان مواظب والدین خود هستند یا گروه‌های افراد خودشان آذوقهٔ خود را تأمین می‌کنند. با در نظر گرفتن شهری شدن سریع در کشورهای درحال توسعه، کاهش نقش واحد خانواده و تأمین اجتماعی و توافق‌های نسلی هرچه بیشتر مشروط به شرایط عینی می‌شود، چنانچه کسی در ذهن داشته باشد که بسیاری از کشورهای درحال توسعه به زودی از آثار پیر شدن جامعه، که امانوئل رینو به آن اشاره کرده، در زحمت خواهند افتاد.

۸. تعهدات مستقل از امکانات

هر نظر تفسیری عام در آینده بی تردید باید جایگاه برجسته‌ای برای عدم تبعیض مقرر در بند ۲ مادهٔ ۲ و مادهٔ ۳ میثاق اختصاص دهد. در خصوص حق تأمین اجتماعی نیاز خواهد بود توجه ویژه به موضع‌گیری اکثر بخش‌های آسیب پذیر جامعه، گروه‌های به حاشیه رانده شده و دارای وضع نامساعد بشود. در عین حال دقیقاً همان مقرره‌ها خواهند بود که حداقل تعهداتی را مشخص می‌سازند که حتی کشورهای بسیار فقیر مجبور خواهند بود آنها را تأمین کنند زیرا تعهداتی را تحمیل می‌کنند که کاملاً بستگی به منابع ندارند. کمیته این نکته را با تفصیل زیاد در نظر تفسیری عام شماره ١٦ خود در بارهٔ

حق برابر مردان و زنان نسبت به بهره‌مندی از همهٔ حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی توصیف کرده است.[۱]

۹. سطح حمایت و عدم سیر قهقرائی

به‌طور خلاصه کمیته می‌بایست رویکردی کاملاً جامع اتخاذ کند و این امر را مطمئن سازد که تأمین اجتماعی به صورت جهان‌شمول مقرر گشته است، حتی اگر با توجه به بند ۱ مادهٔ ۲ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی سطوح تحقق آن متفاوت باشد. سطح حداقل حمایت می‌تواند با طرح‌های مشارکتی یا نامشارکتی تحت پوشش قرار گیرد اما دستهٔ اول برای پوشش دادن به آسیب پذیرترین اعضای جامعه جنبهٔ اساسی خواهد داشت.در این طبقه حمایت «حداقل زیستی» یا «سطح معیشت» برای هر فرد به‌عنوان عضو جامعه به‌عنوان یک تور ایمنی عمل می‌کند درحالیکه تحقق تدریجی وعده داده شده در بند ۱ مادهٔ ۲ مستلزم گام‌های مثبت دولت‌های طرف میثاق در جهت تضمین کامل حق تأمین اجتماعی است.

دولت‌ها به‌طور طبیعی خود را در مواضع بسیار متفاوت، آغاز کار خواهند یافت- که اتفاقاً سازمان بین‌المللی کار را به این سمت هدایت کرد که خواستار اتخاذ صرفاً سه نوع از انواع نُه‌گانهٔ عرضه شده در مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ شود تا اجازه دهد دولت‌های زیادی بپیوندند گرچه در حالت آرمانی همهٔ نُه مورد می‌بایست پذیرفته شود. اما فقط چهل دولت چنین کاری را انجام داده‌اند و این احتمالاً تحلیل دقیق در این مورد را لازم دارد که دولت‌های طرف میثاق به

---

۱. می‌توان از طریق نشانی زیر به نسخهٔ متن کامل این نظر تفسیری عام کمیتهٔ حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی دست یافت.

www.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm

تعهدات خود بر اساس مادهٔ ۹ عمل کرده‌اند. بنابراین مادهٔ ۹ برای فراهم آوردن خط مشی حقوقی برای پایش فعالیت دولت در خصوص تأمین اجتماعی از همه مهم‌تر است. دولت‌های طرف میثاق باید نشان دهند قصد دارند برای بهتر کردن وضع چه کاری را طی دورهٔ گزارش‌دهی آینده انجام دهند.

کمیته توجه ویژه‌ای به مسئلهٔ عدم سیر قهقرائی معطوف می‌دارد. اگر باید گام‌هائی به عقب برداشت دولت طرف میثاق مجبور خواهد بود دلایل خوبی در این مورد ارائه دهد که چرا استاندارد حمایت نمی‌تواند حفظ گردد. درحالیکه دولت از حاشیه اختیار عمل وسیعی در این خصوص برخوردار است این اختیار بی حد ومرز نیست. مسئولیت اصلی بر عهده هر دولت عضو است که حداقل بایسته‌های حق تأمین اجتماعی برای همه، به‌ویژه گروه‌های به حاشیه رانده شده و دارای وضع نامطلوب را در چارچوب منابع موجود خود تضمین کند.

همان‌طور که کمیته در نظر تفسیری عام شمارهٔ ۳ متذکر شده است نبود منابع مالی نمی‌تواند به‌عنوان یک عذر کلی جهت عدم اجرای تعهدات میثاق به کار آید بلکه دولت‌ها را ملزم می‌گرداند گزینه‌های خط مشیِ موجود در چارچوب مضیقهٔ بودجه‌ای خود را به دقت بررسی کنند. حتی کم توسعه‌یافته‌ترین کشورها مجبور خواهند بود نشان دهند که در تخصیص منابع خود تعهدات میثاق در زمینهٔ تضمین عدم تبعیض و تأمین رفتار برابر نسبت به زنان و مردان را با توجه به منابع موجود مراعات می‌کنند.

حق تأمین اجتماعی، شامل معاضدت اجتماعی و بیمهٔ اجتماعی، یک حق انسانی نمونهٔ اعلام شده در میثاق اجتماعی را به نمایش می‌گذارد. بی تردید یک نظر تفسیری عام در بارهٔ حق تأمین اجتماعی بر این جنبه تأکید خواهد کرد و آنها را با رویکرد عامی سازگار خواهد ساخت که کمیته برای همهٔ

حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی اتخاذ کرده و اکثر دولت‌های طرف میثاق با ارادهٔ خود و بر پایهٔ یک روحیهٔ همکاری پذیرفته‌اند. کمیته می‌کوشد از طریق یک گفت‌وگوی سازنده توازن منصفانه‌ای را بین نیاز به فراهم آوردن یک سامانهٔ تأمین اجتماعی و باقی گذاشتن یک حاشیهٔ منطقی تشخیص برای هر دولت طرف میثاق جهت انتخاب از میان گزینه‌های مربوط به خط مشی در این قلمرو برقرار سازد اما همواره به یاد می‌آورد که دولت‌های طرف میثاق تعهداتی در زمینهٔ تحقق تدریجی و تضمین بدون تبعیض حق تأمین اجتماعی برای همه را دارند.

فصل سوم

حق تأمین اجتماعی و پیامدهای آن برای قوانین، خط مشی ها و عمل‌کردها

ملکم لانگفورد*

۱. مقدمه: ارزش افزوده

ادبیاتی که منشاء آن «بخش تأمین اجتماعی است» گرایشی فزاینده در جهت بسط دادن به حق تأمین اجتماعی را آشکار می‌سازد که نه تنها به صورت شکوفائی کلامی، آنچنان که پیش از دهۀ ۱۹۹۰ در مورد حقوق اجتماعی متداول بود، بلکه به صورت روشنگری حقوقی استوار بر حقوق بین‌الملل می‌باشد. برای مثال ووتر فَن گینکین از سازمان بین‌المللی کار نتیجه می‌گیرد:

> این وضعِ مبتنی بر پوشش کم، قصور حکومت‌های کشورها و جامعۀ بین‌المللی در زمینۀ پرداختن به تعهداتشان بر اساس مادۀ ۹ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را منعکس می‌سازد که «حق هر شخص را به تأمین اجتماعی از جمله بیم‌های اجتماعی به رسمیت می‌شناسد».[1]

---

* مسئول ارشد حقوقی، مرکز خلع ید و حقوق مسکن و همچنین پژوهشگر ارشد دانشگاه مانهایم و پژوهشگر وابستۀ مرکز استرالیائی حقوق بشر دانشگاه نیو ساوت ویلز.

1. Wouter van Ginnekin, *Extending Social Security Coverage: Policies for Developing Countries* (ESS-Paper No. 13, 2003), at 2.

دیگران از این هم پیشتر رفته‌اند. در زمان بحث عمومی در کنفرانس بین‌المللی در بارهٔ حق تأمین اجتماعی نمایندگان کارگران ماهیت فردی حق تأمین اجتماعی را برجسته ساختند که سامانه‌های حقوق بازنشستگی حقوق زنان را به یک بازار کار تبعیض آمیز یا یک حق مربوط به همسرشان پیوند داده‌اند که می‌بایست برای تضمین انطباق آنها با اصول عدم تبعیض موجود در ذات حق تأمین اجتماعی مورد بررسی مجدد قرار گیرد.[1] یک سازمان مردم نهاد مشارکت کننده مدعی شد که نمی‌بایست از حساب‌های پس انداز فردی برای تأمین اجتماعی استفاده شود زیرا «اکثریت عظیمی از کارگران کم مزد در مشاغل پر مخاطره» مستثنی می‌شوند، وضعی که با حق تأمین اجتماعی در میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و مقاوله‌نامه‌های سازمان بین‌المللی کار ناسازگار است که به گفتهٔ رئیس کنفرانس می‌بایست «جهان‌شمول، دربرگیرنده و مبتنی بر اصل مسئولیت مشترک» باشد.

اما سؤال‌هائی در این مورد باقی می‌ماند که آیا تأمین اجتماعی چیزی بیش از یک توجیه اصولی و حقوقی در حمایت از مبنای کنونی و بسیار جامع سازمان بین‌المللی کار در خصوص تأمین اجتماعی عرضه می‌دارد. اگر حق تأمین اجتماعی محتوائی پیچیده‌تر دارد؛ یعنی نشان دهندهٔ آن چیزی است که می‌توانیم ترکش تیر بنامیم در این صورت آثار آن برای قوانین، خط مشی هاو عمل‌کردها چیست؟

نکتهٔ بلافاصله قابل ذکر، آن است که محتوای بالقوهٔ حق اشاره شده، به نحو مندرج در میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و پیمان‌نامه‌های مربوط به تبعیض، زنان و کودکان به صورت مستقیم از مسائل

---

1. International Labour Office, *Social Security: A New Consensus* (International Labour Office, 2001) at 19.

سختی صحبت می‌کنند که در به کار بردن مبنای کنونی، پیش روی سازمان بین‌المللی کار قرار دارد.[۱] این چالش‌ها عبارتند از:

- نیاز به حمایت از اشخاصی که به‌ویژه در بخش غیر رسمی و مناطق روستائی از پوشش سامانه‌های تأمین اجتماعی مستثنی شده‌اند.
- فراخواندن بیشتر راه حل‌های مبتنی بر بازار و کاهش مشارکت‌های غیر شاغلان. هر دو انگاره محرک بازاری شدن سامانه‌های تأمین اجتماعی، به‌ویژه در آمریکای لاتین و اروپای شرق، به علاوهٔ کاهش مخارج حکومت و کارفرما در زمینهٔ تأمین اجتماعی شد. طرفداران آن استدلال کرده‌اند که چنین خط مشی‌هائی کارائی اقتصادی را افزایش خواهد داد، رشد اقتصادی از طریق آزادسازی پرداخت بخش عمومی در زمینهٔ هزینه‌ها و افزایش انگیزه‌ها را بر خواهد انگیخت.
- تضمین نتایج غیر تبعیضی برای زنان، مهاجران و مردمان دارای معلولیت. شاید ماهیت اشتغال پایهٔ چارچوب سازمان بین‌المللی کار تا حدی مسئله باشد اما علل نتایج نابرابر بیش از اینها ژرف است.
- نیاز در زمینهٔ پرداختن به سربرآوردن اراده‌گرائی و خود تنظیمی در بخش‌های اجتماعی و کار. اخیراً برخی از مؤلفان استدلال کرده‌اند که این تا حدی قابل انتساب به قانون نرم ۱۹۹۸ اعلامیهٔ اصول اساسی و حقوق در زمان کار است.[۲]

---

۱. برای مثال نگاه کنید:

International Labour Office, Social Security: A New Consensus, *ibid.*, and Emmanuel Reynaud, *The Extension of Social Security Coverage: The Approach of the International Labour Office*, (ESS-Paper No. 3, 2002).

۲. نگاه کنید:

Philip Alston and James Heenan, "Shrinking the International Labor Code: An Unintended Consequence of the 1998 ILO Declaration on

• نبود عام سامانه‌های ملی و بین‌المللی مؤثر پاسخ‌گو بودن برای نقض‌های فردی و جمعی حق‌های بین‌المللی تأمین اجتماعی.

اینکه آیا حق تأمین اجتماعی می‌تواند پاسخی جامع یا بی چون و چرا به این مسائل بدهد موضوع دیگری است. با این وجود می‌توانیم به‌طور خلاصه به برخی از مزایای یک «رویکرد» مبتنی بر «حق تأمین اجتماعی» اشاره کنیم.

نخستین مورد، ***ماهیت جهان‌شمولی*** حق تأمین اجتماعی است که بالقوه از سوگیری در جهت استخدام رسمی در چارچوب ساختهٔ سازمان بین‌المللی کار، به‌ویژه به نحو نشان داده شده در استانداردهای اولیه اجتناب می‌ورزد. چنین رویکردی احتمال دارد علاوه بر زنان، کودکان، مهاجران و پناه‌جویان، اقلیت‌هائی که مصرانه کنار گذاشته شده‌اند و کسانی که از ناتوانی‌های دائم رنج می‌برند به نفع کسانی باشد که در بخش غیر رسمی کار می‌کنند یا مدت طولانی بیکارند. این وسعت بخشیدن به تعریف همچنین سازمان‌های مردم نهاد (سمن‌ها) و دیگر انجمن‌هائی را که با این گروه‌ها کار می‌کنند قادر می‌سازد در دفاع از حقوق تأمین اجتماعی، آسان‌تر به جنبش اتحادیهٔ کارگری بپیوندند که در برابر جهانی شدن و بخش خدمات در حال گسترش از یک کاهش پایگاه در رنج‌اند. آمارتیا سِن در عین حال که قویاً از این جنبه از یک رویکرد حقوق بشر پایه نسبت به کار جانبداری می‌کند، اما متذکر خطر نادیده گرفتن «منفعت‌های به سختی حاصل شدهٔ مردم در صنعت سازمان یافته، از طریق یک تلاش- اغلب توصیه شده (گرچه فقط به‌طور ضمنی)- برای پایین آوردن آنها به سطح وضع نامساعد کارگران سازمان نیافته و فاقد حمایت» می‌شود.[1]

Fundamental Principles and Rights at Work", 36 (2004) *New York University of International Law and Politics*, 221-264.

1. Amartya Sen, "Work and Rights", 139 (2000) *International Labour Review* 119-128 at 120.

مورد دوم آن اسناد حقوق بشر است که به تأمین اجتماعی می‌پردازند و در قیاس با مقاوله‌نامه‌های سازمان بین‌المللی کار تصویب گسترده‌تری دارند. برای مثال تا ۸ مه ۲۰۰۶، ۱۵۳ دولت میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و ۱۹۲ دولت پیمان‌نامهٔ حقوق کودک را تصویب کرده‌اند که هر دو مقررات صریحی در بارهٔ تأمین اجتماعی پیش‌بینی می‌کنند. در همین زمان مقاوله‌نامهٔ اصلی سازمان بین‌المللی کار در بارهٔ حق تأمین اجتماعی- مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲- با وجود آنکه در ۱۹۵۲ مورد قبول قرار گرفته فقط ٤۲ تصویب داشته است. این ارقام، جز در مورد اسناد تخصصی‌تر همانند مقاوله‌نامهٔ پرداخت غرامت (کشاورزی) کارگران و مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۲ (۱۹۲۱) در مورد برابری رفتار (در زمینهٔ پرداخت غرامت حوادث) به ترتیب با ۷۵ و ۱۲۰ تصویب، برای دیگر مقاوله نامه‌های سازمان بین‌المللی کار در زمینهٔ تأمین اجتماعی بازهم پایین‌تر است. گرچه باید گفت که بسیاری از کشورها رویکرد سازمان بین‌المللی کار را دنبال کرده‌اند حتی اگر استاندارد آن را تصویب نکرده باشند.

وسعت تصویب پیمان‌نامه‌های حقوق بشری همچنین بدان معناست که می‌تواند پاسخ جامع‌تری برای آثار منفی جهانی شدن در زمینهٔ تأمین اجتماعی باشد: دولت‌ها قادرند یا می‌بایست به هنگام رویاروئی با خواسته‌های غیر منطقی تعدیل‌های ساختاری یا قطع هزینه‌های تأمین اجتماعی و جز آن مجبور شوند به تعهدات بین‌المللی مراجعه کنند. به‌علاوه بسیاری از کشورها حق تأمین اجتماعی یا پیمان‌نامه‌های حقوق بشری اشاره شده در بالا را در قوانین اساسی ملی خود ادغام کرده‌اند که به معنای توان بالقوه برای کاربرد ملی حق اشاره شده است. تأکید بیشتر بر محتوای این حق به راهنمائی کردن تصمیمات دادگاه و اتخاذ خط مشی هاکمک می‌کند. به‌هرحال درحالیکه دادگاه‌های ملی و دیگر ارکان قضائی و سیاسی فرصت پایش این حق را خواهند داشت به

سختی می‌توان به این نتیجه رسید که سازوکارهای بین‌المللی اجرای پیمان‌نامه‌های حقوق بشری می‌تواند با سامانهٔ سازمان بین‌المللی کار چه از نظر تمرکز بر سهیم شدن‌های مربوط و چه از لحاظ سطح بالای مشارکت کارکنان و کارفرمایان، که احتمال اجرا را افزایش می‌دهد، رقابت کند.

مورد سوم، تمرکز توجه بر ***مشارکت*** و ***پاسخ‌گو*** بودن است که در ذات تأمین اجتماعی قرار دارد. عمل‌کرد کمیتهٔ حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی روشن می‌سازد که حقوق مشارکت و مقررات مربوط به راه‌های احقاق حق- هم فردی و هم جمعی- بخش اصلی و جدائی ناپذیر سازوکارهای تحقق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است.[1] در واقع تأکید بر مشارکت و پاسخ‌گو بودن در قلب رویکرد حقوق بشری جا دارد. تصمیم گیرندگان باید نه تنها به نظر منتفعان از حقوق بشر گوش بدهند بلکه باید در مورد منطقی بودن تصمیماتشان به شیوه‌ای عمومی و شفاف، که بتواند از طریق شکلی از بررسی مستقل قابل حصول باشد، حساب پس بدهند. همان‌طور که آمارتیا سِن متذکر می‌شود «احساس‌های غیر موشکافانه» و «استدلال‌های بسیار ناقص» مبنائی برای تنظیم سیاست‌های تأمین اجتماعی نیست.[2]

۲. محتوای حق

مطمئناً ارائهٔ تفسیر مفصلی از حق تأمین اجتماعی با توجه به نظرهای تفسیری عام پیشین کمیتهٔ ملل متحد برای حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (که با عنوان کمیته اشاره خواهد شد) و رویهٔ قضائی دادگاه‌های ملی و منطقه‌ای در

---

۱. در خصوص راه‌های احقاق حق برای موارد نقض، کمیته به دولت‌ها نشان داده است که از آنها خواهد خواست نبود این راه‌ها در سامانهٔ حقوق داخلی را توجیه کنند. نگاه کنید:
Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment 9, The Domestic Application of the Covenant* (Nineteenth Session, 1998), U.N. Doc. E/C.12/1998/24 (1998).

2. Amartya Sen, *supra* note 5, at 121.

سراسر جهان در مورد تأمین اجتماعی امکان پذیر است. البته سؤالی واقعی در این مورد وجود دارد که آیا چنین تفسیری می‌بایست تنها شرح مشروع باشد. به‌ویژه از آنجا که نظرهای تفسیری عام بدون اشاره به قضیه یا نقض خاص، که در دنیای حقوق امر متداولی است، ارائه شده‌اند، کمیته در فرایند تفسیری خود «بیان» چه کسانی را به دست می‌آورد. در پاسخ می‌توان گفت کمیته اقتدار صریح از جانب دولت‌ها برای ارائهٔ نظر تفسیری عام به منظور هدایت آنها در مورد تعهدات ماهوی بر اساس میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی[1] دارد- کمیسیون پیشین ملل متحد برای حقوق بشر نیز سالانه قطعنامه‌ای را در جهت تشویق کمیته به تنظیم نظرهای تفسیری جدید[2] تصویب می‌کرد- و کمیته از تجربهٔ مبسوط خود در پایش طرز اجرای میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به دست دولت‌های طرف

---

۱. شورای اقتصادی و اجتماعی ملل متحد کمیته را تشویق کرد «به استفاده از آن سازوکار برای توسعهٔ درک قدرشناسانه‌تری از تعهدات دولت‌های طرف میثاق بر اساس میثاق ادامه دهد.»

Economic and Social Council Resolution, 1990/45, para. 10.

۲. نگاه کنید:

Question of the realization in all countries of the economic, social and cultural rights contained in the Universal Declaration of Human Rights and in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and study of special problems which the developing countries face in their efforts to achieve these human rights, Commission on Human Rights, resolution 2003/18, para. 11(a)(ii).

آلستون و هینان نیز نکته‌ای مرتبط را در بارهٔ ارزش توسعهٔ کارشناسانهٔ استانداردهای حقوق بشری مطرح می‌سازند: «اگر نتیجهٔ خلق گفت‌وگوهای 'هابرماسی' که منجر به 'عقاید محکم مشترک' و استانداردهای مشترک بشود، یک برونزا بودن غیر ماهرانه یا عقیم سازی محتوای حقوق بشر از راه نمایندگی فوق‌العادهٔ جوامع حکومتی غیر مردم‌سالار باشد چنین نتیجه‌ای نه همواره در سطح بین‌المللی امکان پذیر است و نه شاید مطلوب.» نگاه کنید:

Philip Alston and James Heenan, *supra* note 4, at 251.

میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، چنین چیزی را بیرون کشید. نقد توانمند دیگر در بارهٔ ماهیت بعضاً مبهم و تکراری برخی از نظرهای تفسیری عام اخیر کمیته و مطول بودن آنها است که نتیجهٔ قالب متخذهٔ کمیته در اواخر دههٔ ۱۹۹۰ و دسته بندی‌های پذیرفته شدهٔ جدید اما همپوشان، به‌ویژه بسط دادن انگارهٔ تعهدات حداقلی حیاتی است.[۱] اما حتی می‌توان از این رویکرد تا حدی دفاع کرد.[۲]

با در ذهن داشتن این رویه قضائی می‌توانیم چند عنصر اصلی حق اشاره شده را مطرح سازیم که می‌بایست در مورد همه به کار رود. این جنبه‌ها اغلب ماهیت «وجودی» دارند که نگرانی‌های اصلی افراد را نشان می‌دهند. تعدادی از مؤلفان کوشیده‌اند این عناصر اصلی را برای حق تأمین اجتماعی تعریف کنند.[۳]

---

۱. نگاه کنید:

Malcolm Langford, "Ambition that overleaps itself? A Response to Stephen Tully's 'Critique' of General Comment on Right to Water", 26 (2006) 3 *Netherlands Quarterly of Human Rights*, and Matthew Craven, "Assessment of the Progress on Adjudication of Economic, Social and Cultural Rights", in John Squires, Malcolm Langford and Bret Thiele (eds.), The Road to a Remedy: Current Issues in Litigation of Economic, Social and Cultural Rights (Australian Human Rights Centre, Distributed by UNSW Press, 2005), 27-42.

۲. نگاه کنید:

Malcolm Langford, Ambition that overlaps itself?, *Ibid.*

۳. نگاه کنید:

Lucie Lamarche, "The Right to Social Security in International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", in Audrey Chapmen and Sage Russell (eds.), *Core Obligations: Building a Framework for Economic, Social and Cultural Rights* (Intersentia, 2002), 87-114 Malcolm Langford, Aoife Nolan and Bret Thiele, *Litigating Economic, Social and Cultural Rights: Legal Practitionar Dossier (Revised)* (Centre on Housing Rights and Evictions, 2006). See also discussion of the South African context by Sandra Liebenberg, "The right to social assistance: The implication of

بنابراین به واسطهٔ دو تیره شدگی حقوق و تعهدات در میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، جنبه‌های «ادعائی» یا «هنجاری» حقوق اشاره شده معمولاً در پوشش «تعهدات دولت‌ها» قرار دارند. درحالیکه رویکرد دو شاخه‌ای تعیین دقیق‌تر مسئولیت دولت را امکان پذیر می‌سازد آمارتیا سِن به درستی متذکر می‌شود که گاه آزردگی فوق‌العادهٔ حقوقدانان از چنین رویکرهای دوگانه‌ای می‌تواند توجه را از قوهٔ عام انگاره حقوق بشر منحرف سازد: «پذیرفتن چنین ادعاهائی به‌عنوان حق نه تنها احتمال دارد بیانی از نظر اخلاقی مهم باشد بلکه همچنین به تمرکز توجه بر این موضوعات کمک می‌کند و اجرای آنها را بسیار محتمل‌تر- یا سریع‌تر- می‌گرداند.»[1] زوج شدن دو رویکرد اشاره شده مطمئناً از راه معنابخشیدن تعهدات به‌مثابه موارد برابر با حقوق، توأم با دفاع از عدم وجود ظرفیت دولت، امکان پذیر خواهد بود.[2] اما از لحاظ بحث حاضر رویکرد کنونی کمیته دنبال خواهد شد.

عناصر حق اشاره شده به‌طور ثابت حداقل شامل موارد زیر است:

۱. مزایای *مناسب* که حق حمایت از خانواده، یک استاندارد مناسب زندگی و حق سلامت به نحو مندرج به ترتیب در مواد ۱۰، ۱۱ و ۱۲ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را تضمین کند. یک سؤال اصلی به گستره‌ای مربوط می‌شود که سطح مزایا در آن می‌بایست با مقاوله‌نامه‌های سازمان بین‌المللی به اطلاع برسد. از یک زاویه، رویکرد

Gootboom for policy rrform in South Africa", 17 (2002) 2 *South African Journal on Human Rights*, 232.

1. Amartya Sen, *supra* note 5, at 124.

۲. نگاه کنید:

Malcolm Langford and Bret Thiele, "Introduction", in Road to Remedy, *supra* note 10.

نسبی‌گرای سازمان بین‌المللی کار کاملاً نشانه‌ای است برای میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی زیرا حداقل اغلب مرتبط با میانگین سطوح دستمزد در اقتصاد ملی تعیین می‌شود. برای مثال در مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ سازمان بین‌المللی کار، مزایای مربوط به بیکاری و بیماری باید ٤٥ درصد (یا ۵۰ در صد در پیمان‌نامهٔ بعدی) دستمزد یک مستخدم مرد ماهر کار یدی به اضافهٔ هر یک از مزایای مربوط به خانواده باشد که برای چنین کارگرانی فراهم است. گرچه این نکته قابل بحث است که آیا درصدهائی را که مقاوله‌نامهٔ سازمان بین‌المللی کار به کار می‌بندد مُعَرف «حداقل اساسی» یا یک سطح بالاتر مناسب بودن است. برای مثال شانتال اوزبی استدلال می‌کند که سطح پایین حقوق بازنشستگی در اروپا می‌بایست برابر با ۵۰ تا ٦۰ درصد میانهٔ درآمد یا خط فقر باشد. این با توصیهٔ ۱۳۱مورخ ۱۹٦۷ سازمان بین‌المللی کار تطابق دارد که ۵۵ درصد دستمزد مرجع و پوشش یک استاندارد حداقل زندگی را مقرر می‌دارد.[1] اما مقاوله‌نامه‌های قبلی شمارهٔ‌های ۱۰۲و ۱۲۸ سازمان بین‌المللی کار به ترتیب ٤۰ و ٤۵ درصد را مقرر می‌دارند. می‌بایست متذکر شد که این رویکرد افزایشی سازمان بین‌المللی کار نشان می‌دهد که مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ مورخ ۱۹۵۲ بیش از هر سطح مناسب لازم برای یک زندگی توأم با کرامت، یعنی سنگ بنای حقوق اقتصادی و اجتماعی، به حداقل نزدیک‌تر است.

۲. تحت *پوشش* قرار دادن همهٔ *خطرها و احتمال‌ها*، به‌ویژه آنهائی که در مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ برشمرده شده‌اند. همان‌طور که کاملاً شناخته شده است مقاوله‌نامه‌های سازمان بین‌المللی کار مزایای مربوط به نُه خطر

---

1. Chantal Euzéby, "Rethinking social security in the European Union" 57 (2004) 1 *International Social Security Review*, 85-103.

را مقرر می‌دارند: مراقبت پزشکی، مزایای مربوط به بیماری، عدم اشتغال، سالمندی، لطمات ناشی از اشتغال، خانواده، زایمان، ازکار افتادگی و بازماندگان. کمیتهٔ حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی آشکارا به تعدادی از این مقوله‌ها پرداخته است. نظر تفسیری عام در بارهٔ اشخاص دارای معلولیت بر اهمیت تأمین اجتماعی و طرح‌های حفظ درآمد تأکید ورزید و متذکر شد که چنین طرح‌هائی می‌بایست «نیازهای خاص به کمک و دیگر هزینه‌هائی را منعکس سازد که اغلب با معلولیت همراه است» و تا حد امکان چنین حمایتی می‌بایست مراقبان اشخاص دارای معلولیت را نیز پوشش دهد.[1] کمیته در نظر تفسیری عام شمارهٔ ٦ در بارهٔ اشخاص سالمند، دولت‌های طرف میثاق را ملزم گرداند مقررهٔ مزایای مربوط به بازماندگان و یتیمان در صورت مرگ نان آور را تضمین کنند که تحت پوشش تأمین اجتماعی بوده یا حقوق بازنشستگی دریافت می‌کرده است و به‌علاوه متذکر شد که مادهٔ ۹ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به‌طور ضمنی حق برخورداری از مزایای مربوط به سالمندی را می‌پذیرد و دولت‌های طرف میثاق می‌بایست در حد منابع موجود مزایای غیر مشارکتی سالمندی و دیگر کمک‌ها را برای همهٔ اشخاص سالمند فراهم آورند که استحقاق دریافت حقوق بازنشستگی یا مزایای تأمین اجتماعی یا کمک براساس یک طرح مشارکتی را ندارند و منبع درآمد دیگری ندارند.[2] اما باید خطرهای دیگری، مانند خطرهای

---

1. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 5, Persons with Disabilities*, (Eleventh session, 1994), U.N. Doc E/1995/22 at 19 (1995), para. 28.
2. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 6, The economic, social and cultural rights of older persons,* , (Thirteenth session, 1995), U.N. Doc E/1996/22 at 20 (1996).

ناشی از بلایا و وضعیت‌های اضطراری، را نیز در بر گیرد که با ناتوانی در تحقق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی پیوند دارند.[۱]

۳. مشارکت‌های *در حد استطاعت*، چنان چه از یک طرح بیمهٔ اجتماعی استفاده شود. باید از پیش میزان مسئولیتشان به مشارکت را اطلاع داد. همانند رویهٔ پیشین کمیته، استطاعت باید با توجه بودجهٔ یک فرد یا خانواده برای پوشش دادن به حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی تعریف گردد. بیتّی ادامه می‌دهد و استدلال می‌کند بسیاری استطاعت را مرتبط با مزایای آینده‌ای تعریف می‌کنند که انتظار دارند از طرح اشاره شده به دست آورند و، شاید به گونه‌ای تحریک آمیز، نتیجه می‌گیرد احتمال دارد طرح‌های مبتنی بر مشارکت متضمن استطاعت بیشتری در قیاس با طرح‌ها مبتنی بر مالیات باشد.[۲]

٤. *عدم تبعیض* در تضمین حقوق اشاره شده. این امر مستلزم آن است که سامانهٔ تأمین اجتماعی نه تنها ترتیبات تمایزی عینی غیر قابل توجیه مستقیم یا غیر مستقیمِ مبتنی بر زمینه‌های منع شده- مانند نژاد، جنس، وضع مادی، معلولیت و سن- را فراهم نیاورند بلکه تعهدی مثبت برای از بین بردن چنین تمایزهائی در طول زمان وجود دارد.

اما لوسی لامارش دو عنصر دیگر را اضافه می‌کند که بعداً ما را به قلب بحث این مقاله خواهد برد. نخست آن است که ***همهٔ اشخاص*** تحت پوشش

---

۱. نگاه کنید:

Marin Sheinin, "The Right to Social Security", in Asbjørn Eide, Catarina Krause, Allan Rosas (eds.) *Economic, Social and Cultural Rights* (Martinus Nijhoff Publishers, 2001) 211-221, at 215.

2. Roger Beattie, "Social Protection for all: But how?" 139 (2000) 2 *International Labour Review*, 129 at 137.

قرار دارند و درحالیکه این امر ذاتی حق اشاره شده و همهٔ عناصر بیان شده در بالاست، سؤال واقعی به گستره‌ای مربوط می‌شود که در آن حکومت همهٔ اشخاص را فوراً و تدریجاً پوشش می‌دهد. دوم و مهم‌تر اینکه استدلال می‌کند تأمین اجتماعی باید به‌مثابه ترتیبی جمعی طبق تعریف‌های سازمان بین‌المللی کار تعیین شود.[۱] درحالیکه این با درک‌های بخشی همنوا است رویکرد سه جانبه کمیته نسبت به تعهدات دولت بدان معناست که احتمال دارد حق اشاره شده با در بر گرفتن اشکال خودیاری حمایت اجتماعی تعریف گسترده‌تری داشته باشد. این نکته در جزء الف بخش ۳ زیر بررسی خواهد شد. این امر همچنین تعارض بالقوه با رویکرد غیرتعهدآور قبلی کمیته نسبت به وارد شدن بازار دارد گرچه دولت‌ها را ملزم می‌گرداند به راه‌های مختلف به بازار بپردازند: نگاه کنید به جزء ج بخش ۳ زیر. اما لامارش ترتیبات مربوط به بخش خصوصی، به‌طور برجسته ترتیبات به تفصیل تنظیم شده در مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ سازمان بین‌المللی کار، را تا جائی در مدار ترتیبات جمعی قرار می‌دهد که بایسته‌های حداقل معینی را تأمین کنند.[۲]

---

۱. او بیان می‌کند: «تأمین اجتماعی به‌عنوان یک حق بشری و نه یک کالا بر تأمین مالی جمعی اتکاء دارد. این می‌تواند انواع مختلف داشته باشد: یعنی متکی به بخش عمومی، هسته های اجتماعی حرفه‌ای، بخش خصوصی (در صورتی که خطرها بر مبنای یک گروه مشخص برآورد شده باشد و مزایا به همین گروه پرداخت شود) یا مختلط باشد. در همهٔ موارد این یک بایستهٔ حداقل و پایه‌ای برای حق اشاره شده است که تحت نظارت یک رکن مستقل، مشارکتی و نظم یافته قرار داشته باشد»

Lamarche, *supra* note 12, at 103.

۲. مواد ۷۱ و ۷۲. به‌ویژه مشارکت‌کنندگان باید استطاعت داشته باشند، مقامات دولتی باید سامانهٔ اشاره شده را تنظیم کنند، منتفعان باید بتوانند در سامانهٔ اشاره شده مشارکت کنند و حق دادخواهی نسبت به تصمیماتی داشته باشند که اثر منفی بر آنان می‌گذارد.

Lamarche, *Ibid.*, at 94.

دومین پایهٔ رویکرد کمیته، تعهدات دولت است. دولت‌های طرف میثاق، علاوه بر تعهد به تضمین بدون تبعیض حق اشاره شده[1] باید گام‌هائی را، از جمله از راه کمک و همکاری بین‌المللی، برای حصول تدریجی تحقق این حق با حد اکثر منابع موجود بردارند.[2] این وظیفه در زیر به صورت مجموعه‌ای از وظایف تقسیم بندی شده که گاه تاحدی با ناشی‌گری همراه است. این کار به شکل خلاصه شده صورت گرفته است زیرا بسیاری از موضوعات در تحلیل پی‌آمدها انتخاب خواهند شد.[3]

تعهدات داخلی

۱. *احترام* به ترتیبات موجود برای حق تأمین اجتماعی- خصوصی و عمومی- و اجازه دادن به افراد که به‌عنوان نتیجهٔ هرگونه دخالت، بدیل‌های مناسب را خود سازمان بدهند یا فراهم آورند.

۲. *محافظت* در برابر دخالت کنشگران خصوصی در ترتیبات موجود برای تأمین اجتماعی و اجازه دادن به افراد که به‌عنوان نتیجهٔ هرگونه دخالت، بدیل‌های مناسب را خود سازمان بدهند یا مقررهٔ آن را تضمین کنند.

---

۱. بند ۲ مادهٔ ۲ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی اظهار می‌دارد: کشورهای طرف این میثاق متعهد می‌شوند که اعمال حقوق مذکور در این میثاق را بدون هیچ نوع تبعیض از حیث نژاد، رنگ، جنس، زبان، مذهب، عقیدهٔ سیاسی یا هرگونه عقیدهٔ دیگر، اصل و منشاء ملی یا اجتماعی، ثروت، نسب یا هر وضعیت دیگر تضمین نمایند.

۲. بند ۱ مادهٔ ۲ اظهار می‌دارد که: هر کشور طرف این میثاق متعهد می‌گردد به سعی و اهتمام خود و از طریق همکاری و تعاون بین‌المللی به‌ویژه در طرح‌های اقتصادی و فنی- با استفاده از حد اکثر منابع موجود خود به منظور تأمین تدریجی اعمال کامل حقوق شناخته شده در این میثاق با کلیهٔ وسائل مقتضی به‌خصوص با اقدامات قانونگذاری اقدام نمایند.

۳. متذکر می‌شوم که مقولهٔ موسوم به «تعهدات اصلی حداقلی» (Minimum Core Obligations) را نادیده گرفته‌ام زیرا تا حد زیادی تعهدات فوری را تکرار می‌کند.

۳. *اجرای* حق که معانی زیر را دارد:

أ) بررسی قوانین و خط مشی‌ها برای تضمین سازگاری آنها با حق تأمین اجتماعی.

ب) اتخاذ و اجرای اقدام‌های مقتضی، از جمله قانونگذاری، برای تضمین فراهم شدن تأمین اجتماعی با مشارکت منتفعان کنونی و بالقوه.

ج) تضمین حصول تحقق تدریجی حق تأمین اجتماعی در طول زمان به نحوی که منابع اجازه می‌دهد.

د) تضمین فوری یک حداقل سطح اساسی تأمین اجتماعی.

ه) اجتناب از اقدام‌های نا موجه عمداً به عقب برگردانده که نتوان آنها را توجیه کرد.

و) پایش تحقق حق اشاره شده و فراهم آوردن راه‌های احقاق حق در صورت نقض.

در خصوص دو یا احتمالاً سه جنبهٔ نخست تعهد به اجرا، کمیته آشکارا تحت تأثیر سامانهٔ فهرست انتخاب برای ارکان مختلف تأمین اجتماعی (برای مثال مزایای مربوط به بیکاری، مزایای مربوط به سالمندی و جز آن) و پوشش افزایشی بر اساس سامانهٔ سازمان بین‌المللی کار قرار دارد. اما رویکرد سازمان بین‌المللی کار احتمالاً بیشتر یک راهنما خواهد بود تا تعریفی حصری از اقدام‌های مقتضی، به‌ویژه با توجه به اقدام نا متوازن دولت‌ها در زمینهٔ تصویب و برگزیدن ارکان مختلف خطر.

تعهدات بین‌المللی

تعهدات بین‌المللی دولت مربوط به اشخاص خارج از صلاحیتشان

۱. *احترام* به حق موجود این اشخاص نسبت به تأمین اجتماعی.

۲. *محافظت* از حق تأمین اجتماعی این اشخاص در برابر دخالت کنشگران خصوصی که در دولت عضو یا سازمانی مستقرند که این دولت عضو آن است. برای مثال تضمین اینکه سیاست‌های نهادهای مالی بین‌المللی اثر منفی بر حق تأمین اجتماعی نخواهد گذاشت.

۳. *اجرای* حق تأمین اجتماعی این اشخاص از طریق کمک و همکاری بین‌المللی.

۳. پی‌آمدهای بالقوه

اکنون این گزارش به تحلیل پی‌آمدهای حق تأمین اجتماعی برای تعدادی از مسائل با اهمیت حیاتی می‌پردازد. اینها عبارتند از پوشش دادن به افراد کنار گذاشته شده، امحای تبعیض و چالش رویکردهای «بازار» محور.

الف. پوشش دادن به افرادکنار گذاشته شده

به‌طور کلی تعمیم حمایت اجتماعی به جمعیتی که تحت پوشش قرار ندارند یک سؤال اساسی را مطرح می‌سازد: آیا می‌بایست کوشید پوشش موجود را- که تنها به نفع یک اقلیت است- به همهٔ جمعیت تعمیم داد یا می‌بایست سازوکارهای ویژه‌ای ایجاد کرد که سطح پایین‌تری از حمایت برای جمعیت خارج از پوشش را فراهم آورد.[1]

یکی از چالش‌های اصلی در مورد دستیابی به حق تأمین اجتماعی پوشش دادن آهسته، بدون حرکت و حتی کاهش یابنده به اشخاص و خطرها در کشورهای در حال توسعه و حتی برخی کشورهاست که در مرحلهٔ انتقالی قرار دارند.[2] درحالیکه تجربهٔ اروپا آشکارا نشان می‌دهد توسعهٔ سامانه‌های تأمین

---

1. Emmanuel Reynaud, *supra* note 3.
2. Wouter van Ginneken, *supra* note 1.

اجتماعی و کمک که جامع باشند و به‌طور کامل کارکرد خود را به اجرا در آورند می‌توانند یک دورهٔ زمانی مهم را در بر بگیرند،[۱] وضع در بسیاری مناطق هشدار دهنده است: در آفریقای جنوب صحرا و جنوب آسیا ۵-۱۰ درصد تحت پوشش قرار دارد (که در اکثر موارد فقط شامل طرح‌های حقوق بازنشستگی می‌شود)، در آمریکای لاتین ۱۰-۸۰ درصد تحت پوشش قرار دارند، در جنوب شرقی و شرق آسیا پوشش بین ۱۰ و ۱۰۰ درصد است درحالیکه در کشورهای اروپائی که مرحلهٔ انتقالی را می‌گذرانند ارقام بین ۵۰ تا ۸۰ درصد است.[۲]

سازمان بین‌المللی کار ارزیابی کرده است که آیا سامانهٔ کنونی پوشش رسمی پلکانی گسترش یابنده از طریق طرح‌های مالی صحیح و به خوبی سازمان یافته- آنگونه که مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ سازمان بین‌المللی کار خواسته است- می‌بایست تنها روش یافتن مستثنی شدگان به‌ویژه کسانی باشد که در بخش غیر رسمی و مناطق روستائی کار و زندگی می‌کنند. امانوئل رینو از سازمان بین‌المللی کار تصدیق می‌کند که در کشورهای فقیر، بر خلاف کشورهای واقع در مرحلهٔ انتقالی، رویکردهای بدیل جنبهٔ حیاتی خواهند داشت زیرا ظرفیت دولت محدود است.[۳] اما تأکید سازمان بین‌المللی کار بر

---

۱. نگاه کنید:

Peter Koehler, Hans Zacher in collaboration with Martin Partington, The Evolution of Social Insurance 1881-1981: Studies of Germany, France, Great Britain, Austria and Switzerland (Frances Printer, 1982).

۲. نگاه کنید:

Emmanuel Reynaud, *supra* note 3, at 1

همچنین نگاه کنید:

An Maes, "Informal economic and social security in sub-Saharan Africa" 56 (2003) 3-4 *International Social Security Review*, 39-58.

3. Emmanuel Reynaud, *supra* note 3, at 3.

کشاندن بخش غیر رسمی به بخش رسمی است و شاید تجربهٔ سدهٔ نوزدهم آلمان را در ذهن دارد که ترتیبات عمومی، خصوصی و غیر رسمی به‌تدریج به سامانه‌ای بدل شد که خصوصیت آن پوشش تقریباً جامع همهٔ خطرها و اشخاص، سهیم شدن جمعی در خطرها و یک نقش قوی برای دولت بود.[1] در غیر این صورت احتمال دارد یک سامانهٔ حمایتی دوگانه حاصل شود. به‌هرحال دیگر کنشگران مهم بین‌المللی مانند بانک جهانی- به‌ویژه چنانچه بخش خصوصی نقش مهمی داشته باشد- بیشتر پذیرای نتایج و سامانه‌های متمایز از یکدیگرند گرچه نسبت به سطوح موجود پوشش ابراز نگرانی نیز می‌کنند.

پیش از بررسی هر بدیل اهمیت دارد بایسته‌های حقوقی حق تأمین اجتماعی تحلیل شود. از یک سو روشن است که میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خواستار تحقق تدریجی حق تأمین اجتماعی و بنابراین بسط افزایشی «سامانه‌ای» رسمی- که ماهیت آن بعداً بررسی می‌شود- با آهنگ حرکت سازگار با توانائی‌های کشور می‌شود. از سوی دیگر رویهٔ کمیته نشان می‌دهد که به برخی موازین دست‌کم برای کوتاه تا میان مدت نیاز است.

---

۱. رینو در صفحهٔ ٤ منبع فوق اظهار می‌دارد: «گسترش دادن حمایت اجتماعی یک رویکرد پویا را طلب می‌کند. روندی که درگیر این امر می‌شود طولانی است و هدف نهائی یک سامانهٔ تأمین اجتماعی ملی تعمیم یافته است که تضمین یک درآمد مطمئن برای همه و دسترسی به مراقبت بهداشتی را در سطحی مرتبط با ظرفیت اقتصادی و ارادهٔ سیاسی کشور دنبال می‌کند. به‌علاوه از همان آغاز جنبهٔ اساسی دارد که بین ترتیبات طراحی شده جهت دسته‌های تحت پوشش قرار نگرفته و دیگر سازوکارهای حمایت اجتماعی پیوند و پل زده شود.» در مورد تجربهٔ آلمان نگاه کنید:

Detlev Zoeller, "Germany", in Peter Koehler, Hans Zacher and Martin Pertington, *supra* note 27, 1-92.

حمایت از دارائی‌ها و جز آن

نخست، *تعهد به احترام* مُعرِّف پنداره‌های حقوق بشری به‌طور سنتی لیبرال‌تر است زیرا از دولت‌ها می‌خواهد از اقدام‌های لطمه زننده‌ای اجتناب ورزند که احتمال دارد به دسترسی خود سازمان داده شدهٔ فرد به تأمین اجتماعی تعدی نماید.[۱] همین طور تعهد به حمایت اقدام‌هائی را لازم می‌گرداند که مانع شود دیگر کنشگران در حمایت خودسازمان یافته اخلال کنند. چنین اقدام‌هائی به‌طور عادی شامل قواعد و سامانه‌ای از پاسخ‌گوئی ازجمله راه‌های احقاق حق می‌شود. این حمایت‌ها هم به خود منابع مالی تسری می‌یابد هم به سامانه‌ها و سازمان‌های مرتبط با تحقق آنها.

سازمان بین‌المللی کار تصدیق می‌کند که فراخوان‌هائی برای وسعت بخشیدن به تعریف تأمین اجتماعی وجود داشته است تا مفهوم گسترده‌تر حمایت اجتماعی، برای مثال حمایت از دارائی‌ها، منابع و معاش را در بر گیرد که ذاتاً با تأمین اجتماعی پیوند دارد. تعریف سنتی به قرار زیر است:

> حمایت یک جامعه از اعضای خود از طریق یک سلسله اقدام‌های عمومی در برابر آن اضطرار اقتصادی و اجتماعی که در صورت نبود حمایت، به واسطهٔ قطع یا کاهش اساسی درآمد در اثر بیماری، زایمان، لطمات ناشی از کار، از کار افتادگی، و مرگ، دچار می‌شوند؛ [هم‌چنین] فراهم آوردن مراقبت پزشکی؛ و فراهم آوردن یارانه برای خانواده‌های دارای فرزند.[۲]

---

۱. باید متذکر شد که تعهد به احترام همچنین می‌تواند در مورد اقدام‌های پس رونده‌ای به کار رود که تأمین اجتماعی یا تأمین مالی سازماندهی شدهٔ بخش دولتی را کاهش می‌دهند. به‌هرحال این جنبه از «تعهد به احترام» هنوز در ادبیات مربوط به حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نا روشن است و در بحث تعهد به «پس نرفتن» در بخش (بازار و تأمین اجتماعی) به آن توجه خواهد شد.

2. ILO, *Introduction to Social Security*, (ILO, 1984, 3rd edition), at 2-3.

البته می‌توان استدلال کرد که چنین منابعی بر اساس بسیاری از دیگر حقوق اقتصادی و اجتماعی حمایت می‌شود و حق تأمین اجتماعی می‌بایست محدود به اقدام‌های سامانه‌ای و «عمومی» باقی بماند. با این وجود دارائی‌ها، منابع و معاش فقرا عموماً در خلع یدهای اجباری، به‌ویژه در زیستگاه‌های غیر رسمی در مناطق روستائی و روستائیان و صیادانی تلف می شود که تحت امنیت مشروط مبتنی بر اجاره زندگی می‌کنند. همین طور برای شبکه‌ها و جمع های نیمه رسمی - برای مثال طرح‌های پس انداز و بیمه- اهمیت دارد در برابر دخالت‌های منحوس دولت حمایت شوند. مطمئناً این پدیدار جدیدی نیست. پیش از اصلاحات بیسمارک در دهۀ ۱۸۸۰ یکی از تنها دو درخواست سال ۱۸۷۵ حزب سوسیالیست کار آلمان در خصوص تأمین اجتماعی عبارت بود از«خود مدیریتی صندوق‌های اعانه و نیکوکاری همۀ کارگران».[۱]

استدلال اشاره شده همنوائی قوی در کشورهای درحال توسعه دارد اما فارغ از تناقض نیست و نیاز است تضمین گردد که *روش* حمایت از حقوق اشاره شده ،حق دیگر گروه‌های آسیب پذیر و در حاشیه قرار گرفته را به مخاطره قرار نیندازد. برای مثال طرح‌های بهبود امکانات محلات فقیر نشین کهنه به‌طور فزاینده و مناسب به اجاره نشینان توجه می‌کنند اما می‌بایست به مالکان پیر در محلات فقیر نشین به‌ویژه زنان توجه شود زیرا درآمد ناشی از اجاره به‌طور مؤثر بخشی از «حقوق بازنشستگی» آنان را تشکیل می‌دهد.[۲]

---

۱. نقل از:

Gotha Programme, *supra* note 30, at 12.

به‌هرحال استخراج تعمیم‌هائی از تجربۀ آلمان دشوار است. اصلاحات تأمین اجتماعی بیسمارک را می‌توان تا حد زیادی به‌مثابه راهی برای توجیه محدودیت‌هائی برای جنبش کارگری و دور کردن حمایت کارگران از بازوی سیاسی جنبش کارگری درک کرد.

۲. نگاه کنید:

COHRE, Listening to the Poor: Housing Rights in Nairobi, Kenya (COHRE, 2005) at chapter 5. Available at www.cohre.org/kenya

همین طور در مناطق روستائی زنان و خانواده‌های فقیر به واسطهٔ سامانه‌های سنتی اغلب مورد تبعیض واقع می‌شوند. درحالیکه بسیاری از مفسرین به‌طور فزاینده توجه خود را بر آثار مثبت سامانه‌های سنتی متمرکز کرده‌اند،[۱] جنبه‌های تبعیضی خانواده و همبستگی که بر سامانه‌ها مبتنی است، مانند حقوق «کمتر و ضعیف‌تر» نسبت به منابع عمومی برای زنان و محروم ماندن زنان و کودکان از قوانین ارث، گاه نادیده گرفته می‌شود.[۲] در کنار تمرکز توجه بر بیمهٔ خُرد، که در آن اغلب موقع زنان مسلط هستند و بنابراین بیشترین خطر را می‌پذیرند، برخی از نویسندگان خواستار اقدام‌های مثبت برای مهار رفتارها و هنجارهای مردانه‌ای شده‌اند که اثر معکوس بر دسترسی به تأمین اجتماعی دارند.[۳]

---

۱. برای مروری در این مورد نگاه کنید:

Johannes Jutting, "Social Security Systems in Low-income Countries: Concepts, Constraints and the Need for Cooperation" 53 (2000) 4 *International Social Security Review*, 3-24.

۲. نگاه کنید:

Deborah Kasente, "Gender and Social Security Reform in Africa", 53 (2000) 3 *International Social Security Review*, 27-41 and COHRE, *Women's Inheritance Rights in Africa* (COHRE, 2004).

۳. نقدی در بارهٔ کتاب سفید حکومت‌های آفریقای جنوبی در بارهٔ رفاه اجتماعی می‌گوید: «در قیاس با فضای نسبی که به زنان و دیگر گروه‌های اجتماعی اختصاص داده شده، در واقع نسبتاً حیرت آور است چقدر کم در بارهٔ مردان به‌عنوان یک گروه اجتماعی سخن گفته شده است... با وجود متذکر شدن خشونت علیه زنان و کودکان، مسئله‌ای که در آفریقای جنوبی وضع بسیار غالبی دارد، گزارش اشاره شده در این مورد بحث نمی‌کند که چگونه احتمال دارد این وضع به علت فرایافت‌های رفتار مردانه باشد. بحثی تمام عیار در بارهٔ بی مبالاتی و غفلت مردانه (مانند امتناع از پرداخت برای حمایت از کودک) و رها ساختن همسران و کودکان وجود ندارد.» نگاه کنید:

Selma Svenhuijsen, Vivienne Bozalek, Amanda Gouws and Marie Milnaar-McDonald, "South Africa Social Welfare Policy: An Analysis Through the Ethic of Care", Papre, University of Utrecht,

سطح حداقل اساسی

دومین جنبهٔ مربوط در مورد رویهٔ کمیته تعهد به فراهم آوردن سطح حداقل اساسی هر یک از حق‌هاست:

> نظر کمیته آن است که هر دولت طرف میثاق یک تعهد اصلی حداقل به تضمین تامین سطوح حداقل اساسی هر یک از حق‌ها، در کمترین حد، را برعهده دارد. بنابراین برای مثال یک دولت طرف میثاق که در آن تعدادی افراد، به هر میزان، از مواد غذائی، مراقبت بهداشتی اولیهٔ اساسی، سرپناه و مسکن ساده یا ابتدائی‌ترین اشکال آموزش محرومند در نظر اول از اجرای وظیفهٔ خود بر اساس میثاق قصور ورزیده است.[۱]

به‌هرحال، فراهم بودن منابع حتی این تعهدات را در وضعیت سخت قرار می‌دهند اما دولت طرف میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی باید نشان دهد که شواهد کافی وجود دارد که موضوع در واقع همین است.[۲]

The Netherlands, 2003 at 16 quoted in Rune Ervik, *Global Normative Standards and National Solutions for Pension Provision: The World Bank, ILO, Norwau and South Africa in Comparative Perspective*, Working Papre 8-2003, Stein Rokkan Centre for Social Studies, April 2003.

1. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment 3, The Nature of States Parties' Obligations*, (Fifth Session, 1990), U.N. Doc. E/1991/23, Annex III at 86 (1991), para. 10.

۲. کمیته بیان می‌کند: «به طریق اولی باید متذکر شد که در هر برآورد مربوط به اینکه آیا یک دولت به تعهد اصلی حداقلی خود عمل کرده است باید مضیقه‌های مربوط به منابعی را نیز به حساب آورد که در کشور به کار برده می‌شوند. بند ۱ مادهٔ ۲ هر دولت طرف میثاق را متعهد می‌گرداند گام‌های لازم با 'حد اکثر منابع موجود خود' را بردارد». برای اینکه یک دولت بتواند قصور خود در برآورده کردن دست‌کم حداقل تعهدات اصلی خود را به فراهم نبودن منابع نسبت دهد باید نشان دهد که هر تلاشی برای استفاده از همهٔ منابع در اختیار خود را در کوشش برای تامین آن تعهدات حداقلی، به‌عنوان امر برخوردار از اولویت، انجام داده است.

همان‌طور که می‌توان در فهرست حداقل‌های برشمرده شده مشاهده کرد فقط استحقاق‌های «مربوط به زیست» درج شده‌اند اما نسبتاً در جهت به رسمیت شناختن برخی از اشکال حداقل استحقاق نسبت به حمایت پایه‌ای در برابر خطرها، به‌ویژه آنهائی که احتمالاً دیگر حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را مورد تعدی قرار می‌دهند، کار نسبتاً سر راستی است. درحالیکه در منشور اجتماعی اروپا، حداقل را آن تعهداتی تعریف کرده‌اند که در مقاوله‌نامه‌های سازمان بین‌المللی کار یا اخیرتر در قانون اروپائی تأمین اجتماعی وجود دارد می‌توان باور داشت که میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی دولت‌ها را ملزم می‌گرداند فراتر از تعهدات رو به افزایش خود بر اساس مقاوله‌نامه‌های سازمان بین‌المللی کار بروند و به برکنارماندگان با اقدام‌های بدیل کوتاه مدت توجه کنند. کمیته مکرر دولت‌ها را تشویق می‌کند بدیل‌های کم هزینه و در مقیاس کوچک را به‌عنوان راهی برای گسترش دسترسی به حقوق اقتصادی و اجتماعی مورد توجه قرار دهند.[1]

اما انتظار می‌رود یک دولت چه کاری را برای کسانی انجام دهد که هنوز برای همه یا هر یک از خطرها تحت پوشش قرار نگرفته‌اند؟ مانند کارگرانی که به طرح حقوق بازنشستگی دسترسی دارند اما به طرح‌های مربوط به بیکاری، بهداشت یا کمک یا بیمهٔ مادری دسترسی ندارند یا کسانی که در بخش غیر رسمی هستند و تحت هیچ پوششی قرار نمی‌گیرند. مشکل مشخص کردن روشن یک حداقل، یکی از دلائل اصلی دادگاه قانون اساسی آفریقا در

General Comment No. 3, *Ibid.*, para. 10.

۱. برای مثال نگاه کنید:

Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment* 15, The Right to Water (Twenty-ninth Session, 2003, 2003), U.N. Doc. E/C.12/2002/11 (2003).

تأیید نکردن مفهوم اشاره شده به‌عنوان بخشی از تفسیرش در بارهٔ حقوق اقتصادی-اجتماعی مبتنی بر قانون اساسی بود. اما در صورت نبود هیچ گونه شبکهٔ ایمنی احتمال دارد که در هنگام وجود بیکاری، لطمه یا تولد کودک، همهٔ حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در معرض خطر قرار گیرد. آیا کمیته می‌بایست اصل «همه برای برخی» را قبول کند اما به‌عنوان شناسائی ظرفیت محدود دولت «اصل برخی برای همه» را قبول نکند، یا تعهدی حداقلی برای فراهم آوردن شکلی از کمک برای همه وجود دارد؟

البته مثال‌هائی در برخی از کشورهای در حال توسعه، مانند سامانهٔ جیره بندی گندم در هند وجود دارد،[۱] گرچه چالش‌های ادارهٔ چنین طرحی را خودکشی‌های اخیر دو زن در مناطق روستائی در اثر گرسنگی نشان داده است.[۲] با این حال طرفداران آن یک سلسله آراء دیوان عالی را به نفع اجرای بهبود یافتهٔ طرح اشاره شده به دست آورده‌اند.[۳] در کشورهای اندکی ثروتمندتر مانند آفریقای جنوبی به همهٔ اشخاص پیر پرداخت نقدی صورت گرفته که اثری مهم بر اقتصادهای روستائی و فقر داشته است. دیگران از قبول یک درآمد مبنا در کشورهای در حال توسعه[٤] جانبداری کرده‌اند گرچه در برخی از کشورها احتمال دارد هزینه‌های اداری یک چنین طرحی را امکان ناپذیر سازد.

---

۱. نگاه کنید به مصاحبه با کالین گانسولیز در منبع زیر:

Malcolm Langford, *Litigating Economic, Social and Cultural Rights: achievements Challenges and Strategies* (COHRE, 2003), chapter 3.

2. Letter from Asian Human Rights Commission to UNICEF, dated 15 March 2005 (on file with author).

3. *People's Union for Civil Liberties v Union of India*, No. 196 of 2001, Interim Order of 2 May 2003.

٤. برای مثال نگاه کنید به:

Rick van der Ploeg, *Pros and Cons of Basic Income*, presented at "Basic Income versus Subsidized Employment, of the 6th B.I.E.N.

یک رویکرد بدیل، متمرکز شدن بر خطرهائی است که خود جمعیت مشخص می‌سازد. درحالیکه حقوق بازنشستگی بنا به سنت، نخستین طرحی بوده که ارائه شده است تعدادی از کشورها به تقاضای کارگران در خصوص نیازهای فوری‌تر و از نظر فرهنگی مرتبط تر، به‌ویژه هزینه‌های سلامت و البته همچنین هزینه‌های کفن و دفن، پاسخ گفته‌اند. در نامیبیا در ۱۹۹۵ طرحی برای هزینه‌های بیماری، زایمان و مرگ ارائه شد که اکنون ۸۰ درصد بخش رسمی را تحت پوشش قرار می‌دهد.[۱]

دوم، برای دسترسی به بخش غیر رسمی که احتمال ندارد در یک دورهٔ مهم از طرح‌های دسته جمعی بهره‌مند شوند چه گام‌هائی می‌توان برداشت؟ یک رویکرد که از حمایت رشد یابنده‌ای برخوردار بوده- گرچه مطمئناً از لحاظ تاریخی جدید نیست- بیمهٔ خُرد[۲] یا چیزی است که یوتینگ به‌عنوان سازمان‌های مبتنی بر منافع تشکیلات و اعضاء از آنها یاد می‌کند. یوتینگ این نوع سازمان‌ها را به صورت زیر تعریف می‌کند:

> در اینجا به سازمان‌های شهری به شکل انواع گوناگون گروه‌های سازمان‌یافته برای بهبودبخشیدن به تأمین اجتماعی در سطح هسته‌های اجتماعی فکر می‌کنیم. فعالیت‌های عمده [آنها] می‌تواند فراهم آوردن بیمهٔ سلامت، دسترسی به اعتبار و پس انداز، یا خواستن این امر از مردم باشد که نیازها و منافع خود را ضابطه‌مند کنند.[۳]

International Congress 1996, United Nations Office at Vienna, 12-14 September 1996.

1. Emmanuel Reynaud, *supra* note 3, at 5.

۲. نگاه کنید به:

Johannes Jutting, *supra* note 35 and Reynaud, *supra* note 3.

3. Johannes Jutting, *supra* note 35, at 7.

رینو در مورد بیمهٔ خُرد سلامت استدلال می‌کند که دولت می‌بایست به این طرح‌ها از طریق تهیه توشه‌هائی[آموزشی] برای طرح‌ها، سازوکارهای کنترل و تنظیم، خدمات غیر متمرکز بهداشت عمومی کمک کند تا بتوان با آموزش و تأمین مالی هم زمان به این طرح‌ها پرداخت. در این صورت دولت‌ها می‌بایست در پی ازدیادِ طرح‌های ملت شمول باشند. اما یکی از موانعِ سر راهِ طرح‌های مبتنی بر کارکرد خوب، خطرهائی است که هسته های اجتماعی را فرا می‌گیرد و چنین طرح‌هائی نمی‌تواند از عهدهٔ آنها برآید. برای مثال خطرهائی شامل کمبود برداشت محصول، بلایای طبیعی یا خلع یدها یا ویران‌سازی‌های خانگی/ شغلی در سطح گسترده که همگی در کشورهای درحال توسعه امری شایع است. در برخی موارد، یعنی موارد مربوط به خلع ید اجباری از حرفه‌های کوچک، خانه‌ها و تسهیلات جامعه، مسئولیت مستقیم خرابی طرح‌ها بر دوش دولت است.

اما بیان‌های بدبینانهٔ دیگری نیز وجود دارد. بخش نمایندگان کارگران در سازمان بین‌المللی کار اظهار داشت «درحالیکه احتمال دارد طرح‌های بیمهٔ خُرد در گسترش دادن به پوشش به شیوه‌ای محدود، سهیم باشند احتمال ندارد راه حلی برای تعداد زیادی از مردم فراهم آورد» و از تحقیق بیشتر در مورد سؤال اشاره شده تا جائی حمایت کرد که «توان بالقوه برای گسترش را نشان بدهد و چنین طرح‌هائی بتواند با طرح‌های امنیت ملی ادغام گردد».[1] یوتینگ همچنین گرایشی را متذکر می‌شود که به موجب آن، طرح‌ها در چنگ فقیران ثروتمندتر قرار می‌گیرد.[2]

---

1. ILO, *supra* note 2, at 13.

2. Jutting, *supra* note 35.

ب. رفتار برابر و عدم تبعیض

پی‌آمدهای برابری خواهانهٔ حق تأمین اجتماعی مهم‌اند و شاید تنها بخشی هستند که تا حدی مورد کاوش قرار گرفته‌اند. جنبه‌های «منفی» حق عدم تبعیض توجه زیادی را در زمینهٔ جنسیت و نژاد به خود جلب کرده است،[۱] اما احتمال دارد مستثنی شدن شایع دیگر گروه‌ها، برای مثال کارگران مهاجر یا پناه‌جو، یا رفتار نابرابر با آنها مسائل مهمی را به وجود آورد. از سوی دیگر احتمال دارد تعهدات «مثبت» ناشی از حق تأمین اجتماعی پی‌آمدهای مهمی برای زنان و مردم دارای معلولیت داشته باشد زیرا این تعهدات به نتایج نابرابر می‌پردازند. این نکته گاه در ادبیات مربوط نادیده گرفته می‌شود. تحلیل لاکهاوس از حق تأمین اجتماعی برای مثال در اتحادیهٔ اروپا چارچوب بین‌المللی مربوط را کلاً در قالب رویکرد «تعهدات منفی» دیوان دادگستری اروپا در خصوص تنظیمات اتحادیهٔ اروپا برای برابری قرار می‌دهد و استانداردهای بین‌المللی مهم و دارای توان بالقوه برای بُرد بیشتر را به یک زیرنویس موکول می‌کند.[۲]

همان گونه که مشاهده خواهد شد از خود میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی روشن است که حق تأمین اجتماعی هم امتناع از تبعیض را لازم می‌گرداند و هم وظیفهٔ برداشتن گام‌های مثبت را. بند ۲ مادهٔ ۲ اظهار می دارد:

> کشورهای طرف این میثاق متعهد می‌شوند که اعمال حقوق مذکور در این میثاق را بدون هیچ نوع تبعیض از حیث نژاد، رنگ، جنس،

---

۱. نگاه کنید:

Linda Luckhaus, "Equal Treatment, Socail Protection and Incom Security for Womenr", 139 (2000) 2 **International Labour** Review, 149.

2. *Ibid.*, at 153.

مذهب، عقیدهٔ سیاسی یا هرگونه عقیدهٔ دیگر، اصل و منشاء ملی یا اجتماعی، ثروت، نسب یا هر وضع دیگر تضمین نمایند.

کمیته‌های مبتنی بر پیمان‌نامه های ملل متحد درزمینه حقوق بشر، از تبعیض مستقیم یا غیر مستقیم انتقاد کرده‌اند. کمیتهٔ حقوق بشر اعلام کرد قوانین مزایای مربوط به بیکاری که زنان ازدواج کرده را- بر این مبنا مستثنی می‌گردانند که شوهرانشان نیازهای آنان را تأمین می‌کنند- ایشان را بر پایهٔ وضعیت ازدواج و جنس تحت تبعیض قرار می‌دهند.[۱] کمیتهٔ حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در ملاحظات پایانی خود در مورد گزارش کانادا متذکر شد که تقلیل‌های صورت گرفته در زمینهٔ تأمین اجتماعی بیش از همه بر زنانی اثر زیانبار داشت که بخش اعظم فقیران را تشکیل می‌دهند: «کمیته با نگرانی شدید متذکر می‌شود لغو برنامهٔ کمک کانادا و تقلیل‌های صورت گرفته در میزان‌های کمک اجتماعی، خدمات و برنامه‌های اجتماعی اثر ناگوار خاصی بر زنان به‌ویژه مادران مجرد داشته که اکثر فقیران، اکثریت بزرگسالان دریافت کنندهٔ کمک اجتماعی و اکثریت استفاده کنندگان از برنامه‌های اجتماعی را تشکیل می‌دهند.»[۲]

---

۱. «گرچه مادهٔ ۲۶ [در بارهٔ حق برابری و عدم تبعیض] ملزم می‌گرداند که قوانین می‌بایست مانع تبعیض شود خودش حاوی تعهدی در خصوص موضوعاتی نیست که احتمالاً با قانون گذاری پیش‌بینی شوند. بنابراین برای مثال هیچ دولتی را ملزم نمی‌گرداند برای فراهم ساختن تأمین اجتماعی قانون وضع کند. اما هنگامی که در راستای اجرای قدرت حاکمیتی دولت چنین قانونی به تصویب می‌رسد باید با مادهٔ ۲۶ میثاق انطباق داشته باشد.» نگاه کنید به تصمیمات بعدی کمیته در سند زیر:

UN Human Rights Committee: *Zwaan-de Vries v the Netherlands*, Communication No. 182/1984, (9 April 1987) at para. 124.

2. Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Canada, 10/12/98, E/C.12/1/Add.31, para. 23.

اما درحالیکه دیوان دادگستری اروپا رویکردی رسمی‌تر را نسبت به تبعیض اتخاذ کرده که در رهنمودهایش در مورد به کاربردن برابری «برابر ساختن در سطح پایین» یا «همسطح ساختن در سطح پایین» را اجازه می‌دهد،[۱] سامانهٔ ملل متحد[۲] شامل کمیتهٔ محافظه کارتر حقوق بشر[۳] صبغهٔ سخت‌گیرانه‌تری به تعریف توسعه جویانهٔ تبعیض در پیمان‌نامهٔ امحاء همهٔ اشکال تبعیض نژادی داده است که امحاء تبعیض در عمل را طلب می‌کند.[٤]

---

۱. برای مثال در قضیهٔ تیلور علیه بریتانیا دیوان دادگستری اروپا حکم داد که آستانهٔ حداقل سن برای بهره‌مندی از مزایای سوخت زمستانی برای مردان سالمند تبعیض آمیز است.
Taylor v United Kingdom Case-382/89, 16 December 1999.

۲. کمیتهٔ اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در نظر تفسیری عام شمارهٔ ۱۵ در مورد حق آب اظهار می‌دارد: تعهد دولت‌های طرف میثاق به تضمین بهره‌مندی از حق آب بدون تبعیض (بند ۲ مادهٔ ۲) و مساوی بین زنان و مردان (مادهٔ ۳) نافذ بر همهٔ تعهدات میثاق است. بنابراین هرگونه تبعیض بر مبنای نژاد، جنس، سن، زبان، مذهب، عقیدهٔ سیاسی یا غیر آن، منشاء ملی یا اجتماعی، مالکیت، تولد، ناتوانی جسمی و ذهنی، وضعیت سلامت (از جمله اچ‌آی‌وی/ایدز)، تمایل جنسی و وضعیت مدنی، سیاسی، اجتماعی یا جز آن را نهی می‌کند که قصد یا اثر الغاء یا لطمه زدن به بهره‌مندی یا اعمال برابر حق آب را داشته باشد.

۳. کمیتهٔ حقوق بشر نظر داده است: گاه اصل برابری، دولت‌های طرف میثاق را ملزم می‌گرداند به منظور تقلیل یا امحای وضعیت‌هائی که موجب دائم شدن تبعیض منع شده با میثاق می‌شوند یا به آن کمک می‌کنند اقدام مثبت به عمل آورند. برای مثال در دولتی که وضعیت کلی مانع می‌شود بخش خاصی از جمعیت از حقوق انسانی خود بهره‌مند گردد یا به این بهره‌مندی لطمه می‌زند، دولت می‌بایست اقدامی خاص در جهت تصحیح این وضعیت به عمل آورد. چنین اقدامی احتمالاً متضمن قائل شدن به رفتار ترجیحی با بخشی از جمعیت در قیاس با بقیهٔ جمعیت در موضوعات خاص برای یک مدت است.
Human Rights Committee, *General Comment No. 18: Non-discrimination* (1989), para. 10.

٤. بند ۱ مادهٔ ۱ اظهار می‌دارد: در این پیمان‌نامه اصطلاح «تبعیض نژادی» به معنای هر نوع تمایز، ممنوعیت، مستثنی شدن، محدودیت یا رجحان بر اساس نژاد، رنگ، نسب یا منشاء ملی

این رویکرد را تعدادی از محاکم ملی در به کار بردن مقررات مشابه کاملاً اتخاذ کرده‌اند. برای مثال دیوان عالی کانادا اعلام کرد « در زمینهٔ حقوق بشر این اصل به‌طور گسترده پذیرفته شده است که تبعیض می‌تواند از یک قصور در اتخاذ گام‌های مثبت برای تضمین این امر نتیجه شود که گروه‌های دارای وضعیت نامساعد به‌طور برابر از خدماتی منتفع گردند که به عامهٔ مردم عرضه شده است».[1] در قضیهٔ *الدریج* کمیته به این نتیجه رسید که حمایت در برابر تبعیض متضمن حق مثبت ناشنوا به خدمات بازگوئی در بیمارستان‌ها، علی‌رغم هزینه‌های اضافی، است.[2]

به‌علاوه کمیتهٔ حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، در نخستین نظر تفسیری عام ماهوی در بارهٔ یک گروه آسیب پذیر در برابر تبعیض، بر تأثیر خصوصیت آشکارا مثبت میثاق تأکید ورزیده است:

> تعهد دولت‌های طرف میثاق به تأمین تدریجی تحقق حقوق شناخته شده با حداکثر منابع موجود خود به روشنی دولت‌ها را ملزم می‌گرداند کاری بیش از صرفاً امتناع از اتخاذ اقدام‌هائی به عمل آورند که احتمال دارد اثری منفی بر اشخاص دارای معلولیت بگذارند. تعهد اشاره شده

یا قومی خواهد بود که هدف یا اثر آن از بین بردن یا در معرض تهدید و مخاطره قرار دادن شناسائی، تمتع و یا استیفاء از حقوق بشر و آزادی‌های اساسی در زمینهٔ سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی یا هر زمینهٔ دیگر از حیات اجتماعی در شرایط مساوی است.

[متن حاضر با در نظر گرفتن ترجمهٔ چاپ شده در منبع زیر ترجمه شده است.

مرکز مطالعات حقوق بشر، ***طرح تقویت ظرفیت‌های آموزش و پژوهش حقوق بشر؛ گزیده‌ای از مهم‌ترین اسناد بین‌المللی حقوق بشر*** (تهران: دانشکدهٔ حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ۱۳۸۲) ص ۶۹.]

1. *Eldridge v British Columbia* (Attorney General) [1997] 3 S.C.R., para. 78.
2. *Ibid.*

در مورد یک چنین گروه آسیب پذیر و دارای شرایط نامساعد عبارت است از اتخاذ اقدام مثبت برای تقلیل وضعیت‌های نامساعد ساختاری و قائل شدن رفتار ترجیحی مناسب برای آدم‌های دارای معلولیت به منظور دست‌یابی به هدف‌های مشارکت کامل و برابری در جامعه برای همهٔ اشخاص دارای معلولیت. این تقریباً بدون استثناء به معنای آن است که نیاز خواهد بود برای این مقصود منابع اضافی فراهم باشد و طیف وسیعی از اقدام‌های مناسب خواسته شود.[1]

درحالیکه دو مورد از نظرهای تفسیری عام کمیته، مردم دارای معلولیت و اشخاص سالمند را مورد توجه قرار داده است باقی این بخش به کاوش در بارهٔ وضع زنان و مهاجران می‌پردازد. نتایج نابرابر برای زنان در حوزهٔ تأمین اجتماعی تعداد بسیار زیاد و دامنهٔ بسیار گسترده‌ای را در بر می‌گیرد. نخست، حقوق زنان در مورد زایمان، شامل مزایای مرخصی زایمان برای یک دورهٔ حداقل، در مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ سازمان بین‌المللی کار و در مقاوله‌نامهٔ حمایت از مادری ۲۰۰۰ (شمارهٔ ۱۸۳) تقویت شده اما تصویب مقاوله نامهٔ اخیر در سطح اندک باقی مانده و حمایت‌های مربوط به مادری در بسیاری از کشورها ضعیف است. حتی در جائی مانند هند که برخی حمایت‌ها مقررشده، شوبا آرون و تی جی آرون متذکر می شوند که زنان از مطرح کردن ادعا در خصوص مزایای خود می‌ترسند زیرا احتمال دارد کار خود را از دست بدهند.[2] بنابراین دولت‌ها نه تنها نیاز به این دارند که یک سامانهٔ حمایتی را برای مزایای مربوط مادری ارائه دهند- حتی به معنای آن است که به زنان در

---

1. General Comment No. 5, *supra* note 16, para. 9.
2. Shoba Arun, and T.G. Arun, "Gender Issue in Social Security Policy of Developing Countries: Lessons from the Kerala Experince" 54 (2000) 4 *International Social Security Review*, 93-110, at 98.

کشورهای در حال توسعه اجازه داده شود ادعای مربوط به دیگر اشکال کمک اجتماعی (مانند حقوق بازنشستگی کوتاه مدت) را مطرح سازند- بلکه نیاز خواهند داشت موانع دیگری مانند تبعیض واقعی یا تصوری کارفرما را برطرف سازند که پیش روی زنان در دسترسی به مزایای اشاره شده قرار دارد.

دوم، تبعیض در محل کار شاید مسئول لجوجانه‌ترین عنصر تبعیض در تأمین اجتماعی، یعنی همتاسازی نتایج کار نابرابر در سامانه‌های بیمه‌پایه، به‌ویژه در جائی باشد که مزایای بیمه‌ای مانند مزایای مربوط به بازنشستگی و بیکاری بر درصدی از درآمدها یا دوره‌ها و ساعات تعیین شدهٔ قبلی استوار است به نحوی که مشارکت زنان در بازار کار نامستمر، اغلب به خاطر تربیت فرزندان و وظایف خانگی، و کار نیمه وقت را به حساب نمی‌آورد.[1] از آنجا که احتمال ندارد در آیندهٔ قابل پیش‌بینی شکاف دستمزدی زنان، حتی در کشورهای پیشرفته از بین برود،[2] و زنان همچنان موقع مسلط در کار نیمه وقت خواهند داشت، احتمال ندارد تصحیح‌هائی که در بازار کار صورت می‌گیرد مسئله را حل کند. پرداخت افزایش یافته برای مراقبت از کودک آشکارا یک راه جبران است اما تصحیح نابرابری‌های ساختاری دستمزد که بر اساس آن مشاغلی که زنان در آنها موقع مسلط دارند دستمزد کمتر پرداخت می‌شود، با رو به زوال گذاشتن تثبیت متمرکز دستمزدها و تأکید نولیبرالی بر رقابتی بودن در برقراری دستمزدها، کاری بسیار دشوار است.[3] بنابراین دولت‌ها نیاز خواهند

---

۱. به‌طور کلی نگاه کنید:

Linda Luckhaus, *supra* note 50.

۲. نگاه کنید:

Malcolm Langford, "Gender Wage Gap in the 1990's (1995) 34 *Australian Economic Papers*, 62-65.

3. *Ibid.*

داشت بکوشند برخی مسائل در سامانهٔ تأمین اجتماعی خود را تصحیح کنند و این امر به‌طور ثابت به منابع اضافی نیاز دارد. اما برخی مثال‌های مثبت نیز وجود دارد. برای مثال کشورهای مختلف اروپا با اعتباری ساختن کار مراقبت بدون پرداخت (مانند فنلاند) یا حذف دوره‌های کار بدون پرداخت از محاسبهٔ مزایا (مانند سویس) گام‌هائی را برای پرداختن به مسئلهٔ اشاره شده برداشته‌اند.[۱] از سوی دیگر ایتالیا صندوق جدیدی را برای «افرادخانه دار» ایجاد کرده است.[۲] در کانادا آستانه‌های درآمدها و ساعات به نفع مزایای بیکاری لغو شده‌اند.[۳] به‌هرحال، چنین طرح‌هائی یا به حمایت بودجه‌ای دولت نیاز خواهد داشت یا به مشارکت افزایش یافتهٔ استخدام کنندگان و استخدام شوندگان.

در حوزهٔ حقوق بازنشستگی بازماندگان، وضع زنان عملاً تحت فشار محسوس قرار دارد. لاکهاوس به روند فزایندهٔ کنار گذاشتن حمایت‌های اعطا شده به بیوگان بر اساس طرح‌های بیمهٔ اجتماعی و اشتغال که مزایا را به درآمدهای همسرانِ درگذشتهٔ آنان پیوند داده‌اند اشاره می‌کند.[۴] طرح‌های نقاط مختلف اروپا اصلاحات گوناگونی را ارائه داده‌اند که سطوح پرداخت به بازماندگان زن را تقلیل می‌دهند یا آنها را مشمول آزمون استطاعت می‌سازد. درحالی که آشکارا باید قابلیت دوام طرح‌ها را به حساب آورد، و شاید منجر به توزیع مجدد کم‌تر واپس روندهٔ درآمدها بشود، سامانهٔ اشاره شده شکاف درآمدی بین زنان و مردان را به‌طور بالقوه مغایر با مادهٔ ۳ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی افزایش می‌دهد.

---

۱. نگاه کنید:

Linda Luckhaus, *supra* note 50, at 168-69.

2. *Ibid.* at 169. 3. *Ibid.* at 165. 4. *Ibid.* at 158.

چهارمین و شاید مهم‌ترین مسئلهٔ اساسی نمود یافتن بیش از حد زنان در همهٔ گروه‌های دارای وضعیت نامساعد هنگامی است که با تأمین اجتماعی ارتباط پیدا می‌کنند، مثل آنانی که به حقوق بازنشستگی در حداقل یا کف، مزایای مربوط به بیکاری، حقوق بازنشستگی بازماندگان متکی هستند، یا کسانی که در بخش اقتصاد غیر رسمی کشورهای درحال توسعه کار می‌کنند.[۱] بنابراین تضمین پوشش برای برکنار ماندگان، مترادف است با حمایت از حقوق زنان و بحث صورت گرفته در بخش قبلی بلافاصله با موضوع ارتباط پیدا می‌کند. به‌هرحال برخی تضادهای اساسی در پاسخ‌ها وجود دارد. راهبردهای عملگرایانه برای افزودن بر سطح حمایت برای زنان به معنای تضمین آن است که مزایای مربوط به زنان پیوندی نزدیکتر با مزایای مربوط به همسرانشان، برای مثال از طریق عمل‌کرد حقوق بازنشستگی یا دو بخشی کردن حقوق بازنشستگی، دارد. به‌هرحال دیگران این رویکردها را برمبنای زمینه‌های اصولی تقبیح و استدلال می‌کنند که حق تأمین اجتماعی می‌بایست وابستگی را کاهش دهد نه افزایش.[۲]

اکنون به مسئلهٔ مهاجران و تأمین اجتماعی روی می‌آورم که شاید یکی از انفجاری‌ترین مسائل سیاسی در کشورهای درحال توسعه و حتی در کشورهای ثروتمندتر مناطق کمتر توسعه یافته مانند آفریقای جنوبی و مالزی باشد. علی‌رغم وجود چنین وضعی کنار گذاشته شدن مهاجران از طرح‌های مربوط به بیمهٔ اجتماعی یکی از سرفصل‌های بحث‌های ارکان نظارتی بین‌المللی و اروپائی و دادگاه‌های ملی بوده است. (توجه بشود که به مهاجران در کل و نه

---

۱. برای مشاهدهٔ یک بررسی نگاه کنید:

Shoba Arun and T. G. Arun, *supra* note 61.

۲. نگاه کنید:

Linda Luckhaus, *supra* note 50, at 164.

در دسته‌های خاص مانند پناه‌جویان متمرکز خواهم بود. هلن بالدرسون این دسته را در فصل دیگری از نوشتار حاضر پوشش می‌دهد).

قابل توجه آنکه محاکم و ارکان شبه قضائی اصولاً به حقوق مدنی و سیاسی توجه دارند- و کسانی که قدرت اجرائی بیشتری دارند تصمیم‌های بلندمدتی را به‌ویژه در مورد حقوق مربوط به کمک اجتماعی اتخاذ کرده‌اند که به واسطهٔ ماهیت محدود مشارکت یک مهاجر در مالیات از همه بحث انگیزتر است. این به‌ویژه در نزد دیوان اروپائی حقوق بشر مطرح است. در قضیهٔ *گیگوسوز علیه اتریش* دیوان، مزایای کمک اجتماعی را یک ویژگی و بنابراین یک حق مورد حمایت برای افراد مقیم توصیف کرد. به‌هرحال چنین به نظر رسید این واقعیت که کارگر ترکیه‌ای در یک طرح مزایای مربوط به عدم اشتغال مشارکت داشته در این قضیه عامل تعیین کننده‌ای باشد.[1] همچنان که شانین و کراوس نتیجه می‌گیرند، به همین ترتیب حکم کمیتهٔ حقوق بشر در این مورد که سربازان سابق سنگالی که در ارتش فرانسه خدمت کرده بودند از حقوق برابر با سطح مزایای حقوق بازنشستگی برخوردارند مطمئناً «آثار بلندمدت» دارد[2] اما روشن نیست که آیا آنگونه که سربازان معتقدند در مورد

---

۱. نگاه کنید:

Martin Scheinin and Catarina Krause, "The Meaning of Article 1 of the First Protocol for Social Security Rights in the Light of the *Gaygusuz* Judgement", in Stefaan Van den Bogaert (ed.), *Social Security, Non-discrimination and Property* (antwerpen-Apeldroon, 1997), 59-73 and Martin Scheinin and Catarina Krause, "The Right not to be Discriminated Against: The Case of Social Security", in Theodore S. Orlin et al. (eds.), *The Jurisprudence of Human Rights: A Comparative Interpretive Approach* (Turku: Åbo Akademi University Institute for Human Rights, 2000), 253-86, at 265.

2. *Gueye et al v France*, Human Rights Committee, Communication No. 196/1983 (3 April 1989).

همهٔ حقوق بازنشستگی به کار می‌رود یا نه.[1] این قضیه اندکی با دعاوی عادی تفاوت دارد زیرا سربازان اشاره شده در این زمان در سنگال زندگی می‌کردند اما در عوض مدعی حقوق بازنشستگی فرانسه بر مبنای خدمت خود بودند. بنابراین پیوندی با ***مشارکت*** برقرار شد و یافتن این امر را برای کمیته آسان‌تر ساخت که تمایز مبتنی بر تابعیت بر معیارهای منطقی و عینی استوار نیست. به‌هرحال تعدادی از دادگاه‌های ملی، برای مثال در اسپانیا،[2] مستثنی ساختن مهاجران از طرح‌های کمک اجتماعی را متوقف ساخته‌اند. دادگاه‌های بریتانیا دائم با قوهٔ مجریه در مورد انکار حقوق تأمین اجتماعی برای پناه‌جویان و حتی ارتقاء مستثنی سازی‌ها به این دسته و در پیش گرفتن«رفتار سبعانه و خفت‌بار» نبرد داشته اند.[3]

به‌هرحال به احتمال زیاد حقوق اقتصادی و اجتماعی سطح بالاتری از حمایت را فراهم می‌آورد زیرا کسانی که مستثنی شده‌اند می‌توانند در مقابل ادعای به کاربردن پیچیده‌تر و بسط یافته‌تر حقوق مدنی و سیاسی بر حقوق اشاره شده اتکاء داشته باشند. تصمیم اخیر ***کهوسا*** در آفریقای جنوبی حاکی از این امر است. دادگاه قانون اساسی آفریقا مقرره‌های مربوط به برابری و کمک اجتماعی را با یکدیگرقرائت کرد و حکم داد که افراد مقیم دائم حق برخورداری از تأمین اجتماعی را دارند. این تصمیم مهمی بود که به تعداد زیادی از غیر اتباع از قارهٔ آفریقا اجازه کار کردن در آفریقای جنوبی را داد

---

1. Martin Scheinin and Catarina Krause, *supra* note 71, at 262.
2. Decision of the Constitutional Court of Spain, Case No. 130/1995, (1995) 3 Bulletin on Constitutional Case Law 366, quoted in Nihal Jayawickrama, *The Judicial Application od Human Rights Law: National, Regional and International Jurisprudence* (Cambrige University Press, 2002).
3. *R ex parte Adam and others v Secretary of State for the Home Department* [2004] EWCA Civ. 540.

(نگاه کنید به بحث بیشتر لیبنبرگ در همین کتاب).[۱] همین طور دادگاه‌های سویس به یک حق ضمنی مبتنی بر قانون اساسی بزای کمک اتکا کرده و دسترسی به آن را به مهاجران غیر قانونی گسترش دادند.[۲]

کمیتهٔ اروپائی حقوق اجتماعی در اجرای منشور اجتماعی اروپا مستمراً چنین نتیجه گرفته است که عمل‌کردهای ملی در مورد مستثنی ساختن غیر اتباع- به‌ویژه از طریق بایستهٔ اقامت و دورهٔ زمانی تعیین شده- حقوق تأمین اجتماعی و کمک اجتماعی را نقض می‌کند.[۳] به‌هرحال برخی محدودیت‌های اساسی در منشور وجود دارد. یک عضو منشور فقط متعهد است حفظ حقوق مندرج در منشور را برای غیر اتباع دیگر کشورهای متعاهد تضمین کند که به‌طور قانونی در سرزمینش مقیم است یا به‌طور عادی کار می‌کند مگر آنکه پیمان‌نامه‌های مربوط به پناهندگان یا اشخاص بی تابعیت آنان را تحت پوشش قرار دهد.[٤] این استثناء در یک پیمان نامه چندجانبه در اصل می‌کوشد رویکرد مبتنی بر معامله به مثل را منعکس سازد که بسیاری از دولت‌ها در مورد حقوق غیر اتباع در زمینهٔ تأمین اجتماعی اتخاذ می‌کنند.[٥] در عین حال که حصری بودن با مقرراتی ملایم شده است که اصرار می‌ورزند دولت [ها] چنین

---

1. *Khosa v Minister of Social Development; Mahlaule v Minister of Social Development* 2004 (6) BCLR 569 (CC).

2. *V v Einwohnergemeinde X und Regierungsrat des Kantons Bern* (BGE/ATF 121 I 367, FederaL Court of Switzerland, of 27 October 1995).

۳. برای مشاهدهٔ یک بررسی نگاه کنید:

Martin Scheinin and Catarina Krause, *supra* note 71, at 269-277.

٤. نگاه کنید به ضمیمهٔ منشور اجتماعی اصلی و تجدیدنظر شدهٔ اروپا.

٥. نگاه کنید:

Simon Roberts, "Migration and Social Security: Parochialism on the Global Village", presented at The *Year 2000 International Research Conference on Social Security*, Helsinki, 25-27 September 2000 at 8.

مقرارتی را با یک «روح آزادیخواهانه» بکار ببرند و بایسته‌های مربوط به صدور روادیدی را آسان گردانند روشن است که حقوق غیر اتباع خارج از اروپای غربی کاملاً مشروط است. به‌هرحال، یک تصمیم جدید کمیتهٔ در بارهٔ حق مراقبت سلامت برای مهاجران غیر قانونی در فرانسه نشان می‌دهد که منشور را می‌توان به شکل مُوسَّع قرائت کرد.[۱]

در عین حال، میثاق بین‌المللی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی حاوی هیچ یک از این محدودیت‌ها نیست و سؤالی اصلی در مورد محدوده‌ای وجود دارد که دولت‌های طرف میثاق می‌توانند دسترسی به طرح‌های کمک و بیمهٔ تأمین اجتماعی برای غیر اتباع را محدود گردانند، به‌ویژه آنانی که از کشورهائی هستند که موافقتنامه‌های دو جانبه امضاء نکرده‌اند یا به‌طور غیر قانونی در کشور زندگی یا کار می‌کنند. کمیته در نظر تفسیری عام شمارهٔ ۱٤ در بارهٔ حق سلامت، در برابر حیرت برخی از دولت‌ها، به این نتیجه رسیده است که مهاجران غیر قانونی از حق مراقبت مربوط به سلامت برخوردارند:

> دولت‌ها متعهدند حق سلامت را از جمله با خودداری از نفی یا محدود ساختن دسترسی برابر همهٔ اشخاص، شامل زندانیان، یا بازداشت شدگان، اقلیت‌ها، پناه‌جویان، و مهاجران غیر قانونی به خدمات پیشگیرانه، درمانی و تسکینی سلامت مراعات کنند.[۲]

---

۱. نگاه کنید:

FIDH v France, Complaint No. 14, European Committee on Social Rights.

برای نظری در بارهٔ پی‌آمدهای این تصمیم نگاه کنید:

Malcolm Langford, "Gathering Steam? A Review of Recent Cases from the European Committee on Social Rights", 2 (2005) 2 *Housing & ESC Rights Law Quarterly*, 4-6.

2. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment 14, The Right to the Highest Attainable Standard of Health*

بنابراین، مطمئناً به نظر می‌رسد کمیته موضع نسبتاً اصولی در مورد اهمیت دسترسی غیر اتباع به حقوق اجتماعی و اقتصادی اتخاذ می‌کند اما سؤال اصلی احتمالاً محدودهٔ دسترسی به مزایاست. مراقبت سلامت اغلب پیوند تنگاتنگ با حق حیات دارد و این سؤال مطرح است که آیا کمک به غیر اتباع در سطح حداکثر یا حداقل مطابق با میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مقرر خواهد شد یا می‌بایست مقرر شود.[۱]

أ. بازار و تأمین اجتماعی

تلاقی باورهائی که به موجب آنها آنچه بازار مقرر می‌دارد از کارائی بیشتر برخوردار است، حکومت کوچک‌تر رشد اقتصادی را ارتقاء می‌بخشد، مقرره‌های سخاوتمندانهٔ تأمین اجتماعی انگیزه‌های کاری گمراه کننده فراهم می‌آورد و نمی‌توان هزینه‌های سطوح کنونی تأمین اجتماعی، به‌ویژه مزایای آن، را در آینده پرداخت بحث‌های مهم و اصلاحات اساسی را در فراهم آوردن تأمین اجتماعی به وجود آورده است. این باورها را ایستارهائی در بسیاری از کشورها تقویت می‌کند که برخی به آنها خصوصیت «پسا هیجانی‌گرائی» و «غبطه نسبت به کسانی که مستحق داشته‌های خود نیستند» داده‌اند که به موجب آن همبستگی با بخش‌های فقیرتر جامعه جای خود را به پنداره‌های خشن‌تر ویکتوریائی فقیر مستحق ونامستحق داده است. کاهش استحقاق‌های جهان‌شمول نیز به سست بنیاد کردن حمایت از طبقهٔ متوسط و حتی طبقهٔ کارگر در زمینهٔ تأمین اجتماعی کمک کرده است. دو مسئلهٔ اصلی

(Twenty-second Session, 2000), U.N. Doc. E/C. 12/2000/4 (2000), para. 34.

۱. نگاه کنید:

Malcom and Langford, *supra* note 82.

عبارت است از خصوصی سازی تأمین اجتماعی از راه افزایش نقش بیمهٔ بازار پایه و دوم فشار برای تقلیل سطح مزایا و تأمین مالی.

خصوصی سازی تأمین اجتماعی

درحالیکه گستره و تعریف خصوصی سازی برحسب بافتاری تفاوت می‌کند که در آن قرار دارد (و الگوهای مختلفی امکان پذیر است)، محتوای بحث بر سر فشار آوردن در جهت خصوصی سازی در میان بخش‌های مربوط نسبتاً یکسان است.[1] طرفداران افزایش نقش بخش خصوصی به عدم موفقیت‌های بخش دولتی، ناتوانی بخش دولتی در فراهم آوردن سرمایه و تأمین مالی کافی اشاره می‌کنند و هنگام روبه‌رو شدن با گفتمان‌های مربوط به توسعه و حقوق بشر استدلال می‌کنند که بخش خصوصی بیشتر قادر است به مستثنی شدگان دسترسی داشته باشد. مخالفان خصوصی سازی به هزینه‌های اداری افزایش یافتهٔ طرح‌ها، آسیب پذیری بهره‌مند شوندگان نسبت به ضربه‌های وارد شونده به اقتصاد و نرخ‌های مبادلهٔ ارز و بی انگیزگی بازار در زمینهٔ دربرگرفتن اقشار مستثنی شده اشاره می‌کنند که به واسطهٔ ضعف حکومت‌ها، به‌ویژه در کشورهای درحال توسعه، احتمال ندارد از طریق قانون‌گذاری تصحیح گردد. آنان همچنین مدعی‌اند که نهادهای گوناگونی که به تقبیح فروماندگی‌های بخش دولتی می‌پردازند خود، برای مثال از طریق برنامه‌های تعدیل ساختاری و امتناع از فراهم آوردن حمایت دولتی، تا حدی مسئول آن فروماندگی هستند.

---

۱. برای مروری بر بحث اصلاح حقوق بازنشستگی به منابع فهرست شده در اثر زیر نگاه کنید:
Monika Queisser, "Pension Reform and International Organizations: Fron Conflict to Convergence", 53 (2000) 2 *International Social Review* 2, in particular debates between McGillivray and Beattie with Estelle and Robert Holzman.

یک منتقد آن را سیاست «بی‌پشتوانه و بدنام ساختن» نامید. در عین حال که بانک جهانی اخیراً در انتشارات گوناگون اعلام داشته در پی رویکردهای مختلط خواهد بود تأکید آن بر حل مسئله در سطح ملی بدان معناست که موضع اهرم مهم بودن در بحث را حفظ خواهد کرد زیرا در اینجاست که بیشترین قدرت را در برابر دیگر سازمان‌های بین‌المللی مانند سازمان بین‌المللی کار دارد که بیشتر از سامانه‌های جمعی و عامه‌پایه حمایت می‌کند. به‌علاوه حامیان خصوصی سازی تأمین اجتماعی به سیاسی شدن پشتوانه‌های مالی تأمین اجتماعی اشاره می‌کنند درحالیکه بدگویان نگران آنند که سرمایهٔ تأمین اجتماعی در دستان مدیرانی قرار گیرد که احتمال دارد کنترل کمی بر آنان داشته باشند.

کمیتهٔ حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی عموماً از اعلام این نکته خودداری کرده است که مشارکت بخش خصوصی با میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مغایرت دارد. [کمیته مزبور] از همان آغاز کار خود میثاق را چنان تفسیر کرده تا به معنای آن باشد که دولت‌ها در برگزیدن سامانهٔ اقتصادی خود انعطاف پذیری دارند- به‌ویژه به نظر تفسیری عام شمارهٔ ۳ نگاه کنید. همان‌طور که پل هانت، عضو پیشین کمیته اظهار داشته است:

> موازین بین‌المللی حقوق بشر در مقصد- یعنی تحقق کامل حقوق بشر برای همه- مورد علاقه و در مسیر رسیدن به مقصد کمتر مورد علاقه هستند.[1]

---

1. Paul Hunt, *The International Human Rights Treaty Obligations of State Parties in the Context of Service Provision*, Submission to UN Committee on the Right of Child, Day of Discussion on The Private Sector as Service Provider and Its Role in Implementing Child Rights, Office of High Commissioner for Human Rights, Palais Wilson, Geneva, 20 September 2002 at 2. Available at

اما کمیته در سه مورد نظر روشنی دارد. نخست، وارد شدن بخش خصوصی به موضوع باید با *اصول مردم‌سالارانه*، به‌ویژه حق مشارکت، سازگار باشد. یک نقد همیشگی در بارهٔ فرایندهای خصوصی سازی، فقدان شفافیت به‌ویژه در هنگامی است که نهادهای مالی بین‌المللی درگیر موضوع‌اند. در حقیت تحلیل مولر از خصوصی سازی تأمین اجتماعی در آمریکای لاتین و اروپای شرقی نشان می‌دهد سطوح بالای مشارکت جامعهٔ مدنی و مجلس به‌طور عادی منجر به اصلاحات معتدل‌تر می‌شود.[۱] به‌علاوه بسیاری از طرح‌های بیمهٔ اجتماعی پیشتر خصوصیت مشارکت استخدام شدگان در سطوح بالا را داشتند، چیزی که الگوی بازار آن را مقرر نمی‌دارد.

بایستهٔ دوم *مقررات* است. کمیته در نظر تفسیر عام مربوط به حق آب به روشنی اظهار داشته است که بخش خصوصی باید به‌طور مستقل پائیده شود و برای موارد عدم قبول، مجازات اعمال گردد. اعضای کمیته در خلال فرایند بررسی دوره‌ای طرز عمل کشورها در زمینهٔ اجرای حقوق، اغلب منتقد کوتاهی حکومت در نظم حقوقی درست دادن به طرز عمل کنشگران بخش خصوصی در عرصهٔ حقوق اجتماعی و اقتصادی بوده‌اند.[۲] در سطح ملی برخی

---

www.crin.org/docs/resources/treaties/crc.31/Paul_Hunt-Legal-Obligations.pdf

۱. نگاه کنید:

Katharina Müller, *Privatising Old-Age Security: Latin America and Easten Europe Compared* (Edward Elgar, 2003).

۲. در خصوص تأمین اجتماعی، کمیته در ملاحظات پایانی خود برای شیلی به نحو شایسته اظهار داشت: «کمیته عمیقاً نگران آن است که سامانهٔ خصوصی حقوق بازنشستگی مبتنی بر مشارکت فردی، تأمین اجتماعی مناسب را برای بخش وسیعی از جمعیت تضمین نکند که، مانند گروه عظیم کارگران فصلی و موقت، در اقتصاد رسمی کار نمی‌کنند یا قادر نیستند به‌طور کافی در سامانهٔ اشاره شده مشارکت داشته باشند. کمیته متذکر می‌گردد که در این زمینه به‌ویژه زنان متأثر می‌شوند: 'زنان خانه‌دار' و حدود ۴۰ درصد زنانی که کار می‌کنند در طرح تأمین

دادگاه‌ها مایل بوده‌اند حق تأمین اجتماعی را نسبت به این موضوع به‌کار بندند: دادگاه قانون اساسی لتونی یک قانون لتونیائی ایجاد کنندهٔ سازوکاری ناکاراً برای تضمین این که استخدام کنندگان سهم خود را بپردازند را به این دلیل ابطال کرد که نتوانست حق تأمین اجتماعی استخدام شدگان مربوط را تضمین کند.[1] بسیاری از نظر دهندگان در بارهٔ تأمین اجتماعی به اجرای بسیار ضعیف سازوکارهای تنظیم تأمین اجتماعی، به‌ویژه در کشورهای درحال توسعه، اشاره کرده‌اند. این امر به‌ویژه در جائی مطرح است که از طرح تعریف شده‌ای برای مشارکت استفاده می‌شود و مدیران تأمین اجتماعی خصوصی مایملک سرمایه‌ای زیادی به وجود می‌آورند. انگیزه‌های فساد کم‌تر از آن چیزی نیست که در بخش دولتی وجود دارد.

شرط سوم آن است که حکومت باید تضمین کند کنشگران بخش خصوصی در پایان روز گام‌های لازم را برای کمک در جهت تحقق حق تأمین اجتماعی یا قبول مسئولیت خود در اصلاح اشتباه‌های بازار برمی‌دارند. بحث

اجتماعی مشارکت ندارند و در نتیجه مستحق بهره‌مندی از مزایای مربوط به سالمندی نیستند. به‌علاوه کمیته نگران این واقعیت است که کارگران زن با متوسط حقوق‌های بازنشستگی بسیار کم‌تر از مردان رها می‌شوند چرا که بازنشستگی آنان پنج سال زودتر از مردان است. کمیته توصیه می‌کند که دولت طرف میثاق اقدام‌های مؤثری برای کمک به گروه‌هائی بردارد که در حال حاضر قادر نیستند در قالب سامانهٔ تأمین اجتماعی خصوصی پرداخت کنند، توجه ویژه به وضع نامطلوب زنان و تعداد زیاد کارگران موقت و فصلی و کارگران اقتصاد غیر رسمی داشته باشد.» نگاه کنید:

Conclusions and Recommendations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Chile, U.N. Doc. E/C.12/1/Add.105 (2004), paras. 20 and 43 respectively.

۱. نگاه کنید:

Case No. 2000-08-0109, Constitutional Court of Latvia, 2001.

حق تأمین اجتماعی و میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به ترتیب در قانون اساسی گرامی داشته شده و درج گردیده است.

بر سر اینکه آیا مدیران بخش خصوصی بد یا خوب دسترسی به تأمین اجتماعی را بهبود می‌بخشند یا نه داغ شده است. اما می‌توان سه ملاحظه را مطرح ساخت. نخست، بنا به تعریف، استفادهٔ از طرح‌های مشارکت معیّن و نه مزایای معیّن تقریباً مسئله ساز است. درحالیکه رویکرد چند پایه‌ای بانک جهانی پیش‌بینی حقوق بازنشستگی لایهٔ نخست را می‌کند، طرح مشارکت‌های تعریف شده برای لایهٔ دوم به‌طور بالقوه تعهد به تحقق تدریجی را سست بنیاد می‌گرداند.[دوم] احتمال دارد نتایج نابرابر را افزایش دهد زیرا به معنای پیوندهای بیشتر بین بازارهای کار و پرداخت‌های تأمین اجتماعی خواهد بود. درحالیکه بسیاری از کشورها طرح‌های بیمهٔ مشارکت‌پایه دارند تلاش بلند مدتی برای تضمین تساوی بیشتر به عمل آمده است. اما شاید زننده‌ترین آنها اتکاء به مزایای اندوخته گذاری پیشینی و نه تعریف شده باشد که پس اندازها یا مشارکت در بیمه را در برابر تورم و چشم اندازی که مزایا پرداخت نخواهد شد یا کمتر خواهد بود آسیب پذیرتر رها می‌سازد. البته ملاحظهٔ اشاره شده حقیقت دارد و اگر نرخ‌های واقعی بهره و دستمزد بالا باشند احتمال دارد مزایای بالاتری وجود داشته باشد اما مشکل می‌توان نتیجه گرفت که سامانهٔ اشاره شده *تأمین* را فراهم می‌آورد. درحالیکه طرح مشارکت‌های تعریف شدهٔ اندوخته گذاری پیشینی، خود بخود با حق تأمین اجتماعی ناسازگار نیست مسائل مهمی را مطرح می‌سازد که نیاز خواهد بود به هنگام طراحی و اجرای طرح اشاره شده به آنها پرداخت، همان گونه برای مثال در سوئد انجام شده است.[سومین] مسئلهٔ عمده این است که آیا مدیران بخش خصوصی با مستثنی ساختن کارگران فقیر- در جائی که هزینه‌های اداری احتمالاً بسیار بالا باشد- به گلچین و دست‌چین مبادرت می‌ورزند یا از دادن حداقل مزایای دستور داده شده برای چنین طرح‌هائی امتناع می‌کنند.

مزایا: تقلیل و محدود ساختن

همان‌طور که مک گیلیوری در مقالهٔ خود متذکر می‌شود بسیاری از اصلاحات تأمین اجتماعی در پی تقلیل سطح مزایا و ارائهٔ محدودیت‌های بیشتر در مورد شایستگی[برخورداری از مزایا] هستند. از آنجا که تأمین اجتماعی قلم مهمی در بودجه است فشار برای ایجاد اصلاح‌های قهقرائی از اهمیت برخوردار است. در عین حال که بر اساس میثاق [بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی] پس رفتن منع نشده، بلافاصله مشکوک می‌نماید زیرا با وظیفهٔ حصول تدریجی در تناقض قرار می‌گیرد. بنابراین کمیته [حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی] اظهار داشته است:

> هر اقدام قهقرائی عمدی در آن خصوص مستلزم دقیق‌ترین بررسی است و نیاز دارد با اشاره به تمامیت حقوق پیش‌بینی شده در میثاق و در بافتار استفادهٔ کامل از حداکثر منابع موجود توجیه شود.[1]

به‌علاوه مادهٔ ٤ میثاق اظهار می‌دارد که «احتمال دارد دولت چنین حقوقی را مشمول محدودیت‌های احراز شده با قانون فقط تا حدی که با ماهیت این حقوق سازگار باشد و منحصراً به قصد ارتقاء رفاه عمومی در یک جامعهٔ مردم‌سالار قرار دهد». کمیتهٔ اروپائی حقوق اجتماعی این ضرورت را به نحو زیر به نفع بررسی عینی و منطقی اقدام‌های قهقرائی در اختیار قرار گرفته است: خاطر نشان می‌سازد که این مقررهٔ منشور به طرف متعاهد ذیعلاقه دامنهٔ عمل خاصی در برگزیدن مشاغلی باقی می‌گذارد که قرار است به‌عنوان خطرناک یا ناسالم طبقه بندی شوند. به‌هرحال این حق برگزیدن همچنان مشمول تجدید نظر کمیته خواهد بود.[2] کمیته در بررسی دوره‌ای مربوط به یک

---

1. General Comment No. 3, supra note 38, para. 9.
2. STTK *ry and They ry v Finland*, Complaint No. 10, para. 20.

کشور عملاً پس از بررسی توجیهات ارائه شده، کاهش مزایای تأمین اجتماعی را تأیید رسمی کرد.

اهمیت تدارک دیدن یک چنین بررسی، غیر قابل انکار است. آمارتیا سِن اظهار داشته است که «اغلب در مورد نیاز به جایگزین کردن اغراق می‌شود و نوعاً بر استدلال بسیار ابتدائی استوار است. به‌علاوه حتی هنگامی که باید با موارد جایگزین کردن روبه‌رو شد می‌توان با اتخاذ رویکردی دربرگیرنده که بین نگرانی‌های متعارض توازن برقرار سازد، به جای صرفاً اولویت دادن کامل به یک گروه نسبت به گروه دیگر، به‌طور منطقی‌تر- و عادلانه‌تر- به این امر پرداخت.»[1] اما بررسی می‌بایست به چه شکل باشد؟ در وضعیت‌هائی که اصلاحات در جامعهٔ مردم‌سالار صورت می‌گیرد و در جهت ارتقاء رفاه عمومی می‌توان اصولی را برای عدم حرکت قهقرائی مطرح ساخت:

۱. بدیل‌های مسئلهٔ مطرح می‌بایست به‌طور جامع بررسی گردد، که شامل بررسی‌های بودجه برای احراز این امر می‌شود که آیا می‌توان بدون اثر گذاشتن بر حق تأمین اجتماعی به هدف‌های مورد نظر رسید.

۲. در بررسی اقدام‌های پیشنهادی و بدیل‌هائی که حق موجود گروه‌های ذینفع نسبت به حمایت‌های تأمین اجتماعی را در مخاطره قرار می‌دهد می‌بایست مشارکت واقعی این گروه‌ها وجود داشته باشد.

۳. برای آنکه فشارها به فقر منتهی نگردد در صورت لزوم می‌بایست این فشارها تا حد امکان تقسیم شود.

٤. اصلاحات نمی‌بایست مستقیم یا غیر مستقیم تبعیضی باشد.

۵. اصلاحات، به‌ویژه اگر قرار باشد تقلیل‌ها پایدار باشند، باید تا حد امکان مانع شود که ذیحقان، دستیابی به حق بهره‌مندی از یک استاندارد مناسب زندگی را از دست بدهند.

---

1. Sen, *supra* note 5, at 120-21.

۶. اصلاحات نباید سبب محروم شدن بیشتر یک فرد از دسترسی به سطح حداقل اساسی مسکن، مراقبت سلامت، آموزش و جز آن شود مگر آنکه از حداکثر منابع موجود اعم از داخلی و بین‌المللی استفاده شده باشد.

۷. می‌بایست روش‌های بررسی در سطوح ملی، مانند کمیته‌های بررسی در فنلاند، ایجاد شود.

۴. نتیجه

در حوزه‌ای انباشته از استانداردها و کنشگران در نگاه اول به نظر می‌رسد که احتمال دارد حق تأمین اجتماعی فقط یک نقش حمایتی و تأییدی فراهم می‌آورد. به‌هرحال تحلیل بالا نشان می‌دهد که احتمال دارد حق تأمین اجتماعی نقشی بسیار اساسی‌تر برای ایفا کردن داشته باشد زیرا نه تنها بُرد مبنای حقوقی بین‌المللی و اختیارات یک سامانه پاسخ‌گو بودن را به میزان زیاد گسترش می‌دهد بلکه احتمال دارد رویکردهای جدید در حوزهٔ تأمین اجتماعی را لازم گرداند.

فصل چهارم

اصلاحات تأمین اجتماعی و حق تأمین اجتماعی- مقایسهٔ آمریکای لاتین و شرق اروپا

کاتارینا مولر*

۱. مقدمه

طی دههٔ ۱۹۹۰ بسیاری از کشورهای آمریکای لاتین برنامه‌های تأمین اجتماعی اجباری مبتنی بر اندوخته گذاری پیشینی را ارائه دادند که صندوق‌های خصوصی برای رقابت با برنامه‌های پیش از اصلاح بخش دولتی در زمینهٔ تأمین با پرداخت جاری یا قرار گرفتن به جای آنها یا تکمیل آنها را اداره می‌کردند. موج مشابهی از اصلاح‌های «ساختاری» یا «سامانه‌ای» در حقوق بازنشستگی در کشورهای دارای وضع انتقالی در اروپای مرکزی و شرقی به وجود آمده است. این اصلاح‌ها متضمن بازنویسی اساسی قرارداد اجتماعی زیربنائی است که معمولاً در مورد دگرگونی شرایط حق‌مندی رخ نمی‌دهد که عموماً به‌عنوان اصلاح بدان اشاره می‌شود.

این مقاله در پنج بخش ارائه می‌شود. به دنبال این مقدمه، دو بخش مروری بر میراث‌های پیش از اصلاح، زمینهٔ منطقه‌ای و اصلاح‌های سامانه‌ای حقوق

---

* اقتصاددان، مؤسسهٔ آلمانی توسعه، بن، آلمان.

بازنشستگی در آمریکای لاتین و اروپای شرقی ارائه می‌شود. سپس به یک ارزیابی انتقادی از خصوصی سازی حقوق بازنشستگی در هر دو منطقه مبادرت می‌شود و بحثی در بارهٔ حق تأمین اجتماعی در بافتار خصوصی سازی حقوق بازنشستگی به دنبال آن می‌آید.

۲. زمینهٔ منطقه‌ای: تأمین سالمند در آمریکای لاتین

می‌توان رد سرچشمه‌های برنامه‌های حقوق بازنشستگی به سبک بیسمارکی در آمریکاری لاتین را در دهه‌های نخست سدهٔ بیستم دنبال کرد. مسالاگو[1] بین «کشورهای پیشگام»، یک «گروه میانه» و «کشورهای دیر رسیده» تمایز قائل می‌شود. پیشگامان- برزیل، اوروگوئه، آرژانتین، کوبا، شیلی- نخستین برنامه‌های حقوق بازنشستگی را در دهه‌های ۱۹۲۰ و ۱۹۳۰ برقرار کردند. گروه میانه- مکزیک، کاستاریکا، اکوادور، پاناما، کلمبیا، پرو- نخستین برنامه‌های خود در مورد بازنشستگی را در دههٔ ۱۹٤۰ ارائه دادند درحالیکه دیر رسیده‌ها- نیکاراگوا، بولیوی، ونزوئلا، گواتمالا، السالوادور، هندوراس، جمهوری دومینیکن- این کار را بین دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۷۰ انجام دادند.[2]

گسترش پوشش بر اقدام دولتی عوام پسند و صنف پسند و نفوذ گروه‌های فشار مبتنی بود که قشر بندی افراطی جامعهٔ آمریکای لاتین را منعکس می‌ساخت.[3] مزایا ابتداء در دسترس مؤسسان قدرتمند (ارتش، مستخدمان دولتی، کارگران اتحادیه‌ای بخش خصوصی) بود درحالیکه در مورد گروه‌های

---

1. Carmelo Mesa-Lago, *Social Security and Prospects for Equity in Latin America* (World Bank, Discussion Paper No. 140, 1991), XI.
2. Carmelo Mesa-Largo and Fabio Bertranou, *Manual de Economia de la Seguridad Social* (CLAEH, 1998).
3. Carmelo Mesa-Lago, *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification, and Inequality* (University of Pittsburgh Press, 1978).

ضعیف‌تر- کارگران کشاورزی، خدمهٔ خانگی، کارگران بخش غیر رسمی- پوشش، حتی در صورت وجود داشتن، بسیار دیرتر به وجود آمده بود.

ساختار سنی مناسب جمعیت بیمه شده و یکپارچگی تدریجی مشارکت کنندگان در طرح‌های حقوق بازنشستگی تضمین کرد که در نخستین دهه‌ها طرح‌های اشاره شده از نظر مالی استوار باشند. در عین حال در یک بافتار افزایش تورم، سامانه‌های موجود حق بیمهٔ درجه بندی شده بدل به طرح‌های تأمین با پرداخت جاری شد. ذخیره‌های سرمایه‌گذاری شده در قرضه‌های عمومی به سرعت به سوی درجات بازگشت واقعی منفی و افت سرمایه تمایل پیدا کرد. برنامه‌های حقوق بازنشستگی در کشورهای پیشگام رشد یافت و به محدوده‌های گسترهٔ پوشش خود رسید. در آغاز بحران بدهی‌های دههٔ ۱۹۸۰، برنامه‌های ثبات اقتصادی و تعدیل ساختاری، درست همان زمان که نیاز به اقدام‌های جبرانی دولت بیش از هر وقت مبرم بود، فقط در کاهش بیشتر منابع موجود سهیم شد.[1]

برنامه‌های حقوق بازنشستگی در آمریکای لاتین، جدا از مسائل مالی، کمبودهای دیگری را نیز تحمل می‌کرد. پیوند ضعیف مشارکت و مزایا، با وضعیت‌های سخاوتمندانهٔ مستحق بودن و میزان زیاد جانشین شدن مصادف شد. در نتیجه در عین حال که میزان مشارکت و یارانه‌های دولت زیاد بود، بهره‌مند نشدن از درآمد و اعلام کمتر از واقع آن افزایش یافت. به‌علاوه سامانه‌های موجود برای تأمین سالمندان چند پاره بودند و از صندوق‌های متعدد با مقررات و مدیریت و درجات استفاده و مشارکت مختلف تشکیل

---

1. Carmelo Mesa-Lago, "Die Reform der Renten in Lateinamerika und die Position der internationalen Organisationen" 11 (1997) *Zeitschrift für ausländisches und internationals Arbeits- und Sozialrecht* 3.

می‌شدند. این وضع علاوه بر مسائل مربوط به هم‌طرازی هزینه‌های زیاد به وجود آورد. به‌علاوه بخش رشد یابنده‌ای از نیروی کار فاقد وضعیت استخدامی رسمی بود و بنابراین تحت پوشش قرار نمی‌گرفت.

شیلی نخستین کشوری بود که سامانهٔ حقوق بازنشستگی خود را خصوصی کرد. در ۱۹۸۱ در بافتار یک ایدئولوژی ضد دولت محور و اختیارات فوق‌العادهٔ رژیم پینوشه یک طرح اندوخته گذاری پیشینی اجباری که متولیان صندوق بازنشستگی بخش خصوصی آن را اداره می‌کردند جای سامانهٔ دولتی موجود بر پایهٔ تأمین با پرداخت جاری را گرفت. اهمیت اصلاح صورت گرفته در شیلی ارائهٔ مفهومی اساساً جدید برای تأمین سالمندان نبود بلکه به اجرا در آوردن پیشنهادهای اصلاحی نولیبرال موجود و به این وسیله ایجاد یک سابقه بود.[1]

با وجود آنکه در ابتداء اصلاح شیلیائی حقوق بازنشستگی تجربه‌ای خشن اما منزوی یک رژیم خودکامه به نظر می‌رسید روی آوردن به آن در اوائل دههٔ ۱۹۹۰، که یک حکومت مردم‌سالار جای رژیم پینوشه را گرفت، از لحاظ سیاسی بدل به امری دلپذیر[2] شد. اصلاحات شیلی، در عین حال که همتا سازی نشد، بزودی به بن‌نگره‌ای[3] برای آمریکای لاتین و ماورای آن بدل گشت. در حال حاضر افزون بر نیمی از کل کشورهای آمریکای لاتین، که اکثراً

---

1. Monika Quiesser, Vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren: *Die chilenische Rentenreform als Modell für Entwicklungsländer*? (Weltforum, 1993); Silvia Borzutzky, *Vital Connections: Politics, Social Security, and Inequality in Chile* (University of Notre Dame Press, 2002).
2. Carmelo Mesa-Lago, "Social Welfare reform in the Context of Economic-Political Liberalization: Latin American Cases" 25 (1997) *World Development* 498.
3. paradigm

نظام مردم‌سالار دارند، جلوه‌هائی از به اصطلاح «الگوی شیلی» را قانون‌مند ساختند یا به اجرا درآوردند.[1]

در اصلاحات ساختاری حقوق بازنشستگی در آمریکای لاتین بیشترین مراجعه به یک الگوی جانشین صورت می‌گیرد که به جای طرح حقوق بازنشستگی دولتی صندوق‌های کاملاً اجباری حقوق بازنشستگی را قرار می‌دهد (نگاه کنید به جدول ۱). این طرح در شیلی (۱۹۸۱)، بولیوی (۱۹۹۷)، السالوادور (۱۹۹۷) و مکزیک (۱۹۹۷) انتخاب شد درحالیکه نیکاراگوئه و جمهوری دومینیکن به وضع قوانین در مورد اصلاحات مشابه دست زدند. پرو (۱۹۹۳) و کلمبیا (۱۹۹٤) تنها دو کشوری هستند که الگوئی موازی را اتخاذ کرده‌اند که بر اساس آن طرح‌های بخش خصوصی و دولتی حقوق بازنشستگی برای جذب مشارکت کننده با یکدیگر رقابت می‌کنند. الگوی مخلوط که لایهٔ اندوخته گذاری پیشینی به صورت اجباری را به یک طرح حقوق بازنشستگی دولتی کوچک شده می‌افزاید در آرژانتین (۱۹۹٤)، اوروگوئه (۱۹۹٦) و کاستاریکا (۲۰۰۱) به اجرا در آمد.

---

1. Carmelo Mesa-Lago, "La reforma de de pensiones en América Latina. Modelos y características, mitos y desempeños, y lecciones " in Katja Hujo, Carmelo Mesa-Lago and Manfred Nisch (eds.), *¿Públicos o privados? Los sistemas de pensiones en América Latina después de dos décadas de reformas* (Nueva Sociedad, 2004).

جدول ۱: مقایسهٔ خصوصی سازی‌های حقوق بازنشستگی در آمریکای لاتین[1]

	شیلی	پرو	ارژانتین	کلمبیا	اوروگوئه
نوع لایهٔ اجباری بخش عمومی	از دور خارج شده	شیوهٔ سنتی تأمین با پرداخت جاری؛ بدیل لایهٔ بخش خصوصی	شیوهٔ سنتی تأمین با پرداخت جاری؛ لایهٔ بخش خصوصی مکمل	شیوهٔ سنتی تأمین با پرداخت جاری؛ بدیل لایهٔ بخش خصوصی	شیوهٔ سنتی تأمین با پرداخت جاری؛ لایهٔ بخش خصوصی مکمل
عضویت اجباری در لایهٔ اندوخته گذاری پیشبینی بخش خصوصی[2]	تازه واردها به بازار کار؛ امکان دیگران به تغییر جهت از لایهٔ بخش عمومی	عضویت اجباری در لایهٔ بخش خصوصی یا عمومی برای همه	امکان همهٔ کارگران به جهت دهی مشارکت خود به سمت لایهٔ بخش خصوصی	عضویت اجباری در لایهٔ بخش خصوصی یا عمومی برای همه	اجباری برای درآمدهای بیش از ۸۰۰ دلار آمریکا؛ اختیار افراد دارای درآمدهای کمتر و بالای چهل سال به جهت دهی مشارکت خود به سمت لایهٔ بخش خصوصی
مشارکت در لایهٔ اندوخته گذاری پیشبینی (خالص هزینه‌های اداری)	میزان مشارکت فردی: ۱۰٪	میزان مشارکت فردی: ۸٪	میزان مشارکت فردی: ۴٫۴۸٪[3]	میزان مشارکت فردی: ۱۰٫۵٪ (تقسیم برابر بین مستخدم و استخدام کننده)	میزان مشارکت فردی: ۱۲٫۱۴٪
نوع اصلاح	جانشین	موازی	مخلوط	موازی	مخلوط
سال شروع	۱۹۸۱	۱۹۹۳	۱۹۹۴	۱۹۹۴	۱۹۹۶

۱. منبع:

Based on Katharina Müller, Privatinsing Old-Age Security: Latin America and Eastern Europe Compared (Edward Elgar Publishing, 2003).

۲. گرچه لایهٔ اندوخته گذاری پیشبینی تحت سلطهٔ متولیان حقوق بازنشستگی بخش خصوصی است برخی از کشورها صندوق‌های بازنشستگی تحت ادارهٔ بخش عمومی را نیز می‌پذیرند.

	بولیوی	مکزیک	السالوادور	کاستاریکا
نوع لایهٔ اجباری بخش عمومی	تعطیل شده	تعطیل شده	از دور خارج شده	شیوهٔ سنتی تأمین با پرداخت جاری؛ لایهٔ بخش خصوصی مکمل
عضویت‌اجباری در لایهٔ اندوخته گذاری پیشینی بخش خصوصی[1]	اجباری برای همهٔ کارگران	اجباری برای همهٔ کارگران	اجباری برای تازه واردها به بازار کار و بیمه شدگان تا ۳۵ سال، اختیاری برای ۳۶-۵۰ سال (زن) ۳۶-۵۵ سال (مرد)	اجباری برای همهٔ کارگران
مشارکت در لایهٔ اندوخته گذاری پیشینی(خالص هزینه‌های‌اداری)	میزان‌مشارکت فردی: ۱۰٪	میزان‌مشارکت فردی: ۷/۰۹٪ (تقسیم بین مستخدم، استخدام کننده و دولت)	میزان‌مشارکت فردی: ۱۰/۰۱ (تقسیم بین مستخدم و استخدام کننده)	میزان‌مشارکت فردی: ٤/۰٦ (تقسیم بین مستخدم و استخدام کننده)
نوع اصلاح	جانشین	جانشین	جانشین	مخلوط
سال شروع	۱۹۹۷	۱۹۹۷	۱۹۹۸	۲۰۰۱

۱. پس از بحران اقتصادی سال ۲۰۰۱ موجودی‌ها تقلیل اساسی یافت.

جدول ۲: آمریکای لاتین: برخی شاخص‌های مرتبط حقوق بازنشستگی[۱]

	میزان وابستگی سامانه[۲]	میزان وابستگی افراد مسن[۳]	بازنشستگان (به‌عنوان ٪ از جمعیت)	میزان پوشش[٤]	میزان جانشینی[٥]	میزان‌پرداخت حقوق بازنشستگی (به‌صورت ٪تولید ناد)
آرژانتین	٦٤/۰	۲۷/۰	۱۳/۸	٥۳/۰	٤٦/۷	٤/۱
السالوادور	۸/٦	۱٤/۳	۰/۹	۲٦/۲	٦۷/۹	۱/۳
اکوادور	۱۸/۰	۱۳/۹	۱/۷	۲٦/۰	۲٤/٥	۱/۲
اوروگوئه	۷۰/۰	۳٤/٥	۲٥/۸	۸۲/۰	٦٥/۰	۸/۷
بولیوی	٤۰/۰	۱٦/۲	۲/۰	۱۱/۷	٤٥/۳	۲/٥
برزیل	٦۰/۰	۱٤/۱	۱۰/۰	۳٦/۰	۳۰/۳	٤/۹
پاراگوئه	۱۲/٥	۱۲/۰	۱/٥	۳۱/۰	دردسترس نیست	دردسترس نیست
پاناما	دردسترس نیست	۱٤/٦	۳/٤	٥۰/۰	٥۰/۳	٤/۳
پرو	۳۱/۰	۱٤/۳	۲/۳	۲۰/۰	۲۲/۳	۱/۲
شیلی	۲٤/۳	۱۷/٥	۱۰/٤	۷۰/۰	٦۷/٥	٥/۹
کاستاریکا	۱٤/۰	۱٤/٥	۲/٥	٤۷/۰	٤۷/۲	۳/۸
کلمبیا	۱۱/۰	۱٦/۱	۱/٥	۳۳/۰	٦۳/٦	۱/۱
گواتمالا	۱٥/۰	۱۲/٥	۱/٤	۲۸/۹	۱٤/۳	۰/۷
مکزیک	۱۲/٥	۱۲/۹	۱/٦	۳۰/۰	٦٦/۹	۰/٤
نیکاراگوئه	۲۱/۰	۱۱/۲	۱/۰	۱۳/٦	۲۹/٤	٤/۳
ونزوئلا	٥/۰	۳٤/٥	۲٥/۸	۸۲/۰	٦٥/۰	۸/۷
هندوراس	٤/۰	۱۲/۰	۰/٤	۲٤/۰	دردسترس نیست	۰/٦

۱. اکثر داده‌ها به میانهٔ دههٔ ۱۹۹۰ مربوط می‌شوند. منبع:
Katharina Müller (*supra* note 8).

۲. پرداخت کنندگان بازنشستگی به‌عنوان درصدی از مشارکت کنندگان.

۳. سالمندان بالای ٦۰ سال به‌عنوان درصدی از ۲۰-٥۹ سالگان.

٤. مشارکت کنندگان به‌عنوان درصدی از نیروی کار.

٥. میانگین حقوق بازنشستگی به‌عنوان درصدی از میانگین مزد

درحالیکه اصلاحات تصویب شده در مورد حقوق بازنشستگی تا حدی مشابه‌اند، یعنی همه متضمن ارائهٔ یک لایهٔ اندوخته گذاری پیشینی اجباری‌اند، بافتار اصلاح چنین نیست. یک مقایسهٔ درون منطقه‌ای از شاخص‌های مربوط حقوق بازنشستگی ناهمخوانی‌های اساسی را برجسته می‌سازد (نگاه کنید به جدول ۲). در تمام کشورهای آمریکای لاتین به جز اوروگوئه، آرژانتین، برزیل و بولیوی بیش از سه مشارکت کننده به ازای هر پرداخت کنندهٔ بازنشستگی وجود دارد درحالی این نسبت در هندوراس، ونزوئلا و السالوادور ۱۰ به ۱ است. به‌علاوه اکثر کشورهای آمریکای لاتین هنوز جمعیت جوان دارند- هفت یا هشت شخص در سن فعالیت به ازای هر فرد شصت ساله و بیشتر. فقط اوروگوئه و آرژانتین سالمندی جمعیت شناختی در سطح اروپا را نشان می‌دهند- نسبت فعال به غیر فعال حدود ۳ به ۱. بنابراین آشکارا پیر شدن جمعیت در آمریکای لاتین مسئلهٔ عمده نیست.

در عوض جدول شمارهٔ ۲ نشان می‌دهد که چالش واقعی پیش روی حقوق بازنشستگی موضوع پوشش است. در همهٔ کشورهای آمریکای لاتین به جز اوروگوئه، شیلی، آرژانتین و پاناما کمتر از نیمی از نیروی کار در طرح حقوق بازنشستگی مشارکت دارند. در بولیوی، نیکاراگوا و پرو به اندازهٔ یک پنجم جمعیت از نظر اقتصادی فعال مشارکت دارند. از سوی دیگر در اکثر کشورها کمتر از ۳ درصد کل جمعیت از مزایای بازنشستگی استفاده می‌کنند که منعکس کنندهٔ پوشش کم و ارائهٔ نسبتاً جدید بیمهٔ اجباری حقوق بازنشستگی است. استثناءها عبارتند از برزیل، شیلی، آرژانتین و از همهٔ برجسته‌تر اوروگوئه که در آن یک چهارم جمعیت در دههٔ ۱۹۹۰ از حقوق بازنشستگی استفاده می‌کردند. هزینهٔ حقوق بازنشستگی در آمریکای لاتین، در قیاس با میانگین ۱۰/۵ درصد تولید ناخالص داخلی (تناد) سازمان توسعه و

همکاری اقتصادی،[1] نازل است که در اوروگوئه و شیلی بیش از ۵ درصد تناد می‌شود درحالیکه در برخی از کشورهای آمریکای لاتین زیر ۱ درصد قرار دارد. بنابراین چشم اندازی نامتجانس پدید می‌آید. درحالیکه کشورهای زیر مدار رأس السرطان در آمریکای جنوبی و برزیل با چالش‌های مربوط به حقوق بازنشستگی مواجه‌اند که احتمالاً می‌تواند به‌طور کلی قابل قیاس با چالش‌های اروپا باشد دیگر کشورهای آمریکای لاتین از جمعیت جوان، سامانهٔ مطلوبِ نسبتِ وابستگی و تعداد کم پرداخت کنندگان بازنشستگی برخوردارند.

۳. زمینهٔ منطقه‌ای: تأمین سالمند در کشورهای دارای وضع انتقالی

بیمهٔ بازنشستگی به سبک بیسمارکی در انتهای سدهٔ نوزدهم در اروپای شرقی برقرار شد. این طرح‌های اولیه چند پاره بودند و از جمعیت روستائی حمایت نمی‌کردند. در عصر سوسیالیستی مقررات حقوق بازنشستگی در اروپای شرقی و اتحاد شوروی خطوط مشابهی را دنبال می‌کرد. طرح‌های حقوق بازنشستگی یک کاسه شده و در بودجهٔ دولتی ادغام گشتند. با تبدیل مشارکت استخدام کنندگان به تنها منبع تأمین مالی، اکثر مشارکت‌های فردی لغو شد. یک دستآورد عمده گسترش تدریجی پوشش بود که عاقبت در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ جنبهٔ جهانی پیدا کرد.

---

1. Colin Gillion, John Turner, Clive Baily and Denis Latulippe (eds.), *Social Security Pensions: Development and Reform* (ILO, 2000).

جدول ۳: کشورهای پساسوسیالیست: برخی شاخص‌های مرتبط حقوق بازنشستگی[1]

	میزان وابستگی سامانه[2]	میزان وابستگی افراد مسن[3]	بازنشستگان (به‌عنوان ٪ از جمعیت)	میزان پوشش[4]	میزان جانشینی[5]	میزان پرداخت حقوق بازنشستگی (به‌صورت ٪تناد)
آذربایجان	٦٦/٠	١٨/٥	١٦/٤	٥٢/٠	٢٩/٠	٢/٥
آلبانی	٩٥/٣	١٨/٥	١٤/٨	٣٢/٠	٣٤/٧	٥/١
ارمنستان	٣٨/٠	٢١/٧	١٦/٢	٦٦/٦	٢٤/٠	٣/١
ازبکستان	دردسترس نیست	١٤/٩	١١/٤	دردسترس نیست	٤٢/٠	٥/٣
استونی	٦٠/٠	٣٣/٣	٢٥/٠	٧٦/٠	٣١/٦	٧/٠
اسلواکی	٥٧/٠	٢٧/٨	٢٢/٠	٧٣/٠	٤١/٠	٩/١
اسلونی	٥٨/٩	٣١/٣	٢٢/٢	٨٦/٠	٦٨/٧	١٣/٦
اوکراین	٧٨/٠	٣٤/٥	٢٧/١	٦٩/٨	٣٢/٠	٨/٦
بلاروس	٤٧/٠	٣٣/٣	٢٣/٥	٩٧/٠	٤٤/١	٧/٧
بلغارستان	٨١/٠	٣٨/٥	٢٧/٥	٦٤/٠	٣٠/٠	٧/٣
تاجیکستان	دردسترس نیست	در دسترس نیست	در دسترس نیست	دردسترس نیست	٢٧/٠	٣/٠
ترکمنستان	دردسترس نیست	دردسترس نیست	دردسترس نیست	دردسترس نیست	٢٦/٠	٢/٣
جمهوری‌چک	٥٣/٠	٣١/٣	٢٤/٢	٨٥/٠	٤١/٥	٩/٨
روسیه	دردسترس نیست	٣٠/٣	٢٥/١	دردسترس نیست	٣٨/٠	٥/٧
رومانی	٥٨/٣	٣٢/٣	١٥/١	٥٥/٠	٢٣/٩	٥/١
قرقیزستان	٦٤/٠	١٨/٩	١١/٧	٤٤/٠	٤٥/٠	٦/٤
قزاقستان	٦٦/٠	١٨/٩	١٦/٠	٥١/٠	٣١/٠	٥/٠
کرواسی	٦١/٧	٣٧/٦	١٩/٠	٦٦/٠	٤٦/١	١١/٦
گرجستان	٦٦/٠	٣١/٣	٢١/١	٤١/٧	٣٦/٠	٢/٧
مجارستان	٧٨/١	٣٥/٧	٢٧/٥	٧٧/٠	٣٩/١	٩/٧
لتونی	٦٥/٩	٣٤/٥	٢٥/٠	٦٠/٥	٦٢/٨	١٠/٢
لهستان	٥٣/٧	٢٩/٤	١٨/٢	٦٨/٠	٦٣/٥	١٤/٤
لیتوانی	٦٩/٢	٣٢/٣	٢٢/٥	٧٤/٣	٣٠/٨	٧/٣
مقدونیه	٥٠/٠	٢٢/٧	١٢/٤	٤٩/٠	٦٣/٥	٨/٧
ملداوی	دردسترس پست	٢٥/٦	١٧/٤	٣٤/٥	٣١/٦	٧/٥

---

۱. اکثر داده‌ها به میانهٔ دههٔ ۱۹۹۰ مربوط می‌شوند. منبع:

Katharina Müller (*supra* note 8).

۲. پرداخت کنندگان بازنشستگی به‌عنوان درصدی از مشارکت کنندگان.

۳. سالمندان بالای ٦٠ سال به‌عنوان درصدی از ۲۰-۵۹ سالگان.

٤. مشارکت کنندگان به‌عنوان درصدی از نیروی کار.

۵. میانگین حقوق بازنشستگی به‌عنوان درصدی از میانگین مزد.

جدول ٤: مقایسهٔ خصوصی‌سازی‌های حقوق بازنشستگی در کشورهای پساسوسیالیستی[1]

	قزاقستان	مجارستان	لهستان	لتونی	بلغارستان
نوع لایهٔ اجباری بخش عمومی	تعطیل شده	پرداخت سنتی حین خدمت؛ لایهٔ بخش خصوصی مکمل	طرح مشارکت معیّن فرضی؛ لایهٔ بخش خصوصی مکمل	طرح مشارکت معیّن فرضی؛ لایهٔ بخش خصوصی مکمل	طرح تأمین با پرداخت جاری/نقاط پرداخت برای بازنشستگی؛ لایهٔ بخش خصوصی مکمل
عضویت اجباری در لایهٔ اندوخته گذاری پیشینی بخش خصوصی	اجباری برای همهٔ کارگران	اجباری برای تازه واردها به بازار کار؛ اختیاری برای دیگران به اینکه بخشی از مشارکت خود را به سمت لایهٔ بخش خصوصی جهت بدهند	اجباری برای زیر ۳۰ سال؛ اختیاری برای ۳۰-٤۹ سال که بخشی‌از مشارکت خود را به سمت لایهٔ بخش خصوصی جهت بدهند	اجباری برای زیر ۳۰ سال؛ اختیاری برای ۳۰-٤۹ سال که بخشی‌از مشارکت خود را به سمت لایهٔ بخش خصوصی جهت بدهند	اجباری برای زیر ٤۲ سال که بخشی‌از مشارکت خود را به سمت لایهٔ بخش خصوصی جهت بدهند
درجهٔ مشارکت درلایهٔ اندوخته گذاری پیشینی	میزان‌مشارکت فردی: ۱۰٪ میزان	میزان‌مشارکت فردی: ٦٪	میزان‌مشارکت فردی: ۹٪	میزان‌مشارکت فردی بتدریج ۱۰٪ می‌شود	میزان مشارکت بتدریج به ۵٪ افزایش یافت و مستخدم و استخدام کننده ۵۰:۵۰ پرداخت می‌کنند.
نوع اصلاح	جانشین	مخلوط	مخلوط	مخلوط	مخلوط
سال شروع	۱۹۹۸	۱۹۹۸	۱۹۹۹	۲۰۰۱	۲۰۰۲

۱. یادداشت: گرچه لایهٔ اندوخته گذاری پیشینی تحت سلطهٔ متولیان حقوق بازنشستگی بخش خصوصی است برخی از کشورها صندوق‌های بازنشستگی تحت ادارهٔ بخش عمومی را نیز می‌پذیرند. منبع:

Based on Katharina Müller (*supra* note 8 above) modified.

	کرواسی	استونی	لیتوانی	اسلواکی
نوع لایهٔ اجباری بخش عمومی	طرح تأمین با پرداخت جاری/نقاط پرداخت برای بازنشستگی؛ لایهٔ بخش خصوصی‌مکمل	پرداخت مبتنی حین خدمت؛ لایهٔ بخش خصوصی مکمل	پرداخت مبتنی حین خدمت؛ لایهٔ بخش خصوصی مکمل	پرداخت مبتنی حین خدمت؛ لایهٔ بخش خصوصی مکمل
عضویت‌اجباری در لایهٔ اندوخته گذاری پیشینی بخش خصوصی	اجباری برای زیر ۴۰ سال؛ اختیاری برای ۴۰-۴۹ سال که بخشی‌از مشارکت خود را به سمت لایهٔ بخش خصوصی جهت بدهند	اجباری برای زیر ۱۸ سال؛ اختیاری برای دیگران که بخشی‌از مشارکت خود را به سمت لایهٔ بخش خصوصی جهت بدهند	همهٔ کارگران امکان آن را دارند که مشارکت خود را به سمت لایهٔ بخش خصوصی جهت بدهند	اجباری برای تازه واردها به بازار کار؛ اختیاری برای دیگران که بخشی‌از مشارکت خود را به سمت لایهٔ بخش خصوصی جهت بدهند
درجهٔ مشارکت درلایهٔ اندوخته گذاری پیشینی	میزان‌مشارکت فردی: ۲/۵٪؛ میزان مشارکت استخدام کننده: ۲/۵٪	میزان‌مشارکت فردی: ۲٪؛ میزان مشارکت استخدام کننده: ٤٪	میزان‌مشارکت فردی: ۵٪	میزان‌مشارکت فردی: ۹٪
نوع اصلاح	مخلوط	مخلوط	مخلوط	مخلوط
سال شروع	۲۰۰۲	۲۰۰۲	۲۰۰٤/۰۵	۲۰۰۵

رویهم رفته پیوند موجود مشارکت و مزایا ضعیف بود. حقوق بازنشستگی بیشتر به سال‌های خدمت وابسته بود تا مشارکت‌هائی که از جانب افراد صورت می‌گرفت. گرچه تفاوت در مزایا اندک بود امتیازهای جنبی (سن پایین‌تر بازنشستگی و حقوق بازنشستگی بیشتر) به مشاغل از نظر راهبردی

مهم اعطاء می‌شد که فاصله گرفتن از شمول عام بود. سازگار ساختن ناکافی حقوق بازنشستگی جاری با محرکه‌های قیمت- مزد متضمن آن است که حقوق‌های بازنشستگی جدیداً پرداخت شده به‌طور قابل ملاحظه‌ای بالاتر از متوسط بازنشستگی باشد که مسائلی را در زمینهٔ انصاف در میان افراد هم رده و کافی بودن مزایا مطرح می‌سازد.[1]

تغییر شکل اقتصادی که عمدتاً از ۱۹۸۹ آغاز شد از چند راه بر سامانه‌های تأمین با پرداخت جاری اثر گذاشت. در شروع اصلاحات آزاد سازی قیمت و قطع یارانه‌های کالاها و خدمات اساسی متضمن رویگرداندن از انتقال‌های مستقیم به غیر مستقیم بود که بالا رفتن هزینه‌های تأمین سالمندی را لازم گرداند. متعاقباً تجدید ساختار سرمایه‌گذاری‌های متعلق به دولت بر هر دو وجه درآمدی و هزینه‌ای طرح‌های بخش عمومی برای حقوق بازنشستگی اثر گذاشت. هنگامی که سرمایه‌گذاری‌های متعلق به دولت، خصوصی، کوچک یا بسته می‌شد بخشی از نیروی کار، زود هنگام بانشسته می‌شد یا حقوق بازنشستگی معلولیت به دست می‌آورد. این خط مشی که برای پنهان کردن آثار تعدیل طراحی شده بود متضمن آن بود که از سامانه اشاره شده حقوق بازنشستگی به‌عنوان جانشین مزایای بیکاری و رفاه استفاده شود. افزایش تعداد استفاده کنندگان از حقوق بازنشستگی و کاهش تعداد مشارکت کنندگان در پرداخت برای این حقوق تأمین‌های مالی بخش عمومی برای حقوق بازنشستگی را ناتوان ساخت.

در میانهٔ دههٔ ۱۹۹۰ نسبت‌های وابستگی سامانه به نحو چشم‌گیری وخیم شده بود. در همه کشورها به جز ارمنستان، بلاروس و مقدونیه کمتر از دو

---

1. Ulrike Götting, *Transformation der Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa*. Eine Zwischenbilanz (Leske+Budrich, 1988).

مشارکت‌کننده به ازاء هر استفاده‌کننده از حقوق بازنشستگی وجود داشت (نگاه کنید به جدول ۳). در آلبانی، بلغارستان، مجارستان و اوکراین میزان وابستگی سامانه به ترتیب حتی به ۹۵، ۸۷، ۸۱ و ۷۸ درصد افزایش پیدا کرده بود.* کاهش مبنای درآمد و فرسایش تأمین اجتماعی همچنین در سقوط چشم‌گیر نسبت‌های پوشش نشان داده شد. پیش از ۱۹۸۹، همراه با میزان استخدام کامل و میزان بالای فعالیت اقتصادی، پوشش در مرز ۱۰۰ درصد نیروی کار قرار داشت. در میانه دهه ۱۹۹۰ این میزان به ۳۲ و ۳٤/۵ درصد در آلبانی و ملداوی تقلیل یافت. در جمهوری قرقیز، گرجستان و مقدونیه میزان پوشش به ترتیب عبارت بود از ٤٤، ٤۲ و ٤۹ درصد. اگر این روندها تغییر جهت ندهد بیش از نیمی از کسانی که در حال حاضر در سن فعالیت قرار دارند احتمال ندارد در آینده از مزایای بازنشستگی استفاده کنند.

در حال حاضر در کشورهای پسا سوسیالیست امیدبه زندگی (٦۸/٤ سال) پایین‌تر از متوسط آمریکای لاتین (٦۹/۳) است درحالیکه اختلاف در زمینهٔ سن بازنشستگی از این هم بیشتر است. با این وجود به خاطر میزان پایین‌تر باروری، پیری جمعیت به این منطقه سخت‌تر از آمریکای لاتین ضربه می‌زند.[1] آسیای مرکزی و قفقاز و آلبانی جمعیتی جوان دارند اما میزان‌های مربوط به وابستگی جمعیت شناختی در دیگر کشورهای پسا سوسیالیست نزدیک به سطوح مربوط به اتحادیه اروپاست. جدول ۳ نشان می‌دهد در برابر هر فرد دارای سن ٦۰ سال به بالا حدود سه نفر در سن بین ۲۰ تا ۵۹ سال وجود دارد. نسبت استفاده کنندگان از حقوق بازنشستگی به کل جمعیت بسیار

---

* در متن اصلی مقاله با وجود آنکه نام چهار کشور درج شده اما فقط سه رقم ذکر شده است. رقم مربوط به اوکراین از جدول شماره ۳ گرفته شده.م

1. Katharina Müller, "Altern in der Dritten Welt", in Joachim Betz and Stefan Brüne (eds.), *Jahrbuch Dritte Welt 2001* (C.H. Beck, 2000).

بالاتر از آمریکای لاتین است که نه تنها ساختار جمعیت شناختی بلکه همچنین سطوح پوشش به لحاظ تاریخی بالا در جهان سوسیالیست را منعکس می‌سازد. در عین حال که در ازبکستان استفاده کنندگان از حقوق بازنشستگی ۱۱ درصد بود این نسبت تقریباً سه برابر بالاتر از بلغارستان یعنی کشوری بود که به شدت تحت تأثیر مهاجرت جوانان به خارج قرار داشت.

درحالیکه در منطقه اشاره شده هزینه بخش دولتی برای حقوق بازنشستگی رو به افزایش بود تنها اسلونی و لهستان با هزینهٔ بالغ بر ۱۳/٦ و ۱٤/٤ درصد تناد از میانگین مربوط به ۱۵ کشور عضو اتحادیه اروپا پیش افتادند.[1] پایین‌ترین سطح را می‌توان در آذربایجان، ارمنستان، تاجیکستان، ترکمنستان و گرجستان یعنی در جائی ملاحظه کرد که میزان جایگزین کردن جزئی است. کل منطقه، به استثناء اسلونی، لتونی، لهستان و مقدونیه سطح پایین مزایا را تحمل می‌کند. به‌عنوان موردی قابل ذکر در اتحاد شوروی سابق مزایای مربوط به سالمندی به زیر حد ادامه حیات سقوط کرده است.[2]

بی تردید سامانه‌های تأمین سالمندان که از سوسیالیسم گذشته به ارث رسیده بود نیاز بسیار شدیدی به اصلاح داشت. در میان کارشناسان تأمین اجتماعی، نیاز به دگرگونی‌های پارامتری نسبت به طرح‌های موجود بازنشستگی امری نسبتاً بدون مجادله بود و پیشنهادها شامل جدائی طرح‌های حقوق بازنشستگی از دیگر برنامه‌های بیمه اجتماعی و بودجه دولت، ارائه سهیم شدن استخدام شدگان، بالا رفتن سن بازنشستگی، لغو مزایای رسته‌ای، محدود ساختن بازنشستگی زود هنگام، سخت کردن شایستگی برای

---

1. Katharina Müller, "Pension Reform Paths in Central-Eastern Europe and Former Soviet Union", 36 (2002) *Social Policy and Administration* 2.

2. Jeanine Braitjwaite, Christiaan Grootaert and Branko Milanovic, *Poverty and Social assistance in Transition Countries* (St. Martin Press, 2000).

بی‌اعتباری حقوق بازنشستگی و ارائه قواعد تسویه برای تأمین حمایت در برابر تورم می‌شد.

چند کشور پساسوسیالیست با پیوند دادن مزایای پر هزینه‌تر به درآمدهای تمام عمر برای بهبود بخشیدن به انگیزه‌های مشارکت، برای مثال با ارائه سبک آلمانی درصد حقوق بازنشستگی یا طرح‌های مشارکت معیّن فرضی، حرکت بالقوه هزینه‌مندی را در پیش گرفتند. سامانه مزبور استفاده شده در آلمان متضمن برقراری پیوند تنگاتنگ مشارکت- مزایا است. یک درصد درآمد برای هر سال تقویمی به دست می‌آید که در آن درآمدهای فردی برابر با متوسط درآمد ملی است. محاسبه مزایا اساساً مبتنی بر جمع درصدهای درآمدی است بنابراین کل زندگینامه نیروی کار را منعکس می‌سازد. طرح‌های مشارکت معیّن فرضی در عین حال که منطق لایه اندوخته گذاری پیشینی را با لایه بخش دولتی در هم ادغام می‌کند بر کل سوابق مشارکت بیمه شده نیز استوار است. همه سهم‌های پرداخت شده به طرح بخش دولتی در حساب‌های فردی ثبت شده است در عین حال انباشت سرمایه فقط جنبه مجازی دارد. سطح مزایای فردی اساساً بستگی به جمع سهم‌های فردی دارد در عین حال همچنین منعکس کننده باقی عمر مورد انتظار در زمان بازنشستگی و سن انتخاب شده برای بازنشستگی است.[1]

باید متذکر شد که مقاومت اساسی در برابر اصلاحات پارامتری، که در بیش از یک مورد دادگاه‌های قانون اساسی آنها را سد کردند، اغلب سیاستگذاران را برانگیخت در مورد سرعت و دامنه گام‌های اصلاحی لازم سازش کنند. در مقام مقایسه، نخستین حرکت به سوی آمیخته متفاوتی از

---

1. Robert Holzmann and Edward Palmer (eds.), *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes* (World Bank, 2006).

دولتی- خصوصی، بسیار کم‌تر بحث انگیز بود: اکثر کشورهای اروپای مرکزی، روسیه، ملداوی و کشورهای حوزه بالتیک طرح‌های مکمل خصوصی اندوخته گذاری پیشینی بر یک پایه داوطلبانه را ارائه دادند. در عین حال میزان پول جمع شده داوطلبانه کم‌تر از حد انتظار بود که تا حد زیادی مضیقه‌های درآمدی را منعکس می‌ساخت.

در یک بافتار پس‌روندهٔ عمومیت یافته، دولتهای تعدادی از کشورهای قرار گرفته در مرحله انتقالی رویکردی ریشه‌ای‌تر را برگزیدند که بر پایهٔ آن بحثی اساسی به راه افتاد. در چند سال گذشته در منطقه کشورهای پساسوسیالیست، خصوصی سازی حقوق بازنشستگی شتاب قابل ملاحظه‌ای پیدا کرده است. قزاقستان تنها مورد از یک اصلاح مبتنی بر تعویض است که صراحتاً بر پایه سابقه مربوط به شیلی قالب بندی شد. هشت کشور دیگر مرحله انتقالی رویکری مختلط را برگزیدند که در میان آنها شش دولت عضو جدید اتحادیه اروپا قرار دارند. استونی، بلغارستان، کرواسی، لتونی، لهستان و مجارستان بین ۱۹۹۸ و ۲۰۰۲ خصوصی سازی ناکامل حقوق بازنشستگی را به اجرا در آوردند و اسلوواکی و لیتوانی در ۲۰۰۵/۲۰۰٤ این مشی را دنبال کردند. اوکراین، روسیه و مقدونیه اخیراً در مورد اصلاحات مشابهی قانون وضع کرده‌اند.

کشورهای قرار گرفته در مرحله انتقالی در قیاس با موارد مربوط به آمریکای لاتین که در آنها درواقع طرح‌های مربوط به درصد حقوق بازنشستگی و مشارکت معیّن فرضی وجود ندارد در خصوص طرح لایه اول تنوع بیشتری را به نمایش می‌گذارند. با این وجود الهام گرفتن شدید در زمینه خصوصی سازی حقوق بازنشستگی از شبه قاره اشاره شده آشکار است. در اکثر کشورهای واقع در مرحله انتقالی الگوهای اصلاح یک جنبه مشترک

دارند: حرکت عمدی از یک میراث جهانی مبتنی بر توزیع مجدد به سوی مزایای قویاً تمایزی مرتبط به درآمد همراه با تأکید بر تأمین مالی مشارکتی.

۴. تأمین اجتماعی در آمریکای لاتین و اروپای شرقی

رویکردی مقایسه‌ای

طرفداران خصوصی سازی حقوق بازنشستگی مدعی شدند که چنین حرکتی به کاستن از هزینهٔ بخش دولتی در زمینهٔ حقوق بازنشستگی کمک می‌کند.[۱] آنان خصوصی سازی به منظور حل مشکلات مالی طرح‌های تأمین با پرداخت جاری را توصیه می‌کنند. در عین حال، با اینکه روگرداندن از سهیم شدن‌های اجباری به سمت لایه اندوخته گذاری پیشینی منجر به کاهش قابل ملاحظه درآمدها شد، تقریباً بر اساس همه اصلاحات انجام شده، حقوق مُکتسب بازنشستگی تا حدی پذیرفته شد و نیاز بود برای آن پرداخت صورت گیرد. در شیلی هزینه مالی سالانه ناشی از خصوصی سازی بازنشستگی در طول چند دهه ۳ تا ٦ درصد تناد برآورد شده است. نسل دوم اصلاح کنندگان کوشیده‌اند با تعدیل طرح اصلاح و محدود ساختن حقوق مُکتسب بازنشستگی فشار اساسی مالی را کاهش دهند اما هزینه‌های انتقال همچنان بالا باقی می‌ماند. در یک زمینه مبتنی بر پوشش کم، گرایش اصلاح ساختاری به سوی واپس روی است.[۲]

انگیزهٔ مهم‌تر دیگر خصوصی سازی حقوق بازنشستگی توسعهٔ بازار سرمایه بوده است. چنین به نظر آمد که مورد مربوط به شیلی نشان می‌دهد

---

1. World Bank, *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth* (Oxford University Press, 1994).
2. Katharina Müller, "Die Privatisierung der bolivianischen Alterssicherung- eine Zwischenbilanz", Rafael Sevilla and Ariel Benavides (eds.), *Bolivien- das verkannte Land?* (Horlemann, 2001).

یک طرح اندوخته گذاری پیشینی می‌تواند منابع مالی مهمی را به وجود آورد.[۱] به‌هرحال این منابع را تنها در صورتی می‌توان به سوی سرمایه‌گذاری خصوص جهت داد که هزینه‌های انتقال با انتشار قرضهٔ دولتی جدید پوشش داده نشود.[۲] در عین حال این رویه متداول در کشورهائی بوده است که حقوق بازنشستگی خصوصی شده و سرمایه گذاری در دیگر بخش‌ها از میان انبوه طرح‌ها بیرون زد. دارائی‌های صندوق‌های خصوصی بازنشستگی تحت سلطه اسناد دولتی است که سهم آن در السالوادور، بلیوی، قزاقستان، کاستاریکا، مجارستان ومکزیک به بیش از ۷۰ درصد می‌رسد.[۳] در برخی کشورها در اسناد دولتی تعهدی حقوقی به سرمایه‌گذاری در بخش وسیعی از صندوق‌های اشاره شده وجود دارد درحالیکه در دیگر کشورها این وضع، کمبود اسناد بدیل همراه با یک تصویر مناسب از بازگشت خطر را منعکس می‌سازد.

فرض دیگر مقرر می‌دارد که در طرح‌های خصوصی اندوخته گذاری پیشینی رقابت بین مدیران صندوق‌ها هزینه‌های اداری را کاهش می‌دهد و میزان بالای بازدهی را تضمین می‌کند. به‌هرحال، سطح تمرکز در این صنعت مالی جدید بالاست و در بسیاری از کشورها به یک انحصار چند قطبی منتهی می‌شود. بولیوی مورد افراطی است که به علت کمبود تعداد پذیرفته شدگان و

---

1. Robert Holzmann, *Pension Reform, Financial Market Development and Economic Growth: Preliminary Evidence from Chile* (IMF Working Paper No. WP/96/94, 1996).
2. András Uthoff, *La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafios pendientes* (CEPAL Serie Financiamiento del Desattollo No. 112, 2001).
3. Katharina Müller, "Las reformas de pensiones en América Latina y Euopa Oriental: contexto conceptos, expriencias practices y enseñanzas", in Klaus Bodemer (ed.), *Politicas, pública, sinclusión social y ciudadania* (Nueva Sociedad, 2003).

پایین بودن سطح درآمدها- وضعی که دیگر کشورهای آمریکای لاتین و اروپای غربی نیز با آن مواجه‌اند- فقط دو صندوق بازنشستگی دارد. بنابراین به نظر می‌رسد خصوصی سازی حقوق بازنشستگی فقط هنگامی می‌تواند منجر به یک صنعت رقابتی شود که اندازه بازار بالاتر از یک آستانه حداقل قرار داشته باشد.

از سوی دیگر تجارب به دست آمده در دیگر کشورهای آمریکای لاتین نشان می‌دهد که رقابت در میان تعداد زیادی صندوق بازنشستگی منجر به کارمزدهای بالا می‌شود که هزینه‌هائی را منعکس می‌سازد که عاملان متعدد فروش، مخارج بازاریابی اساسی و تغییر مکرر اندوخته گذاری ایجاد کرده‌اند. در آمریکای لاتین پذیرفته شدگان همچنین عهده دار پرداخت برای ازکار افتادگی شخصی و بیمه بازماندگانی هستند که دیگر تحت پوشش طرح بخش دولتی قرار ندارند. جمع این تعهدات سهم مشارکت‌هائی را به‌طور اساسی کاهش می‌دهند که اعتبار اساسی به حساب‌های فردی می‌بخشند. تغییر دادن یک حساب به یک مستمری تمام عمر هزینه‌های اضافی به وجود می‌آورد. گرچه صنعت جدید میزان بالای واقعی بازگشت را به نمایش می‌گذارد محاسبه‌های آنها فقط خالصِ تورم را در نظر می‌گیرد نه کل هزینه‌ها را. به‌هرحال، هنگامی که در پرو و لهستان میزان داخلی بازگشت محاسبه شد آشکار گشت منفی هستند.[1]

---

1. World Bank, *Report and recommendation of the President of the IBRD to the Executive Directors on a proposed Loan in an aount of US$300 million to Republic of Peru for a second Financial Sector Adjustment Loan* (Washington DC, mimeo, 1999); UNFE, *Informacja o stopie zwrotu* (Superintendency for Pension Funds, 2001).

طرفداران خصوصی‌سازی حقوق بازنشستگی همچنین انتظار داشتند پیوند تنگاتنگ سهیم‌شدن با مزایا که به‌طور ذاتی در طرح‌های اندوخته گذاری پیشینی وجود دارد منجر به ایجاد انگیزه‌های قوی در راستای مطلوبیت سهیم شدن بشود. با این حال در اکثر کشورهای آمریکای لاتین کم‌تر از نصف همه پذیرفته شدگان به صندوق‌های خصوصی بازنشستگی، با نشان دادن این که مطلوبیت فقط تابعی از انگیزش‌ها نیست، مشارکت منظم داشتند. سطوح درآمد در بخش‌های غیر رسمی و روستائی به‌ویژه پایین است و همراه با آن نقشینه‌های مصرف در کوتاه مدت حالت از پیش مُقدَّر را دارند. این نکته نشان می‌دهد که خصوصی سازی حقوق بازنشستگی نمی‌تواند مهم‌ترین مسائل پیش روی طرح‌های حقوق بازنشستگی سالمندی- یعنی پوشش- را حل کند. در مقابل اکثر کشورهای پساسوسیالیست عادت به بهره‌مند شدن از پوشش تقریباً کامل دارند که به سرعت تبدیل به چیزی متعلق به گذشته می‌شود.

سرانجام می‌بایست در ذهن داشت که خصوصی سازی حقوق بازنشستگی فقط نیاز به ظرفیت بخش خصوصی ندارد. موارد مربوط به آمریکای لاتین و اروپای شرقی نشان می‌دهد که ظرفیت حکومت نیز دست‌کم به همان اندازه اهمیت دارد. کارکردهای «سنتی» دولت در طرح‌های دستوری بخش خصوصی شامل طراحی و اجرای طرح جدید حقوق بازنشستگی، قاعده‌مند کردن و تحت نظارت در آوردن لایه اندوخته گذاری پیشینی، تأمین مالی هزینه‌های مالی انتقال و فراهم آوردن تضمین ضمنی برای حقوق بازنشستگی به‌عنوان آخرین ملجاء می‌شود.[1] در برخی از کشورها کارکردهای اضافی اختصاص یافته به دولت شامل یک رویکرد تهاتری، دولت به‌عنوان متکفل صندوق‌های بازنشستگی و فراهم آوردن مستمری معلولیت و بازماندگان می‌شود. در این بافتار ارزش دارد اشاره شود چند کشور که حقوق بازنشستگی را خصوصی

---

1. Katharina Müller, "Public-Private Interaction in Structural Pension Reform", in OECD (ed.), *Regulating Private Pension Schemes: Trends and chllenges* (OECD Private Pension Series No. 4, 2002).

کرده‌اند سطوح هشدار دهنده‌ای از در تصرف گرفتن و فساد دولت را به نمایش می‌گذارند که ظرفیت دولت را جداً به مخاطره می‌اندازد.[1] همان‌طور که [نیکلاس] بار[2] متذکر شده است «اگر حکومت بی اثر باشد هر طرحی در بارهٔ حقوق بازنشستگی» اعم از اینکه متعلق به بخش خصوصی باشد یا بخش دولتی«در معرض خطر است». این نکته را فقط تجربه اخیر آرژانتین برجسته می‌سازد.[3]

۵. حق تأمین اجتماعی در بافتار خصوصی‌سازی حقوق بازنشستگی

بی‌تردید تعداد کشورهای آمریکای لاتین و اروپای شرقی که اصلاحات سامانه‌ای و پارامتری دارای آثار بلندمدت ارائه داده‌اند به‌ویژه هنگامی مهم است که با مشکلات پیش روی کشورهای غربی در تلاش برای اجرای اصلاح معتدل‌تر حقوق بازنشستگی مقایسه شود. اما حق تأمین اجتماعی چگونه در بافتار خصوصی سازی حقوق بازنشستگی پیش رفته است؟

سرانجام به واسطه حرکت به سوی طرح‌های اندوخته گذاری پیشینی خصوصی، جانشین کردن طرح‌های تأمین با پرداخت جاری به‌طور کامل یا جزئی در هر دو منطقه، مزایای بازنشستگی دیگر حقی نیست که از فرمول یک قاعده بندی خاص (رویکرد مزایای معیّن) مشتق شده باشد بلکه اساساً بدل به نتیجه عمل‌کرد نیروی کار و بازار سرمایه (رویکرد سهیم شدن تعریف شده) می‌شود . این تغییر مستلزم افزایش عدم اطمینان در مورد سطوح مزایا در

---

1. Joel S. Hellmann, Geraint Jones and Daniel Kaufmann, *"Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption, and Influence in Transition"* (World Bank Policy Research Working Paper No. 2444, 2000).
2. Nicolas Barr, *Reforming Pension: Myths, Truths, and Policy Choices* (IMF Working Paper WP/007139, 2000) at 23.
3. Katja Hujo, *Soziale Sicherung im Kontext von Stabilisierung und Strukturanpassung: Die Reform der Rentenversicherung in Argentinien* (Peter Lang Verlag, 2004).

آینده، همین طور خطر بیشتر می‌شود که بر دوش فرد قرار می‌گیرد و این نکته را با تردید همراه می‌سازد که او تا چه حد قادر خواهد بود از حق تأمین اجتماعی در سن بازنشستگی بهره‌مند گردد.[۱]

دوم، حرکت به سوی خصوصی سازی حقوق بازنشستگی اغلب متضمن پس گرفته شدن حقوق مُکتسب در زمینه تأمین اجتماعی بوده است. نسل دوم اصلاح کنندگان به‌ویژه کوشیده‌اند با محدود ساختن شناسائی حقوق مُکتسب بازنشستگی بار مالی ملازم اصلاح را کاهش دهند. این کار اغلب با کاستن از مزایا و تحت فشار قرار دادن قابلیت سامانه قدیمی، پیش از صورت گرفتن انتقال[۲]، یا با پذیرفتن فقط بخشی از استحقاق‌های تعلق گرفته، در تغییر به طرح جدید اندوخته گذاری پیشینی انجام شده است.[۳] این پس گرفتن حقوق تأمین اجتماعی در عین حال که در طرح‌های تأمین با پرداخت جاری نا آشنا نبود و بنابراین به‌عنوان یک راهبرد سامانه‌مند برای افزایش قابلیت دوام حرکت به سوی اندوخته گذاری پیشینی مورد استفاده قرار گرفت متضمن از دست رفتن رفاه بازنشستگان و کارگران سالمند شد.[۴]

---

1. Roger Bettie and Warren McGillivary, "A risky Strategy: Reflections on the World Bank Report 'Averting the Old Age Crisis'", 48 (1995) *International Social Security Review* 3-4.

2. Estelle James, "The Pol;itical Economy of Social Security Reform: A Cross Country Review", 69 (1998) *Annals ofPolitical and Cooperative Economics* 4.

3. Katharina Müller (*supra* note 8).

4. David Lindeman, Michal Rutkowski and Oleksiy Sluchynskyy, *The Evolution of Pension System in Eastern Europe and Central Asia: Opportunities, Constraints, Dilemmas and Emerging Practices* (World Bank, 2000).

برای مثال به منبع زیر نگاه کنید که استدلال می‌کند «حکومت **مجبور خواهد بود** در بافتار خصوصی سازی، در مورد برخی از تعهدات مربوط به تأمین با پرداخت جاری دَبَه در آورده» (تأکید اضافه شده است).

Robert Palacios, Michal Ritowski and Xiaoqing Yu, Pension Reforms in Transition Econoies (mimeo., 1999) at 31

اما در نهایت و مهم‌تر از همه می‌بایست متذکر شد که در طرح‌های حقوق بازنشستگی مبتنی بر سهیم شدن، حق بهره‌مند شدن از تأمین اجتماعی در سنین پیری را پوشش و سهیم شدن‌های گذشته تعیین می‌کنند. بالاتر نشان داده شد که نقیصه اصلی پیش روی طرح‌های حقوق بازنشستگی در آمریکای لاتین پوشش است و اینکه تفات‌های سطح و دامنه حمایت از سالمندان نیز در درون و میان کشورهای مرحله انتقالی، یعنی جائی در حال گسترش است که نسل سالمند موجود آخرین رده‌ای خواهد بود که در نهایت از پوشش فراگیر حقوق بازنشستگی بهره‌مند خواهد شد. با وجود این چالش آشکار، چنین در نظر گرفته شده است که سمت گیری کلی اصلاح تأمین اجتماعی در هر دو منطقه در جهت تقویت پیوند مشارکت و بهره‌مند گشتن قرار داشته باشد. پوشش نمی‌تواند با قرار دادن طرح‌های مشارکتی بخش خصوصی به جای طرح‌های بخش دولتی بهبود یابد. اصلاح کنندگان حقوق بازنشستگی در هر دو منطقه برای حل این چالشِ عاجل نیاز دارند در پی پاسخ‌های جدید باشند.

احتمال دارد برخی از اینها در ورای رویکردهائی مشارکتی یافت شوند که مدت‌های مدید مشخصه تأمین سالمندی در هر دو منطقه بوده‌اند. تعدادی از کشورهای آمریکای لاتین مانند آرژانتین، اوروگوئه، بولیوی، شیلی و کاستاریکا با برقرار ساختن برنامه‌های غیر مشارکتی حقوق بازنشستگی به منظور کاستن و یا مانع شدن از فقر دوران پیری در برابر شکاف پوشش واکنش نشان داده‌اند که اکثر آنها مبتنی بر بررسی دارائی است.[1] فقط در بولیوی برای هر کس که بالای ۶۵ سال دارد مزایا پرداخت می‌شود.[2] نگاهی دقیق‌تر به طرح‌های موجود

---

1. Fabio M. Bertranou, Carmen Solorio and Wouter van Ginneken (eds.) Pensiones no contributivas y asistenciles: Agentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Urugua (OIT, 2002).
2. Katharina Müller, *Non-contributory pensions in Latin America: The case of Bolivia's BONOSOL* (Paper prepared for the XXV

حقوق بازنشستگی در جهان پساسوسیالیست آشکار می‌سازد مزایای غیر مشارکتی برای اکثر کشورهای مرحله انتقالی نیز وجود دارد. این مزایای هدفمند- که با نام‌های گوناگون مانند حقوق اجتماعی بازنشستگی، حقوق بازنشستگی ملی، یا مزایای مربوط به سالمندی شناخته شده‌اند- با مالیات تأمین مالی می‌شوند و پیش فرض کسب شایستگی برای آن عموماً یک بررسی دارائی و یا نداشتن فعالیت است. به‌هرحال سطح مزایا اغلب به قدری پایین است که به کارکرد آنها در زمینه کاستن از فقر به شدت ضربه می‌زند.[1]

در سال‌های اخیر توجه بین‌المللی به مزایای غیرمشارکتی افزایش یافته است.[2] اگر قرار باشد از فقر در زمان پیری اجتناب شود و حق تأمین اجتماعی به همه شهروندان سالمند آمریکای لاتین و اروپای شرقی بسط یابد، نیاز است نقش این مزایا که هنوز در دستور کار اصلاح حقوق بازنشستگی در هر دو منطقه جنبه حاشیه‌ای دارد، افزایش پیدا کند.

International Congress of the Latin American Studies Association, 7-9 October 2004, Las Vegas).

1. Katharina Müller, "Post-socialist pension reform: contributory and non-contributory approaches", 5 (2005) *Journal of Public Finance and Management* 2.

۲. برای مثال نگاه کنید:

IDPM and HAI, *Non-contributory pensions and poverty prevention: a comparative study of Brazil and South Africa* (IDPM & HAI, 2003; HAI, *Age and Security. How social pensions can deliver effective aid to poor older people and their families* (Help Age International, 2004); Indermit S. Gill, Truman Packard and Juan Yermo, *Keeping the Promise of Old Age Income Security in Latin America* (Stanford University Press & World Bank, 2004); Robert Holzmann, *Pension Reform, Financial Market Development and Economic Growth: Perliminary evidence from Chile* (IMF Working Paper No. WP/96/94, 1996); and Roddy McKinnon and Roger Charlton (eds.), "Special Issue on Aging", 5 (2005) *Journal of Public Finance and Management*, 2.

فصل پنجم

اجرای قضائی حقوق تأمین اجتماعی در آفریقای جنوبی- تقویت پاسخ‌گوبودن به نیازهای پایه‌ای فقرا

ساندرا لیبنبرگ*

۱. مقدمه

قانون اساسی سال ۱۹۹۶ آفریقای جنوبی[1] حاوی طیفی از حقوق اقتصادی و اجتماعی قابل رسیدگی قضائی در اعلام‌نامهٔ حقوق[2] است که شامل حق «هر کس» به دسترسی داشتن به تأمین اجتماعی[3] می‌شود. به‌علاوه اعلام‌نامهٔ حقوق حاوی شرط اساسی برابری[4] همین‌طور حق اقدام برای رسیدگی اداری عادلانه است.[5]

این مقاله ماهیت و گسترهٔ حمایت قضائی از تأمین اجتماعی در آفریقای جنوبی را بررسی می‌کند. برای این منظور به کاوش در سه مسیر عمده

---

* صاحب کرسی اچ اف اُپنهایمر در زمینهٔ قوانین حقوق بشر، دانشگاه اشتلنبوخ، آفریقای جنوبی. مایلم به خاطر کمک تحقیقاتی ارزشمند در مورد این مقاله از دستیاران خود مری البزابت مونیاکام و باربارا لوتس قدردانی کنم.

1. Act 108 1996 (از این پس «قانون اساسی»).
2. Chapter 2.
3. Section 27(1)© read with (2).
4. Section 9.
5. Section 33.

می‌پردازد که دادگاه‌ها می‌توانند از طریق آنها از حقوق تأمین اجتماعی حمایت کنند: تأمین اجتماعی به‌مثابه یک حق اقتصادی و اجتماعی، فصل مشترک بین حقوق مربوط به برابری و حقوق تأمین اجتماعی و حمایت از تأمین اجتماعی از طریق حقوق مربوط به عدالت اداری است. توجه مقاله به‌ویژه به واسطهٔ اثر مهم سامانهٔ کمک اجتماعی بر فروکاستن از فقر در بافتار آفریقای جنوبی به این سامانه معطوف است. هدف مقاله نشان دادن این امر است که دادگاه‌ها سازوکار مهمی را برای پاسخ‌گوئی در مورد اصلاحات و اجرای تأمین اجتماعی در آفریقای جنوبی فراهم می‌آورند.

۲. بافتار تاریخی و اجتماعی تأمین اجتماعی در آفریقای جنوبی

سامانهٔ تأمین اجتماعی در آفریقای جنوبی، به واسطهٔ تاریخ استعماری و جدانژادی[1] آن صبغهٔ تبعیض نژادی فراگیر را پیدا کرده بود. همان‌طور که دادگاه قانون اساسی در دعوای ***ماسهافها علیه رئیس جمهوری آفریقای جنوبی و دیگران***[2] (که از این پس «ماسهافها» نامیده می‌شود) مورد ملاحظه قرار داد:

> تاریخ ما کاملاً شناخته شده است. تاریخی است مرکب از استعمارگری، جدانژادی، استثمار اقتصادی، نیروی کار مهاجر، ستم و چند پاره سازی. در توجه به نژادها و مناطق جغرافیائی، نابرابری‌های خشن تحمیل می‌شد. نه تنها استان‌های فقیر و غنی بلکه سرزمین‌هایی وجود داشت که با هیچ گشاده دستی در خیال، نمی‌شد چنان در نظر گرفت که در مورد امکانات بر همان پایه با آنها رفتار می‌شد که با

---

1. Apartheid
2. *Mashavha v President of RSA and Others* 2004 (12) BCLR 1243 (CC).

«سفیدهای» آفریقای جنوبی. این نابرابری‌ها همچنین در مورد معاضدت اجتماعی یعنی عرصه‌ای به کار می‌رفت که در آن مسئولیت حکومت ارتباط بسیار تنگاتنگ با کرامت انسانی دارد.[1]

بنابراین حکومت مردم‌سالار جدید یک سامانهٔ تأمین اجتماعی را به ارث برد که چندپاره، ناعادلانه و به لحاظ اداری فاقد کارائی بود. به‌علاوه سامانهٔ تأمین اجتماعی مبتنی بر جدانژادی بر سطوح بالای پوشش از راه طرح‌های بیمه اجتماعی در مشاغل رسمی استوار بود که همراه با کمک اجتماعی به یک کارکرد «شبکه ایمنی» برای دسته‌های مورد نظر از گروه‌های آسیب پذیری شکل می‌داد که در فقر بسر می‌بردند و در درجه نخست شامل اشخاص دارای معلولیت، کودکان و سالمندان می‌شد.

امروزه فقر و نابرابری جزء جدی‌ترین چالش‌های پیش روی آفریقای جنوبی است. برآورد شده است ۱۸ میلیون نفر در آفریقای جنوبی که نشان دهنده ٤٥ درصد جمعیت هستند، با استفاده از معیار مطلق فقر به قیمت ثابت در آمد سرانه ماهانه ۳۵۳ راند برای بزرگسالان، زیر خط فقر زندگی می‌کنند.[2] عدم اشتغال، چالشی عمده با میزان رسمی ۳۰ درصد باقی مانده است.[3]

---

1. Ibid., para. 51 (per Van Ver Westhuizen J). See also: Haroon Bhorat, "The South African Social Safety Net: Past, Present and Future" 4 (1995) 12 Development Southern Africa 595.

2. United Nations Development Programme (UNDP) (pricipal author: Vivienne Taylor) *South Africa: Transformation for Human Development* (UNDP, 2000) 55.

طبق یک مطالعه دیگر گرچه آفریقای جنوبی از لحاظ سرانه درآمد یک کشور دارای سطح بالای طبقه متوسط است اکثر افراد خانوار یا فقر آشکار یا آسیب پذیری در برابر فقر را تجربه می‌کنند

Julian May (ed.) *Poverty and Inequality in South Africa* (University of Natal, 1998) 1.

۳. تعریف گسترش یافته عدم اشتغال که جویندگان دلسرد شده کار را در بر می‌گیرد ٤١/٨٪ است. نگاه کنید:

خصوصیت پدیدارهای مرتبط با آن یعنی «فقیر کارکننده»، اشکال پیرامونی اشتغال و یک بخش اساسی غیر رسمی، سطح پایین دستمزدها، حداقل مزایا و نبود امنیت است.[۱]

بیماری واگیردار اچ‌آی‌وی/ ایدز اثری عمده بر بقای انسان و توسعهٔ آفریقای جنوبی دارد.[۲] پی‌آمدهای مربوط به فقر در مورد بیماری‌های واگیردار شامل افزایش هزینه‌های سلامت، کاهش سریع در بهره‌وری به واسطه تقاضا از اهل خانه برای مراقبت از اعضای بیمار، بیماری و مرگ نان آور و افزایش تعداد یتیمان ایدز می‌شود. اثر بیماری واگیردار چالش‌های جدیدی را برای سامانه تأمین اجتماعی به وجود می‌آورد. این شامل پرداخت کمک بلاعوض اجتماعی به اعضای کودک خانواده،[۳] اثر بیماری واگیردار بر کمک‌های بلاعوض مانند کمک بلاعوض ناتوانی و کمک بلاعوض نیاز به مراقبت و اثر کاهش امید به زندگی بر فقر و سامانه کمک‌های بلاعوض اجتماعی می‌شود.[٤]

Motrné Oosthuizen and Haroon Bhorat, *The Post-Apartheid South African Labour Market* (Strategies and Analysis for Groth and Access (SAGA) Working Paper, 2004) 3.

۱. این طیفی از روابط اقتصادی و حقوقی شامل کار یا اشتغال اتفاقی، فصلی، در خانه و شبه قراردادی در بخش غیر رسمی را پوشش می‌دهد. نگاه کنید:

Jan Theron and Shane Godfery, *Protecting Workers on the Periphery* (Development and Labour Monographs, Institute of Development and Labour Law, University of Cape Town, 2000).

2. Statistics South Africa, *Mortality and Causes of Death in South frica, 1997-2003: Findings from Death Notification* (Statistics South Africa, 2005), Statistical Releaase PO309.3 [available on-line at: http://www.statssa.gov.za/publications/]

3. Beth Goldblatt and Sandra Liebenberg "Giving Money to Children: The State's Constitutional Obligations to Provide Child Support Grants to Child Headed Households", 1 (2004) 20, *South African Journal of Human Rights*, 151. See also: Jeremy Seekings "The Broader Importance of Welfair reform In South Africa", 2 (2002) 28, *Social Dynamics*, at 26-27.

٤. نگاه کنید به بحث سیکینگز:

۳. مرور بر سامانهٔ تأمین اجتماعی و پیشنهادهائی برای اصلاح آن

سامانهٔ کنونی تأمین اجتماعی به‌طور کلی مرکب است از یک برنامهٔ گستردهٔ کمک اجتماعی و تعدادی برنامهٔ بیمهٔ اجتماعی. کمک اجتماعی شکل کمک‌های بلاعوض را به خود می‌گیرند که بر اساس قانون ۵۹ کمک اجتماعی سال ۱۹۹۲ پرداخت می‌شوند. اخیراً قانون ۱۳ کمک اجتماعی ۲۰۰٤ جای این قانون را گرفته است.[۱] چهار کمک بلاعوض اجتماعی اصلی عبارت است از کمک بلاعوض برای سالمندی،[۲] کمک بلاعوض برای ناتوانی،[۳] کمک بلاعوض برای پروش کودک،[٤] و کمک بلاعوض برای حمایت از کودک.[۵] این

Ibid.

۱. مقدمهٔ این قانون به‌طور ضمنی به حق هرکس برای دسترسی به تأمین اجتماعی اشاره می‌کند که قانون اساسی از آن محافظت می‌کند.

۲. کمک بلاعوض برای سالمندی به زنان در سن ٦۰ سال و به مردان در سن ٦۵ سال قابل پرداخت است، گرچه در حال حاضر این تمایز تابع چالشی در زمینه برابری حقوق است. این کمک بر یک مقیاس لغزنده آزمون استطاعت استوار است و حداکثر مبلغ پرداخت در ماه ۸۲۰ راند برای سال مالی ۲۰۰٦/۲۰۰۷ است.

۳. این کمک بلاعوض قابل پرداخت برای شخصی ۱۸ ساله یا بیشتر است که به علت ناتوانی جسمی یا ذهنی شایستگی فراهم آوردن قوت خود را ندارد. کمک بلاعوض اشاره شده ناتوانی دائم یا موقعیتی را پوشش می‌دهد که باید به تأیید یک پزشک رسمی برسد. کمک بلاعوض اشاره شده تابع یک مقیاس لغزنده آزمون استطاعت است و حداکثر مبلغ قابل پرداخت ۸۲۹ راند است.

٤. کمک بلاعوض مراقبت برای پرورش به والدین پرورش دهندهٔ کودکان زیر ۱۸ سال پرداخت می‌شود. برای داشتن استحقاق نسبت به کمک بلاعوض درآمد کودکان نمی‌بایست بیش از دو برابر مقدار سالانه کمک بلاعوض برای مراقبت پرورش باشد. سطح کمک بلاعوض ۵۹۰ راند در ماه قرار داده شده است.

۵. کمک بلاعوض برای حمایت از کودک به مبلغ ۱۸۰ راند در ماه به ازای هر کودک برای ارائه دهندهٔ مراقبت اولیه به کودکان زیر ۱٤ سال قابل پرداخت است. درآمد ارائه دهندهٔ مراقبت اولیه با یک آزمون دولایهٔ استطاعت آزموده می‌شود که سطح محدودیت بالاتری را

کمک‌های بلاعوض با همدیگر تقریباً ۹ میلیون فقیر را در جامعه ما در بر می‌گیرند.[۱]

ستون اصلی بعدی سامانهٔ تأمین اجتماعی آفریقای جنوبی طرح‌های بیمهٔ اجتماعی است. این طرح‌ها اساساً شامل قانون شماره ۱۳۰ سال ۱۹۹۳ مربوط به پرداخت غرامت برای صدمات و بیماری‌های مربوط به اشتغال، قانون شماره ۷۸ سال ۱۹۹۳ برای بیماری‌های مربوط به اشتغال در معدن و کار، قانون شماره ٦۳ سال ۲۰۰۱ مربوط به بیمه بیکاری و یک تعداد صندوق خصوصی حقوق بازنشستگی در محل کار می‌شود.[۲] قانون بیمه بیکاری یک طرح مشارکتی است که مزایای مربوط به بیکاری، بیماری، زایمان و وابستگان را پیش‌بینی می‌کند. در ۲۰۰۳ پوشش بر اساس این قانون به دسته‌هائی از مستخدمان مانند کارگران خانگی و کارگران فصلی گسترش یافت که پیشتر مستثنی شده بودند. به‌هرحال، تعریف «مستخدم» بر اساس قانون اشاره شده دیگر دسته‌های کارگران آسیب پذیر مانند اشخاصی را مستثنی می‌سازد که به‌عنوان کسانی تعریف می‌شوند که قراردادهای مستقل منعقد می‌سازند و در

برای آن دسته از ارائه دهندگان مراقبت اولیه و کودکانشان برقرار می‌سازند که در مناطق روستائی یا محل‌های غیر رسمی سکونت زندگی می‌کنند. در مورد کاربرد آزمون استطاعت نگاه کنید:

Debbie Budlender, Solange Rosa and Katharine Hall, *At All Costs? Applying the Means Test for the Child Support Grant* (Cape Town: Children's Institute & Centre for Actuarial Research, UCT, 2005).

۱. کمک بلاعوض حمایت از کودک با ۵ میلیون دریافت کننده بیشترین بهره‌مند شونده را دارد.

۲. برای یک مرور کلی نگاه کنید:

Anthony Asher & Marius Paul Olivier "Retirement and Old Age", in Marius Paul Olivier, N. Smit and N. R. Kalula (eds.) Social Security: A Legal Analysis (Lexis Nexis, Butterworths, 2003), Chapter 8 231-299.

واقع احتمال دارد در نوعی رابطه استخدامی قرار داشته باشند[۱] و همچنین کارگران اتفاقی استخدام شده برای کمتر از ۲٤ ساعت در یک ماه برای یک کارفرمای خاص را دربر می‌گیرد.[۲] پوشش این طرح‌ها محدود به کسانی است که در استخدام رسمی هستند. با در نظر گرفتن میزان بالای بیکاری ساختاری در آفریقای جنوبی سامانه بیمه بیکاری نمی‌تواند به‌مثابه یک سازو کار اصلی کاستن از فقر تلقی شود.[۳]

در بافتار اشاره شدهٔ بالا برنامهٔ کمک اجتماعی حکومت سازوکاری حیاتی برای تسکین فقر است.[٤] همچنین یکی از گسترده‌ترین برنامه‌های حکومت برای توزیع مجدد به شمار می‌آید.[٥] به‌هرحال حتی این طرح شکاف‌هایی در زمینه پوشش دارد و به‌طور مناسب نیازهای فقیران را تأمین نمی‌کند.[٦] دو گروه

---

۱. نگاه کنید به تعریف «مستخدم» در بخش ۱ قانون بیمه بیکاری (۲۰۰۱).

۲. بخش ۳ قانون بیمه بیکاری.

۳. همچنین تعداد دیگری معیار مستقیم و غیر مستقیم تأمین اجتماعی مانند بیمه حوادث جاده‌ای، فراهم آوردن خدمات پایه‌ای جاده‌ای، برنامه‌های متنوع تغذیه‌ای و مراقبت سلامت، اسکان و آموزش به صورت یارانه‌ای برای فقیران وجود دارند.

٤. بر اساس یک مطالعهٔ اخیر وزارت توسعهٔ اجتماعی، سامانه کنونی تأمین اجتماعی با حفظ جذب در سطح سپتامبر سال ۲۰۰۰ به‌طور مؤثر شکاف مربوط به فقر شدید در زمینه راند را ٤۵٪ کاهش می‌دهد. فقر شدید به صورت ۲۰٪ پایین توزیع هزینه تعریف می‌شود و خط فقر شدید حاصل از آن ۱۸۰ راند برای هر نفر به ازاء هر ماه است. نگاه کنید:

Economic Policy Research Institute, Summary Report, *The Social and Economic Impact of South Africa's Social Security System* (Department of Socail Development, 30 September 2004) at 8.

۵. در حال حاضر برنامه‌های تأمین اجتماعی پاسخ‌گوی ۱٤٪ هزینه‌های غیر انتفاعی یک کاسه شده هستند که ۹/۵ ٪ بالاتر از پنج سال پیش است:

Minister of Finance, Trevor Manual, Budget Speech, 2005 [available on-line at http://www.treasury .gov.za/].

6. *Ibid.*, at 59.

اصلی که در حال حاضر در آفریقای جنوبی به کمک اجتماعی دسترسی ندارند عبارتند از کودکان فقیر ۱٤ سال و بالاتر و بزرگسالان بیکار. برای خانواده‌های بدون عضو صلاحیتدار برای کمک بلاعوض مربوط به حمایت از کودک، کمک بلاعوض برای پیری یا کمک بلاعوض برای ناتوانی دسترسی به کمک اجتماعی وجود ندارد یا در حداقل است.[۱]

به دلیل آنکه فقر، جنسیتی است، شکاف‌های بزرگ در پوشش تأمین اجتماعی به گونه‌ای خارج از تناسب بر زنان اثر می‌گذارد.[۲] این وضع به واسطهٔ فقدان تدارک برای کارِ مراقبتِ بدون پرداخت مزد که اصولاً زنان انجام می‌دهند و نبود مراقبت مناسب برای کودک شدت یافته است.[۳] به‌علاوه اجرای برنامه‌های خاص تأمین اجتماعی مانند گسترش بیمه بیکاری به کارگران خانگی و کمک بلاعوض حمایت از کودکان پی‌آمدهای جنسیتی ژرف دارد.

---

۱. احتمالاً تنها استثناء امکان به کار بردن یا فایده بردن از امداد اجتماعی کمک بلاعوض برای توقیف مال برای یک دوره محدود سه ماهه است که قانون کمک اجتماعی پیش‌بینی می‌کند (بخش ۳). به هر حال مسائلی جدی در به اجرا در آوردن این کمک وجود دارد به نحوی که در حال حاضر نمی‌تواند به‌عنوان اقدام تسکین بخش مؤثر به کار رود. برای مثال نگاه کنید به قراری که دادگاه برای توافق در مورد حل و فصل اختلاف در مورد زیر صادر کرد:

Kutumela v Member of the Executive Committee for Social Services, Culture, Art and Sport in the North West Province, Case No. 671/2003, 23 October 2003 (B).

۲. نگاه کنید:

Beth Goldblatt "Gender and Social Assistance in the First Decade of Democracy- a Case Study of South Africa's Child Support Grant", 2 (2005) 32, *Politikon*.

۳. برای بحثی جامع در باره مسئله مراقبت از کودک در آفریقای جنوبی نگاه کنید:

Beth Goldblatt "Citizenship and Right to Child Care", in Amanda Gouws (ed.) *(Un)thinking Citizenship: Feminist Debates in Contemporary South Africa* (Ashgate, 2005) 117-136.

زنان، بهره‌مند شوندگان عمده از این برنامه‌ها هستند.[۱] راه به اجرا در آمدن این برنامه‌ها عبارت است از گفتمان‌های مدیریت شده و عمومی درباره آنها که می‌تواند به تداوم رفتارهای کلیشه ای منفی و بدنام کردن کمک کند.[۲] از سوی دیگر وجود این برنامه‌ها همچنین با ارتقاء بخشیدن به استقلال اقتصادی و رفاه زنان اثر مثبت بر برابری جنسیتی دارد.

در سال ۲۰۰۰ حکومت یک کمیتهٔ بررسی سامانهٔ جامع تأمین اجتماعی را (که از این پس کمیتهٔ بررسی خوانده می‌شود) به کارگماشت. این کمیته یک دستور کار رو به گسترش، برای بررسی کل سامانه تأمین اجتماعی در آفریقای جنوبی و ارائه توصیه‌هائی برای اصلاح سامانه اشاره شده ارائه داد. توصیهٔ اولیهٔ کمیته برای از بین بردن شکاف حمایت اجتماعی و کاستن از فقر مقدمه‌ای چند مرحله‌ای برای ارائه یک کمک بلاعوض برای درآمد پایه‌ای به صورت جامع بود.[۳] بر اساس تحقیق و تحلیل کمیته، کمک بلاعوض برای

---

۱. گرچه باید متذکر شد که استحقاق نسبت به کمک بلاعوض برای حمایت از کودک با اصطلاحاتی از لحاظ جنسیتی خنثی مانند «دریافت کننده مراقبت اولیه» برای کودکان جوان نوشته شده است.

۲. برای بحث در باره موانع اجرائی بر سر راه دسترسی به کمک بلاعوض برای مراقبت از کودک همین طور آگاهی در مورد حامله شدن نوجوانان جهت دسترسی پیدا کردن به کمک اشاره شده و سوء استفاده زنان از این کمک نگاه کنید:

Beth Goldblatt & Sandra Liebenbergern, *supra*, note 12; Beth Goldblatt "Teen Pregnancy and Abuse of the Child Support Grant: Addressing the Myths and Stereotypes" (2003) *Agenda*, 71.

3. Report of the Comittee Inquiry into a Comprehensive System of Social Security for South Africa, *Transforming the Present-Protecting the Future* (Cape Town, March 2002), Ch.5.

بحث بر سر گزینه‌های تأمین مالی برای بسته حمایت اجتماعی جامع در فصل ۱٤ صورت گرفته است. کمیته متذکر شد بخشی از هزینه‌های کمک بلاعوض برای درآمد پایه‌ای با اخذ مالیات افزایشی از بازگشت سرمایه کسانی که بهتر بهره‌مند شده‌اند پوشش داده می‌شد.

(see at 134)

درآمد پایه‌ای این توان بالقوه را داشت که «بیش از هر مداخله احتمالی دیگر در برای حمایت اجتماعی، فقر را کاهش دهد و توسعه انسانی و معاش پایدار را ارتقاء بخشد».[1] این پیشنهاد را جنبش اتحادیه کارگری و طیفی از دیگر سازمان‌های جامعه مدنی حمایت کردند. اما مورد قبول حکومت قرار نگرفت که توجهش بیشتر بر راهبردهای کاستن از بیکاری مانند یک برنامه گسترده کارهای بخش دولتی متمرکز بود.

حکومت مردم‌سالار جدید همه نشانه‌های تبعیض اجتماعی دولت در سامانه تأمین اجتماعی را برطرف کرده است و طیفی از اقدام‌های مهم را برای گسترش دسترسی به تأمین اجتماعی، خدمات اصلی، دارائی‌ها و اشتغال مولد فقیران به عمل می‌آورد. به‌هرحال کمیته وارسی در گزارش خود این نکته را مد نظر قرار داد که:

> ... یک اصل اساسی زیربنائی سامانه قدیم به جای خود باقی می‌ماند، یعنی این فرض که افراد متعلق به بخش نیروی کار می‌توانند از طریق کار از خود حمایت کنند و بیکاری یک وضعیت موقت است. در واقع کسانی که نمی‌توانند کار پیدا کنند (و کیفیت بهره‌مند شدن از پرداخت‌های صندوق بیمه بیکاری را ندارند، یا دیگر ندارند) در یک حفره وسیع تور ایمنی اجتماعی می‌افتند.[2]

با توجه به این پس زمینه به بررسی ماهیت و گستره تعهدات دولت بر اساس قانون اساسی در زمینه حقوق تأمین اجتماعی رو می‌آورم.

---

1. *Ibid.*, at 62.

2. *Ibid.*, at 15.

۱. تأمین اجتماعی به‌مثابه یک حق اقتصادی و اجتماعی مورد حمایت قانون اساسی

أ. معرفی تأمین اجتماعی به‌مثابه یک حق قانون اساسی

از حق تأمین اجتماعی به صورت یکی از مقرره‌های مربوط به حقوق اقتصادی و اجتماعی در بخش‌های ۲۶ و ۲۷ قانون اساسی محافظت می‌شود. جزء ۱ بخش ۲۶ از حق هر کس برای «دسترسی داشتن به مسکن مناسب» و جزء ۱ بخش ۲۷ از حق هر کس برای «دسترسی داشتن به (أ) خدمات بهداشتی شامل مراقبت بهداشتی مربوط به تولید مثل؛ (ب) غذا و آب کافی؛ و (ج) تأمین اجتماعی شامل کمک اجتماعی مناسب، در صورت ناتوانی آنان به حمایت از خود و وابستگانشان» محافظت می‌کند. این جزءهای اول بخش‌های ۲۶ و ۲۷ به ترتیب با یک جزء دوم تکمیل می‌شوند که مقرر می‌دارد:

> دولت باید قوانین و دیگر موازین منطقی را بر اساس منابع موجود برای دستیابی به حصول تدریجی هر یک از این حقوق وضع کند.

علاوه بر این مقرره‌ها، قانون اساسی همچنین از یک مجموعه حقوق «پایه‌ای» محافظت می‌کند که مرکب از حقوق اقتصادی و اجتماعی کودکان،[1] حق هر کس برای آموزش ابتدائی، شامل آموزش ابتدائی بزرگسالان،[2] و حقوق اقتصادی و اجتماعی اشخاص بازداشت شده، شامل زندانیان می‌شود.[3]

---

۱. شق ج جزء ۱ بخش ۲۸ به هر کودک حق «تغذیهٔ پایه‌ای، سرپناه، خدمات مراقبت بهداشتی پایه‌ای و خدمات اجتماعی» را می‌دهد. در جزء ۳ بخش ۲۸ کودک، شخصی تعریف شده است که سن او زیر ۱۸ سال است.

2. Section 29(1)(a).

۳. شق ه جزء ۲ بخش ۳۵ حق اشاره شده را به حق نسبت به «وضعیت‌های بازداشت سازگار با کرامت انسان، شامل دست‌کم اعمال و فراهم آوردن وسائل آسایش، تغذیه، مواد لازم برای مطالعه و معالجه پزشکی به نحو مقتضی، به هزینهٔ دولت» ارجاع می‌دهد.

اعلام‌نامهٔ حقوق همچنین حمایت از حقوق کار (بخش ۲۳)، محیط زیست (بخش ۲٤)، حقوق نسبت به زمین (جزءهای ۵ تا ۹ بخش ۲۵)، زبان و حقوق فرهنگی (بخش‌های ۳۰ و ۳۱) را مقرر می‌دارد.

همه این حقوق را دادگاه‌ها لازم‌الاجرا می‌گردانند و آزادی عمل گسترده‌ای برای اعطای وسائل جبران خسارت «عادلانه و منصفانه» دارند.[۱] قانون اساسی تعهدی پوشش دهنده را در زمینه «احترام به، حمایت از، ارتقاء و اجرای حقوق مندرج در اعلام‌نامهٔ حقوق» بر عهده دولت می‌گذارد.[۲] این امر تأیید می‌کند که همه حقوق مندرج در اعلام‌نامهٔ حقوق ترکیبی از وظایف مثبت و منفی را بر عهده دولت می‌گذارد.[۳]

مقررات فراوان حق حضور در دادگاه که در اعلام‌نامهٔ حقوق گرامی داشته شده است اهمیت خاص برای قابل دادرسی بودن عملی حقوق اجتماعی و اقتصادی دارد. بخش ۳۸ حق حضور را به دسته وسیعی از اشخاص اعطا می‌کند که احتمال دارد برای جبران مناسب با این ادعا به دادگاه رو آورند که حقی در اعلام‌نامهٔ حقوق مورد تعدی یا تهدید قرار گرفته است. این وضع شامل اقدام هر شخص از طرف شخصی که نمی‌تواند به نام خود عمل کند،[٤]

---

۱. بر اساس بخش ۱۷۲ قانون اساسی یک دادگاه باید یک قانون یا رفتار ناسازگار یا قانون اساسی را به اندازهٔ ناسازگاریش نامعتبر اعلام کند و احتمالاً «قراری عادلانه و منصفانه» صادر کند.

2. Section 7(2).

۳. کریگلر قاضی دادگاه قانون اساسی چنین اظهار عقیده کرد که: «ما بر اساس یک قانون اساسی عمل نمی‌کنیم که در آن مقاصد آشکار تنظیم کنندگان، ایجاد محدودیت برای کنترل حکومتی باشد. هدف قانون اساسی ما استقرار آزادی و برابری در یک جامعه به‌طور برجسته نامتجانس است»

Du Plessis v de Klerk, 1996 (5) BCLR 658 (CC) at para. 147.

4. Section 38 (b).

اقدام برای یک طبقه،[1] اقدام در جهت منافع عمومی،[2] و انجمن‌های اقدام کننده به نفع اعضای خود، می‌شود.[3] قضیه برجسته در آفریقای جنوبی در مورد اقدام برای طبقه در قالب ادعاهای مربوط به حقوق اقتصادی و اجتماعی قضیهٔ ***دبیر دائم، بخش رفاه، حکومت استانی کاپ شرقی و دیگری علیه نگکزوتزا و دیگران («نگکزوتزا»)***[4] است. این قضیه به تقاضای تثبیت کمک بلاعوض ناتوانی برای هزاران دریافت کننده کمک بلاعوض اجتماعی بود که حکومت استانی کاپ شرقی آن را به‌طور غیر قانونی قطع کرده بود. دادگاه نظر داد که قضیه اشاره شده «نقشینه ساخته شده‌ای» برای پیشرفت طبقه در جهت به حساب آوردن وضعیت در کل، گروه نامتجانس شاکیان است که در سراسر مناطق دور افتاده روستائی پراکنده‌اند و «فاقد سلاح حمایتی و قوی» هستند. دادگاه نظر داد که نیاز اشخاص در این وضعیت است که «باید به درک ما از مفاد قانون اساسی روح ببخشد».[5]

دادگاه در رویه قضائی خود پیوند تنگاتنگ بین تأمین اجتماعی و ارزش‌های سرشتی شالوده‌ای کرامت، برابری و آزادی انسان را برجسته ساخته است.[6]

---

1. Section 38 (c).

۲. مشهورترین قضیه در این خصوص قضیه زیر است که در آن یک سازمان مردم‌نهاد به‌طور موفقیت آمیز به چالش با برنامه حکومت در خصوص جلوگیری از انتقال اچ‌آی‌وی از مادر به کودک شد.

Minister of Health and Others v Treatment Action Campaign & Others, 2002 (1) BCLR 1033 (CC) ("TAC")

3. Section 38 (e).

4. *Permamnent Secretary, Department Welfare, E Cape Provincial Governemnt and Another v Ngxuza and Others*, 2001 (10) BCLR 1039 (SCA).

5. *Ibid.*, paras. 11-12.

6. Section 1(a) of the Constitution.

دادگاه قانون اساسی همچنان باید به‌طور اساسی به دامنه و محتوای حق تأمین و کمک اجتماعی سنگر گرفته در شق ج بند ۱ بخش ۲۷ بپردازد.[۱] به‌هرحال یک حجم اساسی از رویهٔ قضائی را در زمینه تعهداتی به وجود آورده است که مفاد مربوط به حقوق اجتماعی و اقتصادی در قانون اساسی مقرر داشته‌اند. اهمیت این رویه برای حق تأمین اجتماعی در مبحث بعد بررسی می‌شود.

ب. تعهدات دولت: وظیفهٔ خودداری از بازداشتن از یا لطمه‌زدن به دسترسی

در درجهٔ نخست دادگاه قانون اساسی تأیید کرده است که بند ۱ بخش ۲۶ و بند ۱ بخش ۲۷ یک وظیفهٔ منفی را بر عهده دولت برای «خودداری از جلوگیری» از دسترسی به حقوق مربوط «یا لطمه زدن» به این دسترسی می‌گذارد.[۲] دادگاه در تصمیم اخیر خود در بارهٔ قضیه ***جَفتها علیه شومان و دیگران؛ و فان روین علیه استولتز و دیگران («جَفتها»)***[۳] درجه بالائی از حمایت را به نمایش گذاشت که به مردم در برابر نقض‌های منفی حقوق اقتصادی و اجتماعیشان ارائه می‌دهد. *جَفتها* به موضوع مطابقت مفاد قانون

بنابراین دادگاه در دعوای *ماسافها علیه رئیس جمهوری آفریقای جنوبی و دیگران* به کمک اجتماعی به‌مثابه «یک عرصه مسئولیت دولت» اشاره کرد «که ارتباط تنگاتنگ با کرامت انسان دارد»

Mashavha v President of the RSA & Ohthers, 2004 (12) BCLR, 1243 (CC)

1. *Ibid.*, paras. 11-12.
2. *Government of the Republic of South Africa v Grootboom*, 2000 (11) BCLR 1169 (CC), at para. 34; TAC, *supra*, note 43, para. 46.
3. *Jaftha v Schoeman and Others; Van Rooyen v Stoltz and Others*, 2005 (1) BCLR 78 (CC).

دادگاه بخش با قانون اساسی می‌پرداخت، مفادی که به‌عنوان مجازات فروش خانه مردم برای تأمین دیون (گاه ناچیز) را اجازه می‌داد. دادگاه این استدلال شاکیان را پذیرفت که اقدام‌های قانونگذاری که اجازه دهد یک شخص از دسترسی موجود به مسکن محروم گردد نقض منفی حق دسترسی به مسکن است. این نقض منفی نمی‌تواند تابع قیدهای «اقدام‌های منطقی»، «تحقق تدریجی» و فراهم بودن منابع باشد که در بند ۲ بخش ۲۶ آمده است. برعکس هرگونه توجیه که دولت برای نقض ارائه دهد باید بر اساس شرط محدودیت‌های عام احراز گردد (بخش ۳۶).[1]

در چارچوب حقوق تأمین اجتماعی آن اقدام‌های حکومت که مردم را از دسترسی موجود به حقوق تأمین اجتماعی محروم می‌گرداند نقض منفی بخش ۲۷ است. بر عهده دولت قرار می‌گیرد که این محرومیت را بر پایه بایسته‌های دقیق شرط محدودیت‌های عام توجیه کند.[2] هنوز این سؤال مطرح است که آیا این نقض‌های «منفی» شامل کاهش مزایای تأمین اجتماعی در مقابل محرومیت دسترسی به هر مزیت تأمین اجتماعی می‌شود یا خیر.

أ. تعهدات دولت: وظیفهٔ گسترش‌دادن دسترسی برای به حاشیه‌رانده‌شدگان

۲. الگوی بررسی منطقی بودن

در سه قضیه از لحاظ تاریخی برجسته *سوبرامونی علیه وزیر بهداشت، کوازولو-ناتال (قضیه سوبرامونی)*،[3] *حکومت جمهوری آفریقای جنوبی*

---

1. *Ibid.*, paras. 31-34.

۲. به موجب بخش ۳۶ محدودیت‌ها احتمالاً فقط بر اساس «قانون کاربرد عام» مقرر می‌شود. به‌علاوه لازم است بایستهٔ نسبیت ذاتی عواملی را برآورده سازد که باید در احراز این امر به حساب آورد و اینکه آیا یک محدودیت «در یک جامعه باز مردم‌سالار مبتنی بر کرامت انسان، برابری و آزادی، منطقی و قابل توجیه است یا خیر».

3. *Soobramoney v Minister of Health,KwaZulu-Natal*, 1997 (12) BCLR 1696 (CC).

علیه گروتبوم (قضیه گروتبوم)،[1] *و وزیر بهداشت و دیگران علیه پویش اقدام برای معالجه و دیگران (پام)*،[2] دادگاه شالوده رویهٔ قضائی خود در مورد بررسی وظایف مثبت مقرر در بخش‌های ۲۶ و ۲۷ را پی ریزی کرد.

دادگاه این پنداره را رد کرد که این مقررات تعهدی مستقیم و غیر مشروط بر دولت بار می‌کند که به تقاضای مردم برای آنان کالاها و خدمات اجتماعی فراهم آورد. او این کار را در بافتار استدلال‌هائی انجام داد که مداخلات «یاوران دادگاه[3]» در دعاوی *گروتبوم* و *پام* مطرح ساخت. یاوران در پی آن بودند که دادگاه پنداره تعهدات اصلی حداقلی را اتخاذ کند که کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ملل متحد ارائه داده است.[4] دادگاه تفسیری از

---

1. *Grootboom*, *supra*, note 49.
2. *TAC*, *supra*, note 43.
3. amici curiae

٤. کمیته در نظر تفسیری عام شماره ۳ خود اظهار داشت که «معتقد است یک هستهٔ حداقلی تعهد برای تضمین رضایت دست‌کم در سطح حداقل اساسی برای هر حق بر عهده دولت طرف میثاق است. بنابراین برای مثال یک دولت طرف میثاق که در درون آن تعداد قابل توجهی از افراد از مواد غذائی اساسی، مراقبت اولیه در مورد سلامت، سرپناه و مسکن اساسی، یا اشکال اساسی آموزش محرومند در نظر اول در اجرای تعهدات خود به موجب میثاق قصور می‌ورزد... برای آنکه یک دولت قادر باشد قصور خود در برآورده ساختن دست‌کم هسته اصلی تعهدات حداقلی را به فراهم نبودن منابع نسبت دهد باید نشان دهد همه گونه تلاش برای استفاده از منابع تحت اختیار خود در راستای ادای آن تعهدات حداقلی به‌عنوان یک موضوع برخوردار از اولویت را به عمل آورده است.»

CESCR, *General Comment No. 3, The Nature of Syayes' Parties Obligations (Article 2(1) of the Covenant)* (Fifth Session, 1990), UN doc. E/1991/23, Annex III, at 86 (1991) para. 10.

برای موردی از کاربرد این مفهوم در قالب حقوق خاص مورد حمایت میثاق نگاه کنید:

CESCR, *General Comment No. 12, Right to Adequate Food (Article 11 of the Covenant)* (Twentieth Session, 1999) UN Doc. E/C.12/1999/5 (1999), para. 17; CESCR, *General Comment No. 14,*

حقوق اقتصادی و اجتماعی را رد کرد که یک حق واقعی متکی به خود و مستقل را به وجود می‌آورد که فارغ از ملاحظات مذکور در بند ۲ بخش ۲۷ قابل اجراست.[۱] خاطر نشان خواهد شد که مورد اخیر اشاره به قیود مربوط به موازین منطقی، تحقق تدریجی و فراهم بودن منابع دارد. دادگاه نگرانی‌هائی را در بارهٔ مفهوم تعهدات حیاتی حداقل بیان کرد. اینها شامل مسائل عملی مربوط به تعریف حقوق در بافتار نیازهای متنوع اجتماعی،[۲] (از نظر دادگاه) عدم امکان فراهم آوردن دسترسی فوری همه حتی به خدمت «حیاتی»،[۳] و ناسازگاری آن با شایستگی‌ها و نقش دادگاه‌ها می‌شد.[٤] به‌هرحال، دادگاه اشاره کرد که احتمال دارد شواهد مربوط به یک مورد خاص نشان دهد هستهٔ حداقلی در مورد خدمتی خاص وجود دارد که می‌بایست در احراز این امر به حساب آورده شود که آیا معیارهای متخذه دولت‌ها منطقی هستند یا نه.[۵]

دادگاه اقدام به ارائه الگوئی در مورد «بررسی عقلانیت» برای رسیدگی قضائی به دعاوی واقعی نسبت به مقررات خدمات و منابع اجتماعی کرد.

The Rigght to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12 of the Covenant) (Twenty-second Session, 2000), UN doc. E/C.12/2000/4 (2000), paras. 43, 37; CESRC, *General Comment No. 15, The Right to Water (Arts. 11 & 12 of the Covenant)* (Twenty-ninthe Session 2002), UN doc. E/C.12/2002/11 (2003), paras. 37-38.

1. *TAC*, *supra*, note 43, para. 39.
2. *Grootboom*, *supra*, note 49, paras. 32 and 33.
3. *TAC*, *supra*, note 43, para. 35.

٤. بنابراین دادگاه نظر داد که «دادگاه‌ها برای انجام دادن وارسی‌های سیاسی و مبتنی بر واقعیت با دامنه گستردهٔ لازم برای تعیین آنچه می‌بایست استانداردهای حیاتی حداقل باشند، به صورت نهادی مجهز نیستند». (*Ibid.*, para. 37.) در ادامه می‌گوید: «دادگاه‌ها برای رسیدگی قضائی به مسائل در مواردی که قرار دادگاه می‌تواند آثار چندگانه اجتماعی و اقتصادی برای جامعه داشته باشد کاملاً مناسب نیستند. قانون اساسی نقش نسبتاً مهار شده و متمرکز برای دادگاه‌ها در نظر می‌گیرد...» (at para. 38.)

5. *Grootboom*, *supra*, note 49, para. 33; *TAC*, *supra*, note 43, para. 34.

سؤال اصلی که دادگاه در بررسی وظایف مثبت می‌پرسد که مقررات حقوق اقتصادی و اجتماعی بر دولت‌ها بار می‌کنند این است که آیا وسائل انتخاب شده به‌طور عقلانی قادرند تحقق حقوق اقتصادی و اجتماعی مورد بحث را آسان گردانند یا خیر.[1] به بیان دادگاه:

> یک دادگاه که عقلانی بودن را مورد ملاحظه قرار می‌دهد جویای آن نمی‌شود که آیا می‌توان اقدام‌های پسندیده‌تر یا مطلوب‌تر را به عمل آورد یا ثروت عمومی را بهتر هزینه کرد. مسئله آن است که آیا اقدام‌های اتخاذ شده منطقی است. لازم است پذیرفته شود که دولت می‌تواند دامنه وسیعی از موازین را برای عملی ساختن تعهدات خود اتخاذ کند. بسیاری از این موازین حاوی بایستهٔ عقلانیت است. به محض اینکه نشان داده شود که موازین اشاره شده چنین کاری را انجام می‌دهند این بایسته تأمین شده است.[2]

ارزیابی منطقی بودن برنامه‌های حکومت، بافتار اجتماعی، اقتصادی و تاریخی و ظرفیت نهادهای مسئول اجرای برنامه را به حساب می‌آورد.[3] در ثانی، محدودیت‌های داخلی بند ۲ بخش ۲۶ لازم می‌گرداند که احتمالاً حقوق اشاره شده به صورت تدریجی تحقق بیابد،[4] وفراهم بودن منابع «یک عامل مهم در احراز این امر است که چه چیز منطقی است.»[5] بنابراین دادگاه اعتقاد داشته است که تعهد به اتخاذ موازین بایسته «لازم نمی‌گرداند دولت کاری بیشتر از آن انجام دهد که منابع‌اش اجازه می‌دهند.»[6] فراهم بودن منابع «علاوه

---

1. See: *Grootboom*, *ibid.*, para. 41.
2. *Ibid.*
3. *Soobramoney*, *supra*, note 53, para. 16; *Grootboom*, *ibid.*, para. 43.
٤. نگاه کنید به بحث «تحقق تدریجی» در مبحث بعد.
5. *Grootboom*, *supra*, note 49, para. 46.
6. *Ibid.*

بر منطقی بودن موازین به خدمت گرفته شده برای رسیدن به نتیجه بر محتوای تعهد در زمینه میزان به دست آمده» نیز نافذ است.[۱]

استاندارد وارسی که دادگاه به خدمت گرفت اساسی‌تر از آن است که صرفاً بررسی گردد آیا خط مشی اشاره شده به‌طور منطقی درک و با حُسن‌نیت به‌کار برده شده است یا نه. بنابراین در قضایای ***گروتبوم*** و ***پام*** دادگاه استانداردهای زیر را برای یک برنامه منطقی حکومت جهت تحقق حقوق اقتصادی و اجتماعی مقرر داشت:

- باید برنامه اشاره شده جامع، منسجم و هماهنگ باشد؛[۲]
- باید منابع مالی و انسانی مناسب برای برنامه اشاره شده فراهم آید؛[۳]
- باید متوازن و انعطاف پذیر باشد و جلوگیری مناسب برای نیازهای کوتاه، میان و بلند مدت فراهم آورد؛[۴]
- باید به‌طور منطقی درک شود و به اجرا درآید؛[۵] و
- باید شفاف باشد و مندرجات آن به گونه‌ای موثر به آگاهی عامه برسد.[۶]

عنصر آزمون عقلانی بودن که اهمیت اساسی برای اعطای کمک کوتاه مدت دارد، شرط لازمی است که برنامه‌های یک حکومت منطقی باید برای کسانی که نیاز فوری دارند فراهم آورند:

> اگر بخواهیم منطقی باشیم، موازین نمی‌توانند از به‌حساب‌آوردن، درجه و میزان نادیده‌گرفتن حقی صرف‌نظر کنند که می‌کوشند آن را تحقق بخشند. آنانی که نیازشان از همه فوری‌تر است و بنابراین توانشان برای

---

1. *Ibid.*
2. *Ibid.*, paras. 39 and 40.
3. *Ibid.*, para. 39.
4. *Ibid.*, para. 43
5. *Ibid.*, paras. 40-43
6. *TAC*, *supra*, note 43, para. 123.

بهره‌مندشدن از همه حقوق در معرض جدی‌ترین خطر قرار دارد نباید از دید موازینی برکنار بمانند که هدفشان دستیابی به تحقق حق اشاره شده است. ... به‌علاوه، قانون اساسی ملزم می‌گرداند که با هر کس با مراقبت و علاقه رفتار شود. اگر موازین اشاره شده، هرچند به‌لحاظ آماری موفق باشند، نتوانند به نیازهای بی‌امیدترین افراد پاسخ بگویند احتمال ندارد آزمون مورد اشاره را از سر بگذرانند.[۱]

این بایستهٔ آزمون منطقی‌بودن به‌ویژه برحسب ارزش کرامت انسانی توجیه می‌شود.[۲]

۱. تحقق تدریجی و اقدام‌های قهقرائی

دادگاه برای متعهدساختن دولت به تسهیل تدریجی دسترسی به حقوق گوناگون اجتماعی و اقتصادی، «تحقق تدریجی» را در بند ۲ بخش ۲٦ و بند ۲ بخش ۲۷ تفسیر کرد:

این بدان‌معناست که در دسترس‌بودن باید به‌تدریج آسان گردد: می‌بایست موانع حقوقی، اداری، اجرائی و مالی بررسی گردد و در مواردی که امکان‌پذیر باشد در طول زمان کمتر شوند. اسکان [و جز آن] را نه تنها باید برای تعداد زیادتری از مردم بلکه به مرور زمان باید برای دامنه گسترده‌تری قابل دسترسی ساخت.[۳]

---

1. *Grootboom*, *supra*, note 49, para. 44.

۲. بنابراین دادگاه در قضیه ***گروتبوم*** (*Ibid.*) دریافت: «برای ارزیابی عقلانی بودن اقدام دولت جنبه اساسی دارد که کرامت ذاتی انسان‌ها به حساب آید. ... به‌طور خلاصه تأکید می‌ورزم که لازم است با انسان‌ها به‌مثابه انسان رفتار شود.» (at para. 83) نگاه کنید:

S. Liebengerg "The Value of Human Dignity in Interpreting Socio-Economic Rights", 1 (2005) 21 *South African Journal of Human Rights* 1.

3. *Grootboom*, *supra*, note 49, para. 45.

تأیید دادگاه در مورد نظرهای کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در باره موازین عطف به ماسبق شونده از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است.[1] کمیته دریافته است که چنین موازینی« مستلزم بیشترین ملاحظه مراقبتی است و ضرورت دارد با عطف به تمامیت حقوق پیش‌بینی شده در میثاق و در بافتار استفاده کامل از حداکثر منابعِ در دسترس کاملاً توجیه شود.»[2] این امر راه را برای چالش‌های پیش روی اقدام‌هائی هموار می‌کند که یا سطح مزایای طرح‌های موجود یا دسته‌های شایسته استفاده را کاهش می‌دهد. ملاحظه اصلی در چنین بافتاری احتمالاً مناسب بودن هر سامانهٔ حمایت اجتماعی بدیل است که احتمال دارد حکومت در بافتار کاهش تدریجی یک برنامهٔ ویژهٔ تأمین اجتماعی مستقر سازد.

۲. تفسیر حقوق اقتصادی و اجتماعی غیرمشروط کودکان

دادگاه همچنین مجبور بود در دعاوی *گروتبوم* و *پام* به این استدلال رسیدگی کند که حقوق کودکان در خصوص سرپناه و خدمات پایه‌ای مراقبت سلامت به‌طور متوالی نقض شده‌اند. خاطر نشان خواهد شد که حقوق اقتصادی و اجتماعی «پایه‌ای» کودکان که در شق پ بند ۱ بخش ۲۸ قانون اساسی جا گرفته‌اند کیفیت حقوق اقتصادی و اجتماعی مندرج در بخش‌های ۲۶ و ۲۷ را ندارند.[3] سؤالی که مطرح می‌شود این است که آیا این مقررات تعهداتی مستقیم بر دولت‌ها برای تأمین حقوق اقتصادی و اجتماعی کودکان در یک

---

1. *Ibid.*
2. General Comment No. 3, 1990, *supra* note 56, para. 9.
۳. بنابراین شق پ بند ۱ بخش ۲۸ چنین بیان می‌کند که: «هر کودک نسبت به- ... (ب) مراقبت خانواده یا مراقبت والدین یا مراقبت مناسب بدیل به هنگام انتقال پیداکردن از محیط خانواده؛ (پ) تغذیه، سرپناه، خدمات مراقبت پایه‌ای سلامت و خدمات اجتماعی؛ ... مُحق است».

سطح پایه‌ای را بار می‌کند یا نه. در قضیه *گروتبوم* دادگاه بر این عقیده بود که «طرح با دقت ساخته شده بر اساس قانون اساسی برای تحقق تدریجی حقوق اقتصادی و اجتماعی تقریباً بی معنا خواهد بود چنانچه در هر مورد مغلوب حقوق کودکان برای به دست آوردن سرپناه با تقاضا از دولت بشود.»[1] دادگاه بر این باور بود که شق‌های ب و پ بند ۱ بخش ۲۸ را باید با همدیگر قرائت کرد. درحالی مقررهٔ اول کسانی را تعیین می‌کند که مسئول مراقبت هستند، دومی «جنبه‌های مختلف مُحق بودن نسبت به مراقبت را فهرست می‌کند.»[2] دادگاه به این نتیجه می‌رسد که وظیفهٔ اولیهٔ اجرای حقوق اقتصادی و اجتماعی یک کودک بر عهدهٔ والدین و خانوادهٔ آن کودک است.[3]

درمورد پی‌آمدهای این استدلال برای کودکانی که با والدین خود یا دیگر مراقبت کنندگانی زندگی می‌کنند که بیش از آن فقیرند که نیازهای پایه‌ای زندگی ایشان را تأمین کنند ابراز نگرانی شد.[4] در قضیهٔ *پام* دادگاه روشن ساخت که وظیفهٔ دولت در زمینه تأمین حقوق اقتصادی و اجتماعی کودکان تنها هنگامی آغاز نمی‌شود که آنان به‌طور مادی از خانواده‌های خود جدا هستند. بنابراین کودکان استحقاق حمایتی را دارند که بخش ۲۸ برای زمانی در نظر می‌گیرد که «اجرای حق برخورداری از مراقبت والدین یا خانواده وجود ندارد.»[5] در اینجا دادگاه به وضع کودکانی پرداخت که برای مادرانی متولد شده

---

1. *Grootboom*, *supra*, note 49, para. 71.
2. *Ibid.*, para. 76.
3. *Ibid.*, para. 77.

٤. برای مثال نگاه کنید:

Julia Sloth-Nielen "The Child's Right to Social Services, the Right to Social Security, and Primary Prevention of Child Abues: Some Conclusions in the Aftermath of *Grootboom*" 2 (2001) 17 *South African Journal of Human Rights*, 210.

5. *TAC*, *supra*, note 43, para. 79.

بودند که بیش از آن فقیر بودند که استطاعت استفاده از معالجهٔ خصوصی را داشت باشند و در نتیجه به تسهیلات دولتی مراقبت سلامت وابسته بودند.[1] به‌هرحال دادگاه نتیجه نگرفت که بنابراین کودکان از ادعای نامحدود و مستقیم فراهم آمدن خدمات مراقبت سلامت برخوردارند. به جای آن دادگاه برای حمایت از این یافتهٔ خود که خط مشی سخت دولت در مورد نویراپین[2] به این دلیل غیر منطقی است که خط مشی اشاره شده یک گروه به‌ویژه آسیب پذیر را کنار می‌گذارد و به آنها آسیب وارد می‌آورد، بر انکار حق کودکان برای برخورداری از خدمات اولیه مراقبت سلامت تکیه کرد. بنابراین به نظر می‌رسد که دادگاه راحت‌تر است که یک الگوی بررسی منطقی بودن را برای تعهدات مثبت به کار ببرد که مقررات قانون اساسی در مورد حقوق اقتصادی و اجتماعی به وجود آورده‌اند.

به‌هرحال، احتمال دارد رویهٔ قضائی در زمینه استحقاق مستقیم کودکان نسبت به وضع مقررات اقتصادی و اجتماعی به‌ویژه در زمینه‌هائی همچنان بسط یابد که کودکان از مراقبت خانواده برخوردار نیستند.[3] یک عرصه اساسی تعهدات دولت در زمینهٔ فراهم آوردن اعانه‌ها و خدمات اجتماعی برای کودکان

---

1. *Ibid.*

۲. نویراپین Nevirapine یک داروی ضد ویروس با کارائی اثبات شده در زمینه کاهش انتقال اچ‌آی‌وی از مادر به کودک است. حکومت در برابر پخش داروی اشاره شده در بخش سلامت عمومی به این منظور مقاومت کرده و فراهم آوردن آن را فقط به دو پایگاه آزمایش در هر استان محدود ساخت.

۳. برای مثال نگاه کنید:

Centre for Child Law & Ano v Minister of Home Affairs and Others, 2005 (6) SA 50.

قضیهٔ اشاره شده به حقوق، از جمله حقوق اقتصادی و اجتماعی کودکان خارجی بدون همراه در آفریقای جنوبی می‌پردازد.

که همچنان می‌بایست آزموده شود به خانواده‌هائی مربوط می‌گردد که در اثر ویرانی آفریقای جنوبی با بیماری واگیردار اچ‌آی‌وی/ ایدز سرپرست کودک دارند.[1]

۴. اعمال بررسی منطقی‌بودن نسبت به سامانهٔ تأمین اجتماعی

هنوز روشن نیست تا چه حد می‌توان از حق تأمین اجتماعی در بخش ۲۷ برای اصلاح‌های بلندمدت تر در سامانه تأمین اجتماعی، برای مثال گسترش دادن کمک بلاعوض کودکان تا ۱۸ سال یا حتی ارائه یک کمک درآمدی بلاعوض پایه‌ای، استفاده کرد.

یکی از انتقادهای عمده از الگوی دادگاه برای بررسی منطقی بودن در مورد وظایف مثبت تحمیل شده با حقوق اقتصادی و اجتماعی ناتوانی آن در زمینه پرداختن کافی به دامنه و محتوای اساسی حقوق مختلف اقتصادی و اجتماعی است.[2] بررسی اصلی دادگاه بر این امر متمرکز بود که آیا یک برنامهٔ حکومت معیارهای مختلف منطقی بودن را که در بالا مقرر شده تأمین می‌کند یا نه.

مشخصه‌های یک برنامه دولت منطقی (که بالاتر ترسیم شد) می‌تواند در مورد سامانه تأمین اجتماعی برای بحث در این مورد به کار رود که خط مشی و برنامه‌های حکومت باید به‌تدریج به یک سامانهٔ تأمین اجتماعی دست یابد

---

1. Beth Goldblatt & Sandra Liebenberg, *supra* note 12; Sandra Liebenberg "Taking Stock: The Jurisprudence on Children's Socio-Economic Rights and Its Implications for Government Policy" 5 (2004) *ERS Review* 2.

2. David Bilchitz "Towards a reasonable Approach to Minimum Core: Laying the Foundations for Future Socio-Economic Rights Jurisprudence" 1 (2003) 19 *South African Journal of Human Rights* at 5-11; Marius Pieterse "Coming to Terms with the Judicial Enforcement of Socio-Economic Rights" 3 (2004) 20 *South African Journal of Human Rights* 383 at 406-407.

که جامع و تأمین کنندهٔ نیازهای همهٔ گروه‌های عمدهٔ اجتماعی باشد. به‌هرحال، ماهیت بررسی منطقی‌بودن و عرصه‌ای که «تحقق تدریجی» و «با منابع موجود» برای دولت فراهم آورد این امر را نا ممکن می‌سازد که دادگاه دستور اصلاحات تأمین اجتماعی با پی‌آمدهای منابع بلند مدت را بدهد.[۱] این به‌ویژه در موردی مطرح است که دادگاه می‌ترسد پی‌آمدهای تصمیماتش در بارهٔ منابع، احتمالاً بر بهره‌مندی از دیگر حقوق اثر داشته باشد.[۲] به‌هرحال، احتمال این امکان وجود دارد که دست‌کم یک برنامهٔ عمل یا راهبرد برای تحقق تدریجی حقوق اقتصادی و اجتماعی از حکومت خواسته شود.

جنبه‌ای از آزمون منطقی بودن که بیشترین میدان برای کسب نتایج ملموس از طریق دادخواهی را عرضه می‌دارد آن است که برنامه یک حکومت منطقی باید امداد کوتاه مدت برای کسانی فراهم آورد که نیاز مبرم دارند یا در وضعیت‌های غیر قابل تحمل زندگی می‌کنند.[۳] به‌هرحال، روشن نیست این گروه چگونه در یک بافتار فقر ساختاری گسترده تعیین خواهند شد. این نکته نیز همچنان باید آزموده شود که افراد تا چه حد می‌توانند از طریق دادخواهی در مورد حقوق اقتصادی و اجتماعی به جبران‌های مستقیم دست یابند.[٤]

---

۱. به بحث قضیهٔ *کهوسا* در زیر نگاه کنید.

۲. نگاه کنید:

Soobramoney, *supra* note 53, para. 28.

۳. بنابراین برای مثال احتمال دارد به نفع گسترش امداد اجتماعی اعانه تنگدستی استدلال شود که در حال حاضر بسیار محدود است. نگاه کنید:

supra note 27 .

٤. رویهٔ قضائی دادگاه نشان می‌دهد که مایل به اعطای مزایای مستقیم نیست بلکه ترجیح می‌دهد بر منطقی بودن برنامه‌های حکومت متمرکز شود:

Grootboom, *supra* note 49, paras. 68, 95; *TAC*, *supra* note 43, paras. 35, 39, 125.

چ. فصل مشترک حقوق مربوط به برابری و حقوق تأمین اجتماعی

دو قضیه در مورد برنامه‌های تأمین اجتماعی که دادگاه قانون اساسی در مورد آنها تصمیم گرفته دربردارنده همپوشانی بین حقوق مربوط به برابری و حقوق تأمین اجتماعی است.

در قضیهٔ *ماسهافها* دادگاه قانون اساسی اعلام کرد واگذاری اجرای قانون کمک اجتماعی شماره ۵۹ مورخ ۱۹۹۲ به استان‌ها با اعلامیهٔ آر۷ از این نظر با قانون اساسی مغایرت دارد که در محدودهٔ بند ۳ بخش ۱۲٦ قانون اساسی موقت قرار می‌گیرد. این مقرره موضوعات مستلزم هنجارهای یک شکل ملی و استانداردهای اجرای مؤثر آنها و استاندارد حداقل در سطح ملی را از محول کردن به سطح استانی مستثنی می‌گرداند. دادگاه در راستای چنین کاری بر اهمیت حق و ارزش برابری در اعطای حقوق کمک اجتماعی تأکید ورزید:

> در تفسیر و اجرای بند ۳ بخش ۱۲٦، تاریخ کشور ما و نیاز به برابری را نمی‌توان نادیده گرفت. برابری نه تنها در قانون اساسی موقت و قانون اساسی ۱۹۹٦ به‌عنوان یک حق اساسی پذیرفته شده است بلکه ارزش شالوده‌ای دارد. برای مثال پرداختن حقوق بازنشستگی سالمندی در ژوهانسبورگ در گوتنگ به جای بوخوم در لیمپوپو یا مزایای کمتر برای کودکان در باترورث به جای کیپ تاون به کرامت مردم لطمه می‌زند، طبقات مختلفی از شهروندان را ایجاد می‌کند و آفریقای جنوبی را به مناطق بهره‌مند و محروم تقسیم می‌کند.[1]

برای بحثی در بارهٔ این موضوع نگاه کنید:

Sandra Liebenberg "South Africa's Evolving Jurisprudence on Socio-Economic Rights: An Effective Tool in Challenging Poverty" (2002) 6 *Law, Democracy and Development* 159.

1. *Mashavha*, *supra* note6, para. 51.

تصمیم دادگاه قانون اساسی در قضیهٔ *کهوسا علیه وزیر توسعهٔ اجتماعی؛ ماهلائول علیه وزیر توسعهٔ اجتماعی (کهوسا)*[1] نشان می‌دهد که چگونه حقوق برابری و حقوق اقتصادی و اجتماعی می‌توانند یکدیگر را در حمایت از یافتن این امر متقابلاً تقویت کنند که یک برنامه حکومت به‌طور غیر منطقی گروهی خاص را مستثنی می‌گرداند.[2] اثر چنین یافته‌ای آن است که برنامهٔ اشاره شده باید چنان گسترش یابد که گروه مستثنی شده را در بر گیرد. بنابراین دادگاه بر این اعتقاد بود که مفاد قانون شمارهٔ ۵۹ کمک اجتماعی مورخ ۱۹۹۲ با مستثنی ساختن مقیمان دائم بی‌نوا از استحقاق نسبت به اعانهٔ اجتماعی، بخش ۹ (حق برابری) و شق پ بند ۱ بخش ۲۷ (حق دسترسی به کمک اجتماعی) را نقض کرد. دادگاه با استنباط اینکه مقیمان دائم استحقاق بایسته‌های قانون اشاره شده را دارند یک راه احقاق حق را اعطاء کرد.[3]

دولت استدلال کرده بود که تسری اعانه اجتماعی به مقیمان دائم «یک بار مالی به‌طور غیر مجاز بسیار زیاد را بر دولت» بار می‌کند.[4] دادگاه در بررسی منطقی بودن شهروندی به‌عنوان یک معیار مستثنی ساختن از اعانه‌های اجتماعی بر اساس بند ۲ بخش ۲۷ با فقدان شواهدی در مورد «تعداد اشخاص

دولت قصد دارد بر اساس قانون شماره ۹ کارگزاری تأمین اجتماعی مورخ ۲۰۰٤ یک کارگزاری تأمین اجتماعی با مسئولیت اولیهٔ اجرای کمک اجتماعی در چارچوب قانون کمک اجتماعی ایجاد کند.در زمان نگارش قانون کارگزاری تأمین اجتماعی هنوز قانون کمک اجتماعی قدرت اجرائی نیافته بود. نگاه کنید:

Ex Parte: Minister of Social Development and Others 2006 (5) BCLR 604 (CC).

1. *Khosa v Minister of Social Development*; *Mahlaule v Minister of Social Development* 2004 (6) BCLR 569 (CC).
2. *Ibid.* See Particularly the Discussion at paras. 79-85.
3. *Ibid.*, paras. 86-98.
4. *Ibid.*, para. 60.

دارای وضعیت اقامت دائم، یا دارای کیفیت لازم برای کمک اجتماعی در صورت برطرف شدن مانع شهروندی» مواجه بود.[1] به‌هرحال، دادگاه بر پایهٔ مفروضاتی معین توانست نتیجه بگیرد که هزینهٔ وارد کردن مقیمان دائم در سامانهٔ اشاره شده فقط بخش کوچکی از کل هزینهٔ اعانه‌های اجتماعی می‌شود.[2] بنابراین دولت قادر نبود شواهد متقاعد کننده برای استدلال خود در این مورد ارائه دهد که هزینه‌های تسری اعانه‌های اجتماعی به مقیمان دائم بار مالی بسیار زیادی را بر او تحمیل می‌کند.

دادگاه با بررسی ادعای اشاره شده از دید برابری حقوق، این نکته را مورد ملاحظه قرار داد که آیا مستثنی ساختن مقیمان دائم از اعانه‌های اجتماعی منجر به «تبعیض ناروا» بر اساس بند ۳ بخش ۹ قاعدهٔ برابری شده است یا خیر.[3] دادگاه متذکر شد که دادخواهان‌ها بخشی از یک گروه آسیب‌پذیرند و «رفتار

---

1. *Ibid.*, para. 61.

۲. تقریباً یک پنجم هزینهٔ برنامه ریزی شده برای مقیمان دائم، به اعانه برای کودکان مربوط می‌شود. عدم انطباق بایستهٔ شهروندی با قانون اساسی در خصوص اعانهٔ حمایت از کودک را قبلاً دولت تصدیق کرده بود. آنچه باقی می‌ماند «حتی در بالاترین برآورد، یک افزایش کمتر از ۲٪ هزینه کنونی اعانه‌های اجتماعی (۲۶/۲ میلیارد راند) را منعکس می‌سازد».

Ibid., para. 62

۳. بخش ۹ قاعدهٔ برابری، تبعیض ناروای مستقیم یا غیر مستقیم بر پایهٔ طیفی از زمینه‌های استثناء شده (شامل نژاد، جنس، جنسیت، جهت‌گیری جنسی، سن، ناتوانی و جز آن) را ممنوع می‌گرداند. این موارد معرف یک فهرست حصری نیستند. احتمال دارد دیگر زمینه‌های فهرست نشده (برای مثال شهروندی، وضعیت اچ‌آی‌وی و جز آن)، چنانچه اثر معکوس بر کرامت فرد یا اثر دیگر قابل مقایسه‌ای داشته باشند، به‌عنوان زمینه‌های قابل مقایسهٔ تمایز پذیرفته شوند:
Harksen v Lane NO and Others 1997 (11) BCLR 1489 (CC), para. 46.
برای مثال نگاه کنید:
Hoffman v South African Airways 2000 (11) BCLR 1211 (CC)
(اچ‌آی‌وی- وضعیت مثبت به‌عنوان زمینهٔ قابل مقایسهٔ تبعیض پذیرفته شد). بند ۲ بخش ۹ همچنین صراحتاً پیش‌بینی می‌کند که احتمال دارد برای «پیشبرد دستیابی به برابری» اقدامات جبرانی (اقدام مثبت) صورت گیرد.

نابرابر عمدی بخشی از جامعهٔ آفریقای جنوبی که با قانون اساسی تضمین شده است» یک اثر ننگ آور قوی دارد.[1] مقیمان دائم نیز مانند شهروندان، از راه پرداخت مالیات در سامانه رفاه مشارکت دارند. در نتیجه، «نبود تناسب بین مزایا و بار هزینه‌ای که قانون انکار کنندهٔ مزایا برای مقیمان دائم به وجود می‌آورد تقریباً ناگزیر این اثر را به وجود می‌آورد که مقیمان دائم به نحوی فرو دست‌تر از شهروندان و کمتر سزاوار کمک اجتماعی هستند».[2] دادگاه با تحلیل اثر مستثنی شدن، دریافت که این امر نه تنها بار بی جهت برای خانواده‌ها، دوستان یا هسته های اجتماعی مقیمان دائم به وجود می‌آورد بلکه «احتمال دارد اثر جدی بر کرامت مقیمان دائم مورد نظر داشته باشد که در نقش دادخواه قرار دارند.»[3] دادگاه نتیجه گرفت که مستثنی شدن از این نظر غیر منصفانه است که مقیمان دائم بی‌نوا «به حاشیه جامعه رانده شده‌اند و از چیزی محرومند که احتمال دارد برای قادر ساختن ایشان به بهره‌مند شدن از دیگر حقوقی که در قانون اساسی به ایشان تعلق گرفته جنبهٔ اساسی داشته باشد.»[4] بنابراین اثر مستثنی شدن از کمک اجتماعی بر زندگی و کرامت مقیمان دائم از ملاحظات مالی و مهاجرتی که دولت بر آنها تکیه می‌کند فراتر رفته است.[5]

باید ذکر کرد که یافتهٔ دادگاه محدود به مقیمان دائم به‌عنوان گروهی از غیر شهروندان می‌شد. دادگاه به صراحت ابراز داشت: «احتمالاً منطقی است که کارگرانی را از طرح قوهٔ مقننه مستثنی کنیم که شهروندان دیگر کشورها، دیدار کننده و مقیمان غیر قانونی هستند و تنها پیوندی ضعیف با این کشور دارند.»[6]

بسیاری از جنبه‌های استدلال دادگاه در بارهٔ اثر مستثنی شدن گروه‌ها از کمک اجتماعی بر بخش‌های گسترده‌ای از جمعیت قابل اعمال است که در

---

1. *Khosa, supra* note 95, para. 79-85.
2. *Ibid.*
3. *Ibid.*, para. 77.
4. *Ibid.*, para. 76.
5. *Ibid.*, para. 82.
6. *Ibid.*, para. 59.

فقر زندگی می‌کنند و از موازین کنونی کمک اجتماعی محرومند (برای مثال، کودکان بالای ١٤ سال و بزرگسالان بیکار زیر سن بازنشستگی). به‌هرحال، همان‌طور که بالاتر ذکر شد، دادگاه منطقی بودن را بر اساس منابع موجود دولت ارزیابی می‌کند. اگر چنان قضاوت شود که پی‌آمدهای تخصیص منبع در زمینهٔ گسترش سامانه تأمین اجتماعی بسیار وسیع است یا عواقب بلندمدتی برای اولویت‌های دیگر دولت‌ها دارد احتمالاً چالش اشاره شده موفق نخواهد بود. به‌هرحال، دادگاه می‌تواند دولت را ملزم گرداند که برای از بین بردن شکاف در زمینهٔ فراهم کردن تأمین اجتماعی یک راهبرد ملی و برنامهٔ عمل تدوین کند. یک چنین برنامه‌ای می‌بایست از راه فرایندی مشارکتی و شفاف درست شود و شامل شاخص‌هائی باشد که بتوان با آنها پیشرفت را اندازه‌گیری کرد. به‌علاوه دادگاه‌ها همچنین هنگامی می‌توانند مداخله کنند که در برنامه‌های تأمین اجتماعی به نیازهای گروه‌های آسیب‌پذیر و دارای وضع نامطلوب اولویت مقتضی داده نمی‌شود.[1] قرائت مشترکی از تأمین اجتماعی و حقوق برابری نیز توان بالقوهٔ مهمی برای کمک به [مقابله با] چالش نابرابری‌های جنسیتی و دیگر نابرابری‌ها در سامانهٔ تأمین اجتماعی دارد.

ح. عدالت اداری و تدابیر قانون اساسی برای احقاق حق به‌مثابه محمل‌های حمایت از حقوق تأمین اجتماعی

در مورد اکثریت عظیمی از قضیه‌های مربوط به تأمین اجتماعی بر حسب حق برخورداری از عدالت اداری تصمیم گیری شده است. بنابراین محمل مهمی برای حراست از حقوق تأمین اجتماعی است.

---

۱. احتمال دارد کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ملل متحد چنین راهبردپردازی و برنامه ریزی ملی را به‌عنوان بخشی از تعهدات اصلی دولت‌های طرف میثاق نسبت به میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ببینید. برای مثال نگاه کنید:
General Comment No. 14, *supra.* note 56, para. 43(f).

بخش ۳۳ قانون اساسی حق برخورداری از دادخواهی اداری عادلانه را گرامی می‌دارد.[۱] این حق به همه حقِ آن نوع رسیدگی اداری را می‌دهد که «قانونی، عقلانی و از نظر آیین رسیدگی منصفانه است»[۲] همین طور حق می‌دهد «دلایل کتبی» در موردی ارائه شود که رسیدگی اداری اثر منفی بر حق کسی داشته است.»[۳] به‌علاوه، مقررهٔ اشاره شده وظیفه‌ای را در زمینهٔ وضع قانون ملی برای اجرائی ساختن این حق‌ها بر دوش دولت می‌گذارد.[۴] سازگار با این وظیفه قانون شمارهٔ ۳ ارتقاء عدالت اداری مورخ سال ۲۰۰۰ وضع شد. این قانون چارچوبی را برای بررسی قضائی رسیدگی اداری، برای مثال شامل اجرای اعانه‌های اجتماعی بر اساس قانون کمک اجتماعی، فراهم می‌آورد.[۵] قانون اشاره شده به حق مبتنی بر قانون اساسی در خصوص اقدام اداری عادلانه استحکام می‌بخشد.

تعداد بسیار زیادی از دعاوی وجود داشته که به توزیع ناعادلانهٔ اعانه‌های اجتماعی مربوط می‌شدند. به‌ویژه در استان کاپ شرقی در زمینهٔ توزیع اعانه‌های اجتماعی مسئله‌ای مزمن و سامانه‌مند وجود داشته است.[۶] این امر

---

۱. حقوق عرفی (common law) در آفریقای جنوبی نیز مجموعه‌ای اساسی از اصول اقدام اداری عادلانه را به وجود آورده است.

2. Section 33(1).

3. Section 33(2).

4. Section 33(3).

۵ نگاه کنید:

Nick de Villiers "Social Grants and Promotion of Administrative Justice Act" (2002) 18 *South African Journal of Human Rights* 320; Clive Plasket "Administrative Justice and Social Assistance" (2003) 120 *South African Law Journal* 494.

٦. به‌هرحال همان‌طور که قضیهٔ اخیراً طرح شده کوازولو- ناتال تصدیق می‌کند مسائل اجرای تأمین اجتماعی منحصر به استان کاپ شرقی نمی‌شود.

فورنمن جی را به سمت ملاحظهٔ زیر در *قضیهٔ کیت علیه اعضای کمیته‌های اجرائی، وزارت رفاه، استان کاپ شرقی* (*قضیهٔ کیت*) هدایت کرد:

> قصور در اجرای درست به وضعی منجر شده که در آن دادگاه‌ها بدل به سازوکار اصلی تضمین پاسخ‌گو بودن در توزیع اعانه‌های اجتماعی شده‌اند.[۱]

تعدادی رأی، به‌ویژه در محاکم عالی، بوده است که حق دادخواهی برای امداد در موارد مربوط به لغو اعانه‌های تأمین اجتماعی بدون هشدار، دلیل یا استماع دعوی،[۲] قصور در اتخاذ تصمیمات به موقع در درخواست‌های مربوط به اعانه‌های اجتماعی،[۳] و قصور در پرداخت حقوق مُعوقه و بهرهٔ آن در

Machi & Others v MEC for Province of Kwazulu-Natal Responsible for Social Welfare and Population Development Case No. 4392/04 (unreported judgment of 8 March 2005) (D&CLD).

1. *Kate v MEC, Dept of Welfare, Eastyern Cape* [2005] 1 All SA 745 (SE) at para. 5.

۲. در نتیجهٔ حرکتی در جهت ثبت مجدد با هدف امحاء تقلب در توزیع اعانه‌های اجتماعی اعانه‌ها به صورت جمعی لغو شد اما سبب نادیده گرفتن کامل اصول پایه‌ای عدالت اداری شد. برای مثال نگاه کنید:

Nguza, supra note 45; *Bushula & Others v Permanent Secretary, Department of Welfare, Eastern Cape Provincial Government* 2000 (7) BCLR 728 (E).

۳. برای مثال نگاه کنید:

Vumazonke v MEC for Social Development, Eastern Cape, and Three Similar Cases 2005 (6) SA 229 ("*Vumazonke*"), para. 9.

دیوان عالی در این قضیه دریافت که تأخیر بخش استانی توسعهٔ اجتماعی در اتخاذ تصمیم در بارهٔ درخواست درخواست دهندگان برای اعانه‌های اجتماعی بر اساس قرائت توأمان شق ز بند ۲ بخش ٦ و شق الف بند ۲ بخش ٦ قانون ارتقاء عدالت اداری غیر منطقی است. در قضیه‌های پیشین

Mahambehlala v MEC for Welfare, Eastern Cape and another 2002 (1) Sa 342 (SE), and *Mbanga v MEC for Welfare, Eastern Cape and another* 2002 (1) Sa 359 (SE),

وضعیت درخواست‌های با تأخیر زیاد پذیرفته شده را قبول کرده‌اند.[۱] در همهٔ این قضیه‌ها دادخواهان رأی موفقیت آمیز بر مبنای حق مبتنی بر قانون اساسی در مورد رسیدگی اداری عادلانه یا بر اساس قانون ارتقاء عدالت اداری، از زمان وضع آن، به دست آورده‌اند.

به‌هرحال، این آرای مثبت تحت‌الشعاع روند کوتاهی در اجرای رأی، به‌ویژه پرداخت و بدهی دیون تقویم شده به پول در رأی، در واحد/بخش استانی توسعهٔ اجتماعی قرار گرفته است. دادگاه‌ها برای پاسخ دادن به این وضع، راهبردهای گوناگونی اتخاذ کرده‌اند، از جمله اینکه می‌توان در مواردی که آراء علیه دولت در مورد دیون تقویم شده به پول اجرا نشده‌اند به‌عنوان تحقیر، نام اعضای مسئول کمیته‌های اجرائی وزارتخانه‌ها و دیگر ماموران بخش دولتی را اعلام کرد.[۲] این رویکرد بر اثر این امر اتخاذ شد که قانون شمارهٔ ۲۰ مسئولیت مدنی دولت مورخ ۱۹۵۷ مانع توقیف اموال یک حکومت استانی می‌شد و در نتیجه این مجرای تأمین رضایت در مورد رأی دیون را مسدود می‌ساخت. به‌هرحال، رأی دیوان عالی تمییز در قضیهٔ *جیبیا* دریافته است که یک رأی در مورد پول نمی‌تواند با اتخاذ رویه‌های اهانتی علیه دولت جنبهٔ اجرائی پیدا کند.[۳] این وضع عملاً دریافت کنندگان اعانهٔ اجتماعی را از داشتن راه مؤثر برای استیفای حقوق قانونی و مبتنی بر قانون اساسی محروم

دیوان عالی دریافت که هر گونه تأخیر بیش از سه ماه در اتخاذ تصمیم در مورد یک درخواست اعانه رفاه در صورت نبودن وضعیت‌های ویژه، غیر عقلانی است.

۱. نگاه کنید:

Mahambehlala & Mbanga, ibid.

2. *Mjeni v Minister of Health and Welfare, Eastern Cape* 2004 (4) SA 446 (TK); *East London Transitional Local Council v MEC for Health, Eastern Cape, and Others* [2000] 4 All SA 443 (CK).

3. *Jayiya v MEC for Welfare, Eastern Cape* 2004 (2) SA 611 (SCA).

می‌گرداند. در تصمیم بعدی، دیوان عالی در *قضیهٔ کیت علیه اعضای کمیته‌های اجرائی، وزارت رفاه، استان کاپ شرقی* قاضی فرونمان چنین ملاحظه کرد:

> تبدیل امر ممکن به یک موضوع واقعی که حکومت احتمال دارد از اجرای دستورهای دادگاه امتناع ورزد یک چیز است. چسبیدن به این امر به‌عنوان یک واقعیت حقوقی که دادگاه‌ها قدرت ندارند راه‌های تضمین اجرای دستورهای دادگاه در یک کشور مبتنی بر قانون اساسی مانند کشور ما را درست کنند چیز دیگری است... برای دادگاه‌ها انجام دادن کار اخیر کمک به دولت و تشویق آن به این امر است که به قانون اساسی متکی نباشد، امری که کاملاً با وظیفهٔ دادگاه بر اساس قانون اساسی تضاد دارد.[1]

قاضی فرونمان، با این اعتقاد تصمیم مربوط به قضیهٔ *جیبا* را به نحو مُضیِّق تفسیر کرد که کل تصمیم الزام آور آن بود که در آن قضیه احکام نادرستی بر علیه خوانده‌های نادرست طلب شد و نمی‌توان مأموران دولت را به خاطر عدم اجرای یک رأی پولی دادگاه به این عنوان مقصر دانست که مرتکب جنایت تحقیر دادگاه شده اند.[2] دادگاه‌ها همچنان می‌توانستند یک حکم اعلامی صادر کنند که به موجب آن یک مأمور دولت به حکم دادگاه اهانت می‌کند. آنها همچنین می‌توانستند از مأموران دولت بخواهند توضیح دهند چرا دستور دادگاه را اجابت نکرده‌اند و آنان را ملزم گردانند توضیح دهند که قصد دارند چگونه آن دستورها را اجابت کنند. قاعدهٔ اهانت مدنی در حقوق عرفی می‌تواند از این طریق بدون چسبیدن به ضمانت اجراهای کیفری توسعه یابد.[3]

---

1. *Kate (SECLD), supra* note 115, para. 25.
2. *Ibid.*, para. 23.
3. *Ibid.*, para. 21.

این نکته نیز مورد توجه قرار گرفت که توضیحات دیوان عالی تمیز در قضیهٔ *جیبا* این نکته را مورد تردید قرار می‌دهد که بتوان در مواردی به‌عنوان خسارت، بازپرداخت و بهره ادعا کرد که در آنها تأخیرهای غیرمنطقی در تصویب و پرداخت اعانه‌های اجتماعی و اظهارات خارج از موضوع دعوی(که برای دعاوی بعدی الزام آور نیستند)، وجود داشته است.

در رأی بعدی مربوط به قضیهٔ *فومازونکه*،[1] دادگاه تجدید نظر (آفریقای جنوبی، کاپ شرقی) به بررسی مجدد قضیه‌هائی پرداخت که به قصورهای سامانه‌مند در توزیع اعانهٔ اجتماعی در استان کاپ شرقی می‌پردازند. ملاحظه شد که دادگاه‌ها در «محدودهٔ مرزهای وظیفهٔ قضائی- یعنی حدود نهائی صلاحیت دادگاه‌ها برای مهندسی کردن کارائی اجرائی» عمل می‌کنند.[2]

قاضی در تلاشی مجدد برای تصحیح عمل‌کرد مبتنی بر سوء کارکرد وزارتخانهٔ اشاره شده رهنمود داد که رأی اشاره شده در خدمت رئیس کمیسیون حقوق بشر [آفریقای جنوبی] قرار گیرد «به نحوی که بتواند مد نظر قرار دهد آیا لازم است بررسی رفتار وزارتخانهٔ مدعی علیه را به منظور ارائهٔ پیشنهاد اقدام‌های مشخص جهت تضمین این امر آغاز کند که مطمئن شود وزارتخانه سازگاری با تعهدات خود بر پایهٔ قانون اساسی ودیگر مقررات را شروع می‌کند و تعدی به حقوق مبتنی بر قانون اساسی در حد کنونی اعانه را متوقف می‌سازد.[3] به‌علاوه دستور داده شد که رأی اشاره شده در خدمت رئیس

---

1. *Vumazonke, supra* note 117.
2. *Ibid.*, paras. 9-10.
3. *Ibid.*, para. 18.

کمیسیون حقوق بشر آفریقای جنوبی یکی از «نهادهای دولتی[دولت به مفهوم عام] حمایت از مردم‌سالاری مبتنی بر قانون اساسی» ایجاد شده در فصل ۹ قانون اساسی است. اختیارات و وظایف کمیسیون حقوق بشر در بخش ۱۸٤ قانون اساسی تعیین شده که با قانون شمارهٔ ۵۹ کمیسیون حقوق بشر مورخ ۱۹۹٤ تکمیل می‌شود. اینها شامل اختیار بررسی مسائل حقوق بشر (بخش ۹) ارائهٔ توصیه و بر آن اساس، ارائهٔ گزارش به رئیس جمهوری و مجلس (بخش ۱۵)

کمیسیون خدمات دولتی باشد به نحوی که او نیز بتواند یک بررسی در خصوص وزارتخانهٔ مدعی علیه را مد نظر قرار دهد.[۱] به بیان قاضی پلاسکت:

> ... زمان برای حرف‌زدن و کاری انجام ندادن مدتهاست گذشته. باید برای جبران یک تعدی جدی و سامانه‌مند وزارتخانهٔ مدعی علیه نسبت به قانون اساسی و قوانین عادی- و اصول اداره کردن خوب- کاری مؤثر و مشخص انجام داد.[۲]

دادگاه عالی تجدیدنظر در رسیدگی درخواست تجدیدنظر در مورد تصمیم مربوط به قضیهٔ کیت تأیید کرد که در مواردی می‌توان به جبران خسارت قانونی حکم داد که وزارتخانهٔ رفاه مسئول تأخیر غیر منطقی در رسیدگی به یک دادخواست در مورد اعطای کمک اجتماعی است.[۳] خسارات اشاره شده بر مبنای مبلغی معادل سودی محاسبه می‌شوند که در قانون به‌عنوان مبلغ قابل پرداخت برای موردی پذیرفته شده است که از پرداخت پول به‌طور غیر قانونی امتناع شده است.[۴] دادگاه همچنین تأیید کرد که یک مأمور دولت که دادگاه به

می‌شود. به‌علاوه کمیسیون بر اساس قانون اساسی وظیفه دارد از ارکان مربوط در دولت بخواهد «اطلاعات در مورد اقداماتی» را برای آن فراهم آورند «که در راستا تحقق حقوق مندرج در اعلام‌نامهٔ حقوق در خصوص اسکان، مراقبت سلامت، غذا، آب، تأمین اجتماعی، آموزش و محیط زیست به عمل آورده‌اند.» (بند ۳ بخش ۱۸٤). به جدیدترین گزارش کمیسیون حقوق بشر در بارهٔ حق تأمین اجتماعی در پی اجرای این وظیفهٔ مبتنی بر قانون اساسی می‌توان به صورت ارتباط متصل(online)در نشانی زیر دست یافت:

www.sahrc.org.za/5th_esr_socialsecurity.pdf.

۱. کمیسیون خدمات عمومی بر اساس بخش ۱۹٦ ایجاد شده و اختیارات و وظایفش را قانون اساسی و قانون کمیسیون خدمات عمومی تنظیم می‌کند.

2. *Vumazonke, supra* note 117, para. 22.

3. *The MEC for The Department of Welfare v Kate Case No: 580/04, 30 March 2006 (SCA)* [judgment unreported at the date of writing].

در این قضیه تأخیر در تهیه و تقویم و تصویب اعانه ناتوانی پژوهش‌خواه سی و هفت ماه بود (بند ۱۰).

4. *Ibid.*, para. 33.

او دستور داده اقدام خاصی را انجام دهد یا از انجام دادن آن امتناع کند و در انجام دادن چنین دستوری قصور ورزد برای ارتکاب عمل اشاره شده مسئولیت مدنی دارد.[1] سرانجام دادگاه تجدید نظر بیشو اخیراً رأیی را از خود بر جا گذاشت که به موجب آن علیه حکومت استانی دستوری نظارتی صادر کرد که دادگاه را قادر می‌سازد بر پرداخت بدهی‌هائی مباشرت داشته باشد که در رأی دادگاه به دادخواست‌های اعانهٔ اجتماعی، علیه استان صادر می‌شود.[2]

خ. نتیجه

نوشتار حاضر در پی نشان دادن توان بالقوه و محدودیت‌های نقش دادگاه‌ها در پیشبرد حقوق تأمین اجتماعی و حراست از آنها در آفریقای جنوبی بوده است.

تثبیت یک حق مبتنی بر قانون اساسی در خصوص دسترسی به تأمین اجتماعی که قابل رسیدگی قضائی است به میزان زیاد دامنهٔ توانائی دادگاه به حمایت از منافع مردم در تأمین اجتماعی را گسترش داده است. برای مثال اقدام دادگاه به پذیرش وظیفهٔ منفی در مورد اجتناب از محروم کردن مردم از دسترسی به حقوق اقتصادی و اجتماعی و تأیید نظرهای کمیتهٔ حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در خصوص افزایش بررسی اقدام‌های عطف به ماسبق شونده، این نکته را نشان می‌دهد. همچنین توان بالقوهٔ استفاده نشده‌ای در آزمون منطقی بودن وجود دارد که دادگاه قانون اساسی برای رسیدگی به وظایف مثبتی که حقوق اقتصادی و اجتماعی ایجاد می‌کنند، ارائه داده است. در این چارچوب، مهم بایسته‌ای است که به موجب آن یک برنامهٔ منطقی

---

1. *Ibid.*, para. 30.
2. *Magidimisi N.O. v The Premier of the Eastern Cape and Others* Case No. 2180/04 (Bisho High Court) [judgment unreported at the date of writing].

حکومت باید بتواند نیاز کسانی را فراهم آورد که نا امیدند و بتدریج دسترسی به حقوق اجتماعی را گسترش بدهد.

به‌هرحال، ارزیابی منطقی بودن، منابع و مضیقه‌های ظرفیتی دولت را نیز به حساب خواهد آورد. در این عرصه دادگاه‌ها، با توجه به محدودیت‌های نقش و شایستگی‌های نهادیشان، عموماً درک کاملاً گسترده‌ای از دولت را ارائه می‌دهند. بنابراین در قضیهٔ *پام* دادگاه قانون اساسی بر این نظر بود که گرچه موارد تعیین منطقی بودن «در واقع احتمال دارد پی‌آمدهای بودجه‌ای داشته باشند، به خودی خود در جهت تنظیم مجدد بودجه قرار ندارند.[بلکه] از این طریق کارکردهای قضائی، مقننه و اجرائی به یک توازن شایستهٔ مبتنی بر قانون اساسی دست می‌یابند.»[1]

این امر به‌طور طبیعی توان بالقوهٔ دادخواهی را فقط به تغییر شکل سامانهٔ تأمین اجتماعی در بلند مدت، محدود می‌گرداند. به‌هرحال، همان‌طور که تصمیمات قضیه‌های *گروتبوم*، *پام* و *کهوسا* نشان می‌دهد دادگاه مایل و قادر به تجدید نظر در تصمیمات مربوط به تخصیص بودجه بوده است. در این قضیه‌ها دادگاه بر این نظر بود که عدم تمایل دولت به گسترش دسترسی به مسکن، مراقبت سلامت و اعانه‌های اجتماعی به گروه‌های آسیب پذیر غیر منطقی است. دادگاه‌ها عموماً بیشتر مستعد آن خواهند بود که ترتیب مداخله در تخصیص اولویت منابع دولت در مواردی را بدهند که گروه‌های نیازمند از دسترسی به منابع و خدمات اساسی اجتماعی محرومند. این امر تدوینِ راهبردِ افزایش برای بهبود دسترسی به تأمین اجتماعی را امکان پذیر می‌سازد. این راهبرد توان بالقوهٔ آن را دارد که در طول زمان اثر تغییر شکل دهنده داشته باشد.

---

1. *TAC, supra* note 43, para. 38.

این نوشتار همچنین نشان داده است که چگونه حق تـأمین اجتمـاعی هـم پیوند با حق برابری می‌تواند برای ملزم کردن سامانهٔ اعانـه‌هـای اجتمـاعی بـه مطالبهٔ هنجارها و استانداردهای ملی یک شکل برای اعطای اعانه‌های اجتماعی (قضیهٔ *ماسیهافها*) و وارد کردن گروه‌های مقیم دائم که پیشتر به حاشـیه رانـده شده بودند (قضیه‌های *کهوسا و مـاهلائولی*) مـورد اسـتناد قـرار گیـرد. حـق برخورداری از رسیدگی اداری عادلانه و تمایل دادگـاه‌هـا بـه توسـعهٔ راه‌هـای ابداعی احقاق حق، نقش اساسی در تلاش برای حمایت از دریافـت کننـدگان اعانهٔ اجتماعی در برخی از استان‌ها در برابـر اجـرای ناکارآمـد ایفـا مـی‌کنـد. به‌ویژه، قضیه‌های مربوط به رفاه در کاپ شرقی نشان داده اسـت کـه چگونـه دادگاه‌ها به گونه‌ای خَلّاق کوشیده‌اند به منتفعان از رفاه در یک زمینهٔ مبتنی بـر مسائل اجرائی فراگیرنده و سامانه‌مند کمک کنند.

ابعاد جنسیتی سامانهٔ تأمین اجتماعی آفریقـای جنـوبی همچنـان مـسئله‌ای عمده برای پژوهش بیشتر و توسعهٔ خط مشی و همچنین چالش برای دادگاه‌ها در ارائهٔ یک رویهٔ قضائی حساس به جنسیت است.

این نکته نیز اهمیت دارد که سازمان‌هـای جامعـهٔ مـدنی در خـط مـشی و حمایت سیاسی خود در زمینهٔ تغییر شکل سامانهٔ تأمین اجتماعی به حق تـأمین اجتماعی تثبیت شده در قانون اساسی آفریقای جنوبی و پیمان‌نامه‌های حقـوق بشری منطقه‌ای و بین‌المللی مختلف استناد می‌کنند.[1] این امر به گونه‌ای تشویق کننده در فرایندهای مربوط به خط مشی و قانونگذاری در زمینهٔ سامانهٔ تـأمین اجتماعی، شامل کتاب سفید رفاه، گزارش کمیتهٔ وارسی در یک سـامانهٔ جـامع

---

۱. گفتمان حقوق محور را طیف گـسترده‌ای از سـازمان‌هـای پویـشگر (campaigner) در عرصهٔ تأمین اجتماعی، مانند ائتلاف اعطای درآمد پایه‌ای، حمایل سیاه، و اتحاد برای استحقاق کودکان نسبت به حقوق تأمین اجتماعی، دنبال می‌کنند.

تأمین اجتماعی، مشاوره‌های کمیسیون اصلاح قوانین آفریقای جنوبی برای قوانین تجدید نظر شده مراقبت از کودکان،[1] و قانون اصلاح شده کمک اجتماعی نیز برجسته شده است.[2]

شاید مهم‌ترین مشارکت در تثبیت دسترسی به تأمین اجتماعی به‌عنوان یک حق مبتنی بر قانون اساسی در آفریقای جنوبی افزایش پاسخ‌گو بودن دولت برای ادامهٔ حیات و ترقی فقیران باشد. تأمین اجتماعی دیگر نمی‌تواند خصوصیت صدقه یا بخشش را داشته باشد بلکه بیانی از تعهد آفریقای جنوبی پس از دورهٔ جدانژادی نسبت به ارزش کرامت انسانی است. همان‌طور که قاضی موکگورو در قضیهٔ *کهوسا* نظر داد:

> حق دسترسی به تأمین اجتماعی، شامل کمک اجتماعی به کسانی که قادر به حمایت از خود و وابستگانشان نیستند، تثبیت شده زیرا ما به‌مثابه یک جامعه برای ابناء بشر ارزش قائلیم و می‌خواهیم تضمین کنیم که مردم استطاعت تأمین نیازهای پایه‌ای خود را دارند. یک جامعه باید در پی تضمین این امر باشند که اگر قرار است جامعه‌ای باشد که در آن کرامت انسان، آزادی و برابری جنبهٔ شالوده‌ای داشته باشد، ضروریات پایه‌ای زندگی در دسترس همه باشد.[3]

---

1. South African Law Reform Commission Discussion Paper 103, Project 110, Review of Child Care Act. (on line at: www.doj.gov.za/salrc/dpapers/dp103_prj110_cover_2002.pdf).

۲. برای مثال نگاه کنید به مقدمهٔ سند زیر:

Socail Assistance Act 13 of 2004.

3. *Khosa, supra* note 95, para. 52.

فصل ششم

تأمین اجتماعی- استانداردهای بین‌المللی و حق تأمین اجتماعی

اورسولا کولکه و گرمان لوپز- مورالس*

استانداردها تاریخ سازمان بین‌المللی کارند. استانداردهائی که این سازمان به‌عنوان نهادی بین‌المللی که بیشترین تعداد اسناد الزام آور و غیر الزام آور را در زمینهٔ حقوق بشر به وجود آورده است در مرکز دستورنامه[1] و کار روز به روز آن قرار می‌گیرد.[2]

خوان سوماویا، مدیر کل

سازمان بین‌المللی کار

---

* گرمان لوپز- مورالس، هماهنگ کنندهٔ گروه تأمین اجتماعی، دفتر استانداردهای بین‌المللی کار، سازمان بین‌المللی کار؛ اورسولا کولکه، هماهنگ کننده استانداردهای و قوانین، بخش تأمین اجتماعی، سازمان بین‌المللی کار. نظرهای ابراز شده در این نوشتار از آن مؤلفان است و لزوماً دیدگاه‌های سازمان بین‌المللی کار را منعکس نمی‌سازد.

1. mandate
2. Preface to *Les normes internationales du travail: un patrimoine poure l'avenir – Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos* (International Labour Office, 2004), ix-xii.

۱. استانداردسازی سازمان بین‌المللی کار در حوزه تأمین اجتماعی

هدف کلی سازمان بین‌المللی کار تقویت عدالت اجتماعی در سراسر جهان از راه «کار مناسب برای همه» است. یکی از ابزارهای اصلی سازمان بین‌المللی کار برای دستیابی به آن برقرار ساختن استانداردهای بین‌المللی قابل اعمالِ کار است. دلیل ایجاد استانداردهای جهان‌گستر آن است که جامعهٔ بین‌المللی بپذیرد باید به تأمین اجتماعی به صورت امر جمعی بپردازد نه مثل زمان حاضر که فقط به‌مثابه امری مربوط به روابط فرد فردِ دولت‌ها مد نظر قرار می‌دهد. استانداردهای اشاره شده شکل پیمان‌نامه یا توصیه‌نامه را دارند و همهٔ عرصه‌های مربوط به هدف‌های سازمان بین‌المللی کار را می‌پوشانند. مقاوله‌نامه‌ها با این دید طراحی شده‌اند که به تصویب برسند، زیرا هنگامی که دولت‌های عضو سازمان بین‌المللی کار یک مقاوله‌نامه را تصویب می‌کنند تابع تعهدات بین‌المللی حقوقی الزام آور می‌شوند درحالیکه توصیه‌ها برای تصویب نیستند بلکه رهنمودهای عام یا فنی را مشخص می‌سازند و اغلب مقاوله‌نامه‌های مربوط را تکمیل می‌کنند. بنابراین استانداردها به‌عنوان رهنمودهای مورد حمایت جهانی برای سیاست‌های اجتماعی ملی به کار می‌آیند و هنگامی که تصویب می‌شوند مانع می‌گردند کشورها عقب گرد بکنند یا آنچه را پیشتر به دست آمده از دست بدهند.

سازمان بین‌المللی کار طبق اختیارات ترسیم شده در اساسنامهٔ سال ۱۹۱۹ خود به‌طور مداوم اهمیت قابل ملاحظه‌ای برای مسائل تأمین اجتماعی قائل شده است. در واقع مقدمهٔ اساسنامهٔ سازمان بین‌المللی کار بیان می‌کند که دستورنامهٔ سازمان برای بهبود بخشیدن به وضعیت نیروی کار، از جمله، «جلوگیری از بیکاری، ... حمایت از کارگر در برابر ناخوشی، بیماری و لطمهٔ ناشی از کار، ... مقرری سالمندی و لطمه» است. این دستورنامه، که اعلامیهٔ

فیلادلفیا در ۱۹٤٤ آن را مجدد تأیید کرد[۱] و در اساسنامهٔ سازمان بین‌المللی کار درج است، «تعهد رسمی سازمان بین‌المللی کار» به تشویق بیشتر برنامه‌هائی جهانی را در میان ملت‌ها می‌پذیرد که از جمله به «گسترش موازین تأمین اجتماعی برای فراهم آوردن درآمد پایه‌ای برای همه نیازمندان به چنین حمایت و مراقبت پزشکی جامع»، همین طور «فراهم آوردن رفاه برای کودکان و حمایت از مادران» دست خواهند یافت.

از زمان تأسیس سازمان بین‌المللی کار، کنفرانس بین‌المللی کار ۳۱ مقاوله‌نامه و ۲۳ توصیه نامه را در مورد تأمین اجتماعی تصویب کرده است. نخستین مقاوله‌نامهٔ بین المللی کار در بارهٔ تأمین اجتماعی (حمایت از مادری)[۲] در نخستین اجلاس کنفرانس بین‌المللی کار در ۱۹۱۹ به تصویب رسید و جدیدترین مقاوله‌نامه در بارهٔ تأمین اجتماعی در سال ۲۰۰۰ تصویب شد،[۳] که در استانداردهای پیشین حمایت از مادری تجدید نظر کرد.

در ۲۰۰۲ هیأت حاکم سازمان بین‌المللی کار هشت مورد[٤] از ۳۱ مقاوله‌نامه را به‌عنوان مقاوله نامه‌های به روز شده تأمین اجتماعی تأیید کرد.

---

۱. سازمان بین‌المللی کار در ۱۰ مه ۱۹٤٤ در فیلادلفیا اعلامیه‌ای را در خصوص هدف‌ها و مقاصد کار بین‌المللی تصویب کرد.

2. Maternity Protection Convention, 1919 (No. 3).

3. Maternity Protection Convention, 2000(No. 183).

٤. مقاوله‌نامه‌های به روز شده تأمین اجتماعی عبارتند از:

Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (No. 102); Equality of Treatment (Social Security), Convention, 1962 (No. 118); Emploment Injury Benefits Convention, 1964 (no. 121); Social Invalidity, Old –Age and Survivor's Benefits, Convention, 1967 (No. 128); Medical Care and Sickness Benefits Convention, 1952 (No. 130); Maintenance of Social Security Rights Convention, 1982 (No. 157); Employment Promotion and Protection against Unemployment Convention, 1988 (No. 168; Maternity Protection Convention, 2000 (no. 183).

۲. تأمین اجتماعی (استانداردهای حداقل)، مقاوله‌نامه ۱۹۵۲ (شماره ۱۰۲)

در میان هشت پیمان‌نامه به روز شدهٔ تأمین اجتماعی از همه مهم‌تر مقاوله نامه شماره ۱۰۲ است. این تنها موافقتنامه‌ای است که استانداردهای حداقل برای نُه شاخهٔ تأمین اجتماعی را مقرر می‌دارد که عبارتند از: مراقبت پزشکی، مزایای مربوط به ناخوشی، بیکاری، سالمندی، صدمهٔ ناشی از کار، خانواده، زایمان، نداشتن اعتبار و بازماندگان. بر خلاف نسل اول استانداردهای تأمین اجتماعی سازمان بین‌المللی کار که از مفهوم بیمهٔ اجتماعی الهام می‌گرفت، مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ بر دریافت وسیع‌تر تأمین اجتماعی استوار است که رسماً در ۱۹٤٤ پدیدار شد. دیگر مقاوله‌نامه‌های به روز شده یا استانداردهای بالاتری را برای شاخه‌های مختلف تأمین اجتماعی برقرار می‌کنند یا به حقوق تأمین اجتماعی کارگران مهاجر توجه دارند.

مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ از دو توصیه نامه- توصیه نامهٔ امنیت درآمد (شمارهٔ ٦۷) و توصیه نامهٔ مراقبت پزشکی (شمارهٔ ٦۹)- الگو برداری شده است که وقتی در ۱۹٤٤ تصویب شدند ابداعی از لحاظ انسجام و شکل تدوین و همین طور جامع بودن پوشش از لحاظ اشخاص و رویدادهای احتمالی تلقی گشتند.

طبق یک بررسی سال ۱۹٤۹ سازمان بین‌المللی کار[1] که پیش از تصویب مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ صورت گرفت «از اعلامیهٔ فیلادلفیا به بعد توصیه نامه‌ها چندان بر تجربهٔ واقعی استوارنبود بلکه بر طرح‌ها و اعلام‌نامه‌هائی استوار بود که حکومت‌های مختلف به قصد خاتمه دادن به مخاصمات تنظیم می‌کردند؛ آنها اساساً پیش‌بینی گرایش‌هائی بودند که خط مشی تأمین اجتماعی در دوران پس از جنگ دنبال می‌کند.». این بررسی دریافت جدیدی را نشان می‌دهد که

---

1. International Labour Office, "Post-war Trends in Social Security" 6 (1949) 59 *International Labour Review*, 668 and 669.

در حال تغییر دادن سامانه‌های تأمین اجتماعی در دورهٔ پس از جنگ است. در همه جا جنبشی در جهت دربرگرفتن طبقات بیشتر جمعیت، پوشش دادن به طیف گسترده‌ای از وقایع احتمالی، فراهم آوردن مزایای هرچه مناسب‌تر برای نیازها و برطرف کردن خلاف قاعده‌ها در میان آنها، سست کردن پیوندهای بین حق برخورداری از مزایا و پرداخت مشارکتی و در کل یکی کردن شاخه‌های مالی و اداری وجود دارد که تاکنون جدا از یکدیگر بوده‌اند. تغییر شکل بیمهٔ اجتماعی با جذب یا هماهنگ ساختن کمک اجتماعی همراه است و دارد سازمان‌دهی جدیدی برای تأمین اجتماعی پدیدار می‌شود که می‌توانیم آن را فقط به‌مثابه خدمات عمومی برای کل شهروندان توصیف کنیم. این سازمان‌دهی جدید اکنون جامعه را به صورت یک کل مدنظر قرار می‌دهد، گرچه در درجهٔ اول معطوف به رفاه کارگران و خانواده‌های آنان است. بنابراین، گرایش به آن دارد که بدل به بخشی از حکومت ملی و سیاست تأمین اجتماعی برای بالا بردن سطح استاندارد رفاه و به‌ویژه ارتقاء نیروی حیاتی جمعیت بشود.

مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ بر پایه‌ای طراحی شده که الگوی درستی برای تأمین اجتماعی وجود ندارد؛ یک رشداولیه دارد سپس در طول زمان تحوّل می‌یابد. هر کشور اختیار دارد تعیین کند بهترین شیوهٔ تضمین امنیت درآمد کدام است و به آن وسیله ارزش‌های اجتماعی و فرهنگی، تاریخ، نهادها و سطوح توسعهٔ اقتصادی را در گزینش‌های خود منعکس سازد. بنابراین مقاوله‌نامهٔ اشاره شده تعهد خاصی را به دولت‌های تصویب کننده تجویز نمی‌کند بلکه بیشتر مجموعه‌ای از هدف‌های حداقلی مبتنی بر اصولِ عموماً مورد توافق را تثبیت می‌کند که یک حداقل مورد قبول برای همه کشورهای عضو را تشکیل می‌دهند.

هدف‌های حداقلی مقرر شده عبارتند از درصد جمعیت مورد حمایت در حالت وقوع یکی از رویدادهای احتمالی، شرایط استحقاق نسبت به مزایای تجویز شده و دورهٔ آنها، سطح و مدت دوام مزایا و تعدیل منظم حقوق بازنشستگی.

در خصوص اصول جا گرفته در مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ باید گفت که آنها عبارتند از:

- تضمین مزایای معیّن؛
- مشارکت کارفرمایان و کارگران در اجرای طرح‌ها؛
- مسئولیت عام دولت برای فراهم آوردن درست مزایا و توزیع صحیح نهادها؛
- تأمین مالی جمعی برای مزایا از راه مشارکت در بیمه یا دادن مالیات.

۳. جهان‌شمولی در برابر انعطاف‌پذیری

سازمان بین‌المللی کار در فعالیت‌های استانداردسازی خود همواره کوشیده است توازنی را بین دو عنصر اصلی- جهان‌شمولی و انعطاف پذیری- حفظ کند. قصد آن است که استانداردهای بین‌المللی کار ماهیتی جهانی داشته باشند یعنی در مورد کشورهای دارای ساختارهای اجتماعی گوناگون و در همهٔ سطوح توسعهٔ صنعتی قابل اعمال و دستیابی باشند. برای به انجام رساندن این هدف، استانداردها می‌بایست به جای سخت بودن انعطاف پذیر باشند اما در عین حال هدف‌های واقعی برای توسعهٔ اجتماعی بر قرار کنند. همان‌طور که والتیکاس استدلال کرده[1] «انعطاف پذیری استانداردها [در واقع] بهای

---

1. Nicolas Valticos, "Conventions de l'Organisation internationale du Travail à la croisée des anniversaries", 1 (1996) 100 *Revue générale de droit international public* 36.

جهان‌شمولی آنهاست. اگر قرار باشد استانداردها جهانی و در نتیجه برای دولت‌هائی قابل اجرا باشند که تفاوتِ سطح توسعه و رویکرد حقوقی قابل ملاحظه‌ای از یکدیگر دارند تنها رویکرد واقع‌گرا ارائهٔ استانداردهائی با انعطاف پذیری کافی است به نحوی که بتوانند با بیشترین کشورهای متفاوت انطباق یابند».

مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ یکی از بهترین مثال‌های حاصل از کنفرانس بین‌المللی کار به‌عنوان پاسخ به نیاز به توازن و انعطاف پذیری است. همان‌طور که پیشتر اشاره شد این مقاوله‌نامه به انگارهٔ یک سطح عام تأمین اجتماعی تجسم بخشید که باید با توجه به این واقعیت در همه جا به‌تدریج به دست آید که سامانهٔ اشاره شده می‌تواند با وضعیت غالب اقتصادی و اجتماعی در هر کشور، صرف نظر از سطح توسعهٔ آن، انطباق داده شود. سازمان بین‌المللی کار، با اجازه دادن به دولت‌ها برای قبول تعهداتی دست‌کم بر اساس سه شاخه از نُه شاخهٔ تأمین اجتماعی تحت پوشش مقاوله‌نامهٔ اشاره شده و با اجازه دادن به آنها برای پوشش دادن فقط به بخشی از جمعیت، طالب آن بود که دستیابی تدریجی به هدف پوشش جهانی هماهنگ با سطح توسعه امکان پذیر شود. هدف مقاوله‌نامهٔ اشاره شده از این راه‌های گوناگون آن بود که یکباره و همزمان استانداردهای حداقلی معین و برنامه‌ای برای حمایت جامع‌تری را مقرر دارد که می‌بایست تحقق یابد. بنابراین معیاری برای اندازه‌گیری میزانی به دست می‌دهد که سامانه‌های موجود به سطح تعیین شده نزدیک می‌شوند یا از آن فراتر می‌روند.[1] دامنهٔ گزینه‌ها و انعطاف پذیری موادی که مقاوله‌نامه برای

---

1. International Labour Office, "Minimum Standards on Social Security: Conclusions Regarding Reports Received under Articles 19 and 22 of the Constitution of the International Labour Organisation Concerning the Social Security (Minimum Standards) Convention 1952, (No. 102)" Report III (Part IV) (1961), *Report of the Committee*

اجرای تدریجی خود عرضه کرده ابزار مؤثری برای دستیابی به پوشش جهانی است.

مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ چگونگی رسیدن به این هدف‌ها را تجویز نمی‌کند بلکه انعطاف پذیری معینی را برای دولت‌های عضو باقی می‌گذارد. از این جهت می‌توان از راه‌های زیر به هدف‌های اشاره شده رسید:

- طرح‌های جهانی (خدمات دولتی)؛
- طرح‌های بیمهٔ اجتماعی با اجزائی متناسب با درآمدها یا بر اساس نرخ‌های هم‌طراز یا هر دو؛
- طرح‌های کمک اجتماعی.

۴. اهمیت مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲

در کنفرانس بین‌المللی کار سازمان بین‌المللی کار که در ۲۰۰۱ تشکیل شد اهمیت مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ در بحث عام در بارهٔ تأمین اجتماعی نیز مورد تأیید مجدد قرار گرفت. جامعهٔ جهانی که حکومت‌ها، و سازمان‌های کارفرمائی و کارگری دولت‌های عضو سازمان بین‌المللی کار مُعرف آن هستند تصمیم گرفتند که «تکیه‌گاه فعالیت‌های سازمان بین‌المللی کار می‌بایست استانداردهای مرتبطِ سازمان بین‌المللی کار باشد.»[1] همچنین تصمیم گرفته شد که اصول تأمین اجتماعی مندرج در مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ می‌بایست در خدمت اتخاذ راهبردهای ملی به منظور کار کردن در جهت تأمیت اجتماعی برای همه باشد.

---

of Experts on the Application of Conventions and recommendations (Articles 19, 22 and 35 of the Constitution) (ILO, International Labour Conference, 45th Session) at 159, para. 3.

1. International Labour Office, *Resolution and Conclusions Concerning Social Security* (International Labour Conference, 89th Session, ILO, 2001), at 4, para. 17.

۵. اثر استانداردهای تأمین اجتماعی

تاریخ استانداردهای تأمین اجتماعی سازمان بین‌المللی کار اساساً با پیشرفت‌های جهان‌گستر در حوزهٔ تأمین اجتماعی پیوند دارد. از این لحاظ می‌توان تأکید کرد از آنجا که این اسناد برای فراهم آوردن چارچوبی برای استانداردهای منعکس کنندهٔ هدف‌ها و اصول مشترکی طراحی شده‌اند که هر سامانهٔ تأمین اجتماعی باید بر آنها استوار باشد اتخاذ آنها با استقرار سامانه‌های تأمین اجتماعی در بسیاری کشورها توأم بوده و اثر مهمی در سطح منطقه‌ای، به‌ویژه در اروپا و آمریکای لاتین، داشته است.

طبق بررسی سال ۱۹۴۹ سازمان بین‌المللی کار،[1] توصیه نامهٔ این سازمان در بارهٔ امنیت درآمد، ۱۹٤٤ (شمارهٔ ٦٧)، «جریان قانونگذاری پس از جنگ در مورد امنیت درآمد را به سمت هدف‌های اصلی خود متمایل ساخت. این امر به طو کلی در اعلامیهٔ جهانی حقوق بشر، مصوب مجمع عمومی ملل متحد در دسامبر ۱۹٤۸ منعکس است که در مادهٔ ۲۵ مقرر می‌دارد «***هرکس حق دارد در صورت بیکاری، ناخوشی، ناتوانی، بیوگی، سالمندی یا دیگر موارد نبود وسائل معاش در وضعیت‌هائی که از اختیار او خارج است از تأمین برخوردار باشد...***».

در واقع استانداردهای سازمان بین‌المللی کار برای تأمین اجتماعی در سطح بین‌المللی، منطقه‌ای و ملی تأثیر داشته است. از این لحاظ در ۲۰۰۳ به مناسبت پنجاهمین سالگرد تصویب پیمان‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲، کمیتهٔ کارشناسان متذکر شد که این مقاوله‌نامه «تأثیری اساسی بر توسعهٔ تأمین اجتماعی در مناطق مختلف جهان» داشته است «و بنابراین به نظر آمد که تعریفی از نظر بین‌المللی مورد قبول از خود اصل تأمین اجتماعی را در بر دارد.»

---

1. *Ibid.*

- کمیته به‌علاوه متذکر شد که ٤٠ کشور در ۲۰۰۳ مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ را تصویب کردند[1] و بنابراین مفاد آن را در سامانه‌های حقوقی داخلی و در بسیاری موارد در عمل‌کرد ملی خود وارد کردند.
- طرح‌های تأمین اجتماعی موجود در تقریباً همهٔ کشورهای صنعتی نُه شاخهٔ را پوشش می‌دهند که مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ به کار می‌برد.
- بسیاری از کشورهای در حال توسعه، با الهام از مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲، مسیر خود به سمت تأمین اجتماعی را آغاز کردند، گرچه تقریباً همهٔ سامانه‌های آنها از نظر دامنه بیشتر معتدل است و به‌طور کلی هنوز مزایای مربوط به بیکاری یا خانواده را در بر نمی‌گیرد.
- اکثر طرح‌های تأمین اجتماعی در آمریکای لاتین که ریشه در عرصهٔ بیمهٔ اجتماعی دارد تا حد زیادی تحت تأثیر استانداردهای بین‌المللی کار و به‌ویژه مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ قرار دارند.
- مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ الگوئی در خدمت پذیرفتن قانون اروپائی تأمین اجتماعی بود که با حمایت شورای اروپا پذیرفته شد که برای تنظیم آن به مشارکت سازمان بین‌المللی کار متکی بود.
- منشور اجتماعی اروپا پیش‌بینی می‌کند که طرف‌های معاهد متعهد می‌شوند سطحی از حمایت را حفظ کنند که دست‌کم برابر با آن چیزی است که تصویب مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ طلب می‌کند.[2]

همان‌طور که اخیراً تعدادی از اسناد تصویب جدید نشان می‌دهند، مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ هنوز بیشترین اهمیت را برای دولت‌های عضو سازمان

---

۱. چهل و دو تصویب در سال ۲۰۰٦.

2. International Labour Office, *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations* (Report III (IA), ILO, 2003, International Labour Conference, 91st Session) at 20, para. 53.

بین‌المللی کار دارد.[1] هنگامی که مقاوله‌نامه‌ها تصویب می‌شوند دولت مقید به تعهدات حقوقی مقرر در اسناد مربوط می‌شود. هر اصلاح یا بسطی در یک سامانهٔ تأمین اجتماعی که یک دولت تصویب کننده اجرا می‌کند باید با مفاد مندرج در مقاوله‌نامه سازگار باشد. بنابراین احتمال ندارد یک کشور قانوناً متعهد به مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ به پایین‌تر از استانداردهای حداقلی خواسته شده با مقاوله‌نامه فرو لغزد.

گرچه مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ در درجهٔ نخست متوجه دولت‌هاست،[2] که با تصویب خود تعهد وضع قانون را بر عهده می‌گیرند و قوانین مناسب تأمین اجتماعی سازگار با مقاوله‌نامه را حفظ می‌کنند، احتمال دارد چنانچه در برخی از کشورها پاره‌ای از مفاد آن را دادگاه‌های ملی به اندازهٔ کافی دقیق تلقی کنند که بتوانند «خود اجرائی باشند» مستقیم در آن دادگاه‌ها به کار روند. در این قالب برجسته‌ترین موارد عبارتند از دو مورد صدور حکم دادگاه بیمهٔ فدرال سویس در ۱۹۹۳[3] و ۱۹۹٤[4] که در هر دوی آنها حکم شده بود احتمال دارد بندهای ت و ث مادهٔ ٦۹ مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ بر هر مقررهٔ از قوانین ملی مخالف غالب شود.

---

1. Bosnia Herzegovian, 1993; Croatia, 1991; Cyprus, 1991; Czech Republic, 1993; The Former Yugoslav Republic of Macedonia, 1991; Poland, 2003; Portugal, 1994; Serbia and Montenegro, 2000; Slovakia, 1993; Slovenia, 1993.

۲. استانداردهای بین‌المللی کار، از آنجا که معمولاً به‌طور مستقیم قابل اعمال نیستند، به‌طور کلی حقوقی را به افراد اعطاء نمی‌کنند.

3. II Assurance0invalidité (No. 25), Arrêt du 25 août 1993 in Arrêts du Tribunal Fédéral Suisse (y conpris les arrêts du Tribunal Fédéral es Assurance) rendus in 1993. Recueil Officiel, 119e volume, Ve partie: Droit des assurances socials.

4. U 193 Arrêt du TFA du 21 février 1994 en la cuase C.M., at 152 et seq. (RKUV/ RAMA/ RAMI3/ 1994).

گرچه همیشه پذیرفته نشده است که مفاد مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ «خود اجرا» هستند احکام دادگاه‌ها اغلب برای تقویت یک تصمیم مبتنی بر قوانین ملی به آنها اشاره می‌کنند.[1]

همچنین می‌بایست متذکر شد که اثر مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ را نمی‌بایست فقط بر اساس تعداد تصویب‌ها اندازه گیری کرد. همکاری فنی که سازمان بین‌المللی کار ارائه می‌دهد بر اصول سازمان بین‌المللی کار مقرر در استانداردهای بین‌المللی کار استوار است. کمک فنی سازمان بین‌المللی کار در حوزهٔ تأمین اجتماعی همواره بر مقاوله‌نامه‌های مربوط مانند مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ استوار است. قوانین و عمل‌کرد ملی تعدادی از کشورها که این مقاوله‌نامه را تصویب نکرده‌اند بر اصول مقرر در این سند استوار است.

۶. کاربرد عملی اسناد

کمیتهٔ کارشناسان برای اجرای مقاوله‌نامه‌ها و توصیه‌ها، که نظرهائی را در مورد قانونگذاری و عمل‌کرد ملی تنظیم می‌کند، به مراقبت در مورد اقدام اجرائی دولت‌های تصویب کننده مقاوله‌نامه‌های به روز شده در حوزه تأمین اجتماعی می‌پردازد. بسیاری از این نظرها مُرکّب از درخواست‌هائی برای اطلاعات یا توضیحات اضافی دولت‌ها در بارهٔ نکات جزئی تفاوت قوانین و عمل‌کرد ملی با مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ تصویب شده است. دیگر نظرهای کمیتهٔ کارشناسان به مشکلات دوره‌ای عام‌تر اجرای آنها به دست دولت‌های تصویب کننده

---

۱. نگاه کنید:

Decision of the Federal Tribunal (Social Affairs) (BSG), 4.10.1994, AZ:JK/AR1/9, regarding the compatibility of Article 116 AFG with Article 69 (i) of ILO Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (no. 102).

مربوط می‌شود. یک بررسی کلی نظرهای کمیتهٔ کارشناسان در حوزهٔ تأمین اجتماعی سه مجموعه از مسائلی را مشخص می‌سازد که کمیتهٔ کارشناسان به‌طور منظم در ارزیابی خود با آنها مواجه است: فراهم آوردن اطلاعات آماری کامل، مسئلهٔ تطبیق بلند مدت مزایا و مشکلات اجرای مقاوله‌نامه ناشی از اصلاحات تأمین اجتماعی در دو دههٔ گذشته.

کمیتهٔ کارشناسان در ارزیابی مشکلات مربوط به اجرا و چشم انداز تصویب مقاوله‌نامه‌های ۱۰۲ و ۱۲۸ اشاره کرد که،

> برخی از حکومت‌ها در عباراتی کلی اظهار می‌دارند که مشکلاتی مرتبط با تصویب و اجرای مقاوله‌نامه‌های ۱۰۲ و ۱۲۸ وجود دارد. بسیاری از دیگر دولت‌ها مشکلات اقتصادی، مالی یا اداری را گزارش می‌دهند. بحران اقتصادی و تورم همین طور سطح توسعهٔ کشور و نبود منابع انسانی نیز به‌عنوان عوامل مانعِ اجرای مقاوله‌نامه‌های اشاره شده، ذکر شده‌اند. برخی از حکومت‌ها نیز به مشکل جمع آوری اطلاعات آماری مورد درخواست این اسناد اشاره می‌کنند.[1]

ارزیابی ارکان نظارتی سازمان بین‌المللی کار همراه با همکاری فنی که این سازمان ارائه می‌دهد به حکومت‌ها کمک می‌کنند با توجه به ظرفیت اقتصادی خود اولویت‌ها را مشخص سازند و راه‌هائی را برای فراهم آوردن حمایت اجتماعی مؤثر فزاینده و بنابراین اجرای بهتر مقاوله‌نامه‌های بین‌المللی تأمین اجتماعی بیابند.

---

1. International Labour Office, *Social Security Protection in Old-Age: General Survey of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations* (International Labour Conference, 76th Session, ILO, 1989) Chapter VII, at 113, para. 234.

۷. اسناد بین‌المللی و منطقه‌ای حاوی حق تأمین اجتماعی

از چشم انداز حقوق بین‌الملل، پذیرش حق تأمین اجتماعی با ابزارهائی توسعه پیدا کرده است که در سطح جهانی مذاکره و پذیرفته شده‌اند و تأمین اجتماعی را به‌مثابه حق اجتماعی بنیادین توصیف کرده‌اند که هر یک از ابناء بشر نسبت به آنها مُحق‌اند. این ابزارها عبارتند از:

- مادهٔ ۲۲ اعلامیهٔ جهانی حقوق بشر؛[۱]
- مادهٔ ۹ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی وفرهنگی.[۲]

می‌توان خاطر نشان ساخت که ابزار اخیر با مشارکت کشورهائی تنظیم شد که از فرایند استعمار زدائی پدیدار شدند؛ حقوق مندرج در آن هرگز مورد تردید قرار نگرفت.

پذیرش خصیصه بنیادین تأمین اجتماعی در سطح منطقه‌ای نیز ظهور پیدا کرد:

- منشور اجتماعی اروپا؛[۳]

---

۱. مادهٔ ۲۲ بیان می‌کند که «هر کس به‌عنوان عضو اجتماع حق تأمین اجتماعی دارد و مجاز است با مساعی ملی و همکاری بین‌المللی، حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خود را که لازمه کرامت و توسعهٔ آزادانهٔ شخصیت اوست مطابق سازماندهی و منابع هر دولت به دست آورد.»

Universal declaration of Human Rights adopted and proclaimed by General assembly resolution 217A (III) of 10 December 1948, United Nations, New York and Geneva, 1994.

۲. مادهٔ ۹ بیان می‌کند که «دولت‌های طرف این میثاق حق هر شخص به تأمین اجتماعی از جمله بیمهٔ های اجتماعی را به رسمیت می‌شناسد.»

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, adoptd by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966, United Nations, New York and Geneva, 1994.

۳. مادهٔ ۱۲ بیان می‌کند که «طرف‌های متعاهد، با یک دید تضمین اجرای مؤثر حق تأمین اجتماعی، (از جمله) بر عهده می‌گیرند: یک سامانهٔ تأمین اجتماعی را ایجاد یا نگهداری کنند؛ سامانهٔ تأمین اجتماعی اشاره شده را در یک سطح رضایت بخش دست‌کم برابر با آنچه برای

- معاهدهٔ آمستردام؛[۱]
- اسناد منطقه‌ای ارائه شده در آفریقا[۲] و آمریکای لاتین.[۳]

از چشم انداز ملی باید متذکر شد که حق تأمین اجتماعی، در چند کشور مانند آلمان و برزیل، به‌عنوان یک حق مبتنی بر قانون اساسی تقدیس شده است.

این چشم اندازهای جهانی، منطقه‌ای و ملی بازتاب آن چیزی هستند که در درون خود سازمان بین‌المللی کار توسعه و ارتقاء پیدا کرد. اساسنامهٔ سازمان

تصویب مقاوله‌نامهٔ بین‌المللی کار شمارهٔ ۱۰۲ درمورد استانداردهای حداقلی تأمین اجتماعی لازم گردانده، نگهدارند؛ بکوشند به‌تدریج سامانهٔ تأمین اجتماعی را به سطحی بالاتر ارتقاء دهند.

۱. طبق مقدمهٔ معاهدهٔ اشاره شده اتحادیهٔ اروپا «پایبندی خود به حقوق اجتماعی بنیادین» را تأیید می‌کند

Articles 136, 137, para. 1(c), Treaty Establishing the European Union (Consolidated text), Official Journal of the European Communities, C325, 24 December 2002.

۲. طبق مادهٔ ۱۶ منشور آفریقا برای حقوق بشر و مردمان «۱. هر فرد حق خواهد داشت از بهترین وضعیت قابل حصول سلامت جسمی و روانی برخوردار باشد. ۲. دولت‌های طرف منشور حاضر موازین لازم برای حفظ سلامت مردم خود و تضمین این امر را اتخاذ خواهند کرد که آنها توجه پزشکی در هنگام ناخوشی را دریافت نمایند.»

Adopted by the eighteen Assembly of Heads of State and Government, June 1981- Nairobi, Kenya.

۳. طبق مادهٔ ۹ «۱. هر کس از حق تأمین اجتماعی برای حمایت در برابر آثار سالمندی و ناتوانی که به لحاظ جسمی و روانی مانع می‌شوند او وسایل حیات کریمانه و رضایت‌مندانه را تأمین کند، برخوردار خواهد بود. در صورت مرگ یک ذینفع، مزایای تأمین اجتماعی به بستگانش تعلق خواهد گرفت. ۲. در مورد اشخاص استخدام شده حق تأمین اجتماعی دست‌کم مراقبت پزشکی و یک مقرری یا مزایای مربوط به بازنشستگی در مورد حوادث ناشی از کار یا بیماری ناشی از کار و درمورد زنان، مرخصی زایمان با پرداخت حقوق قبل و پس از تولد کودک را پوشش می‌دهد.»

Additional Protocol to theAmerican Convention on Human Rights in the area of Economic, Social and Cultural Rights, "Protocol of San Saldador"; Done at San Salvador, 17 November 1988, OAS Treaty Sereis 69.

بین‌المللی کار، اعلامیهٔ فیلادلفیا، و اخیراً قطعنامه و نتیجه‌گیری‌های مربوط به تأمین اجتماعی مصوب کنفرانس بین‌المللی کار در سال ۲۰۰۱ دلبستگی دولت‌های عضو سازمان بین‌المللی کار به تأمین اجتماعی به‌عنوان یک حق پایه‌ای اساسی بشر و تعهد آنها به «بسط دادن موازین تأمین اجتماعی برای فراهم کردن درآمد پایه‌ای برای همهٔ نیازمندان چنین حمایت و مراقبت پزشکی جامع» را تأیید کردند.[1]

از این لحاظ هر سیاست اجتماعی باید نیاز به حمایت از امنیت درآمد را در نظر داشته باشد. هر عضو سازمان بین‌المللی کار می‌بایست با توجه به واقعیت عضویت در سازمان بین‌المللی کار حمایت اجتماعی رضایت‌مندانه‌ای را برای مردم خود ایجاد کند. به‌علاوه، این استدلال‌ها همچنین می‌بایست هدایت کنندهٔ اقدام سازمان بین‌المللی کار برای فراهم آوردن کمک فنی جهت اعضاء تشکیل دهنده خود باشد.

۸. تعهدات ناشی از اسناد سازمان‌بین‌المللی کار و دیگر اسناد بین‌المللی و منطقه‌ای

بنابراین اهمیت دارد سطح حمایت از نظر حقوقی خواسته شده از دولت‌های عضو سازمان بین‌المللی کار بررسی گردد زیرا در اسناد فوق‌الذکر مشخص نشده است.[2] سؤال تنظیم شده به زبان سازمان بین‌المللی کار این است که: «حداقل پایه‌ای مورد نیاز برای تضمین انطباق با دستور کار شایسته چیست؟»

---

1. International Labour Office, *supra* note 10, at 1, para. 1.

۲. استثناء بر این امر را منشور اجتماعی اروپا ارائه داده که بند ۲ مادهٔ ۱۲ آن مقرر می‌دارد طرف‌های متعاهد برعهده می‌گیرند: «سامانهٔ تأمین اجتماعی را در یک سطح رضایت بخش دست‌کم برابر با چیزی حفظ کنند که برای تصویب مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ سازمان بین‌المللی کار در خصوص استانداردهای حداقلی تأمین اجتماعی خواسته شده است».

احتمال دارد به اثبات برسد که توسل به اسناد حقوقی بین‌المللی برای تعیین معیارهائی سودمندند که می‌توانند وسعت تعهدات سرچشمه گرفته از این اسناد و بنابراین سطح حمایتی را اندازه گیری کنند که یک دولت باید فوراً یا به‌تدریج فراهم آورد.

در واقع حقوقی که حمایت اجتماعی را اعطاء می‌کنند می‌توانند بر اساس ماهیت تعهدات حقوقی که به وجود می‌آورند، یعنی تعهد به نتیجه و تعهد به رفتار، به دو دسته اصلی تقسیم شوند.

همان‌طور که پیشتر تشریح شد برای سازمان بین‌المللی کار یک حمایت حداقلی پایه‌ای وجود دارد که یک دولت باید به منظور اجرای بایسته‌های بین‌المللی فوراً برای مردم خود فراهم آورد. این یک تعهد به نتیجه است. این کفِ اجتماعی حداقل نمی‌بایست قابل مذاکره باشد و می‌بایست نیازهای پایه‌ای در زمینهٔ حمایت اجتماعی را بپوشاند. همچنین نباید از یک چشم انداز اقتصادی مورد تردید قرار گیرد. اجرای این کفِ اجتماعی پایه‌ای نمی‌بایست به تعویق افتد بلکه همهٔ دولت‌ها می‌بایست، صرف نظر از درجه توسعهٔ اقتصادی یا اجتماعی خود فوراً به اجرا بگذارند.

در خصوص این حقوق، یک فرد احتمالاً می‌پرسد چگونه می‌توان این کفِ اجتماعی پایه‌ای را مشخص کرد؟ طبق بررسی سال ۱۹۴۹ سازمان بین‌المللی کار آشکار شد که طیف وقایع احتمالی پوشش داده شده در کشورهائی که تأمین اجتماعی را عرضه داشته بودند کاملاً محدود بود؛ برای مثال ترکیه به صورت محتاطانه‌ای فقط با مزایای مربوط به زایمان و صدمه‌های ناشی از کار آغاز کرد درحالیکه گواتمالا و هند این هر دو مزایا را به مزایای مربوط به ناخوشی بهم آمیختند.[1]

---

1. *Ibid.*

امروزه در تعیین کف اجتماعی پایه‌ای، نقشینه‌های متغیر در جهان کار را در جائی می‌بایست به حساب آورد که بیکاری و دیگر اشکال ناامنی کار یک عامل محسوب می‌شود. از این لحاظ، اهمیت دارد از شناخت عظیم سازمان بین‌المللی کار که از راه فراهم آوردن کمک فنی برای دولت‌های عضو فراهم آمده است بهره گرفته شود. این امر سازمان بین‌المللی کار را به عمل‌کرد دولت‌ها نزدیک و بنابراین آن را قادر ساخته است اولویت‌هائی را تعیین کند که دولت‌ها مایلند بی‌درنگ به آنها بپردازند و بنابراین می‌توانند یک حمایت حداقلی حیاتی را به وجود آورند. تجربهٔ عملی سازمان بین‌المللی کار نشان می‌دهد که امروزه دسترسی به مراقب پایه‌ای سلامت و مزایای تعلق گرفته به واسطهٔ صدمهٔ ناشی از کار اولویت‌های تأمین اجتماعی برای کشورهاست. به‌علاوه این نکته درک شده است که حقوق بازنشستگی پایه‌ای همگانی در صورت ناتوانی در کار کردن به واسطهٔ ازکار افتادگی یا سن بالا یا مرگ نان آور می‌بایست فوراً مورد توجه قرار گیرد.

دستهٔ دوم حقوق که با تعهد به رفتار پیوند دارد حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مهمی است که به واسطهٔ قبول بین‌المللی می‌تواند به‌تدریج با توجه به سطح توسعهٔ دولت عضو به دست آید. بنابراین دولت‌ها با اجرای حمایت اجتماعی حداقلیِ پیشتر اشاره شده، تعهدی به رفتار را برای اجرای دیگر حقوق به این معنا برعهده دارند که نیاز است نشان دهند آن موازین در جهت گسترش پیدا کردن حداقل حیاتی و فراهم آوردن حمایت اجتماعی بیشتر و بهتر اتخاذ شده‌اند.

سازمان بین‌المللی کار برای تعیین موازین حمایت تدریجی اجتماعی خواسته شده از یک دولت معین می‌بایست نخست به عمل‌کرد کلی دولت‌ها بنگرد که می‌تواند آن موازین سودمند اتخاذ شده برای گسترش دادن به

حمایت اجتماعی را آشکار سازد که قابلیت ازدیاد دارنـد. دوم، بـرای سـازمان بین‌المللی کار اهمیت دارد که بهترین عمکرد دولت‌های عضو خود را مشخص کند که آن را قادر می‌سازد به حکومت‌ها کمک کند تا برای بهبود بخشیدن بـه سطح حمایت اجتماعی‌اشان اولویت‌های هزینه‌ای را مشخص سـازند. سـوم و هم پیوند با موارد اول و دوم، سازمان بین‌المللی کار نیاز دارد بـرای کمـک بـه دولت‌های عضو جهت تعیین و اجرای کف حـداقلی و کمـک بـه آنهـا بـرای اولویت بندی استقرار سطوح بالاتر حمایت یک خط مشی اجتماعی بین‌المللی را ارائه دهد. این خط مشی اجتماعی بـین‌المللـی بـا هـدف رهنمـود دادن بـه اعضای تشکیل دهندهٔ سازمان بین‌المللی کار می‌بایست بر اسـتانداردهـای ایـن سازمان و ارزش‌ها واصولی استوار باشد که آنها مـنعکس مـی‌سـازند. بـر ایـن اساس توصیه‌نامه‌های شمارهٔ ٦٧ و ٦٩ می‌تواند به‌عنوان ابزاری برای تنظیم یک خط مشی جهت تثبیت یک حداقل حیاتی استفاده شـود کـه بـه دولـت‌هـا در حرکت به سوی سـطوح بـالاتر حمایـت بـه نحـو خواسـته شـده بـر اسـاس مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ کمک می‌کنند.

۹. نتیجه

مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ همراه با توصیه‌نامه‌های شمارهٔ ٦٧ و ٦٩ به انگارهٔ اِعمال تدریجی مقررات مربوط به دستیابی به اهداف خـود تجـسم مـی‌بخـشند، کـه عبارتند از: پوشش کامل از لحـاظ اشـخاص (افـراد مـورد حمایـت) یـا از راه حمایت با تأمین اجتماعی یا با اشتغال برخوردار از انتفاع و از لحاظ هدف‌های موضوعی (پوشش وقایع احتمالی گوناگون).

همان‌طور که بالاتر اشاره شد نیاز به یک حمایت حداقلی وجـود دارد کـه دولت باید آن را به منظور عملی ساختن بایسته‌های بین‌المللی، بی‌درنگ بـرای

مردم خود فراهم آورد. این یک تعهد به نتیجه است. این کف اجتماعی حداقلی نمی‌بایست قابل مذاکره باشد و می‌بایست نیازهای پایه‌ای در حمایت اجتماعی را بپوشاند. همچنین آن را نمی‌توان از چشم انداز اقتصادی مورد تردید قرار داد. به اجرا در آوردن این کفِ اجتماعی حداقلی نمی‌تواند به تأخیر افتد؛ باید همهٔ دولت‌ها آن را صرف نظر از درجهٔ توسعهٔ اقتصادی یا اجتماعی خود به اجرا درآورند.

هنگامی که به روندهای اقتصادی اخیر توجه می‌شود آشکار می‌گردد که دوره‌های رشد و ثبات استثناء هستند. پیش از جنگ جهانی دوم سامانه‌های بیمه اجتماعی به‌تدریج توسعه پیدا کرد و فقط دسته‌های محدودی از کارگران تحت پوشش تأمین اجتماعی قرار داشتند. در آن زمان سالمند یا ناتوان بودن به معنای فقیربودن بود.

در دوران پس از جنگ جهانی دوم جامعهٔ جهانی نیاز به پوشش جامع تأمین اجتماعی برای همهٔ اشخاص و در برابر همهٔ خطرها را پذیرفت. در پرتو این تحولات کشورهای اروپا حقوق بازنشستگی همگانی و طرح‌های جامع تأمین اجتماعی بر پایهٔ اصول همبستگی و توزیع مجدد را با مسئولیت همه جانبهٔ دولت ارائه دادند. در آن زمان کشورهای اروپا دچار مشکلات اقتصادی بودند؛ کشورهائی مانند آلمان یا بریتانیا نیاز به سرمایه گذاری برای برپا داشتن مجدد و بازسازی داشتند. به‌هرحال، حمایت اجتماعی به‌عنوان یکی از اولویت‌ها تلقی شد و بنابراین طرح‌های جامع حمایت اجتماعی در کنار اقتصاد ارائه شد. از این مثال‌ها می‌توان نتیجه گرفت که حتی در ادوار سخت اقتصادی، کشورها می‌توانند از عهدهٔ تأمین اجتماعی برآیند و نمی‌بایست آن را مانعی بر سر راه رشد دید. بنابراین تأمین اجتماعی می‌بایست بیشتر به‌عنوان مسئله‌ای مربوط به اولویت‌ها، گزینه‌ها و ارادهٔ سیاسی تلقی شوند تا مسئله‌ای مربوط به استطاعت اقتصادی.

فصل هفتم

ارزیابی رویکرد سازمان بین‌المللی کار نسبت به استانداردسازی و پایش در حوزهٔ تأمین اجتماعی

آنجلیکا نوبرگر*

۱. استاندارد سازی

أ. خصوصیات عام رویکرد استاندارد سازی سازمان بین‌المللی کار

ایجاد استاندارد در سازمان بین‌المللی کار یک سنت بسیار دیرپا دارد. نخستین مقاوله‌نامه‌ها در سال ۱۹۲۱ قدرت اجرائی پیدا کرد.[۱] درحالیکه اکثر مقاوله‌نامه‌های آغاز کار به موضوعات مربوط به قوانین کار اختصاص داشتند، مقاوله‌نامه‌های اندکی به مسائل مربوط به حمایت اجتماعی می‌پرداختند. برجسته‌ترین مورد در میان آنها مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۹ مربوط به برابری رفتار برای کارگران ملی و بیگانه در خصوص جبران پرداخت غرامت برای حوادث

---

* استاد حقوق، دانشگاه کلن، عضو کمیتهٔ کارشناسان سازمان بین‌المللی کار.

۱. در ۱۳ ژوئن ۱۹۲۱ پنج مقاوله نامه قدرت اجرائی یافت:

Convention No. 1 (Convention Limiting the Hours of Work in Industrial Undertaking to Eight in the Day and Forty0eight in the Week), Convention No. 3 (Convention Concerning the Employment of Women before and after Childbirth), Convention No. 4 (Convention concerning Employment of Women during Night), Convention No. 5 (Convention Fixing the Minimum Age for Admission of Children to Industiral Employment), Convention No. 6 (Convention concerning the Night Work of Young Persons Employed in Industry).

به کارگران است. مقاوله‌نامهٔ اشاره شده را تاکنون ۱۲۰ کشور تصویب کرده‌اند. به هر جهت واقعیت آن است که چنین موفقیتی برای یک مقاوله‌نامه در حوزهٔ حمایت اجتماعی منحصر بفرد است.[۱]

حمایت اجتماعی را می‌توان حوزه‌ای از آزمایش در زمینهٔ ایجاد استاندارد تلقی کرد که طی حدود یک سده رویکردهای مختلفی آزموده شد. در قسمت نخستین این نوشتار عرصه‌های گوناگون استانداردهای حمایت اجتماعی را بررسی، مشخصه‌های خاص را توصیف و در بارهٔ رویکردهای گوناگون موافق و مخالف بحث خواهم کرد. قسمت دوم به مشخصه‌های اصلی رویهٔ تفصیلی نظارتی سازمان بین‌المللی کار اختصاص خواهد یافت. در قسمت نتیجه گیری معضل تهیهٔ پیش‌نویس استانداردهای حمایت اجتماعی که در جامعه‌های گوناگون در کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه قابل اعمال باشند بررسی خواهند شد.

۱) رویکرد بیمه اجتماعی در دوران پیش از جنگ جهانی دوم

فعالیت استانداردسازی سازمان بین‌المللی کار در حوزهٔ تأمین اجتماعی را می‌توان به چهار دوره تقسیم کرد: دورهٔ بیمهٔ اجتماعی در قبل از جنگ جهانی دوم، دورهٔ آرمانی طی جنگ، دورهٔ تأمین اجتماعی دههٔ ۱۹۵۰ و رویکرد جدید در عصر جهانی شدن.

دورهٔ بین دو جنگ در زمینهٔ توسعهٔ سامانه‌های حمایت اجتماعی در سطح ملی ثمر بخش بود.[۲] الگوهای از قبل موجود بیمه گسترش یافتند، خطرهای

---

۱. مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۹ به مسئلهٔ تشریک مساعی توجه دارد نه هماهنگ سازی قوانین تأمین اجتماعی. بنابراین در این مقاله با تفصیل بیشتر به آن پرداخته نخواهد شد.

۲. نگاه کنید:

Jens Alber, *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa* (Campus, 1987).

جدید مانند بیکاری تحت پوشش قرار گرفتند و گروه‌های اشخاص تحت پوشش سامانه‌های حمایت گسترش پیدا کردند. اگر چه الگوی بیمه غلبه داشت ولی تنها الگو نبود.[۱] در کشورهای اسکاندیناوی نه تنها کارگران بلکه همهٔ ساکنان تحت حمایت قرار داشتند.[۲]

در سطح بین‌المللی استانداردهای مشترک نه تنها به این دلیل لازم تشخیص داده شد که تأمین اجتماعی یک حق پایه‌ای بشر تلقی می‌گشت بلکه در درجه اول به واسطهٔ ترس دولت‌ها از رقابت ناعادلانه به شکل دامپینگ اجتماعی بود.[۳] بر طبق فلسفهٔ سازمان بین‌المللی کار صلح تنها در صورتی می‌تواند حفظ شود که همهٔ دولت‌ها استانداردهای مشترک مندرج در قوانین کار و حمایت اجتماعی را پذیرفته و از اعوجاج در تعادل اقتصادی جهان‌گستر اجتناب کرده باشند.[۴] در آن زمان نقطهٔ آغاز همهٔ تأملات، فرد نبود بلکه جمع‌های کارگران بود. در عین حال باید در نظر داشت این رویکرد در زمانی انقلابی محسوب می‌گردید که مفهوم حاکمیت با هرنوع استاندارد بین‌المللی قابل اعمال در روابط بین دولت‌ها و شهروندان ناسازگار درک می‌شد[۵]

---

۱. گزارش‌های مختلف را در منبع زیر نگاه کنید:

Peter A. Köhler and Hans F. Zacher (eds.) *Ein Jahrhundert Sozialversicherung in der Bundesrepublik Deuschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich und der Schweiz* (Duncker & Humblot, 1981).

۲. برای مثال نگاه کنید به ارائهٔ حقوق بازنشستگی برای مردمان سالمند در دانمارک و نروژ در ۱۸۹۰؛ در بریتانیا «قانون حقوق بازنشستگی سالمندان» مبتنی بر مالیات در ۱۹۰۸ تصویب شد.

۳. نگاه کنید:

Ernest Mahaim, "The Historical and Social Importance of International Labour legislation", in James T. Shotwell (ed.), *The Origins of International Labour Organization* (Clumbia University Press, 1934), 3-19, at 3 et seq.

٤. نگاه کنید به مقدمهٔ اساسنامهٔ سازمان بین‌المللی کار.

۵. توجه شود که حقوق بین‌الملل به‌عنوان «قانون حداقلی لازم برای قادر ساختن جوامع دولت-پایه درجهت عمل‌کردن به‌صورت سامانه‌های بسته و اقدام به‌عنوان دارندگان سرزمین در رابطهٔ با یکدیگر» تعریف شد.

(Philip Allott, *Eunomia, New Order for a New World* (Oxford University Press, 1990) at 324).

بنابراین به‌عنوان یک قاعده، مقاوله‌نامه‌های نخستین سازمان بین‌المللی کار در حوزهٔ حمایت اجتماعی به افراد حق اعطاء نمی‌کنند بلکه دولت‌ها را مخاطب قرار می‌دهند و تجویزهای روشنی به آنها در این باره می‌دهند که سامانه‌های مشخص حمایت چگونه باید سازماندهی شوند تا بتوانند تا حد امکان مؤثر باشند. این مؤثر بودن در چشم اندازی ارزیابی می‌شود که کارگران به‌عنوان یک گروه در نظر گرفته می‌شوند. بنابراین در مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۲ در خصوص بیکاری باید سامانه‌ای از کارگزاری‌های کاریابی مجانی دولتی تحت نظر یک مرجع مرکزی همین طور یک سامانهٔ بیمه ایجاد کرد. به‌هرحال، این رویکرد در نخستین دهه بدون استثناء دارای جهت گیری به سوی دولت نبود. مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۳ در خصوص استخدام زنان پیش و پس از تولد کودک این طرح را دنبال نمی‌کند بلکه ممنوعیت کار در شش هفتهٔ پس از زایمان را با یک تعداد از حقوق به هم می‌آمیزد.[۱]

نخستین مقاوله‌نامه‌های سازمان بین‌المللی کار مانند مقاوله‌نامهٔ مربوط به بیکاری، مقاوله‌نامهٔ حمایت از زایمان و مقاوله‌نامهٔ پرداخت غرامت (کشاورزی) به کارگران معمولاً حاوی جزئیات فنی در خصوص ترکیب سامانه‌های حمایت نیستند بلکه بر این انگاره استوارند که الگوی بیمهٔ اجتماعی مؤثرترین وسیلهٔ حمایت است.[۲] از برداشت‌های عام[۳] برای مشخص کردن

---

۱. برای مثال نگاه کنید به بند ب مادهٔ ۳ پیمان‌نامهٔ شمارهٔ ۳ که به موجب آن: «یک زن ... حق مرخصی کار را خواهد داشت».

۲. نگاه کنید:
G. Tamburi, *L'organisation internationale du travail et l'évolution des assurances socials dans le monde* (Bureau International di Travail, 1981); Guy Perrin, "Reflections on Fifty Yearsof Social Security" 3 (1969) 99 *International Labour Review* 149-193.

۳. نگاه کنید به بند پ مادهٔ ۳ مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۳ سازمان بین‌المللی کار که به موجب آن: «به یک زن ... مزایای *کافی* برای نگهداری کامل و سالم از خود و فرزندش پرداخت خواهد شد که یا از صندوق‌های دولتی فراهم می‌شود یا با یک سامانهٔ بیمه و مبلغ دقیق آن را مرجع ذیصلاح هر کشور تعیین خواهد کرد...» (تأکید اضافه شده است).

وظایف طرف‌های متعاهد استفاده می‌شود. مقاوله‌نامه‌های اشاره شده انتخاب از میان گزینه‌های مختلف یا تعیین جزئیات قواعدی که باید به کار رود را بر عهدهٔ مقامات ملی می‌گذارند. با وجود باز بودن رویکرد عام اشاره شده قواعد آیین کار برای درخواست واردشدن نمایندگان کارگران و کارفرمایان در فرایندهای تصمیم گیری ایجاد شده‌اند.[۱]

ثمر بخش‌ترین دورهٔ تنظیم مقاوله‌نامه‌های مربوط به حمایت اجتماعی اوائل دههٔ ۱۹۳۰ بود. طی یک دورهٔ زمانی کوتاه، مقاوله‌نامه‌هائی در مورد بیمهٔ ناخوشی،[۲] بیمهٔ سالمندی،[۳] بیمهٔ از کار افتادگی،[۴] بیمهٔ بیوگان و یتیمان،[۵] پرداخت غرامت به کارگران برای بیماری‌های ناشی از کار[۶] و مزایا و کمک هزینه‌های بیکاری غیر داوطلبانه تنظیم شد.[۷] بنابراین تا دورهٔ بین دو جنگ،

---

۱. برای مثال نگاه کنید به بند خ مادهٔ ۲ مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۲ که به موجب آن: «کمیته‌ها که شامل نمایندگان کارفرمایان و کارگران خواهد بود برای مشورت دادن در بارهٔ مسائل مربوط به ادامهٔ کار این کارگزاری‌ها تعیین خواهند شد.»

2. Convention No. 24 concerning Sickness Insurance for Workers in Industry and Commerce and Domestic Servants (1927), Convention No. 25 concerning Sickness Insurance for Agricultural Workers (1927).

3. Convention No. 35 concerning Compulsory Old-Age Insurance for Persons Employed in Industrial or Commercial Undertaking, in the Liberal Professions and for Outworkers and Domestic Servants (1933), Convention concerning Compulsory Old-Age Insurance for Persons Employed in Agricultural Undertakings (1933).

4. Convention No. 37 concerning Compulsory Invalidity Insurance for Persons Employed in Industrial or Commercial Undertaking, in the Liberal Professions and for Outworkers and Domestic servants (1933), Convention concerningCompulsory Invalidity Insurance for Persons Employed in Agricultural Undertakings (1933).

5. Convention No. 39 concerning Compulsory Widows' and Orphans' Insurance for Persons Employed in Industrial or Commercial Undertaking, in the Liberal Professions, and for Outworkers and Domestic Servants (1933).

6. Convention No. 42 concerning Workmen's Compensation for Occupational Diseases (Revised 1934).

7. Convention No. 44 Ensuring Benefit or Allowances to the Involuntarily Unemployed (1934).

قانونگذاری سازمان بین‌المللی کار خطرهای مربوط به شایع‌ترین علت‌های از دست دادن وسائل بقاء را پوشش می‌داد.

هدف این مقاوله‌نامه‌ها خطرها و گروه‌های اشخاص بیمه شدهٔ منتخب است. حوزهٔ کاربرد موضوعی و شخصی به روشنی طبق دریافتی عام تعیین شده که چه کسی احتمال دارد نیازمند بشود. بنابراین برای مثال اعضای خانوده‌های کارفرمایان یا کارگرانی که حق‌الزحمهٔ آنان از یک مقدار تجویز شده فراتر برود می‌توانند مستثنی شوند. اما همهٔ کسانی که در خطر سقوط در فقر هستند از پوشش سامانهٔ بیمه کنار گذاشته نمی‌شوند. سامانهٔ اشاره شده فقط «صاحبان درآمد عادی» را تحت پوشش قرار داد. مواردی که جنبهٔ نوعی ندارند بیرون قرار گرفتند.[1] مقاوله‌نامه‌های اشاره شده یا متوجه کسانی است که در تصدی‌های صنعتی یا تجاری استخدام شده‌اند یا متوجه کسانی است که در بخش کشاورزی به استخدام در آمده‌اند.

قسمت اعظم آیین‌نامه‌ها به مزایا اختصاص یافته گرچه میزان واقعی آنها از پیش تعیین نشده است. درحالیکه از مسئلهٔ تأمین مالی صرف نظر شده، چند آیین‌نامه نیز برای ادارهٔ سامانه‌ها وجود دارند.

از همان آغاز، رویکرد هنجاری سازمان بین‌المللی کار حاوی دو بُعد بود: مقاوله‌نامه‌های الزام آور و توصیه‌نامه‌های غیر الزام آور. اکثر مقاوله‌نامه‌ها با توصیه‌نامه‌های حاوی جزئیات اضافی در بارهٔ موضوعی همراه بوده‌اند که مقاوله‌نامهٔ مربوط تنظیم کرده‌اند اما الزام آور نیستند.

---

۱. نگاه کنید به بند الف مادهٔ ۲ مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۲٤ که به موجب آن: «معذالک در اختیار هر عضو خواهد بود که چنانچه از لحاظ کار موقتی که کمتر از دورهٔ تعیین شده در قوانین و آیین‌نامه‌های ملی دوام آورد، کار غیر انتفاعی از لحاظ اتحادیهٔ کارفرمائی یا کسب و کار، کار گاه به گاه و کار کمکی، لازم تشخیص داده شود چنین استثناءهائی در قوانین و آیین‌نامه‌های ملی ایجاد کنند.»

مزیّت این سامانهٔ حمایت بین‌المللی آن است که تعهدات حقوقی روشن بر مبنای درستی برای کنترل حقوقی شکل می‌دهند. انگارهٔ برپا داشتن سامانه‌های بیمه برای کارگران از سطح ملی به سطح بین‌المللی انتقال می‌یابد. بنابراین جنبه‌های مشترک نوع مسلط سامانه‌های ملی به‌تدریج وارد می‌شوند و برای همهٔ دولت‌ها جنبهٔ الزامی پیدا می‌کنند.

در عین حال نمی‌توان این رویکرد را موفق خواند. سامانه‌های اشاره شده آیینهٔ توسعهٔ سامانه‌های حمایت اجتماعی در اروپای غربی در یک مقطع زمانی معین است. آنها فاقد انعطاف هستند و نمی‌توانند با خواست‌های مُتغیّر مربوط به جامعه انطباق یابند. تعداد کم موارد تصویب- که در اکثر موارد بیشتر از ۵ درصد کشورهای عضو نمی‌شود- را باید به‌عنوان نشانهٔ عدم پذیرش تفسیر کرد.

برخلاف سامانه‌های حقوقی ملی، تجدید نظر در استانداردها به‌طور خودکار به معنای آن نیست که استانداردهای قبلی قدرت حقوقی خود را از دست داده‌اند. بنابراین امروزه هنوز مقاوله‌نامه‌های نخستین قدرت اجرائی دارند، اما دیگر برای تصویب توصیه نمی‌شوند؛ آنها به بعد موکول شده‌اند. برخی از کشورها از آنها چشم پوشیده‌اند اما برخی هنوز مُقیَّد به آنها هستند. بنابراین ارکان مراقبتی باید سازگاری قوانین ملی با این استانداردها را بررسی کنند، گرچه کهنه تلقی می‌شوندکه این خود بار دیگر ناپخته بودن سامانهٔ اشاره شده را نشان می‌دهد.

۲) رویکرد آرمانگرایانه دوران جنگ

وجود سامانه‌های حمایت اجتماعی به خودی خود یک هدف نیست. راه بیمه شدن یک شخص جنبه قطعی ندارد اما حیاتی است که سامانهٔ حمایتی به غلبه بر مشکلات مادی ناشی از تحقق یک خطر معیّن قابل پیش‌بینی کمک کند.

بنابراین در سال‌های بلافاصله پیش از جنگ جهانی دوم و در خود دوران جنگ، جنبه‌های فنی، یعنی اقدام‌های حمایتی، ثانوی تلقی می‌شدند. آنچه مهم تلقی می‌شد اثر تثبیت کننده بر جامعه و پر کردن شکاف‌های جامعه بود. این مسائل مربوط به رقابت بین‌المللی نبود بلکه «قواعد انسانیت» و «اصول عدالت اجتماعی» بود که انگیزهٔ عمدهٔ تنظیم استانداردهای بین‌المللی تلقی می‌شد.[۱]

با الهام گرفتن از مفهوم جدیدی از تأمین اجتماعی به شکل فردی و نه جمعی،[۲] دو توصیه‌نامهٔ ابداعی در ۱۹٤٤ صادر شد.[۳] آنها به روشنی راه به سوی یک رویکرد حقوق بشر پایهٔ تأمین اجتماعی را نشان می‌دهند. در دورهٔ مدیریت وینان، مدیر کل جدید سازمان بین‌المللی کار، تأمین اجتماعی به‌مثابه «تأمینی» تعریف شد «که جامعه از طریق سازماندهی مناسب در برابر خطرهای معینی فراهم می‌آوردکه اعضای آن در معرضش قرار دارند».[٤] در همان جا تاکید شده است که امنیت نوعی حس یا حالت ذهنی ودر عین حال یک حقیقت عینی است. یک ستون مهم این درک جدید گزارش مشهور بوریج در بارهٔ بیمهٔ اجتماعی بود که انگارهٔ تأمین درآمد برای همه را منتقل می‌سازد.[۵]

توصیه‌نامه مربوط به تأمین درآمد و توصیه‌نامهٔ مراقبت پزشکی را می‌توان پیشرفته‌ترین استانداردهای تأمین اجتماعی دانست که تاکنون نوشته شده است.

---

۱. نگاه کنید:

Santiago Resolution (published as a part of the Inter-American Social Insurance Code): ILO, The *International Labour Code* (ILO, 1952) 664 at 666.

2. Guy Perrin, *supra* note 10.

3. Recommendation Concerning Income Seurity, Medical Care Recommendation.

4. ILO, *Approaches to Social Scurity: An International Survey, Studies and Reports, Series M (Social Insurance) No. 18* (ILO, 1942) at 80.

5. Sir William Beveridge, *Social Insurance and Allied Services. Presented to Parliament by Command of His Majesty November 1942* (H.M. Stationary Off., 1969).

آنها همهٔ عناصر لازم یک مفهوم درست و متوازن حمایت اجتماعی را دربردارند و پیش‌نویس هریک به شیوه‌ای دقیق تنظیم شده است. گرچه بیش از نیم سده از عمر این توصیه‌نامه‌ها می‌گذرد و در خلال جنگ نوشته شده‌اند [ولی] کهنه نیستند و هنوز می‌توان به آنها به‌عنوان اسناد پایه‌ای تأمین اجتماعی اشاره کرد. خطرهای اصلی، برشمرده شده و به شیوه‌ای انتزاعی تعریف شده‌اند که به تحولات بیشتر در جامعه مجال می‌دهند. برخلاف استانداردهای بعدی، الگوی نان آور مُذکّر زیربنای آنها نیست؛ عناصر تبعیضی در آنها وجود ندارد. از لحاظ حوزهٔ اشخاص به کارگران وابسته محدود نمی‌شود بلکه در هرجا که بدون وجود یک بار اداری بزرگ اغراق شده امکان پذیر باشد، خویش‌فرمایان را نیز در بر می‌گیرد. مقدار مزایا کاملاً به تشخیص دولت‌های ملی واگذار نشده بلکه به شیوه‌ای آینده نگر تعیین شده است. می‌بایست «در سطحی از عملی بودن قرار داشته باشد که در موارد وجود امکان از سرگرفتن کار و بدون بار کردن تعهداتی آن چنان سنگین بر گروه‌های مُولّد که مانع برون‌داد و اشتغال شود ارادهٔ معطوف به کار لطمه نبیند». امروزه نیز می‌بایست این خِرد مراعات گردد.

برخلاف مقاوله‌نامه‌های پیش از جنگ این توصیه‌نامه‌ها الزام آور نیستند بلکه صرفاً به معنای رهنمودهائی برای تعدادی از دولت‌های عضو سازمان بین‌المللی کار هستند.

۳) رویکرد تأمین اجتماعی در دورهٔ پس از جنگ

رویکرد آرمانگرایانه در دورهٔ پس از جنگ دنبال نشد. گرچه اعلامیهٔ جهانی حقوق بشر در ۱۹۴۸ «تأمین اجتماعی» را یک حق بشری اعلام کرد،[1] سازمان

---

1. Guy Perrin, "The Recognition of the Right to Social Protection as a Human Right" 2 (1985) 10 *Labour and Society* 239-258.

بین‌المللی کار این انگاره را اتخاذ ننمود. برعکس، رویکرد مبتنی بر غلبهٔ کارگر که در دورهٔ پیش از جنگ وجود داشت توسعهٔ بیشتر یافت و مبنای مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ قرار گرفت که بدل به مقاوله‌نامهٔ بین‌المللی الگو برای تنظیم مقررات مربوط به تأمین اجتماعی شد. مقاوله‌نامهٔ اشاره شده به‌طور کامل تنظیم و سرانجام در همایش هیأت‌های نمایندگی در ۱۹۵۲ بر سر آن توافق شد. این مقاوله‌نامه سه سال بعد در ۲۷ آوریل قدرت اجرائی پیدا می‌کند. این مقاوله‌نامهٔ پس از جنگ، بر خلاف مقاوله‌نامه‌های پیش از جنگ که بر انگارهٔ بیمهٔ اجتماعی استوار بودند، رویکرد گسترده‌تر تأمین اجتماعی را دنبال می‌کند.[1]

مقاوله‌نامهٔ اشاره شده خصیصه‌ای بسیار عملگرایانه می‌یابد. این سند بر جامعه‌ای از نوع اروپای غربی در دههٔ ۱۹۵۰ استوار است که در آن قسمت اعظم نیروی کار در مشاغل صنعتی با روبط استخدامی استوار استخدام شده‌اند. شوهر، نان آور خانواده است؛ مادر از کودکان مراقب می‌کند. بر پایهٔ این الگو «بهره‌مند شوندهٔ استاندارد» این گونه تعریف می‌شود که «مردی است با یک همسر و دو فرزند» که به‌عنوان یک «کارگر یدی ماهر» یا به‌عنوان یک «کارگر بزرگسال عادی» کار می‌کند. مزایا بر همین مبنا محاسبه شده‌اند.

در مورد تأمین اجتماعی سه الگوی پایه‌ای مد نظر قرار می‌گیرند: سامانه‌هائی که در آنها طبقات معینی از کارگران در برابر خطرهای پایه‌ای حمایت می‌شوند، سامانه‌هائی که در آنها جمعیتِ از لحاظ اقتصادی فعال مورد حمایت قرار می‌گیرد و سامانه‌های که در آنها طبقات معینی از مقیمان حمایت می‌شوند. انتظار می‌رود سامانه‌های اشاره شده به یک شیوهٔ سادهٔ مقایسه‌ای

---

1. Albrecht Otting, "International Labour Standards: A Framework for Social Security", 2 (1993) 132 *Interntional Labour Review* 163-171; Alec L. Parrott, "Social Security: Does the Wartime Dream Have to Become a Peacetime Nightmare?" (1992) 131 *International Labour Review* 367-386; Guy Perrin, *supra* note 10.

ساخته شده باشند، انحصاراً در خدمت مقصود فراهم آوردن تأمین برای یک گروه کم و بیش همگون در برابر فقر در مورد ناخوشی، بیکاری، از کار افتادگی، حوادث ناشی از کار، بیماری‌های شغلی، از دست رفتن نان آور و زایمان باشند.

برپایهٔ این الگوی ساده شده از جامعه و تأمین اجتماعی یک سامانهٔ بسیار منسجم استانداردهای حداقلی برپا شده است. دولت‌های متعاهد تجویزهای روشنی را در این مورد دریافت می‌کنند که سامانه‌های حمایتی ملی چگونه ساخته شوند تا حداقل خواست‌ها به اجرا درآید. آنها باید درصد معینی از جمعیت یا کارگران را مورد حمایت قرار دهند، میزان معینی پول اعطاء کنند، و اصول معینی را در زمینهٔ اداره و رسیدگی به ادعاها مراعات نمایند.

این مقاوله‌نامه‌ها، برخلاف مقاوله‌نامه‌های بیمهٔ اجتماعی پیش از جنگ، بسیار انعطاف پذیرند. آنها قواعد ثابتی را مقرر می‌دارند اما دولت‌ها می‌توانند برگزینند که می‌خواهند کدام قواعد را به کار برند. حتی بیش از این، دولت‌ها می‌توانند خطرهائی را انتخاب کنند که می‌خواهند در موردشان بر اساس مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ از نظر حقوقی ملزم باشند. این انگاره وجود دارد که دولت‌ها در جهت برپا داشتن تدریجی سامانه‌های جامع تأمین اجتماعی هدایت شوند.

این الگو آیینهٔ واقعی توسعهٔ تأمین اجتماعی در دههٔ ۱۹۵۰ در اروپای غربی است و بر دریافتی از پیشرفت استوار است که نوعاً در عصر صنعتی وجود دارد. مقاوله‌نامه‌ها به‌طور مقایسه‌ای انعطاف پذیرند اما در عین حال مبنای استواری را برای کنترل قوانین تأمین اجتماعی دولت‌های متعاهد عرضه می‌دارند. از آنجا که استانداردهای حداقلی به‌طور بین‌المللی توافق شدهٔ مقرر در دههٔ ۱۹۵۰ می‌تواند یک واقعهٔ برجسته تلقی گردد امروزه نمی‌توان آنها را نادیده گرفت، حتی با وجود آنکه در دههٔ ۱۹۵۰جامعه‌های پسامدرن و

پساصنعتی قابل پیش‌بینی نبود. یک حداقل حتی در صورت تغییر اوضاع و احوال می‌تواند حداقل تلقی شود.

مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ را ٤۱ دولت یعنی کمی کمتر از یک چهارم دولت‌های عضو سازمان بین‌المللی کار تصویب کرده‌اند. اما فقط ٦ دولت از این ٤۱ دولت، مقاوله‌نامه را به صورت یک کل تصویب کرده‌اند. اکثر دولت‌ها از امکان پیوستن به بخش‌های منتخبی از مقاوله‌نامه بهره گرفته‌اند. انگارهٔ قبول تدریجی بخش‌های هرچه بیشتر از مقاوله‌نامه تحقق نیافته است. به جز چند استثنای معدود، با وجود توسعهٔ بیشتر سامانهٔ تأمین اجتماعی، نخستین گزینش از برخی بخش‌های مقاوله‌نامه تغییر نکرده است. شش دولت از ۱۷۸ دولت عضو، مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ را به صورت کامل تصویب کرده‌اند که حکایت از موفقیت ندارد.

مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲، علی‌رغم این شاهد آماری، سنگ پایهٔ این مفهوم بین‌المللی است که یک سامانهٔ مؤثر تأمین اجتماعی چیست.[1] حتی دولت‌هائی که به مقاوله‌نامه نپیوسته‌اند از آن الهام گرفته‌اند. از آنجا که توصیف جامع دیگری از عناصر پایه‌ای لازم برای عرضهٔ یک حمایت تأمین اجتماعی یکپارچه وجود ندارد، هر زمان که یک هماهنگی در خصوص حمایت تأمین اجتماعی مورد بحث قرار گرفته از مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ نقل شده است. این سند فقط حاوی استانداردهای حداقلی و بنابراین آمادهٔ بسط‌های بیشتر است. به منظور نظارت بر اجرای تعهداتی که این مقاوله‌نامه ایجاد می‌کند از دولت‌های متعاهد خواسته می‌شود داده‌های آماری در بارهٔ تعداد مردم بیمه شده و مزایای دریافتی آنان ارائه دهند. بنابراین نه تنها متن قانون بلکه همچنین اجرای قانون نیز کنترل می‌شود.

---

1. Nicolas Valticos, *Droit international du travail* (Dalloz, 1983) at 391 et seq.

مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ نقطهٔ خاصی را در توسعهٔ استانداردهای تأمین اجتماعی مشخص می‌سازد که اغلب به‌عنوان یک نقطهٔ ارجاع جهت عینی ساختن فهم حق بشری تأمین اجتماعی در نظر گرفته می‌شود. بنابراین بند دوم ماده ۱۲ منشور اجتماعی اروپا برای توضیح دادن اینکه معنای «تأمین اجتماعی» چیست صراحتاً به استانداردهائی اشاره می‌کند که مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ مقرر می‌دارد. اما این یک دید ساده گرایانه است زیرا مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ هیچ حقی را اعطاء نمی‌کند بلکه فقط ساخت سامانه‌های تأمین اجتماعی در ابتدای کار را تعیین می‌کند. اگر حمایت در برابر خطرهای پایه‌ای به بخشی از نیازمندان آن و نه همه [نیازمندان] عرضه شده باشد یک دولت از قبل طبق این مقاوله‌نامه عمل کرده است.

بنابراین کاستی‌های مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ کاملاً مشهود است. به واسطهٔ ماهیت فنی‌اش، برای گردآوری داده‌های آماری مربوط، به یک دستگاه اداری بسیار توسعه یافتهٔ تأمین اجتماعی نیاز دارد. محاسبهٔ مبتنی بر منتفعان استاندارد بسیار پیچیده است؛ برای اجرای تعهدات مربوط به گزارش دادن، به یک آموزش ویژه نیاز است. کاملاً روشن است که این امر مانع کشورهائی، به‌ویژه کشورهای در حال توسعه‌ای می‌شود که از قبل دستگاه‌های اداری تأمین اجتماعی آنها برای اجرای وظائف ابتدائی خود درمانده اند.

مهم‌تر آنکه مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ بر درک مفهومی از کار و تأمین اجتماعی در جامعه‌های صنعتی استوار است که نه با تقاضاهای اقتصادهای پساصنعتی انطباق دارد نه با اقتصادهای کشورهای در حال توسعه. به اثبات رسیده است که بسیاری از کلیشه‌های زیر بنای مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ دیگر حقیقت ندارند. الگوی نان آور مُذکّر با واقعیت انطباق ندارد. مقرراتی که مزایای بازماندگان را فقط به زنان اعطاء می‌کند و نه به مردان در سطح ملی و

بین‌المللی تبعیضی اعلام شده اما در مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ تغییر نکرده است. این فرض نیز که فقط، یا اکثراً، کارگران به حمایت تأمین اجتماعی وابسته هستند باطل شده است. در کشورهای درحال توسعه کسانی که در اقتصاد سایه کار می‌کنند همین طور مردمی که کسب و کار کوچکی را اداره می‌کنند دست‌کم به اندازهٔ کسانی آسیب پذیرند که در شرکت‌های بزرگ استخدام شده‌اند. در کشورهای صنعتی روابط استوار اغلب جای خود را به اشکال جدیدی از کار داده‌اند که انواع معمول را منعکس نمی‌سازند. به‌علاوه مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ هیچ پاسخی به مسائل مهمی مانند ایمن ساختن یک تأمین مالی استوار در مورد تأمین اجتماعی، مقابله با پیری جمعیت، یافتن توازنی منصفانه بین علائق جمعیت سالمندتر و جوان‌تر و بیماری واگیردار اچ‌آی‌وی نمی‌دهند. برای اکثر کشورهای درحال توسعه الگوئی که مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ عرضه می‌کند صرفاً گمراه کننده است. برای آنها استانداردهای حداقلی لازم است. رویکردی که مشروعیت آن را سازمان بین‌المللی کار به این دلیل همواره انکار می‌کند که به وجه آرمانی استانداردهای عام برای کل جهان می‌چسبد.

٤) رویکرد حقوق بشرمحورِ منعطف در دوره جهانی‌شدن

درحالیکه دهه‌های ۱۹۲۰ و ۱۹۳۰ همین طور دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹٦۰ در تعبیهٔ استانداردهای تأمین اجتماعی در یک مقیاس جهانی مثمر ثمر بودند فعالیت قانون گذاری در بقیهٔ زمان‌ها دچار رکود شده است. استانداردهای مقرر در مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ در مقاوله‌نامه‌های ویژهٔ اختصاص یافته به گروه‌های مشخصی از خطرها در دههٔ ۱۹٦۰ توسعهٔ بیشتر یافتند اما از آن زمان به بعد سازمان بین‌المللی کار- جز در معدود استثناءهائی- به پرداختن به مسائل

پایه‌ای باز نگشته است. تنها در سال ۲۰۰۲ موضوع در کنفرانس عمومی مورد بحث قرار گرفت[1]

موضع گیری‌های تعدادی از اعضاء بقدری از یکدیگر دور بود که حتی تلاش نشد در مورد تجدید نظر در مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ یا تنظیم یک سند جدید از نظر حقوقی الزام‌آور سازش صورت بگیرد. تنها هدف صدور یک قطعنامه به منظور ارائهٔ رهنمودهائی در زمینهٔ توسعهٔ عملی فهم حمایت تأمین اجتماعی در سازمان بین‌المللی کار بود.[2] بنابراین استانداردهای حقوقی غیرمنعطف مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ به حد قواعد منعطف کاهش قدرت پیدا کرد. هیچ پاسخی در مورد سامانهٔ مُرجَّح تأمین اجتماعی داده نمی‌شود.[3] حتی این سؤال پایه‌ای و بسیار بحث انگیز که آیا یک سامانهٔ مبتنی بر تأمین با پرداخت جاری مُرجَّح است یا سامانهٔ مبتنی بر اندوخته گذاری سرمایه حل نشده است. فقط رهنمودهای مبهمی در مورد پایداری و شفافیت سامانه وجود دارد. تبعیض باید ممنوع شود؛ یاران اجتماعی باید در فرایند تصمیم گیری دخیل باشند.

---

1. ILO, *Social Security. A New Consensus* (ILO, 2001); ILO, *Social Security: Issues, Challenges and Prospects (International Labour* Conference, 89th Session, 2001).

2. ILO, *Resolution and Conclusions Concerning Social Security* (International Labour Conference, 89th Session, 2001).

۳. نگاه کنید به شمارهٔ ٤ قطعنامه: «یک الگوی منفرد تأمین اجتماعی وجود ندارد. تأمین اجتماعی در طول زمان رشد و تحول پیدا می‌کند. طرح‌هائی در مورد کمک اجتماعی، طرح‌های جهانی، بیمهٔ اجتماعی و تدارکات دولتی و خصوصی وجود دارد. هر جامعه خود باید تعیین کند چگونه می‌توان به بهترین وجه امنیت درآمد و دسترسی به مراقبت سلامت را تضمین کرد. ...»

بنابراین، رویکرد دارای سمت گیری به نفع کارگران به یک رویکـرد دارای سمت‌گیری به سوی حقوق بشر رها شـد. امـا حتـی در چنـین حـالتی تـأمین اجتماعی از اصول اساسی و حقوق مربوط به کـار بـه نحـو اسـتقرار یافتـه در اعلامیهٔ سال ۱۹۹۸ مستثنی باقی می‌ماند.[1]

مزیّت این رویکرد جدید منعطفِ دارای سمت گیریِ حقوق بشریِ درحال شکل‌گیری آن است که تقاضاهای از هم دور شوندهٔ کشورهای پـساصنعتی از یک سو و کشورهای درحال توسعه از سوی دیگر تا حدی آشتی پیدا کرده‌اند. قطعنامهٔ اشاره شده انعطاف پذیر و معطوف به مسائل اصلی است.

اما از سوی دیگر رویکرد جدید می‌تواند گامی به عقـب تلقـی شـود زیـرا هیچ تعهد حقوقی روشنی تنظیم نشده بلکه پنداره‌های مبهمی وجـود دارد کـه مبنائی برای هیچ گونه رویهٔ کنترلی به وجـود نمـی‌آورد. حاصـل یـک فرمـول مبتنی بر سازش بدون هیچ محتوای دقیق است.[2]

۲. پایش

سامانهٔ نظارتی سازمان بین‌المللی کار پیشقدم همهٔ ارکان پایش کننـده‌ای اسـت که پس از جنگ جهانی دوم ایجاد شد. این سامانه یک سنت بسیار دیرپـا دارد

---

1. Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, adopted in 1998.

۲. برای تحلیلی اساسی نگاه کنید به:

Philip Alston, "'Core Labour Standards" and the Transformation of the International Labour Rights Regime" 3 (2004) 15 *European Journal if International Law* 457-521;

همچنین برای نظر حامیان استانداردهای حیاتی کار نگاه کنید به:

Brian A. Langille, "Core Labour Rights- The True Story (Reply to Alston)" 3 (2005) 16 *European Journal if International Law* 437-464, Francis Maupain, "Revitalization not Retreat: The Real Potential of the 1998 ILO Declaration for the Universal Protection of Workers' Rights" 3 (2005) 16 *European Journal if International Law* 465-479.

و بر سه ستون استوار است: رویهٔ نظارتی معمول کمیتهٔ کارشناسان مستقل، رویهٔ شکایت بین دولتی (مادهٔ ۲۶ اساسنامه) و رویهٔ شکایت دسته جمعی (مادهٔ ۲۴ اساسنامه). درحالیکه همهٔ این رویه‌ها به‌عنوان یک گفت‌وگوی سازنده بین سازمان بین‌المللی کار و دولت‌های عضو و نه به‌عنوان صلاحیت درک می‌شود، بحث‌ها می‌تواند بر پایهٔ تصمیم‌های الزام آور دیوان بین‌المللی دادگستری حل شود.

أ. رویه شکایت بین دولتی

احتمال دارد شکایت از دیگر دولت‌ها به خاطر عدم رعایت، ابزار مهمی برای ایراد فشار در عرصه‌های از نظر سیاسی بسیار حساس حمایت از حقوق بشر باشد. چنین شکایت‌هائی، برای نظارت سازمان بین‌المللی کار موارد نادر استثنائی هستند.[1] تاکنون در بحث‌های مربوط به استانداردهای تأمین اجتماعی از اهمیت برخوردار نبوده‌اند. بنا به قاعده دولت‌ها، تا وقتی که نقض استانداردها مستقیم به منافع آنها ارتباط نیابد، از این راه جبران دوری می‌جویند.

ب. رویه شکایت دسته جمعی

رویهٔ شکایت دسته جمعی، برخلاف شکایت‌های بین دولتی، در عمل واقعاً برای فیصله دادن به اختلاف‌ها در مورد استانداردهای تأمین اجتماعی استفاده می‌شود. طبق اساسنامهٔ سازمان بین‌المللی کار اتحادهای صنعتی کارگران و

---

۱. شکایت‌های بین دولتی در سازمان بین‌المللی کار برای مثال بر مقاوله‌نامه‌های شمارهٔ ۱۰۵ و ۲۹ استوار بود؛ نگاه کنید به:

Niclas Valticos and Gerard Potobsky, *International Labour Law* (Kluwer Law and Taxation, 1995) at 290 et seq.

کارفرمایان می‌توانند ادعانامه‌ای خطاب به سازمان بین‌المللی کار صادر کنند دایر بر اینکه یک دولت عضو نتوانسته است مراعات مؤثر یک مقاوله‌نامه را که طرف آن است تأمین کند. نخستین گام در این رویه عمومی کردن اختلاف نظر است. اگر لازم به نظر آید می‌تواند یک کمیتهٔ بررسی برپا شود. این رویه امکان انتقال بحث‌های مربوط به قوانین اجتماعی و کار از سطح ملی به بین‌المللی را ارائه می‌دهد.

این رویه را اتحادیه‌های کارگری آفریقای جنوبی اغلب در حوزهٔ تأمین اجتماعی به منظور اعتراض به خصوصی سازی سامانه‌های تأمین اجتماعی به کار برده‌اند. یکی از موارد برجسته، ادعانامهٔ شورای هماهنگی اتحادیهٔ کارگری ملی شیلی علیه شیلی در ۱۹۸۵ بود.[1] مسئله آن بود که شیلی فقط مقاوله‌نامه‌های دههٔ ۱۹۳۰ در بارهٔ بیمهٔ اجتماعی را تصویب کرده بود که کهنه تلقی می‌شدند. با این وجود باید این مقاوله‌نامه‌ها مبنای ارزیابی سامانهٔ جدید تأمین اجتماعی در شیلی قرار می‌گرفتند که در درجهٔ نخست بر پس انداز اجباری فرد استخدام شده، انتخاب آزاد بیمه شده در مورد شرکت بیمه و ادارهٔ خصوصی صندوق‌های تجمع سرمایه استوار بود. اتحادیه‌های کارگری از جمله مدعی شدند برخلاف مادهٔ ۹ اساسنامه فقط استخدام شوندگان مجبورند مشارکت داشته باشند نه کارفرمایان درحالیکه مادهٔ ۹ مشارکت هر دو در منابع مالی طرح بیمه را لازم می‌گرداند. بنابراین فیصله یافتن بحث بستگی به تفسیر شرط معافیت در مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۳۵ داشت: «احتمال دارد بر اساس قوانین و

---

۱. نگاه کنید:

Report of the Committee set up to exmine the representation submitted by the National Trade Union Co-oedination Council (CNS) of Chile under article 24 of the ILO Constitution, alleging non-observance by Chile of international labour Conventions Vos. 1, 2, 24, 30, 35, 37, 38 and 111; Vol. LXXI, 1998, Series B, Supplement 1.

آیین‌نامه‌های مربوط به طرح‌های بیمهٔ ملی که از نظر دامنه به اشخاص استخدام شده محدود نمی‌شوند کارفرمایان را از مشارکت معاف گرداند.» بر این مبنا کمیته به این نتیجه رسید که سامانهٔ خصوصی شده در شیلی با مقاوله‌نامه‌های سازمان بین‌المللی کار مطابقت ندارد. این مثال حاشیهٔ اندک قدردانی از کمیسیون بررسی در زمینهٔ قضاوت در مورد انطباق یا عدم انطباق با پیمان‌نامه‌های سازمان بین‌المللی کار را نشان می‌دهد. کمیسیون آشکارا مقید به قواعد حقوقی دقیق است.

ارزش دارد ملاحظات نهائی[۱] کمیتهٔ حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در مورد مکزیک بر پایهٔ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با تحلیل تفصیلی ارکان نظارتی سازمان بین‌المللی کار مقایسه شود. کمیتهٔ حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی هنگامی که با خصوصی سازی سامانه‌های تأمین اجتماعی مواجه می‌شود چنین بیان می‌کند که:

> کمیته نگران [آن نوع] خصوصی سازی سامانهٔ تأمین اجتماعی است که احتمال دارد کسانی، مانند بیکاران، اشخاص بدون کار مکفی، کارگران کم مزد و استخدام شدگان در بخش غیر رسمی، را از مزایای معیّن مستثنی گرداند [کسانی] که در وضعی نیستند در یک حساب فردی حقوق بازنشستگی مشارکت داشته باشند.[۱]

---

[۱] در متن کتاب به نظر تفسیری عام General Comment کمیته در مورد مکزیک اشاره می‌کند. اما همان‌طور که منبع استفاده شده نشان می‌دهد منظور، ملاحظات نهائی کمیته در بارهٔ گزارش مکزیک است. به‌علاوه نظرهای تفسیری عام به هیچ کشور خاصی مربوط نمی‌شود بلکه ملاحظاتی کلی در بارهٔ نحوهٔ عمل و گزارش دادن دولت‌های طرف میثاق حقوق اقتصادی ، اجتماعی و فرهنگی نسبت به تعهداتشان در میثاق است.م

۱. نگاه کنید:

Mexico (Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Mixico 8/12/99 E/C. 12/1 Add. 41, para. 19).

این مثال به روشنی فایده‌ها و عدم فایده‌های رویه‌های گوناگون پایش را نشان می‌دهد. رویهٔ درون چارچوب سامانهٔ حقوق بشری ملل متحد می‌تواند بدون آنکه مجبور باشد وارد یک تحلیل حقوقی مفصل شود مهم‌ترین جنبه‌ها را برجسته کند. هنجارهای سخت، سامانهٔ سازمان بین‌المللی کار را مقید می‌گرداند و بنابراین باید یافته‌ها را از عبارت پردازی هنجارهای مربوط استنباط کرد. اگر در مقاوله‌نامه مربوط، موازین حقوقی در بارهٔ عدم کارائی‌های اصلی سامانهٔ تأمین اجتماعی وجود نداشته باشد سامانهٔ سازمان بین‌المللی کار نمی‌تواند به آنها اشاره داشته باشد. از سوی دیگر یک تحلیل حقوقی ژرف می‌تواند به نتایج به دست آمده مشروعیت اعطاء کند.[۱]

ج. رویه گزارش‌دهی

درحالیکه شکایت‌های بین دولتی و دسته جمعی فقط اقدام‌هائی استثنائی هستند فرایند نظارت منظم بر پایهٔ گزارش دولت‌ها ستون فقرات رویهٔ پایش است و در درجهٔ اول برای تأمین سازگاری قوانین ملی با مقاوله‌نامه‌های بین‌المللی فراخوانده شده‌اند. سازمان بین‌المللی کار در چنین بافتاری با همان مسائلی مواجه است که همهٔ دیگر ارکان بین‌المللی پایش روبه‌رو هستند.[۲]

---

۱. برای یک مرور کلی رویکردهای گوناگون در تعیین انطباق با تعهدات پیمان‌نامه‌ای در موازین اجتماعی بین‌المللی نگاه کنید:

Angelika Nußberger, *Sozialstandards im Völkerrecht, Eine Studie zu Entwicklung und Bedeutung der Normsetzung der Vereinten Nationen, der Internationalen Arbeitsorganisation und des Europarats zu Fragen des Sozialschutzes* (Duncker & Humblot, 2005) at 284 et seq.

۲. به گزارش‌های مختلف در منابع زیر نگاه کنید:

Eckart Klein (ed.), *The Monitoring System of Human Rights Treaty Obligations* (Berlin-Verl. Spitz, 1998).

کمیتهٔ کارشناسان در عرضهٔ اطلاعات مربوط و دنبال کردن توصیه ارائه شده در استنتاج‌ها و درخواست‌های مستقیم، به همکاری دولت عضو وابسته است.

اما فرایند نظارت در سازمان بین‌المللی کار در قیاس با دیگر ابزارهای حقوق بشری فایده‌هائی نیز دارد.[1] نخست، دفتر سازمان بین‌المللی کار در ژنو، با حدود ۲۰۰۰ کارمند فعالیتی بسیار عالی در زمینهٔ آماده ساختن گزارش‌های سالانه برای کمیتهٔ کارشناسان دارد. بنابراین مباشرت در تهیه تعداد بسیار زیادی گزارش در یک دورهٔ زمانی کوتاه لزوماً جنبهٔ سطحی ندارد بلکه حتی می‌تواند با بحث در بارهٔ مسائل حقوقی پیچیده همراه باشد. به‌علاوه سازمان بین‌المللی کار به واسطهٔ ساختار سه جانبهٔ خود منحصراً متکی به اطلاعاتی نیست که دولت‌ها ارائه می‌دهند بلکه از سازمان‌های کارفرمایان و کارگران نیز اطلاعات اضافی دریافت می‌کند. این سازمان‌ها در عمل برجسته‌ترین اطلاعات را فراهم می‌آورند وبه مسائل واقعی در اجرای تعهدات اشاره می‌کنند.[2]

تعداد زیادی مسئلهٔ حاوی جزئیات در حوزهٔ تأمین اجتماعی بین کمیتهٔ کارشناسان و دولت‌های عضو بحث شده است. این بحث‌ها می‌تواند این سؤال بسیار پایه‌ای را مطرح سازد که از همبستگی چه فهمیده می‌شود، اما می‌تواند بر مسائل کم اهمیت‌تر نیز متمرکز شود. برای مثال در اروپای غربی تغییرات فراوانی که به منظور تحکیم پایهٔ مالی سامانهٔ تأمین اجتماعی ارائه می‌شوند معمولاً یک به یک مورد رسیدگی قرار می‌گیرند. مشکل‌ترین مسئله همیشه

---

1. Alfred Wisskrichen, "Die normensetzende und normenüberwachende Tätigkeit der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO)" 4 (2003) 34 *Zeitschrift Für arbeitsrecht* 691-733.

۲. نگاه کنید:

Ernest Alfred Landy, *The Effectiveness of International Supervision. Thirty Years of I.L.O. Experience* (Stevens & Sons oceana publications, 1966).

ارزیابی داده‌های آماری در بارهٔ مقدار مزایا و همین طور تفسیر شرطهای عامی مانند این است که «مشارکت در هزینه به گونه‌ای طراحی می‌شود که از مشقّت اجتناب شود» یا «مواد داروئی اساسی باید در موارد ناخوشی در مزایا منظور شود».

به‌طور کلی رویهٔ گزارش‌دهی اجازهٔ اندازه گیری روشن پیشرفت و زوال سامانه‌های تأمین اجتماعی را در قیاس با استانداردهای مقرر شدهٔ سازمان بین‌المللی کار می‌دهد.

۳. نتیجه

ایجاد استانداردهای بین‌المللی در حوزهٔ تأمین اجتماعی وظیفهٔ آسانی نیست. از یک سو، حتی جامعهٔ اروپا، به‌عنوان منسجم‌ترین شبکهٔ همکاری بین‌المللی تاکنون از یکنواخت ساختن سامانه‌های تأمین اجتماعی اجتناب کرده است. تأمین اجتماعی یکی از معدود عرصه‌هائی است که هنوز کم و بیش منحصراً به قانون گذاری ملی اختصاص دارد زیرا چنان تلقی می‌شود که به عوامل بسیاری بستگی دارد که عمیقاً در سنت‌های ملی ریشه دارند. امروزه تأمین اجتماعی آوردگاهی است که برد و باخت انتخابات را تعیین می‌کند. بنابراین، این عرصه واقعاً آمادهٔ استانداردهای بین‌المللی نیست.

از سوی دیگر، عموماً تصدیق شده، تأمین اجتماعی یک حق پایه‌ای بشر است که باید بخشی از مقاوله‌نامه‌های بین‌المللی حقوق بشر باشد. اگر کنار بماند یک عنصر مهم تضمین کنندهٔ پیش شرط زیست انسانیِ توأم با کرامت از دست می‌رود. حق تأمین اجتماعی نمی‌تواند یک وعدهٔ تهی باشد بلکه باید با تضمین‌های مشخص آکنده باشد. هیچ سازمان بین‌المللی دیگری جز سازمان بین‌المللی کار این چنین مؤثر نکوشیده است این شکاف در سطح بین‌المللی را

پر کند و توضیح دهد تأمین اجتماعی به چه معناست. اما تعریف‌های ارائه شده یکنواخت نیستند. آنها بین دو حد نهائی در نوسان‌اند. یا ماهیتی بسیار فنی دارند و بنابراین مفاهیم معینی را منعکس می‌سازند که در قسمت‌های معیّنی از جهان تحقق یافته است یا بسیار کلی و فراگیر هستند و همهٔ گزینه‌های ممکن را در بر می‌گیرند. درحالیکه الگوی نخست پایهٔ صحیحی برای کنترل حقوقی ارائه می‌دهد دومی بسیار مبهم است و نمی تواند چیزی بیش از یک رهنمود غیر الزام آور باشد. از سوی دیگر حوزهٔ کاربرد الگوی نخست محدودیت محض دارد و دومی بر روی همه باز است.

فرایند آزمون و خطا در فعالیت سازمان بین‌المللی کار در زمینهٔ ایجاد استاندارد نشان می‌دهد که رویکرد آرمانگرایانهٔ دوران جنگ، که در دو توصیه‌نامهٔ سال ۱۹٤٤ تثبیت یافت هنوز متقاعد کننده‌ترین فرایند است. نظر به سختیها و مصائبی که جنگ جهانی دوم موجب شد، ارزش‌های پایه‌ای و جهان‌شمول بالایش یافتند. توصیه‌نامه‌هائی که هنگام تنظیم پیش‌نویسشان ،یک آرمان غیر واقع‌گرایانه را داخل کردند [و] حتی در مجموعهٔ رسمی « مقاوله‌نامه‌ها و توصیه‌نامه‌های بین المللی کار» ویراستهٔ سازمان بین‌المللی کار مجدد چاپ نشدند اما یک مفهوم حقیقی همبستگی اجتماعی را منعکس می‌سازند که باید امروزه و در آینده مد نظر باشد.

فصل هشتم

تأمین اجتماعی برای زنان کارگر در اقتصاد غیررسمی- برنامهٔ انجمن زنان خوداشتغال برای تأمین اجتماعی

شالینی سینها*

بخش اول: بخش غیر رسمی در هند

اصطلاح اقتصاد غیر رسمی به ترتیبات غیر رسمی کار شامل اشتغال درخانه، اتفاقی، موقت و نیمه وقت خود اشتغالی و خُردکارآفرینان اطلاق می‌شود. کارگران بدون زمین و مزرعه داران کم زمین و کوچک در مناطق روستائی نیز وجود دارند. خصوصیات اصلی تعیین کنندهٔ این بخش عبارت است از ماهیت نا امن کار- اشتغال دائم نیست و کارگران عموماً تحت پوشش تأمین اجتماعی مناسب قرار ندارند. این همچنین احتمال دارد محل‌کارهای پراکنده و انجام دادن کار در خانه، یا حتی وقوع موارد حاد اشتغال تحت فرمان بیش از یک کارفرما را در بر گیرد. اغلب رابطهٔ روشن کارفرما و کارگر وجود ندارد و در برخی از کارها مانند کار در خانه و کار قراردادی، احتمال دارد مشخص کردن

---

* مشاور حقوقی، انجمن زنان خود اشتغال، احمد آباد هند. به خاطر راهنمائی و حمایت در نگارش این نوشتار بسیار سپاسگزار خانم رنانا جهاب‌والا هستم. برای کسب اطلاعات در باره انجمن زنان خود اشتغال نگاه کنید:

www.sewa.org, www.sewainsurance.org and www.sewahousing.org

هر کارفرمائی مشکل باشد. در اکثر موارد مؤسساتی که چنین اشخاصی در آن کار می‌کنند کوچک و ثبت نشده است.

اصطلاح اقتصاد غیر رسمی به‌طور قابل ملاحظه‌ای تنوع کارگران و مؤسسات را به ذهن می‌آورد. سبزی فروشان خانه به خانه، رانندگان ریکشا، کارگران قلابدوزی، پینه‌دوزان، جمع‌کنندگان لباس کهنه و بچه‌های چای‌فروش محلی بسیاری از کارگران غیررسمی هستند که شخص می‌تواند در زندگی روزمره در هند با آنان روبه‌رو شود. کسان دیگری شامل دامن‌دوزان، پیچندگان سیگار، صحافان کتاب‌های دارای جلد نرم و آماده‌کنندگان غذا نیز وجود دارند که در خانه‌ها یا کارگاه‌های دارای محیط مشقت‌بار کار می‌کنند و کمتر دیده می‌شوند. بخش غیر رسمی پدیداری شهری نیز نیست: این پدیدار شکاف روستا- شهر را پشت سر می‌گذارد. کارگران کشاورزی بدون زمین یا زنان کارگر صنایع دستی یا پروش دهندگان کرم ابریشم یا کارگران جنگل همگی کارگرانی از بخش غیررسمی‌اند.

ورود جهانی شدن به هند شاهد افزایش غیر رسمی شدن اشتغال، به‌ویژه کار خانگی، قراردادی و اتفاقی بوده است. نبود کامل هرگونه سامانهٔ گسترده برای تأمین اجتماعی در این بخش با پدیدار جهانی شدن همراه بوده است که وقتی ملاحظه کنیم بخش غیر رسمی ۹۷ درصد زنان کارگر را در بر می‌گیرد، هشدار دهنده است. زنان در بخش پائینی طیف اشاره شده، در مشاغل ناامن با پرداخت دستمزد کم، قرار دارند؛ کارشان ناامن، نامنظم و اغلب به رسمیت شناخته نشده است. آنان توازنی بین فرزندان، خانه و کار ایجاد می‌کنند و درآمدشان تقریباً در هیچ مورد با کارشان متناسب نیست. این نوشتار نیاز به تأمین اجتماعی برای این بخش از کارگران را بررسی می‌کند و مطالعهٔ موردی برنامهٔ تأمین اجتماعی انجمن زنان خود اشتغال را ارائه می‌دهد.

اقتصاد غیر رسمی در هند- تعداد و مطالعات موردی

در هند اقتصاد غیررسمی گسترده است و شامل ۳۷۰ میلیون نفر در ۱۹۹۹-۲۰۰۰ می‌شود.[1] کارگران غیر کشاورزی، با برآورد ۱۳٤ میلیون نفر، بخش گسترده‌ای از بخش غیر رسمی را دربرمی‌گیرند. بخش غیر رسمی شامل ۹۳ درصد کل نیروی کار و ۸۳ درصد نیروی کار کشاورزی می‌شود. بخش خود اشتغال بسیار گسترده است- تقریباً نیمی (۵۳ درصد) از کل نیروی کار در هند خود اشتغال است.

زنان ۳۲ درصد نیروی کار در بخش غیر رسمی در هند را تشکیل می‌دهند. ۱۱۸ میلیون زن کارگر در بخش غیر رسمی مشغول به کارند که ۹۷ درصد جمع نیروی کار زنان می‌شود. بخش‌های وسیعی از زنان کارگر (٥٦ درصد)، در مناطق شهری و روستائی، خود اشتغال‌اند، ۳۷ درصد کارگران زن به صورت کارگران اتفاقی استخدام شده‌اند درحالیکه فقط ۷ درصد شغل منظم دارند. اکثر زنان در بخش غیر رسمی کارگران اتفاقی و شبه قراردادی یا کاسبان و تولیدکنندگانی هستند که به حساب خود کار می‌کنند؛ تعداد اندکی کارفرما هستند که کارگران مزد بگیر را در استخدام دارند. حتی در همین کسب نیز مردان و زنان گرایش به آن دارند که در فعالیت‌ها یا انواع اشتغال گوناگون مشغول به کار باشند. معمولاً شکاف جنسیتی وسیعی در بخش غیر رسمی در زمینهٔ درآمد/ دستمزد وجود دارد که در آن زنان در فعالیت‌های با درآمد بالا حضور کمتر و در فعالیت‌های با درآمد پایین حضور بیشتر دارند. شکاف‌های جنسیتی در آموزش و مهارت‌ها، دسترسی به اعتبار، کارآموزی و اطلاعات، کیفیت و مکان اماکن کسب و کار، میزان کسب و کار و جز آن وجود دارد.

---

۱. آمار این بخش، جز در مواردی که به نحو دیگر بیان شده، از منبع زیر نقل شده است:
Jeemol Unni and Uma Rani, "Gender Informality and Poverty" (November 2003) *Seminar* 531.

در همین حال این کارگران در بخش غیر رسمی از لحاظ اقتصادی بسیار فعالند، ٦٣ درصد تولید ناخالص داخلی (تناد)، ٥٥ درصد پس انداز ملی و حدود ٤٧ درصد همهٔ صادرات به آنان مربوط می‌شود. بنابراین سهم آنان در اقتصاد اهمیت زیادی دارد.[1]

زنان کارگر در بخش غیر رسمی- او کیست؟

بیائید برای اینکه درک کنیم کارگر زن فقیر در هند بودن چه معنائی دارد، نگاهی به کار و زندگی برخی از زنان کارگر در بخش غیر رسمی در هند بیفکنیم.

پورابیبن یک فروشندهٔ سبزی در احمدآباد است. او در یک زاغه پرجمعیت بدون تسهیلات بهداشتی زندگی می‌کند، جائی که ۲۲ خانه در یک شیر آب سهیم‌اند که فقط سه ساعت در صبح آب ارائه می‌دهد و پورابیبن باید برای رفتن و آوردن آب برای خانوادهٔ خود ساعت‌ها درصف بایستد. او اغلب بازار عمده فروشی سبزی تازه را از دست می‌دهد. این روزها از نظر عایدی تحت فشار است- چه کسی سبزی مانده را از او می‌خرد؟ در محل کار مأمور انتظامی برای رشوه گرفتن به ازای حمایت مکرر او را اذیت می‌کند زیرا مجوز کار ندارد و از چگونگی به دست آوردن آن آگاه نیست. تمام آنچه پورابیبن می‌خواهد جائی کافی برای نگه داشتن دو سبدش در این شهر بزرگ است برای اینکه کالایش را بفروشد.

---

1. National Accounts Statisitcs (NAS), 2000, Statement 76.1; B. K. Pradhan, P. K. Roy and M. R. Saluja, *The Unorganized Sector in India* (NCAER, 2000); Ghatate, *The Contribution of the Unorganized Sector in Exports*, (National Institute of Foreign Trade (NIFT), 1999).

مری از کرالا ۱۸ سال دارد. خانواده‌اش مقداری زمین دارد اما برای بقاء خانواده کافی نیست. مری هر سال با دیگر دختران روستای خود به همراه پیمانکار که او نیز از روستای اوست به کارخانه‌های آماده‌سازی ماهی در وِراوال می‌رود.

کالیبای اهل دِواس در مدهیاپرادش است. او چهار فرزند دارد و همهٔ فکرش به آنان و این امر متمرکز است که چگونه ایشان را تغذیه و خانهٔ خود را اداره کند. او و همسرش زمینی ندارند اما دو تا سه ماه در سال و به‌طور متناوب در طول سال به‌عنوان کارگر کشاورزی کار می‌کنند. آنان نزدیک جنگل زندگی می‌کنند و او و فرزندان بزرگترش از جنگل کُنده برای سوختن به دست می‌آورند و در روستا می‌فروشند.

چیترابای یک مزرعه‌دار کوچک اهل ماهاراشتر است. گرچه کل خانواده‌اش سخت روی زمین کار می‌کنند قیمت‌های پایین محصولات کشاورزی به معنای آن است که هرگز عایدی کافی برای بقاء ندارند.

این زنان و بسیاری از دیگر زنان، اغلب به‌عنوان فروشندگان کوچک، تولیدکنندگان خانگی، کارگران مزدبگیر و ارائه‌دهندگان خدمات، در بخش غیررسمی اشتغال دارند. آنان در مشاغلی کار می‌کنند که با انجام دادن ساعت‌ها کار سخت پشتشان خرد می‌شود. عایدیشان کم و نامنظم است. حتی در درون اقتصادی غیررسمی نیز آنان از لحاظ درآمد، مهارت‌ها و حمایت اجتماعی در پایین‌ترین رده‌ها قرار دارند. آنان مسئولیت کامل مراقبت از خانه، تغذیهٔ خانواده و مراقبت از فرزندان، سالمندان و بیماران را بر عهده دارند.

یک زن کارگر در بخش غیررسمی تحت فشارهای متعدد، زندگی و کار می‌کند. به واسطهٔ زن بودن موضع پایین‌تری در کل خانواده دارد، بدین معنا که در مواردی که خانواده دارائی کم و فرصت‌های معدودی برای کار بهتر دارد چنین دارائی‌ها و فرصت‌هائی در گسترهٔ خانواده به جنس مُذکّر تعلق می‌گیرد

نه به او. او کسی است که پس از همه و کم [تر] از همه می‌خورد، پس از همه می‌خوابد و پیش از همه بیدار می‌شود. او با نابرابری و استثمار در جامعه و محیط کار مواجه است. اغلب احتمال دارد بیوه باشد یا با فرزندانش به تنهائی زندگی کند. او با یک فشار تلاش خردکننده کار برای درآمد، کار برای امرار معاش، کار برای اهل خانه و کار برای مراقبت از فرزندان و سالمندان روبه‌روست.

به‌هرحال، می‌بایست پذیرفت که کاری که این زنان انجام می‌دهند قسمت اعظم اقتصاد ملی است. کار آنان نه تنها در خانواده‌های آنان بلکه در توسعهٔ روستاها، شهرها و کل کشور سهیم است. کار آنان در درآمد ملی و رشد اقتصادی سهیم است. او مرکز اقتصاد است، کسی است که کار و فعالیتش ثروت ملت را خلق می‌کند و تلاش سختش به رشد ملی می‌انجامد. او به امنیت، زندگی رضایت‌مندانه، سهمی در شکوفائی ملت و رویای یک زندگی خوب برای فرزندانش نیاز دارد.

بخش دوم: تأمین اجتماعی برای زنان کارگر- تعیین نیازها

مراقبت از کودکان

کارگران زن نقش سه‌گانهٔ کارگر، خانه‌دار و مادر را ایفا می‌کنند. مادری که کار می‌کند اغلب به خاطر بر دوش داشتن مسئولیت انحصاری مراقبت از کودک در وضعیت سختی بسر می‌برد که به کاهش بارور بودن او همین طور آثار منفی بر سلامت مادر و کودک منجر می‌شود. این فرض که از کودکان نورسته در ترتیبات سنتی خانواده مراقبت می‌شود دیگر حقیقت ندارد.

یک زن کارگر ساعت‌های طولانی، اغلب هفت روز در هفته، کار می‌کند. او اغلب برای رسیدن به محل کار باید مسافت‌های زیادی را پای پیاده یا سفر

با وسائل نقلیهٔ عمومی بسیار شلوغ طی کند. مادری که کار می‌کند تحلیل رفته، خسته و اغلب در مورد رفاه فرزندانش بسیار نگران و پریشان است.

تأمین مراقبت از کودک، زن را از یکی از بارهائی که بر دوش دارد آسوده می‌سازد، برای او فرصت‌های زمانی و مکانی و شغلی ایجاد می‌کند و از توانمندی او حمایت به عمل می‌آورد. با این حال در صورت نبودن تسهیلات مناسب مراقبت از کودک، زنی که کار می‌کند چاره‌ای جز گذاشتن کودک نزد فرزند بزرگتر ندارد. قسمت اعظم فرزندان بزرگتری که به مراقبت می‌پردازند فرزندان دختر هستند که بسیاری از انان چندان سنی بیش از زمانی ندارند که دیگر نیازمند مراقبت شدید و تغذیه نیستند. نبود تسهیلات مراقبت از کودک همچنین مانع می‌شود کودک دختر در مدرسه حاضر شود و از کودک بودن لذت ببرد.

حقوق مادران

بارورترین سال‌های زندگی یک زن سال‌های تولیدمثل در زندگی او نیز هست. در صورت نبودن مقرراتی برای مرخصی زایمان، یک کارگر زن اغلب باید برای داشتن فرزند شغل خود را رها کند. وضعیت نامناسب سلامت، هزینه‌های اضافی پزشکی در کنار از دست دادن شغل، کارگر زن را در دورهٔ زایمان، با غوطه‌ور ساختن در بحران قرض گرفتن و بهره‌های بالا، از لحاظ اقتصادی آسیب‌پذیر می‌سازد. او اغلب استراحت کافی ندارد و پس از تولد کودک کار خود را زود آغاز می‌کند که آثار زیان‌باری بر سلامتش دارد. این غفلت مکرر نسبت به سلامت یک زن در خلال حاملگی و زایمان خود را در میزان بالای مرگ و میر، کم خونی و ضعف عمومی سلامت زنان کارگر نشان می‌دهد.

سلامت

احتمال دارد ناخوشی در میان افراد یا اعضای بلافصل خانواده‌های آنان منجر به از دست دادن شغل بشود و متضمن هزینه‌های اضافی درمانی و بستری شدن در بیمارستان باشد. با افزایش خصوصی‌سازی خدمات مراقبت سلامت، کارگر زن مجبور است بار مالی فزاینده‌ای را در زمان بیماری و صدمه دیدن بر دوش داشته باشد. بنابراین باید با خرج کردن پس‌اندازهای خود، قرض گرفتن از کسانی که پول قرض می‌دهند و/ یا فروختن یا رهن / گرو گذاشتن اموال خود این هزینه‌ها را تأمین کند. در نتیجه متحمل کاهش درآمد و پس انداز خود و همزمان با آن افزایش هزینه‌های بهرهٔ پول می‌شود. کاهش دارائی در نهایت منجر به تقلیل درآمد او، قرض گرفتن و متعاقب آن بدهکاری می‌شود، بنابراین بی‌رحمانه در تلهٔ دور باطل فقر می‌افتد. به‌علاوه زنان اغلب تقدّم کمی برای سلامت شخصی قائل می‌شوند و در وضعیت‌هائی که منابع کمیاب است سلامت کودکان و دیگر اعضای خانواده تقدّم می‌یابد- که سلامت از قبل شکننده او را ضعیف می‌گرداند و اثر منفی بر توان تولید او به عنوان یک کارگر دارد. یک بدن قوی تنها سرمایهٔ زن کارگر است.

سالمندی

به‌طور سنتی خانواده از سالمندان مراقبت می‌کند. به‌هرحال با از هم پاشیده شدن خانوادهٔ بهم پیوسته، دگرگونی در نقشینه‌های اشتغال و مهاجرت از مناطق روستائی نیازهای تأمین اجتماعی سالمندان جنبهٔ حیاتی پیدا کرده است. یک کارگر سالمند زن که از حمایت برخوردار نیست و برای بقاء کلاً به دیگران اتکاء دارد بسیار آسیب‌پذیر است. بیوگی نیز بر آسیب‌پذیری می‌افزاید. تأمین اجتماعی برای او وجوه بسیار دارد. امنیت درآمد فقط یک وجه است-

او اغلب مجبور است حتی در وضعی که سن به او اجازه نمی‌دهد ساعت‌های متمادی کار کند. به‌هرحال سالمندی نه تنها به معنای از دست رفتن یا کاهش درآمد است بلکه به معنای از دست رفتن سلامت او و افزایش هزینهٔ مراقبت پزشکی نیز است. یک مسئلهٔ مرتبط با سالمندی عبارت است از تنها، درمانده و وابسته بودن.

خطرها و بحران

معمولاً یک بحران- شخصی، اجتماعی یا طبیعی- یک خانواده را وارد سراشیبی فقر می‌کند. وقایع احتمالی مانند سیل، خشکسالی، گردباد؛ یا ضایعات شخصی مانند مرگ شوهر یا نان آور خانواده یا حوادثی مانند ورشکستگی بازار، خرابی محصول کشاورزی یا تلف شدن دام در اثر بیماری می‌تواند طبیعی باشد. هر بحران، کارگر زن و خانواده‌اش را ضعیف‌تر و آسیب‌پذیرتر می‌سازد. دلیل اصلی یک چنین اثر منفی، هزینه‌های بالای وارد شده در چنین زمانی‌هائی و نبود تسهیلات برای فقیران به منظور پس‌انداز کردن جهت چنین هزینه‌هائی است. در وضعیت نبود بیمه‌های خُرد فرصتی برای کارگر وجود ندارد که خطر را در یک دورهٔ زمانی طولانی‌تر پخش کند و پوشش امنی را در زمان‌های بحران مالی فراهم آورد.

کارگرانی که سرپناه دارند در خانه‌های خود کار می‌کنند، دستفروشان خیابانی از سرپناه‌ها برای انبار کردن کالا یا حتی محلی برای فروش کالای خود، باز کردن یک خرده فروشی کوچک یا یک واحد کوچک تولید محصولات صنایع دستی استفاده می‌کنند. یک کارگر زن حتی هنگامی که کار را در خانه انجام می‌دهد به نور، فضای کافی و محیط بهداشتی نیاز دارد. او برای انبار کردن تولیدات کامل شدهٔ خود و مواد خام به فضای مناسب- خشک و دارای تهویه- نیاز دارد. او به سلامت شایسته برای خود و

خانواده‌اش و زمان کافی بدور از کارهای سخت خانه جهت اختصاص دادن به کار تولیدی نیاز دارد. اخراج‌های مکرر و نا امنی شغلی بر آسیب پذیری کارگر زن، از لحاظ اقتصادی و احساسی، می‌افزاید. ایجاد سرپناه و تأمین خدمات، درآمد و شغل تولید می‌کند و مسکن و خدمات بهتر، سلامت، قابلیت تولید و خوب زیستن مردم، به‌ویژه زنان، را بهبود می‌بخشد.

بخش سوم: انجمن زنان خود اشتغال

معرفی انجمن زنان خود اشتغال

انجمن زنان خود اشتغال که در ۱۹۷۲ پایه‌گذاری شد یک اتحادیهٔ کارگری زنان است که در اقتصاد غیررسمی فعالیت دارند. انجمن خوداشتغالی زنان با هدف سازماندهی ایشان برای اشتغال کامل و خوداتکائی در سطح خانه، از طریق راهبرد مشترک خود برای تلاش وتوسعه به سازماندهی زنان می‌پردازد. اشتغال کامل شامل امنیت کار و درآمد، امنیت غذا و تأمین اجتماعی- دست‌کم مراقبت سلامت، مراقبت کودک، بیمه و سرپناه- می‌شود.

انجمن زنان خود اشتغال امروزه بیش از ۷۰۰۰۰۰ عضو دارد. اعضای انجمن فقیرترین کارگران در هند هستند و می‌توان آنان را به چهار دسته تقسیم کرد:

- دست‌فروشان خیابانی.
- کارگران مستقر در خانه که هزاران کالا شامل صنایع دستی را در خانه تولید می‌کنند.
- تولیدکنندگان کوچک، یعنی صنعتگران خویش‌فرما، دارندگان مزرعهٔ نمک، مزرعه‌داران کوچک و کم زمین.

- کارگران یدی و ارائه دهندگان خدمات (کارگران ساختمانی، کارگران کشاورزی، کارگران مراقب کودکان و جز آن).

رویکرد انجمن زنان خود اشتغال به تأمین اجتماعی

امنیت اقتصادی با تأمین اجتماعی

انجمن زنان خود اشتغال تأمین اجتماعی را مفهومی می‌نگرد که در آن امنیت اقتصادی و وضع امن اجتماعی پیوند تنگاتنگ با یکدیگر دارند. امنیت اقتصادی وسیلهٔ اصلی است که با آن مردم قادرند تأمین اجتماعی را به دست آورند. اغلب شنیده می‌شود کارگران می‌گویند «اجازه بدهید عایدی کافی داشته باشیم خودمان می‌توانیم مراقب نیازهای دیگرمان باشیم». از سوی دیگر تأمین اجتماعی وسیله‌ای برای افزایش و حفظ توان تولید کارگر به گونه‌ای است که امنیت اقتصادی خود را افزایش دهد. تسهیلات مراقبت از کودک می‌تواند ساعاتی را که یک کارگر زن می‌تواند شاغل باشد و توان تولیدی کار او را افزایش دهد. امنیت غذا می‌تواند توان تولید افزایش یافته و کاهش ناخوشی را تضمین کند. بنابراین تأمین اجتماعی وسیله‌ای برای افزایش و حفظ توان تولید کارگر به نحوی است که امنیت اقتصادی او افزایش یابد. فراهم آوردن این عناصر کیفیت کار و سبک زندگی کارگر را بسیار بالا می‌برد.

کارگران زن در اقتصاد غیر رسمی نیاز به تأمین اجتماعی دارند- یعنی جریان داشتن مداوم اشتغال که از طریق آن ایشان بتوانند عایدی کافی برای تأمین نیازهای خود به صورت نقدی و جنسی داشته باشند. به عبارت دیگر، آنان نیاز به اشتغال کامل دارند. در بخش غیر رسمی، اشتغال ترکیبی از خود اشتغال بودن، خویش‌فرما بودن، اشتغال دستمزدی، کار اتفاقی، کار نیمه وقت و انواعی از روابط شغلی است. در هر لحظه از زمان، یک شخص فقیر می‌تواند به شغل‌های مختلف اشتغال داشته باشد. برای مثال یک مزرعه‌دار کوچک

همچنین به‌عنوان یک نساج کار کند؛ یا یک کارگر کشاورزی گاو خود را نیز داشته باشد یا کارگر ساختمانی، شب هنگام، سیگار بپیچاند. احتمال دارد نوع کاری که انجام می‌دهد فصلی باشد. احتمال دارد یک کارگر نمک، در زمان بادهای موسمی یک کارگر کشاورزی باشد یا احتمال دارد صحاف کتاب‌های دارای جلد کاغذی، در فصل بادبادک هوا کردن بادبادک ساز شود.

بنابراین ایجاد اشتغال دیگر امری[صرفا] مربوط به ایجاد «کار» نیست بلکه به تقویت این کارگران و تولید کنندگان جهت غلبه بر فشارهای ساختاری و وارد شدن به بازارهائی مربوط می‌شود که در آنها توان رقابت داشته باشند. این بازارها که احتمال دارد بازار کار، بازار محصولات یا بازار مالی باشند اغلب احتمال دارد به صورت محلی وجود نداشته باشند و نیازباشد برپا شوند یا نیاز باشد نهادهائی ایجاد گردد که بازارهای محلی را با بازارهای بزرگتر پیوند دهند.

فقیران نیاز به شکل گرفتن سرمایه در سطح خانواده از راه دسترسی به خدمات مالی (پس انداز، اعتبار، بیمه) برای تقویت و ایجاد دارائی‌های متعلق به خود (زمین، خانه، کارگاه، تجهیزات، دام، تراز بانکی) دارند. مالکیت دارائی مطمئن‌ترین سلاح برای مبارزه با آسیب پذیری ناشی از فقر است. به‌علاوه و به‌طور همزمان، فقرا نیاز به تأمین اجتماعی، دست‌کم مراقبت سلامت، مراقبت کودک، سرپناه و فراغت به منظور مبارزه با خطرهای مزمن پیش روی آنان و خانوادهایشان دارند.

بنابراین کارگران در بخش غیر رسمی نیاز به امنیت اقتصادی- یک جریان مداوم اشتغال که از طریق آن بتوانند عایدی کافی از لحاظ نقدی و جنسی برای تأمین نیازهای خود داشته باشند- و به‌طور هم زمان تأمین اجتماعی- دست‌کم مراقبت سلامت، مراقبت کودک، سرپناه و فراغت- برای مبارزه با

خطرهای مزمنی دارند که پیش روی آنان و خانواده‌هایشان است. به‌علاوه آنان همچنین نیاز به قدرت جمعی سازمان یافته دارند تا قادر باشند به‌طور فعال در فرایندهای برنامه ریزی، اجرا و پایش برنامه‌های مشترک برای ایشان مشارکت داشته باشند.

توجه ما در این نوشتار بر برنامهٔ تأمین اجتماعی انجمن زنان خود اشتغال متمرکز خواهد بود. به‌هرحال اهمیت دارد به‌طور خلاصه برنامهٔ امنیت اقتصادی انجمن زنان خود اشتغال توصیف گردد که شامل بانک، تعاونی‌ها و پیوندهای بازاریابی می‌شود. بانک انجمن زنان خود اشتغال یک بانک تعاونی به لحاظ مالی دقیق، خود اتکاء و انتفاعی است که خود زنان مالک آنند. هدف اصلی بانک انجمن زنان خود اشتغال سرمایه‌گذاری و ایجاد دارائی برای اعضای انجمن جهت کمک به آنان است تا از وضعیت فقر بیرون آیند. در حال حاضر ۱۴۸۰۰۰ صاحب سپرده در بانک انجمن وجود دارد و بانک سالانه به بیش از ۷۰۰۰ زن ۱۰۰ میلیون روپیه اعتبار می‌دهد تا نه تنها کسب و کار و دیگر فعالیت‌های اقتصادی خود را توسعه بخشند بلکه وام‌های گذشتهٔ خود را نیز بپردازند.

انجمن زنان خود اشتغال همچنین شکل گیری تعاونی‌ها و انجمن‌های تولیدکننده را تشویق می‌کند که در آنها خود زنان، مدیر، تولید کننده و مالک تعاونی‌ها هستند. این وضع توان چانه زنی و ظرفیت‌های حاشیه‌ای آنان را توسعه می‌دهد و طلیعه دار دگرگونی‌های مهم در استاندارد زندگی آنان است. کارگران از طریق تعاونی‌ها اسباب و ابزار تولید محصولات خود را به دست می‌آورند و پیمانکاران استثمارگر، واسطه‌ها و تاجران حذف می‌گردند. سرانجام اعضا مالک وسائل تولید خود می‌شوند.

کارگران خود اشتغال اتکای شدید به سامانه‌ها و ساختارهای بازار دارند. انجمن زنان خود اشتغال برای ارتقاء تولید مناسب و برخوردار از کارائی از راه

تحقیق مداوم در وضع بازار و درک روندهای بازار تجارت جهانی یک مرکز تسهیل تجارت برپا داشته است. این مرکز به سازمان‌های محلی کمک خواهد کرد تا زیرساخت‌ها و سامانهٔ خود برای تأمین تقاضاهای بازار را توسعه دهند.

تأمین اجتماعی برای اعضای انجمن زنان خود اشتغال

رویکرد و درک انجمن زنان خود اشتغال از تأمین اجتماعی از تجربه خودش در زمینهٔ سازماندهی خدمات تأمین اجتماعی با و برای زنان پدیدار شده است. انجمن زنان خود اشتغال دریافته است آن خدمات تأمین اجتماعی که خود کارگران زن فقیر از طریق تعاونی‌ها مدیریت کنند می‌توانند از نظر مالی دوام داشته باشد و خدمات مبتنی بر نیاز را به‌طور مؤثر برای زنان بر اساس تقاضا و در مورد پرداخت تعهداتی که استطاعت برایشان وجود دارد فراهم آورد.

بیمه

انجمن زنان خود اشتغال در پاسخ به تقاضای مبرم اعضای خود برای پوشش دادن به برخی از خطرهائی که با آنها روبه‌رو هستند در ۱۹۹۲ طرح تأمین اجتماعی یکپارچه با پوششی شامل بیمهٔ عمر، بیوگی و حوادث شخصی را برای اعضا، همسرانشان همین طور مزایای مربوط به ناخوشی، مزایای مربوط به زایمان و حمایت در برابر از دست دادن دارائی را آغاز کرد.[1] این طرح انجمن زنان خود اشتغال ویمو[2] یا بیمهٔ انجمن زنان خود اشتغال خوانده می‌شود. امروزه انجمن زنان خود اشتغال یک طرح بیمهٔ اجتماعی را با دو

---

۱. همچنین نگاه کنید:
Shalini Sinha, *Strength in Solidarity, SEWA's Insurance Programme* (SEWA, 2001).
2. Vimo SEWA

مجموعه به اعضای خود ارائه می‌دهد. این دو مجموعه بسته به مقدار حق بیمهٔ جمع آوری شده حداکثرهای متفاوتی برای باز پرداخت دارد. یک عضو می‌تواند بسته به ظرفیت پرداخت خود هر یک از طرح‌ها را برگزیند. به‌علاوه هر طرح، بیمهٔ محدودی بر اساس پرداخت مبلغ اضافی، به همسر و فرزندان ارائه می‌دهد. پوشش بیمهٔ پزشکی کودک به خاطر ارائهٔ پاسخ به تقاضاهای اعضا شکل گرفته است. در حال حاضر اعضای انجمن زنان خود اشتغال با پرداخت ۱۰۰ روپیه حق بیمهٔ اضافی می‌توانند بیمهٔ پزشکی یک ساله برای فرزندان خود خریداری کنند.

سلامت

یکی از نخستین برنامه‌های انجمن زنان خود اشتغال سلامت بود که در اوائل دههٔ ۱۹۷۰ اعلام شد و به آموزش سلامت و فراهم آوردن مزایای مربوط به زایمان مربوط می‌شد. امروزه برنامهٔ سلامت انجمن زنان خود اشتغال طیف وسیعی از خدمات اصلی مراقبت سلامت را ارائه می‌دهد. فشار اصلی بر فراهم آوردن اطلاعات سادهٔ حفظ‌کننده حیات در زمینهٔ سلامت با تمرکز بر پیشگیری از بیماری و ارتقاء خوب زیستن است. برنامهٔ سلامت انجمن زنان خود اشتغال چهار جزء اصلی دارد: مراقبت پیشگیرانهٔ سلامت، مراقبت درمانی سلامت، آموزش و پژوهش. اجزاء مراقبت پیشگیرانهٔ سلامت عبارت است از سلامت روانی و جسمانی و آگاهی و آموزش در زمینهٔ سلامت. مراقبت درمانی سلامت شامل مراکز تندرستی، کلینیک‌های متحرک، و برنامه برای بیماری سل و ایدز و سلامت شغلی می‌شود. دیگر هدف‌های مهم برنامهٔ سلامت انجمن زنان خود اشتغال از این قرار بوده است: (۱) ایجاد ظرفیت در میان زنان محلی به‌ویژه قابله‌های سنتی (شاه نشینان) به نحوی که در جوامع خود دکتر پابرهنگان بشوند؛ و (۲) فراهم آوردن خدمات برای فقیران به‌ویژه آنانی که در

مناطقی زندگی می‌کنند که به طریق دیگری از خدمات تسهیلاتی حکومتی یا سازمان‌های مردم نهاد (سمن‌ها) استفاده نمی‌کنند.

برنامهٔ ارتقاء سطح اسکان امانی و زاغه‌ها

از ۱۹۹٤ اتحادیهٔ تأمین مسکن انجمن زنان خود اشتغالِ شری ماهیلا برای زنان خدمات اسکان، اعم از فنی و مالی، ارائه می‌دهد. هدف این اتحادیه بهبود بخشیدن به وضعیت اسکان و زیر ساخت و محیط زیست اعضاء به‌طور کلی است.

رابطهٔ متقابل مستقیمی بین اسکان بهتر و تسهیلات زیرساخت از یک سو و سطوح افزایش یافتهٔ درآمد، سلامت بهبود یافته و کاهش فقر از سوی دیگر وجود دارد. برنامهٔ پاریوارتان که یک برنامهٔ ارتقاء وضع زاغه‌هاست این نکته را به روشنی نشان می‌دهد. برنامهٔ پاریوارتان، از راه فراهم آوردن خدماتی مانند آب، سرویس بهداشتی، فاضلاب، تخلیهٔ زباله، تسطیح راه‌ها، روشنائی خیابان‌ها و ارتقاء چشم انداز عمومی محیطی را تغییر می‌دهد که زنان در آن زندگی می‌کنند. بیش از ۲۰۰۰۰ نفر از این خدمات استفاده کردند.

برنامه مراقبت کودکان

انجمن زنان خود اشتغال، کار نخستین مرکز خود برای مراقبت از کودکان را در ۱۹۷۵ برای دستفروشان سبزی آغاز کرد. در حال حاضر ۸۱٦۸ کودک و ۸۱۰۰ مادر کارگر وارد برنامهٔ مراقبت از کودکان انجمن زنان خود اشتغال شده‌اند. انجمن زنان خود اشتغال ۱۷۳ مرکز در شهر احمدآباد و در پنج بخش روستائی گُجرات دارد. یک تعاونی نیز برای مراقبت از کودکان زنان کارگر تشکیل شده است. تعاونی مراقبت از کودکان کارگران سانگینی، مراکزی را

برای نوزادان و کودکان نورسته اداره می‌کنند. این تعاونی با برنامه‌های حکومت و بانک رفاه در زمینهٔ خدمات یکپارچهٔ توسعهٔ کودک پیوند دارد. در بخش کِهدا، تعاونی مراقبت از کودکان کارگران شایشاو مراکزی را برای کودکان صفر تا شش سالهٔ کارگران توتون و کارگران کشاورزی اداره می‌کنند.

مطالعات کمی وجود داشته که نشان دهد با دسترسی به مراقبت از کودک رفاه زنان و کودکانشان مطمئناً بهبود یافته است. همچنین درآمدشان افزایش پیدا کرده و سطح تنش روزانه‌ای کاهش یافته است که با ایفای تردستانهٔ نقش‌ها و مسئولیت‌های چندگانه به‌عنوان کارگر، مادر و تولید کنندهٔ خانگی تجربه می‌کنند. مطمئناً ساعات کار و توان تولید آنان افزایش یافته است. مهد کودک‌ها نشان و تمایز در نزد کودکانشان ایجاد می‌کند. به‌علاوه هنگامی که این کودکان وارد مدرسهٔ ابتدائی می‌شوند، که همه چنین می‌کنند، آموزگاران آنجا و مادران گزارش می‌دهند آنان عموماً کار خود را بسیار خوب انجام می‌دهند و در کلاس فعال هستند. آنان اظهار عقیده می‌کنند که تفاوت قابل توجهی بین این کودکان مهد کودکی و دیگران وجود دارد. انسان مطمئناً می‌تواند از مطالعات اشاره شده دریابد که دسترسی داشتن کودکان به مراقبت، حمایت اقتصادی مهمی برای زنانی است که در فقر زندگی می‌کنند و اینکه دسترسی داشتن به مهد کودک در خوب زیستن کودکان نورستهٔ ایشان سهیم است.

طرح حقوق بازنشستگی

به واسطهٔ زندگی بسیار آسیب‌پذیر و از لحاظ اقتصادی نا امن اکثر مشتریان بانک انجمن زنان خوداشتغال، برنامه‌ریزی و پس‌انداز برای سالمندی یک اولویت آخرین است. زندگی آنان بر پایه‌ای روزانه می‌گذرد که در آن چشم انداز پس انداز برای سال‌های بعد تقریباً یک تجمل تلقی می‌شود. نبود آگاهی همراه با نبود واقعی برنامه ریزی مناسب و سازوکارهای پس انداز برای دوران

سالمندی منجر به آن می‌شود که زنان مجبور باشند دقیقاً تا زمان مرگ کار کنند. در سال ۲۰۰۲ بانک انجمن زنان خوداشتغال یک برنامه بسط‌دادن حقوق بازنشستگی را آغاز کرد و در حال حاضر بانک انجمن ۲۳۵۳ صاحب حساب حقوق بازنشستگی دارد.

بخش چهارم: نتیجه

درس‌هائی از برنامه انجمن زنان خوداشتغال

رویکردی یکپارچه

رویکرد انجمن زنان خود اشتغال، به‌عنوان یک اتحادیهٔ کارگری، آن است که فقیران را به‌مثابه کارگر و تولید کننده بنگرد نه صرفاً به‌عنوان مردمی محروم از درآمد و آسیب پذیر. از آنجا که ساختار اقتصادی پیوند تنگاتنگ با ساختار اجتماعی دارد نخستین مسئلهٔ ساختاری جایگاه آنان در اقتصاد است. بنابراین رویکرد انجمن زنان خود اشتغال رویکردی یکپارچه بوده که در آن به داده‌های گوناگون نه به ترتیب یکی بعد از دیگری بلکه به صورت همزمان نیاز است.

در انجمن زنان خود اشتغال، همهٔ برنامه‌ها با یک رویکرد یکپارچه برنامه ریزی و اجراء می‌شود. این بدان معناست که هر عضو به امنیت شغل و درآمد، خدمات تأمین اجتماعی، خدمات مالی و ظرفیت سازی دسترسی دارد. انجمن زنان خود اشتغال بر این باور است که زنان می‌توانند با اتخاذ راهبرد تلاش و توسعه و یک رویکرد یکپارچه، قوی و متکی به خود شوند و چنین شده‌اند.

به‌دست آوردن مالکیت

برای اتکاء به خود و پاسخ‌گو بودن باید خود مردم خدمات را مالک باشند، کنترل و مدیریت کنند. اگر زنان برنامه‌های خود را اجراء کنند نه تنها مشارکت

کنندگان فعال‌تری هستند بلکه همچنین بدل به مذاکره کنندگان خوبی برای ایجاد تغییر می‌شوند. اگر دروندادهای درستی داده شود آنان می‌توانند ظرفیت برای ادارهٔ سازمان‌های خود را توسعه دهند و چنین نیز می‌کنند و این سازمان‌ها بسیار موفق‌تر از سازمان‌های دارای سلسله مراتب از بالا به پایین در ارائهٔ خدمات هستند. انجمن زنان خود اشتغال همچنین تشکیل تعاونی‌های سلامت و تعاونی‌های قابله‌ها را تشویق کرد.

مناسب‌ساختن خدمات برای فقیران

زنان فقیر در بخش غیر رسمی نیاز به خدمات و محصولات طراحی شده برای نیازهایشان را دارند. تجربه نشان داده است که فقیران نیاز به سامانه‌های ساده، شفاف و انعطاف پذیر گردآوری و ارائهٔ خدمات دارند. آنان نیاز به گرفتن حمایت و خدمات در آستانهٔ در خانه دارند. آنان به سازوکارهای جمع‌آوری نیاز دارند که نقشینه‌های درآمد و هزینه‌شان را به حساب آورد. تماس و ارتباط مداوم، جنبهٔ اساسی دارد. مضیقه از نظر زمان (برای مثال تعهدات در زمینهٔ کار، مشغله‌های طاقت فرسای خانگی مانند مراقبت از کودک و دیگر کارهای خانه) و نبود وسائل به و از محل خدمت، موانع عمدهٔ دسترسی به خدمات است. برای مثال اگر مراقبت سلامت در مناطق نزدیک و در زمان مناسب برای زنان فراهم باشد رفتار آنان در طلب این خدمت بهبود می‌یابد. خدمات برای کارگران بخش غیر رسمی می‌بایست نامتمرکز و جامعه پایه باشد. خدمات آستانهٔ در خانه مانند منزلگاه‌های سلامت و مراقبت از کودک، با ایجاد اعتماد و تفاهم، فراهم‌آورندگان سلامت، اعم از دولتی و خصوصی را به مردم محلی نزدیک‌تر می‌کند. این وضع همچنین تقاضاهائی از پایین برای خدمات را به وجود می‌آورد که نمی‌توان آنها را نادیده گرفت.

حضور در محل

وجود شبکه‌ای از کارگران متعلق به پایین‌ترین رده‌های اجتماع و حضورشان در جامعه یک چیز ارزش‌مند عمده برای برنامه‌های تأمین اجتماعی انجمن زنان خود اشتغال است. تجربهٔ انجمن زنان خود اشتغال نشان داده است که گسترش خدمات می‌تواند از طریق افراد محلی حاصل شود (برای مثال قابله‌های سنتی آموزش می‌بینند برای آنکه بدل به پزشک پابرهنگان شوند، رهبران محلی به تشویق کنندگان بیمه بدل می‌شوند و جز آن.). این شکل از دسترسی پیدا کردن همچنین اثر بخش‌تر از مداخلهٔ مستقیم از خارج است زیرا افراد محلی مردمانی مورد اعتماد جامعه‌اند؛ بنابراین پیام و سرمشقشان اعتماد بیشتری را از جامعه به دست خواهد آورد. از این راه پیوندهای قوی بین جامعه و سازمان فراهم می‌آید و زمینه یابی فعالیت سازمان آسان می‌شود.

آموزش و ظرفیت‌سازی

انجمن زنان خود اشتغال درگیر تلاش‌های سامانه‌مند برای بالا بردن ظرفیت اعضای خود برای دستیابی به توسعهٔ شخصی و سازمانی بیشتر بوده است. این فعالیت آنان را قادر می‌سازد مشارکت مؤثرتر در فرایندهای تغییر داشته باشند و آموزش ابزار مهمی برای این امر بوده است. انجمن زنان خود اشتغال، در کنار آموزش اعضاء و بازآموزی رهبری، دسته‌ای از بازآموزی‌ها- پزشکان پابرهنگان، مدیران پابرهنگان- را برای اعضاء، به منظور هدایت فعالیت‌های بیمه و بازآموزی برای راه انداختن و مدیریت سازمان‌های خود، اجرا می‌کند.

تأمین اجتماعی به‌مثابه انگیزه‌ای برای سازمان‌دادن تلاش‌ها

همراه با کمک به و تقویت رویکرد یکپارچهٔ انجمن زنان خود اشتغال ، تأمین اجتماعی انجمن مُنتج به بهبود مهمی در فعالیت‌های انجمن زنان خود اشتغال

در زمینهٔ سازماندهی شده است. سازمان دهندگان اتحادیه و تعاونی گزارش دادند که اعضا این برنامه را آن چنان قابل استفاده یافتند که دیگر زنان را تشویق به پیوستن به انجمن زنان خود اشتغال و طرح‌های اشاره شده بکنند.

بر قرارکردن پیوند با برنامه‌های حکومت

شریک‌شدن با حکومت امری اساسی برای تضمین آن است که خدمات برای فقیرترین خانواده‌هائی فراهم باشد که از خدمات حکومت در صورتی استفاده می‌کنند که احتمالاً در غیر این صورت در دسترسشان قرار نمی‌گیرد. انجمن زنان خود اشتغال با هدف اصلی پاسخ‌گو ساختن سامانهٔ حکومت در برابر جامعه و نیازهای مردم، به‌ویژه نیازهای زنان، با سامانهٔ اشاره شده پیوند برقرار می‌کند. مشارکت با حکومت کمک می‌کند که بین مقامات حکومت و مردم اعتماد و تفاهم ایجاد شود. این امر منجر به بهبود یافتن خدماتی می‌شود که حکومت فراهم می‌آورد. مشارکت و سهیم شدن از دوباره کاری در استفاده از منابع جلوگیری می‌کند.

چالش‌ها

خدمت‌دادن به نیازهای تعداد روبه رشد و متنوع اعضا

فراهم‌آوردن خدمات برای مشتریان زیاد و متنوع در سطوح مختلف که برخی از آنان در مناطق پرت و دور افتاده قرار دارند کار آسانی نیست. ارتقاء سطح به معنای کارکنان بیشتر، هزینه‌های اداری بالاتر و نیاز فزاینده به توسعهٔ منابع انسانی است. پیچیدگی سازمانی بیشتر، نیاز به بررسی دقیق دارد.

نیازهای ظرفیت‌سازی زیاد

تجربه نشان داده که به ظرفیت سازی در همهٔ سطوح نیاز است. کارگران کشتزارها اهمیت حیاتی برای موفقیت هر برنامه‌ای دارند زیرا آنان پیوند اصلی

بین برنامه و اعضاء هستند. به‌هرحال، برای آنکه این کارگران نقش‌های خود را به‌طور مؤثر ایفا کنند اهمیت اساسی دارد آموزش ببینند. همچنین نیاز است که اداره کنندگان اصلی و دانشگاهیان نسبت به نیازهای زنان حساس بشوند. ظرفیت سازی رو به رشد نیاز به منابع- نه تنها ملی بلکه همچنین آموزش دهنده و ابزار- دارد.

اقدام در زمینه خط مشی برای توسعه محیط مناسب برای توانمندسازی- برای مثال بیمه، قابله و دیگر موارد

قسمت اعظم تلاش‌های مربوط به ارتقاء سطح هم‌چنین نیاز به محیط‌هائی دارد که اجرای خط‌مشی را ممکن سازند. برای مثال مرجع تنظیم بیمه در هند نیاز دارد برای تسهیل کار یک تعاونی بیمهٔ کارگران اصلاحات معینی را در قوانین بیمه ایجاد کند، مقام شهری نیاز دارد برای ایجاد فضا جهت دستفروشان خیابانی چشم انداز خط مشی‌های شهری را تغییر دهد، سامانهٔ سلامت باید قابله‌های سنتی را در حلقه‌های فراهم آورندگان خدمات سلامت بپذیرد.

ارتقاء سطح و فراگیرسازی

ارتقاء سطح و فراگیرسازی- برنامه‌ها و خط مشی‌ها- برای کارگران بخش غیر رسمی در کشوری به بزرگی و تنوع هند همچنان یک چالش است.

فصل نهم

مستثنی‌ساختن گروه‌های آسیب‌پذیر از دسترسی برابر به تأمین اجتماعی ـ قضیهٔ پناه‌جویان در بریتانیا

هلن بالدرسون*

مقدمه

پناه‌جویان در کشورهای اروپا از حاشیه‌ای‌ترین و آسیب پذیرترین گروه‌ها هستند. درحالیکه منتظر نتیجه درخواست پذیرفته شدن رسمی وضعشان به‌عنوان پناهنده هستند احتمال دارد در معرض این خطر قرار گیرند که از رفاه و تأمین اجتماعی در کشور محل مهاجرت/ فرار («کشور محل رسیدن») محروم بمانند. در این نوشتار تلاش می‌کنیم ماهیت این خطر را با استفاده از عناصری از خط مشی‌های بریتانیا بررسی کنیم و به بررسی این امر بپردازیم که چگونه سیاست‌های محروم کنندهٔ پناه‌جویان از تأمین اجتماعی یا کاهش دهندهٔ ارزش آن برای ایشان پهلو به پهلوی حقوق گرامی داشته شده در پیمان‌نامه‌های بین‌المللی می‌نشیند.

---

* هلن بالدرسو دانشیار دانشگاه برونل بود. او سی سال سابقه به‌عنوان پژوهشگر در حوزهٔ سیاست اجتماعی داشته و در زمینه گسترده‌ای مطلب منتشر کرده است. از پروفسور لیدیا موریس از دانشگاه اسکس بریتانیا و دکتر کارولین سایر از دانشگاه آکسفورد بروکس بریتانیا به خاطر نظرهای کمک‌کننده‌شان در پیش‌نویس این نوشتار تشکر می‌کنم.

۱. حقوق پناه‌جویان در پیمان‌نامه‌های بین‌المللی

أ. حقوق حمایتی

حقوق پناه‌جویان شامل حق «جستن و برخوردار» شدن از پناهندگی می‌شود، که اعلامیهٔ جهانی حقوق بشر (۱۹٤۸) اعطاء کرده است، اما حقی نسبت به خود پناهندگی وجود ندارد.[1] پیمان‌نامهٔ ملل متحد مربوط به وضع پناهندگان (۱۹۵۱- پیمان‌نامهٔ پناهندگان) و الحاقیهٔ سال ۱۹٦۷ آن حق حمایت را اعطاء کرده است. این حمایت با برخی استثنائات، بازگرداندن پناهنده از کشور محل رسیدن به «مرزهای سرزمین‌هائی» را منع می‌کند «که در آنجا زندگی یا آزادیشان به واسطهٔ نژاد، مذهب، ملیت، عضویت در یک گروه خاص اجتماعی یا داشتن عقیدهٔ خاص سیاسی به خطر می‌افتد»[2]

توجه شود که زبان پیمان‌نامهٔ پناهندگی به «پناهدگان» ارتباط دارد و بیان شده پناهنده شخصی است که «ترسی معقول در این مورد دارد که به دلیل نژاد، مذهب، تابعیت، تعلق به یک گروه خاص اجتماعی یا عقیدهٔ سیاسی مورد آزار قرار گیرد، خارج از کشور متبوع خود است و قادر یا به خاطر چنین ترسی مایل نیست خود را تحت حمایت آن کشور قرار دهد؛ یا کسی که تابعیتی ندارد و خارج از کشور سابق محل اقامت خود قرار دارد و قادر یا به خاطر چنین ترسی مایل به آن نیست خود را تحت حمایت آن کشور قرار دهد...».[3]

گرچه زبان پیمان‌نامه به پناهندگان اشاره می‌کند، پذیرفته شده که در زمینهٔ عودت نیافتن، کسانی را در بر می‌گیرد و در موردشان اعمال می‌شود که در سرزمین کشوری هستند که در آن حضور دارند و درخواست پناهندگی دارند.

---

1. Gina Clayton. *Textbook on Immigration and Asylum Law* (Oxford University Press, 2004) at 364.
2. Article 33(1).
3. Article 1A (2) Refugee Convention.

کمیسر عالی ملل متحد برای پناهدگان این عقیدهٔ حقوقی را ابراز داشته که *عودت نیافتن* به کسانی محدود نمی‌شود که رسماً به‌عنوان پناهنده پذیرفته شده‌اند زیرا پیمان‌نامه «پناهنده» را کسی تعریف نمی‌کند که رسماً به این عنوان پذیرفته شده باشد.[1] این نظر یک بیانیهٔ قبلی کمیساریای عالی ملل متحد برای پناهندگان را تأیید می‌کند که «یک شخص، به محض آنکه معیارهای مندرج در تعریف را داشته باشد، پناهنده به معنای پیمان‌نامه ۱۹۵۱ است. این شرط لزوماً پیش از زمانی تحقق پیدا می‌کند که وضع او به‌عنوان پناهنده رسماً احراز شده باشد. بنابراین شناسائی وضع فرد به‌عنوان پناهنده او را پناهنده نمی‌کند بلکه جنبه اعلامی دارد.به عبارت دیگر، فرد به واسطهٔ شناسائی [وضعیت]، پناهنده نمی‌شود».[2] بنابراین بر پایهٔ این نظر و در خصوص اجرای بند ۱ مادهٔ ۳۳ پیمان‌نامه یک پناه‌جو، پناهنده فرض می‌شود.[3]

ب. حقوق اقتصادی- اجتماعی

مواد ۲۱-۲٤ پیمان‌نامهٔ پناهندگی به حقوق اقتصادی و اجتماعی می‌پردازد. آنها تصریح می‌کنند که آموزش ابتدائی، فراغت عمومی، قوانین کار و تأمین اجتماعی (مورد اخیر «تابع ترتیبات مناسب برای پشتیبانی از حقوق مُکتسب»)[4] می‌بایست بر یک پایهٔ برابر با آنچه برای اتباع کشور محل رسیدن فراهم آمده

---

1. Elhiu Lauterpacht and Deniel Bethlehem, The Scope and Content of the Principle of "Non-refoulemnt": Opinion (UNHCR, 2001), para. 90.

2. UNHCR, Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugees Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees (UNHCR, 1992), para. 28.

۳. پیمان‌نامهٔ پناهندگی حقوق حمایتی دیگری شامل حق مجازات نشدن به خاطر ورود غیر قانونی را اعطاء می‌کند اما در این جا این مسائل مرتبط مورد بحث قرار نمی‌گیرد.

4. Article 24(1)(ii).

(یعنی اختصاص دادن «رفتار اختصاص یافته به اتباع»)[1] برای «پناهندگان قانونی» نیز فراهم باشد. اسکان و آموزش بالاتر از سطح ابتدائی می‌بایست «تا حد امکان مطلوب» باشد اما درهرحال کمتر از «آنی نباشد که به بیگانگانی تعلق می‌گیرد که در وضعیت مشابه قرار دارند».[2] به صاحبان این حقوق [معمولا] برای آموزش ابتدائی و امداد عمومی به عنوان «پناهنده» اشاره و پناهندگان «ساکن قانونی» برای اسکان، قوانین کار و تأمین اجتماعی، ذکر می‌شوند. با توجه به اینکه پیمان‌نامه تلویحاً می‌پذیرد که بسیاری از پناهندگان به‌طور غیر قانونی وارد شده‌اند احتمال دارد استفاده از اصطلاح «ساکن قانونی» غریب به نظر آید.[3] این عبارت در پیش‌نویس پیمان‌نامه در نتیجهٔ توافق بین هیأت نمایندگی فرانسه که طالب درج شرط ساکن بودن برای دسترسی به مزایا بود و هیأت نمایندگی ایالات متحده که احساس می‌کرد جملات فرانسه در توصیف سکونت داشتن بسیار محدود کننده است، سرانجام عبارت «ساکن قانونی» برای پوشش دادن به «هر پناهنده‌ای» اتخاذ شد «که با مجوز مقامات، در سرزمین یک دولت متعاهد حضور دارد که در غیر این صورت کاملاً موقت است».[4] «کاملاً موقت» اشاره به دیدار گذرا از یک کشور مثلاً برای اجرای یک برنامهٔ هنری دارد. به‌هرحال، همان‌طور که در مثال‌هائی از سیاست‌های داخلی بریتانیا مشاهده خواهد شد اصطلاح «پناهنده»[5] به منظور انتقال این حقوق محدود به کسانی بوده است که وضعیت رسمی آنان به‌عنوان پناهنده پذیرفته شده است و تسری آن به «پناه‌جویان»[6] (اصطلاحی که در پیش‌نویس پیمان‌نامه وجود نداشت) مسئله برانگیز بوده است.

---

1. Article 22.
2. Article 21.
3. Article 31.
4. The Refugee Convention 1951: The Traveaux Preparatoire Analysed with a Commentary by the Late Dr. Paul Weis, (1995) 7 *Cambridge International Documentary Series* 378.
5. refugee
6. asylum-seeker

ج. حقوق بشر جهان‌شمول

پیمان‌نامهٔ پناهندگی منبع درستی برای به وجود آوردن حقوق پناهندگان است.[۱] چند سند دیگر حقوق بین‌المللی نیز عودت یافتن مستقیم یا غیر مستقیم را ممنوع می‌گردانند که پیمان‌نامه اروپائی حقوق بشر مهم‌ترین آنهاست.[۲] پیمان‌نامهٔ اروپائی حقوق بشر کاربرد همگانی برای اعضای دولت‌هائی دارد که آن را تصویب کرده‌اند و به‌طور کلی به «حقوق کم‌مایه» به شکل فراهم آوردن آزادی‌ها به‌عنوان چیزی متمایز از حقوق «پرمایه» اشاره می‌کند که مقررات اقدام‌های مشخص را تنظیم می‌کنند.[۳] مواد ۳ و ۸ اهمیت ویژه‌ای برای پناهندگان/پناه‌جویان در ممنوع ساختن شکنجه و رفتار یا مجازات غیر انسانی و خفت‌بار (مادهٔ ۳) و دخالت در زندگی خصوصی و خانوادگی دارد.

د. رعایت و عدم رعایت حقوق رفاهی پیمان‌نامه

علی‌رغم مقررات موجود در پیمان‌نامه پناهندگان، مزایای تأمین اجتماعی از ۱۹۹۶ در بریتانیا از پناه‌جویان دریغ شده است. این کار از دو طریق صورت گرفته: نخست، پس گرفتن مزایا از بخش‌های خاصی از پناه‌جویان که در

---

۱. انتقادهای بسیاری از پیمان‌نامه صورت گرفته از جمله اینکه مُضیِّق است، اما این انتقادها برای بحث حاضر جنبهٔ اصلی ندارد.

2. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedom, 1950, as amended by Protocols Nos. 3, 5, 8 and 11. Other instruments, not in all cases fully recognized by the UK, are discussed in: Dallal Stevens, *UK Asylum Law and Policy: Historical and Contemporary Perspectives* (Sweet and Maxwell, 2004), para. 426.

۳. حقوق «پرمایه» و «کم‌مایه» که پاسخ به مفاهیم نیاز «پرمایه» و «کم‌مایه» هستند در منبع زیر بحث شده است:

Glenn Drover and Patrick Kerans, *New Approaches to Welfare Theory* (Edward Elgar, 2003).

نیازهای «کم‌مایه» جنبهٔ انتزاعی، عینی و جهان‌شمول و نیازهای «پرمایه» جنبهٔ فرهنگی و ویژه دارد.

سال‌های ۱۹۹۶ و ۲۰۰۲ فاقد شرایط لازم دانسته شدند؛ و دوم، با ارائهٔ سامانهٔ رفاهی («حمایت») موازی بسیار مشروط، در ۱۹۹۹، برای همهٔ پناه‌جویانی که به آنان اجازهٔ هیچ نوع دسترسی به مزایای اصلی بریتانیا داده نشده بود.

خلاصه‌ای از این سیاست‌ها و چالش‌های حقوقی با آنها را در بخش ۲ ارائه می‌دهیم و در نتیجه‌گیری دو مسئلهٔ زیربنائی را نشان می‌دهیم که احتمال دارد بتواند بی توجهی به حقوق اقتصادی و اجتماعی پیمان‌نامه را توضیح دهد. اولی جنبهٔ تعریفی دارد. همان‌طور که بالاتر به اجمال مشخص شد پیمان‌نامه در هیچ مرحله از «پناه‌جویان صحبت نمی‌کند بلکه فقط از «پناهندگان» حرف می‌زند: آیا بنا به تعریف، پناه‌جویان «پناهندگان احتمالی‌اند»؟ مسئلهٔ دوم به اشتقاق حقوق اقتصادی و اجتماعی مربوط می‌شود.: آیا می‌توان، به‌ویژه در مورد فراغت عمومی، استدلال کرد که این حقوق منحصراً از تعاملات اجتماعی درون دولت ملی نشأت می‌گیرد و بنابراین موضوعی مربوط به تصمیم گیری داخلی نسبت به کسانی است که این حقوق می‌بایست به آنان تسری یابد؟ در بخش نتیجه گیری به این مسائل مربوط به تعریف و نظریه باز خواهیم گشت.

۲. پناه‌جویان نیازمند در بریتانیا

بریتانیا سابقهٔ اثر نسبتاً خوبی در زمینهٔ قبول پناهندگان طی سده‌های متمادی داشته گرچه این کار همواره برای تعداد زیاد و از روی میل نبوده و از زمان تصویب پیمان‌نامهٔ پناهندگان معیارهای آن را مراعات کرده است. به‌هرحال تا ۱۹۹۳ سیاست‌های بریتانیا در زمینهٔ پناهندگی و تدابیر تأمین اجتماعی آن برای پناه‌جویان پایهٔ مطمئن در قوانین نداشت.[1] عمل‌کرد بر آن بود، گرچه قانون

---

۱. تا ۱۹۹۳ در قواعد مهاجرت وزارت کشور که درحکم قانون نیستند و همین طور ترتیبات نسبتاً نامطمئن تأمین اجتماعی که البته جنبهٔ قانونی دارند، خط مشی‌های اشاره شده مندرج

چنین نبود، که با پناه‌جویان به‌عنوان گروهی از «اشخاص خارجی» برخورد کند که می‌توانستند مدعی «پرداخت‌های فوری» به ارزش ٪۹۰ کل مزایای فراهم شده برای کمک باشند. این عمل‌کرد پس از ۱۹۹۳ یعنی زمان ادغام پیمان‌نامهٔ پناهندگی در قوانین اولیهٔ بریتانیا شکل مدون یافت.[1] قوانین تأمین اجتماعی در ۱۹۹۳ شکل گرفتند، از آن پس پناه‌جویان را به‌عنوان گروهی دربرگرفتند که می‌شد پرداخت‌های فوری به ارزش ٪۹۰ را به آنان ارائه داد.

أ. ۱۹۹٦- پس گرفتن مزایا از متقاضیان «درون کشور»

نخستین مرحلهٔ پس گرفتن مزایا در ۱۹۹٦ یعنی زمانی رخ داد که مزایای توصیف شده در بالا از پناه‌جویانی پس گرفته شد که در آن زمان ٪۷۰ کل پناه‌جویان را تشکیل می‌دادند و بی‌درنگ در هنگام ورود تقاضای پناهندگی نکرده بودند بلکه بعداً درخواست پناهندگی کرده بودند (که با عنوان درخواست کنندگان «درون کشور» نامیده شدند). آنانی که بی‌درنگ تقاضا کردند (درخواست‌کنندگان «بندر ورودی») همچنان حق داشتند پرداخت‌های فوری را طلب کنند اما دیگر در دوران تقاضای تجدید نظر از یک تصمیم اعطای پناهندگی به اینان پرداختی صورت نمی‌گرفت. همهٔ پناه‌جویان علاوه

بودند که اجازه می‌دادند به برخی از طیف‌های «اشخاص خارجی» پرداخت‌های کمک فوری صورت بگیرد (the Income Support (General) Regulations 1987 Regs. 21 and 70). اشخاصی خارجی در شمول پناه‌جویان قرار گرفتند اما طیف اخیر در قانون به‌عنوان گروه خاصی مشخص نشده‌اند که تا ۱۹۹۳ می‌شد به آنان پرداخت انجام داد. (the Income Support (General) Amendment No. 3 Regulation, Reg. 2).

۱. قانون درخواست های مهاجرت و پناهندگی مصوب ۱۹۹۳ اس.۱و ۲ (میزان درج موازین پیمان‌نامه در قانونگذاری اولیه که منتهی به «جذب» می‌شد موضوع تفسیرهای متعارض در دادگاه‌های بریتانیا تا ۲۰۰٤ یعنی زمانی بود که حکم داده شد پیمان‌نامه به روشنی در قانون داخلی ادغام شده است.

(*R v Immigration Officer at Prague Airport and another, ex p Europeans Roma Rights Centre and others*, [2004] UKHL)).

بر از دست دادن حمایت مالی دیگر راه‌های آزموده شدهٔ بهره‌مندی از مزایا (مزایای مربوط به اسکان و مزایای مربوط به خانوار) و مزایای غیر مشارکتی (اعتبار خانواده، مقرری ناتوانی کاری، مقرری تیمار داری، مقرری ناتوانی زیستن، مقرری ناتوانی شدید و مقرری مراقبت از معلول) را نیز از دست دادند.[۱]

پس گرفتن مزایا از راه وضع آیین‌نامه در زمینهٔ یارانه باب شد[۲] و با وجود عقیدهٔ مخالف بسیاری از محافل، به‌طور برجسته کمیتهٔ مشورتی خود حکومت، اقلیت کوچکی در مجلس با آن موافقت کرد.[۳] یک مجموعه از نگرانی‌ها، به اهمیت نداشتن مکان و زمان درخواست پناهندگی برای اعتبار شخص به‌عنوان یک پناه‌جوی «واقعی» مربوط می‌شد.[۴]

آیین‌نامه‌ها به سرعت با مشکل مواجه شدند. این آیین‌نامه‌ها در بررسی‌های قضائی مربوط به زنی به چالش کشیده شدند که هنگام ورود به یورواستار در بندر ورودی تقاضای پناهندگی نکرده بود و بنابراین در طیف درخواست‌کنندگان «بندر ورودی» قرار نمی‌گرفت گرچه مستقیم به مرکز مهاجرت وزارت کشور رفته بود.

---

۱. به‌هرحال اکثر مزایای غیر مشارکتی حتی برای اتباع مشمول شرط ۲۶ هفته اقامت قبلی بود و بنابراین در دسترس تازه واردان قرار نمی‌گرفت.

2. The Social Security (Person Abroad) Miscellaneous Amendments Regulations 1996.

3. The Social Security (Person from Abroad) Miscellaneous Amendments Regulations 1996, Report by the Social Security Committee, Cm 3062,HMSO, 1996 .

4. House of Commons, Social Security Committee, First Report, Session 1995-6, *Benefits for Asylum Seekers*, 1/3 HMSO, January 1996. Evidence from Immigration Law Practiioner Association (ILPA) Annex Appendix 12; Child Poverty Action Group, Appendix 6, Part 2, 3.

شاکیان استدلال می‌کردند که آیین‌نامه‌های اشاره شده «با حقوقِ از نظر بین‌المللی شناخته شدهٔ پناهندگان ناسازگار است و تعارض دارد» اما دادگاه بخش بر این پایه ادعا را رد کرد که پیمان‌نامهٔ پناهندگی کشورها را ملزم نمی‌گرداند شکل خاصی از حمایت مثبت را به پناهندگان یا پناه‌جویان تسری دهند و پس گرفتن مزایا منجر به اخراج ضمنی نمی‌شود (که نقض پیمان‌نامه خواهد بود). به‌علاوه دادگاه رأی داد که پیمان‌نامهٔ پناهندگی در قوانین وارد نشده و نمی‌تواند اختیارات وزیر کشور در زمینهٔ تأمین اجتماعی را محدود سازد. اختیاراتی که به او اجازه می‌داد در بودجهٔ تأمین اجتماعی صرفه جوئی کند و پس گرفتن مزایا بر این اساس صرفاً یک امر محتمل است.[1]

این قضیه در ۲۱ ژوئن ۱۹۹۶ به دادگاه تجدید نظر رفت.[2] بار دیگر رأی داده شد وزیر امور تأمین اجتماعی از اختیارات خود تجاوز نکرده است و دادگاه نمی‌پذیرد که مادهٔ ۲٤ پیمان‌نامهٔ پناهندگی «تعهدی مثبت برای امضاء کنندگان به وجود می‌آورد که پیش از تعیین شدن به‌عنوان پناهنده مزایائی را فراهم آورد» بنابراین با نظر حقوقی وزارت کشور موافق است.[3]

به‌هرحال، قاضی دادگاه تجدید نظر (سایمون براون) اضافه کرد « این بدان معنا نیست که گفته شود تا آن هنگام نیازهای بنیادی آنان می‌تواند نادیده گرفته شود» و دادگاه با تجدید نظر خواهان موافق است که قطع مزایا بدان معناست که دسترسی به رویه‌های احراز پناهنده بودن، شامل تجدید نظر، به قدری مشکل شده که حق پناه‌جویان برای رسیدگی درست به دادخواستشان لطمه

---

1. *R v Secretary of State for Social Security, ex p. Joint Council for the Welfare of Immigrants* (QBD) Queen's Bench Division, 26 March 1996. Summary: Scoular J "Case Analysis", 4 (1997) 2 Journal of Scial Security Law 87.
2. *R v Secretary of State for Social Security, ex p. Joint Council for the Welfare of Immigrants*; *R v Secretary of State for Social Security, ex p.B* [1996] 4 all ER 385.
3. Scoular, *supra* note 21, at 88.

دیده است. دادگاه تصمیم گرفت که آیین‌نامه‌های تنظیم شده بر این پایه *خارج از حدود اختیارات* است که «یک زندگی چنان مفلسانه‌ای را در نظر می‌آورد که هیچ کشور متمدنی نمی‌تواند تحمل کند»[1] لازم نبود به پیمان‌نامهٔ اروپائی حقوق بشر استناد شود: «حقوق بشر مطرح در اینجا بقدری پایه‌ای است که برای مستند ساختن موارد نقض حقوق و آزادی‌های اساسی مندرج در پیمان‌نامهٔ [اروپائی]حمایت از حقوق بشر و آزادی‌های اساسی، توسل به این پیمان‌نامه ضرورت ندارد...»[2] در عوض، رأی اشاره شده به یک دعوائی در سال ۱۸۰۳ مربوط به قانون حقوق عرفی انگلیس(کامن لا) متکی است، یعنی: «راجع به اینکه تعهدی برای حفظ خارجیان فقیر پیش از آن وجود ندارد که قوانین روش‌های کسب استقرار را معین کنند، قانون انسانیت که مقدم بر همهٔ قوانین موضوعه است متعهد می‌گرداند برای حفظ آنان از گرسنگی کمک ارائه شود».[3] قاضی دادگاه تجدید نظر رأی خود در دادگاه را به نحو زیر خاتمه می‌دهد:

آیین‌نامه‌های سال ۱۹۹۶ که اکنون قدرت اجرائی دارند را چنان در عمل به‌طور سازش ناپذیر بیرحمانه تلقی می‌کنم که در واقع باید معتقد بود آنها *خارج از حدود صلاحیت* هستند. تصمیم خود را بر مبنای محدود *عودت* سودمند استوار نمی‌کنم که کمیسر عالی ملل متحد برای پناهندگان در نظر گرفته و دادگاه بخش رد کرده بود بلکه بیشتر بر زمینهٔ وسیع‌تری استوار می‌گردانم که حقوقِ لزوماً نهفته در قانون سال ۱۹۹۳ در حال حاضر بناگزیر

---

1. *R v Secretary of State for Social Security, ex p. Joint Council for the Welfare of Immigrants*, *supra* note 22, Brown L J at 401.
2. *Ibid.*
3. Lord Ellenborough, CJ in R v Eastbourne (Inhabitants) (1803) 4 East at 107, 102 ER 769 at 770 cited in *ibid.*

غالب‌اند. مجلس نمی‌تواند قصد کرده باشد که تعداد قابل توجهی از پناه‌جویان واقعی بر قله‌های یک معضل بسیار غیر قابل تحمل چهار میخ شده باشند...[1]

با این وجود او نظر داد که بر اساس پیمان‌نامهٔ پناهندگی تعهدی برای دولت‌ها در این زمینه وجود ندارد که مزایائی برابر با حقوقی را برای پناه‌جویان فراهم آورند که اتباع از آن بهره‌مندند. بنابراین:

> چنانچه و هنگامی که وضعیت [پناهنده] به رسمیت شناخته شده باشد پناهنده مُحق می‌گردد بر اساس مادهٔ ۲٤ از حقوق برابر با اتباع بهره‌مند گردد. برای یک لحظه هم اعتقاد ندارم که حقوق آنان پیش از آن زمان اصلاً یکسان باشد؛ فقط برخی مقررات می‌بایست ایجاد شود... بسیاری از کشورهای اروپا از راه ارائهٔ اقامتگاه‌های ارزان قیمت و کالابرگ غذا برای پناهندگان مزایای جنسی فراهم آوردند... می‌توان پرداخت برای نیازهای فوری با نرخ به‌طور قابل توجه پایین‌تر از ٪۹۰ آنچه تا کنون پرداخت شده انجام داد... طیف‌های معینی از ادعاها (که شاید، همان‌طور که اشاره شد، ادعاهای درخواست کنندگان درون کشور بیش از چهار یا شش هفته پس از رسیدن مطرح شد) می‌توانست بر اساس «رویهٔ بی پایه بودن» بررسی گردد.[2]

ارزش دارد به سه جنبه از این رأی اشاره شود. نخست پذیرفته نشده بود که پناه‌جویان از همان حقوق کسانی برخوردارند که رسماً پناهنده شناخته شده بودند. دوم، بیش از آنکه حق اعطاء شده با یک سند حقوقی بین‌المللی برای توجیه این نتیجه استفاده شود که در یک جامعهٔ متمدن خط مشی اشاره شده قابل تحمل نیست، پیشینه‌ای در قانون داخلی مبتنی بر عمل‌کرد جامعه ایجاد شد. (به‌هرحال می‌بایست متذکر شد که در آن زمان قانون حقوق بشر ۱۹۹۸ بریتانیا وجود نداشت که این کشور را متعهد ساخت پیمان‌نامهٔ اروپائی حقوق

---

1. Brown L J at 402, *ibid.*

2. *Ibid.*

بشر را اجرا کند). سوم به چالش با مناسب بودن استفاده از قوانین یارانه برای نشان دادن موازین بسیار مهم پرداخت و سؤالی را در این باره مطرح ساخت که چگونه امکان دارد نیت مجلس چنین موازین «سخت گیرانه‌ای» بوده باشد.

حکم دادگاه در مورد *خارج از صلاحیت* بودن، این اثر را داشت که مزایای پناهندگان برای یک دورهٔ کوتاه از ۲۱ ژوئن تا ۲٤ ژوییه مجدد برقرار شود. به‌هرحال حکومت به سرعت موازین اشاره شده را مجدد وارد قوانین اصلی مصوب ۲٤ ژوییه کرد.[1] این قانون نیز پناه‌جویان را واجد شرایط مقررات مراجع محلی در مورد مسکن دادن و بی‌خانمانی گرداند.

یکی از نتایج پس گرفتن مزایا آن بود که یک در را بست اما درِ دیگری را بر روی کسانی باز کرد که از سیاست اشاره شده اثر می‌پذیرفتند. مردمی که در این زمان ادعائی نسبت به تأمین اجتماعی نداشتند به قوانین سال ۱۹٤۸ رو آوردند که به مقامات محلی اختیار می‌داد مراقبت ارائه دهند. مقامات محلی به چالش با تکالیف به وجود آمده پرداختند اما ناموفق بودند. آنان باید به فراهم آوردن وسائل راحتی، غذا و دیگر تدارکات جنسی، و نه نقدی، برای کسانی ادامه می‌دادند که در زمرهٔ درخواست کنندگان درون کشوری دسته بندی شدند و منابعی از آن خود نداشتند. آنان برای جبران می‌توانستند بخشی از هزینه‌های وابسته را از طریق کمک بلاعوض مقامات محلی مجدد به دست آورند.

ب. ۱۹۹۹- سلب مزایای معمولی برای پناه‌جویان

این وضعیت غیر رضایت بخش منجر به تغییری عمده در ۱۹۹۹ یعنی در زمانی شد که قانون مهاجرت و پناهندگی به تصویب رسیده بود. مسئولیت حمایت از دوش مقامات محلی برداشته شد و یک سامانهٔ جدید متمرکز تحت ادارهٔ وزارت کشور تأسیس گشت. از این زمان به بعد پناه‌جویان اجازه

---

1. The Asylum and Immigration Act 1996 Section 11 and Schedule.

دسترسی به هیچ یک از مزایای معمول تأمین اجتماعی را نداشتند (فقط در مورد کودکانی استثناء ایجاد شد که همراهی با خود نداشتند). وزارت کشور به تنهائی مسئول فراهم آوردن معیشت برای پناه‌جویان بی‌چیزی شد که مشمول تدارکات به شکل کالابرگ و مقدار کمی وجه نقد و/یا وسائل راحتی می‌گشتند که گفته می‌شد برابر با ٪۹۰ مزایای معمول بود. در این زمان درهای دیگر حمایت به شدت بسته شده بود.[1]

این موازین یک سامانهٔ موازی و غیر سودمند رفاه را ایجاد کرد که توسط [بخش] خدمات ملی حمایت از پناهندگی در وزارت کشور اداره می‌شد. پناه‌جویان دیگر به درخواست‌کنندگان «بندر» یا درون کشور تقسیم نمی‌شدند: همگی اگر بی‌چیز بودند واجد شرایط تقاضا برای حمایت برنامهٔ خدمات ملی حمایت از پناهندگی می‌شدند، اما معیارهای استفاده شده برای تعیین اینکه آیا آنان در این دسته جا می‌گیرند یا نه سخت بود و جنبهٔ دستوری برای خدمات ملی حمایت از پناهندگی نداشت. «حق» روشنی در مورد برخورداری از حمایت حتی در مورد شخصی وجود نداشت که معیارهای بی‌چیز بودن را داشت. وضعی که بعداً در نتیجهٔ رهنمود اروپا برای پذیرش، یعنی یکی از چهار رهنمود ارائه شده در فرایند همنواخت سازی خط مشی‌های پناهندگی در اروپا، جبران شد و مقرر می‌دارد حمایت باید الزامی باشد.[2] سامانهٔ تأسیس شده در بریتانیا در ۱۹۹۹ را می‌توان اینگونه خلاصه کرد که بیشتر با قانون سدهٔ نوزدهم بریتانیا برای مستقر ساختن فقرا همسان است تا اشکال معاصر تأمین اجتماعی. برای مثال برخلاف تعریف‌های ارائه شده از فقر که در مزایای رایج تأمین اجتماعی معمولِ مرتبط با درآمد استفاده شده‌اند، خودرو یا دیگر وسائل

---

۱. برای یک دوره پناه‌جویان همچنان می‌توانستند پس از ٦ ماه صبر کردن برای اتخاذ تصمیم در بارهٔ پناهندگی‌شان کار به دست آورند اما این امکان نیز در ژوئیهٔ ۲۰۰۲ از بین رفت.

2. Council Directive 2003/9/EC 27 January 2003: The Reception Conditions Directive OJ L31 6.2.03, at 18.

نقلیه، کالا و زمین به حساب آمده‌اند و جواهرات بیش از یکهزار پاوند باید اعلام می‌شد.[1]

نظر حکومت آن بود که مزایای ارائه شده بر اساس سامانهٔ جدید حمایت از پناهندگی، از لحاظ ارزش با مزایای پناه‌جویانی قابل مقایسه بود که بر اساس جریان اصلی تأمین اجتماعی و مزایای مربوط به اسکان دریافت داشتند زیرا، علاوه بر کالابرگ و پرداخت نقدی، وسائل راحتی و برخی مزایای جنسی نیز ارائه شده بود. پویشگران استدلال می‌کردند که کالابرگ‌ها و وجوه نقد بالغ بر کم‌تر از ٪۷۰ مزایای نقدی معمول بالقوه می‌شد زیرا اینها حق بیمهٔ خانواده را نیز به همراه داشت که در محاسبات منظور نشده بود. درک این نکته مشکل بود که مزایای پایین‌تر از سطح معیشت و یک خدمت ارائه شده به پناه‌جویان به صورت مشروط و موکول به ساکن بودن، چگونه می‌تواند «رفتاری همانند رفتار با اتباع» باشد. کمیساریای عالی ملل متحد برای پناهندگان با این استدلال از اعطای حق کامل برخورداری از مزایا به همهٔ پناه‌جویان جانبداری کرد که آنان در چارچوب مفاد مواد ۲۳ و ۲٤ پیمان‌نامه قرار می‌گیرند با این وجود سامانهٔ حمایتی بریتانیا را تأیید کرد زیرا اگر و هنگامی که وضعیت پناهندگی اعطاء شود مزایای دریغ شده از پناه‌جویان به صورت عطف به ماسبق پرداخت خواهد شد. به‌هرحال از آن زمان به بعد عطف به ماسبق کردن مزایا لغو شده و کمیساریای عالی ملل متحد برای پناهندگان ابراز ناراحتی از سامانهٔ حمایتی بریتانیا کرده است.[2]

---

1. The Asylum Support Regulations SI 2000 No. 704 2000 6 (5) and Application From attached, Note 8.
2. Asylum and Immigration (Treatment of Claimant etc.) Bill, 2004: Briefing on Proposed Amendments 12 and 13 for the House of Lords Committee.

قانون مهاجرت و پناهندگی در آوریل ۲۰۰۰ قدرت اجرائی یافت اما به اثبات رسید که رساندن کالابرگ و وسائل راحتی بسیار دشوار است. سیلی از گزارش‌ها و انتقادها روشن ساخت که بر خلاف آمال حکومت‌ها، تمرکز، به جای ایجاد یک سامانهٔ به درستی مدیریت و کنترل شده یا کاهش در تعداد تقاضاهای پناهندگی، پیچیدگی به وجود آورده است. در عین حال سطح پایین و نامطمئن حمایت سبب تنگدستی زیاد شد.[1] کالابرگ‌ها باید در آوریل ۲۰۰۲ کنار گذاشته می‌شد و جای خود را به وجه نقد می‌داد و کمتر از دو سال بعد تغییرات عمدهٔ بیشتر در خط مشی اعلام می‌شد.

به‌هرحال ذکر این نکته ارزشمند است که در دورهٔ پس از ۲۰۰۰، یعنی به دنبال قدرت اجرائی پیدا کردن قانون حقوق بشر در بریتانیا و پیش از اجرای سیاست‌های جدید در ۲۰۰۳ (که پایین‌تر اشاره می‌شود) به نظر می‌رسد دادگاه‌ها چالش‌های نسبتاً اندکی بر پایهٔ موارد نقض پیمان‌نامه‌های پناهندگی و حقوق بشر در برابر سامانهٔ حمایتی داشته‌اند. با وجود وضعیت سخت دریافت‌کنندهٔ حمایت، هیچ طیفی از پناه‌جویان وجود نداشت که مانند سال ۱۹۹۶ عمداً بی‌چیز نشان داده شده باشند و جز در مورد برخی محدودیت‌ها، امتناع از اعطای حمایت موکول به درخواست تجدید نظر از مقامات تصمیم گیرنده در بارهٔ حمایت از پناهندگی در وزارت کشور بود که می‌توانست به نفع درخواست کننده تصمیم بگیرد یا تصمیم را برای بررسی مجدد بر پایهٔ ناکافی بودن شواهد عودت دهد.

---

۱. گزارش‌های متعددی شامل گزارش‌های مقامات حکومت یا مرتبط با حکومت ارائه شده است، برای مثال می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

Audit Commission, *Another Country: Implementing Dispersal under Immigration and Asylum Act 1999* (Audit Commission, June 2000); Home Office, *Report of the Operational Reviews pf the Voucher and Dispersal Schemes* (October 2001).

ج. امتناع از حمایت از کسانی که «دیر» تقاضا می‌کنند

در فوریهٔ ۲۰۰۲ پیشنهادهای مهمی برای تغییر حمایت در سمت و سوی یک سامانهٔ مدیریت شدهٔ مراکز پذیرش، ارائهٔ وسائل راحتی، گزارش‌دهی و انتقال، و کنار گذاشتن کالابرگ تنظیم گردید.[1] این پیشنهادها در قانون تابعیت، مهاجرت و پناهندگی سال ۲۰۰۲ تصویب شدند. قانونی که حاوی موازین بیشتر بود (که بعداً در فرایند کار مجلس ارائه شد) و متضمن بازگشت به خط مشی سال ۱۹۹٦ در مورد تفکیک بین درخواست کنندگان در بندر و در کشور و پس گرفتن حمایت از دستهٔ اخیر بود. بخش ۵۵ قانون تابعیت، مهاجرت و پناهندگی، ارائهٔ خدمات حمایتی پناهندگی به پناه‌جویانی را ممنوع می‌گرداند که درخواستشان برای پناهندگی «پس از ورود به بریتانیا در زودترین زمانی که به‌طور عقلانی عملی باشد» ارائه نشده بود.[2] طیف‌های معینی مستثنی شده بودند که خانواده‌های دارای فرزند وابسته (زیر ۱۸ سال) و کسانی را دربرمی‌گرفت که نیازهای ویژه‌ای فراتر از نیازهای ناشی از بی‌چیزی داشتند.

دو جنبه از موازین بخش ۵۵ از لحاظ موضوع بحث ما اهمیت ویژه دارد. نخست در قانون اشاره شده تعریفی در مورد «زودترین زمان عملی» وجود نداشت. رهنمودهای وزارت کشور[3] حفاظی در برابر تفسیر مقامات رسمی از این عبارت ایجاد نمی‌کرد که به موجب آن، عبارت اشاره شده به معنای «بی‌درنگ در هنگام ورود» یا دست‌کم «در عرض ۲٤ ساعت» بود. برای بسیاری از پناه‌جویان، با توجه به اوضاع و احوال زمینهٔ ورود آنان و پیچیدگی‌ها، مسائل شکلی و تعلل‌های تشریفات ضروری برای ارائهٔ یک

---

1. Home Office, *Secure Borders, Safe Haven: Integration with Diversity in Modern Britain*, CM 5387, (The Stationary Office Limited, February 2002).
2. National Immigration and Asylum Act Section 55 (3)(b).
3. NASS Policy Bulletin 75- Section 55 (Late Claims) 2002 Act Guidance.

درخواست ساده، ارائهٔ فوری درخواست پناهندگی ناممکن بود. گروه هدفی که قصد آن وجود داشت با بخش ۵۵ جلوی آنها گرفته شود با اشاره کردن به اوضاع و احوال اعضای آن مشخص نشده بود. برعکس، برای تعیین یک طیف از پناه‌جویان غیر واقعی یک لحظهٔ (زمان) تعیین کنندهٔ بی اهمیت اداری جعل شده بود.

جنبهٔ مهم دوم بخش ۵۵ شق (أ) بخش فرعی ۵ است که بیان می‌کند «این بخش مانع نمی‌شود وزیر کشور به قصد اجتناب از نقض حقوق عهدنامه‌ای شخص (به معنای مندرج در قانون حقوق بشر مصوب ۱۹۹۸) تا حد لازم اعمالِ اختیار کند». در زمان ارائهٔ بخش ۵۵، پیمان‌نامهٔ اروپائی حقوق بشر در قوانین بریتانیا وارد شده بود. صورت ظاهر قانون اشاره شده اجتناب از نقض آن بود و هر بی‌چیز بودن ناشی از فقدان حمایت از پناهندگی می‌توانست در پرتو مادهٔ ۳ آن (در بارهٔ ممنوعیت شکنجه و رفتار و تنبیه غیر انسانی و خفت‌بار) بررسی شود. درج آن در قانون اشاره شده به معنای آن بود که دادگاه‌ها می‌توانند به پیمان‌نامهٔ اروپائی حقوق بشر به‌عنوان محدودیتی در مورد خط‌مشیِ پس گرفتن حمایت متوسل شوند بدون آنکه ظاهراً تفوق مجلس را مورد تردید قرار دهند.

بخش ۵۵ در ژانویهٔ ۲۰۰۳ به اجرا در آمد و در نوامبر ۲۰۰۳ به گفتهٔ یک قاضی ارشد این نتیجه را داشت:

> سرازیر شدن تعداد زیادی پناه‌جو که بر اساس سامانهٔ جدید، مزایا و مسکن از ایشان دریغ شده و اکنون غذا و سرپناه ندارند و اغلب بیمارند... قضات دادگاه اداری، برای نجات آنان، ۸۰۰ قرار فوری برای پرداخت موقت مزایا صادر کرده‌اند. هر هفته حدود ۶۰ قرار دیگر باید صادر شود. این به خاطر تور ایمنی قانون حقوق بشر [مندرج در پیمان‌نامهٔ اروپائی حقوق بشر] و همچنین شاید عدم تمایل دستگاه

قضائی به نادیده گرفتن روی دیگر قضیه است که قرار نیست مردم در خیابان‌ها گرسنه بمانند.[1]

سامانهٔ رسیدگی قضائی حمایت از پناهندگان، برپا شده در ۱۹۹۹، که اجازهٔ تجدید نظر داخلی اما مستقل را داده بود به بخش ۵۵ تسری پیدا نکرد. بنابراین چالش با تصمیمات منفی بر اساس بخش ۵۵ شکل فرایند رسیدگی قضائی را به خود گرفت. در یک دعوای آزمونی اولیه در فوریهٔ ۲۰۰۳[2] شش پناه‌جو خواستار بررسی قضائی یک تصمیم به حمایت منفی شدند و دادگاه رأی داد که مادهٔ ٦ پیمان‌نامهٔ اروپائی حقوق بشر (در بارهٔ حق محاکمهٔ منصفانه) نقض شده است زیرا سامانهٔ دیگری برای تجدید نظر به غیر از بررسی قضائی وجود ندارد. دادگاه ملاحظه کرد که رویه‌های تعیین حمایت ناکافی هستند؛ و «یک خطر واقعی» بی‌چیز بودن، مادهٔ ۳ را مطرح می‌سازد. دادگاه ارائهٔ دادخواست را اجازه داد اما وزارت کشور تقاضای تجدید نظر حکم‌ها را ارائه کرد. دادگاه تجدیدنظر با حکم اولیه در مورد مادهٔ ٦ موافقت کرد اما نظر داد که بهبود بخشیدن به تصمیم‌گیری اصلی همراه با دسترسی به بررسی قضائی، خواست مادهٔ ٦ را برآورده می‌سازد که نتیجهٔ آن ایجاد تغییرات بعدی در آیین رسیدگی بود (و بعداً شامل تمدید دوره‌ای شد که در آن شخص می‌توانست ظرف ۷۲ ساعت تقاضای پناهندگی را ارائه دهد). به‌هرحال دادگاه تجدید نظر با این عقیده موافق نبود که «خطر» بی‌چیز بودن، مادهٔ ۳ را مطرح ساخته است.[3]

---

1. Sir Stephen Sedley, Lecture delivered to Legal Action Group, cited in House of Commons Home Affairs Committee, *Asylum Applications*, Second Report of Session 2003-2004 Vol. I, HC 218-I (House of Lords, 26 January 2004) para. 194.
2. *R (on the application of Q) v Secretary of State for the Home Department [2003] EWHC 195.*
3. *R (on the application of Q) v Secretary of State for the Home Department [2003] EWCA Civ. 364.*

در یک قضیهٔ محک زنندهٔ دیگر، دیوان عالی حکم داد که سه دادخواست دهنده، بر مبنای مادهٔ ۳ پیمان‌نامهٔ اروپائی حقوق بشر موفق شده‌اند گرچه بدان معنا نیست که بنحو غیرقابل اجتنابی، [با] همهٔ چالش‌ها در قبال تصمیمات منفی بتواند مادهٔ ۳ را فعال سازد.[1] این حکم هنگامی لغو شد که وزارت کشور علیه آن در مورد یکی از سه پناه‌جو بر این اساس تقاضای تجدیدنظر کرد که او به غذا و نوعی سرپناه (در یک فرودگاه) دسترسی داشته است. در این نمونه دادگاه حکم داد پیش از آنکه مادهٔ ۳ پیمان‌نامهٔ اروپائی حقوق بشر بتواند مطرح شود، یک شخص به حد گدائی برای غذا و سرپناه تنزل می‌یابد.[2]

می‌توانیم مشاهده کنیم که دادگاه‌ها در تعیین آستانه‌ای با مشکل روبه‌رو بودند که باید [این امر] حاصل می‌شد که اوضاع و احوال به حد «بی‌چیزی» می‌رسد؛ و [اینکه] آیا در «معرض خطر» یا در «لبهٔ پرتگاه» بی‌چیزی به خودی خود مادهٔ ۳ را مطرح می‌سازد یا نه. رأی‌های منتهی به تصمیم منفی در بارهٔ افراد لغو شدند و رأی‌های منتهی به رویه‌های تصمیم‌گیری نهادی مورد تجدید نظر قرار گرفتند اما تا مه ۲۰۰٤ که دادگاه تجدید نظر رأی داد مقیاس مسئلهٔ بی‌چیز بودن در میان پناه‌جویان چنان است که وزیر کشور تعهدی مثبت در مورد اتخاذ اقدام عام برای اجتناب از نقض مادهٔ ۳ دارد، حکم غیر قانونی بودنِ خط مشی اشاره شده داده نشد.[3] ملاحظات عملی در بارهٔ تعداد زیادی از پناه‌جویان که با پریشانی منتظرند دعوایشان در دادگاه رسیدگی شود وزن زیادی را به همراه داشت که منجر به این شد که دادگاه اثر جمعی و فردی خط مشی حکومت را در نظر گیرد.[4]

---

1. *R (on the application of Q) v Secretary of State for the Home Department [2003] EWHC 1941.*
2. *R (on the application of Q) v Secretary of State for the Home Department [2003] EWCA Civ. 1285.*
3. *R (on the application of Q) v Secretary of State for the Home Department [2003] EWCA Civ. 540.*
4. Laura Dubinsky and Joseph Middleton, "Public Law Update" 25 June 2004 *New Law Journal.*

حکومت معتقد بود اثر رأی اشاره شده آن است که نمی‌بایست بر اساس بخش ۵۵ از حمایت امتناع ورزید مگر آنکه بتوان قطعاً نشان داد که شخص مورد نظر منابع درآمدی جانشین در اختیار دارد.[1] از آنجا که اگر دیگر وسائل را در اختیار داشته باشند در هر صورت مستحق حمایت نیستند این بیان بدان جا منتهی می‌شود که گفته شود خط مشی بخش ۵۵ کارکرد ندارد.

وزیر کشور از مجلس اعیان تقاضای تجدید نظر در این تصمیم کرد اما در نوامبر ۲۰۰۵ دعوا را باخت.[2] بر اساس عقیده‌ای که در این قضیه (قضیهٔ لیمبولا) تکرار می‌گردد، از آنجا که قانون اشاره شده (قانون تابعیت، مهاجرت و پناهندگی سال ۲۰۰۲) حاوی بند ۱ بخش ۵۵ در مورد مستثنی کردن پناه‌جویان از حمایت و شق الف بند ۵ بخش ۵۵ در باره ممنوع بودن نقض حقوق حقوق مندرج در پیمان‌نامه است، این موضوع نمی‌تواند مطرح باشد که ارادهٔ مجلس آن بوده که خط مشی اشاره شده می‌بایست پناه‌جویان را از حقوق انسانیشان محروم گرداند.[3] به‌هرحال، بخش‌های فرعی اشاره شده با یکدیگر در تعارض‌اند و یک نظر مبتنی بر تحلیلِ خط مشی نشان می‌دهد از آنجا که گرایش قانون آن است که مبنائی مبهم یا چند ارزشی داشته باشد، مسائل مربوط به وفق دادن آنها با یکدیگر، آگاهانه به ردهٔ نخست تصمیم گیرندگان محول شده است.[4]

بنابر عقیده‌ای دیگر با وجود آنکه وظیفهٔ مادهٔ ۳ تجویز یک استاندارد حداقلِ حمایت رفاهی از نیازمندان نیست، «چنانچه یک نظام قانونی تحمیل

---

1. Home Office Policy Bulletin 75-Section 55 (late Claim) 2002 Act.
2. *R (Limbuela) v Secretary of State for the Home Department* [2005] UKHL 66.
3. *Ibid.*, House of Lords, Opinions of the Lords of Appeal for Judgement in the Cause paras. 73, 75.
٤. به‌عنوان مثالی برای ادبیات مربوط به سیاست‌گذاری و اجرای سیاست اجتماعی و علم سیاست نگاه کنید به:
Helen Bolderson "Ambiguity and Obscurity in Policy-Making for Social Security" 10 (1982) 3 *Policy and Politics* 289-301.

شده بر یک فرد یا طبقه‌ای که بدان تعلق دارد مانع برخورداری آن فرد از تأمین اجتماعی و دیگر مزایائی بشود که در صورت قرار نداشتن در نظام قانونی از آنها بهره‌مند می‌شد» وضع تفاوت می‌کند.[1] همچنین این اعتقاد وجود داشت که اقدام دولت به مستثنی کردن پناه‌جویان از حمایت در زمانی که ایشان بی‌چیزند به اقدامی مثبت علیه پناه‌جویان منجر می‌شود و بنابراین «طرز رفتاری» به معنای مادهٔ ۳ را به وجود می‌آورد. «غیر انسانی و خفت‌بار» بودن طرز رفتار بستگی به آن دارد که نه تنها سختی کل مجموعهٔ محدودیت و محرومیتی که پناه‌جویان را فرا می‌گیرد به سطح سختیِ به اثبات رسیده در رویهٔ دادگاه اروپا در قضیهٔ *پرتی*[2] رسیده باشد بلکه همچنین نسبی بودن ارزیابی را به حساب آورد که بستگی به اوضاع و احوال هر مورد دارد.[3]

بنابراین قضات مجلس اعیان در هنگام رد درخواست وزیر کشور برای تجدیدنظر، رأی دادگاه تجدیدنظر را تأیید کردند که بی‌چیزی در نتیجهٔ اجرای بخش ۵۵ به قدری شدید بوده که شمول مادهٔ ۳ پیمان‌نامهٔ اروپائی حقوق بشر را مطرح می‌سازد. در ضمن به‌هرحال رهنمود اروپا برای پذیرش، در فوریهٔ ۲۰۰۵ جنبهٔ اجرائی پیدا کرد که به دولت‌های عضو اجازه می‌دهد هنگامی که درخواست پناهندگی «به صورت منطقاً عملی» در اسرع وقت ارائه نشده باشد از حمایت امتناع کنند.[4]

نتیجه

خط مشی‌های توضیح داده شده در بالا در پاسخ به تعداد فزایندهٔ درخواست‌های پناهندگی در بریتانیا بین ۱۹۸۸ و ۲۰۰۲ ارائه شده‌اند. این

---

1. *Limbuela, Opinion, supra* note 47, Lord Scott of Foscote, paras. 67, 68.
2. *Pretty v United Kingdom* 35 EHRR, 1,33, para. 52.
3. *Limbuela, Opinion, supra* note 47, Lord Hope of Craighead, para. 54.
4. Council Directive, *supra* note 31, Article 16(2).

تعداد از ۳۹۹۸ مورد در ۱۹۸۸ به ۱۱٦٤۰ مورد در ۱۹۸۹ افزایش یافت و با برخی فروکش‌های موقت به افزایش ادامه داد تا به ۸٤۱۳۰ مورد در ۲۰۰۲ رسید.[1] در قیاس با تعداد مردم پناه‌جوی درون کشورها که با فرار، از مرز عبور کرده بودند، جریان پناه‌جویان به اروپا اندک بود. در بریتانیا درخواست کنندگان پناهندگی با وجود افزایش تعداد همچنان بخش کوچکی از کل مهاجران و بخش بسیار کوچکی (۰/۱۹٪)[2] از کل جمعیت حتی در اوج دوران تقدیم درخواست را تشکیل می‌دادند. به‌هرحال ترس از رشد مطلق پناه‌جویان، ترکیب آنان، اعتبار ادعاهایشان و افزایش قاچاق انسان‌ها از جملهٔ عواملی بودند که دستورالعمل سیاسی برای قطع آن چیزی را به وجود آورد که به نظر می‌رسید یک موج باشد و به توجیحاتی برای سیاست‌های بازدارندگی شکل داد که حکومت‌های محافظه‌کار و کارگر در بریتانیا اتخاذ کردند.

به نظر می‌رسد حقوق اقتصادی و اجتماعی نوشته شده در پیمان‌نامهٔ پناهندگی اثر اندکی بر جلوگیری از مستثنی شدن از تقلیل مزایائی داشته است که پناه‌جویان مشمول آنها می‌شدند. چند دلیل احتمالی برای توجه عام وجود دارد (یعنی دلائلی که خاص موضع گیری بریتانیا نسبت به پیمان‌نامهٔ پناهندگی یا پیمان‌نامهٔ اروپائی حقوق بشر نیست). دلیل نخست به عدم اطمینان در بارهٔ ماهیت و تکوین حقوق مورد نظر مربوط می‌شود. بر اساس یک نظر، حقوق اقتصادی و اجتماعی بیش از آنکه ادعاهائی در سطح جهان باشند ادعاهائی نسبت به حکومت‌های خاص هستند: به لحاظ اخلاقی جای آنها در آرمان‌های جامعه‌گراست و خصوصاً به توانائی نسبی دولت‌ها در فراهم آوردنشان بستگی

---

1. House of Commons, Debate, Vol. 193, c. 28W, 17.6.91; Home Office, *Control of Immigration: Statistics United Kingdom 2003*, (Command Paper) 6363, at 10. Figures relate to principal applicants.
2. UNHCR, Asylum Applications Lodged in Industrialised Countires: Levels and Trends, 2000-2002, (Population Data Unit, UNHCR, 2003) at 4.

دارند. ارزش درج آنها در پیمان‌نامه‌های بین‌المللی عمدتاً در تأکیدشان بر استانداردهای مطلوب است. بر اساس یک نظر مخالف، نیازهای افراد به‌عنوان ابناء بشر، پیش‌برندهٔ حقوق اقتصادی و اجتماعی است و بنابراین متفاوت از دیگر حقوق بشر نیستند. احتمال دارد یک موضع‌گیری سازشی به این توافق برسد که قصدِ حقوق اقتصادی و اجتماعی برآورده ساختن نیازهای جهان‌شمول است اما ماهیت و اعمال موازینی که آن حقوق را اجرائی می‌سازند به نیازهای گروه‌های معینِ هدف پاسخ می‌دهند: ترتیبات رفاهی، به‌ویژه تأمین اجتماعی، با عطف به طیف‌های بهره‌مند شونده تخصیص می‌یابند.[1]

دومین دلیلِ عدم تأثیر آشکار پیمان‌نامهٔ پناهندگی بر ایجاد و اجرای خط مشی‌های حمایت از پناهندگی، احتمالاً از نبود یک ساختار قابل قیاس با پیمان‌نامهٔ پناهندگی، فارغ از بی‌توجهی مهم کمیساریای عالی ملل متحد برای پناهندگان، و نبود فرایندهائی است که احتمال دارد به افراد حقوق مربوط به تقدیم عرضحال به یک دادگاه بین‌المللی را بدهد. در چنین وضعی نمی‌توان در سطح بین‌المللی به چالش با سامانه‌های ملی پرداخت.[2]

دلیل سوم که با دلیل اول مرتبط است در تفسیرهای ارائه شده از اصطلاح «پناه‌جو» قرار دارد. تعریف گروه‌های هدفِ موازین حمایت رفاهی جنبهٔ حیاتی دارد. بر اساس یک تفسیر آنان پناهندگانِ مفروضِ «پیمان‌نامه» هستند، یعنی بر اساس پیمان‌نامهٔ اشاره شده می‌کوشند و منتظر می‌شوند وضعیت پناهنده را به دست آورند. پیمان‌نامه‌ای که همچنین از آنان در برابر این امر حمایت می‌کند

---

۱. بحث در بارهٔ مواضع کرانستون (1967a, 1967b, 1973)؛ والنسر (1983)؛ گورث (1978, 1982) و پلانت (1980) را می‌توان در منبع زیر یافت:

Peter Jones, *Rights: Issues in Political Theory* (Macmillan, 1994).

2. Colin Harvey, "Dissident Voices: Refugees, Human Rights and Asylum in Europe", 3 (2000) 9 *Social and Legal Studies*, 367-396.

که به واسطهٔ ورود غیر مشروع با ایشان به‌عنوان «غیر قانونی» رفتار شود.[1] همان‌طور که در بحث بالا نشان داده شد[2] تنظیم کنندگان پیش‌نویس پیمان‌نامهٔ پناهندگی چنان تلقی می‌کنند که یک شخص پیش از آنکه رسماً پناهنده شناخته شود چنین خصوصیتی را دارد، بنابراین به‌عنوان یک پناهنده شرایط برخوردار شدن از موازین حمایتی رفاه بر اساس مواد ۲۱- ۲٤ را دارد.

این نکته در مورد تفسیر دیگری صدق نمی‌کند که در آن اصطلاح «پناه‌جو» همچنین مردمی را توصیف می‌کند که کشور اصلی یا محل اقامت خود را در وضعیت‌های- جنگ داخلی، قحطی، مصائب طبیعی، فقدان معاش- ترک گفته‌اند و معیارهای مُضیّق (گرچه موسع تفسیر شده) پیمان‌نامه برای احراز واجد شرایط بودن به‌عنوان پناهنده را ندارند و بنابراین چنان ملاحظه نمی‌شوند که حمایت کشور خود را از دست داده‌اند. احتمال دارد آنان کسانی باشند که قانونی یا غیرقانونی وارد شده‌اند یا توقف بیش از حد مجاز دارند و درخواست پناهندگی می‌کنند. احتمال دارد آنان به واسطهٔ وضعیت کشورشان به دلیل انسان دوستانه یا دیپلماتیک «قابل عودت دادن» نباشند اما در قالب این تفسیر از «پناه‌جو» آنان پناهندگان مفروضی نیستند که موازین پیمان‌نامهٔ پناهندگی در زمینهٔ حمایت رفاهی در موردشان به کار رود.

در قوانین بریتانیا و رهنمود پذیرش اروپا پناه‌جو این گونه مشخص شده که «از اتباع کشور ثالث یا شخص بدون تابعیتی محسوب می‌شود که درخواست پناهندگی داده و هنوز برایش تصمیمی اتخاذ نشده است».[3] این

---

۱. مادهٔ ۳۱ پیمان‌نامهٔ پناهندگی اعلام می‌دارد «دولت متعاهد پناهندگانی را که مستقیم از سرزمینی می‌آیند که بر اساس مادهٔ ۱ در آنجا زندگی یا آزادیشان در خطر است به خاطر ورود غیر قانونی، مجازات نخواهند کرد... به شرط آنکه بی‌درنگ خود را معرفی کنند و دلیل خوبی برای ورود غیر قانونی خود ارائه دهند».

2. Above, p. 2

3. Council Directive, supra note 31, Article 2(c). Nationality, Immigration and Asylum Act 2002, S. 18 (1).

تعریفی حداقلی است که مزیّت در بر گرفتن طیف وسیعی از مردم را دارد اما بدون ارائهٔ توصیفی روشن‌تر از این شخص، از جمله نیازها و اوضاع و احوالش، فضای وسیعی را برای متداول ساختن صورت‌بندی‌های عوام‌گرایانه در مورد پناه‌جویان به‌عنوان مهاجران غیر قانونی و نامطلوب بر جا می‌گذارد. همان‌طور که گودوین گیل اشاره می‌کند این وضع برای دولت‌هائی سودمند است که به این طریق راه گریز بیشتری برای طرز رفتار با پناه‌جویان به دست می‌آورند.[1]

خودِ اصطلاح «مهاجر/ایمیگرانت[2]» نیز مبهم است: به بیان دقیق این اصطلاح به مهاجرانی/میگرانت[ی][3] اشاره دارد که استقرار دائم دارند اما به‌طور عام‌تر کاربرد گسترده‌تری دارد و شامل مردمی می‌شود که طی دوره‌های مختلف به‌طور قانونی وارد کشور شده‌اند و وضع آن طیفی به آنان اعطاء شده که به مقصودِ حضورِ آن افراد ارتباط دارد: آنان اجازهٔ اشتغال دارند، روادید یا اجازهٔ تحصیل دارند، یا به قصد پیوستن به خانواده آمده‌اند. برعکس کسانی که چنین وضعی ندارند («اتباع دولت‌های ثالث»، «اشخاص بی‌تابعیت»، «متقاضیان پناهندگی») را می‌توان مشمول خط مشی‌های گوناگون قرار داد. با پیش فرض قرار دادن تعریف‌هائی که واگذار کردن حقوق خاصی را امکان پذیر می‌سازد می‌توان بدون توجه به شواهد، اوضاع و احوال یا عدالت آنان را وادار ساخت با توصیف‌هائی سازگار شوند که هدف‌های خط‌مشی اشاره‌شده طلب می‌کند.

---

۱. گودوین گیل دسته‌بندی پناهندگان به‌صورت «اشخاص آواره، مهاجران غیر قانونی، مهاجران اقتصادی... و جز آن» را به‌مثابه ابزاری می‌بیند که دولت‌ها (باتوجه به اینکه هیچ‌کدام نمی‌توانند مدعی آزادی بازگرداندن پناهنده به محل آزار بشوند) با آن ادعای «آزادی عمل بیشتری» می‌کنند.

Guy Goodwin-Gill, *The Refugee in International Law* (Clarendon Press, 1966).

2. Immigrants

3. Migrants

جنبه‌های محدود کنندهٔ پیمان‌نامهٔ پناهندگی که بالاتر توصیف شد در پیمان‌نامهٔ اروپائی حقوق بشر وجود ندارد. سندی که در پی تضمین آزادی‌های منفی است، به افراد اجازه می‌دهد به یک دادگاه بین‌المللی عرضحال بدهند و بنا به ماهیت جهانیِ حقوق بشر تعریف گروه مورد نظرِ خود را لازم نمی‌داند. به‌هرحال، در یک بافتار مردم‌سالار، تفسیر مواد آن همان‌طور که تأمل در قضیه‌های توصیف شده در این نوشتار و خلاصهٔ زیرین نشان می‌دهد، کار دشواری است. بنابراین

> طیفی از طرز رفتارهای مختلف وجود دارد که مادهٔ ۳ را مطرح می‌سازد. در یک انتهای طیف خشونتی است که دولت اجازه می‌دهد: مورد بن‌نگره‌ای نقض مادهٔ ۳. در انتهای دیگر طیف تصمیم‌های اجرائی برای اعمال خط مشی عینی قانونی با چنان آثار شدیدی برای افراد وجود دارد که دادگاه مجبور می‌شود حق دولت در اجرای خط مشی اشاره شده بر اساس زمینه‌های مادهٔ ۳ را محدود گرداند.[1]

قصور بریتانیا در توجه به حقوق پناه‌جویان در زمینهٔ مقررات مربوط به رفاه و تأمین اجتماعی در زمان ارائهٔ تقاضای رو به رشد پناه‌جویان در کشورهای اروپا را می‌توان برحسب مصلحت سیاسی مورد ملاحظه قرار داد. در سطح یک توضیح قابل دوام‌تر مسائلی در زمینهٔ استفاده از پیمان‌نامه‌ها برای ایجاد آسودگی خاطر در مورد حقوق اقتصادی و اجتماعی و عدم اطمینان‌های همچنان موجود در مورد تفسیر موازین حقوق بشر و تقدم و تأخر آنها وجود دارد. اساساً اکراه در مورد تسری حقوق رفاهی شهروندان و افراد مقیم به بیگانگان به واسطهٔ بن‌نگره‌های متعارض در زمینهٔ خط مشی، تنش‌آفرین هستند. بن‌نگره‌هائی که از یک‌سو حقوق مربوط به تأمین اجتماعی و رفاه را از

---

1. Laura Dubinsky and Joseph Middleton, *supra* note 44.

تعاملات مبتنی بر همبستگی در درون دولت‌های ملی[1] استنتاج می‌کنند و از سوی دیگر از نظریه‌هائی می‌گیرند که مرزهای ملی را صرفاً کارکردی می‌بینند و پایهٔ رفاه را در جهان‌شمولی حقوق بشر مشاهده می‌کنند[2] و بنابراین حقوقی را در مورد مزایا به فرد منتسب می‌سازند.

این جهان بینی‌های مختلف نه تنها بر این امر اثر دارد که چه کسانی نسبت به مزایای تأمین اجتماعی مُحق‌اند و در کجا می‌توان آنان را به داخل فراخواند بلکه همچنین بر انتخاب‌های بین خط مشی‌های باز یا بستهٔ مهاجرت به داخل و بین رفتار برابر یا نابرابر با از خارج آمدگان اثر می‌گذارد. دو موضع‌گیری نیمه کاره، تفکر در این مورد را تغذیه می‌کند. با این وجود والتسر،[3] یک شارح برجستهٔ نظریهٔ سیاسیِ جامعه‌گرا، تأکید می‌ورزد که باید با افراد تازه وارد به کشور همچون اعضا رفتار شود. هاتاوِی،[4] یکی از معتبرترین افراد در زمینهٔ پناهندگی، مایل است «اهمیت مقیّد بودن به قابلیت دوام جامعهٔ اصلی در یک بافتار سیاسی پایدار» را تصدیق کند اما درخواست می‌کند ایجاد مضیقه برای آزادی حرکت در سطح بین‌المللی باید کاملاً توجیه شده باشد. همین بیان را می‌توان در مورد هر مضیقه‌ای بر دسترسی برابر به مزایا به کار برد.

---

1. Alasdair Macintyre, *After Virtue: a Study in Moral Theory* (Duckworth, 1985); Bhikhu Parek, "Three Theories of Immigration", in Sarah Spencer (ed.), *Strangers and Citizenz* (Oram Press, 1993).
2. Alan Gewrith, *Human Rights: Essays on Justification and Applications* (University of Chicago Press, 1982); Raymond Plant, "Free Lunches Don't Nourish: Reflections on Entitlement and Citizenship", in Glenn Drover and Patrick Kerans, *supra* note 14; Robert Goodin "What is so Special about our Fellow Countrymen?", 98 (July 1988) *Ethics* 663-686; Thomas Boldwin "The Territorial State", in Gross Hyman and Ross Harrison (eds.), *Jurisprudence: Cambridge Essays* (Cambridge University Press, 1992).
3. Michael Walzer, *Spheer of Justice* (Martin Robertson, 1983).
4. James Hathaway, "Three Critical Questions about the Study of Immigration Control", in Cornelius A. Wayne et al. (eds.) *Controlling Immigration: a global perspective* (Stanford University Press, 1994) at 49.

فصل دهم

سامانه‌های تأمین اجتماعی و چالش نولیبرال

پیتر باکویس*

۱. مقدمه

در نیم سدهٔ پس از آنکه سازمان بین‌المللی کار مقاوله‌نامهٔ خود در زمینهٔ تأمین اجتماعی[1] را تصویب کرد، سامانه‌های تأمین اجتماعی تحت فشار قابل ملاحظه‌ای در برابر پدیدارهائی مانند رشد سریع به اصطلاح اقتصاد غیر رسمی، به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه، و پیری جمعیت در کشورهای صنعتی قرار گرفته‌اند. کاملاً بیش از نصف کارگران جهان از هیچ پوشش رسمی برای تأمین دوران سالمندی، یعنی نوع خاص برنامهٔ مورد بررسی در این نوشتار، بهره‌مند نیستند.

سؤال‌های متعدد در این مورد مطرح شده است که آیا برخی مدل‌های اصلاح که به قصد پرداختن به ضعف‌های سامانه‌های دولتی بازنشستگی

---

* پیتر باکویس، مدیر کنفدراسیون بین‌المللی اتحادیه‌های آزاد کارگری/ اتحادیه‌های جهانی، دفتر واشنگتن، ایالات متحده آمریکا.

1. International Labour Organization, *Social Security (Minimum Standards) Convention- C102* (ILO, 1952).

سالمندان ارائه شده‌اند عملاً رخ دادن بهبودهای لازم برای این سامانه‌ها را سبب خواهند شد. نوشتار حاضر بر دو مورد از اصلاحات ساختاری متمرکز است که توجه زیادی را به خود جلب کرده‌اند: (۱) پیشنهاد جورج دبلیو بوش رئیس جمهوری [وقت] ایالات متحده که کوتاه مدتی پس از انتخاب مجددش در نوامبر ۲۰۰٤ به منظور خصوصی سازی بخش‌هائی از سامانهٔ تأمین اجتماعی ایالات متحده عرضه شد و (۲) رویکرد بانک جهانی به اصلاح حقوق بازنشستگی در کشورهای در حال توسعه و در مرحلهٔ گذار در پانزده سال گذشته. نوشتار حاضر این نکته را بررسی می‌کند که آیا دو رویکرد اشاره شده در مورد اصلاح سامانه‌های حقوق بازنشستگی استانداردهائی را تأمین می‌کنند که طی اکثر بحث‌های اخیر سازمان بین‌المللی کار در بارهٔ موضوع تأمین اجتماعی مورد تأیید قرار گرفته‌اند یا در واقع آنها را انگیزه‌هائی هدایت می‌کند که تا حد زیاد بی ارتباط با هدف‌های بهبود و گسترش یافتن تأمین اجتماعی بوده‌اند.

۲. نقاط اجماع بر سر تأمین اجتماعی

درحالیکه ابراز دیدگاه‌های دارای تعارض زیاد خصیصهٔ بحث‌های تازه، هم در سطح کشورها و هم در سطح بین‌المللی، بر سر آیندهٔ تأمین اجتماعی بوده، سازمان بین‌المللی کار توانسته است پس از دو هفته بحث که در کنفرانس بین‌المللی کار در ۲۰۰۱ بر سر چند نکتهٔ مهم صورت گرفت به اجماع دست یابد. اجلاس عمومی کنفرانس عمومی سه جانبه سازمان بین‌المللی کار قطعنامه‌ای را در بارهٔ تأمین اجتماعی تصویب کرد که توافق بر سر تعدادی از مسائل از جمله موارد زیر را نشان می‌داد:[1]

---

1. *Ibid.* International Labour Organization, *Social Security: A New Consensus* (ILO, 2001).

• تأمین اجتماعی را می‌بایست ابزاری برای توسعهٔ اقتصادی و اجتماعی دید زیرا سرمایه‌گذاری در جهت آباد کردن است.

• یک الگوی تک حقی تأمین اجتماعی وجود ندارد بلکه دولت نقش مُقدم را در تسهیل، ارتقاء و گسترش پوشش تأمین اجتماعی دارد.

• تأمین اجتماعی برای اکثر مردم جهان فراهم نیست و باید بیشترین اولویت به گسترش تأمین اجتماعی به کسانی داده شود که تحت پوشش نیستند.

• هدف خط مشی‌ها باید ادغام اقتصاد غیر رسمی در اقتصاد رسمی باشد.

• سامانه‌های تأمین اجتماعی نه تنها باید رفتار برابر برای زنان و مردان را فراهم آورد بلکه باید درآمد عادلانه برای زنان را نیز تضمین کند.

• در خصوص سامانه‌های تأمین اجتماعی، پیری جمعیت به همان اندازه اثر واقعی بر اندوخته گذاری پیشینی دارد که بر سامانه‌های تأمین با پرداخت جاری دارد.

• سامانه‌های حساب پس انداز فردی، در مواردی که خطرها بر دوش فرد است، نمی‌بایست سبب تضعیف آن سامانه‌های همبستگی شود که خطرها را در سراسر کل سامانهٔ عضویت پخش می‌کنند.

• طرح‌های حقوق بازنشستگی که مبتنی بر قانون هستند باید مزایای کافی را تضمین کنند و همبستگی ملی را مطمئن سازند.

• ابتکارهائی که برای گسترش تأمین اجتماعی صورت می‌گیرد نیاز به گفت‌وگوی اجتماعی، از جمله توسعهٔ گزینه‌های مربوط به خط مشی برای پرداختن به عدم توازن‌های مالی دارد.

دو مثال مشخص بررسی شده در این نوشتار با در نظر گرفتن معیارهای بالا جهت اصلاحات اعلام شده در قطعنامهٔ سال ۲۰۰۱ سازمان بین‌المللی کار، تحلیل شده‌اند.

۳. طرح رئیس جمهور ایالات متحده برای خصوصی‌سازی جزئی تأمین اجتماعی ایالات متحده

سامانهٔ حقوق بازنشستگی سالمندی در ایالات متحده موسوم به تأمین اجتماعی در ۱۹۳۵ به‌عنوان سامانهٔ حکومتی مبتنی بر قانون برای همهٔ کارگران آمریکا ایجاد شد. این سامانه شامل یک سامانهٔ بازنشستگی تأمین با پرداخت جاری می‌شود که تأمین مالی آن با مشارکت کارفرمایان و کارگران صورت می‌گیرد و مزایائی را نیز برای افراد وابسته و معلول فراهم می‌آورد.

سامانهٔ متعلق به ایالات متحده، در قیاس با بسیاری از طرح‌های حقوق بازنشستگی تأمین با پرداخت جاری در سراسر جهان شکل مالی نسبتاً بسته‌ای دارد و برای آنکه خود تأمینی مالی را حفظ کند فقط به تغییرات جزئی در مشارکت‌ها یا مزایا نیاز خواهد داشت. به عقیدهٔ دفتر بودجهٔ کنگره ایالات متحده اگر هیچ چیز در نظام تأمین اجتماعی کنونی تغییر نکند، «صندوق ودیعهٔ» سامانهٔ اشاره شده، درآمدهای انباشته شدهٔ کافی برای تضمین پرداخت کل مزایا تا ۲۰۵۲ را دارد. در آن زمان سامانهٔ اشاره شده همچنان قادر خواهد بود ۸۰ درصد مزایای وعده داده شده را بپردازد.[1] با این وجود بوش [رئیس جمهور اسبق] طی دورهٔ اول حکومت خود که در ۲۰۰۱ آغاز شد و همچنین در خلال پویش[2] انتخابات رئیس جمهوری در ۲۰۰٤ تردید در مورد قدرت پرداخت بلند مدت سامانهٔ اشاره شده را آغاز کرد.

به‌هرحال، بوش تنها طی یک کنفرانس مطبوعاتی که دو روز بعد از انتخاب مجددش در نوامبر ۲۰۰٤ برگزار شد اعلام کرد تغییر در سامانهٔ تأمین اجتماعی هستهٔ مرکزی اقدامات اصلاحی داخلی خواهد بود که در دروهٔ دوم حکومتش صورت می‌گیرد. بوش در خلال سخنرانی معروف به وضع اتحادیه

---

1. "Partisan Social Security claims questioned", (27 February 2005) *Washington Post.*
2. campaign

در فوریهٔ ۲۰۰۵ اعلام کرد که سامانهٔ تأمین اجتماعی «به سوی ورشکستگی» می‌رود و پیشنهاد داد کارگران جوان‌تر می‌بایست قادر باشند بخشی از سهم خود را در آن حساب‌های خصوصی بازنشستگی قرار دهند که در موردشان تصمیم به سرمایه‌گذاری فردی می‌گیرند. چند هفته بعد کاخ سفید جزئیات پیشنهاد بوش را منتشر ساخت.[1] «کارگران جوان‌تر»، یعنی همهٔ کسانی که از ۱۹۵۰ به بعد متولد شدند، اجازه می‌یافتند سهمشان در حساب‌های شخصی را تا یک سوم مبلغی بالا ببرند که معمولاً از طرف آنان در تأمین اجتماعی گذاشته می‌شد و به انتخاب خود کارگر در سهام و قرضه سرمایه‌گذاری می‌شد. پس اندازها و بهرهٔ انباشته شده در حساب در هنگام بازنشستگی در اختیار کارگر خواهد بود.

کارشناسان بسیاری لَه یا علیه برنامهٔ اشاره شده صحبت کردند و در ایجاد پوشش رسانه‌ای پر حجم برای پیشنهاد اشاره شده مشارکت داشتند. خود بوش با بر عهده گرفتن یک دوره مسافرت برای سخنرانی گسترده طی نیمهٔ نخست ۲۰۰۵ برای ارتقاء برنامهٔ خود جهت خصوصی سازی مختصر تأمین اجتماعی در این امر مشارکت داشت. اما موفق شد حمایت کمی را برای پیشنهاد [مزبور] کسب کند. انجمن بازنشستگان (انجمن افراد بازنشستهٔ آمریکا) و فدراسیون اتحادیه‌های کارگری (فدراسیون کار آمریکا- کنگرهٔ سازمان‌های صنعتی)، همانند تعدادی از اعضای کنگرهٔ ایالات متحده که باید قوانین را برای تغییر در سامانهٔ اشاره شده تصویب می‌کردند، مخالفت شدید خود با برنامهٔ خصوصی سازی را ابراز داشتند. یک روز پس از آنکه وال‌استریت ژورنال نتایج یک نظر سنجی عمومی را منتشر کرد که نشان می‌داد ۳۳ درصد آمریکائیان از حساب‌های خصوصی پشتیبانی کرده‌اند درحالیکه ۵۷ درصد

---

1. George W. Bush, *Strengthening* Social Security for the 21st Century (Washington, February 2005).

مخالف بودند، در ژوییهٔ سال ۲۰۰۵ رهبران کنگره از حزب جمهوری‌خواه خود رئیس جمهوری تصمیم گرفتند که بررسی اصلاح تأمین اجتماعی را به تعویق اندازند.[1] رئیس کمیتهٔ مالی سنا از حزب جمهوری‌خواه بعداً بیان داشت که نامحتمل است کنگرهٔ ایالات متحده اصلاح تأمین اجتماعی را پیش از ۲۰۰۹، یعنی پیش از کنار رفتن رئیس جمهوری بوش از این منصب، بر عهده گیرد.[2]

نکته‌های اصلی که منتقدان مطرح کردند آن بود که برنامهٔ خصوصی سازی مزایای بسیاری از بازنشستگان را کاهش می‌دهد و به‌طور بالقوه فقر در میان سالمندان را افزایش می‌دهد و موجب افزایش اساسی کسری بودجهٔ حکومت فدرال در اثر تغییر جهت مشارکت‌ها به سوی حساب‌های خصوصی می‌شود.[3] به‌علاوه فدراسیون اتحادیه‌های کارگری متذکر شد که استقراض جمعی لازم برای تأمین مالی حساب‌های خصوصی، نرخ‌های بهره را افزایش می‌دهد و ارزش سهام قرضه در صندوق‌های موجود بازنشستگی و، اگر قرار باشد نرخ‌های بالای بهره به یک کندی اقتصادی سرعت بخشد، ارزش خالص سهام را کاهش می‌دهد.[4]

---

1. "Delay to Social Security reform", (15 July 2005) *Financial Times*.
2. "Whatever happened to reform?", (31 January 2006) *San Francisco Chronilce*.

۳. احتمال دارد برخی تعجب کنند که صندوق بین‌المللی پول را در میان کسانی می‌یابند که در بارهٔ پی‌آمدهای مالی برنامهٔ بوش هشدار می‌دهند: «پیشنهاد حکومت در این مورد که به کارگران جوان‌تر اجازه داده شود بخشی از سهم خود در تأمین اجتماعی را به حساب شخصی بازنشستگی منتقل کنند... همچنین متضمن افزایش چشم گیر در کسری‌ها و بدهی حکومت فدرال در دهه‌های آینده خواهد شد...»

International Monetary Fund, *2005 Article IV Consultation with the United States of America; Concluding Statement of the IMF Mission* (International Monetary Fund, May 2005) at 6.

4. AFL-CIO Center for Working Capital, *The Negative Impact of Social Security Privatization on Defined Benefit Pension Funds* (Washington, March 2005).

درحالیکه طرفداران و مخالفان در مورد واقعاً «به سمت ورشکستگی رفتن» سامانهٔ اشاره شده و سطح خطرها و هزینه‌های اداری اضافیِ هم پیوند با حساب‌های خصوصی شده با همدیگر اختلاف داشته‌اند، قابل ذکر است که در مورد برخی نکات اساسی عدم توافقی وجود نداشته است.[۱] یک نکته مورد اجماع آن است که ایجاد حساب‌های خصوصی قدرت پرداخت سامانه را بهبود نمی‌بخشد؛ در واقع این توافق وجود دارد که انحراف مسیر قسمتی از سهم سامانه به بیرون از صندوق اعتباری وضع را بدتر می‌کند. به نظر می‌رسید بوش در سخنرانی‌های بعدی در بارهٔ این موضوع این اجماع را پذیرفته است زیرا دیگر سخنی از برنامهٔ خود به‌عنوان راهی برای جلوگیری از ورشکستگی سامانه نگفت بلکه آن را بیشتر راهی دانست که کارگران جوان با قرار دادن بخشی از سهم خود در محلی امن، پیش از «ورشکست شدن» سامانه از آن حفاظت به عمل می‌آورند. درحالیکه بین کارشناسان در این مورد عدم توافق وجود دارد که آیا انتخاب کنندگان حساب‌های خصوصی بیشتر احتمال دارد چنان درک کنند که درآمد بازنشستگی‌شان افزایش یافته یا کاهش پیدا کرده هر دو طرف توافق داشتند که بازندگان و بَرندگانی وجود خواهند داشت.[۲]

از آنجا که حتی طرفداران خصوصی سازی جزئیِ تأمین اجتماعی دیگر مدعی نبودند برنامه‌شان مانع افلاس سامانه‌ای می‌شود که پیش‌بینی کرده بودند باید انگیزهٔ موجود در پس برنامهٔ اشاره شده را در جائی دیگر جست. یک منتفع آشکار، صنعت خدمات مالی است که بر حدود ۱۰۰ میلیارد دلار سهام و قرضه در سال نظارت دارد. به‌هرحال، با توجه به اینکه اینها حساب‌های

---

۱. برای مثال به مقالات ابراز عقیدهٔ هفت متخصص تأمین اجتماعی انتشار یافته در منبع زیر نگاه کنید:

"A new act for Social Security", (23 January 2005) *Washington Post*.
2. "Whichever way we fo, some get left behind", (13 March 2005) *Washington Post*.

کوچک با پرداخت نسبتاً کم خواهند بود در این مورد تا حدی تردید وجود دارد که شرکت‌های حق‌العمل کار، به‌ویژه در دورهٔ آغازین، واقعاً تا چه حد می‌توانند سود به دست آورند.[1]

انگیزه‌های مطمئن‌تر را می‌توان در میان آن طرفدارانی تشخیص داد که خصوصی سازی تأمین اجتماعی را ابزار مُرجَّح برای دستیابی به تغییر شکل‌های ایدئولوژیک و سیاسی معیّن می‌بینند. برخی، از جمله جفری براون عضو اقتصاددان کمیسیون رئیس جمهوری برای تقویت تأمین اجتماعی، ایجاد حساب‌های خصوصی را سنگ بنای اصلی «جامعهٔ مبتنی بر تملک» جورج بوش دیده‌اند زیرا حساب‌های اشاره شده «مزایای تملک دارائی را به همهٔ کارگران» و بنابراین منافع آنان را در سامانهٔ فعالیت خصوصی گسترش می‌دهد.[2]

مرتبط به این انگیزه، انگیزهٔ طرفدارانی است که پیشنهاد اشاره شده را راهی به سوی کاهش انتظار آمریکائیان در این مورد می‌بینند که حکومت در تضمین خوب زیستن مالی شهروندان بالای شصت سال مسئولیت دارد. بنابراین ابتکارات راهبردی مدیر کاخ سفید، در یادداشتی برای فعالان حزب جمهوریخواه با تأکید بر این امر نقل شد که برنامهٔ بوش سزاوار حمایت است زیرا «دور شدن از وابستگی به حکومت و رفتن به سوی اعطای اختیار و مسئولیت بیشتر به افراد» را به اجرا در می‌آورد.[3] میشل تانر از مؤسسهٔ کاتو به‌عنوان یکی از طرفداران دیرپای خصوصی سازی تأمین اجتماعی آشکارتر در این باره صحبت کرد که ابتکار اشاره شده چگونه به دفن کردن دولت

---

1. "Unions muffle Wall Street support of Private accounts", (8 March 2005) *Washington Post.*
2. "'Why personal accounts are a real benefit", (23 January 2005) *Washington Post.*
3. "A bit of social engineering in disguise", (23 January 2005) *Washington Post.*

رفاه‌گستر کمک می‌کند: در حال تعبیر دادن بنیادین رابطهٔ مردم با حکومتشان هستیم... [این] بزرگترین تغییر جهت از زمان ارائهٔ سیاست جدید است».[1]

۴. واردشدن بانک جهانی در اصلاحات حقوق بازنشستگی

بانک جهانی از میانهٔ دههٔ ۱۹۸۰ ارائهٔ حمایت فنی و مالی برای اصلاح حقوق بازنشستگی در بیش از ۸۰ کشور در حال توسعه و در مرحلهٔ انتقال را آغاز کرده است. بانک در ۱۹۹٤ نوشتاری را در مورد خط مشی، با عنوان دفع بحران سالمندی، منتشر ساخت که رویکرد همه جانبهٔ آن نسبت به حقوق بازنشستگی را اعلام کرد. حرف اصلی خط مشی اشاره شده تأیید این نکته بود که خصوصی سازی جزئیِ سامانه‌های حقوق بازنشستگی از این حقوق در برابر آثار پیری جمعیت حمایت می‌کند، پوشش را به کارگران فاقد حمایت گسترش می‌دهد و در توسعهٔ مالی و رشد اقتصادی کشور سهیم خواهد بود.[2]

الگوی خاصی که بانک جهانی در زمینهٔ دفع بحران سالمندی برای اصلاح حقوق بازنشستگی ارائه داد الگوی «سه ستونی» خوانده شد. بانک توصیه کرد که کشورها دامنهٔ سامانهٔ حقوق بازنشستگی تأمین با پرداخت جاری در بخش دولتی («ستون اول») را محدود کنند؛ با دنبال کردن نمونهٔ پیشتاز خصوصی سازی حقوق بازنشستگی که در شیلیِ زمان پینوشه در ۱۹۸۱ «ستون شالوده‌ای» دومی مرکب از صندوق‌های حقوق بازنشستگی تحت مدیریت خصوصی با مشارکت اجباری ایجاد کنند؛ و پس انداز داوطلبانهٔ بازنشستگی را (برای مثال از راه محرک‌های مالیاتی) تشویق کنند که «ستون سوم» را درست می‌کند.[3]

---

1. *Ibid.*
2. World Bank, *Averting the Old-Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth* (Oxford University Press, 1944).
3. *Ibid.*

الگوی سه ستونی قالبی را برای اصلاحات مورد پشتیبانی بانک جهانی در تعدادی از کشورها شکل داد اما بانک تلاش‌های خود را به‌خصوص بر کشورهای دارای درآمد متوسط، به‌طور قابل ملاحظه در آمریکای لاتین و اروپای شرقی، متمرکز کرد که در همان زمان طرح‌های جامع دولتی حقوق بازنشستگی داشتند. بانک توجه اندکی به کشورهای کم درآمد کرد که حمایت تأمینی سالمندی کمی ارائه می‌کردند یا اصلاً چنین حمایتی را عرضه نمی‌داشتند. بانک تشویق کشورهای دستهٔ اول به کوچک کردن سامانهٔ دولتی را در اولویت قرار داد و قسمت اعظم کمک فنی و مالی خود را به ارائهٔ کمک به کشورهائی اختصاص داد که یک سامانهٔ حساب خصوصی برپا می‌کنند که در آن بخشی از مشارکت در حقوق بازنشستگی تغییر جهت می‌دهد.

چند سال پس از آنکه بانک جهانی ادعا کرد دستورالعمل «دفع بحران سالمندی» و گسترش دادن پوشش حمایت نشدگان را کشف کرده است برای بسیاری از تحلیل‌گران آشکار شد بانک نه تنها به هدف‌هائی دست نیافته که برای خود قرار داده بود بلکه مسائل جدیدی نیز به وجود آورده است. اتحادیه‌های کارگری در چند کشور، به‌طور برجسته در آمریکای لاتین و اروپای مرکزی و شرق در زمرهٔ نخستین اشاره کنندگان به این مسائل بودند.

در آوریل ۲۰۰۱ کنفدراسیون بین‌المللی اتحادیه‌های کارگری آزاد و یاران آن در اتحادیه‌های جهانی اعتراض‌های جنبش کارگری را در بیانیه‌ای خلاصه کردند که در آن از بانک جهانی به خاطر سیاستش در تشویق حکومت‌ها به تنزل دادن یا از کار انداختن برنامه‌های حقوق بازنشستگی دولتی انتقاد کردند: «شتاب» بانک جهانی «برای به عقب برگرداندن یا از کار انداختن طرح‌های دولتی حقوق بازنشستگی با توجه به سطح بالای فساد و هزینه‌های اداری مرتبط با طرح‌های "چند ستونی" خصوصی شده به ویژه دردسر ساز است... به جای آن بانک باید نیاز به ارتقاء طرح‌های دولتی جامع حقوق بازنشستگی

را به‌طور کامل بپذیرد که می‌توانند مبنائی منصفانه را برای آن نوع حمایت سالمندی فراهم آورد که همهٔ مردم آرزو و نیاز دارند».[1]

سرانجام عدم موفقیت‌های رویکرد بانک جهانی در زمینهٔ اصلاحات حقوق بازنشستگی مورد پذیرش حداقل یکی از مقامات خود بانک جهانی در گزارشی قرار گرفت که تجربهٔ آمریکای لاتین را بررسی کرد و بخش منطقه‌ای آمریکای لاتین و کارائیب بانک آن را آماده ساخت. با توجه به اینکه آمریکای لاتین منطقه‌ای دارای تجربهٔ طولانی‌ترین دورهٔ مداخلهٔ بانک در اصلاحات حقوق بازنشستگی بوده است این گزارش اهمیت ویژه‌ای دارد.[2]

یافته‌های گزارش بانک، با عنوان ***حفظ وعدهٔ تأمین درآمد سالمندی در آمریکای لاتین***، ارزیابی‌های اولیهٔ اتحادیه‌های کارگری و دیگر منتقدان رویکرد بانک در مورد اصلاحات مربوط به حقوق بازنشستگی را تأیید کرد. بی تردید در میان مهم‌ترین عدم موفقیت‌ها این واقعیت وجود دارد که یکی از هدف‌های اصلی اصلاحات- یعنی گسترش دادن پوشش حقوق بازنشستگی به حمایت نشدگان- برآورده نشده بود. گزارش بانک تشخیص داد که «پوشش حقوق بانشستگی گروهای درآمدی در آمریکای لاتین پایین و نابرابر باقی می‌ماند» و «شاید آشکار کننده‌ترین علامت نیاز به بررسی مجدد مسائل جانبی طراحی الگوی چند ستونی باشند».[3] گزارش اشاره شده همچنین شکایاتی را تأیید کرد که به موجب آنها هزینه‌های بالای اداری ستون‌های خصوصی شده، در قیاس با طرح‌های دولتی، به شدت درآمد بازنشستگان حقوق بگیر را

---

1. ICFTU, TUAC & ITS, *Statement by the ICFTU, TUAC and the ITS to the Spring 2001 Meetings of the IMF and World Bank* (Washington, April 2001).
2. Indermit S. Gill, Truman Packard and Juan Yermo, *Keeping the Promise of Social Security in Latin America* (World Bank, November 2003).
3. *Ibid.*, at 69 & 6.

کاهش داده بود: حساب‌های خصوصی «با اقدام‌های تندی روبه‌رو می‌شود که توازن‌های اندوخته شده را به‌طور چشمگیری کاهش می‌دهد».[1]

انتقاد مهم دیگر را که اتحادیه‌های کارگری و دیگران از اصلاحات مورد پشتیبانی بانک جهانی به عمل آوردند به این واقعیت مربوط می‌شود که زنان نسبت به مردان خسارت بیشتری را در زمینهٔ مزایا متحمل شدند. گزارش *حفظ وعده* که با این نقد موافق است، متذکر می‌شود در اکثر کشورهای آمریکای لاتین که در آنها اصلاح صورت گرفته است «زنان نسبت به مردان عایدی کمتری را از سامانه‌های جدید به دست می‌آورند».[2]

هدف مهم دیگری که بانک جهانی در برنامهٔ *دفع بحران سالمندی* برای حمایت از خصوصی سازی حقوق بازنشستگی اعلام کرد به اثر مالی منافع مورد انتظار مربوط می‌شد. پیش‌بینی شده بود که توسعهٔ صندوق‌های خصوصی حقوق بازنشستگی از یک سو توسعه بازارهای سرمایه و رشد همه جانبهٔ اقتصادی را بر می‌انگیزد و از سوی دیگر بار سامانهٔ حقوق بازنشستگی برای دولت را کاهش می‌دهد.

گزارش موسوم به *حفظ وعده* به این تشخیص رسید که در آمریکای لاتین در مورد هر دو پیش‌بینی گزافه گونی گسترده‌ای صورت گرفته است. تقریباً در همهٔ کشورهائی که اصلاح ستون دوم خصوصی سازی بازنشستگی صورت گرفت «مُنتفع اصلی بازار قرضه، حکومت بوده است» چرا که اکثر صندوق‌ها عادتاً قرضه‌های حکومت را می‌خرند.[3] بنابراین دولت، در عین حال که به اداره کنندگان خصوصی اجازه می‌دهد در مقابل اُجرتی سخاوت‌مندانه مزایای کمتری را ارائه کنند، به تأمین مالی یک طرح ظاهراً خصوصی ادامه می‌دهد. با وجود آنکه شواهدی مانند شیلی وجود دارد که حقوق بازنشستگی خصوصی

---

1. *Ibid.*, at 111. 2. *Ibid.*, at 71. 3. *Ibid.*, at 67.

شده در رشد بازارهای وام و سرمایه سهیم بوده‌اند، گزارش موسوم به *حفظ وعده* مشاهده می‌کند که گسترش مشابهی در بازار سرمایه در برزیل یعنی در جائی اتفاق افتاد که طرح حقوق بازنشستگی را خصوصی نکرده بود. گزارش بانک نتیجه‌گیری می‌کند که «توسعهٔ بخش مالی می‌تواند در نبود خصوصی‌سازیِ حقوق بازنشستگی واقعاً اتفاق افتد».[1]

در مورد این انتظار که خصوصی سازی بار مالی امنیت سالمند را کاهش دهد بسیاری از تحلیل‌گران اشاره کرده‌اند که در واقع خصوصی سازی معمولاً هزینه‌های حکومت را در یک دورهٔ معیّن افزایش می‌دهد زیرا در عین حال که بخشی از مشارکت کارگران به سوی صندوق‌های خصوصی تغییر جهت می‌دهد دولت همچنان پرداخت‌هائی را به بازنشستگان کنونی و حتی جدید به عمل می‌آورد. همین طور در بسیاری از کشورها حکومت‌ها با تقبل تعهدات گذشته، برای کسانی حداقل حقوق بازنشستگی را فراهم می‌آورند که در غیر این صورت بی‌چیزند و عدم موفقیت حساب‌های خصوصی در فراهم آوردن حقوق بازنشستگی کافی اغلب به معنای آن است که فراهم آوردن حداقل حقوق بازنشستگی اهمیت اساسی دارد.

بانک جهانی این هزینه‌ها را با حُسن نیت «هزینه‌های انتقال» به خصوصی‌سازی خواند، چرا که انتظار داشت با جا افتادن برنامه‌های خصوصی این هزینه‌ها کاهش یابند. در شیلی هزینه‌های دولت در نظام حقوق بازنشستگیِ تقریباً کاملاً خصوصی شده به رشد خود ادامه داده است و در ۲۰۰۵، یعنی ۲٤ سال پس از خصوصی شدن حقوق بازنشستگی، هزینه‌های به اصطلاح انتقال، بیش از یک چهارم بودجهٔ ملی، یعنی تقریباً برابر با هزینهٔ آموزش و بهداشت باهم دیگر، را جذب کرد.[2] گزارش بانک در بارهٔ اصلاح

---

1. *Ibid.*, at 212-213.
2. "Chile's retiree find shortfall in private plan", (27 January 2005), *New York Times*.

حقوق بازنشستگی در آمریکای لاتین، بر پایهٔ تجربهٔ خصوصی سازی در چند کشور، مشاهده می‌کند که «قابلیت دوام داشتن از لحاظ مالی به هیچ وجه تضمین نمی‌شود... به‌علاوه اصلاحات حقوق بازنشستگی می‌تواند مسئولیت‌های مدنی آشکار و ضمنی جدید خلق کند... [و] می‌تواند مسائل حاد سیّلان پول نقد را ایجاد کند... و بنابراین نقدینگی بخش دولتی را به‌طور جدی تحت فشار قرار دهد».[1]

۵. آیا یک رویکرد تجدید نظر شده بانک جهانی وجود دارد؟

بیش از یک سال پس از انتشار گزارش بخش منطقه‌ای آمریکای لاتین و کارائیب بانک جهانی که جنبه‌های مختلفی از رویکرد آن نسبت به اصلاح حقوق بازنشستگی را نقد می‌کرد، واحد حمایت اجتماعی بانک که مسئول خط مشی همه جانبهٔ حقوق بازنشستگی است گزارش خود را تهیه کرد. برنامهٔ *حمایت از درآمد زمان سالمندی در سدهٔ بیست و یکم*[2] نخستین گزارش جامع تجدید نظر شده بانک در زمینهٔ خط مشی مربوط به حقوق بازنشستگی بعد از انتشار گزارش *دفع بحران سالمندی* در ۱۹۹٤ است. بسیاری از ادعاهای خوشبینانهٔ مطرح شده در گزارش ۱۹۹٤ در بارهٔ فوایدی که قرار بود از خصوصی سازی حقوق بازنشستگی به دست آید در گزارش جدید وجود ندارد؛ گزارش اخیر همچنین حاوی انتقادهائی از الگوی قداست یافته[!] سه ستونی است (به بیانی دقیق تر این گزارش خود انتقادی است، اما تا حد پذیرفتن اشتباه‌های گذشته پیش نمی‌رود). بنابراین در گزارش موسوم به *حمایت از درآمد سالمندی در سدهٔ بیست و یکم*:

---

1. Indermit S. Gill, Truman Packard and Juan Yermo, *supra* note 17, at 42.
2. Robert Holzmann and Richard Hinz, *Old-Age Income Support in the Twenty-First Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform* (World Bank, 2005).

• دیگر بانک مانند قبل ادعا نمی‌کند سامانهٔ حساب‌های خصوصی، در قیاس با سامانه‌های تأمین با پرداخت جاری، حمایت بهتری برای نیروی کار سالمند فراهم می‌آورد.

• می‌پذیرد حساب‌های خصوصی مزایائی را می‌پردازند که فرّار و غیر قابل پیش‌بینی هستند و در قیاس با سامانه‌های دولتی هزینه‌های اداری بالائی دارند که بهره‌مندی «کارگران» از سامانهٔ جدید را «به‌طور قابل توجهی کاهش می‌دهد».[1]

• می‌پذیرد که اصلاحات سه ستونی نتوانسته است پوشش حقوق بازنشستگی را گسترش دهد؛ در واقع «در سطوح پایین از حرکت باز ایستاده و به مهم‌ترین نگرانی سیاستگذاران بدل شده است».[2]

• بر نیاز به گفت‌وگوی اجتماعی در بارهٔ گزینه‌های مختلف برای اصلاح حقوق بازنشستگی،[3] به ویژه با اتحادیه‌های کارگری تأکید می‌ورزد که تغییر اساسی نسبت به موضع‌گیری ۲۰۰۱، یعنی زمانی است که کارشناس هدایت کنندهٔ بانک در زمینهٔ حقوق بازنشستگی به یک هیأت نمایندگی بین‌المللی اتحادیهٔ کارگری گفت «اتحادیه‌ها چیز به درد بخوری برای گفتن در بارهٔ اصلاح حقوق بازنشستگی ندارند»

درحالیکه گزارش بانک جهانی در بارهٔ خط مشی، با ادعای نیاز به «بررسی دقیق مزایا و هزینه‌ها» پیش از خصوصی سازی،[4] رویکرد انعطاف پذیرتری را اعلام می‌کند روشن است که خلق ستون دومِ مرکب از حساب‌های خصوصی اجباری گزینهٔ اصلی مُرَجَّح باقی می‌ماند. گزارش ***حمایت از درآمد سالمندی در سدهٔ بیست و یکم*** در یک نقل قول پس از ادعای اینکه بافتار خاص اصلاح حقوق بازنشستگی از یک کشور به کشور دیگر تفاوت دارد بیان

---

1. *Ibid.*, at 201.
2. *Ibid.*
3. *Ibid.*, at 29.
4. *Ibid.*, at 15.

می‌کند که رویکرد بانک «در پی استفاده از تجربهٔ سامانه‌های پس انداز بازنشستگی فردی اجباری به‌عنوان حد پایه‌ای یا نقطهٔ آغاز تحلیل نتایج اصلاح پیشنهادی است».[1] از آنجا که بانک از تجارب آزمایشگاهی صحبت نمی‌کند بلکه از «تجربهٔ جهان واقع» سخن می‌گوید روشن است که قصد دارد به کشورها فشار وارد آورد تا ستون دوم حساب‌های خصوصی را، حتی به این بهانه بر پا دارند که نقش «ترازیاب» را ایفا می‌کنند.[2]

سند بانک در بارهٔ خط مشی دلالت بر آن دارد که کشورها می‌بایست دیوانسالاری پیچیده‌ای به منظور ادارهٔ میلیون‌ها حساب خصوصی سرمایه‌گذاری اجباری را صرفاً برای ایجاد ابزاری جهت اندازه گیریِ عمل‌کرد سامانهٔ دولتی حقوق بازنشستگی به وجود آورند. به همان اندازه این موجه به نظر می‌رسد که یک شهر می‌بایست یک شبکهٔ پر هزینهٔ بزرگراه‌های مورد استفادهٔ خودرو را نه به خاطر تأمین عبور و مرور حجم قابل توجهی از خودروها بلکه فقط به منظور سنجیدن این نکته بسازد که آیا به همان اندازهٔ سامانهٔ مترو در جابه‌جا کردن مردم به جاهای مختلف شهر مؤثر است یا نه. به واقع در سطح کشور، بانک جهانی به حکومت‌هائی که در برپا داشتن ستون دوم غوطه‌ور شده و سرمایه‌گذاری کرده‌اند فشار آورده است که به دنبال آن، به منظور ماندنی‌تر ساختن سامانهٔ خصوصی، سهم حساب‌های خصوصی را افزایش و سهم بخش دولتی را کاهش دهند. این خط مشی بانک در ۲۰۰٤ در بلغارستان یعنی کشوری بود که در سال ۲۰۰۰ سامانهٔ سه ستونی را اتخاذ کرده اما ستون دوم مشارکت اجباری را در سطحی قرار داده بود که بانک بسیار پایین می‌دانست.[3]

در یک نقل قول افشاء کننده در بارهٔ آنچه مقامات بانک قصد دارند، در مقابل آنچه احتمال دارد خط مشی اعلامی باشد، عملاً انجام دهند، سند جدید

---

1. *Ibid.*, at 77.
2 *Ibid.*
3. Interview with World Bank country team, Sofia, 20 October 2004.

خط مشی جدید بانک در بارهٔ حقوق بازنشستگی اظهار می‌دارد «اکثر کارکنان بانک مزایای اقتصادی بالقوهٔ یک طرح چند ستونی حقوق بازنشستگی با یک ستون اصلی دوم (اجباری) و سوم (داوطلبانه) را درک می‌کنند...»،[1] گرچه همین سند شامل موارد متعدد بیان هشدار در این باره است که احتمال دارد مزایای مورد انتظار از اصلاحات ستون دوم حاصل نشود. به‌علاوه راهبردهای کنونی بانک جهانی برای کمک به کشورها همچنان اصلاحات سنتی سه ستونی را به مثابهٔ تنها گزینه‌ای ترویج می‌کنند که بانک از آن حمایت خواهد کرد.[2]

گزارش جامع فوریهٔ ۲۰۰۶ گروه مستقل ارزیابی بانک، یعنی واحدی که مستقل از مدیریت بانک جهانی عمل می‌کند و مستقیم به هیأت مدیران اجرائی گزارش می‌دهد، نیز از انتقاد اتحادیه‌های کارگری و دیگران از رویکرد بانک جهانی نسبت به اصلاح حقوق بازنشستگی حمایت کرد. این گروه پس از تجزیه و تحلیل بیش از ۲۰۰ وام اعطائی بانک جهانی برای سامانهٔ اصلاح حقوق بازنشستگی در فاصلهٔ ۱۹۸٤ تا ۲۰۰۵ به این نتیجه رسید که حمایت مالی بانک به شدت به نفع ستون‌های خصوصی سازی انحراف پیدا کرد و حتی پس از ۲۰۰۰، یعنی زمان آشکار شدن رویکرد اشاره شده ، بانک پیشبرد امر خصوصی سازی حقوق بازنشستگی را در برخی از کشورهای آمریکای لاتین ادامه داد که در آنها بخش مالی کاملاً فاقد آمادگی بود.[3] گروه مستقل ارزیابی همچنین به این نتیجه رسید که برخلاف لفّاظی بانک دربارهٔ

---

1. *Ibid.* , at 66.

۲. برای مثال نگاه کنید:

World Bank, *Country Assistance Strategy for Serbia and Montenegro* (World Bank, November 2004) at 14.

3. Independent Evalustion Group-World Bank, *Pension Reforms and the Development of Pension System: An Evaluation of World Bank Assistance* (Washington, 2006) at 12-13 & 23-24.

اولویت‌دادن به تعمیم تأمین اجتماعی به کسانی که تحت پوشش نبودند این مسئله در اصلاحاتش عمدتاً نادیده گرفته شد. به‌ویژه گزارش اشاره شده متذکر می‌شود که «حمایت اندکی برای تعمیم مزایای سالمندی به کارگران بخش غیر رسمی فراهم آمد».[1]

به‌طور خلاصه تحلیل‌های اخیر خود بانک نیز انتقادهائی را تأیید می‌کند که اتحادیه‌های کارگری و دیگران در این خصوص به عمل آوردند که به اثبات رسیده اصلاحات ستون دوم ناکارا، پرهزینه، تقویت کنندهٔ نابرابری، ناموفق در گسترش دادن به پوشش بوده و فشار قابل ملاحظه‌ای را بر پرداخت هزینه‌های عمومی وارد می‌کند. علی‌رغم این وضع، الگوی اشاره شده همچنان رویکرد مُرجَّح بانک است. یک استدلال اقتصادی به نفع خصوصی سازی که هنوز در گزارش *حمایت از درآمد سالمندی در سدهٔ بیست و یکم* تا حدی اعتبار دارد نقش مفروضی است که حساب‌های خصوصی در سهیم شدن در توسعهٔ بازار سرمایه ایفا می‌کنند.[2] این سؤال مطرح می‌شود که چرا هزینهٔ توسعهٔ بازارهای سرمایه می‌بایست با وادار کردن کارگران و بازنشستگان به تسلیم بخشی از مزایای حقوق بازنشستگی خود به اداره کنندگان ناکارای بخش خصوصی بر دوش آنان گذاشته شود. متأسفانه بانک حتی این سؤال را مطرح نمی‌کند و منطقی را ارائه نمی‌دهد که چرا بازنشستگان می‌بایست بیش از

---

1. *Ibid.*, at 12.

۲. بالاتر متذکر شدیم که مطالعهٔ بانک جهانی تحت عنوان ***حفظ وعدهٔ امنیت درآمد سالمندی در آمریکای لاتین*** به‌طور کامل با این برآورد مثبت هم نظر نیست. گروه مستقل ارزیابی بانک با ابراز تردید در بارهٔ اثر مثبت خصوصی سازی حقوق بازنشستگی پا را از این هم فراتر گذاشت و نتیجه گرفت که «اکثر بازارهای سرمایه در نتیجهٔ اصلاح چند ستونی حقوق بازنشستگی توسعه پیدا نکرده‌اند...»

(Independent Evalustion Group-World Bank, *Pension Reforms and the Development of Pension System: An Evaluation of World Bank Assistance* (Washington, 2006) at 36).

بخش دیگری از جامعه مجبور باشند برای کمک به توسعهٔ صنعت خدمات مالی این فداکاری را بکنند.

انگیزهٔ دوم برای به جلو راندن خصوصی سازی حقوق بازنشستگی، علی‌رغم ناکارائی‌های ذاتی هم پیوند با این گزینه، احتمالاً در استفاده‌ای است که از اصلاح حقوق بازنشستگی به‌عنوان ابزاری برای اعمال کاهش بر دیگر هزینه‌های حکومت می‌شود. همان‌طور که ذکر شد خصوصی سازی، حتی اگر تعهد به پرداخت مزایا از سامانهٔ دولتی ادامه داشته باشد، اثر تغییر جهت دادن به بخشی از مشارکت در حقوق بازنشستگی به سوی حساب‌های خصوصی را دارد.

به شیوه‌ای مشابه سیاستمداران محافظه کار ایالات متحده که برای در فشار قرار دادن هزینه‌های مالی دولتی و مجبور کردن حکومت به جلوگیری از هزینه‌های «اسرافکارانه» و «زیانبار» کاهش مالیات‌ها را رواج داده‌اند- گرچه نتیجهٔ نهائی معمول برای آن، پول کمتر برای اقلام بزرگ بودجه مانند مدارس است که به سختی می‌توان آن را «اسرافکارانه» دانست- مقامات بانک جهانی به حکومت‌ها فشار وارد آورده‌اند که از راه اصلاحات ستون دومی بخشی از حقوق بازنشستگی را خصوصی کنند و سپس بر آنها فشار وارد آورده‌اند که برای پرداخت هزینهٔ اصلاح، مخارج دیگر خدمات دولتی را کاهش دهند. برای مثال در ۲۰۰٤ صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی یک گزارش رسمی مشترک را خطاب به مقامات نیکاراگوئه تهیه کردند که اظهار می‌داشت « حکومت، به منظور فراهم آوردن مجالی برای هزینه‌های اصلاح حقوق بازنشستگی، نیازمند خواهد بود مخارج خود را عقلانی سازد».[1] فرض اولیهٔ عملیاتی نهادهای مالی بین‌المللی در ارائهٔ چنین توصیه‌هائی آن است که یک دولت کوچک‌تر و ضعیف‌تر لزوماً یک دولت بهتر است.

---

1. *Ibid.*IMF and World Bank, *Nicaragua: Joint Staff Assessment of Poverty Reduction Strategy Paper, Second Progress Report* (Washington, January 2004). At 11.

۶. نتیجه: سامانه‌های حقوق بازنشستگی نباید اسیر اصلاح‌کنندگانی بشود که برای هدف‌های غیر مرتبط فشار وارد می‌آورند

گرچه تفاوت‌هائی بین رویکردهای متخذهٔ دستگاه حکومتی بوش در ایالات متحده و بانک جهانی نسبت به کشورهای درحال توسعه و در مرحلهٔ انتقالی در خصوص اصلاح سامانه‌های دولتی حقوق بازنشستگی وجود دارد،[1] اما این رویکردها یک جنبهٔ مهم مشترک دارند: در هر دو مورد هدف اصلی اصلاح حقوق بازنشستگی (یا تأمین اجتماعی) بهبود بخشیدن به سامانه برای بهره‌مند شوندگان از آن نبوده است. هیچ کدام از دو نوع اصلاح معیارهائی برای اصلاح تأمین اجتماعی، مانند گسترش دادن به پوشش، ادغام اقتصاد غیر رسمی در اقتصاد رسمی، تضمین نتایج منصفانه برای زنان، تقویت سامانه‌های همبستگی و تضمین مزایای مناسب را برآورده نمی‌سازد که سازمان بین‌المللی کار در قطعنامهٔ اجماعی ۲۰۰۱ اعلام کرد.

هدف هر دو موردی که اینجا بررسی شد بازسازی سامانه‌های تأمین اجتماعی به منظور دستیابی به هدف‌هائی است که اساساً ارتباطی به بهره‌مند شوندگان از حقوق بازنشستگی ندارند. تحلیل ما نشان داده است که به نظر می‌رسد این هدف‌ها به توسعهٔ بازار مالی و کاستن از نقش دولت در جامعه و تعریف آن منطبق با ایدئولوژی نولیبرال ارتباط داشته باشند.

---

۱. مهم‌ترین تفاوت آن است که الگوی بانک جهانی متضمن قرار دادن قسمتی از سهم مشارکت در حساب‌های خصوصی *اجباری* است، درحالیکه در طرح بوش، دست‌کم اکنون، حساب خصوصی داوطلبانه است. به هرحال بانک جهانی همسانی رویکرد را مشاهده می‌کند. هنگامی که بانک جهانی رسماً *برنامهٔ حمایت از درآمد سالمندان در سدهٔ بیست و یکم* را منتشر کرد سطر اول اعلامیهٔ بانک اظهار می‌داشت خط مشی جدید از جمله آن دسته از «تصمیم گیرندگان ایالات متحده را...» مخاطب قرار می‌دهد که «با موضوع از عهده برآمدن سامانه‌های حقوق بازنشستگیشان در بلند مدت دست به گریبان‌اند».
(World Bank News Rlease No. 2005/456/HD, 24 May 2005).

درحالیکه سامانه‌های حقوق بازنشستگی در گوشه و کنار جهان با چالشهای مهمی روبه‌رو هستند، یک نقطهٔ آغاز برای برپا داشتن سامانه‌ای جدید یا اصلاح یک سامانهٔ موجود باید آن باشد که هر تغییری می‌بایست آن چنان طراحی شود که سامانه را برای کارگزاران و بازنشستگان بهبود بخشد نه آنکه هدف‌های نامرتبط را مُقدم بدارد. بهتر است سیاستگذاران، برای تعیین هدف‌ها و پارامترهائی که فرایند اصلاح در کشورشان می‌تواند بر آنها مبتنی باشد، به اجماع ۲۰۰۱ سازمان بین‌المللی کار مراجعه کنند.

فصل یازدهم

ارزیابی اصلاحات در حمایت مبتنی بر تأمین اجتماعی

وارن آر مک‌گیلیوری*

۱. مقدمه

زمانی یک کارشناس مشهور تأمین اجتماعی گفته بود که تأمین اجتماعی مانند خودروئی است که تنها یک دنده دارد- آن هم رو به جلو است. تأمین اجتماعی نمی‌تواند به واسطهٔ خرابی واقعی یا تصوری وضع اجتماعی و اقتصادی و خطر خودکشی سیاسی کسانی تغییر جهت بدهد که دنده معکوس زده‌اند. در این نوشتار اصلاح طرح‌های بیمهٔ اجتماعی (مشارکتی) که انتقال وجه نقد را پیش‌بینی می‌کنند بررسی می‌شوند.[1] تکامل تأمین اجتماعی از جنگ

---

* عضو وابستهٔ سیاستگذاری، مؤسسهٔ سیاستگذاری اجتماعی کالدون، رئیس سابق شعبه مطالعات و عملیات انجمن بین‌المللی تأمین اجتماعی، فرنی- ولتر فرانسه. نظرهای ابراز شده در این نوشتار از آن نویسنده است و لزوماً نظرهای مؤسسه کالدون یا انجمن بین‌المللی تأمین اجتماعی را منعکس نمی‌سازد.

۱. طرح‌های مزایای فراگیر تأمین مالی شده با مالیات و مزایا و خدمات کمک اجتماعی مبتنی بر محک استطاعت یا درآمد که در طرح‌های تأمین اجتماعی مراقبت سلامت پیش‌بینی شده است در این نوشتار بررسی نمی‌شوند.

جهانی دوم به این سو به‌طور خلاصه ردیابی می‌شود. به این نکته اشاره می‌گردد که چرا ضرورت پیدا کرده برخی از برنامه‌های تأمین اجتماعی اصلاح گردد و انواع اصلی اصلاح همراه با مثال‌های خاص نشان داده می‌شود. در این نوشتار چگونگی به اجرا در آمدن اصلاحات- یعنی اقتصاد سیاسی اصلاح تأمین اجتماعی- بررسی نمی‌گردد. با توجه به اثر بلند مدت بسیاری از اصلاحات، ارزیابی آنها بلافاصله پس از به اجرا درآمدن فقط می‌تواند جنبهٔ مقدماتی داشته باشد. درحالیکه احتمال دارد برخی چنان تلقی کنند که یک اصلاحِ خاص قرار گرفتن در جهت عکس است، دیگران آن را وسیله‌ای ملاحظه خواهند کرد که قادر می‌سازد برنامهٔ حمایت اجتماعی همچنان به سمت جلو حرکت کند. در انتهای این فصل فهرستی کوتاه از منابعی ارائه می‌گردد که عمیقاً به بررسی موضوعات مطرح شده در این مقاله می‌پردازند.

۲. تأمین اجتماعی از زمان جنگ جهانی دوم

سال‌های رشد اقتصادی و ترمیم به دنبال جنگ جهانی دوم زمان گسترش حمایت اجتماعی و توسعه بود. مقاوله‌نامهٔ سازمان بین‌المللی کار در مورد تأمین اجتماعی (استانداردهای حداقلی)، ۱۰۲، که یک نقطهٔ تحول تاریخی است چارچوب و رهنمودهائی را برای طرح‌های ملی تأمین اجتماعی فراهم می‌آورد. این سند جامع نُه شاخهٔ تأمین اجتماعی را مشخص می‌سازد: مراقبت پزشکی؛ مزایای کوتاه مدت (مربوط به ناخوشی، زایمان، عدم اشتغال، خانواده و لطمهٔ ناشی از کار[1])؛ و مزایای بلند مدت (مربوط به سالمندی، ازکار افتادگی و بازماندگان). این مقاوله‌نامه بدل به مبنای توصیه سازمان بین‌المللی کار برای کشورهای درحال توسعه و برقرار کردن طرح تأمین اجتماعی در آنها شد.

---

۱. مزایای مربوط به عجز ناشی از لطمات کار مشابه مزایای بلند مدت است.

در دهۀ ۱۹۷۰ اوضاع اقتصادی در کشورهای صنعتی (برای مثال «ضربۀ نفتی») به دورانی از تحکیم دست آوردهائی در زمینۀ حمایت اجتماعی منتهی شد که ۲۵ سال پیش از آن صورت گرفته بود. روشن شد که درجات پایین رشد اقتصادی اجازۀ گسترش نامحدود حمایت اجتماعی را نمی‌دهد: طرح‌های اشاره شده باید نه تنها نیازهای تأمین اجتماعی را به حساب آورند بلکه باید توجه بیشتری نیز به اقتصادهای ملی داشته باشند که در آنها اجرا می‌شوند. برای مثال در ایالات متحده ،کمیسیون ۱۹۸۳ رئیس جمهوری اصلاحاتی بلند مدت را پیشنهاد کرد که برای بازگرداندن سامانۀ حقوق بازنشستگی سالمندان، ازکار افتادگان و بازماندگان بر یک مبنای ملی سالم طراحی شده بود. در شیلی عدم موفقیت طرح‌های تأمین اجتماعی چندجانبه به ارائۀ یک سامانۀ جدید فراهم آوردن حقوق بازنشستگی منجر شد که اثر عمده‌ای بر طرح‌های دولتی حقوق بازنشستگی در جاهای دیگر در دهه‌های بعد داشت.

پس از ۱۹۹۰ کشورهای واقع در مرحلۀ انتقالی که سامانۀ دولتی شوروی در مورد تأمین اجتماعی مبتنی بر تأمین مالی در بودجه را دنبال کرده بودند مجبور شدند طرح‌های خود برای حمایت تأمین اجتماعی را اصلاح کنند. در ۱۹۹٤ یکی از انتشارات بانک جهانی اتخاذ سامانه‌های حقوق بازنشستگی مبتنی بر الگوی شیلی را تشویق کرد. اقتباس از این الگو در تعدادی از کشورهای آمریکای لاتین و برخی از کشورهای مرکز و شرق اروپا و شوروی سابق صورت گرفته است. در جاهای دیگر واقعیت‌های ملی و جمعیت شناختی کشورها را به سوی بررسی مجدد طرح‌های خود در بارۀ حقوق بازنشستگی دولتی و دیگر طرح‌های تأمین اجتماعی برای ارزیابی این نکته هدایت کرده که آیا آنها هدف‌های خود را برآورده می‌سازند و آیا از لحاظ مالی پایدارند؟ آیا طرح‌های اشاره شده نیازهای کارگران را علی‌رغم وضعیت کنونی و احتمالاً آیندۀ بازار کار- یعنی کار نیمه وقت، کار اتفاقی، کار

تلفن‌ابزار و اشتغال زیرزمینی، در خانه و افزایش مشارکت زنان در بازار کار- را برآورده می‌سازند؟ این امر منجر به مورد ملاحظه قرار دادن مزایای هدفمند با گسترش مزایای رفاه یا کمک مبتنی بر محک استطاعت یا دارائی شد. هم در کشورهای صنعتی و هم در کشورهای در حال توسعه، توجه همچنین بر گسترش حمایت تأمین اجتماعی به افرادی متمرکز است که تحت پوشش طرح‌های موجود نیستند.

۳. مسائل اصلاح تأمین اجتماعی

حکومت‌ها تعهدی ضمنی- و گاه صریح- به سرو سامان دادن به سامانه‌های حمایت اجتماعی برای اشخاصی دارند که در مقابلشان مسئول‌اند و همچنین تعهد دارند تضمین کنند که طرح‌های اشاره شده به درستی اداره می‌شوند. هم زمان، مشارکت کنندگان در طرح‌ها- یعنی کارگران و کارفرمایان- تعهد دارند به قیود طرح‌های تأمین اجتماعی پایدار بمانند. اگر هر یک از این قیود به اجرا در نیاید طرح تأمین اجتماعی شکست خواهد خورد.

طرح‌های پرداخت مزایای نقدی تأمین اجتماعی فرایندی برای انتقال منابع از کارگران فعال به منتفعان غیر فعال در زمان پرداخت مزایا هستند. مبالغ پرداخت شده، که منتفعان تبدیل به کالاها و خدمات مصرفی می‌کنند، معادل مصرف (و سرمایه‌گذاری) قبلی کارگران است. تقریباً همهٔ کالاها و خدماتی که کارگران و منتفعان با همدیگر سهیم‌اند را باید کارگران در زمانی تولید کنند که مزایا پرداخت می‌شود.

مبنای قانونی یا ضمنی تعهد حکومت به فراهم آوردن حمایت تأمین اجتماعی هرچه باشد، انتقال منابع از کارگران فعال به منتفعان، یک موضوع سیاسی است. انصاف باید هم در یک نسل و هم در میان نسل‌های مختلف حفظ شود، اما تفسیرهای مختلفی از آن به عمل می‌آید. برای مثال اصل

انصاف درون نسلی در طرح‌های حقوق بازنشستگی - که به موجب آن مشارکت کنندگان در طرح در هر نسل می‌بایست برای دریافت حقوق بازنشستگی با میزان جانشینی قابل قیاس برای دوران پس از بازنشستگی، سهم یکسانی از درآمد قابل عرضهٔ خود برای مشارکت را بپردازند- در معرض تفسیرهای متضاد قرار دارد.

تعهدات متقابل حکومت‌ها و مشارکت کنندگان مانع از آن نمی‌شود که حکومت قیدهای یک طرح تأمین اجتماعی، به‌طور برجسته میزان مزایا، را تغییر دهد.[1] مزایای کمک اجتماعی یا مزایای فراگیر تأمین مالی شده با مالیات به روشنی چنین وضعی دارند. گاه استدلال می‌شود که مشارکت در طرح‌های بیمهٔ اجتماعی مانند حق بیمه‌هائی است که به یک شرکت بیمه پرداخت می‌شود و بنابراین تغییر در آن ناممکن است. اما خط مشی‌های بیمهٔ تجاری (برای مثال خودرو یا آتش سوزی) معمولاً از لحاظ شرایط و حق بیمهٔ مورد توافق دارندهٔ بیمه‌نامه و بیمه‌گر، سالانه قابل تجدید هستند و اگر یک بیمه‌گر در معرض خطر افلاس قرار گیرد یا مفلس شود مبلغی که بر اساس یک بیمه‌نامهٔ عمر بیمه شده تعدیل می‌گردد. به‌هرحال، در اصلاح‌هائی که در

---

۱. این نکته کانون بحث در این باره است که آیا (و اگر چنین باشد، چگونه) استحقاق نسبت به مزایای آینده یک طرح دولتی حقوق بازنشستگی با مزایای تعریف شده (طرح «قرض ضمنی») می‌بایست در حساب‌های ملی کشورها پدیدار شود. جدا از مسائل روش‌شناختی بر سر این نکته که قرض ضمنی چگونه باید محاسبه شود، بدهی ضمنی می‌تواند با اصلاحات آینده تغییر کند که احتمال دارد حکومت در طرح به وجود آورد. بنابراین استقراض ضمنی از یک طرح حقوق بازنشستگی دولتی با استقراض حکومتی (یعنی صندوق‌های قرضه) یک کشور کاملاً متفاوت است. قرض ضمنی تنها هنگامی آشکار می‌شود که یک طرح مزایای دولتی منحل شده باشد و حکومت مسئولیت حقوق بازنشستگی قابل پرداخت بر اساس طرح اشاره شده را بر عهده بگیرد. این وضع به انتقال هزینه در زمانی منجر می‌شود که یک طرح مشارکت معیّن به جای یک طرح دولتی مزایای معیّن قرار می‌گیرد.

طرح‌های حقوق بازنشستگی مشارکتی دولتی صورت می‌گیرد معمولاً به حقوق مربوط به مزایائی که مشارکت کنندگان در زمان یک اصلاح به دست آورده‌اند احترام گذاشته می‌شود.[1]

اصلاحات ناگزیر «بَرنده» و «بازنده» به وجود می‌آورد و دستهٔ اخیر مُصرانه اعتراض می‌کنند و کسانی را مجرم قلمداد می‌کنند که آنها را تصویب کرده‌اند. این وضع ناگزیر است، اما موضوع تضمین این امر است که طرح تأمین اجتماعی هدف‌های خود را برآورده سازد و بتواند به شیوه‌ای پایدار به عمل‌کرد خود ادامه دهد. در واقع رهبران سیاسی مایلند چشم‌اندازی بلندتر از انتخابات بعد را ارائه دهند تا با پاداش روبه‌رو شوند نه کیفر.

اصلاحات اغلب برای تصحیح سوء استفاده‌ائی لازم‌اند که از یک طرح می‌شود. استفاده‌های سوء (نه لزوماً تقلب آشکار) اغلب به واسطهٔ فرمول مزایای یک طرح صورت می‌گیرد. برای مثال اگر مزایای یک طرح حقوق بازنشستگی بر میانگین پنج سال آخر عایدات مشارکتی یک مشارکت کننده استوار باشد مشارکت کننده (عموماً در کنار کارفرمای خود) می‌تواند برای زیاد بالا بردن مصنوعی عایدات نهائی خود تدابیری را بیندیشد. یا چنانچه یک طرح حقوق بازنشستگی، مبتنی بر فرمولی برای مزایا به صورت ٪۳۰ عایدات قابل پرداخت برای حقوق بازنشستگی پس از ۱۵ سال مشارکت و ٪۱ عایدات قابل پرداخت برای حقوق بازنشستگی به ازای هرسال مشارکت پس از آن باشد یک مشارکت کننده (بازهم با کارفرمایش) می‌تواند تدبیری را برای ادامه دادن به مشارکت در طرح فقط برای ۱۵ سال بیندیشد. پیش از آنکه عملیات رایانه‌ای شود تنگناهای اداری به آن معنا بود که فرمول‌های برخورداری از مزایا باید ساده باشد و طراحان گاه نادیده می‌گرفتند افراد تمایل دارند آن گونه

---

۱. احتمال دارد مشارکت کنندگان امکان این انتخاب را داشته باشند که در طرح قبلی بمانند یا یک طرح اصلاح شده را برگزینند.

عمل کنند که در جهت منافع هدایت شدهٔ خود تلقی می‌کنند (حتی هنگامی که غیر قانونی است).

تأمین اجتماعی به‌عنوان جزء تشکیل دهندهٔ ضروری یک اقتصاد بازار سازمان یافته شناخته شده است و جهانی شدن به چالش‌های جدید و تجدید شده با تأمین اجتماعی منجر شده است. برای مثال، مبالغ زیاد مشارکت در تأمین اجتماعی به این دلیل مورد انتقاد قرار گرفته که «مالیاتِ کار» است، چرا که قیمت کار را افزایش و در نتیجه اشتغال و قدرت رقابت در سطح ملی را کاهش می‌دهد. در کوتاه مدت کاستن از نرخ‌های مشارکت، قیمت کار را تقلیل می‌دهد. اما از آنجا که کارفرمایان قسمت اعظم بار مشارکت را به شکل مزد کمتر به کارگران و به صورت قیمت‌های بیشتر به مصرف کننده منتقل می‌کنند کاهش اشاره شده اثر بلند مدت نخواهد داشت. چالش‌ها منجر به بررسی مجدد همهٔ جنبه‌های حمایت اجتماعی شده است. بسیاری از برنامه‌های ملی تأمین اجتماعی مستقل از یکدیگر تحول پیدا کرده‌اند و رابطهٔ آنها با یکدیگر و با بازار کار تحلیل می‌شود و برنامه‌های اشاره شده منطقی می‌گردند. برای مثال در سال‌های بلافاصله پیش از سن بازنشستگی اغلب تعاملی بین بیمهٔ عدم اشتغال، مزایای مربوط به ناخوشی، مزایای مربوط به از کار افتادگی و حقوق بازنشستگی زود هنگام وجود دارد.

بستهٔ مزایای تأمین اجتماعی می‌بایست کارگران را تشویق کند که بیشتر مُولّد باشند. رابطهٔ بین تأمین اجتماعی و بازار کار سؤال‌هائی اساسی را مطرح می‌سازد: آیا تأمین اجتماعی مردم را تشویق مشغول به کار شدن در اقتصاد رسمی می‌کند؟ آیا مزایای مربوط به ناخوشی غیبت طولانی از کار را تشویق می‌کند؟ آیا مزایای مربوط به عدم اشتغال بازگشت مردم به کار را به تعویق می‌اندازد؟ آیا مزایا (برای مثال حقوق بازنشستگی برای بازنشستگی زود هنگام) مردم را تشویق به ترک نیروی کار می‌کند؟ آیا طرح اشاره شده با مردان و زنان به گونه‌ای برابر رفتار می‌کند؟

۴. اصلاحات

اصلاح طرح‌های تأمین اجتماعی برای موارد زیر بر عهده گرفته می‌شوند:

۱. تضمین اینکه طرح‌ها هدف‌های خود را برآورده سازند؛

۲. برطرف کردن سوء استفاده‌ها ومُحرک‌های منحرف کننده‌ای که:

- بازارکار و پی‌آمدهای اجتماعی نامطلوب دارند،
- هزینهٔ طرح‌ها را افزایش می‌دهند؛ و

۳. تضمین قابلیت دوام طرح‌ها.

اصلاحات تأمین اجتماعی معمولاً از محبوبیت برخوردار نیستند و ادبیات گسترده‌ای در این مورد وجود دارد که چگونه فرایند اصلاح از مسیر پیشنهاد، انتشار اطلاعات، ترویج، بحث و سرانجام اجرا پیش برده می‌شوند.[1]

أ. مزایای کوتاه‌مدت

تأمین مالی مزایای کوتاه مدت تأمین اجتماعی (مزایای مربوط به ناخوشی، زایمان، عدم اشتغال، خانواده و لطمهٔ ناشی از کار) معمولاً بر پایهٔ تأمین با پرداخت جاری صورت می‌گیرد، یعنی در یک طرح مشارکتی درآمد سالانهٔ طرح با هزینهٔ سالانه برای مخارج اداری و مزایا برابر است. در این جا سامانهٔ تأمین با پرداخت جاری نمودی از همبستگی میان نسلی است.

در طرح‌های مزایای کوتاه مدت، اثر اصلاحات بر فراوانی[2] سالانه مطالبات و میانگین استمرار آنها زود آشکار می‌شود. از دیدگاه فنی، اینکه آیا یک اصلاح کوچک در طرح مزایای کوتاه مدت لازمه‌های اشاره شده در بالا را برآورده می‌سازد یا نه می‌تواند پس از دورهٔ نسبتاً کوتاهی ارزیابی شود و غیر

---

۱. برای مثال نگاه کنید:

Katharina Müller, *The Political Economy of Pension Reform in Central-Eastern Europe* (Edward Elgar Publishing, 1999).

2. frequency

معمول نیست که برای تصحیح نتایج غیر منتظره یا ناخواستهٔ اصلاح اصلی، اصلاح بعدی صورت گیرد. به سرعت نیز معلوم می‌شود که آیا اشخاص تحت پوشش طرح اشاره شده، در نتیجهٔ یک اصلاح، برنده هستند یا بازنده.

۱) مزایا ناخوشی

برای چند سال در سوئد نگرانی زیادی در مورد میزان زیاد غیبت از کار به سبب ناخوشی وجود داشت. بین ۱۹۹۷ و ۲۰۰۲ تعداد روزهائی که در آنها مزایای بیمهٔ ناخوشی پرداخت شد تقریباً دو برابر گشت و تعداد مواردی که ناخوشی بیش از ۳۰ روز ادامه یافت افزایش اساسی پیدا کرد. در این دوره تلاش‌هائی برای کاستن از میزان عدم اشتغال آشکار به عمل آمد و با کاهش میزان عدم اشتغال، روزهای از دست رفته در اثر ناخوشی افزایش پیدا کرد. در ۲۰۰۲ این هدف تعیین شد که سطح غیبت به سبب ناخوشی در ۲۰۰۸ به نصف برسد.

گزارش سالانهٔ ۲۰۰۲ هیأت ملی بیمهٔ اجتماعی این پرسش را مطرح می‌کند که «تغییر عادات و ایستارهای[1] زندگی و تقاضاهای بیشتر در خصوص زندگی خانوادگی و فعالیت‌های فراغت تا چه حد تمایل و نیاز به استفاده از مرخصی ناخوشی را افزایش داده است؟». گزارش متذکر می‌شود که احتمالاً منطقی است بپذیریم که به سبب افزایش ناخوشی در دورهٔ ۱۹۹۷- ۲۰۰۰ ایستارهای استفاده از مرخصی ناخوشی تغییر کرده و این تغییرات نه تنها باید در میان غایبان از کار بلکه همچنین در میان دکترها، کارفرمایان، همکاران، کارکنان بیمه و جز آن، یعنی همهٔ گروه هائی نیز اتفاق افتاده باشد که با مرخصی ناخوشی سر و کار دارند.

---

1. attitudes

اقدام به کاستن از غیبت به سبب ناخوشی بر بهبود مشارکت در میان کنشگران گوناگون- گواهی‌های اصلاح شدهٔ پزشکی، اطلاعات و آموزش حرفهٔ پزشکی، تقویت خدمات سلامت صنعتی و اثر گذاری بر ایستارها و ارزش‌های مربوط به جامعه- متمرکز بود. ضرورت داشت مقررات مزایای ناخوشی، معلولیت و عدم اشتغال بررسی مجدد شود. در ۲۰۰۳ بیمهٔ معلولیت درحالی اصلاح شد تا «مزایای فعالیت» برای اشخاص زیر ۳۰ سال را دربرگیرد که اشخاص سالمندتر مزایای ناخوشی دریافت می‌کردند. از ژانویهٔ ۲۰۰۵ یک سامانهٔ تأمین مالی مشترک مزایای ناخوشی با این هدف ارائه شد که اقدام کارفرمایان به اتخاذ موازین بازدارنده و تسهیل امکانات نوتوانی[1] و استخدام مجدد را از نظر مالی سودمند سازد و غیبت‌های طولانی مدت شاغلان به سبب ناخوشی را تقلیل دهد. مسئولیت کارفرمایان برای پرداخت وجه کامل به استخدام شده، برای بیماری در سه هفتهٔ نخست غیبت به سبب ناخوشی به دو هفته کاهش یافت و کارفرمایان مسئولیت پیدا کردند ٪۱۵ هزینهٔ ناخوشی به‌طور نامحدود را پس از دو هفتهٔ نخست پرداخت کنند. چنانچه استخدام شده از طرح بیمهٔ اجتماعی پرداخت مربوط به نوتوانی وجه دریافت کند یا دست کم بر یک مبنای پاره وقت به کار باز گردد تعهد کارفرما متوقف می‌شود.

۲) بیمه بیکاری

عدم اشتغال با دیگر خطرهای بیمه شده با طرح‌های تأمین اجتماعی تفاوت دارد زیرا عدم اشتغال یک خطر اقتصادی است نه یک خطر جسمی یا جمعیتی. طرح‌های بیمهٔ عدم اشتغال جهت فراهم آوردن درآمد جایگزین برای کارگران در دوره‌های عدم اشتغال اصطکاکی (کوتاه مدت) تدبیر شده‌اند.

---

1. rehabilitation

درآمد جایگزین به سبب عدم اشتغال ساختاری گسترده معمولاً از دامنهٔ طرح‌های اشاره شده فراتر می‌رود. طرح‌های بیمهٔ عدم اشتغال نوعاً مازادها را در دوره‌های رشد قوی اقتصادی که سطح اشتغال بالاست و کسری‌ها را در زمان رکود به کار می‌اندازند. اثر یک اصلاح بیمهٔ عدم اشتغال تا حد زیاد بستگی به وضع دورهٔ اقتصادی دارد که در آن ارائه می‌شود، بنابراین احتمال ندارد اثر یک اصلاح به همان سرعتی آشکار شود که آثار اصلاحات در دیگر مزایای کوتاه مدت آشکار می‌شود.

در آلمان اصلاح ۲۰۰۵ هارتس٤ در مورد کمک عدم اشتغال و کمک اجتماعی اثر آماری فوری داشته است.[1] مدتی طول خواهد کشید تا اطمینان حاصل شود آیا این اصلاح عمده که در پی تقویت مسئولیت فردی و انتقال کمتر به استخدام شدگان قادر به کار است به هدف‌های افزایش اشتغال و حفظ دوام مالی سامانه دست می‌یابد.

ب. مزایای بلندمدت- حقوق بازنشستگی

در یک طرح حقوق بازنشستگی مبتنی بر مزایای معیّن، مزایا نوعاً با عایدات و سال‌های خدمت یک دریافت کننده ارتباط دارد. حقوق بازنشستگی، برخلاف مزایای مربوط به رخدادهای احتمالی کوتاه مدت، تعهدات بلند مدتی هستند که خصیصهٔ آنها افزایش مخارج سالانه است. هر سال اشخاص جدیدی استحقاق دریافت حقوق بازنشستگی را پیدا می‌کنند و حقوق جدید بازنشستگی، به سبب عایدات بالاتر مبنای حقوق بازنشستگی و در طرح‌های نیمه تمام به سبب دورهٔ طولانی‌تر خدمت، بیشتر از حقوقی است که دارد پرداخت می‌شود. به‌علاوه حقوق بازنشستگی موجود برای جبران تورم

---

۱. با تعریف‌های سازمان بین‌المللی کار از اشتغال برای مقاصد آماری خاص، این اثر تیرگی می‌یابد.

افزایش پیدا می‌کند. اثر افزایندهٔ امید به زندگی در سنین سالمندی به این بالا رفتن خودکار اضافه می‌شود. در نتیجه استفاده از یک سامانهٔ تأمین با پرداخت جاری برای تأمین مالی حقوق بازنشستگی منجر به افزایش مداوم مخارج سالانه در قیاس با عایدات موکول به مشارکت می‌شود و بنابراین سال‌های زیادی نرخ مشارکت افزایش می‌یابد. به منظور تلاش برای حفظ همبستگی درون نسلی و انصاف، نرخ‌های مشارکت بالاتر از تأمین با پرداخت جاری می‌تواند برای ایجاد ذخایری برای طرح‌های دولتی بازنشستگی مزایای معیّن (برای مثال در ایالات متحده، ژاپن و کانادا) استفاده شود.

دولت تضمینهای ضمنی (و گاه صریح) را برای مزایای معیّن وعده داده شده طبق طرح دولتی حقوق بازنشستگی که به صورت قانون درآمده است،ارائه می دهد. دوام طرح اشاره شده به اقتدار قانونی طرح در زمینهٔ گردآوری مشارکت و توانائی دولت در هم سطح کردن مالیات‌ها بستگی دارد.

اثر اصلاحات طرح‌های حقوق بازنشستگی، برخلاف طرح‌های مزایای کوتاه مدت، فقط پس از چند نسل آشکار می‌شود. بنابراین مشخص کردن بَرندگان و بازندگان در زمان یک اصلاح می‌تواند مشکل‌تر باشد و فرصت‌هائی برای مبهم ساختن عمدی آن وجود دارد. برای مثال اگر این فکر وجود داشته باشد که احتمال دارد اصلاح‌های آینده در یک طرح مبتنی بر مزایای معیّن، حقوق بازنشستگی را تقلیل دهد مشارکت‌کنندگان می‌توانند اغوا شوند به نفع به دست آوردن حقوق بازنشستگی نامطمئن اما از حیث امکانی بیشتر از یک طرح پس انداز سرمایه‌گذاری شده مبتنی بر مشارکت معیّن، از یک طرح مزایای معیّن چشم بپوشند. بَتل در مورد اصلاح حقوق بازنشستگی در کانادا می‌نویسد «[مخالفان] گفتند حکومت می‌بایست تثبیت برنامهٔ حقوق بازنشستگی کانادا را فراموش کند و در عوض شکلی از... برنامهٔ پس‌انداز بازنشستگی اجباری را به جای آن قرار دهد. جناح طرفدار دور انداختن برنامهٔ حقوق بازنشستگی کانادا توانست با بهره گرفتن از ترس و جهل مردم کانادا

برای پیشبرد این امر استفاده کند، [مردمی] که درک اندکی از مقاصد، طرز کارها و مزیت‌های برنامهٔ حقوق بازنشستگی کانادا دارند و به شدت مستعد ترسانده‌شدن در زمینهٔ آینده خود در زمان فرار از برنامه‌های اجتماعی و نبود اعتماد به‌طور کلی به حکومت هستند.»[1] در خاتمه بَتل اظهار عقیده می‌کند «گزینهٔ افراطی ملغی ساختن برنامهٔ حقوق بازنشستگی کانادا هیچگاه روی میز سیاسی نبود...».[2]

اصلاحات طرح‌های دولتی حقوق بازنشستگی مبتنی بر مزایای معیّن در جائی جنبهٔ پارامتری دارد که شرایط و پارامترهای طرح، تعدیل شده‌اند یا در جائی جنبهٔ ساختاری دارد که طرح مبتنی بر مزایای معیّن منحل شده و طرح دیگر کاملاً جای آن را گرفته است.

۱) اصلاحات پارامتری

بدیل‌های تعدیل طرح‌های مبتنی بر مزایای معیّن محدود است. تامسون یک فرمول تفکیک بار بازنشستگی را ارائه می‌دهد که تعیین می‌کند برای کاستن از بار حقوق بازنشستگی در کجا می‌توان در طرح دولتی حقوق بازنشستگی تغییر ایجاد کرد.[3] طبق فرمول تامسون سه تغییر پایه‌ای پارامتری در مورد طرح‌های

---

1. Ken Battle, "Sustaining Public Pensions in Canada: A Tale of Two Reforms" in Noriyuki Takayama (ed.), *Taste of Pie: Searching for Better Pensions in Developed Countries* (Maruzen Co., 2003) 37-91.

۲. بَتل متذکر می‌شود "حتی اگر حکومت فدرال می‌خواست به یک خطر عظیم سیاسی دست بزند و با مسائل غیر قابل قبول مرحلهٔ انتقالی یک برنامهٔ سی ساله به معارضه برخیزد که وعدهٔ پرداخت مزایائی به ارزش چندین میلیارد دلار را برای کل نیروی کار کانادا در برنامهٔ اشاره شده داده است احتمالاً به علت مخالفت دست‌کم برخی از استان‌ها (که دوسوم آنها همراه با دوسوم کل جمعیت باید هر تغییری در برنامهٔ حقوق بازنشستگی کانادا را تصویب کنند) قادر نمی‌بود چنین کند». *Ibid.*

۳. اگر کل درآمد= Y، جمع مصرف= C، جمع مصرف بازنشستگان= CP، کل جمعیت= n، و تعداد بازنشستگان (دریافت کنندگان حقوق بازنشستگی)= p باشد آنگاه؛
نسبت تعداد دریافت‌کنندگان حقوق بازنشستگی به کل جمعیت= p/n

دولتی مبتنی بر مزایای معیّن وجود دارد که می‌توان به منظور حفظ پایداری مالی طرح‌ها ایجاد کرد. این سه عبارتند از:

- افزایش نرخ مشارکت؛
- قطع مستمری (برای مثال با تقلیل نرخ انباشتیِ مزایا یا تنظیم حقوق بازنشستگی به منظور به حساب آوردن تورم)؛ و
- کاستن از تعداد کسانی که حقوق بازنشستگی دریافت می‌کنند (برای مثال با بالا بردن سن بازنشستگی یا اصلاح شرایط دریافت حقوق بازنشستگی).

مثال‌های اصلاح‌های پارامتری گزینشی در چند کشور عضو سازمان توسعه و همکاری اقتصادی در بندهای بعد به‌طور خلاصه ارائهٔ شده است.

برنامهٔ تأمین اجتماعی *ایالات متحده آمریکا* جانشین حدود ٤٠ درصد مزد میانگین کل دورهٔ زندگی مشارکت کننده می‌شود.[1] در ۱۹۸۳ سن بازنشستگی از ٦٥ به ٦٧ افزایش پیدا کرد. اشخاص متولد در ۱۹۳۷ و پیش از آن سن ٦٥ سال برای بازنشستگی را حفظ کردند، که با افزایش تدریجی سن بازنشستگی همراه بود به نحوی که سن ٦٧ سال برای بازنشستگی در مورد اشخاصی به کار می‌رود که در ۱۹٦۰ و بعد از آن متولد شدند. بنابراین تغییر اشاره شده بر

میانگین مصرف بازنشستگان= Cp/p

میانگین مصرف کل جمعیت= C/n

نسبت استاندارد زندگی بازنشستگان= نسبت میانگین مصرف بازنشسته به میانگین کل مصرف= (Cp/)/(C/n)؛

بنابراین بار بازنشستگی = Cp/Y = [(Cp/p)/(C/n)] * p/n * C/Y.

از منبع زیر گرفته شده است:

Lawrence Thompson, Older and wiser: the economics of public pensions (Urban Institute Press, 1998).

۱. در ایالات متحده، ایرلند، بریتانیا، ژاپن و کانادا طرح‌های اشتغال که نیمی از شاغلان را پوشش می‌دهند طرح‌های دولتی را تکمیل می‌کنند.

کسانی اثر نداشت که در ۱۹۸۳ در سن ٤٦ سال بودند و اشخاصی که از آن متأثر می‌شدند ۲۳ سال یا کمتر داشتند.

در *آلمان* اصلاحات ۱۹۹۲، سن حقوق بازنشستگی را به ٦٥ سال در ۲۰۰٤ بالا برد. در ۲۰۰۲ اصلاحات ریستر، برای تشویق توسعهٔ طرح‌های خصوصی اختیاری حقوق بازنشستگی، تغییراتی را در فرمول نمایه‌بندی و یارانه‌های حقوق بازنشستگی ارائه داد. قرار است میزان مشارکت در طرح دولتی تا سال ۲۰۲۰ زیر ٪۲۰ و پس از آن تا سال ۲۰۳۰ زیر ٪۲۲ حفظ شود. از ۲۰۰۵ یک «عامل پایدار» وارد عمل می‌شود که حقوق بازنشستگی را به توسعهٔ اقتصادی و جمعیتی پیوند می‌دهد. بر این اساس چنانچه نسبت دریافت کنندگان حقوق بازنشستگی به مشارکت کنندگان بالا برود تعدیل‌های سالانهٔ حقوق بازنشستگی کاهش خواهد یافت. قصد آن است که سطح کل استاندارد حقوق بازنشستگی، که ٪۵۲ در ۲۰۰۵ است، به زیر ٪٤٦ در ۲۰۲۰ و زیر ٪٤۳ در ۲۰۳۰ سقوط نکند.[1] سن حداقل بازنشستگی زود هنگام به‌تدریج از ٦۰ به ٦۳ سال در ۲۰۰۸ بالا خواهد رفت.

برنامهٔ حقوق بازنشستگی *کانادا* جانشین ۲۵ درصد مزد میانگین کل دورهٔ زندگی مشارکت کننده می‌شود. در کنار برنامهٔ تأمین سالمندی که مقیمان را پوشش می‌دهد کل جانشینی تقریباً ٤۰ درصد است. کانادا در طول شش سال از ۱۹۹۸، به‌تدریج میزان مشارکت در برنامهٔ حقوق بازنشستگی را از ۵/۸۵ به

---

۱. استاندارد عمدهٔ سطح حقوق بازنشستگی (که به دنبال تغییرات زیر در مالیات بر درآمد در ۲۰۰٤ مجدد تعریف شد) بر حقوق بازنشستگی (سهم خالص از مراقبت سلامت و دراز مدت) قابل پرداخت به مشارکت کننده‌ای استوار است که مدت ٤۵ سال در سطح میانگین عایدی هر سال مشارکت داشته است. بر اساس تعریف قبلی از سطح استاندارد حقوق بازنشستگی انتظار می‌رفت میزان جانشینی از ۷۰ درصد میانگین عایدی خالص به ٦۷ درصد در دورهٔ ۲۰۱۱ تا ۲۰۳۰ تنزل پیدا کند.

۹/۹ درصد عایدات مشارکتی افزایش داد. هیأت سرمایه‌گذاری برنامهٔ حقوق بازنشستگی کانادا، که به‌عنوان بازوی حکومت ایجاد شد و در برابر عامهٔ مردم و حکومت پاسخ‌گو است، ذخیره‌هائی را که بر اساس این سامانهٔ تأمین مالی جزئی ایجاد می‌شود سرمایه‌گذاری می‌کند. با بهبود بخشیدن به راه تعدیل عایدات به دست آمده در سال‌های قبل برای منعکس ساختن عایدات جاری به هنگام محاسبهٔ مقدار حقوق بازنشستگی، این حقوق در برنامهٔ جدید حقوق بازنشستگی کانادا، اندکی کاهش یافت.

در *اتریش* از ۲۰۰٤ این انگاره عملی شد که از ۲۰۰۹ نرخ افزایشی محاسبهٔ حقوق بازنشستگی به‌تدریج از ۲ درصد در سال به ۱/۷۸ درصد کاهش یابد. دورهٔ میانگین گرفتن از عایدات مجدد ارزیابی شده برای محاسبهٔ حقوق بازنشستگی به‌تدریج از ۱۵ سال برای بالاترین پرداخت به ٤۰ سال در ۲۰۲۸ افزایش می‌یابد. مقررهٔ بازنشستگی پیش از ٦۵ سال (٦۰ سال برای زنان) پس از ۳۵ سال خدمت دارد تا سال ۲۰۱۷ کنار می‌رود. سن بازنشستگی زنان به‌تدریج در فاصلهٔ ۲۰۱۹ و ۲۰۳٤ به ٦۵ سال افزایش پیدا می‌کند.

در *ژاپن* اوضاع جمعیت شناختی و اقتصادی از ۱۹۸۰ به اصلاحاتی در طرح‌های دولتی حقوق بازنشستگی مبتنی بر مزایای معیّن منجر شده است که در مورد هر سه نوع تغییر پارامتری پایه‌ای به کار می‌رود. در ۱۹۹٤ سن بازنشستگی (به‌تدریج) از ٦۰ به ٦۵ سال افزایش یافت و نمایه‌بندی حقوق بازنشستگی بر افزایش خالص دستمزد استوار بود.[1] اصلاحات وضع شده در ۲۰۰٤ به‌تدریج میزان مشارکت بیمهٔ حقوق بازنشستگی استخدام شدگان را از ۱۳/۵۸ درصد دستمزدهای تحت پوشش قرار گرفته به ۱۸/۳ درصد در ۲۰۱۷ افزایش می‌دهد و یارانهٔ حکومت به برنامهٔ ملی حقوق بازنشستگی را بالا می‌برد که یک سوم تا نیمی از هزینهٔ افراد مقیم را پوشش می‌دهد. عوامل

---

۱. این معیار در ۱۹۹۲ در آلمان اتخاذ شد.

جمعیت شناختی که کاهش تعداد مشارکت کنندگان و افزایش طول عمر دریافت کنندگان حقوق بازنشستگی را به حساب می‌آورد میزان جانشین سازی کنونی از هر دو طرح را از ٦٠ درصد درآمد خالص برای تمام طول مدت خدمت مشارکت کننده به حدود ۵۰ درصد در ۲۰۲۳ کاهش خواهد داد. طی این دوره، با به کار بردن یک عامل جمعیت شناختی که نمایه‌بندی حقوق بازنشستگی را پایین می‌آورد، ارزش واقعی حقوق بازنشستگی در حال پرداخت شدن کاهش خواهد یافت.

سوئد پیشگام ارائهٔ حقوق بازنشستگی مبتنی بر «مشارکت معیّن فرضی» بود. سامانه‌ای که خصوصیات هر دو طرح مزایای معیّن و مشارکت معّین را داشت. در یک طرح مبتنی بر مشارکت معیّن فرضی درست مانند یک طرح سرمایه‌گذاری مبتنی بر مشارکت معیّن، مشارکت‌ها در حساب‌های فردی انباشته می‌شوند اما برای پرداخت حقوق بازنشستگی جاری، مشارکت‌ها بر یک مبنای تأمین با پرداخت جاری استفاده می‌گردند. حساب‌های مبتنی بر مشارکت صوری سالانه طبق میزان افزایش میانگین درآمد ارزیابی می‌شوند. در هنگام بازنشستگی تراز حساب فردی مبتنی بر مشارکت صوری، با به حساب آوردن امید به زندگی گروه بازنشسته شونده در این زمان، بدل به حقوق بازنشستگی می‌شود.

۲) اصلاحات ساختاری

تعدیل‌های عملگرایانه در طرح‌های دولتی مبتنی بر مزایای معیّن موضوعاتی منازعه برانگیزند و رسیدن به اجماعی در بارهٔ تغییرات قابل قبول، کاری دشوار است. باتل معتقد است برخی اصلاحات پارامتری « سیاست اجتماعی غیرشفاف» هستند که با آنها تغییرات فنی پنهان و پیچیده‌ای صورت می‌گیرد که مشارکت کنندگان اندکی آنها را می‌پذیرند و درک می‌کنند.[1]

---

1. Ken Battle, *supra*, at 37-91.

در واقع احتمال دارد عامهٔ مردم با سهولت بیشتری به قبول یک اصلاح ساختاری عمده مانند ارائهٔ یک پس انداز سرمایه‌گذاری شده مبتنی بر مشارکت معیّن ترغیب شوند، به‌ویژه اگر چنین اصلاحی ساده و طرح پیشنهادی چنان تصویر شده باشد که مزایائی عالی فراهم می‌آورد. اما تا سال‌های زیادی نمی‌توان اثر اصلاحات بر طرح‌های دولتی حقوق بازنشستگی را شناخت؛ بنابراین مسئولان احتیاط زیادی نسبت به خطرها و عدم اطمینان طرح‌های مبتنی بر مشارکت معیّن دارند زیرا اگر انتظارات شرکت کنندگان در طرح‌های مبتنی بر مشارکت معیّن برآورده نشود در نهایت حکومت است که مسئول حمایت از درآمد آنان پس از بازنشسته شدنشان خواهد بود.

کشورهای آمریکای لاتین و کشورهای واقع در مرحلهٔ انتقالی در مرکز و شرق اروپا ایجاد اصلاحات ساختاری (یا بن‌نگره‌ای) مهمی را در دههٔ ۱۹۹۰ در طرح‌های دولتی حقوق بازنشستگی آغاز کردند. در کشورهای واقع در مرحلهٔ انتقالی از آنجا که از یک اقتصاد مبتنی بر برنامه ریزی متمرکز به سمت اقتصاد بازار حرکت کردند اصلاحات حقوق بازنشستگی دولتی و دیگر موازین حمایت اجتماعی لازم بود. در این کشورها جنبش اصلاحات با دوره‌ای مصادف شد که در آن طرح‌های سنتی مزایای معیّن به‌طور جدی با چالش روبه‌رو بودند و یک رویکرد بدیل متضمن طرح‌های پس انداز مبتنی بر مشارکت معیّن در حال ترویج بود.

در دههٔ ۱۹۸۰ طرح‌های مبتنی بر مزایای معیّن در تعدادی از کشورها نتوانستند حقوق بازنشستگی وعده داده شده را عملی کنند. در برخی از کشورها طرح‌ها قربانی مدیریت نادرست اقتصاد کلان بودند که منجر به کاهش نرخ ارز و تورمی شد که ذخایر طرح‌ها را تهی ساخت. گاه دخالت در طرح‌ها و مدیریت نادرست آنها به تهی شدن ذخایر و از دست دادن گستردهٔ اعتماد به طرح‌ها کمک می‌کرد. به‌علاوه به سبب وجود انبوهی از مسائل دیگر

اصلاح حقوق بازنشستگی ضروری بود؛ مسائلی مانند: طرح‌های چندگانهٔ غیر منصفانه پوشش دهنده به بخش‌های مختلف جمعیت (اما به ندرت فقیر)؛ رابطه‌ای ضعیف بین مشارکت‌ها و مزایا؛ کاهش نسبت مشارکت کنندگان به منتفعان (تا حدی به سبب طفره رفتن گسترده از مشارکت)؛ هزینه‌های بسیار زیاد اداری؛ کارائی پایین. حکومت‌ها در زمینهٔ مسئولیتشان برای سازماندهی حمایت تأمین اجتماعی از مردم خود با شکست روبه‌رو شدند.

کشورهائی که اصلاحات ساختاری عمده برای طرح‌های مزایای سالمندی اتخاذ کرده بودند عموماً طرح‌های حساب‌های فردی سرمایه‌گذاری مبتنی بر مشارکت معیّن تحت مدیریت خصوصی را عرضه کردند که بر مبنای اقتباس از الگوی شیلیائی سال ۱۹۸۱ قرار داشتند. در این طرح‌ها مشارکت‌ها در یک حساب شخصی مشارکت کننده پرداخت می‌شود که سالانه به آن بهره تعلق می‌گیرد. وقتی مشارکت کننده بازنشسته می‌گردد کل مبلغ حساب به پرداخت‌های دوره‌ای تبدیل می‌شود. انتظار می‌رود طرح‌های مشارکت معیّن، علاوه بر تصحیح ناکارائی‌های اشاره شده در بالا، انحراف‌های بازار کار را فروکاهد و منفعت‌های اقتصادی مانند افزایش ممکن پس اندازهای ملی (و بر این اساس رشد اقتصادی) و بازارهای در حال توسعهٔ سرمایهٔ ملی را باز گردانند. ادبیات گسترده‌ای وجود دارد که طرفداران و مخالفان این ترتیب فراهم آوردن حمایت بازنشستگی را تحلیل می‌کنند.

طرح‌های حساب فردی مشارکت معیّن تا حد زیادی یک واکنش ایدئولوژیک نسبت به عدم موفقیت حکومت‌ها در به اجرا در آوردن صحیح طرح‌های قبلی مزایای معیّن بود. طرح‌های جدید، مشارکت کنندگان را- اعم از اینکه مایل بودند یا نبودند توانمند بشوند و یا ظرفیت تصمیم‌گیری آگاهانه را داشتند یا نداشتند- توانمند ساخت مسئولیت بیشتری برای حمایت از بازنشستگی بر عهده گیرند. آنها در پی دور نگه داشتن «خطر سیاسی»، و دور

نگه داشتن نفوذ زیانبار بالقوهٔ یک حکومت بر طرح دولتی حقوق بازنشستگی، جز در مورد نقش حکومت به‌عنوان یک تعدیل کنندهٔ سخت‌گیر اداره کنندگان حساب خصوصی، هستند. اما در دولت‌های مدرن از حکومت‌ها انتظار می‌رود مسئول سازماندهی حمایت اجتماعی مناسب برای مردمشان باشند؛ بنابراین این انتظاری غیر واقع بینانه است که حکومت‌ها حمایت اجتماعی از اشخاص بازنشسته را به اداره کنندگان خصوصی حقوق بازنشستگی واگذار کنند.

در طرح‌های سرمایه‌گذاری مبتنی بر مشارکت معیّن خطر سرمایه‌گذاری تماماً بر دوش مشارکت کنندگان است. حقوق بازنشستگی بر اساس یک طرح مبتنی بر مشارکت معیّن، برخلاف طرح‌های مبتنی بر مزایای معیّن، قابل پیش‌بینی نیست و کافی بودن آن بستگی به نقشینه‌های عایدات فردی مشارکت کنندگان و میزان بازگشت سرمایه در آینده دارد. در نتیجه اصلاحات ساختاری صورت گرفته عموماً متضمن استقرار لایه‌هائی از حمایت اجتماعی بوده است: لایهٔ اول شامل طرح مزایای معیّن همراه با حساب‌های فردی مبتنی بر مشارکت معیّن به‌عنوان لایهٔ دوم.[1] لایهٔ سوم، یعنی پس اندازهای فردی که اغلب با امتیازهای مالیاتی تشویق می‌شوند. همچنین می‌توان حداقل حقوق بازنشستگی را ارائه داد.

۵. نتیجه

اصلاحات طرح‌های تأمین اجتماعی، به‌ویژه طرح‌های دولتی حقوق بازنشستگی، تا حد زیادی بر پایهٔ تثبیت یا تقلیل مخارج آینده به منظور پایدار ساختن طرح‌ها قرار داشت. اما نتایج توزیعی اصلاحات مهم‌اند و ضرورت دارد به هدف‌های کافی و منصفانه بودن مزایا و خوب زیستن اقتصادی کلی

---

۱. برای مثال در استونی، اروگوئه، لتونی، لهستان، روسیه، سوئد و مجارستان.

فرد بازنشسته توجه شود. اگر این هدف‌ها برآورده نشود جمعیت سالمند رو به گسترش در آینده، از حکومت‌ها می‌خواهند حکومت‌ها خطر کنند و از محل درآمدهای کلی مالیاتی حقوق بازنشستگی‌شان را تکمیل نمایند. بقای سیاسی، قویاً حکومت‌ها را تشویق می‌کند به تقاضاهای جمعیت بازنشستهٔ خود پاسخ بدهند.

در مردم‌سالاری‌ها، اصلاحات در طرح‌های دولتی باید حمایت یک حوزهٔ انتخابیهٔ آگاه را تأمین کند. این قابلیت تطابق یک نقطهٔ قوت برای طرح‌های دولتی حقوق بازنشستگی است. اما اصلاح‌های پارامتری در برخی محافل به‌مثابه نمودی از «خطر کردن سیاسی»، به صورت انکار یا غفلت در مورد وعده‌های حقوق بازنشستگی دولتی، تلقی می‌شود. در کشورهائی که جامعهٔ مدنی نفوذی قوی بر خط مشی عمومی دارد، خطر کردن سیاسی چندان بدخواهانه ملاحظه نمی‌شود و در این کشورها پس از بحث طولانی به منظور رسیدن به اجماع ملی، اصلاحات پارامتری به‌تدریج به اجرا در آمده است. درپی تغییراتِ پارامتری بودن، متضمن شکل دیگری از خطر کردن سیاسی است- این خطر که با وجود نیاز آشکار به اصلاح طرح دولتی، به سبب وجود زیان‌های فردی قبلاً مشخص شده و مورد مخالفت قرار گرفته، هیأت حاکم قادر نیست به اجماع بر سر شکل قابل قبولی از اصلاح دست یابد که خود منجر به یک «بن بست اصلاحات» می‌شود.

اصلاح یک طرح ویژهٔ تأمین اجتماعی می‌بایست کل حیطهٔ تغییر سَمت‌های اجتماعی در یک کشور را به حساب آورد. مطلوب آن است که اصلاحات تأمین اجتماعی ساده باشد، اما تعداد قلیلی از اصلاح ها (به‌ویژه اصلاحات پارامتری طرح‌های دولتی حقوق بازنشستگی) این معیار را برآورده می‌سازند. احتمال دارد یک اصلاح پیچیده، از لحاظ اجتماعی و اقتصادی برتری داشته باشد اما به خوبی درک نخواهد شد و کسانی که در نظر است از

آن منتفع شوند سوء ظّن خواهند داشت. باید بین پیچیدگی و سادگی موازنه برقرار باشد. در برخی از کشورها یک جریان متوالی اصلاحات گاه متناقض در طول چند سال وجود داشته است که اعتبار طرح را سست بنیاد می‌گرداند و اعتماد عمومی نسبت به آن را ضعیف می‌کند.

در کشورهای صنعتی، علی‌رغم هشدارهای ترسناک در باره بحران‌های حقوق بازنشستگی دولتی در مطبوعات عامه پسند، حمایت اندکی از اصلاحات ساختاری عظیم در سامانه‌های حقوق بازنشستگی دولتیشان وجود داشته است. در کشورهائی که اصلاحی ساختاری صورت گرفته معمولاً تغییرات عمده در یک دورهٔ طولانی به نحوی وارد شده است که نسل نزدیک شونده به بازنشستگی تأثیر اندکی گرفته‌اند. اثر کامل اصلاح ساختاری را نسل‌های بعد احساس خواهند کرد که از پی‌آمدهای اصلاح آگاه نیستند یا نسبت به آنها قیدی احساس نمی‌کنند یا قادر نیستند عقیدهٔ خود را ابزار کنند.

سرانجام طرح‌های بیمهٔ اجتماعی تجویز می‌کنند که چگونه قرار است مصرف کالا و خدمات بین کارگران مشارکت کننده و منتفعان غیر فعال تقسیم شود. ضرورت دارد اصلاحات طرح‌های دولتی حقوق بازنشستگی اوضاع اجتماعی، اقتصادی و جمعیتی، به‌طور خاص کاهش برنامه ریزی شدهٔ اندازهٔ نیروی کار نسبت به دریافت کنندگان حقوق بازنشستگی، را در نظر گیرند. منتفعان همان‌طور که در بهبود بخشیدن به استانداردهای زندگی سهیم‌اند که از دوران پس از جنگ منجر به گسترش اقتصادهای ملی شده، باید سهم خود در امکان کاهش استانداردهای زندگی در آینده را نیز بر عهده گیرند.

منابع

Barr, Nicholas, *The Economics of the Welfare State*, 3rd ed. (Oxford University Press, 1998).

Barr, Nicholas, "Reforming Pension: Myths, Truth and Policy Choice", 1 (2000) 55, *International Social Security Review*, 3-36.

Beattie, Roger and Warren McGillivray, "A Risky Strategy: Reflections on the World Bank Report: Averting the Old Age Crisis", 3-4 (1995) 48, *International Social Security Review*, 5-22.

Gillion, Colin, John Turner, and Clive Bailey (eds.), *Social Security Pensions: Development and Reform* (ILO, 2000).

International Labour Organization, *Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952* (No. 102) (ILO, 1952).

International Labour Organization, *World Labour Report: Income Security and Social Protection in a Changing World* (LO, 2000).

McGillivray, Warren, "Contribution Evision: Implications for Social Security Pension Schemes", 4 (2001) 54, *International Social Security Review*, 3-22.

McGillivray, Warren, "Ten Years of Public Pensions Reform", in Noriyuki Takayama (ed.), *Taste of Pie: Searching for Better Pension Provisions in Developed Countries* (Maruzen Co., 2003) 401-417.

Organisation for Economic Co-operation and Development, *Reforming Public Pensions: Sharing the Experiences of transition and OECD Countries* (OECD, 2004).

Pensions Commission, *Pensions Challenges and Choices: The First of the Pensions Commission* (The Stationery Office, 2004).

www.pensionscommission.org.uk/publications/2004/annrep/index.asp

Takayam, Noriyuki, "The Balance Sheet of Social Sheet of Social Security Pensions in Japan", in *The Balance Sheet of Social Security Pensions*, Proceedings No. 6, Institute of Economic Research.

World Bank, *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth* (Oxford University Press, 1994).

فصل دوازدهم

خلاصهٔ بحث

الکسیا بیروایلر*

نشست ۱: حقوق بشر و تأمین اجتماعی

نخستین نشست با ارائهٔ مطالب *امانوئل رینو* تحت عنوان «چالش‌های کنونی در حوزهٔ تأمین اجتماعی»، *آیبه ریدل* تحت عنوان «برخی چالش‌های حق انسان نسبت به تأمین اجتماعی» و *ملکوم لانگفورد* با عنوان «حق تأمین اجتماعی و پی‌آمدهای آن برای قانون، خط مشی و عمل‌کرد» افتتاح شد.

نخستین موضوعی که در بحث به آن پرداخته شد تفاوت قائل شدن بین دو رویکرد بود. رویکرد حقوق بشری، دال بر اینکه هرکس حقی نسبت به تأمین اجتماعی دارد، و رویکرد آماری سازمان بین‌المللی کار که به‌عنوان نخستین گام لازم می‌گرداند درصد معیّنی از گروه‌های جمعیتی مشخص نیاز به حمایت در برابر خطرهای اجتماعی پذیرفته شده در مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ مانند ناخوشی، عدم اشتغال یا سالمندی را دارند. حمایتی که احتمال دارد بعداً پوششی فراگیر بیابد. یک مشارکت کنندهٔ در بحث اعتقاد داشت که رویکرد

---

* معاون ارشد پژوهشی دانشگاه مانهایم. مایلم از ملکلم لانگفورد برای حمایتش در ویرایش این گزارش تشکر کنم.

حقوق بشری نسبتاً آرمان‌گرایانه است زیرا تضمین تأمین اجتماعی برای همهٔ اشخاص در سراسر جهان به‌طور همزمان ناممکن است درحالیکه رویکرد آماری را می‌توان واقع‌گرایانه‌تر و عملگرایانه‌تر دید. مشارکت کننده دیگر متذکر شد که کمیتهٔ حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی معمولاً ارقام آماری را در نظر نمی‌گیرد بلکه برای اجتناب از یک «فهرست مبتنی بر رده‌بندی» از دولت‌های عضو، بیشتر در قالب یک رویکرد کشور به کشور هر دولت را به تنهائی مد نظر قرار می‌دهد. مزیت این امر مورد تأکید قرار گرفت که ترازیاب‌ها را خود دولت‌ها برقرار سازند، چرا که فقط راهی برای پرداختن به موضوعات مربوط به تأمین اجتماعی نیست بلکه راهی برای دستیابی به حصول تدریجی در این زمینهٔ نیز هست.

یک نماینده سازمان بین‌المللی کار تأکید کرد که نیاز است مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ سال ۱۹۵۲ این سازمان- که فقط به مزایای تأمین اجتماعی می‌پردازد- به‌عنوان قسمت فنی اعلامیهٔ فیلادلفیا یعنی آرمانی نگریسته شود که سازمان بین‌المللی کار خواستار دستیابی به آن است. او خاطر نشان ساخت که اختتامیهٔ کنفرانس بین‌المللی کار در ۲۰۰۱ این آرمان را مجدد تأیید کرد. سازمان بین‌المللی کار کوشید با تنظیم پیش‌نویس مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ یک سطح حداقلی حمایت را برقرار سازد. زیرا فکر می‌کرد تنها چیزی است که، حتی اگر مقاوله‌نامهٔ اشاره شده بخشی اساسی از کل جمعیت را مستثنی گرداند، می‌توان در اوضاع و احوال معیّن در زمینهٔ تأمین اجتماعی به دست آورد. این امر در ۱۹۵۲ به‌عنوان واقعیت اجتماعی- اقتصادی دیده شده بود. به‌هرحال سازمان بین‌المللی کار از کنفرانس بین‌المللی کار ۲۰۰۱ به بعد رویکردی جامع را نسبت به تأمین اجتماعی اتخاذ کرده است و برای حمایت از این رویکرد در اختتامیهٔ خود بیمهٔ اجتماعی، کمک اجتماعی و طرح‌های

خصوصی را مورد توجه قرار داد. علاوه بر آن، نتیجهٔ اختتامیه تأیید مجدد اعلامیهٔ فیلادلفیا و مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ سازمان بین‌المللی کار به‌عنوان اسنادی مهم بود. گرچه وظیفهٔ یافتن راه‌هائی برای به اجرا در آوردن حق تأمین اجتماعی مستلزم برداشتن گام‌های بیشتر است، احتمال دارد الهام بخشی کنفرانس بین‌المللی کار و اختتامیهٔ سال ۲۰۰۱ به دست یافتن به این هدف کمک کند و این را می‌توان نقطه‌ای دانست که در آن رویکردهای آماری و حقوق بشری به یکدیگر نزدیک می‌شوند.

یکی از مشارکت کنندگان متذکر شد که لازم است در نظر داشته باشیم مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ سازمان بین‌المللی کار را تنها ٦ دولت از ٤١ دولت عضو به‌طور کامل تصویب کرده‌اند. با این وجود پذیرفته شده بود احتمالاً بهتر است به مقاوله‌نامه‌ای با میزان تصویب کم تکیه شود که دست‌کم برای بخش‌هائی از جمعیت کشورهای عضو، تأمین اجتماعی را فراهم آورد تا اینکه اصلاً مقاوله‌نامه‌ای در مورد تأمین اجتماعی وجود نداشته باشد. به‌هرحال رویکرد جامع اتخاذ شده در منشور حقوق اساسی اتحادیهٔ اروپا مُرجَّح است. در این بافتار، یک مشارکت کننده خاطر نشان ساخت میزان کم تصویب مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ ضرورتاً بدان معنا نیست که تأثیر کمی بر تأمین اجتماعی داشته است. به‌هرحال مسئلهٔ اثر عملی آن همچنان مطرح ماند.

سپس موضوع معاضدت اجتماعی و مادهٔ ۹ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مورد توجه قرار گرفت. درحالیکه یک مشارکت کننده نگران بود احتمال دارد درج معاضدت اجتماعی به نظرهای تفسیری تکراری بینجامد- یکی در بارهٔ مادهٔ ۹ و دیگری در بارهٔ مادهٔ ۱۱ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی که این نیز یاری اجتماعی را پوشش می‌دهد- مشارکت کنندهٔ دیگر بر مزیت‌های عملگرایانهٔ توجه به کمک اجتماعی در بافتار مادهٔ ۹ میثاق تأکید ورزید. گزارش یک دولت طرف میثاق

در بارهٔ مادهٔ ۱۱ میثاق اجازهٔ تمرکز بر معاضدت اجتماعی را نمی‌دهد چرا که مادهٔ ۱۱ نقداً طیف عظیمی از موضوعات را شامل می‌شود. کمیتهٔ حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی تذکرهای کوتاهی در زمینهٔ معاضدت اجتماعی بر اساس مادهٔ ۱۱ ارائه داده است اما این موضوع در عمل‌کرد کمیته، که تصمیم گرفته به مسائل دیگر تحت پوشش این ماده متمرکز شود به‌طور کامل بررسی نشده است. به‌علاوه گاه تمایز بین مزایای تأمین اجتماعی و معاضدت اجتماعی، اگر ناممکن نباشد به نظر می‌رسد مشکل باشد. بنابراین مادهٔ ۱۱ «محل» بهتری برای پرداختن به معاضدت اجتماعی است. مشارکت کنندگان اشاره کردند کمیتهٔ حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی متعهد نیست رویکرد سازمان بین‌المللی کار در مورد تفاوت گذاشتن بین تأمین اجتماعی و معاضدت اجتماعی را دنبال کند. به‌هرحال، در چند سال گذشته سازمان بین‌المللی کار تصور خود را بسط داده است. به‌علاوه می‌توان استدلال کرد که تهیه کنندگان پیش‌نویس مادهٔ ۹ در اصل قصد داشتند هم جنبهٔ مرتبط با درآمد را در تأمین اجتماعی پوشش دهند هم ابعاد مربوط به تأمین مالی آن به دست دولت را. گرچه احتمال دارد چنان تلقی شود که تعبیهٔ معاضدت اجتماعی در مادهٔ ۹ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی همچنان به‌عنوان مسئله‌ای دانشگاهی مطرح است، به نظر می‌رسد از دیدگاه عملی نیز چنین کاری سودمند باشد زیرا اجازه می‌دهد با تأمین اجتماعی و معاضدت اجتماعی به‌عنوان یک موضوع برخورد شود.

مشارکت کنندهٔ دیگری اعتقاد داشت که نمی‌بایست فقط بر بیمهٔ اجتماعی و معاضدت اجتماعی متمرکز شد بلکه می‌بایست بیشتر بر نتایج آن برای ساکنان در دولت‌های عضو تمرکز داشت. در پاسخ به آن، تذکر داده شد که

کمیته به‌هرجهت بیشتر به وضعیت فرد توجه دارد تا میانگین وضعیت در یک کشور.

اهمیت اجتناب از اتخاذ رویکردی مُضَیِّق، برای مثال با تمرکزِ صرف بر فقیران، در مورد تأمین اجتماعی برجسته شده بود. این کار با ذکر نقل قولی تأکید شده بود که اظهار می‌داشت «طرح تمرکز بر فقیران، طرح ضعیفی است». تأمین اجتماعی نیاز به آن دارد که کل جامعه را دربرگیرد. تمرکز گسترده‌ای، برای مثال به صورت توجه به جایگزینی درآمد، موازین تخفیف دهندهٔ فقر و «ستون صفر» بانک جهانی، مورد نیاز است.

درباره خصوصی‌سازی طرح‌های تأمین اجتماعی ذکر شد که این کار تعهد دولت‌ها «به حمایت» را به حرکت در می‌آورد، گرچه احتمال دارد دولت‌ها این واقعیت را دوست نداشته باشند. نکتهٔ تعیین کننده این نیست که تأمین اجتماعی را یک طرح دولتی، یک طرح خصوصی یا طرح مبتنی بر شراکت دولتی و خصوصی ارائه می‌دهد بلکه اثر آن بر وضعیت زندگی افراد است که اهمیت دارد زیرا ما از دیدگاه دریافت کننده آغاز می‌کنیم.

موضع زنان در سامانه‌های تأمین اجتماعی به‌ویژه بدان خاطر در دست گرفته شد که کمیتهٔ حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در نظرهای تفسیری خود بر حقوق زنان و برابری جنسیتی متمرکز شده بود. یکی از مشارکت کنندگان خواستار آن شد در هر نظر تفسیری عام در بارهٔ حق تأمین اجتماعی تأکید ویژه بر نقش و حقوق زنان گذاشته شود. در چنین بافتاری، اهمیت داشت که زنان تنها به‌مثابه یک گروه آسیب پذیر و به حاشیه رانده شده دیده نشوند و با آنان اینگونه برخورد نشود. جنگیدن با تبعیض علیه زنان مستلزم رفتاری است که متفاوت از رفتار با دیگر گروه‌های به حاشیه رانده شده است. نظر به اینکه احتمال دارد برخی از جنبه‌های طرح‌های سنتی تأمین اجتماعی آنان را به سوی وابستگی بیشتر سوق دهد به اهمیت استقلال زنان در حوزهٔ

تأمین اجتماعی اشاره شد. نمونهٔ آن موردی است که زنان به سبب درآمد بالاتر همسرانشان حقی نسبت به تأمین اجتماعی خود نداشته باشند. نیاز است این شکل‌های تبعیض در الگوهای موجود خانواده از بین برود. به علاوه یکی از مشارکت کنندگان توجه را به این واقعیت جلب کرد که احتمال دارد زنان بخشی از یک گروه آسیب پذیر مانند، روما[1] باشند که مسئلهٔ تبعیض مضاعف را مطرح می‌سازد.

نشست ۲: چشم‌انداز مقایسه‌ای در مورد حقوق تأمین اجتماعی

دور دوم بحث را رئیس پس از آن افتتاح کرد که مطالب *کاتارینا مولر* تحت عنوان «آمریکای لاتین و شرق اروپا» و *ساندرا لیبنبرگ* با عنوان «تقویت پاسخ‌گو بودن به نیازهای پایه‌ای فقرا: اجرای قضائی حقوق تأمین اجتماعی در آفریقای جنوبی» ارائه شد.

از آنجا که دادگاه‌ها می‌توانند به خط مشی تأمین اجتماعی آفریقای جنوبی و پی‌آمدهای آن شکل دهند سؤال‌هائی در خصوص کار دادگاه قانون اساسی آفریقای جنوبی مطرح شد. برای مثال، از آنجا که وجود یک حد پایینی[2] برای مزایای غیر مشارکتی آن را بدل به یک عنوان حقوق بشری می‌کند حد پایینی اشاره شده چگونه تعریف شد. در پاسخ گفته شد نظر به اینکه دادگاه قانون اساسی آفریقای جنوبی در رویهٔ قضائی خود از تعریف یک چنین حد پائینی امتناع کرده متأسفانه این سؤال بی جواب باقی ماند. همچنین بحث بر تعریف اصطلاح «آسیب پذیرترین گروه‌ها» و این نکته متمرکز شد که آیا رویهٔ قضائی دادگاه قانون اساسی آفریقای جنوبی تعریفی عملی از این اصطلاح به دست می‌دهد. یکی از مشارکت کنندگان اظهار داشت که دادگاه فقط بر این مسئله متمرکز است که آیا یک گروه در وضعیت بسیار وخیم قرار دارد یا نه. بنابراین

---

1. Roma

2. bottom line

تا به امروز در آفریقای جنوبی نه تعریفی مطلق از گروه‌های بـه حاشـیه رانـده وجود دارد و نه دسته بندی از آنان.

نگرانی دیگر چگونگی سازش دادن حمایت اجتماعی با عدم تبعیض بـود. در این زمینه یکی از مشارکت کنندگان بار دیگر توجه را به نقش زنـان جلـب کرد و تأکید ورزید که در واقع زنان هنوز دستمزدهای کمتر و در نتیجه حقوق بازنشستگی کمتری دریافت می‌کنند. در کشورهای شرق اروپا به این موضـوع توجه شده و تعدادی از این کشورها مانند لهستان، به منظـور تـضمین برابـری بیشتر، سامانهٔ دستمزد خود را تغییر دادند.

به سبب مشکلات تضمین حقوق بازنشستگی برابـر کـه بـالاتر نـشان داده شد، به مزیت سامانه‌های حقوق بازنشستگی غیر مشارکتی اشاره شد و تعدادی از مشارکت کننـدگان نمونـه‌هـائی از کـشورهائی را ارائـه کردنـد کـه حقـوق بازنشستگی را بر یک مبنای غیر مشارکتی پرداخته‌اند. برای مثال برزیل حقـوق بازنشستگی در منـاطق روسـتائی را ۸۷ دلار در مـاه بـرای مـردان از سـن ۶۰ سالگی و برای زنان از سن ۵۸ سالگی پـیش‌بینـی کـرد. ایـن سـامانه‌ای بـدون آزمون استطاعت است که با مالیات تأمین مالی می‌شود. اما بُلیـوی از ۶۵ سـال فقط ۲۲۵ دلار نقد در سال پرداخت می‌کند. این پرداخـت‌هـای قطعـی اثـر تـا حدی بحث برانگیز در مناطق روستائی داشت زیرا ۲۲۵ دلار در یک قـسط بـه دریافت کنندگان حقوق بازنشستگی پرداخت می‌شد و اغلب بلافاصـله خـرج می‌شد.

مشارکت کنندگان همچنین به اهمیت سن بازنشستگی یک جنـسی توجـه کردند که برای حل مسائل ناشی از امید زندگی متفاوت زنان و مردان ضرورت دارد. توجه به این واقعیت جلب شد که پوشش دادن یک جنسی هم اکنون در برخی از کشورهای درحال توسعه وجـود دارد و احتمـال دارد دادگـاه قـانون

اساسی آفریقای جنوبی سن بازنشستگی متفاوت زنان در قانون به صورت ٦٠ سال برای زنان و ٦٥ سال برای مردان را بزودی از بین ببرد.

نشست ۳: سازمان بین‌المللی کار و حق تأمین اجتماعی

این نشست به بررسی موضوعاتی پرداخت که *گرمان لوپز- مورالس* تحت عنوان «سازمان بین‌المللی کار و حق تأمین اجتماعی» و *آنجلیکا نوبرگر* با عنوان «ارزیابی رویکرد سازمان بین‌المللی کار نسبت به استانداردسازی و پایش» ارائه دادند.

یک هدف اصلی این بحث تمرکز بر پیوندهای بین سازمان بین‌المللی کار و کمیتهٔ حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بود گرچه هر دو نهاد تاریخ و فرهنگ خاص خود را دارند.

در خصوص رده بندی تاریخی *نوبرگر*، یکی از مشارکت کنندگان خواستار ایضاح رویکرد آرمانگرایانه- یعنی رویکرد سازمان بین‌المللی کار نسبت به تأمین اجتماعی در خلال جنگ جهانی دوم- شد. در پاسخ تأکید شد که این دوره نه فقط تحت تأثیر اعلامیهٔ فیلادلفیا بلکه همچنین توصیه نامه‌های ٦٧ و ٦٩ مصوب سال ١٩٤٤ قرار داشت که به تأمین درآمد و مراقبت پزشکی می‌پردازند. از آنجا که این اسناد اصل جهان‌شمولی را به شکلی منسجم و مدوّن بر قرار ساختند و از لحاظ پوشش اشخاص و احتمالات، جامعیت داشتند مُعرِّف یک نوآوری در آن زمان بودند. یک دید آرمانگرایانه بر اصول واقعی بازتاب یافته و بر روی کاغذ نوشته شده بود. این توصیه‌ها را حتی از چشم انداز امروز نمی‌توان کهنه دانست. برای مثال در جائی که قرار دادن مردمِ خود اشتغال در زمرهٔ یک گروه در معرض خطر، بدون ایجاد هزینهٔ زیاد امکان پذیر باشد می‌توان حتی چنین کاری را نیز انجام داد.

یک مشارکت کننده، نگران چگونگی وفق دادن رویکرد سازمان بین‌المللی کار نسبت به تأمین اجتماعی با حق بشری تأمین اجتماعی بود. چه میزان از کارهای سازمان بین‌المللی کار به‌ویژه از ۲۰۰۱ را می‌توان به صورت یک نظر تفسیری عام برگرداند؟ با در نظر گرفتن شاخه‌های تحت پوشش مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ سازمان بین‌المللی کار اینها را باید فقط به‌مثابه مثال مد نظر قرار داد. مشکل‌ترین سؤال احتمالاً این خواهد بود که- صرفنظر از جزئیات- رهنمودهای دقیق را تا چه حد می‌بایست وارد نظر تفسیری عام کرد و چه مقدار از جزئیات را می‌بایست بر عهدهٔ دولت‌های عضو گذاشت.

یک مشارکت کننده اظهار داشت که رویکردهای متفاوت کمیتهٔ حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و سازمان بین‌المللی کار ناشی از تفاوت‌های بین ارکان مبتنی بر پیمان‌نامه‌ها است. درحالیکه سازمان بین‌المللی کار می‌تواند تقریباً به ۲۰۰ مقاوله‌نامه و توصیه‌نامه دسترسی داشته باشد کمیتهٔ حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی باید فقط به یک سند کلی و جامع تکیه کند. اگر یک دولت یکی از مقاوله‌نامه‌های سازمان بین‌المللی کار را تصویب کند این سازمان گفت‌وگو با آن را بر سر موضوعی مشخص آغاز می‌کند درحالیکه کمیتهٔ حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی گفت‌وگو با ۱۵۱ دولت در بارهٔ همهٔ حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و دستیابی به استانداردهای بالاتر در مورد این حقوق را قبول می‌کند. به منظور گردآوردن همهٔ دولت‌هائی که تاکنون مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ را تصویب نکرده‌اند، در گفت‌وگو با سازمان بین‌المللی کار و بررسی دلائل آنها برای عدم تصویب، قطعنامه‌ای در سال ۲۰۰۲ به تصویب رسید. با این قطعنامهٔ از نظر حقوقی غیر الزام‌آور (رویکرد قانون نرم) تلاش می‌شود دولت‌ها وادار شوند مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ از نظر حقوقی الزام‌آور را تصویب کنند (رویکرد قانون سخت)، روندی که دلالت بر

آن دارد استفاده از قانون نرم به یک پیمان‌نامهٔ از نظر حقوقی الزام‌آور منتهی می‌شود.

یک نمایندهٔ سازمان بین‌المللی کار تأکید ورزید که نمی‌توان سطح خاصی از تأمین اجتماعی را در نظر گرفت که از حقوق اساسی بشر مستثنی باشد، یعنی هدف صرفاً نمی‌تواند بهبود وضعیت‌های مربوط به نیازهای پایه‌ای باشد. در مورد حقوقدانان حوزهٔ حقوق بشر و تمرکزشان بر قانون، خط مشی و راهبرد به اهمیت در اختیار داشتن منبعی برای الهام مانند اعلامیهٔ فیلادلفیا اشاره شد. نقطهٔ تمرکز و آغاز کار سازمان بین‌المللی کار هنگام پرداختن به تأمین اجتماعی استفاده از قانون، خط مشی و راهبرد است و نمایندگان از شنیدن این نکته محظوظ می‌شوند که حقوقدانان حوزهٔ حقوق بشر نیز این جهت‌گیری را برمی‌گزینند.

مشارکت کنندهٔ بعدی پیشنهاد داد «رویکردی تجربی» اتخاذ گردد. مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ سازمان بین‌المللی کار را می‌بایست از یک دیدگاه تاریخی مد نظر قرار داد. تأکید مضاعف بر اثر عملی اعلامیهٔ ۱۹۹۸ گذاشته شد که قصد داشت دولت‌ها را تشویق به تصویب مقاوله‌نامه‌های بیشتر سازمان بین‌المللی بکند که آشکار شد بسیار موفقیت آمیز بود.

استدلال دیگر به نفع ملاحظهٔ مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ سازمان بین‌المللی کار به‌مثابه یک نقطهٔ آغاز خوب برای مادهٔ ۱۲ منشور اجتماعی اروپا بود. بند فرعی ۲ این ماده صراحتاً به مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ سازمان بین‌المللی کار اشاره می‌کند و لذا کمیتهٔ اروپائی حقوق اجتماعی این مقاوله‌نامه را مبنای کار خود در مورد تأمین اجتماعی قرار داد.

در این زمینه یک مشارکت‌کننده استدلال کرد که کمیتهٔ اروپائی حقوق اجتماعی تمایل دارد بیانیه‌های بسیار گسترده صادر کند اما اکثر شاکیان به

موارد مشخص نقض‌های افراد اشاره می‌کنند. از اینرو احتمال ندارد اظهارات عام این کمیته واقعاً کمک کننده باشد و لذا این سؤال مطرح می‌شود که از چشم انداز حقوق بشر چه کاری را می‌توان و می‌بایست انجام داد به‌ویژه آنکه در سطح ملی اثرگذار است. مشارکت کنندهٔ دیگر متذکر شد رویهٔ شکایت دسته جمعی بر اساس منشور اجتماعی اروپا هنوز توجه خود را بر مهم‌ترین موضوعات تأمین اجتماعی متمرکز نکرده که عبارت است از تحت پوشش قرار دادن یا مستثنی کردن گروههای خاص، نابرابری و تبعیض.

مشارکت کنندهٔ دیگر در بارهٔ اثر بحث اشاره شده در اتحادیهٔ اروپا بر سر نیاز به انعطاف پذیری و امنیت در مورد کار کمیتهٔ حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و سازمان بین‌المللی کار در شگفت بود. دیگران به این ترتیب به مقابله برخاستند که بحث اشاره شده در اروپا فقط به بخش کوچکی از مسئلهٔ جهانی می‌پردازد و بنابراین- دریک زمینهٔ وسیع‌تر و جهانی- فقط مسئله‌ای بسیار جزئی یا حتی بی‌اهمیت است.

این سؤال مطرح شد که آیا همان‌طور که مثال سال ۲۰۰۱ کنفرانس بین‌المللی کار نشان می‌دهد ترسی در بارهٔ دور شدن از مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ سازمان بین‌المللی کار و اتخاذ رویکرد دارای جهت گیری حقوق بشری وجود دارد. یک نمایندهٔ سازمان بین‌المللی کار تأکید کرد همچنان می‌توان مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ این سازمان را نقطهٔ آغاز رویکردی تلقی کرد که سازمان بین‌المللی کار در ۲۰۰۱ اتخاذ کرد. در کنفرانس بین‌المللی کار تلاش می‌شد برخی موضوعات کنونی پذیرفته و به جای یک مقاوله‌نامهٔ جدید در یک قطعنامه بررسی شوند. به نظر می‌رسید صدور بیانیه‌ای روشن در بارهٔ نقش دولت‌ها اهمیت ویژه داشته باشد. در نتیجه رویکرد اتخاذ شده در کنفرانس برای دولت در زمینهٔ تعریف و برقرار ساختن استانداردها و به‌علاوه بررسی تأمین اجتماعی در یک بافتار جمعیت سالمند شونده نقشی اصلی را در نظر

می‌گرفت. گرچه بحث گسترده‌ای در داخل گروه کار وجود داشت موضعی رسمی در مورد طرح‌های خصوصی سازی یا تأمین مالی گرفته نشد. اما به‌شدت از خصوصی سازی انتقاد شده است. گرچه هنوز بانک جهانی بر انگاره طرح‌های تأمین مالی از پیش اصرار می‌ورزد این گونه درک شده است که تغییرات جمعیتی بر هر سامانه‌ای اثر می‌گذارد. در کنفرانس بین‌المللی کار در ۲۰۰۱ تردیدهائی در بارهٔ سازگار بودن طرح‌های خصوصی حقوق بازنشستگی با مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ سازمان بین‌المللی کار ابراز شد چرا که طرح‌های خصوصی حقوق بازنشستگی بر انگاره کلی سرمایه‌گذاری استوار است: آنها بر اساس سطح عایدات قبلی تنظیم شده‌اند بدون اینکه قابلیت پیش‌بینی آنچه استفاده کنندگان آینده از حقوق بازنشستگی قادر خواهند بود به‌عنوان پس اندازهای خصوصی انباشته سازند، در نظر گرفته شود. بنابراین باید بر اهمیت مسئولیت دولت‌ها در زمینهٔ طرح‌های خصوصی حقوق بازنشستگی و تضمین‌های حداقلی تأکید شود.

این نشست را نمایندهٔ سازمان بین‌المللی کار خاتمه داد که به موضوع همکاری فنی توجه کرد و متذکر شد علی‌رغم رویکردهای متفاوت سازمان بین‌المللی کار و کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، آنها به‌ویژه با استفاده از قانون، خط مشی و راهبرد به‌عنوان نقطهٔ تمرکز و آغاز، به‌طور فزاینده‌ای در جهت همسان حرکت می‌کنند.

نشست ۴: حمایت از گروه‌های به حاشیه رانده‌شده و آسیب‌پذیر

پس از آنکه *شالینی سینها* «برنامهٔ تأمین اجتماعی انجمن زنان کارگر در بخش غیر رسمی در هند» و *هلن بالدرسون* «دسترسی برابر به تأمین اجتماعی در کشورهای اروپا: قضیهٔ پناه‌جویان» را ارائه کردند، رئیس بحث را با اشاره به

این نکته آغاز کرد که احتمال دارد در زمان تنظیم پیش‌نویس نظر تفسیری عام در بارهٔ حق برخورداری از تأمین اجتماعی چالش‌های اضافی با موضوع پناه‌جویان مطرح گردد. او همچنین برخی مسائل موجود در پیمان‌نامهٔ پناهندگی را برجسته ساخت.

سؤال نخست این بود که آیا بریتانیا مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۱۸ سال ۱۹۶۲ سازمان بین‌المللی کار، یعنی مقاوله‌نامهٔ برابری رفتار (تأمین اجتماعی) که افراد بی‌تابعیت و پناهندگان را در بر می‌گیرد تصویب کرده است.[1] سؤال اشاره شده بی‌پاسخ ماند زیرا در قضیهٔ خاص پناه‌جویان اهمیت این امر برای افرادی در کانون توجه قرار داشت که قادر باشند، در صورت امکان پذیر بودن شکایت فردی و وجود داشتن رویه‌های اجرائی، در دادگاهی مانند دیوان اروپائی حقوق بشر طرح شکایت بکنند، که متأسفانه به میزان قابل توجهی در سازمان بین‌المللی کار مطرح نیست. به‌هرحال، اهمیت این نکته که از دولت خواسته شود عمل خود در خصوص طرز رفتار برابر در حوزهٔ تأمین اجتماعی را به گونه‌ای توجیه کند که این مقاوله‌نامهٔ سازمان بین‌المللی کار خواسته است، همچنان به جای خود باقی است و عضویت در یک پیمان نامه دیگر حقوق بشری نمی‌تواند جای آن را بگیرد.

موضوع دیگری که بحث شد این بود که آیا کمک به پناه‌جویان می‌بایست کمتر از کمک اجتماعی به مقیمان باشد یا آنکه یک حداقل تأمین اجتماعی به معنای مندرج در مادهٔ ۹ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی وجود دارد. مشارکت کنندگان توافق داشتند که پرداخت حداقلی به پناه‌جویان می‌بایست به اندازه‌ای باشد که مقیمان و اتباع دریافت می‌کنند، به علاوه شامل

---

۱. تا این تاریخ بریتانیا مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۱۸ را تصویب نکرده است.

مزایای مربوط به مسکن شود. در خصوص بریتانیا، این حکومت می‌بایست استانداردی را مجدد برقرار سازد که پیش از سال ۱۹۹۶ وجود داشت، گرچه می‌تواند با فراهم آوردن مزایای غیرمشارکتی گوناگون جهت افرادی تکمیل شود که برای مدت زمان معینی در بریتانیا به سر می‌برند.

توجه بسیار زیاد به کار انجمن زنان خود اشتغال و نقش برجسته‌ای که زنان در هند ایفا می‌کنند، نشان داده شد. یک مشارکت کننده پرسید انگیزهٔ احتمالی کارگران بخش غیر رسمی برای ورود به بخش رسمی چه خواهد بود. مشارکت کننده دیگر در شگفت بود که آیا انجمن زنان خود اشتغال یارانه دریافت می‌کند و آیا خودشان خود را در برابر خطرهای تحت پوشش تأمین اجتماعی بیمه می‌کنند. نمی‌بایست به یارانه‌ها با دید منفی نگریست، گرچه اگر سامانه‌ای را که انجمن زنان خود اشتغال برپا داشته متکی به یارانه نباشد آسان‌تر می‌توان تغییر سَمت داد.

همچنین توجه به هدفی معطوف شد که انجمن زنان خود اشتغال برای دستیابی به اشتغال کامل، تأمین درآمد و تأمین اجتماعی تعیین کرده بود. این سؤال مطرح شد که آیا قرار است این هدف با کمک حکومت به دست آید. نگرانی دیگر آن بود که آیا انجمن زنان خود اشتغال نیز به موضوع حقوق زایمان توجه می‌کند، چرا که در مطلب ارائه شده به این حقوق توجه نشده بود. به‌علاوه یک مشارکت کننده خواستار آن شد که انجمن زنان خود اشتغال در بارهٔ اصطلاح «رویکرد یکپارچه» توضیح دهد. به‌علاوه از انجمن زنان خود اشتغال در بارهٔ حداقل خواستش از حکومت برای عملی ساختن هیأت‌های رفاه طرح بیمهٔ خُرد سؤال شد.

در بررسی سؤال‌های مشارکت کنندگان تأکید شد که اقتصاد غیر رسمی به سرعت در هند در حال رشد است، که اهمیت گسترش دادن سامانه‌های تأمین

اجتماعی را افزایش می‌دهد. هیأت‌های رفاه و کار کردن در این عرصه را می توان به‌عنوان مثال‌هائی در این زمینه نام‌برد. به‌هرحال انجمن زنان خود اشتغال موضع انتقادی نسبت به این نهادها دارد زیرا آنها علیه زنان تبعیض قائل می‌شوند؛ به نیازهای خاص زنان توجه نمی‌کنند. فزون بر آن سامانه‌های سلامت که حکومت ارائه داده دچار سوء عمل‌کرد است چراکه یارانه‌ها به جای فقیران به ثروتمندان کمک می‌کند. بااین‌حال انجمن زنان خود اشتغال فقط به اتکای خود کار نمی‌کند، ارتباط با حکومت، به‌ویژه در سطح محلی یعنی در جائی اهمیت دارد که باید دسترسی به طرح‌های حکومت برای افراد فراهم باشد. ضمناً باید حکومت را قادر ساخت به فقیران دسترسی داشته باشد. مواردی وجود داشت که در آنها حکومت نقش مهم خود در تأمین نیازهای پایه‌ای را درک کرد اما قادر نبود به گروه‌های فقیر دسترسی پیدا کند. برای مثال مراقبت از کودک در انجمن زنان خود اشتغال با سامانهٔ دولتی مراقبت از کودک پیوند دارد تا دسترسی به مناطقی محلی، که پیشتر دسترسی به آنها وجود نداشته است، را برای سامانهٔ دولتی فراهم آورد. در این زمینهٔ تماس بین سیاستمداران و «پایین‌ترین سطح جامعه» قویاً تشویق شد. دومین کمیسیون ملی کار با ایجاد یک سامانه به‌عنوان نمونهٔ اولیه، گام بلندی به جلو برداشت که در آن به هر فرد تأمین اجتماعی داده شد. اما پیش از آنکه این سامانه بتواند اجرا شود آن را تغییر داد. قانون مادری هند فقط شامل زنانی می‌شود که در استخدام هستند. بنابراین انجمن زنان خود اشتغال یک برنامهٔ «بیمهٔ خُرد» برای پرداختن به نیازهای مادری زنانی ایجاد کرد که شاغل نیستند یا در بخش غیر رسمی شاغل‌اند. همچنین تذکر داده شد با وجود آنکه انجمن زنان خود اشتغال ظرفیت سازی مهمی را برعهده می‌گیرد، با توجه به مشکل تشریح و ارائهٔ سامانه‌های تأمین، اهمیت «دست در دست هم داشتن» را

نمی‌بایست کم برآورد کرد. تحقیق در عرصهٔ تأمین اجتماعی نیز یکی از بخش‌های جدائی ناپذیر کار انجمن زنان خود اشتغال است.

مشارکت کنندهٔ دیگر موضوع حمایت از دارائی‌هائی را مطرح کرد که فرد خود اشتغال برای کسب درآمد به آنها اتکاء دارد. در چنین مواردی تمایزی قوی بین کار و سرمایه وجود ندارد. در پاسخ، یک عضو سازمان بین المللی کار توصیه کرد توجه نه تنها بر مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ بلکه همچنین بر اعلامیهٔ فیلادلفیا متمرکز گردد، که رویکردی باز را اتخاذ می‌کند و بخش اصلی سامانهٔ سازمان بین‌المللی کار برای پرداختن به تأمین اجتماعی است. درحالیکه بحثی بین اقتصاددانان و بانک جهانی در بارهٔ قابلیت دوام طرح‌های بیمهٔ خُرد، که مورد تردید بود، جریان داشت اشاره شد که سازمان بین المللی کار از این سامانه حمایت می‌کند. با این وجود در مورد انجمن زنان خود اشتغال، پیوند با حکومت از اهمیت فوق العاده برخوردار است زیرا احتمال دارد مفهوم بیمهٔ خُرد بدون یارانه پذیرفته شده باشد.

این نشست با چند نظر مشورتی در بارهٔ یک پیش‌نویس احتمالی نظر تفسیری عام در مورد ماده ۹ خاتمه پذیرفت. یک مشارکت کننده در شگفت بود که آیا پیش نویس می‌بایست تعریفی از تأمین اجتماعی به دست دهد و به نوشته‌های سازمان بین المللی کار مراجعه کند. پیشنهاد شد برای ارائهٔ تعریف از اعلامیهٔ فیلادلفیا استفاده شود زیرا مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ تنها یک سند فنی است که این تعریف را به کار می‌برد. مشارکت کنندگان، با اتخاذ رویکردی جامع از یک چشم انداز حقوق بشری، بر اهمیت پیوند دادن حق تأمین اجتماعی با دیگر حقوق مانند حق مسکن و حق آب تأکید ورزیدند. فزون بر آن چنان تلقی می‌شد که نه تنها دولت بلکه دیگر نهادها نیز برای ایجاد دسترسی به طرح‌ها و مزایای تأمین اجتماعی اهمیت دارند. بنابراین می‌بایست

به این سؤال با دقت توجه شود که آیا ضرورت دارد در هنگام تنظیم پیش نویس نظر تفسیری عام مادهٔ ۹ آن کنشگران پذیرفته شوند.

نشست ۵: الگوهای تأمین اجتماعی

بیانات پیتر *باکویس* تحت عنوان «الگوهای تأمین اجتماعی و چالش نولیبرال» با ارائهٔ نظر *وارن مک گیلیوری* دنبال شد.

نظردهنده ابتداء به طرح پیشنهاد در ایالات متحده برای خصوصی سازی حقوق بازنشستگی تأمین اجتماعی توجه کرد. او به‌ویژه احساس می‌کرد که طرح اشاره شده مسئله ساز است زیرا اجرای آن به این دلیل پر هزینه است که آدم‌ها هر ماه سهمی را به حساب خود می‌پردازند. به‌علاوه میلیاردها دلار وارد بازار مالی می‌شود و سهم دهندگان مقادیر عظیمی پول را در حساب‌های خود مشاهده می‌کنند اما به محض آنکه تعداد زیادی از مردم بازنشسته شوند و شروع به خرج کردن دارائی‌های خود بکنند این دارائی‌ها احتمالاً کاهش می‌یابد.

موضوع بعدی تعداد کم موارد تصویب مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ سازمان بین‌المللی کار بود. از دید نظر دهنده نمی‌بایست بیش از حد بر تعداد کم تصویب‌ها تأکید ورزید. بلکه می‌بایست بر این واقعیت تأکید گذاشت که مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ رهنمودهای مهمی برای همهٔ دولت‌ها فراهم می‌آورد. مقاوله‌نامه در ۱۹۵۰ پذیرفته شد و، با دنبال کردن *روح*[1] آن دهه، یک استاندارد متحدالشکل را برای همهٔ کشورها پیش‌بینی می‌کند که امروزه برای نیروی کار در بسیاری از کشورهای درحال توسعه نامناسب است. نظر دهنده با توجه‌کردن به طرح‌های مزایای معیّن که در ارائهٔ مطلب قبلی ذکر شد، اظهار

---

1. Zeitgeist

داشت که شکست بسیاری از طرح‌ها در کشورهای درحال توسعه به سبب سوء مدیریت عظیم اقتصاد کلان بوده است. برای نمونه می‌توان به شکست مراقبت سلامت و همچنین آموزش اشاره کرد. عمل کردن در چنین اوضاعی برای سامانه‌های تأمین اجتماعی ناممکن بود. در دهۀ ۱۹۶۰ سامانۀ بیسمارکی تأمین اجتماعی به کشورهای درحال توسعه‌ای منتقل شد که انتظار می‌رفت در آخر سده اشتغال رسمی در سطح کشورهای صنعتی داشته باشند. اما اکثر دولت‌های درحال توسعه به چنین سطوحی نرسیده‌اند و در نتیجه به سامانۀ تأمین اجتماعی جدیدی نیاز است.

به چند دلیل به‌شدت از مقاوله‌نامۀ شمارۀ ۱۰۲ سازمان بین‌المللی کار انتقاد شده است. مع‌ذالک با در نظر گرفتن میزان ۴۰ درصدی جایگزین ساختن که این مقاوله‌نامه مشخص می‌سازد و مسائل پیش روی بسیاری از کشورهای غربی، برای مثال آلمان، که میزان‌های بسیار بالاتر جانشین ساختن را دارند باید قبول کرد درعین‌حال که احتمال دارد مقاوله‌نامۀ شمارۀ ۱۰۲ سازمان بین‌المللی کار کهنه باشد اما تاریخ مصرف آن نگذشته است و حتی می‌تواند راهنمای مفیدی برای کشورهای توسعه‌یافته باشد. به علاوه احتمال دارد منبع سودمندی برای یک نظر تفسیری عام در مورد مادۀ ۹ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی باشد.

بحث بعدی این نشست عمدتاً به نقش مقاوله‌نامۀ شمارۀ ۱۰۲، رویکرد سه ستونی بانک جهانی و تحولات اخیر آن و نقشی پرداخت که می‌بایست سامانۀ بیسمارکی تأمین اجتماعی در فرایند تنظیم پیش‌نویس یک نظر تفسیری عام در بارۀ تأمین اجتماعی ایفا کند. به‌علاوه، بر اهمیت انسجام در خط‌مشی تأکید شد.

ابتدا دربارۀ جنبه‌های مثبت و منفی مقاوله‌نامۀ شمارۀ ۱۰۲ سازمان بین‌المللی کار بحث شد. یک نمایندۀ سازمان بین‌المللی کار تأیید کرد که

مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ برای کار روزمره بسیار سودمند است. به‌عنوان نمونه، اردن درحال تصویب مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ و درنتیجه اصلاح سامانهٔ خود است. همچنین باید به این واقعیت توجه داشت که سازمان بین‌المللی کار می‌کوشد مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ را با توصیه‌نامهٔ ۲۰۰۱ تکمیل کند. مثلاً در مورد مکزیک به منظور، ابتداء تحلیل وضعیت در مکزیک و سپس ارائهٔ پیشنهاد برای اصلاحات لازم، توافق با سازمان بین‌المللی کار حاصل شد.

از آنجا که به نظر می‌رسد مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ سازمان بین‌المللی کار در مورد مناسب بودن میزان جایگزین ساختن پیچیده باشد، یک مشارکت کننده در شگفت بود که چه مقدار جایگزین ساختن می‌تواند مناسب تلقی گردد. یک نمایندهٔ سازمان بین‌المللی کار با این استدلال موضوع پیچیده بودن را رد کرد که صرف نظر از اینکه چه عقیده‌ای در بارهٔ میزان دقیق جایگزین ساختن مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ وجود داشته باشد باید پذیرفت که کار فنی بسیار کاملی صورت گرفته است. گرچه مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ میزان جایگزین سازی حداقلی ٤٠ درصد حقوق بازنشستگی را پیش‌بینی می‌کند از آلمان به‌خاطر رفتن به پایین‌تر از ٤٥ درصد انتقاد شد. به‌علاوه احتمال دارد برای کشورهای با درآمد پایین میزان جایگزین سازی مسئله باشد.

در این بافتار، مشارکت‌کنندهٔ دیگر توجه را به این واقعیت معطوف ساخت که در آلمان بسیاری از دریافت کنندگان حقوق بازنشستگی جدا مانده از دیگران گرسنه‌اند زیرا حقوق بازنشستگی‌شان کفاف برخورداری از مراقبت درست به‌ویژه در مورد افراد وابسته را نمی‌دهد. لذا این فقط مسئله‌ای پیش روی کشورهای درحال توسعه نیست. احتمال دارد وضع در این کشورها بهتر هم باشد زیرا پیوندهای خانوادگی عموماً نزدیکتر است.

یک مشارکت‌کننده متذکر شد- جدا از همهٔ انتقادهائی که از مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ سازمان بین‌المللی کار به عمل می‌آید- نمی‌بایست فراموش کرد

که فلسفهٔ این سازمان مترقی است و اجرای تدریجی پیش‌بینی شده است که برای دستیابی به پوشش کامل ضرورت دارد.

یک مشارکت کننده با پرداختن به مطلب ارائه شده تحت عنوان «الگوهای تأمین اجتماعی و چالش نولیبرال» خواستار ایضاح بیشتر نظرهای ارائه شده در پایان مطلب شد که اصلاحات مورد نیاز برای بهبود یافتن سامانه را تجویز کردند. سؤال دوم این بود که به نظر ارائه دهندهٔ مطلب، چه گام‌های مشخصی می‌بایست برداشته شود و آیا انگاره‌ای در این مورد دارد که بَرندگان برنامهٔ بوش احتمال دارد چه کسانی باشند. با توجه به وضعیت بلافاصله پیش از «سیاست جدید» روزولت، این سؤال مطرح شد که آیا گزینه‌ای برای بازگشت به این وضعیت است یا بیشتر می‌بایست آن را به عنوان راه جدیدی برای سرمایه‌گذاری در نهادهای سهامی و قرضه درک کرد. سؤال دیگر متوجه آثار احتمالی مشارکتِ استخدام شوندگان در طرح حقوق بازنشستگی بود بدون اینکه خودشان حقوق بازنشستگی دریافت کنند که منجر به این سؤال می‌شود که آیا احتمالاً سامانه‌های غیرمشارکتی یا مبتنی بر تأمین مالی با مالیات تنها راه تأمین مالی سامانه‌های تأمین اجتماعی خواهند بود. این مشارکت کننده در بحث با تأکید بر اهمیت سه‌جانبه‌گرائی کنجکاو بود چیزهائی را در بارهٔ تجربهٔ سازمان بین‌المللی کار در خصوص مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ و توصیه‌های ممکن، برای تنظیم نظر تفسیری عام بیاموزد. سرانجام به موضوع بدیل‌های رویکرد بیسمارکی توجه شد.

در پاسخ گفته شد که فقر در سن پیری در ایالات متحده نیز یک مسئلهٔ مطرح برای برندگان و بازندگان بازار مالی است. طبق تحلیل بازار قرضه در هر دو حالت مردم تمایل دارند دارائی خود را بفروشند که بازار را تحت فشار قرار می‌دهد.

بزرگترین نگرانی آن است که احتمال دارد دریافت کنندگان حقوق بازنشستگی از راه سرمایه‌گذاری در حساب‌های خود بازنده شوند. تأکید شد که این نوع فقر دوران پیری دیگر در ایالات متحده قابل قبول نیست. اگر مردم سرمایه‌گذاری غیرعقلانی بکنند و پس انداز خود را از دست دهند دولت مجبور خواهد شد وارد قضیه شود و در نهایت جمعیت در کل است که بزرگترین بازنده خواهد بود. بازگشت به «سیاست جدید» واقع‌گرایانه تلقی نشد؛ مشارکت کننده، بیشتر انتظار داشت دولت بپذیرد مردم در فقر سقوط می‌کنند. از نگاه او عقیده حکومت ایالات متحده آن بود که مردم خطرکردن‌ها را به‌عنوان یک نتیجهٔ طرفداری از آزادی ارادهٔ فردی می‌پذیرند و بنابراین عقلانی عمل و سرمایه‌گذاریِ مطمئن خواهند کرد.

همین مشارکت کننده در بحث اضافه کرد درحالیکه مشارکت مالیات‌پایه در بسیاری از کشورها کارائی دارد، در چنین بافتاری انگیزه‌های قوی مالیاتی برای پس انداز داوطلبانه می‌تواند پیشنهاد خوبی باشد. احتمال دارد اتحادیه‌های کارگری نیز احساس خوبی نسبت به سامانه‌های مالیات‌پایه داشته باشند. از آنجا که هم اکنون چالشی با اعلام صریح اصول پایه‌ای وجود دارد نیاز است با این نگرانی مقابله شود که میزان پوشش احتمالاً با مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ انطباق نداشته باشد. تحولات در اسلوونی را می‌توان به مثابه نمونه‌ای مثبت نگریست. این دولت پیشنهادهای بانک جهانی را بسیار هزینه‌مند تلقی کرد و تصمیم گرفت ستون سومی، مُرکَّب از پس‌اندازهای داوطلبانه و انگیزه‌های سرمایه‌گذاری، ارائه دهد. اتحادیه‌های قوی کارگری که از پذیرفتن خصوصی سازی امتناع ورزیدند، بر این نتیجه‌گیری اثر داشتند. امروزه این روش برای کشورهای واقع در مرحلهٔ انتقالی از همه سالم‌تر است. در خصوص کشورهائی مانند یوگسلاوی سابق که با فقدان مشارکت روبه‌رو

هستند اما اولویت اصلی را یک دستگاه حکومتی می‌بینند که مؤثرتر کار کند، بانک جهانی باید پا پیش بگذارد و وام‌های بلند مدت بدهد.

یک مشارکت کننده با پرداختن به مسئلهٔ تأمین مالیِ سامانه‌های تأمین اجتماعی توجه را به این واقعیت جلب کرد که در وضعیت «بمب زمانی جمعیتی» زندگی می‌کنیم. در چنین بافتاری این نگرانی مطرح شد که مردم در کشورهای اروپا به سبب این واقعیت مایل به پرداخت مشارکتی نیستند که سامانه‌های تأمین اجتماعی اجباری را به زور پذیرفته‌اند. به‌علاوه بر طرح فراگیر کمک اجتماعی مبتنی بر محک استطاعت و طرح مساعدت اجتماعی تأمین مالی با اخذ مالیات در بریتانیا تأکید شد که مزایائی را برای وضعیتی پیش‌بینی می‌کند که حقوق بازنشستگی بسیار کم است و حتی به سطح امرار معاش نمی‌رسد. همچنین گفته شد که سامانهٔ مشابهی را می‌توان در شیلی یعنی در جائی یافت که برای ادامهٔ موجودیت، یک تضمین حداقلی ارائه شده است. برای کسانی که در این سطح قرار می‌گیرند مزایای مبتنی بر محک استطاعت پیش‌بینی شده است. به‌علاوه در کشورهای دیگر نیز یک تضمین مُکمّل درآمد وجود دارد. ایجاد یک تضمین حداقلی می‌تواند فکر خوبی برای کشورهائی باشد که چنین چیزی را ندارند.

نکتهٔ بعدی مورد بحث نقش بانک جهانی و موضوع انسجام خط مشی، به‌ویژه در خصوص کار سازمان بین‌المللی کار بود. یک مشارکت کننده خواستار آن شد این نکته در ذهن باشد که بخش حمایت اجتماعی بانک جهانی اساساً از حقوق بازنشستگی مراقبت می‌کند. تعامل بین بخش‌های مختلف به وقوع نمی‌پیوندد زیرا آنها سامانه‌ای متحدالشکل را شکل نمی‌دهند. برخلاف تشکیلات بانک جهانی، بین شاخه‌های گوناگون سازمان بین‌المللی کار تعامل زیادی صورت می‌گیرد. به علت موفقیت تردید برانگیز الگوی سه

ستونی، بانک جهانی امروزه بیشتر پذیرای دیگر رویکردها و گفت‌وگو با دیگر نهادهاست. گرچه احتمال دارد همکاری با بانک جهانی آسان‌تر باشد، هنگامی که تلاش می‌شود ارزش‌هائی یک شکل برای سازمان بین‌المللی کار و بانک جهانی تعریف شود، مسائلی مطرح می‌گردد. پیشنهاد شد که منتظر گزارش آینده در بارهٔ کار و اثر بانک جهانی باشیم. این گزارش می‌تواند آگاهی از اهمیت توسعهٔ اجتماعی علاوه‌بر توسعهٔ اقتصادی را افزایش دهد.

در خصوص الگوی سه ستونی بانک جهانی عقاید متفاوتی وجود داشت. برخی فکر می‌کردند مبهم است زیرا موضوع اصلی اندازهٔ ستون‌ها و ایجاد یک سامانهٔ تأمین اجتماعی است که کارکرد خوبی داشته باشد درحالیکه دیگران رویکرد سه ستونی را جالب یافتند. احتمال دارد بر بعضی مسائل غلبه یابد زیرا ارائه یک طرح دولتی در جائی است که بازار مطرح می‌شود. به الگوی سنگاپور- یعنی سامانه‌ای که کاملاً از طریق بازار مالی عمل می‌کرد- و گرایش چین در جهت دور شدن از سامانهٔ بیسمارکی به سمت سامانه‌ای فردی‌تر علاقه نشان داده شد. دیگران به این دلیل از رویکرد سه ستونی بانک جهانی قویاً انتقاد کردند که به اثبات نرسیده در عمل مؤثر واقع شود. در واقع برخی از دولت‌ها ترجیح می‌دهند از این رویکرد دور شوند اما نظر به اینکه امکان پذیر نیست باید به آن توجه کرد.

سپس بحث بر تغییر بانک جهانی در گفت‌وگوی رسمی متمرکز شد. نشست‌هائی با بانک جهانی برگزار شد که در آن در بارهٔ رویکرد بانک بحث و پیشنهادهائی برای تغییر ارائه شد. دیگر یک الگوی مشخص بانک جهانی برای حقوق بازنشستگی وجود ندارد. بحث در بارهٔ یک سامانهٔ پنج ستونی مُرکَّب از الگوی سه ستونی، یک «ستون صفر» برای کمک اجتماعی مبتنی بر تأمین مالی از راه اخذ مالیات و «ستون پنجم» معطوف به موضوع همکاری، آشکار ساخته است که به نظر می‌رسد بانک جهانی پذیرای رویکردهای جدیدی باشد.

ملاحظه شد که اصلاحات بانک برای حقوق بازنشستگی به هدف‌های خود دست نیافته است بلکه برعکس گاه مسائل جدید آفریده است. بسیاری از مشارکت کنندگان بر نیاز به تغییر خط مشی بانک جهانی در خصوص تأمین اجتماعی تأیید کردند.

درعین‌حال که از دیدگاهی ایدئولوژیک اهمیت یک استاندارد برای همهٔ کشورها جنبهٔ حیاتی دارد، این تردید مطرح شد که چنین رویکردی بتواند تحقق یابد. انتقال الگوی بیسمارکی به کشورهای درحال توسعه، نقطهٔ آغاز نادرستی بود، اما همین اشتباه برای رویکرد بانک جهانی نیز اتفاق افتاد. بنابراین باید از نزدیک نگریست که آیا رویکردهای اشاره شده برای همهٔ کشورها قابل اعمال هستند یا نه. اجتناب از «ارائه یک چاره برای همه»، به‌ویژه از این نظر اهمیت بسیار زیاد دارد که کنفرانس بین‌المللی کار در سال ۲۰۰۱ تأکید کرد بیش از یک الگو وجود دارد.

در خصوص شکست الگوی بیسمارکی در جهان سوم این سؤال مطرح شد که چرا ٤۰ سال طول کشید تا پذیرفته شود الگوی اشاره شده کارائی ندارد. این نکته انکار شد اما تصدیق گردید که شاید تا پایان دههٔ ۱۹۷۰ مردم مطمئن بودند عاقبت اثر خواهد کرد اما بعد از آن برنامه‌های تعدیل ساختاری و رکود تورمی آغاز شد. عاقبت در دههٔ ۱۹۸۰ بعضی از کشورها شروع به تغییر دادن سامانه‌های تأمین اجتماعی خود کردند.

الگوی مشارکتی مورد استفاده سازمان بین‌المللی کار با تأکید بر این نکته ارائه شد که راه‌های مختلفی برای شکل گرفتن سامانه‌های تأمین اجتماعی وجود دارد. این بدان معناست که سازمان بین‌المللی کار با کشورهائی به‌دقت کار می‌کند که می‌کوشند سامانه‌ای را توسعه دهند که بتواند نیازهای یک کشور خاص را برآورده سازد. توصیه‌نامهٔ سال ۲۰۰۱ از این الگوی مشارکت حمایت

می‌کند؛ توصیه‌نامه‌ای که به‌روشنی اظهار می‌دارد مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ سازمان بین‌المللی کار الگوی خاصی را تشویق نمی‌کند و بر انعطاف پذیری مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ تأکید می‌ورزد. دلیل دیگر انعطاف پذیری، ساختار سه‌جانبهٔ سازمان بین‌المللی کار است. لذا این سازمان در بیان تفصیلی اصول مهم به‌غایت سخت است اما در اجرا انعطاف پذیر است.

چند ملاحظهٔ نهائی در بارهٔ تأثیر این نشست بر یک نظر تفسیری عام در مورد حق تأمین اجتماعی ارائه شد. در خصوص این سؤال که آیا کمیتهٔ حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی می‌بایست یک الگوی خاص را تهیه کند یا رویکرد سازمان بین‌المللی کار در عدم تهیهٔ هیچ الگوی مشخص را اتخاذ نماید، اکثر مشارکت کنندگان باور داشتند که یک الگو برای همهٔ کشورها نمی‌تواند مؤثر باشد زیرا هر دولتی متفاوت است و نیازهای خاص خود را دارد. مع‌ذالک بر این واقعیت تأکید شد که برای تأمین اجتماعی نیاز است میان کمک اجتماعی، بیمهٔ اجتماعی و طرح‌های خصوصی و دولتی سازش صورت گیرد. در خصوص سامانه‌های تأمین اجتماعی به نظر می‌رسید فهرستی از اصولی مانند مناسب بودن، امنیت حقوق بازنشستگی، شفافیت، مدیریت کارا و مشارکت یاران اجتماعی اهمیت خاص داشته باشد. در بارهٔ این سؤال که آیا حکومت می‌بایست مسئول جمع‌آوری سهم‌ها باشد، تأکید شد که گرچه نولیبرال‌ها نقش دولت را کاهش می‌دهند تصدیق این نکته اهمیت دارد که نقش دولت تضمین، تنظیم و اجرای طرح خود برای تأمین اجتماعی است.

نشست ۶: عدم سیر قهقرائی و حق تأمین اجتماعی

رئیس نشست با ارائهٔ نقل قولی از بند ۳۲ نظر تفسیری عام در بارهٔ حق سلامت که حاوی استنباطی بر علیه سیر قهقرائی در زمینهٔ حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است، عنوان نشست را «عدم سیر قهقرائی و حق تأمین

اجتماعی» معرفی کرد.[1] بیانات *وارن مک گیلیوری* تحت عنوان «ارزیابی اصلاحات در حمایت‌های تأمین اجتماعی» با ارائهٔ نظر *ملکوم لانگفورد* تحت عنوان «بررسی قضائی پس نرفتن درزمینه حقوق تأمین اجتماعی» دنبال شد.

لانگفورد برخی از عاجل‌ترین موضوعات را برشمرد، و این نکته را متذکر شد: به جای درپی این نکته بودن که اصلاحات چگونه به کسانی توجه می‌کند که نمی‌توانند مشارکت مهم یا اصلاً مشارکت داشته باشند، اثر آنها بر زنان و خانواده‌ها چیست و آیا اصلاح مورد نظر، تبعیض را در وضعیت دفاعی قرار می‌دهد، گرایشی به تمرکز بر نیاز متوسط یا عام مردم به تأمین اجتماعی وجود دارد.

او متذکر شد که پرداختن به همهٔ این موضوعات برای دادگاه‌ها در بافتار اصلاحات بالقوه قهقرائی کار دشواری است و در برخی از کشورها، برای مثال در فنلاند، کمیته‌های مستقل مجلس به منظور بررسی چنین پیشنهادهائی ایجاد شد. اما دادگاه‌ها هنوز نقشی برای ایفا در مقرر داشتن پارامترهائی به منظور اصلاح و تضمین حمایت از حقوق اجتماعی برای آسیب پذیرترین و اغلب کم معرفی شده‌ترین گروه‌ها داشتند. مشکل‌ترین موضوع این است که قوهٔ قضائیه چگونه به موضوع منابع بپردازد، اما او به تحقیقی اشاره کرد که نشان می‌داد چگونه یک تعداد از دادگاه‌ها رویکردی ظریف و انعطاف پذیر نسبت به موضوع منابع در قضیه‌های حقوق بشری اتخاذ کرده‌اند و اساساً در تعیین درجهٔ مداخله با تصمیم حکومت چهار معیار به کار بستند: جدی بودن نقض، قوت تعهد حقوقی مربوط دولت، دخیل بودن دولت در نقض و هزینهٔ بالقوه برای دولت.

---

1. *Ibid.*

در این بافتار غیرقهقرائی، یک رویکرد ممکن که دادگاه‌ها می‌توانستند اتخاذ کنند تمرکز بر تضمین یک سطح حداقلی تأمین اجتماعی بود. این کار تضمین می‌کرد که گام‌های قهقرائی منجر به آن نشود که مزایای تأمین اجتماعی به پایین‌تر از یک سطح اساسی برای بقاء سقوط کند. رویکرد دیگر یقین حقوقی در جائی است که دادگاه می‌پذیرد تصمیمات، برمبنای مزایای مورد انتظار اتخاذ شده‌اند. برای مثال چنانچه مزایای مربوط به خانواده یا مادری قطع شوند باید به افراد و خانواده‌ها فرصت منطقی برای انطباق با واقعیت جدید اجتماعی داده شود زیرا احتمال دارد برای تشکیل یا گسترش دادن یک خانواده تصمیم‌هائی بر پایهٔ تأمین اجتماعی موجود اتخاذ کرده باشند. در چنین بافتاری نظر دهنده به قضیه‌ای اشاره کرد که در آن دادگاه مجارستانی یک اصلاح تأمین اجتماعی را برمبنای یقین حقوقی متوقف ساخت. او همچنین به اهمیت فرایند تصمیم‌گیری شفاف و دسترسی به اسناد، یعنی دو مورد دیگری اشاره کرد که دادگاه‌ها می‌توانستند با آنها به‌طور بالقوه به طرف‌های اثر پذیرفته برای مقابلهٔ با اصلاح‌های زیانبار یاری دهند.

بر اهمیت تبعیض نسبت به اقدام‌های قهقرائی نیز تأکید شد. این کار با تصمیم یک دادگاه کانادائی مورد تأکید قرار گرفت که کاهش تبعیضی مزایای تأمین اجتماعی برای آدم‌های زیر سی سال را بررسی کرد. با این وجود دادگاه دعوا را با اکثریت ضعیف رد کرد. موضوع مهم دیگر که دادگاه می‌بایست به آن توجه کند دورهٔ پس نشستن‌هاست، یعنی آیا دائم‌اند یا موقت. به‌علاوه نظر دهنده توجیه موازین قهقرائی را موضوعی با اهمیت ویژه تلقی کرد. او متذکر شد که احتمال دارد پس نشستن‌ها برای مثال با نبود منابع یا با اصل تقسیم بار مسئولیت توجیه شود اما احتمال دارد اصلاحات در دیگر موارد با استاندارد عقلانی بودن انطباق داشته باشد.

به‌علاوه او توجه را به این واقعیت جلب کرد که برخلاف آنچه ادعا می‌شود سامانه‌های تأمین اجتماعی در «سال‌های رونق» ارائه نمی‌گردند. سامانه‌های تأمین اجتماعی اغلب در زمان بحران ارائه می‌شوند.

در این بحث، حرکت قهقرائی در زمرهٔ موضوعات مشکل طبقه بندی شد. مسئلهٔ زمان به‌ویژه در بارهٔ سامانه‌های حقوق بازنشستگی یعنی در جائی مهم دانسته شد که قواعد در یک نقطهٔ زمانی ایجاد می‌شوند اما احتمال ندارد که حتی در آینده به‌کار بسته شوند. بر اهمیت تغییرات تدریجی تأکید شد و مشارکت کنندگان تأیید کردند که موضوع سیاسی اصلی پیر شدن جمعیت است. گرچه احتمال دارد برخی اصلاحات، ساده باشند احتمال دارد تعداد دیگری بسیار پیچیده باشند. برای مثال به اصلاحات عمده مارگارت تاچر اشاره شد که پی‌آمدهای بلند مدتی داشت که ابتدا در دههٔ ۱۹۸۰ به آنها توجه نشد و [حال آنکه] تقریباً کل سامانه را نابود ساخت. بنابراین اصلاحات کوچک نیز احتمال دارد پی‌آمدهای بلند مدت داشته باشد.

در بارهٔ موضوع اصلاحات موقت یا دائم، یک مشارکت کننده اظهار داشت یافتن سامانه‌ای ضرورت دارد که بتواند مدت طولانی دوام آوَرَد. بسیاری از اصلاحات نیز می‌توانند اعتماد را نابود سازند اما برای یک سامانهٔ تأمین اجتماعی مؤثر، اعتماد منتفعان اهمیت اساسی دارد.

سپس مسئلهٔ قهقرائی نبودن و توزیع مورد توجه قرار گرفت. یک مشکل عمده در پرداختن به موضوع قهقرائی نبودن آن است که احتمال دارد از راه تقلیل استانداردهای یک کشور یک سطح بالاترِ برابری به دست آید. این نکته نیز قابل تردید است که کدام اولویت‌ها می‌بایست مقرر گردد و چگونه می‌توان آنها را متوازن ساخت. دست‌کم می‌بایست دولت‌ها مجبور گردند بین گروه‌ها تمایز قائل شوند و یک برنامهٔ عمل برای گروه‌های به حاشیه رانده شده ایجاد

شود. این نکته در بارهٔ قهقهرائی نبودن جالب توجه است که طبق قانون اساسی اکوادور پولی که صرف مراقبت سلامت می‌شود باید همراه با تولید ناخالص داخلی (تناد) رشد یابد که حرکت پس رونده را ناممکن می‌سازد.

بعد از آن مسئلهٔ محدودیت‌های مردم‌سالاری مطرح شد. یک مشارکت کننده مدعی شد که قضات بر پایهٔ یقین حقوقی کار می‌کنند. آنان مسئول آراء خود نیستند درحالیکه حکومت مسئول است. مشارکت کنندهٔ دیگر موافق نبود و این نظر را اتخاذ کرد که حکومت حاضر به هیچ وجه مسئول نیست زیرا حکومت بعدی اجزاء را برخواهد گزید. در خصوص موضوع مردم‌سالاری و مسئولیت حکومت‌ها تأکید شد که آنها باید به تعداد رو به رشد رأی دهندگان دریافت کنندهٔ حقوق بازنشستگی توجه کنند و بنابراین می‌توان آنها را مسئول تصمیماتشان، از جمله در بارهٔ اصلاح سامانه‌های حقوق بازنشستگی، دانست.

در این زمینه اشاره شد که گرچه مردم‌سالاری بر حکومت اکثریت استوار است، گروه‌های آسیب پذیر در موضوع تأمین اجتماعی- دست‌کم در اکثر موارد- در اقلیت قرار دارند و بنابراین یک مسئولیت حمایت مبتنی بر قانون اساسی وجود دارد. انتقاد شد که اکثر کشورها خط مشی بانک جهانی را به‌عنوان خط مشی خود برگزیدند و در نتیجه نیازهای گروه‌های آسیب پذیر به اندازهٔ کافی به حساب نیامده است.

در زمینهٔ فراهم بودن منابع گاه به سختی می‌توان منطق دفاع را درک کرد. درحالیکه به نظر نمی‌رسد اصلاً منبعی فراهم باشد ناگهان حکومت‌ها منابعی را برای موضوعات دیگر فراهم می‌آورند. برای مثال در مواردی مانند سونامی آسیا آلمان قادر بود میلیون‌ها یورو فراهم آورد. اما پاسخ داده شد که در قضیهٔ سونامی یا دیگر موارد اضطراری، درِ صندوق‌ها را باید فقط برای یک موقعیت باز کرد درحالیکه تصمیم یک کشور برای هزینه کردن بیشتر برای تأمین اجتماعی تعهدی برای یک دورهٔ زمانی بلند مدت است.

شرط بهبود تدریجی مندرج در بند ۳ مادهٔ ۱۲ منشور اجتماعی اروپا بعداً رشد پیدا کرد. سامانهٔ اشاره شده می‌بایست مدام بهبود یابد و بنابراین اصل قهقرائی نبودن را دربرمی‌گیرد. به‌هرحال اصل برابری را نیز باید به حساب آورد. کمیتهٔ اروپائی حقوق اجتماعی معیارهائی را برای کمک به بررسی وضعیت حرکت قهقرائی ارائه داده است. در برخی موارد، دولت‌ها حتی به دلیل تعهداتشان بر اساس مادهٔ ۱۲ از حرکت قهقرائی امتناع کرده‌اند. این سؤال همچنان مطرح باقی ماند که آیا حتی اگر یک دولت هدف مقرر در بند ۲ مادهٔ ۱۲ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (سه ستون از نه ستون) را برآورده ساخته باشد اصل حصول تدریجی همچنان به‌کار می‌رود.

مشارکت کنندهٔ دیگر در تعجب بود که چگونه یک نفر می‌تواند رویکردهای سیاسی و حقوقی را بهم مرتبط سازد. اگر افراد در محضر یک دادگاه مدعی حق تأمین اجتماعی شوند احتمالاً تصمیمات تا چه حد می‌تواند بلند مدت باشد؟ در این زمینه تأکید شد که دادگاه‌ها عموماً محتاط هستند اما بازهم سعی می‌کنند استانداردهائی را مقرر سازند. مشارکت کنندهٔ دیگر افزود که در بریتانیا مداخله در سیاست برای قضات مشکل است. برای مثال در تصمیم مربوط به پناه‌جویان در بریتانیا که قضات اظهار داشتند موازین متخذهٔ دولت، غیر قانونی است حکومت تصمیم گرفت برخلاف این حکم حرکت کند. استدلال قاضی در این تصمیم جالب است. هم اکنون حدود ۸۰۰ دعوا در بارهٔ این موضوع وجود دارد بنابراین قاضی معتقد است موضوع مطرح شده در این دعوا نه فقط بر معدودی از افراد بلکه بر تعداد زیادی اثر دارد که به این دعوا اهمیت ویژه می‌دهد. در این دعوا شمار پناه‌جویانی که در خیابان‌ها زندگی می‌کنند به دادگاه تقدیم شد و این کار به تأثیر بر نتیجهٔ دعوا کمک کرد. گرچه تصمیماتی از این نوع برای قضات در بریتانیا نامعمول است آنان

مجبور بوده‌اند به تعهدات این دولت بر اساس مادهٔ ۳ پیمان‌نامهٔ اروپائی حقوق بشر اشاره کنند. مشارکت کنندهٔ دیگر اعتقاد داشت گزینه‌های مربوط بـه خـط مشی به مجلس واگذار شود و محدود ساختن صـلاحدید قـضات بـه آزمـون منطقی بودن محول گردد. ضرورت دارد اعتماد کنیم کـه مـردم‌سـالاری نتیجـهٔ رضایت بخشی را در زمانی در آینـده بـه وجـود مـی‌آورد. یکـی از مـشارکت کنندگان با تأکید بر وجود یک حد پایینی برای هر حق در این باره سؤال کـرد که آیا یک رکن مبتنی بر پیمان‌نامه‌های حقوق بشر مـی‌بایـست فقـط بـر حـد پایینی متمرکز گردد یا نیاز است بر دیگر استانداردها نیز متمرکز شود.

نشست ۷: بحث: تعریف و اجرای حق تأمین اجتماعی

بحث نهائی با به اصطلاح «دستور کار پنهان» ایـن کارگـاه یعنـی تنظـیم پـیش نویس نظر تفسیری عام در بارهٔ حق تـأمین اجتمـاعی برجـسته شـد. در مـورد اهمیت تصویب یک نظر تفسیری عام اجماع وجود داشت و بحث‌های بعـدی علاوه بر جنبه‌هائی را که دربرمی‌گیرد هم‌چنین خطر کردن‌های احتمالی و آثـار جنبی ناخواسته‌ای را نشان داد که ضرورت دارد در نظر گرفته شوند:

انگارهٔ کرامت انسان، از آنجا که بخشی از هر حق بـشری اسـت و ماهیـت جدائی ناپذیر بودن آن را ایجاد می‌کند، باید به مثابه یک نقطهٔ آغاز تلقی شـود. کرامت انسانی هستهٔ اصلی «تأمین اجتماعی است و سـطح حـداقلی را تعیـین می‌کند که باید تضمین و مراعات شود. نیکوکاری صرف کفایت نمی‌کند.

یک نظر تفسیری عام می‌بایست تفکیک ناپذیر بودن همـهٔ حقـوق بـشر و روابط درونی و وابستگی متقابل حق تأمین اجتماعی و دیگر حقوق را برجسته سازد. بر اصول عدم تبعیض، عدالت، انصاف و برابری تأکید شد.

چنان تلقی شد که دسترسی به تأمین اجتماعی برای گروه‌های آسیب پـذیر و به حاشیه رانده شـده، شـامل کمـک بلاعـوض، اهمیـت خـاص دارد. بایـد

نیازهای بیشتر زنان به تأمین اجتماعی، به‌ویژه مزایای مربوط به مراقبت سلامت و زایمان، را در نظر گرفت، البته به سبب امید به زندگی بالاتر در نزد زنان مزایای مربوط به سالمندی را نیز باید مدّ نظر داشت.

کلاً توافق شد که می‌بایست نسبت به تعریف تأمین اجتماعی یک رویکرد جامع اتخاذ کرد که بر اساس آن کمک اجتماعی را نیز دربرگیرد. نظر تفسیری عام می‌بایست یک رویکرد مبتنی بر فرد را اتخاذ کند اما همبستگی را نیز تقویت نماید. از آنجا که مقاوله‌نامهٔ شمارهٔ ۱۰۲ می‌تواند الهام بخش تنظیم پیش نویس یک نظر تفسیری عام باشد، همکاری با سازمان بین‌المللی کار پیشنهاد شد.

تذکر داده شد بیش از یک الگوی تأمین اجتماعی وجود دارد و این بدان معناست که گسترهٔ مهمی برای گزینه‌های مختلف مربوط به خط مشی وجود دارد. پیشنهاد داده شد که می‌بایست یک رویکرد کشور به کشور اتخاذ گردد که در آن اثر این الگو در بخش‌های مختلف، به‌ویژه گروه‌های به حاشیه رانده شده و دارای وضعیت نامساعد تحلیل شود و آثار کوتاه، متوسط و بلند مدت مد نظر قرار گیرد. در بارهٔ حصول تدریجی و گام‌های قهقرائی پیشنهاد شد که وظیفهٔ اثبات می‌بایست بر دوش دولت‌ها باشد که نشان دهند اَعمال آنان با حق تأمین اجتماعی سازگار است. در موارد مربوط به خصوصی سازی دولت‌ها باید به جای خلاص شدن از تعهداتشان مسئول دانسته شوند.

مردم‌سالاری برای اجرای تأمین اجتماعی از راه «قانون، خط مشی و راهبردها» مهم تشخیص داده شد. شفافیت، پاسخ‌گو بودن، اجرای درست، معتبر بودن و یک سامانهٔ تأمین اجتماعی منسجم اهمیت اساسی برای تحقق پایدار این حق دارند. تنوع پیش زمینه‌های فرهنگی و تفاوت در ساختارهای خانواده در سراسر جهان نیز یک رویکرد انعطاف پذیر در هنگام اجرای این

حق را طلب می‌کند. نیاز به آن وجود دارد که گزینه‌های مناسب در اختیار مردم قرار گیرد.

احتمال دارد برای کشورهای فقیری که وسائل اجرای محتوای حداقلی را در اختیار ندارند مسائلی به وجود آید. با این وجود حتی آن کشورها باید اخلال در حق تأمین اجتماعی را متوقف سازند.

گرچه قابل رسیدگی قضائی بودن حقوق اجتماعی اغلب مورد تردید واقع می‌شود مشارکت کنندگان تأیید کردند که برخی از جنبه‌های این حقوق باید قابلیت رسیدگی قضائی را داشته باشند و چنین خصوصیتی را دارند. به‌هرحال چنان تلقی شد که برای دولت‌ها قبول درج تعهدات کنشگران غیردولت[1] بسیار مسئله آفرین است.

سرانجام توافق شد که مسائلی مانند تعریف حق تأمین اجتماعی و محتوای هنجاری آن باقی می‌ماند. با این وجود صفت هائی مانند استطاعت مالی داشتن، در دسترس بودن، پاسخ‌گو بودن، از کیفیت برخوردار بودن، برابر بودن و جز آن و غیر قهقرائی بودن، محتوای اصلی، ظرفیت دولت‌ها، استانداردهای حداقلی، شاخص‌ها و ترازیاب‌ها، موارد احتمالی نقض و مسئولیت دولت‌ها باید در یک نظر تفسیری عام در بارهٔ حق تأمین اجتماعی مورد توجه قرار گیرد.

---

1. non-state actors

شماره یک) نظریه تفسیری شماره ۱۹ کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

نظریه تفسیری شماره ۱۹[1]
حق بر تأمین اجتماعی
(ماده ۹ میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مصوب سال ۱۹۶۶ میلادی)

نخست ـ مقدمه

۱- ماده ۹ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی اشعار می‌دارد که: «دول عضو این پیمان نامه حق افراد را بر تأمین اجتماعی از جمله بیمه‌های اجتماعی، به رسمیت می‌شناسند.» حق بر تأمین اجتماعی در پاسداشت کرامت انسانی تمامی افراد بشر، زمانی که با شرایطی مواجه می‌شوند که آنها را از امکان برخورداری از حقوق به رسمیت شناخته شده خود در این میثاق محروم می‌کند، اهمیت بسزایی دارد.

---

* ترجمه حاضر توسط امور تحقیق و پژوهش کمیسیون حقوق بشر اسلامی ایران تهیه شده که بنا به ارتباط موضوعی آن با مباحث کتاب، در بخش ضمائم ارئه گردید. برای دیدن نمونه‌ای دیگر از ترجمه این نظریه تفسیری مراجعه کنید به پیوست کتاب *تأمین اجتماعی: مقدمه‌ای بر اصول اساسی*، دنی پیترز، ترجمه فرامرز فیروزی‌مندی و سمیره احمدی، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش، ۱۳۸۸.

۱. این نظریه تفسیری در ۲۳ نوامبر سال ۲۰۰۷ میلادی در خلال سی و نهمین جلسه کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۲۳-۵ نوامبر) تصویب و متعاقباً در ٤ فوریه سال ۲۰۰۸ میلادی در قالب سند (E/C.12/GC/19) از سوی شورای اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل متحد منتشر شد.

۲- حق بر تأمین اجتماعی، حق بر دسترسی و برخورداری از مزایا، اعم از نقدی یا غیرنقدی، بدون تبعیض و به منظور حمایت از افراد در مقابل موارد زیر را شامل می‌شود:

الف) فقدان درآمدهای حاصل از کار به دلیل بیماری، از کارافتادگی، بچه دار شدن، حادثه ناشی از کار، بیکاری، سالمندی یا فوت یکی از اعضای خانواده؛

ب) عدم امکان دسترسی به خدمات سلامت؛

ج) عدم حمایت کافی خانواده از فرزندان و افراد تحت تکفل.

۳- تأمین اجتماعی به واسطه ویژگی باز توزیعی آن، نقش حائز اهمیتی را در فقرزدایی، پیشگیری از محرومیت‌های اجتماعی و ارتقای همبستگی اجتماعی ایفاء می‌کند.

٤- بر اساس بند الف ماده (۲)، دول عضو میثاق حاضر باید با توجه به حداکثر منابع موجود و به دور از هرگونه تبعیض، اقدامات مؤثری را به منظور تحقق کامل حق تمامی افراد بر تأمین اجتماعی از جمله بیمه‌های اجتماعی اتخاذ کرده و عندالزوم آنها را مورد بازنگری ادواری قرار دهند. سیاق ماده (۹) میثاق نشانگر آن است که اقداماتی که باید به منظور فراهم کردن مزایای تأمین اجتماعی مورد استفاده واقع شوند، نمی‌بایست به صورت مضیّق تفسیر شوند و باید تحت هر شرایطی برخورداری تمامی افراد از این حق بشری را هرچند به صورت حداقلی تضمین نمایند. این اقدامات می‌توانند موارد ذیل را شامل شوند:

الف) طرح‌های بیمه‌ای یا مبتنی بر حق بیمه مانند بیمه‌های اجتماعی که صراحتاً در ماده (۹) قید شده است، مستلزم اخذ حق بیمه اجباری از

ذینفعان، کارفرمایان و برخی اوقات نیز از دولت‌ها با پرداخت مزایا و هزینه‌های اجرایی از طریق یک صندوق مشترک است.

ب) طرح‌های غیرحق بیمه‌ای مانند طرح های عمومی (که مزایای مرتبط را در اختیار افرادی که در معرض مخاطره یا پیشامد خاصی هستند، قرار می دهند) یا طرح های خاص مساعدت اجتماعی (که به موجب آن مزایا به افراد نیازمند اعطا می شود). تقریباً در تمامی دول عضو این پیمان نامه، طرح های غیر حق بیمه ای وجود دارند زیرا حمایت لازم از افراد تنها از طریق طرح‌های بیمه‌ای کافی نخواهد بود.

۵- سایر اشکال تأمین اجتماعی نیز قابل قبول است که از جمله آنها می توان به موارد زیر اشاره کرد: الف) طرح‌های بیمه‌ای بخش خصوصی و ب) خودیاری و سایر اقدامات مانند طرح های تعاونی یا طرح های عمومی. هر نظام بیمه‌ای که اتخاذ شود، باید با عناصر لازم حق بر تأمین اجتماعی منطبق بوده و به همان اندازه انطباق، به عنوان اقدامی جهت تضمین حق بر تأمین اجتماعی فرض شود و طبق این نظریه تفسیری از سوی دول عضو میثاق مورد حمایت قرار گیرد.

۶- حق بر تأمین اجتماعی قویاً مورد تأیید حقوق بین‌الملل قرار گرفته است. ابعاد حقوق بشری تأمین اجتماعی به روشنی در اعلامیه فیلادلفیا (۱۹۹٤) که «گسترش معیارهای تأمین اجتماعی به منظور تضمین درآمد پایه برای تمامی افراد نیازمند به این حمایت و مراقبت های جامع درمانی» را درخواست کرده بود، قید شده است.[1] تأمین اجتماعی به عنوان یک حق بشری در اعلامیه

---

1. Declaration concerning the aims and purposes of the International Labour Organization (ILO), Annex to the Constitution of the ILO, section III (f).

جهانی حقوق بشر (۱۹٤۸) به رسمیت شناخته شده است. ماده (۲۲) این اعلامیه مقرر می دارد که: «تمامی افراد به عنوان عضوی از جامعه، دارای حق بر تأمین اجتماعی هستند» و در بند (۱) ماده (۲۵) اعلام می دارد که: «کلیه افراد در صورت بیکاری، بیماری، از کارافتادگی، بیوگی، سالمندی یا هرگونه فقدان وسیله معاش در شرایطی که خارج از کنترل آنها باشد، از حق بر تأمین اجتماعی برخوردار هستند.» این حق متعاقباً در دیگر اسناد بین‌المللی حقوق بشر[1] و پیمان‌نامه‌های منطقه‌ای حقوق بشر[2] نیز ذکر شد. در سال ۲۰۰۱ و در کنفرانس بین المللی کار که متشکل از نمایندگان دولت ها و کارفرمایان و کارگران بود، این مطلب مورد اذعان قرار گرفت که تأمین اجتماعی « حق بنیادین بشر و وسیله‌ای اساسی برای ایجاد انسجام اجتماعی است.»[3]

۷- کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی از سطح بسیار پایین دسترسی به تأمین اجتماعی و عدم دسترسی اکثریت جمعیت جهان (حدود هشتاد درصد) به تأمین اجتماعی رسمی اظهار نگرانی می‌کند. از این هشتاد درصد، بیست درصد در فقر مطلق به سر می‌برند.[4]

---

1. International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ICERD), article 5 (e) (iv); Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, articles 11, para. 1 (e) and 14, para. 2 (c); and Convention on the Rights of the Child, article 26.
2. For explicit mention of the right to social security, see American Declaration of the Rights and Duties of Man, article XVI; Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic Social and Cultural Rights (Protocol of San Salvador), article 9; European Social Charter (and 1996 revised version), articles 12, 13 and 14.
3. International Labour Conference, 89th session, report of the Committee on Social Security, resolutions and conclusions concerning social security.
4. Michael Cichon and Krzysztof Hagemejer, "Social Security for All: Investing in Global and Economic Development. A Consultation", Issues in Social Protection Series, Discussion Paper 16, ILO Social Security Department, Geneva, 2006.

۸- این کمیته در خلال روند نظارت بر اجرای میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی اجتماعی و فرهنگی، به کرّات نگرانی خود را در خصوص عدم پذیرش یا عدم دسترسی به تأمین اجتماعی مناسب که منجر به عدم تحقق بسیاری از حقوق شناخته شده در میثاق می شود، اعلام داشته است. این کمیته همچنین به حق بر تأمین اجتماعی نه تنها در بررسی گزارش های دول عضو این پیمان نامه بلکه در نظریات تفسیری و سایر بیانیه‌های خود، به کرّات پرداخته است.[1] در راستای کمک به دول عضو در اجرای میثاق و همچنین ایفای تعهد گزارش‌دهی آنها، نظریه تفسیری حاضر بر محتوای هنجاری حق بر تأمین اجتماعی (بخش دوم)، تعهدات دول عضو (بخش سوم)، موارد نقض (بخش چهارم)، اجرا در سطح ملی (بخش پنجم) و بر تعهدات سایر بازیگران غیر از دول عضو (بخش ششم) تأکید دارد.

دوم – محتوای هنجاری حق بر تأمین اجتماعی

۹- حق بر تأمین اجتماعی، حق بر منع محدودیت‌های خودسرانه و غیرمنطقی در پوشش نظام های تأمین اجتماعی موجود، چه به صورت دولتی یا خصوصی، و همچنین حق بر بهره‌مندی برابر از حمایت‌های کافی در مقابل مخاطرات و پیشامدهای اجتماعی را نیز شامل می‌شود.

---

1. See general comments No. 5 (1994) on persons with disabilities; No. 6 (1995) on the economic, social and cultural rights of older persons; No. 12 (1999) on the right to adequate food (art. 11); No. 14 (2000) on the right to the highest attainable standard of health (art. 12); No. 15 (2002) on the right to water (arts. 11 and 12); No. 16 (2005) on the equal right of men and women to the enjoyment of all economic, social and cultural rights (art. 3); and No. 18 (2005) on the right to work (art. 6). See also Statement by the Committee: An evaluation of the obligation to take steps to the "maximum of available resources" under an optional protocol to the Covenant (E/C.12/2007/1).

الف) عناصر حق بر تأمین اجتماعی

۱۰- در حالی که عناصر حق بر تأمین اجتماعی می تواند تابعی از شرایط مختلف باشد، برخی معیارهای ضروری در کلیه شرایط اعمال می‌شوند که در ذیل به آنها پرداخته می‌شود. در تفسیر این معیارها باید به خاطر داشت که تأمین اجتماعی باید به عنوان یک کالای اجتماعی و نه به عنوان یک ابزار صرف اقتصادی یا سیاست مالی در نظر گرفته شود.

۱- موجود بودن – نظام تأمین اجتماعی

۱۱- تحقق حق بر تأمین اجتماعی مستلزم این است که یک نظام، چه متشکل از یک طرح واحد یا طرح های متعدد، به منظور تضمین ارائه مزایای مرتبط با مخاطرات و پیشامدهای اجتماعی، موجود و مستقر باشد. این نظام باید به موجب قانون ملی تأسیس شود و مقامات دولتی نیز باید مسئولیت اجرا یا نظارت مؤثر بر این نظام را بپذیرند. طرح‌های نظام تأمین اجتماعی از جمله طرح‌های مربوط به دوره بازنشستگی باید به منظور تضمین حق نسل‌های فعلی و آتی بر تأمین اجتماعی، پایدار باشند.

۲- پیشامدها و مخاطرات اجتماعی

۱۲- نظام تأمین اجتماعی باید نُه مقوله مهم تأمین اجتماعی را به شرح ذیل تحت پوشش قرار دهد:[1]

---

1. See in particular ILO Convention No. 102 (1952) on Social Security (Minimum Standards), which was confirmed by the ILO Governing Body in 2002 as an instrument corresponding to contemporary needs and circumstances. These categories were also affirmed by States and trade union and employer representatives in the ILO Maritime Labour Convention (2006), regulation 4.5, standard A4.5. The Committee's revised general guidelines for State reporting of 1991 follow this approach. See also Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW), arts. 11, 12 and 13.

الف) خدمات سلامت

۱۳- دول عضو، متعهد به تضمین نظام‌های سلامت به منظور دسترسی مناسب همگان به این خدمات هستند.[1] در مواردی که نظام سلامت، طرح‌های خصوصی یا ترکیبی را پیش‌بینی می‌کند، این طرح‌ها باید بر اساس عناصر ضروری تصریح شده در این نظریه تفسیری در دسترس عموم باشند.[2] کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، اهمیت ویژه حق بر تأمین اجتماعی در خصوص بیماری‌های همه گیر از قبیل اچ. آی. وی (ایدز)، سل و مالاریا و نیاز به مهیا کردن معیارهای پیشگیرانه و درمانی برای دسترسی افراد بیمار را مورد تأکید قرار می‌دهد.

ب) بیماری

۱٤- مزایای نقدی باید برای افرادی که به دلیل عدم سلامت جسمانی یا روانی قادر به کار نیستند و به منظور پوشش مقاطعی که با فقدان درآمد مواجه هستند، در نظر گرفته شود. افرادی که دچار بیماری‌های مزمن می‌شوند باید از مزایای از کارافتادگی برخوردار شوند.

ج) سالمندی

۱۵- دول عضو باید اقدامات لازم را برای ایجاد طرح های تأمین اجتماعی که مزایایی را در یک سن خاص بر اساس قانون ملی آن کشور در اختیار سالمندان قرار می‌دهند، اتخاذ کنند.[3] کمیته بر این مطلب تأکید دارد که دول عضو باید یک سن بازنشستگی مناسب را بر اساس شرایط داخلی آن کشور و

---

1. General comment No. 14 (2000) on the right to the highest attainable standard of health (art. 12). Coverage must include any morbid condition, whatever its cause, and pregnancy and confinement and their consequences, general and practical medical care, together with hospitalization.
2. See above, para. 4 and see below paras. 23-27.
3. See general comment No. 6 (1995) on the economic, social and cultural rights of older persons.

با در نظر داشتن ماهیت مشاغل، خصوصاً مشاغل پرمخاطره و توانایی کاری سالمندان تعیین کنند. دول‌عضو باید در حدود منابع موجود، مزایایی از قبیل مزایای سالمندی غیر حق بیمه‌ای، خدمات اجتماعی و سایر مساعدت‌های لازم را برای سالمندانی که طبق قانون ملی به سن مقرر بازنشستگی می‌رسند و نتوانسته‌اند سنوات مقرر را در پرداخت حق بیمه کسب کنند یا مشمول مستمری بیمه‌ای یا سایر مزایای تأمین اجتماعی شوند و هیچگونه منبع درآمد دیگری ندارند، مهیا کنند.

د) بیکاری

۱٦- دول عضو علاوه بر اشاعه اشتغال کامل، مولد و ناشی از انتخاب آزادانه، باید برای ارائه مزایایی به منظور پوشش فقدان یا نبود درآمد به دلیل ناتوانی در بدست آوردن یا حفظ کار مناسب تلاش کنند. در صورت عدم اشتغال، مزایا باید برای یک دوره زمانی مشخص پرداخت شود و پس از خاتمه این دوره زمانی، نظام تأمین اجتماعی باید حمایت‌های لازم را از شخص بیکار به عنوان مثال از طریق مساعدت‌های اجتماعی به عمل آورد. همچنین نظام تأمین اجتماعی باید سایر کارگران از جمله کارگران نیمه وقت، موقت، فصلی، خویش فرما و افردی که در بخش غیررسمی بازار کار اشتغال دارند را تحت پوشش قرار دهد[1]. مزایایی نیز باید برای افرادی که به دلیل وضعیت سلامت عمومی خود و یا هر دلیل غیرمنتظره دیگر قادر به کسب درآمد نیستند، در نظر گرفته شود.

هـ) حوادث ناشی از کار

۱۷- دول عضو باید حمایت از کارگرانی را که در حین اشتغال یا هر کار تولیدی دیگر دچار آسیب دیدگی و جراحت می شوند، تضمین کنند. نظام تأمین اجتماعی باید هزینه ها و فقدان درآمد ناشی از سانحه یا شرایط نامساعد

---

1. As defined in paras. 29-39 below.

و فقدان حمایتی که همسران یا افراد تحت تکفل در نتیجه فوت فرد نان آور خانواده متحمل می‌شوند، را پوشش دهد.[1] در این صورت، مزایای کافی باید در قالب دسترسی به خدمات بهداشتی درمانی و مزایای نقدی به منظور تأمین درآمد این افراد و خانواده های آنها مهیا شود. برخورداری از مزایا نباید موکول به سنوات کاری، سنوات بیمه ای یا میزان پرداخت حق بیمه بشود.

و) کمک هزینه نگهداری از فرزندان و خانواده

۱۸- طبق مواد (۹) و (۱۰) میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، مزایای عائله‌مندی نقش مهمی را در تحقق حقوق فرزندان و افراد تحت تکفل به حمایت ایفا می‌کنند. دول عضو باید در فراهم‌کردن این مزایا، شرایط فرزندان و همچنین منابع درآمد افرادی که مسئولیت نگهداری و تأمین مخارج آنها و یا سایر افراد تحت تکفل را برعهده دارند و همچنین هرگونه ملاحظات دیگری را در خصوص درخواستی که از طرف فرزند یا افراد تحت تکفل برای دریافت مزایا ارائه می شود، در نظر بگیرند.[2] مزایای عائله مندی و حق اولاد که شامل مزایای نقدی و خدمات اجتماعی است باید به دور از هرگونه تبعیض یا ممنوعیتی در اختیار خانواده ها قرار داده شود. این مزایا معمولاً خوراک، پوشاک، مسکن، آب آشامیدنی سالم، بهداشت و سایر حقوق مقتضی خانواده‌ها را پوشش می دهد.

ز) بارداری

۱۹- ماده (۱۰) میثاق اشعار می دارد که: «مادران شاغل باید از مرخصی با حقوق یا مرخصی توأم با بهره‌مندی از سایر مزایای کافی تأمین اجتماعی برخوردار باشند.»[3] مرخصی بارداری با حقوق باید برای تمامی زنان از جمله

---

1. See ILO Convention No. 121 (1964) on Employment Injury Benefits.
2. See Convention on the Rights of the Child, article 26.
3. The Committee notes that ILO Convention No. 183 (2000) on Maternity Protection provides that maternity leave should be for a period

زنانی که به کارهای غیرمتعارف اشتغال دارند، در نظر گرفته شود. این مزایا باید به مدت زمان مشخصی به آنها اعطا شود.[1] مزایای پزشکی مناسب نیز باید برای مادران و فرزندان آنها، که شامل مراقبت‌های پزشکی پیش از تولد، حین تولد و پس از تولد و خدمات بیمارستانی، در صورت لزوم می‌باشد، فراهم شود.

ح) ناتوانی یا معلولیت

۲۰- کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی در نظریه تفسیری شماره (۵) مصوب ۱۹۹٤ میلادی در مورد افراد دارای معلولیت، بر اهمیت فراهم کردن حمایت‌های درآمدی لازم از افرادی که به دلیل ناتوانی یا داشتن عوامل مربوط به معلولیت، به طور موقت از کسب درآمد محروم شده‌اند و یا فرصت‌هایی را برای اشتغال از دست داده‌اند یا دچار ازکارافتادگی دائمی شده‌اند، تأکید می‌کند. این حمایت‌ها باید به شکلی محترمانه[2] به آنها ارائه شود و همچنین باید نیازهای ویژه آنها به مساعدت و سایر هزینه‌های مرتبط با معلولیت را پوشش دهد. حمایت‌های ارائه شده باید کلیه اعضای خانواده و سایر مراقبت‌کنندگان غیررسمی را تحت پوشش قرار دهد.

ت) بازماندگان و ایتام

۲۱- دول عضو باید ارائه مزایای مقتضی را به بازماندگان و ایتامی که به دلیل فوت نان‌آور خانواده که تحت پوشش تأمین اجتماعی و یا مستمری بگیر بوده

---

of not less than 14 weeks, including a period of six weeks' compulsory leave after childbirth.

1. See CEDAW, article.11, para. 2 (b).

2. Institutionalization of persons with disabilities, unless rendered necessary for other reasons, cannot be regarded as an adequate substitute for the social security and income-support rights of such persons, as well as rehabilitation and employment support, in order to assist persons with disabilities to secure work as required by articles 6 and 7 of the Covenant.

است، تضمین کنند.[1] این مزایا باید هزینه های کفن و دفن را – خصوصاً در کشورهایی که هزینه های کفن و دفن زیاد است – پوشش دهد. بازماندگان یا یتیمان نباید به دلیل هرگونه تبعیض از طرح های تأمین اجتماعی محروم شوند و باید مساعدت لازم را در خصوص دسترسی به طرح های تأمین اجتماعی برای آنها فراهم آورد. این امر خصوصاً در مورد بیماری های واگیردار از قبیل اچ.آی.وی (ایدز)، سل، مالاریا که کودکان و یا افراد بسیاری را بدون حمایت خانواده، و اجتماعی به جا می گذارد، اهمیت دارد.

۳- کافی بودن

۲۲- مدت زمان و مقدار مزایای ارائه شده، چه نقدی و یا غیرنقدی، باید به منظور تحقق حقوق افراد در برخورداری از حمایت ها و مساعدت های لازم، مُکفی باشد. مقدار این مزایا و مدت زمان ارائه آنها باید حداقل سطح معاش و دسترسی افراد به خدمات سلامت را، آنگونه که در مواد (۱۰)، (۱۱)، و (۱۲) پیمان نامه حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مقرر شده است، تضمین نماید. همچنین دول عضو باید اهتمام ویژه ای به اصل کرامت انسانی که در مقدمه پیمان نامه عنوان شده است و اصل عدم تبعیض به منظور اجتناب از هرگونه تأثیر نامطلوب بر سطح مزایا و نحوه ارائه آنها، مبذول نمایند. روش-های اعمال شده توسط این دول باید مُکفی بودن مزایا را تضمین کند. معیار این کفایت باید مرتباً به منظور تضمین برخورداری ذینعفان از کالاها و خدماتی که به عنوان حقوق به رسمیت شناخته شده آنها در پیمان نامه حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی آمده است، تحت نظارت و پایش قرار داشته باشد. زمانی که شخص، حق بیمه هایی را برای شرکت در یکی از طرح های تأمین اجتماعی – که مزایایی را در صورت فقدان درآمد در اختیار وی قرار

---

1. The Committee also notes that children have a right to social security. See Convention on the Rights of the Child, article 26.

می دهد – پرداخت می کند، باید یک رابطه منطقی میان درآمدها، حق بیمه‌های پرداختی و مقدار مزایا مرتبط وجود داشته باشد.

٤- در دسترس بودن

الف) پوشش

۲۳- تمامی افراد باید تحت پوشش نظام تأمین اجتماعی قرار داشته باشند خصوصاً افرادی که متعلق به اقشار آسیب پذیر و حاشیه‌ای جوامع هستند. این پوشش باید به دور از هرگونه تبعیض طبق بند (۲) ماده (۲) پیمان نامه حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی انجام شود. در این خصوص طرح های غیر حق بیمه ای به منظور تضمین پوشش همگانی، لازم و ضروری خواهند بود.

ب) شرایط برخورداری از مزایا

۲٤- شرایط برخورداری از مزایا باید معقول، متناسب و شفاف باشد. قطع، کاهش یا تعلیق مزایا باید تحت شرایط خاصی که معقول، تابع روندهای مقتضی و به موجب قانون مالی آن کشور باشد، صورت پذیرد.[1]

ج) استطاعت مالی در برخورداری از طرح‌های بیمه‌ای

۲۵- اگر یکی از طرح های تأمین اجتماعی مستلزم پرداخت حق بیمه باشد، نرخ این حق بیمه‌ها باید از پیش تعیین شود. هزینه های مستقیم و غیرمستقیم

---

1. The Committee notes that, under ILO Convention No. 168 (1988) on Employment Promotion and Protection against Unemployment, such action can only be taken in certain circumstances: absence from the territory of the State; a competent authority has determined that the person concerned deliberately contributed to their own dismissal or left employment voluntarily without just cause; during the period a person stops work due to a labour dispute; the person has attempted to obtain or has obtained benefits fraudulently; the person has failed without just cause to use the facilities available for placement, vocational guidance, training, retraining or redeployment in suitable work; or the person is in receipt of another income maintenance benefit provided for in the legislation of the relevant State, except a family benefit, provided that the part of the benefit which is suspended does not exceed that other benefit.

و نرخ حق بیمه های پرداختی باید به گونه‌ای باشد که عموم افـراد اسـتطاعت مالی پرداخت آن را داشته باشند و نباید مانعی در جهت تحقق سایر حقوق بـه رسمیت شناخته شده در میثاق باشد.

د) مشارکت و اطلاع‌رسانی

۲۶- ذینفعان طرح های تأمین اجتماعی باید بتواننـد در مـدیریت و اداره نظـام تأمین اجتماعی مشارکت داشته باشند.[1] نظام تأمین اجتماعی در هر کشور بایـد به موجب قانون ملی آن کشور تأسیس شود و حق افـراد و سـازمان هـا را در درخواست، دریافت و انتقال اطلاعـات در خـصوص شـرایط برخـورداری از تأمین اجتماعی به شیوه ای شفاف تضمین کند.

و) دسترسی فیزیکی

۲۷- مزایا باید به موقع در اختیـار افـراد قـرار داده شـود و ذینفعـان نیـز بایـد دسترسی فیزیکی لازم به خدمات تأمین اجتماعی به منظور بهره مندی از مزایـا و دریافت اطلاعات متقضی را داشته باشند و در صورت لزوم حـق بیمـه‌هـای مقرر را پرداخت کنند. در این خصوص بایـد توجـه ویـژه ای بـه افـراد دارای معلولیت، از کارافتادگان، مهاجران و افرادی که در مناطق دورافتـاده یـا منـاطق مُستعد بلایای طبیعی یا مناطق جنگ زده زنـدگی مـی‌کننـد، مبـذول داشـت و دسترسی آنها به این خدمات را تضمین کرد.

۵- ارتباط با سایر حقوق

۲۸- حق بر تأمین اجتماعی نقش حائز اهمیتی را در حمایت از اجرای بسیاری از حقوق مندرج در میثاق ایفا می‌کند. در عین حال، اقـدامات دیگـری نیـز بـه منظور تحقق حق بر تأمین اجتماعی لازم و ضروری هستند. به عنوان مثال، بـه

---

1. Articles 71 and 72 of ILO Convention 102 (1952) on Social Security (Minimum Standards)set out similar requirements.

موجب ماده (٦) پیمان نامه، دول عضو باید خدمات اجتماعی مقتضی را برای توان‌بخشی سانحه‌دیدگان و از کارافتادگان فراهم کنند، خدماتی نظیر مراقبت از کودکان و تأمین رفاه آنها، مشاوره و کمک به معلولان و سالمندان را در نظر بگیرند (ماده ۱۰)؛ اقداماتی را به منظور فقرزدایی و مقابله با محرومیت‌های اجتماعی اتخاذ کنند و خدمات اجتماعی مقتضی را ارائه دهند (ماده ۱۱) و اقداماتی را به منظور پیشگیری از بیماری و ارتقای تسهیلات و خدمات بهداشتی درمانی اتخاذ کنند (ماده ۱۲)[1]. همچنین دول عضو باید طرح‌هایی ارائه دهند که حمایت اجتماعی لازم را از افرادی که متعلق به اقشار آسیب‌پذیر و حاشیه‌نشین جوامع هستند تضمین نماید که از آن قبیل می توان به بیمه بلایای طبیعی یا بیمه برداشت محصول برای کشاورزان[2] و یا حمایت از تأمین حداقل سطح معاش افراد خویش فرمایی که در بخش غیررسمی به کار اشتغال دارند، اشاره کرد. با این حال اتخاذ اقدامات لازم به منظور تحقق سایر حقوق مندرج در میثاق نباید فی نفسه جایگزینی برای ایجاد طرح های تأمین اجتماعی محسوب شوند.

ب) موضوعات ویژه با کاربرد گسترده

۱- برابری و عدم تبعیض

۲۹- التزام دول عضو در تضمین اینکه حق بر تأمین اجتماعی به دور از هرگونه تبعیضی در اختیار همگان (بند ۲ ماده ۲ میثاق) و به طور برابر میان زن

---

1. See Social Security principles, Social Security Series No. 1, ILO (1998), p. 14 and general comments No. 5 (1994) on persons with disabilities, No. 6 (1995) on the economic, social and cultural rights of older persons; No. 12 (1999) on the right to adequate food (art. 11); No. 13 (1999) on the right to education (art. 13); No. 14 (2000) on the right to the highest attainable standard of health (art. 12); No. 15 (2002) on the right to water (arts. 11 and 12); and No. 18 (2005) on the right to work (art. 6).
2. Social Security principles, *Social Security Series No. 1*, ILO, p. 29.

و مرد (ماده ۳ پیمان نامه) قرار داده شود، بر تمامی تعهدات مندرج در بخش سوم میثاق تَفوُّق دارد. از این رو، میثاق هرگونه تبعیض مستقیم یا غیرمستقیم را بر اساس نژاد، رنگ، جنسیت،[1] سن،[2] زبان، مذهب، عقاید سیاسی یا هر عقیده دیگری، ریشه ملیتی یا نژادی، دارایی، تولد، معلولیت جسمی یا روانی،[3] وضعیت سلامت (شامل اچ.آی.وی (ایدز) گرایش جنسی و هرگونه وضعیت مدنی و سیاسی و اجتماعی دیگری که با قصد یا هدف محرومیت افراد از حق بر تأمین اجتماعی آنها اعمال شود، ممنوع اعلام می‌دارد.

۳۰- همچنین دول عضو باید عملا اقدام به از میان برداشتن تبعیض که سبب عدم دسترسی افراد به تأمین اجتماعی می شود، نمایند. دول عضو باید قوانین، سیاست ها، طرح ها و تخصیص منابع کافی به منظور دسترسی کلیه اعضای جامعه به تأمین اجتماعی به موجب بخش سوم میثاق را تضمین کنند. همچنین محدودیت های موجود بر دسترسی به طرح های تأمین اجتماعی نیز باید به منظور کسب اطمینان از وقوع هرگونه تبعیضی مورد بازبینی قرار بگیرند.

۳۱- با وجودی که تمامی افراد از حق بر تأمین اجتماعی برخوردار هستند، دول عضو باید اهتمام ویژه‌ای به افراد و اقشاری که در برخورداری از این حق با مشکلاتی مواجه هستند، مبذول دارند. از جمله این افراد و اقشار می‌توان به زنان، بیکاران، کارگرانی که تحت حمایت کافی تأمین اجتماعی نیستند، اشخاص شاغل در بخش غیررسمی بازار کار، بیماران یا کارگران سانحه دیده،

---

1. See general comment No. 16 (2005) on the equal right of men and women to the enjoyment of all economic, social and cultural rights (art. 3).
2. See general comment No. 6. The Committee notes that some distinctions can be made on the basis of age, for example entitlement to a pension. The key underlying principle is that any distinction on prohibited grounds must be reasonable and justified in the circumstances.
3. See general comment No. 5.

از کارافتادگان، سالمندان، کودکان و افراد تحت تکفل، کارگران خانگی، مشغولین به کار در منزل،[1] اقلیت‌ها، پناهندگان، آوارگان، افراد بی‌خانمان، جنگ زدگان، اشخاص بدون تابعیت، زندانیان و بازداشت شدگان، اشاره کرد.

۲- برابری جنسیتی

۳۲- در نظریه تفسیری شماره (۱٦) مصوب سال ۲۰۰۵ در مورد حقوق برابر زنان و مردان در برخورداری از کلیه حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (ماده ۳)، کمیته متذکر شد که اجرای ماده (۳) در ارتباط با ماده (۹)، مستلزم برابر بودن سن بازنشستگی اجباری برای زنان و مردان، تضمین دریافت مزایای برابر برای زنان در طرح های مستمری دولتی و خصوصی و تضمین مرخصی بارداری با حقوق برای زنان، مرخصی پدران برای ایام بارداری همسر و مرخصی والدین برای زنان و مردان است.[2] در آن دسته از طرح های تأمین اجتماعی که برخورداری از مزایا منوط به پرداخت حق بیمه است، دول عضو باید گام هایی را در جهت از میان برداشتن موانعی که زنان را از مشارکتی برابر در چنین طرح هایی باز می دارد، اتخاذ نمایند (به عنوان مثال، مشارکت نوبتی در بازار کار به واسطه مسئولیت های خانوادگی و دستمزد نابرابر) و یا تضمین کنند که طرح های تأمین اجتماعی چنین معیارهایی را در طراحی شرایط برخورداری از مزایا در نظر می گیرند (به عنوان مثال می توان دوره‌هایی را به منظور تربیت فرزندان یا مراقبت از افراد تحت تکفل در شرایط برخورداری افراد از مزایای اجتماعی لحاظ کرد). تفاوت در متوسط امید به

---

1. Home workers are those who work from home for remuneration for an employer or similar business enterprise or activity. See ILO Convention No. 177 (1996) on Home Work.
2. Article 10 of the Covenant expressly provides that "working mothers should be accorded paid leave or leave with adequate social security benefits".

زندگی مردان و زنان می تواند مستقیم یا غیرمستقیم منجر به تبعیض هایی در برخورداری آنها از مزایا شود (خصوصاً در مورد مستمری های بازنشستگی) و از این رو، باید چنین معیارهایی را در طرح های تأمین اجتماعی مدنظر قرار داد. همچنین طرح های غیرحق بیمه ای نیز باید در نظر داشته باشند که زنان بیش از مردان در فقر به سر می برند و غالباً مسئولیت نگهداری از فرزندان نیز بر عهده آنان است.

۳- کارگرانی که تحت حمایت کافی تأمین اجتماعی نیستند (کارگران نیمه وقت، فصلی، خویش‌فرما و مشغولین به کار در منزل)

۳۳- دول عضو باید حداکثر تلاش و منابع خود را به منظور تضمین اینکه نظام های تأمین اجتماعی، حمایت‌های اجتماعی لازم را از کارگرانی که به قدر کافی تحت پوشش این حمایت‌ها قرار نمی‌گیرند از جمله کارگران نیمه وقت، کارگران فصلی، اقشار خویش فرما و مشغولین به کار در منزل ، به عمل آورند. با توجه به اینکه طرح های تأمین اجتماعی برای چنین کارگرانی بر مبنای فعالیت شغلی آنهاست، شرایط احراز مزایا برای این کارگران نیز باید مشابه کارگران تمام وقت باشد. این شرایط به جز در خصوص حوادث ناشی از کار، می‌تواند به نسبت ساعات کاری، میزان حق بیمه های پرداختی یا درآمد و یا به نسبت سایر معیارهای متناسب تعیین شود. از آنجا که طرح های شغلی مذکور، این کارگران را به قدر کافی تحت پوشش قرار نمی‌دهند، دول عضو باید اقدامات تکمیلی لازم را در این راستا اتخاذ کنند.

٤- اقتصاد غیررسمی

۳٤- دول عضو باید حداکثر تلاش و منابع خود را به منظور تضمین اینکه نظام های تأمین اجتماعی، افراد شاغل غیررسمی را تحت پوشش قرار دهند، به عمل آورند. اقتصاد غیررسمی در کنفرانس بین المللی کار بدین صورت

تعریف شده است: «هرگونه فعالیت اقتصادی توسط کارگران و بخش‌های اقتصادی که تحت پوشش تمهیدات رسمی نباشند.»[1] این مطلب خصوصاً در صورتی که نظام‌های تأمین اجتماعی بر مبنای روابط رسمی اشتغال، واحدهای تجاری یا ثبت اقامت باشد از اهمیت قابل ملاحظه‌ای برخوردار می‌شود. در این صورت، اقدامات لازم می تواند شامل موارد ذیل باشد: الف) از میان برداشتن موانعی که مانع دسترسی افراد به طرح‌های غیر رسمی تأمین اجتماعی مانند بیمه‌های عمومی می‌شود؛ ب) تضمین حداقل پوشش این افراد در مقابل مخاطرات و پیشامدها با گسترش تدریجی چتر پوششی آنها در طول زمان؛ ج) رعایت و حمایت از طرح های تأمین اجتماعی ایجاد شده در بخش غیررسمی مانند بیمه های خُرد و دیگر طرح های مرتبط اعتبار خُرد. در این خصوص، کمیته اشاره می‌کند که در برخی از دول عضو که دارای اقتصاد غیررسمی وسیعی هستند، برنامه‌هایی از قبیل مُستمری عمومی و طرح های عمومی بهداشتی اتخاذ شده است.

۵- مردمان بومی و گروه‌های متعلق به اقلیت

۳۵- دول عضو باید اهمیت ویژه‌ای به عدم محرومیت مردمان بومی و اقلیت-های نژادی و زبانی از نظام‌های تأمین اجتماعی به واسطه تبعیض مستقیم یا غیرمستقیم خصوصاً از طریق اعمال شرایط برخورداری غیرمعقول یا عدم دسترسی کافی به اطلاعات، مبذول دارند.

---

1. Conclusions concerning decent work and the informal economy, General Conference of the International Labour Organization, 90th session, para. 3.

۶- غیراتباع (شامل کارگران مهاجر، پناهندگان، آوارگان و اشخاص فاقد تابعیت)

۳۶- بند (۲) ماده (۲) میثاق، هرگونه تبعیضی را بر اساس تابعیت، ممنوع اعلام داشته و کمیته نیز بر این مهم تأکید دارد که پیمان نامه بر هیچگونه محدودیت صلاحیتی تصریح ندارد. در حالی که غیراتباع نیز حق بیمه هایی به طرح های تأمین اجتماعی می پردازند، آنها باید بتوانند منافعی از این حق بیمه های پرداختی کسب کرده و یا بتوانند در صورت خروج از کشور حق بیمه های پرداختی خود را باز پس گیرند.[1] همچنین برخورداری یک کارگر مهاجر از مزایا نباید تحت تأثیر تغییرات اعمال شده در محل کار وی باشد.

۳۷- غیراتباع باید به منظور بهره‌مندی از حمایت‌های درآمدی به طرح های غیر حق بیمه ای و خدمات بهداشتی درمانی دسترسی داشته باشند. هرگونه محدودیتی، از جمله اعمال دور انتظار، باید مناسب و معقول باشد. کلیه اشخاص بدون توجه به تابعیت، اقامت یا وضعیت مهاجرتی آنان باید مشمول برخورداری از خدمات پزشکی اولیه و اضطراری باشند.

۳۸- پناهندگان، اشخاص فاقد تابعیت، پناه‌جویان و سایر اقشار و افراد آسیب‌پذیر و حاشیه نشین باید از رفتار برابر در دسترسی به طرح های غیر حق بیمه‌ای تأمین اجتماعی از جمله دسترسی به خدمات بهداشتی درمانی و حمایت های خانوادگی متناسب با معیارهای بین المللی برخوردار باشند.[2]

۷- آوارگان و مهاجران داخلی

۳۹- آوارگان داخلی نباید در برخورداری از حق تأمین اجتماعی خود با تبعیض مواجه شوند و دول عضو باید اقدامات مبتکرانه‌ای را به منظور تضمین

---

1. See report of the Secretary-General on international migration and development (A/60/871), para. 98.
2. See Convention relating to the Status of Refugees, articles 23 and 24 and Convention relating to the Status of Stateless Persons, articles 23 and 24.

دسترسی آنان به طرح‌های تأمین اجتماعی فراهم کنند. به عنوان مثال، می‌توانند این کار را از طریق اسقاط شرایط لازم برای کسب اقامت و تدارک مزایا یا سایر خدمات مرتبط در محل جابجایی انجام دهند. مهاجران داخلی باید در محل اقامت خود به تأمین اجتماعی دسترسی داشته باشند و نظامهای ثبت اقامت نباید محدودیتی بر دسترسی به تأمین اجتماعی برای افرادی که به مناطق دیگری نقل مکان کرده در حالی که اقامت آنها در این مناطق به ثبت نرسیده است، اعمال کنند.

سوم – تعهدات دول عضو

الف) تعهدات کلی حقوقی

۴۰- در حالی که کمیته بر تحقق تدریجی حقوق اقتصادی اجتماعی و فرهنگی و محدودیت‌های منابع موجود کشورها در این راه اذعان دارد، این میثاق برخی از این حقوق را بلافصل قابل اجرا می‌داند و تعهداتی را در خصوص [اجرای فوری] بر دول عضو تحمیل می‌کند. در این راستا، دول عضو دارای تعهداتی در قبال تضمین حق بر تأمین اجتماعی هستند از قبیل: تضمین اعمال این حق به دور از هرگونه تبعیض (بند ۲ ماده ۲)، تضمین حقوق برابر برای مردان و زنان (ماده ۳) و تعهد به برداشتن گام هایی برای تحقق کامل بند (۱) ماده (۱۱) و ماده (۱۲). چنین گام‌هایی باید قطعی، عینی و هدفمند و با هدف تحقق کامل حق بر تأمین اجتماعی باشند.

۴۱- کمیته بر این مطلب اذعان دارد که تحقق حق بر تأمین اجتماعی، بار مالی قابل ملاحظه‌ای برای دول عضو به دنبال دارد. این کمیته در عین حال تأکید دارد که اهمیت بنیادین تأمین اجتماعی در خصوص حفظ کرامت انسانی و شناسایی حقوقی این حق توسط دول عضو بدین معناست که این حق باید در

زمره اولویت های حقوقی و سیاسی قرار داده شود. دول عضو باید راهبردی ملی را برای تحقق کامل حق بر تأمین اجتماعی توسعه دهند و منابع مالی کافی را در سطح ملی تخصیص دهند. همچنین دول عضو باید در صورت لزوم، همکاری های بین المللی و مساعدت های فنی را به موجب بند (۱) ماده (۲) پیمان نامه تسهیل بخشند.

۴۲- آماره محکمی دال بر ممنوعیت اتخاذ اقدامات قهقرایی در ارتباط با حق بر تأمین اجتماعی به موجب میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی وجود دارد. در صورتی که هرگونه اقدام قهقرایی به صورت عامدانه اتخاذ شود، بار اثبات اینکه اقدامات مذکور پس از بررسی دقیق تمام راه‌حل‌ها و گزینه‌های ممکن ارائه شده‌اند و اینکه این اقدامات با توجه به کلیّت حقوق مندرج در میثاق و ضمن استفاده کامل از حداکثر منابع موجود آن کشور اتخاذ شده‌اند، برعهده دولت مذکور است. در این صورت کمیته باید با دقت کامل به بررسی موارد ذیل بپردازد:

الف) آیا توجیه معقولی برای اتخاذ این اقدامات توسط دولت مذکور وجود دارد یا خیر.

ب) آیا کلیه راه حل های ممکن به دقت بررسی شده اند یا خیر.

ج) آیا مشارکت واقعی تمامی اقشار در بررسی اقدامات و راه حل های پیشنهادی بررسی شده اند یا خیر.

د) آیا این اقدامات به صورت مستقیم یا غیرمستقیم موجب تبعیض می‌شوند یا خیر.

و) آیا اقدامات مذکور، تأثیر پایداری بر تحقق حق بر تأمین اجتماعی دارند و یا دارای تأثیر غیرمعقولی بر حق مُکتسبه تأمین اجتماعی هستند یا اینکه آیا

فرد یا گروهی را از دسترسی به سطح حداقلی تأمین اجتماعی محروم کرده‌اند یا خیر.

هـ) آیا بررسی مستقلی در سطح ملی بر روی اقدامات اتخاذ شده انجام شده است یا خیر.

ب) تعهدات حقوقی خاص

۴۳- حق بر تأمین اجتماعی مانند هر یک از مصادیق حقوق بشر، سه نوع تعهد بر دول عضو بار می‌کند: تعهد به رعایت، تعهد به حمایت و تعهد به اجرا.

۱- تعهد به رعایت

٤٤- تعهد به رعایت مستلزم این است که دول عضو از هرگونه مداخله مستقیم یا غیرمستقیم در برخورداری افراد از حق بر تأمین اجتماعی اجتناب کنند. این تعهد شامل اجتناب از اعمال هرگونه رفتار یا فعالیتی است که به عنوان مثال ،دسترسی برابر افراد به تأمین اجتماعی را محدود کرده و یا مانع آن شود و یا اجتناب از هرگونه برخورد و مداخله خودسرانه یا غیرمعقول در امور خودیاری یا تمهیدات متعارف یا سنّتی تأمین اجتماعی و یا اجتناب از برخورد و مداخله خودسرانه یا غیرمعقول در امور مؤسساتی است که توسط افراد یا شرکت هایی به منظور فراهم کردن خدمات تأمین اجتماعی تأسیس شده اند.

۲- تعهد به حمایت

٤٥- تعهد به حمایت مستلزم این است که دول عضو با اتخاذ اقداماتی از مداخله اشخاص ثالث به هر شیوه ای در برخورداری افراد از حق بر تأمین اجتماعی ممانعت به عمل آورند. اشخاص ثالث شامل افراد، اقشار، شرکت ها

و سایر نهادهای حقوقی و همچنین نمایندگان تحت امر آنها می‌باشند. تعهد به حمایت نیز شامل اتخاذ اقدامات لازم و مؤثر تقنینی، به عنوان مثال، بـه منظـور جلوگیری از انکار دسترسی برابر افراد بـه تـأمین اجتمـاعی و اعمـال شـرایط غیرمعقـولی در احـراز مزایـا توسـط اشـخاص ثالـث و ممانعـت از مداخلـه خودسرانه یا غیرمعقول در تمهیدات متعارف یا معمول در برخورداری افراد از حق بر تأمین اجتماعی و عدم پرداخت حق بیمه های مقرر بـرای کـارگران یـا سایر ذینفعان نظام تأمین اجتماعی توسط اشخاص ثالث است.

٤٦- در صورتی که طرح های تأمین اجتماعی، چه طرح های مبتنـی بـر حـق بیمه و یا غیر حـق بیمـه ای، توسـط اشـخاص ثالـث اداره شـوند، مسئولیت مدیریت و اداره نظام ملی تأمین اجتمـاعی و همچنـین تـضمین اینکـه بخـش خصوصی نیز قابلیت در دسـترس بـودن و حـق برخـورداری برابـر از تـأمین اجتماعی را برای همگان دچار مخاطره نمی کند، کماکان با دول عضو است. به منظور پیشگیری از چنین سوءاستفاده هایی، یک نظام نظارتی باید پـیش بینـی شود که دربردارنده چارچوب قانونی، معیارهایی برای نظارت و پایش مستقل، تضمین مشارکت عموم و اعمال مجازات هایی در صورت عدم ایفای تعهدات باشد.

۳- تعهد به اجراء

٤٧- تعهد به اجرا مستلزم این است که دول عضو اقـدامات لازم را کـه شـامل اجرای طرح های تأمین اجتماعی با هدف تحقق کامل حق بر تأمین اجتمـاعی است، اتخاذ کنند. تعهد به اجرا می تواند به تعهد به تسهیل کردن، ارتقـاء دادن و فراهم کردن تقسیم بندی شود.

۴۸- تعهد به تسهیل کردن مستلزم این است که دول عضو معیارهای مثبتی را به منظور کمک به افراد و جوامع در برخورداری از حق بر تأمین اجتماعی اتخاذ کنند. این تعهد شامل به رسمیت شناختن حق بر تأمین اجتماعی در نظام های ملی، سیاسی و حقوقی از طریق اجرای قوانین، اتخاذ یک راهبرد ملی تأمین اجتماعی و اتخاذ دستور کاری برای تحقق این حق[1] و تضمین این امر می باشد که نظام تأمین اجتماعی باید در اختیار همگان باشد و پیشامدها و مخاطرت اجتماعی مرتبط را پوشش دهد[2].

۴۹- تعهد به ارتقاء دادن، دول عضو را متعهد به اتخاذ اقداماتی به منظور تضمین آموزش مناسب و آگاهی عمومی در ارتباط با دسترسی به طرح های تأمین اجتماعی خصوصاً در مناطق روستایی و محروم شهری و یا در میان اقلیت های زبانی یا سایر اقلیت ها می کند.

۵۰- همچنین دول عضو موظف به فراهم آوردن حق بر تأمین اجتماعی برای افراد و یا اقشاری هستند که بنا به هر دلیلی خارج از اراده شخصی قادر به برخورداری از حق بر تأمین اجتماعی نیستند. در این صورت دول عضو باید طرح های غیر حق بیمه ای یا طرح های مساعدت اجتماعی خاصی را به منظور تأمین حمایت لازم از این دسته افراد و اقشاری که قادر به پرداخت حق بیمه نیستند، ایجادکنند. در این راستا باید توجه خاصی را به تضمین اینکه نظام تأمین اجتماعی می تواند حمایت هایی را در زمان اضطرار از افراد به عمل آورد، به عنوان مثال در طول یا پس از بلایای طبیعی، مخاصمات مسلحانه و خشکسالی، مبذول داشت.

---

1. See paras. 59 (d) and 68-70 below.
2. See paras. 12-21 above.

۵۱- لازم به ذکر است که طرح های تأمین اجتماعی باید اقشار آسیب پذیر و حاشیه نشین را پوشش دهد، حتی در صورتی که منابع کافی برای تأمین اعتبارات مالی این طرح ها وجود نداشته باشد که در این صورت منابع مالی لازم از محل درآمدهای مالیاتی و یا حق بیمه های پرداختی ذینفعان وصول می‌شود. طرح های کم هزینه می توانند به منظور پوشش افرادی که به تأمین اجتماعی دسترسی ندارند، توسعه یابند. هدف اصلی این طرح ها باید تحت پوشش قرار دادن افراد مذکور در طرح های معمولی تأمین اجتماعی باشد. سیاست ها و چارچوب تقنینی لازم نیز باید به منظور شمول تدریجی افرادی که در اقتصاد غیررسمی مشغول به کار هستند و از دسترسی به تأمین اجتماعی محروم می باشند، اتخاذ شود.

٤- تعهدات بین‌المللی

۵۲- بند (۱) ماده(۲) و مواد (۱۱) و (۲۳) میثاق، دول عضو را موظف می‌کند که اهمیت ضروری مساعدت و همکاری های بین المللی را به رسمیت شناخته و اقدامات مشترک جداگانه ای را به منظور تحقق کامل حقوق مندرج در میثاق و از جمله حق بر تأمین اجتماعی اتخاذ کنند.

۵۳- دول عضو در ایفای تعهدات بین المللی خود در ارتباط با حق بر تأمین اجتماعی باید به بهره مندی از این حق با اجتناب از اقداماتی که به صورت مستقیم و غیرمستقیم مانع از برخورداری سایر کشورها از حق بر تأمین اجتماعی می شود، احترام بگذارند.

٥٤- دول عضو باید با حمایت فرامرزی از حق بر تأمین اجتماعی از تضییع این حق در سایر کشورها توسط شهروندان یا مؤسسات ملی متبوعه خود اجتناب کنند. در صورتی که دول عضو اقداماتی را به منظور ترغیب اشخاص

ثالث (بازیگران غیردولتی) – که در حیطه صلاحیتی آنان قرار دارند – به رعایت این حقوق از طریق ابزارهای سیاسی یا حقوقی انجام دهند، چنین اقداماتی باید بر اساس منشور ملل متحد و قواعد حاکم بر حقوق بین الملل باشد.

۵۵- دول عضو بر اساس منابع موجود خود باید تحقق حق بر تأمین اجتماعی را در سایر کشورها تسهیل بخشند. به عنوان مثال می توانند این کار را از طریق فراهم کردن کمک های اقتصادی و تخصصی انجام دهند. کمک های بین المللی باید به گونه ای فراهم شوند که با میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سایر معیارهای حقوق بشری مطابقت داشته و دارای ثبات و از لحاظ فرهنگی مناسب باشند. در این راستا، دول عضو توسعه یافته، مسئولیت خطیر و همچنین منفعت خاصی در کمک به کشورهای در حال توسعه دارند.

۵٦- دول عضو باید تضمین کنند که اهتمام ویژه ای به حق بر تأمین اجتماعی در موافقت نامه های بین المللی مبذول دارند و بدین منظور باید توسعه اسناد حقوقی بیشتری را مورد توجه قرار دهند. در این خصوص کمیته بر اهمیت انعقاد موافقت نامه های دوجانبه و چند جانبه بین المللی یا سایر اسناد برای هماهنگی طرح های تأمین اجتماعی مبتنی بر حق بیمه با وضعیت کارگران مهاجر تاکید دارد.[1] اشخاصی که به طور موقت در کشور دیگری کار می کنند باید توسط طرح تأمین اجتماعی کشور خود تحت پوشش قرار بگیرند.

۵۷- در ارتباط با انعقاد و اجرای موافقت نامه های بین المللی و منطقه ای، دول عضو باید اقداماتی را به منظور تضمین اینکه اسناد مذکور تأثیر معکوسی

---

1. See International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, article 27.

بر حق بر تأمین اجتماعی نداشته باشند، اتخاذ کنند. موافقت نامه های مرتبط با آزادسازی تجارت نباید توانایی هر یک از دول عضو را در تضمین تحقق کامل حق بر تأمین اجتماعی محدود کنند.

۵۸- دول عضو به عنوان اعضای سازمان بین المللی باید تضمین کنند که در اقدامات خود اهمیت لازم را برای حق بر تأمین اجتماعی قائل شوند. از این رو، دولتهایی که عضو سازمان های مالی بین المللی خصوصاً صندوق بین المللی پول، بانک جهانی و بانک های منطقه ای توسعه هستند، باید اقدامات لازم را به منظور تضمین و رعایت حق بر تأمین اجتماعی در سیاست های وام دهی خود، موافقت نامه های اعتباری و سایر معیارهای بین المللی اتخاذ کنند. دول عضو باید تضمین کنند که سیاست ها و روندهای اجرایی مؤسسات مالی بین المللی و منطقه ای خصوصاً مؤسساتی که نقش حائزاهمیتی در تعدیل ساختاری و طراحی و اجرای نظام های تأمین اجتماعی دارند، حق بر تأمین اجتماعی را ارتقاء داده و مداخله ای به منظور ممانعت از تحقق این حق نداشته باشند.

۵- تعهدات اصلی

۵۹- از جمله تعهدات اصلی دول عضو تضمین به ارائه سطوح حداقل هر یک از حقوق تصریح شده در میثاق می باشد.[1] این امر مستلزم این است که دول عضو:

الف) دسترسی به طرح های تأمین اجتماعی که سطح حداقلی از مزایا را برای تمامی افراد و خانواده ها به منظور دستیابی آنها به حداقل خدمات

---

1. See general comment No. 3 (1990) on the nature of States parties' obligations (art.2, para.1 of the Covenant).

سلامت،[1] مسکن مناسب، آب سالم و بهداشت و مواد غذایی و آموزش ابتدایی فراهم می آورد، تضمین نمایند. در صورتی که هر یک از دول عضو نتوانند این حداقل ها را با وجود بهره برداری از حداکثر منابع موجود خود برای کلیه مخاطرات و پیشامدها فراهم آورند، کمیته پس از طی یک روند مشورتی گسترده، به این عضو پیشنهاد می دهد که یک گروه اصلی از پیشامدها و مخاطرات اجتماعی را برگزیند.

ب) باید حق دسترسی به نظام ها یا طرح های تأمین اجتماعی را بر مبنای عدم تبعیض خصوصاً در مورد افراد و اقشار آسیب پذیر و حاشیه نشین تضمین نمایند.[2]

ج) باید به طرح های جاری تأمین اجتماعی احترام گذارده و از آنها در مقابل مداخلات غیرمعقول حمایت کنند.[3]

د) باید یک راهکار و چشم اندازی ملی در خصوص تأمین اجتماعی اتخاذ کرد و اقدام به اجرای آن نمود.[4]

هـ) باید گام های هدفمندی را به منظور اجرای طرح های تأمین اجتماعی خصوصاً طرح هایی که حمایت هایی را از افراد و اقشار آسیب پذیر و حاشیه نشین به عمل می آورد، اتخاذ کنند.[5]

و) باید بر میزان تحقق حق بر تأمین اجتماعی نظارت داشته باشند.[6]

---

1. Read in conjunction with general comment No. 14 (2000) on the right to the highest attainable standard of health (art. 12), paras. 43 and 44, this would include access to health facilities, goods and services on a non-discriminatory basis, provision of essential drugs, access to reproductive, maternal (prenatal as well as post-natal) and child health care, and immunization against the major infectious diseases occurring in the community.
2. See paras. 29-31 above.
3. See paras. 44-46 above.
4. See paras. 68-70 below.
5. See for example paras. 31-39 above.
6. See para. 74 below.

۶۰- برای اینکه هر یک از دول عضو بتوانند ناکامی در تحقق حداقل تعهدات اصلی خود را مُستند به فقدان منابع در دسترس خود کنند، باید ثابت نمایند که تمامی تلاش های لازم را برای بهره برداری از منابعی که در اختیار داشته اند برای ایفای حداقل تعهدات مذکور به کار گرفته اند[1].

۶۱- همچنین کمیته خاطر نشان می سازد که دول عضو و سایر بازیگرانی که در موقعیت کمک به سایرین قرار دارند برای ایفای تعهدات اصلی خود موظف به تدارک همکاری های بین المللی خصوصاً در حوزه اقتصادی و فنی به منظور توانمند ساختن کشورهای در حال توسعه هستند.

چهارم ـ تخلفات

۶۲- دول عضو به منظور ایفای تعهدات کلی و خاص خود باید نشان دهند که اقدامات لازم را برای تحقق حق بر تأمین اجتماعی با استفاده از حداکثر منابع موجود خود انجام داده اند و برخورداری برابر زن و مرد را به دور از هرگونه تبعیضی از حق بر تأمین اجتماعی تضمین کرده اند (مواد ۲ و ۳ میثاق) به موجب حقوق بین الملل، قصور سهوی در ایفای تعهدات، منجر به نقض تعهدات مندرج در میثاق می شود.[2]

۶۳- کمیته در ارزیابی ایفای تعهدات دول عضو در اتخاذ اقدامات لازم، به بررسی اجرای این تعهدات با توجه به حقوق مرتبط و هماهنگی آن با اصول حقوق بشر و اصول دموکراتیک و وجود چارچوبی نظارتی و پاسخگو می‌پردازد.

۶۴- تضییع حق بر تأمین اجتماعی می تواند از طریق اقدامات مستقیم دول عضو یا سایر نهادهای تحت نظر دول عضو نیز صورت پذیرد. چنین تخلفاتی می تواند به عنوان مثال شامل این موارد باشد: اتخاذ اقدامات قهقرایی به

---

1. See general comment No. 3. paragraph 10.
2. See Vienna Convention on the Law of Treaties, article 26.

صورت عامدانه و خلاف تعهدات اصلی مندرج در پاراگراف ۴۲ این سند، فسخ یا تعلیق قوانینی که برخورداری از حق بر تأمین اجتماعی را مورد تاکید قرار داده اند، حمایت فعالانه از اقدامات اتخاذ شده توسط اشخاص ثالثی که فعالیت آنان در حوزه حق بر تأمین اجتماعی قرار ندارد، برقراری شرایط متفاوت برای برخورداری از مزایای مساعدت های اجتماعی برای اقشار آسیب‌پذیر و حاشیه‌نشین بر اساس محل اقامت آنان و انکار حق زنان یا سایر افراد و اقشار.

۶۵- تخلف ناشی از قصور دول عضو زمانی ایجاد می شوند که این دول، اقدامات لازم و مناسب را به منظور تحقق حق بر تأمین اجتماعی انجام نمی‌دهند. در خصوص تأمین اجتماعی، مواردی از چنین تخلفاتی می تواند شامل این موارد باشد: قصور در اتخاذ اقداماتی برای تحقق حق بر تأمین اجتماعی برای همگان، ناکامی و قصور در تضمین ثبات مالی طرح های بازنشستگی دولتی، قصور در اصلاح یا فسخ قوانینی که منافی حق بر تأمین اجتماعی هستند، قصور در به عمل آوردن اقداماتی که مانع تضییع حق بر تأمین اجتماعی توسط اشخاص یا گروه هایی شود، قصور در رفع موانعی که دولت عضو به موجب عمل به تعهدات مندرج در میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مسئول برطرف کردن آنهاست، قصور در ایفای تعهدات اصلی (رجوع کنید به پاراگرف ۵۹ این سند) و قصور هر یک از دول عضو در رعایت تعهدات مندرج در میثاق در صورت انعقاد موافقت نامه های دوجانبه و چندجانبه با سایر دول، سازمان‌های بین‌المللی یا شرکت‌های فراملی.

پنجم ـ اجرای تعهدات در سطح ملی

۶۶- دول عضو در اجرای تعهدات مندرج در میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و به موجب بند (۱) ماده (۲) این میثاق، موظف به بهره برداری از

«کلیه ابزارهای لازم شامل اتخاذ اقدامات قانونی» می باشند. هر یک از دول عضو از اختیارات[لازم]به منظور ارزیابی اینکه چه معیارها و اقداماتی می تواند به بهترین نحو مطلوب در شرایط خاص[1] آن کشور مؤثر واقع شود، برخوردارند. با این حال، میثاق صراحتا مسئولیتی را بر هر یک از دول عضو به منظور تضمین برخورداری همگان از حق بر تأمین اجتماعی بار کرده است.

الف) وضع قوانین، راهبردها و سیاست‌ها

۶۷- دول عضو موظف به اتخاذ کلیه اقدامات لازم مانند وضع قوانین، راهبردها، سیاست ها و برنامه ها به منظور تضمین ایفای تعهدات خاص خود در راستای حق بر تأمین اجتماعی هستند. قوانین، راهبردها و سیاست های جاری باید به منظور تضمین همسویی آنها با تعهدات ناشی از حق بر تأمین اجتماعی مورد بازبینی قرار بگیرند و در صورت مغایرت با الزامات مندرج در میثاق، فسخ، اصلاح یا تغییر یابند. نظام های تأمین اجتماعی باید مرتباً به منظور تضمین قابلیت ثبات آنان تحت نظارت و پایش قرار داشته باشند.

۶۸- در صورتی که دول عضو نتوانند وجود یک نظام تأمین اجتماعی همگانی و یا نظارت و پایش منظم بر آن را به منظور همسویی این نظام با حق بر تأمین اجتماعی به اثبات برسانند، مسئولیت اتخاذ اقدامات لازم تعهدی را بر آن بار می کند که یک راهبرد و برنامه عملیاتی ملی به منظور تحقق حق بر تأمین اجتماعی اتخاذ کنند. این راهبرد و برنامه عملیاتی باید متناسب با شرایط باشد و حقوق برابر زنان و مردان و حقوق اقشار آسیب پذیر و محروم را مورد

---

۱. See statement by the Committee: An evaluation of the obligation to take steps to the "maximum of available resources" under an optional protocol to the Covenant (E/C.۱۲/۲۰۰۷/۱).

توجه قرار داده، بر مبنای اصول و حقوق بشر باشد، کلیه جوانب حق بر تأمین اجتماعی را تحت پوشش خود قرار دهد، اهدافی را بـه منظـور تحقـق آنـان و برنامه زمانی دستیابی به آنها و شاخص ها و ترازیاب‌های مـرتبط را مـشخص کند و راهکارهایی را برای دسترسی به منابع مالی و انسانی کافی تضمین کنـد. دول عضو باید هنگام وضع و اجرای راهبردهای ملی حق بر تأمین اجتمـاعی، در صورت لزوم، همکاری هـا و مـساعدت هـای فنـی وتخصـصی لازم را بـا نهادهای تخصصی سازمان ملل به عمل آورند. (رجوع کنید به بخش ششم).

۶۹- وضع و اجرای راهبردها و برنامه های عملیاتی تأمین اجتماعی باید اصول عدم تبعیض، برابری جنسیت و مشارکت کلیه افراد را رعایت کند. حق افراد و اقشار مختلف در مشارکت در روندهای سیاست گذاری که بتوانـد بـر اعمـال حق بر تأمین اجتماعی تأثیرگذار باشد، باید جزء لاینفکی از تمامی سیاست ها، برنامه ها یا راهبردهای مرتبط با تأمین اجتماعی باشد.

۷۰- راهبرد و برنامه عملیاتی ملی تأمین اجتماعی و اجرای آن باید بـر مبنـای اصول پاسخگویی و شفافیت باشد. همچنین استقلال قوه قـضائیه و حکمرانـی مطلوب در اجرای مـؤثر کلیـه مـصادیق حقـوق بـشر از اهمیـت زائدالوصـفی برخوردار هستند.

۷۱- به منظور ایجاد فضای مطلوبی برای تحقق حق بر تـأمین اجتمـاعی، دول عضو باید معیارها و اقـدامات لازم را بـرای تـضمین آگـاهیِ بخـشِ تجـاری، خصوصی و جامعه مدنی از اهمیـت ایـن حـق و لـزوم رعایـت آن در تـداوم فعالیت های خود انجام دهند.

۷۲- ممکن است دول عضو اتخاذ چارچوبی را برای وضع قوانینی بـه منظـور اعمال حق بر تأمین اجتماعی، مفید واثربخش بیابند. چنین قـوانینی مـی توانـد شامل موارد ذیل باشد:

الف) تعیین اهداف و مقرر کردن زمان لازم برای تحقق این اهداف،

ب) ابزاری که این اهداف به کمک آنها محقق می شود،

ج) همکاری با جوامع مدنی، بخش خصوصی و سازمان های بین المللی،

د) مسئولیت سازمانی در طی این روند،

و) راهکارهای ملی برای نظارت بر اجرای آن،

هـ) روندهای اصلاحی و حمایتی.

ب) تمرکززدایی و حق بر تأمین اجتماعی

۷۳- در صورتی که مسئولیت تحقق حق بر تأمین اجتماعی به مقامات منطقه ای یا محلی تفویض شده یا تحت اختیار یک نهاد فدرال باشد، هر یک از دول عضو موظف به ایفای تعهدات مقرر در میثاق حقوق اقتصادی، جتماعی و فرهنگی هستند و از این رو باید تضمین کنند که این مقامات محلی یا منطقه ای به طور مؤثری نظارت لازم را بر خدمات و تسهیلات تأمین اجتماعی و همچنین ایفای تعهدات این نظام به عمل می آورند. علاوه بر این، دول عضو باید تضمین کنند که این مقامات، مانعی بر سر راه دسترسی افراد به مزایا و خدمات تأمین اجتماعی قرار نداده و هیچگونه تبعیض مستقیم یا غیرمستقیمی نیز اعمال نمی کنند.

ج) نظارت، شاخص‌ها و ترازیاب‌ها

۷٤- دول عضو موظف به نظارت مؤثر بر تحقق حق بر تأمین اجتماعی هستندو باید راهکارها و یا مؤسسات لازم را بدین منظور ایجاد و تأسیس کنند. دول عضو در راستای نظارت بر تحقق هرچه بیشتر حق بر تأمین اجتماعی باید عوامل و مشکلات تأثیرگذار بر ایفای تعهدات خود را شناسایی کنند.

۷۵- به منظور کمک به روند نظارتی، شاخص های حق بر تأمین اجتماعی باید در راهبردها یا برنامه های عملیاتی برای نظارت بر تعهدات دول عضو در سطح ملی و بین المللی به موجب ماده (۹) میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی مورد شناسایی قرار بگیرند. این شاخص ها باید ارکان مختلف تأمین اجتماعی را از قبیل کفایت، پوشش پیشامدها و مخاطرات اجتماعی، استطاعت مالی و در دسترس بودن آن برای همگان به دور از هرگونه تبعیضی مورد بررسی قرار دهد و کلیه اشخاص ساکن در قلمرو سرزمینی هر یک از دول عضو را پوشش دهد. دول عضو می توانند با برقراری ارتباط و یاری جستن از همکاری با سازمان بین المللی کار (ILO)، سازمان بهداشت جهانی (WHO) و اتحادیه بین المللی تأمین اجتماعی (ISSA) راهنمایی های لازم را در این خصوص کسب کنند.

۷۶- دول عضو با شناسایی شاخص‌های مناسب برای تحقق حق بر تأمین اجتماعی، به تعیین ترازیاب‌های ملی مناسب نیز می پردازند. کمیته در طول روند گزارش دهی ادواری، وارد حیطه صلاحیتی و قلمرو دول عضو می شود. این کار مستلزم بررسی مشترک شاخص‌ها و ترازیاب‌های ملی و سپس مقررنمودن اهدافی است که باید در زمان گزارش تحقق یافته باشند. دول عضو نیز در یک دوره زمانی ۵ ساله از این معیارهای ملی به منظور کمک به نظارت بر میزان تحقق حق بر تأمین اجتماعی استفاده می کنند. آنگاه دول عضو و کمیته در گزارش های بعدی، دستیابی به ترازها و شاخص های مورد نظر و همچنین دلیل مواجه شدن با مشکلات احتمالی را بررسی و ارزیابی می‌کنند.[1] دول عضو هنگامی که اقدام به تعیین این ترازیاب‌ها و تدوین

1. See general comment No.14 (2000) on the right to the highest attainable standard of health (art. 12), para. 58.

گزارش خود می کنند، باید از خدمات اطلاع رسانی و مشورتی نهادها و برنامه‌های تخصصی سازمان ملل متحد استفاده نمایند.

د) جبران خسارت و مسئولیت

۷۷- هر شخص یا گروهی که حقوق تأمین اجتماعی وی تضییع شده باشد، باید به جبران خسارت های مؤثر و مناسبی در سطح ملی و بین المللی دسترسی داشته باشد.[1] کلیه افرادی که حقوق تأمین اجتماعی آنها تضییع شده باشد، باید مشمول غرامت های کافی از جمله استرداد هزینه، جبران خسارت آنان، کسب رضایت و یا تضمین وجوه مسترد شده قرار بگیرند. بازرسان ملی، کمیسیون های حقوق بشری و سایر مؤسسات مشابه حقوق بشری باید دارای اختیاراتی برای بررسی تضییع این حق بنیادین افراد باشند. مساعدت های حقوقی لازم باید با توجه به حداکثر منابع موجود کشورها برای جبران خسارت های وارده در اختیار این افراد قرار بگیرد.

۷۸- پیش از اینکه هر اقدامی در ارتباط با حق افراد بر تأمین اجتماعی توسط دول عضو یا هر دولت ثالث دیگری انجام شود، مقامات ذیربط باید تضمین کنندکه چنین اقداماتی به موجب قانون و مطابق مفاد مندرج در میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی باشد.

این اقدامات شامل موارد ذیل است:

الف) فرصتی برای مشاوره با افرادی که تحت تأثیر این اقدامات قرار می‌گیرند،

ب) نشر اطلاعات به هنگام و کامل در مورد معیارهای پیشنهادی،

ج) توجه متقضی به اقدامات پیشنهادی،

---

1. See general comment No. 9 (1998) on the domestic application of the Covenant, paragraph 4.

د) تخصیص جبران خسارت های قانونی برای افرادی که تحت تأثیر این اقدامات قرار گرفته اند، و کمک های حقوقی و قانونی برای تحقق جبران خسارت های قانونی.

در صورتی که چنین اقداماتی مبتنی بر پرداخت حق بیمه باشد، توان پرداخت افراد باید مورد توجه قرار بگیرد. هیچ فردی تحت هیچ شرایطی نباید از مزایا و یا حداقل مزایای تعریف شده در پاراگراف ۵۹ این سند محروم شده و مورد تبعیض واقع شود.

۷۹- مورد توجه قرار دادن اسناد بین المللی در نظم حقوقی داخلی و در به رسمیت شناختن حق بر تأمین اجتماعی می تواند به طور قابل ملاحظه ای گستره و اثربخشی معیارهای جبرانی را ارتقاء دهد. چنین ملاحظه ای می تواند به دادگاه ها کمک کند که با مراجعه مستقیم به میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به بررسی هرگونه تضییع حق بر تأمین اجتماعی بپردازند.

۸۰- قضات و اعضای حرفه های حقوقی باید توسط دول عضو ترغیب شوند که اهمیت بیشتری را به موضوع تضییع حق بر تأمین اجتماعی در کار خود مبذول دارند.

۸۱- دول عضو باید با هدف کمک به افراد آسیب پذیر و حاشیه نشین در تحقق حق خود بر تأمین اجتماعی به اقدامات مدافعان حقوق بشر و اعضای جوامع مدنی احترام گذارده، از آنها حمایت کنند و تسهیلاتی را برای پیشبرد و ارتقای کار و فعایت آنان مهیا کنند.

ششم ـ الزامات سایر بازیگران بین‌المللی به جز دولت‌ها

۸۲- نهادهای تخصصی سازمان ملل و سایر سازمان های بین المللی مرتبط با امور تأمین اجتماعی از قبیل سازمان بین المللی کار (ILO)، سازمان بهداشت جهانی (WHO)، سازمان خواروبار و کشاورزی ملل متحد (فائو)، صندوق کودکان ملل متحد، برنامه اسکان بشر سازمان ملل متحد، برنامه عمران سازمان ملل متحد و اتحادیه بین المللی تأمین اجتماعی (ISSA) به همراه مؤسسات بین المللی مرتبط با تجارت از قبیل سازمان تجارت جهانی باید به موجب توانمندی ها و شایستگی های حائز اهمیت خود، همکاری مؤثری با دول عضو در ارتباط با تحقق حق بر تأمین اجتماعی داشته باشند.

۸۳- مؤسسات مالی بین المللی، خصوصاً صندوق بین المللی پول و بانک جهانی باید حق بر تأمین اجتماعی را در سیاست های وام دهی، موافقت نامه های اعتباری، برنامه های تعدیل ساختاری و طرح های مشابه مورد توجه خود قرار دهند.[1] که از این رو، برخورداری افراد و اقشار آسیب پذیر و حاشیه نشین از حق بر تأمین اجتماعی ارتقاء یابد و مورد تخطی قرار نگیرد.

۸٤- زمانی که کمیته به بررسی گزارش های دول عضو و توانمندی آنان در ایفای تعهدات خود به تحقق حق بر تأمین اجتماعی می پردازد، باید تأثیرات مساعدت ها و کمک های ارائه شده توسط سایر نهادهای بین المللی را نیز مورد بررسی قرار دهد. لحاظ کردن اصول و قواعد حقوق بشری در برنامه های و سیاست های سازمان های بین المللی موجب پیشبرد و تسهیل تحقق حق بر تأمین اجتماعی خواهد شد.

---

1. See general comment No. 2 (1990) on international technical assistance measures (art. 22 of the Covenant).

شماره دو) فهرست مشارکت‌کنندگان در همایش ارائه مباحث کتاب

آدام، ارفرید، مدیر بنیاد بریدریش ابرت، ژنو، سویس

آیشله، والنتین، مشاور حقوقی، مؤسسهٔ آلمانی حقوق بشر، برلن

باکویس، پیتر، مدیر کنفدراسیون بین‌المللی اتحادیه‌های آزاد کارگری/ اتحادیه‌های جهانی، دفتر واشنگتن، ایالات متحده آمریکا

بالدرسون، هلن، دانشیار سابق در حوزهٔ سیاستگذاری اجتماعی، مدرسهٔ مطالعات جهانی، دانشگاه برونل، آکسبریج، انگلستان

برنستوف، فن یوخن، مسئول میز بخش حقوق بشر، وزارت امور خارجهٔ آلمان فدرال، برلن

بیروایلر، الکسیا، معاون ارشد پژوهشی دانشگاه مانهایم

بیلفلت، هاینر، مدیر مؤسسهٔ حقوق بشر آلمان، برلن

رگنت، سابرینا، مشاور حقوقی، بخش سیاستگذاری تأمین اجتماعی و توسعه، سازمان بین‌المللی کار، ژنو، سویس

ریدل، آیبه، استاد حقوق عمومی اروپائی و بین‌الملل تطبیقی و مدیر مؤسسهٔ قوانین پزشکی، بهداشت عمومی و اخلاق زیستی، دانشگاه مانهایم، و عضو کمیتهٔ حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ملل متحد

رینو، امانوئل، مشاور ارشد اقتصاد غیر رسمی، بخش حمایت اجتماعی، دفتر بین‌المللی کار (سازمان بین‌امللی کار) در ژنو

زایدنستیکر، فراوکه، معاون مؤسسهٔ آلمانی حقوق بشر، برلن

سینها، شالینی، مشاور حقوقی، انجمن زنان خود اشتغال، احمد آباد هند

شوپ- شیلینگ، هانا بیته، عضو کمیتهٔ ملل متحد برای محو تبعیض علیه زنان

کولکه، اورسول، هماهنگ کننده استانداردهای و قوانین، بخش تأمین اجتماعی، سازمان بین‌المللی کار

لانگفورد، ملکوم، مسئول ارشد حقوقی، مرکز خلع ید و حقوق مسکن. همچنین پژوهشگر ارشد دانشگاه مانهایم و پژوهشگر وابستهٔ مرکز استرالیائی حقوق بشر دانشگاه نیو ساوت ویلز

لوپز- مورالس، گرمان، هماهنگ‌کنندهٔ گروه تأمین اجتماعی، دفتر استانداردهای بین‌المللی کار، سازمان بین‌المللی کار، ژنو، سویس

لهنرت، ویلاند، ارزیاب، کارآموز حقوقی، آفریقای جنوبی

لیبنبرگ، ساندرا، استاد حقوق، دانشگاه اشتلنبوخ

مک‌گیلیوری، وارن آر، عضو وابستهٔ سیاستگذاری، مؤسسهٔ سیاستگذاری اجتماعی کالدون، رئیس سابق شعبه مطالعات و عملیات انجمن بین‌المللی تأمین اجتماعی، فرنی-ولتر، فرانسه

مولر، کاتارینا، اقتصاددان، مؤسسهٔ آلمانی توسعه، بن، آلمان

نوبرگر، آنجلیکا، استاد حقوق، دانشگاه کلن، عضو کمیتهٔ کارشناسان سازمان بین‌المللی کار

هلر، ولفگانگ، مدیر سازمان بین‌المللی کار، برلن

شماره سه) فهرست نام‌های به‌کار رفته در کتاب

Adam, Erfried	آدام، ارفرید
Aichele, Valentin	آیشله، والنتین
Alston, Philip	آلستون، فیلیپ
Arend, Jan	آرند، یان
Arun, Shoba	آرون، شوبا
Arun, T.G.	آرون، تی جی
Bakvis, Peter	باکویس، پیتر
Barr, Nicolas	بار، نیکولاس
Battle, Ken	بَتل، کن
Bauer, Rudolph	باثر، رودلف
Beattie, Roger	بیتّی، راجر
Benda-Beckmann, Franz von	بندابکمان، فرانتس فُن
Benda-Beckmann, Keebet von	بندابکمان، کیبت فُن
Bernstoff, von Jochen	برنستوف، فن یوخن
Beveridge, Sir William	بوریج، سر ویلیام
Bevin, Aneurin	بوین، آنورین
Bielefeldt, Heiner	بیلفلت، هاینر
Bierweiler, Alexia	بیروایلر، الکسیا
Bismark, Otto von	بیسمارک، اتو فن
Bolderson, Helen	بالدرسون، هلن
Brown, Jeffrey	براون، جفری
Brown, Simon	براون، سایمون

Chitrabai	چیترابای
Cranston	کرانستون
Dickens, Charles	دیکنز، چارلز
Engels, Friedrich	انگلس، فردریش
Euzéby, Chantal	اوزبی، شانتال
Froneman	فرونمان
Gewirth, Alan	گورث، آلن
Ginnekin, Wouter van	گینکین، ووتر فَن
Goodwin-Gill, Guy	گودوین گیل، گای
Gonslaves, Colin	گانسلیوز، کالین
Hanschel, Drik	هانشل، درک
Hathaway, James	هاتاوی، جیمز
Heenan, James	هینان، جیمز
Heller, Wolfgang	هلر، ولفگانگ
Hunt, Paul	هانت، پل
Jhabvala, Renana	جهاب‌والا، رنانا
Jutting, Johannes	یوتینگ، یوهانس
Kalibai	کالیبای
Keilmansegg, Sebastian Graf	کایلمانسگ، سباستین گراف
Kriegler, Johann	کریگلرف یوهان
Kulke, Ursula	کولکه، اورسولا
Lackhaus, Linda	لاکهاوس، لیندا
Lamarche, Lucie	لامارش، لوسی
Langford, Malcolm	لانگفورد، ملکم
Lehnert, Wieland	لهنرت، ویلاند

Liebenberg, Sandra	لیبنبرگ، ساندرا
Loots, Barbara	لوتس، باربارا
López-Morales, Germán	لوپز- مورالس، گرمان
Marx, Karl	مارکس، کارل
Maydal, Brenard Baron von	میدل، برنارد بارون فُن
McGillivray, Warren R.	مک‌گیلیوری، وارن آر
Mesa-Lago, Carmelo	مسالاگو، کارملو
Metzger, Lukas	متزگر، لوکاس
Mokgoro, Yvonne	موکگورو، ایوونه
Monyakame, Mary-Elizabeth	مونیاکام، مری الیزابت
Mossis, Lydia	موریس، لیدیا
Müeller, Katharina	مولر، کاتارینا
Nußberger, Angelika	نوبرگر، آنجلیکا
Plant, Raymond	پلانت، ریموند
Plasket, Clive	پلاسکت، کلایو
Polanyi, Karl	پولانی، کارل
Purabiben	پورابیبن
Regent, Saberina	رِگنت، سابرینا
Reschke, Brigitte	رشکه، بریگیته
Reynaud, Emmanuel	رینو، امانوئل
Riedel, Eibe	ریدل، آیبه
Sawyer, Caroline	سایر، کارولین
Schöpp-Schiling, Hanna Beate	شوپ- شلینگ، هانابیته
Schulin, Bertram	شولین، برترام
Seekings, Jeremy	سیکسنگز، جرمی
Seidensticker, Frauke	زایدِنستیکر، فراوکه

Seltzer, Christel	سلتزر، کریستل
Sen, Amartya	سن، آمارتیا
Sinha, Shalini	سینها، شالینی
Somavia, Juan	سوماویا، خوان
Tanner, Michel	تانر، میشل
Thatcher, Margaret	تاچر، مارگارت
Thompson, Lawrence	تامسون، لارنس
Tooze, Jennifer	توز، جنیفر
Valticos, Nicolas	والتیکاس، نیکولاس
Walzer, Michael	والتسر، مایکل
Winant, John G.	وینان، جان جی

شماره چهار) واژه‌نامه[1]

الف) واژگان

Accountability	پاسخ‌گو بودن
Actor	کنشگر
Administration	توزیع
Advanced Funded	اندوخته‌گذاری از پیش
Adversity	روز مبـــاد ا
Affiliate	پذیرفته‌شدن
Aggregate	تجمیع
Alleviate	فروکاستن
Amici curiae	**یاوران دادگاه**
Annuity	پرداخت
Apartheid	جدانژادی
Appeal	تجدید نظر
Asylum seeker	پناه‌جو

---

۱. واژه نامه حاضر توسط مترجم محترم تهیه شده که بعضاً برخی واژه های پیشنهادی ایشان در مرحله ویراستاری اعمال شده در کمیسیون حقوق بشر اسلامی ایران در متن کتاب پذیرفته واعمال نشده و واژه دیگری جایگزین گردیده است. ضمن احترام به نظرات مترجم محترم عیناً معادل‌های پیشنهادی ایشان ارائه می‌شود.

Attitude	ایستار
Balkanization	چندپاره‌سازی
Benchmark	انگپایه
Benchmarking	انگپایه گذاری
Benefit	مزایا
Beneficiary	منتفع
Bill	اعلام‌نامه
Body Politic	هیأت حاکم
Bond	قرضه
Campaigner	پویشگر
Chapeau	پوشش‌دهنده
Claim	خواسته
Classic	سنتی
Communitarian	جامعه‌گرا
Community	همبود
Community-based	همبودپایه
Compliance	مطلوبیت
Conception	فرایافت
Context	بافتار
Contingencies	وقایع احتمالی
Contingent	احتمالی
Contribution-based	مشارکت‌پایه
Cross-border	خلال مرز
Customise	مناسب ساختن
Dais	شاه نشین

Defame	بدنام ساختن
Defined Benetifs	مزایای تعریف شده
Defined-contribution	مشارکت تعریف شده
Defund	بی‌پشتوانه
Derive	استنتاج کردن
Deserving	مستحق
Destitution	بی‌چیزی
Develop	بسط دادن
Development	ترقی
Disaggregation	وانجمیع
Disparate	نا متجانس
Doctrine	رهنامه
Donor	اعانه دهنده
Downwards Envy	غبطه نسبت به کسانی که مستحق داشته‌های خود نیستند
Earn	کسب معاش
Entrench	محافظت
Epidemic	بیماری واگیر
Equality Clause	قاعدهٔ برابری
Exclusion	محرومیت
Existential	مربوط به زیست
Fail	فروماندن
Failure	فروماندگی
Flexicurity	تأمین کارپایه
Flow	سَیَلان
Force	عُده
Frequency	بسامد

General Comment	نظر تفسیری عام
Globalisation	جهانش
Governance	نظارت
Grant	کمک بلاعوض
Hard Law	قانون سخت
Harmonize	همنواخت ساختن
Health	سلامت
House of Lords	مجلس اعیان
Idea	انگاره
Ideology	انگارووری
Imagination	انگاشت
Immigrant	مهاجر (ورودی)
Inclusion	شمول، شامل سازی
Instrumental	کارساز
Ideological	انگارورانه
Insolvency	افلاس
Invoke	مورد استناد قرار دادن
Insecurity	عدم تأمین
International Social Security Rights	حق‌های بین‌المللی تأمین اجتماعی
Introduce	رواج دادن
Introduction	متداول ساختن
Invalidity	از کار افتادگی
Kit	توشه
Latecomer	دیر رسیده
Laissez-faire	بگذار بشود
Legal Standing ⟶ *locus standi*	

Liberalization	لیبرال سازی
Livelihood	معاش
locus standi	حق حضور در دادگاه
Major	عمده
Mainstream	جریان اصلی، معمول
Mandate	دستورنامه
Mandatory	دستوری
Market-based	بازار پایه
Massive	کلان
Maternity	مادری، زایمان
Member-organisation-based Organisations	سازمان‌های مبتنی بر منافع تشکیلات و اعضاء
Micro-entrepreneur	خُردکارآفرین
Micro-insurance	بیمهٔ خُرد
Migrant	مهاجر
Monitoring	پایش
Mutual health	بهداشت متقابل
New Deal	سیاست جدید
non-refoulement	***عودت نیافتن***
Non-retrogerssion	قهقرائی نبودن
Notion	پنداره
Nuanced	ظریف
Obligation of behaviour (*obligation de comportement*)	تعهد به رفتار
Obligation of result (*obligation de résultat*)	تعهد به نتیجه
Observe	نظر دادن

Oil Shock	ضربهٔ نفتی
Overarching	فراگیر
Pandora Box	جعبهٔ مصائب
Paradigm	بن‌نگره
Paradox	ناسازواری
Parameter	برسنج
Parametric	برسنجی
Partner	یار
Partnership	یارمندی
Pattern	نقشینه
Pay-as-you-go (PAYG)	تأمین با پرداخت جاری
Pension	حقوق بازنشستگی، مستمری
Pension point	درصد حقوق بازنشستگی
Perennity	دوام
Pioneer	پیشگام
Poignant	نیشدار
Policy	خط مشی
Politics	سیاسیات
Post-emotionalism	پساهیجانی‌گرائی
Pre-fund	اندوخته گذاری پیشینی
Productivity	بهره‌وری
Property	ویژگی
Protect	محافظت
Public-based	عامه‌پایه
Reach	بُرد

Rearrange	بازآراستن
Regime	نظام
Regulation	قاعده‌مند کردن
Rehabilitation	نوتوانی
Remedies	راه‌های احقاق حق
Replication	همتاسازی
Represent	ارائه دادن
Requirement	بایسته
Resource-independent obligations	تعهد مستقل از امکانات
Respect	احترام
Review	بررسی
Safety net	تور ایمنی
Scoping	گستره سازی
Self-employed	خویش‌فرما
Senior Citizen	شهروند بالای شصت سال
Set up	برپا داشتن، بر قرار کردن
Sickness	ناخوشی
Single-parent	تک والد
Social Assistance	معاضدت اجتماعی
Social Protection	حمایت اجتماعی
Social Security	تأمین اجتماعی، محافظت اجتماعی، حفاظ اجتماعی
Soft Law	قانون نرم
Solidarity	مسئولیت مشترک، همبستگی
Standard	استانده
Standard-setting	استانده گذاری
Statism	دولت محوری

Statist	دولت محور
Statutory	قانون پایه
Stipend	جیره
Stock	سهام
Subsistence	معیشت
Substantive	ماهوی
Subsystem	زیرسامانه
Supervisory	مباشرتی
Sustainability	پایائی
System	سامانه
Take stock	بررسی و دریافت
Take-up	جذب، جذب کردن
Taxation-based	مالیات‌پایه
Teleworking	کار تلفن‌ابزار
Thick	پرمایه
Thin	کم‌مایه
Tier	لایه
Transaction	تراکنش
Transit	عبوری
Tripartite	سه‌جانبه
Typology	سنخ‌بندی
ultra vires	خارج از حدود اختیارات
Umbrella	فراگیر
Undeserving	نامستحق
Universal	همگانی

Universality	جهانشمولی
Variation	تنوع
Water down	رقیق شدن
Welfare state	دولت رفاه‌گستر
Workfare	تأمین کارپایه
Zeitgeist	روح

ب) اصطلاحات، اسامی خاص و عنوان‌ها

Alliance for Children's Entitlement to Social Security (ACESS)

اتحاد برای استحقاق کودکان نسبت به حقوق تأمین اجتماعی

American Association of Retired Persons (AARP)

انجمن افراد بازنشستهٔ آمریکا

American Federation of Labor- Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO)

فدراسیون کار آمریکا- کنگرهٔ سازمان‌های صنعتی

amici curiae (amicus curiae)

یاوران دادگاه (یاور دادگاه)

Asylum and Immigration Appeals Act 1993

قانون درخواست پناهندگی و مهاجرت مصوب سال ۱۹۹۳

Asylum Support Adjudication System

سامانهٔ رسیدگی قضائی حمایت از پناهندگان

Australian Human Rights Centre (University of New South Wales)

مرکز استرالیائی حقوق بشر (دانشگاه نیو سات ویلز)

Averting the Old-Age Crisis

دفع بحران سالمندی

Basic Income Grant Coalition

ائتلاف اعطای درآمد پایه‌ای

Bill of Rights

اعلام‌نامهٔ حقوق

Bisho High Court

دادگاه تجدید نظر بیشو

Bismarckian Social Security System

سامانهٔ بیسمارکی تأمین اجتماعی

Black Sash

حمایل سیاه

Bochum

بوخوم

Bosla Familia Progamme ("Family Stipend" or "Family Grant")

برنامهٔ بوسلا فامیلیا («جیرهٔ خانواده» یا «کمک بلاعوض به خانواده»)

Brunel University

دانشگاه برونل

Butterworth

باترورث

Caledon Institute of Social Policy

مؤسسه سیاستگذاری اجتماعی کالدون

Cape Town

کیپ تاون

Cato Institute

مؤسسهٔ کاتو

Center on Housing Rights and Evictions (COHRE)

مرکز خلع ید و حقوق مسکن

Charter of Fundamental Rights of the European Union

منشور حقوق اساسی اتحادیهٔ اروپا

Committee of Experts

کمیتهٔ کارشناسان

Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (CEACR)

کمیتهٔ کارشناسان برای اجرای پیمان‌نامه‌ها و توصیه‌ها

Committee on Economic, Social and Cultural Rights

کمیتهٔ حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

Common Law

قانون عملکردی جامعه

Compensation for Occupational Injuries and Diseases Act (COIDA) (Act No. 130 of 1993)

قانون پرداخت غرامت برای صدمات و بیماری‌های مربوط به اشتغال (قانون شماره ۱۳۰ سال ۱۹۹۳)

Council of Europe

شورای اروپا

Conclusion of the International Labour Conference

اختتامیهٔ کنفرانس بین‌المللی کار

Constitutional Court of South Africa

دادگاه قانون اساسی آفریقای جنوبی

Declaration of Philadelphia (1944)

اعلامیهٔ فیلادلفیا (۱۹٤٤)

Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work (ILO, 1998)

اعلامیهٔ اصول اساسی و حقوق در زمان کار (سازمان بین‌المللی کار، ۱۹۹۸)

Department of Social Development

وزارت توسعهٔ اجتماعی

Dewas

دِواس

Eastern Cape Province

استان کاپ شرقی

Eldrige v British Columbia

الدریج علیه بریتیش کلمبیا

Employee's Pension Insurance

بیمهٔ حقوق بازنشستگی استخدام شدگان

English Common Law

قانون عملکردی جامعهٔ انگلیس

European Social Charter (ESC)

منشور اجتماعی اروپا

European Code of Social Security

قانون اروپا برای تأمین اجتماعی

European Committee on Social Right

کمیتهٔ اروپا برای حقوق اجتماعی

European Convention on Human Rights (ECHR)

پیمان‌نامهٔ اروپا برای حقوق بشر

European Monetary Union

اتحادیه پولی اروپا

European Reception Directive

رهنمود اروپا برای پذیرش

Eurostar

یورواستار (خط راه آهن بین فرانسه و بریتانیا از طریق تونل کانال مانش [انگلستان])

Friedrich Ebert Foundation

بنیاد فریدریش ابرت

Gaygusuz v Austria

گیگوسوز علیه اتریش

General Comment

نظر تفسیری عام

General Discussion on Social Security (2001)

بحث عام در باره تأمین اجتماعی (۲۰۰۱)

German Development Institute (DIE)

مؤسسهٔ آلمانی توسعه

German Institute for Human Rights

مؤسسهٔ آلمانی حقوق بشر

German Social Code

قانون اجتماعی آلمان

Global Campaign on Social Security and Coverage for All, The

فعالیت‌های جهانی در مورد تأمین اجتماعی و پوشش برای همه

Global Unions

اتحادیه‌های جهانی

Governing Body

هیأت حاکم

Government of the Republic of South Africa v Grootboom Case (2000)

قضیه حکومت جمهوری آفریقای جنوبی علیه گروتبوم (۲۰۰۰)

Gross Domestic Product (GDP)

تولید ناخالص داخلی (تناد)

Gross National Product (GNP)

تولید ناخالص ملی (تنام)

Gauteng

گوتنگ

Hartz IV (2005)

هارتس٤ (۲۰۰۵)

HF Oppenheimer Chair in Human Rights Law

کرسی اچ اف اُپنهایمر در زمینهٔ قوانین حقوق بشر

Heidelberg

هایدلبرگ

High Court

دادگاه تجدید نظر (عالی)

Home Office Asylum Support Adjudicators

مقامات تصمیم گیرنده در بارهٔ حمایت از پناهندگی در وزارت کشور

Home Office Guidelines

رهنمودهای وزارت کشور

Home Office Immigration Rules

قواعد مهاجرت وزارت کشور

Human Rights Act (1998)

قانون حقوق بشر (۱۹۹۸)

Human Rights Committee

کمیتهٔ حقوق بشر

IBSA-process: Indicators, Benchmarking, Scoping and Assessments Procedure

فرایند شاما: رویهٔ تعیین شاخص‌ها، انگپایه‌گذاری، محدوده سازی و ارزیابی

Immigration and asylum Act (IAA)

قانون مهاجرت و پناهندگی

Independent Evaluation Group (IEG)

گروه مستقل ارزیابی

Independent Pension Commission

کمیسیون مستقل حقوق بازنشستگی

India Maternity Act

قانون مادری هند

Institute of Medical Law, Public Health and Bioethics

مؤسسهٔ قوانین پزشکی، بهداشت عمومی و اخلاق زیستی

Insurance Regulatory Authority in India

مرجع تنظیم بیمه در هند

Integrated Child Development Services

خدمات یکپارچهٔ توسعهٔ کودک

Integrated Social Security Scheme

طرح تأمین اجتماعی یکپارچه

International Confederation of Free Trade Unions (ICFTU)

کنفدراسیون بین‌المللی اتحادیه‌های کارگری آزاد

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESR)

میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

International Expert Workshop on Right to Social Security (6-7 April 2005)

کارگاه متخصصان بین‌المللی در زمینهٔ حق تأمین اجتماعی (٦ تا ٧ آوریل ٢٠٠٥)

International Labour Conference

کنفرانس بین‌المللی کار

International Labour Conventions and Recommendations

پیمان‌نامه‌ها و توصیه‌نامه‌های بین المللی کار

International Labour Office

دفتر بین‌المللی کار

International Labour Organization (ILO)

سازمان بین‌المللی کار

Interim Constitution

قانون اساسی موقت

Jaftha v Schoeman and Others; Van Rooyen v Stoltz and Others Case (2005)

قضیه جَفتها علیه شومان و دیگران؛ و فان روین علیه استولتز و دیگران (۲۰۰۵)

Jayiya v MEC for Welfare, Eastern Cape 2004 (2) SA 611 (SCA)

قضیهٔ جیبا علیه اعضای کمیته‌های اجرائی، وزارت رفاه، کاپ شرقی

Johannesburg

ژوهانسبورگ

Karnataka

کارناتاکا

Kate v MEC, Dept of Welfare, Eastern Cape [2005] 1 All SA 745 (SE)

قضیهٔ کیت علیه اعضای کمیته‌های اجرائی، وزارت رفاه، استان کاپ شرقی

Keynesian Economics

اقتصاد کینزی

Keynesianism → Keynesian Economics

Kheda

کِهدا

Khosa v Minister of Social Development

کهوسا علیه وزیر توسعهٔ اجتماعی

Kerala

کرالا

Law Lords

قضات مجلس اعیان

Limpopo

لیمپوپو

Machi & Others v MEC for Province of Kwazulu-Natal Responsible for Social Welfare and Population Development

Case No. 4392/04 (unreported judgment of 8 March 2005) (D&CLD).

قضیهٔ شمارهٔ ٤٣٩٢/٠٤ ماکی و دیگران علیه اعضای کمیته‌های اجرائی استان کوازولو- ناتال مسئول رفاه اجتماعی و توسعه جمعیت (رأی انتشار نیافتهٔ ٨ مارس)

Madhya Pradesh

مدهیاپرادش

Maharashtra

ماهاراشترا

Mahlaule v Minister of Social Development

ماهلائولی علیه وزیر توسعهٔ اجتماعی

Mashavha v President of RSA and Others

ماسهافها علیه رئیس جمهوری آفریقای جنوبی و دیگران

Millennium Development Goals (MDGs)

اهداف هزاره برای توسعه

Minister of Health and Others v Treatment Action Campaign & Others (TAC) case (2002)

قضیه وزیر بهداشت و دیگران علیه پویش اقدام برای معالجه و دیگران (پام) (٢٠٠٢)

Mutual Health Organizations

سازمان‌های بهداشت متقابل

National Asylum Support Service (NASS)

خدمات ملی حمایت از پناهندگی

National Pension Programme

برنامهٔ ملی حقوق بازنشستگی

Nationality, Immigration and Asylum Act (2002)

قانون تابعیت، مهاجرت و پناهندگی (٢٠٠٠)

Non-financial Defined Contribution (NDC)

مشارکت معیّن غیر مالی

Notional Defined Contribution (NDC)

مشارکت معیّن فرضی

Occupational Diseases in Mines and Works Act (ODMWA) (Act 78 of 1993)

بیماری‌های مربوط به اشتغال در معدن و کار (قانون ۷۸ سال ۱۹۹۳)

Old Age Income support in the Twenty-First Century

حمایت از درآمد سالمندی در سدهٔ بیست و یکم

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)

سازمان توسعه و همکاری اقتصادی

Parivartan

پاریوارتان

Pay-as-you-go (PAYG)

پرداخت حین خدمت

Permamnent Secretary, Department Welfare, E Cape Provincial Governemnt and Another v Ngxuza and Others Case (2001)

قضیه دبیر دائم، بخش رفاه، حکومت استانی کاپ شرقی و دیگری علیه نگکزونزا و دیگران (۲۰۰۱)

Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs)

گزارش‌های راهبرد کاهش فقر

President's Commission to Strengthen Social Security

کمیسیون رئیس جمهوری برای تقویت تأمین اجتماعی

Primary Caregiver

ارائه‌دهندهٔ مراقبت اولیه: به شخصی از خانواده گفته می‌شود که بیشتر وقت خود را صرف مراقبت از والدین می‌کند. برای آنکه کسی این عنوان را داشته باشد باید دست کم در یکی از فعالیت‌های شخصی یا کارساز زندگی به پدر/ مادر خود (مانند

استحمام یا آماده‌ساختن خوراک) کمک کند یا سرپرستی ایشان را برعهده داشته باشد.[1]

PROGRESA: Programa de Educación, Salud y Alimentación (Education, Health and Nutrition Program)

برنامهٔ آموزش، سلامت و تغذیه

Promotion of Administrative Justice Act 3 (PAJA)

قانون شمارهٔ ۳ ارتقاء عدالت اداری

Public Private Partnership

شراکت دولتی و خصوصی

Rand

راند: واحد پول آفریقای جنوبی. یک راند= ۰/۱۳۵۰۵۸ دلار آمریکا

Reichsversicherungsordnung (Social Security Code)

قانون تأمین اجتماعی

Report of the Committee of Inquiry into a Comprehensive Social Security System

گزارش کمیتهٔ وارسی در یک سامانهٔ جامع تأمین اجتماعی

Revised European Social Charter

منشور اجتماعی تجدید نظر شده اروپا

Revised Report Guidelines

رهنمود گزارش‌دهی تجدیدنظر شده

Riester Reforms (2002)

اصلاحات ریستر

Sangini Child Care Workers' Cooperative

تعاونی مراقبت از کودکان کارگر سانگینی

Self Employment Women's Association (SEWA)

---

[1] Stephens, M .A. P., Townsend, A. L., Martire, L. M & ,.Druley, J. A. (2001). Balancing parent care with other roles: Interrole conflict of adult daughter caregivers Journal of Gerontology: Psychological Sciences, 56B(1), 24-34, at 26 <http://wfnetwork.bc.edu/glossary_entry.php?term=Primary%20Caregiver,%20Definition(s)%20of&area=All> 01.31.2010

انجمن زنان خود اشتغال

Self Employment Women's Association (SEWA) Insurance

بیمهٔ انجمن زنان خود اشتغال

Shaishav Child Care Workers' Cooperative

تعاونی مراقبت از کودکان کارگر شایشاو

Shri Mahila Self Employment Women's Association (SEWA) Housing Trust

اتحادیهٔ تأمین مسکن انجمن زنان خود اشتغال شری ماهیلا

Social Assistance Act

قانون کمک اجتماعی

Social Relief of Distress Grant (SROD)

امداد اجتماعی کمک بلاعوض برای توقیف مال

Social Security (Minimum Standard) Convention (No. 102) 1952 (International Labour Convention No. 102 Concerning Minimum Standards of Social Security)

پیمان‌نامهٔ (استانداردهٔ حداقل) تأمین اجتماعی (شمارهٔ ۱۰۲) ۱۹۵۲ (پیمان‌نامهٔ بین‌المللی کار شمارهٔ ۱۰۲ درمورد استانده‌های حداقلی تأمین اجتماعی)

Soobramoney v Minister of Health,KwaZulu-Natal Case (1997)

قضیه سوبرامونی علیه وزیر بهداشت، کوازولو-نانال (۱۹۹۷)

South African Law Reform Commission

کمیسیون اصلاح قوانین آفریقای جنوبی

South African Governments White Paper on Social Welfare (White Paper on Welfare)

کتاب سفید حکومت‌های آفریقای جنوبی در بارهٔ رفاه اجتماعی (کتاب سفید رفاه)

Springer Verlag

اشپرینگر فرلاگ

Stability and Growth Pact

پیمان ثبات و رشد

State Liability Act 20 (1957)

قانون شماره ۲۰ مسئولیت مدنی دولت (۱۹۵۷)

State of Union Address

سخنرانی وضع اتحادیه

Stellenbosch University

دانشگاه اشتلنبوخ

Supreme Court of Appeal

دیوان عالی پژوهش (تمییز)

Trade Facilitation Centre

مرکز تسهیل تجارت

Unemployment Insurance Act (Act 63 of 2001)

قانون بیمه بیکاری (قانون ۶۳ سال ۲۰۰۱)

Unemployment Insurance Fund

صندوق بیمه بیکاری

UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW)

کمیتهٔ ملل متحد برای محو تبعیض علیه زنان

UN Convention Relating to the Status of Refugees (1951)

پیمان‌نامهٔ ملل متحد مربوط به وضع پناهندگان (۱۹۵۱)

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)

کمیسر عالی ملل متحد برای پناهدگان

Universal Declaration of Human Rights (UDHR)

اعلامیهٔ جهانی حقوق بشر

University of Cologne

دانشگاه کلن

University of Mannheim

دانشگاه مانهایم

Vumazonke v MEC for Social Development, Eastern Cape, 2005

فومازونکه علیه اعضای کمیته‌های اجرائیتوسع اجتماعی، کاپ شرقی (۲۰۰۵)

Veraval

وِراوال

Victorian

ویکتوریائی

Vimo Self Employment Women's Association (SEWA)

قیمت‌های مقایسه‌ای انجمن زنان خودَ اشتغال

Yeshasvini Health Scheme

طرح سلامت یِشاسوْینی

Social Security as a Human Right

Theoretical Foundations & Challenges



ISBN:978-600-5335-29-3

همراه : ۰۹۱۲۲۵۲۰۲۹۳

Translation : Dr Bahram Mostaghimi