

سلسلة الدراسات الاجتماعية

العدد (٦٩)

الحماية القانونية لكبار السن
في دول مجلس التعاون

دراسة قانونية تحليلية مقارنة

الدكتور يوسف الياس

أستاذ القانون الاجتماعي

حقوق الطبع محفوظة
يجوز الاقتباس من مادة الكتاب بشرط الإشارة إلى المصدر

الطبعة الأولى

٢٠١٢م

إن الآراء الواردة في هذا الكتاب تعبر عن رأي الكاتب أو الجهة ولا تعبر بالضرورة عن رأي المكتب التنفيذي

المكتب التنفيذي

ص.ب ٢٦٣٠٣ المنامة - مملكة البحرين - هاتف: ١٧٥٣٠٢٠٢ - فاكس: ١٧٥٣٠٧٥٣

البريد الإلكتروني: info@gcclsa.org

العنوان على شبكة الانترنت: www.gcclsa.org

سلسلة الدراسات الاجتماعية

سلسلة علمية متخصصة
تعنى بنشر البحوث والدراسات الاجتماعية

تصدر عن
المكتب التنفيذي
لمجلس وزراء الشؤون الاجتماعية
بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية

الإشراف العام
عقيل أحمد الجاسم

هيئة التحرير والإعداد
محمود حافظ
جمال السلطان
خليل بوهزاع
محمد الغائب

العدد (٦٩) جمادى الآخرة ١٤٣٣ هـ الموافق مايو ٢٠١٢ م

المحتويات

٧	تقديم المدير العام.....
١١	المقدمة.....
١٥	تنبيه.....
١٧	الفصل الأول/ كبار السن وحقوقهم - مدخل تعريفى - ..
١٩	١/١ : تحديد المقصود بكبار السن.....
١٩	١/١/١ : كبار السن في اللغة.....
٢١	٢/١/١ : كبار السن في المصطلح العلمي.....
٢٤	٣/١/١ : كبار السن في القانون.....
	٢/١ : التغيرات المقترنة بمرحلة الشيخوخة (كبر السن).....
٢٩	١/٢/١ : التغيرات البدنية/ الفسيولوجية.....
٣٠	٢/٢/١ : التغيرات في القدرة الذهنية.....
٣١	٣/٢/١ : التغيرات التي تطرأ على علاقات المسن الاجتماعية واهتماماته.....
٣٢	٤/٢/١ : الاحتياجات الخاصة لكبار السن التي تنشأ عن التغيرات التي تصيبهم.....
٣٤	٣/١ : كبار السن في المجتمع المعاصر/ معطيات الواقع وتوقعات المستقبل.....
٣٥	١/٣/١ : التغيرات الديمغرافية.....
٣٦	٢/٣/١ : التغيرات الاقتصادية والاجتماعية.....
٤٠	٣/٣/١ : كبار السن في دول المجلس/ بعض أوجه الخصوصية.....
٤٨	٤/١ : حقوق كبار السن وفقاً للقانون الدولي لحقوق الإنسان.....
٥٩	١/٤/١ : المرحلة الأولى/ إقرار الصكوك الأساسية.....
٦٠	

٦٨	٢/٤/١ : المرحلة الثانية/ إقرار الصكوك الفئوية...
	٣/٤/١ : موقف الصكوك الإقليمية الخاصة بحقوق
١٠٠	الإنسان من حقوق كبار السن.....
	٤/٤/١ : الصك الخليجي الأساسي/ وثيقة المبادئ
	العامة للسياسة العربية الخليجية المشتركة
١٠٦	لرعاية ومشاركة كبار السن.....
١١١	٥/٤/١ : استنتاجات: الأبعاد النهائية للصورة.....
	الفصل الثاني/ التنظيم القانوني لحماية كبار السن في
١١٥	دول المجلس.....
	١/٢ : موقف دساتير دول المجلس من حقوق
١١٨	كبار السن وحمايتهم.....
١١٩	١/١/٢ : المساواة وعدم التمييز في الحقوق.....
١٢٣	٢/١/٢ : الأسرة ودورها في رعاية كبار السن.....
١٢٦	٣/١/٢ : حق كبار السن في العمل.....
١٣٩	٤/١/٢ : حق كبار السن في التعليم.....
	٥/١/٢ : حق كبار السن في المشاركة في الحياة
١٤٥	العامة.....
	٦/١/٢ : حق كبار السن في الحصول على دخل
١٤٨	يكفي لتغطية احتياجاتهم الأساسية.....
١٥١	٧/١/٢ : حق كبار السن في الرعاية الصحية.....
	٢/٢ : التنظيم القانوني لحق كبار السن في
١٥٥	الحصول على دخل في دول المجلس.....
	١/٢/٢ : قوانين التأمينات والمعاشات في دول
١٥٧	المجلس.....
١٨١	٢/٢/٢ : التنظيم القانوني لحق الوالدين في النفقة...

	٣/٢/٢ : نظم الضمان الاجتماعي/ المساعدات
١٩٤	الاجتماعية.....
	٣/٢ : التنظيم القانوني لحقوق كبار السن في
٢٠٦	الرعاية والحماية في دول المجلس.....
٢٠٦	١/٣/٢ : الاحتياجات الخاصة لكبار السن.....
٢٠٩	٢/٣/٢ : توجهات قانونية جديدة.....
٢١٤	٣/٣/٢ : حقوق كبار السن في الرعاية.....
	٤/٣/٢ : الحماية القانونية لكبار السن من سوء
٢٤٢	المعاملة.....
	٥/٣/٢ : حماية حق كبار السن في الحياة وسلامة
٢٤٨	الجسم.....
	الخاتمة/ مرنیات بشأن المبادئ الأساسية للتنظيم
٢٥٨	القانوني لحقوق كبار السن في دول المجلس

* * *

تقديم المدير العام

تحتل قضايا كبار السن وحقوقهم اهتماماً بالغاً في دول مجلس التعاون، حيث يحظون باهتمام كبير على المستويين الرسمي والأهلي.

ويتأسس هذا الاهتمام على القيم والمبادئ العربية والإسلامية الراسخة في المجتمعات الخليجية، بالإضافة إلى النهج الذي اتبعته دول المجلس في توفير الخدمات والمتطلبات اللازمة لكبار السن، إلا أن ذلك لا يعني بأن القوانين والحماية المطلوبة قد اكتملت، فإن التحولات التنموية والسكانية المتسارعة التي شهدتها دول المجلس تفرض ضرورة التطوير وإيجاد تشريع قانوني خاص بكبار السن أسوة بالأشخاص ذوي الإعاقة والطفولة والمرأة وبما ينسجم مع متطلبات الواقع الخليجي والتوجهات العالمية.

وتنقسم هذه الدراسة إلى فصلين، تليهما خلاصة شاملة مفصلة بالمبادئ الأساسية للتنظيم القانوني لحماية كبار السن، حيث يستعرض الفصل الأول مفهوم كبار السن والتغيرات البدنية والنفسية والاجتماعية التي تصاحب هذه المرحلة العمرية، والتحديات التي تواجههم في ظل التغيرات التي يشهدها العالم على مختلف الصعد، والتطور المضطرد لمفاهيم حقوق كبار السن كما وردت في الاتفاقيات والمواثيق الدولية والعربية والخليجية ذات العلاقة.

أما الفصل الثاني، فيقوم على استعراض التنظيم القانوني لحماية كبار السن في دول المجلس، بدءاً بدساتيرها وانتهاءً بما تقرره مختلف القوانين والتشريعات من حقوق وحماية اجتماعية لهم، في إطار من المقارنة القانونية بين بعضها البعض وما توفره تلك القوانين من حماية متوافقة العهود والصكوك الدولية الخاصة بكبار السن.

وتنتهي الدراسة بإعلان المرئيات الخاصة بالمبادئ الأساسية للتنظيم القانوني لحماية كبار السن في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، استناداً على ما هو مشترك بين قوانينها، وعلى ما هو معمول به في المواثيق والمعايير الدولية، في إطار ثقافة وقيم المجتمعات العربية الإسلامية.

إن المكتب التنفيذي وهو يصدر هذه الدراسة التي تشكل إضافة نوعية جديدة للمكتبة العربية الخليجية من جهة، وما تشكله كخير معين لأصحاب القرار المعنيين بكبار السن حول ما ينبغي أن يكون بشأن حقوقهم في دول المجلس، لا يسعه إلا أن يتقدم بالشكر والتقدير للدكتور يوسف إلياس، أستاذ القانون الاجتماعي لجهوده القانونية الكبيرة في توحيد قوانين دول مجلس التعاون، والشكر موصول للجهات المعنية بالدول الأعضاء التي كان لتعاونها واهتمامها الأثر البالغ في إنجاز هذه الدراسة.

والله ولي التوفيق،،،

عقيل أحمد الجاسم

المقدمة

منذ ما يزيد على ثلاثة عقود من الزمن، انشغل العالم على المستوى الدولي والإقليمي والوطني بالقضايا ذات الصلة بكبار السن، بحثاً عن رؤى جديدة بشأنها تستجيب للمتغيرات الديمغرافية والاجتماعية والاقتصادية التي دفعت بهذه القضايا - على نحو شديد الإلحاح -، لتصبح واحداً من شواغل هذا العصر من ناحية، والمستقبل من ناحية أخرى.

غير أن الاهتمام الذي لقيته هذه القضايا، على المستوى العربي عموماً، وعلى مستوى دول المجلس خصوصاً، لم يرتق إلى المستوى الذي بلغه الاهتمام بها دولياً، وفي بقاع أخرى من العالم، لاعتبارات عديدة ليس هنا مجال التطرق إليها.

وفيما يتعلق بدول المجلس، كان التذرع بخصوصية أوضاعها الديمغرافية والاقتصادية والاجتماعية السبب الكامن وراء تبرير عدم إيلاء القضايا المتعلقة بكبار السن - حاضراً ومستقبلاً -، الاهتمام الذي تستحقه. غير أن تنامي المتغيرات التي تتحكم بهذه القضايا - كما وكيفاً -، يستوجب إعادة التفكير في مدى كفاية التمسك بهذه الخصوصية، لتجنب التعامل الجاد، ومن ثم الوصول إلى قناعة بضرورة البحث عن نهج جديد في التعامل معها، في ضوء الوقائع التالية:

(١) التزايد المستمر في أعداد كبار السن في دول المجلس، وارتفاع نسبتهم بين مجموع السكان.

- (٢) استطالة المدة الزمنية لمرحلة الشيخوخة، نتيجة الارتفاع الحاصل في معدلات الأعمار، بفضل التقدم في برامج الرعاية الصحية والرفاه في دول المجلس.
- (٣) الضعف الذي أصاب الهياكل والآليات التقليدية لرعاية كبار السن في دول المجلس، نتيجة التغيرات الاقتصادية والاجتماعية الحاصلة في مجتمعات هذه الدول، والتي تسببت - بشكل أساسي - في خلخلة دور الأسرة في رعاية كبار السن.
- (٤) الارتفاع الحاصل في الأعباء المالية لرعاية كبار السن بالأساليب والصيغ الحالية، التي تتحمل الدولة عبئها الأكبر، وضعف مساهمة المجتمع المدني والقطاع الخاص في تحمل هذه الأعباء.
- (٥) التطور الحاصل - دولياً - في مفهوم حقوق كبار السن المبني على منظور (حقوقى) لا (رعائى)، والمؤسس على القواعد المقررة في القانون الدولي لحقوق الإنسان.

إزاء ما تقدم، جاءت مبادرة المكتب التنفيذي لمجلس وزراء الشؤون الاجتماعية في دول مجلس التعاون إلى تكليف بإعداد دراسة عن الحماية القانونية لكبار السن في دول المجلس استجابة لما تقدم من ناحية، وفي التوقيت المناسب لضرورة إعدادها من ناحية ثانية.

وكان أول ما واجهته في تنفيذ ما كلفت به، هو اختيار منهج الدراسة في ضوء الغاية منها، وفي هذا الشأن توصلت إلى قناعة مؤداها أن الخيار الأفضل، أن تبتعد الدراسة عن المنهج الفقهي المعمق، وتتخذ شكل (استعراض) الواقع القانوني ذي الصلة بموضوع الدراسة في دول المجلس، لكشف الاتجاهات الأساسية لهذا الواقع، ومن ثم استخلاص مدى

توافقه مع الاحتياجات المستجدة في ميدانه، وتلمس معالم الاتجاهات الجديدة التي يجب أن يتخذها، إن وجد لذلك مقتضى.

وقد اقتضانا المنهج الذي أشرنا إليه الرجوع إلى العديد من القوانين النافذة في دول المجلس، ابتداء بدساتير هذه الدول، ومروراً بالقوانين الأساسية ذات الصلة بموضوع الدراسة، وأهمها: القانون المدني (المعاملات المدنية)، وقانون العقوبات (الجزاء)، وقانون الأحوال الشخصية (الأسرة)، وقانون الخدمة المدنية، وقانون التأمينات والمعاشات، وقانون الضمان الاجتماعي/ المساعدات العامة، وانتهاء بالقوانين الخاصة بكبار السن في بعض دول المجلس التي أقرت هكذا قوانين. وقد كلفنا كل ذلك جهداً كبيراً في الاطلاع على القوانين المذكورة شاركنا فيه الزملاء العاملون في المكتب التنفيذي مشكورين، وتعاونت معهم في ذلك الإدارات المعنية بقضايا كبار السن في دول المجلس. غير أن المصدر الأساس للمعلومات كان ما وفرت لنا شبكة المعلومات العالمية (الانترنت) من فرص للاطلاع على أغلب الوثائق القانونية المطلوبة.

وبهذه المناسبة، نوكد أننا لا ندعي أن ما اطلعنا عليه من النصوص القانونية قد أكتسب درجة الكمال لأن ذلك مطلب صعب المنال لتعدد القوانين ذات الصلة، وتعلقها بسبع دول، ولهذا فإننا ننبه إلى احتمال أن يكون قد فاتنا الاطلاع على نص قانوني، أو تعديل لاحق له، لقصور في فرص الاطلاع بسبب عدم توفر النشر الدقيق، أو التحديث المستمر للمعلومات، وليس بسبب تقصير منا في السعي إلى ذلك، على أنه إذا حصل شيء من هذا، فإنه في تقديرنا لن يؤثر سلباً على قدرة دراستنا

على تحقيق الغاية منها، ما دامت هذه الغاية تقف عند حدود معرفة الاتجاهات القانونية العامة لحماية كبار السن في دول المجلس.

كما اقتضانا ذلك، من ناحية أخرى، أن نستجمع الاتجاهات الدولية الجديدة التي تتعلق بكبار السن، التي تم التعبير عنها في صيغ مقننة في وثائق دولية، لأن هذا يعد ضرورياً لعقد المقارنة بين اتجاهات القوانين الوطنية، وهذه الاتجاهات الدولية، للموازنة بينها وبيان درجة القرب والبعد بين اتجاهاتها.

أخيراً، نأمل أن نكون بهذه الدراسة قد قدمنا مساهمة أخرى في مسعى امتد على مدى ثلاثة عقود من الزمن، من التعاون الصادق والمتواصل مع المكتب التنفيذي، كانت غايته الأساسية تطوير المنظومات القانونية الوطنية لدول المجلس التي تضم القوانين التي تدخل في إطار ما يعرف اصطلاحاً بالقانون الاجتماعي، فإذا حققت الدراسة هذا المبتغى، فسيكون ذلك مبعث سعادتنا.

الدكتور يوسف الياس

* * *

تنبيه

تنصرف عبارة (دول المجلس)

أينما وردت في هذه الدراسة

إلى دول مجلس التعاون الست، ومعها اليمن

ما لم يدل السياق على خلاف ذلك

صراحة أو ضمناً

الفصل الأول

كبار السن وحقوقهم
- مدخل تعريفي -

الفصل الاول

كبار السن وحقوقهم

- مدخل تعريفي -

١/١ - تحديد المقصود بكبار السن:

موضوع هذه الدراسة، كما هو مبين في عنوانها، هو (الحماية القانونية لكبار السن في دول مجلس التعاون)، ويقتضي البحث في هذا الموضوع، تحديد المقصود بكبار السن، قبل البحث في (الحماية القانونية) التي يحظون بها في قوانين دول مجلس التعاون، لذلك فإننا سنشرع أولاً بتحديد المقصود بهذه الفئة العمرية في اللغة والاصطلاح والقانون، باعتبار ذلك مدخلاً أساسياً إلى موضوع الدراسة الرئيس.

١/١/١ - كبار السن في اللغة^١:

السن في اللغة العمر، وكِبَرُ السن هو التقدم فيه، فيقال كَبُرَتْ سِنُهُ أي عمره، وبهذا المعنى جاء في الآية الكريمة (أما يبلغن عندك الكبر، أحدهما أو كلاهما، فلا تقل لهما أف ولا تنهرهما وقل لهما قولا كريماً)، أي إذا تقدمت بهما السن.

ويطلق على الرجل إذا كَبُرَ (المُسْن)، وعلى المرأة (المُسْنَة)، والجمع مَسَان.

^١ انظر: د. عبد العزيز خلف القصار: رؤية معاصرة حول موقف الإسلام من قضايا المسنين ورعايتهم، بحث منشور في كتاب: قضايا المسنين بين متطلبات العصر ومسؤوليات المجتمع. منشورات المكتب التنفيذي لمجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون - سلسلة الدراسات الاجتماعية، العدد (٣٩)، ١٩٩٩، ص ١٧ و ١٨.

ويطلق على المسن الطاعن في السن (الشيخ) وعلى المسنة (الشيخة)، ويراد بكل منهما من تخطى مرحلة الكهولة.

ومما تقدم يتضح أن كبر السن والتقدم بالسن والمسنة والشيخ والهرم، كلها عبارات أو كلمات دالة على مرحلة متقدمة في عمر الإنسان، لم يتفق علماء اللغة على تحديد بدايتها، حيث اختلفوا فيها اختلافاً كبيراً، فمنهم من ذهب إلى أنها تبدأ بعد الأربعين من العمر ومنهم من قال بعد الخمسين أو الستين أو أكثر من ذلك.

وما نخلص إليه هو الدلالة المشتركة للعبارات والكلمات التي أشرنا إليها، وهي انصرافها إلى الأشخاص (الرجال والنساء) الذين يكونون في مرحلة متقدمة من العمر، التي سوف نسعى إلى البحث في تحديد معيار لبدايتها لاحقاً^٢، وبذلك فهي أقرب ما تكون إلى مرادفات لبعضها، تفيد المعنى ذاته، مع الإشارة إلى أن مصطلح (كبار السن) (older persons)، غداً أكثر قبولاً بعد أن اعتمدته الهيكل المتخصصة في الأمم المتحدة واستعمل في قرار الجمعية العامة رقم ٥/٤٧ و ٩٨/٤٨، لينصرف إلى الأشخاص الذين بلغوا من العمر سن ٦٥/٦٠ سنة فأكثر.

^٢ تتعدد المصطلحات الدالة على كبر السن في اللغة الانجليزية أيضاً، ومنها:

- (seniors) وتطلق على الأشخاص المتقدمين في العمر.
- (elders) وتعني المسنين.
- (senescent) وتعني شيخ/هرم.
- (senectitude) (old age) ويفيدان معنى الشيخوخة.
- (geront) بادئة معناها الشيخوخة، و (gerontology) علم الشيخوخة، وهو علم يبحث في الشيخوخة ومشكلاتها.

٢/١/١ - كبار السن في المصطلح العلمي^٣:

من المسلم به، أنه لا توجد دلالة محددة، جامعة مانعة، مقبولة زماناً ومكاناً، على نحو الإطلاق لكبر السن. ذلك لأن مرحلة الكبر اختلفت في دلالتها من مجتمع إلى آخر، ومن فترة زمنية إلى أخرى من ناحية، كما اختلف مفهومها باختلاف الفروع والتخصصات العلمية التي درستها، كل علم من زاوية اختصاصه ومجاله في دراسة عمر الإنسان. وفي ضوء هذا التعدد في دلالات المصطلح، غدا لكل شخص أعمار مختلفة، فإلى جانب العمر الزمني الذي يمثل المدة الزمنية التي عاشها منذ لحظة ولادته، توجد أنواع أخرى من الأعمار، هي العمر البيولوجي والعمر الاجتماعي والعمر النفسي.

وتترتب على ما تقدم نتيجتان^٤:

الأولى/ إن الأعمار المختلفة قد تتفق وقد لا تتفق، مما يعني أن العمر الزمني يمكن أن يتوافق مع العمر البيولوجي أو العمر الاجتماعي أو العمر النفسي للفرد، وقد لا يكون كذلك.

وما سبقت الإشارة إليه، يفيد أن طول العمر الزمني لا يعني بالضرورة ظهور تغيرات الشيخوخة (كبر السن)، أو مظاهرها عند كل

^٣ انظر للتفصيل: د. ابو بكر أحمد باقادر: كبار السن - عطاء بلا حدود، منشورات المكتب التنفيذي لمجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون - سلسلة الدراسات الاجتماعية - العدد ٣٧ - ١٩٩٩، ص ١٩ وما بعدها.

^٤ د. يحيى الحداد (تحرير): التخطيط الاجتماعي لرصد وتلبية احتياجات كبار السن - منشورات المكتب التنفيذي لمجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون - سلسلة الدراسات الاجتماعية - العدد (٣٨) - ١٩٩٩، ص ٥١.

الأشخاص في سن واحدة، حيث أن ظهور هذه التغيرات والمظاهر يختلف من مجتمع إلى آخر، ومن شخص إلى آخر^٥.

الثانية/ إن العمر الزمني للشيخوخة ذاته، يختلف من مجتمع إلى آخر، ومن زمن إلى آخر، مما يترتب عليه اختلاف تحديد مرحلة (الشيخوخة)، باعتبارها آخر مراحل عمر الإنسان، حيث أن اختلاف معدلات العمر زماناً ومكاناً يجعل تحديد تاريخ محدد لبدء مرحلة الشيخوخة أمراً غير ممكن.

إن النتائج المشار إليها، تقتضي بالضرورة إضفاء قدر كبير من المرونة على مفهوم (كبر السن/ الشيخوخة) كمرحلة من مراحل عمر الإنسان، تصل بهذا المفهوم إلى حد غير مقبول من عدم الانضباط^٦، وتجعله مفهوماً ضبابياً، لا يمكن استخدامه لأغراض التخطيط الاقتصادي والاجتماعي، أو لصياغة نظام قانوني لحماية الأشخاص كبار السن.

وتجنباً لما تقدم، أستقر العلماء والمتخصصون في الدراسات السكانية، على تقسيم السكان إلى فئات عمرية مختلفة، وفقاً لمعايير متباينة، وأبرز هذه التقسيمات من النواحي الاقتصادية والاجتماعية هو التقسيم الذي يوزع السكان إلى ثلاث فئات عمرية^٧:

^٥ د. يوسف الكيلاني: الشيخوخة والتغيرات الحيوية. ورقة منشورة في كتاب: رعاية المسنين في المجتمعات المعاصرة - منشورات المكتب التنفيذي لمجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون، سلسلة الدراسات الاجتماعية، العدد (١٨) - ١٩٩٢، ص ٣٣.

^٦ قد تكون العبارة الانجليزية (The man is old as he feels) خير تعبير عن هذا المفهوم، فهي تفيد أن عمر المرء يتحدد بما يشعر به، وبذلك يغدو العمر محكوماً في تقديره بمعايير ذاتي يتسم بخصوصية مطلقة، مما يجعله غير قابل للخضوع لأي معايير موضوعية تتسم بالعمومية.

^٧ د. أبو بكر باقادر: كبار السن، عطاء بلا حدود، مشار اليه سابقاً، ص ١٩ - ٢١.

الفئة الأولى/ وهي فئة السكان الذين تتراوح أعمارهم ما بين اليوم الأول (الولادة) وتنتهي في اليوم الأخير من السنة الرابعة عشرة من العمر. وتمثل هذه المرحلة العمرية، مرحلة الصبا والإعالة الأولى، إذ يكون الإنسان خلالها معتمداً في تلبية متطلبات معيشته كافة، على الآخرين، وعلى أسرته بوجه خاص.

الفئة الثانية/ وتضم السكان ما بين اليوم الأول من السنة الخامسة عشرة وحتى اليوم الأخير من السنة الستين/ الخامسة والستين من العمر، على خلاف بين المجتمعات، تبعاً لمعدلات الأعمار فيها.

ويمثل السكان من هذه الفئة، الفئة المنتجة في المجتمع التي يقع عليها عبء النشاط الاقتصادي، كما يقع على أفرادها في العادة عبء رعاية وإعالة الأفراد من الفئتين العمريتين الآخرين.

الفئة الثالثة/ بانتهاء المرحلة الثانية من مراحل عمر الإنسان، (٦٠/٦٥ سنة). يدخل الفرد في طور الثالث من أطوار/ مراحل العمر، حيث يشهد الإنسان تحولات بدنية ونفسية واجتماعية، تؤدي في العادة إلى خروجه من القوى النشطة اقتصادياً، ودخوله مرحلة التقاعد، ويؤدي ضعفه البدني في العادة إلى دخوله مرحلة جديدة من الإعالة التي كان عبء توفير متطلباتها يقع على أفراد الأسرة، ثم انتقل تدريجياً، تحت تأثير عوامل عديدة، سيتم التطرق إليها لاحقاً إلى المجتمع، ممثلاً بالدولة ومنظمات المجتمع المدني.

وما يستفاد من هذا التقسيم، أنه يقوم على معيار تحكيمي مستمد من العمر الزمني للإنسان، فهو ينسب الفرد إلى فئة عمرية معينة وفقاً لهذا العمر، دون الأخذ بالاعتبار أي من المعطيات المستمدة من العمر البيولوجي أو الاجتماعي أو النفسي للإنسان.

وبناء على ذلك فإن (كبار السن) في أي مجتمع وفقاً لهذا التقسيم، هم أفراد الفئة العمرية الثالثة التي تبدأ بإكمال الإنسان السنة الستين/ الخامسة والستين من العمر وتمتد حتى اليوم الأخير من وجوده على قيد الحياة.

وبهذا المفهوم تأخذ جميع دول المجلس للأغراض القانونية والاقتصادية والاجتماعية، في وضعها سياساتها وإقرار قوانينها الخاصة بفئة كبار السن.

وبهذا المفهوم أيضاً سوف تأخذ هذه الدراسة في بيانها الأحكام القانونية الخاصة بحماية كبار السن.

٣/١/١ - كبار السن في القانون:

توجب قواعد القانون الدولي لحقوق الإنسان الاعتراف بالشخصية القانونية للإنسان، حيث تعتبر ذلك حقاً لكل شخص.

وقد أسست المادة السادسة من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لذلك، بالنص على أن: (لكل إنسان، أينما وجد، الحق في أن يعترف بشخصيته القانونية).

وأكدت المادة السادسة عشرة من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية مضمون النص الوارد في الإعلان، حيث جاء فيها: (إن لكل فرد الحق في أن يعترف به كشخص أمام القانون).

والنصان المتقدمان لا يقصران الحق المشار إليه فيهما على فئة أو طائفة معينة من البشر، ولم يشترطاً لحصول الإنسان عليه أي شرط، ولم يقيداه بأي قيد، ولهذا فهو من الحقوق اللصيقة بالإنسان، بغض النظر عن أي من الأوصاف التي يمكن أن يوصف بها.

وعليه، فإن الحق في الاعتراف بالإنسان شخصاً أمام القانون، يقوم على أساس وحيد، هو وجود الإنسان الذي يبدأ بولادته وينتهي بوفاة.

ولقد سبقت القوانين الوطنية لدول العالم المختلفة، قواعد القانون الدولي لحقوق الإنسان، في إقرارها للشخص بشخصيته القانونية، ومن بين هذه القوانين، القوانين المدنية (قوانين المعاملات المدنية) في الدول العربية التي استقرت على النص على أن: (تبدأ شخصية الإنسان بتمام ولادته حياً، وتنتهي بموته)^٨.

وتعليقاً على الحكم المتقدم نورد الملاحظات التالية:

^٨ انظر على سبيل المثال:

المادة (٢٩) من القانون المدني المصري، المادة (٣٤) من القانون المدني العراقي، المادة (٣٠) من القانون المدني الأردني.

ومن القوانين المدنية في دول المجلس:

المادة (٧١ و ٧٢) من القانون المدني الإماراتي، المادة (٩) من القانون المدني البحريني، المادة (٣٩ و ٤٠) من القانون المدني القطري، المادة (٩ و ١٠) من القانون المدني الكويتي، والمادة (٣٧) من القانون المدني اليمني.

ونشير هنا إلى أن الإشارات التي أوردناها، والتي سنوردها حقاً إلى النصوص القانونية في دول المجلس، تقتصر على ما أتيح لنا الاطلاع عليه من هذه النصوص، ولهذا نؤكد على وجوب مراعاة أن عدم الإشارة إلى أي نص في قانون وطني في أي من دول المجلس لا يعني البتة تعمد إغفاله أو إنكار وجوده.

أ/ إن الاعتراف قانوناً بشخصية الإنسان، يقوم على وجوب تحقق واقعة (تمام ولادته حياً)^٩.

ب/ إن الشخصية القانونية للإنسان تظل قائمة ما دام على قيد الحياة، دون أي اعتبار للمرحلة العمرية التي يكون فيها، مع الإشارة إلى تأثر (الأهلية) القانونية للشخص بمراحل العمر على النحو الذي سيرد بيانه لاحقاً.

وتأسيساً على ذلك فإن (كبار السن) يعتبرون (أشخاصاً) بنظر القانون، شأنهم في ذلك شأن الأشخاص الآخرين من الفئات العمرية الأخرى.

غير أنه، إذا كانت الشخصية القانونية للإنسان لا تتأثر بمراحل عمره، إلا أن أهليته القانونية تتأثر بهذه المراحل.

ويعرف الفقه الأهلية القانونية على أنها: (صلاحية الشخص لأن تكون له حقوق وعليه التزامات، ولأن يباشر بنفسه الأعمال القانونية والقضائية المتعلقة بهذه الحقوق والالتزامات).

^٩ يطلق على (الإنسان/ الأدمي) في لغة القانون تسمية (الشخص الطبيعي)، وإلى جانب الشخص الطبيعي، يضيف القانون صفة الشخص القانوني على شخص افتراضي تطلق عليه تسمية (الشخص المعنوي/ الاعتباري) حيث تثبت الشخصية القانونية (المعنوية/ الاعتبارية) لمجموعة من الأشخاص الطبيعية أو الأموال التي يعترف لها القانون بهذه الشخصية، ومنها: الدولة - الشركات المدنية والتجارية - الجمعيات والمؤسسات العامة والخاصة، النوادي على اختلافها، النقابات والأحزاب . . . الخ.

والهدف من الاعتراف بالشخصية القانونية لهذه الجهات، هو تمكينها من ممارسة أنشطتها، فتكون لها الأهلية القانونية لممارسة التصرفات القانونية كما يكون لها حق التقاضي، وتختص بذمة مالية خاصة، كما تكون لها جنسية وموطن مستقل، وممثلون ينوبون عنها.

راجع على سبيل المثال، القوانين المدنية العربية المشار إليها في الهامش السابق.

وتتوزع الأهلية القانونية على نوعين:

الأولى/ أهلية الوجوب: وهي صفة تثبت للشخص تجعله أهلاً لأن تكون له حقوق، وعليه التزامات.

وتدور (أهلية الوجوب) في وجودها مع وجود الشخص على قيد الحياة^{١٠}، ولهذا فهي تثبت له في جميع مراحل حياته، مما يعني أنها تثبت لكبار السن، فيكون لهم أن يكسبوا جميع الحقوق وتقع عليهم جميع الالتزامات، ألا ما يحرمهم منها القانون صراحة بسبب تجاوز الشخص حداً أعلى للسن، كما في حالة الحرمان من تولي الوظائف العامة بعد بلوغ سن معينة.

الثانية/ أهلية الأداء: ويقصد بها صلاحية الشخص للقيام بالأعمال القانونية التي تنشأ عنها حقوق و/أو تترتب عليها التزامات، على نحو يعتد به قانوناً.

وإذا كان مناط أهلية الوجوب كقاعدة، (وجود) الإنسان على قيد الحياة، فإن مناط أهلية الأداء ليس هذا الوجود المجرد، بل شرط مزدوج، يجمع ما بين بلوغ سن معينة تعرف بسن الرشد واكتمال القوى العقلية للشخص، ولهذا فهي تثبت للبالغ سن الرشد متمتعاً بكامل قواه العقلية، أما الشخص الذي يكون دون سن الرشد، أو يبلغها فاقده أو ناقص القوى العقلية، فهو إما أن يكون عديم الأهلية أو ناقصها.

^{١٠} مع وجود استثناءات محدودة على هذه القاعدة، تتمثل في تحقق هذه الأهلية قبل ولادة الإنسان حياً، وذلك في حالة (الحمل المستكن) أي (الجنين في بطن أمه)، حيث تجيز القوانين المدنية العربية، ومنها قوانين دول المجلس اكتسابه بعض الحقوق قبل ولادته، ومنها حقه في نصيبه من الإرث في تركة مورثه الذي يتوفى في تاريخ سابق على ولادة الجنين. أنظر النصوص المشار إليها في الهامش رقم (٨).

وتتولى القوانين الوطنية تحديد سن الرشد في كل دولة، على اختلاف فيما بينها^{١١}، وحيث أن (كبار السن) يكونون في مرحلة عمرية تتجاوز سن الرشد، لذا فإن الأصل أن تكون لكل منهم أهلية الأداء، ما لم يعترضه أحد عوارض هذه الأهلية والتي تجمع القوانين المدنية على تحديدها بالجنون والعتة والسفه والغفلة.

والجنون والعتة عاهتان عقليتان تذهبان العقل كلية أو جزئياً، أما السفه فهو في فقه القانون المدني (خفة تعتري الإنسان، فتحمله على العمل بخلاف ما يوجبه العقل حقيقة)، بينما تعنى الغفلة عندهم، (عدم الاهتمام إلى الربح من الأعمال والتصرفات والإقدام على التصرفات رغم ما يشوبها من غبن فاحش، والانخداع في التعامل على نحو يهدد بضیاع الأموال).

ويكاد ينعقد الإجماع في القوانين المدنية على اعتبار المجنون عديم الأهلية، والمعتوه ناقصها وتعتبرهما في الغالب محجوراً عليهما بحكم

^{١١} سن الرشد في كل من العراق (م ١٠٦ من القانون المدني)، والأردن (م ٤٣ من القانون المدني)، ولبنان (م ٢١٥ من قانون الموعات والعقود) هي ثماني عشرة سنة، وفي مصر (م ٤٤ من القانون المدني) إحدى وعشرون سنة.

واختلفت قوانين دول المجلس في تحديد سن الرشد فهي وفقاً للمادة (٢/٤٩) من القانون المدني القطري، ثماني عشرة سنة كاملة، وتحسب بالتقويم الميلادي سناً إلى المادة (٩) من القانون ذاته، وتعتبر المادة (٢/٨٥) من قانون المعاملات المدنية الإماراتي الشخص بالغاً سن الرشد (إذا أتم إحدى وعشرين سنة قمرية) بينما حددت المادة (٢/٩٦) من القانون المدني الكويتي سن الرشد بإحدى وعشرين سنة ميلادية كاملة.

أما القانون المدني اليمني فقد حددت المادة (٥٠) منه سن الرشد بخمس عشرة سنة إذا بلغها متمتعاً بقواه العقلية رشيداً في تصرفاته يكون كامل الأهلية لمباشرة حقوقه المدنية، وأجازت أن تشترط القوانين الخاصة سناً أعلى لجواز ممارسة الشخص أية حقوق أخرى أو التمتع بها. ويبدو الاختلاف واسعاً بين قوانين دول المجلس في تحديدها سن الرشد، ويرجع اختلافها هذا إلى تأثرها بمذاهبين مختلفين في هذا الخصوص، فالقوانين التي خفضت سن الرشد تأثرت بما هو مستقر في اجتهادات الفقه الإسلامي، والقوانين التي رفعتها إلى إحدى وعشرين اقتبست أحكامها من الشريعة اللاتينية، اقتباساً غير مباشر عبر أحكام القانون المدني المصري.

القانون، بينما تعتبر تصرفات السفیه وذی الغفلة صحیحة ما لم یصدر قرار بالحجر علیه من المحكمة المختصة، بناء علی طلب ذی مصلحة.

وخلاصة ما تقدم:

- أ/ أن كبار السن یعتبرون أشخاصاً أمام القانون، حتی آخر یوم من أيام العمر مهما طال.
- ب/ الأصل أن لكبار السن أهلیة وجوب تمكنهم من كسب الحقوق وتحمل الالتزامات، إلا ما تقید منها بقید قانونی خاص.
- ج/ الأصل أن تكون لكبار السن أهلیة أداء مطلقة، إلا إذا اعترض أياً منهم عارض من عوارض هذه الأهلیة فأدى إلى فقدانه لها أو انتقاصها أو إلى استصدار قرار قضائی بالحجر علیه.
- د/ إن أي خلل فی الأهلیة القانونیه لكبیر السن لا یؤثر سلباً علی الحماية القانونیه المقررة له بصفته هذه، مهما كان مضمون هذه الحماية.

٢/١ - التغيرات المقترنة بمرحلة الشيخوخة (كبر السن):

یقترن دخول الإنسان مرحلة الشيخوخة بجملة تغيرات تطرأ علی شخصه وحالته النفسیة، وعلاقاته بالبیئة المجتمعیة التي یعيش فیها، (الأسرة والمجتمع). ویترتب علی ذلك أن تنشأ لديه (احتیاجات خاصة)، لا بد من تلبيتها لتمكينه من الاستمرار فی الحیاة، مما یستدعي إقرار سیاسات وبرامج تنفیذیة، بغیة تلبية هذه الاحتیاجات، وتوفير القدر الضروري من الحماية المؤطرة بإطار قانونی لشخص المسن ومصالحه المالیه والاجتماعیة.

وسعيًا إلى معرفة التغيرات، التي تعد (الأرضية) التي تتأسس عليها السياسات والبرامج الهادفة إلى رعاية المسنين والنصوص القانونية التي ترمي إلى حمايتهم، سوف نستعرضها هنا بإيجاز شديد^{١٢}:

١/٢/١ - التغيرات البدنية/ الفسيولوجية:

تصاحب مرحلة الشيخوخة العديد من التغيرات البدنية، بعضها ظاهر ومرئي، كالتغير في المظهر الخارجي للشخص المسن الذي يطرأ على جلده ووجهه ويديه، والنقص في كثافة الشعر وتغير لونه، والبعض الآخر غير مرئي لكونه يصيب الأعضاء الداخلية من جسم الإنسان كهيكله العظمي وأحشائه الداخلية كالقلب والجهاز التنفسي، والأجزاء الأخرى من الجسم التي تطرأ عليها كلها تغيرات الانحدار في القدرة مع تقدم العمر.

كما تؤدي التغيرات البدنية إلى ضعف حواس النظر والسمع عند المسن وقد يحتاج إلى الاستعانة بمعينات النظر (النظارات) والسمع (السماعات) لتعويض النقص في هذه الحواس. كما تضعف عنده أيضاً الحواس الأخرى، وخاصة حاسة الشم والتذوق.

ويلاحظ على هذه التغيرات:

أ/ إن هناك فروقاً فردية فيها، حيث يندر أن نجد شخصين في عمر واحد يعانيان من تدهور جسمي بنفس الطريقة والمستوى، كما

^{١٢} راجع في تفصيل هذا الموضوع:

د. حامد عبد العزيز العبد: الشيخوخة/ خصائصها ومراحلها ووسائل رعايتها - ورقة منشورة في كتاب رعاية المسنين في المجتمعات المعاصرة - مشار إليه سابقاً، ص ١٩ وما بعدها.
د. هالة العمران: التوافق عند المسنين - دور وسائل الإعلام. ورقة منشورة في المرجع ذاته، ص ٦٨ وما بعدها.

توجد اختلافات ملحوظة في معدل سرعة الانحدار في كفاءة أجزاء الجسم المختلفة عند كل فرد.

ب/ إن التغيرات التي تطرأ على جسم الإنسان في مرحلة الشيخوخة تدفع بالصحة العامة وقدرات الشخص البدنية والذهنية إلى الانحدار، ويميل الشخص في مرحلة الشيخوخة، نتيجة ذلك، إلى الاسترخاء في المواقف الجسمية والعقلية والنفسية، وفي التنسيق الحركي والمرونة العضلية. وتتناقص قدرته على العمل.

ج/ إن الكثير من التغيرات البدنية، وتأثيراتها السلبية على المسن يمكن إبطائها عن طريق الغذاء والتدريب والعلاج الطبيعي والدوائي.

٢/٢/١ - التغيرات في القدرة الذهنية:

تقترن الشيخوخة في الغالب بحدوث تغير في معدل السرعة والضبط والدقة في عملية التعلم والتفكير والاستنتاج، وفي مجال التذكر والاسترجاع، كما ويحدث تغير في الحالة المزاجية للمسّن، ويرجح العلم إرجاع التدهور في القدرة الذهنية للمسّن إلى التدهور الذي يحصل في قدراته البدنية/ الفسيولوجية، مع ملاحظة أن الحافز والمثير البيئي يلعب دوراً كبيراً في تقديم أو تأخير هذا التدهور، وفي إبطائه أو إسرعه.

وقد وجد أن الاستمرار في الممارسة الفكرية يؤدي إلى إبطاء سرعة التدهور في القدرة الذهنية للمسّن، وهذا يعني أن انعدام هذه الممارسة أو قلتها تعجل في تدهور قدرته الذهنية، وتعد نظرة المجتمع السلبية إلى هذه القدرة عاملاً يعجل في حصول التدهور الذهني لديه، لما لها من أهمية في تكوين نظرة المسّن إلى نفسه، التي هي صورة أو انعكاس لنظرة المجتمع إليه.

وما تقدمت الإشارة إليه، يؤكد أن الحفاظ على القدرة الذهنية للمسن أو تأخير أو إبطاء حصول التدهور فيها، يمكن أن تتحقق من خلال تنشيط ممارسته الفكرية من ناحية، وتغيير الصورة المجتمعية السلبية إلى مقدرته الذهنية من ناحية ثانية.

٣/٢/١ - التغيرات التي تطرأ على علاقات المسن الاجتماعية واهتماماته:

يترك تقدم السن تأثيره على علاقات المسن ببيئته المجتمعية، واهتماماته العامة والخاصة:

أ/ فمن ناحية اهتماماته الشخصية، يولد التدهور في القدرة البدنية للمسن خوفاً وقلقاً عنده فيزداد اهتمامه بنفسه وصحته، كما يولد عنده شعوراً بضرورة الاعتماد على الغير، في تلبية احتياجاته، بعد أن كان يقوم - على وجه الاستقلال - بتلبية هذه الاحتياجات، بالإضافة إلى خوف من المستقبل مما يخلق لديه حالة من عدم الاطمئنان تزيد اهتمامه بوضعه المالي لضمان ما تبقى من عمره.

ب/ ومن ناحية الاهتمامات الاجتماعية يزداد انسحاب المسن من المجتمع والحياة الاجتماعية، حيث يضطره التقدم في السن إلى شكل من العزلة الاجتماعية، ففي إطار البيئة الأسرية، قد يواجه المسن العزلة بسبب وفاة الشريك (الزوج/ الزوجة)، وتفتت الأسرة إلى أسر نووية نتيجة زواج الأولاد واستقلالهم في سكن خاص.

وفي إطار علاقات العمل، يضطر المتقاعد المسن إلى أن يبتعد عن زملاء العمل الذين اعتاد أن يلتقيهم يومياً. وفي إطار العلاقة مع الجيران قد يفقد المسن خيرة جيرانه نتيجة الوفاة أو الانتقال إلى مكان سكن آخر. وعندما نضع في الاعتبار صعوبات انتقال المسن، بغية الالتقاء بالآخرين، فإننا نجد أن دائرة علاقاته بهم تضيق تدريجياً حتى تنتهي إلى الوحدة في بعض الحالات. يضاف إلى ما تقدم، أن أخطر ما يهدد علاقات المسن ببيئته المجتمعية، هو تحول هذه البيئة إلى إقامة أفرادها علاقاتهم ببعضهم على المصلحة و/أو المنفعة التي يتوقعون تحقيقها من خلال هذه العلاقات، وفي هكذا بيئة، وحيث أن المسن يفقد القدرة على تحقيق مصالح للآخرين، نتيجة فقدانه موقعه الرسمي أو الاجتماعي أو الاقتصادي، لذا فإن الناس ينصرفون عنه، ويتركونه فريسة للعزلة بسبب هذا الجحود الاجتماعي.

ج/ ومن ناحية ثالثة، تتغير اهتمامات المسن بالنشاطات الترفيهية من حيث الكم والنوع، بسبب المحددات الجسمية والفسولوجية والذهنية والاجتماعية والمالية، فنتحول هذه الاهتمامات إلى النشاطات التي لا تحتاج إلى التثقل أو إلى جهد بدني كبير، وتكون في الوقت ذاته قليلة التكلفة المالية، ولهذا فهي تتمثل عادة بالاجتماع مع الأصدقاء في أماكن عامة أو خاصة، ومشاهدة التلفزيون، وقد يضاف إليه الاستفادة من شبكة الانترنت والمطالعة لفئات محددة منهم.

١/٢/٤ - الاحتياجات الخاصة لكبار السن الناشئة عن التغيرات التي تصيبهم:

تخلق التغيرات التي تطرأ على المسن وعلاقاته واهتماماته - التي سبق استعراضها - احتياجات خاصة لديه، لا بد من تلبيتها من أجل تحسين نوعية حياته.

وقد لاحظت الوثيقة التي حملت عنوان (المبادئ العامة للسياسة العربية الخليجية المشتركة لرعاية ومشاركة كبار السن)، التي اعتمدها مجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون، في ختام أعمال دورته السادسة عشرة، المنعقدة في شهر أكتوبر ١٩٩٩^{١٣}، الحقيقة المشار إليها، حيث ورد في البند (سادساً) منها ما يلي:

(إن للمسنين كفاءة عمرية احتياجات ترتبط بحالتهم البيولوجية والنفسية والاجتماعية، وذلك في إطار من النمط الثقافي السائد، إلى جانب متطلبات مرحلة النمو، فهناك احتياجات ترتبط بمرحلة الشيخوخة، وتتخذ أهمية خاصة في هذه المرحلة، ويثير عدم إشباعها بعض المشكلات بالنسبة للمسنين، فحالتهم الجسمية أو النفسية أو العقلية قد تنعكس على بعض هذه الحاجات والمتطلبات التي تتناول: الصحة والتغذية، الإسكان والبيئة، الأسرة، الرعاية الاجتماعية والنفسية، ضمان الدخل والعمالة، والتعليم.

^{١٣} الوثيقة منشورة كاملة في العدد (٢٦) من سلسلة المطبوعات الوثائقية التي يصدرها المكتب التنفيذي لمجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون - أكتوبر ١٩٩٩.

وعليه، فإن هدف رعاية المسنين لا يقتصر على مجرد توفير الغذاء والكساء وتدبير الضروريات وحسب، وإنما تكون الغاية هي تحسين نوعية حياة الإنسان المسن، وجعلها أكثر رقياً وجمالاً ومتعة، وبحيث تتجاوز رعاية المسنين الاتجاهات العلاجية للمرضى منهم، لتشمل رفاهية كبار السن الكاملة، مع مراعاة الترابط القائم بين العوامل البدنية والعقلية والاجتماعية والروحية والبيئية، بما يتطلب برنامجاً متكاملًا لتوفير رعاية شاملة للمسنين تغطي جميع أوجه الحياة ...^{١٤}.

وفي ضوء هذا الفهم الواعي لاحتياجات المسنين، واتساقاً مع البرنامج الذي يوضع لتلبيتها من أجل تحسين حياة الإنسان المسن، ينبغي أن تصاغ الحماية القانونية لكبار السن، لترتقي بمفردات هذا البرنامج إلى مستوى (الحقوق) التي يكفلها القانون لكبار السن، ويلتزم المجتمع ممثلاً بالدولة ومنظمات المجتمع المدني من ناحية، وذوي القربى من ناحية ثانية بتمكينهم منها.

٣/١ - كبار السن في المجتمع المعاصر ... معطيات الواقع وتوقعات المستقبل:

يواجه المجتمع المعاصر، في مختلف أنحاء العالم، تحدياً كبيراً للغاية في التعامل مع المتغيرات التي تطرأ على نحو متلاحق على البنية السكانية في العالم عموماً، وفي داخل كل دولة، فتغير تركيبها، وتعدل في نسب فئات السكان، النشطة اقتصادياً منها، وتلك التي تكون بحاجة إلى الإعالة في مراحل عمرية مختلفة.

^{١٤} حدد البند (ب) من الوثيقة المشار إليها معالم هذا البرنامج المتكامل في اثني عشر بنداً، سنشير إلى ما يهمنا منها - في إطار دراستنا هذه - لاحقاً.

وللاطلاع على صورة التفاعلات والعوامل التي تساهم معاً في خلق هذا الواقع السكاني المتجدد، والإشكاليات التي تصاحبه، سوف نستعرض هنا بإيجاز شديد بعض ملامحه الأساسية.

١/٣/١ - التغيرات الديمغرافية^{١٥}:

لا تقتصر التغيرات الديمغرافية على المستوى العالمي على الزيادات الحاصلة في (عدد) السكان، هذه الزيادات التي تبدو جلية في الارتفاع المتصاعد في هذا العدد، حيث ارتفع من (٢) مليار في العام ١٩٢٧، إلى (٤) مليار في العام ١٩٧٤، وهو الآن في حدود (٧) مليار، ومن المؤمل أن يرتفع إلى (٨) مليار في العام ٢٠٢٥، وهذه الأرقام كلها تبين أن عدد سكان العالم يتضاعف تقريباً كل نصف قرن.

غير أن الزيادة السكانية هذه تقتزن بعدد من التغيرات الديمغرافية الجوهرية تبدو جلية في جانبين:

أ/ التناقص المستمر في نسبة الأطفال الناتج عن الانخفاض في معدلات الإنجاب في مختلف أنحاء العالم، مع اختلافات واضحة في ذلك من منطقة إلى أخرى. وتجدر الإشارة هنا إلى أن التناقص المشار إليه، كان يمكن أن يقع بمعدلات أكبر، لولا الانخفاض الحاصل في معدلات وفيات الأطفال نتيجة التقدم الذي تحقق في ميدان الرعاية الصحية والبيئية.

^{١٥} سوف نعتمد في البيانات الرقمية التي سنوردها في هذا البند، على المعلومات التي حصلنا عليها من:

موقع الأمم المتحدة على الشبكة العنكبوتية/ إحصاءات السكان، على الرابط:

<http://www.un.org/arabic/esa/progreas/pop.html>

<http://ar.wikipedia.org>

وكذلك على بالإضافة إلى البيانات الواردة في الإعلان السياسي الصادر عن الجمعية العالمية الثانية للشيوخوخة - التي انعقدت في مدريد، للفترة ٨ - ١٢ / أبريل ٢٠٠٢.

ب/ الزيادة المضطردة في عمر الإنسان، التي ارتفعت بمعدلات الأعمار من أواسط الأربعينات إلى أواسط السبعينات، وإلى ما يزيد على ذلك في بعض المجتمعات، وقد أدت هذه الزيادة إلى رفع نسبة (كبار السن) بين مجموع السكان.

وفي الوقت الذي ينظر إلى هذه المسألة على أنها (إنجاز رئيس من إنجازات البشرية) يستحق (الاحتفال) به، إلا أنه من جانب آخر أدى إلى (تحول ديمغرافي غير مسبوق)^{١٦}، لم يشهد العالم له مثيلاً من قبل.

وسوف يترتب على هذا التحول الديمغرافي أن يرتفع عدد كبار السن في العالم الذين يبلغ عددهم حالياً (٦٠٠) مليون شخص تقريباً، إلى ملياري شخص في العام ٢٠٥٠، وبذلك يكون واحد من كل عشرة من سكان العالم الحاليين هو الآن في الستين من العمر فأكثر، بينما سيكون واحد من كل خمسة من السكان في العالم بعمر (٦٠) سنة فأكثر في العام ٢٠٥٠، ومن المؤمل - في حالة استمرار معدلات الانخفاض في الولادات والوفيات - أن يصبح واحد من كل ثلاثة من سكان العالم في عمر (٦٠) سنة فأكثر في العام ٢١٥٠.

يضاف إلى ما تقدم أن نسبة الأشخاص (الأكبر سناً) بين فئة المسنين (كبار السن) تتزايد هي الأخرى باضطراد، ففي حين تبلغ

^{١٦} الاقتباسات بين (قوسين/ هلالين) من المادة (٢) من الإعلان السياسي الصادر عن الجمعية العالمية الثانية للشيخوخة.

نسبتهم حالياً (١١%) من مجموع المسنين، ينتظر أن ترتفع هذه النسبة إلى (١٩%) في العام ٢٠٥٠، وتزداد احتمالية هذه الزيادة مع النجاحات التي تتحقق في تطور العلوم الطبية وخدمات الرعاية الصحية والبيئية، فتؤدي إلى إطالة عمر الإنسان.

وبمعطيات الصورة هذه تبدو لنا ديمغرافية السكان في العالم وقد شهدت تحولاً جذرياً يتمثل في أن الإنسانية عرفت عبر تاريخها معدلات عالية من الولادات تقابلها معدلات عالية من الوفيات، مما جعل أغلبية سكان العالم تدور أعمارها حول أواسط العمر السائد في وقت ما، بينما تشهد الآن واقعاً مختلفاً تتخفّض فيه معدلات الولادات والوفيات معاً مما يؤدي إلى أحداث تغير كبير في التوزيع الفئوي للسكان، إذ تقدر الأمم المتحدة أن نسبة كبار السن سوف ترتفع من ١٠% من مجموع السكان حالياً إلى ٢٢% في العام ٢٠٥٠ بينما تتخفّض نسبة الأطفال ذوي الأعمار التي تقل عن (١٥) سنة من (٣٠%) إلى (٢٠%)، وبذلك تتساوى نسبة السكان في عمري الإعاقة الأولى (الطفولة) والثانية (كبر السن)، مما يؤدي إلى خلق العديد من المشكلات والصعوبات الاقتصادية والاجتماعية.

وبمحاوله استشراف مبسطة للتغيرات الديمغرافية في الدول العربية^{١٧}، نجدها قد تميزت ببعض الخصوصية، فمع أن هذه الدول

^{١٧} انظر لمزيد من التفاصيل:

الصندوق الإنمائي للأمم المتحدة: تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام ٢٠٠٢، ص ٣١ - ٣٥.

عرفت كغيرها تحولاً ملحوظاً في بنيتها السكانية، إلا أنها اختلفت في بعض جوانبها عن الصورة العامة التي حصلت في العالم - بوجه عام -، التي عرضناها فيما تقدم، حيث يلاحظ أنه مع الانخفاض الحاصل في نسبة النمو السكاني في الدول العربية الذي بلغ أقصاه في ثمانينيات القرن الماضي، حيث بلغ متوسطه في هذه الدول (٣%)، وتراجعته إلى الحد الذي قربه إلى ٢%، مع اختلاف واضح فيه بين دولة عربية وأخرى، حيث يبلغ في تونس ١,١% بينما يرتفع إلى ٤,١% في اليمن، إلا أن نسب هذا النمو ما زالت مرتفعة نسبياً، بسبب عوامل ثلاثة:

أ/ ارتفاع معدلات الخصوبة، فمع أن نسبة الخصوبة انخفضت من حوالي (٧) أطفال لكل امرأة في العام ١٩٦٠، إلى (٣,٦) طفل لكل امرأة في العام ٢٠٠١، مع اختلاف بين هذه المعدلات من دولة إلى أخرى، حيث يبلغ أدنى هذه المعدلات (٢,٠٥) طفل في تونس، و(٢,٢) طفل في لبنان، و(٢,٦) طفل في البحرين، ليتجاوز (٧) أطفال في كل من اليمن والصومال، إلا أن معدلها العام مازال مرتفعاً كثيراً عن المعدل العالمي.

ب/ انخفاض معدلات وفيات الأطفال، نتيجة التحسن الحاصل في الرعاية الصحية.

وقد ساهم العاملان (أ) و(ب) في ارتفاع نسبة من هم دون الخامسة عشرة إلى (٣٨%) من مجموع السكان في الدول العربية، مما أضفى على هذه المجتمعات وصف المجتمعات

د. أحمد عبد الناظر: السياسات السكانية وعلاقتها بالتنمية المستدامة، ورقة مقدمة إلى ندوة السياسات السكانية لمجلس التعاون لدول الخليج العربية، التي نظمها مجلس التخطيط بدولة قطر - الدوحة - ١٩ - ٢٠ / إبريل ٢٠٠٤.

(الشبابية) بكل ما في ذلك من ايجابيات وسلبيات، ولعل أبرز هذه السلبيات ارتفاع معدل الإعالة، والصعوبات الناشئة عن العجز عن توفير فرص عمل كافية للداخلين الجدد من الشباب إلى سوق العمل.

ج/ زيادة نسبة كبار السن في الدول العربية، حيث تبلغ نسبة الذين تزيد أعمارهم على ٦٠ سنة، (٦%) من مجموع السكان، إلا أنها ما تزال أدنى منها على المستوى العالمي التي تبلغ (١٠%) كما أشرنا سابقاً.

ويؤدي ارتفاع نسب الفئتين العمريتين (أقل من ١٥ سنة) و(٦٠ فأكثر) في المجتمعات العربية إلى ارتفاع معدل الإعالة فيها، حيث يبلغ (٠.٨)، وهو أعلى من المعدل العالمي.

٢/٣/١ - التغيرات الاقتصادية والاجتماعية:

لم تحصل التغيرات الديمغرافية التي شهدتها العالم، والتي سبق عرضها بإيجاز في البند السابق، على نحو مستقل قائم بذاته، وإنما ترافقت مع جملة تغيرات اقتصادية واجتماعية، عاشتها مجتمعات مختلف الدول، وكان لها وفيما بينها، تأثيرات متبادلة، حيث تسبب بعضها في إحداث التغيرات الديمغرافية، بينما كان بعضها الآخر أثراً أو استجابة لتلك التغيرات.

وفي استعراض موجز لما تقدم، نشير إلى الملاحظات التالية:

الملاحظة الأولى/ إن العالم، سعى في أعقاب الحرب العالمية الثانية، وفي ظل أجواء سادت فيها لغة مشتركة للسعي إلى إقامة سلام دائم بين الشعوب، وعدل اجتماعي يكرس ويعزز الأمن الاجتماعي في كل دولة، إلى إقرار جملة من المبادئ المشتركة تمكنه من بلوغ ذلك.

ولقد جسدت المادة (٥٥) من ميثاق الأمم المتحدة الذي أُعتمد في العام (١٩٤٥) تلك المبادئ بالنص على:

(م ٥٥: رغبة في تهيئة دواعي الاستقرار والرفاهية الضروريين لقيام علاقات سليمة ودية بين الأمم المتحدة، مؤسسة على احترام المبدأ الذي يقضي بالتسوية في الحقوق بين الشعوب، وبأن يكون لكل منها حق تقرير مصيرها، تعمل الأمم المتحدة على:

أ/ تحقيق مستوى أعلى للمعيشة، وتوفير أسباب الاستخدام المتصل لكل فرد، والنهوض بعوامل التطور والتقدم الاقتصادي والاجتماعي.

ب/ تيسير الحلول للمشاكل الدولية الاقتصادية والاجتماعية والصحية، وما يتصل بها، وتعزيز التعاون الدولي في أمور الثقافة والتعليم.

ج/ أن يشيع في العالم احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع، بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين، ولا تفريق بين الرجال والنساء، ومراعاة تلك الحقوق والحريات فعلاً).

وما تضمنه النص، أقام ترابطاً وتكاملاً، بين دواعي الاستقرار والرفاهية الضروريين لقيام علاقات سليمة بين دول العالم، وتحقيق مستوى أعلى للمعيشة للشعوب والأفراد، واحترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية.

الملاحظة الثانية/ إن الأسس التي أرساها ميثاق الأمم المتحدة، مهدت لإقرار وتنفيذ سياسات اقتصادية واجتماعية وصياغة تنظيم قانوني متكامل، لبلوغ الغايات التي جسدها مضمون نص المادة (٥٥) من الميثاق المشار إليها، وكان لفئة (كبار السن) نصيب كبير في كل ذلك، حيث اختصت بحماية خاصة تمثلت في:

أ/ قيام نظام لتحقيق الأمان الاجتماعي (Social Security)، لغرض ضمان الدخل لأفراد هذه الفئة في حالة الشيخوخة والعجز عن كسب العيش من خلال العمل، بأساليب متعددة منها التأمين الاجتماعي والمساعدات الاجتماعية.

ب/ إقامة العديد من نظم الرعاية الخاصة بأفراد هذه الفئة بقصد توفير الخدمات الصحية والاجتماعية والإسكانية لهم.

ومما ساعد على التوسع في النهج المتقدم، أن دول العالم، وخاصة المتقدمة منها، أقامت سياساتها وبرامجها المشار إليها على فرضية وجود كبار سن قليلين قياساً على صغار ومتوسطي السن، مما مكن من توفير مصادر تمويل كافية لنظم الحماية الخاصة بكبار السن، تمول في العادة من الضرائب التي يقوم بدفعها صغار ومتوسطو السن.

الملاحظة الثالثة/ شهد الربع الأخير من القرن العشرين، ما يمكن وصفه (بالانتكاسة) التي لحقت بالسياسات والبرامج والنظم القانونية التي حققت قدراً متقدماً من الحماية لكبار السن، كما شهد أيضاً (تراجعاً) للأفكار التي قامت عليها تلك السياسات والبرامج والنظم، ويرجع ذلك إلى العديد من الأسباب، أهمها:

أ/ أعادت الزيادة المستمرة في أعداد كبار السن وفي نسبتهم بين مجموع السكان، طرح (إشكالية) حمايتهم مجدداً، تحت ضغط ارتفاع التكلفة المالية لهذه الحماية، وصعوبة تدبير الموارد المالية الكافية لتحقيقها، مما ولد ردود فعل سلبية لدى دافعي الضرائب في الدول التي تمول نظم الحماية فيها من الإيرادات الضريبية، نتيجة سعي الحكومات إلى زيادة هذه الإيرادات من خلال إضافة أعباء ضريبية جديدة على المكلفين بدفعها.

واقترن ما تقدم، بولادة ردود أفعال اجتماعية تجاه كبار السن، حيث أصبحوا في نظر الكثيرين، ينظر إليهم على أنهم أشخاص عديمو الجدوى، مما يجعل نفقات رعايتهم وحمايتهم غير مبررة، على خلاف الحال بالنسبة لتكلفة رعاية صغار السن التي تعد من قبيل الاستثمار المستقبلي في قوى عاملة ناشئة، سوف تسهم بنشاطها الاقتصادي التالي في تعويض المجتمع عن هذه التكلفة، وقادت هذه النظرة السلبية إلى ممارسات مضادة لكبار السن، حيث أصبحوا عرضة للتمييز وسوء المعاملة والتهميش.

ب/ من ناحية أخرى، شهد العالم خلال الربع الأخير من القرن العشرين تحولات دراماتيكية على مختلف الصعد السياسية والاقتصادية، مما كانت له نتائج اجتماعية كارثية في مختلف الدول، المتقدمة منها والنامية، أصاب (رذاذها) السياسات والبرامج والنظم الحامية لكبار السن.

فقد تمكن (المحافظون الجدد) الذين تربعوا في هذه المرحلة على عرش العالم، بعد قيام نظام القطب الواحد في السياسة الدولية، إثر غياب المعسكر الاشتراكي عن ساحة هذه السياسة، من فرض سياساتهم المتطرفة على دول العالم كافة، وبوجه خاص الدول النامية، تلك السياسات التي سعت إلى (تنميط) النظم السياسية والاقتصادية في العالم أجمع ليكون النموذج الرأسمالي الغربي مرجعيتها الوحيدة^{١٨}.

وكان من نتيجة ذلك أن اضطرت أغلب دول العالم إلى أن تعود إلى نظام (اقتصاد السوق)، بكل ما يعنيه ذلك من انسحاب الدولة من دورها في قيادة النشاط الاقتصادي وتخليها عن دورها في استخدام سلطتها للحد من الآثار السلبية للأداء الحر لآليات السوق الاقتصادية، بما في ذلك تخلي الدولة عن سياسات دعم السلع والخدمات الأساسية، وعن برامج رعاية الفئات الأكثر ضعفاً، بما فيها فئة (كبار السن).

^{١٨} كانت سياسات المحافظين الجدد المشار إليها في المتن، بمثابة (المعاول) التي هدمت ما كان قد تبناه المجتمع الإنساني بعد الحرب العالمية الثانية من أمنيات في السلام والعدل والأمان، وصاغها في المادة (٥٥) من ميثاق الأمم المتحدة. وقد أدت تلك السياسات بعد ثلاثة عقود من الزمن إلى أزمات مجتمعية خانقة ولدت ردات فعل عنيفة ضد النظم التي نفذتها، ومن ذلك ردات الفعل الشعبية التي شهدتها العديد من الدول العربية في أواخر العام ٢٠١٠ ومطلع العام ٢٠١١.

ج/ ومن ناحية ثالثة، أدخلت السياسات المشار إليها العالم كله، وفي مقدمته الدول المتقدمة، التي وقفت حكوماتها على رأس القاطرة التي قادت تلك السياسات، في أتون أزمة اقتصادية ومالية خانقة للغاية، أضحت من مقتضيات الخروج منها، تقليص النفقات العامة إلى أبعد الحدود، وكان طبيعياً أن تكون تكاليف برامج الرعاية الاجتماعية في طليعة ضحايا خفض هذه النفقات، حيث شهدت دول أمريكا الشمالية وأوروبا بوجه خاص عملية (قضم) لمفردات هذه البرامج من أنظمة التقاعد وبرامج التأمين الصحي^{١٩}.

ومن بين البرامج التي تعرضت إلى (أذى) ملحوظ تلك التي تخص (كبار السن)، وخاصة نظم المساعدات الاجتماعية والرعاية الصحية حيث تقلصت منافعها كماً ونوعاً.

د/ على أن الاتجاهات السلبية نحو كبار السن التي انطوى عليها ما ذكر في (ج)، قابلتها على نحو مضاد تماماً حركة منسقة، ذات مضمون أنساني، قادتها بوجه خاص (الأمم المتحدة) وهيئاتها ووكالاتها المتخصصة، وقد سعت هذه الحركة إلى إرساء منظور إيجابي إلى فئة (كبار السن)، يعزز دورهم في المجتمع، وقد بدأت هذه الحركة تكشف عن نفسها وتبلور

^{١٩} نشير هنا على سبيل المثال إلى ما تعرض له نظام التأمين الصحي في الولايات المتحدة الأمريكية، والمحركة التي دارت بشأنه بين إدارة الرئيس أوباما ومعارضيه في العام ٢٠١٠. ونشير كذلك إلى الصراع المرير الذي عاشته فرنسا في العام ذاته لتعديل نظام التقاعد فيها، برفع سن التقاعد من (٦٠) إلى (٦٢) سنة، سعياً إلى خفض الكلف المالية الإجمالية لهذا النظام.

اتجاهاتها بخطة العمل الدولية للشيخوخة التي أقرتها الجمعية العالمية للشيخوخة في اجتماعها في فيينا بالنمسا في العام ١٩٨٢، ثم تلاهت التطورات التي أصابت هذه الاتجاهات لتجعلها أكثر ايجابية في قرارات وخطط لاحقة، سوف نشير إليها فيما بعد.

وقد ساهمت جهود الأمم المتحدة، والجهود التي بذلتها منظمات المجتمع المدني على المستويات الوطنية والإقليمية والدولية في خلق تصور حمائي جديد لفئة كبار السن، مؤسس على منظور إيجابي لدورهم المجتمعي، مما مكن من مدّ هذه الحماية إلى مجالات جديدة، وإلى ابتداع وسائل إضافية لتحقيقها، وخلق منهج حمائي مختلف يقوم على الإقرار لكبار السن بمجموعة كبيرة من الحقوق التي يكفل المجتمع (ممثلاً بالدولة ومنظمات المجتمع المدني) تمتعهم بها.

الملاحظة الرابعة/ وتخص هذه الملاحظة، الحالة في الدول النامية، ومنها الدول العربية، فمع أن هذه الدول، سايرت بشكل أو بآخر، نهج الدول المتقدمة في رعاية كبار السن، وأقامت لهذا الغرض هياكل مؤسسية مختصة، ورصدت الأموال، ورسمت السياسات، ونفذت البرامج، وأصدرت القوانين اللازمة، ومع أن هذه الدول، شهدت تراجعاً في نهجها الحمائي لكبار السن، إلا أنها في كل ذلك أتسمت حركتها في هذا الشأن، بسمات خاصة، نبلورها على النحو التالي:

أ/ إن إقامة تنظيم قانوني خاص لحماية كبار السن، في الدول النامية، تأخر على الأغلب زمنياً، بسبب تأخر استقلال هذه الدول عن الدول التي استعمرتها، حيث أن هذا التنظيم جاء لاحقاً لقيام الدولة الوطنية في العادة.

ب/ إن الدول النامية أقامت تنظيمها القانوني الخاص بحماية كبار السن على أساس فقوي، وهي في الغالب بدأت بإقرار نظم للتقاعد والمعاشات للموظفين المدنيين والعسكريين العاملين في الإدارات والمؤسسات التابعة للدولة، تبعه بعد ذلك نظام للتأمين الاجتماعي على العمال العاملين بأجر لدى الغير، ثم في مرحلة تالية أقامت هذه الدول نظاماً للضمان الاجتماعي/ المساعدات الاجتماعية لتقديم مساعدات إلى الفئات التي لا دخل لها يكفيها لتغطية تكاليف معيشتها، ومن بين هذه الفئات (كبار السن).

وإلى جانب نظم ضمان الدخل المشار إليها، أقرت الدول النامية نظاماً للرعاية الصحية والاجتماعية والإسكانية لكبار السن وأقامت هياكل إدارية مسؤولة عن تقديمها.

ج/ أتسمت نظم الحماية والرعاية الخاصة بكبار السن التي أقامتها الدول النامية، بسمات سلبية يمكن إيجازها بما يلي:

أ/ أن نطاق شمولها ظل في الغالب من الحالات ضيقاً، حيث لم تغط شرائح كبيرة من كبار السن بمزاياها، وخاصة من يقطن من هؤلاء في المناطق الريفية، التي تضم النسبة الأكبر منهم.

٢/ أن (كم) المزايا والخدمات التي تقدمها هذه النظم للمستفيدين منها كان باستمرار (أقل) مما يكفي لتلبية احتياجاتهم الأساسية، مما جعلهم يعيشون في الغالب تحت خط الفقر.

٣/ أن إدارة هذه النظم عانت من مشكلات كبيرة، حدثت من فاعليتها، وفي مقدمة ذلك سوء الإدارة والفساد والنقص في الكفاءة، وبطء الإجراءات، مما انعكس سلباً على الخدمات المقدمة إلى المستفيدين.

د/ تأثرت نظم رعاية كبار السن في الدول النامية سلباً بالمتغيرات الديمغرافية من ناحية، والمتغيرات الاقتصادية والاجتماعية من ناحية أخرى، وكان تأثير سياسات تقليص الإنفاق العام التي أتبعها أغلب هذه الدول كجزء من متطلبات ما عرف ببرامج التصحيح الاقتصادي، بالغ القسوة على هذه النظم، ولهذا ستواجه الدول النامية على الأغلب صعوبات بالغة التعقيد في سعيها إلى الخروج بهذه النظم إلى وضع أكثر إيجابية، حيث ستواجه بحدة مشكلات نقص الموارد المالية، وتزايد أعداد كبار السن، وتواجد أعداد كبيرة منهم في المناطق الريفية.

٣/٣/١ - كبار السن في دول المجلس/ بعض أوجه الخصوصية:

عديدة هي أوجه خصوصية موضوع كبار السن في دول المجلس، حيث تشترك هذه الدول فيما بينها في بعض السمات التي ترسم صورة

واقعتها السكاني والمجتمعي والاقتصادي، مع اختصاص اليمن إلى حد ما بسمات مختلفة نسبياً عن دول المجلس الست الأخرى.

وفي محاولة لرسم صورة هذه الخصوصية، نبين بعض جوانبها بقدر كبير من الإيجاز، وبما يتناسب مع متطلبات موضوع الدراسة.

(أ) الخصوصية الديمغرافية:

شهدت مجتمعات دول المجلس تغيرات ديمغرافية كبيرة خلال العقود الثلاثة المنصرمة، شبيهة بتلك التي شهدتها الدول العربية الأخرى، التي سبقت الإشارة إليها، إلا أنها اقتصت ببعض الخصوصيات في هذا الشأن، كما أنها ما تزال تفتقر إلى سياسة سكانية واضحة، ومقبولة من جميع هذه الدول، مما ترتب عليه اختصاص كل منها بتركيبة سكانية مختلفة إلى حد ما في العديد من تفصيلاتها.

ومع مراعاة ما تقدم فإنه يمكن الإشارة إلى الملاحظات التالية:

١/ إن أغلب دول المجلس شهدت انخفاضاً في معدلات الخصوبة فيها، غير أنها تختلف في هذه المسألة اختلافات جوهرية، حيث تتوزع في هذا الشأن إلى ثلاث مجموعات، الأولى يبلغ معدل الخصوبة فيها أقل من ثلاث ولادات وتضم كلاً من البحرين والكويت، والثانية يتراوح معدل الخصوبة فيها بين ثلاث وخمس ولادات وتشمل كلاً من الإمارات وقطر، والثالثة تزيد

فيها معدلات الخصوبة على خمس ولادات، وتشمل كلاً من السعودية وعمان واليمن، حيث يبلغ هذا المعدل في الأخيرة أكثر من سبع ولادات، وهو أعلى معدل في هذه الدول، ويلاحظ أن معدل الخصوبة في اغلب هذه الدول يتجاوز كثيراً المعدل العالمي الذي يبلغ (٢.٧) ولادة.

ويؤدي ارتفاع معدل الخصوبة هذا إلى زيادة في السكان بمعدلات مرتفعة^{٢٠}.

٢/ من ناحية أخرى، شهدت مجتمعات دول المجلس، إلى جانب تناقص معدلات الإنجاب فيها على النحو المشار إليه في (١) مع بقائها مرتفعة بوجه عام، انخفاضاً في معدلات وفيات الأطفال، وتحسناً في الرعاية الصحية والغذائية، وفي مستوى الحياة عموماً، وأدى ذلك كله مجتمعاً إلى بقاء نسب النمو السكاني مرتفعة في بعض دول المجلس، وإلى أن تشكل الفئة العمرية (أقل من خمسة عشر عاماً) ما يقارب ربع السكان في بعض هذه الدول (الإمارات والبحرين وقطر والكويت) لتصل إلى ما يقارب ثلثهم في السعودية وعمان، وإلى حدود نصف السكان في اليمن^{٢١}. وبذلك تكون هذه الفئة العمرية الأكثر عدداً في دول المجلس، تليها الفئة العمرية (١٥ - ٦٥/٦٠)^{٢٢}.

^{٢٠} تقرير التنمية الإنسانية العربية - مشار إليه سابقاً - ص ٣٢ - ٣٣.

^{٢١} د. أحمد عبد الله زايد وخلف أحمد خلف: مرجع سابق - ص ١٦٠.

^{٢٢} د. ابو بكر باقادر: مرجع سابق - ص ٢٢.

غير أن الصورة تتغير، في مجموع سكان دول المجلس (باستثناء اليمن)، بإضافة الوافدين إلى المواطنين، فوفقاً للمعطيات المستخلصة من البيانات الخاصة بالسكان في دول مجلس التعاون الست^{٢٣}. يتبين أن إجمالي عدد سكانها في العام ٢٠٠٨ بلغ (٣٧,٤٩٠,٥٤٠) نسمة، منهم (١٠,٧٩٩,٩٦٧) نسمة من الفئة العمرية (أقل من ١٥ سنة) يمثلون نسبة (٢٨,٨%) من مجموع السكان، بينما يبلغ عدد الفئة العمرية (١٥ - ٥٩) ما مجموعه (٢٥,٣١٨,٨٣٠) نسمة بنسبة (٦٧,٥٥%)، ويرجع الارتفاع في إعداد ونسبة أفراد هذه الفئة إلى مجموع السكان إلى كونها تضم أغلب الوافدين الذين تكون أعمارهم في هذه الفئة^{٢٤}.

٣/ يتميز الواقع السكاني لجمهورية اليمن ببعض المميزات الخاصة، التي يختلف فيها عن الواقع السكاني في دول المجلس الست الأخرى، فعدد سكان اليمن حالياً يقدر بحوالي (٢٤) مليون نسمة^{٢٥}، وهذا العدد يكاد يساوي مجموع السكان من المواطنين في دول مجلس التعاون الست مجتمعة.

^{٢٣} راجع هذه البيانات على موقع مجلس التعاون لدول الخليج العربية/ الأمانة العامة، على شبكة الانترنت:

<http://www.gcc-sg.org/statistics>

^{٢٤} يمثل التفوق العددي للوافدين في هذه الفئة العمرية، واحداً من أوجه الخلل في التركيبة السكانية لدول المجلس، يضاف إليه خلل آخر يتمثل في ارتفاع نسبة الذكور إلى الإناث في هذه التركيبة، حيث تبلغ نسبة الذكور إلى الإناث في الإمارات ١٩٥ ذكر مقابل كل ١٠٠ أنثى. تقرير التنمية الإنسانية العربية - ص ٣٢.

^{٢٥} كان هذا العدد في العام ٢٠٠٤، حيث أجري آخر إحصاء رسمي للسكان، يساوي (١٩,٦٨٥,١٦١) نسمة، مع احتمال وجود أعداد من السكان لم يشملها الإحصاء.

وينمو عدد السكان في اليمن بنسبة مرتفعة جداً، حيث تقدر هذه النسبة حالياً بـ (٣%) سنوياً، للأسباب التي سبقت الإشارة إليها، وفي مقدمتها معدل الخصوبة العالي الذي يتجاوز (٧) ولادات للمرأة، وقد تضاعف عدد سكان اليمن نتيجة ذلك خمس مرات خلال (٥٤) عاماً، حيث ارتفع هذا العدد من (٤,٣) مليون نسمة في العام ١٩٥٠، ليقترّب من الـ (٢٠) مليون في العام ٢٠٠٤. وتتوقع الأمم المتحدة أن يبلغ عدد سكان اليمن في العام ٢٠٥٠ حوالي (٥٣) مليون نسمة، بينما تميل تقديرات أخرى إلى أن يصل هذا العدد إلى أكثر من ذلك.

وتتمثل الاختلافات الأساسية في التركيبة السكانية لليمن عن دول المجلس الأخرى، - بالإضافة إلى ما ذكر سابقاً - فيما يلي:

* أن نسبة السكان صغار السن في اليمن مرتفعة جداً، حيث تبلغ نسبة السكان دون (١٥) سنة (٤٥%)، ونسبة السكان دون (٢٤) سنة (٦٩%). وهي نسبة تفوق نظيرتها في الدول الأخرى.

* أن متوسط حجم الأسرة في اليمن يبلغ (٦,٩٤) فرد، وهو أكبر من نظيره في الدول الخليجية الأخرى.

* إن نسبة سكان الحضر في اليمن متدنية حيث تبلغ (٢٥,٠٦%) فقط، مما يعني أن ثلاثة أرباع السكان يعيشون في المناطق الريفية.

* أن توقع الحياة عند الميلاد في اليمن في حدود (٦٣) سنة، وهو أقل من نظيره في دول المجلس الأخرى، وهو مؤشر على تدني نسبة الأشخاص كبار السن في المجتمع اليمني.

٤/ مع أخذ كل ما ذكر بالاعتبار، فإن النتيجة الكلية المستخلصة منه، هي أن جميع دول المجلس، بما فيها اليمن، مرشحة لأن تشهد ارتفاعاً في نسبة الأشخاص كبار السن بين سكانها، فبينما كانت نسبة الأشخاص الذين تزيد أعمارهم على (٦٥) سنة في هذه الدول، تتراوح في العام ٢٠٠٣ بين (٢,٥%) و (٤,٣%)، فإنها وفقاً لتقديرات الاسكوا تقدر في العام ٢٠١٠ بالنسب التالية في دول المجلس^{٢٦}: قطر (٥,٨%) - البحرين (٥,٣%) - الإمارات (٥,٢%) - السعودية (٤,٧%) - الكويت (٤,٤%) - عمان (٤,٢%) - اليمن (٣,٥%)، بينما توقع تقرير التنمية الإنسانية العربية أن تبلغ نسبة المسنين الذين تزيد أعمارهم على (٦٥) سنة في العام ٢٠٢٠، (٩%) في الإمارات العربية المتحدة^{٢٧}، و (٣%) في اليمن^{٢٨}. ويرجع ارتفاع نسبة المسنين في دول مجلس التعاون الست، في جانب مهم منه، إلى ارتفاع متوسط العمر المتوقع فيها حيث يصل في أقصاه (٧٦,٣) سنة

^{٢٦} المجموعة الإحصائية للاسكوا - العدد ٢٣ - (CD).

^{٢٧} يتأثر حساب هذه النسب، بعدد السكان الذين تنسب إليهم، وذلك لكون التركيبة السكانية في دول مجلس التعاون - ما عدا اليمن - تتكون من مجموعتين/ مواطنين ووافدين. فبأخذ دولة الإمارات كنموذج، ووفقاً للإحصاءات المتوفرة على موقع الجهاز الإحصائي الرسمي للدولة بشأن السكان في العام ٢٠٠٥، على شبكة الانترنت <http://www.uaestatictics.gov.ae> يتبين أن مجموع الأشخاص الذين تزيد أعمارهم على (٦٠) سنة من المواطنين يبلغ (٣٢٤٣٣) شخصاً من إجمالي عدد المواطنين البالغ (٨٢٥٤٩٥) نسمة، وبذلك تكون نسبتهم (٣,٩%)، بينما يبلغ مجموع الأشخاص الذين تزيد أعمارهم على (٦٠) سنة من الوافدين (٢٨١٩٩) شخصاً من إجمالي عدد الوافدين في الدولة البالغ (٣٢٨٠٩٣٢) نسمة، وبذلك تكون نسبتهم (٠,٨٦%) فقط وهي تقل كثيراً عن نسبة هذه الفئة بين المواطنين، ويرجع ذلك إلى أن أفراد الفئة العمرية (٦٠ سنة فأكثر) من الوافدين، يغادرون دولة العمل بانتهاء أعمالهم ويعودون إلى أوطانهم، ولا تبقى منهم في الدولة إلا قلة قليلة تسمح لها القوانين الوطنية بالاستمرار في الإقامة في دولة الاستقبال لسبب - غير العمل - وبحساب نسبة الأشخاص من الفئة العمرية (أكثر من ٦٠ سنة) من الوطنيين والوافدين معاً البالغ عددهم (٦٠٦٣٢) شخصاً إلى مجموع السكان الكلي لدولة الإمارات في العام ٢٠٠٥، البالغ (٤١٠٦٤٢٧) نسمة، يتبين أنها تساوي (١,٤٧٦%).

^{٢٨} تقرير التنمية الإنسانية العربية، ص ٣٤.

في الكويت، وأدناه (٧١،٨) سنة في قطر، بينما ينزل إلى حوالي (٦٠) سنة في اليمن^{٢٩}.

فإذا لاحظنا أن دول المجلس تعتمد في قوانينها سن (٦٠) سنة باعتبارها سن بداية الشيخوخة لاستحقاق الحقوق والمزايا التي تقررها في قوانينها الوطنية، فإن النسب المذكورة فيما تقدم، سوف تكون مستقبلاً أعلى بكثير مما ذكر، مما يفرض على هذه الدول أن تضع من السياسات والبرامج ما يمكنها من مواجهة المستجدات المستقبلية بكفاءة وفاعلية من النواحي الاقتصادية والاجتماعية.

(ب) الخصوصية المجتمعية^{٣٠}:

كانت المجتمعات الخليجية تعد تقليدياً (مجتمعات قرابية)، يقوم بناؤها على العلاقات القرابية في شكل القبيلة، وكانت (الأسرة الكبيرة/ الممتدة) ركيزة هذه العلاقات القرابية، فهي التي تشكل الحمولة أو الفخذ أو العشيرة، أي الوحدات الاجتماعية الأساسية.

وفي هذه المجتمعات، سادت منظومة قيمية ضمت تقاليد وأخلاقاً قامت على احترام وتكريم كبار السن وتبجيل السلطة الأبوية والإذعان لها، وقد تدعمت هذه المنظومة بما استوحتته من الشريعة الإسلامية التي تؤسس لنظام متكامل لرعاية كبار السن، يقوم على التكافل الاجتماعي كوسيلة للوفاء بمسؤولية المجتمع نحو المعوزين

^{٢٩} د. أحمد عبد الله زايد وخلف أحمد خلف: مرجع سابق - ص ١٦٣.

^{٣٠} د. أبو بكر باقادر: مرجع سابق، ص ٢٣ - ٢٥.

والمحتاجين ورعايتهم اجتماعياً، ومن بينهم كبار السن، وكذلك إجلال كبار السن وتقديرهم، وعدم إهمالهم والتكبر لهم^{٣١}.

وفي هذه المجتمعات لعبت المرأة دوراً أساسياً في القيام بأعباء الحياة الأسرية، ومن ذلك قيامها برعاية كبار السن داخل الأسرة، لأن المرأة لم تكن تلعب دوراً يذكر خارجها، فاقترصت وظيفتها بشكل أساس على رعاية شؤون أفراد الأسرة، ومنهم كبار السن.

غير أن مجتمعات دول المجلس، لم تبقَ مستقرة على الحال الموصوفة فيما تقدم، حيث مرت هذه المجتمعات بمرحلة تحول جذري على مدى أكثر من نصف قرن، تحكمت فيه عوامل أساسية، سياسية تمثلت بقيام أنظمة حكم وطنية اتخذت شكل الدولة العصرية، واقتصادية نتجت بشكل رئيس عن تدفق موارد مالية استثنائية على أغلب هذه الدول وفرتها ثروة النفط والغاز، مكنت الدول الناشئة من إقامة بنية تحتية متطورة فيها، ووفرت لمواطنيها قدراً من الرفاهية، وكان لكل ذلك تأثيراته على البنية المجتمعية في دول المجلس، لعل أبرزها ما يلي:

١/ تسبب قيام نظم الحكم الحديثة في دول المجلس، في (إضعاف) دور العلاقات القرابية، دون أن يعني ذلك إلغاء هذا الدور، لأن هذه الدول ما تزال مجتمعاتها (قبلية) على الرغم من قيام الدولة

^{٣١} د. عبد العزيز خليفة القصار: مرجع سابق، ص ٣١ - ٤١.
انظر كذلك: د. عبد العزيز كامل: رعاية المسنين في التراث العربي الإسلامي. ورقة منشورة في كتاب: رعاية المسنين في المجتمعات المعاصرة، منشورات المكتب التنفيذي لمجلس وزراء الشؤون الاجتماعية - سلسلة الدراسات الاجتماعية. العدد (١٨) - ١٩٩٢، ص ١٤١ - ١٥٥.

الحديثة فيها، وبذلك جمعت في بنيتها بين الدولة وما يعرف في علم الاجتماع السياسي بجماعات ما قبل الدولة.

ونشأ الضعف الذي أشرنا إليه، عن إقامة الدولة مؤسسات رسمية، وعن نشأة منظمات مجتمع مدني، تولت - كل - في مجال اختصاصها، بعض ما كان يدخل أصلاً في اختصاص القبيلة.

٢/ ترافق مع نشأة الدولة الحديثة قيام المدن الكبيرة والمتوسطة، كضرورة لممارسة النشاط الاقتصادي، وأداء سلطات الحكم وظائفها، وترتبت على ذلك هجرة واسعة باتجاه المدن الناشئة التي توسع بعضها توسعاً كبيراً، وأخذ الناس فيها - على نحو تدريجي - أسلوب الحياة الحضرية، ودخلوا في إيقاع الحياة المعاصرة ومتطلباتها المادية.

٣/ أفترن انتقال أغلبية السكان إلى المدن الحديثة الناشئة، بانخراطهم في مهن وأعمال مختلفة عن تلك التي كانت تمارس في الريف قبل قيام الدولة ونشأة هذه المدن، فعرف السكان أعمال الإدارة العامة والعمل في التجارة والصناعة، وتخلوا عن الأنماط القديمة من العمل كالزراعة والصيد، وحصل العديد منهم على دخول مرتفعة نسبياً دفعت بهم إلى التحول إلى أسلوب حياة استهلاكي، تأثر كثيراً بانفتاح معرفي وثقافي على الثقافات السائدة في العالم، وبالذات الثقافة الغربية التي تمكنت من تحقيق اختراق لمجتمعات هذه الدول عبر وسائل الاتصال الحديثة.

٤/ شهد دور المرأة ومركزها الاقتصادي والاجتماعي تحولاً واسعاً، في مجتمعات دول المجلس، بسبب التوسع في تعليمها، ومشاركتها في العديد من المناشط الاقتصادية والاجتماعية، وما زال هذا الدور مرشحاً لمزيد من التوسع.

٥/ ترتبت على المتغيرات التي استعرضناها، نتيجتان هامتان:

الأولى/ أن الأسرة الكبيرة/ الممتدة، أخلت مكانها تدريجياً، وإن كان بقدر مختلف من دولة إلى أخرى، للأسرة الزوجية/ النواة، حيث أضحت هذه الأسرة، وخاصة في المدن الكبيرة محور الحياة والنشاط الاقتصادي والاجتماعي.

الثانية/ إن استقلال الأسرة النواة بنفسها، خلق واقعاً جديداً دفع بكبار السن إلى ضرورة الاعتماد على أنفسهم في تدبير موارد عيشهم، وتوفير متطلبات الحياة كافة، ومع الزمن طرحت مسألة رعاية كبار السن نفسها كمشكلة أسرية/ مجتمعية، اضطرت الدولة من خلال أجهزتها الرسمية، والمجتمع عبر منظمات المجتمع المدني إلى تولي دور فاعل في التصدي لها.

وكنتيجة للتحولات التي تم استعراضها، تحول (احترام وتكريم كبار السن، وتبجيل السلطة الأبوية والإذعان لها) الذي كان من القيم السائدة في مجتمعات دول المجلس ليتخذ شكلاً رمزياً في الكثير من جوانبه، إلا أنه لم يضعف كلية في مجتمعات هذه الدول إلى الحد

الذي تحقق في المجتمعات الغربية بالذات، ولا تزال مقومات القوة التي يملكها ترتبط بشكل جوهري ببعد ديني يجد جذوره في الأحكام الشرعية التي مكنت الدولة من تأسيس نظام قانوني يقوم على الإلزام بالنفقة الشرعية لكبار السن، على النحو الذي سيرد بيانه تفصيلاً في موضع تال من هذه الدراسة.

٦/ يشار عادة إلى أن مجتمعات دول المجلس هي مجتمعات رفاه، نظراً لوفرة الموارد المالية المتاحة لها التي تأتيها من ثروة النفط والغاز التي تدر عليها أموالاً كبيرة تمكنها من كفالة الرعاية والحماية لمواطنيها جميعاً، بما فيهم كبار السن.

ومع أن ما تقدمت الإشارة إليه يعد عاملاً أساسياً في توفير الرعاية المطلوبة لأفراد هذه الفئة، إلا أنه لا يمكن قبوله على إطلاقه لأكثر من سبب:

فمن ناحية، لا يمكن التعميم في هذا الشأن على جميع دول المجلس التي تتفاوت في مواردها المالية وثرواتها الاقتصادية، حيث تتوزع في هذا الشأن إلى ثلاث مجموعات، الأولى تضم الإمارات والسعودية وقطر والكويت، وهي يمكن وصفها بالدول ذات المستوى العالي من الدخل، والثانية تضم كلاً من البحرين وعمان، وهي ذات دخل متوسط، أما الثالثة، فتضم اليمن وحدها وهي تصنف على أنها من الدول الفقيرة وكثيفة السكان مما يجعل تدبر الموارد المالية اللازمة للرعاية فيها أمراً بالغ الصعوبة.

ومن ناحية ثانية، فإن الرعاية والحماية المطلوبة لكبار السن لا تقتصر على ضمان الدخل لهم فقط، وإنما يجب أن تمتد لتشمل تمكينهم من المشاركة الاجتماعية والاقتصادية، وإعادة صياغة الصور النمطية السائدة عنهم في مجتمعاتهم لتصبح أكثر إيجابية، وهذا كله لا تكفي الموارد المالية منفردة - مهما بلغت - لتحقيقه، وإنما يجب أن تدعم بسياسات وبرامج فاعلة تمكن من ذلك.

وبناء عليه، فإن دول المجلس كافة، ومهما قيل عن اختصاصها ببعض الخصوصيات التي تجعلها مختلفة عن دول العالم الأخرى، مطالبة بأن تؤسس لسياسات مؤطرة بأطر قانونية لحماية كبار السن فيها، مع ميزة إيجابية لها في اختصاصها ببعض المزايا الخاصة التي أشرنا إليها، التي يمكن توظيفها لبلوغ الغايات المرجاة في هذا الميدان.

٤/١ - حقوق كبار السن:

وفقاً للقانون الدولي لحقوق الإنسان^{٣٢}:

يتسع البحث في هذا الموضوع كثيراً، ويتشعب ويتفرع إلى جزئيات عديدة، لذا فإنه لا بد من محاولة تضيقه إلى أبعد حد ممكن، لكي لا يخرجنا عن نطاق دراستنا الرئيس، مع ضرورة أن تأتي معالجته هنا وافية بالغرض منها، وهو غرض (تعريفي) بالأحكام التي أوردتها الصكوك الدولية الخاصة بحقوق الإنسان، وتتصرف إلى الأشخاص كبار السن، فتحدد ماهية حقوقهم التي يقرها لهم القانون الدولي، والتي تعد

^{٣٢} يقصد بـ (القانون الدولي لحقوق الإنسان)، مجموعة القواعد الدولية النازمة لحقوق الإنسان الواردة في صكوك دولية، إعلانية أو اتفاقية، على الصعيدين العالمي والإقليمي.

الأساس الذي تقوم عليه النصوص القانونية الوطنية التي تنظم الحماية القانونية لكبار السن في كل دولة.

ونشير هنا ابتداءً إلى أن أحكام القانون الدولي لحقوق الإنسان، على المستوى العالمي، مرت في تطورها بمرحلتين، أُنسجت كل منهما بسمات خاصة، وسنبحث في هذه الأحكام، وموقفها من حقوق كبار السن في كل من هاتين المرحلتين على حدة:

١/٤/١ - المرحلة الأولى/ إقرار الصكوك الأساسية:

شهدت هذه المرحلة، التي بدأت بإقرار ميثاق الأمم المتحدة في أعقاب الحرب العالمية الثانية، وتحديدًا في العام ١٩٤٥، إرساء القواعد الأساسية للقانون الدولي لحقوق الإنسان، على نحو متدرج، حيث توالى الصكوك الدولية التي أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة، والتي تضمنت الأحكام الموضوعية والإجرائية المتصلة بحقوق الإنسان.

(أ) **ميثاق الأمم المتحدة:** يعد هذا الميثاق نقطة البداية في مسيرة التشريع الدولي المنظم لحقوق الإنسان، حيث تضمنت ديباجته، وبعض مواده، وخاصة مادته الأولى، والمادة (٥٥) منه، التي أوردنا نصها سابقاً^{٣٣}، إشارات عديدة إلى (حقوق الإنسان والحريات الأساسية) التي يجب تعزيز احترامها للجميع دون تمييز لأي سبب كان، ودون تفريق بين الرجال والنساء. بينما أوجبت المادة (٦٨) منه بإنشاء لجنة لتعزيز حقوق الإنسان.

^{٣٣} عد لطفاً إلى البند (٢/٣/١) من هذه الدراسة.

والملاحظ على نصوص الميثاق الخاصة بحقوق الإنسان، أنها جاءت مبعثرة وموجزة وغامضة، وهي لا تكون نظاماً شاملاً لحقوق الإنسان، فهي من ناحية لم تعرّف ولم تحدد الحقوق الواجب احترامها، ومن ناحية ثانية لم تضع نظاماً لحمايتها^{٣٤}، غير أنها كانت خطوة راديكالية في إخراج (حقوق الإنسان) من قفص (سيادة الدولة)، إلى فضاء دولي رحب أضيف عليها بعداً إنسانياً^{٣٥}.

(ب) الإعلان العالمي لحقوق الإنسان: في ١٠/١٢/١٩٤٦، خطت المنظمة الدولية خطوة هامة في ميدان التقدم بالقانون الدولي لحقوق الإنسان إلى الأمام، حيث عهد المجلس الاقتصادي والاجتماعي في المنظمة إلى لجنة حقوق الإنسان فيها، تدوين حقوق الإنسان في إعلان عالمي.

وبعد سنتين من العمل الدؤوب، أقرت الجمعية العامة للأمم المتحدة في ١٠/١٢/١٩٤٨ بما يشبه الإجماع^{٣٦}، (الإعلان العالمي لحقوق الإنسان)، الذي جاء في (٣٠) مادة، خصص (١٩) مادة منها لما عُرف لاحقاً بالحقوق المدنية والسياسية، و(٧) مواد للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. كما ضم ديباجة اعتبرت الاعتراف بالكرامة المتأصلة في جميع أعضاء الأسرة

^{٣٤} د. محمد يوسف علوان و د. محمد خليل الموسى: القانون الدولي لحقوق الإنسان - المصادر ووسائل الرقابة - الجزء الأول - عمان - دار الثقافة للنشر والتوزيع - ٢٠٠٥، ص ٥٠ - ٥١. المرجع السابق، ص ١٤.

^{٣٥} لم تصوت أي من الدول الأعضاء ضد الإعلان، بينما امتنعت عن التصويت ثمان دول، خمس من دول الكتلة السوفيتية السابقة ومعها يوغوسلافيا، لما وجدته في الإعلان من تعارض أيديولوجي مع عقيدتها السياسية والاقتصادية، والمملكة العربية السعودية، لما وجدته في بعض مواده من تعارض مع الشريعة الإسلامية، والنظام العنصري الذي كان قائماً آنذاك في جنوب أفريقيا للتناقض الصريح بين مبادئ الإعلان، ونهج التمييز العنصري لذلك النظام.

البشرية، وبحقوقهم المتساوية الثابتة، أساس الحرية والعدل والسلام في العالم.

وتتلخص أهم سمات الإعلان العالمي بما يلي:

١/ عالمية الحقوق الواردة فيه، فهو يقرر مجموعة من الحقوق التي تثبت للإنسان، باعتباره إنساناً، بصرف النظر عن جنسيته، أو عن سبب ومشروعية تواجده على أرض أي دولة من الدول.

٢/ عدم التزامه تصوراً فلسفياً أو عقائدياً معيناً، وإن كانت نصوصه جاءت في مضمونها (أقرب) إلى المفهوم الليبرالي للحقوق والحريات.

٣/ إن صياغة نصوصه سياسية أكثر منها قانونية، وقد اتسمت هذه الصياغة بكونها فضفاضة تتسع لأكثر من تفسير، بغية تيسير قبولها من جميع الدول، وقد دفع ذلك إلى أن يتجنب الإعلان الدخول في التفاصيل، اكتفاءً بالوقوف عند المشترك بين الثقافات المختلفة للدول الأعضاء في الأمم المتحدة.

من ناحية أخرى، تجدر الإشارة إلى أن إقرار الإعلان العالمي لحقوق الإنسان انطوى على جوانب إيجابية وسلبية.

ويتمثل الجانب الايجابي في الإعلان في أنه حدد (ماهية حقوق الإنسان وحياته الأساسية)، وبذلك أخرج هذا المفهوم من إطار العمومية والغموض الذي أكتنف الإشارات الواردة إليه في ميثاق الأمم المتحدة،

وأكسبه معنى أكثر دقة، ببيانه على وجه التحديد - مع الكثير من مرونة الصياغة - ماهية هذه الحقوق والحريات.

أما الجانب السلبي فيه، فيتمثل في الآتي:

١/ إن قيمته القانونية (ضعيفة) للغاية، فهو قد صدر بصيغة (توصية) عن الجمعية العامة للأمم المتحدة، وهو بذلك لا يعد ملزماً للدول الأعضاء، كما أنه لا يقبل (التصديق) عليه، لأنه لم يتخذ شكل (اتفاقية دولية).

٢/ إن الإعلان خلا من تنظيم إجرائي لمتابعة الالتزام بنصوصه، وهذا أمر طبيعي ما دام غير ملزم للدول الأعضاء.

وعلى الرغم من كل ذلك، كان للإعلان العالمي، وما يزال، تأثير معنوي كبير للغاية، منذ صدوره، وغدا بمثابة الوثيقة المرجعية في كل ما يتعلق بحقوق الإنسان الفردية والجماعية، على المستويين الدولي والوطني، وعلى مبادئه، تأسست أحكام الصكوك الدولية اللاحقة - ذات الطابع الملزم -، بشأن حقوق الإنسان، التي أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة تباعاً، لتكون مجتمعة المنظومة العالمية لحقوق الإنسان، ومن مبادئه أيضاً استوحت القوانين الوطنية في مختلف الدول أحكامها في هذا الشأن.

(ج) **العهدان الدوليان - التنظيم القانوني الدولي الدقيق والملزم: حفز إقرار الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، الإحساس لدى المعنيين على المستوى الدولي بالحاجة إلى إقرار قواعد قانونية ملزمة،**

تتضمن معالجة وتنظيماً مفصلين ودقيقين لهذه الحقوق، واستجابة لذلك شرعت لجنة حقوق الإنسان في الأمم المتحدة في العام ١٩٤٩ - أي بعد عام واحد من إقرار الإعلان العالمي -، بإعداد (عهد Covenant) دولي خاص بحقوق الإنسان، يضم جميع هذه الحقوق، غير أن التوجه تغير في العام ١٩٥٢ إلى إعداد مشروعين عهدين، أحدهما خاص بالحقوق المدنية والسياسية، والآخر بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

ولم تتح الفرصة لإقرار العهدين في الجمعية العامة للأمم المتحدة، إلا بعد مدة طويلة نسبياً، وذلك بسبب التوترات التي كانت قائمة على الساحة الدولية بين قطبي هذه السياسة آنذاك، المعسكر الغربي وعلى رأسه الولايات المتحدة، والمعسكر الشرقي وعلى رأسه الاتحاد السوفيتي السابق، حيث تم إقرار العهدين في ١٦/١/١٩٦٦^{٣٧}، ودخل العهد الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية حيز النفاذ بتاريخ ٣/١/١٩٧٦، بينما دخل العهد الخاص بالحقوق المدنية والسياسية هذا الحيز بتاريخ ٢٣/٣/١٩٧٦^{٣٨}.

^{٣٧} ألحق بالعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية بتاريخ إقراره، بروتوكول اختياري أول، ثم ألحق في ١٥/١٢/١٩٨٩ بروتوكول اختياري ثان، بشأن إلغاء عقوبة الإعدام، والبروتوكول الاختياري يخضع لتصديق خاص من قبل الدولة - مستقل عن التصديق على العهد -، للالتزام الدولة بأحكامه.

^{٣٨} تدخل الاتفاقية الدولية - كقاعدة - حيز النفاذ، باكتمال عدد التصديقات التي تستلزم فيها لهذا الغرض.

وقد نصت كل من المادة (١/٤٩) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، والمادة (١/٢٧) من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على أن ينفذ كل منهما (بعد ثلاثة أشهر من تاريخ إيداع وثيقة التصديق أو الانضمام الخامس والثلاثين لدى الأمين العام للأمم المتحدة).

وسنداً إلى النصين المشار إليهما، دخل العهدان حيز النفاذ في التاريخين المذكورين في المتن بعد تحقق الشروط المبينة فيهما.

ويبلغ عدد الدول المصدقة على والمنضمة إلى العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية حالياً (١٦٧) دولة، وإلى العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (١٦٠) دولة.

وبتمام الخطوات التي أشرنا إليها، أصبح للعالم تنظيم قانوني دولي ملزم لحقوق الإنسان، يخضع لإجراءات متابعة محددة، وبذلك تقدم هذا التنظيم خطوة واسعة للأمام، ومهد لخطوات أخرى أكثر تقدماً في المستقبل.

وعلى الرغم مما قد يوحي به توزيع حقوق الإنسان على عهدين، وتضيفها إلى مجموعتين، حقوق مدنية وسياسية، وحقوق اقتصادية واجتماعية وثقافية، من وجود اختلافات موضوعية بين مجموعتي الحقوق، إلا أن الفقه ينتقد هذا التصنيف، ويعتبره (تصنيفاً زائفاً)، ويؤكد حقيقة تكامل هذه الحقوق فيما بينها، بالإضافة إلى كون بعضها ذا طبيعة مزدوجة، بحيث يمكن نسبته إلى المجموعتين معاً^{٣٩}.

موقف الإعلان العالمي والعهدين الدوليين من حقوق كبار السن:

لم يورد كل من الإعلان العالمي والعهدين الدوليين لحقوق الإنسان، نصوصاً خاصة بشأن حقوق الأشخاص كبار السن، وذلك على خلاف الحال بالنسبة لحقوق الفئة العمرية الصغيرة سناً (الأطفال)^{٤٠}. مع الإشارة إلى أن كلا من الإعلان العالمي والعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، قد تضمن في المادة (٢٢) والمادة (٩) على

وقد صادقت على كل من العهدين (١٧) دولة عربية من بين الدول الأعضاء في الأمم المتحدة البالغ عددها (٢١) دولة، منها ثلاث فقط من دول المجلس، هي البحرين - الكويت - اليمن.

^{٣٩} انظر في تفصيل هذا الموضوع:

د. محمد يوسف علوان و د. محمد خليل الموسى: القانون الدولي لحقوق الإنسان - الجزء الثاني/ الحقوق المحمية. دار الثقافة للنشر والتوزيع - عمان - ٢٠٠٩، ص ١٠ - ١٦.

^{٤٠} انظر على وجه الخصوص المادة (٢/٢٥) من الإعلان العالمي والمادة (٣/١٠) من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

التوالي نصاً يقر لكل فرد بالحق في الضمان الاجتماعي، بما في ذلك التأمين الاجتماعي، ومنه يستفاد ضمناً أن لكبار السن الحق في الحصول على ضمانات الشيخوخة. وهو ما أكدته بنص صريح المادة (١/٢٥) من الإعلان التي قررت أن لكل شخص الحق في (تأمين معيشته في حالات البطالة والمرض والعجز والترمل والشيخوخة، وغير ذلك من حالات فقدان وسائل العيش نتيجة لظروف خارجة عن إرادته).

ولقد أثار نهج الإعلان والعهدين المشار إليه اختلافاً في وجهات النظر بشأن ما إذا كان لكبار السن (جميع) حقوق الإنسان المقررة فيها، شأنهم في ذلك شأن الأشخاص من الفئات العمرية الأخرى.

ففي الوقت الذي لا تترك ديباجة كل من الإعلان والعهدين، وصياغة النصوص الواردة فيها مجاًلاً للشك بأن لكبار السن جميع حقوق الإنسان - دون استثناء-، استناداً إلى (عمومية) صياغة هذه النصوص التي أقرت بهذه الحقوق لكل (شخص/ إنسان) (everyone) وإلى أن ديباجات الصكوك الثلاثة أسست الاعتراف بهذه الحقوق على (الاعتراف بالكرامة المتأصلة في جميع أعضاء الأسرة البشرية) وأقرت بأن هذه الحقوق (منبثقة من كرامة الشخص الإنساني الأصلية)، وهي كلها بتجنبها تقييد (الشخص/ الإنسان) بأي وصف، تكون قد أطلقت أحكام نصوصها، ووفقاً للقاعدة الفقهية المستقرة عالمياً، فإن المطلق يجري على إطلاقه، مما يعني عدم جواز استثناء أي إنسان من التمتع بهذه الحقوق، غير أن هذا المذهب عارضه البعض بدعوى أن نصوص الصكوك الثلاثة التي أوجبت تمتع جميع الأشخاص بجميع الحقوق التي وردت فيها - دون تمييز - لم تورد (السن) من بين الأسس المحظور إقامة التمييز عليها.

ولتوضيح ما تقدم نشير إلى أن المادة (٢) من الإعلان العالمي نصت على أن (لكل إنسان التمتع بجميع الحقوق والحريات الواردة في هذا الإعلان، دون تمييز من أي نوع، كالتمييز بسبب العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو المعتقد السياسي أو أي معتقد آخر، أو الأصل الوطني أو الاجتماعي أو الثروة أو الميلاد أو أي أوضاع أخرى)^{٤١}.

ولا يخفى أن صياغة النص تسمح بإضافة أسباب أخرى، يحظر التمييز على أساسها، ومن هذه الأسباب (السن)، فكما يتبين جلياً من عباراته أن الأسباب التي أوردها جاءت على سبيل المثال لا الحصر (تقدمت النص الانجليزي عبارة such as - وهي تقابل بالعربية كلمة مثل أو حرف التشبيه - ك -)، مما يسمح بإضافة غيرها إليها، يتعزز ذلك كله بعبارات أخرى واردة في النص ذاته، وهي عبارة (تمييز من أي نوع distinction of any kind) وعبارة (أو غيرها من الأوضاع or other status) الواردة في نهايته.

غير أن ذلك كله لم يمنع من أن يدعي البعض أن الصكوك المذكورة تعمدت إغفال ذكر (السن) بين الأسباب التي يحظر التمييز على أساسها، لكي تتيح ذلك في بعض الحالات. وردا على هذا التصور أشارت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في الأمم المتحدة إلى أنه (ربما يكون أفضل تفسير لإغفال ذكر السن كأحد الاعتبارات التي يحظر التمييز على أساسها، هو أن مشكلة الشيخوخة الديمغرافية، لم تكن واضحة أو ملحة - بتاريخ اعتماد هذه الصكوك، كما هي حالها الآن)^{٤٢}.

^{٤١} وردت نصوص بالمضمون ذاته في المادة (١/٢) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، والمادة (٢/٢) من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

^{٤٢} الدورة الثالثة عشرة للجنة - ١٩٩٥ - التعليق رقم ٦ - البند ٣.

ومع رجحان القول بأن للأشخاص كبار السن جميع الحقوق المقررة للأشخاص من الفئات العمرية الأخرى، إلا أن الممارسات الوطنية في كثير من دول العالم تضع قيوداً على ممارسة كبار السن بعض هذه الحقوق، ومن أبرز هذه القيود فرض سن الزامية للتقاعد مما يقيد حق كبار السن في العمل، ووضع حد أعلى للسن لمواصلة التعليم العالي، وهذا يمس حق كبار السن في التعلم، وتحديد حد أعلى للسن لإشغال الوظائف العامة، مما يحد من حق كبار السن في المشاركة في الحياة العامة.

ولم يقتصر الخلاف حول حقوق الأشخاص كبار السن على الجانب القانوني، وإنما أمتد إلى مجالات أخرى، وأتخذ مسارات متعددة، واحتلت الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية مكانة متقدمة في الاعتراضات التي تعرضت لها، قياساً على الحقوق المدنية والسياسية، ويرجع ذلك إلى الكلف المالية المترتبة على ممارسة الحقوق الأولى، هذه الكلف والآثار التي تزايدت مع تزايد أعداد كبار السن في مختلف دول العالم، وارتفاع نسبهم بين سكانها، وقد حرك كل ذلك الجهد الدولي لإقرار صكوك دولية بشأن حقوق كبار السن، وهذا ما شهدته سنوات المرحلة الثانية التي سنتعرف عليها في الحال.

٢/٤/١ - المرحلة الثانية/ إقرار الصكوك (الفئوية):

بعد أن اكتملت الإجراءات المقترضة لإقرار الصكوك الدولية الأساسية بشأن حقوق الإنسان خلال الفترة ما بين أربعينيات وستينيات القرن الماضي، على النحو الذي تم استعراضه في البند السابق، توجه الجهد الدولي إلى إرساء قواعد قانونية دولية ذات طبيعة - فئوية -، خاصة بحقوق الإنسان لفئات من البشر، وجد أنها بحاجة إلى - حماية

خاصة - لاعتبارات ذاتية و/أو موضوعية تتعلق بأوضاعها الاقتصادية والاجتماعية، أو بطروفها وقدراتها الذاتية.

وفي هذا السياق أثمر الجهد الدولي المشار إليه إقرار العديد من الإعلانات وإصدار الكثير من القرارات بشأن مسائل معينة تتعلق بحقوق محددة لفئات من البشر، غير أن هذا الجهد بلغ أقصى مدياته بإقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة عدة اتفاقيات دولية خلال الفترة ما بين سبعينيات القرن المنصرم والعقد الأول من القرن الحالي، حظيت بمكانة خاصة بين المواثيق الدولية لحقوق الإنسان، وكان لها تأثيرها الإيجابي الفعال على المستوى الدولي في الارتقاء بمستوى حقوق الإنسان للفئات التي استهدفتها، وأهم وأبرز هذه الاتفاقيات:

أ/ اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (سيداو) التي أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في ١٨/١/١٩٧٩.

ب/ اتفاقية حقوق الطفل، وقد أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في ٢/١١/١٩٨٩.

ج/ الاتفاقية الدولية بشأن حماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، التي اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ ١٨/١٢/١٩٩٠.

د/ اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، التي أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في ١٣/١٢/٢٠٠٦.

غير أن الجهد الدولي لم يتمكن حتى الآن، من إقرار اتفاقية دولية بشأن حقوق الأشخاص كبار السن، دون أن يعني ذلك أنه أهمل هذه الفئة، ولم يعرّها الاهتمام الذي تستحقّه، بل على العكس من ذلك حظيت هذه الفئة باهتمام كبير من المجتمع الدولي، تحت ضغط العوامل الديمغرافية والاقتصادية والاجتماعية التي دفعت بالمشكلات الخاصة بها إلى المقدمة، وتجسد هذا الاهتمام الذي بدأ مع مطلع ثمانينيات القرن الماضي بإصدار العديد من الإعلانات وإقرار الكثير من القرارات والتوصيات، ووضع العديد من السياسات والخطط التي أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة والوكالات المتخصصة المرتبطة بها، في مناسبات مختلفة، وأهمها مرتبة حسب تسلسل إقرارها زمنياً ما يلي:

(أ) توصية العمل الدولية رقم (١٦٢) بشأن العمال المسنين:

أقر مؤتمر العمل الدولي هذه التوصية، التي تعد الصك الدولي الأول الخاص بكبار السن، في دورة انعقاده السادسة والستين، بتاريخ ١٩٨٠/٦/٤، وقد أرست نصوصها معايير دولية تتميز بالشمولية والجدة بشأن العمال المسنين^{٤٣}. وأهم هذه المعايير:

١ - التأكيد على مبدأ تكافؤ الفرص والمساواة في المعاملة، بين العمال أياً كانت سنهم، وحظر التمييز في الاستخدام والمهنة إزاء العمال المسنين (ثانياً/٣ من التوصية).

^{٤٣} كان مؤتمر العمل الدولي قد أقر قبل هذه التوصية، معايير دولية جزئية خاصة بكبار السن، وردت في كل من اتفاقية وتوصية إعانات العجز والشيخوخة والورثة (١٩٦٧)، وتوصية سياسة العمالة (١٩٦٤)، وتوصية التدريب والتوجيه المهني (١٩٧٥). انظر في معنى (الاتفاقية) و (التوصية) الصادرة عن مؤتمر العمل الدولي والفرق بينهما، د. يوسف الياس: أطروحات في القانون الدولي والوطني للعمل - دار وائل للنشر - عمان - ٢٠٠٨، ص ١٦ - ١٧.

وبذلك تداركت التوصية النقص الذي حصل في اتفاقية وتوصية التمييز في الاستخدام والمهنة (١٩٥٨)، حيث لم يشر فيها إلى (السن) ضمن الأسباب التي يحظر التمييز على أساسها.

وحددت التوصية في الفقرات (٥) إلى (١٠) من البند (ثانياً) منها مجالات عدم التمييز ووسائل وأساليب كفالة تحققه.

٢ - عالجت التوصية في البند (ثالثاً) منها المسائل ذات الصلة بتحسين ظروف وبيئة العمل، بغية تمكين العمال المسنين من الاستمرار في العمل بشروط مقبولة. وإقرار نظم ملائمة لقدراتهم كالعمل بعض الوقت وحساب الأجور على أساس وقت العمل.

٣ - وخصصت التوصية البند (رابعاً) منها لمعالجة موضوع (الإعداد للتقاعد والوصول إليه) تضمنت العديد من المعايير التي نظمت إجراءات التدرج في إعداد الأشخاص المسنين للتقاعد.

وتضمن هذا البند في الفقرتين (٢١) و(٢٢) منه معايير تعد نقلة نوعية في الأحكام القانونية النازمة للتقاعد التي سادت رداً طويلاً من الزمن على المستويين الدولي والوطني، حيث ورد في هاتين الفقرتين ما يلي:

(٢١) - تتخذ الدولة، حيثما أمكن، تدابير ترمي إلى:

أ — كفالة أن يكون التقاعد إختيارياً، في إطار نظام يسمح بالانتقال تدريجياً من الحياة العملية إلى النشاط الحر.

ب — جعل السن المؤهل لمعاش الشيخوخة مرناً.

٢٢- تفحص الأحكام التشريعية، وغيرها من الأحكام التي تجعل إنهاء الاستخدام إلزامياً عند بلوغ سن معينة، على ضوء الفقرة السابقة، والفقرة (٣) من التوصية^{٤٤}.

ومحصلة المعايير التي تضمنتها التوصية تمثل (انقلاباً) على المفاهيم والأحكام الخاصة بالحق في العمل والقيود المفروضة عليه بسبب السن، والتقاعد الإلزامي ببلوغ سن محددة التي كانت متبعة وقت صدورها، وهي تقوم على فكرة التحول إلى ربط الحق بالعمل والإحالة على التقاعد بالقدرة الفعلية للشخص وهي قدرة يختلف فيها الأشخاص، وليس بالقدرة المفترضة التي يعتبر بلوغ سن معينة دليلاً على فقدانها.

(ب) خطة عمل فينا الدولية للشيخوخة (١٩٨٢):

لم تمضِ غير سنتين على إقرار توصية العمل الدولية رقم (١٦٢) في العام ١٩٨٠، حتى تقدم العمل الدولي بشأن كبار السن خطوة حثيثة وهامة أخرجت هذا العمل من نطاق الخصوصية التي أتسمت بها التوصية المذكورة باختصاصها بالعمال المسنين، ووسعته ليتخذ طابع الشمول والعمومية، وذلك بإقرار صك دولي عالج المسائل المتعلقة بكبار السن جميعاً، حيث أقرت الجمعية

^{٤٤} الفقرة (٣) من التوصية تعالج مبدأ المساواة في المعاملة وحظر التمييز على أساس السن. وقد سبقت الإشارة إلى مضمونها في المتن.

العالمية الأولى للشيخوخة (خطة عمل فينا الدولية للشيخوخة) في العام ١٩٨٢، التي حظيت لاحقاً باعتمادها من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بقرارها ٥١/٣٧ الصادر بتاريخ ١٩٨٢/١٢/٣، وأضحت بذلك الصك المرجعي على المستوى الدولي على مدى عقدين من الزمن، بشأن جميع الخطط والسياسات والبرامج والتشريعات الوطنية في مختلف دول العالم في كل ما له صلة بقضايا كبار السن.

وتأسست خطة عمل فينا الدولية للشيخوخة على مبادئ أساسية، أبرزها:

(١) وجوب أن يكون هدف التنمية تحسين رفاه السكان جميعاً، وأن يتم إشراكهم في ثمارها على أساس التوزيع العادل للفوائد المتحققة منها، بما يكفل ويعزز كرامة الإنسان، ويضمن الإنصاف بين الفئات العمرية المختلفة في تقاسمها موارد المجتمع وحقوقه ومسؤولياته، بحسب قدرات الأفراد.

(٢) وجوب أن يكون من بين الأهداف الهامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية إيجاد مجتمع تتكامل فيه الأعمار، ويكون خالياً من التمييز على أساس العمر، ومن عزل الفئات العمرية بعضها عن بعض.

(٣) وجوب الالتفات إلى آثار الاتجاه المتزايد نحو شيخوخة الهياكل السكانية على التنمية وما يمثله ذلك من تحديات للمخططين على المستويين الدولي والوطني.

وأكدت الوثيقة في نصوصها على أن هناك عدة مجالات تهم المسنين، تتبغى العناية بها، وإيلاؤها اهتماماً خاصاً، لعل أبرزها: الصحة والتغذية، وحماية المستهلكين المسنين، والإسكان والبيئة، والأسرة والرعاية الأسرية، والرعاية الاجتماعية.

وأوردت الخطة بياناً تفصيلياً بالإجراءات والتدابير التي يجب على الدول اتخاذها من أجل المحافظة على حقوق كبار السن في إطار الحقوق التي تضمنها العهدان الدوليان للحقوق المدنية والسياسية، والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وتضمنت في هذا الخصوص (٦٢) توصية يتصل أكثرها اتصالاً مباشراً بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، باعتبارها مجموعة الحقوق التي كانت ومازالت عرضة للخرق والتهديد بسبب ما يتطلبه توفيرها لكبار السن من كلف مالية عالية، تتزايد صعوبات توفيرها مع الزيادة العددية لكبار السن من جهة، واشتداد الأزمات الاقتصادية والمالية التي تمر بها مختلف المجتمعات في العالم من جهة أخرى.

وفي سياق متابعة تنفيذ (خطة فينا) اتخذت الجمعية العامة للأمم المتحدة العديد من القرارات نشير إلى أبرزها:

أولاً/ في السادس عشر من ديسمبر/ ١٩٩١ اتخذت الجمعية العامة القرار رقم (٩١/٤٦) بشأن تنفيذ خطة العمل الدولية للشيخوخة والأنشطة ذات الصلة، الذي جاء تمهيداً للاحتفال في العام ١٩٩٢ بالذكرى السنوية العاشرة لاعتماد خطة فينا.

وقد أورد القرار في ديباجته العديد من الأسباب والمقدمات التي بررت اتخاذه، لنورد منها ما يلي:

(وإذ تشير - أي الجمعية العامة - إلى أنها سلمت في القرار ١٠٦/٤٥ بتعدد عملية شيخوخة سكان العالم وسرعتها، وبالحاجة إلى وجود أساس مشترك وإطار مرجعي لحماية وتعزيز حقوق كبار السن، بما في ذلك المساهمة التي يمكن بل وينبغي أن يقدمها كبار السن للمجتمع.

وإذ تدرك محنة كبار السن في الدول النامية، خاصة أقلها نمواً، فضلاً عن الذين يعيشون في ظروف صعبة، مثل اللاجئين والعمال المهاجرين وضحايا المنازعات).

وتكشف تلك الفقرات من ديباجة القرار من جهة، جوانب التعقيد المترتبة على شيخوخة السكان، والصعوبات التي يواجهها كبار السن وخاصة في الدول النامية، التي تصل إلى حد وصف حالتهم بالمحنة، بينما تشير من جهة أخرى إلى منظور جديد لدور كبار السن في المجتمع يتمثل في (المساهمة التي يمكن، بل وينبغي أن يقدمها كبار السن للمجتمع).

وفي ضوء المقدمات التي تضمنتها ديباجة القرار، أورد (١٤) بنداً شكلت بمجموعها برنامجاً لتنفيذ خطة فينا بوجه عام من جهة، وتنفيذ برنامج العمل الذي وضعته الأمم المتحدة لينفذ خلال الأعوام ١٩٩٢ - ٢٠٠١ بوجه خاص، من جهة أخرى.

ولعل أهم وأبرز ما تضمنه هذا القرار هو ما ورد في البند (١٤) منه الذي جاء فيه أنه: (تعتمد، على أساس خطة العمل الدولية للشيخوخة، مبادئ الأمم المتحدة المتعلقة بكبار السن، المرفقة بهذا القرار)، حيث أضحت هذه الوثيقة صكاً أساسياً ومرجعياً دولياً ذا أهمية

متميزة بشأن حقوق كبار السن، ولهذه الأهمية فإننا ندرجه هنا كاملاً
لضرورة فهمه فهماً متكاملًا دون اجتزاء.

مبادئ الأمم المتحدة المتعلقة بكبار السن:

من أجل إضفاء الحياة على السنين التي أضيفت إلى الحياة.

إن الجمعية العامة:

إذ تقدر ما يقدمه كبار السن من مساهمات في مجتمعاتهم، وإذ
تدرك أن شعوب الأمم المتحدة أعلنت في ميثاق الأمم المتحدة، في جملة
أمر، عزمها على إعادة تأكيد إيمانها بحقوق الإنسان الأساسية
وبكرامة الفرد وقدره وبما للرجال والنساء، والأمم كبيرها وصغيرها
من حقوق متساوية، وعلى تعزيز التقدم الاجتماعي وتحسين مستويات
المعيشة في ظل قدر أكبر من الحرية.

وإذ تلاحظ تناول تلك الحقوق تناولاً مفصلاً في الإعلان العالمي
لحقوق الإنسان، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية،
وغيرها من الإعلانات الرامية إلى ضمان تطبيق المعايير العالمية على
فئات معينة.

وعملًا بخطة العمل الدولية للشيخوخة، التي اعتمدها الجمعية
العالمية للشيخوخة وأيدتها الجمعية العامة في قرارها ٥١/٣٧ المؤرخ
في ٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٢.

وإذ تدرك التباين الهائل في أحوال كبار السن، لا بين البلدان فحسب وإنما داخل البلدان وبين الأفراد أيضاً، مما يتطلب مجموعة متنوعة من الاستجابات على صعيد السياسات العامة.

وإذ تدرك أن أعداداً متزايدة من الأفراد، في جميع البلدان تبلغ سنّاً متقدمة في صحة أفضل من أي وقت مضى.

وإذ تعلم بالبحوث العلمية التي تدحض الكثير من الأفكار المقولبة عن حتمية تدهور الصحة مع تقدم السن وتعذر عكس هذا الاتجاه.

واقتراناً منها بأنه يجب، في عالم يتسم بتزايد عدد ونسبة كبار السن، أن توفر للراغبين والقادرين منهم فرص للمشاركة والإسهام في أنشطة المجتمع الجارية.

وإذ تضع في اعتبارها أن الضغوط على الحياة الأسرية في البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية على السواء تستدعي دعم الأشخاص الذين يتولون توفير الرعاية للمسنين الضعاف الصحة.

وإذ تضع في اعتبارها المعايير التي سبق أن أرستها خطة العمل الدولية للشيخوخة واتفاقيات وتوصيات وقرارات منظمة العمل الدولية ومنظمة الصحة العالمية وغيرها من كيانات الأمم المتحدة.

تشجع الحكومات على إدماج المبادئ التالية في برامجها الوطنية كلما أمكن ذلك:

الاستقلالية

- ١ - ينبغي أن تتاح لكبار السن إمكانية الحصول على ما يكفي من الغذاء والماء والمأوى والملبس والرعاية الصحية، بأن يوفر لهم مصدر للدخل ودعم أسري ومجتمعي ووسائل للعون الذاتي.
- ٢ - ينبغي أن تتاح لكبار السن فرصة العمل أو فرص أخرى مدرة للدخل.
- ٣ - ينبغي تمكين كبار السن من المشاركة في تقرير وقت انسحابهم من القوى العاملة ونسقه.
- ٤ - ينبغي أن تتاح لكبار السن إمكانية الاستفادة من برامج التعليم والتدريب الملائمة.
- ٥ - ينبغي تمكين كبار السن من العيش في بيئات مأمونة وقابلة للتكيف بما يلائم ما يفضلونه شخصياً وقدراتهم المتغيرة.
- ٦ - ينبغي تمكين كبار السن من مواصلة الإقامة في منازلهم لأطول فترة ممكنة.

المشاركة

- ٧ - ينبغي أن يظل كبار السن مندمجين في المجتمع، وأن يشاركوا بنشاط في صوغ وتنفيذ السياسات التي تؤثر مباشرة في رفاههم، وأن يقدموا للأجيال الشابة معارفهم ومهاراتهم.
- ٨ - ينبغي تمكين كبار السن من التماس وتهيئة الفرص لخدمة المجتمع المحلي، ومن العمل كمتطوعين في أعمال تناسب اهتماماتهم وقدراتهم.
- ٩ - ينبغي تمكين كبار السن من تشكيل الحركات أو الرابطات الخاصة بهم.

الرعاية

- ١٠ - ينبغي أن يستفيد كبار السن من رعاية وحماية الأسرة والمجتمع المحلي، وفقاً لنظام القيم الثقافية في كل مجتمع.
- ١١ - ينبغي أن تتاح لكبار السن إمكانية الحصول على الرعاية الصحية لمساعدتهم على حفظ أو استعادة المستوى الأمثل من السلامة الجسدية والذهنية والعاطفية، ولوقايتهم من المرض أو تأخير إصابتهم به.
- ١٢ - ينبغي أن تتاح لكبار السن إمكانية الحصول على الخدمات الاجتماعية والقانونية لتعزيز استقلاليتهم وحمايتهم ورعايتهم.
- ١٣ - ينبغي تمكين كبار السن من الانتفاع بالمستويات الملائمة من الرعاية المؤسسية التي تؤمن لهم الحماية والتأهيل والحفز الاجتماعي والذهني في بيئة إنسانية ومأمونة.
- ١٤ - ينبغي تمكين كبار السن من التمتع بحقوق الإنسان والحريات الأساسية عند إقامتهم في أي مأوى أو مرفق للرعاية أو العلاج، بما في ذلك الاحترام التام لكرامتهم ومعتقداتهم واحتياجاتهم وخصوصياتهم ولحقهم في اتخاذ القرارات المتصلة برعايتهم ونوعية حياتهم.

تحقيق الذات

- ١٥ - ينبغي تمكين كبار السن من التماس فرص التنمية الكاملة لإمكاناتهم.
- ١٦ - ينبغي أن تتاح لكبار السن إمكانية الاستفادة من موارد المجتمع التعليمية والثقافية والروحية والترفيهية.

الكرامة

- ١٧ - ينبغي تمكين كبار السن من العيش في كنف الكرامة والأمن، ودون خضوع لأي استغلال أو سوء معاملة، جسدياً أو ذهنياً.
- ١٨ - ينبغي أن يعامل كبار السن معاملة منصفة، بصرف النظر عن عمرهم أو نوع جنسهم أو خلفيتهم العرقية أو الإثنية أو كونهم معوقين أو غير ذلك، وأن يكونوا موضع التقدير بصرف النظر عن مدى مساهمتهم الاقتصادية. (انتهى النص).

وبالتدقيق في المبادئ الخمسة التي نص الإعلان على تشجيع الدول على إدماجها في برامجها الوطنية، كلما أمكن ذلك، وهي الاستقلالية والمشاركة والرعاية وتحقيق الذات والكرامة، وما ورد فيها من تفاصيل في البنود من (١) إلى (١٨)، نجد أنها ليست سوى تأكيد لبعض الحقوق الواردة في العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التي تزيد حاجة كبار السن إليها في المراحل المتقدمة من العمر، وتواجه المجتمعات بعض الصعوبات في تمكينهم من التمتع بها.

ثانياً/ في يومي ١٥ و١٦/أكتوبر/١٩٩٢ عقدت الجمعية العامة للأمم المتحدة، مؤتمراً دولياً معنياً بالشيخوخة، بمناسبة الذكرى العاشرة لاعتماد خطة العمل الدولية للشيخوخة (خطة فينا)، اعتمدت في ختامه إعلاناً بشأن الشيخوخة، أوضح في مقدمته ماهية التحديات التي تواجهها دول العالم، وخاصة النامية منها نتيجة شيخوخة السكان المتسارعة، وأشار إلى بعض البوادر الدالة على التفاؤل في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وأكد حق كبار السن في أن يتطلعوا إلى أعلى مستوى ممكن من الرعاية الصحية، وحاجتهم إلى رعاية مجتمعية وأسرية شاملة.

وتضمن الإعلان تحديداً للأسس التي تقوم عليها إستراتيجية عملية بشأن الشيخوخة للعقد (١٩٩٢ - ٢٠٠١) توزعت على محورين، أولهما خاص بالعمل على المستوى الدولي، والثاني خاص بالعمل على المستوى الوطني^{٤٥}. وتضمن البند (٣) من هذا القرار، الاحتفال بعام ١٩٩٩ بوصفه السنة الدولية لكبار السن (اعترافاً منها ببلوغ البشرية سن النضج الديمغرافي وما يحمله ذلك من إمكانيات مبشرة بنضج المواقف والقدرات في المشاريع الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والروحية، فضلاً عن السلم والتنمية على الصعيد العالمي في القرن المقبل)^{٤٦}.

(ج) خطة عمل مدريد الدولية للشيخوخة (٢٠٠٢):

بعد عشرين عاماً من انعقاد الجمعية العالمية الأولى للشيخوخة في فينا (١٩٨٢)، انعقدت الجمعية العالمية الثانية للشيخوخة في مدريد خلال الفترة (٨ - ١٢/إبريل/٢٠٠٢)، وقد اعتمدت هذه الجمعية في جلستها العاشرة المنعقدة بتاريخ ١٢/٤/٢٠٠٢، وثيقتين هامتين للغاية هما: الإعلان السياسي وخطة عمل مدريد الدولية للشيخوخة (٢٠٠٢)^{٤٧}، تشير إلى أهم ما ورد فيهما باختصار:

^{٤٥} أنظر كل ما يتعلق بالمؤتمر المشار إليه في المتن، الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السابعة والأربعون، الجلسات ٣٩ - ٤٢ (٤٢ - ٣٩ A/PV.٤٧)، والقرار رقم ٥/٤٧ بشأن الإعلان الخاص بالشيخوخة بتاريخ ١٦/أكتوبر/١٩٩٢.

^{٤٦} قام المكتب التنفيذي لمجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون خلال تلك السنة بالعديد من المناشط المتعلقة بكبار السن، من بينها نشر العديد من الدراسات وتنظيم ملتقيات وورش عمل.

كما أن المجلس أعتمد في دورة انعقاده السادسة عشرة المنعقدة في شهر أكتوبر/١٩٩٩، وثيقة خليجية هامة بشأن كبار السن، حملت عنوان: المبادئ العامة للسياسة العربية الخليجية لرعاية ومشاركة كبار السن.

وسنستعرض بعض بنود هذه الوثيقة لاحقاً.

^{٤٧} للاطلاع على مجموعة الوثائق الخاصة بهذه الجمعية انظر:

A/Conf.١٩٧/٩ - منشورات الأمم المتحدة - رقم المبيع ٤.٠٢/IV.٤

أولاً/ الإعلان السياسي: جاء هذا الإعلان في تسع عشرة مادة، أبرز مضامينها ما يلي:

١ - يشكل التحول الديمغرافي تحدياً لجميع المجتمعات، لخلق مزيد من الفرص، وخاصة لكبار السن، بغية تحقيق إمكانياتهم للمشاركة في جميع جوانب الحياة. (المادة ٢).

٢ - تأكيد كل القرارات والمبادئ والتوصيات التي اتخذت على المستوى الدولي، والتي تتضمن توجيهات في مجالات: الاستقلالية والمشاركة والرعاية وتحقيق الذات والكرامة. (المادة ٣).

٣ - الالتزام بالقضاء على جميع أشكال التمييز، بما فيه التمييز على أساس السن، والتسليم بأن الناس يجب أن ينعموا، كلما تقدم بهم السن، بالسعادة والصحة والأمن والمشاركة الفعالة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية لمجتمعاتهم، والتصميم على تعزيز الاعتراف بكرامة كبار السن، والقضاء على جميع أشكال الإهمال وسوء المعاملة والعنف. (المادة ٥).

٤ - الإقرار بأهمية إدراج الشيخوخة في الخطط الإنمائية، وكذلك في استراتيجيات القضاء على الفقر، وفي الجهود الرامية إلى تحقيق مشاركة جميع البلدان النامية في الاقتصاد العالمي مشاركة كاملة، (المادة ٧).

٥ - تعميم مراعاة (المنظور الجنساني) في كل السياسات والبرامج، للاستجابة لاحتياجات وخبرات كبار السن من الرجال والنساء. (المادة ٨).

٦ - تشكل إمكانات كبار السن أساساً قوياً للتنمية في المستقبل، مما يمكن المجتمع من الاعتماد أكثر فأكثر على مهاراتهم وخبراتهم وحكمتهم، لا ليقوموا بدور رئيس لتحسين أوضاعهم فحسب، ولكن للمشاركة أيضاً بفعالية لتحسين أوضاع المجتمع ككل. (المادة ١٠).

٧ - ينبغي إتاحة الفرصة لكبار السن للعمل أطول فترة يرغبون فيها ويقدرّون عليها في مهن مرضية ومنتجة، وأن يظل بإمكانهم الاستفادة من برامج التعليم والتدريب، وأن يوفر لهم الدعم الاجتماعي المستدام والملائم. (المادة ١٢).

٨ - تأكيد المسؤولية الأساسية للحكومات عن تعزيز وتوفير فرص الاستفادة من الخدمات الاجتماعية الأساسية، مع مراعاة الاحتياجات الخاصة لكبار السن، بالعمل مع السلطات المحلية والمجتمع المدني، بما فيه كبار السن أنفسهم وجمعياتهم والجمعيات العاملة من أجلهم، فضلاً عن الأسر والمجتمعات المحلية. (المادة ١٣).

٩ - التسليم بضرورة الوصول إلى الأعمال التام لحق كل شخص في التمتع بأعلى مستوى يمكن بلوغه من

الصحة البدنية والعقلية، مع الالتزام بتوفير فرص شاملة ومتساوية لكبار السن للحصول على الرعاية الصحية والخدمات، مع إدراك أن حاجة الأشخاص المسنين إليها تستلزم وضع سياسات إضافية لتوفيرها. (المادة ١٤).

١٠ - التسليم بأهمية الدور الذي تقوم به الأسر والمتطوعون والمجتمعات المحلية ومنظمات كبار السن وسائر المنظمات المحلية، التي تقدم الدعم والرعاية غير الرسمية لكبار السن، بالإضافة إلى ما تقدمه لهم الحكومات من خدمات. (المادة ١٥).

وما يستخلص من مواد الإعلان السياسي التسع عشرة، ومما اجترئ منها في ما أوردناه فيما تقدم، أنها بمجملها تسعى إلى تحقيق شعار (مجتمع لكل الأعمار)، وتبتغي الوصول إلى تفعيل هدف (الشيخوخة النشطة)، وصولاً إلى محو الصور المجتمعية النمطية السلبية عن الشيخوخة التي ترى في كبار السن عبئاً على المجتمع، كما أنها من جانب آخر رسمت صورة للوسائل والأساليب التي يمكن بواسطتها تحقيق الغايات المشار إليها.

ثانياً/ خطة العمل:

جاءت خطة عمل مدريد للشيخوخة (٢٠٠٢) شاملة ومفصلة في (١٣٢) بنداً موزعة على ثلاثة أقسام هي: مقدمة وتوصيات للعمل

والتنفيذ والمتابعة. وسوف نستعرض بإيجاز شديد (أهم) بنود هذا الصك الدولي الأساسي، بالقدر الذي يتناسب مع مقتضيات الدراسة.

القسم الأول من الخطة/ المقدمة:

تضمنت مقدمة الخطة خمسة عشر بنداً، استعرضت البنود الثمانية الأولى منها البيانات والمعلومات الخاصة بالمتغيرات الديمغرافية على مستوى العالم، والتوقعات المستقبلية بشأنها، وخلصت كلها إلى أن معطياتها تدفع بقضية الشيخوخة إلى مكان الصدارة في الاهتمامات الدولية والوطنية، بينما ترسم بقية بنود المقدمة تصورات بشأن السياسات والبرامج الخاصة بالشيخوخة التي يجب تنفيذها لتحقيق شعار (مجتمع لكل الأعمار).

ويحتل البند الثاني عشر من بنود المقدمة أهمية متميزة فيما ورد فيه، حيث يلخص ما توصلت إليه المؤتمرات، ومنها مؤتمرات القمة التي عقدتها الأمم المتحدة، والدورات الاستثنائية التي عقدتها الجمعية العامة، وعمليات الاستعراض والمتابعة، في تحديد الأهداف والغايات والالتزامات - على جميع المستويات -، التي ترمي إلى تحسين الأحوال الاقتصادية والاجتماعية للجميع، والتي من شأن تنفيذها، تمكين كبار السن من الإسهام بشكل كامل في التنمية والاستفادة - على قدم المساواة - من ثمارها، ويشير هذا البند إلى أن خطة العمل الدولية للشيخوخة لعام ٢٠٠٢ تتضمن عدداً من المواضيع المحورية التي ترتبط بتلك الأهداف والغايات والالتزامات، وهي تشمل:

(أ) الإعمال الكامل لجميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية لكل كبار السن.

(ب) تحقيق الشيخوخة المأمونة، التي تتضمن إعادة تأكيد هدف القضاء على الفقر في الشيخوخة، وتطوير مبادئ الأمم المتحدة المتعلقة بكبار السن.

(ج) تمكين كبار السن من المشاركة بصورة كاملة وفعالة في الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية لمجتمعاتهم، بما في ذلك الأنشطة المدرة للدخل والعمل التطوعي.

(د) توفير الفرص لتطوير الأفراد وتحقيق ذواتهم ورفاههم طوال حياتهم، وكذلك في المراحل المتأخرة من العمر، من خلال إتاحة فرص التعلم طوال الحياة، والمشاركة في الحياة المجتمعية، مع الاعتراف بأن كبار السن ليسوا مجموعة متجانسة.

(هـ) ضمان التمتع الكامل بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والحقوق المدنية والسياسية لكبار السن، والقضاء على جميع أشكال العنف والتمييز ضدهم.

(و) الالتزام بتحقيق المساواة بين الجنسين من كبار السن، بطرق شتى، منها القضاء على التمييز القائم على الجنس.

(ز) الاعتراف بالأهمية البالغة للأسر، وتكافل الأجيال وتضامنهما والتعامل فيما بينها بالمثل، من أجل تحقيق التنمية الاجتماعية.

(ح) توفير الرعاية الصحية والدعم والحماية الاجتماعية لكبار السن، بما في ذلك الرعاية العلاجية والتأهيلية.

(ط) تيسير بناء الشراكات بين جميع مستويات الحكومة، والمجتمع المدني، والقطاع الخاص، وكبار السن أنفسهم، من أجل ترجمة خطة العمل الدولية إلى إجراءات عملية.

(ي) تسخير البحوث والخبرات العلمية، والاستفادة من إمكانيات التكنولوجيا، للتركيز، في جملة أمور، على الآثار الفردية والاجتماعية والصحية للشيخوخة، وخاصة في البلدان النامية.

(ك) الوقوف على حالة كبار السن من السكان الأصليين، وظروفهم الفريدة، والحاجة إلى إيجاد وسائل لتمكينهم من أن يكون لهم رأي في القرارات التي تمسهم بصورة مباشرة.

وبالتدقيق في (الأهداف والغايات والالتزامات) التي عددها هذا البند الهام من مقدمة الخطة، يتضح أن البنود من (أ) إلى (ح) أكدت ما سبق أن قررته الصكوك الدولية الأساسية لحقوق الإنسان، من حقوق للإنسان في جميع مراحل العمرية، مع إيلائها أهمية خاصة للحقوق التي تحظى بخصوصية مميزة في مرحلة الشيخوخة، حيث تشتد حاجة كبار السن إلى أعمالها عملياً، كتحقيق الشيخوخة المأمونة وتمكين كبار السن من المشاركة الفعالة في الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، وتوفير

الرعاية الصحية والدعم والحماية الاجتماعية لهم، والقضاء على جميع أشكال العنف والإهمال والتمييز ضدهم. وهي بمجموعها تكون على نحو متكامل الإطار القانوني للحماية المطلوبة للأشخاص كبار السن.

أما البنود من (ط) إلى (ك) فهي تنصرف إلى بيان الوسائل التي يمكن بواسطتها تحقيق الأهداف والغايات التي حددتها البنود التي سبقتها.

القسم الثاني من الخطة/ توصيات العمل:

أحتل هذا القسم المساحة الأكبر من خطة العمل، حيث خصصت له (٩٨) بنداً من مجموع بنودها البالغ عددها (١٣٢)، وقد توزعت على ثلاثة اتجاهات رئيسية ضم كل منها العديد من القضايا والأهداف.

وسوف نستعرض هنا بإيجاز أهم الاتجاهات الواردة في الخطة والقضايا التي أدرجت تحت كل من هذه الاتجاهات، مع التوقف قليلاً أمام بعض أهم هذه القضايا.

التوجه الأول/ كبار السن والتنمية (البنود ١٦ - ٥٦):

وقد وردت في إطار هذا التوجه (٨) قضايا هي:

القضية ١ - المشاركة النشطة في المجتمع والتنمية (البنود ١٩ - ٢٢):

وحددت الخطة لهذه القضية هدفين:

(أ) الاعتراف بالمساهمات الاجتماعية والثقافية والاقتصادية والسياسية لكبار السن.
(ب) مشاركة كبار السن في عمليات صنع القرار على جميع المستويات.

القضية ٢ - العمل والشيخوخة وقوة العمل (البند ٢٣-٢٨): حيث نص البند (٢٣) على أنه: (ينبغي تمكين كبار السن من مواصلة العمل المدر للدخل، ما أرادوا وما استطاعوا ذلك بصورة منتجة)، مع الإشارة إلى أن البطالة والاستخدام الناقص لقوة العمل والقيود الصارمة في سوق العمل عادة ما تحول دون ذلك، بالإضافة إلى وجوب ألا يؤدي استمرار تشغيل العمال المسنين إلى تقليص فرص العمل أمام الشباب.

وتحدد هدف القضية بتوفير فرص العمل لكل راغب فيه من كبار السن، وأورد البند (٢٨) من الخطة بياناً بالإجراءات التي تتبع لتحقيق ذلك.

القضية ٣ - التنمية الريفية والهجرة والتحضر (البند ٢٩-٣٤):

وتحددت لهذه القضية ثلاثة أهداف:

الأول/ تحسين ظروف العيش والهيكل الأساسية في المناطق الريفية.

الثاني/ الحد من تهميش كبار السن في المناطق الريفية.

الثالث/ إدماج المهاجرين كبار السن في مجتمعاتهم المحلية الجديدة.

القضية ٤ - الوصول إلى المعرفة والتعليم والتدريب (البند ٣٥ - ٤١):

ووضعت الخطة لهذه القضية هدفين، أولهما/ كفالة المساواة في الفرص مدى الحياة فيما يتعلق باستمرار التعليم والتدريب وإعادة التدريب وكذلك التوجيه المهني، وثانيهما/ الاستغلال التام لقدرات الناس من جميع الأعمار وخبراتهم الفنية، مع التسليم بالمكاسب التي تتحقق من زيادة الخبرة مع تقدم السن.

القضية ٥ - التضامن بين الأجيال (البند ٤٢ - ٤٤):

البند (٤٢) منها أن هذا التضامن، مبدأ جوهري لتحقيق مجتمع لجميع الأعمار، وشرط أساسي للتلاحم الاجتماعي، وقاعدة لنظم الرعاية العامة الرسمية ونظم الرعاية غير الرسمية، وربطت ضرورات هذا التضامن بتغير الظروف السكانية والاجتماعية والاقتصادية التي تقتضي تعديل نظم المعاشات والضمان الاجتماعي والصحة والرعاية على المدى الطويل، للمحافظة على النمو الاقتصادي والتنمية وتأمين الدخل وتوفير الخدمات بصورة ملائمة وفعالة.

القضية ٦ - القضاء على الفقر (البند ٤٥ - ٤٨):

هذه القضية بخفض نسبة الفقر بين كبار السن، وذلك عن طريق العمل على المساواة في استفادة كبار السن من فرص العمل وفرص توليد الدخل والائتمان والوصول إلى الأسواق، وكذلك مراعاة تلبية الاحتياجات الخاصة لبعض فئات كبار السن، ومنها فئات كبيرات السن من النساء والطاعنين في السن والمعاقين منهم، والأشخاص الذين يعيشون بمفردهم.

القضية ٧- تأمين الدخل والحماية الاجتماعية/ الضمان الاجتماعي والوقاية من الفقر (البند ٤٩ - ٥٣): تعد هذه القضية الأهم والأبرز من بين القضايا الثمان التي أدرجتها الخطة ضمن التوجه الأول الذي حمل عنوان: كبار السن والتنمية، ويتأكد ذلك من خلال ما تمثله هذه القضية من ضرورة حياتية لكبار السن من جهة، وما تواجهه المجتمعات المعاصرة من صعوبات في تحقيقها من ناحية أخرى.

وترسم الخطة في إطار معالجتها هذه القضية هدفين رئيسيين:

أولهما/ نشر برامج لتمكين جميع العاملين من الحصول على الحماية الاجتماعية الأساسية/ الضمان الاجتماعي الأساسي، بما في ذلك - إذا أمكن - المعاشات التقاعدية، والتأمين ضد العجز، والاستحقاقات الصحية.

وثانيهما/ تأمين دخل أدنى كاف لجميع كبار السن، وإيلاء عناية خاصة للفئات المحرومة اجتماعياً واقتصادياً. وهي بذلك تدعو إلى تحقيق تكامل بين نظم التأمين والمعاشات ونظم المساعدات الاجتماعية/ الضمان الاجتماعي.

القضية ٨- حالات الطوارئ (البند ٥٤ - ٥٦): وقد أكدت الخطة على أن كبار السن يكونون في حالات الطوارئ الناشئة عن الكوارث الطبيعية وغير الطبيعية (عرضة للأذى) أكثر من غيرهم من فئات السكان الأخرى.

ورسمت الخطة هدفين لهذه القضية، الأول/ حصول كبار السن على الغذاء والمأوى والرعاية الصحية وغيرها من الخدمات أثناء حالات الطوارئ، والثاني/ تعزيز مساهمات كبار السن في إنعاش المجتمعات المحلية وإعمارها والعمل على تلاحم النسيج الاجتماعي من جديد في أعقاب حالات الطوارئ.

التوجه الثاني/ توفير الخدمات الصحية والرفاه في سن الشيخوخة (البنود ٥٧ - ٩٠): عالجت الخطة في إطار هذا التوجه (٦) قضايا أساسية، سوف نستعرضها بإيجاز فيما يلي:

القضية ١ - تعزيز الصحة والرفاه مدى الحياة (البنود ٦٢ - ٦٨): وضعت الخطة ثلاثة أهداف لهذه القضية هي:

- (أ) خفض الآثار الناتجة عن العوامل التي تزيد من خطر المرض، ومن ثم الاعتماد على الغير في سن الشيخوخة.
- (ب) وضع سياسات لوقاية كبار السن من الاعتلال.
- (ج) توفير التغذية الملائمة لجميع كبار السن.

القضية ٢ - توفير خدمات الرعاية الصحية للجميع على قدم المساواة (البنود ٦٩ - ٧٧): أسست الخطة هذه القضية على منظور مؤداه أن الاستثمار في الرعاية الصحية لكبار السن وإعادة تأهيلهم، يساهم في إطالة تمتعهم بالنشاط والعافية، ووضعت في إطار هذه القضية (٤) أهداف هي:

- (أ) إزالة أوجه التفاوت الاقتصادي والاجتماعي القائمة على أساس السن أو الجنس أو أي أسباب أخرى، بما في ذلك الحواجز اللغوية، لكفالة استفادة جميع كبار السن من الرعاية الصحية، على قدم المساواة مع الآخرين.
- (ب) تطوير خدمات الرعاية الصحية الأولية، وتعزيزها لتلبية احتياجات كبار السن وتشجيع دمجهم في هذه العملية.
- (ج) توفير سلسلة من خدمات الرعاية الصحية لتلبية احتياجات كبار السن.
- (د) إشراك كبار السن في وضع وتعزيز خدمات الرعاية الصحية الأولية وطويلة الأجل.

القضية ٣ - كبار السن وفيرس نقص المناعة (البند ٧٨ - ٨١):
تضفي الخطة أهمية خاصة على هذه القضية، مؤسسة ذلك على احتمال أن يكون كبار السن أكثر عرضة للإصابة بفيروس نقص المناعة، لمجرد كونهم لا يستهدفون بحملات التوعية، ولا يستفيدون بالتالي من التنقيف فيما يتعلق بحماية أنفسهم.

وتحدد الخطة أهداف هذه القضية على النحو التالي:

- (أ) تحسين عملية تقييم أثر فيروس نقص المناعة/ الإيدز، على صحة كبار السن.
- (ب) إتاحة المعلومات الملائمة والتدريب على مهارات تقديم الرعاية والعلاج والدعم الاجتماعي لكبار السن

المصابين بفيروس نقص المناعة، ومن يقدمون الرعاية لهم.

(ج) تعزيز مساهمة كبار السن في التنمية والتسليم بهذه المساهمة في إطار دورهم كأشخاص يتولون رعاية الأطفال المصابين بأمراض مزمنة بما فيها مرض الايدز، وكأسر بديلة لهم.

القضية ٤ - تدريب مقدمي الرعاية والمختصين الصحيين (البندان ٨٢ -

٨٣): تؤسس الخطة هذه القضية على وجود حاجة ملحة على الصعيد العالمي لتوسيع نطاق الفرص التعليمية في ميدان طب الشيخوخة وعلم الشيخوخة، وتوسيع نطاق البرامج التعليمية المتعلقة بصحة كبار السن للمختصين في قطاع الخدمات الاجتماعية، من العاملين في المؤسسات الرسمية وغير الرسمية التي تقدم هذه الخدمات.

وتحدد الخطة هدف هذه القضية بتوفير معلومات أفضل وتدريب أحسن للمختصين في مجال الصحة ومساعدتهم، فيما يتعلق باحتياجات كبار السن.

القضية ٥ - احتياجات كبار السن في مجال الصحة العقلية

(البند ٨٤ - ٨٦): تؤكد الخطة حقيقة أن مشاكل الصحة العقلية ليست نتيجة حتمية لتقدم السن، إلا أنها تبين أنه (يمكن توقع زيادة كبيرة في عدد كبار السن المصابين بأمراض عقلية بسبب شيخوخة السكان)، ولهذا فهي تلفت الأنظار إلى وجوب وضع استراتيجيات شاملة لمقاومة هذه الأمراض.

وتحدد الخطة الأهداف المستهدفة في إطار هذه القضية بتطوير خدمات الرعاية الشاملة في مجال الصحة العقلية، ابتداءً بالوقاية، ووصولاً إلى العلاج المبكر، وتوفير الخدمات العلاجية وإدارة مشاكل الصحة العقلية لدى كبار السن.

القضية ٦ - كبار السن والإعاقة (البند ٨٧ - ٩٠): تشير الخطة إلى أن احتمالات الإصابة بالإعاقة تزايدت مع تقدم السن، وتبين أن المسنات أكثر عرضة للإعاقة لأسباب منها الاختلافات بين الجنسين في متوسط العمر المتوقع وإمكانية الإصابة بالمرض وعدم المساواة بين الجنسين على مر سنوات العمر^{٤٨}.

وتحدد الخطة الهدف في إطار هذه القضية بالمحافظة على الحد الأقصى من القدرات الوظيفية لكبار السن المعاقين طوال حياتهم، وتشجيعهم على المشاركة الكاملة في المجتمع.

التوجه الثالث / كفالة تهيئة بيئة تمكينية وداعمة (البند ٩١ - ١١٣): ركزت الخطة في إطار هذا التوجه على أهمية الدور الرئيسي للحكومات في صياغة وتنفيذ السياسات التي تساعد على تهيئة البيئة الملائمة لبناء مجتمعات شاملة ومتماسكة للجميع - بما فيهم كبار السن -، على أن تشارك في ذلك المجتمع المدني وكبار السن أنفسهم.

^{٤٨} انظر لتفصيلات وافية حول حقوق النساء ذوات الإعاقة: د. يوسف الياس: تقييم قوانين الإعاقة في دول مجلس التعاون في ضوء الاتفاقية الدولية لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة - منشورات المكتب التنفيذي لمجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون - سلسلة الدراسات الاجتماعية - ٢٠٠٩، ص ٣٤٩ - ٣٥٥.

وتطرح الخطة في إطار هذا التوجه، أربع قضايا أساسية هي:

القضية ١ - السكن والبيئة المعيشية (البند ٩٥ - ١٠٠): تولي الخطة أهمية واضحة للسكن والبيئة المحيطة به وتأثيرهما على كبار السن إيجاباً أو سلباً، وترسم ثلاثة أهداف رئيسية للوصول بهما إلى المستوى الذي يعزز الصحة والرفاه، وهذه الأهداف هي:

(أ) الترويج لفكرة (بقاء المسنين في أماكنهم) في المجتمع المحلي، مع إيلاء العناية اللازمة للأفضليات الشخصية، وتوفير البدائل السكنية بتكلفة مناسبة لكبار السن.

(ب) تحسين تصميم المساكن والبيئة المحيطة، لتشجيع المعيشة المستقلة، عن طريق مراعاة احتياجات كبار السن، وخاصة المعاقين منهم.

(ج) إتاحة وسائل النقل الميسرة وذات الأجرة المعقولة لكبار السن.

القضية ٢ - الرعاية ودعم مقدمي الرعاية (البند ١٠١ - ١٠٦): تشير الخطة إلى أنه في معظم الحالات، تتولى الأسرة أو المجتمع المحلي تقديم الرعاية للذين يحتاجونها، فإذا كان كبار السن هم مقدمو الرعاية، فإنه يجب اتخاذ الترتيبات اللازمة لمساعدتهم، أما إذا كانوا المتلقين للرعاية، فلا بد من توفير الموارد البشرية والهيكل الأساسية والصحية والاجتماعية وتعزيزها لتحقيق الفعالية في خدمات الوقاية والعلاج

والرعاية والدعم، وذلك عن طريق السياسات الحكومية، نظراً لأن فئة السكان التي تحتاج إلى رعاية آخذة في الازدياد.

وتضع الخطة هدفين للسعي إلى تحقيقهما في إطار هذه القضية هما:

- (أ) توفير سلسلة متواصلة من خدمات الرعاية لكبار السن من مختلف المصادر، ودعم مقدمي الرعاية.
- (ب) دعم دور تقديم الرعاية للغير الذي يضطلع به كبار السن، لا سيما المسنات.

القضية ٣ - الإهمال وسوء المعاملة والعنف (البند ١٠٧ - ١١١):

تؤكد الخطة على أن الإهمال وسوء المعاملة والعنف التي تمارس ضد كبار السن، تتخذ أشكالاً مختلفة: جسدية ونفسية ووجدانية ومالية ومادية، وأنه مع التقدم في السن تضعف قدرة الشخص على الشفاء من الآلام الناتجة عما يقع عليه من هذه الأفعال، التي يمكن أن تتفاقم آثارها لأن كبير السن يحجم في العادة عن طلب المساعدة نتيجة الخوف و/أو الخجل.

وتؤكد الخطة أيضاً، أن المسنات يتعرضن لخطر الإيذاء البدني والنفسي أكثر من الآخرين، بسبب مواقف المجتمع التمييزية، وعدم إعمال حقوق الإنسان بالنسبة للمرأة، بالإضافة إلى بعض الممارسات التقليدية التي تعرض المسنات للأذى والعنف، هذه الممارسات التي تتفاقم في العادة بسبب الفقر وانعدام القدرة على الحصول على الحماية القانونية.

وتحدد الخطة هدفين في إطار هذه القضية، هما:

- (أ) القضاء على جميع أشكال الإهمال وسوء المعاملة والعنف ضد كبار السن، ومن بين وسائل تحقيق هذا الهدف أكدت الخطة على ضرورة (سن القوانين وتعزيز الجهود القانونية للقضاء على سوء معاملة المسنين).
- (ب) إنشاء خدمات دعم لمواجهة إساءة معاملة كبار السن.

القضية ٤ - الصور النمطية المتعلقة بالشيخوخة (البندان ١١٢ - ١١٣):

تذكر الخطة بالتحول الذي حصل في التصور المجتمعي النمطي الخاص بالشيخوخة، فبعد أن كان الاعتراف بالمرجعية والحكمة والكبرياء وضبط النفس كصفات مصاحبة لخبرة كبار السن، من مظاهر احترام كبار السن على مر التاريخ، تحولت النظرة في بعض المجتمعات إليهم لتصورهم على أنهم عبء على الاقتصاد بسبب حاجتهم المتزايدة إلى الخدمات الصحية وخدمات المساعدة، وتتعمق هذه النظرة في سلبيتها بالنسبة للمسنات مما يكرس الممارسات الاستيعادية بحقهن على الصعيدين المحلي والوطني.

وتحدد الخطة هدف هذه القضية بتعزيز الاعتراف العام بنفوذ كبار السن وحكمتهم وإنتاجيتهم ومساهماتهم الكبيرة الأخرى.

القسم الثالث من الخطة/ التنفيذ والمتابعة:

خصصت الخطة بنودها (١١٤ - ١٣٢) لهذا القسم الذي وزعته على أربعة محاور هي:

(أ) **الإجراءات الوطنية**، حيث تم التأكيد على أن (الحكومات هي المسؤولة الأولى عن تنفيذ ما ورد في الخطة)، مع الإشارة إلى الدور الهام الذي تلعبه المنظمات غير الحكومية في ذلك. بالإضافة إلى تشجيع (المتابعة المؤسسية) لتنفيذ الخطة التي تتولاها وكالات ولجان وطنية تعنى بالشيخوخة، ولا سيما منظمات كبار السن.

(ب) **الإجراءات الدولية**، وقد أشارت الخطة في تحديد رؤيتها لهذه الإجراءات إلى أن (العولمة تتيح فرصاً وتخلق تحديات)، وبينت الصعوبات التي تعاني منها بوجه خاص الدول النامية التي تضعف قدرتها على الوفاء بمقتضيات الخطة الدولية بشأن الشيخوخة، وركزت على الخطوات الضرورية لتمكين هذه الدول من تخطي هذه الصعوبات، وفي مقدمتها إصلاح النظام المالي الدولي ومعالجة مشكلة ديون أقل البلدان نمواً، ثم تطرقت الخطة إلى بيان الأدوار التي يجب أن تقوم بها المؤسسات المالية الدولية والإقليمية وصناديق الأمم المتحدة المتخصصة لدعم خطوات الدول كافة، والنامية منها بوجه خاص في المجالات المختلفة ذات الصلة بالشيخوخة.

(ج) **البحوث**، وقد أكدت الخطة ضرورة إجراء بحوث شاملة ومتنوعة ومتخصصة بشأن الشيخوخة، في جميع البلدان، لا سيما في الدول النامية، وكذلك على المستوى الدولي، لدعم استجابة السياسات لاحتياجات الشيخوخة، ولنجاح تنفيذ الخطة الدولية.

(د) الرصد والاستعراض والتنقيح على الصعيد العالمي، حيث أشارت الخطة إلى ضرورة رصد الدول المنظم لتنفيذ خطة العمل الدولية للشيخوخة، باعتبار ذلك من مستلزمات نجاحها في تحسين مستوى معيشة كبار السن، وتركت للحكومات أن تقرر، بالتعاون مع أصحاب المصالح الآخرين ما تراه مناسباً من ترتيبات تتعلق بالاستعراض. أما على المستوى الدولي فقد أوكلت الخطة القيام بمهام الرصد والاستعراض إلى (لجنة التنمية الاجتماعية)، لكي تقوم بعمليات متابعة وتنفيذ خطة العمل الدولية على المستوى الدولي، على أن تكون النتائج التي تتوصل إليها اللجنة (حاسمة بالنسبة للمتابعة الفعالة لدى الجمعية العامة)^{٤٩}.

٣/٤/١ - موقف الصكوك الإقليمية الخاصة بحقوق الإنسان من حقوق كبار السن:

أصدرت العديد من المنظمات الإقليمية صكوكاً بشأن حقوق الإنسان، تضمن بعضها أحكاماً خاصة بالأشخاص كبار السن. ولكي لا نوسع البحث أكثر مما يجب، فإننا سنتوقف هنا لنشير بإيجاز إلى اثنين من هذه الصكوك^{٥٠}.

^{٤٩} توجي الصيغة التي أوردتها الخطة لمتابعة تنفيذ بنودها، بأن المجتمع الدولي مازال - متردداً - في قبول الكثير مما ورد فيها، مما دفع إلى إقرار صيغة متابعة مرنة للغاية، بخلاف الحال لنظم وإجراءات المتابعة الخاصة بالصكوك الدولية المتعلقة بفئات أخرى من السكان. للاطلاع على شرح نظام وإجراءات المتابعة الخاصة بالأشخاص ذوي الإعاقة - على سبيل المثال -، أنظر: د. يوسف الياس: المرجع المشار إليه في الهامش ٤٨، ص ٨٦ - ١٠٦.

^{٥٠} نذكر هنا ببعض الصكوك الأخرى:

- الصكوك التي أصدرها مجلس أوروبا (Council of Europe)، وأهمها (الميثاق الاجتماعي الأوروبي - ١٩٦١)، والتوصية الخاصة بكبار السن (١٩٨٧).
- الصك الصادر عن منظمة الوحدة الإفريقية سابقاً، الاتحاد الأفريقي حالياً بعنوان الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب (١٩٨١).
- الصكوك الصادرة عن منظمة الدول الأمريكية (Organisation of American States)، وأهمها الإعلان الأمريكي لحقوق الإنسان (١٩٤٨)، والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان (١٩٦٩).

(أ) الميثاق العربي لحقوق الإنسان (٢٠٠٤)^{٥١}: جاء هذا الميثاق جامعاً في نصوصه بصك واحد، ما أعتبر رؤية عربية لحقوق الإنسان، نسجت في الغالب على منوال نصوص الإعلان العالمي والعهدين الدوليين لحقوق الإنسان، مع إدخال بعض التعديلات عليها، لتبدو أكثر انسجاماً مع أحكام الشريعة الإسلامية.

وبقراءة متأنية لنصوص هذا الميثاق، نجده لم يعر القضايا ذات الصلة بكبار السن ما تستحقه من عناية، ويبدو ذلك جلياً من الملاحظات التالية:

١ - أقرت المادة (١/٣) من الميثاق أن (تكفل كل دولة طرف في هذا الميثاق، لكل شخص خاضع لولايتها حق التمتع بالحقوق والحريات المنصوص عليها في هذا الميثاق، دون تمييز بسبب العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو المعتقد الديني أو الرأي أو الفكر أو الأصل الوطني أو الاجتماعي أو الثروة أو الميلاد أو الإعاقة البدنية والعقلية).

وأوجبت الفقرة (٢) من المادة ذاتها، على الدول الأطراف في هذا الميثاق، أن تتخذ التدابير اللازمة لتأمين المساواة الفعلية في التمتع بكافة الحقوق والحريات المنصوص عليها في هذا الميثاق، بما

^{٥١} أقره مؤتمر القمة العربية المنعقد في تونس في ٢٣/٥/٢٠٠٤، ودخل حيز النفاذ في ٢٠٠٨/٣/١٥، بعد استكمال شروط النفاذ التي تحددت في المادة (٢/٤٩) التي نصت على أن: يدخل هذا الميثاق حيز النفاذ بعد شهرين من تاريخ إيداع وثيقة التصديق السابعة لدى الأمانة العامة لجامعة الدول العربية.

يكفل الحماية من التمييز بأي سبب من الأسباب المبينة في الفقرة السابقة.

وبمقارنة نصوص الميثاق هذه، بنظيراتها في كل من الإعلان العالمي والعهدين الدوليين نجدها تلتقي معها في وجوب تحقيق المساواة وعدم التمييز في التمتع بالحقوق التي تقررها، إلا أنها تختلف معها في مسألة حيوية للغاية هي أن نصوص الميثاق عدت الأسباب التي يحظر التمييز على أساسها (على سبيل الحصر)، بخلاف الصكوك الدولية التي عدتها كما ذكرنا على سبيل المثال، مما أتاح الفرصة للقول بأنه في الصكوك الدولية يمكن إضافة أسباب أخرى، منها السن، بينما لا تسمح نصوص الميثاق العربي بذلك.

وما دام الميثاق لم يذكر (السن) بين الأسباب التي أوردها، فإنه بذلك يفتح مجالاً للاجتهاد - في حالة التشدد في تفسير نصوصه - بأن التمييز على أساس السن ليس محظوراً فيه. وهذا مأخذ كبير على صياغته يجب تلافيه.

٢ - أورد الميثاق نصوصاً خاصة بالحق في الضمان الاجتماعي (م ٣٦)، والحق في مستوى معيشي كاف للشخص وأسرته (م ٣٨)، دون أي معالجة خاصة بكبار السن. وكذلك الحال بالنسبة للحق في العمل (م ٣٤) مع الإشارة إلى أن النص الأخير أوجب توفير

الحماية للنساء والأطفال والأشخاص ذوي الإعاقة أثناء العمل.

٣ - أورد الميثاق في المادة (٣٣) نصوصاً خاصة بالأسرة التي اعتبرها (الوحدة الطبيعية والأساسية للمجتمع).

وخصصت هذه المادة فقرتها الثانية للنص على أن: (تكفل الدولة والمجتمع حماية الأسرة، وتقوية أواصرها، وحماية الأفراد داخلها وحظر مختلف أشكال العنف وإساءة المعاملة بين أعضائها، وخاصة ضد المرأة والطفل، كما تكفل للأمومة والطفولة والشيخوخة وذوي الاحتياجات الخاصة، الحماية والرعاية اللازمين، وتكفل أيضاً للناشئين والشباب أكبر فرص التنمية البدنية والعقلية).

وتظهر القراءة المتأنية للنص عدم تناسقه في أغلب جوانبه، وبالقدر الذي يتصل مضمونه بالأشخاص كبار السن، فهو يشمل (الشيخوخة) بالرعاية والحماية اللازمين، إلا أنه يخصص حظر مختلف أشكال العنف وإساءة المعاملة بالمرأة والطفل، دون ذكر كبار السن الذين يكونون عادة هدفاً لممارسات من هذا النوع.

وخلاصة الملاحظات التي أشرنا إليها، توفر لنا الفرصة للقول بأن المعالجات الخاصة بكبار السن في

الميثاق العربي، لم ترتق إلى المستوى الذي بلغته في الصكوك الدولية التي عالجت حقوقهم.

وسعيًا من مجلس وزراء الشؤون الاجتماعية العرب، لمعالجة بعض السلبات التي أشرنا إليها، والاقتراب في التعامل مع القضايا المتعلقة بكبار السن من التوجهات الدولية، أصدر قراراً في دورة انعقاده العادية السادسة والعشرين، بعقد مؤتمر عربي حول (دور الأسرة والمجتمع في دعم المسنين)، وقد انعقد المؤتمر فعلاً في الجمهورية اليمنية خلال الفترة ما بين ٦ و٨ نوفمبر ٢٠٠٧.

وأصدر المؤتمر المذكور العديد من التوصيات في مجالات/السياسات، والتشريعات، والبرامج الاجتماعية، والبرامج الصحية، والدراسات والبحث العلمي، والثقافة والإعلام، استوحي أغلبها من خطة مدريد العالمية للشيخوخة.

وتركزت التوصيات الخاصة بالتشريعات، وهي التوصيات التي تهمنا في هذه الدراسة حول المسائل التالية:

(١) دعوة الدول العربية، التي ليست لديها قوانين خاصة بحماية المسنين، إلى الإسراع في استصدار القوانين المقترضة لذلك.

وتيسيراً على هذه الدول القيام بتنفيذ هذه التوصية،
دعا المؤتمر إلى المبادرة إلى صياغة مشروع
قانون، يكون بمثابة القانون الاسترشادي للدول
العربية في مجال حماية حقوق المسنين.

(٢) سن تشريعات تسمح بإنشاء مؤسسات خاصة
وشركات تعنى برعاية كبار السن داخل الأسرة،
ومنحها التسهيلات والضمانات القانونية اللازمة.

(٣) تعديل أنظمة التقاعد في الدول العربية، وإصلاح
نظم تمويل منح التقاعد، بما يتلاءم مع المتغيرات
الديمغرافية.

(ب) ميثاق الحقوق الأساسية في الاتحاد الأوروبي (٢٠٠٠):

على خلاف الميثاق العربي لحقوق الإنسان، عالج ميثاق
الحقوق الأساسية في الاتحاد الأوروبي حقوق الأشخاص
كبار السن معالجة صريحة ودقيقة في المواد (٢٥)
و(٣٤) و(٣٥) منه، حيث اعترف لهم بالحقوق في:

- * العيش بطريقة مستقلة ومحترمة.
- * أن يكونوا فاعلين في الحياة الاجتماعية والثقافية.
- * أن يكون لهم الحق في الحصول على منافع الضمان
الاجتماعي إلى جانب الخدمات الاجتماعية.
- * أن يكون للأشخاص الذين يفتقرون إلى الموارد
الحق في سكن ملائم.
- * أن يكون لهم الحق في الرعاية الصحية والوقائية
وفي العلاج الطبي.

وبذلك يكون الميثاق الأوروبي قد تبنى التوجهات التي تضمنتها الصكوك الدولية التي سبقتها، بشأن حقوق الأشخاص كبار السن.

١/٤/٤ - الصك الخليجي الأساسي - وثيقة المبادئ العامة للسياسة العربية الخليجية المشتركة لرعاية ومشاركة كبار السن: في إطار المشاركة الخليجية في الاحتفال بالسنة الدولية لكبار السن في العام ١٩٩٩، تنفيذاً لقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة بهذا الشأن، الذي سبقت الإشارة إليه، أقر مجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون في ختام أعمال دورته السادسة عشرة المنعقدة في أكتوبر ١٩٩٩، وثيقة هامة بشأن كبار السن، حملت عنوان: المبادئ العامة للسياسة العربية الخليجية المشتركة لرعاية ومشاركة كبار السن.

والوثيقة المشار إليها لم تتخذ صيغة اتفاقية ملزمة للدول الأعضاء، وإنما تضمنت مجموعة من (المبادئ) التي يتوجب على دول مجلس التعاون مراعاتها في رسم سياساتها وصياغة تشريعاتها الخاصة بكبار السن، وهي بهذه الصيغة تعتبر بمثابة (الموجهات) المشتركة لهذه السياسات والتشريعات التي تقودها باتجاه تحقيق الغايات التي سعت الوثيقة إلى تحقيقها.

وتقع الوثيقة في ديباجة واثنى عشر بنداً يضم كل منها العديد من الفقرات، نستعرض أهم ما ورد فيها بإيجاز شديد:

(أ) في ديباجة الوثيقة وبنودها الأولى من (أولاً) إلى (خامساً)، حددت الأسس التي قامت عليها، وأوضحت الارتباط بين

القضايا التي تتعلق بكبار السن والتنمية، من منظور أن هدف التنمية هو تجسيد رفاه السكان جميعاً وإشراكهم فيها. كما أكد البند (خامساً)، (أن استعادة مبادئنا وقيمنا الإسلامية لمكانتها في مجتمعنا العربي الخليجي وترسيخ الالتزام بها، منطلقاً لتربية الفرد والأسرة، تحدد لنا معالم الطريق في كيفية رعاية المسنين).

(ب) بينت الوثيقة في البند (سادساً) منها، (أن للمسنين كفة عمرية احتياجات ترتبط بحالتهم البيولوجية والنفسية والاجتماعية) و(يثير عدم إشباع هذه الحاجات بعض المشكلات بالنسبة للمسنين)، (فحالتهم الجسمية أو النفسية أو العقلية قد تنعكس على بعض هذه الحاجات والمتطلبات التي تتناول: الصحة والتغذية، الإسكان والبيئة، الأسرة، الرعاية الاجتماعية والنفسية، ضمان الدخل والعمالة والتعليم).

وخلص هذا البند إلى أن (هدف رعاية المسنين لا يقتصر على مجرد توفير الغذاء والكساء وتدبير الضروريات وحسب، وإنما تكون الغاية هي تحسين نوعية حياة الإنسان المسن).

ولغرض تحقيق ما تقدم تضمن هذا البند بياناً بالإجراءات واجبة الإلتباع لتنفيذ برنامج متكامل لتوفير رعاية شاملة للمسنين، بالمفهوم الذي حدده لهذه الرعاية.

(ج) في إطار توفير الخدمات المقتضية للمسنين، أشار البند (سادساً) من الوثيقة إلى تطوير الأداء المؤسسي للمؤسسات التي تقدم خدماتها للمسنين وذلك برفع كفاءة العاملين فيها وتطوير مستوى البرامج والخدمات التي تقدمها لهم (الفقرة ٧)، وتأمين الخدمات اللا مؤسسية للمسنين، من خلال الوحدات المتنقلة (الفقرة ٨)، وتوفير العناية الصحية مدى الحياة (الفقرة ٩)، وتطوير السياسات التعليمية لتستجيب لحق المسنين في الحصول على التعليم الملائم لهم. (الفقرة ١٠)، وتوفير وسائل النقل لوصول المسنين إلى مواقع العمل وإلى المؤسسات التي تقدم الخدمات الاجتماعية والصحية والمرافق الترويحية (البند عاشر/٧).

(د) وبشأن حاجة كبار السن إلى (السكن) أكد البند (سابعاً) من الوثيقة، أن (السكن ضرورة أساسية وحق مشروع للمواطنين في كل مجتمع). وشدد على أن (الإسكان الملائم يكتسب أهمية مضاعفة وحيوية بالنسبة للمسنين خاصة، لكونه يشكل مقر إقامتهم، كما هو مركز أنشطتهم ومحور حياتهم تقريباً).

وفي بيان إجراءات توفير السكن للمسنين، أكد البند على (تمكين المسنين من مواصلة العيش في منازلهم مع عائلاتهم ودمجهم في المجتمع)، كما أكد ضرورة أن تلبي المساكن الاحتياجات الخاصة للمسنين، وأن تتوافق كلفة المسكن مع قدرات المسن المالية، وأن يمنح رب الأسرة الذي يعيل أحد والديه أو كليهما حسومات وحوافز خاصة في الحصول على منزل.

(هـ) وخصصت الوثيقة البند (عاشراً) منها لتوفير الإمكانية لمشاركة المسنين في أنشطة مفيدة على نطاق واسع في المجالات الاجتماعية والثقافية والترويجية.

وتحقيقاً للغاية المشار إليها أشار البند إلى إنشاء أندية اجتماعية للمسنين وتشجيع إنشاء جمعيات لهم ودعمها بالإعانات والخبرات.

وبغية تمكين كبار السن من مواصلة نشاطهم في العمل، دعا البند إلى وضع أنظمة تسمح بتشغيل المسنين لبعض الوقت وتوفير وسائل لوصول المسنين إلى أماكن العمل.

(و) وأولت الوثيقة اهتماماً خاصاً بالتأمين الاجتماعي لكبار السن، حيث دعت في البند (سادساً/١١) إلى تطوير نظم وسياسات التأمينات والضمان الاجتماعي، وزيادة كفاءة وفعالية هذه النظم والسياسات، وفصلت في البند الحادي عشر منها هذه الدعوة مؤكدة على وجوب أن تستند عملية التطوير هذه إلى سياسة اجتماعية واضحة الأهداف، ترمي إلى تصميم برنامج وطني للشيخوخة المنتجة، ووضع وتنفيذ خطط لضمان الدخل لكل المسنين، وأن تكفل نظم التأمينات الاجتماعية والضمان الاجتماعي أن يكون الحد الأدنى لأدائها إلى المستفيدين كافياً لتغطية الاحتياجات الأساسية لكبار السن، وضمان استقلالهم.

(ز) وتناولت الوثيقة بقدر من التفصيل دور الأسرة في رعاية كبار السن وأضفت على هذا الدور أهمية كبيرة.

ففي البند (سادساً/٦) ركزت على وجوب (بذل الجهود لحفظ وحدة الأسرة، وحماية تماسكها، والعمل على تأكيد دورها كحاضن طبيعي وبيئة أساسية للمسنين من أفرادها).

ولتمكين الأسرة من الاضطلاع بدورها المشار إليه، أوجب البند (ثامناً) من الوثيقة وضع خطة طويلة الأجل لدعم الأسرة والتكافل الاجتماعي، ومحاولة تجنب الرعاية المؤسسية (الفقرة ١)، والعمل على توفير الخدمات المساندة للأسر ذات الدخل المنخفضة التي تضم أشخاصاً من كبار السن (الفقرة ٣)، والحرص على عدم فصل المسن عن أسرته (الفقرة ٢)، وتأمين الدعم للمسنين حتى يواصلوا العيش في منازلهم إلى أطول فترة ممكنة وذلك بتوفير الخدمات الصحية والاجتماعية التي تقدم لهم بالمنزل (الفقرة ٤).

(ح) خصصت الوثيقة بندها الثاني عشر لبيان الوسائل الضرورية لترجمة الأهداف والمبادئ التي تضمنتها إلى خطة تشغيلية.

وفي الفقرة (١) من هذا البند نصت الوثيقة على إصدار الأنظمة والقوانين المقتضية لوضع أحكام لحماية حقوق كبار السن بوجه عام وكذلك إقرار قواعد قانونية جزائية لفرض عقوبات بحق كل من ينتكر لوالديه أو يتخلى عنهما في الكبر وعند الحاجة.

وفي الفقرة (٤) من البند قضت الوثيقة بإيجاد (هيئة وطنية) يشارك فيها ممثلون عن الجهات الحكومية والأهلية المعنية، إضافة إلى ممثلين عن المسنين، تكون مهمتها وضع الاستراتيجيات والسياسات الخاصة ببرامج المسنين ومتابعتها، على أن ترتبط هذه الهيئة بالسلطة صانعة القرار، دون تسمية هذه السلطة مراعاة للاختلاف في ذلك في البنية الهيكلية لكل دولة وفقاً لنظامها الدستوري والإداري.

ودعت الفقرة (٥) من البند إلى إعادة النظر في هيكلية الإدارات الرسمية المعنية ببرامج المسنين بحيث يراعى تطوير هيكلها التنظيمي وزيادة فاعليته من خلال إنشاء أقسام خاصة تعنى بقضايا المسنين واحتياجاتهم المستجدة.

وتمثل نصوص الفقرات التي عرضناها، الركائز التي يقوم عليها التنظيم القانوني والإداري لحماية حقوق الأشخاص كبار السن.

١/٤/٥ - استنتاجات - الأبعاد النهائية للصورة:

هياً لنا الاستعراض الذي قدمناه لمحتوى الصكوك الدولية/العالمية والإقليمية بشأن حقوق الأشخاص كبار السن، القدرة لأن نرسم صورة هذه الحقوق بجلاء، بعد أن تبيننا لنا أبعادها النهائية، هذه الأبعاد التي تتمثل في الآتي:

(أ) أن للأشخاص كبار السن جميع الحقوق التي تدخل في مفهوم (حقوق الإنسان والحريات الأساسية) وفقاً لما استقرت عليه في صكوك حقوق الإنسان الدولية، وبذلك يكون لكبار السن التمتع بجميع الحقوق المدنية والسياسية، والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، على قدم المساواة مع الأشخاص من الفئات العمرية الأخرى، ودون تمييز عنهم على أساس السن.

(ب) أن الدول التي قبلت الالتزام بأحكام القانون الدولي لحقوق الإنسان، ملزمة بأن تلائم تشريعاتها وممارساتها الوطنية على نحو يجعلها متوافقة مع هذه الأحكام ومنسجمة معها، وهي تكون في هذا الشأن موضع متابعة الهيئات الدولية المعنية وفقاً للإجراءات المحددة لذلك في الصكوك الدولية ذات العلاقة.

(ج) أثارت العديد من العوامل اهتماماً واسعاً بتمكين كبار السن من التمتع بالحقوق التي يقرها لهم القانون الدولي لحقوق الإنسان، بعد أن تعرضت فرصهم في ذلك للهدر والضياع، نتيجة أسباب عديدة أبرزها:

(١) التغيرات في هيكل السكان نتيجة زيادة أعداد كبار السن في المجتمع وارتفاع نسبتهم بين مجموع السكان، مما زاد من الأعباء الاقتصادية والمالية والاجتماعية اللازمة لتقديم خدمات الرعاية الاجتماعية والصحية لهم ورفع كلفها في ظروف غير مواتية، عجزت الكثير من المجتمعات عن توفيرها.

(٢) ارتفاع معدلات الأعمار بشكل كبير ومتسارع مما حمل الصناديق والمؤسسات المسؤولة عن تأمين المعاشات للمتقاعدين وتقديم إعانات الضمان الاجتماعي لكبار السن أعباء تزيد على قدرتها على التحمل بسبب زيادة الكلف المالية نتيجة طول مدة انتفاع المستفيدين.

(٣) تفكك الروابط الأسرية وضعف المنظومة القيمية، بسبب تحولات اجتماعية واقتصادية جذرية أهدرت قيم الاحترام والتراحم والألفة داخل الأسرة، مما زاد من حالات إهمال كبار السن من قبل أفراد أسرهم، وجعلهم عرضة لسوء المعاملة والعنف.

(٤) تنامي تصورات مجتمعية نمطية سلبية تجاه كبار السن ترى فيهم فئة عمرية (عديمة الجدوى) تحمل المجتمع تكاليف وأعباء لا ترجى منها فوائد ايجابية للمجتمع، مما دفع بالسياسات التي تستهدف هذه الفئة إلى مرتبة متدنية من الأهمية.

وتحت تأثير العوامل المشار إليها، اتجه الجهد الدولي على مدى زمني ناف على ثلاثة عقود إلى السعي إلى تفعيل إمكانية تمتع كبار السن بحقوقهم التي يقرها لهم القانون الدولي لحقوق الإنسان، وتركز هذا الجهد على محاورين:

الأول/ أنه عني بشكل أساس بتمكين كبار السن من التمتع بحقوقهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وتحديدًا بالحقوق المتعلقة بالعمل وبالضمان الاجتماعي وفي مستوى معيشي كاف وبالحق في التعليم والثقافة، وذلك لتحويل أفراد هذه الفئة إلى ما عرف بمرحلة (الشيخوخة النشطة) ويتيح لهم الفرص للمشاركة في الحياة العامة للمجتمع، بالإضافة إلى تمكينهم من الحصول على الرعاية الاجتماعية والصحية التي يحتاجون إليها، وحمايتهم من جميع أشكال الإهمال وإساءة المعاملة والعنف، وإتاحة الفرصة لهم للعيش في بيئة أسرية ومجتمعية ملائمة.

الثاني/ أن الجهد الدولي عني من جانب آخر بتحديد الآليات التي تيسر إمكانية تحقيق هذه الغايات، من خلال السياسات والخطط والبرامج التي توضع لهذا الغرض، إلى جانب بذل المساعي الجادة لتغيير التصورات النمطية السلبية لدى المجتمع عن فئة كبار السن.

بقي أن نشير هنا إلى أن كل ما تقدم بيانه، متى أريد تفعيله عملياً، فإنه لا بد أن يكون بشكل أو بآخر، وبقدر أو بآخر مؤطراً في إطار قانوني وطني، هذا الإطار الذي يجسد بمجموعه (الحماية القانونية) التي يقررها القانون لكبار السن في الدولة.

الفصل الثاني

التنظيم القانوني لحماية كبار السن
في دول المجلس

الفصل الثاني التنظيم القانوني لحماية كبار السن في دول المجلس

أتاح لنا الاستعراض الذي قدمناه في الفصل الأول، القدرة على فهم التطور الذي طرأ على المستوى الدولي، على مفهوم (حماية) كبار السن، والحقوق للصيقة بأفراد هذه الفئة العمرية، هذه الحقوق التي يشتركون في أغلبها مع الأشخاص من الفئات العمرية الأخرى، باعتبارهم جميعاً بشراً، ويختصون بعدد قليل منها لكونها تلبي احتياجات خاصة بهم، تفرضها خصوصيات نابعة من أوضاعهم البدنية والنفسية والاجتماعية.

وبذلك تكون قد تهيأت لنا الفرصة لأن ننقل إلى دراسة الأحكام القانونية الوطنية التي تتضمنها القوانين ذات الصلة بحقوق كبار السن وحمايتهم، النافذة في دول المجلس، لنتعرف على مضمون هذه الأحكام، ومدى استجابتها للاحتياجات الخاصة بكبار السن من جهة، وانسجامها مع التوجهات العالمية المستجدة من جهة أخرى.

ونشير هنا، إلى أن الدراسة - في هذا الفصل - لن تتهج نهجاً فقهيّاً، بل ستكتفي بالتوقف عند عموميات الأحكام، بالقدر الذي يكفي للتعرف على (الاتجاهات العامة) للتنظيم القانوني النافذ في دول المجلس، بشأن الحماية الخاصة بكبار السن، وذلك من خلال ما أتيح لنا الاطلاع عليه من نصوص القوانين ذات الصلة.

وما نريده أن يكون واضحاً كل الوضوح، أنه بالنظر لتوزع النصوص القانونية المتعلقة بموضوعنا على العديد من القوانين، فإنه قد

تقوتنا الإشارة إلى بعض النصوص في دولة أو أكثر، لا رغبة منا في إهمال الإشارة إليها، وإنما بسبب عدم إطلاعنا عليها بسبب الصعوبات التي واجهتنا في عملية تجميعها ، ولا نظن أن ذلك سيؤثر سلباً على مضمون الدراسة ما دام غرضها كما ذكرنا هو التعرف على الاتجاهات العامة للقوانين الوطنية، في شأن الموضوعات التي سنتطرق إليها، وليس عقد مقارنة تفصيلية فيما بينها.

نشير أخيراً إلى أننا سندرس في هذا الفصل، بالتتابع، النصوص الواردة في دساتير دول المجلس التي تنظم بشكل مباشر أو غير مباشر حقوق كبار السن وحمايتهم، ثم ننتقل بعد ذلك إلى دراسة أحكام القوانين الوطنية التي تنظم على نحو خاص ومنفرد بعض أوجه الحماية المذكورة.

١/٢ - موقف دساتير دول المجلس:

من حقوق كبار السن وحمايتهم:

تتضمن دساتير الدول الأعضاء في المجلس^{٥٢}، في نصوصها إقراراً للمواطنين بمجموعة من الحقوق والحريات العامة، وتوزع هذه النصوص منهجياً على بابين من أبواب الدستور^{٥٣}، أولهما/ يبين المبادئ

^{٥٢} الدساتير جمع (دستور)، وهي كلمة غير عربية - وتقالها بالانجليزية كلمة (Constitution). وتستعمل لفظة الدستور في كل من الإمارات والبحرين والكويت واليمن، بينما تطلق تسمية (النظام الأساسي) بدلاً من الدستور في كل من السعودية وعمان وقطر. وتتضمن قواعد الدستور تحديد شكل الدولة ونظام الحكم فيها، وسلطاتها العامة، والحقوق والحريات العامة وضمنات ممارستها.

^{٥٣} حذت أغلب دساتير دول المجلس في هذا التقسيم حذو الدستور الكويتي الصادر في العام (١٩٦٢) لكونه أقدم هذه الدساتير زمنياً.

الأساسية التي يقوم عليها نظام الحكم^{٥٤}، وثانيهما/ يحدد الحقوق والحريات العامة التي يقرها للمواطنين^{٥٥}. وبين ثانيا هذه النصوص ترتسم ملامح الصورة الكلية لحقوق الإنسان في المنظور الوطني للدولة المعنية، ومنه يستشف مدى انسجام هذا المنظور مع أحكام القانون الدولي لحقوق الإنسان، وسوف نبحت هنا في أحكام هذه الدساتير، بقدر تعلقها بحقوق كبار السن وحمايتهم.

١/١/٢ - المساواة وعدم التمييز في الحقوق:

لا تكتفي الدساتير بالنص على الحقوق والحريات الأساسية التي تقر للمواطنين بالحق فيها، وإنما تقرر مبدأ عاماً بشأنها، يحكمها جميعاً، يقضي بوجوب (المساواة) في هذه الحقوق بين المواطنين.

^{٥٤} انظر في هذا الموضوع:

- الباب الثاني من الدستور الإماراتي بعنوان: الدعامات الاجتماعية والاقتصادية الأساسية للاتحاد - المواد ١٣ - ٢٤.
- الباب الثاني من الدستور البحريني بعنوان: المقومات الأساسية للمجتمع، المواد ٤ - ١٦.
- الباب الثالث من النظام الأساسي السعودي بعنوان: مقومات المجتمع السعودي، المواد ٩ - ١٣.
- الباب الثاني من النظام الأساسي العماني بعنوان: المبادئ الموجهة لسياسة الدولة، المواد ١٠ - ١٤.
- الباب الثاني من النظام الأساسي القطري بعنوان: المقومات الأساسية للمجتمع، المواد ١٨ - ٣٣.
- الباب الثاني من الدستور الكويتي بعنوان: المقومات الأساسية للمجتمع الكويتي المواد ٧ - ٢٦.
- الباب الأول من الدستور اليمني بعنوان: أسس الدولة، المواد ١ - ٤٠.

^{٥٥} انظر في هذا الموضوع:

- الباب الثالث من الدستور البحريني (المواد ١٧ - ٣١)، والباب الخامس من النظام الأساسي السعودي (المواد ٢٣ - ٤٣)، والباب الثالث من النظام الأساسي العماني (المواد ١٥ - ٤٠)، والباب الثالث من النظام الأساسي القطري (المواد ٣٤ - ٥٨)، والباب الثالث من الدستور الكويتي (المواد ٢٧ - ٤٩). وقد حملت هذه الأبواب كلها عنواناً متطابقاً هو: الحقوق والواجبات العامة.
- الباب الثالث من دستور دولة الإمارات (المواد ٢٥ - ٤٤)، بعنوان: الحريات والحقوق والواجبات العامة.
- الباب الثاني من دستور اليمن (المواد ٤١ - ٦١) بعنوان: حقوق وواجبات المواطنين الأساسية.

وتضمنت دساتير ست من الدول الأعضاء نصوصاً صريحة بهذا الشأن، هي في: الإمارات (المادتان ١٤ و ٢٥)، والبحرين (المادتان ٤ و ١٨)، وعمان (المادتان ٩ و ١٢/١)، وقطر (المادة ١٨)، والكويت (المادة ٧) واليمن (المادتان ٢٥ و ٤١)، وقد اتفقت هذه النصوص كلها على اعتبار مبدأ المساواة من بين الدعامات الأساسية التي يقوم عليها نظام الحكم. ولم يتضمن النظام الأساسي في المملكة العربية السعودية نصاً مماثلاً، بل أخذ نهجاً خاصاً في هذا الشأن، حيث نصت المادة (٢٦) منه على أن: (تحمي الدولة حقوق الإنسان وفق الشريعة الإسلامية)، مما يفيد الإقرار بمبدأ المساواة مقيداً بما ينسجم مع أحكام هذه الشريعة، وليس على الإطلاق الذي تلتزمه الصكوك الدولية الخاصة بحقوق الإنسان.

والمقصود بالمساواة في نصوص الدساتير التي تقرها هو (المساواة أمام القانون)، أي المساواة بين من تتماثل مراكزهم أو صفاتهم القانونية في الحقوق والواجبات العامة.

وتقرن نصوص الدستور مبدأ المساواة بين المواطنين بحظر (التمييز) فيما بينهم على أسس تحددها هذه النصوص، وقد تقرر هذا الحظر صريحاً في دساتير خمس من دول المجلس هي: الإمارات (المادة ٢٥)، والبحرين (المادة ١٨)، وعمان (المادة ١٧)، وقطر (المادة ٣٥)، والكويت (المادة ٢٩)، بينما لم يرد النص عليه في الدستور اليمني.

وقد حددت دساتير الدول الخمس - على سبيل الحصر - الأسباب التي يحظر التمييز على أساسها، إلا أنها اختلفت في تحديد هذه الأسباب، حيث اشتركت كل هذه الدساتير في حظر التمييز على أساسين هما: الأصل والدين، وتباينت في الأسباب الأخرى، فاتفقت باستثناء دستور

الإمارات على حظر التمييز على سببين آخرين هما الجنس واللغة، وأضاف كل من الدستور الإماراتي والنظام الأساسي العماني سبباً آخر للحظر هو المواطن، بينما أنفرد العماني بسببين لم يتبناهما غيره من الدساتير هما اللون والمذهب.

ويستند مبدأ المساواة إلى معنى إيجابي قوامه التماثل بين الأشخاص عند تساوي مراكزهم القانونية، أما التمييز، فهو خلافاً للمساواة يدور حول معنى سلبي مؤداه عدم المساواة في المعاملة وفي الفرص.

ويشير ما تقدم إلى وجود رباط وثيق واعتماد متبادل بين (المساواة) و(عدم التمييز)، فليس لأي منهما وجود مستقل دون الآخر، فحيثما يكون هناك تمييز، يوجد خرق لمبدأ المساواة والعكس صحيح^{٥٦}.

ولا تعد (المساواة) و(عدم التمييز) من حقوق الإنسان المستقلة القائمة بذاتها، فليس لأي منهما وجود مستقل، ولا يمكن للأشخاص التمسك بهما إلا مع حق آخر من حقوق الإنسان التي يقرها القانون.

ولا يعتبر كل تمييز محظوراً إلا إذا كان يستند إلى أسباب غير مشروعة، ومشروعية الأسباب أو عدمها مسألة يفصل فيها القانون الوطني، فهو الذي يحدد الأسباب - غير المشروعة - التي يحظر التمييز على أساسها، وهذا ما فعلته فعلاً النصوص الواردة في دساتير الدول الأعضاء التي أشرنا إليها. وحين يحدد الدستور الأسباب غير المشروعة هذه، فمعنى ذلك أن غيرها من الأسباب لا تعد كذلك، أي أنه يجوز التمييز على أساسها، ويضعنا ما تقدم أمام إشكالية كبيرة في تحديد موقف

^{٥٦} د. محمد يوسف علوان ود. محمد خليل الموسى: القانون الدولي لحقوق الإنسان - الجزء الثاني - مشار إليه سابقاً، ص ١٢٠ - ١٢٢.

دساتير دول المجلس من مدى مشروعية التمييز بين الأشخاص على أساس (السن)، حيث لم يذكر هذا السبب بين أسباب حظر التمييز في نصوص أي من هذه الدساتير، فإذا وقفنا عند حدود الشكل في تفسير هذه النصوص التي أوردت أسباب حظر التمييز على سبيل الحصر، لوجب القول بجواز التمييز في الحقوق والحريات العامة المقررة للمواطنين استناداً إلى (السن)، مما يعني جواز حرمان كبار السن من ممارسة بعض هذه الحقوق أو تقييد ممارستها ببعض القيود، وما من شك في أن هكذا نتيجة تبدو غير مقبولة لما تنطوي عليه من نتائج سلبية تتعارض مع التوجه الدولي إلى حماية كبار السن وتمكينهم من ممارسة الحقوق والحريات الأساسية بفاعلية وعلى قدم المساواة مع الفئات العمرية الأخرى.

من ناحية أخرى، فقد خلت نصوص دساتير الدول الأعضاء من أي معالجات تقرر لكبار السن (معاملة تفضيلية)، من قبيل ما يعرف بالتمييز الإيجابي، بمنحهم معاملة خاصة تمكنهم من ممارسة حقوقهم الأساسية بفاعلية، على عكس الحال مع النهج الذي اتخذته في إقرار حماية خاصة (للطفولة والشباب)^{٥٧}. ويرجح هذا النهج قبول التفسير الذي يقدمه البعض لذلك، حيث يرى أن المعالجات الدستورية في أغلب هذه الدول ما تزال تقوم على النظر إلى الشيخوخة على أنها من الحالات الطارئة أو المؤقتة التي يتعرض لها الإنسان في مرحلة عمرية معينة، يحتاج فيها إلى رعاية خاصة^{٥٨}. وليس باعتبارها مرحلة عمرية متميزة لها خصوصياتها الخاصة.

^{٥٧} أنظر مثلاً: الدستور البحريني (المادة ٥)، الدستور الكويتي (المادة ٩)، الدستور اليمني (المادتان ٣٠ و ٥٤).

^{٥٨} د. بدرية عبد الله العوضي: التشريع ورعاية المسنين في دول مجلس التعاون الخليجي - ورقة منشورة في كتاب: رعاية المسنين في المجتمعات لمعاصرة - مشار اليه سابقاً، ص ٩٧.

وإزاء ذلك كله، فإن نهج دساتير الدول الأعضاء يبدو بعيداً عن التوجهات العالمية المعاصرة، وهو بحاجة إلى إعادة نظر جذرية تقربه من هذه التوجهات وتلائمه مع المتغيرات المستجدة على الساحة الخليجية في المجالات الديمغرافية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

٢/١/٢ - الأسرة ودورها في رعاية كبار السن:

أضفت النصوص الدستورية في دول المجلس على نحو جماعي أهمية كبيرة للغاية على (الأسرة) ومكانتها في البناء المجتمعي، حيث وصفها كل من دستور الإمارات (المادة ١٥)، والبحرين (المادة ١/٥)، وعمان (المادة ٢/١٢)، وقطر (المادة ٢١)، والكويت (المادة ٩)، واليمن (المادة ٢٦) بأنها (أساس المجتمع)، بينما وصفتها المادة (٩) من النظام الأساسي السعودي بأنها (نواة المجتمع)، وهي بالوصفين (الركيزة) الأساسية التي يقوم عليها المجتمع.

وأضافت النصوص المشار إليها من دساتير خمس من الدول الست - باستثناء عمان - أن قوام الأسرة (الدين والأخلاق وحب الوطن)، بينما ورد في النص السعودي أن (يربى أفرادها على أساس العقيدة الإسلامية، وما تقتضيه من الولاء والطاعة لله ولرسوله ولأولي الأمر، واحترام النظام وتنفيذه وحب الوطن والاعتزاز به وبتاريخه المجيد).

وتتيح العبارات الواردة في النصوص الدستورية المشار إليها الإمكانية لأن تؤسس عليها مواقف أسرية - تجاه كبار السن -، تقوم على التكافل الاجتماعي والرحمة والاحترام، في إطار مفاهيمها المستمدة من الشريعة الإسلامية.

وتضمنت النصوص الدستورية المشار إليها، إضافة إلى ما تقدم، أحكاماً تنظم (حماية الدولة والقانون) للأسرة من جهة، ورعاية أفرادها من جهة أخرى، على اختلاف فيما بينها في هذا الخصوص، حيث توزعت فيه إلى ثلاث مجموعات:

الأولى/ ضمت كلاً من الدستور الإماراتي (المادة ١٥)، الذي نص على أن (يكفل القانون كيان الأسرة، ويصونها ويحميها من الانحراف)، واليمني (المادة ٢٦)، الذي قضى بأن (يحافظ القانون على كيانها ويقوي أواصرها)، وقد خلا الدستوران من الإشارة إلى رعاية أفراد الأسرة جميعاً أو فئات معينة منهم.

الثانية/ ضمت كلاً من النظام الأساسي السعودي (المادة ١٠) الذي قرر أن: (تحرص الدولة على توثيق أواصر الأسرة، والحفاظ على قيمها العربية والإسلامية، ورعاية جميع أفرادها، وتوفير الظروف المناسبة لتنمية ملكاتهم وقدراتهم)، والنظام الأساسي العماني (المادة ٢/١٢) الذي نص على أن: (ينظم القانون وسائل حمايتها والحفاظ على كيانها وتقوية أواصرها وقيمها، ورعاية أفرادها، وتوفير الظروف المناسبة لتنمية ملكاتهم وقدراتهم).

الثالثة/ وضمت دساتير ثلاث دول نصت على حماية فئات معينة في ظل الأسرة، حيث نصت (المادة ٩) من الدستور الكويتي على أن: (يحفظ القانون كيانها، ويقوي أواصرها، ويحمي في ظلها الأمومة والطفولة)، بينما نصت المادة (٥/أ) من دستور البحرين على أن: (يحفظ القانون كيانها الشرعي، ويقوي أواصرها وقيمها، ويحمي في ظلها الأمومة والطفولة، ويرعى النشء...)، في حين قضت المادة (٢١) من الدستور القطري بأن: (ينظم

القانون الوسائل الكفيلة بحمايتها، وتدعيم كيائها، وتقوية أواصرها، والحفاظ على الأمومة والطفولة والشيخوخة في ظلها).

ويكشف العرض المتقدم أن دساتير دول المجلس اتفقت على النص على الدور المناط بالدولة والقانون في حماية كيان الأسرة وتقوية أواصرها، إلا أنها اختلفت اختلافات جلية في موضوع مسؤولية الدولة ودور الأسرة في رعاية أفرادها، ففي حين سكت دستور الإمارات واليمن عن إيراد نص بشأن هذه المسألة، أكد دستور السعودية وعمان على رعاية أفراد الأسرة بوجه عام، بينما نصت دساتير البحرين وقطر والكويت على رعاية فئات محددة من أفراد الأسرة اتفقت على اثنتين منها هي الأمومة والطفولة، واختلفت في الثالثة، حيث حددها الدستور البحريني بالنشء والقطري بالشيخوخة، بينما لم يورد الكويتي ذكراً لفئة ثالثة في نصه.

وإزاء ما تقدم، وبقدر تعلق الأمر برعاية الشيخوخة في إطار الأسرة، يتضح أن النصين السعودي والعماني يقران هذه الرعاية، ويستفاد حكمهما من عمومية نصيهما، بينما يقرها الدستور القطري بإشارته الصريحة إلى الحفاظ على الشيخوخة في ظل الأسرة، أما الدساتير الأربعة الأخرى، فليس في نصوصها ما يسمح بالقول بأن لها موقفاً إيجابياً من هذه المسألة الحيوية.

وفي ضوء ذلك، فإننا نعتقد أن المتغيرات الطارئة على عالم الشيخوخة، والأهمية المتزايدة لدور الأسرة في رعاية كبار السن، تجعل مراجعة النصوص الدستورية في دول المجلس ذات الصلة بهذه المسألة، أمراً ضرورياً للغاية.

٣/١/٢ - حق كبار السن في العمل:

تعتبر الصكوك الدولية بشأن حقوق الإنسان، (الحق في العمل) من بين الحقوق التي يجب أن تتوفر للإنسان، ويعد إعلان فيلادلفيا الذي أقرته منظمة العمل الدولية في العام ١٩٤٤، وأعتبر ملحقاً بدستورها، أول صك دولي أقر للإنسان بهذا الحق، حيث جاء في البند (ثانياً/أ) منه: (إن لجميع البشر، أيًا كان عرقهم أو معتقدتهم أو جنسهم، الحق في العمل، من أجل رفاهيتهم المادية وتقدمهم الروحي، في ظروف توفر لهم الحرية والكرامة، والأمن الاقتصادي، وتكافؤ الفرص).

ثم انتقل الاهتمام بحق الإنسان في العمل من إطار المنظمة المتخصصة/ منظمة العمل الدولية، إلى إطار المنظمة ذات الولاية العامة في الشأن الدولي/ منظمة الأمم المتحدة، حيث أقر كل من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (المادتان ٢٣ و ٢٤)، والعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (المواد ٦ و ٧ و ٨) هذا الحق وجعله من الحقوق الأساسية للإنسان، وأوردا العديد من الأحكام الخاصة به، خلاصتها:

- (أ) إن العمل حق لكل شخص، دون تمييز.
- (ب) إن للشخص الحق في اختيار العمل الذي يؤديه.
- (ج) يجب أن يكون أداء العمل بشروط عادلة تشمل:
 - ١ - الحصول على أجر عادل.
 - ٢ - أن تتوفر للعامل ظروف عمل مأمونة وصحية.
 - ٣ - أن تكون للشخص فرص متساوية للترقية في عمله إلى مستوى أعلى، دون الخضوع في ذلك لغير اعتبارات الكفاءة.

٤ - أن يكون للشخص الحق في وقت فراغ وراحة، بتحديد ساعات العمل، والإقرار للعامل بالحق في إجازات مدفوعة الأجر.

٥ - أن يكون للشخص الحق في تكوين النقابات والانضمام إليها.

(د) تلتزم الدولة، لتمكين الشخص من حقه في العمل، بأن تتخذ الخطوات المناسبة لتأمين هذا الحق، وتفسر المادة (٢/٦) من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ذلك بأن الخطوات التي تتخذها الدولة للوصول إلى تحقيق كامل هذا الحق تشمل (برامج وسياسات ووسائل للإرشاد والتدريب الفني والمهني من أجل تحقيق نمو اقتصادي واجتماعي وثقافي مضطرد، وعمالة كاملة ومنتجة، في ظل شروط تؤمن للفرد حرياته السياسية والاقتصادية).

ولا يثير التنظيم الدولي لحق الإنسان في العمل أي شك في سريان أحكامه على كبار السن، فهذه الأحكام لم تتضمن استثناء لهذه الفئة، غير أن الممارسات العملية في مختلف دول العالم على مدى زمني أستر عدة عقود، اتجه باتجاه وضع قيود قانونية، أو عملية، على ممارسة كبار السن العمل، بعد بلوغهم سن الشيخوخة، مما أدى إلى انسحاب فعلي لأغلب أفراد هذه الفئة من قوة العمل في مجتمعاتهم.

ولمواجهة هذا التوجه الذي بدا سلبياً في نتائجه الاقتصادية والاجتماعية، اتخذ الجهد الدولي الذي عني بصياغة القواعد الدولية الهادفة إلى تفعيل مشاركة كبار السن في بناء مجتمعاتهم وتنميتها إلى إقرار توجهات جديدة تهدف إلى إتاحة الفرصة لكبار السن للاستمرار في ممارسة العمل المدر للدخل - ما أرادوا وما استطاعوا-، وأن يمكننا من

المشاركة في تقرير وقت انسحابهم من قوة العمل، واقترحت هذه التوجهات إجراءات عديدة لتحقيق الغايات المشار إليها، من بينها: تشجيع مبادرات كبار السن للعمل لحسابهم الخاص، واعتماد نهج جديد للتقاعد يقوم على تحديد مرن لسن التقاعد، واعتماد ترتيبات جديدة في تنظيم أداء العمل تراعي احتياجات وقدرات كبار السن، كالعمل لبعض الوقت، واحتساب الأجور على أساس ساعات العمل^{٥٩}.

ومن جانبها أوردت دساتير دول المجلس نصوصاً تتعلق بالحق في العمل، اختلفت في تفاصيلها اختلافات واسعة:

(أ) فمن ناحية، لم تضيف سوى دساتير ثلاث من دول المجلس وصف (الحق) على ما أقرته للمواطن بشأن العمل، وهذه الدساتير هي دستور مملكة البحرين (المادة ١٣/أ: لكل مواطن الحق في العمل)، ودستور دولة الكويت (المادة ٤١: لكل كويتي الحق في العمل) والدستور اليمني (المادة ٢٩: العمل حق)، بينما اعتبره الدستور القطري حقاً من بين عدة حقوق أخرى حيث جاء في المادة ٢٦ منه أن: (الملكية ورأس المال والعمل مقومات أساسية لكيان الدولة الاجتماعي، وهي جميعها حقوق ذات طبيعة اجتماعية ينظمها القانون). وهو نص أقتبسه من نص المادة (١٦) من الدستور الكويتي.

وأورد النظام الأساسي السعودي في المادة (١٧) منه، نصاً مقارباً في مضمونه للنص الوارد في كل من الدستور الكويتي والدستور القطري، حيث نصت المادة السعودية على أن:

^{٥٩} راجع ما سبق عرضه في الفصل الأول من الدراسة بشأن الموضوع، وأنظر بوجه خاص الوثيقة المعنونة: مبادئ الأمم المتحدة المتعلقة بكبار السن (١٩٩١) البند الخاص بالاستقلالية، وخطة عمل مدريد للشيخوخة (٢٠٠٢)، القضية ٢ من قضايا التوجه الأول.

(الملكية ورأس المال والعمل، مقومات أساسية في الكيان الاقتصادي والاجتماعي للمملكة، وهي حقوق خاصة تؤدي وظيفة اجتماعية وفق الشريعة الإسلامية).

وقد أضفت المادة الثالثة من نظام العمل في المملكة الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٥١) بتاريخ ١٤٢٦/٨/٢٣ هـ، وصف (الحق) صراحة على العمل، حيث جاء فيها: (العمل حق للمواطن، لا يجوز لغيره ممارسته إلا بعد توافر الشروط المنصوص عليها في هذا النظام).

(ب) من ناحية ثانية، اختلفت دساتير دول المجلس في بيانها طبيعة التزام الدولة بتمكين الشخص من ممارسة العمل، وذهبت في ذلك مذاهب شتى:

(١) **المذهب الأول:** اتجه إلى إلزام الدولة بتمكين الشخص من حقه في العمل وبه أخذ الدستور البحريني (المادة ١٣/ب: تكفل الدولة فرص العمل للمواطنين)، وبمعنى قريب منه جاء نص الدستور الكويتي (المادة ٤١: وتقوم الدولة على توفيره للمواطنين).

(٢) **المذهب الثاني:** ذهب إلى تحديد التزام الدولة بالسعي إلى تمكين الشخص من العمل (الالتزام ببذل عناية)، وليس بتمكينه منه، ويأتي ضمن هذا الاتجاه كل من الدستور الإماراتي (المادة ٢٠: يقدر المجتمع العمل كركن أساسي من أركان تقدمه، ويعمل على توفيره للمواطنين وتأهيلهم له)^{٦٠}، والنظام الأساسي السعودي (المادة ٢٨: تيسر الدولة مجالات العمل لكل قادر عليه).

^{٦٠} ويضيف النص الإماراتي إلى ذلك، (ويهيئ الظروف الملائمة بما يضعه من تشريعات تصون حقوق العمال ومصالح أرباب العمل). وحوله نبين أن تهيئة الظروف الملائمة لتوفير العمل

(٣) **المذهب الثالث:** وبه أخذت دساتير عمان وقطر واليمن التي اختارت السكوت تماماً عن إلقاء أي التزام على الدولة بشأن تمكين الشخص من العمل.

(ج) ومن ناحية ثالثة أقرت دساتير دول المجلس، باستثناء السعودي والقطري، بحق الشخص في اختيار نوع العمل الذي يؤديه^{٦١}.

(د) ومن ناحية رابعة، نصت دساتير دول المجلس، باستثناء السعودي والقطري، صراحة على عدم جواز إلزام الشخص بأداء عمل إجباري إلا بمقتضى نص في القانون، لأداء خدمة عامة، على أن يكون ذلك مقابل تعويض عادل^{٦٢}.

(هـ) وأخيراً أجمعت دساتير دول المجلس على أن تنظم العلاقة بين العمال وأصحاب العمل قانوناً بتشريعات تصدرها الدولة لهذا الغرض^{٦٣}.

ولم يورد أي من دساتير دول المجلس نصوصاً تفيد تصريحاً أو تلميحاً، بأن أحكامها الخاصة بالعمل التي أوردناها فيما تقدم يستثنى من سريانها الأشخاص كبار السن، أو أنه يتقيد تطبيقها عليهم بقيد أو أكثر، إلا إذا كان ذلك قد تقرر بنصوص في القوانين الخاصة بالعمل التي أحالت إليها الدساتير لكي تتولى تنظيم العلاقات بين العمال وأصحاب

للمواطنين لا يكون بالتشريعات، وإنما بالسياسات والبرامج الهادفة الى ذلك، التي قد تتأطر - عند الحاجة - بإطار تشريعي.

^{٦١} انظر المواد (٣٤) إماراتي، (١/١٣) بحريني، (١٢) عماني، (٤١) كويتي، (٢٩) يمني.

^{٦٢} انظر المواد (٣٤) إماراتي، (ج/١٣) بحريني، (١٢) عماني، (٤٢) كويتي، (٢٩) يمني.

^{٦٣} انظر المواد (٢٠) إماراتي، (د/١٣) بحريني، (٢٨) سعودي، (١٢) عماني، (٣٠) قطري، (٢٢) كويتي، (٢٩) يمني.

العمل. لذا فإن الأصل أن هذه الأحكام تطبق على الأشخاص، من جميع المراحل العمرية، دون تمييز بينهم بسبب السن.

ويعد النص الوارد في المادة (٥) من قانون العمل اليمني رقم (٥) لسنة ١٩٩٥، متميزاً عن قوانين العمل في دول المجلس الأخرى، بنصه صراحة على أن العمل (حق طبيعي لكل مواطن، وواجب على كل قادر عليه، بشروط وفرص وضمانات وحقوق متكافئة، دون تمييز بسبب الجنس أو السن أو العقيدة أو اللغة...)، حيث أكد النص ما تقضي به القواعد القانونية العامة، بشأن عدم جواز التمييز في الحق في العمل بسبب السن.

كما أكد نظام العمل السعودي المعنى ذاته في الجملة الأخيرة من مادته الثالثة التي جاء فيها (.....)، والمواطنون متساوون في حق العمل).

بالرجوع إلى هذه القوانين، نجد أنه يستخلص من حصيلة أحكامها، النتائج الأساسية التالية:

الأولى/ أن هذه القوانين مجتمعة تتفق على أن إنشاء علاقة العمل، (أي إبرام العقد الذي ينشؤها)، يمكن أن يقوم به كل شخص يملك الأهلية اللازمة لذلك.

ومع أن ما تقدم، حكم يستخلص من القواعد العامة للقانون، إلا أن قانون العمل في القطاع الأهلي في مملكة البحرين أكد به بنص صريح في المادة (٤٢) منه، التي جاء فيها: (كل شخص أهل

لإبرام عقد العمل، ما لم تسلب أهليته، أو يحد منها بحكم القانون).

وحيث أن التقدم في السن، لا يمس بذاته أهلية الشخص - كما أسلفنا في الفصل الأول - لهذا فإن كبار السن يحتفظون بأهليتهم التي تمكنهم من إبرام عقود عمل، ما لم تكن هذه الأهلية قد أعترضها عارض أو أكثر من عوارض الأهلية، أو صدر قرار بالحجر على تصرف كبير السن على النحو الذي بيناه.

الثانية/ ترتب على النتيجة الأولى خلو قوانين العمل في دول المجلس من نصوص تحدد حداً أقصى لسن الشخص الذي يبرم عقد عمل بصفة عامل، بخلاف الحال بالنسبة للأشخاص صغار السن الذين تحدد هذه القوانين حداً أدنى للسن لجواز تشغيلهم، ومن ثم لأهليتهم لإبرام عقود عمل بصفة عمال^{٦٤}.

الثالثة/ من ناحية أخرى، فإن الأصل في قوانين العمل النافذة في دول المجلس، أن بلوغ العامل سناً متقدمة، لا يعد بحد ذاته سبباً موجباً لإنهاء عقد عمله، مع الإشارة إلى أن هذه القوانين تقرر انتهاء علاقة العمل بوفاة العامل أو عجزه عن أداء العمل المتفق عليه، أو مرضه مرضاً طويلاً، هذه الأسباب ترتبط في العادة بقدر أو بآخر بالشيخوخة، وإن كان ذلك ليس أصلاً عاماً.

^{٦٤} انظر مواد قوانين العمل في دول المجلس: المادة (٢٠) من قانون العمل الإماراتي، المادة (٥٠) من قانون العمل البحريني، المادتان (١٦١ و ١٦٢) من نظام العمل السعودي، المادة (٧٥) من قانون العمل العماني، المادة (٨٦) من قانون العمل القطري، المادة (١٩) من قانون العمل الكويتي، المادتان (٢ و ٤٩) من قانون العمل اليمني.

غير أن بعض هذه القوانين خرج عن القواعد التي كان قد إلّتمها ربحاً طويلاً من الزمن، وأورد عند إعادة صياغته مجدداً في السنوات الأخيرة أحكاماً تتعلق بإنهاء عقود عمل العمال الذين يبلغون سنّاً معينة، وقد خالفت القوانين الجديدة التي اتخذت هذا المسلك، الاتجاهات العالمية التي سبق بيانها بشأن تمكين كبار السن من العمل لمدة زمنية غير محدّد ما داموا راغبين في ذلك وقادرين عليه.

وقد سار كل من نظام العمل السعودي وقانون العمل اليمني بالاتجاه الذي أشرنا إليه، على خلاف فيما بينهما في تفاصيله:

نظام العمل السعودي: خلافاً لنظام العمل والعمال السعودي الملغى الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٢١ بتاريخ ١٣٨٩/٩/٦هـ، الذي كان خالياً من نص يجيز إنهاء عقد العمل ببلوغ العامل سنّاً معينة، جاءت المادة (٤/٧٤) من نظام العمل الجديد الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٥١ بتاريخ ١٤٢٦/٨/٢٣هـ، متضمنة نصاً يقضي بأن: (ينتهي عقد العمل في أي من الأحوال الآتية:

(٤ - بلوغ العامل سن التقاعد وهو ستون سنة للعمال، وخمس وخمسون سنة للعاملات، ما لم يتفق الطرفان على الاستمرار في العمل بعد هذه السن، ويجوز تخفيض سن التقاعد في حالات التقاعد المبكر الذي ينص عليه في لائحة تنظيم العمل، وإذا كان عقد العمل محدّد المدة، وكانت مدته تمتد إلى ما بعد بلوغ سن التقاعد، ففي هذه الحالة ينتهي العقد بانتهاء مدته).

ويبدو أن نظام العمل السعودي الجديد أُنْخذ نهجاً مسائراً لما كانت قد دأبت عليه بعض المنشآت في ظل نظام العمل والعمال الملغى، من تضمين لوائحها الداخلية شرطاً يقضي بحقها في إنهاء عقد العمل عند بلوغ العامل سن الستين عاماً، حيث حظيت تلك اللوائح بمصادقة وزارة العمل دون اعتراض على مدى مشروعية هذا الشرط، مما أدى إلى أن تقضي اللجان العمالية (قضاء العمل) تبعاً لذلك بصحة هذا الشرط، وبالتالي الحكم بانقضاء العقد ببلوغ العامل سن الستين الهجرية، دون اعتبار لاستحقاق العامل معاشاً تقاعدياً من عدمه، ودون نقص لما قد يترتب على ذلك من أخطار بالنسبة للعامل ضحية هذا الإنهاء^{٦٥}.

وعلى الرغم من النقد الموضوعي الذي وجهه الفقه إلى التطبيقات الإدارية والاجتهادات القضائية بشأن هذا الموضوع، وتأكيده عدم مشروعية هذا الشرط في ضوء أحكام نظام العمل الملغى^{٦٦}، جاء نظام العمل السعودي متبنياً مضمونها، ومضيفاً عليها الشرعية القانونية.

وبتحليل نص نظام العمل السعودي يتبين:

(١) انه يجعل بلوغ العامل/ العاملة السن المبينة في النص سبباً لانتهاء العقد، أي أن انتهاء العقد يتحقق تلقائياً بمجرد تحقق واقعة بلوغ السن.

^{٦٥} انظر في تفاصيل هذا الموضوع:

د. رزق بن مقبول الحمدان الرئيس: مدى مشروعية الشرط الوارد في اللائحة الداخلية للمنشأة، والقاضي بحق صاحب العمل في إنهاء عقد العمل لبلوغ سن الستين في نظام العمل السعودي - مجلة الحقوق التي تصدر عن مجلس النشر العلمي - جامعة الكويت - السنة ٢١ - العدد ٤ - ديسمبر ١٩٩٧، ص ١٣٢ - ١٣٣.

^{٦٦} د. رزق مقبول الرئيس: المرجع السابق، ص ١٤٧.

(٢) أنه يصف السن، بسن التقاعد، وهذا الوصف يغفل حقيقة أن قوانين التأمينات لا تحدد سناً للتقاعد، بل تشترط لغرض الحصول على معاش التقاعد بلوغ سن معينة، ولهذا فإن بلوغ هذه السن هو شرط للحصول على معاش التقاعد متى اجتمع مع غيره من الشروط التي يوجب القانون اجتماعها معاً لتخصيص معاش التقاعد للعامل المنتهية خدمته، ولهذا فإن انتهاء العقد لمجرد بلوغ هذه السن، قد يحرم العامل من فرصة الحصول على المعاش إذا لم تتوفر فيه الشروط الأخرى اللازمة لذلك.

(٣) إن النص أجاز الاتفاق على الاستمرار في العمل بعد هذه السن، وهذا الاتفاق يمكن أن يحصل قبل بلوغ السن أو عند بلوغها. فإذا تحقق الاتفاق أمكن للعامل أن يستمر في عمله بعد بلوغه السن المبينة في النص.

وعلى الرغم مما يوحي به ظاهر النص من وجود قدر من التوازن بين مصلحة طرفي العقد في إبرام هكذا اتفاق، إلا أن الواقع ليس كذلك، إذ أن إرادة صاحب العمل وحدها هي التي تتحكم في قبول الاتفاق أو رفضه، وفقاً لمقتضيات مصلحته.

قانون العمل اليمني: أجازت المادة (٣٦) من قانون العمل اليمني رقم (٥) لسنة ١٩٩٥^{٦٧}، لأي من طرفي العقد إنهاءه، (شريطة أن يقوم الطرف الراغب في الإنهاء بإشعار الطرف الآخر كتابة في إحدى الحالات التالية:

^{٦٧} معدلة بالقانون رقم (٢٥) لسنة ١٩٩٧.

هـ- إذا بلغ العامل السن المقررة للتقاعد بمقتضى تشريعات العمل).

وما يلفت النظر في هذا النص عبارته الأخيرة، حيث تخلو (تشريعات العمل) من تحديد سن للتقاعد، وواضح أن النص أخطأ في الإشارة إلى القانون الصحيح، فأشار إلى تشريعات العمل بدلاً من قانون التأمينات الاجتماعية الصادر بالقرار الجمهوري رقم (٢٦) لسنة ١٩٩١، الذي عرفت المادة الثانية منه سن التقاعد بأنها: بلوغ المؤمن عليه سن الستين والمؤمن عليها سن الخامسة والخمسين.

ويستخلص من النص ما يلي:

١ - أنه يوقف إنهاء العقد في حالة بلوغ العامل السن المقررة للتقاعد، على رغبة أحد طرفيه وإرادته في إنهائه التي يجب أن يعبر عنها صراحة بإشعار الطرف الآخر بذلك كتابة.

وعليه، فإنه إذا بلغ العامل السن المحددة للتقاعد، ولم يصدر عن أي من طرفي العقد ما يفيد رغبته في إنهاء العقد، فإن العقد يستمر نافذاً بعد تاريخ تحقق واقعة بلوغ هذه السن.

وبهذا يختلف النص اليمني عن النص السعودي اختلافاً جوهرياً، حيث أن الأخير يجعل بلوغ سن التقاعد سبباً لانتهاء التلقائي للعقد في حالة عدم وجود اتفاق مخالف لذلك بين الطرفين.

٢ - إن النص اليمني، كمنظيره السعودي، جعل مجرد بلوغ السن المحددة للتقاعد، سبباً لمشروعية إنهاء العقد، دون إعاره أي أهمية لمدى توفر شروط استحقاق العامل المعاش التقاعدي التي يشترطها القانون لذلك، وأهمها أن يكون قد حقق عدداً

من الاشتراكات يساوي في الأقل الحد الأدنى الذي يوجب القانون تحقيقه لاستحقاق المعاش.

وبالعرض الذي قدمناه للتنظيم القانوني النافذ في دول المجلس لحق كبار السن في العمل في إطار العلاقات التي تنظمها قوانين العمل، وهي العلاقات التي ترد على (العمل التابع المأجور) الذي يؤديه العامل لمصلحة صاحب العمل مقابل أجر يؤديه إليه هذا الأخير، نكون قد استجلينا جانباً من جوانب حق كبار السن في العمل^{٦٨}.

والى جانب هذا النوع من العمل، تتزايد في هذه الآونة، أهمية نوع آخر من أنواع العمل، هو (العمل للحساب الخاص self employment) الذي نال اهتماماً كبيراً على المستوى الدولي والوطني في مختلف دول العالم إثر التحولات الاقتصادية التي شهدتها هذه الدول خلال الثلاثة عقود الأخيرة، والتي كان من نتائجها المباشرة عجز الاقتصاديات الوطنية عن توفير فرص عمل بأجر، كافية لاستيعاب الأعداد المتزايدة من عاطلين، فجاءت الدعوات إلى تشجيع العمل للحساب الخاص، باعتباره البديل الأكثر نجاعة الذي يمكنه الحد من الآثار السلبية للارتفاع المستمر في معدلات البطالة.

وكانت منظمة العمل الدولية قد لفتت الانتباه في وقت مبكر نسبياً، وتحديدًا قبل أكثر من عقدين، إلى أن تدابير تشجيع العمل للحساب الخاص يجب أن توجه باتجاه المجموعات الضعيفة في المجتمع^{٦٩}، وأشارت في هذا الخصوص إلى ما قد يكون للاعتبارات الديمغرافية من

^{٦٨} نشير هنا إلى وجود نمط آخر من علاقات العمل التابع المأجور التي تنظمها قوانين الوظيفة العامة، سنتطرق إليها بعد قليل عند البحث في حق كبار السن في (المشاركة) على اعتبار أن تولي الوظائف العامة يعد أحد مظاهر مشاركة الشخص في الحياة السياسية والعامة في الدولة.
^{٦٩} مؤتمر العمل الدولي: النهوض بالعمل للحساب الخاص - التقرير السابع - الدورة (٧٧) - ١٩٩٠، ص ٦٨ - ٦٩.

تأثير في النجاح للعمل للحساب الخاص، مشيرة في ذلك إلى عامل تقدم عمر السكان باعتباره اتجاها ملحوظاً في العالم كله.

وخلصت المنظمة إلى أن: (من شأن هذا الاتجاه أن يجعل من السهل على عدد متزايد من العمال أن يدخلوا إلى مجال العمل للحساب الخاص، لأن الناجحين في العمل للحساب الخاص، هم في المتوسط أكبر سناً من العاملين بأجر، ومع تقدم أعمار السكان يكون هناك جزء كبير من القوى العاملة قد توافرت له بعض الخبرة في العمل، وتوافر له الوقت لجمع مدخرات واكتساب مهارات عملية، كما أن الارتفاع المتوقع في نسبة المعالين في العالم قد يتيح أيضاً بعض الفرص).

وبعد أن يشير تقرير المنظمة إلى القرارات التي تتخذها الحكومات فيما يتعلق بسن التقاعد بإزالة القيود المتعلقة به أو تخفيضه، يخلص إلى القول: (إن العمل للحساب الخاص يصبح نوعاً مرناً من العمالة التي تمكن العمال المسنين من تكيف وقت عملهم وجهدهم بالتدرج، مع بقائهم نشطين اقتصادياً لأطول فترة ممكنة ومرغوبة).

وما ذهب إليه تقرير منظمة العمل الدولية بشأن تشجيع كبار السن على العمل لحسابهم الخاص، يلتقي تماماً مع ما نادى به الصكوك الدولية الخاصة بحقوق كبار السن، وبوجه خاص وثيقة مبادئ الأمم المتحدة المتعلقة بكبار السن (١٩٩١)، وخطة عمل مدريد الدولية للشيخوخة (٢٠٠٢)، التي أكدت على ضرورة تشجيع مبادرات كبار السن للعمل لحسابهم الخاص.

ومن الناحية العملية، يبدو عمل كبار السن لحسابهم الخاص، أكثر يسراً، فهو يتوقف بخلاف العمل بأجر لحساب الغير، على رغبة وإرادة

ذاتية للشخص من أي فئة عمرية يرغب في الانخراط فيه، إلا أنه قد يحتاج لتحقيق ذلك إلى دعم يُيسر عليه تنفيذ رغبته، وهو ما أقدمت دول العالم على توفيره لمواطنيها بأساليب ووسائل مختلفة.

وأقدمت دول المجلس على خطوات مماثلة في هذا الميدان، اتخذت على الأغلب صيغة إنشاء هيئات أو صناديق تقدم الدعم المالي والتقني والإداري إلى المواطنين الراغبين في العمل لحسابهم الخاص، وأطرت ذلك كله بإطار قانوني أقر بالحق في الحصول على هذا الدعم للمواطنين جميعاً، دون تمييز بينهم بسبب السن^{٧٠}.

٢/١/٤ - حق كبار السن في التعليم:

يقر القانون الدولي لحقوق الإنسان لكل شخص بالحق في أن يتعلم، وتتضمن الصكوك الدولية (الإعلان العالمي لحقوق الإنسان - المادة ٢٦)، و(العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية - المادتان ١٣ و ١٤)، والإقليمية (الميثاق العربي لحقوق الإنسان - المادة ٤)، مجموعة قواعد تنظم هذا الحق، أبرزها:

(أ) أن يكون التعليم في بعض مراحله إلزامياً.

^{٧٠} انظر على سبيل المثال، من بين هذه القوانين، القانون رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٦ بإنشاء صندوق العمل في مملكة البحرين الذي نصت مادته الرابعة على أن من بين مهامه، (منح القروض الميسرة للمواطنين، وفق أحكام الشريعة الإسلامية لإنشاء وتمويل المشروعات الخاصة الصغيرة والمتوسطة)، وكذلك تقديم الخدمات الاستشارية لهم.

(ب) أن يكون التعليم في مراحله الأولى والأساسية مجانياً، على أن يكون التعليم مجانياً، على نحو تدريجي، في مراحله اللاحقة ومساقاته المتعددة^{٧١}.

(ج) أن يكون الالتحاق بالتعليم في المراحل غير الإلزامية، ميسوراً ومتاحاً للجميع.

(د) وجوب تشجيع التعليم الأساسي أو تكثيفه بقدر الإمكان، بالنسبة للأشخاص الذين لم يحصلوا على كامل فترة التعليم الابتدائي، وفي هذا إشارة إلى برامج محو أمية الكبار الذين هم خارج السن النظامية للتعليم.

وحين نتذكر أن القواعد الخاصة بالحق في التعليم التي تضمنتها الصكوك الدولية أقرت قبل ما يزيد على نصف قرن من الزمن، ونضع في الاعتبار أن التصور السائد في تلك المرحلة كان يربط هذا الحق عادة بالمراحل الأولى من عمر الإنسان، الطفولة والشباب، حيث كان يتم خلال هذه المراحل إعداداه وتأهيله للعمل والمشاركة في الحياة العامة، من خلال برامج تعليم وتدريب لفترة زمنية محددة، حين نتذكر كل ذلك، يمكن أن نفهم سبب إغفال هذه الصكوك معالجة حق كبار السن في التعلم، إلا بالفقر الضئيل المتصل بالأشخاص (الذين لم يحصلوا على كامل فترة التعليم الابتدائي).

^{٧١} المؤسف حقاً أن تأتي السياسات التي فرضتها المؤسسات المالية والنقدية الدولية على دول العالم - وخاصة النامية منها - في إطار ما عرف ببرامج الإصلاح الاقتصادي، طيلة العقود الثلاثة الأخيرة، متعارضة تماماً مع ما تنص عليه الصكوك الدولية والإقليمية بشأن حق الإنسان في التعليم، وخاصة مجانيته.

ولهذا يبدو الميثاق العربي لحقوق الإنسان متقدماً على الصكوك الدولية في معالجته حق الإنسان في التعلم، في مختلف المراحل العمرية المتقدمة، حيث نصت المادة (٦/٤١) منه على أن: (تضمن الدول الأطراف الآليات الكفيلة بتحقيق التعليم المستمر مدى الحياة لكل المواطنين، ووضع خطة وطنية لتعليم الكبار)، وبذلك يكون الميثاق الذي أقر في العام ٢٠٠٤ قد استجاب للتحول الجذري في مفهوم حق الإنسان في التعلم في مجتمع يتطور فيه العلم والتقانة بمعدلات متسارعة، مما يجعل مواكبتها من قبل الإنسان ضرورة لقدرته على التعامل مع عالم يتغير على نحو متواصل، وهذا يستدعي التخلي عن التصور الذي كان يربط تعلم الإنسان بمرحلة عمرية معينة حصراً.

وفي عالم اليوم، يفرض عاملان أساسيان، بشدة على جميع دول العالم أن تتبنى منظوراً جديداً إلى حق الإنسان في التعلم، أولهما/ الزيادة في معدلات الأعمار، وطول فترة بقاء الإنسان ضمن قوة العمل، والرغبة في تيسير فرص العمل لكبار السن، مما يجعل تمكين الإنسان من التعلم والتدريب على تحول مستمر ضرورة لبقائه قادراً على العمل والمشاركة في الحياة العامة. وثانيهما/ التجدد والتطور في المعارف العلمية والمهارات العملية على نحو متسارع جداً، مما يجعل أياً من هذه المعارف والمهارات تتقادم في وقت قصير، فيبدو الإنسان بحاجة إلى تجديد معارفه ومهاراته لكي لا يعيش حالة إغتراب عن مجتمع يخلفه وراءه، ويفرض عليه العزلة والاستبعاد.

ومراعاة لما تقدم، جاءت الصكوك الدولية المعنية بالشيخوخة، بمعالجات أكدت فيها على ضرورة تمكين كبار السن من ممارسة حقهم

في التعليم والتدريب^{٧٢}، حيث اعتبرت ذلك مدخلاً أساسياً لمعالجة نقص المعارف والمهارات، بسبب عدم حصول أعداد كبيرة من كبار السن على فرص تعليم كافية في أوقات مبكرة من أعمارهم من ناحية، ولتمكينهم من التعامل مع التطورات التقنية التي تحتاج إلى تطوير معارفهم ومهاراتهم من ناحية أخرى.

بالإضافة إلى ما تقدم، فإن (تقادم) ما كسبه الإنسان من معارف ومهارات في المراحل المبكرة من العمر - تعليمياً و/أو تدريبياً، يفقدها قيمتها، مما يفرض ضرورة تجديدها، فإذا أريد لكبار السن ألا ينسحبوا من قوة العمل، وأن يستمروا في العمل مدة أطول، فإن ذلك يقتضي حتماً تجديد معارفهم و/أو مهاراتهم، لا بل أنه قد يستلزم أحياناً إكساب كبير السن معارف ومهارات جديدة تماماً، فيما إذا أختار أن يمارس عملاً لحسابه الخاص، قد يختلف كلية عن العمل الذي أداه لسنوات طويلة من عمره.

ومن جانبها، أوردت دساتير دول المجلس نصوصاً خاصة بالحق في التعليم، اختلفت في مضمونها اختلافات جوهرية، وخلاصة أحكامها ما يلي:

أ/ لم تعترف بالتعليم - كحق من حقوق المواطن - اعترافاً صريحاً ومباشراً سوى دساتير ثلاث من دول المجلس هي قطر (المادة ٤٩)، والكويت (المادة ٤٠)، واليمن (المادة ٥٤)، بينما يستفاد الإقرار بهذا الحق للمواطن في دساتير الدول الأخرى، على نحو غير مباشر من نصوص تقرر كفالة الدولة كافة

^{٧٢} انظر خطة مدريد الدولية للشيوخوخة - التوجه الأول/ القضية ٤: الوصول إلى المعرفة والتعليم والتدريب.

الخدمات التعليمية (المادة ٧/أ من الدستور البحريني)، أو سعي الدولة إلى نشر التعليم وتعميمه (المادة ١٣ من الدستور العماني)، أو يستفاد هذا الاعتراف من عمومية النص الدستوري (المادة ١٧ من دستور الإمارات والمادة ٣٠ من النظام الأساسي السعودي).

ب/ اختلفت دساتير الدول الأعضاء في المجلس في موقفها من إلزامية ومجانية التعليم:

فدستور دولة الإمارات (المادة ١٧) ينص على إلزامية التعليم في مرحلته الابتدائية، ومجانيته في جميع المراحل.

ويتفق كل من دستور البحرين (المادة ٧/أ)، والكويت (المادة ٤٠)، على أن التعليم الابتدائي إلزامي ومجاني.

أما دستوراً كل من عمان (المادة ١٣)، والسعودية (المادة ٣٠)، فقد أورد كل منهما نصاً يتصف بالعمومية يقضي بأن (توفر الدولة التعليم العام)، دون بيان محدد بشأن مدى إلزاميته ومجانيته.

ويقرر الدستور القطري (المادة ٤٩)، أن الدولة تسعى لتحقيق إلزامية ومجانية التعليم العام وفقاً للقوانين المعمول بها في الدولة، دون إلزامها بذلك فعلاً.

ويكتفي الدستور اليمني (المادة ٥٤)، بالنص على إلزامية التعليم في المرحلة الأساسية، دون النص على مجانيته.

ج/ تضمنت دساتير دول المجلس نصوصاً بشأن مدى التزام الدولة بمحو الأمية، وقد اختلفت في ذلك اختلافاً ملحوظاً.

فدساتير كل من الإمارات (المادة ١٧)، والبحرين (المادة ٤٠)، والكويت (المادة ١/٧)، نصت على أن (يضع القانون الخطة اللازمة للقضاء على الأمية)^{٧٣}.

ونص كل من الدستور العماني (المادة ١٣)، واليميني (المادة ٥٤)، على أن تعمل الدولة على محو الأمية، مما يفيد التزامها بالسعي إلى تحقيق ذلك، وليس تحقيقه على نحو منجز.

وخلا الدستور القطري من نص صريح بشأن التزام الدولة بمحو الأمية. بينما أنفرد النظام السعودي بالنص صراحة في المادة (٣٠) منه، على أن الدولة تلتزم بمكافحة الأمية.

ويتضح مما تقدم عرضه، أن أياً من دساتير دول المجلس، لم يعالج على نحو صريح أو ضمني حق كبار السن في التعليم، إلا أنه إزاء عمومية نصوصها التي استعرضناها، يمكن القول بأنها - بوجه عام - لا تتعارض بأي شكل من الأشكال مع الإقرار لكبار السن بالحق في التعليم، وبالتزام الدولة بتوفيره لهم بالحدود التي وردت في هذه النصوص.

من ناحية أخرى، يجب التذكير هنا، بأن البعض من القوانين الوطنية ذات الصلة بالحق في التعليم، تضع أحياناً قيوداً على حصول بعض الأشخاص على أنواع معينة منه، أو الدخول في مراحل تعليمية محددة، بتحديد حد أقصى لسن المستفيد، مما يقف حائلاً دون تمكن كبار

^{٧٣} نصوص الدساتير الثلاثة معيبة في صياغتها، وذلك لأن القانون لا يضع (خطة)، بل يقرر (أحكاماً).

السن في هذه الحالة من الاستفادة من نوع التعليم، أو دخول المرحلة التعليمية، إذا كانوا قد تجاوزوا الحد الأقصى للسن المشترك لذلك.

٥/١/٢ - حق كبار السن في المشاركة في الحياة العامة:

يعد حق الإنسان في المشاركة في الحياة العامة/ السياسية والاجتماعية والثقافية والسياسة والاجتماعية والثقافية من بين الحقوق الأساسية التي يقرها القانون الدولي لحقوق الإنسان لكل شخص^{٧٤}، ويتفرع هذا الحق إلى العديد من الحقوق الفرعية، وهي:

- أ/ الحق في التجمع السلمي.
- ب/ الحق في تكوين الجمعيات والنقابات والأحزاب السياسية والانضمام إليها.
- ج/ الحق في المشاركة في إدارة الشؤون العامة للدولة، إما مباشرة، أو بواسطة ممثلين يختارون اختياراً حراً بصورة دورية وعامة، على أساس من المساواة، على أن يتم انتخابهم بطريق الاقتراع السري.
- د/ حق كل شخص في أن ينتخب ويُنتخب.
- هـ/ حق كل شخص في تولي الوظائف العامة.

والحقوق المذكورة مقرر قانوناً لكل الناس، دون تمييز بينهم، لأي سبب كان، لهذا يكون لكبار السن أن يمارسوها على قدم المساواة، مع الأشخاص الآخرين من الفئات العمرية المختلفة.

^{٧٤} انظر للتفصيل المواد (٢٠ و ٢١) من الإعلان العالمي و(٢١ و ٢٢ و ٢٥) من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وكذلك المادة (٢٤) من الميثاق العربي لحقوق الإنسان.

غير أن الواقع الحياتي شهد على مدى عدة عقود ممارسات تتعارض مع الاستنتاج الذي أشرنا إليه، حيث كان كبار السن موضع تهميش سياسي واقتصادي واجتماعي، نزل بأدوارهم في الحياة العامة - على مختلف الصُّعد - إلى أدنى الدرجات.

وأخذاً بالاعتبار التغيرات الديمغرافية المعاصرة، ممثلة بارتفاع نسب كبار السن بين مجموع السكان، والزيادة في معدلات الأعمار، وازدياد أهمية كبار السن كقوة مؤثرة ذات قيمة متزايدة في صنع القرارات عبر صناديق الاقتراع في دولهم، نحت الصكوك الدولية التي عنيت بحقوق كبار السن منحى يدعو إلى تفعيل مشاركتهم في الحياة السياسية والعامة بأن تتاح لهم الفرصة للمشاركة بنشاط بصياغة السياسات العامة على جميع المستويات، وخاصة تلك التي تؤثر مباشرة على رفاههم، وفي خدمة مجتمعاتهم المحلية، وكذلك في تمكينهم من تشكيل الرابطات والجمعيات الخاصة بهم، وإتاحة الفرصة الكافية لهم لممارسة جميع الأنشطة الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والرياضية والترفيهية والتطوعية^{٧٥}.

وأوردت دساتير دول المجلس - باستثناء النظام الأساسي السعودي - نصوصاً بشأن حق المشاركة نجمل خلاصتها بما يلي:

(أ) تضمنت ثلاثة من هذه الدساتير، هي البحريني (المادة ١/هـ)، والعماني (المادة ٩)، واليمني (المادتان ٤ و ٤٢)، نصوصاً تقر حق المواطن في المشاركة في الشؤون العامة، بوجه عام.

^{٧٥} انظر اعلان الامم المتحدة (١٩٩١) البند الخاص بالمشاركة، وخطة عمل مدريد الدولية للشيخوخة (٢٠٠٢) - التوجه الاول - القضية ١.

(ب) كفلت دساتير خمس دول هي الإمارات (المادة ٣٣)، والبحرين (المادة ٢٨/أ)، وعمان (المادة ٣٢)، وقطر (المادة ٤٤)، والكويت (المادة ٤٤). حق الاجتماع السلمي للمواطنين.

(ج) أقرت دساتير الدول الست: الإماراتي (المادة ٣٣)، البحريني (المادة ٢٧)، العماني (المادة ٣٣)، القطري (المادة ٤٥)، الكويتي (المادة ٤٣)، واليميني (٥٨) حق المواطنين في تكوين الجمعيات، وأضاف بعضها إلى ذلك النقابات.

(د) نصت دساتير البحرين (المادة ١/هـ)، وقطر (المادة ٤٢)، واليمن (المادة ٤٣). على حق المواطن في الانتخاب والترشح.

(هـ) وأقرت دساتير الدول الست مجتمعة: الإماراتي (المادة ٣٥)، البحريني (المادة ١٦/أ)، العماني (المادة ١٢)، القطري (المادة ٥٤)، والكويتي (المادة ٢٦)، واليميني (المادة ٢٨) حق المواطنين في إشغال الوظائف العامة.

وما أقرته دساتير دول المجلس من الحقوق التي أشرنا إليها، يكون لكبار السن أن يمارسوها شأنهم في ذلك شأن المواطنين من الفئات العمرية الأخرى، فلا توجد في هذه الدساتير نصوص تحول دون ممارسة كبار السن الحق في الاجتماع وتكوين الجمعيات والانضمام إليها، وفي الانتخاب والترشح، وفي المشاركة بالشؤون العامة، ولا يشذ عن ذلك سوى الحق في إشغال الوظائف العامة الذي يحرم منه كبار السن في العادة نتيجة تبني القوانين المنظمة للوظيفة العامة في دول

المجلس الاتجاه الذي يقر التقاعد الإجباري من الوظيفة العامة عند بلوغ سن معينة يحددها القانون، على النحو الذي سنشير إليه في موضع تالي من هذه الدراسة، وهو اتجاه تدعو الصكوك الدولية إلى التخلي عنه وإضفاء المرونة على سن التقاعد، كلما كان ذلك ممكناً.

٢/١/٦- حق كبار السن في الحصول على دخل يكفي لتغطية احتياجاتهم الأساسية:

أقرت الصكوك الدولية والإقليمية بشأن حقوق الإنسان حق الشخص في الحصول على دخل يكفي لتغطية احتياجاته واحتياجات أسرته الأساسية^{٧٦}. وهذا الدخل يتحقق في الأصل من ممارسة عمل يُدره، ويقع على الدولة واجب تمكين الشخص من ممارسة هكذا عمل، أو بتوفير دخل للشخص الذي يعجز عن الكسب على نحو دائم أو مؤقت من خلال النظم التي تنشئها وتديرها الدولة للتأمين والمعاشات والمساعدات الاجتماعية. وتوجب هذه المواثيق أن يحقق الدخل الذي يحصل عليه الشخص من أي من المصادر المذكورة، مستوى لائقاً من العيش اختلفت في تحديد ماهيته، وإن كانت في الغالب اشترطت فيه أن يؤمن للشخص وأسرته الضرورات الأساسية للعيش من غذاء وكساء ومسكن وخدمات وبيئة سليمة.

وحرصت الصكوك الدولية التي عنيت بحقوق الأشخاص كبار السن على إيلاء اهتمام كبير بتمكين الأشخاص من هذه الفئة العمرية من حقهم في أن يكون لهم دخل يكفي لتغطية احتياجاتهم واحتياجات أسرهم، ذلك لأن هذا الحق يكتسب بالنسبة لهم أهمية خاصة، نتيجة التناقص الذي

^{٧٦} أنظر المواد (٢٥) من الإعلان العالمي، (٩ و ١١) من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، (٣٦ و ٣٨) من الميثاق العربي لحقوق الإنسان.

يطراً - بسبب تقدمهم في السن - على قدرتهم على كسب الدخل بواسطة العمل، مما يعزز حاجتهم إلى دعم أسري ومجتمعي لتوفير هكذا دخل.

وللغرض المتقدم، اعتمدت هذه الصكوك الدولية (تحقيق الشيخوخة المأمونة) هدفاً تسعى إليه، وذلك كوسيلة للقضاء على فقر كبار السن، وفي هذا الشأن تضمنت الوثيقة التي حملت عنوان (مبادئ الأمم المتحدة المتعلقة بكبار السن - ١٩٩١)، نصاً ضمن بند (الاستقلالية) جاء فيه أنه: (ينبغي أن تتاح لكبار السن إمكانية الحصول على ما يكفي من الغذاء والماء والمأوى والملبس والرعاية الصحية، بأن يوفر لهم مصدر للدخل ودعم أسري ومجتمعي ووسائل للعون الذاتي).

ولبلوغ الغاية المشار إليها، تضمنت الصكوك الدولية تحديداً للوسائل اللازمة لذلك، بتمكين كبار السن من ممارسة العمل المدر للدخل ما رغبوا وما استطاعوا، دون تقييد هذه الممارسة بحد أعلى للسن، وفي حالة عجزهم عن ذلك، فيمنحهم معاشات ومساعدات تمكنهم من العيش، وتطوير نظم التأمين والمساعدات الاجتماعية بما يمكنها من توفير هذه المعاشات والمساعدات بكفاءة، بمراعاة الأعباء التي ألقتها التغيرات الديمغرافية على هذه النظم، مما عقد وصعب تمويلها وإدارتها.

وقد أوردت دساتير دول المجلس باستثناء الدستور القطري نصوصاً بشأن كفالة/ حماية الدولة للمواطن في مرحلة الشيخوخة، وجاءت نصوصها في هذا الشأن على الأغلب مرتبكة في صياغتها^{٧٧}، وخلاصة ما جاء فيها:

^{٧٧} يرجع هذا الارتباك في جانب أساسي منه، إلى الاستخدام غير الدقيق لمصطلحات الضمان الاجتماعي والتأمين الاجتماعي والمساعدات العامة والمعونة الاجتماعية، حيث يستخدم أغلبها في هذه الدساتير كمترادفات، مع وجود اختلافات جوهرية في مدلولاتها، وسنبحث في هذه المسألة لاحقاً.

(أ) الدستور الإماراتي (المادة ١٦): يحمي المجتمع الأشخاص العاجزين بسبب الشيخوخة، ويتولى مساعدتهم وتأهيلهم لصالحهم وصالح المجتمع، وتنظم قوانين المساعدات العامة والتأمينات الاجتماعية هذه الأمور.

(ب) الدستور البحريني (م ٥/ج): تكفل الدولة تحقيق الضمان الاجتماعي للمواطنين في حالة الشيخوخة... كما تؤمن لهم خدمات التأمين الاجتماعي والرعاية الصحية.

(ج) النظام الأساسي السعودي (م ٢٧): تكفل الدولة حق المواطن وأسرته في حالات ... الشيخوخة، وتدعم نظام الضمان الاجتماعي، وتشجع المؤسسات والأفراد على الإسهام في الأعمال الخيرية.

(د) النظام الأساسي العماني (م ٤/١٢): تكفل الدولة للمواطن وأسرته المعونة في حالة الشيخوخة وفقاً لنظام الضمان الاجتماعي.

(هـ) الدستور الكويتي (م ١١): تكفل الدولة المعونة للمواطنين في حالة الشيخوخة، كما توفر لهم خدمات التأمين الاجتماعي والمعونة الاجتماعية والرعاية الصحية.

(و) الدستور اليمني (م ٥٦): تكفل الدولة توفير الضمانات الاجتماعية للمواطنين كافة في حالات ... الشيخوخة.

ومن الاستعراض المتقدم يتضح أن كلاً من الإمارات والبحرين والكويت حددت وسائل ضمان الدخل في مرحلة الشيخوخة بـ(المساعدات العامة/ الضمان الاجتماعي) و(التأمين الاجتماعي)، بينما قصرها الدستور العماني على نظام الضمان الاجتماعي تحديداً، وشاركه السعودي في ذلك وأضاف إلى هذا النظام (تشجيع المؤسسات والأفراد على الإسهام في الأعمال الخيرية)، بينما اختار الدستور اليمني منهج التعميم في هذا الشأن، فأورد في نصه عبارة (توفير الضمانات الاجتماعية) دون بيان الطبيعة القانونية لهذه الضمانات.

وعلى كل حال، فإن دول المجلس أصدرت العديد من التشريعات الوطنية المنظمة لحقوق كبار السن في الحصول على دخل في مرحلة الشيخوخة، سوف نقوم بدراستها تفصيلاً لاحقاً.

غير أن ما تجب الإشارة إليه هنا، هو أن أياً من دساتير دول المجلس لم يتضمن نصاً يوجب أن يكون الدخل الذي يحصل عليه الشخص في مرحلة الشيخوخة كافياً لتوفير مستوى معيشة كاف له ولأفراد أسرته.

٧/١/٢ - حق كبار السن في الرعاية الصحية:

بخلاف حقوق الإنسان الأخرى، تعاملت الصكوك الدولية بشأن حقوق الإنسان، مع الحق في الرعاية الصحية بحذر شديد، مراعية في ذلك الصعوبات والأعباء المالية والإدارية والتقنية التي تواجهها الدول في توفيرها هذا الحق لمواطنيها. لذا نجد أن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان خلا من نص خاص يقر للشخص بهذا الحق، واكتفى بالإشارة إليه في المادة (١/٢٥) منه، حيث ورد فيها أن لكل شخص الحق في مستوى من

المعيشة، كاف للمحافظة على الصحة والرفاهية له ولأسرته، دون أن يفرض في هذا النص أي التزامات على الدولة لتوفير الرعاية الصحية لمواطنيها.

غير أن العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تجاوز نص الإعلان متقدماً عليه بشكل واضح، حيث نص في المادة (١/١٢) منه على أن: (تقر الدول الأطراف في العهد الحالي، بحق كل فرد في المجتمع، بأعلى مستوى ممكن من الصحة البدنية والعقلية). إلا أن العهد لم يغفل كلية صعوبة تحقيق هذا الحق عملياً، ولهذا أورد في الفقرة (٢) من المادة ذاتها، نصوصاً تسمح بإضفاء قدر كبير من المرونة والتدرج في وسائل وأساليب تحقيق هذا الحق، من أجل الوقاية من الأمراض، وخلق ظروف من شأنها أن تؤمن الخدمات الصحية والعناية الطبية في حالة المرض.

وتقدمت الفقرة (١) من المادة (٣٩) من الميثاق العربي لحقوق الإنسان في مضمونها على نص العهد الدولي المشار إليه، حيث نصت على أن: (تقر الدول الأطراف بحق كل فرد في المجتمع في التمتع بأعلى مستوى من الصحة البدنية والعقلية يمكن بلوغه، وفي حصول المواطن مجاناً على خدمات الرعاية الصحية الأساسية. وعلى مرافق علاج الأمراض دون أي نوع من أنواع التمييز).

غير أن الفقرة (٢) من المادة ذاتها، أضعفت كثيراً مضمون فقرتها الأولى، حيث أوردت بياناً بالتدابير التي تتخذها الدول الأطراف لتمكين

الأشخاص من حقهم في الرعاية الصحية، إذ اقتصرَت هذه التدابير على تلك التي تكفل الوقاية من الأمراض وتوفير الرعاية الصحية الأولية.

ومراعاة حقيقة أن حاجة الإنسان إلى الرعاية الصحية تشد مع تقدمه في السن، أولت الصكوك الدولية الخاصة بحقوق الأشخاص كبار السن اهتماماً مميزاً لحقهم في الرعاية الصحية، فأوجبت الوثيقة التي حملت عنوان (مبادئ الأمم المتحدة بشأن الشيخوخة/ ١٩٩١) في الفقرة (١١) منها (أن تتاح لكبار السن إمكانية الحصول على الرعاية الصحية، لمساعدتهم على حفظ أو استعادة المستوى الأمثل من السلامة الجسمية والذهنية والعاطفية، ولوقايتهم من المرض، أو تأخير إصابتهم به).

وخصصت خطة مدريد الدولية للشيخوخة/ ٢٠٠٢، التوجه الثاني منها لموضوع توفير الخدمات الصحية والرفاه في سن الشيخوخة، وفي هذا التوجه طرحت الخطة العديد من القضايا وحددت العديد من الأهداف ذات الصلة بحق كبار السن في الرعاية الصحية، من بينها اتخاذ الإجراءات اللازمة لوقاية كبار السن من الاعتلال، على ألا تقتصر هذه الإجراءات على تلك التي تؤثر على الحالة الصحية للفرد، وإنما يجب أن تتسع لكل الإجراءات المؤثرة في البيئة التي يعيش فيها من أجل وقايتهم من هكذا اعتلال.

وفي مجال خدمات الرعاية الصحية أوجبت الخطة توفيرها للجميع على قدم المساواة، وتعزيز وتطوير هذه الخدمات لتلبية احتياجات كبار السن، مع تركيز خاص على احتياجاتهم في مجال الصحة العقلية، وكذلك احتياجات ذوي الإعاقة منهم بهدف الحفاظ على الحد الأقصى من

القدرات الوظيفية لكبار السن المعاقين طوال حياتهم وتشجيعهم على المشاركة الفاعلة في المجتمع.

وبالرجوع إلى دساتير دول المجلس، نجدها تعاملت مع الحق في الرعاية الصحية، بقدر كبير من التردد والحذر، فاثنتان من هذه الدساتير فقط أضفيا وصف الحق صراحة عليه هما دستور البحرين (المادة ٨: لكل مواطن الحق في الرعاية الصحية)، ودستور اليمن (المادة ٥٥: الرعاية الصحية حق لجميع المواطنين)، بينما اعتبرت دساتير الإمارات (المادة ١٩)، والسعودية (المادة ٣١)، وقطر (المادة ٢٣)، والكويت (المادة ١١)، توفير الرعاية الصحية التزاماً على الدولة لمصلحة مواطنيها، حيث نصت هذه الدساتير على أن الدولة (تكفل/ توفر) هذه الرعاية للمواطنين، وهذا ينطوي على إقرار ضمني بحق المواطنين في هذه الرعاية.

والصيغة التي وردت في الدساتير المشار إليها تلزم الدولة بتوفير الرعاية الصحية، وبهذا يكون التزامها في هذا الشأن بالوصف القانوني (التزاماً بتحقيق غاية)، ولهذا فالتزام هذه الدول يختلف عن الالتزام الوارد في المادة (١٢) من الدستور العماني التي جاء فيها (تسعى - أي الدولة -، لتوفير الرعاية الصحية لكل مواطن). حيث أنها تفرض على الدولة (التزاماً ببذل عناية) فقط.

ولم تورد دساتير دول المجلس أي معالجات خاصة بشأن حق كبار السن في الرعاية الصحية، لأن مثل هذه المعالجات ترد عادة في قوانين، وعليه فإن ما يستنتج من عموم النصوص الدستورية المشار إليها، هو أن لكبار السن الحق في الرعاية الصحية - نوعاً وكماً - بالمساواة مع المواطنين من مختلف الفئات العمرية، مع إضفاء بعض الخصوصية على

هذا الحق بالنسبة لهذه الفئة العمرية، بما يجعله يتوافق مع احتياجاتها الخاصة، من الرعاية الصحية الوقائية والعلاجية، وهذا ما تفصله عادة القواعد اللائحية والقرارات التي تنظم تقديم هذه الخدمات لأفراد هذه الفئة.

٢/٢ - التنظيم القانوني لحق كبار السن في الحصول على دخل في دول المجلس:

أظهرت لنا هذه الدراسة، في العديد من المواضع السابقة، أن المتغيرات الديمغرافية من جهة، والمستجدات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من جهة أخرى، جعلت مسألة تمكين كبار السن من الحصول على دخل يغطي احتياجاتهم واحتياجات أفراد أسرهم الأساسية، لفترة زمنية - استطالت وما تزال تمتد - معقدة وصعبة التحقيق، مما دفع بالجهد الدولي إلى طرحها كواحدة من القضايا شديدة الإلحاح، التي تحتاج إلى إيجاد حلول جذرية لها، بعيداً عن الصيغ والأساليب التي استقرت في أغلب دول العالم على مدى العقود المنصرمة.

وفي هذا الإطار جاء طرح قضية تحقيق (الشيخوخة المأمونة) كمدخل للقضاء على فقر كبار السن، وتمكينهم من الحصول على ما يكفي من الغذاء والمأوى والملبس والرعاية الصحية، بأن يوفر لهم مصدر للدخل يتأتى مما يكسبونه من العمل الذي يجب أن تتاح لهم فرصة الاستمرار فيه، ما رغبوا وما استطاعوا، دون تقييد ذلك بحد أعلى للسن، وفي حالة عجزهم عن ذلك فبمنحهم معاشات ومساعدات تمكنهم من العيش، وتطوير نظم التأمين والمساعدات الاجتماعية، على النحو الذي يجعلها تستجيب للأعباء المستجدة في هذا الميدان.

وفي محاولة لمعرفة واقع الحال في دول المجلس بشأن هذه المسألة، سوف نخصص هذا الجزء من الدراسة لبيان توجهات التنظيم القانوني النافذ فيها، الذي يهدف إلى تمكين كبار السن من الحصول على دخل من غير العمل^{٧٨}، وذلك من خلال النظم القانونية التي أقرتها لهذه الغاية، وهي متعددة أهمها^{٧٩}:

- (١) نظم التأمين والمعاشات (التقاعد).
- (٢) النفقة الشرعية.
- (٣) نظم الضمان الاجتماعي/ المساعدات الاجتماعية (العامة).

وتتكامل النظم المشار إليها فيما بينها- بشكل أو بآخر- إلى الحد الذي يجعلها مظلة تغطي جميع كبار السن- ذكوراً وإناثاً-، بحيث يحصل كل منهم على دخل يكفيه لتغطية احتياجاته واحتياجات أسرته الأساسية.

غير أن الملاحظ- بوجه عام- على التنظيم القانوني النافذ في دول المجلس، أنه قد أسنقر على مضمون تقليدي، لم يساير التطورات في التوجهات الدولية المستجدة بشأن (مرونة سن التقاعد)، وهذا ما سيبدو لنا واضحاً من خلال ما سيأتي من تفاصيل تالية.

^{٧٨} سبق أن درسنا موضوع تمكين كبار السن من ممارسة الحق في العمل الذي يدر عليهم دخلاً في البند (٣/١/٢) من هذه الدراسة.

^{٧٩} إلى جانب النظم القانونية التي أشرنا إليها في المتن، يحصل كبار السن في دول المجلس على دخل يمكنهم من العيش من صناديق الزكاة، والجمعيات الخيرية وغيرها من مصادر الدعم المجتمعي.

والدخّل المشار إليه يقوم في العادة على فكرة التبرع والإحسان، ولا يتأطر في الغالب بإطار قانوني، ومن ثم يصعب عملياً إضفاء طابع الحق بمعناه القانوني على هكذا دخل، مما يخرج دراسته عن إطار موضوعنا.

١/٢/٢ - قوانين التأمينات والمعاشات في دول المجلس:

تضم المنظومات القانونية الوطنية في جميع دول المجلس، قانوناً أو أكثر للتأمينات الاجتماعية والمعاشات، يُمكن المشمولين بأحكامه من الحصول على معاش تقاعدي بشروط معينة تجمع في العادة ما بين بلوغ سن معينة وتحقيق عدد معين من الاشتراكات الشهرية المشترطة لذلك.

وباجتماع الشرطين معاً، يكون الشخص الذي يتقرر له الحق في المعاش، قد بلغ في العادة مرحلة الشيخوخة، أو أقرب منها، لذلك يعد المعاش التقاعدي إحدى الوسائل الأساسية - الفاعلة -، لتمكين كبار السن في دول المجلس من الحصول على دخل - بعد اعتزالهم العمل - إلا أنه يظل وسيلة ذات طبيعة - نخبوية -، إذ لا يحصل عليه إلا عدد معين من كبار السن الذين تتحقق فيهم الشروط المؤهلة للحصول عليه.

وسوف نتعرف على النظم القانونية للتأمين والمعاشات النافذة في دول المجلس، من خلال دراسة العديد من المسائل المتصلة بها تباعاً.

أولاً/ وحدة وتعدد نظم التأمين والمعاشات في الدولة:

تباينت دول المجلس فيما بينها، في اختيارها نهج (وحدة) التنظيم القانوني للحق في المعاشات فيها، أو (تعدد) هذا التنظيم، وتوزعت في هذا الشأن إلى اتجاهين رئيسيين:

الاتجاه الأول/ ضم ثلاثاً من دول المجلس هي الإمارات وقطر والكويت، حيث أخذت قوانين التأمينات الاجتماعية فيها بوحدة هذا

النظام بالنسبة للفئات المختلفة من العاملين لدى الغير بأجر، ولهذا
ضمنت الأحكام المنظمة لهذه التأمينات في قانون واحد.

(أ) ويعد قانون التأمينات الاجتماعية الكويتي الصادر بالأمر
الأميري رقم (٦١) لسنة ١٩٧٦ رائداً في هذا المجال، حيث
نصت المادة الثانية من قانون إصداره على سريان أحكامه
على الموظفين المدنيين بالدولة^{٨٠}. وعلى العمال الذين يعملون
لدى أصحاب العمل في القطاع الخاص، كما تضمن هذا
القانون باباً خاصاً (الباب الخامس) حمل عنوان (التأمين
الاختياري) الذي أنشأ صندوقاً لتأمين الشيخوخة والعجز
والمرض والوفاة للعاملين لحسابهم الخاص.

(ب) وأخذ قانون المعاشات والتأمينات الاجتماعية الإماراتي رقم
(٧) لسنة ١٩٩٩ بنهج مماثل لنهج القانون الكويتي، حيث
عرفت مادته الأولى، صاحب العمل لأغراض هذا القانون
بالجهات الحكومية التي تستخدم موظفين وعاملين لديها، وفي
القطاع الخاص على أنه: كل شخص طبيعي أو اعتباري،
يستخدم عمالاً مواطنين، لقاء أجر أياً كان نوعه.

وأخضع هذا القانون لأحكامه، العاملين لدى كل من الجهات
الحكومية وأصحاب العمل في القطاع الخاص الذين يستخدمون
عمالاً مواطنين تحديداً.

^{٨٠} أما العسكريون، فيخضعون في تقاعدهم لقانون خاص بهم هو القانون رقم (٦٩) لسنة ١٩٨٠.

(ج) ووفقاً للمادة (٢) من القانون رقم (٢٤) لسنة ٢٠٠٢، بشأن التقاعد والمعاشات في دولة قطر، تسري أحكام هذا القانون على:

(١) الموظفين القطريين الخاضعين لأحكام قانون الخدمة المدنية، ويشغلون وظائف دائمة.

(٢) الموظفين والعاملين القطريين في الهيئات والمؤسسات العامة، والشركات المساهمة وغيرها من الجهات التي يصدر بتحديدتها قرار من مجلس الوزراء.

وحسيلة هذين النصين أن قانون التقاعد والمعاشات القطري يطبق على الموظفين القطريين العاملين لدى الحكومة، كما أنه يطبق على العاملين القطريين في الشركات المساهمة - وهي منشآت خاصة من القطاع الخاص - وغيرها من الجهات التي تتحدد بقرار من مجلس الوزراء، وهذه العبارة فيها من المرونة ما يتيح لمجلس الوزراء أن يقرر شمول العاملين بكل منشآت القطاع الخاص بأحكام هذا القانون.

الاتجاه الثاني/ وأخذت به قوانين الدول الأربع الأخرى، وهي البحرين والسعودية وعمان واليمن، حيث أقامت كل من هذه الدول نظاماً ثنائياً أو متعدداً للتأمين والمعاشات، يقوم أساساً على خضوع موظفي الحكومة لنظام تقاعد خاص بهم، وخضوع العاملين في القطاع الخاص - تتبعهم فئات أخرى من العاملين، لنظام آخر.

(أ) ففي مملكة البحرين تتعدد نظم التأمين والمعاشات على النحو الآتي:

(١) نظام خاص بتقاعد موظفي الحكومة المدنيين ينظمه القانون رقم (١٣) لسنة ١٩٧٥ بشأن تنظيم معاشات ومكافآت التقاعد لموظفي الحكومة.

أما العسكريون فيخضعون لتنظيم خاص بهم ينظمه القانون رقم (١١) لسنة ١٩٧٦ بشأن تنظيم معاشات ومكافآت التقاعد لضباط وأفراد قوة دفاع البحرين والأمن العام.

(٢) نظام تأمين اجتماعي ينظمه القانون رقم (٢٤) لسنة ١٩٧٦/ قانون التأمين الاجتماعي، يطبق أساساً على الأشخاص الذين يعملون في منشآت (القطاع الخاص أو التعاوني أو المشترك)، بالإضافة إلى الأشخاص العاملين في المؤسسات والهيئات العامة ممن لم يرد بشأنهم نص خاص.

وبناء على ذلك، فإن ثلاثة صناديق للتقاعد، أنشئت بموجب القوانين المشار إليها، واحد لموظفي الحكومة المدنيين وآخر للعسكريين، وثالث للعاملين في القطاع الخاص ومن معهم من الفئات التي أشير إليها، وقد أنيطت إدارة الصناديق الثلاثة بموجب القانون رقم (٣) لسنة ٢٠٠٨، بالهيئة العامة للتأمين الاجتماعي.

(ب) وأخذت المملكة العربية السعودية أيضاً بنظام تعدد نظم التقاعد والمعاشات.

(١) فالعاملون المدنيون في الحكومة يخضعون لنظام التقاعد المدني الصادر في العام (١٣٩٣ هـ)، والعسكريون لنظام التقاعد العسكري الصادر في العام (١٣٩٥ هـ).

(٢) أما العاملون في القطاع الخاص والعاملون لدى الحكومة الذين لا يخضعون لأحكام قوانين تقاعد موظفي الدولة فيخضعون لنظام التأمينات الاجتماعية، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م ٣٣) بتاريخ ١٤٢١/٩/٣ هـ.

(ج) وبالاتجاه ذاته سارت سلطنة عمان:

(١) فموظفو الحكومة يخضعون لقانون معاشات ومكافآت ما بعد الخدمة لموظفي الحكومة المدنيين الصادر بالمرسوم السلطاني (٨٦/٢٦)، الصادر سنة ١٩٨٦.

(٢) أما العاملون في القطاع الخاص بموجب عقود عمل دائمة، فيخضعون لأحكام قانون التأمينات الاجتماعية الصادر بالمرسوم السلطاني (٩١/٧٢) بتاريخ ١٩٩١/٧/٢.

(د) وعلى النسق ذاته سارت الجمهورية اليمنية، حيث تعددت فيها نظم التقاعد والمعاشات على النحو التالي:

(١) تسري أحكام قانون التأمينات والمعاشات الصادر بالقرار الجمهوري (١٩٩١/٢٥) على: (موظفي الدولة وعمالها المعيّنين على وظائف دائمة، مدرج لها إتمادات في الميزانية العامة للدولة، وكذا موظفي وعمال القطاعين العام والمختلط، والمعارين رسمياً للعمل في هيئات أو منظمات عربية أو أجنبية. (المادة ٣ من القانون).

وقد استتنت المادة (٤) من القانون من التغطية بأحكامه عدة فئات هي: أفراد وضباط القوات المسلحة، والمستفيدين من أحكام قانون التأمينات الاجتماعية الخاص بعمال ومستخدمي القطاع الخاص، وأي فئة أخرى تخضع لنظام تقاعد خاص^{٨١}.

(٢) أما العاملون في القطاع الخاص فيخضعون لأحكام قانون التأمينات الاجتماعية الصادر بالقرار الجمهوري رقم (١٩٩١/٢٦) الذي تنص مادته الثالثة على أن: (تسري أحكام هذا القانون على جميع أصحاب الأعمال في القطاع الخاص، وعلى العاملين لديهم الذين بلغوا سن الخامسة عشرة، وعلى العاملين اليمنيين بالخارج).

^{٨١} ورد في نص المادة (٣/٤) من هذا القانون أنه لا يسري على (أي فئة أخرى لها نظم تقاعد خاصة تتعارض مع أحكام هذا القانون). وهذا النص يفيد - بمفهوم المخالفة - أن نظام التقاعد الخاص الذي (لا يتعارض) مع هذا القانون لا يكون سبباً للاستثناء. من ناحية أخرى، فإن التعارض المشار إليه يمكن أن يتخذ أحد مسارين، إما أن يكون لمصلحة المؤمن عليه بمنحه حقوقاً أفضل من التي يقررها القانون رقم (١٩٩١/٢٥)، أو العكس. وكان يفترض وقد سار القانون على نهج الاستثناء الذي ذكرناه، أن يقصره على حالة شمول المؤمن عليه بنظام تقاعد ومعاشات يقرر له مزايا أفضل من الواردة في القانون المستثنى من أحكامه.

وما نريد الإشارة إليه هنا، هو أنه يترتب - عادة - على تعدد نظم التأمين والمعاشات، وجود اختلافات جوهرية في طرق وأساليب إدارتها وتمويلها من جهة، كما يمكن أن ينشأ عن ذلك أيضاً تباين في الحقوق التي تقررها للمستفيدين منها من جهة أخرى، ولن ندخل في تفاصيل هذه المسائل إلا بالقدر الذي يتعلق بالحق في الحصول على معاش الشيخوخة، وكيفية تعامل هذه القوانين مع هذا الحق.

ومع وجود هذه الاختلافات، تشترك هذه النظم في خصائص مشتركة، أهمها: أنها تنظم تأميناً إلزامياً تتحقق التغطية به بحكم القانون، وأن تمويلها في العادة، هو تمويل ذاتي مصدره الأساس الاشتراكات التي يدفعها المؤمن عليهم وأصحاب العمل الذين يستخدمونهم، وأنها تدار من قبل مرفق عام تنشؤه الدولة، لا يهدف من نشاطه إلى تحقيق ربح^{٨٢}.

كما نشير أيضاً إلى أن القوانين المنظمة للتأمين والمعاشات، النافذة في أغلب دول المجلس، تضمنت نصوصاً هدفت إلى توسيع نطاق شمولها لتسري على فئات عديدة، بشروط وإجراءات خاصة، سعياً إلى تمكينها من الحصول على معاشات الشيخوخة، وأبرز هذه الفئات هي:

- ١ - العمال المستقلون، أي العاملون لحسابهم الخاص الذين لا يرتبطون بغيرهم بعلاقة عمل تابع مأجور.
- ٢ - أصحاب العمل.
- ٣ - العاملون المواطنون الذين يعملون خارج الحدود الإقليمية لدولهم.

^{٨٢} قد توجد أحياناً في بعض الدول نظم للتأمين والمعاشات، لا تديرها الدولة، وإنما جمعيات أو نقابات مهنية، كنقابات الأطباء والمحامين والمهندسين والمحاسبين والصحفيين ... الخ. ويقتصر الانتفاع من مزايا هذه النظم على أعضاء هذه الجمعيات والنقابات الذين ينتفعون من هذه النظم وفقاً للقواعد القانونية التي تنظمها.

ويستفيد المشمولون - من أفراد الفئات المشار إليها أو غيرها - من الحق في معاش الشيخوخة، وفقاً لأحكام التنظيم القانوني الذي ينظم حقهم في ذلك^{٨٣}.

ثانياً/ تأمين الشيخوخة:

تهدف قوانين التأمين والمعاشات، في جميع دول العالم، إلى تأمين المشمولين بها- المستفيدين من الحقوق التأمينية- ضد مجموعة من المخاطر الاجتماعية التي تتسبب- على نحو دائم أو مؤقت- في عجز المستفيد عن كسب عيشه بواسطة العمل، وذلك بتمكينه من الحصول على دخل بديل^{٨٤}.

وتتعدد المخاطر الاجتماعية هذه^{٨٥}، ويرجع البعض منها إلى ظروف العمل والمهنة، ومنها البطالة وإصابات العمل والأمراض المهنية، بينما يرجع البعض الآخر إلى أسباب بيولوجية تعود إلى الشخص نفسه، ومنها الشيخوخة والمرض والعجز والوفاة.

فالشيخوخة باعتبارها مرحلة عمرية تقتزن عادة بوهن القوى البدنية والعقلية للشخص، ولهذا فإنه متى بلغها يعجز عن الاستمرار في العمل، مما يتسبب في انقطاع مورد عيشه المتمثل في الدخل الذي كان يكسبه من هذا العمل، وهنا يأتي دور (تأمين الشيخوخة) كنظام قانوني يمكن

^{٨٣} انظر في تفصيل هذا الموضوع الدراسة التي قمنا بإعدادها بالتعاون مع المكتب التنفيذي لمجلس وزراء العمل بدول مجلس التعاون ونشرت بعنوان:

نظم وتشريعات التأمينات الاجتماعية في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية - سلسلة الدراسات الاجتماعية والعمالية - العدد ٤٠ - نوفمبر ٢٠٠٢، ص ٥٧ - ٦٤.

^{٨٤} د. يوسف الياس و د. عدنان العابد: قانون الضمان الاجتماعي - منشورات وزارة التعليم العالي والبحث العلمي - بغداد - الطبعة الأولى، ص ٢٨ - ٣٠.

^{٨٥} المرجع السابق، ص ٧٩ وما بعدها.

المؤمن عليه، من أن يحصل على معاش متى أستجمع الشروط اللازمة لذلك، ومن بينها، لا بل في مقدمتها، بلوغ سن الشيخوخة التي يحددها القانون.

وتختلف قوانين التأمين والمعاشات في مختلف دول العالم اختلافاً جوهرياً في تعاملها مع (الشيخوخة)، كسبب للحصول على معاش التقاعد في مسألتين أساسيتين:

الأولى/ تكييفها لبلوغ سن الشيخوخة، حيث توزعت في هذا الشأن إلى اتجاهين رئيسيين:

١ - الاتجاه الأول: يرى في بلوغ سن الشيخوخة (سبباً) موجباً لإحالة الشخص على التقاعد، بحيث لا يجوز له الاستمرار في العمل بعد ذلك.

٢ - الاتجاه الثاني: يعتبر بلوغ سن الشيخوخة مجرد شرط يؤهل الشخص، إلى جانب شروط أخرى، للحصول على معاش التقاعد، فيكون بلوغ هذه السن، محققاً لأحد الشروط الأساسية المشترطة لهذا الغرض، دون أن يرتب بذاته أثراً إلزامياً متمثلاً بوجوب إحالة الشخص على التقاعد، وإنهاء العلاقة التي تربطه بجهة العمل.

وتكاد قوانين التأمين والمعاشات التي تسري على موظفي الحكومة تجمع على الأخذ بالاتجاه الأول، بينما تأخذ القوانين التي تسري على العاملين في القطاع الخاص بالاتجاه الثاني.

وسوف نتعرف بعد قليل على موقف القوانين النافذة في دول المجلس من كل من الاتجاهين.

الثانية/ تحديدها لسن الشيخوخة، ويرجع اختلاف القوانين في هذه المسألة الأساسية إلى جملة عوامل ديمغرافية واقتصادية واجتماعية ومناخية، متداخلة مع بعضها، تؤدي بالنتيجة إلى تحديد هذه السن في أعمار مختلفة، تكون في الدول النامية في العادة، أقل من نظيراتها في الدول المتقدمة.

ثالثاً/ المعايير الدولية والعربية في تحديد سن الشيخوخة لأغراض التقاعد:

عُني مؤتمر العمل الدولي، في وقت مبكر نسبياً بموضوع تحديد سن الشيخوخة لأغراض التقاعد، ففي الدورة السابعة عشرة من دورات انعقاده، التي انعقدت في يونيو ١٩٣٣، أقر هذا المؤتمر اتفاقيتين دوليتين تتصلان مباشرة بهذا الموضوع هما:

١ - الاتفاقية الدولية رقم (٣٥) بشأن تأمين الشيخوخة الإلزامي للمستخدمين في المشاريع الصناعية والتجارية والمهن الحرة والعاملين في منازلهم وخدم المنازل.

٢ - الاتفاقية الدولية رقم (٣٦) بشأن تأمين الشيخوخة الإلزامي للمستخدمين في المشاريع الزراعية.

وقد تضمنت الاتفاقيتان نصاً متطابقاً في المادة (٤) من كل منهما، جاء فيه: يستحق الشخص المؤمن عليه معاش الشيخوخة في سن تحدده

القوانين أو اللوائح الوطنية، على ألا تتجاوز في حالة نظم تأمين المستخدمين الخامسة والستين.

وأعتمد المؤتمر في دورة انعقاده ذاتها، التوصية الدولية رقم (٤٣) بشأن المبادئ العامة للتأمين ضد العجز والشيخوخة والوفاء، أوصى في البند (١١) منها، بأنه في حالة نظم التأمين التي تتجاوز فيها السن المحددة لاستحقاق المعاش سن الستين، بتخفيض هذه السن إلى الستين، على أن ينفذ ذلك على مراحل عند الاقتضاء، وسنعود بعد قليل إلى إلقاء مزيد من الضوء على مبررات هذه التوصية.

وعاد المؤتمر إلى معالجة الموضوع ثانية في دورة انعقاده الخامسة والثلاثين في العام ١٩٥٢، حيث أقر في هذه الدورة، الاتفاقية الدولية رقم (١٠٢) بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي، خصص المادة (٢٦) منها لتحديد سن الشيخوخة حيث أوضحت الفقرة (١) منها أن الحالة الطارئة التي يغطيها التأمين هي (العيش بعد بلوغ سن مقررة)، وفي تحديدها لهذه السن نصت الفقرة (٢) من المادة على أن: (لا يجوز أن تتجاوز السن المقررة ٦٥ سنة، أو سناً أعلى يمكن أن تحدده السلطة المختصة^{٨٦}، مع إيلاء الاعتبار الواجب لقدرة الكبار على العمل في البلد المعني).

وراجع مؤتمر العمل الدولي، المعايير الخاصة بتحديد السن المقررة للتقاعد بسبب الشيخوخة، مرة أخرى في الدورة (٥١) المنعقدة في يونيو

^{٨٦} تبدو لنا عبارات هذه الفقرة غير منسجمة مع بعضها، فإذا كان للسلطة المختصة أن تحدد سناً أعلى من ٦٥ سنة، فلا يبقى أي معنى للعبارة الأولى (لا يجوز أن تتجاوز السن ...).

١٩٦٧، حيث أقر الاتفاقية الدولية رقم (١٢٨) بشأن إعانات العجز والشيخوخة والورثة، التي جاء في مادتها الخامسة عشرة ما يلي:

١ - الحالة الطارئة المغطاة هي العيش بعد بلوغ سن مقررة.

٢ - لا تزيد السن المقررة عن ٦٥ سنة، أو أي سن أعلى قد تحددها السلطة المختصة^{٨٧}، بمراعاة المعايير السكانية والاقتصادية والاجتماعية التي تبين إحصائياً.

٣ - إذا كانت السن المقررة (٦٥) سنة أو أكثر، تخفض بالنسبة للأشخاص العاملين في مهن يعتبرها التشريع الوطني في مفهوم إعانة الشيخوخة، مهناً شاقة أو غير صحية.

وما يستخلص من المعايير الدولية التي عرضناها، نجمله بالآتي:

(١) أن هذه المعايير دأبت على تحديد السن المؤهلة للحصول على معاش تقاعد الشيخوخة، وليس تحديد السن الموجبة للإحالة على التقاعد.

(٢) أنها ألتزمت منهج تحديد (حد أعلى) للسن المشار إليها، غير أن منهجها هذا تغير في العام ١٩٥٢ وما تلاه، عما كان عليه في العام ١٩٣٣، ففي حين حددت الاتفاقيتان (٣٥) و(٣٦) الحد الأعلى للسن بخمس وستين سنة تحديداً قاطعاً، أجازت

^{٨٧} لاحظ كيف كرر النص العبارة غير الدقيقة لنص المادة (٢٦) من الاتفاقية رقم (١٠٢).

الاتفاقيتان (١٠٢) و(١٢٨) للسلطة المختصة أن تحدد سنّاً أعلى من ذلك، دون إيراد حد أعلى له لا يجوز تجاوزه.

(٣) اختلفت الاتفاقية (١٠٢) في تبريرها لجواز قيام السلطة المختصة بتحديد السن بما يزيد على (٦٥) سنة، عن التبرير الذي اعتمدته الاتفاقية (١٢٨) لذلك.

فالمادة (٢/٢٦) من الاتفاقية رقم (١٠٢) أوجبت في حالة التجاوز (إيلاء الاعتبار الواجب لقدرة الكبار على العمل في البلد المعني)، مما يعني ربط هذا التجاوز بالمستوى الصحي ومعدلات الأعمار في البلد، بينما جاءت المادة (٢/١٥) من الاتفاقية رقم (١٢٨) بتبرير أكثر شمولاً بإلزامها (بمراعاة المعايير السكانية والاقتصادية والاجتماعية التي تبين إحصائياً).

ولن تبدو صورة المعايير الدولية بشأن تحديد السن المؤهلة للحصول على معاشات أو مكافآت التقاعد جلية، مكتملة الأبعاد، إلا بالرجوع إلى هذه المعايير في توجهاتها العامة التي وردت في كل من التوصية الدولية رقم (٤٣) بشأن المبادئ العامة للتأمين ضد العجز والشيخوخة والوفاء، والتوصية الدولية رقم (١٦٢) بشأن العمال المسنين^{٨٨}. حيث تضمنت هاتان التوصيتان معايير دولية تؤشر اتجاهات عامة بهذا الشأن، تعكس بشكل واضح تحولاً جوهرياً في منظور منظمة

^{٨٨} يرجى الرجوع الى ما أوردناه من معلومات بشأن هذه التوصية في البند (٢/٤/١) من الفصل الأول من هذه الدراسة.

العمل الدولية الخاص بالموضوع الذي نحن بصدد^{٨٩}، أننتقل بهذا المنظور باتجاهين مختلفين تماماً.

(أ) ففي البند (١١) من التوصية الدولية رقم (٤٣) التي اعتمدها مؤتمر العمل الدولي في العام ١٩٣٣ ورد ما يلي:

(يوصي المؤتمر، بشأن نظم التأمين التي تتجاوز فيها السن المحددة لاستحقاق المعاش سن الستين، وكوسيلة لتخفيف الضغط عن سوق العمل، وضمان راحة المسنين، بتخفيض هذه السن إلى الستين، إذا كان الوضع السكاني والاقتصادي والمالي للبلد يسمح بذلك، على أن ينفذ ذلك على مراحل عند الاقتضاء).

ويتضح من عبارات هذا النص المعياري الدولي، أن هدفه الأساس كان السعي إلى تخفيض السن المؤهلة لاستحقاق المعاش ليصبح ستين سنة، حيث كان ذلك يجد تبريره في تاريخ إقرار المعيار في العام ١٩٣٣ في سببين ورد النص عليهما صريحاً فيه، هما: تخفيف الضغط عن سوق العمل بانسحاب المسنين من هذه السوق لإتاحة فرص العمل لإشغالها من قبل الفئات العمرية الأصغر سناً، وضمان راحة المسنين، بتمكينهم من الراحة بعد

^{٨٩} يبين ورود هذه المعايير المعبرة عن الاتجاهات العامة في توصيات، أنها لا تلقى قبولاً واسعاً من الدول الأعضاء في المنظمة، يرتقي بها إلى المستوى الذي يجعلها موضوعاً لاتفاقية دولية. ويتضح ذلك جلياً من الرجوع إلى نص المادة (١/١٩) من دستور منظمة العمل الدولية الذي جاء فيه: (١/١٩) : متى قرر المؤتمر اعتماد أي مقترحات تتعلق ببند في جدول الأعمال، يكون عليه أن يقرر ما إذا كان ينبغي أن تصاغ هذه المقترحات: (أ) في شكل اتفاقية دولية، أم (ب) في شكل توصية يقتضيها كون الموضوع محل البحث، أو جانب من جوانبه، لا يعتبر مناسباً أو صالحاً لأن يكون، في ذلك الحين، مادة لاتفاقية).

عناء سنوات العمل الطويلة، لفترة زمنية قصيرة بسبب تدني متوسطات الأعمار في حينه.

(ب) وعلى النقيض من ذلك جاءت المعايير الدولية التي تضمنتها التوصية الدولية رقم (١٦٢) التي اعتمدها مؤتمر العمل الدولي في العام ١٩٨٠، حيث تضمن البنود (٢١) و (٢٢) معايير تقضي بما يلي:

١/ اتخاذ التدابير التي ترمي إلى أن يكون التقاعد اختيارياً، في إطار نظام يسمح بالانتقال تدريجياً من الحياة العملية إلى النشاط الحر.

٢/ جعل السن المؤهل لمعاش الشيخوخة مرناً.

٣/ مراجعة الأحكام القانونية وغيرها من الأحكام التي تجعل إنهاء الاستخدام إلزامياً عند بلوغ سن معينة.

وحصيلة هذه المعايير تتمثل في التحول عن فكرتي تحديد حد أعلى للسن المؤهلة للحصول على معاش التقاعد من ناحية، والإلزام بالتقاعد عند بلوغ سن معينة من ناحية أخرى، إلى فكرتين بديلتين هما (المرونة) في تحديد السن المؤهلة للحصول على المعاش بدلاً من التحديد الجامد لهذه السن، و (الاختيار) بدلاً من (الإلزام) في الإحالة على التقاعد.

ولا يعني هذا التحول، تخلياً عن معياري (الرغبة والقدرة) للاستمرار في العمل بالنسبة لكبار السن، وإنما تعني (المرونة) تأكيداً للالتزام بهما، فلا يلزم صاحب العمل بالاستمرار في استخدام شخص فقد

قدرته على العمل كلياً أو جزئياً، حيث يتاح لصاحب العمل هذا أن ينهي علاقة العمل لعجز العامل، أو لأن يكيف شروط ونوع العمل حسب قدرة العامل، كما أن العامل ذاته لا يلزم بالاستمرار في العمل خلاف إرادته ورغبته في ذلك، حيث يكون له الحق في إنهاء علاقة العمل بمراعاة الشروط القانونية أو التعاقدية، بما في ذلك طلب الإحالة على التقاعد متى رأى أن له مصلحة في ذلك.

وعلى خلاف ما لقيه هذا الموضوع من اهتمام من منظمة العمل الدولية، فإنه لم يحظَ إلا بعناية ضئيلة للغاية من منظمة العمل العربية، التي لم تخصص له من نشاطها المعياري إلا حيزاً ضيقاً جداً، أهمه ما تقرر في المادة (٢٦) من الاتفاقية العربية رقم (٣) بشأن المستوى الأدنى للتأمينات الاجتماعية التي أقرها مؤتمر العمل العربي في دورة انعقاده الأولى في العام ١٩٧١^{٩٠}، حيث نصت هذه المادة على ما يلي:

(يجب أن يتضمن التشريع الوطني تأمين معاش في حالة الشيخوخة "التقاعد"، ويحدد على الأخص:

- (أ) سن الشيخوخة، أو التقاعد.
- (ب) مدة الاشتراك، أو مدة الخدمة الموجبة لاستحقاق المعاش.
- (ج) أساس حساب المعاش).

والملاحظ على النص أنه خلا من أي معايير تحكم الحق في معاش الشيخوخة مكتفياً بالنص على وجوب أن يتضمن التشريع الوطني تأميناً على الشيخوخة، محيلاً في تحديد كل ما يتصل به من شروط إلى

^{٩٠} لم تصادق على هذه الاتفاقية - على الرغم من مرور أربعة عقود من الزمن على إقرارها - سوى ست دول عربية، ليس من بينها أي من دول المجلس.

التشريع الوطني ليقررها دون التقيد بأي معايير، بما في ذلك تحديد (سن الشيخوخة، أو التقاعد).

ويبدو ظاهر هذا النص أنه يلزم بأن يحدد القانون الوطني سن التقاعد، لا السن المؤهلة للحصول على معاش تقاعد الشيخوخة، وفي هذا يختلف اختلافاً جوهرياً عن المعايير الدولية التي عرضناها بهذا الشأن.

وتجدر الإشارة إلى أن هذا النص المعياري العربي لم يكن موضع مراجعة على مدى أربعة عقود من الزمن أنقضت على اعتماده، ولهذا ظل بعيداً عن مسايرة التغيرات التي طرأت على المستوى الدولي بشأن تقاعد الشيخوخة.

رابعاً/ موقف قوانين دول المجلس من الحق في معاش الشيخوخة:

اتخذت القوانين النافذة في دول المجلس اتجاهين مختلفين في معالجتها هذه المسألة وذلك على التفصيل التالي:

الاتجاه الأول/ التزمته القوانين التي تسري أحكامها كقاعدة على الموظفين العاملين لدى الحكومة، وهذه القوانين هي تلك التي تنظم (الخدمة المدنية) في الدولة، بالإضافة إلى قوانين التأمين والمعاشات التي تسري عليهم، وخلاصة أحكامها في هذا الشأن ما يلي:

(أ) تجمع قوانين الخدمة المدنية في دول المجلس على أن من بين الأسباب التي تنتهي بها خدمة الموظف، (بلوغ سن

معينة) اتفقت ست من هذه القوانين على أنها (ستون سنة)^{٩١}، بينما جعلها القانون الكويتي خمساً وستين سنة بالنسبة للكويتيين وستين سنة بالنسبة لغيرهم مع جواز مدها إلى خمس وستين^{٩٢}. ووصفت ثلاثة من قوانين دول المجلس هي الإماراتي والسعودي واليميني هذه السن بأنها (سن التقاعد/ السن النظامية- القانونية للإحالة على التقاعد)، بينما لم تطلق قوانين عمان وقطر والكويت عليها أي وصف إذ أوردتها مجردة، في حين وصفها القانون البحريني في المادة (١/٢٥) منه وصفاً غير محدد الدلالة حيث جاء فيها أن خدمة الموظف تنتهي ببلوغ السن المقررة (لترك الخدمة).

(ب) جعلت قوانين دول المجلس المنظمة للإحالة على التقاعد بلوغ السن المشار إليها في (أ) سبباً يوجب انتهاء الخدمة الوظيفية بالإحالة على التقاعد^{٩٣}، ومع أن هذه النتيجة تستفاد على نحو مباشر من النصوص المقررة لذلك، إلا أن بعض هذه القوانين أكد هذا الحكم بعبارات صريحة، قطعاً لأي شك بشأنها، ومن ذلك:

^{٩١} أنظر المواد (١/٩٠) من قانون الخدمة المدنية الإماراتي رقم (٢٠٠١/٢١)، (١/٢٥ و ١/٢٦) من قانون الخدمة المدنية البحريني رقم (٢٠١٠/٤٨)، (٣٠/د) من نظام الخدمة المدنية السعودي (المرسوم ١٣٩٧/٤٩)، والمادة السادسة من لائحة انتهاء الخدمة الصادرة بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم (٨/١٣/١) وتاريخ (١٤٢٣/٨/٢٠ هـ)، (١/٤٠) من قانون الخدمة المدنية العماني رقم (٢٠٠٤/١٢٠)، (١/١٠٧) من قانون الخدمة المدنية القطري رقم (٢٠٠١/١)، (١/١١٩) من قانون الخدمة المدنية اليمني رقم ١٩٩١/١٩ بدلالة المادة (٢٠) من قانون التأمينات والمعاشات اليمني رقم ١٩٩١/٢٥.

^{٩٢} المادة (٩/٣٢) من قانون الخدمة المدنية الكويتي رقم (١٩٧٩/١٥)، وتضيف هذه المادة: (أما أئمة المساجد وخطباؤها ومؤذنها ومغسلو الموتى فتنتهي خدمتهم ببلوغ سن الخامسة والسبعين).

^{٩٣} تشير إلى أن كلاً من قانون تنظيم معاشات ومكافآت التقاعد البحريني رقم (١٩٧٥/١٣) (المادة ١/ز) وقانون التأمينات والمعاشات اليمني رقم (١٩٩١/٢٥) (المادة ١/٢٠) حدد سن التقاعد الإلزامي للمرأة بـ (٥٥) سنة.

(١) نصت المادة (١٥) من نظام التقاعد المدني السعودي (١٣٩٣هـ) على أن: (يحال الموظف على التقاعد حتماً عند بلوغه الستين).

كما نصت المادة (٦/أ) من لائحة انتهاء الخدمة السعودية (١٤٢٣هـ) على أن: (يحال الموظف على التقاعد بقوة النظام عند إكماله سن الستين)^{٩٤}.

(٢) ونصت المادة (٢٠) من قانون التأمينات والمعاشات اليمني (١٩٩١/٢٥) على أن يكون التقاعد إلزامياً في الحالات التالية:

(١) - بلوغ المؤمن عليه سن (٦٠) للرجل والمرأة (٥٥) سنة.^{٩٥}

وعبارات (حتماً) و(وبقوة النظام) و(إلزامياً) لا تترك مجالاً للشك في أن الإحالة على التقاعد تكون وجوبية عند تحقق الشرط الموجب لها، وهو بلوغ سن الإحالة على التقاعد، دون إيلاء أي اعتبار لرغبة الموظف في الاستمرار في العمل وقدرته الشخصية على ذلك.

^{٩٤} اختلفت صياغة العديد من نصوص قوانين الخدمة المدنية وقوانين التأمين والمعاشات في دول المجلس، بسبب استعمالها غير الدقيق لعبارتي (بلوغ سن الستين) و(إكمال سن الستين)، على أنهما تفيدان المعنى ذاته، بينما الصحيح أن بين العبارتين فرقاً جوهرياً (فبلغ) سن الستين يعني أنه أدرك يومها الأول، وأكمل سن الستين يعني أنه أدرك يومها الأخير، والفرق بين العبارتين زمنياً سنة كاملة.

^{٩٥} أعتبر القانون اليمني في المادة (٢/٢٠) من بين حالات الإحالة الوجوبية على التقاعد (إكمال الموظف مدة خدمة فعلية قدرها (٣٥) سنة كملة)، دون ربط ذلك ببلوغ سن معينة. ويؤدي التطبيق العملي لهذا النص إلى هدر كبير في القوى العاملة التي تستبعد من الخدمة الوظيفية وجوباً وهي في أوائل الخمسينيات من عمرها.

(ج) مع أخذ ما ذكر في (ب) بنظر الاعتبار، أجازت قوانين دول المجلس مد خدمة الموظف إلى ما بعد بلوغه سن الإحالة على التقاعد بشروط وإجراءات خاصة^{٩٦}، لمدة خمس سنوات كحد أقصى، مع إجازة تجاوزها في حالات محددة وبموافقات من جهات عليا.

ويتوقف مد خدمة الموظف على أن تستدعيه مبررات الصالح العام، وأن تتوفر لدى الموظف نفسه الرغبة في ذلك، والشرطان المذكوران تحصيل حاصل لأن قرار المد لا يتخذ إلا إذا طلب الموظف ذلك بإرادته، ووافقت عليه جهة العمل متى وجدت أن قبوله يحقق الصالح العام. ومع ذلك أشارت بعض القوانين إلى ذلك صراحة.

وبناء على ذلك، وما دام قرار مد خدمة الموظف يتوقف على صدور قرار من السلطة المختصة، فإن هذا المد لا يدخل في مفهوم (مرونة) الإحالة على التقاعد الذي سبقت الإشارة إليه، لأن المرونة تستدعي تكيف الإحالة مع رغبة وقدرة الموظف نفسه، وتهيئة شروط وبيئة العمل لتمكينه من الاستمرار في العمل لأطول مدة ممكنة.

(د) ولا يترتب للشخص الذي يبلغ سن الإحالة على التقاعد حق في الحصول على معاش تقاعدي، إلا إذا توفر فيه الشرط

^{٩٦} راجع المواد (٩١) من قانون الخدمة المدنية الإماراتي، (١/٢٦) من قانون الخدمة المدنية البحريني، (٣٠/د) من نظام الخدمة المدنية السعودي والمادة (١/٦) من لائحة انتهاء الخدمة الصادرة عن مجلس الخدمة المدنية في المملكة، (١٤١) من قانون الخدمة المدنية العماني، (١٠٨) من قانون الخدمة المدنية القطري، بينما أجازت المادة (٢٢) من قانون التأمينات والمعاشات اليمني التعاقد، أو إعادة تعيين المتقاعد لمدة لا تزيد على خمس سنوات.

الذي تجمع عليه قوانين دول المجلس، وهو أن تبلغ مدة خدمته الفعلية عدداً محدداً من السنوات، هو على الأغلب خمس عشرة سنة^{٩٧}. فإذا انتهت خدمة الموظف بالإحالة على التقاعد وجوباً لبلوغه السن القانونية، دون توفر شرط مدة الخدمة المؤهلة للحصول على معاش تقاعدي، يمنح مكافأة تقاعد (دفعة واحدة) تحسب وفقاً للقواعد الواردة في القانون بشأن كيفية حسابها، ويحرم بذلك من الحصول على معاش تقاعدي دوري.

ومتى توفرت في المحال على التقاعد بسبب (الشيخوخة - أي بلوغ سن التقاعد) شروط استحقاقه المعاش، يصرف له هذا المعاش ما دام حياً، دون انقطاع، لا بل أن الحق في هذا المعاش ينتقل بوفاته إلى المستحقين عنه، الذين تتوافر فيهم الشروط المحددة في القانون الوطني.

بالإضافة إلى ذلك، فإن الموظف الذي يحال على التقاعد لأي سبب من الأسباب القانونية للإحالة - غير بلوغ سن التقاعد -، يستمر على تقاضي معاش التقاعد طيلة حياته، ومن ذلك خلال مرحلة الشيخوخة، كما أن حقه في هذا المعاش ينتقل بوفاته إلى المستحقين عنه إن وجدوا وتوافرت فيهم شروط الاستحقاق القانونية.

^{٩٧} في قانون معاشات ومكافآت ما بعد الخدمة لموظفي الحكومة العمانيين حددت هذه المدة بعشر سنوات (م ٢٢/أ). وحددتها المادة (٤/١٩) من قانون التأمينات والمعاشات اليمني بعشر سنوات للمرأة فقط.

الاتجاه الثاني/ أخذت به القوانين التي تطبق أحكامها على العاملين في منشآت القطاع الخاص (والفئات الأخرى الملحقه بهم)، وهذه القوانين - كقاعدة - هي قوانين العمل، فيما يتعلق بتنظيم العلاقة بين العامل وصاحب العمل، بما في ذلك إنهاء هذه العلاقة، وقوانين التأمينات الاجتماعية فيما يتعلق باستحقاق من تنتهي خدمته من العمال معاشاً تقاعدياً. وتتلخص أحكام هذه القوانين فيما يلي:

(أ) خلافاً لنهج قوانين الخدمة المدنية في تحديد سن الإحالة على التقاعد على نحو وجوبي، فإن القوانين المنظمة لعلاقات العمل في القطاع الخاص تخلو من نصوص مماثلة، فهي لا تجعل بلوغ العامل سناً معينة، سبباً موجباً لانتهاء علاقة العمل. وبهذا الاتجاه جاءت أحكام قوانين العمل في دول المجلس عموماً، فلا يتضمن أي منها نصاً عاماً يقضي بانتهاء علاقة العمل بين العامل وصاحب العمل الذي يستخدمه بحكم القانون، متى بلغ العامل سناً معينة.

ويصدق ما تقدم على نظام العمل السعودي وقانون العمل اليمني اللذين تضمنتا نصين يفيدان اعتبار بلوغ العامل سناً معينة من بين الأسباب التي ينتهي بها العقد^{٩٨}. غير أنهما لا تجعلانه سبباً ملزماً - على نحو وجوبي - لإنهاء عقد العمل. فالنظام السعودي يجيز الاتفاق بين طرفي العقد على خلاف حكم النص، بينما يوقف القانون اليمني إنهاء العقد في هذه الحالة على رغبة أحد طرفيه التي يعبر عنها كتابة بإشعار يوجهه إلى الطرف الآخر.

^{٩٨} يرجى الرجوع إلى ما قلناه في البند (٣/١/٢) من هذه الدراسة بشأن المادة (٤/٧٤) من نظام العمل السعودي، والمادة (٣٦) من قانون العمل اليمني.

(ب) تشترط قوانين التأمينات الاجتماعية النافذة في دول المجلس لحصول العامل المنتهية خدمته ببلوغ سن الشيخوخة على معاش التقاعد، أن يكون لديه عدد من الاشتراكات الشهرية في التأمين - أو الخدمة المحسوبة لأغراض التأمين - لا يقل عن حد أدنى معين^{٩٩}، فإذا تخلف هذا الشرط تصرف للعامل المنتهية خدمته مكافأة نهاية خدمة (دفعة واحدة)^{١٠٠}.

ولغرض تجنب النتيجة المشار إليها، التي تعد سلبية في نتائجها على العامل وأسرته، سعت قوانين دول المجلس إلى تمكين العامل من تجنبها بوسائل وأساليب مختلفة^{١٠١}، منها إجازة استمراره في العمل مدة إضافية لاستكمال المدة المشترطة للحصول على المعاش التقاعدي^{١٠٢}، أو شراء مدة خدمة افتراضية تكفي لاستكمال المدة اللازمة للحصول على معاش، مقابل دفع الاشتراكات المترتبة عليها.

^{٩٩} أنظر في هذا الشرط: المادة (٥/١٦) من قانون المعاشات والتأمينات الاجتماعية الإماراتي، المادة (٢/٣٤) من قانون التأمينات الاجتماعية البحريني، المادة (١/٣٨) من نظام التأمينات الاجتماعية السعودي، المادة (١/٢١) من قانون التأمينات الاجتماعية العماني، المادة (٦) من قانون التقاعد والمعاشات القطري، المادة (٦/١٧) من قانون التأمينات الاجتماعية الكويتي، المادة (١/٥١) من قانون التأمينات الاجتماعية اليمني.

^{١٠٠} لمزيد من التفصيل حول هذه المكافأة (تعويض الدفعة الواحدة). راجع: دراستنا عن نظم وتشريعات التأمينات الاجتماعية في دول مجلس التعاون. المشار إليها سابقاً في الهامش ٣٢، ص ٢١٢ - ٢٢٠.

^{١٠١} المرجع السابق، ص ١٨٥ - ١٩٠.

^{١٠٢} وهذا يعني تغطية سنوات العمل اللاحقة لبلوغ سن التقاعد بقانون التأمينات الاجتماعية. ونشير هنا إلى أن قانون التأمينات الاجتماعية العماني لا يجيز الخيار الذي أشرنا إليه في المتن، لأنه ينص في (م ٣/أ) منه صراحة على أن أحكامه تسري على العمال العمانيين الذين يعملون بالقطاع الخاص بموجب عقود عمل دائمة، (بشرط أن لا يقل سن العامل عن خمسة عشر عاماً ولا يزيد على تسعة وخمسين عاماً). مما يعني أن السنوات التالية من الخدمة لا يغطيها التأمين الذي ينظمه القانون وهذا المنهج لا نجد له مبرراً مقبولاً.

ومتى حصل العامل المؤمن عليه على المعاش، بتوفر شرط السن المؤهلة للحصول عليه، أو لأي سبب آخر - كالتقاعد المبكر أو العجز المهني أو غير المهني -، يستمر على تقاضيه ما دام حياً، وينتقل في بعض حالات الاستحقاق إلى المستحقين عنه عند وفاته. وبهذا يتأمن للمؤمن عليه دخل دوري مستمر في مرحلة الشيخوخة.

(ج) بمقارنة الأحكام المنظمة للتقاعد المطبقة على الخاضعين لأحكام قوانين العمل وقوانين التأمينات الاجتماعية، بنظيرتها الواردة في قوانين الخدمة المدنية وقوانين التقاعد الخاصة بموظفي الحكومة، تبدو الأولى أكثر (مرونة) في تمكينها الأشخاص الذين يبلغون سن الشيخوخة من الاستمرار في العمل، واختيار الوقت الملائم للتقاعد، لأنها بوجه عام لا تقيدهم بقيد التقاعد الإلزامي في سن معينة الذي يقيد عادة موظفي الحكومة، يفرض عليهم التقاعد دون مراعاة التباين فيما بينهم في القدرات البدنية والعقلية، بكل ما ينطوي عليه ذلك من إهدار خبرات ومهارات العديد من الأشخاص على نحو يحول دون توظيفها في خدمة المجتمع^{١٠٣}.

^{١٠٣} انظر: د. عزت سيد إسماعيل: الشيخوخة في عصرنا الراهن - ورقة منشورة في كتاب رعاية المسنين في المجتمعات المعاصرة - مشار إليه سابقاً - ص ٥٧.
وإضافة إلى الخسارة التي تلحق بالمجتمع، يلحق التقاعد الإجباري أضراراً مباشرة بشخص المتقاعد ذاته، ويفرض عليه نوعاً من العزلة الاجتماعية المصحوبة بالإحباط والاستسلام. ونذكر هنا بالعبارة الشائعة في بعض البلدان العربية التي تعبر عن هذه العزلة تعبيراً دقيقاً بشطر كلمة متقاعد إلى عبارة (مُت قاعد) !!.

٢/٢/٢ - التنظيم القانوني لحق الوالدين في النفقة:

تتضمن قوانين الأحوال الشخصية النافذة في دول المجلس^{١٠٤}، تنظيمًا قانونيًا للحق في النفقة الشرعية للزوجة والأولاد والأقارب، على اختلاف فيما بينها في تحديد مستحقيها^{١٠٥}.

وسنبحث هنا في حق (الوالدين) حصراً في النفقة، دون غيرهم من الأقارب، مراعاة لكونهم الأقرب إلى أن يكونوا من الفئة العمرية التي توصف بأنها فئة (كبار السن)، مع التأكيد على أن أيّاً من قوانين دول المجلس، لم يشترط لاستحقاق أي من الوالدين النفقة بلوغه سنّاً معينة.

ويتأسس الحق في نفقة الوالدين على أدلة شرعية تقضي بوجوبها^{١٠٦}، منها قوله تعالى في سورة لقمان (وصاحبهما في الدنيا معروفاً) (الآية ١٥)، ومن المعروف القيام بكفاية الوالدين من حيث الإنفاق عليهما، وفي سورة الأحقاف (ووصينا الإنسان بوالديه إحساناً) (من الآية ١٥). ومن الإحسان لهما الإنفاق عليهما عند حاجتهما لذلك.

^{١٠٤} قانون الأحوال الشخصية الإماراتي رقم (٢٨) لسنة ٢٠٠٥، قانون الأسرة البحريني رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٩، قانون الأحوال الشخصية العماني رقم (٣٢) لسنة ١٩٩٧. قانون الأسرة القطري رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٦، قانون الأحوال الشخصية الكويتي رقم (٥١) لسنة ١٩٨٤، قانون الأحوال الشخصية اليمني الصادر بالقرار الجمهوري رقم (٢٠) لسنة ١٩٩٢. أما المملكة العربية السعودية فلا يوجد فيها (نظام) مكتوب، ويطبق القضاء فيها في قضايا الأحوال الشخصية أحكام الشريعة الإسلامية.

^{١٠٥} تختلف قوانين دول المجلس في تحديدها الأقارب الذي يستحقون النفقة، ففي حين يقصر القانون الكويتي هذا الحق على (الأصول وإن علواً، والفروع وإن نزلوا) المادة (٢٠٠) من القانون، تجعل قوانين الدول الأخرى حقاً في النفقة لكل مستحق لها على من يرثه من أقاربه الموسرين. (م ٨٤) إماراتي، (م ٦٩) عماني، (م ٨٢) قطري، (م ١٦٤) يمني. بينما جمع القانون البحريني في مادتيه (١/٦٨) و (٦٩) بين الاتجاهين، رغم ما بينهما من اختلاف.

^{١٠٦} أنظر للتفصيل: مأمون محمد أبو سيف: الدفوع الموضوعية في دعاوى النفقات - دار الثقافة للنشر والتوزيع - عمان ٢٠١١، ص ٢١٧.

ويقوم التنظيم القانوني لحق الوالدين في النفقة في دول المجلس،
على القواعد التالية:

أ- تحديد مستحقي النفقة من الوالدين^{١٠٧}:

(١) اختلفت قوانين دول المجلس في تحديد مستحقي النفقة، وذهبت في ذلك مذهبين، الأول/ وهو مذهب قوانين الإمارات والبحرين وعمان وقطر، حيث نصت على أن النفقة حق (للوالدين) حصراً، أما الثاني/ فقد تبناه كل من القانون الكويتي الذي نص على تحديد مستحقي النفقة بالأصول وإن علوا، والقانون اليمني الذي قضى بأن النفقة حق للأب وإن علا، وللأم وإن علت^{١٠٨}.

ويتيح المذهب الثاني للجد والجدة وإن علوا أن يحصلوا على النفقة، إضافة إلى الوالدين.

(٢) اتفقت قوانين دول المجلس على اشتراط شرط وحيد لاستحقاق الوالدين للنفقة، هو (أن لا يكون لهما مال يمكن الإنفاق منه). حيث ورد هذا الشرط بالصيغة التي ذكرناها في قوانين الإمارات والبحرين وعمان وقطر، بينما نص القانون الكويتي على اشتراط أن يكون الأصول فقراء، ونص القانون اليمني على وجوب أن يكونوا **معسرين**، والوصفان الواردان في

^{١٠٧} المادة (١/٨١) من القانون الإماراتي، المادة (١/٦٤) من القانون البحريني، المادة (١/٦٣) من القانون العماني، المادة (٨٠) من القانون القطري، المادة (٢٠١) من القانون الكويتي، المادة (١٦١) من القانون اليمني.

^{١٠٨} يرجع اختلاف قوانين دول المجلس فيما أشرنا إليه في المتن، إلى اختلاف المذاهب الفقهية فيه، ففي حين يذهب جمهور الفقهاء إلى أن نفقة الأصول تجب للأب والجد والأم والجدة وإن علوا، يذهب المالكية إلى تحديد الأصول الذين يستحقون النفقة بالأم والأب فقط.

القانونين يفيدان المعنى الوارد في عبارة القوانين الأخرى، وإن كانت هذه الأخيرة أوضح في التعبير عن المقصود.

ويفهم من هذا الشرط، أن نفقة الوالدين في مالهما إن وجد، فإذا كان أحدهما أو كلاهما يملكان من المال ما لا يكفي لنفقتهما كان على الولد/ الأولاد أن يتممه حتى يبلغ درجة الكفاية، وهذا ما نصت عليه صراحة قوانين الإمارات (م ٢/٨١)، والبحرين (م ٦٤/ب)، وعمان (م ٦٣/ب)، وقطر (م ٨٠).

(٣) لم يشترط أي من قوانين دول المجلس في الوالدين عدم القدرة على الكسب لاستحقاق الحق في النفقة، حيث سكنت قوانين الإمارات والبحرين وعمان وقطر عن إيراد شرط يقرر ذلك، بينما نص كل من القانون الكويتي واليميني صراحة على عدم اشتراط ذلك، حيث أقرت المادة (٢٠١) من القانون الكويتي بالحق في النفقة للأصول (وإن كانوا قادرين على الكسب)، ومثلها فعلت المادة (١٦١) من القانون اليمني حيث نصت على أن للأب وإن علا، وللأم وإن علت، المعسرين، الحق في النفقة، و(لو كانا قادرين على الكسب)^{١٠٩}.

(٤) كما لا يعتبر أي من قوانين دول المجلس (اختلاف الدين) بين الوالدين والأولاد مانعاً من استحقاق النفقة، وأورد القانون الكويتي نصاً صريحاً في هذا الشأن حيث أوجبت المادة (٢٠١) منه على الولد الموسر نفقة أصوله (وإن خالفوه في

^{١٠٩} انظر في اختلاف الفقهاء في هذه المسألة. مأمون محمد أبو سيف: المرجع السابق، ص ٢٢١.

الدين)، وبالمعنى ذاته أوردت المادة (١٥٧) من القانون اليمني حكماً يقضي بأنه (لا نفقة للأقارب، مع اختلاف الدين، إلا للأصول).

(٥) كما لم يشترط أي من قوانين دول المجلس في الوالدين، لغرض استحقاق النفقة بلوغ سن معينة، ولهذا فإن حق هؤلاء والأصول جميعاً - والأقارب عموماً - في القوانين التي تقر لهم بالحق في النفقة، ليس من الحقوق الخاصة بكبار السن، وإن كان مستحقو هذه النفقة من هذه الفئة العمرية في العادة، أو أن حقهم فيها ينشأ قبل مرحلة الشيخوخة، ومن ثم يمتد خلالها.

ب - المكلف بنفقة الوالدين^{١١٠}:

(١) أجمعت قوانين دول المجلس على أن المكلف بنفقة الوالدين هو (الولد)، ذكراً كان أم أنثى، كبيراً كان أم صغيراً.

(٢) اشترطت جميع القوانين لتكليف الولد بالنفقة أن يكون (موسراً). وأغفل أغلبها تحديد معايير لتقدير يساره من عدمه، باستثناء القانون اليمني الذي نصت المادة (١٦٦) منه على أنه: (في حكم النفقة، يعتبر الشخص موسراً إذا كان يملك من المال زائداً على ما يكفيه هو ومن تلزمه نفقته، ممن هو أخص من القريب المعسر).

^{١١٠} راجع النصوص القانونية التي أوردناها في الهامش رقم (٥٦).

(٣) قررت قوانين الإمارات (م ١/٨٢)، والبحرين (م ١/٦٥)، وعمان (م ١/٦٤)، وقطر (م ٨٠)، والكويت (م ٢٠١)، أنه في حالة تعدد الأولاد، توزع نفقة الوالدين عليهم حسب يسارهم، بينما اختلف عنهم القانون اليمني حيث نصت المادة (١٦١) منه على أن تقسم نفقة الوالدين (بين أولاد الطبقة الواحدة الموسرين حسب الإرث).

ونصت قوانين كل من الإمارات والبحرين وعمان وقطر، على أنه: إذا أنفق أحد الأولاد على أبويه رضاء، فلا رجوع له على أخوته، أما إذا كان الإنفاق بعد الحكم عليهم بالنفقة، فله أن يرجع على كل واحد منهم وفق الحكم، وأشترط القانون الإماراتي لكي يكون له الحق في الرجوع في هذه الحالة أن يكون إنفاقه على أبويه بنية الرجوع على إخوته.

(ج) تقدير مقدار النفقة:

تعد نفقة الوالدين من نفقة الأقارب عموماً، وهي تقدر بالكفاية، لأنها إنما تجب للحاجة، ولهذا فهي تقدر بقدرها.

وأوردت بعض قوانين دول المجلس نصوصاً تبين ما يجب أن تشمل النفقة، وقد وردت هذه النصوص على سبيل المثال لا الحصر، فأوجب القانون البحريني (م ٤٤) أن تشمل الطعام والكسوة والمسكن، وأضاف إليها العماني (م ٤٤) التطبيب وكل ما به مقومات حياة الإنسان، بينما جعل القانون الكويتي (م ٧٥) (الخدمة) من بين ما يجب أن تشمل النفقة.

غير أن هذه القوانين أضافت إلى كل ما ذكرته من مشتملات النفقة، أن هذه المشتملات يجب أن تضم (كل ما يقتضيه العرف)، وبذلك وسعت مضمونها بما يسمح بإضافة غير ما ذكرته على سبيل المثال من مشتملات.

ومن ناحية أخرى أوردت القوانين المشار إليها نصوصاً تضمنت بيان معايير لتقدير مقدار النفقة وهي بمجملها تدور حول (سعة المنفق)، و(حال المنفق عليه) و(الوضع الاقتصادي) و(ظروف الزمان والمكان). وبين القانون البحريني في المادة (٤٥) منه، أنها تقدر بالاجتهاد القضائي بمراعاة المعايير المشار إليها^{١١١}.

والقرار القضائي الذي يصدر بتحديد مقدار النفقة يقبل المراجعة تبعاً لتغير العوامل التي تحكمت في تحديد مضمونه، سواء تعلقت بأطراف دعوى النفقة أو بالأحوال الاقتصادية والاجتماعية عموماً، ولهذا فقد أجازت قوانين دول المجلس إقامة الدعوى لزيادة مقدار مبلغ النفقة أو إنقاصه، إلا أنها قيدت ذلك بمدة زمنية هي مرور سنة على صدور قرار فرض النفقة إلا في ظروف استثنائية لم تشر إلى ماهيتها^{١١٢}.

(د) الأحكام المنظمة للوفاء بالنفقة:

تضمنت قوانين دول المجلس أحكاماً تنظم بها الوفاء بدين النفقة، أهمها:

^{١١١} وتستعين المحكمة المختصة بتقدير النفقة، بالخبراء الذين تنتدبهم لهذا الغرض.
^{١١٢} أنظر مثلاً: المادة (٤٧/أ) من القانون البحريني، المادة (٤٦/أ) من القانون العماني، المادة (٧٧/أ) من القانون الكويتي.

(١) أقامت قوانين دول المجلس ترتيباً في أولويات الوفاء بدين النفقة إذا تعدد مستحقوها ولم يكن بوسع من وجبت عليه الإنفاق عليهم جميعاً، فأجمعت هذه القوانين على أن تتقدم نفقة الزوجة أولاً ثم الأولاد ثانياً، ثم تأتي نفقة الوالدين بالمرتبة الثالثة، غير أن قانون كل من الكويت واليمن، قدم في هذه المرتبة نفقة الأم على نفقة الأب، بينما جعلت القوانين الأخرى نفقتهم في مرتبة واحدة، ثم وضعت هذه القوانين، باستثناء الكويتي الذي لا يوجب نفقة لغير الأصول من الأقارب، نفقة بقية الأقارب في المرتبة الرابعة^{١١٣}.

(٢) تضمنت قوانين دولة الإمارات (المادة ٨٣)، وسلطنة عمان (المادة ٦٥)، ودولة قطر (المادة ٨١) نصاً متطابقاً يقرر أنه (إذا كان كسب الولد لا يزيد على حاجته وحاجة زوجته وأولاده، ألزم بضم والديه المستحقين للنفقة إلى عائلته)^{١١٤}. وما ترمي إليه هذه النصوص هو التيسير على المكلف بالنفقة في تنفيذ التزامه بالإنفاق على والديه بالطريقة الملائمة لقدراته المالية.

^{١١٣} أنظر في تفاصيل ما تقدم المواد: (٨٥) من القانون الإماراتي، (٦٧) من القانون البحريني، (٦٧) من القانون العماني، (٨٣) من القانون القطري، (٢٠٤) من القانون الكويتي، (١٦١) من القانون اليمني.

^{١١٤} يمكن أن يواجه تنفيذ هذا النص عملياً بعض الصعوبات عندما يتعارض في ظروف معينة مع حق الزوجة في المسكن الشرعي الذي تقرره قوانين دول المجلس لها، والذي من مقتضاه أنه يحق للزوج أن يسكن مع زوجته في بيت الزوجية أبويه وأولاده من غيرها، متى كان مكلفاً بالإنفاق عليهم، بشرط ألا يلحقها ضرر من ذلك.

فإذا أدعت الزوجة أن ضرراً يلحقها بسبب سكنى الوالدين معها في بيت الزوجية، وأثبتت ذلك بالبينة المقبولة، يصبح تنفيذ ما قضت به المواد المشار إليها في المتن غير ممكن.

وقد اختلف القانون البحريني في معالجته هذه المسألة، حيث أورد نصاً في المادة (٦٦) منه جاء فيه: (إذا كان كسب الابن يزيد على حاجته وحاجة زوجته وأولاده ألزم بضم والديه، وإذا كان كسب البنت يزيد على حاجتها وحاجة أولادها ألزمت بالإنفاق على والديها).

ويستفاد من النص أن الالتزام بضم الوالدين يقتصر على الولد الذكر دون الأنثى، وسبب ذلك مفهوم، لأنه لا يتصور إلزام البنت بضم والديها إليها في منزل زوجها. غير أن مؤدى النص في إلزامه الولد الذكر بالضم، بالشروط الواردة فيه، يجعل هذا الالتزام في القانون البحريني قاعدة، وليس استثناء كما هي الحال في القوانين الثلاثة الإماراتي والعماني والقطري، ذلك لأن اشتراط أن يكون (كسب الابن يزيد على حاجته وحاجة زوجته وأولاده) واجب التحقق في جميع الحالات التي يلزم فيها بالإنفاق على والديه.

(٣) بالنظر للطبيعة الحيوية للنفقة بالنسبة إلى مدعي الحق فيها إتفقت قوانين الإمارات (المادة ١/٨٦)، والبحرين (المادة ٦٨/ب)، وعمان (المادة ٦٨)، وقطر (المادة ٨٤)، والكويت (المادة ١٦٥)، على أن تفرض من تاريخ المطالبة بها قضائياً^{١١٥}.

ومراعاة للطبيعة (الاستعجالية) للحصول على النفقة من قبل مستحقها، ولكون إجراءات التقاضي تنصف عادة بالبطء، مما

^{١١٥} وأضاف القانون الكويتي إلى الحالة المذكورة في المتن (من تاريخ التراضي عليها)، إذا تم تحديد مقدارها بالاتفاق بين الأطراف المعنية.

يؤخر صدور القرار القضائي بفرضها، ومن ثم تحصيل ما قد يكون تراكم منها، أجازت المادة (٢٠٧) من القانون الكويتي أن يأمر القاضي - أثناء نظر الدعوى - المدعى عليه فيها بأداء نفقة مؤقتة إلى المدعي/ الوالدين أو أحدهما بحسب الحال، إذا طلب ذلك، ويتجدد أداؤها شهرياً حتى يفصل في الدعوى نهائياً، ويكون قرار القاضي بهذا الشأن واجب التنفيذ فوراً.

أما المشرع البحريني، فله منهجه الخاص في معالجة موضوع التعجيل في الحصول على النفقة، حيث أجاز في المادة (٥) من القانون رقم (٣٤) لسنة ٢٠٠٥، بإنشاء صندوق النفقة^{١١٦}، في أحوال الضرورة التي يقدرها الصندوق في كل حالة على حدة، وقبل صدور حكم بتقرير النفقة، صرف نفقة مؤقتة بناءً على طلب أي من المنقعين، على أن يقوم الصندوق باستردادها من المبالغ المستحقة لهم بموجب حكم النفقة^{١١٧}.

(٤) وأوردت بعض قوانين دول المجلس أحكاماً أضفت حماية خاصة على دين النفقة، نذكر منها على سبيل المثال نص المادة (٤٧) من القانون العماني التي أعطت دين النفقة المستمرة امتيازاً يتقدم في المرتبة على سائر الديون الممتازة الأخرى، والمادة (٢٠٥) من القانون الكويتي التي اعتبرت النفقة ديناً لا يسقط (الصحيح لا ينقضي) إلا بالأداء و/أو

^{١١٦} سنشير بعد قليل إلى هذا الصندوق وأغراضه.

^{١١٧} عبارة النص الأخيرة أهملت معالجة موضوع إسترداد مبالغ النفقة المؤقتة المصروفة في حالة رد الدعوى، وعدم الحكم للمدعين بالنفقة، ومن ثم لن تكون هناك (مبالغ مستحقة لهم بموجب حكم النفقة).

الإبراء، بمعنى أنه لا ينقضي بمرور الزمن، والمادة (١٦٥) من القانون اليمني التي نصت على عدم سقوط نفقة الوالد أو الولد أو المجنون بعدم المطالبة ممن تلزمه النفقة.

(٥) الأحكام الخاصة بتعزيز الوفاء بالنفقة:

سعت بعض دول المجلس إلى تعزيز قدرة المحكوم له بالنفقة على استيفائها من المحكوم عليه بأدائها، وقد اختارت للوصول إلى هذه الغاية أساليب مختلفة توزعت على اتجاهين:

الأول/ تمثل في معاقبة المحكوم عليه بالنفقة، الممتنع عن أدائها بعقوبة جزائية، وسار في هذا الاتجاه قانون العقوبات الإماراتي، وقانون الجزاء العماني:

١ - فقد نصت المادة (٣٣٠) من قانون العقوبات الإماراتي على أن: (يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة والغرامة التي لا تجاوز عشرة آلاف درهم، أو بإحدى هاتين العقوبتين، كل من صدر حكم قضائي واجب النفاذ بأداء نفقة لزوج، أو لأحد أقاربه، أو لأي شخص آخر يجب عليه قانوناً إعالتة، أو بأداء أجره حضانة أو رضاعة أو سكن، وامتنع عن الأداء مع قدرته على ذلك، مدة ثلاثة أشهر بعد التنبيه عليه بالدفع).

ولا يجوز رفع الدعوى إلا بناء على شكوى من صاحب الشأن.

وإذا أدى المحكوم عليه ما تجمد في ذمته، أو قدم كفيلاً يقبله صاحب الشأن، فلا تنفذ العقوبة).

ويلاحظ على النص أنه اشترط لفرض العقوبة على الممتنع، أن يقترن امتناعه عن الأداء بقدرته على الدفع، وما يفهم من هذا الشرط أن عدم القدرة على الأداء التي تبرر الامتناع يجب أن تكون ناشئة عن سبب لاحق لصدور الحكم بالإلزام بأداء النفقة، لأن هذا الحكم يتأسس أساساً على توفر هذه القدرة، فإذا طرأ طارئ لاحق أثر سلباً على هذه القدرة، كأن ينقطع مورد دخل المكلف بسبب تعطله عن العمل أو عجزه عن الكسب، عد ذلك سبباً لفقدان القدرة على أداء النفقة المحكوم بها، ومن ثم يكون سبباً في عدم معاقبة الممتنع عن الأداء.

من ناحية أخرى يلاحظ على النص، أنه يطيل كثيراً الإجراءات واجبة الإتياع لغرض فرض العقوبة على الممتنع، فهو يوجب أن يمتد الامتناع ثلاثة أشهر، ثم يلزم بتنبيه الممتنع، يتبع ذلك تحريك الدعوى الجزائية بناء على شكوى صاحب الشأن، ثم نظر الشكوى أمام القضاء، وكل ذلك قد يستغرق وقتاً طويلاً يظل المحكوم له بالنفقة خلاله بلا مورد عيش.

وأخيراً يقضي الشرط الأخير من النص بعدم تنفيذ العقوبة، إذا أدى المحكوم عليه ما تجمد بذمته، أو قدم كفيلاً يقبله صاحب الشأن، وهو بذلك يضعف كثيراً من فاعلية الإجراءات المقررة في النص، لأنه يمنع تنفيذ العقوبة عن

جريمة اكتملت أركانها، وصدر الحكم فيها، دون مبرر، حيث أن أداء المبلغ المتراكم بذمة المحكوم عليه، هو تحصيل حاصل بحكم القانون، فهو ليس سوى وفاء بدين بذمته، عليه واجب الوفاء به.

٢ - ونصت المادة (٢١٣) من قانون الجزاء العماني على أن: (من قضي عليه بحكم مبرم بتأمين نفقة شهرية إلى زوجته أو إلى أصوله أو فروعه، أو إلى أي شخص آخر ملزم قانوناً بإعالتة، وأمتنع شهرين عن تأدية أحد الاقساط، يعاقب بالسجن من شهر إلى ستة أشهر، وبغرامة - توازي مقدار ما تأخر عليه دفعه)^{١١٨}.

وجلي أن النص العماني يخلو من التردد والتعقيد اللذين إتسم بهما نظيره النص الإماراتي، وأشرنا إليهما قبل قليل.

الثاني/ سعى إلى مساعدة المحكوم له بالنفقة في استيفائها بسرعة وعلى نحو منتظم ودوري، وقد إلترم المشرع البحريني في القانون رقم (٣٤) لسنة ٢٠٠٥ بإنشاء (صندوق النفقة)، الذي قضت مادته الثانية بأن: (ينشأ بموجب هذا القانون صندوق يسمى صندوق النفقة، يتبع وزير العدل، وتكون له شخصية اعتبارية عامة وميزانية مستقلة).

وتتلخص أحكام هذا القانون ووظائف الصندوق وواجباته بما يلي:

^{١١٨} عبارة النص الأخيرة ركيكة في صياغتها، والمقصود بها (تساوي مقدار ما تأخر عن دفعه).

١ - تجيز المادة (٤) من القانون للأشخاص الذين صدرت لهم أحكام بتقرير نفقة، أو من ينوب عنهم قانوناً، أن يتقدموا بطلب للصندوق للحصول على المنافع المحكوم لهم بها، على أن يرفق بالطلب الحكم الصادر بالنفقة، وما يفيد الإعلان به، وشهادة بعدم تنفيذه من قبل المدين.

٢ - سنداً إلى نص المادة (٤) ذاتها، يقوم الصندوق بصرف مبالغ النفقة لمستحقيها، في أجل لا يتجاوز الخمسة عشر يوماً من تاريخ تقديم الطلب مستوفياً الشروط القانونية، ويستمر على صرفها، ما لم يتم تعديل الحكم أو إلغاؤه، ويلتزم المنتفعون بتحديث بياناتهم لدى الصندوق بصفة دورية، كل ستة أشهر.

٣ - كما سبقت الإشارة، أجازت المادة (٥) من هذا القانون قيام الصندوق، في حالة الضرورة، بصرف نفقة مؤقتة قبل صدور حكم المحكمة بإقرار الحق فيها، وذلك بناء على طلب أي من المنتفعين.

٤ - وفقاً لنص المادة (٦) من القانون (يحل الصندوق محل المنتفع فيما له من حقوق على الشخص المحكوم عليه، في حدود ما قام بدفعه، مضافاً إليه جميع ما تكبده من مصاريف فعلية أنفقها بسبب امتناع المحكوم عليه عن أداء النفقة).

٥ - قضت المادة (٧) من القانون بسقوط حق المنتفع في صرف النفقة من الصندوق فوراً، إذا انتفى سبب استحقاقها المقرر شرعاً أو قانوناً. وألزم النص المنتفع بموافاة الصندوق بأي تغيير يطرأ على حالته الاجتماعية أو القانونية يؤثر في

استحقاقه للنفقة، وذلك خلال عشرة أيام من تاريخ حدوث التغيير.

وخلا نص المادة المذكورة من بيان الجزاء المترتب على مخالفة الالتزام الذي فرضه على المنتفع.

ويتسم التنظيم القانوني الذي تضمنه هذا القانون بالفاعلية والجدية والسرعة في تمكين المحكوم له بالنفقة من استيفائها بشكل منتظم، كما أنه بإحلاله الصندوق محل المحكوم عليه في مواجهة المحكوم عليه بها، يفرض على هذا الأخير أن يتخذ موقفاً ملتزماً في الوفاء بما حكم عليه منها، لأنه يجد نفسه أمام خصم (قوي) لا يتمكن من المراوغة في التعامل معه.

٣/٢/٢ - نظم الضمان الاجتماعي/ المساعدات الاجتماعية:

شهدت أواسط القرن العشرين ميلاد نظم الضمان الاجتماعي في دول المجلس، وقد جاءت ولادتها استجابة للمتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي شهدتها تلك الدول في تلك المرحلة، التي ارتبطت باستقلالها السياسي وقيام نظم الحكم الوطنية فيها من جهة، ونشأة الصناعة النفطية وما ترتب عليها من آثار أبرزها نشأة المدن الكبيرة والمراكز الصناعية والحراك السكاني في اتجاهها، والتحول مهنياً من ممارسة الصيد والحرف التقليدية، إلى الاشتغال بالوظائف الحكومية والأعمال التجارية والصناعية، والتحويلات الاجتماعية والثقافية التي ارتبطت بذلك وعلى الأخص التحول إلى نمط (الأسرة النواة) من جهة أخرى.

وتهدف نظم الضمان الاجتماعي/ المساعدات الاجتماعية إلى توفير مورد عيش للأسر والأفراد الذين ليس لهم مورد عيش كافٍ بسبب عجزهم على نحو دائم أو مؤقت عن كسبه، وذلك بمنح الأسرة أو الفرد (مساعدة/ إعانة) دورية^{١١٩}، تمكن متلقيها من العيش وتغطية تكاليف الحياة الأساسية.

وتتصف نظم الضمان الاجتماعي بأنها:

(أ) تمول من الميزانية العامة للدولة، وهي بذلك تختلف عن نظم التأمين والمعاشات التي تمول ذاتياً عادة من اشتراكات المؤمن عليهم والجهات التي تستخدمهم.

(ب) تدار من قبل مرفق عام تابع للدولة، لا يسعى إلى تحقيق الربح، وإنما يقوم بتنفيذ جزء حيوي هام من السياسة الاجتماعية للدولة.

(ج) تتسم تغطيتها بالعمومية، فهي تطبق على جميع المواطنين كقاعدة مع جواز تطبيقها على غيرهم استثناء في حدود ما يقرره القانون، متى توفرت فيهم الشروط القانونية المشترطة لذلك.

وبهذا تختلف نظم الضمان الاجتماعي اختلافاً كبيراً عن نظم التأمين والمعاشات، فنظم الضمان الاجتماعي ذات طبيعة (شاملة) في تغطيتها، في حين أن نظم التأمين والمعاشات، كما سبق أن بينا هي نظم (نخبوية) لا تطبق إلا على أشخاص من فئات معينة من العاملين.

^{١١٩} أو غير دورية في حالات الكوارث.

من ناحية أخرى، تعد نظم الضمان الاجتماعي، على الرغم من شموليتها من حيث التغطية، نظاماً احتياطية، فهي لا تسري على الأشخاص الذين تسري عليهم نظم تأمين ومعاشات خاصة توفر للمستفيدين منها دخلاً يساوي أو يزيد على مبلغ المساعدة المحدد في نظام الضمان الاجتماعي، كما أنه لا يستفيد منها من له مورد عيش خاص، من مال مملوك له، أو له عائل شرعي ملتزم بالإففاق عليه.

وفي ضوء ما تقدم بيانه يمكن استخلاص نتيجة أساسية هي أن نظام الضمان الاجتماعي هو (الملجأ الأخير) لتوفير دخل لمن لا دخل له من أي مصدر آخر.

(د) تتأطر نظم الضمان الاجتماعي بإطار قانوني، وهي كذلك في دول المجلس التي أقرت قوانين لتنظيمها، أدخل عليها البعض من هذه الدول تعديلاً أو أكثر، أو استبدلها كلية بأخرى.

وتتمثل القوانين النافذة في دول المجلس حالياً بما يلي:

- ١ - دولة الإمارات: قانون اتحادي رقم (٢) لسنة ٢٠٠١ بشأن الضمان الاجتماعي.
- ٢ - مملكة البحرين: القانون رقم (١٨) لسنة ٢٠٠٦ بشأن الضمان الاجتماعي.
- ٣ - المملكة العربية السعودية: نظام الضمان الاجتماعي الصادر بالمرسوم الملكي (م/٤٥) في ١٤٢٧/٧/٧ هـ.
- ٤ - سلطنة عمان: قانون الضمان الاجتماعي الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٨٤/٨٧.

٥ - دولة قطر: القانون رقم (٣٨) لسنة ١٩٩٥ بشأن الضمان الاجتماعي.

٦ - دولة الكويت: المرسوم بقانون رقم (٢٢) لسنة ١٩٧٨ بشأن المساعدات العامة وتعديلاته وملحقاته.

٧ - الجمهورية اليمنية: القانون رقم (٣١) لسنة ١٩٩٦ بشأن الرعاية الاجتماعية.

ويتضح من استعراض القوانين النافذة في دول المجلس، أن خمساً من هذه الدول تطلق على النظام تسمية (نظام الضمان الاجتماعي)، بينما تطلق عليه الكويت تسمية (نظام المساعدات العامة)، واختارت اليمن تسميته بنظام (الرعاية الاجتماعية).

(أ) سريان أحكام نظم الضمان الاجتماعي على كبار السن:

أوردت قوانين دول المجلس نصوصاً حددت فيها الأشخاص الذين تسري عليهم أحكامها، وأجمعت هذه القوانين على أن من بين هؤلاء الأشخاص (كبار السن)^{١٢٠}.

وقد جاءت نصوص ستة من هذه القوانين دالة دلالة صريحة ومباشرة على اعتبار فئة (كبار السن) من بين الفئات المشمولة بأحكامها، حيث أشار القانون الإماراتي والقانون القطري إلى (المسن) على أنه من بين المشمولين، في حين أشار القانون

^{١٢٠} المادة (١/٤) من القانون الإماراتي، المادة (٨/٣) من القانون البحريني، المادة (٣/٣) من النظام السعودي، المادة (٢/و) من القانون العماني، المادة (٧/٣) من القانون القطري، المادة (١) من المرسوم الكويتي بشأن استحقاق وتقدير وربط المساعدات العامة، المادة (٢٥/٢) من القانون اليمني رقم (٣١) لسنة ١٩٩٦، والمادة (٢٤/٢) من القانون رقم (١٧) لسنة ١٩٩٧.

البحريني إلى (المسنين) بصيغة الجمع، بينما أشارت قوانين السعودية وعمان والكويت إلى (من بلغ سن الشيخوخة).

أما القانون اليمني فجاء نصه في هذا الشأن مشوباً بقدر كبير من عدم الوضوح، حيث لم يشر إلى كبار السن بأي من الإشارات الواردة في القوانين الأخرى، وإنما أشار في مادته السادسة إلى الفئات التي يستحق أفرادها المساعدة الدائمة، ومن بينها: المصابون بالعجز الكلي الدائم، الذين عرفهم على أنهم: كل شخص ذكر أو أنثى، ثبت من الفحص الطبي أنه غير قادر على القيام بأي عمل يكسب منه قوته، إما لمرض أو إصابة أو إعاقة بسبب الشيخوخة (...).

ولهذا فإن مناط الحصول على المساعدة الدائمة في هذا القانون، ليس بلوغ سن الشيخوخة كما هي الحال في القوانين الأخرى، وإنما الإعاقة الناشئة عن الشيخوخة المانعة من القيام بأي عمل يكسب منه الشخص قوته.

(ب) الشروط الواجب توافرها في كبار السن للحصول على المساعدة:

اشتترطت قوانين دول المجلس لحصول كبار السن على مساعدة اجتماعية شروطاً خاصة، بالإضافة إلى الشروط العامة التي نصت عليها، وهي المواطنة والإقامة في الدولة، وهذه الشروط الخاصة هي:

١ - شرط السن، حيث اشترط قانون الإمارات (المادة ١) وعمان (المادة ١/ي) في المسن أن يكون قد (بلغ) الستين من عمره،

بينما أوجبت قوانين البحرين (المادة ١٥/٢)، والسعودية (المادة ٧/١)، وقطر (المادة ١)، والكويت (المادة ١ من المرسوم) أن يكون قد (تجاوز) الستين من العمر. وبين الصيغتين اختلاف كما أشرنا سابقاً يتمثل في أن (بلغ) تفيد معنى إدراك اليوم الأول من السنة، و(تجاوز) تعني تخطي يومها الأخير.

أما القانون اليمني، فإنه لم يحدد سناً معينة يمكن اعتبارها سن الشيخوخة، لأن منهجه يقوم على الإقرار في الحق في المساعدة لمن لحقه (عجز كلي مستديم) نتيجة (إعاقة بسبب الشيخوخة)، وبهذا جعل (الإعاقة) وليس (السن) السبب المؤهل للحصول على المساعدة الاجتماعية.

٢ - ألا يكون للمسئ مصدر دخل كاف للعيش، وقد اختلفت قوانين دول المجلس في وصفها لهذا الشرط، فقانون الإمارات وردت فيه عبارة (ليس له مصدر دخل) دون أي وصف للدخل من حيث كفايته لتغطية تكاليف المعيشة الأساسية للمسئ، بينما ورد في القانون البحريني (ليس له مال كاف يعتمد عليه في معيشته)، وفي السعودي (ليس له مصدر كاف للعيش)، وفي العماني (ليس له مورد كاف للرزق)، وفي القطري (ليس له دخل كاف للعيش)، وهي عبارات تدل كلها على وجوب كفاية الدخل لتغطية الضرورات اللازمة للعيش.

وقد أغفل القانون الكويتي الإشارة صراحة إلى هذا الشرط، وإن كان يستدل على أنه يأخذ به ضمناً، من نص المادة (٧)

من المرسوم التي تعالج موضوع ما يخص من مبلغ المساعدة نظير الدخل الذي يحصل عليه المستحق.

أما القانون اليمني فقد اشترط في المادة (١٢) منه ألا يكون لطلب المساعدة أو أسرته أي مصدر من مصادر الدخل، أو ممتلكات يمكن أن تدر عليه دخلاً. ويبدو اشتراط ألا يكون للأسرة أي مصدر من مصادر الدخل غير مقبول، لأن دخل الأسرة هذا قد لا يكون كافياً لتغطية تكاليف معيشة جميع أفرادها من ناحية، كما أن امتلاك الأسرة دخلاً دون قيام التزام بالإنفاق على المسن لا يمكن أي يكون سبباً لحرمانه من طلب المساعدة.

ويؤدي تخلف توفر هذا الشرط، بأن يكون للمسّن دخل يكفي لتغطية تكاليف معيشته الأساسية، إلى عدم استحقاقه المساعدة (المعاش)، أما إذا كان له دخل لا يكفي لتغطية هذه التكاليف كلها، فإنه يحصل على المساعدة (المعاش) بعد أن يخصم منه ما يعادل مقدار الدخل المتوفر لديه، أي أن مقدار المعاش يخفض بمقدار هذا الدخل. وهذا الحكم أقرته صراحة أو دلالة قوانين دول المجلس.

وأستثنى بعضها من الخصم مبالغ حددها على وجه التحديد^{١٢١}.

^{١٢١} المواد (٦) إماراتي، (٢/٦) بحريني، (٧) سعودي، (٥) عماني، (٥) قطري، (٧) من المرسوم الكويتي. ونشير هنا إلى أن النص السعودي اشترط أن يزيد الدخل الدوري للمستفيد على نصف المعاش ليخصم من المعاش بمقدار الدخل الزائد على النصف، وبمفهوم المخالفة يستنتج أنه إذا قل مقدار الدخل عن نصف المعاش، فإنه لا يخصم من المعاش شيء. من ناحية أخرى أجاز النص السعودي للوزير (عدم الخصم عند الحاجة).

٣ - ألا يكون للمسّن عائل مقتدر ملزم بالإنفاق عليه، وهذا الشرط قرّره صراحة قوانين دول المجلس - باستثناء القانون الإماراتي -^{١٢٢}، فإذا وجد للمسّن هكذا معيل، وكان مقدار ما يلتزم بإنفاقه على المسّن يعادل أو يزيد على مقدار المعاش الذي يستحقه هذا الأخير، فإن ذلك يؤدي إلى عدم حصول المسّن على المساعدة/ المعاش كلياً، أما إذا كان مقدار النفقة التي يؤديها العائل تقل عن مقدار المساعدة/ المعاش، فإن المسّن يحصل على جزء منه يعادل الفرق بين المعاش ومبلغ النفقة.

أما إذا لم يكن للمسّن معيل مقتدر ملزم بالإنفاق عليه، فإن هذا يؤهله - باجتماعه مع شروط الاستحقاق الأخرى - للحصول على مبلغ المساعدة/ المعاش المقرر له قانوناً.

وقد تضمنت قوانين بعض دول المجلس نصوصاً عالجت مسألة الارتباط بين وجود العائل المقتدر وصرف المساعدة/ المعاش:

وفي هذا الشأن نصت المادة (٦) من القانون العماني على أنه: (إذا كان لمستحق المعاش قريب تجب عليه نفقته، وجب عليه القيام بأدائها، وإذا ثبت للجهة المختصة عدم قيامه

^{١٢٢} يمكن القول أن عدم إيراد القانون الإماراتي نصاً صريحاً يقرر هذا الشرط، لا يعني عدم أخذه به ضمناً، ذلك لأنه إذا وجد المعيل المقتدر، فإن المسّن يكون له مصدر دخل يتأتى من النفقة التي يلتزم بها هذا المعيل.

بأدائها، ففي هذه الحالة يستمر صرف المعاش لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر^{١٢٣}.

وهذا النص موضع نقد شديد في النتيجة التي رتبها على تخلف القريب عن أداء النفقة لمستحقها، حيث حمل هذا الأخير تبعة هذا التخلف بأن قرر وقف صرف المساعدة/ المعاش خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، بينما كان المقتضى هنا هو النص على إجراءات تؤدي إلى إلزام المتخلف بالأداء، لكي لا يفقد مستحق المعاش مورد عيشه منه، ومن النفقة في وقت واحد.

وأخذ القانون اليمني في المادة (١٧) منه توجهاً آخر في معالجته هذا الموضوع، حيث نص على أنه: (إذا وجد أن لطالب المساعدة قريب قادر وملزم شرعاً بالإنفاق عليه، ولكنه لا يعوله، فعلى الجهة الإدارية المختصة في الوحدة الإدارية التي يسكنها طالب المساعدة، توجيهه للاستفادة من هذا القريب، أو مقاضاته لدى الجهات القضائية المختصة حتى يلتزم بكفالاته، وإذا ثبت أن طالب المساعدة لم يقيم بأي إجراءات لمقاضاة هذا القريب خلال شهرين من تاريخ توجيهه، فإنه يجوز بقرار من الوزير إيقاف إجراءات تقرير المساعدة وتوقيف صرفها).

^{١٢٣} أضاف النص العماني أنه: (وعلى الوزير وضع القواعد التي يصبح معها القريب الملزم بالإنفاق قادراً على النفقة وغيرها من القواعد المتعلقة بهذا الشأن). وهذا النص الوارد في قانون الضمان الاجتماعي الصادر في العام ١٩٨٤ يعد معدياً حكماً بقانون الأحوال الشخصية رقم ٩٧/٣٢، الذي أورد أحكاماً تفصيلية بشأن النفقة، استعرضنا ما يتعلق منها بحق كبار السن فيها. ولهذا فقد النص الوارد في قانون الضمان أهميته العملية.

وما يرمي إليه النص هو ممارسة الضغط على طالب المساعدة للسعي إلى الزام القريب المكلف بالإنفاق عليه بالوفاء بالتزامه، بهدف التخفيف عن صندوق الرعاية الاجتماعية المكلف بدفع المساعدة، وهو يحمل طالب المساعدة مسؤولية تقصيره في هذا المسعى في حالة عدم قيامه بالإجراءات المطلوبة لمقاضاة قريبه، ولهذا فإن نهج النص اليمني أفضل في هذا الشأن من نهج القانون العماني الذي بينا سلبيته في معالجة هذه المسألة.

(ج) صرف المساعدة أثناء الإقامة في مؤسسة إيوائية:

تضمنت قوانين بعض دول المجلس نصوصاً قيدت فيها الحق في استلام المسن المساعدة/ المعاش في حالة إيداعه في مؤسسة إيوائية أو علاجية، وتباينت في معالجتها لهذه المسألة على النحو التالي:

١ - تقضي المادة (١٥) من قانون المساعدات العامة الكويتي بأنه: (يجوز للوزارة إلحاق من تستدعي حالتهم من مستحقي المساعدة، بإحدى دور الرعاية الاجتماعية أو الصحية، ويوقف صرف المساعدة خلال فترة إقامتهم في الدار، وتسري عليهم اللوائح المطبقة على الملتحقين بالدار).

٢ - أما المادة (٥) من نظام الضمان الاجتماعي السعودي فقد قضت بأنه: (لا يصرف الاستحقاق للمستفيد الذي لا يعول

أسرة، في حالة إقامته إقامة دائمة في أي من المراكز الإيوائية أو العلاجية الحكومية، أو الخيرية التي تدعمها الدولة).

٣ - وتنص المادة (٢/٧) من قانون الضمان الاجتماعي البحريني، على أنه: (يستثنى من التمتع بالمساعدات الاجتماعية طبقاً لهذا القانون، المقيم في دور الرعاية الاجتماعية أو الصحية كالمسن والمعاق، إلا إذا ثبت بالبحث أنه يحتاج لتلك المساعدة في توفير بعض مستلزماته التي لا يمكن أن تقوم تلك الدور بتوفيرها).

وبمقارنة النصوص الثلاثة ببعضها، نجد أن النص الكويتي يقرر وقفاً مطلقاً لصرف المساعدة إلى المقيم في دار الرعاية، بينما يقرر النظام السعودي هذا الوقف - إذا لم يكن المستفيد يعول أسرة -، مما يعني أنه لو كان يعول أسرة لوجب الاستمرار في صرف المساعدة أثناء إقامته في الدار. أما القانون البحريني فقد جعل عدم صرف المساعدة إلى المقيم في الدار أصلاً، بينما أجاز الصرف استثناء إذا كان المقيم يحتاج للمساعدة في توفير بعض مستلزماته التي لا تقوم الدار التي يقيم فيها بتوفيرها.

وتتميز النص السعودي عن النصين الكويتي والبحريني في إشارته الصريحة إلى أن الإقامة في دار رعاية التي يترتب عليها وقف صرف المساعدة يجب أن تكون (في أي من

المراكز الإيوائية أو العلاجية الحكومية، أو الخيرية التي تدعمها الدولة). وذلك لكي لا يجمع المستفيد بين منفعتين في وقت واحد تمولان من الموازنة العامة، مما يعني أنه لو كانت الإقامة في دار رعاية أو علاج (خاص) يتحمل المستفيد تكاليف الإقامة فيه مما يحصل عليه من مساعدة، فإنه لن يكون هناك موجب لقطعها عنه.

(د) الطبيعة القانونية لحق كبار السن في المساعدة التي يحصلون عليها من نظم الضمان الاجتماعي:

يختلف المعاش (المساعدة) الذي يحصل عليه المسن من نظام الضمان الاجتماعي عن المعاش الذي يحصل عليه المتقاعد تقاعد الشيخوخة من نظام للتأمين والمعاشات، في طبيعته القانونية.

فالمعاش الأخير يعتبر حقاً دائماً لصاحبه، يستمر حقه فيه قائماً مادام على قيد الحياة، ويمكن أن ينتقل حقه فيه إلى المستحقين عنه وفقاً للأحكام الواردة في القانون الذي يحكمه.

أما المعاش الذي يحصل عليه المسن من نظام الضمان الاجتماعي، فهو حق ذو طبيعة مؤقتة، إذ يرتبط استمرار حق المسن فيه باستمرار توافر شروط استحقاقه في المستفيد، فإذا حصل أي تغيير في هذه الشروط فقد حقه فيه. ولهذا تخضع قوانين الضمان الاجتماعي للمستفيدين لنظم متابعة خاصة لغرض التحقق من

استمرار توافر شروط الاستحقاق فيهم، فإذا طرأ أي تغيير على هذه الشروط، كان المعاش/ المساعدة عرضة للمراجعة تعديلاً أو إلغاءً. وما يمكن أن يطرأ عليه تغيير من الشروط الخاصة لحصول كبار السن على المعاش/ المساعدة، يقتصر على شرطي عدم وجود عائل مقتدر، وعدم وجود مورد عيش كاف، لأن شرط السن يتجه نحو الترسخ لكون عمر الإنسان يتجه دوماً إلى الزيادة.

فإذا طرأ على أي من الشرطين الآخرين تغيير، كأن ظهر للمسن عائل مقتدر، لم يكن موجوداً بتاريخ ربط المساعدة، بأن كبر أحد أبنائه وأصبح يكسب دخلاً يكفي لإعالتة، أو آل إلى المسن نصيب من إرث حقق له مورداً كافياً للعيش، فإن حقه في المعاش يعاد النظر فيه، بحيث ينقص مقداره، أو يلغى حقه فيه إلغاءً نهائياً^{١٢٤}.

٣/٢ - التنظيم القانوني لحقوق كبار السن في الرعاية والحماية في دول المجلس:

١/٣/٢ - الاحتياجات الخاصة لكبار السن:

سبق لنا أن أشرنا في الفصل الأول من هذه الدارسة إلى أن دخول الإنسان مرحلة الشيخوخة يقتزن بجملة تغيرات تطرأ على شخصه، وعلى قواه البدنية وحالته النفسية، وعلاقاته بالبيئة المجتمعية التي يعيش فيها - الأسرة والمجتمع -، ويترتب على هذه التغيرات نشوء (احتياجات

^{١٢٤} أما الشروط العامة، وهي المواطنة والإقامة في الدولة، فان فقدان أي منها يؤدي إلى فقدان الحق في المعاش/ المساعدة.

خاصة) للإنسان في هذه المرحلة، لا بد من تلبيةها لتمكينه من الاستمرار في الحياة.

فمن ناحية، تدفع التغيرات البدنية التي تطرأ على جسم المسن، بصحته العامة وقدراته إلى الانحدار، فيميل إلى الاسترخاء في المواقف الجسمية والعقلية والنفسية، ويتولد عنده - نتيجة ذلك - شعور بضرورة الاعتماد على الغير في تلبية احتياجاته الشخصية، بعد أن كان يقوم بتلبيتها على وجه الاستقلال، ويقترن كل ذلك بهاجس الخوف من المستقبل في كل ما له صلة بصحته ووضعته المالي فيما تبقى له من العمر، بالإضافة إلى أن ضعفاً في قدراته الذهنية، وفي حواس السمع والبصر عنده، يتسبب في تغيير مزاجه واهتماماته، وفي إضعاف قدرته على إدارة ممتلكاته - إن وجدت -.

ومن ناحية ثانية، يعيش المسن حالة من العزلة الاجتماعية بسبب وفاة الشريك وتفتت الأسرة والانسحاب من العمل وفقدان الكثير من جيران العمر، مما يفرض عليه نوعاً شديداً من الوحدة التي تؤثر سلباً على أوضاعه النفسية والجسدية.

وتؤثر الحقائق المتقدمة إلى أن الاحتياجات الخاصة لكبار السن تتعدد إلى حد كبير، وهي إذا فهمت بمداهها الواسع، لا تقف عند حدود الاحتياجات المادية الصرفة المتمثلة بالغذاء والكساء والمأوى، والعلاج للمرضى منهم، وإنما تمتد لتتسع لاحتياجات أخرى تساهم تلبيتها في جعل حياتهم أكثر رقياً وجمالاً ومتعة، وهذه الاحتياجات - متى أقر المجتمع بضرورة تلبيتها -، وأطر التزامه بذلك بإطار قانوني، تصبح التزاماته بذلك (حقوقاً) لمن تقرر لمصلحتهم، وهم كبار السن.

وقد يقال أن الإقرار لكبار السن بجميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية، كفيل بتلبية احتياجاتهم، ولا شك في أن هذا القول مقبول في عموميته وإطلاقه، غير أنه قد لا يكفي لتلبية بعض هذه الاحتياجات التي قد تختص بها مرحلة الشيخوخة، أو تشترك فيها مع بقية مراحل العمر، إلا أنها تكتسب في مرحلة الشيخوخة خصوصية خاصة، لما تمثله من أهمية متميزة للمسئور أو خطورة فائقة عليه، أو لما تحتاج إليه تلبيةها من وسائل وأساليب خاصة تختلف في كمها ونوعها وماهيتها عن تلك التي تلبي الاحتياجات المناظرة للأشخاص من الفئات العمرية الأخرى.

ومراعاة لما تقدم، عني القانون الدولي لحقوق الإنسان، وتبعه في ذلك العديد من القوانين الوطنية في دول العالم المختلفة، بإقرار حقوق خاصة لكبار السن في:

١ - الرعاية في مجالات السكن والبيئة المحيطة بكبار السن، وفي مجالات الصحة الوقائية والعلاجية، البدنية والنفسية والعقلية، وفي مجالات الخدمات الاجتماعية والترفيه، وذلك لتلبية احتياجاتهم الخاصة التي تنشأ عن ضعف قواهم البدنية وتدهور حالتهم الصحية وتفكك روابطهم الأسرية.

٢ - الحماية الخاصة التي تهدف إلى الحفاظ على حقهم في الحياة وفي سلامة الجسم وعدم تعرضهم للإيذاء والإهمال وسوء المعاملة.

وسوف نبحث في هذا الجزء من الدراسة كلاً من حق كبار السن في الرعاية بأنواعها، وفي الحماية بشتى أشكالها، مستعرضين التوجهات الدولية بشأنها، ومتلمسين - قدر المستطاع -، أحكام القوانين الوطنية لدول المجلس التي عالجت الحقوق في الرعاية والحماية في صورها المختلفة.

٢/٣/٢ - توجهات قانونية جديدة:

مع البدايات الأولى، التي أشرت ولادة التوجهات الدولية الجديدة بشأن حقوق كبار السن، والتي تبلورت بشكل دقيق في خطة العمل الدولية الأولى للشيخوخة، (فيينا ١٩٨٢)، ومن ثم في مبادئ الأمم المتحدة المتعلقة بكبار السن (١٩٩١) وبعد ذلك في خطة العمل الدولية الثانية للشيخوخة (مدريد ٢٠٠٢)، جاءت الدعوات إلى مراجعة شاملة للقوانين الوطنية التي تنظم حقوق كبار السن، لإدخال التعديلات اللازمة على النافذ منها، أو إصدار قوانين جديدة تستوعب الشعارات التي رفعت عالمياً خلال العقود الثلاثة الأخيرة وأبرزها إقامة مجتمع لجميع الأعمار، وتمكين كبار السن من أن يعيشوا شيخوخة مأمونة.

وشهد ربع القرن الأخير استجابة واسعة في دول مختلفة للدعوات المذكورة، ودخل القانون المقارن المنظم لحقوق كبار السن مرحلة جديدة لها سماتها المميزة، المختلفة كثيراً عن سابقتها، غير أنها لم تكن كذلك - على نطاق واسع - على المستوى العربي عموماً، وعلى مستوى دول المجلس خصوصاً.

ومع ذلك فإنه يمكن تأشير بعض الخطوات المميزة في هذا الشأن على المستويين المذكورين:

فعلى المستوى العربي، يعتبر القانون التونسي (العدد ١١٤ لسنة ١٩٩٤)، المؤرخ في ٣١ أكتوبر ١٩٩٤، المتعلق بحماية المسنين، نقلة نوعية مميزة في مجاله، وقد توزعت أحكامه على ثلاثة أبواب في تسع عشرة مادة (فصلاً بالتعبير التونسي) عالجت المسائل المتعلقة بحماية المسنين معالجات قامت على المبادئ الآتية:

(١) تحمل الأسرة مسؤولية حماية أفرادها المسنين، مع التزام الدولة عند الحاجة بمساعدتها على القيام بدورها في هذا المجال (المادة ٢). بالإضافة إلى اتخاذ الدولة والجماعات العمومية والهياكل المختصة عند الاقتضاء التدابير اللازمة لمعاضدة الأسرة (بوصفها الخلية الأساسية المسؤولة عن توفير الحاجات الضرورية لأفرادها المسنين) (المادة ٥). مع تمكين المسن من الانتفاع - في مقر إقامته - بخدمات اجتماعية وصحية، (سعيًا إلى إبقائه في محيطه الطبيعي)، وذلك مقابل مساهمة المسن أو أسرته في تكلفة ذلك (المادة ٦)، مع إعفاء المسنين المعوزين الذين ينتفعون من هكذا خدمات في مقر إقامتهم من تحمل كلفتها المالية. (المادة ١٦).

(٢) تنظيم إقامة مؤسسات لرعاية المسنين، بإخضاع إحداثها وتسييرها إلى ترخيص خاص من وزير الشؤون الاجتماعية (المادة ٩) بالإضافة إلى إخضاع هذه المؤسسات إلى الرقابة الفنية والصحية لوزارتي الشؤون الاجتماعية والصحة العمومية (المادة ٨).

(٣) وضع ضوابط لإيواء المسنين في مؤسسات الرعاية، تتأسس على كون هذا الإيواء - استثناء - لا يلجأ إليه إلا عند الضرورة، وفي حالة عدم توفر بديل (المادة ١٠)، وأن يكون قبول المسن في مؤسسة الرعاية وبقاؤه فيها وخروجه منها قائماً على رضاه، وأن يتم القبول والخروج بطلب منه، أو من ممثله الشرعي أو من طرف السلطة المختصة عند الاقتضاء (المادة ١١).

وحملت المادة (١٢) المسن الذي يقبل في دار رعاية عمومية، أو خاصة تتمتع بإعانات من الدولة، مصاريف الإقامة في المؤسسة إذا كان له دخل أو ممتلكات، أو كان يحصل على نفقة وفقاً لنصوص قانون الأحوال الشخصية.

(٤) أجازت المادة (١٧) للأسر أن تتكفل بالمسنين فاقد السند وفقاً لشروط وضوابط خاصة، ومكنت المادة (١٨) الأسرة التي تتكفل مسناً معوزاً من الحصول على مساعدة مادية لتلبية الحاجات الأساسية للمسن المكفول.

(٥) قضت المادة (٣) من القانون بأن تتولى السلطة العمومية المعنية اتخاذ الإجراءات الملائمة قصد تمكين المسنين من التسهيلات اللازمة، خاصة في ما يتعلق بالتداوي والسكن والنقل العمومي والخدمات الإدارية والمشاركة في الأنشطة الثقافية والترفيهية والرياضية.

وكررت المادة (١٥) إيراد نص قريب في مضمونه من نص المادة (٣) جاء فيه أن: تتخذ الدولة والجماعات العمومية المحلية والهيكل المختصة عند الاقتضاء، إجراءات استثنائية ملائمة، لفائدة المسنين، إذا كانوا من ضعاف الحال أو بحالة عجز معترف بها.

وقضت المادة (١٩) بأنه: يمكن للدولة عند الحاجة، إسناد إعانة مادية للأشخاص المسنين المعوزين قصد المساهمة في تسديد الحاجات الأساسية المتمثلة في الأكل والملبس وعند الاقتضاء المأوى. ويحدد مقدار الإعانة وشروط الانتفاع بها بمقتضى قرار من وزير الشؤون الاجتماعية.

والقانون التونسي الذي استعرضنا محاوره الخمسة الرئيسة، يمثل تجربة تشريعية متقدمة، زمنياً وموضوعياً، في مدى شموليته للموضوعات التي يقتضي أن يعالجها قانون وطني يعنى بحقوق المسنين، إلا أن ما يبدو سلبياً في نصوصه هو كثرة لجوئه إلى التعميم في الصياغة، حيث خلت الكثير من نصوصه من تحديد دقيق لما ألقته من التزامات على الجهات المكلفة بها، بالإضافة إلى الإفراط في الإحالة إلى قرارات وزارية في تحديد الشروط والضوابط المتقضية لتنفيذ مضمون سبع من مواده التسع عشرة.

أما على مستوى دول المجلس، فقد استجابت كل من دولة الكويت ومملكة البحرين، للدعوة إلى استصدار قوانين جديدة تنظم رعاية وحماية كبار السن، فأصدرت الكويت في العام ٢٠٠٧، القانون رقم (١١) بشأن الرعاية الاجتماعية للمسنين، وتبعتها مملكة البحرين في العام ٢٠٠٩، حيث أصدرت القانون رقم (٥٨) بشأن حقوق المسنين^{١٢٥}.

وقد جاء القانون الكويتي في عشر مواد، وحمل عنواناً واسعاً هو (الرعاية الاجتماعية للمسنين)، بينما أنصرف مضمون جميع مواده إلى تنظيم البيئة المعيشية للمسن تحديداً، وذلك بتحميل الأسرة كقاعدة مسؤولية رعاية مسنيها، وإخضاع ذلك لإشراف (مشرفين) من ذوي الاختصاص الاجتماعي أو النفسي، يعينهم وزير الشؤون الاجتماعية والعمل، وفرض جزاء جنائي على المكلف برعاية المسن الذي يخل بواجبات الرعاية التي تقع عليه.

^{١٢٥} لن نستعرض هنا أحكام القانون الكويتي والبحريني تفصيلاً، حيث سنقوم بذلك عند البحث في حقوق المسنين في الرعاية والحماية، وسوف نكتفي هنا بالتعريف العام بهذه القوانين.

أما القانون البحريني فقد جاء في ثلاث عشرة مادة، منها مادة واحدة تضمنت التعاريف وثلاث مواد خصصت للجنة الوطنية للمسنين/تشكيلها واختصاصاتها وتمويلها، واثنان إجرائيتان نصتا على إصدار اللائحة التنفيذية للقانون، وعلى تنفيذه.

وعالجت المادتان (٢) و(٣) من القانون التزام الدولة بكفالة رعاية المسن والمبادئ التي تقوم عليها، بينما تناولت المادة (٩) أحد أوجه هذه الرعاية، وهي تمكين المسن من الحصول على تخفيض على الرسوم التي تفرضها الدولة وتخفيضات على بعض المستلزمات المعيشية من الجهات والشركات التي ترغب في ذلك^{١٢٦}.

وعالجت المواد (٧) و(٨) و(١٠) من القانون الموضوعات الخاصة بالبيئة المعيشية للمسن، فالأولى نصت على القواعد الخاصة بإنشاء مؤسسات خاصة لرعاية المسنين، والثانية على القواعد المنظمة لقبول المسن في مؤسسة رعاية، والثالثة بينت الأحكام الخاصة بكفالة المسن من قبل أسرة بديلة.

أما المادة (١١) من القانون فقد أوردت نصاً جزائياً يفرض عقوبة على (كل من تولى أمر المسن)، وأخل بالتزاماته بشأن رعايته.

^{١٢٦} جاءت المادتان (٩) و(١٠) من القانون ضمن الفصل الرابع الذي حمل عنوان (الإجراءات الخاصة بحماية المسنين)، بينما لم يتضمن نص أي من المادتين ما يمكن اعتباره من إجراءات الحماية، فأولاهما عالجت موضوع التخفيضات التي أشرنا إليها في المتن، وثانيتهما أوردت نصاً خاصاً بإصدار شروط وضوابط (الأسرة البديلة)، ولهذا فإن المادتين عالجتا موضوعات تتصل بالرعاية وليس بإجراءات الحماية.

وخلاصة ما تقدم، أن القانون البحريني بما تضمنه من نصوص هو قانون ينظم بعض أوجه رعاية المسنين، ومن ثم فإن تسميته بقانون (حقوق) المسنين، يجعل عنوانه أوسع كثيراً من مضمونه^{١٢٧}.

وأياً كان الرأي في القانونين الكويتي والبحريني - شكلاً ومضموناً، إلا أنهما يُعدان بلا أدنى شك، خطوة هامة ومتقدمة على طريق تطوير القوانين الوطنية الخاصة بحقوق المسنين في دول المجلس، يمكن البناء عليها والتقدم بها خطوات إلى الأمام مستقبلاً.

٣/٣/٢ - حقوق كبار السن في الرعاية:

يقر القانون الدولي لحقوق الإنسان، لكل شخص، دون أي اعتبار لسنه، بالحق في أن يحصل على مستوى من المعيشة كاف للمحافظة على الصحة والرفاهية له ولأسرته، ويتضمن ذلك التغذية والملبس والسكن والعناية الطبية، وكذلك الخدمات الاجتماعية اللازمة^{١٢٨}.

ولكبار السن، كغيرهم من الأشخاص من الفئات العمرية الأخرى، الحق فيما تقدم، لا بل أن تقدمهم في السن يزيد حاجتهم إلى الغذاء والملبس والسكن والعناية الطبية، مما يوجب أن يحصلوا في توفيرها على دعم أسري ومجتمعي وحكومي، لكي يتمكنوا من الاستمرار في البقاء على قيد الحياة.

^{١٢٧} يتأكد ما قلناه بالرجوع إلى اللائحة التنفيذية للقانون رقم (٥٨) لسنة ٢٠٠٩، الصادرة بقرار وزير التنمية الاجتماعية رقم (١) لسنة ٢٠١١، حيث جاءت هذه اللائحة في (٢٦) مادة، خصصت (٢٤) مادة منها للشروط والإجراءات الخاصة بتأسيس وتشغيل مؤسسات خاصة لرعاية المسنين، وشروط وإجراءات القبول فيها، والقواعد المنظمة لإقامة المسنين فيها، ورقابة إدارة الرعاية الاجتماعية عليها.

وخلت اللائحة التنفيذية من مواد تبين كيفية تنفيذ المواد (٢) و(٩) و(١٠) من القانون.

^{١٢٨} انظر: المادة (١/٢٥) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمادة (١١) من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والمادة (٣٨) من الميثاق العربي لحقوق الإنسان.

وقد ظلت (الأسرة) على مدى قرون طويلة من عمر الإنسانية، تمثل شبكة الأمان الأولى التي تحقق للمسنين المأوى والبيئة المعيشية الملائمة، حيث كان كبار السن يعيشون في كنفها، وفي ظل رعايتها، إلى آخر أيام حياتهم، في إطار نظام مستقر من التكافل الأسري، غير أن المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية التي شهدتها العالم وأدت بمجملها إلى تحول الأسرة من نمط الأسرة (الممتدة) إلى نمط الأسرة (النواة)، خلخل الركائز التي قام عليها دور الأسرة في رعاية كبار السن في المراحل الأخيرة من أعمارهم، وتعزز ذلك بالتغيرات الثقافية والديمغرافية التي شهدتها العالم خلال العقود المنصرمة والتي دفعت بالثقافة التي كانت تدعم التواصل بين الأجيال إلى التلاشي.

وهكذا طرحت مشكلة (إيواء) كبار السن و(توفير البيئة المعيشية الملائمة) لهم، نفسها على المجتمعات في مختلف أنحاء العالم، للبحث عن بديل للأسرة الطبيعية في القيام بهذا الدور، وفي هذا السياق جاء تنامي دور المؤسسات الإيوائية- الحكومية والخاصة- في رعاية كبار السن بدلاً عن أسرهم، حيث سحبت هذه المؤسسات- بقدر أو بآخر- من الأسرة وظيفتها التقليدية في رعاية كبار السن.

ويشير البعض^{١٢٩}، إلى أن الأسرة العربية تتفرد بدور كاد يختفي في معظم المجتمعات الأخرى، وهو الدور الذي يتعلق بكبار السن وتوفير العناية اللازمة لهم، وذلك اعتماداً على قيم ثقافية تؤكد مسؤولية الأبناء عن رعاية الآباء، وتعاليم دينية تعضد ذلك السلوك وتعززه، بالإضافة

^{١٢٩} د. يحيى الحداد: التخطيط الاجتماعي لرصد وتلبية احتياجات كبار السن - مشار إليه سابقاً ، ص ١١٢ - ١١٣.

إلى الأوضاع الجديدة الناشئة عن عمل المرأة، التي أدت إلى ظهور أنماط جديدة لعملية التنشئة الاجتماعية، بسبب غياب الأم عن المنزل، وأول هذه الأنماط قيام الأجداد بدور فاعل في تنشئة الأحفاد، غير أن التطورات الاقتصادية والاجتماعية السريعة والمتلاحقة التي عاشتها دول المجلس، أسهمت بفاعلية في تغيير الصورة المشار إليها، حيث أضعفت هذه التطورات الآثار الإيجابية للقيم الثقافية على موقف الأبناء من رعاية آبائهم، كما أن وظيفة الأجداد في تنشئة الأحفاد وجدت بديلاً لها في الدور الذي أدته - وما تزال - المربيات الأجنيات في تربية الأولاد في أسر دول المجلس^{١٣٠}.

وبناءً على ما تقدم، فإن مجتمعات دول المجلس، تواجه الإشكالية التي نحن بصددّها، كما تواجهها مجتمعات الدول الأخرى، وإن اختلفت في بعض تفاصيلها، وهي في ذلك تتعامل مع الخيارات ذاتها المتاحة لرعاية كبار السن، التي يمكن إجمالها على النحو التالي^{١٣١}:

(أ) ما من شك في أن الخيار الأول المفضل لدى المسن هو مواصلة العيش في منزله، مع أسرته، أطول مدة ممكنة فحياة الشخص المسن مع أفراد أسرته قد توفر له أنواعاً من الإشباع تعجز البدائل الأخرى عن توفيره، ولكي يكون هذا الخيار ممكناً، فإنه لابد من توفر مستلزمات أساسية لتحقيقه:

^{١٣٠} راجع في دراسة ظاهرة المربيات الأجنيات في دول المجلس، الدراسات الرائدة والمبكرة المنشورة في كتاب: ظاهرة المربيات الأجنيات - الأسباب والآثار - منشورات المكتب التنفيذي - سلسلة الدراسات الاجتماعية - العدد ١٠ - ١٩٨٩.

^{١٣١} د. يحيى الحداد - مرجع سابق، ص ٨٢ وما بعدها.

(١) وأول هذه المستلزمات أن تكون الحياة المشتركة مقبولة على أساس الاختيار من قبل جميع الأطراف المعنية بها، بما في ذلك الاستعداد التام للتعايش مع المشكلات الناشئة عن الاختلافات القائمة بين ثقافات أجيال مختلفة، وما يعزز ذلك من مواقف يومية متناقضة.

(٢) وثاني هذه المستلزمات أن تتوفر للأسرة القدرة المالية لتحمل تكاليف رعاية المسن، ومقتضيات توفير الخدمات الصحية والاجتماعية له، وفي الغالب يعد عجز الأسرة عن توفير ذلك، سبباً رئيسياً في تخليها عن دورها في رعاية المسن، مما يقتضي، في حالة الرغبة في تمكينها من القيام بهذا الدور، دعمها بتقديم معونة مالية لها لتغطية تكاليف هذه الرعاية، وتوفير العديد من الخدمات التي تقدم إلى المسن في منزله من قبل الجهات الداعمة المختلفة.

(ب) أما الخيار الثاني للمسن، إذا لم تتح له فرصة مناسبة للعيش في كنف أسرته، فهو (الحياة المستقلة) التي يفضلها على الحياة داخل مؤسسات الرعاية الإيوائية، ولتمكين المسن من الأخذ بهذا الخيار، فهو في الغالب يكون بحاجة إلى دعمه مالياً، إذا لم يكن يملك مورداً مالياً يمكنه من الإنفاق على نفسه، كما أنه يقتضي أن تتوفر في المسكن الذي يقيم فيه خصوصية في تصميم مرافقه، على نحو يمكن المسن من أن يقوم بقضاء حاجاته متخطياً الصعوبات البدنية التي قد تعيقه عن ذلك، وأن تكون كلفة المسكن في مستوى النفقات التي يمكنه تحملها، وأن يقع في مكان تسهل فيه حركة المسن وقدرته على التنقل والاتصال بالآخرين والوصول إلى مؤسسات الرعاية الصحية والخدمات

الاجتماعية التي قد يحتاج إليها، هذا بالإضافة إلى الحرص على تقديم هذه الرعاية والخدمات له في المنزل كلما كان ذلك ممكناً.

(ج) أما الخيار الثالث، وهو ما يمكن تسميته بخيار المضطر، فهو العيش في إطار مؤسسة إيوائية - حكومية أو خاصة -، حيث يختار المسن إحداها في حالة تعددها وفقاً لمدى قدرته على تحمل الكلفة المالية للإقامة فيها.

وتضع الدولة - عادة -، هذه المؤسسات تحت إشرافها ورقابتها للتحقق من مدى التزامها الأصول الصحيحة في التعامل مع نزلائها وتوفير الخدمات الضرورية لهم، وضمان توافر الاشتراطات الصحية فيها، وتوفير العدد الكافي من العاملين المتخصصين والمدربين لرعاية كبار السن.

ومن ناحية أخرى، تحرص الدولة على ضمان أن يكون قبول المسن في هكذا مؤسسات وإقامته فيها وخروجه منها قائماً على حريته واختياره، وإن كان تحقيق ذلك فعلاً صعباً في العديد من الحالات التي قد لا يجد المسن خياراً آخر أمامه.

وقد تبنت الصكوك الدولية التي عنيت بحقوق الأشخاص كبار السن، الكثير من الأفكار التي أشرنا إليها بشأن تمكين كبار السن من السكن والعيش في بيئة ملائمة، ففي الوثيقة التي حملت عنوان (مبادئ الأمم المتحدة المتعلقة بكبار السن / ١٩٩١)، وردت العديد من المبادئ ذات الصلة بما تقدم، أهمها:

(١) ينبغي أن تتاح لكبار السن إمكانية الحصول على ما يكفي من الغذاء والماء والمأوى والملبس والرعاية الصحية، بأن يوفر لهم مصدر للدخل ودعم أسري ومجتمعي ووسائل للعون الذاتي.

(٦) ينبغي تمكين كبار السن من مواصلة الإقامة في منازلهم لأطول فترة ممكنة.

(١٠) ينبغي أن يستفيد كبار السن من رعاية وحماية الأسرة والمجتمع المحلي، وفقاً لنظام القيم الثقافية في كل مجتمع.

(١٣) ينبغي تمكين كبار السن من الانتقال بالمستويات الملائمة من الرعاية المؤسسية التي تؤمن لهم الحماية والتأهيل والحفز الاجتماعي والذهني في بيئة إنسانية ومأمونة.

وأولت (خطة عمل مدريد الدولية للشيخوخة/ ٢٠٠٢)، موضوع (السكن والبيئة المعيشية) لكبار السن، اهتماماً خاصاً، وقررت بشأنه في البند (٩٣) منها أن: (للسكن والبيئة المحيطة أهمية خاصة لكبار السن، بسبب عناصر تشمل سهولة الوصول والسلامة والعبء المادي للاعتناء بالمنزل، فضلاً عن الطمأنينة العاطفية والنفسية التي يوفرها المنزل، ومن المسلم به أن السكن الجيد يمكن أن يعزز الصحة والرفاه، ومن المهم أيضاً إتاحة الخيار الملائم لكبار السن، حيثما أمكن فيما يتعلق بالمكان الذي يعيشون فيه، وهذا عامل ينبغي إدماجه في السياسات والبرامج).

وحددت الخطة ثلاثة أهداف رئيسية يجب السعي إلى تحقيقها وصولاً إلى تمكين كبار السن مما تقدم هي:

الهدف الأول/ الترويج لفكرة (بقاء المسنين في أماكنهم) في المجتمع المحلي، مع إيلاء المراعاة الواجبة للأفضليات الشخصية، وتوفير البدائل السكنية بتكلفة مناسبة لكبار السن. (البند ٩٨ من الخطة).

الهدف الثاني/ تحسين تصميم المساكن والبيئة المحيطة، لتشجيع المعيشة المستقلة عن طريق مراعاة احتياجات كبار السن، وخاصة المعاقين منهم. (البند ٩٩ من الخطة).

الهدف الثالث/ إتاحة وسائل النقل الميسرة وذات الأجرة المعقولة لكبار السن. (البند ١٠٠ من الخطة).

وفي إطار بيانها إجراءات الدعم التي تقدم إلى الأشخاص المسنين ولأسرهم لغرض تمكينهم من السكن والعيش في بيئة ملائمة أشارت الخطة في البند (١٠٥) إلى ضرورة توفير سلسلة متواصلة من خدمات الرعاية لكبار السن من مختلف المصادر، منها:

* تحسين نوعية الرعاية وإمكانية الحصول على الرعاية الاجتماعية طويلة الأجل لكبار السن الذين يعيشون بمفردهم، بغية تمديد الفترة التي يستطيعون العيش فيها مستقلين، كبديل ممكن عن وضعهم في المستشفيات ودور رعاية المسنين.

* القيام بتعزيز اعتماد كبار السن - نساءً ورجالاً - على الذات، وتهيئة الأحوال التي تعزز نوعية الحياة، وتمكنهم من العمل والعيش مستقلين في مجتمعاتهم، ما استطاعوا وما أرادوا.

* إنشاء نظم دعم اجتماعية، رسمية وغير رسمية، تهدف إلى تعزيز قدرة الأسر على رعاية كبار السن داخل الأسرة، وتشمل بوجه خاص تقديم الدعم والخدمات على الأجل الطويل للأعداد المتزايدة من كبار السن الضعاف.

وتكشف الصكوك الدولية بما أوردته من نصوص عن نهج يكرس استقلالية كبار السن في العيش، المقترنة بالدعم الأسري والمجتمعي، ويؤكد على الخيار الحر للمس في اختيار البيئة المعيشية التي يفضلها، كلما كان ذلك ممكناً، مع دعم دور الأسرة في رعاية المسنين داخلها.

وبعد أن قدمنا عرضاً للأرضية التي يقوم عليها حق كبار السن في المأوى والبيئة المعيشية الملائمة، ننتقل الآن إلى دراسة موقف القوانين الوطنية في دول المجلس من هذا الحق، وفي هذا الشأن سوف نتطرق إلى المسائل التالية:

المسألة الأولى/ موقف قوانين دول المجلس من دور الأسرة في رعاية المسنين:

اختلفت القوانين الوطنية في دول المجلس اختلافات واسعة فيما بينها، في معالجتها هذه المسألة الحيوية، وتبلغ هذه الاختلافات من السعة ما يسمح بالقول بأنه - يندر - وجود قواعد أو مبادئ مشتركة، تقرها هذه

القوانين أو تتبناها صراحة. وما استخلصناه مما أتيح لنا الاطلاع عليه من هذه القوانين، نجمله بما يلي:

(أ) نذكر بما سبقت الإشارة إليه بشأن موقف دساتير دول المجلس من مسألة التزام الأسرة برعاية مسنيها، حيث تبين لنا أن هذا الموقف لم يتخذ شكلاً واضحاً، يؤكد هذا الالتزام، وأن دولتين فقط، هما السعودية وعمان نص دستورهما على رعاية جميع أفراد الأسرة، دون أي وصف لهؤلاء الأفراد، مما يسمح بتعميم الرعاية لتشمل كبار السن، بينما أورد الدستور القطري نصاً انفرد به بين جميع دساتير الدول الأخرى يقضي بالحفاظ على الشيخوخة في ظل الأسرة.

(ب) كما نذكر أيضاً بما نصت عليه قوانين الأحوال الشخصية في بعض دول المجلس بشأن إلزام الولد المكلف بنفقة والديه بضمهما إلى أسرته، في حالات معينة، والإشكالات التي يمكن أن تواجه تنفيذ هذا الالتزام في حالة تعارضه مع حق الزوجة في السكن، إذا كان ضم الوالدين أو أحدهما يلحق بها ضرراً.

(ج) يستفاد من بعض النصوص القانونية أو اللائحية أو التنظيمية النافذة في دول المجلس، أنها تقوم على (افتراض) التزام الأسرة برعاية مسنيها، ويبدو ذلك جلياً من خلال ما يلي:

(١) تشترط بعض هذه النصوص لقبول المسن في مؤسسة إيوائية، أن يكون تنفيذ الأسرة التزامها هذا غير ممكن عملياً، وهكذا نصوص عديدة، نذكر بعضها على سبيل المثال:

ففي مملكة البحرين، تنص المادة (٢) من قانون حقوق المسنين رقم (٥٨) لسنة ٢٠٠٩ على أن: (تكفل الدولة تقديم الدعم اللازم للأسرة لتمكينها من رعاية أفرادها المسنين داخل أسرهم، وكذلك للمسنين أنفسهم لتمكينهم من الاستمرار في العيش مع أسرهم). ويكشف هذا النص على حرص المشرع البحريني على أن تقوم الأسرة برعاية مسنيها، وأن تقدم الدولة الدعم اللازم لها لتمكينها من ذلك، وهذا النهج تؤكد صراحة المادة (٣) من القانون ذاته التي تنص على أن من بين المبادئ الأساسية التي تستند إليها رعاية المسنين: (التأكيد على تكامل دور الأسرة والدولة ومؤسسات المجتمع المدني في رعاية المسنين).

وتشترط المادة (٧/ب) من اللائحة التنفيذية للقانون المذكور لقبول المسن في مؤسسة رعاية إيوائية (أن لا يكون قدومه وطلبه للإيواء أو الرعاية بسبب رفض أو عدم رغبة أسرته، أو من يتولى أمر رعايته ...)، وعلى الرغم من نقص عبارة النص في بيان ما ترفضه الأسرة أو ولي الأمر، أو عدم رغبتها فيه، فإننا نفهم أن المقصود بذلك هو رفضهما وعدم رغبتها في إيواء المسن. وإذا صح ما انتهينا إليه، فإن مفهوم المخالفة يفيد وجوب التزامهما بهذه الرعاية.

وفي دولة قطر تحدد المادة (١/٢) من النظام الأساسي للمؤسسة القطرية لرعاية المسنين أهدافها بـ : (إيواء المسنين الذين تعجز أسرهم عن رعايتهم، أو الذين ليس لهم أسر ترعاهم)، مما يعني أنه إذا كان للمسن أسرة قادرة على رعايته، فإنه يقع عليها واجب هذه الرعاية. وبمعنى قريب جاء تعريف (الفئات المستهدفة) في المادة الأولى من النظام الأساسي المعدل للمؤسسة القطرية لرعاية المسنين لسنة ٢٠٠٧، حيث ينصرف هذا التعريف إلى (الأشخاص الذين تجاوزوا سن الستين عاماً من عمرهم، وليس لهم عائل مقتدر أو مصدر دخل كاف للعيش، أو تخلّى من يعولهم عن إعالتهم، أو عن رعايتهم معنوياً).

ومع أن لائحة النظام الأساسي لدور الرعاية الاجتماعية في المملكة العربية السعودية، لا تورد نصاً صريحاً يفيد المعنى الذي استخلصناه من النصين البحرينى والقطري، إلا أن المادة (٤/ب) من اللائحة المذكورة توحى بشكل غير مباشر بذلك، فهي تشترط لقبول المسن (تسميه العاجز) في دار الرعاية (أن يثبت كل من البحث الاجتماعى والفحص الطبى (أن ظروف العاجز تستلزم رعايته في الدار). فعلى الرغم من أن عبارة (ظروف العاجز) ليست لها دلالة محددة، إلا أنها تتيح بما تسمح به من تفسير واسع للمقصود بها، أن تستوعب عجز الأسرة عن القيام برعاية المسن، أو رفضها القيام بذلك.

(٢) وبصياغة مختلفة جاء نص المادة (٥/٢٦) من قرار مجلس الوزراء رقم (٦) لسنة ٢٠٠٨ بشأن الهيكل التنظيمي لوزارة الشؤون الاجتماعية بدولة الإمارات العربية المتحدة، ليفيد المعنى ذاته، فقد جعل هذا النص من بين المهام والمسؤوليات التي تتولاها إدارة التنمية الأسرية في الوزارة: (تمكين الأسرة من رعاية أفرادها من كبار السن والتعريف باحتياجاتهم وحقوقهم)، مما يفهم منه أن الأسرة ملزمة بهذه الرعاية، وأنه يقع على إدارة التنمية الأسرية واجب دعمها ومساعدتها لتتمكن من القيام بمسؤولياتها في هذا الشأن.

(د) يختص القانون الكويتي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الرعاية الاجتماعية للمسنين^{١٣٢}، بخصوصية خاصة في معالجته المسألة التي نحن بصددتها وهي مسؤولية الأسرة عن رعاية مسنيها، حيث تضمن هذا القانون تنظيمًا موضوعيًا وإجرائيًا للوفاء بهذه المسؤولية، نلخصه على النحو التالي:

^{١٣٢} عرفت المادة الأولى من القانون (المسن) لأغراض تطبيق أحكامها بأنه: (كل كويتي، بلغ الخامسة والستين من العمر، غير قادر على أن يؤمن لنفسه كلياً أو جزئياً، ما يؤمنه الشخص العادي لنفسه من ضرورات الحياة الطبيعية بسبب سنه أو نتيجة قصور في قدراته البدنية أو العقلية أو النفسية).

ويستخلص من التعريف أنه يشترط في المسن لتطبيق أحكام القانون عليه، ثلاثة شروط هي: المواطنة الكويتية، وبلوغ الخامسة والستين من العمر، والعجز بالمفهوم الذي قدمه لهذا المصطلح.

(١) جعلت المادة (٣) من القانون المبدأ الأساس في هذه الرعاية أن: (تتكاتف الأسرة في رعاية مسنيها وتوفير احتياجاتهم الضرورية)^{١٣٣}.

وأقام النص - على ما يفهم من عمومته - ترتيباً لمن يقوم من أفراد الأسرة بتقديم الرعاية، وذلك على الوجه التالي:

* الزوج أو الزوجة في حالة وجود أي منهما وقدرته على رعاية الآخر.

^{١٣٣} جاء النص الكامل لهذه المادة على النحو التالي:

(تتكاتف الأسرة في رعاية مسنيها وتوفير احتياجاتهم الضرورية، ويتولاها كل من الزوج والزوجة طالما كان قادراً على أدائها، فإذا تبين عدم توفر هذه الرعاية، كان المكلف بها قانوناً أحد أقاربه المقيمين في الكويت ممن يقدر على القيام بمسؤولية رعاية المسن والمحافظة عليه والإشراف على شؤون حياته، وذلك وفق الترتيب التالي: الأولاد ثم أولاد الأولاد ثم الأخوة، وإذا تعدد أفراد الفئة اختاروا من بينهم من يتولى رعاية المسن مع إخطار المشرف بذلك).

أما إذا لم يتم الاتفاق بينهم، ولم يتقدم أحد من الفئة التالية لتولي الرعاية، ترفع وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل الأمر إلى المحكمة المختصة، لتكليف من يتولى من الأقارب المشار إليهم أو من غيرهم رعاية المسن أو تقرير إقامته في إحدى دور الرعاية الاجتماعية بحسب كل حالة وظروفها الخاصة).

وقد جاءت صياغة هذه المادة غير موفقة في اختيارها الأسلوب السرد في بيان الأحكام التي تضمنتها، وكان الأفضل أن تورد هذه الأحكام مرتبة في فقرات متتابعة تختص كل منها ببيان حكم من الأحكام.

كما جاءت ركيكة في لغتها، مما أربك معنى أكثر من جملة من جملها، فهي عطفت (الزوج والزوجة) عطف جمع بينما كان الواجب أن يكون العطف عطف تخيير (الزوج أو الزوجة) لأن المراد أن يقوم أحدهما - على الأغلب - برعاية الآخر إذا كان قادراً على ذلك، وليس قيامهما معاً برعاية غيرهما من المسنين في الأسرة. كما أخلت المعنى في عبارة (أحد أقاربه) في نسبة الضمير (هاء) إلى من يعود إليه، والأقرب في النص هو (الزوج) الذي لا يمكن أن يكون المقصود، بل المقصود هو (المسن)، ولا ذكر له بصيغة المفرد في النص.

* إذا لم يوجد الزوج أو الزوجة، أو وجد ولم يكن قادراً على القيام بالرعاية، انتقل التكليف إلى أحد أقارب المسن المقيمين في الكويت، القادر على القيام بمسؤولية رعايته، على الترتيب التالي: الأولاد ثم أولاد الأولاد ثم الأخوة.

* إذا تعدد أفراد الفئة الواحدة ممن ذكروا، اختاروا من بينهم من يتولى رعاية المسن، فإذا أخفقوا في الاتفاق على اختيار أحدهم، ولم يتقدم أحد من أفراد الفئة التالية بطلب تولي الرعاية، ترفع وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل الأمر إلى المحكمة المختصة لتكليف من يتولى من الأقارب المشار إليهم أو من غيرهم رعاية المسن^{١٣٤}، أو تقرير إقامته في إحدى دور الرعاية الاجتماعية بحسب كل حالة وظروفها الخاصة.

وهكذا يكون النص قد جعل إقامة المسن في دار الرعاية استثناء من الأصل الذي قرره، وهو أن تتولى الأسرة هذه الرعاية على الترتيب الذي تم بيانه.

(٢) أجازت المادة (٥) من القانون لوزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، بناء على طلب المشرف

^{١٣٤} مع تقديرنا للدوافع الإنسانية التي تقف وراء مضمون هذا النص، المتمثلة بضرورة تحديد من يتولى رعاية المسن، إلا أننا نلفت النظر إلى أن إلزام شخص بهذه الرعاية بقرار من المحكمة، دون أن يكون راغباً ومقتنعاً بذلك، قد تترتب عليه آثار سلبية تلحق بالمسن، نتيجة تقصير المكلف في القيام بواجبات الرعاية.

المختص^{١٣٥}، أن تطلب من المحكمة تغيير المكلف بالرعاية، أو إحالة المسن إلى إحدى دور الرعاية التابعة للوزارة، كلما دعت الحاجة إلى ذلك.

وتقيد العبارة الأخيرة أن طلب التغيير يستند في العادة إلى عجز أو تقصير المكلف بالرعاية في القيام بواجباته وفقاً للأصول المقتضية.

(٣) قررت المادة (٤) من القانون أن الأصل أن تكون نفقات الرعاية من أموال المسن، إذا كان له مال يكفي لذلك. أما إذا لم يكن له هكذا مال، فإن ما يفهم من النص - رغم ركاكته -^{١٣٦} يمكن إجماله بالتالي:

* إن المكلف بالرعاية مخير بين أن يتحمل نفقاتها من ماله الخاص، أو أن يطلب من الأشخاص الذين يشاركونه في المسؤولية القانونية عن رعاية المسن أن يتحملوا معاً هذه النفقات. فإذا كانوا قادرين على تحمل هذه النفقات، إلا أنهم لم يصلوا إلى اتفاق فيما بينهم على تحديد مقدارها ونصيب كل منهم فيها،

^{١٣٥} سوف نبين بعد قليل المقصود بهذا المشرف.

^{١٣٦} جاء في نص المادة ما يلي: (فإذا لم يتحقق ذلك، وطلب المكلف بالرعاية الحصول على تكاليفها وتحملها الأولاد ثم أولاد الأولاد ثم الأخوة، وذلك وفقاً لما يقدره لها ونصيب كل منهم فيها، فإذا لم يتفقوا رفعت الوزارة الأمر إلى المحكمة المختصة لتقدير قيمة هذه التكاليف ومن يلزم بها).

وتبدو ركاكة النص في صياغته متمثلة بخلوه من جواب الشرط (إذا) الأولى الواردة فيه. أما ركاكة المضمون فتبدو جلية فيما يفهم من عبارة (وفقاً لما يقدره لها ونصيب كل منهم فيها)، حيث يستفاد من هذه العبارة أن يستقل المكلف بالرعاية بتقدير مقدار نفقات الرعاية، ونصيب كل من المذكورين في النص فيها، وهو أمر لا يبدو معقولاً، كما أنه يتناقض تماماً مع مطلع الجملة التالية من النص الذي جاء فيه (فإذا لم يتفقوا ...) مما يعني أن الأمر متروك لاتفاق المذكورين فيما بينهم.

تقوم الوزارة برفع الأمر إلى المحكمة المختصة لتقدر مقدار تكاليف الرعاية وتقرر من يلزم بها وتحدد نصيبه فيها.

* إذا لم يكن - من ذكروا فيما سبق - قادرين على تحمل تكاليف الرعاية، أو كان المكلف بالرعاية من غيرهم، قدرت الوزارة للمكلف مبلغاً من المال^{١٣٧}، يراعى في تقديره كفايته لتغطية تكاليف الخدمات الطبية التي يحتاج إليها المسن.

وقضت المادة (٧) من القانون بأن تطبيق أحكامه لا يخل بالحقوق والامتيازات المقررة للمسّن في قانون المساعدات العامة، أو قانون المعاقين، أو قانون الأحوال الشخصية، أو أي قانون آخر، ويراعى ذلك عند تقدير (المكافأة) المنصوص عليها في المادة (٤) المشار إليها فيما تقدم. وأغفل النص بيان ماذا يقصد بعبارة (يراعى ذلك ...) مع أنها يمكن أن تحمل على أكثر من معنى.

(٤) أقامت المادة (٢) من القانون نظاماً للإشراف على تطبيق أحكامه، حيث أوجبت أن يعين وزير الشؤون الاجتماعية والعمل مشرفين من ذوي الاختصاص الاجتماعي والنفسي، للإشراف على رعاية المسنين.

^{١٣٧} وردت في نص المادة (٤) من القانون عبارة (قدرت له الوزارة مكافأة)، بينما واقع الحال لا يسمح بوصفها بالمكافأة، مادامت تنفق على تغطية تكاليف رعاية المسن، إلا إذا قدرت بما يزيد على هذه التكاليف، بحيث يعد الجزء الزائد بمثابة - الأجر - المدفوع عن القيام بخدمات الرعاية.

وفوضت هذه المادة المشرفين صلاحيات الحصول من الجهات المعنية على المعلومات المتعلقة بمستحقي الرعاية، اللازمة لأداء عملهم، واستدعاء الأقارب المكلفين بالرعاية وتوجيههم إلى واجباتهم، وضبط الوقائع التي تقع بالمخالفة لأحكام هذا القانون، وتحرير المحاضر اللازمة بشأنها، وإحالتها إلى الجهات المختصة، دون بيان من هي هذه الجهات، وما إذا كانت إدارية أم قضائية.

وألزمت المادة (٦) من القانون الشخص المكلف برعاية مسن، بإخبار المشرف المختص في حالة مرض المسن المشمول برعايته، أو في حالة وفاته.

المسألة الثانية/ موقف قوانين دول المجلس من الرعاية الإيوائية لكبار السن:

أولت دول المجلس جميعاً اهتماماً كبيراً بتوفير الرعاية الإيوائية لكبار السن، الذين يتعذر لأي سبب من الأسباب عيشهم في كنف أسرهم، أو على نحو مستقل، وأقامت لهذا الغرض العديد من المؤسسات الإيوائية ووفرت لها المستلزمات المادية، والطواقم البشرية الإدارية والفنية، وخصصت لها الموارد المالية للإنفاق على مقتضيات إيواء كبار السن، وتوفير متطلبات الصحة والراحة والرفاهية لهم^{١٣٨}.

^{١٣٨} انظر للاطلاع على المزيد عن واقع هذه المؤسسات والخدمات التي تقدمها لنزلائها: د. أبو بكر أحمد باقادر: كبار السن - عطاء بلا حدود - مشار إليه سابقاً، ص ٢٣٣ - ٢٨٠.

كما تجيز بعض هذه الدول إقامة مؤسسات إيوائية خاصة، بترخيص من الوزارة، على أن تخضع لإشرافها في تقديم خدمات الإيواء للمسنين^{١٣٩}.

وتتخذ الاتجاهات الدولية المعاصرة، بشأن رعاية كبار السن، منحى يجعل الإيواء في مؤسسات الرعاية، الخيار النهائي الذي يلجأ إليه لرعاية المسن، لا يؤخذ به إلا إذا انعدمت فرص الرعاية الأخرى، وفي مقدمتها الرعاية الأسرية، والرعاية الذاتية المستقلة^{١٤٠}، مع تقديم الدعم للأسرة لتمكينها من رعاية مسنيها، وللمسن لرعاية نفسه متى كان ذلك ممكناً^{١٤١}. والأصل الذي تأخذ به الاتجاهات الدولية المعاصرة، أن يكون قبول المسن في المؤسسة الإيوائية ومكوته فيها وخروجه منها قائماً على رغبته وإرادته، متى كان أهلاً للتعبير عن إرادته على نحو يعتد به

^{١٣٩} انظر مثلاً: المادة (٧) من القانون رقم (٥٨) لسنة ٢٠٠٩ في مملكة البحرين، ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار وزير التنمية الاجتماعية رقم (١) لسنة ٢٠١١.

^{١٤٠} من القوانين العربية التي تبنت هذا الاتجاه صراحة، القانون التونسي رقم (١١٤) لسنة ١٩٩٤، حيث نصت المادة العاشرة منه على أن: (لا يتم اللجوء إلى الإيواء بمؤسسات رعاية المسنين إلا عند الضرورة، وفي حالة عدم توفر بديل لذلك، وفقاً لشروط يتم ضبطها بأمر).

^{١٤١} أضافت المادة (١٠) من القانون البحريني رقم (٥٨) لسنة ٢٠٠٩، خياراً آخر لرعاية المسن، إضافة إلى الخيارين المذكورين في المتن، هو رعايته من قبل (أسرة بديلة)، حيث نصت هذه المادة على أن، (تضع الوزارة بالتنسيق مع اللجنة، شروط وضوابط الأسرة البديلة لكفالة المسن، الذي لا عائل له، ويجوز صرف مساعدة مالية للأسرة الكافلة، وتحدد اللجنة مقدار المساعدة وشروط صرفها).

وبالاتجاه ذاته أخذت المادة (١٧) من القانون التونسي رقم (١١٤) لسنة ١٩٩٤، التي نصت على أنه: (يمكن للأسر التكفل بالمسنين فاقد السند، وفق شروط وتراتبية تحدد بمقتضى أمر). وأجازت المادة (١٨) من القانون للأسرة الكافلة للمسن المعوز أن تحصل على مساعدة مالية لتلبية الحاجات الأساسية للمسن المكفول، على أن يحدد مقدار المساعدة وشروط الانتفاع بها بقرار من وزير الشؤون الاجتماعية.

وهذا الخيار في تقديرنا، صعب إعماله عملياً، فهو إن كان أخذ به في توفير بيئة أسرية لرعاية صغار السن، وحقق بعض النجاح في ذلك، فإنه من الصعب الأخذ به في توفير الرعاية لكبار السن، لأن المسن - في آخر مراحل عمره - قد لا يتوافق مع المنظومة الثقافية والقيمية للأسرة التي تستضيفه.

قانوناً، وإلا فبموافقة من يمثله قانوناً أو من قبل السلطة الحكومية المختصة.

وقد أخذ القانون البحريني رقم (٥٨) لسنة ٢٠٠٩ في المادة (٨) منه، بما ذكر صراحة، وتولت المادة (٧) من لائحته التنفيذية بيان إجراءات تنفيذ حكم هذا النص.

أما القانون الكويتي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٧، فقد مر بنا أنه جعل اتخاذ قرار إيداع المسن في دار رعاية اجتماعية من اختصاص المحكمة المختصة، وفقاً لما قضت به صراحة المادتان (٣) و(٥) من هذا القانون، وقد سبق بيان مضمونهما.

واتخذت لائحة النظام الأساسي لدور الرعاية الاجتماعية في المملكة العربية السعودية، موقفاً مختلفاً في هذا الشأن:

فالمادة (٨) من اللائحة نصت على أن: (يكون لكل عاجز كفيل إن وجد، ويؤخذ عليه تعهد بقبول إيداع العاجز بالدار والموافقة على نظامها، كما ترجع إليه الدار في كل ما يتعلق بالعاجز).

وخصصت اللائحة المادتين (٣٨) و(٣٩) منها لمعالجة شروط وإجراءات إنهاء إقامة المسن في الدار، فنصت المادة (٣٨) على أن تنتهي إقامة العاجز في الدار في الأحوال الآتية:

(أ) إذا طلب كفيله ذلك بإقرار كتابي منه.

(ب) إذا أصبحت ظروفه الأسرية بحيث تسمح له بالإقامة فيها (المقصود في الأسرة) وبرغبة من الأسرة.

(ج) إذا وجد له عملاً شريفاً يرتزق منه نتيجة لتأهيله إليه أثناء إقامته في الدار، وبشرط أن يتوفر له سكن مناسب.

أما المادة (٣٩) فقد قضت بأنه: يتخذ قرار إنهاء الإقامة بواسطة المجلس الإداري للدار، ولا يتم مغادرة العاجز للدار إلا بناءً على هذا القرار.

ومن حصيلة نصي المادتين، يتضح أنهما لم تنبها لإرادة المسن في تقرير قبوله ومكوته في الدار وخروجه منها دوراً يذكر.

المسألة الثالثة/ موقف قوانين دول المجلس من معاقبة الأشخاص الذين يخلون بواجباتهم المتصلة برعاية المسنين:

حرصاً من قوانين بعض دول المجلس، على إضفاء الجدية على قيام المكلف برعاية كبار السن بتنفيذ التزاماته التي تقتضيها هذه الرعاية، عمدت إلى فرض عقوبات جزائية على من يخل بهذه الالتزامات^{١٤٢}. ومن هذه القوانين:

^{١٤٢} لسنا هنا بصدد معالجة النصوص الجزائية التي تعاقب على جريمة (تعريض المسن للخطر)، وسنعود الى هذه النصوص عند دراسة حق كبار السن في حماية حياتهم وسلامة أجسامهم.

(١) قانون مملكة البحرين رقم (٥٨) لسنة ٢٠٠٩، الذي نصت المادة (١١) منه، على أنه: (مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد ينص عليها قانون العقوبات، أو أي قانون آخر، يعاقب بالحبس وبالغرامة التي لا تقل عن مائة دينار، أو بإحدى هاتين العقوبتين، كل من تولى أمر المسن، وأمتنع عن القيام بفعل تقتضيه رعاية المسن، أو قام بفعل يتعارض مع هذه الرعاية، وترتب عليهما (الصحيح: على أي منهما)، إلحاق الضرر بالمسن، ويعتبر ظرفاً مشدداً إذا وقع الفعل أو الامتناع عنه من أقارب المسن حتى الدرجة الثالثة).

ونستخلص من هذا النص:

* أن الفاعل يجب أن يتوفر فيه وصف (من تولى أمر المسن).

* أن الضحية يجب أن تكون (مسنًا) يتولى الفاعل أمر رعايته.

* أن الجريمة يمكن أن تكون إيجابية بأن يقوم الفاعل بفعل يتعارض مع واجبات الرعاية، أو سلبية بأن يمتنع الجاني عن القيام بفعل يعتبر من مقتضيات الرعاية.

* أن يترتب على الفعل أو الامتناع إلحاق ضرر بالمسن، ولم يشترط النص في الضرر أي شرط من حيث النوع، فلم يبين ما إذا كان يشترط فيه أن يكون مادياً أو معنوياً، ولا

من حيث الجسامة، حيث لم يحدد ما إذا كان يكفي فيه أن يكون يسيراً أو يجب أن يكون جسيماً، ومادام الأمر كذلك فإن الضرر بكل أنواعه ودرجاته يشمل النص.

فإذا أتى الفاعل الفعل أو الامتناع ولم يخلف أي منهما ضرراً بالمسن، فإن أركان الجريمة لا تعد مكتملة، ومن ثم لا تفرض العقوبة على من أتى أيّاً منهما.

* أن العقوبة تشدد إذا وقع الفعل أو الامتناع عنه من أحد أقارب المسن (حتى الدرجة الثالثة). وبهذا تكون (صلة القربى) بالحدود المحددة في النص بمثابة الظرف المشدد للعقوبة.

(٢) وفي دولة الكويت، عالج كل من قانون الجزاء رقم (١٩٦٠/١٦) والقانون رقم (١١) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الرعاية الاجتماعية للمسنين موضوع إخلال المكلف بالرعاية بواجباته.

فقد نصت المادة (١٦٦) من قانون الجزاء على أن (كل شخص يلزمه القانون برعاية شخص آخر عاجز عن أن يحصل لنفسه على ضرورات الحياة، بسبب سنه أو مرضه أو اختلال عقله أو تقييد حريته، سواء نشأ الالتزام عن نص القانون مباشرة، أو عن عقد، أو عن فعل مشروع أو غير مشروع، فامتنع عمداً عن القيام بالتزامه، وأفضى ذلك إلى وفاة المجنى عليه أو إصابته بأذى، يعاقب حسب قصد الجاني وجسامة الإصابات بالعقوبات المنصوص عليها في المواد

١٤٩ و ١٥٠ و ١٥٢ و ١٦٠ و ١٦٢ و ١٦٣، فإذا كان الامتناع
عن إهمال لا عن قصد، وقعت العقوبات المنصوص عليها في
المادتين ١٥٤ و ١٦٤).

ويستخلص من هذا النص:

* أنه يجرم حصراً (الامتناع عن القيام بالالتزامات التي
تقتضيها الرعاية)، وليس جميع صور الإخلال بهذه
الالتزامات.

* أنه يوقف تحديد العقوبة على الوصف القانوني للنتيجة
المرتتبة على الامتناع، ولهذا أحال في تحديدها إلى المواد
التي تعاقب على القتل بأنواعه والعاهة المستديمة والإيذاء
البدني، عمدية كانت أم غير عمدية. وبذلك فإنه إذا لم
يخلف الامتناع نتيجة ينطبق عليها أحد الأوصاف الواردة
في المواد المشار إليها في النص، فإن الممتنع لا تفرض
عليه أي عقوبة.

أما القانون رقم (١١) لسنة ٢٠٠٧، فقد قضت المادة (٨)
منه بأنه: (مع عدم الإخلال بأي عقوبة أشد ينص عليها
قانون آخر، يعاقب كل مكلف بالرعاية قانوناً، امتنع عن
القيام بالتزاماته المنصوص عليها في المادتين (٣) و (٦)
من هذا القانون، أو وقع منه إهمال أو تفريط في ذلك
بالحبس مدة لا تزيد على سنة وغرامة لا تقل عن ألف
دينار ولا تزيد على خمسة آلاف دينار، أو إحدى هاتين
العقوبتين، إذا كان المشمول بالرعاية أحد الوالدين).

ويستفاد من هذا النص ما يلي:

* أنه يعاقب (المكلف بالرعاية قانوناً)، والمقصود به أحد من ذكروا في المادة (٣) من القانون وهم الأولاد ثم أولاد الأولاد ثم الأخوة الذي يتم اختياره بالاتفاق، أو من تحدده المحكمة من بينهم أو من غيرهم.

* أنه يجرم الامتناع عن القيام بالتزامات الرعاية والإهمال والتفريط في القيام بها، المحددة في المادتين (٣) و(٦) من القانون.

ولم تتضمن المادة (٣) تحديداً دقيقاً لهذه الالتزامات، فهي تضمنت عبارات عامة في هذا الشأن، ورد فيها أن (تتكاتف الأسرة في رعاية مسنيها وتوفير احتياجاتهم الضرورية)، و(القيام بمسؤولية رعاية المسن والمحافظة عليه والإشراف على شؤون حياته)، وهي عبارات غير محددة الدلالة، وتقبل الاجتهاد في تفسيرها، توسيعاً وتضييقاً.

أما المادة (٦) فهي نصت تحديداً على إلزام المكلف بالرعاية بالقيام بإبلاغ المشرف المختص عن مرض المشمول بالرعاية، أو تغيير عنوانه، أو غيابه عن المسكن، أو عن أي طارئ يطرأ عليه، وكذلك عن وفاته.

* أنه يعاقب المكلف عن الامتناع أو الإهمال أو التفريط في القيام بالتزاماته، دون أن يشترط أن تترتب على ذلك نتيجة جرمية بعينها.

* أنه يقضي بتشديد العقوبة على النحو الوارد فيه، (إذا كان المشمول بالرعاية أحد الوالدين)، ويستفاد من هذه العبارة أنه لكي تشدد العقوبة يجب أن يكون المكلف بالرعاية الذي ارتكب الجريمة المعاقب عليها، هو أحد الأولاد.

المسألة الرابعة/ موقف قوانين دول المجلس من توفير البيئة المعيشية الملائمة لكبار السن:

لا تقتصر حاجة المسن على توفير المأوى له، على النحو الذي سبق بيانه، لكي يتمكن من أن يعيش حياة طبيعية في بيئة مجتمعية تقبل التعامل معه على نحو إيجابي وتشجعه على الاندماج فيها^{١٤٣}.

فمن ناحية، لا تعد إشكالية المأوى للمسن قد حلت بمجرد توفير حيز مكاني لإقامته فيه، فالمأوى/ المسكن بالنسبة لكبير السن ليس مجرد مكان (فيزيقي) للإيواء، وإنما يجب أن يكون مكاناً تتوفر فيه الراحة النفسية للمسن، وتيسر عليه الحركة داخله، وأن يمكنه موقعه من التنقل والاتصال بالبيئة الخارجية بسهولة لمساعدته قدر المستطاع على الاعتماد على نفسه في توفير متطلبات حياته، ولإدامة صلته بالمجتمع الخارجي

^{١٤٣} خلف أحمد خلف: كبار السن والمدينة. ورقة منشورة في كتاب: رعاية المسنين في المجتمعات المعاصرة (قضايا واتجاهات) - مشار إليه سابقاً - ص ١٦٢ وما بعدها.

وإبعاد العزلة عنه، وكل ذلك يستوجب أن تراعى في المساكن التي تأوى كبار السن احتياجاتهم الخاصة.

ومن ناحية أخرى، يحتاج المسن كغيره من الأشخاص من الفئات العمرية الأخرى، إلى عدد كبير من الخدمات الأساسية كالأسواق والحدائق والأندية والمستشفيات وغيرها مما يلبي احتياجاته الإنسانية، غير أن صعوبات كبيرة قد تواجهه بسبب كبر سنه في الوصول إليها والاستفادة من خدماتها، مما يستلزم تيسير سبل تنقله من مسكنه إلى مواقع المؤسسات التي توفر هذه الخدمات الأساسية.

ولا تعالج المسائل المشار إليها عادة بنصوص قانونية، وإنما تدرج في خطط وبرامج تنفيذية، وتنظم بقرارات إدارية، ولهذا يعد أمراً طبيعياً أن (تشح) النصوص القانونية ذات الصلة بها في دول المجلس.

ومع ذلك فقد وردت - بعض - الإشارات، في عدد من القوانين واللوائح والقرارات في دول المجلس، تتصل بشكل أو بآخر بما نحن بصدد استعراضه.

(١) **ففي مملكة البحرين:** نص دستور المملكة في المادة (٩/د) منه على أن: تعمل الدولة على توفير السكن لذوي الدخل المحدود من المواطنين.

ويكتسب هذا النص أهمية كبيرة لنسبة مرتفعة من كبار السن الذين يعتبرون (من ذوي الدخل المحدود)، غير أنه كنص دستوري يقف

عادة عند حدود العموميات، ولهذا لم ترد فيه معالجة لخصوصية حاجة كبار السن إلى السكن.

وأكدت المادة (٢) من القانون رقم (٥٨) لسنة ٢٠٠٩ على أن الدولة (تكفل) تقديم العديد من الخدمات إلى المسن، منها (الخدمات السكنية).

ومن ناحية أخرى، نصت المادة (٩) من القانون ذاته على قيام وزارة حقوق الإنسان والتنمية الاجتماعية وبالتعاون مع اللجنة الوطنية للمسنين بإصدار بطاقة خدمة المسن، يمنح من خلالها تخفيضاً لا يقل عن (٥٠%) على الرسوم التي تفرضها الدولة، ويصدر بها قرار من مجلس الوزراء، كما يمنح المسن من خلال البطاقة تخفيضات للمستلزمات المعيشية من الجهات والشركات التي ترغب في ذلك.

وتساهم التخفيضات التي يحصل عليها المسن، سنداً إلى النص، في تيسير حصوله على العديد من السلع والخدمات، وفي مقدمتها النقل والاتصالات، التي تساعد على الاندماج في مجتمعه.

(٢) في دولة الإمارات: جعلت المادة (٦/٢٦) من قرار مجلس الوزراء رقم (٦) لسنة ٢٠٠٨ بشأن الهيكل التنظيمي لوزارة الشؤون الاجتماعية من بين مهام ومسؤوليات (إدارة التنمية الأسرية)، (تشجيع المسنين على المشاركة المجتمعية).

ومع أن النص يكتفي بتحديد (الوظيفة)، دون بيان وسائل وأساليب تنفيذها، وماهية المشاركة المجتمعية المقصودة فيها، إلا أنه يؤشر بوضوح إلى نهج يرمي إلى تشجيع هذه المشاركة بما ييسر من

الوسائل والأساليب التي من بينها تلك التي تمكن المسن نفسه من السعي إلى ذلك.

(٣) وفي دولة قطر: نصت المادة (٦/٢) من النظام الأساسي للمؤسسة القطرية لرعاية المسنين على أن من بين أهداف المؤسسة (محاولة إدماج المسنين في المجتمع، كل حسب إمكانياته وقدراته). ويقترب هذا النص في دلالاته، مما ورد في النص الإماراتي الذي أشرنا إليه.

(٤) وفي المملكة العربية السعودية: عالجت لائحة النظام الأساسي لدور الرعاية الاجتماعية في عدد من نصوصها الوسائل والأساليب التي تدعيم الصلة بين المسن نزول دار الرعاية ومجتمعه الخارجي، وقررت في المادة (٢٩) منها أن (تعمل الدار على استمرار الصلة بين العاجز وبين أسرته، طالما كان ذلك ميسوراً)، وفي المادة (٣٠) أن: (تكثر الدار من اتصال العاجز بالبيئة الخارجية، إذا سمحت حالته بذلك، وذلك بالإكثار من الزيارات والتجولات في البيئة المحلية). أما المادة (٣٢) فقد أجازت للدار (أن تمنح العاجز إجازة سنوية يقضيها بين أقاربه، إذا كانت حالته تسمح بذلك ورغب العاجز بها).

وعلى الرغم من أن النصوص التي أشرنا إليها، تتصرف حصراً إلى كبار السن من نزلاء دور الرعاية الاجتماعية، إلا أنها تكشف عن توجه يسعى إلى تدعيم صلة المسن بمجتمعه الخارجي كلما كان ذلك ممكناً.

٤/٣/٢ - الحماية القانونية لكبار السن من (سوء المعاملة):

تشترك العديد من المسببات معاً في جعل كبار السن عرضة لسوء المعاملة من قبل الأشخاص الذين يتعاملون معهم، ومن هذه المسببات الوهن البدني والذهني الذي يقترن بالشيخوخة وحالات الإعاقة التي تصيب الكثير من كبار السن، والفقر الذي ترتفع نسبته كثيراً بينهم، وهي كلها تسهم في فقدان كبار السن لاستقلاليتهم، وتفرض عليهم حالة من التبعية للغير، الذي قد يمارس - لسبب أو لآخر - ضدهم، أنواعاً من الممارسات التي تتطوي على (سوء المعاملة) و(العنف) و(الإهمال)، في إطار الأسرة، أو مؤسسات الرعاية الإيوائية، أو البيئة المجتمعية عموماً.

وتطرح الإشكاليات المتعلقة بسوء معاملة كبار السن، على أنها إحدى الإشكاليات الرئيسية التي يجب التصدي لها على المستوى العالمي، بعد أن لوحظ ازدياد معدلاتها واتخاذها صوراً عديدة^{١٤٤}، أبرزها: سوء المعاملة البدنية، وسوء المعاملة العاطفية، والاستغلال المالي، والإهمال، والتخلي عن المسنين وهجرهم من قبل المسؤولين عن رعايتهم، وإتيان سلوك ينطوي على عدم الاحترام والإهانة والانتقاص من مكانة المسن،

^{١٤٤} راجع للاطلاع على مزيد من المعلومات بشأن هذا الموضوع، الوثيقة الصادرة عن الأمم المتحدة رقم (E/CN.٥/٢٠٠٢/PC/٢) على الرابط:

<http://www.un.org/arabic/esa/ageing/hr.html>

وتشير هذه الوثيقة إلى أن نسبة كبار السن الذين تعرضوا لسوء المعاملة وفقاً لما أظهرته الدراسات الاستقصائية في عدد من البلدان المتقدمة، تراوحت بين ٣ و ١٠ بالمائة، وأن (الإهمال) كان الممارسة الأكثر انتشاراً في كل من الولايات المتحدة وكندا. كما تشير الوثيقة إلى أن دراسة أجراها في الولايات المتحدة، المركز الوطني المعني بسوء معاملة المسنين، أظهرت أن حالات سوء المعاملة التي بلغت إلى علم الدوائر الحكومية لحماية الكبار، زادت خلال الفترة ١٩٨٦ - ١٩٩٦ بنسبة ١٥٠% وجاء الأبناء والبنات في مقدمة مسئلي المعاملة (٣٧%)، يليهم الأزواج (١٣%)، ثم أفراد الأسرة الآخرون (١١%).

والتهميش الاقتصادي لكبار السن من قبل المؤسسات، والعنف الاقتصادي ضدهم الرامي إلى السيطرة على ممتلكاتهم، والعنف الاجتماعي ضد كبار السن داخل الأسرة والمجتمع عموماً الذي يزداد مع تفكك العلاقات الاجتماعية، والعنف السياسي في زمن الصراعات المسلحة الذي يؤدي إلى التشريد القسري لكبار السن، وتهميشهم في مخيمات اللاجئين.

وبالنظر إلى خطورة النتائج التي تترتب على الممارسات المختلفة من صور سوء المعاملة، وآثارها السلبية على كبار السن^{١٤٥}، أولت الصكوك الدولية الخاصة بحقوق كبار السن أهمية خاصة لتمكين هؤلاء من العيش بكرامة.

وبهذا الاتجاه تضمن إعلان (مبادئ الأمم المتحدة المتعلقة بكبار السن - ١٩٩١) بندين جاء فيهما:

١٧: ينبغي تمكين كبار السن من العيش في كنف الكرامة والأمن، ودون خضوع لأي استغلال أو سوء معاملة، جسدياً أو ذهنيًا.

١٨: ينبغي أن يعامل كبار السن معاملة منصفة، بصرف النظر عن عمرهم أو نوع جنسهم أو خلفيتهم العرقية أو الأثنية، أو كونهم معوقين أو غير ذلك، وأن يكونوا موضع التقدير بصرف النظر عن مدى مساهمتهم الاقتصادية.

^{١٤٥} أبرز هذه النتائج والآثار السلبية التي يشار إليها في هذا الشأن: الإضرار التي تلحق بكبار السن إصابات بدنية، والخوف والقلق الشديد الذي ينتابهم بسببها، والاضطرابات النفسية والاكتئاب التي تلحق بهم من جرائمها واللجوء إلى الأدوية والمسكنات والمخدرات للتخفيف من آثارها، وكذلك تنامي الرغبة عندهم في إيذاء النفس واللجوء إلى الانتحار للخلاص من سوء المعاملة، وأخيراً الوفاة بسبب الكمد الناشئ عنها.

وحول الموضوع ذاته، تضمنت (خطة عمل مدريد الدولية للشيخوخة - ٢٠٠٢)^{١٤٦}، نصوصاً بينت مخاطر الإهمال وسوء المعاملة والعنف، وحددت للعمل الدولي في هذا المجال هدفين أولهما/ القضاء على جميع أشكال الإهمال وسوء المعاملة والعنف ضد كبار السن، وثانيهما/ إنشاء خدمات دعم لمواجهة إساءة معاملة كبار السن.

وأشارت الخطة في إطار بيانها الإجراءات التي تتبع لتحقيق الهدف الأول، إلى العديد منها، أبرزها:

(١) توعية المختصين، وتنقيف الجمهور، باستخدام وسائل الإعلام وغيرها من حملات التوعية بموضوع سوء المعاملة التي يمكن أن يتعرض لها كبار السن وخصائصها وأسبابها المختلفة. وذلك بغية تسليط الأضواء على سوء معاملة كبار السن، وتنشيط ردود الفعل ضدها في السياسات العامة والمواقف الاجتماعية.

(٢) سن القوانين وتعزيز الإجراءات القانونية للقضاء على سوء معاملة المسنين.

(٣) القضاء على الممارسات التقليدية المؤذية التي يتعرض لها كبار السن.

(٤) تشجيع التعاون بين الحكومة والمجتمع المدني في التصدي لسوء معاملة المسنين.

^{١٤٦} انظر الوثيقة المشار إليها في المتن: التوجه الثالث نو الأولوية: كفاءة تهيئة بيئة تمكينية داعمة - القضية ٣ - الإهمال وسوء المعاملة والعنف.

وأوردت الخطة بياناً بإجراءات مقترحة لتحقيق الهدف الثاني
أبرزها:

(١) إنشاء خدمات لمعالجة ضحايا سوء المعاملة ووضع ترتيبات
لتأهيلهم.

(٢) تشجيع المختصين في مجال الخدمات الصحية والاجتماعية،
فضلاً عن عامة الجمهور، على الإبلاغ عن حالات سوء
معاملة كبار السن.

(٣) تشجيع المختصين في مجال تقديم الخدمات الصحية
والاجتماعية على إبلاغ كبار السن الذين يشتبه في أنهم
يعانون من سوء المعاملة بالحماية والدعم اللذين يمكنهم
الحصول عليهما.

ومع التأكيد على أن التدابير القانونية - تشريعاً وتنفيذاً -، لا يمكنها
لوحدها أن تقضي على ممارسات سوء المعاملة ضد كبار السن، إلا أنه
لا بد من التأكيد أيضاً على أنه لا يمكن القضاء على هذه الممارسات
بدون هذه التدابير التي يجب أن تشمل:

(١) تجريم أفعال معينة (سواء اتخذت صيغة إيجابية أم سلبية)،
تدخل في إطار ما يعد من ممارسات سوء المعاملة بأشكالها
المختلفة، البدنية والعاطفية والمالية إلخ...، إذا لم تكن مما
تجرمه القوانين النافذة، ومراجعة هذه القوانين باتجاه تشديد
العقوبات المقررة للممارسات المجرمة فيها، كل ذلك بهدف

جعل العقوبات رادعة، ومانعة قدر المستطاع من الإقدام على هذه الممارسات.

غير أن الإشكالية الصعبة التي تواجه المشرع في هذا الشأن، تتمثل في عدم إمكانية حصر (الممارسات) التي تنطوي على سوء المعاملة، وغياب تحديد دقيق للمقصود بكل واحدة منها، وبوجه خاص تلك التي توصف بأنها من قبيل العنف العاطفي أو الاجتماعي، مما يجعل عملية تحديد (الركن المادي) للجريمة، وفقا لقواعد فن التشريع الجنائي/ الجزائي في غاية التعقيد.

(٢) وضع قواعد إجرائية تضمن إنفاذ أحكام القانون العقابي/ الجزائي الذي يجرم الممارسات التي تنطوي على سوء المعاملة، على أن تتناول هذه القواعد المسائل التالية:

* تيسير إمكانية اكتشاف حالات سوء المعاملة، وخاصة ما يقع منها في بيئة أسرية مغلقة، حيث قد تتجنب الضحية، أو غيرها من أفراد الأسرة الكشف عن هذه الحالات، بسبب الخجل والحرج الاجتماعيين، أو رغبة في حماية المسمي من عواقب أعماله، أو لخشية الضحية أن يترتب على كشفها عن سوء المعاملة إدخالها إلى مؤسسة رعاية.

* إقامة نظم لتقديم الدعم والمساعدة للمسئ الذي يتعرض لسوء المعاملة، وبوجه خاص للعنف الجسدي، وذلك بتمكينه من طلب التدخل العاجل من أجهزة مخولة بإغاثته على نحو سريع، و/أو إلزام كل قادر على إغاثته عند

تعرضه للعنف بتقديم المساعدة له، تحت طائلة معاقبته إذا تخلف عن ذلك.

(٣) إلزام - أفراد الجمهور عموماً - ومن تتيح لهم ظروف عملهم من العاملين في مجال الخدمات الصحية والاجتماعية خصوصاً -، بالإبلاغ عن حالات سوء المعاملة التي يتعرض لها كبار السن، وتصل إلى علمهم.

ومع أن هذا الإلزام يبدو ضرورياً جداً للحد من ممارسات سوء المعاملة، فإنه ينتقد على أنه ينطوي على مساس باستقلالية المسن، حيث قد يتم الإبلاغ من غيره، دون رغبته في ذلك.

كما لوحظ أنه في البلاد التي تقرر فيها إلزام أصحاب المهن قانوناً بالإبلاغ عن حالات سوء المعاملة التي يطلعون عليها بحكم ممارستهم مهنتهم، أن هؤلاء يترددون كثيراً في ذلك، وهم غالباً لا يقومون بالإبلاغ إلا عندما تكون تحت أيديهم أدلة قاطعة على سوء المعاملة، وذلك لكي يتجنبوا احتمال مساءلتهم عن أي بلاغ يتبين عدم صحته لاحقاً.

وفي محاولة للتعرف على مواقف القوانين الوطنية في دول المجلس من حماية الأشخاص كبار السن من سوء المعاملة والعنف والإهمال نبين أن اتجاهات هذه القوانين توزعت على المحاور التالية:

المحور الأول/ جرمت قوانين بعض هذه الدول - على النحو الذي سبق بيانه - بعض الممارسات التي تعد من قبيل الامتناع عن أو

الإهمال في القيام بواجب رعاية كبار السن من قبل المكلفين برعايتهم.

المحور الثاني/ جرمت قوانين العقوبات/ الجزء العديد من الأفعال التي تدخل في إطار العنف البدني التي تمس حياة الشخص وسلامة بدنه أو تتطوي على اعتداء على شرفه أو حريته أو كرامته، وكذلك ما يدخل في إطار العنف المالي، من سرقة وما في حكمها والاحتيال وخيانة الأمانة. وتفرض العقوبات التي يقررها القانون على الجناة في هذه الجرائم، مهما كان عمر المجرم عليه فيها، مع الإشارة إلى أن القانون يشدد العقوبات في البعض منها، متى كان الضحية من كبار السن.

المحور الثالث/ إن قوانين دول المجلس تخلو من نصوص تجرم الممارسات التي تدرج تحت وصف العنف العاطفي/ المعنوي التي تتطوي على المساس بمشاعر الضحية أو تهيمشه أو ممارسة التمييز ضده بسبب كبر سنه.

وهذا المحور بحاجة إلى إيلائه عناية خاصة من دول المجلس، بمراجعة قوانينها الوطنية، لغرض تضمينها نصوصاً تجرم الممارسات التي تدخل في إطار هذا النوع من سوء المعاملة.

٢/٣/٥ - حماية حق كبار السن في الحياة وسلامة الجسم:

تقر قواعد القانون الدولي لحقوق الإنسان، لكل شخص بالحق في الحياة وفي سلامة جسمه، وبشأن هذا الحق تنص المادة (٣) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أن: (لكل شخص الحق في الحياة والحرية

والسلامة الشخصية). وأورد العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية نصوصاً تقرر للشخص بالحق في الحياة (المادة ١/٦)، وفي الحرية والأمن على شخصه. (المادة ١/٩).

وتكفل القوانين الوطنية لدول العالم المختلفة، ومنها قوانين دول المجلس لكل شخص حقه في الحياة وسلامة جسمه، وتجرم قوانين العقوبات/ الجزاء فيها جميع الأفعال التي يرتكبها الأفراد وتمس حق غيرهم في الحياة وسلامة الجسم^{١٤٧}، وتفرض على مرتكبيها عقوبات تتناسب مع جسامة النتائج الجرمية التي تترتب على الأفعال التي يرتكبونها وتؤدي إلى وفاة المجنى عليهم أو إلى إلحاق الأذى بهم.

وتحقق النصوص العقابية التي أشرنا إليها الحماية لحق كل شخص في الحياة وسلامة الجسم، دون أي تمييز في هذه الحماية، التي تقرر لكل إنسان دون أي اعتبار لسنه أو جنسه. إذ لا يشترط القانون لحماية الحق في الحياة سوى أن يقع الفعل الجرمي على (إنسان حي)^{١٤٨}، وكذلك الحال بالنسبة للجرائم التي تمس سلامة الجسم، سواء كانت ضرباً أم إيذاءً أم جرحاً أم عاهة مستديمة.

وبناء على ذلك، فإن كبار السن في دول المجلس يحظون بكل الحماية التي تقررها قوانين العقوبات/ الجزاء للحق في الحياة وسلامة

^{١٤٧} نشير هنا إلى الجدول الدائر على المستوى الدولي بشأن مشروعية حرمان الشخص من حقه في الحياة، بإيقاع عقوبة الموت (الإعدام) عليه.

راجع بشأن هذه المسألة، البروتوكول الاختياري الثاني الملحق بالعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية الذي أقر في العام ١٩٨٩، ودخل حيز النفاذ في ١١/يوليو/١٩٩١، وهو خاص بالغاء عقوبة الإعدام.

^{١٤٨} ولهذا تجمع قوانين العقوبات/ الجزاء على تعريف القتل على أنه: (إزهاق روح إنسان حي).

الجسم^{١٤٩}، والأصل أن يعاقب من يرتكب أي جريمة تعد مساساً بهذا الحق بالعقوبات التي تقررها هذه القوانين^{١٥٠}.

وتعد الجرائم التي تمس حق كبار السن في الحياة وسلامة الجسم، أبرز الممارسات التي تمثل (العنف البدني) الذي يرتكب ضدهم، والذي سبقت الإشارة إلى أن الجهد الدولي يسعى إلى الحد منه، والقضاء عليه إن أمكن، ولهذا فإن من الوسائل التي تقترح للوصول إلى هذه الغاية، لا بل في مقدمتها، اللجوء إلى تشديد العقوبة على مرتكبي هذه الجرائم، وتجريم أفعال تعد عنفاً ضد كبار السن، لا تجرمها قوانين العقوبات في نصوصها التقليدية.

وما من شك في أن كبار السن يحتاجون حقاً إلى حماية خاصة متميزة لحقهم في الحياة، وفي سلامة الجسم، أكثر من الأشخاص من الفئات العمرية الأخرى، بسبب أوضاعهم الجسدية والذهنية والنفسية والاجتماعية، التي يمكن أن تحفز على ارتكاب جرائم الاعتداء على حقهم هذا، بالإضافة إلى عجزهم عن الدفاع عن أنفسهم.

وقد أوردت قوانين العقوبات/ الجزاء في عدد من دول المجلس نصوصاً حققت بها بعض صور الحماية الخاصة لحق كبار السن في الحياة وسلامة الجسم، نذكر منها ما يلي:

^{١٤٩} وكذلك الحماية المقررة لحقهم في الحرية والكرامة والشرف، وحماية ما يملكون من أموال.
^{١٥٠} أنظر المواد (٣٣٢ - ٣٣٩) من قانون العقوبات الاماراتي، المواد (٣٣٣ - ٣٣٩) من قانون العقوبات البحريني، المواد (٢٣٧ - ٢٥٠) من قانون الجزاء العماني، المواد (٣٠٠ - ٣٠٩) من قانون العقوبات القطري، المواد (١٤٩ - ١٦٣) من قانون الجزاء الكويتي.

أولاً/ تشديد العقوبة بسبب ظروف ارتكاب الجريمة والبواعث إلى ارتكابها:

أوردت قوانين بعض دول المجلس نصوصاً قررت فيها تشديد العقوبة- بوجه عام- إذا أُرْتُكبت الجريمة في ظروف أو بدوافع معينة، وتسري أحكام هذه النصوص على جميع الجرائم المعاقب عليها في قانون العقوبات/ الجزاء، سواء تلك التي تقع على الأشخاص أو الأموال، ولهذا فهي تطبق على الجرائم التي تمس الحق في الحياة وفي سلامة الجسم والشرف والكرامة والمال الخ...

(١) فالمادة (١٠٢/ب) من القانون الإماراتي اعتبرت ظرفاً مشدداً (ارتكاب الجريمة بانتهاز فرصة ضعف إدراك المجنى عليه أو عجزه عن المقاومة، أو في ظروف لا تمكن غيره من الدفاع عنه).

وبمعنى مقارب جاء نص المادة (٢/٧٥) من قانون العقوبات البحريني، حيث تطابق مع النص الإماراتي، باستثناء إهماله الإشارة إلى عبارة (ضعف إدراك المجنى عليه).

ومع أن الظروف التي وردت في النصين ليست خاصة بكبار السن، إلا أنها أكثر شيوعاً بينهم، سواء تعلقت بضعف إدراك المجنى عليه، أو عجز المجنى عليه عن المقاومة، نتيجة ضعف القوى البدنية والذهنية لكبار السن.

(٢) واعتبرت قوانين بعض الدول ظرفاً مشدداً أيضاً، ارتكاب الجريمة بباعث دنيء (المادة ١٠٢/أ إماراتي)، ولبواعث دنيئة (المادة ١/٧٥ بحريني)، أو لدافع شائن (٣/١١٣ عماني). وهي كلها تدل على معنى متطابق.

وليس للباعث الدنيء/ الشائن معنى قانوني محدد، وهو مفهوم أخلاقي، وتستخلص المحكمة المختصة تحققه من وقائع القضية، والأصل في قانون العقوبات/ الجزاء أنه لا عبرة للباعث في تقرير قيام الركن المعنوي للجريمة (القصد أو الخطأ)، إلا في الأحوال التي ينص عليها القانون، ويترتب على نص القانون أن يكون الباعث (النبيل) سبباً في تخفيف العقوبة، والباعث الدنيء/ الشائن سبباً في تشديدها. غير أن القوانين الثلاثة، الإماراتي والبحريني والعماني، جعلت بنص صريح فيها الباعث الدنيء/ الشائن سبباً عاماً لتشديد العقوبة، في جميع الجرائم.

وهذا الظرف المشدد، ليس هو الآخر خاصاً بكبار السن، وإنما يعد ظرفاً مشدداً عاماً في جميع الجرائم، من أي فئة عمرية كانت الضحية فيها، غير أن الواقع يشير إلى أن الكثير من الجرائم التي ترتكب بحق كبار السن، يمكن أن يكون الباعث إلى ارتكابها دنيئاً، كالرغبة في التخلص من أعباء رعاية المسن، أو في الحصول على أمواله، أو ما إلى ذلك.

ومما تقدم يتضح أن الأحكام التي أوردتها قوانين بعض دول المجلس بشأن تشديد العقوبة للأسباب التي ذكرناها، توفر - حماية - متميزة في الكثير من الحالات لكبار السن الذين يكونون ضحايا جرائم ترتكب بحقهم.

ثانياً/ تشديد العقوبة في الجرائم الماسة بالحق في الحياة وسلامة الجسم، إذا كان المجنى عليه من أصول الجاني:

شدت قوانين أغلب دول المجلس العقوبة في الجرائم الماسة بالحق في الحياة وسلامة الجسم، إذا كان المجنى عليه في الجريمة من أصول الجاني^{١٥١}، واختلفت هذه القوانين فيما بينها في تفاصيل هذه المسألة:

(١) فقد اتفقت أربعة قوانين هي الإماراتي (المادة ٣٣٢)، والبحريني (المادة ٣٣٣)، والعماني (المادة ٣/١١٣)، والقطري (المادة ٣/٣٠٠) على تشديد العقوبة في جريمة القتل العمد، إذا وقع القتل على أحد أصول الجاني.

(٢) واتفقت ثلاثة قوانين هي قوانين الإمارات والبحرين وعمان على تشديد العقوبة، إذا كان المجنى عليه من أصول الجاني في جريمة الاعتداء المفضي إلى الموت^{١٥٢}، (المواد ٣٣٦ إماراتي - ٣٣٦ بحريني، ٢٣٨ عماني) والعاهة المستديمة^{١٥٣}، (المواد ٣٣٧ إماراتي، ٣٣٧ و ٣٣٨ بحريني، ٢٤٩ عماني).

^{١٥١} شذَّ قانون الجزاء الكويتي عن هذا النهج، حيث خلت مواده من نصوص تقضي بهذا التشديد.
^{١٥٢} جريمة الاعتداء المفضي إلى الموت تتحقق بوقوع اعتداء عمدي على سلامة جسم إنسان دون قصد قتله، إلا أن الاعتداء يفضي إلى موت المجنى عليه.
وبذلك تتعدى النتيجة الجريمة قصد الجاني، ولهذا توصف هذه الجريمة بالجريمة متعدية القصد.

^{١٥٣} يراد بالعاهة المستديمة، قطع أو استئصال عضو من أعضاء الجسم، أو بتر طرف أو أكثر، أو تعطيلها عن أداء وظيفتها، أو تعطيل إحدى الحواس أو أكثر عن العمل - السمع و/أو البصر الخ، أو إحداث تشويه في الجسم، شريطة أن يتصف كل ذلك بالديمومة، بأن يكون غير قابل للزوال.

(٣) وأنفرد قانون الجزاء العماني بتشديد العقوبة في جريمة الاعتداء على الجسم إذا كان المجنى عليه من أصول الجاني (المادة ٢٤٨).

والتشديد الذي استعرضناه فيما تقدم، ليس هو الآخر خاصاً بكبار السن، ذلك لأن سبب تحققه هو (صفة) المجنى عليه، لا (سنه). إلا أننا نعهده من الأحكام القانونية التي تقرر حماية خاصة لكبار السن، لأن النسبة الأكبر من الأشخاص الذين تتوفر فيهم صفة (أصول الجاني) يكونون عادة من أفراد هذه الفئة.

ونلفت الانتباه هنا، إلى أن الجريمة الأكثر أهمية والتي تمثل النسبة الأكبر من جرائم العنف البدني التي ترتكب ضد كبار السن، هي الاعتداء على سلامة الجسم الذي يتخلف عنه مرض أو عجز مؤقت لدى المجنى عليه، أو لا ترتقي فيه نتيجة الاعتداء إلى درجة الجسامة المذكورة، ولهذا يجب أن تشدد فيه العقوبة إذا وقع على أصول الجاني، أو على أي مسن حتى لو لم يكن يرتبط بالجاني برابطة قرابة.

ثالثاً/ جريمة تعريض شخص عاجز للخطر:

قضت قوانين العقوبات/ الجزاء في كل من الإمارات (المادة ٣٤٩)، والبحريني (المادة ٣٢٠)، وعمان (المادة ٢١٧)^{١٥٤}، وقطر

^{١٥٤} اختلف القانون العماني في صياغته للنص عن القوانين الأخرى، فهو أورد عبارة (كل من طرح أو سيّب ...) بدلاً من عبارة (كل من عرض للخطر ... وأضاف إليها عبارة (أو ألجأه إلى التسول والاستجداء)).

(المادة ٢٦٩)^{١٥٥}، بمعاقبة من يعرض شخصاً عاجزاً عن حماية نفسه للخطر، وخلاصة أحكامها في هذا الشأن ما يلي:

(أ) اتفقت القوانين الأربعة على أن يكون المجنى عليه في هذه الجريمة شخصاً عاجزاً عن حماية نفسه، واختلفت في بيان أسباب هذا العجز:

- (١) فقد أُنقِصَ قانون الإمارات وقطر على أن يكون سبب العجز حالة الشخص (الصحية أو العقلية أو النفسية).
- (٢) بينما أرجع القانون البحريني سبب العجز إلى حالة العاجز (الصحية أو العقلية).
- (٣) وأرجعها القانون العماني إلى حالة (جسدية أو نفسية).

ومع أن الاختلافات الصياغية ليست ذات أهمية في دلالاتها، إلا أنها في رأينا منقّدة لإشارتها إلى أسباب بعينها للعجز، بينما يفترض أن يكتفي بالعجز مطلقاً، مجرداً من أي وصف، لكي يستوعب العجز الناشئ عن أي سبب كان.

(ب) إن القوانين الأربعة خلت من بيان دقيق للمقصود بالتعريض للخطر، ولهذا فإنه يمكن أن يتحقق بأي صورة يتخذها الفعل أو الامتناع من قبل الجاني، ويؤدي بالنتيجة إلى وضع المجنى عليه في خطر، يحتمل أن يلحق به أذى.

^{١٥٥} لم يرد في قانون الجزاء الكويتي نص مماثل للنصوص الواردة في القوانين الأربعة المذكورة في المتن، مع التذكير بأن هذا القانون تضمن في المادة (١٦٦) منه نصاً قضى بمعاقبة كل شخص يلزمه القانون برعاية شخص عاجز، إذا امتنع عمداً أو إهمالاً عن القيام بالتزاماته التي تقتضيها الرعاية. وقد سبقت الإشارة إلى حكمها في موضع سابق من هذه الدراسة.

وانفرد القانون الإماراتي بإيراد عبارة صريحة تفيد معنى إمكانية وقوع هذه الجريمة بالامتناع حيث نص على معاقبة الجاني بالعقوبة ذاتها (إذا كان التعريض للخطر بحرمان العاجز عمداً من التغذية أو العناية التي تقتضيها حالته، متى كان الجاني ملتزماً شرعاً بتقديمها).

(ج) شددت القوانين الأربعة العقوبة على الجاني في حالتين:

الأولى/ إذا كان الجاني مكلفاً بحفظ ورعاية المجنى عليه، وفقاً لنص قوانين الإمارات والبحرين وقطر، أو كان المجنى عليه من أصول الجاني كما قرر ذلك النص العماني.

الثانية/ أن يكون التعريض للخطر بترك المجنى عليه في مكان خال من الناس، مما يزيد من المخاطر التي يتعرض لها نتيجة ضالة فرص تقديم العون له من أشخاص آخرين من ناحية، ويكشف عن رغبة الجاني في إلحاق الأذى بالمجنى عليه من ناحية ثانية.

(د) اختلفت القوانين الأربعة فيما بينها في تعاملها مع النتيجة التي قد تتخلف عن تعريض العاجز للخطر.

فقانونا الإمارات والبحرين نصا على أنه إذا نتجت عن تعريض العاجز للخطر وفاة العاجز أو خلف فيه عاهة مستديمة عوقب الجاني بعقوبة الاعتداء المفضي إلى الموت أو إلى عاهة مستديمة المقررة في قانون العقوبات.

وأورد قانون الجزاء العماني في المادة (٢١٧) منه نصاً تجنب فيه الإحالة إلى العقوبات المقررة للجرائم المذكورة في قانون الجزاء، وقضى بمعاقبة الجاني بعقوبة السجن خمس سنوات على الأقل (إذا أصيب المعتدى عليه بأذى جسيم)، ومن عشر سنوات إلى خمس عشرة سنة (إذا حصلت وفاة المعتدى عليه).

ولم يتضمن النص القطري حكماً صريحاً بشأن ما تقدم، ويفسر سكوته عن هذه المسألة بأنه تركها لتعالج وفقاً للأحكام الواردة في مواد قانون العقوبات الأخرى، ويؤدي ذلك إلى معاقبة الجاني تبعاً لوصف الجريمة - وفقاً لنتيجتها -، على ذات النحو المقرر في القانونين الإماراتي والبحريني.

ويبدو مما قدمناه من بيان للأحكام الخاصة بتعريض شخص عاجز للخطر، أنها لا تخص الأشخاص من كبار السن وحدهم، فالمجنى عليه فيها قد يكون من غيرهم من الفئات العمرية الأخرى، متى كان عاجزاً لسبب لا علاقة له بالسن، كما أن البعض من كبار السن لا يعدون من العاجزين المقصودين بحكم هذا النص، متى كانوا يحتفظون بقدر من قدراتهم البدنية والعقلية التي تمكنهم من حماية أنفسهم.

غير أن ذلك لا يمنع من القول أن في تجريم تعريض العاجزين إلى الخطر، حماية مميزة لكبار السن، لأن الشيخوخة تتسبب في الكثير من الحالات في عجز المسن بدنياً وعقلياً من ناحية، وتحفز - البعض - على تعريضه للخطر، سعياً إلى تحقيق غايات يبتغونها من ناحية أخرى، ولهذا يعد تجريم تعريض العاجزين للخطر محققاً لقدر كبير من الحماية المميزة للأشخاص من كبار السن.

* * *

الخاتمة

مرئيات بشأن المبادئ الأساسية
للتنظيم القانوني لحقوق كبار السن
في دول المجلس

الخاتمة

مرئيات بشأن المبادئ الأساسية للتنظيم القانوني لحقوق كبار السن في دول المجلس

ما نسعى إليه في هذه الخاتمة، هو أن نوظف ما استخلصناه من الدراسة بفصلها من استنتاجات، لنقوم في ضوئها بصياغة مرئيات محددة بشأن ما يمكن اعتباره (مبادئ أساسية) يقوم عليها التنظيم القانوني الوطني لحقوق الأشخاص كبار السن في كل دولة من دول المجلس، كخطوة أولى، ومن ثم لأي تنظيم يتخطى حدود الدولة الواحدة، ليمتد إلى العمل المشترك بين دول المجلس مجتمعة، في هذا الميدان.

وللغرض أعلاه، نبلور المبادئ الآتية:

(١) إعادة تأسيس المنظور القانوني الوطني بشأن حقوق كبار السن:

بينت لنا الدراسة بجلاء، أن دول المجلس، أولت - على اختلاف ملحوظ فيما بينها في هذا الشأن -، اهتماماً كبيراً للقضايا ذات الصلة بكبار السن، وأنها أطرت ذلك بأطر قانونية، بصيغ وأساليب مختلفة.

غير أن الملاحظ، أن دول المجلس التزمت في ذلك نهجاً (رعائياً) مؤسساً على اعتبار مؤداه أن فئة كبار السن، تضم أشخاصاً يحتاجون إلى تقديم العون لهم، لتمكينهم من الاستمرار في الحياة لما تبقى لهم من العمر، بالنظر لفقدانهم القدرة على القيام بذلك بإمكاناتهم الذاتية، ولهذا

ربطت قوانين بعض دول المجلس في إقرارها لكبار السن بالحق في الرعاية، بين عاملي التقدم في العمر والعجز عن توفير متطلبات الحياة الأساسية، لا بل أن بعضها أورد تعبير (العاجز) كمصطلح يدل على الشخص كبير السن، الذي يستحق الرعاية، مما يدل على عمق ترسخ هذا المفهوم في بناء الأحكام التي تضمنتها هذه القوانين.

ويقيناً، إن هذا المنظور لا ينسجم مع المنظور الجديد الذي تبنته الصكوك الدولية بشأن حقوق الأشخاص كبار السن، هذا المنظور الذي بني على الإقرار بقدرة كبار السن على الاستمرار في المشاركة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وعلى التسليم بضرورة تمكينهم من ذلك لأطول مدة ممكنة، مما يقتضي إعادة بناء المنظور القانوني الذي يحكم شؤونهم في المجتمع، على أسس جديدة، أهمها:

(١) إحداث (انقلاب) شامل في المنظور القانوني الوطني، يؤدي به إلى التخلي عن النهج الرعائي في معالجة القضايا الخاصة بكبار السن، الذي يقوم على تقديم العون إلى أشخاص هم بحاجة إليه، وتبني - بدلاً عنه -، النهج الحقوقي الذي يعترف لكبار السن بحقوق في مواجهة المجتمع، عليه الالتزام بالوفاء بها، لتمكينهم من أن يتمتعوا بشيخوخة مأمونة، ويسهموا بفاعلية في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، إلى جانب الأشخاص من الفئات العمرية الأخرى.

(٢) حماية وكفالة تمتع الأشخاص من كبار السن تمتعاً كاملاً، على قدم المساواة مع الأشخاص الآخرين، من الفئات العمرية

الأخرى، بجميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية، وتعزيز احترام كرامتهم المتأصلة، مما يمهد السبيل للقضاء على جميع أشكال الاستبعاد والتمييز التي تمارس ضد كبار السن.

(٣) ينبغي أن يقترن أي تغيير موضوعي في النهج القانوني المتبع في التعامل مع القضايا الخاصة بكبار السن، بتغيير مواز في الأحكام الإجرائية المقتضية لإنفاذ النصوص القانونية التي تقرر حقوقاً لكبار السن، بما في ذلك تلك التي تنظم إجراءات الدعم والمساعدة التي تقدم لهم، والتي تمكنهم من التمتع بالحقوق المقررة لهم.

ولكي يتحقق كل ذلك، على وجه مناسب، فإننا نرى ضرورة أن تتجه دول المجلس إلى إصدار قوانين خاصة بحقوق الأشخاص كبار السن، تتبنى النهج الذي أشرنا إليه تبنيًا كاملاً، على النسق الذي سبق أن تبناه بعضها في إصداره القوانين الخاصة بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، واعتمد النهج الحقوقي لا الرعائي، ونذكر من هذه القوانين، قانون حقوق ذوي الاحتياجات الخاصة الإماراتي رقم (٢٩) لسنة ٢٠٠٦، وقانون ذوي الاحتياجات الخاصة القطري رقم (٢) لسنة ٢٠٠٤، وأخيراً قانون حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة الكويتي رقم (٨) لسنة ٢٠١٠.

ولا نريد من الإشارة إلى هذه القوانين الخاصة بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، النسج على منوال مضمونها فيما يتعلق بحقوق الأشخاص كبار السن، وإنما فقط - التشبه بنهجها الحقوقي -، مع الاحتفاظ للقوانين

الخاصة بحقوق كبار السن بذاتيتها المتميزة من حيث المضمون، التي تتفق مع الخصوصيات التي تختص بها هذه الفئة من الأشخاص.

من ناحية أخرى، نشير إلى أن إصدار الدولة قانوناً خاصاً بحقوق كبار السن، لا يستوجب بالضرورة أن يعالج الأحكام التفصيلية الخاصة بهذه الحقوق، وإنما يكفي بأن يتضمن الإقرار بهذه الحقوق، وتحديد مضامينها العامة، وترك الأحكام التفصيلية بشأنها لتعالج في القوانين ذات الصلة بموضوعها.

وأخيراً نذكر، بأن بعض دول المجلس خطت خطوات عملية على طريق إصدار قوانين خاصة بحقوق كبار السن، ونشير في هذا الشأن تحديداً إلى دولة الكويت التي أصدرت القانون رقم (١١) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الرعاية الاجتماعية للمسنين، ومملكة البحرين التي أصدرت القانون رقم (٥٨) لسنة ٢٠٠٩ بشأن حقوق المسنين، إلا أن القانونين، ظلاً كما أشرنا سابقاً، أسيري النهج الرعائي، رغم أن القانون البحريني بالذات حمل عنواناً يدل على خلاف ذلك.

ولغرض التيسير على دول المجلس، قيام كل منها بإصدار قانون خاص بحقوق كبار السن، فإننا على يقين بأن إعداد مشروع قانون استرشادي لحقوق كبار السن في هذه الدول، يمكن أن يسهل عليها صياغة قوانينها الوطنية بهذا الشأن صياغة فنية سليمة، على نحو يحقق الأهداف المرتجاة منها.

(٢) مراجعة النصوص الدستورية بشأن حق كبار السن في المساواة وعدم التمييز:

يعد الحق في المساواة وعدم التمييز من الحقوق الأساسية للإنسان، من أي فئة عمرية كان، وهو كما سبق أن أشرنا، ليس حقاً قائماً بذاته، وإنما يمارس دوماً بالارتباط مع حقوق الإنسان الأخرى.

ولقد تبين لنا، أن دساتير دول المجلس تتضمن نصوصاً صريحة تقر للمواطنين بالمساواة، وتحظر التمييز بينهم في الحقوق والواجبات، كما تبين لنا أن الأصل أن تسري هذه النصوص الدستورية على كبار السن، كما تسري على غيرهم من الأشخاص من الفئات العمرية الأخرى.

غير أن ما نود أن نلفت الانتباه إليه هنا، هو ما سبق أن أشرنا إليه من أن النصوص الواردة في دساتير دول المجلس التي تقرر حظر التمييز، حظرت متى تأسس على أسباب محددة، ذكرتها حصراً، ولم يورد أي من هذه النصوص ذكر (السن) بينها على اعتباره أحد الأسباب التي يحظر أن يتأسس التمييز عليها.

ولهذا، فإن المراجعة التي ندعو إليها لهذه النصوص، نقصد منها أن تزيل كل غموض يمكن أن يحيط بتفسيرها، على نحو قد يحملها على غير المقصود بها، ولهذا الغرض فإننا نقترح أن تعاد صياغة هذه النصوص بطريقة لا تسمح بذلك، وهذا يمكن تحقيقه بإطلاق عبارات هذه النصوص بجعلها تحظر التمييز لأي سبب كان، أو بإيراد الأسباب التي

يحظر التمييز على أساسها على سبيل المثال لا الحصر، مما يسمح بإضافة أسباب أخرى إلى الأسباب المذكورة في النص صراحة، أو بإضافة (السن) إلى الأسباب الواردة في هذه النصوص على سبيل الحصر.

وبذلك يزال الشك تماماً، عما إذا كانت النصوص الدستورية تسمح بالتمييز على أساس السن أم لا.

(٣) حق كبار السن في بيئة معيشية ملائمة:

يعد تمكين المسن من العيش في بيئة معيشية ملائمة، واحداً من القضايا البالغة التعقيد، التي يصعب تنظيم أغلب تفاصيلها بنصوص قانونية ملزمة.

غير أنه مع ذلك، لا بُدّ من توظيف التشريع، بقدر أو بآخر، لضمان توفير هذه البيئة لكبار السن، على أن تستند النصوص القانونية المتعلقة بهذا الشأن على المبادئ الآتية:

(أ) الحق في الرعاية الأسرية وبدائلها: يعد عيش كبار السن، في كنف أسرهم، لأطول مدة ممكنة، واحداً من المطالب الأساسية التي يجب العمل على توفيرها، كلما كان ذلك ممكناً، قبل اللجوء إلى أي بدائل أخرى، لأن هذا النوع من العيش لا يوفر للمسن احتياجاته المادية فقط، وإنما يحقق له إشباعاً نفسياً واجتماعياً هو أحوج ما يكون إليه في هذه المرحلة العمرية.

وتحقيقاً لما تقدم، نقترح أن يتبنى القانون المبادئ الآتية:

(١) اعتبار عيش المسن وسط أسرته، لأطول مدة زمنية ممكنة، القاعدة في هذا الشأن، لا يجوز الخروج عليها إلا في حالات استثنائية، وإلزام الأقدر من أفراد الأسرة على رعاية المسن، بضمه إلى أهل بيته.

(٢) التزام الدولة بتقديم العون للأسرة المعوزة التي تتولى رعاية المسن، بمنحها مساعدة مالية عند الاقتضاء لتغطية تكاليف هذه الرعاية، وكذلك بتقديم بعض خدمات الرعاية الصحية والاجتماعية إلى المسن في المنزل، إذا اقتضت حالته ذلك.

(٣) التزام الدولة بتقديم العون إلى المسن المعوز، الراغب في العيش على وجه الاستقلال، أو المضطر إلى ذلك، لتمكينه من توفير مستلزمات هذا العيش، بإعطائه مساعدة مالية، وتمكينه من الحصول على الخدمات الصحية والاجتماعية في المنزل، كلما كان ذلك ضرورياً وممكناً.

(٤) إجازة قيام (أسرة بديلة) برعاية مسن في منزلها، متى رغبت في ذلك، وقبل المسن نفسه بها، وتقديم الدعم لها من قبل الدولة للقيام بهذه المهمة، وذلك بمنحها مساعدة مالية لتغطية تكاليف الرعاية، بالإضافة إلى تقديم الخدمات الصحية والاجتماعية للمسن في منزل الأسرة.

(٥) إقامة مؤسسات للرعاية الإيوائية لكبار السن، من قبل الدولة ومنظمات المجتمع المدني ومؤسسات القطاع الخاص، لكي تقوم بتوفير الرعاية لهم، على أن تراعي في ذلك المبادئ الآتية:

* أن يكون الإيواء في هذه المؤسسات، الخيار الأخير للمسن، بعد التأكد من عدم توفر أي بديل آخر أمامه.

* أن يقوم دخول المسن إلى المؤسسة الإيوائية، ومكوته فيها، وخروجه منها، على اختياره الحر، مع قبول الخروج على ذلك استثناء، إذا انعدمت فرصة توفير بدائل أخرى للمسن، أو اقتضت ظروفه الصحية والاجتماعية ذلك.

* إلزام مؤسسات الإيواء بقواعد عمل تراعي تقديم الخدمات إلى نزلائها بمستويات محددة، تحترم فيها رغباتهم وتصور كرامتهم، على أن تخضع في ذلك لرقابة وإشراف فعالين من الجهات الحكومية المختصة.

* إلزام المسن، أو المكلف بإعالتة، بدفع التكاليف المالية المترتبة على إيواء المسن في المؤسسة، إذا كان أي منهما مقتدرًا على ذلك، وتحمل الدولة هذه التكاليف في الحالات الأخرى.

(٦) فرض جزاءات جنائية على من يعتبر مكلفاً برعاية مسن في وسط أسري، أو في مؤسسة إيوائية، وأخل بتنفيذ الالتزامات التي تترتب على هذا التكليف.

(ب) الإقرار للمسن بالحق في الحصول على سكن ملائم لاحتياجاته، في إطار مجتمعه المحلي كلما كان ذلك ممكناً، بكلفة مالية تتناسب مع إمكانياته، أو إمكانيات المكلف برعايته.

(ج) الإقرار للمسن بالحق في استعمال وسائل النقل بكلف مناسبة لدخله، وبما يضمن سهولة ارتباطه بالمجتمع الخارجي، والوصول إلى المؤسسات الخدمية التي يحتاج إلى خدماتها، وإلى مؤسسات الترويح والأنشطة الثقافية والرياضية.

(د) الإقرار للمسن بالحق في الاستفادة من تقنيات الاتصال الحديثة ونظم المعلومات، لإبقائه على اتصال دائم بمحيطه الاجتماعي والمعرفي، وتمكينه من ذلك بالوسائل والأساليب المتاحة وبكلف مالية مناسبة لدخله.

(٤) حق كبار السن في العمل:

استقرت الممارسات العملية لمدى زمني طويل، في مختلف دول العالم، على أن مرحلة الشيخوخة، توجب الانسحاب من سوق العمل، ابتغاء الراحة، بعد سنوات طويلة من العمل المضني، وقد تعززت تلك الممارسات بما فرضته الحاجة في أسواق العمل إلى توفير فرص العمل

للشباب، حيث أُعتبر انسحاب كبار السن من سوق العمل، إحدى الوسائل التي تتيح هذه الفرص لشريحة الداخلين الجدد إلى سوق العمل.

غير أن أسباباً عديدة استدعت إعادة النظر فيما تقدم، ويأتي في مقدمة هذه الأسباب، ازدياد نسبة كبار السن بين مجموع السكان، وطول المدة الزمنية لمرحلة الشيخوخة، والرغبة في تخفيف الأعباء المالية الناشئة عن إعالة كبار السن، بالإضافة إلى الرغبة في إدماج كبار السن في الحياة العامة، وفي الإفادة من خبراتهم المتراكمة، مما ولد قناعة مغايرة تقوم على إتاحة الفرصة لكبار السن للاستمرار في العمل لأطول مدة ممكنة.

وبناء على ما تقدم، ينبغي أن يقوم التنظيم القانوني لحق كبار السن في العمل، على مراعاة المبادئ الآتية:

(١) الإقرار لكبار السن بالحق في مواصلة العمل المدر للدخل ما داموا قادرين على ذلك وراغبين فيه.

(٢) إلغاء القيود القانونية التي تحول دون ممارسة المسن العمل بعد بلوغه سناً معينة.

(٣) مراجعة الأحكام القانونية التي تقرر الإحالة الوجوبية على التقاعد ببلوغ سن معينة، وإحلال أحكام مرنة محلها، تربط هذه الإحالة بتناقص أو انعدام رغبة المسن في الاستمرار في العمل، وقدرته على أدائه، مع مراعاة حاجة الجهة صاحبة العمل.

(٤) اعتماد ترتيبات خاصة في إطار تنظيم أداء العمل التابع
المأجور، تراعي الاحتياجات الخاصة لكبار السن، وتيسر
عليهم الاستمرار في العمل لأطول مدة ممكنة.

(٥) إدخال التعديلات الضرورية على التنظيم القانوني لعلاقات
العمل، ليتناسب مع قدرات وظروف كبار السن، وخاصة ما
يتعلق منه بتحديد وقت العمل، وحساب الأجور على أساس
وقت العمل المؤدى.

(٦) تقديم الدعم اللازم لكبار السن، لتمكينهم من العمل لحسابهم
الخاص، وتوفير الفرص لهم للقيام بذلك على قدم المساواة مع
الأشخاص من الفئات العمرية الأخرى.

(٥) حق كبار السن في التعليم والتدريب:

تسببت العديد من المتغيرات في نشوء حاجة متزايدة إلى تمكين
كبار السن من فرص مواصلة الحصول على المعرفة والتعليم والتدريب،
ويأتي في مقدمة هذه المتغيرات، استطالة المدة الزمنية لمرحلة
الشيخوخة، والتغير السريع في معطيات العلم والتقانة خلال مدة قصيرة،
والرغبة في الإبقاء على كبار السن في إطار القوى البشرية النشطة
اقتصادياً، وهذا يقتضي إعادة بناء التنظيم القانوني الوطني الذي يحكم
حق الإنسان في المعرفة والتعليم والتدريب، وإقامته على المبادئ
الأساسية الآتية:

(١) كفالة المساواة التامة، مدى الحياة، في الحصول على المعرفة والتعليم والتدريب وإعادة التدريب والتوجيه المهني، وتمكين كبار السن من الاستفادة منها، وتيسيرها لهم بما يتناسب مع ظروفهم، بما في ذلك إدخال التعديلات المطلوبة على تقنيات التعليم لتتلاءم مع ما يحدث من تغيرات في حواس كبار السن السمعية والبصرية وقدراتهم الإدراكية.

(٢) إلغاء القيود القانونية المرتبطة بالسن، التي تؤدي إلى حرمان كبار السن من الحصول على التعليم والتدريب أو تقيد فرصهم في ذلك.

(٦) حق كبار السن في تأمين الدخل:

ترتبط العديد من الصعوبات التي يواجهها كبار السن بعدم توفر دخل يكفيهم لتغطية تكاليف المعيشة الأساسية من مأكل وملبس ومسكن وعلاج طبي وغير ذلك من ضرورات الحياة، ولهذا يعتبر تمكينهم من الحصول على دخل كافٍ يتصف بالثبات والاستمرار، أمراً في غاية الضرورة لمواصلة العيش في أجواء تحقق لهم الأمان والاستقرار.

وللغرض أعلاه، يجب أن يقوم التنظيم القانوني الوطني الهادف إلى تأمين الدخل لكبار السن على المبادئ الآتية:

(١) توسيع مظلة التغطية بأنظمة التأمين والمعاشات الممولة بالاشتراكات، لتشمل العاملين في كل من القطاع الرسمي وغير الرسمي، بما في ذلك العاملين لحسابهم الخاص.

(٢) إلغاء النصوص الواردة في قوانين التأمينات والمعاشات التي تقرر التقاعد الإجباري لبلوغ سن الشيخوخة، وإعادة صياغة هذه النصوص بما يكفل استمرار كبار السن في العمل، ما داموا قادرين على ذلك وراغبين فيه، مع مراعاة احتياجات ومصالح جهات العمل.

(٣) مراجعة النصوص الواردة في قوانين التأمينات والمعاشات، بما يكفل اعتبار بلوغ سن الشيخوخة، شرطاً مؤهلاً للحصول على معاش التقاعد، وليس سبباً موجباً للإحالة على التقاعد.

(٤) إعادة صياغة النصوص القانونية المنظمة لحق كبار السن في النفقة الشرعية، بما يضيف عليها قدرًا معقولاً من الدقة والانضباط، ووضع نظام قانوني إجرائي يبسط إجراءات التقاضي في دعاوى النفقة، والاستعجال في حسمها، والتعجيل في تنفيذ الأحكام الصادرة فيها.

(٥) إقامة قدر من التكامل بين الأحكام المنظمة للنفقة الشرعية، وتلك التي تنظم الحق في المساعدات الاجتماعية بموجب قوانين الضمان الاجتماعي، وعلى الأخص قيام المؤسسات التي تدير نظم الضمان بالوفاء بالنفقة لمستحقيها في حالة امتناع المكلف عن دفعها، وحلها محل المستحق في مطالبة المكلف بما دفعته.

(٦) تجريم الامتناع عن الوفاء بالنفقة الشرعية المقررة لكبار السن في مواعيدها، ومعاقبة المكلف الممتنع بعقوبة جزائية، وتشديدها في حالة العود إلى ارتكاب الجريمة.

(٧) حق كبار السن في الرعاية الصحية:

يضيف اعتلال الصحة البدنية والنفسية والعقلية الذي يقترن بمرحلة الشيخوخة أهمية خاصة على حق كبار السن في الرعاية الصحية بأنواعها، لتمكينهم من الاستمرار في العيش بطريقة مأمونة، ولهذا يجب أن يقر النظام القانوني الوطني لكبار السن بالحق في هذه الرعاية، على أن يشمل ذلك ما يلي:

(١) الإقرار لكبار السن بالحق في الرعاية الصحية الوقائية، وبتدابير التدخل المبكر للوقاية من المرض أو العجز أو تأخيرهما.

(٢) الإقرار لكبار السن بالحق في خدمات الرعاية الصحية العلاجية بكافة أنواعها، بما في ذلك خدمات الصحة العقلية والنفسية.

(٣) الإقرار لكبار السن بالحق في الحصول على الأجهزة والمعينات الضرورية، لتمكينهم من الحركة، ولتعويضهم عن النقص في قدرات حواس السمع والبصر.

(٤) الإقرار لكبار السن بالحق في الرعاية الصحية المنزلية، متى اقتضت حالتهم ذلك.

(٨) حق كبار السن في الحماية من الإهمال وسوء المعاملة والعنف:

تقتضي حماية كبار السن من التصرفات التي تنطوي على ممارسة العنف ضدهم وإساءة معاملتهم بدنياً ونفسياً ومالياً، وإهمال رعايتهم، بصور وأساليب مختلفة، تزداد انتشاراً يوماً بعد يوم لأسباب عدة، أن يتدخل القانون ليلعب دوراً كبيراً في تحقيق هذه الحماية، إلى جانب البرامج التوعوية والتربوية التي يمكن أن تسهم في الحد من هذه الممارسات.

وتتلخص أهم المبادئ القانونية التي نرى ضرورة تبنيها، لتحقيق الحماية المطلوبة على نحو فاعل، بما يلي:

(١) اعتماد قاعدة عامة مؤداها تشديد العقوبة التي تفرض على الجاني، في كل الجرائم المعاقب عليها قانوناً، متى كان المجنى عليه فيها شخصاً من كبار السن، دون اشتراط أي شرط آخر فيه، وذلك باعتبار سن المجنى عليه ظرفاً مشدداً، يستوجب تحققه الحكم بعقوبة مشددة على الجاني.

(٢) تجريم أفعال العنف المعنوي التي تمس كرامة المسن، وتشديد العقوبة عليها، وتوسيع دائرة الأفعال المعاقب عليها في قوانين

العقوبات لتشمل أفعالاً إضافية يلحق إتيانها أضراراً مادية و/أو معنوية بالمسن.

(٣) تجريم الامتناع عن قيام المكلف برعاية المسن بالواجبات التي تقتضيها الرعاية، وكذلك إهماله في القيام بها على النحو المطلوب.

(٤) تجريم تعريض كبار السن للخطر، بقصد إلحاق الأذى بهم، ومعاقبة من يقوم بذلك، حتى لو لم يترتب على فعل التعريض إلحاق أذى بالمسن.

(٥) معاقبة كل شخص، قادر على أن يقدم الإغاثة إلى مسن، يحتاج إليها، ويمتنع عن ذلك، بعقوبة جزائية.

(٦) معاقبة كل شخص - أياً كانت صفته -، يصل إلى عمله تعرض مسن إلى الإهمال أو إساءة المعاملة أو العنف، ويمتنع عن إبلاغ السلطات المختصة بذلك، بعقوبة جزائية.

(٧) الإقرار للمسن بالحق في طلب المساعدة والدعم من جهات معينة، عند تعرضه لأي ممارسة تتطوي على الإهمال أو إساءة المعاملة أو العنف.

* * *

اجتماعية/سلسلة مطبوعات وثائقية- الحماية القانونية لكبار السن ٢٠١١م/أمل

صدر من سلسلة الدراسات الاجتماعية والعمالية

- العدد (١) : أوضاع مؤسسات الرعاية الاجتماعية ودورها في خدمة المجتمع العربي الخليجي، ديسمبر ١٩٨٣. "نافذ"
- العدد (٢) : تشريعات العمل في الدول العربية الخليجية "دراسة مقارنة"، يناير ١٩٨٤. "نافذ"
- العدد (٣) : رعاية الأحداث الجانحين بالدول العربية الخليجية، يوليو ١٩٨٤. "نافذ"
- العدد (٤) : نحو استخدام أمثل للقوى العاملة الوطنية بالدول العربية الخليجية، يناير ١٩٨٥. "نافذ"
- العدد (٥) : دراسات وقضايا من المجتمع العربي الخليجي "الأبحاث الفائزة في المسابقة الأولى للبحث الاجتماعي"، يوليو ١٩٨٥. "نافذ"
- العدد (٦) : حول واقع إحصاءات القوى العاملة الوطنية - المفاهيم - الأجهزة - التطوير، يناير ١٩٨٦. "نافذ"
- العدد (٧) : الشباب العربي في الخليج ومشكلاته المعاصرة "دراسات مختارة" يونيو ١٩٨٦. "نافذ"
- العدد (٨) : واقع معدلات إنتاجية العمل ووسائل تطويرها، يناير ١٩٨٧. "نافذ"
- العدد (٩) : قضايا من واقع المجتمع العربي في الخليج "تأخر سن الزواج والمهور - الفراغ - المخدرات" "الأبحاث الفائزة في المسابقة الثانية للبحث الاجتماعي"، مارس ١٩٨٧. "نافذ"
- العدد (١٠) : ظاهرة المربيّات الأجنبيّات "الأسباب والآثار"، أغسطس ١٩٨٧. "نافذ"

- العدد (١١): العمل الاجتماعي التطوعي في الدول العربية الخليجية - مقوماته - دوره - أبعاده، يناير ١٩٨٨. "نافد"
- العدد (١٢): الحركة التعاونية في الخليج العربي "الواقع والآفاق"، يونيو ١٩٨٨. "نافد"
- العدد (١٣): إحصاءات العمل وأهمية النهوض بها في أقطار الخليج العربية، مايو ١٩٨٩.
- العدد (١٤): دراسات وقضايا من المجتمع العربي الخليجي "الأبحاث الفائزة في المسابقة الثالثة للبحث الاجتماعي" الجزء الثالث، أكتوبر ١٩٨٩.
- العدد (١٥): مظلة التأمينات الاجتماعية في أقطار الخليج العربية، يناير ١٩٩٠.
- العدد (١٦): القيم والتحويلات الاجتماعية المعاصرة "دراسة في الإرشاد الاجتماعي في أقطار الخليج العربية" أغسطس ١٩٩٠.
- العدد (١٧): الإعاقة ورعاية المعاقين في أقطار الخليج العربية، أبريل ١٩٩١.
- العدد (١٨): رعاية المسنين في المجتمعات المعاصرة "قضايا واتجاهات"، يناير ١٩٩٢.
- العدد (١٩): السلامة والصحة المهنية ودورها في حماية الموارد البشرية، أبريل ١٩٩٢.
- العدد (٢٠): أزمة الخليج.. البعد الآخر - الآثار والتداعيات الاجتماعية، أغسطس ١٩٩٢.
- العدد (٢١): التصنيف والتوصيف المهني ودوره في تخطيط وتنمية الموارد البشرية، فبراير ١٩٩٣.
- العدد (٢٢): دراسات وقضايا من المجتمع العربي الخليجي "الأبحاث الفائزة في المسابقة الرابعة للبحث الاجتماعي" الجزء الرابع، يوليو ١٩٩٣.

- العدد (٢٣): واقع وأهمية تفتيش العمل بين التشريع والممارسة، أكتوبر ١٩٩٣.
- العدد (٢٤): رعاية الطفولة.. تعزيز مسؤوليات الأسرة وتنظيم دور المؤسسات، يناير ١٩٩٤.
- العدد (٢٥): التنشئة الاجتماعية بين تأثير وسائل الإعلام الحديثة ودور الأسرة، مارس ١٩٩٤.
- العدد (٢٦): واقع ومتطلبات التثقيف والتدريب والتعليم والإعلام التعاوني، يونيو ١٩٩٤.
- العدد (٢٧): التخطيط الاجتماعي لرصد وتلبية احتياجات الأسرة بين الأسس العلمية والتطبيقات العملية، سبتمبر ١٩٩٤.
- العدد (٢٨): دعم دور الأسرة في مجتمع متغير - عدد خاص بمناسبة اختتام فعاليات السنة الدولية للأسرة، ديسمبر ١٩٩٤.
- العدد (٢٩): تطوير إنتاجية العمل وزيادة معدلاتها - المفاهيم والقياس والمؤشرات، يونيو ١٩٩٥.
- العدد (٣٠): اختبار قياس المهارات المعيارية للمهن ودورها في تنظيم وتنمية القوى العاملة الوطنية، ديسمبر ١٩٩٥.
- العدد (٣١): الرعاية الأسرية للطفل المعاق، يونيو ١٩٩٦.
- العدد (٣٢): نحو لغة مهنية موحدة في إطار العمل الخليجي المشترك، ديسمبر ١٩٩٦.
- العدد (٣٣): وسائل تطوير السلامة والصحة المهنية في ضوء المتغيرات والمستجدات الحديثة، مارس ١٩٩٧.
- العدد (٣٤): رعاية الطفولة من أجل القرن الحادي والعشرين، سبتمبر ١٩٩٧.
- العدد (٣٥): نظم معلومات سوق العمل في إطار التشغيل وتنمية الموارد البشرية، يونيو ١٩٩٨.

- العدد (٣٦): الأسرة والمدينة والتحولات الاجتماعية بين التنمية والتحديث،
نوفمبر ١٩٩٨.
- العدد (٣٧): كبار السن.. عطاء بلا حدود - دور للرعاية.. ودور للتواصل
والمشاركة، مايو ١٩٩٩.
- العدد (٣٨): التخطيط الاجتماعي لرصد وتلبية احتياجات كبار السن... مبادئ
وموجهات، سبتمبر ١٩٩٩.
- العدد (٣٩): قضايا المسنين بين متطلبات العصر ومسؤوليات المجتمع، نوفمبر
١٩٩٩.
- العدد (٤٠): نظم وتشريعات التأمينات الاجتماعية في دول مجلس التعاون لدول
الخليج العربية "دراسة مقارنة" نوفمبر ٢٠٠٢.
- العدد (٤١): تقييم فاعلية مشروعات الأسرة في دول مجلس التعاون، أغسطس
٢٠٠٤.
- العدد (٤٢): الأطفال مجهولو الهوية في دول مجلس التعاون الإشكاليات
وطرق التعامل والعلاج، يناير ٢٠٠٥م.
- العدد (٤٣): المجتمع المدني في دول مجلس التعاون - مفاهيمه ومؤسسات
وأدواره المنتظرة، يوليو ٢٠٠٦م.
- العدد (٤٤): دليل رعاية الأحداث الجانحين في دول مجلس التعاون، يونيو
٢٠٠٥م.
- العدد (٤٥): تطوير السياسات الاجتماعية القطاعية في ظل العولمة (مقاربة
اجتماعية لوزارات الشؤون والتنمية الاجتماعية في دول مجلس
التعاون)، نوفمبر ٢٠٠٦م.
- العدد (٤٦): الشراكة الاجتماعية ومسؤولية الجمعيات الأهلية في التنمية بدول
مجلس التعاون - دراسة تحليلية ميدانية، يناير ٢٠٠٨م.
- العدد (٤٧): الفقر وآثاره الاجتماعية وبرامج وآليات مكافحته في دول مجلس
التعاون، أبريل ٢٠٠٨م.

- العدد (٤٨): تمكين المرأة وسبل تدعيم مشاركتها في التنمية بدول مجلس التعاون، يونيو ٢٠٠٨ م.
- العدد (٤٩): دليل استرشادي في فن الإدارة والإشراف على الجمعيات الأهلية التطوعية بدول مجلس التعاون الخليجي، أغسطس ٢٠٠٨ م.
- العدد (٥٠): الدراسة التحليلية لأحكام الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، سبتمبر ٢٠٠٨ م.
- العدد (٥١): الفقر ومقاييسه المختلفة - محاولة في توطيد الأهداف التنموية للألفية بدول مجلس التعاون الخليجي، يناير ٢٠٠٩ م.
- العدد (٥٢): تقييم قوانين الإعاقة في دول مجلس التعاون في ضوء الاتفاقية الدولية لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة - دراسة قانونية تحليلية، مايو ٢٠٠٩ م.
- العدد (٥٣): دراسة حماية الطفولة: قضاياها ومشكلاتها في دول مجلس التعاون، يوليو ٢٠٠٩ م.
- العدد (٥٤): تقييم واقع المراكز الاجتماعية وبرامجها في دول مجلس التعاون، أكتوبر ٢٠٠٩ م.
- العدد (٥٥): دراسة مشكلات توظيف الأشخاص ذوي الإعاقة وتمكينهم في دول مجلس التعاون، يناير ٢٠١٠ م.
- العدد (٥٦): دراسة المسؤولية الاجتماعية ودورها في التنمية بدول مجلس التعاون الخليجي، أبريل ٢٠١٠ م.
- العدد (٥٧): دراسة الأحداث الجانحون ومشكلاتهم ومتطلبات التحديث والتطوير في دول مجلس التعاون، أغسطس ٢٠١٠ م.
- العدد (٥٨): التنظيم القانوني لاستخدام عمال الخدمة المنزلية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، أغسطس ٢٠١٠ م.
- العدد (٥٩): التنظيم القانوني لدخول القوى العاملة الوافدة إلى دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، سبتمبر ٢٠١٠ م.

- العدد (٦٠): قراءة تحليلية في أنظمة المساعدات والضمان الاجتماعي بدول مجلس التعاون، مايو ٢٠١١م
- العدد (٦١): مشروعات الأسر المنتجة وكيفية تطويرها في دول مجلس التعاون، يونيو ٢٠١١م.
- العدد (٦٢): قوانين التعاونيات في دول مجلس التعاون (دراسة تحليلية قانونية مقارنة)، يوليو ٢٠١١م.
- العدد (٦٣): الإعلام الاجتماعي وتأثيراته على الناشئة في دول مجلس التعاون، أغسطس ٢٠١١م.
- العدد (٦٤): مفهوم وحقوق العمالة الوافدة المتعاقدة المؤقتة في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية في ضوء التطورات التشريعية والتنفيذية، سبتمبر ٢٠١١م.
- العدد (٦٥): التنظيم القانوني للوكالات الأهلية لاستقدام العمالة ووكالات تقديم العمالة للغير في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، أكتوبر ٢٠١١م.
- العدد (٦٦): القانون الاسترشادي الموحد للضمان الاجتماعي مع دراسة تعريفية لأنظمة الضمان الاجتماعي النافذة في دول مجلس التعاون، سبتمبر ٢٠١١م.
- العدد (٦٧): واقع وأهمية الإرشاد الأسري ومتطلباته في دول مجلس التعاون، أكتوبر ٢٠١١م.
- العدد (٦٨): اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة بين متطلبات التنفيذ والرصد الفعال، نوفمبر ٢٠١١م.

* * *

رقم الإيداع بالمكتبة العامة

د.ع: ٢٠١١/٩٥٨٠

رقم الناشر الدولي: ٦-٧٠-٣٠-١-٩٩٩-٩٧٨

