

سلسلة الدراسات الاجتماعية
العدد ٧٧

قضايا
السياسات الاجتماعية الخليجية
المفاهيم والمجالات والاشكاليات

الدكتور مصطفى حجازي

الدكتور يوسف الياس

الدكتور أحمد زايد

الدكتور يعقوب الكندري

الدكتور شفيق شعيب

الدكتورة أماني قنديل

الدكتور جورج القصيفي

الدكتور أحمد حمودة

المحتويات

الصفحة

- ٧ تقديم المدير العام
- ٩ الدراسة الأولى: الإطار القانوني للسياسات الاجتماعية في
دول مجلس التعاون.....
- إعداد
الدكتور يوسف الياس
- ٤٧ الدراسة الثانية: مفهوم السياسات الاجتماعية ومكوناتها.....
- إعداد
الدكتور أحمد عبدالرحمن حمودة
- ٧٧ الدراسة الثالثة: مكونات السياسة الاجتماعية القطاعية
ومحدداتها في دول مجلس التعاون لدول
الخليج العربية: الكويت نموذجاً.....
- إعداد
الدكتور يعقوب يوسف الكندري
- ١٤٩ الدراسة الرابعة: السياسات القطاعية لوزارات الشؤون
الاجتماعية في دول الخليج العربية:
مقاربة عملية.....
- إعداد
الدكتور جورج القصيفي

المحتويات

الصفحة

- الدراسة الخامسة: التخطيط لإدارة المخاطر في
السياسات الاجتماعية في دول
٢٠٩ مجلس التعاون الخليجي.....

إعداد
الدكتورة أماني قنديل

- الدراسة السادسة: تحديات ومتطلبات السياسة
٢٦٣ الاجتماعية للأسرة الخليجية.....

إعداد
الدكتور مصطفى حجازي

- الدراسة السابعة: إدماج المسؤولية المجتمعية في
٣٢١ السياسات الاجتماعية.....

إعداد
الدكتور شفيق شعيب

- الدراسة الثامنة: السياسات الاجتماعية: السياق
والمفهوم والتنفيذ، دراسة لبعض
التجارب الدولية (ماليزيا والنرويج
٣٧٣ وكندا).....

إعداد
الدكتور أحمد زايد

الإطار القانوني للسياسات الاجتماعية في دول مجلس التعاون

الدكتور يوسف الياس
أستاذ القانون الاجتماعي

تعريف السياسة الاجتماعية^١:

١ - يميل الإجماع إلى تعريف السياسة الاجتماعية تعريفاً واسعاً على أنها تشمل (كل الأنشطة المتعلقة بالحقل الاجتماعي)، وينطلق هذا التعريف من التعريفات الاقتصادية الكلاسيكية للسياسة الاجتماعية، التي تركز على أن هذه السياسة تتمثل في مجموعة الأنشطة والخطط الرامية إلى سد الاحتياجات الاجتماعية التي لا يمكن أن يسدها نظام السوق.

وهذا الفهم الكلاسيكي للسياسة الاجتماعية، أكده البعض بالقول أنها تتمثل في (استخدام القوة السياسية لرسم وتنفيذ عمليات في النظام الاقتصادي، لتحقيق نتائج لا يمكن أن يفي بها النظام الاقتصادي من تلقاء نفسه).

١- أنظر في تفصيلات هذا التعريف:

د. أحمد عبد الله زايد وخلف أحمد خلف: تطوير السياسات الاجتماعية القطاعية في ظل العولمة - منشورات المكتب التنفيذي لمجلس وزراء العمل ومجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية - سلسلة الدراسات الاجتماعية والعمالية - العدد ٤٥ - نوفمبر ٢٠٠٦، ص ٢١ - ٣٦.

٢ - يمكننا هذا الفهم الكلاسيكي للسياسة الاجتماعية أن نستخلص عناصرها الهامة على النحو التالي:

- (أ) إن الأجهزة الحكومية المختصة، تلعب الدور الرئيسي في رسم وتخطيط وتنفيذ السياسة الاجتماعية.
- (ب) إن السياسة الاجتماعية تهدف إلى معالجة الخلل في نظام السوق، الذي يمكن أن يحرم جماعات معينة من بعض المنافع والخدمات، أو يتسبب في صور من اللامساواة الاجتماعية.
- (ج) إن الفهم الكلاسيكي للسياسة الاجتماعية يفرض على الدولة أن تقوم بوظائف تتعارض بطبيعتها مع المنظور الذي تتبناه الليبرالية الجديدة، والذي يقوم على وجوب انسحاب الدولة من ممارسة أي نوع من أنواع التدخل في الشأن الاقتصادي والاجتماعي، وترك هذا الشأن لينظم ذاتياً بقوى السوق الاقتصادية وحدها.
- (د) إن استخدام القوة السياسية للدولة في رسم وتنفيذ السياسة الاجتماعية، يتجسد عملياً باستعمال (التشريع) أداة في ذلك، حيث تتمكن الدولة عن طريق القواعد القانونية التي تقرها السلطة التشريعية، أن تضيف صفة الإلزام على الخطط والبرامج والعمليات التي تؤلف بمجموعها السياسة الاجتماعية التي تتبناها.

٣ - أنتجت جملة المتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية التي شهدتها العالم، بمختلف دوله، خلال الربع الأخير

من القرن المنصرم والعقد الأول من القرن الحالي، مؤثرات جوهرية على السياسة الاجتماعية لعل أبرز مظاهرها ما يلي:

- (أ) الاتجاه في تخطيط وتنفيذ السياسة الاجتماعية نحو اللامركزية.
- (ب) إشراك مؤسسات القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني على نحو فاعل في رسم وتنفيذ السياسة الاجتماعية.
- (ج) توجه هدف السياسة الاجتماعية إلى تحصين الإنسان ضد النتائج السلبية للأداء الحر لقوى السوق، مما يضيف على السياسة الاجتماعية صفة السياسة الوقائية، وليس مجرد كونها سياسة علاجية، مما يقتضي ألا تقتصر هذه السياسة في جميع مفاصلها على التعامل مع الظواهر الاجتماعية السلبية بهدف علاجها، وإنما يجب أن تتجه إلى أسباب هذه الظواهر للحيلولة - قدر المستطاع - دون نشأتها وإنتاج نتائجها السلبية.
- (د) وتمتد كل المتغيرات التي تصيب السياسة الاجتماعية، مفهوماً وتخطيطاً وتنفيذاً، إلى الإطار القانوني الذي يؤطرها، الذي يجب أن يشهد (انقلاباً) في المضمون، وليس في الشكل فحسب، بحيث يستوعب الوظيفة المستجدة للسياسة الاجتماعية، ويؤسسها على مفهوم (حقوقى) دقيق بدلاً من مفهومها (الرئائي) التقليدي، وينشئ هياكل مؤسسية فاعلة تحقق مفهوم (المشاركة) في تخطيط وتنفيذ السياسة الاجتماعية، ويفعل دور منظمات المجتمع المدني في ذلك.

مرجعيات الإطار القانوني للسياسة الاجتماعية في دول المجلس:

تتمثل المرجعيات الأساسية للإطار القانوني للسياسة الاجتماعية في دول المجلس فيما يلي:

(١) **الشرعية الإسلامية:** تعتبر جميع دول المجلس الشرعية الإسلامية مرجعية تشريعاتها جميعاً، بما فيها التشريعات المنظمة لسياستها الاجتماعية، إلا أن هذه الدول تختلف فيما بينها في تحديد مرتبة هذه المرجعية، وتتوزع في ذلك إلى مجموعتين:

المجموعة الأولى/ وتضم ثلاثاً من دول المجلس هي:

(أ) **المملكة العربية السعودية:** حيث تنص المادة (١) من النظام الأساسي للحكم فيها على أن المملكة (دولة إسلامية، دينها الإسلام، ودستورها كتاب الله تعالى وسنة رسوله صلى الله عليه وسلم).

(ب) **سلطنة عمان:** وتنص المادة (٢) من النظام الأساسي للدولة فيها على أن (دين الدولة الإسلام، والشرعية الإسلامية هي أساس التشريع).

(ج) **جمهورية اليمن:** حيث تقرر المادة (٣) من دستورها أن: (الشرعية الإسلامية مصدر جميع التشريعات).

ومع اختلاف عبارات النصوص الدستورية الثلاثة، إلا أن مضمونها يؤكد حقيقة أن الشرعية الإسلامية هي مصدر التشريع في هذه الدول، أو أنه في الأقل المرجعية التشريعية التي تعلق كل المرجعيات الأخرى في المرتبة.

المجموعة الثانية/ وتضم هذه المجموعة أربعاً من دول المجلس وهي دولة الإمارات (المادة ٧ من الدستور)، ومملكة البحرين (المادة ٢ من الدستور)، ودولة قطر (المادة ١ من الدستور)، ودولة الكويت (المادة ٢ من الدستور) حيث تقرر النصوص الدستورية المشار إليها، أن (دين الدولة الإسلام، وأن الشريعة الإسلامية مصدر رئيسي للتشريع فيها).

وبهذا تسمح هذه النصوص بتصور وجود مصادر أخرى للتشريع في كل من هذه الدول إلى جانب الشريعة الإسلامية التي لها صفة (مصدر رئيسي) بين هذه المصادر.

وتتيح هذه النصوص - على اختلافها- أن تجعل من المبادئ الشرعية الإسلامية في البر والإحسان والتكافل الاجتماعي والتعاون بين أفراد المجتمع وفي إطار الأسرة الواحدة، وبين ذوي القربى، وفي الرعاية الصحية للأفراد والحفاظ على البيئة وغيرها، أساساً للتشريعات الوضعية التي تنظم السياسة الاجتماعية في الدولة، والمراد بها بلوغ الغايات النبيلة التي حثت الشريعة على السعي إلى تحقيقها.

(٢) الصكوك الدولية ذات الصلة بالسياسة الاجتماعية المصادق عليها من قبل دول المجلس:

صادقت دول المجلس، بحكم عضويتها في منظمة الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية، والمنظمات المتخصصة التابعة لكل من المنظمتين على عدد من الصكوك والاتفاقيات الدولية ذات الصلة بالسياسة الاجتماعية، نشير إلى أهمها على النحو التالي:

المجموعة الأولى/ الصكوك الدولية والعربية ذات الصلة بحقوق الإنسان:

حيث صادقت دول المجلس على الصكوك التالية:

- أ. العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية (١٩٦٦) والعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (١٩٦٦)، وقد صادقت عليهما ثلاث فقط من دول المجلس هي البحرين والكويت واليمن.
- ب. الميثاق العربي لحقوق الإنسان (٢٠٠٤)، وقد حظي بتصديق عدد من دول المجلس.

المجموعة الثانية/ الاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق فئات خاصة: وقد صادقت دول المجلس على الاتفاقيات الأساسية التالية^٢:

- أ. اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (١٩٧٩)، المعروفة اختصاراً باسم (سيداو)، وقد حظيت بتصديق جميع دول المجلس.
- ب. اتفاقية حقوق الطفل (١٩٨٩)، وقد حظيت هي الأخرى بتصديق جميع دول المجلس.

٢- من الاتفاقيات الدولية التي تنتمي إلى هذه المجموعة (الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم) التي إعتدتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في ١٨/ديسمبر/١٩٩٠، وتأخر دخولها حيز النفاذ إلى ١/يوليو/٢٠٠٣، ويبلغ عدد الدول المصادقة عليها حالياً (٣٥) دولة فقط من مجموع الدول الأعضاء في المنظمة الدولية. وعلى الرغم من أهمية هذه الاتفاقية لدول المجلس، بالنظر لكثافة أعداد العمال المهاجرين الموجودين على إقليمها، إلا أن أيّاً من هذه الدول لم تصادق عليها.

ج - اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة (٢٠٠٦)، وقد صادقت عليها دول المجلس باستثناء دولة الكويت.

وتترتب على تصديق دول المجلس على الصكوك والاتفاقيات المشار إليها النتائج الحيوية التالية:

الأولى/ إن التصديق يفرض التزاماً على الدولة المصدقة بأن تقيم حالة من التوافق بين التشريعات والممارسات الوطنية ذات لأصلة بمضمون الصك أو الاتفاقية ومضمون نصوص أي منهما.

وحالة التوافق هذه تقتضي بالضرورة أن تقوم الدولة المصدقة بإجراء تعديل على القوانين النافذة، أو بإصدار قوانين جديدة، تستمد مضمون أحكامها من مضمون نصوص الصك الدولي أو الاتفاقية الدولية، وبهذا يكون هذا الصك أو الاتفاقية أحد (مرجعيات) النصوص القانونية الوطنية ذات الصلة، التي تتصف بصفة الإلزام، لأن التزام الدولة المصدقة بتنفيذ الصك أو الاتفاقية المصادق عليه/ عليها، تجري متابعته بآليات وإجراءات المتابعة المعتمدة دولياً، وتتم محاسبة الدولة على أي إخلال يصدر عنها بذلك وفقاً للقواعد المقررة في الصك أو الاتفاقية.

الثانية/ إن إنفاذ أحكام الصكوك والاتفاقيات الدولية المصادق عليها من قبل الدولة، لا يتحقق كاملاً بالإجراءات التشريعية التي تتخذها الدولة لمواءمة قوانينها الوطنية مع أحكام هذه الصكوك، وإنما