AR

31IC/11/5.2.2
الأصل: إنجليزي
لاتخاذ قرار

المؤتمر الدولي الحادي والثلاثون

للصليب الأحمر والهلال الأحمر

جنيف، سويسرا،
٢٨ تشرين الثاني/ نوفمبر - ١ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١١

تعزيز الدور المساعد:
شراكة من أجل جمعيات وطنية أقوى ومن أجل تنمية التطوع

وتقرير أساسي

أعد الوثيقة
الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر
بالتشاور مع اللجنة الدولية للصليب الأحمر

جنيف، تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠١١

تقرير أساسي

تعزيز الدور المساعد:
شراكة من أجل جمعيات وطنية أقوى ومن أجل تنمية التطوع

مقدمة

تحظى الجمعيات الوطنية باعتراف جميع الحكومات كمنظمات مساعدة للهيئات العامة في الميدان الإنساني. وفي الوقت ذاته يشترط النظام الأساسي لحركة الصليب الأحمر والهلال الأحمر أن تحافظ الجمعيات الوطنية على استقلالها لكي تتمكن من العمل في جميع الأوقات وفقا للمبادئ الأساسية للحركة. واتساقاً مع المادة ٢(٤) من النظام الأساسي للحركة، يُطلب من الدول أن تحترم في كل الأوقات امتثال مكونات الحركة كافة للمبادئ الأساسية.

مركز الجهة المساعدة: شراكة خاصة ومتميزة بين الدول والجمعيات الوطنية

تقع على عاتق الحكومات المسؤولية الأساسية لمساعدة المستضعفين الذين يعيشون في بلدانها، وتتمثل المهمة الرئيسية للدور المساعد للجمعيات الوطنية في تكملة جهود الحكومات أثناء اضطلاعها بمسؤوليتها هذه. وفي هذا اعتراف بالمزايا سواء للسلطات العامة أو الجمعيات الوطنية نفسها، بأنها قادرة على توفير الخدمات للمجتمعات المستضعفة وذلك تماشياً مع المبادئ الأساسية للحركة. وكشركاء تعوّل عليهم السلطات العامة في الميدان الإنساني، قد يوفر الدور المساعد إطاراً لضمان وصول الجمعيات الوطنية إلى المحتاجين.

تنسج الجمعيات الوطنية، في ضوء ما جاء أعلاه، روابط مع السلطات العامة وتعززها - بحيث تكون متوازنة وقائمة على الثقة – بمتابعة تحديث أي مراجعات ضرورية للقاعدة القانونية ذات الصلة بمركزها كجهات مساعدة للسلطات العامة. وتجري متابعة هذه الشراكة الخاصة والمتميزة بواسطة الحوار والثقة والتعاون والتفاهم والاحترام المتبادل، مما يتيح طرح أشدّ الأسئلة الإنسانية حساسية بطريقة سرية وبنّاءة ومستقلة. وتعطي هذه الشراكة الجمعيات الوطنية امتيازات في محافل اتخاذ القرار إلى جانب الحكومات، بالإضافة إلى الاستفادة من حصة كبيرة من الموارد المخصصة للأنشطة الإنسانية.

<u>وتشمل شراكة الجهة المساعدة:</u>

- دعم الجمعيات الوطنية لدولها على تنفيذ التزاماتها في إطار القانون الدولي (على وجه الخصوص القانون الدولي الإنساني) وفي الجهود المتبادلة لتنفيذ قرارات المؤتمر الدولي للصليب الأحمر والهلال الأحمر والتعاون بشأن المهام ذات الصلة مثل الخدمات الصحية والاجتماعية وإدارة الكوارث ولم شمل الأسر.
- منتدى لإقامة حوار بناء بين دولة ما وجمعيتها الوطنية على جميع المستويات بشأن مسائل تندرج في اختصاصاتها. ويشمل ذلك التشاور مع الجمعية الوطنية حول أبرز القضايا الإنسانية والمشاركة وتدبير الموارد بهدف الإغاثة من الكوارث المحلية والدولية والتأهب لمواجهة الكوارث، بالإضافة إلى الخدمات الصحية والرعاية الاجتماعية ودعم المجتمعات المحلية وغيرها من الاختصاصات الميدانية.

- جمعية وطنية تعمل مع دولتها لإيجاد مناخ ييسر الاضطلاع بمهامها، بما في ذلك سنّ تشريع ملائم بشأن مركزها، والتصريح باستخدام إحدى شارات الدلالة ، حسب اللوائح الدولية والوطنية والموارد المرتبطة بالأغراض الإنسانية فقط، وغير ذلك من أنواع الدعم التي تسهل العمل الفعال للجمعية الوطنية كالخدمة الطوعية والوضع الضريبي والجمركي.

- التصريح للجمعية الوطنية بمساعدة الخدمات الطبية الاعتيادية للقوات المسلحة واستخدام موظفي الجمعية الوطنية في هذا الإطار وفقا لاتفاقية جنيف الأولى والثانية لسنة ١٩٤٩.

وتبادر الجمعيات الوطنية إلى تلبية الاحتياجات الإنسانية كلما توفرت لها وسائل القيام بذلك. وفي إطار دورها كجهة مساعدة للسلطات العامة، من واجبها أيضا النظر بجدية في أي طلب من السلطات العامة للاضطلاع بأنشطتها الإنسانية في حدود ولايتها. وعلى الدول أن تمتنع عن مطالبة الجمعيات الوطنية بالقيام بعمل يتنافى مع المبادئ الأساسية والنظام الأساسي للحركة أو يتعارض مع مهمتها. ومن واجب الجمعيات الوطنية رفض أي طلب من هذا القبيل. كما يتعين على السلطات العامة احترام مثل هذه القرارات التي تتخذها الجمعيات الوطنية. وينبغي للجمعية الوطنية،لأن تتولى مسؤولية طرقة عملها داخياً وانتقاء ما تقوم به من أنشطة، وتعيين قادتها، وتعديل نصوصها القانونية.

الوصول إلى المحتاجين عبر جمعيات وطنية قوية وعبر التطوع

إن استقلال الجمعيات الوطنية، كجهات مساعدة مستقلة ذاتيا، ، بالإضافة إلى التزامها بالحياد وعدم التمييز في تقديم المساعدة، يمثل في أغلب الأحيان أفضل وسيلة متاحة للوصول إلى حالات الضعف الفورية والناشئة ومعالجة احتياجات المستضعفين. وهذا الاستقلال يمكّن الجمعيات الوطنية أيضا من كسب ثقة الجمهور. وتستفيد السلطات العامة من هذه العلاقة الفريدة التي تربطها بشريك غير متحيز وذي مصداقية، وهي علاقة تقوم على أساس المجتمع وترتبط بشكل عضوي بباقي مكونات الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر. وتحتاج الحكومات والحركة معا إلى جمعيات وطنية قوية قادرة على تقديم خدمات صائبة ومستديمة إلى المستضعفين في جميع أنحاء البلاد بواسطة شبكة من الوحدات القائمة على التطوع.

ويؤثر السياق القانوني والاجتماعي والثقافي في قدرة الجمعية الوطنية على أن تصبح أقوى وأن تلبي احتياجات إنسانية لم تكن متوقعة وأن تحشد المتطوعين وتحفزهم وتحتفظ بهم لخدمة المستضعفين. وتحظى الجمعيات الوطنية بدعم كبير بفضل توجيه وضعته الحركة بشأن مسائل عبر " العناصر الدنيا التي تُدرج في قوانين الجمعيات الوطنية للصليب الأحمر والهلال الأحمر وسلطاتها العامة"وغيرها من الوسائل لتحسين قاعدتها القانونية، غير أن ذلك لا يكفي. لذا يجب أن يجري الحوار وتبرم الاتفاقات على جميع المستويات لضمان قواعد ثابتة للموارد والمساهمة في الدعم التنظيمي للجمعيات الوطنية لتعزيز خدماتها الإنسانية وقدرتها على التكيّف، بل تعزيز شفافيتها ومساءلتها.

وتهدف الجمعيات الوطنية، في إطار جهودها الدبلوماسية الإنسانية، إلى توجيه انتباه أصحاب القرار إلى مصالح المستضعفين، وضمان الوصول إليهم والمجال الإنساني للجمعيات الوطنية، بالإضافة إلى تحسين مستوى الوضوح وزيادة وعي الجمهور وتعزيز القدرات العامة في مجال حشد الموارد وتنمية الشراكات. وقد وافق المؤتمر الدولي الثامن والعشرون على مفهوم العلاقة المتوازنة بين الحكومات والجمعيات الوطنية، وطلب من الاتحاد الدولي أن يستمر في عمله بشأن هذا الموضوع. ودعا المؤتمر الدولي

الثلاثون الجمعيات الوطنية والحكومات إلى توضيح وتعزيز مجالات تعاون الجمعيات الوطنية مع السلطات العامة بوصفها جهات مساعدة لها.[1]

وهذه الوثيقة تدعم مناقشات وقرارات المؤتمر الحادي والثلاثين الرامية إلى تعزيز الشراكة بين الحكومات والجمعيات الوطنية من خلال إعادة التأكيد على الحاجة إلى طريقة متعددة المستويات لإقامة شراكة، والتركيز على العناصر الأساسية للجمعيات الوطنية في تدبير الموارد وتنمية التطوع.

تعزيز الدور المساعد للجمعيات الوطنية من أجل تقويتها

متابعة تنفيذ القرار رقم ٢ الصادر عن المؤتمر الدولي الثلاثين للصليب الأحمر والهلال الأحمر [2]

يركّز القرار رقم ٢ الصادر عن المؤتمر الدولي الثلاثين للصليب الأحمر والهلال الأحمر على تشجيع الشراكات بين الحكومات والجمعيات الوطنية في إطار الدور المساعد وذلك من خلال ترسيخ علاقة متوازنة تقوم على مسؤوليات واضحة ومتبادلة وحوار دائم. بالإضافة إلى ذلك يدعو القرار الحكومات والجمعيات الوطنية إلى توضيح مجال التعاون وتعزيزه على جميع المستويات.

وأُرسل استبيان إلى كل الجمعيات الوطنية والحكومات للحصول على تعليقاتها بشأن تنفيذ قرارات المؤتمر الدولي الثلاثين في الفترة ما بين عامي ٢٠٠٧ و ٢٠١١. ويبرز التحليل الذي أجري للردود الواردة أنه يجري اتخاذ العديد من الخطوات الملموسة بشأن إجراء حوار دائم في المقام الأول، بالإضافة إلى توضيح أسلوب عمل الجمعيات الوطنية والاتفاق عليه. وتشمل الأمثلة الاتفاق على دور الجمعيات الوطنية كجهات مساعدة واستقلالها ذاتيا ضمن إطار المبدأ الأساسي الخاص بالاستقلال فيما يتعلق بأنشطتها، والتعاون في الظروف العادية والاستثنائية،وحماية الشارات والقانون الدولي الإنساني، وضمان تميزها عن الأجهزة العسكرية والحكومية، واحترام المبادئ الأساسية للصليب الأحمر والهلال الأحمر.

وتُشجَّع الدول على إجراء ومتابعة الحوار، كما هو مطلوب، مع الجمعية الوطنية الشريكة لتعزيز قاعدتها القانونية في القانون المحلي، وذلك من خلال وضع قوانين للصليب الأحمر والهلال الأحمر ذات مستوى رفيع بهدف إضفاء طابع رسمي على دورها المساعد في الميدان الإنساني، والالتزام باحترام قدرة الجمعيات الوطنية على العمل وفقا للمبادئ الإنسانية. وتوصى الجمعيات الوطنية بشكل خاص باستخدام المنتدى والنموذج الذي يتيحه المؤتمر الدولي الحادي والثلاثين لتوضيح وتعزيز المجالات التي تتعاون فيها الجمعيات الوطنية كمنظمات مساعدة للسلطات العامة على جميع المستويات. ويمكن لمثل هذا الحوار أن يساهم في تعزيز قدرات الجمعيات الوطنية، خاصة فيما يتعلق بتحسين الأداء والشفافية والمساءلة.

الشراكات على جميع المستويات

يتضح من استعراض الاستبيان أن التدابير التي تتخذ تستهدف في معظم الأحيان الحكومات والجمعيات الوطنية على المستوى الوطني أساسا. لكن الإدارات العامة والجمعيات الوطنية تقوم على أنظمة متعددة المستويات. وبالرغم من اختلاف الهيكل التنظيمي للجمعيات الوطنية في مختلف أنحاء العالم، فإن هذا

---

[1] القرار رقم ٢ *الطبيعة الخاصة للحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر في العمل والشراكة ودور الجمعيات الوطنية كجهات مساعدة للسلطات العامة في الميدان الإنساني*، المؤتمر الدولي الثلاثون، جنيف، ٢٦-٣٠ تشرين الثاني ٢٠٠٧

[2] القرار رقم ٢ *الطبيعة الخاصة للحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر في العمل والشراكة ودور الجمعيات الوطنية كجهات مساعدة للسلطات العامة في الميدان الإنساني*، المؤتمر الدولي الثلاثون، جنيف، ٢٦-٣٠ تشرين الثاني ٢٠٠٧

الهيكل غالبا ما يأخذ شكل شبكة متعددة المستويات من الوحدات المجتمعية ذاتية الإنشاء والإدارة والموارد، يضطلع بتنسيقها هيكل وسيط للتنسيق والدعم إلى جانب مكتب مركزي. ومن المهم إعادة التأكيد على أن الجمعيات الوطنية والحكومات في حاجة إلى توضيح وتعزيز علاقاتها على جميع مستويات هيكل الإدارة التنظيمي والعام فيها.

وعلى الحكومات والجمعيات الوطنية واللجنة الدولية للصليب الأحمر والاتحاد الدولي أن تتخذ خطوات خاصة بهدف دعم شراكات متوازنة مماثلة على المستويات الأدنى من دوائر السلطات العامة وهياكل الجمعيات الوطنية لضمان استجابة أكثر فاعلية للاحتياجات الإنسانية. ويمكن تحديد ذلك، على سبيل المثال، في قانون للصليب الأحمر والهلال الأحمر. كما يمكن تنظيم عملية للنشر الداخلي في جميع أنحاء البلاد على مختلف المستويات من الإدارة العامة. وعلى الجمعيات الوطنية، بدعم من اتحادها الدولي، أن تتأكد من توفير مشورة بسيطة حول الشراكات مع السلطات العامة عبر هياكلها باللغات المناسبة.

تدبير موارد الجمعيات الوطنية

يبيّن فحص الاستبيانات أيضا أنه إذا كانت الشراكات التي يجري إقامتها تساهم في توضيح مهام ومسؤوليات الجمعيات الوطنية في دورها المساعد، فإنها نادرا ما تنكب على معالجة جوانب تدبير الموارد.

والمتطوعون والأعضاء لا يشكلون القوة المحركة لأنشطة وحكم الجمعيات الوطنية فقط، ولكنهم يشكلون أيضا مواردها الأساسية والأكثر استقرارا. وتشكل الخدمة التطوعية صميم البناء المجتمعي. فالتطوع يعزز الثقة والمعاملة بالمثل. ويشجع الأشخاص لكي يكونوا مواطنين يتحملون المسؤولية ويساهمون في بناء مجتمعات تتميز بالمرونة من خلال العمل المحلي. وهذا العمل يتطلب المثابرة على مواكبة تغير المجتمعات واحتياجاتها وتطور أنماط التطوع.

وعلى المستوى الشعبي المحلي، تجند الوحدات المجتمعية معظم الموارد التي تحتاجها عبر الأفراد الذين تخدمهم، وذلك عبر مساهمات الأعضاء وعمل المتطوعين الذي لا يدفع عليه أجر. وعلى المستويين الإقليمي والوطني للمنظمة، يلزم توفير موارد إضافية للموظفين والمكاتب ووسائل الاتصال والنقل وأنظمة التعليم والتنمية التنظيمية وجهود التكيّف مع تغير البيئات والأنماط الإنسانية. وبالنسبة لغالبية الجمعيات الوطنية، يعتبر حشد هذه الموارد من أجل نظم تنسيق ودعم وحدات تقديم الخدمات المجتمعية، من أصعب ما يكون.

إن نمو أي منظمة وقوتها، وقدرتها على تثبيت نموها وتحقيق استدامته، مزايا ينبغي أن تأتي من داخل البلد. فهي نتيجة لإستراتيجيات جيدة وقيادة سليمة وعمل دؤوب، لكنها أيضا نتيجة لشراكات قوية. ويمكن للشراكات القوية بين الحكومات والجمعيات الوطنية أن تحدث فرقا واضحا من خلال تدبير ملائم للموارد. وهذا ضروري لضمان حصول الجمعيات الوطنية على الموارد والقدرات اللازمة لتنسيق ودعم عمل ونمو بنيتها وضمان إرساء بيئة لتنمية خدمات التطوع. ومن المهم أيضا ضمان الاستقرار والاستدامة وحتى لا تتحول الجمعيات الوطنية إلى منظمات نائمة أو تعتمد بدرجة كبيرة على الموارد المحددة في إطار زمني من الشركاء الدوليين والبرامج المخصصة.

وتُشجع الدول والجمعيات الوطنية على التباحث والاتفاق على أساليب تدبير الموارد للمساهمة في العمل الجيد وتحقيق نمو الجمعيات الوطنية بهدف ضمان صوابها واستقرارها وقدرتها على التكيّف وتعزيز القوة والمساءلة. ويمكن تحقيق ذلك بطرق مختلفة بواسطة

١- تزويد الجمعيات الوطنية بقانون حديث للصليب الأحمر والهلال الأحمر يشمل الإعفاء من الضرائب

٢- أحكام خاصة للحصول على حصة من الموارد

- في المقر والفروع الإقليمية، توفير المرافق للمكاتب وتغطية جزء من التكاليف الجارية العادية كالكهرباء والاتصال والرواتب والتأمين وغيرها.
- جهود التنمية التنظيمية لتحسين مستوى تغطية البلد والحضور المجتمعي ودعم الخدمات وحشد المتطوعين المنتسبين والأعضاء.
- العمليات الإنسانية عندما تستجيب الجمعية الوطنية لاحتياجات الفئات الضعيفة وحالات الطوارئ على الصعيد الوطني.

سيجري الاتحاد الدولي دراسة بشأن أفضل الممارسات في هذا الشأن وستستلم الحكومات الحد الأدنى من العناصر التي يمكن إدماجها في قانون للصليب الأحمر والهلال الأحمر بالإضافة إلى دراسات حالة بغرض التوضيح.

تعزيز الدور المساعد من أجل زيادة تنمية التطوع

ما هو التطوع؟

تُعرّف التطوع في الصليب الأحمر والهلال الأحمر بأنه نشاطا يضطلع بتنظيمه ممثلو الجمعيات الوطنية ويهدف إلى تعزيز خدماتها وأنشطتها، وذلك وفقا للأهداف الأساسية للصليب الأحمر والهلال الأحمر. ويقوم بهذا العمل أشخاص متحمسون بمحض اختيارهم وليس برغبة في تحقيق كسب مادي أو مالي أو تحت ضغط خارجي اجتماعي أو اقتصادي أو سياسي.

والمتطوعون في الصليب الأحمر والهلال الأحمر هم أشخاص يقومون بأنشطة تطوعية من أجل الجمعية الوطنية في المناسبات أو بشكل منتظم. ويتجلى عمل المتطوعين في تقديم خدمات مباشرة للمستضعفين كما يحاولون الوقاية قدر المستطاع من حالات الضعف والاستبعاد. ويساهمون أيضا في الحكم داخل الجمعيات الوطنية والاتحاد الدولي.

والمجتمعات القوية والمتناسقة هي دعامة الخدمة على أساس التطوع التي تقدمها الجمعيات الوطنية. وهذا ما يؤكد أن الأشخاص ذاتهم يشكلون أهم مورد لتحقيق تقدمهم الخاص، وهذا التقدم لا يمكن أن يكون مستداما إلا عن طريق ريادتهم الخاصة وتحكمهم في هذه العملية.

ما هي القيمة التي يضيفها الصليب الأحمر والهلال الأحمر عبر عملياته الإنسانية والتنموية؟

هناك زهاء ١٣,١ مليون متطوع في الصليب الأحمر والهلال الأحمر يمثلون نحو شخص واحد من بين ٥٠٠ من سكان العالم. ومن أصل هؤلاء المتطوعين البالغ عددهم ١٣,١ مليون شخص، حوالي ٢٦% ينشطون في التأهب والاستجابة للكوارث، ويقوم ٢٧% بأنشطة لتوفير ظروف صحية ملائمة، بينما يعمل ١٢% منهم في دعم الاندماج في المجتمع. وتمثل النسبة المتبقية، أي ٢٥%، القيادة والوحدات الإدارية الأساسية للجمعيات الوطنية العاملة في مجال القيادة والحكم والتسيير الإداري وجمع التبرعات لكي يتمكن غيرهم من المتطوعين من العمل على نحو فعال. ولمزيد من المعلومات يرجى الرجوع إلى تقرير الاتحاد الدولي لعام ٢٠١١ المعنون"قيمة المتطوعين" على العنوان الإلكتروني التالي: www.ifrc.org

وتوفر قاعدة التطوع للجمعيات الوطنية عنصرا تكميليا متميزا كمّا وكيفا للعمل الحكومي من أجل تقديم الخدمات الإنسانية. وبحشد المتطوعين يمكن للجمعيات الوطنية الوصول إلى الموارد من الوقت والطاقة البشرية ونقلها إلى العمل الإنساني.

دور المتطوعين في إنقاذ حياة البشر وتعزيز الانتعاش بعد الكوارث والأزمات

المتطوعون جزء من المجتمعات قبل وأثناء وبعد الكوارث. وإدماج المتطوعين في المجتمعات يتيح فهما مستمرا لاحتياجات المجتمع وحالات الضعف والقدرات. ويعمل المتطوعون بنظم الإنذار المبكر، فهم أول من يصل إلى موقع الكارثة، حيث يستخدمون حصيلة تدريبهم ومهاراتهم لتقييم الحالة وتقديم المساعدة المنسقة إلى المستضعفين.

دور المتطوعين في تحسين ظروف عيش صحية وسليمة

يساعد المتطوعون الأشخاص لكي يكونوا في أحسن حالة صحية ممكنة، ويعملون من أجل الحد من حالات الضعف في المجتمعات. ويوسعون مجال الوصول إلى الأشخاص في المجتمعات التي تعاني من نقص في الخدمات الصحية. وفي عدد كبير من الدول، يرتبط الصليب الأحمر والهلال الأحمر بخدمات الإسعافات الأولية التي يقدمها المتطوعون. لكن المتطوعين يعالجون أيضا المخاطر الاجتماعية والسلوكية والبيئية الكامنة من خلال التعليم والحشد الاجتماعي للأفراد والمجتمعات.

دور المتطوعين في دعم الاندماج الاجتماعي وثقافة السلم ونبذ العنف

يطبق المتطوعون المبادئ الأساسية في حياتهم اليومية ويعتمدون على نماذج قيم الاندماج الاجتماعي والسلام في المجتمعات. والمجموعات المحلية للصليب الأحمر والهلال الأحمر مفتوحة أمام الجميع بصرف النظر عن الجنس والسن والانتماء العرقي والتوجه الجنسي. ويعملون على توفير بيئة يشعر فيها الأشخاص الذين يعانون من التهميش والوصم بالأمان وحفاوة الاستقبال.

وعملية التطوع ذاتها تساهم في بناء الانسجام والمرونة داخل المجتمعات. وتساهم في نشر ثقافة السلم ونبذ العنف. والعمل الدؤوب للمتطوع علامة على التمكين والمشاركة في معالجة القضايا الخاصة للمجتمع. والتطوع هو واحد من أساليب تعبير المجتمع عن التضامن والقيم الإنسانية.

بالنسبة للأفراد يساهم التطوع في بناء المهارات والثقة. ويرى الشباب أنه يمكن للتطوع أن يتيح الوصول إلى مواقع قيادية من الدرجة الأولى كما يشمل القيم التي لا تفارق المتطوعين في حياتهم بعد مرحلة الشباب.

كيف يمكن للحكومة أن تساهم في خلق بيئة تمكينية لمتطوعي الصليب الأحمر والهلال الأحمر؟

إذا كان التطوع ظاهرة اجتماعية تضرب جذورها في تقاليد وقيم المجتمع، يمكن لسياسة وممارسات الدول أن تزيد أو تنقص من قدرة الجمعيات الوطنية على حشد وإدارة المتطوعين. ونعرّف البيئة التمكينية للمتطوعين بأنها توفر إطارا سياسيا ملائما من الناحية الثقافية يمكن أن ينمو فيه التطوع ويستمر في البقاء.

وتشمل بعض الجوانب الخاصة لهذا الإطار توفير الحماية والدعم والاعتراف بشكل ملائم لدور المتطوعين والتطوع في المجتمع.

وبالنظر إلى قيمة المتطوعين وأهميتهم، كما سبق وصفه الأقسام السابقة، فإنه يتعيّن تهيئة بيئة تمكينية تتيح للمتطوعين وللتطوع الازدهار فيها.

ومن بين سبل تهيئة بيئة تمكينية الحرص على وجود إطار محكم للتشريعات والسياسات المتعلقة بالتطوع وضمان تشجيعه الأنشطة التطوعية.

وعلى المستوى الدولي، أدركت الدول أهمية تطوير إطار قانوني إيجابي من شأنه تمكين التطوع. وقد تأكد هذا في منابر مثل المؤتمر الدولي والجمعية العامة للأمم المتحدة.

في المؤتمر الدولي السابع والعشرين الذي انعقد عام ١٩٩٩، وضع "الهدف النهائي ٣-٣" على عاتق الدول مسؤولية "مراجعة التشريعات، وسنها أو تحديثها حيثما اقتضى الأمر، بغية تيسير عمل المنظمات التطوعية المعنية على نحو فعال." كما تعهد الاتحاد الدولي، فيما تعهد، أمام المؤتمر بما يلي: "التعاون مع الحكومات من أجل توسيع قواعد التطوع القائمة، القانونية والمالية والسياسية، وحشد المزيد من التأييد العام."

هذه الدعوة والالتزام اللذان أعرب عنهما في المؤتمر الدولي تردد صداهما في قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم A/RES/56/38 الصادر في ١٠ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٢، والذي أسهب في وصف الطرق التي يمكن بها للحكومات والمجتمع المدني دعم التطوع وأوصى الحكومات بدعم التطوع عن طريق تهيئة بيئة مواتية بما يشمل "إقامة أطر تمكينية مالية وتشريعية وغيرها"، واقترحت بوجه خاص في هذا الإطار "سن تشريعات تمكينية".

وفي إطار متابعة المؤتمر الدولي السابع والعشرين، واتساقاً مع مهمته، عمل الاتحاد الدولي مع الاتحاد البرلماني الدولي و"متطوعي الأمم المتحدة" من أجل إعداد وثيقة إرشادية، صدرت عام ٢٠٠٤ بعنوان "التطوع والتشريع: مذكرة إرشادية". وتبرز هذه المذكرة القضايا والاعتبارات الرئيسية التي ينبغي وضعها في الاعتبار لدى النظر في الإطار القانوني في علاقته بالتطوع. تقدم المذكرة المشورة للبرلمانيين، وتنوه بما لهم من دور حيوي في تهيئة بيئة تمكينية للتطوع.

وقد قامت الجمعية العامة للأمم المتحدة، في معرض احتفالها بالعيد العاشر للسنة الدولية للمتطوعين في قرارها رقم A/RES/63/153 الصادر في ١١ شباط/فبراير ٢٠٠٩، بالاعتراف بدور الاتحاد الدولي في "التشجيع على التطوع في كل أجزاء شبكته العالمية." فضلاً عن ذلك فإن الجمعية العامة في هذا القرار "تسلم بأهمية الأطر التشريعية والمالية الداعمة لنمو التطوع وتطوره، وتشجع الحكومات على اتخاذ تدابير من هذا القبيل".

وفي سياق متابعة السنة الدولية للمتطوعين التي أعلنتها الجمعية العامة في قرارها رقم ٥٦/٣٨، كلف برنامج متطوعي الأمم المتحدة بإجراء دراسة بعنوان "القوانين والسياسات التي تؤثر على التطوع منذ عام ٢٠٠١"، وقد صدرت الدراسة عام ٢٠٠٩. وقدمت تحليلاً مفصلاً للقوانين والسياسات التي تم سنها أو تعديلها منذ عام ٢٠٠١. وتقدم الدراسة إرشاداً تفصيلياً عن أنواع القضايا القانونية التي تبرز في هذا السياق، تلك التي قد تعوق التطوع أو التي تحتاج إلى سن تشريعات بشأنها بغرض تيسير التطوع. كما تعرض دراسات حالة وأفضل الممارسات، وتقدم مقارنة بين النهج والنماذج المختلفة وقيمتها. وبناء على هذه الدراسة أعد برنامج متطوعي الأمم المتحدة في عام ٢٠١٠ مذكرة بعنوان "صياغة وتطبيق القوانين والسياسات الخاصة بالتطوع: مذكرة إرشادية". وتطور هذه المذكرة ما أنجزته المذكرة الإرشادية الصادرة عام ٢٠٠٤ عن الاتحاد الدولي وبرنامج متطوعي الأمم المتحدة والاتحاد البرلماني الدولي، وذلك باشتمالها على تفاصيل أفضل الممارسات في ما يخص التحديات القانونية التي تواجه التطوع، وتحديد أهداف وتحديات قوانين التطوع، وعملية الدعوة للقانون وصياغته وتنفيذه.

القضايا

بالاستناد إلى مراجعة الأدبيات المعنية، يرد فيما يلي بعض القضايا القانونية المتنوعة المتعلقة بالمتطوعين والتي قد تنشأ إما بسبب عراقيل في القانون أو التباسات في التشريع:

١) الاعتراف القانوني بالمتطوعين والأنشطة التطوعية

٢) الوضوح في ما يتعلق بالتوظيف والأنشطة التطوعية

٣) تهيئة بيئة آمنة للمتطوعين

٤) مساعدات الضمان الاجتماعي وأهلية التطوع

٥) التأمين على المتطوعين

٦) التبعات الضريبية على المتطوعين والمنظمات التطوعية

٧) المسؤولية الواقعة على المتطوعين والمنظمات التطوعية

هذه القضايا لها أثرها الكبير على المتطوعين وعلى المنظمات التي تعتمد في عملها على المتطوعين فضلاً عن المجتمعات المحلية. فعلى سبيل المثال، قد يؤدي اللبس بشأن من يجوز له التطوع أو لا يجوز إلى معاملة غير منصفة للمتطوعين. وعلى نفس المنوال فإن غياب الوضوح بشأن استرداد المتطوعين لما تكلفوه من نفقات قد يؤدي إلى تكبدهم خسائر كبيرة، وقد يؤدي في العديد من المواقف إلى الإحجام عن التطوع. وهذه مجرد أمثلة قليلة على ما قد يأتي به غياب الوضوح في القوانين والسياسات من أثر عملي على التطوع بوجه عام.

ولذا فإنه من المهم أن يجري في كل سياق قطري على حده تقييم الإطار القانوني المعمول به في ما يتعلق بالتطوع، وأن يتم تجلية العوائق أو أوجه اللبس، إن وجدت، عن طريق القوانين أو السياسات. وعلى قدر المشكلة المعنية ينبغي أن يأتي الحل، فعلى سبيل المثال في حالة وجود عائق في وجه التطوع مثل فرض الضرائب على المبالغ المعقولة المسددة للمتطوعين استرداداً لما تكلفوه من نفقات، قد يكمن الحل في تعديل المادة الخاصة بذلك الحكم الضريبي. وفي أوضاع أخرى، حيث توجد عوائق أو أوجه لبس متعددة، قد يكون الخيار الأفضل هو سن قانون "إطاري" ينطبق على التطوع بوجه عام، يكون من شأنه توضيح جميع الجوانب القانونية المحيطة بالتطوع. وغني عن القول أن أفضل الطرق لتهيئة بيئة تمكينية يعتمد على السياق الخاص لكل بلد وأن منهج "قياس واحد يناسب الجميع" لا يصلح.

وربما توضح الأمثلة بصورة أفضل بعض القضايا القانونية التي قد تنشأ في ما يتعلق بالتطوع. ثمة سؤال تقليدي يطرح كثيراً عما إذا كان هناك تعريف واضح لمن هو المتطوع. ففي العديد من الحالات، ونتيجة لغياب الوضوح بشأن ما هو التطوع، قد ينطبق قانون العمل على المتطوعين، مما يؤدي إلى الخلط والتشويش في ما يتعلق بالتزامات المنظمات وحقوق المتطوعين. وفي بعض البلدان، فإن مجرد رد التكاليف البسيطة التي تكبدها المتطوعون في سياق أنشطتهم التطوعية قد يؤدي إلى اعتبارهم "موظفين"، وعليه تُطبق عليهم الأحكام الخاصة بالحد الأدنى للأجور وغيرها من أحكام قوانين العمل. في بعض الأحيان تم تجلية هذا الأمر من خلال تعديل القانون من أجل ضمان التمييز بصورة واضحة بين المتطوعين وأنشطتهم وبين التوظف.

من الأمثلة الأخرى التي تشكل عائقاً أو حائلاً أمام التطوع مثال تطبيق ضريبة الدخل على المبالغ التي تُردّ إلى المتطوعين. وفي هذه الحالة تم تعديل قانون الضرائب بحيث استبعد تطبيق ضريبة الدخل، وبذا ضمن عدم تثبيط همة المتطوعين عن التطوع.

وقد قامت بلدان أخرى من خلال القوانين بضمان الاهتمام الجدي بصحة المتطوعين وسلامتهم، ونصت على خطوات محددة مثل التأمين عليهم ضد الحوادث، أو في حالات أخرى سمحت بحصول المتطوعين على ما يوازي أجر عامل، مع استمرار الاعتراف بهم باعتبارهم فئة مختلفة عن العاملين.

مثال آخر على إزالة العوائق التي تواجه التطوع من خلال القانون، إذا ما تماشى ذلك مع سياسة الدولة، هو تعديل القانون الوطني للهجرة بحيث يتم توضيح وتبسيط العملية التي يمكن من خلالها للمتطوعين الدوليين القيام بأنشطة تطوعية في البلد، ضمن حدود معينة.

وثمة قوانين أخرى نصت على تدريب المتطوعين وإدارتهم بصورة أفضل حتى يكون المتطوعون أفضل استعداداً وتأهلاً للقيام بالأنشطة التطوعية، وهو ما يعود بالنفع على المجتمع المحلي وعلى المتطوع والمنظمة التطوعية كذلك. وهذه مجرد أمثلة قليلة على بعض المسائل القانونية التي قد تبرز عند التفكير في التطوع، والتي تشير إلى أن تعديل القوانين أو سنها يمكن أن يؤدي إلى توفير حماية أفضل للمتطوعين وتمكينهم بصورة أكبر.

إن دراسة "القوانين والسياسات التي تؤثر على التطوع منذ عام ٢٠٠١" تقدم تحليلاً شاملاً عن مختلف القضايا والقوانين والسياسات الموجودة في العالم، وتلقي الضوء على أكثر من سبعين من تلك القوانين أو السياسات. ومع ذلك تظل هناك عدة مجالات تحتاج إلى المزيد من التحليل. إحدى تلك الفجوات تتعلق بالتطوع في حالات الطوارئ (كالكوارث الطبيعية وتلك التي يصنعها البشر، مع استبعاد أوضاع النزاع). فهذا السياق يطرح قضايا قانونية معينة ينبغي تناولها، مثل تزايد المخاوف بشأن الصحة والأمان، أثر إعلان حالة الطوارئ، المسائل المتعلقة بالتأمين، المسؤولية، قانون العمل، قيام المحترفين بالتطوع وغيرها من قضايا. وباستقصاء الأدبيات الموجودة، تبين أنه بالرغم من إبراز هذا المجال لم يتم التركيز على تلك القضايا بعينها ولا بكيف ترتبط بإدارة الكوارث أو التشريعات الخاصة بالتطوع، وذلك رغم ما يقدمه المتطوعون من مساعدات واسعة وما يقومون به من دور حاسم في حالات الطوارئ. وعليه فإن هذا مجال يستحق المزيد من الدرس والتمحيص، بغرض الوقوف على القضايا القانونية التي قد تنشأ وتقييمها. وهذه الفجوة لها أهمية خاصة بالنسبة للحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر، وذلك بالنظر إلى اعتماد الحركة الكبير على المتطوعين في كل الأوقات، بما في ذلك إبان حالات الطوارئ.

ومن أمثلة القضايا التي نشأت وربما احتاجت إلى التوضيح، من خلال القوانين أو السياسات، قضية التوظف وقت التطوع في حالات الطوارئ. فالعديد من المتطوعين الذين قد يُنشرون في حالات الطوارئ لديهم وظائفهم الثابتة، وقد يكون من المفيد لهم توفير حماية إضافية فيما يخص هذه الوظيفة. ففي بعض البلدان يحمي القانون المتطوع من الفصل أثناء اضطلاعه بواجبات تطوعية، وفي حالات أخرى يتيح القانون القيام بمثل تلك الأنشطة من خلال النص صراحة على عدد محدد من الأيام التي يستطيع فيها الفرد التطوع، مع حصوله على أجر أو في بعض الحالات بدون أجر. وفي كل تلك الحالات لا يمكن لصاحب العمل أن يفصل الموظف أو أن يقيم ضده أي إجراءات تأديبية.

ثمة شاغل آخر يتعلق بالإعفاء من المسؤولية أثناء أداء الأنشطة التطوعية. فبالنظر إلى الظروف الاستثنائية والمخاطر الكبيرة، تسبغ العديد من البلدان الحماية القانونية على المتطوعين المكلفين بإجراء أنشطة معينة ويضطلعون بها بحسن نية. وبالطبع فإن تلك الإعفاءات من المسؤولية لا تنطبق في العادة في حالات مثل السكر البيّن أو التصرفات الإجرامية. ويمكن في الكثير من الحالات تحري الإجابات الواضحة بشأن نطاق المسؤولية في حالات الطوارئ في القوانين الخاصة بإدارة الكوارث أو الاستجابة للطوارئ الخاصة بالبلد، إن وجدت مثل تلك القوانين.

وبالنظر إلى الظروف التي تحف بالتطوع، فإن التشريعات المعنية بالكوارث تنص في بعض الأحيان كذلك على توفير التدريب الوافي للمتطوعين ومنحهم الشهادات، وقد يكون ذلك إحدى سبل توفير حماية أفضل للمتطوعين وللمجتمعات المحلية التي تستفيد من أنشطتهم.

كانت هذه بعض القضايا التي قد تنشأ بوجه خاص في ما يتعلق بالمتطوعين في حالات الطوارئ. وعليه فإن الاتحاد الدولي، تسليماً منه بالحاجة إلى تحليل أكثر تفصيلاً لهذه القضايا، واستكمالاً للعمل الذي تم بالفعل بشأن القضايا القانونية المحيطة بالتطوع بوجه عام، أعد دراسة استطلاعية أولية بشأن القضايا القانونية الخاصة بالتطوع في حالات الطوارئ. وقد أجريت هذه الدراسة من أجل المساهمة في الفهم الأفضل للقضايا القانونية التي قد تنشأ، ولفتح النقاش في هذا الموضوع، إلى جانب القضايا القانونية المتعلقة بالتطوع في جميع السياقات.

وتشير استنتاجات هذه الدراسة الأولية إلى تباين النهج التي تتبع في تناول القضايا القانونية التي قد تنشأ. ففي بعض البلدان لا يوجد قانون محدد معمول به في شأن المتطوعين أو سياقات الطوارئ، وما ينطبق في هذا الشأن هو القانون العام (والذي قد لا يكون واضحاً بصورة كافية في ما يتعلق ببعض القضايا المثارة). وفي بلدان أخرى، يوجد تشريع محدد خاص بالمتطوعين (قد ينطبق في جميع السياقات)، وفي بلدان أخرى توجد تشريعات محددة خاصة بالكوارث فقط وتنظم التطوع. وحتى في تلك الحالات الأخيرة فإن الحماية التي تسبغها تلك القوانين قد لا تكفي في جميع الحالات، وقد يلزم تحليل كل حالة على حده. وبوجه عام تتنوع النهج المتبعة تنوعاً كبيراً، وقد يكون من المفيد للمجتمعات المحلية وللمتطوعين أن تقوم الدول بإجراء تقييم أولي لأطرها القانونية الخاصة بالمتطوعين، وذلك بغرض تقييم مدى كفايتها.

وإجمالاً فإن البيئة القانونية في بلد ما تتكون من القوانين والسياسات الوطنية. في بعض الأحيان تتسم التشريعات بالوضوح فيما يتعلق بتعريف المتطوع وأنشطة المتطوعين، بل قد يكون ثمة قانون إطاري ينطبق على جميع قضايا التطوع؛ وفي بعض الأنظمة القانونية الأخرى تغيب التعريفات الواضحة ولا يوجد تحديد لنطاق الأنشطة التي يمكن للمتطوعين الانخراط فيها، مما يترك مساحات رمادية في القانون؛ وفي البعض الآخر توجد عوائق أو أحكام قانونية قد تمنع التطوع عملياً أو تقيده في قطاعات مختلفة (مثل قانون العمل أو قانون الضرائب وغيرهما). وينبغي أخذ هذه البيئات القانونية المتنوعة في الاعتبار عند تقييم الإجراءات المناسبة لعلاج أوجه القصور. وفيما يلي بعض الأسئلة الأولية التي قد تؤخذ في الاعتبار لدى القيام بالتقييم الصحيح للبيئة القانونية المحيطة بالتطوع:

- هل تعترف القوانين أو السياسات الوطنية بالمتطوعين؟
- هل يوجد قانون "إطاري" بخصوص التطوع؟
- إذا كان لا يوجد مثل هذا القانون، هل هناك قوانين أو سياسات منفصلة تنظم التطوع؟
- هل هذه القوانين أو السياسات تمكن المتطوعين وتحميهم أم أنها تضع العوائق أمام التطوع؟
- هل يوجد تشريع خاص بالتطوع في سياق الطوارئ، أم ينطبق القانون العام على جميع أنواع المتطوعين؟
- هل هناك متطلبات إضافية أو مختلفة للتطوع في حالات الطوارئ؟
- هل هناك قضايا بعينها تنطبق على المتطوعين وتمثل عائقاً كبيراً في وجه التطوع، ويمكن تصحيحها من خلال تعديل القوانين أو السياسات أو سن تشريعات إضافية؟

توفر هذه الأسئلة نقطة البداية لتقييم البيئة القانونية التي يجري التطوع في إطارها وتشير على نحو ما إلى الخطوات التالية التي يمكن اتخاذها.

وحرصا على توسيع دائرة وصول ونطاق تطوع الصليب الأحمر والهلال الأحمر في سياق دور الجمعيات الوطنية المساعد للحكومة، تُشجع الحكومات على:

١) العمل مع الجمعيات الوطنية على خلق وتحسين بيئة للمتطوعين والتطوع. ويمكن أن يشمل ذلك إجراء استعراض للقوانين والسياسات الوطنية ذات الصلة والعمل على تقوية تلك الأطر وفقاً لمقتضى الحال؛

٢) حماية متطوعي الصليب الأحمر والهلال الأحمر بالعمل مع الجمعيات الوطنية لضمان وصول آمن للمتطوعين إلى فئات المستضعفين في المجتمع

٣) دعم التطوع في الصليب الأحمر والهلال الأحمر بالعمل مع الجمعيات الوطنية من أجل إدماج قدرة المتطوعين في خطط الاستجابة لحالات الطوارئ على المستويات المحلي والإقليمي والوطني. ويمكن لدعم التطوع بشكل أعمّ أن يشمل تدابير لتشجيع إشراك المتطوعين المواطنين من خلال تنظيم الحملات والأحداث الوطنية والمحلية؛

٤) الاعتراف بمتطوعي الصليب الأحمر والهلال الأحمر بالعمل مع الجمعيات الوطنية على تعميق فهم دور وأثر متطوعي الصليب الأحمر والهلال الأحمر في التنمية الاقتصادية والاجتماعية الوطنية وفي الاستجابة في حالات الأزمات.