

Distr.: General  
22 July 2016  
Arabic  
Original: English

## المجلس الاقتصادي والاجتماعي



### اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

#### الدين العام، وتدابير التقشف، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

#### بيان اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية\*

##### معلومات أساسية

١- تواجه اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في الكثير من الأحيان حالات دول أطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لا تستطيع الوفاء بالتزاماتها لإعمال الحقوق المنصوص عليها في العهد إعمالاً كاملاً بسبب اعتمادها لبرامج تصحيح لأوضاعها المالية العامة، بما في ذلك برامج التكيف الهيكلي، وبرامج التقشف، باعتبار هذه البرامج شرطاً للحصول على قروض. وتتفاوض الدول المعنية بشأن هذه البرامج مع المقرضين. وقد يكون هؤلاء المقرضون دولاً أخرى، أو منظمات دولية أو إقليمية، بما في ذلك صندوق النقد الدولي، أو مصارف إئتمانية مثل البنك الدولي للإنشاء والتعمير، أو مصارف التنمية الإقليمية، أو منظمات التكامل الإقليمي مثل الاتحاد الأوروبي.

٢- وقد يكون اعتماد برامج تصحيح الأوضاع المالية العامة أمراً ضرورياً لإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ومع ذلك، فمن شأن هذه البرامج أن تؤثر سلباً على مجموعة من الحقوق التي يحميها العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إن لم تُنقذ ضمن احترام كامل لمعايير حقوق الإنسان، ولم تؤخذ في الاعتبار التزامات الدول تجاه أصحاب الحقوق. ولعل حقوق العمال، من بين هذه الحقوق، هي الأشد تعرضاً للخطر، بما في ذلك الحق في العمل (المادة ٦)، والحق في ظروف عمل عادلة ومواتية، بما في ذلك الحق في الحصول على أجور عادلة في حدها الأدنى تتيح مستوى معيشة لائق للعمال وأسرتهم (المادة ٧)، والحق

\* هذا البيان، الذي اعتمدته اللجنة في دورتها الثامنة والخمسين، المعقودة في الفترة من ٦ إلى ٢٤ حزيران/يونيه ٢٠١٦، أُعد عملاً بما دأبت عليه اللجنة في اعتماد البيانات (انظر الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ٢٠١١، الملحق رقم ٢ (E/2011/22) الفصل الثاني، الفرع كاف).



الرجاء إعادة الاستعمال

GE.16-12655(A)



\* 1 6 1 2 6 5 5 \*

في المفاوضات الجماعية (المادة ٨)، والحق في الضمان الاجتماعي، بما في ذلك استحقاقات البطالة، والمساعدة الاجتماعية، ومعاشات الشيخوخة (المادتان ٩ و ١١)، والحق في مستوى معيشي لائق، بما في ذلك الحق في الغذاء، والحق في السكن (المادة ١١)، والحق في الصحة، وفي الحصول على الرعاية الصحية المناسبة (المادة ١٢)، والحق في التعليم (المادتان ١٣ و ١٤). وتتضرر الأسر ذات الدخل المنخفض، لا سيما تلك التي لها أطفال، وتتضرر العمال ذوو المؤهلات الدنيا، بشكل غير متناسب من تدابير مثل تخفيض الوظائف، وتجميد الأجر الأدنى، وتخفيض استحقاقات المساعدة الاجتماعية؛ وهذه أمور من شأنها أن تفضي إلى تمييز على أساس الأصول الاجتماعية للأفراد أو ممتلكاتهم العقارية (المادة ٢(٢)). وعلاوة على ذلك، فإن تخفيض مستويات الخدمات العامة، أو فرض رسوم على المستفيدين، أو الرفع من قيمتها في مجالات مثل رعاية الأطفال، والتعليم قبل المدرسي، والمنافع العامة، وخدمات الدعم العائلي، لها جميعها أثر غير متناسب على المرأة، قد يكون بمثابة خطوة إلى الوراء في مجال المساواة بين الجنسين (المادتان ٣ و ١٠).

٣- وقد أعدت اللجنة هذا البيان بغرض تقديم توجيهات إلى الدول الأطراف والجهات الفاعلة الأخرى بشأن نطاق التزاماتها بموجب العهد، فيما يتعلق بتحمل الدين.

### الدول المقترضة

٤- ينبغي للدولة الطرف التي تلتزم بمساعدة مالية أن تُدرك أن أي شروط تُرفق بقرض، وتنطوي على التزام الدولة باعتماد تدابير بأثر رجعي في مجال الحقوق الاقتصادية والحقوق الاجتماعية والثقافية، وتكون شروطاً غير مبررة، إنما هي انتهاك للعهد. ومن ثم، ينبغي أن تتأكد الدولة المقترضة من أن هذه الشروط لن تُضعف، دون مبرر، قدرتها على احترام وحماية وإعمال الحقوق الواردة في العهد. وكما سبق أن ذكرت اللجنة في مختلف تعليقاتها العامة، وأعيد ذكر ذلك في رسالة بعثتها رئيس اللجنة إلى الدول الأطراف في ١٦ أيار/مايو ٢٠١٢، يتعين على الدولة الطرف المعنية والدول الأخرى أن تُقيّم آثار الاتفاقات الدولية، التي تنضم إليها هذه الدول، على الحقوق الواردة في العهد، وأن تتخذ جميع التدابير الممكنة لضمان أن تبقى أي آثار سلبية في حدها الأدنى. وإذا كان اعتماد تدابير بأثر رجعي أمراً لا مفر منه، فينبغي أن تكون هذه التدابير ضرورية ومتناسبة، بمعنى أن اعتماد أي سياسة أخرى أو عدم اتخاذ أي إجراء سيكون أكثر ضرراً على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ولا ينبغي أن تظل هذه التدابير سارية إلا بقدر ما تكون ضرورية، ولا ينبغي أن تفضي إلى تمييز، وينبغي أن تحد من أوجه التفاوت التي تتفاقم في وقت الأزمات، وأن تضمن أن حقوق المحرومين والمهمشين من الأفراد والمجموعات لم تتضرر على نحو غير متناسب، ولا ينبغي أن تؤثر هذه التدابير على المضمون الأساسي الأدنى للحقوق المحمية بموجب العهد. وعندما يتعين على اللجنة مواجهة التدابير التي اتخذتها الدول بأثر رجعي، فيما يتعلق بالحق في الضمان الاجتماعي مثلاً، فإن اللجنة تبحث في: (أ) ما إذا كان ثمة مبرر معقول للإجراء المتخذ؛ (ب) إجراء دراسة شاملة لبدائل هذه التدابير الممكنة؛ (ج) مدى مشاركة المجموعات المتضررة فعلياً في استعراض

التدابير المقترحة وبدائلها؛ (د) ما إذا كانت هذه التدابير تمييزية بطريقة مباشرة أو غير مباشرة؛ (هـ) ما إذا كان للتدابير تأثير مستمر على أعمال الحق في الضمان الاجتماعي، وتأثير غير معقول على حقوق الضمان الاجتماعي المكتسبة، أو حرمان فرد أو مجموعة من الحصول على الحد الأدنى الأساسي من الضمان الاجتماعي؛ (و) العمل على إجراء استعراض مستقل للتدابير على الصعيد الوطني<sup>(١)</sup>.

٥- ومن الواضح أن من واجب الدولة المقترضة التأكد من أن الشروط المقترنة بالقروض لن تفضي إلى انتهاك أحكام العهد، لا سيما عندما تكون جهة الاقتراض منظمة دولية وتكون الدولة المقترضة عضواً فيها. فمن غير المقبول أن تتحاييل هذه الدولة على التزاماتها الدولية بموجب العهد، وتحوّل بعض الاختصاصات المتعلقة بموضوع العهد إلى هذه المنظمة، وتسبب جراء ذلك في أن ترتكب المنظمة فعلاً، لو ارتكبتة الدولة الطرف بنفسها لكان انتهاكاً لالتزاماتها هي بموجب العهد<sup>(٢)</sup>.

٦- وعندما تنتهي الدول الأطراف من برامج المساعدة المالية، يتعين عليها أيضاً استعراض سياساتها لتعزيز حمايتها بالفعل للحقوق المشمولة بالعهد، تمثيلاً مع ما تحقق من تقدم في فترة الانتعاش الاقتصادي لمرحلة ما بعد الأزمة.

### المنظمات الدولية كجهات مقترضة

٧- للمقرضين أيضاً التزامات بموجب القانون الدولي العام. فعلى غرار أي شخص من أشخاص القانون الدولي الآخرين، تُعتبر المؤسسات المالية الدولية، والمنظمات الدولية الأخرى "ملزمة بأي واجبات تُفرض عليها بموجب القواعد العامة للقانون الدولي، أو بموجب دساتيرها أو الاتفاقات الدولية التي هي أطراف فيها"<sup>(٣)</sup>. ومن ثم، فالمقرضون ملزمون بالتقيد بحقوق الإنسان، على النحو المدرج بوجه خاص في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، الذي يُشكل جزءاً من القانون الدولي العرفي أو مبادئ القانون العامة، وكلاهما مصدر من مصادر القانون الدولي.

٨- وتُدرك اللجنة إدراكاً تاماً أن مواد الاتفاقات المنشئة لصندوق النقد الدولي أو البنك الدولي للإنشاء والتعمير<sup>(٤)</sup> أوّلت أحياناً بأنها تُعفي هاتين المؤسساتين من الأخذ باعتبارات حقوق الإنسان عند اتخاذ قراراتهما. ومع ذلك، لا تتفق اللجنة مع هذا التأويل. فعندما تفي

(١) انظر من التعليق العام رقم ١٩ (٢٠٠٧) بشأن الحق في الضمان الاجتماعي الفقرة ٤٢.

(٢) انظر لجنة القانون الدولي، المواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية، المادة ٦١، الفقرة ٨٧ من الوثيقة A/66/10، التي أحاطت الجمعية العامة علماً بما في قرارها ٦٦/١٠٠ (انظر المرفق).

(٣) انظر *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1980, p. 73, para. 37.

(٤) انظر IMF, Articles of Agreement, art. IV, sect. 3 (b); and IBRD, Articles of Agreement, art. IV, sect. 10.

المؤسسات الدولية بواجباتها وتمثل لحقوق الإنسان بموجب القانون الدولي، فلا هي تمارس سلطات ليست من اختصاصاتها، ولا هي تأخذ باعتباريات يتعين تجاهلها بموجب نظمها الأساسية؛ وينبغي لهذه المؤسسات أيضاً، في إطار السلطات التي أناطتها بها الدول الأعضاء، أن تحجم عن اعتماد تدابير من شأنها أن تفضي إلى انتهاكات لحقوق الإنسان. وعلاوة على ذلك، يتعين على صندوق النقد الدولي والبنك الدولي للإنشاء والتعمير، باعتبارهما وكالتين متخصصتين للأمم المتحدة<sup>(٥)</sup>، التصرف وفقاً لمبادئ ميثاق الأمم المتحدة، الذي يحدد أعمال حقوق الإنسان والحريات الأساسية باعتباره أحد مقاصد المنظمة التي يتعين تحقيقها من خلال التعاون الدولي الاقتصادي والاجتماعي بوجه خاص<sup>(٦)</sup>.

### الدول الأعضاء في المنظمات الدولية

٩- تُذكر اللجنة بأن الدول الأطراف التي تتخذ قرارات باعتبارها أعضاء في مؤسسات مالية دولية أو منظمات دولية أخرى، لا يمكنها أن تتجاهل التزاماتها المتعلقة بحقوق الإنسان عندما تتصرف باعتبارها أعضاء في هذه المنظمات. فقد دأبت اللجنة على الإشارة إلى أنه يتعين على الدول الأطراف في العهد، علاوة على وكالات الأمم المتحدة ذات الصلة، بذل جهد خاص لضمان دمج حماية أبسط الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى أقصى حد ممكن ضمن ما تضعه من برامج وسياسات لتعزيز التكيف<sup>(٧)</sup>. وأوضحت اللجنة أن للدول الأطراف في العهد التزامات باعتبارها دولاً أعضاء في مؤسسات مالية دولية بوجه عام، وفي صندوق النقد الدولي بوجه خاص. وعمدت اللجنة إلى التذكير بهذا الأمر في مختلف تعليقاتها العامة<sup>(٨)</sup>. فالدول الأطراف في العهد تنتهك التزاماتها إن هي فوضت سلطاتها إلى صندوق النقد الدولي أو وكالات أخرى، وسمحت لها بممارسة هذه السلطات دون أن تتأكد من أنها لا تنتهك حقوق الإنسان. وبالمثل، تنتهك الدول الأطراف التزاماتها إن هي مارست حقوقها في التصويت داخل هذه الوكالات دون أن تراعي حقوق الإنسان. وينطبق الشيء نفسه على الدول التي ليست أطرافاً في العهد بموجب قانون حقوق الإنسان، باعتباره جزءاً من القانون الدولي العام. ولن تُعفى الدول من مسؤوليتها، باعتبارها دولة عضواً في منظمة دولية ما إن هي تصرفت بما يتماشى تماماً وقواعد تلك المنظمة<sup>(٩)</sup>.

(٥) ميثاق الأمم المتحدة، المادتان ٥٧ و٦٣؛ قرار الجمعية العامة ١٢٤ (ثانياً) المؤرخ ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٤٧، الذي وافقت بموجبه على الاتفاقات المبرمة مع البنك الدولي للإنشاء والتعمير وصندوق النقد الدولي.

(٦) انظر ميثاق الأمم المتحدة، المادتان ١(٣) و٥٥(ج).

(٧) انظر التعليق العام رقم ٢ (١٩٩٠) بشأن تدابير المساعدة التقنية الدولية، الفقرة ٩.

(٨) انظر على سبيل المثال التعليق العام رقم ١٤ (٢٠٠٠) بشأن الحق في التمتع بأعلى مستوى من الصحة يمكن بلوغه، الفقرة ٣٩.

(٩) انظر لجنة القانون الدولي، مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية مع التعليقات، المادة ٥٨(٢)، والتعليق ٥ (الفقرة ٨٨ من الوثيقة A/66/10).

## الدول المقرضة

١٠- من شأن تمويل الدين أن يساهم في التنمية الاقتصادية وتهيئة الظروف الملائمة لإعمال حقوق الإنسان. ويحق للدول التي تتعاون على الصعيد الدولي وتوفير قروضاً أن تتوقع وتسمى بحسن نية إلى ضمان أن الدولة المقرضة ستدفع قروضها، وأنها ستمثل لبعض الشروط التي تضمن سداد ما عليها من قروض. ومع ذلك، فجميع الدول، سواء أكانت أطرافاً في العهد أم لا، التي تُجبر دولاً أخرى على انتهاك التزاماتها، سواء بمقتضى العهد أو بمقتضى قواعد أخرى من القانون الدولي، مسؤولة عن هذا الفعل بموجب القانون الدولي<sup>(١٠)</sup>. وينبغي لجميع الدول، باعتبارها جهة القروض الثنائية، وكونها أعضاء في منظمات دولية تقدم المساعدة المالية، أن تضمن ألا تُفرضي الالتزامات التي تفرضها على الدول المقرضة بهذه الدول إلى اعتماد تدابير بأثر رجعي تنتهك التزاماتها بموجب العهد.

## تقييمات الأثر على حقوق الإنسان

١١- ترى اللجنة أن الالتزامات المذكورة أعلاه تفرض بموجب العهد على الدول المقرضة والدول المقرضة، التي تسعى إلى الحصول على قروض، تقييم آثارها على حقوق الإنسان قبل تقديم هذه القروض لكي تضمن ألا تؤثر شروط الاقتراض على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على نحو غير متناسب، وأن تكون شروطاً لا تفضي إلى تمييز. وتوجه اللجنة في هذا الصدد انتباه الدول الأطراف إلى المبادئ التوجيهية المتعلقة بالديون الخارجية وحقوق الإنسان التي أقرها مجلس حقوق الإنسان في عام ٢٠١٢، فضلاً عن المبادئ التوجيهية بشأن الفقر المدقع وحقوق الإنسان التي اعتمدها مجلس حقوق الإنسان في عام ٢٠١٢<sup>(١١)</sup>؛ ودعت اللجنة الدول، من خلال هذه التوجيهات، إلى تقييم أثر الشروط المرتبطة بالقروض على حقوق الإنسان، أو ما قد ينشأ عن تدابيرها من تهديد مرتقب على تمتع الأشخاص الذين يعيشون الفقر خارج أقاليمها بحقوق الإنسان هذه<sup>(١٢)</sup>.

(١٠) انظر لجنة القانون الدولي، مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً، المادة ١٨ (A/56/10، الفقرة ٧٦)، التي أحاطت علماً بقرار الجمعية العامة ٨٣/٥٦ (انظر المرفق)؛ وانظر أيضاً التعليق العام رقم ٨ (١٩٩٧) بشأن العلاقة بين العقوبات الاقتصادية واحترام الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

(١١) انظر الوثيقتين A/HRC/20/23 وA/HRC/21/39، على التوالي.

(١٢) انظر الفقرة ٤٠ من الوثيقة A/HRC/20/23؛ والفقرة ٩٢ من الوثيقة A/HRC/21/39.