الأمم المتحدة

E/2013/82

# المجلس الاقتصادي والاجتماعي

Distr.: General
7 May 2013
Arabic
Original: English

**الدورة الموضوعية لعام ٢٠١٣**

جنيف، ١-٢٦ تموز/يوليه

البند ١٤(ز) من جدول الأعمال المؤقت

**المسائل الاجتماعية ومسائل حقوق الإنسان: حقوق الإنسان**

## تقرير مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان

موجز

يبحث هذا التقرير، المقدم عملاً بقرار الجمعية العامة ١٤١/٤٨، تأثير تدابير التقشف في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ولا سيما في الحق في العمل والحق في الضمان الاجتماعي، ويركز تركيزاً خاصاً على النساء والمهاجرين والمسنين. ويبيّن التقرير أيضاً المعايير التي ينبغي أن تطبقها الدول عند النظر في اعتماد تدابير التقشف.

(A) GE.13-13544 110613 130613

الرجاء إعادة الاستعمال

# المحتويات


| | | الفقرات | الصفحة |
|---|---|---|---|
| أولاً – | مقدمة | ١-٧ | ٣ |
| ثانياً – | الإطار المعياري | ٨-٢١ | ٥ |
| | ألف– الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية | ٨-١٤ | ٥ |
| | باء – معايير الامتثال لحقوق الإنسان فيما يتعلق بفرض تدابير التقشف | ١٥-٢١ | ٧ |
| ثالثاً – | التركيز على الحق في العمل والحق في الضمان الاجتماعي | ٢٢-٤٩ | ٩ |
| | ألف– مضمون الحقّين | ٢٢-٣٦ | ٩ |
| | باء – التزامات الدول | ٣٧-٤٨ | ١٣ |
| رابعاً – | التركيز على فئات محددة | ٤٩-٦٨ | ١٦ |
| | ألف– المرأة | ٥١-٥٩ | ١٧ |
| | باء – المهاجرون | ٦٠-٦٥ | ١٩ |
| | جيم– المسنون | ٦٦-٦٨ | ٢١ |
| خامساً – | الاستنتاجات | ٦٩-٧١ | ٢٢ |

# أولاً- مقدمة

١- عانى العالم، في عام ٢٠٠٨، مما يُعتبر أسوأ أزمة اقتصادية عالمية منذ "الكساد الكبير" في ثلاثينات القرن الماضي. وأسباب الأزمة معقدة وتعكس عيوباً بنيوية في الهيكل المالي الوطني والدولي. وتشمل العوامل الرئيسية المساهمة في الأزمة نقص الضوابط التنظيمية وعجزها عن التكيف مع نظام مالي عالمي يتغير باستمرار ويترابط ترابطاً متزايداً، وعدم اتساق السياسات المتبعة إزاء الالتزامات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، فضلاً عن انعدام الشفافية والمساءلة عموماً. وحصل بعض الانتعاش على ما يبدو في عام ٢٠١٠، غير أن الاقتصاد العالمي تباطأ تباطؤاً ملحوظاً في عام ٢٠١١ مسجلاً ما أضحى يُعتبر المرحلة الثانية من الأزمة التي أثرت بوجه خاص في بلدان جنوب أوروبا. وما زالت البلدان المتقدمة تصارع حالياً من أجل التصدي للأضرار الاقتصادية المتكبدة، بينما تواجه البلدان النامية حالة من الشك المستمر وتقلص آفاق النمو.

٢- ونتيجة للأزمة والخطر المحدق بالاقتصادات الوطنية من جراء احتمال انهيار المؤسسات المالية الكبرى، أنفقت الدول مبالغ مالية ضخمة لإنقاذ هذه المؤسسات[(١)]. واعتمدت دول كثيرة تدابير انكماشية ("تدابير التقشف") بهدف مواجهة عجز الميزانية الذي زاد من جراء الأزمة ومما نتج عنها من إجراءات الإنقاذ نفسها. وفي هذا السياق، أدى فرض "تدابير التقشف" من جانب الدول إلى زيادة تفاقم أثر الأزمة المالية العالمية، الأمر الذي أعاق الانتعاش. ونتيجة لذلك، تضاءلت قدرة الأفراد على التمتع بحقوق الإنسان الواجبة لهم، وقدرة الدول على الوفاء بالتزاماتها بحماية تلك الحقوق. وينطبق هذا الوضع خصوصاً على أضعف الفئات وأكثرها تهميشاً في المجتمع، بمن في ذلك النساء والأطفال والأقليات والمهاجرون والفقراء، الذين يعانون من نقص فرص الحصول على العمل والاستفادة من برامج الرعاية الاجتماعية، وتراجع القدرة على تحمل تكاليف الغذاء والسكن والماء والرعاية الطبية والضروريات الأساسية الأخرى. ويبدو أن الآثار السلبية للأزمة المالية وتدابير التقشف الناجمة عنها تؤدي أيضاً إلى تزايد أوجه التفاوت الهيكلي القائمة.

٣- ومن ثم، تثير تدابير التقشف شواغل هامة إزاء حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ما ذلك ما يتعلق بمبادئ عدم التراجع والإعمال التدريجي وعدم التمييز والالتزامات الأساسية الدنيا. وإقراراً بآثار الأزمة المالية العالمية وسياسات التقشف في العمالة، والإنفاق على الرعاية الاجتماعية، وحقوق الإنسان بوجه عام، وجهت اللجنة المعنية

(١) في الفترة ما بين عامي ٢٠٠٨ و٢٠١١، أنفقت البلدان الأوروبية ٤,٥ تريليونات يورو أو ٣٧ في المائة من الناتج الاقتصادي للاتحاد الأوروبي على إنقاذ القطاع المالي. *انظر* "UN experts call for EU banking sector reform in line with States' human rights obligations" (5 October 2012) at http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12630&LangID=E.

بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية مؤخراً رسالة[٢] إلى جميع الدول تذكرها فيها بالتزاماتها باستخدام الحد الأقصى من الموارد المتاحة لإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، حتى في أوقات الأزمات.

٤- وفضلاً عن التأثير سلباً في إعمال حقوق الإنسان الأساسية، لم تسهم تدابير التقشف أيضاً في الانتعاش الاقتصادي. فقد خلُص "تقرير عالم العمل، ٢٠١٢" الصادر عن منظمة العمل الدولية إلى استمرار تراجع معدلات النمو الاقتصادي والعمالة في الدول التي اعتمدت سياسة التقشف، مما أدى إلى تقلص القدرة الشرائية والاستهلاك. وبعبارة أخرى، ففرض سياسات التقشف في الآونة الأخيرة لمواجهة أزمة الديون لم يحقق هدفه المتمثل في النهوض بالنمو الاقتصادي والاستثمار عن طريق خفض العجز المالي. وعلاوة على ذلك، لا يزال هناك قلق بالغ إزاء مدى كفاية الجهود المبذولة حالياً لمعالجة الأسباب الجذرية للأزمة المالية، التي تشمل في جملة أمور إلغاء الضوابط التنظيمية، وتزايد التفاوت على الصعيد العالمي، واختلال توازن القوى، ووجود نظم حوكمة مالية معيبة وغير ممثلة للجميع[٣].

٥- وفي البلدان النامية، التي خرج كثير منها سالماً نسبياً من الأزمة المالية الأولية، تُطبَّق حالياً سياسة التقشف "لأسباب استباقية"، أي يُخفض العجز المالي لتجنب ردود فعل سلبية من الأسواق المالية. وتهدد الاستجابة السياساتية الحالية للأزمة المالية الإنفاق الحكومي في أشد الأوقات والحالات حاجة إليه، وهي استجابة تستند إلى مسلمة مشكوك فيها مفادها أن تدابير التقشف ستؤدي إلى استقرار الاقتصادات وتيسير النمو الاقتصادي مما يفضي إلى خلق فرص العمل. وفي المقابل، شجع المدافعون عن حقوق الإنسان على استجابة قائمة على الحقوق تدعم حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية من خلال الاستثمار في برامج اجتماعية واقتصادية وحفز الاقتصاد في الوقت نفسه. وتساعد هذه التدابير أيضاً على بناء الاستقرار الوطني بتقليص احتمال حدوث قلاقل سياسية (وإمكانية مواجهتها بالقمع) وتعزيز مشروعية الحكومات.

٦- وتتطلب الاستجابة القائمة على حقوق الإنسان للأزمة المالية المساءلة في القطاعين العام والخاص، والاستثمار الاجتماعي، وتحسين سياسات التدريب الوظيفي وخلق فرص العمل، ونظاماً سليماً للضمان الاجتماعي. وينبع هذا النهج من حق كل شخص في مستوى معيشي مناسب، على النحو المنصوص عليه في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمعاهدات الدولية لحقوق الإنسان، واتفاقيات منظمة العمل الدولية.

---

(٢) Ariranga G. Pillay, Chairperson, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Letter to States Parties, 16 May 2012, http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/LetterCESCRtoSP16.05.12.pdf

(٣) انظر Joseph Stiglitz, http://www.bloomberg.com/news/2011-05-13/nobel-winner-stiglitz-warns-job-killing-austerity-measures-hurt-economies.html.

٧- وينبغي أن تصاغ الإجراءات السياساتية لمواجهة الأزمة الاقتصادية وتُنفذ ضمن حدود معايير القانون الدولي لحقوق الإنسان. أما تدابير التقشف التي تقلص الإنفاق في برامج الرعاية الاجتماعية الحاسمة الأهمية خلال أوقات الأزمة فيمكن أن تقوض معايير حقوق الإنسان وتشكل خطراً على أضعف أفراد المجتمع.

# ثانياً- الإطار المعياري

## ألف- الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

٨- تتأثر جميع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما فيها الحق في الصحة والغذاء والماء والعمل والضمان الاجتماعي والتعليم، تأثراً مباشراً بتدابير التقشف. فالتخفيضات المعتمدة في هذا الصدد تضعف شبكات السلامة وتعوق إعمال هذه الحقوق. وينص العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على أن تشمل التدابير الرامية إلى الإعمال التام للحق في الصحة "تهيئة ظروف من شأنها تأمين الخدمات الطبية والعناية الطبية للجميع في حالة المرض" (المادة ١٢(٢)(د)). ويبين التعليق العام رقم ١٤(٢٠٠٠) بشأن الحق في الصحة[٤]، الصادر عن اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، أن التزام الدولة بإعمال هذا الحق يشمل "توفير نظام تأمين صحي عام أو خاص أو مختلط يستطيع الجميع تحمل نفقاته" (الفقرة ٣٦).

٩- وينص التعليق العام رقم ١٢[٥]، الصادر عن اللجنة، على أنه "كلما عجز فرد أو جماعة، لأسباب خارجة عن نطاق إرادتهما، عن التمتع بالحق في الغذاء الكافي بالوسائل المتاحة للفرد أو الجماعة، يقع على عاتق الدول التزام بأن تفي بذلك الحق مباشرة". ومن بين التدابير التي تقترحها اللجنة لإعمال الحق في الغذاء وضع استراتيجية وطنية تتناول "كل جوانب نظام الأغذية، بما في ذلك ... الضمان الاجتماعي" (الفقرة ٢٥)، وإذا ادّعت دولة طرف أن القيود المفروضة على الموارد تجعل من المستحيل عليها أن توفر الغذاء للعاجزين عن توفيره بأنفسهم، يجب أن تثبت الدولة أنها بذلت قصارى الجهد من أجل استخدام كل الموارد الموجودة تحت تصرفها من أجل الوفاء، على سبيل الأولوية، بالحد الأساسي الأدنى المطلوب ليكون الفرد متحرراً من الجوع (الفقرة ١٧).

١٠- وتُلزم اتفاقية حقوق الطفل الدول باتخاذ تدابير لإتاحة التعليم الثانوي لكل طفل، بوسائل منها "تقديم المساعدة المالية عند الحاجة إليها"، بالإضافة إلى بذل جهود لجعل التعليم الثانوي مجاناً (المادة ٢٨(١)(ب)).

---

(٤) التعليق العام رقم ١٤، الفقرة ٣٦.

(٥) التعليق العام رقم ١٢(١٩٩٩) بشأن الحق في الغذاء الكافي، الفقرتان ٢٥ و١٧.

١١- ومثلما أوضحت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في تعليقها العام رقم ١٨(٢٠٠٥) بشأن الحق في العمل (الفقرة ٤)، فحتى عندما تكون الدولة قد اتخذت جميع التدابير الضرورية ووفرت أقصى ما لديها من موارد لخلق فرص العمل، قد لا يضمن جزء من السكان عملاً لهم. ويمكن أن يعزى ذلك إلى أسباب لا تتحكم فيها الدول، بما فيها العوامل الدولية المتعلقة بالاقتصاد الكلي. وفي هذه الظروف، يتطلب الحق في الضمان الاجتماعي من الدولة أن تكفل حماية الأشخاص الذين يعجزون عن تأمين فرص العمل. ومن ثم يؤدي الحق في الضمان الاجتماعي وظيفة درع الأمان، بحيث يتيح وسيلة للعيش ويوفر حياة كريمة للعاطلين عن العمل أو من لا يستطيع تأمين دخل كاف.

١٢- والحق في العمل والحق في الضمان الاجتماعي لا يتجزءان من الحق في مستوى عيش مناسب على النحو المنصوص عليه في المادة ١١-١ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية: "تُقر الدول الأطراف في هذا العهد بحق كل شخص في مستوى معيشي كافٍ له ولأسرته يوفر ما يفي بحاجتهم من الغذاء والكساء والمأوى، وبحقه في تحسين متواصل لظروفه المعيشية".

١٣- وغالباً ما تؤدي تدابير التقشف إلى تراجع في التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وتخفيض الإنفاق العام على البرامج التي يستفيد منها الفقراء يمكن أن يؤثر في جملة أمور منها الحق في التعليم والصحة والغذاء والماء والضمان الاجتماعي. وقد أدى تقليص الإنفاق العام إلى تضاؤل فرص العمل في القطاع الحكومي وفي المشاريع التي تمولها الدولة، فتزايدت مستويات البطالة[٦].

١٤- وتؤدي مستويات البطالة المرتفعة[٧] بدورها إلى ارتفاع مستويات الفقر المدقع، مما يؤثر سلباً في إعمال طائفة واسعة من حقوق الإنسان[٨]. وتؤثر تلك التخفيضات تأثيراً غير متناسب في الفقراء وأكثر الفئات حرماناً في المجتمع، ولا سيما الأشخاص الذين يعتمدون اعتماداً شديداً على استحقاقات الرعاية الاجتماعية، لأنهم ينفقون نسبة كبرى من دخلهم على الغذاء والخدمات الأساسية. وفي أوقات الأزمة الاقتصادية، غالباً ما يضطر الفقراء إلى

(٦) من الأمثلة على ذلك معدل البطالة في إسبانيا الذي بلغ ٢٣ في المائة، وهي أعلى نسبة في العالم المتقدم، المعهد الوطني للإحصاء: Encuesta de Población Activa, available at http://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0312.pdf.

(٧) ILO, World of Work Report 2012 "Better Jobs for a Better Economy", 50 more million people without a job in 2011-2012, p. 1.

(٨) خبيرة الأمم المتحدة المستقلة المعنية بمسألة حقوق الإنسان والفقر المدقع، ماريا ماغدالينا سيبولفيدا كارمونا، "النهج القائم على حقوق الإنسان ... للانتعاش من الأزمتين الاقتصادية والمالية العالميتين، مع التركيز ... على الفقراء" (A/HRC/17/34)؛ و Mary O'Hara, "Magdalena Sepúlveda: 'Austerity is devastating the world's poorest'", The Guardian, 26 February 2013, available at http://www.guardian.co.uk/society/2013/feb/26/magdalena-sepulveda-austerity-devastating-worlds-poorest.

خفض ضرورات الحياة الأساسية، مثل الغذاء والماء والرعاية الصحية، مما يقوض بشدة إعمال حقوق الإنسان الأساسية الواجبة لهم.

## باء- معايير الامتثال لحقوق الإنسان فيما يتعلق بفرض تدابير التقشف

١٥- عندما تؤدي تدابير التقشف إلى التراجع خطوات بحيث يتأثر إعمال حقوق الإنسان أو تنفيذها، يتحول عبء الأدلة إلى عاتق الدولة المنفذة لتقديم مبررات لهذه التدابير التراجعية. وينبغي للدول، في إطار ضمان الامتثال لالتزاماتها المتعلقة بحقوق الإنسان لدى اعتماد تدابير التقشف، أن تثبت ما يلي: (١) وجود مصلحة ملحة للدولة؛ (٢) ضرورة تدابير التقشف ومدى معقوليتها وظرفيتها وتناسبها؛ (٣) استنفاد التدابير البديلة والأقل تقييداً؛ (٤) الطابع غير التمييزي للتدابير المقترحة؛ (٥) حماية حد أدنى من مضمون الحقوق الأساسي؛ (٦) مشاركة المتأثرين فئات وأفراداً مشاركة حقيقية في عمليات اتخاذ القرار.

### ١- وجود مصلحة ملحة للدولة

١٦- بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تُقيَّم معايير المصلحة الملحة "بالإشارة إلى كامل الحقوق التي ينص عليها العهد وفي سياق الاستخدام الكامل لأقصى ما هو متاح من الموارد". ولن يتسنى للدولة أن تُبيّن أن التدابير التقشفية مبررة إلا إذا أدت عوامل خارجة عن سيطرتها إلى انخفاض الموارد المتاحة، ومن ثم ضرورة تقليص بعض الاستحقاقات الممنوحة لمن هم أحسن حالاً، من أجل الحفاظ على المستوى القائم من التمتع بالحقوق المعترف بها في العهد لفائدة أكثر الفئات حرماناً. ولا يمكن للدولة أن تبرر تدابير التقشف بمجرد الإشارة إلى الانضباط المالي أو التوفير. بل ينبغي أن تبرهن على الأسباب التي تستدعي اتخاذ التدابير التقشفية لحماية مجموع الحقوق المنصوص عليها في العهد.

### ٢- ضرورة تدابير التقشف ومدى معقوليتها وظرفيتها وتناسبها

١٧- ينبغي أن تكون تدابير التقشف مؤقتة ولا تشمل سوى فترة الأزمة. وينبغي أن تكون ضرورية ومعقولة ومتناسبة، بحيث أن اعتماد أي سياسات أخرى، أو العزوف عن اتخاذ أي إجراء، سيُضران أكثر بإعمال حقوق الإنسان[٩].

(٩) Ariranga G. Pillay, Chairperson, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Letter to States Parties, 16 May 2012; Statement by Mr. Ariranga G. Pillay, Chairperson, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 67th Session of the United Nations General Assembly, 23 October 2012, New York.

### ٣- استنفاد التدابير البديلة والأقل تقييداً

١٨- تتحمل الدول عبء إثبات ما يفيد بأن تدابير التقشف قد اعتُمدت بعد دراسة متأنية للغاية لكل البدائل الأخرى الأقل تقييداً[١٠]، بما في ذلك إدخال تعديلات على السياسة الضريبية، مثلاً.

### ٤- الطابع غير التمييزي للتدابير المعتمدة

١٩- لا يجوز اعتماد تدابير التقشف أو تطبيقها بطريقة تمييزية. وينبغي أن تكفل الدول، لدى اعتماد تلك التدابير، ألا تكون تمييزية بشكل مباشر أو غير مباشر، سواءً في هدفها أو أثرها[١١].

### ٥- حماية حد أدنى من مضمون الحقوق الأساسي

٢٠- ينبغي أن تعيّن تدابير التقشف حداً أدنى من مضمون الحقوق الأساسي وتكفل حمايته (ولا سيما للفئات المحرومة والمهمشة)[١٢]، وذلك مثلاً من خلال تعيين "حد أدنى من الحماية" وضمان حمايته في كل الأوقات[١٣]. ويكفل الحد الأدنى من الحماية الحصول على الخدمات الاجتماعية الأساسية والمأوى والغذاء والرعاية الصحية، وتمكين الفقراء والفئات الضعيفة وتوفير الحماية لهم[١٤].

### ٦- مشاركة المتأثرين فئات وأفراداً مشاركة حقيقية

٢١- المشاركة مبدأ أساسي من مبادئ حقوق الإنسان وتقتضي من الدول تمكين أصحاب الحقوق من التعبير عن احتياجاتهم وشواغلهم، والتأثير في اتخاذ القرارات. وترتبط

---

(١٠) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ١٣، الفقرة ٤٥؛ والتعليق العام رقم ١٩، الفقرة ٤٢.

(١١) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ١٩، الفقرة ٤٢.

(١٢) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الملاحظات الختامية بشأن التقرير الخامس لإسبانيا، الذي اعتمدته اللجنة في دورتها الثامنة والأربعين (E/C.12/ESP/CO/5).

(١٣) Ariranga G. Pillay, Chairperson, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Letter to States Parties, 16 May 2012. انظر كذلك اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الملاحظات الختامية بشأن التقرير الرابع لآيسلندا، الذي اعتمدته اللجنة في دورتها التاسعة والأربعين (E/C.12/ISL/CO/4).

(١٤) مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان (المفوضية)، "تقرير بشأن تأثير الأزمتين الاقتصادية والمالية العالميتين على إعمال جميع حقوق الإنسان والإجراءات الممكنة للتخفيف من حدة هذا التأثير" (A/HRC/13/38)، الفقرتان ٢١ و٢٥.

درجة مشاركة المتضررين فئات وأفراداً مشاركة حقيقية في النظر في تدابير التقشف المقترحة والبدائل ارتباطاً وثيقاً بمدى ضرورة تلك التدابير وجوازها[١٥].

# ثالثاً- التركيز على الحق في العمل والحق في الضمان الاجتماعي

## ألف- مضمون الحقَّين

### ١- الحق في العمل

٢٢- تتناول عدة صكوك دولية الحق في العمل[١٦]. ويعترف الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بأن لكل شخص الحق في العمل، وفي حرية اختيار عمله، وفي شروط عمل عادلة ومواتية، وفي الحماية من البطالة (الفقرة ١ من المادة ٢٣). والحق في العمل أساسي لإعمال حقوق الإنسان الأخرى، ويشكل جوهراً متأصلاً في الكرامة الإنسانية ولا ينفصل عنها. فالعمل يوفر عادة أسباب المعيشة، وبقدر ما يكون اختياره أو قبوله حراً، يسهم في تنمية الفرد الذاتية وحصوله على الاعتراف في المجتمع.

٢٣- ويكفل العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الحق في العمل[١٧]، وفي التمتع بشروط عمل عادلة ومواتية، بما في ذلك الحق في ظروف عمل تكفل السلامة (المادة ٧)، والحق في تكوين النقابات أو الانضمام إليها، وحق هذه النقابات في ممارسة نشاطها بحرية (المادة ٨).

٢٤- واعتمدت منظمة العمل الدولية طائفة واسعة من الصكوك المتصلة بالحق في العمل، ومنها الإعلان المتعلق بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل (١٩٩٨). وصاغت مفهوم "العمل اللائق"، استناداً إلى فهم مفاده أن العمل مصدر لكرامة الشخص واستقرار الأسرة

(١٥) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ١٩، الفقرة ٤٢.

(١٦) تعترف عدة صكوك إقليمية بالحق في العمل، بما فيها الميثاق الاجتماعي الأوروبي لعام ١٩٦١، والميثاق الاجتماعي الأوروبي المنقح لعام ١٩٩٦ (المادة ١، الجزء الثاني)، والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب (المادة ١٥)، والبروتوكول الإضافي للاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (المادة ٦).

(١٧) الحق في العمل مكفول أيضاً بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (المادة ٨، الفقرة ٣(أ))؛ والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري (المادة ٥، الفقرة (هـ)'١')؛ واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (المادة ١١، الفقرة ١(أ))؛ واتفاقية حقوق الطفل (المادة ٣٢)؛ واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة (المادة ٢٧)؛ والاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم (المواد ١١ و٢٥ و٢٦ و٤٠ و٥٢ و٥٤).

والسلام في المجتمع وتقوية الديمقراطيات والنمو الاقتصادي الذي يزيد فرص الوظائف المنتجة وتنمية المشاريع[١٨].

٢٥- وقدمت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، في تعليقها العام رقم ١٨(٢٠٠٥) بشأن الحق في العمل، تفاصيل إضافية مشيرة إلى أن العمل اللائق هو دعامة حقوق الأفراد الأساسية، ويوفر دخلاً يسمح للعمال بإعالة أنفسهم وأسرهم، ويشمل احترام سلامة العمال البدنية والعقلية أثناء ممارستهم عملهم (الفقرة ٧).

٢٦- وأشارت اللجنة على الدول، في ذلك التعليق العام، بأن تتخذ التدابير اللازمة للحد قدر المستطاع من عدد العاملين خارج الاقتصاد الرسمي، الذين يفتقرون إلى الحماية نتيجة ذاك الوضع. ويجب أن يكون العمل متاحاً وأن يتسنى الوصول إليه دون تمييز أياً كان أساسه، ويكون مقبولاً لكل عامل. ويقع على عاتق الدولة في هذا الصدد أيضاً التزام مباشر بضمان التمتع بالحق في العمل دون تمييز، واتخاذ خطوات متروية وملموسة ومحددة الهدف من أجل إعمال الحق في العمل وبلوغ العمالة الكاملة.

٢٧- وتؤكد اللجنة، في التعليق العام رقم ١٨ أيضاً، أن "الحق في العمل يتطلب قيام الدول الأطراف بوضع وتنفيذ سياسة عمالة تهدف إلى تنشيط النمو الاقتصادي والتنمية، ورفع مستويات المعيشة وتلبية المتطلبات من القوى العاملة والتغلب على البطالة والبطالة الجزئية. وينبغي للدول الأطراف أن تتخذ، في هذا الإطار بالذات، تدابير فعالة لزيادة الموارد المكرسة لخفض معدل البطالة، ولا سيما بين النساء والمحرومين والمهمشين" (الفقرة ٢٦).

٢٨- ومن ثم، فالأمر الذي ينبغي تأكيده هو تحديد ما إذا كانت تدابير التقشف، التي أدت إلى تقليص فرص العمل والاقتصاد بوجه عام، في القطاع الحكومي والمشاريع التي تمولها الدولة، تتمشى مع التزام الدولة بوضع وتنفيذ سياسة عمالة للحد من معدل البطالة دون تمييز، ولا سيما في صفوف النساء والمحرومين والمهمشين.

### ٢- الحق في الضمان الاجتماعي

٢٩- ثمة إقرار واسع النطاق بأن الضمان الاجتماعي أداة أساسية للحد من الفقر والتخفيف منه والنهوض بالإدماج الاجتماعي.

٣٠- ويعترف كثير من صكوك حقوق الإنسان بحق الجميع في الضمان الاجتماعي، بما في ذلك الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (المادة ٢٢) والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (المادتان ٩ و١٠). فالمادة ١٠ من العهد تنص على حق الأمهات خلال فترة معقولة قبل الوضع وبعده في الحصول على استحقاقات الضمان الاجتماعي. وتقر

(١٨) ILO, Decent work agenda, see http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/lang--en/index.htm.

المادة ١١ من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة بحق المرأة في الضمان الاجتماعي، ولا سيما في حالات التقاعد والبطالة والمرض والعجز والشيخوخة وغير ذلك من حالات عدم الأهلية للعمل. وبالإضافة إلى ذلك، تعترف المادة ١١ بالحق في إجازة مدفوعة الأجر. وتقر المادة ٢٦ من اتفاقية حقوق الطفل بحق الطفل في الضمان الاجتماعي والتأمين الاجتماعي. وتنص المادة ٢٧ من الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم على حق جميع العمال المهاجرين في الضمان الاجتماعي على قدم المساواة مع رعايا الدولة التي يقيمون فيها، فضلاً عن حقهم في أن يُدفع لهم مقدار الاشتراكات التي أسهموا بها في الحالات التي لا يمكنهم فيها التمتع باستحقاق ما. وتعترف المادة ٢٨ من اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة بحق هؤلاء في الحماية الاجتماعية دون تمييز بسبب الإعاقة، وتُبيّن الخطواتِ التي ينبغي أن تتخذها الدول لصون هذا الحق وتعزيز إعماله.

٣١- ووفقاً للتعليق العام رقم ١٩، الصادر عن اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، يحظى الضمان الاجتماعي بأهمية مركزية في صون الكرامة الإنسانية لجميع الأشخاص، عندما يتعرضون لظروف تؤثر في التمتع الكامل بحقوقهم المنصوص عليها في العهد[١٩]. ويشمل الحق في الضمان الاجتماعي الحق في الحصول على الاستحقاقات والحفاظ عليها دون تمييز، لضمان الحماية من أمور تشمل غياب الدخل المرتبط بالعمل بسبب المرض أو العجز أو الأمومة أو إصابة تحدث في إطار العمل أو البطالة أو الشيخوخة أو وفاة أحد أفراد الأسرة، أو ارتفاع تكلفة الوصول إلى الرعاية الصحية، أو عدم كفاية الدعم الأسري، خاصةً للأطفال والبالغين المعالين[٢٠].

٣٢- وينبغي أن يتمتع الرجال والنساء على قدم المساواة بالحق في الضمان الاجتماعي كما هو منصوص عليه في المادة ٢-٢ (بشأن عدم التمييز) والمادة ٣ (بشأن المساواة في التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

(١٩) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ١٩ (٢٠٠٨) بشأن الحق في الضمان الاجتماعي، الفقرة ١.

(٢٠) المرجع نفسه، الفقرة ٢.

٣٣- ويمكن توفير الضمان الاجتماعي بطرق شتى، ولا تنص المعايير الدولية على نظام بعينه[٢١]. وقد فسرت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية مصطلح "الضمان الاجتماعي" باعتباره يشمل الحماية من جميع المخاطر التي ينطوي عليها فقدان سبل كسب العيش لأسباب خارجة عن سيطرة الشخص. ووفقاً للجنة، ينبغي أن يشمل نظام الضمان الاجتماعي المخططات غير القائمة على الاشتراكات، كالمخططات الشاملة، لأن من المستبعد أن يقدر الجميع على الانتفاع بتغطية كافية عن طريق نظام قائم على الاشتراك أو على التأمين[٢٢].

٣٤- واستناداً إلى استنتاجات تبيّن أن نسبة ٨٠ في المائة من سكان العالم - وأغلبهم من المسنين - تفتقر إلى إمكانية الوصول إلى أي نوع من أنواع الضمان الاجتماعي[٢٣]، قام عدد من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، بقيادة منظمة العمل الدولية، باستنباط إطار لرسم السياسات العامة يُعرَف بالحد الأدنى للحماية الاجتماعية، وهو مترسّخ في حق كل شخص في الضمان الاجتماعي وحقه في مستوى معيشي أساسي يكفل له الصحة والرفاه.

٣٥- وأمام انتشار اللامساواة والفقر، تشير المبادرة باعتماد مجموعة من السياسات ترمي إلى تحقيق التكامل بين المجالات الاجتماعية الرئيسية والوصول إلى الخدمات الأساسية في جميع الأعمار. ويسعى الحد الأدنى للحماية الاجتماعية إلى ضمان أمن الدخل الأساسي عن طريق معاشات الشيخوخة والعجز ووصول الجميع إلى الخدمات الصحية الأساسية، المحددة وفقاً

---

(٢١) تُعرّف اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٠٢(١٩٥٢) بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي الضمانَ الاجتماعي باعتباره الحماية التي يوفرها المجتمع لأفراده من خلال مجموعة من التدابير العامة لمواجهة الكرب الاقتصادي والاجتماعي الذي يمكن أن ينتج عن توقف الدخل أو تضاؤله إلى حد كبير بسبب المرض أو الأمومة أو إصابة تحدث في إطار العمل أو البطالة أو العجز أو الشيخوخة أو الوفاة. وتشمل هذه التدابير توفير الرعاية الطبية وتقديم الإعانات للأسر التي لديها أطفال. ويسهب عدد من اتفاقيات المنظمة في تفصيل ما ينطوي عليه هذا الحق، وتحديد معنى الحماية، والأشخاص الذين يحق لهم الحصول على الضمان الاجتماعي، والظروف التي تستوجب ذلك، فضلاً عن مستوى الاستحقاقات الدنيا. واتفاقيات المنظمة ذات الصلة في هذا الصدد هي: الاتفاقيتان رقم ٢٤ و٢٥(١٩٢٧) بشأن التأمين الصحي؛ ورقم ٣٧ و٣٨(١٩٣٣) بشأن تأمين العجز؛ ورقم ٣٩ و٤٠ بشأن الاستحقاقات الإلزامية للأرامل والأيتام (١٩٣٣)؛ ورقم ٤٢ (مراجعة، ١٩٣٤) بشأن تعويض العمال عن الأمراض المهنية؛ ورقم ١١٨(١٩٦٢) بشأن المساواة في المعاملة بين الوطنيين وغير الوطنيين في مجال الضمان الاجتماعي؛ ورقم ١٢١(١٩٦٤) بشأن الإعانات في حالة إصابات العمل؛ ورقم ١٢٨(١٩٦٧) بشأن إعانات العجز والشيخوخة والورثة؛ ورقم ١٣٠(١٩٦٩) بشأن الرعاية الطبية والإعانات المرضية؛ ورقم ١٥٧(١٩٨٢) بشأن الحفاظ على الحقوق في مجال الضمان الاجتماعي؛ ورقم ١٦٨(١٩٨٨) بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة.

(٢٢) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ١٩(٢٠٠٨) بشأن الحق في الضمان الاجتماعي، الفقرة ٤(ب).

(٢٣) Michael Cichon and Krzysztof Hagemejer, “Social Security for All: Investing in Global and Economic Development. A Consultation”, Discussion Paper 16, Issues in Social Protection Series, ILO Social Security Department, Geneva, 2006.

للأولويات الوطنية. وتدعو هذه السياسة إلى ضمان تمتع كل فرد بحد أدنى من الدخل ووصوله إلى الخدمات الاجتماعية الأساسية.

٣٦- وتشكل تدابير التقشف خطراً على مخططات الحماية الاجتماعية، بما فيها المعاشات، مما يؤثر تأثيراً شديداً في التمتع بالحق في الضمان الاجتماعي وفي مستوى معيشي مناسب(٢٤).

## باء- التزامات الدول

### ١- الإعمال التدريجي

٣٧- وفقاً للفقرة ١ من المادة ٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تقتضي الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما يشمل الحق في العمل وفي الضمان الاجتماعي، من الدول أن "تتخذ، بمفردها وعن طريق المساعدة والتعاون الدوليين، ولا سيما على الصعيدين الاقتصادي والتقني، وبأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة، ما يلزم من خطوات لضمان التمتع الفعلي التدريجي بالحقوق المعترف بها في هذا العهد، سالكة إلى ذلك جميع السبل المناسبة، وخصوصاً سبيل اعتماد تدابير تشريعية".

٣٨- ووفقاً للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، "يشكل مفهوم التمتع التدريجي اعترافاً بأن التمتع الفعلي بجميع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لن يتسنى تحقيقه بوجه عام في فترة قصيرة من الزمن" (التعليق العام رقم ٣، الفقرة ٩).

٣٩- غير أن كون "العهد ينص على التمتع بالحقوق مع مرور الوقت، أو بتعبير آخر تدريجياً، ينبغي ألا يساء تفسيره بشكل يفرغ الالتزام من كل مضمون ذي دلالة. فهو، من جهة، أداة ضرورية من أدوات المرونة، تعكس صورة واقع العالم الحقيقي ... ومن جهة أخرى، يجب قراءة العبارة في ضوء الهدف الكلي للعهد، وفي الواقع، سبب وجوده، وهو وضع التزامات واضحة على عاتق الدول الأطراف ... ومن ثم، يفرض العهد التزاماً بالتحرك بأكبر قدر ممكن من السرعة والفعالية نحو هذا الهدف" (الفقرة ٩). وعليه، فالإعمال

(٢٤) استعرضت المحاكم، في بعض البلدان، صحة تلك التدابير من الناحية الدستورية. ففي لاتفيا، مثلاً، صوت البرلمان في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩ على تقليص إضافي لميزانية عام ٢٠١٠ بخفض الإنفاق وزيادة الضرائب، بما في يشمل خفضاً بنسبة ١٠ في المائة من المعاشات وبنسبة ٧٠ في المائة من معاشات المتقاعدين العاملين. وقضت المحكمة الدستورية، في وقت لاحق في ذلك الشهر، بعدم دستورية تخفيضات المعاشات لأنها تنتهك حق المقيمين في الضمان الاجتماعي. ونتيجة لذلك، تقرر إلغاء التخفيضات. وفي رومانيا، اقتُرح في أيار/مايو ٢٠١٠ خفض المعاشات بنسبة ١٥ في المائة، غير أن القضاء أعلن في الشهر التالي عن مخالفة ذلك للدستور. ورغم أن المعاشات التي تمول جزئياً من اشتراكات العمال مشمولة بحماية دستورية، التفّت الحكومة على هذه الحماية متذرعة في ذلك بمادة دستورية منفصلة تسمح بتقييد بعض الحقوق مؤقتاً حمايةً للأمن القومي. United Nations Development Programme (UNDP)/Bratislava Regional Centre for Public Administration Reform (RCPAR), 2011, "Economic Crisis Responses from a Governance Perspective in Eastern Europe and Central Asia: Regional Report", pp. 15-16.

التدريجي يعني أيضاً نمطاً من التحسين أو التطوير، ينطوي على الالتزام بضمان تمتع أوسع بالحقوق مع مرور الوقت. وشددت اللجنة على أن الخطوات المتخذة لإعمال الحقوق إعمالاً فعلياً ينبغي أن تكون متروية وملموسة وتهدف بأقصى قدر ممكن من الوضوح إلى الوفاء بالالتزامات المعترف بها في العهد (التعليق العام رقم ٣، الفقرة ٢).

### ٢- حظر التدابير التراجعية

٤٠- ينطوي واجب الإعمال التدريجي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على حظر التدابير التي من شأنها أن تحد من التمتع بالحقوق التي يكفلها العهد، باستثناء الحالات التي يكون فيها ذلك مبرراً بمعايير صارمة معينة.

٤١- والتدبير التراجعي هو التدبير الذي يؤدي، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، إلى نكوص في التمتع بالحقوق المعترف بها في العهد. فبغية كفالة التمتع التدريجي وتفادي الانتكاس، مثلاً، يجب على الدول أن تضمن ألا تؤدي سياساتها وإجراءاتها إلى الحد من فرص الحصول على استحقاقات الضمان الاجتماعي. ويشمل ذلك، على سبيل الذكر، عدم تقييد معايير الأهلية أو مبلغ الاستحقاقات الاجتماعية.

٤٢- ومثلما ذكرته اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، في تعليقها العام رقم ٣، فإن أية تدابير تراجعية متعمدة "سوف تتطلب دراسة متأنية للغاية وسوف يلزم تبريرها تبريراً تاماً بالإشارة إلى كامل الحقوق التي ينص عليها العهد وفي سياق الاستخدام الكامل لأقصى ما هو متاح من الموارد" (الفقرة ٩).

٤٣- وتطبّق عدة تعليقات عامة أخرى صادرة عن اللجنة هذا المفهوم على الحقوق الملموسة المنصوص عليها في العهد، وترى أن اعتماد التدابير التراجعية المتعمدة يشكل انتهاكاً ظاهراً للعهد[٢٥].

(٢٥) التعليق العام رقم ٤(١٩٩١) بشأن الحق في السكن الملائم، الفقرة ١١؛ والتعليق العام رقم ١٢(١٩٩٩) بشأن الحق في الغذاء الكافي، الفقرة ١٩؛ والتعليق العام رقم ١٣(١٩٩٩) بشأن الحق في التعليم، الفقرتان ٤٥ و٤٩؛ والتعليق العام رقم ١٤(٢٠٠٠) بشأن الحق في التمتع بأعلى مستوى من الصحة يمكن بلوغه، الفقرات ٣٢ و٤٨ و٥٠؛ والتعليق العام رقم ١٥(٢٠٠٢) بشأن الحق في الماء، الفقرات ١٩ و٢١ و٤٢؛ والتعليق العام رقم ١٧(٢٠٠٥) بشأن حق كل فرد في أن يفيد من حماية المصالح المعنوية والمادية المترتبة على أي إنتاج علمي أو أدبي أو فني من تأليفه، الفقرتان ٢٧ و٤٢؛ والتعليق العام رقم ١٨(٢٠٠٥) بشأن الحق في العمل، الفقرتان ٢١ و٣٤؛ والتعليق العام رقم ١٩(٢٠٠٨) بشأن الحق في الضمان الاجتماعي، الفقرتان ٤٢ و٦٤؛ والتعليق العام رقم ٢١(٢٠٠٩) بشأن حق كل فرد في أن يشارك في الحياة الثقافية، الفقرة ٦٥.

### ٣- الالتزامات الأساسية الدنيا

٤٤- تثير التعليقات العامة ١٤ و١٥ و١٧ و١٩ نقطة إضافية[٢٦] هي: الحظر المطلق للتدابير التراجعية التي لا تتمشى مع الالتزامات الأساسية المحددة لكل حق. ويُعتبر مفهوم الالتزامات الأساسية الدنيا عنصراً مشتركاً بين حقوق العهد كافة[٢٧]. ومن ثم لا يكون لدى الدول أي مبرر لاعتماد تدابير التقشف أو غيرها من التدابير التي تقيد الحد الأدنى القائم من مستوى التمتع بهذه الحقوق.

٤٥- وفي عام ٢٠٠٧، اعتمدت اللجنة بياناً معنوناً "تقييم للالتزام باتخاذ خطوات 'بأقصى ما تسمح به الموارد المتاحة' بموجب بروتوكول اختياري للعهد"[٢٨]. ويقدم البيان عناصر أخرى لتفسير حظر التراجع. ويؤكد أن اللجنة ستعتمد معيار تدقيق صارماً عندما تتعلق التدابير التراجعية بالتمتع بالحد الأدنى من مضمون الحقوق الأساسي المنصوص عليها في العهد[٢٩]، وأن هذا الاعتبار ينطبق على جميع الحقوق الواردة في العهد.

### ٤- الحد الأقصى للموارد المتاحة

٤٦- لكي يتسنى لدولة أن تعزو عدم وفائها بالتزاماتها الأساسية الدنيا إلى نقص الموارد المتاحة، فإن عليها أن تثبت أنها بذلت كل جهد ممكن لاستخدام جميع الموارد المتاحة لديها من أجل الوفاء بهذه الالتزامات الأساسية، على سبيل الأولوية[٣٠]. وبالإضافة إلى الوفاء بالالتزامات الأساسية، يجب أن يُستخدم أقصى ما هو متاح من الموارد استخداماً تاماً من أجل الإعمال التدريجي لجميع مستويات حقوق الإنسان بطريقة تقي من الخطوات أو الآثار التراجعية وتحافظ على الوضع القائم لمجمل الالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان[٣١].

---

(٢٦) التعليق العام رقم ١٤، الفقرة ٣٢؛ والتعليق العام رقم ١٥، الفقرة ٤٢؛ والتعليق العام رقم ١٧، الفقرة ٤٢؛ والتعليق العام رقم ١٩، الفقرة ٦٤.

(٢٧) انظر التعليق العام رقم ٣، الفقرة ١٠.

(٢٨) E/C.12/2007/1، الفقرتان ٩ و١٠.

(٢٩) المرجع نفسه، الفقرة ١٠(ب).

(٣٠) Radhika Balakrishnan, Diane Elson, James Heintz and Nicholas Lusiani, "Maximum Available Resources & Human Rights", Center for Women's Global Leadership, Rutgers University, 2011.

(٣١) انظر كذلك اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ١٣، الفقرة ٤٥؛ والتعليق العام رقم ١٩، الفقرة ٤٢.

### ٥- حظر التمييز

٤٧- علاوة على ما سبق، لا يمكن اتخاذ تدابير تراجعية أو تطبيقها على نحو تمييزي[٣٢]، بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، سواءً أكان ذلك شكلاً أم مضموناً[٣٣]. ويقتضي هذا المبدأ أن تُلغى فوراً كل الممارسات التمييزية المتصلة بالقوانين أو السياسات التي تميز بين الفئات على أُسس من قبيل الجنس أو العرق أو الأصل الإثني أو الدين.

٤٨- وحظر التمييز هذا ليس مجرد واجب سلبي يفرض تفادي الممارسات التمييزية السافرة؛ بل يقتضي حماية جميع الفئات والأفراد، ويقع على عاتق الدولة، عندما تكون الموارد محدودة، واجب إيجابي يتمثل في اعتماد تدابير لحماية أكثر الفئات عرضة للخطر[٣٤]. ويمكن أن تشمل هذه التدابير فرض ضرائب والقيام بتحويلات اجتماعية بهدف التخفيف من أوجه اللامساواة التي تنشأ أو تتفاقم في أوقات الأزمة[٣٥]. وقد شددت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أيضاً على "ألا توضع السياسات والتشريعات بحيث تفيد تلك الجماعات من المجتمع المحظوظة بالفعل على حساب الجماعات الأخرى"[٣٦].

## رابعاً- التركيز على فئات محددة

٤٩- خلال أوقات الأزمة الاقتصادية والمالية، يبدو أن تدابير التقشف تؤثر تأثيراً سلبياً شديداً وغير متناسب في المحرومين والمهمشين، أفراداً وجماعات، مثل الفقراء والنساء والأطفال وذوي الإعاقة والمسنّين والمصابين بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز وأفراد الشعوب الأصلية والأقليات الإثنية والمهاجرين واللاجئين والعاطلين عن العمل[٣٧].

---

(٣٢) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الملاحظات الختامية بشأن التقرير الرابع لآيسلندا الذي اعتمدته اللجنة في دورتها التاسعة والأربعين، ١١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩ (E/C.12/ISL/CO/4). انظر أيضاً: Ignacio Saiz, "Rights in Recession? Challenges for Economic and Social Rights Enforcement in Times of Crisis", Journal of Human Rights Practice (2009) vol. 1, No. 2, pp. 277-293, p. 283.

(٣٣) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ١٩، الفقرة ٤٢.

(٣٤) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ١٥، الفقرة ١٣.

(٣٥) Ariranga G. Pillay, Chairperson, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Letter to States Parties, 16 May 2012؛ واللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الملاحظات الختامية بشأن التقرير الرابع لآيسلندا الذي اعتمدته اللجنة في دورتها التاسعة والأربعين، ١١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩ (E/C.12/ISL/CO/4).

(٣٦) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٤، الفقرة ١١.

(٣٧) Ariranga G. Pillay, Chairperson, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Letter to States Parties, 16 May 2012; Statement by Ariranga G. Pillay, Chairperson, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 67th Session of the United Nations General Assembly

٥٠- وسيركز هذا الفرع من التقرير على بعض هذه الفئات لتوضيح التبعات التي يمكن أن تترتب على تدابير التقشف، ولا سيما في تمتع تلك الفئات بالحق في العمل والضمان الاجتماعي.

## ألف- المرأة

٥١- وفقاً لمنظمة العمل الدولية، تواجه المرأة عقبات بنيوية في جميع جوانب العمالة تقريباً، بما في ذلك ما يتعلق بنوع العمل الذي تحصل عليه أو تُستثنى منه، ومدى توافر الدعم مثل رعاية الأطفال، ومستوى الأجر، وظروف العمل، والوصول إلى الوظائف الأعلى أجراً والتي تُسند عادة إلى "الذكور"، والأمن الوظيفي، والمعاشات التقاعدية، والاستحقاقات، والوقت، والموارد أو المعلومات الضرورية لإنفاذ حقوقها. وتشكل النساء أغلبية الفقراء في الأمم المتقدمة والنامية على السواء، وتواجه عقبات متعددة أمام الحصول على الضمان الاجتماعي تُعزى جزئياً إلى دورهن كأمهات وراعيات، أو كعاملات في القطاع غير الرسمي، أو مهاجرات، أو عاملات في وظيفة غير مستقرة أو لبعض الوقت[٣٨].

٥٢- وتشدد اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، في تعليقها العام رقم ١٨، على ضرورة "وضع نظام حماية شامل لمكافحة التمييز الجنساني وضمان تكافؤ الفرص والمساواة في المعاملة بين الرجل والمرأة من حيث حقهما في العمل، وذلك بضمان أجر متساو لدى تساوي قيمة العمل. ويجب، بصفة خاصة، ألاَّ يشكل الحمل عائقاً أمام التوظيف كما يجب ألاَّ يشكل تبريراً لفقدان العمل"[٣٩].

٥٣- ويؤكد 'تقرير عالم العمل، ٢٠١٢' الصادر عن منظمة العمل الدولية أن احتمال الوقوع في وضع وظيفي ضعيف أو في البطالة أعلى في صفوف النساء من نظيره في صفوف الرجال[٤٠]. وعلاوة على ذلك، من المرجح أن تتحمل النساء خلال فترات الأزمات عبئاً أثقل في القيام بأعمال غير مدفوعة الأجر أو رعاية الأسرة.

٥٤- ووفقاً للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لا بد من مراعاة الاختلافات في متوسط العمر المتوقع للرجل والمرأة لدى إعداد مخططات الضمان الاجتماعي، لأنها يمكن أن تؤدي إلى التمييز ضد المرأة بحكم الواقع. ولما كانت المرأة تجمع بين العمل ومسؤوليات الرعاية، فهي أكثر عرضة للحصول على وظائف غير مستقرة أو غير مشمولة

---

2012, 23 October 2012, New York؛ واللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الملاحظات الختامية بشأن التقرير الخامس لإسبانيا، الذي اعتمدته اللجنة في دورتها الثامنة والأربعين، ٦ حزيران/يونيه ٢٠١٢ (E/C.12/ESP/CO/5).

(٣٨) ILO, "Gender equality at the heart of decent work", report for the 98th Session of the International Labour Conference, 2009.

(٣٩) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ١٨، الفقرة ١٣.

(٤٠) ILO, World of Work Report 2012, "Better Jobs for a Better Economy", p. 25.

بالحماية، وتكون اشتراكاتها في مخططات التقاعد عادة أقل حجماً وأكثر تقطعاً. وقد يؤدي ذلك إلى حصول المرأة على معاشات تقاعدية أقل، أو إلى استحالة استيفائها لمعايير الأهلية اللازمة للنظام التقاعدي القائم على الاشتراكات. وفي كلتا الحالتين، فارتفاع معدل الحياة المتوقع لدى المرأة يزيد من احتمال عيش المسنّات في فقر. وينبغي أن تراعي المخططات غير القائمة على الاشتراكات هذا الأمر، وأن تأخذ في اعتبارها أن مسؤولية رعاية الأطفال والمسنين تقع على عاتق المرأة وحدها في كثير من الأحيان. ومن ثم، فالاعتماد فقط على مخططات التقاعد القائمة على الاشتراكات يمكن أن يؤدي إلى زيادة التفاوت الجنساني.

٥٥- وتناقش اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة كذلك، في توصيتها العامة رقم ٢٧ بشأن المسنّات وحماية حقوق الإنسان الواجبة لهن، التمييز الذي تواجهه هذه الفئة. فالنساء أقل عدداً في قطاع العمالة الرسمية، ويحصلن عادة على أجور أقل من أجور الرجال مقابل العمل نفسه أو عمل مساو له في القيمة. وتؤكد اللجنة أن هذا التمييز الجنساني الذي تعاني منه النساء طوال حياتهن، يترتب عليه أثر تراكمي في الشيخوخة، إذ يحصلن على دخل أقل بكثير من دخل الرجال ومعاشات تقاعدية أقل من معاشاتهم، بل قد لا ينلن معاشاً تقاعدياً قط[٤١].

٥٦- وتشمل تدابير التقشف تقليص النفقات الاجتماعية، مما يؤثر تأثيراً أشد في فرص حصول النساء والفتيات على الخدمات التعليمية أو الصحية. فالاتجاهات تُبيّن إخراج عدد من الفتيات يفوق عدد الفتيان من المدارس للمساعدة في الأعمال المترلية، مما أدى إلى توسيع الفجوة بين الجنسين في مجال التعليم[٤٢].

٥٧- ويؤثر تقليص الإنفاق العام والاستحقاقات تأثيراً مأساوياً في النساء غير المتزوجات اللاتي لديهن أطفال، فيزددن فقراً لأنهن يعتمدن في الغالب على الضمان الاجتماعي أو على دخل هزيل. ويؤثر ذلك أيضاً في صحة أطفالهن وتعليمهم ورفاههم[٤٣]، مما يسهم في دائرة الفقر.

٥٨- وتتأثر النساء والفتيات في المدى البعيد بسبب الاستراتيجيات التي تتبعها الأسر للتكيف مع فقدان الدخل وعدم وجود دعم خارجي. فعلى سبيل المثال، تترع الحوامل، ولا سيما في المجتمعات المحرومة، إلى عدم اللجوء إلى الخدمات الطبية بسبب عدم قدرتهن على تكلفتها، وهُنّ في الوقت نفسه أكثر قابلية للإصابة بالأمراض بسبب ضعف معدلات تغذيتهن. ويرتفع أيضاً معدل الوفيات النفاسية بارتفاع عدد عمليات الوضع التي تجري بدون إشراف طبي[٤٤].

---

(٤١) اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، التوصية العامة رقم ٢٧(٢٠١٠) بشأن المسنات وحماية حقوقهن الإنسانية.

(٤٢) تقرير الخبيرة المستقلة المعنية بمسألة حقوق الإنسان والفقر المدقع (A/64/279)، الفقرة ٤٠.

(٤٣) http://www.opendemocracy.net/5050/heather-mcrobie/austerity-and-domestic-violence-mapping-damage.

(٤٤) A/64/279 (انظر الحاشية ٤٢ أعلاه)، الفقرة ٤١.

٥٩- وثمة أدلة متزايدة على أن خفض الإنفاق العام نسبياً يؤدي إلى تقليص الخدمات المقدمة إلى النساء اللاتي يعانين من العنف المترلي[٤٥]. ويؤمّن العمل المدفوع الأجر، أو استحقاقات الحماية الاجتماعية، أسباب المعيشة للمرأة وأسرتها ويمنحهما درجة من الاستقلالية. ويحسّن ذلك قدرة المرأة على الخروج من دائرة الفقر وربما من بيئات تعسّفية مثل الاكتظاظ، وقلة الحيلة، والإجهاد النفسي. وحصول المرأة على عمل مدفوع الأجر يمنحها قوة تفاوضية أفضل أو إمكانية اختيار عدم استمرار العلاقة التعسفية[٤٦].

## باء- المهاجرون

٦٠- أدت الأزمة الاقتصادية إلى زيادة ميل دول كثيرة نحو الحد من سبل الهجرة النظامية، بما في ذلك لم شمل الأسرة، بحيث أصبحت القنوات غير النظامية هي البديل الوحيد من أجل الهجرة[٤٧].

٦١- وتنص المادة ٢٥ من الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم على أن يتمتع جميع العمال المهاجرين بمعاملة مكافئة لمعاملة رعايا الدولة التي يوجدون فيها من حيث الأجر والعمل الإضافي وساعات العمل والراحة الأسبوعية وأيام العطلة المدفوعة الأجر والسلامة والصحة وإنهاء علاقة العمل و"غير ذلك من شروط العمل التي يغطيها هذا المصطلح بموجب القانون الوطني والممارسة الوطنية".

٦٢- وأكدت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية انطباق الحق في العمل على المهاجرين، مشيرة إلى أن "مبدأ عدم التمييز، على النحو المنصوص عليه في الفقرة ٢ من المادة ٢ من العهد وفي المادة ٧ من الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، ينبغي أن ينطبق فيما يتعلق بفرص العمل المتاحة للعمال المهاجرين وأفراد أسرهم". وشددت اللجنة على أن "الدول الأطراف مُلزمة بمراعاة الحق في العمل عن

---

(٤٥) Jane Lethbridge, “Impact of the Global Economic Crisis and Austerity Measures on Women”, Public Services International, 2012, p. 21.

(٤٦) تقرير المقررة الخاصة المعنية بمسألة العنف ضد المرأة وأسبابه وعواقبه، السيدة ياكين إرتورك، الاقتصاد السياسي لحقوق الإنسان الخاصة بالمرأة (A/HRC/11/6)، الفقرة ٦٤.

(٤٧) B. Ghosh, The Global Economic Crisis and Migration: “Where Do We Go From Here” (International Organization for Migration (IOM) and The Hague Process on Refugees and Migration (THP), 2011)؛ وانظر أيضاً Martin Ruhs, and Carlos Vargas-Silva, “The Labour Market Effects of Immigration”, (The Migration Observatory, 1 January 2012). ووفقاً لمجلس المستشارين الاقتصاديين التابع للرئيس، يساهم المهاجرون بمبلغ ٣٧ بليون دولار سنوياً في اقتصاد الولايات المتحدة. وقد خلُصت دراسة أُجريت في نيوزيلندا مؤخراً إلى أن المهاجرين المولودين في الخارج أسهموا بمبلغ ٨,١ بلايين دولار في عام ٢٠٠٦ في اقتصاد نيوزيلندا واستهلكوا ٤,٨١ بلايين دولار من الاستحقاقات والخدمات. وفي المقابل، أسهم المواطنون المولودون في نيوزيلندا بمبلغ ٢٤,٧٦ بليون دولار واستهلكوا ٢١,٩٢ بليون دولار.

طريق جملة أمور من بينها حظر السخرة أو العمل الإجباري، وعدم حرمان أحد من الحق في تكافؤ الفرص في الحصول على عمل لائق أو تقييد هذا الحق، ولا سيما بالنسبة إلى المحرومين والمهمشين من أفراد ومجموعات، وكذلك السجناء أو المحتجزين، وأفراد الأقليات والعمال المهاجرين" (التعليق العام رقم ١٨، الفقرتان ١٨ و٢٣).

٦٣- وتنص الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم (المادة ٢٧)، على أن يتمتع جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم في دولة العمل بنفس المعاملة التي يُعامَل بها رعايا تلك الدولة، فيما يتعلق بالضمان الاجتماعي، بقدر استيفائهم للشروط التي ينص عليها التشريع المنطبق في تلك الدولة والمعاهدات الثنائية والمتعددة الأطراف المنطبقة فيها. وينبغي أن تنظر الدول أيضاً في إمكانية رد الاشتراكات في الحالات التي لا يسمح فيها التشريع المنطبق للعمال المهاجرين بالتمتع باستحقاق ما.

٦٤- ورغم أن احتمال التفاوت في مستوى الضمان الاجتماعي أو الحماية الاجتماعية هو احتمال قائم في بعض الحالات، فإنه لا يحق للدول، من حيث المبدأ، أن تستبعد العمال المهاجرين استبعاداً تعسفياً من مخططات الضمان الاجتماعي والحماية الاجتماعية. ومبدأ المساواة ومنع التمييز على أساس الجنسية يطبق أيضاً فيما يتعلق بالحق في الضمان الاجتماعي، بما في ذلك التأمين الاجتماعي والحماية الاجتماعية. ويشارك العمال المهاجرون في القوى العاملة لدول العمل واقتصادها، ومن ثم فهم يسهمون عادة في مخططات الضمان الاجتماعي، ويفيدون النطاق الكامل لتلك المخططات باعتبارهم أصحاب حقوق. ويسهمون، حتى في حال عدم مشاركتهم في المخططات القائمة على الاشتراكات، في نظم الحماية الاجتماعية وبرامجها من خلال دفعهم ضرائب غير مباشرة على أقل تقدير. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي عدم اعتبار وضع المهاجر، سواء أكانت لديه أم لم تكن لديه المستندات اللازمة، ذا أهمية عندما يتعلق الأمر بنظم الحماية الاجتماعية الموجهة نحو التخفيف من الفقر المدقع أو الضعف الشديد.

٦٥- وأشار المقرر الخاص السابق المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين إلى أن هناك حالات كثيرة "يُستخدم فيها العمال المهاجرون، النظاميون وغير النظاميين (...) في أوضاع مزرية وتمييزية، بعقود مؤقتة لا تؤهلهم للحصول على خدمات الضمان الاجتماعي"[٤٨]. ويتفاقم وضعهم بكون الحصول على الحقوق الأساسية الأخرى مشروطاً في الغالب بالحصول على الضمان الاجتماعي[٤٩]. فعادة ما يُشترط امتلاك رقم الضمان الاجتماعي للتسجيل في المدرسة أو البقاء في مأوى مدة طويلة. وفي ذلك إجحاف بالمهاجرين غير النظاميين الذين يتعذر عليهم الانخراط في النظام.

(٤٨) تقرير المقرر الخاص السابق المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين، خورخي بوستامانتي، مجلس حقوق الإنسان، (A/HRC/17/33/Add.3)، الفقرة ٧٠.

(٤٩) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ١٩(٢٠٠٨) بشأن الحق في الضمان الاجتماعي، الفقرة ٢٨.

## جيم- المسنون

٦٦- الحق في العمل أساسي لإعمال حقوق الإنسان الأخرى وهو جزء متأصل في كرامة الإنسان، غير أن العديد من المجتمعات تنقص من قيمة العاملين المسنين لكونهم غير منتجين وبطيئين وأكثر عرضة للمرض وغير قادرين على التعلُّم ويشكلون عبئاً على بيئة العمل. وكثيراً ما يُجبر المسنون على التقاعد، بصرف النظر عن أهليتهم للعمل. وقد يُحرم المسنون من الحصول على القروض أو التأمين أو الأرض أو الإيجار، أو يُمنحون ذلك بناءً على شروط غير منصفة أو لا يقدرون على تحملها، مما يقلل من فرص مشاركتهم في أنشطة منتجة جديدة أو مواصلة مزاولة هذه الأنشطة. وغالباً ما يواجه المسنون الفقر، بما فيه الفقر المدقع، نتيجة لذلك[٥٠]. وتتأثر المسنات بوضعهن تأثراً أشد.

٦٧- وخلال فترات الأزمات والتقشف، يؤدي فقدان العمل بسنوات قليلة قبل سن التقاعد إلى تناقص الفرص وتوافر ظروف أو عقود عمل غير منصفة ومُرتبات أدنى، بما لذلك من مضاعفات مأساوية على معاشات التقاعد والمدخرات ونوعية الحياة في الأجل الطويل. وفي بعض البلدان، لا يمكن للمسنين من الذكور الوصول إلى شبكات الأمان الاجتماعي لأنهم يُعتبرون قادرين على العمل. ونتيجة لذلك، غالباً ما يجدون أنفسهم في وضع صعب يتعذر فيه عليهم العثور على عمل قار لأنهم كبار السن ولا يحصلون على معاش تقاعدي لأنهم صغار السن[٥١].

٦٨- وفي عام ٢٠١٠، كرست المقررة الخاصة المعنية بمسألة حقوق الإنسان والفقر المدقع تقريراً مواضيعياً لمسألة الحماية الاجتماعية للمسنين[٥٢]. وأشارت المقررة الخاصة إلى أن الحماية الاجتماعية تشمل التأمين الاجتماعي والمساعدة الاجتماعية وتولي الاعتبار الواجب لتكلفة المعيشة الحقيقية. ولاحظت أن الثغرة القائمة من حيث التغطية تؤثر أشد التأثير في الأشخاص الذين يعيشون في فقر مدقع، وهم فئة يشكل منها المسنون القسم الأعظم. وكما لاحظت المقررة الخاصة، فعدم وجود أطر قانونية ملائمة تستند إليها مخططات الضمان الاجتماعي غير القائمة على الاشتراكات يهدد بشكل خطير تمتع المستفيدين بحقوق الإنسان الواجبة لهم.

---

(٥٠) تقرير مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي عن حقوق المسنين، ٢٠١٢، (E/2012/5)، الفقرة ٣٥.

(٥١) المرجع نفسه، الفقرة ٣٦.

(٥٢) المقررة الخاصة المعنية بمسألة حقوق الإنسان والفقر المدقع، ماغدالينا سيبولفيدا كارمونا، تقرير مقدم إلى مجلس حقوق الإنسان (A/HRC/14/31).

## خامساً- الاستنتاجات

٦٩- يقع على الدول التزام إيجابي بضمان التنظيم المالي الكافي، بالقدر اللازم لكفالة حقوق الإنسان.

٧٠- وقد استجابت دول كثيرة للأزمة المالية العالمية الأخيرة بتدابير تقشفية قلصت إلى حد كبير من الإنفاق على القطاع الاجتماعي. وأثر ذلك تأثيراً سلبياً في مستويات المعيشة. وتراجع حجم الاستثمارات العامة في الخدمات الأساسية. وترتب على خفض فرص العمل في القطاع العام وتقليص التمويل الخاص بشبكات السلامة الاجتماعية حرمانٌ من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتعدٍّ عليها، مس بالخصوص فئات سكانية مهمشة أصلاً أو معرضة لخطر التهميش، ويمكن أن يشكل ذلك في بعض الحالات انتهاكاً لحظر التمييز في التمتع بحقوق الإنسان.

٧١- ويجب على الدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، امتثالاً لالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان، أن تبرر تدابير التقشف بالبرهنة على أن تلك التدابير تحمي بالفعل الحقوق المنصوص عليها في العهد ولا سيما حقوق أضعف الفئات. ويقتضي ذلك من الدول أن تثبت أن جميع البدائل الأخرى قد استنفدت وأن التدابير المتخذة ضرورية ومتناسبة وتحترم الالتزامات الأساسية الدنيا وليست تمييزية[٥٣].

(٥٣) Ariranga G. Pillay, Chairperson, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Letter to States Parties, 16 May 2012, http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/LetterCESCRtoSP16.05.12.pdf.