مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية
ISSN: 2352-975X ELBAHITH for Academic Studies EISSN: 2588-2368
المجلد: 07 / العدد: 02 / السنة: 2020 / ص ص: 923 ـ 938

الحق في مستوى معيشي لائق
بين الالتزام بحظر اتخاذ تدابير تراجعية وإجراءات التقشف

The Right To An Adequate Standard Of Living Between Obligation To- Non-Retrogressive Measures And Austerity Measures

تاريخ الإرسال: 2020/02/02 تاريخ القبول: 2020/04/27

عامر حياة (*)
جامعة المدية - الجزائر
ameur.hay@gmail.com

ملخص:

يتطلب اعمال الحق في مستوى معيشي لائق كغيره من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التزام الدول بمجموعة من الالتزامات، من بينها الالتزام بحظر اتخاذ تدابير تراجعية وذلك حتى في أوقات وجود قيود شديدة على الموارد، سواء بسبب عملية التكيف أو بسبب الانتكاس الاقتصادي أو غير ذلك من العوامل. إلا أن هذا الالتزام غالبا ما لا يتم احترامه من قبل الدول عند إقرارها لإجراءات التقشف كحلول لمواجهة الأزمات الاقتصادية التي تتعرض لها.

الكلمات المفتاحية: الحق في مستوى معيشي لائق؛ تدابير التقشف؛ الالتزام بحظر اتخاذ تدابير تراجعية.

Abstract:

The realization of the right to an adequate standard of living like other economic, social and cultural rights requires the commitment of states to a range of obligations, including the obligation to non-retrogressive measures, even in times of severe resources constraints, whether caused by a process of adjustment of economic recession or by other factors. But this commitment is often not respected by states when adopting austerity measures as solution to confront the economic crises.

Keywords: *The Right To An Adequate Standard Of Living; Austerity Measures; The Obligation To Non-Retrogressive Measures.*

(*)- المؤلف المُراسل.

مقدمة:

يقتضي التصديق على معاهدات حقوق الإنسان إعمال الدول لهذه الحقوق في إطار ولايتها القضائية، وإلا لما كان لهذا التصديق أية أهمية من الناحية العملية، والعهد

الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بصفته اتفاقية دولية يرتب عدة التزامات قانونية على عاتق الدول الأطراف فيه من أجل ضمان إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للإنسان، من بينها الالتزام بحظر اتخاذ أية تدابير تراجعية يمكن أن تؤثر على التمتع بالحقوق المعترف بها في العهد، هذا الالتزام الذي تظهر أهميته بدرجة كبيرة في أوقات الأزمات الاقتصادية التي تتعرض لها الدول.

حيث تلجأ الدول وفي كثير من الأحيان من أجل التصدي للأزمات الاقتصادية التي تتعرض لها أو من المحتمل أن تتعرض لها إلى تطبيق برامج التكيف الاقتصادي، التي تنطوي في غالب الأحيان على عنصر التقشف الذي يثير عدة اشكالات اتجاه حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بصفة عامة، والحق في مستوى معيشي لائق بصفة خاصة، لاسيما فيما يتعلق بمبادئ عدم التراجع والالتزامات الأساسية الدنيا للحقوق.

وعليه وإقراراً بما لتدابير التقشف من آثار على الحق في مستوى معيشي لائق نطرح الإشكالية التالية: ما مدى احترام الدول للالتزام الدولي المتعلق بحظر اتخاذ تدابير تراجعية من أجل اعمال الحق في مستوى معيشي لائق عند اقرارها لتدابير التقشف؟

وللإجابة على هذه الإشكالية وبغية تحقيق الهدف من الدراسة، قمنا بتقسيم هذه الدراسة إلى محورين أساسيين: يتعلق الأول منها، بتحديد مفهوم الالتزام بحظر اتخاذ تدابير تراجعية، بينما يتعرض المحور الثاني منها، لأهم تدابير التقشف المتخذة من قبل الدول وأثرها على اعمال الحق في مستوى معيشي لائق.

المحور الأول: مفهوم الالتزام بحظر اتخاذ تدابير تراجعية

ينطوي واجب الاعمال التدريجي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بما فيها الحق في مستوى معيشي لائق، على حظر للتدابير التي من شأنها أن تحد من التمتع بالحقوق التي يكفلها العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، باستثناء الحالات التي يكون فيها ذلك مبرراً بمعايير صارمة معينة، فما مضمون هذا الالتزام؟، وماهي المعايير التي يجب مراعاتها إن لم يكن هناك سبيل لتجنب اتخاذ مثل هذه التدابير؟.

أولا- مضمون الالتزام بحظر اتخاذ تدابير تراجعية:

حاولت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ثني الدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عما تسميه " تدابير تراجعية متعمدة "، وقالت أن اتخاذ أية تدابير من هذا القبيل سوف يلزم تبريرها تبريرا تاما بالإشارة إلى كامل الحقوق التي ينص عليها العهد، وفي سياق الاستخدام الكامل لأقصى ما هو متاح من الموارد،[1] مما يعني أن التدابير التي تحد عن غير قصد من التمتع بحقوق الإنسان قد لا تشكل في حد ذاتها تدابير تراجعية متعمدة، وهي بالتالي لا تمثل بنفسها انتهاكا للعهد، إلا أن الدولة ملزمة، بموجب التزاماتها العامة، باتخاذ خطوات فورية لتصحيح ذلك الإجراء عندما يتضح أنه يشكل تراجعا عما تحقق[2].

والتدبير التراجعي "هو ذلك التدبير الذي يؤدي، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، إلى اتخاذ خطوات تنطوي على تراجع عما تحقق فيما يتعلق بالحقوق التي يقرها العهد" [3].

وقد تتضمن أمثلة التدابير التراجعية اعتماد سياسات أو تشريعات ذات أثر سلبي مباشر على تمتع الأفراد بحقوقهم، أو اعتماد تخفيضات غير مبررة في النفقات المخصصة لتوفير الخدمات العامة ذات الأهمية البالغة في إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، مثل الخدمات التي تكفل الرعاية الصحية الأساسية، أو تتيح المساعدة في مجال الغذاء والمأوى.

وبينما تتحمل الدول المسؤولية الرئيسية عن الامتثال للمعاهدات والمعايير الدولية لحقوق الإنسان، فإن المؤسسات المالية الدولية وغيرها من المنظمات الدولية ملزمة أيضا باحترام حقوق الإنسان، ويتعين على الدول ووكالات الأمم المتحدة ذات الصلة أن تكفل جعل عملية حماية أبسط الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تشكل إلى أقصى حد ممكن جزءاً لا يتجزأ من البرامج والسياسات الهادفة إلى تعزيز التكيف[4].

ويمثل حظر التراجع غير المسموح به في قانون حقوق الإنسان المعيار الرئيسي في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لتقييم تدابير ضبط أوضاع المالية العامة والإصلاح الاقتصادي التي تضر بالحقوق

EISSN: 2588-2368 ———— ISSN: 2352-975X

ويقع على عاتق الحكومات إثبات أن تدابيرها المقترحة للاستجابة ستنطوي على الوفاء بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان، ولذلك فإن الدول، وكذلك حسب الحالة المؤسسات المالية الدولية يجب عليها أن تمارس العناية الواجبة في مجال حقوق الإنسان قبل تنفيذ إصلاحات اقتصادية بعيدة المدى تنطوي على إمكانية تقويض التمتع بحقوق الإنسان[5].

ثانيا- المعايير الواجب مراعاتها من قبل الدول عند اتخاذ أية تدابير تراجعية:

على الرغم من أن حقوق الإنسان لا تملي تدابير سياستيه محددة ينبغي أن تتخذها الدول استجابة للأزمات أو الضوائق المالية الأخرى، إذ أن للدول السلطة التقديرية لاختيار واعتماد التدابير السياساتية تبعا لظروفها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المحددة، إلا أن هذه السلطة التقديرية ليست بلا حدود، إذ يجب أن تصمم التسوية المالية بما يتماشى مع الالتزامات الموضوعية والإجرائية المحددة في مجال حقوق الإنسان، والتي تنطوي على بعض الخطوط الحمراء التي ينبغي عدم تجاوزها[6].

وعليه لا يجوز اتخاذ تدابير من شأنها أن تؤدي خطوات نحو الوراء في إعمال هذه الحقوق إلا إذا استطاعت الدول أن تثبت أن هذه التدابير التراجعية[7]:

- **مؤقتة** في طبيعتها وأثرها، ومقصورة على مدة الأزمة؛
- **مشروعة**، من حيث الهدف النهائي منها هو حماية حقوق الإنسان كافةً؛
- **معقولة**، بمعنى أن الوسائل المختارة هي الأنسب والأقدر على تحقيق الهدف المشروع؛
- **ضرورية**، بمعنى أن اعتماد أي بدائل سياساتية أخرى أو الامتناع عن اتخاذ أي إجراء من شأنه أن يكون أكثر إضراراً بالتمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ولاسيما إذا كانت توجد آليات تمويل بديلة أقل ضرراً؛
- **متناسبة**، بمعنى أن التدابير المختارة لا تقيد حقوق الإنسان تقييداً لا موجب له وأن تكاليفها لا تفوق فوائدها؛
- **غير تمييزية**، ولها القدرة على منع أوجه التفاوت التي يمكن أن تظهر في وقت الأزمات والحد منها، وتضمن عدم الاضرار بحقوق المحرومين والمهمشين، أفراداً كانوا أو جماعات، على نحو غير متناسب؛

- **تحمي المضمون الأساسي الأدنى** للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في جميع الأوقات؛

- **تقوم على الشفافية** والمشاركة الحقيقية للفئات المتضررة في بحث التدابير والبدائل المقترحة؛

- **مرهونة بإجراءات مراجعة ومساءلة مجدية**، بما في ذلك تقييمات الأثر في حقوق الإنسان.

وتماشيا مع هذه المعايير، أصدرت المفوضية السامية لحقوق الإنسان في ماي 2013 تقريرا بشأن تأثير التدابير التقشفية على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، حددت فيه المعايير التي ينبغي أن تطبقها الدول لدى النظر في اعتماد تدابير تقشفية على النحو الآتي [8]:

1- وجود مصلحة ملحة للدولة: وتُقيَّم 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.

2- ضرورة تدابير التقشف ومدى معقوليتها وظرفيتها وتناسبها: إذ 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 سيضُران أكثر بإعمال حقوق الإنسان.

3- استنفاذ التدابير البديلة والأقل تقييداً: حيث تتحمل الدول عبء إثبات ما يفيد بأن تدابير التقشف قد اعُتمدت بعد دراسة متأنية للغاية لكل البدائل الأخرى الأقل تقييداً.

EISSN: 2588-2368 ———— ISSN: 2352-975X

4- الطابع غير التمييزي للتدابير المعتمدة: 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.

5- حماية حد أدنى من مضمون الحقوق الأساسي: إذ ينبغي أن تُعين تدابير التقشف حداً أدنى من مضمون الحقوق الأساسية وتكفل حمايته (ولا سيما للفئات المحرومة والمهمشة)، ويكفل الحد الأدنى من الحماية للحصول على الخدمات الاجتماعية الأساسية والمأوى والغذاء والرعاية الصحية، وتمكين الفقراء والفئات الضعيفة وتوفير الحماية لهم.

6- المشاركة الحقيقية للمجموعات والأفراد المتأثرين بعمليات اتخاذ القرارات: حيث تعتبر المشاركة مبدأ أساسي من مبادئ حقوق الإنسان وتقتضي من الدول تمكين أصحاب الحقوق من التعبير عن احتياجاتهم وشواغلهم، والتأثير في اتخاذ القرارات، وترتبط درجة مشاركة المتضررين فئات وأفراداً مشاركة حقيقية في النظر في تدابير التقشف المقترحة والبدائل ارتباطاً وثيقاً بمدى ضرورة تلك التدابير.

المحور الثاني: تأثير تدابير التقشف في الحق في مستوى معيشي مناسب

لقد ظل التقشف هو رد الفعل المهيمن إزاء الأزمات المالية، كما أن سياسات ضبط أوضاع المالية العامة قد ظلت إلى حد كبير تسقط حقوق الإنسان من الاعتبار وتركز على ضمان تحقيق توازن الميزانيات العامة بأي ثمن.

وعادة ما تنطوي هذه الظاهرة - التي تعمل في إطارها حكومة ما على خفض عجز في الموازنة العامة، سعيا لخفض الدين العام في المعتاد-على تخفيضات في الانفاق الحكومي، تكون مصحوبة في بعض الأحيان بزيادة الضرائب التي غالباً ما تصيب بأكثر سهامها فتكاً أشد الناس فقراً من خلال رفع أسعار الضروريات الأساسية مثل الغذاء[9].

و في الآونة الأخيرة، مارست العديد من الدول هذه السياسة كحلول لمواجهة عجز الميزانية لديها. حيث بات التقشف، منذ أزمة 2008، تعبيراً مألوفاً وواقعاً معاشاً بالنسبة إلى ملايين الناس، ومن أبرز الدول التي طبقت هذه السياسة نجد: اليونان،

EISSN: 2588-2368 ———— ISSN: 2352-975X

اسبانيا، فرنسا وبريطانيا، وقد شهدت هذه الدول الكثير من موجات الغضب الشعبي العارمة حيال تطبيق هذه السياسة[10].

وحتى نقف على الآثار المختلفة الناجمة عن اعتماد تدابير التقشف على الحق في مستوى معيشي لائق كان لزاما علينا أن نتعرض للآثار المترتبة على اعتماد تدابير التقشف على كل من الحق في العمل الذي يعتبر شرطا أساسيا لبلوغه، [11] وعلى الحق في الضمان الاجتماعي الذي يؤدي وظيفة درع الأمان، بحيث يتيح وسيلة للعيش ويوفر حياة كريمة للعاطلين عن العمل أو من لا يستطيع تأمين دخل كاف، [12]، وذلك على النحو الآتي:

أولا- تأثير تدابير التقشف في الحق في العمل:

إن الحق في العمل حق أساسي من حقوق الإنسان، وهو جزء لا يتجزأ من كرامة الإنسان ومتأصل فيها، وعادة ما يوفر العمل سبل عيش الشخص وأسرته، كما يساهم في حال اختياره أو قبوله بحرية في نمو الشخص والاعتراف به داخل المجتمع[13].

وقد تم النص على الحق في العمل كحق من حقوق الإنسان في صكوك قانونية دولية عديدة أهمها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (المادة 23 منه)، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (المواد 6 و7 و8 منه)، كما اعتمدت منظمة العمل الدولية طائفة واسعة من الصكوك المتصلة بالحق في العمل، ومنها الإعلان المتعلق بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل (1998)، وصاغت مفهوم " العمل اللائق"، استناداً إلى فهم مفاده أن العمل مصدر لكرامة الشخص واستقرار الأسرة والسلام في المجتمع وتقوية الديمقراطيات والنمو الاقتصادي .

وفي تعليقها العام رقم 18 (2005) بشأن الحق في العمل، قدمت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تفاصيل إضافية مشيرة إلى أن العمل اللائق هو دعامة حقوق الأفراد الأساسية، ويوفر دخلا يسمح للعمال بإعالة أنفسهم وأسرهم، [14]كما أكدت 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،

EISSN: 2588-2368 ——— ISSN: 2352-975X

وينبغي للدول الأطراف أن تتخذ في هذا الإطار بالذات تدابير فعالة لزيادة الموارد المكرسة لخفض معدل البطالة، ولا سيما بين النساء والمحرومين والمهمشين[15].

شكلت إصلاحات قوانين العمل التي تندرج ضمن إجراءات التقشف اتجاها واسع الانتشار في السنوات الأخيرة، فما لا يقل عن 89 بلدا نفذت مثل هذه الإصلاحات بين عامي 2010 و2015، ينتمي أكثر من نصفها (49 بلدا) إلى فئة البلدان النامية، وإضافة إلى ذلك تفيد التقارير أن 130 بلدا قد اتخذت إجراءات لتخفيض أجور القطاع العام أو فرض حدود قصوى عليها ينتمي أكثر من ثلثيها (96 بلدا) إلى فئة البلدان النامية[16].

ويمكن تقسيم التدابير الإصلاحية التي تتخذها الحكومات في إطار تنفيذ سياساتها التقشفية إلى نوعين من التدابير: تدابير إصلاحية تؤثر في حقوق العمل بشكل مباشر وتدابير إصلاحية تؤثر في حقوق العمل بشكل غير مباشر.

1- التدابير الإصلاحية المؤثرة في حقوق العمل بشكل مباشر وتتمثل في:

أ- تخفيض الأجور والعمالة في القطاع العام بهدف الحد من الإنفاق العام: حيث يتضمن عدد كبير من ميزانيات التقشف التي توضع عقب الأزمات مقترحات للحد من مجموع الأجور العامة عن طريق تقليص حجم القوة العاملة في القطاع العام وخفض أو تجميد أجور موظفي القطاع العام، على الرغم من أن اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، قد أعربت مراراً وتكراراً عن قلقها من أن تجميد الحد الأدنى للأجور وتخفيضه في البلدان المتأثرة بالأزمات يجعل من المستحيل ضمان العيش اللائق على النحو الوارد في المادة 7 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[17].

ب- رفع الضوابط التنظيمية على سوق العمل في القطاع الخاص بهدف زيادة القدرة على المنافسة: فعادة ما تشجع المؤسسات المالية الدولية في سياق المساعدة المالية الدولية، الإصلاحات التي تنطوي على رفع الضوابط التنظيمية المنصوص عليها في قوانين العمل ليس فقط من خلال فرض سلسلة من الشروط الرسمية على ترتيبات المساعدة المالية بل من خلال ممارسة الضغوط. فعلى سبيل المثال، مورس شكل مستتر من الضغوط الإصلاحية في حالة إيطاليا، حيث وجه رئيس المصرف المركزي الأوروبي

EISSN: 2588-2368 ———— ISSN: 2352-975X

ومن خلفه في المنصب رسالة سرية إلى الحكومة حدد فيها قائمة بالإصلاحات الممكنة المطلوبة.

واستخدم صندوق النقد الدولي أيضا أدوات أخرى لتشجيع الإصلاحات القائمة على رفع القيود التنظيمية على العمالة، ومن بين تلك الأدوات المشاورات التي تجرى بموجب المادة الرابعة من النظام الأساسي لصندوق النقد الدولي في سياق المراقبة الثنائية للاقتصاد الكلي التي يمارسها الصندوق. وتنطوي هذه الأدوات على قدر معين من الضغط ويمكن أن تؤثر أيضا في قدرة البلد على الحصول على التمويل من مصادر أخرى، نظرا لأن المستثمرين الممكنين أو الفعليين وكذلك المقرضين غالبا ما يعتمدون على التقارير ذات الصلة[18].

2- التدابير الإصلاحية المؤثرة في حقوق العمل بشكل غير مباشر وتتمثل في:

أ- خصخصة المشاريع العامة: تعرَضُ الخصخصة عموما كحل تقني لإدارة الموارد والحد من حالات العجز المالي، ولكنها في الحقيقة جزء لا يتجزأ من فلسفة اقتصادية واجتماعية للحكم[19]، يصبح من خلالها القطاع الخاص مسؤولا بشكل متزايد أو بشكل تام عن الأنشطة التي تؤديها الحكومة تقليديا، بما فيها العديد من الأنشطة التي تهدف صراحة إلى ضمان إعمال حقوق الإنسان.

و تعتبر خصخصة المرافق العمومية من أهم الإجراءات التي يتم اللجوء إليها عند تطبيق السياسات التقشفية، ففي أوروبا مثلا، ومواجهة للأزمة المالية الأخيرة (2008) تم خصخصة المرافق العمومية في دول كاليونان والبرتغال وإسبانيا وإيطاليا (بيع الشركات الوطنية لتوزيع الماء والكهرباء وشركات النقل العمومي ة كذا مؤسسات الخدمات الصحية)[20].

هذا وتشير التقارير الدولية إلى أن ظاهرة الخصخصة قد عرفت انتشار واسعا خلال السنوات الأخيرة. ففي عام 2017 خلص بارومتر الخصخصة إلى أن "موجة الخصخصة العالمية التي بدأت في عام 2012 مستمرة بلا هوادة"، وأن تلك الموجة لا تعزى إلى الحكومات والقطاع الخاص فحسب، بل أيضا إلى المنظمات الدولية، ولا سيما صندوق النقد الدولي والبنك الدولي والأمم المتحدة[21].

ب- تخفيض الإعانات المحلية: فكثيرا ما تلجأ الدول عند تعرضها للأزمات المالية إلى إجراء تخفيضات في التمويل المخصص للخدمات الاجتماعية أو إلغائها، مما يؤثر بشكل غير متناسب على الفئات المحرومة مثل الفقراء، النساء، الأطفال، الأشخاص ذوي الإعاقة، المسنين، المصابين بفيروس نقص المناعة، الشعوب الأصلية، الأقليات العرقية، المهاجرين واللاجئين.

هذا ولقد أشارت النتائج التي توصل إليها الخبير المستقل المعني بآثار الديون الخارجية للدول، وما يتصل بها من التزامات مالية دولية أخرى عليها، في التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، وخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، السيد خوان بابلو بوهوسلافسكي، في تقريره الصادر عام 2017 والذي يركز فيه على حقوق العمل في سياق الاصلاح الاقتصادي وتدابير التقشف، إلى أنه غالبا ما خالفت تدابير التقشف وإصلاحات سوق العمل الالتزامات الدولية التي قطعتها الدول في مجال حقوق الإنسان، وأدت إلى النيل من حقوق العمل وإلى تراجع مبدأ المساواة بين الجنسين في الحقوق المتصلة بالعمل. وساهمت أيضا في تفاقم أوجه التفاوت وفي تنامي العمل غير المأمون وغير النظامي؛ وشجعت على التمييز في سوق العمل بين الشباب والكبار والأفراد المنتمين إلى الفئات الاجتماعية المهمشة، وأدت إلى تقليص استحقاقات البطالة وغيرها من أشكال الحماية الاجتماعية المرتبطة بالعمل[22].

كما أشار أيضا إلى أن إصلاحات سوق العمل التي تندرج ضمن سياسات التقشف لم تساعد في معظم الأحيان على التعافي بعد الأزمات، ولم تؤد إلى تحسن في الاقتصادات، بل ألحقت ضررا جسيما بالفئات العاملة، حيث أدى تقليص الإنفاق العام في العديد من البلدان إلى تضاؤل فرص العمل في القطاع الحكومي وفي المشاريع التي تمولها الدولة، فتزايدت مستويات البطالة التي أدت بدورها إلى ارتفاع مستويات الفقر المدقع، مما أثر سلبا في إعمال طائفة واسعة من حقوق الإنسان كالحق في الغذاء والحق في السكن اللائق... ولاسيما بالنسبة للأشخاص الفقراء الذين يعتمدون اعتماداً شديداً على استحقاقات الرعاية الاجتماعية [23].

ففي منطقة اليورو بلغت معدلات البطالة الناجمة عن تطبيق سياسات تقشفية نسباً غير مسبوقة، خاصة وسط الشباب والعاطلين عن العمل لمدة طويلة (على سبيل المثال لا

EISSN: 2588-2368 ———— ISSN: 2352-975X

الحصر ارتفع معدل البطالة ثلاث مرات تقريباً بكل من اسبانيا واليونان، حيث انتقل من 8.3 بالمئة سنة 2007 إلى 24 بالمئة سنة 2012). كما تفاقمت ظاهرة "العمال الفقراء" جراء الزيادة في الأسعار وانخفاض القيمة الحقيقية للأجور(حدث هذا في المملكة المتحدة، البرتغال، ايطاليا، اسبانيا، ايرلندا واليونان)[24].

ويمكن القول بصفة عامة أن معدل الفقر قد ازداد في دول الاتحاد الأوروبي حيث ارتفع 5 بالمئة في النمسا خلال سنة 2011 و4.7 في بلجيكا و8.6 بالمئة في اليونان و6.5 بالمئة في ايطاليا و11.7 بالمئة في اسبانيا و5.2 بالمئة في السويد. كما تعمقت الفوارق الاجتماعية والطبقية ما أصبح يهدد انسجام وتماسك المجتمع[25].

ثانيا- تأثير تدابير التقشف في الحق في الضمان الاجتماعي

يعترف كثير من صكوك حقوق الإنسان بحق الجميع في الضمان الاجتماعي، بما في ذلك الإعلان العالمي لحقوق الإنسان(المادة 22) والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (المادتان 9 و10).

ووفقا للتعليق العام رقم 19، الصادر عن اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، يحظى الضمان الاجتماعي بأهمية مركزية في صون الكرامة الإنسانية لجميع الأشخاص، عندما يتعرضون لظروف تحرمهم من قدرتهم على إعمال الحقوق المنصوص عليها في العهد إعمالا تاما[26].

ويشمل الحق في الضمان الاجتماعي الحق في الحصول على الاستحقاقات، نقداً أو عيناً، والحفاظ عليها دون تمييز، لضمان الحماية من أمور تشمل (أ) 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، (ب) أو ارتفاع تكلفة الوصول إلى الرعاية الصحية، (ج) أو عدم كفاية الدعم الأسري، خاصة للأطفال والبالغين المعالين[27].

ولا تنص المعايير الدولية على نظام بعينه لتوفير الضمان الاجتماعي. 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. ووفقا للجنة، ينبغي أن يشمل نظام الضمان

EISSN: 2588-2368 ———— ISSN: 2352-975X

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.

واستناداً إلى استنتاجات تبين أن نسبة 80٪ من سكان العالم - وأغلبهم من المسنين- تفتقر إلى إمكانية الوصول إلى أي نوع من أنواع الضمان الاجتماعي، قام عدد من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، بقيادة منظمة العمل الدولية، باستنباط إطار لرسم السياسات العامة يُعرَفُ ب " الحد الأدنى للحماية الاجتماعية " يسعى إلى ضمان أمن الدخل الأساسي عن طريق معاشات الشيخوخة والعجز ووصول الجميع إلى الخدمات الصحية الأساسية، المحددة وفقاً للأولويات الوطنية، وهو مترسخ في حق كل شخص في الضمان الاجتماعي وحقه في مستوى معيشي أساسي يكفل له الصحة والرفاه[28].

وتشير التقارير الدولية الصادرة عن المنظمات الدولية المعنية بحقوق الإنسان إلى أن تدابير التقشف (المتمثلة في التقليص في الميزانيات المخصصة لأنظمة التأمين الاجتماعي) تشكل خطرا على مخططات الحماية الاجتماعية، بما فيها المعاشات، مما يؤثر تأثيراً شديداً في التمتع بالحق في الضمان الاجتماعي وفي مستوى معيشي مناسب[29] خاصة بالنسبة للمحرومين والمهمشين، مثل الفقراء والنساء والأطفال وذوي الإعاقة والمسنين والمهاجرين والعاطلين عن العمل.

فبالنسبة للنساء فان تقليص الإنفاق العام والاستحقاقات يؤثر تأثيرا مأساويا في النساء اللاتي لديهن أطفال وليس لديهن عمل، فيزددن فقرا لأنهن يعتمدن في الغالب على الضمان الاجتماعي أو على دخل هزيل. ويؤثر ذلك في صحة أطفالهن وتعليمهم ورفاههم، مما يسهم في دائرة الفقر[30].

أما بالنسبة للعمال المهاجرين فقد أشار المقرر الخاص 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"[31]. ويتفاقم وضعهم بكون الحصول على الحقوق الأساسية الأخرى مشروطاً في الغالب بالحصول على الضمان الاجتماعي حيث عادة ما

EISSN: 2588-2368 ———— ISSN: 2352-975X

يشترط 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.

أما بالنسبة للمسنين، فإن فقدان العمل، خلال فترات الأزمات والتقشف، بسنوات قليلة قبل التقاعد يؤدي إلى تناقص الفرص وتوافر ظروف أو عقود عمل غير منصفة ومرتبات أدنى، يكون لها مضاعفات مأساوية على معاشات التقاعد والمدخرات ونوعية الحياة في الأجل الطويل[32].

وفي هذا الصدد تشير الاحصائيات إلى أن دول منطقة اليورو قد قلصت بشكل محسوس الميزانيات المخصصة لأنظمة التأمين الاجتماعي (ميزانيات كل من اليونان وليتوانيا والبرتغال 5٪، رومانيا تراجعت بأكثر من 5٪ سنة 2011) ما يعني انخفاضاً في القيمة الإسمية للتعويضات العائلية وتعويضات السكن وكذلك منح الإعاقة [33].

أما بالنسبة لأنظمة التقاعد فيها، فقد عرفت تغييراً كبيراً من خلال رفع اشتراكات المأجورين، والزيادة في مدة الاشتراكات للاستفادة من التقاعد، وتأجيل سن الذهاب إلى التقاعد، وكذلك تخفيض قيمة المنح المقدمة للمتقاعدين. كما أدى اعتماد مرونة سوق الشغل إلى مراجعة الحد الأدنى للأجور، والتخلي النسبي عن تطبيق السلم المتحرك للأجور والأسعار، وإقرار لا مركزية المفاوضات الجماعية، ما أضعف القدرة التفاوضية للمأجورين (وقع هذا في اليونان والبرتغال وإيطاليا وإسبانيا) مع العلم أن تسريح العمال الذي أصبح سهولة لم تصاحبه إجراءات لحماية من فقدوا عملهم من السقوط في فخ الفقر والهشاشة[34].

خاتمة:

يعتبر التقشف من أهم السياسات المطبقة من قبل الدول لمواجهة الأزمات الاقتصادية، التي تؤثر تأثيرا مباشرا على حقوق الانسان لاسيما الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ومن أهم النتائج المستخلصة من هذه الدراسة نشير إلى ما يلي:

1- أن الالتزامات المفروضة على الدول في مجال حقوق الإنسان لا تمنع التقشف في حد ذاته، لكنها تتطلب من الحكومات أن تبحث بدائل أخرى عند اتخاذها للقرارات الاقتصادية والمالية، وإن لم تكن هناك بدائل وجب أن تكون هذه التدابير مؤقتة.

2- أن أغلب الإجراءات التي تتخذها الدول في إطار سياساتها التقشفية ولا سيما تلك المتعلقة بالحق في العمل لا تؤدي إلى تحقيق النمو الاقتصادي، بل على العكس تساهم في ارتفاع معدلات البطالة ونقص فرص العمل في الدول.

3- أن نقص فرص العمل وتخفيض الميزانيات المخصصة لأنظمة التأمين الاجتماعي في أي دولة سيؤدي لا محالة إلى تراجع قدرة الأفراد على تحمل تكاليف الغذاء والسكن والماء والرعاية الطبية والضروريات الأساسية الأخرى، وبالتالي عدم قدرتهم على التمتع بالحق في مستوى معيشي لائق كما ينبغي.

وعليه **نقترح** ما يلي:

يجب أن تنفذ إجراءات التقشف ضمن حدود معايير القانون الدولي لحقوق الإنسان. فمعالجة الأزمات المالية يجب أن لا تكون أبدا على حساب حقوق الإنسان، وإنما تتطلب الاستثمار الاجتماعي، وخلق فرص عمل، ونظاما سليما 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.

الهوامش والمراجع:

(1)- اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 3 (1990)، المتعلق بطبيعة التزامات الدول الأطراف في العهد، الدورة الخامسة، الفقرة 9.

(2)- مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، دليل للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، سلسلة التدريب المهني، العدد رقم 12، الأمم المتحدة، نيويورك وجنيف، 2005، ص 32.

(3)- المرجع نفسه، ص 32.

(4)- اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 3، مرجع سابق، الفقرة 9.

(5)- . المرجع نفسه، الفقرة 29.

(6)- Aoife Nolan, Not fit for and Center for Economic and social Rights, Assessing austerity purpose? Human rights in times of financial and economic crisis, European Human Rights Law, Review, vol.4 (2015), pp.360-371.

(7)- تقرير الخبير المستقل المعني بآثار الديون الخارجية للدول وما يتصل بها من التزامات مالية دولية أخرى في التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، وخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية،

EISSN: 2588-2368 ———— ISSN: 2352-975X

خوان بابلو بوهوسلافسكي، المتعلق بالمبادئ التوجيهية بشأن تقييم أثر الاصلاحات الاقتصادية في حقوق الإنسان، المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان، الدورة الأربعون، المنعقدة من 02/25 إلى 22 مارس 2019، وثيقة الأمم المتحدة رقم A/HRC/40/57، ص 12، 13.

(8)- تقرير مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان بشأن تأثير تدابير التقشف في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ولاسيما الحق في العمل والحق في الضمان الاجتماعي، وثيقة الأمم المتحدة رقم E/2013/82 الصادرة في 2013/05/07، الفقرة من 15-21، ص 7- 9.

(9)- تقرير منظمة العفو الدولية للعام 2017/18، حالة حقوق الإنسان في العالم، ط1، منظمة العفو الدولية، لندن (المملكة المتحدة)، 2018، رقم الوثيقة: POL10/6700/2018، ص 16.

(10)- ويكبيديا، التقشف، متوفر على الموقع التالي:

https://ar.m.wikipedia.org

اطلع عليه بتاريخ: 2020/03/18، الساعة: 00: 14 سا.

(11)- محمد يوسف علوان ومحمد خليل الموسى، القانون الدولي لحقوق الإنسان، الجزء الثاني، الحقوق المحمية، ط4، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2014، ص 333.

(12)- تقرير مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان بشأن تأثير تدابير التقشف في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ولاسيما الحق في العمل والحق في الضمان الاجتماعي، مرجع سابق، الفقرة 11، ص6.

(13)- اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 18 (35) لعام 2005 بشأن الحق في العمل (المادة 6)، الفقرة 1.

(14)- المرجع نفسه، الفقرة 7.

(15)- المرجع نفسه، الفقرة 26.

(16)- تقرير الخبير المستقل المعني بآثار الديون الخارجية للدول، وما يتصل بها من التزامات مالية دولية أخرى عليها في التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، وخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، خوان بابلو بوهوسلافسكي، المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان، الدورة الرابعة والثلاثون، المنعقدة من 02/27 إلى 24 مارس 2017، وثيقة الأمم المتحدة رقم A/HRC/34/57، الفقرة 16، ص 8.

(17)- المرجع نفسه، الفقرة 27، ص 13.

(18)- المرجع نفسه، الفقرة 13، ص 7.

(19)- تقرير المقرر الخاص المعني بالفقر المدقع وحقوق الإنسان، السيد فيليب ألستون، المقدم إلى الجمعية العامة، الدورة الثالثة والسبعون، وثيقة الأمم المتحدة رقم A/73/396، الصادرة بتاريخ 2018/10/26، ص 2.

(20)- محمد سعيد السعدي، سياسات صندوق النقد الدولي التقشفية وأثرها على الحماية الاجتماعية، متوفر على الموقع التالي:

www.annd.org >data>item>PDF>arabic>two3

اطلع عليه بتاريخ 2020/03/17، على الساعة: 00: 12 سا، ص 74.

(21)- تقرير المقرر الخاص المعني بالفقر المدقع وحقوق الإنسان، السيد فيليب ألستون، مرجع سابق، الفقرة 2، ص 4.

(22)- تقرير الخبير المستقل المعني بآثار الديون الخارجية للدول، وما يتصل بها من التزامات مالية دولية أخرى عليها، في التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان...، خوان بابلو بوهوسلافسكي، وثيقة الأمم المتحدة رقم A/HRC/34/57، مرجع السابق، الفقرة 4، ص 4.

(23)- تقرير مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان بشأن تأثير تدابير التقشف في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ولاسيما الحق في العمل والحق في الضمان الاجتماعي، مرجع سابق، الفقرة 13، 14، ص ص6، 7.

(24)- محمد سعيد السعدي، مرجع سابق، ص 74.

(25)- المرجع نفسه.

(26)- اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 19 (39) لعام 2007 المتعلق بالحق في الضمان الاجتماعي (المادة 9 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية)، الفقرة 1.

(27)- المرجع نفسه، الفقرة 2.

(28)- تقرير مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان بشأن تأثير تدابير التقشف في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ولاسيما الحق في العمل والحق في الضمان الاجتماعي، مرجع سابق، الفقرة 34، ص 12.

(29)- المرجع نفسه، الفقرة 36.

(30)- المرجع نفسه، الفقرة57.

(31)- تقرير المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين، خورخي بوستامانتي، مجلس حقوق الإنسان، وثيقة الأمم المتحدة رقم A/HRC/17/33/Add.1، الصادرة بتاريخ 17 ماي 2011، الفقرة 70.

(32)- تقرير مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان بشأن تأثير تدابير التقشف في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ولاسيما الحق في العمل والحق في الضمان الاجتماعي، مرجع سابق، الفقرة 67.

(33)- محمد سعيد السعدي، مرجع سابق، ص 74.

(34)- المرجع نفسه.

EISSN: 2588-2368 ———————— ISSN: 2352-975X