



**Ekonomiska och
sociala rådet**

Distr.
ALLMÄNT

E/C.12/1997/8
den 12 december

1997

Originalspråk:

ENGELSKA

KOMMITTÉN FÖR EKONOMISKA,
SOCIALA OCH KULTURELLA
RÄTTIGHETER
Sjuttonde sessionen
17 november-5 december 1997

GENOMFÖRANDE AV DEN INTERNATIONELLA KONVENTIONEN OM
EKONOMISKA, SOCIALA OCH KULTURELLA RÄTTIGHETER

Allmän kommentar nr 8 (1997)

Sambandet mellan ekonomiska sanktioner och respekten
för ekonomiska, sociala och kulturella
rättigheter

1. Ekonomiska sanktioner införs allt oftare, både internationellt, regionalt och ensidigt. Syftet med denna allmänna kommentar är att understryka att sådana sanktioner, oavsett omständigheterna, alltid ska ta full hänsyn till bestämmelserna i den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Kommittén ifrågasätter inte på något sätt nödvändigheten av sanktioner i lämpliga fall i enlighet med kapitel VII i FN-stadgan eller annan gällande internationell rätt. Men de bestämmelser i stadgan som rör mänskliga rättigheter (artiklarna 1, 55 och 56) måste fortfarande anses vara fullt tillämpliga i dessa fall.

2. Under 1990-talet har säkerhetsrådet infört sanktioner av olika slag och varaktighet mot Sydafrika, Irak/Kuwait, delar av f.d. Jugoslavien, Somalia, Libyska arabiska Jamahiriya, Liberia, Haiti, Angola, Rwanda och Sudan. Sanktionernas påverkan på åtnjutandet av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har kommit till kommitténs kännedom i ett flertal fall som inbegriper konventionsstater, varav några har rapporterat regelbundet och därmed gett kommittén möjlighet att undersöka situationen noggrant.

3. Även om effekten av sanktionerna varierar från fall till fall, är kommittén medveten om att de nästan alltid har en dramatisk påverkan på rättigheterna enligt konventionen. De orsakar till exempel ofta avsevärda störningar i distributionen av livsmedel, läkemedel och sanitetsartiklar, äventyrar kvaliteten på livsmedel och tillgången till rent dricksvatten, stör allvarligt funktionen hos de grundläggande hälso- och utbildningssystemen och undergräver rätten till arbete. Dessutom kan deras oavsiktliga konsekvenser innefatta en konsolidering av de förtryckande eliternas makt, en nästan undantagslös uppkomst av en svart marknad och generering av enorma oförutsedda vinster för de privilegierade eliter som hanterar den, en ökad kontroll från de styrande eliterna över befolkningen i stort och inskränkningar av möjligheten att söka asyl eller utöva politisk opposition. Medan de företeelser som nämns i den föregående meningens främst är av politisk natur, har de också ett stort inflytande på åtnjutandet av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

4. När man överväger att införa sanktioner, är det viktigt att skilja mellan det grundläggande syftet att utöva politisk och ekonomisk påtryckning på landets styrande elit för att förmå dem att följa internationell rätt och det lidande som de medför för de mest utsatta grupperna i det berörda landet. Av den anledningen inkluderar numera de sanktionssystem som inrättats av säkerhetsrådet humanitära undantag som är utformade för att tillåta leveranser av viktiga varor och tjänster för humanitära syften. Det är allmänt antaget att dessa undantag säkerställer grundläggande respekt för de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna inom det berörda landet.

5. Ett antal senare studier från FN och andra institutioner, som har analyserat effekterna av sanktioner, har dock dragit slutsatsen att dessa undantag inte har den verkan. Dessutom är undantagen mycket begränsade i omfattning. De tar till exempel inte upp frågan om tillgång till grundskoleutbildning, de tillåter heller inte reparationer av infrastrukturer som är nödvändiga för att tillhandahålla rent vatten, tillräcklig hälsovård osv. Generalsekreteraren föreslog 1995 att det fanns ett behov att bedöma de potentiella effekterna av sanktioner innan de införs och att förbättra villkoren för att tillhandahålla humanitärt bistånd till utsatta grupper. 1/ Året efter hävdade en stor studie, som utarbetats för generalförsamlingen av Graça Machel om hur barn påverkas av väpnade konflikter, att "humanitära undantag tenderar att vara tvetydiga och tolkas på ett godtyckligt och inkonsekvent sätt ...Förseningar, förvirring och avslag på begäran att importera viktiga humanitära varor orsakar brist på resurser ... [Konsekvenserna] drabbar oundvikligen de fattiga hårdast". 2/ Nyligen, i oktober 1997, kom FN:s rapport fram till att prövningsförfarandena som upprättats under de olika sanktionskommittéerna som inrättats av säkerhetsrådet "förblir ohanterliga och biståndsorgan stöter fortfarande på svårigheter för att få tillstånd till undantagna leveranser. ... Kommittéerna bortser från stora problem med kommersiella och statliga kränkningar i form svarta marknader, olaglig handel och korruption." 3/

6. Det är således klart, baserat på en imponerande samling både landspecifika och allmänna studier, att otillräcklig uppmärksamhet ägnas åt följderna av sanktioner för utsatta grupper. Av olika skäl har dessa studier dock inte särskilt undersökt de allvarliga konsekvenser som uppstår för åtnjutandet av de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna i sig. Det är i själva verket uppenbart att i de flesta, om inte alla, fall dessa konsekvenser antingen inte har beaktats alls eller inte fått det allvarliga övervägande som de förtjänar. Det finns således ett behov av att tillföra en människorättsdimension i överläggningarna om denna fråga.

7. Kommittén anser att bestämmelserna i konventionen, som praktiskt taget alla även återspeglas i en rad andra fördrag om mänskliga rättigheter samt i den allmänna förklaringen om mänskliga rättigheter, inte kan anses vara ur funktion eller på något sätt ogiltiga, bara för att ett beslut har fattats om att hänsyn till internationell fred och säkerhet motiverar införandet av sanktioner. På samma sätt som det internationella samfundet vidhåller att alla berörda stater måste respektera de medborgarliga och politiska rättigheterna för sina medborgare, måste även staten och det internationella samfundet göra allt som står i dess makt för att skydda åtminstone de centrala delarna av de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna för de berörda befolkningsgrupperna i denna stat (se även allmän kommentar 3 (1990), punkt 10).

8. Även om denna skyldighet för alla stater härrör från åtagandet i FN-stadgan att främja respekten för alla mänskliga rättigheter, bör det också erinras om att alla permanenta medlemmar i säkerhetsrådet har undertecknat konventionen, även om två (Kina och Förenta staterna) ännu inte har ratificerat den. De flesta av de icke-permanenta medlemmarna är konventionsstater vid varje given tidpunkt. Alla dessa konventionsstat åtar sig, i enlighet med artikel 2, punkt 1, i konventionen "att genom egna åtgärder och internationellt bistånd och samarbete, framför allt på det ekonomiska och det tekniska området, till fulla utnyttja sina tillgängliga resurser för att trygga att rättigheterna i denna konvention gradvis förverkligas i sin helhet med alla lämpliga medel ...". Om den drabbade staten också är en konventionsstat åligger det de andra staterna i dubbel utsträckning att respektera och ta hänsyn till de relevanta skyldigheterna. I den utsträckning sanktioner införs mot stater som inte är anslutna till konventionen, ska samma principer gälla i alla händelser med tanke på ställningen för de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna för utsatta grupper som en del av allmän internationell rätt, vilket framgår av bl.a. den nästan allomfattande ratificeringen av konventionen om barnets rättigheter och ställningen för den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna.

9. Även om kommittén inte är inblandad i beslut om att införa eller inte införa sanktioner, har den däremot ett ansvar att övervaka alla konventionsstaters överensstämmelse med konventionen. När åtgärder vidtas som förhindrar en stats möjligheter att uppfylla sina skyldigheter enligt konventionen, blir villkoren för sanktionerna och det sätt som de genomförs frågor som angår kommittén.

10. Kommittén anser att två uppsättningar av skyldigheter följer av dessa överväganden. Den första uppsättningen relaterar till den berörda staten. Införandet av sanktioner upphäver eller minskar inte på något sätt de relevanta skyldigheterna för den konventionsstaten. Liksom i andra jämförbara situationer får dessa större praktisk betydelse i särskilt svåra tider. Kommittén är därför skyldig att noggrant granska i vilken utsträckning den berörda staten har vidtagit åtgärder "med alla tillgängliga resurser" för att ge största möjliga skydd av de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna för varje individ som lever inom dess jurisdiktion. Även om sanktionerna oundvikligen kommer att minska den berörda statens kapacitet att finansiera eller stödja vissa nödvändiga åtgärder, är staten fortfarande skyldig att garantera frånvaron av diskriminering i samband med åtnjutandet av dessa rättigheter och vidta alla nödvändiga åtgärder, inklusive förhandlingar med andra stater och det internationella samfundet, för att minimera de negativa effekterna på rättigheterna för utsatta grupper i samhället.

11. Den andra uppsättningen av skyldigheter relaterar till parter som ansvarar för införandet, upprätthållandet och genomförandet av sanktioner, vare sig det är det internationella samfundet, en internationell eller regional organisation eller en stat eller grupp av stater. I detta avseende anser kommittén att det finns tre slutsatser som följer logiskt av erkännandet av ekonomiska, sociala och kulturella mänskliga rättigheter.

12. För det första måste dessa rättigheter beaktas fullt ut vid utformningen av ett lämpligt sanktionssystem. Utan att stödja några särskilda åtgärder i detta avseende noterar kommittén förslag som de som kräver att man skapar en FN-mekanism för att förutse och spåra sanktionernas konsekvenser, utarbetandet av en tydligare uppsättning överenskomna principer och förfaranden som bygger på respekt för de mänskliga rättigheterna, identifieringen av ett bredare utbud av undantagna varor och tjänster, godkännandet av överenskomna tekniska organ för att fastställa nödvändiga undantag, skapandet av sanktionskommittéer med bättre resurser, en mer exakt inriktning på sårbarhet hos dem vars beteende det internationella samfundet önskar förändra och införandet av större övergripande flexibilitet.

13. För det andra, en effektiv övervakning, som alltid krävs enligt konventionens villkor, ska utföras under hela den period som sanktionerna är i kraft. När en extern part påtar sig även en del av ansvaret för situationen i landet (antingen enligt kapitel VII i stadgan eller annat) medför det också oundvikligen ett ansvar att göra allt i sin makt för att skydda de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna för den berörda befolkningen.

14. För det tredje, den externa enheten har skyldigheten att "att genom egna åtgärder och internationellt bistånd och samarbete, framför allt på det ekonomiska och det tekniska området" för att möta allt oproportionellt lidande för utsatta grupper inom det berörda landet.

15. För att förekomma invändningen att sanktioner nästan per definition måste resultera i allvarliga kränkningar av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter om de ska nå sina mål, noterar kommittén slutsatsen från en större FN-studie att "beslut att minska lidandet hos barn eller minimera andra negativa konsekvenser kan vidtas utan att äventyra sanktionernas politiska ambitioner". 4/ Detta gäller i lika hög grad för situationen för alla utsatta grupper.

16. Kommitténs enda syfte med att anta denna allmänna kommentar är att rikta uppmärksamheten mot det förhållandet att invånarna i ett givet land inte har förverkat sina grundläggande ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter på grund av det konstaterats att deras ledare har kränkt normer i samband med internationell fred och säkerhet. Målet är inte att stödja eller uppmuntra dessa ledare, och heller inte att undergräva det internationella samfundets legitima intressen genom att kräva respekt för bestämmelserna i FN-stadgan och de allmänna principerna i internationell rätt. Snarare är det att insistera på att en slags laglöshet inte ska bemötas med en annan slags laglöshet som inte tar hänsyn till de grundläggande rättigheter som ligger till grund för och ger legitimitet åt en sådan kollektiv handling.

Antagen den 4 december 1997

Noter

1/ "Tillägg till Dagordning för fred: ståndpunktsdokument från generalsekreteraren i samband med FN:s 50-årsjubileum (A/50/60-S/1995/1) punkter 66-76.

2/ "Impact of armed conflict on children" (A/51/306, bilaga) (1996), punkt 128.

3/ L. Minear, et al., Toward More Humane and Effective Sanctions Management: Enhancing the Capacity of the United Nations System, sammanfattning. Studie som gjorts på begäran av FN:s avdelning för humanitära frågor för den interinstitutionella ständiga kommittén, den 6 oktober 1997.

4/ Ibid.

.....