

Distr.: General
4 January 2018
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



مجلس حقوق الإنسان

الدورة السابعة والثلاثون

٢٦ شباط/فبراير - ٢٣ آذار/مارس ٢٠١٨

البندان ٢ و ٣ من جدول الأعمال

التقرير السنوي لمفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان

وتقارير المفوضية السامية والأمين العام

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية

والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

إعمال الحق في العمل

تقرير مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان

موجز

يدرس مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان في هذا التقرير، الذي أعد عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ١٤/٣٤، العلاقة بين إعمال الحق في العمل وتنفيذ الأهداف ذات الصلة من أهداف التنمية المستدامة. ويشير إلى أن أهداف التنمية المستدامة وغاياتها إطار مفيد لدعم الدول في احترام الحق في العمل وحمايته وإعماله، ما دامت تنفذ على نحو يتسق مع القانون الدولي، بما فيه قواعد حقوق الإنسان ومعاييرها.

ويشكل اعتماد نهج قائم على حقوق الإنسان في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة، في حالة الضعفاء والمهمشين من الأفراد والجماعات والسكان، عنصراً أساسياً للإسهام في إعمال الحق في العمل. وبناء عليه، تناقش أيضاً كيفية حماية الحق في العمل لفائدة فئة مختارة من هذه الجماعات (التي عادة ما تكون ممثلة تمثيلاً مفرطاً في إحصاءات البطالة والعمل غير المنظم) باعتبار ذلك جزءاً من بلوغ هذه الأهداف والوفاء بالالتزامات بعدم ترك أي أحد خلف الركب والوصول أولاً إلى أشد الناس تخلفاً عنه.



الرجاء إعادة الاستعمال

GE.17-23490(A)



* 1 7 2 3 4 9 0 *

أولاً - مقدمة

١ - يقدم هذا التقرير إلى مجلس حقوق الإنسان عملاً بقراره ١٤/٣٤، الذي طلب فيه المجلس إلى مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان (المفوضية) أن تعد تقريراً تحليلياً عن العلاقة بين إعمال الحق في العمل وتنفيذ الأهداف ذات الصلة من أهداف التنمية المستدامة، وفقاً لالتزامات الدول بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان. وقد أوضح المجلس أن التقرير ينبغي أن يشير إلى التحديات الرئيسية والممارسات الفضلى في هذا الصدد، وأن يُعَدَّ بالتشاور مع الدول، ووكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها، لا سيما منظمة العمل الدولية، وهيئات المعاهدات، والإجراءات الخاصة، والمجتمع المدني، والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، وغير ذلك من الجهات المعنية.

٢ - وتلقت المفوضية، بناء على دعوتها الدول الأعضاء ووكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية إلى تقديم إسهامات في إعداد التقرير، ما مجموعه ٢٧ مساهمة من دول أعضاء (الأرجنتين، وأستراليا، وإستونيا، وباكستان، والبوسنة والهرسك، والجمهورية الدومينيكية، ورومانيا، وسري لانكا، والسويد، وفنلندا، والمغرب، والمكسيك، وموريشيوس) ووكالة من وكالات الأمم المتحدة (منظمة العمل الدولية)، وهئتين إقليميتين (مجلس أوروبا ووكالة الاتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية)، ومنظمات من المجتمع المدني (الشبكة الدولية لحقوق الطفل، ومنتدى الشباب الأوروبي، والحركة الدولية لإغاثة الملهوف - العالم الرابع) ومؤسسات وطنية لحقوق الإنسان (المعهد الدانمركي لحقوق الإنسان، واللجنة الوطنية لحقوق الإنسان في الهند، والمعهد الهولندي لحقوق الإنسان، واللجنة النيوزيلندية لحقوق الإنسان، وأمانة المظالم في مولدوفا، ومكتب الدفاع عن حقوق الإنسان في نيكاراغوا، وأمانة المظالم في لايفيا، ولجنة المساواة وحقوق الإنسان في المملكة المتحدة).

٣ - ويقدم هذا التقرير لمحة عامة عن المضمون المعياري للحق في العمل وما يوافقه من التزامات للدول بضمان إعماله إعمالاً كاملاً. ويستعرض التقرير أيضاً إطار أهداف التنمية المستدامة فيما يتعلق بالحق في العمل، ويشدد على أهمية الاعتناء بالفئات المهمشة لضمان ألا يتخلف أحد عن الركب، ويسلط الضوء عدد من التحديات والممارسات الفضلى.

ثانياً - الحق في العمل بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان

٤ - يُكرّس الحق في العمل بقوة بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان، وهو حق معترف به في صكوك منها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (المادتان ٢٣ و ٢٤)، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (المواد ٦ و ٧ و ٨)، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (المادة ٨(٣)(أ))، والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري (المادة ٥(هـ) ١)، والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (المادة ١١(١)(أ))، واتفاقية حقوق الطفل (المادة ٣٢)، والاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم (المواد ١١ و ٢٥ و ٢٦ و ٤٠ و ٥٢ و ٥٤) واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة (المادة ٢٧).

٥- ووصفت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، في تعليقها العام رقم ١٨ (٢٠٠٥)، الحق في العمل بأنه حق فردي وجماعي على حد سواء. ويخص البعد الفردي، المشار إليه في المادة ٦ (١) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، "حق كل شخص في أن تتاح له إمكانية كسب رزقه بعمل يختاره أو يقبله بحرية". وتحمي المادة ٧ من العهد الحق في التمتع بشروط عمل عادلة ومرضية، وهو أيضاً عنصر من الجانب الفردي للحق في العمل. وتشمل شروط العمل العادلة والمرضية الأجر الكافي والمتساوي عن العمل المتساوي القيمة بلا تمييز، وظروف العمل الآمنة والصحية، والمساواة في فرص الترقية، والاستراحة وأوقات الفراغ والتحديد المعقول لساعات العمل. أما المكون الجماعي للحق في العمل فمبين بالتفصيل في المادة ٨ من العهد التي تنص على حق الفرد في تكوين النقابات والانضمام إلى نقابات من اختياره. وتبين المادة ٨ أيضاً حقوق النقابات نفسها في أن تنشئ اتحادات أو اتحادات كنفيدرالية وطنية، وأن تكون قادرة على العمل بحرية، "دونما قيود غير تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية في مجتمع ديمقراطي".

٦- وبالإضافة إلى الحرية في اختيار أو قبول العمل على النحو المكفول في المادة ٦ (١)، تعرض المادة ٦ (٢) من العهد عدة تدابير يمكن للدول أن تتخذها لضمان إعمال الحق في العمل، مثل الإرشاد التقني والمهني والبرامج التدريبية، وتطبيق سياسات وتقنيات من شأنها أن تفضي على نحو مطرد إلى تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعمالة الكاملة والمنتجة في ظل شروط تضمن الحريات السياسية والاقتصادية الأساسية للفرد. وعرض هذه التدابير، التي تشكل عناصر أساسية لبيئة ملائمة تتيح ممارسة الحق في العمل، ليس عرضاً مستوفى^(١).

٧- وكما يفهم من المادة ٦ من العهد، يجب أن يكون العمل عملاً لائقاً، يحترم حقوق الشخص الأساسية (مثل السلامة البدنية والعقلية للعامل) فضلاً عن حقوق العمال فيما يتعلق بالأجور والسلامة المهنية. ويوفر العمل اللائق دخلاً يسمح للعمال بإعالة أنفسهم وأسرهم وفقاً لأحكام المادة ٧^(٢) ويشمل المضمون المعايير للحق في العمل العناصر الإضافية التالية^(٣):

(أ) التوافر، الذي يقتضي من الدول أن تكرس خدمات متخصصة لمساعدة الأفراد ودعمهم في تحديد فرص العمل المتاحة وضمانها؛

(ب) إمكانية الوصول، لضمان انفتاح سوق العمل أمام الجميع دون تمييز؛

(ج) المقبولية والنوعية، اللتان تشملان حق العامل في أن توفر له شروط عمل عادلة ومرضية، ولا سيما حقه في ظروف عمل آمنة، والحق في تكوين النقابات، وفي اختيار عمل أو قبوله بحرية.

(١) انظر التعليق العام رقم ١٨ (٢٠٠٥) للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بشأن الحق في العمل، الفقرتين ٢ و ٦.

(٢) المرجع نفسه، الفقرة ٧. انظر أيضاً تعليق اللجنة العام رقم ٢٣ (٢٠١٦) بشأن الحق في التمتع بشروط عمل عادلة ومرضية، الفقرة ١٨.

(٣) التعليق العام رقم ١٨ (٢٠٠٥) للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بشأن الحق في العمل، الفقرة ١٢.

٨- وتشمل الالتزامات الأساسية فيما يتعلق بالحقوق في العمل ضمان حق الوصول إلى العمالة، ولا سيما للمحرومين والمهمشين من الأفراد والجماعات، وتجنب التدابير المفضية إلى التمييز ضدهم وعدم المساواة في معاملتهم أو في إضعاف آليات الحماية المتاحة لهم. وعلاوة على ذلك، يتعين على الدول اعتماد وتنفيذ استراتيجية وخطّة عمل وطنيتين للعمالة بغية التصدي لشواغل القوة العاملة برمتها استناداً إلى عملية شفافة تشارك فيها منظمات أصحاب العمل والعمال^(٤).

٩- وككل الحقوق المحمية بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ينبغي للدول أن تكفل إعمال الحق في العمل إعمالاً تدريجياً باتخاذ تدابير تهدف إلى تحقيق العمالة الكاملة^(٥). وبالمثل يجب على الدول احترام الحق في العمل وحمايته وإعماله. ويتطلب الاحترام الامتناع عن التدخل المباشر أو غير المباشر في التمتع بالحق، وتستدعي الحماية اتخاذ تدابير لمنع تدخل طرف ثالث، بينما يشمل الإعمال الوفاء بالالتزام بإتاحة الحق في العمل وتيسيره وتعزيزه. وتتضمن هذه الالتزامات ضمناً اتخاذ تدابير تشريعية وإدارية ومالية وقضائية وغيرها من التدابير الرامية إلى ضمان إعماله الكامل^(٦).

ثالثاً- خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ والحق في العمل

١٠- تسترشد خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، في اختلاف كبير مع الأهداف الإنمائية للألفية التي سبقتها، بمقاصد ومبادئ ميثاق الأمم المتحدة، بما في ذلك الاحترام الكامل للقانون الدولي، وتستند إلى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمعاهدات الدولية لحقوق الإنسان من بين صكوك أخرى^(٧). وتسعى أهداف التنمية المستدامة إلى إعمال حقوق الجميع؛ وقد التزمت الدول، في خطة عام ٢٠٣٠، بعدم ترك أحد خلف الركب والوصول أولاً إلى أشد الناس تخلفاً عنه^(٨). وكما سبق للمفوضية ذكره في ورقة موقفها المعنونة "تحويل عالمنا: حقوق الإنسان في خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠"، تتيح أهداف التنمية المستدامة نموذجاً جديداً أكثر توازناً لتنمية أكثر استدامة وإنصافاً. ففي حين لم تعالج الأهداف الإنمائية للألفية سوى مجموعة محدودة من المسائل الاقتصادية والاجتماعية، تشمل أهداف التنمية المستدامة ١٧ هدفاً و١٦٩ غاية تغطي طائفة واسعة من المسائل التي تعكس فعلياً إطار حقوق الإنسان. زد على ذلك أن غايات الأهداف الإنمائية تعكس مضمون ما يقابلها من معايير حقوق الإنسان، حتى وإن لم تكن مذكورة صراحة بلغة حقوق الإنسان. وهكذا تكمل خطة عام ٢٠٣٠ والالتزامات السياسية الواردة فيها إطار حقوق الإنسان بتأكيد الكثير من القواعد القائمة ووضع خريطة طريق لتنفيذها.

(٤) المرجع السابق، الفقرة ٣٢.

(٥) المرجع السابق، الفقرة ١٩.

(٦) المرجع السابق، الفقرة ٢٢.

(٧) قرار الجمعية العامة ١/٧٠، الفقرة ١٠.

(٨) المرجع السابق، الفقرة ٤.

١١- وفيما يتعلق بالعمل، تعهدت الدول في خطة عام ٢٠٣٠ بتهيئة الظروف المناسبة للنمو الاقتصادي المستدام والمطرّد الذي يشمل الجميع، وللإزدهار العميم، وتوافر فرص العمل اللائق، وبالعامل على بناء اقتصادات ديناميكية أساسها الاستدامة والابتكار ومحورها الناس، تعمل على النهوض بعمالة الشباب والتمكين الاقتصادي للمرأة، ولا سيما توفير العمل اللائق للجميع. وتستكمل هذه التعهدات بالتزام باعتماد سياسات لزيادة القدرات على الإنتاج والإنتاجية والعمالة المنتجة. وهدف التنمية المستدامة ٨ المتعلق بتشجيع النمو الاقتصادي المطرد والمستدام والشامل للجميع والعمالة الكاملة والمنتجة وتوفير العمل اللائق للجميع هو الهدف الأشمل المنطبق على الحق في العمل، ولا سيما غاياته ٣-٨ و ٥-٨ و ٦-٨ و ٨-٨ و ٩-٨ و ٨-ب.

١٢- وهناك عدد من الأهداف والغايات الأخرى للتنمية المستدامة له صلة أعمّ بالحق في العمل. وإعمال هذا الحق له أثر واضح ومباشر على بلوغ الهدف ١ (القضاء على الفقر بجميع أشكاله في كل مكان) والهدف ٢ (القضاء على الجوع وتوفير الأمن الغذائي والتغذية المحسنة وتعزيز الزراعة المستدامة). وفيما يتعلق بالصحة، تتوخى الغاية ٣-٤ الحد من الوفيات المبكرة الناجمة عن الأمراض غير المعدية من خلال الوقاية والعلاج وتعزيز الصحة العقلية والرفاه، بينما تتوخى الغاية ٣-٩ تخفيض عدد الوفيات والأمراض الناجمة عن التعرض للمواد الكيميائية الخطرة. وترتبط هذه المرامي ارتباطاً مباشراً بواجب أن تكفل الدول ظروف عمل آمنة وصحية. وفيما يتعلق بالتعليم ودوره في تعزيز إعمال الحق في العمل من خلال بناء قوة عاملة ماهرة، فإن مضمون الغايتين ٣-٤ و ٤-٤ ذو وجهة إذ تهدفان على التوالي إلى ضمان المساواة في حصول جميع النساء والرجال على التعليم التقني والمهني والجامعي الجيد والمتيسر التكلفة، وزيادة عدد الشباب والكبار الذين يتحلون بالمهارات المناسبة للعمل وفرص العمل اللائق وإنشاء المشاريع. وفي ضوء الفوارق الجنسانية المستمرة من حيث المشاركة في القوة العاملة والعمالة (انظر الوثيقة A/HRC/34/29، الفقرة ١٥)، فإن بلوغ الهدف ٥ (بشأن تحقيق المساواة بين الجنسين وتمكين كل النساء والفتيات)، ولا سيما الغايات ٤-٥ و ٥-٥ و ٥-أ، سيسهم كثيراً في تعزيز إعمال الحق في العمل، شأنه في ذلك شأن الهدف ١٠ (بشأن الحد من انعدام المساواة داخل البلدان وفيما بينها) بغاياته التي تتناول القوانين والسياسات والممارسات والإدماج الاجتماعي والاقتصادي والسياسي، وتكافؤ الفرص، والحد من أوجه عدم المساواة في النتائج، على نحو ما جاء في الغايات ٢-١٠ و ٣-١٠ و ٤-١٠.

١٣- وعند النظر في العلاقة بين إعمال الحق في العمل وتنفيذ الغايات ذات الصلة من أهداف التنمية المستدامة، من المهم الاعتراف بأن الأهداف والغايات، متى نفذت على نحو متسق مع القانون الدولي، بما في ذلك قواعد ومعايير حقوق الإنسان^(٩)، توفر إطار مفيداً لدعم الدول في احترام الحق في العمل وحمايته وإعماله. وتنص غايات معينة على عناصر كثيرة من البيئة الملائمة لإعمال الحق في العمل: إذ تذكر المادة ٦(٢) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، إضافة إلى برامج التوجيه والتدريب التقنيين والمهنيين، السياسات والتقنيات الرامية إلى تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المطردة والعمالة الكاملة والمنتجة في ظل شروط تضمن للفرد الحريات السياسية والاقتصادية الأساسية. ويشمل أحد جوانب تهيئة البيئة الملائمة اتخاذ تدابير تشريعية وسياساتية وتدابير أخرى لتفعيل واجب

(٩) انظر قرار الجمعية العامة ١/٧٠، الفقرة ١٨.

احترام الحق في العمل وحمايته وإعماله^(١٠). وفي هذا الخصوص، تكتسي الغايات ٨-٣ (بشأن السياسات الموجهة نحو التنمية) و٨-٨ (حماية حقوق العمل وإيجاد بيئة عمل توفر السلامة والأمن لجميع العمال) و٨-٩ (وضع وتنفيذ السياسات الرامية إلى تعزيز السياحة المستدامة التي توفر فرص العمل وتعزز الثقافة والمنتجات المحلية) و٨-ب (وضع وتفعيل استراتيجية عمالية لتشغيل الشباب وتنفيذ الميثاق العالمي لتوفير فرص العمل اللائق الصادر عن منظمة العمل الدولية) أهمية خاصة.

١٤- وتنعكس بعض عناصر المحتوى المعياري للحق في العمل في الغايات، وكذلك في عدد من التزامات الدول. وينص العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على أن واجب الدول الرئيسي يكمن في التوصل تدريجياً إلى إعمال الحق في العمل^(١١). ويكرر ذلك في الغاية ٨-٥، في حين تتماشى الغايات المتعلقة بحماية حقوق العمل وتعزيز الصحة والسلامة المهنيين أيضاً مع المضمون المعياري للحق في العمل.

١٥- ويشكل عدم التمييز والمساواة والإدماج جزءاً لا يتجزأ من عدة أهداف وغايات: فمسألتنا تحقيق المساواة عموماً والمساواة بين الجنسين خصوصاً هما قوام الهدفين ٥ و ١٠ على التوالي. ويتطلب بلوغ الغاية ٨-٥ (بشأن العمالة الكاملة والمنتجة وتوفير العمل اللائق لجميع النساء والرجال، بمن فيهم الشباب والأشخاص ذوو الإعاقة، وتكافؤ الأجر لقاء العمل المتساوي القيمة) القضاء على التمييز في الأجر والوصول إلى العمالة. ويرد عدد من أبعاد الإدماج، لا سيما الإدماج الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، والمساواة وعدم التمييز في عدد من الغايات، بما فيها الغايات ١٠-٢ و ١٠-٣ و ١٠-٤.

١٦- وتكتسي أهداف التنمية المستدامة، وبالضرورة غاياتها، طابعاً عالمياً وتتسم بالترابط سعيًا إلى دعم اتباع نهج منسق وشامل. وقد أوضحت الجمعية العامة في خطة عام ٢٠٣٠ أن أوجه الترابط والتكامل بين الأهداف ذات أهمية حاسمة في ضمان تحقيق الغرض من هذه الخطة الجديدة. ويجسد هذا الأمر مبدأ ترابط حقوق الإنسان وعدم قابليتها للتجزئة الذي تقوم عليه خطة عام ٢٠٣٠.

١٧- ويمكن في هذا السياق النظر في أمثلة هامة. فمنذ عام ٢٠٠٥، اعتمدت الهند قانون المهاتما غاندي الوطني لضمان فرص العمل في الريف الذي يوفر ما لا يقل عن ١٠٠ يوم عمل سنوياً بأجر مضمون لكل أسرة معيشية في المناطق الريفية يتطوع أفرادها البالغون بإنجاز أعمال يدوية لا تحتاج إلى مهارة. ومن خلال هذه العملية، يتصدى القانون للعلاقة بين الحق في العمل والحق في الغذاء والحق في الحياة وهي حقوق منصوص عليها في دستور الهند.

(١٠) انظر التعليق العام للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية رقم ١٨ (٢٠٠٥) بشأن الحق في العمل، الفقرات من ٢٤ إلى ٢٨.

(١١) المرجع السابق، الفقرة ١٩.

رابعاً - عدم ترك أحد خلف الركب

١٨ - يشكل اتباع نهج قائم على حقوق الإنسان في تنفيذ غايات التنمية المستدامة، في حالة الضعفاء والمهمشين من الأفراد والجماعات والسكان، عنصراً أساسياً في الإسهام في إعمال الحق في العمل.

ألف - المرأة

١٩ - تفيد منظمة العمل الدولية بأن التقدم الكبير في الإنجازات التعليمية للمرأة لم يسفر عن تحسن جوهري لمكانتها في العمل، إذ لا تزال المرأة تواجه تحديات أكبر في الحصول على عمل مقارنة بالرجل؛ وعلى وجه التحديد، "تحول الحواجز التي تعوق المشاركة واستمرار الفصل المهني والقطاعي والاضطلاح بحصة مفرطة من الأعمال المنزلية وأعمال الرعاية غير مدفوعة الأجر دون تمتع النساء بتكافؤ الفرص"^(١٢). زد على ذلك أن الحصول على العمل لم يعن بالضرورة الحصول على عمل لائق. وتظل النساء أكثر عرضة للبطالة^(١٣). والطبيعة المجنسنة للقوى العاملة العالمية جعلت النساء يتركزن ويمثلن تمثيلاً مفرطاً في المهن والوظائف ذات الأجور المنخفضة (مثل العمل المنزلي) وفي العمالة غير القياسية في القطاع غير المنظم، حيث غالباً ما تكون الحماية الاجتماعية محدود أو منعدمة (انظر الوثيقة A/HRC/34/29).

٢٠ - وفيما يتعلق بشروط العمل، تفيد التقديرات بأن فارق الأجور العالمي بين الجنسين يناهز ٢٣ في المائة، إذ تتقاضى المرأة ما يعادل متوسطه ٧٧ في المائة من أجور الرجال^(١٤). وتلاحظ منظمة العمل الدولية في هذا الخصوص أن الافتقار إلى بيانات مصنفة بحسب نوع الجنس يحول دون تقييم هذا التفاوت تقييماً دقيقاً^(١٥). وتدفع الأمهات العاملات أيضاً "غرامة الأمومة"، إذ يتقاضين أجوراً أدنى من أجور النساء اللاتي ليس لهن أطفال معالون، بينما يكسب الآباء العاملون في أحيان كثيرة "علاوة الأبوة"، فتزداد أجورهم عندما ينجبون أطفالاً. حتى أن علاوة الأبوة هذه قد تكون مرتفعة بصورة استثنائية في حالة الرجال بحسب مستوى تعليمهم أو أصلهم الإثني أو حالتهم الزوجية الغيرية أو مركزهم المهني أو التسييري^(١٦). وفي تقرير حديث الصادر، أشار مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان إلى تعرض المرأة العاملة في الصناعة التحويلية وقطاعات أخرى في مناطق تجهيز الصادرات لانتهاك حقوقها العمالية، ملاحظاً أن الدول، إذ تسعى إلى اجتذاب المستثمرين، تعتمد في أحيان كثيرة أنظمة محددة لمناطق تجهيز الصادرات لا ينطبق فيها قانون العمل، إما جزئياً أو كلياً، وأن التقارير تزخر بحالات الأجور المنخفضة وساعات العمل الطويلة والعمل الإضافي غير المدفوع الأجر والتحرش الجنسي وغيره من أشكال العنف في مناطق تجهيز الصادرات (A/HRC/34/29، الفقرة ٤٩).

(١٢) ILO, *Women at Work: Trends 2016*, Geneva, 2016, p. 5.

(١٣) المرجع نفسه، الصفحة ١٢.

(١٤) المرجع نفسه، الصفحة ١٦.

(١٥) منظمة العمل الدولية، *المبادئ والحقوق الأساسية في العمل: من التحديات إلى الفرص*، جنيف، ٢٠١٧، الفقرة ٦٥.

(١٦) ILO, *Women at Work* (see footnote 12)، الفقرة ٥٨.

٢١- ويستدعي النهج القائم على حقوق الإنسان لمعالجة الثغرات في أعمال حق المرأة في العمل اتخاذ خطوات منها إنشاء نظام حماية شامل لمكافحة التمييز الجنساني وضمان تكافؤ الفرص والمعاملة لفائدة المرأة بضمن المساواة في الأجر عن العمل المتساوي القيمة^(١٧). ويشمل كذلك استعراض القانون والأطر السياساتية والممارسات العمالية لضمان اعتماد التدابير اللازمة لمواءمتها مع قواعد ومعايير حقوق الإنسان المتعلقة بالحق في العمل في هذا المجال. وعلاوة على ذلك، ينبغي للدول الأطراف، كما أشارت إليه اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في تعليقها العام رقم ١٨ (٢٠٠٥)، أن تتخذ التدابير اللازمة، من تدابير تشريعية أو تدابير أخرى، للحد قدر المستطاع من عدد العاملين خارج الاقتصاد المنظم الذين يفتقرون إلى الحماية نتيجة لذلك الوضع. وينبغي أن تكون الأهداف الرئيسية من هذه التدابير القضاء على الحواجز الهيكلية والاجتماعية وغيرها من الحواجز التي تعوق فرص حصول المرأة على عمل لائق والاحتفاظ بعملها، والتمتع بشروط عمل عادلة ومرضية.

باء- الأشخاص ذوو الإعاقة

٢٢- يوجد في شتى أنحاء العالم نحو ٤٧٠ مليون شخص من ذوي الإعاقة في سن العمل. ويصعب على الكثيرين منهم الحصول على عمل لائق، وكثيراً ما يجبرون على البحث عن عمل في القطاع غير المنظم. وعلاوة على التمييز والتهميش في العمالة، يتمتع هؤلاء الأشخاص أيضاً تمتعاً محدوداً بحقوق أخرى ضرورية لإعمال الحق في العمل، مثل الحق في التعليم والأهلية القانونية والوصول إلى المعلومات. وتفيد التقديرات بأن ٨٢ في المائة من الأشخاص ذوي الإعاقة في البلدان النامية يعيشون تحت خط الفقر، وهم من أشد الفئات ضعفاً وتهميشاً^(١٨). لذا فإن هناك صلة قوية بين الإعاقة والفقر.

٢٣- ويواجه الأشخاص ذوو الإعاقة حواجز في الوصول تشمل الحرمان من الترتيبات التيسيرية المعقولة، ويقصد بذلك التكيف أو التعديل المطلوب في بيئة العمل أو في عملية الترشح لتمكين الأشخاص ذوي الإعاقة من التمتع بتكافؤ فرص العمل. وهذا جزء رئيسي من التزامات الدول بضمن المساواة وعدم التمييز، وعدم ترك أحد خلف الركب. ويعرقل الحصول على العمل اللائق أيضاً تفشي تصور أن الأشخاص ذوي الإعاقة عاجزون عن العمل أو مؤهلين فقط لممارسة وظائف محددة أو للعمل في بيئات منفصلة^(١٩).

٢٤- ويعتمد الكثيرون من الأشخاص ذوي الإعاقة من ثم على إعانات العجز (حيثما توفرت). بيد أن العديد من الدول قلصت تدريجياً برامج الحماية الاجتماعية، بما فيها تلك التي تستهدف الأشخاص ذوي الإعاقة، في إطار تدابير التقشف، وهي ماضية في ذلك. وحُقِّص الدعم والمساعدة الاجتماعيان، وشُددت شروط الأهلية بالمساعدة الاجتماعية، في حين زادت المشروطة واعتمدت عقوبات أشد في حالات عدم الامتثال (CRPD/C/GBR/CO/1، الفقرة ٥٨).

(١٧) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ١٨ (٢٠٠٥) بشأن الحق في العمل، الفقرة ١٣. وانظر أيضاً الوثيقة CEDAW/C/THA/CO/6-7، الفقرة ٣٧ (ج).

(١٨) منظمة العمل الدولية، حق الأشخاص المعوقين في العمل اللائق، جنيف، ٢٠٠٧.

(١٩) Netherlands Human Rights Institute, Annual status report 2016, "Poverty, social exclusion and human rights".

وقد فاقم هذا النوع من التدابير إلى حد كبير خطر تعرض الأشخاص ذوي الإعاقة للمزيد من التهميش والفقر، ويمكن أن يجزّ البعض إلى مزاوله أعمال خطرة واستغلالية.

٢٥- وينبغي أن يسترشد تنفيذ هدف التنمية المستدامة ٨ وغيره من الأهداف والغايات ذات الصلة بإطار حقوق الإنسان، بما في ذلك اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وتقدم كل من هيئات المعاهدات إرشادات بشأن ما يستتبع الحق في العمل وفي شروط عمل عادلة ومرضية في حالة الأشخاص ذوي الإعاقة. واستناداً إلى الإرشادات الرئيسية في هذا المجال، ينبغي ألا يوضع العمال ذوو الإعاقة في ورش عمل محمية منفصلة، وينبغي أن يستفيدوا من بيئة عمل يسهل الوصول إليها، وألا يجرموا من الترتيبات التيسيرية المعقولة من قبيل تكييفات مكان العمل أو ترتيبات الدوام المرنة. وينبغي للدول أيضاً أن تتخذ خطوات لضمان تمتع العمال ذوي الإعاقة بالمساواة في الأجر عن العمل المتساوي القيمة، والقضاء على التمييز في الأجور بسبب تصور قدرتهم المحدودة على العمل^(٢٠).

جيم- المهاجرون غير النظاميين

٢٦- رغم أن البيانات الموثوقة ليست متاحة بسهولة، تفيد التقديرات بأن حوالي ١٠ إلى ١٥ في المائة من جميع المهاجرين الدوليين، أو ٣٠ مليون شخص، يوجدون في وضع غير نظامي. والمهاجرون غير النظاميين فئة ضعيفة في الغالب، لعدد من الأسباب التي يرتبط الكثير منها بوضعهم غير النظامي. وكثيراً ما لا يسمح لهم بالعمل، رغم أن الكثيرين منهم، في الواقع، يعملون بصفة غير نظامية ومعظمهم في القطاع غير المنظم. ويتعرض المهاجرون غير النظاميين أيضاً لخطر الاستغلال، خاصة وأن القطاعات التي يعمل فيها العديد منهم كثيراً ما تفتقر إلى الحماية والتنظيم، مثل البناء والزراعة وتجهيز الأغذية ومصائد الأسماك. وكثيراً ما تكون ظروف عملهم قاسية ولاإنسانية، إذ قلما تحترم فيها معايير الصحة والسلامة المهنية، بينما يتعرض العديد منهم للإيذاء، بما في ذلك الإيذاء البدني والعنف الجنسي والجنساني^(٢١).

٢٧- وعلاوة على كسب أجور عادة ما تكون أدنى بالمقارنة مع المواطنين وغيرهم من المهاجرين في المهن المماثلة، فإن المتطلبات القانونية قد تحد من قدرة المهاجرين غير النظاميين على البحث عن عمل بديل، وقد تربطهم فعلياً بصاحب عمل معين، ما ينتهك الحق في حرية اختيار العمل أو قبوله. وقد تتفاقم هذه التحديات عندما يشعر هؤلاء العمال المهاجرون بعجزهم عن المطالبة بحقوقهم والتماس الحماية المتاحة للعمال الآخرين خوفاً من أن يكشف أمرهم ومما قد ينجم عن ذلك من عواقب^(٢٢).

٢٨- وينبغي أن يشمل تنفيذ الأهداف والغايات الواردة في خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ بشأن حماية حقوق العمل، وفقاً لقواعد ومعايير حقوق الإنسان، اعتماد تدابير

(٢٠) انظر اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٢٣ (٢٠١٦) بشأن الحق في التمتع بشروط عمل عادلة ومرضية (E/C.12/GC/23)، الفقرة ٤٧(ج).

(٢١) OHCHR, *Behind closed doors: Protecting and promoting the human rights of migrant domestic workers in an irregular situation* (New York and Geneva, 2015), p. 3.

(٢٢) المرجع السابق.

قانونية وعملية لمنع التمييز ضد المهاجرين غير النظاميين، وإلغاء القوانين والقواعد التي تجعل الحصول على الخدمات الأساسية مشروطاً بتقديم وثائق يتعذر على المهاجرين غير النظاميين استصدارها، وضمان إمكانية وصول المهاجرين غير النظاميين وصولاً كاملاً وبلا تمييز في إلى سبل الانتصاف الإدارية والقضائية المناسبة. وينبغي أن يستتبع ذلك وضع استراتيجيات أو خطط عمل وطنية محددة لإعمال الحقوق في الصحة والسكن والتعليم والضمان الاجتماعي والعمل اللائق لجميع المهاجرين، والحرص على إيلاء الاهتمام الواجب لحالة المهاجرين غير النظاميين^(٢٣).

٢٩- ومن الأمثلة الإيجابية للتوعية التي قدمتها وكالة الاتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية فرقة العمل المعنية بمكافحة الاتجار بالبشر، التي أنشأتها الحكومة النمساوية، والتي تزود العمال المنزليين المهاجرين بمعلومات عن حقوقهم بلغتهم الأولى عند تقديم طلب للحصول على تأشيرة.

دال- الشباب

٣٠- يثير حصول الشباب على العمل اللائق مشكلة عالمية. فثلاثة وسبعون مليون شاب في جميع أنحاء العالم يبحثون عن عمل؛ وفي أوروبا، يساوي معدل بطالة من تقل أعمارهم عن ٢٥ سنة ٢,٦ أضعاف معدل بطالة باقي السكان^(٢٤). وتفيد بحوث المنتدى الأوروبي للشباب بأن الشباب غالباً ما يفتقرون إلى الخبرة اللازمة للمنافسة في سوق العمل العالمية وفي أوروبا، وقلة هم أصحاب العمل المستعدون للمشاركة والاستثمار في الشباب والعمال عديمي الخبرة. وسعيًا إلى اكتساب الخبرة اللازمة، يقبل الكثيرون تدريباً داخلياً بلا أجر، ما يستبعد الفئات الأكثر تهميشاً التي لا يسعها العمل بلا مقابل. وفي هذا الصدد، دعا المنتدى الأوروبي للشباب الدول إلى تنظيم التدريب الداخلي لحظر التدريب الداخلي غير المدفوع الأجر وضمان إمكانية حصول جميع الشباب عليه حصولاً عادلاً، بصرف النظر عن خلفيتهم الاجتماعية الاقتصادية. وعلاوة على ذلك، يعتقد أن التخفيضات في تمويل التعليم، ولا سيما في خدمات الدعم المقدمة، في العديد من الدول التي سعت إلى مواجهة الأزمة المالية التي اندلعت في عام ٢٠٠٨، قلصت بقدر أكبر إمكانية حصول الكثيرين من الأطفال المحرومين على التعليم الجيد، وقيدت بشدة فرص حصولهم على عمل لائق^(٢٥).

٣١- وخفضت بعض الدول معايير العمل والحماية الاجتماعية لفائدة الجهات الفاعلة الخاصة التي توظف الشباب. وقد انتقدت اللجنة الأوروبية للحقوق الاجتماعية دولاً لاقتراحها عقود تلمذة صناعية خاصة أفرزت في الواقع فئة مميزة من العمال المستبعدين من نطاق الحماية العامة التي يوفرها نظام الضمان الاجتماعي^(٢٦). وأقرت بعض الدول حداً أدنى لأجور الشباب أقل بكثير منه لدى عموم السكان^(٢٧)، رغم أن القرائن تشير إلى أن الحد الأدنى القانوني

(٢٣) المرجع السابق، الصفحة ١٣٥.

(٢٤) Council of Europe, "Youth human rights at risk during the crisis", 3 June 2014.

(٢٥) European Youth Forum, *Excluding Youth: A Threat to Our Future*, 2016.

(٢٦) Council of Europe, "Youth human rights at risk" (انظر الحاشية ٢٤).

(٢٧) المرجع السابق.

للأجور، في دول كثيرة، لا يكفي لتأمين مستوى معيشي لائق^(٢٨). وفرضت بعض الدول أيضاً قيوداً على إعانات الضمان الاجتماعي التي قد يحصل عليها الشباب^(٢٩).

٣٢- وتشمل التدابير الرئيسية التي ينبغي اتخاذها في هذا السياق السياسات الوطنية المتعلقة بالتعليم والتدريب المهني المناسبين بهدف تعزيز الحصول على فرص العمل، لا سيما للشابات^(٣٠). وكما أشارت إليه اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ينبغي حماية جميع العمال من التمييز على أساس السن، وينبغي ألا يتعرض العمال الشباب للتمييز في الأجور، بأن يجبروا، مثلاً، على قبول أجور منخفضة لا تناسب مهاراتهم. وشددت اللجنة أيضاً على أن الإفراط في استخدام برامج التدريب الداخلي والتدريب غير مدفوع الأجر، فضلاً عن العقود قصيرة الأجل وذات المدة المحددة، التي تؤثر سلباً في الأمن الوظيفي وآفاق المستقبل المهني واستحقاقات الضمان الاجتماعي، يتعارض مع الحق في التمتع بشروط عمل عادلة ومرضية^(٣١).

٣٣- وبالنظر إلى الجوانب المتعددة للعمالة، تعكف وزارة الشؤون الاقتصادية والعمالة ووزارات أخرى في فنلندا على إنشاء مراكز الخدمة الشاملة، في إطار خطة ضمانات الشباب، وذلك بهدف الجمع بين مقدمي الخدمات وزيادة التعاون بين الهيئات الإدارية.

هاء- كبار السن

٣٤- يتزايد عدد الأشخاص البالغة أعمارهم ٦٠ سنة فما فوق بوتيرة غير مسبقة، ويتوقع أن يرتفع العدد المقدر من ٩٦٢ مليون شخص في عام ٢٠١٧ إلى ١,٤ مليار شخص بحلول عام ٢٠٣٠^(٣٢). وفي عام ٢٠٥٠، سيكون قرابة ربع السكان أو أكثر في جميع مناطق العالم (باستثناء أفريقيا) قد بلغوا الستين من العمر فما فوق^(٣٣).

٣٥- ويواجه المسنون تحديات عديدة في الحصول على الحق في العمل اللائق، مثل التمييز على أساس السن في سوق العمل وفي مكان العمل على السواء. وقد يواجه المسنون التحيز عند طلب الوظائف أو التماس الترقيات أو تدريب، أو قد يتعرضون للمضايقة في مكان العمل. ومن الشكاوى الشائعة التي يقدمها كبار السن والمسنون إلى المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان رفض توظيفهم أو تمكينهم من إجراء المقابلات أو من فرص أخرى لإيجاد عمل بسبب سنهم^(٣٤).

(٢٨) Youth Employment UK, "Living, a wage, and young people", 2016

(٢٩) Joseph Rowntree Foundation 'Young People and Social Security: An International Review (York, October 2015)

(٣٠) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ١٨ (٢٠٠٥) بشأن الحق في العمل، الفقرة ١٤.

(٣١) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٢٣ (٢٠١٦) بشأن الحق في التمتع بشروط عمل عادلة ومرضية، الفقرة ٤٧(ب).

(٣٢) إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، التوقعات السكانية في العالم: تنقيح عام ٢٠١٧.

(٣٣) المرجع السابق.

(٣٤) المرجع السابق.

٣٦- ومعظم النساء المسنات يستبعدن من النظم الرسمية للضمان الاجتماعي والتأمين الصحي، إذ ترتبط هذه المنافع بالعمل المدفوع الأجر في القطاع المنظم. وفي البلدان النامية، تعمل الغالبية العظمى من النساء طوال حياتهن في القطاع غير المنظم أو يزاوئن أنشطة غير مدفوعة الأجر. وفي البلدان المتقدمة، تفوق احتمالات الفقر لدى النساء المسنات احتمالات فقر الرجال المسنين. ويبلغ متوسط معدل احتمال التعرض للفقر نحو ٢٢ في المائة لدى النساء المسنات مقارنة بنسبة ١٦ في المائة لدى الرجال المسنين في بلدان الاتحاد الأوروبي. ومن المستبعد أن تتلقى النساء المسنات مبلغاً كبيراً من المعاشات التقاعدية القائمة على الاشتراكات إذ يكرّ على الأرجح قد توقفن عن العمل في وقت معين من حياتهن ليأخذن على عاتقهن عبء تربية الأطفال، وكن على الأرجح يتقاضين عن عملهن أجوراً أقل من أجور الرجال.

٣٧- وتتوقف حماية حق كبار السن في العمل إلى حد كبير على التدابير المتخذة لمعالجة التمييز في الحصول على عمل وفي مكان العمل. وينبغي أن تقترن التدابير المتخذة بتدخلات تهدف إلى معالجة التمييز بين الجنسين، وأشكال التمييز الأخرى التي تؤثر على الوصول إلى العمالة والتمتع بالحقوق في شروط عمل عادلة ومرضية. وينبغي للدول أن تولي الاهتمام الواجب لتوفير المعاشات التقاعدية غير القائمة على الاشتراكات باعتبارها وسيلة لضمان حق المرأة المسنة في الضمان الاجتماعي وتعويضها عن سنوات عملها بلا أجر أو بأجر غير كاف. بيد أنه ينبغي اتخاذ تدابير خاصة للتغلب على العوائق التي يحتمل أن تواجهها المرأة المسنة بسبب التمييز الهيكلي، مثل عدم الحصول على المعلومات ووثائق الهوية الملائمة أو مصادفة صعوبات في التعامل مع الإدارات أو عدم وجود خدمات اجتماعية تراعي الاعتبارات الجنسية، بهدف ضمان تكافؤ فرص حصول المرأة المسنة على المعاشات الاجتماعية (A/HRC/33/44)، الفقرات من ٥١ إلى ٥٧^(٣٥).

٣٨- ووفقاً للمعلومات الواردة من وكالة الاتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية، فإن بعض الدول (مثل الدانمرك) ألغت الحد الأقصى لسن الاستخدام، ما يتيح لمن كانوا قد تجاوزوا الحد في السابق أن يواصلوا العمل أو يبحثوا عن وظيفة. وعلاوة على ذلك، سيشكل الفصل من العمل أو حجب عروض العمل على أساس عمر الشخص تمييزاً على أساس السن. وقد أتاحت عدة دول أوروبية أيضاً حوافز مالية لأرباب العمل لتشجيعهم على توظيف العمال المسنين.

خامساً- المسائل المتصلة بإعمال الحق في العمل وأهداف التنمية المستدامة

ألف- الضمان الاجتماعي المناسب والمتيسر

٣٩- يشمل الحق في العمل اللائق الحماية الاجتماعية الكافية والمتيسرة. ويرد ذلك أيضاً في هدف التنمية المستدامة ١ (بشأن القضاء على الفقر بجميع أشكاله في كل مكان)، الذي يشمل الغاية ١-٣ التي تقتضي من الدول تنفيذ نظم وتدابير مناسبة للحماية الاجتماعية على الصعيد الوطني للجميع، بما في ذلك الحدود الدنيا. وتنص المادة ٩ من العهد الدولي الخاص

(٣٥) انظر أيضاً اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ١٩ (٢٠٠٧) بشأن الحق في الضمان الاجتماعي (المادة ٩)، الفقرة ٣٢.

بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على أن الدول ملزمة بكفالة الحق في الضمان الاجتماعي، الذي يشمل التأمين الاجتماعي والمساعدة الاجتماعية^(٣٦).

٤٠ - غير أن الاتجاه الحالي المحدد سياسياً في العديد من الدول بمهدف تقليص دور الدولة، بما في ذلك بغرض الاستجابة إلى أزمة الديون، قد أدى إلى تخفيض في الضمان الاجتماعي، ولا سيما المساعدة. وقد خفضت الدول المبلغ الذي يتلقاه المستفيدون و/أو قلصت التغطية بتشديد قواعد الأهلية (انظر الوثيقتين A/HRC/17/34 و E/2013/82). كما زادت التدابير المتخذة الجزاءات المفروضة في حالات عدم امتثال الشروط المحددة. وبالإضافة إلى ذلك، يزداد وصم السياسيين ووسائل الإعلام لتلك الإعانات، ما يثني الكثيرين عن المطالبة باستحقاقاتهم^(٣٧).

٤١ - وأشارت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، في تعليقها العام رقم ١٩ (٢٠٠٧)، إلى أن الحكومات ينبغي أن تكفل إتاحة الضمان الاجتماعي بتكلفة مالية معقولة. ويشمل ذلك التأمين الاجتماعي. بيد أن الأجور المنخفضة وغير المنتظمة، التي تفاقم بسبب زيادة مرونة أسواق العمل في جميع أنحاء العالم، تجعل من الصعب على الكثيرين الاشتراك في نظم التأمين الاجتماعي^(٣٨). وتعرض النساء لحرمان خاص بسبب تعطيل مسيرتهن المهنية للاضطلاع بدور الرعاية المسند إليهن تقليدياً^(٣٩).

٤٢ - وينبغي أن تكفل الدول أيضاً الحماية الاجتماعية الكافية والمتيسرة وفقاً لقانون حقوق الإنسان ولتوصية منظمة العمل الدولية رقم ٢٠٢ بشأن الأراضيات الوطنية للحماية الاجتماعية. وقد تساهم نظم الحماية الاجتماعية غير الكافية و/أو غير المتيسرة، بما فيها تلك التي يمكن أن تصم المنتفعين، في "ترسيخ انعدام المساواة الاجتماعية والاقتصادية"^(٤٠). لذا ينبغي للدول أن تقيم باستمرار وترصد وفقاً لذلك السلع والخدمات التي يحتاجها الناس ليتسنى لهم الخلاص من الفقر.

باء - الاقتصاد غير المنظم

٤٣ - تدعو الغاية ٨-٣ من أهداف التنمية المستدامة الدول إلى دعم إيجاد فرص العمل اللائق. بيد أن الاقتصاد غير المنظم، الذي عادة ما يكون غير خاضع للضريبة أو لرصد أي شكل من أشكال الحكم، آخذ في النمو. وعادة ما يستبعد العاملون في الاقتصاد غير المنظم من أشكال الحماية القانونية المتنوعة. وكثيراً ما يكسبون متوسط أجور أدنى من غيرهم، وقلماً يوفر لهم أصحاب العمل أو الحكومة تغطية الضمان الاجتماعي أو أي شكل آخر من أشكال

(٣٦) المرجع السابق.

(٣٧) Frances Ryan, "On Benefits and Proud: The show where 'deserving taxpayers' stalk 'proud benefit claimants'", *NewStatesman*, 15 October 2013.

(٣٨) Sandra Fredman, "Engendering socio-economic rights", *South African Journal of Human Rights*, vol. 25, part 3 (2009), p. 412.

(٣٩) انظر منظمة العمل الدولية، "المساواة بين الجنسين في صميم العمل اللائق"، مؤتمر العمل الدولي، الدورة الثامنة والتسعون، ٢٠٠٩.

(٤٠) Sandra Fredman, *Human Rights Transformed: Positive Rights and Positive Duties* (Oxford University Press, 2008), pp. 226 and 232.

الحماية الاجتماعية، مثل الرعاية الصحية أو المعاشات التقاعدية أو التعليم أو تنمية المهارات أو التدريب أو خدمات رعاية الأطفال. ويمكن أيضاً أن يظلوا خارج نطاق معايير الصحة والسلامة ويمكن أن يكون مكان عملهم غير مأمون أو خطراً أو غير صحي.

٤٤ - وكثيراً ما يدفع التمييز في سوق العمل المنظمة فئات معينة، مثل الشعوب الأصلية والأشخاص ذوي الإعاقة والنساء وجماعات إثنية محددة، إلى العمل في الاقتصاد غير المنظم. وبالنظر إلى عدم توافر الحماية في الاقتصاد غير المنظم وانخفاض الأجور، يعمق ذلك في الكثير من الأحيان فقرهم وتهميشهم، ويجعلهم أكثر عرضة للتخلف عن الركب.

٤٥ - ويمكن للقطاع غير المنظم أن يتوسع بقدر أكبر نتيجة لتطورات العمالة في المستقبل، مثل أشكال العمالة غير القياسية التي ييسرها تقدم التكنولوجيا الرقمية، أو تراجع توافر الوظائف التقليدية، لا سيما الوظائف المعتمدة على مهارات متدنية. وفي حين يمكن اعتبار زيادة أشكال العمالة غير القياسية فرصة، ما لم تنظم على النحو السليم، فإن هذه الزيادة قد تهدد تنفيذ خطة عام ٢٠٣٠ فيما يتصل بالعمل اللائق^(٤١).

جيم - العقود غير المستقرة

٤٦ - تحت الغاية ٨-٨ من أهداف التنمية المستدامة الدول على حماية حقوق العمل. إلا أن الجهود المبذولة في كثير من البلدان في سبيل تفكيك أو تقييد الضوابط التنظيمية الرامية إلى حماية حقوق العمال أدت إلى تقليص هذه الحماية وزيادة عدد العقود غير المستقرة أو غير المأمونة. ويجري إلغاء الضوابط التنظيمية أيضاً بإيعاز من المؤسسات المالية الدولية، التي شجعت كذلك العقود غير المستقرة، ويسرت الفصل من العمل في إطار الإصلاحات القانونية المتصلة بإجراءات التقشف^(٤٢).

٤٧ - وترى النقابات أن إلغاء الضوابط التنظيمية أسفر عن إبرام عقود لا يطالب فيها أصحاب العمل بتوفير أي حد أدنى من ساعات العمل، في حين يجب على العمال أن يكونوا متفرغين للعمل كلما اقتضى الأمر. ويستخدم أصحاب العمل هذه العقود لتجنب تكاليف التوظيف والوكالات، وهي ترتبط بانخفاض الأجور وانعدام أمن الدخل وساعات العمل غير الكافية، على الرغم من التزام الموظفين بأن يكونوا على استعداد مستمر للعمل. ويمكن أن يحد إلغاء الضوابط التنظيمية من إمكانيات العمل الأخرى ومن القدرة على كسب ما يكفي لتغطية تكاليف المعيشة^(٤٣). وقد تنص عقود مؤقتة أخرى على توفير حد أدنى من ساعات العمل

(٤١) ILO, *Non-standard employment around the world: understanding challenges, shaping prospects*, Geneva, 2016.

(٤٢) Stefano Sacchi, "Conditionality by other means: EU involvement in Italy's structural reforms in the sovereign debt crisis", *Comparative European Politics*, vol. 13, No. 1 (2015), pp. 82-83 and 89, انظر الوثيقة أيضاً A/HRC/34/57.

(٤٣) Trades Union Congress, *Ending the abuse of zero-hours contracts – TUC response to BIS consultation*, Equality and Employment Rights Department, London, March 2014.

لكنها يمكن أن تخضع لتغييرات وتخفيضات في اللحظة الأخيرة. ومن المرجح أن تزداد هذه العقود غير المأمونة في المستقبل بتنامي "اقتصاد الوظائف المؤقتة"^(٤٤).

٤٨ - ويعتقد أن أنواع العقود المذكورة أعلاه تجعل العمال أكثر عرضة للفقر^(٤٥). فنظراً إلى "ما يتمتع به أصحاب العمل من قوة سوقية مقارنة بالعمال [،] فإن باستطاعتهم جني جميع الفوائد المرتبطة بالعقود المغفلة الساعات؛ في حين تُنقل كل المخاطر المالية والأمنية إلى العمال"^(٤٦). لذا فهي تقوض بلوغ أهداف التنمية المستدامة وتنتهك الحق في العمل اللائق، على النحو الوارد في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية^(٤٧). وأدى ذلك أيضاً إلى ارتفاع أصوات مطالبة بتقييم مختلف لتبعات المؤشرات المعروضة في إطار الهدف ٨: ذلك أن "ارتفاع مستويات البطالة الجزئية والعمل غير المستقر يعني أن معدل البطالة العادي لا يكفي وحده لقياس حالة سوق العمل"^(٤٨).

٤٩ - ويمكن الاستعانة بأمانات المظالم لتسوية الشكاوى المتصلة بالعمل، بما في ذلك المتعلقة بالمرتبات والاستحقاقات. ففي أستراليا، تساعد أمانة المظالم أصحاب العمل والعمال على تسوية المسائل المتعلقة بمكان العمل، وتقديم معلومات واضحة عن حقوقهم وواجباتهم. أما في جمهورية لايفيا، فتشارك أمانة المظالم باستمرار في حماية مصالح الأشخاص المعرضين لخطر الفقر، بمن فيهم "الفقراء العاملون" والذين يعانون من الأجور الدنيا غير الكافية والمكافآت غير العادلة.

دال - الصحة والسلامة المهنتان

٥٠ - تدعو الغاية ٨-٨ من أهداف التنمية المستدامة الدول أيضاً إلى تهيئة بيئات العمل السليمة والآمنة. وعلى الرغم من ذلك، فقد حدا استمرار إلغاء الضوابط التنظيمية العديد من الحكومات إلى إزالة التعقيدات الروتينية المحيطة بقواعد الصحة والسلامة التي كثيراً ما يُنظر إليها على أنها تعوق الأعمال التجارية بإجحاف وتقيّد النمو الاقتصادي. وفي الواقع، يقدر العبء الاقتصادي لتدني ممارسات السلامة والصحة المهنتين بنسبة ٤ في المائة من إجمالي الناتج المحلي العالمي كل سنة^(٤٩). وتقوض ظروف العمل غير الصحية و/أو الخطرة بدرجة كبيرة قدرة الناس على العمل وإعالة أنفسهم وأسرهم.

(٤٤) تشمل أشكال العمل في "اقتصاد الوظائف المؤقتة" العمل الاحشادي و "العمل عند الطلب عن طريق التطبيقات"، حيث يُقابل عرض أنشطة العمل والطلب عليها عبر شبكة الإنترنت أو بواسطة تطبيقات متنقلة. انظر Valerio De Stefano, "The rise of the 'just-in-time workforce': on-demand work, crowdwork and labour protection in the 'gig-economy'", ILO, Conditions of Work and Employment Series No. 71, 2016.

(٤٥) Netherlands Human Rights Institute, Annual status report 2016: "Poverty, social exclusion and human rights".

(٤٦) Trades Union Congress, Ending the abuse of zero-hours contracts (انظر الحاشية ٤٣).

(٤٧) انظر اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٢٣ (٢٠١٦) بشأن الحق في التمتع بشروط عمل عادلة ومرضية (المادة ٧).

(٤٨) Kristy Jones, *Tough Jobs: The Rise of an Australian Working Underclass*, Construction, Forestry, Mining and Energy Union, September 2016.

(٤٩) منظمة العمل الدولية، السلامة والصحة المهنتان. متاح بالإنكليزية في الصفحة الإلكترونية www.ilo.org/empent/areas/business-helpdesk/WCMS_DOC_ENT_HLP_OSH_EN/lang-en/index.htm.

٥١- وبالإضافة إلى ضمان التنظيم الملائم، ينبغي للدول أيضاً أن تضمن توافر نظم التفتيش والرصد الملائمة. وتنص المادة ٩ من اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن السلامة والصحة المهنتين، ١٩٨١ (رقم ١٥٥) على أن "يؤمن إنفاذ القوانين واللوائح المتعلقة بالسلامة والصحة المهنتين وبيئة العمل بنظام للتفتيش كاف ومختص"، كما تنص الاتفاقية على أن ينص نظام الإنفاذ على العقوبات المناسبة في حالات انتهاك القوانين واللوائح. وينبغي أن تقتزن هذه النظم على النحو الملائم بسياسات وقائية تهدف إلى مساعدة أصحاب العمل والعمال من أجل تجنب مخاطر الحوادث والأمراض المهنية أو إزالة هذه المخاطر. ويوجد أيضاً العديد من اتفاقيات منظمة العمل الدولية الأخرى التي تنظم تفتيش العمل، مثل اتفاقية الإطار الترويجي للسلامة والصحة المهنتين، ٢٠٠٦ (رقم ١٨٧).

٥٢- وفي حين تدعو الغاية ٨-٨ الدول إلى أن تحمي حقوق العمل، فهي تكتفي بحث الدول على "إيجاد بيئات عمل توفر السلامة والأمن لجميع العمال". ولا يفني ذلك بمعايير حقوق الإنسان والعديد من اتفاقيات منظمة العمل الدولية وتوصياتها التي تتناول تحديداً مسألة السلامة والصحة المهنتين.

هاء- النقابات

٥٣- إذ تسلّم أهداف التنمية المستدامة، وبخاصة الغاية ٨-٨، بأهمية حماية حقوق العمل، فإنها لا تأتي مع ذلك على ذكر دور النقابات. أضف إليه أن العديد من الدول نفذت، بتشجيع قوي من المؤسسات المالية الدولية في الكثير من الأحيان، في إطار سياسات التقشف، تدابير عمالية هدفها إضعاف النقابات واستهداف نظم المفاوضة الجماعية، بسبل منها الحد من اتفاقات التمديد بين القطاعات المختلفة (انظر الوثيقة A/HRC/34/57). وقوضت هذه التدابير حقوق العمل الجماعية، بما فيها الحق في تشكيل النقابات والانضمام إليها (A/HRC/34/57)، (الفقرة ٢٩). وفي بعض الحالات، فرضت الحكومات ضوابط أكثر صرامة على مضمون الاتفاقات الجماعية وإجراءات المفاوضة وتنظيم النقابات^(٥٠). وفرضت المؤسسات المالية المتعددة الأطراف شروطاً على الدول المستفيدة من قروضها، فأضعفت بذلك أدوات الحماية العمالية، وحرمت العمال من المشاركة في العملية، ودفعت بالعمالة نحو انعدام التنظيم (A/71/385، الفقرة ٨٥).

٥٤- وحماية النقابات عامل أساسي في ضمان الحصول على العمل اللائق والمساواة. ويمكن للنقابات أيضاً أن تساعد العاملات، وخاصة منهن العاملات في البيت أو في الخدمة المنزلية أو المهاجرات، على المطالبة بحقوقهن العمالية بتمكينهن من الحصول على المعلومات على شبكة الإنترنت، وأن تتيح فرصاً للتنظيم على الشبكة من أجل تحسين القوانين والأجور وشروط العمل

(٥٠) Jones, Tough Jobs (انظر الحاشية ٤٨).

والإبلاغ عن التجاوزات^(٥١). وتوجد صلة تاريخية بين النشاط النقابي القوي وزيادة المساواة في المجتمعات^(٥٢).

٥٥- وتكيفت النقابات أيضاً مع الطبيعة المتغيرة للعمالة، وساعدت على معالجة المسائل المتصلة بالعمال لحسابهم الخاص. وبظهور أشكال جديدة من العمل، من المهم إرساء عملية ديمقراطية للحوار بين العمال وأصحاب العمل بغرض التوسط في التحكم في المكاسب الإنتاجية^(٥٣).

٥٦- ولتحقيق أهداف التنمية المستدامة، وضمان ألا يُترك أحد خلف الركب، يجب على الدول أن تكفل الظروف اللازمة لانضمام العمال إلى النقابات وتشكيلها. ومن الضروري أن يكون باستطاعة النقابات العمل بحرية. ويقتضي بناء اقتصاد مستقبلي يجري فيه تقاسم فوائد العمل والأرباح إرساء إطار قانوني يدعم النقابات الفعالة^(٥٤).

سادساً- المشاركة والمساءلة

٥٧- إن خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ خطة "للناس ومنهم ومن أجلهم"، التزمت فيها الدول بتنشيط الشراكة العالمية من أجل التنمية المستدامة، على أساس روح من التضامن العالمي المعزز، مع التركيز بوجه خاص على احتياجات الفئات الأشد فقراً والأكثر ضعفاً، وبمشاركة من جميع البلدان وجميع الجهات المعنية وجميع الشعوب^(٥٥). ويحيل هذا التعهد إلى قاعدة أساسية في حقوق الإنسان، وهي قاعدة المشاركة، التي تقر بحق الجهات المعنية في المشاركة المجدية في وضع وتنفيذ ورصد السياسات التي تمسها^(٥٦).

٥٨- وينطبق مبدأ المشاركة انطباقاً مميزاً في سياق البعد الجماعي للحق في العمل، ولا سيما الحق في تكوين النقابات والانضمام إليها. وكما أشارت إليه منظمة العمل الدولية، يوفر الحق في التنظيم والمفاوضة الجماعية دعامة أساسية للحوار الاجتماعي والحوكمة الفعالة لسوق العمل وتوفير العمل اللائق^(٥٧). ويشمل الحوار الاجتماعي كل أنواع التفاوض أو التشاور أو تبادل المعلومات بين ممثلي الحكومات وأصحاب العمل والعمال بشأن القضايا موضع الاهتمام المشترك المتعلقة بالسياسة الاقتصادية والاجتماعية^(٥٨). وينبغي أن يكفل إدماج ممثلي الفئات

(٥١) United Nations Non-Governmental Liaison Service, Recommendations on Women's Human Rights and Gender Equality, Policy Brief #7.

(٥٢) Lydia Hayes and Tonia Novitz, *Trade Unions and Economic Inequality*, Institute of Employment Rights, 2014. وانظر أيضاً الوثيقة A/HRC/34/57، الفقرة ١١.

(٥٣) انظر ILO, *The Future of Work We Want: A global dialogue*, Geneva, 2017.

(٥٤) Hayes and Novitz, *Trade Unions and Economic Inequality* (انظر الحاشية ٥٢).

(٥٥) قرار الجمعية العامة ١٧/٧٠، الفقرة ٥٢.

(٥٦) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ١٨ (٢٠٠٥) بشأن الحق في العمل، الفقرة ٤٢.

(٥٧) منظمة العمل الدولية، المبادئ والحقوق الأساسية في العمل: من التحديات إلى الفرص، جنيف، ٢٠١٧، الفقرة ١٢.

(٥٨) انظر ILO, *Social dialogue: Finding a common voice*, Geneva (undated).

المنقوصة التمثيل في العمل المنظم، كالنساء والمهاجرين والمسنين والأشخاص ذوي الإعاقة. ويتعين استيفاء عدد من الشروط الأساسية لدعم آليات وعمليات الحوار الاجتماعي العتيدة. ويشمل ذلك منظمات تمثيل العمال وأصحاب العمل القوية والمستقلة التي لديها القدرات التقنية اللازمة ويمكنها الحصول على المعلومات المفيدة، واحترام الحقوق الأساسية لحرية تكوين الجمعيات والمفاوضة الجماعية، والإرادة والالتزام السياسيين اللازمين ليشترك جميع الأطراف بحسن نية في الحوار الاجتماعي، والدعم المؤسسي المناسب^(٥٩). والمهم أن الحوار الاجتماعي والمفاوضة الجماعية يتيحان للعمال ومنظماتهم تحسين ظروف عملهم وأجورهم وقد سمحا لهم في كثير من الحالات بتوسيع نطاق المفاوضة الجماعية ليشمل مسائل حماية العمال، مثل السلامة والصحة في مكان العمل ونظم الضمان الاجتماعي وتوفير التعليم والتدريب للعمال، وحتى مشاركتهم في إدارة المنشآت^(٦٠).

٥٩- ويتيح الحوار الاجتماعي أيضاً المساءلة ويمكن أن يكون وسيلة مهمة لمساءلة الدول عن الوفاء بالتزاماتها فيما يتعلق بالحقوق في العمل. وفي سياق أهداف التنمية المستدامة المحدد، حثت المفوضية الدول على إنشاء عمليات وطنية تشاركية للمتابعة واستعراض التقدم، وهي عمليات ينبغي أن تقوم على العلاقة بين الحكومات والشعوب. وينبغي أن يُبنى عنصر المساءلة القطري على الآليات والعمليات الوطنية والمحلية القائمة، بمشاركة واسعة من أصحاب المصلحة المتعددين، وينبغي أن يحدد مقاييس، ويستعرض إطار السياسات الوطنية، ويرصد التقدم المحرز، ويحلل الدروس المستفادة، وينظر في الحلول، ويكفل مضي السياسات والبرامج على المسار الصحيح لبلوغ أهداف وغايات خطة عام ٢٠٣٠. وأخيراً، ينبغي أن تدمج الاستعراضات الوطنية للتقدم المحرز في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة أيضاً تقارير وتوصيات العمليات القائمة لاستعراض حقوق الإنسان، فضلاً عن المعلومات المستقاة من الآليات الوطنية القائمة للرقابة والاستعراض فيما يتعلق بالمسائل المتصلة بالأهداف، بما في ذلك البرلمان أو هيئات صنع القرار المشروعة الأخرى وسلطات الحكم المحلي والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان^(٦١).

٦٠- ويمكن للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أن تضطلع بدور هام في رصد الحق في العمل. ففي المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية، تُحوّل لجنة المساواة وحقوق الإنسان، وهي هيئة عامة مستقلة غير وزارية سلطة التدخل في إجراءات المحاكم في قضايا حقوق الإنسان والمساواة. وقد وضعت اللجنة علاوة على ذلك إطار قياس يغطي ستة مجالات منها العمل. وتشمل المؤشرات الأرباح والفرقة المهنية ومستويات العمالة، التي تتداخل مع مقاصد هدي التنمية المستدامة ٥ (الغاية ٥) و ٨ (الغاية ٥) وتساعد على تعزيزها^(٦٢).

(٥٩) المرجع السابق.

(٦٠) المرجع السابق.

(٦١) OHCHR, Integrating Human Rights into the Post-2015 Development Agenda, Follow-up and

Review: Ensuring Accountability for the SDGs, available from

.www.ohchr.org/Documents/Issues/MDGs/Post2015/AccountabilityAndThePost2015Agenda.pdf

(٦٢) انظر .www.equalityhumanrights.com/en/britain-fairer

سابعاً - الاستنتاجات

٦١ - تتماشى خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ تماشياً كبيراً مع قواعد حقوق الإنسان ومعاييرها؛ لذا سيسهم تنفيذ الأهداف والغايات المنطبقة على العمل باتباع نهج قائم على حقوق الإنسان إسهاماً كبيراً في إعمال الحق في العمل. وينبغي للدول، إذ تضع وتنفذ السياسات الرامية إلى تفعيل أهداف التنمية المستدامة، احترام وحماية وإعمال حقوق المهمشين والضعفاء من الأفراد والجماعات والسكان على سبيل الأولوية، وضمان ألا يترك أحد خلف الركب والوصول أولاً إلى أشد الناس تخلفاً عنه. ويقتضي تمكين الفئات الضعيفة، على النحو المطلوب في خطة التنمية، تفعيل مبدأي حقوق الإنسان المتمثلين في المساءلة والمشاركة في جميع المؤسسات والعمليات والآليات المكلفة بمتابعة الأهداف والغايات المتصلة بالعمل. ولا سبيل إلى تنفيذ خطة عام ٢٠٣٠ المتمحورة حول الناس إلا بحشد الإرادة السياسية للنهوض بهذه الالتزامات الراسخة في صميم حقوق الإنسان.