

Distr.: General  
27 December 2016  
Arabic  
Original: English

## الجمعية العامة



## مجلس حقوق الإنسان

الدورة الرابعة والثلاثون

٢٧ شباط/فبراير - ٢٤ آذار/مارس ٢٠١٧

البند ٣ من جدول الأعمال

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

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

## مذكرة مقدمة من الأمانة

تشرف الأمانة بأن تحيل إلى مجلس حقوق الإنسان التقرير الذي أعده 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، والمقدم عملاً بقرار المجلس ١٦/٢٥. ويركز التقرير على حقوق العمل في سياق الإصلاح الاقتصادي وتدابير التقشف.

لقد شجعت المؤسسات المالية الدولية بلداناً عديدة على إصلاح قوانين العمل فيها في إطار تنفيذ إجراءات تقشفية، على افتراض أن هذه الإصلاحات ستفضي إلى نمو اقتصادي وبالتالي ستمنع حدوث أزمات الديون أو ستساعد في التغلب عليها. وشملت هذه الإصلاحات تجميد أو تخفيض الأجور والحد الأدنى للأجور، وزيادة عدد ساعات العمل، وتوظيف العمال على أساس عقود غير مستقرة أو الاستغناء عن جزء من موظفي القطاع العام، وتيسير عمليات الطرد. ومن الإصلاحات المثيرة لقلق خاص، تلك التي تستهدف نظم المفاوضات الجماعية، والتي تحد مثلاً من نطاق الاتفاقات القطاعية وتنزل بالمفاوضة الجماعية إلى مستوى مكان العمل أو تسمح بالتفاوض مع غير الممثلين النقائيين. ويدفع الخبير المستقل في هذا التقرير بأن هذه

GE.16-22938(A)



الرجاء إعادة الاستعمال



\* 1 6 2 2 9 3 8 \*

الإصلاحات غالباً ما تساهم في المساس بحقوق العمل وتؤدي إلى تراجع مبدأ المساواة بين الجنسين في الحقوق المتصلة بالعمل. وغالباً ما ساهمت هذه الإصلاحات في تفاقم أوجه التفاوت وتوسع نطاق العمل غير المأمون وغير النظامي، وشجعت التمييز في سوق العمل إزاء الشباب والكبار والأفراد المنتمين إلى الفئات الاجتماعية المهمشة؛ وأفضت إلى تقليص الحماية الاجتماعية التي يتمتع بها العامل. وعلاوةً على ذلك، ليس مؤكداً أن تقليص حقوق العمل يولد منافع اقتصادية واجتماعية لأصحاب حقوق آخرين مما يبرر المساس بتلك الحقوق. ويختتم الخبر المستقل تقريره بتقديم عدد من التوصيات بشأن كيفية تعزيز حماية الحقوق الفردية والجماعية المتصلة بالعمل في مجابهة الأزمات المالية.

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

## المحتويات

## الصفحة

٤	.....	مقدمة	أولاً -
٥	.....	استعراض عام لمسألة الديون وحقوق العمل	ثانياً -
٥	.....	ألف - الأزمات المالية، والإصلاح الاقتصادي، ومعايير العمل	
٧	.....	باء - القضايا المتصلة بقوانين العمل في برامج التكيف الاقتصادي	
١١	.....	أثر إصلاحات قوانين العمل المتصلة بسياسات التقشف على حقوق الإنسان	ثالثاً -
١٢	.....	ألف - جرّ الدول إلى مخالفة التزاماتها الدولية	
١٥	.....	باء - الآثار الضارة لبرامج التكيف على حقوق العمل	
١٧	.....	جيم - أثر النيل من حقوق العمل	
١٩	.....	اختبار الحكمة التقليدية: الآثار الاقتصادية لمعايير العمل	رابعاً -
٢٠	.....	ألف - الآثار الاقتصادية لمعايير العمل بوجه عام	
٢٣	.....	باء - الآثار الاقتصادية لرفع الضوابط التنظيمية في قوانين العمل في سياق التكيف الاقتصادي	
٢٥	.....	خلاصة	خامساً -
٢٦	.....	توصيات	سادساً -
٢٦	.....	ألف - ضمان احترام حقوق العمل من خلال إجراءات تقييم للأثر في مجال حقوق الإنسان	
٢٧	.....	باء - امتصاص الآثار السلبية من خلال شبكة متينة للضمان الاجتماعي	
٢٨	.....	جيم - الحرص على إجراء مشاورات مع الشركاء الاجتماعيين والمجتمع المدني	
٢٨	.....	دال - إدراج حقوق العمل في سياسات المؤسسات المالية الدولية والإقليمية والوطنية	
٢٩	.....	هاء - ضمان اتساق السياسات العامة المتعلقة بمعايير العمل داخل المنظمات الدولية	
٣٠	.....	واو - تعزيز الآليات الوطنية والدولية التي توفر الانتصاف الفعال من انتهاكات حقوق العمل	

## أولاً - مقدمة

١- يُقدّم هذا التقرير الذي أعده الخبير المستقل المعني بآثار الديون الخارجية في النتمتع بجميع حقوق الإنسان، وخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ١٦/٢٥. ويركز التقرير على حقوق العمل في سياق الإصلاح الاقتصادي وتدابير التقشف.

٢- في بلدان متقدمة ونامية عديدة، شجعت المؤسسات المالية المتعددة الأطراف والإقليمية على إصلاح قوانين العمل في سياق تنفيذ سياسات التقشف على افتراض أن هذه الإصلاحات ستؤدي إلى نمو اقتصادي وبالتالي ستمنع حدوث أزمات الديون أو تساعد في التغلب عليها. وغالباً ما أوصت تلك المؤسسات بإضفاء المزيد من المرونة على الأسواق، أو أكدت على القيام بذلك، من خلال رفع الضوابط التنظيمية وتقليص حجم القطاع العام وتحميد أو تخفيض الأجور والاستحقاقات الاجتماعية المتصلة بالعمل في جهد من أجل خفض النفقات الحكومية، وذلك ضمن شروط الإقراض التي تفرضها تلك المؤسسات. لذا نفذت حكومات وطنية عديدة هذه التوصيات وقلّصت الحقوق المتصلة بالعمل - في بعض الأحيان تحت الإكراه الشديد، أملاً منها في التغلب على صعوباتها المالية.

٣- وفي هذا التقرير، يعتزم الخبير المستقل الجواب عن الأسئلة التالية: ما هي آثار سياسات العمل القائمة على أساس التقشف على حقوق الإنسان؟ وهل أثبتت فعاليتها أصلاً في منع أزمات الديون والأزمات المالية أو في التغلب عليها؟ وماذا ينبغي أن تفعله الجهات صاحبة المصلحة لتجنب آثار سياسات التقشف/أو تقليلها إلى أدنى حد؟

٤- وتشير النتائج التي يخلص إليها هذا التقرير بعض الشواغل. فغالباً 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 أيضاً في تفاقم أوجه التفاوت وفي تنامي العمل غير المأمون وغير النظامي؛ وشجعت على التمييز في سوق العمل إزاء الشباب والكبار والأفراد المنتمين إلى الفئات الاجتماعية المهمشة؛ وأدت إلى تقليص استحقاقات البطالة وغيرها من أشكال الحماية الاجتماعية المرتبطة بالعمل.

٥- وقد كُذِّبَت المقولة العامة التي مفادها أن حقوق العمل تعيق عموماً التنمية الاقتصادية، وذلك من الناحيتين النظرية والتجريبية، وتبين بالحجة أن إصلاحات سوق العمل التي تدرج ضمن سياسات التقشف لا تساعد في معظم الأحيان الاقتصادات على التعافي بعد الأزمات. أجل، لم تؤدِّ هذه الإصلاحات إلى تحسن في الأداء الاقتصادي؛ بل ألحقت ضرراً جسيماً بالفئات العاملة لن يُحسَى أثره لسنوات عديدة قادمة.

٦- ويعرض الفرع الثاني العناصر المألوفة لإصلاحات قوانين العمل التي تدخل ضمن إجراءات التقشف والتي نُفذت في معظم الأحيان في سياق برامج المساعدة المالية التي تقدمها المؤسسات المالية الدولية. ويبين الفرع الثالث إلى أي مدى تتعارض هذه التدابير مع الالتزامات الدولية لحقوق الإنسان في مجال العمالة أو تساهم في حدوث آثار سلبية أخرى على الصعيد الاجتماعي وفي مجال حقوق الإنسان. ويتناول الفرع الرابع الآثار الاقتصادية لمعايير العمل، بشكل عام، والآثار الاقتصادية لإصلاحات قوانين العمل التي تندرج ضمن تنفيذ سياسات التقشف، بشكل خاص. وأخيراً، يعرض الفرع الخامس استنتاجات وتوصيات بشأن كيفية تحسين حماية الحقوق الفردية والجماعية المتصلة بالعمل خلال أزمات الديون وفي أوقات التقشف.

٧- ويشكر الخبير المستقل حكومات كل من أرمينيا وباراغواي والسنغال والسودان وشيلي وقيرغيزستان ومالي ومصر وملديف وهندوراس واليونان؛ والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في كل من إكوادور وإيران (جمهورية - الإسلامية) والبرتغال وكرواتيا والمكسيك والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية ونيبال والهند وهندوراس؛ وعدة منظمات من المجتمع المدني على ردها على الاستبيان الذي وُزِعَ لدى إعداد هذا التقرير<sup>(١)</sup>. وتؤكد الردود الواردة أن دولاً عديدة نفذت على مدى العقد الماضي إصلاحات شملت الحقوق المتصلة بالعمل بهدف حفز النمو الاقتصادي أو دعم تثبيت الوضع المالي. وتضمنت بعض الردود أيضاً تقييماً لمدى تأثير هذه الإصلاحات تأثيراً إيجابياً أو سلبياً في التمتع بحقوق العمل أو بالحقوق الاجتماعية الأخرى المكفولة في المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان.

٨- ورغم أن التقرير يتناول آثار إجراءات التقشف على العمالة وعلى حقوق الإنسان، ينبغي ألا يُنظر إلى تصحيح الأوضاع المالية على أنه الحل المتاح الوحيد للأزمات الاقتصادية. فقبل تنفيذ أي تدابير تقشفية، يجب على الدول والمؤسسات المالية الدولية أن تقدّر مسألة ما إذا كانت هناك سياسات مجدية تراعي حقوق الإنسان يمكن اعتمادها بدلاً عن إجراءات تصحيح الأوضاع المالية.

## ثانياً - استعراض عام لمسألة الديون وحقوق العمل

### ألف - الأزمات المالية، والإصلاح الاقتصادي، ومعايير العمل

٩- يمكن أن تؤثر الأزمات المالية في حقوق العمل من نواح كثيرة. فمن الواضح أن الأزمات المالية قد تعطل النمو الاقتصادي وتحد من العمالة وتقوض الحق في العمل. غير أن

(١) يمكن الاطلاع على الاستبيان وجميع الردود الواردة في العنوان التالي: [www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/DebtAndLabourRights.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/DebtAndLabourRights.aspx). ويشكر الخبير المستقل أيضاً فرانز إيبيرت، زميل باحث في معهد ماكس بلانك للقانون العام المقارن والقانون الدولي، هايدلبرغ، ألمانيا، على الأعمال البحثية التي ساهم بها في هذا التقرير.

الحكومات كثيراً ما نفذت أيضاً تدابير إصلاحية أثرت في حقوق العمل بشكل مباشر - من قبيل تخفيض الأجور والعمالة في القطاع العام بهدف الحد من الإنفاق العام أو رفع الضوابط التنظيمية على سوق العمل في القطاع الخاص بهدف زيادة القدرة على المنافسة - أو بشكل غير مباشر - بتهيئة الظروف الاقتصادية التي تزيد من الضغوط المفروضة على العمال، أو بتخفيض الأجور أو تهديد العمالة، مثلاً عن طريق خصخصة المشاريع العامة أو تحرير التجارة أو تخفيض الإعانات المحلية.

١٠ - ورغم درجة التعقيد التي تتسم بها العلاقة بين أزمات الديون وإصلاح قوانين العمل، يمكن القول إن الديون العامة التي تبلغ مستويات لا يمكن تحملها غالباً ما تؤدي دوراً رئيسياً في قرار الحكومة اعتماد إصلاحات من أجل التكيف الاقتصادي، مع ما يترتب على ذلك من آثار عديدة على حقوق العمل. وفي هذا الصدد، يمكن أن ينبع حافز الإصلاح من جهات فاعلة خارجية، وبخاصة الجهات المقرضة الرئيسية للدولة المعنية، في حين ينبع الدافع السياسي لسياسات الإصلاح، في حالات أخرى، من الحكومة ذاتها. ومن السيناريوهات الممكنة، أن تواجه حكومة ما أزمة مالية أو أزمة اقتصادية أخرى وتشعر بالحاجة إلى تنفيذ مثل هذه السياسات لزيادة قدرتها التنافسية، ومن ثم التغلب على الأزمة. وقد تشعر الحكومات أيضاً بالحاجة إلى تنفيذ هذه الإصلاحات تجنباً للدخول في أزمة ديون. لذا، قد تتخذ الحكومات من أزمة ديون وشيكة الحدوث ذريعة لتنفيذ سياسات ملائمة للأعمال التجارية كانت ستلقى رفضاً شعبياً عارماً في ظروف أخرى.

١١ - ويمكن أن تفضي الأزمات المالية والإصلاحات في ميدان العمل إلى حلقة مفرغة تؤدي بدورها إلى النيل من حقوق العمل. فتزايد البطالة وضعف نقابات العمال من العوامل التي يمكن أن ترسخ التفاوت في الدخل وتساهم في ركود أجور الأفراد المصنفين في النصف الأسفل من سوق العمل، وبالتالي تفقد النقابات القدرة على أداء دورها التقليدي المتمثل في المساهمة في إعادة التوزيع. ونتيجة لذلك، يمكن أن يفترض العمال بما يفوق قدرتهم على المحافظة على مستوى معيشتهم؛ وقد يزيد إضعاف الحقوق الفردية والجماعية المتصلة بالعمل من خطر الأزمات المالية التي يمكن أن تؤدي بدورها إلى إدامة سياسات رفع الضوابط التنظيمية على أسواق العمل<sup>(٢)</sup>.

١٢ - وما فتئت سياسات التقشف المتصلة بالعمالة تلقى تشجيعاً صريحاً من جانب عدد من الجهات المقرضة الرئيسية الرسمية، بما في ذلك البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، ثم في الفترة الأخيرة المفوضية الأوروبية والمصرف المركزي الأوروبي - أو ما يُسمى المجموعة الثلاثية. ومنذ أواخر الثمانينات من القرن الماضي بوجه الخصوص، شكلت الشروط المتصلة بالعمالة سمة من

(٢) انظر Simon Deakin and Aristeia Koukiadaki, "The sovereign debt crisis and the evolution of labour law in Europe", in Nicola Countouris and Mark Freedland, eds., *Resocialising Europe in a Time of Crisis* (Cambridge: Cambridge University Press, 2013), pp. 163-188

السمات البارزة في برامج المساعدة المالية التي يقترحها صندوق النقد الدولي. بالفعل، تضمن نحو ٥٠ في المائة من جميع برامج الإقراض المشمولة بالفترة من عام ١٩٩٤ إلى عام ٢٠٠٧ شرطاً واحداً على الأقل يتعلق بالعمالة. ومنذ ذلك الوقت، يبدو أن عدد برامج صندوق النقد الدولي التي تضمنت شروطاً تتعلق بالعمالة سجل انخفاضاً، وعلى الرغم من ذلك فإن ما بين ٢٥ و ٤٠ في المائة من برامج صندوق النقد الدولي التي اعتمدت حتى عام ٢٠١٤ تضمنت شروطاً ذات صلة بالعمالة في القطاع العام أو القطاع الخاص<sup>(٣)</sup>.

١٣- وشجعت المؤسسات المالية الدولية رفع الضوابط التنظيمية المنصوص عليها في قوانين العمل ليس فقط من خلال فرض سلسلة من الشروط الرسمية على ترتيبات المساعدة المالية. فعلى سبيل المثال، مورس شكل مستتر من الضغوط الإصلاحية في حالة إيطاليا، حيث وجه رئيس المصرف المركزي الأوروبي ومن خلفه في المنصب رسالة سرية إلى الحكومة حدد فيها قائمة بالإصلاحات الممكنة المطلوبة<sup>(٤)</sup>. واستخدم صندوق النقد الدولي أيضاً أدوات أخرى لتشجيع الإصلاحات القائمة على رفع القيود التنظيمية على العمالة، ومن بين تلك الأدوات المشاورات التي بُحِرت بموجب المادة الرابعة في سياق المراقبة الثنائية للاقتصاد الكلي التي يمارسها الصندوق<sup>(٥)</sup>. وتنطوي هذه الأدوات على قدر معين من الضغط ويمكن أن تؤثر أيضاً في قدرة البلد على الحصول على التمويل من مصادر أخرى، نظراً إلى أن المستثمرين المحتملين أو الفعليين وكذلك المقرضين الثنائيين غالباً ما يعتمدون على التقارير ذات الصلة<sup>(٦)</sup>.

## باء- القضايا المتصلة بقوانين العمل في برامج التكيف الاقتصادي

١٤- سعت الحكومات التي واجهت أزمات مالية واقتصادية إلى تقليص حقوق العمل، رغم أن المحتوى المحدد للإصلاحات اختلف باختلاف البلدان المعنية، وذلك حسب عوامل منها بوجه الخصوص مستوى الحماية في مختلف المجالات المشمولة بقانون العمل<sup>(٧)</sup>. ويتوافق هذا مع الاتجاه المهيمن في النهج الذي تأخذ به المؤسسات المالية الدولية إزاء الإصلاح في ميدان العمل، وبخاصة صندوق النقد الدولي. وبينما دعم صندوق النقد الدولي في بعض الأحيان الجهود الرامية

(٣) Alexander E. Kentikelenis, Thomas H. Stubbs and Lawrence P. King, "IMF conditionality and development policy space, 1985-2014", *Review of International Political Economy* (2016), p. 19

(٤) 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

(٥) Center for Economic and Policy Research, "Macroeconomic policy advice and the Article IV consultations: a European Union case study" (Washington D.C., 2013), pp. 14-17

(٦) Franz Christian Ebert, "International financial institutions' approaches to labour law: the case of the International Monetary Fund", in Adelle Blackett and Anne Trebilcock, eds., *Research Handbook on Transnational Labour Law* (Cheltenham, Edward Elgar, 2015), pp. 126-127

(٧) Christoph Hermann, "Structural adjustment and neoliberal convergence in labour markets and welfare: the impact of the crisis and austerity measures on European economic and social models", *Competition and Change*, vol. 18, No. 2 (2014), pp. 123-124

إلى إدخال تحسينات معتدلة على معايير العمل<sup>(٨)</sup>، فإن موقفه السائد فيما يتعلق بقوانين العمل هو موقف ينادي برفع الضوابط التنظيمية. وقد تضمن نحو ثلث خطابات النوايا المتاحة التي وجهتها الحكومات إلى صندوق النقد الدولي بين عامي ١٩٩٨ و ٢٠٠٥ التزامات بتوخي المرونة فيما يتعلق بتنظيم سوق العمل<sup>(٩)</sup>.

١٥- ويمكن العثور على أمثلة سابقة يعود تاريخها إلى الخمسينات من القرن الماضي، كما في حالة الأرجنتين التي طلب إليها صندوق النقد الدولي وضع حد للزيادات في الأجور. وشملت تدابير التكيف التي نُفذت خلال الثمانينات من القرن الماضي في سياق أزمة الديون المكسيكية تخفيضاً كبيراً في عدد موظفي القطاع العام وأجورهم، في جملة إجراءات أخرى. وتراوحت الإصلاحات ذات الصلة من تغييرات طفيفة إلى برامج إصلاح شاملة أدخلت تعديلات بعيدة المدى على كل من القانون الناظم لعلاقات العمل الجماعية والقانون الناظم لعلاقات العمل الفردية. وعلى سبيل المثال، نفذت كوت ديفوار خلال التسعينات من القرن الماضي إصلاحات في سياق برنامج التكيف الاقتصادي المدعوم من صندوق النقد الدولي الذي تضمن مجموعة إجراءات منها رفع الضوابط التنظيمية فيما يتعلق بالعمالة المؤقتة والفصل من العمل والعمل الإضافي، والأخذ باللامركزية في نظام المفاوضة الجماعية. واستتبع برنامج التكيف الهيكلي الذي نُفذ في الأرجنتين خلال التسعينات من القرن الماضي أيضاً إصلاحات تتعلق بالقانون الناظم لعلاقات العمل الفردية شملت مثلاً تمديد فترة الاختبار، وإصلاح القانون الناظم لعلاقات العمل الجماعية، ما أعطى للاتفاقات التي تُبرم على مستوى الشركة الأولوية على حساب الاتفاقات القطاعية.

١٦- وفي السنوات الأخيرة ظلت إصلاحات قوانين العمل التي تندرج ضمن إجراءات التقشف تشكل اتجاهًا واسع الانتشار. فما لا يقل عن ٨٩ بلداً نفذت مثل هذه الإصلاحات بين عامي ٢٠١٠ و ٢٠١٥، ينتمي أكثر من نصفها (٤٩ بلداً) إلى فئة البلدان النامية. وإضافةً إلى ذلك، تفيد التقارير أن ١٣٠ بلداً قد اتخذت، أو هي تتوخى اتخاذ، إجراءات لتخفيض أجور القطاع العام أو فرض حدود قصوى عليها، ينتمي أكثر من ثلثها (٩٦ بلداً) إلى فئة البلدان النامية<sup>(١٠)</sup>.

(٨) Franz Christian Ebert, "International financial institutions' approaches to labour law" (note 6 above), pp. 129-131 with further references

(٩) Mark S. Anner and Teri L. Caraway, "International institutions and workers' rights: between labor standards and flexibility", *Studies in Comparative International Development*, vol. 45, No. 2 (2010), pp. 151, 163-164

(١٠) Isabel Ortiz and others, "The decade of adjustment: a review of austerity trends 2010-2020 in 187 countries", Extension of Social Security Working Paper, No. 53 (ILO, Columbia University and The South Centre, 2015), pp. 12-13. يستند التحليل الوارد في المرجع المذكور إلى ٦١٦ تقريراً أعدت في إطار المادة الرابعة من النظام الأساسي لصندوق النقد الدولي.



## الجدول ١

إصلاحات قوانين العمل التي تندرج ضمن إجراءات التقشف بين عامي ٢٠١٠ و ٢٠١٥<sup>(١١)</sup>

أمثلة أخرى						
بلدان مرتفعة الدخل	شرق آسيا ومنطقة المحيط الهادئ	أوروبا الشرقية/آسيا الوسطى	أمريكا اللاتينية/ منطقة البحر الكاريبي	الشرق الأوسط/ شمال أفريقيا	أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى	
٤٠	٩	١٢	١١	٦	٣	٨
٣٤	١٨	١٧	١٤	٨	٧	٣٢

عدد إصلاحات قوانين العمل التي تندرج ضمن إجراءات التقشف

عدد التخفيضات في أجور القطاع العام أو عدد الإجراءات المتعلقة بفرض حدود قصوى على هذه الأجور

١٧- وفي سياق أزمة منطقة اليورو، كانت الإصلاحات التي شملت قوانين العمل بعيدة المدى بصفة خاصة. فقد اعتمدت البلدان المتأثرة بالأزمة في منطقة اليورو قوانين تهدف إلى الحد من التكاليف الاقتصادية لتسريح العمال. وقد شملت هذه القوانين تدابير من قبيل خفض مدفوعات إنهاء الخدمة وتقليل الحماية من الفصل التعسفي وتخفيف شروط التسريح الجماعي، في جملة تدابير أخرى (انظر الجدول ٢ أدناه).

١٨- وشجعت أيضاً الإصلاحات التي تنطوي على رفع الضوابط التنظيمية في قوانين العمل في سياق المساعدة المالية الدولية المقدمة من صندوق النقد الدولي إلى المغرب وتونس. وهاتان الحالتان جديرتان بالاهتمام لأن صندوق النقد الدولي والبنك الدولي كانا قد غيرا خطابهما فيما يتعلق بالإدماج الاجتماعي وحماية الفقراء واتخذوا موقفاً أكثر حذراً إزاء نهجهما السابق الذي يقوم على التقشف. ومع ذلك، ففي حالة تونس ظلت السياسات التي شجعتها المؤسسات المالية الدولية تؤيد رفع الضوابط التنظيمية على سوق العمل وتدعو إلى تجميد أجور موظفي الخدمة المدنية<sup>(١٢)</sup>. وفي سياق طلب تقدم به المغرب للحصول على المساعدة المالية، أكد صندوق النقد الدولي على ضرورة رفع الضوابط التنظيمية المتعلقة بالعقود المحددة المدة وتقليص نطاق الحماية المكرسة بموجب قوانين البلد<sup>(١٣)</sup>.

(١١) يستند الجدول إلى Isabel Ortiz and Others (الحاشية ١٠ أعلاه) الصفحتان ١٢ و ١٣.

(١٢) انظر، على سبيل المثال، تونس، "مذكرة التفاهم بشأن السياسات الاقتصادية والمالية" المرفقة بخطاب النوايا الموجه إلى المديرية العامة لصندوق النقد الدولي، كريستين لاغارد، في ٢٨ كانون الثاني/يناير ٢٠١٤، الفقرتان ٩ و ٢١.

(١٣) صندوق النقد الدولي، "Staff report on Morocco relating to a request for an arrangement under the precautionary and liquidity line and cancellation of the current arrangement"، الصفحة ٢٠. في التقارير المتعلقة بالمغرب والمعدة بموجب المادة الرابعة، أبرز صندوق النقد الدولي، على سبيل المثال، الحاجة إلى مواصلة رفع الضوابط التنظيمية على سوق العمل بوسائل منها على وجه الخصوص "تخفيض الحد الأدنى للأجور وتكاليف تعيين الموظفين" (انظر صندوق النقد الدولي، "Morocco: Staff report for the 2011 Article IV consultation" (١٩ أيلول/سبتمبر ٢٠١١)، الفقرة ٢٦.

## الجدول ٢

إصلاحات قوانين العمل في بلدان مختارة داخل منطقة اليورو خلال الأزمة الاقتصادية  
(٢٠٠٨-٢٠١٢)<sup>(١٤)</sup>

البلدان المعنية	مجال الإصلاح
اليونان، البرتغال	تشجيع الوظائف غير النظامية
اليونان، إسبانيا	تشجيع الوظائف غير النظامية
اليونان، إسبانيا	إصلاحات تخص جوانب مختارة من القانون الناظم لعلاقات العمل الفردية
اليونان، البرتغال	تقليل نطاق الأمن الوظيفي
اليونان، إسبانيا	تقصير مهلة الإشعار
اليونان، إسبانيا	رفع العتبات فيما يتعلق بعمليات التسريح الجماعي وتقليص الالتزامات التي تنجر عن ذلك
إسبانيا، إيطاليا	إدخال تغييرات على تعريف الفصل التعسفي والفصل غير التعسفي
إسبانيا، اليونان، البرتغال	تخفيض مدفوعات إنهاء الخدمة
إسبانيا، إيطاليا	إلغاء أو إضعاف الحق في الرجوع إلى الوظيفة بعد فصل تعسفي أو بعد عملية تسريح جماعي
آيرلندا	إلغاء الاتفاقات الجماعية الوطنية أو تعليقها
اليونان، إسبانيا	تعليق مبدأ تنفيذ الحكم الأكثر مؤثراً
إيطاليا	الموافقة على الاستثناءات والتباينات
اليونان، البرتغال	إضعاف المفاوضات الجماعية
اليونان، إسبانيا، البرتغال	تعليق إجراءات التمديد أو تقليصها
اليونان	تقييد "الأثر اللاحق" للاتفاقات الجماعية المنتهية مدتها
اليونان	تقييد التحكيم
اليونان، البرتغال	التدخل في المفاوضات الجماعية
اليونان	تعليق الاتفاقات القائمة
اليونان	تقييد مدة الاتفاقات
اليونان، إسبانيا، البرتغال	تيسير الشروط التي تسمح لممثلي الموظفين من غير النقابيين بإبرام اتفاقات جماعية
	إضعاف نقابات العمال

(١٤) أُخذ المحتوى الأصلي لهذا الجدول، الذي استُكمل بالاعتماد على بيانات إضافية، من Christoph Hermann "Structural adjustment and neoliberal convergence in labour markets and welfare" (الحاشية ٧ أعلاه)، الصفحتان ١١٩ و١٢١. وهذه القائمة غير شاملة، حيث إنه توجد جوانب أخرى من الإصلاحات التي أثرت تأثيراً سلبياً في حقوق العمل وحقوق الإنسان، من قبيل التخفيضات والتغييرات التي شملت المعاشات، والتخفيضات في الأجور، وبخاصة الحد الأدنى للأجور والرواتب في القطاع العام.

١٩ - وعموماً، اقترنت هذه الإصلاحات بتغييرات كبرى، بل انطوت في بعض الحالات على تحول كلي في قانون العمل المحلي. ونتيجةً لذلك، انخفض مستوى الحماية التي يكرسها قانون العمل بدرجة كبيرة، في حين ضعفت قدرة النقابات على حماية العمال من خلال التفاوض على الاتفاقات الجماعية. وتشير هذه التغييرات تساؤلات بشأن مدى تأثير هذه الإصلاحات في حقوق الإنسان للعمال، وهي مسألة سيجري تناولها في الفرع التالي.

### ثالثاً - أثر إصلاحات قوانين العمل المتصلة بسياسات النقشف على حقوق الإنسان

٢٠ - تحتوي الصكوك الدولية لحقوق الإنسان على عدة معايير قد تتعرض للانتهاك نتيجة إصلاحات قوانين العمل التي تندرج ضمن إجراءات النقشف. فالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، تحديداً، يكرس الحق في التحرر من العمل القسري والحق في حرية تكوين الجمعيات، في حين يحمي العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الحق في العمل والحق في شروط عمل عادلة وينص على ضمانات أكثر تفصيلاً لحق العمال في حرية تكوين الجمعيات، بما في ذلك الحق في الإضراب<sup>(١٥)</sup>. وتحظى هذه الحقوق أيضاً بالحماية بموجب الاتفاقيات الأساسية لمنظمة العمل الدولية وكذلك إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل الصادر في عام ١٩٩٨<sup>(١٦)</sup>. وترد أيضاً أحكام ذات صلة في الصكوك الإقليمية لحقوق الإنسان، بما فيها الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، والبروتوكول الإضافي للاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان المتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية "بروتوكول سان سلفادور"، والاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، والميثاق الاجتماعي الأوروبي.

٢١ - وقد شكلت هذه المعايير منطلقاً للنهج الذي أخذت به اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لتعريف نطاق التزامات الدول، مثلاً فيما يتعلق بالحق في العمل. وفي هذا الصدد، اعتمدت اللجنة قراءةً شموليةً للحق في العمل تسترشد بنطاق اتفاقيات منظمة العمل الدولية، ولكنها لا تتقيد بالضرورة بهذا النطاق، وتشمل التزامات معينة يجب تنفيذها فوراً، من قبيل اعتماد سياسة في مجال العمالة، والتزامات أخرى تدرجية بطبيعتها<sup>(١٧)</sup>.

٢٢ - وتتعاطى الدول بقدر من المرونة في مواجهتها للأزمات المالية وفي أوقات الضائقة الاقتصادية. وعند الضرورة، لا يستبعد القانون الدولي لحقوق الإنسان إمكانية أن تتخذ الدول

(١٥) اتفاقية حقوق الطفل (المادتان ٣٢ و٣٤)، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (المادة ١١)، والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري (المادة ٥)، واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة (المادة ٢٧) تتضمن أيضاً التزامات على عاتق الدول تتعلق بمجال العمل.

(١٦) علاوةً على ذلك، اعتمدت منظمة العمل الدولية نحو ١٩٠ اتفاقية وما يزيد على ٢٠٠ توصية تتعلق بقضايا العمل.

(١٧) انظر اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ١٨ (٢٠٠٥) بشأن الحق في العمل.

تدابير رجعية مخالفة لالتزاماتها العامة بغية إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بشكل تدريجي. ومع ذلك، يجب على الدول أن تتجنب دائماً اتخاذ تدابير رجعية طوعاً دون أن تنظر بعناية في البدائل الأقل ضرراً ودون أن تقدم تبريراً لتلك التدابير. وكلما توخت دولة اتخاذ تدابير رجعية، وجب عليها أن تبرهن على أن هذه التدابير مؤقتة وضرورية وغير تمييزية وأنها تتقيد بالتزامات الدولة الأساسية على أقل تقدير<sup>(١٨)</sup>.

٢٣- وبعبارة أخرى يمكن المساس بحقوق العمل الواردة في المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان، ولكن رهناً بشروط جد صارمة، ويجب في جميع الأحوال احترام الالتزامات الأساسية. وعلى سبيل المثال، فبخصوص الحق في شروط عمل عادلة ومرضية والحق في العمل، اعتبرت اللجنة من ضمن الالتزامات الأساسية التي تقع على الدول أنه ينبغي للدولة أن تضع حداً أدنى للأجور يكون غير تمييزي ويُربط بمؤشر تكاليف المعيشة لضمان مستوى معيشي لائق للعاملين وأسرهم، وأن تكفل عدم التمييز وتضمن المساواة في حماية العمالة والحق في الحصول على عمل، ولا سيما للمحرومين والمهمشين من أفراد ومجموعات<sup>(١٩)</sup>.

٢٤- ويجب على المؤسسات المالية الدولية والمصارف الإنمائية الوطنية أيضاً أن تحترم حقوق العمل لدى إقراض الدول واشتراط تنفيذ إصلاحات في قطاع المالية وعلى صعيد الاقتصاد الكلي. وقد شددت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية صراحةً على أنه ينبغي للمؤسسات المالية الدولية أن تولي اهتماماً أكبر لحماية الحق في العمل في سياساتها الإقراضية واتفاقاتها الائتمانية، وعلى أنه يجب بذل جهود خاصة لضمان حماية هذا الحق في جميع برامج التكيف الهيكلي<sup>(٢٠)</sup>.

٢٥- ويقع على عاتق أي دولة تنفيذ برامج تهدف إلى تصحيح أوضاعها المالية أن تحترم شأنها في ذلك شأن جميع الدول المقترضة والجهات المقرضة، بما في ذلك المنظمات الدولية والدول المقرضة، واجب احترام معايير حقوق الإنسان احتراماً تاماً. ويقع على كل من الجهات المقرضة والجهات المقترضة التزام بإجراء تقييم للأثر في مجال حقوق الإنسان قبل منح القرض بغية التأكد من أن شروط الإقراض لا تؤثر تأثيراً غير متناسب على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ولا تؤدي إلى التمييز<sup>(٢١)</sup>.

## ألف- جرّ الدول إلى مخالفة التزاماتها الدولية

٢٦- غالباً ما تتعارض تدابير التقشف وبرامج الإصلاح الاقتصادي مع الالتزامات التي تقع على عاتق الدول في مجال حقوق الإنسان. وتتراوح التجاوزات من التدخل البسيط في الحقوق ذات الصلة إلى الإنكار التام لهذه الحقوق، وتشمل قضايا عديدة.

(١٨) انظر التعليق العام رقم ٢٣ (٢٠١٦) بشأن الحق في التمتع بشروط عمل عادلة ومواتية، الفقرة ٥٢.

(١٩) المرجع نفسه، الفقرة ٦٥؛ والتعليق العام رقم ١٨، الفقرة ٣١(أ).

(٢٠) انظر التعليق العام رقم ١٨، الفقرة ٥٣؛ والتعليق العام رقم ٢٣، الفقرة ٧١.

(٢١) انظر A/HRC/20/23؛ E/C.12/2016/1، ولا سيما الفقرة ١١؛ و A/HRC/21/39، الفقرة ٩٢.

٢٧- وفي حالات عدة، أدت إصلاحات التكيف الاقتصادي التي نفذتها الدول إلى نوع من التوتر فيما يتعلق بالحقوق في مكافأة عادلة. وعلى سبيل المثال، أعربت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تكراراً عن قلقها من أن تجريد الحد الأدنى للأجور وتخفيضه في البلدان المتأثرة بالأزمات يجعل من المستحيل ضمان العيش اللائق على النحو الوارد في المادة ٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية<sup>(٢٢)</sup>. ولأسباب مماثلة، خلصت اللجنة الأوروبية المعنية بالحقوق الاجتماعية إلى حدوث انتهاكات للمادة ٤(١) من الميثاق الاجتماعي الأوروبي<sup>(٢٣)</sup>. وبوجه الخصوص، هناك شكوك حول مدى تطابق الإصلاحات المتصلة بمجال العمل التي أثرت في الشباب مع معايير حقوق الإنسان الدولية. ففي حالة اليونان، لاحظت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أن أجور العمال الشباب تأثرت بشكل غير متناسب، في حين خلصت اللجنة الأوروبية المعنية بالحقوق الاجتماعية إلى حدوث انتهاك للمادة ٤(١) من الميثاق الاجتماعي الأوروبي، حيث إن الحد الأدنى للأجور المدفوعة للعاملين الذين تقل أعمارهم عن ٢٥ سنة دون خط الفقر<sup>(٢٤)</sup>. وعلاوة على ذلك، خلصت اللجنة الأوروبية إلى أن الحد الأدنى الخاص للأجور المدفوعة للشباب، الذي جرى تخفيضه، يميز ضد العاملين الشباب الذين تقل أعمارهم عن ٢٥ سنة وأن اليونان انتهكت بذلك المادة ٧(٧) من الميثاق الاجتماعي الأوروبي الذي يخول العمال دون سن الثامنة عشرة التمتع بإجازة سنوية مدفوعة الأجر لا تقل مدتها عن ثلاثة أسابيع<sup>(٢٥)</sup>.

٢٨- وقد أدت إصلاحات قوانين العمل التي تهدف إلى تيسير استخدام العمال وتسريحهم إلى توترات فيما يتعلق بالتزامات حقوق الإنسان. وبخصوص الأزمة المالية التي شهدتها الأرجنتين في التسعينات من القرن الماضي، أعربت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عن القلق إزاء هشاشة علاقات العمل التي تفاقمت جراء إصلاحات قوانين العمل المدعومة من صندوق النقد الدولي، والتي شملت من بين إجراءات أخرى تمديد فترة الاختبار المنصوص عليها في عقود العمل وتعميم العقود المحددة المدة<sup>(٢٦)</sup>. وفيما يتعلق بالحماية من الفصل، خلصت اللجنة الأوروبية إلى أن الإصلاحات التي نفذتها إسبانيا انتهكت الحق في مهلة إشعار معقولة لإنهاء الخدمة، وأدرجت، في جملة أمور، أحكاماً قانونية تجعل تحديد مهلة الإشعار خاضعة

(٢٢) انظر E/C.12/GRC/CO/2، الفقرة ١٩؛ E/C.12/ESP/CO/5، الفقرة ١٨؛ E/C.12/PRT/CO/4، الفقرة ١٢.

(٢٣) اللجنة الأوروبية المعنية بالحقوق الاجتماعية، الاستنتاجات XX-3(2014)، اليونان، المادة ٤(١)؛ والاستنتاجات (٢٠١٤)، البرتغال، المادة ٤(١)؛ والاستنتاجات XX-3(2014)، إسبانيا، المادة ٤(١).

(٢٤) انظر E/C.12/GRC/CO/2، الفقرة ١٩؛ واللجنة الأوروبية المعنية بالحقوق الاجتماعية، الاستنتاجات XX-3(2014)، اليونان، المادة ٤(١).

(٢٥) اللجنة الأوروبية المعنية بالحقوق الاجتماعية، الشكوى رقم ٦٦/٢٠١١، قضية الاتحاد العام لنقابات موظفي الشركة الوطنية للطاقة الكهربائية واتحاد النقابات اليونانية للعاملين في الخدمة المدنية ضد اليونان، ٢٣ أيار/مايو ٢٠١٢، الفقرات من ٣٠ إلى ٣٢ و ٦٨ و ٦٩؛ والاستنتاجات XX-1(2012)، اليونان، المادة ١(١).

(٢٦) انظر E/C.12/1/Add.38، الفقرة ١٦.

للسلطة التقديرية لطرفي عقد العمل وتجهيز لأرباب العمل فصل العمال المستخدمين بموجب عقود معينة خلال فترة الاختبار دون إشعار<sup>(٢٧)</sup>.

٢٩- وفي حالات كثيرة أثرت أيضاً إصلاحات قوانين العمل التي نُفذت في سياق إجراءات التكيف الاقتصادي التي أملتتها الأزمة في الحقوق المتصلة بالعمل النقابي. فقد أعرب المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات في الفترة الأخيرة عن قلقه إزاء تراجع احترام حقوق العمل الجماعية، بما في ذلك الحق في تكوين نقابات العمال والانضمام إليها. وفي هذا السياق، وجه النظر أيضاً إلى دور المؤسسات المالية المتعددة الأطراف التي قد ترهن قروضها باتخاذ تدابير تضعف أشكال الحماية التي يتمتع بها العمال وتحرم العمال من المشاركة في العملية وتمضي بعلاقة العمل صوب اتخاذ طابع غير نظامي<sup>(٢٨)</sup>.

٣٠- وفي عام ١٩٩٩، لاحظت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أن إصلاحات القانون الناظم لعلاقات العمل الجماعية التي نُفذت في الأرجنتين قلصت معايير العمل القانونية وغيرت الكيفية التي يُعامل بها العمال "المؤقتون"<sup>(٢٩)</sup>. ويُشار بوجه الخصوص إلى أن الهيئات القضائية المختصة نهت إلى التدابير الهادفة إلى الأخذ باللامركزية في المفاوضات الجماعية. ففي حالة كل من اليونان وإسبانيا، على التوالي، شددت اللجنة المعنية بحرية تكوين الجمعيات التابعة لمنظمة العمل الدولية على أن إنشاء آليات تشجع المفاوضات اللامركزية على أحكام الاستبعاد التي تكون أقل موثباتاً من الأحكام التي يتم الاتفاق عليها على مستوى أعلى يشكل، في هذا الصدد، أداة لإضعاف حرية تكوين الجمعيات والمفاوضة الجماعية في مخالفة للمبادئ المكرسة في الاتفاقية رقم ٨٧ والاتفاقية رقم ٩٨<sup>(٣٠)</sup>.

٣١- فقد اعتُبر قرار حكومة إسبانيا بالسماح لأرباب العمل أن لا يطبقوا من جانب واحد الشروط المنصوص عليها في الاتفاقات الجماعية قراراً ينتهك المادة ٦(٢) من الميثاق الاجتماعي الأوروبي<sup>(٣١)</sup>، في حين اعتُبر قرار حكومة اليونان بتعليق اتفاق جماعي من جانب واحد كوسيلة للخروج من الأزمة قراراً مخالفاً لاتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ٩٨<sup>(٣٢)</sup>. وفي هذا السياق، أكدت اللجنة المعنية بحرية تكوين الجمعيات أن أي تدبير عاجل يُنفذ في سياق أزمة اقتصادية

(٢٧) انظر اللجنة الأوروبية المعنية بالحقوق الاجتماعية، الاستنتاجات (2014) XX-3، إسبانيا، المادة ٤(٤).

(٢٨) انظر A/71/385، الفقرة ٨٥.

(٢٩) انظر E/C.12/1/Add.38، الفقرتان ١٥ و ١٦.

(٣٠) لجنة منظمة العمل الدولية المعنية بحرية تكوين الجمعيات، القضية رقم ٢٨٢٠ (اليونان)، التقرير رقم ٣٦٥، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢، الفقرة ٩٩٧؛ والقضية رقم ٢٩٤٧ (إسبانيا)، التقرير رقم ٣٧١، آذار/مارس ٢٠١٤، الفقرة ٤٥٣.

(٣١) اللجنة الأوروبية المعنية بالحقوق الاجتماعية، الاستنتاجات (2014) XX-3، إسبانيا، المادة ٦(٢).

(٣٢) انظر لجنة منظمة العمل الدولية المعنية بحرية تكوين الجمعيات، القضية رقم ٢٨٢٠ (اليونان)، التقرير رقم ٣٦٥، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢، الفقرة ٩٩٥.

وينتج عنه تقييد المفاوضات الجماعية يجب أن يتسم بطابع مؤقت وأن يكون ضرورياً وأن يقتزن بـ "ضمانات كافية لحماية مستوى معيشة العمال"<sup>(٣٣)</sup>.

## باء- الآثار الضارة لبرامج التكيف على حقوق العمل

٣٢- أثرت الإصلاحات التي نُفذت ضمن برامج التكيف لمنع أزمات الديون السيادية أو التخفيف من وطأتها أو التغلب عليها في حقوق الإنسان للعمال في مناسبات عديدة وبطرق مختلفة. وخلصت دراسة استندت إلى بيانات تتعلق بـ ١٣١ بلداً نامياً وتغطي الفترة بين عامي ١٩٨١ و ٢٠٠٣ إلى أنه بقدر ما تطول الفترة الزمنية التي يخضع فيها بلد ما لبرنامج تكيف هيكلية مدعوم من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، ينزل مستوى حماية حقوق العمال في إقليم ذلك البلد<sup>(٣٤)</sup>. وخلصت دراسة أخرى حللت بيانات من ١٢٣ اقتصاداً نامياً وناشئاً إلى أن برامج صندوق النقد الدولي والبنك الدولي تؤثر تأثيراً سلبياً كبيراً في حقوق العمل الجماعية، وبخاصة في حق العمال في حرية تكوين الجمعيات والحق في المفاوضات الجماعية، قانوناً وممارسة<sup>(٣٥)</sup>. وتنضاف هاتان الدراستان إلى البحوث المتعلقة بتأثير أزمات العملة في معايير العمل التي خلصت إلى أن هذه الأزمات تقلص إجمالي نصيب العمال، لا سيما في قطاع الصناعات التحويلية، وتؤدي إلى تراجع الأجور الحقيقية وارتفاع البطالة، بشكل عام، وفي صفوف الشباب، بصفة خاصة، في جملة عواقب أخرى<sup>(٣٦)</sup>.

٣٣- وكثيراً ما أثرت الإصلاحات المتدرجة ضمن برامج الإصلاح الاقتصادي في أحوال العمال. فقد خلصت دراسة شملت ١١٠ بلدان إلى أن برامج المساعدة المالية لصندوق النقد الدولي تؤثر تأثيراً سلبياً على نصيب العمال في قطاع الصناعات التحويلية<sup>(٣٧)</sup>. فالتقارير تشير إلى أن برامج التكيف التي نُفذت خلال الثمانينات من القرن الماضي برعاية صندوق النقد الدولي

(٣٣) لجنة منظمة العمل الدولية المعنية بحرية تكوين الجمعيات، القضية رقم ٢٩١٨ (إسبانيا)، التقرير رقم ٣٦٨، حزيران/يونيه ٢٠١٣، الفقرة ٣٦٢.

(٣٤) Rodwan Abouharb and David Cingranelli, *Human Rights and Structural Adjustment* (Cambridge, Cambridge University Press, 2007), pp. 87 and 200.

(٣٥) Blanton R G, Blanton S L and Peksen D, "The impact of IMF and World Bank programs on labor rights", *Political Research Quarterly* (2015) pp. 5 and 9.

(٣٦) Peter R. Fallon and Robert E.B. Lucas, "The impact of financial crises on labour markets, household incomes and poverty: a review of evidence", *The World Bank Research Observer*, vol. 17, No. 1 (2002), p. 41; Paul Maarek and Elsa Orgiazzi, "Currency crises and the labour share", *Economica*, vol. 80, No. 319 (2013), p. 583; Misbah Tanveer Choudhry, Enrico Marelli and Marcello Signorelli, "Youth unemployment rate and impact of financial crises," *International Journal of Manpower*, vol. 33, No. 1 (2012), pp. 87-88.

(٣٧) James Raymond Vreeland, "The effect of IMF programs on labor", *World Development*, vol. 30, No. 1 (2002), pp. 124 and 130.

والبنك الدولي اقترنت بانخفاض كبير في الأجور الحقيقية في بلدان نامية عديدة<sup>(٣٨)</sup>. وسجل نصيب العمال من الناتج المحلي الإجمالي أيضاً انخفاضاً كبيراً نتيجة برنامج التكيف الاقتصادي الذي نُفذ في الفترة الأخيرة في عدة بلدان داخل منطقة اليورو، وبخاصة في اليونان<sup>(٣٩)</sup>.

٣٤- وقد أضعفت برامج التكيف الهيكلي نقابات العمال أيضاً. حيث إن دراسة اعتمدت على بيانات عن ٣٩ بلداً من أقل البلدان نمواً، أُجريت خلال النصف الثاني من تسعينات القرن الماضي، بيّنت أن توقيع ترتيب مع صندوق النقد الدولي بشأن الحصول على قرض أو بشأن خدمة الدين يرتبط ارتباطاً سلبياً بمعدلات العضوية في نقابات العمال<sup>(٤٠)</sup>. فقد ساهمت عملية خصخصة الشركات العامة التي تشجعها برامج التكيف التي يريها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في بلدان نامية عدة، مثل الهند، في تجزئة نقابات العمال المحلية وإضعافها<sup>(٤١)</sup>. وأثرت الإصلاحات التي شملت سوق العمل خلال الأزمة الاقتصادية الأوروبية تأثيراً شديداً على المفاوضات الجماعية في البلدان المعنية. فعلى سبيل المثال، شهدت اليونان تراجعاً كبيراً في المفاوضات الجماعية القطاعية اقترن بانتشار الاتفاقات التي تبرمها منظمات غير نقابية على صعيد الشركة؛ وفي رومانيا، أثرت الإصلاحات التي أدخلت على قوانين العمل في عام ٢٠١١ تأثيراً شديداً في قدرة نقابات العمال على المشاركة الفعالة في المفاوضات الجماعية على الصعيدين الوطني والقطاعي<sup>(٤٢)</sup>؛ وفي البرتغال، انخفض عدد الاتفاقات الجماعية التي تُعتمد سنوياً انخفاضاً حاداً بين عامي ٢٠٠٨ و ٢٠١٢، مثلما انخفض عدد العمال المشمولين بتلك الاتفاقات<sup>(٤٣)</sup>. وينطوي هذا على خطر أن تبلغ نقابات العمال درجةً من الضعف يصبح معها مستحيلًا أن تشارك في مفاوضات ذات جدوى مع أرباب العمل، حتى إذا تسنى في مرحلة ما استعادة حقوق العمل الجماعية. وإضافةً إلى ذلك، ففي معظم الحالات انعدمت المشاورات مع الشركاء الاجتماعيين بشأن برامج التكيف الاقتصادي ذات الصلة.

(٣٨) انظر، بالنسبة إلى بلدان أمريكا اللاتينية وأفريقيا، Ajit Kumar Singh, "Social consequences of new economic policies: with particular reference to levels of living of working class population", *Economic and Political Weekly*, vol. 28, No. 7 (13 February 1993), pp. 281 إلى جانب مراجع أخرى.

(٣٩) Magoulios George, Kydros Dimitrios, Athianos Stergios, "The economic crisis (2008) and effects on income: the case of Greece", *Procedia Economics and Finance*, vol. 19 (2015), pp. 35-36

(٤٠) Nathan D. Martin and David Brady, "Workers of the less developed world unite? A multilevel analysis of unionization in less developed countries", *American Sociological Review*, vol. 72, No. 4 (2007), pp. 568 and 579

(٤١) انظر، فيما يتعلق بالهند، Sasmita Palo, Nayantara Padhi and Sweta Panigrahi, "Labour standards in the aftermath of structural adjustment programme: the case of India", *Indian Journal of Industrial Relations*, vol. 35, No. 3 (2000), pp. 389

(٤٢) Aurora Trif, "Surviving frontal assault on collective bargaining institutions in Romania: the case of manufacturing companies", *European Journal of Industrial Relations*, vol. 22, No. 3 (2016), p. 222

(٤٣) Isabel Távora and Pilar González, "Labour market regulation and collective bargaining in Portugal during the crisis: continuity and change", *European Journal of Industrial Relations*, vol. 22, No. 3 (2016), p. 257



٣٥- وغالباً ما ترافق هذا التطور مع توسع نطاق الاقتصاد غير الرسمي ومع تراجع عام في العمالة الرسمية. وعلى سبيل المثال، ارتفعت في كوت ديفوار معدلات البطالة وزادت أعداد القوة العاملة في القطاع غير الرسمي بشكل كبير كنتيجة لبرنامج التكيف الهيكلي الذي نُفذ في الثمانينات من القرن الماضي، في حين أدت عمليات الخصخصة التي شملت صناعة الكاكاو إلى زيادة في عمل الأطفال في هذا القطاع، وغالباً ما حصل ذلك في ظل ظروف مخفوفة بالمخاطر<sup>(٤٤)</sup>. وفي ملاوي، سُجِّلَ عموماً انخفاض في العمالة الرسمية والعمالة في القطاع الخاص خلال تنفيذ برامج التكيف الهيكلي التي رعاها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي. وفي بلدان أخرى، أدت عمليات خصخصة شركات القطاع الخاص أيضاً إلى الاستعاضة عن وظائف قارة توفر شروط العمل الكريم بعقود عمل غير مستقرة أحد الأطراف فيها متعاقدون من الباطن لا يخضعون بالكامل لأحكام قانون العمل ذات الصلة<sup>(٤٥)</sup>. وقد تزامن تنفيذ إصلاحات قوانين العمل في اليونان والبرتغال مع زيادة حادة في البطالة وارتفاع كبير في عدد عقود العمل غير المستقرة.

### جيم- أثر النيل من حقوق العمل

٣٦- أثر النيل من حقوق العمل في إطار تنفيذ برامج التكيف الهيكلي تأثيراً سلبياً على حقوق الإنسان الأخرى. ففي زيمبابوي مثلاً، تشير تقارير إلى أن عمليات التسريح الكبرى في القطاع العام، ضمن عوامل أخرى، دفعت بعدد من العمال وأسرتهم إلى خانة الفقراء والمشردين، ما أثر في حقهم في الغذاء وفي السكن اللائق<sup>(٤٦)</sup>. ويُتَوَقَّع أن تفضي إصلاحات قوانين العمل التي نُفذت ضمن إجراءات التقشف خلال الأزمة في منطقة اليورو - إلى جانب الإصلاحات التي شملت نظم معاشات التقاعد - إلى انتشار الفقر في أوساط المسنين<sup>(٤٧)</sup>. وفي اليونان، أدت الخسارة في الدخل التي سببتها تدابير التقشف وإصلاحات قوانين العمل وتقليص حجم القطاع العام إلى زيادة الفقر، وبخاصة في أوساط العاملين في القطاع الخاص، الذي تفاقم بسبب عدم وجود نظام للضمان الاجتماعي قادر على تحقيق الانتصاف الكافي<sup>(٤٨)</sup>.

٣٧- وفي حالات عدة، فاقمت برامج التكيف الهيكلي التباينات الموجودة أصلاً في البلدان المعنية، وذلك مثلاً عن طريق تقليص نصيب العمال من الناتج المحلي الإجمالي. وشملت الآثار

(٤٤) International Labor Rights Fund, "The World Bank and IMF policies in Cote d'Ivoire: impact on child labor in the cocoa industry" (Washington D.C., 2002), p. 4

(٤٥) Kamal A. Munir, Natalya Naqvi and Adaner Usmani, "The abject condition of labor in Pakistan", *International Labor and Working-Class History*, No. 87 (2015), p. 179

(٤٦) Saliwe M. Kawewe and Robert Dible, "The impact of economic structural adjustment programs [ESAPs] on women and children: implications for social welfare in Zimbabwe", *The Journal of Sociology & Social Welfare*, vol. 27, No. 4 (2000), pp. 94-96

(٤٧) Christoph Hermann, "Structural adjustment and neoliberal convergence in labour markets and welfare" (الحاشية ٧ أعلاه)، p. 127

(٤٨) انظر A/HRC/31/60/Add.2

السلبية الناتجة عن برامج التكيف الهيكلي في معظم الحالات القوة العاملة النسائية بوجه الخصوص. وعلى سبيل المثال، فخلال تنفيذ برنامج التكيف الهيكلي في المكسيك، انخفض معدل أجور النساء بشكل أكثر حدة مقارنةً بانخفاض أجور القوة العاملة الرجالية<sup>(٤٩)</sup>. وغالباً ما أثرت إجراءات تقليص عدد الشركات المملوكة للدولة وخصخصتها في عمالة المرأة بشكل غير متناسب<sup>(٥٠)</sup>.

٣٨- والزيادة في مشاركة المرأة في سوق العمل خلال الأزمات الاقتصادية هي زيادة غالباً ما تحدث في القطاع غير الرسمي بالأساس<sup>(٥١)</sup>. وفيما يتعلق ببرنامج التكيف في اليونان، أبرزت لجنة الخبراء التابعة لمنظمة العمل الدولية والمعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات خطر أن يؤثر رفع الضوابط التنظيمية على سوق العمل في مستوى الأجور المدفوعة للنساء بشكل غير متناسب<sup>(٥٢)</sup>. وخلصت دراسة بشأن الفجوة الجنسانية في أيرلندا وإيطاليا والبرتغال إلى وجود اتجاه نحو تضيق الفجوة الجنسانية في أعداد العاطلين عن العمل، حيث تبين أن القطاعات الاقتصادية التي تهيمن عليها اليد العاملة الرجالية، مثل قطاع التشييد، تتأثر أكثر من غيرها بالأزمات الاقتصادية. غير أنه في ظل تواصل تقليص حجم القطاع العام في تلك البلدان، يُرجح أن تتضرر المرأة التي تهيمن على هذا القطاع على نحو أكثر شدة مقارنةً بالرجل<sup>(٥٣)</sup>، ويمكن للتخفيضات في خدمات رعاية الأطفال وخدمات التعليم الناتجة عن إجراءات التقشف أن تزيد من صعوبة مشاركة المرأة في سوق العمل<sup>(٥٤)</sup>.

٣٩- وتعلق الآثار السلبية الأخرى بنوعية الخدمات العامة. ذلك أن التخفيضات في أجور العاملين في الخدمة المدنية يمكن أن تؤثر في إنتاجية القطاع العام<sup>(٥٥)</sup>، وهذا بدوره يعطي ذريعة لخصخصة القطاع أو لإجراء تخفيضات إضافية في الأجور. وفي كوت ديفوار، أثرت

(٤٩) انظر Diana Alarcon-Gonzalez and Terry McKinley, "The adverse effects of structural adjustment on working women in Mexico", Latin American Perspectives, vol. 26, No. 3 (1999), p. 115.

(٥٠) بالنسبة إلى الهند، انظر Sasmita Palo, Nayantara Padhi and Sweta Panigrahi, "Labour standards in the aftermath of structural adjustment programme" (الحاشية ٤١ أعلاه) p. 390.

(٥١) انظر Khadija Ali, "Gender exploitation: from structural adjustment policies to poverty reduction strategies", Pakistan Development Review, vol. 42, No. 4 (2003), p. 675. إلى جانب مراجع أخرى.

(٥٢) لجنة خبراء منظمة العمل الدولية المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، التعليق المعتمد في عام ٢٠١٢، والمنشور في الدورة ١٠٢ لمؤتمر العمل الدولي (٢٠١٣)، اتفاقية المساواة في الأجور لعام ١٩٥١ (رقم ١٠٠)، اليونان.

(٥٣) في البرتغال، تبين حتى أن الفجوة الجنسانية فيما يتصل بالبطالة انعكس اتجاهها، انظر Tindara Addabbo and others, "Gender and labour in times of austerity: Ireland, Italy and Portugal in comparative perspective", International Labour Review, vol. 154, No. 4 (2015), pp. 458-459.

(٥٤) وبخصوص الآثار الضارة للديون ولسياسات الإقراض على النساء، انظر أيضاً A/67/304.

(٥٥) Guy Standing, "Structural adjustment and labour market policies: towards social adjustment?", in Guy Standing and Victor Tokman, eds., Towards social Adjustment. Labour market issues in structural adjustment (Geneva, ILO, 1991), p. 30. إلى جانب مراجع أخرى.

التخفيضات التي أُجريت على أجور المدرسين، تنفيذاً لتوصيات صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، في ما يبدو، تأثيراً سلبياً على نوعية التعليم نتيجة هجرة الأدمغة إلى الخارج<sup>(٥٦)</sup>.

٤٠ - وفي الختام، اقترنت برامج التكيف التي يراها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، في بعض الحالات، بانتهاكات للحقوق المدنية والسياسية. فعلى سبيل المثال، توافقت برامج صندوق النقد الدولي، التي نُفذت في الأرجنتين منذ الخمسينات من القرن الماضي، في مناسبات عديدة مع أعمال عنف استهدفت نقابات العمال التي عارضت التدابير المتصلة بسوق العمل، وقد اتخذت أعمال العنف هذه أشكالاً مختلفة، منها قمع الاحتجاجات والزج بالقيادات النقابية في السجن<sup>(٥٧)</sup>. وفي بلدان عديدة، أدت نتائج سياسات التقشف إلى احتجاجات وأعمال شغب<sup>(٥٨)</sup>، اقترنت في معظم الأحيان بالاستخدام المفرط للقوة من جانب موظفي إنفاذ القانون ضد المتظاهرين وأسفرت عن انتهاك الحقوق المدنية والسياسية<sup>(٥٩)</sup>.

## رابعاً - اختبار الحكمة التقليدية: الآثار الاقتصادية لمعايير العمل

٤١ - لا تثير الاستنتاجات الواردة أعلاه إشكالية من منظور حقوق الإنسان فحسب، بل، كما سنبينه أدناه، إن الفرضية التي مفادها أن حقوق العمل تعيق التنمية الاقتصادية بوجه عام هي فرضية كانت محل جدال شديد على المستوى النظري ولم تصمد أمام البحوث القائمة على بيانات تجريبية. فالأدلة على مساهمة إصلاحات سوق العمل المندرجة ضمن إجراءات التقشف في الانتعاش الاقتصادي بعد الأزمات الاقتصادية المرتبطة بالديون، هي أدلة ضعيفة. وعلى العكس من ذلك، يبدو أن أزمات الديون أعطت في بعض الحالات ذريعة لتمرير إصلاحات في سوق العمل تحدم مصالح الأعمال التجارية بدلاً من معالجة المشاكل الاقتصادية. لذا ليس من المستغرب أن تؤدي أزمات الديون في حالات كثيرة إلى تفاقم أوجه التفاوت الاقتصادي<sup>(٦٠)</sup>.

(٥٦) Kato Gogo Kingston, "The impacts of the World Bank and IMF structural adjustment programmes on Africa: the case study of Cote d'Ivoire, Senegal, Uganda and Zimbabwe", *Sacha Journal of Policy and Strategic Studies*, vol. 1, No. 2 (2011), p. 118

(٥٧) Margaret Conklin and Daphne Davidson, "The I.M.F. and economic and social human rights: a case study of Argentina, 1958-1985", *Human Rights Quarterly*, vol. 8 (1986), pp. 255-257

(٥٨) John Walton and Charles Ragin, "Global and national sources of political protest: third world responses to the debt crisis", *American Sociological Review*, vol. 55, No. 6 (1990), p. 877

(٥٩) Margaret Conklin and Daphne Davidson, "The I.M.F. and economic and social human rights: a case study of Argentina, 1958-1985" (note 57 above), pp. 255-257

(٦٠) انظر A/HRC/31/60.

## ألف - الآثار الاقتصادية لمعايير العمل بوجه عام

٤٢ - ظلت مسألة ما إذا كان تعزيز حماية العمال من خلال تشريعات العمل يزيد من الكفاءة الاقتصادية أو يحد منها محل جدال لفترة من الوقت. وحسب الحكمة التقليدية، تشكل تشريعات العمل، ولا سيما التشريعات المتعلقة بحماية العمالة، عائقاً رئيسياً أمام النمو الاقتصادي وخلق فرص العمل. وفي هذا الصدد، أيدت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وصندوق النقد الدولي والبنك الدولي الفكرة التي مفادها أن تعزيز معايير الحماية في مجال العمل هو عامل من العوامل المسببة للبطالة، وبالتالي ينبغي تقليص تلك المعايير<sup>(٦١)</sup>.

٤٣ - غير أن وجهات النظر هذه كانت محل انتقاد على جبهات عديدة. فقد حدد خبراء متخصصون عدداً من الوظائف التي يؤديها قانون العمل والتي تجعل الاقتصاد أكثر كفاءة ولا تعطل أداءه. ومن بين هذه الوظائف، تساهم قوانين العمل في تعزيز التنسيق الاقتصادي على مستوى الشركة وعلى صعيد السوق على حد سواء<sup>(٦٢)</sup>. وبالإضافة إلى ذلك، تميل القوانين المتعلقة بالحد الأدنى للأجور أو بالحماية من الفصل إلى تخفيف أرباب العمل على استخدام القوى العاملة بشكل كفاء والاستثمار في التكنولوجيا والسعي إلى الارتقاء بمستوى التنظيم داخل شركاتهم. وتساهم معايير العمل أيضاً في تحقيق استقرار الطلب خلال فترات الكساد. وفي هذا الصدد يُشار إلى أن دور تشريعات العمل في تصحيح اختلالات السوق يحظى باعتراف واسع النطاق<sup>(٦٣)</sup>.

٤٤ - وعلاوة على ذلك، ظهرت مجموعة من الدراسات التجريبية التي تفيد بأن الإشكاليات التي تطرحها آثار معايير العمل على الاقتصاد هي أقل بكثير مما توحى به الحكمة التقليدية. فالاستنتاج القوي الوحيد الذي يرد في الدراسات المتعلقة بالآثار الاقتصادية لمعايير العمل هو، في ما يبدو، أثر تلك المعايير الإيجابي على توزيع الدخل. وعلى النقيض من ذلك، "رغم الجهد الكبير، لم يتوصل الباحثون إلى أن يحددوا بدقة، الآثار، إن وُجدت، التي تخلفها مؤسسات [سوق العمل] على إجمالي النتائج الاقتصادية، مثل البطالة والعمالة"<sup>(٦٤)</sup>. وعلى وجه التحديد،

(٦١) انظر منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، "The OECD Jobs Study. Evidence and Explanations. Part I – Labour Market Trends and Underlying Forces of Changes" (Paris, 1994), p. 69; IMF, *World Economic Outlook: Growth and Institutions* (Washington D.C., 2003), pp. 137-138 and 141-142; World Bank, *Doing Business* (Washington D.C., 2007), p. 19

(٦٢) Simon Deakin, "Labour law and development in the long run", in Shelley Marshall and Colin Fenwick, eds., *Labour Regulation and Development. Socio-Legal Perspectives* (Cheltenham, Edward Elgar, forthcoming), p. 41

(٦٣) Alan Hyde, "What is labour law?", in Guy Davidov and Brian Langille, eds., *Boundaries and Frontiers of Labour Law: Goals and Means in the Regulation of Work* (Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2006), pp. 54-60

(٦٤) Richard B. Freeman, "Labor market institutions around the world", in Paul Blyton and others, eds., *The SAGE Handbook of Industrial Relations* (Los Angeles, SAGE, 2008), p. 652

في تحليل لبيانات تتعلق بعشرين بلداً من البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، لم يثبت وجود أي علاقة بين ضعف مؤسسات سوق العمل وانخفاض البطالة، في حين تبين أن المفاوضات الجماعية المنسقة تفضي إلى تراجع البطالة<sup>(٦٥)</sup>. وخلصت دراسة حديثة حللت بيانات تتعلق ببلدان أعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وبعشرة اقتصادات سوق جديدة في أوروبا الوسطى والشرقية، على مدى ثلاثة عقود، إلى استنتاجات مماثلة<sup>(٦٦)</sup>. وتبين أيضاً أن "حماية العمالة ومعدلات استبدال الاستحقاقات ونسبة الضريبة على الأجر لا تؤثر، في ما يبدو، تأثيراً كبيراً على البطالة"<sup>(٦٧)</sup>. وخلصت دراسة أخرى إلى "عدم وجود علاقة ثابتة، لا سلبية ولا إيجابية، بين قوانين العمل بشكل عام والبطالة في البلدان المتقدمة"<sup>(٦٨)</sup>، في حين أن القوانين التي تنظم وقت العمل وتمثيل العمال تؤثر في ما يبدو، تأثيراً سلبياً على البطالة<sup>(٦٩)</sup>.

٤٥ - وقد دحضت البحوث التي أجريت في الفترة الأخيرة الدفع الذي مفاده أن تشريعات حماية العمالة تزيد من حدة بطالة الشباب بوجه خاص. وعلى سبيل المثال، إن تخفيض تكاليف تسريح العمال لا يعزز إمكانية حصول الشباب على فرص عمل كما لا يجد من خطر وقوعهم في البطالة<sup>(٧٠)</sup>.

٤٦ - وخلصت دراسات أخرى إلى أن معايير العمل تؤثر تأثيراً إيجابياً على الإنتاجية والعمالة. حيث إن هذه الدراسات بيّنت وجود علاقة إيجابية في المدى الطويل بين تشريعات العمل، بما في ذلك القواعد التي تنظم حماية العمال من الفصل، والإنتاجية<sup>(٧١)</sup>. وتفيد تقارير

(٦٥) انظر Dean Baker and others, "Labor market institutions and unemployment: assessment of the cross-country evidence", in David Howell, ed., *Fighting Unemployment: The Limits of Free Market Orthodoxy* (Oxford, Oxford University Press, 2005), p. 109

(٦٦) Sabina Avdagic and Paola Salardi, "Tenuous link: labour market institutions and unemployment in advanced and new market economies", *Socio-Economic Review*, vol. 11, No. 4 (2013), p. 765

(٦٧) Lucio Baccaro and Diego Rei, "Institutional determinants of unemployment in OECD countries: does the deregulatory view hold water?", *International Organization*, vol. 61 (2007), pp. 528 and 563

(٦٨) نفس المرجع أعلاه، الحروف المائلة وردت هكذا من المؤلفين.

(٦٩) Simon Deakin, Jonas Malmberg and Prabirjit Sarkar, "How do labour laws affect unemployment and the labour share of national income? The experience of six OECD countries, 1970-2010", *International Labour Review*, vol. 153, No. 1 (2014), p. 17

(٧٠) Clemens Noelke, "The consequences of employment protection legislation for the youth labour market", Working Paper No. 144 (Mannheim, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, 2011), p. 26

(٧١) Simon Deakin and Prabirjit Sarkar, "Does labour regulation improve income distribution at the cost of decreased employment and productivity?", ورقة قُدمت في المؤتمر المشترك بين منظمة العمل الدولية ومعهد دراسات العمل، جنيف، ١٠-١١ آذار/مارس ٢٠١٦.

أيضاً أن تخفيض عدد ساعات العمل اليومية يرتبط بزيادة في الإنتاجية للساعة الواحدة<sup>(٧٢)</sup>. وقد تم التوصل إلى نتائج مماثلة فيما يتعلق بتأثير بعض قوانين العمل في الابتكار. فقد خلص تحليل أجري على أربعة من البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بين عامي ١٩٧٠ و ٢٠٠٢ إلى أن تعزيز معايير الحماية من الفصل يؤثر تأثيراً إيجابياً في الابتكارات التي ينجزها الموظفون<sup>(٧٣)</sup>.

٤٧- وفيما يتعلق بالبلدان النامية، لا يوجد سوى أدلة ضعيفة على التأثير السلي لمعايير العمل على الأداء الاقتصادي لبلد ما. وبينما تشجح البيانات ذات الصلة بخصوص البلدان النامية، فإن البحوث المتعلقة بالأرجنتين مثلاً تفيد بأن رفع الضوابط التنظيمية على أسواق العمل أدى فيما يبدو إلى تقليص أوجه المرونة في مجال العمالة بدلاً من تعزيزها<sup>(٧٤)</sup>. وتبين الأدلة المتعلقة بشيلي أن "إعادة التنظيم التدريجي لأسواق العمل اقترنت باستمرار نمو العمالة إلى حين حدوث الأزمة المالية الآسيوية في نهاية التسعينات من القرن الماضي"<sup>(٧٥)</sup>. وخلصت دراسة شملت تحليل بيانات عن بلدان مختلفة بين عامي ١٩٨٥ و ١٩٩٤ إلى أن رفع معايير العمل يرتبط بانخفاض مستويات الفساد، ضمن آثار إيجابية أخرى<sup>(٧٦)</sup>. وأخيراً، بينت دراسة بخصوص البرازيل والاتحاد الروسي والهند والصين وجنوب أفريقيا (BRICS) أن قوانين الإضراب ذات الصلة لم تؤثر بشكل كبير على البطالة، في حين أن قوانين تمثيل الموظفين العمالية ارتبطت، إلى حد ما، ارتباطاً سلبياً بالبطالة<sup>(٧٧)</sup>.

٤٨- وربما تفاعلاً مع نتائج هذه البحوث، اعتمدت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، في السنوات الأخيرة، موقفاً يتسم بقدر أكبر من المرونة إزاء هذه القضية. فعلى سبيل المثال، خلص باحثون تابعون للمنظمة، في دراسة أجريت في عام ٢٠٠٦، إلى "عدم وجود أثر يُذكر للتشريعات المتعلقة بحماية العمالة على مجموع البطالة"، في حين تشير بعض الأدلة إلى أن "نظم المفاوضات على الأجور التي تأخذ بقدر عالٍ من المركزية و/أو التنسيق" تقترن

(٧٢) Lonnie Golden, "The effects of working time on productivity and firm performance: a research synthesis paper", Conditions of Work and Employment Series No. 33 (ILO Geneva, 2011), p. 6 إلى جانب مراجع أخرى.

(٧٣) Viral V. Acharya, Ramin P. Baghai, Krishnamurthy V. Subramanian, "LaborLaws and innovation", *Journal of Law & Economics*, vol. 56, No. 4 (2013), pp. 998 and 1032.

(٧٤) Adriana Marshall, "Labour market policies and regulations in Argentina, Brazil and Mexico: programmes and impacts", Employment Strategy Papers No. 2004/13 (ILO, 2004), p. 22.

(٧٥) Gerry Rodgers, "Labour market flexibility and decent work", Department of Economic and Social Affairs Working Paper No. 47 (July 2007), p. 6 إلى جانب مراجع أخرى.

(٧٦) Thomas I. Palley, "Labour standards, democracy and wages: some cross-country evidence", *Journal of International Development*, vol. 17, No. 7 (2005), pp. 885 and 889.

(٧٧) Simon Deakin, Colin Fenwick, Prabirjit Sarkar, "Labour law and inclusive development: the economic effects of industrial relations laws in middle-income countries", in M. Schmiegelow and H. Schmiegelow, eds. *Institutional Competition between Common Law and Civil Law*, (Berlin/Heidelberg, Springer, 2014), p. 202.

بانخفاض البطالة<sup>(٧٨)</sup>. وإضافة إلى ذلك، خلص استعراض شامل نشره البنك الدولي إلى أن مؤسسات سوق العمل تؤثر تأثيراً إيجابياً في توزيع الدخل، في حين تبدو آثارها على الكفاءة الاقتصادية ضعيفة، "علماً أن معظم الدراسات بينت عدم وجود أي آثار أو بعض الآثار السلبية البسيطة في حين خلصت بعض الدراسات الأخرى إلى وجود آثار إيجابية"<sup>(٧٩)</sup>. وعلاوةً على ذلك، شيئاً فشيئاً اتضحت الصورة في البحوث التي أجراها صندوق النقد الدولي، حيث يرد في تقرير صدر في الفترة الأخيرة أن تنظيم سوق العمل لا "يحدث أي تأثيرات هامة من الناحية الإحصائية على إجمالي إنتاجية عوامل الإنتاج"<sup>(٨٠)</sup>.

٤٩- وتفيد البحوث عموماً بأن التبعات الاقتصادية لتشريعات العمل معقدة للغاية وتختلف باختلاف البلدان والقطاعات الاقتصادية، والأهم من ذلك يمكن أن تعزز حتى الكفاءة الاقتصادية حسب السياق. وفي حالات عديدة، يبدو أن عوامل أخرى غير معايير العمل تؤدي دوراً أكبر من حيث التأثير في النتائج الاقتصادية. لذلك فإن الحجة الاقتصادية لإزالة معايير العمل، بما في ذلك المعايير التي تنظم المفاوضات الجماعية والحماية من الفصل، هي حجة ضعيفة.

٥٠- ويتسم هذا الاستنتاج بالأهمية أيضاً من وجهة نظر حقوق الإنسان. فإذا كان المساس بحقوق العمل لا يحقق أي منافع يمكن تبريرها، حتى لصالح أصحاب الحقوق خارج سوق العمل، وإذا كان الحد من حقوق العمل لا يفضي إلى تعزيز التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية للجميع، لا يمكن اعتبار هذه التدابير الرجعية رداً جائزاً ومبرراً لحل الأزمات المالية والاقتصادية.

## باء- الآثار الاقتصادية لرفع الضوابط التنظيمية في قوانين العمل في سياق التكيف الاقتصادي

٥١- عموماً يبدو أن النتائج التجريبية لا تدعم الدفع الذي مفاده أن رفع الضوابط التنظيمية في قوانين العمل يعزز الانتعاش بعد الأزمات الاقتصادية. أجل، يبدو أن الأدلة تتفق بدرجة أكبر مع الحجة التي مفادها أن "الضغط من أجل إضفاء المزيد من المرونة على سوق العمل بهدف دفع عجلة النمو القائم على التصدير سيؤدي في نهاية المطاف إلى تخفيض الاستهلاك والصادرات الصافية والعمالة" على نطاق العالم<sup>(٨١)</sup>.

(٧٨) Andrea Bassanini and Romain Duval "The determinants of unemployment across OECD countries: reassessing the role of policies and institutions", *OECD Economic Studies*, No. 42, 2006/1 (2006), p. 46

(٧٩) Gordon Betcherman, "Labor market institutions: a review of the literature", Background paper for the 2013 World Development Report (November 2012), p. 41

(٨٠) IMF, *World Economic Outlook: Uneven Growth — Short- and Long-term Factors* (April 2015), p. 105

(٨١) Jeronim Capaldo and Alex Izurieta, "The imprudence of labour market flexibilization in a fiscally austere world", *International Labour Review*, vol. 152, No.1 (2013), p. 24

٥٢- وتفيد أدلة من أمريكا اللاتينية أن الإصلاحات التي شملت رفع الضوابط التنظيمية في القانون المنظم لعلاقات العمل الفردية والجماعية في الأرجنتين وأوروغواي والبرازيل ودولة بوليفيا المتعددة القوميات وشيلي والمكسيك في الثمانينات والتسعينات من القرن الماضي لم تؤدِّ إلى تقليص حجم العمالة في القطاع غير الرسمي ولا إلى الحد من عدم الاستقرار في العمالة اللذين شهدا زيادة خلال تلك الفترة<sup>(٨٢)</sup>. بالفعل، يبدو أن إضعاف التشريعات المتعلقة بحماية العمالة في عدة بلدان في أمريكا اللاتينية زاد من حدة عدم استقرار العمل دون أي دليل على تحسن الأداء في مجال العمالة<sup>(٨٣)</sup>. وهذا يتفق مع الاستنتاج الأعم الذي مفاده أن "زيادة كثافة الإقراض الموجه إلى التكيف الهيكلي" من جانب صندوق النقد الدولي والبنك الدولي لا تؤدي فيما يبدو إلى زيادة النمو بالنسبة إلى الفرد الواحد، وأن الإقراض المتكرر الموجه إلى التكيف لا يجد من الاختلالات الكبيرة على صعيد الاقتصاد الكلي<sup>(٨٤)</sup>.

٥٣- وبالمثل، يبدو أن الآثار الاقتصادية لتدابير التقشف التي أُخذت مؤخراً في سياق أزمة منطقة اليورو، هي آثار ضعيفة. وعموماً، تشير البحوث إلى أن بلدان الاتحاد الأوروبي التي أدت أداءً أفضل نسبياً خلال الأزمة الاقتصادية التي امتدت من ٢٠٠٧ إلى ٢٠١١ هي البلدان التي كانت أسواق العمل فيها تتسم بمرونة أقل<sup>(٨٥)</sup>. وخلصت دراسة أجرتها منظمة العمل الدولية إلى عدم وجود علاقة واضحة بين تشريعات حماية العمالة ومستويات العمالة<sup>(٨٦)</sup>، بينما خلص تقرير آخر صادر عن منظمة العمل الدولية إلى أن الجمع بين رفع الضوابط التنظيمية على سوق العمل والتقشف المالي يُرجح أنه "قد أثر في العمالة دون أن يوقف التدهور المسجل في العجز المالي"<sup>(٨٧)</sup>. ويبدو أن الإصلاح الذي أدخل على سوق العمل للتصدي لأزمة الديون في منطقة

(٨٢) Lydia Fraile, "Lessons from Latin America's neo-liberal experiment: an overview of labour and social policies since the 1980s", *International Labour Review*, vol. 148, No. 3 (September 2009), pp. 220 and 224; Alfredo F. Calcagno, "Ajuste estructural, costo social y modalidades de desarrollo en América Latina", in *El ajuste estructural en América Latina. Costos sociales y alternativas* (Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2001), pp. 80-81 أيضاً E/C.12/1/Add.38.

(٨٣) Adriana Marshall, "Weakening employment protection in Latin America: incentive to employment creation or to increasing instability?", *International Contributions to Labour Studies*, vol. 6, No. 1 (1996), p. 46.

(٨٤) William Easterly, "What did structural adjustment adjust? The association of policies and growth with repeated IMF and World Bank adjustment loans", *Journal of Development Economics*, vol. 76, No. 1 (2005), p. 20.

(٨٥) Pasquale Tridico, "The impact of the economic crisis on EU labour markets: a comparative perspective", *International Labour Review*, vol.152 No. 2 (2013).

(٨٦) International Institute for Labour Studies (IILS)/ILO, *World of Work Report 2012: Better Jobs for a Better Economy*, p. 36. وحسب هذه الدراسة، "منخفضة مستويات الحماية التنظيمية، مستويات العمل تميل إلى أن تكون إيجابية مرتبطة مع مستويات أعلى من الحماية التنظيمية. بما يتجاوز ذلك، فإن التصميم السيء للحماية التنظيمية قد يؤثر سلباً على مستويات العمل".

(٨٧) IILS/ILO, *Eurozone Job Crisis: Trends and Policy Responses*, Studies on Growth with Equity (Geneva, 2012), p. 30.



اليورو لم يُحدث سوى "أثراً إيجابياً ضعيفاً على أسواق العمل الوطنية" بما في ذلك البطالة في صفوف الشباب<sup>(٨٨)</sup>. بل إن انخفاض الدخل لدى شرائح واسعة من السكان بسبب إصلاحات قوانين العمل التي شملت رفع الضوابط التنظيمية قد أدى إلى هبوط في الطلب، الأمر الذي يمكن أن يزيد من تفاقم الأزمة<sup>(٨٩)</sup>.

٥٤ - وعموماً هناك أدلة قليلة على أن رفع الضوابط التنظيمية على أسواق العمل يعزز الانتعاش في سياق الأزمات المالية والاقتصادية، في حين أن الأثر السلبي على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية واضح. وهذا أيضاً يبرز الدور الممكن للدوافع الأخرى التي تقف وراء الإصلاحات التي تنادي برفع الضوابط التنظيمية وتقوض معايير العمل، من قبيل التحيز الإيديولوجي والخطط الرجعية غير المعلنة بخصوص إعادة توزيع الدخل.

## خامساً - خلاصة

٥٥ - نفذت بلدان عديدة بلغت فيها المديونية مستويات لا يمكن تحملها أو واجهت أزمة مالية، سياسات تقشف وأدخلت إصلاحات على سوق العمل يقوم جانب كبير منها على رفع الضوابط التنظيمية، سواء بمبادرة منها أو بأمر من جهات دائنة خارجية، بما فيها المؤسسات المالية الدولية أو الإقليمية. وفي معظم الحالات، قلصت هذه الإصلاحات الحماية القانونية التي يتمتع بها العمال وأثرت في القوة التفاوضية لنقابات العمال وكانت لها تبعات هامة على مستوى معيشة العمال والمساواة الاقتصادية والتماسك الاجتماعي، ضمن نتائج أخرى. وفي حالات عديدة، شكلت هذه الإصلاحات انتهاكاً للالتزامات التي قطعتها الدول في مجال حقوق الإنسان ولمعايير العمل الدولية، على نحو ما وثقته هيئات دولية تعنى برصد هذه الحقوق، بين جهات أخرى.

٥٦ - ويدحض هذا التقرير الاعتقاد السائد الذي مفاده أن رفع الضوابط التنظيمية على أسواق العمل سيدفع عجلة النمو ويعزز العمالة. فهناك بالفعل عدد متزايد من الدراسات التي أبرزت الآثار الاقتصادية الإيجابية لمعايير العمل، بما في ذلك على الإنتاجية والابتكار. وإضافة إلى ذلك، لا يوجد سوى أدلة ضعيفة على أن تقليص تشريعات العمل المحلية يساعد فعلاً في ضمان الانتعاش الاقتصادي والمالي.

(٨٨) انظر Jason Heyes and Paul Lewis, "Relied upon for the heavy lifting: can employment protection legislation reforms lead the EU out of the jobs crisis?", *Industrial Relations Journal*, vol. 46, No. 2 (2015), p. 90; on Portugal, see also ILO, *Portugal: Tackling the Jobs Crisis in Portugal*, Studies on Growth with Equity (Geneva, 2013), p. 61

(٨٩) Christoph Hermann, "Die Finanzkrise und ihre Auswirkungen auf Sozialstaaten und Arbeitsbeziehungen", *WISO* vol. 36, No. 1 (2013), p. 48; Susan Horton, Ravi Kanbur and Dipak Mazumdar, "Labour markets in an era of adjustment: evidence from 12 developing countries", *International Labour Review*, vol. 130, No. 5-6 (1991), p. 557, focusing on real wage decreases

٥٧- وتجدر الإشارة إلى أن الأزمات المالية لا تسببها في العادة القواعد التنظيمية المفرطة في مجال العمل وأن رفع الضوابط التنظيمية على سوق العمل لا يساعد في التغلب على تلك الأزمات. في الواقع، إن الإصلاحات التقليدية التي أملت بها إجراءات التقشف والتي نُفذت خلال السنوات الأخيرة لم تساعد فيما يبدو على الانتعاش، كما أنها لم تمكن من العودة إلى مستويات ما قبل الأزمة فيما يتعلق بالحصول على فرص العمل. بل قوضت حقوق العمل وغيرها من الحقوق الاجتماعية التي يكفلها القانون الدولي. لذا، لقد آن الأوان لمراجعة الحكمة التقليدية التي مفادها أن رفع القواعد التنظيمية على سوق العمل نهج مناسب ومشروع للتصدي للأزمات المالية. فالعكس هو المطلوب، أي تدابير إصلاحية تسترشد بالمحتوى المعياري لقوانين العمل الواردة في القانون الدولي لحقوق الإنسان، فتعزز المساواة بين الجنسين وتنهض بالعمالة وتتيح للمهمشين من أفراد وجماعات فرصاً أفضل للتمتع بهذه الحقوق.

## سادساً- توصيات

### ألف- ضمان احترام حقوق العمل من خلال إجراء عمليات تقييم للأثر في مجال حقوق الإنسان

٥٨- من الضروري أن تخضع الإصلاحات المتصلة بالتقشف إلى تقييم جدي للأثر في مجال حقوق الإنسان قبل تنفيذها<sup>(٩٠)</sup>. أولاً، ينبغي أن تشمل أي عملية من هذا القبيل تقييماً لأثر تدابير التقشف على السكان، بما في ذلك التحقق من وجود سياسات مجدية أخرى تراعي حقوق الإنسان يمكن اعتمادها بدلاً عن إجراءات التقشف قبل تنفيذ تلك الإجراءات، وينبغي التوصية بسياسات تلبى الاحتياجات الاقتصادية للبلد على نحو يكفل حماية حقوق الإنسان حماية تامة. وفي حالات كثيرة، كما في حالة البلدان الأوروبية التي نفذت إجراءات تقشف، لم تؤد هذه التدابير إلى تحسين الحالة الاقتصادية بل زادت كثيراً من سوء حالة حقوق الإنسان للملايين من البشر.

٥٩- وينبغي أن تراعى عمليات تقييم الأثر في مجال حقوق الإنسان في عملية صنع السياسات في كل من الدولة التي تنوحي تنفيذ الإصلاحات والجهات الفاعلة الخارجية التي توصي بتلك الإصلاحات أو تطلبها، كالمؤسسات المالية الدولية. وينبغي لعمليات التقييم هذه أن تستوفي الشروط التالية:

(أ) أن تُنفذ من قبل كيان يمتلك الاستقلال الكافي عن صناع القرار المعنيين؛

(٩٠) انظر A/71/305، الفقرة ٦٠.

(ب) أن تغطي إصلاحات أسواق العمل وسائر الإصلاحات التي تندرج ضمن إجراءات التقشف على حد سواء؛

(ج) أن تستند إلى منهجية متينة، تنطوي على تحليل كمي ونوعي؛

(د) أن تنطوي على إجراء يكفل استقلالية الجهات المكلفة بإجراء التقييم؛

(هـ) أن تتيح إمكانية إجراء مشاورات مع جميع الجهات صاحبة المصلحة، وبخاصة نقابات العمال ومنظمات أرباب العمل، فضلاً عن المنظمات الدولية التي تمتلك الخبرة اللازمة، مثل منظمة العمل الدولية؛

(و) أن تتضمن آليات متابعة تكفل فعلاً مراعاة النتائج التي يخلص إليها التقييم في عملية صنع السياسات.

وعلاوة على ذلك، ينبغي رصد أثر الإصلاحات الأوسع نطاقاً في مجال حقوق الإنسان بصفة دورية وينبغي أن يُعاد النظر في التدابير ذات الصلة إذا تبين أنها تؤثر تأثيراً سلبياً على حقوق الإنسان وأن الآثار السلبية هذه لا يمكن منعها أو تخفيفها بشكل كافٍ.

## باء- امتصاص الآثار السلبية من خلال شبكة متينة للضمان الاجتماعي

٦٠- تنطوي برامج التكيف الاقتصادي عادةً على آثار سلبية على الحالة الاقتصادية للعمال يجب تخفيفها عبر شبكة متينة للضمان الاجتماعي. وتزداد المشاكل المطروحة حدةً عندما يترافق تقليص التشريعات المتعلقة بحماية العمالة، كما هو الحال في معظم الأحيان، مع تدابير تقشفية تمس العمالة وتضعف الاستحقاقات التي توفرها شبكات الضمان الاجتماعي. وبغية تلبية احتياجات العمال بشكل شامل، بمن فيهم العاطلون عن العمل، ينبغي للدول أن تعتمد سياسة ضمان اجتماعي شاملة وأن تخصص، على الرغم من القيود المالية، الموارد الضرورية لهذا الغرض. فهناك أدلة متزايدة على أن هذه الاستراتيجيات لا تؤدي دوراً رئيسياً في حماية العمال فحسب، بل تفضي أيضاً إلى الانتعاش الاقتصادي المستدام<sup>(٩١)</sup>. وما فتئت بعض المؤسسات المالية الدولية والإقليمية تضع برامج لمساعدة الدول على تعزيز نظم الحماية الاجتماعية فيها. وينبغي أن تصبح هذه البرامج جزءاً من ممارسة أكثر اتساقاً لا تقتصر على البلدان التي تخضع لبرنامج تكيف اقتصادي فقط.

(٩١) انظر Isabel Ortiz and others, “The decade of adjustment: a review of austerity trends 2010-2020 in 187 countries”, Extension of Social Security Working Paper, No. 53 (ILO, Columbia University and The South Centre, 2015), pp. 44-46.

## جيم - الحرص على إجراء مشاورات مع الشركاء الاجتماعيين والمجتمع المدني

٦١ - تمتلك منظمات أرباب العمل ونقابات العمل معرفة جيدة بواقع مكان العمل، ولها دور رئيسي تؤديه في مجال أعمال حقوق الإنسان في العمل. وفي بلدان عديدة، تؤدي هذه المنظمات دوراً هاماً في تخفيف الآثار الضارة للأزمات الاقتصادية والمالية من خلال الاتفاق على ترتيبات عمل مؤقتة تتسم بالمرونة وتراعي الحالة الخاصة، إضافة إلى تيسير حماية العمال وإبلاغ صوت الذين يتأثرون بالتدابير المتخذة. ولا ينبغي هنا التقليل من أهمية المفاوضة الجماعية على الصعيد الوطني والقطاعي. وغالباً ما تقدر تلك المنظمات أيضاً على كشف المشاكل التي تثيرها المقترحات المتعلقة بإصلاح سوق العمل، بما في ذلك المقترحات التي قد تترتب عليها آثار سلبية على حقوق الإنسان للعمال، في الممارسة. لذا ينبغي للدول المقرضة والمؤسسات المالية المقرضة التشاور مع نقابات العمال ومنظمات أرباب العمل التي تمتلك الصفة التمثيلية بشأن أي إصلاحات قبل الشروع في تنفيذها.

٦٢ - وينبغي للحكومات أن تحترم جميع الاتفاقات الجماعية المبرمة، ويتعين عليها بوجه الخصوص أن تتجنب الخروج عن تلك الاتفاقات من جانب واحد. ويمكن أيضاً لمؤسسات حقوق الإنسان الوطنية وسائر منظمات المجتمع المدني الممثلة قد للجماعات التي قد تتعرض للتهميش والضرر أن تؤدي دوراً مجدداً في رصد آثار الإصلاحات التي تستهدف سوق العمل بالاشتراك مع نقابات العمال ومنظمات أرباب العمل.

٦٣ - وثمة حاجة أيضاً إلى التفكير في إجراءات تفاوض شاملة للجميع وإلى وضع مثل هذه الإجراءات لتناول مسألة إعادة هيكلة الديون السيادية. وبوجه الخصوص، ينبغي لدى التفاوض على إعادة هيكلة دين أو إسناد قرض جديد بين البلدان المدينة ذات السيادة والجهات المقرضة لها والمؤسسات المالية، أن تُتاح الفرصة لنقابات العمال والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان لكي تطلع بالكامل على مجريات تلك المفاوضات وتشارك في النقاش. فالقرارات التي يمكن أن تتمخض عنها هذه المفاوضات قد تنطوي على التزامات رسمية أو غير رسمية بإدخال إصلاحات على قوانين العمل أو بفرض قيود على الميزانية قد تؤثر على سوق العمل وعلى سير الاقتصاد والمالية العمومية بشكل يقوض آفاق العمالة في الدولة المعنية.

## دال - إدراج حقوق العمل في سياسات المؤسسات المالية الدولية والإقليمية والوطنية

٦٤ - ينبغي للمؤسسات المالية الدولية والإقليمية وللمصارف الإنمائية الوطنية أن تدرج في وثائق سياساتها العامة التزاماً صريحاً باحترام حقوق الإنسان، بما في ذلك حقوق العمل، في سياسات الإقراض التي تعتمدها وبأن تولي حقوق الإنسان العناية الواجبة لدى اتخاذ قراراتها المتعلقة بالإقراض.

٦٥- وينبغي أن تتضمن اتفاقات الإقراض اعترافاً بحقوق العمل وحقوق نقابات العمال، بما في ذلك حرية تكوين الجمعيات والاعتراف الفعلي بالحقوق في المفاوضات الجماعية والحقوق في الإضراب. وينبغي لهذه الاتفاقات أيضاً أن تشترط إجراء مشاورات مع نقابات العمال ومنظمات أرباب العمل بشأن المسائل التي تؤثر في الجهات التي تمثلها.

٦٦- وينبغي للمؤسسات المالية الدولية والإقليمية والمصارف الإنمائية الوطنية أن تضع سياسات من أجل التصدي بفعالية للانتهاكات المزعومة لحقوق العمل في سياق برامج الإصلاح على صعيد الاقتصاد الكلي والمشاريع التي تمويلها. وينبغي أن تكون آليات التظلم المستقلة التابعة للمؤسسات المالية الدولية والإقليمية وللمصارف الإنمائية الوطنية قادرة على تلقي التظلمات والشكاوى ومعالجتها وفقاً للمبادئ التوجيهية المتعلقة بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان<sup>(٩٢)</sup>.

## هاء- ضمان اتساق السياسات العامة المتعلقة بمعايير العمل داخل المنظمات الدولية

٦٧- لا يزال هناك نقص في التنسيق بين المؤسسات المقرضة الرئيسية، مثل صندوق النقد الدولي، والمنظمات الدولية المختصة عندما يتعلق الأمر بالشروط المتصلة بمجال العمل. ولا يشير هذا الأمر مشكلاً لأن صندوق النقد الدولي أقر بأن مؤسسات الإصلاحات الهيكلية، مثل منظمة العمل الدولية، "قد تكون في وضع أفضل يؤهلها لتقديم المشورة" فحسب<sup>(٩٣)</sup>، ولكن أيضاً لأن انعدام التنسيق ينطوي على خطر ألا تُحدد وتُعالج الآثار السلبية الناجمة عن المقترحات المتصلة بالسياسات العامة على النحو المناسب. وينبغي للدول وللمؤسسات المالية الدولية التي تتوخى إدخال إصلاحات على قوانين العمل أن تتشاور بشكل منتظم وفي الوقت المناسب مع المنظمات الدولية التي تمتلك الخبرة في هذا المجال، وبخاصة منظمة العمل الدولية. فباستطاعة منظمة العمل الدولية، عند الاقتضاء، أن تساعد أيضاً في دفع الحوار والتشاور بين نقابات العمال ومنظمات أرباب العمل والحكومة على الصعيد الوطني. وينبغي أن تُراعى آراء هذه المنظمات إذا هي أعربت عن شواغل جديدة، ولا سيما بخصوص الالتزامات الدولية التي تقع على عاتق الدول في مجال حقوق الإنسان ومعايير العمل. وينبغي أن تُعقد هذه المشاورات في مرحلة مبكرة، وأي اعتراضات مدعومة بأدلة تقدمها منظمة مختصة ينبغي أن تفضي إلى مراجعة مقترح السياسة العامة ذي الصلة وإعادة صياغته.

(٩٢) انظر A/HRC/17/31، المرفق.

(٩٣) IMF, "Jobs and growth: analytical and operational considerations for the Fund" (Washington, 2013), p. 46. Available at <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/031413.pdf>

## واو- تعزيز الآليات الوطنية والدولية التي توفر الانتصاف الفعال من انتهاكات حقوق العمل

٦٨- يمكن أن تُستخدم التعبئة السياسية والمنازعة القضائية الاستراتيجية أداةً محليةً لتصحيح إصلاحات سوق العمل التي تندرج ضمن إجراءات التقشف والتي تفضي إلى انتهاك حقوق العمال. وتشير البحوث إلى أن المؤسسات المالية الدولية أكثر تقبلاً للضغط السياسي الذي تمارسه نقابات العمال المحلية مما يوحي به الاعتقاد السائد، وهي مرجحة لتقديم تنازلات بشأن المسائل ذات الصلة بسوق العمل إذا واجهت احتجاجات كبيرة<sup>(٩٤)</sup>. ثم إن المحاكم المحلية أيضاً، ولا سيما المحاكم الدستورية - على سبيل المثال لا الحصر - استُخدمت بنجاح في بلدان عدة للاعتراض على تدابير التقشف. وتؤدي الآليات والمحاكم الإقليمية لحقوق الإنسان أيضاً دوراً هاماً في ضمان تحقيق توافق برامج الإصلاح الاقتصادي مع حقوق الإنسان. وفي السياق نفسه، يمكن أن توفر هيئات المعاهدات، ولا سيما الهيئات التي تكون فيها آلية لرفع الشكاوى، ضماناً إضافيةً لحقوق العمل المنصوص عليها في الصكوك الدولية لحقوق الإنسان. وكخطوة في هذا الاتجاه، تُشجع الدول على التصديق على البروتوكول الاختياري الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية كيما يتسنى للأفراد رفع شكاوى بعد استنفاد سبل الانتصاف المحلية.

(٩٤) انظر Teri L. Caraway, Stephanie J. Richard and Mark S. Anner, "International negotiations and domestic politics: the case of IMF labor market conditionality", *International Organization*, .vol. 66, No. 1 (2012), pp. 53-54