



الأكاديمية العربية الدولية
Arab International Academy

الأكاديمية العربية الدولية

المقررات الجامعية

التقرير السادس

المبادئ والحقوق الأساسية في العمل: من الالتزام إلى العمل

المناقشة المتكررة بموجب إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة ومتابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل

البند السادس من جدول الأعمال

مكتب العمل الدولي جنيف

ISBN 978-92-2-624507-5 (print)
ISBN 978-92-2-624508-2 (Web pdf)
ISSN 0252-7022

الطبعة الأولى ، ٢٠١٢

لا تتطوّي التسميات المستخدمة في منشورات مكتب العمل الدولي، التي تتفق مع تلك التي تستخدمها الأمم المتحدة، ولا العرض الوارد فيها للمادة التي تتضمنها، على التعبير عن أي رأي من جانب مكتب العمل الدولي بشأن المركز القانوني لأي بلد أو منطقة أو إقليم، أو سلطات أي منها، أو بشأن تعين حدودها.

والإشارة إلى أسماء الشركات والمنتجات والعمليات التجارية لا تعني مصادقة مكتب العمل الدولي عليها، كما أن إغفال ذكر شركات ومنتجات أو عمليات تجارية ليس علامة على عدم إقرارها.

ويمكن الحصول على منشورات مكتب العمل الدولي عن طريق المكتبات الكبرى أو المكاتب المحلية لمكتب العمل الدولي الموجودة في كثير من البلدان أو مباشرة من: ILO Publications, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland، وسوف ترسل مجاناً قائمة بالمنشورات الجديدة، من العنوان المذكور أعلاه أو عن طريق البريد الإلكتروني على العنوان: pub vente@ilo.org

زوروا موقعنا الإلكتروني على العنوان: www.ilo.org/publins

المحتويات

الصفحة

٧	المختصرات
١	مقدمة
٥	الفصل ١: المبادئ والحقوق الأساسية في العمل: الحقوق والظروف المؤاتية
٥	مبادئ وحقوق العمل الأساسية
٦	المبادئ والحقوق الأساسية في العمل كظروف مؤاتية
٨	الربط بين التنمية الاقتصادية والاجتماعية
٩	المبادئ والحقوق الأساسية في العمل من أجل عولمة عادلة
١١	الفصل ٢: الاتجاهات والثغرات في تحقيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل
١١	ألف - وضع التصديق على الاتفاقيات الأساسية
١٨	باء - صورة شاملة ودينامية لكل فئة من فئات المبادئ والحقوق الأساسية: الاتجاهات الرئيسية
١٨	١- الحرية النقابية والإقرار الفعلى بالحق في المفاوضة الجماعية
٢٢	٢- القضاء على جميع أشكال العمل الجبري أو الإلزامي
٢٤	٣- القضاء الفعلى على عمل الأطفال
٢٦	٤- القضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة
٣٠	جيم - القضايا الرئيسية المشتركة بين الفئات الأربع من المبادئ والحقوق الأساسية في العمل
٣٠	١- أشكال الاستخدام غير العادلة، علاقة الاستخدام والتمتع بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل
٣٤	٢- الاقتصاد غير المنظم
٣٦	٣- مجموعات وفئات العمال المعرضين للخطر
٣٩	٤- العمال في مناطق تجهيز الصادرات وقطاعات التصدير
٤١	٥- تعزيز إنفاذ المبادئ والحقوق الأساسية في العمل على المستوى الوطني: تحدي حاسم
٤٥	الفصل ٣: نحو استغلال أكثر تنسيقاً لوسائل عمل منظمة العمل الدولية
٤٦	ألف - الإطار الحالي لإجراءات منظمة العمل الدولية فيما يتعلق بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل
٤٦	١- البرمجة والتقييم
٤٨	٢- برامج منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل
٤٩	٣- الاستعراضات السنوية
٤٩	٤- الموارد المخصصة لنشاط منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل

٥- المسائل المتعلقة بإطار نشاط منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل	٥٤
باء - التعاون التقني	٥٥
١- إطار من أجل التعاون التقني على المستوى الوطني	٥٥
٢- استخلاص الدروس من التعاون التقني بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل	٥٦
٣- سبل واعدة للتعاون التقني بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل	٦٠
٤- أهم التحديات والفرص	٦٦
جيم - القدرة التقنية والبحوث	٦٨
دال - النشاط المتصل بالمعايير	٧١
١- مكانة خاصة للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل في أنشطة منظمة العمل الدولية المتعلقة بالمعايير	٧١
٢- تحقيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل من خلال تعزيز تكامل عمل هيئات الإشراف والتعاون والمساعدة التقنيين	٧٤
٣- النشاط المتصل بالمعايير كوسيلة لتعزيز مساهمة المبادئ والحقوق الأساسية في العمل في العمل اللائق	٧٥
٤- وضع المعايير فيما يتعلق بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل: عناصر من الممكن النظر فيها	٧٦
الفصل ٤: مبادرات ضمن إطار أخرى لتعزيز المبادئ والحقوق الأساسية في العمل	٨١
ألف - مساهمة المنظمات متعددة الأطراف في تعزيز المبادئ والحقوق الأساسية في العمل	٨٢
١- الأمم المتحدة: التزام على مستوى المنظومة بأسرها	٨٢
٢- المؤسسات المالية الدولية: التطورات بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل	٨٣
٣- جهود منظمة العمل الدولية لتعزيز اتساق السياسات في النظام متعدد الأطراف في ما يخص المبادئ والحقوق الأساسية في العمل	٨٧
باء - استخدام الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل في الترتيبات التجارية	٨٩
جيم - دور المبادرات الطوعية الخاصة في تعزيز المبادئ والحقوق الأساسية في العمل	٩٤
دال - العلاقات الصناعية العابرة للحدود وتعزيز المبادئ والحقوق الأساسية في العمل	٩٦
النقط المقترحة للمناقشة في المؤتمر بهدف اعتماد خطة عمل بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل (٢٠١٢-٢٠١٦)	٩٩

المختصرات

مكتب الأنشطة الخاصة بأصحاب العمل	ACT/EMP
مكتب الأنشطة الخاصة بالعمال	ACTRAV
اتفاق التجارة الحرة بين الولايات المتحدة وأمريكا الوسطى والجمهورية الدومينيكية	CAFTA-DR
لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات	CEACR
مجلس الرؤساء التنفيذيين	CEB
لجنة الحرية النقابية التابعة لمجلس إدارة مكتب العمل الدولي	CFA
المسؤولية الاجتماعية للشركات	CSR
البرنامج المركزي الدولي لتعزيز إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل	DECLARATION
إدارة العلاقات الصناعية وعلاقات العمل	DIALOGUE
البرامج القطرية للعمل اللائق	DWCPs
فرق الدعم التقني للعمل اللائق	DWTs
المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة	ECOSOC
مناطق تجهيز الصادرات	EPZs
المبادئ والحقوق الأساسية في العمل	FPRW
اتفاق التجارة الحرة	FTA
مكتب المساواة بين الجنسين	GENDER
نظم الأفضليات المعممة	GSPs
اتفاق إطار دولي	IFA
مؤسسة التمويل الدولية	IFC
صندوق النقد الدولي	IMF
البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال	IPEC
المنشآت متعددة الجنسية	MNEs
إدارة معايير العمل الدولية	NORMES
منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي	OECD
الشراكات بين القطاعين العام والخاص	PPPs
ميزانية عادية	RB
الحساب التكميلي للميزانية العادية	RBSA

برنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجبري	SAP-FL
إطار السياسة الاستراتيجي	SPF
أطر عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية	UNDAFs
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	UNDP
اليونيسف	UNICEF
منظمة التجارة العالمية	WTO
موارد التعاون التقني من خارج الميزانية	XBTC

مقدمة

١. إن منظمة العمل الدولية، بوصفها منظمة ثلاثة رائدتها القيم ومتغراها النهوض بالعدالة الاجتماعية، دأبت على مدى تاريخها، على الإقرار والوفاء بالمسؤولية الموكلة إليها في الدفاع عن المبادئ والحقوق في العمل والدفع بها قُدُّماً.

٢. وضمن المجموعة الواسعة من الحقوق في العمل، التي وضعتها معايير منظمة العمل الدولية، تعرف المنظمة والمجتمع الدولي بالحرية النقابية والإقرار الفعلي بحق المفاوضة الجماعية والقضاء على جميع أشكال العمل الجري أو الإلزامي والقضاء الفعلي على عمل الأطفال والقضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة، باعتبارها المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. وهذه الفئات الأربع من المبادئ والحقوق مكرسة في دستور منظمة العمل الدولية. وفي هذا الصدد، لعب إعلان فيلادلفيا لعام ١٩٤٤، المرفق بدستور منظمة العمل الدولية، دوراً حاسماً، وذلك بالتشديد على حق جميع البشر، أيًّا كان عرقهم أو معتقدهم أو جنسهم، في العمل من أجل رفاهيتهم المادية وتقديمهم الروحي في ظروف توفر لهم الحرية والكرامة والأمن الاقتصادي وتكافؤ الفرص.

٣. وقد تحسنت هذه المبادئ والحقوق وطورت في ثمانى اتفاقيات لمنظمة العمل الدولية معترف بها على أنها اتفاقيات أساسية.^١ واعتمد هذه الاتفاقيات الثمانى، بدءاً من اتفاقية العمل الجري، ١٩٣٠ (رقم ٢٩) وصولاً إلى اتفاقية أسوأ أشكال عمل الأطفال، ١٩٩٩ (رقم ١٨٢)، امتد على سبعة عقود من تاريخ منظمة العمل الدولية في القرن العشرين. وفي تلك الفترة، أرسى في عام ١٩٥٠ إجراء خاص للنظر في شكاوى انتهاكات الحرية النقابية حتى في حالة عدم التصديق على الاتفاقيات المعنية - أفضى فيما بعد إلى إنشاء لجنة الحرية النقابية التابعة لمجلس الإدارة - ويعتبر هذا الإجراء بمثابة اعتراف مؤسسي مبكر بالأسس الدستورية التي تحدد بالاستناد إليها بعض فئات المبادئ والحقوق في العمل على أنها أساسية.

٤. بيد أنه لم تتخذ الخطوات الحاسمة بشأن الاعتراف بها صراحة على أنها فئة محددة حتى التسعينيات، مع ظهور دينامية اقتصاد عالمي ما بعد الحرب الباردة وتزايد الاقتتال بمسار العولمة. وعقب دعوة مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية في كوبنهاغن عام ١٩٩٥، إلى صون وتعزيز "حقوق العمل الأساسية" من أجل تحقيق النمو الاقتصادي المعزز والتنمية المستدامة،^٢ والزخم الذي اتسم به التزام المؤتمر الوزاري لمنظمة التجارة العالمية، الذي انعقد عام ١٩٩٦ في سنغافورة، من أجل "الامتثال لمعايير العمل الأساسية المعترف بها دولياً"^٣، اعتمد مؤتمر العمل الدولي عام ١٩٩٨ إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل ومتابعته. ويوضح إعلان عام ١٩٩٨ أنَّ جميع الدول الأعضاء ملزمة، بمجرد انتهاها إلى منظمة العمل الدولية، بأن تعزز المبادئ المتعلقة بالحقوق الأساسية التي تتناولها الاتفاقيات الأساسية وأن تتحققها بنية حسنة ووفقاً لدستور المنظمة. كما يقر الإعلان بالتزام منظمة العمل الدولية بمساعدة الدول الأعضاء فيها للقيام بذلك.^٤

^١ اتفاقية العمل الجري، ١٩٣٠ (رقم ٢٩)، اتفاقية إلغاء العمل الجري، ١٩٥٧ (رقم ١٠٥)، اتفاقية الحرية النقابية وحماية حق التنظيم، ١٩٤٨ (رقم ٨٧)، اتفاقية حق التنظيم والمفاوضة الجماعية، ١٩٤٩ (رقم ٩٨)، اتفاقية المساواة في الأجر، ١٩٥١ (رقم ١٠٠)، اتفاقية التمييز (في الاستخدام والمهنة)، ١٩٥٨ (رقم ١١١)، اتفاقية الحد الأدنى للنَّسْنَ، ١٩٧٣ (رقم ١٣٨)، اتفاقية أسوأ أشكال عمل الأطفال، ١٩٩٩ (رقم ١٨٢).

^٢ الأمم المتحدة: تقرير مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية (كوبنهاغن، ٦-١٢ آذار/ مارس ١٩٩٥)، "إعلان كوبنهاغن بشأن التنمية الاجتماعية وبرنامج عمل مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية"، الوثيقة A/CONF.166/9، الفقرة ٥٤.

^٣ منظمة التجارة العالمية: "إعلان سنغافورة الوزاري"، ١٣ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٦، الوثيقة WT/MIN(96)/DEC.٤، الفقرة ٤.

^٤ مكتب العمل الدولي: "إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٨٦، جنيف، ١٨ حزيران/ يونيو ١٩٩٨".

٥. ويرد في تمهيد إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة (إعلان العدالة الاجتماعية)، الذي اعتمدته المؤتمر عام ٢٠٠٨، الالتزام المقابل الأوسع نطاقاً للمنظمة في مساعدة الدول الأعضاء فيها في جهودها الرامية إلى تنفيذ كامل برنامج العمل اللائق. وينص الإعلان المذكور على أنه ينبغي للالتزامات الدول الأعضاء والمنظمة ولجهودها المبذولة لتنفيذ الولاية الدستورية لمنظمة العمل الدولية، أن تقوم على الأهداف الاستراتيجية الأربعة للمنظمة^٦، بما فيها "احترام وتعزيز وإعمال المبادى والحقوق الأساسية في العمل، التي تكتسي أهمية خاصة، باعتبارها في أن معًا حقوقاً أساسية وشروطًا تمكينية ضرورية لتحقيق جميع الأهداف الاستراتيجية تحقيقاً كاملاً".^٧

٦. وبالتالي، فإن إعلان العدالة الاجتماعية وإعلان عام ١٩٩٨ ومتابعته المنقحة في ٢٠١٠، تحدد جمياً الإطار المؤسسي لهذا التقرير والغرض منه. وعلى وجه العموم، تهدف المناقشات المتكررة السنوية في المؤتمر إلى استعراض الاتجاهات ذات الصلة بكل هدف من الأهداف الاستراتيجية، بغية تعزيز الصلة بين احتياجات الدول الأعضاء والإجراء الذي اتخذته المنظمة للوفاء بها، استناداً إلى لمحات عامة موضوعية أعدتها مكتب العمل الدولي. وعلى وجه الخصوص، ووفقاً للمتابعة المنقحة لإعلان عام ١٩٩٨، تتمثل غاية هذا التقرير في أن يقدم صورة شاملة دينامية للفئات الأربع من المبادى والحقوق الأساسية في العمل خلال الفترة السابقة، وأن يكون بمثابة أساس لتقدير النشاط الذي تضطلع به منظمة العمل الدولية وتحديد الأولويات. وهذا التقرير يشكل التقرير العالمي الأول المقدم إلى المؤتمر لإجراء مناقشة متكررة بشأن المبادى والحقوق الأساسية في العمل وفقاً للمتابعة المنقحة لإعلان عام ١٩٩٨ وإعلان العدالة الاجتماعية.

٧. وعليه، تستجيب هيكلية التقرير إلى هذين الهدفين المزدوجين المتمثلين في توفير قاعدة معارف موثوق بها عما يجري في عالم العمل من حيث المبادى والحقوق، وفي بحث أثر أنشطة منظمة العمل الدولية ذات الصلة وكيف يمكن تحسينها. وتشير التجارب السابقة للمناقشات المتكررة إلى أن إيجاد توازن بين هذين العنصرين يمكن أن يطرح تحدياً - لا سيما إذا تباينت توقعات مختلف الهيئات المكونة. ويجرد التذكير بأن الأعمال التحضيرية لإعلان العدالة الاجتماعية أشارت إلى "تغير أساسي في النهج المتبع بالانتقال من تقارير تقليدية تنشر معلومات إلى تقارير تحت على اتخاذ إجراءات".^٨

٨. ويبدو كل ذلك أكثر أهمية لأن مناقشة هذا التقرير ستجري في الوقت نفسه الذي سيقوم فيه المؤتمر بالنظر في الدراسة الاستقصائية العامة التي أعدتها لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات بشأن الاتفاقيات الأساسية الشماني، وسوف تستفيد المناقشة من حصائر ذلك.^٩ وتجنب الإزدواجية وضمان أقصى حد من التكامل بين هذين الإجراءين يتطلبان احترام الطبيعة المتميزة التي يتسم بها كل منها: فالدراسة الاستقصائية العامة توفر تحليلاً قانونياً شاملًا؛ وهذا التقرير عبارة عن وثيقة سياسية تقى بولاية محددة.

٩. وتنماشى هيكلية التقرير بشكل وثيق مع تلك الولاية. وفي الوقت نفسه، يتطرق التقرير إلى سياق التغير المتتابع المشار إليه في إعلان العدالة الاجتماعية. ولقد تعزز التوافق في الآراء على نحو يعتقد به حول تعريف المبادى والحقوق الأساسية في العمل وشموليتها، وهي تجسد استدامة القيم والالتزامات. غير أن السياق الذي ينبغي احترامها وتعزيزها فيه يخضع للتحولات بوتيرة لم يسبق لها مثيل. ولهذا الأمر لا محالة أثار على أنشطة منظمة العمل الدولية، وهو ما يبرر سبب إيلاء الاهتمام إلى سمات عالم العمل الجديدة أو المتنامية بشكل كبير، والتي تبدو ذات أهمية عند تطبيق المبادى والحقوق الأساسية في العمل، وعند اتخاذ مبادرات ابتكارية ترمي إلى معالجتها. وفي بعض الحالات، قد تكون مثيرة للجدل ولا يكون من الواضح أي موقف مناسب تتخذه منظمة العمل الدولية. وهذه أساليب وجيهة لمراعاتها في هذا التقرير.

^٦ بموجب إعلان العدالة الاجتماعية (الجزء أولاً، ألف)، هناك أربعة أهداف استراتيجية للمنظمة، تحظى بقدر متساو من الأهمية، هي: "١١" تعزيز العمالة؛ "٢٢" وضع وتعزيز تدابير للحماية الاجتماعية؛ "٣٣" تعزيز الحوار الاجتماعي والهيكل الثلاثي؛ "٤٤" احترام وتعزيز وإعمال المبادى والحقوق الأساسية في العمل.

^٧ مكتب العمل الدولي: إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٧، جنيف، ١٠ حزيران/يونيه ٢٠٠٨.

^٨ مكتب العمل الدولي: تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية لمساعدة الدول الأعضاء فيها فيما تبذل من جهود لتحقيق أهدافها في سياق العولمة، التقرير الخامس، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٦، جنيف، ٢٠٠٧، الفقرة ٢٧.

^٩ مكتب العمل الدولي: إضفاء وجه إنساني على العولمة، دراسة استقصائية عامة بشأن الاتفاقيات الأساسية المتعلقة بالحقوق في العمل، على ضوء إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، ٢٠٠٨، تقرير لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، التقرير الثالث (الجزء اباء)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠١، جنيف، ٢٠١٢.

١٠. وتأتي هذه المناقشة المتكررة الأولى للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل في وقت يشهد فيه عالم العمل أزمة، ويتوالى فيه طرح التساؤلات بشأن مستقبل العولمة. وليس الغرض من هذا التقرير معالجة هذه المسائل. غير أنه من غير الممكن لهذا التقرير أن يتجاهل واقع أنَّ الظروف المتأتية عن الأزمة تترجم عنها ظروف تمارس فيها الضغوط على الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية بصورة خاصة، أو ظروف يتزايد فيها خطر اللجوء إلى عمل الأطفال أو العمل الجبري، أو ظروف تقوض الالتزام الضروري بالكافحة المستمرة للقضاء على التمييز في الاستخدام.

١١. ويستبق الميثاق العالمي لفرص العمل لعام ٢٠٠٩، مثل هذه الاحتمالات من خلال التشديد على أنَّ احترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل أمر أساسى لتحقيق الانتعاش والتنمية.^٩ ومن هنا، يمكن أن نستنتج أنه ينبغي لكافحة المبادرات الرامية إلى تجاوز الأزمة أن تكون متنسقة مع تلك المبادئ والحقوق اتساقاً كاملاً، وأنه من المطلوب فعلاً في ظروف الأزمة، زيادة الحذر وبذل المزيد من الجهد لحمايتها وتعزيزها.

١٢. إن جزءاً من التحدي المطروح أمام منظمة العمل الدولية وهيئاتها المكونة يتمثل في ضمان ألا تكبح الأزمة التقدم المحرز في اتجاه احترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل احتراماً كاملاً وشاملاً، كما يتمثل في جعل هذه المبادئ والحقوق جزءاً من الاستراتيجيات الرامية إلى القضاء على الأزمة. واستخلاص فرص تحقيق المزيد من التقدم من معممة المخاطر والصعوبات الجارية، لهو مهمة هائلة. ويقدم هذا التقرير أساساً لاستغلال الالتزام المتضاد من جانب الهيئات الثلاثية المكونة لمنظمة العمل الدولية وقدرات المنظمة بالذات على الوفاء بهذه المهمة.

^٩ مكتب العمل الدولي: الانتعاش من الأزمة: ميثاق عالمي لفرص العمل، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٨، جنيف، ١٩ حزيران/يونيه ٢٠٠٩.

الفصل ١

المبادئ والحقوق الأساسية في العمل: الحقوق والظروف المؤاتية

١٣. جاء الاعتراف العالمي بالفئات الأربع للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل نتيجة عملية طويلة تأسرت في التسعينات. وفي ذلك الوقت، قدمت مقررات مفادها أنه ينبغي أن يكون احترام بعض معايير العمل الدولية شرطاً مسبقاً للمشاركة في النظام المتغير للتجارة متعددة الأطراف، في ظل العولمة المتشارعة وتحرير التجارة وفي سياق جولة أوروغواي للاتفاق العام بشأن التعريفات والتجارة. وكان النقاش الدولي بشأن هذا المقترن حاداً ومثيراً للجدل. ومن منظور منظمة العمل الدولية وولايتها، كانت المسألة على المحك هي مسألة معرفة كيفية ربط النمو الاقتصادي والقدم الاجتماعي وتحديد الشروط التي "يتحمل أن تتمكن الأشخاص المعندين من التمتع بحصة منصنة من المنافع الناجمة عن تحرير التجارة الدولية، على أن يقوم كل بلد، على طريقته، بتصميم مضمون الحماية الاجتماعية التي يرى أنها الأنسب" لوضعه الوطني.^١ وجرى تحديد الفئات الأربع للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل على أنها ترسى أساس هذه الشروط.^٢ وطرح تساؤل وجيه بشأن الطريقة التي يمكن بها لمنظمة العمل الدولية أن تضمن تطبيق هذه المبادئ والحقوق على المستوى العالمي، حتى في حالة عدم التصديق على الاتفاقيات المعنية.

١٤. ويرسي كلٌ من إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل (إعلان عام ١٩٩٨) وإعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة (إعلان العدالة الاجتماعية) المبادئ والحقوق الأساسية في العمل على أنها مبادئ وحقوق العمل الأساسية والظروف المؤاتية لتحقيق جميع الأهداف الاستراتيجية لمنظمة العمل الدولية. واستناداً إلى هذه الجوانب، اعترف المجتمع الدولي بأنه ينبغي للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل أن تضطلع بدور محدد في النقاش الأعم بشأن الإنصاف في العولمة. وبما أنَّ هذا التقرير هو الأول الذي يشمل الفئات الأربع للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، يجري أدناه استعراض السمات الرئيسية للدلالة الخاصة التي تنسم بها للوفاء بولايَة المنظمة.

مبادئ وحقوق العمل الأساسية

١٥. إنَّ المبادئ والحقوق الأساسية في العمل مكررة في دستور منظمة العمل الدولية.^٣ وكما جرى التشدد عليه في الأعمال التحضيرية لإعلان عام ١٩٩٨، "الحقوق الأساسية ليست أساسية لأنَّ الإعلان يقول ذلك؛ فإذاً ينص على أنها أساسية لكونها أساسية".^٤ وهذه الحقوق والمبادئ مصنفة على أنها أساسية، ليس لإنشاء تسلسلات هرمية وليس استخفافاً بمعايير العمل الدولية الأخرى. بل لأنَّ المبادئ والحقوق الأساسية في العمل،

^١ مكتب العمل الدولي: الأبعاد الاجتماعية لتحرير التجارة العالمية، مجلس الإدارة، جنيف، تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٤، الوثيقة GB.261/WP/SLD/٥.

^٢ المرجع نفسه، الفقرة ٢٨: "يظهر تحرير التجارة بشكل طبيعي ومنطقي على أنه يدعو، على الأقل، إلى الاعتراف في الميدان الاجتماعي بالظروف التي تمكن العمل من التفاوض بحرية، جماعياً أو فردياً، بشأن ظروف عملهم".

^٣ مكتب العمل الدولي: إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٨٦، جنيف، ١٨ حزيران/يونيه ١٩٩٨، المرفق متاح في ١٥ حزيران/يونيه ٢٠١٠.

^٤ مكتب العمل الدولي: النظر في إعلان متحمل لمبادئ منظمة العمل الدولية بشأن الحقوق الأساسية وآلية المتابعة الملائمة له، التقرير السابع، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٨٦، جنيف، ١٩٩٨، القسم ثانياً.

كما أشير إليه في إعلان العدالة الاجتماعية، أساسية في تعزيز معايير العمل الدولية بشكل عام، باعتبارها وسيلة رئيسية لتحقيق جميع الأهداف الدستورية للمنظمة.^٥

٦. والمبادئ والحقوق الأساسية في العمل واردة في الاتفاقيات الأساسية الثنائي، وفي عدد من المعايير الأخرى لمنظمة العمل الدولية.^٦ غير أن دورها وتأثيرها يتخطى الالتزامات المحددة المتأتية عن التصديق على هذه الاتفاقيات. وكما يترى في إعلان عام ١٩٩٨، فإن جميع الدول الأعضاء، وإن لم تكن قد صدقت على هذه الصكوك، مازمة بمحرك انتهاها إلى المنظمة، بأن تحترم المبادئ المتعلقة بالحقوق الأساسية في العمل وأن تعززها وتحقيقها، وبأن منظمة العمل الدولية ملتزمة وبالتالي بمساعدة الدول الأعضاء فيها في هذا الصدد.^٧

٧. ويعترف بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل على أنها من حقوق الإنسان في مصادر أخرى للقانون الدولي. والمبادئ والحقوق الأساسية في العمل مرسخة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان^٨ وفي العديد من معاهدات الأمم المتحدة الأساسية المتعلقة بحقوق الإنسان،^٩ بما فيها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية^{١٠} والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية،^{١١} بالإضافة إلى سلسلة من الصكوك الإقليمية.^{١٢} وقائمة حقوق الإنسان في العمل المعترف بها في صكوك الأمم المتحدة، ولا سيما الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تتخطى المبادئ والحقوق الأساسية في العمل وتشمل حقوقاً أخرى مثل الحق في ظروف عمل آمنة وصحية والحق في الضمان الاجتماعي والحق في أجر منصف والحق في تحديد معقول لساعات العمل.^{١٣}

المبادئ والحقوق الأساسية في العمل كظروف مؤاتية

٨. لما كانت المبادئ والحقوق الأساسية في العمل حقوقاً من حقوق الإنسان العائدة للعمل ولأصحاب العمل، فإن تحقيقها يشكل هدفاً في حد ذاته. ويقع على عاتق منظمة العمل الدولية المسؤولية الرئيسية في السعي إلى عالم لا يوجد فيه عمل أطفال ولا عمل جبri ولا تمييز، عالم يكون فيه الجميع أحراراً في التنظيم والدفاع عن مصالحهم. غير أن إعلان العدالة الاجتماعية يشدد أيضاً على أن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل هي ظروف مؤاتية لتحقيق جميع الأهداف الاستراتيجية لمنظمة العمل الدولية تحقيقاً كاملاً، وعلى أن هذه الأهداف غير قابلة للتجزئة ومتراكبة ومتكافلة. وتشير ديباجة إعلان عام ١٩٩٨ إلى الجوانب الرئيسية للطبيعة المؤاتية التي تتسم بها المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، بالقول: "ولما كان ضمان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل يكتسب، في إطار السعي لتحقيق المواكبة بين التقدم الاجتماعي والنمو الاقتصادي، أهمية ودلالة متميزة، إذ يضمن للمعنيين أنفسهم إمكانية المطالبة بحرية وعلى أساس من التكافؤ في الفرص بمشاركة

^٥ مكتب العمل الدولي: إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٧، ٢٠٠٨، جنيف، ١٠ حزيران/يونيه.

^٦ انظر الفصل ٣، القسم دال، أدناه.

^٧ مكتب العمل الدولي: إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، المرجع السابق، الفقرة ٢.

^٨ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، ١٩٤٨، المادة ٤ (حظر الاسترقاق)، المادة ٢٠ (حرية تكوين الجمعيات)، المادة ٢٣ (حق إنشاء النقابات والانضمام إليها)، المادة ٧ (مبدأ عدم التمييز)، المادة ٢٣ (الحق، دون أي تمييز، في أجر متساو على العمل المتساوي)، المادة ٢٥ (حماية خاصة للأطفال) والمادة ٢٦ (الحق في التعليم).

^٩ تشمل هذه المعاهدات الاقرائية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، ١٩٦٥؛ اقرائية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، ١٩٧٩؛ اتفاقية حقوق الطفل، ١٩٨٩؛ الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، ١٩٩٠؛ اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، ٢٠٠٦.

^{١٠} العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، ١٩٦٦، المادة ٨ (حظر السخرة أو العمل الإلزامي)، المادة ٢٢ (الاعتراف بالحق في الحرية النقابية، بما في ذلك حق إنشاء النقابات والانضمام إليها)، المادة ٢٦ (الحق لجميع الأشخاص في الحصول على حماية فعالة من التمييز).

^{١١} العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ١٩٦٦، المادة ٢ (الحق في التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من دون تمييز)، المادة ٦ (الحق في اختيار العمل أو قبوله بحرية)، المادة ٨ (الحق في تكوين النقابات، بما في ذلك حق الإضراب)، المادة ١٠ (حماية الأطفال من الاستغلال الاقتصادي والاجتماعي).

^{١٢} على سبيل المثال، الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، ١٩٨١؛ الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، ١٩٦٩؛ الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، ١٩٥٠؛ الميثاق الاجتماعي الأوروبي، ١٩٦١ (منقح في ١٩٩٦).

^{١٣} انظر على وجه الخصوص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المواد ٢٢ إلى ٢٤ والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المادة ٧.

عادلة في الثروات التي أسهموا في تحقيقها، كما يضمن لهم تحقيق أقصى ما يمتنعون به من طاقات بشرية كاملة". وبالتالي، فإن تحقيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، إلى جانب كونه غاية في حد ذاته، هو وسيلة للمضي قدماً بجميع أهداف منظمة العمل الدولية.

١٩. ولطالما شددت منظمة العمل الدولية على الأهمية الخاصة التي ترتديها الحرية النقابية والإقرار الفعلي بحق المفاوضة الجماعية. وكما أشير إليه في الدراسة الاستقصائية العامة بشأن الاتفاقيات الأساسية الثمانية، التي أعدتها هذا العام لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، فإن الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية أساسيات في تمكين أصحاب العمل والعمال من "إرساء القواعد في مجال ظروف العمل، بما في ذلك الأجر، والسعى إلى تحقيق مطالب أعم والتوفيق بين مصالح كل منهم".^{١٤} كما أن الحرية النقابية مهمة في ضمان تطبيق تشريعات العمل تطبيقاً فعلياً، إذ تعمل منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال القوية والمستقلة كالحارس الأمين للتأكد من احترام قانون العمل عملياً والإسهام في فعالية فتش العمل إسهاماً كبيراً. وإقامة حوار اجتماعي مفيد بين الأطراف المستقلة يسهم بشكل حاسم في وضع سياسات اقتصادية واجتماعية، بما فيها تلك المعنية بالعملة والحماية الاجتماعية، تراعي مصالح واحتياجات جميع الهيئات الفاعلة في الاقتصاد.

٢٠. ولما كان العمل الجبري والتمييز وعمل الأطفال انتهاكات جسيمة لكرامة الإنسان والاستقلال الذاتي، فإنها تساهم في استمرار دورة الفقر. ويمكن أن يكون لعمل الأطفال عواقب وخيمة على ضحاياه من حيث التعليم والصحة والتنمية.^{١٥} والأثار الضارة لعمل الأطفال تقوض فرص الشباب البالغين في الانتقال إلى العمل اللائق وتفضي في مرحلة لاحقة من حياتهم إلى تدني نوعية العمالة وتدني المداخل والاستضعاف الاجتماعي والتمييز. وعلى غرار ذلك، يواجه ضحايا العمل الجبري والتمييز صعوبات جمة في الحصول على فرص عمالية منصفة وفي تطوير مهاراتهم المهنية. وليسوا في وضع يخولهم تأكيد حقوقهم المرتبطة بالعمل والتصدي للعقبات الكبيرة التي تحول دون توصلهم إلى تمثيل جماعي مفيد في عمليات الحوار الاجتماعي. ونتيجة عمليات التمييز المتعددة هذه، التي تقضي إلى تكاليف اقتصادية باهظة على المجتمعات المعنية، يتضرر تحقيق الأهداف الاستراتيجية لمنظمة العمل الدولية بشأن العملة والحماية الاجتماعية وال الحوار الاجتماعي، تضرراً جسيماً.

٢١. وبالتالي، فإن انتهاء فئة واحدة من المبادئ والحقوق الأساسية في العمل يخلف أثراً ضاراً على احترام وتحقيق الفئات الأخرى. وهذه هي الحال على وجه الخصوص بالنسبة إلى العمال الذين لا يمكنهم ممارسة الحرية النقابية والمشاركة في المفاوضة الجماعية. وإذا لم يتمكنوا من إسماع صوتهم، فإنهم ليسوا في وضع يمكنهم فيه أن يسعوا إلى اتخاذ التدابير الرامية إلى تدارك الأسباب الرئيسية لاستضعافهم. ومن النادر أن يجد الأفراد بمفردهم حلولاً لحالات العمل الجبري والتمييز وعمل الأطفال. وعلى النقيض من ذلك، كلما ازداد التمييز الذي تتسبّب به هذه الحالات، كلما ازدادت العوائق المطروحة أمام ممارسة الحرية النقابية.

٢٢. وأفضى ظهور مفهوم العمل اللائق إلى تعزيز الاعتراف بأهمية المبادئ والحقوق الأساسية في العمل لتحقيق جميع الأهداف الاستراتيجية لمنظمة العمل الدولية، وأثرها الجماعي في تحقيق العدالة الاجتماعية في سياق العولمة. ويشدد إعلان العدالة الاجتماعية على ضرورة النهوض بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل كجزء من الاستراتيجية العالمية والمتكاملة لمنظمة العمل الدولية من أجل تحقيق العمل اللائق.^{١٦} وبالتالي، يؤدي التكامل القائم بين المبادئ والحقوق الأساسية في العمل على أنها "حقوق وظروف مؤاتية" والاستراتيجية المتكاملة للعمل اللائق، إلى دعم التنفيذ الفعال لولاية منظمة العمل الدولية والمضي قدماً بالتقدم الاجتماعي.^{١٧}

^{١٤} مكتب العمل الدولي: إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، المرجع السابق، الدبياجة.

^{١٥} مكتب العمل الدولي: إضفاء وجه إنساني على العولمة، دراسة استقصائية عامة بشأن الاتفاقيات الأساسية المتعلقة بالحقوق في العمل في ضوء إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، ٢٠٠٨، تقرير لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، التقرير الثالث (الجزء اباء)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠١، جنيف، ٢٠١٢، الفقرة ٥١.

^{١٦} يعني "عمل الأطفال" العمل الذي يؤديه الأطفال الذين تكون سنهم أدنى من الحد الأدنى القانوني للسن المحدد لمثل هذا النوع من العمل، أو العمل الذي يُعتبر غير مقبول للأطفال ومحظوظ بسبب طبيعته أو ظروفه الضارة بالأطفال.

^{١٧} مكتب العمل الدولي: إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، المرجع السابق، الجزء الأول (باء).

^{١٨} مكتب العمل الدولي: تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية لمساعدة الدول الأعضاء فيها فيما تبذله من جهود لتحقيق أهدافها في سياق العولمة، التقرير الخامس، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٦، جنيف، ٢٠٠٧، الفقرة ١٥: "من ناحية المبدأ، يعني ذلك، كما نصّ عليه إعلان فيلادلفيا وإعلان عام ١٩٩٨، أن الجوانب النوعية (بما في ذلك احترام الحقوق الأساسية) والجوانب الكمية للتقدم الاجتماعي غير قابلة للتقسيم". كما يوضح التقرير عناصر "الاستراتيجية المتكاملة"، ألا وهي الترابط بين الأهداف الاستراتيجية الأربع، الاستقلالية والتضامن، مشاركة الهيئات المكونة الثلاثية، عدم التدخل في استقلالية الدول الأعضاء والوزن النسبي لكل هدف من الأهداف الاستراتيجية الأربع في مزيج السياسة العامة. ولم تثر هذه العناصر أي اعترافات خلال المناقشة.

وعليه، فإن تحقيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل ليس كافياً في حد ذاته لضمان التقدم الاجتماعي الشامل، بل هو شرط مسبق ضروري.

الربط بين التنمية الاقتصادية والاجتماعية

٢٣. لقد أكدت البحوث الاقتصادية بالبراهين التجريبية أن العمل الجبري وعمل الأطفال والتمييز هي عوائق رئيسية أمام التنمية الاقتصادية وتساهم في استمرار الفقر. وفي ٢٠٠٤، على سبيل المثال، بينت دراسة أعدتها البرنامـج الدولي للقضاء على عمل الأطفال في منظمة العمل الدولية، أن المنافع الاقتصادية الناجمة عن القضاء على عمل الأطفال قد تكون أعلى بسبعة أضعاف من التكاليف الـلـازمة للقضاء عليه.^{١٩} وبالمثل، شدد البنك الدولي مراراً وتكراراً على أن التميـز الجنـسـاني يعيـق التـنـمية اقـتصـاديـة.^{٢٠} بالإضافة إلى ذلك، أـبرـزـتـ الـاستـنـتـاجـاتـ الـمـتـقـارـبـةـ الـلـبـحـوـتـ الـتـيـ أـعـدـتـهاـ منـظـمـةـ الـعـمـلـ الدـولـيـ وـمـنـظـمـةـ الـتـعـاـونـ وـالـتـنـمـيـةـ فـيـ الـمـيـدـانـ الـاـقـتصـادـيـ،ـ كـيـفـ يـؤـدـيـ تـنـفـيـذـ الـمـبـادـيـ وـالـحـقـوقـ الـاـسـاسـيـةـ فـيـ الـعـمـلـ إـلـىـ تـوزـيـعـ أـكـثـرـ تـواـزـنـاـ لـلـدـخـلـ وـإـلـىـ الـحدـ منـ أـوـجـهـ اـنـدـاعـ الـمـساـواـةـ الـمـفـرـطـةـ،ـ وـبـالـتـالـيـ تـمـهـيـدـ الـطـرـيـقـ أـمـامـ الـنـوـ اـلـاـقـصـادـيـ الـمـسـتـدـامـ.^{٢١}

٢٤. غير أن البعض ذهبوا أحياناً إلى القول إن احترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل قد يشكل عبئاً على الفعالية والقدرة التنافسية الاقتصادية، لاسيما في الأجل القصير. وارتبـطـ هـذـاـ الجـدـلـ أـسـاسـاـ بـمـسـأـلةـ الـحـرـيـةـ الـنـاقـابـيـةـ وـالـمـفـاـوـضـةـ الـجـمـاعـيـةـ.ـ وـدـحـضـتـ منـظـمـةـ الـعـمـلـ الدـولـيـ،ـ إـلـىـ جـانـبـ مـنـظـمـاتـ دـولـيـةـ أـخـرـىـ،ـ هـذـاـ الـاـقـفـرـاضـ وـشـدـدـتـ عـلـىـ أـهـمـيـةـ تـخـطـيـ التـرـكـيزـ الـضـيـقـ وـالـمـفـرـطـ عـلـىـ آـثـارـ تـكـلـفـةـ الـعـمـلـ.ـ وـيـعـتـمـدـ النـمـوـ الـاـقـصـادـيـ الـمـطـرـدـ الـذـيـ يـوـلـدـ تـقـدـمـاـ اـجـتـمـاعـيـاـ دـائـماـ،ـ عـلـىـ مـجـمـوعـةـ مـعـوـاـمـلـ.ـ وـلـاـ يـمـكـنـ الـحـصـولـ عـلـىـ تـقـيـيـمـ أـكـثـرـ دـقـةـ إـلـىـ عـنـ طـرـيـقـ إـدـرـاجـ مـرـاعـةـ الـمـنـافـعـ الـاـقـتصـادـيـةـ الـنـاشـةـ عـنـ الـاـسـتـقـرـارـ الـاـجـتـمـاعـيـ وـالـشـرـعـيـةـ،ـ وـبـنـاءـ رـأـسـ الـمـالـ الـبـشـرـيـ،ـ وـآـثـارـ تـوزـيـعـ الـدـخـلـ وـعـوـاـئـدـ الـإـنـتـاجـيـةـ وـأـدـاءـ الـمـنـشـاتـ الـمـتـنـائـةـ عـنـ تـبـيـقـ الـمـبـادـيـ وـالـحـقـوقـ الـاـسـاسـيـةـ فـيـ الـعـمـلـ.ـ وـفـيـ حـيـنـ قـدـ تـتـراـكـمـ الـمـنـافـعـ قـصـيـرـةـ الـأـجـلـ بـالـنـسـبـةـ إـلـىـ الـعـازـمـينـ وـالـقـادـرـينـ عـلـىـ السـعـيـ إـلـىـ اـسـتـخـرـاجـ مـيـزةـ تـنـافـسـيـةـ مـنـ اـنـتـهـاـكـاتـ الـمـبـادـيـ وـالـحـقـوقـ الـاـسـاسـيـةـ فـيـ الـعـمـلـ،ـ خـلـاـفـاـ لـمـاـ يـنـصـ عـلـىـ إـعـلـانـ عـامـ ٢٠٠٨ـ،ـ تـنـهـرـ الـبـيـنـاتـ أـنـ هـذـهـ الـلـهـجـ لاـ تـنـاقـضـ فـحـسـبـ مـعـ الـاـلـتـزـامـاتـ الـمـتـرـتبـةـ عـلـىـ الـعـضـوـيـةـ فـيـ الـمـنـظـمـةـ الـعـمـلـ الدـولـيـةـ،ـ بـلـ لـاـ تـقـدـمـ الـبـيـتـةـ مـنـافـعـ طـوـلـيـةـ الـأـجـلـ إـلـىـ الـمـنـشـاتـ أوـ الـمـجـمـعـاتـ.ـ وـالـحـرـيـةـ الـنـاقـابـيـةـ وـالـحـقـقـ الـجـمـاعـيـةـ يـفـضـيـانـ -ـ مـنـ خـالـلـ زـيـادـةـ الـاـسـتـقـرـارـ السـيـاسـيـ وـالـاـجـتـمـاعـيـ -ـ إـلـىـ نـوـاتـجـ اـقـتصـادـيـ إـيجـابـيـةـ طـوـلـيـةـ الـأـجـلـ.^{٢٢} وـعـلـىـ سـبـيلـ الـمـثـالـ،ـ تـمـيلـ مـسـتـوـيـاتـ الـاـسـتـثـمـارـ الـأـجـنـبـيـ الـمـبـاـشـرـ إـلـىـ التـاثـرـ فـيـ شـكـلـ إـيجـابـيـ يـاحـتـرـامـ الـمـبـادـيـ وـالـحـقـوقـ الـاـسـاسـيـةـ فـيـ الـعـمـلـ،ـ مـاـ يـتـاـقـضـ مـعـ الـمـزاـياـ الـمـزـعـومـةـ لـلـسـبـاقـ نـحـوـ الـأـسـفـ.^{٢٣}

٢٥. وما لا شك فيه أن هذه النقاشات ارتدت شكلاً جديداً في ضوء الأزمة المالية والاقتصادية الراهنة. وفي سلسلة من البلدان التي تأثرت بشدة بمشاكل الدين العام والقدرة التنافسية، تستهدف الإصلاحات الهيكلية آليات المفاوضة الجماعية للقضاء على ما يُنظر إليه في بعض الدوائر على أنه أوجه جمود في سوق العمل. وفي بلدان أخرى مع ذلك، ساهمت آليات المفاوضة الجماعية المنسقة تسييقاً جيداً في الحد من آثار الأزمة وتسرع وتيرة الارتفاع. وكان من شأن الأزمة التي اندلعت بعد عقود من انعدام المساواة المتزايدة، أن أـبـرـزـتـ الدـورـ الـذـيـ تـضـطـلـعـ بـهـ الـمـبـادـيـ وـالـحـقـوقـ الـاـسـاسـيـةـ فـيـ الـعـمـلـ،ـ مـنـ حـيـثـ تـعـزـيزـ الـصـلـةـ الـقـائـمةـ بـيـنـ مـكـاـبـ الـإـنـتـاجـيـةـ وـالـدـخـلـ

^{١٩} انظر:

ILO: *Investing in every child: An economic study of the costs and benefits of eliminating child labour* (Geneva, 2004).

^{٢٠} انظر:

World Bank: *Engendering development through gender equality in rights, resources and voice* (Washington, DC, 2001).

^{٢١} انظر على سبيل المثال:

OECD: *Divided we stand: Why inequality keeps rising* (Paris, 2011); ILO: *World of Work Report 2008: Income inequalities in the age of globalization* (Geneva, 2008); ILO: *The financial and economic crisis: A decent work response* (Geneva, 2009).

^{٢٢} انظر مثلاً:

P. Auer: *Employment revival in Europe: Labour market success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands* (Geneva, ILO, 2000).

^{٢٣} انظر مثلاً:

D. Kucera: "Core labour standards and foreign direct investment", in *International Labour Review*, 141/1-2, 2002.

من العمل، وهو أمر أساسي للنمو الاقتصادي المستدام.^{٢٤} وقامت منظمة العمل الدولية وصندوق النقد الدولي بتبسيط الضوء على ضرورة توزيع مكاسب الإناتجية توزيعاً متوازناً لضمان مستوى كافٍ من الطلب الإجمالي، لا يمكن للنمو الاقتصادي العالمي وإجمالي العمالة أن يبلغا من دونه المستويات التي كانت سائدة قبل حدوث الأزمة.^{٢٥} وفي هذا الصدد، وفقاً للبحوث التي أجرتها منظمة العمل الدولية منذ عهد قريب، من شأن بذل المزيد من الجهود الرامية إلى تطبيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل أن يعيد التوازن إلى توزيع المداخيل بشكل كبير، ويوفر وبالتالي الحوافر التي يحتاجها الاقتصاد العالمي، والتي قد لا تستطيع الموازنات العامة توفيرها في ظل الظروف الراهنة.^{٢٦}

المبادئ والحقوق الأساسية في العمل من أجل عولمة عادلة

٢٦. كان الحافز إلى حد كبير في الاهتمام المولى للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل منذ التسعينيات، هو الإدراك المنتشر على نطاق واسع لضرورة إرساء حد أدنى من "قواعد اللعبة" المقبولة عالمياً بالنسبة إلى عالم العمل، والمصلحة الملزمة لكل بلد في رؤية البلدان الأخرى تحقق توازناً أفضل بين النمو الاقتصادي والتقدم الاجتماعي. وفي غياب هذه القواعد، يُنظر إلى العولمة على أنها قادرة على تقويض التقدم الاجتماعي من خلال السماح للبعض بتحقيق نجاح اقتصادي على حساب الإنجازات الاجتماعية التي يتحققها البعض الآخر. وواجهت بعض المبادرات الرامية إلى إرساء أرضية متكافئة للعولمة من خلال تحقيق المبادئ والحقوق الأساسية على نحو شامل، ردة فعل قوية مفادها أن الدوافع الحقيقية وراء ذلك هي حماية الأسواق المحلية من المنافسة الأجنبية الجديدة. وقد أفضى ذلك إلى إدراج الفقرة ٥ في إعلان عام ١٩٩٨، التي تشدد على "أنه لا يجوز استخدام معايير العمل لغايات تجارية حمانية ... وأنه لا يمكن بأي حال من الأحوال التشكيك في الميزة النسبية لأي بلد من البلدان على أساس هذا الإعلان". وبعد عشر سنوات، أعاد إعلان العدالة الاجتماعية التأكيد على ما ورد في إعلان عام ١٩٩٨ بشأن الدوافع الحمانية، مضيفاً "أن انتهاك المبادئ والحقوق الأساسية في العمل لا يمكن أن يستشهد به أو أن يستخدم بشكل آخر كميزة نسبية مشروعة".^{٢٧}

٢٧. وهذه الصيغة حاسمة في تحديد موقف المجتمع الدولي بشأن مكانة وأهمية المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، في نظام دولي مفتوح ويتسم بالعولمة. غير أن النقاش الحالي يظهر استمرار وجود مشاغل جدية فيما يتعلق بمسألتين على وجه الخصوص. فالمسألة الأولى تستمد جذورها من التزايد المستمر في انعدام المساواة، فيما بين البلدان وداخلها. وإذا نظر إلى تحقيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل كآلية رئيسية تتيح للجميع في عالم العمل أن يطالعوا بحصة منصفة من منافع العولمة، عندها يمكن قياساً على ذلك، اعتبار تحقيق الهدف منتقضاً. وبالتالي، تتمثل المسألة في معرفة ما إذا كان من الممكن أن تعزى المستويات غير المقبولة من انعدام المساواة إلى حد ما إلى الفشل في تطبيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، أو ما إذا كان ينبغي إلقاء اللوم على عوامل أخرى. ثانياً، أدت الأزمة الراهنة إلى عودة الشواغل من أن تكون الترتيبات الحالية الرامية إلى تحقيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل غير كافية بكل بساطة لإرساء الأرضية المتكافئة التي توقعها البعض. وهناك من يجادل بأن البعض لا يلعبون وفقاً لقواعد اللعبة وأن ما تحقق حتى الآن ليس كافياً لدفعهم إلى ذلك، بالرغم من الجهود التي بذلت.

٢٨. وهاتان المسألتان تثيران معًا تساؤلات أساسية بشأن فعالية نشاط منظمة العمل الدولية لتحقيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، بموجب إعلان عام ١٩٩٨ وإعلان العدالة الاجتماعية، وبشأن التزام الجهات الفاعلة الأخرى ودورها ومساهمتها. ولا تتعلق المسألة بوجوب أو عدم وجوب احترام المبادئ والحقوق

^{٢٤} انظر مثلاً:

OECD: *Trade, employment and labour standards: A study of core workers' rights and international trade* (Paris, 1996); OECD: *International trade and core labour standards* (Paris, 2000); ILO: *Global Wage Report 2010/11: Wage policies in times of crisis* (Geneva, 2010).

^{٢٥} انظر:

M. Kumhof and R. Ranciere: *Inequality, leverage and crises*, IMF Working Paper No. 10/268 (Washington DC, IMF, 2010); ILO: *World of Work Report 2011: Making markets work for jobs* (Geneva, 2011); R. Torres: *Wage and the global crisis: Evidence and policy issues*, paper prepared by the International Institute for Labour Studies for the High-level Conference on Wage Trends in Europe, Brussels, 15 Sep. 2011.

^{٢٦} انظر: ILO: *World of Work Report 2011*, op. cit.

^{٢٧} مكتب العمل الدولي: إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، المرجع السابق، الجزء أولاً (الف) "٤".

الأساسية في العمل. وخلال الأعمال التحضيرية لإعلان عام ١٩٩٨، تم التذكير بأنه، بسبب الطبيعة الخاصة للمبادئ والحقوق المعنية، لا يمكن لتحقيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل مرهوناً بمستويات التنمية الوطنية.^{٢٨} ومع مراعاة السياق الحالي، من الأجر أن يكون السؤال كيف يمكن إدماج المبادئ والحقوق الأساسية في العمل في السياسات الاقتصادية والاجتماعية، على أفضل وجه. وترتدي هذه المسألة أهمية خاصة على حد سواء في البلدان التي تواجه مشقة اقتصادية وفي تلك التي تسعى جاهدة إلى ضمان أن تكون التنمية الوطنية أكثر شمولية واستدامة.

٢٩. والغرض الأساسي من هذه المناقشة المتكررة هو التطرق إلى هذه المسائل الأساسية. وعلى وجه الخصوص، تقدم المناقشة المتكررة فرصة لتعزيز الالتزام الجماعي بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل وتحديد أنساب السبل لترجمة هذا الالتزام إلى عمل فعال.

^{٢٨} في إسهام قدمه المدير العام إلى مؤتمر مجموعة السبع بشأن العمالة في ١٩٩٦، وردت ثلاثة أسباب تبرر لم لا يمكن احترام أن يكون ما سيسمى لاحقاً المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، من هوناً بمستوى التنمية الخاص بكل بلد: "١" بالنسبة إلى الدولة، احتراماً لخياراتها أو أفضلياتها، لكي تكون قادرة قانوناً أن ترفض تدخل المجتمع الدولي فيما يتعلق بمستوى ومضمون حمايتها الاجتماعية، يجب على الأقل أن يكون من الممكن في ذلك البلد القيام بالخيارات أو الإعراب عن الأفضليات. وبالتالي، لا بد من الإقرار بالحرفيات الفردية والجماعية، لاسيما الحرية النقابية؛ "٢" ... تلك الحقوق معترف بها أصلاً في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، باعتبارها ملزمة لكرامة الإنسان ...؛ "٣" ... حظر العمل الجيري وتوفير الحرية النقابية (... شرطان أساسيان للحرية والشفافية في سوق العمل، ويمكن أن يُنظر إليهما على أنهما امتداد طبيعي للتجارة الحرة في السوق العالمية ...".

ILO: *The social dimension of the liberalization of international trade: Contribution to the G7 Employment Conference submitted by the Director-General of the International Labour Office, G/E.C./1996/2* (Geneva, 1996).

الفصل ٢

الاتجاهات والثغرات في تحقيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل

٣٠. يتناول هذا الفصل التكامل بين إعلان عام ١٩٩٨ وإعلان العدالة الاجتماعية والطبيعة الترويجية لآليات المتابعة المتعلقة بكل منها، وذلك بغية إعطاء لمحة مختصرة عن وضع التصديق على الاتفاقيات الأساسية، وصورة شاملة عن الاتجاهات في الإجراءات المتخذة لتحقيق الفئات الأربع من المبادئ والحقوق الأساسية في العمل والثغرات التي تшوب هذا التحقيق. ويستند هذا الفصل إلى التقارير العالمية الأربع الأخيرة التي صدرت بين عام ٢٠٠٨ وعام ٢٠١١ والتحليل الذي أجرته لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات في إطار تقرير الدراسة الاستقصائية العامة لهذا العام.^١

الف - وضع التصديق على الاتفاقيات الأساسية

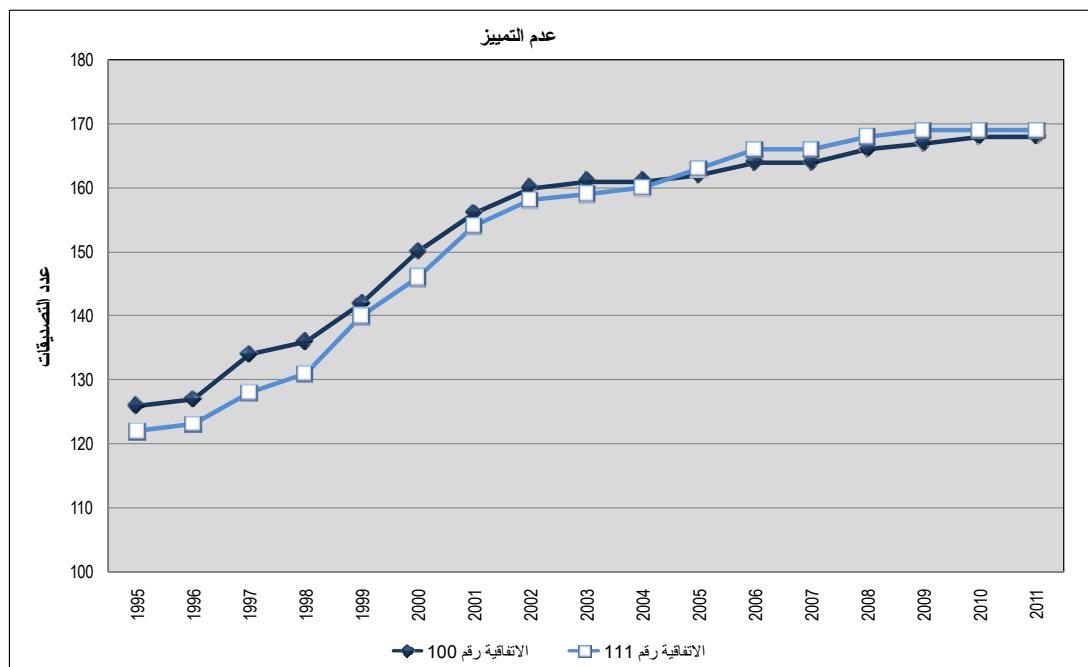
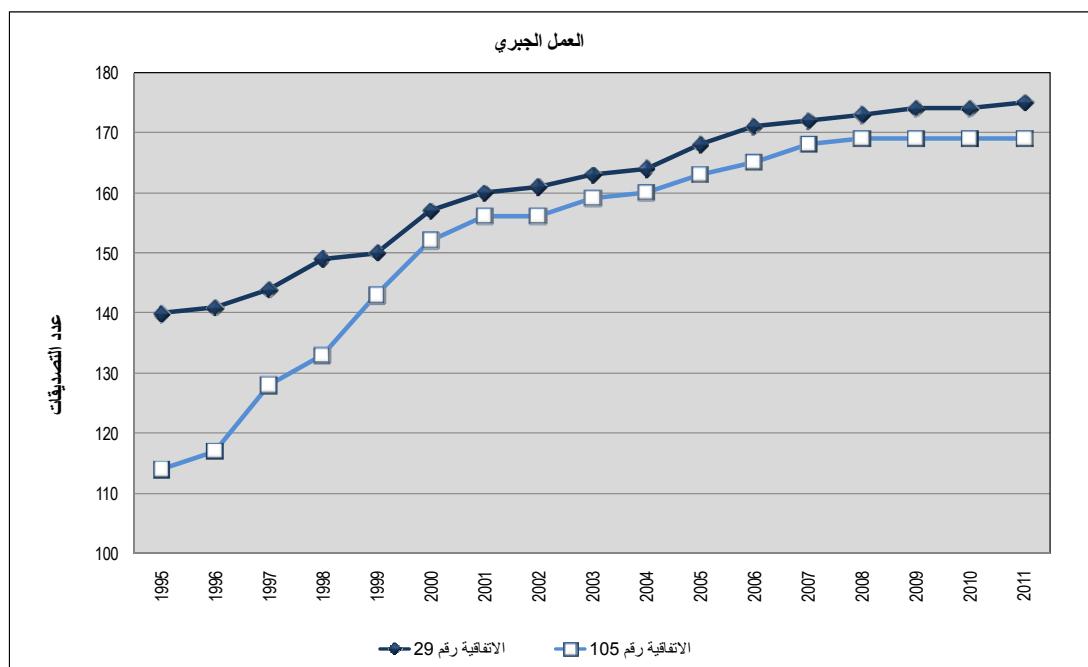
٣١. تفوق نسبة التصديق على الاتفاقيات الأساسية ٩٠ في المائة. وسُجل حتى تاريخ ٣١ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١١، مجموع بلغ ١٣٢٦ تصديقاً على الاتفاقيات الثمانية الأساسية، من مجموع محتمل يصل إلى ١٤٦٤ تصديقاً من قبل الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية البالغ عددها ١٨٣ دولة عضواً. وقد ارتفع معدل التصديق، منذ انطلاق الحملة الداعية إلى التصديق على الاتفاقيات الأساسية عام ١٩٩٥ (انظر الفصل ٣)، بنسبة ٦٨ في المائة، اتسماً بعدد مرتفع جداً من التصديقات على اتفاقية أسوأ أشكال عمل الأطفال، ١٩٩٩ (رقم ١٨٢).

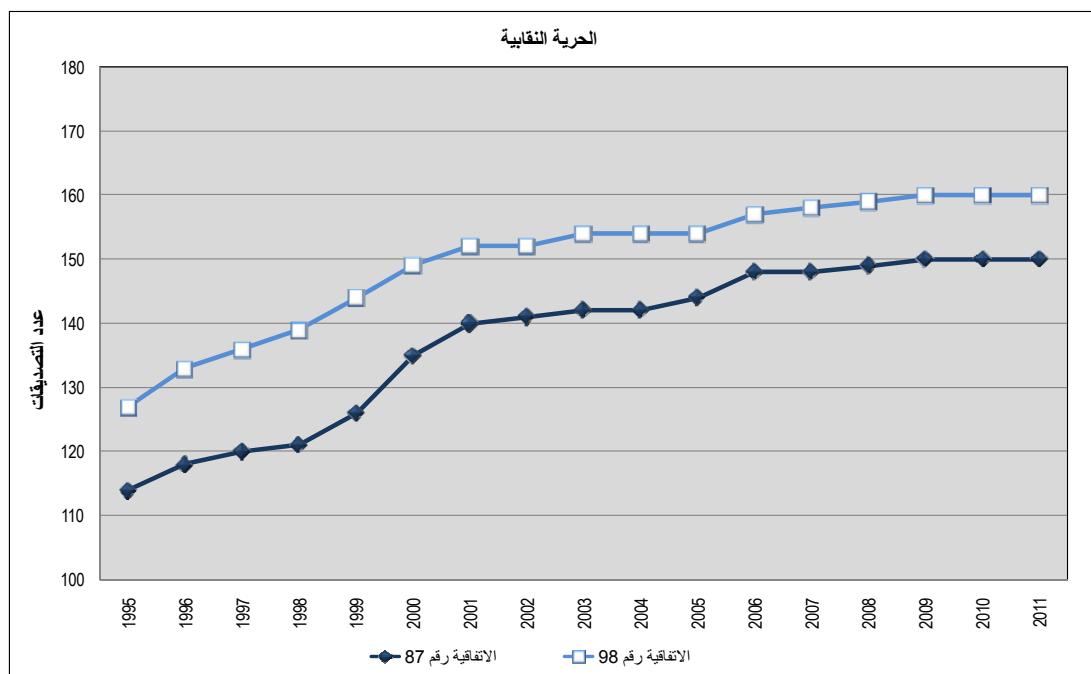
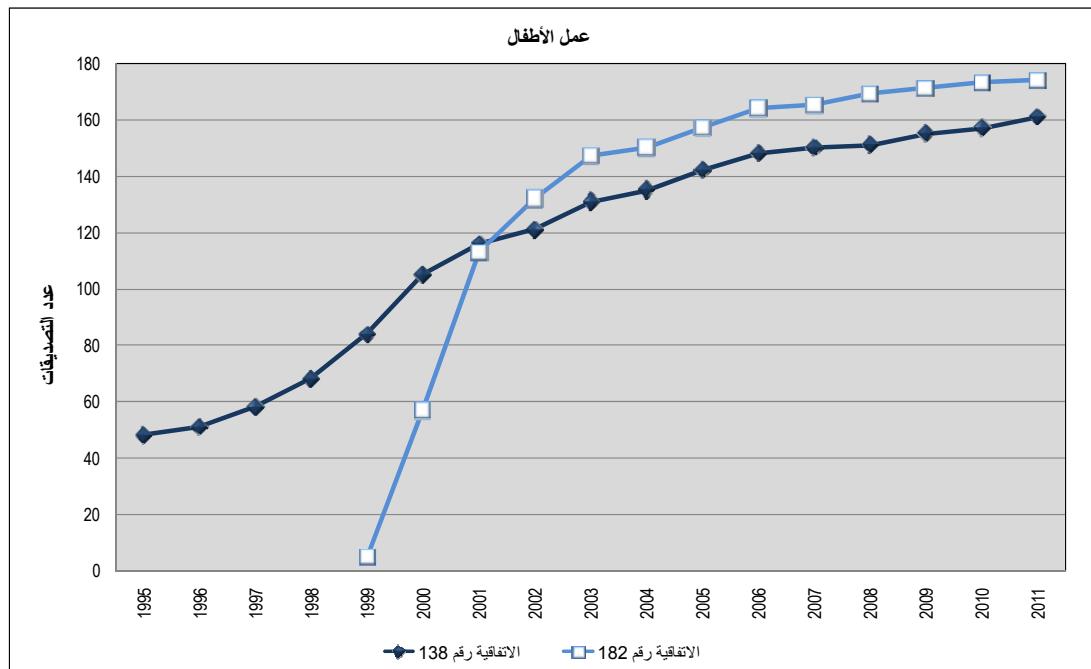
الجدول ١-٢: التصديق على الاتفاقيات الأساسية منذ عام ١٩٩٥

رقم الاتفاقية	التصديقات الجديدة منذ انطلاق حملة التصديق عام ١٩٩٥	مجموع التصديقات في تاريخ ٣١ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١١
الاتفاقية ٢٩	35	175
الاتفاقية ٨٧	36	150
الاتفاقية ٩٨	33	160
الاتفاقية ١٠٠	42	168
الاتفاقية ١٠٥	55	169
الاتفاقية ١١١	47	169
الاتفاقية ١٣٨	113	161
الاتفاقية ١٨٢	174	174
المجموع	535	1 326

^١ مكتب العمل الدولي: إضفاء وجه إنساني على العولمة، دراسة استقصائية عامة عن الاتفاقيات الأساسية بشأن الحقوق في العمل على ضوء إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، ٢٠٠٨، تقرير لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات (المواد ١٩ و ٢٢ و ٣٥ من دستور منظمة العمل الدولية)، التقرير الثالث (الجزء ١ باء)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠١، جنيف، ٢٠١٢.

الشكل ١-٢: نمو عدد التصديقات على الاتفاقيات الأساسية منذ عام ١٩٩٥



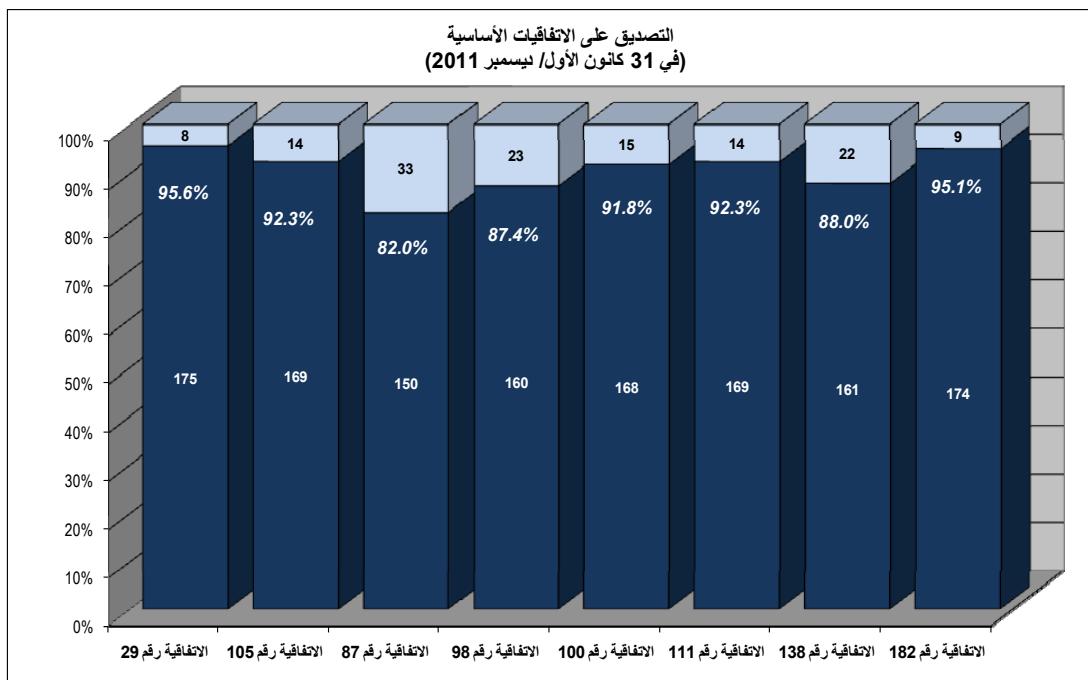


٣٢. ولا يزال تحقيق هدف التصديق العالمي الذي حدده المدير العام بحلول ٢٠١٥، يتطلب ١٣٨ تصديقاً من قبل ٤٨ دولة عضواً (انظر الشكل ٢-٢). والاتفاقيتان رقم ٢٩ ورقم ١٨٢ هما اللتان حظيتا بأكبر عدد من التصديقات من بين الاتفاقيات الأساسية، حيث نالت الأولى ١٧٥ تصديقاً والثانية ١٧٤ تصديقاً. أما اتفاقية الحرية النقابية وحماية حق التنظيم، رقم ١٩٤٨ (رقم ٨٧)، فقد حظيت بأقل عدد من التصديقات (١٥٠) من بين الاتفاقيات الأساسية.

٣٣. وحظيت الاتفاقيات المتعلقة بعمل الأطفال بالعدد الأكبر من التصديقات في السنوات الخمس الأخيرة. وباستثناء الاتفاقيتين رقم ١٣٨ ورقم ١٨٢، عرفت وثيرة التصديق على الاتفاقيات الست الأساسية الأخرى، تباططاً ملحوظاً منذ عام ٢٠٠٧. ويبقى تحقيق التصديق العالمي على هذه الاتفاقيات الأساسية تحدياً كبيراً، لا سيما وأن ١١ تصديقاً من التصديقات الإجمالية التي بلغ عددها ٢٠ في السنوات الخمس الأخيرة، هي

تصديقات أنت من دول أعضاء جدد في المنظمة. فضلاً عن ذلك، لم يوسع تطبيق الاتفاقيات الأساسية ليشمل عدداً كبيراً من الأقاليم التابعة (انظر الجدول ٢-٢).

الشكل ٢-٢: العدد الإجمالي للتصديقات على الاتفاقيات الأساسية والعدد الذي لا يزال نافذاً



الجدول ٢-٢: وضع الاتفاقيات الأساسية في الأقاليم التابعة

الدولية العضو المعنية	الإقليم التابع	الاتفاقيات المصدق عليها والتي لم تشمل بعد هذه الأقاليم
أستراليا	جزر نورفولك	111, 182
الصين	منطقة هونغ كونغ الإدارية الخاصة	100, 111
الدانمرك	جزر فارو	100, 111, 138, 182
فرنسا	غرينلاند	98, 100, 111, 138, 182
هولندا	بولينيزيا الفرنسية، كاليدونيا الجديدة	138, 182
نيوزيلندا	الأراضي الجنوبية والقطبية الجنوبية الفرنسية	29, 100, 105, 138, 182
	أروبا	98, 100, 111
	كورا ساو، سانت مرتين	98, 100, 111, 138, 182
	توكيلو	98, 182
المملكة المتحدة	أنيغلا، برمودا، جزر فيرجين البريطانية، جزيرة مان، جرسي، مونسرا	100, 111, 138, 182
	جزر فولكلاند (مالوين) غيرنسى، سانت هيلينا	100, 111, 138
	جبل طارق	111, 138, 182
الولايات المتحدة	جزر ساموا الأمريكية، غويم، جزر ماريانا الشمالية، بورتوريكو، جزر فرجين الأمريكية	105, 182

٣٤. وعلى الرغم من أن معدل التصديق على الاتفاقيات الأساسية يفوق نسبة ٩٠ في المائة، فإن تغطية هذه الاتفاقيات لسكان العالم أقل بكثير، نظراً إلى أن بعض البلدان التي لم تصدق على الاتفاقيات الأساسية تضم عدداً كبيراً من السكان. ومن اللافت أن أكثر من نصف سكان العالم يعيش في البلدان التي لم تصدق على اتفاقيتي الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية. وفي المقابل، تغطي اتفاقية المساواة في الأجور، ١٩٥١ (رقم ١٠٠) ما يناهز ٩٥ في المائة من سكان العالم (انظر الجدول ٣-٢).

الجدول ٣-٢: النسبة المئوية من سكان العالم الذين تغطيهم الاتفاقيات الأساسية (١)

ـ (ـ) المدن الواردة بالخط المائل نفست، الافتقدة بعد أن كانت قد صافت عليها.

٣٥. ويختلف وضع الدول الأعضاء الثمانى والأربعين التي لم تصدق على جميع الاتفاقيات الأساسية، كما أسباب عدم التصديق، اختلافاً شديداً. ويُرفع تقرير بهذا الوضع وأسبابه إلى مجلس الإدارة في إطار متابعة إعلان عام ١٩٩٨.^١ وتعلن أغلبية البلدان (٨٣ في المائة) المعنية بحالات عدم التصديق البالغ عددها ١٣٨ حالة،^٢ عن نيتها التصديق على المعاهدات (٦٢ في المائة)، أو عن دراستها إمكانية التصديق (٢١ في المائة). والعديد من البلدان المعنية تقول إنها تعكف بجد على مسألة التصديق (على الرغم من أن بعضها من هذه البلدان يكرر ذلك منذ سنوات عدة الآن). ولا تتعدى نسبة البلدان التي لم تصدق على الاتفاقيات الأساسية والتي تُقرّ بأن ذلك يعود إلى عدم القدرة أو عدم الرغبة في التصديق، ١٤ في المائة من الحالات. وتشمل النسبة المتبقية البالغة ٣ في المائة من حالات عدم التصديق دولة عضواً واحدة لم تعبر عن موقفها^٣ أو لم ترسل أية معلومات إلى المكتب بشأن التصديق.

٣٦. وأفاد العديد من الدول الأعضاء، بغض النظر عن نوائوها، بأن تأخر التصديق أو تعذره يعودان إلى كون تشريعاتها لا تتماشى مع أحكام محددة من الاتفاقية (الاتفاقيات) المعنية. ومع ذلك، تذكر دول عديدة أنها تعكف بنشاط على مراجعة تشريعاتها الوطنية لتحسين الامتثال. لكن بضعة بلدان أفادت بأن أحكاماً معينة من الاتفاقيات تشكل عائقاً كبيراً أمام التصديق. ويرد من بين الأمثل المهمة التي تُذكر منذ زمن طويل، مبدأ التعديلية النقابية الذي تنص عليه الاتفاقية رقم ٨٧، والشرط المنبثق عن الاتفاقية رقم ٢٩ والقاضي بضرورة أن تتسم الخدمة العسكرية الإلزامية بطابع عسكري بحت^٤. وتشير بلدان أخرى إلى آراء هيئات الإشراف في منظمة العمل الدولية حول الحق في الإضراب والعمل في السجون كعوائق تحول دون التصديق.^٥

٣٧. ويفيد العديد من الدول غير المصادقة على الاتفاقيات الأساسية أن دساتيرها أو قوانينها أو لوائحها تعترف بالحرية النقابية والمفاوضة الجماعية، والقضاء على جميع أشكال العمل الجري أو الإلزامي، والقضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة.^٦ وعلى الرغم من أن بعض الدساتير الوطنية لا تنص صراحة على القضاء الفعلي على عمل الأطفال، فهو معترف به في غالبية البلدان في "أحكام السياسات والتشريعات وأو اللوائح التنظيمية، من خلال اعتماد نظام تعليم إلزامي ومجاني، وتحديد سن أدنى للاستخدام والعمل".^٧

٣٨. لكن الدول غير المصادقة تذكر كذلك وجود تحديات تواجه احترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل وتعزيزها وتحقيقها. وتمثل هذه التحديات بشكل عام في نقص وعي الجمهور في هذا المجال ونقص المعلومات والبيانات والتقاليد الاجتماعية والثقافية والظروف الاجتماعية والاقتصادية والأحكام القانونية والممارسات السائدة في مجال التوظيف ونقص قدرات المؤسسات الحكومية المعنية ونقص قدرات منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال والاقتفار إلى حوار اجتماعي. وقد وفر المكتب، في إطار متابعة إعلان عام ١٩٩٨، مساعدة تقنية في هذه المجالات، لكن عمله في هذا الصدد تأثر بالقيود المفروضة على الموارد (انظر الفصل ٣).

^١ مكتب العمل الدولي: استعراض التقارير السنوية بموجب متابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، مجلس الإدارة، الدورة ٣١٠، جنيف، آذار/مارس ٢٠١١، الوثيقة ٣/٣١٠. انظر أيضاً، مكتب العمل الدولي: إضفاء وجه إنساني على العولمة، المرجع السابق، الجزء السادس.

^٢ يشمل هذا الرقم الحالات التي لم يصدق فيها بعد على اتفاقية أساسية (١٣٦ حالة) وحالة اتفاقية أساسية نقضت بعد أن صدق عليها أصلاً (حالتان).

^٣ الصين، فيما يتعلق بالاتفاقيات ذات الأرقام ٢٩ و٨٧ و٩٨ و١٠٥.

^٤ جمهورية كوريا.

^٥ نيوزيلندا (أعمال تضامنية) وมาيلزيا، تباعاً.

^٦ مكتب العمل الدولي: إضفاء وجه إنساني على العولمة، مرجع سابق، الجزء أول، الفصل ٢.

^٧ انظر: مكتب العمل الدولي: استعراض التقارير السنوية بموجب متابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، مرجع سابق، الفقرة ٤٧؛ انظر أيضاً الفقرات ٢٤ و٣٧ و٦٧.

باء - صورة شاملة ودينامية لكل فئة من فئات المبادى والحقوق الأساسية: الاتجاهات الرئيسية

١ - الحرية النقابية والإقرار الفعلى بالحق في المفاوضة الجماعية

٣٩. إن حق جميع العمال وأصحاب العمل في إنشاء منظمات والانضمام إلى منظمات يختارونها بملء إرادتهم بغية الدفاع بحرية عن مصالحهم والقاوض بشكل جماعي، هو أساس رئيسي من أسس العمل اللائق ودعامة لا غنى عنها من دعائم الديمقراطية. لكن هذا الوضع الخاص الذي أكد عليه إعلان العدالة الاجتماعية لا يعني أن هذه المبادى والحقوق قد ارتفعت إلى مستوى التطبيق العالمي. وقد طرأت، منذ التقرير العالمي الأخير بشأن الحرية النقابية، الصادر عام ٢٠٠٨، سلسلة من التطورات المختلفة المتعلقة على حد سواء بالإقرار بهذه الحقوق وحمايتها ومدى ممارستها.

الحرية النقابية والحريات المدنية

٤٠. لا يمكن ممارسة الحرية النقابية ممارسة تامة في سياق لا تُحترم فيها الحريات المدنية. ويعني هذا أن العمال وأصحاب العمل في الحالات التي يتلقى فيها إنكار الحريات المدنية والحريات الديمقراطية الأساسية، يواجهون إنكاراً شاملأ لحقوقهم الأساسية، ولا سيما حيث لا يتقبل النظام السياسي السائد وجود المنظمات المستقلة أو أنشطتها. وبين تاريخ منظمة العمل الدولية مدى ارتباط الصراع من أجل هذه الحريات ارتباطاً وثيقاً بعملية الانتقال إلى الديمقراطية وكيفية تلازم التقدم الهام في احترامها مع التحولات السياسية. وينجح كل من أمريكا اللاتينية وأوروبا الوسطى والشرقية وأفريقيا أمثلاً جلية عن هذا الواقع في ماض ليس بعيداً. لكن التركيز تحول اليوم إلى العالم العربي، حيث وفرت التغيرات التاريخية التي انطلقت من تونس في أوائل عام ٢٠١١ فرصةً جديدة كبيرةً. وهكذا، أسللت مصر الستار بشكل فعلى على عقود من الاحتقار النقابي المفروض من خلال التشريعات، وبدأت النقابات المستقلة تُسجل للمرة الأولى، في حين ينتظر قانون جديد للنقابات وافقت عليه الحكومة، نشره رسمياً. أما ليبيا، فتواجه مهمة تطوير نظام جديد للعلاقات الصناعية يتماشى مع الاتفاقية التي صدقت عليها، كما واجه العراق بعد الحرب التي مرت، مهمة تشكيل نظام النقابة الوحيدة.

٤١. ولا تزال الاحتكارات النقابية المفروضة، وإن أصبحت اليوم أقل عدداً، موجودة في جميع القرارات، وهي تحرم أعداداً كبيرةً جداً من العمال من حق تشكيل المنظمات التي يختارونها. وفي عدد أقل من البلدان، لا تزال جميع أشكال منظمات العمال الفعلية ممنوعة. وفي عُمان، كان من شأن المرسوم الصادر في شباط/فبراير عام ٢٠١٠ والخاص بإنشاء الاتحاد العام لنقابات العمال العمانية، أن وضع حدأ لهذا الوضع؛ وجاء اعتماد قانون جديد يتعلق بالمنظمات العمالية في أواخر عام ٢٠١١، الذي حدث على خلفية تحول سياسي كبير في ميانمار، ليفتح آفاقاً جديدة أمام إحراز تقدم في هذا الصدد.

٤٢. وفي الحالات التي لا تقييد فيها التشريعات حق التنظيم، لا يزال العنف والترهيب يולדان نتائج مماثلة. وسجل الاتحاد الدولي لنقابات العمال ٩٠ جريمة قتل حول العالم عام ٢٠١٠ ذهب ضحيتها نقابيون، وإن كان العدد قد انخفض بشكل ملحوظ مقارنة بالسنوات السابقة، إلا أنه ظل مستقراً في السنوات الخمس الأخيرة. وقد ردت بعض البلدان الأكثر تضرراً بحزم على هذه الجرائم. ففي كولومبيا، زادت الحكومة الموارد المخصصة لحماية النقابيين من التهديدات والعنف والتحقيق مع المسؤولين عن الجرائم ومقاضاتهم، وأقرت بضرورة وضع حد لإفلات مرتكبي أعمال العنف هذه من العقاب.^٩ وأنشأت حكومة الفلبين هيئة رصد وطنية ثلاثة كلفت التحقيق في حالات العنف المزعومة ضد النقابيين بهدف ضمان معاقبة المتورطين. كما اتخذت الحكومة تدابير ترمي إلى تعزيز الوعي وخلق بيئة خالية من العنف. وتبلور ذلك من خلال توقيع بيان مع القوات المسلحة لبذل جهود مشتركة وجماعية لتعزيز حقوق العمال وحمايتها.

^٩ انظر: ITUC: Annual survey of violations of trade union rights 2011 (Brussels, 2011).

^{١٠} مكتب العمل الدولي: تقرير لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، التقرير الثالث (الجزء ١ (ألف)), مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠١، جنيف، ٢٠١٢، ملاحظة، كولومبيا، الاتفاقية رقم ٨٧. وتعليقات اللجنة متاحة أيضاً على الموقع التالي: NORMLEX (<http://www.ilo.org/dyn/normlex/en>).

استبعاد بعض فئات العمال: الصعوبات المستمرة والخطوات الوعادة

٤٣. على الرغم من أن الحرية النقابية حق عالمي يشمل جميع العمال وأصحاب العمل فهناك بعض الفئات، وخاصة فئات العاملين في القطاع العام والعمال الزراعيين والعمالين في مناطق تجهيز الصادرات والعمال المهاجرين، لا سيما أولئك الذين هم في وضع غير نظامي، والعمال المنزليين والعمالين لحسابهم الخاص، لا تزال تُستبعد كلياً أو جزئياً، من حق التنظيم النقابي والمفاوضة الجماعية، وذلك في عدد لا يسأله به من البلدان. وأخذت خطوات واعدة في بعض البلدان لفائدة العمال المنزليين بعد اعتماد معايير منظمة العمل الدولية بشأن هؤلاء العمال عام ٢٠١١.

التمييز المناهض للنقابات والحماية الملائمة من قبل الدولة: دواعي قلق كثيرة وتقدم خجول

٤٤. إن التمييز المناهض للنقابات، متصوراً كان أو فعلياً، قد يجعل أي ممارسة ذات مغزى للحرية النقابية عديمة الفعالية، إن لم يتم منعه والمعاقبة عليه على نحو فعال. ولا يزال تواتر أعمال التمييز المناهض للنقابات وعدم كفاية الحماية اللازمة من هذه الأعمال، يشكلان مدعاه قلق مستمرة، إذ بلغ هذا النوع من الأعمال نسبة ٢٤ في المائة من مجموع الادعاءات التي تلقتها لجنة الحرية النقابية بين عام ٢٠٠٧ وعام ٢٠١١. ويجعل الافتقار إلى أحكام تشريعية ملائمة أو افتقار هيئات تفتيش العمل ومحاكم العمل إلى الوسائل اللازمة أو إلى التدريب على معالجة الحالات بسرعة وفعالية، من خطر تسبب التنظيم النقابي أو النشاط النقابي بتداعيات سلبية واقعاً يعيشه الكثيرون في عالم العمل. لكن ثمة مبادرات مهمة تتخذ على وجه الخصوص في البلدان التي تعمل على إصلاح آلية تسوية نزاعات العمل وتضع إجراءات خاصة بشأن مزاعم انتهاك الحرية النقابية، سعياً إلى ضمان حماية أكثر سرعة وفعالية من التمييز.

الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية في الممارسة العملية

٤٥. من المفيد النظر في الاتجاهات في مجال مبادئ الحرية النقابية والحقوق المرتبطة بها ومقارنتها بمدى ممارستها العملية. وتعتبر معدلات الانتساب إلى النقابات وتغطية المفاوضة الجماعية، بيانات رئيسية في هذا الصدد. وتظهر البيانات المتوفرة لبلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أن نسبة المنتسبين إلى النقابات من بين العاملين بأجر قد انخفضت في عدد كبير من البلدان خلال السنوات العشر الماضية. وتتمثل تغطية المفاوضة الجماعية إلى أن تكون أهم من الكثافة النقابية في البلدان ذات الدخل المرتفع، لا سيما حين يجري التفاوض الذي يشمل أصحاب عمل متعددين على المستوى الوطني أو القطاعي وحيث من المتداول مد تطبيق الاتفاques الجماعية حتى على الجهات التي لم توقع عليها. وفي حين شهدت المفاوضة الجماعية تراجعاً في بعض البلدان، خاصة بسبب إلغاء الضوابط ولا مركزية المفاوضة وأو تراجع دعم السياسات العامة للمفاوضة الجماعية، فقد بقيت مستقرة نسبياً في بلدان أخرى، وشهدت انتعاشاً في بلدان غيرها.^{١١}

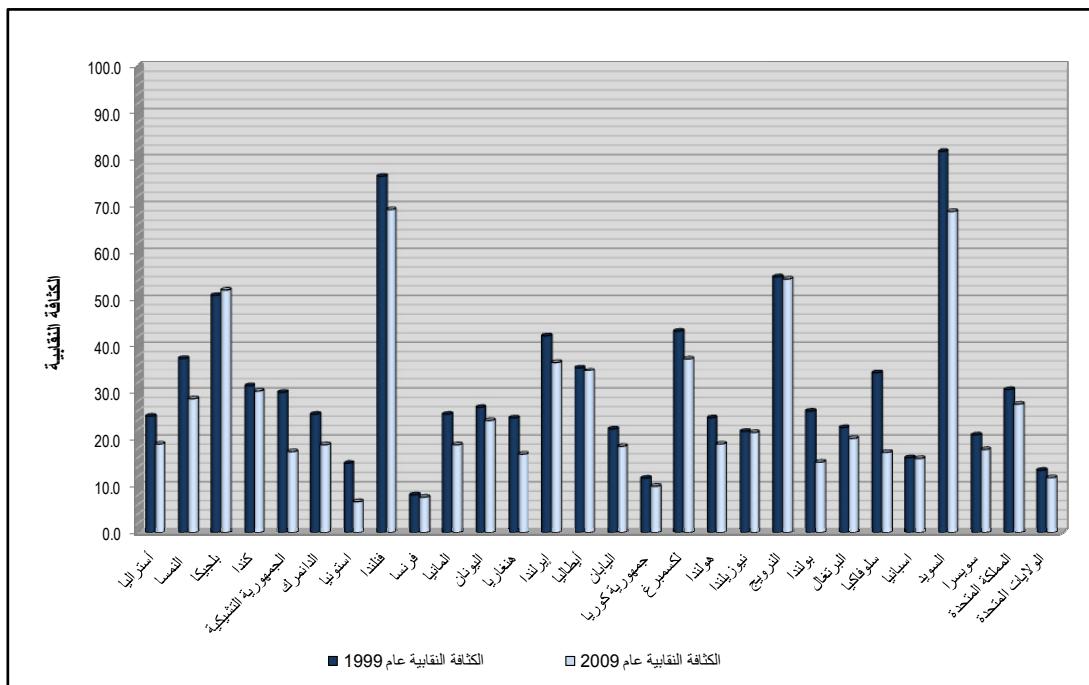
٤٦. وتبقى البيانات المتعلقة بالاتجاهات في مجال الانتساب للنقابات نادرة في البلدان النامية. وفي البلدان التي تتتوفر فيها الإحصاءات، تتباين النسب بشكل كبير وفق ما إذا كانت نسب الانتساب إلى النقابات والمفاوضة الجماعية تُقَرَّ كجزء من مجموع العاملين بأجر أو من مجموع القوى العاملة، بما في ذلك العاملون لحسابهم الخاص في الاقتصاد غير المنظم.^{١٢} ويدع اتساع الاقتصاد غير المنظم في العديد من الدول بشكل كبير من إمكانات الاتفاques الجماعية على التغطية.

^{١١} في الأرجنتين وأوروغواي، على سبيل المثال.

^{١٢} انظر:

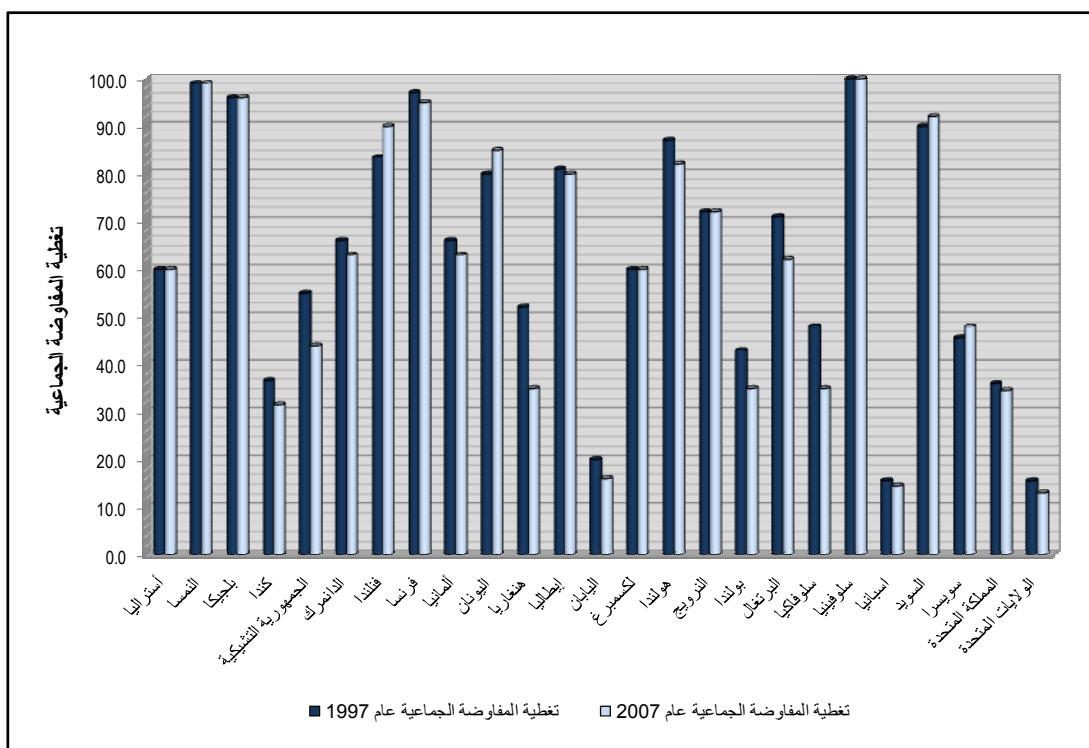
S. Hayter and V. Stoevska: "Social dialogue indicators: Trade union density and collective bargaining coverage", *Dialogue technical brief* (International Labour Office, Geneva, 2010).

الشكل ٣-٢: الكثافة النقابية في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ١٩٩٩ و ٢٠٠٩



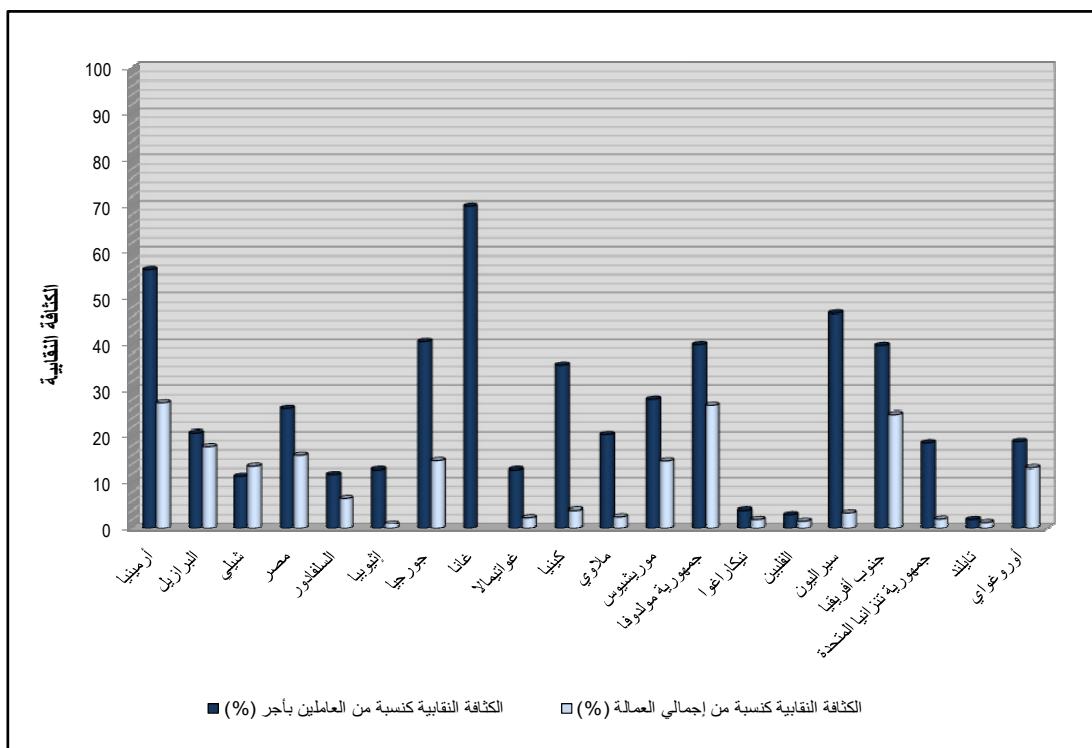
المصدر: قاعدة البيانات عن السمات المؤسسية لنقابات العمل وتحديد الأجر وتدخل الدولة والمواثيق الاجتماعية في ٣٤ بلداً بين ١٩٦٠ و ٢٠٠٧، الصيغة ٣ (٢٠١١).

الشكل ٤-٤: تغطية المفاوضة الجماعية في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ١٩٩٧ و ٢٠٠٧



المصدر: قاعدة البيانات عن السمات المؤسسية لنقابات العمل وتحديد الأجر وتدخل الدولة والمواثيق الاجتماعية في ٣٤ بلداً بين ١٩٦٠ و ٢٠٠٧، الصيغة ٣ (٢٠١١).

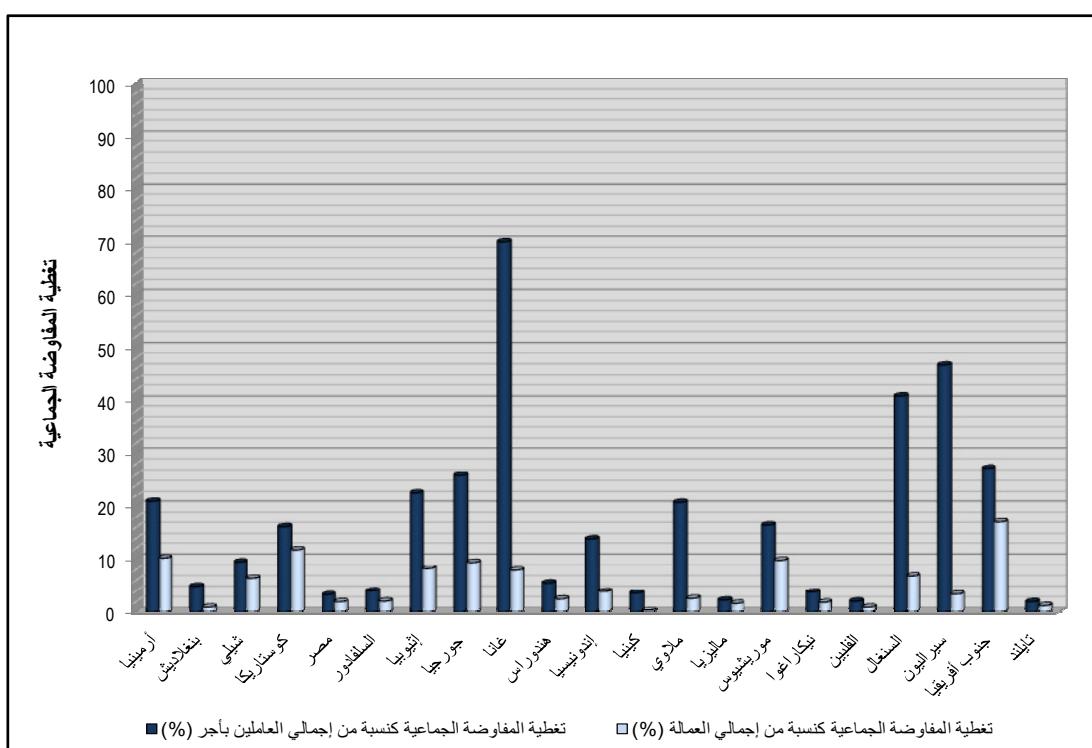
الشكل ٢-٥: الكثافة النقابية في البلدان النامية والبلدان في مرحلة انتقال في فترة عام ٢٠٠٧



ملاحظة: كينيا - القطاع الخاص فقط.

المصدر: بيانات مستمدة من (S. Hayter and V. Stoevska (2010)

الشكل ٢-٦: تغطية المفاوضة الجماعية في البلدان النامية في فترة عام ٢٠٠٧



ملاحظة: كينيا - القطاع الخاص فقط.

المصدر: بيانات مستمدة من (S. Hayter and V. Stoevska (2010)

الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية خلال الأزمات

٤٧. أدى اندلاع الأزمة المالية إلى تسلط الضوء على عدد من المسائل السياسية الرئيسية التي كانت أساساً تلقى اهتماماً متزايداً في سياق يتسم بضغوطات تنافسية متزايدة ناجمة عن العولمة. ورُكِّزت هذه المسائل بشكل خاص على النتائج الاقتصادية، الإيجابية منها والسلبية، المتأتية من المفاوضة الجماعية وأثرها على أداء المنشآت وتوزيع الدخل، وتناولت الدرجة المناسبة من مركزية المفاوضة وميزات توسيع نطاق الاتفاقيات. ومن الضروري تقييم جميع هذه المسائل في ظل الالتزام الواقع على عاتق الدول الأعضاء بتعزيز الممارسة الفعلية للمفاوضة الجماعية وطابعها الاختياري الضمني.

٤٨. وأثبتت المفاوضة الجماعية أنها مكون مهم من الاستجابة المتفاوض علىها لمواجهة الأزمة في العديد من البلدان.^{١٣} وتمكن أصحاب العمل والنقابات، بفضل المفاوضة الجماعية وبدعم من الدولة في بعض الأحيان، من التفاوض على اتفاقيات ساعدت على خفض التكاليف على المدى القصير، وإنقاذ الوظائف من خلال العمل لفترة قصيرة وأو العطل المؤقتة، وحماية المداخل. وشهدت البلدان التي تعتمد نظام مفاوضة جماعية منسقة تنسيناً جيداً وواسعة التغطية، أثراً معاكساً للدور الاقتصادية ساعد على تعزيز انتعاش متوازن.^{١٤} وساعدت مؤسسات المفاوضة الجماعية في عدد من البلدان في تيسير تكيف أكثر سرعة ومرنة مع الركود الاقتصادي، مخففة في الوقت عينه من آثاره السلبية على العمالة. وكان للسياسات العامة أهميتها في دعم الحلول المتفاوض عليها ومنع التضخم التضخمي للأجور، وذلك على سبيل المثال من خلال توسيع نطاق الاتفاقيات الجماعية.

٤٩. في المقابل، خضعت نظم واتفاقيات المفاوضة الجماعية القائمة في عدد من البلدان الأوروبية، كما في الولايات المتحدة،^{١٥} لمراجعة أخذ فيها القطاع الخاص حيزاً خاصاً من الاهتمام. وفي حين لم تنسخ الفرصة بعد لهيئات الإشراف التابعة لمنظمة العمل الدولية لدراسة معظم هذه الحالات، فقد نص العديد من الإصلاحات على تقييدات كبيرة لنطاق المفاوضة. وعلى الرغم من أن منظمات دولية، من قبيل صندوق النقد الدولي، قد انخرطت في مثل هذه العمليات من خلال تقديمها الدعم المالي، فمن البديهي أن ثمة حاجة إلى التعاون مع منظمة العمل الدولية لضمان المحافظة على تكامل المبادئ والحقوق الأساسية في العمل (انظر الفصل ٤).

٢ - القضاء على جميع أشكال العمل الجبري أو الإلزامي

نطاق العمل الجبري

٥٠. قدّرت منظمة العمل الدولية عام ٢٠٠٥، أن ١٢,٣ مليون شخص على الأقل من النساء والرجال والأطفال هم من ضحايا العمل الجبري، يوجد ٩,٨ مليون منهم في الاقتصاد الخاص. وتقدر الأرباح السنوية غير المشروعية الناجمة عن الاتجار لغرض الاستغلال الجنسي والاستغلال في العمل بما يناهز ٣٢ مليار دولار أمريكي، بينما يقدر أن ضحايا العمل الجبري يخسرون سنوياً ما لا يقل عن ٢١ مليار دولار أمريكي من الدخل بسبب عدم دفع الأجر ورسوم التوظيف.^{١٦} وبعد المكتب حالياً تقديرات عالمية جديدة بشأن العمل الجبري، ستكون جاهزة في حزيران/يونيه ٢٠١٢. وتشير الصورة التي تكتشف إلى انخفاض في عدد البلدان التي تفرض فيها الدولة العمل الجبري، في حين قد يكون العمل الجبري في القطاع الخاص أخذًا في الارتفاع. كما يزداد عدد الحالات المبلغ عنها والمرتبطة بحركة تنقل السكان داخلياً أو عبر الحدود.

٥١. ويشكل نصص الإحصاءات الوطنية المؤثقة عائقاً أمام تصميم سياسة فعالة وهادفة. ولقد تحقق الكثير من التقدم في مجال جمع وتخزين البيانات المتعلقة بضحايا العمل الجبري والاتجار المرصودين، لكن هذه البيانات قد لا تكشف سوى رأس الجليد. وأجري منذ عام ٢٠٠٥ عدد من الاستقصاءات القطرية الرائدة أكدت أن ما يفوق نسبة واحد في المائة ونيف من حالات العمل الجبري يتم التبليغ بها وأن العمل الجبري يتركز في جيوب

^{١٣} انظر:

V. Glassner and M. Keune: *Negotiating the crisis? Collective bargaining in Europe during the economic downturn*, DIALOGUE Working Paper No. 10 (ILO, Geneva, 2010).

^{١٤} انظر:

C. Hermann: *Collective bargaining and balanced recovery: The case of Austria*, DIALOGUE Working Paper No. 23 (Geneva, ILO, 2011).

^{١٥} انظر على سبيل المثال، اليونان، البرتغال، رومانيا، سلوفاكيا، إسبانيا، ولاية ويسكونسن في الولايات المتحدة.

^{١٦} مكتب العمل الدولي: ثمن الإكراه، التقرير العالمي بموجب متابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادى والحقوق الأساسية في العمل، التقرير الأول (باء)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٨، جنيف، ٢٠٠٩.

في بعض المناطق الجغرافية والقطاعات الاقتصادية. ويشير ذلك إلى أن اتباع سياسات فعالة هادفة و توفير موارد كافية يجعلان من القضاء على العمل الجيري أمراً يمكن تحقيقه في المستقبل القريب.

٥٢. ولم تتوفر بعد إثباتات متينة تتيح تقييم أثر الأزمة الاقتصادية العالمية على انتشار العمل الجيري وطبيعته. لكن هناك احتمال بأن تدفع الأزمة الحكومات إلى إلغاء خدمات الوقاية والمساعدة وإعادة الإدماج، التي انتزعت بكثير من العنااء والتي تستفيد منها مجموعات الناس المعرضة لخطر العمل الجيري.

تشريعات جديدة إنما إنفاذ غير ملائم

٥٣. أشارت لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات في الدراسة الاستقصائية العامة لهذه السنة، أن عدداً من الأحكام التشريعية التي كانت تتيح اللجوء إلى العمل الجيري لأغراض الإنتاج أو الخدمات، كوسيلة للإكراه السياسي أو التعليم أو كعقاب على تبني رؤى سياسية محددة أو التعبير عنها أو على أي مخالفة لنظام العمل أو على المشاركة في الإضرابات، قد ألغيت أو عدلت^{١٧} منذ عام ٢٠٠٧. لكن بعض الدول لا يزال يفرض العمل الجيري أو الإلزامي بشكل مباشر، إن كان لأغراض الإنتاج أو الخدمات، أو كوسيلة للمعاقبة. كما يتواصل خطف الرجال والنساء والأطفال في سياق النزاعات المسلحة، على الرغم من القدم المحرز مؤخراً في بعض البلدان، كما في جنوب السودان على سبيل المثال. ولا يزال فرض السلطات الوطنية والعسكرية في ميانمار للعمل الجيري يثير الفحق، على الرغم من موافقة منظمة العمل الدولية بذلك الجهد من زمن طوبل لوضع حد لهؤلاء الممارسات.

٥٤. ويتواصل الاتجاه نحو تغطية قانونية أكثر شمولاً لجرائم العمل الجيري والإتجار، حيث تعمل البلدان على تعديل قوانينها الجنائية أو تعتمد قوانين خاصة لمكافحة الإتجار والعمل الجيري. وأشار تقرير صادر عن مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة عام ٢٠٠٩^{١٨} إلى أن ١٢٥ بلداً من البلدان التي شملتها الدراسة، وعددها ١٥٠، اعتمدت قوانين لمكافحة الإتجار بالبشر، لا سيما بعد دخول بروتوكول باليرومو حيز التنفيذ عام ٢٠٠٣^{١٩}. لكن قوانين مكافحة الإتجار تبقى في بعض الحالات محصورة بأشكال محددة من الإتجار، كالإتجار بالأطفال لأغراض الاستغلال الجنسي.

٥٥. وشهدت بلدان منطقة الشرق الأوسط ودول مجلس التعاون الخليجي، منذ صدور التقرير العالمي الأخير عام ٢٠٠٩، تقدماً ملحوظاً، حيث أن جميع هذه البلدان تقريرياً خطت خطوة تجريم الإتجار بالبشر. وفي الاتحاد الأوروبي، دخل توجيه جديد يجرم التسول الجيري وغيره من أشكال الاستغلال، حيز التنفيذ في شهر نيسان/أبريل ٢٠١١. ومن أهم ما أتى به هذا التوجيه أنه وضع معايير معززة لحماية الضحايا، بما في ذلك تدابير خاصة لحماية الأطفال ضحايا الإتجار.^{٢٠} وفي آسيا كذلك اعتمدت تشريعات جديدة أو عدلت التشريعات القائمة، كقانون مكافحة الإتجار بالأشخاص، ٢٠٠٧ (بصيغته المعدلة عام ٢٠١٠) في ماليزيا، وتعديل المادة ٢٤٤ من القانون الجنائي في الصين، بحيث شدد العقوبات على العمل الجيري وأدرج جريمة جديدة في القانون تتعلق باستغلال الأشخاص أو نقلهم لاستخدامهم في العمل الجيري.

٥٦. لكن على الرغم من التشريعات الجديدة وتنامي الاهتمام الدولي، يبدو أن نزراً يسيراً من التقدم قد أحرز في مجال ملاحقة جرائم العمل الجيري. وكان التقرير العالمي الصادر عام ٢٠٠٩ قد حدد سلسلة من العوامل التي تفسّر المعدلات المنخفضة من الملاحقات.^{٢١} وعلى سبيل المثال، لا يعطي الكثير من القوانين الجديدة تفاصيل كافية بشأن جرائم محددة من العمل الجيري. ولا تزال قوانين مكافحة الإتجار تستخدم في الغالب لملاحقةجرائم المرتبطة بالاستغلال الجنسي، بينما تطبق في الحالات المرتبطة بالعمل عقوبات أقل أهمية أو لا تطبق أية عقوبات البة. ودفع ذلك المملكة المتحدة إلى النص في قانون الأطباء الشعرين والعدل، الصادر

^{١٧} هذا الجزء مستمد من مكتب العمل الدولي: إضفاء وجه إنساني على العولمة، مرجع سابق، الجزء الثالث.

^{١٨} مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة: التقرير العالمي عن الإتجار بالأشخاص: الإتجار بالبشر: جريمة مخزية لنا جميعاً (فيينا، ٢٠٠٩).

^{١٩} بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الإتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، قرار الجمعية العامة ٢٥٥٥، ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠.

^{٢٠} انظر:

Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA.

^{٢١} مكتب العمل الدولي: ثمن الإكراه، مرجع سابق، الفقرات ١٦٤-١٨٣.

عام ٢٠٠٩، على تعريف محدد لجريمة العمل الجبري والاستعباد، أفيد عن تسهيله ملحة حالات العمل الجبري.

٥٧. ومن التحديات الرئيسية الأخرى، تدني نسبة الإبلاغ بحالات العمل الجبري، كما كشفت عن ذلك دراسة شاملة حول الإتجار، أجريت بطلب من هيئة المقاضاة الوطنية في جنوب أفريقيا.^{٢٢} وفي ظل الفقر إلى تعميم كافٍ لتدابير الحماية، لا يقدم معظم الصحايا بشكوى لدى السلطات ضد الأشخاص الذين يستغلونهم. وتنظر الحاجة إلى استحداث مؤشرات تفزيزية لجرائم العمل الجبري تساعد هيئات الإنفاذ ونقابات العمال وغيرها من الجهات الفاعلة على التعرف إلى حالات العمل الجبري في أماكن العمل. ويتزايد الآن استخدام مفتشي العمل والشرطة وغيرها من هيئات إنفاذ القوانين، المؤشرات من هذا النوع، لكن ثمة حاجة إلى المزيد من التدريب والتوعية لتعزيز الرصد المبكر للصحايا ودعم إنفاذ وقائي عوضاً عن الإنفاذ العلاجي.^{٢٣}

٥٨. وأظهرت البحوث التي أجرتها منظمة العمل الدولية وغيرها من المؤسسات حول طبيعة العمل الجبري المعاصر استمرار الاستغلال الذي لا تستوفي بعض حالاته معيار الإثبات الصارم الذي يفرضه القانون الجنائي. وتبرز الحاجة إلى مزيج من قوانين العمل والقوانين الجنائية لمعالجة جميع أشكال الاستغلال والإساءة ومنع تحول ممارسات الاستغلال في العمل إلى عمل جبري. ومن مخاطر اعتماد نهج قضاء جنائي في المقام الأول للتعامل مع الإتجار بالبشر تقويض حماية الصحايا العمل الجبري، إذ أنه سيتعذر عليهم إثبات تعرضهم "للإتجار".

القضاء الفعلي على عمل الأطفال - ٣

٥٩. لا يمكن تصنيف أي عمل يقوم به الأطفال بعمل أطفال.^٤ فمن الممكن استخدام الأطفال دون سن الثامنة عشرة بشكل مشروع، وهذا الاستخدام قد يكون مفيداً في إعدادهم لحياة منتجة كراشدين. ويعني عمل الأطفال العمل المحظوظ على الأطفال من فئة عمرية معينة. وهو العمل الذي يؤديه الأطفال دون الحد الأدنى للسن المحدد قانوناً لهذا النوع من العمل، أو العمل الذي يعتبر، بحكم طبيعته أو ظروفه الشاقة، غير مقبول للأطفال ويكون محظوراً عليهم. وتعتبر الأشكال التالية أسوأ أشكال عمل الأطفال وتتطلب إجراءات فورية للقضاء عليها: العبودية والإتجار والعمل سداداً لدين وغير ذلك من أشكال العمل الجبري، والتجنيد الإجباري للأطفال في النزاعات المسلحة، وبغاء الأطفال واستغلالهم في المواد الإباحية، والأنشطة غير الشرعية وأي عمل يمكن أن يؤدي صحة الأطفال أو سلامتهم أو أخلاقيهم، إما بسبب طبيعته أو بسبب الظروف التي ينجز فيها العمل (الأعمال الخطرة).

البيانات المتعلقة بعمل الأطفال

٦٠. شدد التقرير العالمي الصادر عام ٢٠١٠ بشأن عمل الأطفال على أن أعداد الأطفال المنخرطين في عمل الأطفال واصل بشكل عام تدنيه في العقد المنصرم.^٥ لكن معدل الانخفاض تباطأ وسيتعذر في حال استمرار هذا التباطؤ تحقيق الهدف المنشود بالقضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال في التاريخ الذي حدته منه منظمة العمل الدولية في عام ٢٠١٦. وسلط التقرير العالمي الضوء على أبرز التحديات وشدد على أن التقدم في محاربة عمل الأطفال يرتبط ارتباطاً لا انفصام فيه بأهداف إنسانية أوسع نطاقاً. والتقديرات المتوفرة حالياً بشأن عمل الأطفال هي تلك المنشورة في التقرير العالمي لعام ٢٠١٠، علماً بأنه من المنتظر إعداد تقييرات عالمية وإقليمية جديدة عام ٢٠١٣. وعلى الرغم من تزايد عدد البلدان التي تجمع البيانات، فلا يزال هناك بلدان تواجه مشاكل في مجال عمل الأطفال، لا تتوفر بشأنها بيانات موثوقة.

^{٢٢} انظر:

National Prosecuting Authority: *Tsireledzani: Understanding the dimensions of human trafficking in southern Africa*, research report (South Africa, 2010).

^{٢٣} انظر:

ILO: Operational indicators of trafficking in human beings: Results from a Delphi survey implemented by the ILO and the European Commission (Geneva, 2009). An e-learning tool for law enforcement using these indicators will be launched in 2012.

^٤ الأمم المتحدة: حالة اتفاقية حقوق الطفل - تقرير الأمين العام، الوثيقة ١٧٢/A/٦٤، ٢٠٠٩ تموز / يوليه ٢٠٠٩، الفقرة ١٣.

^٥ هذا الجزء مستمد من مكتب العمل الدولي: تسريع وتيرة القضاء على عمل الأطفال، التقرير العالمي بموجب متابعة إعلان منظمة العمل الدولي بشأن المبادى والحقوق الأساسية في العمل، التقرير الأول (باء)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٩، جنيف، ٢٠١٠، الفقرات ١٦-٣٧. ويتضمن التقرير تقييرات عن السنة المرجعية ٢٠٠٨ وتقريباً لاتجاهات الفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٨. ونشرت التقييرات عن سنة ٢٠٠٤ وسنة ٢٠٠٠ في التقرير العالمي لسنة ٢٠٠٦.

٦١. وفي عام ٢٠٠٨، كان زهاء ٣٠٦ ملايين طفل تتراوح أعمارهم بين ٥ و١٧ عاماً يعملون أو "هم مستخدمون" في العالم. ويقدر إجمالي عدد الأطفال المنخرطين في عمل الأطفال بحوالي ٢١٥ مليون طفل، أي ما يقارب ٧٠ في المائة من مجموع الأطفال المستخدمين، يعمل ١١٥ مليون منهم في أعمال خطرة. وقد انخفض عدد العمال الأطفال على الصعيد العالمي بين عام ٢٠٠٠ وعام ٢٠٠٨ بزهاء ٣٠ مليون طفل. بالإضافة إلى ذلك، انخفض معدل الانتشار الذي يشير إلى النسبة المئوية من الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين ٥ و١٧ عاماً المنخرطين في عمل الأطفال، من ١٦ إلى ١٣,٦ في المائة. أما عدد الأطفال المنخرطين في أسوأ أشكال عمل الأطفال، الذي يقاس نسبة إلى الأعمال الخطرة التي تشكل الأغلبية الساحقة من الحالات، فقد انخفض من ١٧١ مليون طفل عام ٢٠٠٠ إلى ١١٥ مليون عام ٢٠٠٨. لكن وتيرة الانخفاض تباطأت في الحالتين في النصف الثاني من الفترة المعنية. وشهد عدد الأطفال الصغار الذين تتراوح أعمارهم بين ٥ و١٤ عاماً الصالعين في الأعمال الخطرة انخفاضاً سريعاً، إذ أن عددهم تدنى إلى النصف بين عام ٢٠٠٠ وعام ٢٠٠٨، متراجعاً من ١١١,٣ مليون إلى ٥٣ مليون طفل. وفي المقابل، شهدت الفترة بين عام ٢٠٠٤ وعام ٢٠٠٨ ارتفاعاً بنسبة ٢٠ في المائة (من ٥١,٩ إلى ٦٢,٤ مليون) في عدد الأطفال (أو "المراهقين") الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥ و١٧ عاماً، ولا سيما الصبيان منهم، العاملين في الأعمال الخطرة.^{٦١}

٦٢. ومن منظور إقليمي، تحقق أفضل تقدم في مجال مكافحة عمل الأطفال في أمريكا اللاتينية وأسيا. لكن بلدان أخرى شهدت تراجعاً، بينما تزايد عمل الأطفال في أفريقيا جنوب الصحراء. وبالقيم المطلقة، يوجد أكبر عدد من العمال الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين ٥ و١٧ عاماً في آسيا ومنطقة المحيط الهادئ (١١٣,٦ مليون)، مقارنة بزهاء ٦٥,١ مليون في أفريقيا جنوب الصحراء و ١٤,١ مليون في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي. لكن أعلى معدل لانتشار عمل الأطفال هو في أفريقيا جنوب الصحراء حيث يشارك طفل من بين كل أربعة أطفال في عمل الأطفال.

٦٣. ونُظِّمَت البيانات المتوفرة حول التوزع القطاعي لعمل الأطفال أن القليل من التغيير حدث مع مرور السنين. فلا يزال عمل الأطفال يمثل مشكلة ريفية على وجه الخصوص، إذ أن ٦٠ في المائة من العمال الأطفال حول العالم يعملون في قطاع الزراعة (حيث مستوى الأعمال الخطرة هو الأعلى)، بينما يعمل ٧ في المائة في قطاع الصناعة و ٢٦ في المائة في الخدمات. وبقي التقدم بطيئاً في قطاع الزراعة، ويعود ذلك إلى صعوبة الوصول إلى الأطفال العاملين فيه. والأغلبية العظمى من العمال الأطفال (٦٨ في المائة) تعمل من دون أجر داخل العائلات.

سياسات مكافحة عمل الأطفال

٦٤. ترتكز الاهتمام على صياغة نهج سياسية فعالة وتنفيذها بهدف مكافحة عمل الأطفال، ووضع استراتيجيات ترمي إلى انتشال الأطفال من عالم العمل ووضعهم في المدارس. وحققت الدول الأعضاء والشركاء الاجتماعيون إنجازات مهمة وبرز التزام سياسي صلب بمكافحة عمل الأطفال. ونظراً إلى الترابط الوثيق بين الفقر وعمل الأطفال، تتفذ سياسات مكافحة عمل الأطفال عامة على نحو يتسق مع الخطط والبرامج والاستراتيجيات الوطنية الهدافة إلى مكافحة الفقر. وبالفعل، فإن أكثر سياسات مكافحة عمل الأطفال فعالية هي تلك التي تُدرج ضمن الجهود الرامية إلى الحد من الفقر والاستبعاد الاجتماعي. وفي حين يمكن لبعض التدابير المعزولة أن تؤثر بشكل ملحوظ على السلوك من خلال إثباتها أن القضاء على عمل الأطفال أمر ممكن، فهي لا تتسم عادة بنفس الاستدامة التي تكفلها المبادرات المتكاملة أو المعممة.

٦٥. وفي ما يتعلق بأسوأ أشكال عمل الأطفال، اعتمد عدد كبير من البلدان تشريعات ترمي إلى حظر استخدام الأطفال في الأعمال الخطرة، وقد أحرز تقدم ملحوظ في تنفيذ تدابير فعالة ومحددة زمنياً. لكن النغطية التشريعية لا تزال تشوّبها ثغرات، لا سيما في إطار الاقتصاد غير المنظم والعمل المنزلي والزراعة. كما إن خدمات الدعم وتدابير الحماية وإنفاذها لفائدة المراهقين (ما بين ١٥ و١٧ عاماً) العاملين في الأعمال الخطرة تبقى محدودة. والخطوة الرئيسية الواجب اتخاذها في هذا المجال هي تحديد قائمة وطنية بأشكال العمل الخطرة والمحظورة على الأطفال، تطبق في سياق البرامج والنظم الوطنية المتعلقة بالسلامة والصحة المهنية.

٦٦. ويعمل ما يناهز ٥,٧ مليون طفل في العمل الجيري والعمل سداداً لدين، وهو ما يوازي نصف مجموع الضحايا. ولا تزال مشكلة العمل سداداً لدين موجودة عملياً رغم حظرها في القوانين الوطنية. كما يتعرض الأطفال للعمل الجيري بشكل خاص في سياق العمل المنزلي والعمل الإلزامي ضمن نظام التعليم (كالتسول الجيري في بعض البلدان). ولا يزال الأطفال يجذبون ويجبرون على الالتحاق بالقوات العسكرية الوطنية أو المجموعات المسلحة غير الشرعية، على الرغم من أن الأغلبية العظمى من البلدان قد حددت سن ١٨ عاماً

^{٦١} انظر: ILO: *Children in hazardous work: What we know: What we need to do*, IPEC (Geneva, 2011), p. 7.

كالسن الدنيا للتجنيد في الخدمة العسكرية الإلزامية. وعلى الرغم من التقدم المحرز في معظم البلدان المعنية، فلا تزال إعادة إدماج الأطفال المجندين سابقاً في المجتمع إدماجاً فعلياً تشكل تحدياً كبيراً. وقد سُنَّ عدد متزايد من البلدان تشريعات تحظر بقاء الأطفال واستغلالهم في المواد الإباحية، واتخذ تدابير لمكافحة السياحة الجنسية. وبالرغم من ذلك، لا يزال الاستغلال الجنسي لأغراض تجارية للأشخاص دون سن ١٨ عاماً يثير فائقاً بالغاً في العديد من البلدان، وتبيّن صعوبة إنفاذ التشريعات الراامية إلى مكافحة السياحة الجنسية التي تشمل الأطفال، لأسباب يعود بعضها إلى الطبيعة الخارجية عن النطاق الوطني لهذه الجريمة. واعتمد العديد من البلدان تشريعات وتدابير أخرى ترمي إلى مكافحة ضلوع الأطفال في أنشطة غير شرعية، ولا سيما في تجارة المخدرات. كما اتخذت تدابير خاصة في أغليّة البلدان المعنية لمعالجة مشكلة أطفال الشوارع، المعرضين بصورة خاصة لانخراط في الأنشطة غير الشرعية. بيد أن بعض هذه التدابير لا يزال غير ملائم ولا يضمن إعادة تأهيل الأطفال الضحايا وإدماجهم في المجتمع.

٦٧. وفي ضوء التوافق العالمي على الحاجة إلى توفير تعليم أساسى مجاني وإلزامي للجميع، تكثفت في السنوات الأخيرة التدابير الراامية إلى توفير تعليم مجاني وسهل المنال، بما فيها برامج التحويلات النقدية، مما زاد من معدلات الالتحاق بالمدارس في المستويين الابتدائي والثانوي. لكن التعليم الأساسي ليس مجانيًّا في العديد من البلدان. وعلى الرغم من اعتماد معظم البلدان تقريرًا لواحٍ تهدف إلى تحقيق التجانس بين سن إنتمام التعليم الإلزامي والحد الأدنى لسن الاستخدام أو العمل، فلا يزال العديد من البلدان يواجه تحديات جمة لحمل التلاميذ على إنهاء التعليم الإلزامي، وخاصة الأطفال المنحدرين من مجموعات مستضعفة من السكان أو الأطفال المنتشلين من براش أسوأ أشكال عمل الأطفال. وفي حين تم إحراز بعض التقدم، يبدو أنه سيتعذر على العالم تحقيق هدف التعليم الابتدائي لجميع الأطفال بحلول عام ٢٠١٥، وأنه لا يزال بعيداً عن هدف توفير التعليم الثانوي أو التعليم المهني لجميع الأطفال في الفترة الممتدة بين نهاية التعليم الابتدائي والحد الأدنى لسن الاستخدام. ويقف هذا الواقع عائقاً كبيراً أمام القضاء على عمل الأطفال وتوفير العمل اللائق للشباب.

٦٨. واتخذ عدد كبير من البلدان تدابير لمكافحة أسوأ أشكال عمل الأطفال، وقدم المساعدة وأبرم اتفاقيات دولية وإقليمية وثنائية لهذا الغرض. وثمة اتجاه عالمي على وجه التحديد لانخراط الدول في أعمال مشتركة لمكافحة بيع الأطفال والإتجار بهم واستغلالهم الجنسي لأغراض تجارية.

٦٩. لكن الأزمة العالمية قد تتسبب بتباطؤ التقدم المحرز في خفض عمل الأطفال أو حتى يتراجعه في البلدان الأكثر تأثراً بالأزمة.^{٢٧} وهناك حاجة لبيانات موسعة عن الأزمة لتقييم أثرها بدقة أكبر، نظراً إلى أن الأدلة العلمية لا تتوفر إلا بوتيرة بطيئة.

القضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة

٤ -

٧٠. إن التمييز في الاستخدام والمهنة، كما تعرّفه الاتفاقية رقم ١١١، هو "أى تفريق أو استبعاد أو تفضيل يقوم على أساس العرق أو اللون أو الجنس أو الدين أو الرأي السياسي أو الأصل الوطني أو الأصل الاجتماعي، ويكون من شأنه إبطال أو إضعاف تطبيق تكافؤ الفرص أو المعاملة في الاستخدام أو المهنة". وتسمح الاتفاقية باعتماد أساس تمييز إضافية محظورة، تحدّد عقب التشاور مع المنظمات الوطنية للعمال وأصحاب العمل. وتنص الاتفاقية رقم ١٠٠ على مبدأ "مساواة العمال والعاملات في الأجر من عمل ذي قيمة متساوية".

٧١. ولا تتوفر لدى المنظمة تقديرات عالمية أو إقليمية لحالات التمييز، ويرجع ذلك جزئياً إلى الطبيعة الواسعة النطاق لمبدأ التمييز والأشكال المختلفة القائمة والناشئة من ممارسته. وعلى الرغم من وجود بعض الإحصاءات النسبية حول التمييز القائم على أساس الجنس والمساواة بين الجنسين، فثمة حاجة ملحة للحصول على بيانات إجمالية حول التمييز القائم على أساس آخر، وخاصة على الأصل والانتماء الإثني والواقع أن الأفقار للأدلة الملموسة ليس وحده ما يعيق تحديد الاتجاهات العامة في مجال التمييز في العمل. فالطبيعة المتغيرة لهذه المشكلة تعني أنه في غياب استراتيجيات شاملة لمكافحة التمييز، يمكن تماماً لعوامل سياسية محددة أن تولد في بلد واحد اتجاهات متبااعدة جداً في مجال التمييز تقوم على أساس مختلفة. وما يزيد من تعقيد المسألة نشوء أساس جديدة للتمييز تتشكل دواعي قلق بالغة من ناحية السياسات.

^{٢٧} يجر التذكير بأن الأزمة المالية العالمية الأخيرة وقعت بعد الاستقصاءات التي تستند إليها تقديرات التقرير العالمي لعام ٢٠١٠.

٧٢. ويوثق كل من التقرير العالمي^{٢٨} لعام ٢٠١١ والدراسة الاستقصائية العامة لهذه السنة^{٢٩} تقدماً ملحوظاً في العديد من البلدان نحو اعتماد تشريعات أكثر شمولية بخصوص المساواة وعدم التمييز، بهدف منع التمييز ومكافحته من جهة، وتعزيز تكافؤ الفرص والمساواة في المعاملة في الاستخدام والمهنة، من جهة أخرى. وتعالج التدابير الاستباقية على وجه الخصوص التمييز القائم على أساس الجنس، وإن كانت تعامل بشكل متزايد مع التمييز القائم على أساس العرق أو اللون أو الدين أو السن أو الوضع إزاء فيروس نقص المناعة البشرية أو الإعاقة. بالإضافة إلى ذلك، تساهم مكاتب أمناء المظالم وهيئات المساواة الجديدة التي أنشئت في سلسلة من البلدان في تحسين تطبيق القوانين والسياسات الرامية إلى مكافحة التمييز في الاستخدام والمهنة. لكن بعض هذه المؤسسات ومقننات العمل تعاني من قصور الموارد البشرية والمالية، الأمر الذي يجعل التطبيق والإنفاذ الفعليين للتشريعات المتعلقة بعدم التمييز غير ملائمين من الناحية العملية. ولم يعتمد العديد من البلدان بعد سياسة وطنية شاملة بشأن المساواة، تتضمن الرصد والإفاذ وتعالج الأشكال الكثيرة من التمييز القائم على مجموعة واسعة من الأسس.

٧٣. وستؤدي الأزمة الاقتصادية العالمية وما نجم عنها من خفض في الإنفاق العام إلى زيادة تقويض قدرة هذه المؤسسات على الحد من التمييز ومعالجة الشكاوى المرتبطة به. وتتأثر المستويات المرتفعة من البطالة والبطالة الجزئية في العالم أثراً واضحاً على زيادة التمييز في الوصول إلى الوظائف، ولا سيما حال المجموعات المستضعفة. وفي حين لا تزال البحوث في طور الإنجاز، ترجح الأدلة والتجارب المستندة من الأزمات الماضية أن أشكال عدم المساواة الهيكلية القائمة ستؤثر بشكل مفرط على النساء، ولا سيما النساء المهاجرات والفقيرات. وعلى سبيل المثال، أدى تراجع الطلب على الصادرات إلى انخفاض إنتاج النسيج، وهي صناعة تستخدم تقليدياً عدداً كبيراً من النساء.^{٣٠}

التمييز القائم على أساس الجنس والمساواة بين الجنسين

٧٤. لا يزال انعدام المساواة بين الجنسين يثير قلقاً بالغاً^{٣١} وعلى سبيل المثال، يبلغ فارق معدلات مشاركة الرجال والنساء في القوة العاملة ٤٧,٢ في المائة في الشرق الأوسط ويفوق ٤٠ بالمائة في جنوب آسيا. وتبقى الفوارق في الأجر واحداً من أكثر أشكال انعدام المساواة بين النساء والرجال انتشاراً في عالم العمل. وتشكل عوامل من قبيل القوالب النمطية الجنسانية والتمييز المهني ونظم تصنيف الوظائف المتحيز إلى جنس من الجنسين وهيأكل الأجر، عوائق كبيرة أمام المساواة في الأجر عن عمل ذي قيمة متساوية، غالباً ما يصعب فهمها. وبلغ تقدير عام لمعدل الفارق بين أجور النساء وأجور الرجال ٢٢,٩ في المائة في الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩^{٣٢}. ولا يزال هناك وبالتالي صعوبات جمة تحول دون تحقيق مبدأ المساواة في الأجر عن عمل ذي قيمة متساوية في القانون والتطبيق. وعلى الرغم من التدابير الاستباقية التي اتخذت في العديد من البلدان لمعالجة هذه المسألة، استناداً إلى معدل التقدم الحالي، فإن ردم الهوة في الأجر لا يزال يتطلب فترة تناهز ٧٥ عاماً. وفي حين تلعب نظم الحد الأدنى للأجر دوراً في هذا المضمار، يظهر ميل إلى تحديد أجور منخفضة في القطاعات التي تعمل فيها أغلبية من النساء أو إلى استثناء هذه القطاعات. وخلافاً لبعض الافتراضات، لا تشكل مؤهلات النساء الدراسية المنخفضة، وهو وضع تم تجاوزه في عدد من البلدان، ولا مشاركتهن المتقطعة في سوق العمل، الأسباب الرئيسية للهوة الجنسانية في الأجر، بل هي ناجمة بالأحرى عن تمييز جنساني هيكلياً متصل.

٧٥. ومن المظاهر الأخرى للتمييز بين الجنسين، التمثيل المنخفض للنساء في منظمات أصحاب العمل وفي مناصب صنع القرار في نقابات العمال، فضلاً عن أعمار التقاعد القانونية المنخفضة التي تُجبر النساء على التقاعد قبل الرجال (والتي لا تزال سارية في ما يناهز ٦٠ بلداً). ويبدو التحرش الجنسي منتشرًا في أماكن العمل بينما تبقى الثغرة التشريعية قائمة في هذا المجال. ويسود في بعض الحالات عدم فهم ل مختلف أشكال

^{٢٨} مكتب العمل الدولي: المساواة في العمل: التحدي المستمر، التقرير العالمي بموجب متابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، التقرير الأول (باء)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة المائة، جنيف، ٢٠١١.

^{٢٩} مكتب العمل الدولي: إضفاء وجه إنساني على العولمة، مرجع سابق، الجزء الخامس.

^{٣٠} انظر أيضاً:

ILO: Making the crisis recovery work for women! International Women's Day 2011, Bureau for Gender Equality (Geneva, 2011).

^{٣١} برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: تقرير التنمية البشرية ٢٠١٠: عدد خاص في الذكرى العشرين: الثروة الحقيقية للأمم: مسارات إلى التنمية البشرية (نيويورك، ٢٠١٠).

^{٣٢} هذا الجزء مستمد من: مكتب العمل الدولي: حقبة جديدة من العدالة الاجتماعية، تقرير المدير العام، التقرير الأول (ألف)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة المائة، جنيف، ٢٠١١، الفقرة ٦٣.

التحرش الجنسي، كبيئة عمل عدائية مثلاً، وعدموعي للنهاية إلى تخطي حدود القانون الجنائي للتعامل مع أشكال التحرش هذه.^{٣٣}

٧٦. وفي حين تناولت التشريعات الخاصة بحماية الأمة في جميع أنحاء العالم، لا يزال التمييز ضد النساء يمارس على أساس الأمة، ولا سيما في ما يرتبط بالتسريح من العمل والعودة إلى العمل بعد إجازة الأمة، واللجوء إلى عقود مؤقتة وفرض فحوص إلزامية للكشف عن الحمل. لكن اتجاهها يبرز مؤخراً، لا سيما في البلدان الأوروبية، نحو اعتماد سياسات أكثر مراعاة للأسرة تساعد النساء والرجال على تحقيق التوازن بين العمل والمسؤوليات الأسرية.

التمييز العرقي والاثني

٧٧. لا يبعث وضع التمييز العرقي والاثني في العالم على الاطمئنان. فالآثار المجتمعية للأزمة الاقتصادية وتعدد النقاوش حول التعدد الثقافي في المجتمع وتصاعد مشاعر التصبّب وكراهية الأجانب في الكثير من الحالات، تخلف جواً غير مؤاتٍ للتقدم وتوكّد الأدلة المستمدّة من السياق الوطني مدى انتشار هذه المشاكل. ويفيد مكتب تكافؤ الفرص ومناهضة العنصرية في بليجيكا أن نسبة ٤١ في المائة من مجموعة شاكاوي التمييز في الاستخدام لعام ٢٠١٠ كانت مرتبطة بالعرق.^{٣٤} وفي نيوزيلندا، كشف الاستعراض السنوي للعلاقات العرقية لعام ٢٠١٠ أن الاستخدام مرحلة ما قبل الاستخدام هما المجالان الأكثر شيوعاً في الشاكاوي المرتبط بالعرق، ويمثلان ٣٦ في المائة من مجموعة الشاكاوي.^{٣٥} وكان ٢٧ في المائة من مجموعة شاكاوي التمييز في الاستخدام، التي تلقّتها هيئة مكافحة التمييز وتعزيز المساواة سابقاً في فرنسا عام ٢٠١٠، يقوم على أساس أصل الشخص.^{٣٦}

٧٨. وفي المملكة المتحدة، أفاد مؤتمر نقابات العمال بأن "العمال السود والآسيويين معرضون مرتين تقريباً أكثر من العمال البيض لأن يكونوا من دون عمل". ويعطي تحليل مؤتمر نقابات العمال للدراسة الاستقصائية الخاصة بالقوة العاملة صورة قاتمة "بالنسبة للشباب المنحدرين من الأقليات الإثنية، إذ أن معدل بطالة الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين ١٨ و٢٤ عاماً قد ارتفع من ٢٠,١ في المائة عام ٢٠٠٧ إلى ٣٠,٥ في المائة عام ٢٠١٠".^{٣٧}

٧٩. واعتبر البنك الدولي مؤخراً أن إدماج أفراد الروما في سوق العمل في الوقت الحالي ضعيف جداً في بلغاريا والجمهورية التشيكية ورومانيا وصربيا. وأشار البنك الدولي إلى أن الفجوة في الاستخدام بين السكان من الروما وغير الروما تبلغ ٢٦ في المائة تقريباً. بالإضافة إلى ذلك، حين يحصل السكان من الروما على عمل، فهم يتقاضون أجوراً أقل بكثير من السكان من غير الروما، ويصل معدل فجوة الأجر إلى ٥٠ في المائة تقريباً، وهي ترتبط بشكل وثيق بضعف تحصيّلهم العلمي.^{٣٨}

التمييز على أساس وضع المهاجرة

٨٠. يشكل العمال المهاجرون جزءاً متماماً من القوة العاملة في عدد متزايد من البلدان، حيث يتّخذ وجودهم أهمية متصاعدة بالنسبة إلى الرفاه والنمو الاقتصادي. ويشير العديد من التوقعات إلى أن حراك اليد العاملة والمهارات على المستوى الدولي سيرتفع على نحو أكبر في السنوات المقبلة. وتشير الأدلة العملية والبيانات المتوفّرة إلى أن التمييز ضد العمال الأجانب والعمال الذين يُعتقد أنهم من أصل أجنبي قد تصاعد نتيجة للأزمة العالمية المستمرة في الاقتصاد والعملة. وغالباً ما يتعرّض العمال المهاجرون للتمييز على أساس وضعهم كأجانب، وكذلك على أساس الجنس والعرق والدين واللون، أو مزيج من هذه الأسس (انظر الجزء جيم أدناه).

^{٣٣} انظر:

A. Cruz and S. Klinger: *Gender-based violence in the world of work: Overview and selected annotated bibliography*, Bureau for Gender Equality, Working Paper 3/2011 (Geneva, ILO, 2011).

^{٣٤} انظر:

Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme : *Discrimination: Diversité*, Rapport Annuel 2010, p. 90.

^{٣٥} انظر: New Zealand Human Rights Commission: *Tūi Tūi Tuituā: Race relations in 2010* (2011), p. 20.

^{٣٦} انظر: HALDE: Rapport Annuel 2010, p. 21.

^{٣٧} انظر: TUC: Bleak jobs future for young black workers, press release, 8 Apr. 2011.

^{٣٨} انظر:

J. de Laat and Ch. Bodewig: "Roma inclusion is smart economics: Illustrations from Bulgaria, Czech Republic, Romania and Serbia", in *Knowledge Brief, Europe and Central Asia*, World Bank, 39, Apr. 2011.

التمييز القائم على أساس متعددة

٨١. ازداد في السنوات الأخيرة اعتبار التمييز القائم على أساس متعددة بأنه القاعدة لا الاستثناء، والأثر المترافق لذلك هو إحداث حالات محتملة من الحرمان والاستبعاد الشديدين. وتتضمن الأمثلة حالات النساء المنتسبات إلى الشعوب الأصلية في أمريكا اللاتينية، من حيث العمل والظروف الاجتماعية والاقتصادية. وتبرز التحديات التي تواجه معالجة التمييز على أساس متعددة في جميع مستويات تطبيق تدابير مكافحة التمييز وفي جميع مراحله، بما في ذلك البحث وجمع البيانات والتوعية والتفسير القضائي ووضع الاستراتيجيات التصحيحية (بما في ذلك السياسات الاستباقية) وصياغة مبادرات سياسية واجتماعية أوسع نطاقاً ترمي إلى معالجة الأشكال الهيكيلية لعدم المساواة في العمل.

أسس التمييز الأخرى

٨٢. يبرز اتجاه واضح في الدول الأعضاء إلى توسيع قائمة أساس التمييز التي تحظرها التشريعات الوطنية، ولا سيما من أجل إدخال الإعاقة والوضع الحقيق أو المتصور بالنسبة لفيروس نقص المناعة البشرية، والتوجه الجنسي والسن والجنسية، وحتى الوضع المهني في بعض الحالات.^{٣٩}

٨٣. ويبقى وضع العمال المعوقين مدعماً فلاق بالع، على الرغم من بعض التقدم المحرز مؤخراً في عدد من البلدان. وتشير الإحصاءات إلى أن معدل استخدام الأشخاص المعوقين منخفض مقارنة بالأشخاص غير المعوقين، وأنهم يعانون من التمييز في العمل، إن كان من ناحية الفصل من العمل أو الفوارق في الأجر أو الاستفادة من التدريب والتقدم في المسار الوظيفي. وأظهرت منهجة اعتمادها منظمة العمل الدولية لتقدير كلفة استبعاد الأشخاص المعوقين من عالم العمل، جُرِبَت في عشرة بلدان، أن الخسارة الاقتصادية المرتبطة بالمستوى المرتفع من البطالة في صفوف الأشخاص المعوقين وفقدان الإنتاجية التي يمكن أن يحققها، تُقدر بنسبة تتراوح بين ٣ و٧ في المائة من الناتج الإجمالي المحلي.^{٤٠}

٨٤. ويتخذ الوصم المرتبط بالإصابة بفيروس نقص المناعة البشرية والتمييز في الاستخدام والمهنة أشكالاً مختلفة، منها: رفض استخدام الأشخاص المصابين أو حصولهم على وظائف محددة،^{٤١} وفرض فحص إلزامي للكشف عن الإصابة بفيروس نقص المناعة البشرية للحصول على وظيفة، والتمييز في شروط وظروف الاستخدام، والإقصاء والاستبعاد من قبل الزملاء في العمل، والفصل غير العادل من العمل. وفي حين اعتمد الكثير من البلدان، تمشياً مع توصية فيروس نقص المناعة البشرية والإيدز، رقم ٢٠١٠ (رقم ٢٠٠)، تشريعات وسياسات لمكافحة التمييز على أساس الإصابة أو شبهة الإصابة بفيروس نقص المناعة البشرية، فلا يزال هذا الشكل من التمييز مستمراً، ولا تزال تحديات كبيرة تواجه الإنفاذ الفعلي للتوصية.^{٤٢}

٨٥. وشهد بعض البلدان تقدماً في مجال إدراج التوجه الجنسي الفعلي أو المتصور على لائحة أساس التمييز المحظورة، سمح على سبيل المثال بمنح إعانات اجتماعية للأزواج من جنس واحد في عدد من البلدان. وأضحت معالجة التمييز القائم على السن جزءاً مهماً من السياسة العامة في عدد من البلدان، حيث ركزت التشريعات والتدابير المتخذة على التمييز ضد العمال الأكبر سنًا. وهذا ما حدث بشكل خاص في البلدان المتقدمة، لا سيما في ظل التغيرات الديموغرافية.

^{٣٩} مكتب العمل الدولي: إضفاء وجه إنساني على العولمة، مرجع سابق، الجزء الخامس الفصل ٣.

^{٤٠} انظر:

S. Buckup: *The price of exclusion: The economic consequences of excluding people with disabilities from the world of work*, Employment Sector Working Paper No. 43 (Geneva, ILO, 2009).

^{٤١} على سبيل المثال، يمكن في بعض البلدان أن يستبعد الأشخاص المصابون بفيروس نقص المناعة البشرية من الاستخدام في الشرطة أو الوظائف الطيبة.

^{٤٢} الأمم المتحدة: حماية حقوق الإنسان في سياق فيروس نقص المناعة البشرية ومتلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز)، تقرير الأمين العام، مجلس حقوق الإنسان، ٢٠١٠، كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١٠، الوثيقة A/HRC/16/69، الفقرات ١٤-٨.

جيم -

القضايا الرئيسية المشتركة بين الفئات الأربع

من المبادئ والحقوق الأساسية في العمل

٨٦. منذ عام ٢٠٠٠ تشدد التقارير العالمية التي تصدرها منظمة العمل الدولية في إطار متابعة إعلان عام ١٩٩٨، على الكثير من المسائل المشتركة بين الفئات الأربع من المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. ويعطي هذا التقرير فرصة أولى للتركيز على بعض من هذه المسائل، من منظور مجموع الفئات الأربع من المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. ويشدد إعلان العدالة الاجتماعية على أن التكامل الاقتصادي العالمي ساعد عدداً من البلدان على الاستفادة من معدلات مرتفعة من استخدام فرص العمل، لكنه تسبب في أجزاء عددة من العالم "بنمو العمل غير المحمي والاقتصاد غير المنظم، مما يؤثر على علاقة الاستخدام وأشكال الحماية التي يمكن أن تقدمها".^{٤٣} وأثر هذا الوضع على تطبيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل التي لا يزال التمتع بها محصوراً بأقلية من العمال في الكثير من الحالات. ويبين ارتفاع أشكال الاستخدام غير العادلة وحجم الاقتصاد غير المنظم وتواصل استبعاد فئات محددة من العمل وتعرض القطاعات المرتبطة بالتصدير لمستويات مرتفعة من التناقض، التحديات الكبيرة التي تواجه النطبيق الكامل للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل على جميع الأفراد، وهو ما يتطلب استجابة ابتكارية. والجانب الحيوي الآخر المشترك بين الفئات الأربع من المبادئ والحقوق الأساسية في العمل يتمثل في إيفادها الفعلي. وفي حين شهد التجانس بين التشريعات الوطنية والاتفاقيات الأساسية، كما التدابير المعززة للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، تحسينات كبيرة، فلا تزال هناك صعوبات جمة تعتري عمل المؤسسات العامة المسؤولة عن رصد التنفيذ العملي وضمان تحقيقه. وقد يبقى هذا التقدم الظاهري حبراً على ورق، إن لم تتوفر له قدرات الإنفاذ الحقيقي اللازم.

١ -

أشكال الاستخدام غير العادلة، علاقة الاستخدام والتمتع

بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل

٨٧. أدى التطور المتنامي لنظم الانتاج في العقود الثلاثة الأخيرة والمرورنة المتزايدة في أسواق العمل والتشريعات إلى ظهور أشكال متعددة من الترتيبات التعاقدية للعمال. والسمة المشتركة بين أشكال الاستخدام المسمة غير عادلة^{٤٤}، هي أنها تختلف، بشكل أو بأخر، عن الاستخدام الدائم بدوام كامل من قبل صاحب عمل وحيد ومعرف بشكل واضح، تعتبره أغليبية التشريعات الوطنية الشكل "العادي" أو "النظامي" للاستخدام. وتستخدم عبارة "غير عادي" في هذا التقرير للدلالة على: علاقات الاستخدام التي لا يُستخدم فيها العمال مباشرة من قبل الشركة المستخدمة، بل بواسطة شركة متعاقدة من الباطن أو وكالة توظيف خاصة؛ أشكال مختلفة من العقود قصيرة الأمد؛ وأخيراً العمل لبعض الوقت والعمل في المنزل. وثمة أسباب مشروعة لهذه الترتيبات، وهي تحظى بالاعتراف في العديد من معايير منظمة العمل الدولية.^{٤٥} لكن الأشكال غير العادلة من الاستخدام والظروف الهشة التي غالباً ما تصاحبها، تثير قلقاً إزاء تأثيرها على التمتع بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل وغيرها من الحقوق المرتبطة بالعمل. وتظهر دواعي قلق مئات أخرى حيال الاتجاه نحو زيادة اللجوء إلى عقود مدنية وتجارية للعمل الذي كانت تنتظمه سابقاً علاقة الاستخدام. وفي حين تتوافق هذه الأشكال من العمل للحساب الخاص في بعض الحالات مع واقع العمل المنجز في حالة محددة، تظهر الصعوبات حيث يكون هناك شك في وجود علاقة استخدام حين تكون علاقة الاستخدام متشترة في حالة العمل للحساب الخاص، بحيث تترك العمال المعندين من دون حماية ملائمة لحقوقهم في إطار العمل، بما فيها المبادئ والحقوق الأساسية في العمل.^{٤٦} وفي هذه الحالة، كما في الحالات الأخرى، يمكن التحدي في التمييز بين القرارات الصائبة على مستوى المنشأة للجوء إلى هذه الترتيبات لتلبية احتياجات تشغيلية محددة وبين الحالات التي يتم فيها اللجوء عمداً إلى هذه الترتيبات للالتفاف على الضمانات الفعلية التي تكفلها المبادئ والحقوق الأساسية في العمل.

^{٤٣} مكتب العمل الدولي: إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، مرجع سابق، الدبياجة.

^{٤٤} تُستخدم تعبيرات أخرى مثل أشكال الاستخدام "غير النظمية" أو "غير المعتادة" لوصف نفس النوع من الترتيبات التعاقدية.

^{٤٥} اتفاقية العمل بعض الوقت، ١٩٩٤ (رقم ١٧٥)؛ اتفاقية العمل في المنزل، ١٩٩٦ (رقم ١٧٧)؛ اتفاقية وكالات الاستخدام الخاصة، ١٩٩٧ (رقم ١٨١).

^{٤٦} انظر في هذا الصدد، توصية علاقة الاستخدام، ٢٠٠٦ (رقم ١٩٨).

٨٨. وأشارت عدة اتحادات نقابية عالمية هذه المسائل مع الممثل الخاص للأمين العام المعني بحقوق الإنسان والشركات عبر الوطنية وغيرها من منشآت الأعمال،^{٤٧} مشددة على أن اللجوء إلى الترتيبات التعاقدية المهمة يشكل عقبة كبيرة أمام التمتع بحقوق الإنسان الأساسية.^{٤٨}

٨٩. ولا تزال الإحصاءات المتعلقة بأشكال الاستخدام غير العادلة نادرة في الكثير من البلدان،^{٤٩} ويتناقض مدى انتشارها وطابعها اختلافاً كبيراً وفق الأقاليم. لكن أدلة كافية تظهر أن اللجوء إلى هذه الترتيبات التعاقدية قد ازداد بشكل كبير في العقود الثلاثة الأخيرة في القطاعين الخاص والعام على حد سواء، في أنحاء العالم كافة. وفي العديد من الاقتصادات الناشئة التي تناولت فيها نسبة العاملين بأجر في إجمالي القوة العاملة في العقدين الآخرين، يعود هذا التنامي بشكل أساسي إلى تزايد الأشكال غير العادلة من العمالة. وفي البلدان الصناعية، أثر ما تسببت به الأزمة العالمية من فقدان الوظائف، بشكل خاص على العاملين في إطار العمالة غير العادلة،^{٥٠} وثمة إشارات إلى أن أغلبية الوظائف الجديدة هي ذات طبيعة غير عادلة.^{٥١}

٩٠. وثمة ميل في الغالب إلى أن يكون كل من النساء والشباب والعمال الأجانب والمهاجرين الداخليين، أكثر عدداً في أشكال العمالة غير العادلة، ويسجل انتشار واسع النطاق للأجور المتدنية بين العمال غير العاديين: "ويتلازم انعدام الأمان الوظيفي، الذي لا يعوض بأي شكل من الأشكال بأجور مرتفعة، في الواقع مع أجور متدنية".^{٥٢} وفي حين تبرز الحاجة إلى الحصول على إحصاءات أوسع نطاقاً، تتجمع أدلة متقاربة تؤكد وجود فوارق كبيرة في الأجر بين العمال غير العاديين والعمال النظاميين، حتى حين يتمتعون بالمؤهلات نفسها والأقدمية نفسها. وأفادت حكومة جمهورية كوريا بأن مقارنة أجريت بين أشخاص يعملون في مكان العمل نفسه ومن نفس السن والأقدمية ومستوى التعليم، أظهرت أن "العمال غير النظاميين من الذكور يتتقاضون أجوراً نقل بنسبة ١١,٦ في المائة عن أجور العمال النظاميين، بينما تنسحب الفجوة في الأجر بين العاملات غير النظاميات اللواتي يتتقاضين أجوراً نقل بنسبة ١٩,٨ في المائة عن أجور العاملات النظاميات".^{٥٣} بالإضافة إلى ذلك، يكون العمال غير العاديين أكثر عرضة لخطر الاستبعاد من تشريعات حماية العمالة وبعض إعارات الضمان الاجتماعي والتدريب المهني وفرص التقدم المهني، ومن التقليل الجماعي،^{٥٤} كما ذكر آنفًا. وتثير الفوارق في المعاملة والفرص استناداً إلى وضع الاستخدام، إلى جانب تهديدها لمبدأ الأجر المتساوي عن العمل ذي القيمة المتساوية، مسألة التمييز غير المباشر ضد مجموعات تتمثل بنسب مرتفعة في أشكال العمالة غير العادلة، كالنساء والشباب والعمال المهاجرين.

٩١. ولا تتوفر بيانات عالمية كما تبقى الإحصاءات الوطنية نادرة في ما يخص معدلات العضوية النقابية وتغطية المفأوضة الجماعية للعمال غير العاديين. لكن البيانات المتوفرة في بلدان محددة تظهر التحديات التي يواجهها العمال في أشكال العمالة غير العادلة عند الانضمام إلى النشاط الجماعي. وفي بيرو على سبيل المثال،

^{٤٧} انظر:

International Union of Food, Agricultural, Hotel, Restaurant, Catering, Tobacco and Allied Workers' Associations (IUF): *Precarious work: Undermining human rights*, Geneva, 2010; and International Metalworkers' Federation (IMF): *Precarious work: Undermining human rights*, submission to the Special Representative of the Secretary-General on Business and Human Rights, Geneva, 2010.

^{٤٨} في الخطاب الذي ألقاه J. Ruggie، الممثل الخاص للأمين العام للأمم المتحدة المعنى بالأعمال وحقوق الإنسان، في حدث جانبي خلال انعقاد الدورة ٩٩ لمؤتمر العمل الدولي في ٢٠١٠، شدد بالقول: "إنني اطلع إلى منظمة العمل الدولية التماساً للإرشاد بشأن حقوق العمل، وهو مجال من شأن المزيد من الإرشاد فيه أن يكون مفيداً في ما هو معروف على أنه "العمل الهش" - تزايد العمل بعض الوقت والعمل بالتعاقد وما قد يختلف ذلك من انعكاسات على حقوق العمال".

^{٤٩} أحد أسباب عدم وجود تعريف دولي للأشكال غير العادلة أو غير المعتادة من الاستخدام.

^{٥٠} انظر:

IMF: *Cross-cutting themes in employment experiences during the crisis*, Staff Position Note (Washington DC, 2010), p.14.

^{٥١} انظر:

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions: *Shifts in the job structure in Europe during the great recession* (Dublin, 2011).

^{٥٢} انظر: ILO: *Global Wage Report 2010–11: Wage policies in times of crisis* (Geneva, 2010), p.46.

^{٥٣} انظر: CEACR, observation, Republic of Korea, Convention No. 100, 2009.

^{٥٤} انظر:

M. Bell: *Strengthening the protection of precarious workers: Part-time workers* (ITCILO, Turin, 2010).

برز ترابط قوي بين الارتفاع السريع في اللجوء إلى العقود قصيرة الأمد خلال التسعينات والتنبيه الحاد في معدل العضوية النقابية في الفترة نفسها.^{٥٦}

٩٢. وفي جمهورية كوريا، اعتبر تزايد حصة العمال المؤقتين في إجمالي القوة العاملة واحداً من أبرز العوامل التي أدت إلى تدني معدل العضوية النقابية. ولفت المعهد الكوري للعمل والمجتمع إلى أنه في حين تصل النسبة الإجمالية للعضوية النقابية إلى ٩,٦ في المائة، فهي لا تتعدي ١,٧ في المائة في صفوف العمال المؤقتين الذين يمثلون اليوم ٥٠ في المائة تقريباً من مجموع العمال.^{٥٧} وفي اليابان لا تزال نسبة العضوية النقابية في صفوف العمال لبعض الوقت (٥,٣ في المائة) أقل بكثير من المعدل الإجمالي (١٨,٥ في المائة). لكن الجهود المتضادرة التي بذلتها النقابات اليابانية ساعدت على زيادة عدد العمال لبعض الوقت المنتسبين للنقابات مقارنة بفترة ما قبل ٢٠ عاماً.^{٥٨}

٩٣. ويتعلق عدد متنام من الشكاوى المرفوعة إلى لجنة الحرية النقابية بوضع العمال العاملين لحسابهم الخاص والعمال غير العاديين في القطاعين الخاص والعام على حد سواء. وتؤكد تقارير لجنة الحرية النقابية على أن هذه الأشكال من العمالة قد تطرح تحديات معقدة على التنظيم الجماعي للعمال وأنها قد تستخدم، إن لم يجر تنظيمها ورصدها بشكل ملائم، للالتفاف على الحق في الحرية النقابية والمفتوحة الجماعية، أو لتفويضها.^{٥٩} وثمة جانب مشترك بين حالات عديدة درستها لجنة الحرية النقابية يتعلق بالصعوبات التي يواجهها العمال العاملون لحسابهم الخاص لإنشاء نقابات أو الانضمام إلى النقابات، وما يرتبط بذلك من محاولات التستر على وجود علاقة استخدام. ومن المسائل الأخرى كون التمييز ضد النقابات قد يظهر بطريقة أقل وضوحاً لكن أكثر أذىً، في غياب علاقة تعاقدية دائمة أو مباشرة بين الشركة المستخدمة والعامل. وأبرز العديد من الحالات الأخرى التي عالجتها لجنة الحرية النقابية، "المازق" الذي يواجهه العمال المتعاقدون من الباطن والعمالون المستخدمون من قبل وكالات الاستخدام الخاصة في بعض البلدان، حين يسعون إلى التفاوض بشكل جماعي. وقد يكون حل هذه الحالات أمراً بالغ الصعوبة إذا كان التشريع المعمول به بشأن العلاقات الصناعية أعدّ في الأساس لتنظيم علاقات الاستخدام الدائمة والثانية وبدوام كامل.

٩٤. وفي حين لا تتعرض الأغذية الساحقة من العمال الضالعين في أشكال العمالة غير العادلة، للعمل الجبري، فقد يؤدي انعدام الاستقرار في وضعهم المتعلق بالاستخدام، ولا سيما تدخل وسطاء في علاقات استخدامهم، إن لم يتم تنظيمها ورصدها بشكل ملائم، إلى تفاقم حالات الهشاشة وتسهيل نشوء ممارسات عمل جبري. ويمكن في بعض القطاعات، كصناعة الملابس، أن يظهر العمل الجبري في سياق يتألف من أهرام معقدة من التعاقد من الباطن تغطي الاقتصاد المنظم والاقتصاد غير المنظم على حد سواء. وتتطوّر ترتيبات التعاقد المؤقتة الخاصة التي تُعتمد في العديد من البلدان وتمنع العامل المهاجر من تغيير عمله وتلزمه بالبقاء لدى صاحب عمله، أمثلاً صارخة على العواقب الوخيمة لطريقة تنظيم علاقة الاستخدام على حدوث العمل الجيري.

٩٥. ويتخذ عدد متزايد من البلدان إجراءات لتحسين تنظيم علاقة الاستخدام ويعتمد مبادرات لتحديد النظام القانوني الذي تخضع له أشكال العمالة غير العادلة ولتنظيم استخدامها. وعلى الرغم من أن هذه الإجراءات لا ترتكز جميعها على المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، فمن شأنها أن تساهم بشكل كبير في إحداث ظروف تنفيذ تطبيقها الفعلي.

٩٦. وتضمنت الإجراءات المتخذة تمشياً مع الإرشادات الواردة في توصية علاقة الاستخدام، ٢٠٠٦ (رقم ١٩٨)، تدابير ترمي إلى توضيح الفرق بين العمال المستخدمين وأولئك العاملين لحسابهم الخاص ومكافحة

^{٥٦} انظر:

F.C. Luque and C. Sanchez: "Efectos de la política del fomento del empleo temporal en la actividad textil exportadora en Perú", in *Actualidad Laboral Andina*, 21 Feb. 2008.

^{٥٧} انظر: K So-youn: "Union membership falls below 10 pct", in *The Hankyoreh*, 17 Nov. 2011.

^{٥٨} انظر:

K. Hamaguchi and N. Ogino: *Non-regular work: Trends, labour law policy, and industrial relations development: The case of Japan*, Industrial and Employment Relations Department, Working Paper No. 29 (ILO, Geneva, 2011, p. 29).

^{٥٩} انظر على وجه الخصوص الحالات رقم ٢٠٨٣ و ٢٤٣٠ و ٢٤٣٣ (كندا) و ٢٥٥٦ و ٢٥١ (كولومبيا) و ١٦١٥ و ١٨٦٥ (جمهورية كوريا) و ٢٦٧٥ و ٢٧٥٧ (بيرو).

علاقة الاستخدام المستترة. وفي هذا السياق، وضعت معايير لتحديد وجود علاقة استخدام،^{٥٩} وأنشئت هيئات خاصة مكلفة بإصدار توصيات عامة وتسوية النزاعات،^{٦٠} وأجريت حملات تفتيش العمل بهدف القضاء على ممارسات العمل المزيف للحساب الخاص في بعض القطاعات.^{٦١} ويعتبر ضمان الاعتراف بالعمال المنخرطين في علاقة استخدام كعامل من هذه الفئة أمراً أساسياً لضمان الوصول الفعال إلى الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية، كما هو الحال بالنسبة للاعتراف الصريح بحق العمال العاملين حقاً لحسابهم الخاص في الانتساب إلى النقابات وإنشاء المنظمات التي تمثلهم والتفاوض جماعياً.^{٦٢}

٦٧. ويعتمد العديد من البلدان نهجاً مزدوجاً حيال الأشكال غير العادية من العمالة؛ فهي أولاً تضمن أن اللجوء إلى هذه الترتيبات مبرر، من خلال ضمان أن اللجوء إلى العقود قصيرة الأمد يقتصر على المهام المؤقتة بطبعتها، على سبيل المثال،^{٦٣} وثانياً عبر الإقرار بأن العمال المستخدمين في أشكال العمالة غير العادية يتمتعون بشروط استخدام مطابقة أو مشابهة لتلك التي يتمتع بها العمال النظاميون الذين يؤدون مهام مطابقة أو مشابهة، بما في ذلك الإعانات التي تنص عليها الاتفاques الجماعية في القطاع المعني أو الشركة المعنية.^{٦٤} وفي هذه الحالات، تقوي مبادئ المساواة في المعاملة وتعزز المفاوضة الجماعية بعضها بعضاً. ومن الممكن كذلك أن يكون من آثار هذه التدابير منع سوء استخدام الأشكال غير العادية من العمالة لأغراض مناهضة للنقابات. وتتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن العديد من البلدان أدرجت مؤخراً وضع الاستخدام على لائحة أسباب التمييز.^{٦٥}

٦٨. ويؤدي الاهتمام المتزايد الذي يوليه الشركاء الاجتماعيون لمسألة تنظيم أشكال العمالة غير العادية إلى ظهور سلسلة من الاتفاques الدولية والوطنية التي تعالج في الوقت عينه مسألة المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. وفي الاتحاد الأوروبي، جاء اعتماد التوجيهين المتعلقين بالعمل لبعض الوقت والعمل المحدد الأجل نتيجة للاتفاques الإطاريين المتعلقين بهذين النوعين من العمل، اللذين أبرمهما الشركاء الاجتماعيون الأوروبيون.^{٦٦} وفي تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٨، وقع أعضاء الاتحاد الدولي لوكالات الاستخدام الخاصة والشبكة الدولية للنقابات العالمية، مذكرة تفاهم بخصوص العمل المؤقت عن طريق الوكالات. وتشدد مذكرة التفاهم على دور المبادئ والحقوق الأساسية في العمل في ضمان ظروف العمل اللائق للعمال المؤقتين المستخدمين عن طريق الوكالات، وال الحاجة إلى أطر وطنية تنظيمية متينة ترمي إلى منع التجاوزات المحتملة وأهمية الحوار الاجتماعي القطاعي في التفاوض على ظروف عمل العمال المؤقتين المستخدمين عن طريق الوكالات وشروط اللجوء إلى العمل المؤقت عن طريق الوكالات. وتبرم كذلك اتفاques جماعية وطنية تهدف إلى تعزيز الأمن الوظيفي والمساواة في الأجر والمعاملة لفائدة العمال المستخدمين في الأشكال غير العادية من العمالة. وفي البلدان التي تمتلك هيكلات مفاوضة تضم أصحاب عمل متعددين، يجري توسيع نطاق أشكال الحماية والمستحقات لتشمل العمال غير العاديين.^{٦٧}

^{٥٩} انظر مثلاً:

South Africa, “Code of Good Practice: Who is an employee”, Notice 1774 of 2006, *Government Gazette*, 1 Dec. 2006.

^{٦٠} انظر مثلاً:

Belgium, “Commission de règlement de la relation de travail”, created by the Loi-programme (I), of 27 Dec. 2006, Title XIII.

^{٦١} بالنسبة إلى البرازيل، انظر:

R.R. Pires: “Governing regulatory discretion: Innovation and accountability in two models of labour inspection work”, in *Regulating for decent work: New directions in labour market regulations* (Geneva, ILO, 2011). S. Lee and D. McCann (eds).

^{٦٢} انظر إسبانيا، القانون رقم ٢٠٠٧/٢٠.

^{٦٣} على سبيل المثال، فرنسا، قانون العمل، المادة ٢-1242-L.

^{٦٤} على سبيل المثال، الأرجنتين، المرسوم رقم 2006/1694؛ الصين، قانون عقود الاستخدام، ٢٠٠٨.

^{٦٥} في النمسا وجمهورية كوريا وهولندا وبولندا، على سبيل المثال.

^{٦٦} انظر:

Council Directive 97/81/EC of 15 Dec. 1997 concerning the Framework agreement on part-time work concluded by UNICE, CEEP and ETUC; and Council Directive 1999/70/EC of 28 June 1999 concerning the Framework agreement on fixed-term work concluded by ETUC, UNICE and CEEP.

^{٦٧} للإطلاع على تحليل وسلسلة من الأمثلة، انظر:

S. Hayter, T. Fashoyin and T.A. Kochan: “Collective bargaining for the 21st Century”, in *Journal of Industrial Relations*, 53(2), pp. 225–247.

٩٩. وتضمنت مبادرات النقابات الدولية في هذا المجال مبادئ النقابات العالمية المتعلقة بوكالات العمل المؤقت، التي اعتمدتها مجلس النقابات العالمية عام ٢٠١٠. وتنص هذه المبادئ على ضرورة منح العمال الذين توفر لهم وكالات العمل المؤقت معاملة متساوية وفرصاً متكافئة، بما في ذلك أجر متساو عن عمل متساو، مقارنة بالموظفين النظاميين وال دائمين. ودُعِيت الحكومات إلى اتخاذ تدابير فعلية وملموسة لتضمن للعمال الذين ترسلهم وكالات العمل المؤقت ممارسة فعالة لحقوقهم في الانضمام إلى النقابات أو تشكيلها، بما في ذلك حق الانضمام إلى وحدة للمفاوضة تضم موظفي الشركة المستخدمة المباشرين، والحق في التمتع بتغطية جميع اتفاقات المفاوضة الجماعية المنطبقة على الشركة المستخدمة.

الشکوی التي رفعها الاتحاد الدولي لرابطات عمال الأغذية إلى منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشأن معمل "خانيوال" لصناعة الشاي

أطلق الاتحاد الدولي لرابطات عمال الأغذية والزراعة والفنادق والمطاعم وتوريد الأطعمة والتبغ ورابطات العمال المتصلة بها، حملة تضامن دولية ورفع شکوی إلى نقطة الاتصال الوطنية للمملكة المتحدة المعنية بالمبادئ التوجيهية للمنشآت متعددة الجنسية، الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، بشأن معمل "خانيوال" لصناعة الشاي في باكستان، الذي تديره منشأة متعددة الجنسية مسجلة في بريطانيا. وأشار الاتحاد إلى أن أكثر من ٩٥ في المائة من عمال المعمل هم عمال عرضيين يأتون من وكالات تأجير العمال وأن اللجوء الكثيف إلى العمال العرضيين يشكل استراتيجية تهدف إلى كبح إمكانية المفاوضة الجماعية. وعلى إثر هذه الشکوی، عين وسيط توصل إلى تسوية مباشرة بين الاتحاد والشركة متعددة الجنسية عام ٢٠١٠:

- دعا الاتفاق إلى زيادة بعشرة أمثال في عدد العمال الدائمين والمباشرين.
- يتم تعيين العمال الجدد الدائمين والمباشرين في المقام الأول من بين أعضاء لجنة العمل، وهي المنظمة التي تمثل العمال العرضيين في المعمل.
- يتلزم أعضاء كل من الشركة متعددة الجنسية ولجنة العمل بإجراء حوار متواصل.
- يحق للاتحاد وأعضائه ممارسة مهام تمثيلية كاملة في المعمل، ضمن الإطار القانوني المعمول به.

الاقتصاد غير المنظم

- ٢

١٠٠. معظم عمال الاقتصاد غير المنظم، وهم أغلبية العمال في العالم، لا يستفيدون من المبادى والحقوق الأساسية في العمل. وتشكل هذه الحقيقة الصارخة، وإن كانت منسية في أغلب الأحيان، تحدياً لا نظير له يعترض تعزيز المبادى والحقوق الأساسية في العمل، وخاصة في أفريقيا وجنوب آسيا حيث تصل نسبة القوة العاملة في الاقتصاد غير المنظم إلى ٩٠ في المائة.^{٦٨}

١٠١. ويشمل "الاقتصاد غير المنظم"، وفق تعريف منظمة العمل الدولية،^{٦٩} جميع الأنشطة الاقتصادية التي يمارسها العمال والوحدات الاقتصادية الذين لا تشملهم كل أو بعض الترتيبات النظامية في القانون أو في الممارسة. وهذه الفئات من العمال إما تنشط خارج النطاق الرسمي للقانون أو أن القانون لا ينفذ بغرض حمايتها لسبب من الأسباب. ويشمل الاقتصاد غير المنظم وبالتالي القطاع المسمى غير المنظم والاستخدام غير المنظم في مؤسسات القطاع المنظم. ويعني ذلك أن بعض الأشكال غير العادية من العمالة، حين لا تنظمها التشريعات الداخلية على نحو كافٍ، قد يندرج العمال المعنيون بها في إطار شروط العمل غير المنظم. وبافعل تزداد في العديد من البلدان، بما فيها البلدان الصناعية، السمة غير المنظمة داخل القطاع المنظم، ويرجع ذلك إلى أمور عده منها تدهور علاقة الاستخدام وصعوبة رصد تشريعات العمل وإنفاذها.^{٧٠}

١٠٢. ويتسم الاقتصاد غير المنظم بالكثير من التنوع حسب القطاعات المعنية، وأشكال السمة غير المنظمة (القطاع غير المنظم مقابل العمالة غير المنظمة) وأشكال وضع استخدام العمال المعنيين، ويبقى العاملون بأجر أقلية فيه. ولنن كانت الزراعة بوضوح هي القطاع الأكثر تأثراً، لا سيما في البلدان النامية، فإن السمة غير المنظمة تعبر القطاعات كافة وتتوارد على سبيل المثال في صناعة الالكترونيات والبناء والأقمشة والسياحة

^{٦٨} انظر: ILO: Statistical update on employment in informal economy (Geneva, ILO, 2011).

^{٦٩} مكتب العمل الدولي: الاستنتاجات بشأن العمل اللائق والاقتصاد غير المنظم، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٠، جنيف، ٢٠٠٢، الفقرة ٣.

^{٧٠} انظر:

J. Jutting and J.R De Laiglesia (eds): *Is informal normal? Toward more and better jobs in developing countries* (Paris, OECD, 2009). An OECD Development Centre Perspective, Development Centre Studies.

والنقل والخدمات المنزليّة. وفي هذا الصدد، ثمة إقرار متنام بالصلات المتواصلة والوثيقة بين العمالة المنظمة وغير المنظمة^{٧١}، خاصة في سلسلة الإنتاج العالميّة.

١٠٣. لكن هناك قاسم مشترك مهم يتمثل في استضعاف أغلبية العاملين في الاقتصاد غير المنظم، من حيث حقوقهم ووضعهم الاقتصادي على السواء. وبما أن الاقتصاد غير المنظم يتمسّ بغياب سيادة القانون، لا يتسنى للأغلبية العظمى من عمال الاقتصاد غير المنظم بحقوقهم الأساسية في العمل وممارستها والدفاع عنها، وتحدث أخطر الانتهاكات لهؤلاء الحقوق في أغلب الأحيان في الاقتصاد غير المنظم. ومعدلات العضوية النقابية متدنية جداً في صفوف عمال الاقتصاد غير المنظم في أغلبية البلدان، وبفارقها عادة غياب أية إمكانية فعلية للمفاوضة الجماعية. كما إن عمل الأطفال، وخاصة أسوأ أشكاله، والعمل الجيري، يتوجّدان بنسّب مرتفعة في الاقتصاد غير المنظم والتمييز أكثر انتشاراً فيه: "إن أولئك الذين يواجهون التمييز المباشر أو غير المباشر ولا يتمتعون بتكافؤ في الفرص والمعاملة - سواء من حيث الحصول على التعليم والتدريب أو على الموارد أو الوظائف في نشاط منظم، ينتهي بهم المطاف في الاقتصاد غير المنظم، وعادة ما يكون ذلك في أسوأ الوظائف وفي حضيضها".^{٧٢} كما أن ترتكز الشباب والنساء والعمال المهاجرين في الاقتصاد غير المنظم، في البلدان الصناعية والبلدان النامية على حد سواء ملتفة للنظر، وفجوة الأجر بين عمال الاقتصاد المنظم وغير المنظم أكبر في صفوف العاملات منها في صفوف العمال الرجال.

٤. ولا يزال النقاش دائراً حول أفضل النهج الواجب اتباعها لمعالجة السمة غير المنظمة ونتائجها السلبية، ويمكن تفهم كون القدم المحرز ضعيفاً مقارنة بحجم المشكلة. ولا جدال في أن بذل جهود مقدامة لإضفاء السمة المنظمة أمر ضروري لتحقيق التطبيق العالمي للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، التي لا يمكن أن تطبق بفعالية في غياب سيادة القانون. وفي الوقت ذاته تشكّل المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، كحقوق وظروف تمكينية، عنصراً هاماً في عملية إضفاء السمة المنظمة. ويصبح هذا الأمر على وجه الخصوص في ما يتعلق بالحرية النقابية. ووفقاً لما أكدّه المدير العام في المؤتمر في عام ١٩٩١، فإن "المستخدمين في القطاع غير النظامي لن يكونوا قادرين على توليد ضغط كافٍ لإجراء التغييرات الازمة في السياسات والموافقات والإجراءات التي تعيق تطور القطاع وتحسين ظروف العمل فيه إلا عن طريق تشكيل تنظيمات يختارونها أو الانضمام إليها".^{٧٣} وعلى الرغم من وجود الكثير من العوائق، القانونية منها والعملية، بدأت استراتيجيات جديدة للتنظيم الذاتي تمنح أكثر العمال استضعافاً في سوق العمل العالمي صوتاً جماعياً. وعلى سبيل المثال، أفلح اتحاد جمعيات التجار في غانا، وهو تجمع غير منظم من العمال العاملين لحسابهم الخاص، بالتشاور مع الحكومة، في تطوير سياسات تجارية وضرورية تستجيب على نحو أفضل لاحتياجات القطاع غير المنظم. كما حسن الاتحاد إمكانيات الاستفادة من التدريب، وهو يعده في الوقت الراهن مشروع حماية اجتماعية لأعضائه.^{٧٤} ومن الأمثلة المميزة الأخرى على تنظيم عمال القطاع غير المنظم، رابطة النساء اللواتي يعملن لحسابهن الخاص في الهند، التي ربما تكون أشهر نقابة في الاقتصاد غير المنظم.^{٧٥} وتسلط هذه الأمثلة، وإن كانت معزولة، الضوء على الحاجة إلى تعزيز التنظيم النقابي في الاقتصاد غير المنظم، وتعزيز أوجه التأثير بين المبادئ والحقوق الأساسية في العمل والأهداف الاستراتيجية الأخرى التي تتوخّها منظمة العمل الدولية.

١٠٥. ونظراً إلى أن الفقر سبب جزئي من أسباب السمة غير المنظمة وبالتالي من أسباب ما يرتبط بذلك من انتهاكات المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، من الممكن أن تؤثر المبادرات الهدافـة في مجالـيـ الحـالـيـةـ الـاجـتمـاعـيـةـ وـالـعـمـالـةـ تـأـثـيرـاـ مـهـمـاـ عـلـىـ خـفـضـ التـعـرـضـ لـعـلـمـ الأـطـفـالـ وـالـعـلـمـ الجـيـرـيـ وـعـلـىـ معـالـجـةـ التـميـزـ ضدـ العـمـالـ فيـ الـاـقـتـصـادـ غـيرـ الـمـنـظـمـ وـعـائـلـاتـهـ. وـمـنـ الـأـمـلـاـتـ عـلـىـ هـذـهـ الـمـبـادـرـاتـ، بـرـامـجـ التـحـوـيلـاتـ الـاجـتمـاعـيـةـ الـتـيـ تـسـتـهـدـفـ صـرـاحـةـ عـلـمـ الـأـطـفـالـ، كـبـرـنـامـجـ *Familias en Acción*ـ فـيـ كـوـلـومـبـياـ وـبـرـنـامـجـ

^{٧١} انظر:

A. Trebilcock: "Using development approaches to address the challenge of the informal economy for labour law", in G. Davidov and B. Langille (eds): *Boundaries and frontiers of labour law: Goals and means in the regulation of work* (Oxford and Portland, Hart Publishing, 2006), pp. 63-86.

^{٧٢} مكتب العمل الدولي: العمل اللائق والاقتصاد غير المنظم، التقرير السادس، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٠، جنيف، ٢٠٠٢، الصفحة ٤٠.

^{٧٣} مكتب العمل الدولي: مأزرق القطاع غير النظامي، تقرير المدير العام، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٧٨، جنيف، ١٩٩١، الصفحة ٣٩.

^{٧٤} مكتب العمل الدولي: الحرية النقابية والتنمية (جنيف، مكتب العمل الدولي، ٢٠١١)، الصفحات ٢٠-١٨.

^{٧٥} انظر: <http://www.sewa.org>.

برامـج التوظيف العامة، كشفت دراسة بشـأن نظام ضمان العمالة الـريفـية الوـطنـي في الهند أن دفع البرنامج أجـورـاً متسـاوـية لـلـنسـاء والـرـجـال أدى إلى زيـادة مـشارـكة المرأة في نظام ضمان العمالة الـريفـية الوـطنـي، مما يـدفعـ إلى تـوقـعـ تـزاـيدـ الضـغـطـ نحوـ رـفعـ أجـورـ النساءـ العـامـلاتـ فيـ الزـرـاعـةـ وـتـقـلـصـ فـجـوةـ الأـجـورـ بـيـنـ الجـنـسـينـ.^{٧٦}

٣ - مجموعات وفئات العمال المعرضين للخطر

١٠٦. من البديهي أن بعض مجموعات السكان وفئات العمال أكثر عرضة من غيرهم لانتهاكات المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. والمجموعات الأكثر عرضة لا تتمتع عادة إلا بإمكانية استفادة محدودة من الحماية الحكومية والعمل الجماعي، وقد تعاني من أشكال متعددة من التمييز، وتتعـقـ فـرـيسـةـ حـلـقةـ مـفـرـغـةـ من الـوـضـعـ غـيرـ الـمـنـظـمـ وـالـفـقـرـ. وـيـرـكـزـ هـذـاـ الجـزـءـ مـنـ التـقـرـيرـ عـلـىـ ثـلـاثـ مـجـمـوـعـاتـ مـنـ هـذـاـ النـوـعـ، وـهـيـ: العـمـالـ الـمـهـاجـرـونـ، العـمـالـ الـرـيفـيـونـ، العـمـالـ مـنـ الشـعـوبـ الـأـصـلـيـةـ^{٧٧}، فـضـلـاـ عـنـ فـتـةـ مـهـنـيـةـ مـحـدـدـةـ، هيـ فـتـةـ العـمـالـ الـمـنـزـلـيـنـ.

١٠٧. وعلى الرغم من الافتقار إلى إحصاءات دقيقة، لا سيما بخصوص وضع الشعوب الأصلية والعمال المهاجرين، والفارق الكبير بين البلدان، جمعت منظمة العمل الدولية أدلة واضحة على استضعاف هؤلاء العمال في ما يخص جميع فئات المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. ويعاني العمال المنزليون، و٨٣ في المائة منهم من النساء اللواتي غالباً ما ينحدرـنـ منـ أـصـوـلـ مـهـاجـرـةـ أوـ أـصـلـيـةـ أوـ رـيفـيـةـ، منـ تـمـيـزـ حـادـ فيـ الـأـحـورـ، إذـ أـنـ عـلـمـ هـؤـلـاءـ الـعـمـالـ هـوـ مـنـ بـيـنـ الـمـهـنـ الـأـقـلـ أـجـراـ فيـ أيـ سـوقـ عـلـمـ. وـيـعـلـمـ مـاـ يـنـاهـزـ ٤٠ـ فيـ المـائـةـ مـنـ الـعـمـالـ الـمـنـزـلـيـنـ فـيـ الـعـالـمـ فـيـ بـلـدـانـ يـضـعـ قـانـونـهاـ حـدـاـ أـنـىـ لـلـأـجـرـ فـيـ الـاسـتـخـدـامـ أوـ الـعـمـلـ، لـكـنهـ يـسـتـشـتـيـ العـمـالـ الـمـنـزـلـيـنـ مـنـ نـطـاقـ تـطـبـيقـهـ.^{٧٨} وـتـكـوـنـ مـسـتـوـيـاتـ الـعـضـوـيـةـ الـنـقـابـيـةـ مـنـخـفـضـةـ بـشـكـلـ عـامـ فـيـ صـفـوفـ هـذـهـ الـمـجـمـوـعـاتـ، وـلـاـ يـتـمـضـعـ الـعـمـالـ الـمـنـزـلـيـنـ بـتـغـطـيـةـ اـنـقـاقـاتـ جـمـاعـيـةـ سـوـيـ فـيـ مـاـ يـقـلـ عـنـ ٥ـ فـيـ المـائـةـ مـنـ الـدـولـ الـأـعـضـاءـ فـيـ مـنـظـمةـ الـعـلـمـ الـدـولـيـ. وـالـعـمـالـ الـمـهـاجـرـونـ وـالـشـعـوبـ الـأـصـلـيـةـ وـالـسـكـانـ الـرـيفـيـونـ هـمـ أـكـثـرـ الـفـئـاتـ عـرـضـةـ لـلـعـلـمـ الـجـبـرـيـ وـالـإـتـجـارـ.^{٧٩} وـتـقـوـقـ نـسـبـةـ الـأـطـفـالـ الـمـتـحـدـرـيـنـ مـنـ الـشـعـوبـ الـأـصـلـيـةـ ٨٠ـ فـيـ المـائـةـ مـنـ عـدـدـ الـأـطـفـالـ الـعـالـمـيـنـ فـيـ قـطـاعـاتـ اـقـتـصـادـيـةـ هـامـةـ فـيـ بـعـضـ الـبـلـدـانـ.^{٨٠} وـكـشـفـتـ درـاسـاتـ أـجـرـتـهاـ منـظـمةـ الـعـلـمـ الـدـولـيـ أـنـ الـمـرـشـحـينـ لـلـوـظـائـنـ الـمـنـدـرـيـنـ مـنـ أـصـوـلـ مـهـاجـرـةـ يـضـطـرـونـ عـادـةـ إـلـىـ تـقـدـيمـ عـدـدـ أـكـبـرـ مـنـ طـلـبـاتـ الـاسـتـخـدـامـ.

^{٧٦} انظر:

ILO-Social Security Department: *Effects of non-contributory social transfers in developing countries: A compendium*, Working Paper (Geneva, 2010), p. 13.

^{٧٧} انظر:

S. Dasgupta and R.M. Sudarshan: *Issues in labour market inequality and women's participation in India's National Rural Employment Guarantee Programme*, Policy Integration Department, Working Paper No. 98 (Geneva, ILO, 2011).

^{٧٨} يوجد في العالم ما يزيد على ٣٧٠ مليون شخص يعلنون عن انتمائهم لشعوب أصلية في ما ينـاهـزـ ٧٠ـ بـلـدـانـ فيـ الـعـالـمـ. وـتـتـأـلـفـ الشـعـوبـ الـأـصـلـيـةـ مـنـ عـدـدـ يـنـاهـزـ ٥٠٠٠ـ مـجـمـوـعـةـ مـخـتـلـفـةـ وـيـعـيـشـونـ عـلـىـ مـاـ يـقـارـبـ ٢٠ـ فـيـ المـائـةـ مـنـ مـسـاحـةـ الـكـرـةـ الـأـرـضـيـةـ. انظرـ: <http://www.ifad.org/english/indigenous/index.htm>.

^{٧٩} مكتب العمل الدولي: *العمل اللائق للعمال المنزليين*, التقرير الرابع (١)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٩، جنيف، ٢٠١٠. ILO: *Eliminating discrimination against indigenous and tribal peoples in employment and occupation: A guide to ILO Convention No. 111* (Geneva, 2007); ILO: *Guidelines for combating child labour among indigenous and tribal peoples* (Geneva, 2006); ILO: *International labour migration: A rights-based approach* (Geneva, 2010);

مكتب العمل الدولي: *تعزيز العمالة الريفية للحد من الفقر*, التقرير الرابع، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٧، جنيف، ٢٠٠٨.

^{٨٠} انظر:

ILO: *Coverage of domestic workers by key working conditions laws*, Domestic Work Policy Brief No. 5 (Geneva, 2011).

^{٨١} مكتب العمل الدولي: *ثمن الإكراه*, مرجع سابق، الفقرات ٦٣-١٠٠.

^{٨٢} انظر:

Dhobighat-Naya Bato, Lalitpur, *Social exclusion and child labour in Nepal: With special reference to Janajatis (Indigenous Nationalities)*, ILO Project on Sustainable Elimination of Bonded Labour in Nepal, International Labour Organization, Kathmandu, Nepal.

يتراوح بين ثلاثة وخمسة أمثل مقارنة بالمرشحين الآخرين للحصول على رد إيجابي. ويكون العمال المهاجرون في أغلب الأحيان أول العمال الذين يتعرضون للتسريح في سياق من الركود الاقتصادي.^{٨٣}

١٠٨. وكل مجموعة من مجموعات العمال هذه خصائص معينة وأوجه ملزمة من الاستضعاف. والعمال المنزليون، كفئة مهنية، يعانون من الانعزال في العمل والاعتبارات السلبية المرتبطة بالمهام التي تعتبر عملاً "للنساء" أكثر من كونها وظيفة مهنية. وتعاني الشعوب الأصلية من تمييز هيكلية واسع النطاق. فننمط عيش أفرادها والمهن التقليدية التي يعملون فيها واستخدامهم لأراضيهم، خصائص غالباً ما لا يُعرف بها كجزء من النظام الاقتصادي "العادي"، وتبقى مشاركتهم في عملية صنع القرار العام محدودة في الغالب. أما العمال المهاجرون فقد يكونون معرضين بشكل مفرط لأخطار الاستغلال الناجمة عن طريقة تعينهم وعن هشاشة وضعهم أو عدم نظاميته في بلد الاستخدام. وتتأثر المناطق الريفية في بعض البلدان بشكل كبير من غياب السياسات الحكومية الهدافة إلى تلبية الاحتياجات الخاصة بهذه المناطق.

١٠٩. وبالإضافة إلى هذه الخصائص، تواجه الفئات المختلفة عوائق مشتركة إلى حد كبير أمام تطبيق الفئات الأربع من المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. ومن بين هذه العوائق: صعوبة الوصول إلى المؤسسات الحكومية وما ينجم عنها من إنفاذ ضعيف لتشريعات العمل؛ نقص وعي هؤلاء العمال بحقوقهم الأساسية؛ غياب صوت جماعي قوي، يحول دون استطاعتهم الدفاع عن حقوقهم ومصالحهم بفعالية؛ وأخيراً وليس آخرأ، مستويات مرتفعة من الفقر. ويستهل بعض الهيئات المكونة مبادرات يعتد بها، ترتبط بكل عائق من هذه العوائق. ونظراً إلى تعرض العمال المنزليين والشعوب الأصلية والعمال المهاجرين والريفين تعرضاً كبيراً للاستخدام غير المنظم، توفر التدابير المتذكرة لكل من هذه المجموعات استجابات ملموسة للتحديات المطروحة حالياً المبادئ والحقوق الأساسية في العمل في الاقتصاد غير المنظم.

الانزعاج التشريعية

١١٠. يتعرض هؤلاء العمال المستضعفون، في العديد من البلدان، إلى الحرمان الناجم عن استبعادهم من التشريعات، مما يتركهم دون آية حماية قانونية ملائمة في ما يخص المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. ويصبح ذلك بشكل خاص في مجال الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية للعمال المنزليين والعمال المهاجرين والعاملين في الزراعة. وهناك حالات استبعاد مماثلة في ما يتعلق بعدم التمييز والحد الأدنى لسن الاستخدام في العمل المنزلي والزراعة. وقد يعاني هؤلاء العمال كذلك من فجوات تشريعية أوسع تؤثر على نحو كبير على المساواة في الاستخدام والمهنة. ولا يستفيد العمال المنزليون والريفيون في بعض الأحيان من تعطية تشريعات العمل التي تنظم العناصر الأساسية في علاقة الاستخدام، كالأجور الدنيا وأوقات العمل. ولا يستفيد أكثر من نصف العمال المنزليين في العالم من حد قانوني لساعات العمل الأسبوعية العادلة.^{٨٤} وفي حالة الشعوب الأصلية، لا تتوفر في غالب الأحيان سوى حماية قانونية ضئيلة، إن توفرت، للعمال التقليدية والأراضي التي تستخدماها هذه الشعوب،^{٨٥} الأمر الذي يؤدي إلى مخاطر كبيرة من التمييز المباشر وغير المباشر القائم على أصل الأشخاص المعنلين.

١١١. واعتمد بعض البلدان مؤخراً إصلاحات تهدف إلى توسيع الحق في الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية ليشمل العمال الزراعيين والعمال المنزليين والعمال الأجانب. وعلى نحو أعم، أدت دواعي الفاق بخصوص حماية العمال المنزليين إلى اعتماد اتفاقية العمال المنزليين، ٢٠١١ (رقم ١٨٩) (رقم ٢٠١) وتنصية العمال المنزليين (رقم ٢٠١) في حزيران/يونيه ٢٠١١، اللتين مثلتا فرصة كبيرة للتقدم في أنحاء العالم كافة. وقام عدد

^{٨٣} انظر:

L. Simeone, P. Taran and A. Gächter: *Situation-testing: Discrimination in access to employment based on ILO Methodology* (Geneva, ILO, 2007) (updated in Mar. 2010), p. 4; and I. Awad: *The global economic crisis and migrant workers: Impact and response*, 2nd edition (Geneva, ILO, 2009).

^{٨٤} انظر: ILO: *Coverage of domestic workers by key working conditions laws*, op.cit.

^{٨٥} انظر:

African Commission on Human and Peoples' Rights: *Report of the Working Group of Experts on Indigenous Populations/Communities*; submitted in accordance with the "Resolution on the Rights of Indigenous Populations/Communities in Africa" adopted by the African Commission on Human and People's Rights at its 28th ordinary session (Banjul, 2005); R.D. Roy: "Occupations and economy in transition: A case study of the Chittagong Hill Tracts", in ILO: *Traditional occupations of indigenous and tribal peoples: Emerging trends* (Geneva, 2000), pp. 73-119.

كبير من البلدان، بما فيها الأرجنتين وشيلي والهند والبرتغال وجنوب أفريقيا وترينيداد وتوباغو، بتوسيع جوانب هامة من تشريعات العمل والضمان الاجتماعي لديها لتشمل العمال المنزليين.

الحماية من الانتهاكات المحتملة للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل

١١٢. غالباً ما يواجه العمال المنزليون والشعوب الأصلية والعمال المهاجرون والريفيون، صعوبات جمة في الوصول إلى آليات فعالة للرصد والإفاذ. وينطبق هذا بشكل خاص على العمال الريفيين في المناطق النائية، وهم يعانون أكثر من المجموعات الأخرى من نقص الموارد لتفتيش العمل ومحاكم العمل وغيرها من مؤسسات الإنفاذ.^{٨٦} بالإضافة إلى ذلك، قد يكون من الصعب جداً رصد عمل هؤلاء العمال، وقد يتطلب ذلك نهجاً ابتكارياً. وهذا هو حال العمال المنزليين العاملين في المنازل الخاصة، على سبيل المثال. وأخيراً، يمثل المستوى المرتفع من السمة غير المنظمة والهشاشة في صفوف هؤلاء العمال، وافتقارهم إلى وعي كافٍ لحقوقهم، عقبة رئيسية تعترض طريق إثبات حقوقهم أمام المحاكم. وعلى وجه الخصوص، قد لا يتجرأ العمال المهاجرون في وضع غير نظامي أو العمال الذين تعطّلوا اتفاقات رعاية ثانية، على التبليغ عن الانتهاكات التي يتعرضون لها، خوفاً من الترحيل.

١١٣. وقررت بعض الدول التي تواجه هذه الصعوبات تخصيص المزيد من الموارد لحماية حقوق العمل لبعض المجموعات المعرضة للخطر. ففي الأردن مثلاً، جرت زيادة عدد مفتشي العمل المعنيين بقطاع التصدير، حيث يمثل العمال المهاجرون جزءاً كبيراً من القوة العاملة، زيادة ملحوظة وخضع المفتشون لتدريب خاص على مسائل الإتجار. ويجري في بلدان أخرى تكيف آليات الرصد والإفاذ مع خصائص فئات العمال المختلفة المعرضة للخطر. وفي المملكة المتحدة، أنشئت هيئة خاصة هي هيئة من التراخيص لأرباب الشغيلة بهدف مراقبة الوسطاء العاملين في قطاع الزراعة، حيث تحدث حالات الإتجار وغيره من أشكال الاستغلال.^{٨٧} وقامت أوروجواي، آخذة في الحسبان مبدأ عدم انتهاك حرمة المنازل الخاصة وال الحاجة إلى رصد ظروف عمل العمال المنزليين، باعتماد حكم قانوني يسمح بإجراء عمليات تفتيش في المنازل عندما يكون هناك انتهاك مفترض لأحكام العمل والضمان الاجتماعي. ووضعت بعض البلدان، كالارجنتين وجنوب أفريقيا، سعياً منها إلى معالجة نقص معرفة العمال المنزليين وأصحاب عملهم بالإجراءات القانونية، إجراءات مبسطة لتسوية النزاعات تسهّل قبول الشهادات الشفوية والتوفيق، أصبحت تستعمل على نطاق واسع. وبالفعل، كشفت بحوث أجريت حديثاً أن نسبة الشكاوى التي يرفعها العمال المنزليون إلى لجنة جنوب أفريقيا للوساطة والتوفيق والتحكيم تفوق نسبة هؤلاء العمال في إجمالي القوة العاملة في البلد.^{٨٨}

١١٤. ولا يشكل توفير الحماية الملائمة للعمال المعرضين للخطر من خلال تدابير الرصد والإفاذ ضرورة ملحة في الكثير من البلدان فحسب، بل يشكل كذلك تحدياً آخرًا في التطور. وعلى سبيل المثال، تثير مبادرات العمل المشترك بين مفتشيات العمل والشرطة لمعالجة قضايا العمل غير المصرح عنه والهجرة غير النظامية، قلماً إزاء أثرها على حماية حقوق العمل للعمال المهاجرين غير النظاميين. ومن الضروري وبالتالي استراع الانتباه إلى الحاجة، في هذا النوع من العمل المشترك، إلى صون حقوق العمل الخاصة بالعمال المهاجرين غير النظاميين وضمان عدم المساس بقدرتهم على التماس الحماية الالزمة من سلطات العمل المختصة.

غياب الصوت الجماعي: عامل رئيسي

١١٥. تواجه هذه المجموعات بشكل عام عقبات كأداء في التنظيم والعمل الجماعي، وغياب هذا الصوت والحضور والتأثير هو بالتحديد ما يجعلهم عرضة للاستغلال في ما يخص المبادئ والحقوق الأساسية في العمل.

١١٦. ويمكن لمنظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل الإبلاغ بالانتهاكات والتفاوض بشكل جماعي على حلول لهذه الحالات والضغط سعياً إلى اتخاذ قرارات سياسية ومبادرات قانونية ومؤسسية لحماية المجموعات المعنية. وجرى في الآونة الأخيرة العديد من الإصلاحات الهادفة إلى وضع حد لاستبعاد العمال المنزليين من قوانين العمل، في بلدان تمكن فيها العمال المنزليون من إنشاء منظماتهم الخاصة وتلقي دعم النقابات الأخرى. وثمة أمثلة معتبرة أخرى تشير إلى أن نقابات العمال ومنظمات أصحاب العمل تلعب دوراً رئيسياً في القضاء

^{٨٦} مكتب العمل الدولي: إدارة العمل وتفتيش العمل، التقرير الخامس، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠٠، جنيف، ٢٠١١، الفقرة ٢٦٧.

^{٨٧} مكتب العمل الدولي: ثمن الإكراه، مرجع سابق، الفقرتان ١٦٥ و ١٧٧.

^{٨٨} مكتب العمل الدولي: العمل اللائق للعمال المنزليين، مرجع سابق، الفقرات ٢٥٣-٢٥٧.

على عمل الأطفال في القطاع الريفي من خلال منظمات العمال وأصحاب العمل المحليين. وعلى سبيل المثال، تعمل النقابات وأعضاؤها الريفيون المنظمون حديثاً، في ولاية تاميل نادو ومادهيا براديش الهنديتين، على تطبيق مفهوم القرى الحالية من عمل الأطفال، وذلك من خلال الحوار مع المسؤولين وأصحاب العمل المحليين، كم تبرم اتفاقات جماعية تستهدف عمل الأطفال. وعلى نحو مشابه، أنشأ اتحاد أصحاب العمل في أوغندا، لجان رصد لعمل الأطفال على المستوى المحلي، لا سيما في قطاعات البن والشاي والأرز والسكر. وتقوم كذلك أشكال من التعاون والتحالفات بين النقابات والمنظمات الممثلة للشعوب الأصلية، لا سيما في أمريكا اللاتينية، لضمانأخذ احتياجاتها الخاصة بعين الاعتبار. وأدى ذلك في بعض البلدان إلى دمج منظمات الشعوب الأصلية في اللجان الوطنية الثلاثية المعنية بمكافحة عمل الأطفال والقضاء عليه.

١١٧. وأطلق بعض الحكومات والشركاء الاجتماعيين مبادرات هامة لخطي الحواجز القانونية والعملية التي تعيق انضمام هذه المجموعات والفنان إلى النقابات والمفاوضة الجماعية. وفي أوروغواي، ساهم إنشاء لجنة التفاوض على الأجور وغيرها من شروط عمل العمال المنزليين إلى تعزيز منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل في هذا القطاع. ووافقت رابطة ربات المنازل في أوروغواي على لعب دور مماثل أصحاب العمل في هذه اللجنة، في حين وافق الاتحاد الوطني لنقابات العمال على أن يقوم الاتحاد الوطني للعمال المنزليين بالتفاوض بالنيابة عنه، علماً أنه لم يكن قد تم تسجيله بعد كنقابة للعمال. ووافقت اتفاقات تعاون بين نقابات العمال في بلدان منشأ العمال المهاجرين وبلدان المقصد في العديد من البلدان بدعم من الاتحاد الدولي لنقابات العمال، وذلك بغية تحقيق عدة أهداف منها تحسين إمكانيات استفادة هؤلاء العمال من الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية. لكن لا تزال المشاكل المرتبطة بالسلوك والجمود قائمة، كما يتبيّن من تردد السلطات التشريعية والقضائية في عدد من البلدان في الاعتراف بحق العمال المنزليين في المفاوضة الجماعية.

الفقر

١١٨. استهلت بعض الدول سياسات اقتصادية واجتماعية تهدف إلى تعزيز أوجه التأزّر بين الحد من الفقر وتوسيع نطاق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل لتشمل المجموعات المعرضة للخطر. وفي جنوب أفريقيا يُعتبر أن القرار الذي اتّخذ عام ٢٠٠٢ بتوسيع نطاق الحد الأدنى للأجور ليشمل العمال المنزليين، قد ساهم في خفض مستوى الفقر العام في صفوفهم، فضلاً عن تقليص الفجوة في الأجور بين الجنسين، وإن كان التطبيق العملي لهذا القرار لا يزال يواجه بعض الصعوبات. وفي الهند، اعتمدت الحكومة "نهجاً تقاريباً" يشمل القضاء على عمل الأطفال والعمل الجيري ضمن إطار استراتيجية أوسع نطاقاً للحد من الفقر وتعزيز التنمية الريفية، وذلك من خلال مزيج من التدابير المتعلقة بالضمان الاجتماعي وبرامج الأشغال العامة والتعليم الإلزامي المجاني.

١١٩. لكن وضع العمال المنزليين والشعوب الأصلية والعمال المهاجرين والريفيين حيال المبادئ والحقوق الأساسية في العمل يتطلب اتخاذ إجراءات عاجلة وحاسمة. وبين العمل المنجز حتى الآن، وإن كان مجزءاً، إمكانيات التركيز على تحقيق الحرية النقابية وأوجه التأزّر بين الحد من الفقر وتعزيز المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، ولا سيما في القطاعات التي تشهد مستويات عالية من السمة غير المنظمة.

العمال في مناطق تجهيز الصادرات وقطاعات التصدير

٤ -

١٢٠. تعرّف منظمة العمل الدولية مناطق تجهيز الصادرات بأنها "مناطق صناعية ذات حواجز خاصة منشأة لاجتذاب المستثمرين الأجانب، تخضع فيها المواد المستوردة إلى درجة معينة من التجهيز قبل (إعادة) تصديرها".^{٨٩} ووفقاً لتقريرات منظمة العمل الدولية، كان هناك في ٢٠٠٦، زهاء ٣٥٠٠ منطقة لتجهيز الصادرات أو أنواع مماثلة من المناطق في ١٣٠ بلداً، تستثمر بأكثر من ٦٦ مليون وظيفة مباشرة، يوجد ٤٠ مليون منها في الصين لوحدها.^{٩٠} ويمكن لمناطق تجهيز الصادرات أن توفر فرصاً مهمة للحصول على العمالة المنظمة لمجموعات من العمال يتواجدون، لو لا هذه الوظائف، في ظروف صعبة في سوق العمل، كالشابات والأشخاص ذوي المهارات المتقدمة. لكن بعض هذه المناطق لا يزال مدعّاً قلقاً مستمراً من حيث نوعية

^{٨٩} انظر:

ILO: *Labour and social issues relating to export processing zones* (Geneva, 1998), TMEPZ/1998, p. 3 (as in GB.301/ESP/5).

^{٩٠} انظر:

W. Milberg and M. Amengual: *Economic development and working conditions in export processing zones: A survey of trends*, Working Paper No. 3 (Geneva, ILO, 2008), p. 4.

الوظائف المعروضة واحترام المبادئ والقوانين الأساسية في العمل، لا سيما الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية.

١٢١. وأبرزت دراسة أجرتها منظمة العمل الدولية بالاستناد إلى تعليقات هيئات الإشراف، العوائق التي تحول دون ممارسة عمال مناطق تجهيز الصادرات في عدد كبير من البلدان للحرية النقابية والمفاوضة الجماعية.^{٩١} وتتضمن هذه العوائق الحظر أو التقييد اللذين تفرضهما التشريعات في بعض الحالات، وأعمال التمييز ضد النقابات، التي تشمل أحياناً اللجوء إلى العنف لردع مباررات الانتساب للنقابات، والمستوى المتدنى من إنفاذ القانون. وشددت البحث التي أجريت في بعض البلدان كذلك على تزايد اتسام القوى العاملة في مناطق تجهيز الصادرات بالعمل العرضي، واستبدال عقود الاستخدام العادلة بعقود قصيرة الأمد أو عقود عبر الوكالات، مما يؤثر على الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية.^{٩٢}

١٢٢. وفي سياق من الإنفاق الضعيف للقانون والغياب الشائع للنقابات، قد تبرز كذلك صعوبات في مناطق تجهيز الصادرات تتعلق بالمساواة في الاستخدام والمهنة والعمل الجيري. وترتبط أغلبية حالات العمل الجيري المرصودة في مناطق تجهيز الصادرات باستخدام عمال مهاجرين عن طريق ممارسات تعسفية تقوم بها وكالات الاستخدام، واللجوء في بعض الحالات إلى ساعات العمل الإضافية والإلزامية وغير مدفوعة الأجر الخارجية عن الدوام المحدد قانوناً.^{٩٣}

١٢٣. وبذلت بلدان كالأردن جهوداً جباراً لتحسين تفتيش العمل في مناطق تجهيز الصادرات، كما لوحظ مؤخراً وجود أكبر للنقابات في مناطق تجهيز الصادرات في كل من تونغو وسريلانكا.^{٩٤} لكن المعلومات المتوفرة تظهر القليل من التقدم في أغليبية البلدان التي رصدت فيها مشاكل مرتبطة بمناطق تجهيز الصادرات. وأعربت لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، بين عام ٢٠٠٨ وعام ٢٠١١، عن قلقها إزاء احترام حقوق الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية في مناطق تجهيز الصادرات في ٢٣ بلداً صدق على الاتفاقيتين رقم ٨٧ ورقم ٩٨. ولم يتمكن معظم هذه البلدان من توفير المعلومات التي طلبتها لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات بشأن معدل الانضمام إلى النقابات في مناطق تجهيز الصادرات، أو وجود اتفاقيات جماعية.

١٢٤. وتتعدى هذه الصعوبات في بعض البلدان نطاق مناطق تجهيز الصادرات بحد ذاتها وتمتد إلى قطاعات التصدير بمجملها. وشهدت السنوات الأخيرة احتجاجات عمالية قوية وعنيفة في بعض الأحيان في بعض مناطق تجهيز الصادرات وقطاعات التصدير، حيث لا يتسعن للعمال التعبير بحرية عن مطالبهم الجماعية أو حيث لا توجد آلية تفاوض حقيقة.^{٩٥} ويسلط هذا الضوء على أهمية الجهود المتنامية التي تبذلها الحكومات وجميع الجهات الفاعلة في سلسلة التوريد العالمية لتعزيز الفئات الأربع من المبادئ والحقوق الأساسية في العمل وتحقيقها. وفي هذا الصدد، يعطي الاتفاق الإطاري الدولي الموقع عام ٢٠٠٧ بين مجموعة انديتكس للملابس والنسيج والاتحاد الدولي لعمال النسيج والملابس والجلود، وهو أول اتفاق من نوعه في قطاع النسيج والملابس والأحذية، مثلاً إيجابياً مما يمكن فعله. ويقرّ الاتفاق "بالدور الرئيسي الذي تلعبه الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية، كما ورد في اتفاقيات منظمة العمل الدولية ذات الأرقام ٨٧ و٩٨ و١٣٥ والتوصية رقم ١٤٣، كعنصر أساسي لضمان التقييد المستدام وطويل الأمد بجميع معايير العمل الدولي على امتداد سلسلة

^{٩١} انظر:

R. Gopalakrisnan: *Freedom of association and collective bargaining in export processing zones: The role of the ILO supervisory mechanisms*, Working Paper, International Labour Standards Department (Geneva, ILO, 2007), p. 1.

^{٩٢} انظر:

J.K. McCallum: *Export processing zones: Comparative data from China, Honduras, Nicaragua and South Africa*, DIALOGUE Working Paper No. 21 (Geneva, ILO, 2011), p. 12.

^{٩٣} لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظة، غواتيمالا، ٢٠٠٩، اتفاقية العمل الجيري، ١٩٣٠ (رقم ٢٩).

^{٩٤} لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظات، الأردن، ٢٠٠٩، اتفاقية تفتيش العمل، ١٩٤٧ (رقم ٨١)؛ تونغو، ٢٠١١، اتفاقية الحرية النقابية وحماية حق التنظيم، ١٩٤٨ (رقم ٨٧).

^{٩٥} مثل إضراب المحلة في القطاع المصري لتصدير القطن عام ٢٠٠٨ أو الإضرابات التي بدأت عام ٢٠١٠ في جنوب الصين في عدة معامل لصناعة الألكترونيات والسيارات.

^{٩٦} للاطلاع على تعریف الاتفاقيات الإطارية الدولية، انظر الفصل ٤.

التوريد الخاصة بمجموعة انديتكس، نظراً إلى أنها توفر للعمال الآليات اللازمة لرصد حقوقهم في العمل ^{٩٧} وإنفاذها.

٥ - تعزيز إنفاذ المبادئ والحقوق الأساسية في العمل على المستوى الوطني: تحدٍ حاسم

١٢٥. لا بد للتشريعات الوطنية المناسبة من أن تترافق بمؤسسات وآليات إنفاذ فعالة باعتبار ذلك شرطاً أساسياً مسبقاً للتحقيق الكامل للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل. لكن هيئات الإشراف التابعة لمنظمة العمل الدولية، والشركاء الاجتماعيون ^{٩٨} يعتبرون أن ذلك لا يزال يشكل تحدياً حقيقياً في العديد من البلدان بالنسبة إلى جميع الفئات الأربع من المبادئ والحقوق الأساسية في العمل.

١٢٦. ولا تزال هناك صعوبات عملية رئيسية في مكافحة انتهاكات المبادئ والحقوق الأساسية في العمل وتداركها. غالباً ما يحول استضعاف ضحايا الانتهاكات دون إثبات حقوقهم. وتواجه المؤسسات الحكومية صعوبات في الوصول إلى العديد من أماكن أو مناطق العمل التي تحدث فيها الانتهاكات. غالباً ما يتعدى تعقيد الحالات وتنوعها حدود قانون العمل التقليدية ويطلب استراتيجيات جديدة تشمل مجموعة واسعة من المؤسسات الحكومية. كما أصبحت بعض الأنشطة الاقتصادية شديدة التعقيد ويتعدى رصدها. كذلك، جعلت الأعداد المرتفعة من العاملين في القطاع غير المنظم في العديد من البلدان، والمارسات من قبل الاستعنة بمصادر خارجية ووكالات الاستخدام، من الصعب تحديد وجود علاقة استخدام أو عدمها وتحديد صاحب العمل الفعلي. وبشكل غياب نقابات ومنظمات قوية لأصحاب العمل في بعض القطاعات صعوبة إضافية، نظراً إلى أن "منظمات أصحاب العمل ومؤسسات العمال يمكن أن تسهم إسهاماً كبيراً في تحسين الامتثال في مكان العمل، وخاصة من خلال الدعوة والتوعية في صفوف أعضائها. كما يمكن أن تساهم هذه المنظمات، بصفتها شريكاً استراتيجياً، في تحديد أولويات مفتشيات العمل وأنشطتها من خلال تعاون سليم".^{٩٩}

١٢٧. وقد يظهر من خلال البيانات المتوفرة وتعليقات هيئات الإشراف في منظمة العمل الدولية أن عدداً كبيراً من وزارات العمل ومفتشيات العمل ومحاكم العمل تواجه، في مواجهتها لهذه التحديات، قيوداً كبيرة على الموارد.^{١٠٠} وفي العقود الأخيرة تفاقمت هذه المشكلة التي طال أمدها، وإن كان هناك بعض الاستثناءات المهمة. وعلى سبيل المثال، كشف مشروع نفذته منظمة العمل الدولية في أمريكا الوسطى والجمهورية الدومينيكية أنه بالرغم من الجهود المبذولة مؤخراً، تراوح مستوى الموارد المخصصة لوزارات العمل بين ٠٠,١١ و٠٠,٣٣ في المائة من الميزانية الوطنية للعام ٢٠٠٩.

١٢٨. ومن الأدلة الملموسة على وجود فجوات كبيرة في التنفيذ فيما يخص قوانين العمل بشكل عام، والمبادئ والحقوق الأساسية في العمل بشكل خاص، هناك المستوى المرتفع من العمالة غير المنظمة، الذي رُصد في الاقتصاد المنظم في العديد من البلدان، فضلاً عن اللجوء في بعض قطاعات التصدير إلى مدققين اجتماعيين من القطاع الخاص تمويلهم المنتسبات متعددة الجنسية، للتعويض عن غياب مفتشي العمل الحكوميين أو ضعف تأثيرهم. وتنعكس هذه الصعوبات كذلك في العدد المحدود من البلدان التي تزور هيئات الإشراف في المنظمة بالمعلومات والإحصاءات المتعلقة بتطبيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل من الناحية العملية وعن التدابير التي يتخذها مفتشو العمل والمحاكم الوطنية في هذا الصدد.

^{٩٧} يشير العديد من الدراسات إلى الآثار الإيجابية التي قد يكون هذا الاتفاق قد خلفها في سلسلة التوريد الخاصة بمجموعة انديتكس في ما يخص الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية. انظر:

K. Gregoratti and D. Miller, "International Framework Agreements for workers' rights? Insights from River Rich Cambodia", in *Global Labour Journal*, 2(2), May 2011.

وفي الوقت عينه، لا يعني وجود اتفاق إطار دولي بحد ذاته، القضاء على جميع احتمالات انتهاكات المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، كما تظهر الصعوبات التي واجهها بعض الموردين العاملين مع مجموعة انديتكس في البرازيل.

^{٩٨} مكتب العمل الدولي: إضفاء وجه إنساني على العولمة، مرجع سابق. يشير عدد كبير من ردود الشركاء الاجتماعيين على الاستبيان بموجب المادة ١٩ إلى انعدام فعالية الآليات إنفاذ المبادئ والحقوق الأساسية في العمل.

^{٩٩} يستند هذا الجزء إلى: مكتب العمل الدولي: إدارة العمل وتفتيش العمل، التقرير الخامس، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠٠، جنيف، ٢٠١١، ص viii والفرات ٢٥٠-٢٥٨؛ وثمن الإكراه، مرجع سابق، الفقرة ١٩٨.

^{١٠٠} مكتب العمل الدولي: تفتيش العمل، الدراسة الاستقصائية العامة للتقارير المتعلقة باتفاقية تفتيش العمل، ١٩٤٧ (رقم ٨١)، وبروتوكول عام ١٩٩٥ لاتفاقية تفتيش العمل، ١٩٤٧، وتوصية تفتيش العمل، ١٩٤٧ (رقم ٨١)، وتوصية تفتيش العمل (التعدين والنقل)، ١٩٤٧ (رقم ٨٢)، واتفاقية تفتيش العمل (الزراعة)، ١٩٦٩ (رقم ١٢٩)، وتوصية تفتيش العمل (الزراعة)، ١٩٦٩ (رقم ١٣٣)، التقرير الثالث (الجزء ١ باء)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٥، حيفا، ٦، الفقرات ٢٠٠-٢٠٩.

الجدول ٤-٢: نسبة التقارير التي تلقتها لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات بشأن الاتفاقيات الأساسية، التي تتضمن معلومات عن أنشطة تفتيش العمل أو إحصاءات أخرى (٢٠١٠)

عمل الأطفال %	التمييز %	العمل الجيري %	الحرية النقابية %	جميع الحقوق الأساسية %
58.8	31.5	13.3	4.5	25.4

الجدول ٥-٢: نسبة التقارير التي تلقتها لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات بشأن الاتفاقيات الأساسية، التي تتضمن معلومات عن قرارات المحاكم (٢٠١٠)

عمل الأطفال %	التمييز %	العمل الجيري %	الحرية النقابية %	جميع الحقوق الأساسية %
1.5	8	7.8	5.8	6

١٢٩. وأظهر بعض البلدان عزمها على معالجة هذه التحديات وتحسين التطبيق العملي للفئات الأربع من المبادى والحقوق الأساسية في العمل. وعلى سبيل المثال، هناك اتجاه متزايد من قبل الإدارات المعنية بالعمل ومقتنيات العمل لإيلاء المزيد من الاهتمام للمبادى والحقوق الأساسية في العمل، ولا سيما عمل الأطفال والعمل الجيري والتمييز في الاستخدام والمهنة. ففي دولة بوليفيا المتعددة القوميات وبيرو مثلاً، أنشئت مؤخرًا في وزارة العمل إدارات خاصة معنية بتحقيق المبادى والحقوق الأساسية في العمل. وجرى في العديد من البلدان توسيع نطاق عمل مقتنيات العمل لتشمل العمل الجيري وعمل الأطفال، غالباً عبر إنشاء وحدات خاصة تُسند إليها تحديداً مهمة معالجة هذه المسائل، كما حدث في البرازيل، وتعيين مقتني عمل كجهات اتصال في المغرب. ويعتبر ذلك تقدماً مهماً نظراً إلى أن عمل الأطفال والعمل الجيري غالباً ما يخرجان عن نطاق تفتيش العمل، بالرغم من أنه يوفر مزايا نسبية في مكافحة هذه الظاهرة. وبحظى التمييز بشكل عام والتمييز على أساس نوع الجنس بشكل خاص باهتمام أكبر من قبل سلسلة من مقتنيات العمل، كما في كينيا وأوكرانيا مثلاً، اللتين أدرجا هاتين المسؤولتين في قوائم التفتيش المعتمدة فيهما. ونفذت مؤخرًا في بلدان أخرى، مثل كوستاريكا وأسبانيا حملات تفتيش كبيرة لمكافحة التمييز على أساس نوع الجنس والمعاقبة عليه.

١٣٠. ومن الاتجاهات المهمة الأخرى في العديد من البلدان تبامى عدد المؤسسات العامة المعنية بمكافحة عمل الأطفال والعمل الجيري والتمييز في الاستخدام والمهنة، وتنسق مختلف أنشطتها. وعلى سبيل المثال، تترنح المؤسسات الحكومية المسؤولة عن ملاحقة الأنشطة الإجرامية بشكل أكبر في مكافحة الإتجار بالبشر، بما في ذلك الإتجار لغرض الاستغلال في العمل. وفي بلدان مثل الولايات المتحدة وأوكرانيا، أنشئت وحدات خاصة لللاحقة، أدى وجودها إلى زيادة كبيرة في الإدانات الجنائية بجرائم اللجوء إلى العمل الجيري. ويمكن كذلك أن يساهم إنشاء هيئات جديدة لحقوق الإنسان في إنفاذ المبادى والحقوق الأساسية في العمل وتحقيقها عملياً. ويصح هذا على وجه الخصوص بالنسبة للهيئات المتخصصة في المساواة، التي غالباً ما تكون مسؤولة عن تعزيز مبدأ عدم التمييز وإنفاذه. وتعلق نسبة كبيرة من الحالات التي تتولاها هذه الهيئات بالتمييز في الاستخدام والمهنة. وعلى سبيل المثال، تتعلق نسبة تناهز ٥٠ في المائة من السكاوى التي رُفعت في فرنسا إلى هيئة مكافحة التمييز وتعزيز المساواة، منذ إنشائها عام ٢٠٠٥ وحتى عام ٢٠١٠، بمسائل تتعلق بالاستخدام. ولعبت هذه الهيئات دوراً مثمناً في زيادة وعي الجمهور بأهمية المساواة في الاستخدام والمهنة وفي صياغة توصيات عملية لتطبيقها. أضف إلى ذلك أن إجراءات الإنفاذ الأكثر مرونة والأقل رسمية التي تعتمدها هذه الهيئات تجعل الوصول إليها أيسر من الوصول إلى المحاكم التقليدية. وأخيراً، يشكل انخراط الهيئات المحلية، خاصة في المناطق الريفية، في رصد العمل الجيري وعمل الأطفال، مثل لجان قرى المقاطعات في جنوب آسيا، ومجتمعات الاحتراس المجتمعية في غرب آسيا ولجان رصد عمل الأطفال في نيبال وأوغندا، تطوراً آخر جديراً بالاهتمام في العديد من البلدان، ولا سيما بالنظر إلى الصعوبات التي غالباً ما تواجهها هيئات إنفاذ القانون في تغطية المناطق الريفية على نحو ملائم.

**مكتب المدعي العام المعنى بالعمل
(Ministerio publico do trabalho)**

إن مكتب المدعي العام المعنى بالعمل هو هيئة عامة مستقلة لا تخضع للسلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية. وأنشئ المكتب عام 1988 بموجب الدستور البرازيلي، ومهنته حماية الحقوق الأساسية في العمل. ويشمل عمل المكتب سبعة مجالات رئيسية، من ضمنها الفئات الأربع للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل. والمدعون العاملون المعنيون بالعمل هم من كبار موظفي الخدمة المدنية على المستويين الاتحادي والإقليمي، ولا يمكن فصلهم من منصبهم. والمكتب مخول باتخاذ مجموعة متنوعة من الإجراءات لتعزيز المبادئ والحقوق الأساسية في العمل ومكافحة انتهاكها وجرم الضرر الناجم عن هذه الانتهاكات، من قبيل الشروع في تحقيقات في الشركات أو الإدارات العامة أو تقديم التوصيات أو إيجاد حل لحالات الانتهاك مباشرة مع المنشآت المعنية، أو رفع دعوى لدى محاكم العمل أو المشاركة في النقاش القضائي بشأن القضايا المرتبطة بالعمل.

واستحدث المكتب هيكل خاص لتنسيق عمله المرتبط بكل فئة من فئات المبادئ والحقوق الأساسية في العمل: عمل الأطفال، العمل الجيري، المساواة في الاستخدام والمهنة، الحرية النقابية والمقاومة الجماعية. كما أقام المكتب سلسلة من الشركات العتيدة مع مؤسسات عامة أخرى، كوزارة العمل ومفتشية العمل والمؤسسات الحكومية المعنية بقضايا العمال والضمان الاجتماعي، ومحاكم العمل والشرطة الاتحادية والسلطات المحلية. كما يتعاون المكتب تعاوناً وثيقاً مع النقابات ومنظمات أصحاب العمل.

وبني المكتب من خلال مبادرات كالمبثاق الوطني لمكافحة العمل الجيري، تحالفات واسعة مع مؤسسات حكومية أخرى والشركاء الاجتماعيين والمجتمع المدني بهدف معالجة جذور انتهاكات المبادئ والحقوق الأساسية في العمل.

١٣١. ويرتبط اتجاه ثالث بالجهود التي تبذلها سلسلة من البلدان لتحسين فعالية آلية تسوية نزاعات العمل. وتتضمن الأمثلة إصلاحات محاكم العمل، التي نفذت في العقد الأخير في ستة بلدان في أمريكا الجنوبية،^{١٠١} حيث هناك تأخير كبير في معالجة القضايا المرتبطة بالعمل. ويكون الهدف الرئيسي من هذه الإصلاحات، في ما يخص قوانين العمل بشكل عام، في تحسين جذري لسرعة الإجراءات من خلال اللجوء إلى إجراءات شفهية عوضاً عن الإجراءات الكتابية وتطبيق مهل أقصر. وعُزز في أغلبية هذه البلدان تخصص محاكم العمل وهيئات القضاء. وفي هذا الصدد، زادت شيلي عدد محاكم العمل زيادة كبيرة، حيث ارتفع عددها من ٢٠ إلى ٨١ محكمة. وفي البلدان التي خصصت موارد مهمة لتنفيذ الإصلاحات، بُرِزَ أثر قوي لها النهج في ما يتعلق بمتوسط مدة الإجراءات القضائية. بالإضافة إلى ذلك، وضع العديد من البلدان إجراءات خاصة بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، سواء لجميع هذه المبادئ والحقوق أو للحرية النقابية. والهدف المشترك بين هذه الإصلاحات هو ضمان حماية فورية وفعالة للحقوق الأساسية من خلال إجراءات ومهل أقصر من تلك المطبقة على حقوق العمل بشكل عام. وعلاوة على ذلك، تتضمن عدة إصلاحات تدابير إضافية لتعزيز الحماية القضائية للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، من قبل إزالة عبء الإثبات، وقدرة المحاكم على الأمر بتدابير حماية فورية وفرض الانتصاف، مثل الإعادة إلى العمل، مما يكفل عملياً استرجاع الحق الأساسي المنتهك. ولهذه التدابير أهمية بالغة في حالة الحرية النقابية.

١٣٢. واعتمد كل من كمبوديا والصين وإندونيسيا واليابان والبرتغال كذلك خلال العقد الأخير، تشريعات تنص على إصلاحات قضائية أو إصلاحات تتعلق بتسوية نزاعات العمل، يمكن أن تؤثر على المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. وشرعت الصين عام ٢٠٠٨ في عملية إصلاح كبيرة لإجراءات تسوية نزاعات العمل بهدف ضمان التطبيق الفعال للتشريع الجديد الخاص بالعمل الذي اعتمدته في العام نفسه.^{١٠٢} وعلى الرغم من أن هذه الإصلاحات لا تتطابق وحدها على الفئات الأربع من المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، فإن العديد من التدابير التي يشملها الإصلاح الصيني يحسن الاستفادة من حقوق العمل بشكل عام، مثل مجانية الإجراءات وتحويل عبء الإثبات إلى عائق صاحب العمل في بعض الحالات والدور المنوح للنقابات.^{١٠٣} ويبعدو أن

^{١٠١} شيلي، كولومبيا، أكوادور، بيرو، أوروغواي، جمهورية فنزويلا البوليفارية. وشرعت دولتان من أمريكا الوسطى، هما كوستاريكا ونيكاراغوا بإصلاحات مماثلة. انظر:

A. Ciudad Reynaud: “Las reformas procesales emprendidas en América Latina”, in *Revista de Derecho Procesal*, 3-4, 2010.

^{١٠٢} قانون التحكيم والوساطة في العمل، ١ أيار / مايو ٢٠٠٨.

^{١٠٣} انظر:

F. Lee Cooke: “The enactment of three new labour laws in China: Unintended consequences and the emergence of ‘new actors’ in employment relations”, in S. Lee and D. McCann (eds.): *Regulating for decent work, new directions in labour market regulation* (Geneva, ILO, 2011), pp. 180–205.

الإصلاحات تواجه سلسلة من التحديات في التنفيذ، كالحاجة إلى موارد إضافية وعدم تخصص الحكماء والقضاة الذين يفصلون في قضايا العمل وقلة اعتماد العمال على النقابات الرسمية. وعلى الرغم من ذلك، تُظهر هذه الإصلاحات الأهمية التي تكتسيها آليات سريعة وسهلة المنال لتسوية النزاعات في مجال العمل والتي يمكن أن توفر انتصافاً فعالاً، في قانون العمل واستراتيجيات الامتثال للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل.

١٣٣ . وأخيراً، يتزايد الإدراك بأن معاقبة الانتهاكات لا تكفي وحدها لضمان تحقيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. وثمة حاجة إلى عمل أوسع نطاقاً لهذا الغرض، بما في ذلك تعزيز الحقوق وزيادة التوعية واتخاذ تدابير وقائية ومساعدة ضحايا الانتهاكات. وتزيد مؤسسات الرصد والإفاذ في العديد من البلدان من استثماراتها في الموارد والجهود الهدافة إلى الوصول إلى العمل وأصحاب العمل وتوفير المعلومات لهم حول أهمية المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. وبشكل عام، يتعلق العديد من الأنشطة ذات الطابع الترويجي، التي تُبلغ بها منظمة العمل الدولية بعمل الأطفال والعمل الجيري والمساواة في الاستخدام والمهنة، وغالباً ما تجري في تعاون وثيق مع منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمل. لكنه يتضح أن هذه الأنشطة هي أقل تواتراً في ما يتعلق بالحرية النقابية والمفاؤضة الجماعية. وفي إطار السعي إلى حماية الضحايا، تُتخذ مبادرات مهمة في مجال العمل الجيري. ومن بين هذه المبادرات التوجيه الأوروبي الصادر عام ٢٠١١٢٠٤ والمتعلق بمنع الإتجار بالبشر ومكافحته وحماية ضحاياه،^{١٠٤} وبرنامج *Resgatando a Cidadania*، الذي أطلقه مكتب المدعي العام البرازيلي المعنى بالعمل، والذي يهدف إلى توفير فرص عمل وتدريب مهني لضحايا العمل الجيري وأفراد عائلاتهم.

١٣٤ . وتعطي مختلف المبادرات المبنية أعلاه إرشادات مهمة بشأن الاستراتيجيات الوطنية للامتثال بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل. لكن يظهر أن أغلبية التدابير الابتكارية المذكورة تستهدف عمل الأطفال والعمل الجيري والمساواة أكثر مما تستهدف الحرية النقابية والمفاؤضة الجماعية. بالإضافة إلى ذلك، يبقى النقص الحاد في الموارد المخصصة للإشراف والإفاذ مشكلة رئيسية في العديد من البلدان.

^{١٠٤} انظر: Directive 2011/36/EU, op. cit.

الفصل ٣

نحو استغلال أكثر تنسيقاً لوسائل عمل منظمة العمل الدولية

١٣٥. ركز هذا الاستعراض للدعم المقدم إلى الهيئات المكونة لأجل تحقيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، على القدرة والأداء الحاليين لمنظمة العمل الدولية، وذلك من خلال الاستغلال الفعال لكل وسائل عمل المنظمة، للتصدي لواقع احتياجات الدول الأعضاء فيها، كما ورد في الفصل السابق. وعلى ضوء إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة (إعلان العدالة الاجتماعية)، يهدف هذا الاستعراض إلى تنوير القرارات المتعلقة بالبرنامج والميزانية وغيرها من قرارات الإدارة السديدة، قصد القيام على نحو أكثر تنظيماً ومنهجية، بتبعة كل وسائل عمل منظمة العمل الدولية لإنفاذ أولوياتها. وكما جرى التشدد عليه في العمل التحضيري لإعلان العدالة الاجتماعية، ورغم "تحقيق تنسيق وسائل العمل هذه، إلى حد ما، بواسطة البرنامج والميزانية"، يمكن أن يزداد فعالية ويكتسب المزيد من الشرعية إذا ما استند إلى ما تعرّف عنه الهيئات المكونة الثلاثية من رغبات بعد مناقشة معمقة على المستوى الدولي لاتجاهات وأولويات العمل ووسائل تبعة السياسات".^١

١٣٦. وبما أن هذه هي مناقشة تقرير البند الأول المتكرر، التي تشمل كل الفئات الأربع للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، وليس هناك بعد خطة عمل موحدة تضم كل المبادئ والحقوق الأساسية في العمل من شأنها أن توفر قاعدة شاملة لهذا الاستعراض. ولذلك، يبدأ هذا الفصل بالتنكير بإيجاز بالإطار الحالي لبرمجة عمل منظمة العمل الدولية في هذا المجال، بما في ذلك آليات تقييم أثره. ومن ثم يستعرض هذا الفصل وسائل العمل الرئيسية المحددة في إعلان العدالة الاجتماعية لتعزيز تحقيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، ألا وهي التعاون التقني والقرة التقنية والبحثية التي يتمتع بها المكتب والنشاط المتصل بالمعايير.^٢

١٣٧. ومن بين أهم المسائل التي تبرز في هذا الصدد، مسألة طريقة إيجاد توازن بين تعزيز كل فئة محددة من المبادئ والحقوق الأساسية في العمل من جهة، وبين تعزيز المبادئ والحقوق الأساسية في العمل على نحو متكملاً قائم على العلاقات المترابطة بين الفئات الأربع للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل وبين المبادئ والحقوق الأساسية في العمل والأهداف الاستراتيجية الأخرى لمنظمة العمل الدولية من جهة أخرى. وحتى الآن، كان عمل منظمة العمل الدولية في هذا المجال مصمماً بصورة رئيسية لتعزيز كل فئة من المبادئ والحقوق الأساسية في العمل على حدة. والواقع أن هناك اختلافات ملحوظة بين العمل المتعلق بكل فئة من الفئات الأربع من المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. ومع ذلك، بذل منذ عهد قريب عدد كبير من الجهد، وإن كانت منعزلة، لتعزيز المبادئ والحقوق الأساسية في العمل على نحو متكملاً، خاصة عن طريق التعاون التقني والنشاط المتصل بالمعايير، وهو ما عزز أثر الإجراءات التي اتخذت.

^١ مكتب العمل الدولي: تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية لمساعدة الدول الأعضاء فيها فيما تبذله من جهود لتحقيق أهدافها في سياق العولمة، التقرير الخامس، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٦، جنيف، ٢٠٠٧، الفقرة ٢٥.

^٢ مكتب العمل الدولي: إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٧، جنيف، ١٠ حزيران/يونيه ٢٠٠٨، مرفق، ثانياً (باء) "١".

ألف - الإطار الحالي لإجراءات منظمة العمل الدولية فيما يتعلق بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل

١ - البرمجة والتقييم

١٣٨. في السنوات الأخيرة، تمثل إطار البرمجة والتقييم لإجراءات منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل أساساً فيما يلي: إطار السياسة الاستراتيجي لمنظمة العمل الدولية ووثائق البرنامج والميزانية ذات الصلة؛ خطط عمل لكل فئة من فئات المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، أقرها مجلس الإدارة إنما مناقشة المؤتمر للتقارير العالمية المقدمة حتى اليوم بموجب إعلان ١٩٩٨ بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل؛ أدوات تقييم متنوعة.

إطار السياسة الاستراتيجي للفترة ٢٠١٥-٢٠١٠ ووثائق البرنامج والميزانية ذات الصلة

١٣٩. يمثل إطار السياسة الاستراتيجي أداة تخطيط على المدى المتوسط لمنظمة العمل الدولية. ويركز إطار السياسة الاستراتيجي الجاري للفترة ٢٠١٥-٢٠١٠ على الأولويات الأساسية في عالم العمل في ١٩ نتائج.^٣ وللمرة الأولى، تتجلى كل فئة من الفئات الأربع للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل والمؤشرات والأدلة المتعلقة بها، في نتيجة محددة في إطار السياسة الاستراتيجي للفترة ٢٠١٥-٢٠١٠: النتيجة ١٤ (الحرية الفيابية والحق في المفاوضة الجماعية)؛ النتيجة ١٥ (العمل الجيري)؛ النتيجة ١٦ (عمل الأطفال)؛ النتيجة ١٧ (التمييز في العمل). إضافة إلى ذلك، أدرج القضاء على التمييز في الاستخدام في كل النتائج حالما اعتبرت المساواة بين الجنسين والتمييز في العمل كموضوعين مشتركين في إطار السياسة الاستراتيجي للفترة ٢٠١٥-٢٠١٠. وكان إعلان العدالة الاجتماعية المرشد في المرحلة التحضيرية لإطار السياسة الاستراتيجي للفترة ٢٠١٥-٢٠١٠، الذي شدد، بالنظر إلى الحاجة إلى نهج متكامل للعمل اللائق، على أن كل نتيجة تسهم في تحقيق جميع الأهداف، وإن كانت مرتبطة عموماً بهدف من الأهداف الاستراتيجية الأربع.

١٤٠. والنتيجة ١٨ (معايير العمل الدولية) مهمة أيضاً بالنسبة لتعزيز المبادئ والحقوق الأساسية في العمل نظراً لارتباطها الطبيعي بالاتفاقيات الأساسية. وبشكل أعم، تشدد وثيقة البرنامج والميزانية الحالية للفترة ٢٠١٣-٢٠١٢، على أن تعزيز المبادئ والحقوق الأساسية في العمل بموجب إعلان ١٩٩٨ والبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، لا بد من أن ينفذ بتأزر مع جدول الأعمال المتعلق بالمعايير.^٤ علاوة على ذلك، استرشد نشاط منظمة العمل الدولية المتعلق بمعاييره بالمعايير باستراتيجية المعايير وخطة العمل المؤقتة الموافقة لها، التي اعتمدها مجلس الإدارة في ٢٠٠٥ و٢٠٠٧ والتي ترتكز على التكامل بين النشاط المتعلق بالمعايير، بما في ذلك تعليمات هيئات الإشراف في منظمة العمل الدولية، وبين التعاون التقني بهدف مساعدة الدول الأعضاء على التصديق على الاتفاقيات وسد التغارات عند تنفيذها. وهذا التركيز على تقديم المساعدة للدول الأعضاء ينلقي والنهج الترويجي لإعلان ١٩٩٨.

خطط العمل لكل فئة من فئات المبادئ والحقوق الأساسية في العمل

١٤١. قبل مراجعة متابعة إعلان ١٩٩٨ في شهر حزيران/يونيه من عام ٢٠١٠، قدمت تقارير عالمية عن كل فئة من فئات المبادئ والحقوق الأساسية في العمل إلى المؤتمر. وبحث مجلس الإدارة خطة عمل للأنشطة المتعلقة بكل فئة من فئات المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، ووافق عليها معتمداً في ذلك على مناقشة المؤتمر. وتحدد خطط العمل هذه أولويات كل فئة من فئات المبادئ والحقوق الأساسية في العمل على مدى السنوات الأربع المقبلة. واختتمت ثلاثة دورات كاملة من التقارير العالمية بأحدث تقرير عن التمييز في عام ٢٠١١. وتتنوعت مختلف خطط العمل من حيث طولها وتفاصيلها ولم تجنب إلى التصدي لأوجه التأزز بين مختلف فئات المبادئ والحقوق الأساسية في العمل أو الروابط مع الأهداف الاستراتيجية الأخرى.

^٣ مكتب العمل الدولي: إطار السياسة الاستراتيجي للفترة ٢٠١٥-٢٠١٠: جعل العمل اللائق حقيقة واقعة، مجلس الإدارة، الدورة ٣٠٤، جنيف، آذار/مارس ٢٠٠٩، الوثيقة GB.304/PFA/2(Rev.).

^٤ مكتب العمل الدولي: البرنامج والميزانية لفترة السنتين ٢٠١٣-٢٠١٤ (جنيف، ٢٠١١)، الفقرة ٢٥٠.

١٤٢. الوضع الراهن لخطط العمل هو كالتالي:

- بالنسبة للحرية النقابية والمفاوضة الجماعية، تغطي خطة العمل الفترة ٢٠٠٨-٢٠١٢^٥؛
- بالنسبة للعمل الجيري، اعتمدت خطة عمل ٢٠٠٩ لمدة أربعة أعوام،^٦ غير أنها تقرّ بأن التحالف العالمي لمكافحة العمل الجيري، الذي دعا إليه المدير العام، بهدف القضاء على جميع أشكال العمل الجيري في كل أرجاء العالم بحلول عام ٢٠١٥، سيبقى المظلة التي تتضمنها تحتها أنشطة برنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجيري؛
- بالنسبة لعمل الأطفال، تبقى خطة العمل العالمية لعام ٢٠٠٦ الإطار الذي يسترشد به عمل منظمة العمل الدولية حتى عام ٢٠١٦، وهو التاريخ المنشود للقضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال: وقد أقر مجلس الإدارة مجدداً هذه الخطة في ٢٠١٠ إلى جانب خطة عمل عام ٢٠١٠ التي أرفقت بها خريطة الطريق لتحقيق القضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال بحلول عام ٢٠١٦ والتي اعتمدها المؤتمر العالمي لعمل الأطفال لعام ٢٠١٠ في لاهي؛^٧
- أيد مجلس الإدارة خطة العمل بشأن عدم التمييز في شهر تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١ ليسترشد بها عمل المكتب على مدى الأعوام الأربع القادمة، رهنًا بحصيلة المناقشة المتكررة الحالية.^٨

آليات التقييم في منظمة العمل الدولية

١٤٣. يستند استعراض عمل منظمة العمل الدولية هذا بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل إلى عدة آليات تقييم، بما فيها تقارير تنفيذ البرنامج، التي تعطي كل عاملين نظرة شاملة عن تنفيذ البرنامج وعن أداء منظمة العمل الدولية، وتتضمن بياناً وتحليلاً مفصليّين بموجب كل نتيجة وتركز على النتائج المحرزة^٩ وعلى آخر تقرير بشأن تنفيذ البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال.^{١٠} كما تزد معلومات قيمة في التقييمات المستقلة للبرامج والاستراتيجيات القطرية المنفذة وفقاً لسياسة التقييم المعتمدة في مجلس الإدارة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥.^{١١} وكانت التقييمات المستقلة الوحيدة التي اضطلع بها مؤخرًا فيما يتعلق بالفائض الأربع للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، هي تقييم عام ٢٠١١ لاستراتيجية منظمة العمل الدولية بشأن القضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة، الذي نظر فيه مجلس الإدارة في شهر تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١،^{١٢} والتقييم الذي أجري في عام ٢٠١٠ بشأن برنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجيري.^{١٣}

^٥ مكتب العمل الدولي: متابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل: أولويات وخطط عمل التعاون التقني بشأن الحرية النقابية والاعتراف الفعلي بالحق في المفاوضة الجماعية، مجلس الإدارة، الدورة ٣٠٣، جنيف، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨، الوثيقة GB.303/TC/3.

^٦ مكتب العمل الدولي: متابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل: أولويات وخطط عمل التعاون التقني بشأن القضاء على العمل الجيري، مجلس الإدارة، الدورة ٣٠٦، جنيف، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩، الوثيقة GB.306/TC/3.

^٧ مكتب العمل الدولي: متابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل: أولويات وخطط عمل التعاون التقني بشأن القضاء على عمل الأطفال، مجلس الإدارة، الدورة ٣٠٩، جنيف، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠، الوثيقة GB.309/TC/3.

^٨ مكتب العمل الدولي: متابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل: أولويات وخطط عمل التعاون التقني بشأن القضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة، مجلس الإدارة، الدورة ٣١٢، جنيف، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١، الوثيقة GB.312/POL/12.

^٩ مكتب العمل الدولي: تنفيذ البرنامج للفترة ٢٠٠٩-٢٠٠١، التقرير الأول (ألف)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٩، جنيف، ٢٠١٠.

^{١٠} انظر: ILO: *IPEC action against child labour: Highlights 2010* (Geneva, 2011).

^{١١} مكتب العمل الدولي: التقييم: إطار استراتيجي وسياسي جديد من أجل التقييم في منظمة العمل الدولية، مجلس الإدارة، الدورة ٢٩٤، جنيف، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥، الوثيقة GB.294/PFA/8/4. في آذار/مارس ٢٠١١، مددت سياسة التقييم لخمسة أعوام إضافية مع إدخال بعض التعديلات لمعالجة النواقص التي حددتها التقييم الخارجي المستقل الذي أجري في عام ٢٠١٠ والذى اعتبر أن سياسة التقييم هي سليمة على العموم، لكن هناك حاجة إلى رابط أقوى بين التقييم واتخاذ القرارات.

^{١٢} مكتب العمل الدولي: التقييم المستقل لاستراتيجية منظمة العمل الدولية بشأن القضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة (جنيف، ٢٠١١)، مناقشات عمليات التقييم رفيعة المستوى: الاستراتيجيات والبرامج القطرية للعمل اللائق، مجلس الإدارة، الدورة ٣١٢، جنيف، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١، الوثيقة GB.312/PFA/9.

^{١٣} انظر:

J. Walker: *Evaluation of the ILO special action programme to combat forced labour: From 2006-09* (Geneva, ILO, 2010).

برامج منظمة العمل الدولية بشأن المبادى والحقوق الأساسية في العمل

٤٤. برامج منظمة العمل الدولية ذات المسؤولية الأولى عن تعزيز المبادى والحقوق الأساسية في العمل، هي التالية: برنامج النهوض بإعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادى والحقوق الأساسية في العمل (إدارة الإعلان)، الذي أنشئ في تشرين الأول/ أكتوبر ١٩٩٩ عقب اعتماد إعلان عام ١٩٩٨؛ البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، الذي أنشئ عام ١٩٩٢؛ إدارة معايير العمل الدولية، حيث هناك أربعة فرق مسؤولة عن دعم العمل الذي تقوم به هيئات الإشراف والمتعلق بتطبيق الاتفاقيات الأساسية، وعن الاضطلاع بالأنشطة الترويجية وأنشطة المساعدة التقنية ذات الصلة. وهذه البرامج موجودة جميعها في قطاع المعايير والمبادى والحقوق الأساسية في العمل. وقد وضعت الهيئة العالمية للمكتب موضع التنفيذ عام ١٩٩٩ لتتجلى فيها عملية الميزنة الاستراتيجية التي تتمحور حول الأهداف الاستراتيجية الأربع لمنظمة العمل الدولية.
٤٥. وتتوفر إدارة الإعلان المساعدة إلى الدول الأعضاء من خلال الإجراءات التي تشمل المجموعة الكاملة من أنشطة التوعية والعمل الترويجي والمساعدة والتعاون التقني، التي تقوم بها منظمة العمل الدولية، لتعزيز الحرية النقابية والمفاؤضة الجماعية والقضاء على العمل الجبري وعدم التمييز في الاستخدام والمهنة.
٤٦. ويجري النهوض بالحرية النقابية والمفاؤضة الجماعية من خلال طائفة واسعة من الأنشطة، لا سيما من جانب إدارة الإعلان وإدارة معايير العمل الدولية، ومن جانب إدارات أخرى أيضاً في قطاع الحوار الاجتماعي ولا سيما مكتب الأنشطة الخاصة بأصحاب العمل ومكتب الأنشطة الخاصة بالعمال. ومن بين المكونات المهمة لهذا النشاط، بناء قدرات الهيئات المكونة الثلاثية وتدعيبها، وفي بعض الحالات هيئات فاعلة أخرى مثل أعضاء الجهاز القضائي والبرلمانيين والمدعين العاملين والأكاديميين. وتشمل الأنشطة الأخرى نشر المعلومات وتقديم المساعدة في الإصلاحات التشريعية واستثارة الوعي وجمع المعلومات بشأن النظم الوطنية للعلاقات الصناعية والقانون والممارسة. وتظهر التجارب أن تحقيق الاحترام الكامل لحق التنظيم والمفاؤضة الجماعية يتطلب التزاماً سياسياً قوياً وأحياناً تغييراً في الأذهان ونهجاً لإدارة علاقات العمل. ويتطلب ذلك التزاماً ودعم طولي الأجل من جانب المكتب، غالباً ما يتجاوز ذلك فترة سنتين واحدة.
٤٧. وبالنسبة إلى العمل الجيري، أنشئ برنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجيري ضمن إدارة الإعلان في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠١، عقب صدور التقرير العالمي الأول المعنى بهذا الموضوع. ور هناً بالبلد المعنى، سعت أنشطة برنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجيري إلى تحقيق مجموعة من الأهداف: إرساء قاعدة معرف متينة بشأن طبيعة العمل الجيري وحجمه؛ ضمان أن يكون القانون والسياسات الحكومية مناسبة ومتسقة مع نهج متعدد الوكالات إزاء العمل الجيري؛ دعم إنفاذ القانون؛ تعزيز دور النقابات في حماية العمال من العمل الجيري؛ مساعدة منظمات أصحاب العمل وقطاعات الأعمال على اعتماد تدابير لوقف العمل الجيري؛ التأثير على إجراءات التوظيف لتعزيز الهجرة الآمنة؛ دعم البرامج لمساعدة الناس الذين تحرروا من العمل الجيري.
٤٨. ونظراً للطبيعة العمومية للتمييز، فإن النشاط الذي تقوم به منظمة العمل الدولية في هذا الصدد لا يركز على برنامج وحيد فحسب، وقد اضطلعت قطاعات وإدارات عديدة في المنظمة، بما فيها إدارة الإعلان بأنشطة التعاون التقني في هذا المجال. وفي حين وجد التقييم المستقل لاستراتيجية منظمة العمل الدولية بشأن عدم التمييز أن "أنشطة عدم التمييز لمنظمة العمل الدولية قدمت مساهمات يعتد بها في الجهود التي تبذلها الهيئات المكونة الوطنية، للتصدي للتمييز في الاستخدام والمهنة"، اعترف بأن "تنسيق وتنفيذ الاستراتيجية بالنسبة إلى النتيجة ١٧ يواجه تحدياً يمكن في النزعة إلى تجزئة نشاط المكتب"، مما يمكنه أن يعيق "تخطيط البرامج وتنفيذها وتقديم التقارير بشأنها على نحو أكثر اتساقاً".^{١٤} وقد أفضى نشاط منظمة العمل الدولية أساساً إلى وضع أدوات بغية تحقيق عدم التمييز في الاستخدام والمهنة، مثلاً من خلال النهوض بمعايير العمل الدولية ذات الصلة ودعم إنفاذ التشريعات إنفاذًا أفضل والارتقاء بالمساواة في الأجر. كما أدت الأنشطة المتعلقة بالتدريب واستثارة الوعي دوراً رئيسياً في هذا الصدد. وهناك برامج عديدة، مثل تلك المعنية بقضايا الجنسين وفيروس نقص المناعة البشرية والإيدز والعمال المهاجرين والعمال المعوقين، شملت أنشطة ترمي إلى تعزيز مبدأ عدم التمييز، في العادة ضمن برامج وأهداف أوسع نطاقاً. وفي هذا السياق، يقدم مكتب المساواة بين الجنسين في مكتب العمل الدولي المساعدة والمشورة فيما يتعلق بادماج قضايا الجنسين في مراحل تصميم وتنفيذ وتقديم مشاريع التعاون التقني للمنظمة. وبالتعاون مع إدارة معايير العمل الدولية وإدارة الإعلان، قام هذا المكتب أيضاً بتعزيز إنفاذ مبادئ المساواة بين الجنسين على المستوى الوطني عن طريق الخدمات الاستشارية وبرامج

^{١٤} مكتب العمل الدولي: التقييم المستقل لاستراتيجية منظمة العمل الدولية بشأن القضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة، المرجع السابق، الصفحتان ٤ وxiii، الفقرة ٩.

التعاون التقني والموظفين التقنيين في الميدان. وفي هذا السياق، قدمت المساعدة للتصدي لبيانات الأجور بين الجنسين باستخدام نهج يقوم على تقاسم الأدوات السليمة علمياً وبناء القدرات من أجل فهم أفضل للثغرة في الأجور.

٤٩. وفيما يتعلق بعمل الأطفال، لا يقوم عمل البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال على توفير المساعدة التقنية المباشرة إلى الهيئات المكونة فحسب، بل يشمل كذلك استشارة الوعي والبحث وجمع البيانات وتعزيز الصكوك ذات الصلة. وقد اعتمد البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال استراتيجية ثلاثة الفروع دعماً للجهود التي تبذلها الدول الأعضاء والشركاء الاجتماعيون للقضاء على عمل الأطفال: دعم الاستجابات الوطنية لمواجهة عمل الأطفال، لاسيما من خلال دمج شواغل عمل الأطفال على نحو فعال في الأطر الإنمائية والسياسية الوطنية؛ ترسیخ وتدعم الحركة العالمية للقضاء على عمل الأطفال؛ تشجيع زيادة دمج شواغل عمل الأطفال ضمن أنشطة منظمة العمل الدولية عموماً. ومن بين الفئات الأربع للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، يبقى التعاون التقني الرامي إلى مكافحة عمل الأطفال الأكثر تطوراً إلى حد كبير من حيث حجمه ونطاقه والخبرة التي اكتسبها على مدى ٢٠ عاماً من الأنشطة التي اضطلع بها البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال. وبغية دعم جهوده الدعائية، ينظم البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال منذ عام ٢٠٠٢ سنوياً اليوم العالمي لمكافحة عمل الأطفال، وهو مبادرة من منظمة العمل الدولية تجذب المزيد من اهتمام وسائل الإعلام.

الاستعراضات السنوية

- ٣

٥٠. إن إدارة الإعلان مسؤولة أيضاً عن المتابعة السنوية بشأن الاتفاقيات الأساسية غير المصدق عليها، المعروفة باسم "الاستعراضات السنوية"، بموجب إعلان عام ١٩٩٨. وتقوم الاستعراضات السنوية التي تشمل الفئات الأربع للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، على تقارير مطلوبة من الدول الأعضاء بموجب الفقرة (٥) من المادة ١٩ من الدستور، وعلى ملاحظات كل من منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمل. ومع مرور السنين، جرى تبسيط الاستعراضات السنوية وركزت على وضع خط أساس لكل بلد من البلدان المعنية غير المصدق، يجري تديثه بشكل منتظم.

٥١. وللحمة العامة عن متابعة إعلان عام ١٩٩٨، المقدمة إلى المؤتمر في ٢٠١٠^{١٥}، أشارت إلى أن الاستعراضات السنوية أفضت إلى مجموعة من المعلومات المفصلة تماماً عن كل حالة عملياً من حالات عدم التصديق، ينبغي أن تبقى محدثة ومتاحة، بما في ذلك إلى مجلس الإدارة، وبالتالي يمكن إدماج استعراض أكثر تحليلاً للاتجاهات والتدا이ير المتذكرة في تقارير البنود المتكررة. ولا ينحصر الغرض من الاستعراضات السنوية في تعزيز التصديق فحسب، بل يشمل النظر في حالات عدم التصديق واستعراض الجهود التي تبذلها الدول الأعضاء المعنية، بالرغم من أن المعلومات العامة هي الأكثر توافراً من حيث الممارسة، غالباً ما تكرر في الردود على حملة التصديق. بالإضافة إلى ذلك، لم يجر البتة الكثير من المناقشات بشأن الاستعراضات السنوية في مجلس الإدارة، وبالرغم من الترتيبات الخاصة التي وضعها لتحويل مجلس الإدارة إلى لجنة جامعة في حال رغبت دولة ليست عضواً في مجلس الإدارة أن تقدم مداخلة، لم يكن هناك أي طلب للجوء إلى هذا النوع من الممارسة.^{١٦}

٥٢. وخلال المناقشات في عام ٢٠١٠، شددت الهيئات المكونة على الأهمية التي ترتديها الاستعراضات السنوية، وقرر المؤتمر موافقتها بموجب المتابعة المنقحة لإعلان عام ١٩٩٨.

الموارد المخصصة لنشاط منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل

- ٤

٥٣. توفر الموارد المخصصة لنشاط منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل في الميزانية العادية وموارد التعاون التقني من خارج الميزانية والحساب التكميلي للميزانية العادية. وفي حين يعالج تقرير تنفيذ البرنامج للفترة ٢٠١١-٢٠١٠ تجزئة الموارد حسب كل نتيجة، يركز هذا القسم على البرنامجين الأساسيين للمنظمة المعنيين بتعزيز المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، لا سيما إدارة الإعلان والبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال. ومنذ نشأة هذين البرنامجين، جرى تمويل جميع أنشطتهما تقريرياً من موارد

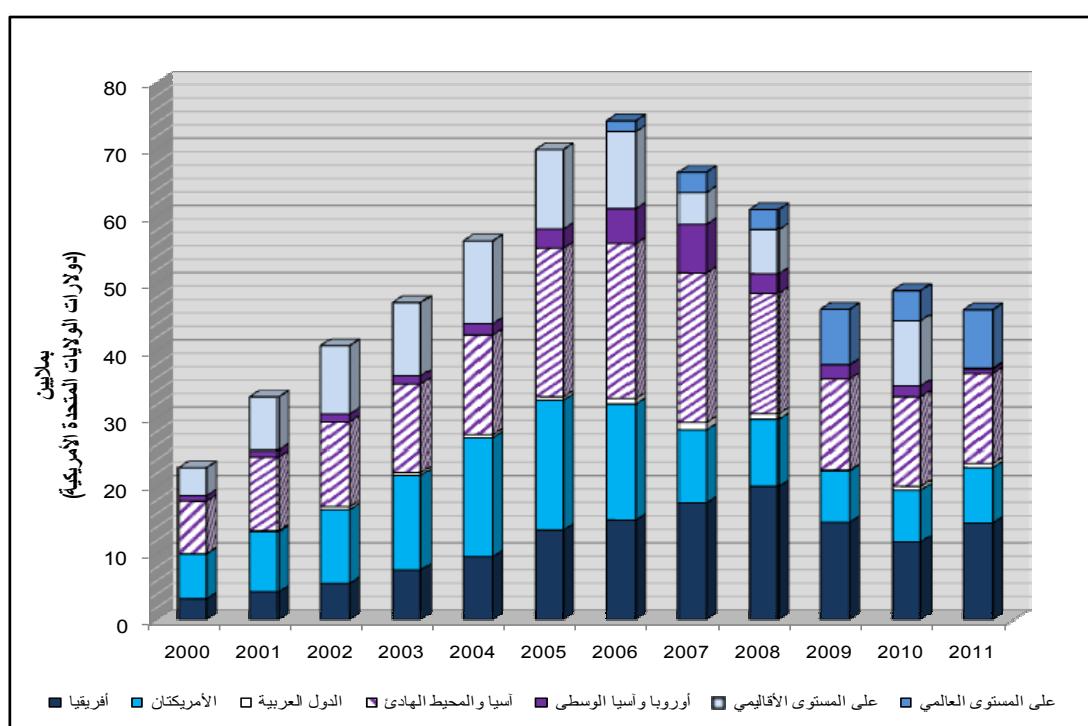
^{١٥} مكتب العمل الدولي: استعراض متابعة إعلان عام ١٩٩٨ بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، التقرير السابع، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٩، جنيف، ٢٠١٠.

^{١٦} المرجع نفسه، الفقرات ٣٧-٢١.

التعاون التقني من خارج الميزانية. وقد شكل ضعف التمويل والاعتماد الكبير على الموارد من خارج الميزانية تحدياً طال أمده بالنسبة إلى التعاون التقني بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. وتظهر الأشكال من ١-٣ إلى ٤، فيما يلي تطور إنفاق موارد التعاون التقني من خارج الميزانية على تعزيز كل فئة من الفئات الأربع للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، بحسب البرامج وبحسب الإقليم بين عام ٢٠٠٠ وعام ٢٠١١.

١٥٤. وعقب اعتماد الاتفاقية رقم ١٨٢، أتاحت بلدان مانحة كثيرة الموارد لنشاط التعاون التقني للقضاء على عمل الأطفال. وسرعان ما حجب هذا الدعم الموارد التقنية المقدمة للمبادئ والحقوق الأساسية الأخرى في العمل. ويعتمد البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال على نحو شبه حصري على التمويل من خارج الميزانية، علماً أن أهم الجهات المانحة هي الولايات المتحدة والمملكة المتحدة ثم هولندا. إلا أنه منذ عام ٢٠٠٩، عانى البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال تراجعاً كبيراً في تمويل الجهات المانحة، مما أفضى إلى إغفال عدد من المشاريع الميدانية الكبرى. ومقارنة بفترة السنتين السابقة، تراجعت حصة البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال في البرنامج الإجمالي للتعاون التقني لمنظمة العمل الدولية في فترة السنتين هذه من ٢٣ في المائة في الفترة ٢٠٠٩-٢٠٠٨ إلى ١٨,٣ في المائة من الاعتمادات الخارجية عن الميزانية للفترة ٢٠١١-٢٠١٠. وكان هذا التراجع الاستثنائي أكثر بروزاً في ٢٠١١ (انظر الشكل ١-٣). وبخصوص التمويل بشكل كبير للمشاريع الرامية إلى تقديم الخدمات مباشرة، وبقدر أقل، للمشاريع التي تستهدف التغيرات السياسية العامة أو التغيرات الشاملة. ولحظ التقرير العالمي لعام ٢٠١٠ أنَّ طرائق التمويل الحالية النافذة للبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال "تحد من قدراته على توسيع نطاق برامجه لتشمل معظم المناطق والقطاعات الاقتصادية وأسوأ أشكال عمل الأطفال المنسية".^{١٧}

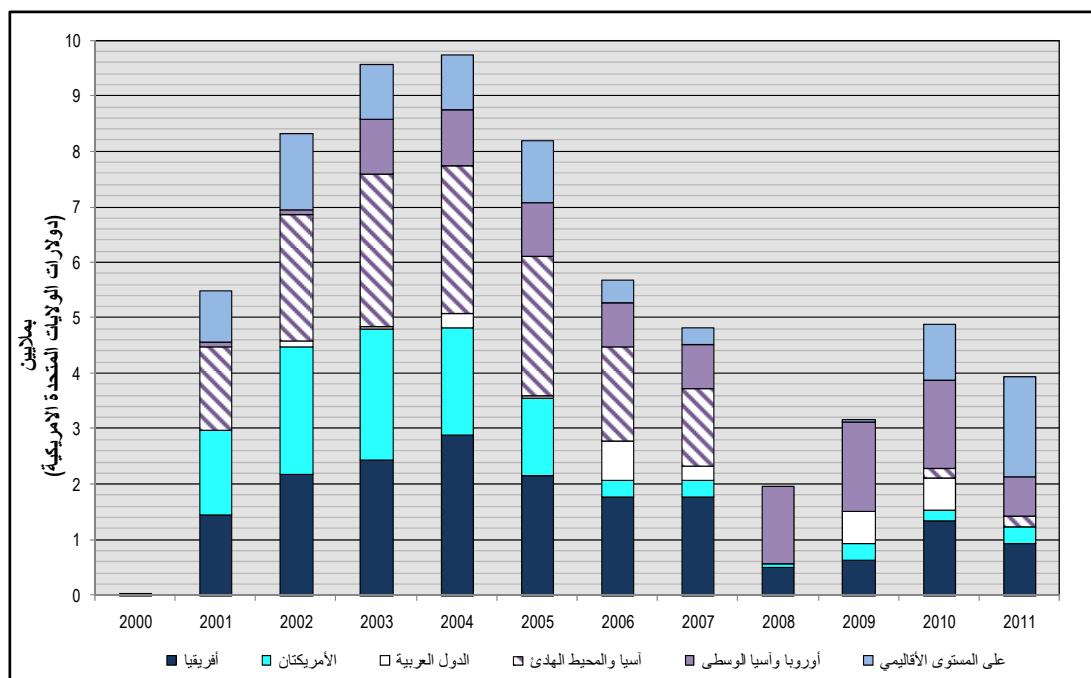
الشكل ١-٣: تقديم موارد التعاون التقني للبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال بحسب الإقليم، ٢٠١١-٢٠٠٠ (بملايين دولارات الولايات المتحدة الأمريكية)



^{١٧} مكتب العمل الدولي: تسريع وتيرة إجراءات مكافحة عمل الأطفال، التقرير العالمي بموجب متابعة إعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، التقرير الأول (باء)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٩، جنيف، ٢٠١٠، الفقرة ٢٩٥.

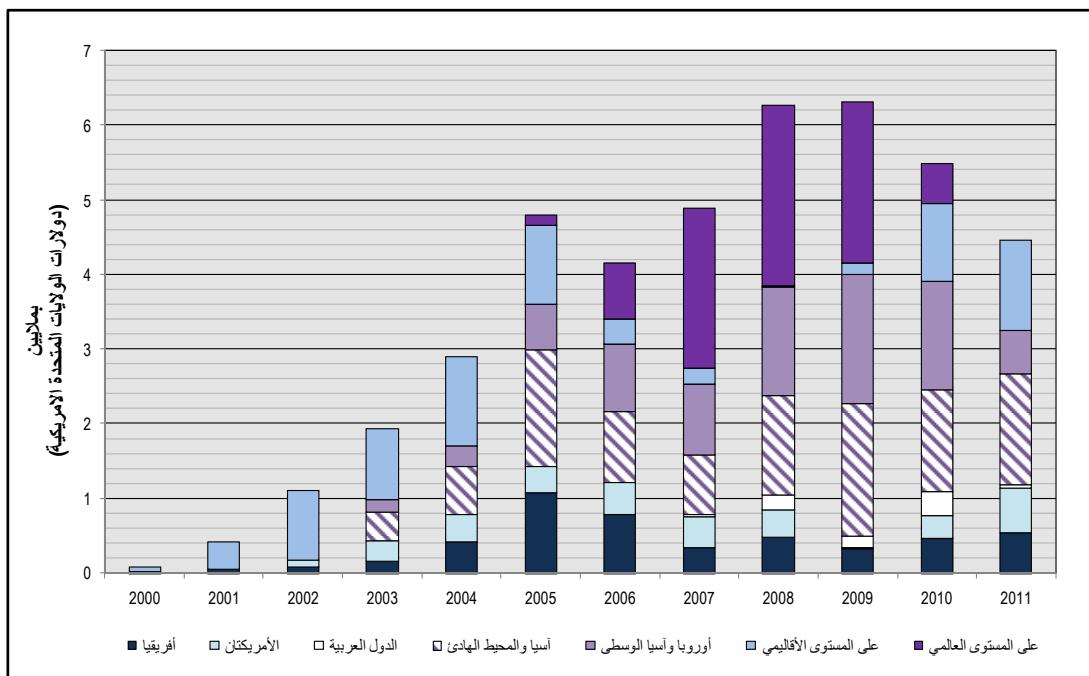
١٥٥. وأشار التقرير العالمي لعام ٢٠٠٨ إلى أن الدعم الذي تقدمه الجهات المانحة لتعزيز الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية، تراجع بشكل ملحوظ مقارنة مع ما كان عليه الوضع عند نشأة إدارة الإعلان. غير أن إدارة الإعلان شهدت منذ عام ٢٠٠٨، زيادة في تمويل الجهات المانحة للمشاريع المرتبطة بالحرية النقابية والمفاوضة الجماعية. وفي ٢٠١١، وبالإضافة إلى إنفاق أكثر من ٣,٨ مليون دولار (انظر الشكل ٢-٣) على الأنشطة المتعلقة مباشرة بالحرية النقابية والمفاوضة الجماعية، تقت إدراة الإعلان تمويلاً قيمته ٢٤,٤ مليون دولار للأنشطة المدرجة في هذه الفئة من المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، ويجري حالياً برمجتها للسنوات القادمة. وهذا هو أعلى مبلغ تلقاه البرنامج في أي سنة بعินها منذ نشأته.

الشكل ٢-٣: استخدام موارد التعاون التقني في إدارة الإعلان فيما يتعلق بتعزيز الحرية النقابية والإقرار الفعلي بحق المفاوضة الجماعية، ٢٠١١-٢٠٠٠ (بملايين دولارات الولايات المتحدة الأمريكية)



١٥٦. ولغاية عام ٢٠١١، كان برنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجبri مرتبطة ارتباطاً كاملاً بالمساهمات من خارج الميزانية. ومنذ نشأة هذا البرنامج في ٢٠٠١، تلقى قرابة ١٥ مليون دولار من التمويل الأساسي (أموال عالمية وأقليمية غير مرصدودة لأي بلد بعินه) من المملكة المتحدة وأيرلندا وهولندا. واستُخدمت هذه الأموال أساساً للبحوث والتدريب والتوعية العالمية وتوفير التمويل الأساسي لاستحداث المشاريع في بلدان عديدة. وتم إنفاق غالبية الأموال على مشاريع قطرية في آسيا التي ينتشر فيها العمل الجبri. ومنذ عام ٢٠٠٩، شهد برنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجبri تراجعاً كبيراً في التمويل (انظر الشكل ٣-٣)، مما خفض من قدرته على الوصول إلى الناس وتقييم الخدمات إليهم. وقد تلقى برنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجبri، بدءاً من عام ٢٠١٢، وللمرة الأولى، بعض التمويل من الميزانية العادلة في محاولة لجعل البرنامج أكثر استدامة.

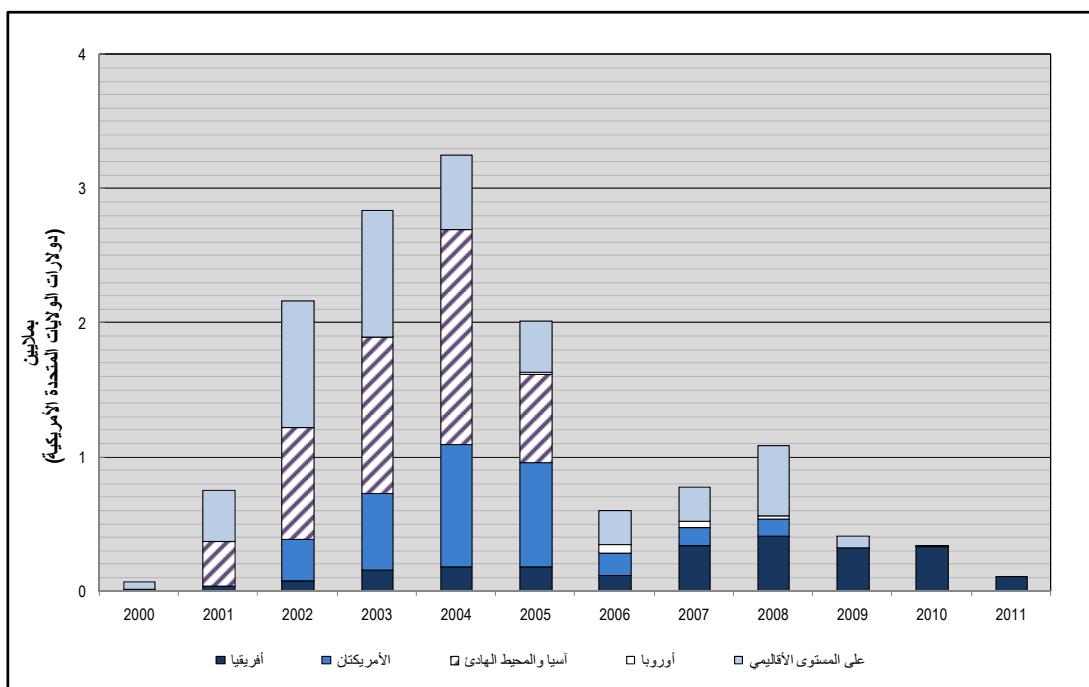
الشكل ٣-٣: استخدام موارد التعاون التقني في إدارة الإعلان فيما يتعلق بالعمل الجيري (برنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجيري) بحسب الإقليم، ٢٠٠٠-٢٠١١ (بملايين دولارات الولايات المتحدة الأمريكية)



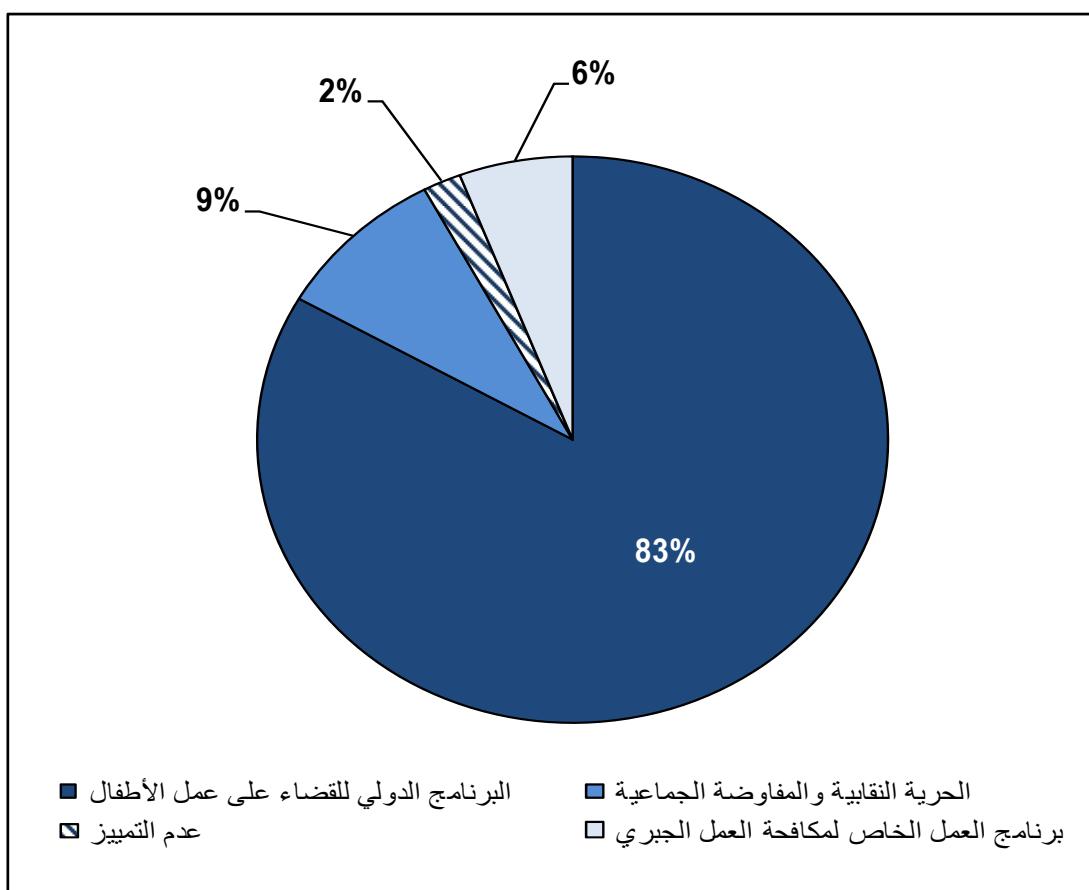
١٥٧. وبالرغم من التصديق شبه العالمي على الاتفاقيتين المتعلقتين بعدم التمييز في الاستخدام والمهنة، كان هناك نقص كبير في الموارد من خارج الميزانية لمساعدة الدول الأعضاء على تنفيذها. وموارد التعاون التقني المتوفرة للأنشطة التي تقوم بها إدارة الإعلان في مجال عدم التمييز، بلغت أوجها في ٤، ٢٠٠٠، غير أنها عادت في ٢٠١١ لتبلغ المستوى نفسه الذي كانت عليه عام ٢٠٠٠ (انظر الشكل ٤-٣^{١٨}). من جهة أخرى، حُصصت الموارد التي قدمتها الجهات المانحة لدعم التعاون التقني في مجال عدم التمييز، بشكل أساسى إلى مكتب المساواة بين الجنسين من أجل المساواة بين الجنسين في عالم العمل. والمبالغ المتناثرة من خارج الميزانية من أجل عدم التمييز (انظر الشكل ٥-٣) تقابل فقط ٢ في المائة مما أنفقته إدارة الإعلان والبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال من موارد التعاون التقني من خارج الميزانية في الفترة ٢٠٠٠-٢٠١١.

^{١٨} يُحصى هذا التمويل لمشروع واحد في إفريقيا؛ برنامج دعم تنفيذ إعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل.

الشكل ٤-٣: استخدام موارد التعاون التقني في إدارة الإعلان فيما يتعلق بعدم التمييز بحسب الإقليم، ٢٠٠٠-٢٠١١ (بملايين دولارات الولايات المتحدة الأمريكية)



الشكل ٥-٣: إنفاق إدارة الإعلان والبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، ٢٠٠٠-٢٠١١



٥ - المسائل المتعلقة بإطار نشاط منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل

الإطار الاستراتيجي والبرنامجي

١٥٨. فيما يتعلق بمختلف مكونات إطار نشاط منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، من الجدير إيلاء الانتباه إلى عدد من المسائل. وإلى جانب ضمان روابط مناسبة بين النتائج المنفصلة للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل من أجل تعزيز الاتساق، يبرز سؤال مفاده معرفة ما إذا كان هذا الإطار يراعي المساهمة المحددة للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل مراعاة سليمة في العمل اللاحق من حيث الحقوق والظروف المؤتمة على حد سواء. ويرتدي ذلك أهمية خاصة في السياق الحالي من خفض الموارد نظراً لاعتماد الأنشطة المتعلقة بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل على الموارد من خارج الميزانية.

١٥٩. وهناك مسألة مهمة في هذا الصدد وهي أنه على نقيض الطبيعة العمومية للمساواة بين الجنسين وعدم التمييز، التي تتجلى في إطار السياسة الاستراتيجي للفرقة ٢٠١٠-٢٠١٥، وفي وثائق البرنامج والميزانية المقابلة لها، فإن ذلك لا ينطبق على الفئات الأخرى من المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. وبالرغم من أن إطار السياسة الاستراتيجي يسلم بالأهمية الخاصة التي تنسى بها الحرية الفردية والمفاضلة الجماعية لتحقيق جميع الأهداف الاستراتيجية لمنظمة العمل الدولية، إلا أنه لا يفعّل ذلك ولا يفعّلدور المحدد للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل ككل، باعتبارها في آن معاً حقوقاً وشروطًا تمكينية ضرورية لتحقيق جميع الأهداف الاستراتيجية لمنظمة العمل الدولية تحقيقاً كاملاً.

١٦٠. وفيما يتعلق بالمعاملة الخاصة الممنوحة لعدم التمييز في الاستخدام والمهنة باعتبارها مسألة عمومية، ذكر التقييم المستقل بأنه جرى تناول كل من المساواة بين الجنسين وعدم التمييز على حدة على المستوى المؤسسي. وجرى تعزيز المساواة بين الجنسين من خلال مكتب المساواة بين الجنسين في كل من المقر والميدان، وبذلت الجهد لاحتضان الموارد تحقيقاً لهذا الغرض. غير أن إدارة الإعلان والوحدات الأخرى قامت بشكل أساسي بتعزيز مبدأ عدم التمييز. وبما أن عدم التمييز رهن بتحقيق نتيجة وهو في الوقت نفسه مسألة شاملة، فقد أوصى التقييم بالمزيد من الفعالية والنجاعة في العمل ضمن فرق واعتماد الأساليب التعاونية في كافة أنحاء المكتب لتحسين تقديم الخدمات. وبعبارة تعزيز الطبيعة الشاملة للنتيجة ١٧، ينبغي للاستراتيجية أن توفر المزيد من الإرشاد بشأن أوجه التأثر الواجب إيجادها بين التمييز القائم على أساس مختلف [...] . ويمكن الإشارة أيضاً إلى ترجمة استراتيجية النتيجة ١٧ إلى خطة عمل من أجل إدراج عدم التمييز في جميع النتائج الاستراتيجية، على غرار النهج المتبع بالنسبة إلى المساواة بين الجنسين^{١٩}.

الاستعراضات السنوية

١٦١. بالرغم من تباطؤ وتيرة التصديق على الاتفاقيات الأساسية (باستثناء تلك المتعلقة بعمل الأطفال)، تعرب غالبية البلدان غير المصدقة عن نيتها في التصديق. ونظراً للأهمية التي يوليهها مجلس الإدارة والمؤتمر للاستعراضات السنوية بموجب متابعة إعلان عام ١٩٩٨، تثار مسألة ما إذا كان ينبغي تعزيز الآلية الحالية لتوفير معلومات أكثر تحديداً بشأن حالات عدم التصديق وتوجيه المكتب على نحو أكثر فعالية فيما يتعلق بالمساعدة الواجب توفيرها إلى البلدان المعنية.^{٢٠}

تضييق الموارد

١٦٢. نظراً لاعتماد التعاون التقني بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل اعتماداً كبيراً على الموارد من خارج الميزانية، وإن كان هناك اختلافات أساسية بين الفئات الأربع للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، كان لعدم قابلية التنبؤ بالمساهمات الطوعية والمشاغل المستمرة بشأن توافر الموارد، أثر كبير على نوعية وكمية المساعدة المقدمة. وتظهر التجارب أنه ينبغي للمشاريع ذات الصلة بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل أن تتسم بمقادير محددة من حيث الحجم والمدة والتصميم لضمان أثرها ومنفعتها بالنسبة إلى الدول الأعضاء. والشك في توفير التمويل يجعل من الصعب التخطيط على نحو استراتيجي، مع تدني مستوى مصادر التمويل المتاحة

^{١٩} مكتب العمل الدولي: التقييم المستقل لاستراتيجية منظمة العمل الدولية بشأن القضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة، المرجع السابق، الصفحتان ٤٧ و٤٦.

^{٢٠} يبدو ذلك مهماً للغاية، إذ أنه بموجب حزمة الإصلاحات التي اعتمدها مجلس الإدارة مؤخراً، فإنه سيستعرض ويناقش فقط الوثائق التي تستلزم اتخاذ قرار بشأنها. أما الوثائق الحالية المتعلقة بالاستعراضات السنوية، والمقدمة إلى مجلس الإدارة، فهي تقدم معلومات عامة فقط.

وتشتتها، مما يؤدي أحياناً إلى أنشطة مجزأة. بالإضافة إلى ذلك، ما فتئ الطلب يتجاوز باستمرار قدرة منظمة العمل الدولية على الاستجابة، بالنسبة إلى البلدان المصدقة وغير المصدقة على حد سواء.^{٢١}

١٦٣. والتمويل من الميزانية غير العادلة حاسم بالنسبة إلى التعزيز المستدام للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل. غير أن بعض الشروط التي تضعها الجهات المانحة بشأن نطاق المشاريع وأهدافها وتركيبها الإقليمي (الأموال المرصودة) لا تكون بالضرورة الشروط المثلثة لتلبية الحاجة إلى ضمان أهمية كل برنامج ومشاريع التعاون التقني واتساقها وأثرها. وتنير صعوبة أخرى ألا وهي الممارسة الحالية لبعض الجهات المانحة في طرح المشاريع للعطاءات المفتوحة، وهو نهج قد لا يكون فيه دور الشركاء الاجتماعيين مفهوماً فهماً كاملاً على الدوام. ويحصل تحدي ثالث معين بعدم كفاءة اعتماد الجهات المانحة نهجاً مجزأً في التمويل.

١٦٤. وبالتالي، يثير هذا الوضع مسأليتين تتعلقان بالنهوض بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، هما: كيف يمكن لمحضات الموارد للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل (النتائج من ١٤ إلى ١٧)، مع الإشارة بوجه خاص إلى الميزانية العادلة وموارد الحساب التكميلي للميزانية العادلة، أن تضمن ارتفاع أثر ونوعية واستدامة المساعدة المقدمة من خلال مشاريع التعاون التقني التي تتسم بما يناسب من حيث الحجم والمدة؛ ووضع استراتيجية متسقة ومتكلمة لحشد الموارد بغية تناول جميع الفئات الأربع للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، بما في ذلك إجراء مناقشات مع الجهات المانحة، لتعزيز أهمية واتساق وأثر برامج ومشاريع التعاون التقني بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل.

باء - التعاون التقني

١

إطار من أجل التعاون التقني على المستوى الوطني

١٦٥. تعد البرامج القطرية للعمل اللائق أهم أداة للتعاون التقني الذي تقدمه منظمة العمل الدولية على المستوى الوطني. ويتوخى من البرامج القطرية للعمل اللائق أن ترتكز على عدد صغير من أولويات برنامج قطرية (عادة لا تفوق ثلاثة أولوياتٍ كحدٍ أقصى)، تحددها حكومة البلد وشركاؤها الاجتماعيون بتعاون وثيق مع المكتب. ولذلك يتتنوع ضمنون البرامج القطرية للعمل اللائق بتتنوع البلدان، استناداً إلى الأولويات والظروف الوطنية في كل دولة عضو على حدة، مما يؤثر بوضوح على الخيارات المتاحة فيما يتعلق بموارد وأنشطة البرنامج، ومن ذلك ما يتعلق بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل. ورغم تزايد المساعدة التقنية التي تقدمها منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل في سياق البرامج القطرية للعمل اللائق، إلا أن الحال ليس كذلك دائماً، إذ لا يكون برنامج قطري للعمل اللائق لدى كل بلد ينافي مثل هذه المساعدة التقنية.

١٦٦. وهناك ما يدعو إلى الاعتقاد أنه حيثما مرت هذه البرامج قضائياً حساسة أو مثيرة للجدل، فإن الدول الأعضاء قد لا تحدد المبادئ والحقوق الأساسية في العمل كأولويات ضمن برامجها القطرية للعمل اللائق وقد تستعيض عنها بمواضيع تقنية يسهل الإجماع حولها. وتشير ٢٠ في المائة تقريباً من مجموع البرامج القطرية للعمل اللائق صراحةً إلى المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، أو على الأقل إلى فئة من فئاتها. وتشير أربعة من البرامج القطرية للعمل اللائق إلى المبادئ والحقوق الأساسية في العمل كل ضمن أولويات برنامجها القطري،^{٢٢} وتسعة من البرامج القطرية للعمل اللائق تجعل من القضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال من بين أولوياتها، واثنان منها يضمان عدم التمييز.^{٢٣}

١٦٧. ورغم أن إدماج المبادئ والحقوق الأساسية في العمل تحديداً في أولويات البرنامج القطري للعمل اللائق في بلد معين، ضعيف إلى حد ما، فإن العديد من البرامج القطرية للعمل اللائق تشمل مع ذلك أنشطة على علاقة بتعزيز المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. وعلى سبيل المثال، تشمل حوالي ٣٠ في المائة من البرامج القطرية للعمل اللائق كأولوية حماية حقوق العمال أو إصلاح قانون العمل أو تطبيق معايير العمل الدولية، التي

^{٢١} بالنسبة إلى البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، انظر:

ILO: *IPEC action against child labour: Highlights 2010*, op. cit., para. 72.

^{٢٢} بنغلاديش ودولة بوليفيا المتعددة القوميات ومدغشقر وجنوب إفريقيا. البرنامج القطري للعمل اللائق الصين (٢٠١٠-٢٠٠٦) يشمل كأولوية "تعزيز حقوق العمال والمبادئ والحقوق الأساسية في العمل".

^{٢٣} موريشيوس (جميع أشكال التمييز) وزمبابوي (التمييز بين الجنسين).

تحوي في أغلب الأحيان أنشطة ذات صلة بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل.^٤ وقد تضم البرامج القطرية للعمل اللائق المبادئ والحقوق الأساسية بطريقة غير مباشرة كنتيجة لأولوية لها علاقة بهدف استراتيجي آخر (كل أولوية من أولويات برنامج قطري تضم عدة نتائج). وفي هذه الحالات، قد تكون المبادئ والحقوق الأساسية في العمل مكملة إلى حد ما لأولويات أخرى، وبالتالي يمكن اعتبارها "حقوقاً وشروطاً تمهيدية". وعلى سبيل المثال، عندما يكون مبدأ الحرية التلقائية والمفاوضة الجماعية مدرجاً فإنه غالباً ما يدمج في البرنامج القطري للعمل اللائق كجزء من أولوية تعزيز الحوار الاجتماعي وأو العلاقات الصناعية. وعلى غرار ذلك، تعالج العديد من أولويات البرامج القطرية فيما يتعلق بالعملاء والحماية الاجتماعية مبدأ عدم التمييز في الاستخدام والمهنة من خلال إشارة محددة إلى النساء والرجال والشباب والمجموعات المستضعفة والمعوقين وأو المهاجرين. بالإضافة إلى ذلك، يتضمن العديد من البرامج القطرية للعمل اللائق، التي لا تحدد القضاء على عمل الأطفال كأولوية من أولويات برنامجها القطري، أنشطة في هذا المجال كنتيجة تدرج تحت أولوية النهوض بالعملة.

١٦٨. ولكن إدماج المبادئ والحقوق الأساسية في العمل ضمن البرنامج القطري للعمل اللائق غير منكافٍ على وجه العموم. وهو ما له مدلول خاص، وذلك ليس بسبب الدور الذي تلعبه البرامج القطرية للعمل اللائق في المساعدة التقنية لمنظمة العمل الدولية على مستوى البلد فحسب، وإنما بسبب كونها كذلك الوسيلة التي يدير من خلالها المكتب تعاونه مع وكالات الأمم المتحدة الأخرى والشركاء الآخرين في سياق إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية. ويعزز التعاون الوثيق مع الأمم المتحدة العمل على المستوى المحلي ويساعد على ضمان اتساق واستدامة البرامج والمشاريع على المدى الطويل. ونظراً إلى أن إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية تشكل إطار عمل الأمم المتحدة على مستوى البلد، فمن المهم بالنسبة إلى منظمة العمل الدولية أن تساهم بنشاط في تصميمها وتنفيذها. ومن الواضح أنه حيالاً أدرجت المبادئ والحقوق الأساسية في العمل كأولوية من أولويات البرامج القطرية للعمل اللائق، فمن المرجح أن تتعكس أهميتها في إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية. وتضم إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية المبادئ والحقوق الأساسية في العمل إلى حد ما. وفي حين تورد بعض أطر عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية إشارة عابرة إلى إعلان ١٩٩٨، فإن أطراً أخرى تشمل إجراءات محددة بشأن مجموع الفئات الأربع للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل.^٥ ولكن معظم إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، خاصة في إقليم آسيا والمحيط الهادئ وإقليم أوروبا، ترتكز حسراً على القضاء على عمل الأطفال وترك جانبًا غير ذلك من المبادئ والحقوق الأساسية في العمل.

استخلاص الدروس من التعاون التقني بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل

- ٢

١٦٩. كما يتجلى من إدماج القضاء على عمل الأطفال في البرنامج القطري للعمل اللائق وأطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية وحجم البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، فإن التعاون التقني بشأن عمل الأطفال هو الأكثر تطوراً إلى حد بعيد. وفي الفترة ٢٠١١-٢٠١٠، نفذ البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال مشاريع تعاون تقني في ٨٨ بلداً وأسدى خدمات استشارية/مساعدة تقنية إلى أكثر من ١٠٣ بلدان في الأقاليم الخمسة جميعها في العالم. وبالنسبة للعمل الجيري، كان لبرنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجيري ١٩ مشروعًا في نهاية عام ٢٠١١، نجد من بينها برنامجاً مشتركاً مع البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال وآخر مع برنامج الهجرة الدولية ومشروعين عالميين، وكلها تغطي ما مجموعه ١٧ بلداً. وفيما يخص الحرية التلقائية والمفاوضة الجماعية، هناك ١٤ مشروعًا قيد التنفيذ في الوقت الراهن من طرف إدارة الإعلان، من بينها مشروعان عالميان، تغطي عشرة بلدان. وفيما يتعلق بعدم التمييز، إضافة إلى برنامج دعم تنفيذ الإعلان (انظر أدناه)، هناك مشروعان تابعان لإدارة الإعلان في طور الإنجاز بتعاون مع إدارة معايير العمل. وكل مشاريع التعاون التقني الأخرى بشأن عدم التمييز يضطلع بها حالياً مكتب المساواة بين الجنسين أو برامج في قطاعات أخرى.

^٤ نجد من بين أمثلة أخرى على أولويات برنامج قطري للعمل اللائق، تتجلى فيها أهمية المبادئ والحقوق الأساسية في العمل دون الإشارة صراحة إليها، أولويات البرنامج القطري للعمل اللائق في إندونيسيا ("وقف الاستغلال في العمل") والهند ("يجري القضاء تدريجياً على أشكال العمل غير المقبولة").

^٥ انظر، على سبيل المثال، إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية من أجل بوركينا فاسو (٢٠١٠-٢٠٠٦)، الذي يضم ضمن نتائجه تعزيز الحرية التلقائية ومنع عمل الأطفال من خلال اعتماد إطار قانوني فعال (عملاً بالاتفاقين رقم ١٣٨ ورقم ١٨٢).

١٧٠. وبالنظر إلى تزايد أهمية التعاون التقني في تشجيع التطبيق العالمي للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، يبرز عدد من الدروس حول كيفية تحسين فعاليته. وتشمل هذه الدروس أهمية إنشاء قاعدة معارف ومشاركة الشركاء الاجتماعيين والتدريب وبناء القدرات.

١-٢

قاعدة المعرف

١٧١. توفر معلومات كمية ونوعية دقيقة ضروري لضمان أن تتصدى السياسات الوطنية والتعاون التقني لمنظمة العمل الدولية بفعالية لتحديات المبادئ والحقوق الأساسية في العمل ذات الأولوية. ويرتكز التعاون التقني لمنظمة العمل الدولية بشأن عمل الأطفال على جمع منتظم ومتين للبيانات. ويفوز برنامج المعلومات الإحصائية والرصد بشأن عمل الأطفال دراسات استقصائية وطنية أرشدت المساعدة التقنية للبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال. كما يوفر الدعم للبلدان من أجل جمع وتوثيق وتجهيز وتحليل بيانات عمل الأطفال. ونتيجة لذلك، تحسنت قدرة عدد كبير من البلدان على القيام بدراسات استقصائية وطنية سليمة بشأن عمل الأطفال.^{٢٦}

١٧٢. وحدد برنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجيري بدوره، بمثابة أولوية، جمع المعلومات حول طبيعة وحجم العمل الجيري، وذلك رغم تضاؤل موارده. ولهذه الغاية، طورت منظمة العمل الدولية مبادئ توجيهية منهجية لمساعدة الدول الأعضاء فيها على تجميع بيانات أفضل حول العمل الجيري.^{٢٧} والدراسات الاستقصائية التجريبية، سواء على المستوى الوطني أو على مستوى القطاع، أثبتت قيمتها في شد اهتمام الحكومات والشركاء الاجتماعيين إلى وجود العمل الجيري في بلدانهم، وفي إقناعهم بضرورة اتخاذ الإجراءات اللازمة. وعلى سبيل المثال، قالت الحكومة في زامبيا باعتماد تشريع شامل جديد لتحديد مدى انتشار العمل الجيري، عقب تلقيها مساعدة منظمة العمل الدولية.

١٧٣. وفيما يتعلق بالحرية النقابية والمفاوضة الجماعية، تشكل خلاصات وتعليقات كل من لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات ولجنة الحرية النقابية، أساساً قانونياً متيناً لتحديد أولويات التعاون التقني. وعلى الرغم من أنه بسبب القيود المفروضة على الموارد، لا يمتلك المكتب سوى إمكانيات محدودة لاستكمال هذه المعلومات من خلال تجميع البيانات الكمية والنوعية، فإن التشديد قد انصب في مشروع مولته السويد، على القيام بدراسات تهدف إلى إرساء فهم أعمق لاحتياجات والعوائق عند ممارسة الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية في كل من القطاع الريفي وقطاع تجهيز الصادرات.

تعزيز الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية في القطاع الريفي وقطاع تجهيز الصادرات: بناء أدوات تشخيص عالمية

في مشروع عالمي طموح مولته الوكالة السويدية للتعاون الإنمائي الدولي في الفترة ٢٠١٠-٢٠١١، أعدت دراسات بحثية وطنية وعالمية حول الفجوات والفرص في القانون والممارسة فيما يتعلق بحقوق الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية في بنغلاديش والسلفادور والفلبين (في قطاع تجهيز الصادرات) وفي كينيا والمغرب وجنوب أفريقيا (في القطاع الريفي). واستناداً إلى هذه الدراسات، استحدثت مشاريع أدوات لتقدير وسد الثغرات بشأن الحرية النقابية ويجري اختبار مكون تشخيص في بنغلاديش وجنوب أفريقيا والفلبين وكينيا. وشملت هذه العملية الاجتماعات الوطنية مع الهيئات المكونة الثلاثية في القطاعات المعنية وزيارات للمنشآت واجتماعات مع أصحاب العمل والعمال وممثليهم. وتستهدف عملية التشخيص تحديد احتياجات وشواغل الهيئات المكونة كأساس لوضع خطط عمل وطنية تبين أولويات ثلاثة واستجابات تصحيحية على المدى القصير والمتوسط. وستقوم منظمة العمل الدولية الدعم لتنفيذها. وستسمح المرحلة الثانية من المشروع في الفترة ٢٠١٢-٢٠١٣ بتقييم أكبر للأدوات وخاصة تطوير أساليب للتأكد من أن فوائد الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية في القطاع الريفي وقطاع تجهيز الصادرات استواعت بشكل أفضل وأنها امتدت إلى بلدان أخرى وإلى العمال المنزليين.

^{٢٦} مكتب العمل الدولي: تسيير وتيرة إجراءات مكافحة عمل الأطفال، التقرير العالمي بموجب متابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، التقرير الأول (باء)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٩، جنيف، ٢٠١٠، الفقرة ١٠٦.

^{٢٧} انظر:

ILO: Hard to see, harder to count: Survey guidelines to estimate forced labour of adults and children (Geneva, 2011).

^{٢٨} مكتب العمل الدولي: ثمن الإكراه، التقرير العالمي بموجب متابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، التقرير الأول (باء)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٨، جنيف، ٢٠٠٩، الفقرات ٥١-٥٧.

١٧٤. وبالنسبة للتميز، وفي حين جرت العادة أن تتركز المساعدة التقنية لمنظمة العمل الدولية إلى بحث تجرببي محدد، فقد وجد التقييم المستقل لاستراتيجية منظمة العمل الدولية في هذا المجال أن استراتيجية معارف أوضح منهجة تربط بين الدراسات الفردية المنفذة على نطاق منظمة العمل الدولية بشأن قضايا المساواة من شأنها أن تؤدي إلى توفير للجهد والأموال، وإلى تسهيل إدماج نتائج البرامج القطرية للعمل اللائق في إطار عمل الأمم المتحدة لمساعدة الإنمائية.^{٢٩}

١٧٥. ومن الواضح أن قاعدة معارف ملائمة ضرورية لتطوير استراتيجيات تعاون تقني ناجحة بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. وتتنوع الاستراتيجيات الحالية لمنظمة العمل الدولية، بحسب طبيعة المبادئ والحقوق الأساسية في العمل المعنية وبحسب الموارد المستثمرة فيها على حد سواء. وبالنظر إلى أن منظمة العمل الدولية تعمل على استراتيجية إلادرة المعارف، فإن التعاون بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل قد يستفيد من المجهود العام المبذول لتعزيز قاعدة معارف المنظمة بحيث لا تكتفي بالاعتماد على ما يمكن إنجازه من خلال المشاريع الفردية.

٢-٢ مشاركة الشركاء الاجتماعيين

١٧٦. تسمح مشاركة الشركاء الاجتماعيين بالعمل انطلاقاً من قاعدة واسعة وتتضمن استدامة التعاون التقني لمنظمة العمل الدولية. وتعزيز قدرات الشركاء الاجتماعيين للاستفادة إلى أقصى حد ممكناً من مشاركتهم، هو هدف إنساني على المدى الطويل يستلزم نهجاً مستداماً ومشاركة نشطة لكل من مكتب الأنشطة الخاصة بالعمال ومكتب الأنشطة الخاصة بأصحاب العمل. وقد تتخذ مشاركة الشركاء الاجتماعيين في التعاون التقني المتعلق بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، عدة أشكال وقد تظهر على مستويات مختلفة، تتراوح بين رصد مكان العمل وبين القيام بحملات توعية وبين الترويج. وتتنوع المشاركة أيضاً بتنوع كل فئة من فئات المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال هي الملتقي المباشر لمشاريع الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية، وفي العديد من الحالات، للمشاريع المعنية بعدم التمييز. وعلى سبيل المثال، يدعم مشروع الإصلاح الذاتي النقابي (*Autoreforma sindical*) تعزيز هيكل وسياسات اتحاد نقابات العمال الوطنية في الأمريكتين، ولا سيما عن طريق تحسين تنفيذ الاتفاقيتين رقم ٨٧ ورقم ٩٨.

١٧٧. ومشاركة الشركاء الاجتماعيين تمنحهم فرصة زيادة الوعي بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل عن طريق شبكاتهم الخاصة. فمثلاً، أنشأ الاتحاد الدولي لنقابات العمال، من خلال مشاركته مع برنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجيري، شبكة عالمية تتكون من حوالي ١٥٠ نقطة اتصال نقابية لمحاربة العمل الجيري والاتجار، بعض منها ضالع مباشرة في عمل النقابات العمالية على الأرض. وكمثال آخر، يجدر ذكر مشروع بشأن الاتجار في الصين، مكن مشاركة رابطة صاحبات المشاريع فيه من الامتداد والتأثير في عدد أكبر بكثير من منظمي المشاريع مما كان متعدراً لولا ذلك. وفي أوغندا وزامبيا، اشتركت منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال في مشروع لزيادة الوعي وإدماج قضايا عمل الأطفال وفيروس نقص المناعة البشرية والإيدز ضمن برامجها وأنشطتها. وكان لمشاريع أخرى تأثير مباشر في اعتماد منظمات أصحاب العمل وقطاع الأعمال تدابير لأجل وضع حد للعمل الجيري. وفي البرازيل مثلاً، دعمت منظمة العمل الدولية مبادرة الأعمال لمكافحة العمل الجيري، التي أدت إلى اعتماد ميثاق وطني لاستئصال "عمل الرق".^{٣٠} واستكمالاً للميثاق بمدونة سلوك دعمتها ٢٢٠ شركة ومنظمات أعمال ونقابات عمل ومنظمات المجتمع المدني. وفي المكسيك، ركز مشروع على تعزيز آليات الحوار الاجتماعي وتحسين قدرة منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال على لعب الأدوار المنوطة بها في مكافحة عمل الأطفال بفعالية أكبر. وفي مشروع للبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال في كوت ديفوار وغانا، يلعب الشركاء الاجتماعيون دوراً مهماً في دعم نظم حماية الطفل، وذلك بالقيام برصد مستمر لأماكن العمل التي يوجدون بها.

١٧٨. ومشاركة الشركاء الاجتماعيين في مبادرات منظمة العمل الدولية المتعلقة بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل واحدة بصفة خاصة بالنسبة للمجموعات المعرضة للخطر، مثل العمال المذليين والمهاجرين والريفيين، وبشكل أعم، العمال في القطاع غير المنظم. وقد يكون لتعزيز تنظيمهم الجماعي تأثير مباشر على تمعهم بكل الفئات الأربع للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل. وشدد العديد من مبادرات ومشاريع منظمة

^{٢٩} انظر:

ILO: *Independent evaluation of the ILO's strategy for the elimination of discrimination in employment and occupation*, op. cit., p. 42.

^{٣٠} أثيرت بعض الأسئلة من طرف أفراد وشركات متهمين بممارسة العمل الجيري حول ما يعتبر "عمل الرق" في البرازيل، مما قد يثير بعض الالتباس عند المقارنة بالمصطلحات الدقيقة الواردة في اتفاقيات العمل الجيري، أي "العمل الجيري أو الإلزامي".

العمل الدولية المتعلقة بالمهاجرين^{٣١} والعمال المنزليين^{٣٢} تشددأ خاصاً على ضمان أن تكون حقوقهم الأساسية في العمل مندمجة كلياً في جداول أعمال نقابات العمال، كما شدد على تعزيز قدرتها على التنظيم. علاوة على ذلك، بالنظر إلى أن عمل الأطفال والعمل الجيري غالباً ما يوجدان في الاقتصاد غير المنظم، فهناك أيضاً اتجاه في البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال وبرنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجيري على حد سواء، إلى دعم الجهود التي يبذلها أصحاب العمل والعمال للتنظيم في الاقتصاد غير المنظم. وعلى سبيل المثال، أثبت مشروع لوقف العمل سداداً لدين في تاميل نادو في الهند نجاحه، وذلك لأن أصحاب العمل المعندين كانوا مستعدين لتشكيل منظمة خاصة بهم، في حين "أخذت شتى منظمات نقابات العمال الوطنية تهتم بوضع العمال سداداً لدين، وهي مستعدة للعمل مع آخرين" لمعالجة هذه القضية.^{٣٣} وعلى وجه أحسن، يمكن أن تسمم نقابات العمال إسهاماً حاسماً في تحديد حالات العمل الجيري وعمل الأطفال، وفي تعزيز قرارات العمال غير المنظمين على حماية أنفسهم والدفاع عن حقوقهم. وفي كل من الهند وبيرو، شملت مشاريع العمل الجيري لمنظمة العمل الدولية نقابات العمال التي تقدم الدعم والتدريب لضحايا العمل الجيري غير المنظمين. ونتيجة لذلك، وعلى سبيل المثال، انضم العمال من الشعوب الأصلية، المععرضون للعمل الجيري في قطاع الحراجة في إقليم يوكاياتي في بيرو إلى الاتحاد الوطني للعمال صناعة الخشب والصناعات الأخرى ذات الصلة وتلقوا الدعم من الاتحاد أيضاً. وفي الهند، دعم البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال وبنجاح تنظيم ١٢٠٠ عامل في الاقتصاد غير المنظم في واحد من أهم اتحادات نقابات العمال الوطنية (هند مازدور سابها).

١٧٩. ومن المهم إشراك الشركاء الاجتماعيين في تعزيز المبادئ والحقوق الأساسية في العمل بدءاً من مرحلة تصميم مشاريع التعاون التقني. وعدم إشراك شريك أو آخر من الشركاء الاجتماعيين كلياً قد يكون مضرأ بالمنظور وفي نهاية المطاف بتأثير المشروع. وعلى سبيل المثال بين تقييم مشروع البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال في السلفادور أن ضمان المشاركة المتساوية لكل من منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال، مهم بنفس درجة أهمية التعاون مع قطاع الأعمال الذي كان أساسياً لنجاح المشروع.

التدريب

٣-٢

١٨٠. يعد التدريب أساسياً لاستشارة الوعي وبناء قدرة الهيئات المكونة وغيرها بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. وتقوم منظمة العمل الدولية، عن طريق المختصين في فرق الدعم التقني للعمل اللائق، بتنظيم عدد مهم من ورش العمل والحلقات الدراسية. وتسعى المنظمة أيضاً إلى ضمان استدامة عملها من خلال مرکز تورينو الذي يلعب دوراً مهماً في تصميم وتنفيذ أنشطة التدريب والمواد التدريبية حول المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. ويوفر برنامج تدريب مرکز تورينو بشأن معايير العمل الدولية والمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، ٤٠ دورة تدريبية كل عام، أغلبها ثلاثة، بمساهمة أكثر من ١٠٠٠ مشارك، كما يشمل أنشطة تدريبية لفائدة القضاة والمحامين وأساتذة القانون والمتخصصين في الإعلام. إضافة إلى ذلك، يوفر برنامج مرکز تورينو المعنى بعدم التمييز والمساواة بين الجنسين سنوياً، ولحوالي ٩٠٠ مشارك، تشكيلة واسعة من الدورات حول تعليم المساواة بين الجنسين والتخطيط الإنمائي القائم على الحقوق والأدوات العملية لتعزيز المساواة وعدم التمييز في العمل.

١٨١. ويستفيد تدريب مرکز تورينو بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، من كونه يشمل في الغالب جميع الفئات الأربع للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل ومن كونه مصمماً على أساس تحليل موضوعي للاحتياجات بالاستناد إلى تعلیقات هيئات الإشراف في منظمة العمل الدولية والمعلومات المستفادة من البرامج القطرية للعمل اللائق والمساعدة مع الهيئات المكونة. وطور المرکز استراتيجيات لتعزيز استدامة بناء القرارات، بما في ذلك الشراكات مع الجامعات ومدارس القضاء ونماذج التعليم على شبكة الانترنت. كما يوفر أيضاً التدريب على الصعيد الإقليمي الفرعى والإقليمي والأقليمي، مما يسهل تقاسم التجارب ونشر الممارسات الحميدة.

١٨٢. ولكن يمكن إيلاء المزيد من الاهتمام لتحسين أثر التدريب على تحقيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. ولا يزال التدريب الذي تقدمه منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل مجزئاً.

^{٣١} انظر، على سبيل المثال،

Tripartite Action to Protect Migrants within and from the [Greater Mekong Subregion] from Labour Exploitation (TRIANGLE Project).

^{٣٢} مكتب العمل الدولي: العمل اللائق للعمال المنزليين، التقرير الرابع (١)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٩، جنيف، ٢٠١٠. الفقرات ٣١٤-٣١١.

^{٣٣} انظر: M. Dottridge, *Good practice in stopping the use of forced labour* (Geneva, ILO, forthcoming), p. 40.

ومثلاً، بين التقييم المستقل لاستراتيجية منظمة العمل الدولية بشأن عدم التمييز "أن عدداً كبيراً من أنشطة التدريب وبناء القدرات التي طورت كمنتجات لتدخلات بشأن عدم التمييز لا تسجل أو تنشر على نحو منتظم لاستعمالها بقدر أكبر".^{٣٤} وبصفة عامة، قد تظهر الصعوبات في ضمان التنسق بين برامج التعاون التقني المتنوعة والمبادرات الميدانية التي تشمل مكون تدريب. ولا تشمل الحاجة إلى تنسق أكبر، التنفيذ فقط وإنما تشمل أيضاً إعداد ورصد وتقييم أنشطة التدريب بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. علاوة على ذلك، غالباً ما لا ترصد ميزانية لهذه المراحل المتنوعة من الدورة التدريبية بصفتها هذه في المشاريع، مما يؤثر على جودة واتساق التدريب المقدم. وأخيراً، قد يساعد التدريب أيضاً على ضمان أن أنشطة التعاون التقنية التي تركز على أهداف استراتيجية أخرى تأخذ في الحسبان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. ولهذا الغرض قد يصمم نموذج تدريب من يشدد على الطبيعة المؤاتية للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، ويكون موضحاً بأمثلة محددة.

- ٣

سبل واعدة للتعاون التقني بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل

١-٣

تعزيز الروابط بين مختلف فئات المبادئ والحقوق الأساسية في العمل

١٨٣. نظراً إلى أن انتهاك إحدى فئات المبادئ والحقوق الأساسية في العمل يمكنه أن يضر بشدة بإمكانية التمتع بالفئات الأخرى منها، لاسيما حيثما لا يتمتع العمال وأصحاب العمل بالحق في الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية، ونظراً إلى أن بعض مجموعات العمال المعرضين للخطر، هم عرضة بشكل خاص لأنتهاكات عديدة للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، يبرز السؤال لمعرفة إلى أي مدى يراعي فيه التعاون التقني بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، الروابط القائمة بين الفئات الأربع للحقوق والمبادئ. وبالرغم من أن التعاون التقني بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل يميل إلى اتباع نهج منفرد إزاء كل فئة من فئات المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، حصلت بعض التطورات في إدماج جميع الفئات الأربع للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، مثلاً في حالة المشروع الرامي إلى دعم تنفيذ إعلان عام ١٩٩٨ (مشروع دعم تنفيذ الإعلان بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل).

مشروع دعم تنفيذ الإعلان بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل

استهل هذا المشروع الذي تموله حكومة فرنسا، عام ٢٠٠٠ مع ستة بلدان. وهو الآن في مرحلته الثالثة وقد توسع ليشمل أكثر من ٢١ بلداً. واستراتيجية هذا المشروع الرامية إلى ضمان التطبيق الفعال للمبادئ والحقوق الأساسية الأربع في العمل، تشمل البحث والتحليل بغية ت توفير إصلاح قانون العمل وبناء القدرات واستثارة الوعي وتقاسم المعرف. وبكمان الأثر المتوازي من هذا المشروع في تعزيز الحوار الاجتماعي والمفاوضات الثلاثية، والارتقاء بوضع المرأة في مكان العمل والتزام مختلف الجهات الفاعلة الرئيسية (الحكومات، الشركاء الاجتماعيين، الصحفيون، المجتمع المدني). وأشار تقييم المرحلة الثانية من المشروع إلى أنه من الممكن تعزيز مشروع دعم تنفيذ الإعلان بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، حتى يراعي وضع المبادئ والحقوق الأساسية في العمل ضمن الاقتصاد غير المنظم مراعاة كاملة.

١٨٤. والبرنامج الرامي إلى النهوض باتفاقية الشعوب الأصلية والقبيلية، ١٩٨٩ (رقم ١٦٩) (البرنامج ١٦٩) هو أحد المشاريع الرئيسية لمنظمة العمل الدولية، التي تركز على مجموعة محددة معرضة للخطر. وتظهر التجارب أنه من شبه المستحيل على الشعوب الأصلية أن تتمتنع بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل في بلد لا يعترف بها أو لا يحمي حقوقها الخاصة. وبالتالي، فإن تعزيز التصديق على الاتفاقية رقم ١٦٩ والامتثال لها يساعد على خلق بيئة يمكن فيها ضمان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل لصالح الشعوب الأصلية. وكل عام، يدرب البرنامج ١٦٩ ما لا يقل عن ٢٠٠٠ شخص من الموظفين الحكوميين والشعوب الأصلية والشركاء الاجتماعيين بشأن حماية حقوق الشعوب الأصلية. ويشمل هذا البرنامج عمل الأطفال والعمل الجبري والتمييز باعتبارها مواجهات رئيسية في كافة مواده ونمادجه وأدواته. كما يقوم بتوفير توصيات وملحوظات هيئات الإشراف في منظمة العمل الدولية، بغية دعم تنفيذها على المستوى القطري من خلال إقامة الحوار بين الحكومات والشركاء الاجتماعيين.

^{٣٤} مكتب العمل الدولي: التقييم المستقل لاستراتيجية منظمة العمل الدولية بشأن القضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة، مرجع سابق، الفقرة ١٧٢.

١٨٥. ويراعي العديد من مشاريع التعاون التقني بشأن فئات محددة من المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، إلى حد ما أيضاً، الترابط بين الفئات الأربع للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل. ونظراً للروابط الوثيقة بصفة خاصة بين عمل الأطفال والعمل الجيري، غالباً ما توجد أوجه تأثر بين هاتين الفئتين من المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، على أرض الممارسة. وتشمل الأمثلة الأنشطة التي يضطلع بها برنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجيري في البرازيل، حيث يجري تنسيق إجراءاته مع البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، حيثما ينتشر عمل الأطفال. ويقدم مشروع سابق اضطلع به البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال في أمريكا الجنوبية، نهجاً مثيراً للاهتمام في دمج عمل الأطفال والعمل الجيري والتمييز من خلال إيلاء "اهتمام خاص لحالات عمل الأطفال الجيري، وعمل الأطفال نتيجة تمييز عنصري أو استبعاد اجتماعي، بما في ذلك ضمن المتحدرين من أصول أفريقية والشعوب الأصلية"^{٣٥}. ويمكن لعمل الأطفال أيضاً أن يقدم مدخلاً للتصدي لمسائل العمل الجيري. وعلى سبيل المثال، أفضى الدور الذي يؤديه البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال بشأن مسائل عمل الأطفال، إلى فتح الباب أمام معالجة بعض جوانب العمل الجيري في الصين. وفي المقابل، استند البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال إلى الدروس المستفادة من مشاريع وأنشطة برنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجيري في أمريكا اللاتينية، لاسيما في البرازيل ودولة بوليفيا متعددة القوميات وببرو وباراغواي، بالإضافة إلى أدوات التدريب التي يتمتع بها هذا البرنامج والتي تستهدف أصحاب العمل^{٣٦} ومفتشي العمل^{٣٧} والقضاء وغيرهم من وكالات إنفاذ القانون^{٣٨}.

١٨٦. وبصفة عامة، نزع التعاون بين برنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجيري والبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال إلى أن يكون على أساس تخصيصي. غير أنَّ تطورات مهمة حدثت في ٢٠١١. وبالتالي، عمل البرنامجان معاً على نحو استراتيجي على مقتراح مشروع البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال المتعلق بتجهيز الجمبي في تايلاند^{٣٩}. وظهرت مسألهما عمل الأطفال والعمل الجيري في هذا القطاع، لا سيما مع وجود عدد كبير من العمال المهاجرين، وأكثرهم في وضع غير نظامي ويخشون وبالتالي ترحيلهم أو إزالة عقوبات أخرى بهم. وسيقوم البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال وبرنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجيري معاً بتنفيذ مبادرة واحدة مستقبلياً، هي عبارة عن برنامج عمل عالمي جرت الموافقة عليه مؤخراً لمكافحة عمل الأطفال والعمل الجيري (١٥ مليون دولار أمريكي)، وستشمل هذه المبادرة قرابة ٤٠ بلداً من خلال البحوث والإجراءات المتعلقة بالتشريعات والسياسة العامة.

١٨٧. وتشمل المشاريع بشأن العمل الجيري وعمل الأطفال مكوناً بشأن عدم التمييز، إذ أنَّ الشعوب المستضعفة هي التي تكون أكثر عرضة للإساءات. وعلى سبيل المثال، غالباً ما تستهدف مشاريع البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال وبرنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجيري، الشعوب الأصلية في البلدان الأندية، وهي شعوب معرضة لأشكال متعددة من التمييز. وفيما يتعلق بالتمييز بين الجنسين، راعى البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال الوضع الخاص للفتيات في مشاريعه واكتسب خبرات موسعة في إدماج البعد الجنسياني.

١٨٨. وتبرز أيضاً أمثلة ملتفة للنظر عن مشاريع تدمج تعزيز الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية مع الإجراءات المتخذة لمكافحة العمل الجيري. وفي الأردن، قامت مشاريع تابعة لإدارة الإعلان بشأن الحرية النقابية والعمل الجيري والاتجار بالبشر، بارسأءأ أوجه تأثر من خلال تقديم التدريب لمفتشي العمل، استناداً إلى ترتيب لتقاسم التكاليف. وكان من شأن هذا التعاون أن زاد من استدامة المشروع، إذ استمر تدريب مفتشي العمل في إطار مشروع الحرية النقابية، عقب استكمال مشروع مكافحة العمل الجيري والاتجار بالبشر.

^{٣٥} انظر:

"Combating the worst forms of child labour through horizontal cooperation in South America" (RLA/09/52/USA).

^{٣٦} انظر: ILO: *Combating forced labour: A handbook for employers and business* (Geneva, 2008).

^{٣٧} انظر:

B. Andrees: *Forced labour and human trafficking: A handbook for labour inspectors* (Geneva, ILO, 2008).

^{٣٨} انظر:

ILO: *Forced labour and human trafficking: Casebook of court decisions: A training manual for judges, prosecutors and legal practitioners* (Geneva, 2009).

^{٣٩} انظر:

"Combating the Worst Forms of Child Labour in Shrimp and Seafood Processing Areas in Thailand" (THA/10/50/USA).

٢-٣

نهج شمولية وروابط مع أهداف استراتيجية أخرى

١٨٩. في حين يسهم العمل الرامي إلى تعزيز المبادى والحقوق الأساسية في العمل إسهاماً مهماً في تحقيق جميع الأهداف الاستراتيجية لمنظمة العمل الدولية، من الصحيح أيضاً أنه يمكن لمشاريع التعاون التقنى التي ترتكز على أهداف استراتيجية أخرى أن تساهم بشكل حاسم في تعزيز المبادى والحقوق الأساسية في العمل. وبالتالي، فإن الإجراءات المتخذة للنهوض بالعملة والحماية الاجتماعية والحوار الاجتماعي، سُبُل حاسمة للحد من الفقر ويمكنها أن تعزز التحقيق الفعال للمبادى والحقوق الأساسية في العمل. وحيثما تكون الوظائف متوفرة والحماية الاجتماعية موجودة والحوار الاجتماعي واقعاً، تكون آفاق ممارسة تعزيز المبادى والحقوق الأساسية في العمل أكثر متانة.

١٩٠. وكانت المساعدة المباشرة المقدمة للعائلات والأطفال وبناء القرارات المحلية، أموراً أساسية في البرنامج الدولى للقضاء على عمل الأطفال منذ نشأته، ليس فقط لصالح المستفيدين بل أيضاً من أجل كسب الخبرات وتنفيتها. غير أن الإجراءات المباشرة لا تكفي بحد ذاتها لإحداث تغيير منهجي في البلدان أو القطاعات المستهدفة، وقد أولى البرنامج الدولى للقضاء على عمل الأطفال المزيد من الاهتمام إلى السياسات التي تتناول الأسباب الأساسية والمتقدمة وراء عمل الأطفال. كما استلزم هذا النهج اهتماماً مماثلاً للإجراءات المباشرة ولتعزيز بيئة مؤاتية، وذلك بإدماج وتعيم سياسات مكافحة عمل الأطفال في الأطر الإنمائية الوطنية على أنها المرحلة الأخيرة. ومن حيث تصميم المشاريع، أفضى ذلك إلى مشاركة البرنامج الدولى للقضاء على عمل الأطفال في تحديد مشاريعه على أنها "الدعم" المقدم إلى الجهود الوطنية، ونقل استراتيجيةه على المستوى المجتمعي نحو نهج "متكملاً وقائم على المناطق". وجرى تصميم العديد من المشاريع الجديدة لإرساء مناطق "خالية من عمل الأطفال" من خلال ضمان أن تكون الإجراءات الرامية إلى انتشال العمال الأطفال وإعادة تأهيلهم وحمايتهم، متكاملة بشكل وثيق مع مجموعة من المبادرات بشأن العملة والحماية الاجتماعية والمبادرات التعليمية والتنظيمية التي تهدف إلى تمكن العائلات المستضعفة والمجتمعات المحلية. ويجري حالياً تنفيذ مشاريع من هذا النوع في السلفادور، وفي مجتمعات زراعة شجر الكاكاو في كوت ديفوار وغانا، وفي المناطق التي تهتم بتجهيز الجمبري وثمار البحر في تايلاند.

١٩١. وطبق برنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجبri نهجاً مماثلاً في مشروع رائد في تاميل نادو. ومنذ تموز / يوليه ٢٠٠٨، قامت منظمة العمل الدولية، بتعاون وثيق مع الحكومة الفيدرالية الهندية وحكومة الولاية، بدعم وضع وتنفيذ ما يسمى بالنهج "القائم على التقارب"، الذي يرتكز على معالجة الأسباب الجذرية للعمل سداداً لدین، بغية تحجب الاستضعاف والحد منه في قطاعي أفران الأجر وطواحين الأرز. ويشمل ذلك حشد الموارد المتاحة محلياً لانتشال العمال بشكل دائم من حلقة الفقر والمديونية، وضمان أن تصل البرامج الإنمائية للحكومة إلى المجموعات المستهدفة خلال هذه العملية. ويشمل النهج تسهيل الحصول على العديد من برامج الضمان الاجتماعي لصالح العمال في القطاع غير المنظم، إلى جانب إعانت حكومة أخرى لصالح العائلات التي تعيش تحت خط الفقر. وتقارب هذه الإجراءات لخفض إنفاق الأسر وزيادة مداخيلها، وبالتالي معالجة الأسباب الجذرية وراء العمل سداداً لدین. وتترافق الاستراتيجية مع مكون لتمكين العمال من التنظيم والمفاوضة جماعياً، وتتوفر الدعم لعملية حوار اجتماعي نشط فيما بين الشركاء الثلاثيين من أجل تحسين ظروف العمل، بما فيها تنظيم دفع الأجر والسلفatas. ويشمل المستفيدين قرابة ٦٠٠٠ عائلة تعمل في أفران الأجر و٣٠٠٠ عامل يعملون في مطاحن الأرز.

١٩٢. وعلى غرار ذلك، فيما يتعلق بالقضاء على التمييز بين الجنسين، تتمثل إحدى الدروس المستخلصة في أن التدخلات "المنفردة" لا تتفى وحدها لتحقيق المساواة بين الجنسين. ومن الضروري اعتماد نهج شمولي لتغيير السلوك المجتمعي وتصرف الأفراد، يقوم في الوقت نفسه بالتصدي للتحديات الهيكلية ومسائل العمل المحددة. وبالرغم من أن اعتماد قانون مناهضة التمييز وإنفاذه على نحو فعال يشكل خطوة أساسية، إلا أنه ليس كافياً بحد ذاته للقضاء على التمييز. وجمع الإحصاءات والتحليل الجنسي وسياسات سوق العمل الإدماجية النشطة والسياسات السليمة للموارد البشرية على مستوى المنشأة والتزامات الشركاء الاجتماعيين، كلها عوامل تصايبها في الأهمية. ويمتد هذا المنطق بطبيعة الحال ليشمل مشاريع التعاون التقني بشأن جميع أشكال التمييز.

١٩٣. وقد اعتمدت مشاريع التعاون التقني في مجال الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية نهجاً واسع النطاق، يمكنه أن يشتمل على إصلاح قانون العمل وبناء قدرات إدارات التقنيش ومنع النزاعات وتسويتها، إلى جانب العديد من الوسائل الرامية إلى تعزيز الحوار الاجتماعي. بالإضافة إلى ذلك، جرى في إطار المشروع العالمي الممول من النرويج (٢٠١٠-٢٠١١)، إعداد منشور ترويجي وغيره من الأدوات استناداً إلى دراسات حالة، تتناول الطريقة التي يمكن من خلالها للحرية النقابية والمفاوضة الجماعية أن تسهما في الديمقراطية والعدالة

الاجتماعية والنمو الاقتصادي التناصي.^{٤٠} ومن شأن ذلك أن يمهد الطريق أمام المزيد من المبادرات التي تربط بين المشاريع بشأن الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية وبين العمالة والحماية الاجتماعية.

١٩٤. ويبدو أنَّ إعلان العدالة الاجتماعية أفضى إلى زيادة عدد أنشطة التعاون التقني التي تعتمد نهجاً متكاملاً إزاء المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، نظراً إلى أنَّ عمليات التقييم لا تتفق تجداً أنها تحقق المزيد من الأثر. وعلى سبيل المثال، يسهم التعاون التقني الرامي إلى مد نطاق الضمان الاجتماعي، في تحقيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. وتقييم الدعم لإقامة أرضيات الحماية الاجتماعية يساعد على تجنب الفقر والعزوز، وهو الأساس في العمل. والبيان المولدان للعمل الجبري وعمل الأطفال، ويسمى في تعزيز تكافؤ الفرص. وقد عززت مشاريع منظمة العمل الدولية في مجال السلامة والصحة المهنية شبكات نقابات العمال ونهضت بالحوار الفعال والمفاوضة الجماعية بين العمال وأصحاب العمل. وشدد إرشاد الحكومات بشأن تنظيم وكالات الاستخدام الخاصة على الدور النشط الذي يمكن أن يتضطلع به في محاربة العمل الجبri والاتجار بالبشر. كما زوّدت مبادرات التمويل الاجتماعي العمال المستضعفين ببدائل لمساعدتهم على الخروج من العمل سداداً لدين، وساهمت في الحد من عمل الأطفال من خلال زيادة الرفاه الاجتماعي والاقتصادي عن طريق توليد الدخل. غير أنه يوجد تباينات واضحة في طريقة تعزيز الفئات المختلفة للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل في إطار أهداف استراتيجية أخرى. وفي حين هناك رابط راسخ بين التعاون التقني بشأن العمالة والحماية الاجتماعية والقضاء على عمل الأطفال، فإنَّ الروابط غير شائعة مثلاً بين تعزيز العمالة والحرية النقابية والمفاوضة الجماعية.

١٩٥. ويستعرض الإطار أدناه أمثلة ملموسة عن مشاريع تتعلق بأهداف استراتيجية أخرى تتضمن بعدها بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. ويحصل العديد من هذه المشاريع بفئات محددة من العمال المعرضين للخطر، مثل العمال المهاجرين والعمال المترددين والعمالين في الاقتصاد غير المنظم، مما يلقي الضوء على الحاجة الخاصة لاعتماد نهج متكامل إزاء تعزيز المبادئ والحقوق الأساسية في العمل.

أمثلة عن مشاريع التعاون التقني التي تنتهج نهجاً متكاملاً إزاءَ بعد المبادئ والحقوق الأساسية في العمل

تركز أنشطة المشروع على القضاء على التمييز الجنسي في الاستخدام والمهنة، من خلال الجدوى والتدريب والمساعدة التقنية، مثلاً في أنغولا والبرازيل والصين والهند وجنوب أفريقيا. ومن خلال عملية حوار اجتماعي، يستعرض المشروع الامتثال للواجبات القانونية وأساليب تحسين عملية التنفيذ. وعلى سبيل المثال، توضع في الصين سياسات ترمي إلى تنسيق سن التقاعد بين الرجال والنساء، كما وضعت سياسة وطنية جديدة بشأن العمال المترددين، بما في ذلك تنظيم وكالات الخدمة المنزلية، ويُطلب من المنشآت توفير تأمين الأمومة بموجب قانون جديد للتأمين الاجتماعي.

يركز البرنامج على ضمان حصول شباب الأرياف النازحين إلى المناطق الحضرية، على فرص العمالة الالاتية وعدم وقوفهم ضحايا الاتجار أو الاستغلال. وتشمل أنشطة هذا البرنامج بناء قدرات إدارات الاستخدام العامة والخاصة واستئارة الوعي لدى المهاجرين الشباب وتوفير التدريب المهني قبل بداية العمل والتدريب على استهلال المشاريع.

شمل المشروع استئارة وعي أعضاء التعاونيات وتطوير هيكليات الدعم لمكافحة عمل الأطفال، إلى جانب الأنشطة الرامية إلى تعزيز التعاونيات النسائية، في جمهورية تنزانيا المتحدة مثلاً. كما جرى استخدام برنامج لمنع التمييز القائم على الإصابة بفيروس نقص المناعة البشرية والإيدز، مع منظمات تعاونية ومنظمات غير رسمية في خمسة بلدان (بنن، الكاميرون، إثيوبيا، موزambique، جمهورية تنزانيا المتحدة).

برنامج استدامة المنشآت المسؤولة والقادرة على التنافس، بصفته برنامجاً عملياً ومتكاماً للتدريب وتحسين مكان العمل للمنشآت الصغيرة والمتوسطة، يدفع (متلاً في الصين، كولومبيا، غانا، الهند، إندونيسيا، جنوب أفريقيا، فيتنام) عن الاستئثار في ممارسات مكان العمل المسؤولة واحترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل لتعزيز القدرة التنافسية للمنشآت. ومنذ عام ٢٠٠٩، تم توفير التدريب لأكثر من ٣٥٠ مدرباً وعاملاً من حوالي ١٠٠ منشأة صغيرة ومتوسطة، بالإضافة إلى المدربين.

تعزيز المساواة بين الجنسين في
مكان العمل (مشروع BASIC)

البرنامج المشترك لصندوق تحقيق
الأهداف الإنمائية للألفية: حماية
وتعزيز حقوق المهاجرين الشباب
المستضعفين في الصين

المرفق التعاوني لأفريقيا
COOP Africa

برنامج استدامة المنشآت المسؤولة
والقادرة على التنافس (SCORE)

أمثلة عن مشاريع التعاون التقني التي تنتهي نهجًا متكاملاً إزاء بُعد المبادئ والحقوق الأساسية في العمل

يدعم المشروع القضاء على عمل الأطفال في كمبوديا من خلال الوصول إلى النساء في الأسر الريفية عبر التدريب والحصول على التمويل والتنظيم الجماعي، لمساعدة الأسر على تحسين مشاريعها ومداخيلها. كما يدعم المشروع أصحاب المشاريع الريفين بتحويلهم إلى مجموعات معاونة ذاتية لتحسين وصولهم إلى الأسواق وحصولهم على التمويل. كما يعزز عدم التمييز في الوزارات الحكومية من خلال خطط العمل بشأن إدماج قضايا الجنسين.

يركز هذا البرنامج على ما يلي: تعزيز قدرة نقابات العمال والتعاونيات على تنظيم العمال غير المحبين العاملين في الاقتصاد غير المنظم؛ الحد من الفقر في صفوف العمال في الاقتصاد غير المنظم وخلق فرص العمل اللائق لصالح الشابات والشباب؛ إعداد ورقات استراتيجية للحد من الفقر أكثر شمولية ومشاركة بنسبة إلى الاقتصاد غير المنظم.

توصلت دراسة مشتركة أجريت في تشيلي إلى أن نظاماً متكاملاً للحماية الاجتماعية له تأثير مهم على عمل الأطفال من خلال توفير موارد مالية ونفسية اجتماعية إلى الأسر وتوفير الحواجز للأطفال كي يبيقو في المدرسة. واقترحت منظمة العمل الدولية عدداً من التحسينات بغية القضاء على عمل الأطفال خلال برنامج *Chile Solidario*، الذي يوفر الدعم مقابل الالتزام ببقاء الأطفال في المدرسة.

يضم البرنامج الحكومات وأصحاب العمل والعمال والمشترين الدوليين لتحسين الامتثال لمعايير العمل وتعزيز القدرة على التنافس في سلاسل التوريد العالمية، لا سيما في صناعة الملابس. وتشمل تدخلات البرنامج في كمبوديا، هايتي، أندونيسيا، الأردن، ليسوتو، نيكاراغوا، فيتنام، تعزيز وتطبيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، مما يقدم البراهين على أن تنفيذاً أفضل للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل يفضي إلى تحسينات في العمالة وفي ظروف العمل (انظر الفصل ٤).

أدرجت مبادرات لمكافحة عمل الأطفال في أنشطة التمويل بالغ الصغر في بلدان عديدة. وشملت هذه المبادرات توفير التدريب لتحسين السلامة في الزراعة واستئنارة الوعي بمسائل عمل الأطفال في مالي، ومنتجات التأمين الصحي بالغ الصغر في باكستان من أجل خفض الصدمات الاقتصادية ذات الصلة بالصحة التي يمكن أن تواجهها الأسر، مما قد يدفع بالأطفال إلى الوقوع في شراك عمل الأطفال، والمنتجات المالية في نيجيريا لدعم التحاق الأطفال بالمدرسة.

بالاستناد إلى مشورة البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، أضفت المشاريع الرامية إلى الارقاء بنظم التلمذة الصناعية غير الرسمية والتي تشكل ٩٠٪ من المائة من التدريب الوظيفي المقدم، إلى الحد من الفصل المهني القائم على نوع الجنس، من خلال توسيع فرص التلمذة الصناعية لصالح الشابات وتحسين استئنارة الوعي بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل واحترامها، مثلاً في بنن وبوركينا فاسو وزمبابوي. كما استُخدِمت التلمذة الصناعية غير الرسمية لإعادة إدماج الأطفال الذين كانوا على صلة في السابق بالقوات المسلحة أو المجموعات المسلحة.

فم الدعم إلى بلدان أمريكا الوسطى والجمهورية الدومينيكية لتوفير المساعدة في الإصلاحات التشريعية وفي تعزيز قدرات إدارة التقىش ومحاكم العمل، مع التركيز على الحرية النقابية والمفاؤضة الجماعية وعدم التمييز في الاستخدام والمهنة والقضاء على عمل الأطفال.

برنامج تنمية روح تنظيم المشاريع لدى المرأة والمساواة بين الجنسين (WEDGE)

برنامج التعاون بين النقابات والتعاونيات (SYNDICOOP)

توفير المساعدة التقنية لصلاح نظام الحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي

برنامج "العمل الأفضل"

التمويل بالغ الصغر من أجل العمل اللائق

الارتفاع بالتلمسة الصناعية غير الرسمية

التحقق من تطبيق توصيات الورقة البيضاء

الشراكات

٣-٣

١٩٦. تعرف منظمة العمل الدولية بأهمية وضع وترسيخ الشراكة بين التعاون التقني بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل وبرنامج التنمية العالمي الأوسع نطاقاً، لا سيما من خلال إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية. كما استندت المنظمة إلى التعاون الوثيق مع منظمات دولية أخرى، لا سيما داخل منظومة الأمم المتحدة، وانتفعت من هذا التعاون بغية تعزيز بعض فئات المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. ويقدم هذا التعاون فرصة لحشد ودمج الخبرات وجمع الموارد وتلبية مصالح الجهات المانحة، في سياق عملية إصلاح الأمم المتحدة لتحسين الخدمات التي توفرها وكالات الأمم المتحدة في إطار توحيد الأداء على المستوى القطري.

١٩٧. والشراكات القائمة على المستوى السياسي العالمي، أساسية لتنمية التعاون على المستوى القطري. وتشمل الشراكات السياسية العالمية الكبرى بشأن مكافحة عمل الأطفال ما يلي: البرنامج المشترك بين الوكالات بشأن فهم عمل الأطفال؛ فرق العمل العالمية بشأن مكافحة عمل الأطفال وتوفير التعليم للجميع؛ الشراكة الدولية من أجل التعاون في مجال عمل الأطفال في الزراعة. وفيما يتعلق بالعمل الجبri، تكشف التعاون منذ عام ٢٠٠٣ بين منظمة العمل الدولية ووكالات الأمم المتحدة الأخرى العاملة في مجال مكافحة الاتجار بالبشر، إلى جانب المنظمة الدولية للهجرة، لاسيما من خلال فريق التنسيق المشترك بين الوكالات لمكافحة الاتجار بالأشخاص، ومبادرة الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الاتجار بالبشر. كما تجدر الإشارة إلى شراكة الأمم المتحدة من أجل الشعوب الأصلية، التي أطلقت في أيار/ مايو ٢٠١١. وهي عبارة عن مبادرة مشتركة قائمة على الحقوق، بين منظمة العمل الدولية ومكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونيسف. وتستضيف منظمة العمل الدولية الأمانة التقنية لشراكة الأمم المتحدة من أجل الشعوب الأصلية، من خلال برنامجها الرامي إلى النهوض باتفاقية الشعوب الأصلية والقبلية، ١٩٨٩ (رقم ١٦٩). وبالرغم من أن منظمة العمل الدولية أقامت مؤخراً شراكة مع الأمم المتحدة بشأن قضايا الجنسين،^{٤١} فإن من شأن زيادة التعاون المشترك بين الوكالات فيما يتصل بأسباب التمييز الأخرى في الاستخدام والمهنة، وبشأن الحرية التقابية والمفاوضة الجماعية، أن تتيح سبلاً جديدة مهمة أمام التعاون التقني لمنظمة العمل الدولية.

١٩٨. وعلى المستوى القطري، ازداد التعاون المشترك بين الوكالات بشأن عمل الأطفال ازدياداً ملحوظاً في السنوات الأخيرة. وسعى البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال بشكل عام إلى تنسيق تدخلاته مع تلك التي تقوم بها منظمات دولية أخرى تعمل في المجال نفسه، أو في مجالات مشابهة، بغية تعزيز أوجه التأثر وتجنب مواطن التداخل. وقد استفادت مشاريع عديدة للبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال من التنسيق الوثيق مع جهات فاعلة دولية أخرى، مثل اليونيسف واليونسكو، لا سيما فيما يتعلق بدور التعليم في القضاء على عمل الأطفال.

١٩٩. وهناك أيضاً عدة أمثلة جديرة بالذكر بشأن الشراكات الرامية إلى مكافحة العمل الجبri والاتجار بالبشر. في مشروع إدارة الإعلان في طاجيكستان، ثبت نجاح الجمع بين الخبرة التقنية لمنظمة العمل الدولية والقدرة التنفيذية لدى المنظمة الدولية للهجرة والتواجد الميداني لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وفي دولة بوليفيا المتعددة القوميات، وبعد أن أثارت منظمة العمل الدولية مسألة العمل الجبri في مجموعة التنسيق المشتركة بين الوكالات بشأن الشعوب الأصلية، شارك عدداً من وكالات الأمم المتحدة في بذل الجهود الرامية إلى استئصاله، مما أفضى إلى تعزيز التدخلات وحشد الموارد واستثارة الوعي. ومن خلال مشروع لإدارة الإعلان في أرمينيا وأذربيجان وجورجيا، قادت منظمة العمل الدولية اتحاداً من أربع منظمات دولية بغية تعزيز الاستجابات الوطنية في مكافحة الاتجار.

٢٠٠. وبالإضافة إلى بناء شراكات مع منظمات دولية أخرى، اكتسب البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال خبرة يعتد بها في إقامة الشراكات بين القطاعين العام والخاص. وتنتسب معظم هذه الشراكات المتصلة بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، بمشاريع مكافحة عمل الأطفال. وانصب مركز الاهتمام الرئيسي حتى الآن للمنشآت متعددة الجنسيات على تمويل مشاريع البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، بغية المساعدة على مكافحة عمل الأطفال في سلاسل التوريد الخاصة بها. غير أن بعض الشركات التي تسعى إلى استدامة طويلة الأجل بالنسبة إلى سلاسل التوريد هذه، تهتم بشكل متزايد بتمويل مشاريع البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، التي تتجاوز التدخلات المباشرة وتعتمد تهجاً واسعة النطاق لاستئصال عمل الأطفال.

٢٠١. وما انفك التعاون فيما بين بلدان الجنوب بشأن مكافحة عمل الأطفال يأخذ بُعداً مهماً في مجال عمل البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال. وتشجع المادة ٨ من الاتفاقية رقم ١٨٢ على التضامن الدولي في مكافحة أسوأ أشكال عمل الأطفال،^{٤٢} بهدف تعزيز التعاون الأفقي بين البلدان من خلال تقاسم الخبرات الناجحة. وتستند مبادرات استُهلت مؤخراً في هذا الصدد فيما بين بلدان الجنوب، إلى التسليم بأنَّ كل بلد مختلف عن الآخر، غير أن حلول مكافحة عمل الأطفال تكمن في نهاية المطاف في أيدي الحكومات وخياراتها السياسية. وعلى سبيل المثال، بعد أن كانت البرازيل من أولى البلدان المستفيدة من الدعم التقني للبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، باتت في السنوات الأخيرة تقدم المساعدة إلى بلدان أخرى من خلال المبادرة فيما بين بلدان

^{٤١} مذكرة تفاهم بين هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة ومنظمة العمل الدولية، جنيف، ١٣ حزيران/ يونيو ٢٠١١.

^{٤٢} "تتخذ الدول الأعضاء تدابير ملائمة لمساعدة بعضها بعضاً في إفاذ أحكام هذه الاتفاقية من خلال تعزيز التعاون وأو المساعدة الدوليين، بما في ذلك تدابير لتقديم الدعم للتنمية الاجتماعية والاقتصادية، ولبرامج اجتناث الفقر والتعليم على صعيد عالمي".

الجنوب التي بدأت مع البلدان الأفريقية الناطقة بالبرتغالية، ومنذ ذلك الحين توسيع لتشمل بلدانًا أخرى. وغالبًا ما يحدث مثل هذا التعاون ضمن مجموعات إقليمية، مثل ميثاق الأندizes والسوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي والاتفاق الثلاثي بين الهند والبرازيل وجنوب إفريقيا (المنشأ في عام ٢٠٠٣ بهدف تعزيز التعاون والتبادل بين البلدان الثلاثة) ومجموعات البلدان التي توحد بينها لغة مشتركة. وفي حين أن التعاون فيما بين بلدان الجنوب أكثر تقدماً فيما يتعلق بمكافحة عمل الأطفال، إلا أن هناك احتمالاً للتوصل إلى مبادرات مشابهة بشأن مكافحة العمل الجريء.

٤ -

أهم التحديات والفرص

٤ - ١

أوجه الترابط بين المبادئ والحقوق الأساسية في العمل والأهداف الاستراتيجية الأخرى

٢٠٢. لقد أظهرت التجارب أن الاعتماد على أوجه التأزير بين مختلف فئات المبادئ والحقوق الأساسية في العمل من جهة، وبين المبادئ والحقوق الأساسية في العمل والأهداف الاستراتيجية الأخرى من جهة ثانية، يحسن أثر التعاون التقني. وبالرغم من أن أحد هذين البعدين أو كليهما يتجليان في عدد متزايد من الأنشطة، فقد حدث ذلك عموماً على أساس تخصصي، واعتمد بشكل كبير على الظروف الوطنية وعلى طرائق التمويل. ويشير ذلك إلى مزايا وضع تفاهم ونهج مشتركين إزاء الدور الذي تضطلع به المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، لتحقيق العمل اللائق.

٢٠٣. وفي هذا الصدد، ينبغي تعزيز القواسم المشتركة المحددة في أنشطة التعاون التقني بشأن الفئات الأربع للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، والإشارة بشكل خاص إلى قاعدة المعرفة ومشاركة الشركاء الاجتماعيين والتدريب وبناء القدرات والنهج المتكاملة التي تعالج الأسباب الأساسية لانتهاكات، وذلك من خلال الاستناد إلى أوجه الترابط القائمة بين المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. وما لا شك فيه أنه ينبغي عدم تعزيز أوجه الترابط هذه إلا حيثما تكون مجدياً، ويمكنها إلا تشمل دائماً جميع الفئات الأربع للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل. بالإضافة إلى ذلك، من شأن تلاقي تجربة التعاون التقني أن يسهم في تحسين الأثر الإجمالي لنشاط منظمة العمل الدولية على المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. وقد اكتسب البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال وإدارة الإعلان ثروة من المعرفات والمهارات والدراسة فيما يتعلق بمشاريع التعاون التقني، وهو أمر قيم في مجال النهوض بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل.

٢٠٤. وفي هذا الصدد، يمكن تحديد تحديين رئيسيين. أولاً، إن المشاريع التي تعتمد نهجاً متكاملاً تتطلب مستوىً معيناً من التمويل والوقت، وهذا أمر لم يكن دائماً في المتداول. ثانياً، تبرز الحاجة إلى أخصائيين ينكبون على هدف استراتيجي محدد لكسب المزيد من المعرفة بأنشطة منظمة العمل الدولية في مجالات أخرى، حتى يكونوا أكثر قدرة على تحديد الاحتياجات والفرص من أجل نهج متكامل. وعلى ضوء ذلك، يمكن تقديم عدد من المقتراحات العملية المحددة بغية تحسين تكامل أنشطة التعاون التقني، التي تضطلع بها منظمة العمل الدولية، والاستفادة إلى الحد الأمثل من الموارد والنتائج المحرزة. وفي حين يجري استعراض هذه المقتراحات أساساً من منظور تعزيز المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، يمكنها أن تتطابق كذلك بشكل أعم في كافة أنحاء المكتب.

٢٠٥. وفي المقام الأول، يمكن إجراء تحليل منهجي على مستوى المكتب، لتحديد الفروض المطروحة أمام نهج متكامل. ويمكن للمكتب أن يعد دليلاً للممارسات الجيدة يكون أساساً لوضع منهجية لهذا النهج إزاء تعزيز المبادئ والحقوق الأساسية في العمل في مشاريع التعاون التقني. وفي هذا الصدد، تشكل مرحلة تصميم المشاريع نقطة دخول حاسمة. ومن شأن المنهجية أن تتناول عملية التخطيط التشغيلي وأن تضمن مراعاة نهج متكامل عند استعراض المشاريع وتقييمها.

٢٠٦. ومن شأن إجراء تحليل منهجي لهذا النوع أن يحفر العمل المشترك والتقارب والتنسيق بين قطاعات منظمة العمل الدولية وإدارتها. ومن الممكن تعزيز التنسيق بين الأخصائيين في الميدان وفي المقر لضمان إدماج المبادئ والحقوق الأساسية في العمل في مشاريع التعاون التقني والاتساق بين أنشطة التعاون التقني والأهداف العالمية عند تنفيذ المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. ويمكن للمكتب أيضاً أن ينظم التدريب على المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، مثلاً من خلال الدورات التدريبية التي تقدمها إدارة معايير العمل الدولية في مركز التدريب في تورينو لصالح الموظفين بشأن معايير العمل الدولية والتي أطلقتها عام ٢٠١٢، بالإضافة إلى اجتماعات منتظمة داخلية تشمل الأخصائيين من مختلف القطاعات، لتحسين فهم المبادئ والحقوق الأساسية في العمل وتعزيز معرفة أوسع نطاقاً للفئات الأربع للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل. وفي المقابل، يمكن أن يحسن الأخصائيون في مجال المبادئ والحقوق الأساسية في العمل معرفتهم من حيث الأهداف الاستراتيجية الأخرى بغية تحديد مجالات التعاون المحتملة. وعلى مستوى المكاتب الإقليمية والقطبية، ينبغي إيجاد أساليب

لتحسين التبادلات والتعاون بين الأخصائيين التقنيين ومنسيي التعاون التقني. وينبغي للفريق القطري للعمل اللائق أن يدعم المزيد من التنسيق بين أخصائيي منظمة العمل الدولية في الميدان وفي المقر، لا سيما فيما يتعلق بتصميم برامج قطرية جديدة للعمل اللائق، استناداً إلى المشاركة النشطة لجميع الأخصائيين التقنيين المعينين.

٢-٤

إدماج المبادئ والحقوق الأساسية في العمل في البرامج القطرية للعمل اللائق وفي إطار عمل الأمم المتحدة لمساعدة الإنمائية

٢٠٧. خلال الأعمال التحضيرية لإعلان العدالة الاجتماعية، شدد المكتب على إمكانيات البرامج القطرية للعمل اللائق كأداة من شأنها أن تشجع الدول الأعضاء على السعي إلى اتباع نهج متكامل إزاء الأهداف الاستراتيجية الأربع.^{٤٣} إلا أن إدماج المبادئ والحقوق الأساسية في العمل في البرامج القطرية للعمل اللائق على نحو غير متساو (انظر القسم ١ أعلاه) ينبع عنه عملياً نتيجتان أساسيتان. تتعلق النتيجة الأولى بتخصيص الموارد، إذ أن أولويات البرامج القطرية للعمل اللائق توفر إطاراً لتخصيص الموارد. وبالتالي، قد يفضي ذلك إلى أوجه عدم اتساق بين الأولويات الشاملة لمنظمة العمل الدولية، كما وافقت عليها الهيئات المكونة في إطار السياسة الاستراتيجي وفي البرنامج والميزانية، وبين الاحتياجات الوطنية ذات الصلة بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل. ثانياً، إن عدم القدرة على تحديد المبادئ والحقوق الأساسية في العمل باعتبارها أولويات في البرامج القطرية للعمل اللائق، مع الإشارة بوجه خاص إلى الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية، يمكن أن يعيق إدماج المبادئ والحقوق الأساسية في العمل في الأنشطة الرامية إلى تحقيق الأهداف الاستراتيجية الأخرى.

٢٠٨. وفي ضوء ما ورد، يبدو من المهم تعزيز البعد الذي تنسن به المبادئ والحقوق الأساسية في العمل في البرامج القطرية للعمل اللائق. ومن شأن الدليل الذي وضع حدثاً لصالح مديرى وموظفي منظمة العمل الدولية المعندين بوضع البرامج القطرية للعمل اللائق وتنفيذها، أن يساهم في تحقيق هذا الهدف. ويشير الدليل إلى أن التزامات الدول الأعضاء، الناشئة عن اتفاقيات العمل الدولية المصدق عليها وعن التغيرات في تنفيذ هذه الالتزامات أو أي ملاحظات تبديها هيئات الإشراف، يتعين أن تتجلى في البرنامج القطري للعمل اللائق للبلد المعنى. أضاف إلى ذلك أن "الطبيعة الثلاثية الفريدة لمنظمة العمل الدولية ومسؤولياتها من حيث معالجة المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، يجب أن ترد دائماً في البرامج القطرية للعمل اللائق، حتى ولو لم تتجلى في إطار عمل الأمم المتحدة لمساعدة الإنمائية أو في صك مماثل".^{٤٤} وقد يكون من المفيد كذلك، في السياق الحالي، توفير المزيد من الإرشادات العامة ووضع إطار عملي لإدماج المبادئ والحقوق الأساسية في العمل في البرامج القطرية للعمل اللائق. ويجري الاضطلاع بالعمل التمهيدي بشأن إعداد دليل عن هذا الموضوع، يفترض أن يوضع في صيغته النهائية لتحسين فهم المبادئ والحقوق الأساسية في العمل وروابطها المحددة مع الأهداف الاستراتيجية الأخرى. ومن شأن هذا الدليل أن يسهم بشكل فعال في تحسين نتائج برمجة البرامج القطرية للعمل اللائق وفي وضع نهج موحد فيما بين الجهات المشاركة في عملية تنفيذ البرنامج القطري للعمل اللائق. ومن شأن منهجية المسح القطري للعمل اللائق، التي تغطي جميع الأهداف الاستراتيجية، أن توفر فرصة إضافية مهمة لإرساء الروابط بين المبادئ والحقوق الأساسية في العمل وسياسة العمالة والحماية الاجتماعية. ومن المتوقع أن تُستخدم هذه المنهجية لتوفير الجيل القادم من البرامج القطرية للعمل اللائق.

٢٠٩. وهناك نهج مهم آخر يمكن أن تنظر فيه الهيئات المكونة، ألا وهو الاستجابة للدور الرئيسي الذي تضطلع به المبادئ والحقوق الأساسية في العمل باعتبارها ظروفاً مواتية لتحقيق جميع الأهداف الاستراتيجية لمنظمة العمل الدولية تحقيقاً كاملاً، من خلال إدراج تعزيزها على أنه مكون إلزامي لكل برنامج من البرامج القطرية للعمل اللائق، على أساس أن المضمون المحدد لهذا المكون من شأنه أن يراعي الشروط والظروف الوطنية مراعاة كاملة.

٢١٠. وفي الحالات التي لا يعكس فيها البرنامج القطري للعمل اللائق على النحو الكافي الاحتياجات الوطنية فيما يتعلق بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، يكون من الأصعب إدماج برنامج عمل منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل في إطار عمل الأمم المتحدة لمساعدة الإنمائية. وتشير التجارب أيضاً إلى ثلاثة تحديات إضافية في هذا الصدد. أولاً، إن إدماج جميع المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، لا سيما الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية، يطرح تحدياً بسبب قلة المعرف بمحتوها خارج منظمة العمل الدولية، وأحياناً في ضوء البيئة السياسية السائدة. ثانياً، لا يبدو أن وكالات الأمم المتحدة التي تقود عملية الصياغة على علم كامل بأهمية الهيكل الثلاثي والقيمة المضافة الناجمة عن مشاركة منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل

^{٤٣} مكتب العمل الدولي: تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية لمساعدة الدول الأعضاء فيها فيما تبذله من جهود لتحقيق أهدافها في سياق العولمة، مرجع سابق، الفقرة ٦٦.

^{٤٤} مكتب العمل الدولي: البرامج القطرية للعمل اللائق: دليل، الطبعة ٣ (جنيف، ٢٠١١)، الصفحتان ٧ و ٩.

في الحوار السياسي. ثالثاً، إن إدراج المبادى والحقوق الأساسية في العمل في أطر عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية أكثر صعوبة في البلدان التي لا تتمتع ببرامج قطرية للعمل اللائق، لكنه يكون أكثر سهولة حيث يكون لمنظمة العمل الدولية تواجد على المستوى الوطني.

٢١١. وفي هذا الصدد، من المهم استخدام مجموعة الأدوات من أجل تعليم العمالة والعمل اللائق، الصادرة عن مجلس الرؤساء التنفيذيين، لتنسيق النشاط الذي يتضطلع به منظمة العمل الدولية ووكالات الأمم المتحدة الأخرى على المستوى القطري.^{٤٥} واستناداً إلى الإرشاد التقني الموضوع مؤخراً بشأن أطر عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية (٢٠١٠)، الذي يشمل معلومات مستفاضة بشأن المبادى والحقوق الأساسية في العمل،^{٤٦} تبرز الحاجة إلى استراتيجية اتصال وتبادل للمعلومات أكثر انتظاماً على أرض الواقع لزيادة فهم الأهمية التي ترتديها المبادى والحقوق الأساسية في العمل داخل منظومة الأمم المتحدة، على المستوىين العالمي والوطني. ويمكن لمنظمة العمل الدولية أن تستكشف أيضاً مداخل لتعزيز المبادى والحقوق الأساسية في العمل في سياسات وبرامج وكالات الأمم المتحدة الأخرى، مثل مفهوم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بشأن "الإدارة السديدة"، وأن ترسّخ نقاطاً أخرى من قبيل النهج القائم على حقوق الإنسان. وإدماج المبادى والحقوق الأساسية في العمل في أطر عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية أكثر سهولة حيث يوجد على المستوى العالمي إطار مشترك بين الوكالات بشأن التعاون يستهدف المبادى والحقوق الأساسية في العمل. ومن شأن ذلك أن يتيّس بشكل كبير من خلال مشاركة منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل في لجان وضع أطر عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية وتنفيذها على المستوى الوطني.

القدرة التقنية والبحوث جيم -

٢١٢. تماشياً مع إعلان العدالة الاجتماعية، يسعى المكتب إلى تعزيز قدراته التقنية والبحثية بغية مساعدة الدول الأعضاء في الجهود التي تبذلها لتحقيق أهداف العمل اللائق لديها. وفي هذا السياق، يتمثل الهدف الرئيسي للاستراتيجية المعرفية للمنظمة في تحسين نوعية نشاط منظمة العمل الدولية وأهميته السياسية. وتشمل الاستراتيجية نتيجتين متراطتين هما: تعزيز التحليلات القائمة على البيانات لدعم برنامج العمل اللائق من خلال برنامج بحثي عالمي أكثر تكاملاً وعمليات مسح جديدة للعمل اللائق على المستوى القطري؛ تحسين نشر معارف منظمة العمل الدولية من خلال بوابة مركزية. وعلى وجه الخصوص، تتطلب الاستراتيجية بذل جهود متقدمة لتوليف المعلومات بشأن دعامة الحقوق في العمل لبرنامج العمل اللائق وإبلاغ هذه المعرفة لدعم التقدم المحرز تجاه تحقيق العمل اللائق للجميع.^{٤٧} وهذا يعني تقديم المساعدة في تحديد احتياجات الهيئات المكونة بشكل فعال، من خلال إرساء قاعدة معارف شاملة ووضع مؤشرات مناسبة لرصد وتقدير التقدم المحرز فيما يتعلق بالأهداف الاستراتيجية وفهم كيف يمكن لهذه الأخيرة أن تتفاعل مع بعضها البعض. ويقدم هذا القسم لمحة عامة موجزة عن هذه الجوانب الثلاثة المتعلقة بالمبادى والحقوق الأساسية في العمل، ويشير إلى مجالات يمكن تعزيز القدرة البحثية والتكنولوجية فيها.

وضع قاعدة معارف شاملة بشأن كل فئة من فئات المبادى والحقوق الأساسية في العمل

٢١٣. في حين يتسم جمع المعلومات بالأهمية عند تحديد الأولويات بالنسبة إلى التعاون التقني في منظمة العمل الدولية والإجراءات التي تتخذها الدول الأعضاء، تبرز الحاجة إلى بحوث موجهة نحو السياسة العامة لتحديد تدابير مناسبة لتحقيق المبادى والحقوق الأساسية في العمل. ويقدم المكتب دعماً جوهرياً للهيئات المكونة في هذين المجالين. ولكن، بسبب التفاوت في توافر الموارد، طورت قدرات المكتب البحثية بشكل أساسي في مجال عمل الأطفال والعمل الجبري، فضلاً عن قضايا الجنسين.

^{٤٥} مكتب العمل الدولي: مجموعة الأدوات من أجل تعليم العمالة والعمل اللائق، مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظمة الأمم المتحدة المعنى بالتنسيق (جنيف، ٢٠٠٧).

^{٤٦} مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية: كيفية إعداد إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية: (الجزء الثاني) الإرشاد التقني للفرق القطرية للأمم المتحدة (٢٠١٠). تحيل الوثيقة بشكل كبير إلى إعلان عام ١٩٩٨ وإلى الانقاقيات الأساسية الثمانية. بالإضافة إلى ذلك، تحيل الوثيقة إلى الاستنتاجات والتوصيات التي خرجت بها هيئات الإشراف في منظمة العمل الدولية للاسترشاد.

^{٤٧} مكتب العمل الدولي: الاستراتيجيات القائمة على النتائج للفترة ٢٠١٥-٢٠١٠: استراتيجية المعرفة - تعزيز القدرة على توفير العمل اللائق وتطبيق الميثاق العالمي لفرص العمل، مجلس الإدارة، الدورة ٣٠٦، جنيف، تشرين الثاني / نوفمبر ٢٠٠٩، الوثيقة GB.306/PFA/12/3.

٢١٤. وفيما يخص عمل الأطفال، كنتيجة مباشرة للتقدم المنهجي والتشغيلي الذي حققه برنامج المعلومات الإحصائية والرصد بشأن عمل الأطفال، شهد البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال نجاحاً في تعزيز قدرات البلدان على إجراء دراسات استقصائية وطنية بشأن عمل الأطفال. ونتيجة هذا الإجراء على المستوى الوطني، أصبح من الممكن الآن إعداد تقديرات عالمية بشأن عمل الأطفال كل أربع سنوات، والتقريرات القادمة مزمع إعدادها في ٢٠١٣. ومن حيث البحث السياسي، وضع البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال إطاراً لتقييم الأثر من أجل تحديد فعالية مجموعة واسعة من السياسات العامة بشأن القضاء على عمل الأطفال، بما في ذلك مبادرات الحماية الاجتماعية والعملة. وجرى تصميم مشروع جديد بقيمة ٢,٥ مليون دولار أمريكي بشأن التقييم والرصد العالميين بغية تسريع وتيرة التقدم في مكافحة عمل الأطفال من خلال زيادة قاعدة المعرف ذات الصلة بالتدخلات الفعالة التي يمكن استنداً إليها والارتكاء بها داخل البلدان وفيما بينها. ويستند المشروع إلى الأدلة الموضوعية والخبرة المكتسبة منذ عام ٢٠٠٠، بما في ذلك المشاريع الحالية للبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال. وللمضي قدماً، لا غنى عن الاستمرار في توسيع نطاق قاعدة المعرف بشأن عمل الأطفال بهدف تتفق استجابات السياسة العامة، ومن المزمع بذلك المزيد من الجهد لتحسين فهم أثر عمل الأطفال على النتائج المتعلقة بالتعليم والصحة وعملة الشباب.

٢١٥. وعلى غرار ذلك، تساهم منظمة العمل الدولية في سد الثغرات في المعارف من خلال وضع مؤشرات إحصائية بشأن العمل الجبري، وهي مستخدمة الآن على نطاق واسع في الاستقصاءات والدراسات الوطنية^{٤٨} ومن بين أبرز الإنجازات في هذا الصدد، قدرة منظمة العمل الدولية على توفير تقديرات عالمية عن عدد ضحايا العمل الجبri وكفته، مع المجموعة الثانية من التقديرات المستحقة في الوقت المناسب للمناقشة الحالية. ويتمثل أحد الاستنتاجات الرئيسية في هذا الصدد في أن أكثر من نصف عمليات الاتجار بالبشر في العالم تكون بغرض استغلال اليد العاملة. والبيانات العالمية التي جمعها برنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجبri هي مدخلات أساسية لصانعي السياسات ووكالات إنفاذ القانون. ويمكن أحد التحديات الهامة في السنوات القادمة في ضمان استدامة القدرات المعرفية والبحثية لبرنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجبri، التي تعتمد كلياً على الموارد من خارج الميزانية.

٢١٦. وفيما يخص عدم التمييز، يجري إعداد مجموعة وافرة من البيانات والمعارف بشأن المساواة بين الجنسين. ولهذا الغرض، يستخدم مكتب المساواة بين الجنسين استخداماً كلياً الطبيعة المشتركة لقضايا الجنسين لإعداد الإحصاءات وبحوث السياسة العامة، بدعم من وحدات منظمة العمل الدولية ذات الصلة، بشأن قضايا الجنسين والعملة^{٤٩}؛ وقضايا الجنسين والحماية الاجتماعية وقضايا الجنسين والحوار الاجتماعي. بالإضافة إلى ذلك، تقوم منظمة العمل الدولية، في عملها المشترك مع منظمة الفاو والصندوق الدولي للتنمية الزراعية بشأن الأبعاد الجنسانية للزراعة والعملة الريفية^{٥٠}، وعملها مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بشأن التوفيق بين العمل والمسؤوليات العائلية^{٥١}، ببناء شراكات بحثية مهمة بشأن المسائل ذات الصلة بقضايا الجنسين. والبحوث المنتظمة بشأن أسباب التمييز الأخرى محدودة أكثر من ذلك. وقد اثنت خطوات ضمن إطار البرنامج والميزانية للفترة ٢٠١٣-٢٠١٢ لتقويم الوضع^{٥٢}. ويمكن أن يكون للبحوث القائمة على البيانات أثر مهم على استثارة الوعي وصنع السياسات، كما يظهر ذلك في اختبار حالات التمييز في الاستخدام، الذي جرى في فرنسا وإيطاليا وأسبانيا والسويد^{٥٣}، والوثائق البحثية المنشورة في سياق الأعمال التحضيرية للمعايير الجديدة لمنظمة

^{٤٨} مكتب العمل الدولي: ثمن الإكراه، مرجع سابق، الفقرات ٥١-٥٧.

^{٤٩} انظر: ILO: *Global employment trends for women* (Geneva, 2009) (also available for 2004, 2007 and 2008). انظر أيضاً:

ILO: *Global economic crisis, gender and work: Key policy challenges and options*, Global Jobs Pact Policy Brief No. 15 (Geneva, 2010).

^{٥٠} منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، منظمة العمل الدولية: الأبعاد الجنسانية للعملة الريفية: مسارات متمايزة للخروج من بؤرة الفقر: الوضع الحالي والاتجاهات والثغرات (روما، ٢٠١٠).

^{٥١} انظر: ILO, UNDP: *Work and family: Towards new forms of reconciliation with social co-responsibility* (Santiago de Chile, 2009).

^{٥٢} مكتب العمل الدولي: التقييم المستقل لاستراتيجية منظمة العمل الدولية بشأن القضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة، مرجع سابق، صفحة ٤٥.

^{٥٣} انظر: L. Simeone, P. Taran and A. Gächter: “*Situation testing*”: *Discrimination in access to employment based on ILO methodology* (ILO, 2007, updated in 2010).

العمل الدولية بشأن العمال المنزليين. وكما أشير إليه في التقييم المستقل بشأن عدم التمييز وكما تجلى في حالة قضايا الجنسين، فإن البحث المسلط بها بالتعاون مع منظمات دولية أخرى، لا سيما ضمن منظومة الأمم المتحدة، تقدم سبلاً واعداً في هذا المجال.

٢١٧. وفيما يخص الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية، أصدرت مؤخراً إدارة العلاقات الصناعية والعمل (إدارة الحوار) منشورات مهمة بشأن المفاوضة الجماعية ووثائق عمل بشأن أثر أشكال العمالة غير العادلة على العلاقات الصناعية^٤، وعلى غرار ذلك، ساهمت منشورات رائدة لمنظمة العمل الدولية، مثل تقارير عالم العمل وتقارير الأجور في العالم، في فهم أفضل لآثار المفاوضة الجماعية. غير أن إمكانيات المكتب لتعزيز قاعدة معارفه بشأن الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية، لا سيما على المستوى الوطني، من خلال البحث التطبيقية والسياسية، تأثرت بشكل خاص بمتطلبات الموارد. وإذا يؤخذ ذلك في عين الاعتبار، يمكن أن تساعد استنتاجات وتعليقات هيئات الإشراف في منظمة العمل الدولية على تحديد الأولويات البحثية في المستقبل.

رصد التقدم المحرز في تطبيق المبادى والحقوق الأساسية في العمل

٢١٨. يمكن إبراز أداتين تشغيليتين يطورها المكتب حالياً، فيما يتعلق بالجهود المبذولة لدعم الهيئات المكونة بغية رصد وتقدير التقدم المحرز إزاء تطبيق المبادى والحقوق الأساسية في العمل ألا وهم: مبادرة قياس العمل اللائق وببوابة العبور إلى استنتاجات هيئات الإشراف في منظمة العمل الدولية. ويشكل النهج الشامل لقياس العمل اللائق أداة قيمة محتملة للهيئات المكونة من أجل تقييم التقدم المحرز في مجال التطبيق المتكامل للمبادى والحقوق الأساسية في العمل. وعقب اجتماع الخبراء الثلاثي في ٢٠٠٨، تم تحديد مؤشرات كمية وقانونية بشأن عشرة مجالات موضوعية، بما فيها الفئات الأربع للمبادى والحقوق الأساسية في العمل، بغية توليف الموجزات القطرية للعمل اللائق. ونشرت موجزات عديدة حتى الآن، بدعم من مشروع مشترك بين منظمة العمل الدولية والاتحاد الأوروبي لرصد وتقدير التقدم بشأن العمل اللائق. ويضع المكتب حالياً الصيغة النهائية لدليل مرجعي حول مؤشرات العمل اللائق، إلى جانب نموذج المبادى التوجيهية الصياغية لوضع الموجزات القطرية للعمل اللائق. ومن خلال تغطية جميع جوانب العمل اللائق وإدماج المعلومات القانونية، تتجاوز هذه المؤشرات نطاق إحصاءات العمل التقليدية ويمكنها أن تشجع اتخاذ قرارات سياسية متكاملة ومت麝نة تدمج المبادى والحقوق الأساسية في العمل دمياً كلياً. وتقدم هذه المؤشرات، التي تستكملها بوابة محددة إلى استنتاجات هيئات الإشراف في منظمة العمل الدولية بشأن تطبيق المبادى والحقوق الأساسية في العمل (انظر أدناه)، للهيئات المكونة فرصة لتقدير أفضل للجهود التي تبذلها في تحقيق الفئات الأربع للمبادى والحقوق الأساسية في العمل.

٢١٩. وطلب مجلس الإدارة من المكتب أيضاً أن يضع نظاماً لتوثيق ورصد التقدم المحرز إزاء تطبيق المبادى والحقوق الأساسية في العمل. وتقوم هذه الطريقة على ترميز الاستنتاجات الصادرة عن نظام الإشراف في منظمة العمل الدولية، بغية توليف هذه المعلومات وتوفيرها على نحو مقتضب وسريع المناقش. وهي تتضمن بوابة تسهيل الوصول إلى كمية كبيرة من تقارير منظمة العمل الدولية، ويمكن لتعليقات هيئات الإشراف في المنظمة أن تقدم محفزاً هاماً للحوار والمساعدة المستهدفة مع الدول الأعضاء. والغرض من ذلك هو توفير المزيد من الدعم إلى البلدان في رصد التقدم وتحديد التغرات و مجالات التحسين من حيث تطبيق المبادى والحقوق الأساسية في العمل، إلى جانب تسهيل تقييم الاحتياجات من التعاون التقني على المستوى القطري. وتتوفر هذه الطريقة توليفاً للمعلومات الموجودة أصلاً ولكنها مبعثرة. وهي تعزز قاعدة معارف منظمة العمل الدولية و هيئاتها الإشرافية، ويمكنها أن تحفز توفير معلومات أكثر استكمالاً. ومن خلال تعزيز شفافية قاعدة معلومات منظمة العمل الدولية بشأن المبادى والحقوق الأساسية في العمل، ينبغي لها كذلك أن تشجع الهيئات المكونة على توفير المزيد من المعلومات الدقيقة والمحدثة، وبالتالي تحسين نوعيتها باستمرار. ومن المتوقع أن يدمج النهج الذي وضعه المشروع، في الوقت المناسب في قاعدة البيانات NORMLEX الموضعية حديثاً، والتي ستشكل المكون القانوني لنظام معلومات منظمة العمل الدولية.

^٤ انظر:

S. Hayter (ed.): *The role of collective bargaining in the global economy: Negotiating for social justice* (Geneva, ILO, 2011).

فهم العلاقة بين المبادئ والحقوق الأساسية في العمل والأهداف الاستراتيجية الأخرى

٢٢٠. وفقاً لتوجهات إعلان العدالة الاجتماعية، يستكشف عدد يعتد به من منشورات منظمة العمل الدولية كيف يمكن أن يكون الحوار الاجتماعي وسياسات العمالة وتدابير الضمان الاجتماعي جزءاً من الاستراتيجيات الرامية إلى القضاء على عمل الأطفال وتعزيز المساواة بين الجنسين. بالإضافة إلى ذلك، ساهمت البحوث والمنشورات الأخيرة لمنظمة العمل الدولية في فهم أفضل للدور الذي تقوم به الفئات الأربع للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، في تعزيز الروابط بين التقدم الاجتماعي والتنمية الاقتصادية. ومنذ عام ٢٠٠٨، قامت المنشورات الرائدة لمنظمة العمل الدولية، مثل تلك المذكورة أعلاه، بتحليل أثر المفاضلة الجماعية على المساواة في الأجور والفقر وفعالية سياسات العمالة، بالإضافة إلى العلاقات المتباينة بين سياسات الحد الأدنى للأجور والمساواة في الاستخدام والمهنة. وفي سياق الأزمة الاقتصادية الراهنة، أجرى المعهد الدولي للدراسات العمالية بحوثاً بشأن آثار تحسين تطبيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل على الطلب الإجمالي والنمو الاقتصادي.

٢٢١. وفي ضوء التوجهات الواردة في الفصل ١، يمكن الاستمرار في تعزيز هذه المبادرات وتطويرها. وبينجي للبحوث المستقبلية أن تعالج مسائل من بينها مسألة كيفية تعزيز إدماج المبادئ والحقوق الأساسية في العمل في السياسات الاقتصادية والاجتماعية، لا سيما في الأوقات التي تشهد قيوداً اقتصادية بالاستناد إلى التجارب القطرية الوطنية. ومن شأن هذه البحوث أن تدعم أيضاً وضع أدوات ترويجية لتعزيز فهم الطبيعة المؤاتية للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل ووظيفتها في تعزيز الروابط القائمة بين التنمية الاقتصادية والتقدم الاجتماعي. ومن شأن المزيد من المعرفة وفهم دور المبادئ والحقوق الأساسية في العمل وأثرها وإطلاعها في هذا الصدد، أن يكون أساسياً في ترويجها، لا سيما من خلال الوصول إلى الجهات الفاعلة التي لا تشملها عادة وسائل عمل منظمة العمل الدولية، والتي تستخدم أكثر فأكثر المبادئ والحقوق الأساسية في العمل (انظر الفصل ٤).

١ - دال - النشاط المتصل بالمعايير

٢٢٢. يذكر إعلان عام ١٩٩٨ بأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل "قد ترجمت وطورت على شكل حقوق والتزامات محددة في عدد من الاتفاقيات التي يقر بأنها اتفاقيات أساسية، سواء داخل منظمة العمل الدولية أم خارجها".^{٥٥} وعليه، يحتل النشاط المباشر المترافق بالمعايير مكانة أساسية في أنشطة منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. ومن الصحيح أيضاً أن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل ترخي بثقلها بشكل كبير على المجموعة الكاملة من الأنشطة التي تتضطلع بها منظمة العمل الدولية في مجال المعايير.

١ - مكانة خاصة للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل في أنشطة منظمة العمل الدولية المتصلة بالمعايير

٢٢٣. في حين أن الاتفاقيات الأساسية الثمانية تحدد المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، هناك اتفاقيات أخرى لمنظمة العمل الدولية ملائمة جدًا لتحقيق تلك المبادئ والحقوق. وبعض الاتفاقيات والتوصيات تكمل الاتفاقيات الأساسية بالتركيز على بعض جوانب المبادئ والحقوق الأساسية في العمل.^{٥٦} وتتناول معايير أخرى الصعوبات التي تواجهها بعض فئات العمال من حيث التقطع بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل.^{٥٧} وأخيراً، تتصل معايير أخرى بالإطار المؤسسي الوطني ويدعم البيئة المحفزة لممارسة المبادئ والحقوق الأساسية في العمل على نحو كامل.^{٥٨}

^{٥٥} مكتب العمل الدولي: إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، مرجع سابق، الفقرة ١(ب).

^{٥٦} على سبيل المثال، اتفاقية ممثلي العمل، ١٩٧١ (رقم ١٣٥)، اتفاقية علاقات العمل في الخدمة العامة، ١٩٧٨ (رقم ١٥١)، اتفاقية المفاضلة الجماعية، ١٩٨١ (رقم ١٥٤)، اتفاقية العمل ذوي المسؤوليات العائلية، ١٩٨١ (رقم ١٥٦)، اتفاقية حماية الأمة، ٢٠٠٠ (رقم ١٨٣).

^{٥٧} على سبيل المثال، اتفاقية منظمات العمل الريفين، ١٩٧٥ (رقم ١٤١)، اتفاقية العمل المهاجرين (مراجعة)، ١٩٤٩ (رقم ٩٧)، اتفاقية العمل المهاجرين (أحكام تكميلية)، ١٩٧٥ (رقم ١٤٣)، اتفاقية الشعوب الأصلية والقبيلية، ١٩٨٩ (رقم ١٦٩).

^{٥٨} اتفاقية تفتيش العمل، ١٩٤٧ (رقم ٨١)، اتفاقية تفتيش العمل (الزراعة)، ١٩٦٩ (رقم ١٢٩)، اتفاقية إدارة العمل، ١٩٧٨ (رقم ١٥٠).

حملة لتعزيز التصديق على الاتفاقيات الأساسية

٢٢٤. أطلق المدير العام في أيار/ مايو ١٩٩٥ الحملة الجارية للتصديق على الاتفاقيات الأساسية، كمتابعة لما قطع من إلتزامات خلال انعقاد مؤتمر الفمة العالمي للتنمية الاجتماعية في كوبنهاغن. وشملت الحملة قيام المدير العام بإرسال رسائل سنوية إلى حكومات البلدان التي لم تصدق على جميع الاتفاقيات الأساسية، طالبا منها أن تبيّن موقفها فيما يتعلق ب تلك الاتفاقيات، والصعوبات التي تواجهها في التصديق عليها وما تحتاج إليه من مساعدة تقنية.

٢٢٥. ولaci التشديد على التصديق على الاتفاقيات الأساسية المزيد من الزخم من جانب إعلان عام ١٩٩٨ وإعلان العدالة الاجتماعية ومنذ أقرب من عهد أقرب من جانب الميثاق العالمي لفرض العمل، الذي يسلم بالاتفاقيات الأساسية باعتبارها عناصر ذات أهمية في الاستراتيجية الرامية إلى الانتعاش من الأزمة.^{٥٩} وفي ٢٠٠٨، استرعى المدير العام انتباه المؤتمر مرة أخرى إلى أهمية تسريع وتيرة التصديق على الاتفاقيات الأساسية، واقتراح تحقيق هدف التصديق العالمي بحلول عام ٢٠١٥.^{٦٠}

٢٢٦. وأبرز اعتماد الإعلانين ضرورة تبسيط الترتيبات الرامية إلى تعزيز التصديق على الاتفاقيات الأساسية. وكان هناك ازدواجية بين الاستعراض السنوي لآلية متابعة إعلان عام ١٩٩٨ وحملة التصديق على الاتفاقيات الأساسية، نظراً إلى "أن التعليقات والبيانات المقدمة من خلال التقارير السنوية تركز بشكل كبير على المسائل المتعلقة بتوقعات التصديق، فإنها تتزعز إلى تكرار ما يتم الإبلاغ عنه من خلال حملة التصديق".^{٦١} وفي ضوء التقرير المتكرر عن المبادى والحقوق الأساسية في العمل والدراسة الاستقصائية المقدمة إلى هذا المؤتمر بشأن الاتفاقيات الأساسية، تقرر هذا العام التوقف عن إرسال الرسائل السنوية التي تطلب معلومات عما جرى من مستجدات في مجال التصديق على الاتفاقيات الأساسية.^{٦٢} ومن شأن التقرير المقدم إلى مجلس الإدارة عن عمليات الاستعراض السنوية بموجب متابعة إعلان عام ١٩٩٨، أن توحد المعلومات الجديدة المتنافقة.

التشديد العريق على المبادى والحقوق الأساسية في العمل في نظام الإشراف

٢٢٧. في الأساس، كان النهج الذي اتبّعه المؤتمر ومجلس الإدارة يرمي في قسم كبير منه إلى معالجة جميع المعايير على نحو موحد، أيًّا كانت الحقوق المعنية. والتمييز الرئيسي الأول الذي أُعرب عنه في ظل نظام الإشراف، من حيث المبادى والحقوق الأساسية في العمل، تمثل في إنشاء إجراء خاص عام ١٩٥٠ لفحص انتهاكات حقوق نقابات العمل. أما التمييز الثاني فكان ذا صلة بتبسيط ترتيبات تقديم التقارير عن الاتفاقيات المصدق عليها بموجب المادة ٢٢ من الدستور. وطالماً أولى مجلس الإدارة في هذا الصدد اهتماماً خاصاً للاتفاقيات الأساسية من خلال اعتماد فترات زمنية لتقديم التقارير بشأن الاتفاقيات الأساسية المصدق عليها أقصر من تلك المعتمدة للاتفاقيات التقنية.

٢٢٨. وتناقش لجنة تطبيق المعايير التابعة للمؤتمر، سنوياً عدداً من الحالات الفردية بشأن تطبيق الاتفاقيات المصدق عليها، بالاستناد إلى ملاحظات لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات. وبين عامي ٢٠٠٧ و٢٠١١، كانت نسبة ٧٧ في المائة من الحالات الفردية التي ناقشتها لجنة المؤتمر تتعلق بالاتفاقيات الأساسية، وكانت ٤٨ في المائة منها تتعلق بالحرية النقابية والمفتوحة الجماعية. وقد أفضى هذا الوضع إلى إثارة بعض الفرق من أن تستبعد الاتفاقيات الأساسية النظر في الاتفاقيات التقنية.

٢٢٩. وبالمثل، استخدمت الهيئات المكونة في غالبيتها الكبرى إجراءات الإشراف الخاصة المنصوص عليها في دستور منظمة العمل الدولية فيما يتعلق بالاتفاقيات الأساسية. وأكثر من ٥٠ في المائة من التظلمات المقدمة بموجب المادة ٢٤ من دستور منظمة العمل الدولية و ٨٠ في المائة من الشكاوى المقدمة بموجب المادة ٢٦ منه تتعلق بالامتثال للاتفاقيات الأساسية. وجميع لجان تقصي الحقائق التي أنشئت حتى الآن للتحقيق في الشكاوى بموجب المادة ٢٦ (ما مجموعه ١٢ شكوى) كانت تتعلق بالاتفاقيات الأساسية، بالرغم من أنها لم تتناول قط عمل الأطفال. وحوالي نصف عدد التظلمات وغالبية الشكاوى المقدمة تناولت اتفاقيات الحرية النقابية.

^{٥٩} مكتب العمل الدولي: الانتعاش من الأزمة: ميثاق عالمي لفرض العمل، مرجع سابق.

^{٦٠} مكتب العمل الدولي: العمل اللائق: تحديات استراتيجية ماثلة في الأفق، تقرير المدير العام، التقرير الأول (جيم)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٧، جنيف، ٢٠٠٨، الفقرة ٩٤.

^{٦١} مكتب العمل الدولي: استعراض متابعة إعلان منظمة العمل الدولية لعام ١٩٩١ بشأن المبادى والحقوق الأساسية في العمل، مرجع سابق، الفقرة ٣٣.

^{٦٢} الرسائل الموجهة من جانب المدير العام تشمل الآن التصديق على اتفاقيات "الإدارة السديدة" التي بات نطاق الحملة يشملها.

٢٣٠. وعلاوة على التشكيل الثلاثي للعديد من هيئات الإشراف في منظمة العمل الدولية، تألف منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمل دوراً حيوياً في عمل نظام الإشراف من خلال التعليقات التي تقدمها إلى لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات وقدرتها على استهلال إجراءات إشراف خاصة. وتقديم منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمل على حد سواء أعداداً متزايدة من التعليقات على تطبيق الاتفاقيات الأساسية المصدق عليها. وقد ازداد عدد التعليقات بشأن الاتفاقيات الأساسية الثمانية، التي قدمتها منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمل إلى لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، بنسبة ١٢ في المائة في الفترة ٢٠١١-٢٠٠٨ مقارنة مع الفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٤، مما أكد اتجاهها بدأ في الثمانينيات. وفي حين استمرت التعليقات التي تبديها منظمات العمل في التزايد بين عامي ٢٠٠٨ و٢٠١١ (بنسبة ٧ في المائة) مقارنة مع الفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٧، وهي تشكل الغالبية الكبرى من مجموع التعليقات التي تبديها الشركاء الاجتماعيون (٥٥ في المائة)، ارتفعت كذلك تعليقات منظمات أصحاب العمل بشأن الاتفاقيات الأساسية الثمانية ارتفاعاً حاداً (بنسبة ٥٦ في المائة).

٢٣١. وعلى غرار ذلك، ما فتئ عدد الحالات الجديدة المقدمة إلى لجنة الحرية النقابية يتزايد خلال الفترة نفسها. فقد تلقت لجنة الحرية النقابية ٤٢ حالة جديدة بين عامي ٢٠٠٤ و٢٠٠٧ (ما كان يشكل اتجاهها صعودياً آنذاك)، وارتفع هذا العدد ليصل إلى ٦٦ حالة بين عامي ٢٠٠٨ و٢٠١١. وتجلت هذه الزيادة أيضاً في عدد الحالات التي نظرت فيها لجنة الحرية النقابية خلال الفترة نفسها، حيث بلغ المجموع ٤٠٠ حالة خضعت للفحص بين عامي ٢٠٠٤ و٢٠٠٧، كما بلغ ٤٣١ حالة بين عامي ٢٠٠٨ و٢٠١١.

٢٣٢. واستخدام الهيئات المكونة المتزايد لهذه الآليات، إلى جانب الزيادة الحادة في التصديق على الاتفاقيات الأساسية منذ عام ١٩٩٥، أفضى إلى زيادة لم يسبق لها مثيل في حجم العمل الذي تتضطلع به هيئات الإشراف في منظمة العمل الدولية وأمانتها.

أثر نظام الإشراف في منظمة العمل الدولية على تحقيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل

٢٣٣. عند تقييم أثر نظام الإشراف فيما يتعلق بالاتفاقيات الأساسية، من المهم اعتبار "حالات التقدم المحرز"، التي تحيط فيها لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات عملاً "باحتياج" أو "باهتمام" بالتغييرات في القانون والممارسة التي تحسن تطبيق الاتفاقيات الأساسية المصدق عليها.^{٦٣} وحالات التقدم المحرز هي أيضاً إحدى معايير قياس النتائج المتعلقة بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، في البرنامج والميزانية (باستثناء النتيجة ١٤ بشأن الحرية النقابية والمفتوحة الجماعية).^{٦٤} غير أن لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات ذكرت بأن "الإعراض عن الاهتمام أو الارتياح ليس انعكاساً للامتنال الشامل للاتفاقية من جانب البلد المعني". وبالتالي، يمكن أن تعرب اللجنة في التعليق ذاته عن ارتياحها أو اهتمامها بمسألة محددة، في الوقت الذي تعرب فيه عن أسفها بشأن مسائل هامة ترى أنها لم تعالج بأسلوب مرض.^{٦٥} وخلال الفترة ٤-٢٠٠٤، لاحظت لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات في الإجمالي ١١٧٨ حالة تقدم في تطبيق الاتفاقيات الأساسية (من أصل ٣٠٧ حالة تقدم). والعديد من حالات التقدم الملحوظة خلال هذه الفترة تتعلق بالاتفاقية رقم ١٨٢ (٢٦ في المائة)^{٦٦} وبالاتفاقية رقم ١١١ (١٩ في المائة).

^{٦٣} "تعرب اللجنة عن ارتياحها في الحالات التي تكون فيها الحكومات قد اتخذت في أعقاب التعليقات الصادرة عن اللجنة بشأن قضية محددة، تدابير مناسبة إما عن طريق اعتماد تشريعات جديدة أو إدخال تعديل على التشريعات القائمة وإما عن طريق إحداث تغيير يعنى به في السياسة أو الممارسة على الصعيد الوطني، محققة بذلك تقييداً أكمل بالتزاماتها بموجب الاتفاقيات المعنية". " بصورة عامة، تشمل حالات الاهتمام التدابير التي تنسق يقدر كافياً من التقدم لتبرر توقع إحراز المزيد من التقدم في المستقبل والتي قد ترغب اللجنة في مواصلة التحاور بشأنها مع الحكومة والشركاء الاجتماعيين". مكتب العمل الدولي: تقرير لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، التقرير الثالث (الجزء ١ ألف)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٩، جنيف، ٢٠١٠، تقرير عام، الفقرتان ٥٩ و٦٢.

^{٦٤} مكتب العمل الدولي: البرنامج والميزانية لفترة السنتين ٢٠١٢-٢٠١٣، مرجع سابق، الصفحتان ٦٦-٧٨. معايير القياس للنتائج ١٦ و١٧ تشمل "أشارت هيئات الإشراف برضاء أو باهتمام إلى تقدم محزز في تطبيق الاتفاقيات ذات الصلة". وتشمل مؤشرات القياس للنتيجة ١٨ المعيار نفسه، ولكن بالنسبة إلى جميع اتفاقيات منظمة العمل الدولية.

^{٦٥} مكتب العمل الدولي: تقرير لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، مرجع سابق، تقرير عام، الفقرة ٤(٥٨).

^{٦٦} انظر: ILO: *IPEC action against child labour: Highlights 2010*, op. cit., para. 47. في حين أن حالات التقدم والاهتمام هذه التي أشارت إليها رسمياً لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، إيجابية للغاية، فسيكون من المهم أن تقوم الدول الأعضاء بترسيخ ما حققه من تقدم وإنجازات وفقاً لمعيار القياس الآخر لهذا المؤشر بغية توطيد التقدم المحرز".

٢٣٤. وخلال العقد الماضي، ازداد بشكل كبير العدد الإجمالي للحالات التي لحظت فيها لجنة الحرية النقابية باهتمام أو بارتياح الخطوات التي اتخذت لإنفاذ توصياتها، من ٥٠ حالة ونيف من التقدم بين ١٩٩١ و ٢٠٠٠ إلى ٤١ حالة خلال الفترة ٢٠٠١-٢٠١٠.^{٦٧} وهذه الزيادة أكبر من الزيادة في عدد الحالات المقدمة إلى اللجنة. غير أنَّ عدد حالات التقدم المحرز تراجع بشكل طفيف بين عامي ٢٠٠٦ و ٢٠١٠ مقارنة مع الفترة ٢٠٠١-٢٠٠٥.

٢٣٥. وأفضل مثال على الأثر القانوني المترافق لتعليقات هيئات الإشراف في منظمة العمل الدولية، هو في تزايد عدد المحاكم المحلية^{٦٨} لا سيما المحاكم العليا والدستورية، إلى جانب المحاكم الإقليمية لحقوق الإنسان،^{٦٩} التي تأخذ في الاعتبار هذه التعليقات، سواء بشكل صريح أو ضمني. وفي بلدان عديدة، يمكن اعتبار أنَّ هذا الاتجاه يسهم بشكل كبير في الامتثال لالاتفاقيات الأساسية.

٢ - تحقيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل من خلال تعزيز تكامل عمل هيئات الإشراف والتعاون والمساعدة التقنيين

٢٣٦. إنَّ اعتماد إعلان عام ١٩٩٨ أعطى زخماً جديداً إلى الجهود التي تبذلها منظمة العمل الدولية من أجل التنسيق الفعال للتعاون التقني والنشاط المتصل بالمعايير. وكان هناك عامل مؤثر آخر، ألا وهو نجاح الاتفاقية رقم ١٨٢ وترويجها من خلال برنامج رئيسي للتعاون التقني، ترافق مع أثر سهل البيان من حيث عمليات التصديق.

٢٣٧. وتضع استراتيجية المعايير وخطة عملها المرحلية استراتيجية تشغيلية بشأن التعاون التقني المتصل بالمعايير. ومن بين الأفكار الرئيسية التي تحدوها، ترد فكرة أنَّ تعزيز المعايير وتطبيقها يسهمان في تحقيق الأهداف الإنمائية الأوسع نطاقاً المنقق عليها دولياً، ألا وهي النهوض بحقوق الإنسان والديمقراطية والإدارة السديدة والحد من الفقر، وبالتالي ينبغي أن يكون ذلك عنصراً حاسماً ومدمجاً في البرمجة والتعاون التقني على المستوى القطري. وهناك فكرة أساسية أخرى مفادها أنَّ أنشطة منظمة العمل الدولية ذات الصلة بالمعايير، بما فيها التعليقات والإرشادات التي تقدمها هيئات الإشراف، توفر مورداً استراتيجياً يمكنه أن يرشد ويسهل وضع استراتيجيات وبرامج التعاون التقني من جانب منظمة العمل الدولية وهيئاتها المكونة الثلاثية والوكالات المانحة، بما فيها مصارف التنمية.

٢٣٨. وخلال السنوات السبع الماضية، أوردت لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات ولجنة تطبيق المعايير، التابعة للمؤتمر، بغية أداء دورهما على نحو أكمل في استراتيجية التعاون التقني المتصلة بالمعايير، إشارات أكثر انتظاماً في تعليقاتهما إلى الحاجة إلى التعاون والمساعدة التقنيين لمعالجة التغارات في تنفيذ المعايير. وفي هذا الصدد، يجدر التذكير بأنَّ الروابط القائمة بين عمل هيئات الإشراف والتعاون والمساعدة التقنيين تتوقف بشكل كبير على المعلومات التي تشملها تقارير الحكومات بشأن تطبيق الاتفاقيات الأساسية على أرض الواقع. واستناداً إلى هذه المعلومات، يمكن أن تقترح هيئات الإشراف في منظمة العمل الدولية تدابير للتعاون والمساعدة التقنيين بغية التصدي للعوائق التشريعية والعملية المطروحة أمام تحقيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. غير أنَّ قسماً لا يسْتَهان به من تقارير الحكومات بشأن الاتفاقيات الأساسية المصدق عليها يتضمن معلومات يسيرة أو معودمة بهذا الشأن.

٢٣٩. وفي حوالي ٧٠ في المائة من الحالات المتعلقة بتطبيق الاتفاقيات الأساسية المصدق عليها، التي ناقشتها لجنة تطبيق المعايير، التابعة للمؤتمر، خلال العامين الماضيين (٢٠١٠ و ٢٠١١)، دعت إلى توفير التعاون والمساعدة التقنيين. وصدر مؤخراً منشور عن تأثير لجنة المؤتمر، يصف النتائج المحققة في مجالات محددة

^{٦٧} مكتب العمل الدولي: *تقارير لجنة الحرية النقابية: التقرير ٣٧٠ لجنة الحرية النقابية*، مجلس الإدارة، الدورة ٣١١، جنيف، حزيران/يونيه ٢٠١١، الوثيقة ٤/١، GB.311/٤ و ١٩.

^{٦٨} انظر:

X. Beaudonnet: "La utilización del derecho internacional del trabajo por los tribunales nacionales: Noticias de una evolución en marcha", in *Derecho Laboral*, LIII(238), Apr.-June 2010, pp. 245-270.

^{٦٩} انظر:

F. Ebert and M. Oelz: *Bridging the gap between labour rights and human rights: The role of ILO law in regional human rights courts*, International Institute for Labour Studies, Discussion Paper No. 12 (Geneva, ILO, 2012).

^{٧٠} مكتب العمل الدولي: التحسينات على أنشطة منظمة العمل الدولية المتعلقة بالمعايير: الانعكاسات المحتملة لإعلان العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، على استراتيجية المعايير وأخر ما استجد بشأن تنفيذ خطة العمل المؤقتة، مجلس الإدارة، الدورة ٣٠٣، جنيف، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨، الوثيقة ٤/١، GB.303/LILS/٤/١.

ترتبط بالاتفاقيات الأساسية.^{٧١} وبغية استكمال هذه المبادرة، قامت لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات منذ عام ٢٠٠٨ بتبليط الضوء في تقريرها على ٢٦ حالة ترى فيها أن تقديم التعاون والمساعدة التقنيين قد يكون مفيداً بشكل خاص في التصدي للن格رات في التطبيق في القانون والممارسة. وفيما يتعلق بهذه الحالات، أكثر من ٥٠ في المائة منها (١٤٩ حالة) تتصل بتطبيق الاتفاقيات الأساسية. وهناك مجموعة واسعة من المجالات التي حددت بشأنها اللجنتان المعنيتان بتطبيق الاتفاقيات الأساسية ضرورة توفير المساعدة التقنية، لا سيما لصلاح التشريعات ووضع السياسات أو تنفيذ البرامج وبناء القرارات وجمع البيانات. ومن بين الاتفاقيات الأساسية، تشكل الحرية النقابية والمفتوحة الجماعية المجال الذي طلب فيه توفير معظم المساعدة التقنية.

- ٣

النشاط المتصل بالمعايير كوسيلة لتعزيز مساهمة المبادئ والحقوق الأساسية في العمل في العمل اللائق

٤٠. قبل اعتماد إعلان العدالة الاجتماعية، وافق مجلس الإدارة على مبادرتين لدعم وتعزيز دور المعايير في تحقيق العمل اللائق. وشملت المبادرة الأولى تنفيذ نهج متكامل إزاء الأنشطة المتصلة بالمعايير، تمت الموافقة عليه على أساس تجاري في عام ٢٠٠٠. وكان الغرض من ذلك التوصل إلى تكامل أفضل بين مختلف المعايير ومع وسائل العمل الأخرى، بغية التوصل إلى أكبر فعالية ممكنة في تحقيق الأهداف الدستورية لمنظمة العمل الدولية، والمزيد من التأثير على أرض الواقع. أما المبادرة الثانية فكانت اعتماد استراتيجية المعايير وخطتها عملها المرحلية ذات الصلة. وتستند استراتيجية المعايير إلى الصلات المترابطة القائمة بين جميع مكونات نظام المعايير دعماً لتحقيق أهداف منظمة العمل الدولية.

٤١. ويدمج نشاط منظمة العمل الدولية المتصل بالمعايير تعزيز كل فئة من فئات المبادئ والحقوق الأساسية في العمل مع نهج متكامل إزاء الفئات الأربع للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل مجموعة. وقد تجلى هذا النهج أيضاً في نشاط منظمة العمل الدولية لوضع المعايير نظراً إلى أنه، بالإضافة إلى الاتفاقية رقم ١٨٢ المعتمدة في عام ١٩٩٩، أولت المعايير المعتمدة خلال السنوات الخمس عشرة الماضية اهتماماً كبيراً للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، تمشياً مع الاستراتيجية المتكاملة من أجل تحقيق العمل اللائق، الواردة في إعلان العدالة الاجتماعية. وقد أدمجت سلسلة من المعايير، معظمها يرتبط بجموعات محددة من العمال أو من أشكال الاستخدام، جميع الفئات الأربع للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل.^{٧٢} ومثال ذلك أن توصية خلق الوظائف في المنشآت الصغيرة والمتوسطة، (رقم ١٨٩) تسلط الضوء على أهمية المبادئ والحقوق الأساسية في العمل "في تعزيز خلق وظائف جيدة النوعية في المنشآت الصغيرة والمتوسطة".

٤٢. واتفاقية حماية الأمة، ٢٠٠٠ (رقم ١٨٣) وتوصية حماية الأمة، ٢٠٠٠ (رقم ١٩١) وتوصية فيروس نقص المناعة البشرية والإيدز، ٢٠١٠ (رقم ٢٠٠) تستكمل الإطار القانوني الدولي للقضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة، كما تشدد على الروابط بين الضمان الاجتماعي والمساواة في العمل. وتضع اتفاقية العمل المنزليين، ٢٠١١ (رقم ١٨٩) وتوصية العمل المنزليين، ٢٠١١ (رقم ٢٠١) استراتيجية شاملة بشأن العمل اللائق، بالاستناد إلى تحقيق الفئات الأربع للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، كأساس لوضع سياسات العمالة والحماية الاجتماعية المطبقة على العمال المنزليين. كما تتضمنان تهجاناً محددة لتجاوز الصعوبات الخاصة التي يواجهها العمال المنزليون من حيث المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، بما في ذلك تدابير الوقاية وإعادة التأهيل عند الاقتضاء.

٤٣. غير أن اتفاقية العمل البحري، ٢٠٠٦، هي الصك الوحيد الذي قام حتى الآن بدرج المبادئ والحقوق الأساسية في العمل في صك يغطي أكثر القطاعات شمولية. فهي توضح المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، ليس باعتبارها حقوقاً ومبادئ فحسب بل باعتبارها أيضاً ظروفاً مؤاتية لجميع الحقوق الأخرى الواردة في الاتفاقية. وقد تم إدخال المادة الثالثة في اتفاقية العمل البحري، ٢٠٠٦، بشأن المبادئ والحقوق الأساسية، على أساس أن عمالة البحارة وحقوقهم الاجتماعية، كما ترد في الاتفاقية، لا يمكن تحقيقها بفعالية إلا في سياق تُحترم فيه المبادئ والحقوق الأساسية في العمل وتعزز وتحقق. وفي رأي قانوني أعرب عنه المستشار القانوني

^{٧١} انظر:

ILO: *The Committee on the Application of Standards of the International Labour Conference: A dynamic and impact built on decades of dialogue and persuasion* (Geneva, 2011).

^{٧٢} على سبيل المثال، اتفاقية وكالات الاستخدام الخاصة، ١٩٩٧ (رقم ١٨١)، توصية تعزيز التعاونيات، ٢٠٠٢ (رقم ١٩٣)، اتفاقية العمل البحري، ٢٠٠٦، توصية علاقة الاستخدام، ٢٠٠٦ (رقم ١٩٨)، اتفاقية العمل في قطاع صيد الأسماك، ٢٠٠٧ (رقم ١٨٨)، اتفاقية العمل المنزليين، ٢٠١١ (رقم ١٨٩).

لمنظمة العمل الدولية بشأن الإشارة إلى المبادئ والحقوق الأساسية في العمل في المادة الثالثة من الاتفاقية، أشار إلى أن كل دولة عضو تصدق على اتفاقية العمل البحري، ٢٠٠٦ " تكون ملزمة بالتحقق، وفقاً للمادة الثالثة، من أن شريعتها تحترم، في سياق هذه الاتفاقية، الفئات الأربع للحقوق الأساسية".^{٧٣}

٤. وفيما يتعلق بجهات الإشراف، يركز العمل الذي تضطلع به لجنة الخبراء ولجنة تطبيق المعايير، التابعة للمؤتمر، على تطبيق اتفاقيات محددة فردياً في القانون والممارسة. غير أنه كان هناك مبادرات ومحاولات لتعزيز المزيد من الاتساق في الإشراف على الاتفاقيات المصدق عليها والمتعلقة بالموضوع نفسه.^{٧٤} وأشارت هذه المبادرات مسألة كيفية إيجاد توازن من جهة بين عملية الإشراف بحسب الاتفاقية، وهو أمرٌ أساسي لتقدير تطبيق أحكام محددة في القانون والممارسة، ومن جهة أخرى عملية الإشراف التي تتناول الروابط القائمة بين الاتفاقيات والمسائل ذات الاهتمام المشترك. وهذا أمر هام بصورة خاصة في تطبيق الاتفاقيات الأساسية على ضوء علاقتها المترابطة وطبيعتها المترابطة، بالإضافة إلى ارتباطها باتفاقيات الإدارة السديدة والاتفاقيات التقنية، ولا سيما الاتفاقيات ذات الصلة بتفتيش العمل.

٤ - وضع المعايير فيما يتعلق بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل: عناصر من الممكن النظر فيها

٤٥. إن النظر فيما إذا كان وضع أي معيار حيد أمراً مرغوباً به من حيث المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، يجري في ظل المناقشات الجارية في مجلس الإدارة بشأن إرساء آلية لاستعراض المعايير.^{٧٥} وفي هذا السياق، يجدر الذكر ببعض المسائل التي تمت مناقشتها في السنوات الأخيرة، علمًا أنه يعود لمجلس الإدارة في نهاية المطاف، أن يقرر ما هي بنود وضع المعايير الواجب إدراجها في جدول أعمال المؤتمر.

استكمال الاتفاقيات الأساسية؟

٤٦. على النحو الذي أقره فريق عمل كارتيي بشأن سياسة مراجعة المعايير في التسعينيات، هناك توافق عالمي في الآراء بشأن الجدوى الراسخة للاتفاقيات الأساسية الثمانية. غير أن لجنة الخبراء، في الدراسة الاستقصائية التي أعدتها عام ٢٠٠٧ بشأن العمل البحري، شددت على الأهمية الرئيسية التي ترتديها الاتفاقية رقم ٢٩ وعلى ضرورة العمل سعياً للتصديق العالمي عليها، وذكرت في الوقت نفسه أنه "من المهم ضمان عدم وجود أي لبس في تفسير المواد من ٣ إلى ٢٤ في الاتفاقية رقم ٢٩، التي تضم أحكاماً كانت منطبقاً خلال فترة انتقالية. وتلحظ اللجنة أن تلك الفترة انتهت منذ عهد بعيد، وبالتالي فإن الأحكام المعنية لم تعد منطبقاً. وعلىه، توصي اللجنة بإيلاء الاعتبار إلى اعتماد بروتوكول تابع للاتفاقية رقم ٢٩ من شأنه أن يكون له أثر إبطال المواد المعنية".^{٧٦} ولم يأخذ المؤتمر بهذه التوصية، إذ أن عدم انطباق المواد من ٣ إلى ٢٤ اعتباراً مقبولاً بوجه عام.

^{٧٣} مكتب العمل الدولي: تقرير اللجنة رقم ١، المؤتمر البحري التقني التحضيري، جنيف، ٢٤-١٣ أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٤؛عتمد صك لتوحيد معايير العمل البحري، التقرير الأول (ألف)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٤ (البحرية)، جنيف، ٢٠٠٦؛ مبادئ توجيهية لموظفي المراقبة في دولة الميناء، الذين يقومون بالتفتيش بموجب اتفاقية العمل البحري، ٧ (جنيف، ٢٠٠٩). وتشير المبادئ التوجيهية إلى أن جسمة الأخلاقيات المؤدية إلى احتجاز سفينة ما قد تكون ذات أهمية خاصة في حالة انتهاء المبادئ والحقوق الأساسية بموجب المادة الثالثة من اتفاقية العمل البحري، ٦ (جنيف، ٢٠٠٦).

^{٧٤} في ٢٠٠١، وافق مجلس الإدارة على تجميع الاتفاقيات بحسب الموضوع لغرض إعداد التقارير. وشمل الهدف من هذا التجميع تعزيز المزيد من الاتساق في تحليل التقارير وتوفير نظرة أكثر شمولًا لتطبيق الاتفاقيات في مجال محدد. وأشار تقييم فدم إلى مجلس الإدارة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩ إلى أنه من المعترض به عموماً أن تجميع الاتفاقيات ساهم إلى حد ما في توفير المزيد من الاتساق بين التعليقات على تطبيق مختلف الاتفاقيات بشأن الموضوع نفسه. غير أنَّ التجميع على الامتنال وعلى تحديد التغيرات في القانون والممارسة كان أقل وضوحاً. وقدم المكتب اقتراحًا في ٢٠٠٧ لزيادة تحسين هذا الاتساق من خلال تنفيذ نهج خاص بكل بلد إزاء الإشراف على الاتفاقيات. واعتبر المكتب أنَّ من شأن هذا النهج أن يؤدي إلى تحليل أكثر اتساقاً وتكاملًا من جانب لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، وهو ما من شأنه أن يقدم لمحة شاملة عن تنفيذ كامل التزامات البلد فيما يتعلق باتفاقية بعينها، وتقديم وجبة نظر متسقة بشأن المسائل المشتركة بين أكثر من اتفاقية. ولم يواافق مجلس الإدارة على هذا النهج.

^{٧٥} مكتب العمل الدولي: قسم المسائل القانونية ومعايير العمل الدولية، تقرير مؤقت، مجلس الإدارة، الدورة ٣١٢، جنيف، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١، الوثيقة GB.312/LILS/PR، الفقرة ٦٣.

^{٧٦} مكتب العمل الدولي: القضاء على العمل الجيري، دراسة استقصائية عامة بشأن اتفاقية العمل الجيري، ١٩٣٠ (رقم ٢٩) واتفاقية إلغاء العمل الجيري، ١٩٥٧ (رقم ١٠٥)، تقرير لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، التقرير الثالث (الجزء ١باء)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٦، جنيف، ٢٠٠٧، الفقرة ١٩٦.

٢٤٧. وفي عام ١٩٩٦، أثارت لجنة الخبراء في الدراسة الاستقصائية الخاصة التي أجرتها بشأن المساواة في الاستخدام والمهنة، إمكانية اعتماد بروتوكول إضافي للاتفاقية رقم ١١١ لإدراج أسباب إضافية للتمييز لا ترد أصلاً في المادة ١ من الاتفاقية^{٧٧}. ولم ينافش المؤتمر هذه الإمكانية آنذاك، والتقارير التي قدمتها الهيئات المكونة هذا العام للدراسة الاستقصائية العامة بشأن الاتفاقيات الأساسية لا تشير هذه المسألة. وتتجدر الإشارة إلى أن تطبيق المادة (١)(ب) من الاتفاقية رقم ١١١ يكفل المرونة في تغطية أسباب تمييز ناشئة ومحظورة أخرى. وفي حال اعتماد مثل هذا البروتوكول، قد يكون من المهم أن يشمل جميع أسباب التمييز الإضافية التي يُعترف بها أكثر فأكثر في الصكوك الدولية والتشريعات الوطنية.

توحيد الصكوك ذات الصلة؟

٢٤٨. حدد فريق عمل كاريتي في استنتاجاته، كما اعتمدتها مجلس الإدارة، عدداً من الصكوك باعتبارها تحتاج إلى مراجعة، أو باعتبار أنَّ من الضروري طلب معلومات إضافية حول الحاجة الممكنة إلى مراجعتها أو توحيدتها. وكان مقتراح توحيد عدد من الصكوك بشأن العمل الليلي والفحص الطبي للأطفال والشباب والمجموعات التي تشملها الاتفاقيات رقم ١٣٨ ورقم ١٨٢^{٧٨}، قد قدم إلى مجلس الإدارة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧. ويرتبط وضع الشباب أيضاً بمسائل عمالية الشباب. وأثيرت هذه المسألة مرة جديدة في وثيقة قدمت إلى مجلس الإدارة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١ بشأن البنود الممكن إدراجها في الدورة الثانية بعد المائة لمؤتمر العمل الدولي في ٢٠١٣. ونظراً إلى أنَّ الدورة الواحدة بعد المائة للمؤتمر (في حزيران/يونيه ٢٠١٢) ستناقش مسألة المبادئ والحقوق الأساسية في العمل في مناقشة متكررة ومسألة أزمة عمالية الشباب في مناقشة عامة، أشار المكتب إلى الحاجة إلى إرشاد بشأن هذه المسألة من مناقشتي المؤتمر، وفي مناقشات مجلس الإدارة بشأن آلية استعراض المعايير^{٧٩}. ولم ينافش مجلس الإدارة هذه المسألة. وقبل اتخاذ أي قرار، قد يكون من المفيد النظر في القيام باستعراض المعايير، بهدف تحليل مستوى الحماية المقدمة بالتفصيل بموجب هذه المجموعة من الصكوك، وتقديم توصيات بشأن ما إذا كان هناك حاجة إلى وضع المزيد من المعايير في هذه المجالات لحماية هذه الفئة من العمال، أو ما إذا كانت المعايير القائمة التي تكملها المنشورة التقنية كافية لضمان حماية مواكبة للعصر. وما لا شك فيه أنه يمكن النظر في المسألة في إطار الآلية المقترحة لاستعراض المعايير.

معايير جديدة بشأن مسائل ناشئة تتعلق بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل؟

٢٤٩. على حد ما ورد في الفصل ٢، ظهرت أشكال جديدة من العمل الجيري في العقود الأخيرة، لا سيما الأشكال التي ترافقها مع الاتجار بالبشر. وعقب اعتماد بروتوكول باليرمو^{٨٠}، يجري اتخاذ المزيد من الإجراءات الدولية لمكافحة الاتجار بالبشر. غير أنَّ ذلك ينطوي أساساً على نهج يقوم على إنفاذ القانون، مما قد

^{٧٧} مكتب العمل الدولي: دراسة استقصائية خاصة عن المساواة في الاستخدام والمهنة على ضوء الاتفاقية رقم ١١١، تقرير لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، التقرير الثالث (الجزء ٤ باء)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٨٣، جنيف، ١٩٩٦، الفقرات ٢٩٤ و ٢٩٧ و ٢٩٨.

^{٧٨} مكملتان بتوصيتيهما وباتفاقية العمل الليلي المحدثة، رقم ١٩٩٠ (رقم ١٧١).

^{٧٩} انظر مكتب العمل الدولي: جدول أعمال مؤتمر العمل الدولي: (ب) مقتراحات لجدول أعمال الدورة ٩٩ (٢٠١٠) للمؤتمر، مجلس الإدارة، الدورة ٣٠٠، جنيف، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧، الوثيقة ٢، الوثيقة ٢/٢، GB.300/2/2، الفقرات ٦١-٦٧. وشمل التوحيد المقترن للصكوك ثلاثة اتفاقيات وتوصيتين بشأن العمل الليلي: اتفاقية عمل الأحداث ليلاً في الصناعة، رقم ١٩١٩ (رقم ٦)، اتفاقية عمل الأحداث ليلاً (الصناعة) (مراجعة)، رقم ١٩٤٨ (رقم ٩٠)، اتفاقية العمل الليلي للأحداث (المهن غير الصناعية)، رقم ١٩٤٦ (رقم ٧٩) والتوصية رقم ٨٠؛ توصية عمل الأطفال والأحداث ليلاً (الزراعة)، رقم ١٩٢١ (رقم ١٤)، بالإضافة إلى ثلاثة اتفاقيات وتوصيتين بشأن الفحص الطبي للأحداث (الصناعة، المهن غير الصناعية، العمل تحت سطح الأرض) وشروط استخدام الشباب (العمل تحت سطح الأرض): اتفاقية الفحص الطبي للأحداث (الصناعة)، رقم ١٩٤٦ (رقم ٧٧)، اتفاقية الفحص الطبي للأحداث (المهن غير الصناعية)، رقم ١٩٤٦ (رقم ٧٨)، اتفاقية الفحص الطبي للأحداث (العمل تحت سطح الأرض)، رقم ١٩٦٥ (رقم ٢٤)، توصية الفحص الطبي للأحداث، رقم ١٩٤٦ (رقم ٧٩)؛ توصية شروط استخدام الشباب (العمل تحت سطح الأرض)، رقم ١٩٦٥ (رقم ١٢٥). وتنص هذه الصكوك على توفير حماية محددة من العمل الليلي للعمال الشباب فوق الحد الأدنى لسن العمل، أي المقبولين قانوناً في العمل، ولكنهم دون سن الثامنة عشرة من عمرهم.

^{٨٠} مكتب العمل الدولي: جدول أعمال مؤتمر العمل الدولي. جدول أعمال الدورة ١٠٢ للمؤتمر (٢٠١٣)، مجلس الإدارة، الدورة ٣١٢، جنيف، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١، الوثيقة ١/INS/2/GB.312، الفقرات ٧ و ٨.

^{٨١} بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، قرار الجمعية العامة ٢٥٥/٥٥ بتاريخ ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠.

يعالج الأعراض مستبعداً الأسباب الجذرية للمشكلة، ويقلل من أهمية سوق العمل ومؤسسات العمل، فضلاً عن دور الشركاء الاجتماعيين في معالجة مختلف مظاهر العمل الجيري.

٢٥٠. وعلى مر الأعوام، كان من شأن التعليقات التي أبدتها لجنة الخبراء، والتعاون التقني الذي اضطاعت به منظمة العمل الدولية، أن وفرت الإرشاد إلى الدول الأعضاء بشأن وضع استجابة شاملة للعمل الجيري، لا تشمل ملاحقة الأشخاص الذين يمارسون العمل الجيري فحسب، بل تتضمن أيضاً وقاية الضحايا وحمايةهم. ووضع العديد من الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية إطاراً للكشف المبكر عن ضحايا الاتجار وإحالتهم إلى المنظمات غير الحكومية أو منظمات أخرى لتوفير المساعدة والدعم لهم. ولكن في الحالات التي لا يمكن فيها أن يثبت نظام العدالة الجنائية وجود عملية اتجار، يُحرم عادة الضحايا من الحصول على تدابير المساعدة، من قبيل صناديق التعويضات الحكومية أو حصول العمال المهاجرين على تصاريح مؤقتة للإقامة. وفي الحالات التي تجري فيها المحاكمات بموجب قانون العمل، هناك احتمال أكبر من أن تفشل هذه المحاكمات أو أن تقضي إلى عقوبات أخف، أو أن تترك الضحايا من دون تسويات مناسبة. وبالتالي، يبرز السؤال فيما إذا كان اعتماد سك يركز على الوقاية ويتطرق سياسات متكاملة، من شأنه أن يساعد على كسب زخم في مكافحة العمل الجيري، لاسيما الاتجار بالبشر واستغلال اليد العاملة.

٢٥١. وفي هذا الصدد، قد يكون من المفيد إجراء مقارنة بين الأحكام السارية في الاتفاقية رقم ٢٩^{٨٢}، المعتمدة عام ١٩٣٠، وبين أحكام الصكوك بشأن أشكال عمل الأطفال، التي اعتمدت بعد ٢٩ عاماً. وفي حين تعرف الاتفاقية رقم ٢٩ مفهوم العمل الجيري، وتطلب من الدول الأعضاء أن تفرض وتنفذ بصرامة عقوبات جزائية مناسبة على من يمارس هذا النوع من العمل، تذهب الاتفاقية رقم ١٨٢ والتوصية رقم ١٩٠ أبعد بكثير من مسائل التعريف والعقوبات. فهما تتطلبان وتنصان مبادئ توجيهية من أجل نجح شامل وشامل لكافحة أشكال عمل الأطفال، بما في ذلك مبادرات وقائية واسعة النطاق وتعاون دولي ومشترك بين المؤسسات والعمل في مجال التعليم والعملة وحماية الضحايا. كما تدعو الاتفاقية والتوصية إلى الجمع بين التدابير التشريعية والسياسية والعملية. وفي حال وجود مصلحة في متابعة وقاية الضحايا وحمايتهم من العمل الجيري من خلال إجراء لوضع المعايير، من الممكن أيضاً إعادة النظر في مسألة إبطال المواد من ٣ إلى ٢٤ من الاتفاقية رقم ٢٩.

٢٥٢. ويشكل نظام سهل المثال وسريع وفعال لتسوية نزاعات العمل، دعامة أساسية في أي استراتيجية من استراتيجيات الامتثال للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، وإن لم يكن هذا النظام محصوراً بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، كما ورد ذلك في الفصل ٢. وكما أشير إليه في السابق، شرعت مجموعة من البلدان مؤخراً في اضطلاع بإصلاحات في محاكم العمل، بما في ذلك التدابير المحددة لتسوية النزاعات ذات الصلة بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل. كما دعمت منظمة العمل الدولية بعضها من تلك الإصلاحات من خلال توفير التعاون التقني والمشورة القانونية. غير أن شرعيتها وقدرتها على التأثير في هذا الصدد قد تكون محدودة في غياب سك صادر عن المنظمة، يتناول تحديداً محاكم العمل. والحاصل أنه بالرغم من الأهمية الكبيرة التي تتمتع بها هذه المؤسسات في تحقيق التنفيذ الفعال لقانون العمل ككل والمبادئ والحقوق الأساسية في العمل على وجه التحديد، لا توجد معايير عمل دولية تتناول الإنفاذ القضائي لقانون العمل بشكل خاص، أو تسوية نزاعات العمل الفردية خارج إطار المنشأة بشكل أعم.^{٨٣} وهذا يتناقض بشكل حاد مع تفتيش العمل، الذي يعتبر الدعامة الأخرى لقانون العمل ولرصد المبادئ والحقوق الأساسية في العمل وإنفاذها، والوارد في الاتفاقيتين رقم ٨١ ورقم ١٢٩، والتصنيفتين على أنهما من اتفاقيات الإدارة السديدة، وبوصفهما إطاراً معيارياً ذا حجية بالنسبة إلى إدارات تفتيش العمل. ومن شأن مناقشة معيار ينبع بتسوية نزاعات العمل الفردية، بما في ذلك التركيز بشكل خاص على المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، أن تقدم فرصة لتقاسم والممارسات الجيدة وتكرارها، وأن تشجع المزيد من البلدان على إعطاء الأولوية لهذه المسألة في برامجها الوطنية.^{٨٤}

^{٨٢} تُستكمل الاتفاقية رقم ٢٩ بتوسيع الإكراه غير المباشر في العمل، ١٩٣٠ (رقم ٣٥)، وهي عبارة عن سك محدث يشمل أحكاماً ذات صلة خاصة بتوفير الحماية من العمل الجيري للمجموعات المستضعفة، مثل العمال الريفيين والأصليين والمهاجرين.

^{٨٣} تذكر توصية بحث الشكاوى، ١٩٦٧ (رقم ١٣٠) بياجاز كبير فقط مختلف آليات تسوية نزاعات العمل، التي يمكن أن تكون متاحة عندما لا يسوى النزاع داخل المنشأة.

^{٨٤} قدم بند بشأن الاتجاهات الجديدة في منع النزاعات الصناعية وتسويتها، إلى مجلس الإدارة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١ لمناقشة عامة في المؤتمر في ٢٠١٣. وسعى المقتراح إلى النظر في الاتجاهات الأخيرة في نزاعات العمل، ومختلف التهجج للوقاية من النزاعات وتسويتها والدور الذي يمكن أن تضطلع به إدارات التوفيق والتحكيم والوساطة الطوعية في هذا الصدد. ولم يأخذ مجلس الإدارة بهذا المقترن، بالرغم من أنه كان يبدو أن المناقشة رمت إلى التركيز أساساً على تسوية نزاعات العمل الجماعية. مكتب العمل الدولي: جدول أعمال مؤتمر العمل الدولي: جدول أعمال الدورة ١٠٢ (٢٠١٣) للمؤتمر، مرجع سابق، الفقرة ١٠.

٢٥٣. وأخيراً، كما أشير إليه في الفصل ٢، في الحالات التي لا تنظم فيها التشريعات الوطنية أشكال العمالية غير العادلة بشكل ملائم، قد يواجه العمال المعنيون صعوبات جمة في تمنعهم بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، لاسيما فيما يتعلق بالحرية النقابية والمفاوضة الجماعية والمساواة في الاستخدام. وقد اعتمدت بعض معايير العمل الدولية التي تدعو إلى جملة أمور منها تطبيق هذه المجموعة من الحقوق على العمال بعض الوقت^{٨٥} والعمالين في المنازل^{٨٦} والعمال الذين توظفهم وكالات استخدام خاصة.^{٨٧} غير أن الصكوك المعنية لا تشمل جميع أشكال العمالية غير العادلة ولا توفر مستويات مماثلة من الحماية، لا سيما فيما يتعلق بمسألة المعاملة المتساوية أو المناظرة بين العمال العاديين والعمال غير العاديين الذي يؤدون عملاً مماثلاً أو مشابهاً. بالإضافة إلى ذلك، في حين تعرف المعايير المذكورة، تمشياً مع الاتفاقيتين رقم ٨٧ ورقم ٩٨، بحق العمال المعنيين في الحصول على الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية بشكل كامل، فإنها توفر القليل من المشورة بشأن الطريقة التي يمكن بها للدول الأعضاء أن تذلل بفعالية بعض العوائق العملية أو التحديات في هذا الصدد. ومع مراعاة الصعوبات المطروحة، وكذلك الحلول الموجودة من خلال وضع معيار بشأن المسائل المتعلقة بعلاقة الاستخدام وأشكاله غير العادلة، من الممكن إيلاء الاهتمام إلى تلك المسائل بغية زيادة تدعيم التوازن بين الحاجة المنشورة إلى ترتيبات تعاقدية مرنة وال الحاجة إلى توفير حماية فعالة لحقوق العمال، لا سيما فيما يتعلق بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل.

^{٨٥} اتفاقية العمل بعض الوقت، ١٩٩٤ (رقم ١٧٥) ونوصية العمل بعض الوقت، ١٩٩٤ (رقم ١٨٢).

^{٨٦} اتفاقية العمل في المنزل، ١٩٩٦ (رقم ١٧٧) ونوصية العمل في المنزل، ١٩٩٦ (رقم ١٨٤).

^{٨٧} اتفاقية وكالات الاستخدام الخاصة، ١٩٩٧ (رقم ١٨١) ونوصية وكالات الاستخدام الخاصة، ١٩٩٧ (رقم ١٨٨).

الفصل ٤

مبادرات ضمن أطر أخرى لتعزيز المبادئ والحقوق الأساسية في العمل

٢٥٤. تكتسي الأنشطة التي تضطلع بها منظمة العمل الدولية والهيئات المكونة لها، الوارد وصفها في الفصلين ٢ و ٣، أهمية رئيسية، بيد أن السنوات الأخيرة شهدت نمواً كبيراً لمبادرات تدرج في إطار أخرى، تشارك فيها المنظمة بدرجات متفاوتة. ويستعرض هذا الفصل هذه التطورات بغية تقييم آفاق مساهمتها في تعزيز المبادئ والحقوق الأساسية في العمل وكيفية مساهمة المنظمة فيها، إن كان لها أن تساهم. ويجري هذا الاستعراض على أن يبقى حاضراً في الأذهان أن هذه المبادرات تعرف بالاتفاقيات الأساسية وإعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل (إعلان عام ١٩٩٨) كنقطة مرجعية أساسية.

٢٥٥. وقد منحت هذه الظروف منظمة العمل الدولية فرصاً جديدة لالرتكاز على الإجماع الدولي المتنامي حول أهمية المبادئ والحقوق الأساسية في العمل في سياق العولمة. وستحتاج المنظمة إلى جمع المزيد من المعلومات عن فعالية هذه المبادرات وأثرها على السياسيات الوطنية الاجتماعية والاقتصادية وعن تنفيذ الالتزامات الدولية التي قطعتها الدول الأعضاء، واستعراض هذه المعلومات لتحديد موقفها من هذه المبادرات. وفي حين أن إقرار جهات فاعلة أخرى بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل أمر مهم ومشجّع في حد ذاته، تطرح الأنشطة المنفذة قضايا هامة تتطلب دراسة دقيقة.

٢٥٦. ويوفر إعلان عام ١٩٩٨ وإعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة (إعلان العدالة الاجتماعية) إرشادات مهمة حول تعزيز نهج متسبق إزاء المبادئ والحقوق الأساسية في العمل بصفتها حقوقاً وظروفاً تمكينية، لا سيما في ضوء تسامي الترابط بين الأهداف الاقتصادية والاجتماعية على المستوى العالمي. ويدعو إعلان العدالة الاجتماعية منظمة العمل الدولية إلى تدعيم الشراكات القائمة وإقامة شراكات جديدة، بالتشاور مع ممثلي المنظمات الوطنية والدولية للعمال والأصحاب العمل، والكيانات من غير الدول والهيئات الفاعلة الاقتصادية الأخرى من قبيل المنشآت متعددة الجنسية والاتحادات النقابية العالمية العاملة على المستوى القطاعي العالمي. ويحثّ الإعلان أيضاً المنظمة على تقديم المساعدة، عند الطلب، إلى الدول الأعضاء التي ترغب في تعزيز الأهداف الاستراتيجية ضمن إطار اتفاقيات ثنائية أو متعددة الأطراف.^١

٢٥٧. ونظراً إلى أن هذا الإطار لعمل المنظمة حديث نسبياً، يجدر التذكير أولاً بأن هدف المنظمة يتمثل في استخدامها الفعال لوسائل الإقناع المتوفرة لديها والتابعة من "شرعية هيكلها الثلاثي وسلطته"، ليس من خلال السعي إلى فرض وجهة نظرها بل من خلال إقناع الآخرين بأن "العمل الذي تؤديه لتحقيق أهدافها يتوافق" مع مصالحهم.^٢ ثانياً، يدعو إعلان العدالة الاجتماعية الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية إلى اتخاذ خطوات مناسبة لضمان التنسيق الملائم بين مواقفها داخل المنظمة وفي المنتديات الدولية الأخرى، التي هي أعضاء فيها. وبحث الإعلان أيضاً الدول الأعضاء على طلب مساعدة المنظمة لأجل تعزيز الأهداف الاستراتيجية في إطار اتفاقيات ثنائية أو متعددة الأطراف.^٣ ثالثاً، يشكل تعاون منظمة العمل الدولية مع المنظمات الدولية الأخرى آلية مؤسسية راسخة تنص عليها المادة ١٢ من الدستور، أبرمت على أساسها منظمة العمل الدولية سلسلة من

^١ مكتب العمل الدولي: إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٧، جنيف، ١٠ حزيران/يونيه ٢٠٠٨، الجزء ثانياً (ألف)"٤" و"٥" و(جيم).

^٢ مكتب العمل الدولي: تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية لمساعدة الدول الأعضاء فيها فيما تبذل من جهود لتحقيق أهدافها في سياق العولمة، التقرير الخامس، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٦، جنيف، ٢٠٠٧، الفقرة ٩٤.

^٣ مكتب العمل الدولي: إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، مرجع سابق، الجزء ثانياً (ألف)"٤" و(باء)"٤".

اتفاقات التعاون داخل منظومة الأمم المتحدة وخارجها. ويذكر إعلان العدالة الاجتماعية في هذا المضمار بأنه يمكن للمنظمات الدولية والإقليمية الأخرى المعهود إليها بولايات في ميادين وثيقة الصلة، أن تقدم إسهاماً مهماً من أجل الترويج لأهداف المنظمة^٤. ويتحذز تعزيز العلاقات مع هذه المنظمات، حتى من دون اتفاق رسمي، معنى جديداً في سياق عالمي من الترابط والأزمات. ورابعاً، يتمثل الهدف في ما يخص المنشآت الوطنية وعبر الوطنية، في "النهوض بهذا التعاون قصد الإسهام في تعزيز قدرة الدول على الاضطلاع بمسؤولياتها بدلاً من إضعافها أو البحث عن جهات تحل محلها".^٥

ألف - مساهمة المنظمات متعددة الأطراف في تعزيز المبادئ والحقوق الأساسية في العمل

٢٥٨. نظراً إلى القيم العالمية التي تدرج في سياقها المبادئ والحقوق الأساسية في العمل وإلى مركزها في إطار القانون الدولي، يمكن أن تتوقع أن تتعزز بها منظمات أخرى متعددة الأطراف، أو على الأقل لا تتدخل في تطبيقها على المستوى العالمي.^٦ ومن حيث المبدأ، هناك انسجام بين المبادئ والأهداف التأسيسية لشئون المنظمات الدولية. ويطلب القانون الدولي من المنظمات الدولية أن تنسق ولايتها، قدر الإمكان، بالانسجام مع ولايات المنظمات الدولية الأخرى، وتمثلياً مع الأهداف التي تشتراك معها في خاتمة المطاف.^٧ لكن من الناحية العملية، كان لعدة عوامل أثرها في هذا المجال، ولا سيما طريقة فهم كل منظمة لأهمية المبادئ والحقوق الأساسية في العمل في إطار ولايتها. وبين عدد من الأمثلة أن ثمة اتجاه عام نحو إدماج مت坦 وأكثر اتساقاً للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل في أنشطة منظمات أخرى متعددة الأطراف، وإن بقي عدد من الصعوبات العالقة.

١ - الأمم المتحدة: التزام على مستوى المنظومة بأسرها

٢٥٩. تشمل مساهمة الأمم المتحدة طويلاً الأمد في تعزيز المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، شراكات على مستوى السياسة العالمية وتعزيز العمل على المستوى القطري. والمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، كما ورد في الفصل ١، مكرسة في العديد من صكوك الأمم المتحدة.^٨ ونتيجة لذلك، أقيمت علاقات تعاون وتنسيق بين أجهزة الرصد التابعة لكل من هذه المنظمات، وتحديداً بين هيئات معاهدات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة ولجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات التابعة لمنظمة العمل الدولية.

٢٦٠. وقدمت الأمم المتحدة دعماً مهماً للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل على مستوى السياسات، وخاصة من خلال مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية لعام ١٩٩٥ ومؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥، الذي اعتمد مبدأ العولمة العادلة وأهداف العمالة الكاملة والمنتجة والعمل اللائق للجميع.^٩ بالإضافة إلى ذلك، مهد اعتراف المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة بأهمية العمل اللائق والمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، الطريق أمام إدراجهما في عمليات الأمم المتحدة المشتركة بين الحكومات وبين الوكالات. ودعا المجلس الاقتصادي والاجتماعي في عام ٢٠٠٨ الحكومات إلى إعطاء الأولوية لمواصلة جهود التصديق على الاتفاقيات الأساسية وتطبيقاتها بشكل تام^{١٠}، وكرر تأييده لهذا التوجه في قرارات لاحقة اعتمدها مؤخراً، في شهر

^٤ المرجع نفسه، الجزء ثانياً (جيم).

^٥ مكتب العمل الدولي: تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية لمساعدة الدول الأعضاء فيها فيما تبذله من جهود لتحقيق أهدافها في سياق العولمة، مرجع سابق، الفقرة ١٢٤.

^٦ مكتب العمل الدولي: عولمة عادلة: توفير الفرص للجميع، تقرير اللجنة العالمية المعنية بالبعد الاجتماعي للعولمة (جينف، ٢٠٠٤)، الفقرة ٤٢٦: "... ينبغي لجميع المؤسسات الدولية ذات الصلة أن تضطلع بدورها في النهوض بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل وينبغي لها أن تكفل ألا يعوق أي جانب من سياساتها أو برامجها تنفيذ هذه الحقوق".

^٧ المرجع نفسه، الفقرة ٦٠٣.

^٨ مكتب العمل الدولي: إضفاء وجه إنساني على العولمة، الدراسة الاستقصائية العامة بشأن الاتفاقيات الأساسية على ضوء إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، ٢٠٠٨، تقرير لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات (المواد ١٩ و ٢٢ و ٣٥ من الدستور)، التقرير الثالث (الجزء ١ (باء)), مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠١، جينيف، ٢٠١٢، الفصل ٣.

^٩ الأمم المتحدة: الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥، قرار الجمعية العامة ٦٠/١/RES/60/A، الذي اعتمد في ٢٤ تشرين الأول / أكتوبر ٢٠٠٥ (نيويورك، ٢٠٠٥)، الفقرة ٤٧.

^{١٠} المجلس الاقتصادي والاجتماعي: تشجيع العمالة الكاملة وتوفير العمل الكريم للجميع، القرار ١٨/٢٠٠٨، الفقرة ٣.

تموز/ يوليه ٢٠١١.^{١١} وتتضمن الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة المعني بالأهداف الإنمائية للألفية والمعقود في أيلول/ سبتمبر ٢٠١٠، عدداً من الإشارات إلى العمل اللائق، بخلاف إغفال دور منظمة العمل الدولية في إعلان مؤتمر القمة لعام ٢٠٠٠ الذي أقر الأهداف الإنمائية للألفية.^{١٢}

٢٦١. وهذا الدعم المتزايد من قبل المجلس الاقتصادي والاجتماعي للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، له أهميته من منظور الدور الذي يلعبه المجلس داخل الأمم المتحدة في تقديم "توصيات لتنسيق سياسات الوكالات المتخصصة وأنشطتها".^{١٣} والجدير بالذكر أن منظمة العمل الدولية هي أول منظمة منحتها الأمم المتحدة صفة الوكالة المتخصصة عام ١٩٤٦.^{١٤} وأبرمت سبع عشرة وكالة اتفاقيات مع الأمم المتحدة، من بينها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي. ويختلف هذان الاتفاقيان الأخيران اللذان يعودان إلى عام ١٩٤٧ عن الاتفاق الخاص بمنظمة العمل الدولية إذ أنهما يعترفان بمؤسستي بريتون وودز كوكالتين متخصصتين تتطلب طبيعة مسؤولياتهما الدولية وبنود الاتفاق أن "تعمل كل منهما كمنظمة دولية مستقلة".^{١٥} ولمنظمة التجارة العالمية كذلك، كما كان حال سلفها، أي الاتفاق العام بشأن التعريفات والتجارة، علاقة مختلفة إلى حد ما بالأمم المتحدة نظراً إلى "الطبيعة التعاقدية لمنظمة التجارة العالمية". ويطلق على منظمة التجارة العالمية اسم "وكالة مرتبطة"، وهي تشارك حكماً في المجلس الاقتصادي والاجتماعي إلى جانب الوكالات المتخصصة.^{١٦} وعلى المستوى التشغيلي، فإن منظمة التجارة العالمية ومؤسستي بريتون وودز أعضاء في مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، الذي اعتمد في عام ٢٠٠٧ مجموعة الأدوات من أجل تعليم العمالة والعمل اللائق.^{١٧} واستخدمت منظمة العمل الدولية مجموعة الأدوات بشكل واسع لتنسيق عملها على المستوى القطري مع الوكالات الأخرى في سياق إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية (انظر الفصل ٣).

المؤسسات المالية الدولية: التطورات بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل

- ٢

٢٦٢. في حين يجري التعاون مع مؤسستي بريتون وودز من خلال حوار مكثف حول السياسات وفي إطار مشاريع وبرامج خاصة واتفاقيات معقدة لهذا الغرض، لم يبرم أي من البنك الدولي أو صندوق النقد الدولي أي اتفاق متداول مع منظمة العمل الدولية لتدعم التفاوض على تطبيق المعايير التي اعتمدتها منظمة العمل الدولية في العمل وتعزيزها لها على نطورة تفسيرهما لولايتها وواجباتها القانونية الدولية، فضلاً عن الاهتمام المولى للالتزامات دولهما الأعضاء. ويجد التذكير في هذا الخصوص بأن ديباجات صكوكهما التأسيسية تشير إلى جملة أمور منها رفع مستوى المعيشة وتحسين ظروف العمل (البنك الدولي للإنشاء والتعمير)^{١٨} والإسهام في تحقيق مستويات مرتفعة من العمالة والدخل الحقيقي والمحافظة عليها (صندوق النقد الدولي)،^{١٩} وهي قيم ذات صلة بتعزيز المبادئ والحقوق الأساسية في العمل.

^{١١} المجلس الاقتصادي والاجتماعي: التفاوض من الأزمة المالية والاقتصادية العالمية: ميثاق عالمي لتنويف فرص العمل، القرار ٣٧/٢٠١١، الفقرة ٤.

^{١٢} الأمم المتحدة: الوفاء بالوعود: متعدون لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، قرار الجمعية العامة ٦٥/١/A/RES/٦٥/١، الفقرة ٧٢ (د). يربط للمرة الأولى القضاء علىأسوا أشكال عمل الأطفال بالهدف الأول من الأهداف الإنمائية للألفية (القضاء على الفقر المدقع والجوع)، في حين أن الدول تتبعه في الهدف ٣ من الأهداف الإنمائية للألفية (تعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة) بتسرع وتبورة التقدم، لا سيما من خلال "كفالة استقدام المرأة من التدابير المتعلقة بالسياسة العامة التي تهدف إلى تهيئة العمالة الكاملة والمنتجة والعمل اللائق للجميع، وفقاً للالتزامات التي قدمتها الدول في إطار اتفاقيات منظمة العمل الدولية".

^{١٣} الأمم المتحدة: ميثاق الأمم المتحدة والنظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية (سان فرانسيسكو، ١٩٤٥)، المادة ٥٨. انظر أيضاً المواد ٦٣-٥٧.

^{١٤} مكتب العمل الدولي: "اتفاق بين الأمم المتحدة ومنظمة العمل الدولية"، ٣٠ أيار / مايو ١٩٤٦، في دستور منظمة العمل الدولية ونصوص مختارة (جنيف، ٢٠١٠).

^{١٥} انظر: Agreement between the United Nations and the International Monetary Fund, 1947, Art. 1.2.

^{١٦} انظر:

WTO: Arrangements for effective cooperation with other intergovernmental organizations: Relations between the WTO and the United Nations, General Council, 15 Nov. 1995, WT/GC/W/10.

^{١٧} مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظمة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق (مجلس الرؤساء التنفيذيين)/ منظمة العمل الدولية: آدوات من أجل تعليم العمالة والعمل اللائق (جنيف، ٢٠٠٧).

^{١٨} انظر: IBRD: Articles of Agreement, Art. 1 (iii).

^{١٩} انظر: IMF: Articles of Agreement, Art. 1 (ii).

٢٦٣. واعتبر البنك الدولي لسنوات عديدة أن نصوصه التأسيسية تمنعه من اتباع نهج قائم على الحقوق: فالنصوص تشير إلى أن " تكون الاعتبارات الاقتصادية ذات صلة " بقرارات المنظمات وكبار موظفيها،^{٢٠} وأنه يتبع على هؤلاء " عدم التدخل في الشؤون السياسية لأي عضو "، وعدم " التأثر في اتخاذ قراراتهم بالصيغة السياسية للعضو أو الأعضاء المعينين ".^{٢١} لكن صياغة هذه النصوص الأساسية خضعت منذ عهد أقرب إلى تفسير تدريجي أقل تقييداً،^{٢٢} واتخذت أجزاء من مجموعة البنك الدولي تدابير ترمي إلى جعل عملياتها تأخذ المبادى والحقوق الأساسية في العمل بعين الاعتبار. وعلى سبيل المثال، أجرى البنك الدولي في شهر نيسان / أبريل ٢٠٠٧ مراجعة للوثائق المعيارية لتقديم العطاءات من أجل توريد الأشغال، بحيث تشير إلى عمل الأطفال والعمل الجبري ومنظمات العمل وعدم التمييز وتكافؤ الفرص.^{٢٣}

٢٦٤. وفي عام ٢٠٠٦، خضعت شروط الإقراض التي تتبعها مؤسسة التمويل الدولي، للمراجعة لكي تشمل على نحو أفضل بعض المبادى والحقوق الأساسية في العمل، وحدت حنوا الوكالة متعددة الأطراف لضمان الاستثمار في عام ٢٠٠٧ (تشكل مؤسسة التمويل الدولي مع الوكالة متعددة الأطراف لضمان الاستثمار الزراعي الخاص لمجموعة البنك الدولي). ومن أكثر التطورات الحديثة أهمية، المراجعة التي أجرتها مؤسسة التمويل الدولية لمعايير الأداء والتي أعادت التأكيد على أهمية أن تحترم الشركات المستفيدة من القروض المبادى والحقوق الأساسية في العمل وتحسن اتساقها مع هذه المبادى والحقوق، لا سيما في ما يخص عدم التمييز وعمل الأطفال والعمل الجبري.^{٢٤} وقد يكون لمعايير الأداء الجديدة التي اعتمدتتها مؤسسة التمويل الدولية بشأن اليد العاملة وظروف العمل أثراً إيجابياً على مصارات التنمية الإقليمية، التي اعتمدت معايير الأداء الخاصة بمؤسسة التمويل الدولية كنماذج لتطوير سياساتها الاجتماعية الخاصة.^{٢٥} وبالإضافة إلى إدراج المبادى والحقوق الأساسية في العمل في شروط الإقراض، وضعت مؤسسة التمويل الدولية قيد التشغيل التزامها بالمبادى والحقوق الأساسية في العمل من خلال شراكة مع منظمة العمل الدولية. وبهدف برنامج العمل الأفضل إلى تحسين الامتثال لمعايير العمل وتعزيز القراءة التنافسية في سلاسل التوريد العالمية.

^{٢٠} انظر: IBRD: Articles of Agreement, Art. IV, Section 10.

^{٢١} انظر:

IDA Articles of Agreement, Art. V, Section 6; IFC Articles of Agreement, Art. III, Section 9; Convention Establishing the Multilateral Investment Guarantee Agency, Art. 34.

^{٢٢} انظر:

On the evolution in interpretation of the IBRD's Articles of Agreement concerning human rights, see, for example, I. Shihata: "The World Bank and human rights", in F. Tschofen and A. Parra (eds): *The World Bank in a changing world* (London, Martinus Nijhoff Publishers, 1991); and R. Dañino: "The legal aspects of the World Bank's work on human rights: Some preliminary thoughts", in P. Alston and M. Robinson (eds): *Human rights and development. Toward mutual reinforcement* (Oxford University Press, 2005).

^{٢٣} انظر:

World Bank: *Standard Bidding Documents: Procurement of works and user's guide* (Washington, DC, 2006). Under Section VII, General Conditions, two clauses were added "Workers' organizations" (6.23) and "Non-discrimination and equal opportunity" (6.24). However, these changes have not yet been included in the "harmonized" Master SBDW used by all the multilateral development banks and international financial institutions. The Master SBDW reflects what are considered to be "best practices" intended for use as a model by these organizations to issue a harmonized bidding or proposal document for each institution.

^{٢٤} مؤسسة التمويل الدولية: المذكرة التوجيهية الثانية: العمالة وأوضاع العمل والعمال، ٣١ تموز / يوليه ٢٠٠٧. وُسّع نطاق المذكرة التوجيهية الثانية بشأن العمل وسلسل التوريد ليشمل العمال غير الموظفين الذين يتعاقد معهم العميل بشكل مباشر. وتوصي المذكرة العمال بمراجعة عمل هيئات الإشراف في منظمة العمل الدولية في هذا الصدد.

^{٢٥} انظر:

The IFC Performance Standards are also the basis of the Equator Principles (a key standard in private project finance with labour as a key concern), OECD export credit agencies and many company codes. See also: F. Ebert and A. Posthuma: *Labour standards and development finance institutions: A review of current policies and activities* (Geneva, ILO, 2010), p. 5.

العمل الأفضل:

برنامج مشترك بين منظمة العمل الدولية ومؤسسة التمويل الدولية

"العمل الأفضل" برنامج تعاون تقني فريد يشكل مبادرة مشتركة بين منظمة العمل الدولية والبنك الدولي (مؤسسة التمويل الدولية) ويعزز الشراكة مع القطاع الخاص. ويجمع برنامج العمل الأفضل منذ عام ٢٠٠٧ الحكومات وأصحاب العمل والعمال والمشترين الدوليين بهدف تحسين الامتثال لمعايير العمل وتعزيز القراءة التنافسية في سلسلة التوريد العالمية، لا سيما في صناعة الملبسات. وتقوم استراتيجية البرنامج على ما يلي:

- عملية مستقلة من الرصد والإبلاغ في المعامل على أساس المبادئ والحقوق الأساسية في العمل والقانون الوطني، بهدف العمل بشكل متكامل مع إدارات العمل الوطنية؛
- مساعدة المعامل على تحسين ظروف العمل فيها والعلاقات بين الإدارة والعمال من خلال توفير خدمات الإرشاد والتدريب لتأمين حلقة شفافة ومتواصلة من التحسين وتسهيل التعاون في أماكن العمل للنهوض بظروف العمل؛
- تعزيز الحوار بين الشركاء الاجتماعيين وأصحاب المصالح الوطنية والمشترين الدوليين لتأمين حلقة شفافة ومتواصلة من التحسين.

ويُدّمج تعزيز المبادئ والحقوق الأساسية في العمل وتحقيقها في أنشطة البرنامج.

وتنفذ الشراكة مع مؤسسة التمويل الدولية شكل تقاسم الموارد ومساهمة الموظفين وتوفير الخبرة التقنية من قبل مؤسسة التمويل الدولية لصياغة استراتيجية لاستدامة البرامج القطرية، ومؤشرات للحوكمة والأهداف ترمي إلى قياس فعالية أنشطة برنامج العمل الأفضل، وتطوير مكون بيئي. وتشكل هذه الشراكة بين منظمة العمل الدولية ومؤسسة التمويل الدولية فرصة لوضع المبادئ والحقوق الأساسية في العمل على سلم أولويات جدول الأعمال الدولي للتنمية، بما في ذلك داخل مجموعة البنك الدولي.

٢٦٥. لكن الإشارات إلى المبادئ والحقوق الأساسية في العمل وطرق إدراجها داخل مجموعة البنك الدولي متفاوتة إلى حد كبير. ويمكن تفسير ذلك بشكل جزئي بفعل كون المجموعة تتضمن مكونات من القطاعين الخاص والعام. وقد بذلت مؤسسة التمويل الدولية مع الوكالة متعددة الأطراف لضمان الاستثمار جهوداً حقيقة لجعل عملياتها تتماشى مع المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، ليس فقط من خلال معايير الأداء التي اعتمدتها ومشاركتها في برنامج العمل الأفضل، بل كذلك من خلال بناء قدرات الموظفين لضمان التزام داخلي فعال بالأحكام المتعلقة بالعمل.^{٢٦} ومن جهة أخرى، فإن ذراع القطاع العام في البنك الدولي (أي البنك الدولي للإنشاء والتعمير والمؤسسة الإنمائية الدولية) لا يزال يواجه صعوبات في تحديد نهج متsonc بين الفئات الأربع من المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. وقد شرع البنك الدولي، بتعاون مباشر مع منظمة العمل الدولية في تناول قضيّاً عملاً الأطفال،^{٢٧} لكن مقاربة مبئي الحرية النقابية والمفتوحة الجماعية كانت حذرة واسعية، عنها بإشارات أكثر عمومية إلى "منظمات العمل" والقانون الوطني. وسلطت مجموعة التقييم المستقلة التابعة للبنك الدولي الضوء على عدم تجانس الممارسات داخل مجموعة البنك الدولي في هذا الصدد، لافتة إلى أنه "ليس هناك من سبب بديهي يدفع إلى اعتبار أن الآثار المتعلقة بالمجتمع والعمل ليست ذات صلة بمهمة البنك".^{٢٨} ومن شأن مراجعة البنك الدولي حالياً لسياسات الضمان التشغيلية (المتوقع إنجازها عام ٢٠١٣)، بعد مراجعة مؤسسة التمويل الدولية لمعايير الأداء الخاصة بها، أن تعطي فرصة إضافية لتعزيز التنسيق وتحقيق المزيد من الاتساق في النهج بتنمية تتماشى مع المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. وتتجدر الإشارة كذلك إلى أن العلاقات بين نقابات العمال والبنك الدولي قد شهدت تطوراً كبيراً، وأن البنك دخل في عملية تشارك مع النقابات العالمية، اتخذت عام ٢٠٠٢ صفة رسمية عبر اعتماد بروتوكول بين الطرفين. ويجري مكتب العمل الدولي، بالإضافة إلى ذلك مشاورات وثيقة مع فريق البنك الدولي الذي يتولى إعداد تقرير التنمية العالمية المقبل

^{٢٦} انظر:

ILO: Research Conference on Key Lessons from the Crisis and Way Forward, 16–17 Feb. 2011, Geneva; Session 5, F. Ebert and A. Posthuma: "The role of international labour standards in rebalancing globalization: Aligning private sector investment and labour standards? The case of policies of development finance institutions," pp. 9–10.

^{٢٧} لا سيما من خلال:

"Understanding Children's Work: An Inter-Agency Research Cooperation Programme" and the Global Task Force on Child Labour and Education for All (GTF).

^{٢٨} انظر:

A. Dani, A. Freeman and V. Thomas: *Evaluative directions for the World Bank Group's safeguards and sustainability policies*, Evaluation Brief 15, Independent Evaluation Group (IEG), World Bank/IFC/MIGA (Washington, DC, World Bank, 2011), p. 10.

لعام ٢٠١٣، الذي سيركز على الوظائف، لأجل الدلالة على أهمية برنامج العمل اللائق وعنصره الرئيسي المتمثل في المبادئ والحقوق الأساسية في العمل.

٢٦٦. وأبرمت منظمة العمل الدولية اتفاقيات تعاون مع عدة بنوك إقليمية، وتحديداً مصرف التنمية الأفريقي ومصرف التنمية الآسيوي ومصرف التنمية الكاريبي. ويتخذ مصرف التنمية الآسيوي تدابير لدعم تعزيز المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، حتى وإن كانت صكوكه التأسيسية تتضمن أحكاماً مشابهة لبنود النظام الأساسي للبنك الدولي.^{٢٩} ويدعو اتفاق التعاون المبرم عام ٢٠٠٤ مع مصرف التنمية الأفريقي وصندوق التنمية الإفريقي إلى "صياغة سياسات وإجراءات، بما فيها تلك المتعلقة بتعزيز العمالة، ومعايير العمل الدولية والمبادئ والحقوق الأساسية في العمل".^{٣٠} واتخذ المصرف الأوروبي للاستثمار خطوات إضافية عام ٢٠٠٩ وعام ٢٠١٠ لضمان الالتزام التام بالاتفاقيات الأساسية لمنظمة العمل الدولية في إطار مشاريعه، وشدد على أن هدفه الرئيسي من التدقيق في المسائل المتعلقة بالعمل هو "ضمان الالتزام بالمبادئ وتطبيق معايير العمل الأساسية المعتمدة من قبل منظمة العمل الدولية".^{٣١} وطلب المصرف الأوروبي للإعمار والتنمية، على نحو مماثل، "من الشركات التي يمولها بشكل مباشر أو عبر وسطاء ماليين، الالتزام بقوانين العمل الوطنية والمعايير المعترف بها دولياً بخصوص حقوق العمل والصحة والسلامة المهنية".^{٣٢} وذكر المصرف صراحة إعلان عام ١٩٩٨ والمبادئ والحقوق الأساسية في العمل وأشار إلى أن منظمة العمل الدولية هي الهيئة المرجعية الرئيسية في ما يخص ممارسات العمل.

٢٦٧. وفي السنوات الأخيرة تكشف الحوار بشأن السياسات بين صندوق النقد الدولي ومنظمة العمل الدولية في إطار تنسيق متعدد الأطراف بهدف معالجة آثار الأزمة، كما في سياق مجموعة العشرين.^{٣٣} ورُكز التنسيق على الحوار الاجتماعي بشأن سياسات النمو والعمالة، ولا سيما خلال مؤتمر أوسلو^{٣٤} المشترك بين منظمة العمل الدولية وصندوق النقد الدولي. وكان هذا المؤتمر بمثابة فرصة للتأكيد على أهمية وجود مؤسسات فعالة للمشاورات الثلاثية والمفاوضة الجماعية، تقوم على احترام الحرية النقابية والحق في المفاوضة الجماعية. وينظر صندوق النقد الدولي، على الرغم من عدم تضمن نصوص سياساته المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، وعيًّا للحاجة إلى إيلاء المزيد من الاهتمام للالتزامات البلدان الناشئة عن معايير منظمة العمل الدولية، عند صياغة برامج الدعم التي ينفذها.

٢٦٨. ومن الأمثلة المهمة على الطريقة التي تتحول فيها المبادئ والحقوق الأساسية في العمل إلى جزء من الحوار بين منظمة العمل الدولية وصندوق النقد الدولي، نشاط المنظمتين على المستوى القطري لمعالجة آثار الأزمة، لا سيما في رومانيا واليونان. وتدأب منظمة العمل الدولية، عقب لقاء مشترك عُقد في رومانيا في كانون الثاني/يناير ٢٠١١، بمشاركة صندوق النقد الدولي وبالتعاون مع الحكومة والشركاء الاجتماعيين على السعي إلى "تعزيز مفاوضة جماعية وحوار اجتماعي سليمين" كواحد من المجالات العامة الأربع لإجراءات

^{٢٩} انظر: ADB/ILO: *Core labor standards handbook* (Manila, 2006).

^{٣٠} مكتب العمل الدولي: اتفاق تعاون بين منظمة العمل الدولية ومصرف التنمية الأفريقي وصندوق التنمية الأفريقي، ٢٠٠٤، المادة ١ (ج).

^{٣١} انظر: (2010). EIB: *Environmental and social practices handbook*, يمكن أن يكون التقييد بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، شرطًا للإفراج يفرضه المصرف الأوروبي للاستثمار، الذي يقيم علاقات مؤسسية وثيقة مع الاتحاد الأوروبي.

^{٣٢} انظر:

ILO: *Official Bulletin*, Vol. LXXV, 1992, Series A, No. 3, "Agreement between the European Bank for Reconstruction and Development and the International Labour Organisation", 1992.

^{٣٣} في ٢٣ آذار/مارس ٢٠٠٩، عقد خلال الدورة ٣٠٤ لمجلس الإدارة، اجتماع ثالثي رفيع المستوى تناول الأزمة العالمية المالية والاقتصادية الحالية. وشارك في الاجتماع المدير الإداري لصندوق النقد الدولي، السيد دومينيك شتروس كان، ودعا إلى زيادة التعاون بين صندوق النقد الدولي ومنظمة العمل الدولية. وفي آيلول/سبتمبر ٢٠١٠، نظم مؤتمر مشترك بين المنظمة وصندوق النقد الدولي في أوسلو بالتعاون مع مكتب رئيس الوزراء النرويجي، وتناول تحديات النمو والعمالة والتماسك الاجتماعي. وخلال اجتماع عقد في فيينا في آذار/مارس ٢٠١١، أعادت الحركة النقابية الدولية وصندوق النقد الدولي ومنظمة العمل الدولية التأكيد على التزامها بتحقيق انتعاش اقتصادي يعتمد على النمو والعمالة.

^{٣٤} وافق المدير الإداري لصندوق النقد الدولي والمدير العام لمكتب العمل الدولي، في بيان صحفى مشترك صدر في ختام مؤتمر أوسلو المشترك بين منظمة العمل الدولية وصندوق النقد الدولي، حول تحديات النمو والعمالة والتماسك الاجتماعي، على "الدور المحوري الذي يمكن أن يساهم به الحوار الاجتماعي الفعال في بناء توافق الآراء اللازم لمعالجة تحديات التكيف الصعبة التي تفرضها الأزمة، ولضمان المراقبة التامة للعواقب الاجتماعية الناجمة عن الأزمة وتداعياتها". انظر:

<http://www.osloconference2010.org/>.

المتابعة.^{٣٥} بالإضافة إلى ذلك، وعقب الاستنتاجات بشأن تطبيق اليونان لاتفاقية حق التنظيم والمفاوضة الجماعية ١٩٤٩ (رقم ٩٨)، التي اعتمدتها اللجنة المعنية بتطبيق المعايير في المؤتمر في حزيران/ يونيو ٢٠١١، زارت بعثة رفيعة المستوى من المنظمة اليونان في أيلول/ سبتمبر ٢٠١١. ووسع المؤتمر ولاية البعثة لتشمل إجراء مناقشات مع صندوق النقد الدولي والاتحاد الأوروبي بغية فهم الوضع في البلد والأثر الممكن لتدابير الدعم التي تقترحها هذه المنظمات بشأن الترامات اليونان الدولية، مع إشارة خاصة إلى الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية.^{٣٦} ومن الممكن أن يستند التعاون بين منظمة العمل الدولية وصندوق النقد الدولي إلى تجربة التعاون الرائدة هذه لحفر تعزيز المبادئ والحقوق الأساسية في العمل وفعالية ولاية المراقبة التي يضطلع بها صندوق النقد الدولي.^{٣٧}

٣ - جهود منظمة العمل الدولية لتعزيز اتساق السياسات في النظام متعدد الأطراف في ما يخص المبادئ والحقوق الأساسية في العمل

٢٦٩. من التحديات الكبرى التي تواجهها منظمة العمل الدولية في تعزيز المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، إقناع الجهات الفاعلة الأخرى في النظام متعدد الأطراف بأن من مصلحتها، لا بل من مسؤوليتها، إدماج احترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل في سياساتها وأنشطتها. وهذا الأمر جزء لا يتجزأ من الجهد العام الذي تبذل المنظمة لتعزيز اتساق السياسات في النظام متعدد الأطراف. "وبالنسبة إلى منظمة العمل الدولية، يتمثل هدف اتساق السياسات في وضع وتعزيز سياسات اقتصادية واجتماعية متواضدة تدفع بالعدالة الاجتماعية قدمًا من خلال العمل اللائق، فيما بين البلدان وعلى المستوى العالمي على السواء".^{٣٨} ومن الواضح أن على المبادئ والحقوق الأساسية في العمل أن تلعب دوراً رئيسياً في هذا الصدد كصلة وصل بين التقدم الاجتماعي والنمو الاقتصادي. وينطوي مبدأ العمل اللائق بصفة عامة على اتساق عام بين الأهداف الاقتصادية والاجتماعية. ويجد عمل منظمة العمل الدولية في هذا المجال جذوره في تقرير اللجنة العالمية المعنية بالبعد الاجتماعي للعولمة.^{٣٩} وقد أدخلت نتيجة تتعلق باتساق السياسات في إطار السياسة الاستراتيجي للفترة ٢٠١٥-٢٠١٠، كما يشار إليها في البرنامج والميزانية للفترة ٢٠١١-٢٠١٢ ولفترة ٢٠١٣-٢٠١٤.^{٤٠}

٢٧٠. وبعد المناقشة المترددة عن العمالة في حزيران/ يونيو ٢٠١٠ والمناقشات التي أعقبتها في مجلس الإدارة، أصدر أعضاء هيئة مكتب الدورة المائة للمؤتمر في حزيران/ يونيو ٢٠١١ إعلاناً بشأن اتساق السياسات. وأشار الإعلان إلى "درجة التقارب الكبير فيما بين الهيئات المكونة بشأن الأهمية الاستراتيجية التي يرتديها اتساق السياسات وال الحاجة إلى المزيد من التعاون ضمن النظام متعدد الأطراف وإلى إسهام منظمة العمل الدولية في النقاشات المعنية باتساق السياسات بشأن العناصر الأساسية في إطار ولايتها". وذكر الإعلان كذلك بوجود "درجة عالية من توافق الآراء بشأن إعلان عام ١٩٩٨، وإعلان العدالة الاجتماعية والميثاق العالمي

^{٣٥} انظر:

ILO: *Recovering from global crisis: Social dialogue and adjustment in Romania: Progress report on ILO cooperation with constituents and the International Monetary Fund, Governing Body, 310th Session, Geneva, Mar. 2011*, GB.310/WP/SDG/2/2, para. 16.

^{٣٦} انظر: ILO: *Report on the High-level Mission To Greece* (Athens, 19–23 Sep. 2011) (Geneva, 2011).

^{٣٧} في ما يخص مراقبة صندوق النقد الدولي، انظر: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/surv.htm>.

^{٣٨} مكتب العمل الدولي: اتساق السياسات في النظام متعدد الأطراف، مجلس الإدارة، الدورة ٣١٢، جنيف، تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١١، الوثيقة ١/HL، الفقرة ٦. انظر أيضاً:

ILO-OECD: *Promoting policy coherence for decent work and full, productive employment*, مذكرة عامة مقدمة إلى اجتماع وزراء العمل والعمالة في مجموعة العشرين، باريس ٢٧-٢٦ أيلول/ سبتمبر ٢٠١١، أعدتها منظمة العمل الدولية بالتعاون مع منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. وقد وقعت منظمة العمل الدولية ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي مذكرة تفاهم في أيار/ مايو ٢٠١١، تقران فيها بالحاجة إلى زيادة اتساق السياسات بين المنظمات العامة والدولية وتنققان على توطيد التنسيق والتعاون بينهما في الميدان والأنشطة ذات الاهتمام المشترك. انظر:

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/genericdocument/wcms_155848.pdf.

^{٣٩} مكتب العمل الدولي: عولمة عادلة: توفير الفرص للجميع، اللجنة العالمية المعنية بالبعد الاجتماعي للعولمة (جنيف، ٢٠٠٤)، الفقرة ٦٠٣.

^{٤٠} مكتب العمل الدولي: إطار السياسة الاستراتيجي للفترة ٢٠١٥-٢٠١٠: جعل العمل اللائق حقيقة واقعة، مجلس الإدارة، الدورة ٣٠٤، جنيف، آذار/ مارس ٢٠٠٩، الوثيقة GB.304/PFW/2(Rev.), الفقرتان ٧٤ و ٧٥؛ البرنامج والميزانية لفترة السنتين ٢٠١٠-٢٠١١ (جنيف، ٢٠٠٩)، الفقرات ٣٧١-٣٦١، الفقرات ٢٠٠٩-٢٠٠٦، الفقرات ٢٠١٣-٢٠١٢ (جنيف، ٢٠١١)، الفقرات ٣٠٧-٣٩٨.

لفرص العمل".^{٤١} وشدّ مجلس الإدارة في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١١ على الحاجة الملحة إلى اتساق السياسات وعلى الحاجة إلى إطار ينظم عمل المنظمة تحقيقاً لهذا الغرض. و"طلب إلى المدير العام اتخاذ الإجراءات الملائمة، بما فيها التحضير لمناقشات إضافية حول اتساق السياسات في النظام متعدد الأطراف في مجلس الإدارة في عام ٢٠١٢".^{٤٢}

٢٧١. ويركز العمل الذي تضطلع به منظمة العمل الدولية حالياً في هذا المجال على الحاجة إلى وضع العمل اللائق في صميم السياسات المنسقة لأجل الانتعاش من الأزمة المالية العالمية الحالية. ودُعيت المنظمة إلى دعم عمل مجموعة العشرين وحضر المدير العام قمة مجموعة العشرين المعقودة في بيتسبurg، والقمة الثالثة التي لحقتها. وفي حين تمتّلت المواقف الرئيسية التي تناولتها مجموعة العشرين في الإصلاح المالي والسياسة الضريبية، استحوذت مواقف العمالقة والعمل اللائق على مكانة بارزة في إعلانات القمم التي أيدت كذلك تنازع الاجتماعيين الذين عقدّهما وزراء العمالة والعمل. وتضمنت هذه الإعلانات والاستنتاجات إشارة إلى دور المبادى والحقوق الأساسية في العمل. وفي اجتماع القمة الذي عقد مؤخراً في مدينة كان عام ٢٠١١، تعهد قادة مجموعة العشرين "بالعمل على تعزيز المبادى والحقوق الأساسية في العمل وضمان احترامها التام"، وأشاروا إلى "أنهم يرحبون بما تقوم به منظمة العمل الدولية لتعزيز التصديق على اتفاقيات منظمة العمل الدولية الأساسية الثمانى وتنفيذها، وشجعواها على مواصلة هذا الجهد".^{٤٣} وأعاد القادة على هذا الأساس التأكيد على أهمية المبادى والحقوق الأساسية في العمل في الجهود الرامية إلى إعادة التوازن إلى العولمة، ودعوا منظمة التجارة العالمية ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومجموعة البنك الدولي وصندوق النقد الدولي ومنظمة العمل الدولية إلى المزيد من الاتساق في العمل متعدد الأطراف بغية توطيد البعد الاجتماعي للعولمة.

٢٧٢. وأعدّ المكتب، في إطار التحضير لاجتماع وزراء العمالة والعمل في دول مجموعة العشرين في أيلول/ سبتمبر ٢٠١١، بالتعاون مع منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، مذكرة حول اتساق السياسات تناولت دور المبادى والحقوق الأساسية في العمل. وتشير المذكرة إلى المبادى والحقوق الأساسية في العمل على أنها عنصر من عناصر التفاوض بين سياسات التجارة والعمالة وتذكر بأن إعلان العدالة الاجتماعية "يشدد على أهمية معايير العمل المعترف بها دولياً في إتاحة فرص متكافئة في نظام تجاري مفتوح"، حيث يذكر "أن انتهاء المبادى والحقوق الأساسية في العمل لا يمكن أن يستشهد به أو أن يستخدم بشكل آخر كميزة نسبية مشروعة... وأن معايير العمل ينبغي لا تستخدم لأغراض تجارية حماية". وتشير المذكرة، في ما يتعلق بالنمو المستدام والحوار الاجتماعي ومعايير العمل الدولية، إلى الحاجة إلى جهد متعدد للتصديق على الاتفاقيات المتعلقة بالمبادى والحقوق الأساسية في العمل وتحسين تطبيقها، الأمر الذي "سيرسل إشارة واضحة إلى أهمية هذه الصكوك في صياغة عولمة عادلة وفي معالجة إعادة التوازن إلى الاقتصادات الوطنية والدولية". وتشير المذكرة كذلك إلى ديباجة إعلان عام ١٩٩٨، المتعلقة بالوظيفة المحددة التي تضطلع بها المبادى والحقوق الأساسية في العمل الخاصة كشروع تكميّنة".^{٤٤} وعقب مناقشة المذكرة، قبل الوزراء عدة توصيات، بما فيها تلك القائلة إن الوزراء "عازمون، عند تنفيذ السياسات الوطنية الرامية إلى تعزيز التنمية والنمو، على النهوض بالوظائف الائقة التي تحترم المبادى والحقوق الأساسية في العمل".^{٤٥}

٢٧٣. وأحرز منذ اعتماد إعلان عام ١٩٩٨، تقدّم مهم في إدراج احترام المبادى والحقوق الأساسية في العمل في البرنامج الاقتصادي للنظام متعدد الأطراف. لكن لا يزال هناك الكثير مما يتطلّب فعله وشثان في غالب الأحيان ما بين التصريحات في المحافل الدولية وبين تجربة الهيئات المكونة على المستوى الوطني. ومن الضروري في هذا الصدد أن يبقى حاضراً في الأذهان، كما في حالة العمل اللائق والعمالة، أن دمج المبادى والحقوق الأساسية في العمل في سياسات الانتعاش المستدامة أمر غير مسلم به، وأن ثمة حاجة إلى أن تتولى

^{٤١} مكتب العمل الدولي: محضر الأعمال المؤقت رقم ٣٢، مؤتمر العمل الدولي، الدورة المائة، جنيف، ٢٠١١، الصفحة ١٧/٣٢.

^{٤٢} مكتب العمل الدولي: تقرير مؤقت: الجزء رفيع المستوى، مجلس الإدارة، الدورة ٣١٢، جنيف، تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١١، الوثيقة GB.312/HL/PR، الفقرة ٣٨.

^{٤٣} انظر:

G20 Cannes Summit Final Declaration, "Building our common future: Renewed collective action for the benefit of all", Nov. 2011, para 5.

^{٤٤} انظر:

ILO-OECD: *Promoting policy coherence for decent work and full, productive employment*, op. cit, paras 27 and 35.

^{٤٥} انظر: G20 Labour and Employment Ministers' Conclusions, Paris, 26–27 Sep. 2011, para. 21.

منظمة العمل الدولية "الدعوة الحازمة المدعومة بتحاليل وبحوث وطيدة وقائمة على الحجج"^{٤٦} لإقناع المنظمات متعددة الأطراف الأخرى على نحو فعال بتدعم مساهماتها في تعزيز المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. ومفتاح نجاح هذا السعي هو في توفير أدلة ملموسة توسيع المفهوى الخاص للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل كحقوق وشروط تمكينية (انظر أيضاً الفصلين ١ و٣)، وذلك من خلال بحوث وطيدة. ومن شأن ذلك فتح الطريق أمام تعزيز التعاون بين منظمة العمل الدولية والمنظمات الدولية والاقتصادية لتفعيل الاعتراف بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل وتعزيزها وتدعيم أوجه التأثر بين مختلف أنشطة التنمية التي تضطلع بها.

باء -

استخدام الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل في ترتيبات التجارية

٢٧٤. لم يحدث توافق على المستوى متعدد الأطراف حول جدوى وكيفية ربط تحرير التجارة الدولية بقضايا العمل. لكن النقاش مستمر ويقوم العديد من الشركاء التجاريين بإدخال أحكام تتعلق بالعمل في ترتيبات التجارة الأحادية والثنائية والإقليمية، ويشيرون إليها في سياساتهم التجارية. ولم يتمحور الجدل حول ما إذا كان يتبعن احترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل أو عدمه: بل دار الجدل، ولا يزال، حول مدى ما يتبعن للسياسات التجارية أن تكون الأداة لتحقيق هذه الغاية.

٢٧٥. إن التدابير التجارية الأحادية التي يعتمدها الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة، في شكل نظم الأفضليات المعممة، هي أكثر التدابير تطوراً ويشير كل منها إلى المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. ويشير نظام الأفضليات المعمم في الاتحاد الأوروبي تحديداً إلى الاتفاقيات الأساسية. واعتمدت استنتاجات آلية الإشراف في منظمة العمل الدولية لتقدير مدى احترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل.^{٤٧} وسبحت الأفضليات التجارية من ميانمار عام ١٩٩٧ نظراً إلى لجوء هذا البلد إلى العمل الجيري ومن بيلاروس عام ٢٠٠٦ استناداً إلى اتفاقيات منظمة العمل الدولية المتعلقة بالحرية النقابية. ونظراً إلى العلاقة بين سحب الأفضليات التجارية واستنتاجات هيئات الإشراف في المنظمة، فإن إرجاع هذه الأفضليات يستدعي إحراز تقدم في الامتثال للاتفاقيات ذات الصلة التي تحدها هيئات الإشراف في المنظمة. وسبق للولايات المتحدة أيضاً أن سحب أفضليات تجارية في بعض الأحيان على أساس عدم احترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. وقد أنشئ نظام الأفضليات المعمم في الولايات المتحدة عام ١٩٨٤، قبل اعتماد إعلان عام ١٩٩٨، وهو يشير إلى جميع المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، باستثناء القضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة. ويشير هذا النظام كذلك إلى ظروف العمل الدنيا والأجور الدنيا والسلامة والصحة المهنية.

٢٧٦. وتشترك أغلبية الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية في اتفاقيات تجارية ثنائية وإقليمية تتضمن أحكاماً تتعلق بالعمل. وقد تتضمن الأحكام المتعلقة بالعمل في الاتفاقيات التجارية شرطاً وأو عناصر ترويج. وقد تقدّم العناصر التي تتضمن بُعداً شرطياً إلى تبعات اقتصادية في حال: عدم الامتثال للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل؛ الافتقار إلى إنفاذ فعال لقانون العمل الوطني؛ وأو إضعاف قانون العمل الوطني بهدف تشجيع التجارة أو الاستثمار. وتتنصّ أحكام العمل هذه عادة على الآليات لتسوية النزاعات المتعلقة بانتهاكات مزعومة، قد تقضي في آخر المطاف، إلى عقوبات. أما أحكام العمل الترويجية فتحدد التزامات بخصوص معايير العمل، من دون أن يكون هناك انعكاسات قانونية في حال عدم الامتثال. ويقوم أسلوب عمل هذه الأحكام على الحوار أو التعاون. وفي حين تبقى أغلبية الأحكام المتعلقة بالعمل ذات طبيعة ترويجية بحثة، فقد نمت الأحكام ذات الُّبعد الشرطي بسرعة تفوق سرعة نمو الأحكام التي تركز على عناصر الترويج. والجدير بالاهتمام أن هذين النوعين من الآليات قد يقودان إلى زيادة اللجوء إلى التعاون التقني لمعالجة مواطن الضعف في مجال احترام معايير العمل.

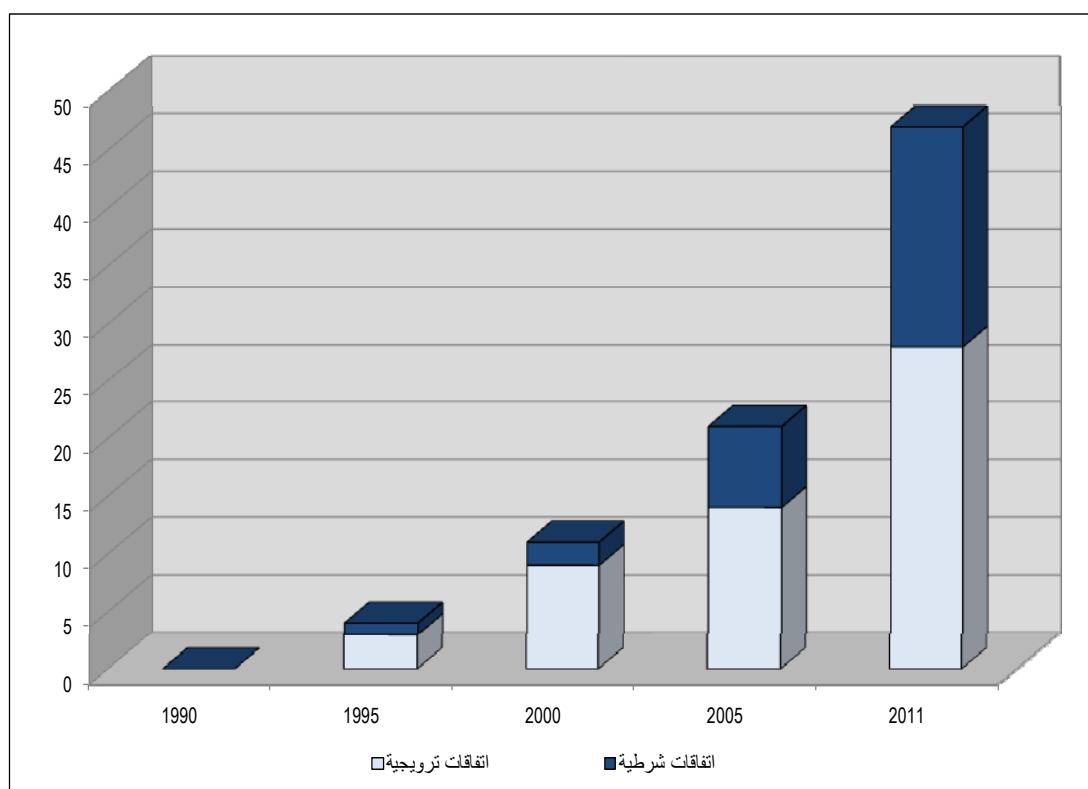
٢٧٧. وارتفع عدد الاتفاقيات التجارية التي تتضمن أحكاماً متعلقة بالعمل والتي دخلت حيز التنفيذ وتم إبلاغ منظمة التجارة العالمية بها، من صفر في عام ١٩٩٠ إلى ٤٧ في عام ٢٠١١. ويتناول أكثر من ثلثي الأحكام المتعلقة بالعمل في هذه الاتفاقيات التجارية الفئات الأربع من المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. ولم تبلغ نسبة الاتفاقيات التجارية التي دخلت حيز التنفيذ بين عام ١٩٩٥ وعام ١٩٩٩ والتي تتضمن أحكاماً تتعلق بالعمل

^{٤٦} مكتب العمل الدولي: البرنامج والميزانية لفترة السنتين ٢٠١٣-٢٠١٤، مرجع سابق، الفقرة ٢٩٩.

^{٤٧} انظر: لائحة المجلس (EC) No. 732/2008 (Council Regulation) الصادرة في ٢٢ تموز/يوليه ٢٠٠٨، لتطبيق نظام أفضليات معمم، المادة ١٥ (١)(أ). وجرى تمديد الفترة التي تشملها هذه اللائحة حتى ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣ بموجب اللائحةRegulation (EU) No 512/2011.

سوى ٤ في المائة من إجمالي الاتفاقيات. وارتفع هذا الرقم إلى حوالي ثلث العدد الإجمالي من الاتفاقيات التجارية التي دخلت حيز التنفيذ بين عام ٢٠٠٥ وعام ٢٠١١.^{٤٨} ويزيد عدد البلدان التي يغطيها اتفاق تجاري واحد على الأقل من هذا النوع على ١٢٠ بلداً، بينما يزيد عدد البلدان التي يغطيها اتفاقان على الأقل على ٥٠ بلداً. وتغطي اتفاقيات تجارية تتضمن أحكاماً متعلقة بالعمل تشمل تدابير تجارية ما ينافر ٢٠ بلداً. وقد تكون هذه الأحكام جزءاً من اتفاق نفسه، أو تدرج في اتفاق جانبي ينص عادة على كيفية متابعة هذه الأحكام.

الشكل ١-٤: تطور الاتفاقيات التجارية الثانية والإقليمية التي تتضمن أحكاماً تتعلق بالعمل
بين عام ١٩٩٠ وعام ٢٠١١



المصدر: تقييرات المعهد الدولي للدراسات العمالية بالاستناد إلى نظام معلومات منظمة التجارة العالمية حول الاتفاقيات التجارية الإقليمية ومعلومات مستمدة من الحكومات الوطنية.

٢٧٨. وتعكس أغليبية الاتفاقيات الحالية التي تتضمن أحكاماً تتعلق بالعمل، السياسات التجارية التي يتبعها بعض البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ولا سيما بلدان الاتحاد الأوروبي وأمريكا الشمالية. لكن إدراج هذه الأحكام في الاتفاقيات الثانية والإقليمية بين البلدان النامية آخذ في التزايد، وإن كانت نسبة الزيادة أبطأ بكثير من نسبة زيادة الاتفاقيات بين البلدان الصناعية والبلدان النامية. وأبرم حتى شهر تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١ ما مجموعه ١٥ اتفاقاً تجاريًّا يتضمن أحكاماً تتعلق بالعمل بين الاقتصادات النامية، تركز بشكل شبه حصري على أحكام ترويجية.

^{٤٨} يشير هذا الرقم إلى الاتفاقيات التجارية "المتكاملة"، التي تعتبر فيها الحصص العائنة للسلع والخدمات، تباعاً، كاتفاق تجاري واحد. وفي حال إضافة أحكام متعلقة بالعمل إلى اتفاق تجاري بعد دخوله حيز التنفيذ، تشير الأرقام إلى تاريخ دخول الاتفاق حيز التنفيذ. ولا تشمل هذه الأرقام اتفاقيات الانضمام الأولى التي أبرمها الاتحاد الأوروبي ولا الاتفاقيات المبرمة مع أقاليم ما وراء البحار التابعة للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي.

الجدول ٤-٤: عدد البلدان وغيرها من الكيانات التي تعطيها اتفاقات تجارية تتضمن أحكاماً تتعلق بالعمل في نهاية عام ٢٠١١

غير المشمولة	البلدان التي تشمل تدابير تجارية	آخر تتعلق بالعمل	البلدان التي تعطيها أحكام تتعلق بالعمل	البلدان التي يعطيها أكثر من اتفاق تجاري يتضمن أحكاماً تتعلق بالعمل	العدد الإجمالي للبلدان
23	102	57	125		

المصدر: تقديرات المعهد الدولي للدراسات العمالية بالاستناد إلى نظام معلومات منظمة التجارة العالمية حول الاتفاقيات التجارية الإقليمية ومعلومات مستمدة من الحكومات الوطنية.

كيف تراعي الأحكام المتعلقة بالعمل في الاتفاقيات التجارية المبادئ والحقوق الأساسية في العمل؟

٢٧٩. يشير ما يقارب ثلثي الأحكام المتعلقة بالعمل الواردة في الاتفاقيات التجارية السارية في عام ٢٠١١ إلى صكوك منظمة العمل الدولية. ويشير ٨٠ في المائة من بين هذه الاتفاقيات إلى إعلان عام ١٩٩٨، وتشمل الإشارة جميع الفئات الأربع من المبادئ والحقوق الأساسية في العمل أو ترتكز على بعض منها.^{٤٩} ويشير ١٧ في المائة من هذه الأحكام إلى الاتفاقيات الأساسية كمعيار مرجعي رئيسي و٣ في المائة منها إلى اتفاقيات منظمة العمل الدولية بشكل عام.^{٥٠} وحين تتضمن الأحكام المتعلقة بالعمل في الاتفاقيات التجارية واجباً قانونياً بالامتثال لمعايير العمل أو لإنفاذ قانون العمل المحلي، تشمل هذه الأحكام عادة الفئات الأربع من المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، أو بعضاً منها. وتحتفل طبيعة الإشارات إلى المبادئ والحقوق الأساسية في العمل في الاتفاقيات التجارية اختلافاً كبيراً. ففي حين تشير أغلبية الاتفاقيات المبرمة من قبل الولايات المتحدة إلى إعلان ١٩٩٨، لا تتضمن الأجزاء النافذة قانوناً من الكثير من أحكامها المتعلقة بالعمل، القضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة وتشير إلى تطبيق قوانين العمل المحلي.^{٥١} لكن أحدث الاتفاقيات التجارية التي أبرمتها الولايات المتحدة تشرط على الأطراف، بالإضافة إلى تطبيق قوانين العمل الوطنية بفعالية، احترام الفئات الأربع من المبادئ والحقوق الأساسية في العمل جمعياً.^{٥٢} وفي الاتفاق التجاري المبرم بين الولايات المتحدة وكولومبيا، اتفق الطرفان في نيسان/أبريل ٢٠١١ على خطة عمل من عشر نقاط تتناول مسائل الامتثال في كولومبيا، بما في ذلك حماية النقابيين وتعزيز مؤسسات العمل.^{٥٣} وعلى غرار ذلك، وفي حين كانت الأحكام المتعلقة بالعمل في الاتفاقيات التجارية الكندية الأولى ترتكز بشكل رئيسي على تطبيق قانون العمل الوطني في بعض المجالات، تقتضي الأحكام الحالية المتعلقة بالعمل من الأطراف الامتثال للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل كما وردت في إعلان عام ١٩٩٨.^{٥٤} كما تنص الأحكام المتعلقة بالعمل في الاتفاقيات التجارية المبرمة بين الولايات المتحدة وكندا على آليات لرفع الشكاوى وعلى آليات لتسوية النزاعات بالتحكيم وفرض العقوبات، كحل آخر.

٢٨٠. وتطورت الأحكام المتعلقة بالعمل في الاتفاقيات التجارية التي يبرمها الاتحاد الأوروبي، من التعبير عن التزام سياسي بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل وتعزيزها إلى واجبات أكثر تحديداً باحترام هذه المبادئ

^{٤٩} يشير نصف هذه الاتفاقيات تقريباً إلى اتفاقية أسوأ أشكال عمل الأطفال، ١٩٩٩ (رقم ١٨٢)، وإن كان فقط من حيث العلاقة بالتعاون التقني.

^{٥٠} تشير عشرة اتفاقيات تجارية، بما فيها أغلبية تلك التي أبرمتها الولايات المتحدة وآخر اتفاقيات أبرمتها كندا، إلى الاتفاقيات رقم ١٨٢ من حيث العلاقة بأنشطة التعاون.

^{٥١} هذا حال الاتفاقيات التجارية التي أبرمتها الولايات المتحدة مع الأردن (٢٠٠١)، شيلي (٢٠٠٤)، سنغافورة (٢٠٠٤)، أستراليا (٢٠٠٥)، المغرب (٢٠٠٦)، البحرين (٢٠٠٦)، أمريكا الوسطى - الجمهورية الدومينيكية (اتفاق التجارة الحرة لأمريكا الوسطى والجمهورية الدومينيكية) (٢٠٠٦)، عمان (٢٠٠٩).

^{٥٢} انظر الاتفاق بين الولايات المتحدة وبيرو (٢٠٠٩) والاتفاقيات بين الولايات المتحدة وبينما وكولومبيا وجمهورية كوريا، التي لم تدخل بعد حيز التنفيذ.

^{٥٣} انظر:

Office of the United States Trade Representative: Colombian Action Plan Related to Labor Rights, 7 Apr. 2011.

^{٥٤} هذا حال الجزء المتعلق بالعمل من الاتفاقيات المبرمة بين كندا وبيرو (٢٠٠٩) وآخر العقود التجارية المبرمة بين كندا وكولومبيا (٢٠١١).

والحقوق وتطبيق القانون الوطني ذي الصلة. لكن انتهاك هذه الالتزامات لا يؤدي عادة إلى عقوبات. وتتضمن عادة أحكام أخرى تتعلق بالعمل، خاصة في الاتفاques التجارية التي أبرمتها نيوزيلندا، وتلك التي أبرمتها شيلي وغيرها من الاقتصادات الناشئة، التزاماً سياسياً باحترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل والتعاون لأجل تطبيقها.^{٥٥}

دور الشركاء الاجتماعيين في ما يخص الأحكام المتعلقة بالعمل في الاتفاques التجارية

٢٨١. تخصص أغلبية الأحكام المتعلقة بالعمل في الاتفاques التجارية دوراً للشركاء الاجتماعيين. وتتيح الاتفاques التجارية المبرمة بين الولايات المتحدة وكندا لأصحاب المصالح المعنيين إيداع شكاوى بشأن مزاعم عدم امتثال الأطراف للأحكام المتعلقة بالعمل. ويمكن للأطراف كذلك تشكيل لجان استشارية أو اللجوء إلى لجان استشارية قائمة، تضم عادة ممثلي عن العمال وأصحاب العمل، لعقد مشاورات حول مسائل تتعلق بأحكام العمل على المستويين الداخلي والثانوي.^{٥٦} لكن السلطات الوطنية تتمتع بهامش واسع من حرية التصرف. وغالباً ما تتيح الاتفاques التي لا تنص على عقوبات، كمعظم الاتفاques المبرمة بين بلدان الجنوب، للجهات الفاعلة في المجتمع المدني، بما في ذلك أصحاب العمل والعمال، إبداء الرأي حول تطبيق الأحكام المتعلقة بالعمل.^{٥٧} وفي حين كانت الأحكام المتعلقة بالعمل في الاتفاques التجارية الأولى التي أبرمتها الاتحاد الأوروبي تركز على الحوار والتعاون بين الحكومات، فإن الاتفاques الأحدث عهداً، كذلك المبرمة مع محف منطقة البحر الكاريبي وجمهورية كوريا وبيرو وكولومبيا، وضعت إطاراً مؤسسيًّا شاملًّا يقضي بإشراك الشركاء الاجتماعيين وغيرهم من أصحاب المصلحة في عملية تنفيذ الأحكام المتعلقة بالعمل.^{٥٨}

التطبيق العملي للأحكام المتعلقة بالعمل في الاتفاques التجارية

٢٨٢. من المبكر جداً استخلاص استنتاجات نهائية حول التطبيق العملي للأحكام المتعلقة بالعمل في الاتفاques التجارية. وقد يبيو أن تطبيق أحكام العمل القائمة على الشكوى، لا سيما في سياق اتفاق أمريكا الشمالية بشأن التعاون في مجال العمل المرتبط باتفاق التجارة الحرة لأمريكا الشمالية، عاد باثار محدودة.^{٥٩} وتتردد الأطراف بشكل عام في استخدام المجموعة الكاملة من الآليات الإنفاذ التي تنص عليها الاتفاques. وقد يُعزى ذلك إلى عدد من الأسباب السياسية، بما في ذلك النقص في معرفة الأحكام المتعلقة بالعمل أو في فهمها وعدم الثقة بفعاليتها.

٢٨٣. ولم يستخدم العديد من الآليات تقديم الشكاوى، أو اقتصر استخدامها على الآونة الأخيرة فقط. وبمعزل عن اتفاق أمريكا الشمالية بشأن التعاون في مجال العمل واتفاق التجارة الحرة لأمريكا الشمالية، لم تردد أي شكوى بموجب الآليات المنصوص عليها في الاتفاques التي أبرمتها الولايات المتحدة حتى عام ٢٠٠٨، ورُفعت منذ ذلك التاريخ أربع شكاوى تقدمت بها نقابات عمالية وتعلق جميعها بالحرية النقابية والمفاوضة الجماعية. وكانت الشكوى الأولى من هذا النوع، التي قدمت عام ٢٠٠٨ بموجب اتفاق التجارة الحرة بين أمريكا الوسطى والجمهورية الدومينيكية، تتعلق بمزاعم عدم قيام غواتيمالا بإيفاد قوانين العمل بشكل فعال، ولا سيما في ما يتعلق بحقوق النقابات. وقدت هذه القضية إلى مشاورات رسمية أجريت عام ٢٠١٠ وإلى طلب إنشاء هيئة تحكيم في عام ٢٠١١.^{٦٠} ورُفعت في عام ٢٠١٠ قضية ثانية بموجب اتفاق التجارة الحرة بين أمريكا الوسطى والجمهورية الدومينيكية ضد كوستاريكا، كانت تتعلق بتدخل الدولة في الشؤون النقابية، لكنها سُحبت بعد أن

^{٥٥} انظر على سبيل المثال:

P. Lazo: *Trade agreements and their relation to labour standards: The current situation*, Issue Paper No. 3 (Geneva, ICTSD, 2009); and F. Ebert and A. Posthuma: *Labour provisions in trade arrangements: Current trends and perspectives* (Geneva, ILO, 2011).

^{٥٦} وحدها بضعة أحكام شرطية متعلقة بالعمل، كذلك الواردة في الاتفاques التجارية بين اليابان والفلبين واليابان وسويسرا، لا تنص على مشاركة الشركاء الاجتماعيين المحليين أو المجتمع المدني.

^{٥٧} تشمل الأمثلة الأحكام المتعلقة بالعمل في مذكرات التفاهم التي أبرمتها شيلي مع بيرو وكولومبيا وبينما وتركيا في ما يخص الاتفاques التجارية بينها.

^{٥٨} نظراً إلى أن هذه الاتفاques حديثة جداً، لم يتم بعد تفعيل الآليات ذات الصلة.

^{٥٩} انظر على سبيل المثال:

R.G. Finbow: *The limits of regionalism: NAFTA's labour accord* (Hampshire/Burlington, Ashgate, 2006).

^{٦٠} انظر:

Office the United States Trade Representative: *US Trade Representative Ron Kirk announces next step in labor rights enforcement case against Guatemala*, Press release, 9 Aug. 2011.

حُلت المسألة بشكل جزئي.^{٦١} ورُفعت قضيّتان إضافيتان في كل من عام ٢٠١٠ و ٢٠١١ بموجب الاتفاقيات التجارية المبرمة بين الولايات المتحدة وبيرو والبحرين. وفي حين تتعلق قضية بيرو بمزاعم تقصير سلطة حكومية في إنفاذ قانون العمل الوطني في ما يخص المفاوضة الجماعية، ترتبط القضية المرفوعة ضد البحرين بمزاعم اتخاذ إجراءات مناهضة للعمل النقابي في أعقاب المظاهرات واسعة النطاق التي شهدتها البلاد والتدابير المضادة التي اتخذتها الحكومة في النصف الأول من عام ٢٠١١.

٢٨٤. وظهر في أغلب الأحيان أن لأنشطة التعاون المنفذة بموجب الأحكام المتعلقة بالعمل في الاتفاقيات التجارية دوراً وأثراً أكثر أهمية من الشكوى. ونفذ جزء كبير من أنشطة التعاون بشأن معايير العمل بموجب الاتفاقيات التجارية بين الولايات المتحدة وكندا. وفي حين تمثلت هذه الأنشطة في إطار اتفاق أمريكا الشمالية بشأن التعاون في مجال العمل، بشكل رئيسي في عقد مؤتمرات وحلقات عمل وأنشطة بحث، فقد اعتمد في الاتفاقيات التجارية اللاحقة التي أبرمتها الولايات المتحدة نهج أكثر شمولية يركز على بناء القدرات. ومن الأمثلة المهمة في هذا الصدد اتفاق التجارة الحرة لأمريكا الوسطى والجمهورية الدومينيكية، الذي غطت في إطاره أنشطة بناء القدرات التي بلغت حوالي ١٤٢ مليون دولار أمريكي بين عام ٢٠٠٥ وعام ٢٠١٠، مجموعاً من المسائل المتعلقة بمعايير العمل، بما فيها المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. وانصب التركيز بشكل خاص على تعزيز مؤسسات العمل الوطنية وتحسين تطبيق قانون العمل، بما في ذلك بث ثقافة امثال الشركات لقانون العمل وتطوير قدرات وزارات العمل وتحديث القضاء المعني بشؤون العمل. وعلى غرار ذلك، تركزت أنشطة التعاون بموجب اتفاق كندا وكوستاريكا بشأن التعاون في مجال العمل، على تطوير مؤسسات العمل، بما في ذلك تقوية تقييس العمل والإجراءات البديلة لتسوية نزاعات العمل. وقد أدت الأحكام المتعلقة بالعمل في اتفاقيات تجارية أخرى، بما فيها تلك التي أبرمتها الاتحاد الأوروبي، حتى الآن إلى عدد أقل من الترتيبات الملموسة للتعاون على تحقيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. لكن يتبع أن يأخذ تحليل أكثر شمولية بعين الاعتبار أنشطة التعاون التقني المختلفة التي لا ترتبط بشكل رسمي باتفاق تجاري متطرق عليه أو قيد النظر، لكنها تتناول المسائل نفسها.

مساعدة منظمة العمل الدولية للدول الأعضاء في ما يتعلق بالاتفاقيات التجارية الثنائية والإقليمية

٢٨٥. عقد المكتب من وقت لآخر، نزولاً عند طلب هيئاته المكونة، حلقات دراسية على المستويين الإقليمي والوطني تناولت العلاقة بين معايير العمل والاتفاقيات التجارية. كما شارك المكتب في أنشطة التعاون التقني، بما في ذلك رصد التوصيات المتعلقة بمعايير العمل وتنفيذ قوانين العمل التي اعتمدت في سياق اتفاق التجارة الحرة لأمريكا الوسطى والجمهورية الدومينيكية وتنفيذ المشاريع بموجب اتفاق كندا وكوستاريكا بشأن التعاون في مجال العمل. وشارك المكتب كذلك في الأنشطة المرتبطة بالعمل المنفذة في سياق اتفاقات التكامل الإقليمي، وأبرم مذكرات تفاهم بشأن التعاون في مجال العمل مع الكثير من هذه المنظمات الإقليمية.^{٦٢} وقدّم المكتب المساعدة لصياغة سياسات عمل مشتركة واقتراح مشاريع في بعض المجالات في إطار اتفاقات التكامل الإقليمي الأفريقي ورابطة أمم جنوب شرق آسيا. وشاركت منظمة العمل الدولية في بعض الأحيان، بطلب من الأطراف، في أنشطة تعاون بموجب الأحكام المتعلقة بالعمل، حتى في سياقات لا تتضمن إشارة واضحة إلى صكوكها أو إجراءاتها.

٢٨٦. وأنشأ المكتب قاعدة معارف بشأن الأحكام المتعلقة بالعمل في الترتيبات التجارية، وأجرى بحوثاً حول آثارها.^{٦٣} وقام المعهد الدولي للدراسات العمالية في عام ٢٠٠٩ بمسح شامل للأحكام القائمة المتعلقة بالعمل،^{٦٤} يتبعه مشروع يرمي إلى تقييم فعالية أحكام العمل القائمة على اتفاقيات التجارة الحرة. وأنشئت كذلك بوابة الكترونية ترد فيها نصوص ومعلومات أساسية بشأن الأحكام المتعلقة بالعمل في الاتفاقيات التجارية.^{٦٥} وتتخذ

^{٦١} انظر: *Inside US Trade: DOL closes Costa Rica labor case after union withdraws petition*, 6 May 2011.

^{٦٢} على سبيل المثال، جماعة شرق أفريقيا (٢٠٠١)، الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا (٢٠٠٥)، والجماعة الإنمائية لجنوب الأفريقي (١٩٩٨).

^{٦٣} انظر:

C. Häberli, M. Jansen and J.A. Monteiro: *References to domestic labour market regulation in regional trade agreements*, NCCR Trade Regulation Working Paper 2011/35 (NCCR, 2011).

^{٦٤} انظر: ILO: *World of Work Report 2009: The global jobs crisis and beyond* (Geneva, 2009), Chapter 3.

^{٦٥} انظر:

<http://www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/free-trade-agreements-and-labour-rights/lang--en/index.htm>.

التطورات وتيرة سريعة ويبين أنه من الضروري أن تحافظ منظمة العمل الدولية على فهم دقيق لمعنى هذه التطورات في ما يخص تحقيق أهدافها. ومن الواضح أن هناك حاجة للمزيد من الأبحاث حول أثر الأحكام المتعلقة بالعمل في الاتفاques التجارية، خاصة وأن بعضًا من آثارها الإيجابية قد يكون غير مباشر، من قبيل إنشاء شبكات عبر وطنية للتوعية بمسائل العمل أو بناء ثقافة امتحان من خلال التعاون في مجال العمل.

٢٨٧. وُطرح كذلك تساؤلات حول إمكانية مشاركة منظمة العمل الدولية في تسوية النزاعات بشأن تطبيق الأحكام المتعلقة بالعمل. وبالفعل، فإن بعض الاتفاques الحديثة تذكر صراحة، بالإضافة إلى الإشارة إلى المبادى والحقوق الأساسية في العمل وصكوك منظمة العمل الدولية، إمكانية اضطلاع المنظمة بدور كهذا. وينظر عدد من الأحكام المتعلقة بالعمل الواردة في الاتفاques التجارية التي يبرمها كل من الولايات المتحدة وكندا والاتحاد الأوروبي، إمكانية طلب دعم منظمة العمل الدولية لتطبيق هذه الأحكام^{٦٦} أو يسمح على وجه الخصوص ببرام اتفاques تعاون مع منظمة العمل الدولية^{٦٧}. وتنص بعض الأحكام المتعلقة بالعمل أيضًا على مشاركة منظمة العمل الدولية في حال نشوب نزاعات حول تطبيق هذه الأحكام. وعلى سبيل المثال، يجيز اتفاق التجاري بين الاتحاد الأوروبي ومحفل منطقة البحر الكاريبي صراحة للأطراف، في مرحلة المشاورات بشأن النزاع، طلب مشورة منظمة العمل الدولية بشأن قضايا تتعلق بالنزاعات. وينص عدد من الاتفاques بشأن التعاون في مجال العمل المرتبطة باتفاques تجارية أبرمتها كندا، على أنه في حال نشوب نزاع بشأن أحكام العمل، تطلب الأطراف من المدير العام لمكتب العمل الدولي تعين رئيس هيئة التحكيم، إن لم يكن بين الأطراف اتفاق في هذا الصدد وحتى حين لا تنص الأحكام المتعلقة بالعمل صراحة على دور المنظمة، فقد يتوجه أطراف النزاع إلى المنظمة طلباً للمشورة، لا سيما حين تشير الأحكام المتعلقة بالعمل إلى إعلان عام ١٩٩٨ وغيره من صكوك المنظمة. ولم يتم حتى الآن اللجوء بشكل رسمي إلى المنظمة لطلب هذه المشورة أو المساعدة المباشرة.

جيم - دور المبادرات الطوعية الخاصة في تعزيز المبادى والحقوق الأساسية في العمل

٢٨٨. شهدت السنوات التي أعقبت اعتماد إعلان عام ١٩٩٨ تعدد مبادرات طوعية خاصة، تتضمن غالباً تحت عنوان المسؤولية الاجتماعية للشركات. وتتبادر هذه المبادرات تباعاً من حيث الشكل، بما في ذلك الصكوك التي تروج لها المنظمات العامة والمبادرات متعددة أصحاب المصلحة، التي قد تشمل الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية من دون أن تكون محصورة بها، ومدونات الرابطات الصناعية ومدونات الشركات. وتتبادر القيمة التي يمنحها المراقبون المختلفون لهذه المبادرات لكن الكثير منها يتخذ من تعزيز المبادى والحقوق الأساسية في العمل هدفه المنشود.

٢٨٩. ونظراً إلى أن وسائل العمل الراسخة لمنظمة العمل الدولية، لا سيما في ما يخص معايير العمل الدولية، تقوم على التزامات طوعية تقطعها الدول المسؤولة عن احترامها، فإن النمو السريع للمسؤولية الاجتماعية للشركات وضع المنظمة أمام عدد من الأسئلة الجديدة المهمة. مما ينبغي بشكل عام أن تكون مسؤوليات الدولة والجهات الفاعلة في القطاع الخاص في المسائل التي تغطيها المسؤولية الاجتماعية للشركات، وخاصة في ما يتعلق بالمبادى والحقوق الأساسية في العمل؟ وكيف ينبغي على المنظمة التدخل بشأنها؟

٢٩٠. ومن الضروري أن يكون واضحًا أن المسؤولية الاجتماعية للشركات لا تعفي أية جهة فاعلة من احترام التشريعات الوطنية، بما في ذلك التشريعات التي وضعتها الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية للفوائ بالواجبات المترتبة عليها بموجب إعلان عام ١٩٩٨ والقاضية باحترام المبادى والحقوق الأساسية في العمل وتعزيزها وتحقيقها، والواجبات الناجمة عن اتفاques المنظمة المصدق عليها. ومن الواضح أيضًا أن الجهات الفاعلة الخاصة ليست الجهات المكلفة بتحديد معايير السلوك الدنيا التي هي ملزمة بها في ما يخص المبادى والحقوق الأساسية في العمل؛ بل هذه المعايير هي تلك التي تضعها منظمة العمل الدولية.

٢٩١. ويكون للمسؤولية الاجتماعية للشركات قيمة مضافة حيث يمكن للهيئات الفاعلة الخاصة أن تتخلى متطلبات القانون والممارسات الوطنية ومعايير منظمة العمل الدولية، وحيث تفعل ذلك. ويمكن من الناحية

^{٦٦} انظر مثلاً اتفاق التجارة الحرة لأمريكا الوسطى - الجمهورية الدومينيكية، اتفاق بين الولايات المتحدة وكولومبيا (لم يدخل بعد حيز التنفيذ) اتفاques التعاون في مجال العمل المرتبطة بالاتفاques بين كندا وبيرو وكندا وكولومبيا، اتفاق بين الاتحاد الأوروبي ومحفل منطقة البحر الكاريبي.

^{٦٧} انظر مثلاً اتفاques التعاون في مجال العمل المرتبطة بالاتفاق بين كندا وبيرو، الاتفاق بين كندا وكولومبيا والاتفاق التجاري المسبق بين كندا والأردن، على التوالي.

النظرية أن يحصل ذلك في نوعين من الحالات: حيث تعمل المنشآت طوعاً على احترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل في الدول التي تُحقق في فرض احترامها أو ضمانها؛ وحيث تتخطى المنشآت العاملة في الدول التي تُقْيِّد بواجباتها في مجال احترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، معايير السلوك الدنيا المطلوبة. وقد يشكل عاملان إضافيان تحديات للمنشآت الملزمة بالاحترام التام للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل وتعزيزه في جميع أعمالها: الحالات التي يستحيل فيها على المنشآة أن تقوم بذلك لأسباب تتعلق بالسياسة أو الممارسات الوطنية؛ والحالات التي تكون فيها المنشآة معتمدة على سلسل توريد ممتددة وعابرة للحدود لا تكون قادرة على مراقبتها بشكل فعال.

٢٩٢. وقد أعرب عن تحفظات بشأن مبادرات المسؤولية الاجتماعية للشركات، من أكثر من منظور. وبرز فلق عام من أن يستخدم اتساع المسؤولية الاجتماعية للشركات كعذر لقيام المبادرات الخاصة بتأدية واجب يقع على عاتق الدولة فحسب وأن يعوق قيام التنظيم العام الملائم، أو أن تحل هذه المبادرات محل العمليات الناظمة للعلاقات الصناعية السليمة على حساب الحقوق والمبادئ التي تشكل أساس هذه العلاقات. وتعرضت كذلك المبادرات المحددة للإنقاذ لكونها لا تعود أن تكون مجرد إعلانات أحادية عن نية متكررة من دون مضمون حقيقي؛ ومجرد ممارسة للعلاقات العامة تهدف إلى التضليل بدلاً من أن تشكل التزاماً حقيقياً بمارسات جيدة. ومن الجدير بالذكر أن أكثر من ٢٠٠٠ منشأة من مجموع المنشآت التي انضمت إلى اتفاق الأمم المتحدة العالمي، وتعهدت وبالتالي احترام مجموعة من عشرة مبادئ في مجال حقوق الإنسان والبيئة ومكافحة الفساد، فضلاً عن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، أي ما يعادل ربع هذه الشركات، قد "شُطب من اللائحة" لخفاقه في تقديم أي تقرير يوثق أعمالاً نفذت لتحقيق هذا الهدف.^{٦٨} ويبعد أنه من الضروري لأجل الحفاظ على سمعة المسؤولية الاجتماعية للشركات وفعاليتها ككل، وضع ضمانات تكفل مصداقية المبادرات الفردية.

٢٩٣. ومن التطورات المهمة في مجال نظر النظام متعدد الأطراف في أدوار الجهات الفاعلة الخاصة والدولة في ما يتعلق بحقوق الإنسان، موافقة مجلس حقوق الإنسان في حزيران/ يونيو ٢٠١١ على المبادئ التوجيهية المتعلقة بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان. وتتألف هذه المبادئ من ثلاثة مبادئ متراقبة، هي: واجب الدولة توفير الحماية من انتهاكات حقوق الإنسان من قبل أطراف ثالثة، بما فيها منشآت الأعمال؛ مسؤولية الشركات في احترام حقوق الإنسان؛ الحاجة إلى وصول أكثر فعالية إلى سبل الانتصاف.^{٦٩} وقرر المجلس كذلك إنشاء فريق عامل معنوي بمسألة حقوق الإنسان والشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال بهدف نشر المبادئ التوجيهية، وسيقوم بإجراء حوار منتظم مع الجهات الفاعلة المعنية، بما فيها منظمة العمل الدولية. وتم كذلك إنشاء منتدى معنوي بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان بتوجيهه من الفريق العامل لمناقشة الاتجاهات والتحديات القائمة في مجال تنفيذ المبادئ التوجيهية. وسيُفتح المنتدى أمام مشاركة منظمة العمل الدولية وهيئاتها المكونة الثلاثية.^{٧٠}

٢٩٤. وتتبّع مشاركة منظمة العمل الدولية عن إعلان المبادئ الثلاثي بشأن المنشآت متعددة الجنسية والسياسة الاجتماعية، الذي اعتمدته عام ١٩٧٧، في صيغته المعدلة عام ٢٠٠٠. وينتمي هذا الإعلان، مثله مثل المبادئ التوجيهية للمنشآت متعددة الجنسية الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والتي اعتمدت أولًا عام ١٩٧٦، إلى جيل مختلف عن الموجة الحالية من مبادرات المسؤولية الاجتماعية للشركات. وهي تختلف عنها أيضاً لكونها، وإن لم تكن ملزمة، فإنها تعبر عن تطلعات المجتمع الدولي في ما يخص سلوك المنشآت متعددة الجنسية، وليس افتراضياً طوعياً للمؤوليات من قبل هذه المنشآت نفسها.^{٧١}

^{٦٨} انظر:

United Nations Global Compact Office: *United Nations Global Compact: Annual Review, 2010* (New York, 2011), p. 18.

^{٦٩} الأمم المتحدة: تقرير الممثل الخاص للأمين العام المعنى بمسألة حقوق الإنسان والشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال، جون روغي: مبادئ توجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان: تنفيذ إطار الأمم المتحدة المعروف "الحماية والاحترام والانتصاف"، مجلس حقوق الإنسان، ٢١ آذار/ مارس ٢٠١١، AHRC/17/31، الوثيقة.

^{٧٠} الأمم المتحدة: حقوق الإنسان والشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال، قرار مجلس حقوق الإنسان AHRC/RES/17/4، ٦ تموز/ يوليه ٢٠١١.

^{٧١} على سبيل المثال، تشدد الاستراتيجية المتقدمة للاتحاد الأوروبي بشأن المسؤولية الاجتماعية للشركات للفترة ٢٠١٤-٢٠١١، المعتمدة في ٢٠١١، على أن احترام التشريعات السارية والاتفاقات الجماعية بين الشركاء الاجتماعيين، شرط لازم على المنشآت حتى تُقْيِّد بمسؤولية المنشآت عن تأثيرها في المجتمع. وهي تدعو جميع المنشآت متعددة الجنسية الموجودة في أوروبا إلى أن تلتزم بأن تحترم بحلول عام ٢٠١٤ إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المنشآت متعددة الجنسية والسياسة الاجتماعية.

٢٩٥. لكن بالإضافة إلى ذلك، ما هي الأشكال الأخرى من الانخراط في المسؤولية الاجتماعية للشركات، التي ينبغي لمنظمة العمل الدولية تطويرها في ضوء الدعوة الواردة في إعلان العدالة الاجتماعية إلى "إقامة شراكات جديدة مع كيانات من غير الدول والجهات الفاعلة الاقتصادية مثل المنشآت متعددة الجنسية"؟^{٧٢}

٢٩٦. ولعبت منظمة العمل الدولية حتى هذا التاريخ دوراً فاعلاً في الاتفاق العالمي، بوصفها المنظمة الشريكة التي تتتحمل مسؤولية خاصة عن معايير العمل. وأبرمت المنظمة أيضاً في عام ٢٠٠٥ مذكرة تفاهم مع المنظمة الدولية لتوحيد المقاييس بغرض ضمان اتساق المبادئ التوجيهية للمسؤولية الاجتماعية، أيلز، ٢٦٠٠، مع المعايير الدولية للعمل وتحقيق التكامل فيما بينها.^{٧٣} وتدعى الشركات في سياق مبادرة الإبلاغ العالمية إلى الاستناد إلى تقارير هيئة الإشراف في منظمة العمل الدولية لتحديد مخاطر انتهاكات المبادئ والحقوق الأساسية في العمل.^{٧٤}

٢٩٧. وتتوفر المنظمة كذلك خدمات مباشرة للمنشآت الفردية، خاصة من خلال مكتب المساعدة لقطاع الأعمال بشأن معايير العمل الدولية، الذي أطلق عام ٢٠٠٩، ومن خلال حلقات تدريب الكترونية للشركات في مجال المبادئ والحقوق الأساسية في العمل وصياغة نماذج تدريبية لكتليات إدارة الأعمال. بالإضافة إلى هذه الخدمات الاستشارية، قبلت المنظمة تمويلاً من الشركات في عدد محدود من الحالات في سياق الشراكات بين القطاعين العام والخاص، تتناول في معظمها عمل الأطفال، شرط اتساقها مع المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. ولم تصل هذه المشاركة إلى حد المشاركة العامة في استراتيجيات المسؤولية الاجتماعية للشركات. وفي هذا الصدد، يعتبر برنامج "العمل الأفضل"، وهو شراكة بين القطاعين العام والخاص تجمع بين حكومات وأصحاب عمل وعمال ومشترئين دوليين بهدف تحسين الامتثال للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل وقوانين العمل الوطنية في سلاسل التوريد العالمية، استثناءً جديراً بالذكر (انظر كذلك الإطار في الجزء ألف أعلاه). ويهدف برنامج "العمل الأفضل" إلى إيجاد أوجهة مستدامة في مواجهة القبود المفروضة على نموذج التدقيق في إطار المسؤولية الاجتماعية للشركات. وتشترك المنظمة، في إطار هذا البرنامج وكجزء من استراتيجية الامتثال أوسع نطاقاً، مشاركة مباشرة في رصد أداء المنشآت ورفع التقارير بشأنه. فهل من دروس يمكن استخلاصها من نجاح برنامج "العمل الأفضل"؟ وهل ستستفيد المنظمة من السعي إلى إقامة شراكات جديدة مع قطاع الأعمال قد تتصد على مشاركة أوسع نطاقاً في الرصد والتحقق؟ وهل يمكن أن يوفر برنامج "العمل الأفضل" طرقاً مفيدة لضمان أن تكون المبادرات الخاصة مكملة لمسؤوليات الإنفاذ الواقعية على عاتق الدولة، لا أن تعيقها، تمشياً مع اتفاقيات الإدارة السديدة للمنظمة ذات الصلة؟^{٧٥}

٢٩٨. وفي سياق الاستعراض الحالي لآلية متابعة إعلان المنشآت متعددة الجنسية وفي ضوء التطورات الأخيرة التي شهدتها الأمم المتحدة بشأن الأعمال وحقوق الإنسان، يمكن كذلك أن تعواض منظمة العمل الدولية عن النقص في الأدلة التجريبية والبحوث بشأن أثر مبادرات المسؤولية الاجتماعية للشركات في تحقيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. ويمكن للمنظمة على سبيل المثال إجراء بحث يتناول فعالية الإبلاغ والرصد في تحسين ظروف العمل في إطار هذه المبادرات، ويحدد مدى استناد هذه المبادرات إلى نهج سليم للعلاقات الصناعية، والعمل اللازم لمعالجة الأسباب الجذرية لانتهاكات في مجال العمل، وبناء القدرات لتحسين ظروف أماكن العمل ومشاركة العمل.

الآفاق الصناعية العابرة للحدود وتعزيز المبادئ والحقوق الأساسية في العمل دال -

٢٩٩. يدعو إعلان العدالة الاجتماعية إلى إقامة شراكات مع المنشآت متعددة الجنسية والنقابات العاملة على المستوى القطاعي العالمي. وفي هذا الصدد، نشأت هياكل وآليات جديدة للعلاقات الصناعية العابرة للحدود في سياق تزايد اتسام الاقتصاد والشركات بالسمة عبر الوطنية. وبالإضافة إلى الاتحادات النقابية العالمية والإقليمية التي تمثل العمال في كل قطاع نشاط (مثلاً الاتحادات النقابية العالمية والاتحادات الصناعية الأوروبية) تكفل

^{٧٢} مكتب العمل الدولي: إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، مرجع سابق، الجزء ثانياً، (ألف) "٥".

^{٧٣} مذكرة تفاهم بين منظمة العمل الدولية والمنظمة الدولية لتوحيد المقاييس في مجال المسؤولية الاجتماعية، ٤ آذار / مارس ٢٠٠٥، المادة ١-١.

^{٧٤} انظر: Global Reporting Initiative: *Indicator protocols set on human rights* (HR), 2011, p.7.

^{٧٥} انظر اتفاقية تقدير العمل، ١٩٤٧ (رقم ٨١) واتفاقية تقدير العمل (الزراعة)، ١٩٦٩ (رقم ١٢٩).

مجالس العمل العالمية والأوروبية^{٧٦} والتحالفات الدولية للنقابات تمثل الموظفين العابرين للحدود (على سبيل المثال، التحالف بين النقابات البحرية البريطانية "نوتيلوس" والنقابات البحرية الهولندية "نوتيلوس").

٣٠. ويتراءد عدد الاتفاقيات الإطارية الدولية التي تتفاوض عليها المنشآت متعددة الجنسية والاتحادات النقابية العالمية للترويج لمستوى أدنى للمعايير وعمارات العمل وتنظيم إطار مشترك لعلاقات العمل في عمليات منشآت متعددة الجنسية في أنحاء العالم. وثُيرم كذلك اتفاقيات إطارية أوروبية بين الإدارات المركزية أو الأوروبية للمنشآت متعددة الجنسية ومجموعة من الجهات الفاعلة التي تمثل موظفيها، مثل مجالس العمل الأوروبية والاتحادات الصناعية الأوروبية والنقابات الوطنية وهياكل الموظفين على مستوى الشركة. وكان هناك في منتصف عام ٢٠١١ أكثر من ٨٠ اتفاقاً إطارياً دولياً يغطي ما يقارب ٦,٣ مليون عامل، تستثنى الموردين والمعاقددين من الباطن (مقارنة مع ٦١ اتفاقاً إطارياً دولياً في كانون الأول / ديسمبر ٢٠٠٧)، أبrem ١٤ منها في شركات يقع مراكزها خارج أوروبا. وتغطي الاتفاقيات الإطارية الأوروبية والدولية معاً أكثر من ٨ ملايين عامل في العالم. والجدير بالذكر أن الآثار الفعلية لهذه الاتفاقيات على ظروف العمل في سلاسل التوريد لم يثبت بشكل قاطع^{٧٧}، وإن كان ثلث الاتفاقيات الإطارية الدولية ينص على إلزامية امتثال الموردين.

٣٠١. ولكن الاتفاقيات الإطارية الدولية، من خلال تعزيزها للحوار الاجتماعي الدولي والممارسات الجيدة وتسوية النزاعات بين الإدارة والعمال^{٧٨}، يمكن أن تensem مساهمة إيجابية في احترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، خاصة وأن هذه الاتفاقيات جميعها تشير إلى المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، وتشير أغلبيتها بشكل مباشر إلى صكوك منظمة العمل الدولية. وعلى الرغم من أن المضمون العام للاتفاقيات الإطارية الدولية يختلف من اتفاق لآخر، فالقاسم المشترك بينها هو تركيزها على الفئات الأربع من المبادئ والحقوق الأساسية في العمل^{٧٩}، وتضمنها إشارة خاصة إلى الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية، غالباً كذلك إلى اتفاقية مماثلي العمل، ١٩٧١ (رقم ١٣٥)^{٨٠}. وتذهب بضعة اتفاقيات إطارية دولية أبعد من ذلك، إذ تحظر صراحة التمييز ضد مماثلي العمل المنتخبين داخل المنشأة وتدعم حقهم في الوصول إلى جميع أماكن العمل وتنطلب وجود بنود حيادية في حملات تشكيل النقابات.

٣٠٢. ويبدو جلياً أن الاتفاقيات الإطارية الدولية والاتفاقيات الإطارية الأوروبية أقرب إلى الهج التقليدية للعلاقات الصناعية والمفاوضة الجماعية ومنع النزاعات، من مبادرات المسؤولية الاجتماعية للشركات التي ترتبط بها أحياناً. وتشجع هذه الاتفاقيات التفاعل عبر الحدود الوطنية في شكل رأى فيه البعض خطوة أولى نحو عولمة العلاقات الصناعية.

٣٠٣. ويُظهر البحث الذي أجرته منظمة العمل الدولية حول أثر الاتفاقيات الإطارية الدولية أن تحديات كبيرة لا تزال تعترض اعتمادها وتنفيذها على الرغم من تزايد عددها.^{٨١} فلا يعني مجرد وجود اتفاق إطاري دولي حكماً اعترافاً وتطبيقاً لا تنازع فيهما في بلدان تبقي فيها سلسلة القيم محلية ولا تحرم منشأة متعددة الجنسية. ولا يمكن للاتفاقيات الإطارية الدولية، بصفتها سلوكاً طوعية ذاتية التنظيم، أن تحل محل التشريعات الوطنية أو الثقافات الإدارية، وإن كانت ترتبط بالقانون المحلي في أي أثر قانوني من آثارها. وتعتبر النقابات أن المسألة

٧٦ مجالس العمل الأوروبية ومجالس العمل العالمية هيئات تتألف من ممثلي عن العمال لتبادل المعلومات وإقامة حوار مع الإدارة المركزية، وتحتل الشركة بکاليفها.

انظر : ٧٧

K. Papadakis: *Shaping global industrial relations: The impact of international framework agreements* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2011), pp. 1-18.

٧٨

K. Papadakis: "Globalizing industrial relations: What role for International Framework Agreements", in S. Hayter (ed.): *The role of collective bargaining in the global economy: Negotiating for social justice* (Cheltenham, ILO/Edward Elgar, 2011), pp. 295-296.

٧٩ شملت الاتفاقيات الإطارية الدولية أيضاً حالات حظر موسعة وإجراءات لمكافحة عمل الأطفال؛ انظر: مكتب العمل الدولي: تسرير وتنزيل إجراءات مكافحة عمل الأطفال، التقرير العالمي بموجب متابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، التقرير الأول (باء)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٩، جنيف، ٢٠١٠، الفقرات ١٥١-١٥٥.

٨٠ تعرف بعض الافتاقات الإطارية الدولية صراحة باتفاقات منظمة العمل الدولية المتعلقة بالعمل الجيري وتكافؤ الفرص والمساواة في المعاملة والمساواة في الأجر والقضاء على عمل الأطفال.

٨١

K. Papadakis: "Globalizing industrial relations: What role for International Framework Agreements", op.cit., pp. 277-304.

الرئيسية في ما يخص فعالية الاتفاقيات الإطارية الدولية هي اعترافها بالنقابات ودورها في المفاوضة الجماعية. وقد تبين التجربة حتى يومنا هذا أن تحديات مهمة لا تزال قائمة، إن أريد تحقيق إمكانات الاتفاقيات الإطارية الدولية في تعزيز المبادئ والحقوق الأساسية في العمل تحقيقاً كاملاً. ويشمل ذلك بناء قدرات الجهات الفاعلة المعنية والإطار المؤسسي بهدف تزويدها بأكبر شرعية عملية ممكنة وتطبيق الاتفاقيات في جميع سلاسل التوريد العالمية.

٤٣٠. وهل تستطيع منظمة العمل الدولية أن توفر مساعدة مفيدة وملائمة في هذا الصدد؟ لقد ركز المكتب حتى اليوم على تعزيز قاعدة المعرف من خلال البحث التجريبي والتعاون مع مؤسسات البحث والمتخصصين والمفوضية الأوروبية^{٨٢} والمنظمات الدولية للعمال والمنشآت الدولية لأصحاب العمل والمنشآت متعددة الجنسية. وارتكز مكتب الأنشطة الخاصة بالعمال مؤخراً إلى إعلان المنشآت المتعددة الجنسية لإقامة شبكات إقليمية من المراكز الوطنية والنقابات القطاعية المهتمة بتطوير علاقات صناعية عابرة للحدود في أمريكا اللاتينية وأفريقيا والدول العربية، وستوسع هذه العملية لتشمل أوروبا الوسطى والشرقية وأسيا في الفترة ٢٠١٢-٢٠١٣.^{٨٣} وقد يتناول التقرير المتكرر بشأن الحوار الاجتماعي للسنة المقبلة بشكل أكثر ملائمة الدور الأوسع نطاقاً الذي ينبغي أن يتضطلع به منظمة العمل الدولية في هذا الصدد. لكن يمكن اعتبار رصد طريقة إدماج المبادئ والحقوق الأساسية في العمل ومعايير العمل الدولية في مثل هذه المبادرات وتوفير المساعدة التقنية، أمرين كافيين لغرض المناقشة الحالية. ويمكن كذلك استكشاف تتميم الشراكات مع الجهات الفاعلة الدولية المعنية بالعلاقات الصناعية العابرة للحدود بغية توفير مشورة متخصصة.

^{٨٢} منظمة العمل الدولية عضو في مجموعة الخبراء التابعة للاتحاد الأوروبي والمعنية باتفاقات الشركات عبر الوطنية.

^{٨٣} يستخدم لهذا الغرض مكتب العمل الدولي: إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المنشآت متعددة الجنسية: ماذ يقول للعمال؟ (جينيف، ٢٠١١).

النقط المقرحة للمناقشة في المؤتمر بهدف اعتماد خطة عمل بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل (٢٠١٢-٢٠١٦)

١. إن الهدف من المناقشة المتكررة هو اتخاذ الإجراءات. وبالتالي، فإن الغرض من استعراض كل هدف من الأهداف الاستراتيجية يشمل تمهين المؤتمر من "إرشاد مجلس الإدارة والمكتب في المسؤوليات التي يضطلعان بها" ،^١ لا سيما من خلال تقييم "نتائج أنشطة منظمة العمل الدولية كي تستثير بها القرارات المتعلقة بالبرنامج والميزانية وغير ذلك من قرارات الإدارة".^٢ ويقصد من مناقشة هذا التقرير إتاحة الفرصة أمام الهيئات المكونة لمناقشة مضمونه واستكماله واستعراضه بغية اعتماد خطة عمل بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. وتحقيقاً لهذه الغاية، ترد النقاط المقرحة للمناقشة أدناه.^٣

٢. وفي هذا السياق، قد يكون من المفيد التذكير بالعناصر التالية. من المتوقع أن تجري المناقشة المتكررة القادمة بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، خلال الدورة ١٠٥ للمؤتمر في حزيران/ يونيو ٢٠١٦. وعليه، فإن خطة العمل الواجب اعتمادها في الدورة الحالية للمؤتمر ستتناول الفترة ٢٠١٦-٢٠١٢. وبالتالي، من شأن خطة العمل هذه أن توفر معلومات أساسية يستند إليها المؤتمر في ٢٠١٦ من أجل تقييم نشاط منظمة العمل الدولية وما له من تأثير في مجال المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. ومن شأن تنفيذ خطة العمل أن يجري في الغالب ضمن إطار السياسة الاستراتيجي للفترة ٢٠١٥-٢٠١٠، وفي النصف الأول من مدتها على الأقل ضمن سياق البرنامج والميزانية للفترة ٢٠١٣-٢٠١٢. وفي الوقت نفسه، ستقوم بتتوير عملية إعداد البرنامج والميزانية لفترة السنتين ٢٠١٥-٢٠١٤، التي ستبدأ في ٢٠١٢ عقب المؤتمر. وينبغي تحديد الطريقة التي ستؤثر فيها خطة العمل على خطط العمل الجارية المتعلقة بكل فئة من فئات المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، مع إيلاء اعتبار خاص للمسائل المثارة في الفصل ٣، القسم ألف. ويشكل ذلك إحدى المسائل التي قد يرغب المؤتمر في توفير إرشاد مجلس الإدارة بشأنها، بعد أن قد اعتمد خطط العمل القائمة المتعلقة بكل فئة من فئات المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، عقب مناقشة كل تقرير من التقارير العالمية بشأنها في سياق متابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل (إعلان عام ١٩٩٨).

النقطة رقم ١: المبادئ والحقوق الأساسية في العمل وعولمة عادلة (الفصلان ١ و ٤)

اعترف المجتمع الدولي بتحقيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل على مستوى العالم، باعتباره مكوناً أساسياً لعولمة عادلة. غير أنه لا تزال هناك تحديات مهمة. وفي ضوء الخبرة السابقة والأزمة العالمية الراهنة، هل هناك ضرورة لاتخاذ مبادرات إضافية لإنفاذ الالتزام الجماعي بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، على الصعيدين العالمي والوطني على حد سواء؟ وهل ينبغي لهذه المبادرات، على وجه الخصوص ومع إيلاء الاعتبار لإعلان العدالة الاجتماعية وإعلان عام ١٩٩٨، أن تشمل الجهود الرامية إلى تعزيز مساهمة المبادئ والحقوق الأساسية في العمل للمضي قدماً نحو تحقيق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية والإنسانية؟ وماذا ينبغي أن تكون أولويات منظمة العمل الدولية خلال السنوات الأربع القادمة؟

^١ مكتب العمل الدولي: إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٧، جنيف، ١٠ حزيران/ يونيو ٢٠٠٨، الجزء ثانياً (ألف) "١".

^٢ إعلان العدالة الاجتماعية، المرجع السابق، مرفق، ثانياً (باء) "٢".

^٣ خلال المشاورات الثلاثية التي أجريت بشأن إعداد التقرير، كانت هناك رغبة في أن يحدد المكتب ست نقاط كحد أقصى لطرح للمناقشة.

النقطة رقم ٢: التصديق العالمي على الاتفاقيات الأساسية الثمانية وتعزيز التصديق العالمي على المبادى والحقوق الأساسية في العمل (الفصل ٢ (ألف) والفصل ٣ (ألف) (دال))

في حين أضفت حملة التصديق على الاتفاقيات الأساسية الثمانية، التي اسُتُّهلت عام ١٩٩٥، إلى نتائج يعتد بها، تباطؤات وتيرة التصديق الجديدة بشكل ملحوظ في السنوات الأخيرة (باستثناء الاتفاقيات المتعلقة بـ“عمل الأطفال”), كما بقيت نسبة لا يستهان بها من سكان العالم خارج نطاق حماية بعض الاتفاقيات الأساسية. فهل ينبغي أن يبقى التصديق العالمي على الاتفاقيات الأساسية الثمانية هدفًا ذا أولوية بالنسبة إلى منظمة العمل الدولية؟ إذا كان هذا هو الحال، فـ“أي خطوات إضافية قد تكون مناسبة لإعطاء زخم جديد لحملة التصديق ولإدراجها في مبادرة أوسع نطاقاً ترمي إلى تعزيز تطبيق المبادى والحقوق الأساسية في العمل تطبيقاً عالمياً؟

النقطة رقم ٣: التنفيذ الفعلى للمبادى والحقوق الأساسية في العمل على المستوى الوطني (الفصل ٢ (باء) و(جيم))

بالرغم من تحسن مستويات التصديق، لا يزال هناك مسائل أساسية تتعلق بالحصول على المبادى والحقوق الأساسية في العمل وإنفاذها على المستوى الوطني. وفي ضوء ما ورد في إعلان العدالة الاجتماعية وإعلان عام ١٩٩٨، ما هي التدابير التي ينبغي للحكومات اتخاذها من أجل تعزيز التنفيذ الفعلى للمبادى والحقوق الأساسية في العمل للجميع والتصدي للتحديات الناجمة عن التطورات الأخيرة التي شهدتها أسواق العمل وتلك المتعلقة بمجموعات مستضعفة محددة؟ وما هو الدور الذي ينبغي أن تضطلع به كل من منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال في المساهمة في التنفيذ الفعلى للمبادى والحقوق الأساسية في العمل على المستوى الوطني؟ وما ينبغي أن تكون أولويات منظمة العمل الدولية في مساعدة الدول الأعضاء في الجهود التي تبذلها في هذا الصدد؟

النقطة رقم ٤: تعزيز حشد وتنسيق وسائل عمل منظمة العمل الدولية فيما يتعلق بتنفيذ المبادى والحقوق الأساسية في العمل (الفصل ٣)

في ضوء المعلومات الواردة في الفصل ٣ والنقاش بشأن النقاط المقترحة الأخرى للمناقشة، كيف يمكن تحسين نشاط منظمة العمل الدولية الرامي إلى تعزيز المبادى والحقوق الأساسية في العمل، مع مراعاة أثر أنشطتها السابقة والجوانب المحددة لكل فئة من فئات المبادى والحقوق والعلاقات المتبادلة بين الفئات الأربع والصلات المترابطة بين المبادى والحقوق الأساسية في العمل والأهداف الاستراتيجية الأخرى؟ وفي هذا الصدد، ما ينبغي أن تكون أولويات منظمة العمل الدولية بالنسبة إلى النشاط المتصل بالمعايير والتعاون التقني وبناء القرارات وتعزيز قواعد المعرف الشاملة والشفافة وبرنامج البحث بشأن المبادى والحقوق الأساسية في العمل؟

النقطة رقم ٥: مبادرات أخرى لتعزيز المبادى والحقوق الأساسية في العمل (الفصل ٤)

ترد المبادى والحقوق الأساسية في العمل على نحو متزايد ضمن سلسلة واسعة من المبادرات خارج منظمة العمل الدولية. فهل ينبغي لمنظمة العمل الدولية، بعد إيلاء مراعاة كاملة للولاية الدستورية المنوط بها فضلاً عن أحكام إعلان العدالة الاجتماعية وإعلان عام ١٩٩٨، وبعد أخذ مواردتها المحدودة في الإعتبار، أن تشارك على نحو أكثر انتظاماً في مثل هذه المبادرات، وإذا كانت هذه هي الحال، كيف يمكن لها أن تستخدم طرائق عملها المختلفة أفضل استخدام؟