

الأكاديمية العربية الدولية



الأكاديمية العربية الدولية
Arab International Academy

الأكاديمية العربية الدولية المقررات الجامعية

مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠١، ٢٠١٢

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 تنطوي 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 لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين 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: pubvente@ilo.org

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

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 الفعلي بالحق في المفاوضة الجماعية
٢٢	٢- القضاء على جميع أشكال العمل الجبري أو الإلزامي
٢٤	٣- القضاء الفعلي 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 العادية، 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: تحدٍ 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

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

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 الاستراتيجية	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 ثلاثية رائدها القيم ومبتغاها النهوض بالعدالة الاجتماعية، دأبت على مدى تاريخها، على الإقرار والوفاء بالمسؤولية الموكلة إليها في الدفاع عن المبادئ والحقوق في العمل والدفع بها قُدماً.

٢. وضمن المجموعة الواسعة من الحقوق في العمل، التي وضعتها معايير منظمة العمل الدولية، تعترف المنظمة والمجتمع الدولي بالحرية النقابية والإقرار الفعلي بحق المفاوضة الجماعية والقضاء على جميع أشكال العمل الجبري 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، أياً كان عرقهم أو معتقدتهم أو جنسهم، في العمل من أجل رفاهيتهم المادية وتقدمهم الروحي في ظروف توفر لهم الحرية والكرامة والأمن الاقتصادي وتكافؤ الفرص.

٣. وقد تجسدت هذه المبادئ والحقوق وطورت في ثماني اتفاقيات لمنظمة العمل الدولية معترف بها على أنها اتفاقيات أساسية^١ واعتماد هذه الاتفاقيات الثماني، بدءاً من اتفاقية العمل الجبري، 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، أُرسي 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 التسعينات، مع ظهور دينامية اقتصاد عالمي ما بعد الحرب الباردة وتزايد الاقتناع بمسار العولمة. وعقب دعوة مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية في كوبنهاغن عام ١٩٩٥، إلى صون وتعزيز "حقوق العمال 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 أنّ جميع الدول الأعضاء ملزمة، بمجرد انتمائها إلى منظمة العمل الدولية، بأن تعزز المبادئ المتعلقة بالحقوق الأساسية التي تتناولها الاتفاقيات الأساسية وأن تحققها بنية حسنة ووفقاً لدستور المنظمة. كما يقر الإعلان بالتزام منظمة العمل الدولية بمساعدة الدول الأعضاء فيها للقيام بذلك^٤.

^١ اتفاقية العمل الجبري، ١٩٣٠ (رقم ٢٩)، اتفاقية إلغاء العمل الجبري، ١٩٥٧ (رقم ١٠٥)، اتفاقية الحرية النقابية وحماية حق التنظيم، ١٩٤٨ (رقم ٨٧)، اتفاقية حق التنظيم والمفاوضة الجماعية، ١٩٤٩ (رقم ٩٨)، اتفاقية المساواة في الأجور، ١٩٥١ (رقم ١٠٠)، اتفاقية التمييز (في الاستخدام والمهنة)، ١٩٥٨ (رقم ١١١)، اتفاقية الحد الأدنى للسكن، 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، الفقرة ٤.

^٤ مكتب العمل الدولي: إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٨٦، جنيف، ١٨ حزيران/يونيه 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 لالتزامات الدول الأعضاء والمنظمة ولجهودها المبذولة لتنفيذ الولاية الدستورية لمنظمة العمل الدولية، أن تقوم على الأهداف الاستراتيجية الأربعة للمنظمة،^٥ بما فيها "احترام وتعزيز وإعمال المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، التي تكتسي أهمية خاصة، باعتبارها في آن معاً حقوقاً أساسية وشروطاً تمكينية ضرورية لتحقيق جميع الأهداف الاستراتيجية تحقيقاً كاملاً".^٦

٦. وبالتالي، فإن إعلان العدالة الاجتماعية وإعلان عام ١٩٩٨ ومتابعته المنقحة في ٢٠١٠، تحدد جميعاً 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 لمحة عامة موضوعية أعدها مكتب العمل الدولي. وعلى وجه الخصوص، ووفقاً للمتابعة المنقحة لإعلان عام ١٩٩٨، تتمثل غاية هذا التقرير في أن يقدم صورة شاملة ديناميكية للفئات الأربع من المبادئ والحقوق الأساسية في العمل خلال الفترة السابقة، وأن يكون بمثابة أساس لتقييم النشاط الذي تضطلع به منظمة العمل الدولية وتحديد الأولويات. وهذا التقرير يشكل التقرير العالمي الأول المقدم إلى المؤتمر لإجراء مناقشة متكررة بشأن المبادئ 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 المبادئ 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. ويجدر التذكير بأن الأعمال التحضيرية لإعلان العدالة الاجتماعية أشارت إلى "تغيير أساسي في النهج المتبع بالانتقال من تقارير تقليدية تنشر معلومات إلى تقارير تركز على اتخاذ إجراءات".^٧

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 الثماني، وسوف تستفيد المناقشة من حصائل ذلك.^٨ وتجنب الازدواجية وضمان أقصى حد من التكامل بين هذين الإجراءين يتطلبان احترام الطبيعة المتميزة التي يتسم بها كل منها: فالدراسة الاستقصائية العامة توفر تحليلاً قانونياً شاملاً؛ وهذا التقرير عبارة عن وثيقة سياسية تفي بولاية محددة.

٩. وتتماشى هيكلية التقرير بشكل وثيق مع تلك الولاية. وفي الوقت نفسه، يتطرق التقرير إلى سياق التغيير المتسارع المشار إليه في إعلان العدالة الاجتماعية. ولقد تعزز التوافق في الآراء على نحو يعتد به حول تعريف المبادئ والحقوق الأساسية في العمل وشموليتها، وهي تجسد استدامة القيم والالتزامات. غير أن السياق الذي ينبغي احترامها وتعزيزها فيه يخضع للتحويلات بوتيرة لم يسبق لها مثيل. ولهذا الأمر لا محالة آثار 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 المبادئ 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 أسباب وجيهة لمراعاتها في هذا التقرير.

^٥ بموجب إعلان العدالة الاجتماعية (الجزء أولاً، ألف)، هناك أربعة أهداف استراتيجية للمنظمة، تحظى بقدر متساو من الأهمية، هي: "١" تعزيز العمالة؛ "٢" وضع وتعزيز تدابير للحماية الاجتماعية؛ "٣" تعزيز الحوار الاجتماعي والهيكل الثلاثي؛ "٤" احترام وتعزيز وإعمال المبادئ والحقوق الأساسية في العمل.

^٦ مكتب العمل الدولي: إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٧، جنيف، ١٠ حزيران/يونيه ٢٠٠٨.

^٧ 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 ٢٧.

^٨ 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 أباء)، 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، ويتواصل فيه طرح التساؤلات بشأن مستقبل العولمة. وليس الغرض من هذا التقرير معالجة هذه المسائل. غير أنه من غير الممكن لهذا التقرير أن يتجاهل واقع أن الظروف المتأثية عن الأزمة تتجم 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 بالمكافحة المستمرة للقضاء على التمييز في الاستخدام.

١١. ويستيق الميثاق العالمي لفرص العمل لعام ٢٠٠٩، مثل هذه الاحتمالات من خلال التشديد على أن احترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل أمر أساسي لتحقيق الانتعاش والتنمية.^٩ ومن هنا، يمكن أن نستنتج أنه ينبغي لكافة المبادرات الرامية إلى تجاوز الأزمة أن تكون متسقة مع تلك المبادئ والحقوق اتساقاً كاملاً، وأنه من المطلوب فعلاً في ظروف الأزمة، زيادة الحذر وبذل المزيد من الجهود 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 معمة المخاطر والصعوبات الجارية، لهو مهمة هائلة. ويقدم هذا التقرير أساساً لاستغلال الالتزام المتضافر 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.

المبادئ والحقوق الأساسية في العمل: الحقوق والظروف المؤاتية

١٣. جاء الاعتراف العالمي بالفئات الأربع للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل نتيجة عملية طويلة تسارعت وتيرتها في التسعينات. وفي ذلك الوقت، قُدمت مقترحات مفادها أنه ينبغي أن يكون احترام بعض معايير العمل الدولية شرطاً مسبقاً للمشاركة في النظام المتغير للتجارة متعددة الأطراف، في ظل العولمة المتسارعة وتحرير التجارة وفي سياق جولة أوروغواي للاتفاق العام بشأن التعريفات والتجارة. وكان النقاش الدولي بشأن هذا المقترح حاداً ومثيراً للجدل. ومن منظور منظمة العمل الدولية وولايتها، كانت المسألة على المحك هي مسألة معرفة كيفية ربط النمو الاقتصادي والتقدم الاجتماعي وتحديد الشروط التي "يحتمل أن تمكن الأشخاص المعنيين من التمتع بحصة منصفة 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 ترسي أسس 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 كلٌّ 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 أن هذا التقرير هو الأول الذي يشمل الفئات الأربع للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، يجري أدناه استعراض السمات الرئيسية للدلالة الخاصة التي تنسم بها للوفاء بولاية المنظمة.

مبادئ وحقوق العمل الأساسية

١٥. إن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل مكرسة في دستور منظمة العمل الدولية.^٣ وكما جرى التشديد عليه في الأعمال التحضيرية لإعلان عام ١٩٩٨، "الحقوق الأساسية ليست أساسية لأن الإعلان يقول ذلك؛ فالإعلان 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 لأن 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/1، الفقرة 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 العمال 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 منقح في ١٥ حزيران/يونيه ٢٠١٠.

^٤ مكتب العمل الدولي: النظر في إعلان محتمل 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

١٦. والمبادئ والحقوق الأساسية في العمل واردة في الاتفاقيات الأساسية الثماني، وفي عدد من المعايير الأخرى لمنظمة العمل الدولية.^٦ غير أنّ دورها وتأثيرها يتخطيان الالتزامات المحددة المتأثية عن التصديق على هذه الاتفاقيات. وكما يسترعى إليه الانتباه في إعلان عام ١٩٩٨، فإنّ جميع الدول الأعضاء، وإن لم تكن قد صدقت على هذه الصكوك، ملزمة بمجرد انتمائها إلى المنظمة، بأن تحترم المبادئ المتعلقة بالحقوق الأساسية في العمل وأن تعززها وتحققها، وبأنّ منظمة العمل الدولية ملتزمة بالتالي بمساعدة الدول الأعضاء فيها في هذا الصدد.^٧

١٧. ويُعترف 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، ولاسيما 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

١٨. لما كانت المبادئ والحقوق الأساسية في العمل حقوقاً من حقوق الإنسان العائدة للعمال ولأصحاب العمل، فإنّ 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 جبري ولا تمييز، عالم يكون فيه الجميع أحراراً في التنظيم والدفاع عن مصالحهم. غير أنّ إعلان العدالة الاجتماعية يشدد أيضاً على أنّ المبادئ والحقوق الأساسية في العمل هي ظروف مؤاتية لتحقيق جميع الأهداف الاستراتيجية لمنظمة العمل الدولية تحقيقاً كاملاً، وعلى أنّ هذه الأهداف غير قابلة للتجزئة ومتراصة ومتكافئة. وتشير ديباجة إعلان عام ١٩٩٨ إلى الجوانب الرئيسية للطبيعة المؤاتية التي تنسم 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 متميزتين، 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، جنيف، ١٠ حزيران/يونيه ٢٠٠٨.

^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 (٤) (حق إنشاء النقابات والانضمام إليها)، المادة ٧ (مبدأ عدم التمييز)، المادة ٢٣ (٢) (الحق، دون أي تمييز، في أجر متساو على العمل المتساوي)، المادة ٢٥ (٢) (حماية خاصة للأطفال) والمادة ٢٦ (الحق في التعليم).

^٩ تشمل هذه المعاهدات الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، ١٩٦٥؛ اتفاقية القضاء على 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 بضمن لهم تحقيق أقصى ما يتمتعون به من طاقات بشرية كامنة".^{١٤} 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 الثماني، التي أعدتها هذا العام لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، فإن الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية أساسيتان في تمكين أصحاب العمل والعمال من "إرساء القواعد في مجال ظروف العمل، بما في ذلك الأجور، والسعي إلى تحقيق مطالب أعم والتوفيق بين مصالح كل منهم".^{١٥} 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 تفتيش العمل إسهاماً كبيراً. وإقامة حوار اجتماعي مفيد بين الأطراف المستقلة يسهم بشكل حاسم في وضع سياسات اقتصادية واجتماعية، بما فيها تلك المعنية بالعمالة 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 ضحاياهم من حيث التعليم والصحة والتنمية.^{١٦} والآثار الضارة لعمل الأطفال تقوض فرص الشباب البالغين في الانتقال إلى العمل اللائق وتقضي في مرحلة لاحقة من حياتهم إلى تدني نوعية العمالة وتدني المداخل والاستضعاف الاجتماعي والتمييز. وعلى غرار ذلك، يواجه ضحايا العمل الجبري والتمييز صعوبات جمّة في الحصول على فرص عمالة منصفة وفي تطوير مهاراتهم المهنية. وليسوا في وضع يخلوهم تأكيد حقوقهم المرتبطة بالعمل والتصدي للعقبات الكأداء التي تحول دون توصلهم إلى تمثيل جماعي مفيد في عمليات الحوار الاجتماعي. ونتيجة لعمليات التهميش المتعددة هذه، التي تقضي إلى تكاليف اقتصادية باهظة على المجتمعات المعنية، يتضرر تحقيق الأهداف الاستراتيجية لمنظمة العمل الدولية بشأن العمالة والحماية الاجتماعية والحوار الاجتماعي، تضرراً جسيماً.

٢١. وبالتالي، فإن انتهاك 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 التهميش الذي تتسبب 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.^{١٧} 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.^{١٨}

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

^{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 ١ باء)، 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 ومحظور بسبب طبيعته أو ظروفه الضارة بالأطفال.

^{١٧} مكتب العمل الدولي: إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، المرجع السابق، الجزء أولاً (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 الأربعة، الاستقلالية والتضامن، مشاركة الهيئات المكونة الثلاثية، عدم التدخل في استقلالية الدول الأعضاء والوزن النسبي لكل هدف من الأهداف الاستراتيجية الأربعة في مزيج السياسة العامة. ولم تثر هذه العناصر أي اعتراضات خلال المناقشة.

وعليه، فإنّ 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 أنّ العمل الجبري وعمل الأطفال والتمييز هي عوائق رئيسية أمام التنمية الاقتصادية وتساهم في استمرار الفقر. وفي ٢٠٠٤، على سبيل المثال، بينت دراسة أعدها البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال في منظمة العمل الدولية، أنّ المنافع الاقتصادية الناجمة عن القضاء على عمل الأطفال قد تكون أعلى بسبعة أضعاف من التكاليف اللازمة للقضاء عليه.^{١٩} وبالمثل، شدد البنك الدولي مراراً وتكراراً على أنّ التمييز الجنساني يعيق التنمية الاقتصادية.^{٢٠} بالإضافة إلى ذلك، أبرزت الاستنتاجات المتقاربة للبحوث التي أعدتها منظمة العمل الدولية ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، كيف يؤدي تنفيذ المبادئ والحقوق الأساسية في العمل إلى توزيع أكثر توازناً للدخل وإلى الحد من أوجه انعدام المساواة المفرطة، وبالتالي تمهيد الطريق أمام النمو الاقتصادي المستدام.^{٢١}

٢٤. غير أنّ البعض ذهبوا أحياناً إلى القول إنّ احترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل قد يشكل عبئاً على الفعالية والقدرة التنافسية الاقتصادية، لاسيما في الأجل القصير. وارتبط هذا الجدل أساساً بمسألة الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية. ودحضت منظمة العمل الدولية، إلى جانب منظمات دولية أخرى، هذا الافتراض وشددت على أهمية تخطي التركيز الضيق والمفرط على آثار تكلفة العمل. ويعتمد النمو الاقتصادي المطرد الذي يولد تقدماً اجتماعياً دائماً، على مجموعة من العوامل. ولا يمكن الحصول على تقييم أكثر دقة إلا عن طريق إدراج مراعاة المنافع الاقتصادية الناشئة عن الاستقرار الاجتماعي والشرعية، وبناء رأس المال البشري، وآثار توزيع الدخل وعوائد الإنتاجية وأداء المنشآت المتأثرة عن تطبيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. وفي حين قد تتراكم المنافع قصيرة الأجل بالنسبة إلى العازمين والقادرين على السعي إلى استخراج ميزة تنافسية من انتهاكات المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، خلافاً لما ينص عليه إعلان عام ٢٠٠٨، تظهر البيانات أنّ هذه النهج لا تتناقض فحسب مع الالتزامات المترتبة على العضوية في منظمة العمل الدولية، بل لا تقدم البتة منافع طويلة الأجل إلى المنشآت أو المجتمعات. والحرية النقابية والحق في المفاوضة الجماعية يفضيان - من خلال زيادة الاستقرار السياسي والاجتماعي - إلى نواتج اقتصادية إيجابية طويلة الأجل.^{٢٢} وعلى سبيل المثال، تميل مستويات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى التأثير في شكل إيجابي باحترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، مما يتناقض مع المزايا المزعومة للسباق نحو الأسفل.^{٢٣}

٢٥. ومما لا شك فيه أنّ 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 تنسيقاً جيداً في الحد من آثار الأزمة وتسريع وتيرة الانتعاش. وكان من شأن الأزمة التي اندلعت بعد عقود من انعدام المساواة المتزايدة، أن أبرزت الدور الذي تضطلع به المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، من حيث تعزيز الصلة القائمة بين مكاسب الإنتاجية والدخل

^{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 الإنتاجية 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 المدخيل بشكل كبير، ويوفر بالتالي الحوافز 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 التسعينات، هو الإدراك المنتشر على نطاق واسع لضرورة إرساء حد أدنى من "قواعد اللعبة" المقبولة عالمياً بالنسبة إلى عالم العمل، والمصلحة الملازمة 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 يحققها 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 حمائية ... 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 الحمائية، مضيفاً "أنّ 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 أنّ 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 نُظر إلى تحقيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل كآلية رئيسية تتيح للجميع في عالم العمل أن يطالبوا بحصة منصفة من منافع العولمة، عندئذٍ يمكن قياساً على ذلك، اعتبار تحقيق الهدف منتقصةً. 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 وأنّ ما تحقق حتى الآن ليس كافياً لدفعهم إلى ذلك، بالرغم من الجهود التي بذلت.

٢٨. وهاتان المسألتان تثيران معاً 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 الأجدر 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 أنسب السبل لترجمة هذا الالتزام إلى عمل فعال.

^{٢٨} في إسهام قدمه المدير العام إلى مؤتمر مجموعة السبعة بشأن العمالة في ١٩٩٦، وردت ثلاثة أسباب تبرر لم لا يمكن احترام أن يكون ما يسمى لاحقاً بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، مرهوناً بمستوى التنمية الخاص بكل بلد: "١" بالنسبة إلى الدولة، احتراماً لخياراتها أو أفضليتها، 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 بالحريات الفردية والجماعية، لاسيما الحرية النقابية؛ "٢" "... تلك الحقوق معترف بها أصلاً في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، باعتبارها ملازمة لكرامة الإنسان..."؛ "٣" "... حظر العمل الجبري 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 منهما، 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 تشوب هذا التحقيق. ويستند هذا الفصل إلى التقارير العالمية الأربعة 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

ألف - وضع التصديق على الاتفاقيات الأساسية

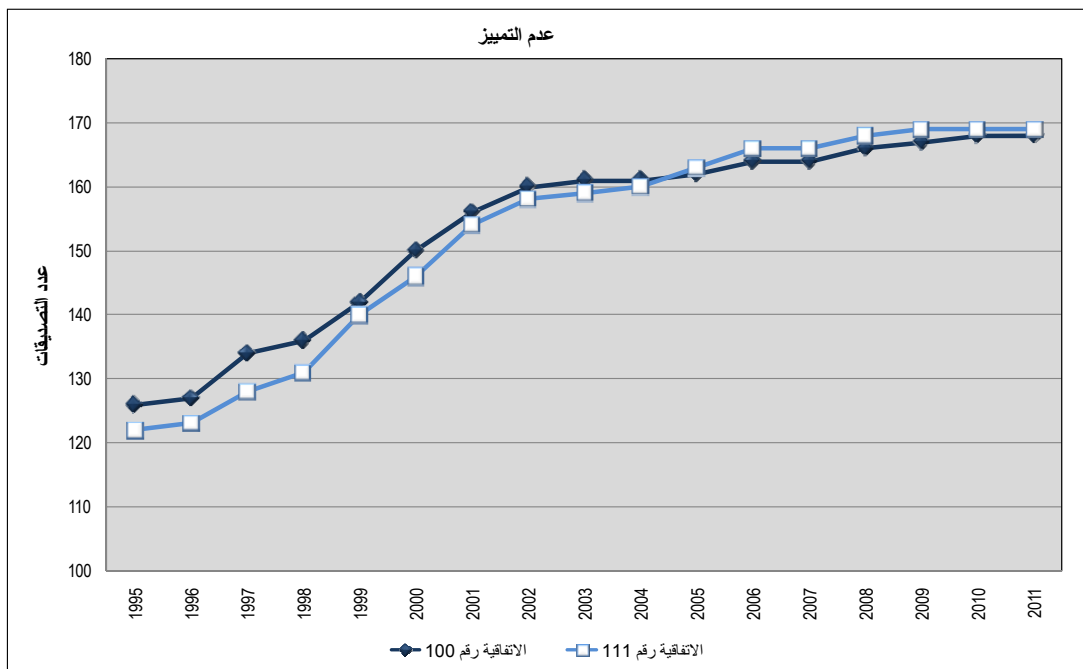
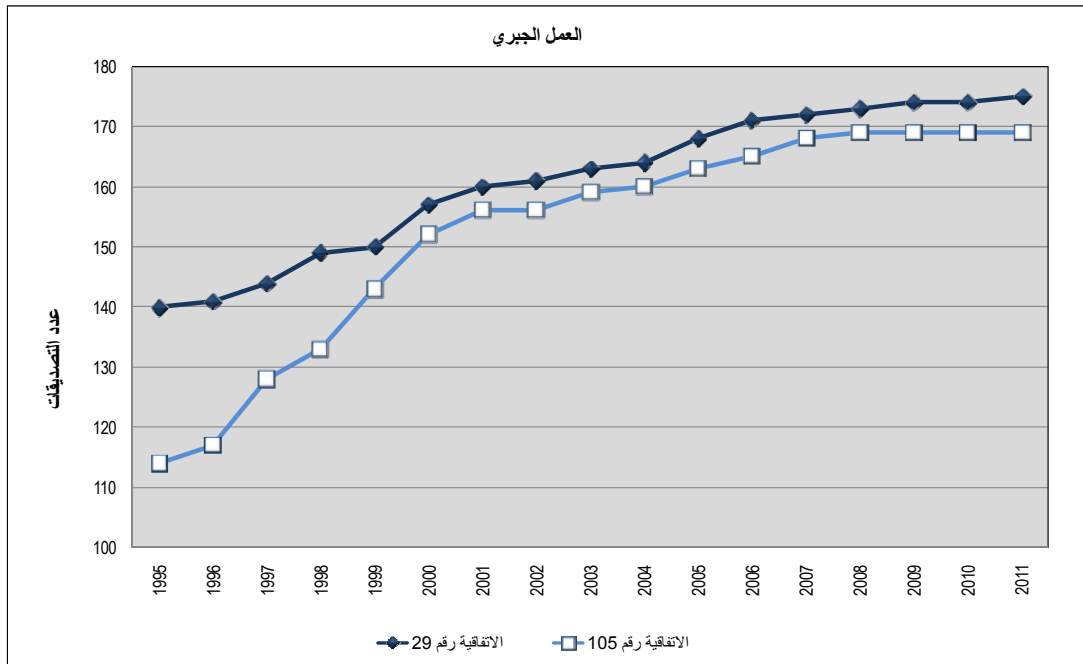
٣١. تفوق نسبة التصديق على الاتفاقيات الأساسية ٩٠ في المائة. وسُجل حتى تاريخ ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١، مجموع بلغ ١٣٢٦ تصديقاً على الاتفاقيات الثماني الأساسية، من مجموع محتمل يصل إلى ١٤٦٤ تصديقاً من قبل الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية البالغ عددها ١٨٣ دولة عضواً. وقد ارتفع معدل التصديق، منذ انطلاق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

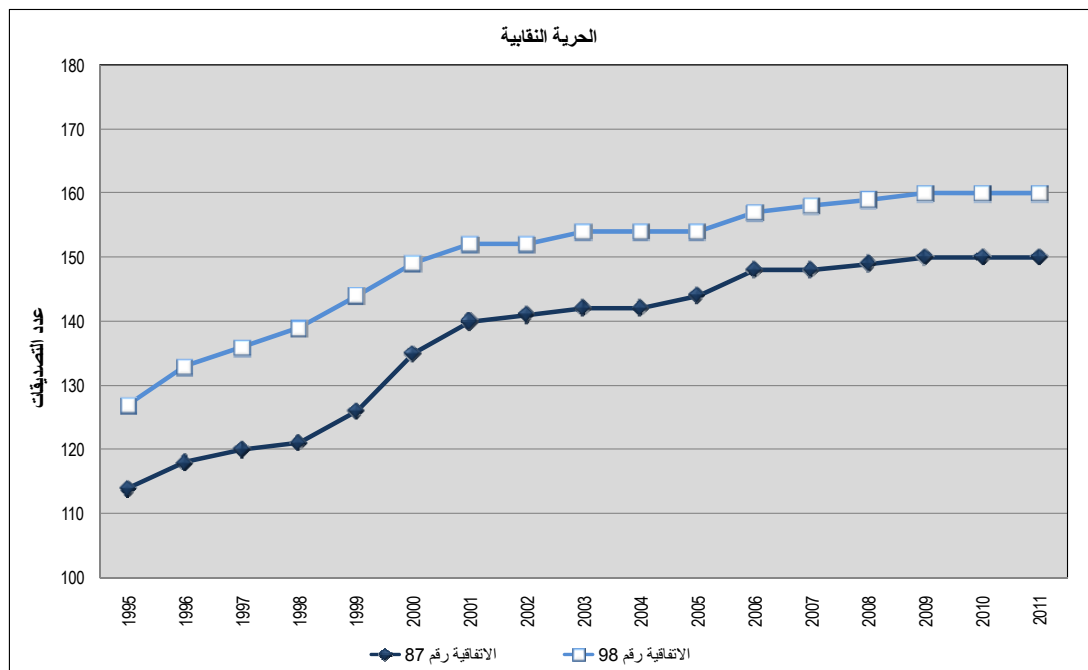
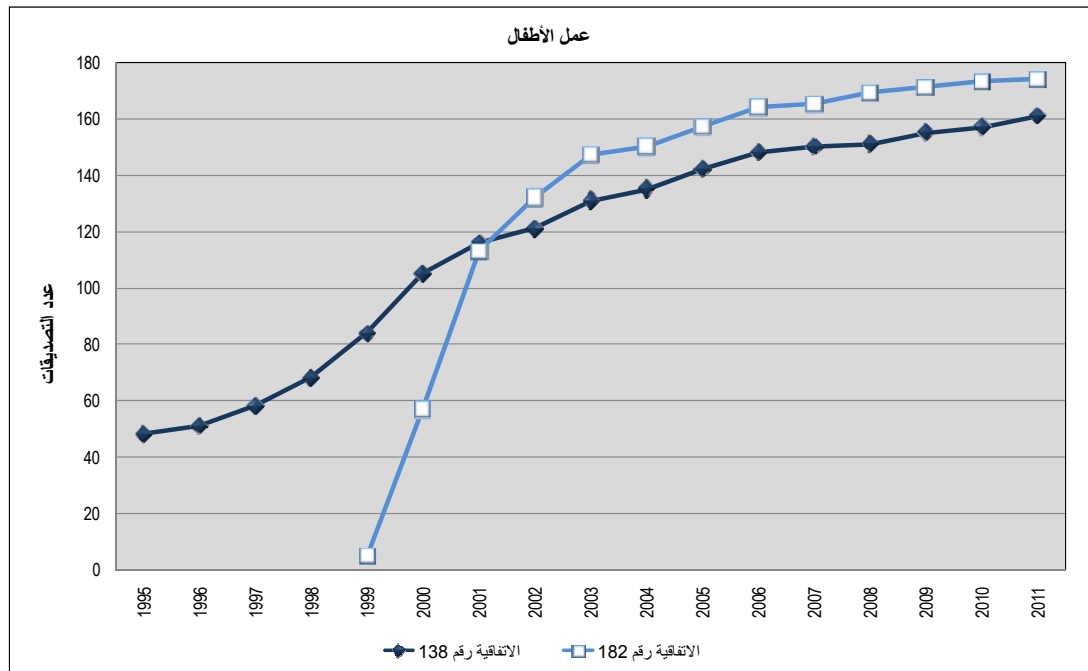
الجدول ٢-١: التصديقات على الاتفاقيات الأساسية منذ عام ١٩٩٥

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



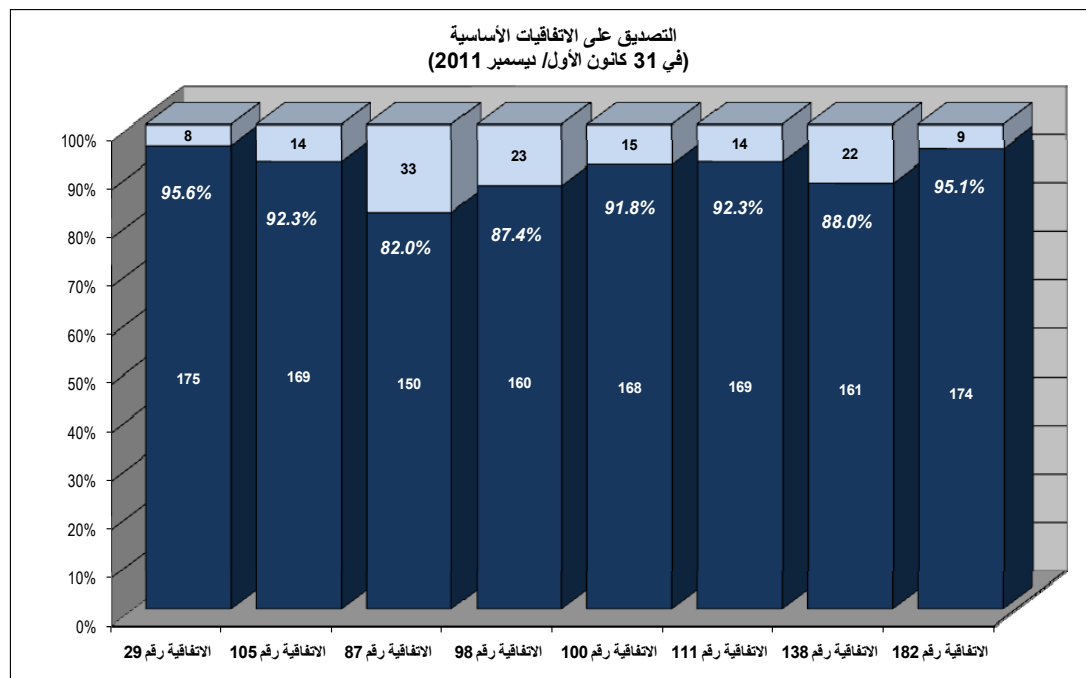


٣٢. ولا يزال تحقيق هدف التصديق العالمي الذي حدده المدير العام بحلول ٢٠١٥، يتطلب ١٣٨ تصديقاً من قبل ٤٨ دولة عضواً (انظر الشكل ٢-٢). والاتفاقيتان رقم ٢٩ ورقم ١٨٢ هما اللتان حظيتا بأكثر عدد من التصديقات من بين الاتفاقيات الأساسية، حيث نالت الأولى ١٧٥ تصديقاً والثانية ١٧٤ تصديقاً. أما اتفاقية الحرية النقابية وحماية حق التنظيم، ١٩٤٨ (رقم ٨٧)، فلقد 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 وتيرة التصديق على الاتفاقيات الست الأساسية الأخرى، تباطؤاً 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 أنتت من دول أعضاء جدد في المنظمة. فضلاً عن ذلك، لم يوسّع 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 ناقصاً



الجدول ٢-٢: وضع الاتفاقيات الأساسية في الأقاليم التابعة

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

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 تصدّق على الاتفاقيات الأساسية تضم عدداً كبيراً من السكان. ومن اللافت أن أكثر من نصف سكان العالم يعيش في البلدان التي لم تصدّق 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 ٢-٣).

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

الانفاقية رقم ١٨٢	الانفاقية رقم ١٣٨	الانفاقية رقم ١١١	الانفاقية رقم ١٠٠	الانفاقية رقم ٩٨	الانفاقية رقم ٨٧	الانفاقية رقم ٢٩	النسبة المئوية من سكان العالم المشمولين بالتصديق
٨1%	70.3%	91.3%	94.4%	49.6%	45.9%	74.6%	
أفريقيا: الهند، الصومال	أفريقيا: ليبيريا، الصومال	أفريقيا: ليبيريا، الصومال	أفريقيا: الصومال	أفريقيا: الصومال	أفريقيا: غينيا - بيساو، كينيا، المغرب، الصومال، السودان	الولايات المتحدة: آسيا: أفغانستان، بروني دار السلام، الصين، اليابان، جمهورية كوريا، جمهورية كوريا، جزر مارشال، ميانمار، جمهورية ملديف، جزر مارشال، توفالو	البلدان التي لا يعطيها التصديق على الاتفاقية (-): آسيا: أفغانستان، بروني دار السلام، الصين، اليابان، جمهورية كوريا، جمهورية كوريا، جزر مارشال، ميانمار، جمهورية ملديف، جزر مارشال، توفالو
الأمريكتان: كوبا	الأمريكتان: كندا، المكسيك، سانت لوسيا، سورينام، الولايات المتحدة	الأمريكتان: سورينام، الولايات المتحدة	الأمريكتان: سورينام، الولايات المتحدة	الأمريكتان: كندا، المكسيك، الولايات المتحدة	الأمريكتان: البرازيل، الولايات المتحدة	الولايات المتحدة: آسيا: أفغانستان، بروني دار السلام، الصين، اليابان، جمهورية كوريا، جمهورية كوريا، جزر مارشال، ميانمار، جمهورية ملديف، جزر مارشال، توفالو	البلدان التي لا يعطيها التصديق على الاتفاقية (-): آسيا: أفغانستان، بروني دار السلام، الصين، اليابان، جمهورية كوريا، جمهورية كوريا، جزر مارشال، ميانمار، جمهورية ملديف، جزر مارشال، توفالو
الهند، جمهورية ملديف، ميانمار، جزر مارشال، جزر سليمان، توفالو	أستراليا، بنغلاديش، الهند، جمهورية إيران الإسلامية، جمهورية ملديف، ميانمار، جزر مارشال، نيوزيلندا، جزر سليمان، تيمور - ليشتي، فانواتو	أستراليا، بنغلاديش، الهند، جمهورية إيران الإسلامية، جمهورية ملديف، ميانمار، جزر مارشال، نيوزيلندا، جزر سليمان، تيمور - ليشتي، فانواتو	أستراليا، بنغلاديش، الهند، جمهورية إيران الإسلامية، جمهورية ملديف، ميانمار، جزر مارشال، نيوزيلندا، جزر سليمان، تيمور - ليشتي، فانواتو	أستراليا، بنغلاديش، الهند، جمهورية إيران الإسلامية، جمهورية ملديف، ميانمار، جزر مارشال، نيوزيلندا، جزر سليمان، تيمور - ليشتي، فانواتو	أستراليا، بنغلاديش، الهند، جمهورية إيران الإسلامية، جمهورية ملديف، ميانمار، جزر مارشال، نيوزيلندا، جزر سليمان، تيمور - ليشتي، فانواتو	الولايات المتحدة: آسيا: أفغانستان، بروني دار السلام، الصين، اليابان، جمهورية كوريا، جمهورية كوريا، جزر مارشال، ميانمار، جمهورية ملديف، جزر مارشال، توفالو	البلدان التي لا يعطيها التصديق على الاتفاقية (-): آسيا: أفغانستان، بروني دار السلام، الصين، اليابان، جمهورية كوريا، جمهورية كوريا، جزر مارشال، ميانمار، جمهورية ملديف، جزر مارشال، توفالو
أوروبا: تركمانستان	أوروبا: تركمانستان	أوروبا: تركمانستان	أوروبا: تركمانستان	أوروبا: تركمانستان	أوروبا: تركمانستان	الولايات المتحدة: آسيا: أفغانستان، بروني دار السلام، الصين، اليابان، جمهورية كوريا، جمهورية كوريا، جزر مارشال، ميانمار، جمهورية ملديف، جزر مارشال، توفالو	البلدان التي لا يعطيها التصديق على الاتفاقية (-): آسيا: أفغانستان، بروني دار السلام، الصين، اليابان، جمهورية كوريا، جمهورية كوريا، جزر مارشال، ميانمار، جمهورية ملديف، جزر مارشال، توفالو

(١) الأرقام العالمية للسكان مأخوذة من وثيقة الأمم المتحدة: التوقعات السكانية في العالم، تنقح عام ٢٠١٠. وفي حال عدم توفر البيانات، تم اللجوء إلى مصادر أخرى للبيانات بشأن: أنتيغوا وبربودا (Antigua and Barbuda)، http://en.wikipedia.org/wiki/Antigua_and_Barbuda؛ دومينيكا (Dominica)، <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2295.htm>؛ سانت كيتس ونيفيس (Saint Kitts and Nevis)، <http://www.infoplease.com/ipa/A0107930.html>؛ <http://www.infoplease.com/ipa/A0107930.html>؛ <http://www.nationsencyclopedia.com/economies/Asia-and-the-Pacific/Marshall-Islands.html>؛ <http://www.nationsencyclopedia.com/economies/Asia-and-the-Pacific/Tuvalu.html>؛ وتشمل الأرقام مجموع السكان لا القوة العاملة النشطة، ويمكن بالتالي استخدامها فقط كتقدير لعدد الأشخاص الذي من المحتمل ألا يندرجوا في نطاق اتفاقية أساسية. ولا تأخذ الأرقام بالاعتبار سكان الأقاليم التابعة، ولا بعض فئات العمال المستعدين عن نطاق بعض الاتفاقيات، أو المستعدين بفعل أشكال المرونة التي تتضمنها بعض الاتفاقيات.

(٢) البلدان الواردة بالخط المائل نقصت الاتفاقية بعد أن كانت قد صدقت عليها.

٣٥. ويختلف وضع الدول الأعضاء الثماني والأربعين التي لم تصدّق على جميع الاتفاقيات الأساسية، كما أسباب عدم التصديق، اختلافاً شديداً. ويُرفع تقرير بهذا الوضع وأسبابه إلى مجلس الإدارة في إطار متابعة إعلان عام ١٩٩٨^٢. وتعلن أغلبية البلدان (٨٣ في المائة) المعنية بحالات عدم التصديق البالغ عددها ١٣٨ حالة^٣، عن نيتها التصديق على المعاهدات (٦٢ في المائة)، أو عن دراستها إمكانية التصديق (٢١ في المائة). والعديد من البلدان المعنية تقول إنها تعكف بجدّ على مسألة التصديق (على الرغم من أن بعضاً من هذه البلدان يكرر ذلك منذ سنوات عدة الآن). ولا تتعدى نسبة البلدان التي لم تصدّق 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 تعبّر عن موقفها أو لم ترسل أية معلومات إلى المكتب بشأن التصديق.

٣٦. وأفاد العديد من الدول الأعضاء، بغض النظر عن نواياها، 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 معيّنة من الاتفاقيات تشكل عائقاً كبيراً أمام التصديق. ويرد من بين الأمثال المهمة التي تُذكر منذ زمن طويل، مبدأ التعددية النقابية الذي تنص عليه الاتفاقية رقم ٨٧، والشرط المنبثق عن الاتفاقية رقم ٢٩ والقاضي بضرورة أن تنضم الخدمة العسكرية إلزامية 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 المصدّقة على الاتفاقيات الأساسية أن دساتيرها أو قوانينها أو لوائحها تعترف بالحرية النقابية والمفاوضة الجماعية، والقضاء على جميع أشكال العمل الجبري 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 و/أو اللوائح التنظيمية، من خلال اعتماد نظام تعليم إلزامي ومجاني، وتحديد سن أدنى للاستخدام والعمل"^٧.

٣٨. لكن الدول غير المصدّقة تذكر كذلك وجود تحديات تواجه احترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل وتعزيزها وتحقيقها. وتتمثل 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 والافتقار 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).

^٢ 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 GB.310/3. انظر أيضاً، مكتب العمل الدولي: *إضفاء وجه إنساني على العولمة*، المرجع السابق، الجزء سادساً.

^٣ يشمل هذا الرقم الحالات التي لم يصدق فيها بعد على اتفاقية أساسية (١٣٦ حالة) وحالة اتفاقية أساسية نقضت بعد أن صدق عليها أصلاً (حالتان).

^٤ الصين، فيما يتعلق بالاتفاقيات ذات الأرقام ٢٩ و ٨٧ و ٩٨ و ١٠٥.

^٥ جمهورية كوريا.

^٦ نيوزيلندا (أعمال تضامنية) وماليزيا، تبعاً.

^٧ مكتب العمل الدولي: *إضفاء وجه إنساني على العولمة*، مرجع سابق، الجزء أولاً، الفصل ٢.

^٨ 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 و ٣٧ و ٦٧.

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

١ - الحرية النقابية والإقرار الفعلي 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 والتفاوض 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 المبادئ والحقوق قد ارتقت 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 يتقضى فيها إنكار الحريات المدنية والحريات الديمقراطية الأساسية، يواجهون إنكاراً شاملاً لحقوقهم الأساسية، ولا سيما حيث لا يتقبل النظام السياسي السائد وجود المنظمات المستقلة أو أنشطتها. ويبيّن 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. ويمنح كل من أمريكا اللاتينية وأوروبا الوسطى والشرقية وأفريقيا أمثالا جلية عن هذا الواقع في ماضٍ ليس ببعيد. لكن التركيز تحول اليوم إلى العالم العربي، حيث وفرت التغيرات التاريخية التي انطلقت من تونس في أوائل عام ٢٠١١ فرصاً جديدة كبرى. وهكذا، أسدلت مصر الستار بشكل فعلي على عقود من الاحتكار النقابي المفروض من خلال التشريعات، وبدأت النقابات المستقلة تُسجّل 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 صدّقت عليها، كما واجه العراق بعد الحرب التي مزقته، مهمة تفكيك نظام النقابة الوحيدة.

٤١. ولا تزال الاحتكارات النقابية المفروضة، وإن أضحت اليوم أقل عدداً، موجودة في جميع القارات، وهي تحرم أعداداً كبيرة 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 العمالية، أن وضع حداً 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 تفيد فيها التشريعات حق التنظيم، لا يزال العنف والترهيب يولدان نتائج مماثلة. وسجّل الاتحاد الدولي لنقابات العمال ٩٠ جريمة قتل حول العالم عام ٢٠١٠^٩ ذهب ضحيتها نقابيون، وإن كان العدد قد انخفض بشكل ملحوظ مقارنة بالسنوات السابقة، إلا أنه ظل مستقراً في السنوات الخمس الأخيرة. وقد ردّت 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 حدٍّ لإفلات مرتكبي أعمال العنف هذه من العقاب^{١٠}. وأنشأت حكومة الفلبين هيئة رصد وطنية ثلاثية كلّفت 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 وحمايتهم.

^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 الواحدة

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 والعاملين في مناطق تجهيز الصادرات والعمال المهاجرين، لا سيما أولئك الذين هم في وضع غير نظامي، والعمال المنزليين والعاملين لحسابهم الخاص، لا تزال تُستبعد كلياً أو جزئياً، من حق التنظيم النقابي والمفاوضة الجماعية، وذلك في عدد لا يستهان به من البلدان. واتخذت 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، يشكّلان مدعاة 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. وتميل 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 الاتفاقات الجماعية حتى على الجهات التي لم توقع عليها. وفي حين شهدت المفاوضة الجماعية تراجعاً في بعض البلدان، خاصة بسبب إلغاء الضوابط ولا مركزية المفاوضة و/أو تراجع دعم السياسات العامة للمفاوضة الجماعية، فقد بقيت مستقرة نسبياً في بلدان أخرى، وشهدت انتعاشاً في بلدان غيرها.^{١١}

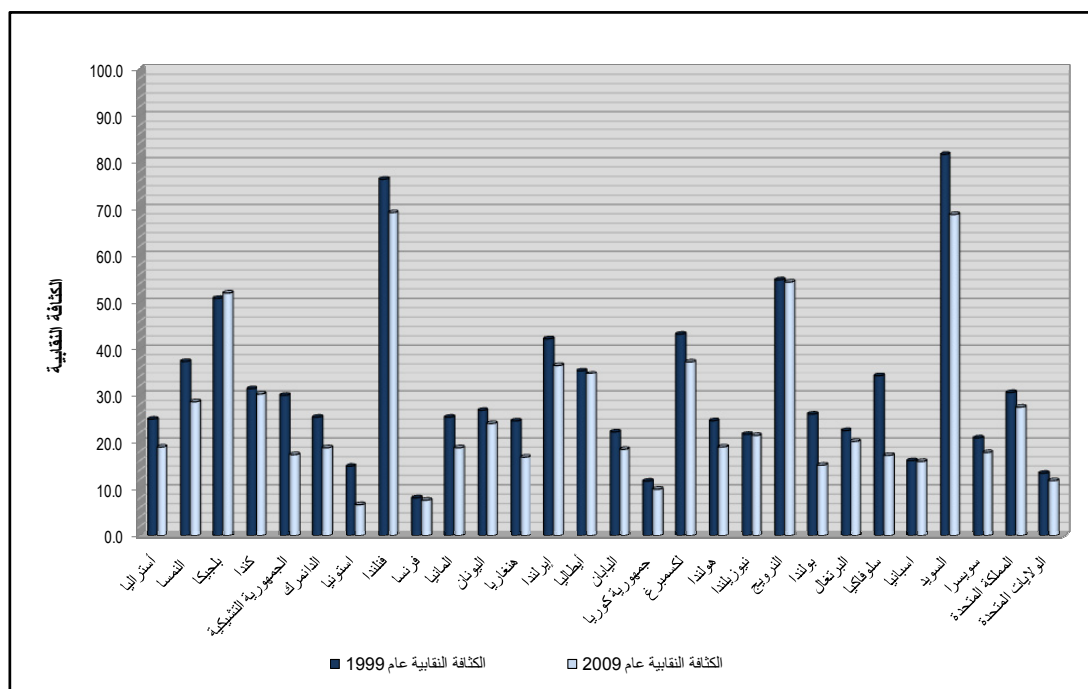
٤٦. وتبقى البيانات المتعلقة بالاتجاهات في مجال الانتساب للنقابات نادرة في البلدان النامية. وفي البلدان التي تتوفر فيها الإحصاءات، تتباين النسب بشكل كبير وفق ما إذا كانت نسب الانتساب إلى النقابات والمفاوضة الجماعية تُقدّر كجزء من مجموع العاملين بأجر أو من مجموع القوى العاملة، بما في ذلك العاملون لحسابهم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

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

^{١٢} انظر:

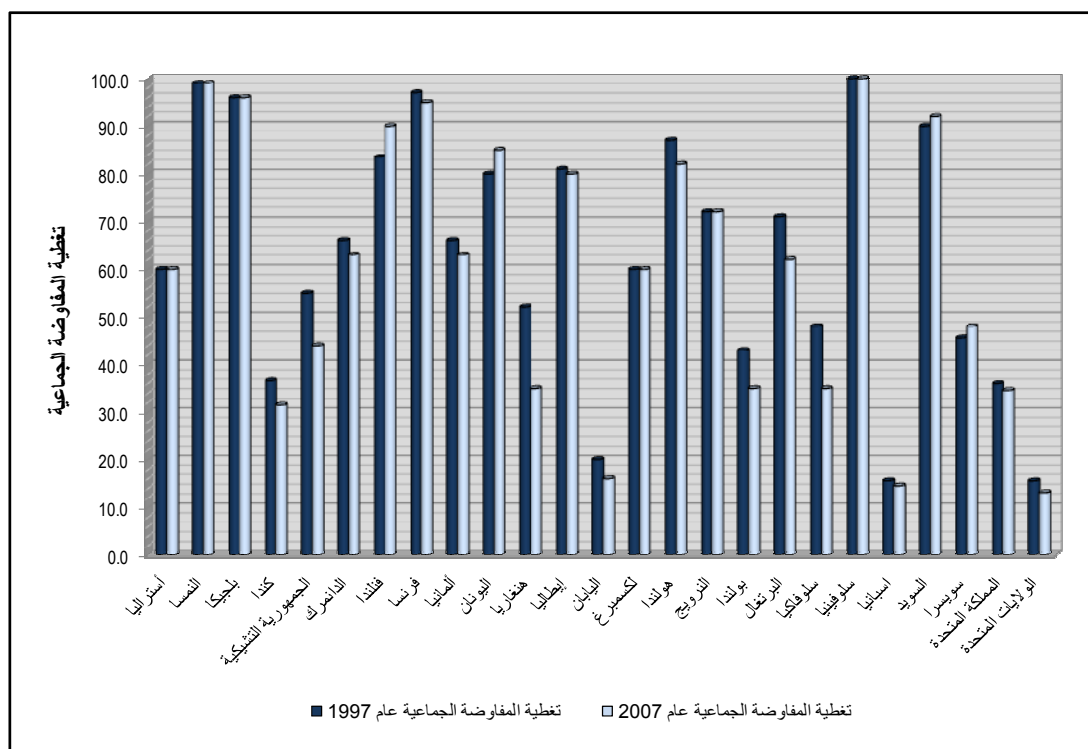
S. Hayter and V. Stoevska: "Social dialogue indicators: Trade union density and collective bargaining coverage", *Dialogue technical brief* (International Labour Office, Geneva, 2010).

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



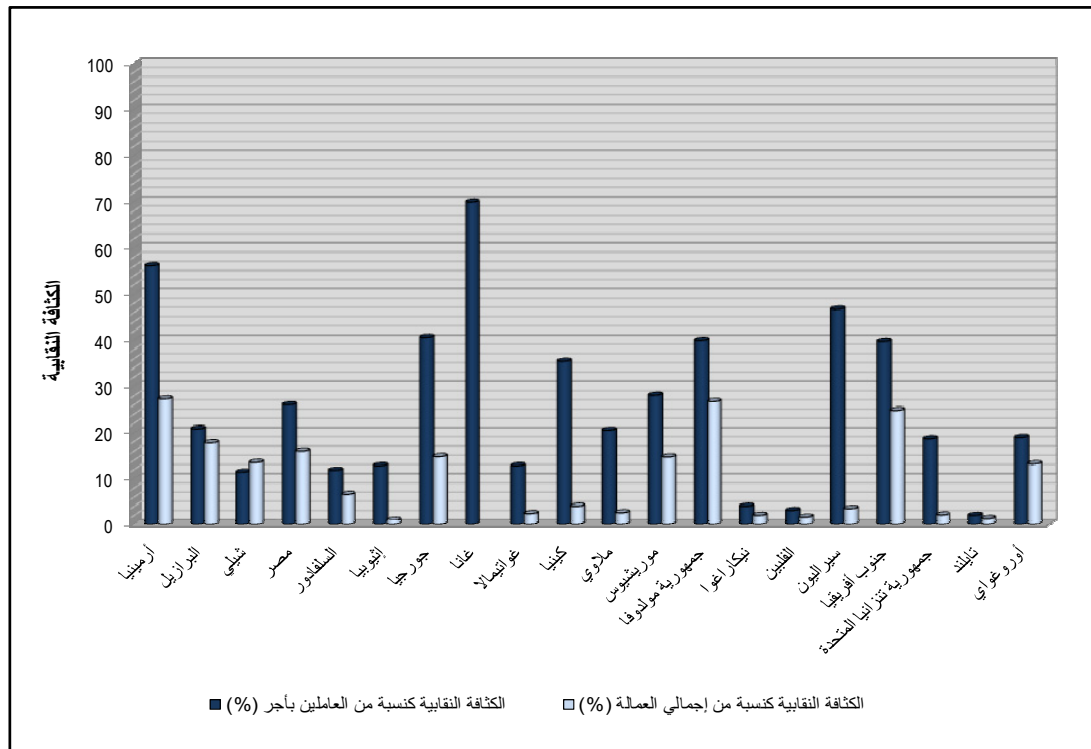
المصدر: قاعدة البيانات عن السمات المؤسسية لنقابات العمال وتحديد الأجور وتدخل الدولة والمواثيق الاجتماعية في ٣٤ بلداً بين ١٩٦٠ و ٢٠٠٧، الصيغة ٣ (٢٠١١).

الشكل ٤-٢: تغطية المفاوضة الجماعية في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ١٩٩٧ و ٢٠٠٧



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

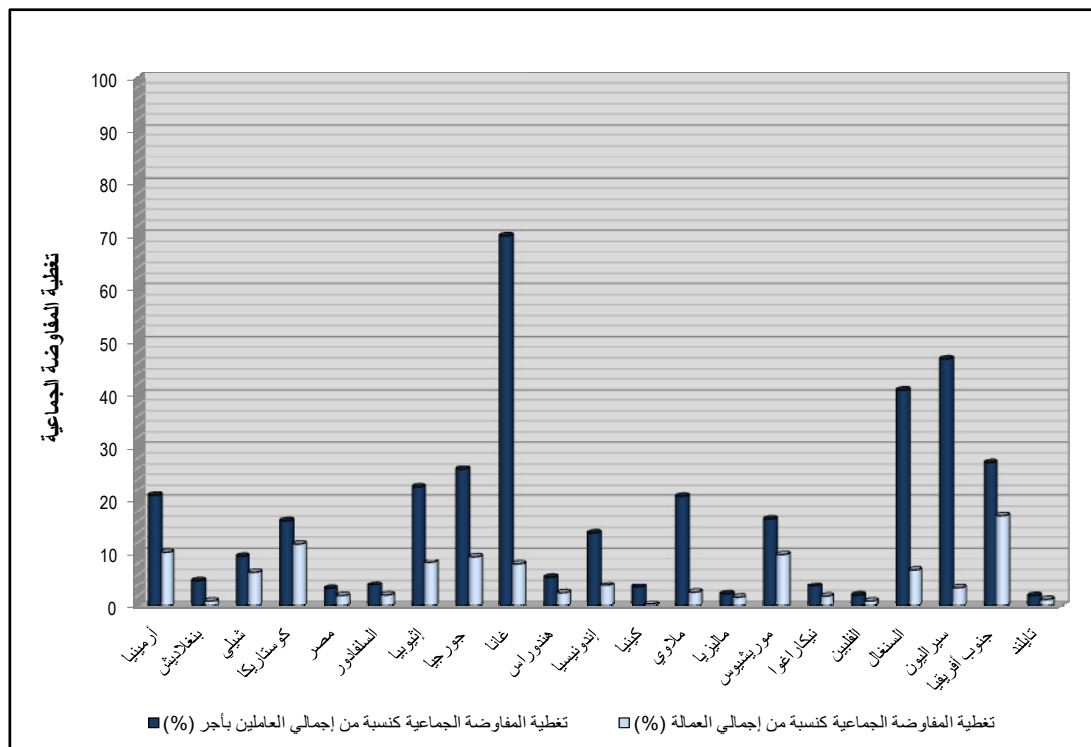
الشكل ٢-٥: الكثافة النقابية في البلدان النامية والبلدان في مرحلة انتقال في فترة عام ٢٠٠٧



ملاحظة: كينيا - القطاع الخاص فقط.

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

الشكل ٢-٦: تغطية المفاوضات 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 الحالية إلى تسليط الضوء على عدد من المسائل السياسية الرئيسية التي كانت أساساً تلقى اهتماماً متنامياً في سياق يتسم بضغوطات تنافسية متزايدة ناجمة عن العولمة. وركزت 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 الاتفاقات. 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 عليها لمواجهة الأزمة في العديد من البلدان.^{١٣} وتمكن أصحاب العمل والنقابات، بفضل المفاوضة الجماعية وبدعم من الدولة في بعض الأحيان، من التفاوض على اتفاقات ساعدت على خفض التكاليف على المدى القصير، وإنقاذ الوظائف من خلال العمل لفترة قصيرة و/أو العطل المؤقتة، وحماية المداخل. وشهدت البلدان التي تعتمد نظام مفاوضة جماعية منسقة تنسيقاً جيداً وواسعة التغطية، أثراً معاكساً للدورة الاقتصادية ساعد على تعزيز انتعاش متوازن.^{١٤} وساعدت مؤسسات المفاوضة الجماعية في عدد من البلدان في تيسير تكيف أكثر سرعة ومرونة مع الركود الاقتصادي، مخففة في الوقت عينه من آثاره السلبية على العمالة. وكان للسياسات العامة أهميتها في دعم الحلول المتفاوض عليها ومنع التضخم التنافسي للأجور، وذلك على سبيل المثال من خلال توسيع نطاق الاتفاقات الجماعية.

٤٩. في المقابل، خضعت نظم واتفاقات 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 تسنح الفرصة بعد لهيئات الإشراف التابعة لمنظمة العمل الدولية لدراسة معظم هذه الحالات، فقد نصّ 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 المشروعة 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 الأجور ورسوم التوظيف.^{١٦} ويعدّ المكتب حالياً تقديرات عالمية جديدة بشأن العمل الجبري، ستكون جاهزة في حزيران/يونيه ٢٠١٢. وتشير الصورة التي تتكشف إلى انخفاض في عدد البلدان التي تقرض فيها الدولة العمل الجبري، في حين قد يكون العمل الجبري في القطاع الخاص آخذاً في الارتفاع. كما يزداد عدد الحالات المبلغ عنها والمرتبطة بحركة تنقل السكان داخلياً أو عبر الحدود.

٥١. ويشكل نقص الإحصاءات الوطنية الموثوقة عائقاً أمام تصميم سياسة فعّالة 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 جبل 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 ويسكونسين في الولايات المتحدة.

^{١٦} 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.

في بعض المناطق الجغرافية والقطاعات الاقتصادية. ويشير ذلك إلى أن اتباع سياسات فعّالة هادفة وتوفير موارد كافية يجعلان من القضاء على العمل الجبري أمراً يمكن تحقيقه في المستقبل القريب.

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

تشريعات جديدة/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 الجبري 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 الجبري 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 التقدم المحرز مؤخراً في بعض البلدان، كما في جنوب السودان على سبيل المثال. ولا يزال فرض السلطات الوطنية والعسكرية في ميانمار للعمل الجبري يثير القلق، على الرغم من مواصلة منظمة العمل الدولية بذل الجهود منذ زمن طويل لوضع حد لهذه الممارسات.

٥٤. ويتواصل الاتجاه نحو تغطية قانونية أكثر شمولاً لجرائم العمل الجبري والاتجار، حيث تعمل البلدان على تعديل قوانينها الجنائية أو تعتمد قوانين خاصة لمكافحة الاتجار والعمل الجبري. 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 الاتجار بالبشر، لا سيما بعد دخول بروتوكول باليرمو حيز التنفيذ عام ٢٠٠٣^{١٩}. لكن قوانين مكافحة الاتجار تبقى في بعض الحالات محصورة بأشكال محددة من الاتجار، 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 تقريباً خطت خطوة تجريم الاتجار بالبشر. وفي الاتحاد الأوروبي، دخل توجيه جديد يجرّم التسول الجبري 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 الاتجار^{٢٠}. وفي آسيا كذلك اعتمدت تشريعات جديدة أو عدلت التشريعات القائمة، كقانون مكافحة الاتجار بالأشخاص، ٢٠٠٧ (بصيغته المعدلة عام ٢٠١٠) في ماليزيا، وتعديل المادة ٢٤٤ من القانون الجنائي في الصين، بحيث شددت العقوبات على العمل الجبري وأدرج جريمة جديدة في القانون تتعلق باستقدام الأشخاص أو نقلهم لاستخدامهم في العمل الجبري.

٥٦. لكن على الرغم من التشريعات الجديدة وتنامي الاهتمام الدولي، يبدو أن نزراً يسيراً من التقدم قد أحرز في مجال ملاحقة جرائم العمل الجبري. وكان التقرير العالمي الصادر عام ٢٠٠٩ قد حدّد 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 الجبري. ولا تزال قوانين مكافحة الاتجار تستخدم في الغالب لملاحقة الجرائم المرتبطة بالاستغلال الجنسي، بينما تطبق في الحالات المرتبطة بالعمل عقوبات أقل أهمية أو لا تطبق أية عقوبات البتة. ودفع ذلك المملكة المتحدة إلى النص في قانون الأطباء الشرعيين 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 الاتجار بالأشخاص: الاتجار بالبشر: جريمة مخزية لنا جميعاً* (فيينا، ٢٠٠٩).

^{١٩} بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، قرار الجمعية العامة ٢٥/٢٥، 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 ملاحقة 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 الافتقار إلى تعميم كافٍ لتدابير الحماية، لا يتقدم معظم الضحايا بشكاوى لدى السلطات ضد الأشخاص الذين يستغلونهم. وتظهر الحاجة إلى استحداث مؤشرات تنفيذية لجرائم العمل الجبري تساعد هيئات الإنفاذ وتدابير 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، لمؤشرات من هذا النوع، لكن ثمة حاجة إلى المزيد من التدريب والتوعية لتعزيز الرصد المبكر للضحايا 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 ضحايا العمل الجبري، إذ أنه سيتعذر عليهم إثبات تعرضهم "للإتجار".

٣ - القضاء الفعلي على عمل الأطفال

٥٩. لا يمكن تصنيف أي عمل يقوم به الأطفال بعمل أطفال.^{٢٤} فمن الممكن استخدام الأطفال دون سن الثامنة عشرة بشكل مشروع، وهذا الاستخدام قد يكون مفيداً في إعدادهم لحياة منتجة كراشدين. ويعني عمل الأطفال العمل المحظور 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 سداً 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 أخلاقهم، 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.^{٢٥} لكن معدل الانخفاض تباطأ وسيتعذر في حال استمرار هذا التباطؤ تحقيق الهدف المنشود بالقضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال في التاريخ الذي حددته 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 إنمائية أوسع نطاقاً. والتحديات المتوفرة حالياً بشأن عمل الأطفال هي تلك المنشورة في التقرير العالمي لعام ٢٠١٠، علماً بأنه من المنتظر إعداد تقديرات 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.

^{٢٤} الأمم المتحدة: *حالة اتفاقية حقوق الطفل* - تقرير الأمين العام، الوثيقة A/64/172، ٢٧ تموز/يوليه ٢٠٠٩، الفقرة ١٣.

^{٢٥} هذا الجزء مستمد من مكتب العمل الدولي: *تسريع وتيرة القضاء على عمل الأطفال*، التقرير العالمي بموجب متابعة إعلان منظمة العمل الدولي بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، التقرير الأول (باء)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٩، جنيف، ٢٠١٠، الفقرات ١٦-٣٧. ويتضمن التقرير تقديرات عن السنة المرجعية ٢٠٠٨ وتقييماً لاتجاهات الفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٨. ونشرت التقديرات عن سنة ٢٠٠٠ وسنة ٢٠٠٤ في التقرير العالمي لسنة ٢٠٠٦.

٦١. وفي عام ٢٠٠٨، كان زهاء ٣٠٦ ملايين طفل تتراوح أعمارهم بين ٥ أعوام 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 خطيرة. 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 أعوام 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 أعوام و١٤ عاماً الضالعين 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.^{٢٦}

٦٢. ومن منظور إقليمي، تحقق أفضل تقدم في مجال مكافحة عمل الأطفال في أمريكا اللاتينية وآسيا. 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 أعوام و١٧ عاماً في آسيا ومنطقة المحيط الهادئ (١١٣,٦ مليون)، مقارنة بزهاء ٦٥,١ مليون في أفريقيا جنوب الصحراء و١٤,١ 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. وتُظهر البيانات المتوفرة حول التوزيع 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 و٢٦ 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. تركز الاهتمام على صياغة نهج سياسية فعّالة وتنفيذها بهدف مكافحة عمل الأطفال، ووضع استراتيجيات ترمي إلى انتشار 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، تنفذ سياسات مكافحة عمل الأطفال عامة على نحو يتسق مع الخطط والبرامج والاستراتيجيات الوطنية الهادفة 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 تنسم 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 فعّالة ومحددة زمنياً. لكن التغطية التشريعية لا تزال تشوبها 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 الجبري 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 الجبري بشكل خاص في سياق العمل المنزلي والعمل الإلزامي ضمن نظام التعليم (كالنقل الجبري في بعض البلدان). ولا يزال الأطفال يجندون ويجبرون على الالتحاق بالقوات العسكرية الوطنية أو المجموعات المسلحة غير الشرعية، على الرغم من أن الأغلبية العظمى من البلدان قد حددت سن ١٨ عاماً

^{٢٦} انظر: ILO: Children in hazardous work: What we know: What we need to do, IPEC (Geneva, 2011), p. 7.

كالمسن 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. ولقد سنّ عدد متزايد من البلدان تشريعات تحظر بغاء الأطفال واستغلالهم في المواد الإباحية، واتخذ تدابير لمكافحة السياحة الجنسية. وبالرغم من ذلك، لا يزال الاستغلال الجنسي لأغراض تجارية للأشخاص دون سن ١٨ عاماً يؤثر قلقاً بالغاً في العديد من البلدان، وتبينت صعوبة إنفاذ التشريعات الرامية 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 أغلبية البلدان المعنية لمعالجة مشكلة أطفال الشوارع، المعرضين بصورة خاصة للانخراط 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 أساسي مجاني وإلزامي للجميع، تكثفت في السنوات الأخيرة التدابير الرامية 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 مجانياً في العديد من البلدان. وعلى الرغم من اعتماد معظم البلدان تقريباً لوائح تهدف إلى تحقيق التجانس بين سن إتمام 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 المنتشليين من برائن 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 اتفاقات 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 بتراجعها في البلدان الأكثر تأثراً بالأزمة.^{٢٧} وهناك حاجة لبيانات موسعة عن الأزمة لتقييم أثرها بدقة أكبر، نظراً إلى أن الأدلة العملية لا تتوفر إلا بوتيرة بطيئة.

٤ - القضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة

٧٠. إن التمييز في الاستخدام والمهنة، كما تعرّفه الاتفاقية رقم ١١١، هو "أي 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 أسس تمييز إضافية محظورة، تُحدّد عقب التشاور مع المنظمات الوطنية للعمال ولأصحاب العمل. وتنص الاتفاقية رقم ١٠٠ على مبدأ "مساواة العمال والعمالات 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 أسس أخرى، وخاصة على الأصل والانتماء الإثني والواقع أن الافتقار للأدلة الملموسة ليس وحده ما يعيق تحديد الاتجاهات العامة في مجال التمييز في العمل. فالطبيعة المتنوعة لهذه المشكلة تعني أنه في غياب استراتيجيات شاملة لمكافحة التمييز، يمكن تماماً لعوامل سياقية محددة أن تولّد في بلد واحد اتجاهات متباعدة جداً في مجال التمييز تقوم على أسس مختلفة. وما يزيد من تعقيد المسألة نشوء أسس جديدة للتمييز تشكل دواعي قلق بالغة من ناحية السياسات.

^{٢٧} يجدر 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 تتعامل 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 ومفتشيات 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 والإنفاذ 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. وتخلف المستويات المرتفعة من البطالة والبطالة الجزئية في العالم أثراً واضحاً على زيادة التمييز في الوصول إلى الوظائف، ولا سيما حيال المجموعات المستضعفة. وفي حين لا تزال البحوث في طور الإنجاز، ترجّح الأدلة والتجارب المستقاة 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 الأجور 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 المتحيزة إلى جنس من الجنسين وهيكل الأجور، عوائق كبيرة أمام المساواة في الأجور عن عمل ذي قيمة متساوية، وغالباً ما يصعب فهمها. ويبلغ تقدير عام لمعدل الفارق بين أجور النساء وأجور الرجال ٢٢,٩ في المائة في الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩.^{٣٢} ولا يزال هناك بالتالي 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 الأجور لا يزال يتطلب فترة تتأخر ٧٥ عاماً. وفي حين تلعب نظم الحد الأدنى للأجور 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 الأجور، بل هي ناجمة بالأحرى عن تمييز جنساني هيكلي متأصل.

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 لمختلف 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، كهيئة عمل عدائية مثلاً، وعدم وعي للحاجة إلى تخطي حدود القانون الجنائي للتعامل مع أشكال التحرش هذه.^{٣٣}

٧٦. وفي حين تنامت التشريعات الخاصة بحماية الأمومة في جميع أنحاء العالم، لا يزال التمييز ضد النساء يمارس على أساس الأمومة، ولا سيما في ما يرتبط بالتسريح من العمل والعودة إلى العمل بعد إجازة الأمومة، واللجوء إلى عقود مؤقتة وفرض فحوص إلزامية للكشف عن الحمل. لكن اتجاهًا برز 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 وتجدد النقاش حول التعدد الثقافي في المجتمع وتساعد مشاعر التعصب وكره الأجانب في الكثير من الحالات، تخلف جواً غير مؤاتٍ للتقدم. وتؤكد الأدلة المستمدة من السياق الوطني مدى انتشار هذه المشاكل. ويفيد مكتب تكافؤ الفرص ومناهضة العنصرية في بلجيكا أن نسبة ٤١ في المائة من مجموع شكاوى التمييز في الاستخدام لعام ٢٠١٠ كانت مرتبطة بالعرق.^{٣٤} وفي نيوزيلندا، كشف الاستعراض السنوي للعلاقات العرقية لعام ٢٠١٠ أن الاستخدام ومرحلة ما قبل الاستخدام هما المجالان الأكثر شيوعاً في الشكاوى المرتبطة بالعرق، ويمثلان ٣٦ في المائة من مجموع الشكاوى.^{٣٥} وكان ٢٧ في المائة من مجموع شكاوى التمييز في الاستخدام، التي تلقتها 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".^{٣٧} 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 و ٢٤ عاماً قد ارتفع من ٢٠,١ في المائة عام ٢٠٠٧ إلى ٣٠,٥ في المائة عام ٢٠١٠".^{٣٨}

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 الأجور إلى ٥٠ في المائة تقريباً، وهي ترتبط بشكل وثيق بضعف تحصيلهم العلمي.^{٣٩}

التمييز على أساس وضع الهجرة

٨٠. يشكل العمال المهاجرون جزءاً متنامياً من القوة العاملة في عدد متزايد من البلدان، حيث يتخذ 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 المتوفرة إلى أن التمييز ضد العمال الأجانب والعمال الذين يُعتقد أنهم من أصل أجنبي قد تصاعد نتيجة للأزمة العالمية المستمرة في الاقتصاد والعمالة. وغالباً ما يتعرض العمال المهاجرون للتمييز على أساس وضعهم كأجانب، وكذلك على أسس 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 Tuitiā: 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 أسس متعددة

٨١. ازداد في السنوات الأخيرة اعتبار التمييز القائم على أسس متعددة بأنه القاعدة لا الاستثناء، والأثر المترام لذلك هو إحداث حالات محتملة من الحرمان والاستبعاد الشديدين. وتتضمن الأمثلة حالات النساء المنتميات إلى الشعوب الأصلية في أمريكا اللاتينية، من حيث العمل والظروف الاجتماعية والاقتصادية. وتبرز التحديات التي تواجه معالجة التمييز على أسس 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 الهيكلية لعدم المساواة في العمل.

أسس التمييز الأخرى

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

٨٣. ويبقى وضع العمال المعوقين مدعاة قلق بالغ، 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 الأجور أو الاستفادة من التدريب والتقدم في المسار الوظيفي. وأظهرت منهجية اعتمدتها منظمة العمل الدولية لتقييم كلفة استبعاد الأشخاص المعوقين من عالم العمل، جُزيت في عشرة بلدان، أن الخسارة الاقتصادية المرتبطة بالمستوى المرتفع من البطالة في صفوف الأشخاص المعوقين وفقدان الإنتاجية التي يمكن أن يحققوها، تُقدّر بنسبة تتراوح بين ٣ و ٧ 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، تمثيلاً مع توصية فيروس نقص المناعة البشرية والإيدز، ٢٠١٠ (رقم ٢٠٠)، تشريعات وسياسات لمكافحة التمييز على أساس الإصابة أو شبهة الإصابة بفيروس نقص المناعة البشرية، فلا يزال هذا الشكل من التمييز مستشرياً، ولا تزال تحديات كبيرة تواجه الإنفاذ الفعلي للتوصية.^{٤٢}

٨٥. وشهد بعض البلدان تقدماً في مجال إدراج التوجه الجنسي الفعلي أو المتصور على لائحة أسس 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 سناً. 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 الطبية.

^{٤٢} الأمم المتحدة: *حماية حقوق الإنسان في سياق فيروس نقص المناعة البشرية ومتلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز)*، تقرير الأمين العام، مجلس حقوق الإنسان، ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠، الوثيقة A/HRC/16/69، الفقرات ٨-١٤.

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 استحداث فرص العمل، لكنه تسبب في أجزاء عدة 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. ويبيّن ارتفاع أشكال الاستخدام غير العادية وحجم الاقتصاد غير المنظم وتواصل استبعاد فئات محددة من العمال وتعرض القطاعات المرتبطة بالتصدير لمستويات مرتفعة من التنافس، التحديات الكبيرة التي تواجه التطبيق 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 إنفاذها 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 تعترض 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 اللازمة.

١ - أشكال الاستخدام غير العادية، علاقة الاستخدام والتمتع بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل

٨٧. أدى التطور المتنامي لنظم الإنتاج في العقود الثلاثة الأخيرة والمرونة المتزايدة في أسواق العمل والتشريعات إلى ظهور أشكال متعددة من الترتيبات التعاقدية للعمال. والسمة المشتركة بين أشكال الاستخدام المسماة غير عادية^{٤٤}، هي أنها تختلف، بشكل أو بآخر، عن الاستخدام الدائم بدوام كامل من قبل صاحب عمل وحيد ومعروف بشكل واضح، تعتبره أغلبية 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 العادية 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 مماثلة أخرى حيال الاتجاه نحو زيادة اللجوء إلى عقود مدنية وتجارية للعمل الذي كانت تنظمه 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 متسترة في حلة العمل للحساب الخاص، بحيث تترك العمال المعنيين من دون حماية ملائمة لحقوقهم في إطار العمل، بما فيها المبادئ والحقوق الأساسية في العمل.^{٤٦} وفي هذه الحالة، كما في الحالات الأخرى، يكمن 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، الديباجة.

^{٤٤} تُستخدم تعابير أخرى مثل أشكال الاستخدام "غير النظامية" 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. وأثارت 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 الهشة يشكل عبء كبيراً أمام التمتع بحقوق الإنسان الأساسية.^{٤٨}

٨٩. ولا تزال الإحصاءات المتعلقة بأشكال الاستخدام غير العادية نادرة في الكثير من البلدان،^{٤٩} ويختلف مدى انتشارها وطابعها اختلافاً كبيراً وفق الأقاليم. لكن أدلة كافية تُظهر 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 تنامت فيها نسبة العاملين بأجر في إجمالي القوة العاملة في العقدين الأخيرين، يعود هذا التنامي بشكل أساسي إلى تزايد الأشكال غير العادية من العمالة. وفي البلدان الصناعية، أثر ما تسببت به الأزمة الحالية من فقدان الوظائف، بشكل خاص على العاملين في إطار العمالة غير العادية،^{٥٠} وثمة إشارات إلى أن أغلبية الوظائف الجديدة هي ذات طبيعة غير عادية.^{٥١}

٩٠. وثمة ميل في الغالب إلى أن يكون كل من النساء والشباب والعمال الأجانب والمهاجرين الداخليين، أكثر عدداً في أشكال العمالة غير العادية، ويُسجل انتشار واسع النطاق للأجور المتدنية بين العمال غير العاديين: "وبتلازم انعدام الأمن الوظيفي، الذي لا يعوّض 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 الأجور 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 يتقاضون أجوراً أقل بنسبة ١١,٦ في المائة عن أجور العمال النظاميين، بينما تتسع الفجوة في الأجور بشكل أكبر بين العاملات غير النظاميات اللواتي يتقاضين أجوراً أقل 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 إعانات الضمان الاجتماعي والتدريب المهني وفرص التقدم المهني، ومن التمثيل الجماعي،^{٥٤} كما ذكر آنفاً. 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 العادية، كالنساء والشباب والعمال المهاجرين.

٩١. ولا تتوفر بيانات عالمية كما تبقى الإحصاءات الوطنية نادرة في ما يخص معدلات العضوية النقابية وتغطية المفاوضات الجماعية للعمال غير العاديين. لكن البيانات المتوفرة في بلدان محددة تُظهر التحديات التي يواجهها العمال في أشكال العمالة غير العادية 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 المعني بالأعمال وحقوق الإنسان، في حدث جانبي خلال انعقاد الدورة ٩٩ لمؤتمر العمل الدولي في ٢٠١٠، شدد بالقول: "إنني اتطلع 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 يخلف ذلك من انعكاسات على حقوق العمال".

^{٤٩} أحد أسباب عدم وجود تعريف دولي للأشكال غير العادية 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* (ITC/IO, Turin, 2010).

برز ترابط قوي بين الارتفاع السريع في اللجوء إلى العقود قصيرة الأمد خلال التسعينات والتدني الحاد في معدل العضوية النقابية في الفترة نفسها.^{٩٢}

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 تتعدى ١,٧ في المائة في صفوف العمال المؤقتين الذين يمثلون اليوم ٥٠ في المائة تقريباً من مجموع العمال.^{٩٣} 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 المتضافرة التي بذلتها النقابات اليابانية ساعدت على زيادة عدد العمال لبعض الوقت المنتسبين للنقابات مقارنة بفترة ما قبل ٢٠ عاماً.^{٩٤}

٩٣. ويتعلق عدد متنامٍ 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، لالتفاف على الحق في الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية، أو لتقييدها.^{٩٥} 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 أذى، في غياب علاقة تعاقدية دائمة أو مباشرة بين الشركة المستخدمة والعمال. وأبرز العديد من الحالات الأخرى التي عالجتها لجنة الحرية النقابية، "المأزق" الذي يواجهه العمال المتعاقدون من الباطن والعاملون 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 أعد في الأساس لتنظيم علاقات الاستخدام الدائمة والثنائية وبدوام كامل.

٩٤. وفي حين لا تتعرض الأغلبية الساحقة من العمال الضالعين في أشكال العمالة غير العادية، 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. وتُعطي ترتيبات التعاقد المؤقتة الخاصة التي تُعتمد في العديد من البلدان وتمنع العامل المهاجر من تغيير عمله وتلزمه بالبقاء لدى صاحب عمله، أمثالا صارخة على العواقب الوخيمة لطريقة تنظيم علاقة الاستخدام على حدوث العمل الجبري.

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

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

^{٩٥} 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.

^{٩٦} K So-youn: "Union membership falls below 10 pct", in *The Hankyoreh*, 17 Nov. 2011.

^{٩٧} 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).

^{٩٨} انظر على وجه الخصوص الحالات رقم ٢٠٨٣ و ٢٤٣٠ و ٢٤٣٣ (كندا) و ٢٠٥١ و ٢٥٥٦ (كولومبيا) و ١٦١٥ و ١٨٦٥ و ٢٦٠٢ (جمهورية كوريا) و ٢٦٧٥ و ٢٦٨٧ و ٢٧٥٧ (بيرو).

علاقات الاستخدام المستترة. وفي هذا السياق، وضعت معايير لتحديد وجود علاقة استخدام،^{٩٩} وأنشئت هيئات خاصة مكلفة إصدار توصيات عامة وتسوية النزاعات،^{١٠٠} وأجريت حملات تفتيش العمل بهدف القضاء على ممارسات العمل المزيف للحساب الخاص في بعض القطاعات.^{١٠١} ويعتبر ضمان الاعتراف بالعمال المنخرطين في علاقة استخدام كعمال 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.^{١٠٢}

٩٧. 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 بطبيعتها، على سبيل المثال؛^{١٠٣} 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 الاتفاقات الجماعية في القطاع المعني أو الشركة المعنية.^{١٠٤} وفي هذه الحالات، تقوي مبادئ المساواة في المعاملة وتعزيز المفاوضة الجماعية بعضها بعضاً. ومن الممكن كذلك أن يكون من آثار هذه التدابير منع سوء استخدام الأشكال غير العادية من العمالة لأغراض مناهضة للنقابات. وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن العديد من البلدان أدرجت مؤخراً وضع الاستخدام على لائحة أسباب التمييز.

٩٨. ويؤدي الاهتمام المتزايد الذي يوليه الشركاء الاجتماعيون لمسألة تنظيم أشكال العمالة غير العادية إلى ظهور سلسلة من الاتفاقات 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 للاتفاقيين الإطاريين المتعلقين بهذين النوعين من العمل، اللذين أبرمهما الشركاء الاجتماعيون الأوروبيون.^{١٠٥} وفي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨، وقع أعضاء الاتحاد الدولي لوكالات الاستخدام الخاصة والشبكة الدولية للنقابات العمالية، 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، والحاجة 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 اتفاقات جماعية وطنية تهدف إلى تعزيز الأمن الوظيفي والمساواة في الأجور والمعاملة لفائدة العمال المستخدمين في الأشكال غير العادية من العمالة. وفي البلدان التي تمتلك هياكل مفاوضة تضم أصحاب عمل متعددين، يجري توسيع نطاق أشكال الحماية والمستحقات لتشمل العمال غير العاديين.^{١٠٦}

^{٩٩} انظر مثلاً:

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

^{١٠٠} انظر مثلاً:

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

^{١٠١} 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).

^{١٠٢} انظر اسبانيا، القانون رقم ٢٠٠٧/٢٠.

^{١٠٣} على سبيل المثال، فرنسا، قانون العمل، المادة 2-L1242.

^{١٠٤} على سبيل المثال، الأرجنتين، المرسوم رقم 1694/2006؛ الصين، قانون عقود الاستخدام، ٢٠٠٨.

^{١٠٥} في النمسا وجمهورية كوريا وهولندا وبولندا، على سبيل المثال.

^{١٠٦} 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.

^{١٠٧} 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 اعتمدها مجلس النقابات العالمية عام ٢٠١٠. وتتص هذه المبادئ على ضرورة منح العمال الذين توفرهم وكالات العمل المؤقت معاملة متساوية وفرصاً متكافئة، بما في ذلك أجر متساو عن عمل متساو، مقارنة بالموظفين النظاميين والدائمين. ودُعيت 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.

الشكوى 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 وروابطات العمال المتصلة بها، حملة تضامن دولية ورفع شكوى 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 عرضيون يأتون من وكالات تأجير العمال وأن اللجوء الكثيف إلى العمال العرضيين يشكل استراتيجية تهدف إلى كبح إمكانية المفاوضة الجماعية. وعلى إثر هذه الشكوى، عيّن 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.
- يلتزم أعضاء كل من الشركة متعددة الجنسية ولجنة العمل بإجراء حوار متواصل.
- يحق للاتحاد ولأعضائه ممارسة مهام تمثيلية كاملة في المعمل، ضمن الإطار القانوني المعمول به.

٢ - الاقتصاد غير المنظم

١٠٠. معظم عمال الاقتصاد غير المنظم، وهم أغلبية العمال في العالم، لا يستفيدون من المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. وتشكل هذه الحقيقة الصارخة، وإن كانت منسية في أغلب الأحيان، تحدياً لا نظير له يعترض تعزيز المبادئ 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 بالتالي 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. وبالفعل تزداد في العديد من البلدان، بما فيها البلدان الصناعية، السمة غير المنظمة داخل القطاع المنظم، ويرجع ذلك إلى أمور عدة 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. ولئن كانت الزراعة بوضوح هي القطاع الأكثر تأثراً، لا سيما في البلدان النامية، فإن السمة غير المنظمة تعبر القطاعات كافة وتتواجد على سبيل المثال في صناعة الإلكترونيات 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 المنزلية. وفي هذا الصدد، ثمة إقرار متنامٍ بالصلات المتواصلة والوثيقة بين العمالة المنظمة وغير المنظمة،^{٧١} خاصة في سلاسل الإنتاج العالمية.

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 يتسم بغياب سيادة القانون، لا يتسنى للأغلبية العظمى من عمال الاقتصاد غير المنظم التمتع بحقوقهم الأساسية في العمل وممارستها والدفاع عنها، وتحدث أخطر الانتهاكات لهذه الحقوق في أغلب الأحيان في الاقتصاد غير المنظم. ومعدلات العضوية النقابية متدنية جداً في صفوف عمال الاقتصاد غير المنظم في أغلبية البلدان، ويفاقمها عادة غياب أية إمكانية فعلية للمفاوضة الجماعية. كما إن عمل الأطفال، وخاصة أسوأ أشكاله، والعمل الجبري، يتواجدان بنسب مرتفعة في الاقتصاد غير المنظم والتميز 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 تركيز الشباب والنساء والعمال المهاجرين في الاقتصاد غير المنظم، في البلدان الصناعية والبلدان النامية على حد سواء ملفت للنظر، وفجوة الأجور بين عمال الاقتصاد المنظم وغير المنظم أكبر في صفوف العاملات منها في صفوف العمال الرجال.

١٠٤. ولا يزال النقاش دائراً حول أفضل النهج الواجب اتباعها لمعالجة السمة غير المنظمة ونتائجها السلبية، ويمكن تفهم كون التقدم المحرز ضعيفاً مقارنة بحجم المشكلة. ولا جدل 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 تشكل المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، كحقوق وظروف تمكينية، عنصراً هاماً في عملية إضفاء السمة المنظمة. ويصح هذا الأمر على وجه الخصوص في ما يتعلق بالحرية النقابية. ووفقاً لما أكدته المدير العام في المؤتمر في عام ١٩٩١، فإن "المستخدمين في القطاع غير النظامي لن يكونوا قادرين على توليد ضغط كافٍ لإجراء التغييرات اللازمة في السياسات والمواقف والإجراءات التي تعوق 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 وضريبية تستجيب على نحو أفضل لاحتياجات القطاع غير المنظم. كما حسن الاتحاد إمكانيات الاستفادة من التدريب، وهو يعدّ 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 التآزر بين المبادئ والحقوق الأساسية في العمل والأهداف الاستراتيجية الأخرى التي تتوخاها منظمة العمل الدولية.

١٠٥. ونظراً إلى أن الفقر سبب جذري من أسباب السمة غير المنظمة وبالتالي من أسباب ما يرتبط بذلك من انتهاكات المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، من الممكن أن تؤثر المبادرات الهادفة في مجالي الحماية الاجتماعية والعمالة تأثيراً مهماً على خفض التعرض لعمل الأطفال والعمل الجبري وعلى معالجة التمييز ضد العمال في الاقتصاد غير المنظم وعائلاتهم. ومن الأمثلة على هذه المبادرات، برامج التحويلات الاجتماعية التي تستهدف صراحة عمل الأطفال، كبرنامج *Familias en Acción* في كولومبيا وبرنامج

^{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: *مأزق 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 ١٨-٢٠.

^{٧٥} انظر: <http://www.sewa.org>.

Red de Protección Social في نيكاراغوا وبرنامج *Desarrollo Humano* في إكوادور.^{٧٦} وفي حالة برامج التوظيف العامة، كشفت دراسة بشأن نظام ضمان العمالة الريفية الوطني في الهند أن دفع البرنامج أجوراً متساوية للنساء والرجال أدى إلى زيادة مشاركة المرأة في نظام ضمان العمالة الريفية الوطني، مما يدفع إلى توقع تزايد الضغط نحو رفع أجور النساء العاملات في الزراعة وتقلص فجوة الأجور بين الجنسين.^{٧٧}

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 متنوعة من التمييز، وتقع فريسة حلقة مفرغة من الوضع غير المنظم والفقر. ويركز هذا الجزء من التقرير على ثلاث مجموعات من هذا النوع، وهي: العمال المهاجرون، العمال الريفيون، العمال من الشعوب الأصلية^{٧٨}، فضلاً عن فئة مهنية محددة، هي فئة العمال المنزليين.

١٠٧. وعلى الرغم من الافتقار إلى إحصاءات دقيقة، لا سيما بخصوص وضع الشعوب الأصلية والعمال المهاجرين، والفوارق الكبيرة بين البلدان، جمعت منظمة العمل الدولية أدلة واضحة على استضعاف هؤلاء العمال في ما يخص جميع فئات المبادئ والحقوق الأساسية في العمل.^{٧٩} ويعاني العمال المنزليون، و٨٣ في المائة منهم من النساء اللواتي غالباً ما ينحدرن من أصول مهاجرة أو أصلية أو ريفية، من تمييز حاد في الأجور، إذ أن عمل هؤلاء العمال هو من بين المهن الأقل أجراً في أي سوق عمل. ويعمل ما يناهز ٤٠ في المائة من العمال المنزليين في العالم في بلدان يضع قانونها حداً أدنى للأجر في الاستخدام أو العمل، لكنه يستثني العمال المنزليين من نطاق تطبيقه.^{٨٠} وتكون مستويات العضوية النقابية منخفضة بشكل عام في صفوف هذه المجموعات، ولا يتمتع العمال المنزليون بتغطية اتفاقات جماعية سوى في ما يقل عن ٥ في المائة من الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية. والعمال المهاجرون والشعوب الأصلية والسكان الريفيون هم أكثر الفئات عرضة للعمل الجبري والاتجار.^{٨١} وتوقع نسبة الأطفال المتحدرين من الشعوب الأصلية ٨٠ في المائة من عدد الأطفال العاملين في قطاعات اقتصادية هامة في بعض البلدان.^{٨٢} وكشفت دراسات أجرتها منظمة العمل الدولية أن المرشحين للوظائف المنحدرين من أصول مهاجرة يضطرون عادة إلى تقديم عدد أكبر من طلبات الاستخدام

^{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 يناهز ٧٠ بلداً في العالم. وتتألف الشعوب الأصلية من عدد يناهز ٥٠٠٠ مجموعة مختلفة ويعيشون على ما يقارب ٢٠ في المائة من مساحة الكرة الأرضية. انظر: <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 أمثال 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. ولكل مجموعة من مجموعات العمال هذه خصائص معينة وأوجه ملازمة من الاستضعاف. والعمال المنزليون، كقوة مهنية، يعانون من الانعزال في العمل والاعتبارات السلبية المرتبطة بالمهام التي تعتبر عملاً "للنساء" أكثر من كونها وظيفة مهنية. وتعاني الشعوب الأصلية من تمييز هيكلي واسع النطاق. فنمط عيش أفرادها والمهن التقليدية التي يعملون فيها واستخدامهم لأراضيهم، خصائص غالباً ما لا يُعترف 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 تعيينهم وعن هشاشة وضعهم أو عدم نظاميته في بلد الاستخدام. وتتأثر المناطق الريفية في بعض البلدان بشكل كبير من غياب السياسات الحكومية الهادفة 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 آخراً، 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 والريفيين تعرضاً كبيراً للاستخدام غير المنظم، توفر التدابير المتخذة لكل من هذه المجموعات استجابات ملموسة للتحديات المطروحة حيال المبادئ والحقوق الأساسية في العمل في الاقتصاد غير المنظم.

التغطية التشريعية

١١٠. يتعرض هؤلاء العمال المستضعفون، في العديد من البلدان، إلى الحرمان الناجم عن استبعادهم من التشريعات، مما يتركهم دون أية حماية قانونية ملائمة في ما يخص المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. ويصح 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 تغطية 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 العادية.^{٨٤} وفي حالة الشعوب الأصلية، لا تتوفر في غالب الأحيان سوى حماية قانونية ضئيلة، إن توفرت، للمهن التقليدية والأراضي التي تستخدمها هذه الشعوب،^{٨٥} الأمر الذي يؤدي إلى مخاطر كبيرة من التمييز المباشر وغير المباشر القائم على أصل الأشخاص المعنيين.

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 القلق بخصوص حماية العمال المنزليين إلى اعتماد اتفاقية العمال المنزليين، ٢٠١١ (رقم ١٨٩) وتوصية العمال المنزليين (رقم ٢٠١) في حزيران/يونيه ٢٠١١، اللتين مثلتا فرصة كبرى جديدة 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 وتري니다د 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 والإنفاذ. 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 ابتكارية. 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 تغطيهم اتفاقات رعاية ثنائية، 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 تكييف آليات الرصد والإنفاذ مع خصائص فئات العمال المختلفة المعرضة للخطر. وفي المملكة المتحدة، أنشئت هيئة خاصة هي هيئة منح التراخيص لأرباب الشغيلة بهدف مراقبة الوسطاء العاملين في قطاع الزراعة، حيث تحدثت حالات الإتجار وغيره من أشكال الاستغلال.^{٨٧} وقامت أوروغواي، أخذاً في الحسبان مبدأ عدم انتهاك حرمة المنازل الخاصة والحاجة إلى رصد ظروف عمل العمال المنزليين، باعتماد حكم قانوني يسمح بإجراء عمليات تفتيش في المنازل عندما يكون هناك انتهاك مقترض لأحكام العمل والضمان الاجتماعي. ووضعت بعض البلدان، كالأرجنتين وجنوب أفريقيا، سعيها منها إلى معالجة نقص معرفة العمال المنزليين وأصحاب عملهم بالإجراءات القانونية، إجراءات مبسطة لتسوية النزاعات تسهل قبول الشهادات الشفوية والتوفيق، أضحت 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 والإنفاذ ضرورة ملحة في الكثير من البلدان فحسب، بل يشكل كذلك تحدياً أخذاً في التطور. وعلى سبيل المثال، تثير مبادرات العمل المشترك بين مفتشيات العمل والشرطة لمعالجة قضايا العمل غير المصرح عنه والهجرة غير النظامية، قلقاً إزاء أثرها على حماية حقوق العمل للعمال المهاجرين غير النظاميين. ومن الضروري بالتالي استعراض 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 اللازمة 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 سعيًا 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 معبرة 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 ولايتي تاميل نادو ومادهايا براديش الهنديتين، على تطبيق مفهوم القرى الخالية من عمل الأطفال، وذلك من خلال الحوار مع المسؤولين وأصحاب العمل المحليين، كم تُبرم 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، لضمان أخذ 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 لتخطي الحواجز القانونية والعملية التي تعيق انضمام هذه المجموعات والفئات 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 ممثل 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. ووقعت 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 استقادة هؤلاء العمال من الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية. لكن لا تزال المشاكل المرتبطة بالسلوك والجمود قائمة، كما يتبين 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 التآزر بين الحد من الفقر وتوسيع نطاق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل لتشمل المجموعات المعرضة للخطر. وفي جنوب أفريقيا يُعتبر أن القرار الذي اتخذ 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 تقاربياً" يشمل القضاء على عمل الأطفال والعمل الجبري 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. وبيّن العمل المنجز حتى الآن، وإن كان مجزئاً، إمكانيات التركيز على تحقيق الحرية النقابية وأوجه التآزر بين الحد من الفقر وتعزيز المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، ولا سيما في القطاعات التي تشهد مستويات عالية من السمة غير المنظمة.

٤ - العمال في مناطق تجهيز الصادرات وقطاعات التصدير

١٢٠. تعرّف منظمة العمل الدولية مناطق تجهيز الصادرات بأنها "مناطق صناعية ذات حوافز خاصة منشأة لاجتذاب المستثمرين الأجانب، تخضع فيها المواد المستوردة إلى درجة معينة من التجهيز قبل (إعادة) تصديرها".^{٨٩} ووفقاً لتقديرات منظمة العمل الدولية، كان هناك في ٢٠٠٦، زهاء ٣٥٠٠ منطقة لتجهيز الصادرات أو أنواع مماثلة من المناطق في ١٣٠ بلداً، تستأثر 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، لولا هذه الوظائف، في ظروف صعبة في سوق العمل، كالشابات والأشخاص ذوي المهارات المتدنية. لكن بعض هذه المناطق لا يزال مدعاة قلق مستمر 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 مبادرات الانتساب للنقابات، والمستوى المتدني من إنفاذ القانون. وشددت البحوث التي أجريت في بعض البلدان كذلك على تزايد اتسام القوى العاملة في مناطق تجهيز الصادرات بالعمل العرضي، واستبدال عقود الاستخدام العادية بعقود قصيرة الأمد أو عقود عبر الوكالات، مما يؤثر على الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية.^{٩٢}

١٢٢. وفي سياق من الإنفاذ الضعيف للقانون والغياب الشائع للنقابات، قد تبرز كذلك صعوبات في مناطق تجهيز الصادرات تتعلق بالمساواة في الاستخدام والمهنة والعمل الجبري. وترتبط أغلبية حالات العمل الجبري 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 الخارجة عن الدوام المحدد قانوناً.^{٩٣}

١٢٣. وبذلت بلدان كالأردن جهوداً جبارة لتحسين تفتيش العمل في مناطق تجهيز الصادرات، كما لوحظ مؤخراً وجود أكبر للنقابات في مناطق تجهيز الصادرات في كل من توغو وسري لانكا.^{٩٤} لكن المعلومات المتوفرة تظهر القليل من التقدم في أغلبية البلدان التي رُصدت 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 صدّق 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 اتفاقات 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 يتسنى للعمال التعبير بحرية عن مطالبهم الجماعية أو حيث لا توجد آلية تفاوض حقيقية.^{٩٥} ويسلط هذا الضوء على أهمية الجهود المتنامية التي تبذلها الحكومات وجميع الجهات الفاعلة في سلاسل التوريد العالمية لتعزيز الفئات الأربع من المبادئ والحقوق الأساسية في العمل وتحقيقها. وفي هذا الصدد، يعطي الاتفاق الإطاري الدولي^{٩٦} الموقع عام ٢٠٠٧ بين مجموعة اندونيسيا للملابس والنسيج والاتحاد الدولي لعمال النسيج والملابس والجلود، وهو أول اتفاق من نوعه في قطاع النسيج والملابس والأحذية، مثلاً إيجابياً عما يمكن فعله. ويقرّ الاتفاق "بالدور الرئيسي الذي تلعبه الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية، كما ورد في اتفاقيات منظمة العمل الدولية ذات الأرقام ٨٧ و ٩٨ و ١٣٥ والتوصية رقم ١٤٣، كعنصر أساسي لضمان التقيد المستدام وطويل الأمد بجميع معايير العمل الدولية على امتداد سلسلة

^{٩١} انظر:

R. Gopalakrishnan: *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 الجبري، ١٩٣٠ (رقم ٢٩).

^{٩٤} لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ملاحظات، الأردن، ٢٠٠٩، اتفاقية تفتيش العمل، ١٩٤٧ (رقم ٨١)؛ توغو، 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 الإلكترونيات والسيارات.

^{٩٦} للاطلاع على تعريف الاتفاقات الإطارية الدولية، انظر الفصل ٤.

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

- 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. وغالباً 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. وغالباً ما يتعدي تعقيد الحالات وتنوعها حدود قانون العمل التقليدية ويتطلب استراتيجيات جديدة تشمل مجموعة واسعة من المؤسسات الحكومية. كما أضحت بعض الأنشطة الاقتصادية شديدة التعقيد ويتعذر رصدها. كذلك، جعلت الأعداد المرتفعة من العاملين في القطاع غير المنظم في العديد من البلدان، والممارسات من قبيل الاستعانة 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 ومنظمات 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 معالجتها 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 المبدولة مؤخراً، تراوح مستوى الموارد المخصصة لوزارات العمل بين ٠,١١ و ٠,٣ 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 لتمولهم المنشآت متعددة الجنسية، للتعويض عن غياب مفتشي العمل الحكوميين أو ضعف تأثيرهم. وتنعكس هذه الصعوبات كذلك في العدد المحدود من البلدان التي تزود 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 آليات 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 والفقرات ٢٥٠-٢٥٨ و ٢٩٤؛ و *وئمن/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، جنيف، ٢٠٠٦، الفقرات ٢٠٩-٢١٠.

الجدول ٢-٤: 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 الجبري %	الحرية النقابية %	جميع الحقوق الأساسية %
58.8	31.5	13.3	4.5	25.4

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

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

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

١٣٠. ومن الاتجاهات المهمة الأخرى في العديد من البلدان تنامي عدد المؤسسات العامة المعنية بمكافحة عمل الأطفال والعمل الجبري والتمييز في الاستخدام والمهنة، وتنسيق مختلف أنشطتها. وعلى سبيل المثال، تتخبط 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 للملاحقة، أدى وجودها إلى زيادة كبيرة في الإدانات الجنائية بجرم اللجوء إلى العمل الجبري. ويمكن كذلك أن يساهم إنشاء هيئات جديدة لحقوق الإنسان في إنفاذ المبادئ 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. وتتعلق نسبة كبيرة من الحالات التي تتولاها هذه الهيئات بالتمييز في الاستخدام والمهنة. وعلى سبيل المثال، تتعلق نسبة تناهز ٥٠ في المائة من الشكاوى التي رُفعت في فرنسا إلى هيئة مكافحة التمييز وتعزيز المساواة، منذ إنشائها عام ٢٠٠٥ وحتى عام ٢٠١٠، بمسائل تتعلق بالاستخدام. ولعبت هذه الهيئات دوراً مهماً 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 تعتمد عليها هذه الهيئات تجعل الوصول إليها أيسر من الوصول إلى المحاكم التقليدية. وأخيراً، يشكل انخراط الهيئات المحلية، خاصة في المناطق الريفية، في رصد العمل الجبري وعمل الأطفال، مثل لجان قرى المقاطعات في جنوب آسيا، ومجموعات 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 المعني بالعمل
(Ministerio público do trabalho)**

إن مكتب المدعي العام المعني بالعمل هو هيئة عامة مستقلة لا تخضع للسلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية. وأنشئ المكتب عام ١٩٨٨ بموجب الدستور البرازيلي، ومهمته حماية الحقوق الأساسية في العمل.

ويشمل عمل المكتب سبعة مجالات رئيسية، من ضمنها الفئات الأربع للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل. والمدعون العامون المعنيون بالعمل هم من كبار موظفي الخدمة المدنية على المستويين الاتحادي والإقليمي، ولا يمكن فصلهم من مناصبهم. والمكتب مخول باتخاذ مجموعة متنوعة من الإجراءات لتعزيز المبادئ والحقوق الأساسية في العمل ومكافحة انتهاكها وجبر الضرر الناجم عن هذه الانتهاكات، من قبيل الشروع في تحقيقات في الشركات أو الإدارات العامة أو تقديم التوصيات أو إيجاد حلّ لحالات الانتهاك مباشرة مع المنشآت المعنية، أو رفع دعاوى لدى محاكم العمل أو المشاركة في النقاش القضائي بشأن القضايا المرتبطة بالعمل.

واستحدث المكتب هياكل خاصة لتنسيق عمله المرتبط بكل فئة من فئات المبادئ والحقوق الأساسية في العمل: عمل الأطفال، العمل الجبري، المساواة في الاستخدام والمهنة، الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية. كما أقام المكتب سلسلة من الشراكات العديدة مع مؤسسات عامة أخرى، كوزارة العمل ومفتشية العمل والمؤسسات الحكومية المعنية بقضايا العمالة والضمان الاجتماعي، ومحاكم العمل والشرطة الاتحادية والسلطات المحلية. كما يتعاون المكتب تعاوناً وثيقاً مع النقابات ومنظمات أصحاب العمل.

وبنى المكتب من خلال مبادرات كالميثاق الوطني لمكافحة العمل الجبري، 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. ويمكن الهدف الرئيسي من هذه الإصلاحات، في ما يخص قوانين العمل بشكل عام، في تحسين جذري لسرعة الإجراءات من خلال اللجوء إلى إجراءات شفوية عوضاً عن الإجراءات الكتابية وتطبيق مهل أقصر. وعُزز في أغلبية هذه البلدان تخصص محاكم العمل وهيئات القضاء. وفي هذا الصدد، زادت شبلي عدد محاكم العمل زيادة كبيرة، حيث ارتفع عددها من ٢٠ إلى ٨١ محكمة. وفي البلدان التي خصصت موارد مهمة لتنفيذ الإصلاحات، برز أثر قوي لهذا 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 تنطبق وحدها على الفئات الأربع من المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، فإن العديد من التدابير التي يشملها الإصلاح الصيني يحسّن الاستفادة من حقوق العمل بشكل عام، مثل مجانية الإجراءات وتحويل عبء الإثبات إلى عاتق صاحب العمل في بعض الحالات والدور الممنوح للنقابات.^{١٠٣} ويبدو أن

^{١٠١} شيلي، كولومبيا، اكادور، 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 الحكام والقضاة الذين يفصلون في قضايا العمل وقلة اعتماد العمال على النقابات الرسمية. وعلى الرغم من ذلك، تُظهر هذه الإصلاحات الأهمية التي تكتسبها 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 والإنفاذ في العديد من البلدان من استثماراتها في الموارد والجهود الهادفة إلى الوصول إلى العمال وأصحاب العمل وتوفير المعلومات لهم حول أهمية المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. وبشكل عام، يتعلق العديد من الأنشطة ذات الطابع الترويجي، التي تُبلّغ بها منظمة العمل الدولية بعمل الأطفال والعمل الجبري والمساواة في الاستخدام والمهنة، وغالباً ما تجري في تعاون وثيق مع منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال. لكنه يوضح أن هذه الأنشطة هي أقل تواتراً في ما يتعلق بالحرية النقابية والمفاوضة الجماعية. وفي إطار السعي إلى حماية الضحايا، تُتخذ مبادرات مهمة في مجال العمل الجبري. ومن بين هذه المبادرات التوجيه الأوروبي الصادر عام ٢٠١١ والمتعلق بمنع الإتجار بالبشر ومكافحته وحماية ضحاياه،^{١٠٤} وبرنامج *Resgatando a Cidadania*، الذي أطلقه مكتب المدعي العام البرازيلي المعني بالعمل، والذي يهدف إلى توفير فرص عمل وتدريب مهني لضحايا العمل الجبري وأفراد عائلاتهم.

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

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

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 واحتياجات 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، بتعبئة كل وسائل عمل منظمة العمل الدولية لإنفاذ أولوياتها. وكما جرى التشديد 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 تعرب عنه الهيئات المكونة الثلاثية من رغبات بعد مناقشة معمقة على المستوى الدولي لاتجاهات وأولويات العمل ووسائل تعبئة السياسات".^١

١٣٦. وبما أن هذه هي مناقشة تقرير البند الأول المتكرر، التي تشمل كل الفئات الأربع للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، فليس هناك بعد خطة عمل موحدة تضم كل المبادئ والحقوق الأساسية في العمل من شأنها أن توفر قاعدة شاملة لهذا الاستعراض. ولذلك، يبدأ هذا الفصل بالتذكير 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 والقدرة 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 متكامل 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 الجهود، وإن كانت منعزلة، لتعزيز المبادئ والحقوق الأساسية في العمل على نحو متكامل، 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 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 الاستراتيجية لمنظمة العمل الدولية ووثائق البرنامج والميزانية ذات الصلة؛ خطط عمل لكل فئة من فئات المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، أقرها مجلس الإدارة إثر مناقشة المؤتمر للتقارير العالمية المقدمة حتى اليوم بموجب إعلان ١٩٩٨ بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل؛ أدوات تقييم متنوعة.

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

١٣٩. يمثل إطار السياسة الاستراتيجية أداة تخطيط على المدى المتوسط لمنظمة العمل الدولية. ويركز إطار السياسة الاستراتيجية الجاري للفترة ٢٠١٠-٢٠١٥ على الأولويات الأساسية في عالم العمل في ١٩ نتيجة^٢ وللمرة الأولى، تتجلى كل فئة من الفئات الأربع للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل والمؤشرات والأهداف المتعلقة بها، في نتيجة محددة في إطار السياسة الاستراتيجية للفترة ٢٠١٠-٢٠١٥: النتيجة ١٤ (الحرية النقابية والحق في المفاوضة الجماعية)؛ النتيجة ١٥ (العمل الجبري)؛ 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 الاستراتيجية للفترة ٢٠١٠-٢٠١٥. وكان إعلان العدالة الاجتماعية المرشد في المرحلة التحضيرية لإطار السياسة الاستراتيجية للفترة ٢٠١٠-٢٠١٥، 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 الأربعة.

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 ٢٠١٢-٢٠١٣، 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 بالمعايير باستراتيجية المعايير وخطة العمل المؤقتة الموافقة لها، التي اعتمدها مجلس الإدارة في ٢٠٠٥ و ٢٠٠٧ والتي تركز على التكامل بين النشاط المتعلق بالمعايير، بما في ذلك تعليقات هيئات الإشراف في منظمة العمل الدولية، وبين التعاون التقني بهدف مساعدة الدول الأعضاء على التصديق على الاتفاقيات وسد الثغرات عند تنفيذها. وهذا التركيز على تقديم المساعدة للدول الأعضاء يتلاقى 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 ثلاث دورات كاملة من التقارير العالمية بأحدث تقرير عن التمييز في عام ٢٠١١. وتنوعت مختلف خطط العمل من حيث طولها وتفاصيلها ولم تجنح إلى التصدي لأوجه التآزر بين مختلف فئات المبادئ والحقوق الأساسية في العمل أو الروابط مع الأهداف الاستراتيجية الأخرى.

^٢ مكتب العمل الدولي: إطار السياسة الاستراتيجية للفترة ٢٠١٠-٢٠١٥: جعل العمل اللائق حقيقة واقعة، مجلس الإدارة، الدورة ٣٠٤، جنيف، آذار/مارس ٢٠٠٩، الوثيقة GB.304/PFA/2(Rev.)، الفقرات ٦٣-٧٤.

^٤ مكتب العمل الدولي: البرنامج والميزانية لفترة السنتين ٢٠١٢-٢٠١٣ (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 الجبري، اعتمدت خطة عمل ٢٠٠٩ لمدة أربعة أعوام،^٦ غير أنها تقرّ بأن التحالف العالمي لمكافحة العمل الجبري، الذي دعا إليه المدير العام، بهدف القضاء على جميع أشكال العمل الجبري في كل أرجاء العالم بحلول عام ٢٠١٥، سيبقى المظلة التي تنضوي تحتها أنشطة برنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجبري؛
- 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 لاهاي؛^٧
- أيدَ مجلس الإدارة خطة العمل بشأن عدم التمييز في شهر تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١ ليسترشد بها عمل المكتب على مدى الأعوام الأربعة القادمة، رهناً بحصول 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 عامين نظرة شاملة عن تنفيذ البرنامج وعن أداء منظمة العمل الدولية، وتتضمن بياناً وتحليلاً مفصلين بموجب كل نتيجة وتركز على النتائج المحرزة^٩ وعلى آخر تقرير بشأن تنفيذ البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال.^{١٠} كما ترد 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 مؤخراً فيما يتعلق بالفئات 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 الجبري.^{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 الجبري، 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 ٢٠٠٨-٢٠٠٩، 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 لخمس أعوام إضافية مع إدخال بعض التعديلات لمعالجة النواقص التي حددها التقييم الخارجي المستقل الذي أجري في عام ٢٠١٠ والذي 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 المبادئ والحقوق الأساسية في العمل

١٤٤. برامج منظمة العمل الدولية ذات المسؤولية الأولية عن تعزيز المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، هي التالية: برنامج النهوض بإعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ 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 والمبادئ والحقوق الأساسية في العمل. وقد وضعت الهيكلية الحالية للمكتب موضع التنفيذ عام ١٩٩٩ لتتجلى فيها عملية الميزة الاستراتيجية التي تتمحور حول الأهداف الاستراتيجية الأربعة لمنظمة العمل الدولية.

١٤٥. وتوفر 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 والمفاوضة الجماعية والقضاء على العمل الجبري وعدم التمييز في الاستخدام والمهنة.

١٤٦. ويجري النهوض بالحرية النقابية والمفاوضة 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 وتدريبها، وفي بعض الحالات هيئات فاعلة أخرى مثل أعضاء الجهاز القضائي والبرلمانيين والمدعين العامين 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 والمفاوضة الجماعية يتطلب التزاماً سياسياً قوياً وأحياناً تغييراً في الأذهان ونهجاً لإدارة علاقات العمل. ويتطلب ذلك التزاماً ودعماً طويلي الأجل من جانب المكتب، غالباً ما يتجاوز ذلك فترة سنتين واحدة.

١٤٧. وبالنسبة إلى العمل الجبري، أنشئ برنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجبري ضمن إدارة الإعلان في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١، عقب صدور التقرير العالمي الأول المعني بهذا الموضوع. ورهناً بالبلد المعني، سعت أنشطة برنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجبري إلى تحقيق مجموعة من الأهداف: إرساء قاعدة معارف متينة بشأن طبيعة العمل الجبري وحجمه؛ ضمان أن يكون القانون والسياسات الحكومية مناسبة ومتسقة مع نهج متعدد الوكالات إزاء العمل الجبري؛ دعم إنفاذ القانون؛ تعزيز دور النقابات في حماية العمال من العمل الجبري؛ مساعدة منظمات أصحاب العمل وقطاعات الأعمال على اعتماد تدابير لوقف العمل الجبري؛ التأثير على إجراءات التوظيف لتعزيز الهجرة الآمنة؛ دعم البرامج لمساعدة الناس الذين تحرروا من العمل الجبري.

١٤٨. 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 يكمن 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 إنفاذاً 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 وفيرس 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 بإدماج قضايا الجنسين في مراحل تصميم وتنفيذ وتقييم 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 ٤٢ و xii، الفقرة ٩.

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

١٤٩. 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 استثارة الوعي والبحوث وجمع البيانات وتعزيز الصكوك ذات الصلة. وقد اعتمد البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال استراتيجية ثلاثية 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؛ ترسيخ وتدعيم 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.

٣ - الاستعراضات السنوية

١٥٠. إنّ 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 (هـ) من المادة ١٩ من الدستور، وعلى ملاحظات كل من منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال. ومع مرور السنين، جرى تبسيط الاستعراضات السنوية وركزت على وضع خط أساس لكل بلد من البلدان المعنية غير المصدقة، يجري تحديثه بشكل منتظم.

١٥١. واللجنة العامة عن متابعة إعلان عام ١٩٩٨، المقدمة إلى المؤتمر في ٢٠١٠،^{١٥} أشارت إلى أنّ 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 والتدابير المتخذة 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، وغالباً 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 وضعت لتحويل مجلس الإدارة إلى لجنة جامعة في حال رغبت دولة ليست عضواً في مجلس الإدارة أن تقدم مداخلته، لم يكن هناك أي طلب للجوء إلى هذا النوع من الممارسة.^{١٦}

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

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

١٥٣. تتوفر 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 ٢٠١٠-٢٠١١ 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 تقريباً من موارد

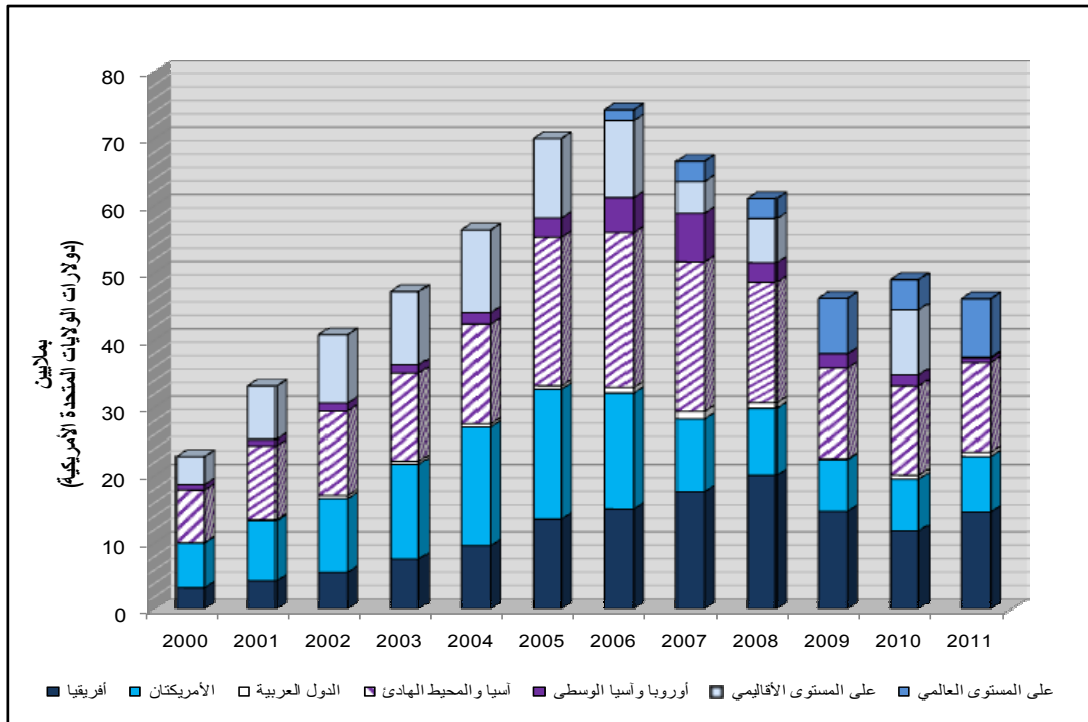
^{١٥} مكتب العمل الدولي: *استعراض متابعة إعلان عام ١٩٩٨ بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل*، التقرير السابع، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٩، جنيف، ٢٠١٠.

^{١٦} المرجع نفسه، الفقرات ٢١-٣٧.

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 ٣-١ إلى ٣-٤ 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 إقفال عدد من المشاريع الميدانية الكبرى. ومقارنة بفترة السنتين السابقتين، 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 ٢٠٠٨-٢٠٠٩ إلى ١٨,٣ في المائة من الاعتمادات الخارجة عن الميزانية للفترة ٢٠١٠-٢٠١١. وكان هذا التراجع الاستثنائي أكثر بروزاً في ٢٠١١ (انظر الشكل ٣-١). ويخصص التمويل بشكل كبير للمشاريع الرامية إلى تقديم الخدمات مباشرة، ويقدر أقل، للمشاريع التي تستهدف التغييرات السياسية العامة أو التغييرات الشاملة. ولحظ التقرير العالمي لعام ٢٠١٠ أن 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}

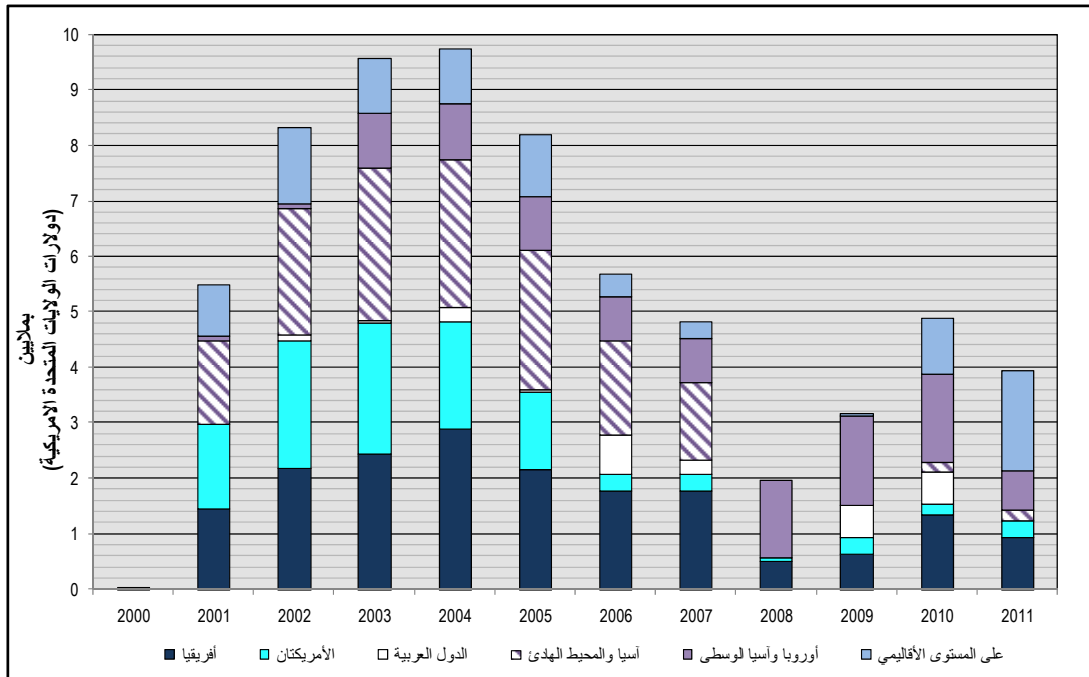
الشكل ٣-١: تقديم موارد التعاون التقني للبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال بحسب الإقليم، ٢٠١١-٢٠٠٠ (بملايين دولارات الولايات المتحدة الأمريكية)



^{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.

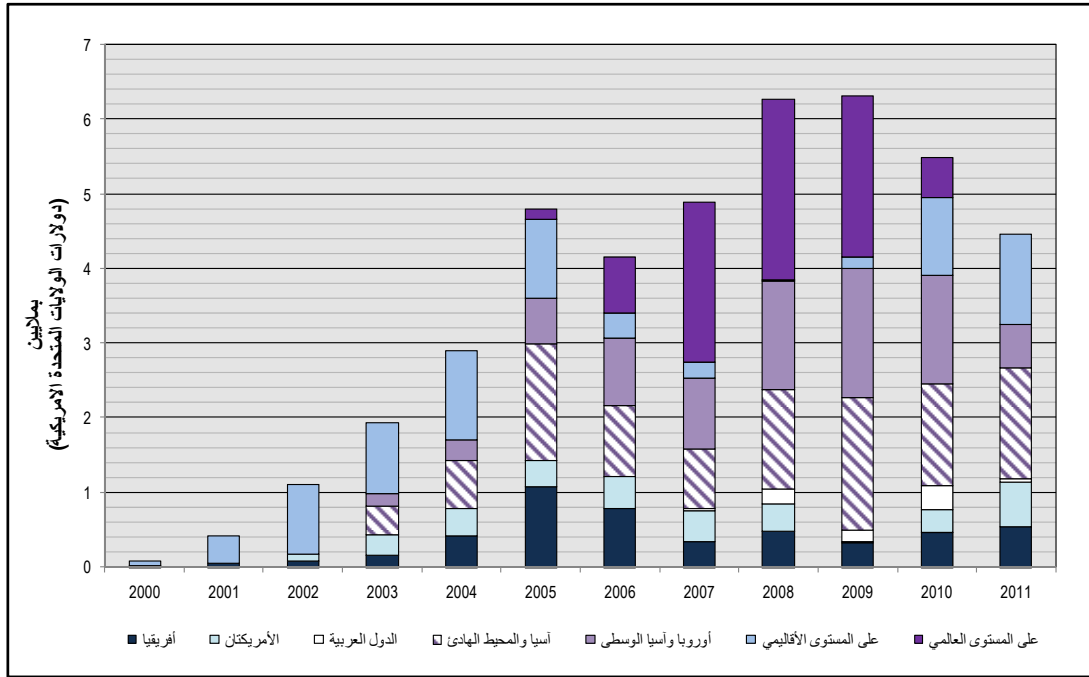
١٥٥. وأشار التقرير العالمي لعام ٢٠٠٨ إلى أنّ الدعم الذي تقدمه الجهات المانحة لتعزيز الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية، تراجع بشكل ملحوظ مقارنة مع ما كان عليه الوضع عند نشأة إدارة الإعلان. غير أنّ إدارة الإعلان شهدت منذ عام ٢٠٠٨، زيادة في تمويل الجهات المانحة للمشاريع المرتبطة بالحرية النقابية والمفاوضة الجماعية. وفي ٢٠١١، وبالإضافة إلى إنفاق أكثر من ٣,٨ مليون دولار (انظر الشكل ٣-٢) على الأنشطة المتعلقة مباشرة بالحرية النقابية والمفاوضة الجماعية، تلقت إدارة 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 بعينها منذ نشأته.

الشكل ٣-٢: 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 الجبري مرتبطاً ارتباطاً كاملاً بالمساهمات من خارج الميزانية. ومنذ نشأة هذا البرنامج في ٢٠٠١، تلقى قرابة ١٥ مليون دولار من التمويل الأساسي (أموال عالمية وأقاليمية غير مرصودة لأي بلد بعينه) 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 الجبري. ومنذ عام ٢٠٠٩، شهد برنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجبري تراجعاً كبيراً في التمويل (انظر الشكل ٣-٣)، مما خفض من قدرته على الوصول إلى الناس وتقديم الخدمات إليهم. وقد تلقى برنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجبري، بدءاً من عام ٢٠١٢، وللمرة الأولى، بعض التمويل من الميزانية العادية في محاولة لجعل البرنامج أكثر استدامة.

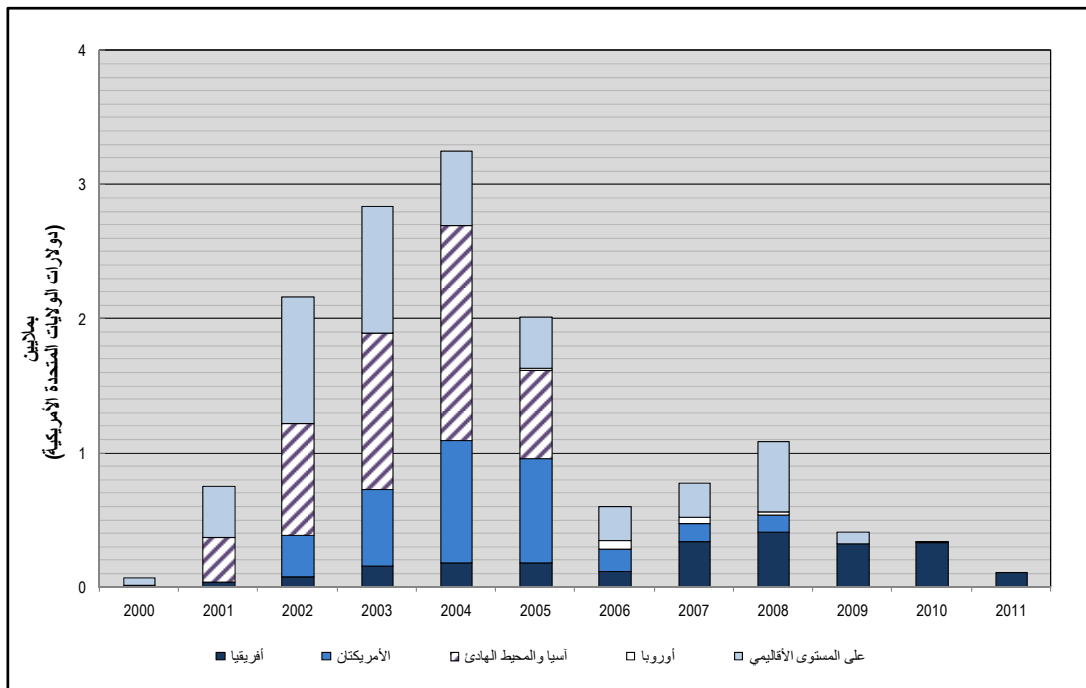
الشكل ٣-٣: استخدام موارد التعاون التقني في إدارة الإعلان فيما يتعلق بالعمل الجبري (برنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجبري) بحسب الإقليم، ٢٠١١-٢٠٠٠ (بملايين دولارات الولايات المتحدة الأمريكية)



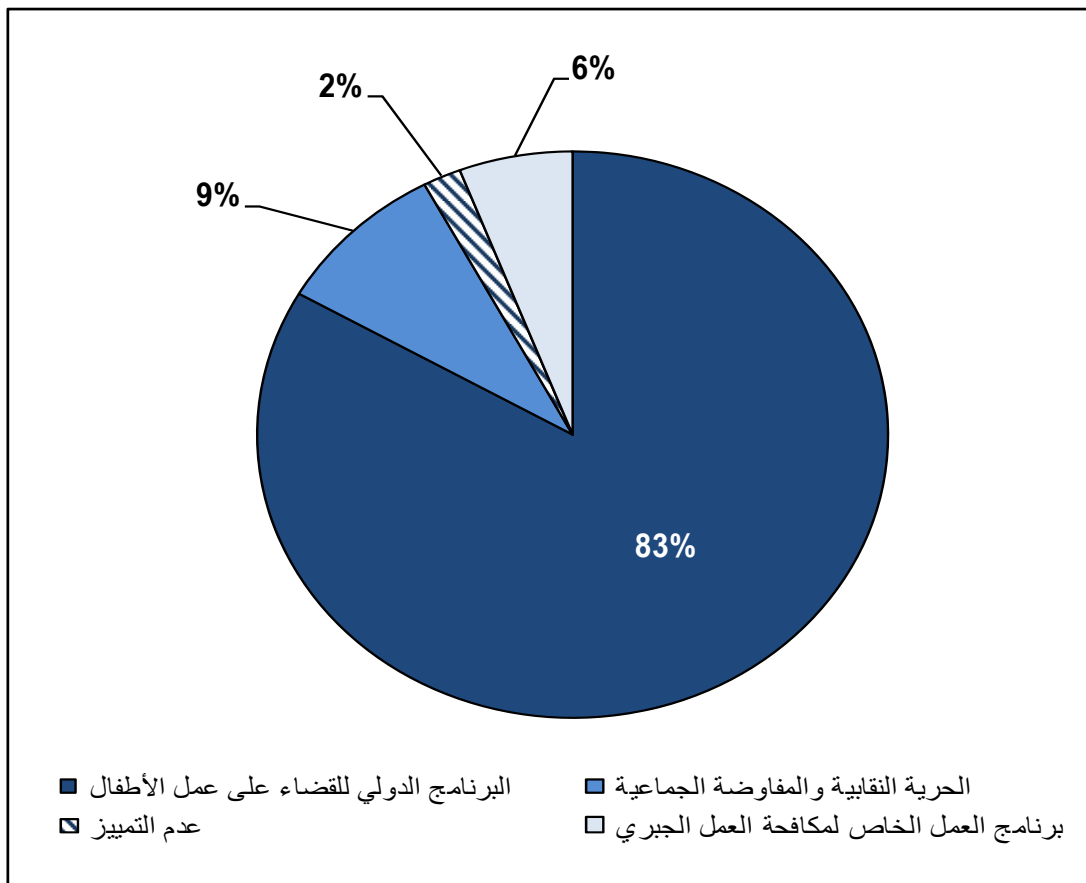
١٥٧. وبالرغم من التصديق شبه العالمي على الاتفاقيتين المتعلقةتين بعدم التمييز في الاستخدام والمهنة، كان هناك نقص كبير في الموارد من خارج الميزانية لمساعدة الدول الأعضاء على تنفيذهما. وموارد التعاون التقني المتاحة للأنشطة التي تقوم بها إدارة الإعلان في مجال عدم التمييز، بلغت أوجها في ٢٠٠٤، غير أنها عادت في ٢٠١١ لتبلغ المستوى نفسه الذي كانت عليه عام ٢٠٠٠ (انظر الشكل ٣-٤).^{١٨} من جهة أخرى، خُصصت الموارد التي قدمتها الجهات المانحة لدعم التعاون التقني في مجال عدم التمييز، بشكل أساسي إلى مكتب المساواة بين الجنسين من أجل المساواة بين الجنسين في عالم العمل. والمبالغ المتلقاة من خارج الميزانية من أجل عدم التمييز (انظر الشكل ٣-٥) تقابل فقط ٢ في المائة مما أنفقته إدارة الإعلان والبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال من موارد التعاون التقني من خارج الميزانية في الفترة ٢٠١١-٢٠٠٠.

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

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



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



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 اللائق من حيث الحقوق والظروف المؤاتية 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 الاستراتيجية للفترة 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 الاستراتيجية يسلم بالأهمية الخاصة التي تتسم بها الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية لتحقيق جميع الأهداف الاستراتيجية لمنظمة العمل الدولية، إلا أنه لا يفعل ذلك ولا يفعل الدور المحدد للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل ككل، باعتبارها في آن معاً حقوقاً وشروطاً 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، وبُذلت الجهود لحشد 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 والنجاحة في العمل ضمن فرق واعتماد الأساليب التعاونية في كافة أنحاء المكتب لتحسين تقديم الخدمات. "وبغية تعزيز الطبيعة الشاملة للنتيجة ١٧، ينبغي للاستراتيجية أن توفر المزيد من الإرشاد بشأن أوجه التآزر الواجب إيجادها بين التمييز القائم على أسباب مختلفة [...] 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 يوليها 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}

تخصيص 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 والمشاكل 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 بمقدار محدد من حيث الحجم والمدة والتصميم لضمان أثرها ومنفعتيها بالنسبة إلى الدول الأعضاء. والشك في توفير التمويل يجعل من الصعب التخطيط على نحو استراتيجي، مع تدني مستوى مصادر التمويل المتاح

^{١٩} مكتب العمل الدولي: التقييم المستقل لاستراتيجية منظمة العمل الدولية بشأن القضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة، المرجع السابق، الصفحتان ٤٦ و ٤٧.

^{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 العادية حاسم بالنسبة إلى التعزيز المستدام للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل. غير أن بعض الشروط التي تضعها الجهات المانحة بشأن نطاق المشاريع وأهدافها وتركيزها الإقليمي (الأموال المرصودة) لا تكون بالضرورة الشروط المثلى لتلبية الحاجة إلى ضمان أهمية كل برامج ومشاريع التعاون التقني واتساقها وأثرها. وتبرز 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. ويتصل تحدٍ ثالث معاً بعدم كفاءة اعتماد الجهات المانحة نهجاً مجزأً في التمويل.

١٦٤. وبالتالي، يثير هذا الوضع مسألتين تتعلقان بالنهوض بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، هما: كيف يمكن لمخصصات الموارد للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل (النتائج من ١٤ إلى ١٧)، مع الإشارة بوجه خاص إلى الميزانية العادية وموارد الحساب التكميلي للميزانية العادية، أن تضمن ارتفاع أثر ونوعية واستدامة المساعدة المقدمة من خلال مشاريع التعاون التقني التي تنسم بما يناسب من حيث الحجم والمدة؛ ووضع استراتيجية متسقة ومتكاملة لحشد الموارد بغية تناول جميع الفئات الأربعة 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 تركز على عدد صغير من أولويات برنامجية قطرية (عادة لا تفوق ثلاث أولويات كحد أقصى)، تحدها حكومة البلد وشركاؤها الاجتماعيون بتعاون وثيق مع المكتب. ولذلك يتنوع مضمون البرامج القطرية للعمل اللائق بتنوع البلدان، استناداً إلى الأولويات والظروف الوطنية في كل دولة عضو على حدة، مما يؤثر بوضوح على الخيارات المتخذة 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 يتلقى مثل هذه المساعدة التقنية.

١٦٦. وهناك ما يدعو إلى الاعتقاد أنه حيثما مست هذه البرامج قضايا حساسة أو مثيرة للجدل، فإن الدول الأعضاء قد لا تحدد المبادئ والحقوق الأساسية في العمل كأولويات ضمن برامجها القطرية للعمل اللائق وقد تستعاض عنها بمواضيع تقنية يسهل الإجماع حولها. وتشير ٢٠ في المائة تقريباً من مجموع البرامج القطرية للعمل اللائق صراحة 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 ككل ضمن أولويات برنامجها القطري،^{٢٢} وتسعة من البرامج القطرية للعمل اللائق تجعل من القضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال من بين أولوياتها، واثنان منها يضمن 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 أفريقيا. البرنامج القطري للعمل اللائق للصين (٢٠١٠-٢٠٠٦) يشمل كأولوية "تعزيز حقوق العمال والمبادئ والحقوق الأساسية في العمل".

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

تحتوي في أغلب الأحيان أنشطة ذات صلة بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل.^{٢٤} 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 تمكينية". وعلى سبيل المثال، عندما يكون مبدأ الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية مدرجاً فإنه غالباً ما يدمج في البرامج القطرية للعمل اللائق كجزء من أولوية تعزيز الحوار الاجتماعي وأو العلاقات الصناعية. وعلى غرار ذلك، تعالج العديد من أولويات البرامج القطرية فيما يتعلق بالعمالة 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 تندرج تحت أولوية النهوض بالعمالة.

١٦٨. ولكن إدماج المبادئ والحقوق الأساسية في العمل ضمن البرامج القطرية للعمل اللائق غير متكافئ 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 أطر 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 أطر 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 حيثما أدرجت المبادئ والحقوق الأساسية في العمل كأولوية من أولويات البرامج القطرية للعمل اللائق، فمن المرجح أن تنعكس أهميتها في أطر عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية. وتضم أطر 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.^{٢٥} ولكن معظم أطر عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، خاصة في إقليم آسيا والمحيط الهادئ وإقليم أوروبا، تركز حصراً على القضاء على عمل الأطفال وتترك جانباً غير ذلك من المبادئ والحقوق الأساسية في العمل.

٢ - استخلاص الدروس من التعاون التقني بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل

١٦٩. كما يتجلى من إدماج القضاء على عمل الأطفال في البرامج القطرية للعمل اللائق وأطر 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 ٢٠١٠-٢٠١١، 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 الجبري، كان لبرنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجبري ١٩ مشروعاً 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 النقابية والمفاوضة الجماعية، هناك ١٤ مشروعاً 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 يتعاون مع إدارة معايير العمل. وكل مشاريع التعاون التقني الأخرى بشأن عدم التمييز يضطلع بها حالياً مكتب المساواة بين الجنسين أو برامج في قطاعات أخرى.

^{٢٤} 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").

^{٢٥} انظر، على سبيل المثال، إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية من أجل بوركينا فاسو (٢٠٠٦-٢٠١٠)، الذي يضم ضمن نتائجه تعزيز الحرية النقابية ومنع عمل الأطفال من خلال اعتماد إطار قانوني فعال (عملاً بالاتفاقيتين رقم ١٣٨ ورقم ١٨٢).

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

١-٢ قاعدة المعارف

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. ويُنفذ برنامج المعلومات الإحصائية والرصد بشأن عمل الأطفال دراسات استقصائية وطنية أرشدت المساعدة التقنية للبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال. كما يُوفّر 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 الجبري بدوره، بمثابة أولوية، جمع المعلومات حول طبيعة وحجم العمل الجبري، وذلك رغم تضاعف موارده. ولهذه الغاية، طورت منظمة العمل الدولية مبادئ توجيهية منهجية لمساعدة الدول الأعضاء فيها على تجميع بيانات أفضل حول العمل الجبري.^{٢٧} والدراسات الاستقصائية التجريبية، سواء على المستوى الوطني أو على مستوى القطاع،^{٢٨} أثبتت قيمتها في شد اهتمام الحكومات والشركاء الاجتماعيين إلى وجود العمل الجبري في بلدانهم، وفي إقناعهم بضرورة اتخاذ الإجراءات اللازمة. وعلى سبيل المثال، قامت الحكومة في زامبيا باعتماد تشريع شامل جديد لتحديد مدى انتشار العمل الجبري، 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 للاحتياجات 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 لتقييم 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 تبيّن أولويات ثلاثية واستجابات تصحيحية على المدى القصير والمتوسط. وستقدم منظمة العمل الدولية الدعم لتنفيذها. وستسمح المرحلة الثانية من المشروع في الفترة ٢٠١٢-٢٠١٣ بتتقيق أكبر للأدوات وخاصة تطوير أساليب للتأكد من أن فوائد الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية في القطاع الريفي وقطاع تجهيز الصادرات استوعبت بشكل أفضل وأنها امتدت إلى بلدان أخرى وإلى العمال المنزليين.

^{٢٦} مكتب العمل الدولي: تسريع 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 للتمييز، وفي حين جرت العادة أن تركز المساعدة التقنية لمنظمة العمل الدولية إلى بحث تجريبي محدد، فقد وجد التقييم المستقل لاستراتيجية منظمة العمل الدولية في هذا المجال أن استراتيجية معارف أوضح منهجية 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 أطر عمل الأمم المتحدة للمساعدة 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 استراتيجيتها الجديدة لإدارة 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 انجازه من خلال المشاريع الفردية.

٢-٢ مشاركة الشركاء الاجتماعيين

١٧٦. تسمح مشاركة الشركاء الاجتماعيين بالعمل انطلاقاً من قاعدة واسعة وتضمن استدامة التعاون التقني لمنظمة العمل الدولية. وتعزيز قدرات الشركاء الاجتماعيين للاستفادة إلى أقصى حد ممكن من مشاركتهم، هو هدف إنمائي على المدى الطويل يستلزم نهجاً مستدامة 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 المتلقي 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 الجبري، شبكة عالمية تتكون من حوالي ١٥٠ نقطة اتصال نقابية لمحاربة العمل الجبري 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 متعذراً لولا ذلك. وفي أوغندا وزامبيا، اشتركت منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال في مشروع لزيادة الوعي وإدماج قضايا عمل الأطفال وفيرس نقص المناعة البشرية والإيدز ضمن برامجها وأنشطتها. وكان لمشاريع أخرى تأثير مباشر في اعتماد منظمات أصحاب العمل وقطاع الأعمال تدابير لأجل وضع حد للعمل الجبري. ففي البرازيل مثلاً، دعمت منظمة العمل الدولية مبادرة الأعمال لمكافحة العمل الجبري، التي أدت إلى اعتماد ميثاق وطني لاستئصال "عمل الرق".^{٢٠} واستكمل الميثاق بمدونة سلوك دعمتها ٢٢٠ شركة ومنظمات أعمال ونقابات عمال 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 المتصلة بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل واحدة بصفة خاصة بالنسبة للمجموعات المعرضة للخطر، مثل العمال المنزليين والمهاجرين والريفيين، وبشكل أعم، العمال في القطاع غير المنظم. وقد يكون لتعزيز تنظيمهم الجماعي تأثير مباشر على تمتعهم 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.

^{٢٠} أثارت بعض الأسئلة من طرف أفراد وشركات متهمين بممارسة العمل الجبري حول ما يعتبر "عمل الرق" في البرازيل، مما قد يؤثر بعض الالتباس عند المقارنة بالمصطلحات الدقيقة الواردة في اتفاقيات العمل الجبري، أي "العمل الجبري أو الإلزامي".

العمل الدولية المتعلقة بالمهاجرين^{٣١} والعمال المنزليين^{٣٢} تشديداً 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 الجبري غالباً ما يوجدان في الاقتصاد غير المنظم، فهناك أيضاً اتجاه في البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال وبرنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجبري 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 تامليل نادو في الهند نجاحه، وذلك لأن أصحاب العمل المعنيين 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 أخص، يمكن أن تسهم نقابات العمال إسهاماً حاسماً في تحديد حالات العمل الجبري وعمل الأطفال، وفي تعزيز قدرات العمال غير المنظمين على حماية أنفسهم والدفاع عن حقوقهم. وفي كل من الهند وبيرو، شملت مشاريع العمل الجبري لمنظمة العمل الدولية نقابات العمال التي تقدم الدعم والتدريب لضحايا العمل الجبري غير المنظمين. ونتيجة لذلك، وعلى سبيل المثال، انضم العمال من الشعوب الأصلية، المعرضون للعمل الجبري في قطاع الحراجة في إقليم يوكايلي 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 وبمناج 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 مضراً بالمنظور وفي نهاية المطاف بتأثير المشروع. وعلى سبيل المثال بين تقييم مشروع البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال في السلفادور أن ضمان المشاركة المتوازنة 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 لاستثارة 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 مركز تورينو الذي يلعب دوراً مهماً في تصميم وتنفيذ أنشطة التدريب والمواد التدريبية حول المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. ويوفر برنامج تدريب مركز تورينو بشأن معايير العمل الدولية والمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، ٤٠ دورة تدريبية كل عام، أغلبها ثلاثية، بمساهمة أكثر من ١٠٠٠ مشارك، كما يشمل أنشطة تدريبية لفائدة القضاة والمحامين وأساتذة القانون والمتخصصين في الإعلام. إضافة إلى ذلك، يوفر برنامج مركز تورينو المعني بعدم التمييز والمساواة بين الجنسين سنوياً، ولحوالي ٩٠٠ مشارك، تشكيلة واسعة من الدورات حول تعميم المساواة بين الجنسين والتخطيط الإنمائي القائم على الحقوق والأدوات العملية لتعزيز المساواة وعدم التمييز في العمل.

١٨١. ويستفيد تدريب مركز 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 تعليقات هيئات الإشراف في منظمة العمل الدولية والمعلومات المستشفة من البرامج القطرية للعمل اللائق والمشاورة مع الهيئات المكونة. وطور المركز استراتيجيات لتعزيز استدامة بناء القدرات، بما في ذلك الشراكات مع الجامعات ومدارس القضاء ونماذج التعليم على شبكة الانترنت. كما يوفر أيضاً التدريب على الصعيد الإقليمي الفرعي 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 ٣١١-٣١٤.

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

ومثلاً، يبين 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 منظم لاستعمالها بقدر أكبر".^{٣٤} وبصفة عامة، قد تظهر الصعوبات في ضمان التنسيق بين برامج التعاون التقني المتنوعة والمبادرات الميدانية التي تشمل مكون تدريب. ولا تشمل الحاجة إلى تنسيق 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 مرّن 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 يضرّ بشدة بإمكانية التمتع بالفئات الأخرى منها، لاسيما حيثما لا يتمتع العمال وأصحاب العمل بالحقوق في الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية، ونظراً إلى أن بعض مجموعات العمال المعرضين للخطر، هم عرضة بشكل خاص لانتهاكات 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 الأربعة في العمل، تشمل البحث والتحليل بغية تنوير إصلاح قانون العمل وبناء القدرات واستثارة الوعي وتقاسم المعارف. ويكمن الأثر المتوخى من هذا المشروع في تعزيز الحوار الاجتماعي والمفاوضات الثلاثية، والارتقاء بوضع المرأة في مكان العمل والتزام مختلف الجهات الفاعلة الرئيسية (الحكومات، الشركاء الاجتماعيين، الصحفيين، 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 والقبلية، 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 تتمتع 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، يدرّب 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 مواضيع رئيسية في كافة مواد ونماذج وأدواته. كما يقوم بتوليف توصيات وملاحظات 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 الجبري، غالباً ما توجد أوجه تآزر بين هاتين الفئتين من المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، على أرض الممارسة. وتشمل الأمثلة الأنشطة التي يضطلع بها برنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجبري 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 الجبري والتمييز من خلال إيلاء "اهتمام خاص لحالات عمل الأطفال الجبري، وعمل الأطفال نتيجة تمييز عنصري أو استبعاد اجتماعي، بما في ذلك بضم المتحدرين من أصول أفريقية والشعوب الأصلية"^{٣٥}. ويمكن لعمل الأطفال أيضاً أن يقدم مدخلاً للتصدي لمسائل العمل الجبري. 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 الجبري في الصين. وفي المقابل، استند البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال إلى الدروس المستفادة من مشاريع وأنشطة برنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجبري في أمريكا اللاتينية، لاسيما في البرازيل ودولة بوليفيا متعددة القوميات وبيرو وباراغواي، بالإضافة إلى أدوات التدريب التي يتمتع بها هذا البرنامج والتي تستهدف أصحاب العمل^{٣٦} ومفتشي العمل^{٣٧} والقضاة وغيرهم من وكالات إنفاذ القانون^{٣٨}.

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

١٨٧. وتشمل المشاريع بشأن العمل الجبري وعمل الأطفال مكوناً بشأن عدم التمييز، إذ أن 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 الجبري، 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 للفئات في مشاريعه واكتسب خبرات موسعة في إدماج البعد الجنساني.

١٨٨. وتبرز أيضاً أمثلة ملفتة للنظر عن مشاريع تدمج تعزيز الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية مع الإجراءات المتخذة لمكافحة العمل الجبري. وفي الأردن، قامت مشاريع تابعة لإدارة الإعلان بشأن الحرية النقابية والعمل الجبري والاتجار بالبشر، بإرساء أوجه تآزر 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 الجبري 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).

نهج شمولية وروابط مع أهداف استراتيجية أخرى

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

١٩٠. وكانت المساعدة المباشرة المقدمة للعائلات والأطفال وبناء القدرات المحلية، أموراً أساسية في البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال منذ نشأته، ليس فقط لصالح المستفيدين بل أيضاً من أجل كسب الخبرات وتنقيحها. غير أن الإجراءات المباشرة لا تكفي بحد ذاتها لإحداث تغيير منهجي في البلدان أو القطاعات المستهدفة، وقد أولى البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال المزيد من الاهتمام إلى السياسات التي تتناول الأسباب الأساسية والمتجذرة وراء عمل الأطفال. كما استلزم هذا النهج اهتماماً مماثلاً للإجراءات المباشرة ولتعزيز بيئة مؤاتية، وذلك بإدماج وتعميم سياسات مكافحة عمل الأطفال في الأطر الإنمائية الوطنية على أنها المرحلة الأخيرة. ومن حيث تصميم المشاريع، أفضى ذلك إلى مشاركة البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال في تحديد مشاريعه على أنها "الدعم" المقدم إلى الجهود الوطنية، ونقل استراتيجيته على المستوى المجتمعي نحو نهج "متكامل 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 العمالة والحماية الاجتماعية والمبادرات التعليمية والتنظيمية التي تهدف إلى تمكين العائلات المستضعفة والمجتمعات المحلية. ويجري حالياً تنفيذ مشاريع من هذا النوع في السلفادور، وفي مجتمعات زراعة شجر الكاكو في كوت ديفوار وغانا، وفي المناطق التي تهتم بتجهيز الجمبري وثمار البحر في تايلاند.

١٩١. وطبق برنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجبري نهجاً مماثلاً في مشروع رائد في تامليل 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 يركز على معالجة الأسباب الجذرية للعمل سداداً لدين، بغية تجنب 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 إعانات حكومية أخرى لصالح العائلات التي تعيش تحت خط الفقر. وتتقارب هذه الإجراءات لخفض إنفاق الأسر وزيادة مداخيلها، وبالتالي معالجة الأسباب الجذرية وراء العمل سداداً لدين. وتترافق الاستراتيجية مع مكون لتمكين العمال من التنظيم والمفاوضة جماعياً، وتوفير الدعم لعملية حوار اجتماعي نشط فيما بين الشركاء الثلاثين من أجل تحسين ظروف العمل، بما فيها تنظيم دفع الأجور والسلفات. ويشمل المستفيدون قرابة ٦٠٠٠ عائلة تعمل في أفران الأجر و ٣٠٠٠ 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 تكفي وحدها لتحقيق المساواة بين الجنسين. ومن الضروري اعتماد نهج شمولي لتغيير السلوك المجتمعي وتصرف الأفراد، يقوم في الوقت نفسه بالتصدي للتحديات الهيكلية ومساائل 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 الجنساني وسياسات سوق العمل الإدماجية النشطة والسياسات السليمة للموارد البشرية على مستوى المنشأة والتزامات الشركاء الاجتماعيين، كلها عوامل تضاهيها 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 التفتيش 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 التنافسي.^{٤٠} ومن شأن ذلك أن يمهّد الطريق أمام المزيد من المبادرات التي تربط بين المشاريع بشأن الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية وبين العمالة والحماية الاجتماعية.

١٩٤. ويبدو أنّ إعلان العدالة الاجتماعية أفضى إلى زيادة عدد أنشطة التعاون التقني التي تعتمد نهجاً متكاملًا إزاء المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، نظراً إلى أن عمليات التقييم لا تنفك تجد أنها تحقق المزيد من الأثر. وعلى سبيل المثال، يسهم التعاون التقني الرامي إلى مد نطاق الضمان الاجتماعي، في تحقيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. وتقديم الدعم لإقامة أراضيات الحماية الاجتماعية يساعد على تجنب الفقر والعوز، وهما السببان المولدان للعمل الجبري وعمل الأطفال، ويسهم في تعزيز تكافؤ الفرص. وقد عززت مشاريع منظمة العمل الدولية في مجال السلامة والصحة المهنتين 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 تضطلع به في محاربة العمل الجبري والاتجار بالبشر. كما زودت مبادرات التمويل الاجتماعي العمال المستضعفين ببدايل 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، فإنّ الروابط غير شائعة مثلاً بين تعزيز العمالة والحرية النقابية والمفاوضة الجماعية.

١٩٥. ويستعرض الإطار أدناه أمثلة ملموسة عن مشاريع تتعلق بأهداف استراتيجية أخرى تتضمن بعداً بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. ويتصل العديد من هذه المشاريع بفئات محددة من العمال المعرضين للخطر، مثل العمال المهاجرين والعمال المنزليين والعمال 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 متكاملًا إزاء بُعد المبادئ والحقوق الأساسية في العمل

تركز أنشطة المشروع على القضاء على التمييز الجنساني في الاستخدام والمهنة، من خلال البحوث والتدريب والمساعدة التقنية، مثلاً في أنغولا والبرازيل والصين والهند وجنوب أفريقيا. ومن خلال عملية حوار اجتماعي، يستعرض المشروع الامتثال للواجبات القائمة 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 المنزليين، بما في ذلك تنظيم وكالات الخدمة المنزلية، ويطلب من المنشآت توفير تأمين الأمومة بموجب قانون جديد للتأمين الاجتماعي.

تعزيز المساواة بين الجنسين في مكان العمل (مشروع BASIC)

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

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

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 استحداث برنامج لمنع التمييز القائم على الإعاقة بفيروس نقص المناعة البشرية والإيدز، مع منظمات تعاونية ومنظمات غير رسمية في خمسة بلدان (بنن، الكاميرون، إثيوبيا، موزامبيق، جمهورية تنزانيا المتحدة).

المرفق التعاوني لأفريقيا COOP Africa

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

برنامج استدامة المنشآت المسؤولة والقادرة على التنافس (SCORE)

^{٤٠} انظر: ILO: Freedom of association and development (Geneva, 2011).

أمثلة عن مشاريع التعاون التقني التي تنتهج نهجاً متكاملًا 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 تنظيم أصحاب المشاريع الريفيين بتحويلهم إلى مجموعات مساعدة ذاتية لتحسين وصولهم إلى الأسواق وحصولهم على التمويل. كما يعزز عدم التمييز في الوزارات الحكومية من خلال خطط العمل بشأن إدماج قضايا الجنسين.

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

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

برنامج التعاون بين النقابات والتعاونيات (SYNDICOOP)

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

توفير المساعدة التقنية لإصلاح نظام الحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي

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

برنامج "العمل الأفضل"

أدرجت مبادرات لمكافحة عمل الأطفال في أنشطة التمويل بالغ الصغر في بلدان عديدة. وشملت هذه المبادرات توفير التدريب لتحسين السلامة في الزراعة واستثارة 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 شرك عمل الأطفال، والمنتجات المالية في نيجيريا لدعم التحاق الأطفال بالمدرسة.

التمويل بالغ الصغر من أجل العمل اللائق

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

الارتقاء بالتلمذة الصناعية غير الرسمية

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

التحقق من تطبيق توصيات الورقة البيضاء

الشراكات

٣-٣

١٩٦. تعترف 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 أطر 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؛ فرقة العمل العالمية بشأن مكافحة عمل الأطفال وتوفير التعليم للجميع؛ الشراكة الدولية من أجل التعاون في مجال عمل الأطفال في الزراعة. وفيما يتعلق بالعمل الجبري، تكثف 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 واليونسف. 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 النقابية 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 التآزر وتجنب مواطن التداخل. وقد استفادت مشاريع عديدة للبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال من التنسيق الوثيق مع جهات فاعلة دولية أخرى، مثل اليونسف واليونسكو، لا سيما فيما يتعلق بدور التعليم في القضاء على عمل الأطفال.

١٩٩. وهناك أيضاً عدة أمثلة جديدة بالذكر بشأن الشراكات الرامية إلى مكافحة العمل الجبري والاتجار بالبشر. ففي 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 الجبري في مجموعة التنسيق المشتركة بين الوكالات بشأن الشعوب الأصلية، شارك عددٌ 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. وتتعلق معظم هذه الشراكات المتصلة بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، بمشاريع مكافحة عمل الأطفال. وانصب مركز الاهتمام الرئيسي حتى الآن للمنشآت متعددة الجنسية 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 نهجاً 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 استُهلكت مؤخراً في هذا الصدد فيما بين بلدان الجنوب، إلى التسليم بأن 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 إنفاذ أحكام هذه الاتفاقية من خلال تعزيز التعاون و/أو المساعدة الدوليين، بما في ذلك تدابير لتقديم الدعم للتنمية الاجتماعية والاقتصادية، ولبرامج اجتثاث الفقر والتعليم على صعيد عالمي".

الجنوب التي بدأت مع البلدان الأفريقية الناطقة بالبرتغالية، ومنذ ذلك الحين توسعت لتشمل بلداناً أخرى. وغالباً ما يحدث مثل هذا التعاون ضمن مجموعات إقليمية، مثل ميثاق الأنديز والسوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي والاتتلاف الثلاثي بين الهند والبرازيل وجنوب أفريقيا (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 الجبري.

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 التآزر بين مختلف فئات المبادئ والحقوق الأساسية في العمل من جهة، وبين المبادئ والحقوق الأساسية في العمل والأهداف الاستراتيجية الأخرى من جهة ثانية، يحسّن أثر التعاون التقني. وبالرغم من أن أحد هذين البعدين أو البعدين كليهما يتجلبان في عدد متزايد من الأنشطة، فقد حدث ذلك عموماً على أساس تخصيص، 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 المعارف ومشاركة الشركاء الاجتماعيين والتدريب وبناء القدرات والنهج المتكاملة التي تعالج الأسباب الأساسية للانتهاكات، وذلك من خلال الاستناد إلى أوجه الترابط القائمة بين المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. ومما لا شك فيه أنه ينبغي عدم تعزيز أوجه الترابط هذه إلا حيثما تكون مجدية، ويمكنها ألا تشمل دائماً جميع الفئات الأربع للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل. بالإضافة إلى ذلك، من شأن تلاقح تجارب 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 المعارف والمهارات والدراية 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 متكاملًا تتطلب مستوى معيناً من التمويل والوقت، وهذا أمر لم يكن دائماً في المتناول. ثانياً، تبرز الحاجة إلى أخصائيين يكتون 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 المقترحات 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 المقترحات أساساً من منظور تعزيز المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، يمكنها أن تنطبق كذلك بشكل أعم في كافة أنحاء المكتب.

٢٠٥. وفي المقام الأول، يمكن إجراء تحليل منهجي على مستوى المكتب، لتحديد الفرص 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 يحفّز العمل المشترك والتقارب والتنسيق بين قطاعات منظمة العمل الدولية وإداراتها. 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 معارف أوسع نطاقاً للفئات الأربع للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل. وفي المقابل، يمكن أن يحسّن الأخصائيون في مجال المبادئ والحقوق الأساسية في العمل معارفهم من حيث الأهداف الاستراتيجية الأخرى بغية تحديد مجالات التعاون المحتملة. وعلى مستوى المكاتب الإقليمية والقطرية، ينبغي إيجاد أساليب

لتحسين التبادلات والتعاون بين الأخصائيين التقنيين ومنسقي 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 المعنيين.

٤-٢ إدماج المبادئ والحقوق الأساسية في العمل في البرامج القطرية للعمل اللائق وفي أطر عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية

٢٠٧. خلال الأعمال التحضيرية لإعلان العدالة الاجتماعية، شدد المكتب على إمكانات البرامج القطرية للعمل اللائق كأداة من شأنها أن تشجع الدول الأعضاء على السعي إلى اتباع نهج متكامل إزاء الأهداف الاستراتيجية الأربعة.^{٤٣} إلا أن إدماج المبادئ والحقوق الأساسية في العمل في البرامج القطرية للعمل اللائق على نحو غير متساو (انظر القسم ١ أعلاه) يتمخض 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 الاستراتيجية 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 تنسم به المبادئ والحقوق الأساسية في العمل في البرامج القطرية للعمل اللائق. ومن شأن الدليل الذي وُضع حديثاً لصالح مديري وموظفي منظمة العمل الدولية المعنيين 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 الثغرات في تنفيذ هذه الالتزامات أو أي ملاحظات تبديها هيئات الإشراف، يتعين أن تتجلى في البرنامج القطري للعمل اللائق للبلد المعني. أضف 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 للمساعدة 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 وربطها المحددة مع الأهداف الاستراتيجية الأخرى. ومن شأن هذا الدليل أن يساهم 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 لتتویر الجيل القادم من البرامج القطرية للعمل اللائق.

٢٠٩. وهناك نهج مهم آخر يمكن أن تنتظر فيه الهيئات المكونة، ألا وهو الاستجابة للدور الرئيسي الذي تضطلع به المبادئ والحقوق الأساسية في العمل باعتبارها ظروفاً مؤاتية 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 أطر عمل الأمم المتحدة للمساعدة 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 المعارف بمحتواها 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 تنبذه 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 و٩.

في الحوار السياسي. ثالثاً، إنّ إدراج المبادئ 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 تعميم العمالة والعمل اللائق، الصادرة عن مجلس الرؤساء التنفيذيين، لتنسيق النشاط الذي تضطلع 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 المبادئ والحقوق الأساسية في العمل،^{٤٦} تبرز الحاجة إلى استراتيجية اتصال وتبادل للمعلومات أكثر انتظاماً على أرض الواقع لزيادة فهم الأهمية التي ترتبها المبادئ والحقوق الأساسية في العمل داخل منظومة الأمم المتحدة، على المستويين العالمي والوطني. ويمكن لمنظمة العمل الدولية أن تستكشف أيضاً مداخل لتعزيز المبادئ والحقوق الأساسية في العمل في سياسات وبرامج وكالات الأمم المتحدة الأخرى، مثل مفهوم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بشأن "الإدارة السديدة"، وأن ترسخ نفاطاً أخرى من قبيل النهج القائم على حقوق الإنسان. وإدماج المبادئ 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 المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. ومن شأن ذلك أن يتييس بشكل كبير من خلال مشاركة منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل في لجان وضع أطر عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية وتنفيذها على المستوى الوطني.

جيم - القدرة التقنية والبحوث

٢١٢. تمشياً 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، يمثل الهدف الرئيسي للاستراتيجية المعرفية للمنظمة في تحسين نوعية نشاط منظمة العمل الدولية وأهميته السياسية. وتشمل الاستراتيجية نتيجتين مترابطتين 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 متقانية لتوليف المعلومات بشأن دعامة الحقوق في العمل لبرنامج العمل اللائق وإبلاغ هذه المعارف 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 وتقييم 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 بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، ويشير إلى مجالات يمكن تعزيز القدرة البحثية والتقنية فيها.

وضع قاعدة معارف شاملة بشأن كل فئة من فئات المبادئ 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 المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. ويقدم المكتب دعماً جوهرياً للهيئات المكونة في هذين المجالين. ولكن، بسبب التفاوت في توافر الموارد، طوّرت قدرات المكتب البحثية بشكل أساسي في مجالي عمل الأطفال والعمل الجبري، فضلاً عن قضايا الجنسين.

^{٤٥} مكتب العمل الدولي: مجموعة الأدوات من أجل تعميم العمالة والعمل اللائق، مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني 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 الاتفاقيات الأساسية الثماني. بالإضافة إلى ذلك، تحيل الوثيقة إلى الاستنتاجات والتوصيات التي خرجت بها هيئات الإشراف في منظمة العمل الدولية للاسترشاد.

^{٤٧} مكتب العمل الدولي: الاستراتيجية القائمة على النتائج للفترة ٢٠١٠-٢٠١٥: استراتيجية المعارف - 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، والتقديرات القادمة مزعم إعدادها في ٢٠١٣. ومن حيث البحوث السياسية، 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 والعمالة. 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 المعارف ذات الصلة بالتدخلات الفعالة التي يمكن استنساخها والارتقاء 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 المعارف بشأن عمل الأطفال بهدف تنقيح استجابات السياسة العامة، ومن المزمع بذل المزيد من الجهود مثلاً لتحسين فهم أثر عمل الأطفال على النتائج المتعلقة بالتعليم والصحة وعماله 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 الجبري وكلفته، 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 الجبري 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 الجبري، 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 والعمالة.^{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 والعمالة 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 اتخذت خطوات ضمن إطار البرنامج والميزانية للفترة ٢٠١٢-٢٠١٣ 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 وإسبانيا 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 للعمالة الزراعية والريفية: مسارات متميزة 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 تجلّى في حالة قضايا الجنسين، فإنّ البحوث المضطلع بها بالتعاون مع منظمات دولية أخرى، لا سيما ضمن منظومة الأمم المتحدة، تقدم سبيلاً 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 العادية على العلاقات الصناعية.^{٥٤} وعلى غرار ذلك، ساهمت منشورات رائدة لمنظمة العمل الدولية، مثل تقارير عالم العمل وتقارير الأجور في العالم، في فهم أفضل لآثار المفاوضة الجماعية. غير أنّ إمكانيات المكتب لتعزيز قاعدة معارفه بشأن الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية، لا سيما على المستوى الوطني، من خلال البحوث التطبيقية والسياسية، تأثرت بشكل خاص بتقلبات الموارد. وإذ 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 المبادئ والحقوق الأساسية في العمل

٢١٨. يمكن إبراز أداتين تشغيليتين يطورهما المكتب حالياً، فيما يتعلق بالجهود المبذولة لدعم الهيئات المكونة بغية رصد وتقييم التقدم المحرز إزاء تطبيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل ألا وهما: مبادرة قياس العمل اللائق وبوابة 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 للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل. وعقب اجتماع الخبراء الثلاثي في ٢٠٠٨، تم تحديد مؤشرات كمية وقانونية بشأن عشرة مجالات مواضيعية، بما فيها الفئات الأربع للمبادئ 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 وتقييم التقدم بشأن العمل اللائق. ويضع المكتب حالياً الصيغة النهائية لدليل مرجعي حول مؤشرات العمل اللائق، إلى جانب نموذج المبادئ 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 ومتسقة تدمج المبادئ والحقوق الأساسية في العمل دمجاً كلياً. وتقدم هذه المؤشرات، التي تستكملها بوابة محددة إلى استنتاجات هيئات الإشراف في منظمة العمل الدولية بشأن تطبيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل (انظر أدناه)، للهيئات المكونة فرصة لتقييم أفضل للجهود التي تبذلها في تحقيق الفئات الأربع للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل.

٢١٩. وطلب مجلس الإدارة من المكتب أيضاً أن يضع نظاماً لتوثيق ورصد التقدم المحرز إزاء تطبيق المبادئ 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 المنال. وهي تنشئ بوابة تسهل 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 الثغرات ومجالات التحسين من حيث تطبيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، إلى جانب تسهيل تقييم الاحتياجات من التعاون التقني على المستوى القطري. وتوفر هذه الطريقة توليفاً للمعلومات الموجودة أصلاً ولكنها مبعثرة. وهي تعزز قاعدة معارف منظمة العمل الدولية وهيئاتها الإشرافية، ويمكنها أن تحفز توفير معلومات أكثر استكمالاً. ومن خلال تعزيز شفافية قاعدة معلومات منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ 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 الموضوعية حديثاً، والتي سنشكل المكون القانوني لنظام معلومات منظمة العمل الدولية.

^{٥٤} 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 المفاوضة الجماعية على المساواة في الأجور والفقر وفعالية سياسات العمالة، بالإضافة إلى العلاقات المتبادلة بين سياسات الحد الأدنى للأجور والمساواة في الاستخدام والمهنة. وفي سياق الأزمة الاقتصادية الراهنة، أجرى المعهد الدولي للدراسات العمالية بحثاً 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. وينبغي للبحوث المستقبلية أن تعالج مسائل من بينها مسألة كيفية تفعيل 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 المعارف وفهم دور المبادئ والحقوق الأساسية في العمل وأثرها وإطلالتها 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).

دال - النشاط المتصل بالمعايير

٢٢٢. يذكر إعلان عام ١٩٩٨ بأنّ 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 المتصل بالمعايير مكانة أساسية في أنشطة منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. ومن الصحيح أيضاً أنّ المبادئ والحقوق الأساسية في العمل ترخي بثقلها بشكل كبير على المجموعة الكاملة من الأنشطة التي تضطلع 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 أنّ الاتفاقيات الأساسية الثماني تحدد المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، هناك اتفاقيات أخرى لمنظمة العمل الدولية ملائمة جداً 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 التمتع بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل.^{٥٧} وأخيراً، تتصل معايير أخرى بالإطار المؤسسي الوطني وبدعم 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 العمال، ١٩٧١ (رقم ١٣٥)، اتفاقية علاقات العمل في الخدمة العامة، ١٩٧٨ (رقم ١٥١)، اتفاقية المفاوضة الجماعية، ١٩٨١ (رقم ١٥٤)، اتفاقية العمال ذوي المسؤوليات العائلية، ١٩٨١ (رقم ١٥٦)، اتفاقية حماية الأمومة، ٢٠٠٠ (رقم ١٨٣).

^{٥٧} على سبيل المثال، اتفاقية منظمات العمال الريفيين، ١٩٧٥ (رقم ١٤١)، اتفاقية العمال المهاجرين (مراجعة)، ١٩٤٩ (رقم ٩٧)، اتفاقية العمال المهاجرين (أحكام تكميلية)، ١٩٧٥ (رقم ١٤٣)، اتفاقية الشعوب الأصلية والقبلية، 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 قُطع من التزامات خلال انعقاد مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية في كوبنهاغن. وشملت الحملة قيام المدير العام بإرسال رسائل سنوية إلى حكومات البلدان التي لم تصدق على جميع الاتفاقيات الأساسية، طالباً منها أن تبين موقفها فيما يتعلق بتلك الاتفاقيات، والصعوبات التي تواجهها في التصديق عليها وما تحتاج إليه من مساعدة تقنية.

٢٢٥. ولاقى التشديد على التصديق على الاتفاقيات الأساسية المزيد من الزخم من جانب إعلان عام ١٩٩٨ وإعلان العدالة الاجتماعية ومنذ عهد أقرب من جانب الميثاق العالمي لفرص العمل، الذي يسلم بالاتفاقيات الأساسية باعتبارها عناصر ذات أهمية في الاستراتيجية الرامية إلى الانتعاش من الأزمة.^{٩٠} وفي ٢٠٠٨، استرعى المدير العام انتباه المؤتمر مرة أخرى إلى أهمية تسريع وتيرة التصديق على الاتفاقيات الأساسية، واقترح تحقيق هدف التصديق العالمي بحلول عام ٢٠١٥.^{٩١}

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 تنزع إلى تكرار ما يتم الإبلاغ عنه من خلال حملة التصديق".^{٩٢} وفي ضوء التقرير المتكرر عن المبادئ 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.^{٩٣} ومن شأن التقرير المقدم إلى مجلس الإدارة عن عمليات الاستعراض السنوية بموجب متابعة إعلان عام ١٩٩٨، أن توحد المعلومات الجديدة المتلفة.

التشديد العريق على المبادئ والحقوق الأساسية في العمل في نظام الإشراف

٢٢٧. في الأساس، كان النهج الذي اتبعه المؤتمر ومجلس الإدارة يرمي في قسم كبير منه إلى معالجة جميع المعايير على نحو موحد، أي كانت الحقوق المعنية. والتميز الرئيسي الأول الذي أعرب عنه في ظل نظام الإشراف، من حيث المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، تمثل في إنشاء إجراء خاص عام ١٩٥٠ لفحص انتهاكات حقوق نقابات العمال. أما التمييز الثاني فكان ذا صلة بتبسيط ترتيبات تقديم التقارير عن الاتفاقيات المصدق عليها بموجب المادة ٢٢ من الدستور. ولطالما 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 و ٢٠١١، كانت نسبة ٧٧ في المائة من الحالات الفردية التي ناقشتها لجنة المؤتمر تتعلق بالاتفاقيات الأساسية، وكانت ٤٨ في المائة منها تتعلق بالحرية النقابية والمفاوضة الجماعية. وقد أفضى هذا الوضع إلى إثارة بعض الفلق 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 بالامتنال 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.

^{٩٠} مكتب العمل الدولي: الانتعاش من الأزمة: ميثاق عالمي لفرص العمل، مرجع سابق.

^{٩١} 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.

^{٩٢} مكتب العمل الدولي: استعراض متابعة إعلان منظمة العمل الدولية لعام ١٩٩٨ بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، مرجع سابق، الفقرة ٣٣.

^{٩٣} 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، تلعب منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال دوراً حيوياً في عمل نظام الإشراف من خلال التعليقات التي تقدمها إلى لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات وقدرتها على استهلال إجراءات إشراف خاصة. وتقدم منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال على حد سواء أعداداً متزايدة من التعليقات على تطبيق الاتفاقيات الأساسية المصدق عليها. وقد ازداد عدد التعليقات بشأن الاتفاقيات الأساسية الثماني، التي قدمتها منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال إلى لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، بنسبة ١٢ في المائة في الفترة ٢٠٠٨-٢٠١١ مقارنة مع الفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٧، مما أكد اتجاهها بدأ في الثمانينات. وفي حين استمرت التعليقات التي تبديها منظمات العمال في التزايد بين عامي ٢٠٠٨ و ٢٠١١ (بنسبة ٧ في المائة) مقارنة مع الفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٧، وهي تشكل الغالبية الكبرى من مجموع التعليقات التي يبديها الشركاء الاجتماعيون (٨٥ في المائة)، ارتفعت كذلك تعليقات منظمات أصحاب العمل بشأن الاتفاقيات الأساسية الثماني 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 ٢٤٢ حالة جديدة بين عامي ٢٠٠٤ و ٢٠٠٧ (ما كان يشكل اتجاهًا صعوديًا آنذاك)، وارتفع هذا العدد ليصل إلى ٢٦٦ حالة بين عامي ٢٠٠٨ و ٢٠١١. 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 و ٢٠٠٧، كما بلغ ٤٣١ حالة بين عامي ٢٠٠٨ و ٢٠١١.

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 تضطلع 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 علماً "بارتياح" أو "باهتمام" بالتغيرات 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 والمفاوضة الجماعية).^{٦٤} غير أن لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات ذكرت بأن "الإعراب عن الاهتمام أو الارتياح ليس انعكاساً لامتثال 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 ٢٠٠٤-٢٠١١، لاحظت لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات في الإجمال ١١٧٨ حالة تقدم في تطبيق الاتفاقيات الأساسية (من أصل ٣٠٩٧ 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 يعتد به في السياسة أو الممارسة على الصعيد الوطني، محققة بذلك تقيداً أكمل بالتزاماتها بموجب الاتفاقيات المعنية". "بصورة عامة، تشمل حالات الاهتمام التدابير التي تتسم بقدر كافٍ 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 و ٦٢.

^{٦٤} مكتب العمل الدولي: البرنامج والميزانية لفترة السنتين ٢٠١٢-٢٠١٣، مرجع سابق، الصفحات ٦٦-٧٨. معايير القياس للنتيجتين ١٦ و ١٧ تشمل "أشارت هيئات الإشراف برضا أو باهتمام إلى تقدم محرز 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 ٥٨ (٤).

^{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 حققته 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 ٢٤١ حالة خلال الفترة ٢٠٠١-٢٠١٠.^{٦٧} وهذه الزيادة أكبر من الزيادة في عدد الحالات المقدمة إلى اللجنة. غير أن عدد حالات التقدم المحرز تراجع بشكل طفيف بين عامي ٢٠٠٦ و ٢٠١٠ مقارنة مع الفترة ٢٠٠١-٢٠٠٥.

٢٣٥. وأفضل مثال على الأثر القانوني المتنامي 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 أن هذا الاتجاه يسهم بشكل كبير في الامتثال للاتفاقيات الأساسية.

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

٢٣٦. إن 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.^{٧٠} ومن بين الأفكار الرئيسية التي تحدوها، ترد فكرة أن تعزيز المعايير وتطبيقها يسهمان في تحقيق الأهداف الإنمائية الأوسع نطاقاً المتفق 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 أن 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 الثغرات في تنفيذ المعايير. وفي هذا الصدد، يجدر التذكير بأن 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 أن قسماً لا يستهان به من تقارير الحكومات بشأن الاتفاقيات الأساسية المصدق عليها يتضمن معلومات يسيرة أو معدومة 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 ٣٦٠ للجنة الحرية النقابية، مجلس الإدارة، الدورة ٣١١، جنيف، حزيران/يونيه ٢٠١١، الوثيقة GB.311/4/1، الفقرتان ١٨ 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 وآخر ما استجد بشأن تنفيذ خطة العمل المؤقتة، مجلس الإدارة، الدورة ٣٠٣، جنيف، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨، الوثيقة GB.303/LILS/4/1.

ترتبط بالاتفاقيات الأساسية.^{٧١} وبغية استكمال هذه المبادرة، قامت لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات منذ عام ٢٠٠٨ بتسليط الضوء في تقريرها على ٢٨٦ حالة ترى فيها أن تقديم التعاون والمساعدة التقنيين قد يكون مفيداً بشكل خاص في التصدي للثغرات 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 لإصلاح التشريعات ووضع السياسات أو تنفيذ البرامج وبناء القدرات وجمع البيانات. ومن بين الاتفاقيات الأساسية، تشكل الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية المجال الذي طلب فيه توفير معظم المساعدة التقنية.

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

٢٤٠. 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 تجريبي 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 وخطة عملها المرحلية ذات الصلة. وتستند استراتيجية المعايير إلى الصلات المترابطة القائمة بين جميع مكونات نظام المعايير دعماً لتحقيق أهداف منظمة العمل الدولية.

٢٤١. 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 تجلّى 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، تمثيلاً مع الاستراتيجية المتكاملة من أجل تحقيق العمل اللائق، الواردة في إعلان العدالة الاجتماعية. وقد أدمجت سلسلة من المعايير، معظمها يرتبط بمجموعات 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، ١٩٩٨ (رقم ١٨٩) تسلط الضوء على أهمية المبادئ والحقوق الأساسية في العمل "في تعزيز خلق وظائف جيدة النوعية في المنشآت الصغيرة والمتوسطة".

٢٤٢. واتفاقية حماية الأمومة، ٢٠٠٠ (رقم ١٨٣) وتوصية حماية الأمومة، 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 العمال المنزليين، ٢٠١١ (رقم ١٨٩) وتوصية العمال 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 نهجاً محددة لتجاوز الصعوبات الخاصة التي يواجهها العمال المنزليون من حيث المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، بما في ذلك تدابير الوقاية وإعادة التأهيل عند الاقتضاء.

٢٤٣. غير أن اتفاقية العمل البحري، ٢٠٠٦، هي الصك الوحيد الذي قام حتى الآن بإدراج 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 ظروفًا 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 العمال 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 تشريعاتها تحترم، في سياق هذه الاتفاقية، الفئات الأربع للحقوق الأساسية".^{٧٣}

٢٤٤. وفيما يتعلق بهيئات 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} وأثارت هذه المبادرات مسألة كيفية إيجاد توازن من جهة بين عملية الإشراف بحسب الاتفاقية، وهو أمر أساسي لتقييم 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 المتكافئة، 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

٢٤٥. إنَّ النظر فيما إذا كان وضع أي معيار جديد 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 التذكير ببعض المسائل التي تمت مناقشتها في السنوات الأخيرة، علماً أنه يعود لمجلس الإدارة في نهاية المطاف، أن يقرر ما هي بنود وضع المعايير الواجب إدراجها في جدول أعمال المؤتمر.

استكمال الاتفاقيات الأساسية؟

٢٤٦. على النحو الذي أقره فريق عمل كارتيي بشأن سياسة مراجعة المعايير في التسعينات، هناك توافق عالمي في الآراء بشأن الجدوى الراسخة للاتفاقيات الأساسية الثماني. غير أن لجنة الخبراء، في الدراسة الاستقصائية التي أعدها عام ٢٠٠٧ بشأن العمل الجبري، 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 منطبقة خلال فترة انتقالية. وتلاحظ اللجنة أن تلك الفترة انتهت منذ عهد بعيد، وبالتالي فإنَّ الأحكام المعنية لم تعد منطبقة. وعليه، توصي اللجنة بإبلاء الاعتبار إلى اعتماد بروتوكول تابع للاتفاقية رقم ٢٩ من شأنه أن يكون له أثر إبطال المواد المعنية".^{٧٦} ولم يأخذ المؤتمر بهذه التوصية، إذ أنَّ عدم انطباق المواد من ٣ إلى ٢٤ اعتُبر مقبولاً بوجه عام.

^{٧٣} مكتب العمل الدولي: تقرير اللجنة رقم ١، المؤتمر البحري التقني التحضيري، جنيف، ١٣-٢٤ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤؛ اعتماد صك لتوحيد معايير العمل البحري، التقرير الأول (١ ألف)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٤ (البحرية)، جنيف، ٢٠٠٦؛ مبادئ توجيهية لموظفي المراقبة في دولة الميناء، الذين يقومون بالتفتيش بموجب اتفاقية العمل البحري، ٢٠٠٦ (جنيف، ٢٠٠٩). وتشير المبادئ التوجيهية إلى أن جسامه الإخلال المؤدية إلى احتجاز سفينة ما قد تكون ذات أهمية خاصة في حالة انتهاك المبادئ والحقوق الأساسية بموجب المادة الثالثة من اتفاقية العمل البحري، 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 شمولاً لتطبيق الاتفاقيات في مجال محدد. وأشار تقييم قُدم إلى مجلس الإدارة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩ إلى أنه من المعترف به عموماً أنَّ تجميع الاتفاقيات ساهم إلى حد ما في توفير المزيد من الاتساق بين التعليقات على تطبيق مختلف الاتفاقيات بشأن الموضوع نفسه. غير أنَّ أثر التجميع على الامتثال وعلى تحديد الثغرات في القانون والممارسة كان أقل وضوحاً. وقدم المكتب اقتراحاً 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 وتكاملاً من جانب لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، وهو ما من شأنه أن يقدم لمحة عامة شاملة عن تنفيذ كامل التزامات البلد فيما يتصل بالمعايير. ودمج ذلك مع تجميع الاتفاقيات بحسب الموضوع، يكون من الممكن تحديد المسائل التي يتعين إثارتها فيما يتعلق باتفاقية بعينها، وتقديم وجهة نظر متسقة بشأن المسائل المشتركة بين أكثر من اتفاقية. ولم يوافق 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 الجبري، دراسة استقصائية عامة بشأن اتفاقية العمل الجبري، ١٩٣٠ (رقم ٢٩) واتفاقية إلغاء العمل الجبري، ١٩٥٧ (رقم ١٠٥)، تقرير لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، التقرير الثالث (الجزء أباء)، 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 يناقش المؤتمر هذه الإمكانية آنذاك، والتقارير التي قدمتها الهيئات المكونة هذا العام للدراسة الاستقصائية العامة بشأن الاتفاقيات الأساسية لا تثير هذه المسألة. وتجدر 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 كارتي في استنتاجاته، كما اعتمدها مجلس الإدارة، عدداً من الصكوك باعتبارها تحتاج إلى مراجعة، أو باعتبار أن من الضروري طلب معلومات إضافية حول الحاجة الممكنة إلى مراجعتها أو توحيدها. وكان مقترح لتوحيد عدد من الصكوك بشأن العمل الليلي والفحص الطبي للأطفال والشباب والمجموعات التي تشملها الاتفاقيتان رقم ١٣٨ ورقم ١٨٢،^{٧٨} قد قدم إلى مجلس الإدارة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧.^{٧٩} ويرتبط وضع الشباب أيضاً بمسائل عمالة 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 أن الدورة الواحدة بعد المائة للمؤتمر (في حزيران/يونيه ٢٠١٢) ستناقش مسألة المبادئ والحقوق الأساسية في العمل في مناقشة متكررة ومسألة أزمة عمالة الشباب في مناقشة عامة، أشار المكتب إلى الحاجة إلى إرشاد بشأن هذه المسألة من مناقشتي المؤتمر، وفي مناقشات مجلس الإدارة بشأن آلية استعراض المعايير.^{٨٠} ولم يناقش مجلس الإدارة هذه المسألة. وقبل اتخاذ أي قرار، قد يكون من المفيد النظر في القيام باستعراض للخبراء، 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 المشورة التقنية كافية لضمان حماية مواكبة للعصر. ومما 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 الجبري في العقود الأخيرة، لا سيما الأشكال التي تراكمت مع الاتجار بالبشر. وعقب اعتماد بروتوكول باليرمو،^{٨١} يجري اتخاذ المزيد من الإجراءات الدولية لمكافحة الاتجار بالبشر. غير أن 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} مكمّلتان بتوصيتيهما وباتفاقية العمل الليلي المحدث، ١٩٩٠ (رقم ١٧١).

^{٧٩} انظر مكتب العمل الدولي: جدول أعمال مؤتمر العمل الدولي: (ب) مقترحات لجدول أعمال الدورة ٩٩ (٢٠١٠) للمؤتمر، مجلس الإدارة، الدورة ٣٠٠، جنيف، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧، الوثيقة GB.300/2/2، الفقرات ٦١-٦٧. وشمل التوحيد المقترح للصكوك ثلاث اتفاقيات وتوصيتين بشأن العمل الليلي: اتفاقية عمل الأحداث ليلاً في الصناعة، ١٩١٩ (رقم ٦)؛ اتفاقية عمل الأحداث ليلاً (الصناعة) (مراجعة)، ١٩٤٨ (رقم ٩٠)؛ اتفاقية العمل الليلي للأحداث (المهن غير الصناعية)، ١٩٤٦ (رقم ٧٩) والتوصية رقم ٨٠؛ توصية عمل الأطفال والأحداث ليلاً (الزراعة)، ١٩٢١ (رقم ١٤)؛ بالإضافة إلى ثلاث 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)، ١٩٤٦ (رقم ٧٧)؛ اتفاقية الفحص الطبي للأحداث (المهن غير الصناعية)، ١٩٤٦ (رقم ٧٨)؛ اتفاقية الفحص الطبي للأحداث (العمل تحت سطح الأرض)، ١٩٦٥ (رقم ١٢٤)؛ توصية الفحص الطبي للأحداث، ١٩٤٦ (رقم ٧٩)؛ توصية شروط استخدام الشباب (العمل تحت سطح الأرض)، 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 GB.312/INS/2/1، الفقرتان 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 ٢٥/٥٥ 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 الجبري.

٢٥٠. وعلى مر الأعوام، كان من شأن التعليقات التي أبدتها لجنة الخبراء، والتعاون التقني الذي اضطلعت به منظمة العمل الدولية، أن وفرت الإرشاد إلى الدول الأعضاء بشأن وضع استجابة شاملة للعمل الجبري، لا تشمل ملاحقة الأشخاص الذين يمارسون العمل الجبري فحسب، بل تتضمن أيضاً وقاية الضحايا وحمايتهم. ووضع العديد من الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية نُظماً 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 تجرى 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 صك يركز على الوقاية ويقترح سياسات متكاملة، من شأنه أن يساعد على كسب زخم في مكافحة العمل الجبري، 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 أسوأ أشكال عمل الأطفال، التي اعتُمدت بعد ٦٩ عاماً. وفي حين تعرّف الاتفاقية رقم ٢٩ مفهوم العمل الجبري، 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 وتضعان مبادئ توجيهية من أجل نهج شامل وشمولي لمكافحة أسوأ أشكال عمل الأطفال، بما في ذلك مبادرات وقائية واسعة النطاق وتعاون دولي ومشارك بين المؤسسات والعمل في مجالي التعليم والعمالة وحماية الضحايا. كما تدعو الاتفاقية والتوصية إلى الجمع بين التدابير التشريعية والسياسية والعملية. وفي حال وجود مصلحة في متابعة وقاية الضحايا وحمايتهم من العمل الجبري 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 المنال وسريع وفَعَال 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 الاضطلاع بإصلاحات في محاكم العمل، بما في ذلك التدابير المحددة لتسوية النزاعات ذات الصلة بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل. كما دعمت منظمة العمل الدولية بعضاً من تلك الإصلاحات من خلال توفير التعاون التقني والمشورة القانونية. غير أنّ شرعيتها وقدرتها على التأثير في هذا الصدد قد تكون محدودة في غياب صك 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 يُعتبر الدعامة الأخرى لقانون العمل ولرصد المبادئ والحقوق الأساسية في العمل وإنفاذها، والوارد في الاتفاقيتين رقم ٨١ ورقم ١٢٩، والمصنفتين على أنهما من اتفاقيات الإدارة السديدة، وبوصفهما إطاراً معيارياً ذا حجية بالنسبة إلى إدارات تفتيش العمل. ومن شأن مناقشة معيار يتعلق 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 بتوصية الإكراه غير المباشر في العمل، ١٩٣٠ (رقم ٣٥)، وهي عبارة عن صك محدث يشمل أحكاماً ذات صلة خاصة بتوفير الحماية من العمل الجبري للمجموعات المستضعفة، مثل العمال الريفيين والأصليين والمهاجرين.

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

^{٨٤} قدّم بند بشأن الاتجاهات الجديدة في منع النزاعات الصناعية وتسويتها، إلى مجلس الإدارة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١ لمناقشة عامة في المؤتمر في ٢٠١٣. وسعى المقترح إلى النظر في الاتجاهات الأخيرة في نزاعات العمل، ومختلف النهج للوقاية من النزاعات وتسويتها والدور الذي يمكن أن تضطلع به إدارات التوفيق والتحكيم والوساطة الطوعية في هذا الصدد. ولم يأخذ مجلس الإدارة بهذا المقترح، بالرغم من أنه كان يبدو أنّ 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 العمالة غير العادية بشكل ملائم، قد يواجه العمال المعنيون صعوبات جمة في تمتعهم بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، لا سيما 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} والعاملين في المنازل^{٨٦} والعمال الذين توظفهم وكالات استخدام خاصة^{٨٧}. غير أن الصكوك المعنية لا تشمل جميع أشكال العمالة غير العادية 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 تعترف المعايير المذكورة، تمثيلاً 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 العادية، من الممكن إيلاء الاهتمام إلى تلك المسائل بغية زيادة تدعيم التوازن بين الحاجة المشروعة إلى ترتيبات تعاقدية مرنة والحاجة إلى توفير حماية فعالة لحقوق العمال، لا سيما فيما يتعلق بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل.

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

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

^{٨٧} اتفاقية وكالات الاستخدام الخاصة، ١٩٩٧ (رقم ١٨١) وتوصية 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 و٣، أهمية رئيسية، بيد أن السنوات الأخيرة شهدت نمواً كبيراً لمبادرات تندرج في أطر 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 تعترف بالاتفاقيات الأساسية وإعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل (إعلان عام ١٩٩٨) كنقاط مرجعية أساسية.

٢٥٥. وقد منحت هذه الظروف منظمة العمل الدولية فرصاً جديدة للارتكاز 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 السياسات 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 ومشجع 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 متسق إزاء المبادئ والحقوق الأساسية في العمل بصفتها حقوقاً وظروفاً تمكينية، لا سيما في ضوء تنامي 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 ولأصحاب العمل، والكيانات من غير الدول والهيئات الفاعلة الاقتصادية الأخرى من قبيل المنشآت متعددة الجنسيات والاتحادات النقابية العالمية العاملة على المستوى القطاعي العالمي. ويحث الإعلان أيضاً المنظمة على تقديم المساعدة، عند الطلب، إلى الدول الأعضاء التي ترغب في تعزيز الأهداف الاستراتيجية ضمن إطار اتفاقات ثنائية أو متعددة الأطراف.^١

٢٥٧. ونظراً إلى أن هذا الإطار لعمل المنظمة حديث نسبياً، يجدر التنكير أولاً بأن هدف المنظمة يتمثل في استخدامها الفعّال لوسائل الإقناع المتوفرة لديها والناבעة 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 وثانياً، 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. ويحث الإعلان أيضاً الدول الأعضاء على طلب مساعدة المنظمة لأجل تعزيز الأهداف الاستراتيجية في إطار اتفاقات ثنائية أو متعددة الأطراف.^٣ وثالثاً، 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 فيما تبذله 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 المصنار بأنه يمكن للمنظمات الدولية والإقليمية الأخرى المعهود إليها بولايات في ميادين وثيقة الصلة، أن تقدم إسهاماً مهماً من أجل الترويج لأهداف المنظمة^٤. ويتخذ 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 تندرج في سياقها المبادئ والحقوق الأساسية في العمل وإلى مركزها في إطار القانون الدولي، يمكن أن نتوقع أن تعترف بها منظمات أخرى متعددة الأطراف، أو على الأقل ألا تتدخل في تطبيقها على المستوى العالمي^٦. ومن حيث المبدأ، هناك انسجام بين المبادئ والأهداف التأسيسية لشتى المنظمات الدولية. ويتطلب القانون الدولي من المنظمات الدولية أن تفسر ولاياتها، قدر الإمكان، بالانسجام مع ولايات المنظمات الدولية الأخرى، وتمشياً مع الأهداف التي تشترك 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. ويبيّن عدد من الأمثلة أن ثمة اتجاه عام نحو إدماج متنامٍ 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 طويلة 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، وتحديدًا 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، مهدّ اعتراف المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة بأهمية العمل اللائق والمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، الطريق أمام إدراجها 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 وتطبيقها 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 (جنيف، 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، جنيف، ٢٠١٢، الفصل ٣.

^٩ الأمم المتحدة: *الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥*، قرار الجمعية العامة A/RES/60/1، 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/ يوليو 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 اتفاقات مع الأمم المتحدة، من بينها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي. ويختلف هذان الاتفاقان الأخيران اللذان يعودان إلى عام ١٩٤٧ عن الاتفاق الخاص بمنظمة العمل الدولية إذ أنهما يعترفان بمؤسستي بريتون وودز كوكاليتين متخصصتين تتطلب طبيعة مسؤولياتهما الدولية وبنود الاتفاق أن "تعمل كل منهما كمجموعة 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 تعميم العمالة والعمل اللائق^{١٧}. واستخدمت منظمة العمل الدولية مجموعة الأدوات بشكل واسع لتنسيق عملها على المستوى القطري مع الوكالات الأخرى في سياق أطر عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية (انظر الفصل ٣).

٢ - المؤسسات المالية الدولية: التطورات بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل

٢٦٢. في حين يجري التعاون مع مؤسستي بريتون وودز من خلال حوار مكثف حول السياسات وفي إطار مشاريع وبرامج خاصة واتفاقات معقدة لهذا الغرض، لم يُبرم أي من البنك الدولي أو صندوق النقد الدولي أي اتفاق متبادل مع منظمة العمل الدولية لتدعيم التعاون المؤسسي. ويتوقف اعتراف المؤسستين بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل وتعزيزهما لها على تطور تفسيرهما لولايتيهما وواجباتهما القانونية الدولية، فضلاً عن الاهتمام المولى لالتزامات دولهما الأعضاء. ويجدر 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: التعافي من الأزمة المالية والاقتصادية العالمية: ميثاق عالمي لتوفير فرص العمل، القرار ٣٧/٢٠١١، الفقرة ٤.

^{١٢} الأمم المتحدة: الوفاء بالوعد: متحدون لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، قرار الجمعية العامة A/RES/65/1، الفقرة ٧٢ (د). يُربط للمرة الأولى القضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال بالهدف الأول من الأهداف الإنمائية للألفية (القضاء على الفقر المدقع والجوع)، في حين أن الدول تتعهد في الهدف ٣ من الأهداف الإنمائية للألفية (تعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة) بتسريع وتيرة التقدم، لا سيما من خلال "كفالة استفادة 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 منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق (مجلس الرؤساء التنفيذيين) / منظمة العمل الدولية: أدوات من أجل تعميم 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 يتعين على هؤلاء "عدم التدخل في الشؤون السياسية لأي عضو"، وعدم "التأثر في اتخاذ قراراتهم بالصيغة السياسية للعضو أو الأعضاء المعنيين".^{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 المبادئ 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 العمال وعدم التمييز وتكافؤ الفرص.^{٢٣}

٢٦٤. وفي عام ٢٠٠٦، خضعت شروط الإقراض التي تتبعها مؤسسة التمويل الدولية، للمراجعة لكي تشمل على نحو أفضل بعض المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، وحذت حذوها الوكالة متعددة الأطراف لضمان الاستثمار في عام ٢٠٠٧ (تشكل مؤسسة التمويل الدولية مع الوكالة متعددة الأطراف لضمان الاستثمار الذراع 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 المبادئ والحقوق الأساسية في العمل وتحسن اتساقها مع هذه المبادئ والحقوق، لا سيما في ما يخص عدم التمييز وعمل الأطفال والعمل الجبري.^{٢٤} وقد يكون لمعايير الأداء الجديدة التي اعتمدتها مؤسسة التمويل الدولية بشأن اليد العاملة وظروف العمل أثراً إيجابياً على مصارف التنمية الإقليمية، التي اعتمدت معايير الأداء الخاصة بمؤسسة التمويل الدولية كنماذج لتطوير سياساتها الاجتماعية الخاصة.^{٢٥} وبالإضافة إلى إدراج المبادئ والحقوق الأساسية في العمل في شروط الإقراض، وضعت مؤسسة التمويل الدولية قيد التشغيل التزامها بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل من خلال شراكة مع منظمة العمل الدولية. ويهدف برنامج العمل الأفضل إلى تحسين الامتثال لمعايير العمل وتعزيز القدرة 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. Tschöfen 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/ يوليو ٢٠٠٧. وسُع نطاق المذكرة التوجيهية الثانية بشأن العمل وسلاسل التوريد ليشمل العمال غير الموظفين الذين يتعاقد معهم العميل بشكل مباشر. وتوصي المذكرة العملاء 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 والمشتريين الدوليين بهدف تحسين الامتثال لمعايير العمل وتعزيز القدرة التنافسية في سلاسل التوريد العالمية، لا سيما في صناعة الملابس. 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 والمشتريين الدوليين لتأمين حلقة شفافة ومتواصلة من التحسين.

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

وتتخذ الشراكة مع مؤسسة التمويل الدولية شكل تقاسم الموارد ومساهمة الموظفين وتوفير الخبرة التقنية من قبل مؤسسة التمويل الدولية لصياغة استراتيجية لاستدامة البرامج القطرية، ومؤشرات للحوافز والأهداف ترمي إلى قياس فعالية أنشطة برنامج العمل الأفضل، وتطوير مكوّن 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.

٢٦. 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 مكوّنات من القطاعين الخاص والعام. وقد بذلت مؤسسة التمويل الدولية مع الوكالة متعددة الأطراف لضمان الاستثمار جهوداً حقيقية لجعل عملياتها تتماشى مع المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، ليس فقط من خلال معايير الأداء التي اعتمدها 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 متسق بين الفئات الأربع من المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. وقد شرع البنك الدولي، بالتعاون مباشر مع منظمة العمل الدولية في تناول قضايا عمل الأطفال،^{٢٧} لكن مقارنة بمبدئي الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية كانت حذرة واستعصت عنها بإشارات أكثر عمومية إلى "منظمات العمال" 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 النهوض بتنمية تتماشى مع المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. وتجدر 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 اتفاقات تعاون مع عدة بنوك إقليمية، وتحديدًا 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 المهنيين".^{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 تكثف 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} وركز 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. ويظهر صندوق النقد الدولي، على الرغم من عدم تضمن نصوص سياساته المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، وعياً للحاجة إلى إيلاء المزيد من الاهتمام لالتزامات 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 المنظمين على المستوى القطري لمعالجة آثار الأزمة، لا سيما في رومانيا واليونان. وتدابير 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 الأربعة 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: EIB: Environmental and social practices handbook (2010)، يمكن أن يكون التقيد بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، شرطاً للإقراض 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 ثلاثي 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 أيلول/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 يقوم على النمو والعمالة.

^{٣٤} وافق المدير الإداري لصندوق النقد الدولي والمدير العام لمكتب العمل الدولي، في بيان صحفي 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 المراعاة 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/يونيه ٢٠١١، زارت بعثة رفيعة المستوى من المنظمة اليونان في أيلول/سبتمبر ٢٠١١. ووسّع 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 التزامات 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 لحفز 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 تبذله المنظمة لتعزيز اتساق السياسات في النظام متعدد الأطراف. "وبالنسبة إلى منظمة العمل الدولية، يتمثل هدف اتساق السياسات في وضع وتعزيز سياسات اقتصادية واجتماعية متعاضدة تدفع بالعدالة الاجتماعية قدماً 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 للعلامة.^{٣٩} وقد أدخلت نتيجة تتعلق باتساق السياسات في إطار السياسة الاستراتيجية للفترة ٢٠١٠-٢٠١٥، كما يُشار إليها في البرنامج والميزانية للفترة ٢٠١٠-٢٠١١ والفترة ٢٠١٢-٢٠١٣.^{٤٠}

٢٧٠. وبعد المناقشة المتكررة عن العمالة في حزيران/يونيه ٢٠١٠ والمناقشات التي أعقبتها في مجلس الإدارة، أصدر أعضاء هيئة مكتب الدورة المائة للمؤتمر في حزيران/يونيه ٢٠١١ إعلاناً بشأن اتساق السياسات. وأشار الإعلان إلى "درجة التقارب الكبيرة فيما بين الهيئات المكونة بشأن الأهمية الاستراتيجية التي يرتديها اتساق السياسات والحاجة 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 GB.312/HL/1، 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 ٢٦-٢٧ 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، تقرأ فيها الحاجة إلى زيادة اتساق السياسات بين المنظمات العامة والدولية وتتفقان على توطيد التنسيق والتعاون بينهما في الميادين 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 للعلامة (جنيف، ٢٠٠٤)، الفقرة ٦.٣.

^{٤٠} مكتب العمل الدولي: *إطار السياسة الاستراتيجية للفترة ٢٠١٠-٢٠١٥: جعل العمل اللائق حقيقة واقعة*، مجلس الإدارة، الدورة ٣٠٤، جنيف، آذار/مارس ٢٠٠٩، الوثيقة GB.304/PFW/2(Rev.)، الفقرتان ٧٤ و٧٥؛ *البرنامج والميزانية لفترة السنتين ٢٠١٠-٢٠١١* (جنيف، ٢٠٠٩)، الفقرات ٣٦١-٣٧١؛ *البرنامج والميزانية لفترة السنتين ٢٠١٢-٢٠١٣* (جنيف، ٢٠١١)، الفقرات ٢٩٨-٣٠٧.

لفرص العمل".^{٤١} وشدد 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 بيتسبرغ، والقمة الثلاث التي لحقتها. وفي حين تمثلت المواضيع الرئيسية التي تناولتها مجموعة العشرين في الإصلاح المالي والسياسة الضريبية، استحوذت مواضيع العمالة والعمل اللائق على مكانة بارزة في إعلانات القمم التي أيدت كذلك نتائج الاجتماعين اللذين عقدهما وزراء العمالة والعمل. وتضمنت هذه الإعلانات والاستنتاجات إشارة إلى دور المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. وفي اجتماع القمة الذي عقد مؤخراً في مدينة كان عام ٢٠١١، تعهد قادة مجموعة العشرين "بالعمل على تعزيز المبادئ 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 الثماني وتنفيذها، وشجعوها على مواصلة هذا الجهد".^{٤٣} وأعاد القادة على هذا الأساس التأكيد على أهمية المبادئ 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 المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. وتشير المذكرة إلى المبادئ والحقوق الأساسية في العمل على أنها عنصر من عناصر التقاطع 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 انتهاك المبادئ والحقوق الأساسية في العمل لا يمكن أن يستشهد به أو أن يستخدم بشكل آخر كميزة نسبية مشروعة... وأن معايير العمل ينبغي ألا تستخدم لأغراض تجارية حمائية". وتشير المذكرة، في ما يتعلق بالنمو المستدام والحوار الاجتماعي ومعايير العمل الدولية، إلى الحاجة إلى جهد متجدد للتصديق على الاتفاقيات المتعلقة بالمبادئ 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 المبادئ والحقوق الأساسية في العمل الخاصة كشروط تمكينية".^{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 اللائقة التي تحترم المبادئ والحقوق الأساسية في العمل".^{٤٥}

٢٧٣. وأحرز منذ اعتماد إعلان عام ١٩٩٨، تقدم مهم في إدراج احترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل في البرنامج الاقتصادي للنظام متعدد الأطراف. لكن لا يزال هناك الكثير مما يتعين فعله وشتان 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 المبادئ 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 بتحليل وبحوث وطيدة وقائمة على الحجج"^{٤٦} لإقناع المنظمات متعددة الأطراف الأخرى على نحو فعال بتدعيم مساهماتها في تعزيز المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. ومفتاح نجاح هذا السعي هو في توفير أدلة ملموسة تسوّغ المغذى الخاص للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل كحقوق وشروط تمكينية (انظر أيضاً الفصلين ١ و ٣)، وذلك من خلال بحوث وطيدة. ومن شأن ذلك فتح الطريق أمام تعزيز التعاون بين منظمة العمل الدولية والمنظمات الدولية المالية والاقتصادية لتفعيل الاعتراف بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل وتعزيزها وتدعيم أوجه التآزر بين مختلف أنشطة التنمية التي تضطلع بها.

باء - استخدام الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل في الترتيبات 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 يتعين احترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل أو عدمه: بل دار الجدل، ولا يزال، حول مدى ما ينبغي للسياسات التجارية أن تكون الأداة لتحقيق هذه الغاية.

٢٧٥. إن التدابير التجارية الأحادية التي يعتمد عليها 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 لتقييم مدى احترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل.^{٤٧} وسُحبت الأفضليات التجارية من ميانمار عام ١٩٩٧ نظراً إلى لجوء هذا البلد إلى العمل الجبري 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 تحددها هيئات الإشراف في المنظمة. وسبق للولايات المتحدة أيضاً أن سحبت 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 المهنيين.

٢٧٦. وتشارك أغلبية الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية في اتفاقات تجارية ثنائية وإقليمية تتضمن أحكاماً تتعلق بالعمل. وقد تتضمن الأحكام المتعلقة بالعمل في الاتفاقات التجارية شروطاً و/أو عناصر ترويج. وقد تقود العناصر التي تتضمن بُعداً شرطياً إلى تبعات اقتصادية في حال: عدم الامتثال للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل؛ الافتقار إلى إنفاذ فعال لقانون العمل الوطني؛ و/أو إضعاف قانون العمل الوطني بهدف تشجيع التجارة أو الاستثمار. وتنص أحكام العمل هذه عادة على آليات 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 بحتة، فقد نمت الأحكام ذات البعد 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.

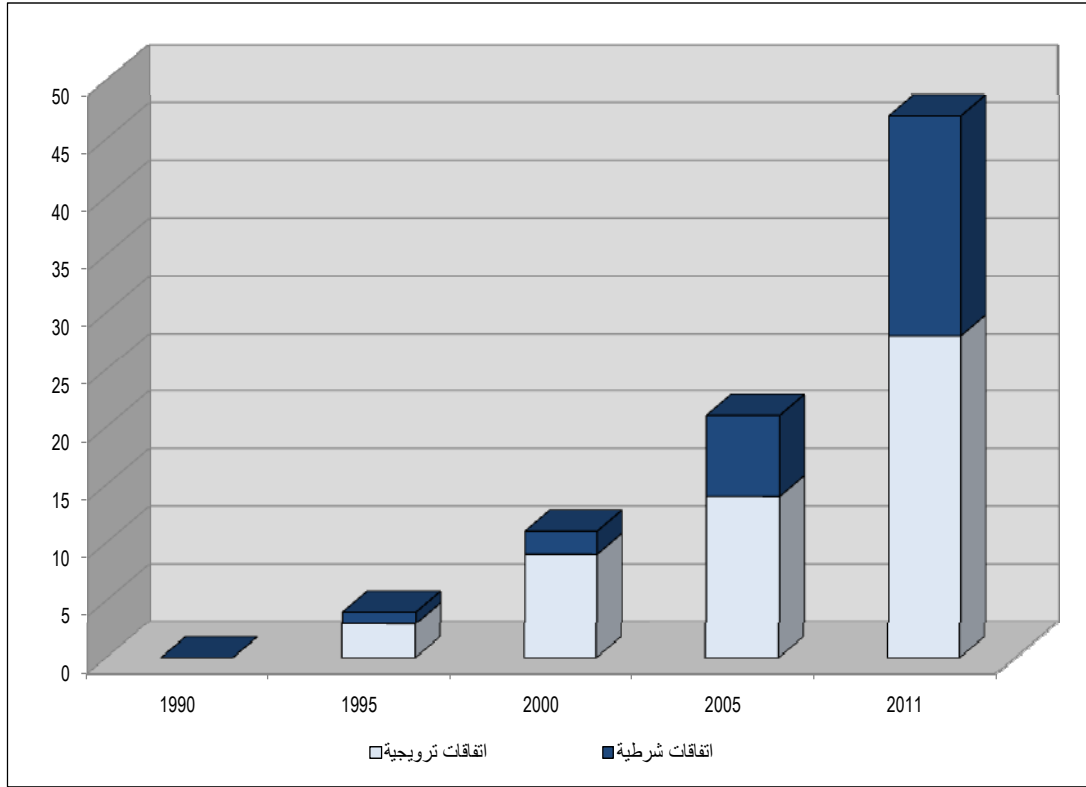
٢٧٧. وارتفع عدد الاتفاقات التجارية التي تتضمن أحكاماً متعلقة بالعمل والتي دخلت حيز التنفيذ وتم إبلاغ منظمة التجارة العالمية بها، من صفر في عام ١٩٩٠ إلى ٤٧ في عام ٢٠١١. ويتناول أكثر من ثلثي الأحكام المتعلقة بالعمل في هذه الاتفاقات التجارية الفئات الأربع من المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. ولم تبلغ نسبة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

^{٤٦} مكتب العمل الدولي: البرنامج والميزانية لفترة السنتين ٢٠١٢-٢٠١٣، مرجع سابق، الفقرة ٢٩٩.

^{٤٧} انظر: لائحة المجلس Council Regulation (EC) No. 732/2008 الصادرة في ٢٢ تموز/ يولييه ٢٠٠٨، لتطبيق نظام أفضليات معمم، المادة ١٥ (١) (أ). وجرى تمديد الفترة التي تشملها هذه اللائحة حتى ٣١ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١٣ بموجب اللائحة Regulation (EU) No 512/2011، الصادرة عن البرلمان الأوروبي والمجلس في ١١ أيار/ مايو ٢٠١١.

سوى ٤ في المائة من إجمالي الاتفاقات. وارتفع هذا الرقم إلى حوالي ثلث العدد الإجمالي من الاتفاقات 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 اتفاقات تجارية تتضمن أحكاماً متعلقة بالعمل تشمل تدابير تجارية ما يناهز ٢٠ بلداً. وقد تكون هذه الأحكام جزءاً من الاتفاق نفسه، أو تُدرج في اتفاق جانبي ينص عادة على كيفية متابعة هذه الأحكام.

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



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

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

^{٤٨} يشير هذا الرقم إلى الاتفاقات التجارية "المتكاملة"، التي تعتبر فيها الحصص العائدة للسلع والخدمات، تبعاً، 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 اتفاقات الانضمام الأولى التي أبرمها الاتحاد الأوروبي ولا الاتفاقات المبرمة مع أقاليم ما وراء البحار التابعة للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي.

الجدول ٤-١: عدد البلدان وغيرها من الكيانات التي تغطيها اتفاقات تجارية تتضمن أحكاماً تتعلق بالعمل في نهاية عام ٢٠١١

العدد الإجمالي للبلدان غير المشمولة	البلدان التي تغطيها أحكام تتعلق بالعمل تشمل تدابير تجارية	البلدان التي تغطيها أحكام أخرى تتعلق بالعمل	البلدان التي يغطيها أكثر من اتفاق تجاري يتضمن أحكاماً تتعلق بالعمل
125	23	102	57

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

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

٢٧٩. يشير ما يقارب ثلثي الأحكام المتعلقة بالعمل الواردة في الاتفاقات التجارية السارية في عام ٢٠١١ إلى صكوك منظمة العمل الدولية. ويشير ٨٠ في المائة من بين هذه الاتفاقات إلى إعلان عام ١٩٩٨، وتشمل الإشارة جميع الفئات الأربع من المبادئ والحقوق الأساسية في العمل أو تركز على بعض منها.^{٤٩} ويشير ١٧ في المائة من هذه الأحكام إلى الاتفاقيات الأساسية كميّار مرجعي رئيسي و٣ في المائة منها إلى اتفاقيات منظمة العمل الدولية بشكل عام.^{٥٠} وحين تتضمن الأحكام المتعلقة بالعمل في الاتفاقات 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. وتختلف طبيعة الإشارات إلى المبادئ والحقوق الأساسية في العمل في الاتفاقات التجارية اختلافاً كبيراً. ففي حين تشير أغلبية الاتفاقات 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 الاتفاقات التجارية التي أبرمتها الولايات المتحدة تشترط على الأطراف، بالإضافة إلى تطبيق قوانين العمل الوطنية بفعالية، احترام الفئات الأربع من المبادئ والحقوق الأساسية في العمل جميعها.^{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 الاتفاقات التجارية الكندية الأولى تركز 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 الاتفاقات التجارية المبرمة بين الولايات المتحدة وكندا على آليات لرفع الشكاوى وعلى آليات لتسوية النزاعات بالتحكيم وفرض العقوبات، كحل أخير.

٢٨٠. وتطورت الأحكام المتعلقة بالعمل في الاتفاقات 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 الاتفاقات تقريباً إلى اتفاقية أسوأ أشكال عمل الأطفال، ١٩٩٩ (رقم ١٨٢)، وإن كان فقط من حيث العلاقة بالتعاون التقني.

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

^{٥١} هذا حال الاتفاقات 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) والاتفاقات بين الولايات المتحدة وبنما 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 الاتفاقات 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 الاتفاقات 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 الاتفاقات التجارية

٢٨١. تخصص أغلبية الأحكام المتعلقة بالعمل في الاتفاقات التجارية دوراً للشركاء الاجتماعيين. وتتيح الاتفاقات 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 ممثلين عن العمال وأصحاب العمل، لعقد مشاورات حول مسائل تتعلق بأحكام العمل على المستويين الداخلي والثنائي.^{٥٦} لكن السلطات الوطنية تتمتع بهامش واسع من حرية التصرف. وغالباً ما تتيح الاتفاقات التي لا تنص على عقوبات، كمعظم الاتفاقات 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 الاتفاقات التجارية الأولى التي أبرمها الاتحاد الأوروبي تركز على الحوار والتعاون بين الحكومات، فإن الاتفاقات الأحدث عهداً، كذلك المبرمة مع محفل منطقة البحر الكاريبي وجمهورية كوريا وبيرو وكولومبيا، وضعت إطاراً مؤسسياً شاملاً يقضي بإشراك الشركاء الاجتماعيين وغيرهم من أصحاب المصلحة في عملية تنفيذ الأحكام المتعلقة بالعمل.^{٥٨}

التطبيق العملي للأحكام المتعلقة بالعمل في الاتفاقات التجارية

٢٨٢. من المبكر جداً استخلاص استنتاجات نهائية حول التطبيق العملي للأحكام المتعلقة بالعمل في الاتفاقات التجارية. وقد يبدو 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 بآثار محدودة.^{٥٩} وتتردد الأطراف بشكل عام في استخدام المجموعة الكاملة من آليات الإنفاذ التي تنص عليها الاتفاقات. وقد يُعزى ذلك إلى عدد من الأسباب السياقية، بما في ذلك النقص في معرفة الأحكام المتعلقة بالعمل أو في فهمها وعدم الثقة بفعاليتها.

٢٨٣. ولم يُستخدم العديد من آليات 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 تودع أي شكاوى بموجب الآليات المنصوص عليها في الاتفاقات التي أبرمتها الولايات المتحدة حتى عام ٢٠٠٨، ورُفعت منذ ذلك التاريخ أربع شكاوى تقدمت بها نقابات عمالية وتتعلق جميعها بالحرية النقابية والمفاوضة الجماعية. وكانت الشكاوى الأولى من هذا النوع، التي قُدمت عام ٢٠٠٨ بموجب اتفاق التجارة الحرة بين أمريكا الوسطى والجمهورية الدومينيكية، تتعلق بمزاعم عدم قيام غواتيمالا بإنفاذ قوانين العمل بشكل فعال، ولا سيما في ما يتعلق بحقوق النقابات. وقادت 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 الاتفاقات 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 وبنما وتركيا في ما يخص الاتفاقات التجارية بينها.

^{٥٨} نظراً إلى أن هذه الاتفاقات 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 قضيتان إضافيتان في كل من عام ٢٠١٠ و ٢٠١١ بموجب الاتفاقات التجارية المبرمة بين الولايات المتحدة وبيرو والبحرين. وفي حين تتعلق قضية بيرو بمزاعم تقصير سلطة حكومية في إنفاذ قانون العمل الوطني في ما يخص المفاوضات 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 الاتفاقات التجارية دوراً وأثراً أكثر أهمية من الشكاوى. ونفذ جزء كبير من أنشطة التعاون بشأن معايير العمل بموجب الاتفاقات 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 الاتفاقات 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، مجموعة 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 امتثال 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 تفتيش العمل والإجراءات البديلة لتسوية نزاعات العمل. وقد أدت الأحكام المتعلقة بالعمل في اتفاقات تجارية أخرى، بما فيها تلك التي أبرمها الاتحاد الأوروبي، حتى الآن إلى عدد أقل من الترتيبات الملموسة للتعاون على تحقيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. لكن يتعين أن يأخذ تحليل أكثر شمولية بعين الاعتبار أنشطة التعاون التقني المختلفة التي لا ترتبط بشكل رسمي باتفاق تجاري متفق عليه أو قيد النظر، لكنها تتناول المسائل نفسها.

مساعدة منظمة العمل الدولية للدول الأعضاء في ما يتعلق بالاتفاقات 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 والاتفاقات 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} وقدم المكتب المساعدة لصياغة سياسات عمل مشتركة واقترح 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 بحثاً 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 اتفاقات التجارة الحرة. وأنشئت كذلك بوابة إلكترونية ترد فيها نصوص ومعلومات أساسية بشأن الأحكام المتعلقة بالعمل في الاتفاقات 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 للجنوب 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 ويتبين 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 الاتفاقات التجارية، خاصة وأن بعضاً من آثارها الإيجابية قد يكون غير مباشر، من قبيل إنشاء شبكات عبر وطنية للتوعية بمسائل العمل أو بناء ثقافة امتثال من خلال التعاون في مجال العمل.

٢٨٧. وتُطرح كذلك تساؤلات حول إمكانية مشاركة منظمة العمل الدولية في تسوية النزاعات بشأن تطبيق الأحكام المتعلقة بالعمل. وبالفعل، فإن بعض الاتفاقات الحديثة تذكر صراحة، بالإضافة إلى الإشارة إلى المبادئ والحقوق الأساسية في العمل وصكوك منظمة العمل الدولية، إمكانية اضطلاع المنظمة بدور كهذا. ويذكر عدد من الأحكام المتعلقة بالعمل الواردة في الاتفاقات 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 بإبرام اتفاقات تعاون مع منظمة العمل الدولية.^{٦٧} وتنص بعض الأحكام المتعلقة بالعمل أيضاً على مشاركة منظمة العمل الدولية في حال نشوب نزاعات حول تطبيق هذه الأحكام. وعلى سبيل المثال، يجيز الاتفاق التجاري بين الاتحاد الأوروبي ومحفلة منطقة البحر الكاريبي صراحة للأطراف، في مرحلة المشاورات بشأن النزاع، طلب مشورة منظمة العمل الدولية بشأن قضايا تتعلق بالنزاعات. وينص عدد من الاتفاقات بشأن التعاون في مجال العمل المرتبطة باتفاقات تجارية أبرمتها كندا، على أنه في حال نشوب نزاع بشأن أحكام العمل، تطلب الأطراف من المدير العام لمكتب العمل الدولي تعيين رئيس هيئة التحكيم، إن لم يكن بين الأطراف اتفاق في هذا الصدد. وحتى حين لا تنص الأحكام المتعلقة بالعمل صراحة على دور للمنظمة، 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 المبادئ والحقوق الأساسية في العمل

٢٨٨. شهدت السنوات التي أعقبت اعتماد إعلان عام ١٩٩٨ تعدد مبادرات طوعية خاصة، تنضوي غالباً تحت عنوان المسؤولية الاجتماعية للشركات. وتتباين هذه المبادرات تبايناً كبيراً 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 الرابطة الصناعية ومدونات الشركات. وتتباين القيمة التي يمنحها المراقبون المختلفون لهذه المبادرات لكن الكثير منها يتخذ من تعزيز المبادئ 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. فما ينبغي بشكل عام أن تكون مسؤوليات الدولة والجهات الفاعلة في القطاع الخاص في المسائل التي تغطيها المسؤولية الاجتماعية للشركات، وخاصة في ما يتعلق بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل؟ وكيف ينبغي على المنظمة التدخل بشأنها؟

٢٩٠. ومن الضروري أن يكون واضحاً 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 للوفاء بالواجبات المترتبة عليها بموجب إعلان عام ١٩٩٨ والقاضية باحترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل وتعزيزها وتحقيقها، والواجبات الناجمة عن اتفاقيات المنظمة المصدق عليها. ومن الواضح أيضاً أن الجهات الفاعلة الخاصة ليست الجهات المكلفة بتحديد معايير السلوك الدنيا التي هي ملزمة بها في ما يخص المبادئ 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 تتخطى متطلبات القانون والممارسات الوطنية ومعايير منظمة العمل الدولية، وحيث تفعل ذلك. ويمكن من الناحية

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

^{٦٧} انظر مثلاً اتفاقات التعاون في مجال العمل المرتبطة بالاتفاق بين كندا وبيرو، الاتفاق بين كندا وكولومبيا والاتفاق التجاري المقبل 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 تُخفق في فرض احترامها أو ضمانها؛ وحيث تتخطى المنشآت العاملة في الدول التي تفي 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 المنشأة أن تقوم بذلك لأسباب تتعلق بالسياسة أو الممارسات الوطنية؛ والحالات التي تكون فيها المنشأة معتمدة على سلاسل توريد ممتدة وعابرة للحدود لا تكون قادرة على مراقبتها بشكل فعال.

٢٩٢. وقد أعرب عن تحفظات بشأن مبادرات المسؤولية الاجتماعية للشركات، من أكثر من منظور. ويرزق على عام من أن يُستخدم اتساع المسؤولية الاجتماعية للشركات كعذر لقيام المبادرات الخاصة بتأدية واجب يقع على عاتق الدولة فحسب وأن يعوق قيام التنظيم العام الملزم، أو أن تحل هذه المبادرات محل العمليات الناضجة للعلاقات الصناعية السليمة على حساب الحقوق والمبادئ التي تشكل أساس هذه العلاقات. وتعرضت كذلك المبادرات المحددة للانتقاد لكونها لا تعدو أن تكون مجرد إعلانات أحادية عن نية متكررة من دون مضمون حقيقي؛ ومجرد ممارسة للعلاقات العامة تهدف إلى التضييق بدلاً من أن تشكل التزاماً حقيقياً بممارسات جيدة. ومن الجدير بالذكر أن أكثر من ٢٠٠٠ منشأة من مجموع المنشآت التي انضمت إلى اتفاق الأمم المتحدة العالمي، وتعهدت بالتالي 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" لإخفاقه في تقديم أي تقرير يوثق أعمالاً نفذت لتحقيق هذا الهدف^{٦٨}. ويبدو 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/يونيه ٢٠١١ على المبادئ التوجيهية المتعلقة بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان. وتتألف هذه المبادئ من ثلاثة مبادئ مترابطة، 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 معني بمسألة حقوق الإنسان والشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال بهدف نشر المبادئ التوجيهية، وسيقوم بإجراء حوار منظم مع الجهات الفاعلة المعنية، بما فيها منظمة العمل الدولية. وتم كذلك إنشاء منتدى معني بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان بتوجيه من الفريق العامل لمناقشة الاتجاهات والتحديات القائمة في مجال تنفيذ المبادئ التوجيهية. وسيفتح المنتدى أمام مشاركة منظمة العمل الدولية وهيئاتها المكونة الثلاثة^{٧٠}.

٢٩٤. وتتنبثق 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 أولاً عام ١٩٧٦، إلى جيل مختلف عن الموجة الحالية من مبادرات المسؤولية الاجتماعية للشركات. وهي تختلف عنها أيضاً لكونها، وإن لم تكن ملزمة، فإنها تعبّر عن تطلعات المجتمع الدولي في ما يخص سلوك المنشآت متعددة الجنسية، وليست افتراضاً طوعياً للمسؤوليات 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 المعني بمسألة حقوق الإنسان والشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال، جون روغي: مبادئ توجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان: تنفيذ إطار الأمم المتحدة المعنون "الحماية والاحترام والانتصاف"، مجلس حقوق الإنسان، ٢١ آذار/مارس ٢٠١١، الوثيقة A/HRC/17/31.

^{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 المتجددة للاتحاد الأوروبي بشأن المسؤولية الاجتماعية للشركات للفترة ٢٠١١-٢٠١٤، المعتمدة في ٢٠١١، على أن احترام التشريعات السارية والاتفاقات الجماعية بين الشركاء الاجتماعيين، شرط لازم على المنشآت حتى تفي 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 شركات 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 تتحمل 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، أيزو ٢٦٠٠٠، 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. وتوفر 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 لكليات 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 ومشتريين 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 أجوبة مستدامة في مواجهة القيود المفروضة على نموذج التدقيق في إطار المسؤولية الاجتماعية للشركات. وتشارك المنظمة، في إطار هذا البرنامج وكجزء من استراتيجية امتثال 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 شركات جديدة مع قطاع الأعمال قد تنص على مشاركة أوسع نطاقاً في الرصد والتحقق؟ وهل يمكن أن يوفر برنامج "العمل الأفضل" طرقاً مفيدة لضمان أن تكون المبادرات الخاصة بمسؤوليات الإنفاذ الواقعة على عاتق الدولة، لا أن تعيقها، تمثيلاً 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 تعوّض 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 للانتهاكات في مجال العمل، وبناء القدرات لتحسين ظروف أماكن العمل ومشاركة العمال.

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

٢٩٩. يدعو إعلان العدالة الاجتماعية إلى إقامة شركات 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 (مثل الاتحادات النقابية العالمية والاتحادات الصناعية الأوروبية) تكفل

^{٧٢} مكتب العمل الدولي: إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عانلة، 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 تفتيش العمل، ١٩٤٧ (رقم ٨١) واتفاقية تفتيش العمل (الزراعة)، ١٩٦٩ (رقم ١٢٩).

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

٣٠٠. ويتزايد عدد الاتفاقات الإطارية الدولية التي تتفاوض عليها المنشآت متعددة الجنسية والاتحادات النقابية العالمية للترويج لمستوى أدنى للمعايير وممارسات العمل وتنظيم إطار مشترك لعلاقات العمل في عمليات منشآت محددة متعددة الجنسية في أنحاء العالم. وتُبرم كذلك اتفاقات 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 وهيكل تمثّل الموظفين على مستوى الشركة. وكان هناك في منتصف عام ٢٠١١ أكثر من ٨٠ اتفاقاً إطارياً دولياً تغطي ما يقارب ٦,٣ مليون عامل، تستثني الموردين والمتعاقدين من الباطن (مقارنة مع ٦١ اتفاقاً إطارياً دولياً في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧)، أبرم ١٤ منها في شركات يقع مركزها خارج أوروبا. وتغطي الاتفاقات الإطارية الأوروبية والدولية معاً أكثر من ٨ ملايين عامل في العالم. والجدير بالذكر أن الأثر الفعلي لهذه الاتفاقات على ظروف العمل في سلاسل التوريد لم يُثبت بشكل قاطع^{٧٧}، وإن كان ثلث الاتفاقات الإطارية الدولية ينص على إلزامية امتثال الموردين.

٣٠١. ولكن الاتفاقات الإطارية الدولية، من خلال تعزيزها للحوار الاجتماعي الدولي والممارسات الجيدة وتسوية النزاعات بين الإدارة والعمال^{٧٨}، يمكن أن تسهم مساهمة إيجابية في احترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، خاصة وأن هذه الاتفاقات جميعها تشير إلى المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، وتشير أغليبتها بشكل مباشر إلى صكوك منظمة العمل الدولية. وعلى الرغم من أن المضمون العام للاتفاقات 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، وغالباً كذلك إلى اتفاقية ممثلي العمال، ١٩٧١ (رقم ١٣٥)^{٨٠}. وتذهب بضعة اتفاقات إطارية دولية أبعد من ذلك، إذ تحظر صراحة التمييز ضد ممثلي العمال المنتخبين داخل المنشأة وتدعم حقهم في الوصول إلى جميع أماكن العمل وتتطلب وجود بنود حيادية في حملات تشكيل النقابات.

٣٠٢. ويبدو جلياً أن الاتفاقات الإطارية الدولية والاتفاقات الإطارية الأوروبية أقرب إلى النهج التقليدية للعلاقات الصناعية والمفاوضة الجماعية ومنع النزاعات، من مبادرات المسؤولية الاجتماعية للشركات التي ترتبط بها أحياناً. وتشجع هذه الاتفاقات 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 الاتفاقات 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 تبقى فيها سلاسل القيم محلية ولا تحترم منشآت المنشآت متعددة الجنسية. ولا يمكن للاتفاقات الإطارية الدولية، بصفتها صكوكاً طوعية ذاتية التنظيم، أن تحل محل التشريعات الوطنية أو الثقافات الإدارية، وإن كانت ترتبط بالقانون المحلي في أي أثر قانوني من أثارها. وتعتبر النقابات أن المسألة

^{٧٦} مجالس العمل الأوروبية ومجالس العمل العالمية هيئات تتألف من ممثلين عن العمال لتبادل المعلومات وإقامة حوار مع الإدارة المركزية، وتحمل الشركة تكاليفها.

^{٧٧} انظر:

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

^{٧٨} انظر:

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 الاتفاقات الإطارية الدولية أيضاً حالات حظر موسعة وإجراءات لمكافحة عمل الأطفال؛ انظر: مكتب العمل الدولي: تسريع 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، الفقرات ١٥١-١٥٥.

^{٨٠} تعترف بعض الاتفاقات الإطارية الدولية صراحة باتفاقيات منظمة العمل الدولية المتعلقة بالعمل الجبري وتكافؤ الفرص والمساواة في المعاملة والمساواة في الأجور والقضاء على عمل الأطفال.

^{٨١} انظر:

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

الرئيسية في ما يخص فعالية الاتفاقات الإطارية الدولية هي اعترافها بالنقابات ودورها في المفاوضة الجماعية. وقد تبين التجربة حتى يومنا هذا أن تحديات مهمة لا تزال قائمة، إن أُريد تحقيق إمكانات الاتفاقات 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 الاتفاقات في جميع سلاسل التوريد العالمية.

٣٠٤. وهل تستطيع منظمة العمل الدولية أن توفر مساعدة مفيدة وملائمة في هذا الصدد؟ لقد ركّز المكتب حتى اليوم على تعزيز قاعدة المعارف من خلال البحوث التجريبية والتعاون مع مؤسسات البحث والمتمرسين والمفوضية الأوروبية^{٨٢} والمنظمات الدولية للعمال والمنظمات 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، وستوسّع هذه العملية لتشمل أوروبا الوسطى والشرقية وآسيا في الفترة ٢٠١٢-٢٠١٣.^{٨٣} وقد يتناول التقرير المتكرر بشأن الحوار الاجتماعي للسنة المقبلة بشكل أكثر ملاءمة الدور الأوسع نطاقاً الذي ينبغي أن تضطلع 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 تنمية 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: ماذا يقول للعمال؟ (جنيف، ٢٠١١).

النقاط المقترحة 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 تمكين المؤتمر من "إرشاد مجلس الإدارة والمكتب في المسؤوليات التي يضطلعان بها"،^١ لا سيما من خلال تقييم "نتائج أنشطة منظمة العمل الدولية كي تستنير بها القرارات المتعلقة بالبرنامج والميزانية وغير ذلك من قرارات الإدارة".^٢ ويقصد من مناقشة هذا التقرير إتاحة الفرصة أمام الهيئات المكونة لمناقشة مضمونه واستكمالها واستعراضه بغية اعتماد خطة عمل بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. وتحقيقاً لهذه الغاية، ترد النقاط المقترحة 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/يونيه ٢٠١٦. وعليه، فإن خطة العمل الواجب اعتمادها في الدورة الحالية للمؤتمر ستتناول الفترة ٢٠١٢-٢٠١٦. 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 الاستراتيجية للفترة ٢٠١٠-٢٠١٥، وفي النصف الأول من مدتها على الأقل ضمن سياق البرنامج والميزانية للفترة ٢٠١٢-٢٠١٣. وفي الوقت نفسه، ستقوم بتنوير عملية إعداد البرنامج والميزانية لفترة السنتين ٢٠١٤-٢٠١٥، 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 لمجلس الإدارة بشأنها، بعد أن كان 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 لتدعيم إنفاذ 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 والإنمائية؟ 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/يونيه 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 تُطرح للمناقشة.

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

في حين أفضت حملة التصديق على الاتفاقيات الأساسية الثماني، التي استُهلّت عام ١٩٩٥، إلى نتائج يُعَدُّ بها، تباطأت وتيرة التصديقات الجديدة بشكل ملحوظ في السنوات الأخيرة (باستثناء الاتفاقيات المتعلقة بعمل 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 الثماني هدفاً ذا أولوية بالنسبة إلى منظمة العمل الدولية؟ إذا كان هذا هو الحال، فأي خطوات إضافية قد تكون مناسبة لإعطاء زخم جديد لحملة التصديق ولإدراجها في مبادرة أوسع نطاقاً ترمي إلى تعزيز تطبيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل تطبيقاً عالمياً؟

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

بالرغم من تحسّن مستويات التصديق، لا يزال هناك مسائل أساسية تتعلق بالحصول على المبادئ 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 الفعلي للمبادئ 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 كلّ من منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال في المساهمة في التنفيذ الفعلي للمبادئ 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 المبادئ 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 المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، مع مراعاة أثر أنشطتها السابقة والجوانب المحددة لكل فئة من فئات المبادئ والحقوق والعلاقات المتبادلة بين الفئات الأربع والصلات المترابطة بين المبادئ 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 القدرات وتعزيز قواعد المعارف الشاملة والشفافة وبرنامج البحوث بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل؟

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

ترد المبادئ 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 المنوطة بها فضلاً عن أحكام إعلان العدالة الاجتماعية وإعلان عام ١٩٩٨، وبعد أخذ مواردها المحدودة في الاعتبار، 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؟