

الكتيب رقم 10

الأقليات ومنظمة العمل الدولية

موجز: لا يجوز اللجوء مباشرة إلى إجراءات الشكاوى التي وضعتها منظمة العمل الدولية إلا من جانب حكومة أو نقابة عمال أو رابطة أرباب أعمال أو من جانب مندوب لدى مؤتمر العمل الدولي. ومع ذلك، فإن الكثير من معايير عدم التمييز التي وضعتها منظمة العمل الدولية وما تقوم به من أنشطة ترويج ومراقبة ومساعدة فنية قد تهم الأقليات. ويوضح هذا الكتيب بعض المعايير ذات الصلة ومبادرات منظمة العمل الدولية.

ما هي منظمة العمل الدولية؟

أنشئت منظمة العمل الدولية عام 1919 بموجب معاهدة فرساي وكانت العنصر الوحيد المتبقي من عناصر عصبة الأمم بعد الحرب العالمية الثانية وأصبحت الوكالة المتخصصة الأولى في منظومة الأمم المتحدة عام 1945. والهيكل الثلاثي لمنظمة العمل الدولية (الحكومات وأرباب الأعمال والعمال) يميزها بين المنظمات الحكومية الدولية، وهي المنظمة الوحيدة التي لا تستحوذ فيها الحكومات بجميع الأصوات.

وتتألف منظمة العمل الدولية من ثلاثة أجهزة: المؤتمر العام لممثلي الدول الأعضاء (مؤتمر العمل الدولي) ومجلس الإدارة ومكتب العمل الدولي. ويتكون المؤتمر ومجلس الإدارة من نصفين أحدهما من ممثلي الحكومات والنصف الآخر من ممثلي أرباب الأعمال والعمال في الدول الأعضاء. وحضور هذه العناصر غير الحكومية وسلطتها في التصويت يتيحان لمنظمة العمل الدولية رؤية فريدة للمشكلات المطروحة أمامها ويوفران إمكانيات للتعامل مع المشكلات العملية التي تواجه الأعضاء في المنظمة.

وأحد الأنشطة الرئيسية لمنظمة العمل الدولية هو اعتماد وتنفيذ معايير العمل الدولية. وتقوم المنظمة باعتماد الاتفاقيات والتوصيات في مؤتمر العمل الدولي السنوي وتطالب الحكومات بدراسة ما إذا كان ينبغي التصديق على الاتفاقيات وتشرف بدقة على كيفية تطبيق البلدان للاتفاقيات التي تختار التصديق عليها وتنتقدها. ويوجد الآن نحو 7000 تصديق على حوالي 200 اتفاقية تم اعتمادها تحت رعاية منظمة العمل الدولية.

وهناك هيئتان تتوليان الإشراف على تنفيذ معايير منظمة العمل الدولية هما لجنة الخبراء ولجنة المؤتمر المعنيتان بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات.

وتتألف لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات من 20 خبيراً مستقلاً متخصصين في قانون العمل والمشكلات الاجتماعية ويمثلون كافة النظم الاقتصادية والاجتماعية الرئيسية ويأتون من جميع أنحاء العالم. وتجتمع اللجنة سنوياً لدراسة التقارير المقدمة من الحكومات التي تكون ملزمة بتقديم تقارير دورية عن كيفية تطبيقها للاتفاقيات التي صادقت عليها. ويمكن أيضاً لمنظمات العمال وأرباب الأعمال في البلدان التي صادقت على اتفاقيات أن تعرض تعليقات عن كيفية تطبيق الاتفاقيات عملياً، مقدمة بذلك إضافة قيمة إلى تقارير

الحكومات. وتقوم اللجنة عادة بتقديم تقرير علني عن تعليقاتها وملاحظاتها في صدد اتفاقيات محددة وبلدان محددة.

وتحتل لجنة المؤتمر المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات المستوى التالي من الإشراف. وهذه اللجنة التي ينشئها مؤتمر العمل الدولي كل عام تعبر عن الهيكل الثلاثي للحكومات ولممثلي العمال وأرباب الأعمال. واستنادا إلى تقرير لجنة الخبراء تختار لجنة المؤتمر عددا من القضايا ذات الأهمية الخاصة أو الملحة وتطلب من الحكومات المعنية الحضور إليها وتوضيح الحالات التي علفت عليها لجنة الخبراء. وفي نهاية كل دورة تقدم لجنة المؤتمر تقريرا إلى المؤتمر العام عن المشكلات التي تواجه الحكومات في تنفيذ التزاماتها بموجب دستور منظمة العمل الدولية أو في امتثالها للاتفاقيات التي صدقت عليها. وينشر في أعمال مؤتمر العمل الدولي كل عام تقرير لجنة المؤتمر بالإضافة إلى مناقشات المؤتمر حول هذا التقرير.

معايير منظمة العمل الدولية

يوجد لدى منظمة العمل الدولية عدد من الأدوات لحماية الأقليات على الرغم من عدم وجود اتفاقية واحدة أو برنامج واحد للأقليات في المنظمة. والأداة الرئيسية هي استخدام معايير منظمة العمل الدولية ذات الصلة بحماية الأقليات التي يتم تنفيذها عن طريق المساعدة الفنية والتعاون ومن خلال العمل مع المنظمات الدولية الأخرى. وتركز المنظمة في معظم الحالات على عالم العمل وظروف العمل ولكنها قد تدرس أيضا قضايا متعلقة بالعمال المهاجرين والشعوب الأصلية والقبلية.

عدم التمييز

تستند إجراءات منظمة العمل الدولية للقضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة إلى دستور المنظمة الذي يلزمها بمكافحة التمييز على أساس العنصر أو المعتقد أو الجنس. والاتفاقية الرئيسية في هذا المجال هي اتفاقية التمييز (في الاستخدام والمهنة) رقم 111 لعام 1958 التي يكملها عدد من المعايير الأخرى لمنظمة العمل الدولية. وتحظر الاتفاقية رقم 111 التمييز في الاستخدام والمهنة على أساس العنصر واللون والدين والأصل القومي من بين جملة أوضاع أخرى.

والاتفاقية رقم 111 واحدة من اتفاقيات منظمة العمل الدولية الثمان. وهي بذلك من بين الأهداف التي تستهدفها حملة التصديقات التي بدأها المدير العام سنة 1995. وقد صدق عليها 147 بلدا منذ أبريل 2001.

وكما هو الحال بالنسبة للاتفاقيات الأخرى التي تكون منظمة العمل الدولية مسؤولة عنها، فإن المنظمة تضطلع بأنشطة رقابية مكثفة متصلة بهذه الاتفاقية، وتقوم لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات باستعراض الاهتمام إلى المشاكل المتصلة بتنفيذ الاتفاقية في تقريرها السنوي. وتتعلق الكثير من هذه التعليقات بالتمييز على أساس العنصر والدين والأصل القومي. وهي تبرز الثغرات في الحماية التي توفرها الدول الأعضاء، وتحثهم على سد هذه

الثغرات، وتقوم بإعادة تنظيم التقدم عند إحرازه. وينبغي للأفراد المعنيين من مجموعات الأقليات دراسة إمكانية تقديم معلومات إلى اللجنة سواء بطريق مباشر أو من خلال نقابة عمال أو إحدى منظمات أرباب الأعمال.

الشعوب الأصلية والقبلية

على الرغم من أن الشعوب الأصلية والقبلية تختلف عن الأقليات القومية أو الدينية أو الإثنية أو اللغوية، إلا أنها ظلت لعقود تهم بصفة خاصة منظمة العمل الدولية. والمنظمة مسؤولة عن الاتفاقيتين الدوليتين الوحيدتين المتصلتين اتصالاً مباشراً بهذه الشعوب وهما اتفاقية الشعوب الأصلية والقبلية لعام 1989 (رقم 169) التي حلت أساساً محل الاتفاقية الأخرى وهي اتفاقية عام 1957 رقم 107. وتجاوز عالم العمل على هذا النحو فان الكثير من العمل الإشرافي الذي تضطلع به المنظمة في صدد هاتين الاتفاقيتين يتصل بأثار التمييز العنصري أو الحرمان من نفس فرص التنمية المتاحة لبقية السكان الوطنيين. وتهدف منظمة العمل الدولية إلى كفالة تكافؤ الفرص والمساواة في المعاملة في كافة مناحي الحياة مع عدم التضحية بقدرة هذه الشعوب على الاحتفاظ بأساليب حياتها وثقافتها، الخ.

العمال المهاجرون

يوجد لدى منظمة العمل الدولية برنامجاً ضخماً من الأنشطة الموجهة إلى العمال المهاجرين وهي تشارك في مداورات الأمم المتحدة في صدد هذا الموضوع. والمنظمة مسؤولة في هذا الميدان أيضاً عن المعاهدتين الدوليتين الوحيدتين الساريتين في هذا الموضوع منذ منتصف عام 2001 وهما اتفاقية الهجرة من أجل العمل (منقحة) لعام 1949 (رقم 97) واتفاقية العمال المهاجرين (الأحكام التكميلية) لعام 1975 (رقم 143). وقد صدق على هاتين الاتفاقيتين 41 و 18 بلد على التوالي. (لم يبدأ بعد نفاذ اتفاقية الأمم المتحدة لحماية جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم لعام 1990).

وفي عام 1999 أوصى مؤتمر العمل الدولي بفتح هاتين الاتفاقيتين نظراً لقلّة عدد التصديقات ووجود اتفاقية للأمم المتحدة تتعلق بنفس الموضوع. ومع ذلك فهي تقدم في نفس الوقت الحماية القانونية الدولية الوحيدة لهؤلاء العمال.

وتستكمل منظمة العمل الدولية أنشطتها الإشرافية عن طريق البحوث وجمع المعلومات. وهكذا، بالإضافة إلى عملها الإشرافي المعتاد، عقدت المنظمة عدداً من الجلسات المتصلة بموضوع التمييز العنصري. فقامت، على سبيل المثال، بالدعوة في عام 2000 إلى عقد حلقة دراسية أقاليمية عن تحقيق المساواة للعمال المهاجرين وعمال الأقليات شملت أربعة عشر بلداً في أوروبا وأمريكا الشمالية.

المعايير الأخرى

هناك عدد من المعايير الأخرى لمنظمة العمل الدولية ذات صلة بحماية الأقليات وذلك في الغالب لأن كافة معايير المنظمة يجب تطبيقها في سياق من عدم التمييز والحماية المتساوية للجميع. فعلى سبيل المثال، رأت لجنة الخبراء أنه لم يكن ممكناً قيام جنوب أفريقيا العنصرية

بالتطبيق السليم لاتفاقية خاصة بإحصائيات العمالة طالما لم تنص على إحصائيات عن كل من العمال البيض وغيرهم. (وهي مشكلة لم تعد قائمة لحسن الحظ الآن).

وثمة اتفاقية أخرى لها تأثير مباشر على حالة الأقليات وهي اتفاقية السخرة لعام 1930 (رقم 29) التي تحظر كافة أشكال عمل السخرة أو العمل القسري. وتتعرض الأقليات أكثر من غيرها لانتهاك حقوق الإنسان الأساسية. وأما اتفاقية تحريم السخرة لعام 1957 (رقم 105) فإنها أكثر تحديدا في النص على عدم جواز اللجوء إلى عمل السخرة لأغراض التمييز العنصري. وبالإضافة إلى ذلك، يتمتع أطفال الأقليات بحماية خاصة بموجب اتفاقية أسوأ أشكال عمل الأطفال لعام 1999 (رقم 182).

وإذا كانت الأقليات معرضة بصفة خاصة للتمييز فإن أقل أفراد السكان مناعة قد يتعرضون لتمييز متعدد. وتغطي شتى معايير وأنشطة منظمة العمل الدولية النساء والأطفال والمعوقين وغيرهم من المجموعات داخل الأقليات، وينبغي أخذ ضعفهم الشديد في الاعتبار فيما يجري من عمل على كل من الصعيدين الوطني والدولي.

إعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل

قامت منظمة العمل الدولية عام 1998 باعتماد أداة جديدة هي الإعلان الخاص بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل. ويعلن هذا الإعلان أنه "على جميع الأعضاء [في منظمة العمل الدولية]، بل والذين لم يصدقوا على الاتفاقيات المعنية، التزام ناشئ عن مجرد العضوية في المنظمة، بأن تحترم وتعزز وتحقق عن حسن نية وطبقا للدستور، المبدأ المتعلق بالحقوق الأساسية التي هي موضوع تلك الاتفاقيات [بما في ذلك] القضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة". ومع ذلك، يتعين على الدول التي لم تصدق على الاتفاقيات ذات الصلة أن تقدم إلى المنظمة تقارير سنوية عن الكيفية التي تسعى بها إلى تحقيق المبادئ الواردة في الإعلان.

وتقوم منظمة العمل الدولية كل عام بإصدار "تقرير عالمي" عن واحد من الحقوق الأربعة التي يغطيها الإعلان. وسوف يصدر أول تقرير عالمي عن التمييز عام 2003، وسوف يغطي موضوع حماية الأقليات بالإضافة إلى التمييز على أسس أخرى. ويتم وضع برنامج عمل حول التمييز يركز على المساعدة الفنية المقدمة من منظمة العمل الدولية وغيرها في صدد هذه المشكلة.

المساعدة الفنية

يقدم مكتب العمل الدولي (أمانة منظمة العمل الدولية) مساعدات فنية وخدمات استشارية إلى الدول الأعضاء التي ترغب في التصديق على الاتفاقيات أو تطبيقها على أكمل وجه. وتقوم المنظمة على نحو متكرر بتقديم المشورة من خلال الدعوة إلى عقد حلقات دراسية ثلاثية على الأصعدة الوطنية والإقليمية ودون الإقليمية حول التصديق على الاتفاقيات سالفة الذكر وتطبيقها.

وقد تم في بعض البلدان تنفيذ مشروعات تعاون فني لإنشاء سياسات عمل إيجابية ولتنفيذ آليات تتعلق بجملة معايير، منها العنصر. وتقدم المساعدة بصورة منتظمة إلى البلدان في كافة أقاليم العالم التي ترغب في الاستفادة من خبرة منظمة العمل الدولية في هذه القضية.

ويوجد أيضا لدى منظمة العمل الدولية طائفة عريضة من الأنشطة لترويج وحماية حقوق الشعوب الأصلية والقبلية في جميع أرجاء العالم. وبالإضافة إلى المساعدة المنتظمة التي تقدمها المنظمة إلى الدول الراغبة في التصديق على الاتفاقيات وتطبيقها، فإن المشروعات الممولة من الخارج تعزز الاتفاقية رقم 169 وتساعد في بناء رباطات تعاونية لدعم الأنشطة المدرة للدخل في المجتمعات الأصلية. وتدعم أنشطة التعاون الفني الأخرى التي تقوم بها المنظمة الاستفادة تجاريا من المهن التقليدية وغيرها من الميادين.

العمل مع المنظمات الدولية الأخرى

تعمل منظمة العمل الدولية في تعاون وثيق مع الهيئات التعاهدية بالأمم المتحدة (أنظر الكتيب رقم 4) لدراسة الحالات الوطنية التي تمس حقوق الأقليات، مقدمة بذلك معرفتها المتخصصة ونتائج إشرافها التفصيلي إلى عمل تلك الهيئات. وتعمل المنظمة أيضا مع لجنة حقوق الإنسان واللجنة الفرعية المنبثقة عنها وأفرقتها العاملة وذلك في موضوعات تشمل الأقليات والسكان المحليين والأشكال المعاصرة للرق (أنظر الكتيبان 2 و 3).

وتتعاون منظمة العمل الدولية أيضا مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبنك الدولي وبنوك التنمية الإقليمية والمنظمات الدولية الأخرى.

إجراءات الشكاوى

من بين جملة جوانب أخرى لحقوق العمل، تتعلق إجراءات الشكاوى في منظمة العمل الدولية بمشكلات التمييز على أساس الإثنية التي تمس حياة العمل. ومن بين مختلف الآليات التي أنشأتها منظمة العمل الدولية فإن أكثرها اتصالا بالتمييز ضد الأقليات هي تقديم بلاغات ضد دولة بموجب المادة 24 من دستور منظمة العمل الدولية. ويتم دراسة البلاغ إذا كان مقدما من "رابطة صناعية لأرباب الأعمال أو العمال" وإذا كان يثير قلق إحدى الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية وإذا كان يشير إلى اتفاقية صدقت عليها الدولة موضع الشكوى وإذا كان يدعي أن الدولة "قد أخفقت بطريقة ما في تأمين المراعاة الفعلية، في إطار ولايتها، للاتفاقية المذكورة".

وبعد تلقي بلاغ يتم فحص فحوى الادعاء بواسطة لجنة ثلاثية خاصة يعينها مجلس الإدارة من بين أعضائه. وتتصل اللجنة بالمنظمة مقدمة البلاغ، طالبة منها أي معلومات إضافية قد ترغب في تقديمها، وبالحكومة المعنية. وبعد تلقي كافة المعلومات من كلا الطرفين أو إذا لم يتم تلقي رد في غضون الوقت المحدد، تقوم اللجنة بتقديم توصياتها إلى مجلس الإدارة.

وفي حالة موافقة مجلس الإدارة على حجج الحكومة، يتم إغلاق الدعوى ويمكن نشر الادعاءات والردود. وإذا قرر مجلس الإدارة أن توضيحات الحكومة غير مقنعة، فقد يقرر نشر

البلاغ وردود الحكومة بالإضافة إلى مداولاته بشأن القضية حتى يتيح نشرها على نطاق أكبر من مجرد إيداعها في سجلاته. وكان ذلك هو الحال بالنسبة مثلاً لبلاغ عام 1977 الذي قدمه الاتحاد الدولي لنقابات العمال الحرة وادعى فيه بعدم مراعاة تشيكوسلوفاكيا لاتفاقية التمييز (في الاستخدام والمهنة) لعام 1958 (رقم 111).

وقرار مجلس الإدارة باقتناعه أو عدم اقتناعه بتوضيحات الحكومة هو بمثابة تقرير بانتهاك الاتفاقية أو الامتثال لها. وسواء قرر مجلس الإدارة أم لم يقرر اقتناعه بتوضيحات الحكومة، يتم في الأحوال العادية متابعة المسائل المثارة في البلاغ وذلك من قبل جهاز الإشراف الدوري بمنظمة العمل الدولية وهو لجنة الخبراء ولجنة المؤتمر المعنيتان بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات.

وبموجب الاتفاقية رقم 111، تم في السنوات الأخيرة تقديم عدد من البلاغات المتصلة بالتمييز الإثني الذي يشكل في كثير من الأحوال أساساً للصراع داخل الدول الأعضاء وفيما بينها. وعلى الرغم من أن حفظ السلم على النحو المعروف لا يشكل جزءاً من ولاية منظمة العمل الدولية، إلا أنها قد أنشأت على أساس التسليم "بعدم إمكانية وجود سلام دائم بدون عدالة اجتماعية" وعدم التمييز شرط أساسي لتحقيق العدالة الاجتماعية.

دور المنظمات غير الحكومية

يمكن الوصول مباشرة إلى منظمة العمل الدولية وجهازها الإشرافي من خلال نقابات العمال أو منظمات أرباب الأعمال أو الحكومات. وحيث يتعرض عمال الأقليات للتمييز أو غير ذلك من انتهاكات حقوق الإنسان في سياق الاستخدام، ينبغي لهم إثارة اهتمام إما منظمة وطنية أو دولية لتتولى معالجة قضيتهم مع منظمة العمل الدولية.

لمزيد من المعلومات وللاتصال:

توجه جميع المراسلات إلى:

International Labour Office
International Labour Standards and Human Rights Department
4, route des Morillons
CH-1211 Geneva 22
Switzerland

رقم الهاتف: +41 22-799-7126

رقم الفاكس: +41 22-799-6926

بريد إلكتروني: infleg@ilo.org

ويمكن الحصول على بيان تفصيلي بإجراءات الشكاوى في منظمة العمل الدولية من دليل ممارسة حقوق الإنسان الدولية بقلم هـ.هنوم، 1999، ومن موقع منظمة العمل الدولية على الإنترنت (www.ilo.org) تحت عنوان "معايير العمل الدولي". وتحتوي قاعدة بيانات المنظمة على النصوص الكاملة لجميع اتفاقيات منظمة العمل الدولية باللغات الإنكليزية والفرنسية والأسبانية

وعنوانها هو: <http://ilolex.ilo.ch:1567/public/english/50normes/infleg/iloeng/index.htm> وعنوان
صفحتها الرئيسية الخاصة بحقوق الإنسان هو: www.ilo.org/public/english/50normes/index.htm.