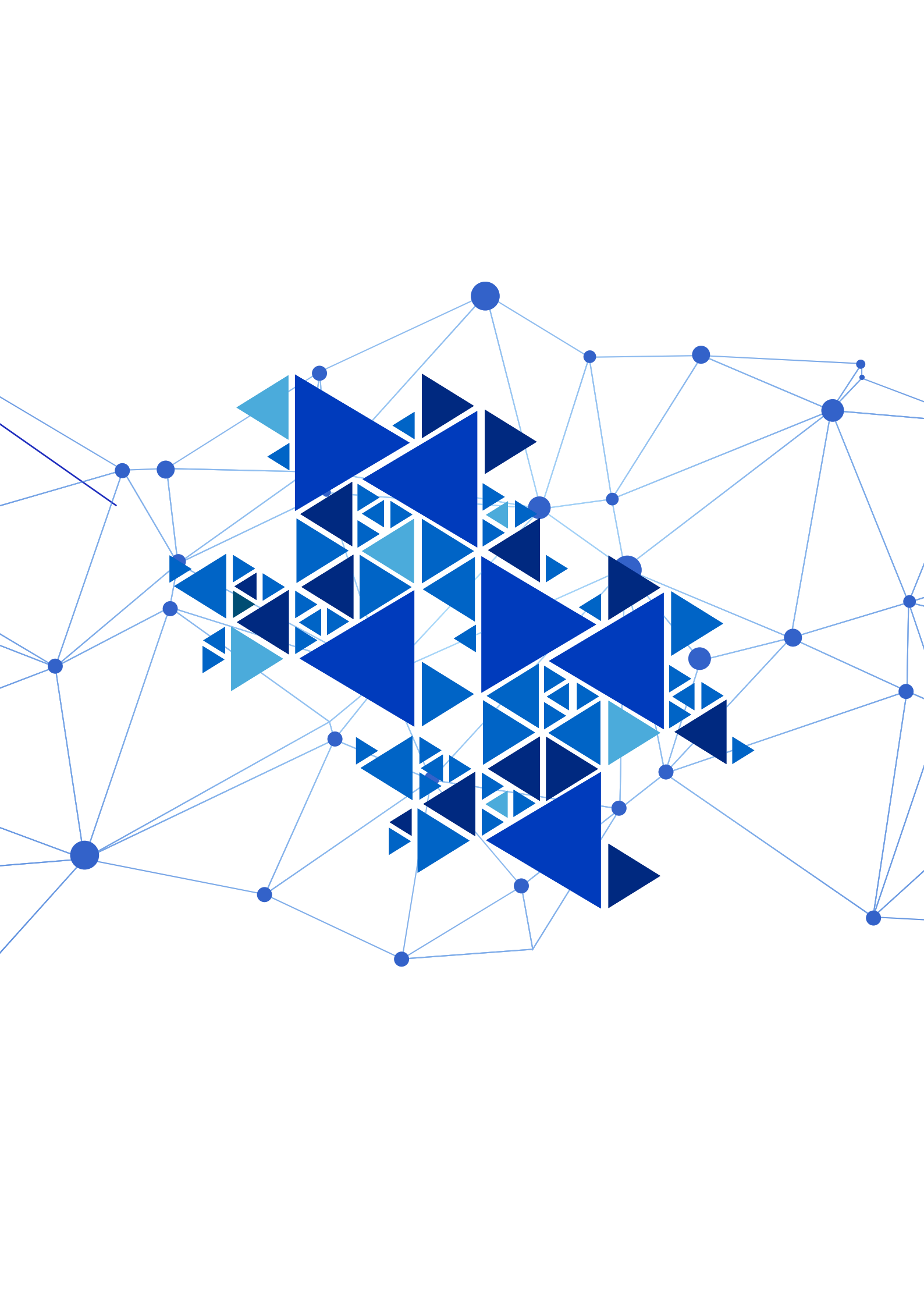




في ظروف توفر الحرية والكرامة

مسارات نحو المساواة العرقية
في عالم العمل



ملخص تنفيذي

ينص الإعلان الخاص بأهداف ومقاصد منظمة العمل الدولية (إعلان فيلادلفيا) الذي اعتمد عام ١٩٤٤، على أن "جميع البشر، أياً كان عرقهم أو معتقداتهم أو جنسهم، الحق في العمل من أجل رفاهيتهم المادية وتقدمهم الروحي في ظروف توفر لهم الحرية والكرامة والأمن الاقتصادي وتكافؤ الفرص."

وبعد مرور ثمانين عاماً، وخلال مؤتمر القمة المعني بالمستقبل في عام ٢٠٢٤، سلّم قادة العالم بأنّ "جهودنا الرامية إلى رفع الظلم والحد من أوجه عدم المساواة داخل البلدان وفيما بينها لبناء مجتمعات تحتوي الجميع ويعمها السلام والعدل لا يمكن أن تتجح ما لم نكثف جهودنا لتعزيز التسامح واحتضان التنوع ومكافحة جميع أشكال التمييز، بما في ذلك العنصرية والتمييز العنصري وكرهية الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب".^١ ومتابعة لهذا الالتزام المتجدد بمواجهة التمييز العنصري، يسلط هذا التقرير الضوء على أوجه انعدام المساواة العرقية في أسواق العمل وعلى السياسات التي تهدف إلى معالجتها. ومن خلال تحديد مجموعة من المسارات لتعزيز العمل باتجاه تحقيق المساواة العرقية في عالم العمل، يسعى هذا التقرير إلى تعزيز الحوار الاجتماعي والإصلاحات السياسية بهدف ضمان وتعزيز تكافؤ الفرص والمساواة في المعاملة للجميع.

ما هو التمييز العنصري؟

وفقاً لتعريف الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري لعام ١٩٦٦ يعني مصطلح "التمييز العنصري" التفريق في المعاملة على أساس العرق أو اللون أو المنشأ أو الأصل القومي أو الإثني. وفي سياق اتفاقية التمييز (في الاستخدام والمهنة)، ١٩٥٨ (رقم ١١١)، جرت معالجة التمييز العنصري بالدرجة الأولى فيما يتعلق بأسس التمييز المحظورة على أساس العرق أو اللون أو الأصل الوطني، وقد وردت جميعها في هذه الوثيقة. وتُعرّف الاتفاقية رقم ١١١ التمييز على أنه "أي تفريق أو استبعاد أو تفضيل" يقوم على أساس محظور "ويكون من شأنه إبطال أو إضعاف تطبيق تكافؤ الفرص أو المساواة في المعاملة في الاستخدام أو المهنة".

وتعترف الاتفاقية رقم ١١١ بأنّ التمييز أو الاستثناء أو التفضيل القائم على متطلبات مهنية حقيقية لا يشكل تمييزاً. وقرارات التوظيف المستندة إلى العوامل المرتبطة بالوظيفة مثل الخبرة أو المهارات أو الجهود (التي يشار إليها عادة باسم "الجدارة") ليست مشروعة فحسب، بل إنها ضرورية لنجاح الأعمال. ومع ذلك، ينبغي أن تكون مثل هذه القرارات غير مرتبطة بالخصائص الشخصية المحمية مثل العرق أو اللون أو الأصل الوطني، ما لم تكن مطلباً مهنياً حقيقياً.

مكافحة التمييز: ضرورة في مختلف المجتمعات

لا تزال أوجه انعدام المساواة العرقية في أسواق العمل شائعة ومستمرة. وتتسم معظم البلدان بالتنوع الإثني، لكن السكان أصبحوا أكثر فأكثر تنوعاً نتيجة للحراك البشري. وغدت الهجرة بهدف العمل والنزوح القصري جزءاً من هذا الواقع. ويجد الناس أنفسهم في بيئات اجتماعية مختلفة حيث قد يتعرضون للتمييز على أساس هويتهم العرقية أو الإثنية.

والمساواة وعدم التمييز في الاستخدام والمهنة حق عالمي من حقوق الإنسان. ولا بدّ من تطبيق السياسات واتخاذ التدابير المناسبة بغية التصدي للتمييز العنصري في عالم العمل بهدف تحقيق العدالة الاجتماعية. وعدم اتخاذ مثل هذه الإجراءات يترتب عليه عواقب وخيمة على الأفراد والمنشآت وأسواق العمل والمجتمعات. فالتمييز يحول دون تنمية قدرات الأشخاص ومهاراتهم ومواهبهم، ومكافحة إسهاماتهم على قدم المساواة مع الآخرين، بغض النظر عن نوع الاستخدام أو المهنة الذي يتطلعون إلى ممارستها. فالتمييز يعيق الإنتاجية ويخلق حواجز أمام جذب المواهب والحفاظ عليها.

وفي المقابل، تكون أماكن العمل التي تتسم بالتنوع أكثر نجاحاً. فالمجتمعات التي تُتاح فيها فرص العمل بغض النظر عن الانتماء العرقي أو الإثني، ويُحترم فيها التنوع ويُقدَّر، تكون أكثر قدرةً على الحد من أوجه انعدام المساواة وتعزيز التماسك الاجتماعي، وبالتالي، تعزيز السلام والاستقرار.

الاستفادة من معايير العمل الدولية لتحقيق المساواة العرقية

منذ اعتماد إعلان فيلادلفيا، طوّرت منظمة العمل الدولية مجموعة من معايير العمل الدولية لإرشاد العمل باتجاه القضاء على التمييز في عالم العمل. والاتفاقية رقم ١١١، التي اعتمدت في ١٩٥٨، هي الصك الدولي الأول الملزم قانوناً والمخصص كلياً للقضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة. وتتصدى الاتفاقية للتمييز القائم على أساس العرق أو اللون أو الجنس أو الدين أو الرأي السياسي أو الأصل الوطني أو الأصل الاجتماعي، كما تمكّن الدول من تحديد أسس محظورة إضافية، بعد التشاور مع منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال.

علاوة على ذلك، تتناول صكوك محددة لمنظمة العمل الدولية حقوق المجموعات المعرضة بشكل خاص للتمييز العنصري، على غرار العمال المهاجرين والشعوب الأصلية والقبلية. بالإضافة إلى ذلك، تركّز إجراءات وضع المعايير في منظمة العمل الدولية على سد الفجوات في نظام الحماية الاجتماعية وحماية اليد العاملة من خلال ضم مثل هذه المجموعات، على سبيل المثال، إلى اتفاقية العمال المنزليين، ٢٠١١ (رقم ١٨٩) واتفاقية العنف والتحرش، ٢٠١٩ (رقم ١٩٠). وفي هذا السياق، يستعرض الفصل ٢ من التقرير الخطوط العريضة من الاتفاقية رقم ١١١ وغيرها من معايير العمل الدولية التي توجّه العمل بغية مكافحة التمييز العنصري وتعزيز المساواة.

فهم أوجه انعدام المساواة العرقية في سوق العمل

إنّ جمع البيانات وتحليلها بشكل متعمق أمرٌ بالغ الأهمية لفهم أوجه انعدام المساواة والتمييز في سوق العمل. فالبيانات الموثوق بها توفر أساساً متيناً يسمح بتحديد الاتجاهات وتوقع التطورات المستقبلية واتخاذ قرارات سياسية مستنيرة قائمة على البيانات. وتُعتبر شفافية هذه البيانات وإمكانية الحصول عليها أمراً أساسياً بغية ضمان أن تركز التدخلات في سوق العمل على الأدلة التجريبية بدلاً من التكهنات أو الافتراضات. ومن شأن ذلك أيضاً أن يضمن شرعية هذه التدخلات ويبني ثقة العموم.

ويستعرض الفصل ٣ كيف تجمع مختلف البلدان البيانات المصنفة حسب العرق أو الانتماء الإثني في الدراسات الاستقصائية بشأن القوى العاملة، مع تسليط الضوء على التحديات المنهجية والانعكاسات المترتبة عليها. واستناداً إلى تحليل بيانات ٤٧ بلداً مصنفة بحسب العرق أو الانتماء الإثني ومتوفرة في مجموعة البيانات الجزئية المنسقة التابعة لمنظمة العمل الدولية، يستعرض الفصل الأدلة التجريبية بشأن اختلاف نتائج سوق العمل بين المجموعات العرقية أو الإثنية المتباينة لتوضيح أوجه انعدام المساواة هذه؛ ويناقش المنهجيات المختلفة لفهم مدى تأثير التمييز على أوجه انعدام المساواة في سوق العمل على أسس عرقية أو إثنية؛ ويعرض نتائج تطبيق ما يُعرف بمنهجية التحليل على بلدان مختارة بغية توفير الاستشرافات بشأن مدى تأثير أوجه انعدام المساواة الملحوظة على التمييز العنصري.

ومن بين البلدان التي خضعت للتحليل، تبرز الشعوب الأصلية والقبلية والشعوب المتحدرة من أصل أفريقي باستمرار بين المجموعات التي تعاني من أوجه انعدام المساواة المستمرة والواضحة. ومن الأرجح أن ينتهي المطاف بأعضاء هذه المجموعات وغيرها من المجموعات العرقية أو الإثنية المستضعفة في العمالة غير المنظمة والمهن الأولية والوظائف منخفضة الأجر، وأن يعانون من عدم تكافؤ سبل الوصول إلى الحماية الاجتماعية. ويشير التحليل التفصيلي بشكل واضح إلى أنّ التمييز العنصري يشكل أحد عوامل أوجه انعدام المساواة فيما يتعلق بالحصول على فرص العمل والمداخل.

حظر التمييز العنصري في الاستخدام والمهنة

إنّ إنشاء إطار قانوني مناسب يحظر التمييز العنصري وغيره من أشكال التمييز أمر أساسي للتقدم نحو القضاء عليه وتعزيز تكافؤ الفرص للجميع. ويستعرض الفصل ٤ نتائج عملية مسح قانوني شامل أجرتها منظمة العمل الدولية. وقد أدرجت معظم البلدان بنوداً تتعلق بالمساواة وعدم التمييز في دساتيرها، حيث يحظر أكثر من ١٤٠ دستوراً التمييز العنصري بشكل صريح. وعلى المستوى العالمي، تعدّ تشريعات العمل الوسيلة الرئيسية لحظر التمييز في مكان العمل.

وتحظر تشريعات العمل التمييز العنصري في ١٣٩ دولة عضواً من الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية البالغ عددها ١٨٧ دولة عضواً. وفي ٢١ دولة من هذه الدول، تبقى الحماية من التمييز غير مكتملة لأنّ التشريعات لا تحظر التمييز العنصري في جميع مجالات الاستخدام والمهنة. وعلى سبيل المثال، قد لا تكون هناك حماية أثناء التوظيف. وفي مجموعة من البلدان، تتوفر الحماية من التمييز العنصري في العمل بموجب تشريعات متخصصة في مجال المساواة أو قوانين حقوق الإنسان، بدلاً من تشريعات العمل.

ويمكن أن تكون الحماية القانونية من التمييز العنصري غير مكتملة أيضاً لأنّ تشريعات العمل أو غيرها من التشريعات قد لا تحظر أو تحدد صراحة التمييز المباشر والتمييز غير المباشر. وحتى الآن، هذا هو الحال في ٤٧ دولة عضواً في منظمة العمل الدولية، معظمها في أوروبا، تحت تأثير توجيهات الاتحاد الأوروبي بشأن المساواة في المعاملة. وتحظر التشريعات في ٣٣ بلداً آخر التمييز المباشر والتمييز غير المباشر، على الرغم من عدم تقديم تعريف قانوني لهذين المفهومين.

علاوة على ذلك، غالباً ما تكون الحماية القانونية غير مكتملة لأنّ التشريعات ذات الصلة لا تتضمن أحكاماً تحوّل عبء الإثبات في الإجراءات القانونية إلى المتهم بالتمييز بمجرد إثبات وجود حالة تسوغ التمييز. بالإضافة إلى ذلك، قد تحتاج التشريعات إلى تعديل بهدف التصدي للعنف والتحرش القائمين على التمييز على وجه الخصوص. وتبقى المعلومات محدودة بشأن كيف يتم الاعتماد، في الممارسة العملية، على التشريعات القانونية الحالية ذات الصلة بالمساواة وعدم التمييز، بغية مواجهة التمييز الخوارزمي في الاستخدام والمهنة. وستبرز الحاجة إلى مثل هذه المعلومات لضمان ملاءمة التشريعات مع الغرض المنشود (الفصل ٧).

تدابير استباقية لمواجهة التمييز الهيكلي والمنهجي

يشير استمرار أوجه انعدام المساواة في أسواق العمل إلى الحاجة إلى التفكير في سبلٍ من شأنها منع ومواجهة التمييز العنصري وغيره من أشكال التمييز المتقاطعة بشكل أكثر استباقية. فعلاوةً على ضمان الحماية القانونية الفعالة لضحايا التمييز من الأفراد، ثمة حاجة إلى اتخاذ تدابير استباقية لمواجهة التمييز الهيكلي والمنهجي كوسيلة لتحقيق نتائج منصفة في سوق العمل للجميع. وفي حين سيترتب تصميم نوع التدابير والمزج فيما بينها لتتلاءم مع الظروف، يكشف التقرير أنه لم يتم استخدام سياسات العمالة الوطنية وسياسات المشتريات العامة بشكل كافٍ لتعزيز هذه الأهداف (الفصل ٦).

ومن التطورات الإيجابية التي يجدر الإشارة إليها الحرص المتزايد على تعزيز المساواة والتنوع والإدماج على مستوى مكان العمل، بما في ذلك من خلال اعتماد وتطبيق سياسات أو خطط عمل بشأن المساواة. وهذا أيضاً مجال يحتاج إلى بذل المزيد من الجهود بغية تقييم التجارب الحالية وتبادل الدروس المستفادة وبناء المعارف حول ما ينجح في تعزيز تكافؤ الفرص والمساواة في المعاملة للمجموعات المعرضة للتمييز العنصري (الفصل ٥).

مسارات باتجاه المساواة العرقية: اتخاذ الإجراءات في عالم العمل

إنّ التمييز العنصري هو إنكار لحقوق الإنسان والحرية والكرامة. وبالاستناد إلى إعلان فيلادلفيا كركيزة دائمة، يقع اتخاذ الإجراءات لمواجهة التمييز العنصري وغيره من أشكال التمييز في عالم العمل في صميم ولاية منظمة العمل الدولية المتمثلة في تحقيق العدالة الاجتماعية ورؤيتها للتقدم الاجتماعي. ويقع على عاتق الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية - الحكومات وأصحاب العمل والعمال - دور ومسؤولية في هذا الصدد (الفصل ٨). وبناءً على النتائج التي توصل إليها واستناداً إلى معايير العمل الدولية ذات الصلة، يقترح التقرير ثمانية مسارات لتحقيق المساواة العرقية التي قد يرغب صانعو السياسات والهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية في أخذها بعين الاعتبار عند اتخاذ إجراءات لتعزيز تكافؤ الفرص والمساواة في المعاملة للجميع (انظر الإطار ES1).

◀ الإطار ES1. مسارات باتجاه المساواة العرقية: اتخاذ الإجراءات في عالم العمل

١. تحسين توافر البيانات

إنّ تسليط الضوء بوضوح أكبر على أوجه انعدام المساواة في سوق العمل من خلال جمع وتحليل شامل لبيانات سوق العمل المصنفة بحسب نوع الجنس والانتماء الإثني وغيرها من الخصائص، لا يتطلب توسيع نطاق الدراسات الاستقصائية بشأن القوى العاملة والأسر فحسب لتتضمن محددات عرقية أو إثنية، بل يتطلب أيضاً تصميمًا دقيقاً للعينات الاحتمالية لضمان التوصل إلى استدلالات مجدية. ومن خلال توفير بيانات متينة، يكون صانعو السياسات مزودين بالأدوات المناسبة لتقييم مدى أوجه انعدام المساواة في سوق العمل وتداعيات العوائق التي يواجهها الأفراد المعرضون للعنصرية والتمييز العنصري وكرهية الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب. وهذه خطوة أولى أساسية في صياغة سياسات فعالة للحد من أوجه انعدام المساواة الهيكلية.

٢. تعزيز الحماية القانونية من التمييز العنصري وغيره من أشكال التمييز

لقد حان الوقت اليوم لكي تقوم البلدان بمراجعة وتعزيز أطرها القانونية بهدف حظر التمييز العنصري وغيره من أشكال التمييز في الاستخدام والمهنة بشكل شامل، بما في ذلك العنف القائم على التمييز والتحرش. وينبغي أن تكون الحماية التشريعية متاحة لجميع العمال؛ ويجب أن تضم التمييز غير المباشر وتشتمل على قواعد تنص على نقل عبء الإثبات في حالات التمييز. وينبغي أن تسترشد الإصلاحات بعملية تقييم دقيقة بشأن أداء وفعالية التشريعات القائمة (بما في ذلك تلك المتصلة بالتمييز الخوارزمي) والنهوض بالمشاروات مع منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال.

٣. مواجهة التمييز الهيكلي بشكل استباقي

ثمة حاجة لاتخاذ تدابير استباقية بهدف ضمان تكافؤ الفرص والمساواة في المعاملة في الاستخدام والمهنة عبر مجموعة واسعة من السياسات الاجتماعية الاقتصادية - بما فيها سياسات العمالة والحماية الاجتماعية وهجرة اليد العاملة - بغية القضاء على الحرمان المتوارث عبر الأجيال وأوجه انعدام المساواة الهيكلية في سوق العمل التي تعاني منها المجموعات المعرضة للتمييز العنصري. وتتطوي مواجهة التمييز الهيكلي على تقييم ما إذا كانت السياسات والمؤسسات القائمة، ومن بينها مؤسسات العمل، تعمل بفعالية لتقليل أوجه انعدام المساواة العنصرية والتمييز العنصري، وكيف تقوم بذلك. وثمة حاجة إلى تطوير أطر وأدوات نظرية وعملية لإجراء مثل هذه التقييمات.

٤. جعل سياسات الاستخدام تستجيب لأوجه انعدام المساواة العرقية

يجدر بسياسات الاستخدام الوطنية أن تتجاوز الالتزامات العامة بمبدأ عدم التمييز وأن تصوغ تدابير محددة لإدماج المجموعات المعرضة للتمييز في سوق العمل، بما في ذلك التمييز العنصري أو الإثني. ويمكن أن يوفر التحليل المتين لسوق العمل الذي يأخذ في الاعتبار تجارب المجموعات المعرضة للتمييز، أساساً أكثر متانة لهذه السياسات. وتُعد إحصاءات سوق العمل المصنفة حسب الانتماء الإثني (بالإضافة إلى نوع الجنس والإعاقة وغيرها من الخصائص) مهمة جداً، لأنها تسلط الضوء على التحديات المحددة التي تواجهها مختلف المجموعات المستضعفة المعرضة للتمييز. ولا بد من ضمان الوصول الفعال إلى التدابير والخدمات والبرامج والتدخلات المخصصة للفئات المتضررة ويمكن أن يسهل الوصول إلى فرص عمل جيدة وعلى قدم المساواة مع الآخرين. وينبغي مراقبة مستوى الاستفادة من هذا الوصول من خلال أطر النتائج ذات الصلة.

٥. تسهيل الفرص الاقتصادية

يعتبر دعم أصحاب المشاريع المتحدرين من مجموعات عرقية أو اثنية محرومة من خلال تدريبهم وتطوير مهاراتهم وتسهيل وصولهم إلى الموارد (على غرار القروض والأراضي) وإلى المشتريات العامة الاجتماعية، من بين المسارات المتبعة للتغلب على الاستبعاد من سوق العمل. ويمكن لتوثيق وتقييم هذه البرامج، بالإضافة إلى تبادل الخبرات والدروس المستفادة، أن يؤدي دوراً حيوياً في تعزيز المبادرات وتسهيل تكرار التدخلات الناجحة أو توسيع نطاقها.

٦. تعزيز السياسات في مكان العمل

يبدل أصحاب العمل في القطاعين العام والخاص، في جميع أنحاء العالم، جهوداً لتعزيز المساواة والتنوع والإدماج في منظماتهم ومنشآتهم. وفي مجموعة من البلدان، تفرض التشريعات إجراءات معينة في مكان العمل. وفي الآونة الأخيرة، تعمل القوانين والسياسات الجديدة المتعلقة بالشفافية في الأجور - والتي يتناول بعضها على وجه التحديد التمييز متعدد الجوانب في الأجور - على الاستفادة من التدخلات على مستوى مكان العمل باعتبارها ضرورية لتحقيق التغيير. وتشير اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٩٠ إلى سياسات مكان العمل على أنها وسيلة لمنع العنف والتحرش. وسيكون تطوير المعارف والأدلة بشأن أداء وفعالية مختلف أنواع سياسات مكان العمل وتبادل الخبرات والدروس المستفادة، أمراً بالغ الأهمية بغية تعزيز هذه السياسات وبناء الأطر التنظيمية أو غيرها من الأطر المناسبة لتوجيه ودعم تصميمها وتطبيقها.

٧. الانتقال من القول إلى الفعل

يتطلب النهوض بالمساواة العرقية في عالم العمل بذل الجهود بغية تعزيز المساواة والتنوع والإدماج داخل الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية، لا سيما الحكومات ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال. ومع تزايد التنوع والإدماج في مؤسسات ومنظمات الهيئات المكونة نفسها، وتعزيز قدراتها على معالجة قضايا المساواة وعدم التمييز في عالم العمل، فإنها تستطيع أن تكون مثلاً يحتذى به وتعزز الحوار الاجتماعي والتعاون لمكافحة التمييز وتعزيز المساواة والتنوع والإدماج.

٨. الحوار الاجتماعي وإسماع الصوت والمشاركة

إنّ صوت ومشاركة المتضررين من التمييز العنصري أمران ضروريان بغية ضمان أن تعالج السياسات والقرارات الاحتياجات الحقيقية. وتوفر التجارب التي مروا بها استشرافات قيمة وتعزز الحلول الأكثر إنصافاً. ومن شأن الحرية النقابية والحق في المفاوضة الجماعية والاتفاقيتين الأساسيتين المعنيتين والصادرتين عن منظمة العمل الدولية- اتفاقية الحرية النقابية وحماية حق التنظيم، ١٩٤٨ (رقم ٨٧) واتفاقية حق التنظيم والمفاوضة الجماعية، ١٩٤٩ (رقم ٩٨) أن توصل الصوت وتسهّل المشاركة. وتعترف اتفاقية الشعوب الأصلية والقبلية، ١٩٨٩ (رقم ١٦٩) على وجه التحديد بحق هذه الشعوب في التشاور والمشاركة. وينبغي للحكومات أن تنشئ آليات مخصصة تمكّن إرساء حوار مؤسسي وتشاور هادف ومشاركة فعالة في القرارات التي تؤثر على حياة شعوبها ومجتمعاتها.

الدفع قدماً بالعدالة الاجتماعية وتعزيز العمل اللائق

منظمة العمل الدولية هي وكالة الأمم المتحدة في مجال عالم العمل. ونحن نجتمع بين الحكومات وأصحاب العمل والعمال للدفع قدماً بنهج متمحور حول الإنسان إزاء مستقبل العمل من خلال استحداث العمالة وتعزيز الحقوق في العمل وتوفير الحماية الاجتماعية وتشجيع الحوار الاجتماعي.

ilo.org

International Labour Organization
Route des Morillons 4
1211 Geneva 22
Switzerland