



البند السابع من جدول الأعمال

إدخال تحسينات على الأنشطة المعيارية لمنظمة العمل الدولية: تقرير مرحلي

المحتويات

الصفحة

1	.....	مقدمة
1	.....	١ - الاتفاقيات والمبادئ والحقوق الأساسية
1	.....	١-١ الترويج للاتفاقيات الأساسية
1	.....	٢-١ إعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل ومتابعته
2	.....	٢ - استعراض المعايير
2	.....	١-٢ فريق عمل لجنة المسائل القانونية ومعايير العمل الدولية بشأن مراجعة المعايير
4	.....	٢-٢ إلغاء وسحب المعايير
4	.....	٣ - وضع المعايير
4	.....	١-٣ اختيار بنود جدول أعمال المؤتمر
5	.....	٢-٣ الاتجاهات الجديدة في المعايير الحديثة
5	.....	١-٢-٣ بناء التوافق في الآراء
6	.....	٢-٢-٣ الحفاظ على معايير مواكبة للعصر
6	.....	٣-٢-٣ توحيد المعايير وتجميعها
6	.....	٣-٣ مسائل أخرى لوضع المعايير
7	.....	٤ - آليات الإشراف وتقديم التقارير
7	.....	١-٤ تعزيز نظام الإشراف
7	.....	٢-٤ استعراض المادة ٢٢ بشأن ترتيبات تقديم التقارير
8	.....	٣-٤ لجنة الخبراء ولجنة تطبيق المعايير
8	.....	٤-٤ الإجراءات الخاصة
8	.....	١-٤-٤ لجنة الحرية النقابية
9	.....	٢-٤-٤ الإجراءات وفقاً للمادة ٢٤
9	.....	٣-٤-٤ إجراءات إشرافية خاصة أخرى

10	..... ١٩ المادة ٥-٤ الإجراءات بموجب المادة ١٩
11	..... الترويج للمعايير والتعاون التقني ٥-
11	..... ١-٥ تحسين التعاون التقني والترويج في مجال المعايير
11	..... ٢-٥ النهج المتكامل والتعاون التقني
12	..... ٦- مسألة التفسير
12	..... استنتاجات

١. تسعى هذه الوثيقة إلى تقديم لمحة عامة عن المناقشات والمقررات المتعددة التي تتعلق بالأنشطة المعيارية، في كل من مجلس الإدارة ومؤتمر العمل الدولي منذ عام ١٩٩٤. ويشكل تقرير المدير العام إلى الدورة ٨١ (١٩٩٤) لمؤتمر العمل الدولي نقطة الانطلاق لاستعراض التطورات المتصلة بالمعايير. ولقد أفضى التقرير المذكور إلى نقاش واسع في المؤتمر كما عولجت لاحقاً نواح خاصة في مجلس الإدارة. وتحدد هذه الوثيقة التطورات الرئيسية والنتائج التي تحققت من أجل تقييم التقدم المحرز واحتياجات ونطاق أي إجراءات لاحقة بهذا الشأن.

١ - الاتفاقيات والمبادئ والحقوق الأساسية

١-١ الترويج للاتفاقيات الأساسية

٢. لقد كان أحد المجالات الأولى التي تركزت حولها مناقشة تقرير المدير العام لسنة ١٩٩٤ تزايد توافق الآراء بشأن الحاجة إلى إجراءات محددة تتعلق بالحقوق الأساسية وبمعايير دولية أخرى. ولقد كان هذا التركيز ثمرة التطور الذي بدأ في منتصف السبعينات والذي تم إقراره في قمة كوبنهاغن في آذار/ مارس ١٩٩٥. وقد أفضى إلى حملة ترويجية للتصديق العالمي على الاتفاقيات الأساسية. واستقبلت هذه الحملة بحفاوة وأحرزت نجاحاً باهراً. وارتفع مجموع عدد التصديقات على الاتفاقيات الأساسية إلى أكثر من ٣٠٠ تصديق في الفترة ١٩٩٥ - ٢٠٠٤.

٢-١ إعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل ومتابعتها

٣. عندما استهلكت حملة الترويج، اتجهت الأنظار فوراً إلى الحاجة إلى التأكد من تطبيق هذه المعايير فعلياً على الصعيد العالمي. و تناول النقاش في بادئ الأمر، طرائق مختلفة لتعزيز الآليات الإشرافية بوجه عام. وكان أحد المقترحات التي قدمت في تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٩٥ يقضي بتمديد إجراء تقديم الشكاوى المتعلقة بالحرية النقابية ليغطي الاتفاقيات الأساسية. وأمتد النقاش حول هذا الاقتراح على مدى ثلاث دورات لمجلس الإدارة، غير أنه لم يتم التوصل إلى أي قرار بهذا الشأن. وعوضاً عن ذلك، قدم اقتراح لوضع ما أصبح

¹ لمحة موجزة تغطي الفترة حتى نهاية عام ٢٠٠١، بحثها مجلس الإدارة في دورته ٢٨٣ (آذار/ مارس ٢٠٠٢)، GB.283/4.

² "دفاعاً عن القيم وتشجيعاً للتغيير - العدالة الاجتماعية في اقتصاد عالمي: الآفاق أمام منظمة العمل الدولية".

³ أنظر، على وجه الخصوص، الفصل ٣، فقرة ٥٤، (ب) من برنامج العمل الذي يشير إلى الحاجة إلى "حماية وتعزيز الاحترام لحقوق العمال الأساسية". أنظر أيضاً:

<http://www.un.org/esa/socdev/wssd/agreements/poach3.htm>.

⁴ الاتفاقيات الأساسية هي: اتفاقية الحرية النقابية وحماية حق التنظيم، ١٩٤٨ (رقم ٨٧)، اتفاقية حق التنظيم والمفاوضة الجماعية، ١٩٤٩ (رقم ٩٨)، اتفاقية العمل الجبري، ١٩٣٠ (رقم ٢٩)، اتفاقية إلغاء العمل الجبري، ١٩٥٧ (رقم ١٠٥)، 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). ولمزيد من المعلومات حول أحدث التصديقات أنظر قواعد البيانات التالية:

ILOLEX <http://www.ilo.org/ilolex/english/index.htm> or APPLIS

<http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/index.cfm?lang=EN>.

⁵ أنظر: GB.262/LILS/4 و GB.262/9/2، الفقرة ٥٥ (آذار/ مارس - نيسان أبريل ١٩٩٥)، و GB.264/6 (تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٩٥)، GB.265/LILS/7 و GB.265/8/2 (آذار/ مارس ١٩٩٦)؛ GB.267/LILS/5 و GB.267/9/2 (تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٩٦)؛ GB.268/LILS/6 و GB.268/8/2، الفقرة ٥٥ (آذار/ مارس ١٩٩٧).

يسمى بالإعلان بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل ومتابعته^٦. وجرت مناقشة الشكل المبتكر وغير الملزم لهذا الصك مناقشة مستفيضة، وتتمثل السمة الرئيسية لهذا الصك في آلية المتابعة القائمة على تقديم التقارير وعلى التعاون التقني، بالنسبة للدول الأعضاء التي لم تصدق على الاتفاقيات الأساسية. واستناداً إلى هذه القاعدة ومنذ اعتماد الإعلان، وضعت خطط عمل لكل فئة من الفئات الأربع للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل. ويشكل التعاون التقني المتعلق بالإعلان جزءاً لا يتجزأ الآن من برنامج التعاون التقني العام لمنظمة العمل الدولية.

٢ - استعراض المعايير

١-٢ فريق عمل لجنة المسائل القانونية ومعايير العمل الدولية بشأن مراجعة المعايير

٤. كان استعراض مجموعة المعايير الأخرى لمنظمة العمل الدولية الأولوية الثانية في هذه المناقشات. ويجدر التذكير أن مجلس الإدارة يقوم على مراحل منتظمة ببحث مجموعة معايير منظمة العمل الدولية. ولقد أنجز استعراض سابق لهذه المعايير عام ١٩٨٧^٧. وبحلول عام ١٩٩٤، تم تنفيذ معظم التوصيات الخاصة بالنشاط المعياري ومراجعة المعايير التي تم تحديدها عام ١٩٨٧. والواضح أن التغيير السريع في السياق السياسي كان كذلك سبباً في الحاجة إلى إجراء بحث آخر لمعايير منظمة العمل الدولية والنظر فيما إذا كانت هذه المعايير بحاجة إلى تحديث^٨. وفي آذار/ مارس ١٩٩٥، تبلور اقتراح إنشاء فريق عمل تابع لمجلس الإدارة لهذا الغرض ضمن لجنة المسائل القانونية ومعايير العمل الدولية. وعقد فريق العمل بشأن سياسة مراجعة المعايير جلسته الأولى في تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٩٥^٩. وقام فريق العمل هذا، المعروف أيضاً باسم فريق "كارتني"^{١٠} على مدى سبع سنوات بدراسة كل حالة على حدة لجميع الاتفاقيات والتوصيات^{١١} "الأخرى"^{١٢} التي اعتمدت قبل عام ١٩٨٥^{١٣}. ولقد أنهى فريق العمل مهمته في آذار/ مارس ٢٠٠٢^{١٤}.

^٦ إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل ومتابعته، الذي اعتمد في الدورة ٨٦ (حزيران/ يونيو ١٩٩٨) لمؤتمر العمل الدولي. محضر الجلسات المؤقت رقم ٢٠، الدورة ٨٦ لمؤتمر العمل الدولي، حزيران/ يونيو ١٩٩٨.

^٧ فريق عمل فوننيجول. أنظر: تقرير فريق العمل بشأن معايير العمل الدولية، النشرة الرسمية، المجلد السابعون، ١٩٨٧، المتسلسلة ألف، عدد خاص، الفقرات ٢ - ٤). ولقد سبق فريق العمل هذا عام ١٩٩٧، استعراض آخر أشرف عليه السيد فوننيجول. أنظر التقرير النهائي لفريق العمل بشأن معايير العمل الدولية، المرجع نفسه، المجلد ٦٢، ١٩٩٧، المتسلسلة ألف، عدد خاص، الفقرات ٣ - ٩.

^٨ أنظر: GB.262/LILS/3/1 و GB.262/9/2 (آذار/ مارس - نيسان/ أبريل ١٩٩٥).

^٩ أنظر: GB.262/PV/Rev (آذار/ مارس - نيسان/ أبريل ١٩٩٥).

^{١٠} سمي نسبة لرئيسه الذي يدعى السيد جان لوي كارتني، ممثل حكومي عن فرنسا.

^{١١} للأسف لم يمكن حتى الآن إيجاد عبارة تدل على مجموعة الصكوك غير الأساسية أو الصكوك غير ذات الأولوية.

^{١٢} فيما كانت الاتفاقيات موضع دراسات سابقة، كان هذا أشمل استعراض للتوصيات أنجزته منظمة العمل الدولية منذ إنشائها.

^{١٣} اعتبرت المعايير التي اعتمدت أثناء فترة السنوات العشر ١٩٨٥ - ١٩٩٥ عصرية ومحدثة.

^{١٤} لمزيد من المعلومات المفصلة عن القرارات التي اتخذت أنظر GB.283/LILS/WP/PRS/1/2 (آذار/ مارس ٢٠٠٢). غير أن هذه الوثيقة لا تأخذ في الحسبان القرارات التي اعتمدت بناء على توصيات فريق العمل في نفس الدورة في آذار/ مارس ٢٠٠٢.

٥. وركز فريق العمل في البداية على تحديد احتياجات مراجعة المعايير القائمة، وكنتيجة لذلك قرر مجلس الإدارة أن تتم مراجعة ٢٢ اتفاقية^{١٥} و ١٥ توصية. ولقد تمكن مجلس الإدارة من خلال توصيات فريق العمل من تحديد ٧١ اتفاقية^{١٦} و ٧١ توصية ينبغي الترويج لها من أجل التصديق عليها، فضلاً عن ٦٠ اتفاقية و ٦٨ توصية عفا عليها الزمن^{١٧}. وخلافاً للاستعراضات السابقة، لم يتمخض عن هذا الفحص أي توصيات تتعلق بالحاجة إلى معايير جديدة.

٦. ولقد استهلّت المتابعة المتعلقة بشبه مجموع القرارات البالغة ٢٢ قراراً بمراجعة الاتفاقيات كما يلي:

- مناقشة عامة حول الأنشطة المعيارية لمنظمة العمل الدولية في مجال السلامة والصحة المهنيين في الدورة الحادية والتسعين (٢٠٠٣) أفضت إلى وضع الاتجاهات والأولويات لمراجعة أربع اتفاقيات وست توصيات بشأن السلامة والصحة المهنيين.
- متابعة القرارات المتعلقة بمراجعة عشر اتفاقيات بحرية ما زالت جارية على نطاق واسع لعملية توحيد ٦٨ صكاً في القطاع البحري.
- مراجعة ثلاث اتفاقيات تتعلق بقطاع صيد الأسماك ما زالت جارية وسيتم بحثها أثناء دورة المؤتمر القادمة.
- اقتراح مناقشة عامة تستند إلى نهج متكامل بشأن عمل الأطفال وحماية العمال الشباب، هو من ضمن البنود المدرجة للبحث في جدول أعمال المؤتمر لعام ٢٠٠٧؛ وقد ينطوي على متابعة مراجعة ثلاث اتفاقيات بشأن العمل ليلاً للأطفال والشباب.
- اقتراح مراجعة اتفاقية واحدة في سياق نهج متكامل مقترح للعمل في الموانئ يمكن بحثه عام ٢٠٠٨ على أقرب تقدير.
- متابعة قرار مراجعة اتفاقية ساعات العمل وفترات الراحة (النقل البري)، ١٩٧٩ (رقم ١٥٣)، ينبغي بحثها في وقت لاحق.

٧. وكما أكد مجلس الإدارة في سياق استعراضات الفريق العامل، فإن أحد العناصر الهامة في تحديث معايير منظمة العمل الدولية هو المتابعة التي ينبغي أن تفكر كل دولة عضو بإجرائها عندما يتم مراجعة صكوك منظمة العمل الدولية. ولقد شدد الفريق العامل في استعراضه على أنه في بعض الحالات، توجد مجموعتان (بل ثلاث مجموعات في بعض الحالات) من صكوك منظمة العمل الدولية في موازاة إحداهما الأخرى. وبالرغم من مساهمة الدول الأعضاء في وضع صك أكثر حداثة، فلم يؤد هذا الأمر إلى التصديق على الصك الجديد الأكثر حداثة^{١٨}. وينبغي أن تجري المتابعة في هذه المسائل استناداً إلى نفس القاعدة المتعلقة بأنشطة الترويج بشكل عام. وفي هذا الصدد، يمكن إيجاد مقتطفات عن كل دولة عضو في منظمة العمل الدولية تتعلق

^{١٥} قرر مجلس الإدارة كذلك إدراج اتفاقيتين قديمتين بشأن ساعات العمل وأعمال الزجاج ضمن الاتفاقيات التي قد يتم مراجعتها إن أوصى فريق العمل بمراجعة اتفاقيات أخرى تتناول ساعات العمل وظروف العمل للعمال الذين يعملون حسب نظام المناوبات.

^{١٦} يشمل ذلك الاتفاقيات الأساسية وذات الأولوية وكافة الصكوك التي اعتمدت بين عام ١٩٨٥ و ٢٠٠٢. وتشمل الاتفاقيات ذات الأولوية اتفاقية سياسة العمالة، ١٩٦٤ (رقم ١٢٢) واتفاقية تفتيش العمل، ١٩٤٧ (رقم ٨١) واتفاقية تفتيش العمل (الزراعة)، ١٩٦٩ (رقم ١٢٩) واتفاقية المشاورات الثلاثية (معايير العمل الدولية)، ١٩٧٦ (رقم ١٤٤).

^{١٧} أضف إلى ذلك، تتمتع ٢٣ اتفاقية و ٢٥ توصية "بوضع مؤقت" أما بالنسبة لخمس اتفاقيات و ١٢ توصية فكان القرار الوحيد هو طلب معلومات إضافية. ولم يتم التوصل إلى اتفاق في الآراء بالنسبة لاتفاقية إنهاء الاستخدام (رقم ١٥٨) وتوصية إنهاء الاستخدام (رقم ١٦٦)، ١٩٨٢. كما تعكس هذه المعلومات الوضع السائد عند انتهاء عمل الفريق العامل في آذار/ مارس ٢٠٠٢. ومع الأخذ بعين الاعتبار التطورات التي جرت بعد هذا التاريخ، فقد تقرر الآن (شباط/ فبراير ٢٠٠٥) الترويج لـ ٧٣ اتفاقية و ٦ بروتوكولات و ٧٥ توصية. وبالنسبة لقائمة الصكوك التي ينبغي الترويج لها، انظر ملحق الوثيقة GB.291/LILS/5 (تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٤).

^{١٨} اقترحت متابعة تبسيط الصكوك المتعلقة بعمل الأطفال في سياق المناقشة العامة المقترحة استناداً إلى نهج متكامل، انظر GB.291/2، فقرة ١٤.

بالحاجة إلى اتخاذ إجراءات في هذا الشأن - في قاعدة البيانات ILOLEX التابعة لمنظمة العمل الدولية والمتاحة على موقع المنظمة على الشبكة¹⁹.

٢-٢ إلغاء وسحب المعايير

٨. بعدما حدد الفريق العامل سلسلة من الصكوك التي تقادم عهدها²⁰، قام مجلس الإدارة في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٦²¹ بمناقشة إمكانية إلغاء هذه الصكوك. وأدى هذا الأمر إلى اعتماد تعديل على الدستور عام ١٩٩٧، يمكن عندما يدخل حيز التنفيذ، من إلغاء الاتفاقيات التي لم تعد تساهم بشكل مفيد في تحقيق أهداف المنظمة. ولسوء الحظ، وبالرغم من اعتماد هذه الأداة الهامة التي من شأنها أن تساهم في عملية ترشيح مجموع معايير منظمة العمل الدولية، كانت عملية التصديق على هذا التعديل بطيئة على نحو مخيب²².

٩. فضلاً عن ذلك، وفيما يتعلق بإجراء الإلغاء، اعتمد المؤتمر أيضاً تعديلاً على النظام الأساسي يمكن بموجبه سحب التوصيات والاتفاقيات التي تقادم عهدها والتي لم تدخل بعد حيز التنفيذ. وليس هذا الإجراء مرهوناً بدخول التعديل الدستوري حيز التنفيذ. ولقد طُبق للمرة الأولى في الدورة ٨٨ (٢٠٠٠) على خمس اتفاقيات²³ لم تدخل أبداً حيز التنفيذ، وطبق لاحقاً في عام ٢٠٠٢ وفي عام ٢٠٠٤ على التوالي فيما يتعلق بمجموع ٣٦ توصية تقادم عهدها²⁴.

٣ - وضع المعايير

١-٣ اختيار بنود جدول أعمال المؤتمر

١٠. تشكل عملية اختيار البنود المدرجة في جدول أعمال مؤتمر العمل الدولي أمراً حاسماً بالنسبة لوضع المعايير في المستقبل. فبين عامي ١٩٨٧ و١٩٩٤ كان العديد من البنود المدرجة في جدول أعمال المؤتمر حصيلة استعراض المعايير الذي أنجز عام ١٩٨٧²⁵. وكما أشير إليه أعلاه، كانت هذه المتابعة قد أنجزت على العموم في عام ١٩٩٤، وفي نفس الوقت، كان السياق السياسي لمنظمة العمل الدولية يتغير بشكل سريع. ونتيجة لذلك، اعتبر عدد من البنود المقترحة لنشاط المؤتمر غير ذي جدوى كافية أو مفتقراً إلى الأهمية واعتبرت طريقة اختيار البنود بأنها "موجهة إلى المكتب" بشكل مبالغ فيه²⁶. وفي آذار/مارس ١٩٩٧، استهل مجلس الإدارة مناقشة حول عملية الاختيار. واتخذ قرار لإنعاش هذه العملية وذلك من خلال مشاورات مع كافة الهيئات المكونة بشأن مقترحات ممكنة لإدراجها في جدول أعمال المؤتمر. ولقد تم مواصلة الإجراء

¹⁹ وفي هذا الصدد يتوفر تحليل قائم على شبكة الإنترنت بشأن الوضع في كل بلد على العنوان:
<http://www.ilo.org/ilolex/english/profileframeE.htm>.

²⁰ اختار مجلس الإدارة الاتفاقيات السبع التالية بوصفها مرشحة للإلغاء محتمل: الاتفاقيات رقم ٦٧ (ساعات العمل) ورقم ٤١ (عمل المرأة ليلاً) ورقم ٢٨ (حماية عمال الموانئ من الحوادث) ورقم ١٥ ورقم ٦٠ (الحد الأدنى للسن) ورقم ٩١ (البحارة).

²¹ أنظر GB.267/LILS/WP/PRS/1 (تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٦).

²² حتى ١ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥، بلغ عدد الدول الأعضاء التي صدقت (أو قبلت) التعديل الدستوري عام ١٩٩٧، ٨٠ دولة عضواً في حين أن العدد المطلوب هو ١١٨ دولة عضواً.

²³ الاتفاقيات ذات الأرقام ٣١ و٤٦ و٥١ و٦١ و٦٦.

²⁴ التوصيات ذات الأرقام ١ و٥ و١١ و١٥ و٣٧ و٣٨ و٣٩ و٤٢ و٤٥ و٥٠ و٥١ و٥٤ و٥٦ و٥٩ و٦٣ و٦٤ و٦٥ و٦٦ و٧٢ و٧٣ في عام ٢٠٠٢ والتوصيات ذات الأرقام ٢ و١٢ و١٦ و١٨ و٢١ و٢٦ و٣٢ و٣٣ و٣٤ و٣٦ و٤٣ و٤٦ و٥٨ و٧٠ و٧٤ و٩٦ في عام ٢٠٠٤. أما مسألة سحب ست اتفاقيات بشأن البحارة وهي الاتفاقيات ذات الأرقام ٥٤ و٥٧ و٧٢ و٧٦ و٩٣ فسوف يتم بحثها في مرحلة لاحقة.

²⁵ أنظر الحاشية ٧ أعلاه.

²⁶ أنظر: GB.261/LILS/3/1 (تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٤).

على مدار ثلاث سنوات حيث تمكن المكتب من أن يقدم "مجموعة وثائق" إلى مجلس الإدارة، تتضمن عدداً كبيراً من المقترحات. غير أن هذا الإجراء لم يكن مدعوماً ببحث كاف بشأن جدوى هذه المقترحات، بل في الواقع بشأن مناقشات السياسة العامة حول جدواها واستحسانها. وبحلول تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٩، أصبح من الواضح أن هذا الإجراء لم يعد يحمل مقومات البقاء، وبالتالي تم التخلي عنه.

١١. وفي دورة مجلس الإدارة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠، وبعد مشاورات مكثفة مع الهيئات المكونة قدم اقتراح لبحث نهج تكميلي أشير إليه كنهج متكامل. ويهدف هذا النهج إلى تعزيز تماسك وملاءمة وتأثير المعايير كما ارتكز إلى فرضية مفادها أن البنود المتعلقة بوضع المعايير ينبغي عند اختيارها ألا تراعي فقط مجموعة واسعة النطاق من المواضيع وإنما ينبغي أن تأخذ بعين الاعتبار الأنشطة المعيارية لمنظمة العمل الدولية^{٢٧}. ولقد تم التوصل إلى اتفاق قوي في الآراء لصالح هذا النهج حيث تم اعتماده على أساس تجريبي.

١٢. ولقد تم تنفيذ هذا النهج حتى الآن في مجال السلامة والصحة المهنيين (٢٠٠٣) والعمال المهاجرين (٢٠٠٤)^{٢٨}. وفي حالة السلامة والصحة المهنيين، تضمنت خطة العمل الشاملة التي اعتمدها المؤتمر نشاطاً مقترحاً لوضع المعايير منقسماً على مرحلتين: أولاً وضع صك جديد يتضمن إطاراً ترويجياً في مجال السلامة والصحة المهنيين، وثانياً مراجعة الصكوك القائمة. وفيما يتعلق بحالة العمال المهاجرين، تضمنت خطة العمل الشاملة اتفاقاً لوضع إطار متعدد الجوانب وغير ملزم يستند إلى نهج قائم على الحقوق إزاء هجرة اليد العاملة. كما قرر مجلس الإدارة في دورته المنعقدة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤، الدعوة إلى اجتماع ثلاثي للخبراء لمناقشة وضع هذا الإطار. وفي موازاة هذا العمل، ما زالت المتابعة جارية فيما يتعلق بجوانب أخرى لخطة العمل، خاصة فيما يتعلق بالأجزاء المتصلة بهيكله تعاون تقني فعال.

٢-٣ الاتجاهات الجديدة في المعايير الحديثة

١٣. اعتمدت منظمة العمل الدولية في الفترة ١٩٩٤-٢٠٠٤ تسع اتفاقيات وبروتوكولات واحداً و١٢ توصية كما أجرت مناقشتين عامتين استندتا إلى نهج متكامل. وتجري الآن إعداد أربع مجموعات معيارية^{٢٩}.

١-٢-٣ بناء التوافق في الآراء

١٤. تم التشديد بشكل متزايد على عملية بناء التوافق في الآراء قبل المباشرة فعلاً في عملية وضع المعايير أو كجزء أساسي منها. ويتوفر أحد الأمثلة البارزة على ذلك في الصكين بشأن أسوأ أشكال عمل الأطفال (الاتفاقية رقم ١٨٢ والتوصية رقم ١٩٠). وسبق اعتماد هذين الصكين عام ١٩٩٩ بالإجماع، سلسلة من مناقشات بناء الثقة في المؤتمر وفي مجلس الإدارة على السواء. ولقد ساهم ذلك على الأرجح، في تحقيق أسرع تصديق على هذا الصك في تاريخ منظمة العمل الدولية - ١٥٠ تصديقاً بحلول نهاية عام ٢٠٠٤^{٣٠}.

²⁷ أنظر: GB.279/4 (تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠).

²⁸ أنظر: GB.288/3/1 (تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣) وGB.291/3/1 (تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤).

²⁹ تندرج في جدول أعمال مؤتمر العمل الدولي في دورته ٩٣ (٢٠٠٥) مناقشة ثانية تتعلق بمعياري شامل في قطاع صيد الأسماك إلى جانب مناقشة أولى بشأن صك جديد يضع إطاراً ترويجياً في مجال السلامة والصحة المهنيين، وذلك كمتابعة للمناقشة العامة الأولى التي استندت إلى نهج متكامل والتي جرت عام ٢٠٠٣. كما تندرج في جدول أعمال الدورة ٩٤ للمؤتمر عام ٢٠٠٦ توصية بشأن علاقة الاستخدام. وأخيراً، تحدد جدول زمني لمناقشة واعتماد الاتفاقية الجديدة الموحدة للعمل البحري، وذلك في إطار المؤتمر البحري المنفصل الذي سيعقد أوائل عام ٢٠٠٦. وباستثناء وحيد (علاقة الاستخدام)، فإن جميع هذه التطورات هي عبارة عن متابعة لعمل الفريق العامل التابع للجنة المسائل القانونية ومعايير العمل الدولية. أنظر أيضاً أعلاه، الجزء ٢-١.

³⁰ قد يكون من العوامل الأخرى المساهمة في التصديق، أسلوب صياغة الاتفاقية رقم ١٨٢، أي التركيز على الهدف والمبدأ وترك تفاصيل التنفيذ للقرار الوطني فضلاً عن جملة أمور منها إدراج أحكام بشأن طريقة التنفيذ - وبشأن تقديم مكتب العمل الدولي المساعدة التقنية للدول الأعضاء التي تطلبها. كما تمتع تنفيذ هذه الصكوك (فضلاً عن صكوك أخرى ذات صلة بهذا المجال) بمستوى لم يسبق له مثيل من الدعم المالي المستهدف من خلال البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال.

١٥. وهناك مثل آخر عن عملية التوافق في الآراء على صعيد واسع، ألا وهو التحضيرات لاتفاقية موحدة جديدة للعمل البحري حيث تجرى سلسلة من المناقشات والاجتماعات التحضيرية بغية التوصل إلى اتفاق بشأن توحيد ٦٨ اتفاقية وتوصية بحرية لمنظمة العمل الدولية. إن عملية وضع المعايير هذه، التي لم يسبق لها مثيل من ناحية النطاق والأهمية، قد أفضت في مراحلها التحضيرية إلى سلسلة من الابتكارات التي سهلت بناء التوافق في الآراء وساهمت في وضع مشروع لمجموعة من الأحكام تحمل مقومات البقاء. ولا بد من تحليل متأن للدروس المستمدة من هذه العملية، نظراً إلى الأثر الذي يمكن أن تخلفه على الإجراءات القائمة.

١٦. وأخيراً، ينبغي التذكير بأن الغاية من المناقشة العامة، في إطار نهج متكامل، هي بناء توافق في الآراء لوضع استراتيجية أو خطة عمل بشأن الموضوع قيد البحث. وقد تكللت المناقشتان اللتان جرتا حتى الآن بالنجاح إذ تمخض عنهما خطط عمل يدعمها التوافق في الآراء^{٣١}.

٢-٢-٣ الحفاظ على معايير مواكبة للعصر

١٧. هناك شاغل آخر تجلى في التطورات الأخيرة والجارية، ألا وهو الحاجة إلى استكشاف أساليب مختلفة للحفاظ على معايير مواكبة للعصر، خاصة تلك التي تتسم بسمة تقنية، في سياق تغير تكنولوجي وعلمي سريع. ولقد كان هذا الأمر مجال قلق خاص فيما يتعلق بالسلامة والصحة المهنيين حيث تمثل تجديد حديث في وضع آلية تتعلق بإجراء التحديث المبسط في لائحة الحوادث والأمراض المهنية^{٣٢}. والمثال الآخر هو الاستجابة السريعة لمنظمة العمل الدولية للحاجة العاجلة إلى وثائق هوية البحارة، والتي أفضت إلى اعتماد اتفاقية وثائق هوية البحارة (مراجعة)، ٢٠٠٣ (رقم ١٨٥). وتتضمن هذه الاتفاقية إجراء تعديلات مبسط لملاحق هذه الاتفاقية. وسيشكل هذا الإجراء بدوره سمة هامة لاتفاقية العمل البحري الموحدة الجديدة^{٣٣}.

٣-٢-٣ توحيد المعايير وتجميعها

١٨. تعكس التطورات الأخيرة أيضاً توجهاً نحو تجميع حسب الموضوع أو حسب معايير موحدة بغية خلق تآزر وتسهيل العملية المستهدفة. ولقد سبقت الإشارة إلى عملية توحيد ٦٨ صكاً يتعلق بالبحارة وتجري الآن عملية مشابهة في مجال صيد الأسماك^{٣٤}. إن النهج المتكامل المتعلق بالسلامة والصحة المهنيين وبالعمال المهاجرين يعكس أيضاً هذا الاتجاه كما يتجلى في قرار جمع اتفاقيات منظمة العمل الدولية حسب الموضوع لأغراض تقديم التقارير^{٣٥}.

٣-٣ مسائل أخرى لوضع المعايير

١٩. جرت عدة مناقشات لسلسلة من المسائل الأخرى المتعلقة بوضع المعايير وبالمعايير بوجه عام وذلك في عدة مناسبات طوال هذه الفترة^{٣٦}. وتناولت مجموعة أولى من المسائل الأحكام الختامية في الاتفاقيات^{٣٧}. كما أعد المكتب وثيقة معلومات أساسية جرت مناقشتها في دورة آذار/ مارس ٢٠٠٣ لمجلس الإدارة^{٣٨}. غير أنه لم

³¹ أنظر فقرة ١٢ أعلاه.

³² الفقرة ٣ من اللائحة المندرجة في توصية الأمراض المهنية، ٢٠٠٢ (رقم ١٩٤). أنظر أيضاً البروتوكول رقم ١٥٥ لعام ٢٠٠٢ لاتفاقية السلامة والصحة المهنيين، ١٩٨١.

³³ أنظر المادتين الرابعة عشرة والخامسة عشرة من اتفاقية العمل البحري الموحدة، PTMC/04/1.

³⁴ سيتم مناقشة معيار شامل (اتفاقية وتوصية) في هذا المجال في مؤتمر العمل الدولي في حزيران/ يونيو ٢٠٠٥.

³⁵ أنظر أدناه، الجزء ٤ - ٢.

³⁶ تناولت تقارير المدير العام إلى الدورات ٨١ و ٨٥ و ٨٧ للمؤتمر (حزيران/ يونيو ١٩٩٤ و ١٩٩٧ و ١٩٩٩ على التوالي) عدة مسائل ذات صلة بهذا السياق، لكن لم تصبح هذه المسائل محط اهتمام في أي من هذه المناسبات.

³⁷ بما في ذلك أحكام تتعلق بدخول الاتفاقيات حيز التنفيذ وشروط نقضها وأحكام تتعلق بالمراجعة وأحكام تتعلق بوظيفة الإيداع المعهودة إلى المدير العام والأمين العام للأمم المتحدة وأخيراً أحكام تتعلق بالنصوص ذات الحجية.

³⁸ أنظر GB.286/LILS/1/2 و GB.286/13، الفقرات من ٤٤ إلى ٦٣ (آذار/ مارس ٢٠٠٣).

يتم التوصل إلى اتفاق في الآراء حول المسائل الجوهرية أو كيفية معالجتها. ولقد وافقت الهيئات المكونة الثلاثية على مواصلة مناقشة هذه المسائل بشكل غير رسمي.

٢٠. وبحث مجلس الإدارة أيضاً مسائل تتعلق بممارسات إعداد الاتفاقيات^{٣٩}. كما جرى نقاش حول الاستبيانات^{٤٠} ركز من جملة أمور، على كيفية زيادة نسبة الاستجابة بوجه عام واستجابة الشركاء الاجتماعيين بشكل خاص، من خلال شبكة الإنترنت. ومن ناحية المضمون، أشير إلى الاستبيان الذي استخدم في إعداد اتفاقية وثائق هوية البحارة (مراجعة)، ٢٠٠٣ (رقم ١٨٥)، على أنه مثال ابتكاري مثير للاهتمام.

٢١. وأجريت كذلك مناقشة بخصوص الدليل المقترح بشأن ممارسات حسن الصياغة في اجتماعي الخبراء الثلاثي الذي عقد في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥. وترد حصيلة هذا الاجتماع في وثيقة معروضة للبحث أمام لجنة المسائل القانونية ومعايير العمل الدولية في الدورة الحالية لمجلس الإدارة^{٤١}.

٤- آليات الإشراف وتقديم التقارير

١-٤ تعزيز نظام الإشراف

٢٢. في المراحل الأولى من مجموعة المناقشات الجارية، تمحور النقاش بشأن تعزيز نظام الإشراف بشكل أساسي حول مختلف أساليب زيادة تأثير المبادئ والحقوق الأساسية. وتجددت بالتالي الدعوات إلى استعراض أعم لنظام الإشراف. وأن الأوان أيضاً لاستعراض الترتيبات المتعلقة بتقديم التقارير، التي أدخلت عام ١٩٩٣. ومن أهم المسائل التي طرحت وعولجت في آذار/مارس ٢٠٠١، بما في ذلك الآلية العادية لتقديم التقارير، كان هناك مسألة الإجراءات الخاصة، فضلاً عن تشكيل وولاية وعمل الهيئات الإشرافية^{٤٢}. وفيما يتعلق بهذه الأخيرة، اتخذ قرار رسمي لتبليغها بأي تعليقات ذات صلة قد تسهل مراجعة طرق عملها وتقديم أي مقترحات قد ترغب فيها^{٤٣}.

٢-٤ استعراض المادة ٢٢ بشأن ترتيبات تقديم التقارير

٢٣. أفضى الاستعراض الذي جرى في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١ وفي آذار/مارس ٢٠٠٢ بشأن ترتيبات تقديم التقارير لعام ١٩٩٣، إلى قرار بالإبقاء على التمييز بين الاتفاقيات الأساسية وذات الأولوية^{٤٤} من جهة، والاتفاقيات "الأخرى" من جهة ثانية، فضلاً عن دورات السنتين والخمس سنوات على التوالي التي تتعلق بتقديم التقارير. غير أنه تقرر جمع كافة الاتفاقيات حسب الموضوع لأغراض تقديم التقارير، واعتماد هذا التجميع بدءاً من عام ٢٠٠٣^{٤٥}. ويتعلق التجميع بالاتفاقيات الأساسية المرتبطة بدورة السنتين لتقديم التقارير. وسوف يعاد بحث نظام تقديم التقارير بعد دورة كاملة لتقديم التقارير، أي في عام ٢٠٠٨.

³⁹ أنظر GB.286/LILS/1/1 و GB.286/LILS/1/2 (آذار/مارس ٢٠٠٣).

⁴⁰ المادتان ٣٨ و ٣٩ من النظام الأساسي لمؤتمر العمل الدولي.

⁴¹ أنظر GB.292/LILS/3 (آذار/مارس ٢٠٠٥).

⁴² GB.280/LILS/3 (آذار/مارس ٢٠٠١).

⁴³ GB.280/12/1 (آذار/مارس ٢٠٠١).

⁴⁴ المرجع نفسه.

⁴⁵ GB.282/LILS/5 (تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١) و GB.283/LILS/6 (آذار/مارس ٢٠٠٢).

٣-٤ لجنة الخبراء ولجنة تطبيق المعايير

٢٤. تواصلت دراسة المسائل المتعلقة بلجنة المؤتمر المعنية بالمعايير والتي أثيرت أثناء مناقشات مجلس الإدارة وذلك في مشاورات غير رسمية وفي مناقشة حول أساليب عمل هاتين الهيئتين. كما أنشأت لجنة الخبراء في دورتها في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١، لجنة فرعية استمرت في عقد اجتماعاتها أثناء انعقاد كل دورة منذ ذلك الحين، لبحث إمكانية إدخال تحسينات على طرائق عملها. وتضمنت المسائل التي طرحت للبحث تغييرات في عرض التقرير وفي هيكله وكذلك في تنظيم العمل أثناء دورات لجنة الخبراء. وجرى مؤخراً نقاش أولي بشأن مختلف أساليب زيادة تأثير عمل لجنة الخبراء. وتدرج على نحو منظم معلومات حول التقدم المحرز بشأن المراجعة، في الجزء العام من تقرير لجنة الخبراء الذي يعرض على لجنة المؤتمر.

٢٥. وفي السنوات الثلاث الأخيرة ورد كذلك بند في جدول أعمال لجنة المؤتمر المعنية بتطبيق المعايير بشأن بحث إمكانية إدخال تحسينات على أساليب عملها^{٤٦}. وكانت المشاغل الرئيسية التي طرحت تتعلق بمعايير وتوقيت القرارات التي يتم بموجبها اختيار الحالات الفردية لبحثها أثناء المؤتمر وإجراءات اعتماد الاستنتاجات. وفي نهاية المناقشة في عام ٢٠٠٤، أحاطت الرئيسة علماً "بالمستوى العالي للتوافق في الآراء المتعلق بالمنهجية الحالية لأساليب العمل التي ضمنت الشفافية والموضوعية والتوازن الملائم في اختيار الحالات الفردية، مع الأخذ بعين الاعتبار تنوع المعايير والأقاليم الجغرافية المتعددة وتطورها". كما لاحظت الرئيسة أنه كان هناك اتفاق مفاده "أنه ينبغي الاطلاع على قائمة الحالات في الوقت المناسب لتسهيل مداخلات البلدان المعنية"، وأنه بالنسبة إلى اعتماد الاستنتاجات، "تركز التشديد على أن الرئيس بحاجة إلى وقت كاف للتفكير لصياغة استنتاجات اللجنة في كل حالة". وأخيراً، لاحظت الرئيسة أنه لم يكن هناك توافق في الآراء بشأن الحاجة إلى تغيير طرائق عمل اللجنة^{٤٧}.

٤-٤ الإجراءات الخاصة

١-٤-٤ لجنة الحرية النقابية

٢٦. إن الإجراء الخاص الذي تتبعه لجنة الحرية النقابية التابعة لمجلس الإدارة هو الآلية التي يكثر التماسها من بين الآليات الإشرافية التابعة لمنظمة العمل الدولية. وتجتمع اللجنة قبل كل دورة من دورات مجلس الإدارة وتعالج عدداً كبيراً من الشكاوى والإجابات. وتعتبر هذه اللجنة إحدى اللجان الفعالة في الهيئات الإشرافية للمنظمة. وأحييت لجنة الحرية النقابية علماً بالمناقشات الجارية وقامت - على غرار ما تقوم به على فترات منتظمة - باستعراض طرق عملها وتكييف بعض منها. وقدمت تقريراً إلى مجلس الإدارة بشأن مناقشاتها وقراراتها في آذار/مارس ٢٠٠٢^{٤٨}.

٢٧. وفي تلك المناسبة، عرضت اللجنة سلسلة من المقترحات - وافق عليها مجلس الإدارة - لإدخال تحسينات على فعالية الإجراء وشفافته والإسراع، قدر الإمكان، في بحث الشكاوى وتحسين طرق عملها، فضلاً عن تعزيز وتحسين إجراءات متابعة توصياتها. وشددت اللجنة بشكل خاص على أنه ينبغي بذل قدر أكبر من الجهود للجوء إلى بعثات تمهيدية وبعثات متابعة. واعتمدت تحسينات بتعين إدخالها على طريقة تقديم تقريرها بغية تسهيل دراسة الحالات. واعتبرت أنه ينبغي تحسين الترويج لاستنتاجاتها وتوصياتها، ولا سيما في الحالات التي تتصف بطابع خطير. ونظراً لتزايد عدد الشكاوى واشتداد تعقيدها، أوصت بوضع تدابير تمكن الأعضاء البديلين من المشاركة حكماً في أعمال اللجنة. كما قدمت للرئيس إمكانية اللقاء بوفود حكومية أثناء انعقاد مؤتمر العمل الدولي وأثناء دورات مجلس الإدارة. وأخيراً، اعتمدت اللجنة على أساس تجريبي، إجراء يسمح بالتماس تعليقات من كافة الأطراف المعنية في حالة معينة، بحيث تقوم الحكومة بإرسال أشمل إجابة ممكنة إلى اللجنة.

⁴⁶ طرق عمل اللجنة المعنية بتطبيق المعايير، مؤتمر العمل الدولي ٢٠٠٣، C. App./D.1، ومؤتمر العمل الدولي ٢٠٠٤، C.App./D.1.

⁴⁷ تقرير اللجنة المعنية بتطبيق المعايير، الجزء الأول، الفقرة ٤٤، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٢ (٢٠٠٤)، محضر الأعمال المؤقت رقم ٢٤.

⁴⁸ انظر الدورة ٢٨٣ (آذار/مارس ٢٠٠٢) لمجلس الإدارة، التقرير ٣٢٧ للجنة الحرية النقابية.

٢٨. هناك إجراء خاص آخر وهو إجراء تقديم الشكاوى المنصوص عليه في المادة ٢٤ من الدستور. ومن منطلق الإدراك بالزيادة السريعة في عدد الشكاوى التي تلقتها منظمة العمل الدولية وباحتمالات التداخل بين الإجراءات الإشرافية المتعددة، استهلكت في آذار/ مارس ١٩٩٨ مناقشة بشأن مراجعة مقترحة لإجراءات بحث الشكاوى. ولم تكن المناقشات الأولى التي تناولت هذه المسائل حاسمة البتة^{٤٤}، ولكن في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٣^{٤٥} وتشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٤ جرت مناقشة هذا الإجراء من جديد^{٤٦}. وتم التوصل في نهاية المطاف إلى اتفاق في الآراء حول المسائل التالية: إدخال توضيحات، على غرار ممارسة لجنة الحرية النقابية، تتعلق بمفاهيم "المنظمات المهنية" وإمكانية "تقديم" بعض المسائل التي تستند إليها الشكاوى. أما بالنسبة للمشاكل التي تتعلق بشكاوى ذات طبيعة متكررة، فقد تم إدخال أحكام تسمح بتأجيل دراسة هذه الشكاوى لكي يتسنى للجنة الخبراء، المسؤولة عن متابعة القرارات التي اعتمدها مجلس الإدارة، معاينة الوضع. كما تم اعتماد تعديلات تتعلق بالنظام الأساسي ومذكرة إعلامية في عام ٢٠٠٤^{٤٧}.

٣-٤-٤ إجراءات إشرافية خاصة أخرى

٢٩. تتضمن الإجراءات الإشرافية الخاصة الأخرى^{٤٨}، بما في ذلك الإجراءات المتعلقة بالشكاوى المنصوص عليه في المواد من ٢٦ إلى ٢٩ من الدستور، إجراءات استخدمت بشكل نادر^{٤٩} أو لم تستخدم البتة أو أنها لم تستخدم منذ مدة طويلة للغاية^{٥٠}. ولقد بُحثَ بإيجاز الإجراءات المتعلقة بالشكاوى بموجب المواد ٢٦-٢٩ في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٣^{٥١}. وفي وثيقة قدمت للمناقشة بشأن هذه المسألة، ارتئي أنه على الرغم من عدم وجود أية قواعد رسمية لمجلس الإدارة بشأن فحص الشكاوى، فقد كانت الممارسة الحالية تستخدم، مع إجراء التغيير اللازم، نفس الإجراءات التي يستخدمها مجلس الإدارة لفحص شكوى من الشكاوى للمرة الأولى. وقد استنتج بأن الوضع لا يستدعي إدخال تحسينات على هذا الإجراء^{٥٢}.

٤٩ انظر مناقشات لجنة المسائل القانونية ومعايير العمل الدولية الواردة في GB.273/LILS/1 (تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٩٨) و GB.276/LILS/2 (تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٩٩). ولقد أفردت مسألة السرية ليتم بحثها بشكل منفصل في آذار/ مارس ٢٠٠٠، لكن لم يكن من الممكن التوصل إلى اتفاق في الآراء في ذلك الوقت. انظر GB.277/11/1 (آذار/ مارس ٢٠٠٠)، الفقرة ١٨.

٥٠ GB.288/LILS/1 (تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٣).

٥١ GB.291/LILS/1. تغير بشكل كبير عدد الشكاوى التي تلقتها منظمة العمل الدولية عبر السنين: ١٩٢٤-١٩٨٣: ٢١ حالة؛ ١٩٨٤-١٩٩٣: ٢٥ حالة؛ ١٩٩٤-٢٠٠٤: ٦١ حالة. غير أن ٣٠ حالة من الحالات البالغة ٦١ المذكورة أخيراً وردت في الفترة ١٩٩٤-١٩٩٦ وفي عام ٢٠٠٤، سُجّلت حالة واحدة.

٥٢ GB.291/LILS/1، الفقرات من ١١ إلى ٣٠ و GB.291/9 (rev.) الفقرة ٣٠ والملحق الأول (تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٤).

٥٣ للاطلاع على لمحة عامة انظر الفقرات ٧٤-٨٣،

Handbook of procedures relating to international labour Conventions and Recommendations, Rev.2/1998, ILO.

٥٤ استخدم إجراء الشكاوى بموجب المواد ٢٦-٢٩، ما مجموعه ١١ مرة.

٥٥ اجتمعت لجنة تقصي الحقائق والتوفيق بشأن الحرية النقابية في المرة الأخيرة عام ١٩٩١.

٥٦ GB.288/LILS/1 (تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٣).

٥٧ المرجع نفسه، الفقرة ٣٦. كما ينبغي الإشارة إلى المادة ٣٣ من الدستور التي ذكرت للمرة الأولى في آذار/ مارس ٢٠٠٠ كمتابعة للمادة ٢٦ في الشكاوى ضد ميانمار. وقد أوصى مجلس الإدارة بعدد من التدابير إلى مؤتمر العمل الدولي تهدف إلى ضمان التزام ميانمار بالتوصيات التي تضمنها تقرير لجنة التحقيق التي أنشئت لفحص تطبيق ميانمار لالتزاماتها المتعلقة باتفاقية العمل الجبري، ١٩٣٠ (رقم ٢٩). انظر Add 1 و GB.277/6 Add 2 و Add 3 (آذار/ مارس ٢٠٠٠). وهذه المسألة معروضة أمام مجلس الإدارة منذ ذلك الحين.

٥-٤ الإجراءات بموجب المادة ١٩

٣٠. في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣^{٥٨}، قام مجلس الإدارة، كما كان قد فعل بإيجاز أكبر في سياقات أخرى^{٥٩}، بمناقشة اشتراطات الإبلاغ المتعلقة بمدى إنفاذ الدول الأعضاء للاتفاقيات والتوصيات غير المصدقة^{٦٠}. وتنص الأحكام ذات الصلة في المادة ١٩ على أن تلتزم الدول الأعضاء بإبلاغ منظمة العمل الدولية "على فترات مناسبة يحددها مجلس الإدارة بموقفها القانوني والعملية إزاء المسائل التي تعالجها الاتفاقية"، فيما يتعلق بالاتفاقيات التي لم تصدق عليها والتوصيات المعتمدة، "مع عرض المدى الذي تم بلوغه أو يعتزم بلوغه، من إنفاذ أي من أحكام" هذه الصكوك. وهذا الحكم فريد ومرن تبينت فائدته من خلال أساليب استخدامه من حيث الممارسة.

٣١. وكان الاستخدام الأكثر شيوعاً لهذا الحكم هو استخدامه كقاعدة لوضع صورة شاملة للنواحي ذات الصلة بالقانون والممارسة في الدول الأعضاء. إن التقارير المطلوبة على هذا الأساس بموجب المادة ١٩ بشأن تنفيذ الاتفاقيات والتوصيات غير المصدقة، إلى جانب التقارير المقدمة بموجب المادتين ٢٢ و ٣٥ من الدستور، من قبل الدول الأعضاء التي هي أطراف في الاتفاقية المعنية، قد مكنت لجنة الخبراء، منذ عام ١٩٥٥، من القيام بإعداد دراسات استقصائية عامة بخصوص مدى إنفاذ الصكوك قيد البحث. ويتم بحث هذه الدراسات الاستقصائية (التقرير الثالث، الجزء ١ بء) من قبل لجنة المؤتمر المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات في إطار مناقشتها العامة. وكان الغرض منها في معظم الأحيان مساعدة الدول الأعضاء على تذليل العقبات التي تحول دون التصديق على الصكوك التي بحثت. وفي بعض الحالات - خاصة في حالة الدراسات الاستقصائية العامة التي أوصى بها الفريق العامل بشأن السياسة المتعلقة بمراجعة المعايير - كان الهدف من هذه الدراسات الاستقصائية هو تقييم ما إذا كانت الصكوك المعنية بحاجة إلى مراجعة أم لا^{٦١}.

٣٢. ويشكل هذا الحكم أيضاً قاعدة لتقديم التقارير بموجب إجراءات متابعة إعلان منظمة العمل الدولية. غير أن التقارير المتلقاة في هذا السياق، تعالج من خلال إجراء مختلف للغاية ينطوي على مشاركة الخبراء المستشارين في إعلان منظمة العمل الدولية، ومعاينة من قبل مجلس الإدارة أو مناقشة في المؤتمر. وتجدر الإشارة إلى أن الطلبات الموجهة إلى الدول الأعضاء أثناء الأعمال التحضيرية بخصوص المناقشات العامة القائمة على نهج متكامل تركز أيضاً بشكل جزئي إلى المادة ١٩.

٣٣. وفي وثيقة قدمت إلى مجلس الإدارة للمناقشة أشير إلى أن النطاق الذي يوفره هذا الحكم للإجراءات الترويجية، خاصة في تحديد العقبات أمام تنفيذ المعايير - وهو شرط مسبق أساسي لتوفير المساعدة التقنية - يمكن استكشافه بشكل أكثر منهجية^{٦٢}.

٣٤. وناقشت لجنة المسائل القانونية ومعايير العمل الدولية أيضاً في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣ وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤ مسائل تتعلق بالتزام الدول الأعضاء بعرض الصكوك التي اعتمدت في المؤتمر على سلطاتها المختصة وبالتزامها بتقديم تقرير بشأنها^{٦٣}. وتم التوصل إلى اتفاق في الآراء على نطاق واسع تأييداً لمراجعة المذكرة المتعلقة بالتزام عرض الاتفاقيات والتوصيات على السلطات المختصة. وسوف تبحث لجنة المسائل القانونية ومعايير العمل الدولية صيغة مراجعة للمذكرة في دورتها المقبلة^{٦٤}.

⁵⁸ GB.288/LILS/1 (تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣).

⁵⁹ المواد ١٩(٥)(هـ) و ٦(د) من الدستور. انظر أيضاً المواد ١٩(٧)(ب) "٤" و(٧)(ب) "٥" (بخصوص الدول الاتحادية).

⁶⁰ GB.282/LILS/9 (تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١).

⁶¹ انظر على سبيل المثال الدراسة الاستقصائية العامة بشأن العمال المهاجرين، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٨٧، ١٩٩٩.

⁶² GB.288/LILS/1 (تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣)، الفقرة ١٦.

⁶³ GB.288/LILS/1 (تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣) و GB.291/LILS/1 (تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤).

⁶⁴ GB.291/9(Rev.) (تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤).

٥ - الترويج للمعايير والتعاون التقني

١-٥ تحسين التعاون التقني والترويج في مجال المعايير

٣٥. كان التعاون التقني والترويج في مجال المعايير موضوع المناقشات التي جرت في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٢ وفي تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٣. وقد ذكر المكتب في ورقات المعلومات الأساسية بمجموعة من الأفكار ترمي إلى دمج أفضل للترويج للمعايير في العمل التقني الخاص بمنظمة العمل الدولية فضلاً عن متابعة أفضل لتعليقات الهيئات الإشرافية بتقديم مساعدة محددة من أجل حل مشاكل التطبيق. ولقد صادق مجلس الإدارة على نهج متشعب يتضمن مقترحات لا تتعلق فقط بالمساعدة التقنية المتصلة بالمعايير وبأهداف محددة ذات صلة بهذه المساعدة وإنما تتعلق أيضاً بنشاطات ترويجية على نحو أعم^{٦٥}.

٣٦. وتجدر الإشارة أيضاً إلى أنه في سياق استعراض ترتيبات تقديم التقارير المتعلقة بالمعايير في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠١^{٦٦}، اقترح السعي سعياً حثيثاً إلى حل أكبر عدد ممكن من المشاكل المعيارية التي تثيرها الهيئات الإشرافية على أساس كل بلد على حدة. واعتبر أنه في بعض البلدان قد تكون المساعدة المستهدفة تحديداً مفيدة في حل المشاكل. وأيد مجلس الإدارة هذا المقترح ودعا المدير العام إلى مواصلة المشاورات بغية تعزيز المشاركة الثلاثية على الصعيد الوطني^{٦٧}.

٢-٥ النهج المتكامل والتعاون التقني

٣٧. يشكل التعاون التقني عنصراً مكوناً هاماً للنهج المتكامل. والهدف من هذا النهج هو ضمان تكامل أفضل للمعايير فيما بينها ومع وسائل العمل الأخرى لمنظمة العمل الدولية، بما في ذلك - بصورة خاصة - التعاون التقني المستهدف والنشاطات الترويجية الهادفة. وفي سياق المناقشتين العامتين الأوليين القائمتين على هذا النهج واللتين تناولتا مسائل السلامة والصحة المهنية والعمال المهاجرين على التوالي، ركز التقرير التحضيري والمناقشة التي جرت في المؤتمر، فضلاً عن خطط العمل المنبثقة عن ذلك، ليس فقط على المعايير في هذه المجالات، وإنما على التعاون التقني والنشاطات الترويجية أيضاً^{٦٨}.

٣٨. وفي أثناء المناقشات القائمة على النهج المتكامل، طُرحت فرضية هامة مفادها أن التعاون التقني الفعال يتوقف إلى حد كبير على شمولية ومنهجية تقييم الوضع في كل بلد. وبالتالي، بذلت جهود كبيرة في تجميع وتبسيط بيانات أساسية قطرية محددة عن الوضع في الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية فيما يتعلق بالسلامة والصحة المهنية والعمال المهاجرين. وفيما يتعلق بمجال السلامة والصحة المهنية، جرى تبسيط البيانات ووضعها على شكل "صور بيانية قطرية" متوفرة على الموقع الإلكتروني لمنظمة العمل الدولية^{٦٩}. وستستكمل هذه البيانات بمعلومات عن تعليقات الهيئات الإشرافية التابعة لمنظمة العمل الدولية. إن الغرض

⁶⁵ تتناول المقترحات: التنفيذ الوطني؛ متابعة أعمال الفريق العامل التابع للجنة المسائل القانونية ومعايير العمل الدولية؛ حملات ترويجية؛ تجميع المواد العملية؛ قواعد بيانات حسب المواضيع؛ متابعة تعليقات الأجهزة الإشرافية؛ مشاريع قطرية محددة؛ دمج المعايير في البرامج القطرية؛ المشاركة الثلاثية. أنظر GB.288/LILS/6 و GB.288/10/2، الفقرات من ١٠ إلى ٢٤ (تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٣).

⁶⁶ GB.282/LILS/5 (تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠١)، الفقرات من ٤٦ إلى ٥٠.

⁶⁷ يجري الآن بحث مشروع راند للمساعدة التقنية في بوليفيا يهدف إلى حل عدد من المسائل المتعلقة بتطبيق الاتفاقيات المصدقة من قبل هذا البلد، باعتماد نهج قطري محدد يستند إلى المساعدة.

⁶⁸ أنظر GB.288/3/1 (تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٣) بشأن السلامة والصحة المهنية و GB.291/3/1 (تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٤) بشأن العمال المهاجرين، بما في ذلك المراجع.

⁶⁹ أنظر: <http://www.ilo.org/ilolex/english/profileframeE.htm> وفيما يتعلق بالعمال المهاجرين، فقد تم نشر الردود على الدراسة الاستقصائية، بما في ذلك معلومات إحصائية ذات صلة، في شكل كتاب: *ILO Migration Survey 2003: Country Summaries*، مكتب العمل الدولي، جنيف ٢٠٠٤. والصور البيانية القطرية الموضوعية بنفس شكل تلك التي وضعت في مجال السلامة والصحة المهنية، هي الآن في طور الإعداد.

من هذه الصور البيانية القطرية هو توفير "صورة خاطفة" عن الوضع في كل بلد كقاعدة لوضع تعاون تقني مستهدف وأكثر فعالية على وجه الاحتمال.

٦ - مسألة التفسير

٣٩. أثبتت مسألة تفسير اتفاقيات العمل الدولية مراراً هي الأخرى. وكانت ورقة^{٧٠} مقدمة إلى لجنة النظام الأساسي وتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، أثناء دورة مجلس الإدارة في أيار/ مايو ١٩٩٣، قد أشارت إلى خلفية المناقشات بشأن التفسير واستكشفت الإمكانيات المنصوص عليها في المادة ٣٧(٢) من الدستور. وأوضحت كيفية معالجة المشاكل المتعلقة بالتفسير ويحث ما إذا كان تشكيل محكمة وفقاً للمادة ٣٧(٢) من شأنه أن يمثل حلاً إضافياً مفيداً في هذا الصدد وإلى أي مدى يمكن أن يكون كذلك. فالسؤال المطروح يتعلق بدور لجنة الخبراء في مسائل التفسير. ولقد أشارت طلبات تفسير غير رسمية من المكتب إلى ضرورة أن يواصل مجلس الإدارة بحث مسألة تفسير اتفاقيات منظمة العمل الدولية. ولقد تضمنت التساؤلات بشأن الممارسة الحالية بالنسبة لتفسير المعايير أسئلة لمعرفة أي جهة تستطيع طلب تفسير لاتفاقيات منظمة العمل الدولية وأي هيئات تتمتع بسلطة تقديم مثل هذه التفسيرات وما هي طبيعة هذه التفسيرات. وفي سياق المشاورات التي جرت قبل انعقاد الدورة ٢٨٣ (أذار/ مارس ٢٠٠٢) لمجلس الإدارة، أعرب عن رأي مفاده أن الدستور كان واضحاً في مسألة تفسير الاتفاقيات وأن الآراء القانونية التي يقدمها المكتب ليست بديلاً عن التفسيرات الرسمية.

استنتاجات

٤٠. يظهر الموجز أعلاه بأن مجلس إدارة مكتب العمل الدولي والمؤتمر قد بحثا على مر السنوات العشر الماضية كافة جوانب نظام معايير منظمة العمل الدولية تقريباً. ويبدو من المناسب تحديد ما إذا يمكن اعتبار هذا الاستعراض ناجزاً الآن وما إذا كان لا يزال هناك فجوات محددة وما إذا كانت الصورة التي عرضت توفر للمنظمة استراتيجية واضحة ومتناسكة للمستقبل.

- فيما يتعلق بالمعايير البالغ عددها ١٨٥ اتفاقية و١٩٥ توصية، تملك منظمة العمل الدولية الآن حوالي ٧٠ اتفاقية و٧٠ توصية محدثة وينبغي الترويج لها. ويشمل هذا العدد الاتفاقيات الأساسية وذات الأولوية، فضلاً عن اتفاقيات أخرى. وما هي الاستراتيجية التي ينبغي وضعها الآن لترويج والتصديق وإنفاذ هذه المعايير بصورة فعالة؟
- ما هي الإجراءات الإضافية التي ينبغي اتخاذها بغية جعل التعديل الدستوري لعام ١٩٩٧ يدخل حيز التنفيذ بشكل فعلي، لينسنى إلغاء الاتفاقيات التي عفا عليها الزمن؟
- فيما يتعلق بنظام الإشراف، كيف يمكن الاستمرار في تعزيز فعاليته في سياق الازدياد الأخير والعدد الكبير في التصديق على كافة الاتفاقيات، لا سيما الاتفاقيات الأساسية؟
- فيما يتعلق بآليات تقديم التقارير، كيف يمكن الاستمرار في جعلها أكثر فعالية؟
- فيما يتعلق بجدول أعمال المؤتمر، ما هي الاستراتيجية التي ينبغي اعتمادها للمستقبل؟
- ما هو التعاون التقني واستراتيجية المساعدة التي ينبغي وضعها من أجل تقديم دعم أفضل للترويج والتنفيذ ولزيادة تأثير معايير منظمة العمل الدولية؟
- إذا أريد أن تكون بعض الاتفاقيات هدفاً لترويج محدد (كما هو الأمر حالياً بالنسبة للاتفاقيات الأساسية واتفاقية المشاورات الثلاثية (معايير العمل الدولية)، ١٩٧٦ (رقم ١٤٤))، كيف يمكن أن يتم ذلك بشكل متنسق وكفؤ؟

⁷⁰ أنظر GB.256/SC/2/2 (أيار/ مايو ١٩٩٣).

▪ ما هي الإجراءات الإضافية التي قد تعتبرها لجنة المسائل القانونية ومعايير العمل الدولية ذات صلة من أجل مواصلة عملها في المرحلة الحالية؟

٤١. قد ترغب لجنة المسائل القانونية ومعايير العمل الدولية في أن تحيط علماً بالمعلومات الواردة في هذه الوثيقة وأن تقدم إلى المكتب أي إرشاد قد تراه مناسباً في ظل مناقشتها.

جنيف، ١١ شباط/فبراير ٢٠٠٥.

نقطة يتخذ قرار بشأنها: الفقرة ٤١.