مكتب العمل الدولي
مجلس الإدارة

الوثيقة: GB.307/LILS/1
الدورة: 307
جنيف، آذار/ مارس ٢٠١٠

لجنة المسائل القانونية ومعايير العمل الدولية

LILS

للنقاش والاسترشاد

البند الأول من جدول الأعمال

التدابير المتصلة بتمثيل أصحاب العمل والعمال في مؤتمر العمل الدولي: التصدي للاختلال الثلاثي ضمن الوفود

١. استعرضت لجنة أوراق الاعتماد التابعة لمؤتمر العمل الدولي، في دورتها الثامنة والتسعين (٢٠٠٩)، حالات الوفود التي تضمنت عدداً منخفضاً بشكل غير متناسب من المستشارين في وفد العمال مقارنة بعدد المستشارين في الوفود الحكومية. وبررت الحكومات المعنية ذلك بوجود قيود مفروضة حالياً على الميزانية. وبناءً على توصية لجنة أوراق الاعتماد، طلب المؤتمر من مجلس الإدارة أن ينظر في التدابير الممكنة لتحسين الوضع في هذا الصدد[١]. وتجدر الإشارة إلى أنّ المسألة ليست بالجديدة: فقد أشارت لجان أوراق الاعتماد المتتالية طوال السنوات الخمس والثلاثين الماضية إلى الاختلال الثلاثي في الوفود إلى المؤتمر.

٢. والغرض من هذه الوثيقة هو توفير خلفية وقائعية وقانونية لهذه المسألة حتى تتمكن اللجنة من بحثها.

اشتراط وفود ثلاثية متوازنة

٣. ذكرت لجنة أوراق الاعتماد ما يلي:

> ... هناك مبدأ عام يقتضي من الحكومات إرسال وفود إلى المؤتمر لا تمثل اختلالاً كبيراً وظاهراً فيما بين مجموعاتها الثلاث، حتى تتمتع الحكومة وأصحاب العمل والعمال بقدرة مماثلة على المشاركة في أعمال المؤتمر. ويمكن أن يستدل على ذلك من مبدأ الهيكل الثلاثي بالذات كما يتجلى في دستور منظمة العمل الدولية، ولاسيما في المادة ٣ منه المتعلقة بالوفود إلى المؤتمر والمادة أولاً (د) من إعلان فيلادلفيا (١٩٤٤)، *والقرار بشأن تعزيز الهيكل الثلاثي في جميع أنشطة منظمة العمل الدولية*، الذي اعتمده مؤتمر العمل الدولي في ٢١ حزيران/ يونيه ١٩٧١[٢].

٤. وتنص الفقرتان (١) و(٢) من المادة ٣ في دستور منظمة العمل الدولية على أنّ المؤتمر يتألف من أربعة ممثلين لكل من الدول الأعضاء يكون اثنان منهم مندوبين حكوميين وأحد المندوبين الآخرين ممثلاً لأصحاب العمل والثاني ممثلاً للعمال، ويجوز لكل مندوب أن يصطحب ما لا يزيد عن اثنين من المستشارين من أجل كل بند مدرج في جدول أعمال الدورة. وفي حين يبدو من الواضح من صياغة النص والتاريخ التشريعي

[١] مكتب العمل الدولي: *محضر الأعمال المؤقت* رقم ٤ جيم، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٨، جنيف، ٢٠٠٩، الفقرة ١٢٢.

[٢] المرجع نفسه.

للفقرة ٢ بأنّ الدول الأعضاء غير ملزمة بتعيين مستشارين، إلا أنّ هذه الأحكام تقترح توزيعاً مساوياً للمستشارين بين المجموعات الثلاث أو، بشكل أكثر دقة، بين المندوبين الأربعة، عند تعيين المستشارين.

٥. وينطوي الهيكل الثلاثي على مفهوم "المساواة في القوة" بين المجموعات الثلاث، حتى ولو عُدل ذلك بالخيار الذي يقوم به الدستور لمنح الحكومات ضعف وزن كل مجموعة من المجموعتين الأخريين في عملية صنع القرار النهائية. ويجعل إعلان فيلادلفيا (١٩٤٤) ذلك التزاماً على منظمة العمل الدولية للسعي "بجهد دولي متواصل متضافر يسهم فيه ممثلو العمال وأصحاب العمل، على قدم المساواة مع ممثلي الحكومات، مشتركين معهم في النقاش الحر والقرار الديمقراطي ..." (الجزء أولاً (د)). كما اعتمد هذا المقطع في القرار الصادر عن مؤتمر عام ١٩٧١ بشأن تعزيز الهيكل الثلاثي، الذي ذكرته لجنة أوراق الاعتماد والذي دعا مجلس الإدارة، ضمن جملة أمور، "إلى النظر في جميع التدابير الضرورية لضمان أن يكون الهيكل الثلاثي ذا فعالية كاملة فيما يتعلق بالمجموعة الكاملة من أنشطة منظمة العمل الدولية".

٦. ومن حيث الممارسة، تكمن الوظيفة الرئيسية للمستشارين في المشاركة في أعمال لجان المؤتمر كأعضاء أصيلين أو أعضاء مناوبين، تمشياً مع النظام الأساسي للمؤتمر ومن خلال المشاركة في اجتماعات كل مجموعة من المجموعات في اللجنة. وبما أنه يوجد عادة أربع أو خمس لجان ثلاثية أساسية تعمل بالتوازي في أي دورة عادية للمؤتمر، فإنّ عدد المستشارين في كل مجموعة من الوفد الثلاثي يحدد إلى حد كبير قدرة كل مجموعة من هذه المجموعات على المشاركة بنشاط في العمل الموضوعي للمؤتمر. ولهذا السبب، من شأن الاختلال الثلاثي الجسيم في الوفود أن يؤثر على الهيكل الثلاثي نفسه، مما يجعل من العسير على الشركاء الاجتماعيين أداء دورهم الدستوري.

ولاية لجنة أوراق الاعتماد بشأن الاختلال الثلاثي

٧. بحثت لجنة أوراق الاعتماد مسألة الاختلال الثلاثي في تشكيل الوفود في إطار ولايتها العامة المتعلقة بتشكيل المؤتمر. ومنذ عام ١٩٦٥، لاحظت لجنة أوراق الاعتماد باستمرار وجود اختلال بين عدد مستشاري كل مجموعة، في كل دورة من دورات المؤتمر. ومع مرور السنين، تطورت تعليقاتها من مجرد "استرعاء انتباه الحكومات إلى أنه قد يكون من المرغوب به" خفض الاختلال، إلى "حث الحكومات على بذل جهود حقيقية" للقيام بذلك. واستناداً إلى هذه الولاية العامة، قبلت لجنة أوراق الاعتماد في دورة المؤتمر الأخيرة النظر في بلاغ من مجموعة العمال يتعلق بحالة وفد غير متوازن العدد.

٨. ولا تتمتع لجنة أوراق الاعتماد بولاية محددة تتعلق بالاختلال في دفع نفقات السفر والإقامة للمستشارين بموجب المادة ٢٦ ثالثاً (١)(ب) من النظام الأساسي. وبموجب هذا الحكم، تستمع لجنة أوراق الاعتماد إلى الشكاوى المتعلقة بعدم امتثال دولة عضو للمادة ١٣(٢)(أ) من الدستور - التي تلزم الحكومات دفع نفقات سفر وإقامة وفودها الثلاثية - حيث تدّعي الشكوى "أن هناك اختلالاً كبيراً وظاهراً بين عدد المستشارين الفنيين لأصحاب العمل أو للعمال ممن غطيت نفقاتهم في الوفد المعني وعدد المستشارين الفنيين المعينين للمندوبين الحكوميين في الوفد ذاته". وفي هذه الحالات، لا يكمن السؤال في معرفة عدد المستشارين الفنيين المعتمدين لكل مندوب، بل يكمن في معرفة عدد المستشارين المعتمدين عن كل مجموعة، الذين دفعت الحكومة نفقاتهم. وبالتالي، في حين يمكن معالجة بعض حالات الاختلالات في الوفود معالجة جزئية من خلال شكوى ناجمة عن مقولة أن هناك في الوقت نفسه اختلالاً كبيراً وظاهراً بشأن دفع النفقات، هناك حالات أخرى قد لا تستوفي شروط قبول شكوى ما، وبالأخص الشرط الذي يستلزم أن تودع الشكوى من جانب مستشار فني معتمد معني بعدم دفع النفقات أو بالنيابة عنه (المادة ٢٦ ثالثاً (٢)(ب) من النظام الأساسي).

حصول الاختلال الثلاثي

٩. ترد الدلالات على وجود وفود تتسم بعدم التوازن في عدد أعضائها بشكل عام في الأرقام المتعلقة بالمندوبين والمستشارين المعتمدين، والمنشورة في تقرير موجز بشأن أوراق الاعتماد، يقدمه رئيس مجلس الإدارة عند افتتاح كل دورة من دورات المؤتمر. ويرد في الجدول ١ عدد المستشارين المعتمدين خلال الدورات العادية الخمس الأخيرة.

الجدول ١: العدد الإجمالي للمستشارين المعتمدين

الدورة	الحكومات	أصحاب العمل	العمال
الثامنة والتسعون (٢٠٠٩)	954	419	520
السابعة والتسعون (٢٠٠٨)	1 030	491	607
السادسة والتسعون (٢٠٠٧)	1 017	475	595
الخامسة والتسعون (٢٠٠٦)	948	483	565
الثالثة والتسعون (٢٠٠٥)	1 001	444	545

١٠. ويتبين من هذه الأرقام أنّ التشكيل الثلاثي العام للمؤتمر بقي إلى حد كبير ضمن حدود "النموذج" الوارد في المادة ٣ من الدستور، إذ يتساوى عدد المستشارين الحكوميين تقريباً مع عدد المستشارين لأصحاب العمل وللعمال معاً. كما يتبين أنّ العدد الإجمالي لمستشاري العمال كان على نحو ثابت أعلى من عدد المستشارين لأصحاب العمل.

١١. وبغية التمكن من دراسة هذه الأرقام دراسة أوفى، من الضروري تحديد ما الذي يُعتبر بمثابة اختلال كبير لدرجة يؤثر فيها على الهيكل الثلاثي. واستناداً إلى الحالات التي وجدت فيها لجنة أوراق الاعتماد اختلالاً كبيراً وظاهراً في الدورة الثامنة والتسعين (٢٠٠٩) للمؤتمر، والتي دفعت باللجنة إلى أن تطلب من مجلس الإدارة النظر في الوضع[٣]، يمكن التوصل إلى صيغة ممكنة لبيان الاختلال، هي التالية: هناك اختلال كبير (١) إذا كان عدد المستشارين المعتمدين لأصحاب العمل أو للعمال أقل من ربع عدد المستشارين الحكوميين المعتمدين (شريطة أن يكون هناك ما لا يقل عن أربعة مستشارين حكوميين)[٤]؛ أو (٢) إذا كان عدد المستشارين المعتمدين لأحد المندوبين غير الحكوميين (صاحب عمل أو عامل) أقل من نصف عدد المستشارين المعتمدين لمندوب آخر غير حكومي (شريطة تعيين ما لا يقل عن مستشارين اثنين للمندوب السابق غير الحكومي)[٥]. واستناداً إلى هذه الصيغة، يكون الاختلال الثلاثي الكبير في الوفود قد حصل على النحو التالي خلال الدورات العادية الخمس الأخيرة للمؤتمر.

الجدول ٢: الوفود التي تبين اختلالاً بين عدد المستشارين الحكوميين المعتمدين وعدد مستشاري أصحاب العمل أو العمال أو الاثنين معاً

الدورة	لغير صالح *أصحاب العمل* فقط	لغير صالح *العمال* فقط	لغير صالح أصحاب العمل والعمال *على السواء*	المجموع
الثامنة والتسعون (٢٠٠٩)	17	6	12	35
السابعة والتسعون (٢٠٠٨)	8	7	22	37
السادسة والتسعون (٢٠٠٧)	13	8	14	35
الخامسة والتسعون (٢٠٠٦)	13	7	12	32
الثالثة والتسعون (٢٠٠٥)	17	4	16	37

[٣] في حال شكوى تتعلق بوجود اختلال كبير وظاهر بين عدد المستشارين الفنيين للعمال أو المستشارين الفنيين الحكوميين ممن غطت حكومة إيطاليا نفقاتهم (*محضر الأعمال المؤقت* رقم ٤ جيم، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٨، جنيف، ٢٠٠٩، الفقرات ٩٧-١٠٠)، كانت الأرقام العائدة إلى المستشارين المعتمدين للحكومات وللعمال على التوالي **١٠:٢**؛ وفي حالة البلاغ المتعلق بوفد العمال من أيرلندا (المرجع نفسه، الفقرات ١١٨-١٢١)، كانت الأرقام على التوالي **٧: صفر**.

[٤] إنّ الشرط الوارد بين قوسين يستثني الحالات التي لم يتم فيها تعيين مستشار من جانب واحد، لكنّ الاختلاف بين الأرقام المطلقة لا يزال صغيراً (مثلاً، ٣ للحكومات، صفر لأصحاب العمل وصفر للعمال).

[٥] بما أنه لم تثر أية حالات من التفاوت بين أصحاب العمل والعمال خلال المؤتمر في السنوات الأخيرة، هذا البديل الثاني هو مجرد تكييف لصيغة الحكومة مقابل صيغة أصحاب العمل أو العمال، مع مراعاة نسبة الحكومة - صاحب العمل - العامل، المتوخاة في المادة ٣ من الدستور.

الجدول ٣: الوفود التي تبين اختلالاً بين عدد المستشارين المعتمدين لأحد المندوبين غير الحكوميين وعدد المستشارين المعتمدين للمندوب الآخر

الدورة	لغير صالح *العمال*	لغير صالح *أصحاب العمل*	المجموع
الثامنة والتسعون (٢٠٠٩)	9	21	30
السابعة والتسعون (٢٠٠٨)	7	26	33
السادسة والتسعون (٢٠٠٧)	8	30	38
الخامسة والتسعون (٢٠٠٦)	12	18	30
الثالثة والتسعون (٢٠٠٥)	5	22	27

١٢. ونظراً إلى أنه حضر دورات المؤتمر المذكورة ما بين ١٦٦ و١٧٠ وفداً، تبين الأرقام الواردة أعلاه نسبة تصل إلى خُمس عدد الوفود مجموعة، اتسمت بانعدام كبير في التوازن فيما يتعلق بعدد المستشارين الحكوميين مقابل المستشارين غير الحكوميين، وأقل بقليل من المتوسط فيما يتعلق بالمستشارين لأصحاب العمل مقابل المستشارين للعمال. غير أنه تجدر الإشارة إلى أنّ هذه الأرقام لا تعكس الأسباب الكامنة وراء الاختلال الظاهر في وفد ما، والتي قد يكون بعضها مشروعاً أو قائماً على حسن النية. وعلى سبيل المثال، قد تعيّن إحدى الحكومات لنفسها، أو لأحد المندوبين غير الحكوميين أو لكليهما، عدداً مرتفعاً نسبياً من المستشارين ليس من الضروري أن يحضروا جميعهم المؤتمر في الوقت نفسه، بحيث لا يتأثر التوازن الثلاثي. وقد يعزى ذلك إلى تناوب المستشارين أو إلى أنّ الحكومة لا تكون متأكدة، عند تقديم أوراق الاعتماد، من هم الأشخاص المعينون الذين سيتمكنون فعلاً من الحضور. وبغية تحديد مثل هذه الحالات، من الممكن مقارنة قائمة المندوبين والمستشارين *المعتمدين* مع قائمة المندوبين والمستشارين *المسجلين*. غير أنّه لا يمكن التعويل تماماً على القائمة الثانية، إذ إنّ أمانة المؤتمر لا تبلّغ على نحو منتظم بعدم حضور المستشارين أو مغادرتهم. بالإضافة إلى ذلك، تسجل البعثات الدائمة أحياناً المستشارين بالوكالة عنهم، وهم في الحقيقة لن يكونوا حاضرين أو لم يحضروا بعد.

التدابير الممكنة الرامية إلى تحسين الوضع

١٣. بالنظر إلى أنّ نداءات لجنة أوراق الاعتماد المتكررة إلى الحكومات، خلال السنوات الخمس والثلاثين الماضية، للحد من أوجه الاختلال الثلاثي في الوفود لم تأتِ ثمارها على ما يبدو، من الممكن أن تتوخى لجنة أوراق الاعتماد التدابير التالية، منفصلة أو مجموعة، بموجب ولايتها الحالية، من دون أي تعديل على النظام الأساسي للمؤتمر:

(أ) من الممكن أن تنشر لجنة أوراق الاعتماد في تقاريرها المقدمة إلى المؤتمر أرقاماً تبين عدد الدول الأعضاء تعتبر اللجنة أن وفودها تعاني من اختلال كبير في عدد أعضائها. ويمكن للجنة أوراق الاعتماد أن تأخذ في الحسبان الشروحات التي قد ترغب الحكومات المعنية في توفيرها وتقدم التقارير بشأنها.

(ب) من الممكن أن تحدد لجنة أوراق الاعتماد عدداً محدوداً من حالات الاختلال الثلاثي الأشد جسامة وتدعو الحكومات المعنية فردياً إلى تبيان أسباب مثل هذا الاختلال في وفدها. وتبلّغ هذه المعلومات إلى المؤتمر في أحد التقارير عن أوراق الاعتماد.

(ج) توخياً إلى تقوية النداءات التي توجهها لجنة أوراق الاعتماد إلى الحكومات من حيث السلطة والوضوح، من الممكن أن تقترح اللجنة مشروع قرار يعتمده المؤتمر. ومن شأن مثل هذا القرار أن يطلب من المدير العام أن يبحث إلى أي حد لا تستوفي الدول الأعضاء التزامها بإرسال وفود ثلاثية متوازنة بشكل معقول إلى المؤتمر والأسباب وراء ذلك، وأن يحيل هذه المعلومات إلى مجلس الإدارة[٦].

[٦] قد يدخل ذلك نوعاً من الرصد الشبيه بالفقرة ٢(ز)(٢) - المتعلق بالوفود غير المكتملة - من القرار بشأن تعزيز الهيكل الثلاثي في جميع أنشطة منظمة العمل الدولية، لعام ١٩٧١.

١٤. ومن الممكن أيضاً أن يتوخى مجلس الإدارة والمؤتمر تعديل النظام الأساسي للمؤتمر لمنح لجنة أوراق الاعتماد ولاية إضافية لبحث بلاغات (اعتراضات) محددة تستند إلى ادعاء وجود اختلال ثلاثي كبير في وفد من الوفود.

جنيف، ١٩ شباط/ فبراير ٢٠١٠.

وثيقة مقدمة للنقاش والاسترشاد.