

التقرير السادس

تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية لمساعدة الدول الأعضاء فيها فيما تبذله من جهود لتحقيق أهدافها في سياق العولمة: متابعة المناقشة حول تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية، وإمكانية النظر في وضع وثيقة ذات حجية، ربما في شكل إعلان أو أي صك ملائم آخر، إلى جانب أية إجراءات متابعة ملائمة والشكل الذي يمكن أن تتخذه

البند السادس من جدول الأعمال

ISBN 978-92-2-619492-2
ISSN 0252-7022

الطبعة الأولى، ٢٠٠٨

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.

تصميم وحدة معالجة النصوص العربية TTA: المرجع ILC97-VI[2008-03-0039]-Ar.doc
طبع في سويسرا

المحتويات

الصفحة

أولاً - مشروع نص ذي حجية لينظر فيه المؤتمر	١
ثانياً - مقدمة: غرض النقاش ومرماه	٧
ثالثاً - نظرة عامة على المناقشات السابقة	٩
رابعاً - نظر مؤتمر عام ٢٠٠٧ في تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية	١١
خامساً - الخطوات المتخذة لتنفيذ الولاية التي منحها مؤتمر العمل الدولي	١٣
سادساً - تقرير عن مشاورات شباط/ فبراير ٢٠٠٨	١٧
سابعاً - الشكل المحتمل للصك ذي الحجية	٢٣
ثامناً - قضايا أخرى وملاحظات ختامية	٢٧

الملاحق

الملحق الأول - قرار واستنتاجات لجنة تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية (مؤتمر العمل الدولي ٢٠٠٧)	٢٩
الملحق الثاني - مشروع عناصر صك محتمل ذي حجية (كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٧)	٣٣
الملحق الثالث - خطة الاستعراض الدورية: الضوابط ذات الصلة بطرائقها المحتملة	٤٢

أولاً - مشروع نص ذي حجية لينظر فيه المؤتمر

الديباجة

- إنّ مؤتمر العمل الدولي، المنعقد في جنيف في دورته السابعة والتسعين، إدراكاً منه أنّ منظمة العمل الدولية تطورت بشكل دينامي، منذ نشأتها عام ١٩١٩، لتلبية مقتضيات التقدم والعدالة الاجتماعية في ظلّ مناخ يشهد تطوراً مستمراً، كما يتجلى ذلك تحديداً في ما يلي:
- إعلان فيلادلفيا (١٩٤٤)، الذي وسّع وحدث نطاق "ميثاق العمل الدولي" المصاحب للدستور الأصلي؛
 - إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل ومتابعته (١٩٩٨)، الذي اعترفت الدول الأعضاء من خلاله بالأهمية الخاصة التي تتسم بها هذه الحقوق في الاضطلاع بولاية المنظمة،
 - إعلان المبادئ الثلاثي بشأن المنشآت متعددة الجنسية والسياسة الاجتماعية (١٩٧٧)، الذي يتطرق إلى الدور المتنامي لمثل هذه الجهات الفاعلة في تحقيق أهداف المنظمة؛
- وإذ يضع في الاعتبار أنّ:
- السياق الحالي للاقتصاد العالمي، لا سيما نشر التكنولوجيات الجديدة وانتقال الأفكار وتبادل السلع والخدمات وتنقل الأشخاص، لا سيما النساء والرجال العاملون، يقدم فرصاً ومنافع لم يسبق لها مثيل لتعزيز رفاه الناس؛
 - هذه الفرص والمنافع تبقى موزعة بشكل غير متساو داخل البلدان وفيما بينها، ولا يزال السواد الأعظم من الناس، وعلى وجه الخصوص أولئك العاملون في الاقتصاد غير المنظم، أو المستبعدون بأي شكل آخر، يعيشون في المشقة والحرمان؛
 - التكييفات غالباً ما تكون كلفتها عالية جداً من الناحيتين البشرية والاجتماعية في قطاعات الاقتصاد المعرضة للتغيرات السريعة في التكنولوجيا والتجارة والتدفقات المالية،
 - تحقيق حصيلة منصفة للجميع في ظل هذه الظروف أمرٌ ضروري لتلبية ما يتوق إليه الكل من عدالة اجتماعية ولضمان استدامة المجتمعات المفتوحة والاقتصاد العالمي؛
- وإذ يشجعه اعتراف المجتمع الدولي بالدور الحاسم الذي تؤديه منظمة العمل الدولية في مواجهة هذه التحديات، لا سيما من خلال ما يلي:
- ما اعتمد من التزامات وبرنامج عمل في مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية في كوبنهاغن (١٩٩٥)؛
 - الدعم الكبير الذي أعرب عنه تكراراً على المستويين العالمي والإقليمي، لمفهوم العمل اللائق الذي أطلقه تقرير المدير العام المقدم إلى الدورة ٨٧ لمؤتمر العمل الدولي (١٩٩٩) وقام مكتب العمل الدولي بتطويره لاحقاً، والاعتراف بأهميته لاستئصال الفقر وتعزيز المساواة بين الجنسين وعمالة الشباب؛
 - الاستنتاجات والتوصيات الواردة في تقرير اللجنة العالمية المعنية بالبعد الاجتماعي للعولمة (٢٠٠٤)؛
 - التأييد العالمي من جانب رؤساء الدول والحكومات للعولمة العادلة ولأهداف العمالة الكاملة والمنتجة والعمل اللائق للجميع، باعتبارها هدفاً مركزياً لسياساتهم الوطنية والدولية ذات الصلة، في الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥؛

واقناعاً منه بأنه في عالم يشهد تزايد الترابط والتعقيد:

- تتسم القيم الأساسية لمنظمة العمل الدولية فيما يتعلق بالحرية والكرامة الإنسانية والأمن وعدم التمييز بأنها ضرورية لتطوير القدرات الفردية والجماعية والكفاءة الاقتصادية؛
 - يتسم النظام الثلاثي وممارسة الحوار الحر والمستنير والتوفيق بين الممثلين الشرعيين لأولئك المعنيين داخل الحدود وخارجها، بأهمية أكبر من أي وقت مضى من أجل التوصل إلى حلول من شأنها أن تبرهن استدامتها وإلى بناء تلاحم اجتماعي وسيادة القانون، بما في ذلك من خلال معايير العمل الدولية؛
 - وإذ يقرّ بأنّ التحديات الراهنة تدعو المنظمة إلى تكثيف جهودها وحشد كل ما لديها من وسائل عمل للنهوض بأهدافها الدستورية، وأنه توجّباً لجعل هذه الجهود فعالة وتعزيز قدرة الدول الأعضاء على الاستفادة بشكل كامل من الفرص التي تتيحها العولمة، لا بد للمنظمة من:**
 - أن تطور نهجاً عالمياً ومتكاملاً يتمشى مع استراتيجيات العمل اللائق، بالاستناد إلى أوجه التآزر فيما بين هذه الأهداف؛
 - أن تكثّف وتحدث ممارساتها المؤسسية وإدارتها في الوقت الذي تحترم فيه احتراماً كلياً الإطار والإجراءات الدستورية القائمة؛
- يعتمد في هذا اليوم ... من عام ألفين و.... هذا النص الذي قد يشار إليه بتعبير**

أولاً - النطاق والمبادئ

يقرّ المؤتمر ويعلن أنّه:

- ألف - في السياق الحالي الذي يشهد تغييراً متسارعاً، لا بد من أن يتركز التزام الدول الأعضاء والجهود المبذولة لتنفيذ الولاية الدستورية لمنظمة العمل الدولية حول أربعة أهداف أساسية ذات أهمية استراتيجية معترف بها على الشكل التالي:
- " ١ " وضع العمالة الكاملة والمنتجة في صميم السياسات الاقتصادية والاجتماعية وخلق بيئة اقتصادية كلية ومؤسسية مستدامة بحيث:

 - يمكن فيها للأفراد أن يطوروا ويحدثوا القدرات الضرورية لكي يكونوا مستخدمين على نحو منتج من أجل تحقيق ذاتهم وتوفير الرفاه العام؛
 - يمكن فيها للمنشآت الخاصة والعامة على حد سواء أن تطور الأنشطة والمبادرات التي تقدم المزيد من فرص الاستخدام وتوليد الدخل والإمكانات للجميع؛

- " ٢ " وضع تدابير للحماية الاجتماعية وحماية العمال تكون مستدامة ومكيفة مع الإمكانات الوطنية، بهدف:

 - توسيع الضمان الاجتماعي تدريجياً ليشمل الجميع وتكثيف نطاقه وتغطيته لتلبية الاحتياجات الجديدة ومواجهة مواطن الشك التي تولدها سرعة التغيرات التكنولوجية والاقتصادية؛
 - ضمان ظروف عمل صحية وأمنة ولائقة، مع الأخذ في الاعتبار الاشتراطات الأساسية الواردة في "ميثاق العمل الدولي" لعام ١٩١٩، إلى جانب التطلعات المشروعة لجميع المعنيين للحصول على حصة منصفة من الثروة التي شاركوا في توليدها؛

- " ٣ " تعزيز الحوار الاجتماعي والهيكل الثلاثي باعتبار ذلك الوسيلة الأنسب من أجل:

 - تكثيف تنفيذ الأهداف الاستراتيجية مع احتياجات كل بلد وإمكاناته؛
 - ترجمة التنمية الاقتصادية إلى تقدم اجتماعي والعكس بالعكس؛
 - تسهيل بناء توافق الآراء حول السياسات الوطنية والدولية ذات الصلة؛

- " ٤ " ضمان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل باعتبارها حقاً من حقوق الإنسان وشرطاً تمكينياً لا يمكن من دونه تحقيق أي هدف من الأهداف الأخرى تحقيقاً كاملاً، ولا يمكن التمسك بانتهاكه أو استخدامه بشكل آخر كميزة نسبية قانونية.

- باء - هذه الأهداف غير قابلة للتجزئة وهي مترابطة ومتكافلة. والتقصير في النهوض بأي هدف من هذه الأهداف سوف يعيق التقدم باتجاه تحقيق الأهداف الأخرى. وتوخياً لتحقيق الحد الأمثل من أثرها، ينبغي للجهود المبذولة لتعزيزها أن تكون جزءاً من سياسة عالمية ومتكاملة تغطي جميع مجالات الأنشطة ذات الصلة، وذلك تماشياً مع استراتيجية العمل اللائق.
- جيم - المضمون المحدد والأهمية النسبية التي ينبغي إيلاؤها لهذه الأهداف، أمرٌ يعود تحديده لكل دولة من الدول الأعضاء، وفقاً لالتزاماتها الدولية القائمة وإيلاء الاعتبار على النحو الواجب لما يلي:
- "١" الظروف والإمكانات الوطنية، والأولويات التي قد تعبر عنها الجهات المعنية من خلال منظماتها التمثيلية والمختارة بحرية؛
- "٢" اشتراطات الترابط والتضامن فيما بين الدول الأعضاء، المتأصلة في دستور منظمة العمل الدولية والتي ترتدي أهمية أكبر أكثر من أي وقت مضى في سياق الاقتصاد العالمي؛
- "٣" مبادئ وأحكام معايير العمل الدولية.

ثانياً - أسلوب التنفيذ

يقرّ المؤتمر كذلك بأنه، في اقتصاد يتسم بالعوامة:

- ألف - يتطلب تطبيق القسم الأول من هذا النص أن تقوم منظمة العمل الدولية على نحو فعال بتقديم الإرشاد والتنسيق والمساعدة للدول الأعضاء فيها في إطار الجهود التي تبذلها. وتحقيقاً لهذه الغاية، ينبغي للمنظمة أن تستعرض وتكيف ممارساتها المؤسسية وإدارتها من أجل استخدام مواردها البشرية والمالية على أفضل وجه واستخدام الميزة الفريدة المتمثلة في هيكلها الثلاثي ونظام المعايير الخاص بها، بهدف:
- "١" تقييم احتياجات الدول الأعضاء فيها تقيماً منتظماً، ولا سيما احتياجات البلدان النامية، فيما يتعلق بكل هدف من الأهداف الاستراتيجية وتقييم عمل المنظمة في السابق لتلبية هذه الاحتياجات، من خلال عملية استعراض عالمية منتظمة يضطلع بها مؤتمر العمل الدولي، بهدف:
- تحديد الطريقة التي يمكن بها لمنظمة العمل الدولية أن تلبّي على نحو أكثر نجاعة هذه الاحتياجات من خلال الاستخدام المنسق لجميع وسائل عملها؛
 - جذب المزيد من الموارد الطوعية لتلبية الاحتياجات التي يجري تحديدها على هذا النحو؛
 - إرشاد مجلس الإدارة والمكتب في المسؤوليات التي يضطلعان بها؛
- "٢" حشد التعاون التقني ومشورة الخبراء لدعم ومساعدة:
- الجهود التي تبذلها فرادى الدول الأعضاء لتحقيق التقدم على أساس ثلاثي في اتجاه جميع الأهداف الاستراتيجية من خلال البرامج القطرية للعمل اللائق، حسب مقتضى الحال، وضمن إطار منظومة الأمم المتحدة؛
 - القيام، حيثما كان ذلك ضرورياً، ببناء القدرة المؤسسية للدول ولمنظمات أصحاب العمال ومنظمات العمال، كشرط أساسي لسياسة اجتماعية متسقة وذات معنى وتنمية مستدامة؛
- "٣" تعزيز المعارف المتقاسمة وفهم أوجه التآزر بين الأهداف الاستراتيجية من خلال التحليل التجريبي والمناقشة الثلاثية للتجارب الملموسة، مترافقاً بالتعاون الطوعي من البلدان المعنية ويهدف إعلام صانعي القرارات في الدول الأعضاء فيما يتعلق بالفرص والتحديات التي تطرحها العوامة؛
- "٤" تقديم المساعدة، عند الطلب، إلى الدول الأعضاء التي ترغب في تعزيز الأهداف الاستراتيجية بشكل مشترك ضمن إطار الترتيبات الثنائية ومتعددة الأطراف، على أن تكون متمشية عموماً مع التزامات منظمة العمل الدولية؛
- "٥" استحداث شركات جديدة مع كيانات مهمة من غير الدول - بالتشاور، حسب مقتضى الحال، مع المنظمات الوطنية والدولية لأصحاب العمل وللعمال - من أجل تعزيز فعالية البرامج والأنشطة التشغيلية التي تقوم بها منظمة العمل الدولية وحشد دعمها بأي طريقة مناسبة والنهوض بالأهداف الاستراتيجية لمنظمة العمل بأي شكل آخر؛

باء - في الوقت نفسه، تقع على عاتق الدول الأعضاء المسؤولية الرئيسية في إنفاذ التزامها بالاستراتيجية العالمية والمتكاملة للعمل اللائق المشار إليها في القسم الأول من هذا النص ودعمها وجعلها جزءاً لا يتجزأ من سياستها الاجتماعية والاقتصادية. وللإضطلاع بهذه المسؤولية، قد تنظر الدول الأعضاء في أمور منها:

"١" اعتماد استراتيجية وطنية للعمل اللائق تستهدف مجموعة من الأولويات سعياً وراء الأهداف الاستراتيجية بشكل متكامل، مع إيلاء الاعتبار الواجب إلى الإمكانيات والاحتياجات الوطنية المحددة بالتشاور مع المنظمات الممثلة لأصحاب العمل وللعمال؛

"٢" وضع مؤشرات أو إحصاءات مناسبة، عند الضرورة بمساعدة منظمة العمل الدولية، لرصد وتقييم التقدم المحرز؛

"٣" استعراض وضعها فيما يتعلق بتصديق صكوك منظمة العمل الدولية أو تنفيذها بهدف تحقيق حد أدنى من التغطية لكل هدف من الأهداف الاستراتيجية، مع التركيز بشكل خاص على الصكوك التي تُعتبر الأكثر أهمية من ناحية الإدارة السديدة؛

"٤" اتخاذ خطوات مناسبة لضمان التنسيق الملائم بين المواقف المتخذة بالنيابة عن الدولة العضو المعنية في المنتديات الدولية ذات الصلة، إلى جانب أي خطوات قد تتخذها بموجب هذا النص؛

"٥" توفير الدعم المناسب، على أساس ثنائي أو متعدد الأطراف أو إقليمي، ضمن مواردها المتاحة، إلى الجهود التي تبذلها الدول الأعضاء الأخرى من أجل إنفاذ المبادئ والأهداف المشار إليها في القسم الأول من هذا النص؛

وسعيًا لتحقيق الأهداف آنفة الذكر، التشاور مع المنظمات الممثلة لأصحاب العمل وللعمال بشأن أي خطوات من الممكن اتخاذها.

جيم - للمنظمات الدولية والإقليمية الأخرى المعهود إليها بولايات في ميادين وثيقة الصلة، إسهام مهم تقدمه من أجل تنفيذ هذا النهج المتكامل.

ثالثاً - أحكام ختامية

ألف - يضمن المدير العام لمكتب العمل الدولي إرسال هذا النص إلى جميع الدول الأعضاء ومن خلالها إلى المنظمات الممثلة لأصحاب العمل وللعمال؛ والمنظمات الدولية ذات الاختصاص في مجالات ذات صلة على المستويين الدولي والإقليمي؛ وإلى غيرها من الكيانات التي قد يحددها مجلس الإدارة. وينبغي للحكومات والمنظمات أصحاب العمل والمنظمات العمال نشر النص، على المستوى الوطني، في جميع المنتديات ذات الصلة التي قد تشارك فيها أو يشارك فيها من يمثلها، أو توزيع النص بأي طريقة أخرى على أية كيانات أخرى يمكن أن يعينها الأمر.

باء - تقع على عاتق مجلس الإدارة والمدير العام لمكتب العمل الدولي مسؤولية إعداد الطرائق المناسبة للتنفيذ السريع للقسم الثاني من هذا النص، مع الأخذ في الاعتبار المبادئ التوجيهية الواردة في المرفق.

جيم - في الوقت الذي يراه مجلس الإدارة مناسباً، وتماشياً مع الطرائق الموضوعية، يشكل أثر هذا النص ولا سيما الخطوات المتخذة لتعزيز تنفيذه، موضوع استعراض من جانب مؤتمر العمل الدولي بهدف تقييم الإجراء المناسب الممكن اتخاذه والذي قد يكون ذا طبيعة متصلة بالمعايير.

¹ على سبيل المثال، اتفاقية تفتيش العمل، ١٩٤٧ (رقم ٨١)، اتفاقية سياسة العمالة، ١٩٦٤ (رقم ١٢٢)، اتفاقية تفتيش العمل (الزراعة)، ١٩٦٩ (رقم ١٢٩)، اتفاقية المشاورات الثلاثية (معايير العمل الدولية) ١٩٧٦ (رقم ١٤٤)، وتعتبر جميعها اتفاقيات ذات أولوية.

مرفق ممكن

متابعة النص

أولاً - الغرض الإجمالي والنطاق

١. تهدف هذه المتابعة إلى معالجة الوسائل التي ستقوم المنظمة من خلالها بإرشاد وتنسيق ومساعدة الدول الأعضاء فيها فيما تبذله من جهود من أجل إنفاذ التزامها بالسعي إلى تحقيق الأهداف الأساسية الأربعة ذات الأهمية الاستراتيجية لتنفيذ الولاية الدستورية للمنظمة.
٢. إن هذه المتابعة تسعى إلى أن تستخدم استخداماً كاملاً وسائل العمل المنصوص عليها في دستور المنظمة للوفاء بولايتها. وقد تشمل بعض هذه الإجراءات الهادفة إلى مساعدة الدول الأعضاء إجراء شيء من التكيف لطرائق التطبيق الواردة في الفقرتين ٥ (هـ) و ٦ (د) من المادة ١٩ من دستور منظمة العمل الدولية.

ثانياً - عمل المنظمة لمساعدة الدول الأعضاء فيها

الإدارة والموارد والعلاقات الخارجية

ألف - يتخذ المدير العام كافة الخطوات الضرورية، بما في ذلك تقديم مقترحات إلى مجلس الإدارة حسب مقتضى الحال، لضمان الوسائل التي ستقوم المنظمة من خلالها بإرشاد وتنسيق ومساعدة الدول الأعضاء في الجهود التي تبذلها بموجب هذا النص. وينبغي لمثل هذه الخطوات أن تأخذ في الاعتبار الحاجة إلى تعزيز ما يلي:

- "١" التماسك والتنسيق والتعاون ضمن مكتب العمل الدولي لسير عمله بشكل فعال؛
- "٢" الكفاءات وقاعدة المعارف المناسبة وهيكلية الإدارة الفعالة؛
- "٣" الشراكات التشغيلية ضمن منظومة الأمم المتحدة ومع الجهات الفاعلة الأخرى ذات الصلة من أجل تقوية البرامج والأنشطة التشغيلية لمنظمة العمل الدولية، أو تعزيز أهداف منظمة العمل الدولية بأي شكل آخر.

فهم واقع الدول الأعضاء واحتياجاتها والاستجابة لها

باء - تعتمد المنظمة خطة استعراض دورية يضطلع بها مؤتمر العمل الدولي، وذلك من أجل تحقيق ما يلي:

- "١" فهم أفضل لواقع واحتياجات الدول الأعضاء فيها فيما يتعلق بكل هدف من الأهداف الاستراتيجية والاستجابة لها بفعالية أكبر، لا سيما بالنسبة إلى احتياجات الدول الأعضاء التي تمر بمرحلة من التنمية أقل تقدماً من الدول الأخرى، بكافة وسائل العمل المتاحة لها، بما في ذلك من خلال النشاط المتصل بالمعايير والتعاون التقني والقدرة التقنية والبحثية التي يتمتع بها المكتب، وتكييف أولوياتها وبرامج العمل الخاصة بها وفقاً لذلك؛
- "٢" تقييم نتائج برامج عملها؛
- "٣" حشد المزيد من الموارد الطوعية دعماً للأولويات الاستراتيجية.

المساعدة التقنية والخدمات الاستشارية

جيم - توفر المنظمة، عند الطلب، كل المساعدة الملائمة ضمن قدرتها في دعم الجهود التي تبذلها الدول الأعضاء من أجل تحقيق التقدم في اتجاه الأهداف الاستراتيجية، وذلك من خلال استراتيجية وطنية متكاملة ومتسقة، عن طريق أمور من بينها:

- "١" تعزيز وتبسيط أنشطة التعاون التقني الخاصة بها ضمن إطار البرامج القطرية للعمل اللانق وإطار منظومة الأمم المتحدة؛
- "٢" توفير الخبرة العامة والمساعدة اللتين قد تطلبهما أي دولة عضو لغرض اعتماد استراتيجية وطنية واستكشاف شراكات ابتكارية لتطبيقها؛
- "٣" تطوير أدوات مناسبة لتقييم التقدم المحرز بشكل فعال وتخمين الأثر الذي يمكن أن تتركه العوامل والسياسات الأخرى على الجهود التي تبذلها الدول الأعضاء.

البحوث وجمع المعلومات وتقاسمها

دال - تنظر المنظمة في الخطوات المناسبة من أجل تعزيز المعارف التجريبية وفهم كيفية تفاعل الأهداف الاستراتيجية فيما بينها تعزيزاً لأنشطتها، ومن أجل المساهمة في التقدم الاجتماعي والتنمية المستدامة واستئصال الفقر في الاقتصاد العالمي. وقد تشمل هذه الخطوات تقاسم ثلاثي للتجارب والممارسات الجيدة على المستويين الدولي والإقليمي ضمن إطار:

"١" الدراسات التي تجرى على أساس تخصيص مع التعاون الطوعي للحكومات والمنظمات الممثلة لأصحاب العمل وللعمال في البلدان المعنية،

"٢" أي برامج مشتركة من قبيل عمليات استعراض الأقران، التي قد ترغب الدول الأعضاء المهمة في أن تجربها أو تنضم إليها.

ثالثاً - تقييم يجريه المؤتمر

ألف - سيكون أثر النص، لا سيما مدى إسهامه في تعزيز أهداف المنظمة وغاياتها، فيما بين الدول الأعضاء، من خلال السعي المتكامل لتحقيق أهدافها الاستراتيجية، موضوع تقييم يجريه المؤتمر، ويمكن تكراره بين الفينة والأخرى ضمن إطار بند مدرج في جدول أعماله.

باء - يعد المكتب تقريراً يرفعه إلى المؤتمر لتقييم أثر النص، ويتضمن المعلومات التالية:

"١" الإجراءات أو الخطوات المتخذة كنتيجة لهذا النص، ويمكن أن توفرها الهيئات المكونة الثلاثية، من خلال الخدمات التي تقدمها منظمة العمل الدولية، على وجه الخصوص في الأقاليم، أو يوفرها أي مصدر موثوق آخر؛

"٢" الخطوات التي يتخذها مجلس الإدارة والمكتب لمتابعة المسائل المتعلقة بالإدارة والقدرة والمسائل القائمة على المعارف والمرتبطة بالسعي إلى تحقيق الأهداف الاستراتيجية؛

"٣" الأثر الذي يحتمل أن يخلفه النص على المنظمات الدولية المهمة الأخرى.

جيم - تعطى المنظمات الدولية العامة المهمة فرصة المشاركة في تقييم الأثر وفي المناقشة. ويمكن للكيانات المهمة الأخرى أن تحضر المناقشة وتشارك فيها بدعوة من مجلس الإدارة.

دال - يستخلص المؤتمر على ضوء التقييم الذي يجريه، استنتاجات تتعلق بمدى استئصال إجراء المزيد من عمليات التقييم أو بمدى ملاءمة الضلوع في إجراءات عمل مناسبة أخرى، بما فيها إجراءات ذات طبيعة متصلة بالمعايير.

ثانياً - مقدمة: غرض النقاش ومرماه

١. يرد بند تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية لمساعدة الدول الأعضاء فيها في سياق العولمة للمرة الثانية على جدول أعمال المؤتمر. وهذا بطبيعة الحال انعكاس لسعة الموضوع وتنوع الرؤى المطلوبة لإيلائه حقه. ولكنه كذلك انعكاس لإحساس بأن هذا النقاش يتسم بأهمية تاريخية بالنسبة لمنظمة العمل الدولية ول مستقبلها وأنه يقتضي أن يولى اهتماماً وطول أناة يكونان على مستوى يليق بمثل هذه الأهمية التاريخية. والحق أن هذا الشعور الذي كان مشتركاً وأعرب عنه على نطاق واسع خلال المناقشات قد يبدو مبرراً من الناحية الموضوعية إذا أخذت العوامل الثلاثة التالية في الاعتبار.

٢. أولاً، من وجهة نظر رسمية صرف وكما لوحظ السنة الماضية، إنها المرة الأولى منذ إعلان فيلادلفيا، التي تغتنم فيها الهيئات المكونة الفرصة للصلوح على أساس عالمي^١ في تفكير شامل حول الطريقة التي خلفت بها التغييرات الأساسية التي مست النظام الدولي إنعكاسات على تنفيذ ولاية منظمة العمل الدولية، وللقيام بذلك في إطار قانوني يمكن الهيئات المكونة من أن تعرب رسمياً عن آراء منظمة العمل الدولية كمنظمة.

٣. ثانياً، من وجهة نظر موضوعية وكما لوحظ أيضاً السنة الماضية، يمكن القول إنها المرة الأولى منذ إنشاء منظمة العمل الدولية، التي يجعل فيها السياق من الممكن - ومن الضروري - أن تقوم المنظمة تماماً بما أنشئت للقيام به وذلك بأساليب ووسائل العمل الموضوعية في تصرفها. وقد أنشئت منظمة العمل الدولية في سياق ما سمي بتعبير "عولمتنا الأولى"^٢ للتوفيق بين الرخاء الاقتصادي والتوسع الذي مكنت من تحقيقه التكنولوجيات الجديدة والتجارة المفتوحة مترافقة باشتراطات العدالة الاجتماعية عن طريق استخدام أساليب ووسائل لم يترتب عليها التزامات مفروضة وإنما التوفيق طوعاً بين إرادة المعنيين ومصالحهم من خلال منظمات تمثيلية ومختارة بحرية. وأدى كل من الكساد الاقتصادي والحرب العالمية الثانية وانقسام العالم إلى كتلتين اقتصاديتين وسياسيتين مغلفتين ومتنازعتين إلى تقويض جسيم لإمكانية تنفيذ تلك الرؤية واختبار فعالية ذلك الأسلوب إلى درجة أثارت معها الشكوك حول ذلك الأسلوب الطوعي في بعض الأوساط وتسببت في النظر إليه إما كاسلوب غير كفؤ أو غير ضروري. وانطلاقاً من تحليل استرجاعي لعدة سنوات، يبدو واضحاً الآن أن شدة تعقد الاقتصاد الحالي وسرعة التغيير يقتضيان درجة من الارتقاء والتكيف يتناقض تمثيها مع الحلول المفروضة من فوق ومن الخارج ولكنها تقتضي تكيفاً مستمراً من خلال الحوار الاجتماعي.

٤. ثالثاً، ترتدي هذه المناسبة أهمية تاريخية خاصة لأن الهيئات المكونة الثلاثية ليست مدعوة فقط إلى إعادة تأكيد التزامها وتوقعاتها، على غرار ما كانت عليه الحال إلى حد ما في إعلان فيلادلفيا، بل هي مدعوة إلى أن توضح انعكاسات هذه الالتزامات والتوقعات من وجهة نظر الممارسات المؤسسية. وسيكون عليها أن تبحث بأسلوب ملموس للغاية كيف يمكن الوفاء بهذه التوقعات من خلال عمليات تكيف مناسبة للممارسات المؤسسية للمنظمة ومن خلال تحقيق قدر أكبر من الاتساق في الجهود التي تبذلها.

٥. ولو تركنا جانباً هذا المنظور وهذه الأهمية التاريخيتين ونظرنا إلى المستقبل لبدأ لنا واضحاً أن إمكانية اعتماد وثيقة ذات حجية يمكن أن تشكل إطاراً ستكون منظمة العمل الدولية مدعوة ضمنه إلى الوفاء بهذه الولاية وهي تقترب من القرن الثاني من وجودها، إنما تتسم بأهمية مؤسسية أساسية.

٦. ومن المنظورين معاً، يقتضي هذا الأمر طول أناة وحساً كبيراً بالمسؤولية وروح التسوية. وعلى غرار عمليات مشابهة في الماضي، يتسم توفر أوسع قدر من المشاركة والتوافق من خلال الحوار الاجتماعي بأنه أمر

^١ تبلغ عضوية منظمة العمل الدولية في الوقت الحاضر ثلاث مرات ونصف المرة ما كانت عليه في عام ١٩٤٩ عندما كانت المنظمة تضم ٤٩ دولة عضواً.

^٢ انظر:

S. Berger: *Notre première mondialisation: leçons d'un échec oublié*, Paris, La République des Idées/Le Seuil, Paris, 2003.

جوهري. ولئن اقتبسنا من اللجنة المعنية بالمسائل الدستورية، التي قامت في عام ١٩٤٦ أيضاً باستعراض دستور منظمة العمل الدولية وبحثت قضية مشابهة في أوجه عديدة لقضية تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية، فيجدر ألا يغيب عن بالنا أن "ما من دستور يمكن أن يطبق بنجاح ما لم يكن هناك اتفاق عام حول أحكامه الأساسية"^٣. وفي حين أنه من غير الوارد تعديل الدستور في الحالة الحاضرة، لا يزال هذا التحذير على ما يبدو مناسباً تماماً للعملية الحالية الرامية إلى التأكيد مرة جديدة على علة وجود منظمة العمل الدولية وتكييف ممارساتها المؤسسية.

٧. ولهذا السبب تم الاتفاق من البداية على أن يكون هدف التوصل إلى توافق في الآراء هو الملهم في جميع مراحل العملية وأنه سيكون للمكتب دور هام يضطلع به في تحقيق هذا الأمر فعلياً. وقد أشارت الوثيقة المقدمة إلى مجلس الإدارة في آذار/ مارس ٢٠٠٦ (GB.295/16/5)، في الوقت ذاته إلى أن السعي إلى تحقيق توافق في الآراء ليس رديفاً للتوصل إلى اتفاق حول أدنى قاسم مشترك. بل يعني أنه ينبغي بذل قصارى الجهود للتوصل "إلى الأمر الأكثر أهمية لكل طرف دون أن يكون مرفوضاً من الآخرين". إن العملية منقطعة النظير من المشاورات التي سبقت وأعقبت قرار مجلس الإدارة بإدراج بند في جدول الأعمال، إنما هي شاهد على أن هذا الهدف مأخوذ على محمل الجد.

³ مكتب العمل الدولي: مسائل دستورية، التقرير الثاني، الجزء ١: تقارير لجنة المؤتمر المعنية بالمسائل الدستورية، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٢٩، مونتريال، ١٩٤٦، صفحة ١٥.

ثالثاً - نظرة عامة على المناقشات السابقة

٨. اتخذت اللجنة العالمية المعنية بالبعد الاجتماعي للعولمة (٢٠٠٢-٢٠٠٤)^١، في تقريرها، خطوة هامة نحو اعتناق فكرة أن العولمة لا يمكن أن تكون مستدامة ما لم يعزز البعد الاجتماعي فيها وأن منظمة العمل الدولية اضطلعت ويتوقع منها أن تستمر في الاضطلاع بدور رئيسي وفريد في اقتصاد سوقي عالمي ناشئ بسرعة. بيد أن هذا الأمر أثار مسألة تكافؤ قدرتها المؤسسية مع هذا التحدي^٢.

٩. وكان من شأن تقرير المدير العام إلى الدورة الثانية والتسعين لمؤتمر العمل الدولي في عام ٢٠٠٤، والمتعلق بمتابعة منظمة العمل الدولية لتقرير اللجنة، أن أدى تدريجياً إلى نشوء فكرة منح الهيئات المكونة الثلاثية فرصة بحث هذا البعد المؤسسي بعمق أكبر ضمن إطار قانوني يتيح للمنظمة، بصفتها هذه، أن تعبر عن رأيها. ومن ثم قدمت إلى مجلس الإدارة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤ مسألة المتابعة الواجب إيلاؤها لمناقشات المؤتمر: ودعي أولاً في سياق فريق العمل المعني بالبعد الاجتماعي للعولمة إلى أن يبدي آراءه حول انعكاسات تقرير اللجنة بالنسبة لأنشطة منظمة العمل الدولية وبرامجها في المستقبل؛ وثانياً، في سياق المناقشة التمهيدية بشأن جدول أعمال مؤتمر عام ٢٠٠٧، سئل ما إذا كان يود تقديم مقترحات حول هذه المسألة من وجهة نظر أي انعكاسات مؤسسية محتملة^٣.

١٠. وفي أعقاب مشاورات غير رسمية أجريت في شباط/فبراير ٢٠٠٥، أكد مجلس الإدارة أنه يرغب، تطلعاً إلى مشاورات مستقبلية، في أن يقدم مقترحاً حول المسألة. وكان هذا موضوع وثيقة أعدت بعد مشاورات ثلاثية في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥ توصل مجلس الإدارة من ثم على أساسها إلى توافق واسع في الآراء في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥ حول إدراج بند في جدول أعمال مؤتمر عام ٢٠٠٧ من أجل مناقشة عامة، بعنوان "تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية لمساعدة الدول الأعضاء فيها فيما تبذله من جهود لتحقيق أهدافها في سياق العولمة"^٤.

^١ مكتب العمل الدولي: *عولمة عادلة: توفير الفرص للجميع*، تقرير اللجنة العالمية المعنية بالبعد الاجتماعي للعولمة، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٢، جنيف، ٢٠٠٤.

^٢ تمثلت ولاية اللجنة في أن تقوم على نحو مستقل باستعراض عالمي من شأنه أن يعود بالفائدة على المجتمع الدولي برمته. وقد تخطت هذه الولاية بالشواغل الخاصة لمنظمة العمل الدولية. (عند تقديم تقرير اللجنة إلى مؤتمر العمل الدولي في حزيران/يونيه ٢٠٠٤، شددت الرئيسة هالون على أن: "التوصيات الواردة في تقرير اللجنة العالمية تشمل ميداناً أوسع بكثير من النطاق المباشر لمنظمة العمل الدولية". (مكتب العمل الدولي، رد المدير العام على مناقشة تقريره، مؤتمر العمل الدولي، محضر الأعمال/المؤقت رقم ٢٥، الدورة ٩٢، جنيف، ٢٠٠٤، الفقرة ٢)). بيد أن تقرير اللجنة أبرز عدداً من الجوانب التي تهم بصورة خاصة إجراءات منظمة العمل الدولية والفرصة المتاحة أمامها لتعزيز قدرتها المؤسسية. وهدف أحد المقترحات على سبيل المثال إلى تقوية قدرة منظمة العمل الدولية لتعزيز احترام معايير العمل الأساسية (مكتب العمل الدولي: *عولمة عادلة: توفير الفرص للجميع*، تقرير اللجنة العالمية المعنية بالبعد الاجتماعي للعولمة، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٢، جنيف، ٢٠٠٤، الفقرة ٤٢٦)؛ انظر أيضاً الفقرة ٥١٣: "إننا ندعو منظمة العمل الدولية إلى الاستفادة من دستورها الواسع النطاق ومن الهيئات المكونة لها من منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل، علاوة على الحكومات، لاستحداث أدوات وطرائق جديدة يمكن أن تعزز التماسك بين الأهداف الاقتصادية والاجتماعية في الاقتصاد العالمي".

^٣ مكتب العمل الدولي، *متابعة تقرير اللجنة العالمية المعنية بالبعد الاجتماعي للعولمة*، مجلس الإدارة، الفريق العامل المعني بالبعد الاجتماعي للعولمة، الدورة ٢٩١، جنيف، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤، الوثيقة GB.291/WP/SDG/I.

^٤ مكتب العمل الدولي: *محاضر جلسات الدورة ٢٩٤*، مجلس الإدارة، الدورة ٢٩٤، جنيف، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥، الوثيقة GB.294/PV، الفقرة ٤٣.

١١. ونظراً إلى أهمية هذه القضية وإلى ضرورة تحديد غرضها وحدودها بأوضح طريقة ممكنة، طلب مجلس الإدارة من المكتب أن يقدم وثيقة أخرى إلى المجلس في آذار/مارس ٢٠٠٦. ولئن كان هذا الإجراء غير مألوف فقد أثبت أنه مفيد لأنه مكن المكتب من أن يستعرض عدداً معيناً من المسائل عن طريق القيام أساساً بعرض أولي للقضايا الرئيسية التي يزعم إدراجها في التقرير المقبل^٥ وتكوين فكرة أفضل عن الشواغل الرئيسية المحتملة للهيئات المكونة الثلاثية في سعيها إلى توافق في الآراء، وهو أمر يتسم كما أشير إلى ذلك أعلاه بأنه أساسي لمثل هذا النقاش^٦.

^٥ مكتب العمل الدولي: التقرير التكميلي الخامس: تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية لمساعدة الدول الأعضاء فيها فيما تبذله من جهود لتحقيق أهدافها في سياق العولمة، تقرير المدير العام، مجلس الإدارة، الدورة ٢٩٥، جنيف، آذار/مارس ٢٠٠٦، الوثيقة GB.295/16/5.

^٦ مكتب العمل الدولي: محاضرات جلسات الدورة ٢٩٥، مجلس الإدارة، الدورة ٢٩٥، جنيف، آذار/مارس ٢٠٠٦، الوثيقة GB.295/PV، الفقرات ٢٥١-٢٧٢.

رابعاً - نظر مؤتمر عام ٢٠٠٧ في تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية

١٢. كان غرض التقرير الخامس المقدم إلى مؤتمر العمل الدولي في حزيران/يونيه ٢٠٠٧ مساعدة الهيئات المكونة على التفكير في الأساليب التي قد تكون مفيدة لتعزيز آلية المنظمة وبالتالي قدرتها على مساعدة الدول الأعضاء فيها. وأشار التقرير إلى أن السياق الحالي جعل أهداف منظمة العمل الدولية أكثر ملاءمة من أي وقت مضى، لأن تحقيقها وارد في مفهوم العمل اللائق الذي يلقي اعترافاً متزايداً كشرط أساسي لاستدامة أي اقتصاد مفتوح ومجتمع يواجه شعوراً متزايداً بالاستياء. وعلى الرغم من الشكوك التي أعرب عنها في الفترة الانتقالية بين الحرب الباردة وسباق العولمة، تظل أساليب منظمة العمل الدولية ووسائل عملها - القائمة على إجراءات طوعية تتخذها الدولة على أساس حوار ثلاثي على المستويين الوطني والدولي - السبيل الأكثر استدامة لتحقيق أهداف منظمة العمل الدولية في عالم اليوم شديد التعقيد.

١٣. وإزاء هذه الخلفية، أفاد التقرير أن التحدي الحقيقي أمام منظمة العمل الدولية ليس في إعادة النظر في قيمها أو أهدافها أو أساليب عملها، بل التحدي الحقيقي هو مسألة "إدارة سديدة" وأساليب عمل كفيلة بتحقيق استخدام أكثر انتظاماً وترشيداً لكامل مجموعة الأدوات المتوفرة لها من أجل النهوض بالعمل اللائق، فضلاً عن الاستفادة إلى أقصى حد من ميزتها النسبية الاستثنائية - أي تركيبها الثلاثي والعالمي. وقد أشار التقرير الخامس بالذات إلى تعزيز الأبعاد الثلاثية للإدارة السديدة لمنظمة العمل الدولية، ألا وهي: البعد "العمودي" والبعد "الأفقي" والبعد "الخارجي".

١٤. أولاً، فيما يخص الإدارة "العمودية": إن إعادة تمحور الأهداف الدستورية لمنظمة العمل الدولية حول الدعائم الرئيسية الأربع الموصوفة على أنها "أهداف استراتيجية"، مثلت خطوة يعتد بها في ترشيد ولاية منظمة العمل الدولية بالنسبة للتطبيق الداخلي ومن زاوية الإدراك والإطلاقة إزاء الجمهور العام على حد سواء. ولكنها في الوقت ذاته طرحت على نحو أكثر صراحة مسألة مدى كفاءة إجراءات المنظمة وممارستها المؤسسية الحالية في إجراء تقييم موضوعي للاحتياجات الحقيقية للدول الأعضاء فيها واستيفاء هذه الاحتياجات على نحو فعال فيما يتعلق بكل هدف من هذه الأهداف.

١٥. وقد برز تدريجياً حل ممكن وبسيط إلى حد ما، يقضي بإقامة صلة مؤسسية أكثر وضوحاً وفعالية بين الاحتياجات والوسائل وبين الإجراءات الرامية إلى الوفاء بهذه الاحتياجات وتقييم الأثر الفعلي لهذه الإجراءات. وتتناول إمكانية اعتماد دورة منتظمة لإجراء استعراضات للنتائج والسياسات المتصلة بأهداف منظمة العمل الدولية ذات الأهمية الاستراتيجية، مما سيحسن قدرة منظمة العمل الدولية على أن تكون على دراية أفضل بالاحتياجات الحقيقية للدول الأعضاء فيها بغية حشد المجموعة الواسعة من وسائل عمل منظمة العمل الدولية على نحو أكثر اتساقاً.

١٦. ثانياً، كان الهدف من تحسين الإدارة "الأفقية" هو تدارك أي نواقص جسيمة في قدرة منظمة العمل الدولية على أن تساعد فعلياً الدول الأعضاء فيها: والواقع أن هذه الأهداف متكاملة ومترابطة على حد ما يقر به مفهوم العمل اللائق، في حين أن النهج التقليدي يعكس على ما يبدو "نهج خدمة ذاتية" معزولاً. وهناك عدة أساليب للتغلب على هذا الانعزال وتشجيع النهج المتكامل الذي تتضمنه استراتيجية العمل اللائق داخل المنظمة وفيما بين الهيئات المكونة لها. وكما سنرى أدناه، يتمثل أحد هذه الأساليب في اعتماد "نص ذي حجية"، من شأنه ضمن جملة أمور، أن يشجع الدول الأعضاء على أن تستخلص تبعات دعمها لاستراتيجية العمل اللائق. ولكن حتى يكون هذا التشجيع فعالاً لا بد من أن يستلهم من الأدلة المقارنة التجريبية أو من حوافز أو أمثلة

¹ مكتب العمل الدولي: تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية لمساعدة الدول الأعضاء فيها فيما تنبذه من جهود لتحقيق أهدافها في سياق العولمة، التقرير الخامس، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٦، جنيف، حزيران/يونيه ٢٠٠٧.

متبادلة أخرى عن أفضل الممارسات، على أن تكون وجيهة بما يكفي لإقناعها بأنها ستستمد الفوائد من مثل هذا النهج المتكامل.

١٧. ثالثاً، تتناول الإدارة "الخارجية" قدرة منظمة العمل الدولية على التأثير على هيئات فاعلة جديدة في الجهود التي تبذلها لتحقيق أهداف منظمة العمل الدولية. وأشار التقرير إلى أن منظمة العمل الدولية أنشئت في سياق لم يكن فيه هيئات فاعلة دولية غير الدول، وكان فيه حفنة من المنظمات الدولية ومنها منظمة العمل الدولية. وكان عملها مركزاً على مساعدة وتنسيق إجراءات الدول سعياً إلى تحقيق التقدم الاجتماعي. ولقد تغير السياق تغيراً جذرياً مع نشوء مجموعة من الهيئات الفاعلة الجديدة ذات النفوذ، في القطاعين العام والخاص على السواء. وقد يكون نفوذها مضرراً بقدرة و/ أو إرادة الدول على الوفاء بمسؤولياتها فيما يتعلق بالتقدم الاجتماعي ولكنها قد تلعب في الوقت ذاته دوراً فعالاً في تشجيع هذا التقدم. ويوضح التقرير أن المسألة في هذا الصدد لم تكن مسألة نقل المسؤوليات إلى الهيئات الفاعلة الجديدة، مما يحتمل أن يزيد من تقويض قدرة الدولة وإرادتها، بل كانت مسألة إيجاد أساليب محددة يمكن للهيئات الفاعلة الجديدة أن تقوم بموجبها بإسهامات أو أن تقدم بطريقة أخرى الدعم لإجراءات منظمة العمل الدولية للمساعدة على تقوية قدرة الدولة وإرادتها. وتتاول التقرير بالبحث عدة خيارات، ومنها إمكانيات إشراك الهيئات الفاعلة المعنية، بأسلوب مناسب، في عملية تقييم أثر النص ذي الحجية.

١٨. وأوضح التقرير أيضاً أنه ما من خيار من الخيارات التي جرى بحثها أعلاه ينطوي على تغيير في الإطار المؤسسي لمنظمة العمل الدولية أو في وسائل عملها. ويمكن أن يعتمد مجلس الإدارة ممارسة عمليات الاستعراض الدورية، كجزء من اضطلاع مسؤولياته في وضع جدول أعمال المؤتمر. ولكن ستفقد فرصة التعبير بوضوح عن الرسالة الأساسية المتعلقة بملاءمة منظمة العمل الدولية وإعادة التأكيد على دورها وأسلوبها وأهدافها غير القابلة للاستبدال وتدعيم مفهوم العمل اللائق والنهج المتكامل. ولهذا السبب بحث التقرير في اعتماد صك ذي حجية من شأنه على السواء أن يحمل الرسالة ويعززها وأن يوفر الإطار المؤسسي الضروري للعمل في المستقبل بما يشمل جميع الأبعاد المذكورة أعلاه.

١٩. وفي حين طرح العديد من الأسئلة وأثيرت بعض الشكوك خلال مناقشة نقاط محددة واردة في التقرير، كما يتجلى في تقرير اللجنة نفسها^٢، فإن تحديد التحديات الرئيسية واحتمال رسم معالم الحلول بدا مقبولاً بصورة عامة كما يرد في الاستنتاجات. وكانت هذه العناصر بمثابة الأساس لوضع قرار يحدد الولاية الممنوحة لمجلس الإدارة وللمكتب لمتابعة المسألة وإدراج بند مناسب في جدول الأعمال لذلك الغرض، فضلاً عن توفير تعليمات محددة تتعلق بالأسلوب والتوقيت^٣.

٢٠. وطلب القرار من مجلس الإدارة أن: (١) يتخذ قراراً بشأن إدراج بند في جدول أعمال الدورة المقبلة لمؤتمر العمل الدولي بشأن إمكانية النظر في وضع وثيقة ذات حجية ومتابعتها؛ (٢) يعتمد برنامج عمل لمتابعة استنتاجات شتى جوانب الإدارة السديدة لتقوية القدرة المؤسسية لمنظمة العمل الدولية. وللوفاء بهذه الولاية، شدد المؤتمر على إجراء أوسع مشاورات ممكنة بين الهيئات المكونة في الفترة الفاصلة بين الدورات فيما بين الهيئات المكونة التي يعود إليها أن تقود عملية السعي إلى التوافق الضروري في الآراء.

² البند الخامس من جدول الأعمال: تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية لمساعدة الدول الأعضاء فيها فيما تبذله من جهود لتحقيق أهدافها في سياق العولمة (مناقشة عامة)، تقرير لجنة تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية، محضر الأعمال المؤقت رقم ٢٣، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٦، جنيف، ٢٠٠٧.

³ قرار واستنتاجات لجنة تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية، محضر الأعمال المؤقت رقم ٢٣، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٦، جنيف، ٢٠٠٧، واردة في الملحق ١.

⁴ المرجع نفسه، الفقرة ٢(أ).

⁵ المرجع نفسه، الفقرة ٢(ب).

خامساً - الخطوات المتخذة لتنفيذ الولاية التي منحها مؤتمر العمل الدولي

مشاورات تشرين الأول/أكتوبر والإجراءات التي اتخذها مجلس الإدارة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧

٢١. وفقاً لحصيلة مناقشة المؤتمر، جرت جولة من المشاورات في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧ بغية الحصول على مدخلات من الهيئات المكونة الثلاثية، بما في ذلك جميع الحكومات المهتمة سواء داخل مجلس الإدارة أو خارجه، بحيث تمكن المكتب من المضي قدماً بالمناقشة بشأن شتى العناصر. ولغرض المشاورات، أعد المكتب وثيقة غير رسمية جرى تعميمها في أواسط أيلول/سبتمبر، مذكراً فيها بإطار الولاية التي منحها مؤتمر العمل الدولي ومقدمات بعض الآراء المتعمقة بشأن ما يمكن أن يكون عليه المضمون والشكل المحتملان لوثيقة ذات حجية^١.

٢٢. وبعد أن أخذ مجلس الإدارة في الاعتبار هذه المشاورات ونتائجها التي كانت موضوع تقرير شفوي مستقل، قام باتخاذ خطوة حاسمة في دورته ٣٠٠ في تشرين الثاني/نوفمبر، تمثلت رسمياً في إدراج بند في جدول أعمال دورة مؤتمر العمل الدولي السابعة والتسعين (٢٠٠٨). ولا يتيح هذا الأمر للمؤتمر هذه السنة مواصلة المناقشة فحسب بل يسمح له أيضاً بأن يعتمد "وثيقة ذات حجية، ربما في شكل إعلان أو أي صك ملائم آخر إلى جانب أي إجراءات متابعة ملائمة والشكل الذي يمكن أن تتخذه"^٢. بالإضافة إلى ذلك، أيد مجلس الإدارة برنامج العمل كما جرى توضيحه في التقرير الشفوي، واتفق على مبدأ إنشاء مجموعة توجيهية تابعة لمجلس الإدارة يحدد أعضائها بدقة خلال الجولة التالية من المشاورات غير الرسمية في شباط/فبراير ٢٠٠٨.

مشروع عناصر صك محتمل ذي حجية

٢٣. توخياً للوفاء باشتراط تقديم تقرير تحت البند ذي الصلة والاستفادة من الوقت المتاح قبل المؤتمر، تم الاتفاق على خطوة أولى في برنامج العمل، وهي صياغة عناصر نص قبل نهاية ٢٠٠٧، تكون من ثم موضوعاً لجولة أخرى من المشاورات في بداية شباط/فبراير. وجرى في ٢٠ كانون الأول/ديسمبر تعميم هذا المشروع التمهيدي ("مشروع عناصر نص محتمل ذي حجية"، كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧، وورد في الملحق الثاني). وتوخياً لتسهيل بحث هذا النص، قدمه المكتب في شكل شمولي مشيراً إلى مصادر العناصر في النص فضلاً عن التعليقات ذات الصلة المنبثقة من المشاورات السابقة، في الأماكن المناسبة إلى هامش النص الرئيسي.

٢٤. ومن ثم جرى تنقيح هذا المشروع التمهيدي على ضوء التعليقات والاقتراحات التي قدمت أثناء المشاورات، وسيكون النص المنقح (الذي يمكن الإطلاع عليه في بداية هذا التقرير) كأساس لمناقشة المؤتمر.

^١ جرت هذه المشاورات على مرحلتين: مرحلة أولى شملت المجموعة الحكومية في ٣ تشرين الأول/أكتوبر، ومرحلة ثالثة ثانية امتدت من ١٦ إلى ١٧ تشرين الأول/أكتوبر وسبقها اجتماع بين المكتب ومجموعة العمال ومجموعة أصحاب العمل في ١٥ تشرين الأول/أكتوبر.

^٢ أتيح كذلك خلال المشاورات الثلاثية رسم بياني يبين برنامج عمل ممكن.

^٣ مجلس الإدارة: (أ) قرر أن يدرج في جدول أعمال الدورة السابعة والتسعين (٢٠٠٨) لمؤتمر العمل الدولي البند التالي: "تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية لمساعدة الدول الأعضاء فيها فيما تبذله من جهود لتحقيق أهدافها في سياق العولمة: متابعة المناقشة بشأن تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية وإمكانية النظر في وضع وثيقة محتملة ذات حجية يمكن أن تتخذ شكل إعلان أو أي صك ملائم آخر، إلى جانب أي إجراءات متابعة ملائمة والشكل الذي يمكن أن تتخذه"؛ (ب) طلب من المدير العام أن يقدم تقريراً إلى دورته ٣٠١ (آذار/مارس ٢٠٠٨) عن التطورات ذات الصلة من أجل الإعداد لمناقشة المؤتمر. (GB.300/2/1، الفقرة ٨).

ويقدم الجزء التالي نظرة عامة شاملة عن مضمون وهيكل المشروع التمهيدي فضلاً عن تفسير للطريقة التي اعتمدت سعياً إلى التوفيق بين الأفكار أو المطالب أو الشواغل المعروضة أثناء شتى مراحل النقاش، والمحافظة في الوقت ذاته على درجة مناسبة من الاتساق والتوازن. وترد هذه النظرة العامة التي قدمت إلى الهيئات المكونة في مشاورات شباط/فبراير ٢٠٠٨، مرفقة ببعض التفاصيل في هذا التقرير بوصفها جزءاً هاماً من الملف ولأنها في الوقت ذاته تظل ملائمة لبحث النص المنقح.

٢٥. وتذكر الديباجة بعض الإشارات البديهية وتركز بالإضافة إلى ذلك على أن تجربة العولمة الحديثة قد قدمت المزيد من الشواهد على أن ترجمة الزيادة في الرخاء الاقتصادي إلى تقدم اجتماعي فعلي (والعكس بالعكس)، وهو أمر ضروري بالذات لاستقرار واستدامة الاقتصادات والمجتمعات المفتوحة، لا تتم بصورة تلقائية الآن أكثر مما كانت عليه في الماضي. ويتطلب تحقيق هذا التقدم الاجتماعي جهوداً مطردة من جانب الدول الأعضاء، تساعد في ذلك منظمة عمل دولية تتسم بالكفاءة، وهذا هو السبب الذي يجعل من الضروري تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية.

٢٦. وهدف القسم المتعلق بالمبادئ إلى إبراز ما تتسم به أهداف منظمة العمل الدولية من أهمية وملاءمة مواكبتين للعصر نظراً إلى أن هذه الأهداف تتمحور من جديد حول الأهداف الاستراتيجية الأربعة ومفهوم العمل اللائق من أجل تحقيق الكفاءة وقدر أكبر من الإطالة. وبهذا، يسعى المشروع إلى التوفيق بعناية بين شواغل مختلفة في بعض الأحيان، ولا سيما الرسالة المتكررة وشديدة الوضوح من أصحاب العمل وبعض الحكومات ومفادها أنه ينبغي ألا يكون من الوارد تعريف مفهوم العمل اللائق، وهو مسألة يتعين معالجتها حصراً على المستوى الوطني، والآراء التي أعرب عنها العمال وغيرهم ومفادها أنه بالنظر إلى أن الصك ذا الحجية يستهدف جمهوراً واسعاً خارج منظمة العمل الدولية فلا يمكن أن يقتصر على تعداد بيروقراطي للمكونات الاستراتيجية للعمل اللائق، والتي ذكرت في البداية أساساً لأغراض داخلية. وسعى المشروع الأصلي إلى التوفيق بين هذين الموقفين على النحو التالي.

٢٧. أولاً، عن طريق بلورة أهمية الأهداف الاستراتيجية وملاءمتها وتربطها من وجهة نظر الشواغل المعاصرة، مع مراعاة الحاجة من جهة إلى ترسيخ وصفها في النصوص الدستورية القائمة التي تحدد ولاية منظمة العمل الدولية (بما فيها إعلان فيلادلفيا) ولتجنب احتمال فقدان الجوهر والتخوف من "تميع الولاية"، ومن جهة أخرى الحاجة إلى مراعاة أحدث الصيغ التي تتسم بأنها أكثر تعبيراً عن التوقعات والهموم المعاصرة وإن لم تكن تتمتع بالوضع القانوني ذاته.

٢٨. ثانياً، عن طريق التوضيح أن استراتيجية العمل اللائق لا تتناول مضموناً جديداً بل تتناول أسلوباً (متكاملاً) لإضفاء قدر أكبر من الكفاءة والأثر على جهود الدول الأعضاء الرامية إلى تعزيز أهداف واضحة ومتفق عليها أصلاً. وشدد المشروع التمهيدي على أن الأهداف مترابطة ومتكافئة وعلى أنه يتعين مع ذلك تحديد المضمون والأهمية الخاصين بكل منها على المستوى الوطني مع مراعاة الخصوصيات الوطنية ورغبات منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل المعنية.

٢٩. وانطلق القسم المتعلق بدور منظمة العمل الدولية والدول الأعضاء فيها من فكرة مفادها أن المبادئ المعبر عنها في القسم الأول هي ذات تطبيق عام - وهي صالحة بالقدر ذاته بالنسبة للمنظمة وللدول الأعضاء فيها. ويجدر التذكير في هذا الصدد أن إنشاء المنظمة، كما يتجلى في المادة ١(١) من الدستور، لا يمكن أن يكون بديلاً من جهود الدول الأعضاء. وعليه، فإن جهود منظمة العمل الدولية الرامية إلى تشجيع نهج متكامل تفقد كل أهمية عملية إذا لم تكن متجذرة في الرغبة الصريحة للدول الأعضاء في الخلوص إلى هذه الاستنتاجات بأنفسها. وليس من الوارد تحويل تركيز العملية من تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية إلى مسألة مسؤوليات الدول الأعضاء، بل إن النية هي في التصدي إلى وجهين لعملة واحدة.

٣٠. وفيما يتعلق أكثر تحديداً بدور الدول الأعضاء، يوضح المشروع التمهيدي أنه ليس من الوارد فرض أي التزام جديد عليها وإنما المقصود التذكير بالفائدة التي يجنيها جميع المعنيين من التصرف بما يتمشى مع الدعم الذي عبّروا عنه لاستراتيجية العمل اللائق. وكانت قائمة الإجراءات المحتملة التي يمكن التفكير فيها لترجمة "النهج المتكامل" إلى إجراءات على المستوى الوطني لائحة دلالية بحث. وقد تجلى فيها المبدأ المذكور آنفاً ومفاده أن من غير الوارد أن تكون المنظمة بديلاً عن السلطات المختصة على المستوى الوطني. والقاسم المشترك الوحيد هو ضرورة إشراك الشركاء الاجتماعيين في العملية بأسلوب يتكيف مع الممارسات الوطنية.

ورود في القسم الفرعي المتعلق بالمنظمة المناقشة السابقة حول قائمة الإجراءات المفصلة التي يمكن أن يتخذها مجلس الإدارة لتحسين الإدارة العمودية والأفقية والخارجية، وهي أمور يعرفها الجميع⁴.

٣١. وسعى القسم الأخير إلى الاستجابة لشاغلين كان قد أعرب عنهما أثناء المناقشات السابقة. وفيما يتعلق بالشاغل الأول ومفاده أن العملية قد تفضي إلى إلقاء عبء إضافي (غير مقبول) لتقديم التقارير على عاتق الدول الأعضاء، جرى التوضيح بأن تقييم أثر النص ذي الحجية برمته سيكون موضوعاً لتقرير مستقل يقدم على فترات يرتئها مجلس الإدارة ولا تشمل تقديم التقارير من جانب الدول الأعضاء⁵. وفيما يتعلق بالشاغل الثاني ومفاده أن قضايا الإدارة السديدة والقدرة، التي تمثل قضايا أساسية بالنسبة للعديد من الدول الأعضاء، قد ترجح عليها الأولوية المعطاة للنص ذي الحجية في حد ذاته، قدم القسم المتعلق بالمتابعة ضماناً واضحاً بأن الأمر مستبعد تماماً. وبالإضافة إلى أن عمليات الاستعراض الدورية ستوفر الإطار الذي يمكن تقييم أداء المكتب ضمنه مباشرة، ستلزم هذه المتابعة المكتب ومجلس الإدارة بتقديم تقرير للمؤتمر عن الخطوات المحددة التي اتخذها. وعليه، سيكون النص ذو الحجية واعتماده من ثم أفضل ضماناً لعدم إغفال هذه القضايا.

⁴ أنظر استنتاجات عام ٢٠٠٧ الصادرة عن لجنة المؤتمر لتعزيز قدرة منظمة العمل الدولية، التي منحت مجلس الإدارة ولاية الاستفاضة في استكشاف المقترحات المتصلة بالجوانب الأفقية والعمودية والخارجية من الإدارة السديدة: إمكانية اعتماد عمليات استعراض دورية (الفقرتان ٥-٦)، تعزيز وتبسيط البرامج القطرية للعمل اللائق (الفقرة ٨)، إمكانية وضع إطار للدراسات القطرية الطوعية (الفقرة ٩)، شراكات جديدة من أجل العمل اللائق (الفقرة ١٣)، محضر الأعمال المؤقت رقم ٢٣، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٦، جنيف، ٢٠٠٧.

⁵ تناقش مسألة حجم التقارير المعنية في عمليات الاستعراض الدورية في مذكرة مستقلة ترد في المرفق ١ في الوثيقة المعنونة: خطة الاستعراض الدورية: الضوابط ذات الصلة بطرائقها المحتملة.

سادساً - تقرير عن مشاورات شباط/فبراير ٢٠٠٨

٣٢. يجدر التذكير هنا بأن التقرير الشفوي حول المشاورات التي جرت في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧ بشأن تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية، والذي قدم إلى مجلس الإدارة في تشرين الثاني/نوفمبر، بين أن المشاورات الثلاثية على أساس المشروع التمهيدي ستجرى من ٤ إلى ٦ شباط/فبراير ٢٠٠٨ في جنيف. واتفق كذلك على أنه "حرصاً على الاستمرارية والفعالية ينبغي أن يترأس هذه المشاورات ميسر حكومي على دراية جيدة بعملية تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية"^١. وبعد مشاورات غير رسمية، دعي السفير جان جاك ألميجر من سويسرا، رئيس لجنة تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية خلال مؤتمر عام ٢٠٠٧، إلى أن يقوم مقام الميسر.

٣٣. وقيل المشاورات، عقدت عدة اجتماعات مستقلة مع المجموعات الحكومية بحيث تمكن المكتب من أن يقدم مشروع النص وأن يجيب على أي تساؤلات مثارة^٢. وعقدت اجتماعات مماثلة مع مجموعة أصحاب العمل ومجموعة العمال يوم الاثنين في ٤ شباط/فبراير.

٣٤. وترأس الميسر المشاورات الثلاثية التي جرت على يومين واتفق على أن يجري بعد المناقشة العامة للمشروع التمهيدي تنظيم مشاورات حول الأقسام الرئيسية الأربعة من النص (أي الديباجة والأقسام المتعلقة بالمبادئ وأدوار كل الهيئات والمتابعة).

٣٥. وكان هدف المشاورات، كما اتفق على ذلك منذ البداية، عدم الدخول في عملية تفاوض، وهي عملية تركز للمؤتمر، أو مناقشة مقترحات صياغة محددة. بل كان الهدف تبادل الآراء حول أهم عناصر المشروع التمهيدي والقيام بذلك بدور هام في بناء توافق في الآراء قبل المؤتمر.

٣٦. ولقد تحقق في الواقع تقدم يعتد به في هذا الصدد، ونتيجة للمناقشات بات من الواضح أن توافقاً عاماً في الآراء أخذ في الانبثاق حول جوانب عديدة في المشروع التمهيدي؛ ولقد وردت مدخلات إضافية كثيرة من الحكومات ومن مجموعتي أصحاب العمل والعمال، وفرت إرشاداً قيماً للمكتب في عملية إدخال التعديلات الضرورية على المشروع التمهيدي - سعياً إلى تكوين ما أشارت إليه إحدى المداخلات بالقول "نص ثري" يتسم كذلك "بتوازن متأن".

٣٧. وأقر عدد من الهيئات المكونة بأن المشروع التمهيدي هو بحكم الضرورة وثيقة عمل في هذه المرحلة، وشدوا في الوقت ذاته على الحاجة إلى نص نهائي لتحقيق توازن بين الجانب الطموح والجانب الإداري/التشغيلي. وتحقيق التوازن الصحيح بين هذين الجانبين أمر حاسم لضمان إمكانية أن يخاطب الصك ذو الحجية مخاطبة واضحة وبلغة جمهوراً واسعاً خارج منظمة العمل الدولية عملاً بأهميتها التاريخية المعترف بها واستيفاء في الوقت ذاته لأهدافها الإدارية الأساسية.

٣٨. وتم التشديد كذلك في عدة مداخلات على أنه يتعين على الصك ذي الحجية أن يصمد في وجه الزمن. وفي هذا الصدد، ينبغي أن يعالج قضايا أساسية وليس "حالات إحباط قصيرة الأمد"، وأن يقوم بذلك بأسلوب ذي مغزى يتجاوز مجرد إعادة تأكيد النصوص السابقة. وحث أصحاب العمل أيضاً من عدم استخدام مفهوم العمل اللائق في النص كبديل من جميع جوانب ولاية منظمة العمل الدولية.

^١ تقرير شفوي على أساس مشاورات تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية، الفقرة ٧.

^٢ تجدر الإشارة إلى أن مثل هذه الاجتماعات عقدت مع مجموعة آسيا والمحيط الهادئ ومجموعة أوروبا الشرقية ومجموعة دول أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي ومجموعة بلدان الاقتصاد السوقي الصناعية.

مشروع عناصر صك محتمل ذي حجية

الديباجة

٣٩. فيما يتعلق بالديباجة، اقترح عدد من الهيئات المكونة أن يكون هدف عملية تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية محدداً تحديداً صريحاً مما يفسر السبب المنطقي الكامن وراء وضع النص ذي الحجية والحاجة إليه. وأعرب العمال وبعض الحكومات عن رأي مفاده أنه ينبغي أن تركز الديباجة تركيزاً أوضح على الطبيعة الثلاثية لمنظمة العمل الدولية.

٤٠. وأثار عدد من الهيئات المكونة تساؤلات أو قدم اقتراحات بشأن قائمة النصوص المشار إليها في الجزء الأول من الديباجة. وأشار أصحاب العمل وبعض الحكومات إلى أنه ينبغي عدم مزج المراجع التي تختلف في طبيعتها وأهميتها. وتساءل بعض المتحدثين عن جدوى الإشارة إلى ميثاق العمل الدولي لعام ١٩١٩، مقترحين إنزالها أو توضيحها. وتساءل بعض أصحاب العمل وبعض الحكومات عن الحاجة إلى الإشارة إلى برنامج العمالة العالمي وإلى الأهداف الإنمائية للألفية وأعربوا عن قلقهم من إيراد إشارة عامة إلى "استيفاء الاحتياجات الأساسية". إلا أن العمال وبعض الحكومات أبدوا الإشارة إلى برنامج العمالة العالمي وإلى الأهداف الإنمائية للألفية واقترحوا في هذا الصدد أن يشير الصك ذو الحجية إلى الفقرة ٤٧ من وثيقة نتائج مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥. بالإضافة إلى ذلك، اقترح العمال أن ترد إشارة أيضاً إلى الإعلان الوزاري للمجلس الاقتصادي والاجتماعي لعام ٢٠٠٦.

٤١. وجرت كذلك مناقشة مستفيضة حول مسألة العولمة. ودعت عدة مداخلات من صفوف العمال والحكومات على حد سواء إلى تعزيز الإشارات إلى العولمة ولا سيما الإشارة إلى تقرير اللجنة العالمية المعنية بالبعد الاجتماعي للعولمة باعتبار أنه الملهم لعملية تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية. ورأى أصحاب العمل وبعض الحكومات أنه يمكن للإشارات الموجودة إلى العولمة أن تكون أكثر إيجابية ولا سيما في الفقرة الثالثة من الديباجة ("واقناعاً منه...")، وأن هذا يشمل إشارة إلى الدور الهام للمنشآت وتعزيز القدرة التنافسية. وشدد العمال على أهمية التفكير ليس فقط في الفرص الناشئة عن العولمة بل كذلك في التحديات التي تثيرها. وفي هذا السياق، اقترح العمال أيضاً أن ترد إشارة إلى إعلان المبادئ الثلاثي بشأن المنشآت متعددة الجنسية والسياسة الاجتماعية (١٩٧٧).

٤٢. بالإضافة إلى ذلك، رأى العمال وبعض الحكومات أنه ينبغي أن تتجلى في الديباجة على نحو أوضح احتياجات البلدان النامية، وشدد العمال كذلك على أهمية أن تتجلى فيها احتياجات الاقتصادات الريفية والقطاع غير المنظم.

القسم الأول: المبادئ

٤٣. فيما يتعلق بالقسم الأول من المشروع التمهيدي، جرت بعض المناقشات بشأن ترتيب الفقرات التي تعالج الأهداف الاستراتيجية الأربعة وبشأن اللغة التي عبر عنها فيها. وشدد عدد من الهيئات المكونة على أهمية تبيان واضح للمقصود بالأهداف الاستراتيجية، وشدد العمال بصورة خاصة على أهمية تجاوز الصيغ الداخلية العادية بغية مخاطبة جمهور أوسع نطاقاً. وفي الوقت ذاته، أعرب عن بعض الحذر فيما يتعلق بتجنب أي عملية "إعادة تحديد" لهذه الأهداف.

٤٤. وشدد أصحاب العمل على أهمية أن يحقق الصك ذو الحجية التوازن الصحيح بين الجانبين الاقتصادي والاجتماعي ولا سيما الجانب المتعلق بالهدف الاستراتيجي المتمثل في الحماية الاجتماعية. ورأوا كذلك أن يبرز الهدف الاستراتيجي المتمثل في العمالة، الدور الهام الذي تقوم به المنشآت ولا سيما أهمية استدامة المنشآت والنهوض بالقدرة التنافسية، وهو أمر يتوقف إلى حد ما على بيئة الاقتصاد الكلي.

٤٥. وجرت بعض المناقشات أيضاً بشأن "الظروف الوطنية" التي تؤخذ في الاعتبار عند تحديد المضمون الخاص والأهمية النسبية للأهداف الاستراتيجية. وأعرب عدد من الهيئات المكونة عن شعوره بأن "إضفاء هذا القدر من النسبية" أميل إلى أن يضعف القسم الفرعي المتعلق بالأهداف الاستراتيجية وأنه ينبغي تجنب مثل هذه

³ وثيقة الجمعية العامة للأمم المتحدة A/RES/60/1 (٢٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥).

⁴ وثيقة الأمم المتحدة E/2006/L.8 (٥ تموز/يوليه ٢٠٠٦).

الإشارات؛ ورأى آخرون أنها مهمة ويجب أن تبقى. وأوضح المكتب أن ضرورة مراعاة الظروف والوقائع الوطنية عند وضع أطر صكوك منظمة العمل الدولية أمر وارد في الدستور في حد ذاته؛ أما المهم فهو الإقرار بالترابط الموجود بين الأهداف الاستراتيجية على المستوى الوطني.

٤٦. وفيما يتعلق بالمجالات المشار إليها في القسم الفرعي الثاني من المشروع التمهيدي، أفادت المداخلات أن بعض الهيئات المكونة ترى أن قائمة المجالات ومصطلحاتها عامة للغاية، في حين ترى هيئات مكونة أخرى أنه ينبغي استكمالها. وأفادت إحدى المداخلات في نهاية هذه المناقشة أن النقطة الأساسية الواردة في هذه الفقرة والتي يمكن التعبير عنها بوضوح أكبر، هي أنه لا يمكن تحقيق نتائج العمل اللائق بموجب تنظيم سوق العمل فقط وإنما ينبغي إدماج مختلف عناصر السياسة العامة. وأعرب بعض الهيئات المكونة عن عدم ارتياحه لما يوحى به هذا القسم الفرعي من "تمنيع للولاية"؛ وفي حين هناك توافق عام مفاده أنه يجب تجنب أي "تمنيع للولاية"، جرى التشديد كذلك على أنه ينبغي للنص ذي الحجية أن يحافظ على وحدة الولاية المقررة كاملة وأنه ينبغي ألا يعاد الآن فتح النقاش حول قضايا سبق التوافق حولها في اجتماعات أخرى.

القسم الثاني: أدوار كل الهيئات

٤٧. فيما يتعلق بالقسم الثاني من المشروع التمهيدي، رأت بعض الهيئات المكونة أنه يبالغ في التركيز على دور الدول الأعضاء مقارنة بدور المنظمة. واقترحت بعض الحكومات أن ينصب التركيز على دور المنظمة أكثر من التركيز على دور الدول الأعضاء؛ واقترحت حكومات أخرى تحويل هذين القسمين الفرعيين إلى قسمين مستقلين. وأفاد بعض المشاركين أن قلب ترتيب الأقسام الفرعية سيكون أحد الأساليب الكفيلة بضمان توازن أكثر في الصك ذي الحجية في هذا الصدد.

٤٨. وأعرب عن بعض القلق من احتمال أن يفضي النص ذو الحجية إلى نشوء التزامات قانونية جديدة على الدول الأعضاء. وجرت طمأنة الدول الأعضاء بالتوضيحات التي قدمها المكتب في هذا الصدد ومفادها أن النص يتسم بصفة الإعلان أكثر مما يتسم بصفة معيارية ولا يمكن بالتالي أن يفرض التزامات قانونية؛ وما اللغة الخاصة (النموذجية) المستخدمة في المشروع التمهيدي سوى انعكاس لهذا الأمر. وفي الوقت ذاته، أشار العمال وعدد من الحكومات إلى أن كون النص ذا الحجية لن يفرض التزامات قانونية على الدول الأعضاء ينبغي ألا يعني أن النص لن يؤثر على الإجراءات على المستوى الوطني، وهذا في الحقيقة جوهر العملية بالذات.

٤٩. وفيما يتعلق بالقسم الفرعي بشأن "سجل التصديقات"، طلبت بعض الحكومات تأكيداً بأن هذا الحكم لن ينطوي على أي التزامات إضافية للتصديق على صكوك منظمة العمل الدولية. وفي السياق ذاته، أعرب عن بعض الاعتراضات على استخدام تعبير "ثغرات". إلا أن العمال وبعض الحكومات شددوا في الوقت ذاته على أنه يمكن التركيز بقدر أكبر على الدور المعياري لمنظمة العمل الدولية. وبوجه أخص رأى العمال أنه ينبغي إيراد إشارة إلى عدد من الاتفاقيات ذات الأولوية التي تتناول تفتيش العمل والعمالة والمشاورات الثلاثية (الاتفاقيات ذات الأرقام ٨١ و ١٢٩ و ١٢٢ و ١٤٤).

٥٠. وفيما يتعلق بالقسم الفرعي المتصل بدور المنظمة، تناول أحد الاقتراحات التي قدمها عدد من الهيئات المكونة المختلفة، نقل بعض الفقرات المتعلقة بتفاصيل التنفيذ إلى القسم المتعلق بالمتابعة أو إلى مرفق تقني. وقد يكون ذلك أيضاً سبيلاً لتوفير توازن أفضل في المشروع التمهيدي بين الجانب الطموح والجانب التشغيلي – وهي نقطة أثرت أيضاً كما سبق الإشارة إلى ذلك. وفيما يتعلق بإمكانية إجراء عمليات استعراض منتظمة للاتجاهات المتصلة بكل هدف من الأهداف الاستراتيجية، شدد عدد من الهيئات المكونة على أهمية ألا يقوض النص ذو الحجية آلية الإشراف في منظمة العمل الدولية. وأيد العمال وبعض الحكومات إيلاء تركيز أكبر على أهمية وملاءمة نظام الإشراف، وتمت الإشارة إلى أن أثر النص ذي الحجية وعملية الاستعراض الدورية لن يهدفا إلى تغيير نظام الإشراف القائم بل إلى توفير استكمال قيم له.

القسم الثالث: المتابعة

٥١. أثناء مناقشة القسم الثالث، أشار أصحاب العمل إلى أن هذا القسم يشكل الجزء التشغيلي من النص وأنه ليس قوياً بما يكفي إلى الآن. وبغية تقوية هذا القسم، شددت الهيئات المكونة على الحاجة إلى استخدام لغة واضحة وفعالة.

٥٢. وفيما يتعلق بالقسم الفرعي الذي يصف مسؤولية المدير العام في تعميم النص ذي الحجية، لاحظ أصحاب العمل أن هذا الحكم ليس العنصر الأهم من عناصر المتابعة واقترحوا بالتالي أن يذكر في النهاية. بالإضافة إلى ذلك، رأى أحد المندوبين الحكوميين أن الحكم ينبغي أن يشمل الالتزام بتوزيع النص على المكاتب الوطنية والإقليمية والميدانية للمنظمة.

٥٣. وفيما يتعلق بالقسم الفرعي التالي الذي يعالج الخطوات الضرورية التي يتعين أن يتخذها المدير العام لإنفاذ النص ذي الحجية، اتفقت المجموعات على أن المدير العام يتمتع بسلطة تقديرية واسعة كي يتخذ بعض الإجراءات بمبادرته الخاصة، بالإضافة إلى تقديم مقترحات إلى مجلس الإدارة. وفي هذا السياق، اتفق أيضاً على أنه ينبغي النظر إلى قدرة الموظفين بوصفها أداة وليست قيوداً. وارتئي بالإضافة إلى ذلك أنه قد يكون من المفيد بقدر أكبر الحديث عن "تنمية قدرة الموظفين" للتعبير عن فكرة مفادها أن تعزيز هذه القدرة عملية متواصلة.

٥٤. بالإضافة إلى ذلك، كان هناك إحساس بالعناصر الواردة في النص ذي الحجية والمتصلة بالتنسيق داخل المنظمة ومع الهيئات الفاعلة الأخرى في الأمم المتحدة، ذات طبيعة مختلفة وينبغي فصلها بناء على ذلك. وشدد بعض الحكومات على أن الاتساق والتنسيق والتعاون داخل المكتب ينبغي أن تبين بوضوح روح الكفاءة. وفيما يتعلق بالالتزام بمنظمة العمل الدولية مع المنظمات متعددة الأطراف الأخرى، شدد ممثل العمال على أن مثل هذا التفاعل ينبغي أن يعزز الدراية بالولاية الثلاثية الفريدة لمنظمة العمل الدولية واحترامها لا أن يضعفهما؛ وهذا الأمر مهم بصورة خاصة لضمان أن تتجلى أولويات منظمة العمل الدولية وشواغلها الثلاثية على نحو تام في برامج "توحيد الأداء" على المستوى الوطني.

٥٥. وأخيراً، طلب بعض الممثلين الحكوميين توضيحات تتناول ذكر تقرير للتقييم في القسم المتعلق بالمتابعة. وأوضح المكتب أن هذا الحكم، كما هي الحال في متابعة إعلان عام ١٩٩٨ بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، حكم شائع من شأنه أن يتيح للمؤتمر أن يقيم أثر النص ذي الحجية برمته. وأشار عدد قليل من الحكومات إلى أنه ينبغي لمثل هذا التقييم ألا يفرض عبئاً إضافياً في تقديم التقارير على الدول الأعضاء، وينبغي أن يعنى في المقام الأول بالخطوات التي يتخذها المكتب، بما في ذلك أنشطة التعاون التقني.

استنتاج

٥٦. في أعقاب المشاورات بشأن المشروع التمهيدي، سعى المكتب إلى أن يضع نصاً منقحاً يراعي المدخلات سابقة الذكر. وقد أجري عدد من التغييرات الهيكلية بما يضمن أن تركز الديباجة تركيزاً أكبر على هدف النص وأن يتجلى في القسم الثاني على نحو أوثق التوازن بين الآراء التي أعرب عنها في المشاورات. وتوخياً لتبسيط النص وجعله سهلاً على القراءة بالنسبة لجمهور أوسع خارج منظمة العمل الدولية، نقل المكتب بعض التفاصيل التشغيلية في القسم الثالث إلى مرفق بالنص، على حد ما اقترحه عدد من الهيئات المكونة أثناء المشاورات. بالإضافة إلى ذلك أدرج المكتب عدداً من الاقتراحات الصياغية الأكثر تحديداً ما دامت لم تثر على ما يبدو أي اعتراضات، وسعى أيضاً إلى الحفاظ على توازن النص وإلى التوفيق بقدر الإمكان بين النقاط التي أعربت بشأنها آراء متباينة. ويرد في بداية هذا التقرير مشروع النص ذي الحجية، الذي تم التوصل إليه كي ينظر فيه المؤتمر.

الفريق التوجيهي التابع لمجلس الإدارة

٥٧. بعد اختتام المناقشة بشأن المشروع التمهيدي، توصلت مشاورات شباط/فبراير ٢٠٠٧ إلى ترتيبات إجرائية لعقد اجتماع للفريق التوجيهي التابع لمجلس الإدارة في ١٣ آذار/مارس، وعقد اجتماع تحضيرية غير رسمي في ٧ آذار/مارس. وعملاً بالتقرير الشفوي المقدم إلى مجلس الإدارة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧ (الفقرة ١١)، أشير إلى أن الفريق التوجيهي سيكون مؤلفاً من ثمانية أعضاء ولكن أوصي بالألا يكون اجتماعاً مفقلاً وبأن تتمكن الدول الأعضاء والهيئات المكونة الأخرى من المشاركة فيه.

عمليات الاستعراض الدورية

٥٨. سيعالج الفريق التوجيهي قضايا الإدارة والقدرة، ولا سيما تلك المتصلة بعمليات الاستعراض الدورية في اجتماعات تعقد في آذار/مارس. بيد أنه عملاً ببرنامج العمل، شمل الجزء الأخير من مشاورات شباط/فبراير بحثاً تمهيدياً للوثيقة بشأن عمليات الاستعراض الدورية، التي قدمها المكتب للإطلاع^٥. وأشار المكتب إلى أن الوثيقة ليست سوى نص مؤقت وسيستكملها من ضمن جملة أمور قسم يتناول العلاقة الممكنة بين عمليات الاستعراض الدورية ومتابعة إعلان عام ١٩٩٨، نظراً إلا أن مقدمة المستشارين الخبراء بشأن إعلان منظمة العمل الدولية لمجموعة التقارير السنوية لدورة آذار/مارس ٢٠٠٨ لمجلس الإدارة، باتت الآن متاحة.

٥٩. وتناولت التعليقات الأولية التي قدمتها الهيئات المكونة حول وثيقة الاستعراضات الدورية، النقاط التالية: تم التشديد على أن الهدف الرئيسي لعمليات الاستعراض الدورية ينبغي أن يكون تحديد احتياجات الدول الأعضاء وتقييم إجراءات منظمة العمل الدولية للوفاء بهذه الاحتياجات. وأبدت بعض الحكومات قلقها إزاء عبء تقديم التقارير بالرغم من الإشارة الواردة في المرفق ١ بهذه الوثيقة، ومفادها أن أساس المعلومات الواردة في عمليات الاستعراض الدورية سيكون الدراسات الاستقصائية العامة التي تتسم بنطاق أوسع منبثق عن عدد أكبر من الصكوك ولكن مع استخدام الاستبيانات المبسطة بموجب المادة ١٩. وحذر آخرون من أنه من المهم عدم التركيز على مشكلة عبء تقديم التقارير بل التركيز على ما تنطوي عليه عمليات الاستعراض الدورية من إمكانيات على الأمد البعيد. إلا أنه توخياً لإيلاء الاعتبار المناسب لاعتماد خطة الاستعراض الدورية، اعتبر العديد من الحكومات أن من المهم أن يتكون لدينا رؤية متعمقة أفضل بشأن التكاليف/الإدخارات الناشئة عن مثل عمليات الاستعراض هذه.

٦٠. وعلى ضوء هذا المطلوب، استكمل المكتب من ثم وثيقة الاستعراض الدورية (واردة في الملحق الثالث) بمعلومات عن التكلفة المقدرة لخطة الاستعراض الدورية عن طريق استخدام أرقام مستمدة من تقارير المؤتمر الحالية، كذلك بمرفق عن الصلات مع متابعة إعلان عام ١٩٩٨.

⁵ خطة الاستعراض الدورية: الضوابط ذات الصلة بطرائقها المحتملة (انظر الملحق الثالث).

سابعاً - الشكل المحتمل للصك ذي الحجية

الشكل المحتمل للنص

٦١. عندما أدرج مجلس الإدارة البند في جدول أعمال المؤتمر في عام ٢٠٠٨، أشار إلى شكل النص المحتمل للدراسة: وكان الغرض "متابعة المناقشة حول تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية وإمكانية النظر في وضع وثيقة ذات حجية، ربما في شكل إعلان أو أي صك ملائم آخر، إلى جانب أي إجراءات متابعة ملائمة والشكل الذي يمكن أن تتخذه"^١. وفي حين أن شكل النص سيتوقف في نهاية المطاف على الوظيفة التي يحددها المؤتمر للنص، من المفيد التذكير بعدة جوانب ذات صلة من السياق من أجل مناقشة هذا البند في مؤتمر عام ٢٠٠٨، والتي سبق التصدي لها أثناء مشاورات تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧.

٦٢. إن إدراج هذه المناقشة في جدول الأعمال لعام ٢٠٠٨ استبعد إمكانية البحث في شكل معياري للوثيقة في هذا الوقت^٢، من قبيل اتفاقية أو توصية أو بروتوكول تابع للاتفاقية^٣. وعلى الرغم من ذلك، وفي حين لا تستطيع الوثيقة أن تطلب أو توصي رسمياً باتخاذ إجراءات بشكل اتفاقية أو توصية، لا يزال من الممكن التأكيد رسمياً على الالتزامات من حيث المبدأ واستخلاص بعض الحاصلات العملية.

الاستنتاجات والقرارات والإعلانات

٦٣. تقر منظمة العمل الدولية في ممارستها بثلاثة أساليب رئيسية للتعبير عن حصيلته مناقشة غير معيارية لبند موضوع خصيصاً على جدول أعمال المؤتمر: استنتاجات أو قرار أو إعلان. ولعل من المفيد مقارنة هذه الأشكال الثلاثة وبصورة خاصة إجراءات اعتمادها وطبيعتها القانونية وآثارها العملية.

٦٤. وفي سياق المؤتمر يستخدم تعبير "استنتاجات" في العادة للإشارة إلى موجز بآراء واقتراحات للعمل أعرب عنها أثناء مناقشة بند في لجنة تقنية تقدم الوثيقة إلى المؤتمر لاعتمادها. وما أن يعتمد المؤتمر الاستنتاجات في إجراء يقتضي أغلبية بسيطة، حتى تصبح الاستنتاجات ممثلة لأراء المنظمة المؤيدة بصورة جماعية. وقد يكون لفقرات خاصة من هذه الاستنتاجات عواقب تشغيلية بالنسبة للمنظمة أو للدول الأعضاء فيها أو بالنسبة للجهتين معاً، رهناً بنطاقها وظروفها.

٦٥. أما القرارات التي يعتمدها المؤتمر بقرار يتطلب أغلبية بسيطة فتنبع إجراءات شتى وتختلف في نطاقها وآثارها من الناحيتين القانونية والعملية على السواء. وتنبثق بعض القرارات من مقترحات خاصة تقدم داخل اللجان التقنية، في حين قد تقدم قرارات أخرى مباشرة إلى الجلسة العامة للمؤتمر أو من خلال إحدى اللجان الدائمة^٤. وقد يتناول قرار من القرارات مسألة محددة، بما في ذلك مسألة تتصل ببند خاص في جدول الأعمال، أو قد يعالج مسألة عامة ضمن اختصاص المنظمة. وقد يكون هدف بعض القرارات هو أن يبحثها مجلس الإدارة أو الحكومات أو أي هيئة أخرى دون أن ينشأ عنها أي التزام قانوني محدد. وقد يكون لمثل هذه القرارات أثر

^١ الوثيقة GB.300/2/1 (تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧)، الفقرة ٨. ودعا مؤتمر عام ٢٠٠٧ مجلس الإدارة إلى أن يدرج البند في جدول أعمال عام ٢٠٠٨ لهذا الغرض. أنظر قرار بشأن تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية، محضر الأعمال المؤقت رقم ٢٣، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٦، جنيف، ٢٠٠٧، الفقرة ٢(أ).

^٢ يقتضي إجراء النظر في مثل هذه الصكوك المعيارية استكمال المراحل التحضيرية التي تستغرق المزيد من الوقت، بما في ذلك جمع المعلومات عن القانون والممارسات في مختلف البلدان عن طريق استبيان (أنظر الفرع هاء من النظام الأساسي لمؤتمر العمل الدولي).

^٣ اعتمدت منظمة العمل الدولية خمسة بروتوكولات حتى اليوم. والبروتوكولات هي، على غرار الاتفاقيات، معاهدات دولية مرهونة بالتصديق عليها. ومن حيث الممارسة، استخدمت منظمة العمل الدولية البروتوكولات لتعديل أو استكمال اتفاقية ترتبط بها هذه البروتوكولات دون أن تبطل الاتفاقية المعنية أو تحل محلها.

^٤ قارن على سبيل المثال المادتين ٦٣ و ١٥ من النظام الأساسي لمؤتمر العمل الدولي.

استشاري يمكن أن يتعزز بفعل اعتماد القرار بالإجماع أو بتوافق واسع في الآراء. وقد تتسم أهمية بعض القرارات في أنها سوابق تعرب عن إرادة الدول الأعضاء من خلال المؤتمر؛ وبمرور الزمن، قد تكتسب هذه القرارات سمة ذات حجية من خلال قبولها أو تنفيذها عموماً. وقد يكون لقرارات أخرى تبعات قانونية محددة من قبيل القرارات التي تتناول الالتزامات المالية للدول الأعضاء بموجب المادة ١٣ من الدستور.

٦٦. وتبين ممارسة المؤتمر أن اعتماد شكل إعلان هو أمر استثنائي أكثر من غيره. وتمشياً مع الممارسة العامة في الأمم المتحدة وفي منظمة العمل الدولية، يعتبر الإعلان تعبيراً صريحاً عن التزام ثابت على أعلى مستوى. ولقد جرى تعريفه على أنه "صك رسمي حسب الأصول يلائم الحالات النادرة التي يعلن فيها عن مبادئ ذات أهمية دائمة"^٥، على حد ما أشار إليه المؤتمر في عام ١٩٩٨، وكذلك في المناقشة الأولى لهذا البند السنة الماضية^٦. والواقع أنه لم يكن هناك سوى عدد قليل من هذه الإعلانات في تاريخ المنظمة: إعلان فيلادلفيا وإعلان تكافؤ الفرص بالنسبة للعاملات والإعلان المتعلق بالفصل العنصري وإعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. ويمثل إعلان فيلادلفيا وضعاً خاصاً لأن المؤتمر اعتمده بعد اعتماده كإعلان بسنتين، وأصبح هذا النص مدرجاً في الدستور في إطار التعديلات الدستورية المعتمدة في عام ١٩٤٦.

أثر الإعلان

٦٧. يمكن بحث مسألة الطبيعة القانونية للإعلان في المقام الأول بالإشارة إلى المنظمة ذاتها وفي المقام الثاني بالإشارة إلى الدول الأعضاء فيها. وفيما يتعلق بالمنظمة، فإن إعلاناً رسمياً صادراً عن المؤتمر هو فعل يلزم المنظمة برمتها. ومناقشة هذا البند في المؤتمر الحالي توفر فرصة لإسباغ ملاءمة متجددة على أهداف المنظمة وأغراضها، عن طريق التعبير عن أهمية ولايتها برمتها في سياق العولمة. ومن شأن مثل هذه الوثيقة إذا اتخذت شكل إعلان أن تخلف آثاراً قانونية بالنسبة لجميع هيئات المنظمة - المؤتمر ومجلس الإدارة ومكتب العمل الدولي - تتساوى على الأقل مع الآثار التي يخلفها أي قرار يعتمد.

٦٨. وفيما يتعلق بالدول الأعضاء، من شأن مثل هذا الإعلان أن يخلف أثراً إرشادياً استشارياً تستلهم منه سياسات الدول الأعضاء وإجراءاتها، بما في ذلك من خلال المنظمة. وفي حين يسعى الإعلان إلى إبراز أهمية المبادئ المتجسدة في الدستور وفي إعلان فيلادلفيا، فإنه لا ينشئ، وليس قادراً على أن ينشئ، التزامات جديدة أو أكثر تفصيلاً، سواء مباشرة أو غير مباشرة. فهو بطبيعته بالذات، وهي طبيعة إعلانية في جوهرها، غير قادر على أن يفرض أو يعدل التزامات قانونية بموجب الدستور أو الاتفاقيات المصدق عليها، كما لا يستطيع أن يوفر تفسيراً ذا حجية للالتزامات الدستورية للدول الأعضاء في المنظمة^٧.

٦٩. ويمكن للإعلان أن يكون بالتالي بمثابة دليل تسترشد به الدول الأعضاء في إجراءاتها بما يتمشى مع الالتزامات التي سبق أن اتخذتها، ودليل للتعاون بين بعضها البعض وبواسطة المنظمة في سعيها إلى الوفاء بالأهداف والأغراض الواردة في ولايتها الأصلية في السياق المعاصر.

٧٠. وتتوقف الآثار العملية الناشئة عن إعلان اعتمده المؤتمر على السياق الذي اعتمد فيه وعلى أية أحكام تنص على آليات المتابعة الموضوعية في ذلك الوقت. فالإعلان الخاص بالفصل العنصري ينص مثلاً على تقديم المدير العام تقريراً خاصاً لرصد الوضع من خلال بند دائم في جدول أعمال المؤتمر. ونتيجة لذلك، أمكن إرسال التقرير للمناقشة في لجنة مخصصة توفر تبادلاً مركزاً ومتفاعلاً، وليس للمناقشة في الجلسة العامة في حد ذاتها.

٧١. وعلى غرار ذلك، وفي حالة أحدث عهداً هي حالة إعلان عام ١٩٩٨، نص الإعلان على آلية تنفيذه بالذات وفقاً لتدابير محددة في المرفق به (إعلان عام ١٩٩٨، الفقرة ٤). وتنص المتابعة الواردة في المرفق بدورها على استعراض سير أعمالها "على ضوء الخبرة المحصلة، لكي يقيّم ما إذا كانت قد استوفت الهدف العام ... على نحو ملائم" (المرفق، الجزء رابعاً، الفقرة ٢).

⁵ مذكرة مكتب الشؤون القانونية في الأمم المتحدة، E/CN.4/L.610 (1962).

⁶ ١٩٩٨، في سياق مناقشة الإعلان بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل: التقرير السابع، النظر في إعلان محتمل لمنظمة العمل الدولية بشأن الحقوق الأساسية وآلية المتابعة الملائمة له، الفصل الثالث؛ ٢٠٠٧، في المناقشة الأولى لهذا البند: التقرير الخامس.

⁷ ينص الدستور ذاته على أن محكمة العدل الدولية هي السلطة الوحيدة المخولة بتفسير التزامات الدول الأعضاء بموجب الدستور (المادة ٣٧).

شكل المتابعة المحتمل

٧٢. على حد ما أشير إليه للتو، في حالة إعلان عام ١٩٩٨، وضعت تفاصيل آلية المتابعة في مرفق للنص الرئيسي، وخضع تشغيل الآلية الواردة في المرفق إلى استعراض مستقل يقوم به المؤتمر. وأقرت ممارسات منظمة العمل الدولية، كما يتجلى في شتى الاتفاقيات والتوصيات، بفائدة المرفقات لإيراد التفاصيل التقنية أو لتبيان الإجراءات والممارسات ذات الصلة بالموضوع المعالج في الصكوك المعنية.

٧٣. وبينت التجربة أن استخدام مرفق يوفر شيئاً من المرونة عن طريق التأكيد على الطبيعة الأساسية والثابتة للنص الرئيسي الذي ألحق المرفق به، ويفصل في الوقت ذاته التفاصيل التي قد تكون ذات طبيعة انتقالية في تطبيقها. ويمكن أن يخضع المرفق لطريقة مستقلة في الاستعراض والتعديل. وقد جرى، حيثما اقتضى الأمر ذلك، إدراج حكم خاص يتناول القوة القانونية للمرفق. بيد أن من المتعارف عليه كقاعدة عامة في التفسير القانوني هو أن المرفق يشكل جزءاً لا يتجزأ من الصك المرفق به مما يعطيه الطبيعة القانونية ذاتها، ما لم يكن هناك أحكام تنص على خلاف ذلك صراحة. وحتى في هذه الحال، من المفيد ضمان الوضوح عن طريق ذكر النية المقصودة، على غرار ما جرى في إعلان عام ١٩٩٨، الذي أشار صراحة إلى أن مرفقه هو جزء لا يتجزأ من الإعلان.

٧٤. وسواء كانت آلية المتابعة مدرجة مباشرة في النص الرئيسي أو كانت واردة في مرفق به، فإن آثارها العملية ستنبثق أساساً من القاعدة القانونية التي أرسى عليها. وكما أشير إلى ذلك في سياق النظر في إعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، كان من الممكن إرساء السمات الرئيسية لآلية المتابعة بموجب الصك المذكور حتى في حالة عدم وجود الإعلان المذكور، على أساس المادة ١٩ من دستور منظمة العمل الدولية^٨.

٧٥. وعلى غرار ذلك، تنص المقترحات المعروضة الآن للدراسة على استغلال الفرص التي توفرها المادة ١٩ بشأن تقديم التقارير بغية تكييف الأساليب التي تتخذ المنظمة بموجبها إجراءاتها لتحقيق أهدافها وأغراضها. ويمكن السعي إلى تحقيق هذه الأهداف والأغراض كذلك دون أن يتوقف الأمر بالضرورة على اعتماد إعلان جديد. وعلى سبيل المثال، يمكن لمجلس الإدارة أن يستخدم السلطة التي تمنحه إليها الفقرتان ٥(و) و ٦(د) من المادة ١٩، ليجمع المعلومات لدورة منتظمة من عمليات الاستعراض بشأن الصكوك ذات الصلة بالهدف قيد البحث، كما جرى مع التعديل المقترض حسب الأحوال في إطار متابعة إعلان عام ١٩٩٨. وواقع توضيح هذه الإمكانية من خلال آلية متابعة في إعلان محتمل، كما يجري بحثه في الوقت الحاضر، لا يغير نطاق التزامات الدول الأعضاء بموجب الدستور ولا ينشئ أي صك إضافي ذي أثر قانوني يتخطى الأثر الموجود الآن.

العنوان

٧٦. لأن كان عنوان صك من الصكوك لا يتسم بقيمة معيارية بموجب القانون الدولي، فقد يتجلى فيه غرض الوثيقة ونطاقها. وفي هذا الصدد، قد تقدم ممارسة المنظمات الدولية بعض الخيارات الوجيهة لنص الوثيقة قيد البحث، وهو أمر سببت فيه المؤتمر على أي حال على أساس أعمال اللجنة.

٧٧. وعلى المستوى الحكومي الدولي، استخدم عنوان "ميثاق" في نصوص أساسية ذات طبيعة دستورية القصد منها أن تجسد العناصر الأساسية في "عقد" اجتماعي أو سياسي. وطبق المصطلح على صكوك عبرت عن قيم ومبادئ أساسية تتقاسمها الدول الأعضاء أو الجهات الموقعة وتستخدم في حالات معروفة لإرشاد وإلهام الإجراءات المحددة التي تتخذها الهيئات والدول الأعضاء^٩.

٧٨. وجرت الممارسة في الأمم المتحدة وفي منظمة العمل الدولية على السواء على أن يستخدم عنوان الإعلانات الصادرة عن المؤتمر في العادة التركيب التالي: "إعلان بشأن" أو "إعلان عن" يتبعه الموضوع المعالج، ويشير في بعض الحالات أيضاً إلى مكان اعتماد الإعلان، كما هي الحال بالنسبة لإعلان فيلادلفيا. وقد أعطى مجلس إدارة مكتب العمل الدولي وثيقته غير الملزمة بشأن المنشآت متعددة الجنسية عنوان "إعلان المبادئ الثلاثي بشأن" متبوعاً بالموضوع^{١٠}.

^٨ مكتب العمل الدولي: دراسة إعلان مبادئ محتمل لمنظمة العمل الدولية بشأن الحقوق الأساسية وآلية المتابعة الملائمة الخاصة بهذا الإعلان، التقرير السابع، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٨٦، جنيف، ١٩٩٨، الفصل الثالث.

^٩ اعتمدت إعلانات هيئات فاعلة من غير الدول بدورها هذا المصطلح، من قبيل ميثاق مبادئ المنتدى الاجتماعي العالمي (٢٠٠٢) وميثاق أعمال غرفة التجارة الدولية من أجل التنمية المستدامة (١٩٩٠).

^{١٠} إعلان المبادئ الثلاثي بشأن المنشآت متعددة الجنسية والسياسة الاجتماعية، اعتمده مجلس إدارة مكتب العمل الدولي في دورته ٢٠٤ (جنيف، تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٧٧)، بصيغته المعدلة في دورته ٢٧٩ (تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠) ودورته ٢٩٥ (آذار/مارس ٢٠٠٦).

ثامناً - قضايا أخرى وملاحظات ختامية

٧٩. نظراً للقيود الزمنية المنبثقة عن ولاية المؤتمر ووفقاً لبرنامج العمل المتفق عليه خلال مشاورات تشرين الأول/أكتوبر، منحت الأولوية الأولى إلى وضع مشروع مقترحات تتصل بمضمون النص ذي الحجية وشكله. وكان من المفهوم بوضوح مع ذلك أنه ليس من الوارد أن تأتي هذه الأولوية على حساب قضايا أخرى - بصورة خاصة قضايا القدرة والإدارة السديدة - وهي جزء من الولاية ويجب التصدي لها من أجل التوصل إلى توافق في الآراء.

٨٠. وعلى حد ما أشير إليه أعلاه، سيقدم النص ذو الحجية في ذاته أفضل ضمان لعدم تجاهل هذه القضايا بأي حال من الأحوال، وسيضع إطاراً يخضع لإشراف المؤتمر بالذات ويتضمن تعليمات محددة إلى مجلس الإدارة والمكتب لمعالجة هذه القضايا وتقديم النتائج بشأنها؛ وسيدعى المكتب إلى استعراض أثر النص ذي الحجية من وقت إلى آخر، بما في ذلك مدى إنفاذه داخل المنظمة.

٨١. وكما هو وارد في برنامج العمل التحضيري لمناقشة المؤتمر، لا بد من إعداد بعض الوثائق/العروض المحددة كي ينظر فيها مجلس الإدارة للتصدي لبعض الشواغل الخاصة؛ وقد قدم المكتب وثيقة مستقلة عن اشتراطات تقديم التقارير ووضع طرائق محتملة لمشاورات شباط/فبراير (خطة الاستعراض الدورية: الضوابط ذات الصلة بطرائقها المحتملة). بيد أنه كما أشير إلى ذلك أيضاً في التقرير الشفوي المقدم إلى مجلس الإدارة عن مشاورات تشرين الأول/أكتوبر وجرى تأكيده من خلال الاعتماد اللاحق لبرنامج العمل، سيتواصل تسجيل التطورات المتصلة بقضايا الإدارة السديدة والقدرة، إلى ما بعد مشاورات شباط/فبراير، فيما يتصل باجتماعات الفريق التوجيهي التابع لمجلس الإدارة خلال دورة آذار/مارس ٢٠٠٨ لمجلس الإدارة (وهو تاريخ متأخر للغاية حتى يمكن إدراج ذلك في هذا التقرير). وعليه، سيبلغ عن التطورات بشأن قضايا الإدارة السديدة والقدرة في تقرير إضافي يكون متوفراً قبل بداية المؤتمر في شكل محضر مؤقت.

٨٢. أما فيما يتعلق بمشروع النص ذي الحجية فإن توزيعه وفقاً لهذا التقرير قبل المؤتمر بفترة طويلة يتسم بأنه يترك فترة زمنية وافية أمام الهيئات المكونة كي تقوم بتفكير متعمق وتتخذ الاستعدادات المناسبة. وسيكون المكتب على استعداد لتقديم المزيد من التوضيحات أو المشاورات التي قد تبدو ضرورية. ومن شأن هذا الأمر أن يوفر أيضاً فرصة للنظر مقدماً فيما قد تكون عليه أنجع الترتيبات لبحث مشروع النص ذي الحجية. وهكذا يستطيع المؤتمر أن يتحمل مسؤولياته على أساس أوسع إطلاع ممكن.

الملحق الأول

قرار واستنتاجات لجنة تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية (مؤتمر العمل الدولي ٢٠٠٧)

قرار بشأن تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية

إن المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية، المنعقد في دورته السادسة والتسعين، ٢٠٠٧، وقد أجرى مناقشة عامة بالاستناد إلى التقرير الخامس، وعنوانه تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية لمساعدة الدول الأعضاء فيها فيما تبذله من جهود لتحقيق أهدافها في سياق العولمة،

١. يعتمد الاستنتاجات التالية؛

٢. يدعو مجلس الإدارة، بعد أن يأخذ في الاعتبار تقرير لجنة تعزيز قدرة المنظمة، إلى أن:

(أ) يتخذ قراراً بشأن إدراج بند في جدول أعمال الدورة السابعة والتسعين للمؤتمر (٢٠٠٨)، بهدف متابعة مناقشته حول تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية، وإمكانية النظر في وضع وثيقة ذات حجبة، ربما في شكل إعلان أو أي صك ملائم آخر، إلى جانب أي إجراءات متابعة ملائمة والشكل الذي يمكن أن تتخذه؛

(ب) يتخذ التدابير المناسبة لتنفيذ برنامج عمل يتصدى لشواغل الهيئات المكونة، كما أعرب عنها في اللجنة، فيما يتعلق بتحسين قدرة المنظمة على استيفاء احتياجات الهيئات المكونة في سياق العولمة؛

(ج) يتابع المسائل الأخرى ذات الصلة كما هي واردة في الاستنتاجات التالية؛

٣. يطلب من المدير العام أن:

(أ) يتخذ الترتيبات اللازمة لتسهيل إجراء أوسع مشاورات فيما بين الهيئات المكونة، بما في ذلك مشاورات بين الدورات، بحيث يراعي مجلس الإدارة نتائجها عند تحديد البند ذي الصلة، بطريقة تتيح أفضل فرصة ممكنة للتوصل إلى توافق في الآراء في المؤتمر؛

(ب) يعد، ويتيح قبل شهرين على الأقل من افتتاح الدورة السابعة والتسعين للمؤتمر (٢٠٠٨)، تقريراً تدرج فيه عناصر مشروع نص وثيقة ذات حجبة من أجل بحثها، ويولي الاعتبار الواجب للآراء المعرب عنها أثناء دورة المؤتمر هذه وفي أي مشاورات لاحقة.

استنتاجات بشأن تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية

١. أجرت اللجنة مناقشة عامة على أساس التقرير الخامس المعنون تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية لمساعدة الدول الأعضاء فيها فيما تبذله من جهود لتحقيق أهدافها في سياق العولمة.
٢. وتوصلت اللجنة إلى الاستنتاجات التالية، دون المساس بالأراء التي أعربت عنها كل دولة من الدول الأعضاء والتي تتجلى بالتفصيل في تقريرها.
٣. واتفقت اللجنة على أنه ينبغي الإقرار والتأكيد مجدداً، في سياق من اشتداد العولمة، على الملاءمة المتجددة لأهداف منظمة العمل الدولية كما هي مبينة في الدستور وفي إعلان فيلادلفيا وكما هي مستكملة في إعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، ١٩٩٨، وكما تتجلى في برنامج العمل اللائق. واتفقت كذلك على أنه ينبغي التسليم، في سياق ما فتى يتغير، بأن الحوار الثلاثي فيما بين الحكومات والمنظمات الممثلة لأصحاب العمل وللعمال، هو وسيلة أساسية لتحقيق الأهداف الاستراتيجية تحقيفاً فعالاً على المستوى الوطني والإقليمي والدولي.
٤. وفي حين لا تشمل المقترحات الواردة في التقرير الخامس كلياً جميع جوانب البند الوارد في جدول الأعمال، فقد أقرت اللجنة بأن التشديد على ثلاثة جوانب رئيسية من الإدارة السديدة أمر مجدٍ لتحقيق الهدف المتمثل في تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية على مساعدة الدول الأعضاء فيها. ومن المعلوم أن الانعكاسات التنظيمية بالنسبة لمنظمة العمل الدولية ولقدرة المكتب لا بد من أن تؤخذ في الاعتبار، بما في ذلك من جانب مجلس الإدارة. ومن الواضح أيضاً أن العمليات المتعلقة بالإدارة في المنظمة، من قبيل استعراض الهيكل الميداني والإدارة القائمة على النتائج واستعراض دورة البرمجة، هي ملائمة في هذا السياق. وينبغي ألا تؤدي الإصلاحات المقترحة بأي حال من الأحوال إلى إضعاف الإجراءات القائمة لمنظمة العمل الدولية، لا سيما تلك المتصلة بوضع المعايير وآليات الإشراف.
٥. أولاً، فيما يتعلق بإمكانية اعتماد عمليات استعراض دورية أو منتظمة أخرى، كان هناك تسليم عام بأن عمليات الاستعراض هذه يمكن أن تكون وسيلة لتزويد الهيئات المكونة والجمهور العام باستعراض محدث على نحو منظم للاتجاهات والسياسات المتصلة بالأهداف الاستراتيجية. وستكون هذه الاستعراضات مفيدة كذلك لتقوية قاعدة المعارف والقدرة التحليلية للمكتب. والأهم من ذلك كله أن من شأن المناقشة الثلاثية للمزيد من التقارير العملية من هذا النوع، على أساس سنوي في مؤتمر العمل الدولي، أن تساعد على إقامة صلة مباشرة بقدر أكبر بين احتياجات الهيئات المكونة وأن تسهل اختيار الأولويات للإجراءات في المستقبل، بما في ذلك وضع المعايير. ويمكن أن يتيح استعراض هذه التقارير تقييماً منتظماً لصلاحيات هذه الأولويات وأثر الخطوات المتخذة لتنفيذها بالاستناد إلى معلومات مستقاة من الهيئات المكونة.
٦. وينبغي أن تكون إمكانية وضع هذه التقارير وطرائق وضعها واستعراضها فضلاً عن صلتها بالدراسات الاستقصائية العامة بموجب المادة ١٩ من الدستور، خاضعة لبحث أكثر تفصيلاً في مجلس الإدارة بغية ضمان ألا يؤدي هذا الإجراء، إن اعتمد، إلى استنفاد مفرط لقدرات المكتب أو إلى إضافة مسؤولية أخرى إلى مسؤوليات تقديم التقارير الواقعة على الدول الأعضاء. وأشارت اللجنة إلى أنه يمكن أن يؤدي إلى حد كبير إلى تبسيط اختيار مجلس الإدارة لنبود جدول أعمال المؤتمر.
٧. ثانياً، فيما يتعلق بمسألة تشجيع نهج أكثر تكاملاً لمقاربة الأهداف الاستراتيجية ضمن المنظمة وفيما بين الهيئات المكونة لها وفي عمل المكتب، كان هناك تقارب عام في الأراء مفاده أن اعتماد مثل هذا النهج المتكامل إنما هو ضرورة نظراً لطبيعة الترابط والتكامل التي تتسم بها هذه الأهداف. كما سيكون متمشياً تماماً مع جوهر مفهوم العمل اللائق ومتسقاً مع الدعم واسع النطاق الذي لقيه برنامج العمل اللائق داخل المنظمة وخارجها.
٨. ومن شأن مثل هذا النهج المتكامل أن يضطلع أيضاً بدور رئيسي في تشجيع الاتساق في صياغة البرامج القطرية للعمل اللائق وتمشيتها مع الاحتياجات الخاصة للبلدان المعنية وسماتها الخصوصية. وقد يرغب مجلس الإدارة بالتالي في أن يضع ترتيبات مؤسسية ملائمة لاستعراض البرامج القطرية للعمل اللائق بغية تحقيق التوازن الصحيح وتحقيق قدر أكبر من الاتساق بين هذه البرامج على المستوى الوطني لجعلها أكثر فعالية بحيث تكون أكثر ارتباطاً ببرامج سائر وكالات الأمم المتحدة والوكالات متعددة الأطراف ذات الصلة وأشد تأثيراً فيها. ومن شأن الخبرة المكتسبة عن طريق البرامج القطرية للعمل اللائق أن تثري بدورها عمليات الاستعراض الدورية أو المنتظمة الأخرى.
٩. إن من شأن الأمثلة الملموسة على الطريقة التي يمكن بها لنهج متكامل أن يعود بالفائدة من حيث التقدم الاجتماعي والتنمية المستدامة واستئصال الفقر، أن تساعد على إقناع جميع الدول الأعضاء بمزايا مثل هذا النهج. وقد يرغب مجلس الإدارة بالتالي في أن يبحث كيف يمكن استخدام التجارب الماضية والحاضرة في مجال الدراسات القطرية لبناء إطار متماسك للدراسات القطرية الطوعية، يكون مصمماً بهدف تشجيع فهم العلاقة المترابطة القائمة بين هذه الأهداف وتلاقح الخبرات وحسن الممارسات. ويمكن أن يبحث مجلس الإدارة إمكانية وطرائق عمل نظام طوعي لاستعراض الأنداد والتقييم الذاتي، حسب مقتضى الحال.

١٠. ولا بد لمنظمة العمل الدولية من أن تحسن معارفها وقاعدة مهاراتها وعمليات جمع البيانات وتجهيزها فضلاً عن القدرات التحليلية في جميع المجالات، في المقر وفي الأقاليم على حد سواء. وينبغي أن تتسم عملية إجراء البحوث ووضع السياسات في منظمة العمل الدولية بأرفع مستوى من الجودة وينبغي اختبارها قياساً على الأثر، متشياً مع أهدافها وتنفيذاً لبرنامج العمل اللائق. ويفضل هذه السبل تعزز منظمة العمل الدولية جهودها لتصبح مركزاً للامتياز على الصعيد العالمي. إن الهيكل الثلاثي لمنظمة العمل الدولية يمنحها ميزة مقارنة فريدة ومصادقية وحيدة في استقاء الدروس من بحوثها ومن نتائج الدراسات القطرية.

١١. إن وجود هيئات مكونة قوية إنما هو محور فعالية إجراءات منظمة العمل الدولية. وينبغي لمنظمة العمل الدولية أن تزيد من دعمها في مجال بناء قدرات هيئاتها المكونة لضمان استمرار قدرة هذه الهيئات على الالتزام بأهداف منظمة العمل الدولية وبرنامج العمل اللائق، ولتحقيق هذه الغايات في سياق العولمة واستيفاء احتياجات هيئاتها المكونة.

١٢. وأشير إلى أن اعتماد مجلس الإدارة برنامج العمالة العالمي بدعم كامل يوفر إرشاداً هاماً للهيئات المكونة وللمكتب من أجل تنفيذ برنامج العمل اللائق.

١٣. ثالثاً، فيما يتعلق بالشراكات الجديدة من أجل العمل اللائق مع الهيئات الفاعلة التي تناولها الفصل ٤ من التقرير الخامس، كان هناك اتفاق على أن أهداف وأساليب منظمة العمل الدولية أجدى من أي وقت مضى، ولكن يتعين مع ذلك أن يراعى على السواء السياق الجديد للعولمة وبروز هيئات فاعلة جديدة تتمتع بنفوذ متزايد في هذا المجال. وجرى التذكير بأن الإعلان الوزاري للمجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة، الصادر في تموز/يوليه ٢٠٠٦، اتفق على أنه ينبغي أن يكون العمل اللائق هدفاً معممًا من أهداف منظومة الأمم المتحدة وغيرها من المؤسسات متعددة الأطراف. واعتبر أن من الأساسي استخدام الشرعية الثلاثية لمنظمة العمل الدولية للنهوض بقدر أكبر من الوعي والتفاهم وإقامة شراكات مناسبة مع هذه الهيئات الفاعلة دعماً للجهود التي تبذلها منظمة العمل الدولية لتعزيز القدرة المؤسسية للدول الأعضاء توكياً لتحقيق الأهداف الاستراتيجية للعمل اللائق. وينبغي أن يستقيض مجلس الإدارة في استكشاف الأساليب الكفيلة بزيادة تطوير مثل هذه الشراكات وجعلها أكثر فعالية.

١٤. وفي سياق عملية إصلاح الأمم المتحدة و"توحيد الأداء"، كان هناك اتفاق على أنه ينبغي للدول الأعضاء لمنظمة العمل الدولية أن تسعى إلى ضمان أن تؤدي عملية الإصلاح إلى تقوية منظمة العمل الدولية وهويتها وممارساتها الثلاثية على جميع المستويات، وعلى أنه ينبغي لسمتها الثلاثية أن تحدد اختيار عمليات وأنشطة منظمة العمل الدولية وطريقة تنفيذها. وينبغي أن يسري ذلك أيضاً على الشراكات داخل منظومة الأمم المتحدة وفي إطار تشجيع نهج متكامل لتنفيذ البرامج.

١٥. وقد أجري بحث تمهيدي لمعرفة ما إذا كان ينبغي للمنظمة أن تبحث في اعتماد "وثيقة ذات حجية" يتجلى فيها الالتزام المتجدد من جانب الدول الأعضاء بأهداف المنظمة وهيكلها الثلاثي، مما يمكنه أن يشجعها على مواصلة السعي إلى تحقيق هذه الأهداف بأسلوب متكامل يتمشى مع برنامج العمل اللائق الذي منحه دعمها.

١٦. واتفق على أنه ينبغي لمجلس الإدارة أن يبحث في إدراج بند في جدول أعمال الدورة المقبلة لمؤتمر العمل الدولي (٢٠٠٨) يتيح مواصلة وانجاز المناقشات التي أجريت في دورة المؤتمر هذه، وإمكانية النظر في وضع وثيقة ذات حجية، ربما في شكل إعلان أو أي صك ملائم آخر، إلى جانب أي إجراءات متابعة أخرى، والشكل الذي يمكن أن تتخذه.

١٧. ولهذا الغرض، ينبغي أن يتخذ المكتب الترتيبات المناسبة في أقرب وقت، لتسهيل إجراء أوسع مشاورات فيما بين الهيئات المكونة، بما في ذلك مشاورات بين الدورات. وينبغي أن يتيح هذا الأمر لمجلس الإدارة أن يحدد البند ذي الصلة، بطريقة تتيح أفضل فرصة ممكنة للتوصل إلى توافق في الآراء بشأنه في المؤتمر.

الملحق الثاني

مشروع عناصر صك محتمل ذي حجية
(كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٧)

مشروع عناصر صك محتمل ذي حجية

التعليقات

المصادر

الديباجة

إن مؤتمر العمل الدولي، المنعقد في جنيف في دورته السابعة والتسعين،

إذ يذكر بما يلي:

- دستور منظمة العمل الدولية وبصورة خاصة ديباجة الدستور و"ميثاق العمل الدولي" (١٩١٩) وإعلان فيلادلفيا؛

استنتاجات بشأن تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية (مؤتمر العمل الدولي، الفقرة ٣، ٢٠٠٧)، المادة السابقة ٤١ من الدستور الأصلي لمنظمة العمل الدولية (١٩١٩)، المعروفة كذلك بتعبير "البند المتعلق بالعمال"

دعم عام طوال مناقشة مؤتمر العمل الدولي (محضر الأعمال المؤقت رقم ٢٣ (مؤتمر العمل الدولي ٢٠٠٧)) وعملية التشاور (المشاورات، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧)

- إعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل (١٩٩٨)؛

استنتاجات بشأن تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية (مؤتمر العمل الدولي، الفقرة ٣، ٢٠٠٧)

- برنامج العمالة العالمي الذي أيده مجلس إدارة مؤتمر العمل الدولي (٢٠٠٣)؛

استنتاجات بشأن تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية (مؤتمر العمل الدولي، الفقرة ١٢، ٢٠٠٧)

شدت الأجننتين على العمل اللائق بوصفه أداة أساسية للحد من الفقر (المشاورات، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧)

- الإقرار داخل منظمة العمل الدولية وخارجها بأهمية العمل اللائق من أجل تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية واستئصال الفقر واستيفاء الاحتياجات الأساسية والنهوض بالمساواة بين الجنسين،

قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ١/٦٠: وثيقة نتائج مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥، الفقرة ٤٧ التقرير الخامس (مؤتمر العمل الدولي ٢٠٠٧) المرفق الأول، مقدمة، النقطة ثالثاً

وإذ يدرك ما يقدمه نشر التكنولوجيات الجديدة وتداول الأفكار والسلع والخدمات وحركة تنقل الأشخاص في الاقتصاد العالمي، من فرص لم يسبق لها مثيل من أجل تعزيز رفاهة العمال والشعوب،

تقرير اللجنة العالمية المعنية بالبعد الاجتماعي للعملة (٢٠٠٤) الفقرة ٧٣ الوثيقة GB/ 295/16/5 (Rev.) آذار/مارس ٢٠٠٦، الفقرة ١٧

وإذ يعرب عن اقتناعه بأن جهود الدول الأعضاء للاستفادة من هذه الفرص لن تفلح في تحقيق أهدافها ما لم تأخذ في الاعتبار في آن معاً:

الوثيقة غير الرسمية للمشاورات بشأن تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية (تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧)، الفقرة ١٥ "٢"

- التكاليف البشرية والاجتماعية الكبيرة داخل الحدود وفيما بينها، المرتبطة بسرعة التغيرات الناشئة عن العولمة والتغير التكنولوجي؛

إعلان فيلادلفيا، الفرع ثالثاً (د) تقرير اللجنة العالمية المعنية بالبعد الاجتماعي للعملة (٢٠٠٤) الفقرتان ٢٠٧-٢٠٦

- ضرورة تطوير القدرة الفردية والجماعية وتعزيز التماسك الاجتماعي واستقرار المؤسسات وسيادة القانون، لضمان استمرارية هذه الجهود وفعاليتها؛

- الطموح الدائم والشامل إلى العدالة الاجتماعية في تقاسم التكاليف والمنافع المذكورة؛

ديباجة إعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل (١٩٩٨)

تشديد الاتحاد الأوروبي على العولمة المنصفة (المشاورات، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧)

وإذ يعرب عن اقتناعه بأن:

- استيفاء الاحتياجات والطموحات المذكورة آنفاً والنهوض بقيم الحرية وكرامة الإنسان وعدم التمييز والحوار والتضامن، وهي القيم التي تقوم عليها المنظمة، وتعزيز الأهداف الخاصة الواردة في دستور منظمة العمل الدولية والمفصلة في الصكوك

التقرير الخامس (مؤتمر العمل الدولي، الفقرة ٣، ٢٠٠٧)

محضر الأعمال المؤقت رقم ٢٣ (مؤتمر العمل الدولي ٢٠٠٧)، انظر بصورة خاصة على سبيل المثال الفقرة ١٥٧ (نيجيريا) والرغبة في توضيح رسالة منظمة العمل الدولية -

المصادر

التعليقات

دعم الاتحاد الأوروبي لوثيقة مرجعية مرئية وهامة (المشاورات الثلاثية ١٦-١٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧)

ذات الصلة، إنما هي أهداف ضرورية أكثر من أي وقت مضى؛
- ينبغي مواصلة بذل الجهود الرامية إلى تعزيز هذه القيم والأهداف بعزم متجدد وقدر أكبر من الإطلاقة ومزيد من الكفاءة بالاستناد إلى استراتيجية/ سياسة متكاملة ومتسقة إزاء العمل اللائق،

يعتمد هذا النص، الذي قد يشار إليه بتعبير ...

أولاً - المبادئ ذات الصلة بتدعيم تعزيز أهداف منظمة العمل الدولية من خلال استراتيجية متكاملة ومتسقة إزاء العمل اللائق

التقرير الخامس (مؤتمر العمل الدولي ٢٠٠٧)، المرفق الأول - أولاً/ ألف، النقطة الأولى

طلب العمال وضع أهداف استراتيجية للجمهور العام (إسهام العمال، تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٧) -

سري لانكا (مجلس الإدارة، تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٧، البند ٢)

ألف - تقر الدول الأعضاء في المنظمة بأنه في السياق الحالي من التغيير المتسارع، يقتضي التزامها بالمبادئ والأهداف المبينة في دستور منظمة العمل الدولية مواصلة تركيز الجهود على الأهداف الاستراتيجية الأربعة أدناه والتي تم تحديدها بوصفها دعائم استراتيجية العمل اللائق:

GB.295/16/5(Rev.)، آذار/ مارس ٢٠٠٦، الفقرة ١٢

إسهام أصحاب العمل، مشاورات تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧

"١" [وضع العمالة في صميم السياسات الاقتصادية والاجتماعية و] إيجاد بيئة:

- يمكن فيها للأفراد أن يطوروا قدراتهم الضرورية ويحدثوها كي تكون مستغلة على نحو منتج، وذلك لتحقيق رضاهم الشخصي ورفاهتهم المشتركة،
- تشجيع المنشآت على أن تنمي قدرات أكبر من فرص الاستخدام للجميع؛

إعلان فيلادلفيا، الفرع ثالثاً - (أ) و(ب) و(ج) و(د) -
برنامج العمالة العالمي (٢٠٠٣)، GB.286/ESP/1(Rev.)، بصورة خاصة الفقرة ٢٩ -
الإعلان الوزاري للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ٥ تموز/ يولييه ٢٠٠٦، الوثيقة E/2006/L.8 -
الوثيقة غير الرسمية للمشاورات بشأن تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية (تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٧)، الملاحظة ٧

"٢" وضع تدابير للحماية الاجتماعية [والعمل] تكون مكيفة مع الظروف الوطنية، حسب مقتضى الحال، بهدف:

- توسيع نطاق الضمان الاجتماعي تدريجياً ليشمل الجميع [من المحتاجين] وتوفير الأمن الدينامي لاستيفاء الاحتياجات الجديدة وطمأننة حالات القلق الناشئة عن سرعة التغيرات التكنولوجية والاقتصادية؛
- ضمان ظروف عمل آمنة ولأثقة ومراعاة الاشتراطات الأساسية الواردة في "ميثاق العمل الدولي" سابق الذكر والتوقعات المشروعة للأشخاص المعنيين في الحصول على حصة عادلة من الثروات التي أسهموا في تحقيقها؛

معاهدة فرساي (١٩١٩)، الجزء الثالث عشر، المادة ٤١ -
إعلان فيلادلفيا، الجزء ثالثاً (و)، (ز)، (ط)، (ي) -
لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ١٩، الحق في الضمان الاجتماعي (المادة ٩)، ٢٣ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٧
إعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل (١٩٩٨)

إسهام العمال بشأن تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية، تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٧

المصادر

التعليقات

إسهام العمال بشأن تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧

إسهام أصحاب العمل في مشاورات تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧

نقطة أثرت أثناء مناقشة الوثيقة GB.295/16، من جانب كندا (آذار/مارس ٢٠٠٦)

تأييد أعرب عنه لضرورة مراعاة الترابط بين الأهداف: إسهام من العمال بشأن تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧ -

إسهام أصحاب العمل في مشاورات تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧ -

تعليقات حكومة الولايات المتحدة بشأن تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية (٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر)

توضيحات يقصد بها طمأنة شتى الشواغل التي أعرب عنها أثناء المشاورات: الصين (مجلس الإدارة، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧، البند ٣-)

تعليقات حكومة الولايات المتحدة بشأن تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية (٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر)

التركيز على أهمية التضامن: إسهام العمال بشأن تعزيز قدرة

"٣" تشجيع الحوار الاجتماعي بوصفه لازمة ضرورية للهيكل الثلاثي، والأسلوب المناسب من أجل:

- تكييف تنفيذ الأهداف الاستراتيجية مع احتياجات وإمكانيات كل بلد،
- ترجمة التنمية الاقتصادية إلى تقدم اجتماعي والعكس بالعكس، في ضوء معايير العمل الدولية ذات الصلة؛

"٤" ضمان الحقوق الأساسية في العمل بوصفها من حقوق الإنسان الأساسية وبوصفها الشرط المؤاتي الذي لا يمكن من دونه تحقيق الأهداف الاستراتيجية تحقيقاً مرضياً والتي لا يمكن التمسك بانتهاكها كمصدر مشروع لميزة مقارنة.

باء - تقر الدول الأعضاء كذلك وتعلن أن:

"١" الأهداف آنفة الذكر غير قابلة للانقسام، وهي مترابطة ومتكافئة. ومن شأن التصيير في تعزيز أي منها أن يعيق التقدم في اتجاه الأهداف الأخرى. وتوخياً لتحقيق الحد الأمثل من النتائج، ينبغي بالتالي أن تكون الجهود الرامية إلى تشجيعها، بما يتمشى مع استراتيجية العمل اللائق، جزءاً من سياسة متسقة ومتكاملة تشمل أيضاً ميادين أخرى من قبيل الصناعة والزراعة والتعليم والخدمات والصحة والتجارة وما شابه ذلك؛

"٢" دون المساس بالالتزامات الدولية القائمة في المسائل ذات الصلة، يعتبر المضمون المحدد والأهمية النسبية التي يتوجب إعطاؤها للأهداف الاستراتيجية مسألة يعود تحديدها بحرية إلى الدول الأعضاء، مع مراعاة ما يلي:

- الظروف والإمكانيات والأولويات الوطنية والأفضليات التي قد تعرب عنها الجهات المعنية بواسطة منظمات تمثيلية ومختارة بحرية،

- اشتراطات الترابط والمعاملة بالمثل والتضامن سعياً إلى تحقيق هذه الأهداف فيما بين جميع الدول الأعضاء، وهي ملازمة للعضوية في منظمة العمل الدولية بموجب الدستور وتبدو

القرار بشأن الهيكل الثلاثي والحوار الاجتماعي (٢٠٠٢).
التقرير الخامس (مؤتمر العمل الدولي الأول) (٢٠٠٧) الفقرة ٣٩

ديباجة إعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل (١٩٩٨)

التقرير الخامس (مؤتمر العمل الدولي الأول) (٢٠٠٧)، الفقرتان ٧٤ و٧٥ والمرفق الأول، أولاً/باء، النقطة الأولى "٢".
الوثيقة غير الرسمية للمشاورات بشأن تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية (تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧)، الفقرة "٢١١٥"

التقرير الخامس (مؤتمر العمل الدولي الأول) (٢٠٠٧)، المرفق الأول، أولاً/باء، النقطة الثانية -
الوثيقة غير الرسمية للمشاورات بشأن تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية (تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧)، الفقرة "٣١١٥"

ديباجة دستور منظمة العمل الدولية - إعلان فيلادلفيا، الفرع أولاً (ج) -
الوثيقة غير الرسمية للمشاورات بشأن تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية (تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧)، الفقرة "٣١١٥"

التقرير الخامس (مؤتمر العمل الدولي الأول) (٢٠٠٧)، المرفق الأول، أولاً/باء، النقطة الثالثة
الوثيقة (Rev.) GB.295/16/5

المصادر

التعليقات

منظمة العمل الدولية، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧

ملائمة أكثر من أي وقت مضى في سياق اقتصاد عالمي.

الفقرة ١٨ -

الوثيقة غير الرسمية للمشاورات بشأن تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية (تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧)، الفقرة ٣١٥

ثانياً - أدوار كل من الدول الأعضاء/ الهيئات المكونة الثلاثية ومنظمة العمل الدولية في تعزيز سياسة/ استراتيجية متكاملة ومتسقة إزاء العمل اللائق

المقصود من هذه الصيغة طمأنة بعض الشواغل بأنه ليس من الوارد إنشاء التزامات جديدة/ والتدخل في السياسة الاجتماعية: مثل تعليقات حكومة الولايات المتحدة بشأن تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية (٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر)

ألف - تقر الدول الأعضاء بأنها تتحمل في المقام الأول المسؤولية عن إنفاذ التزامها بالمبادئ والاستراتيجية الواردة في الفرع أولاً أعلاه، ودعمها لهذه المبادئ والاستراتيجية، وهو ما يمكن أن تمارسه بأساليب شتى، منها:

الوثيقة غير الرسمية للمشاورات بشأن تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية (تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧)، الفقرة ٣١٥

محضر الأعمال المؤقت رقم ٢٣، انظر بصورة خاصة ناميبيا (الفقرة ٣٢) ونيجيريا (الفقرة ١٠٩)

١" ترجمة الاستراتيجية المتكاملة والمتسقة في شكل سياسة/ خطة عمل تحدد أولويات السعي المتسق إلى تحقيق الأهداف الاستراتيجية وتولي الاعتبار الواجب للظروف الوطنية وللأفضليات ذات الصلة كما تتجلى من خلال المشاورات المناسبة مع المنظمات الممثلة للعمال ولأصحاب العمل؛

الوثيقة غير الرسمية للمشاورات بشأن تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية (تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧)، الفقرة ٣١٥

التقرير الخامس (مؤتمر العمل الدولي ٢٠٠٧)، المرفق الأول، أولاً/ باء، النقطة الرابعة

محضر الأعمال المؤقت رقم ٢٣، انظر بصورة خاصة الاتحاد الأوروبي (الفقرة ١٠٠)، الأرجنتين (الفقرة ١٠٨)، الدانمرك (الفقرة ١١٠)، سويسرا (الفقرة ١١٣)

٢" بمساعدة منظمة العمل الدولية حسب مقتضى الحال، وضع مؤشرات أو إحصاءات مراعية لنوع الجنس بهدف القيام على نحو موضوعي برصد وتقييم أثر جهودها/ سياستها؛

التقرير الخامس (مؤتمر العمل الدولي ٢٠٠٧)، المرفق الأول، ثانياً/ باء، النقطة الثالثة -

الوثيقة غير الرسمية للمشاورات بشأن تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية (تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧)، الفقرة ١٧

المقصود من الصيغة طمأنة الشواغل بأنه ليس من الوارد إنشاء التزامات للتصديق: إسهام أصحاب العمل في مشاورات تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧

٣" استعراض سجل تصديقاتها/ تنفيذها لصكوك منظمة العمل الدولية [على أساس ثلاثي] لتدارك أي ثغرات أو اختلال قد تكون موجودة في التغطية المعيارية للأهداف الاستراتيجية؛

التقرير الخامس (مؤتمر العمل الدولي ٢٠٠٧)، الفقرة ٢٣

محضر الأعمال المؤقت رقم ٢٣، انظر بصورة خاصة أصحاب العمل (الفقرتان ١٤ و ١٢٣) والاتحاد الأوروبي (الفقرة ١٢٧) والبلدان النوردية (الفقرة ١٣٨)

٤" ضمان أن يراعي ممثلوها السياسة/ خطة العمل مراعاة ملائمة في جميع المندييات الدولية ذات الصلة/ المعنية، عند الضرورة، من خلال وضع إجراءات/ آليات مناسبة لهذا الغرض؛

الوثيقة غير الرسمية للمشاورات بشأن تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية (تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧)، الفقرة ٣١٥ -

التقرير الخامس (مؤتمر العمل الدولي ٢٠٠٧)، المرفق الأول، ثانياً/ ألف، النقطة الثالثة

٥" تشجيع الدول الأعضاء الأخرى، بقدر ما تسمح لها مواردها، في ما تبذله من جهود لإنفاذ المبادئ والاستراتيجية الواردة في الفرع أولاً أعلاه بجميع الأساليب المناسبة ولا سيما عن طريق تمويل أنشطة وبرامج التعاون التقني ذات الصلة،

التقرير الخامس (مؤتمر العمل الدولي ٢٠٠٧)، المرفق الأول، ثانياً/ باء، النقطة الثالثة

المصادر

التعليقات

"٦" وضع إجراءات بغرض استشارة المنظمات الممثلة للعمال ولأصحاب العمل حول الخطوات المحتملة التي يمكن اتخاذها عملاً بالفقرات من "١" إلى "٥" أعلاه.

مجموعة دول أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي (مجلس الإدارة، تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٧، البند ٢).

تعليقات حكومة الولايات المتحدة بشأن تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية (٣٠ تشرين الثاني/ نوفمبر)

باء - في الوقت ذاته، الدول الأعضاء مقتنعة اقتناعاً راسخاً بأنه توجيهاً للقيام بالمسؤولية المذكورة أعلاه على نحو فعال، لا بد من وجود منظمة قوية تتمتع بقدرة كافية وبموارد بشرية ومالية مركزة كي تقدم لها على نحو فعال الإرشاد والتنسيق والمساعدة فيما تبذله من جهود. ولتحقيق هذا الغاية، ينبغي للمنظمة أن تستعرض وتكيف ممارساتها المؤسسية وإدارتها السديدة بهدف:

ملحوظة: يمكن تماماً التفكير في قلب ترتيب الأقسام الفرعية ثانياً/ (ألف) وثانياً (باء)

"١١" تحسين قدرها من خلال دورة منتظمة لعمليات استعراض يقوم بها مؤتمر العمل الدولي لكل هدف من الأهداف الاستراتيجية:

التقرير الخامس (مؤتمر العمل الدولي ٢٠٠٧)، المرفق الأول، ثانياً/ ألف، النقطة الأولى

(أ) لفهم وقائع واحتياجات جميع الدول الأعضاء؛

(ب) الاستجابة بفعالية وكفاءة لاحتياجات الدول الأعضاء ولا سيما تلك التي تمر في مرحلة تنمية أقل تقدماً، وذلك عن طريق:

استنتاجات بشأن تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية (مؤتمر العمل الدولي ٢٠٠٧)، الفقرة ٥

- التعبئة بواسطة جميع وسائل العمل المتوفرة لها، بما في ذلك من خلال النشاط المعياري والتعاون التقني وقدرة المكتب التقنية والبحثية،

- تكيف أولوياتها وبرامج عملها وفقاً لذلك؛

(ج) إجراء تقييم موضوعي لنتائج برامج عملها،

(د) حشد الموارد الإضافية دعماً لأولويات أفضل تركيزاً.

تأييد عام أعرب عنه أثناء مناقشة مؤتمر العمل الدولي ٢٠٠٧ (محضر الأعمال المؤقت رقم ٢٣) والمشاورات اللاحقة في تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٧

"٢" دعم جهود الدول الأعضاء فيها كي تسعى معاً إلى تحقيق الأهداف الاستراتيجية وفقاً للمبادئ والاستراتيجية المتجلية في الفرع أولاً أعلاه:

التقرير الخامس (مؤتمر العمل الدولي ٢٠٠٧)، المرفق الأول، ثانياً/ ألف، النقطة الثانية

(أ) عن طريق تعزيز وتبسيط أنشطة التعاون التقني لديها ضمن إطار البرامج القطرية للعمل اللائق؛

استنتاجات بشأن تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية (مؤتمر العمل الدولي ٢٠٠٧)، الفقرة ٨

(ب) عن طريق تقديم الخبرات والمساعدة العامة التي قد تطلبها كل دولة عضو لغرض تحديد سياسة/ خطة عمل واستكشاف الشراكات الابتكارية من أجل تنفيذها،

(ج) عن طريق استحداث الأدوات الملائمة من أجل تقييم موضوعي لأثر جهودها وتقييم الأثر الذي قد تخلفه العوامل والسياسات الأخرى على هذه الجهود.

"٣" تسهم في تحسين المعارف التجريبية حول طريقة تفاعل الأهداف الاستراتيجية مع بعضها البعض وإقامة رابط بالتنمية المستدامة فضلاً عن تقاسم التجارب وحسن الممارسات على المستوى الإقليمي والدولي في إطار ما يلي:

(أ) إجراء دراسات إما على أساس تخصيصي بالتعاون طوعي من الحكومة والمنظمات الممثلة للعمال ولأصحاب العمل في البلدان المعنية،

(ب) أي خطة [أو خطط] مشتركة من قبيل استعراضات النظراء، قد توافق الدول الأعضاء المهتمة على أن تقوم بها فيما بينها.

محضر الأعمال المؤقت رقم ٢٣، انظر بصورة خاصة أندونيسيا (الفقرة ١٢٦) وكندا (الفقرة ١٣٦)-

إسهام العمال بشأن تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧، صفحة ٤

"٤" تقديم أي مساعدة قد تكون مطلوبة ومناسبة إلى الدول الأعضاء الراغبة في العمل معاً على تعزيز الأهداف الاستراتيجية ضمن إطار اتفاقات ثنائية أو متعددة الأطراف قد تكون طرفاً فيها أو تصبح طرفاً فيها، على أن يكون من المعلوم أن لها ملء الحرية في أن تبرم هذه الاتفاقات بمشاركة منظمة العمل الدولية أو دون مشاركتها ما دامت التزاماتها وتعهداتها إزاء منظمة العمل الدولية غير متأثرة بها على نحو ضار،

تعليقات حكومة الولايات المتحدة بشأن تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية (٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر)

"٥" استعراض إمكانيات تطوير شراكات جديدة مع سائر الهيئات الفاعلة ذات الصلة من غير الدول وفيما بينها- حسب مقتضى الحال من خلال المنظمات الوطنية والدولية للعمال ولأصحاب العمل - لتعزيز الدراية بالبرامج والأنشطة التشغيلية لمنظمة العمل الدولية وتجنيب الدعم لها بأي أسلوب مناسب وتعزيز أهداف منظمة العمل الدولية بأي طريقة أخرى.

استنتاجات بشأن تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية (مؤتمر العمل الدولي ٢٠٠٧)، الفقرة ٩

برنامج العمالة العالمي (٢٠٠٣)، الوثيقة GB.286/ESP/1(Rev.) بصورة خاصة الفقرة ٢٠-

التقرير الخامس (مؤتمر العمل الدولي ٢٠٠٧)، الفقرة ١٠٨، والمرق الأول، ثانياً/باء، النقطة الرابعة

التقرير الخامس (مؤتمر العمل الدولي ٢٠٠٧)، المرفق الأول، ثانياً/ألف، النقطة الثانية "٣"-

استنتاجات بشأن تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية (مؤتمر العمل الدولي ٢٠٠٧)، الفقرة ١٣

ثالثاً - المتابعة

ألف - يضمن المدير العام لمكتب العمل الدولي توزيع هذا النص على الجهات التالية:

المصادر

التقرير الخامس (مؤتمر العمل الدولي ٢٠٠٧)، المرفق الأول، ثالثاً، النقطة الثانية

"١" جميع الدول الأعضاء وبواسطتها على المنظمات الممثلة للعمال ولأصحاب العمل، على أن يكون من المعلوم أنه ينبغي بذل الجهود على أساس ثلاثي لضمان توزيعها على سائر الدوائر المهمة والجمهور العام؛

"٢" المنظمات الحكومية الدولية المختصة في الميادين ذات الصلة على المستوى الدولي والإقليمي،

"٣" الكيانات الأخرى التي قد يحددها مجلس إدارة مكتب العمل الدولي.

التقرير الخامس (مؤتمر العمل الدولي ٢٠٠٧)، المرفق الأول، ثالثاً، النقطة الرابعة

باء - يتخذ المدير العام جميع الخطوات الضرورية كي يقدم إلى مجلس الإدارة مقترحات بشأن إنفاذ الفرع ثانياً/ باء أعلاه، على أن يكون من المعلوم أنه ينبغي لهذه المقترحات أن تراعي ما يلي:

"١" قدرة الموظفين وقاعدة المعارف المتاحة والاعتبارات المتعلقة بالإدارة السديدة؛

شدد الاتحاد الأوروبي والمجموعة الأفريقية ومجموعة دول أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي والعمال على تعزيز دور منظمة العمل الدولية في سياق أعم متحدة واحدة

"٢" ضرورة تشجيع الاتساق والتنسيق والتعاون داخل مكتب العمل الدولي وإقامة شراكات فعالة مع منظومة الأمم المتحدة ومع سائر الهيئات الفاعلة ذات الصلة لغرض تحقيق اتساق السياسات على الصعيد الدولي.

شواغل أعرب عنها الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة وجهات أخرى بشأن عدم زيادة التزامات تقديم التقارير

جيم - أثر هذا النص، أي مدى إسهامه في تعزيز المبادئ والاستراتيجية الواردة في الفرع أولاً أعلاه فيما بين الدول الأعضاء، يجب أن يخضع لتقييم من جانب المؤتمر، وهو تقييم قد يتكرر من وقت إلى آخر ضمن إطار بند مدرج في جدول أعماله. ويعد المكتب تقريراً على أساس المبادئ التوجيهية المرفقة. ويضمن المدير العام إمكانية إشراك المنظمات الحكومية الدولية المهمة على وجه الاحتمال في تقييم هذا الأثر والمشاركة في المناقشة.

التقرير الخامس (مؤتمر العمل الدولي ٢٠٠٧)، المرفق الأول، ثالثاً، النقطة الأولى

دال - يضع المؤتمر على ضوء تقييم الأثر هذا استنتاجات بشأن مدى استنساب إجراءات عمليات تقييم جديدة أو مدى ملاءمة الضلوع في أي أنشطة مناسبة أخرى، بما في ذلك أنشطة ذات طبيعة معيارية.

مبادئ توجيهية من أجل إعداد التقارير بموجب الفرع ثالثاً

يتضمن التقرير الذي يتعين أن يعده المكتب من أجل تقييم أثر النص عملاً بالأحكام الواردة في الفرع ثالثاً منه، معلومات عما يلي:

(١) الإجراءات أو الخطوات التي اتخذتها الدول الأعضاء عملاً بهذا النص، والتي قد تكون مقدمة من جانب الهيئات المكونة الثلاثية عن طريق خدمات منظمة العمل الدولية ولاسيما منها في الأقاليم وأي هدف / مصدر موثوق؛

القصد من الصيغة هو ضمان عدم التغاضي عن الشاغل الأساسي لحكومة الولايات المتحدة وغيرها من الحكومات فيما يتعلق بالاعتبارات الخاصة بالإدارة السديدة

(٢) الإجراءات التي اتخذها مجلس الإدارة والمكتب لمتابعة القضايا ذات الصلة بالإدارة السديدة والقدرة وقاعدة المعارف فيما يتصل بالهدف الاستراتيجي المعني؛

(٣) الأثر المحتمل للنص على سائر المنظمات الحكومية الدولية المهمة، علماً بأن هذه المنظمات ستدعى إلى المشاركة في مناقشة التقرير. كما قد تكون كيانات مهمة أخرى حاضرة وتشارك في المناقشة بناءً على دعوة من مجلس الإدارة.

الملحق الثالث

خطة الاستعراض الدورية: الضوابط ذات الصلة بطرائقها المحتملة

مقدمة

١. أشار برنامج العمل الذي أيده مجلس الإدارة في تشرين الثاني/نوفمبر الماضي على أساس تقرير شفوي، إلى أن الجولة المقبلة من المشاورات يمكن أن تستأنف النظر في طرائق عمليات الاستعراض الدورية.
٢. ورغم أنه قد يكون من الصعب خلال الوقت القصير المتاح لمشاورات شباب/فبراير الضلوع في مناقشة متعمقة للموضوع بالإضافة إلى مناقشة مشروع عناصر نص محتمل ذي حجية (النص)، اعتبر المكتب أنه قد يكون من المفيد الاستفادة من هذه المشاورات لتقديم بعض العناصر الإضافية الوجيزة من أجل التفكير فيها. وإذا سمح الوقت، يمكن أن تكون موضوع تبادل أولي، ولكن يمكن بأي حال من الأحوال أن تكون بمثابة أساس للمناقشات في آذار/مارس في إطار اللجنة التوجيهية التابعة لمجلس الإدارة.
٣. وتتخذ هذه المذكرة كأساس لها سمات ووظائف عمليات الاستعراض الدورية كما رسمت معالمها في مشروع عناصر نص محتمل ذي حجية. ويبين الرسم البياني الوارد أدناه هذه السمات.
٤. وعلى افتراض أن هذا الإطار سيلقى قبولاً واسع النطاق، فإن القضايا الأساسية التي يتعين بحثها هنا هي على النحو التالي.

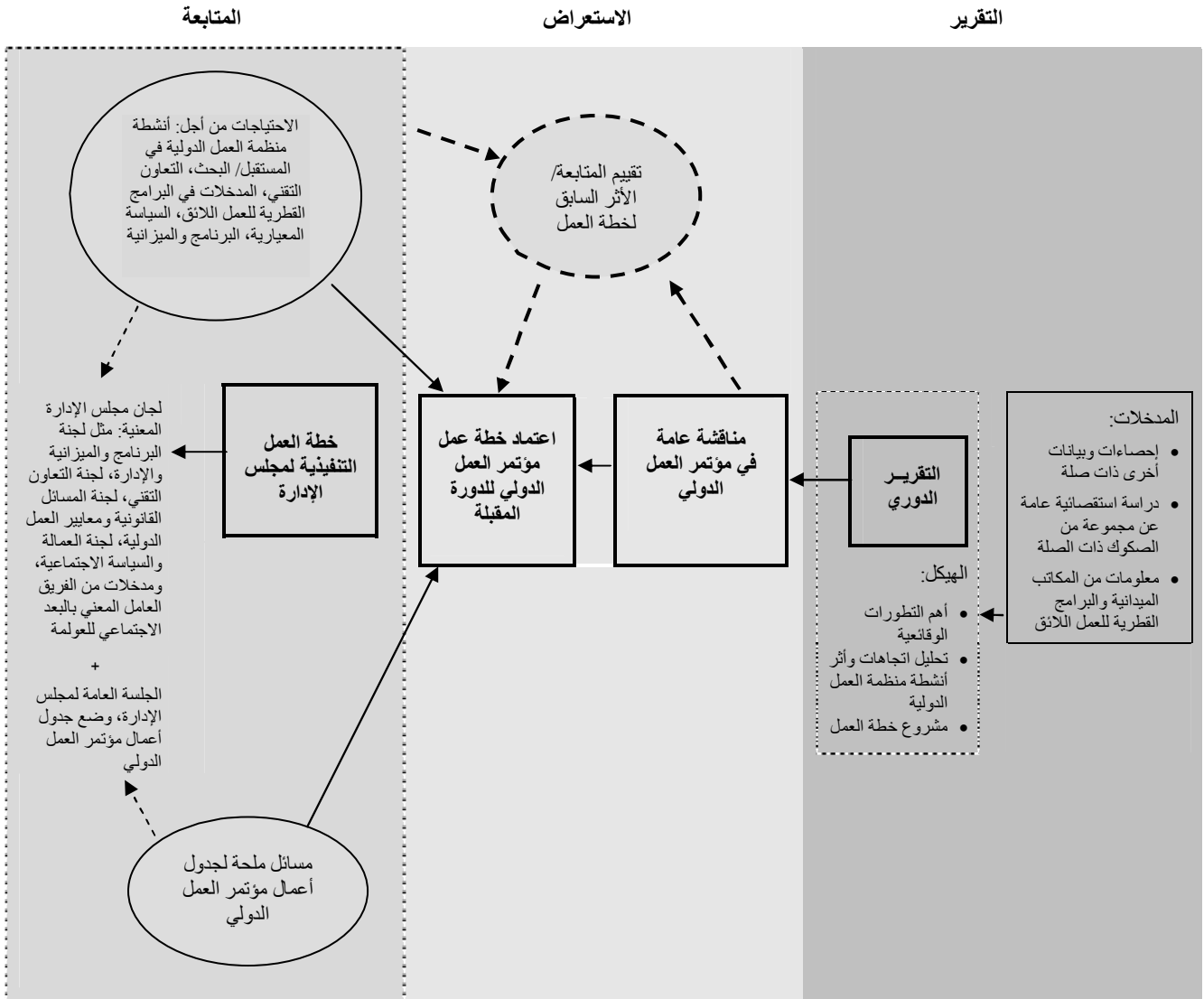
ألف - التبعات بالنسبة للدول الأعضاء من حيث عبء تقديم التقارير

٥. لا بد من أن نتذكر بادئ ذي بدء أن الهدف الرئيسي من الخطة هو تحسين استيفاء احتياجات الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية، ومن المأمول أن يمثل ذلك كسباً هاماً لجميع الدول الأعضاء إلى جانب التبسيط والترشيد اللذين يمثلهما بالنسبة لمنظمة العمل الدولية.
٦. بيد أن الشاغل الذي أعرب عنه تكراراً هو أن الخطة قد تنطوي على زيادة عبء تقديم التقارير. وبالإضافة إلى التفسيرات التي سبق تقديمها^١، هناك اعتباران إضافيان يجدر ذكرهما في هذا السياق.
٧. أولاً، وعلى حد ما جرى توضيحه في القسم الثالث (جيم) من النص والمبادئ التوجيهية المرفقة به، من غير المزمع أن يكون أثر النص ذي الحجية برمته موضوعاً لتقديم تقارير إضافية. وسيشمل التقييم الذي قد يدرج في جدول أعمال المؤتمر من حين إلى آخر، الخطوات التي اتخذها مجلس الإدارة والمكتب، وفيما يتعلق بالإجراءات التي تتخذها الدول الأعضاء سيستخدم المعلومات المتاحة من خلال الهيكل الميداني (فضلاً عن المعلومات المستقاة من عملية إعداد الاستعراضات الدورية ذاتها)^٢.

^١ الوثيقة غير الرسمية للمشاورات بشأن تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية (تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧)، المرفق ٢، الفقرة الأخيرة.

^٢ على غرار الممارسة المعتمدة في متابعة إعلان ١٩٩٨، التي هي الآن قيد البحث.

خطة الاستعراض الدورية



٨. ثانياً، قد تخلف عمليات الاستعراض الدورية انعكاسات على عملية تقديم التقارير القائمة بموجب المادة ١٩ من الدستور. ولهذا السبب على حد ما سبق التفكير فيه أثناء مشاورات تشرين الأول/ أكتوبر، بدا من المناسب التصدي لهذه الانعكاسات في مذكرة مستقلة مرفقة الآن بوصفها المرفق ١. وكما يوضحه هذا المرفق، قد يستدعي اعتماد الاستعراضات الدورية تزامناً بين الدراسات الاستقصائية العامة والاستعراضات الدورية فضلاً عن توسيع نطاقها لتشمل مجموعات الصكوك ذات الصلة بالفئة المعنية من الهدف الاستراتيجي قيد الاستعراض. وتتوقف كيفية تأثير هذا الأمر على عبء تقديم التقارير إلى حد كبير على نوع الاستبيان المستخدم. ويفيد المرفق ١ أن استخدام استبيان مبسط قد يخفف إلى حد كبير في الواقع من عبء العمل الحالي، بل قد يخففه أكثر من ذلك نتيجة لتزايد مساعدة/ مشاركة المكاتب الميدانية لمنظمة العمل الدولية.

باء - عبء العمل والانعكاسات على قدرة المنظمة

٩. يجدر التذكير أيضاً في المقام الأول بأن الخطة تمثل تبسيطاً كبيراً لإجراء تحديد بنود مؤتمر العمل الدولي وتحقيق توفير في العمل الصياغي وتكاليف الاجتماعات - وإن كان من الصعب قياس ذلك. وهناك جانب هام يجدر التذكير به وهو أن للخطة الجديدة تأثيراً محايداً على تكاليف المؤتمر لأن الاستعراض لن يكون موضوع بند إضافي بل سيحل محل بند من البنود التي ترد في العادة في جدول الأعمال^٣.
١٠. والشاغل الوحيد المتبقي يتناول تكلفة تقديم التقارير وإعدادها وبصورة أعم القدرة التحليلية للمكتب كي يكون على أهبة لمواجهة تحدي وضع تقرير دون استخدام موارد إضافية. ولطمأنة هذا الشاغل لا بد من التصدي للتساؤلات الأربعة التالية:
١١. التساؤل الأول الذي يبرز في هذا الصدد هو أنه إذا كان للاستعراض تأثير محايد كما أشير إلى ذلك أعلاه، ألا يجبر أن يصح الأمر ذاته بالنسبة إلى تكلفة التقرير الذي سيكون بمثابة أساس للاستعراض المنكور؟ ما دام سيحل محل بند آخر من أجل مناقشة عامة ويتعين في الحالتين معاً إعداد تقرير ليكون أساساً للمناقشة.
١٢. والرد الموضوعي هو أن الاستعراض سيقضي دون شك تقريراً موضوعياً بقدر أكبر بكثير مما يقتضيه تقرير عادي مقدم لمناقشة عامة. وعلى حد ما أشير إليه في التقرير الخامس (مؤتمر العمل الدولي، ٢٠٠٧) وفي الوثيقة غير الرسمية لمشاورات تشرين الأول/أكتوبر، فإن القصد من التقرير الدوري أن يشمل ثلاثة أبعاد رئيسية هي: (١) بُعد وقائعي يشمل الاتجاهات الإحصائية والتشريعية؛ (٢) بُعد تحليلي يبحث في الطريقة التي تتمشى فيها هذه الاتجاهات مع أهداف منظمة العمل الدولية وفي المدى الذي تؤثر فيه إجراءات منظمة العمل الدولية في هذه الاتجاهات؛ (٣) بُعد موجه نحو الإجراءات، سيكون بمثابة أساس لخطة عمل للاستعراض الدوري المقبل.
١٣. والتساؤل الثاني هو من ثم معرفة إلى أي مدى يقتضي التقرير الدوري عملاً إضافياً أو يمكن أن يستخدم العمل الذي سبق (أو ينبغي) القيام به؟ يمثل جمع المعلومات ونشرها جزءاً من الولاية الخاصة الموكلة للمكتب بموجب المادة ١٠ من دستور منظمة العمل الدولية. وإلى جانب هذا الاعتبار القانوني البحت، يبدو أن من الأساسي لإطلالة منظمة العمل الدولية ومصادقيها أن تكون هذه المهمة مصدراً لمعلومات محدثة وموثوقة تتصل بالاتجاهات المتعلقة بالأهداف الرئيسية للمنظمة. ومن وجهة نظر عملية، ينبغي أن يكون هذا الأمر في العادة نتاجاً لأنشطة المكتب القائمة ولحضور منظمة العمل الدولية في الميدان من خلال مكاتبها. وينبغي للمعلومات المتعلقة بالاتجاهات في التشريعات والممارسة الوطنية أن تكون على العموم نتيجة فرعية للتقارير المقدمة بموجب المادة ١٩، وهو هدف المرفق ١. وفي حين يبدو المديرين في منظمة العمل الدولية واثقين من أن هذه المنتجات ستكون موجودة في الواقع بصورة عامة، سيكون من باب التعجل بطبيعة الحال الاستنتاج بأن جميع المعلومات الضرورية ستكون متاحة بسرعة.
١٤. وتفيد تجربة التقارير المقدمة لغرض المناقشات المستندة إلى النهج المتكامل والتي يشبه نطاقها جداً نطاق التقارير الدورية المقترحة، بأنه تعين بذل بعض الجهود الإضافية وإنفاق بعض الموارد الإضافية لوضع خطوط أساسية موثوقة في شكل مواصفات بيانية قطرية. ويشير المرفق ١ أيضاً إلى أن الأمر سيقضي توسيع نطاق الدراسات الاستقصائية العامة لجعل الإسهام في الاستعراضات أكثر أهمية. ويفضي هذا الأمر مع ذلك إلى التساؤل الثالث.
١٥. إلى أي مدى يمثل الأمر تكلفة متكررة أو استثماراً "مرة واحدة"؟ إذا كانت المعلومات اللازمة غير موجودة بعد على حد ما أشير إليه أعلاه، يبدو من الواضح بالقدر ذاته وعلى ضوء النهج المتكامل (وعمليات الاستعراض السنوية بموجب متابعة إعلان عام ١٩٩٨) أنه حين يتم تنفيذ الاستثمار الأولي لإنشاء خط الأساس، فإن الدورة التالية ستستند بصورة طبيعية إلى العمل المنفذ لإعداد التقرير الأول.
١٦. ويفضي هذا الاستنتاج إلى التساؤل الرابع الذي ينظر في معرفة إلى أي مدى يمكن تعويض التكلفة الإضافية بالإدخارات في الأنشطة أو المطبوعات التي تصبح فضلة نتيجة للاستعراضات الدورية. سبق أن جرى تحديد إمكانيتين خلال المناقشات السابقة فيما يتصل بالتقارير العالمية بموجب متابعة إعلان عام ١٩٩٨ في شكلها الحالي وتقارير العمالة العالمية. وفيما يتعلق بهذه الأخيرة، يبدو أنه تم الاتفاق عموماً على أنه في السنة التي يصدر فيها تقرير دوري على الأقل سيجعل ذلك من التقرير الآخر غير ضروري. ومن شأن هذا الأمر أن يمثل انخراطاً يعتد به يمكن أن يعوض إلى حد كبير ارتفاع تكلفة التقارير الدورية مقارنة بتقرير المناقشة العامة "العادي"^٤.

³ سبق أن ورد ذكر ذلك أيضاً في الوثيقة غير الرسمية للمشاورات بشأن تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية (تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧).

⁴ تجدر الملاحظة، على حد ما اقترحه بعض الدول الأعضاء، أنه إذا أعقبت الاستعراضات الدورية دورة من ثلاث سنوات (انظر أدناه) قد يعتبر أن تقريراً واحداً عن العمالة في العالم في فترة السنوات الثلاث سيكون كافياً، مما يوفر إمكانية لتحقيق قدر أكبر من الإدخارات.

١٧. وعلى ضوء ما تقدم قد يبدو من الأسلم الخلوص إلى الاستنتاجات التالية: (١) لن يمثل استعراض التقرير الدوري في حد ذاته تكلفة إضافية لأنه سيحل محل بند آخر في جدول أعمال مؤتمر العمل الدولي؛ (٢) سيقضي إعداد التقرير قديراً من الموارد أكثر مما يقتضيه تقرير مناقشة عامة عادي، ولكن الادخارات التي ستتحقق بموجب النظام الجديد من حيث ترشيد تقارير مؤتمر العمل الدولي الحالية والمطبوعات التي يعدها المكتب، يتوقع أن تعوض إلى حد كبير هذه التكلفة (انظر المرفق ٣ للاطلاع على الادخارات المحتملة الناشئة عن خطة الاستعراض الدورية).

جيم - الطرائق

ما هي مدة الدورة؟

١٨. تقوم الفكرة الأساسية المقترحة في التقرير الخامس (مؤتمر العمل الدولي، ٢٠٠٧) على أن تتبع الاستعراضات الدورية دورة من أربع سنوات تقابل كل هدف من الأهداف الاستراتيجية. بيد أنه سرعان ما بدا من الواضح أن هذا الحل قد لا يكون حلاً مثالياً على ضوء الشواغل الرئيسية الثلاثة التي أثرت.

(أ) يرتبط الشاغل الأول بالهدف الاستراتيجي المتمثل في الحماية الاجتماعية والذي يضم طيفاً واسعاً من القضايا التي يتعذر على ما يبدو تغطيتها جميعاً من الناحية الواقعية في تقرير وحيد. والحل الوسط الممكن المتمثل في تقسيم الموضوع على دورات مختلفة كما يقترح ذلك التقرير الخامس (مؤتمر العمل الدولي، ٢٠٠٧) لم يلق كامل الرضى من جانب بعض الدول الأعضاء لأنه سيعني أن قضايا هامة تتصل بالضمان الاجتماعي يمكن أن تستعرض مرة كل ثماني أو ١٢ سنة فقط. ومن شأن الصيغة النمساوية الثلاثية التي تستند إلى دورة من ثلاث سنوات أن تساعد على نحو غير مباشر في تذليل هذه الصعوبة. وإذا قسمت الحماية الاجتماعية إلى الضمان الاجتماعي وحماية العمال فسيتمكن ذلك من معالجة كل موضوع كل ست سنوات، مما يبدو فترة معقولة.

(ب) يتصل الشاغل الثاني المعرب عنه بالحاجة إلى تحقيق توازن بين البعد العمودي والبعد الأفقي، أي استعراض الجهود الرامية إلى تشجيع نهج أفقي/ متكامل لمقاربة الأهداف الاستراتيجية وأثرها. وتجدر الملاحظة أن كل استعراض لهدف استراتيجي سيكون استعراضاً للعمل اللائق المدروس، إن صح التعبير، من خلال عدسات كل هدف استراتيجي بدوره. ولكن سيظل هناك إمكانية (وفائدة) ما أن تستكمل الدورة، لتقدير التقدم المحرز والاحتياجات فيما بين الدول الأعضاء فيما يتعلق بالأهداف الاستراتيجية جميعها، فضلاً عن نتائج الإجراءات التي اتخذها المكتب ومجلس الإدارة لتشجيع اعتماد نهج متكامل من خلال البرامج القطرية للعمل اللائق والدراسات القطرية وما إلى ذلك. وتتجلى هذه الإمكانية في الإطار الوارد أدناه ويمكن أن يتخذ شكل تقرير صادر عن المدير العام يتعين مناقشته في جلسة عامة أو تقرير توليقي تتعين مناقشته في لجنة تقنية موازية للجنة التي تعالج الاستعراض الدوري.

(ج) يشمل الشاغل الثالث ضرورة جعل الدورة منسقة مع إطار السياسة الاستراتيجية. ويستند الإطار المذكور في الوقت الحاضر إلى أربع سنوات ولكن النية هي في توسيعه ليمتد على ست سنوات والمشاورات جارية على قدم وساق لهذا الغرض.

١٩. ويرد في الجدول أدناه محاولة لتبيان الطريقة التي يمكن بها لثتى الدورات الممكنة بين ثلاث وخمس سنوات أن تستوفي هذه الاشتراطات/ الضوابط / الشواغل، ودرجة استيفائها ذلك، وملاحظة أخيرة، يجدر التذكير بأن كل ما سبق لا يمس بالإمكانية المتاحة أمام مجلس الإدارة بأن يدرج بنوداً في جدول أعمال مؤتمر العمل الدولي يبدو لها أنها تقتضي بحثاً ملحاً سواء في ضوء استعراض دوري محدد أو خلاف ذلك.

⁵ انظر المرفق ٢، وسيعني ذلك بحث جدول المحتويات المؤقتين للضمان الاجتماعي وحماية العمال معاً.

⁶ للاطلاع على المزيد من التفاصيل حول هذا الخيار انظر المرفق ٢؛ وتتمثل إمكانية أخرى في زيادة تقسيم الحماية الاجتماعية بحيث يمكن أن تتناولها ثلاثة تقارير: الضمان الاجتماعي، السلامة والصحة المهنية، ظروف العمل والاستخدام.

⁷ في هذا السياق قدم اقتراح مفاده أن يعالج البعد الأفقي في كل تقرير دوري، أي كل سنة.

الدورات - الاستعراضات الدورية

ملحوظة: الأهداف الاستراتيجية: ١- العمالة ٢- الحماية الاجتماعية ٣- الحوار الاجتماعي ٤- المبادئ والحقوق الأساسية في العمل العمل اللائق تقرير توليقي عن العمل اللائق	
التعليقات	دورة من ٥ سنوات
صعوبات الاستجابة للشاغلين ألف + جيم	الخيار ١ ١-٢-٣-٤ العمل اللائق
يمكن الاستجابة للشاغلين ألف + باء، دون جيم	الخيار ٢ ١-٢(أ) - ٢(ب) - ٣ - ٤ + العمل اللائق في السنة الخامسة*
	دورة من ٤ سنوات
لا يتصدى تماماً للشاغلين باء + جيم	الخيار ١ ١-٢-٣-٤ + العمل اللائق في السنة الرابعة*
يستجيب للشاغلين ألف + باء	الخيار ٢ ١-٣(أ) - ٢(ب) - ٣(ب) - ٤(٣) + العمل اللائق في السنة الرابعة*
	دورة من ٣ سنوات
يستوفي الشاغل باء، بقدر ما يمكن معالجة قضايا الحماية الاجتماعية في فترة من ٦ سنوات، والشاغل جيم لأن إطار السياسة الاستراتيجية يمكن أن يشمل دورتين كاملتين	١-٣(أ) - ٢(ب) - ٣(ب) - ٤(٣) + تقرير العمل اللائق في السنة الثالثة* ١-٣(أ) - ٢(ب) - ٣(ب) - ٤(٣) + تقرير العمل اللائق في السنة الثالثة*
* سواء في شكل تقرير للمدير العام أو في لجنة تقنية موازية.	

الإجراء والحصيلة

٢٠. يبدو من المفيد، دون الدخول في التفاصيل، التذكير بالسمات الإجرائية الرئيسية الثلاث لعملية "الاستعراض" في مؤتمر العمل الدولي للتقارير الدورية:
- الاستعراض الدوري هو بند متكرر في جدول أعمال المؤتمر وسيجري من ثم مناقشته في لجنة كاملة الصفة؛
 - ستتخذ حصيلة الاستعراض، بما في ذلك خطة العمل المقترحة، شكل استنتاجات تعتبر إزاء مجلس الإدارة حجة على غرار الاستنتاجات التي يعتمدها مؤتمر العمل الدولي في إطار بند محدد من جدول الأعمال (دون المساس بإمكانية قيام اللجنة ببحث واعتماد قرارات بشأن مسائل ذات اهتمام محدد أو بشأن حالة طارئة تتصل بالهدف الاستراتيجي قيد البحث)؛

- يمكن النظر في أدوات من شأنها أن تجعل المناقشة تفاعلية بقدر أكبر كما ورد في التقرير الخامس^٨.

دال - الصلة المحتملة بمتابعة إعلان عام ١٩٩٨

السمات ذات الصلة لمتابعة إعلان عام ١٩٩٨

٢١. كنقطة انطلاق لبحث الصلة الممكنة التي يمكن إقامتها بين خطة الاستعراض الدورية ومتابعة إعلان عام ١٩٩٨، من المهم أن نستحضر السمات الرئيسية للمتابعة المذكورة.

٢٢. أولاً، في حين ينبغي عدم تغيير نص الإعلان في حد ذاته، كان القصد من المتابعة (المبينة في المرفق) أن تكون ذات طبيعة تجريبية وأن تخضع صراحة (بموجب المرفق، رابعاً، ٢) لاستعراض من جانب مؤتمر العمل الدولي في ضوء التجربة المحصلة.

٢٣. ثانياً، المتابعة هي بكل وضوح ذات طابع ترويجي والقصد منها تشجيع الدول الأعضاء على تحقيق التقدم إزاء تطبيق المبادئ التي تقوم عليها الحقوق التي تتناولها الاتفاقيات المقابلة، حتى وإن لم تكن قد صدقت على تلك الاتفاقيات الأساسية. وتتألف المتابعة من مكونين رئيسيين هما:

- الاستعراضات السنوية، وهي استعراضات تجرى على أساس سنوي بشأن التقدم المحرز في اتجاه احترام الحقوق الأساسية وتعزيزها وتحقيقها في الدول التي لم تصدق بعد على الاتفاقيات المعنية. هذه هي الفكرة الأساسية وراء المتابعة؛

- التقارير العالمية التي تقدم صورة عالمية دينامية على السواء في البلدان التي لم تصدق على الاتفاقيات وفي البلدان التي صدقت عليها. والفلسفة التي تنطلق منها هذه الاستعراضات هي أن عدم تصديق بلد ما على الاتفاقية ليس سبباً لعدم تطبيقها إياها أو عدم قدرته على تطبيقها. وفي المقابل فإن تصديق بلد على اتفاقية ليس سبباً لاعتبار أنه يطبق بالضرورة المبادئ الواردة فيها أو أنه لا يستطيع إحراز المزيد من التقدم إزاء تحقيق هذه المبادئ.

٢٤. ثالثاً، طرائق الاستعراض هي على النحو التالي:

"١" يخضع التقدم المحرز في عمليات الاستعراض السنوية لرصد فريق من الخبراء المستشارين الذين يقدمون تقريراً إلى مجلس الإدارة في شهر آذار/ مارس من كل سنة. ولقد قدمت هذه الاستعراضات على مدى السنوات العشر الماضية الإرشاد للإجراءات المتخذة من خلال التعاون التقني في عدة بلدان وأقاليم فرعية. كما أن العملية أسهمت إسهاماً يعتد به في تحسين سجلات التصديق فيما يتعلق بالاتفاقيات الأساسية. بيد أن التقدم اتبع على ما يبدو منحىً مقارباً فيما يتصل على حدٍ سواء بالتصديقات وبالمعلومات المجموعة عن التقدم المحرز من خلال الاستعراضات، على حد ما أشار إليه فريق الخبراء المستشارين^٩. ويبدو من الواضح أنه لن يتحقق في معظم الحالات المتبقية سوى تطورات محدودة ذات مغزى للإبلاغ عنها على أساس سنوي متواصل.

"٢" التقارير العالمية هي تقارير دورية من حيث أنها تشمل كل فئة بدورها من فئات المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. وقد جرى التعارف عليها على أنها أداة رئيسية للإطلاع على تطورات المتصلة بالحقوق الأساسية ومتابعتها. ولكن لا بد من الإقرار في الوقت ذاته بأن مناقشتها لم تحقق الأثر المتوقع فيما يتعلق بحشد الموارد للتعاون التقني لاستيفاء الاحتياجات المحددة ذات الأولوية فيما بين الدول الأعضاء. كما لم يتحقق رضى كامل عن النقاشات التي جرت في المؤتمر حول هذه التقارير العالمية إذ أن من النادر أن يكون في الإمكان إجراء مناقشة تفاعلية عملياً في الجلسة العامة.

أوجه التداوب الممكنة بين خطة الاستعراض الدورية ومتابعة إعلان عام ١٩٩٨

٢٥. يملك المؤتمر سلطة كاملة في أن يخلص إلى أي استنتاج قد يبدو مناسباً فيما يتصل بالعلاقات بين أي خطة استعراض دورية قد تكون منشأة عملاً بالاعتماد المحتمل لصك ذي حجية وعناصر وطرائق متابعة إعلان عام ١٩٩٨، المذكورة أعلاه. ودون الدخول في تحليل متعمق لجميع التساؤلات ذات الصلة في هذه المرحلة، يبدو من المفيد لغرض هذه المذكرة، التركيز على الجوانب والإمكانيات التالية من أجل تكييف الخطتين بأسلوب يحقق القدر الأمثل من أوجه التداوب.

^٨ مكتب العمل الدولي: التقرير الخامس، تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية لمساعدة الدول الأعضاء فيها فيما تنبذه من جهود لتحقيق أهدافها في سياق العولمة، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٦، جنيف، حزيران/ يونيو ٢٠٠٧، الفصل ٢، الفقرات ٤٧-٤٩.

^٩ مقدمة فريق الخبراء المستشارين المعني بإعلان منظمة العمل الدولية لمجموعة التقارير السنوية (جنيف، آذار/ مارس ٢٠٠٨)، الوثيقة GB.301/3، الفقرة ١٤.

٢٦. تخص المسألة الأولى نطاق التقارير الدورية مقارنة بالتقارير العالمية القائمة. ويبدو مضمون التقارير الدورية كما جرى تفصيله في هذه الوثيقة متمشياً تماماً مع مضمون التقارير العالمية. ولكن التقرير سيكون من حيث المبدأ تقريراً "موحداً" يشمل الاتجاهات والاحتياجات في جميع الفئات الأربع من الحقوق الأساسية. وسيضمن مشروع خطة عمل مقابلة يتعين أن يناقشها المؤتمر ويعتمدها.
٢٧. ويتناول التساؤل الثاني من ثم ما إذا كان يمكن في فترة انتقالية تقديم شكل ما من أشكال التقارير والاستعراض يتناول كل حق من الحقوق على حدة ضمن إطار مجلس الإدارة.
٢٨. أما التساؤل العملي الرئيسي الثالث فيتناول إمكانية تزامن الاستعراضات السنوية للدول التي لم تصدق على الاتفاقيات مع الاستعراض الدوري "الموحد" للحقوق الأساسية. وكما سبقت الإشارة إلى ذلك، يتمثل الدرس الأساسي المستمد من السنوات الماضية في أن الاستعراضات السنوية فقدت قدراً كبيراً من علة وجودها نظراً إلى التوصل الآن إلى حد أقصى من التصديقات وإلى أنه من غير الواقعي بالتالي أن نتوقع تطورات على أساس سنوي. وعليه، لعل من الأجدي إجراء استعراضات فردية على أساس ثلاث سنوات أو أربع سنوات أو حتى خمس سنوات (يتوقف ذلك على مدى تواتر الاستعراضات الدورية). ولعل من المجدي أيضاً من وجهة نظر موضوعية - ولا سيما عند تحديث الخطوط الأساسية القطرية التي تنطوي على إمكانيات الإسهام في معارف المكتب في سياق الاستعراضات الدورية. وهناك ملاحظة هامة أخيرة وهي أنه من شأن هذا التنسيق أن يتصدى بصورة خاصة لأحد الشواغل المتكررة المعرب عنها أثناء المشاورات بشأن تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية، من حيث أنه سيحد من عبء تقديم التقارير على الدول الأعضاء.

المرفق ١

مذكرة إرشادية بشأن الدراسات الاستقصائية العامة
وأوجه التداؤب المحتملة بين الدراسات الاستقصائية
العامة والاستعراضات الدورية^{١٠}

مقدمة

١. يقصد من الاستعراضات الدورية الواردة في استنتاجات لجنة تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية^{١١}، التي اعتمدها مؤتمر العمل الدولي في حزيران/يونيه ٢٠٠٧، أن توفر للهيئات المكونة وللجمهور العام نظرة شاملة محدثة ومنتظمة عن الاتجاهات والسياسات المتصلة بالأهداف الاستراتيجية وأن تعزز في الوقت ذاته قاعدة المعارف والقدرة التحليلية في المكتب. وما من شك في أن التطورات الطارئة على القوانين والممارسات الوطنية في المجالات قيد النظر هي جزء هام من هذا الهدف. ويثير هذا الأمر تلقائياً مسألة الإسهام الذي يمكن أن تقدمه الدراسات الاستقصائية في هذا الصدد بالاستناد إلى التقارير التي تقدمها الحكومات بموجب المادتين ١٩ و ٢٢ من الدستور. ومن باب الرد على هذا التساؤل، تهدف هذه المذكرة إلى تقديم نظرة عامة وجيزة عن ثلاثة جوانب، هي: أساس الدراسات الاستقصائية العامة وعرضها؛ نطاق هذه الدراسات الاستقصائية وتطورها؛ أوجه التداؤب المحتملة بين الاستعراضات الدورية والدراسات الاستقصائية العامة.

ألف - أساس الدراسات الاستقصائية العامة وعرضها

٢. تنص المادة ١٩، الفقرات ٥ (هـ) و ٦ (د) و ٧ (ب) من الدستور على أنه يحق لمنظمة العمل الدولية أن تبحث، عن طريق تقصي الاتجاهات والقوانين في الممارسات الوطنية، أثر اتفاقيات العمل الدولية - أي المدى الذي تم بلوغه أو يعتزم بلوغه من إنفاذها - في البلدان التي لم تصدق على هذه الصكوك، فضلاً عن التوصيات^{١٢}. وفي عام ١٩٥٠، دُعيت لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات للمرة الأولى إلى أن تبحث تقارير مقدمة بموجب المادة ١٩ من الدستور^{١٣}. وشملت هذه التقارير ست اتفاقيات وست توصيات. وكانت الاستبيانات بسيطة للغاية وتتمحور حول أحكام المادة ١٩. وكان يجري استعراض كل صك في دراسة استقصائية مستقلة تستند إلى استبيان وافق عليه مجلس الإدارة وأرسل إلى البلدان المعنية.

٣. وسرعان ما أصبح واضحاً أنه سيكون من المفيد تكوين نظرة عامة أوضح عن وضع هذه الصكوك على حد سواء في البلدان التي صدقت عليها وفي البلدان الأخرى، وذلك عن طريق الجمع بين التقارير المقدمة بموجب المادتين ١٩ و ٢٢. وهكذا، أعدت في عام ١٩٥٦ أول دراسة استقصائية "عامة" استندت على حد سواء إلى التقارير المقدمة بموجب المادة ١٩ وبموجب المادة ٢٢. وارتئي أن المناقشة العامة في لجنة المؤتمر "يمكن بالتالي أن تتخذ سمة استعراض على مراحل لمدى إنفاذ جميع الاتفاقيات والتوصيات الرئيسية، مما سيمكن المؤتمر من أن يكون صورة أشمل وأكثر إفادة عن أثر الاتفاقيات والتوصيات مما كان متاحاً له في الماضي"^{١٤}.

باء) الاتجاهات في الممارسات المتصلة بنطاق الدراسات
الاستقصائية العامة والاستبيانات المتصلة بها

٤. في أعقاب الطلب الأساسي للتقارير بموجب المادة ١٩، فيما يخص ١٢ صكاً^{١٥}، كان عدد الصكوك التي تطلب تقارير بشأنها كل سنة يتراوح بين تقرير واحد وثمانية تقارير، باستثناء دراسة استقصائية عامة خاصة شملت ١٧ اتفاقية أساسية. وهذه السابقة، إلى جانب سابقة "النهج المتكامل" الذي اعتمده مجلس الإدارة في تشرين الثاني/

^{١٠} انظر أيضاً الوثيقة: GB.300/LILS/6.

^{١١} محضر الأعمال المؤقت رقم ٢٣، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٦، جنيف، ٢٠٠٧.

^{١٢} تقتضي هذه الأحكام من جميع الدول الأعضاء أن تقدم تقريراً "على فترات مناسبة يحددها مجلس الإدارة" عن الاتفاقيات غير المصدق عليها والتوصيات؛ ويتعين أن تشمل هذه التقارير بصورة خاصة الموقف القانوني والعملي لبلدانها إزاء المسائل التي تعالجها هذه الصكوك وينبغي أن تشير إلى المدى الذي تم بلوغه، أو يعتزم بلوغه، من إنفاذ أحكام الصكوك. وكانت هذه الأحكام وليدة تعديل على الدستور اعتمد في عام ١٩٤٦ ودخل حيز النفاذ في عام ١٩٤٨.

^{١٣} تقرير لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات (المادتان ١٩ و ٢٢ من الدستور) وتقارير موجزة عن الاتفاقيات غير المصدقة والتوصيات (المادة ١٩ من الدستور)، مكتب العمل الدولي، جنيف، ١٩٥٠.

^{١٤} محاضر جلسات الدورة ١٢٩ لمجلس الإدارة، ٢٧-٢٨ أيار/مايو و ٢٤ حزيران/يونيه ١٩٥٥، المرفق العاشر.

^{١٥} انظر الفقرة ٢ أعلاه: بعبارة أخرى، التقارير المطلوبة في عام ١٩٤٩ لأغراض تقرير لجنة الخبراء لعام ١٩٥٠.

نوفمبر ٢٠٠٠^{١٦}، تستحق أن تولى اهتماماً خاصاً في سياق هذه المذكرة وكذلك الدراسات الاستقصائية التي تستند أساساً إلى المادة ١٩ وتشمل عدداً كبيراً من المعايير.

- احتمالات التصديق بعد ٥٠ عاماً: دراسة استقصائية عن ١٧ اتفاقية مختارة

في عام ١٩٦٧، وفي إطار الإعداد للاحتفال بالذكرى الخمسين لنشوء المنظمة في عام ١٩٦٩، قرر مجلس الإدارة أن يطلب بموجب المادة ١٩ من الدستور تقريراً عن ١٧ اتفاقية غير مصدقة^{١٧}، لتمكين مكتب العمل الدولي من أن يستعرض الاحتمالات والتحديات المتصلة بالتصديق على بعض الصكوك الأساسية لمدونة العمل الدولية. ونظراً إلى ارتفاع عدد الصكوك المعنية، دعيت الحكومات في نموذج التقرير فقط إلى أن تشير بإيجاز بالنسبة لكل اتفاقية من الاتفاقيات المعنية، إلى ما يلي: (أ) السياق المقترح لإنفاذ أحكام الصك؛ (ب) أي صعوبات تعيق التصديق أو تأخره. وحدد النموذج أيضاً أنه في حالة عدم وجود أي تطورات جديدة منذ عهد قريب فيما يتعلق باتفاقية معينة، يمكن الإشارة إلى معلومات سبق تقديمها بموجب المادة ١٩ من الدستور^{١٨}. وأجريت الدراسة الاستقصائية في عام ١٩٦٩ واقتصرت على تحليل التقارير المقدمة بموجب هذه المادة. وبالنسبة لكل اتفاقية، لخصت الدراسة الاستقصائية الصعوبات المواجهة والتدابير المتخذة أو المزمع اتخاذها وإمكانيات التصديق. ونظراً إلى أهمية المعلومات عن الممارسة إذا أريد لمثل هذا الاستبيان أن يستخدم في الاستعراض الدوري، فقد يكون من المفيد إدراج طلبات للحصول على معلومات أكثر تفصيلاً في هذا الصدد.

- أنشطة منظمة العمل الدولية المتصلة بالمعايير في ميدان السلامة والصحة في العمل

يجدر التذكير بأن مجلس الإدارة قرر في دورته ٢٨٩ (تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٠) أن ينفذ على أساس اختبري نهجاً متكاملًا لمقاربة أنشطة منظمة العمل الدولية المتصلة بالمعايير بغية تحسين اتساقها وملاءمتها وأثرها. وكان غرض النهج المعتمد في عام ٢٠٠٠ هو التوصل إلى توافق في الآراء حول خطة عمل في مجال محدد في سياق مناقشة عامة في مؤتمر العمل الدولي. وفي هذا الصدد، يتلاقى هذا الغرض مع غرض العملية الحالية. وكانت أول مسألة اختارها مجلس الإدارة هي مسألة السلامة والصحة المهنيين^{١٩}. وأجريت دراسة استقصائية شملت ٤٠ معياراً و ١٥ مدونة ممارسات فيما بين الدول الأعضاء. وشمل الاستبيان الموحد ما يلي: (١) القوانين والممارسات (١٥ نقطة)^{٢٠}، (٢) الحاجة إلى أنشطة ترويجية واستخدام المعايير كدليل أو نموذج للقوانين والممارسات الوطنية والمقاصد المتصلة بالتصديق والعقبات أمام التصديق ومدونات الممارسات والتعاون التقني والمعلومات والحاجة الممكنة إلى أنشطة جديدة لوضع المعايير. وحددت أحكام المعايير ومدونات الممارسات المقابلة لكل سؤال من الأسئلة في المرفق بالاستبيان. وأوجزت الردود في التقرير وعرضت في شكل رسوم بيانية وجداول.

٥. ويبدو أن هذه المبادرات والاستبيانات المتصلة بها قد لقيت ترحيباً من جانب الهيئات المكونة. وبأى حال من الأحوال، تؤكد هذه الأمثلة أن الدستور يتيح درجة كبيرة من المرونة من حيث تكييف الممارسات مع الاحتياجات. وما يتسم بصله وثيقة بصورة خاصة بهذه المذكرة هو أن الاستبيانات قد تكون بسيطة جداً لأنها متصلة أصلاً (انظر الفقرة ٢ أعلاه) بأحكام المادة ١٩ وقد تقتصر عليها، بغية الحصول على معلومات أساسية من الدول الأعضاء عن الاتجاهات في القوانين (بالمعنى الواسع) وفي الممارسات المتصلة بالمواضيع التي تشملها الصكوك قيد البحث وبأى تعديلات مرتقبة، بما في ذلك بهدف تسهيل تصديقها المحتمل و/ أو ضمان تنفيذها تنفيذاً أكثر فعالية.

¹⁶ انظر الوثيقة GB.279/4 ومكتب العمل الدولي: أنشطة منظمة العمل الدولية المتصلة بالمعايير في مجال السلامة والصحة المهنيين، التقرير السادس، مؤتمر العمل الدولي، ٢٠٠٣.

¹⁷ الحقوق الأساسية: الاتفاقيات ذات الأرقام ٨٧، ٩٨، ٢٩ و ١٠٥ و ١١١ و ١٠٠؛ السياسية الاجتماعية: الاتفاقية رقم ١١٧؛ إدارة العمل (التفتيش): الاتفاقية رقم ٨١؛ العمالة: الاتفاقيتان رقم ٨٨ ورقم ١٢٢؛ الأجور: الاتفاقيات ذات الأرقام ٢٦ و ٩٩ و ٩٥؛ الضمان الاجتماعي: الاتفاقيتان رقم ١٠٢ ورقم ١١٨؛ الحد الأدنى للسكن: الاتفاقية رقم ٥٩؛ حماية الأمومة: الاتفاقية رقم ١٠٣.

¹⁸ انظر الوثيقة GB.170/S.C./D.1/4، المرفق الأول.

¹⁹ شمل التقرير المجالات التالية: المعايير والصكوك الأخرى؛ دور السلامة والصحة المهنيين في منظمة العمل الدولية؛ السلامة والصحة المهنيين على المستويات العالمية والوطنية وعلى مستوى مكان العمل؛ أثر المعايير واتساقها وملاءمتها؛ وضع القواعد موضع التنفيذ من خلال الترويج والتعاون التقني والمعلومات.

²⁰ طلبت الأسئلة مجرد الإجابة بنعم أو لا.

جيم - أوجه التداوب المحتملة بين إعادة هيكلة الدراسات الاستقصائية العامة والاستعراضات الدورية

- الإسهام المحتمل للدراسات الاستقصائية في الاستعراضات الدورية

٦. يبرز مما تقدم أعلاه ما يلي: أولاً، الدراسات الاستقصائية العامة هي أداة لا تتمنّ لجمع معلومات موضوعية عن القوانين والممارسات الوطنية ولتقييم الاتجاهات الناشئة والمتصلة بالحلول التي تدعو إليها الصكوك ذات الصلة. ومن الواضح أنه ينبغي أن تراعى معلومات من هذا القبيل عند إعداد نظرة عامة وموضوعية وشاملة عن الاتجاهات والتطورات المتصلة بالهدف الاستراتيجي المعني. بالإضافة إلى ذلك، يتيح الدستور قدراً كبيراً من المرونة بحيث إن الإجراءات تتكيف مع تغير الظروف (ولا سيما زيادة عدد الصكوك والتصديقات) والاحتياجات. وعليه، يتمتع مجلس الإدارة بملء الحرية في أن يجعل المواضيع التي تشملها التقارير الدورية مواكبة للمواضيع التي تشملها الدراسات الاستقصائية العامة وفي أن يعيد رسم نطاق هذه الدراسات الاستقصائية لضمان إسهامها على أفضل وجه ممكن في الاستعراضات الدورية.

٧. وبناءً على ذلك، قد يفوق عدد المعايير التي يتعين بحثها كل سنة المتوسط العادي الذي تشملته الدراسات الاستقصائية العامة. ولا يستبعد هذا الأمر إمكانية أن تركز الدراسة الاستقصائية، في بعض المجالات، على عدد صغير من المعايير الرئيسية المتصلة بالهدف قيد البحث. وفي حالة عدد كبير نسبياً من المعايير، ينبغي اتخاذ بعض التدابير لتجنب فرض عبء عمل ثقيل للغاية على الهيئات المكونة، من قبيل تبسيط الاستبيانات وضمان قيام الهياكل الميدانية للمكتب بتقديم قدر أكبر من الدعم إلى الدول الأعضاء لتسهيل متابعة فعالة. ويكون هدف الدراسة الاستقصائية توفير نظرة عامة عن القوانين والممارسات فيما يتعلق بالمسائل المعالجة، كما ينص الدستور على ذلك، وليس بالتركيز على أي حكم محدد. وسيجري تعويض فقدان التفاصيل في الدراسات الاستقصائية من هذا النوع عن طريق تعزيز الأثر الذي يمكن أن تخلفه نتيجة للاستعراضات الدورية.

- إسهام الاستعراضات الدورية في تعزيز أثر الدراسات الاستقصائية العامة

٨. وفقاً للنظام الأساسي لمؤتمر العمل الدولي^{٢١} وللممارسة الجارية، تقدم الدراسات الاستقصائية العامة إلى لجنة المؤتمر المعنية بتطبيق المعايير. ونظراً إلى أن النقاش يركز بصورة أساسية على القضايا القانونية وإلى ضيق الوقت المتاح لبحث الدراسات الاستقصائية العامة، ليس من الممكن على الدوام وضع استنتاجات محددة، حيثما يقتضي الحال، سواء من حيث أنشطة وضع المعايير في المستقبل أو من حيث تحديد الأنشطة التي يتعين الاضطلاع بها في مجال الترويج والتعاون التقني^{٢٢}. وإقامة صلة تستخدم الطرائق التي لا يزال يتعين تحديدها، بين الدراسات الاستقصائية العامة والتقارير الدورية، من شأنها أن تتيح مزيداً من البحث في لجنة تقنية يتاح لها الوقت والولاية للنظر على نحو أكثر تفصيلاً فيما إذا كانت هذه الدراسات الاستقصائية تقتضي إجراء محددًا وطريقة القيام بذلك. وبناءً على الخطوط العريضة الواردة في التقرير الخامس الذي قدمه المكتب إلى المؤتمر في حزيران/يونيه ٢٠٠٧^{٢٣}، سيعود إلى اللجنة التقنية أن تقترح على أساس التقرير ومناقشته خطة تحدد عدداً من الأولويات للأنشطة التي يتعين إنجازها في المستقبل عن طريق حشد مختلف وسائل عمل المنظمة، بما في ذلك الأنشطة المتصلة بالترويج والتعاون التقني ووضع المعايير، حسب مقتضى الحال ومتى اقتضى الحال ذلك، في حالات تكشف فيها المناقشات عن وجود حاجة إلى تنقيح المعايير القائمة أو اعتماد معايير جديدة (من شأن هذا الأمر أن يساعد مجلس الإدارة في مهمته القائمة على اختيار البنود في جداول أعمال دورات المؤتمر المقبلة). وسعيًا إلى تحسين التكامل على جميع المستويات، ينبغي زيادة التعاون بين إدارة معايير العمل الدولية، المسؤولة عن تجهيز التقارير بموجب المادة ١٩، والإدارات التقنية ومكتب الأنشطة الخاصة بأصحاب العمل ومكتب الأنشطة الخاصة بالعمال والمكاتب الميدانية ومركز تورينو، توكياً لتكوين النizam مشترك إزاء تعزيز أثر المعايير.

٢١ المادة ٧، الفقرة (ب).

٢٢ تجدر الملاحظة أنه على أساس التقارير المقدمة بموجب المادتين ١٩ و٢٢، يفترض أن تكون المنظمة قادرة في الوضع الأمثل على أن تقدم نظرات عامة خاصة بكل بلد وأن تعطي صورة شاملة عن تطبيق الاتفاقيات المصدق عليها وغير المصدق عليها على حدٍ سواء - وعن العقبات المحتملة أمام التصديق - فضلاً عن تطبيق التوصيات. ويمكن استخدام هذه المعلومات لإجراء رصد منتظم بفضل الطبيعة الدورية للدراسات الاستقصائية، للتقدم الذي تحرزه الدول الأعضاء في مجال القوانين والممارسات الوطنية وفي مجال تعزيز تركيز المساعدة المطلوبة. ويمكن لجميع البلدان، سواء صدقت على الاتفاقيات ذات الصلة أم لم تصدق عليها، أن تستفيد من مصدر البيانات هذا.

٢٣ 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.

تعليقات ختامية

٩. من المهم التشديد على أن الجوانب التي جرت مناقشتها أعلاه لا تنطوي على أي تغييرات في الإجراءات السارية في الوقت الحاضر ولا سيما على دور لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات من حيث وضع الدراسات الاستقصائية العامة وعلى لجنة المؤتمر المعنية بتطبيق المعايير من حيث استعراضها. ويمكن للاستعراضات الدورية أن تتضمن موجزاً للدراسات الاستقصائية العامة أو أن تتضمن إشارة إليها وأن تخلص إلى استنتاجات حول الأولويات التي تضعها المنظمة للدورة المقبلة. وفيما يتعلق بتتابع المناقشات ضمن لجنة المؤتمر المعنية بتطبيق المعايير بشأن الدراسات الاستقصائية العامة وفي حالة الاستعراضات الدورية حول الموضوع ذاته ضمن لجنة تقنية، هناك خياران متاحان هما^{٢٤}: (أ) يمكن مناقشة الدراسة الاستقصائية العامة في لجنة المؤتمر المعنية بتطبيق المعايير في السنة السابقة لمناقشة الاستعراض الدوري حول الموضوع ذاته داخل لجنة تقنية؛ وتكون اللجنة التقنية المسؤولة عن النظر في التقرير الدوري قادرة بالتالي على أن تستخدم على نحو أفضل استنتاجات كل من الدراسة الاستقصائية العامة ولجنة المؤتمر المعنية بتطبيق المعايير؛ (ب) يمكن مناقشة الدراسة الاستقصائية العامة والتقرير الدوري عن الموضوع ذاته في اللجنتين معاً في السنة ذاتها مما يعني أن اللجنة التقنية ستستفيد من معلومات محدثة؛ ولا بد بالتالي من أن ترفع الاستنتاجات الصادرة عن لجنة المؤتمر المعنية بتطبيق المعايير على نحو سريع إلى اللجنة التقنية في المؤتمر.
١٠. وخلاصة القول، من المثير للاهتمام أن نلاحظ في هذا الصدد أن المكتب استغل الفرصة المتاحة في الاجتماع الأخير للجنة الخبراء لتنظيم دورة معلومات عن الانعكاسات المحتملة للمشروع على الدراسات الاستقصائية العامة لتعزيز قدرة منظمة العمل الدولية، وقد حضر هذه الجلسة الناطقان باسم مجموعتي أصحاب العمل والعمال في لجنة المؤتمر المعنية بتطبيق المعايير. وقد أثارت هذه الانعكاسات اهتماماً كبيراً وأفضت إلى نقاش ثري سادده مناخ إيجابي.

²⁴ في الحالتين، لا بد من اتخاذ ترتيبات انتقالية لأنه سبق لمجلس الإدارة أن اختار المواضيع التي ينبغي أن تطلب عنها التقارير بموجب المادة ١٩ لعام ٢٠٠٨ وعام ٢٠٠٩ (على أساس الدراسات الاستقصائية العامة التي سيناقشها المؤتمر في عامي ٢٠٠٩ و٢٠١٠).

المرفق ٢

التقرير الدوري عن الحماية الاجتماعية

جدول محتويات مؤقت

نظرة عامة عن الاتجاهات والسياسات وإجراءات منظمة العمل الدولية في مجال حماية العمال	نظرة عامة عن الاتجاهات والسياسات وإجراءات منظمة العمل الدولية في مجال الضمان الاجتماعي
<p>الجزء الأول - ولاية منظمة العمل الدولية وأولوياتها بشأن حماية العمال</p> <p>سيضع هذا الجزء المعالم الأولى وسيكون هاماً بصورة خاصة بالنسبة للتقرير الأول.</p> <p>مختلف مجالات الحماية الاجتماعية - الضمان الاجتماعي وحماية العمال (كالسلامة والصحة المهنية وظروف العمل وشروط الاستخدام) والقضايا المعممة لحماية مجموعات خاصة (كالعمال المهاجرين والناس المصابين بفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز) - ستعالج تحت العناوين التالية:</p> <p>١- المنظور التاريخي.</p> <p>٢- معايير منظمة العمل الدولية والصكوك الأخرى.</p> <p>٣- الإجراءات ذات الأولوية في مجال تنفيذ برنامج العمل اللائق والبرامج القطرية للعمل اللائق.</p>	<p>الجزء الأول- ولاية منظمة العمل الدولية وأولوياتها في مجال الضمان الاجتماعي</p> <p>سيضع هذا الجزء المعالم الأولى وسيكون هاماً بصورة خاصة بالنسبة للتقرير الأول.</p> <p>مختلف مجالات الضمان الاجتماعي - دعم الدخل في حالة الفقر، وأمن الدخل ودورة الحياة والحصول على الرعاية الصحية - تعالج تحت العناوين التالية:</p> <p>١- المنظور التاريخي.</p> <p>٢- معايير منظمة العمل الدولية والصكوك الأخرى.</p> <p>٣- الإجراءات ذات الأولوية في تنفيذ برنامج العمل اللائق والبرامج القطرية للعمل اللائق.</p>
<p>الجزء الثاني - الاتجاهات الجارية</p> <p>سيقدم هذا الجزء معلومات عامة عن السياسات والممارسات وعن البيانات الإحصائية الأساسية بشأن مختلف المجالات.</p> <p>١- حماية العمال</p> <p>١-١ السلامة والصحة المهنية:</p> <p>(أ) المستوى الوطني.</p> <p>(ب) المستوى الإقليمي والإقليمي الفرعي.</p> <p>(ج) السياق العالمي.</p> <p>(د) تحليل مقارن وتحديد الاتجاهات.</p> <p>٢-١ ظروف العمل وشروط الاستخدام:</p> <p>(أ) أنماط الاستخدام (أشكال الاستخدام والترتيبات التعاقدية).</p> <p>(ب) ساعات العمل.</p> <p>(ج) الأجور والدخل (مع التركيز على ثغرة الأجور بين الجنسين).</p> <p>(د) التوفيق بين العمل والأسرة.</p> <p>(هـ) العمال الأكثر عرضة للخطر (الشباب والعمال المسنون والعمال المهاجرون والنساء ذوات المهارات المتدنية).</p>	<p>الجزء الثاني - الاتجاهات الجارية</p> <p>سيقدم هذا الجزء معلومات عامة عن السياسات والممارسات وعن البيانات الإحصائية الأساسية بشأن مختلف مجالات الضمان الاجتماعي.</p> <p>١- أمن الدخل ودورة الحياة - استعراض الاتجاهات في مختلف الأقاليم: أفريقيا والدول العربية وآسيا وأوروبا وبلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وأمريكا اللاتينية.</p> <p>٢- توفير سبل الحصول على الخدمات الصحية (التوزيع الإقليمي ذاته).</p> <p>٣- الضمان الاجتماعي والحد من الفقر - (التوزيع الإقليمي ذاته).</p>
<p>الجزء الثالث - أهم التحديات</p> <p>سيحلل هذا الجزء أهم التحديات في مختلف المجالات. وسينبص تركيز خاص على دور الشركاء الاجتماعيين والحوار الاجتماعي والتشريع وإدارة العمل.</p> <p>١- تحديات السلامة والصحة المهنية على المستوى الوطني والإقليمي والعالمي.</p> <p>٢- المرونة وظروف العمل وقانون العمل: الثغرة بين القوانين والممارسات وتحدي الاقتصاد غير المنظم.</p> <p>٣- قضايا السياسات العامة من أجل تحسين ظروف العمل: الحد</p>	<p>الجزء الثالث - أهم التحديات</p> <p>سيحلل هذا الجزء أهم التحديات في مختلف مجالات الضمان الاجتماعي. وسينبص تركيز خاص على دور الشركاء الاجتماعيين والحوار الاجتماعي والتشريع وإدارة العمل.</p> <p>١- تغير السياق الديمغرافي والاقتصادي والمجتمعي: احتياجات جديدة من أجل الضمان الاجتماعي في عالم يتسم بالعولمة.</p> <p>٢- العولمة والمسؤوليات العالمية وتغير دور الدولة الأمة.</p> <p>٣- الأدوار الجديدة للضمان الاجتماعي في السياسات الوطنية والدولية لتخفيف حدة الفقر وتحقيق التنمية الاجتماعية الاقتصادية.</p>
<p>الجزء الرابع - استجابات منظمة العمل الدولية وأنشطتها</p> <p>١- استجابة منظمة العمل الدولية للتحديات الجديدة:</p> <p>(أ) إسهام منظمة العمل الدولية في الاستجابات السياسية الجديدة.</p> <p>(ب) مدى التعاون التقني وفعاليته.</p> <p>٢- توجهات الأنشطة في المستقبل:</p>	<p>الجزء الرابع - استجابات منظمة العمل الدولية وأنشطتها</p> <p>١- استجابة منظمة العمل الدولية للتحديات الجديدة:</p> <p>(أ) إسهام منظمة العمل الدولية في الاستجابات السياسية الجديدة.</p> <p>(ب) مدى التعاون التقني وفعاليته.</p> <p>٢- توجهات الأنشطة في المستقبل:</p>

منظرة عامة عن الاتجاهات والسياسات وإجراءات منظمة العمل الدولية في مجال حماية العمال	منظرة عامة عن الاتجاهات والسياسات وإجراءات منظمة العمل الدولية في مجال الضمان الاجتماعي
<p>الأدنى للأجر والتفاوض في الأجور وساعات العمل وتحقيق التوازن بين العمل والأسرة.</p> <p>٤- هجرة اليد العاملة والتنمية: هجرة الأدمغة والتحويلات والاعتراف بالمهارات والهجرة العائدة.</p> <p>٥- الأثر الاجتماعي والاقتصادي لوباء فيروس نقص المناعة البشرية على مستوى الاقتصاد الكلي والاقتصاد الجزئي.</p>	<p>(أ) البحوث في مجالات نقص المعارف.</p> <p>(ب) التوعية ووضع السياسات.</p> <p>(ج) النشاط المعياري.</p> <p>(د) التعاون التقني وبناء القدرات على الصعيد الدولي.</p>
<p>الجزء الرابع - استجابات منظمة العمل الدولية وأنشطتها</p>	
<p>١ استجابة منظمة العمل الدولية للتحديات الجديدة:</p> <p>(أ) إسهام منظمة العمل الدولية في الاستجابات السياسية الجديدة.</p> <p>(ب) مدى التعاون التقني وفعاليتيه.</p> <p>٢- توجهات الأنشطة في المستقبل:</p> <p>(أ) البحوث في مجالات نقص المعارف.</p> <p>(ب) التوعية ووضع السياسات.</p> <p>(ج) النشاط المعياري.</p> <p>(د) التعاون التقني وبناء القدرات على الصعيد الدولي.</p>	
<p>١ سيجري بحث هذا الفرع مع إيلاء عناية/ إشارة خاصة إلى حماية مجموعات معينة:</p> <p>١- العمال المهاجرون:</p> <p>(أ) الاتجاهات العامة في هجرة اليد العاملة (التدفقات والأرصدة والاتجاهات الإقليمية والأقاليمية. البعد المتعلق بالجنسين).</p> <p>(ب) استخدام العمال المهاجرين:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ أثر هجرة اليد العاملة في أسواق العمل (في بلدان المنشأ والمقصد)؛ ■ الهيكل القطاعي لعمالة العمال المهاجرين؛ ■ شروط وظروف الاستخدام. <p>٢- الأشخاص المصابون بفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز:</p> <p>(أ) تعريف ونطاق وباء فيروس نقص المناعة البشرية وأثره الفعلي والمحتمل على القوى العاملة وعرض اليد العاملة.</p> <p>(ب) مخاطر فيروس نقص المناعة البشرية على اليد العاملة بصورة عامة وعلى مجموعات مهنية محددة.</p> <p>(ج) مخاطر فيروس نقص المناعة البشرية فيما يتعلق بالسن والجنس والفقر.</p>	

المرفق ٣

الادخارات الممكنة المنبثقة عن خطة الاستعراض الدورية

١. يتولى المكتب مسؤولية إعداد عدد من التقارير لينظر فيها المؤتمر كل سنة. ولا يتيح النظام المحاسبي بعد تقديراً دقيقاً لتكلفة جميع الإسهامات المختلفة في هذه التقارير (وقت الموظفين المهنيين ودعم السكرتارية والتنقيح والترجمة والطباعة والتوزيع)، وتستوعب الوحدات المعنية جزءاً من هذه التكاليف.
٢. وفي أعقاب طلبات قدمت خلال مشاورات شباط/فبراير ٢٠٠٨ للحصول على المزيد من المعلومات عن تخصيص الموارد اللازمة لتنفيذ خطة الاستعراض الدورية، سعى المكتب إلى إجراء تقديرات تقريبية لتكلفة إعداد بعض التقارير الحديثة. وقد أتاح هذا الأمر للمكتب أن يخلص ببعض الثقة إلا أن التكلفة الإضافية للتقارير الدورية يمكن أن تعوض، بل أكثر من ذلك، بفضل الادخارات في التكلفة الناشئة بموجب هذه الخطة.
٣. ونقطة الانطلاق بدهاءة هي أن التقرير الدوري سيحل محل تقرير مقدم بموجب بند لمناقشة عامة ولن يضيف بنداً إلى البنود الواردة في جدول أعمال المؤتمر. ووفقاً لما سبق للمكتب أن سلم به فإن من المتعارف عليه مع ذلك هو أن التقرير الدوري لن ينطوي على المزيد من العمل وجمع المعلومات أكثر مما ينطوي عليه تقرير عادي مقدم لمناقشة عامة^{٢٥}. ويبلغ متوسط تكلفة كتابة تقرير من أجل مناقشة عامة للمؤتمر حوالي ٦٠٠ ٠٠٠ دولار أمريكي (دون أن يشمل ذلك تكاليف التنقيح والترجمة والطباعة والتوزيع، مما يجعل المجموع يقرب من مليون دولار أمريكي). وإذا استندنا إلى تجربة التقارير القائمة على ما يسمى "النهج المتكامل"^{٢٦}، الذي يتطلب بدوره جمع معلومات إضافية، يفترض أن التكلفة الإضافية لإعداد هذا التقرير سنتراوح بين ٢٥٠ ٠٠٠ دولار أمريكي و٣٠٠ ٠٠٠ دولار أمريكي عن أول تقرير يتصل بكل هدف من الأهداف الاستراتيجية وأن هذه التكلفة الإضافية ستخفض عن التقارير التالية.
٤. ويمكن تعويض التكلفة الإضافية أساساً عن طريق التفكير في تزامن التقرير العالمي السنوي بموجب متابعة إعلان عام ١٩٩٨، الذي تكلف كتابته ما بين ٤٠٠ ٠٠٠ دولار و٥٠٠ ٠٠٠ دولار (على افتراض أنه يمكن ادخار حوالي نصف هذه التكلفة بالنظر إلى النصف الآخر المطلوب لمناقشة سنوية محتملة في مجلس الإدارة)^{٢٧}.
٥. ويمكن لأي ادخارات إضافية في التكلفة أن تمثل بالتالي ادخاراً صافياً بالنسبة للمكتب. وهناك على الأقل ثلاثة جوانب محتملة لهذه الادخارات وهي: (١) تكلفة تقرير العمالة العالمي، الذي يمكن الاستعاضة عنه بتقرير عمالة دوري في كل دورة^{٢٨}، وهي تكلفة مساوية على الأقل للتكلفة الإجمالية (بما في ذلك تكاليف التنقيح وما إليها) لتقرير مقدم للمناقشة العامة، كما أشير إليه أعلاه؛ (٢) تكلفة مناقشة من يوم واحد للتقرير العالمي في الجلسة العامة للمؤتمر؛ (٣) الادخارات الواضحة وإنما صعبة القياس المرتبطة بالتخطيط المسبق الذي بات ممكناً بفضل قابلية جدول أعمال المؤتمر للتنبؤ.
٦. ولنن كان من الصعب تقديم أرقام دقيقة عن هذه الادخارات المقدرة، فإن تقديراً متحفظاً جداً لمجموع الادخارات عن دورة من أربع سنوات قد يكون في مصاف ١ ٥٠٠ ٠٠٠ دولار. ويمكن بالتالي استخدام هذه الادخارات لتمويل أنشطة التعاون التقني في إطار خطة العمل المعتمدة عملاً بمناقشة الاستعراض الدوري في المؤتمر.

25 انظر الفقرة ١٤ من هذه الوثيقة.

26 السلامة والصحة المهنيان (مؤتمر العمل الدولي ٢٠٠٣) والمهاجرون (مؤتمر العمل الدولي ٢٠٠٤).

27 انظر الفقرة ٢٧ من هذه الوثيقة.

28 في الوقت الحاضر، يصدر تقرير العمالة العالمي مرة كل سنتين. ويتوقع في إطار خطة الاستعراض الدورية أن يكون من المطلوب لكل دورة إصدار تقرير عمالة عالمي واحد، على أن يحل محل الآخر تقرير دوري عن العمالة. وإذا افترضنا دورة من أربع سنوات فستبلغ الادخارات السنوية بالتالي مبلغ ٢٥٠ ٠٠٠ دولار – وربما أكثر إذا اعتمدت دورة من ثلاث سنوات.