وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة يحي فارس بالمدية
كلية الحقوق والعلوم السياسية

مدى التزام الدول بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل في إطار منظمة العمل الدولية

أطروحة لنيل درجة دكتوراه "علوم" في الحقوق

الطالب :
عايدي ميهوب

المشرف:
أ.د علي أبوهاني

لجنة المناقشة:

د/ أسامة غربي	أستاذ محاضر أ	جامعة المدية	رئيسا
أ.د/ علي أبوهاني	أستاذ التعليم العالي	جامعة المدية	مشرفا و مقررا
د/ فخار هشام	أستاذ محاضر أ	جامعة المدية	عضوا
د/ موسى بن تغري	أستاذ محاضر أ	جامعة المدية	عضوا
د/ جمال رواب	أستاذ محاضر أ	جامعة خميس مليانة	عضوا
د/ قسمية محمد	أستاذ محاضر أ	جامعة المسيلة	عضوا

تاريخ المناقشة: 2019/02/18

بسم اللّه الرحمن الرحيم

" ولقد كرمنا بني آدم وحملناهم في البر والبحر ورزقناهم من الطيبات وفضلناهم على كثير ممن خلقنا تفضيلا "

سورة الإسراء، الآية 70

الإهداء

إلى أمي وأبي.

إلى زوجتي.

إلى ولدي... أماني و محمد.

شكر وتقديـر

وفاء وتقديرا واعترافا بالجميل أتقدم إلى الأستاذ

المشرف علي أبو هاني بخالص شكري نظير ما قدمه لي

من توجيهات لإنجاز هذه الأطروحة، كما أتقدم بالشكر إلى

السادة الأساتذة أعضاء لجنة المناقشة على تفضلهم

بمناقشة هذا البحث، وإلى كل من قدم لي يد المساعدة.

قائمة المختصرات

- Oit: Organisation International du Travail.
- CIT : Conférence Internationale du Travail.
- Bit: Bureau International du Travail.
- CEACR: La Commission d'experts de l'Oit pour l'application des conventions et recommandations.
- CLS: le comité de la liberté syndicale du conseil d'administration du Bit.
- CC: La commission permanente de l'application des normes de la conférence International du travail.
- CIC : Commission d'investigation et de conciliation de l'oit.

فهرس الجداول

الجدول رقم	العنـــوان	الصفحة
01	التصديقات على الاتفاقيات الأساسية	179
02	مواضيع إدعاءات نظرت فيها لجنة الحرية النقابية بين مارس 2004 وجوان 2007 كنسبة من مجموع الادعاءات	240
03	أشكال التدخل	279
04	الكشف عن العمل الجبري في الممارسة	280
05	Age minima d'admission à l'emploi ou au travail	281
06	الحالات التي تتدخل فيها لجنة تقصي الحقائق والتوفيق بشأن الحق النقابي	282

فهرس الأشكال

الشكل رقم	العنوان	الصفحة
01	إدعاءات نظرت فيها لجنة الحرية النقابية (من مارس 2004 إلى جوان 2007) (جميع الأقاليم)	239
02	المراحل التي تمر بها التقارير التي ترسلها الدول إلى لجنة الخبراء في إطار الرقابة المنتظمة	283
03	إجراءات الاحتجاج وفق المادتين 24 و 25 من دستور منظمة العمل الدولية	284
04	إجراءات الشكوى وفق المادة 26 من دستور منظمة العمل الدولية	285

مقدمة

ترتبط الحقوق المتعلقة بالعمل بشكل وثيق مع نشأة أحد المنظمات الدولية المتخصصة، وهي منظمة العمل الدولية التي تأسست عام 1919 والتي أخذت على عاتقها الاهتمام بتنظيم مواضيع العمل على المستوى الدولي، وبحث كيفيات تجسيدها على المستوى الوطني.

وتجدر الإشارة إلى أن منظمة العمل الدولية قد سبقت المنظمات الدولية الأخرى في تقريرها وبشكل مفصل للحماية القانونية الدولية لحقوق الإنسان وحرياته، فدستورها يعد بمثابة أول أساس اتفاقي لقانون دولي عام فيما يخص الحريات الفردية، ويلاحظ أن المبادئ الأساسية في العمل الواردة فيه بالإضافة إلى معايير العمل الدولية التي تضمنتها اتفاقيات وتوصيات العمل الدولية لم تقتصر على تنظيم الشروط المادية للعمل، بل اهتمت بوضوح بحماية وخلق عدد من القيم الأساسية المرتبطة بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، وسعت إلى حماية كرامة شخص العامل والسمو بإنسانيته[1].

ومما يميز المنظمة عن باقي المنظمات الدولية تشكيلها الثلاثي، من الحكومات، والعمال، وأصحاب العمل، حيث يمكن لكل طرف أن يبدي رأيه في المواضيع المتعلقة بالعمل، وهذا يساهم في تطوير معايير العمل الدولية بالاستماع للآراء على اختلافها، وتعزيز الثقة بين الأطراف ودعم الحوار الجاد بينها. وكذلك اتباع المنظمة لأساليب تهدف إلى تشجيع الدول على الالتزام بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل.

إن مشاركة ممثلي أصحاب العمل والعمال على قدم المساواة مع ممثلي الحكومات في اتخاذ القرارات على مستوى السياسة الاجتماعية العمالية الدولية تنعكس على السياسات الوطنية، وتهدف إلى إقامة وتعزيز جسور الثقة والتعاون بين ممثلي أصحاب العمل والعمال من جهة، وفيما بينهم وبين الحكومات من جهة ثانية، كما تهدف إلى أن يتحمل كل طرف مسؤولياته بخصوص اعتماد معايير العمل الدولية وتطبيقاتها. والتمثيل الثلاثي يهدف إلى تجنب صدور هذه المعايير بروح تكنوقراطية بحتة إضافة إلى أنه يمثل ضمانة للطابع الديمقراطي الاجتماعي على تكوين ونشاط أجهزة منظمة العمل الدولية[2].

إن الإرادة السياسية من طرف الحكومات والشركاء الاجتماعيين هي أساس تفعيل التمثيل الثلاثي، كما أن القدرات التقنية والثقة بين الطرفين شرط أساسي لإنجاح العمل. والوقت المستهلك في

---

[1] عبد العال الديربي، الحماية الدولية لحقوق العمال في ضوء أحكام القانون الدولي، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، مصر، 2013، ص 13.

[2] عدنان خليل التلاوي، القانون الدولي للعمل، الطبعة الأولى، المكتبة العربية، جنيف، سويسرا، 1990، ص 237.

الحوار الاجتماعي لتحقيق توافق اجتماعي يعد استثمارا جيدا عندما يؤدي إلى دعم اجتماعي وسياسي أوسع للإصلاحات في المجالات الاقتصادية والاجتماعية[1].

وتعد حقوق العمال جزءا من حقوق الإنسان، وتتضمن هذه الحقوق ما يعرف بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، وتشمل أربعة حقوق هي الحق النقابي وإقرار حق المفاوضة الجماعية، القضاء على العمل الجبري، القضاء على عمل الأطفال، والقضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة.

إن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل مكرسة في دستور منظمة العمل الدولية، كما أكد إعلان فيلادلفيا بشأن أهداف ومقاصد المنظمة لعام 1944 المرفق بدستور المنظمة على أهميتها، بالنص على حق جميع البشر، أيا كان عرقهم أو معتقدهم أو جنسهم في العمل من أجل رفاهيتهم المادية وتقدمهم الروحي في ظروف توفر لهم الحرية والكرامة والأمن الاقتصادي وتكافؤ الفرص[2].

أكد دستور المنظمة على أن العدالة الاجتماعية هي أساس إقامة سلام عالمي ودائم وأنه ينبغي التصدي للظلم، والبؤس، والحرمان الذي يتعرض له العمال والذي يشكل تهديدا للسلام الاجتماعي، ويكون ذلك بالتزام الدول باحترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل.

وتم التأكيد على أهمية المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، باعتماد المؤتمر الدولي للعمل لإعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل عام 1998 حيث أن الدول وإن لم تكن قد صدقت على الاتفاقيات المتعلقة بهذه المبادئ والحقوق، فهي ملزمة باحترام هذه المبادئ والحقوق بمجرد عضويتها في المنظمة[3].

وجاء في الأعمال التحضيرية للإعلان أن « الحقوق الأساسية ليست أساسية لأن الإعلان يقول ذلك، فالإعلان نص على أنها أساسية لكونها أساسية » وصنفت هذه الحقوق على أنها أساسية ليس انتقاصا لمعايير العمل الدولية الأخرى، بل لأنها أساسية في تعزيز هذه المعايير بشكل عام، باعتبارها وسيلة رئيسة لتحقيق الأهداف الدستورية للمنظمة[4].

---

[1] مكتب العمل الدولي، الحوار الاجتماعي، المناقشة المتكررة بموجب إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، مؤتمر العمل الدولي، جنيف، 2013، ص 42.

[2] راجع ديباجة دستور منظمة العمل الدولية، وإعلان فيلادلفيا لعام 1944 بشأن أهداف ومقاصد منظمة العمل الدولية الملحق بالدستور، " https://labordoc.ilo.org/primo-explore/search?vid=41ILO_V1&sortby=rank&lang=en_US ".

[3] راجع إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية، مؤتمر العمل الدولي، الدورة السادسة والثمانين، جنيف، 1998، " https://www.ilo.org/declaration/info/publications/WCMS_467654/lang--fr/index.htm ".

[4] مكتب العمل الدولي، المبادئ والحقوق الأساسية في العمل: من الالتزام إلى العمل، المناقشة المتكررة بموجب إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة ومتابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، مؤتمر العمل الدولي، الدورة 101، 2012، الفقرة 15.

أكدت المنظمة على العلاقة الوطيدة بين ترقية الوضع الاجتماعي والنمو الاقتصادي، وفي هذا الإطار فإن العمل الجبري وعمل الأطفال والتمييز في الاستخدام والمهنة وتقييد الحرية النقابية التي تعد انتهاكات للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، تمثل عوائق رئيسية أمام التنمية الاقتصادية وتساهم في استمرار الفقر.

وجاء في إعلان 1998 التأكيد على أهمية المبادئ والحقوق الأساسية في العمل اجتماعيا واقتصاديا حيث نص على ما يلي[1]: « ولما كان ضمان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل يكتسب في إطار السعي لتحقيق المواكبة بين التقدم الاجتماعي والنمو الاقتصادي، أهمية ودلالة متميزتين، إذ يضمن للمعنيين أنفسهم إمكانية المطالبة بحرية وعلى أساس من التكافؤ في الفرص بمشاركة عادلة في الثروات التي أسهموا في تحقيقها، كما يضمن لهم تحقيق أقصى ما يتمتعون به من طاقات بشرية كامنة ».

إن فكرة العدالة الاجتماعية في إطار القانون الدولي العام لم تكن وليدة فكرة طارئة، أو عمل خيري أو إنساني تفضل به حكام الدول إضافة إلى أنها ليست مجرد فكرة نظرية، لكنها تعبر عن ضرورة أوجدها آليا التطور التاريخي وفرضها العمال كقوة أثبتت وجودها وتأثيرها وطنيا ودوليا، ونتج عن ذلك أن أصبح إقرار العدالة الاجتماعية ضرورة لازمة لإقرار السلام العالمي، كما هو ضرورة لاستقرار النظم الداخلية[2].

وتمثل معايير العمل الدولية مجموعة الصكوك الملزمة وغير الملزمة المعتمدة من طرف منظمة العمل الدولية، كما أنها في جوهرها، تجسيد للمبادئ التي تم الاتفاق عليها، والتي تعكس القيم المعترف بها عالميا، حيث على أساسها تقوم الحكومات والعمال وأصحاب العمل بوضع شكل محدد لسوق العمل، وتشمل المعايير من خلال المحتوى الملموس الذي تقدمه منظمة العمل الدولية لمفهوم العدالة الاجتماعية مكونات كرامة الإنسان والأمن، إضافة إلى معيار النزاهة الذي على ضوئه يقاس التقدم المحرز لتحقيق أهداف المنظمة في القانون وفي الممارسة، حيث أن المعايير تحدد الجوانب المختلفة المرتبطة بها ممثلة في المبادئ والحقوق الأساسية ومضامينها، إضافة إلى طرق تفعيل تلك المبادئ والحقوق، والتي يعبر عنها بالحوار الاجتماعي[3].

---

[1] راجع إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية، المرجع السابق.

[2] محمود مسعد محمود، دور منظمة العمل الدولية في خلق وتطبيق قانون دولي للعمل، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، بدون عام، ص 6.

[3] BIT, JEAN- Claude Javillier et Bernard Gernigon, Les Normes Internationales du Travail, Un Patrimoine Pour l'avenir, Mélanges En L'honneur de Nicolas Valticos, Genève, 2004, p XIV.

وتعد اتفاقيات العمل الدولية أهم معايير العمل الدولية المعتمدة من طرف المنظمة، وفيما يخص المبادئ والحقوق الأساسية فقد خصصت لها ثمانية اتفاقيات سميت بالاتفاقيات الأساسية بمعدل اتفاقيتين لكل مبدأ من هذه المبادئ.

وتتمثل هذه الاتفاقيات الأساسية في ما يلي: الاتفاقية رقم 87 لعام 1948 بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم والاتفاقية رقم 98 لعام 1949 بشأن التنظيم والمفاوضة الجماعية، والاتفاقية رقم 29 لعام 1930 بشأن العمل الجبري والاتفاقية رقم 105 لعام 1957 بشأن إلغاء العمل الجبري، والاتفاقية رقم 138 لعام 1973 بشأن الحد الأدنى لسن الاستخدام والاتفاقية رقم 182 لعام 1999 بشأن أسوأ أشكال عمل الأطفال، والاتفاقية رقم 100 لعام 1951 بشأن المساواة في الأجور والاتفاقية رقم 111 لعام 1958 بشأن التمييز في الاستخدام والمهنة.

تم تأكيد منظمة العمل الدولية على أهمية المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، من خلال الأحكام الواردة في نصوص اتفاقيات العمل الأساسية والتوصيات والقرارات والإعلانات التي اعتمدها مؤتمر العمل الدولي.

ويقع على الدول الأعضاء في المنظمة الالتزام بأحكام معايير العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، وذلك بتعديل تشريعاتها وتطبيقاتها بما يتوافق مع هذه الأحكام لأن الهدف من إقرار هذه الأخيرة أن تجد طريقها للتنفيذ.

يتحدد مجال دراستنا للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل من خلال ما تضمنته معايير العمل الدولية، ثم دراسة التشريعات الوطنية وتطبيقاتها ببحث مدى توافقها مع هذه المعايير، وعلى ضوء ذلك نحدد مدى التزام الدول الأعضاء في المنظمة بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل.

وفي دراستنا لهذا الموضوع واجهتنا بعض الصعوبات في بحث تطابق معايير العمل الدولية مع النصوص الوطنية وممارساتها فيما يتعلق بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل بالنظر للجزئيات العديدة التي يتفرع إليها كل مبدأ من هذه المبادئ. إضافة إلى أن بحث التزام الدول لا يكون بالوقوف عند النصوص الوطنية بل يجب الكشف عن تطبيقها في الواقع.

ومن الأهداف التي حددتها المنظمة في دستورها تحقيق العدالة الاجتماعية التي تتخذ من المبادئ والحقوق الأساسية في العمل أساسا لها، من خلال معايير العمل الدولية التي على ضوئها يتم تحديد ما يجب أن تتضمنه التشريعات الوطنية وتطبيقاتها.

إن المبادئ والحقوق الأساسية يكمل بعضها بعضا، وعلى ذلك فاحترامها وتطبيقها يستدعي الاهتمام بها جملة واحدة؛ لتمكين كل الفئات المعنية بها من التمتع بحقوقها تمهيدا لبلوغ العدالة الاجتماعية.

تظهر الأهمية العلمية لموضوع البحث كونه يقف على إبراز ما بذلته منظمة العمل الدولية من جهود، خاصة ما تعلق منها باعتماد معايير دولية للعمل، تتضمن أحكاما تهدف لاحترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، كونه السبيل إلى تحقيق الأمن والسلم الاجتماعي. إضافة إلى بحث التشريعات الوطنية وتطبيقاتها، ودراسة مدى توافقها مع هذه المعايير.

ومن الناحية العملية قد يكون لهذا البحث مساهمة يستفاد منها، حيث أن الدراسة تظهر واقع التزام الدول الأعضاء في المنظمة بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل سواء في تشريعاتها أو في تطبيقاتها، وهذا يسمح للمنظمة لتقف على مدى نجاعة آلياتها وبحث إن كان يلزم تطويرها تحقيقا لأهدافها، كما أنه يعد دافعا للدول التي هي في حاجة إلى تعديل تشريعاتها وتطبيقاتها.

في هذه الدراسة لا نستهدف الوقوف عند وصف منظمة العمل الدولية* من حيث أجهزتها، ولكننا نبحث في آلياتها وجهودها في دفع الدول على الالتزام بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، كما أننا ندرس توافق التشريعات الوطنية وتطبيقاتها بشأن هذه المبادئ والحقوق مع معايير العمل الدولية.

من الأسباب التي دفعتني للبحث في موضوع مدى التزام الدول بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل في إطار منظمة العمل الدولية أذكر ما يلي:

- الكشف عن واقع المبادئ والحقوق الأساسية في العمل في التشريعات الوطنية وتطبيقاتها، بالنظر لأهميتها في تحقيق العدالة الاجتماعية في ظل المتغيرات الدولية خاصة العولمة وما نتج عنها، وتأثير ذلك على مواضيع العمل.
- التعرف على الجهود المبذولة من طرف منظمة العمل الدولية، سواء باعتمادها لمعايير العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، أو بآلياتها الأخرى المساهمة في تشجيع وتعزيز هذه المبادئ والحقوق.

* أنشئت منظمة العمل الدولية في عام 1919 بمقتضى الفصل الثالث عشر من " معاهدة فرساي " التي أنهت الحرب العالمية الأولى، وتدعو المنظمة إلى ضرورة الاقتناع بأنه لا يمكن بناء سلام عالمي ودائم إلا على أساس العدالة الاجتماعية، وتتشكل المنظمة من أجهزة رئيسة تتمثل في المؤتمر العام، ومجلس الإدارة، ومكتب العمل الدولي.

- الشعور بأثر الانتهاكات التي تتعرض لها المبادئ والحقوق الأساسية في العمل خاصة بالنسبة للفئات الضعيفة، مما يشكل دافعا لكل غيور عن الحقوق والحريات.
- محاولة المساهمة في بحث الموضوع خاصة وأن الدراسات السابقة بشأنه قليلة.

تناول عدد من الدراسات على حسب ما توصلنا إليه بعض المبادئ والحقوق الأساسية في العمل نذكر من بينها:

- محمد أحمد إسماعيل، مبدأ الحرية النقابية لمنظمات العمال.
- عبد الوهاب برتيمة، المفاوضة الجماعية كآلية لتسوية نزاعات العمل الجماعية في التشريع الجزائري.
- عبد المجيد صغير بيرم، الحق النقابي في معايير العمل الدولية والقانون الجزائري.
- Thierno Souleymane Barry, la protection des droits de l'enfant face au travail.
- Ndema Idriss, Laurent Ries, Renaud Heekmann, Discrimination Dans Le Monde Du Travail.
- Du-Sart-Hattenville, Véronique, La liberté syndicale dans l’espace social international et communautaire.

لكن يلاحظ أن هذه الدراسات تناولت بعض المبادئ والحقوق في العمل وليس كلها، حيث أنني لم أجد دراسات تتعلق بالعمل الجبري كواحد من هذه المبادئ والحقوق.

إن هذه الدراسات تلتقي مع بعض جوانب بحثنا خاصة في النصوص الدولية المعتمدة من طرف منظمة العمل الدولية، ولعل أبرز هذه الدراسات والتي تمت الاستفادة منها فيما تعلق بالحرية النقابية كمبدأ من المبادئ الأساسية في العمل، رسالة دكتوراه لمحمد أحمد إسماعيل، مبدأ الحرية النقابية لمنظمات العمال.

إن دراسة مدى التزام الدول بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل في إطار منظمة العمل الدولية، تلاقي بعض الصعوبات والتي تتمثل في قلة الدراسات السابقة، وقلة المراجع، لاسيما المتخصصة ذات العلاقة بموضوع البحث، لكن مقابل هذه الندرة فإن هناك وفرة كبيرة فيما يتعلق بالمصادر ويقصد بها مختلف النصوص والوثائق المعتمدة من المنظمة التي اعتمدت عليها بشكل رئيسي مستعينا بفرع مكتب العمل الدولي بالجزائر، وما توفره شبكة الانترنت خاصة موقع منظمة العمل الدولية الذي يتميز بنشر المعلومات الجديدة باستمرار.

ولدراسة هذا البحث يمكن أن نطرح الإشكالية الآتية:

ما هو مضمون المبادئ والحقوق الأساسية في العمل على ضوء معايير العمل الدولية؟ وهل تتوافق التشريعات الوطنية وتطبيقاتها مع هذه المعايير؟

والتي تتفرع عنها الإشكاليات الآتية:

ما هي معايير العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل؟

وهل تمثل التشريعات الوطنية وتطبيقاتها انعكاسا للأحكام الواردة في معايير العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل؟

وكيف ساهمت منظمة العمل الدولية في دفع الدول على الالتزام بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل؟

إن معالجة جوانب هذا البحث تكون بالاعتماد على منهج وصفي للنصوص القانونية الدولية والوطنية، التي تضمنت المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، إضافة إلى تطبيقات هذه النصوص وطنيا والإحصاءات المسجلة في هذا الصدد، ثم يتم تحليل الأحكام الواردة بتلك النصوص إلى جانب النتائج الرقمية اعتمادا على المنهج التحليلي.

إن بحث مدى التزام الدول بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل في إطار منظمة العمل الدولية، يستدعي بأن تكون دراسة النصوص الوطنية وتطبيقاتها وفقا للأحكام الواردة في معايير العمل الدولية من اتفاقيات وقرارات وتوصيات وإعلانات، ولأجل هذا سيتم الاعتماد على المنهج المقارن في دراستنا.

سيتم دراسة إشكالية البحث من خلال بابين، نتناول في الأول مضمون معايير العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل ومدى التزام الدول به، ويتم تقسيم هذا الباب إلى فصلين، نتناول في الأول معايير العمل الدولية بشأن الحرية النقابية وإقرار حق المفاوضة الجماعية، وحظر العمل الجبري ومدى التزام الدول بها، أما الفصل الثاني فنخصصه لدراسة القضاء على عمل الأطفال والتمييز في الاستخدام والمهنة ومدى التزام الدول به. ونقف هنا على الأحكام التي تضمنتها النصوص خاصة اتفاقيات العمل الدولية التي اعتمدها مؤتمر العمل الدولي بخصوص المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، كما نبحث الجانب التشريعي والتطبيقي لهذه النصوص على المستوى الوطني.

أما الباب الثاني فسيتم فيه معالجة آليات منظمة العمل الدولية المساهمة في التزام الدول بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، وذلك من خلال فصلين، نتناول في الأول التزامات الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية ومساهمة المنظمة في التشجيع على ذلك، أما الفصل الثاني فندرس فيه رقابة منظمة العمل الدولية على التزام الدول بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل.

وسننتهي في بحثنا إلى خاتمة نحاول أن نجمع فيها أهم ما تم التوصل إليه من نتائج لهذه الدراسة، كما نعرض أهم الاقتراحات التي نرى بأنه قد يكون لها أهمية في تفعيل جهود منظمة العمل الدولية التي تهدف إلى تجسيد احترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل على المستويات الوطنية، وذلك بتشجيع ودفع الدول على الالتزام بها.

الباب الأول

مضمون معايير العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل ومدى التزام الدول به

الباب الأول

مضمون معايير العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل ومدى التزام الدول به

تشمل معايير العمل الدولية جميع النصوص المعتمدة من طرف مؤتمر العمل الدولي من اتفاقيات وتوصيات وقرارات وإعلانات، وهي تعبر خاصة عن مجموع المبادئ والحقوق الأساسية في العمل التي أقرتها هذه النصوص بالإضافة إلى الآليات التي تمكن من تفعيل هذه المبادئ والحقوق، كما أنها تعد ضمانات تحفظ بها كرامة الإنسان وتحمى بها حقوقه المتعلقة بالعمل من أي انتهاك قد تتعرض له.

أكدت ديباجة دستور منظمة العمل الدوليـة على المبادئ الرامية لإقامة سلام عالمي مبني على أساس من العدالة الاجتماعية، ومنها المبادئ الأساسية المتمثلة في مبدأ الحرية النقابية ومبدأ القضاء على عمل الأطفال ومبدأ القضاء على العمل الجبري ومبدأ القضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة. كما أن الإعلان* الخاص بأهداف ومقاصد منظمة العمل الدولية المرفق بدستور المنظمة ـ إعلان فيلادلفيا ـ قد نص على تأكيد المؤتمر على مبادئ أساسية نذكر منها: حرية الاجتماع، التي بدونها لا تقوم الحرية النقابية؛ لأنها أمر لا غنى عنه لاطراد التقدم، وحماية الأطفال، حظر التمييز في الاستخدام، حظر العمل الجبري.

وجاء في إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل لعام 1998 أن جميع الدول الأعضاء وإن لم تكن صدقت على الاتفاقيات الأساسية في العمل ملزمة بمجرد انتمائها إلى المنظمة، بأن تحترم المبادئ المتعلقة بالحقوق الأساسية التي تشكل موضوع هذه الاتفاقيات وأن تعززها وتحققها بنية حسنة ووفقا لما ينص عليه دستور المنظمة[1].

وفـي إطار سعـي منظمـة العمـل الدوليـة لحمايـة المبادئ والحقوق الأساسية في العمل بدفع الدول للالتزام بها – التي تتمثل في الحق النقابي وحق المفاوضة الجماعية، القضاء على العمل الجبري أو الإلزامي، القضاء على عمل الأطفال، القضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة – فإنهـا خصصت جانبـا من المعايير متمثلة في عدد من الاتفاقيـات والتوصيـات والقرارات والإعلانـات الدوليـة لتحقيـق هذا الهدف، لكن ذلك مرتبط بمدى توافق التشريعات الوطنية وتطبيقاتها مع أحكام هذه النصوص.

---

* تم اعتماد المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية لهذا الإعلان، عند انعقاده في " فيلادلفيا " في دورته السادسة والعشرون في ماي 1944.

[1] راجع إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، المرجع السابق.

وعلى ذلك فإننا سندرس في الباب الأول من هذا البحث مضمون معايير العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، ومدى تجسيده في التشريعات الوطنية وتطبيقاتها من خلال فصلين.

نتطرق لمعايير العمل الدولية بشأن الحرية النقابية وإقرار حق المفاوضة الجماعية والقضاء على العمل الجبري، وذلك بدراسة المبادئ الواردة في الاتفاقية رقم 87 لعام 1948 بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم؛ وفي الاتفاقية رقم 98 لعام 1949 بشأن التنظيم والمفاوضة الجماعية، وفي الاتفاقية رقم 29 لعام 1930 بشأن العمل الجبري، وفي الاتفاقية رقم 105 لعام 1957 بشأن إلغاء العمل الجبري، ومدى توافق التشريعات الوطنية وتطبيقاتها مع أحكام هذه الاتفاقيات (الفصل الأول).

وندرس القضاء على عمل الأطفال والقضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة من خلال ما جاء من أحكام في الاتفاقية رقم 138 لعام 1973 بشأن الحد الأدنى لسن الاستخدام؛ وفي الاتفاقية رقم 182 لعام 1999 بشأن أسوأ أشكال عمل الأطفال وفي الاتفاقية رقم 100 لعام 1951 بشأن المساواة في الأجور، وفي الاتفاقية رقم 111 لعام 1958 بشأن التمييز في الاستخدام والمهنة، ومدى توافق التشريعات الوطنية وتطبيقاتها مع نصوص هذه الاتفاقيات (الفصل الثاني).

الفصل الأول

معايير العمل الدولية بشأن الحرية النقابية وإقرار حق المفاوضة الجماعية وحظر العمل الجبري ومدى التزام الدول بها

الفصل الأول

معايير العمل الدولية بشأن الحرية النقابية وإقرار حق المفاوضة الجماعية وحظر العمل الجبري ومدى التزام الدول بها

للتمكن من الوصول إلى احترام مبدأ الحق النقابي، فإن منظمة العمل الدولية قررت الآليات والكيفيات التي تضمن تحقيق ذلك، فالمنظمة ومنذ تأسيسها سنة 1919 سعت لإبرام العديد من الاتفاقيات الدولية*، بالإضافة إلى إقرار العديد من التوصيات حيث أن دستورها نص على أن المؤتمر العام يمكنه أن يقرر صياغة المقترحات إما في شكل اتفاقية أو توصية[1]، كما أن مؤتمر العمل الدولي** قام بإصدار العديد من القرارات. وإذا اعتبرنا أن الحرية النقابية تشكل ضمانة أساسية للسلام والعدالة الاجتماعية؛ فهذا يجعلنا ندرك السبب الذي دفع منظمة العمل الدولية إلى اعتماد مجموعة من الاتفاقيات والتوصيات والقرارات التي تمثل المصدر الأغنى للمراجع المتعلقة بموضوع الحرية النقابية[2].

وإقرارا لمبدأ الحق النقابي أصدر المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية الاتفاقية رقم 87 بشأن الحرية النقابية وحماية الحق في التنظيم، التي اعتمدها بتاريخ 09 جويلية 1948 في دورته الحادية والثلاثين المنعقدة في 17 جوان 1948. ثم أصدر المؤتمر العام الاتفاقية رقم 98 بشأن حق التنظيم والمفاوضة الجماعية التي اعتمدها في اليوم الأول من جويلية 1949، في دورته الثانية والثلاثين المنعقدة في 8 جوان 1949.

تم إقرار الإلغاء التدريجي للعمل الجبري من خلال إصدار المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية للاتفاقية رقم 29 بشأن العمل الجبري، التي اعتمدها في دورته الرابعة عشر في 22 جوان 1930. ثم تم إقرار الإلغاء الفوري والكامل للعمل الجبري أو الإلزامي من خلال الاتفاقية رقم 105 بشأن القضاء على العمل الجبري، التي اعتمدها المؤتمر العام في دورته الأربعين في 25 جوان 1957.

---

* يبلغ عدد الاتفاقيات الصادرة عن مؤتمر العمل الدولي 189 كما يبلغ عدد التوصيات 205، منقول من موقع منظمة العمل الدولة على الانترنت " http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:1:0 " مطلع عليه بتاريخ 2018/03/24.

[1] راجع المادة 19 من دستور منظمة العمل الدولية، " https://labordoc.ilo.org/primo-explore/search?vid=41ILO_V1&sortby=rank&lang=en_US ".

** يعد المؤتمر العام الجهاز الأسمى في منظمة العمل الدولية، ويمثل الوفود الوطنية فيه كل من الحكومة، والعمال، وأصحاب العمل، وللمؤتمر اختصاصات تشريعية وإشرافية تتضمن مناقشة مشروعات اتفاقيات وتوصيات العمل الدولية والاقتراع عليها ويتمتع فيه الأطراف الثلاثة بالاستقلالية في التصويت.

[2] Bit, Droit Syndical De L'Oit, Normes et Procédures, Genève,1996, p V.

تلتزم الدول التي صدقت على الاتفاقية رقم 29 لعام 1930 بحظر استخدام العمل الجبري بكل أشكاله حظرا تاما وذلك في أقرب وقت ممكن[1]، ويعتبر هذا الالتزام التزاما مزدوجا للدولة يتمثل الأول في التزام الامتناع عن القيام بعمل أما الثاني فيتمثل في الالتزام بالقيام بعمل حيث أنه يجب على الدولة ألا تفرض العمل الجبري أو الإلزامي من جهة ومن جهة ثانية ألا تسمح بفرضه، ويجب على الدولة أن تلغي أي قانون أو تنظيم يجيز العمل الجبري، بحيث يعتبر لجوء هيئة عامة أو خاصة لهذا العمل تصرفا غير قانوني وفقا للتشريع الوطني[2]. وجاءت الاتفاقية رقم 105 لعام 1957 لتكملة الاتفاقية رقم 29 لعام 1930 وتدعو إلى الإلغاء الفوري والكامل للعمل الجبري أو الإلزامي[3].

تضمنت الاتفاقية رقم 87 والاتفاقية رقم 98 مجموعة من المبادئ والحقوق التي تعد الدعامة الأساسية لضمان قيام الحق النقابي، وأكدت على أن احترامها يعد التزاما على عاتق الدول الأعضاء في المنظمة ومن بين هذه المبادئ ضرورة كفالة حق العمال دون تمييز في تكوين وفي الانضمام إلى النقابات التي يختارونها، ودون إذن مسبق، حق النقابات في وضع اللوائح وفي النشاط دون تدخل السلطات العامة، الحق في الإضراب. وبالرجوع للتشريعات الوطنية وتطبيقاتها يلاحظ أن هناك تفاوت بين الدول في التزامها بمبدأ الحق النقابي (المبحث الأول).

اعتمدت منظمة العمل الدولية في سعيها للقضاء على العمل الجبري نهجا تمثل بداية في الإلغاء التدريجي للعمل الجبر من خلال الاتفاقية رقم 29، ثم تم إقرار الإلغاء الفوري للعمل الجبري من خلال الاتفاقية رقم 105، وبالرجوع إلى التشريعات الوطنية وتطبيقاتها يلاحظ وجود تفاوت بينها في تطبيق القضاء على العمل الجبري (المبحث الثاني).

المبحث الأول

مبدأ الحرية النقابية وإقرار حق المفاوضة الجماعية في نصوص العمل الدولية ومدى تجسيده في التشريعات الوطنية وتطبيقاتها

اهتمت منظمة العمل الدولية بالحرية النقابية وإقرار حق المفاوضة الجماعية وفي هذا الصدد صدر عنها العديد من الاتفاقيات* والتوصيات، ومن أبرز الاتفاقيات الاتفاقية رقم 87 لعام 1948 المتعلقة

---

[1] راجع المادة 1/1 من الاتفاقية رقم 29 لعام 1930، " http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:1:0 ".

[2] Bit, Eradiquer le travail forcé, Etude d'ensemble relative à la convention (nº 29) sur le travail forcé, 1930, et à la convention (nº 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957, Cit 96e session, 2007, parag 9.

[3] مكتب العمل الدولي، تعزيز الإجراءات لوضع حد للعمل الجبري، مؤتمر العمل الدولي، الدورة 103، جنيف، 2013، الفقرة 23.

* نذكر منها الاتفاقية رقم 11 لعام 1921، الاتفاقية رقم 84 لعام 1947، الاتفاقية رقم 141 لعام 1975، الاتفاقية رقم 151 لعام 1978، الاتفاقية رقم 154 لعام 1981.

بالحرية النقابية وحماية حق التنظيم، والاتفاقية رقم 98 لعام 1949 بشأن تطبيق مبادئ حق التنظيم والمفاوضة الجماعية، وتتضمن هذه الاتفاقيات المبادئ التي تكفل حماية الحق النقابي وحق المفاوضة الجماعية، لكن ذلك متوقف على مدى التزام الدول الأعضاء في المنظمة بهذه الأحكام بعد التصديق على هذه الاتفاقيات. وتهدف منظمة العمل الدولية إلى تجسيد المبادئ المدرجة في اتفاقيات العمل الدولية المتعلقة بالحق النقابي وحق المفاوضة الجماعية في التشريعات الوطنية وتطبيقاتها. ومن خلال تقارير لجان المنظمة المختصة بالرقابة على ذلك يلاحظ أنه رغم تسجيل الارتياح بخصوص تجاوب بعض الدول الأعضاء بتعديل تشريعاتها لتتوافق مع أحكام هذه الاتفاقيات، إلا أن هناك انتهاكات لهذه الأحكام في دول أخرى (المطلب الأول).

تسعى المنظمة إلى دفع الدول الأعضاء للالتزام بمبدأ الحق النقابي وحق المفاوضة الجماعية وتحاول دائما إيجاد الآليات التي تمكنها من ذلك، ومن هذه الآليات توسيع دائرة المعايير ذات الصلة بذلك فدعمت نصوص الاتفاقيات بالتوصيات والقرارات، وفيما يخص التوصيات فمنها التي لها علاقة مباشرة بالحق النقابي ومنها التي تضمنت هذا الحق والتوصيات تأتي لتكملة الأحكام الواردة في اتفاقيات العمل الدولية. وتساهم القرارات المعتمدة من طرف المؤتمر العام للمنظمة في دعم هذه الاتفاقيات، ومن بين هذه القرارات القرار بشأن استقلالية الحركة النقابية الذي أكد على أن الدول الأعضاء إذا كانت تريد تعاون هذه المنظمات النقابية فعليها ألا تتدخل في شؤونها، ومن القرارات نذكر أيضا القرار بشأن حقوق النقابات وعلاقتها بالحرية المدنية الذي أكد بأنه لا يمكن تصور قيام مبدأ الحق النقابي بعيدا عن تمتع العمال بالحريات المدنية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مكانة اتفاقيات العمل الدولية ومدى التزام الدول بالأحكام الواردة في اتفاقيات الحرية النقابية وإقرار حق المفاوضة الجماعية

تختلف الإجراءات المتبعة في إبرام اتفاقيات العمل الدولية عن الإجراءات المتبعة في الاتفاقيات الدولية بصفة عامة. واكتساب هذه الاتفاقيات لصفة الإلزام يكون من خلال إجراء التصديق عليها، لكن هذا التصديق لا يمس بأي نص وطني يضمن للعمال أحكاما أفضل من التي نصت عليها الاتفاقية (الفرع الأول).

صدر عن منظمة العمل الدولية مجموعة من الاتفاقيات المتعلقة بالحق النقابي وإقرار حق المفاوضة الجماعية، وأبرز هذه الاتفاقيات تتمثل في الاتفاقية رقم 87 لعام 1948 بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم، والاتفاقية رقم 98 لعام 1949 بشأن حق التنظيم والمفاوضة الجماعية، وتضمنت

الاتفاقيتين المبادئ والحقوق التي تعد ضمانات للحرية النقابية وحق المفاوضة الجماعية، لكن ذلك مقرون بمدى التزام الدول الأعضاء في المنظمة بأحكام هاتين الاتفاقيتين (الفرع الثاني).

الفرع الأول: القيمة القانونية لاتفاقيات العمل الدولية

من خلال نص المادة 19 من دستور منظمة العمل الدولية، فإن المؤتمر العام للمنظمة عند تقريره اعتماد مقترحات متعلقة ببند في جدول الأعمال فإنه: « يكون عليه أن يقرر ما إذا كان ينبغي أن تصاغ هذه المقترحات: (أ) في شكل اتفاقية دولية، (ب) في شكل توصية حينما لا يعتبر الموضوع محل البحث أو جانب من جوانبه مناسبا، أو صالحا في ذلك الحين لأن يكون مادة لاتفاقية ».

من المهم أن نبرز الخصائص القانونية لاتفاقيات العمل الدولية لفهم أكثر للقيمة القانونية لاتفاقيات العمل الدولية، ومن أهم هذه الخصائص الإجراءات المتبعة في إبرامها التي تختلف عن الإجراءات في الاتفاقيات الدولية بصفة عامة، والتي تمر بالمفاوضة والتحرير، والتوقيع ثم التصديق[1].

وفيما يخص اتفاقيات العمل الدولية فإنها تتكون من خلال قيام مجلس إدارة المنظمة بإعداد النصوص، وإدراجها في جدول أعمال المؤتمر العام. ثم تجري عملية تبني تلك النصوص بمناقشتها داخل المؤتمر وما يميزها أيضا أن لاتفاقيات العمل الدولية فاعليتها الخاصة التي تميزها عن غيرها من الاتفاقيات الدولية، حيث أنه رغم ما قد يبديه ممثلو إحدى الحكومات على نصوص اتفاقية ما، فهناك التزامات تقع على الحكومة منها عرض الاتفاقية على سلطتها المختصة بهدف إصدار تشريع، أو القيام بإجراء آخر[2].

ولاكتساب الاتفاقيات الدولية لصفة الإلزام يجب التصديق عليها[3]، ويترتب على ذلك التزام الدولة المعنية بتعديل تشريعاتها الداخلية المتعلقة بالعمل، خصوصا فيما يتعلق بالمبادئ والحقوق الأساسية التي تشترك فيها الجماعة الدولية[4].

بالنسبة للدستور الجزائري فقد منح للاتفاقيات الدولية صفة السمو على القانون الداخلي حيث تنص المادة 150 من دستور 1996 على أن: « المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون »، والموقف نفسه نجده في الدستور الفرنسي لعام 1958 حيث تنص المادة 55 منه على ما يلي: « يكون للمعاهدات أو الاتفاقيات التي يتم التصديق

---

[1] راجع المادة 6 وما بعدها من " اتفاقية فيينا " لقانون المعاهدات لعام 1969.

[2] محمود مسعد محمود، المرجع السابق، ص ص 154 - 176.

[3] مكتب العمل الدولي، دليل الإجراءات المتعلقة باتفاقيات وتوصيات العمل الدولية، الطبعة الأولى، جنيف، 2012، ص 2.

[4] بشير هدفي، الوجيز في شرح قانون العمل، علاقات العمل الفردية والجماعية، الطبعة الثانية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 40.

أو الموافقة عليها قانونيا منذ نشرها قوة تفوق القوانين ...» أما الدستور المصري لعام 1971 فنصت المادة 151 منه على ما يلي: « رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات ويبلغها مجلس الشعب مشفوعة بما يناسب من البيان، وتكون لها قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها وفقا للأوضاع المقررة...».

إن تخصيص نصوص تتعلق بالاتفاقيات الدولية على مستوى دساتير الدول يساهم في إكساب هذه الاتفاقيات قيمة قانونية تدفع الدول إلى الالتزام الفعلي بالنصوص الواردة في هذه الاتفاقيات.

اختلفت الآراء حول الطبيعة القانونية لاتفاقيات العمل الدولية، فقد اعتبرها الأستاذ " ألبرت توماس Albert Thomas " خليطا بين المعاهدة العقدية Traité – Contrat والمعاهدة القانون Traité – Lois، وأنها لا تعتبر قوانين دولية. أما الأستاذ" فالتيكوس Valticos " فلا يعتبرها قوانين دولية لكنها نصوص شبه تشريعية من وجهة دولية، أما وطنيا فهي مجرد مشاريع أولية للتشريعات. ويرى الأستاذ" سل Scell " بأن النصوص التي يقررها مؤتمر العمل الدولي لها في ذاتها قوة تشريعية دولية، لكنها تحتاج لما يسمى بالتصرف الشرطي؛ لتكتسب قوة تشريعية لدى الدول وتكون قانونا نافذا. وأن وجودها القانوني مؤسس بإقرارها من طرف مؤتمر العمل الدولي، وليس من خلال التصديق عليها. أما الأستاذ" داهوس Dehauss " فيرى بأن إقرار نصوص اتفاقية من طرف منظمة دولية هو تصرف قانوني صادر بالإرادة المنفردة، وأن التصرفات اللاحقة عليه من طرف الدول بقبول تلك النصوص يكسبه قوة تنفيذية، وعلى ذلك نكون أمام تصرفين يكونان تصرفا مركبا صادرا بالإرادة المنفردة. ومن خلال ما سبق يمكن أن نصل إلى نتيجة مفادها أن للتصرفات الصادرة عن منظمة العمل الدولية بإقرار نصوص تشريعية على شكل اتفاقيات دولية قيمة قانونية ملزمة وهذه التصرفات تمارسها سلطة تشريعية دولية من خلال جهاز دولي دائم، هو المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية[1].

وبالرجوع لنص المادة 19 سالفة الذكر، فإن الاتفاقيات أو التوصيات التي اعتمدها المؤتمر العام للمنظمة؛ أو تصديق دولة عضو على أي اتفاقية لا يعد ماسا بأي قانون أو تحكيم أو عرف أو اتفاق يضمن للعمال أحكاما أفضل من التي نصت عليها الاتفاقية أو التوصية، وهنا يحكم على الاتفاقية أو التوصية بوصفها المعايير الدنيا[2].

من خلال الفقرة السابقة يظهر لنا أن ما يهم منظمة العمل الدولية ليس التزام الدول باتفاقيات العمل المصدق عليها فقط بل تمتع العمال بظروف أفضل تتضمنها أحكاما أخرى غير أحكام هذه الاتفاقيات.

[1] مشار إليه عند محمود مسعد محمود، المرجع السابق، ص ص177 - 184.
[2] مكتب العمل الدولي، دليل الإجراءات المتعلقة باتفاقيات وتوصيات العمل الدولية، المرجع السابق، ص 6.

وسعيا من المنظمة لملائمة نصوص الاتفاقيات لظروف الدول المختلفة، فإنها نصت في دستور المنظمة على أن يراعي المؤتمر أثناء صياغة تلك الاتفاقيات الأوضاع الصناعية لتلك الدول أو أي أوضاع أخرى خاصة[1].

بعد التعرف على القيمة القانونية لاتفاقيات العمل الدولية، سيتم التطرق لمبدأ الحرية النقابية وإقرار حق المفاوضة الجماعية في الاتفاقيات الأساسية وفي التشريعات الوطنية وتطبيقاتها من خلال الفرع الثاني.

الفرع الثاني: مبدأ الحرية النقابية وإقرار حق المفاوضة الجماعية في اتفاقيات العمل الدولية الأساسية ومدى تجسيده في التشريعات الوطنية وتطبيقاتها

اشتملت الاتفاقية رقم 87 على جملة مبادئ تعد ضمانات للحق النقابي وتتمثل في حق العمال دون تمييز في تكوين المنظمات والانضمام إليها، والحق في اختيار النقابات التي ينضمون إليها، الحق في تكوين نقابات دون إذن مسبق، الحق في وضع اللوائح والنشاط دون تدخل السلطات العامة، الحق في الإضراب (أولا).

تضمنت الاتفاقية رقم 98 مبادئ تكمل المبادئ المنصوص عليها في الاتفاقية رقم 87 حيث أكدت على مبدأ حرية الانضمام النقابي، وحماية العمال من التمييز بسبب الانتماء النقابي، كما أنها اهتمت بحق المفاوضة الجماعية (ثانيا).

وجاءت الاتفاقية رقم 154 لتدعو إلى تشجيع المفاوضة الجماعية من خلال بيان التدابير المؤدية إلى ذلك (ثالثا).

أولا: الاتفاقية رقم 87 لعام 1948 بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم

تم اعتماد هذه الاتفاقية* من طرف المؤتمر العام بتاريخ 09 جويلية 1948 في دورته الحادية والثلاثين في 17 جوان عام 1948، وجاء في ديباجتها ما يلي:

« إن المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية، وقد دعاه مجلس إدارة مكتب العمل الدولي إلى الاجتماع في جنيف لعقد دورته الحادية والثلاثين في 17 حزيران / يونيه عام 1948، إذ قرر أن يعتمد في شكل اتفاقية بعض المقترحات المتعلقة بالحرية النقابية وحماية حق التنظيم، وهو موضوع البند السابع في جدول أعمال هذه الدورة »، ورأى المؤتمر أن ديباجة دستور منظمة العمل الدولية تعلن أن " إقرار مبدأ الحرية النقابية " وسيلة لتحسين ظروف العمل وإقرار السلم، وأن إعلان فيلادلفيا يؤكد مجددا « أن حرية الرأي

[1] راجع المادة 19 من دستور منظمة العمل الدولية.

* صدّقت الجزائر على الاتفاقية رقم 87 بتاريخ 19 أكتوبر 1962.

وحرية الاجتماع أمران لا غنى عنهما لاطراد التقدم »، وبالنظر لاعتماد المؤتمر بالإجماع المبادئ التي يجب أن تشكل أساس التنظيم الدولي في دورته الثلاثين، إضافة إلى أن الجمعية العامة للأمم المتحدة قد أقرت هذه المبادئ في دورتها الثانية، وأنها دعت منظمة العمل الدولية إلى مواصلة كل ما لديها من جهد حتى يمكن اعتماد اتفاقية دولية أو أكثر. وعلى أساس ما ذكر أعلاه اعتمد المؤتمر العام في التاسع من جويلية عام ثمانية وأربعين وتسعمائة وألف الاتفاقية التالية التي تسمى اتفاقية الحرية النقابية وحماية حق التنظيم[1].

ومن خلال هذه الاتفاقية تم تقرير المبادئ التالية:

أ/ حق العمال دون تمييز في تكوين المنظمات والانضمام إليها

نصت المادة الثانية من الاتفاقية رقم 87 بأنه لا يجوز التمييز بسبب المهنة أو الجنس أو اللون أو العرق أو المعتقد أو الرأي السياسي أو أي تمييز آخر في ضمان هذا الحق للعمال، وعدم التفرقة هذه أقرها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر في 1948، كما قرره العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الصادر عام 1966، ولم تفرق الاتفاقية سابقة الذكر بين العمال في القطاع الخاص والعاملين في الحكومة أو الموظفين باستثناء رجال الشرطة والقوات المسلحة، حيث نصت المادة التاسعة من الاتفاقية رقم 87 على أن القوانين أو اللوائح الوطنية تحدد مدى انطباق الضمانات المنصوص عليها على هذه الفئات.

ومن أهم الوثائق الصادرة عن منظمة العمل الدولية والتي قررت مبدأ المساواة كمبدأ عام الاتفاقية رقم 111 والتوصية رقم 111 المتعلقتين بالتمييز في الاستخدام والمهنة، ولم يقتصر دورهما على تقرير الإطار العام للمبدأ فحسب بل تعدى ذلك إلى حظر جميع أشكال التمييز، سواء نتيجة للتشريع أو للسياسات أو الممارسات المتبعة[2].

إن التمييز القائم حاليا يقوم بسبب المهنة حيث إن الأسباب الأخرى الدينية أو السياسية أو العنصرية قد تضاءلت وهذا نتيجة للتطور الحضاري للدول[3].

إن تقرير مبدأ عدم التمييز في تكوين النقابات لفئات العمال في قطاعات مختلفة كان نتيجة جهود منظمة العمل الدولية لدعم الحق النقابي، وهذا على أساس أن نص المادة الثانية من الاتفاقية

---

[1] راجع ديباجة الاتفاقية رقم 87 المتعلقة بالحرية النقابية وحماية حق التنظيم.

[2] أحمد حسن البرعي، الوسيط في التشريعات الاجتماعية، علاقات العمل الجماعية، الجزء الثالث، الكتاب الأول، النقابات العمالية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2006، ص 126.

[3] محمد أحمد إسماعيل، مبدأ الحرية النقابية لمنظمات العمال، رسالة دكتوراه حقوق، القاهرة، مصر، 1982، ص113.

رقم87 يضمن حق إنشاء النقابات لجميع العمال دون أي تمييز كان[1]. وقد أثمرت تلك الجهود بإقرار هذا الحق لفئة الموظفين العموميين* ولفئة عمال الزراعة**.

هناك العديد من الحالات التي تم فحصها من طرف هيئات الرقابة، والتي قامت فيها بعض الدول بتقييد هذا الحق أو أقامت تمييزا في تطبيقه. ومن هذه الحالات مثلا ما جاء في تقرير لجنة الحرية النقابية حيث وجهت اللجنة في هذه الحالة والمتعلقة بالوضعية النقابية للمعلمين في " غواتيمالا " انتباه الحكومة إلى صياغة المادة 2 من الاتفاقية رقم 87 المصدق عليها من طرفها، والتي تنص على حرية تكوين الجمعيات لـ « جميع العمال دون تمييز من أي نوع Tous les travailleurs sans distinction d'aucune sorte » وهذا يعني، أن هذه الحرية غير مرتبطة بفئة عمال القطاع الخاص فقط بل تضم أيضا القطاع العام. وبالنتيجة فئة المعلمين يحق لهم تنظيم أنفسهم في نقابات تخصهم[2].

كذلك نذكر ما تضمنه تقرير لجنة الخبراء لعام 1993، حيث أعربت اللجنة عن ارتياحها من خلال إلغاء حكومة " كندا " للمادة 80 من القانون المتعلق بالجامعات الذي كان يضع حدودا لحق أساتذة الجامعة في تكوين المنظمات[3].

وقررت لجنة الحرية النقابية أن التمييز الذي يكون بسبب الأصل العرقي، أو الآراء السياسية أو الجنسية أو نوع العمل أو طبيعته، يكون متعارضا وحكم المادة الثانية من الاتفاقية رقم 87. ففيما يخص التمييز بسبب الأصل العرقي، أظهر تقرير اللجنة بأن هناك تمييزا يمارس على العمال الأفارقة حيث يحظر عليهم تكوين نقابات عمالية، ويمنعون من الاشتراك في المجالس الصناعية المشكلة بهدف إجراء مفاوضات جماعية. وهذا يعد مساسا بالمبدأ الذي نصت عليه المادة الثانية من الاتفاقية رقم 87[4].

وأما فيما يتعلق بالتمييز بسبب الآراء السياسية، فقررت لجنة الحرية النقابية أنه لا يدخل في اختصاصها النظر في مسألة تخص قانونا له هدف سياسي يتمثل في حرمان الشيوعيين من النشاط السياسي، لكن إذا كان من بين أهداف القانون حرمان أي شخص من الانتماء لنقابة أو الاستمرار فيها، فهذا يعد انتهاكا للمبدأ الوارد في المادة الثانية سالفة الذكر[5].

---

[1] Nicolas Valticos, Droit international du travail, deuxième édition, Dalloz, Paris, 1983, parag 301.
وانظر أيضا محمد أحمد إسماعيل، مبدأ الحرية النقابية لمنظمات العمال، المرجع نفسه، ص117.

* تم إقرار اتفاقية في هذا الصدد في جوان 1978 خلال الدورة الرابعة والستين لمؤتمر العمل الدولي، وهي الاتفاقية رقم 151 المتعلقة بالحرية النقابية وإجراءات تحديد شروط العمل في الوظيفة العامة.

** تم إقرار اتفاقية حق التنظيم النقابي في الزراعة في الدورة الثالثة لمؤتمر العمل الدولي عام 1921، وتعد أول اتفاقية دولية في موضوع الحرية النقابية.

[2] التقرير244، الحالة 1176، الفقرة 271.

[3] David Tajgman et Karen Curtis, Guide Pratique de la Liberté Syndicale, Normes, principes et procédures de l'organisation internationale du travail, Bit, Genève, 2000, p 15.

[4] التقرير 15، الحالة 102، الفقرة 141.

[5] التقرير 12، الحالة 63، الفقرة 276.

وبخصوص نوع العمل أو طبيعته، فالمادة التاسعة من الاتفاقية رقم 87 تركت للقوانين واللوائح الداخلية تحديد مدى انطباق الضمانات المنصوص عليها في الاتفاقية على القوات المسلحة والشرطة، فهذا يعد الاستثناء الوحيد الوارد على حق تكوين النقابات لجميع العمال دون تمييز، سواء كانوا يعملون في القطاع الخاص أم في القطاع العام؛ ومن الفئات التي أكدت منظمة العمل الدولية على حقها في تكوين النقابات عمال الزراعة[1]. كما أن هناك فئات أخرى أكدت لجنة الحرية النقابية على حقها في ذلك ومنها، عمال الخطوط الجوية[2] والعاملين في المستشفيات[3] والعمال المؤقتين[4] والعمال في فترة الاختبار[5].

إن إقرار مبدأ عدم التمييز في تكوين وفي الانضمام إلى المنظمات النقابية يهدف لتمكين جميع القطاعات للتمتع بالحق النقابي، حيث أن منظمة العمل الدولية تسعى لحماية جميع العمال دون استثناء.

ب/ حق العمال في التكوين وفي الانضمام إلى النقابات التي يختارونها

نصت المادة الثانية من الاتفاقية رقم 87 صراحة على حق العمال في إنشاء وفي الانضمام لمنظمات يختارونها. وتمثل أحكام هذه المادة واحدة من أهم مظاهر فكرة الحرية النقابية التي دافعت عليها بشدة أجهزة الرقابة لمنظمة العمل الدولية[6]، ونصت المادة الثامنة في فقرتها الأولى من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على المبدأ نفسه، وما يمكن ملاحظته، أن هذا الحق مرتبط بحق التعددية النقابية، حيث لا يجوز تحديد حق العمال في تكوين نقابة واحدة على مستوى المهنة أو الصناعة[7].

وفيما يتعلق بالتعددية النقابية أو الوحدة النقابية، فأكدت لجنة الحرية النقابية على المبدأ الوارد في نص المادة الثانية من الاتفاقية رقم 87. وقررت بأنه إذا كان من مصلحة العمال تجنب التفتت النقابي الذي قد يسببه التعدد النقابي؛ فإن ذلك لا يعني إمكانية فرض الوحدة النقابية بتدخل الدولة عن طريق

---

[1] أحمد حسن البرعي، المرجع السابق، ص ص 131- 136.
[2] التقرير 238، الحالة 1175، الفقرة 190أ.
[3] التقرير 295، الحالة 1792، الفقرة 541.
[4] التقرير 292، الحالة 1615، الفقرة 327.
[5] التقرير 291، الحالة 1648، الفقرة 456.
[6] Lee swepston, droits de l'homme et liberté syndicale, revue internationale du travail, vol 137,1998, p 201.
[7] رمضان عبد الله صابر، النقابات العمالية وممارسة حق الإضراب، دراسة في ضوء قانون العمل رقم 12 لعام 2003 والقانون المقارن ، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2004، ص 24. أنظر أيضا:
Nicolas Valticos,Droit international du travail, op.cit, parag 303.

التشريع؛ لأن ذلك يعد انتهاكا للمبدأ سالف الذكر، وأن مسألة تكوين نقابة أخرى غير النقابة القائمة متروك لتقرير العمال لذلك، إذا كانوا يرون بأن في ذلك حماية لمصالحهم[1].

يتمتع العمال بحق الاختيار في تكوين وفي الانضمام لنقابة مستقلة عن النقابات الموجودة، التي يجب ألا تكون عائقا، يحول دون هذا الحق. وقد لاحظت لجنة الحرية النقابية، في الحالة المتعلقة بحكومة " سوازيلاند "، أن التشريع الوطني ينص على أنه في حال الاقتناع بأن منظمة نقابية قائمة، كافية لتمثيل العمال، فإنه يجوز رفض تسجيل منظمة نقابية أخرى. وأكدت اللجنة: « أن وجود نقابة قائمة، لا ينبغي أن يكون عقبة في إنشاء أخرى، عندما يرغب العمال في ذلك »، وعليه طلبت اللجنة من الحكومة ضرورة إلغاء النص القانوني الوطني سالف الذكر[2].

إن حق العمال في تكوين نقاباتهم حسب اختيارهم، يترتب عنه التسليم بمبدأ التعدد النقابي. وقد اختلف الفقه والتشريع المقارن من حيث تأييد وتبني وحدة النقابة أو تعددها، أما نص المادة الثانية سالفة الذكر، فيحمل في مضمونه إمكانية التعدد النقابي، التي يجب أن تقترن بالمساواة بين النقابات المتعددة مع وجود استثناء متمثل في نظام النقابات الأكثر تمثيلا، والتي تحكمها قواعد محددة من حيث الشروط الواجب توافرها في النقابة؛ لتكون الأكثر تمثيلا. كاشتراط الوصول إلى عدد معين من الأعضاء، والاستقلال إزاء رب العمل التي من خلالها تتمتع النقابة بامتيازات خاصة، على المستوى الوطني والدولي[3]. ولا يجوز أن تتعدى هذه الامتيازات تمثيل العمال في المفاوضات الجماعية، ولجوء الحكومة إليها لاستشارتها في علاقات العمل، واختصاصها بتعيين ممثلي النقابات لدى المنظمات الدولية وهذا لتفادي حرمان النقابات الأخرى من الوسائل التي تسمح لها بالدفاع عن المصالح المهنية لأعضائها، وحفظ حقها في إدارة وتنظيم النشاط النقابي[4].

إن حق العمال في الانضمام إلى نقابات يختارونها لا يجب أن تقع عليه قيود تحد منه، وكمثال على ذلك بأن يتم اشتراط حجم معين للمنظمة وذلك بفرض وجود عدد معين من الأعضاء كحد أدنى لإنشاء المنظمة؛ وقد تدخلت لجنة الحرية النقابية في حالات عدة في هذا الصدد نذكر ما تضمنه تقريرها، حيث لفتت انتباه حكومة " السودان " بتذكيرها بتقرير لجنة الخبراء التي رأت بأن اشتراط حد أدنى من الأعضاء قد يعرقل إنشاء النقابة العمالية أو حتى يجعله مستحيلا، وبينت بأن ذلك يتعارض مع نص

[1] التقرير36، الحالة 190، الفقرة 203. التقرير 127، الحالة 660، الفقرة 269.
[2] التقرير 306، الحالة 1884، الفقرة 691.
[3] محمد أحمد إسماعيل، مبدأ الحرية النقابية لمنظمات العمال، المرجع السابق، ص 158 وما بعدها.
[4] أحمد حسن البرعي، المرجع السابق، ص 155.

المادة الثانية من الاتفاقية رقم 87[1]. لكن اللجنة رأت بأن يكون العدد المكون للنقابة معقولا فقررت بأن تحديد الحد الأدنى للنقابة بـ 20 عضوا، لا يعتبر مبالغا فيه لاشتراطه في التشريعات الوطنية لتكوين النقابة وبالنتيجة لا يعد عائقا لتشكيلها[2].

كذلك، فإنه ليس من حق الحكومات أن تفضل منظمات نقابية على أخرى لأن ذلك يمكن أن يؤثر على اختيار العمال للمنظمة التي يريدون الانضمام إليها[3].

إن حرمان العمال من تكوين نقابات حسب اختيارهم، يعتبر انتهاكا للحق المنصوص عليه في المادة الثانية من الاتفاقية رقم 87. حيث جاء في تقرير للجنة تقصي الحقائق والتوفيق يتعلق بالوضعية النقابية في " الشيلي "، وقدمت توصية لها جاء فيها « أنه يجب على الحكومة أن تكرس المبادئ التالية: حق العمال بدون أي تمييز من أي نوع كان، بما في ذلك الموظفون العموميون في تكوين منظمات حسب اختيارهم، وطبقا لهذا المبدأ يجب تلافي كل القيود التي تحد من حرية اختيار نوع وعدد المنظمات التي يريد العمال تكوينها، سواء تعلق الأمر بنقابات قاعدية أو الفيدراليات أو الكونفدراليات التي تستطيع جمع منظمات مختلف المهن أو النشاطات أو الصناعات »[4].

تدعو منظمة العمل الدولية إلى احترام حق العمال في الاختيار ويعني ذلك أنه يجب أن يترك للعمال الحرية في الاكتفاء بمنظمة نقابية واحدة أو تكوين عدة منظمات نقابية، وعلى ذلك فهذا التوجه مبني على مراعاة المصلحة التي تتحقق للعمال.

ج/ حق العمال في تكوين منظماتهم النقابية دون إذن مسبق

أكدت المادة الثانية من الاتفاقية رقم 87، أن للعمال الحق في تكوين نقاباتهم دون ترخيص مسبق، حيث أن اشتراط هذا الترخيص من الدولة يتعارض مع مبادئ الحرية النقابية.

وقد تم تسجيل انتهاك لمبادئ الحرية النقابية في عديد من الحالات ومنها في حالة أن تكون للسلطات العمومية سلطة التقدير لرفض تسجيل منظمة نقابية، حيث لاحظت لجنة الحرية النقابية في تقريرها أن حكومة " باكستان " لم تستجب لطلبها؛ المتعلق بإجراء تحقيق مستقل يخص الاعتقال والاحتجاز والتعذيب الذي يتعرض له العمال، وطلبت اللجنة مرة أخرى ضرورة إجراء التحقيق

[1] التقرير 48، الحالة 191، الفقرة 72.
[2] التقرير 90، الحالة 335، الفقرة 194.
[3] تقرير لجنة الخبراء لعام 1993، مدغشقر، الاتفاقية 87.
[4] Bit,La Situation Syndicale Au Chili, Rapport de la commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale, Genève, 1975, p 129.

المذكور باتخاذ الحكومة التدابير اللازمة لذلك، إضافة إلى اطلاع اللجنة عن التدابير المتخذة بشأن تعديل التشريعات الوطنية لكفالة حق العمال في التنظيم والمفاوضة الجماعية[1].

وأكدت اللجنة أيضا: « أن مبدأ الحرية النقابية قد يتحول إلى كلمات بدون معنى، إذا اقترن تأسيس النقابة بالحصول على إذن مسبق، سواء كان الإذن قبل إنشاء النقابة وفي مراحل الإعداد لتكوينها، أم من أجل قيام النقابة وتمتعها بالشخصية المعنوية، أم من أجل إصدار نظامها الداخلي ولوائحها »[2]. ويعتبر التشريع الذي يخول لهيئة إدارية سلطة تقديرية في منح الترخيص بإنشاء نقابة ما أو رفضه، متعارضا ومبدأ الحرية النقابية التي يعد تكوين النقابة دون إذن مسبق من أساساتها[3].

وقد وضعت لجنة الحرية النقابية مجموعة مبادئ نذكر منها[4]:

- من الأهمية توافر حق الطعن القضائي في القرارات الإدارية، التي تصدر برفض قيد النقابة أو بسحب هذا القيد.

- لا يسوغ استخدام الرقابة المتعلقة بأنشطة النقابات كذريعة لمنع تسجيلها بداءة، تحت دعوى أن النقابة ستقوم بأنشطة خارجة عن موضوعها، أو أنها لن تكون قادرة على القيام بمهامها، أو على وشك القيام بأنشطة تهدد الأمن العام؛ لأن رفض التسجيل لا يجب أن يتقرر إلا بسبب وقائع فعلية خطيرة وثابتة تماما.

ومن المبادئ التي وضعتها لجنة الحرية النقابية نجد أيضا[5]:

الطعن القضائي على قرارات الإدارة التي ترفض قيد النقابة، أو تقرر سحب هذا القيد يمثل ضمانة هامة، لكن في حالة منح التشريع للإدارة صلاحيات واسعة كممارسة الرقابة على تأسيس النقابة، فإن ذلك يضعف تلك الضمانة. ولتفادي ذلك يجب أن يتوافر للقضاء العلم الكافي بأسباب رفض قيد النقابة وأن يسند له اختصاص إعادة النظر في تلك الأسباب؛ إذا رأى بأنها تعارض الحقوق التي تضمنتها الاتفاقية رقم 87.

وفي تقرير لها، أوصت لجنة الحرية النقابية مجلس الإدارة للفت انتباه حكومة " كوستاريكا " على حقيقة رفض تسجيل النقابة، وأنه لا يجب أن يقترن هذا التسجيل بإذن مسبق وهو ما لا يتفق مع نص المادة 2 من الاتفاقية رقم 87[6].

---

[1] التقرير 305، الحالة 1726، الفقرة 51.
[2] مشار إليه عند أحمد حسن البرعي، المرجع السابق، ص 159.
[3] التقرير 4، الحالة 20، الفقرة 110.
[4] رمضان عبد الله صابر، المرجع السابق، ص 27.
[5] محمد أحمد إسماعيل، مبدأ الحرية النقابية لمنظمات العمال، المرجع السابق، ص ص 88، 89.
[6] التقرير 68، الحالة 239، الفقرة 32.

في حالة تخص حكومة " كولومبيا "، نوهت لجنة الحرية النقابية بأنه إذا كان على مؤسسي النقابة احترام الإجراءات المنصوص عليها في التشريع، فإنه لا يجب أن تمس تلك الإجراءات بمبدأ حرية إنشاء المنظمات العمالية. ومثال تلك الإجراءات مرور مدة زمنية طويلة بين طلب منح الشخصية القانونية للنقابة والحصول عليها فعلا[1].

وفيما يتعلق بالتشريعات العربية ومدى توافقها مع الحرية النقابية، فيمكن تقسيم الدول العربية إلى قسمين، يضم الأول الدول التي لم تصدّق على اتفاقيات الحرية النقابية، وهي الدول التي لا يتضمن نظامها القانوني تنظيما خاصا بالنقابات. أما القسم الثاني فتمثله الدول التي قامت بإصدار تشريعات تنظم بها ممارسة الحق النقابي. وما يمكن ملاحظته فيما يتعلق بتشريعات هذه الدول وتطبيقاتها في هذا المجال أن أغلبها لا يحترم مبادئ الحرية النقابية بشكل كامل ومن الأمثلة التي تدعم ذلك[2]:

ـ قيام أغلب الدول العربية بإخضاع المنظمات النقابية عند تكوينها لنظام التسجيل، وهذا فيه مخالفة لنص المادة 2 من الاتفاقية رقم 87.

ـ عدم التطبيق الفعلي لمبدأ عدم التمييز بين المنظمات النقابية، وإبقاء عدد كبير منها تحت إشراف الحكومة، مع تدخل الإدارة في الشؤون الداخلية النقابية خلافا لنص المادة 3 من الاتفاقية رقم 87.

ـ تسمح العديد من القوانين في الدول العربية بالحل الإداري للنقابة، وهذا لا يتوافق مع نص المادة 4 من الاتفاقية رقم 87.

ـ التفرقة بين المواطنين والأجانب فيما يتعلق بالانضمام للنقابات.

بينت اللجنة أن وجود نص يقضي بالتزام القوانين الأساسية للنقابات بقواعد التشريع الوطني، لا يتعارض مع المبدأ القاضي بحق تلك النقابات في إعداد قوانينها، وهذا بتوافر شرطين[3]:

– عدم إلحاق الضرر بمبدأ الحرية النقابية من خلال نصوص التشريع الوطني.

– عدم خضوع القوانين الأساسية للنقابة للسلطة التقويمية للإدارة.

د/ حق المنظمة في وضع لوائحها، وانتخاب ممثليها، وتنظيم نشاطها دون تدخل السلطات العامة

نصت المادة الثالثة من الاتفاقية رقم 87 في فقرتها الأولى، على حق المنظمات في وضع دساتيرها ولوائحها الإدارية، وفي انتخاب ممثليها بحرية كاملة وفي تنظيم إدارتها ونشاطها. أما في فقرتها الثانية فأكدت على امتناع السلطات العامة عن أي تدخل من شأنه أن يقيد الحق الوارد نصه في الفقرة الأولى؛ على أن هذا التدخل يكون في حدود ما جاء في المادة الثامنة من الاتفاقية التي تنص على أن

[1] التقرير 128، الحالة 675، الفقرة 20.
[2] أحمد حسن البرعي، المرجع السابق، ص ص 253 - 258.
[3] التقرير 65، الحالة 158، الفقرة 29.

المنظمات ملزمة باحترام قانون الدولة في ممارسة حقوقها، لكن دون المساس بالضمانات والمبادئ المتعلقة بالحرية النقابية[1].

إن الشرط المنصوص عليه في القانون والذي يربط الوجود القانوني لنقابة ما بموافقة الإدارة وفقا لسلطتها التقديرية على لوائح النقابة؛ وذلك بتأكد الإدارة من أن النقابة تعمل لتحقيق المصالح الاقتصادية والاجتماعية للدولة، يعد غير متوافق مع مبدأ حق العمال في وضع لوائح نقاباتهم بكل حرية[2].

وقد تتدخل السلطات العامة في الانتخابات النقابية، بتحديد الشروط الواجب توافرها في المرشحين. ومن الشروط التي دأبت التشريعات الوطنية على فرضها شرط الانتماء إلى المهنة، واستبعاد المرشح بسبب الرأي أو النشاط السياسي أو بسبب الحكم عليه بعقوبة جنائية، وفي هذا الصدد أكدت لجنة الحرية النقابية أن هذه الشروط تتعارض مع مبادئ الحرية النقابية[3].

ومن الحقوق التي يجب أن تتمتع بها النقابة، حقها في ممارسة الأنشطة المشروعة التي تضمن لها حماية مصالح أعضائها، وقررت لجنة الحرية النقابية أن أي رقابة تمارسها الحكومة على أنشطة النقابة تعد انتهاكا لمبادئ الحرية النقابية[4].

وفيما يتعلق بالنشاط السياسي للنقابات، فإنه من الأفضل أن تتجنب النقابات ذلك لتتمكن من القيام بوظائفها المهنية لكن لا يجوز الحرمان المطلق للنقابات في ممارسة النشاط السياسي؛ لأن ذلك قد يدفع الحكومات على تفسيره بشكل يحد من أنشطة النقابات بما فيها المهنية، لذلك فالأفضل أن يكون القضاء هو من يقرر إن كانت النقابات قد تجاوزت مهامها المهنية دون أن يفرض المشرع حظرا كاملا لممارسة النشاط السياسي من طرف النقابة[5].

إن إقرار مبدأ عدم جواز تدخل السلطات العامة في وضع لوائح المنظمات النقابية وفي انتخاب ممثليها وفي نشاطها يهدف لضمان استقلالية هذه المنظمات لتتمكن من أداء مهامها دون أي ضغوط خارجية.

نصت المادة الرابعة من الاتفاقية رقم 87 على أن حل المنظمات أو وقف نشاطها لا يجوز للسلطة الإدارية، وقد تدخلت أجهزة الرقابة المعنية بالحرية النقابية، حيث أكدت أن التشريعات الوطنية

---

[1] David Tajgman et Karen Curtis, op.cit, p15.

[2] التقرير 65، الحالة 266، الفقرة 34.

[3] مشار إليه عند أحمد حسن البرعي، المرجع السابق ، ص ص 166، 167.

[4] Nicolas Valticos, Droit international du travail, op.cit, parag 311.
وانظر أيضا التقرير 6، الحالة 12، الفقرة 20.

[5] التقرير 84، الحالة 423، الفقرة 77. التقرير 85، الحالة 335، الفقرة 431، 432.

يجب ألا تنص على تدخل السلطات الإدارية لحل المنظمات أو وقف نشاطها، وفي حالة النص فعليها تعديل تلك النصوص بما يوافق مبادئ الحرية النقابية[1].

أكدت لجنة الحرية النقابية على أنه: « لا يجوز وقف المنظمات النقابية أو حلها بالطريق الإداري »[2]، وأن يكون حل النقابة متوقفا على إجازة السلطة القضائية له[3].

وقد جاء في عديد من تقارير لجنة الخبراء إعرابها عن ارتياحها تجاه عدد من الدول، التي قامت بتعديل تشريعاتها من خلال سحبها سلطة حل أو وقف المنظمات من السلطة الإدارية[4].

يمكن معرفة درجة التوافق بين التشريعات التي تبيح للسلطات الإدارية اتخاذ إجراءات للتدخل السابق ذكره مع مبادئ الحرية النقابية من خلال الضمانات التي تتضمنها تلك التشريعات؛ ولهذا تهتم أجهزة الرقابة بإمكانية وجود نصوص تتيح حق الدفاع والطعن لحفظ حقوق المنظمة النقابية[5].

نصت المادة الخامسة من الاتفاقية رقم 87 على حق المنظمات في تكوين اتحادات واتحادات عامة والانضمام إليها، وفي حقها في الانضمام لمنظمات دولية للعمال ولأصحاب العمل، ويعلم الأخيران منذ وقت طويل أن الاتحاد يصنع القوة، حيث كلما زاد عدد المنظمات زاد تأثيرهم. وتهدف مبادئ الحرية النقابية ليكون ذلك الاتحاد في مستويات عليا أي مستويات دولية، وفيما يتعلق بالمنظمات الوطنية طالبت أجهزة الرقابة من الحكومات بضرورة تعديل تشريعاتها أو تطبيقاتها في حالات عدة، من أمثلتها عند اشتراط التشريعات لعدد من الأعضاء كحد أدنى لتكوين المنظمة، أو عند منع إنشاء أكثر من اتحاد عام وظيفي أو منع نشاط ما أو تحديد الاتحادات التي يمكن إنشاؤها، أو فرض تصريح مسبق لإنشاء اتحاد ما، أو فرض شروط كثيرة فيما يتعلق بإلزامية موافقة ثلثي أعضاء الاتحادات في الانتخابات لإنشاء اتحاد عام. أما بخصوص الانضمام الدولي فتتدخل أجهزة الرقابة على سبيل المثال عندما يتم اختيار منظمة وطنية بعينها، يرخص لها الانضمام الدولي، وفي حالة اشتراط تصريح مسبق من السلطات العمومية للانضمام الدولي، وكذلك عندما يتم تقييد الأنشطة والخدمات المختلفة الناتجة عن الانضمام الدولي[6].

---

[1] David Tajgman et Karen Curtis, op.cit, p 15.

[2] التقرير 14، الحالة 108، الفقرة 85. أنظر أيضا:
Nicolas Valticos, Droit international du travail, op.cit, parag 315.

[3] التقرير 17، الحالة 109، الفقرة 116.

[4] تقرير عام 1991، مدغشقر، الاتفاقية رقم87. تقرير عام 1992، كولومبيا، الاتفاقية رقم 87.

[5] Voir L'étude d'ensemble de 1994 , parag 183.

[6] David Tajgman et Karen Curtis, op.cit, p p 31, 32.

وقد أوصت لجنة الحرية النقابية في تقرير لها الحكومة المعنية بضرورة تعديل تشريعاتها، بما يتوافق و نص المادة 2 من الاتفاقية رقم 87، حيث اعتبرت أن اشتراط المشرع على النقابة الحصول على موافقة الإدارة قبل انضمامها إلى اتحادات دولية يعد انتهاكا للحرية النقابية[1].

وقد أعربت لجنة الخبراء عن ارتياحها بمناسبة إلغاء حكومة " الباراغواي " من خلال قانون العمل الجديد لعام 1993 منع استقبال النقابات لمساعدات اقتصادية من منظمات أجنبية[2].

هـ/ حق المنظمات النقابية في اللجوء إلى الإضراب

جاء في نص المادة الثالثة من الاتفاقية قم 87 المذكورة سابقا، أن للمنظمات الحق في تنظيم إدارتها ونشاطها وإعداد برامج عملها، وأنه على السلطات العامة أن تمتنع عن أي تدخل من شأنه تقييد هذا الحق أو إعاقة ممارسته المشروعة، وعلى أساس ذلك، فالعمال وأصحاب العمل إضافة إلى منظماتهم يتمتعون مبدئيا بحرية في إيجاد حلول لخلافاتهم، ويستمدون هذه الحرية من خلال حقهم في تنظيم نشاطهم وبرامجهم[3]، وقد قررت لجنة الخبراء أن حق الإضراب حق أساسي لا يكون المساس به من خلال منعه فقط، بل يتعدى ذلك إلى فرض إجراءات أو قيود على ممارسته[4].

ويعرف الإضراب بأنه: « امتناع العمال عن العمل، امتناعا إراديا ومدبرا، لتحقيق مطالب مهنية » وهذا التعريف هو محل تأييد غالبية الفقه[5].

الوظيفة النقابية المتمثلة في الدفاع عن المصالح المهنية للأعضاء تتطلب وسائل تدعمها، لتحقيق ذلك ومنها حق الإضراب، الذي لم تتضمنه الاتفاقيتان رقم 87 ورقم 98، ولا الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، لكن كان الاعتراف به صريحا في العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وعلى مستوى منظمة العمل الدولية تم تنظيم كيفيات استخدام الحق من خلال أجهزتها، خاصة لجنة الحرية النقابية التي جاء في تقاريرها ما يفيد شروط استخدام هذا الحق من طرف العمال دون إضرار بالصالح العام[6].

ومن المبادئ التي كرستها لجنة الحرية النقابية في منظمة العمل الدولية، تأكيدها لاختصاصها في بحث الشكاوى المتعلقة بممارسة حق الإضراب حيث أكدت في تقرير لها، بأنها هي المختصة فيما يتعلق بالادعاءات التي تخص الحق في الإضراب عندما يكون ذلك مؤثرا على ممارسة الحق النقابي.

---

[1] التقرير 83، الحالة 393، الفقرة 73.
[2] تقرير عام 1994، الباراغواي، الاتفاقية رقم 87.
[3] David Tajgman et Karen Curtis, op.cit, p 22 .
[4] Voir L'étude d'ensemble de 1994, parag 151.
[5] رمضان عبد الله صابر، المرجع السابق ، ص 41.
[6] أحمد حسن البرعي، المرجع السابق، ص 195.

كما أنها ذكرت بحالات أخرى اعتبرت فيها أن حق الإضراب يعد واحدا من الوسائل الأساسية التي تمكن العمال من الدفاع وتعزيز مصالحهم المهنية[1].

وفي تقرير آخر للجنة رأت أنه من الضروري التأكيد بأن: « من المسلّم به في أغلب الدول أن الحق في الإضراب يشكل سلاحا شرعيا، تستخدمه النقابات لحماية مصالح أعضائها »[2].

وأظهرت تقارير للجنة الشروط الواجب مراعاتها لممارسة هذا الحق واكتسابه صفة الشرعية، كاشتراط القانون إنذار صاحب العمل والجهات الإدارية قبل القيام بالإضراب وبعد استنفاد مراحل التوفيق والتحكيم، فهذا الشرط لا يمثل انتهاكا للحرية النقابية[3].

وأكدت اللجنة في تقرير لها أن اشتراط إشعار الحكومة قبل الدخول في الإضراب، حيث يقيد حق الإضراب بشكل مؤقت وتعطى الفرصة للتفاوض والتوفيق والتحكيم لا يعتبر انتهاكا للحقوق النقابية[4].

ثانيا: الاتفاقية رقم 98 لعام 1949 بشأن تطبيق مبادئ حق التنظيم والمفاوضة الجماعية

اعتمد المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية الاتفاقية بشأن تطبيق مبادئ حق التنظيم والمفاوضة الجماعية* في اليوم الأول من جويلية من عام 1949، حيث جاء في ديباجتها ما يلي :

« إن المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية، وقد دعاه مجلس إدارة مكتب العمل الدولي إلى الاجتماع في جنيف حيث عقد دورته الثانية والثلاثين في 8 حزيران / يونيه عام 1949، وإذ قرر اعتماد بعض المقترحات المتعلقة بتطبيق مبادئ حق التنظيم والمفاوضة الجماعية، وهو موضوع البند الرابع في جدول أعمال الدورة ».

وتهدف الاتفاقية خصوصا لاحترام الحرية النقابية، وذلك بتوفير الحماية الكاملة للعمال من كل تمييز يؤدي فيما يتعلق بالاستخدام للمساس بالحرية النقابية، كتعليق استخدام العامل على انضمامه إلى نقابة أو على انسحابه منها، وكفصل العامل بسبب انضمامه إلى نقابة، وتم تكريس احترام الحرية النقابية أيضا بالنص على حماية تنظيمات العمال وتنظيمات أصحاب الأعمال من تدخل إحداهما في تكوين الأخرى أو في إدارتها كإنشاء نقابة للعمال، يسيطر عليها صاحب عمل أو منظمة لأصحاب الأعمال أو كتمويل نقابة للعمال، بهدف وضعها تحت إشراف صاحب عمل أو منظمة لأصحاب الأعمال[5].

---

[1] التقرير 30، الحالة 177، الفقرة 76. وانظر أيضا:
Nicolas Valticos, Droit international du travail, op.cit, parag 319.

[2] التقرير 4، الحالة 5، الفقرة 27.

[3] أحمد حسن البرعي، المرجع السابق، ص 200.

[4] التقرير 6، الحالة 47 ، الفقرة 724.

* صدّقت الجزائر على الاتفاقية رقم 98 بتاريخ 19 أكتوبر 1962.

[5] محمد محمد أحمد عجيز، حرية الرأي في قانون العمل، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2006، ص 55.

من بين المبادئ التي جاءت بها الاتفاقية رقم 98 مبدأ حرية الانضمام النقابي، وجاء تفصيله في نص المادة الأولى من هذه الاتفاقية التي نصت على أن العمال يتمتعون بالحماية من أي عمل فيه تمييز في الاستخدام بسبب انتمائهم النقابي؛ خصوصا عند اشتراط استخدام عامل بعدم انضمامه إلى نقابة أو تخليه عن عضوية نقابة أو تسريح عامل بسبب انضمامه لنقابة، أو مشاركته في أنشطة نقابية خارج ساعات العمل أو مشاركته فيها بموافقة صاحب العمل أثناء ساعات العمل.

لقد جاءت صياغة نص المادة الأولى سالفة الذكر بعبارات شاملة وكافية لكل أنواع التعدي والتي يتعذر تفصيلها في وثيقة دولية، حيث كفل الحماية للعمال من كل أشكال التفرقة المضادة للنقابيين، وأهمية هذه المادة تظهر في كون أن التمييز المشار إليه كان جائزا استنادا لحرية صاحب العمل في التعاقد، لدرجة تعهد العامل في عقد الاستخدام أحيانا بألا يصبح عضوا في نقابة وإلا عوقب بعدم تشغيله[1].

أكدت لجنة الحرية النقابية على الحماية من التمييز بسبب الانتماء النقابي في عديد الحالات منها الحالة المتعلقة بحكومة " اليونان "، حيث سجلت اللجنة باهتمام كبير الإجراءات التشريعية المتخذة من طرف الحكومة، لإعادة العمال الذين تم تسريحهم بسبب نشاطاتهم النقابية إلى مناصب عملهم، وأعربت اللجنة عن أملها في أن يتم ذلك عمليا في أقرب وقت ممكن[2].

سجلت لجنة الحرية النقابية ارتياحها بالنسبة لستة حالات في الفترة الممتدة ما بين 1994 و1996، والتي قامت فيها الدولة بتعديل قوانينها فيما يتعلق بالحماية النقابية، وهذا بعد إيلائها الأهمية للملاحظات المسجلة من اللجنة، وهذه الحالات هي : " كوستاريكا 1994، باراغواي 1994، جمهورية الدومينيكان 1994، كولومبيا 1995، الغابون 1996، النمسا 1996 "[3].

إن التمييز بسبب الانتماء النقابي يعتبر واحدا من الانتهاكات الجسيمة للحرية النقابية، حيث أنه يسيء حتى لوجود النقابات[4].

وتشمل الحماية ضد التمييز بسبب الانتماء النقابي لأعضاء النقابة، والمسؤولين السابقين في النقابة والقادة الحاليين لها[5]، والحماية لا تتعلق فقط بالاستخدام أو بالتسريح ولكن بكل أشكال التمييز الواقعة أثناء العمل خاصة التحويلات وتنزيل الرتبة وأعمال أخرى ضارة[6].

---

[1] محمد أحمد إسماعيل، مبدأ الحرية النقابية لمنظمات العمال، المرجع السابق، ص ص 344، 345.
[2] التقرير 218، الحالة 1082، الفقرة 630.
[3] David Tajgman et Karen Curtis, op.cit, p38.
[4] Bit, La Liberté Syndicale, Recueil de décisions et de principes du comité de la Liberté syndicale du conseil d'administration du bit, Genève, 2006, parag 881, p 187.
[5] ibid, parag 775, p164.
[6] Ibid, parag 781, p165.

ونصت المادة الثانية من الاتفاقية رقم 98 على ما يلي:

« 1- تتمتع منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل بحماية كافية من أي أعمال تنطوي على تدخل من قبل بعضها إزاء الأخرى فيما يتعلق بتكوينها أو تسييرها أو إدارتها، سواء بصورة مباشرة أو من خلال وكلائها أو أعضائها.

2- وبوجه خاص، تعتبر بمثابة أعمال تدخل في مفهوم هذه المادة الأعمال المقصود بها تشجيع إقامة منظمات عمال تخضع لسيطرة منظمات لأصحاب العمل، أو دعم منظمات للعمال بوسائل مالية أو غير مالية، بهدف وضع هذه المنظمات تحت سيطرة أصحاب عمل أو منظمات لأصحاب العمل ».

إن الفقرة الأولى من المادة المذكورة أعلاه، تؤكد على الحماية من أعمال تدخل المنظمات إزاء أخرى، سواء في تكوينها أو إدارتها، أما الفقرة الثانية فجاء فيها تخصيص مفاده أن تشجيع إقامة منظمات عمال خاضعة لمنظمات أصحاب العمل أو دعم منظمات بالمال أو بغيره لتكون تحت سيطرة منظمات لأصحاب عمل يعد من قبيل أعمال التدخل؛ وقد طالبت لجنة الحرية النقابية من الحكومات اتخاذ إجراءات لمنع تدخل أصحاب العمل أو منظماتهم بالكيفيات المشار إليها في المادة الثانية سالفة الذكر، وأكدت وجوب ضمان تمتع المنظمات النقابية بالحماية الكافية من تدخل البعض إزاء الأخرى[1].

أكدت لجنة الحرية النقابية على أن القواعد التشريعية التي تمنع أعمال التمييز لا تكفي وحدها لمواجهة تلك الأعمال بل يجب أن يرافقها إجراءات مبسطة وسريعة، حيث أن أهمية هذه الإجراءات بالغة في مسائل معينة كموضوع الإثبات، حيث يصعب أحيانا على العامل التدليل على أنه قد مورس عليه إجراء تمييزي، وهذا ما يفسر النص الوارد في المادة الثالثة من الاتفاقية 98 التي تنص على أنه:

« تقام عند الاقتضاء آلية مناسبة للظروف الوطنية بغية ضمان احترام حق التنظيم وفقا لتعريفه في المادتين السابقتين »[2].

إن من أهم ما تضمنته الاتفاقية رقم 98، حق المفاوضة الجماعية، حيث نصت المادة الرابعة منها على أنه: « تتخذ عند الاقتضاء تدابير مناسبة للظروف الوطنية لتشجيع وتعزيز التطوير والاستخدام الكاملين لإجراءات التفاوض الإرادي بين أصحاب العمل أو منظماتهم ومنظمات العمال بغية تنظيم أحكام وشروط الاستخدام باتفاقيات جماعية ».

[1] التقرير 278، الحالة 1571، الفقرة 548.

[2] محمد أحمد إسماعيل، مبدأ الحرية النقابية لمنظمات العمال، مرجع سابق، ص 346.

وتعرف المفاوضة الجماعية بأنها:« وسيلة سلمية جماعية ومباشرة، تتم بين العمال أومن يمثلهم وأصحاب الأعمال أومن يمثلهم في الإطار الذي رسمه المشرع، بهدف حل نزاع قائم بينهم أو التوصل لاتفاقية جماعية، تنظم شروط العمل أو ظروفه »[1].

وتعتبر المفاوضة الجماعية في إطار الحوار الاجتماعي، أنجع السبل وأكثرها فعالية لتنظيم علاقات العمل من خلال إبرام اتفاقيات عمل جماعية بين التنظيمات النقابية الممثلة للعمال وأصحاب العمل؛ وتكتسي هذه الاتفاقيات أهمية بالغة حيث أنها تحدث توازنا بين العمال، وأصحاب العمل. وتنتج قواعد اتفاقية تكفل حماية العمال[2]، وبهذا تم تفادي الانغلاق الذي كان سيتعرض له النشاط النقابي بسبب رفض أصحاب العمل الدخول في مفاوضات جماعية مع منظمات العمال[3].

وتكتسي المفاوضة الجماعية أهمية بالغة بصفتها وسيلة سلمية، يلجأ إليها أطراف علاقة العمل، حيث أكد إعلان منظمة العمل الدولية في الفقرة الثانية منه بأن الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية وإن لم تكن قد صدقت على الاتفاقيات، ملزمة بمجرد انتمائها إلى المنظمة باحترام المبادئ المتعلقة بالحقوق الأساسية، وذكرت من بين تلك المبادئ مبدأ الحرية النقابية والإقرار الفعلي بحق المفاوضة الجماعية[4].

وكذلك جاء في البند الثالث من جدول أعمال مجلس الإدارة تشديد المدير العام لمنظمة العمل الدولية في ملاحظاته الافتتاحية على ضرورة تعزيز البيئة الملائمة لتطبيق المفاوضة الجماعية، كما أكد ذلك رئيس مجلس الإدارة، أما رئيس الاجتماع فقد ذكر بأهمية الميثاق العالمي لفرص العمل الذي اعتمده مؤتمر العمل الدولي عام 2009، لتأكيده على الدور الحاسم الذي تضطلع به المفاوضة الجماعية[5].

وتكتسي المفاوضة الجماعية أهمية اجتماعية بتحقيق العدالة الاجتماعية والاستقرار بين أطراف علاقات العمل، وأهمية اقتصادية وسياسية بوصفها وسيلة لتجاوز الأزمات الاقتصادية، وأهمية قانونية كونها آلية ناجعة لمواجهة المتغيرات المحيطة بظروف العمل بوضع قواعد اتفاقية عند نجاح المفاوضات، كما أنها تعد آلية نقابية لحل نزاعات العمل الجماعية[6].

---

[1] مصطفى أحمد أبو عمرو، علاقات العمل الجماعية، المفاوضات الجماعية، النقابات العمالية، اتفاقية العمل الجماعية، منازعات العمل الجماعية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2005، ص16.

[2] كمال مخلوف، الإطار التنظيمي لاتفاقيات العمل الجماعية في التشريع الجزائري، دفاتر السياسة والقانون، العدد الرابع، 2011، ص ص 88، 89.

[3] Nicolas Valticos, Droit international du travail, op.cit, parag 325.

[4] إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية، مرجع سابق.

[5] أنظر الوثيقة GB. 307/ESP/3، المفاوضة الجماعية، متابعة موجز الرئيس عن الاجتماع الثلاثي رفيع المستوى بشأن المفاوضة الجماعية، لجنة العمالة والسياسة الاجتماعية، مجلس الإدارة، الدورة 307، 2010.

[6] عبد الوهاب برتيمة، المفاوضة الجماعية كآلية لتسوية نزاعات العمل الجماعية في التشريع الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2013، ص ص 51- 53.

وتشير دراسة أجراها مكتب العمل الدولي إلى وجود علاقة واضحة بين المفاوضة الجماعية وتوزيع الدخل بالتساوي، حيث أن توزيع الموارد يكون أكثر توازنا في الدول التي تكون فيها نسبة الاتفاقيات الجماعية تفوق 60 بالمائة، وفي الدول التي تتميز بنسبة عالية من التنظيم النقابي[1].

تتميز المفاوضة الجماعية بخصائص معينة، حيث أنها وسيلة سلمية تتمثل في الحوار والمناقشات والاتصالات، التي تتم بين أطراف علاقة العمل في جو من الود والثقة وأنها وسيلة جماعية من طرف العمال، تعبر عن انشغالات جماعية تهم مصلحة مشتركة يتفاوض بشأنها من يمثلهم. وأنها وسيلة اختيارية حيث يتوقف قيامها على الإرادة الحرة للأطراف، وتخضع لأسلوب الإقناع للجوء إليها، إضافة إلى أنها وسيلة مباشرة لا يتطلب فيها الحوار لوجود وسيط[2].

أكدت لجنة الحرية النقابية أن حق التفاوض الحر مع أصحاب العمل فيما يتعلق بموضوع العمل يشكل عنصرا أساسيا في الحرية النقابية، وعلى السلطات العمومية ألا تتدخل بطريقة تحد من هذا الحق أو من تطبيقه وكل تدخل يعد انتهاكا للمبدأ الذي على أساسه تقوم منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل بتنظيم تسييرها وأنشطتها[3].

كما أكدت لجنة الحرية النقابية في تقريرها على أن رفض إجراء المفاوضة الجماعية من طرف صاحب العمل مع النقابة التي تقدمت بطلب ذلك؛ يعد انتهاكا للحرية النقابية حيث أن حق التفاوض الحر مع أصحاب العمل لدراسة شروط العمل يمثل عنصرا أساسيا في الحرية النقابية[4].

وقد سجلت كل من لجنة الحرية النقابية ولجنة الخبراء في تقاريرهما عديد الحالات التي كان فيها مساس بالتفاوض الجماعي، وهذا من خلال إجراءات حكومية تحد من التفاوض الجماعي الإرادي، ومنها إلزام اللجوء إلى التحكيم المستقل لحل الخلافات، حيث أكدت لجنة الحرية النقابية أن التشريع الذي ينص على إلزامية اللجوء إلى التحكيم المستقل لحل الخلافات لا يجب أن يكون ساري المفعول[5]. ومنها أيضا تدخل السلطات العمومية في إعداد الاتفاقيات الجماعية وجعل التسجيل الإداري للاتفاقيات الجماعية الإرادية إجباريا، حيث طالبت لجنة الخبراء في تقريرها من الحكومة بتعديل تشريعها الذي كان ينص على إجبارية التسجيل الإداري للاتفاقيات الجماعية الإرادية[6].

---

[1] Ian graham, Le tripartisme aux XXI[e] siècle, construire sur des fondations solides, Le magazine de L'Oit, N°46, Bit, 2003, p 5.

[2] مصطفى أحمد أبو عمرو، المرجع السابق، ص 18 وما بعدها.

[3] Bit, La Liberté Syndicale, op.cit, parag 88, p 187.

[4] التقرير 318، الحالة 2012، الفقرة 423.

[5] التقرير 279، الحالة 1438، الفقرة 14.

[6] تقرير عام 1996، الأرجنتين، الاتفاقية 98.

ثالثا: مضمون الاتفاقية رقم 154 لعام 1981 بشأن تشجيع المفاوضة الجماعية

ذكرت هذه الاتفاقية في ديباجتها بالاعتراف الوارد في أحد فقرات إعلان فيلادلفيا لعام 1944 حيث جاء فيها ما يلي « الالتزام الرسمي لمنظمة العمل الدولية بأن تعزز بين دول العالم وضع برامج من شأنها أن تحقق....الاعتراف الفعلي بحق المفاوضة الجماعية ». كما أكدت على أهمية المعايير الدولية الواردة في جملة من اتفاقيات العمل الدولية وخاصة المبادئ العامة الواردة في المادة الرابعة من الاتفاقية رقم 98 لعام 1949 بشأن تطبيق مبادئ حق التنظيم والمفاوضة الجماعية*. ورأى المؤتمر العام للمنظمة ضرورة استكمال هذه المعايير بتدابير ملائمة توضع على أساسها، وتستهدف تشجيع المفاوضة الجماعية الحرة والطوعية وذلك باعتماد اتفاقية المفاوضة الجماعية رقم 154 لعام 1981.

ومما اشتملت عليه الاتفاقية أعلاه من أحكام نذكر ما يلي:

أ/ تعريف المفاوضة الجماعية

عرفت المادة الثانية من هذه الاتفاقية المفاوضة الجماعية كما يلي: « يشمل تعبير" المفاوضة الجماعية " جميع المفاوضات التي تجري بين صاحب عمل، أو مجموعة من أصحاب العمل أو واحدة أو أكثر من منظمات أصحاب العمل من جهة، ومنظمة عمال أو أكثر من جهة أخرى، من أجل:

أ- تحديد شروط العمل وأحكام الاستخدام؛ و/أو

ب- تنظيم العلاقات بين أصحاب العمل والعمال؛ و/أو

جـ- تنظيم العلاقات بين أصحاب العمل أو منظماتهم ومنظمة أو منظمات العمال ».

يجوز وفق هذه الاتفاقية أن يشمل تعبير المفاوضة الجماعية المفاوضات مع ممثلي عمال يعترف بهم القانون الوطني، شريطة اتخاذ تدابير تضمن عدم استخدامهم في إضعاف مكانة منظمات العمال المعنية[1].

ب/ نطاق الاتفاقية

تنطبق أحكام هذه الاتفاقية على جميع فروع النشاط الاقتصادي وفيما يتعلق بمجال الخدمة العامة، فإنه يجوز أن تحدد القوانين أو اللوائح أو الممارسات الوطنية طرائق خاصة لتطبيق هذه الاتفاقية[2].

* يمكن الرجوع إلى تفصيل هذه المبادئ في هذا الفرع من هذه الأطروحة.

[1] راجع المادة الثالثة من الاتفاقية رقم 154 لعام 1981 بشأن تشجيع المفاوضة الجماعية.

[2] راجع المادة الأولى من الاتفاقية نفسها.

ج/ تشجيع المفاوضة الجماعية

تنص المادة الخامسة من هذه الاتفاقية على ما يلي:

« 1_تتخذ تدابير تكيف مع الظروف الوطنية من أجل تشجيع المفاوضة الجماعية.

2_ تكون أهداف التدابير المشار إليها في الفقرة 1 من هذه المادة هي:

(أ) تيسير إمكانية المفاوضة الجماعية لجميع أصحاب العمل وكافة مجموعات العمال في فروع الأنشطة التي تغطيها هذه الاتفاقية؛

(ب) شمول المفاوضة الجماعية تدريجيا لجميع المسائل التي تغطيها الفقرات الفرعية أ، ب، جـ من المادة الثانية من هذه الاتفاقية؛

(جـ) تشجيع وضع قواعد إجرائية يتفق عليها بين منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال؛

(د) عدم إعاقة المفاوضة الجماعية بسبب عدم وجود قواعد تنظم الإجراء الواجب اتباعه أو بسبب عدم كفاية أو عدم ملاءمة مثل هذه القواعد؛

(هـ) تشكيل هيئات ووضع إجراءات لتسوية نزاعات العمل لكي تساعد على تعزيز المفاوضة الجماعية ».

من خلال التقارير السالف ذكرها الصادرة عن لجان المنظمة والمتعلقة بالحرية النقابية وحق المفاوضة الجماعية يظهر أن احترام مبدأ الحق النقابي وحق المفاوضة الجماعية متفاوت بين الدول، وهذا ما أدى بالمنظمة إلى التوجه لعدد من الدول بطلب تعديل تشريعاتها وتطبيقاتها لتكون متوافقة مع المبادئ الواردة في اتفاقيات العمل الدولية ذات الصلة، وأعربت المنظمة عن ارتياحها في حالات عدة بتجاوب عدد من الحكومات مع ذلك.

لا تقتصر النصوص المعتمدة من طرف منظمة العمل الدولية والمتعلقة بالحق النقابي وحق المفاوضة الجماعية على الاتفاقيات، حيث يتم تكملة هذه الأخيرة وتدعيمها بنصوص أخرى من بينها توصيات العمل الدولية والقرارات وهذا ما سيتم دراسته من خلال المطلب الثاني.

المطلب الثاني: الحرية النقابية وإقرار حق المفاوضة الجماعية في توصيات وقرارات منظمة العمل الدولية

إن من السلطات المخولة قانونا لمنظمة العمل الدولية سلطة إصدار التوصيات وسلطة إصدار القرارات، فبالنسبة لإصدار التوصيات فبالرجوع إلى نص المادة 19 من دستور منظمة العمل الدولية، نجد بأنها تمثل الشكل الثاني لما يصدر عن مؤتمر العمل الدولي عند دراسته للمقترحات والتقرير بشأنها إن كان ينبغي أن تصدر في شكل اتفاقية أو توصية. وتنص المادة نفسها، بأن المقترحات تصاغ في شكل

توصية حينما لا يعتبر الموضوع محل البحث، أو جانبا من جوانبه مناسبا أو صالحا في ذلك الحين لأن يكون مادة اتفاقية (الفرع الأول).

لا يقتصر ما تصدره المنظمة بشأن الحق النقابي على الاتفاقيات والتوصيات فهناك القرارات التي تعتبر من سلطاتها وذلك باعتمادها من طرف المؤتمر العام، وقد صدر عن المؤتمر قرارات تكتسي أهمية بالغة من حيث تأكيدها على احترام مبادئ الحق النقابي. ونظرا للتشكيل الثلاثي الذي يطبع مؤتمر العمل الدولي والمتمثل في الحكومة والعمال وأصحاب العمل، فإن المقترحات التي يتم تقديمها تصب في انشغالات الأطراف الثلاثة، ومساهمة من منظمة العمل الدولية في دفع الدول للالتزام بمبدأ الحق النقابي، وخدمة منها للمطالب الحقوقية للعمال، ولأصحاب العمل مع ما يخدم المصلحة العامة للدول، فقد جاءت قرارات مؤتمر العمل الدولي متماشية مع هذا المنحى، ومن أبرز هذه القرارات القرار بشأن استقلالية الحركة النقابية، والقرار بشأن حقوق النقابات وعلاقتها بالحريات المدنية (الفرع الثاني) .

الفرع الأول: توصيات العمل الدولية بشأن الحق النقابي وإقرار حق المفاوضة الجماعية

تسعى منظمة العمل الدولية من خلال السلطات المخولة لها أن تحيط الحق النقابي بالحماية، ومن هذه السلطات سلطة إصدار التوصيات؛ وتنوع إصدارات المنظمة من اتفاقيات وتوصيات وقرارات، يعبر عن حرص المنظمة على استعمال أي شكل من السلطات يفيد تحقيق الهدف المشار إليه أعلاه.

إن تحقيق التوصيات لحماية الحق النقابي مرتبطة بالقيمة القانونية لها وبمضامينها؛ لذلك سأتناول بالدراسة أولا القيمة القانونية لتوصيات العمل الدولية، ثم أدرس ثانيا بعض التوصيات الصادرة عن منظمة العمل الدولية والمتعلقة بالحق النقابي.

أولا: القيمة القانونية لتوصيات العمل الدولية

بالرجوع إلى نص المادة 19 من دستور منظمة العمل الدولية، فنجد بأنه تم التطرق في الفقرة الأولى منها لمقررات المؤتمر ومنها التوصية، أما الفقرة الثانية فبينت أن اعتماد التوصية يقتضي أغلبية ثلثي أعضاء المؤتمر الحاضرين المقترعين.

إن التوصيات لا تخضع لعملية التصديق عليها، لكنها توفر للدول التوجيهات بشأن تشريعها الوطني وكذا سياساتها، إضافة إلى تأكيدها على التطبيق العملي لما تتضمنه تلك التوصيات[1].

على المؤتمر العام وهو بصدد صياغة توصية ما، مراعاة ظروف الصناعة والظروف الخاصة

[1] مكتب العمل الدولي، دليل الإجراءات المتعلقة باتفاقيات وتوصيات العمل الدولية، مرجع سابق، ص 2.

الأخرى بالنسبة لبعض الدول[1].

تعرف التوصية بأنها عبارة عن دعوة أو نصيحة توجهها المنظمة الدولية في موضوع معين في جميع الدول الأعضاء أو إلى دولة عضو بالذات، والرأي السائد أن التوصية ليست لها قوة إلزامية قانونية بل تحمل إلزاما أدبيا وسياسيا مصدره الموافقة المسبقة للدول الأعضاء، لكن صدور التوصية من مجموعة كبيرة من الدول الأعضاء، يجعلها تتسم بقوة الرأي العام العالمي الذي يؤدي لقبول الدولة بالتوصية[2].

تتمثل التوصية الدولية في التصرف الصادر بالإرادة المنفردة والذي ليس له قيمة قانونية ملزمة، أما توصيات العمل الدولية؛ فإن مجرد إقرارها يرتب قيام التزامات في مواجهة الدول الأعضاء في المنظمة[3].

إن الدول هي من يكسب التوصيات القوة القانونية وهذا يظهر من خلال إرادتها الصريحة أو الضمنية. ومن ثم فأساس الإلزام هنا ليس طبيعة التصرف الصادر من المنظمة الدولية بل إرادة الدولة اللاحقة على التصرف، إضافة إلى ذلك فالتوصية تمثل وسيلة ضغط على الدول الأعضاء في المنظمة والدول تتفادى مخالفتها لتتجنب انتقاد المنظمة لها وانتقاد الرأي العام العالمي[4].

في دراسة قام بها " فيراللي Virally " للتوصيات الدولية، بين أن توضيح مفهوم توصيات العمل الدولية تم بمحاولة أولى من واضعي دستور منظمة العمل الدولية، وذلك بإقرار التزامات على الدول الأعضاء منصوص عليها في دستور المنظمة، مترتبة على تلك التوصيات. وعلى ذلك فهذه الأخيرة تتمتع بقوة قانونية ملزمة لكنها محدودة. أما الأستاذ " فالتيكوس Valticos " فيرى بأنه إذا كانت اتفاقيات العمل الدولية ترتب التزامات على الدول التي تصدق عليها، فتوصيات العمل الدولية لا ينشأ عنها أية التزامات. ويرى الأستاذ " الغنيمي " بأن توصيات العمل الدولية تتمتع بقدر من الإلزام، حيث أن من الالتزامات التي تقع على الدول الأعضاء، تقديم بيان عن الإجراءات التي اتخذتها تجاه تلك التوصيات، ومنه فللتوصية نوع من الإلزام لكنها لا تتمتع بإلزام بات مثل القرار[5].

اختلفت الآراء حول التكييف القانوني للتوصية، فمنها من يرى بأنها ذات قيمة أدبية ومنها من يرى بأنها تتمتع بوصف الشرعية الدولية. والتوصية غير ملزمة من حيث الوسيلة، أما من حيث الغاية

---

[1] راجع المادة 19 الفقرة 3 من دستور منظمة العمل الدولية.

[2] عبد الكريم علوان، الوسيط في القانون الدولي العام، الكتاب الرابع، المنظمات الدولية، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1997،ص ص 59، 60.

[3] محمود مسعد محمود، مرجع سابق، ص ص222، 224.

[4] عبد الله علي عبو، المنظمات الدولية، الأحكام العامة وأهم المنظمات العالمية والإقليمية والمتخصصة، الطبعة الأولى، دار قنديل للنشر والتوزيع، الأردن، 2011، ص106.

[5] مشار إليه عند محمود مسعد محمود، المرجع السابق، ص ص 228 - 231.

فتستهدف إعطاء مضمون للالتزام من قبل الدولة العضو، كذلك فإن لقوة اللغة التي تصاغ بها التوصية والمبررات التي تقترن بها دورا هاما في تحديد قيمتها القانونية[1].

ويعرف الأستاذ " شارل روسو " التوصية بأنها: « ليست سوى تحريض بإلحاح وأنه ليس لها أي قوة قانونية ملزمة وإن كانت لها قوتها السياسية والأخلاقية، إلا أن العبرة بالقوة الملزمة في مجال النظام القانوني، وليس في المجال السياسي أو الأخلاقي »[2].

بالنظر للآثار القانونية الملزمة التي تترتب على إقرار توصيات العمل الدولية، فإن هذه التوصيات تعتبر تصرفات قانونية ملزمة. وأن الاختلاف بين النصوص التي تأخذ شكل اتفاقيات دولية للعمل أو شكل توصيات، يكون من حيث آثارها. فبالنسبة للاتفاقيات فإن الدول التي تتحصل على موافقة سلطاتها المختصة عليها تلتزم بإبلاغ التصديق الرسمي إلى المدير العام لمكتب العمل الدولي، وتلتزم أيضا باتخاذ الإجراءات الكفيلة بسريان أحكام الاتفاقية، وهذا يعبر عن التزام بوسيلة وبغاية في الوقت ذاته. أما بالنسبة للتوصيات فالدول غير مطالبة بالتصديق عليها لكن تقع عليها التزامات، منها عرض التوصيات على السلطات المختصة، وهنا نكون أمام الالتزام بغاية أو نتيجة دون الوسيلة، وهذه الغاية تتمثل في أن تجد التوصيات طريقها للتطبيق الفعلي لاحقا[3].

ويرى الباحث بأن نص المادة 19 سالف الذكر، ليس فيه ما يمنع من تحويل صياغة توصية لتكون اتفاقية، حيث أن للمؤتمر صلاحية تقرير ذلك. كذلك، فإن هذا النص قد يفهم منه بأنه لا يوجد فارق كبير بين الاتفاقية والتوصية، حيث أن المؤتمر يقدر ما إذا كان ينبغي أن تصاغ المقترحات في شكل اتفاقية أو توصية، ومنه فالنص تعامل بمرونة حول تقرير صياغة المقترحات في شكل محدد.

ثانيا: بعض التوصيات الصادرة عن منظمة العمل الدولية والمتعلقة بالحق النقابي وإقرار حق المفاوضة الجماعية

قامت منظمة العمل الدولية بإصدار توصيات تتعلق مباشرة بالحق النقابي والمفاوضة الجماعية، بالإضافة إلى توصيات تتضمن أحكاما تتعلق بالحقوق النقابية والعلاقات المهنية.

أ/ بعض التوصيات المتعلقة مباشرة بالحق النقابي وبإقرار حق المفاوضة الجماعية

أكدت هذه التوصيات على أهمية احترام الحق النقابي ويظهر ذلك من خلال ما يلي:

---

[1] جمال عبد الناصر مانع، التنظيم الدولي، النظرية العامة والمنظمات العالمية والإقليمية والمتخصصة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2008، ص ص 141، 142.

[2] مشار إليه عند عبد الله علي عبو، المرجع السابق، ص 105.

[3] محمود مسعد محمود، المرجع السابق، ص ص 232، 236.

1/ التوصية رقم 143 بشأن توفير الحماية والتسهيلات لممثلي العمال في المؤسسات

تم اعتماد هذه التوصية في 23 جوان 1971 من طرف المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية في دورته السادسة و الخمسين، وشملت التوصية على ما يلي[1]:

1/ طرائق التطبيق: تم تحديد كيفية تنفيذ التوصية وذلك عن طريق القوانين أو اللوائح الوطنية أو الاتفاقيات الجماعية أو أي طريقة أخرى تتفق مع الممارسات الوطنية.

2/ أحكام عامة: ومما جاء فيها، تحديد مفهوم الاتفاقية فيما يتعلق بعبارة " ممثلو العمال" حيث تشمل الأشخاص الذين يعترف لهم بهذه الصفة بموجب القوانين الداخلية، سواء كانوا ممثلين نقابيين، أو ممثلين منتخبين من طرف عمال المؤسسة ولا تتضمن مهامهم أنشطة تعتبر من اختصاص النقابات في الدولة المعنية.

3/ حماية ممثلي العمال: نصت التوصية على ضرورة توفير حماية فعلية لممثلي العمال من أي تصرفات تضر بهم، بما فيها التسريح، شريطة أن يعملوا وفق القوانين أو الاتفاقيات الجماعية القائمة.

وفي حالة عدم وجود تدابير مناسبة لحماية العمال، ينبغي اتخاذ تدابير خاصة نذكر منها: اشتراط التشاور مع هيئة مستقلة عامة أو خاصة قبل تقرير الفصل النهائي لأي ممثل للعمال. وإتاحة إجراء خاص للطعن عندما يرون أن استخدامهم قد أنهي دون مبرر.

4/ التسهيلات التي يجب توفيرها لممثلي العمال: تم التأكيد على توفير التسهيلات لممثلي العمال؛ لتمكينهم من أداء مهامهم بسرعة وفاعلية ومن تلك التسهيلات، نذكر ضرورة منح ممثلي العمال ما يلزمهم من وقت مستقطع لحضور الاجتماعات النقابية، والدورات التدريبية والمؤتمرات، إضافة إلى تمكينهم من دخول جميع أماكن العمل الموجودة في المؤسسة عندما يكون ذلك ضروريا، والسماح لهم دون تأخير غير مبرر بالاتصال بممثلي الإدارة المخولين باتخاذ القرارات.

2/ التوصية رقم 159 بشأن إجراءات تحديد شروط الاستخدام في الخدمة العامة

اعتمدت هذه التوصية من طرف المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية في27 جوان 1978 في الدورة الرابعة والستين.

جاءت هذه التوصية في فقراتها مرتبطة باتفاقية علاقات العمل في الخدمة العامة رقم 151 لعام 1978 حيث أكدت على ما يلي[2]:

[1] راجع الفقرة 1، 2، 5، 9 من التوصية رقم 143 بشأن توفير الحماية والتسهيلات لممثلي العمال في المؤسسات.
[2] راجع الفقرة 1، 2، 3 من التوصية رقم 159 بشأن إجراءات تحديد شروط الاستخدام في الخدمة العامة.

1/ التحديد المسبق للمعايير بشأن المنظمات ذات الطابع التمثيلي، وهذا في الدول التي تنطبق فيها إجراءات الاعتراف بمنظمات المستخدمين العموميين؛ بغية تحديد المنظمة التي تمنح على أساس تفضيلي حقوقا منصوصا عليها في اتفاقية علاقات العمل في الخدمة العامة لعام 1978.

2/ عند إجراء مفاوضات بشأن شروط وظروف الاستخدام وفقا للاتفاقية رقم 151 السابقة الذكر، فينبغي أن تحدد القوانين واللوائح الوطنية الأشخاص أو الهيئات المختصة بالتفاوض باسم السلطة العامة المعنية.

3/ إذا تم اتباع أساليب أخرى غير المفاوضة للسماح لممثلي المستخدمين العموميين بالمشاركة في تحديد شروط وظروف الاستخدام تحدد القوانين إجراءات هذه المشاركة.

4/ ينبغي تحديد الفترة التي ينطبق فيها الاتفاق أو إجراءات إنهائه أو تجديده أو مراجعته.

3/ التوصية رقم 149 بشأن منظمات العمال الريفيين ودورها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية

اعتمد المؤتمر العام هذه التوصية في 23 جوان 1975 في الدورة الستين ومما جاء فيها[1]:

1/ أنه ينبغي أن يكون من أهداف السياسة الوطنية في مجال التنمية الريفية أن يستفيد العمال الريفيون من التسهيلات التي تكفل إقامة وتطوير منظمات قوية ومستقلة على أساس طوعي، والتي من خلالها يمكن ضمان اشتراك هذه الفئة من العمال وألا يتعرضوا لأي تمييز.

2/ ينبغي أن توفر الدول الأعضاء الوسائل اللازمة لتشجيع مساهمة منظمات العمال الريفيين في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وذلك باعتماد سياسة نشطة تهدف لتحقيق ذلك.

3/ من الوسائل التي تشجع منظمات العمال الريفيين، كفالة احترام مبادئ الحرية النقابية احتراما كاملا، وضمان استقلال وقيام تلك المنظمات على أساس طوعي، وألا تتعرض لأي تدخل أو قمع.

4/ ينبغي تنفيذ مبادئ حق التجمع والمفاوضة الجماعية تنفيذا كاملا، وفقا لما نصت عليه اتفاقية حق العمال الزراعيين في الاجتماع والتكتل لعام 1921. واتفاقية الحرية النقابية وحماية حق التنظيم لعام 1948. واتفاقية حق التنظيم والمفاوضة الجماعية لعام 1949، وذلك عن طريق القوانين واللوائح.

4/ التوصية رقم 163 لعام 1981 بشأن تشجيع المفاوضة الجماعية

جاءت هذه التوصية لتكمل اتفاقية المفاوضة الجماعية رقم 154 لعام 1981، وتضمنت بيان الأساليب التي من خلالها يتم تشجيع المفاوضة الجماعية.

[1] راجع الفقرة 4، 5، 7، 8 من التوصية رقم 149 بشأن منظمات العمال الريفيين ودورها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

أكدت التوصيـة في فقرتهـا الثانيـة على ضرورة اتخـاذ التدابيـر التـي تتوافق مع الظروف الوطنيـة بهدف تسهيل إقامة وتطور منظمات حرة ومستقلة، وممثلة لأصحاب العمل والعمال على أساس طوعي.

لابد من اتخاذ التدابير المكيفة مع الظروف الوطنية لتكون المفاوضة الجماعية ممكنة على كافة المستويات، بما فيها مستوى المؤسسة أو المنشاة أو فرع النشاط أو الصناعة أو المستويين الإقليمي أو الوطني[1].

وليتمكن المتفاوضون من أداء مهامهم أكدت التوصية على ضرورة اتخاذ الأطراف في المفاوضة الجماعية لتدابير تمكنهم على كافة المستويات من تلقي التدريب الملائم، كما أجازت للسلطات العامة أن تساهم في مساعدة منظمات العمال وأصحاب العمل في ذلك[2].

إن إجراء مفاوضات مجدية قد يستدعي اتخاذ التدابير التي تمكن الأطراف من الوصول إلى المعلومات اللازمة، وبناء على ذلك فأصحاب العمل في القطاعين العام والخاص ملزمون بتقديم _ بناء على طلب منظمات العمال – المعلومات اللازمة عن الوضع الاقتصادي والاجتماعي لوحدة المفاوضة وللمؤسسة عموما. كما أن السلطات العامة ملزمة بتقديم المعلومات اللازمة عن الوضع الاقتصادي والاجتماعي الإجمالي للدولة ولفرع النشاط المعني بالقدر الذي لا يؤدي فيه نشر هذه المعلومات إلى الإضرار بالمصلحة الوطنية[3].

ب/ بعض التوصيات المتضمنة الحق النقابي

تضمنت هذه التوصيات التأكيد على أهمية احترام الحق النقابي وذلك كما يلي:

1/ التوصية رقم 100 بشأن حماية العمال المهاجرين في الدول والأقاليم المختلفة

اعتمد المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية هذه التوصية في 22 جوان 1955 في دورته الثامنة والثلاثين. وتم فيها تناول مواضيع عدة منها: التعريف بالعامل المهاجر، إضافة إلى تحديد نطاق تطبيق التوصية، وفيما يتعلق بالحق النقابي فقد جاء في التوصية أن الحقوق النقابية وحرية ممارسة النشاط النقابي مكفولة للعمال المهاجرين في المراكز التي يعملون فيها، مع اتخاذ كل التدابير العملية لضمان حق النقابات الممثلة للعمال المعنيين في عقد اتفاقيات جماعية مع أصحاب العمل أو منظماتهم[4].

---

[1] راجع الفقرة الرابعة من التوصية رقم 163 لعام 1981 بشأن تشجيع المفاوضة الجماعية.
[2] راجع الفقرة الخامسة من التوصية نفسها.
[3] راجع الفقرة السابعة من التوصية نفسها.
[4] راجع الفقرة 41 من التوصية رقم 100 لعام 1955 بشأن حماية العمال المهاجرين في الدول والأقاليم المختلفة.

2/ التوصية رقم 151 بشأن العمال المهاجرين

تم اعتماد هذه التوصية من طرف المؤتمر العام في 22 جوان 1975 في الدورة الستين، وأكدت فيما يتعلق بالحقوق النقابية على أنه ينبغي المساواة في الفرص والمعاملة في عضوية النقابات، وممارسة الحقوق النقابية، إضافة إلى أهلية الانتخاب للاضطلاع بمسؤوليات في النقابات، وفي هيئات علاقات وإدارة العمل، بما في ذلك الهيئات الممثلة للعمال في المنشآت[1].

3/ التوصية رقم 108 بشأن الظروف الاجتماعية للبحارة وسلامتهم بالنسبة لتسجيل السفن

اعتمد المؤتمر العام هذه التوصية في 14 ماي 1958 في الدورة الواحدة والأربعين، وتناولت الحق النقابي حيث نصت على أن بلد التسجيل المتعلق بالسفن، يمارس الولاية القانونية الفعالة والرقابة من أجل سلامة ورعاية البحارة، وبوجه خاص يقع عليه ضمان الحرية النقابية للبحارة العاملين على ظهر سفنه عن طريق لوائح أو تشريعات إن لم تكن مكفولة بطريقة أخرى[2].

كثفت منظمة العمل الدولية النصوص المعنية بحماية حقوق العمال، ومنها الحق النقابي، فدعمت الاتفاقيات بالتوصيات، ومما يبين الاهتمام الخاص للمنظمة بالحق النقابي، تخصيص توصيات لها علاقة مباشرة به، إضافة إلى تضمين توصيات أخرى لهذا الحق وسعيها بأن تشمل هذه التوصيات الفئات المختلفة للعمال.

إن مدى تجاوب الدول مع ما تضمنته هذه الاتفاقيات والتوصيات من مبادئ وذلك بالالتزام بها هو من يضمن فعليا حماية الحق النقابي وحق المفاوضة الجماعية، ومن خلال تقارير لجان المنظمة يظهر أن عددا من الدول لازالت تشريعاتها وتطبيقاتها غير متوافقة مع تلك النصوص في حين سجلت المنظمة ارتياحها بخصوص التعديلات التي أجريت في التشريعات الوطنية لدول أخرى.

ويظهر اهتمام المنظمة بضرورة التزام الدول بمبدأ الحق النقابي أيضا، من خلال القرارات الصادرة عن المؤتمر العام وهذا ما سأتطرق له في الفرع الثاني.

الفرع الثاني: قرارات منظمة العمل الدولية بشأن الحق النقابي

يعرف القرار الصادر عن المنظمة الدولية بأنه عمل ذو أثر إلزامي، يمثل السلطة الأكثر قوة للمنظمة، ويصدر عن الإرادة المنفردة للمنظمة التي منحتها إياها المعاهدة المنشئة[3].

---

[1] راجع الفقرة 2/ ز من التوصية رقم 151 لعام 1975 بشأن العمال المهاجرين.

[2] راجع الفقرة 3/ هـ من التوصية رقم 108 لعام 1958 بشأن الظروف الاجتماعية للبحارة وسلامتهم بالنسبة لتسجيل السفن.

[3] عبد الله علي عبو، المرجع السابق، ص 104.

إن القرارات الملزمة هي التي تتصف بالقدرة الذاتية على إنتاج آثار قانونية ملزمة مباشرة، أي القرارات القابلة للنفاذ الفوري، وتكون إما قرارات فردية يتم توجيهها لأفراد بذواتهم، كالقرارات الصادرة عن محكمة العدل الدولية، أو قرارات عامة ومجردة أي أنها تضع قواعد قانونية عامة[1].

القرار هو الأمر المتضمن قوة الالتزام في ذاته، والذي من صوره ما تصدره المنظمة إلى دولة عضو، وسلطة المنظمة في اتخاذها للقرار مقيدة بالأمور المصرح بها في دستورها، واشتراط اتفاقها مع أهداف المنظمة وأن تتخذ وفقا لأحكام الدستور[2].

من التصرفات الصادرة عن المنظمات الدولية إضافة للاتفاقيات والتوصيات نذكر القرارات، وقد صدر عن منظمة العمل الدولية عدد من القرارات المتعلقة بالحق النقابي. ومن أهمها القرار بشأن استقلالية الحركة النقابية الذي نتناوله بالدراسة (أولا). ثم ندرس القرار بشأن حقوق النقابات وعلاقتها بالحرية المدنية (ثانيا).

أولا: القرار بشأن استقلالية الحركة النقابية*

بدأ نص القرار بالتذكير بأن المؤتمر وضع في دوراته الأخيرة مبادئ لتثبيت الحرية النقابية، وعلاقات مهنية متينة في إطار اتفاقيات وتوصيات دولية، وحيث أن قيام علاقات مهنية جيدة يتطلب أساسا وجود حركة نقابية مستقرة و حرة ومستقلة تساهم في تحسين الظروف الاجتماعية في جميع الدول، وحيث أن علاقة النقابات بالأحزاب السياسية مختلفة من دولة لأخرى، وحيث أن أي انتماء أو عمل سياسي تقوم به النقابات مرتبط بالظروف الخاصة لكل دولة.

وإذ يعتبر مع ذلك، أنه يجب وضع بعض المبادئ لحماية حرية واستقلالية الحركة النقابية ووظيفتها الأساسية في تنمية الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية للعمال، ومن خلال ما تم ذكره أعلاه اعتمد مؤتمر العمل الدولي القرار التالي:

« – يتمثل الهدف الأساسي والدائم للحركة النقابية في تحقيق التقدم الاقتصادي والاجتماعي للعمال.

– للنقابات دور هام في تقرير التنمية الاقتصادية والاجتماعية للسكان.

– تحقيق الغايات السابق ذكرها يتطلب الحفاظ على حرية واستقلال الحركة النقابية لتؤدي وظيفتها دون التأثر بالأحداث السياسية.

---

[1] خليل حسين، النظرية العامة والمنظمات العالمية، البرامج والوكالات المتخصصة، الطبعة الأولى، دار المنهل اللبناني، بيروت، لبنان، 2010، ص ص157، 158.

[2] عبد الكريم علوان، الوسيط في القانون الدولي العام، الكتاب الرابع، المنظمات الدولية، المرجع السابق، ص 57.

* أعتمد هذا القرار من طرف مؤتمر العمل الدولي في دورته الخامسة والثلاثين في 26 جوان 1952.

– من شروط تحقيق حرية واستقلالية النقابة أن يتم تشكيلها بعيدا عن أي اعتبارات تتعلق بالعرق أو الأصل الوطني أو الانتماء السياسي، وأن تسعى لأهدافها النقابية على أساس تضامن العمال.

– عند قيام النقابات وفقا للقانون وانطلاقا من رغبة أعضائها بإقامة علاقات مع أحزاب سياسية، أو أن تقوم بنشاط سياسي لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية، فإن ذلك لا يجب أن يكون عائقا لاستمرارية الحركة النقابية أو وظائفها الاقتصادية والاجتماعية بغض النظر عن التغيرات السياسية في البلاد »[1].

وقد جاءت عديد التقارير الصادرة عن لجنة الحرية النقابية والمتعلقة بهذا الموضوع، نذكر منها ما أوصت به اللجنة في تقريرها مجلس الإدارة للتعبير عن رأيه فيما يتعلق بمصلحة النقابات في التطور، فيكون من المستحسن لها أن تستلهم المبادئ المنصوص عليها في القرار المعتمد من طرف مؤتمر العمل الدولي عام 1952 الذي يتضمن بأن الهدف الأساسي للحركة النقابية هو التطوير الاقتصادي والاجتماعي للعمال، وأنه عندما يقرر أعضاء المنظمة النقابية وفقا للقانون وللتطبيقات في بلدانهم لإقامة علاقات مع الأحزاب السياسية لتحقيق الهدف المشار إليه، هذه العلاقات لا يجب أن تشكل خطرا على استمرارية هذه المنظمة مهما كانت التغييرات السياسية الحادثة في الدولة[2]، واعتمدت لجنة الحرية النقابية في تقرير آخر على التقرير أعلاه، حيث لفتت انتباه الأطراف إلى نص قرار المؤتمر العام لعام 1952[3].

إن سعي الحكومات لضمان تعاون النقابات لتنفيذ سياستها الاقتصادية والاجتماعية، يتطلب منها أن تدرك بأن ذلك مرهون بحرية واستقلالية الحركة النقابية، كونها عاملا رئيسيا في تحقيق التقدم الاجتماعي، ولا يجب على الحكومات أن تسعى لتحويل هذه الحركة لأداة تستخدمها لتحقيق أهداف سياسية، كما لا يجب عليها أن تتدخل في الوظائف الطبيعية للحركة النقابية بحجة إقامة الأخيرة بمحض إرادتها لعلاقات مع أحزاب سياسية. وفي هذا الصدد صدرت عن لجنة الحرية النقابية عدة تقارير نذكر منها، تقريرها بأن الدستور الوطني تضمن حكما يبدو بأنه يربط منظمة نقابية بحزب سياسي يمثل الحكومة، وقد طالبت اللجنة من الحكومة توضيحات حول هذا الحكم الدستوري، لكنها لم تقدم ردودا دقيقة حوله، وفي هذا الصدد ذكرت اللجنة بقرار المؤتمر العام لعام 1952 المتعلق باستقلالية النقابة، والذي يتضمن بأنه لا يجب على الحكومة أن تستخدم المنظمات النقابية كوسائل سياسية تحقق بها أهدافها، ويجب عليها ألا تتدخل في هذه المنظمات بحجة أن الأخيرة أقامت علاقات مع الأحزاب

[1] راجع القرار بشأن استقلالية الحركة النقابية المعتمد في عام 1952.
[2] التقرير 6، الحالة 40، الفقرة 563.
[3] التقرير 12، الحالة 61، الفقرة 483.

السياسية بمحض إرادتها[1]. ونفس ما تبنته اللجنة مع التقرير أعلاه جاء في تقرير آخر لها[2].

إن قيام النقابة بوظائفها المهنية، لا يعني بالضرورة منعها عن النشاط السياسي، حيث يعد ذلك مخالفا للحرية النقابية؛ لأنه قد يتيح للحكومة تفسيره بشكل يحد من نشاطات النقابة، وربما حتى المهنية منها، لذلك يفضل ترك الحكم على أنشطة النقابة ومدى تجاوزها لمهامها المهنية للقضاء، دون أن يفرض المشرع حضرا شاملا على ممارسة النقابات لأنشطة سياسية[3].

جاءت تقارير لجنة الحرية النقابية متوافقة مع هذا التوجه، ومما لاحظته في تقرير لها بأنه صدر عن حكومة " الهندوراس " بيان ينص على أن أنشطة سياسية تعد غير قانونية إطلاقا لمنظمة نقابية، ورأت اللجنة أن هذا الحظر على النقابات من حيث الممارسة لأحكام حول هذا الموضوع يثير إشكالات؛ لأن هذا التفسير أثناء الممارسات المختلفة قد يتغير وينتج عنه وضع حدود لنشاطات المنظمات النقابية، ولهذا تذكر اللجنة بضرورة الرجوع لقرار المؤتمر العام لعام 1952، والذي يتضمن بأنه عندما تمارس النقابات نشاطات سياسية، لا يجب أن تكون تلك النشاطات سببا في تعريض استمرارية الحركة النقابية للخطر، بغض النظر عن التحولات السياسية في الدولة؛ لذلك رأت اللجنة بأنه لا يجب الذهاب إلى منع كلي للنشاط السياسي للنقابة، وأن يترك للقضاء تقدير ومنع تجاوزات تلك المنظمات لهدفها المتمثل في: « التطور الاقتصادي والاجتماعي Le progrès économique et social » لأعضائها[4].

من خلال ما تضمنه القرار أعلاه، فنلاحظ بأنه ذكر بالمبادئ التي تهدف لإرساء الحرية النقابية، وهذا من خلال الاتفاقيات والتوصيات الدولية، وأنه لا يمكن إقامة علاقات مهنية جيدة دون تمتع الحركة النقابية بالاستقرار والاستقلال الذي يتوقف على شروط، منها أن تتشكل النقابة دون اعتبار للعرق أو الأصل الوطني أو الانتماء السياسي للأعضاء.

وجاء في القرار أن الحركة النقابية تهدف أساسا لتحقيق التقدم الاقتصادي والاجتماعي للعمال. وسعيا لهذا الهدف، قد تمارس الحركة النقابية نشاطا سياسيا ترى بأنه ضروري لذلك، على أن هذا النشاط لا يجب أن يعيقها في تحقيق الهدف المشار إليه أعلاه.

---

[1] التقرير 21، الحالة 19، الفقرة 29.
[2] التقرير 22، الحالة 58، الفقرة 35.
[3] أحمد حسن البرعي، المرجع السابق، ص 178.
[4] التقرير 84، الحالة 423، الفقرة 77.

أكد القرار على أن الحكومات إذا أرادت أن تضمن تعاون النقابات لتنفيذ سياستها الاقتصادية والاجتماعية، فعليها أن تحفظ حرية واستقلالية الحركة النقابية، وألا تحولها لأدوات سياسية لتحقيق أهدافها، وألا تتدخل في شؤونها بحجة إقامتها لعلاقات مع أحزاب سياسية.

إن إصدار هذا القرار من طرف منظمة العمل الدولية يدخل ضمن تأكيدها على حرية واستقلالية النقابة، وأكد القرار على الدور الهام للنقابة في تحقيق التقدم الاقتصادي والاجتماعي للعمال في الدولة، أي أن النقابة أصبحت شريكا هاما في تحقيق هذا الهدف، وهذا يستلزم من الحكومة إذا أرادت تعاون الحركة النقابية أن تضمن استقلالها وحريتها، وعدم التدخل في شؤونها.

إن اعتبار المنظمات النقابية شريكا للحكومة لتحقيق التقدم الاقتصادي والاجتماعي للعمال يعد عاملا فعالا لدفع ومساعدة الدول على الالتزام بما جاء من مبادئ في النصوص الصادرة عن منظمة العمل الدولية.

ثانيا: القرار بشأن حقوق النقابات وعلاقتها بالحريات المدنية*

من خلال ما جاء في القرار بشأن حقوق النقابات وعلاقتها بالحريات المدنية، نجد بأنه أخذ من دستور منظمة العمل الدولية وإعلان فيلادلفيا، والاتفاقيتين رقم 87 لعام 1948 ورقم 98 لعام 1949 كأساس لما تضمنه لاحقا، حيث بين تأكيدها على احترام الحرية النقابية. كما ذكر بالنداءات السابقة الصادرة عن المؤتمر العام وسجل أسفه لتأخر عدد من الدول عن التصديق على الاتفاقيتين رقم 87 ورقم 98، ثم أكد بأن حماية الحقوق النقابية مرتبط بحماية الحقوق المدنية، والتي تمثل مهمة تناط بها الأمم المتحدة، حيث أن حفظ الحقوق المدنية يكون من خلال مبادئ مقررة عالميا، كرسها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهدين الدوليين للحقوق المدنية السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية، هذه المبادئ التي يجب أن تشكل مثلا أعلى عاما، تسعى كل الشعوب والأمم إلى الوصول إليه.

أكد القرار سالف الذكر على جملة من الحريات المدنية تتمثل في:

« – حق الشخص في الحرية والأمن والحماية من الاعتقال والحجز التعسفي.

– حرية الرأي والتعبير، وبصفة خاصة الحق في اعتناق الآراء، دون مضايقة. وحرية البحث عن الأخبار والأفكار ونشرها بأي وسيلة وبغض النظر عن الحدود.

– حرية الاجتماع.

– الحق في محاكمة عادلة تجريها محكمة مستقلة ومحايدة.

* أعتمد هذا القرار من طرف مؤتمر العمل الدولي في دورته الرابعة و الخمسين في 25 جوان 1970.

– الحق في حماية ممتلكات النقابات ».

استنكر القرار الانتهاكات المتكررة للحقوق النقابية، وغيرها من حقوق الإنسان، وأكد على ضرورة احترام المبـادئ الواردة فـي الاتفاقيتين رقم 87 ورقم 98، مع حث الدول على التصديق عليهما، كما دعا مجلس الإدارة لضرورة بذل الجهود لبحث إجراءات احترام الحقوق النقابية وأكد على الاهتمام خصوصا بـ:

« – حق النقابات في ممارسة أنشطتها داخل المنشآت وأماكن العمل.

– حق النقابات في التفاوض بشأن الأجور وجميع شروط العمل الأخرى.

– حق النقابات في المشاركة في المنشآت والاقتصاد العام.

– حق الإضراب.

– الحق في المشاركة الكاملة في الأنشطة النقابية الوطنية والدولية.

– حق حصانة المقار النقابية بالإضافة إلى المراسلات والاتصالات التلفونية.

– حق حماية الأرصدة والأصول النقابية من تدخلات السلطات العامة.

– الحق في حماية أموال النقابات وأصولها من أي تدخل من جانب السلطات العامة.

– حق النقابات في استعمال وسائل الإعلام الجماهيري.

– الحق في الحماية من التمييز فيما يخص الانتماء لنقابة أو أنشطة نقابية.

– حق اللجوء لإجراءات التوفيق والتحكيم الطوعي، والحق في التثقيف العمالي والحصول على تدريب ».

جاء في القرار دعوة مجلس الإدارة، مع الأخذ في الحسبان الدراسات والتقارير المعدة من طرف مكتب العمل الدولي، ليدخل في جدول أعمال الدورة المقبلة لمؤتمر العمل الدولي موضوعا لوضع مواثيق جديدة، تهدف لتوسيع الحقوق النقابية، مع الأخذ في الاعتبار الحريات المدنية التي تمثل شرطا أساسيا لممارسة هذه الحقوق.

لا يمكن تصور قيام الحرية النقابية إلا في وجود إطار واسع من الحريات المدنية والسياسية المكفولة للأفراد[1]، وأكدت أجهزة الرقابة لمنظمة العمل الدولية على أهمية الحريات المدنية، ونذكر ما أشارت إليه لجنة الحريـة النقابيـة من أن الحركة النقابيـة المتمتعة حقيقة بالحريـة والاستقلال، لا يمكنها أن تتطور إلا في وجود احترام للحقوق الأساسية للإنسان[2].

إن تأكيد القرار على أن أهميـة احترام الحريات المدنية كان موضوعا لتقارير لجنة الحرية النقابية، ونذكر على سبيل المثال ما أكدت عليه فيما يتعلق بالحماية من التوقيف، بأن توقيف النقابيين

[1] Nicolas Valticos, Droit international du travail, op.cit, parag 314, p 253.
[2] Lee swepston, op.cit, p 195.

بحجة انتمائهم أو أنشطتهم النقابية يعد مخالفا لمبادئ الحرية النقابية[1]. وكذلك أكدت اللجنة في إطار حق الشخص في الحرية والأمن والحماية من الاعتقال التعسفي، على ضرورة إجراء تحقيق قضائي مستقل في حالة انتهاك هذا الحق، بالإضافة إلى ضرورة احترام الضمانات المنصوص عليها في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية[2].

أما بالنسبة لحرية الرأي والتعبير، فأكدت لجنة الحرية النقابية على أن حق التعبير عن الآراء في جميع المواضيع التي تهم النقابات وأعضاءها من خلال الصحافة، أو أي وسيلة أخرى، يعد من العناصر الأساسية للحقوق النقابية. وعليه طلبت من الحكومة المعنية بضرورة تعديل تشريعها بما يتوافق وهذا الحق[3].

وفيما يتعلق بحرية الاجتماع، فأكدت اللجنة بأن حق اجتماع المنظمات النقابية في مقراتها لفحص مواضيع مهنية دون إذن مسبق ودون تدخل السلطات، يشكل عنصرا أساسيا للحرية النقابية، وعلى السلطات أن تمتنع عن أي تدخل من شأنه أن يحد من هذا الحق، ومن تطبيقه، باستثناء إن كان هذا التطبيق يخل بالنظام العام أو يمثل خطرا عليه[4].

وبخصوص الحق في حماية ممتلكات النقابات، ذكرت لجنة الحرية النقابية بأن حرمة المباني والممتلكات النقابية تمثل واحدة من الحريات المدنية الأساسية لتطبيق الحقوق النقابية، وذكرت اللجنة بالعودة للقرار المعتمد من مؤتمر العمل الدولي في عام 1970 بشأن الحقوق النقابية وعلاقتها بالحريات المدنية. وطالبت اللجنة من الحكومة المعنية اتخاذ الإجراءات اللازمة لضمان المبدأ الذي على ضوئه:
« لا تستطيع السلطات العمومية الدخول إلى مقرات النقابات بدون إذن من أصحابها، أو بدون الحصول على إذن قضائي، وهذا يجب أن يحترم بشكل كامل »[5].

أما فيما يتعلق بالحق في محاكمة عادلة، فأكدت لجنة الحرية النقابية بأنه وبالنظر إلى كون التوقيف يمثل انتهاكا جديا للحقوق النقابية، وبالنظر لأهمية المحاكمة العادلة في الحفاظ على حقوق الأشخاص المعنيين، فاللجنة تدعو الحكومات لإحالة الموقوفين على المحاكم في كل الحالات، مهما كانت الأسباب التي تستند إليها الحكومات لتمديد التوقيف[6].

---

[1] Bit, La Liberté Syndicale, op.cit, parag 61, p 19.
[2] Lee swepston, op.cit, p 196.
[3] التقرير 302، الحالة 1817، الفقرة 324.
[4] Bit, La Liberté Syndicale, op.cit, parag 130, p 31.
[5] التقرير 300، الحالة 1795، الفقرة 189.
[6] Ibid, parag 96, p 25.

يمكن أن نستخلص من هذا القرار بأن منظمة العمل الدولية في سعيها الدائم لحماية الحقوق النقابية، رأت بأنه لا يمكن تحقيق ذلك بعيدا عن الاهتمام بالحريات المدنية، حيث يعد ذلك إفراغ للحقوق النقابية من محتواها، وعلى ذلك فالتزام الدول بمبدأ الحق النقابي مرتبط بالتزامها بالحقوق المدنية.

أكد القرار على أن الاهتمام بالحريات المدنية مسؤولية الأمم المتحدة، وتوظيف الأمم المتحدة في صياغة القرار يعد عنصر قوة في هذا القرار لتعزيز جهود منظمة العمل الدولية في دفع الدول للالتزام بما يصدر عن المنظمة من نصوص تتضمن هذه الحريات.

إن النص على بعض الحقوق النقابية على وجه الخصوص في هذا القرار، ومنها حق المنظمات النقابية في المشاركة في المنشآت والاقتصاد العام، وحقها في الإضراب، والمفاوضة الجماعية، واستعمالها لوسائل الإعلام الجماهيري هو تأكيد لاهتمام منظمة العمل الدولية بضرورة التزام الدول بمبدأ الحق النقابي.

إن دفع القرار لمجلس الإدارة لمواصلة الجهود الكفيلة بحماية الحق النقابي، هو في حد ذاته تصرف يهدف للتأكيد على ضرورة التزام الدول بمبدأ الحق النقابي، إضافة إلى أن خاتمة القرار جاءت بدعوة مجلس الإدارة بالاهتمام بالدراسات والتقارير المعدة من مكتب العمل الدولي لدراستها في دورة المؤتمر العام اللاحقة، وتقرير ما إذا كانت تصلح كموضوع لميثاق جديد، يتعلق بالحرية النقابية. وهذا مؤشر آخر على سعي المنظمة لتكثيف الآليات التي من شأنها أن تدفع الدول الأعضاء للالتزام بمبدأ الحق النقابي.

يكتسي القراران الصادران عن المؤتمر العام أهمية بالغة، فالأول ربط نشاط المنظمات النقابية وتحقيقها لأهدافها بتمتعها بالحرية والاستقلالية. أما الثاني فأكد على الصلة الوثيقة بين الحق النقابي والحريات المدنية. ومن خلال تقارير لجان المنظمة يظهر بأن التزام الدول في تشريعاتها وتطبيقاتها _ التي تعد ضمانات لحماية الحق النقابي _ مازال لم يصل إلى ما تهدف المنظمة إلى تحقيقه وهذا بالنظر للملاحظات الموجهة للدول الأعضاء حول ضرورة تعديل تشريعاتها وممارساتها، رغم تسجيل الارتياح لتجاوب بعض الدول مع ذلك.

تسعى منظمة العمل الدولية لدفع الدول الأعضاء للالتزام بمبدأ الحق النقابي وحق المفاوضة الجماعية بهدف حماية حقوق العمال، كما أنها تسعى للقضاء على العمل الجبري باعتباره من المبادئ والحقوق الأساسية في العمل وهذا ما سيتم دراسته من خلال المبحث الثاني.

المبحث الثاني

مبدأ القضاء على العمل الجبري ومدى تجسيده في التشريعات الوطنية وتطبيقاتها

يعد القضاء على العمل الجبري واحدا من المبادئ الأربعة المنصوص عليها في إعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل لعام 1998. وقد اعتمدت منظمة العمل الدولية عددا من الصكوك في محاربتها للعمل الجبري يأتي في مقدمتها الاتفاقية رقم 29 لعام 1930 بشأن العمل الجبري* والاتفاقية رقم 105 لعام 1957 بشأن إلغاء العمل الجبري.

وتعد الاتفاقية رقم 29 والاتفاقية رقم 105 من أكثر اتفاقيات العمل الدولية التي تم التصديق عليها**، لكن يلاحظ أن العديد من أحكام الاتفاقيتين جاءت بعبارات عامة – تحتمل التأويل والاجتهاد – كان لملاحظات لجنة الخبراء المعنية بتطبيق اتفاقيات وتوصيات العمل الدولية دور بارز في فهمها فهي تمثل إثراء فقهيا هاما[1].

إن الإستراتيجية المعتمدة من طرف المنظمة تمثلت في مرحلة أولى في اعتماد تدابير لفترة انتقالية، بحيث يمكن قبول العمل الجبري أثناءها لكن وفق شروط محددة، ويرجع سبب هذا السلوك من المنظمة لطبيعة الظروف التي كانت سائدة في ذاك الوقت الذي اعتمدت فيه الاتفاقية رقم 29 لعام 1930 التي جاء فيها بيان تعريف العمل الجبري وتحديد عناصره، كما تم النص على استثناءات لأعمال وخدمات تخرج من دائرة العمل الجبري (المطلب الأول).

وسعيا من المنظمة لاستكمال ما كانت قد بدأته تم اعتماد الاتفاقية رقم 105 لعام 1957 بشأن إلغاء العمل الجبري، وما يميز هذه الاتفاقية أن النهج المتبع فيها مختلف عن سابقتها حيث أنها لم تتضمن أية فترة انتقالية بل دعت للقضاء الفوري والكلي على العمل الجبري أو الإلزامي؛ وما يلاحظ بالنسبة لهذه الاتفاقية أنها جاءت لمعالجة أوضاع سادت في تلك الفترة تمثلت من جهة في فرض العمل الجبري كوسيلة للإكراه والتوجيه السياسي وكعقاب على تبني مواقف سياسية معينة؛ ومن جهة ثانية في فرض العمل الجبري بحجة أنه من متطلبات التنمية الاقتصادية. وبالرجوع للتشريعات الوطنية وممارساتها يلاحظ أنه بالرغم من وجود حالات تقدم أعربت تجاهها لجنة الخبراء – المعنية بتطبيق اتفاقيات وتوصيات العمل الدولية – عن ارتياحها، إلا أنه ما تزال هناك حالات قائمة لأشكال مختلفة للعمل

---

* بدأ نفاذ هذه الاتفاقية في 01 ماي 1932.

** صدقت 178 دولة على الاتفاقية رقم 29 لعام 1930 بشأن العمل الجبري، وصدقت على الاتفاقية 105 لعام 1957 بشأن إلغاء العمل الجبري 175 دولة، منقول من موقع منظمة العمل الدولة على الانترنت:
" http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:1:0 " مطلع عليه بتاريخ 2018/03/24.

[1] عبد الله بن صادق دحلان، عدنان خليل التلاوي، مدونة القانون الدولي للعمل، منظمة العمل الدولية والتشريع الدولي للعمل 1919- 2009، المكتبة الأكاديمية، مصر، 2010، ص 304.

الجبري مع وجود تفاوت بين الدول بالنظر لمدى التنمية والتطور المتوصل إليه. ومن أسباب بقاء ممارسات العمل الجبري مستمرة وجود اختلال في تنفيذ الاتفاقيتين سابقتي الذكر، وهذا ما دعا المنظمة إلى اعتماد صكوك أخرى تدعم بها مسعاها للقضاء على العمل الجبري أو الإلزامي، وتتمثل هذه الصكوك في بروتوكول عام 2014 لاتفاقية العمل الجبري لعام 1930، والتوصية رقم 203 لعام 2014 بشأن العمل الجبري (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الإلغاء التدريجي للعمل الجبري

اعتمدت منظمة العمل الدولية في محاربتها للعمل الجبري نهجا خاصا، حيث أنها رأت أنه من الأفضل كمرحلة أولى أن تعتمد تدابير لفترة انتقالية، وهذا بالنظر للظروف الوطنية والدولية التي كانت سائدة في وقت اعتماد اتفاقية العمل الجبري رقم 29 لعام 1930. هذه الاتفاقية التي ضمنتها المنظمة تعريف العمل الجبري في نص مادتها الثانية إضافة إلى التأكيد على أن قبول اللجوء للعمل الجبري مقرون بشروط محددة. وورد في الاتفاقية رقم 29 لعام 1930 النص على استثناء عدد من الأعمال والخدمات من دائرة العمل الجبري (الفرع الأول).

ويلاحظ أن التشريعات الوطنية لبعض الدول لا تتوافق مع أحكام الاتفاقية في هذا الشأن، حيث سجلت لجنة الخبراء المعنية بتطبيق اتفاقيات وتوصيات العمل الدولية أشكالا متعددة للعمل الجبري كالخدمات المدنية للمجندين، وتقييد حرية العامل في التخلي عن وظيفته، عبودية الدين، الاتجار بالبشر(الفرع الثاني).

الفرع الأول: العمل الجبري والأعمال والخدمات المستثناة من دائرته

سيتم دراسة مفهوم العمل الجبري (أولا) ثم دراسة الأعمال والخدمات المستثناة من دائرة العمل الجبري (ثانيا).

أولا: مفهوم العمل الجبري

عرفت المادة الثانية من الاتفاقية رقم 29 لعام 1930 العمل الجبري واتبعت منهج القضاء التدريجي على العمل الجبري، حيث أنها حددت فترة يمكن اللجوء فيها لبعض أشكال العمل الجبري لكن وفق شروط معينة، وستتم دراسة تعريف العمل الجبري (أ)، ثم المقصود بالإلغاء التدريجي للعمل الجبري (ب)، ثم أشكال العمل الجبري (جـ).

أ/ تعريف العمل الجبري

عرفت المادة الثانية من هذه الاتفاقية المقصود بالعمل الجبري بأنه « كل أعمال أو خدمات تغتصب من أي شخص تحت التهديد بأي عقوبة ولم يتطوع هذا الشخص بأدائها بمحض اختياره »

والتهديد بأي عقوبة لا يقصد به اتخاذ أي شكل من العقوبة الجزائية، وإنما يقصد به كذلك الحرمان من أي حق من الحقوق[1].

يرتكز تعريف العمل الجبري على ثلاثة عناصر أساسية وهي: أولا وجود عمل أو خدمة ، وثانيا أن يتم هذا العمل تحت التهديد بأي عقوبة، وثالثا عدم تطوع القائم بها بمحض إرادته لأدائها، ويشمل مفهوم العمل أو الخدمة جميع المجالات كالصناعة وغيرها. أما التهديد بأي عقوبة فيعني العقوبة بمفهومها الواسع الذي يضم العقوبة الجزائية، والضرر المادي أو المعنوي الذي يلحق بالعامل، بالإضافة إلى الحرمان من حق أو امتياز. وبالنسبة للتطوع بمحض الإرادة الذي ينطوي على الرضا غير المعيب بالإكراه والأخير لا يقتصر مصدره على السلطات العامة من خلال بعض الأحكام القانونية مثلا بل يمتد إلى ممارسات صاحب العمل التي تعد انتهاكا لقواعد الاتفاقية أعلاه[2].

يقصد بالعمل الجبري إجبار الفرد على القيام بعمل ما دون رغبة منه، وينطوي في الواقع على فكرة الاسترقاق المؤقت، وقد جرت ممارسات العمل الجبري على نطاق واسع أثناء الحرب العالمية الأولى وذلك بفرضه على سكان الأراضي المحتلة[3].

قد تكون العقوبة جنائية وقد تتخذ شكل فقدان الحقوق والامتيازات، وقد تكون العقوبة مالية مرتبطة بالديون أو بعدم دفع الأجور مع تهديد بالفصل إذا رفض العمال القيام بساعات إضافية تتعدى نطاق القانون الوطني، وفي بعض الأحيان يطلب أصحاب العمل من العمال تسليمهم بطاقات الهوية، وقد يلجؤون إلى التهديد بمصادرة هذه الوثائق بغية فرض القيام بعمل جبري. وكذلك يمكن للتهديد بعقوبة أن يتخذ أشكالا مختلفة كالتهديد بإبلاغ الشرطة أو سلطات الهجرة عن الضحايا عندما يكون وضع استخدامهم غير قانوني[4].

يعتبر الشخص في حالة عمل جبري إذا دخل في علاقة عمل أو خدمة ضد حرية اختياره، ولا يمكنه تركه دون أن توقع عليه عقوبة أو تهديد بتوقيع عقوبة. وبذلك قد يتعرض الشخص لعقوبة جسدية أو إكراه أو فقدان للحقوق والامتيازات وعناصر تعريف العمل الجبري تتمثل في[5]:

---

[1] محاضر المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية، الدورة 14، 1930، ص 691.

[2] Voir l'étude d'ensemble de 2012, parag 268_272.

[3] محمد يوسف علوان، محمد خليل الموسى، القانون الدولي لحقوق الإنسان، الحقوق المحمية، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2007، ص 202.

[4] مكتب العمل الدولي، تقرير المدير العام، تحالف عالمي لمكافحة العمل الجبري، التقرير العالمي بموجب متابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، مؤتمر العمل الدولي، الدورة 93 جنيف، 2005، ص 5.

[5] مكتب العمل الدولي، مكافحة العمل الجبري، الطبعة الأولى، جنيف، 2009، ص 8.

- كل الأعمال والخدمات: ويشمل ذلك جميع أنواع العمل أو الخدمات أو الاستخدام كما يشمل الاستخدام القانوني وغير القانوني.
- أي شخص: سواء كان راشدا أو طفلا بغض النظر عن جنسيته أو كونه مواطنا في الدولة التي اكتشفت فيها حالة عمل جبري.
- التهديد بأي عقوبة: ويشمل العقوبات الجنائية بالإضافة إلى مختلف أشكال الإكراه مثل التهديدات أو العنف أو حجز وثائق الهوية أو الاحتجاز أو عدم دفع الأجور، ويمكن أن تتخذ العقوبة شكل فقدان الحقوق أو الامتيازات.
- التطوع: ويقصد به موافقة العمال على الدخول في علاقة استخدام وحريتهم في ترك العمل في أي وقت مع فترة إخطار معقولة وفقا للقوانين الوطنية أو الاتفاقيات الجماعية.

وتجدر الإشارة إلى أن موافقة الضحية لا ترتبط بالحكم على أن عملا ما يعد عملا جبريا إذا تم استعمال القوة أو أشكال الإكراه الأخرى[1].

تتسم الاتفاقية رقم 29 لعام 1930 بالعمومية في نطاقها ومداها، لكنها بصفة خاصة تفحص العمل الجبري الذي يمارس لأسباب اقتصادية في الدول التي كانت تخضع للإدارة الاستعمارية، وفي بعض الدول المستقلة التي تماثلها في مستوى التطور والنمو[2].

ب/ المقصود بالإلغاء التدريجي للعمل الجبري

إن الإلغاء التدريجي للعمل الجبري الذي يميز الاتفاقية رقم 29 لعام 1930 يعني أن الاتفاقية وضعت فترة انتقالية يمكن فيها قبول اللجوء للعمل الجبري، لكن ذلك مقرون بشروط* حيث تنص المادة 2/1 من الاتفاقية على ما يلي: « ولتحقيق هذا الحظر التام، يقصر اللجوء إلى العمل الجبري أو الإلزامي، خلال الفترة الانتقالية، على الأغراض العامة فقط وكتدبير استثنائي، مع مراعاة الشروط

---

[1] منظمة العمل الدولية، الاتجار بالبشر والعمل الجبري، دليل للتشريعات وتطبيق القانون، بيروت، لبنان، 2007، ص21.

[2] عدنان خليل التلاوي، المرجع السابق، ص 306.

* من بين الشروط المنصوص عليها في هذه الاتفاقية ما جاء النص عليه في المادة 9 منها: « على السلطة المختصة باقتضاء العمل الجبري أو الإلزامي، وفيما عدا الحالات المنصوص عليها في المادة 10 من هذه الاتفاقية، أن تتأكد قبل اتخاذ قرار باللجوء إلى مثل هذا العمل مما يلي:
(أ) أن في العمل الذي سيؤدى أو الخدمة التي ستقدم مصلحة مباشرة وهامة للجماعة المحلية التي تدعى لأداء العمل أو الخدمة؛
(ب) أن للعمل أو الخدمة حاجة حاضرة أو وشيكة؛
(جـ) أنه تعذر الحصول على عمل تطوعي لأداء العمل أو تقديم الخدمة عن طريق عرض معدلات أجور وظروف عمل لا تقل عن الأجور أو الظروف السائدة في المنطقة المعنية بالنسبة لأعمال أو خدمات مماثلة؛
(د) أن العمل أو الخدمة المطلوبين لن يلقيا عبئا ثقيلا على السكان الحاليين، من حيث الأيدي العاملة المتاحة ومقدرتها على القيام بهذا العمل أو الخدمة ».

والضمانات المنصوص عليها في المواد التالية ». وتجدر الإشارة إلى أن مجموعة من الأحكام الانتقالية المنصوص عليها في المادة 1 في فقرتيها الأولى والثانية والمواد من 3 إلى 24 من الاتفاقية لم تعد قابلة للتطبيق، وقد اعتبرت هيئات الإشراف في منظمة العمل الدولية أن العمل الجبري لا يمكن تبريره بالاحتجاج بتلك الأحكام الانتقالية[1]. وفي هذا السياق جاء نص المادة 7 من بروتوكول* عام 2014 للاتفاقية رقم 29 لعام 1930 بشأن العمل الجبري كما يلي: « تلغى الأحكام الانتقالية الواردة في الفقرتين 2 و 3 من المادة 1، وفي المواد من 3 إلى 24 من الاتفاقية ».

أكدت الاتفاقية على الإلغاء بشكل تدريجي للعمل الجبري الذي يقتضى كضريبة، وأنه أثناء فرض هذا العمل يجب على السلطات المعنية أن تتأكد بأنه سيؤدى تحقيقا لمصلحة مباشرة للجماعة المحلية المدعوة لأدائه، وأن لهذا العمل حاجة حاضرة أو وشيكة[2].

يبدو أن منظمة العمل الدولية استعملت أسلوبا مرنا في تعاملها مع إلغاء العمل الجبري حيث أجازت اللجوء إليه خدمة للمصلحة العامة، وقد يكون ذلك بسبب الظروف الاقتصادية والاجتماعية في الفترة التي اعتمدت فيها الاتفاقية رقم 29.

ويلاحظ أنه حتى في هذه الفترة الانتقالية فالاتفاقية تقتضي القضاء الفوري على العمل الجبري في الحالات التالية[3]:

- بالنسبة للنساء والرجال الذين تقل أعمارهم عن 18 سنة أو تزيد عن 45 سنة، وفي حالة ذوي الإعاقة.
- العمل المنجز لصالح الأفراد أو الشركات الخاصة.
- العمل تحت الأرض في المناجم.
- فرض العمل الجبري على مجموعة من الأشخاص كوسيلة من وسائل العقاب.
- الأعمال الزراعية باستثناء إن كانت كوسيلة للوقاية من مجاعة أو عجز في الإمدادات الغذائية.

رغم إجازة أحكام الاتفاقية رقم 29 اللجوء للعمل الجبري خدمة للمصلحة العامة إلا أنها استثنت الحالات المذكورة أعلاه وهذا مراعاة لحماية بعض الفئات الضعيفة من الأشخاص بسبب عامل السن أو الإعاقة أو عندما يشكل هذا العمل خطرا على سلامة وصحة الأشخاص.

---

[1] مكتب العمل الدولي، تعزيز الإجراءات لوضع حد للعمل الجبري، المرجع السابق، الفقرة 19.

[*] تم اعتماد هذا البروتوكول من طرف المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية في 11 جوان 2014.

[2] راجع المادة 10 من الاتفاقية رقم 29 لعام 1930.

[3] راجع المواد: 6، 11، 19، 20، 21 من الاتفاقية رقم 29 لعام 1930. وراجع أيضا:
Etude d'ensemble,2007, parag 10, Rapport Etablit Par La CEACR - examen des législations et pratiques nationales dans un domaine particulier, dans les États Membres ayant ratifié ou non les conventions pertinentes - Sur La Base des rapports qui lui sont envoyés par les Etats membres de l'Oit " Etude d'ensemble de 2007, parag 10 " signifie " paragraphe 10 de L'Etude d'ensemble de la Commission d'experts publiée en 2007 ".

ج/ أشكال العمل الجبري

من بين أكثر أشكال العمل الجبري شيوعا نذكر ما يلي[1]:

- العمل الجبري سدادا لدين: يشار إليه بعبودية الدين في جنوب آسيا، حيث يشكل ممارسة شائعة جدا ولكنه معروف أيضا على نطاق واسع بالاسترقاق سدادا لدين. ويشمل ذلك حصول العامل على قرض أو سلفة على الأجر من صاحب العمل، وبالمقابل يتعهد العامل بالعمل وفي بعض الأحيان بأن يعمل أيضا أفراد الأسرة من أجل سداد القرض. ويمكن لشروط القرض أو العمل أن تبلغ حدا بحيث يبقى العامل مدانا لسنوات طويلة دون أن يتمكن من سداد القرض.
- العمل الجبري في السجون: وهو العمل الذي يغتصب عنوة من العمال السجناء ولا يعتبر بشكل عام عملا جبريا بموجب القانون الدولي، غير أن العمل غير الطوعي الذي يؤديه السجناء الذين لم تصدر بحقهم عقوبة من محكمة ولا تشرف على عملهم سلطة عامة يعتبر عملا جبريا. كذلك يعتبر أيضا العمل غير الطوعي الذي يؤديه سجين لصالح منشأة خاصة عملا جبريا.
- العمل الجبري كوسيلة للاتجار بالبشر: أصبح الاتجار بالبشر مؤسسة عالمية حقيقية إذ كثيرا ما يرتبط بالجريمة المنظمة، وينطوي على كسب المال تحت التهديد والابتزاز بهدف الحصول على مكاسب من مداخيل العمال المهاجرين.
- الإكراه في العمل: بعض أشكال الخداع والإكراه في العمل قد تصل إلى حد العمل الجبري في ظل ظروف معينة، فحجز الأجور وعدم دفعها واحتجاز وثائق الهوية والحث على المديونية تشكل بعض الصور لهذا الإكراه.
- العمل الجبري المرتبط بنظم عقود العمل الاستغلالية: ينتشر هذا الشكل من العمل الجبري في كل مكان في العالم تقريبا، فعلى سبيل المثال قد يجد العمال المهاجرون أنفسهم في حالة عبودية تجاه المتعاقد مع العمال بسبب فرض رسوم باهظة، مع إمكانات محدودة لتغيير صاحب العمل لدى وصولهم إلى دولة المقصد.

ثانيا: الأعمال والخدمات المستثناة من دائرة العمل الجبري

جاءت الفقرة الثانية من المادة الثانية من الاتفاقية أعلاه لتستثني بعض الأعمال والخدمات من دائرة العمل الجبري وتتمثل فيما يلي[2]:

_ أي أعمال أو خدمات بموجب قوانين الخدمة العسكرية الإلزامية.

---

[1] مكتب العمل الدولي، مكافحة العمل الجبري، المرجع السابق، ص 14.

[2] راجع المادة 2/2 من الاتفاقية رقم 29 بشأن العمل الجبري لعام 1930.

– الأعمال التي تعد جزءا من الواجبات المدنية الطبيعية للمواطنين.

– الأعمال والخدمات المفروضة بموجب إدانة من المحكمة.

– الأعمال أو الخدمات المفروضة في حالات الطوارئ.

– الخدمات المجتمعية التي تهدف لتحقيق مصلحة مباشرة للمجتمع.

إن هذه الاستثناءات كانت تفاصيلها موضوعا لعدد من الملاحظات فيما يتعلق بالتشريعات الوطنية للدول وممارساتها التي سجلتها لجنة الخبراء – المعنية بتطبيق اتفاقيات وتوصيات العمل الدولية – كما هو مبين أدناه.

أ/ الأعمال أو الخدمات بموجب قوانين الخدمة العسكرية الإلزامية

أكدت لجنة الخبراء بأن الخدمة العسكرية الإلزامية المستثناة من نطاق الاتفاقية تمثل الأعمال ذات الطبيعة العسكرية البحتة فقط، كما ذكرت اللجنة بأن هذا الاستثناء لا يشمل الأشخاص المنتمين للقوات العسكرية بمحض إرادتهم[1].

ب/ الأعمال التي تعد جزءا من الواجبات المدنية الطبيعية للمواطنين

وفيما يتعلق بالأعمال التي تعد من الواجبات المدنية الطبيعية للمواطنين فإن نطاق هذه الأعمال محدود وينحصر في الخدمة العسكرية الإلزامية، وحالة القوة القاهرة والأعمال الخفيفة خدمة للمجتمع وعلى ذلك فالأعمال الإلزامية التي تهدف للتنمية الاقتصادية الوطنية تخرج عن نطاق هذه الأعمال[2].

جـ/ الأعمال والخدمات المفروضة بموجب إدانة من المحكمة

تكون الأعمال المفروضة بموجب إدانة من المحكمة مستبعدة من نطاق الاتفاقية بتوفر شرطين أساسيين، أولهما أن هذه الأعمال تكون تحت إشراف السلطات العامة، وثانيهما ألا يوضع الأشخاص المدانون تحت تصرف أفراد طبيعيين أو أشخاص معنوية خاصة[3].

د/ الأعمال أو الخدمات المفروضة في حالات الطوارئ

وفيما يتعلق بالقوة القاهرة كحالة الحرب أو وقوع كارثة فأكدت اللجنة بأن الأعمال المفروضة في هذه الحالة يجب أن تكون محدودة ومرتبطة بقوة قاهرة حقيقية. وعكفت اللجنة على دراسة التقارير التي ترسلها الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية، وهذا لمراقبة مدى تطابق التشريعات والممارسات الوطنية مع أحكام هذه الاتفاقية[4].

[1] Voir l'étude d'ensemble de 2007, parag 45 et l'étude d'ensemble de 2012, parag 274, 276.
[2] Voir l'étude d'ensemble de 2012, parag 277.
[3] Ibid, parag 278.
[4] Ibid, parag 280.

في بعض الدول تجيز التشريعات تسخير الأشخاص للعمل في حالة القوة القاهرة واستغلال ذلك لفترات زمنية طويلة، وعلى سبيل المثال إجبار المواطنين للعمل في حالة الأزمة الاقتصادية الحادة كما حدث في " تركيا "، وقد اتصلت لجنة الخبراء بالحكومة التركية ووجهت لها طلبا مباشرا جاء فيه أن عبارة العمل الجبري في المادة 18 من الدستور التركي؛ لا تشمل الخدمات المفروضة على المواطنين في حالة القوة القاهرة بما في ذلك حالة الأزمة الاقتصادية الحادة المنصوص عليها في المادة 119 من الدستور، كما جاء في الطلب استفسار حول المادة 10 من القانون 2935 المؤرخ في 25 أكتوبر 1983 حول حالة الطوارئ، التي تتيح لمجلس الوزراء اتخاذ مراسيم في مجالات عدة، ومن بينها العمل لتحديد الالتزامات والإجراءات المتخذة في حالة الأزمة الاقتصادية الحادة[1].

إن اللجوء للعمل الجبري في حالة القوة القاهرة لا يكون إلا في وجود قوة قاهرة فعلية وفي مدة زمنية محدودة، وقد أعربت لجنة الخبراء عن ارتياحها لقيام بعض الحكومات بتعديل الإجراءات التي تتيح اللجوء للعمل الجبري من خلال سلطات استثنائية، ونذكر على سبيل المثال " اليونان " التي عدلت تشريعها بمقتضى القانون رقم 3536 لعام 2007 المتعلق بالهجرة ومواضيع أخرى تشرف عليها وزارة الداخلية، حيث جاء في نص المادة 41 منه بأن تسخير المستخدمين لا يكون إلا في حالة الطوارئ وعرفها بأنها « كل حالة مفاجئة تتطلب اتخاذ تدابير فورية لتلبية الاحتياجات الدفاعية للبلاد، كل حالة للضرورة الاجتماعية الناجمة عن الكوارث الطبيعية أو أي وضع من المرجح أن يعرض الصحة العامة للخطر »[2].

هـ/ الخدمات المجتمعية التي تهدف لتحقيق مصلحة مباشرة للمجتمع

يتم استبعاد الخدمات المجتمعية – التي تهدف لتحقيق مصلحة للمجتمع – من نطاق الاتفاقية، شريطة أن تكون هذه الأعمال خفيفة وموجهة لخدمة مجموعة في إطار محدود وليس لخدمة مصلحة عامة للمجتمع، وأن تقرير القيام بتلك الخدمات يعود لأفراد تلك المجموعة ذاتهم أو ممثليهم[3].

وفيما يتعلق بالأعمال المفروضة لأغراض الخدمات العامة أو لأغراض أخرى، فأكدت اللجنة على أنها اختفت في أغلب الدول، حيث أن الأخيرة ألغت التشريعات التي تنص على ذلك وعلى سبيل المثال ما قامت به " كينيا " عند تعديلها للقانون رقم 10 لعام 1997 الذي كان ينص على إمكانية فرض الحكومة لأعمال تهدف لحماية الموارد الطبيعية[4]، كما أن اللجنة أعربت عن ارتياحها لقيام بعض

[1] Voir, Turquie, CEACR, demande directe, 2011.
[2] Voir, Grèce, CEACR, observation, 2010.
[3] Voir l'étude d'ensemble de 2012, parag 281.
[4] Voir, Kenya, CEACR, observation, 2011.

الحكومات بإلغاء الأحكام غير المطابقة للاتفاقية مثل ما قامت به " تنزانيا " بإلغائها للفصل 366 من قانون العمل الذي كان ينص على إمكانية فرض أعمال لأغراض المصلحة العامة بالقانون رقم 06 لعام 2004 المتعلق بعلاقات العمل[1].

أكدت لجنة الخبراء أن الأعمال الزراعية يمكن أن تفرض فقط في حالة المجاعة، أما عدا ذلك فيعد مناف لنصوص الاتفاقية رقم 29 لعام 1930 وقامت اللجنة بالاتصال ببعض الحكومات لإلغاء أو تعديل أحكام القوانين المخالفة لنصوص الاتفاقية، ومن أمثلتها " أفريقيا الوسطى " بشأن المادة 28 من القانون رقم 109/60 الذي يجيز فرض العمل الجبري في الأعمال الزراعية[2]. بالإضافة إلى" سيراليون" بشأن المادة 08 من قانون مجالس وزراء القبائل التي تجيز ذلك أيضا[3]. وأعربت اللجنة عن ارتياحها في بعض الحالات ومن أمثلتها " سوازيلاند "، حيث أن محكمتها العليا أصدرت قرارا ألغت فيه الأمر رقم 06 لعام 1998 الذي على ضوئه يمكن فرض العمل الجبري في عدد من الأعمال ومن هذه الأعمال الأعمال الزراعية[4].

إن دراسة مدى التزام الدول بالأحكام الواردة في اتفاقية العمل الجبري تستدعي بحث التشريعات الوطنية وتطبيقاتها، وهذا ما سيتم دراسته في الفرع الثاني.

الفرع الثاني: العمل الجبري في التشريعات الوطنية وتطبيقاتها

من أبرز حالات العمل الجبري خلال عشرات السنين الماضية ما حدث في " ميانمار "، والذي يعد انتهاكا لنصوص الاتفاقية رقم 29 لعام 1930 من طرف السلطات المدنية والعسكرية، وقد لجأت المنظمة في عام 1997 بمقتضى المادة 26 من الدستور لتشكيل لجنة تحقيق لدراسة الوضع في" ميانمار "، ولأول مرة يتم استعمال نص المادة 33 من دستور المنظمة الذي يجيز لمجلس إدارة المنظمة أن يوصي المؤتمر العام للمنظمة بالإجراء المناسب لضمان الامتثال لتوصياته، وذلك باتخاذ قرار من المؤتمر العام بشأن إعادة النظر في العلاقات بين الدول الأعضاء ودولة ميانمار. وقد وجهت اللجنة للحكومة ملاحظاتها وتوصياتها، كما وجهت توصيات من طرف لجنة المؤتمر العام للمنظمة ومن طرف مجلس إدارة المنظمة لدفع الحكومة للتخلي عن اللجوء للعمل الجبري، لكن لجنة التحقيق لاحظت أن الحكومة لم تعمل بتوصياتها حيث أنها لم تعدل و لم تلغ القوانين التي تتيح اللجوء للعمل الجبري كما أنها لم تضمن عدم اللجوء إليه في الممارسة الوطنية خاصة من طرف السلطات العسكرية[5].

---

[1] Voir, République- unie de la tenzanie , CEACR, observation, 2008.
[2] Voir, République centre africaine , CEACR, observation, 2011.
[3] Voir, Seirraleone , CEACR, observation, 2011.
[4] Voir, Swaziland , CEACR, observation, 2011.
[5] Voir, Myanmar, CEACR, observation, 2011.

وخلال دورة انعقاد مجلس الإدارة لعام 2011 وصل إلى علم مجلس الإدارة بأن " ميانمار " بصدد تحضير قانون لدى البرلمان لإلغاء القانون الذي يجيز اللجوء للعمل الجبري، كما أن لجنة التحقيق استقبلت بارتياح اعتماد " ميانمار " لقانون المنظمات النقابية الذي سيكون له دور هام للإلغاء التام للعمل الجبري[1].

وسيتم التطرق للتشريعات الوطنية وتطبيقاتها بخصوص أبرز أشكال العمل الجبري (أولا)، ثم يتم دراسة إقرار عقوبات لمرتكبي جريمة العمل الجبري (ثانيا).

أولا: التشريعات الوطنية وتطبيقاتها بخصوص أبرز أشكال العمل الجبري

وتتمثل أبرز أشكال العمل الجبري في الخدمات المدنية للمجندين (أ)، وضع قيود على حرية تخلي العامل على وظيفته (ب)، عبودية الدين (جـ)، العمل الجبري المفروض على عمال المنازل والعمال المهاجرين (د)، الاتجار بالبشر (هـ).

أ/ الخدمات المدنية للمجندين

جاء في تقرير لجنة الخبراء بأن بعض التشريعات الوطنية مازالت تجيز فرض خدمات مدنية على المجندين، كما هو الحال في " الجزائر " من خلال الأمر رقم 103/74 المؤرخ في 15 نوفمبر 1974 المتعلق بقانون الخدمة الوطنية والقرار المؤرخ في 01 جويلية 1987، حيث جاء فيهما بأنه يمكن تسخير المجندين في خدمات ذات طابع اقتصادي وإداري، وقد أشارت الحكومة الجزائرية بأن الشكل المدني للخدمة العسكرية أصبح غير مستعمل منذ عام 2001 لكن التشريع لم يتم تعديله بعد[2].

بعض التشريعات الوطنية تجيز تسخير الأشخاص غير المجندين لتعويض أداء واجبهم العسكري للقيام بخدمات غير عسكرية تهدف للتنمية الوطنية، كالعمل في المصانع والمؤسسات العمومية ومثال ذلك " مصر "، حيث أن نص المادة 01 من القانون رقم 76 لعام 1973 المعدل بالقانون رقم 98 لعام 1975 المتعلق بالخدمة العامة (المدنية) يجيز تسخير الشباب من ذكور وإناث الذين يمثلون عددا زائدا عن احتياج الدولة في الخدمة العسكرية لأداء أعمال تهدف للتنمية الوطنية في مجال الزراعة والصناعة[3].

لاحظت اللجنة أن بعض التشريعات الوطنية المتعلقة بالخدمة المدنية الإجبارية ما زالت سارية المفعول وعلى سبيل المثال " الجزائر " بنص المواد 32، 33، 34 و38 من القانون رقم 84/ 10 المؤرخ في 11 فيفري 1984 المتعلق بالخدمة المدنية والمعدل في عام 1986 وفي عام 2006 التي على ضوئها يمكن تسخير الأشخاص الذين تلقوا تعليما أو تكوينا عاليا لأداء خدمة مدنية قبل إمكانية مزاولتهم

[1] Voir l'étude d'ensemble de 2012, p 124.
[2] Voir, Algérie, CEACR, observation, 2011.
[3] Voir, Egypte, CEACR, observation, 2011.

نشاط وظيفي أو حصولهم على منصب عمل، وفي حالة رفضهم لأداء الخدمة المدنية تطبق عليهم العقوبات المنصوص عليها في المادة 243 من قانون العقوبات[1].

وقد أعربت لجنة الخبراء عن ارتياحها إزاء إلغاء بعض الحكومات لبعض الأحكام التشريعية غير المتوافقة مع الاتفاقية رقم 29 لعام 1930، ومن أمثلة ذلك " الكامرون " التي ألغت القانون رقم 73-04 المؤرخ في 09 جويلية 1973 المتضمن للخدمة الوطنية لغرض المساهمة في التنمية بالقانون رقم 003/2007 المؤرخ في 13 جويلية 2007، حيث أن القانون الملغى كان يجيز تسخير الأشخاص لأداء الأعمال لغرض المصلحة العامة لمدة 24 شهرا مع تطبيق عقوبة في حالة رفضهم لذلك[2].

ب/ وضع قيود على حرية تخلي العامل عن وظيفته

وفيما يتعلق بوضع قيود على حرية العمال في التخلي عن وظائفهم وبالأخص في الخدمات الأساسية، فأكدت لجنة الخبراء بأن ذلك يعد انتهاكا للاتفاقية رقم 29 لعام 1930، ومن أمثلة التشريعات الوطنية التي تنص على ذلك نجد " بنغلاداش " من خلال القانون رقم LIII لعام 1952 حول المحافظة على الخدمات الأساسية الذي ينص على أن كل موظف حكومي يتخلى عن منصبه دون موافقة صاحب العمل يتعرض لعقوبة السجن لمدة لا تزيد عن سنة واحدة[3]، والحكم نفسه نجده كذلك في التشريع الوطني لـ " باكستان " من خلال قانون عام 1952 المتعلق بالمحافظة على الخدمات الأساسية[4]، وفي التشريع الوطني لـ "سوريا " لكن بعقوبة تمتد من ثلاث سنوات إلى خمس سنوات من خلال المرسوم رقم 64 المؤرخ في 23 جويلية 1974[5]. وقد أعربت اللجنة عن ارتياحها بالنسبة لـ " أوغندا " بإلغائها للأحكام التي تمنع العمال في الخدمات الأساسية من وضع نهاية لعقد العمل[6].

أكدت لجنة الخبراء على ضرورة اعتماد الحكومات لأحكام تشريعية لحماية حقوق العاملين في القطاع الخاص خاصة الفئات الضعيفة منه كالعاملين في المنازل، ومن هذه الحقوق الحق في التخلي عن العمل وكمثال على ذلك لاحظت اللجنة أن قانون العمل الجديد رقم 06 لعام 2010 لـ " الكويت " يستبعد من مجال تطبيقه العاملين في المنازل؛ لكنه يصرح للوزير المختص باتخاذ قرار يحدد فيه القواعد التي تنظم العلاقة بين هذه الفئة وأصحاب العمل. وأعربت اللجنة عن أملها في اتخاذ هذا القرار في أقرب الآجال[7].

---

[1] Voir, Algérie, CEACR, observation, 2011.
[2] Voir, Cameroun, CEACR, observation, 2008.
[3] Voir, Bangladesh, CEACR, observation, 2009.
[4] Voir, Pakistan, CEACR, observation, 2011.
[5] Voir, République arabe syrienne, CEACR, observation, 2010.
[6] Voir, Ouganda, CEACR, observation, 2009.
[7] Voir, Koweït, CEACR, observation, 2011.

ج/ عبودية الدين

ومن مظاهر العمل الجبري ما يعرف بعبودية الدين وتتمثل في قيام أصحاب العمل بفرض أعمال على أشخاص وعلى أسرهم وهذا لتسديد الديون التي على عاتقهم أو التي ورثوها، ولاحظت لجنة الخبراء أن هذا السلوك مازال قائما في بعض الدول سواء في النصوص التشريعية أو في تطبيقاتها، وأكدت اللجنة على ضرورة التصدي لهذه الظاهرة وهذا بتحرير العمال الواقعين تحت هذه العبودية وبمعاقبة المسؤولين على ذلك من خلال تبني آليات تفتيش ومراقبة تطبيق القوانين[1]، وكمثال على ذلك نذكر " الهند، باكستان "[2].

وفي حالات أخرى أكدت اللجنة على أهمية تدعيم مكافحة العمل الجبري وذلك بتبني أحكام تشريعية تساهم في منعه وتعاقب على اللجوء إليه، وكمثال على ذلك نذكر " البرازيل "[3].

د/ العمل الجبري المفروض على عمال المنازل والعمال المهاجرين

لاحظت لجنة الخبراء أن هناك فئة هي الأكثر عرضة للعمل الجبري وهذا لضعف في وضعيتها وتتمثل في عمال المنازل الأجانب، وأغلب هذه الفئة من النساء والأطفال الذين يعانون بسبب النصوص التشريعية للعمل التي توفر مستوى ضعيف من الحماية، بالإضافة إلى أنهم يعملون خارج دولهم وهم بذلك بعيدين عن نطاق الحماية القانونية المباشرة التي توفرها لهم[4]، وأكدت اللجنة أن بعض الدول تساهم في قيام العمل الجبري من خلال بعض أنظمتها القانونية الوطنية وكمثال على ذلك " السعودية " التي يرتبط فيها حصول هؤلاء العمال على التأشيرة بنظام الكفالة[5].

وأكدت اللجنة أيضا على أن العمال المهاجرين الموجودين في وضعية غير قانونية يكونون عرضة لاستغلالهم في العمل، وأوضحت بأن النصوص القانونية الوطنية التي تجرم الهجرة غير الشرعية

---

[1] Voir l'étude d'ensemble de 2012, parag 294.

[2] Voir, Inde, CEACR, observation, 2001, « Vu les disparités notables que présentent les évaluations de la prévalence globale du travail en servitude dans l'économie nationale et l'importance de cette question au regard du processus de contrôle,…la commission demande instamment que le gouvernement explore les moyens possibles d'entreprendre une enquête sur le travail en servitude à l'échelle nationale, en utilisant toutes les méthodes statistiques appropriées et, pour autant que cela soit praticable, toutes les données existantes provenant des enquêtes réalisées au niveau des districts ». Voir, Pakistan, CEACR, observation, 2011, « les comités de vigilance établis dans le cadre de la loi de 1992 sur l'abolition du système de travail en servitude n'ont pas rempli leurs fonctions de recenser et de libérer les travailleurs asservis et n'ont pas été restructurés tel que prévu par le plan d'action national. L'absence de services d'inspection du travail appropriés explique fondamentalement pourquoi les travailleurs asservis n'ont pas été recensés ni libérés de ce système ».

[3] Voir, Brésil, CEACR, observation, 2010, « Elle rappelle qu'elle a considéré que, si les projets de loi étaient adoptés, ces projets constitueraient des outils complémentaires importants de la lutte contre le travail esclave; en particulier, le projet visant à donner une base légale à l'interdiction, pour les personnes reconnues comme ayant utilisé de la main-d'œuvre esclave, d'obtenir des avantages fiscaux et des crédits ou de participer à des marchés publics, ainsi que le projet visant à aggraver les peines applicables au crime de réduction d'une personne à une condition analogue à celle d'esclave ».

[4] Voir l'étude d'ensemble de 2012, parag 295.

[5] Voir, Arabie saoudite, CEACR, observation, 2010.

تساهم في إضعاف هذه الفئة؛ وعلى ذلك طلبت من الحكومات المعنية اتخاذ إجراءات لحماية العمال المهاجرين ضد العمل الجبري مهما كانت أنظمتهم القانونية[1]، وكمثال على ذلك " إيطاليا " حيث أن القانون رقم 94 المؤرخ في 15 جويلية 2009 المتضمن لأحكام تتعلق بالأمن العمومي المعدل لقانون 1998 المنظم للهجرة والنظام الأساسي للأجانب من خلال إضافة نص المادة 10 مكرر الذي يقرر فرض عقوبات على الأشخاص الأجانب الداخلين والخارجين من إيطاليا بشكل غير قانوني[2].

وجاء في تقرير لجنة الخبراء أن بعض الدول تستغل الفئات الضعيفة خاصة، كالأطفال والنساء لتأدية أعمال جبرية ومن أمثلة ذلك " أوغندا " التي جندت آلاف الأطفال إثر النزاع العسكري في شمالها[3].

هـ/ الاتجار بالبشر

يعد العمل الجبري وسيلة من وسائل الاتجار بالبشر، وأكدت لجنة الخبراء على ضرورة النص في التشريعات الوطنية على تجريم الاتجار بالبشر، ويلاحظ التجاوب مع ذلك لتصبح هذه النصوص موجودة في قانون العقوبات لكل دولة وعلى سبيل المثال " السلفادور" في المادة 367 و370 من قانون العقوبات، " البيرو" في المادة 153 من قانون العقوبات، " تركيا " في المادتين 80 و 3/227 من قانون العقوبات. وفي بعض الدول تم اعتماد قوانين خاصة ضد الاتجار بالبشر وكأمثلة على ذلك نذكر " الأرجنتين " من خلال القانون رقم 364 المؤرخ في 06 أفريل 2008 المتعلق بـ: منع ومعاقبة الاتجار بالبشر، و" جيبوتي " من خلال القانون رقم 210/AN/07/5L المؤرخ في 27 ديسمبر 2007 المتعلق بمكافحة الاتجار بالبشر، و" إندونيسيا " من خلال القانون رقم 21/2007 المؤرخ في 19 أفريل 2007 المتعلق بالقضاء على جريمة الاتجار بالبشر[4].

بعض الدول قامت بتعديل تشريعاتها الوطنية المتعلقة بتجريم الاتجار بالبشر وذلك بتضمين تجريم العمل الجبري فيها وعلى سبيل المثال نذكر " الولايات المتحدة الأمريكية "[*]من خلال قانون عام 2000 المتعلق بحماية ضحايا الاتجار بالبشر المعدل في 2005 وفي 2008 وذلك بنص المادة 1589 المتعلق بـ " العمل الجبري "[5].

---

[1] Voir l'étude d'ensemble de 2012, parag 295.
[2] Voir, Italie, CEACR, demande directe, 2010.
[3] Voir, Ouganda, CEACR, observation, 2009.
[4] Voir l'étude d'ensemble de 2012, p 298.
[*] الولايات المتحدة الأمريكية لم تصدق على الاتفاقية رقم 29 لعام 1930، موقع منظمة العمل الدولية على الانترنت مطلع عليه بتاريخ 2018/03/04 " http://www.ilo.org/global/lang--fr/index.htm ".
[5] Voir l'étude d'ensemble de 2012, parag 299.

رأت بعض الدول أن وجود نصوص تجرم الاتجار بالبشر يمكن من تطبيقها على العمل الجبري، وكمثال على ذلك" البيرو" التي أشارت أيضا إلى أنها بصدد تحضير مشروع قانون يمكنها من موافقة تشريعها الوطني لنصوص الاتفاقية رقم 29 لعام 1930. وأعربت لجنة الخبراء عن أملها بتحقق ذلك في أقرب الآجال[1].

ثانيا: إقرار عقوبات لمرتكبي جريمة العمل الجبري

تنص المادة 25 من الاتفاقية رقم 105 على مايلي: « يعاقب على تكليف غير مشروع بعمل جبري أو إلزامي بوصفه جريمة يعاقب عليها، وتلتزم كل دولة عضو تصدق هذه الاتفاقية بضمان أن تكون العقوبات التي يفرضها القانون كافية حقا ومنفذة بكل دقة ».

أكدت المادة أعلاه على ضرورة أن تكون العقوبات – المقررة لمرتكبي جريمة العمل الجبري – كافية حقا ومنفذة بكل دقة، ولتحقيق ذلك لابد من توافر عناصر تتمثل من جهة في تضمين التشريع الوطني لنصوص تعاقب ممارسات العمل الجبري. بالإضافة إلى وجود رقابة تسهر على احترام تلك النصوص ومن جهة ثانية ضرورة أن تجد المحاكم سهولة لتطبيق النصوص على الواقع[2].

أكدت لجنة الخبراء على أن فعالية النصوص العقابية المقررة لمرتكبي جريمة العمل الجبري مرتبطة بتناسبها مع خطورة الجريمة، بالإضافة إلى الأثر الرادع الذي يجب أن تتميز به العقوبة وهذا يغيب في كثير من التشريعات الوطنية، وكمثال على ذلك نذكر " المغرب " حيث تنص المادة 12 من قانون العمل على توقيع غرامة أو غرامة مع السجن لمدة ستة أيام إلى ثلاثة أشهر على مرتكبي جريمة العمل الجبري[3].

وفي تقرير للجنة الخبراء يتعلق بـ " البيرو " بينت اللجنة بأن النصوص التشريعية المقررة لمعاقبة مرتكبي جريمة العمل الجبري يجب ألا تكون أحكاما عامة بل – ومن منطلق مبدأ التفسير الصارم للقانون الجنائي – لابد من وضع معايير دقيقة تسمح بتسهيل تكييف الأفعال المرتكبة ومباشرة الإجراءات القانونية بصددها[4].

إن النصوص العقابية المقررة لجريمة العمل الجبري في التشريعات الوطنية تبقى بلا فعالية إذا لم تطبق بصرامة، وتحقيقا لهذه الغاية على الدولة أن تضمن قيام الأجهزة المسؤولة على رقابة احترام تطبيق هذه النصوص القانونية المتمثلة في مفتشية العمل بوظيفتها بشكل كامل، وفي هذا الصدد أكدت لجنة

[1] Voir, Pérou, CEACR, observation, 2011.
[2] Voir l'étude d'ensemble de 2012, p 147.
[3] Voir, Maroc, CEACR, observation, 2011.
[4] Voir, Pérou, CEACR, observation, 2011.

الخبراء على ضرورة تدعيمها بالإمكانات البشرية والمادية الكافية، حيث أن وظيفتها تتطلب التنقل بسرعة وبأمان وبفعالية على التراب الوطني بما فيه الأماكن المعزولة التي يكون فيها العمال أكثر عرضة للاستغلال[1].

في بعض الدول تم تدعيم مفتشية العمل بمجموعات مخصصة لمحاربة أشكال العمل الجبري، وأكدت لجنة الخبراء في هذا الصدد على أهمية هذا التدعيم كونه يسمح ليس فقط بتحرير العمال الموجودين في وضعيات العمل الجبري، ولكن أيضا يزود العدالة بالوثائق الكافية لمباشرة إجراءات متابعة مرتكبي جريمة العمل الجبري[2].

إن سعي المنظمة في قضائها على العمل الجبري لم يتوقف عند اعتماد الاتفاقية رقم 29 لعام 1930 فاستكملت ذلك باعتماد الاتفاقية رقم 105 لعام 1957، التي تدعو إلى القضاء الفوري والكامل على العمل الجبري وهذا ما سيتم دراسته في المطلب الثاني.

المطلب الثاني: الإلغاء الفوري والكلي للعمل الجبري ومدى تجسيده في التشريعات الوطنية وتطبيقاتها

تزايد القلق والاهتمام بعد الحرب العالمية الثانية لأساليب العمل الجبري التي تستخدم بهدف الإكراه السياسي، وقد شكلت منظمة الأمم المتحدة مع منظمة العمل الدولية لجنة خاصة للعمل الجبري أوكلت لها مهمة إجراء الاستقصاءات حول الشكاوى والدعاوى المتعلقة بوجود أشكال للعمل الجبري، وقد توصلت هذه اللجنة إلى وجود أساليب خطيرة لهذا العمل باعتباره من قبيل إجراءات القهر السياسي أو لأهداف اقتصادية وذلك في مناطق مختلفة من العالم، وأثمرت هذه الاستقصاءات عن إقرار الاتفاقية رقم 105 بشأن العمل الجبري لعام 1957[3].

والاتفاقية أعلاه من الناحية القانونية لا تتضمن أية أحكام متعلقة بالاتفاقية رقم 29، وعلى ذلك فالاستثناءات الواردة في المادة الثانية من الاتفاقية رقم 29 لا تنطبق على الاتفاقية رقم 105؛ وينتج عن ذلك ضرورة النظر في التشريعات الوطنية وتطبيقاتها لضمان عدم انحراف جميع أشكال العمل الجبري، ومنها العمل داخل السجون المفروضة بموجب إدانة من المحكمة عن أهدافها لتصبح طرقا للتعبئة، واستخدام اليد العاملة لأغراض التنمية الاقتصادية الذي يعد محظورا بموجب الاتفاقية رقم 105[4].

---

[1] Voir l'étude d'ensemble de 2012, p148.

[2] Voir, Brésil, CEACR, observation, 2010.

[3] عدنان خليل التلاوي، المرجع السابق، ص 307.

[4] Voir l'étude d'ensemble de 2012, p 137.

تكملة للاتفاقية رقم 29 لعام 1930 جاءت الاتفاقية رقم 105 لعام 1957 لتدعو إلى الإلغاء الفوري والكامل للعمل الجبري أو الإلزامي؛ وعددت الاتفاقية حالات حظر العمل الجبري وذلك عندما يلجأ إلى أي شكل من أشكاله كوسيلة للإكراه أو التوجيه السياسي أو كعقاب لتبني آراء سياسية معينة، كأسلوب لحشد الأيدي العاملة أو لاستخدامها لأغراض التنمية الاقتصادية، كوسيلة لفرض الانضباط على الأيدي العاملة، كعقاب على المشاركة في إضرابات، أو كوسيلة للتمييز العنصري أو الاجتماعي أو الوطني أو الديني، (الفرع الأول).

لاحظت منظمة العمل الدولية أنه بالرغم من أن الاتفاقية رقم 29 لعام 1930 والاتفاقية رقم 105 لعام 1957 أكثر الاتفاقيات تم التصويت عليها إلا أن ممارسات العمل الجبري وطنيا ما زالت مستمرة، وهذا يكشف عن وجود ثغرات في تنفيذ الاتفاقيتين، لذلك تم اعتماد صكين جديدين لسد هذه الثغرات هما: بروتوكول عام 2014 لاتفاقية العمل الجبري لعام 1930، والتوصية 203 لعام 2014 بشأن العمل الجبري (الفرع الثاني).

الفرع الأول: حالات حظر العمل الجبري

يتعلق حظر أي شكل من أشكال العمل الجبري بالحالات* التالية: كوسيلة للإكراه السياسي (أولا)، كأسلوب لحشد الأيدي العاملة (ثانيا)، كوسيلة لفرض الانضباط على الأيدي العاملة (ثالثا)، كعقاب على المشاركة في إضرابات (رابعا)، كوسيلة للتمييز العنصري أو الاجتماعي أو الوطني أو الديني (خامسا).

أولا: العمل الجبري كوسيلة للإكراه السياسي

تنص المادة 1/أ من الاتفاقية رقم 105 على تعهد كل دولة عضو في المنظمة تصدق على هذه الاتفاقية بحظر أي شكل من أشكال العمل الجبري أو العمل القسري « كوسيلة للإكراه أو التوجيه السياسي أو كعقاب على اعتناق آراء سياسية أو آراء تتعارض مذهبيا مع النظام السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي القائم أو على التصريح بهذه الآراء ».

على ضوء هذه الفقرة فإنه يحظر تطبيق أي عقوبة تنطوي على عمل جبري عندما يتعلق الأمر بحرية الرأي وحرية اتخاذ مواقف سياسية وإيديولوجية شفويا أو بأية وسيلة اتصال أخرى، وما يلاحظ أن أغلب الدساتير أصبحت تتضمن أحكاما تعد ضمانات لحماية حرية التفكير وحرية الرأي وحرية التجمع

* تم النص على هذه الحالات في المادة 1 من الاتفاقية رقم 105 لعام 1957.

السلمي وإنشاء الجمعيات... وهذه الأحكام تعد حماية هامة ضد فرض العمل الجبري كعقوبة نتيجة التعبير عن بعض الآراء السياسية والإيديولوجية[1].

لاحظت لجنة الخبراء أن حرية الرأي والحقوق الأساسية المرتبطة بها يمكن تقييدها في بعض الحالات كحالة الطوارئ لكنها أكدت على ضرورة فحص قيام هذه الحالات حقيقة إضافة إلى ضرورة ربط هذا التقييد بمدة زمنية محددة، كما أكدت اللجنة على ضرورة تدقيق النصوص في التشريعات الوطنية التي تعرف بعض الجرائم – كالتشهير، التحريض، التخريب – لتفادي إساءة استعمالها وذلك بفرض عقوبات تنطوي على العمل الجبري كوسيلة للقسر السياسي أو كعقوبة للأشخاص الذين عبروا عن آراء سياسية أو إيديولوجية[2].

سجلت لجنة الخبراء ارتياحها تجاه عدد من الحكومات التي ألغت أحكاما كانت تتضمن عقوبات تنطوي على العمل الجبري؛ بسبب أنشطة تتعلق بتصريحات أو انتقادات ذات طبيعة سياسية ضد النظام القائم لأحكام كانت تدين المشاركة في بعض النشاطات السياسية المرتبطة بالأحزاب السياسية والتعبير عن بعض الآراء السياسية بعقوبة السجن المنطوي على العمل الجبري داخل السجون[3]، ومن أمثلة ذلك نذكر " ليبيريا، نيكاراغوا "[*].

ومن الأمثلة المدعمة لما ذكر سابقا نجد ما يلي:

- قيام حكومة " كينيا " باتخاذ تدابير لتعديل بعض أحكام عدد من النصوص القانونية بما يتوافق مع أحكام الاتفاقية رقم 105[4].
- أشارت حكومة " جمهورية تنزانيا المتحدة " بأنها بصدد الإصلاح التشريعي لبعض أحكام قانون

---

[1] Voir l'étude d'ensemble de 2012, p 138.

[2] Ibid, parag 303.

[3] Ibid, parag 305.

[*] Voir, Libéria, CEACR, observation, 2010, « la commission note avec ***satisfaction*** que la loi de 2004 sur la réforme électorale, qui modifie certaines dispositions de la loi sur les élections de 1986, abroge les dispositions prévoyant des peines d'emprisonnement comportant une obligation de travailler pour participation à certaines activités liées aux partis politiques (comme par exemple les activités tendant à maintenir ou à faire revivre certains partis politiques) ». Voir, Nicaragua, CEACR, observation, 2010, « les articles 522 et 523 du Code pénal en vertu desquels des peines de prison, assorties de l'obligation de travailler, pouvaient être imposées en tant que sanction de l'expression d'opinions politiques. La commission note avec satisfaction que de telles dispositions ne figurent pas dans le nouveau Code pénal promulgué en mai 2008 ».

[4] Voir, kenya, CEACR, observation, 2011, « La commission note avec ***satisfaction*** que la loi sur la marine marchande de 2009 abroge la loi sur la marine marchande de 1967 qui comportait des dispositions punissant divers manquements à la discipline du travail chez les gens de mer d'une peine d'emprisonnement (comportant l'obligation de travailler). Elle note également avec ***satisfaction*** que la loi sur les relations d'emploi de 2007 abroge la loi sur les conflits du travail (chap. 234) en vertu de laquelle des peines d'emprisonnement (comportant l'obligation de travailler) pouvaient être imposées en cas de participation à des grèves ».

العقوبات وقانون الصحافة وقوانين أخرى لا تتوافق مع الأحكام الواردة في الاتفاقية رقم 105[1].

لاحظت لجنة الخبراء أن بعض الحكومات تلجأ لاستعمال المصلحة الوطنية والحفاظ على السلم والنظام العام كمبرر لتقرير عقوبات تنطوي على العمل الجبري، وهذا بوضع قيود على الأحزاب والجمعيات السياسية وذلك بمراقبة نشاطها ونشاط الأشخاص المشتبه في آرائهم السياسية؛ حيث تمنح السلطات الإدارية سلطات تقديرية واسعة لتعليق نشاطات الجمعيات وحظر العضوية فيها[2]. وجاء في تقارير للجنة تأكيد عدد من الحكومات على أنها بصدد مراجعة نصوص القوانين التي لا تتوافق مع نصوص الاتفاقية رقم 105 وكأمثلة عنها نذكر " أوغندا "[3].

ثانيا: العمل الجبري كأسلوب لحشد الأيدي العاملة

تنص المادة 1/ب من الاتفاقية رقم 105 على تعهد كل دولة عضو في المنظمة تصدق على هذه الاتفاقية بحظر العمل الجبري وعدم اللجوء إليه كأسلوب لحشد الأيدي العاملة واستخدامها لأغراض التنمية الاقتصادية.

إن ما جاء في نص الفقرة أعلاه قد سبق التأكيد عليه في الاتفاقية رقم 29، التي كانت تهدف للقضاء على جميع أشكال العمل الجبري المستعمل لأغراض التنمية الاقتصادية، وتجدر الإشارة بأن الحظر الوارد في المادة أعلاه يشمل كذلك اللجوء للعمل الجبري لمدة محددة أو استثناء، حيث أن المؤتمر العام للمنظمة رفض اقتراحا يدعو إلى ذلك[4].

وأكدت لجنة الخبراء أن تقدما تم إحرازه في السنوات العشر الأخيرة، حيث ألغت الكثير من الحكومات نصوصا تشتمل على العمل الجبري لأغراض اقتصادية، وأن حكومات أخرى أكدت بأنه بالرغم من وجود تلك النصوص فهي غير مطبقة على الواقع، وأنها بصدد تعديلها أو إلغائها وأضافت اللجنة أنه

[1] Voir, République – Unie de Tanzanie, CEACR, observation, 2010, « le gouvernement indique que la Commission de réforme des lois mène actuellement des travaux de recherche sur les lois qui doivent être modifiées ou abrogées - Code pénal, la loi sur la presse et la loi sur l'administration locale en vertu desquelles des sanctions comportant l'obligation de travailler peuvent être infligées dans des circonstances relevant du champ d'application de la convention - pour tenir compte des accords, y compris les lois incompatible avec la convention …».

[2] Voir l'étude d'ensemble de 2012, parag 307.

[3] Voir, Ouganda, CEACR, observation, 2011, « La commission exprime le ferme espoir que les mesures nécessaires seront enfin prises pour abroger ou amender les dispositions de la loi no 20 de 1967 sur l'ordre public et la sécurité ainsi que les dispositions du Code pénal ». Pakistan, CEACR, observation, 2011.

[4] Voir l'étude d'ensemble de 2012, p 142.

لا يمكن أن تكون التنمية مبررا للمساس بحقوق الإنسان المعروفة عالميا[1]، ومن الأمثلة على ذلك نذكر " ساحل العاج "[2].

ثالثا: العمل الجبري كوسيلة لفرض الانضباط على الأيدي العاملة

تنص المادة 1/ جـ من الاتفاقية رقم 105 على حظر أي شكل من أشكال العمل الجبري عندما يستعمل كوسيلة لفرض الانضباط على الأيدي العاملة. وقد ميزت لجنة الخبراء بين العقوبات التي تتضمنها الفقرة أعلاه وبين العقوبات الرامية لحماية الصالح العام في الدولة، كالعقوبات المتخذة في إطار الوظيفة العمومية لفرض الانضباط عند إساءة استخدام السلطة مثلا، أو في حالة الخدمات الأساسية كالصحة والإمداد بالمياه. وأكدت اللجنة أن الاتفاقية لا تمنع اللجوء لهذه الأخيرة حتى وإن انطوت على العمل الجبري بالنسبة للأشخاص الذين يعرضون المصالح الأساسية المتعلقة بالأمن أو الحياة أو الصحة للخطر[3].

أكدت اللجنة على أن بعض نصوص التشريعات الوطنية في إطار الوظيفة العمومية صيغت بعبارات عامة وفي نطاق واسع، وأن توافقها مع نصوص الاتفاقية رقم 105 مرهون بتحديد مجال تطبيقها على الخدمات الأساسية بالمعنى الدقيق للكلمة، أي عندما تكون الحياة، الصحة، الأمن معرضة للخطر[4] ومن الأمثلة على ذلك نذكر " غواتيمالا "[*].

لاحظت اللجنة أن أغلبية التشريعات الوطنية لا تلجأ للعمل الجبري كوسيلة لفرض انضباط العمال، وأن العقوبات في هذا الصدد ذات طبيعة تأديبية أو مالية التي لا تنطوي على العمل الجبري[5].

رابعا: العمل الجبري كعقاب على المشاركة في إضرابات

وتنص المادة 1/ د من الاتفاقية رقم 105 بأنه يحظر أي شكل من أشكال العمل الجبري عندما يلجأ إليه " كعقاب على المشاركة في إضرابات "، وفي هذا الإطار أكدت لجنة الخبراء أن الانتهاكات

---

[1] Op.cit, parag 308.

[2] « la loi no 63-4 du 17 janvier 1963 relative à l'utilisation de personnes en vue d'assurer la promotion économique et sociale de la nation et son décret d'application no 63-48 du 9 février 1963 permettent la réquisition individuelle ou collective pour l'accomplissement de certaines tâches d'intérêt national. Le gouvernement a indiqué que cette loi est dépassée et ne s'applique plus », Voir, Côte d'Ivoire, CEACR, demande directe, 2011.

[3] Voir l'étude d'ensemble de 2012, parag 310.

[4] Ibid, parag 311.

[*] « La commission a souligné que, en vertu des certaines dispositions du Code pénal " art:1, 396, 419..." , il est possible d'imposer, en violation de la convention, des peines de prison comportant l'obligation de travailler pour sanctionner l'expression de certaines opinions politiques, en tant que mesure de discipline du travail , et elle a demandé au gouvernement d'abroger ces dispositions » , Voir, Guatemala, CEACR, observation, 2010.

[5] Op.cit , parag 309.

المرتكبة لضرب النظام العام داخل الدولة بمناسبة الإضراب، كتدمير الممتلكات مثلا، لا تدخل ضمن أحكام الاتفاقية، وأن الأخيرة ليست أداة لتنظيم ممارسة حق الإضراب، ولا يدخل أيضا في إطارها العقوبات المدنية أو التأديبية المقررة عند ارتكاب جرائم من خلال المشاركة في الإضرابات، حيث أن الاتفاقية تطبق فقط عند فرض عمل جبري كعقاب على المشاركة في الإضرابات[1].

أكدت اللجنة أن حظر اللجوء إلى الإضراب بإقرار عقوبات تنطوي على العمل الجبري لا يتوافق مع أحكام الاتفاقية رقم 105 إلا عندما يتعلق بحالة طارئة بالنسبة للخدمات الأساسية، وتتحقق هذه الحالة عندما تكون حياة الأفراد معرضة للخطر بالإضافة إلى اشتراط تحديد هذه الحالة بمدة معينة[2]، ومن أمثلة ذلك نذكر " بلغاريا "[*].

في عدة مناسبات طلبت لجنة الخبراء من الحكومات المعنية اتخاذ الإجراءات التي تضمن قانونيا وعمليا عدم فرض عقوبات تنطوي على العمل الجبري لمجرد تنظيم أو المشاركة في إضراب سلمي[3] ومن أمثلة ذلك نذكر " مصر "[**].

وقد سجلت اللجنة ارتياحها لقيام بعض الحكومات بإلغاء الأحكام المنطوية على العمل الجبري نتيجة تنظيم أو المشاركة في إضرابات[4]، ومن أمثلة ذلك نذكر " قبرص "[***].

خامسا: العمل الجبري كوسيلة للتمييز

تنص المادة 1/ه من الاتفاقية رقم 105 على حظر أي شكل من أشكال العمل الجبري عند اللجوء إليه كوسيلة للتمييز العنصري أو الاجتماعي أو الوطني أو الديني. وينبغي هنا أن يؤخذ في عين

---

[1] Op.cit , parag 313.

[2] Ibid, parag 314.

[*] Voir, Bulgarie, CEACR, observation, 2008, « conformément à l'article 47 de la loi sur les fonctionnaires, le refus du droit de grève des fonctionnaires est raisonnable, vu que l'interruption de leur travail est susceptible de perturber le fonctionnement de l'Etat et d'affecter tous les secteurs de la vie publique ».

[3] Voir l'étude d'ensemble de 2012, parag 131.

[**] Voir, Egypte, CEACR, observation, 2011, « en vertu de l'article 20 du Code pénal, le juge peut infliger une peine de prison comportant l'obligation de travailler... Concernant les dispositions de l'article 124, paragraphe 2, qui permettent de doubler la durée de la peine d'emprisonnement, ces dispositions ne sont pas compatibles avec la convention. Elle souligne toutefois que la convention n'interdit pas les sanctions imposées en cas d'actions de violence, voies de fait ou destruction de biens commis à l'occasion d'une grève ». Turquie, CEACR, observation, 2011.

[4] Op.cit, parag 315.

[***] « la commission note avec satisfaction que les articles 79A et 79B du règlement sur la défense, qui conféraient au Conseil des ministres le pouvoir discrétionnaire d'interdire les grèves dans les services considérés comme essentiels et d'imposer des restrictions interdisant aux employés de ces services de mettre un terme à leur emploi, sous peine d'emprisonnement comportant l'obligation de travailler, ont été abrogés par l'ordonnance no 366/2006 publiée dans la Gazette officielle du 22 septembre 2006 », Voir Par Exemple: Chypre, CEACR, observation, 2009. Kenya, CEACR, observation, 2011. Mourice, CEACR, observation, 2010.

الاعتبار أن الاتفاقية لا تعالج إشكالية التمييز الواقع على أساس المعايير المنصوص عليها في الفقرة أعلاه، وإنما جاءت للقضاء على العمل الجبري الذي يلجأ إليه كوسيلة للتمييز. وبخصوص وجود حالات لهذا العمل الجبري أكدت لجنة الخبراء بأنها نادرة جدا بالنظر لترسانة النصوص الدستورية والتشريعية التي تضمن المساواة بين المواطنين، وأن تلك الحالات النادرة عرفت إلغاء للأحكام التي تستند عليها[1].

الفرع الثاني: تقدير العمل الجبري وتجاوب منظمة العمل الدولية بشأنه

ما تزال أشكال العمل الجبري قائمة وتتفاوت نسب ارتكابه من طرف الدولة أو من طرف الوكالات المتخصصة (أولا)، وللحد من العمل الجبري فقد اعتمدت منظمة العمل الدولية نصوصا أخرى لسد الثغرات الموجودة على مستوى تنفيذ الاتفاقيتين رقم 29 ورقم 105 (ثانيا).

أولا: العمل الجبري المفروض من طرف الدولة ومن طرف الوكالات الخاصة

يمكن قياس مدى توافق التشريعات الجنائية الوطنية مع نصوص الاتفاقية من خلال ما يلي[2]:

- على صعيد الحريات العامة والحقوق المدنية والاجتماعية عندما لا تخضع – الأنشطة السياسية والتعبير عن وجهات النظر السياسية واتخاذ مواقف إيديولوجية، عدم الانضباط في العمل والمشاركة في الإضرابات – لعقوبات جنائية.
- من حيث العقوبات المفروضة عندما تقتصر على الغرامات والعقوبات التي لا تنطوي على عمل إلزامي.
- من حيث نظام السجون عندما يعفى سجناء الجرائم السياسية من أي أعمال جبرية.

تشير تقديرات مكتب العمل الدولي إلى أن 20 بالمائة فقط من كل أشكال العمل الجبري على الصعيد العالمي تفرضها الدولة، وهذا يعني أن أغلبية العمل الجبري تفرضها الوكالات الخاصة، ومن هذه الأغلبية تمثل 11 بالمائة نسبة الاستغلال الجنسي الجبري لأغراض تجارية، و 64 بالمائة لأغراض الاستغلال الاقتصادي، ونسبة الـ 5 بالمائة المتبقية هي حالات للعمل الجبري لا يمكن تحديدها بوضوح[3].

وتشير تقديرات مكتب العمل الدولي إلى أن هناك 12.3 مليون شخص على الأقل في جميع أنحاء العالم من ضحايا العمل الجبري، من بينهم 9.8 مليون يستغلهم أفراد ومنشآت خاصة، بما في ذلك أكثر من 2.4 مليون في العمل الجبري نتيجة الاتجار بالبشر، أما الباقون وعددهم 2.5 مليون فهم مكرهون على العمل لدى الدولة أو لدى مجموعة عسكرية متمردة. ومن المعتقد أن الأطفال دون سن 18 سنة من العمر يمثلون من 40 إلى 50 بالمائة من جميع العمال الواقعين في شراك العمل الجبري.

---

[1] Op.cit, p 146.

[2] Voir l'étude d'ensemble de 2012, parag 301.

[3] مكتب العمل الدولي، مكافحة العمل الجبري، المرجع السابق، ص 14.

والإناث يمثلن معظم الاستغلال الجنسي الجبري لأغراض تجارية، و 56 بالمائة من الاستغلال الاقتصادي الجبري[1].

لاحظت لجنة الخبراء أن اللجوء للعمل الجبري في المجتمع الدولي عرف انخفاضا كبيرا على مستوى التطبيقات الوطنية[2]. وبينت تقديرات منظمة العمل الدولية إلى أن هناك 20.9 مليون شخص مازالوا يتعرضون للعمل الجبري حول العالم، يستغل منهم 18.7 مليون (90 بالمائة) في الاقتصاد الخاص من قبل الأفراد أو المؤسسات أما العدد المتبقي والمتمثل في 2.2 مليون شخص (10 بالمائة) فيستغلون في العمل الجبري الذي تفرضه الدولة. وتمثل نسبة الإناث في العمل الجبري 55 بالمائة أما نسبة الذكور فتمثل 45 بالمائة، وتبلغ نسبة الأشخاص البالغين المعرضين للاستغلال في العمل الجبري 74 بالمائة أما نسبة الأطفال فتمثل 26 بالمائة[3].

إن ملاحظة الأرقام المسجلة أعلاه قد يفهم منها أن الدولة ليست مسؤولة بالقدر الذي يكون فيه القطاع الخاص مسؤولا عن وجود حالات للعمل الجبري؛ حيث أنه يمثل النسبة الغالبة في هذا الموضوع، لكن الباحث يلفت النظر إلى أنه ينبغي اعتبار مسؤولية الدولة أكبر من مسؤولية القطاع الخاص فهي من جهة مسؤولة بالقدر الذي تشير إليه هذه الإحصاءات، ومن جهة ثانية هي أيضا مسؤولة عما يرتكبه القطاع الخاص من استغلال في العمل الجبري، بالنظر لما تتمتع به من سلطة تلزمها بمنع العمل الجبري المرتكب من طرفها والمرتكب من أي طرف آخر.

إن انتشار العمل الجبري حسب الأقاليم في العالم متفاوت بينها حيث أن لكل 1000 نسمة يبلغ معدل ضحايا العمل الجبري 4.2 في دول وسط وجنوب شرق أوربا، و4 في أفريقيا، أما في الشرق الأوسط وآسيا فيبلغ 3.4، وفي أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي 3.1، في حين أن هذا المعدل منخفض في الدول ذات الاقتصاد المتقدم وفي الاتحاد الأوربي، وهذا نظرا لوجود آليات تنظيمية أكثر فعالية لحظر العمل الجبري في هذه الدول[4].

لا تزال بقايا الرق موجودة في بعض المناطق من أفريقيا، في حين أن العمل الجبري الذي يتخذ شكل الإكراه على عمل معين موجود في كثير من دول أمريكا اللاتينية، ومناطق أخرى، وفي العديد من الدول يتعرض العمال المنزليون للتهديد والعنف ويمنعون من ترك منزل صاحب العمل، ولا يزال العمل الجبري لسداد الديون مستمرا في جنوب آسيا حيث يتعرض له ملايين الرجال والنساء والأطفال، وفي أوربا

[1] المرجع نفسه، ص 8.

[2] Voir l'étude d'ensemble de 2007, parag 92.

[3] ILO, global estmate of forced labour: results and methodology, Special Action, Programme to Combat Forced Labour, Geneva, 2012, pp 13-15.

[4] Ibid, p 15.

وأمريكا الشمالية يقع العديد من النساء والأطفال ضحايا الاستغلال في العمل والاستغلال الجنسي، ولا يزال العمل الجبري يفرض من الدول لأغراض التنمية الاقتصادية أو كعقاب نتيجة التعبير عن الآراء السياسية[1].

إن مكافحة العمل الجبري تستدعي اعتماد إستراتيجية وطنية شاملة تتضمن تنفيذ سياسات وخطط عمل، وقد شجعت المنظمة الدول الأعضاء في ذلك وقدمت لها الدعم الفني المناسب، ومن الأمثلة على ذلك نذكر ما يلي[2]:

- تم اعتماد خطط عمل بشأن " عمل الرق " في " البرازيل " في عامي 2003 و 2008 حيث أنشئت اللجنة الوطنية للقضاء على عمل الرق، وهذا لضمان تنسيق فعال بين مختلف الوزارات.
- تنفيذا للخطة الوطنية الثانية لمكافحة العمل الجبري المعتمدة في 2013 في " البيرو " تم إشراك منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال في اللجنة الوطنية المشتركة التي تنسق العمل بين الوزارات.
- وفي " نيبال " اشتملت خطة العمل الوطنية للقضاء على العمل الجبري المعتمدة في 2009 على تدابير مثل إنفاذ القانون، والتوعية، وأنشطة الترويج، والتعليم، وخلق فرص العمل.
- اعتمد عدد من الدول خطط عمل تعالج تحديدا الاتجار بالبشر كشكل من أشكال العمل الجبري.

أجرت منظمة العمل الدولية دراسات حول وضع العمل الجبري في أقاليم مختلفة وكانت نتائج الدراسة كما يلي[3]:

- في أفريقيا:
- في " موريتانيا " لاحظت بعثة لتقصي الحقائق عددا من التدابير الايجابية المتخذة من الحكومة لمكافحة العمل الجبري.
- اعتمدت عدة دول تشريعات جديدة لمكافحة الاتجار بالبشر ومثال ذلك ما قامت به " موزمبيق " في 2008 و" جمهورية تنزانيا " و" زمبيا " في فترة لاحقة.
- تعتبر " كينيا " مصدر ومنطقة عبور، ومقصد بالنسبة للرجال والنساء والأطفال المتجر بهم لأغراض العمل الجبري.

[1] مكتب العمل الدولي، قواعد اللعبة، مقدمة موجزة لمعايير العمل الدولية، جنيف، 2017، ص 34.
[2] المرجع نفسه، ص 36.
[3] مكتب العمل الدولي، تقرير المدير العام، ثمن الإكراه، التقرير العالمي بموجب متابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، مؤتمر العمل الدولي، الدورة 98، 2009.

- في آسيا:

- ينتشر في مناطق مختلفة من " آسيا " العمل الجبري خاصة استمرار نظم العمل سدادا لدين، وانتشار ظاهرة الاتجار بالأطفال، إضافة إلى استمرار فرض العمل الجبري من جانب المؤسسات الرسمية للدولة مباشرة لاسيما في" ميانمار "، حيث ورد في عام 2008 إلى مكتب العمل الدولي 120 شكوى تتعلق بالعمل الجبري.
- تم الكشف في عام 2007 عن أشكال للعمل الجبري في " الصين " نذكر من أمثلتها العمل الجبري في " أفران الآجر "، إضافة إلى إجبار المستخدمين للعمل في ظروف خطيرة، وفرض العمل لساعات إضافية تصل إلى درجة العمل الجبري، لكن الحكومة استجابت لملاحظات لجنة الخبراء بتعديل قانون العقوبات واعتماد قانون عقود العمل لعام 2007 للتصدي لتلك الممارسات.

- في أمريكا:

- رغم أن أمريكا اللاتينية تحتل المرتبة الثانية عالميا بعد آسيا من حيث عدد الأشخاص الخاضعين للعمل الجبري، يلاحظ أن عددا قليلا من الدول بذلت جهودا للتحقيق في حالات العمل الجبري " كالبرازيل، والبيرو ". وفي " بوليفيا " اعتمدت الحكومة عام 2008 مرسوما ينص على نقل الممتلكات الريفية – التي يتبين أنها تمارس العمل الجبري – إلى الدولة. وفي " البيرو " تم إنشاء فريق خاص لتفتيش العمل في عام 2008 يعنى بمكافحة العمل الجبري. وفي " الأرجنتين " وضع برنامج تفتيش في عام 2006 أدى إلى غلق العديد من الورشات التي يمارس فيها العمل الجبري.
- وفي " الولايات المتحدة الأمريكية، وكندا " تم إنشاء فرق عمل كشفت عن ممارسة عمال أجانب للعمل الجبري في الخدمة المنزلية والزراعة وبعض القطاعات الاقتصادية.

- أوروبا وآسيا الوسطى:

- يعد العمل الجبري في أوروبا نتاجا للهجرة غير النظامية، ويمثل الاتجار لأغراض الاستغلال في العمل أكثر أشكال الاتجار انتشارا في " روسيا "، وفي بعض دول أوروبا الغربية، ومن أمثلة الدول الموردة للأشخاص المتجر بهم نذكر " بولندا " و " جمهورية التشيك ".
- من بين دول العبور والمقصد فيما يتعلق بالاتجار بالبشر نذكر " بلغاريا " و" رومانيا "، حيث تمثل النساء المتجر بهم لأغراض الاستغلال الجنسي أغلبية الضحايا. كما أن حالات الرجال المتجر بهم لأغراض العمل الجبري في تزايد. وأصبحت " أوكرانيا " بلد منشأ وعبور ومقصد بالنسبة للأشخاص المتجر بهم سواء لأغراض الاستغلال في العمل أو الاستغلال الجنسي.

- أولت أغلب الدول الأوروبية أهمية لكيفية تسلل ممارسات العمل الجبري إليها، ففي عام 2007 استضافت حكومة " السويد " حلقة عمل للتفكير في مسألة الاتجار لأغراض العمل الجبري شارك فيها خبراء من " الدانمارك، السويد، فنلندا، النرويج " وتوصلوا إلى أن هذه المشكلة تعتبر محدودة نسبيا في دول شمال أوروبا مقارنة بمناطق أخرى، كما أنها تمس قطاعات معينة هي البناء والمطاعم والعمل في الخدمة المنزلية وفي الزراعة، وأكد المشاركون في الحلقة على ضرورة تعديل قوانين العمل خاصة ما تعلق منها بالعمال الأجانب.
- وفي آسيا الوسطى تبقى المعلومات بشأن العمل الجبري نادرة، ففي " قيرغيزستان " يمثل العمل سدادا لدين والاحتفاظ بأجور مواطنين يعملون في دول أخرى، أكثر أشكال العمل الجبري انتشارا. وفي " أوزباكستان " صرح بعض المتعاملين بأنهم سيكفون عن شراء القطن من هذه الدولة عقب تقارير إعلامية بشأن ممارسة عمل الأطفال الجبري في قطاع القطن.
- في الشرق الأوسط:

تتميز ظروف عمل العمال المهاجرين في " الشرق الأوسط " بعدم وجود ضمانات في نظم التوظيف مما يعرضهم لظاهرة الاتجار، وتعد هذه الضمانات عاملا مهما وهذا بالنظر لارتفاع نسبة العمال المهاجرين في دول الخليج مقارنة بعدد المواطنين، ومما ساهم في وجود ممارسات العمل الجبري الوعي المتدني المستوى للرأي العام وللحكومات بمشكلة العمل الجبري، ووجود نوع من الإعراض عن قبول فكرة وجود تجاوزات يمكن أن تشكل بالفعل عملا جبريا. لكن يلاحظ في الفترة الأخيرة تعاون الحكومات مع منظمة العمل الدولية في إطار جهودها إلى ترويج المبادئ والحقوق الأساسية في العمل.

ثانيا: اعتماد منظمة العمل الدولية لصكوك جديدة لسد الثغرات الموجودة في تنفيذ اتفاقيات العمل الجبري

تعتبر الاتفاقية رقم 29 لعام 1930 والاتفاقية رقم 105 لعام 1957 أكثر الاتفاقيات تم التصديق عليها، لكن استمرار ممارسات العمل الجبري على نطاق واسع كشف عن وجود ثغرات في تنفيذ الاتفاقيتين، ونتيجة لذلك طلب مجلس إدارة منظمة العمل الدولية إلى مؤتمر العمل الدولي بعقد مناقشة في دورته الثالثة بعد المائة للنظر في اعتماد صك تكميلي للاتفاقية رقم 29، وهو ما أدى إلى اعتماد صكين هما: بروتوكول عام 2014 لاتفاقية العمل الجبري لعام 1930، والتوصية رقم 203 لعام 2014 بشأن العمل الجبري (تدابير تكميلية)[1].

[1] مكتب العمل الدولي، قواعد اللعبة، المرجع السابق، ص 35.

من بين ما جاء في ديباجة بروتوكول 2014 لاتفاقية العمل الجبري التأكيد على ضرورة اتخاذ تدابير إضافية لمكافحة العمل الجبري بجميع أشكاله، وهذا سدا للثغرات في تنفيذ كل من الاتفاقية رقم 29 لعام 1930 والاتفاقية رقم 105 لعام 1957. ومن بين ما تضمنه بروتوكول 2014 التدابير التالية[1]:

« – اتخاذ كل دولة عضو عند إنفاذها التزاماتها بموجب الاتفاقية رقم 29، تدابير فعالة لمنع وإزالة اللجوء إلى العمل الجبري أو الإلزامي، ولتزويد الضحايا بالحماية وتمكينهم من التعويض، ولمعاقبة مرتكبي العمل الجبري.

- وضع كل دولة عضو سياسة وخطة عمل وطنية للقضاء الفعلي على العمل الجبري، بالتنسيق مع منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل.
- توعية الأشخاص بهدف تفادي وقوعهم كضحايا للعمل الجبري.
- ضمان تغطية وإنفاذ التشريعات المعنية بمنع العمل الجبري على جميع العمال وفي جميع القطاعات.
- تقوية خدمات تفتيش العمال المسؤولة عن تنفيذ تشريعات منع العمل الجبري.
- التعرف على جميع ضحايا العمل الجبري أو الإلزامي وتحريرهم ومساعدتهم وإعادة تأهيلهم.
- تعاون الدول الأعضاء مع بعضها البعض لضمان منع جميع أشكال العمل الجبري أو الإلزامي والقضاء عليها ».

أما التوصية رقم 203 لعام 214 بشأن العمل الجبري (تدابير تكميلية) فتم التأكيد فيها على أن الهدف من اعتمادها هو التصدي للثغرات في تنفيذ الاتفاقية رقم 29 لعام 1930، ومن بين التدابير التي تضمنتها نذكر ما يلي[2]:

« – ضرورة قيام الدول الأعضاء بإنشاء وتعزيز سياسات وخطط عمل وطنية محددة زمنيا لتحقيق القضاء الفعلي والدائم على العمل الجبري أو الإلزامي، على أن يتم تنسيق هذه السياسات والخطط وتنفيذها ورصدها وتقييمها من طرف سلطات مختصة تعنى بذلك.

- ينبغي للدول الأعضاء أن تجمع وتحلل وتتيح على نحو منتظم معلومات وبيانات إحصائية موثوقة وغير منحازة ومفصلة ومصنفة بحسب الجنس والسن والجنسية وغيرها؛ بشأن طبيعة العمل الجبري أو الإلزامي ومداه، بما من شأنه أن يتيح تقييم التقدم المحرز.

وشملت التوصية أيضا تدابير تتعلق بالوقاية، والحماية، وسبل الانتصاف، والإنفاذ، والتعاون الدولي.

[1] راجع المواد 1، 2، 3، 4، 5 من بروتوكول 2014 لاتفاقية العمل الجبري لعام 1930.
[2] راجع التوصية رقم 203 لعام 2014 بشأن العمل الجبري (تدابير تكميلية).

فبخصوص الوقاية نذكر ما يلي[1]:

« – احترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل وتعزيزها وتحقيقها.

– تعزيز الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية لتمكين العمال المعرضين للخطر، من الانضمام إلى منظمات العمال.

– اتخاذ مبادرات للتصدي لعمل الأطفال، وتعزيز الفرص التعليمية لصالح الأطفال لوقايتهم من الوقوع كضحايا للعمل الجبري أو الإلزامي.

– التصدي لجذور أسباب تعرض العمال للعمل الجبري أو الإلزامي.

– حملات توعية محددة الأهداف لإعلام الأشخاص الأكثر عرضة لخطر الوقوع ضحايا العمل الجبري بطريقة حماية أنفسهم من ممارسات التوظيف والاستخدام الاحتيالية أو التعسفية، وكيفية الحصول على المساعدة في حالة الضرورة.

– حملات توعية بشأن العقوبات عن انتهاك حظر العمل الجبري أو الإلزامي.

– تقديم التوجيه والمعلومات للمهاجرين لتكوين وعي وإدراك أفضل لديهم بشأن أوضاع الاتجار لأغراض العمل الجبري.

– تشجيع تنسيق الجهود بين الوكالات الحكومية المعنية والوكالات المعنية في الدول الأخرى لتيسير الهجرة النظامية والآمنة والحيلولة دون الاتجار بالأشخاص، بما في ذلك تنسيق الجهود الرامية إلى تنظيم وترخيص ورصد هيئات توظيف اليد العاملة ووكالات الاستخدام، وإلغاء فرض رسوم التوظيف على العمال للحيلولة دون العمل سدادا لدين وغير ذلك من أشكال الإكراه الاقتصادي ».

وفيما يتعلق بالحماية نذكر ما يلي[2]:

« – ينبغي بذل جهود محددة الأهداف للتعرف على ضحايا العمل الجبري أو الإلزامي وتحريرهم وحمايتهم.

– ينبغي أن تعترف الدول الأعضاء بدور وقدرات منظمات العمال والمنظمات المعنية الأخرى لدعم ومساعدة ضحايا العمل الجبري أو الإلزامي.

– ينبغي أن تتخذ الدول الأعضاء، وفقا للمبادئ الأساسية في نظمها القانونية، التدابير اللازمة لضمان ألا تكون السلطات المختصة مخولة أن تقاضي ضحايا العمل الجبري أو الإلزامي، أو أن تفرض

[1] راجع التوصية السابق ذكرها.
[2] راجع التوصية نفسها.

عقوبات عليهم بسبب ضلوعهم في أنشطة غير مشروعة أرغموا على ارتكابها كنتيجة مباشرة لخضوعهم للعمل الجبري أو الإلزامي.

- ينبغي أن تتخذ الدول الأعضاء تدابير للقضاء على الممارسات التعسفية والاحتيالية، التي تقوم بها هيئات توظيف اليد العاملة ووكالات الاستخدام.
- ينبغي للدول الأعضاء، بعد مراعاة ظروفها الوطنية، أن تتخذ تدابير الحماية الأكثر فعالية بهدف تلبية احتياجات جميع الضحايا إلى المساعدة الفورية والتعافي على الأمد الطويل وإعادة التأهيل.
- ينبغي لتدابير الحماية الموجهة إلى الأطفال المعرضين للعمل الجبري أو الإلزامي، أن تراعي احتياجات الأطفال الخاصة ومصالحهم الفضلى.
- ينبغي للدول الأعضاء، بعد مراعاة ظروفها الوطنية، أن تتخذ تدابير الحماية الأكثر فعالية من أجل المهاجرين المعرضين للعمل الجبري أو الإلزامي، بصرف النظر عن وضعهم القانوني في الإقليم الوطني ».

وفيما يتعلق بسبل الانتصاف فينبغي للدول الأعضاء أن تتخذ تدابير لضمان سبل وصول جميع ضحايا العمل الجبري أو الإلزامي إلى العدالة وإلى سائر وسائل الانتصاف المناسبة والفعالة، من قبيل التعويض عن الأضرار الشخصية والمادية.

أما بخصوص الإنفاذ فينبغي للدول الأعضاء أن تتخذ إجراءات لتعزيز إنفاذ القوانين واللوائح الوطنية وغير ذلك من التدابير، عن طريق تزويد السلطات المعنية بالولاية اللازمة والتدريب لتمكينها من إنفاذ القانون بفعالية والتعاون مع المنظمات المعنية الأخرى في مجالات وقاية وحماية ضحايا العمل الجبري أو الإلزامي، بالإضافة إلى فرض عقوبات جنائية، من قبيل مصادرة الأرباح المستمدة من العمل الجبري أو الإلزامي ومن أصول أخرى، بما يتفق مع القوانين واللوائح الوطنية.

وبخصوص التعاون الدولي فينبغي تعزيز التعاون الدولي فيما بين الدول الأعضاء ومع المنظمات الدولية والإقليمية المعنية، التي ينبغي أن تساعد بعضها بعضا في السعي إلى تحقيق القضاء الفعلي والدائم على العمل الجبري أو الإلزامي، عن طريق تقوية التعاون الدولي بين مؤسسات إنفاذ قانون العمل، إضافة إلى إنفاذ القانون الجنائي، وحشد الموارد من أجل برامج العمل الوطنية والتعاون والمساعدة التقنيين على الصعيد الدولي والمساعدة القانونية المتبادلة، بالإضافة إلى المساعدة التقنية المتبادلة بما في ذلك تبادل المعلومات، وتقاسم حسن الممارسات والدروس المستخلصة في مجال محاربة العمل الجبري أو الإلزامي[1].

[1] راجع التوصية السابق ذكرها.

خلاصة الفصل الأول

تعتبر الحرية النقابية وحق المفاوضة الجماعية واحدا من المبادئ والحقوق الأساسية في العمل وسعيا من منظمة العمل الدولية لحمايته ودفع الدول الأعضاء فيها للالتزام به، فقد اعتمدت عددا من الاتفاقيات والتوصيات والقرارات بشأنه، ومن أبرز هذه النصوص نذكر الاتفاقية رقم 87 لعام 1948 بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم، والاتفاقية رقم 98 لعام 1949 بشأن حق التنظيم والمفاوضة الجماعية، وتضمنت هذه النصوص مجموعة مبادئ وحقوق تعد ضمانات لقيام الحق النقابي نذكر منها حق العمال دون تمييز في تكوين وفي الانضمام إلى النقابات التي يختارونها، حق النقابات في وضع اللوائح وفي النشاط دون تدخل السلطات العامة، الحق في الإضراب، حق المفاوضة الجماعية. وتضمنت التوصيات أحكاما مكملة لما جاء في الاتفاقيات، كما أن القرارات جاءت هي الأخرى بأحكام لا غنى عنها لضمان التمتع بالحق النقابي، حيث أكدت على أنه لا يمكن تصور قيام هذا الحق بعيدا عن التمتع بالحقوق المدنية، كما أنها أكدت على ضرورة استقلالية المنظمات النقابية لتتمكن من أداء دورها في حماية حقوق العمال.

سعيا من منظمة العمل الدولية في قضائها على العمل الجبري فإنها اعتمدت اتفاقيتين، الاتفاقية رقم 29 لعام 1930 بشأن العمل الجبري والاتفاقية رقم 105 لعام 1957 بشأن إلغاء العمل الجبري، وقد اتبعت المنظمة نهجا يتمثل في الإلغاء التدريجي للعمل الجبري من خلال الاتفاقية الأولى، ثم الإلغاء الفوري للعمل الجبري من خلال الاتفاقية الثانية، ودعما لهذه الصكوك تم اعتماد بروتوكول عام 2014 لاتفاقية العمل الجبري لعام 1930 والتوصية رقم 203 لعام 2014.

إن المعيار الحقيقي الذي يعكس حقيقة وضع مبدأ الحق النقابي ومبدأ القضاء على العمل الجبري هو المكانة التي يأخذانها في التشريعات الوطنية وتطبيقاتها، وبالرجوع إلى تقارير لجنة الخبراء المعنية بتطبيق اتفاقيات وتوصيات العمل الدولية، التي تبين إعراب اللجنة عن ارتياحها بخصوص بعض نصوص التشريعات الوطنية لبعض الدول الأعضاء في المنظمة، لكن بالمقابل سجلت اللجنة انتهاكات عديدة لدى دول أعضاء أخرى، وهو ما أدى بها إلى أن تطلب من هذه الدول ضرورة التقيد بالتزاماتها بتعديل تشريعاتها وتطبيقاتها لتتوافق مع أحكام الاتفاقيات ذات الصلة بالموضوع.

إن الإحصاءات المسجلة بخصوص الحق النقابي أو العمل الجبري في العالم تدعو المنظمة إلى ضرورة تكثيف الجهود وبحث الآليات الفعالة التي من شأنها أن تؤدي إلى دفع الدول الأعضاء في المنظمة إلى التقيد بالتزاماتها لضمان احترام الحق النقابي والحد من العمل الجبري كتمهيد للقضاء عليه.

الفصل الثاني

القضاء على عمل الأطفال والتمييز في الاستخدام والمهنة ومدى التزام الدول به

الفصل الثاني

القضاء على عمل الأطفال والتمييز في الاستخدام والمهنة ومدى التزام الدول به

من المبادئ التي تسعى منظمة العمل الدولية إلى تأكيد احترامها مبدأ القضاء على عمل الأطفال وينبني تشريع العمل الدولي في هذا الموضوع على أساس حماية الفئات الضعيفة، وذلك بوضع حد للتعسف الذي يتعرض له الأطفال، حيث يواجهون ظروف العمل السيئة التي لا تتناسب مع سنهم وتعرضهم للخطر[1].

سعيا من المنظمة للقضاء على عمل الأطفال فإنها من خلال الاتفاقية رقم 138 لعام 1973 بشأن الحد الأدنى لسن الاستخدام، اعتمدت نهجا يتمثل في وضع حد أدنى لعمل الأطفال يتغير بتغير طبيعة العمل إن كان من الأعمال الخطيرة أو الأعمال الخفيفة كما أنها تعاملت بمرونة في أحكام الاتفاقية وهذا مراعاة للظروف العامة للدول الأعضاء في المنظمة، وتوجت الجهود المبذولة من المنظمة باعتماد الاتفاقية رقم 182 لعام 1999 بشأن أسوأ أشكال عمل الأطفال التي دعت إلى حظر عمل الأطفال بالنظر إلى الضرر الذي تلحقه أنماط عمل الأطفال بصحة الأطفال أو سلامتهم أو سلوكهم الأخلاقي بوصفها أسوأ أشكال عمل الأطفال. وتشير الإحصاءات إلى أن عمل الأطفال لا يزال قائما في بعض الدول وهذا يعبر عن انتهاك أحكام الاتفاقيتين المذكورتين أعلاه، وهو ما دعا لجنة الخبراء إلى التوجه لتلك الدول بطلب تعديل النصوص التشريعية الوطنية وتطبيقاتها بما يتوافق مع ما جاء في هاتين الاتفاقيتين (المبحث الأول).

ومن المبادئ التي تسعى منظمة العمل الدولية لتكريسها على مستوى التشريعات الوطنية وتطبيقاتها مبدأ القضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة، وقد اعتمدت في هذا الشأن اتفاقيتين هما الاتفاقية رقم 100 لعام 1951 بشأن المساواة في الأجور التي جاءت بمعايير تبين الآليات التي تتيح للدول الأعضاء إمكانية إقامة مبدأ الأجر المتساوي عن العمل ذي القيمة المتساوية، والاتفاقية رقم 111 لعام 1958 بشأن التمييز في الاستخدام والمهنة التي عرفت مبدأ التمييز وذكرت أبرز أسباب التمييز وتركت المجال مفتوحا لأي سبب آخر يمكن أن يؤدي إليه . ويتخذ التمييز أشكالا مختلفة فيكون مباشرا وغير مباشر ويكون إيجابيا أو سلبيا. وبخصوص التشريعات الوطنية وتطبيقاتها يلاحظ في كثير من الدول عدم وجود توافق بينها وبين أحكام هذه الاتفاقيات (المبحث الثاني).

[1] عبد الله بن صادق دحلان، عدنان خليل التلاوي، المرجع السابق، ص 329.

المبحث الأول

مبدأ القضاء على عمل الأطفال ومدى التزام الدول به

عرفت الاتفاقية* رقم 138 لعام 1973 بشأن الحد الأدنى لسن الاستخدام عمل الأطفال بأنه استخدام الطفل في سن أقل من الحد الأدنى الذي حددته الدولة العضو في المنظمة، ويختلف الحد الأدنى لسن الاستخدام باختلاف طبيعة الاستخدام فنميز الحد الأدنى العام لسن القبول في الاستخدام أو المهنة، والحد الأدنى للسن في الأعمال الخفيفة، والحد الأدنى للسن في الأعمال الخطيرة. ومن خلال النصوص التشريعية الوطنية يلاحظ أن الدول اختلفت من حيث اعتماد حد أدنى لسن الاستخدام وهذا راجع للنهج المتبع في هذه الاتفاقية، حيث أنها تعاملت بمرونة مع ذلك وهذا مراعاة للظروف الاقتصادية والاجتماعية لكل دولة. وبالنظر لتقارير لجنة الخبراء المعنية بتطبيق اتفاقيات وتوصيات العمل الدولية يلاحظ بأنه رغم التقدم المحرز الذي يعبر عنه التزام عدد من الدول باحترام الحد الأدنى لسن الاستخدام، ما زالت العديد من التشريعات الوطنية وتطبيقاتها غير متوافقة مع أحكام الاتفاقية رقم 138 (المطلب الأول).

سعت منظمة العمل الدولية لحظر أسوأ أشكال عمل الأطفال والقضاء عليها وقد أصدرت المنظمة في هذا الشأن اتفاقية وتوصية، وتتمثل الأولى في الاتفاقية** رقم 182 لعام 1999 بشأن أسوأ أشكال عمل الأطفال، أما الثانية فتتمثل في التوصية رقم 190 لعام 1999 بشأن أسوأ أشكال عمل الأطفال، وإذا كانت الاتفاقية رقم 138 تهتم بالحد الأدنى لسن الاستخدام والمهنة في تعريفها لعمل الأطفال؛ فإن الاتفاقية رقم 182 لعام 1999 تراعي في تعريفها لهذه الأشكال من عمل الأطفال الضرر الذي يلحقه العمل بصحة الأطفال أو سلامتهم أو سلوكهم الأخلاقي، وهي تشمل كل الأطفال دون سن 18 سنة، وتدعو هذه الاتفاقية إلى الحظر الفوري والكلي لهذه الأعمال بالنظر لكونها لا تتلاءم مع سن الأطفال وقدراتهم الجسمانية، وجدير بالذكر أن الأعمال التي لا تؤثر على صحة الأطفال أو نموهم ولا تعيق دراستهم لا يشملها نطاق هذه الاتفاقية كونها تطور مهاراتهم ويتعلمون منها تعلم المسؤولية. وجاء في الاتفاقية بيان حالات أسوأ أشكال عمل الأطفال بذكرها على سبيل الحصر. ويلاحظ أن التشريعات الوطنية وممارساتها من خلال تقارير لجنة الخبراء تظهر وجود انتهاكات لأحكام الاتفاقية رقم 182، مع وجود توافق بينها وبين نصوص بعض التشريعات الوطنية الأخرى (المطلب الثاني).

---

* اعتمد المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية هذه الاتفاقية بتاريخ 26 جوان 1973 في دورته الثامنة والخمسين المنعقدة في 06 جوان 1973.

** اعتمد المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية هذه الاتفاقية بتاريخ 17 جوان 1999 في دورته السابعة والثمانين المنعقدة في 01 جوان 1999.

المطلب الأول: إقرار حد أدنى لسن الاستخدام ومدى تجسيده في التشريعات الوطنية وتطبيقاتها

إن تعريف عمل الأطفال مرتبط باستخدامه أو أدائه لمهنة في سن أقل من الحد الأدنى المعتمد من طرف دولة ما عضو في منظمة العمل الدولية عند تصديقها على الاتفاقية رقم 138 لعام 1973 بشأن الحد الأدنى لسن الاستخدام، ويلاحظ أن هذه الاتفاقية ميزت بين الحد الأدنى العام لسن القبول في الاستخدام والمهنة، والحد الأدنى للسن في الأعمال الخفيفة، والحد الأدنى للسن في الأعمال الخطيرة، كما أنها اشتملت على استثناءات في هذه الحالات؛ لكن وفق شروط محددة وهذا يعكس اتباع المنظمة لأسلوب المرونة في التعامل مع الحد الأدنى لسن الاستخدام والمهنة (الفرع الأول).

اختلفت الدول في اعتمادها لحد أدنى لسن الاستخدام فبعضها قررت سن 15 سنة كحد أدنى وبعضها اعتمدت حدا أدنى أكبر للسن بـ 16 سنة، أما البعض الآخر فاستفاد من مرونة نصوص الاتفاقية رقم 138 وقرروا سنا أدنى بـ 14 سنة. ومن الآليات المساعدة على احترام مبدأ الحد الأدنى لسن الاستخدام الاهتمام بتعليم الأطفال، لكن ومع ذلك يلاحظ من خلال تقارير لجنة الخبراء المعنية بتطبيق اتفاقيات وتوصيات العمل الدولية أن بعض الدول تلتزم ببعض أحكام الاتفاقية رقم 138، لكن بعضها الآخر ما زالت تشريعاتها الوطنية وممارساتها غير متوافقة مع أحكام هذه الاتفاقية مما أدى باللجنة بأن تطلب منها ضرورة تعديلها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مفهوم عمل الأطفال

سيتم في هذا الفرع دراسة تعريف عمل الأطفال (أولا) ثم دراسة الإطار القانوني لعمل الأطفال (ثانيا).

أولا: تعريف عمل الأطفال

يعني عمل الأطفال العمل المحظور على الأطفال بالنظر لسن محددة، وهو العمل الذي يؤديه الأطفال دون الحد الأدنى للسن المحدد قانونا لهذا النوع من العمل، أو العمل الذي يعد بحكم طبيعته أو ظروفه الشاقة غير مقبول للأطفال ويكون محظورا عليهم[1].

عرفت المادة الثانية من الاتفاقية رقم 182 لعام 1999 _ بشأن أسوأ أشكال عمل الأطفال _ الطفل بأنه كل شخص دون سن الثمانية عشرة. أما عمل الأطفال فهو استخدام الطفل أو أداؤه لمهنة في سن أقل من الحد الأدنى القانوني المحدد من طرف دولة ما وهذا وفقا لما جاء في الاتفاقية رقم 138 لعام 1973، أو أي عمل يؤديه طفل لم يبلغ سن 18 ويشكل واحدا من أسوأ أشكال عمل الأطفال في مفهوم

[1] مكتب العمل الدولي، المبادئ والحقوق الأساسية في العمل: من الالتزام إلى العمل، المرجع السابق، ص 24.

الاتفاقية رقم 182 لعام 1999، ويشمل هذا العمل الأنشطة الاقتصادية التي قد تؤثر على صحة الأطفال أو سلامتهم أو سلوكهم الأخلاقي[1].

إن تعريف عمل الأطفال وفق النهج الذي تتبناه منظمة العمل الدولية الذي يهدف إلى إلغائه، يأخذ بعين الاعتبار الأضرار التي يلحقها هذا العمل بصحة الأطفال وبتعليمهم، إضافة إلى مستوى الصعوبات التي يمثلها بالنسبة لهم[2].

ثانيا: الإطار القانوني لعمل الأطفال

إن دراسة الحد الأدنى لسن الاستخدام أو المهنة تشمل ما يلي: الحد الأدنى العام لسن القبول في الاستخدام أو المهنة (أ)، الأعمال الخفيفة (ب)، الأعمال الخطيرة (جـ).

أ/ إقرار حد أدنى عام لسن الاستخدام أو المهنة

صدر عن منظمة العمل الدولية العديد من الاتفاقيات بشأن الحد الأدنى لسن الاستخدام وتعد الاتفاقية رقم 138 لعام 1973 بشأن الحد الأدنى لسن الاستخدام من أهم هذه الاتفاقيات، وتم اعتماد هذه الاتفاقية من طرف المؤتمر العام للمنظمة بتاريخ 26 جوان 1973 في دورته الثامنة والخمسين المنعقدة في 6 جوان 1973، وتتألف الاتفاقية من ديباجة وثمانية عشر مادة، وبدأ نفاذ هذه الاتفاقية في 19 جوان 1976 وجاء في الديباجة ما يلي:

« وإذ يرى المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية أن الوقت قد حان لوضع صك عام بخصوص هذا الموضوع، بحيث يحل تدريجيا محل الصكوك الموجودة المنطبقة على قطاعات اقتصادية محددة، وذلك بغرض القضاء كليا على عمل الأطفال ».

إن الهدف من إصدار هذه الاتفاقية هو وضع معايير دولية أكثر وضوحا ومنهجية وشمولا لموضوع عمل الأطفال، إضافة إلى الانتقال بالحد الأدنى لسن العمل كمعيار عام ليتناسب مع التطور الجسماني والعقلي للعمال الصغار[3].

بالإضافة إلى ذلك فالاتفاقية تدفع الدول للتعهد باتباع سياسة وطنية ترمي إلى ضمان الإلغاء الفعلي لعمل الأطفال، حيث أن نصوص الاتفاقية تتميز بالدينامية والمرونة بتشجيع التحسين التدريجي للمعايير بشأن الحد الأدنى لسن العمل لدى الأطفال[4].

---

[1] Oit, internationale de l'éducation, le travail des enfants et l'éducation pour tous, 2013, p 8.

[2] Thierno Souleymane Barry, la protection des droits de l'enfant face au travail: la nécessité d'un changement de perspective par l'extension du concept de travail décent et l'application de l'approche basée sur les droits dela personne, Thèse Doctorat en droit, l'Université de Sherbrooke, Canada, 2015, p 30.

[3] عدنان خليل التلاوي، مرجع سابق، ص 529.

[4] مكتب العمل الدولي، عمل الأطفال نحو إزالة الوصمة، مؤتمر العمل الدولي، الدورة 86، 1998، ص 22.

قدر مكتب إحصاءات منظمة العمل الدولية عدد الأطفال العاملين الذين تتراوح أعمارهم بين 5 و 14 سنة بـ 120 مليون طفل يعملون وقتا كاملا، ومن بين هؤلاء يوجد 61% في آسيا و 32% في إفريقيا و 7% في أمريكا اللاتينية[1].

بينت بعض الدراسات أن عمل الأطفال يعرض صحتهم لأخطار كبيرة وأن هذه الأخطار قد تظهر على المدى البعيد بالنسبة للأشخاص الذين عملوا في مرحلة الطفولة[2]، حيث توصلت دراسة مقارنة أجريت في الهند على مدى فترة دامت 17 عاما أن الأطفال الملتحقين بالمدارس والذين يعملون في الزراعة والصناعات الصغيرة وقطاع الخدمات يصبحون في الكبر أقصر وأخف وزنا من تلاميذ المدارس[3].

وجاء في نص المادة الثانية من هذه الاتفاقية ما يلي:

– لكل دولة عضو في منظمة العمل الدولية صدقت على هذه الاتفاقية أن تقرر حدا أدنى لسن الاستخدام أو العمل على أراضيها على ألا يقل هذا الحد عن سن إنهاء الدراسة الإلزامية، ولا يجوز في أي حال أن يقل عن 15 سنة[4].

– يجوز للدول التي لم يبلغ اقتصادها وتسهيلاتها التعليمية تطورا كافيا أن تقرر بداية حدا أدنى لسن العمل يبلغ 14 سنة، وعليها أن تبين أسباب لجوئها إلى ذلك في التقارير التي ترسلها وفقا للمادة 22 من دستور منظمة العمل الدولية[5].

أجازت الاتفاقية لكل دولة صدقت عليها أن تخطر في وقت لاحق المدير العام لمكتب العمل الدولي عن طريق إعلانات جديدة أنها وضعت حدا للسن أعلى من الحد الذي حددته وقت تصديقها[6].

وفي السياق نفسه للفقرة أعلاه نصت الفقرة 7(1) من التوصية رقم 146 لعام 1973 بشأن الحد الأدنى لسن الاستخدام – التي اعتمدها مؤتمر العمل الدولي بتاريخ 26 جوان عام 1973، وجاءت هذه التوصية لإكمال الاتفاقية رقم 138 لعام 1973 بشأن الحد الأدنى لسن الاستخدام – على ضرورة أن تضع الدول الأعضاء كهدف لها رفع الحد الأدنى لسن الاستخدام أو العمل إلى 16 سنة تدريجيا

[1] مكتب العمل الدولي، عمل الأطفال نحو إزالة الوصمة، المرجع السابق، ص 6.

[2] Bit, Travail des enfants, tendances, défis et réponses, tous unis dans la lutte contre le travail des enfants, rapport inter-agences en vu de la conference mondiale sur le travail des enfants de la Haye de 2010, programme comprendre le travail des enfants (ucw), Genève, 2010, P P 68, 69.

[3] مكتب العمل الدولي، عمل الأطفال نحو إزالة الوصمة، المرجع السابق، ص 7.

[4] راجع الفقرة 1، الفقرة 2 من المادة 2 من الاتفاقية رقم 138 لعام 1973 بشأن الحد الأدنى لسن الاستخدام.

[5] راجع الفقرة 4، الفقرة 5 من المادة 2 من الاتفاقية نفسها.

[6] راجع المادة 2/2 من الاتفاقية نفسها.

وأضافت التوصية في الفقرة 7(2) على أنه في الحالات التي لا يزال فيها الحد الأدنى لسن الاستخدام أو العمل أقل من 15 سنة يجب اتخاذ إجراءات عاجلة وذلك لرفع هذا الحد[1].

أتاحت الاتفاقية رقم 138 للدول الأعضاء في المنظمة تضييق نطاق انطباق هذه الاتفاقية وذلك باستثناء فئات محددة من الاستخدام أو العمل، لكنها ألزمت هذه الدول بإرسال تقارير لمكتب العمل الدولي تبين فيها أسباب لجوئها إلى ذلك[2].

تنطبق هذه الاتفاقية على جميع قطاعات النشاط الاقتصادي، وعلى جميع أشكال الاستخدام أو العمل وعلى ذلك فالحد الأدنى لسن الاستخدام ينطبق على جميع الأشخاص الذين يمارسون نشاطا اقتصاديا دون اعتبار لوجود عقد العمل أو وجود الأجر، بالإضافة إلى الأشخاص العاملين في مجال الاقتصاد غير المنظم، أو في مؤسسة أو مزرعة عائلية، وخدم المنازل والعاملين في المزارع[3].

يجب أن تطبق هذه الاتفاقية كحد أدنى على الأعمال الآتية: استخراج المناجم والمحاجر، الصناعات التحويلية، البناء، الكهرباء، الغاز والمياه، الخدمات الصحية، النقل والتخزين والاتصالات، المزارع والمشاريع الزراعية ذات الغرض التجاري باستثناء الحيازات الصغيرة التي تخصص للاستهلاك المحلي ولا تستخدم عمالا بأجر بشكل منتظم، وتستبعد الاتفاقية إذا كان العمل دورة تدريب أو توجيه[4].

سعيا إلى التحسين التدريجي لتطبيق الاتفاقية فإن الأخيرة أجازت للدول تطبيق أحكامها على فئات محددة من الاستخدام أو العمل، وذهبت أكثر من ذلك بإجازتها لبعض الدول استبعاد فروع نشاطات برمتها من مجال تطبيق الاتفاقية[5].

إن الأسلوب المتبع من طرف المنظمة لدفع الدول لاحترام الحد الأدنى لسن الاستخدام أو العمل يتميز بالمرونة كونه يتيح للدول الأعضاء إمكانية استبعاد بعض فئات الاستخدام أو العمل، وهذا كخطوة مرحلية قبل الوصول إلى القضاء النهائي على عمل الأطفال، ويظهر حرص المنظمة في عدم إغفالها للفئات المستثناة وذلك بمطالبتها للدول المعنية بإرسال تقارير لمكتب العمل الدولي تبين فيها أسباب لجوئها إلى ذلك.

---

[1] راجع الفقرة 7 من التوصية رقم 146 لعام 1973 بشأن الحد الأدنى لسن الاستخدام.

[2] راجع المادة الرابعة وما بعدها من الاتفاقية السابق ذكرها.

[3] Etude d'ensemble, 2012, p 155, Rapport Etablit Par La CEACR - examen des législations et pratiques nationales dans un domaine particulier, dans les États Membres ayant ratifié ou non les conventions pertinentes - Sur La Base des rapports qui lui sont envoyés par les Etats membres de l'Oit " Etude d'ensemble de 2012, p 155 " signifie " page 155 de L'Etude d'ensemble de la Commission d'experts publiée en 2012 ".

[4] عدنان خليل التلاوي، المرجع السابق، ص 530.

[5] Ibid, p156.

ب/ الأعمال الخطيرة

يعرف العمل الخطير بأنه كل نشاط بحسب طبيعته أو نوعه تكون له آثار ضارة بشكل مباشر أو غير مباشر على السلامة والصحة البدنية والنفسية، والنمو الأخلاقي للطفل[1].

تنص المادة 1/3 من الاتفاقية المذكورة سابقا على ما يلي:

« لا يجوز أن يقل الحد الأدنى للسن عن 18 سنة للقبول في أي نوع من أنواع الاستخدام أو العمل الذي يحتمل أن يعرض للخطر صحة وسلامة أو أخلاق الأحداث بسبب طبيعته أو الظروف التي يؤدى فيها». وفي الحالة لا يزال فيها السن أقل من 18 سنة أكدت الفقرة التاسعة من التوصية رقم 146 لعام 1973 بشأن الحد الأدنى لسن الاستخدام على ما يلي: « ينبغي اتخاذ إجراءات فورية في الحالات التي لا يزال فيها الحد الأدنى لسن القبول في أنواع الاستخدام أو المهنة التي يحتمل أن يعرض للخطر صحة وسلامة أو أخلاق الأحداث أقل من 18 سنة، وذلك لرفع هذا الحد ».

وتنص المادة 2/3 من الاتفاقية نفسها على ما يلي:

« تحدد القوانين أو اللوائح الوطنية أو السلطة المختصة، بعد التشاور مع منظمات أصحاب العمل والعمال المعنيين حيثما وجدت، أنواع الاستخدام أو العمل التي تنطبق عليها الفقرة 1 من هذه المادة ».

من خلال هذه الفقرة يظهر أن الاتفاقية لم تعرف الأعمال الخطيرة، وتركت مهمة ذلك للتشريعات الوطنية أو السلطات المختصة بعد التشاور مع منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل.

يصعب تحديد الأعمال الخطيرة نظرا لتعدد النشاطات التي تشملها واختلاف مفهوم العمل الخطير من دولة إلى أخرى بسبب اختلاف ظروف كل منها[2].

وأجاز نص المادة 3/3 للقوانين واللوائح الوطنية أو السلطة المختصة أن تسمح بالاستخدام أو المهنة وذلك ابتداء من سن 16 سنة، ولا يعد ذلك إخلال بأحكام الفقرة الأولى من هذه المادة لكن مع مراعاة الشروط الآتية[3]:

- التشاور مع منظمات أصحاب العمل والعمال.
- أن تصان تماما صحة وسلامة وأخلاق الأحداث المعنيين.
- أن يتلقى هؤلاء الأحداث تعليما محددا أو تدريبا مهنيا كافيين بخصوص فرع النشاط المقصود.

[1] Bit, La fin du travail des enfants: un objectif à notre portée, Rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, CIT, 95e Session, 2006, p 6.

[2] Thierno Souleymane Barry, op.cit, p 34.

[3] راجع المادة 3 من الاتفاقية رقم 138 لعام 1973 بشأن الحد الأدنى لسن الاستخدام.

أجاز نص المادة 6 من الاتفاقية رقم 138 لعام 1973 استبعاد تطبيق هذه الأخيرة عندما يكون العمل الذي يؤديه الأطفال والأحداث في المدارس لأغراض التعليم العام أو المهني أو التقني، وفي مؤسسات التدريب الأخرى، ولا تنطبق الاتفاقية أيضا على العمل في المنشآت الذي يؤديه الأشخاص الذين بلغوا سن 14 سنة على الأقل إذا كان هذا العمل ينفذ وفقا لشروط تقررها السلطة المختصة بعد التشاور مع منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال المعنيين، وكان العمل يشكل جزءا أساسيا من[1]:

- دورة تعليمية أو تدريبية تقع مسؤوليتها الرئيسية على مدرسة أو مؤسسة تدريس.
- برنامج تدريبي ينفذ قسمه الأكبر أو كله في منشأة، إذا كانت السلطة المختصة قد أقرته.
- برنامج إرشادي أو توجيهي يرمي إلى تسهيل اختيار المهنة أو نوع التدريب.

وأكدت التوصية رقم 146 لعام 1973 على ضرورة مراقبة الظروف التي يعمل فيها هؤلاء الأطفال حيث جاء في فقرتها 12(2) ما يلي: « ينبغي كذلك اتخاذ تدابير لضمان ومراقبة الظروف التي يتلقى فيها الأطفال والأحداث التوجيه المهني والتدريب في المنشآت والمؤسسات التدريبية ومدارس التعليم المهني أو التقني، ولوضع معايير لحمايتهم وتنميتهم ».

إن المبدأ العام فيما يتعلق بالأعمال الخطيرة يقتضي بأنه يحظر استخدام الأطفال دون سن الثامنة عشرة في أعمال تلحق الضرر بصحة وسلامة وأخلاق الأطفال، ومع ذلك يجوز استخدامهم دون هذه السن لكن وفق شروط معينة كالتشاور مع منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل، وضمان عدم المساس بصحتهم وسلامتهم، كما يجوز استخدامهم عندما يكون ذلك في إطار برامج تعليمية أو تدريبية.

ج/ الأعمال الخفيفة

إن العمل الخفيف هو الذي يتميز بأنه لا يضر بصحة وأخلاق الأطفال وسلامتهم، كما أنه لا يمنع الأطفال من الالتحاق بالمدرسة أو المشاركة في تدريب مهني، وهذا النوع من العمل مقبول عموما دوليا كونه لا ينطوي على تعريض الطفل للاستغلال الاقتصادي والمساس بمصلحته. وهذا العمل لا يؤثر سلبا على نمو الطفل بل يعد مشجعا بسبب المساهمة المفيدة التي يمثلها للطفل من حيث التدريب والاستقلالية، وكذلك التمكين من حقوق الأطفال الأخرى خاصة الحق في التعليم[2].

يجوز استخدام أو عمل الأشخاص الذين تتراوح أعمارهم بين 13 و15 عاما في أعمال خفيفة

[1] راجع المادة 6 من الاتفاقية رقم 138 السابق ذكرها.

[2] Thierno Souleymane Barry, op.cit, p p 32, 33.

شريطة ألا تضر بصحتهم أو بنموهم وألا تعطل مواظبتهم على الدراسة، وبالنسبة للدول النامية فيمكن أن تكون الأعمار بين 12 و14 عاما[1].

يظهر اهتمام المنظمة بموضوع عمل الأطفال من خلال إجازتها لاستخدام الأطفال الذين تتراوح أعمارهم من بين 13 و 15 عاما لكن بشروط كما جاء في نص المادة أعلاه.

أجازت الاتفاقية أن تكون الأعمار في هذا الصدد بين 12 و 14 عاما بالنسبة للدول النامية وقد يفهم من هذا أن المنظمة راعت في ذلك الظروف الاقتصادية لهذه الدول، لكن قد يطرح رأي ينتقد هذا المسلك بحجة ممارسة التمييز بين أطفال الدول النامية وأطفال الدول المتقدمة من حيث سن الاستخدام.

ومن خلال نص المادة 3/7 من الاتفاقية رقم 138 لعام 1973 فإن السلطة المختصة هي من يحدد النشاطات التي ترخص فيها المهنة أو الاستخدام للأطفال من سن 13 إلى 15 سنة أو من 12 إلى 14 سنة، وتتمثل الأعمال الخفيفة التي تحددها الدول في الغالب فيما يلي[2]:

- الأعمال الزراعية الخفيفة كفرز المنتجات النباتية، البستنة،...
- المهام المنزلية البسيطة كأعمال التنظيف،...
- العمل في المؤسسات التجارية كمساعدة البائعين مثلا، والعمل في المؤسسات الخدماتية، تسليم بعض المواد كالصحف مثلا،...
- العمل في مؤسسات التوزيع التجارية، وفي الخدمات الإدارية وفي الفنادق والمطاعم وغيرها من الأماكن العامة.

ووفقا للمادة 3/7 من الاتفاقية سابقة الذكر فإن السلطة المختصة الوطنية تحدد عدد الساعات والشروط التي يمكن القيام فيها بالأعمال الخفيفة. وفي إطار ظروف الاستخدام أكدت التوصية رقم 146 لعام 1973 بأنه لغرض تطبيق المادة 3/7 من الاتفاقية أعلاه ينبغي إيلاء عناية خاصة بعدد من القواعد ومنها خصوصا فرض قيود دقيقة على ساعات العمل اليومية والأسبوعية وحظر العمل الإضافي، منح فترة راحة ليلية من 12 ساعة متوالية على الأقل، المحافظة على مستويات مقبولة للسلامة والصحة وتوفير توجيه ومراقبة مناسبين[3].

[1] راجع المادة 7 من الاتفاقية السابق ذكرها.

[2] Etude d'ensemble, 2012, p 395.

[3] راجع التوصية رقم 146 لعام 1973 بشأن الحد الأدنى لسن الاستخدام.

إن إقرار الأحكام الواردة في اتفاقية الحد الأدنى لسن الاستخدام يهدف لتجد هذه الأحكام طريقها للتنفيذ، ولذلك سيتم دراسة التشريعات الوطنية وتطبيقاتها في هذا الشأن من خلال الفرع الثاني.

الفرع الثاني: مدى التزام الدول بالحد الأدنى لسن الاستخدام أو المهنة

بالرجوع إلى التشريعات الوطنية وتطبيقاتها نلاحظ وجود تفاوت بينها من حيث الالتزام بأحكام الاتفاقية رقم 138، سواء تعلق الأمر بالحد الأدنى لسن الاستخدام أو المهنة (أولا)، أو بالحد الأدنى لسن القبول في الأعمال الخطيرة (ثانيا)، أو بالحد الأدنى للاستخدام في الأعمال الخفيفة (ثالثا).

ومن خلال الإحصاءات المسجلة بخصوص واقع عمل الأطفال في العالم ورغم تسجيل حالات تقدم للحد من عمل الأطفال في بعض الدول الأعضاء في المنظمة، إلا أنه في دول أخرى ما زالت أحكام الاتفاقية رقم 138 غير مطبقة (رابعا).

أولا: تجسيد الحد الأدنى لسن القبول في الاستخدام أو المهنة في التشريعات الوطنية وأثر التعليم المجاني الإلزامي في ذلك

سيتم التطرق لمدى توافق التشريعات الوطنية وتطبيقاتها مع أحكام الاتفاقية رقم 138 (أ)، ثم أثر الاهتمام بالتعليم في المساهمة في احترام مبدأ الحد الأدنى لسن الاستخدام أو المهنة (ب).

أ/ الحد الأدنى لسن الاستخدام أو المهنة في التشريعات الوطنية

من بين 161 دولة الذين صدقوا على الاتفاقية رقم 138 لعام 1973 نجد 72 دولة قررت حدا أدنى عام للقبول في الاستخدام أو المهنة وهو 15 سنة، بينما 40 دولة ذهبت إلى أبعد من الالتزام المفروض وفقا للمادة الثانية في فقرتها الثالثة من الاتفاقية وذلك بتحديدها لسن أدنى عام بـ 16 سنة ويتعلق الأمر بالدول الصناعية وأيضا ببعض الدول النامية مثل " بورندي، جيبوتي، الغابون، غينيا، كينيا، تاجخستان ". أما بعض الدول والمقدر بـ 40 دولة نامية فاستندوا للمرونة الواردة في الفقرة الرابعة من المادة الثانية من الاتفاقية وقرروا سنا أدنى بـ 14 سنة[1].

أعربت لجنة الخبراء عن ارتياحها بخصوص رفع الحد الأدنى لسن الاستخدام أو المهنة في عدد من الدول خاصة التي أرسلت إعلانات إلى مكتب العمل الدولي[2]، ويتعلق الأمر بثلاث دول هي: " الأرجنتين " حيث رفعت السن في تشريعاتها من 15 إلى 16 سنة، و" كولومبيا " وتم فيها رفع السن

[1] Etude d'ensemble, 2012, p 168.
[2] Ibid, parag 365.

من 14 إلى 15 سنة، و" مصر " ورفع فيها السن من 14 إلى 15 سنة[1].

عبر كثير من الدول عن إرادتهم في رفع الحد الأدنى العام لسن الاستخدام أو المهنة في المستقبل القريب، ومن أمثلة ذلك نذكر " جمهورية الدومينيكان، مالي "[2].

لاحظت لجنة الخبراء أن التشريعات الوطنية لبعض الدول لا تتوافق مع نصوص الاتفاقية، حيث أنها تجيز للأطفال العمل في سن أقل من الحد الأدنى للسن المحدد وقت التصديق على الاتفاقية، ومن الأمثلة على ذلك نذكر " الهندوراس، السنغال "[3].

بعض الدول تجيز عمل الأطفال في سن أقل من الحد الأدنى للسن المحدد وقت التصديق على الاتفاقية بالنظر لموافقة أولياء الطفل على ذلك، وهذا لا يتوافق مع أحكام الاتفاقية وكمثال على ذلك نذكر " أوكرانيا، تاجاخستان "[4].

---

[1] Voir Argentine, CEACR, observation, 2011, « la commission note avec satisfaction que le gouvernement a indiqué dans une déclaration adressée au Directeur général datée du 25 mai 2010 qu'il relève officiellement l'âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail de 15 à 16 ans ». Voir Colombie, CEACR, demande directe, 2009, « la commission note ***avec intérêt*** que le 17 avril 2008 le gouvernement a communiqué au Directeur général une déclaration indiquant qu'il relevait officiellement l'âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail de 14 à 15 ans ». Voir Egypte, CEACR, observation, 2011, « La commission note avec ***satisfaction*** que le gouvernement a transmis le 1er juin 2010 une déclaration au Directeur général indiquant qu'il a officiellement relevé l'âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail de 14 à 15 ans ».

[2] Voir République dominicaine, CEACR, demande directe, 2007, « la commission prend note de l'indication du gouvernement selon laquelle le Département d'Etat au travail a approuvé une recommandation d'un consultant d'élever l'âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail et que cette recommandation sera soumise au Conseil consultatif du travail ». Voir Mali, CEACR, demande directe, 2010, « la commission avait noté l'indication du gouvernement selon laquelle il s'engageait à prendre les mesures nécessaires pour modifier l'article L.187 du Code du travail, ce qui induit le relèvement de l'âge minimum d'accès à l'emploi ».

[3] Voir Honduras, CEACR, observation, 2009, « En vertu de l'article 32, du Code du travail les autorités chargées de la surveillance du travail des personnes de moins de 14 ans peuvent les autoriser à travailler,…la commission prie le gouvernement de fournir des informations sur les mesures prises ou envisagées afin de garantir qu'aucun mineur de moins de 14 ans ne sera autorisé à travailler dans quelque secteur d'activité économique que ce soit ». Voir Sénégal, CEACR, observation, 2011, « ...La commission rappelle au gouvernement qu'il a spécifié un âge minimum de 15 ans lors de la ratification de la convention et que la dérogation à l'âge minimum d'admission à l'emploi, prévue à l'article L.145 du Code du travail, est contraire à cette disposition de la convention ».

[4] Voir Ukraine, CEACR, observation, 2010, « La commission avait noté que, aux termes de l'article 188(2) du Code du travail, les enfants de 15 ans peuvent, à titre exceptionnel, être autorisés à travailler avec le consentement de leurs parents ou de leurs tuteurs. La commission avait constaté que ces dispositions du code permettent aux jeunes d'exercer une activité économique à un âge inférieur à l'âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail que l'Ukraine a spécifié lors de la ratification de la convention, à savoir 16 ans...». Voir Tadjikistan, CEACR, observation, 2010, « La commission avait noté que, lors de la ratification, le Tadjikistan avait fixé à 16 ans l'âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail. La commission avait toutefois noté que l'article 174 du nouveau Code du travail interdit seulement l'emploi de personnes de moins de 15 ans,... De plus, elle rappelle au gouvernement que l'*article 2,paragraphe 2*, de la convention, prévoit l'autorisation de relever l'âge minimum, mais n'autorise pas que cet âge minimum soit abaissé une fois qu'il a été annoncé ».

بعض الدول تجيز عمل الأطفال دون السن القانونية، حيث أنها مازالت لم تعدل تشريعاتها لتتوافق مع أحكام الاتفاقية وكمثال على ذلك نذكر " أذربيجان، كوستاريكا "[1].

لاحظت اللجنة أن عددا من الدول مازالت لم تعدل تشريعاتها منذ تصديقها على الاتفاقية، وأكدت على ضرورة اتخاذها تدابير عاجلة لإقرار الحد الأدنى لسن الاستخدام المحدد وقت التصديق ليتوافق مع أحكام الاتفاقية[2]، ومن أمثلة هذه الدول نذكر " الكويت، ماليزيا "[*].

يظهر أن بعض الدول الأعضاء في المنظمة تلتزم بأحكام الاتفاقية رقم 138 بخصوص الحد الأدنى لسن استخدام الأطفال، لكن بعضها الآخر مازالت تشريعاتها الوطنية وممارساتها غير متوافقة مع أحكامها ولذلك طلبت منها لجنة الخبراء ضرورة تعديل تشريعاتها.

ب/ أثر التعليم المجاني الإلزامي في ضمان احترام مبدأ الحد الأدنى لسن الاستخدام أو المهنة

نصت المادة 3/2 من الاتفاقية على ما يلي: « لا يجوز أن يكون الحد الأدنى للسن المقرر عملا بالفقرة 1 من هذه المادة أدنى من سن إنهاء الدراسة الإلزامية...». وعززت التوصية رقم 146 لعام 1973 في فقرتها الرابعة هذا المبدأ بنصها على ما يلي « ينبغي أن يفرض نظام اليوم الكامل في المدرسة أو المشاركة في برامج التوجيه المهني أو التدريب المعتمدة وأن يضمن هذا بفعالية حتى سن يساوي على الأقل السن المقرر للقبول في الاستخدام بموجب المادة 2 من اتفاقية الحد الأدنى للسن، 1973 ».

أثناء الأعمال التحضيرية للاتفاقية رقم 138 لعام 1973 تم التأكيد على الصلة الوثيقة بين التعليم ومسألة الحد الأدنى لسن القبول في الاستخدام أو المهنة، حيث أن حرمان الأطفال من فرصة التعليم والتكوين يمنعهم من الحصول على مؤهلات وهذا ينتج عنه إدامة فقر المجتمع[3].

---

[1] Voir Azerbaïdjan, CEACR, observation, 2011, « la commission fait observer que les articles 42(3) et 249(1) du Code du travail, l'article 12(2) de la loi sur les contrats de travail individuels et l'article 46(4) du Code du travail, tel que modifié, permettent à un enfant âgé de 14 ou 15 ans de signer un contrat de travail, même si l'âge minimum spécifié pour l'admission à l'emploi ou au travail est de 16 ans…». Voir Costa Rica, CEACR, observation, 2011, « la commission a relevé une contradiction entre, d'une part, l'article 89 du Code du travail qui prévoit un âge minimum d'admission à l'emploi de 12 ans et, d'autre part, les articles 78 et 92 du Code de l'enfance et de l'adolescence qui fixent cet âge minimum à 15 ans, conformément à l'âge minimum spécifié lors de la ratification de la convention... ».

[2] Etude d'ensemble, 2012, parag 366.

[*] « La commission avait noté que, aux termes de l'article 18 de la loi n° 38 de 1964, l'âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail est de 14 ans, alors que l'âge minimum spécifié par le gouvernement au moment de la ratification de la convention est de 15 an... », Voir Koweït, CEACR, observation, 2010. « La commission avait observé que les dispositions de la loi de 1966 (loi sur les enfants et adolescents), n'étaient pas conformes à l'âge spécifié par le gouvernement au moment de la ratification de la convention…le gouvernement a spécifié un âge minimum d'accès à l'emploi de 15 ans …», Voir Malaisie, CEACR, observation, 2010.

[3] Etude d'ensemble, 2012, parag 367.

تعد المدرسة المكان الوحيد للعمل القانوني للطفل، حيث أن عمل الأطفال يتنافى مع الحق في التعليم هذا الحق الذي لا يستأثر به عدد من الأطفال نظرا للأسباب الآتية[1]:

- الأسر الفقيرة لا تهتم بإرسال أطفالها إلى المدرسة ويفضلون بدل ذلك عمل الأطفال لأسباب مختلفة.
- قد تكون تكاليف التدريس مرتفعة جدا سواء تكاليف الدراسة أو التكاليف غير المباشرة كاللباس، والنقل، الوجبات وغيرها من النفقات.
- قد يكون الولوج إلى التعليم صعبا بسبب بعد المسافة بين المدرسة والمنزل، أو بسبب عدم تسجيل المواليد.
- في بعض المناطق لا توجد مدارس نتيجة سياسات خاطئة في مجالات التعليم بالإضافة إلى استحالة تعيين أساتذة في مناطق معينة.
- عدم مرونة توقيتات الدراسة وبرنامج السنة الدراسية وعدم مراعاتها لانشغالات الأسر.
- تعرض الأطفال لمختلف أسباب التمييز.
- صعوبة توفيق البنات بين الأعمال المنزلية والمدرسية، إضافة إلى الزواج المبكر الذي يشكل عائقا للتمدرس.
- قد تكون جودة التعليم متدنية بسبب غيابات المعلمين أو بسبب ضعف كفاءاتهم، أو بسبب عدم ملاءمة ظروف العمل.
- عدم وجود الهياكل اللازمة للعملية التعلمية بالإضافة إلى عدم توفر المعدات المدرسية والأدوات البيداغوجية.

إن الاهتمام بحق التعليم كان له أثر واضح على تراجع عمل الأطفال وكان ذلك من خلال الاستراتيجيات والبرامج التي اتبعتها بعض الدول وعلى سبيل المثال نذكر " الهند "؛ التي تبنت برنامجا ذي عمل متعدد الأوجه في بعض القرى لمنع الأطفال من ترك المدرسة قبل الأوان باتجاه العمل، وذلك بتحفيز الأولياء وتسهيل التعليم وربط المنزل مع المدرسة، والبرنامج يساهم فيه كل من: المعلمون، القرويون، أرباب العمل وملاك الأراضي، الممثلون المنتخبون محليا، وفي عشر سنوات من الجهود اختفى عمل الأطفال تماما في 85 قرية[2].

أكدت لجنة الخبراء أن عددا كبيرا من الأطفال اندمج في النظام التعليمي في عدد من الدول وهذا

[1] Oit, internationale de l'education, op.cit, p p 12, 13.
[2] Bit, Rapport du directeur général, Un avenir sans travail des enfants, conférence internationale du travail, 90e session, 2002, p 112.

ساهم في القضاء على عمل الأطفال ونذكر على سبيل المثال ما يلي[1]:

- عرفت " البنين " تقدما سريعا لتحقيق هدف التعليم الابتدائي للأطفال.
- في " الموزمبيق " انخفض عدد الأطفال غير المتمدرسين الذين هم في سن الذهاب إلى المدرسة من 1574.000 في عام 1999 إلى 954.000 في 2006. وفي تونس من 3,4 بالمائة في عام 1998 إلى 1,6 بالمائة في 2008.

بعض الدول اعتمدت تنظيمات قانونية تربط سن إنهاء الدراسة الإلزامية مع الحد الأدنى لسن القبول في الاستخدام والمهنة، وكمثال على ذلك نذكر " تايلاندا "[2].

بعض الدول حددت سن الدراسة المجانية والإلزامية عموما بـ 15 أو 16 سنة، وكمثال عنها نذكر " قيرغيزستان "[3].

ووفقا للتقارير التي تقدمها الدول وفقا للمادة 19 من دستور المنظمة أشارت حكومة " نيوزيلندا " بأنه يحظر على أصحاب العمل استخدام الأطفال في سن الدراسة المحدد بأقل من 16 سنة أثناء الساعات المحددة للدراسة، أو إذا كان العمل يعيق التحاقهم بالدراسة. والحكم نفسه أشارت إليه حكومات " أستراليا، كندا ". وفي " الولايات المتحدة الأمريكية " حددت كل الولايات سن إنهاء الدراسة الإلزامية بـ 16 سنة على الأقل، وأغلبهم وضعوا حدا أدنى عام للقبول في الاستخدام والمهنة بـ 16 سنة[4].

لاحظت لجنة الخبراء أن التشريع الوطني لبعض الدول خاصة الدول النامية لا يتوافق مع أحكام الاتفاقية رقم 138 لعام 1973، حيث أنه لا يتضمن النص على التعليم الإلزامي، وكمثال على ذلك نذكر " العراق، زمبابوي "[5].

ولاحظت اللجنة أن التشريعات الوطنية لبعض الدول لا تتضمن إلزامية التعليم، لكنها تنص على

---

[1] Etude d'ensemble, 2012, p 193.

[2] Voir Thaïlande, CEACR, demande directe, 2010, « La commission relève, dans le rapport du gouvernement, que l'article 17 de la loi sur l'éducation nationale fixe à neuf ans la durée de la scolarité obligatoire, celle-ci commençant à l'âge de 7 ans et se terminant à l'âge de 16 ans,… La commission constate par conséquent que, en règle générale, l'enseignement est obligatoire jusqu'à l'âge de 16 ans...».

[3] Voir Kirghizistan, CEACR, demande directe, 2010, « La commission note l'indication du gouvernement selon laquelle, en vertu de la loi sur l'éducation de la République kirghize, les quatre années de scolarité dans le primaire et les cinq années de scolarité dans le secondaire sont gratuites et obligatoires. Elle note également que, selon le gouvernement, les enfants terminent leur scolarité obligatoire en général à 15 ou 16 ans ».

[4] Etude d'ensemble, 2012, parag 368.

[5] Voir Iraq, CEACR, demande directe, 2011, « la commission avait demandé que le gouvernement indique les mesures prises ou envisagées afin de prévoir un enseignement gratuit et obligatoire pour tous les enfants jusqu'à l'âge minimum d'admission à l'emploi, fixé à 15 ans, de manière à prévenir le travail des enfants... ». Voir Zimbabwe, CEACR, observation, 2011, « la commission avait noté que, bien que l'article 5 de la loi de 1996 sur l'éducation a pour objectif de rendre obligatoire l'enseignement primaire pour tous les enfants d'âge scolaire, dans la pratique, l'enseignement primaire n'est ni gratuit ni obligatoire…».

مجانية التعليم وكمثال على ذلك نذكر " عمان "[1].

وفي سياق هذه المعلومات ذكرت اللجنة بأن التعليم الإلزامي يعد واحدا من الوسائل الأكثر فعالية لمكافحة عمل الأطفال. وبالنتيجة أكدت على ضرورة تبني تشريعات تفرض التعليم الإلزامي لغاية الوصول إلى الحد الأدنى لسن الاستخدام أو العمل، بالنظر إلى أن الدول التي لا تأخذ بهذا النهج تكون احتمالات عمل الأطفال تحت السن الأدنى للعمل أكثر ارتفاعا[2].

بعض الدول حددت سنا لنهاية الدراسة الإلزامية أعلى من الحد الأدنى لسن الاستخدام وهذا لا يتوافق مع أحكام الاتفاقية رقم 138 لعام 1973، لأن ذلك يدفع الأطفال لترك المدرسة حيث أن القانون يجيز لهم العمل[3]، ومن الأمثلة على ذلك نذكر " إيطاليا "[*].

دعت لجنة الخبراء عددا من الحكومات لاتخاذ تدابير لرفع الحد الأدنى العام للعمل وذلك بربطه مع سن نهاية الدراسة الإلزامية، وقد تجاوبت بعض الحكومات مع ذلك ومن أمثلتها نذكر " جمهورية موريس "[4].

إن سن إتمام التعليم الإلزامي في بعض الدول يقل عن الحد الأدنى لسن الاستخدام أو العمل وعلى الرغم من أن هذا الوضع لا يتعارض مع أحكام الاتفاقية رقم 138 لعام 1973 يلاحظ أنه إذا انتهت الدراسة الإلزامية قبل وصول الأطفال للسن الذي يجيز لهم القانون العمل فيه فإن ذلك يؤدي إلى فراغ يتيح استغلالهم الاقتصادي، لذلك تشجع لجنة الخبراء الدول على رفع سن إتمام التعليم الإلزامي ليتزامن مع الحد الأدنى لسن الاستخدام أو العمل[5]، ومن الأمثلة على ذلك نذكر " قطر، كينيا "[**].

---

[1] Voir Oman, CEACR, demande directe, 2010, « La commission avait noté que l'enseignement de base à Oman dure dix ans et qu'il est normalement suivi entre 6 et 16 ans. Elle avait relevé que l'enseignement, même s'il était gratuit, n'était pas obligatoire… ».

[2] Etude d'ensemble, 2012, parag 369.

[3] Ibid, parag 370.

[*] « La commission avait noté précédemment que l'article 1,paragraphe 622 de la loi n° 296 de 2006 portait la période de scolarité obligatoire à dix ans à compter de l'année scolaire 2007/08…la commission avait prié le gouvernement d'informer le Bureau, qu'il relève l'âge minimum d'admission à l'emploi de 15 à 16 ans », Voir Italie, CEACR, demande directe, 2011.

[4] Voir Maurice, CEACR, observation, 2008, « La commission avait noté que la loi sur l'éducation a été modifiée par la loi n° 44 du 8 décembre 2004 de manière à prolonger la scolarité obligatoire jusqu'à l'âge de 16 ans… La commission note avec satisfaction que la loi sur le travail a été modifiée en 2006 de manière à porter l'âge minimum d'admission à l'emploi à 16 ans ».

[5] Etude d'ensemble, 2012, parag 371.

[**] « La commission avait précédemment observé que l'écart qui existe entre l'âge où cesse la scolarité obligatoire (15 ans) et l'âge minimum d'admission à l'emploi (16 ans) risque d'entraîner une période d'oisiveté forcée parmi les adolescents. Elle avait demandé au gouvernement d'indiquer s'il envisageait d'adopter une législation qui fixerait à 16 ans l'âge de la fin de la scolarité obligatoire », Voir Qatar, CEACR, demande directe, 2010. « la Commission de l'application des normes avait instamment prié le gouvernement d'adopter sous peu une législation pour supprimer l'écart existant entre l'âge de la fin de la scolarité obligatoire et l'âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail », Voir Kenya, CEACR, observation, 2010.

إن ضمان الدراسة الإلزامية للأطفال لغاية وصولهم للحد الأدنى لسن الاستخدام أو المهنة لا يتوقف عند سن النصوص التشريعية المتعلقة بذلك بل ينبغي اعتماد آليات تساهم في ذلك، ومن تلك الآليات نذكر اعتماد بعض الدول لبرنامج " التحويل المالي المشروط " الذي من خلاله تستفيد الأسر الفقيرة من مبالغ مالية شريطة أن يكون أطفالها متمدرسون[1]. ومن أمثلة الدول التي تبنت البرنامج أعلاه نذكر " كولومبيا، بنما "[*].

بعض الدول اعتمدت مجانية التعليم لتشجيع الأطفال على الدراسة ومن أمثلتها نذكر " الصين، زمبيا "[2].

أشارت لجنة الخبراء أنه رغم اعتماد بعض الدول لإلزامية التعليم حتى بلوغ سن الحد الأدنى للقبول في الاستخدام أو المهنة فإن عددا كبيرا من الأطفال لا يذهبون إلى المدرسة[3]. ومن أمثلة هذه الدول نذكر " أنغولا، اليمن "[**].

بالنظر لتأثير الاهتمام بالتعليم على تراجع نسب عمل الأطفال فعلى منظمة العمل الدولية أن تكثف جهودها لبحث الآليات التي تسمح بأن يكون هذا الاهتمام مجسدا في التشريعات الوطنية وتطبيقاتها، خاصة في الدول الأعضاء التي ما زالت فيها نسب عمالة الأطفال مرتفعة.

---

[1] Etude d'ensemble, 2012, parag 372.

[*] « Le gouvernement indique que diverses initiatives sont menées pour aider les enfants qui travaillent en étant scolarisés afin qu'ils n'abandonnent pas l'école. Ces mesures visent spécifiquement les enfants et les adolescents qui travaillent et les enfants déplacés. Elles comprennent: *a)* le programme de versement en espèces « Familias en acción », qui permet d'accorder des bourses aux familles pauvres ayant des enfants, à condition notamment que les enfants âgés de 7 à 18 ans assistent au moins à 80 pour cent des cours pendant l'année scolaire…», Voir Colombie, CEACR, observation, 2011. «…La commission note que le gouvernement a pris un certain nombre de mesures – programmes " Opportunités ", " Promotion de l'éducation ", " Journée de solidarité ", " Bourses d'études pour l'éradication du travail des enfants" … – pour promouvoir l'éducation comme un moyen de contribuer à l'éradication du travail des enfants, notamment par l'attribution de prestations en espèces souvent conditionnée à la fréquentation scolaire des enfants », Voir Panama, CEACR, observation, 2011.

[2] Voir Chine, CEACR, observation, 2011, « La commission avait également noté que la loi sur l'éducation obligatoire disposait qu'il ne devait pas être perçu de frais à des degrés divers et variés pour l'éducation obligatoire …». Voir Zambie, CEACR, observation, 2010, « La commission prend note de l'indication du gouvernement selon laquelle la circulaire nº 3 de 2003 a introduit l'enseignement gratuit, qui compte sept niveaux... ».

[3] Etude d'ensemble, 2012, parag374.

[**] « La commission avait noté qu'environ 44 pour cent des filles et des garçons ne fréquentent pas l'école mais que le gouvernement appliquait, en collaboration avec l'UNESCO, un plan d'action national pour l'éducation pour tous...». Voir Angola, CEACR, demande directe, 2011. «...La commission se dit gravement préoccupée par le nombre d'enfants, en particulier de filles, âgés de 6 à 14 ans qui ne fréquentent pas l'école … », Voir Yémen, CEACR, demande directe, 2010.

ثانيا: الالتزام باحترام الحد الأدنى لسن القبول في الأعمال الخطيرة في التشريعات الوطنية

لا تتضمن الاتفاقية رقم 138 لعام 1973 تعريفا للأعمال الخطيرة لكنها تركت مهمة ذلك للتشريعات الوطنية وللسلطات المختصة كما سبق ذكر ذلك، ويلاحظ أن بعض الدول تحظر صراحة الأعمال الخطيرة على صحة وسلامة وأخلاق الأطفال دون سن 18 عاما، ووظفوا مرونة نص المادة 3/3 من الاتفاقية بوضع سن 16 عاما كحد أدنى للاستخدام أو المهنة في بعض الأعمال الخطيرة، وبذلك اعتمدوا قائمتين للأعمال الخطيرة واحدة تخص التي لها علاقة بسن 18 سنة كحد أدنى للاستخدام، وأخرى تخص الأطفال الذين تقل أعمارهم عن 16 سنة وذلك وفقا لأحكام هذه الاتفاقية[1]. ومن أمثلة هذه الدول نذكر " كينيا "[*].

وعبرت لجنة الخبراء عن ارتياحها لاعتماد حكومة " تركيا " لتنظيم يتوافق مع أحكام المادة 3 من الاتفاقية أعلاه[2].

حددت بعض الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية أنواع الأعمال الخطيرة المسموح بها للأحداث الذين تتراوح أعمارهم بين 16 و 18 سنة، لكنها لم تعتمد حظرا عاما على العمل الخطير بالنسبة للأطفال دون سن 18 سنة ، وأكدت لجنة الخبراء على أن الترخيص بالقيام بعمل خطير ابتداء من سن 16 سنة لا يشكل سوى استثناء للقاعدة العامة المتمثلة في حظر العمل الخطير بالنسبة للأطفال دون سن 18 سنة[3]، ومن أمثلة هذه الدول نذكر " جيبوتي "[**].

بعض الدول اعتمدت حكما يجيز للأطفال القيام بأعمال خطيرة وفقا للشروط المنصوص عليها

---

[1] Etude d'ensemble, 2012, parag 378.

[*] « La commission avait pris note de la déclaration du gouvernement selon laquelle les acteurs sociaux avaient approuvé une liste des types de travaux dangereux qui serait soumise pour approbation finale au Conseil national du travail… ». Voir Kenya, CEACR, observation, 2010.

[2] Voir Turquie, CEACR, observation, 2009. « La commission note avec satisfaction l'adoption, le 16 juin 2004, du règlement n° 25494 relatif aux travaux dangereux ou pénibles, dont l'annexe 1 comporte une liste très détaillée des types de travaux dangereux pouvant être réalisés par des jeunes travailleurs de 16 à 18 ans. Elle a noté qu'aux termes de l'article 4 du règlement n° 25494 les conditions prévues à l'*article 3, paragraphe 3*, de la convention sont respectées… ».

[3] Etude d'ensemble, 2012, parag 379.

[**] « la commission observe qu'il ne semble pas exister, dans la législation nationale, une provision spécifiant un âge minimum de 18 ans pour tout type d'emploi ou de travail… La commission prie le gouvernement de prendre les mesures nécessaires afin de garantir qu'aucune personne de moins de 18 ans, hormis en vertu des exceptions permises par la convention, ne sera autorisée à exercer un travail dangereux, conformément à l'article 3, paragraphe 1 », Voir Djibouti, CEACR, demande directe, 2009.

في المادة 3/3 من الاتفاقية المذكورة سابقا دون تحديد سن أدنى أو بتحديد سن أقل من 16 سنة[1] ، ومن أمثلة هذه الدول نذكر " قبرص، بنما "[*].

بعض الدول تجيز للأطفال في سن 15 عاما القيام بأعمال خطيرة وهذا لا يتوافق مع أحكام الاتفاقية سابقة الذكر، وكمثال على ذلك نذكر " اليونان "[2].

إن الاستثناء المتعلق بإجازة العمل الخطير للأطفال في سن 16 سنة مرتبط بشروط محددة ويلاحظ أن تشريعات عدد من الدول لا تتوافق مع ذلك، ونذكر على سبيل المثال " البنين، ماليزيا "[3].

بالرغم من تسجيل ارتياح لجنة الخبراء فيما يخص توافق النصوص الوطنية وتطبيقاتها لبعض الدول مع الأحكام المتعلقة بالأعمال الخطيرة للأطفال، إلا أنه يلاحظ بأن هذه الأحكام منتهكة في دول أخرى حيث أكدت اللجنة على ضرورة تعديل تشريعاتها وممارساتها.

ثالثا: مدى التزام الدول بالحد الأدنى للاستخدام في الأعمال الخفيفة

بعض الدول كرست في تشريعاتها الوطنية الحكم الوارد في نص المادة 1/7 وذلك بتحديد سن 13 سنة كحد أدنى للقيام بالأعمال الخفيفة، وذلك مرتبط بتحديدها لسن 15 سنة كحد أدنى عام للاستخدام والمهنة، ومن أمثلة تلك الدول نذكر" اندونيسيا "[4].

وبخصوص بعض الدول التي حددت 16 سنة كحد أدنى عام للاستخدام أو المهنة، فإن الحد

---

[1] Etude d'ensemble, 2012, parag 380.

[*] «…La commission prie le gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour veiller à ce que l'âge minimum pour les dérogations à l'interdiction de l'emploi des jeunes de moins de 18 ans, autorisées en vertu de l'article 20(5) de la loi no 48(I), soit porté dans un proche avenir à 16 ans au moins ». Voir Chypre, CEACR, demande directe, 2011. «...La commission prie le gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour abroger ou modifier l'article 118(2) du Code du travail et l'article 510(2) du Code de la famille de telle sorte que seuls les adolescents de 16 ans ayant bénéficié d'une instruction spécifique ou adéquate ou d'une formation professionnelle soient autorisés à accomplir des travaux dangereux, conformément à l'article 3, paragraphe 3, de la convention », Voir Panama, CEACR, observation, 2011.

[2] Voir Grèce, CEACR, observation, 2011. « La commission note que le décret présidentiel n° 62/1998 continue d'autoriser, conformément à ses articles 2(c) et 7(5), l'exercice de travaux dangereux par des personnes ayant 15 ans...».

[3] Voir Bénin, CEACR, demande directe, 2011, «…La commission exprime le ferme espoir que ce nouveau texte législatif contiendra des dispositions prévoyant que les adolescents entre 16 et 18 ans autorisés à exécuter les travaux dangereux reçoivent une instruction spécifique et adéquate ou une formation professionnelle dans la branche d'activité correspondante ». Voir Malaisie, CEACR, observation, 2010, « La commission prie instamment le gouvernement de prendre les mesures nécessaires afin de veiller à ce que les activités de la commission technique tripartite conduisent à l'adoption de dispositions législatives nationales n'autorisant l'exécution de types de travaux dangereux par des adolescents âgés entre 16 et 18 ans que dans les conditions prévues à l'article 3, paragraphe 3, de la convention ».

[4] Voir Indonésie, CEACR, observation, 2011. « La commission avait noté précédemment que l'article 69(1) de la loi sur la main-d'œuvre permet l'emploi des enfants âgés de 13 à 15 ans dans des travaux légers pour autant que ceux-ci ne compromettent ou ne perturbent pas leur développement physique, mental et social ».

الأدنى للقيام بالأعمال الخفيفة يكون 14 سنة، وكمثال عن تلك الدول نذكر" ألبانيا "[1].

بعض الدول التي اتخذت من سن 14 سنة كحد أدنى عام للاستخدام والمهنة استفادت من الترخيص الوارد في المادة 4/7 باتخاذ سن 12 سنة كحد أدنى للأعمال الخفيفة، وكمثال على تلك الدول نذكر" البيرو"[2].

لاحظت لجنة الخبراء أن بعض الدول التي حددت سن 15 سنة كحد عام للاستخدام والمهنة تتخذ من سن 12سنة كحد أدنى للأعمال الخفيفة ولذلك طالبتها اللجنة بتعديل تشريعاتها، وذلك برفع السن من 12 سنة إلى 13 سنة وفقا لأحكام المادة 1/7 وسجلت اللجنة ارتياحها بالتجاوب مع ذلك، وكمثال لتلك الدول نذكر " النمسا "[3].

التشريعات الوطنية لبعض الدول لا تتضمن النص على الحد الأدنى لسن القيام بالأعمال الخفيفة وأكدت لجنة الخبراء على أن ذلك لا يتوافق مع أحكام الاتفاقية سابقة الذكر، وأنه من الضروري تعديل تلك التشريعات، ومن أمثلة هذه الدول نذكر " أنغولا، ماليزيا، نيجيريا، باكستان "[4]. وأعربت اللجنة عن ارتياحها بتجاوب بعض الدول الأخرى في هذا الصدد، وكمثال على ذلك نذكر " الأرجنتين "[5].

لاحظت اللجنة غياب نصوص تنظيمية تتعلق بالأعمال الخفيفة في التشريعات الوطنية لعدد من الدول وطلبت منها تعديل هذه النصوص وفق نص المادة 7 من الاتفاقية سابقة الذكر، ومن أمثلة تلك الدول نذكر " جنوب إفريقيا "[6].

بعض الدول عملت بتوصيات اللجنة واعتبرت بأنه من المهم إجراء دراسات لمعرفة مضمون

[1] Voir Albanie, CEACR, observation, 2011, « la commission note que l'article 98(1) du Code du travail permet que des adolescents âgés de 14 à 16 ans exercent un emploi durant leurs congés scolaires, à condition que cet emploi ne porte pas atteinte à leur santé et à leur développement ».

[2] Voir Pérou, CEACR, demande directe, 2009, « la commission a noté que, en vertu de l'article 51, paragraphe 2, du Code de l'enfance et de l'adolescence, une autorisation de travailler pourra être exceptionnellement accordée aux adolescents, à partir de 12 ans, pourvu que les tâches réalisées ne portent pas préjudice à leur santé ou développement ».

[3] Voir Autriche, CEACR, observation, 2011, « La commission a rappelé au gouvernement que, seuls les enfants à partir de 13 ans pourront être autorisés à effectuer des travaux légers… La commission note avec intérêt que le projet propose d'élever à 13 ans l'âge minimum autorisé pour effectuer des travaux légers ».

[4] Etude d'ensemble, 2012, p 393.

[5] Voir Argentine, CEACR, observation, 2009, « la commission a constaté avec satisfaction que l'article 189*bis*, alinéa 1, de la loi sur les contrats de travail, tel que modifié par la loi sur l'interdiction du travail des enfants et la protection des jeunes travailleurs, dispose que les jeunes de plus de 14 ans et de moins de 16 ans peuvent être employés à certains types de travail léger ».

[6] Voir Afrique du sud, CEACR, demande directe, 2010, « La commission avait noté l'absence de réglementation sur les travaux légers dans la législation en vigueur…La commission encourage donc à nouveau vivement le gouvernement à inclure dans la réglementation des dispositions réglementant les travaux légers effectués par des enfants de 13 à 15 ans, en conformité avec l'article 7 de la convention ».

الأعمال الخفيفة، ومن أمثلة تلك الدول نذكر" الباراغواي "[1].

لاحظت اللجنة أنه رغم تنظيم عدد من الدول لعمل الأطفال فيما يخص الأعمال الخفيفة، لكن عددا كبيرا من الأطفال دون سن الحد الأدنى للاستخدام والمهنة يمارسون أعمالا لا تعد أعمالا خفيفة، وكمثال على تلك الدول نذكر " اندونيسيا "[2].

تنص المادة 1/9 من الاتفاقية رقم 138 لعام 1973 على ما يلي: « تتخذ السلطة المختصة جميع التدابير اللازمة، بما فيها فرض عقوبات مناسبة، لضمان تنفيذ أحكام هذه الاتفاقية بفعالية ».

أكدت الاتفاقية على ضرورة اتخاذ السلطة المختصة جميع التدابير اللازمة بما فيها فرض عقوبات مناسبة وهذا لضمان الفعالية في تنفيذ أحكامها، ويقصد بهذه العقوبات هنا العقوبات التي تقرها التشريعات الوطنية للحد من انتهاك القوانين الوطنية التي تتوافق مع نصوص الاتفاقية[3].

إن اعتماد عقوبات مناسبة يضمن التطبيق الفعال للاتفاقية المذكورة سابقا، وقد لاحظت لجنة الخبراء أن كثيرا من الدول اعتمدت جزاءات في قوانين العمل أو قوانين العقوبات واعتبرتها مناسبة، وكمثال عن تلك الدول نذكر " لبنان، البرازيل، المجر "[4].

وفي إطار الدراسة الإلزامية خصصت بعض الدول نصوصا عقابية تجاه الأولياء الذين لا يمكنون أبناءهم من الدراسة، وكمثال عن تلك الدول نذكر " المغرب "[5].

لاحظت اللجنة أن التشريعات الوطنية لبعض الدول لا تتضمن نصوصا عقابية تخص اعتداء محددا يتعلق بعمل الأطفال، لكنها تتضمن نصوصا عامة تعاقب انتهاك الأحكام التشريعية الوطنية المتوافقة مع أحكام الاتفاقية سابقة الذكر، ولذلك طالبت تلك الدول باتخاذ التدابير لتحديد العقوبات التي تضمن التطبيق الفعال لهذه الاتفاقية[6].

النصوص العقابية في التشريعات الوطنية لبعض الدول لا تعد رادعة بشكل كاف لضمان تطبيق الاتفاقية، وكمثال عن تلك الدول نذكر " الكويت "[7].

---

[1] Voir Paraguay, CEACR, demande directe, 2011, « le gouvernement a informé la commission, d'une part, que la Commission nationale pour la prévention et l'élimination du travail des enfants et pour la protection du travail des jeunes a considéré nécessaire de déterminer en quoi consiste le travail léger et, d'autre part, qu'un débat sur la question aurait lieu en 2010 ».

[2] Voir Indonésie, CEACR, observation, 2011, « La commission note l'information figurant dans l'Enquête sur le travail des enfants en Indonésie (2009) selon laquelle environ 52 pour cent des enfants de 13 à 14 ans qui travaillent effectuent un travail qui ne peut être assimilé à des travaux légers … ».

[3] مكتب العمل الدولي، عمل الأطفال نحو إزالة الوصمة، المرجع السابق، ص 24.

[4] Etude d'ensemble, 2012, p 411.

[5] Voir Maroc, CEACR, observation, 2010.

[6] Etude d'ensemble, 2012,parag 413.

[7] Voir Koweït, CEACR, observation, 2008.

إن التزام الدول الأعضاء في المنظمة بأحكام الاتفاقية يستدعي منها أن تتخذ الآليات التي تكفل التطبيق الفعلي لهذه الأحكام، ومن بين هذه الآليات توقيع الجزاءات الكافية على منتهكي هذه الأحكام وهذا للحد من عمل الأطفال.

رابعا: تقدير عمل الأطفال في العالم

يشير تقرير منظمة العمل الدولية لعام 2010 إلى أن عدد الأطفال العاملين والذين تتراوح أعمارهم ما بين 5 إلى 14 سنة يقدر ب 153 مليون وأن 53 مليون منهم يمارسون أعمالا خطيرة، بالإضافة إلى أن 63 مليون من الأطفال الذين تتراوح أعمارهم ما بين 15 إلى 17 سنة يقومون بأعمال خطيرة[1]. وهذه النتائج تعبر عن تناقص في عدد الأطفال العاملين في جميع المناطق باستثناء إفريقيا جنوب الصحراء التي سجلت تزايدا في عمل الأطفال[2].

إن أكبر عدد من العمال الأطفال يوجد في آسيا والمحيط الهادي " 113.6 مليون طفل "، يليه أفريقيا جنوب الصحراء " 65.1 مليون طفل "، ثم أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي " 14.1 مليون طفل "، ومن حيث المدى النسبي فتأتي أفريقيا جنوب الصحراء أولا، حيث أن طفل من كل أربعة ينتمي للعمال الأطفال مقارنة بطفل من كل ثمانية في آسيا والمحيط الهادي، وطفل من عشرة في أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي[3].

في بعض الدول يبقى عمل الأطفال منتشرا نسبيا، حيث نجد طفل من كل ثلاثة ينتمي للعمال الأطفال، ومن أمثلة هذه الدول نذكر " الطوغو، البنين، مدغشقر، أوغندا، زمبابوي ". وفي بعض الدول تصل نسبة الأطفال العمال إلى أكثر من طفل واحد من كل اثنين، ومن أمثلة هذه الدول نذكر " الكاميرون، جمهورية أفريقيا الوسطى، مالي، إثيوبيا "[4].

وبالنسبة لحالات التقدم فإن نسبة عمل الأطفال الذين تتراوح أعمارهم ما بين 6 و 14 سنة في " تركيا " قد انخفضت من 8.8 بالمائة في 1994 إلى 5.1 بالمائة في 1999 وإلى 2.6 بالمائة في 2006. وفي " كينيا " انخفض عدد الأطفال العمال من 1.9 مليون في عام 1998 إلى 273 951 في عام 2005. وفي " نيكاراغوا " انخفضت نسبة الأطفال العمال تقريبا ب 6 بالمائة منذ العام 2000[5].

[1] Bit, Intensifier la lutte contre le travail des enfants, Rapport global en vertu du suivi de la déclaration de l'Oit relative aux principes fondamentaux au travail, CIT, 99e session, 2010, parag 22.
[2] Etude d'ensemble, 2012, p 190.
[3] Bit, Intensifier la lutte contre le travail des enfants, Op.cit, parag 30.
[4] Etude d'ensemble, 2012, parag 421.
[5] Voir Turquie, CEACR, observation, 2011. Kenya, CEACR, observation, 2010. Nicaragua, CEACR, observation, 2009.

تشير الأرقام المبينة أعلاه أنه تم تحقيق تقدم بخصوص عمل الأطفال وذلك بتراجع عدد الأطفال العمال في عدد من الدول، لكن في عدد آخر من الدول ما زالت الأعداد مرتفعة وهذا يتطلب من المنظمة بحث السبل الفعالة سواء فيما تعلق بالنصوص التشريعية الدولية، أو الآليات والتدابير الأخرى التي تكفل الحد من عمل الأطفال.

إذا كانت منظمة العمل الدولية قد اعتمدت نهجا في الاتفاقية رقم 138 يعتمد على حظر عمل الأطفال بناء على وضع حد أدنى لسن الاستخدام أو المهنة، فإن الاتفاقية رقم 182 دعت للحظر الكلي والفوري لعمل الأطفال وذلك بالنظر لطبيعة العمل الذي يلحق الضرر بالأطفال وهذا ما سيتم دراسته من خلال المطلب الثاني.

المطلب الثاني: حظر أسوأ أشكال عمل الأطفال ومدى تجسيده في التشريعات الوطنية وتطبيقاتها

ركزت الاتفاقية رقم 182 لعام 1999 في تعريفها لأسوأ أشكال عمل الأطفال على أشكال العمل التي تمثل خطرا على صحة الأطفال أو سلامتهم أو سلوكهم الأخلاقي، كما أنها أكدت على ضرورة اتخاذ الدول الأعضاء في المنظمة لتدابير يتم بموجبها حظر هذه الأشكال من عمل الأطفال. وتستهدف هذه الاتفاقية كل الأطفال دون سن 18 عاما (الفرع الأول).

وحددت الاتفاقية رقم 182 حالات أسوأ أشكال عمل الأطفال على سبيل الحصر والمتمثلة في بيع الأطفال والاتجار بهم، الأطفال ضحايا عبودية الدين، العمل الجبري للأطفال، التجنيد الإجباري للأطفال في النزاعات المسلحة، استغلال الأطفال في البغاء وفي الأعمال الإباحية، استغلال الأطفال في الأنشطة غير المشروعة، استغلال الأطفال في الأعمال الخطيرة. ورغم وجود التدابير المساعدة على الحد من أسوأ أشكال عمل الأطفال – كالاهتمام بالتعليم والتعاون الدولي وإنشاء آليات لرصد التطبيق الفعلي لأحكام هذه الاتفاقية والنص على عقوبات لمنتهكي أحكامها – إلا أنه ما زالت العديد من التشريعات الوطنية وممارساتها غير متوافقة مع نصوص هذه الاتفاقية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مفهوم أسوأ أشكال عمل الأطفال

يعتمد تعريف أسوأ أشكال عمل الأطفال على الضرر الذي يلحقه بهم، وقد ذكرت هذه الأشكال على سبيل الحصر (أولا). والأطفال المعنيون بهذه الأشكال من العمل هم كل الأطفال دون سن 18 سنة ذكورا وإناثا (ثانيا).

أولا: التعريف بأسوأ أشكال عمل الأطفال

جاء بيان أسوأ أشكال عمل الأطفال في المادة الثالثة من الاتفاقية السابق ذكرها كما يلي[1]:

« يشمل تعبير " أسوأ أشكال عمل الأطفال " في مفهوم هذه الاتفاقية ما يلي:

(أ) كافة أشكال الرق أو الممارسات الشبيهة بالرق، كبيع الأطفال والاتجار بهم وعبودية الدين والقنانة والعمل القسري أو الإجباري، بما في ذلك التجنيد القسري أو الإجباري للأطفال لاستخدامهم في صراعات مسلحة،

(ب) استخدام طفل أو تشغيله أو عرضه لأغراض الدعارة، أو لإنتاج أعمال إباحية أو أداء عروض إباحية؛

(ج) استخدام طفل أو تشغيله أو عرضه لمزاولة أنشطة غير مشروعة، ولاسيما إنتاج المخدرات بالشكل الذي حددت فيه في المعاهدات الدولية ذات الصلة والاتجار بها،

(د) الأعمال التي يرجح أن تؤدي، بفعل طبيعتها أو بفعل الظروف التي تزاول فيها، إلى الإضرار بصحة الأطفال أو سلامتهم أو سلوكهم الأخلاقي ».

من خلال النص أعلاه فإن حالات أسوأ أشكال عمل الأطفال يبدو أنها مذكورة على سبيل الحصر، لكن العبارة الواردة في الفقرة د " الأعمال التي يرجح أن تؤدي " تفيد عكس ذلك.

إن تعبير عمل الأطفال لا يشمل كل عمل يؤديه الطفل دون سن الثامنة عشرة، وهذا بالنظر لإمكانية ممارسة هؤلاء لأعمال تعد مشروعة حيث تتناسب مع أعمارهم ويكتسبون من خلالها المهارات ويتعلمون تحمل المسؤولية ويساهمون في زيادة دخل ذويهم[2].

عند دراسة أسوأ أشكال عمل الأطفال المشار إليها أعلاه قد نتساءل حول هذه الأشكال إن كانت تمثل فعلا أشكالا لعمل الأطفال أو أنها مجرد انتهاكات خطيرة لحقوقه، وباستثناء الأعمال التي بحكم طبيعتها أو الظروف التي تمارس فيها والتي تلحق الضرر بصحة الطفل وأمنه وأخلاقه، فإن الاسترقاق والاستغلال لأغراض جنسية والتجنيد في النزاعات المسلحة ليست أشكالا للعمل بل تمثل جرائم بالمنظور الوطني والدولي[3].

وأكدت المادة الأولى من الاتفاقية رقم 182 لعام 1999 على ضرورة اتخاذ كل دولة تصدق على هذه الاتفاقية بسرعة وبدون إبطاء تدابير فورية وفعالة، تكفل بموجبها حظر أسوأ أشكال عمل الأطفال والقضاء عليها.

---

[1] راجع المادة الثالثة من الاتفاقية رقم 182 لعام 1999.

[2] عبد الله بن صادق دحلان، عدنان خليل التلاوي، المرجع السابق، ص 339.

[3] Thierno Souleymane Barry, op.cit, p 48.

يظهر من خلال المادة أعلاه حرص منظمة العمل الدولية على القضاء على عمل الأطفال ويؤكد ذلك أنها نصت على ضرورة اتخاذ التدابير اللازمة لذلك في مادتها الأولى، بالإضافة إلى اهتمامها بعامل الزمن والفعالية؛ حيث أنها وصفت تلك التدابير بالفورية والفعالة للقضاء على عمل الأطفال.

ثانيا: نطاق تطبيق اتفاقية أسوأ أشكال عمل الأطفال

تنص المادة الثانية من الاتفاقية رقم 182 لعام 1999 على ما يلي: « يطبق تعبير " الطفل " في مفهوم هذه الاتفاقية على جميع الأشخاص دون سن الثمانية عشرة ». إن نطاق تطبيق هذه الاتفاقية واسع جدا كونها تستهدف كل الأطفال دون سن 18 عاما، ذكورا أو إناثا، المواطنين وغير المواطنين، كما تنطبق على الأعمال القانونية وغير القانونية. ولا تتضمن هذه الاتفاقية أية استثناءات على خلاف الاتفاقية رقم 138 لعام 1973 بشأن الحد الأدنى لسن الاستخدام، وهذا بالنظر إلى عدم قبول تحمل الأطفال دون سن 18 عاما لبعض أشكال عمل الأطفال[1].

إن القضاء التام على عمل الأطفال ليس مهمة سهلة التنفيذ لذلك قررت منظمة العمل الدولية اعتماد سياسة جديدة تتمثل في القضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال، والتي انتهت إلى اعتماد الاتفاقية رقم 182 لعام 1999 وخلافا للاتفاقية رقم 138 لعام 1973 لا تهتم الاتفاقية رقم 182 بوضع حد أدنى لسن القبول في العمل، لكنها تهتم بالطابع الذي لا يطاق لأنشطة معينة[2].

ومما يميز الاتفاقية رقم 182 أن متابعة مواطني الدولة الذين يرتكبون جرائم تنص عليها الأحكام الوطنية المتعلقة بحظر أسوأ أشكال عمل الأطفال، لا تكون فقط عند ارتكابها داخل إقليم الدولة بل حتى عند ارتكابها في دولة أخرى[3].

إن التزام الدول بالأحكام الواردة في اتفاقية أسوأ أشكال عمل الأطفال مرتبط بمدى التوافق بين هذه الأحكام والتشريعات الوطنية وتطبيقاتها وهذا ما سأدرسه في الفرع الثاني.

الفرع الثاني: مدى التزام الدول بحظر أسوأ أشكال عمل الأطفال والتدابير المساعدة على ذلك

يشمل أسوأ أشكال عمل الأطفال بيع الأطفال والاتجار بهم، الأطفال ضحايا عبودية الدين، العمل الجبري للأطفال، التجنيد الإجباري للأطفال في النزاعات المسلحة، استغلال الأطفال في البغاء وفي الأعمال الإباحية، استغلال الأطفال في الأنشطة غير المشروعة، استغلال الأطفال في الأعمال الخطيرة، وقد تباين مدى التزام الدول بمبدأ القضاء على هذه الأشكال من العمل (أولا). ويلاحظ أن

[1] Etude d'ensemble, 2012, parag 433.
[2] Thierno Souleymane Barry, op.cit, p 47.
[3] راجع الفقرة 15/ د من التوصية رقم 190 لعام 1999 بشأن أسوأ أشكال عمل الأطفال.

الاهتمام بالتعليم، والتعاون الدولي، وإنشاء آليات لرصد التطبيق الفعلي لأحكام هذه الاتفاقية والنص على عقوبات لمنتهكي أحكامها تساهم في الحد من أشكال هذا العمل، ومع ذلك ما زالت العديد من التشريعات الوطنية وممارساتها تنتهك نصوص هذه الاتفاقية (ثانيا).

أولا: مدى التزام الدول بحظر أسوأ أشكال عمل الأطفال

سيتم دراسة تشريعات الدول وممارساتها فيما يتعلق بأسوأ أشكال عمل الأطفال فنتناول بيع الأطفال والاتجار بهم (أ)، الأطفال ضحايا عبودية الدين (ب)، العمل المنزلي الجبري للأطفال (جـ)، التجنيد الإجباري للأطفال في النزاعات المسلحة (د)، استغلال الأطفال في البغاء وفي الأعمال الإباحية (هـ)، استغلال الأطفال في الأنشطة غير المشروعة (و).

أ/ بيع الأطفال والاتجار بهم

إن بيع الأطفال يشمل الأطفال دون سن 18 سنة ذكورا أو إناثا، ولاحظت لجنة الخبراء أن بعض تشريعات الدول تقصر ذلك على الإناث فقط ومن أمثلة تلك الدول نذكر " جمهورية كوريا "[1].

لاحظت لجنة الخبراء أن الاتجار بالأطفال خاصة بالإناث يكون لأغراض الاستغلال الجنسي أو العمل المنزلي، وعلى ذلك ينبغي اتخاذ تدابير تأخذ بعين الاعتبار الوضع الخاص للإناث وهذا وفقا لما هو منصوص عليه في المادة* 2/7 هـ من الاتفاقية رقم 182[2]. ومن أمثلة الدول المشار إليها بهذه الملاحظات نذكر " جورجيا "[3].

ويشمل حظر الاتجار بالأطفال الحظر الداخلي والحظر العابر للحدود، لذلك طلبت اللجنة من بعض الدول ضرورة اتخاذ التدابير التي تضمن ذلك، وكمثال عن تلك الدول نذكر " أنغولا "[4].

في كثير من الدول لم تتخذ التدابير الفعالة والمحددة زمنيا لحماية الأطفال من الاتجار بهم ومن أمثلتها نذكر " هاييتي، إيران، سوازيلاند، عمان " ، أو اتخذت التدابير لكن تبين أنها غير كافية أو غير ملائمة، أو نفذت بشكل غير صحيح بالنظر لخطورة هذه الظاهرة ومن أمثلة هذه الدول نذكر " الجزائر، البحرين، أثيوبيا، اليونان، لتوانيا، روسيا " وفي بعض الدول " كالسعودية، عمان، ترينيداد وتوباغو " لوحظ

[1] Voir République de Corée, CEACR, demande directe, 2007, « l'article 288(2) du Code pénal ne tendait à réprimer que la traite de personnes de sexe féminin à des fins d'exploitation sexuelle… ».

* تنص المادة 2/7 هـ من الاتفاقية رقم 182 على ما يلي: « تتخذ كل دولة عضو، واضعة في اعتبارها أهمية التعليم في القضاء على عمل الأطفال تدابير فعالة ومحددة زمنيا من أجل: أخذ الوضع الخاص للفتيات بعين الاعتبار ».

[2] Etude d'ensemble, 2012, parag 452.

[3] Voir Géorgie, CEACR, demande directe, 2011, « La commission prie le gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour faire en sorte que les enfants victimes d'exploitation sexuelle à des fins commerciales bénéficient de programmes de réadaptation et d'intégration sociale, en tenant compte de la situation particulière des filles ».

[4] Voir Angola, CEACR, observation, 2011, « La commission avait relevé que le projet de Code pénal interdisait certains types de traite d'enfants mais pas la vente et la traite des enfants à des fins d'exploitation par le travail ni la traite à l'intérieur du pays ».

تقصير في التعامل مع الأطفال ضحايا الاتجار بهم، ولذلك أكدت لجنة الخبراء على ضرورة التكفل بهم وذلك بهدف إعادة إدماجهم في المجتمع، أما بالنسبة للأطفال الأجانب فتم التأكيد على ضرورة التعاون مع دولهم في إطار التكفل بهم[1].

العديد من الدول*اعتمدت تدابير فعالة ومحددة زمنيا خاصة من خلال تنفيذ برامج وخطط عمل وطنية، وكمثال على ذلك نذكر " الدنمارك "[2].

ومن التدابير الأخرى التي اعتمدتها بعض الدول لمنع الاتجار بالأطفال الحصول على التعليم المجاني كما حدث في " سلوفينيا " وفي " بلجيكا "، إضافة إلى تنظيم اجتماعات بين السلطات المختصة في مكافحة الاتجار بالأطفال لاستعراض الاستراتيجيات الإجرامية في الميدان. وفي " استونيا " تم تنظيم برامج وورشات تدريبية موجهة للموظفين الموكلة إليهم مهمة مساعدة الأطفال الضحايا، وفي " الكونغو " تم تنظيم حملات توعية للقضاء على الاتجار بالأطفال، كما تم في " جرجيا " تخصيص مساعدات مالية حكومية في إطار منع الاتجار بالأطفال[3].

ب/ الأطفال ضحايا عبودية الدين

إن سبب ظاهرة عبودية الدين هو الديون التي تكون على عاتق بعض الأشخاص، وسداد هذه الديـون يظهر في عدة أشكال أبرزهـا بيع الآبـاء لأبنـائهم، أداء الآباء لأعمال رفقة أبنائهم، بالإضافة إلى إرسال الأسر لأبنائهم للعمل[4].

بعض التشريعات الوطنية للدول خصصت أحكاما تتعلق بحظر عبودية الدين للأطفال الأقل من 18 سنة ومن أمثلة تلك الدول نذكر " الفليبين، أستراليا "[5].

لاحظت لجنة الخبراء أن مشكلة الأطفال ضحايا عبودية الدين تتمثل في غياب التطبيق العملي للتشريعات التي تحظر هذا الشكل من العمل، ورأت بأن الحل يكون في التطبيق الفعال للقوانين وتدعيمها

---

[1] Etude d'ensemble, 2012, parag 464.

* من أمثلة هذه الدول نذكر: ألبانيا، الأرجنتين، الصين، لتوانيا، ماليزيا، بولونيا، راجع في ذلك:
Etude d'ensemble, 2012, p 207.

[2] Voir Danemark, CEACR, demande directe, 2011, « La commission a noté que le plan d'action est axé sur les domaines suivants: renforcer les enquêtes pour identifier et traduire en justice les coupables de traite; aider les victimes de traite en améliorant les services sociaux au Danemark… ».

[3] Etude d'ensemble, 2012, parag 460.

[4] Ibid, parag 465.

[5] Voir Philippines, CEACR, demande directe, 2005, « La commission note que, en vertu de l'article 273 du Code pénal révisé, commet une infraction quiconque maintient un mineur à son service sous le prétexte de se faire rembourser une dette contractée par un ascendant, un tuteur ou une personne à qui l'on a confié la garde d'un mineur ». Voir Australie, CEACR, demande directe, 2010, « La commission note que le Code pénal de 1995 érige en infractions pénales les faits touchant à la servitude pour dettes (art. 271.8)…et que l'article 271.9 prévoit une aggravation de la peine lorsque la victime est une personne de moins de 18 ans ».

بهيئات ولجان تساهم في ذلك لكن ذلك يتطلب من الحكومات المعنية تكثيف جهودها[1].

ج/ العمل المنزلي الجبري للأطفال

يعد العمل المنزلي شكل من أشكال العمل الجبري الذي يتعلق بالأطفال خاصة، حيث أن عددا كبيرا منهم* يعملون كخدم منازل في جميع أنحاء العالم يستغل بعضهم في ظروف مماثلة للعمل الجبري وتشمل هذه الفئة الأطفال الذين يجبرون على العمل لساعات طويلة دون أجر ودون حرية تنقل، والأطفال ضحايا الاتجار لغرض العمل المنزلي، والأطفال الذين يبيعونهم آباؤهم لاستغلالهم كخدم منازل[2].

من أمثلة الدول التي يتم فيها بيع الأطفال من طرف آبائهم لاستغلالهم في العمل المنزلي نذكر " المغرب "[3].

يتم بيع الأطفال لاستغلالهم في العمل المنزلي في عدد من الدول نذكر على سبيل المثال منها " جمهورية أفريقيا الوسطى "[4].

وفي عدد من الدول يتم استغلال الأطفال في العمل في ظروف مماثلة للعمل الجبري، وكمثال عن تلك الدول نذكر " هاييتي "[5].

بعض الدول ما زالت لم تعتمد تشريعات تحظر العمل المنزلي للأطفال نذكر منها " بنغلاداش " مثلا، وبعضها الآخر تحظره فقط بالنسبة للأطفال أقل من 15 سنة " كالفليبين " مثلا، وفي عدد من الدول تم اعتماد تنظيمات فعالة للقضاء على العمل المنزلي تتناول كيفيات التوظيف وشروط العمل، إضافة إلى نصوص عقابية في حالة عدم احترام تلك التنظيمات، وكمثال عن تلك الدول نذكر " نيكاراغوا " أما بعض الدول فاعتمدت تشريعات وطنية تنص على الحظر الكلي للعمل المنزلي للأطفال دون سن 18 سنة نذكر منها " البرازيل، كولومبيا " مثلا[6].

---

[1] Etude d'ensemble, 2012, parag 467.

* يقدر عدد الأطفال العاملين بالمنازل في حدود 15.5 مليون طفل في العالم وتمثل نسبة الإناث منهم 83% ونسبة الذكور 17%، راجع في ذلك:
ILO, Domestic work – policybrief: Global and regional estimates on domestic workers, Genève, 2011, p 9.

[2] Etude d'ensemble, 2012, parag 469.

[3] Voir Maroc, CEACR, observation, 2011, « la commission avait noté les indications de la Confédération syndicale internationale (CSI) selon lesquelles le travail domestique des enfants, dans des conditions de servitude, est courant dans le pays, des parents vendant leurs enfants, parfois âgés de 6 ans seulement, pour qu'ils travaillent comme domestiques ».

[4] Voir République centre africaine, CEACR, demande directe, 2010, « La commission avait noté que des enfants en provenance du Nigéria, du Soudan et du Tchad sont victimes de traite à des fins de leur utilisation comme employés de maison ou de commerce et travailleurs agricoles en République centrafricaine ».

[5] Voir Haïti, CEACR, observation, 2011, « … centaines de milliers d'enfants qui sont souvent exploités dans des conditions qui relèvent du travail forcé. beaucoup de ces enfants, dont certains n'ont que 4 ou 5 ans, sont victimes d'exploitation, obligés de travailler de longues heures sans rémunération, objets de brimades en tous genres ».

[6] Etude d'ensemble, 2012, parag 212.

أكدت لجنة الخبراء أنه رغم وجود تشريعات وطنية تتوافق مع نصوص الاتفاقية رقم 182 لعام 1999 إلا أن ذلك لا يكفي للقضاء الفعلي على العمل المنزلي للأطفال، وعلى ذلك طلبت من الحكومات المعنية الاتخاذ الفوري للتدابير الفعالة التي تضمن استفادة الأطفال المعنيين من الحماية المقررة في هذه التشريعات الوطنية، إضافة إلى ضرورة متابعة المسؤولين عن هذا الشكل السيئ من الاستخدام للأطفال وإقرار عقوبات فعالة ورادعة بما فيه الكفاية[1].

إن العمل المنزلي للأطفال يتعلق إلى حد كبير بالإناث اللاتي يعانين من العزلة في البيوت التي يعملن فيها ولا يحظين إلا بقدر ضئيل من الحماية والتغطية الاجتماعية، ويصعب الحصول على إحصاءات في هذا المجال[2]. وبسبب هذه العزلة فإنه يصعب جدا الاتصال المباشر مع الإناث العاملات بالمنازل اللاتي يتعرضن للاعتداءات المختلفة[3].

د/ التجنيد الإجباري للأطفال في النزاعات المسلحة

تم ضبط الحد الأدنى للتجنيد الإلزامي للخدمة العسكرية الوطنية بـ 18 سنة في أغلب التشريعات الوطنية. ويلاحظ أنه في بعض التشريعات الوطنية الأخرى تم تجاوز متطلبات الاتفاقية رقم 182 وذلك بحظر التجنيد دون سن 18 سنة سواء كان إلزاميا أو طوعيا. وفي بعض الدول التي كانت تتيح التجنيد الإلزامي دون سن 18 سنة تم تعديل التشريعات الوطنية لتتوافق مع أحكام الاتفاقية رقم 182. لكن هناك عدد قليل من التشريعات الوطنية التي مازالت تسمح بتجنيد الأطفال دون سن 18 سنة، ومن أمثلتها نذكر " جمهورية الدومينيكان، غينيا، النيجر "[4].

إن أغلبية القوات العسكرية الوطنية النظامية للدول التزمت بعدم تجنيد الأطفال دون سن 18 سنة لكن التجنيد الإجباري مازال مستمرا من طرف المجموعات المسلحة غير النظامية، ومن أمثلة تلك الدول نذكر " أوغندا، جمهورية أفريقيا الوسطى "[5].

---

[1] Ibid, parag 472.

[2] Bit, Intensifier la lutte contre le travail des enfants, op.cit, parag 258.

[3] Etude d'ensemble, 2012, parag 473. « La Confédération syndicale internationale avait également indiqué qu'environ 50 000 enfants, majoritairement des filles, travaillent comme domestiques, parmi lesquels 13 000 fillettes de moins de 15 ans sont employées comme servantes dans la ville de Casablanca dont 70 pour cent ont moins de 12 ans et 25 pour cent moins de 10 ans Bon nombre d'entre elles, sont victimes d'agressions physiques et sexuelles », Voir Maroc, CEACR, observation, 2010, 2011.

[4] Etude d'ensemble, 2012, p p 218, 219.

[5] Voir Ouganda, CEACR, observation, 2010, « la commission a noté avec préoccupation que l'Armée de résistance du seigneur (LRA), dont les chefs et une bonne partie des effectifs sont originaires d'*Ouganda*, continue à enlever et recruter des enfants ». Voir République centre africaine, CEACR, observation, 2010, « la commission avait noté que les groupes rebelles de l'Armée populaire pour la restauration de la République et de la démocratie (APRD) a récemment recensé 250 enfants qu'elle devait libérer et qui devaient être réintégrés En novembre 2008, 100 enfants avaient été identifiés, âgés pour la plupart de 12 à 17 ans, voire même pour certains de 9 ou 10 ans ».Etude d'ensemble, 2012, parag 495.

لاحظت لجنة الخبراء أن عددا من الدول تجد صعوبة في مراقبة عمليات تجنيد الأطفال من قبل الجماعات المتمردة، ففي " العراق " مثلا يجند الأطفال حتى في سن العشر سنوات، وتستخدمهم الأطراف المتنازعة في النزاع المسلح. كما لاحظت ارتفاع عدد الأطفال المجندين والمستخدمين في النزاعات المسلحة في كل من " كولومبيا، وباكستان "[1].

وذكرت لجنة الخبراء بأن الوضع الأكثر إثارة للقلق أن يتم استخدام الأطفال كجنود في النزاعات المسلحة بين الأطراف المتنازعة بما فيها القوات المسلحة الحكومية، وكمثال على ذلك نذكر " تشاد، جمهورية الكونغو الديمقراطية "[2].

هـ/ استغلال الأطفال في البغاء وفي الأعمال الإباحية

تعد الاتفاقية رقم 182 أول معيار لمنظمة العمل الدولية الذي يعترف صراحة بالاستغلال الجنسي كموضوع من مواضيع قانون العمل، وأثناء صياغة الاتفاقية أعرب بعض المتدخلين عن قلقهم باعتبار أن إلحاق البغاء وإنتاج المواد الإباحية بعمل الأطفال يؤدي إلى إضفاء الشرعية على هذه الأنشطة بوصفها أشكالا للعمل، لكن تقرير مكتب العمل الدولي أكد على أن إجبار طفل على البغاء أو استغلاله في أعمال إباحية يعد جريمة. وان الاهتمام بهذه النشاطات ليس فقط لكونها جرائم بل لأنها أيضا شكلا للاستغلال الاقتصادي، كما أكد على أنها حتما لا علاقة لها بالمفهوم التقليدي للعمل لأنها تعد عملا جبريا واستعبادا[3].

أكدت لجنة الخبراء أن الاتفاقية رقم 182 تطبق بشكل متساو بين الذكور والإناث وفي هذا الصدد لاحظت أن بعض التشريعات الوطنية عالجت الاستغلال الجنسي التجاري بالنسبة للضحايا الإناث دون الذكور، وكمثال على ذلك نذكر " الأردن "[4].

بعض التشريعات الوطنية في حاجة إلى تعديل كونها تمنع استعمال الأطفال لأغراض البغاء، لكن للأطفال فقط دون سن 14 سنة أو 16 سنة وليس 18 سنة، وكأمثلة منها نذكر " ناميبيا "[5].

---

[1] Etude d'ensemble, 2012, parag 496.

[2] Voir Tchad, CEACR, observation, 2010. « la situation politique, militaire et en matière de sécurité est très sérieuse en raison du conflit armé interne entre les forces armées tchadiennes et les groupes rebelles armés,…et toutes les parties au conflit ont continué de recruter et d'utiliser des enfants dans le conflit ». Voir République démocratique du Congo, CEACR, observation, 2011, « la commission constate que les Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC) semblent totaliser le plus grand nombre d'enfants dans leurs rangs. En effet, d'après le rapport du Secrétaire général des Nations Unies, 42 pour cent du nombre total des cas de recrutement recensés ont été attribués aux FARDC ». Etude d'ensemble, 2012, parag 497.

[3] Etude d'ensemble, 2012, parag 504.

[4] Voir Jordanie, CEACR, observation, 2011, « la commission avait noté que le Code pénal interdit certains actes associés à la prostitution des femmes mais non à la prostitution des personnes de sexe masculin de moins de 18 ans ».

[5] Voir Namibie, CEACR, demande directe, 2010. « la commission observe que l'article 14 de la loi de 1980 sur la lutte contre les pratiques immorales n'interdit que le fait qu'un acte immoral ou indécent soit commis avec

إن حظر الاستغلال الجنسي التجاري للأطفال دون سن 18 سنة غير مرتبط بالرضا من طرفهم، ورغم أن بعض الدول تنص في تشريعاتها الوطنية على سن للرشد أقل من 18 سنة يبقى هذا الاستغلال واحد من أسوأ أشكال عمل الأطفال ومن أمثلة تلك الدول نذكر " سويسرا "[1].

في كثير من الدول رغم اعتماد قوانين تحظر الاستغلال الجنسي التجاري للأطفال دون سن 18 سنة إلا أن منع هذا الاستغلال في الواقع لم يتجسد بعد، وعلى ذلك طالبت لجنة الخبراء من الدول المعنية – ومن أمثلتها نذكر " بوراندي، رواندا، تايلاند " – بضرورة اعتماد الإجراءات الكفيلة بمحاربة البغاء عند الأطفال[2].

سجلت لجنة الخبراء في الفترة الممتدة بين 1999 و 2009 اعتماد 50 دولة عضو في منظمة الأمم المتحدة لنصوص تشريعية جديدة تحظر البغاء عند الأطفال[3]. كما أن بعض الدول عدلت تشريعاتها وذلك برفع سن حظر البغاء لتتوافق مع أحكام الاتفاقية رقم 182، ومن أمثلة تلك الدول نذكر " ألمانيا "[4].

في بعض الدول لا وجود لنصوص تحظر المواد الإباحية المتعلقة بالأطفال، وكمثال عنها نذكر " الكاميرون، جمهورية الدومينيكان، ملاوي ". وفي دول أخرى تتضمن الأحكام المتعلقة بالموضوع الإناث فقط دون الذكور ومن أمثلة تلك الدول نذكر " البنغلاديش ". وفي تشريعات وطنية لدول أخرى تم تحديد سن الأطفال المتعلق بالموضوع بـ 14 سنة أو 16 سنة وليس 18 سنة، ومن أمثلتها نذكر " أنغولا، أستراليا "[5].

بعض الأحكام في التشريعات الوطنية للعمل تحظر حيازة أو نشر المواد الإباحية المتعلقة بالأطفال لكنها لا تتضمن حظر استخدام أو تشغيل أو عرض الأطفال في المواد الإباحية، وكمثال عنها نذكر " البحرين، بوتسوانا، إيران ". كما أن بعض التشريعات الوطنية للدول تتضمن أحكاما عامة وغير دقيقة ونذكر على سبيل المثال منها " ليبيريا ". وبعضها الآخر يحظر فقط المشاركة في النشاطات غير القانونية وغير الأخلاقية – وكأمثلة عنها نذكر " باكستان، الإمارات العربية المتحدة " – وهذه العبارات

---

une personne âgée de moins de 16 ans et non de moins de 18 ans, tel que prescrit par l'article 3 de la convention ». Etude d'ensemble, 2012, parag 507.

[1] Voir Suisse, CEACR, observation, 2010. « La commission avait constaté que la législation pénale suisse n'est pas complètement en conformité avec la convention en ce qui concerne l'utilisation d'un enfant de moins de 18 ans à des fins de prostitution, dans la mesure où l'article 187 du Code pénal punit uniquement celui qui aura commis un acte d'ordre sexuel sur un enfant de moins de 16 ans…l'âge de consentement n'a pas d'incidence sur l'obligation d'interdire cette pire forme de travail des enfants ».

[2] Etude d'ensemble, 2012, parag 511.

[3] Bit, Intensifier la lutte contre le travail des enfants, op.cit, figure 1.10, p 17.

[4] Voir Allemagne, CEACR, demande directe, 2011, «…La commission note avec intérêt que l'article 1(8)(b) (2008) de la loi de transposition modifie l'article 182 du Code pénal pour interdire tout acte d'ordre sexuel pratiqué sur un enfant de moins de 18 ans ».

[5] Etude d'ensemble, 2012, parag 516, 517.

يشوبها الغموض لذلك طالبت لجنة الخبراء بضرورة تعديل هذه التشريعات بما يتوافق مع أحكام الاتفاقية رقم 182[1].

اتخذت بعض الدول تدابير فعالة ضد استغلال الأطفال في الأعمال الإباحية، ففي " بلغاريا " تم تخصيص خط هاتفي للتبليغ عن المواقع الإباحية ذات العلاقة بالموضوع[2].

وفي " فرنسا " أنشأت السلطات المختصة منصة لتجميع التقارير عن المحتوى غير القانوني على شبكة الانترنت، تسمح لمستخدمي الانترنت الإبلاغ عن المواد الإباحية المتعلق بالأطفال[3].

وفي " أوكرانيا " تم اتخاذ تدابير لمكافحة استغلال الأطفال في الأعمال الإباحية بما فيها تفكيك الشبكات الإجرامية المنظمة الضالعة في الأعمال الإباحية ". تم اكتشاف 22 شبكة في 2005 و 65 شبكة في 2006 "، والتأكد من شرعية العديد من استديوهات التصوير. وفي " كندا " تم إجراء تحقيقات حول الأطفال ضحايا الاستغلال الجنسي من خلال الانترنت، وأدى ذلك إلى العديد من التوقيفات بتهمة تصنيع وتوزيع مواد إباحية تتعلق بالأطفال[4].

وفيما يخص محاربة السياحة الجنسية التي يستغل فيها الأطفال فإن العديد من الدول عدلت تشريعاتها لتتمكن من ملاحقة مواطنيها الذين يرتكبون أفعالا تخص هذا الموضوع، ومن أمثلة هذه الدول نذكر " زيلاندا الجديدة، الولايات المتحدة الأمريكية، إسبانيا، المغرب، المكسيك "، لكن تطبيق هذه التشريعات في بعض الدول عرف صعوبة وذلك بسبب الطبيعة عبر الوطنية لجريمة استغلال الأطفال في السياحة الجنسية التي يستمر حدوثها رغم الحظر المنصوص عليه في التشريعات الوطنية[5].

ومن الحالات التي يستمر فيها استغلال الأطفال في السياحة الجنسية نذكر مثلا " فيجي، إندونيسيا "[6].

---

[1] Op.cit, parag 518- 520.

[2] Voir Bulgarie, CEACR, observation, 2009, « la permanence téléphonique qui vise à lutter contre les contenus illégaux et préjudiciables sur l'espace Internet bulgare, et qui reçoit des informations du public concernant les contenus pornographiques ou les violences faites aux enfants ».

[3] Voir France, CEACR, demande directe, 2011, « une plate-forme d'harmonisation, d'analyse, de recoupement et d'orientation des signalements de contenus ou comportements illicites sur Internet (PHAROS, a été créée en 2005 au sein de la Direction centrale de la police judiciaire. La commission observe que PHAROS est accessible au public via un portail et permet aux internautes de signaler en ligne les sites ou contenus contraires aux lois et règlements diffusés sur Internet tels que la pédopornographie. D'après les informations fournies dans le rapport du gouvernement, 33 735 signalements ont été reçus entre les mois de janvier et septembre 2009 ».

[4] Voir Ukraine, CEACR, observation, 2008. Canada, CEACR, demande directe, 2011.

[5] Etude d'ensemble, 2012, parag 524, 525.

[6] Voir Fidji, CEACR, demande directe, 2011, « La commission avait noté que, les organes locaux de la justice signalent une accentuation de l'exploitation des enfants dans le tourisme sexuel à Fidji ». Voir Indonésie, CEACR, observation, 2011, « la commission note que, le tourisme sexuel impliquant des enfants est courant dans la plupart des zones urbaines et touristiques, comme Bali et l'île Riau. Elle note aussi que, près de 30 pour

و/ استغلال الأطفال في الأنشطة غير المشروعة

بعض الدول ما زالت لم تعتمد تشريعات وطنية تحظر استعمال الأطفال أقل من 18 سنة في نشاطات غير مشروعة وكأمثلة عنها نذكر " فنلندا، مالي، باراغواي ". وفي بعض الدول تحظر التشريعات الوطنية إنتاج وحيازة واستهلاك والاتجار بالمخدرات لكنها لا تخصص نصوصا عقابية لاستعمال أو تشغيل أو عرض الأطفال في إنتاج المخدرات أو الاتجار بها*، ومن أمثلة هذه الدول نذكر " الباهاماس، كمبوديا، ايرلاندا "[1].

العديد من الدول اعتمدت تشريعات تمنع استخدام أو تشغيل أو عرض الأطفال دون سن 18 سنة في إنتاج المخدرات أو الاتجار بها، في أغلب الدول تم النص على ذلك في قانون العقوبات ومن أمثلة تلك الدول نذكر" الدنمارك "[2].

وفي بعض التشريعات الوطنية تم النص على ذلك في قوانين حماية الطفولة، وكمثال عن ذلك نذكر" جنوب إفريقيا "[3].

وفي تشريعات وطنية أخرى تم النص على ذلك عموما في قوانين العمل كجزء من الأعمال الخطيرة المحظورة على الأطفال، ومن أمثلة ذلك نذكر " جامايكا "[4].

في بعض الدول التشريعات الوطنية تقصر حظر استغلال الأطفال دون سن 18 سنة على إنتاج المخدرات والاتجار بها دون النشاطات غير المشروعة الأخرى، ومن أمثلتها نذكر "الصين"[5].

تغطي التشريعات الوطنية لبعض الدول أشكالا أخرى من النشاطات غير المشروعة إضافة إلى حظر إنتاج المخدرات والاتجار بها، فمنها من تحظر استخدام الأطفال دون سن 18 سنة في التسول

---

cent des femmes qui se prostituent en Indonésie ont moins de 18 ans, et que 40 000 à 70 000 enfants indonésiens sont victimes de l'exploitation sexuelle… ».

* التشريع الوطني الجزائري ينص على عقوبات صارمة لحيازة واستعمال المخدرات أو الاتجار بها لكن لا توجد أحكام تشريعية تحظر استغلال الأطفال دون سن 18 سنة في هذا النشاط غير المشروع، راجع في ذلك:
" Algerie, CEACR, demande directe, 2011 "، لكن نشير إلى صدور القانون رقم 15/ 12 بتاريخ 15 جوان 2015 يتعلق بحماية الطفل حيث عرفت مادته الثانية " الطفل " بكل شخص لم يبلغ 18 سنة كما أنها عرفت " الطفل في خطر " بـ « الطفل الذي تكون صحته أو أخلاقه أو تربيته أو أمنه في خطر أو عرضة له،...أو يكون في بيئة تعرض سلامته البدنية أو النفسية أو التربوية للخطر ».

[1] Etude d'ensemble, 2012, parag 531, 532.

[2] Voir Danemark, CEACR, demande directe, 2006, « La commission avait prié le gouvernement d'indiquer si l'utilisation, le recrutement ou l'offre d'un enfant pour la commission de telles infractions serait une circonstance aggravante au sens de l'article 191(1) du Code pénal ». Etude d'ensemble, 2012, parag 528.

[3] Voir Afrique du sud, CEACR, demande directe, 2008, « La commission note que l'article 141(1)(c) du projet de modification de la loi sur l'enfance interdit expressément l'utilisation, le recrutement, l'offre ou l'emploi d'un enfant aux fins d'activités illicites, notamment pour la production et le trafic de stupéfiants ».

[4] Voir Jamaïque, CEACR, observation, 2011, « le projet de liste de travaux dangereux interdits aux enfants interdit la participation des enfants à des activités illicites et à la fabrication de stupéfiants ».

[5] Voir Chine, CEACR, demande directe, 2006, « La commission note que l'article 347 in fine du Code pénal dispose que quiconque incite ou contraint un jeune à acheter,… de la drogue à des jeunes commet une infraction pénale ».

ونذكر على سبيل المثال منها " بلجيكا,الدومينيك "، ومنها من تحظر استغلال الأطفال في حمل واستخدام الأسلحة النارية أو أسلحة أخرى ونذكر كمثال عنها " الولايات المتحدة الأمريكية "، ومنها من تحظر استغلال الأطفال في ارتكاب الجرائم ونذكر كمثال عنها " النمسا، استونيا "[1].

ي/ استغلال الأطفال في الأعمال الخطيرة

تم اختيار سن 18 سنة كحد أدنى للاستخدام في الأعمال الخطيرة ليكون متوافقا من جهة مع أحكام المادة 1/3 من الاتفاقية رقم 138 لعام 1973 السابق ذكرها، ومن جهة ثانية مع تعريف الطفل في اتفاقية* حقوق الطفل[2].

من المهم الإشارة إلى أن الأطفال المستخدمون في الأعمال الخطيرة يمثلون عددا معتبرا على مستوى العالم، حيث تشير إحصائيات 2008 أن حوالي 53 مليون طفل من 5 إلى 14 سنة " 4.3% " و62 مليون طفل من 15 إلى 17 سنة " 16.9% "يقومون بأعمال خطيرة[3].

وفيما يتعلق بأنواع الأعمال الخطيرة فإن التشريعات الوطنية أو السلطات المختصة تقوم بتحديدها بعد التشاور مع منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل المعنية، وأخذ المعايير الدولية ذات الصلة بعين الاعتبار[4] وعند تحديد هذه الأنواع ينبغي مراعاة أمور من بينها[5]:

« (أ) الأعمال التي تعرض الأطفال للاستغلال البدني النفسي أو الجنسي.

(ب)الأعمال التي تزاول في باطن الأرض، أو تحت المياه أو على ارتفاعات خطرة أو في أماكن محصورة.

(ج) الأعمال التي تستخدم فيها آلات ومعدات وأدوات خطرة، أو التي تستلزم مناولة أو نقل أحمال ثقيلة يدويا.

(د) الأعمال التي تزاول في بيئة غير صحية يمكن أن تعرض الأطفال على سبيل المثال، لمواد أو عوامل أو عمليات خطيرة، أو لدرجات حرارة أو مستويات ضوضاء أو اهتزازات ضارة بصحتهم.

(هـ) الأعمال التي تزاول في ظروف بالغة الصعوبة كالعمل لساعات طويلة مثلا أو أثناء الليل، أو العمل الذي يحتفظ فيه بالطفل في مكان صاحب العمل دون سبب معقول ».

---

[1] Etude d'ensemble, 2012, parag 530.

* تنص المادة الأولى من هذه الاتفاقية على ما يلي: « لأغراض هذه الاتفاقية، يعني الطفل كل إنسان لم يتجاوز الثامنة عشرة، ما لم يبلغ سن الرشد قبل ذلك بموجب القانون المنطبق عليه »، راجع اتفاقية حقوق الطفل المعتمدة من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 20 نوفمبر 1989.

[2] Ibid, parag 541.

[3] Bit, Intensifier la lutte contre le travail des enfants, Op.cit, Tableau 1.2, p 9.

[4] راجع المادة 1/4 من الاتفاقية رقم 182 لعام 1999 بشأن أسوأ أشكال عمل الأطفال.

[5] راجع الفقرة 3 من التوصية رقم 190 لعام 1999 بشأن أسوأ أشكال عمل الأطفال.

إن أنواع الأعمال الخطيرة المحظورة تختلف من دولة إلى أخرى وهذا وفقا لما تقرره السلطة المختصة لكل دولة، وهذا يتيح الفرصة لها لمراعاة خصوصيتها الوطنية التي من خلالها يتم تقرير ما إذا كان عمل ما عمل خطير وتكييف نطاق تطبيق الاتفاقية وفقا لذلك[1].

وتنص المادة 2/4 من الاتفاقية السابق ذكرها على أن السلطة المختصة تحدد مكان وجود الأعمال الخطيرة بعد التشاور مع منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال، كما أنها وفقا للمادة 3/4 تقوم بفحص قائمة أنواع الأعمال الخطيرة ومراجعتها دوريا[2].

بعض الدول مازالت بعد لم تعتمد أحكاما تحظر الأعمال الخطيرة على الأطفال دون سن 18 سنة، ومن أمثلة هذه الدول نذكر" البحرين، المكسيك، الدومينيك "[3] . وبعضها الآخر تنص تشريعاتها على حظر هذه الأعمال على الأطفال لكن في سن أقل من 18 سنة، ومن أمثلتها نذكر " الإمارات العربية المتحدة، باراغواي، أستراليا "[4].

بعض الدول لم تعتمد بعد قوائم تضم أنواع الأعمال الخطيرة ومن أمثلتها نذكر " أنغولا، غينيا الاستوائية، العراق "[5]. أما البعض الآخر الذي اعتمد هذه القوائم فيلاحظ أن اعتمادها ذاك مرت عليه العديد من السنوات، مما استوجب فحص ومراجعة تلك القوائم لتشتمل على جميع أنواع الأعمال الخطيرة بالنظر للظروف الخاصة لكل دولة ومن أمثلة هذه الدول نذكر ما يلي: " الكونغو، الولايات المتحدة الأمريكية، فرنسا "[6].

ويعد عمل الأطفال في الاقتصاد غير المنظم أو لحسابهم الخاص من أسوأ أشكال الاستخدام، حيث أن التشريعات الوطنية غير كافية لتغطية كاملة للأطفال العمال خارج إطار علاقة عمل أو عقد عمل، ومن أمثلة الدول ذات العلاقة بالموضوع نذكر ما يلي: " الجزائر، البحرين، بوتسوانا "[7].

العديد من الدول اعتمدت قوائم لأنواع الأعمال الخطيرة المحظورة على الأطفال دون سن 18 سنة، ونذكر كأمثلة عنها " قبرص، البرازيل، سويسرا "[8].

---

[1] Etude d'ensemble, 2012, parag 434.

[2] راجع المادة 2/4 والمادة 3/4 من الاتفاقية السابق ذكرها.

[3] Voir Bahreïn, CEACR, observation, 2011. Mexique, CEACR, demande directe, 2011. Dominique, CEACR, demande directe, 2010.

[4] Voir Emirats arabes unis , CEACR, demande directe, 2010. Paraguay, CEACR, demande directe, 2011. Australie, CEACR, demande directe, 2011.

[5] Voir Angola, CEACR, observation, 2011. Guinée équatoriale, CEACR, demande directe, 2007. Iraq, CEACR, demande directe, 2009.

[6] Voir Congo, CEACR, demande directe, 2009. France, CEACR, demande directe, 2011. Etats- unis, CEACR, observation, 2010.

[7] Voir Algérie, CEACR, demande directe, 2011. Bahreïn, CEACR, observation, 2011. Botswana, CEACR, demande directe, 2011.

[8] Voir Chypre, CEACR, demande directe, 2005. Brésil, CEACR, demande directe, 2010. Suisse, CEACR, demande directe, 2010.

من خلال تقارير لجنة الخبراء المبينة أعلاه يلاحظ بأن عددا محدودا من التشريعات الوطنية التي تتوافق مع بعض أحكام الاتفاقية رقم 182، في حين أن التشريعات الوطنية وممارساتها في أغلب الدول الأعضاء تتطلب التعديل لتكون متوافقة مع هذه الاتفاقية.

ثانيا: التدابير المساعدة على الحد من أسوأ أشكال عمل الأطفال

جاء في ديباجة الاتفاقية رقم 182 ما يلي:

« وإذ يلاحظ المؤتمر العام الحاجة إلى اعتماد صكوك جديدة ترمي إلى حظر أسوأ أشكال عمل الأطفال والقضاء عليها، بوصف ذلك الأولوية الرئيسية للإجراءات على الصعيدين الوطني والدولي بما في ذلك التعاون والمساعدة الدوليان، وذلك من أجل تكملة الاتفاقية والتوصية المتعلقتين بالحد الأدنى لسن الاستخدام 1973، اللتين تظلان صكين أساسيين في مجال عمل الأطفال، وإذ يلاحظ أن القضاء الفعلي على أسوأ أشكال عمل الأطفال يقتضي اتخاذ إجراءات فورية وشاملة، على أن تؤخذ في الحسبان أهمية التعليم الأساسي المجاني وضرورة انتشال الأطفال المعنيين من مثل هذا العمل وضمان إعادة تأهيلهم ودمجهم اجتماعيا، مع أخذ احتياجات أسرهم بعين الاعتبار ».

إن للتعليم أهمية بالغة للقضاء على عمل الأطفال ولذلك جاء نص المادة 2/7 جـ من الاتفاقية رقم 182 كما يلي: « تتخذ كل دولة عضو واضعة في اعتبارها أهمية التعليم في القضاء على عمل الأطفال، تدابير فعالة ومحددة زمنيا من أجل: ضمان حصول جميع الأطفال المنتشلين من أسوأ أشكال عمل الأطفال على التعليم المجاني الأساسي وعلى التدريب المهني حيثما كان ذلك ممكنا وملائما ».

سجلت لجنة الخبراء ارتياحها بخصوص اعتماد العديد من الدول لتشريعات تنص على التعليم المجاني الذي يساهم في تحسين معدلات الالتحاق بالمدارس، على خلاف فرض الرسوم المدرسية والتكاليف الإضافية التي تعد عقبة تحول دون حصول العديد من الأطفال على التعليم الأساسي خاصة بالنسبة للأسر الفقيرة. وشجعت لجنة الخبراء تبني العديد من الدول لبرامج تحفز على التعليم، نذكر منها برامج التحويلات المالية التي تمثل إعانات ومنح دراسية لضمان تكافؤ الفرص للأطفال في حصولهم على التعليم الأساسي[1].

تنص المادة 8 من الاتفاقية رقم 182 على ما يلي: « تتخذ الدول الأعضاء تدابير ملائمة لمساعدة بعضها بعضا في إنفاذ أحكام هذه الاتفاقية من خلال تعزيز التعاون و/ أو المساعدة الدوليين، بما في ذلك تدابير لتقديم الدعم للتنمية الاجتماعية والاقتصادية، ولبرامج اجتثاث الفقر والتعليم على صعيد عالمي ».

[1] Etude d'ensemble, 2012, parag 571, 573.

إن التعاون الدولي من خلال جمع المعلومات وتبادلها يساهم بشكل فعال في منع بيع الأطفال والاتجار بهم واستغلالهم، كما أن المساعدة المتبادلة لكشف مرتكبي هذه الجرائم ومتابعتهم وإدانتهم تساهم أيضا في ذلك، ويتم تعزيز هذه التدابير بإبرام اتفاقيات ثنائية ومتعددة الأطراف، وإقليمية تهدف للقضاء على هذه الأشكال لاستخدام الأطفال. وقد سجلت لجنة الخبراء تجاوبا ملحوظا من طرف الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية بخصوص هذا الموضوع[1].

وتنص المادة 5 من الاتفاقية رقم 182 على ما يلي: « تنشئ كل دولة عضو أو تحدد آليات ملائمة لرصد تطبيق الأحكام الرامية إلى تنفيذ هذه الاتفاقية بعد التشاور مع منظمات أصحاب العمل والعمال ».

في أغلب الدول تعد الشرطة هي المسؤولة بشكل أساسي عن رصد الجرائم المتصلة باستغلال الأطفال، ويلاحظ في كثير من الدول أن الشرطة لا تملك الإمكانات المادية والبشرية الكافية لأداء مهامها[2]. ومما يزيد صعوبة رصد تلك الجرائم التواطؤ مع مرتكبيها إضافة إلى الفساد في قطاع الشرطة في عدد من الدول، ولذلك طلبت لجنة الخبراء من الحكومات المعنية ضرورة اتخاذ تدابير فورية وفعالة للتحقيق مع المشاركين في هذه الجرائم وتقديمهم للعدالة[3]. كما أن للرقابة على الحدود من خلال مصالح الجمارك والهجرة دورها في الحد من استغلال الأطفال، لذلك أكدت لجنة الخبراء على ضرورة اتخاذ الدول للتدابير اللازمة لتعزيز المراقبة الحدودية[4].

تنص المادة 1/7 من الاتفاقية رقم 182 على ما يلي: " تتخذ كل دولة عضو كافة التدابير الضرورية لكفالة تطبيق وإنفاذ الأحكام المنفذة لهذه الاتفاقية بشكل فعال، بما في ذلك النص على عقوبات جزائية أو غيرها من العقوبات عند الاقتضاء وتطبيقها ". ويلاحظ أن هذه الاتفاقية لم تحدد أنواع العقوبات الواجب تطبيقها لإنفاذ أحكامها، لكن الفقرة 12 من التوصية رقم 190 تنص بأنه ينبغي على الدول الأعضاء أن تعتبر من قبيل الجرائم الجنائية أسوأ أشكال عمل الأطفال المتمثلة في كافة أشكال الرق أو الممارسات الشبيهة به كبيع الأطفال والاتجار بهم، إضافة لاستخدام أو تشغيل أو عرض الأطفال لأغراض الدعارة، أو إنتاج أعمال وأداء عروض إباحية، أو مزاولة أنشطة غير مشروعة[5].

وأكدت الفقرة 13 من التوصية رقم 190 على أنه ينبغي للدول الأعضاء أن تضمن إيقاع العقوبات، بما في ذلك عند الاقتضاء العقوبات الجنائية عند ارتكاب انتهاكات للأحكام الوطنية الرامية

---

[1] Op.cit, parag 620.
[2] Voir Thaïlande, CEACR, observation, 2011.
[3] Voir Bangladesh, CEACR, observation, 2011. Cameroun, CEACR, observation, 2011.
[4] Etude d'ensemble, 2012, parag 631.
[5] راجع المادة 1/7 من الاتفاقية رقم 182 لعام 1999 والفقرة 12 من التوصية رقم 190 لعام 1999.

للقضاء على الأعمال الخطيرة للأطفال. وتنص الفقرة 14 من هذه التوصية على ضرورة اتخاذ الدول الأعضاء لتدابير علاجية أخرى جنائية أو مدنية أو إدارية، كالإشراف على المنشآت التي تلجأ إلى أسوأ أشكال عمل الأطفال، والنظر في سحب رخص التشغيل الممنوحة لها عند استمرارها في عمليات الخرق[1].

لاحظت لجنة الخبراء أن عددا من الدول اعتمدت أحكاما تفرض عقوبات جنائية وإدارية على الأشخاص المسؤولين عن استغلال الأطفال في أسوأ أشكال العمل، ومن أمثلة هذه الدول نذكر " ألبانيا، ألمانيا، الأرجنتين، البحرين، بلجيكا، المغرب، اليونان "[2].

بعض الدول اعتمدت أحكاما تتضمن عقوبات على الأشخاص المسؤولين على أسوأ أشكال عمل الأطفال لا تكفي لتكون رادعة، ومن أمثلتها نذكر " الكويت، باكستان "[3].

لاحظت لجنة الخبراء أن العديد من حالات أسوأ أشكال عمل الأطفال مازالت قائمة عمليا وتدفع للقلق بشأنها رغم وجود أحكام تشريعية بخصوص ذلك، ويعود سبب ذلك لعدم التطبيق الفعلي للعقوبات المنصوص عليها، ومن أمثلة الدول ذات العلاقة بهذا الموضوع نذكر" السعودية، الصين، الإمارات العربية المتحدة، استونيا، ماليزيا، ساحل العاج، جامايكا، سلوفاكيا، باراغواي، السنغال، الأردن "[4].

بعض الدول قامت بإرسال معلومات لإحصاءات مفصلة حول الجرائم المتعلقة بأسوأ أشكال عمل الأطفال ومن أمثلتها نذكر " روسيا البيضاء*، بلجيكا، إيطاليا، السويد "، لكن لجنة الخبراء عبرت عن قلقها إزاء نقص المعلومات المرسلة من طرف كثير من الدول الأخرى ونذكر من أمثلتها " الأرجنتين، الكاميرون، إيران، السودان، أرمينيا، الكونغو، لبنان، كازاخستان، السيشل "[5].

هناك من ينتقد النهج الذي اتبعته منظمة العمل الدولية في تناولها لعمل الأطفال، حيث يرى أنه بالإمكان اعتماد حلول أخرى غير وضع حد أدنى لسن الاستخدام تتميز بمرونة أكثر وملاءمة أكثر لحقوق الطفل، ومن بين هذه الحلول إمكانية اقتراح معيار مصلحة الطفل ومعيار تأثير العمالة على صحة وتعليم الطفل وعلى ذلك فتقرير قبول قيام الطفل بالعمل من عدمه مرتبط بتحقيق مصلحته في

---

[1] راجع الفقرة 13 والفقرة 14 من التوصية نفسها.

[2] Etude d'ensemble, 2012, parag 636.

[3] Voir Koweït, CEACR, demande directe, 2010, « la commission avait noté la modicité de l'amende infligée aux employeurs qui enfreignent les dispositions de la loi no 38 de 1964 sur les pires formes de travail des enfants ». Voir Pakistan, CEACR, observation, 2011, « La commission note que les sanctions infligées aux personnes qui enfreignent la législation sur le travail des enfants sont généralement trop légères pour être dissuasives ».

[4] Etude d'ensemble, 2012, parag 639.

[*] « la commission note que, en vertu de l'article 181 du Code pénal, concernant la traite de personnes, 63 délits ont été enregistrés en 2008, 47 en 2009 et sept lors des premiers six mois de 2010. La commission note également que, suivant l'article 171 du Code pénal lié à l'incitation ou la contrainte à la prostitution, en 2008, 2009 et 2010, 34, 39 et 37 personnes ont respectivement été condamnées pour ce délit… », Voir Bélarus, CEACR, demande directe, 2011.

[5] Etude d'ensemble, 2012, parag 644 - 647.

ذلك، وبعدم تأثير العمل على صحته وتعليمه فهنا يمكن قبول عمل الطفل الذي يوفر له دخلا يسمح له بتحقيق مستوى معيشي لائق دون المساس بصحته وسلامته، ويساهم في تمتعه بحقوقه الأخرى خصوصا الحق في التعليم[1].

يعد الاهتمام بتعليم الأطفال، وسن النصوص العقابية من الآليات الفعالة للقضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال أو على الأقل الحد منها، لكن يلاحظ أنه مع وجود هذه الآليات فهناك انتهاكات لبعض أحكام الاتفاقية رقم 182 بشأن أسوأ أشكال عمل الأطفال من طرف بعض الدول الأعضاء في المنظمة، وهذا يستدعي من المنظمة أن تكثف جهودها لبحث الآليات الأخرى، أو تعديل النهج المتبع لتحقق احترام مبدأ القضاء على عمل الأطفال.

تسعى منظمة العمل الدولية للقضاء على عمل الأطفال كما هو مبين أعلاه باعتباره مبدأ من المبادئ والحقوق الأساسية في العمل من خلال دفع الدول الأعضاء للالتزام به، كما أنها تسعى للقضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة وهذا ما سيتم دراسته من خلال المبحث الثاني.

[1] Thierno Souleymane Barry, op.cit, pp 115, 116.

المبحث الثاني

مبدأ القضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة ومدى تجسيده في التشريعات الوطنية وتطبيقاتها

صدر عن منظمة العمل الدولية عدد من الوثائق المتعلقة بالقضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة ومن بينها الاتفاقية رقم 100 لعام 1951 بشأن المساواة في الأجور، والاتفاقية رقم 111 بشأن التمييز في الاستخدام والمهنة لعام 1958 التي ذكرت في ديباجتها بالتأكيد على إعلان فيلادلفيا « بأن لجميع البشر أيا كان عرقهم أو معتقدهم أو جنسهم، الحق في العمل من أجل رفاهيتهم المادية وتقدمهم الروحي كليهما في ظروف توفر لهم الحرية والكرامة والأمن الاقتصادي وتكافؤ الفرص »، كما ذكرت بأن التمييز يمثل انتهاكا للحقوق الواردة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

ومن خلال تقارير لجنة الخبراء المعنية بتطبيق اتفاقيات وتوصيات العمل الدولية، فإنه رغم التقدم المحرز في بعض الجوانب المتعلقة بالتمييز في عدد من الدول إلا أنه هناك الكثير من التشريعات الوطنية وممارساتها التي لا تتوافق مع أحكام نصوص العمل الدولية ذات الصلة بالقضاء على التمييز.

ويرتبط تعريف التمييز بتحقيق نتيجة إبطال أو إضعاف تطبيق تكافؤ الفرص أو المعاملة في الاستخدام والمهنة مهما كان السبب المؤدي إلى ذلك، كما أن التمييز يتخذ أشكالا مختلفة (المطلب الأول).

وأكدت أحكام الاتفاقية رقم 111 لعام 1958 على ضرورة القضاء على التمييز مهما كانت الأسباب التي تؤدي إليه، ويفيد ذلك أن الأسباب المذكورة في الاتفاقية هي على سبيل المثال وليس الحصر (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم وأسباب التمييز المنصوص عليها في الاتفاقية رقم 111 لعام 1958 ومدى التزام الدول بحظره

إن أي معاملة في مجال الاستخدام والمهنة من شأنها أن تؤدي إلى المساس بمبدأ تكافؤ الفرص تعد من قبيل التمييز الذي يتخذ أشكالا مختلفة فقد يكون مباشرا أو غير مباشر، كما قد يكون إيجابيا أو سلبيا. ويقع على الدول الأعضاء في المنظمة عددا من الالتزامات التي تهدف للقضاء على التمييز. ويكون التمييز مباشرا عند معاملة شخص على نحو أقل ملاءمة مع شخص آخر وجدا في الظروف نفسها، ويكون غير مباشر عندما يبدو أن النصوص وتطبيقاتها محايدة لكنها في الواقع تؤدي إلى إضعاف المركز القانوني لشخص مقارنة بشخص آخر. ويكون التمييز إيجابيا أو سلبيا فالتمييز الإيجابي

يهدف لتحقيق المساواة الاجتماعية، وذلك من خلال المعاملة التفضيلية لفئة معينة كانت قد تعرضت للتمييز سابقا. أما التمييز السلبي فينطوي على تفضيل أو تفرقة أو تفرقة مبرر قانونا كالشروط المطلوبة لشغل وظيفة ما (الفرع الأول).

ونصت الاتفاقية رقم 111 على عدد من أسباب التمييز في الاستخدام والمهنة تتمثل في العرق واللون والأصل الوطني، الجنس، الدين، الرأي السياسي والأصل الاجتماعي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مفهوم التمييز في الاستخدام والمهنة

ويتم التطرق لتعريف التمييز (أولا)، ثم أشكال التمييز (ثانيا)، ثم التزامات الدول تجاه الاتفاقية رقم 111 لعام 1958 (ثالثا).

أولا: تعريف التمييز

جاء نص المادة الأولى من الاتفاقية ليحدد معنى التمييز وبين حالات التمييز كما يلي[1]:

- أي تفريق أو استبعاد أو تفضيل يقوم على أساس العرق أو اللون أو الجنس أو الدين أو الرأي السياسي أو الأصل الوطني أو الأصل الاجتماعي، يؤدي إلى إبطال أو إضعاف تطبيق تكافؤ الفرص أو المعاملة في الاستخدام أو المهنة.
- أي تفريق أو استبعاد أو تفضيل آخر يؤدي إلى إبطال أو إضعاف تطبيق تكافؤ الفرص أو المساواة في الاستخدام والمهنة تحدده الدولة العضو المعنية بعد التشاور مع ممثلي منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال.

يرى الباحث أن المادة أعلاه ربطت قيام التمييز في تعريفها له من خلال الأثر الناتج عنه وهو إبطال أو إضعاف تطبيق تكافؤ الفرص أو المعاملة في الاستخدام أو المهنة. كما أنها حصرت بداية ما يفيد حدوث التمييز بتوافر معايير كالعرق واللون والجنس...وقد يكون ذلك راجع إلى أن هذه الحالات هي التي تكون في الغالب سببا لوقوع التمييز، ثم وسعت دائرة أسباب التمييز « أي تفريق أو استبعاد أو تفضيل...»، وهذا يفيد التوجه نحو القضاء على التمييز مهما كانت أسبابه.

ويرى الباحث أيضا أن عبارة « أي تفريق أو استبعاد أو تفضيل...» تفيد أيضا الشمولية حيث يحظر التمييز سواء كان مباشرا أو غير مباشر.

يعرف التمييز في مفهومه الواسع كالآتي: « التمييز في المفهوم الواسع يعرف بأنه معاملة غير قانونية وغير ملائمة تجاه شخص أو مجموعة أشخاص بسبب وجود اختلافات مقارنة مع أفراد آخرين متواجدين في وضعيات مماثلة. وتتخذ هذه الاختلافات أشكالا عدة كالعرق أو ديانة مختلفة أو الجنس.

[1] أنظر المادة الأولى من الاتفاقية رقم 111 بشأن التمييز في الاستخدام والمهنة لعام 1958.

وهذه المعاملة يمكن أن تنتج عن التفرقة، أو العزل أو الفصل العنصري للأشخاص المختلفين وغالبا تقييد حقوقهم »[1].

وعرف التمييز كما يلي: « يمكن للتمييز أن يأخذ صورة مباشرة أو غير مباشرة، وهو يعني تجاوز القانون على أساس الجنس، الوضع العائلي، النوع الاجتماعي، العرق، الدين، أو أيضا التوجه الجنسي، الإعاقة والعمل بالتوقيت الجزئي »[2].

ثانيا: أشكال التمييز

تتمثل أشكال التمييز في التمييز المباشر والتمييز غير المباشر (أ)، وفي التمييز الإيجابي والتمييز السلبي (ب).

أ/ التمييز المباشر والتمييز غير المباشر

يقع التمييز المباشر عندما يكون التعامل بشكل أقل حظا صراحة أو ضمنا على أساس واحد أو أكثر من أسباب التمييز المحظورة[3].

وعرف التمييز المباشر بأنه معاملة شخص أو مجموعة من أشخاص على نحو أقل ملائمة مقارنة بمعاملة شخص أو أشخاص آخرين وجدوا في الظروف نفسها، كرفض توظيف شخص على أساس لون بشرته أو عرقه أو وضعه العائلي أو إعاقته[4].

إن التمييز يمكن أن ينشأ بموقف سلبي، وذلك بعدم اتخاذ الإجراءات الكفيلة بتحقيق تكافؤ الفرص من خلال حرمان بعض الفئات الاجتماعية من فرص وإمكانيات التدريب ورفع المستويات المهنية التي تتمتع الفئات الأخرى، كما أن التمييز ينشأ أيضا عندما يتم دعم فئات معينة في مجال الاستخدام والمهنة على حساب فئات أخرى[5].

أما التمييز غير المباشر فيتعلق بالوضعيات التي تظهر فيها النصوص وتطبيقاتها بأنها محايدة في ظاهرها، لكنها في الحقيقة تؤدي إلى عدم المساواة في معاملة أشخاص ذوي خصائص معينة. ويظهر هذا التمييز في الحالة التي يتم فيها تطبيق نفس المعاملة ونفس المعايير على كل شخص لكن يؤدي ذلك إلى آثار سلبية بالنسبة لبعض الأشخاص بسبب خصائص العرق أو اللون أو الجنس أو الدين، والتي ليس لها ارتباط وثيق بالمتطلبات اللازمة للعمل[6].

---

[1] Ndema Idriss, Laurent Ries, Renaud Heekmann, Discrimination Dans Le Monde Du Travail, Mémoire En Ressources Humaines, IAE-Master-Management, Université De Loraine, 2011, p 25.

[2] إيمان ثوابتي ريما سرور، القواعد الدولية للعمل المكرسة لمبدأ المساواة وعدم التمييز في التوظيف والاستخدام، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، مصر، 2017، ص 117.

[3] Etude d'ensemble, 2012, parag 744.

[4] إيمان ثوابتي ريما سرور، المرجع نفسه، ص 123.

[5] Rapport de la CEACR, 1963, p p 193, 194.

[6] Etude d'ensemble, 2012, parag 745.

ويعرف التمييز غير المباشر بأنه: « كل تصرف أو عمل أو معيار أو سلوك يظهر بأنه شكل حيادي، لكنه في مضمونه تمييزي يضعف المركز القانوني لشخص ما أو يخفض من المزايا الممنوحة له في مواجهة شخص آخر، بسبب جنسه أو لونه أو عرقه أو ديانته أو وضعه الاجتماعي أو لأي سبب آخر »[1]. وعلى خلاف التمييز المباشر فالتمييز غير المباشر لا يظهر بشكل مباشر بل يكون ضمنيا وغير معلن[2].

إن تعريف التمييز وفق الاتفاقية رقم 111 يعتمد على الأثر الناتج عن فعل التمييز كالاستبعاد أو التفضيل في مجال الاستخدام والمهنة، ولا يقتصر على التمييز الذي يشترط توافر النية لقيامه وعلى ذلك فهو يتضمن التمييز غير المباشر الذي يستنتج من خلال إجراءات أو تطبيقات لا تعتمد على سبب من أسباب التمييز، لكن عند دراسة ظروف تطبيقها نجدها تؤدي إلى عدم تساوي في الحظوظ أو معاملة على أساس العرق أو الجنس أو سبب آخر من أسباب التمييز، وكمثال على ذلك عندما يتم فرض شروط لا تتوفر في أشخاص من جنس أو مجموعة معينة، في حين أن تلك الشروط ليست مهمة في الاستخدام أو المهنة أو في حالة عدم اتخاذ الإجراءات اللازمة لتمكينهم من الترشح للاستخدام أو المهنة[3].

وتجدر الإشارة إلى أنه بناء على تعريف الاتفاقية رقم 111 للتمييز فإن عنصر النية لا يؤخذ بعين الاعتبار عند مرتكب التمييز. وهناك حالات حدوث التمييز التي لا يكون فيها مرتكبه معروف بوضوح كما في حالات التمييز غير المباشر[4].

ب/ التمييز الإيجابي والتمييز السلبي

يتمثل التمييز الإيجابي في المعاملة التفضيلية لفئات معينة كانت قد تعرضت للتمييز سابقا، وهذا بهدف تحقيق المساواة الاجتماعية وضمان الفرص المتساوية[5].

ويدعى التمييز الإيجابي* أيضا بالفعل الإيجابي ويعرف بأنه مجموعة مترابطة من التدابير ذات الطبيعة المؤقتة التي تستهدف تحديدا تحسين وضعية أفراد مجموعة تعرضت للتمييز في جانب أو أكثر

---

[1] محمد عرفان الخطيب، مبدأ عدم التمييز في تشريع العمل المقارن - المفهوم - مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، جامعة دمشق، المجلد: 24، العدد الثاني، 2008، ص 67.

[2] Jugurta Nekmouche, La discrimination des femmes sur le marché du travail en Algérie, les protections du droit international et les réalités structurelles nationales:
المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد 2، المجلد 2، الجزائر، 2016، ص 8.

[3] Claude Rossillion, L'Oit et l'élimination de la discrimination dans l'emploi, Relation Industrielles, Vol 40 nº1, 1985, p 11.

[4] Etude d'ensemble, 2012, parag 745.

[5] إيمان ثوابتي ريما سرور، المرجع السابق، ص ص 125، 126.

* إن استخدام مصطلح التمييز الإيجابي لأول مرة كان في الولايات المتحدة الامريكية حيث قام الرئيس " ل.ب.جونسون " بتوقيع الأمر التنفيذي رقم 11246 في 04 سبتمبر 1965 الذي يؤكد التزام الحكومة الفيدرالية بتشجيع منح فرص التوظيف المتساوية من خلال برنامج إيجابي مستمر، راجع في ذلك: إيمان ثوابتي ريما سرور، المرجع السابق، ص 126.

من جوانب الاستخدام والمهنة، وهذا بهدف ضمان مساواتهم الفعلية مع المجموعات الأخرى[1].

إن تفعيل العمل الإيجابي على الواقع كان من خلال عدد من البرامج اتخذت منذ العام 2007 ونذكر على سبيل المثال، وضع حكومة " إسبانيا " اشتراطات توجب على الشركات أن تفي بحصص تراعي الجنسين تتراوح بين 40 و 60 في المائة من مجالس الإدارة والمناصب على المستوى التنفيذي بحلول العام 2015. كما أن نظام الحصص أتخذ كخيار في " ألمانيا " في حالة عدم نجاعة التنظيم الذاتي للشركات الذي يهدف إلى تحقيق التوازن بين الجنسين في مجالس الإدارة، ولجأت " النرويج " أيضا إلى نظام الحصص الذي يشترط توافر نسبة 40 في المائة من الأشخاص من كلا الجنسين، ومكنت المحاكم الوطنية من حل الشركات التي لا تف بهذه الاشتراطات[2].

انتقد الفقيه " B.jorion " مفهوم المساواة في الفرص بقوله: « إن مفهوم المساواة في الفرص، المشهور جدا والمتداول كثيرا في الآونة الأخيرة، يخفي بعض المفاهيم المبهمة. صحيح أنه فهم من قبل بعضهم بأنه الحل لعدم العدالة من خلال إعادة وضع جميع الأفراد على ذات خط الانطلاق، لكن هذا المفهوم يخفي بالنسبة للآخرين عدم مساواة اجتماعية بإحلال مفهوم الفرص مكان مفهوم الحقوق. فالمساواة في الفرص حلت محل المساواة في الحقوق والمساواة في الأوضاع »[3].

يرى الباحث أن مفهوم التمييز الإيجابي جاء ليعالج وضعيات تخص فئات مختلفة كانت قد تعرضت للتمييز، ومن خلال الاطلاع على جملة من التقارير المتعلقة بالموضوع والصادرة عن منظمة العمل الدولية يظهر أن الفئة الأبرز هي فئة النساء. وفيما يتعلق بتطبيق إجراء التمييز الإيجابي المشار إليه سابقا فينبغي اتخاذ آليات تسمح بمراقبة تطبيق هذا الإجراء لتفادي آثاره السلبية المحتملة التي قد تخلق منه وضعيات جديدة للتمييز.

أما التمييز السلبي الذي يسمى أيضا بـ " التمييز المبرر" فينطوي على تفضيل أو استبعاد أو تفرقة لكنه مبرر قانونا مثل الشروط المطلوبة للحصول على وظيفة ما، وعلى ذلك فهذه التفرقة لا تعد تمييزا[4].

وجاء النص على هذا الشكل من التمييز في المادة 2/1 من الاتفاقية رقم 111 « لا يعتبر أي تفريق أو استبعاد أو تفضيل على أساس مؤهلات يقتضيها شغل وظيفة معينة من قبيل التمييز ».

---

[1] Bit, rapport du directeur général, L'heure de l'égalité au travail, conférence international du travail, 91 eme session, 2003, p 69.

[2] مكتب العمل الدولي، تقرير المدير العام، المساواة في العمل: التحدي المستمر، مؤتمر العمل الدولي، الدورة المائة، 2011، الفقرة 82، 83.

[3] مشار إليه عند محمد عرفان الخطيب، مبدأ عدم التمييز في التشريع المقارن - المفهوم - ، المرجع السابق، ص 77.

[4] إيمان ثوابتي ريما سرور، المرجع السابق، ص 128. أنظر أيضا: Claude Rossillion, op.cit, p 13

من خلال النص السابق ذكره فإن المساواة في الحظوظ والمعاملة تقتضي – لشغل وظيفة ما – الاعتماد على معايير موضوعية ترتكز على المؤهلات العلمية والمهنية اللازمة لأداء النشاط ذو الصلة، وقد تجسد ذلك في كثير من التشريعات الوطنية ونذكر كمثال على ذلك " البرتغال "، حيث أكدت المادة 217 من القانون 392/79 الصادر في 20 سبتمبر 1979 المتعلق بالمساواة في الحظوظ والمعاملة بين النساء والرجال في الوظيفة على ذلك.[1]

لابد من التفريق بين التمييز غير القانوني والشرط الملازم للتوظيف، هذا الأخير يستلزم أن تكون المؤهلات المطلوبة متأصلة في الوظيفة المراد شغلها، وألا يكون معيار التمييز مطلوب صراحة كمؤهل ضروري لتلك الوظيفة، ولهذا يجب تفسير الاستثناء الوارد في المادة 2/1 من الاتفاقية رقم 111 بشكل دقيق حتى لا يؤدي إلى تقييد غير مبرر للحماية التي تسعى الاتفاقية إلى ضمانها[2].

ومن الأمثلة على التمييز غير القانوني نذكر التشريع الخاص بالولوج للوظيفة العامة بالنسبة لحكومة " ساحل العاج " في المادة 2/14 من القانون رقم 570/92 المؤرخ في 11 سبتمبر 1992، التي تطرح احتمال اللجوء لقيد اللياقة البدنية لتقلد بعض الوظائف العامة للمرشحين من جنس على حساب الجنس الآخر، حيث أكدت لجنة الخبراء في تقريرها على أن ذلك لا يتوافق ونصوص الاتفاقية رقم 111 وعلى ذلك طلبت اللجنة من الحكومة ضرورة اتخاذ الإجراءات اللازمة لإلغاء المادة 2/14 أعلاه[3].

إن الاستثنـاء المشار إليـه أعـلاه يستدعي من جهة فهم عبارة " وظيفة معينة "، ومن جهة ثانية " تعريف المؤهلات التي يقتضيها شغل وظيفة معينة "، فوظيفة معينة تعني منصبا أو وظيفة أو عملا معينا وقابل للتعريف ويعد هذا التحديد مهما بسبب خصائص هذه الوظيفة وملائمة لمتطلبات الوضع. وعلى ذلك فالمؤهلات أو الشروط المطلوبة لا يجب أن تكون موسعة لتشمل قطاعا معينا بأكمله، وكمثال على ذلك نذكر ما جاء في تقرير لجنة التحقيق التي شكلتها منظمة العمل الدولية عام 1987 بصدد الملاحظات المقدمة من طرف حكومة " ألمانيا " بشأن الاتفاقية رقم 111، حيث استخلصت بأن التدابير المتخذة _ بمناسبة تطبيق واجب الإخلاص للنظام الأساسي الديمقراطي الليبرالي بالنسبة لكل موظف دون تمييز لطبيعة الوظائف المختلفة _ لم تبق في حدود القيود المأذون بها في المادة 2/1 من الاتفاقية رقم 111 على أساس المؤهلات المطلوبة لشغل وظيفة بعينها[4].

[1] Etude d'ensemble, 1988, parag 125, « Le recrutement à un poste de travail quelconque se fera exclusivement sur la base de critères objectif ».
[2] Ibid, parag 126.
[3] Voir, côte d'ivoire, CEACR, observation, 2011.
[4] Etude d'ensemble, 1988, p p 146, 147.

وأكدت لجنة الخبراء في تقرير لها يخص حكومة " ليتوانيا " فيما يتعلق بقانون الوظيف العمومي على ضرورة التقيد؛ بأن المؤهلات المطلوبة للترشح لمنصب عمل يجب أن تخص وظيفة محددة بالمفهوم الدقيق للعبارة[1].

أما بالنسبة للمؤهلات المطلوبة فيقصد بها تلك التي تتطلبها الضرورة الملحة بسبب خصائص الوظيفة المعنية المتناسبة مع مقتضيات ظروف الحال، وهذه المؤهلات لا تعتبر مخالفة لمبدأ تكافئ الفرص والمعاملة وفي الوقت ذاته لا يمكن أن تمتد لقطاع نشاط بأكمله. وشرط الكفاءة الذي يشمل واحدا أو أكثر من معايير التمييز يتطلب دراسة متأنية للحالة المعنية[2].

وفيما يخص شرط الكفاءة المتعلق بالدين والجنس نذكر مثال تقرير لجنة الخبراء المتعلق بحكومة " سلوفاكيا " الذي جاء فيه تأكيد اللجنة على إبقاء نص المادة 2/8 من قانون مكافحة التمييز _ الذي يسمح بمعاملات مختلفة على أساس الجنس أو الدين من قبل المؤسسات ذات النشاط الديني _ مقتصرا عمليا في حدود الوظائف التي تتطلبها الضرورة المتعلقة بطبيعة تلك الوظيفة[3].

أما شرط الكفاءة الخاص بالرأي السياسي الذي يعتد به لتولي بعض الوظائف العليا في الإدارة فإن هذا الشرط يمكن ألا يتعارض مع مبدأ تكافئ الفرص والمعاملة المنصوص عليه في الاتفاقية رقم 111 ، لكن عندما يكون الاعتداد بهذا الشرط متوافق بشكل ملموس وموضوعي مع المتطلبات التي تفرضها الوظيفة المعنية[4].

إن التطبيق بشكل عام لشرط التأهيل للترشح لوظيفة ما الذي شمل واحدا أو أكثر من معايير التمييز التي نصت عليها الاتفاقية رقم 111 لفئة من الأشخاص معرفين بالمركز الذي يمثلونه أو بانتمائهم لمؤسسة ما؛ بصرف النظر عن قدرة هؤلاء الأشخاص لممارسة الوظائف التي ستحدد لهم لا تتطابق مع المؤهلات التي قد تكون مطلوبة لوظيفة ما[5].

يرى الباحث أن البحث الدقيق في مفهوم التمييز غير القانوني من شأنه أن يكشف الحد

[1] Voir, Lettonie, CEACR, observation, 2010, « La commission demande au gouvernement de réviser l'article 7 de la loi sur la fonction publique de l'Etat afin d'assurer que les conditions requises pour être candidat à un poste dans la fonction publique sont fondées sur les qualifications exigées pour un emploi déterminé, au sens strict du terme ».

[2] Etude spéciale de 1996, parag 119, Rapport Etablit Par La CEACR Sur La Base des rapports qui lui sont envoyés par les Etats membres de l'Oit " Etude spéciale de 1996 parag 119 " signifie " paragraphe 119 de L'Etude spéciale de la Commission d'experts publiée en 1996 ".

[3] Voir, Slovaquie, CEACR, demande directe, 2009.

[4] Etude spéciale de 1996, parag 122.

[5] Etude d'ensemble, 1988, parag 126.

الفاصل بين هذا التمييز والشرط اللازم للتوظيف، وهذا يهدف لتحديد وضعيات التوظيف التي تنطوي على التمييز.

ثالثا: التزامات الدول تجاه الاتفاقية رقم 111 لعام 1958

جاء بيان هذه الالتزامات في نص المادة الثانية والمادة الثالثة من هذه الاتفاقية، وتتمثل هذه الالتزامات في ما يلي[1]:

- تعهد الدولة العضو في المنظمة _ بما يتناسب مع الظروف والممارسات الوطنية _ بصياغة وتطبيق سياسة وطنية ترمي إلى تشجيع تكافئ الفرص والمساواة في الاستخدام والمهنة، وهذا للقضاء على أي تمييز.
- تعاون الدولة مع منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال في تشجيع قبول هذه السياسة والالتزام بها.
- سن القوانين وتشجيع البرامج التربوية التي تهدف إلى ضمان قبول هذه السياسة والالتزام بها.
- إلغاء أو تعديل الأحكام القانونية التي لا تتسق مع هذه السياسة.
- تكليف سلطة وطنية بالإشراف والرقابة تنفيذا لهذه السياسة.

أصدر المؤتمر العام للمنظمة التوصية رقم 111 لعام 1958 بشأن التمييز في الاستخدام والمهنة، وأكدت هذه التوصية على ما جاء في الاتفاقية رقم 111، وعلى مراعاة جملة من المبادئ لضمان إقامة سياسة وطنية تهدف للقضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة وتتمثل هذه المبادئ في[2]:

- تعزيز تكافؤ الفرص والمساواة في المعاملة والاستخدام والمهنة مسألة ذات أهمية عامة.
- تطبيق الوكالات الحكومية سياسات استخدام غير تمييزية في كل أنشطتها.
- لا يمارس ولا يشجع أصحاب العمل التمييز في توظيف أو تدريب أي شخص على الاستخدام أو في ترقيته أو في تحديد أحكام وظروف الاستخدام.
- احترام أطراف المفاوضة الجماعية مبدأ تكافؤ الفرص والمساواة في المعاملة في الاستخدام والمهنة، ويكفلوا عدم احتواء الاتفاقيات الجماعية على أحكام ذات طابع تمييزي بالنسبة للحصول على الاستخدام أو التدريب أو الترقية أو الاحتفاظ بالوظيفة أو أحكام الاستخدام وشروطه.
- لا تمارس منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال أو تشجع أي تمييز بالنسبة لقبول العضوية أو الاحتفاظ بها أو المشاركة في شؤونها.

[1] راجع المادة الثانية والثالثة من الاتفاقية رقم 111 لعام 1958.
[2] أنظر التوصية رقم 111 لعام 1958 بشأن التمييز في الاستخدام والمهنة.

وحددت التوصية رقم 111 لعام 1958 المجالات التي يجب أن يتمتع فيها كل الأشخاص دون تمييز بتكافؤ الفرص والمساواة في المعاملة وذلك كما يلي[1]:

- الحصول على التوجيه المهني وخدمات التوظيف.
- الحصول على التدريب والاستخدام الذي يختاره الشخص بنفسه على أساس صلاحيته الفردية لذلك.
- الترقية وفقا لصفات الشخص الفردية وخبرته وقدرته وجده.
- تأمين الاستمرار في الاستخدام.
- الأجر المتساوي عن العمل المتساوي.
- ظروف العمل بما فيها ساعات العمل وفترات الراحة والإجازات السنوية مدفوعة الأجر وتدابير السلامة والصحة، تدابير الضمان الاجتماعي وتسهيلات الرعاية والإعانات المقدمة مع الاستخدام.

إن دراسة التزام الدول بالقضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة تستدعي بحث أسباب التمييز، ثم دراسة التشريعات الوطنية وتطبيقاتها بشأنه، وهذا ما سأدرسه في الفرع الثاني.

الفرع الثاني: أسباب التمييز المنصوص عليها في الاتفاقية رقم 111 لعام 1958 ومدى التزام الدول بحظره

نتطرق لأسباب التمييز* حيث ندرس العرق واللون والأصل الوطني (أولا)، الجنس (ثانيا)، الدين (ثالثا)، الرأي السياسي (رابعا)، الأصل الاجتماعي (خامسا).

أولا: العرق واللون والأصل الوطني

إن اختلافات اللون إضافة إلى الأصل الوطني غالبا ما ترتبط بالعرق في الأحكام التشريعية المعتمدة لحضر التمييز. وعلى ضوء الاتفاقية رقم 111 فعبارة " عرق " تتضمن أي تمييز ضد الأقليات القائمة على خصائص دينية أو ثقافية أو على الأصل الإثني أو الأصل الوطني[2].

إن أغلب أسباب التمييز واضحة لكن ينبغي الإشارة إلى أن التفرقة القائمة على أساس العرق أو اللون تكون نتيجة أحكام مسبقة وأحيانا نتيجة التمايز في المستوى الاجتماعي والاقتصادي، إضافة إلى أن تنازع المصالح الاقتصادية والاجتماعية والسياسية يجعل هذا التمايز أكثر تعقيدا. وفيما يتعلق بعبارة " [الأصل الاجتماعي] " فينبغي إزالة اللبس الذي قد يعتريها فهي لا تقصد الأشخاص ذوي الجنسية الأجنبية؛ بل تتعلق بالتفرقة التي تحدث في دولة ما تجاه رعاياها بسبب الأصل أو الميلاد الأجنبي أي

---

[1] أنظر التوصية السابق ذكرها.

* تم النص على أسباب التمييز في المادة 1/ أ من الاتفاقية رقم 111 لعام 1958.

[2] Etude d'ensemble, 2012, parag 762.

[الأصل الاجتماعي] الأصل الوطني.

التفرقة تجاه المتجنسين أو أنساب المتجنسين بشكل خاص، بالإضافة إلى الوطنيين الذين لهم أصل مختلف عن الأصل العام في الدولة المعنية بصفة عامة[1].

يعد العرق أو اللون أكثر الأسباب التي تلقى الاهتمام، ومفهوم العرق أكثر اتساعا من مفهوم اللون ويؤديـان إلى حدوث التمييـز عندما يكون السكان مؤلفون من مجموعات من عرق أو لون مختلف، حيث أن التمييز يمكن أن يحدث بين أشخاص يحملون اللون نفسه. ويصعب تعريف التمييز بسبب العرق بطريقة علمية، لكن يمكن اعتبار التمييز واقعا بسبب العرق عندما يعتمد الأشخاص أثناء علاقاتهم المتبادلة خاصة في مجال الاستخدام والمهنة على الاختلافات التي تكون بينهم أو في المواقف التي يتخذونها، ومثال ذلك التمييز الحادث بسبب الانتماء إلى قبيلة أو عشيرة مختلفة أو التمييز الناتج عن مجموعات الأشخاص المعرفة بخصائص مختلفة كاللغة، والعادات، الدين. ويأخذ التمييز بسبب العرق في أحيان كثيرة مفهوم التمييز بسبب الأصل الوطني[2].

في إطار دراسة لجنة الخبراء لمدى تطبيق مبادئ الاتفاقية رقم 111 في دول مختلفة قامت بفحص التمييـز على أساس العرق واللـون والأصل الوطنـي معـا؛ وهذا لصعوبة التمييز بين هذه الأسس التي تعرف تعقيدا وغموضا مع مرور الوقت وهذا بسبب التمييز المتعدد*. ويشمل التمييز المبني على أساس الأصل الوطني التمييز المبني على مكان الولادة، الأصل الأجنبي للشخص. وقد يمارس هذا التمييز ضد رعايا دولة ما لكنهم تحصلوا على جنسية أخرى، أو الذين هم من نسل المهاجرين الأجانب أو الذين ينتمون لمجموعات وطنية مختلفة ويعيشون في دولة واحدة[3].

أعربت منظمة العمل الدولية عن قلقها تجاه التمييز القائم على أساس العرق ومن أمثلة الإحصاءات المسجلة في هذا الصدد نذكر " بلجيكا "، حيث أنه في سنة 2009 كانت نسبة خمسة وأربعـون بالمائـة من كافة شكاوى التمييـز تتعلق بالعرق، وتعلق ستة وثلاثون بالمائة منها بالحصول على

---

[1] عدنان خليل التلاوي، المرجع السابق، ص 327، 328.

[2] Rapport de la CEACR, 1963, p 191.

* التمييز المتعدد هو الذي ينبني على أكثر من أساس واحد ويلاحظ أن عدد قليل من الدول تنص في تشريعاتها على هذا الشكل من التمييز نذكر منها " كرواتيا " حيث عرفت المادة 1/6- من قانون مكافحة التمييز - التمييز المتعدد بأنه:
« Discrimination à l'encontre de certaines personnes fondée sur plusieurs motifs visés à l'article 1/1 de la présente loi ».
كما أكد ذات القانون بأن على المحاكم أن تنظر بعين الاعتبار لوقوع هذا التمييز عند تقدير التعويض للمتضرر أو تقدير الغرامات التي ستفرض.
Voir Etude d'ensemble, 2012, parag 748. Et Croatie, CEACR, observation, 2011.

[3] Etude d'ensemble, 2012, parag 764.

الوظائف* وستة وخمسون بالمائة منها بظروف العمل. وعلى غرار ذلك، أفادت اللجنة الاسترالية لحقوق الإنسان أن أربعة وأربعون بالمائة من الشكاوى المرتبطة بالعرق كانت معنية بالاستخدام. كما أفادت " لجنة نيوزيلاندا " المعنية بالعلاقات العرقية أن أربعين بالمائة من الشكاوى المتلقاة تناولت تأمين الوظائف أو استبقائها، وفي فرنسا أفادت الهيئة العليا للمساواة ومكافحة التمييز أن التمييز العنصري يبقى السبب الرئيسي لشكاوى التمييز التي شملت حالات التمييز المباشر، كالإعلانات عن الوظائف ذات الطابع التمييزي الواضح، والحالات غير المباشرة كرفض الاعتراف بالشهادات الأجنبية[1].

أفادت دراسة أجريت عام 2009 حول مدى وجود التمييز في حالة التقدم للوظائف بأن 29 بالمائة من هذا الأخير يحدث بسبب العرق في " بريطانيا " وهذا لصالح الأسماء ذات الدلالة البريطانية على حساب الأقليات العرقية، وتوصلت دراسة أخرى مماثلة أجريت في " السويد " إلى وجود فارق كبير في نسبة معاودة الاتصال بالمرشحين الذين يحملون اسما سويديا والمرشحين ذوي الأسماء العربية أو الإفريقية، حيث أن العينة المدروسة اشتملت على 3552 وظيفة بلغ فيها معدل التمييز 40,3 بالمائة وهذا يعني بأن الحصول على وظيفة فعلية يتطلب من صاحب اسم سويدي التقدم إلى عشر وظائف قبل أن يتصل به صاحب العمل، أما بالنسبة لشخص يتمتع بالمؤهلات نفسها لكنه صاحب اسم عربي أو أفريقي فسيكون مطالب بالتقدم واحد وعشرين مرة قبل أن يتم الاتصال به[2].

أكدت دراسة تم إجراؤها في " الولايات المتحدة الأمريكية " عام 2010 حول ارتفاع نسب البطالة بأن معدلها بين السكان السود أعلى بمرتين مقارنة بمعدلها في صفوف السكان البيض، وأنها قد ازدادت لدى هذه الفئة الأخيرة بمعدل 4,7 بالمائة في حين ازدادت في صفوف السكان الأمريكيين من أصل أفريقي بمعدل 7,9 بالمائة ولدى الأسيويين بمعدل 5,2 بالمائة. أما في أوربا فأفادت دراسة أجراها المعهد البريطاني لبحوث السياسة العامة عام 2010 أن 48 بالمائة من الأشخاص السود الذين تتراوح أعمارهم ما بين 16 و 24 سنة كانوا عاطلين عن العمل، في حين كانت هذه النسبة لدى البيض 20 بالمائة[3].

إن الإحصاءات المشار إليها أعلاه تبين أن أحكام الاتفاقية رقم 111 غير مجسدة في بعض الممارسات الوطنية، والأسوأ من ذلك أن تكون الدول المعنية بهذه الممارسات هي الدول التي تعرف

---

* في جويلية 2008، أصدرت محكمة العدل الأوربية حكما بحق صاحب عمل بلجيكي كان قد أعلن أنه لا يرغب في توظيف عمال أجانب بسبب زبائنه الذين لا يودون التعامل إلا مع عمال من أصل بلجيكي. وذكرت المحكمة تحديدا أن أي صاحب عمل يعرب علنا عن نيته عدم توظيف عمال أجانب يعتبر مذنبا باقترافه التمييز. وساهم هذا الحكم كذلك في السوابق القضائية الأوربية بشأن هذا الموضوع، راجع في ذلك مكتب العمل الدولي، تقرير المدير العام، المساواة في العمل: التحدي المستمر، المرجع السابق، ص 29.

[1] مكتب العمل الدولي، تقرير المدير العام، المساواة في العمل: التحدي المستمر، المرجع السابق، الفقرة 109.

[2] المرجع نفسه، الفقرة 110.

[3] المرجع نفسه، الفقرة 112، 113.

بأنها متقدمة اقتصاديا واجتماعيا. وهذا يستدعي من المنظمة أن تكثف جهودها لبحث الآليات الفعالة ليس للقضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة ولكن على الأقل للحد منه.

ثانيا: الجنس

ندرس بعض المفاهيم المتعلقة بالجنس كسبب للتمييز في الاستخدام والمهنة (أ)، ثم نتطرق لأشكال التمييز الجنسي (ب).

أ/ بعض المفاهيم المتعلقة بالجنس كسبب للتمييز في الاستخدام والمهنة

نتطرق لمفهوم السقف الزجاجي (1)، ثم التمييز الإيجابي للمرأة (2).

1/ مفهوم السقف الزجاجي

يقصد بالسقف الزجاجي ذلك الحاجز غير المرئي الناتج عن مجموعة معقدة من البنى في مجالات العمل التي يهيمن عليها الذكور، الذي يمنع المرأة من الوصول إلى أعلى مستويات التنظيم والإدارة رغم امتلاك هذه الأخيرة للمؤهلات ولمردود العمل المطلوب لذلك[1].

أثبت السقف الزجاجي مقاومته لكل من العمل الإيجابي، وعي المدراء ومسيري الموارد البشرية بضرورة اتخاذ التدابير اللازمة لتعزيز التوازن بين العمل والأسرة، إضافة إلى قبول فكرة أن الاستثمار في مواهب وقدرات النساء والرجال على جميع المستويات التنظيمية يكون مفيدا[2].

يعد السقف الزجاجي واحد من المظاهر الرئيسية للتمييز ضد المرأة في العمل من خلال الفصل العمودي حسب نوع الجنس وتتمثل أسباب ذلك فيما يلي[3]:

- يتميز المسار المهني عند الرجال باستقرار أكبر مقارنة بالنساء حيث نجده معقدا ومتقطعا، وهذا يمنعهن من التقدم إلى المناصب العليا.
- ترتبط المناصب العليا عموما ببعض القيم ذات الطبيعة الذكورية، وشغل تلك المناصب يتعلق أساسا بالخصائص الذكورية.
- يتم توجيه النساء مبدئيا إلى قطاعات غير إستراتيجية بعيدا عن مناصب اتخاذ القرارات الهامة في المجالات المختلفة لتسيير شؤون الدولة، وهذا يحول دون وصولهن لمناصب العمل في المستويات العليا.
- تجد النساء صعوبة أكبر في التدريب وفي أنشطة التنمية الشخصية حيث أن المرأة العاملة هي من

[1] ILO, ABC of women worker's rights and gender equality, Genova, 2007, p 94.

[2] إيمان ثوابتي ريما سرور، المرجع السابق، ص 189.

[3] Ibid, p 94.

يتحمل العبء الرئيسي في المسؤولية الأسرية، وبذلك فهي لا تخصص وقتا كافيا لإنشاء شبكات منظمة وغير منظمة تكون فاعلة للتقدم داخل المؤسسة.

إن القضاء على التمييز بين الجنسين في التشريعات يمكن أن يضعف ظاهرة السقف الزجاجي لكن بعض الاستراتيجيات قد تساهم أيضا في ذلك ويتعلق الأمر بما يلي[1]:

- تعزيز وعي كبار المدراء تجاه الحقوق والالتزامات المرتبطة بالمساواة بين الجنسين.
- وضع تدابير العمل الإيجابي والإرشاد والمتابعة لصالح المرأة.
- تسهيل ولوج المرأة إلى مناصب وقطاعات إستراتيجية تتيح لها آفاق مهنية جيدة.
- تعزيز وتحسين التدابير الرامية لتحقيق التوازن بين العمل والأسرة لتمكين الوالدين من الوصول إلى توفيق أفضل بين الأسرة والمهنة.
- تحسين وصول المرأة إلى التدريب لاسيما في المجالات الفنية والإدارية ومهارات العمل وتنمية المشاريع وهذا لمساعدتها على إدارة مشاريعها الخاصة.
- تشجيع إنشاء شبكات عمل نظامية وغير نظامية تتعلق بالمرأة ومرتبطة بمشاريع العمل.
- مراجعة ممارسات تنمية الموارد البشرية وهذا قصد التعرف على القيمة المحتملة للممارسات المهنية غير التقليدية، وتيسير وصول المرأة إلى المناصب الإدارية.
- توعية صانعي السياسات وأرباب العمل بقضايا المساواة بين الجنسين حتى يساهموا في خلق ثقافة تنظيمية وبيئة اجتماعية اقتصادية منصفة بين الجنسين.

2/ التمييز الإيجابي للمرأة

من الآليات المتبعة للتخفيف من التمييز القائم على الجنس اللجوء إلى ما يسمى بالتمييز الإيجابي أو العمل الإيجابي، وذلك من خلال مجموعة من الوسائل القانونية كالتشريعات واللوائح بالإضافة إلى بعض السياسات المتبعة وهذا بهدف تحقيق مساواة فعلية بين الرجال والنساء، لكن التمييز الإيجابي يشترط وجود تمييز سابق كما أنه إجراء ذو طابع مؤقت. وينبغي التأكيد على خطورة اللجوء لهذه الآلية إذا ما طبقت بأسلوب غير علمي؛ لأن ذلك سيحولها إلى تمييز معكوس ضد الرجل[2].

ومما يشمل عليه التمييز الإيجابي الإجراءات التصحيحية الآتية[3]:

« - تدعيم مشاركة المرأة في الأنشطة التي استبعدت منها سابقا.

---

[1] op.cit, p p 94, 95.

[2] إيمان ثوابتي ريما سرور، المرجع السابق، ص ص 191 - 193. وانظر أيضا:

ibid, p 17.

[3] ibid, p p 18, 19.

- تعزيز فرص حصول المرأة على التدريب والتأهيل في قطاعات مختلفة.
- تحفيز أصحاب العمل على توظيف النساء في القطاعات التي استبعدت منها.
- تكييف ظروف العمل لتتناسب مع احتياجات العمال ذوي المسؤوليات الأسرية.
- التعاون بين الحكومة وأصحاب العمل والمنظمات النقابية للوصول إلى تفعيل العمل الإيجابي ».

ب/ أشكال التمييز الجنسي

يأخذ التميز الجنسي عدة أشكال ومن بين هذه الأشكال نذكر ما يلي:

- قد يتخذ التمييز المباشر على أساس الجنس شكل تشريع يسمح للرجال فقط بأداء وظائف معينة أو يحدد سن تقاعد مختلف بين النساء والرجال[1].
- يلجأ بعض أرباب العمل إلى اشتراط مميزات لا تمتلكها المرأة أو تمتلكها بدرجة أقل من الرجل رغم أن الوظيفة المعنية لا تتطلب تلك المميزات، ويدعى هذا بـ " التمييز الإحصائي " الذي يرتكز على افتراضات سابقة تعتبر بأن للمرأة التزام أدنى بالعمل مقارنة بالرجل[2].
- يمكن اعتبار الأجر شكلا من أشكال التمييز ضد المرأة عندما يكون مكرسا في التشريعات والاتفاقيات الجماعية أو من خلال الممارسة[3].
- أظهرت دراسات أن المرأة تعاني في حياتها المهنية من التمييز في جوانب كثيرة نذكر منها تولي مناصب العمل، الفجوة في الأجور بين الرجال والنساء، التمييز بسبب الأمومة ورعاية الأطفال[4].
- عدم تطبيق مبدأي " الأجر المتساوي عن العمل المتساوي " و " الأجر المتساوي عن العمل المتساوي القيمة "، فإذا كان الأول يستدعي منح أجر متساوي عندما تكون الوظائف متماثلة فإن الثاني يربط تساوي الأجر بتساوي قيمة العمل رغم اختلاف الوظائف بين الرجال والنساء[5].

في إطار تجسيد المساواة بين العمال والعاملات في الأجر فإن المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية قد اعتمد العديد من النصوص* نذكر منها الاتفاقية** رقم 100 بشأن المساواة في الأجور

---

[1] مكتب العمل الدولي، المساواة بين الجنسين في صميم العمل اللائق، مؤتمر العمل الدولي، التقرير السادس، الدورة 98، 2009، ص 6.

[2] إيمان ثوابتي ريما سرور، المرجع السابق، ص 194.

[3] مارتن اولز، شونا اولني، مانويلا تومي، المساواة في الأجور، الطبعة الأولى، منظمة العمل الدولية، 2013، ص 18.

[4] Rapport du directeur général, L'égalité au travail: un objectif qui reste à atteindre, rapport global en vertu du suivi de la déclaration de L'Oit relative aux principes et droits fondamentaux au travail, Conférence internationale du travail, 100 session, Bit, 2011, p 19.

[5] مارتن اولز، شونا اولني، مانويلا تومي، المرجع السابق، ص ص 31، 32.

* من بين النصوص المكرسة للمساواة بين الجنسين والمدعمة لاتفاقيات وتوصيات العمل الدولية في هذا الشأن نذكر ما يلي:

" خطة عمل منظمة العمل الدولية بشأن المساواة بين الجنسين "، ويتضمن هذا التقرير معلومات عن خطة العمل الجديدة بشأن المساواة بين الجنسين التي اعتمدتها منظمة العمل الدولية للفترة 2008 - 2009. وارتكزت هذه الخطة على

لعام 1951، وتدعو الاتفاقية إلى هذه المساواة عن عمل ذي قيمة متساوية، ويكون ذلك وفق معدلات الأجور المحددة دون تمييز قائم على الجنس، وتلتزم كل دولة عضو في المنظمة بوسائل تتلاءم مع الأساليب السائدة في تحديد معدلات الأجور لضمان المساواة على جميع العمال[1].

عرفت المادة 1 من الاتفاقية رقم 100 الأجر بأنه يشمل الأجر أو الراتب العادي، الأساسي أو الأدنى، وكل التعويضات الأخرى التي يقدمها صاحب العمل للعامل – مقابل استخدامه له – بشكل مباشر أو غير مباشر، نقدا أو عينا[2].

وعلى ذلك فيقصد بالأجر كل ما يتم دفعه من أجور أو رواتب عادية أساسية أو دنيا، وأي مكافآت أخرى من طرف صاحب العمل كأثر مترتب عن استخدام العامل، سواء كان مباشرة أو غير

التشاور وإشراك الأطراف ذات الصلة مع قضايا نوع الجنس، بالإضافة إلى الاستنتاجات المتوصل إليها من خطة العمل السابقة 2003 – 2005. وعمليات الاستقصاء العديدة منذ 2001، وكذلك عملية تحليل أجرتها المنظمة بالتنسيق مع الأمم المتحدة. وفي إطار توفير العمل اللائق للنساء والرجال تم وضع أربعة أهداف إستراتيجية - تكريسا للمساواة بين الجنسين – تسعى المنظمة إلى تحقيقها وتتمثل في:

- المعايير والمبادئ والحقوق الأساسية في العمل.
- خلق المزيد من الفرص للمرأة والرجل تضمن لهما عملا ودخلا لائقين.
- تعزيز تغطية وفعالية الحماية الاجتماعية وإتاحتها للجميع.
- تعزيز الهيكل الثلاثي والحوار الاجتماعي، راجع مكتب العمل الدولي، خطة عمل منظمة العمل الدولية بشأن المساواة بين الجنسين، البند الخامس من جدول أعمال مجلس الإدارة، الدورة 300، جنيف، 2007.

ونذكر أيضا: " المساواة بين الجنسين في صميم العمل اللائق "، وأكد هذا القرار على أهمية إعادة النظر في السياسات المنتهجة خاصة مع التغيرات السريعة التي أحدثتها العولمة، ويكون ذلك بأن تشمل السياسات تدريب النساء في مجالات العمل غير التقليدية بوصفهن من صاحبات المشاريع وإعادة تدريب النساء والرجال على وظائف تخترق الفصل المهني، واستخدام التكنولوجيا الحديثة وسياسات سوق العمل النشطة.

وجاء في الفقرة 13 من هذا القرار ما يلي: « على حد ما ورد في إعلان عام 2008 بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، فإن الأهداف الإستراتيجية الأربعة لمنظمة العمل الدولية، المتمثلة في العمالة والحماية الاجتماعية والحوار الاجتماعي والهيكل الثلاثي والمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، والمنفذة بواسطة وسائل من بينها معايير العمل الدولية، إنما هي غير قابلة للتجزئة ومترابطة ومتكافلة، ويجب اعتبار المساواة بين الجنسين قضية شاملة تتضمنها الأهداف المذكورة. ولابد بالتالي للجهود المبذولة لضمان أن تحتل المساواة بين الجنسين صميم العمل اللائق، من أن تكون ذات طبيعة شمولية ».

وتناول القرار مبدأ " الأجر المتساوي عن العمل ذي القيمة المتساوية " كالآتي « ولكن مفهوم الأجر المتساوي بين الرجل والمرأة عن " العمل ذي القيمة المتساوية " أصعب تحديدا وتداركا. واحترام هذا المبدأ أمر أساسي بسبب الفصل القائم على أساس الجنس في سوق العمل. ولابد من بذل الجهود كي يفهم هذا المبدأ ويطبق عند الاقتضاء. وتعتبر عمليات تقييم الوظائف على أساس معايير موضوعية وغير تمييزية، أحد السبل الرامية إلى تنفيذ المساواة في الأجر عن العمل ذي القيمة المتساوية »، راجع مكتب العمل الدولي، المساواة بين الجنسين في صميم العمل اللائق، قرار المؤتمر الدولي للعمل، الدورة رقم 98 المنعقدة بتاريخ 17 جوان 2009.

** تم اعتماد هذه الاتفاقية في الدورة الرابعة والثلاثين لمؤتمر العمل الدولي بتاريخ 29 جوان 1951.

[1] راجع المادة 1، والمادة 1/2 من الاتفاقية رقم 100 لعام 1951 بشأن المساواة في الأجور.

[2] راجع المادة 1 من الاتفاقية نفسها.

مباشرة، نقدا أو عينا[1].

وعرف بعض الفقه الأجر بأنه: « كل ما يدخل في ذمة العامل مقابل العمل الذي يؤديه تنفيذا لعقد العمل »[2].

إن مبدأ مساواة العمال والعاملات في الأجر عن عمل ذي قيمة متساوية يمكن أن يطبق من خلال[3]:

- القوانين واللوائح الوطنية.
- أي نظام قانوني لتحديد الأجور يقرره القانون أو يعترف به.
- الاتفاقيات الجماعية بين أصحاب العمل والعمال.
- أي مزيج بين هذه الوسائل.

يقع على الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية التزام اتخاذ التدابير التي من شأنها تشجيع التقييم الموضوعي للوظائف على أساس العمل الذي يتعين إنجازه، عندما يكون من شأن هذه التدابير تسهيل إنفاذ هذه الاتفاقية[4].

إن تطبيق مبدأ الأجر المتساوي عن العمل المتساوي في القيمة يطرح مقارنات صعبة بين أنواع العمل، لذلك طالبت الاتفاقية من الدول الأعضاء اتخاذ التدابير المشار إليها أعلاه وهذا بهدف الوصول إلى تصنيف للوظائف يعتمد على طبيعة الوظيفة دون اعتبار لعامل الجنس[5].

إن وجود فروق في معدلات الأجور – دون تمييز على أساس الجنس – بسبب الفروق في العمل الواجب إنجازه وهذا نتيجة التقييم الموضوعي للوظائف، لا يعد مخالفة لمبدأ مساواة العمال والعاملات في الأجر عن عمل ذي قيمة متساوية[6].

ومن أبرز المعايير المعتمدة لتقييم الوظائف نذكر المهارات والمؤهلات والمسؤولية والجهد وظروف العمل، ففي وجود وظيفتين لهما نفس القيمة فإنهما تستحقان أجرا متساويا؛ أي أن تقييم الوظائف

---

[1] علي عمارة، المساواة وعدم التمييز بين الرجل والمرأة في مجال العمل بين الجهود الدولية والعربية والتشريع المصري، دار الاتحاد للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2011، ص 108.

[2] عماد صالح الحمام، المساواة بين العمال في قانون العمل، الطبعة الأولى، المصرية للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2017، ص 425.

[3] راجع المادة 2/2 من الاتفاقية رقم 100 لعام 1951. راجع أيضا المادة 5 من التوصية رقم 90 لعام 1951 بشأن المساواة في الأجور التي أكدت أيضا على ضرورة التشاور مع منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل عند اتخاذ هذه التدابير.

[4] راجع المادة 1/3 من الاتفاقية رقم 100 لعام 1951.

[5] علي عمارة، المرجع السابق، ص 110.

[6] راجع المادة 3/3 من الاتفاقية السابق ذكرها.

يكون بمضمون الوظيفة وليس بالنظر للشخص القائم بها[1].

ومن الأحكام التي أتت بها التوصية* رقم 90 لعام 1951 بشأن المساواة في الأجور، والتي تهدف إلى تسهيل تطبيق مبدأ المساواة بين العمال والعاملات في الأجر عن عمل ذي قيمة متساوية عن طريق اتخاذ إجراءات مناسبة لزيادة إنتاجية العاملات عن طريق تدابير نذكر ما يلي[2]:

- ضمان حصول العمال من الجنسين على تسهيلات متساوية أو متعادلة في مجال التوجيه المهني أو المشورة بشأن الاستخدام، وفي مجال التدريب المهني والتعيين، وتشجيع النساء على استخدام هذه التسهيلات.
- تقديم خدمات رعاية وخدمات اجتماعية تلبي احتياجات العاملات وخاصة ذوات المسؤوليات العائلية.
- تعزيز المساواة بين العمال والعاملات فيما يتعلق بالوصول إلى المهن والوظائف دون الإخلال بأحكام اللوائح الدولية والقوانين واللوائح الوطنية المتعلقة بحماية صحة النساء ورعايتهن.

من خلال فحص التقارير الحكومية من قبل لجنة الخبراء يلاحظ أنه رغم أن مبدأ الأجر المتساوي عن عمل ذي قيمة متساوية يلقى قبولا عاما كقاعدة من قواعد النظام العام، إلا أنه هناك تردد وتقصير في وضع المبدأ حيز التنفيذ ويظهر ذلك من خلال غياب التجانس في تعاريف المبدأ، بالإضافة إلى عدم إيلاء الاهتمام اللازم لتفسير المبدأ وفق معايير الاتفاقية رقم 100 فأحيانا يدرج المبدأ في القانون في شكل شعار " الأجر المتساوي عن العمل المتساوي " وأحيانا يأخذ المبدأ صيغا مختلفة لا تتفق مع المعنى الحقيقي له الوارد في الاتفاقية رقم 100 الذي يشير إلى " العمل المتساوي القيمة " والمعرف بأنه تثبيت معدلات الأجور دون تمييز على أساس الجنس[3].

وتواجه الدول الأعضاء في المنظمة صعوبات لتطبيق مبدأ الأجر المتساوي عن العمل المتساوي تتمثل في الافتقار إلى معرفة الوضع الحقيقي بالنظر لعدم توفر البيانات والبحوث أو عدم كفايتها، عدم إدراك مفهوم القيمة المتساوية، الجهل بكيفيات تقييم الوظائف، الافتقار إلى الموارد المالية الضرورية في عملية جمع البيانات وتحليلها ووضع نظم لتقييم الوظائف[4].

لاقت هذه الاتفاقية اهتماما من الدول الأعضاء في المنظمة رغم وجود عقبات صعبت من

---

[1] علي عمارة، المرجع السابق، ص 110.

* تم اعتماد هذه التوصية من طرف المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية في الدورة رقم 34 بتاريخ 6 جوان 1951.

[2] راجع المادة 6 من التوصية رقم 90 لعام 1951.

[3] Bit, Egalité de Rémunération, Rapport III(4B), CIT, 60° Session, Genève, 1975, Parag 167.

[4] عبد الله بن صادق دحلان، عدنان خليل التلاوي، المرجع السابق، ص 323.

التصديق* عليها وتطبيقها نذكر منها أن بعض الحكومات لا تتدخل في تحديد الأجور في القطاع الخاص، ونذكر أيضا صعوبة تقدير القيمة المتساوية لبعض الأعمال خاصة بالنسبة لبعض المهام التي تتطلب لانجازها ضرورة التفريق بين الرجال والنساء باعتبار أن عمل النساء ينحصر في وظائف محددة[1].

يلاحظ أنه في كثير من الدول لا زالت المرأة تتقاضى معدل أجر أقل مما يتقاضاه الرجل، رغم تقدم المرأة وحصولها على قدر كبير من التعليم، وقد تشكل المسؤوليات العائلية عائقا في سوق العمل عندما تتصادم مع مطالب العمل، حيث أن المرأة هي من يضطلع بجانب كبير من المسؤولية العائلية في أغلب المجتمعات، وينتج عن ذلك التمييز بين الجنسين[2].

جاء في تقرير قدم إلى مؤتمر العمل الدولي عام 2009 بأن أجور النساء لقاء عمل مساو في القيمة _ في أغلب الدول _ تمثل نسبة تتراوح في المتوسط بين 70 و 90 في المائة من أجور الرجال. وكشف تقرير صادر عن الاتحاد الدولي لنقابات العمال بأن دراسة أجريت على 20 دولة بينت وجود متوسط فارق في الأجور بين الجنسين بنسبة 22.4 في المائة. وأظهرت دراسة أخرى أجراها الاتحاد الدولي لنقابات العمال عام 2010 وجود فارق بين الجنسين في الأجور بنسبة 26 في المائة لصالح الرجال، بالإضافة إلى أن الفارق يكون أضيق بالنسبة للنساء من دون أطفال 20 في المائة، وأوسع لمن لديهم أطفال 32 في المائة[3].

إن التقدم المحرز في تجسيد مبدأ الأجر المتساوي عن العمل ذي القيمة المتساوية لا يعني أنه تم القضاء على التمييز القائم على أساس الجنس، وهذا نظرا للعوائق التي تسببها بعض العوامل الاجتماعية والاقتصادية مثل نمو القطاع غير المنظم، والعمل لوقت جزئي[4].

ثالثا: الدين

يكون الدين مصدرا للتمييز في الحياة المهنية في دولة ما عندما يكون نسيجها الاجتماعي يتضمن ديانات مختلفة وتم فيه ترسيخ تقليد يتبع حياة منفصلة نسبيا، وإشكالات التمييز هنا تشبه ما يحدث في المجتمعات متعددة الأعراف والجنسيات. وفي حالات أخرى يكون خطر التمييز أكثر حدوثا في وجود روح التعصب تجاه أشخاص يعتنقون ديانات معينة، ولا يعتنقون دين معين. وعندما يكون هناك

* صدقت 173 دولة على الاتفاقية رقم 100 لعام 1951 بشأن المساواة في الأجور، منقول من موقع منظمة العمل الدولية على الانترنت " http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:1:0 " مطلع عليه بتاريخ 2018/03/24.

[1] سوسن سعد عبد الجبار، حماية المرأة العاملة على المستوى الدولي، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2015، ص 42.

[2] عبد العال الديربي، مرجع سابق، ص ص 240، 241.

[3] مكتب العمل الدولي، تقرير المدير العام، المساواة في العمل: التحدي المستمر، المرجع السابق، الفقرة 84.

[4] Bit, Egalité de Rémunération, Rapport III(4B), CIT, 72e Session, Genève, 1986, Parag 261.

تأثير ملحوظ للاعتبارات الدينية في الحياة الاجتماعية العامة خاصة عند اعتبار دين معين كدين للدولة يجب ضمان تجنب الآثار السلبية المترتبة على ذلك في مجال الاستخدام والمهنة خاصة في القطاع العام، وقد تحدث المشكلة نفسها في الحالة العكسية والتي تكون فيها الدولة مناهضة للدين أو أن المذهب السائد فيها معاد للدين[1].

ويظهر التمييز على أساس الدين في بعض الدول التي لا يشمل نظامها القانوني الاعتراف بديانة بعض الأقليات مما يتسبب في الاستبعاد والتعصب تجاهها[2]. وأكدت لجنة الخبراء على ضرورة التأكد بألا يكون الدين سببا للتمييز وكمثال على ذلك نذكر " مصر "[3].

وفيما يتعلق بالتشريع الذي يمنع الفتاة من ارتداء لباس يشير إلى الانتماء لدين معين في المؤسسات التعليمية تحت طائلة العقوبات التأديبية، فأكدت لجنة الخبراء بأن ذلك لا يؤثر مستقبلا في فرص الفتيات في الحصول على وظيفة[4]. وكمثال على ذلك نذكر " فرنسا "[*].

يرى الباحث أن التعامل مع حقوق الإنسان لا يكون من خلال البحث عن حماية حق دون مراعاة للحقوق الأخرى، فكل الحقوق تكمل بعضها بعضا وعلى ذلك فموضوع قانونية ارتداء لباس معين لا يكون معياره مدى تأثير ذلك على الحظوظ في الحصول على فرص للعمل مستقبلا، بل ينبغي التفكير في أثر ذلك بنظرة أشمل على الحقوق جملة واحدة.

رابعا: الرأي السياسي

يعد الرأي السياسي سبب من أسباب التمييز وذلك بقيام أشخاص بنشاطات أو اتخاذهم لمواقف تكون معارضة للمبادئ السياسية القائمة، أو التي تنم عن رأي مخالف. ويرتبط الحق في الحماية من التمييز على أساس الرأي السياسي ارتباطا وثيقا بحماية حرية التعبير، التي يفترض أنها تتضمن الآراء السياسية التي تتيح المجال للأفراد والمجموعات ليؤثروا على القرارات المتعلقة بالمسائل السياسية والاقتصادية والاجتماعية[5].

---

[1] Rapport de la CEACR, 1963, p 192.

[2] Etude d'ensemble, 2012, parag 798.

[3] Voir, Egypte ,CEACR, demande directe, 2011, « la commission prie le gouvernement de rester attentif à ce que l'absence de la mention de la religion sur la pièce d'identité ou n'entraîne pas une discrimination indirecte fondée sur la religion en ce qui concerne l'accès à l'emploi à l'égard des membres des minorités religieuses non reconnues ».

[4] Etude d'ensemble, 2012, parag 800.

[*] « la loi no 65 du 17 mars 2004 concernant l'interdiction de porter des signes ou tenues par lesquels les élèves manifestent ostensiblement une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics, sous peine de sanctions disciplinaires pouvant aller jusqu'à l'exclusion de ces établissements…La commission prie le gouvernement de veiller à ce que l'application de cette loi n'ait pas pour effet de diminuer les chances des filles de trouver un emploi à l'avenir ». Voir, France ,CEACR, observation, 2011.

[5] مكتب العمل الدولي، تقرير المدير العام، المساواة في العمل: التحدي المستمر، المرجع السابق، الفقرة 161.

يشمل التمييز على أساس الرأي السياسي الإلزام العام للتوافق مع إيديولوجية قائمة أو التوقيع على إعلان ولاء سياسي ما[1].

أكدت لجنة الخبراء على ضرورة اتخاذ التدابير اللازمة بما فيها التشريعية وذلك لرفع القيود المفروضة على الصحفيين والكتاب والناشرين ليتمكنوا من التعبير عن آرائهم السياسية بكل حرية، إضافة إلى طلبها بتزويدها بالمعلومات المتعلقة بعدد حالات التهم والمتابعات القضائية الموجهة للفئات المذكورة أعلاه[2].

إن حالات الحصول على وظيفة ما والتي تشترط تبني رأيا سياسيا معينا يجب أن تكون محل دراسة موضوعية في إطار رقابة قضائية، لتحديد ما إذا كانت الظروف الكامنة لتلك الوظيفة تبرر ذلك[3]. وكمثال على ذلك نذكر تأكيد لجنة الخبراء في تقريرها لحكومة " التشيك " حول قانون الفرز الذي يشترط في الحصول على بعض الوظائف تبني آراء سياسية محددة، حيث بينت أن أحكام هذا القانون تنتهك مبدأ عدم التمييز على أساس الرأي لسياسي. وحثت الحكومة على ضرورة تعديل أو إلغاء هذا القانون[4].

خامسا: الأصل الاجتماعي

يعتبر الأصل الاجتماعي واحدا من الأسباب التي تتخذ كأساس للتمييز، ويكون ذلك بتحديد المستقبل المهني لشخص ما بالنظر لانتمائه لطبقة اجتماعية محددة، وذلك بافتراض رفضه لممارسة وظائف معينة أو عدم تمكينه إلا من ممارسة بعض الوظائف[5].

ومن الأمثلة التي تعبر عن اهتمام لجنة الخبراء بالسبب أعلاه كأساس للتمييز، ما تم التأكيد عنه في تقريرها بخصوص حكومة " الصين "[6].

ويلاحظ أن بعض التشريعات الوطنية لا تتضمن النص على أن الأصل الاجتماعي سبب من أسباب التمييز، وعلى سبيل المثال نذكر ما جاء في تقرير لجنة الخبراء بخصوص حكومة " هولاندا، السويد، النمسا، روسيا البيضاء "[7].

---

[1] Etude d'ensemble, 2012, parag 805.
[2] Voir, par exemple, Turquie, CEACR, observation, 2010.
[3] Etude d'ensemble, 2012, parag 805.
[4] Voir, République Tchèque, CEACR, observation, 2011.
[5] Etude d'ensemble, 2012, parag 802.
[6] Voir chine, CEACR, demande directe, 2009, « La commission note que l'article 31 de la loi de promotion de l'emploi prévoit que les travailleurs ruraux en quête d'un emploi dans les zones urbaines jouissent des mêmes droits que les travailleurs citadins et que les restrictions à caractère discriminatoire à leur égard sont interdites… ».
[7] Voir pays- bas, CEACR, observation, 2011, « La commission rappelle que l'origine sociale ne figure pas parmi les motifs de discrimination interdits énumérés dans la loi *sur* l'égalité de traitement…La commission prie le gouvernement d'examiner la fréquence de la discrimination directe et indirecte fondée sur l'origine sociale dans l'emploi et la profession, en étudiant notamment s'il existe des mécanismes de dépôt de plainte et des recours juridiques efficaces pour y faire face… ». Voir Suède, CEACR, demande directe, 2011,

ولاحظت اللجنة تطورا لدى بعض الحكومات فيما يتعلق بالتعديلات المعتمدة بخصوص إدراج الأصل الاجتماعي كسبب من أسباب التمييز في التشريع المتعلق بالمساواة[1]. وكمثال على ذلك نذكر حكومة " بلجيكا "[*].

لا تقتصر أسباب التمييز على الأسباب التي نصت عليها الاتفاقية رقم 111 والمبينة أعلاه فالتمييز في الاستخدام والمهنة محظور مهما كانت الأسباب المؤدية إليه؛ أي أن أسباب التمييز ليست مذكورة على سبيل الحصر وهذا ما ستتم دراسته في المطلب الثاني.

المطلب الثاني: أسباب أخرى للتمييز

جاء النص على هذه الأسباب في المادة 1/ ب من الاتفاقية رقم 111 وذلك كما يلي: « أي تمييز أو استبعاد أو تفضيل آخر يكون من أثره إبطال أو إضعاف تطبيق تكافؤ الفرص أو المساواة في المعاملة في الاستخدام أو المهنة تحدده الدولة المعنية بعد التشاور مع ممثلي منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال، إن وجدت، ومع هيئات مختصة أخرى ».

أتاح النص أعلاه إمكانية اعتماد أسباب إضافية للتمييز وهذا بعد استشارة منظمات العمال وأصحاب العمل ومنظمات مختصة أخرى. ويعد هذا الإجراء مهما لأنه يمثل ضمانة إضافية لقبول وتطبيق السياسات الوطنية بما يتطابق ونصوص الاتفاقية رقم 111. ومن خلال المعلومات التي تصل إلى لجنة الخبراء بخصوص التشريعات الوطنية وتطبيقاتها، فإن عدد ونوع هذه الأسباب الإضافية يختلف من دولة إلى أخرى لذلك فلا يمكن حصرها في قائمة كاملة[2].

لم تذكر الاتفاقية رقم 111 أسبابا على سبيل الحصر تؤدي إلى التمييز، بل تركت المجال مفتوحا لكل الأسباب الأخرى المؤدية إلى ذلك ومن أمثلتها _ والتي كانت محل اهتمام بعض الدول _ اللغة، العمر، الانتساب إلى نقابة أو عدمه[3].

«La commission rappelle que la loi sur la discrimination, entrée en vigueur le 1er janvier 2009, interdit la discrimination et promeut l'égalité des droits et des chances par rapport à toute une série de motifs, mais elle omet, parmi les motifs de discrimination énumérés à l'article 1, paragraphe 1 a), de la convention, l'opinion politique et l'origine sociale… ». Voir Autriche, CEACR, demande directe, 2009. Bélarus, CEACR, demande directe, 2010.

[1] Etude d'ensemble, 2012, parag 803.

[*] Voir Belgique, CEACR, observation, 2009. « La commission note que le gouvernement a pris toute une série de mesures législatives visant à lutter d'une manière plus efficace contre toute discrimination dans l'emploi et la profession… La commission note ainsi avec satisfaction que, en incluant la discrimination fondée sur l'origine sociale dans la loi générale anti discrimination, la législation comprend désormais l'ensemble des critères de discrimination retenus à l'article 1, paragraphe 1 a), de la convention ».

[2] Etude d'ensemble, 2012, parag 806, 807.

[3] عدنان خليل التلاوي، المرجع السابق، ص 328.

ومن بين أسباب التمييز في الاستخدام والمهنة نذكر المسؤولية العائلية والسن (الفرع الأول)، ونذكر أيضا الإعاقة والجنسية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: المسؤولية العائلية والسن

يمكن أن تكون المسؤولية العائلية سببا من أسباب التمييز (أولا) كما يمكن أن يكون السن سببا للتمييز (ثانيا).

أولا: المسؤولية العائلية

إن المسؤولية العائلية يمكن أن تكون سببا للتمييز ضد المرأة، لذلك أقر المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية بأنه « لتمكين المرأة من ممارسة حقها في العمل خارج المنزل دون التعرض لأي تمييز... يكون مهما اتخاذ التدابير التعليمية والمعلوماتية الضرورية والملائمة بهدف تشجيع تقاسم الواجبات الأسرية بين أفراد الأسرة بصورة أكثر إنصافا ». إن التطور العميق الذي حول التركيز إلى حماية المرأة في العمل بهدف تحسين آفاقها في العمل أدى إلى التأكيد بأن المساواة تقتضي تكافؤ الفرص والمساواة في المعاملة للنساء وللرجال في كل المجالات، بما فيها التشريعات المقررة للحماية، وهذا التطور تبلور في اعتماد منظمة العمل الدولية للاتفاقية رقم 156 لعام 1981 بشأن " تكافؤ الفرص والمساواة في المعاملة للعمال من الجنسين: العمال ذوو المسؤوليات العائلية "[1].

وبمقتضى هذه الاتفاقية فإن المسؤوليات العائلية ليست من واجبات المرأة العاملة فحسب، بل هي مسؤولية العائلة والمجتمع، وأنه ينبغي تجسيد المساواة الفعلية في الفرص والمعاملة ليس فقط بين العاملين والعاملات _ ذوو المسؤوليات العائلية _ ولكن بينهم وبين العمال الآخرين. وتهدف هذه الاتفاقية إلى أنه يجب على كل دولة _ قدر الإمكان بما يتوافق مع الشروط والقدرات الوطنية _ أن تمكن العمال ذوي المسؤوليات العائلية من أداء أعمالهم، دون تعرضهم للتمييز ودون خلط بين مسؤولياتهم العائلية والمهنية[2].

تعزيزا لمبدأ عدم التمييز على أساس الجنس أدرجت العديد من الدول المسؤوليات العائلية في تشريعاتها كأحد أسباب التمييز المحظورة نذكر منها " أستراليا " باعتمادها " قانون المساواة في العمل " في 2009، و" رومانيا " من خلال قانون العمل لعام 2003، و" ناميبيا " باعتمادها القانون المتعلق بالعمل في عام 2007. ودول أخرى اعتمدت أحكاما تشريعية تهدف لمساعدة العمال ذوو المسؤوليات

[1] Etude Spéciale de 1996, parag 53, 54.

[2] راجع الديباجة والمواد 3، 4، 5، 6 من الاتفاقية رقم 156 لعام 1981 بشأن " تكافؤ الفرص والمساواة في المعاملة للعمال من الجنسين: العمال ذوو المسؤوليات العائلية ".

العائلية نذكر منها" فنلندا " من خلال قانون 2009 المتعلق بعقد العمل، و" جمهورية التشيك " باعتمادها القانون رقم 2000/115 المتضمن تعديلات على قانون العمل[1].

من الأحكام التي اعتمدتها بعض الدول لمساعدة العمال ذوي المسؤوليات العائلية، نذكر التزام أصحاب العمل لمساعدة العمال للتوفيق بين مسؤوليات العمل والمسؤوليات العائلية، وكمثال على ذلك نذكر " جمهورية مقدونيا اليوغسلافية "[2].

وتم تعديل تشريع العمل لحظر التمييز ضد العمال ذوي المسؤوليات العائلية في " لاتفيا " في عام 2010[3].

إن تحقيق هدف اتفاقية العمال ذوو المسؤوليات العائلية يستدعي تعديل التشريعات والاتفاقيات الجماعية، وذلك بإلحاق مسؤولية الأسرة بالمرأة والرجل على قدم المساواة، وعلى ذلك تكون إجراءات المساعدة بشكل متساو بينهما[4]، ومن الأمثلة على التشريعات الوطنية غير المتوافقة مع أحكام الاتفاقية نذكر " رومانيا "[*].

ثانيا: السن

ندرس التمييز على أساس السن في التشريعات الوطنية (أ)، ثم ندرس وضع العمال المتقدمين في السن والعمال الشباب (ب).

---

[1] Etude d'ensemble, 2012, parag 785.

[2] Voir Ex-République yougoslave de Macédoine, CEACR, Demande directe, 2010, « l'article 161(2) de la loi sur les relations de travail prévoit pour les employeurs l'obligation d'aider les employés à mieux concilier leurs obligations familiales et leurs obligations professionnelles, l'article 164 fixe les limites du travail de nuit et des heures supplémentaires des femmes ayant de jeunes enfants, ou des hommes en cas de décès, d'abandon ou d'incapacité de la mère ».

[3] Voir Lettonie, CEACR, Demande directe, 2011. « ..importants amendements à la loi de 2001 sur le travail ont été adoptés en mars 2010. les définitions de la discrimination directe et indirecte ont été modifiées, de sorte que " tout traitement moins favorable dû à l'octroi d'un congé prénatal ou d'un congé de maternité, ou d'un congé pour le père de l'enfant " est considéré comme une discrimination directe ».

[4] Etude d'ensemble, 2012, parag 786.

[*] Voir Roumanie, CEACR, Demande directe, 2010. « les conventions collectives applicables à l'industrie minière (art. 7(12)) et à la construction automobile (art. 126) prévoient que les femmes qui s'occupent d'enfants de moins de 6 ans ont le droit de travailler à mi-temps…des conventions collectives contiennent des dispositions qui accordent aux femmes le droit à un temps de travail plus court pour s'occuper de leurs enfants et le droit à des jours de congé supplémentaires pour s'occuper d'un enfant malade. Les hommes ne bénéficient de ces droits que lorsque la mère de l'enfant est décédée ».

أ/ التمييز على أساس السن في التشريعات الوطنية

إن التمييز على أساس السن يتعلق أساسا بحدود السن المفروضة للترشح إلى وظيفة ما، إضافة للسن المفروضة للتقاعد والفوارق بين الرجال والنساء في تحديد سن التقاعد، وفيما يتعلق باستحقاقات الضمان الاجتماعي[1].

أكدت لجنة الخبراء في تقرير لها بأن تحديد سن للترشح لوظيفة ما لا يعد تمييزا إذا أثبت صاحب العمل أن عامل السن يعد ضرورة تتطلبها طبيعة الوظيفة المعنية لأسباب تتعلق بأمن أو بصحة العمال، وعلى ذلك فوضع حدود مرتفعة للسن للترشح لمجموعات الوظائف المختلفة كالوظائف المدنية يجب مراجعتها، وكمثال على ذلك نذكر قيام حكومة " البنغلاديش " بإقرار إمكانية الوصول للوظائف العامة بالوصول إلى سن 30 عاما وهذا لا يتوافق مع أحكام الاتفاقية رقم 111[2].

إن وضع حدود ثابتة لسن التقاعد لجميع الأشخاص، ولكل قطاعات النشاط يمكن في بعض الحالات أن تشكل وضعا تمييزيا[3].

سجلت لجنة الخبراء تطورا منتظما وسريعا يخص اعتماد أحكام قانونية تحظر التمييز على أساس السن حيث أن عددا من الدول ضمنت ذلك في دساتيرها ونذكر منها " جمهورية الدومينيكان "[4].

وفي أغلب الحالات تم إدراج السن كسبب للتمييز في تشريعات العمل وكمثال على ذلك نذكر " الجزائر، جرجيا "[5].

وفي بعض الدول تم إدراج السن كسبب للتمييز في القوانين المتعلقة بالمساواة أو قوانين مكافحة التمييز خاصة في أوربا، ونذكر كمثال على ذلك " ألمانيا، السويد "[6].

---

[1] Etude d'ensemble, 2012, parag 813.
[2] Etude Spéciale de 1996, parag 248.
[3] Ibid, parag 250.
[4] Voir République dominicaine, CEACR, observation, 2011, « La commission note également l'adoption, le 26 janvier 2010, d'une nouvelle Constitution, dont l'article 39 consacre le droit à l'égalité sans discrimination fondée sur le genre, la couleur, l'âge, le handicap, la nationalité,…».
[5] Voir Algerie, CEACR, observation, 2011, « La commission note, par ailleurs, que l'article 17 de la loi n 90-11 relative aux relations de travail interdit toute disposition dans une convention, un accord collectif ou un contrat de travail de nature à asseoir une discrimination quelconque en matière d'emploi, fondée sur l'âge,...». Voir Géorgie, CEACR, observation, 2009, « La commission note que le Code du travail adopté en 2006 énonce sous son article 2(3) l'interdiction de " tout discrimination fondée sur l'âge,..dans les relations d'emploi " ».
[6] Voir Allemagne, CEACR, observation, 2007, « La commission note avec intérêt l'entrée en vigueur, le 18 août 2006, de la loi générale sur l'égalité de traitement et de la loi sur l'égalité de traitement des soldats, … interdit la discrimination fondée sur l'âge …». Voir Suède, CEACR, observation, 2010, «… l'entrée en vigueur, le 1er janvier 2009, de la loi de 2008 sur la discrimination, … le but de lutter contre la discrimination et de promouvoir l'égalité des droits et des chances, sans distinction qui serait fondée sur l'âge, …».

بعض الدول اعتمدت تشريعات خاصة بحظر التمييز على أساس السن، ومثال ذلك " جمهورية كوريا "[1].

شجعت اللجنة بصفة خاصة إدراج أحكام تهدف للقضاء على التمييز على أساس السن في الاتفاقيات الجماعية مثلما فعلت " الأرجنتين "، حيث تنص اتفاقية العمل الجماعية العامة التي قررتها الإدارة العامة المركزية على أن يتفق الأطراف على إزالة أي تدبير أو ممارسة تؤدي إلى معاملة تمييزية على أساس السن خاصة[2].

ب/ وضع العمال المتقدمين في السن والعمال الشباب

سعيا للحماية الفعلية من التمييز الذي يعاني منه العمال المسنون أو الشباب وضعت بعض الدول إجراءات خاصة في دساتيرها أو تشريعاتها الخاصة بالعمل، بما يتوافق مع نص المادة 2/5 من الاتفاقية رقم 111[*]، وكمثال على ذلك نذكر " غينيا الاستوائية " حيث تأخذ الحكومة على عاتقها مساعدة بعض الفئات التي تقوم بعض الشركات بتوظيفها، وتنص المادة 62 من قانون تنظيم السياسة الوطنية للعمل في هذا الصدد على أن الحكومة تتكفل بالفئات الضعيفة " النساء، الشباب، الأشخاص المسنون، الأشخاص ذوي الإعاقة " فيما يخص تدريبهم مهنيا مجانا، بالإضافة إلى استفادتهم بتخفيضات في اشتراكات الضمان الاجتماعي[3].

أكد المدير العام لمنظمة العمل الدولية من خلال التقرير العالمي بأن بعض الدول اتخذت تدابير تهدف إلى زيادة مشاركة العاملين المتقدمين في السن، وذلك بمراجعة الأحكام المتعلقة بسن التقاعد مثلا، وتظهر دلائل على تنامي الوعي بالتمييز على أساس السن وازدياد التبليغ عنه[4].

---

[1] Voir République de Corée, CEACR, observation, 2009, « La commission note avec intérêt que la loi sur l'interdiction de la discrimination fondée sur l'âge en matière d'emploi… a été adoptée et promulguée le 21 mars 2008. D'après le rapport du gouvernement, cette loi interdit la discrimination fondée sur l'âge,… ».

[2] Etude d'ensemble, 2012, parag 814.

[*] تنص المادة 2/5 من الاتفاقية رقم 111 لعام 1958 بشأن التمييز في الاستخدام والمهنة « يجوز لأي دولة عضو، بعد التشاور مع منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال، إن وجدت، ألا تعتبر من قبيل التمييز تدابير خاصة أخرى المقصود منها مراعاة احتياجات خاصة لأشخاص يعترف عموما بأنهم في حاجة إلى حماية أو مساعدة خاصة لأسباب مثل الجنس، أو السن، أو العجز، أو المسؤوليات العائلية، أو المستوى الاجتماعي أو الثقافي ».

[3] Ibid, parag 815.

[4] مكتب العمل الدولي، تقرير المدير العام، المساواة في العمل: التحدي المستمر، مرجع سابق. وجاء بيان تلك الدلائل في هذا التقرير كما يلي: - في الأشهر الثلاثة عشر الأولى من تطبيق لوائح السن في " أيرلندا الشمالية "، تلقت لجنة المساواة 277 طلب تحقيق في حالات تمييز على أساس السن، شكلت 9 في المائة من مجموع الطلبات في الفترة المعنية. وفي " المملكة المتحدة "، أشارت إحصاءات قسم المحاكم المعنية بالعمالة إلى تزايد كبير في عدد الشكاوى المرتبطة بالتمييز على أساس السن، من 972 حالة في الفترة 2006 - 2007 إلى 2949 حالة في الفترة 2007 – 2008 و3801 حالة في الفترة 2008 - 2009.

- وفي " فرنسا "، تلقت السلطة العليا لمكافحة التمييز وتعزيز المساواة 599 شكوى تتعلق بالتمييز على أساس السن عام 2009 مقابل 78 حالة فقط عام 2005. أما في الولايات المتحدة، فبلغت أرقام الإدانات بموجب قانون التمييز على أساس السن في العمالة 22778 إدانة عام 2009 مقابل 16585 إدانة عام 2005.

وأكد التقرير أعلاه بأن عدد الدول* التي تبذل جهودا ترمي إلى سن تشريعات خاصة بالتمييز على أساس السن في ازدياد. وأن وجود تشريع خاص بمسألة السن، يمكن أصحاب العمل والعمال من المساهمة في تحديد أحكامها بوضوح وأن السياسات** المتبعة على المستوى الوطني تعد عاملا مكملا للقانون للحد من التمييز الذي قد يتعرض له العمال المتقدمين في السن[1].

على ضوء التقرير أعلاه، يرى الباحث توجه العديد من الدول الأعضاء نحو حظر التمييز الممارس تجاه العمال المتقدمين في السن في الاستخدام والمهنة باتخاذها لتدابير تشريعية وسياسات وبرامج تهدف إلى تحقيق ذلك، لكن يلاحظ أن أغلب هذه الدول هي من الدول التي تتميز بالتقدم الاقتصادي، وهذا يتطلب من المنظمة مضاعفة جهودها لتغيير الأوضاع السائدة في الدول الأخرى.

لاحظت لجنة الخبراء أن كثيرا من الدول اتخذت تدابير وسياسات وبرامج تطبيقية وحملات توعية لمساعدة بعض الفئات كالعمال كبار السن والعمال الشباب والعمال ذوي الإعاقة، وهذا للقضاء على التمييز الذي تعاني منه وعلى سبيل المثال نذكر " أيرلندا "[2].

وفي بعض الدول يتم التركيز على إدراج الشباب في برامج تعزيز العمالة وفي برامج التدريب المهني المتخصص، وكمثال على ذلك نذكر " المغرب "[3].

لاحظت اللجنة أنه في العديد من الدول، يجري تنفيذ تدابير وسياسات وبرامج عملية لمعالجة

- وفي " أستراليا "، تلقت لجنة حقوق الإنسان في الفترة 2009 - 2010، 174 شكوى مرتبطة بالسن، مقابل 106 شكوى للفترة 2005 - 2006.وفي " بلجيكا "، تلقى مركز تكافؤ الفرص ومكافحة العنصرية 40 شكوى عام 2009 مقابل 27 شكوى عام 2006.

* تتمثل هذه الدول في: أستراليا، النمسا، بلجيكا، قبرص، أستونيا، فنلندا، فرنسا، ألمانيا، اليونان، غيانا، هنغاريا، أيرلندا، ايطاليا، لاتفيا، ليتوانيا، لكسمبرغ، مالطا، هولندا، نيوزيلندا، النرويج، بولندا، البرتغال، سانت لوسيا، سلوفاكيا، سلوفينيا، جنوب أفريقيا، أسبانيا، المملكة المتحدة، الولايات المتحدة الأمريكية، راجع مكتب العمل الدولي، تقرير المدير العام، المساواة في العمل: التحدي المستمر، مرجع سابق، الفقرة 197.

** ومن بين هذه السياسات نذكر ما قامت به دول مثل " أستراليا، وفنلندا، وهولندا، والنرويج، والمملكة المتحدة " من حملات إعلامية واسعة النطاق تمولها الحكومة وتهدف إلى تذليل تردد أصحاب العمل في توظيف عمال متقدمين في السن واستبقائهم. وعلى سبيل المثال، سعت المملكة المتحدة من خلال حملة قامت بها للتوعية بالفوائد التي يمكن أن تعود بها قوى عاملة متنوعة الأعمار، من خلال البحوث والمنشورات والصحف والأحداث الخاصة والجوائز وعبر الموقع الالكتروني الخاص بالحملة، راجع مكتب العمل الدولي، تقرير المدير العام، المساواة في العمل: التحدي المستمر، المرجع نفسه، الفقرة 199.

[1] مكتب العمل الدولي، تقرير المدير العام، المساواة في العمل: التحدي المستمر، المرجع نفسه، الفقرة 198، 199.

[2] Voir Irlande, CEACR, demande directe, 2011, « La commission prend note des projets d'études et de recherche sur l'impact de la diversité et de l'égalité sur la productivité et des efforts destinés à soutenir la recherche,…en vue d'identifier les inégalités sur le marché du travail auxquelles sont confrontés les personnes handicapées, les travailleurs âgés,...».

[3] Voir Maroc, CEACR, demande directe, 2009, « Le gouvernement indique que le nombre de stagiaires féminines en formation professionnelle a progressé au cours des six dernières années, qu'un plan national d'urgence de formation professionnelle a été lancé récemment et que quatre conventions pour l'apprentissage et la formation visent à assurer la formation de jeunes dans l'agriculture et dans l'artisanat ».

حالة الشباب العاملين، من خلال حملات الدراسات والترويج والتوعية، وكمثال على ذلك نذكر " المكسيك، أيرلندا "[1].

ومن الأسباب الأخرى للتمييز نذكر الإعاقة والجنسية وهذا ما سيتم التطرق إليه في الفرع الثاني.

الفرع الثاني: الإعاقة والجنسية

نتطرق للإعاقة كسبب للتمييز (أولا)، ثم للجنسية كسبب للتمييز أيضا (ثانيا).

أولا: الإعاقة

ندرس إحصاءات حول التمييز على أساس الإعاقة (أ)، ثم ندرس التمييز على أساس الإعاقة في التشريعات الوطنية (ب).

أ/ إحصاءات حول التمييز على أساس الإعاقة

يعاني 650 مليون شخص في العالم تقريبا؛ أي ما يقارب 10 في المائة من سكان العالم من أشكال مختلفة من الإعاقات الجسدية أو الحسية أو الفكرية أو العقلية. ومن بين هؤلاء هناك أكثر من 470 مليون شخص في سن العمل. وكشف استطلاع شهري تجريه وزارة العمل في الولايات المتحدة أن نسبة البطالة لدى الأشخاص ذوي الإعاقة تصل إلى 16.2 في المائة مقارنة بنسبة 9.2 في المائة لدى الأشخاص غير المعوقين. وفي " السويد " بلغت نسبة المستخدمين من الأشخاص ذوي الإعاقة 62 في المائة عام 2008، مقارنة بنسبة 75 في المائة من الأشخاص غير المعوقين. وتجعل الفوارق الوطنية في تعريف الإعاقة ووسائل الإحصاء المقارنة عملية صعبة، لكن التمييز في مجال العمالة يظهر على نحو ثابت في جميع الدول[2].

ويعاني الأشخاص ذوو الإعاقة كذلك من احتمال أكبر لكسب أجور متدنية. وتشير الأرقام في " الولايات المتحدة " إلى أن الدخل الوسيط للأشخاص ذوي الإعاقة في سن العمل العاملين بدوام كامل ولسنة كاملة بلغ 34.200 دولار أمريكي في عام 2007 مقابل 40.700 دولار للأشخاص غير المعوقين. وفي جمهورية " كوريا " يكسب الأشخاص ذوو الإعاقة أجرا متوسطا قدره 18.800 دولار أمريكي سنويا مقابل 28.800 دولار أمريكي للأشخاص غير المعوقين. ويكون الأشخاص ذوو الإعاقة عامة أكثر عرضة للفقر. وتشير مصادر البنك الدولي إلى أن حوالي 20 في المائة من فقراء العالم هم

[1] Voir Mexique, CEACR, demande directe, 2011, « Une campagne d'information a également été réalisée sur les thèmes des inégalités dans l'emploi,…de l'insertion professionnelle des jeunes ». Voir Irlande, CEACR, demande directe, 2011, « l'application constante du régime du Plan d'action et de révision en matière d'égalité dans l'emploi, qui aide les petites et moyennes entreprises à élaborer leurs politiques et leur structure pour traiter les inégalités sur le lieu de travail; des campagnes de promotion contre le racisme et l'âgisme au travail ».

[2] مكتب العمل الدولي، تقرير المدير العام، المساواة في العمل: التحدي المستمر، المرجع السابق، الفقرة 184.

من الأشخاص ذوي الإعاقة، في حين قدرت الأمم المتحدة أن 80 في المائة من الأشخاص ذوي الإعاقة في الدول النامية يعيشون في دائرة الفقر[1].

يتخذ التمييز على أساس الإعاقة أشكالا مختلفة وينتج هذا التمييز غالبا بسبب الاستبعاد والوصم الذي يتعرض له الأشخاص ذوي الإعاقة في مرحلة مبكرة، وكثيرا ما يعتبر عدم وجود ترتيبات تيسيرية معقولة بأنه شكل غير مقبول من أشكال التمييز[2].

إن عدم توفير ترتيبات ملائمة في العمل ومكان العمل، المعروفة بتعبير " التكييف الملائم* "، يعتبر على نحو متزايد شكلا غير مقبول من التمييز في العمالة، ويشمل هذا التكييف ترتيبات وتعديلات على الآلات والتجهيزات وتعديلا لمضمون العمل، ووقت العمل وتنظيم العمل وتكييف بيئة العمل بشكل يتيح الوصول إلى مكان العمل، مما يسهل استخدام الأشخاص من ذوي الإعاقات[3].

ب/ التمييز على أساس الإعاقة في التشريعات الوطنية

سجلت لجنة الخبراء تقدما ملحوظا فيما يخص مكافحة التمييز على أساس الإعاقة، حيث أن بعض الدول خصصت أحكاما في دساتيرها تحظر هذا الشكل من التمييز، وكمثال على ذلك نذكر " سويسرا، روندا، فلندا ". وبعض الدول ضمنت ذلك في التشريعات العامة للعمل ومن هذه الدول نذكر " ألبانيا، أستراليا، ليتوانيا، المغرب، كينيا، الصين ". ودول أخرى في تشريعات خاصة بمتابعة التمييز ومن أمثلتها نذكر " ألمانيا، بلجيكا، كرواتيا، اليونان، مالطا، السويد "، وفي تشريعات خاصة بالإعاقة مثل " كندا، جمهورية كوريا، أثيوبيا، أوغندا، بنما "، وفي تشريعات تتعلق بالوظيف العمومي مثل " فرنسا، أفغانستان، الفليبين "، وفي قوانين العقوبات مثل " تركيا "، وفي اتفاقيات العمل الجماعية مثل " الأرجنتين، بلجيكا، سلوفينيا "[4].

---

[1] المرجع السابق، الفقرة 185، 186.

[2] Etude d'ensemble, 2012, parag 816.

* أقامت لجنة المساواة في العمالة وتكافؤ الفرص دعوى قضائية ضد شركة " Sears " صدر فيها حكم في سبتمبر 2009، أفضى إلى أكبر تعويض عرفته اللجنة في تاريخها في إطار قضية واحدة بموجب القانون الخاص بالأمريكيين من ذوي الإعاقات. وكانت اللجنة قد ادعت أن شركة " Sears " اتبعت سياسة غير مرنة تمثلت في استنفاد الإجازات التعويضية وأنهت عقود عمل الموظفين بدلا من توفير أشكال معقولة من التكييف مع ظروف إعاقاتهم، منتهكة بذلك القانون الخاص بالأمريكيين من ذوي الإعاقات. واستنادا لشروط القرار، سلمت لجنة المساواة في العمالة وتكافؤ الفرص بعض موظفي الشركة الذين أُنهيت عقودهم في إطار سياسة الإجازات التعويضية، استمارات شكاوى. وطلبت اللجنة من أصحاب الشكاوى تزويدها بمعلومات عديدة منها معلومات حول درجة إعاقتهم وقدرتهم على العودة إلى العمل في الشركة وما إذا كانت الشركة قد قامت بأية محاولة لإعادتهم إلى العمل. واستنادا إلى هذه المعايير، اعتبرت اللجنة أن 235 شخصا مؤهلون للاستفادة من التعويض. وبلغ متوسط التعويض ما يقارب 26.300 دولار، راجع مكتب العمل الدولي، تقرير المدير العام، المساواة في العمل: التحدي المستمر، المرجع السابق، ص 47 .

[3] المرجع نفسه، الفقرة 189.

[4] Ibid, parag 817.

وسجلت لجنة الخبراء ارتياحها خاصة للتشريعات ذات الحماية الواسعة النطاق ضد التمييز وتعزيز تكافؤ الفرص للأشخاص ذوي الإعاقة وعلى سبيل المثال نذكر " النرويج "، حيث أن قانون مكافحة التمييز ينطبق على جميع الوظائف كما أنه يتضمن أحكاما لترتيبات تيسيرية لفئة ذوي الإعاقة[1].

في إطار تعزيز تكافؤ الفرص للأشخاص ذوي الإعاقة انتهجت بعض الدول سياسات للعمالة الوطنية وكمثال على ذلك نذكر " غامبيا "[2].

للقضاء على التمييز على أساس الإعاقة بعض الدول لجأت إلى برامج تتضمن أنشطة التوعية والتكوين ومن أمثلتها نذكر " المكسيك، بنما "، وبعضها الآخر إلى تدابير تحفيزية خاصة وكمثال عنها نذكر " كندا، إسبانيا "[3].

أشارت لجنة الخبراء إلى أنه رغم التقدم المحرز في القضاء على التمييز بسبب الإعاقة، إلا أنه يمكن تسجيل بعض النقائص نذكر منها تسجيل بعض الثغرات في التشريعات ذات الصلة، حيث أنها يفترض أن تشمل كل جوانب الاستخدام والمهنة وكمثال على ذلك نذكر " ناميبيا "، حيث أن تشريعها المتعلق بالموضوع تغيب فيه الحماية فيما يتعلق بالتوقيف التعسفي للأشخاص ذوي الإعاقة[4].

سعيا من الدول لمكافحة التمييز ضمنت بعض التشريعات الوطنية نصوصا تتعلق باعتماد تدابير العمل الإيجابي من خلال نظام الحصص، وكمثال على ذلك نذكر " أثيوبيا "[5].

---

[1] Voir Norvège, CEACR, demande directe, 2011, « La commission prend note avec intérêt de l'adoption de la loi n° 42 du 20 juin 2008 relative à l'interdiction de la discrimination fondée sur le handicap, La loi s'applique à tous les domaines de la vie sociale, emploi et profession compris…».

[2] Voir Gambie, CEACR, demande directe, 2011, « le gouvernement mentionne que le projet GAMJOBS met en œuvre la politique nationale de l'emploi... a pour but de procurer aux travailleurs des possibilités d'emploi dans un environnement - exempt de toute considération de handicap …, et s'adresse en particulier aux (groupes vulnérables) que sont les femmes, les jeunes et les personnes handicapées ».

[3] Etude d'ensemble, 2012, parag 818.

[4] Voir Namibie, CEACR, observation, 2010, «…En vertu du nouvel article de la loi sur le travail (n° 11 de 2007), La commission note que nul ne doit établir de discrimination - dans le cadre de toute décision concernant l'emploi,... Une nouvelle disposition a été ajoutée à l'article 33, en vertu de laquelle un licenciement fondé sur le sexe de l'employé, sa race, sa couleur.. est un licenciement illégal. La commission note toute fois que l'article 33 ne reprend pas les motifs additionnels que sont le handicap physique ou mental,… ».

[5] Voir Ethiopie, CEACR, observation, 2012, « La commission prend note avec ***intérêt*** de l'adoption de la proclamation no 568/2008 sur le droit des personnes handicapées à l'emploi, qui interdit la discrimination contre les personnes handicapées sur les plans du recrutement,… et des autres conditions d'emploi… en vertu des articles 4 et 5, des mesures positives pour créer l'égalité de chances des personnes ayant un handicap ne constituent pas une discrimination ».

ثانيا: الجنسية

ندرس مظاهر التمييز على أساس الجنسية في العمالة (أ)، ثم نتطرق للتمييز على أساس الجنسية في التشريعات الوطنية (ب).

أ/ مظاهر التمييز على أساس الجنسية في العمالة

ترتبط الهجرة اليوم بقدر كبير بالعمالة، وتشير تقديرات منظمة العمل الدولية لعام 2010 إلى وجود ما يقارب 105.4 مليون من المهاجرين النشطين اقتصاديا في العالم، من ضمن العدد الإجمالي المقدر بـ 214 مليون شخص يعيشون خارج الدولة التي يحملون جنسيتها[1].

يمكن أن ينجم التمييز على أساس الجنسية عن التشريعات* أو السياسات أو التدابير العملية ويظهر ذلك كما يلي[2]:

– في " إيطاليا " مثلا، يمنع المهاجرون المقيمون بشكل شرعي من خارج الإتحاد الأوروبي من شغل وظائف في القطاع العام، وفي " مدغشقر" تضمن قانون أقر عام 2008 بشأن مناطق تجهيز الصادرات أحكاما تنص على خفض أجور العمال المهاجرين، ونسبة التغطية الاجتماعية التي يستفيدون منها. وخلصت دراسة أجراها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عام 2009 إلى أن السياسات التي تتبعها " تايلندا " تجاه العمال المهاجرين وسعت الهوة بينهم وبين المواطنين التايلنديين.

– بعض إعلانات التوظيف تتسم بالتمييز في دول مثل " النمسا وألمانيا وأسبانيا "، ففي " ألمانيا " مثلا ورد صراحة في إعلان عن وظيفة؛ أنه لا يمكن لغير المواطنين والناطقين باللغة الألمانية كلغة أم التقدم للوظيفة.

– حين يحصل المهاجرون على عمل، قد يواجهون تصرفات تمييزية بشكل يومي. ففي " بلجيكا " مثلا تطبق شركة لتصنيع قطع السيارات – حيث 70 في المائة من العمال هم من الأجانب – قاعدة داخلية

---

[1] مكتب العمل الدولي، تقرير المدير العام، المساواة في العمل: التحدي المستمر، المرجع السابق، الفقرة 133.

* أعربت لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات عن قلقها بسبب عدم سماح التشريعات في عدد من الدول للعمال المهاجرين بتغيير صاحب العمل، الأمر الذي يجعلهم أكثر عرضة للتمييز والاستغلال. بالإضافة إلى ذلك، قد يدفعهم الخوف من الانتقام أو الترحيل إلى الإحجام عن رفع الشكاوى. ففي " جمهورية كوريا " مثلا، لا يتيح قانون توظيف العمال الأجانب منح العامل المهاجر إذنا بالانتقال إلى عمل آخر إلا في حال إلغاء ترخيص صاحب العمل بتوظيف عمال أجانب. وفي " قطر "، ينص نظام الكفيل على حاجة كل مهاجر لكفيل حتى يتسنى قبوله للإقامة بهدف العمل، مما يجعل بقاء العمال المهاجرين في الدولة يتوقف قانونا على هذا الكفيل. ورأت اللجنة الوطنية القطرية لحقوق الإنسان أن هذا النظام أدى إلى ممارسات تعسفية من قبل الكفلاء، بما في ذلك عدم دفع الأجور واحتجاز جوازات سفر العمال وساعات عمل إضافية غير طوعية، راجع، مكتب العمل الدولي، تقرير المدير العام، المساواة في العمل: التحدي المستمر، المرجع السابق، ص 36.

[2] المرجع نفسه، الفقرة 134 - 138.

تنص على أن العامل الذي لا يستخدم اللغة الهولندية في ثلاث مناسبات متتالية، يكون عرضة لأن يطرد من وظيفته.

– تمنع بعض الدول انتساب المهاجرين لبرامج التأمين الاجتماعي منعا باتا. وبعضها الآخر كدول مجلس التعاون الخليجي مثلا يتيح استفادة المهاجرين من إعانات قصيرة الأمد فقط، ولا يتيح الاستفادة من الإعانات القابلة للنقل كإعانات الشيخوخة مثلا. وقد تتيح دول أخرى الاستفادة من الإعانات طويلة المدى لكنها لا تتيح نقل الإعانات بين الدول، وهو أمر لا يشجع عودة المهاجرين إلى دولهم.

اعتمدت بعض الدول في أعقاب الأزمة المالية العالمية لعام 2008 تدابير وممارسات تهدف إلى طرد العمال المهاجرين، فعلى سبيل المثال، انتهجت حكومتا " ماليزيا وسنغافورة " سياسات تشجع الشركات على طرد العمال المهاجرين[1].

اتخذت حكومة " جمهورية كوريا " إجراءات للحد من عمالة العمال المهاجرين، من خلال تقليص حاد في حصص العمال المهاجرين من 100.000 عامل عام 2008 إلى 34000 عامل عام 2009. وجاء هذا التغيير في السياسات على خلفية الارتفاع الطفيف في نسب البطالة وزيادة عدد المهاجرين داخل القوى العاملة في السنوات الأخيرة[2].

إن العنف ضد العمال المهاجرين ليس بجديد، لكن يلاحظ وقوعه بشكل أوسع نطاقا وأكثر وضوحا في عدد متزايد من الدول وكمثال على ذلك نذكر ما حدث في " جنوب أفريقيا "، حيث قتل ما يزيد عن 60 مهاجرا أجنبيا وشرد أكثر من 10.000 منهم عام 2008 في أعمال شغب عنيفة ضد الأجانب شهدها عدد من المدن، ومن بين الأسباب التي ذكرها مرتكبو العنف كون الأجانب قد سلبوهم وظائفهم[3].

ب/ التمييز على أساس الجنسية في التشريعات الوطنية

أكدت لجنة الخبراء على ضرورة توفير الحماية ضد التمييز بسبب الجنسية، وذكرت في هذا الصدد بأهمية الالتزام بجملة النصوص القانونية ذات الصلة متمثلة في الفقرة الثامنة من التوصية رقم 111 بشأن التمييز في الاستخدام والمهنة فيما يتعلق بالعمال المهاجرين، وأحكام الاتفاقية رقم 97

[1] Manolo Abella and Geoffrey Ducanes, The Effect of the Global Economic Crisis on Asian Migrant Workers and Governments' Responses, report presented in the session on the Impact of the Economic Crisis on Labour Migration in Asia in the ILO / SMC Workshop on Building a Comparable, Up-to-date, and Sustainable Database on Labour Migration held in Manila on 21-22 January 2009, p 9.

[2] Michael Fix, Demetrios G. Papademetriou, Jeanne Batalova, AaronTerrazas, Serena Yi-Ying Lin, Michelle Mittelstadt, Migration and the global recession, A report commissioned by the BBC World Service and Migration Policy Institute, 2009, p 59.

[3] مكتب العمل الدولي، تقرير المدير العام، المساواة في العمل: التحدي المستمر، المرجع السابق، الفقرة 143. راجع في ذلك أيضا:
Ibrahim Awad, The global economic crisis and migrant workers, Impact and response, Geneva, ILO, 2009, p 37.

لعام 1949 بشأن العمال المهاجرين التي تهدف للمساواة في المعاملة والتوصية المرفقة بها؛ بالإضافة إلى الاتفاقية رقم 143 لعام 1975 بشأن العمال المهاجرين (أحكام تكميلية) _ التي تتضمن التعاريف والمصطلحات نفسها التي جاءت بها الاتفاقية رقم 111 _ التي تنص على ضرورة صياغة سياسة وطنية ترمي إلى تعزيز وضمان تكافئ الفرص والمساواة في المعاملة بالنسبة للعمال الأجانب[1].

اعتمد العديد من الدول خطط عمل وطنية واضحة وشاملة تتناول بحث آليات القضاء على العنصرية وكره الأجانب، وتوفر " فنلندا وايرلندا " مثالين على هذه الخطط التي تقوم على مشاورات واسعة بين الحكومة والشركاء الاجتماعيين. واعتمدت " البحرين " عام 2009 أهم إصلاح لنظام الكفيل في المنطقة من خلال سماحها للعمال المهاجرين بتغيير عملهم من دون موافقة أصحاب العمل الذين يعملون لديهم، ومنحهم فترة 30 يوما يمكنهم خلالها البقاء في البحرين بصفة قانونية للبحث عن عمل جديد[2].

رحبت لجنة الخبراء بالخطوات التي اتخذتها بعض الدول بهدف تحسين تكافؤ الفرص والمعاملة للعمال الأجانب وإدماجهم في سوق العمل من خلال اتخاذ بعض التدابير الإيجابية، وكمثال عنها المخطط الوطني لتنظيم العمال في " الأرجنتين "[3].

كما رحبت اللجنة باعتماد أحكام تشريعية لتنظيم تسجيل العمال المهاجرين في دوائر الوظيفة العامة وفي وكالات التوظيف في " إسبانيا "[4].

ومن السياسات المتبعة لمكافحة التمييز على أساس الجنسية " سياسات التنوع " التي تشجع على فتح المجال أمام الأجانب في التوظيف وتعود هذه السياسات بفوائد على المستوى الوطني حيث تحقق التماسك الاجتماعي وتحسن الرفاهية والإنتاجية، كما أنها تقضي على تهميش أي فئة من السكان أو استبعادها وقد أشارت دراسة أجراها فريق أوروبي إلى أن الشركات تعترف اليوم بشكل متزايد بالصلة التي تربط بين التنوع والابتكار، وأن 36 في المائة من الشركات المستطلعة عام 2008 أقرت بالصلة بين التنوع والابتكار. وفي إطار هذه السياسات قامت " السويد " بإصلاح سياستها الخاصة بهجرة اليد العاملة

---

[1] Etude d'ensemble, 2012, parag 820.

[2] مكتب العمل الدولي، تقرير المدير العام، المساواة في العمل: التحدي المستمر، المرجع السابق، الفقرة 147 - 148.

[3] Voir Argentine, CEACR, observation, 2009, « La commission prend note des informations fournies concernant le suivi du Plan national contre la discrimination mis en œuvre par l'Institut national contre la discrimination, la xénophobie et le racisme (INADI). Elle prend note avec intérêt de l'action déployée par l'INADI pour promouvoir la non-discrimination dans l'emploi et la profession… ».

[4] Voir Espagne, CEACR, observation, 2009, « La commission note que le gouvernement a adopté un train de mesures législatives et administratives pour promouvoir l'égalité. … S'agissant des travailleurs migrants, les ordonnances n^{os} TAS/3698/2006 et TAS/711/2008 réglementent l'inscription des travailleurs étrangers extracommunautaires auprès des services publics de l'emploi et des agences de placement ».

وذلك بتسهيل إجراءات التحاق الأجانب الباحثين عن الوظيفة وتمكينهم من الحصول على حقوق متساوية مع الآخرين والاستفادة التامة من الإعانات الاجتماعية[1].

من خلال التقارير المتعلقة بالتشريعات الوطنية وممارساتها فيما يخص توافقها مع أحكام الاتفاقية رقم 111، يلاحظ وجود تفاوت بين الدول الأعضاء في المنظمة، ففي بعض الحالات أعربت لجنة الخبراء عن ارتياحها وشجعت الدول التي احترمت التزاماتها، وفي حالات أخرى أكدت على ضرورة إجراء تعديلات على النصوص ذات الصلة.

[1] مكتب العمل الدولي، المرجع السابق، الفقرة 151 - 152.

خلاصة الفصل الثاني

من المبادئ والحقوق الأساسية في العمل نذكر القضاء على عمل الأطفال وفي هذا الإطار اعتمدت منظمة العمل الدولية الاتفاقية رقم 138 لعام 1973 بشأن الحد الأدنى في الاستخدام والمهنة، والاتفاقية رقم 183 لعام 1999 بشأن أسوأ أشكال عمل الأطفال. وإذا كانت الاتفاقية الأولى قد اعتمدت في بناء أحكامها على وضع حد أدنى للسن لعمل الأطفال، حيث يحظر دونه قيام الأطفال بأي عمل لكنها استعملت أسلوبا مرنا في التعامل مع ذلك مراعاة للظروف الاقتصادية والاجتماعية للدول الأعضاء في المنظمة، فإن الاتفاقية الثانية اتخذت نهجا آخر بحظر عمل الأطفال بالنظر لطبيعته كونه يمثل خطرا على صحة الأطفال أو سلامتهم أو سلوكهم الأخلاقي.

وأكدت أحكام الاتفاقيتين على أهمية اتخاذ الدول الأعضاء في المنظمة للتدابير المساعدة على الحد من أسوأ أشكال عمل الأطفال كالاهتمام بالتعليم، والتعاون الدولي، وإنشاء آليات لرصد التطبيق الفعلي لأحكام هاتين الاتفاقيتين، والنص على عقوبات لمنتهكي أحكامهما.

ومن المبادئ التي جاء بها إعلان منظمة العمل الدولية لعام 1998 مبدأ القضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة، ومن أبرز النصوص المعتمدة في هذا الشأن الاتفاقية رقم 100 لعام 1951 بشأن المساواة في الأجور، والاتفاقية رقم 111 بشأن التمييز في الاستخدام والمهنة لعام 1958، وقد أكدت الاتفاقية الأخيرة على ضرورة القضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة مهما كانت الأسباب التي تؤدي إليه ونصت على أبرز تلك الأسباب على سبيل المثال. وتهدف المنظمة من خلال تلك النصوص إلى حماية الحق في العمل في كنف الحرية والكرامة والأمن الاقتصادي وتكافؤ الفرص.

إن قياس مدى القضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة يكون بالرجوع إلى نصوص التشريعات الوطنية وتطبيقاتها وهو ما يميز دور لجنة الخبراء المعنية بتطبيق اتفاقيات وتوصيات العمل الدولية، حيث تشير تقارير هذه اللجنة بأنه رغم التقدم المحرز في بعض أشكال التمييز في الاستخدام والمهنة في بعض الدول الأعضاء في المنظمة، إلا أن مبدأ تكافئ الفرص ما زال منتهكا في دول أعضاء أخرى.

إن الدراسات والإحصاءات المتوصل إليها من طرف بعض لجان منظمة العمل الدولية فيما يخص مدى احترام مبدأ القضاء على عمل الأطفال ومبدأ القضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة من طرف الدول الأعضاء في المنظمة؛ تفرض على المنظمة ضرورة تكثيف الجهود وبحث الآليات الفعالة التي من شأنها تقريب التوافق بين التشريعات الوطنية وممارساتها مع أحكام نصوص العمل الدولية المتعلقة بعمل الأطفال، والتمييز في الاستخدام والمهنة.

خلاصة الباب الأول

تتمثل المبادئ الأساسية في العمل في الحرية النقابية وإقرار حق المفاوضة الجماعية، القضاء على العمل الجبري أو الإلزامي، القضاء على عمل الأطفال ،القضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة. وتهدف منظمة العمل الدولية إلى حماية هذه الحقوق والمبادئ وذلك بدفع وتشجيع الدول الأعضاء على الالتزام بها، وقد اعتمدت المنظمة مجموعة اتفاقيات وتوصيات بشأنها.

ويمثل الحق النقابي وإقرار حق المفاوضة الجماعية أهمية بالنسبة لباقي الحقوق الأساسية ذلك أن احترامه سيمكن منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل من أداء مهامها في الدفاع عنها. واعتمدت المنظمة بشأن هذا الحق اتفاقيتين أساسيتين هما الاتفاقية رقم 87 لعام 1948 بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم، والاتفاقية رقم 98 لعام 1949 بشأن حق التنظيم والمفاوضة الجماعية، ودعمتهما بعدد من التوصيات والقرارات.

ومن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل القضاء على العمل الجبري، واعتمدت المنظمة بشأنه اتفاقيتين، الاتفاقية رقم 29 لعام 1930 بشأن العمل الجبري والاتفاقية رقم 105 لعام 1957 بشأن إلغاء العمل الجبري، وانتهجت الأولى الإلغاء التدريجي للعمل الجبري، أما الثانية فدعت للإلغاء الفوري له.

يعد القضاء على عمل الأطفال من المبادئ والحقوق الأساسية في العمل واعتمدت المنظمة بشأنه الاتفاقية رقم 138 لعام 1973 بشأن الحد الأدنى في الاستخدام والمهنة، والاتفاقية رقم 183 لعام 1999 بشأن أسوأ أشكال عمل الأطفال، وتضمنت الاتفاقيتين النص على الآليات المساعدة على تطبيقهما على المستوى الوطني كالاهتمام بالتعليم، والتعاون الدولي، وإنشاء آليات لرصد تطبيقهما الفعلي والنص على عقوبات لمنتهكي أحكامهما.

وتكتمل المبادئ والحقوق الأساسية في العمل بمبدأ القضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة، وفي هذا الصدد اعتمدت المنظمة الاتفاقية رقم 100 لعام 1951 بشأن المساواة في الأجور، والاتفاقية رقم 111 بشأن التمييز في الاستخدام والمهنة لعام 1958، ودعت الاتفاقية الأخيرة إلى ضرورة القضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة مهما كانت الأسباب المؤدية إليه.

إن بحث مدى التزام الدول بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل يقتضي تقييم التزامها بما تضمنته الاتفاقيات الأساسية – المذكورة أعلاه – من أحكام، حيث ينعكس ذلك على التشريعات الوطنية وتطبيقاتها، وبالرجوع إلى تقارير اللجان المنوط بها رقابة تطبيق أحكام العمل الدولية يظهر إعراب هذه اللجان عن ارتياحها تجاه بعض الحالات، لكن في حالات أخرى سجلت العديد من الانتهاكات وهو ما دعاها إلى أن تطلب من الدول المعنية تعديل تشريعاتها وتطبيقاتها. وهنا ينبغي التأكيد على ضرورة

تكثيف المنظمة لجهودها وبحثها للآليات الفعالة بغية تعزيز مكانة الحقوق والمبادئ الأساسية في العمل وطنيا، وتشجيع الدول على احترامها.

الباب الثاني

آليات منظمة العمل الدولية وأساليبها المساهمة في التزام الدول بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل

الباب الثاني

آليات منظمة العمل الدولية وأساليبها المساهمة في التزام الدول بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل

إن من أهداف منظمة العمل الدولية الوصول إلى التطبيق الفعلي للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل على المستويات الوطنية وهذا يتعلق بمدى التزام الدول الأعضاء بهذه المبادئ والحقوق، لكن من المهم التعرف على مضمون هذا الالتزام وذلك بالرجوع إلى ديباجة دستور المنظمة التي نصت على مجموعة المبادئ والقواعد الأساسية للعمل التي يقع على الدول الأعضاء الالتزام بها، بالإضافة إلى نص المادة 5/19 من الدستور الذي حدد التزامات الدول الأعضاء بشأن الاتفاقيات الدولية أما الفقرة السادسة من المادة نفسها فحددت الالتزامات فيما يتعلق بالتوصيات. وضمانا لحماية المبادئ والحقوق الأساسية في العمل فقد قررت المنظمة أشكالا مختلفة للرقابة على تطبيق قواعد العمل الدولية، كما منحت اختصاصات لأجهزتها للمساهمة في ذلك، إضافة لانتهاجها لأساليب تهدف إلى تشجيع الدول الأعضاء على احترام هذه المبادئ والحقوق.

وبناء على ذلك فإننا سندرس في الباب الثاني من هذا البحث آليات منظمة العمل الدولية وأساليبها المساهمة في التزام الدول بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل من خلال فصلين.

تترتب التزامات على الدول من خلال العضوية في المنظمة ومن خلال التصديق على اتفاقيات العمل الدولية، وتتمثل الالتزامات المتعلقة بالعضوية في عرض نصوص الاتفاقيات والتوصيات الدولية للعمل على السلطات المختصة، وفي الالتزام بالتقرير في حالة عدم موافقة السلطة المختصة على النصوص المعروضة أمامها، وتهدف هذه الالتزامات لتحقيق التطبيق الفعلي لنصوص العمل الدولية وتقديم المنظمة المساعدة للدول في حالة الاحتياج إليها. وبخصوص التصديق على اتفاقيات العمل الدولية فيلاحظ أن هذا الإجراء يتميز عن إجراء التصديق في إطار القواعد التقليدية في القانون الدولي حيث لا يتصور إبداء التحفظات من طرف الدول لأن التحفظ يعيق هدف المنظمة في توحيد قواعد العمل الدولية على المستوى الوطني والدولي، ويترتب على التصديق الالتزام بتطبيق النصوص المصدق عليها بإدماجها في القوانين الوطنية واتخاذ التدابير التي تضمن التطبيق الفعلي لها. واستعملت المنظمة أساليب تهدف لضمان تطبيق معايير العمل الدولية خاصة الأساسية منها في أكبر عدد من الدول، وظهر ذلك من خلال التعامل بمرونة في صياغة نصوص العمل الدولية التي أجازت للدول تطبيقها بما يتلاءم مع ظروفها الاقتصادية والاجتماعية، إضافة إلى تقديم المنظمة لخدمات التعاون الفني والاتصالات المباشرة

لمساعدة الدول وتشجيعها على الالتزام بأحكام اتفاقيات العمل الدولية. وتعاملت المنظمة بأسلوب خاص في اعتمادها للإعلانات، حيث ألحقت " إعلان فيلادلفيا " لعام 1944 بشأن أهداف المنظمة بدستور المنظمة ليكون بنفس القيمة القانونية للدستور، وعززت المبادئ والحقوق الأساسية في العمل باعتماد " إعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل " لعام 1998 الذي أكد على ضرورة احترامها سواء صدقت الدول على اتفاقيات العمل الدولية بشأنها أو لم تصدق عليها، كما تضمن آليات لمتابعة تنفيذه. بالإضافة إلى اعتماد " الإعلان بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة " لعام 2008 الذي جاء تدعيما لما تضمنته الإعلانات السابقة من مبادئ، ومشجعا للمنظمة وللدول الأعضاء بذل الجهود لمجابهة تحديات العولمة وانعكاساتها على وضع المبادئ والحقوق الأساسية في العمل (الفصل الأول).

لضمان تطبيق فعلي للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل على المستويات الوطنية، فقد أقرت منظمة العمل الدولية أشكالا للرقابة على التزام الدول بمضمون هذه المبادئ والحقوق تتمثل في الرقابة على أساس التقارير، والرقابة المشتركة، والرقابة الخاصة بالحرية النقابية. فبموجب الرقابة على أساس التقارير تلتزم الدول المصدقة وغير المصدقة على إرسال تقارير إلى مكتب العمل الدولي، ويهدف هذا الإجراء إلى تطبيق معايير العمل الدولية وطنيا، أما نظام الرقابة المشتركة فمنح لأطراف متعددة الحق في رفع احتجاج أو شكوى عند وقوع انتهاك للحقوق الواردة في اتفاقيات العمل الدولية، ومن الآليات التي استحدثتها المنظمة نظام الرقابة الخاصة بالحرية النقابية الذي يقوم أيضا على أساس الشكاوى لكنه يتعلق فقط بالحق النقابي دون المبادئ والحقوق الأساسية في العمل الأخرى. وتساهم المنظمة من خلال أجهزتها في تطبيق قواعد العمل الدولية خاصة الأساسية منها وتشمل هذه الأجهزة أجهزة رئيسة – تتمثل في مؤتمر العمل الدولي، ومجلس الإدارة، ومكتب العمل الدولي – ولجان – تتمثل في لجنة الخبراء، ولجنة تطبيق المعايير، ولجنة تقصي الحقائق والتوفيق، ولجنة الحرية النقابية –، فمؤتمر العمل الدولي اعتمد العديد من اتفاقيات العمل الدولية ونصوص أخرى، ومجلس الإدارة يتابع رقابة تنفيذ أحكام هذه الاتفاقيات بإشرافه على اللجان القائمة على الرقابة، أما مكتب العمل الدولي فيساهم بما قرره له دستور المنظمة من اختصاصات. وبخصوص اللجان فلجنة الخبراء تقوم بفحص التقارير المشار إليها أعلاه ثم توجه ملاحظات وطلبات مباشرة موجهة للدول الأعضاء. أما لجنة تطبيق المعايير فتعمل بناء على ما توصلت إليه لجنة الخبراء وتعرض أهم الملاحظات على مؤتمر العمل الدولي، وتختص لجنة تقصي الحقائق والتوفيق، ولجنة الحرية النقابية بفحص شكاوى انتهاكات الحرية النقابية. وما يميز عمل لجنة الحرية النقابية أنها تفحص الشكاوى سواء صدقت الدول على الاتفاقيات ذات الشأن بالحق النقابي

أو لم تصدق عليها. وساعد المنظمة في أدائها لمهامها تميزها بالتشكيل الثلاثي من الحكومات ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال، الذي يطبع العديد من أجهزتها (الفصل الثاني).

الفصل الأول

تشجيع منظمة العمل الدولية للدول على الالتزام بمعايير العمل الدولية

الفصل الأول

تشجيع منظمة العمل الدولية للدول على الالتزام بمعايير العمل الدولية

حددت ديباجة دستور منظمة العمل الدولية المبادئ والقواعد الأساسية للعمل وبينت التزامات الدول بشأنها، ونصت المادة 1/19 من الدستور على أنه عند تقرير المؤتمر العام اعتماد المقترحات بشأن موضوع ما فإنه يحدد ما إذا كان ينبغي أن تأخذ تلك المقترحات شكل اتفاقية دولية أو شكل توصية.

ونصت المادة 5/19 من الدستور على التزامات الدول الأعضاء بخصوص الاتفاقيات الدولية أما الفقرة 6 من المادة نفسها فحددت الالتزامات فيما يتعلق بالتوصيات.

إن عضوية الدول في المنظمة ترتب التزامات عليها تتمثل في عرض نصوص الاتفاقيات والتوصيات الدولية للعمل على السلطات المختصة، ويهدف هذا الإجراء إلى مخاطبة برلمانات الدول باعتبارها الممثلة للشعوب وهذا لتحقيق التطبيق الفعلي لمعايير العمل الدولية، ومن الالتزامات أيضا نذكر الالتزام بالتقرير الذي يقع على الدول الأعضاء عندما لا يتم الحصول على موافقة السلطة المختصة على النصوص المعروضة أمامها، ويهدف هذا الإجراء لإتاحة الفرصة للمنظمة لمعرفة الأسباب التي حالت دون الموافقة على تلك النصوص وبحث السبل التي تؤدي إلى تغيير في مواقف الدول لتجد اتفاقيات العمل الدولية طريقها إلى التطبيق، وذلك بتعديل النصوص الوطنية لتكون متوافقة مع مضامين اتفاقيات العمل الدولية (المبحث الأول).

سعيا من المنظمة لتشجيع الدول على الالتزام بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، فقد انتهجت أساليب تمكنها من ذلك حيث تم التعامل في صياغة نصوص العمل الدولية بشكل مرن ظهر من خلال تمكين الدول الأعضاء من الاستفادة من استثناءات تخص بعض قواعد العمل الدولية، كما أنها منحت للدول حرية استعمال النهج المناسب لتطبيق معايير العمل الدولية، إضافة إلى منحها حق تطبيق بعض أحكام اتفاقيات العمل الدولية بالتفاوت بين أقاليمها. ولجوء المنظمة لهذا الأسلوب يهدف إلى ضمان تطبيق نصوص العمل الدولية في أكبر قدر من الدول، ولهذا أخذت الظروف الاقتصادية والاجتماعية للدول بعين الاعتبار. ومن الأساليب التي انتهجتها المنظمة أيضا تقديم خدمات التعاون الفني والاتصالات المباشرة؛ حيث يهدف تقديم المعونة إلى مساعدة الدول الأعضاء من خلال خبرة المنظمة لبحث الصعوبات التي تحول دون التصديق على اتفاقيات العمل الدولية خاصة الأساسية منها، والمساعدة في صياغة التشريعات الوطنية بما يتوافق مع معايير العمل الدولية، وكذلك توعيتها بمعايير العمل

الدولية. أما الاتصالات المباشرة فتكون من خلال إرسال المنظمة لممثلين عنها يتمتعون بالخبرة إلى الدول المعنية للقاء ممثليها الحكوميين ومنظمات العمل ومنظمات أصحاب العمل، في حوار جاد يهدف إلى إيجاد التوافق بينهم بشأن مواضيع العمل. واستعملت المنظمة أسلوبا خاصا عند اعتمادها للإعلانات فبخصوص إعلان فيلادلفيا لعام 1944 بشأن أهداف المنظمة، فقد ألحقته بدستور المنظمة لترقية قيمته القانونية، أما إعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل لعام 1998 الذي جاء ليعزز المبادئ والحقوق الأساسية في العمل من خلال التأكيد على ضرورة الالتزام بها سواء صدقت الدول على اتفاقيات العمل الدولية بشأنها أو لم تصدق عليها، فتم تضمينه بآليات لمتابعة تنفيذه – وهذا تشجيعا للدول الأعضاء على احترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل – تتمثل في المتابعة السنوية للاتفاقيات الأساسية غير المصدق عليها، إضافة إلى التقرير العالمي الذي يخص كل سنة بالتعاقب واحدا من المبادئ والحقوق الأساسية الأربعة، وعلى ضوئه توضع الخطط المستقبلية المتعلقة بالعمل. وتأكيدا للمبادئ الواردة في الإعلانين سابقي الذكر جاء " الإعلان بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة " لعام 2008، ودعا إلى ضرورة تكثيف المنظمة والدول الأعضاء فيها للجهود للتصدي لتحديات العولمة وذلك بتحقيق الأهداف الإستراتيجية والتي على رأسها احترام وتعزيز المبادئ والحقوق الأساسية في العمل (المبحث الثاني).

المبحث الأول

أنواع التزامات الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية

تضمنت ديباجة دستور منظمة العمل الدولية المبادئ والقواعد الأساسية التي تقوم عليها المنظمة، وتعد هذه الديباجة جزءا من الأساس القانوني الذي يعتمد عليه لتحديد مفاهيم المواضيع المتعلقة بالعمل التي على ضوئها تتضح التزامات الدول الأعضاء في المنظمة.

ونصت المادة 1/19 من دستور المنظمة على أن المؤتمر العام عندما يقرر اعتماد المقترحات المتعلقة ببند في جدول الأعمال يستكمل ذلك بتحديد ما إذا كانت هذه المقترحات ستأخذ شكل اتفاقية دولية أو شكل توصية. وجاءت الفقرة الخامسة من المادة نفسها لتحدد الالتزامات المترتبة على الدول الأعضاء بخصوص الاتفاقيات الدولية، أما الفقرة السادسة منها فحددت الالتزامات فيما يتعلق بالتوصيات.

تلتزم الدول الأعضاء في المنظمة على أساس عضويتها فيها بعرض نصوص الاتفاقيات والتوصيات الدولية للعمل على السلطات المختصة وطنيا بهدف الوصول إلى تطبيقها، لكن عدم الحصول

على موافقة هذه السلطات يترتب عنه التزام الحكومات المعنية بإرسال تقارير إلى المنظمة بشأن الوضع القائم لبحث الكيفيات التي تؤدي إلى تطبيق تلك النصوص. وبالرجوع إلى ديباجة دستور المنظمة فالعضوية في المنظمة ترتب التزاما آخر يتمثل في التزام احترام حقوق الإنسان (المطلب الأول).

ويعد تصديق الدولة على الاتفاقية الدولية الإجراء المعبر عن إرادتها في الالتزام بها ويتم تحديد السلطة المختصة به بالرجوع لدساتير الدول، والدولة غير ملزمة بالتصديق على اتفاقيات العمل الدولية، وفي حالة تصديقها لا يمكن إبداء التحفظات لأن ذلك يتعارض مع هدف هذه النصوص المتمثل في توحيد معايير العمل دوليا ووطنيا. ويترتب على إجراء التصديق التزام الدولة المعنية بتطبيق نصوص الاتفاقية فعليا، وذلك باتخاذ الإجراءات التي من شأنها أن تحقق ذلك بعد إدماج هذه النصوص في القوانين الوطنية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: التزامات تترتب مباشرة على العضوية في منظمة العمل الدولية

نص دستور منظمة العمل الدولية في المادة 19 منه على ما يترتب من التزامات على الدول مباشرة بعد اكتسابها العضوية في المنظمة، ومن بين هذه الالتزامات قيام الحكومات بعرض نصوص الاتفاقيات والتوصيات الدولية للعمل في شكل مقترحات على السلطة المختصة وهي الهيئة المنوط بها سلطة التشريع وفقا لدستور الدولة وعادة ما تكون السلطة التشريعية؛ لأن المنظمة تهدف إلى تحقيق العدالة الاجتماعية بآليات وأساليب مختلفة من بينها مخاطبة الرأي العام داخل الدول الأعضاء في المنظمة من خلال برلمانات الدول باعتبارها الممثلة للشعوب، وأن الغرض من إجراء عرض النصوص هو التمهيد لتطبيقها من خلال اتخاذ تدابير تشريعية (الفرع الأول).

وفي حالة عدم الحصول على موافقة السلطة المختصة فإن الحكومة ملزمة بإبلاغ المدير العام لمكتب العمل الدولي بما اتخذته من مواقف قانونية وعملية تجاه أحكام الاتفاقية، والالتزام نفسه يقع على الدولة بخصوص الموضوعات التي تعالجها التوصية، وتعد هذه التقارير المرسلة في هذا الصدد بالغة الأهمية من جهة بالنسبة للدول، وذلك لتكون لها فرصة إعادة النظر واتخاذ تدابير جديدة بشأن نصوص الاتفاقيات والتوصيات، ومن جهة ثانية بالنسبة للمنظمة لتبحث الصعوبات التي تعيق تنفيذ هذه النصوص ولتقيم الآثار العملية للمعايير التي اعتمدتها وترى إن كانت بحاجة إلى التعديل (الفرع الثاني).

ويقع على الدول بمناسبة اكتسابها العضوية في المنظمة التزام احترام حقوق الإنسان، وقد أكدت على ذلك ديباجة دستور المنظمة بنصها على ضرورة تحقيق السلام العالمي والدائم على أساس العدالة الاجتماعية، كما أكد على ذلك إعلان فيلادلفيا الذي يعد جزءا من الدستور (الفرع الثالث).

الفرع الأول: الالتزام بالعرض على السلطات المختصة

تنص المادة 5/19/ ب من دستور منظمة العمل الدولية على ما يلي:

« تتعهد كل من الدول الأعضاء بعرض الاتفاقية على السلطة أو السلطات التي يقع الموضوع في اختصاصها، بغية إصدار تشريع أو اتخاذ إجراء آخر، وذلك في غضون سنة على الأكثر من اختتام دورة المؤتمر، أو في أقرب وقت ممكن عمليا إذا استحال القيام بذلك في غضون سنة لأسباب استثنائية على ألا يتجاوز بأي حال ثمانية عشر شهرا بعد اختتام دورة المؤتمر ».

وتضمن نص المادة 6/19/ ب الحكم نفسه عندما يتعلق الأمر بالتوصيات.

من خلال ما ورد في الفقرتين أعلاه فإنه يقع على الدول الأعضاء الالتزام بالعرض على السلطات المختصة وهنا ينبغي تحديد المقصود بالسلطة المختصة (أولا)، بالإضافة إلى مفهوم العرض (ثانيا)، ثم نتطرق لالتزامات الدول الفدرالية (ثالثا).

أولا: السلطة المختصة

اختلف الفقه حول المقصود بالسلطة المختصة فرأى اتجاه بأنها السلطة التنفيذية بينما رأت الغالبية بأنها السلطة التشريعية[1].

إن ما يؤكد بيان المقصود بالسلطة المختصة ما جاء في المذكرة التي نشرتها المنظمة عام 2005، حيث أكدت أن السلطة المختصة هي الهيئة المنوط بها سلطة التشريع وفقا لدستور الدولة وأن هذه السلطة عادة هي السلطة التشريعية[2].

وجاء في رأي يؤكد أن المقصود بالسلطة المختصة هي السلطة التشريعية أن منظمة العمل الدولية تهدف من خلال دستورها لتحقيق العدالة الاجتماعية، وتستعمل في ذلك آليات وأساليب من بينها استلزام إجراء عرض النصوص لضمان مخاطبة الرأي العام داخل الدول الأعضاء في المنظمة، وأن التعبير عن الرأي العام يكون من خلال برلمانات تلك الدول باعتبارها الممثلة للشعوب، وأن الغرض من عرض النصوص هو إصدارها في صورة قانون الذي لا يكون إلا عن طريق السلطة التشريعية[3].

وجاء في المذكرة أيضا أنه حتى في الحالات التي يعقد فيها الاختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية، فإن ذلك لا يتعارض مع روح أحكام المادة 19 من دستور المنظمة ومع تطبيقها على الواقع على أساس أن النصوص يتم مناقشتها داخل المؤتمر العام الذي يعد هيئة تداولية تعد عاملا مهما في

---

[1] محمود مسعد محمود، مرجع سابق، ص 338، 339.

[2] Memorandum concerning the obligation to submit conventions and recommendations to the competent authorities, international labour office, Geneva, 2005.

[3] محمود مسعد محمود، المرجع نفسه، ص 341.

الفحص الكامل لتلك النصوص والمساهمة بشكل واضح في اتخاذ تدابير على المستويات الوطنية لتفعيل الصكوك التي اعتمدها المؤتمر[1].

إن الغرض من عرض النصوص هو تحويلها إلى قانون أو اتخاذ إجراء آخر، وقد ذهب اتجاه إلى تفسير عبارة " اتخاذ إجراء آخر " بأنه يكفي عرض النصوص على السلطات التنفيذية كون ذلك يعد التصرف البديل للعرض على السلطات التشريعية[2].

ثانيا: العرض

العرض إجراء تقوم به الحكومات وذلك بتقديم نصوص الاتفاقيات والتوصيات الدولية للعمل للبرلمانات الوطنية في شكل مقترحات واضحة وهذا لتكون محلا للنقاش داخلها، ويحق للحكومات عند عرضها لتلك النصوص أن تقرر صراحة عدم موافقتها عليها مقترحة عدم التصديق عليها[3].

لا يشترط أن يكون عرض النصوص من طرف الحكومات في شكل اقتراحات بقوانين، لكن لابد أن يكون العرض متضمنا لمقترحات واضحة على البرلمانات، ويمكن اقتراح عدم الموافقة عليها أو إرجاء بحثها للوقت الذي تراه مناسبا لذلك[4].

إن العرض يهدف إلى[5]:

- تعزيز التدابير على المستوى المحلي لتطبيق اتفاقيات وتوصيات العمل الدولية وطنيا.
- تشجيع الدول الأعضاء في المنظمة على اتخاذ قرارات مسؤولة بهدف احترام الصكوك التي اعتمدها المؤتمر العام للمنظمة.
- اهتمام المنظمة بضرورة إبلاغ الرأي العام بالصكوك التي اعتمدها من خلال مناقشتها في البرلمانات الوطنية.
- تعزيز العلاقات بين المنظمة والسلطات الوطنية المختصة، وتحفيز الحوار الثلاثي على المستوى الوطني.

إن عرض نصوص اتفاقيات وتوصيات العمل الدولية على البرلمانات الوطنية لم يؤد إلى زيادة فرص التصديق عليها وتطبيقها فحسب، بل تعدى ذلك إلى الاعتراف للبرلمانات بوظائف ومسؤوليات

---

[1] Memorandum concerning the obligation to submit conventions and recommendations to the competent authorities, op.cit.

[2] مرزوق علي أحمد صالح، الحق في العمل في ظل المعايير الدولية، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، مصر، 2018، ص 473.

[3] محمود مسعد محمود، المرجع السابق، ص 345.

[4] مرزوق علي أحمد صالح، المرجع السابق، ص 474.

[5] Memorandum concerning the obligation to submit conventions and recommendations to the competent authorities, Ibid.

أوسع في موضوعات العمل ذات البعد الدولي وأضافت إلى صلاحياتها سلطة إبداء الرأي بشكل منتظم حول معايير السياسة الاجتماعية العمالية على الصعيد الدولي، وأن تستلهم من هذه المعايير ما يدعم نشاطها التشريعي في مجالات العمل[1].

يرى الباحث أنه إذا كان عرض نصوص اتفاقيات العمل الدولية يهدف إلى إيجاد الطريق إلى تطبيقها بسن النصوص التشريعية الوطنية المتوافقة معها، فمن الطبيعي أن تعرض على السلطة المختصة بالوظيفة التشريعية وهي عادة برلمانات الدول.

ثالثا: التزامات الدول الفدرالية

جاء بيان هذه الالتزامات في نص المادة 7/19 من دستور المنظمة وذلك كما يلي[2]:

« – في حالة الاتفاقيات والتوصيات التي تعتبرها الحكومة الفدرالية ملائمة بحكم نظامها الدستوري لاتخاذ إجراء فدرالي فإن التزامات الحكومة الفدرالية هي نفسها التزامات الدول غير الفدرالية.

– في حالة الاتفاقيات والتوصيات التي ترى الحكومة الفدرالية طبقا لنظامها الدستوري أنها كليا أو جزئيا أكثر ملائمة لإجراء تتخذه الوحدات المكونة للاتحاد فإنه يكون على الحكومة:

– اتخاذ إجراءات فعالة تكفل عرض نصوص الاتفاقيات والتوصيات على السلطات الفدرالية أو السلطات الخاصة بوحداتها بغية إصدار تشريع أو اتخاذ إجراء آخر في فترة لا تتجاوز ثمانية عشر شهرا الموالية لتاريخ اختتام دورة المؤتمر العام للمنظمة.

– التحضير لمشاورات دورية بين السلطات الفيدرالية وسلطات الوحدات وذلك بهدف الوصول إلى آراء منسقة لإنفاذ أحكام الاتفاقيات والتوصيات في الدولة الفيدرالية.

– إخطار المدير العام لمكتب العمل الدولي بالتدابير المتخذة لعرض هذه النصوص على السلطات الفيدرالية وسلطات الوحدات المختصة مع إيراد معلومات مفصلة عن السلطات التي اعتبرت مختصة وعن الإجراءات التي اتخذتها هذه الأخيرة ».

تلتزم الحكومات بعرض نصوص العمل الدولية على السلطات المختصة، كما أنها تلتزم بإرسال تقرير إلى المنظمة وهذا ما سيتم التطرق إلية في الفرع الثاني.

الفرع الثاني: الالتزام بالتقرير

تنص المادة 5/19 من دستور المنظمة على أن الدولة العضو – التي لا تحصل على موافقة السلطة أو السلطات التي يقع الموضوع في نطاق اختصاصها – تكون ملزمة بإبلاغ المدير العام لمكتب

[1] عدنان خليل التلاوي، المرجع السابق، ص 723.
[2] راجع المادة 7/19 من دستور منظمة العمل الدولية.

العمل الدولي في فترات يحددها مجلس الإدارة بموقفها القانوني والعملي تجاه المواضيع التي تعالجها الاتفاقية، مع عرض المدى الذي تم بلوغه، أو يعتزم بلوغه بشأن تنفيذ أحكامها عن طريق التشريع أو الإجراءات الإدارية أو الاتفاقيات الجماعية أو بأي طريق آخر، مع بيان الصعوبات التي تمنع أو تؤخر التصديق[1].

وتنص المادة أعلاه في فقرتها السادسة فيما يتعلق بالتوصية على الالتزام بعرضها على السلطة أو السلطات المختصة، إضافة إلى قيامها على فترات يحددها مجلس الإدارة بإبلاغ المدير العام لمكتب العمل الدولي بالوضع القانوني والعملي إزاء الموضوعات التي تعالجها التوصية، مع عرض المدى الذي تم بلوغه أو يعتزم بلوغه لإنفاذ أحكامها، بالإضافة إلى ذكر ما ظهر من تعديلات عليها لدى اعتمادها أو تطبيقها[2].

لا يقتصر الالتزام المشترك بين الدول الأعضاء في المنظمة على وجوب عرض نصوص الاتفاقيات والتوصيات على السلطات المختصة، بل يمتد لالتزامات أخرى مشتركة بين النصوص التي تأخذ شكل اتفاقيات ولم يتم التصديق عليها وبين نصوص التوصيات[3].

إن إلزام الدول الأعضاء بتقديم تقارير عن الاتفاقيات غير المصدق عليها يعد إجراء هاما لتحقيق التصديق عليها وتطبيقها، وذلك لعدة أسباب أهمها[4]:

- أن الصعوبات التي تحول دون التصديق عند العرض الأول، قد تزول في مرحلة لاحقة نتيجة التطور الاقتصادي والاجتماعي.
- إن رفض السلطة المختصة التصديق على هذه الاتفاقية أدى بالدول المعنية إلى إغفال متابعة إجراءات التصديق.

إن التقارير المقدمة من الدول في إطار الاستعراض السنوي تسمح للمنظمة بالوقوف على مدى تقدم جهودها الرامية إلى تعزيز إعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل[5].

إن الالتزام المشار إليه أعلاه يهدف من جهة إلى دفع الدول الأعضاء إلى إعادة النظر في احتمال اتخاذ تدابير جديدة بشأن نصوص الاتفاقيات والتوصيات المعنية، ومن جهة ثانية يتيح الفرصة للجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات لإجراء دراسات معمقة حول مدى تنفيذ تلك الصكوك لدى الدول الأعضاء، بالإضافة إلى بحث الصعوبات التي تعرقل تنفيذها في بعض الدول، وهذه الدراسات

[1] راجع المادة 5/19 من دستور منظمة العمل الدولية.
[2] راجع المادة 6/19، المرجع نفسه.
[3] مرزوق علي أحمد صالح، المرجع السابق، ص 475.
[4] عدنان خليل التلاوي، المرجع السابق، ص 750.
[5] مرزوق علي أحمد صالح، المرجع السابق، ص 475.

تكون محل مناقشة عامة من قبل لجنة تطبيق الاتفاقيات والتوصيات. وهذه الإجراءات تسمح للمؤتمر العام بتقييم الآثار العملية للمعايير التي تبناها، ليقرر بعدها إن كانت بحاجة إلى مراجعة وتعديل[1].

إن إلزام الدول الأعضاء في حال عدم التصديق على اتفاقيات العمل الدولية بإرسال تقارير عن التدابير المتخذة من طرفها وعن الصعوبات التي واجهتها، بالإضافة إلى التقارير بشأن التوصيات إلى مكتب العمل الدولي، يعكس حرص المنظمة للوصول إلى تطبيق تلك النصوص من خلال مساعدة وتشجيع الدول الأعضاء على احترام المبادئ والحقوق الواردة بها خاصة الأساسية منها.

وتنص المادة 2/23 من دستور المنظمة على أن كل عضو في المنظمة ملزم بتقديم نسخ عن التقارير ـ التي يرسلها للمدير العام لمكتب العمل الدولي ـ إلى منظمات أصحاب العمل والعمال[2].

إن تقديم نسخ عن التقارير أعلاه إلى منظمات أصحاب العمل والعمال بشأن نصوص الاتفاقيات غير المصدق عليها وبشأن التوصيات يؤدي إلى خلق رأي عام حولها يساهم في تعجيل التطبيق الفعلي لها داخل الدول الأعضاء[3].

يعد إشراك منظمات العمل ومنظمات أصحاب العمل بتقديم نسخ لها عن التقارير المشار إليها أعلاه مهما؛ كونه يعزز الحوار بينهم وبين الحكومة لتحقيق التوافق في مواضيع العمل.

إن دراسة التكييف القانوني للاتفاقيات الدولية للعمل غير المصدق عليها يؤدي بنا للقول بأننا في الواقع لا نكون أمام اتفاقيات دولية، بل مجرد تصرفات قانونية صادرة بالإرادة المنفردة للمنظمة. أما بالنسبة للتوصيات فإن ترتيب التزامات قانونية بشأنها يخرجها من مفهوم التوصيات الدولية، أي تخرج من دائرة التصرفات الصادرة بالإرادة المنفردة ذات الطبيعة الاختيارية إلى دائرة التصرفات القانونية الصادرة بالإرادة المنفردة ذات الطبيعة الإلزامية[4].

لا تقتصر التزامات الدول على التزام العرض على السلطات المختصة، والالتزام بالتقرير، حيث أنها ملزمة أيضا باحترام حقوق الإنسان وهذا ما سيتم التطرق له في الفرع الثالث.

الفرع الثالث: الالتزام باحترام حقوق الإنسان

جاء في ديباجة دستور منظمة العمل الدولية النص على ما يلي[5]: « لما كان السلام العالمي والدائم لا يمكن أن يقوم إلا على أساس من العدالة الاجتماعية... ولما كانت ظروف العمل القائمة تنطوي على صور من الظلم والبؤس والحرمان لعدد كبير من الناس، الأمر الذي يثير اضطرابا من

[1] عدنان خليل التلاوي، المرجع السابق، ص 751.
[2] راجع المادة 2/23 من دستور منظمة العمل الدولية.
[3] محمود مسعد محمود، المرجع السابق، ص 351.
[4] محمود مسعد محمود، المرجع نفسه، ص 352.
[5] أنظر ديباجة دستور منظمة العمل الدولية.

الجسامة بحيث يعرض السلام والوئام العالميين للخطر، ويتطلب التحسين العاجل لهذه الظروف بتنظيم ساعات العمل مثلا وتقرير حد أقصى لعدد ساعات العمل اليومية والأسبوعية، وتنظيم عرض العمل، والقضاء على البطالة، وضمان أجر كاف لتحقيق مستوى معيشة مناسب، وحماية العامل من سوء الصحة والمرض، والحوادث الناجمة عن العمل، وحماية الأطفال والأحداث والنساء، وكفالة معاشات عند الشيخوخة والعجز وحماية مصالح العمال الذين يشتغلون في دول أخرى غير دولهم والاعتراف بمبدأ الأجر المتساوي عن العمل المتساوي، والاعتراف بمبدأ الحرية النقابية وتنظيم التدريب المهني والفني وغير ذلك من التدابير.

ولما كان عدم تطبيق أية أمة لظروف إنسانية للعمل يعد عقبة في طريق باقي الأمم الراغبة في تحسين ظروف العمل داخل بلدانها.

فإن الأطراف السامية المتعاقدة، وقد دفعتها مشاعر العدالة والإنسانية، فضلا عن الرغبة في تحقيق سلام عالمي دائم، وعملا على بلوغ الأهداف الواردة في هذه الديباجة، تقرر الموافقة على الدستور التالي لمنظمة العمل الدولية ».

إن أهداف المنظمة والغرض من إنشائها المبينة أعلاه جاءت على شكل مبادئ عامة تعد القواعد الأساسية الدولية للعمل، وتتضمن الديباجة اعترافا من الدول الأعضاء بمبادئ الحرية وحق التجمع والتعبير عن الرأي وغيرها من القواعد والحقوق الأساسية للإنسان. ولأن أساس الالتزام بهذه القواعد هو مجرد اكتساب صفة العضوية في منظمة العمل الدولية، فيمكن القول أن الدول الأعضاء في المنظمة ملتزمة قانونا بمجرد اكتسابها صفة العضوية في المنظمة بأن تحترم الحقوق والحريات الأساسية للإنسان[1].

يتمثل الالتزام الرئيسي للدول الأعضاء في المنظمة في إعمال الحقوق الواردة في دستور المنظمة وذلك باتخاذها لتدابير تكفل ذلك وفقا لإجراءاتها الدستورية، ولأن الديباجة تنص على ضرورة تحقيق السلام العالمي و الدائم على أساس العدالة الاجتماعية، وهذه الأخيرة لا يمكن تصور قيامها إلا من خلال احترام حقوق الإنسان[2].

إن الاهتمام باحترام حقوق الإنسان يعود لأسباب مختلفة تتمثل أهمها فيما يلي[3]:

---

[1] محمود مسعد محمود، المرجع السابق، ص ص 354، 355.

[2] مرزوق علي أحمد صالح، المرجع السابق ، ص ص 478، 479. ولتفصيل أكثر في هذا الشأن أنظر:
C.Wilfred Jenks, Work, Leisure and Social Security, as human rights in the world community, journal of the international commission of jurists, vol IX, nº 1, part two, special Issue, june 1968, p p 49 – 58.

[3] علي عبد الله أسود، تأثير الاتفاقيات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان في التشريعات الوطنية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2014، ص 42.

- أصبحت حقوق الإنسان شرطا أساسيا لبناء الديمقراطية تسعى المنظمات الدولية لدفع الدول على الالتزام بها، حيث تحول مفهومها من قضية وطنية تهتم بها القوانين الداخلية إلى قضية عالمية.
- إن التطور الحاصل في الميدان الاقتصادي أدى لزيادة عدد الأجانب العاملين خارج دولهم الذين تعرضوا لانتهاكات جسيمة لحقوقهم، وهذا أدى بالمنظمات الدولية لتكثيف جهودها لضمان الحماية لحقوق الإنسان.
- إن انتهاك حقوق الإنسان على مختلف الأصعدة ومنها ميدان العمل في عالم تحكمه ثورة الاتصالات يؤثر سلبا على النظام الاقتصادي العالمي وذلك بعرقلة التبادل التجاري وعدم استقرار العلاقات بين الدول.

أصدر مؤتمر العمل الدولي إعلانا عرفه باسم " إعلان فيلادلفيا " في عام 1944 الذي أصبح جزءا من دستور المنظمة، وجاء في هذا الإعلان بيان أهداف المنظمة بشكل أكثر وضوحا مما كانت عليه في ديباجة الدستور وجاء النص فيه على عدد من القواعد التي تعد من القواعد الأساسية الدولية لحماية حقوق الإنسان وحرياته، نذكر على سبيل المثال منها وجوب كفالة حرية الرأي والاجتماع وتكوين النقابات، وأنه لجميع البشر بغض النظر عن فوارق الجنس والنوع والعقيدة الحق في السعي وراء رفاهيتهم المادية وتقدمهم الروحي في ظروف قوامها الحرية والكرامة والاستقرار الاقتصادي وتكافؤ الفرص، ولأن الإعلان جزء لا يتجزأ من دستور المنظمة فإن مجرد اكتساب صفة العضوية في المنظمة يعني الالتزام بهذه القواعد[1].

لا يمكن أن نفرق بين الحقوق والحريات العمالية والحقوق والحريات الأساسية للإنسان، لأن كلا منهما يهدف إلى حماية الإنسان كما أن بينهما ارتباط لا يقبل التجزئة. وإذا كان هناك من فارق بين القواعد المتعلقة بحماية الحقوق والحريات العمالية والتي يتم تقريرها في إطار منظمة العمل الدولية وبين غيرها من الحقوق والحريات الأساسية للإنسان المقررة خارج المنظمة، فهو أن قواعد حماية الحقوق العمالية هي الأكثر تحديدا ودقة من الحقوق الأساسية للإنسان التي تأتي في الغالب على شكل مبادئ عامة غير محددة[2].

وجدير بالذكر أن منظمة العمل الدولية تسعى لتوسيع نشاطها المستقبلي بهدف حماية حقوق الإنسان، ومما يؤكد ذلك ما تقدم به المدير العام لمكتب العمل الدولي في تقريره لمؤتمر العمل الدولي الذي تناول على وجه التحديد منظمة العمل الدولية و حقوق الإنسان، ونتج عن ذلك اعتماد المؤتمر قرارا

[1] محمود مسعد محمود، المرجع السابق، ص 356.
[2] المرجع نفسه، ص 357.

دعا فيه إلى أهمية اعتماد برنامج للمنظمة في مجال حقوق الإنسان كما توجه المؤتمر إلى جميع الدول بنداء من أجل التصديق على اتفاقيات العمل الدولية – المتعلقة بحقوق الإنسان– وتطبيقها، وأعرب عن أمله في تعزيز آليات حماية حقوق الإنسان من طرف المنظمة، بالإضافة إلى اعتماد معايير أكثر تفصيلا في مجال الحرية النقابية والحقوق الأساسية الأخرى[1].

لا شك أن احترام حقوق الإنسان سيؤدي بالضرورة إلى احترام الحقوق والمبادئ الأساسية في العمل، فكل هذه الحقوق مترابطة وتكمل بعضها بعضا، لذلك نجد أن دستور منظمة العمل الدولية والنصوص الأخرى الصادرة عن المنظمة تؤكد على الالتزام باحترام حقوق الإنسان.

ولا تقتصر التزامات الدول على الالتزامات المترتبة على اكتساب العضوية في المنظمة فهناك أيضا الالتزامات المترتبة على التصديق على اتفاقيات العمل الدولية، وهذا ما سيتم دراسته من خلال المطلب الثاني.

المطلب الثاني: الالتزامات التي تترتب على التصديق على اتفاقيات العمل الدولية

إن إجراء التصديق على الاتفاقيات الدولية يعبر عن الإعلان الحقيقي لإرادة الدولة في الالتزام بأحكامها، ويتم تحديد السلطة المختصة بالتصديق وفق دستور كل دولة ويتولى التصديق عادة رئيس الدولة، وقد ينص الدستور على الرجوع للسلطة التشريعية للحصول على موافقتها، ويتميز التصديق على اتفاقيات العمل الدولية بأسلوب يختلف عن التصديق في الإجراءات التقليدية لإبرام الاتفاقيات الدولية، حيث لا يستلزم وجود التوقيع على مشروع الاتفاقية من قبل ممثلي الدول. ويلاحظ أن الدول غير ملزمة بالتصديق على اتفاقيات العمل الدولية وفي حالة التصديق لا يمكن تصور إبدائها للتحفظات لأن من أهداف الاتفاقيات توحيد معايير العمل بين الدول الأعضاء في المنظمة، والوجود القانوني للنصوص مرتبط بإقرارها من طرف مؤتمر العمل الدولي وليس بالتصديق عليها، حيث أن أثر التصديق هو إكساب القواعد التشريعية الدولية للعمل صفة القواعد التشريعية الوطنية (الفرع الأول).

تلتزم الدول الأعضاء المصدقة على اتفاقيات العمل الدولية بتطبيقها وهذا التطبيق لا يقتصر على إدماجها في القوانين الوطنية، بل يتوجب اتخاذ الإجراءات التي تضمن التطبيق الفعلي لها وطنيا. وضمانا لظروف أفضل للعمال فقد أقر دستور منظمة العمل الدولية إمكانية استبعاد المعايير الواردة في الاتفاقية إذا كانت القواعد القائمة فعلا في صالحهم. ويتأثر التزام الدولة بالتطبيق بوجود القوة القاهرة التي

[1] Nicolas Valticos, L'oit et sa contribution au principe de la primauté du droit et a la protection international des droits de l'homme revue de la commission internationale de jurists, décembre 1968, tome IX, N^{0}2, p 35.

تعد سببا لوقف الالتزام وليس سببا لانقضائه، كما يتأثر بحالة الانسحاب من المعاهدة أو من عضوية منظمة العمل الدولية، لكن وفق شروط محددة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التصديق على اتفاقيات العمل الدولية

إن دراسة التصديق على اتفاقيات العمل الدولية تستدعي التطرق لتعريف التصديق والسلطة المختصة بإتمامه (أولا)، ثم أسلوب التصديق على اتفاقيات العمل الدولية (ثانيا)، إضافة إلى مدى التزام الدول بالتصديق (ثالثا)، ثم التصديق مع إبداء التحفظات (رابعا)، ودخول النصوص التي تأخذ شكل اتفاقيات دولية للعمل لحيز التنفيذ (خامسا)، والطبيعة القانونية للتصديق على النصوص التي تأخذ شكل اتفاقيات دولية للعمل (سادسا).

أولا: التعريف بالتصديق والسلطة المختصة بإتمامه

يعتبر التصديق أهم مراحل إبرام المعاهدات. ويعرفه " أحمد سرحال " بأنه قبول الارتباط الرسمي بالمعاهدة من قبل الهيئات المخولة والصالحة حسب القانون الداخلي ـ الدستور ـ لإلزام الدولة على الصعيد الخارجي. أما " محمد سامي عبد الحميد ومصطفى سلامة " فيعرفانه بأنه تصرف قانوني، بمقتضاه تعلن السلطة المختصة بإبرام المعاهدات في الدولة موافقتها على المعاهدة ورضاها بالالتزام بأحكامها. ويقول " محمد حافظ غانم " بأنه: « لا يعتبر التصديق حينما يكون ضروريا مجرد إجازة للمعاهدة، بل هو الإعلان الحقيقي لإرادة الدولة في الالتزام، وهو الذي يحدد اللحظة التي تصبح فيها المعاهدة ملزمة »[1].

من خلال التعريفات الواردة أعلاه، تظهر أهمية إجراء التصديق، حيث أن الدولة الطرف في المعاهدة لا يقع عليها أي التزام بمقتضى المعاهدة، ما دامت لم تصدق عليها. وفي هذا الاتجاه جاء نص المادة 1/14 من اتفاقية " فيينا " لقانون المعاهدات لعام 1969 كما يلي[2]: « تعبر الدولة عن رضاها الالتزام بالمعاهدة بالتصديق عليها في إحدى الحالات التالية:

(أ) إذا نصت المعاهدة على أن التعبير عن الرضا يتم بالتصديق؛ أو

(ب) إذا ثبت بطريقة أخرى أن الدول المتفاوضة كانت قد اتفقت على اشتراط التصديق؛ أو

(ج) إذا كان ممثل الدولة قد وقع المعاهدة بشرط التصديق؛ أو

---

[1] مشار إليه عند محمد السعيد الدقاق، مصطفى سلامة حسين، مصادر القانون الدولي العام، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2003، ص37.

[2] أنظر المادة 1/14 من اتفاقية " فيينا " لقانون المعاهدات لعام 1969.

(د) إذا بدت نية الدولة المعنية من وثيقة تفويض ممثلها أن يكون توقيعها مشروطا بالتصديق على المعاهدة، أو عبرت الدولة عن مثل هذه النية أثناء المفاوضات ».

وفيما يتعلق بالسلطة المختصة بالتصديق على المعاهدة، فإن جدلا واسعا قد أثير في عدد من الدول بخصوصها، وقد انتهى هذا الجدل بتأييد المؤتمر العام للمنظمة لما ذهبت إليه لجنة الخبراء التي اعتبرت بأن السلطة المختصة تعني السلطة التي لها سلطة التشريع في المواضيع التي تبحثها اتفاقية العمل الدولية، وهذه السلطة في الغالب تكون السلطة التشريعية[1].

إن صلاحية تحديد السلطة المختصة بالتصديق تعود إلى دستور كل دولة. وعلى ذلك فهذه السلطة تختلف من دولة لأخرى، وفقا لنظامها الدستوري ويتولى التصديق عادة رئيس الدولة، وقد ينص الدستور على الرجوع للسلطة التشريعية من أجل الحصول على موافقتها التي لا تعتبر قيدا لسلطة رئيس الدولة في هذا المجال؛ لأن الأخير يمكنه الامتناع عن التصديق على الاتفاقية حتى بعد موافقة السلطة التشريعية عليها[2]. وبالنسبة للدستور الجزائري، فقد نص في المادة 149 منه على ما يلي: « يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم والتحالف والإتحاد والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، والاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر والشراكة وبالتكامل الاقتصادي، بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة ».

إن التصديق مرتبط بالاختصاص التقديري لكل دولة الذي يتأسس على السيادة التي تتمتع بها. وعلى ذلك يحق لها عدم التصديق على الاتفاقية التي قامت بالتوقيع عليها، وهذا الامتناع لا يرتب على الدولة أية مسؤولية. كما يحق للدولة اختيار الوقت المناسب لإتمام التصديق[3].

ثانيا: أسلوب التصديق على اتفاقيات العمل الدولية

وفقا للقواعد العامة في القانون الدولي فإن التصديق يسبق بقيام مفاوضات بين الدول يقوم بها الممثلون الدبلوماسيون، ثم يتم تحرير نص الاتفاقية والتوقيع عليه، ويكون التوقيع عادة بالأحرف الأولى ثم بالأسماء كاملة الذي يقوم به الممثلين الدبلوماسيين للدول، ثم يأتي بعد ذلك التصديق على الاتفاقية. أما نصوص الاتفاقيات التي تتقرر في مؤتمر العمل الدولي فتتميز بأن من يقوم بوضعها هم ممثلون عن العمال وعن أصحاب العمل بجانب ممثلي حكومات الدول الأعضاء، بالإضافة إلى أن التصويت داخل

[1] عبد العال الديربي، المرجع السابق، ص 94.

[2] عبد الواحد محمد الفار، القانون الدولي العام، المبادئ والنظريات العامة، النظام القانوني لعناصر البيئة الدولية، مظاهر العلاقات القانونية الدولية، أحكام المنازعات المسلحة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1994، ص ص 316، 317.

[3] محمد السعيد الدقاق، مصطفى سلامة حسين، المرجع السابق، ص ص41، 42.

مؤتمر العمل الدولي يتم بمعرفة أعضاء الوفود استقلالا، فيجوز لممثلي العمال أو أصحاب العمل أن يصوتوا ضد ما يراه الأعضاء الحكوميين في وفد دولتهم[1].

إن حق العمال وأصحاب العمل في التصويت داخل مؤتمر العمل الدولي بشكل مستقل عن الممثلين الحكوميين في وفد دولتهم يضمن لهم طرح آرائهم وإسماع صوتهم – حول مواضيع العمل وخاصة ما تعلق منها باحترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل – على المستوى الدولي، وهذا سيكون له انعكاس إيجابي على المستويات الوطنية.

وطبقا للإجراءات التقليدية لإبرام الاتفاقيات الدولية فإن التصديق عليها يستلزم وجود التوقيع على مشروع الاتفاقية، في حين أن النصوص التي تأخذ شكل اتفاقيات دولية والتي يتم تقريرها في مؤتمر العمل الدولي لا تتطلب أية توقيعات من قبل ممثلي الدول[2].

إن التوقيع بالأحرف الأولى أو تبادل وثائق التصديق متعارف عليه في الاتفاقيات التقليدية الصادرة عن المنظمات الدولية، كاتفاقيات الأمم المتحدة؛ لكن التصديق على اتفاقيات العمل الدولية يتميز بعدم تضمنه لذلك[3].

ثالثا: مدى التزام الدول بالتصديق

تنص المادة 5/19 (هـ) على مايلي: « إذا لم تحصل الدولة العضو على موافقة السلطة أو السلطات التي يقع الموضوع في نطاق اختصاصها، لا تتحمل أي التزام آخر باستثناء وجوب قيامها على فترات مناسبة يحددها مجلس الإدارة، بإبلاغ المدير العام لمكتب العمل الدولي بموقفها القانوني والعملي إزاء المسائل التي تعالجها الاتفاقية...»[4].

من خلال النص أعلاه فإن الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية غير ملزمة بالتصديق على النصوص التي تأخذ شكل اتفاقيات عمل دولية المقررة من طرف مؤتمر العمل الدولي، حيث أن التصديق متوقف على تقدير تلك الدول[5].

إن الالتزام الواقع على الدول الأعضاء التي قررت عدم تصديقها على اتفاقية ما، والمتمثل في تقديمها لتقارير تبين فيها موقفها القانوني والعملي تجاه المواضيع التي تتضمنها الاتفاقية يراد منه بحث المنظمة للأسباب التي حالت دون قيام هذه الدول بإجراء التصديق[6].

---

[1] محمود مسعد محمود، المرجع السابق، ص ص 360، 361.
[2] عدنان خليل التلاوي، المرجع السابق، ص 725.
[3] عبد العال الديربي، المرجع السابق، ص 91.
[4] راجع المادة 5/19 ه من دستور منظمة العمل الدولية.
[5] محمود مسعد محمود، المرجع السابق، ص 362.
[6] مكتب العمل الدولي، قواعد اللعبة، المرجع السابق، ص 112.

رابعا: التصديق مع إبداء التحفظات

التحفظ هو« إعلان من جانب واحد، أيا كانت صيغته أو تسميته، تصدره دولة ما حين توقع معاهدة أو تصدقها أو تقبلها أو تقررها أو تنضم إليها، مستهدفة به استبعاد أو تغيير الأثر القانوني لبعض أحكام المعاهدة في تطبيقها على تلك الدولة »[1].

لم يرد بدستور منظمة العمل الدولية نص صريح يمنع الدول من القيام بالتصديق على اتفاقيات العمل الدولية مع إبداء التحفظات، لكن إبداء هذه التحفظات يخالف روح دستور المنظمة الذي يهدف إلى تحقيق التوازن بين قوانين العمل في مختلف الدول من خلال تطبيق القواعد الدولية للعمل في التشريعات الوطنية وأن التصديق مع إبداء التحفظات يعيق تحقيق هذا التوازن[2].

إن التصديق على اتفاقيات العمل الدولية لا يكون مقترنا بأي تحفظات، حيث أن التكوين الثلاثي لوفود الدول الأعضاء يقتضي اعتماد مبدأ عدم التحفظ لأن أحكام الاتفاقيات لا تعني بشكل انفرادي أحد أطراف المؤتمر العام للمنظمة كالحكومات مثلا، إضافة إلى أن التحفظات لا تتفق مع أهداف الاتفاقيات التي ترمي إلى توحيد معايير العمل بين الدول أعضاء المنظمة[3].

وبالرجوع لدستور المنظمة فالمؤتمر« يراعي وهو يصوغ أي اتفاقية أو توصية عامة للتطبيق، وضع الدول التي تكون ظروف الصناعة فيها مختلفة اختلافا جوهريا، بسبب مناخها أو عدم اكتمال تنظيمها الصناعي أو أي أوضاع أخرى خاصة. ويقترح ما قد يعتبره ضروريا من تعديلات لجعلها تتفق مع أحوال هذه الدول »[4].

إن دستور المنظمة من خلال النص أعلاه قد وضع في اعتباره التفاوت بين الدول من حيث تقدمها الاقتصادي والاجتماعي ومن حيث اختلاف مناخها وطبيعتها، مما يتطلب تنوعا في قواعد العمل التي تسري في كل منها. ويترتب على ذلك استبعاد أن تكون هناك حاجة إلى تحفظات تبديها بعض الدول عند تصديقها على اتفاقيات العمل الدولية[5].

ومن الناحية العملية فقواعد العمل الدولية تتقرر بمعرفة مؤتمر العمل الدولي ذو التكوين الثلاثي، ولا تكون الدول هنا أطرافا متعاقدة، وعلى ذلك يستبعد إيراد أي تحفظات لعدم وجود دول يحتج في مواجهتها بمثل هذه التحفظات، بالإضافة إلى أن الأصل أن التحفظ يسري منذ لحظة تبادل

---

[1] أنظر المادة الثانية من " اتفاقية فيينا " لقانون المعاهدات المبرمة في 23 ماي 1969.
[2] محمود مسعد محمود، المرجع السابق، ص 363.
[3] عبد العال الديربي، المرجع السابق، ص 92.
[4] أنظر المادة 3/19 من دستور منظمة العمل الدولية.
[5] محمود مسعد محمود، المرجع السابق، ص 364.

التصديقات لكن في إطار منظمة العمل الدولية ليس هناك تبادل للتصديقات، حيث أن هذه النصوص تصدر من مؤتمر العمل الدولي ككل[1].

إن عدم التحفظ على اتفاقيات العمل الدولية يؤدي إلى توحيد تطبيق الأحكام التي تتضمنها في جميع الدول، ويترتب على ذلك تماثل التزامات هذه الدول بشأن المبادئ والحقوق المتعلقة بالعمل وخاصة الأساسية منها، وهذا يضمن احترام هذه المبادئ والحقوق في كافة الدول الأعضاء في المنظمة.

خامسا: دخول النصوص التي تأخذ شكل اتفاقيات دولية للعمل لحيز التنفيذ

بالرجوع إلى دستور منظمة العمل الدولية يتبين أنه لم يتضمن أي تنظيم بشأن دخول اتفاقيات العمل الدولية حيز التنفيذ لكن يلاحظ أن ذلك متروك لنصوص الاتفاقيات ذاتها، ونميز بين دخول النصوص ذاتها لحيز التنفيذ وهو ما يسمى بالدخول الأصيل أو الموضوعي، وبين دخول النصوص حيز التنفيذ بالنسبة لكل دولة على حدى، فبالنسبة للحالة الأولى فيتم بتوافر تصديقين عادة أو بمرور اثني عشر شهرا على التصديق الثاني، أما بالنسبة للحالة الثانية فبمجرد تصديق الدولة على النصوص[2].

إن حصول الدولة العضو على موافقة السلطة أو السلطات التي يقع الموضوع في نطاق اختصاصها يقتضي قيام هذه الدولة بإبلاغ التصديق الرسمي على الاتفاقية إلى المدير العام، وباتخاذ ما يكون ضروريا من الإجراءات لإنفاذ أحكام الاتفاقية[3]. وهذا يؤكد أن التزام الدول بأحكام الاتفاقية ينشأ من خلال التصديق عليها[4].

سادسا: اهتمام منظمة العمل الدولية بإجراء التصديق لتفعيل الاتفاقيات الأساسية في العمل

تولي منظمة العمل الدولية أهمية كبيرة لعملية متابعة التصديقات على اتفاقيات العمل الأساسية من طرف الدول، حيث أطلقت حملة ترويج التصديق على هذه الاتفاقيات عقب مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية في " كوبنهاغن "، وكان هدف الحملة التصديق العالمي على جميع الاتفاقيات الأساسية[5]، والجدول الآتي يبين تأثير هذه الحملة:

---

[1] مرزوق علي أحمد صالح، المرجع السابق، ص 487.
[2] محمود مسعد محمود، المرجع السابق، ص 367.
[3] أنظر المادة 5/19 د من دستور منظمة العمل الدولية.
[4] مكتب العمل الدولي، دليل الإجراءات المتعلقة باتفاقيات وتوصيات العمل الدولية، المرجع السابق، الفقرة 27.
[5] مكتب العمل الدولي: تقرير المدير العام، الحرية النقابية على أرض الممارسة، الدروس المستخلصة، مؤتمر العمل الدولي، الدورة 97، 2008، ص 8، وجاء فيه أيضا أنه خلال الفترة 2004 – 2007 نظرت لجنة المؤتمر المعنية بتطبيق المعايير في 35 حالة فردية ذات صلة بالاتفاقية رقم 87 وفي 16 حالة ذات صلة بالاتفاقية رقم 98 وتم إدراج استنتاجات في فقرات من تقارير اللجنة تخص: " ميانمار" في 2004 و 2005، " بيلاروس " في 2005 و2007 بسبب عدم تطبيق الاتفاقية رقم 87، " بنغلاديش " في 2006 بسبب عدم تطبيق الاتفاقية رقم 98، " بيلاروس " في 2006 بسبب عدم تطبيق كل من الاتفاقية رقم 87 والاتفاقية رقم 98.

الجدول رقم (01): **التصديقات على اتفاقيات العمل الأساسية**

	التصديقات الجديدة منذ بداية الحملة في 1995	إجمالي التصديقات حتى 31 ديسمبر 2007	إجمالي التصديقات حتى* 24 مارس 2018
الاتفاقية رقم 29	**35**	**172**	**178**
الاتفاقية رقم 87	**34**	**148**	**154**
الاتفاقية رقم 98	**32**	**158**	**165**
الاتفاقية رقم 100	**37**	**164**	**173**
الاتفاقية رقم 105	**55**	**170**	**175**
الاتفاقية رقم 111	**45**	**166**	**175**
الاتفاقية رقم 138	**103**	**150**	**171**
الاتفاقية رقم 182	**165**	**165**	**181**
المجموع	**506**	**1293**	**1372**

المصدر: مكتب العمل الدولي: تقرير المدير العام، الحرية النقابية على أرض الممارسة، الدروس المستخلصة، مؤتمر العمل الدولي، الدورة 97، 2008، ص 8.

* منقول من موقع منظمة العمل الدولة على الانترنت " http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:1:0 " مطلع عليه بتاريخ 2018/03/24.

إن استقراء عدد التصديقات على الاتفاقيات الأساسية للفترة الممتدة من عام 1995 لغاية 2007، يبين بأنها في حالة تزايد مستمر، وهذا راجع للأهمية التي توليها منظمة العمل الدولية لهذه العملية، ويعد ذلك نتيجة لحملة الترويج التي أطلقتها. كما يلاحظ زيادة عدد التصديقات للفترة ما بين عام 2007 و 2018 لكن بوتيرة أقل وهذا أمر طبيعي بالنظر للعدد الإجمالي للدول الأعضاء والبالغ 187 دولة.

لكن أعربت المنظمة عن قلقها بخصوص الاتفاقية رقم 87 بشأن الحرية النقابية، كونها تمتعت بأقل معدل تصديق مقارنة بالاتفاقيات الأساسية الأخرى. وأرجعت ذلك إلى وجود عدد من الدول التي تتميز بحصة كبيرة من اليد العاملة في العالم والتي لم تصدق بعد على هذه الاتفاقية[1].

سابعا: الطبيعة القانونية للتصديق على النصوص التي تأخذ شكل اتفاقيات دولية للعمل

يرى الأستاذ " سل scelle " أن الوجود القانوني للنصوص التي تأخذ شكل اتفاقيات دولية للعمل مرتبط بإقرارها من طرف مؤتمر العمل الدولي، وينتج على ذلك اعتبار التصديق عليها تصديقا كاذبا أي ليس تصديقا بالمعنى الحقيقي حيث أنه لا يكسب النصوص وجودها القانوني. ويترتب عن انضمام دولة لعمل تشريعي قائم سلفا التزام هذه الدولة به دوليا وداخليا[2].

إن النصوص التي يقررها مؤتمر العمل الدولي لها في ذاتها قيمتها القانونية الدولية، وهي مصدر مباشر لقواعد القانون الدولي، وإجراء التصديق لا يعدو أن يكون تصرفا قانونيا صادرا من الدولة يتم بمقتضاه إكساب القواعد التشريعية الدولية صفة القواعد التشريعية وطنيا[3].

إن قيام الدولة بإجراء التصديق على اتفاقية العمل الدولية يرتب عليها التزاما يتمثل في تطبيق ما تضمنته هذه الاتفاقية من أحكام، وهذا ما سيتم دراسته في الفرع الثاني.

الفرع الثاني: الالتزام بالتطبيق

تتعهد كل دولة من الدول الأعضاء بعرض الاتفاقية على السلطة أو السلطات التي يقع الموضوع في مجال اختصاصها بغية إصدار تشريع أو اتخاذ إجراء آخر، وذلك في غضون سنة على الأكثر من تاريخ اختتام دورة المؤتمر[4]. وتقوم الدولة العضو متى حازت على موافقة السلطة أو السلطات التي يقع الموضوع في نطاق اختصاصها باتخاذ ما يكون ضروري من الإجراءات لإنفاذ أحكام الاتفاقية[5].

---

[1] مكتب العمل الدولي: تقرير المدير العام، الحرية النقابية على أرض الممارسة، المرجع السابق، ص 8.
[2] مشار إليه عند محمود مسعد محمود، المرجع السابق، ص 370.
[3] المرجع نفسه، ص 371.
[4] راجع المادة 5/19/ ب من دستور منظمة العمل الدولية.
[5] راجع المادة 5/19/ د من الدستور نفسه.

يؤكد النص أعلاه أن ما يترتب على التصديق على الاتفاقيات وجوب تطبيق ما تتضمنه من قواعد، حيث أن الهدف النهائي لهذه القواعد هو فرض التزامات قانونية دوليا ووطنيا[1].

ودراسة التزام الدول بتطبيق أحكام اتفاقيات العمل الدولية تستدعي بحث سريان النصوص في القانون الداخلي (أولا)، ثم الشروط الأفضل القائمة والالتزام بالتطبيق (ثانيا)، إضافة إلى أثر القوة القاهرة على الالتزام بالتطبيق (ثالثا)، ودراسة حالة الانسحاب من المعاهدة أو من عضوية منظمة العمل الدولية وأثرها على التزام الدولة بالتطبيق (رابعا).

أولا: سريان النصوص في القانون الداخلي

اختلف موقف الفقه بصدد نفاذ الاتفاقيات الدولية في القانون الداخلي، فالاتجاه الأول يرى أن تطبيق التزام الدولة بقواعد الاتفاقية لا يتم بطريقة تلقائية بل يحتاج ذلك لإجراء خاص يتمثل في إجراء الإصدار أو الإدماج الذي من خلاله تكتسب أحكام الاتفاقية صفة الإلزام في النظام الداخلي، وذلك بتحويل الاتفاقية من مجموعة قواعد دولية إلى مجموعة قواعد داخلية. أما الاتجاه الثاني فيرى أن الاتفاقية الدولية بمجرد التصديق عليها من طرف السلطات المختصة ودخولها حيز النفاذ القانوني تصبح نافذة وطنيا دون حاجة إلى إجراء يحولها إلى قانون داخلي، ويلاحظ أن معظم الدساتير الحديثة تأخذ بهذا الاتجاه[2].

بالرجوع للقواعد العامة للقانون الدولي نلاحظ أن الاتفاقيات الدولية لا تسري داخل الدول إلا عن طريق إجراء تتخذه الدولة – غالبا ما يكون في صورة قانون – يترتب عنه إكساب صفة الرسمية لنصوص الاتفاقية كقانون في الداخل، لكن يلاحظ أنه في حالات نادرة قد تسري الاتفاقيات الدولية في الداخل تلقائيا دون حاجة لإجراءات من طرف السلطات الوطنية[3].

أما بخصوص الاتفاقيات التي يقررها مؤتمر العمل الدولي فدور الدولة لا يتوقف عند إصباغ صفة الرسمية عليها وطنيا بل يتجاوز ذلك، حيث أن المادة 5/19/ د سابقة الذكر أكدت " وجوب إبلاغ التصديق الرسمي على الاتفاقية إلى المدير العام، وأن تتخذ من الإجراءات ما يكون ضروريا لسريان مفعول أحكام هذه الاتفاقية " ويستفاد من الجملة الأخيرة لنص المادة أن تصديق الدولة على الاتفاقية وإعطائها صفة الرسمية بإدماجها في القوانين الوطنية لا يكفي لتمام تطبيقها، بل يتوجب على الدولة اتخاذ الإجراءات التي تضمن التطبيق الفعلي للاتفاقية وطنيا[4].

---

[1] محمود مسعد محمود، المرجع السابق، ص 371.
[2] علي عبد الله أسود، المرجع السابق، ص ص، 124-127.
[3] مرزوق علي أحمد صالح، المرجع السابق، ص 490.
[4] محمود مسعد محمود، المرجع السابق، ص 375.

إن ضمان سريان اتفاقيات العمل الدولية داخل الدولة يوجب اتخاذ إجراءات تشريعية بصددها، لكن هذا التشريع يجب أن يؤخذ بمفهومه الواسع حيث يتضمن كل الإجراءات التنظيمية القانونية، وهذا ما يتفق مع روح دستور المنظمة[1].

إن القواعد التي يقررها مؤتمر العمل الدولي والتي تأخذ شكل اتفاقيات دولية، لا يلزم اتخاذ إجراءات تشريعية لتطبيقها بل يمكن اعتماد إجراءات إدارية لذلك، والعبرة في ذلك ليست في الكيفية التي يتم بها تطبيق تلك النصوص بل بالتطبيق الفعلي لها، وحتى في الأحوال التي قد تستلزم اتخاذ إجراءات تشريعية لتطبيق هذه القواعد فإنه لا يلزم أن يكون ذلك بتحويل النصوص التي يقررها مؤتمر العمل الدولي إلى قانون بل يمكن تجميع تلك النصوص التي تتقرر في فترة معينة، ثم إجراء تعديل في قانون العمل الوطني على أساس هذه القواعد الدولية، فالقول بإجراء تعديلات جزئية على تشريعات العمل الوطنية كلما حدث تعديل على المستوى الدولي هو إخلال بالوضع القائم، ويؤدي إلى فقدان الثقة في التشريع الوطني[2].

يعد التصديق العمل القانوني المنشئ للالتزام بالتطبيق ويبدأ نفاذ هذا الالتزام وقت دخول الاتفاقية حيز التنفيذ بالنسبة للدولة التي تصدق على هذه الاتفاقية، ويكون ذلك بشكل عام بعد مضي اثني عشر شهرا من تسجيل تصديقها، والهدف من هذه المهلة الزمنية تمكين الدول المصدقة من وضع التشريع عند الاقتضاء في حالة متطابقة مع الاتفاقية[3].

يستفاد من خلال ما ورد أعلاه أن اتخاذ الدول الأعضاء في المنظمة لتدابير بشأن تصديقها على اتفاقيات العمل الدولية، يهدف إلى ضمان تطبيقها بتحقيق التوافق بين أحكامها وبين التشريع الوطني، وليس إكسابها الصفة القانونية لتكون سارية وطنيا؛ حيث أن التصديق عليها كاف لضمان ذلك.

ثانيا: الشروط الأفضل القائمة والالتزام بالتطبيق

تنص المادة 8/19 من دستور منظمة العمل الدولية على ما يلي: « لا يعتبر اعتماد المؤتمر لأي اتفاقية أو توصية، أو تصديق أي دولة عضو على أي اتفاقية، ماسا بأي حال بأي قانون أو قرار تحكيم أو عرف أو اتفاق يكفل للعمال المعنيين أحكاما أكثر مؤاتاة من الأحكام التي تنص عليها الاتفاقية أو التوصية ».

[1] عبد العال الديربي، المرجع السابق، ص 103.
[2] محمود مسعد محمود، المرجع السابق، ص 378.
[3] عدنان خليل التلاوي، المرجع السابق، ص 739.

تتميز قواعد العمل الدولية المقررة من طرف مؤتمر العمل الدولي بأنها قواعد تتضمن حدا أدنى، لا يجوز النزول عنه، لكن يمكن تجاوز هذا الحد لأن هذه القواعد وضعت لصالح العمال، فإذا كان صالحهم في القواعد القائمة فعلا فالأولى ألا تسري عليهم القواعد الجديدة[1]، فالعبرة بالقواعد التي تضمن ظروف أفضل للعمال؛ أي إذا توفرت هذه الظروف في التشريعات والممارسات الوطنية مقارنة بالمعايير الواردة في الاتفاقية فإن تصديق الدولة لا يمنعها من استبعاد هذه المعايير[2].

ثالثا: أثر القوة القاهرة على الالتزام بالتطبيق

تنص المادة 1/23 من مشروع لجنة القانون الدولي بشأن مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دوليا على ما يلي[3]: « تنتفي صفة عدم المشروعية عن فعل الدولة الذي لا يكون مطابقا لالتزام دولي لتلك الدولة إذا كان ذلك الفعل راجعا لقوة قاهرة، أي حدوث قوة لا سبيل إلى مقاومتها أو حدث غير متوقع، يخرجان عن إرادة تلك الدولة، بما يجعل أداء ذلك الالتزام في هذه الظروف مستحيلا ماديا ».

إن القوة القاهرة سبب من أسباب وقف الالتزام وليس سببا لانقضائه، وإذا مازالت الأسباب التي أدت إلى ذلك، عاد الالتزام الدولي إلى حالته التي كان عليها[4]، وفي هذا الاتجاه تنص أحكام بعض اتفاقيات العمل الدولية على إمكانية تعليق تطبيقها من جانب الدولة العضو بسبب حالة الحرب أو الأحداث التي تشكل خطرا على الأمن والسلامة الوطنية، أو القوة القاهرة، أو للمصلحة العامة بسبب ظروف خطيرة تمر بها الدولة المعنية[5].

ومن حيث التطبيق، فالهيئات المختصة في منظمة العمل الدولية رفضت في عدة مناسبات اعتبار الصعوبات التي احتجت بها الدول كقوة قاهرة ترفع عنها الالتزامات المترتبة على التصديق على اتفاقيات العمل الدولية[6].

وبالنسبة لحالة الحرب، فإن منظمة العمل الدولية تعتبر أن أثر الحرب يؤدي إلى جواز تعليق التزامات الدول المتحاربة خلال فترة الحرب، لكن لا يمتد هذا الأثر لسائر الدول غير المتحاربة حيث

---

[1] محمود مسعد محمود، المرجع السابق، ص 379.
[2] عدنان خليل التلاوي، المرجع السابق، ص 740.
[3] راجع المادة 1/23 من مشروع لجنة القانون الدولي بشأن مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دوليا، الدورة السادسة والخمسون للجمعية العامة للأمم المتحدة، نوفمبر 2001.
[4] محمود مسعد محمود، المرجع السابق، ص 379.
[5] عدنان خليل التلاوي، المرجع السابق، ص 741.
[6] محمود مسعد محمود، المرجع السابق، ص 380.

تستمر التزاماتها قائمة[1].

رابعا: حالة الانسحاب من المعاهدة أو من عضوية منظمة العمل الدولية وأثرها على التزام الدولة بالتطبيق

وفقا للقواعد العامة في القانون الدولي فإنه يجوز الانسحاب من المعاهدات الدولية مادام نص المعاهدة يسمح بذلك، لكن شريطة اتباع القواعد التي تنص عليها المعاهدة، وبانسحاب الدولة تعتبر المعاهدة منتهية بالنسبة لها، وبالتالي تعفى من أي التزام بمواصلة تنفيذ المعاهدة[2].

وجاء تنظيم موضوع الانسحاب من العضوية وأثر ذلك على التزامات الدول المترتبة على تصديقها على اتفاقيات العمل الدولية في المادة 5/1 من دستور منظمة العمل الدولية، حيث تنص على ما يلي[3]: « لا يجوز لأي دولة عضو في منظمة العمل الدولية أن تنسحب منها ما لم تخطر المدير العام لمكتب العمل الدولي بعزمها على ذلك. ويبدأ نفاذ هذا الإخطار بعد سنتين من تسلم المدير العام له، شريطة أن تكون الدولة العضو قد أوفت في ذلك التاريخ بجميع الالتزامات المالية المترتبة على عضويتها. وحيثما تكون الدولة العضو قد صدقت على أي اتفاقية عمل دولية، لا يمس انسحابها هذا استمرار سريان جميع الالتزامات الناشئة عن الاتفاقية، أو المتصلة بها طوال المدة التي نصت عليها الاتفاقية ».

من نص المادة أعلاه فإن الانسحاب من عضوية منظمة العمل الدولية مقرون بشروط هي:

- وجوب إخطار المنظمة بالنية في الانسحاب من عضويتها كتابة.
- لا يكون الانسحاب نافذا إلا بعد انقضاء مهلة سنتين، تبدأ من تسلم المدير العام للإخطار.
- وفاء الدولة التي عبرت عن نيتها في الانسحاب بجميع الالتزامات المالية المترتبة على عضويتها.
- استمرار الدولة الراغبة في الانسحاب في الوفاء بجميع التزاماتها المترتبة على تصديقها، وذلك طوال الفترة الزمنية التي نصت عليها الاتفاقية المعنية.

---

[1] عدنان خليل التلاوي، المرجع السابق، ص 742. أنظر في ذلك أيضا محمود مسعد محمود، المرجع السابق، ص 380، الذي يرى أن اتفاقية " فيينا " لقانون المعاهدات المبرمة في 23 ماي 1969 قد ذهبت إلى ذات المعنى حيث تنص المادة 1/72 منها على ما يلي:
« ما لم تنص المعاهدة أو يتفق الأطراف على خلاف ذلك، فإن تعليق تنفيذ معاهدة ما بمقتضى أحكامها أو وفقا لهذه الاتفاقية:
(أ) يعفي الأطراف التي يعلق تنفيذ المعاهدة فيما بينها من الالتزام بتنفيذ المعاهدة في علاقاتها المتبادلة خلال فترة التعليق؛
(ب) لا يؤثر بخلاف ذلك على العلاقات القانونية التي أنشأتها المعاهدة فيما بين الأطراف ».

[2] أنظر المواد 2/42، 54، 70 من اتفاقية " فيينا " لقانون المعاهدات المبرمة في 23 ماي 1969.

[3] راجع المادة 5/1 من دستور منظمة العمل الدولية.

اعتمدت منظمة العمل الدولية أساليب تهدف إلى تشجيع ودفع الدول الأعضاء إلى الالتزام بالأحكام الواردة في معايير العمل الدولية، وهذا ما سيتم التطرق له من خلال المبحث الثاني.

المبحث الثاني

أساليب منظمة العمل الدولية المساهمة في التزام الدول بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل

تسعى منظمة العمل الدولية إلى تطبيق معايير العمل الدولية خاصة ما تعلق منها بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل على المستويات الوطنية، وتبحث المنظمة دائما عن الكيفيات التي تمكنها من تحقيق ذلك، ومن بين هذه الكيفيات اعتماد المنظمة لأساليب من شأنها أن تدفع الدول للالتزام بمضامين المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، حيث اتخذت المرونة كمنهج يمكن للدول أن تلجأ إليه في تطبيقها لمعايير العمل الدولية. وقد أخذت المنظمة في ذلك الظروف الوطنية للدول بعين الاعتبار من حيث التفاوت في النمو على المستويات الاقتصادية والاجتماعية فأتاحت لها استثناءات محددة في تطبيق بعض أحكام اتفاقيات العمل الدولية، بالإضافة إلى منحها الحرية في استعمال الآليات المناسبة، والحق في تطبيق بعض أحكام اتفاقيات العمل الدولية وهذا بالنظر لظروفها الوطنية (المطلب الأول).

يعد استعمال نصوص الإعلانات من الأساليب البارزة التي تتميز بها منظمة العمل الدولية فقد اعتمدت " إعلان فيلادلفيا " لعام 1944، الذي تم التأكيد فيه على أهداف المنظمة وألحق بدستورها ليكون جزءا منه فيكتسب القيمة القانونية نفسها التي للدستور، كما اعتمدت " إعلان المبادئ والحقوق الأساسية للعمل " لعام 1998 الذي جاء ليدعم ويعزز الحقوق الأساسية في العمل ونظام التقارير، وما يميز هذا الإعلان تأكيده على أن الدول الأعضاء ملزمة باحترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل – المتمثلة في الحرية النقابية والإقرار الفعلي بحق المفاوضة الجماعية، القضاء على جميع أشكال العمل الجبري أو الإلزامي، والقضاء الفعلي على عمل الأطفال، القضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة – سواء صدقت على اتفاقيات العمل الدولية ذات الشأن أم لم تصدق عليها. وتم تضمين الإعلان بآليات لمتابعة تنفيذه تهدف إلى تشجيع الجهود المبذولة من الدول الأعضاء لتعزيز المبادئ والحقوق الأساسية في العمل وتتمثل في المتابعة السنوية للاتفاقيات الأساسية غير المصدق عليها، وذلك لبحث كيفية مساعدة الدول للوصول إلى التصديق عليها، بالإضافة إلى التقرير العالمي الذي يغطي واحدا من المبادئ والحقوق الأساسية الأربعة كل سنة بالتعاقب للتمكن من تقييم فعالية المساعدة التي اقترحتها المنظمة، ووضع خطط عمل للفترات اللاحقة بتحديد الأولويات. ولمواصلة التصدي لتحديات العولمة فقد اعتمدت المنظمة

" الإعلان بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة " لعام 2008 الذي تم التأكيد فيه على أهمية المبادئ الواردة في الإعلانات السابقة، إضافة إلى اهتمامه بضرورة تكثيف الجهود لتحقيق أهداف إستراتيجية نذكر منها احترام وتعزيز وتطبيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مظاهر أساليب منظمة العمل الدولية المساهمة في التزام الدول بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل

بالرجوع إلى دستور منظمة العمل الدولية وإلى اتفاقيات العمل الدولية الأساسية، نجد أن منظمة العمل الدولية انتهجت أساليب تهدف من خلالها للوصول إلى تطبيق المعايير الدولية للعمل على مستوى أكبر عدد من الدول؛ وذلك من خلال التعامل بمرونة فيما يخص تجسيد هذه المعايير على المستويات الوطنية، حيث أجازت استثناءات مؤقتة في تطبيق بعض أحكام اتفاقيات العمل الدولية وهذا بالنظر للظروف الوطنية للدول الأعضاء، كما أنها منحت للدول الحرية في استعمال الآليات المناسبة والحق في تطبيق بعض أحكام اتفاقيات العمل الدولية وفقا لهذه الظروف (الفرع الأول).

وفي إطار دفع الدول للالتزام بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل فإن المنظمة تقدم خدمات للدول الأعضاء تتضمن التعاون الفني والاتصالات المباشرة، فبالنسبة للتعاون الفني فيكون من خلال المساعدة في صياغة التشريعات الوطنية بما يتوافق مع معايير العمل الدولية، إضافة إلى عقد الندوات وورشات العمل بهدف التوعية بهذه المعايير، وقد أنشأت المنظمة بهدف تكوين العمال وتدعيم خبراتهم والتدريب على معايير العمل الدولية بالنسبة للمسؤولين الحكوميين وأصحاب العمل والعمال والمحامين والقضاة كلا من " المعهد الدولي للدراسات الاجتماعية " و" مركز التدريب الدولي ". أما فيما يخص الاتصالات المباشرة فتتم من خلال إرسال المنظمة لممثلين عنها لتقديم المساعدة للدول المعنية من خلال الحوار الجاد مع ممثلي الحكومة، والشركاء الاجتماعيين، ومحاولة الوصول إلى التوفيق بينهم (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مرونة القواعد الدولية للعمل

تنص المادة 3/19 من دستور منظمة العمل الدولية على ما يلي: « يراعي المؤتمر، وهو يصوغ أي اتفاقية أو توصية عامة التطبيق، وضع البلدان التي تكون ظروف الصناعة فيها مختلفة اختلافا جوهريا، بسب مناخها أو عدم اكتمال تنظيمها الصناعي أو أي أوضاع أخرى خاصة، ويقترح ما قد يعتبره ضروريا من تعديلات لجعلها تتفق مع أحوال هذه البلدان ».

تختلف درجة النمو الاقتصادي والاجتماعي بين الدول، ولضمان تطبيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل في جميع الدول، لابد من مراعاة هذا التفاوت بين الدول أثناء صياغة القواعد الدولية للعمل، وهذا النهج المتبع من المنظمة يعبر عن تعاملها بمرونة مع هذه القواعد[1].

وتأخذ مرونة القواعد الدولية للعمل أشكالا مختلفة تتمثل في المرونة بإجازة استثناءات مؤقتة (أولا)، والمرونة بمنح الدول حرية استعمال النهج المناسب للظروف الوطنية (ثانيا)، والمرونة بمنح الدول حق تطبيق بعض أحكام اتفاقيات العمل الدولية على أقاليمها وفق ظروفها (ثالثا).

أولا: المرونة بإجازة استثناءات مؤقتة

بالرجوع لنصوص الاتفاقيات الأساسية للعمل يمكن أن نلاحظ تطبيق هذه المرونة وكأمثلة على ذلك نذكر ما يلي:

نصت المادة 4/2 من الاتفاقية رقم 138 لعام 1973 بشأن الحد الأدنى لسن الاستخدام على ما يلي: « ...يجوز لأي دولة عضو لم يبلغ اقتصادها وتسهيلاتها التعليمية درجة كافية من التطور، أن تقرر في البداية حدا أدنى للسن يبلغ 14 سنة، وذلك بعد التشاور مع منظمات أصحاب العمل والعمال المعنيين، حيثما وجدت ».

ونصت المادة 5/2 من الاتفاقية نفسها على ما يلي: « تورد كل دولة عضو قررت حدا أدنى للسن يبلغ 14 سنة عملا بأحكام الفقرة السابقة، في التقارير التي تقدمها عن تطبيق هذه الاتفاقية بموجب المادة 22 من دستور منظمة العمل الدولية، بيانا توضح فيه:

(أ) أن الأسباب التي دفعتها إلى ذلك ما زالت قائمة؛ أو

(ب) أنها تتخلى عن حقها في الاستفادة من الأحكام المشار إليها ابتداء من تاريخ تحدده ».

من خلال الأحكام المشار إليها أعلاه، فإنه ونظرا لعدم بلوغ بعض الدول لدرجة من التطور فيمكنها الاستفادة من استثناءات تتوافق مع ظروفها العامة، لكن هذه الاستثناءات تزول بزوال الأسباب التي أدت إليها.

استخدم المؤتمر وسائل شتى لتوفير المرونة لمعايير العمل الدولية فهناك مثلا[2]:

– البنود التي تحدد مستويات معدلة بالنسبة لدول معينة.

[1] محمود مسعد محمود، المرجع السابق، ص 366.

[2] مكتب العمل الدولي، دليل الإجراءات المتعلقة باتفاقيات وتوصيات العمل الدولية، المرجع السابق، ص 5.

– تعريف المعايير بعبارات عامة – كأن تحدد مثلا أهداف السياسة الاجتماعية – ويمكن أن تحدد أساليب التطبيق " القوانين واللوائح والاتفاقات الجماعية وما إلى ذلك " مع مراعاة الظروف والممارسات الوطنية، غالبا بعد استشارة منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال.

– تقسيم الاتفاقيات إلى أجزاء أو مواد، لا يوافق بشكل إلزامي إلا على جزء منها فقط عند التصديق عليها.

– تقسيم الاتفاقيات إلى أجزاء بديلة يختلف مدى الالتزام أو مستواه فيها باختلاف الأجزاء المقبولة.

– البنود التي تسمح " بصفة مؤقتة أحيانا " بقبول الدول بمعيار أدنى محدد حيث لا يكون هناك على سبيل المثال تشريعات بشأن موضوع الاتفاقية قبل التصديق عليها، أو حيث لا تكون المرافق الاقتصادية أو الإدارية أو الطبية متطورة على نحو كاف.

– البنود التي تسمح مثلا، باستبعاد فئات معينة من المهن أو المنشآت أو المناطق قليلة السكان أو المناطق المتخلفة من نطاق تطبيق الاتفاقية.

– اعتماد بروتوكول اختياري ملحق باتفاقية ما ويتيح إما التصديق على الاتفاقية ذاتها بقدر أكبر من المرونة أو توسيع نطاق الالتزامات الناشئة عن الاتفاقية.

– البنود الواردة في اتفاقية ما والتي تراجع على نحو جزئي اتفاقية سابقة عن طريق إدخال التزامات بديلة.

ومن صور المرونة التي انتهجتها منظمة العمل الدولية، إقرار العمل ببعض الأحكام لفترة انتقالية لكن وفق شروط وضمانات معينة، ومن أمثلة ذلك نذكر نص المادة 2/1 من الاتفاقية رقم 29 لعام 1930 بشأن العمل الجبري « ولتحقيق هذا الحظر التام، يقصر اللجوء إلى العمل الجبري أو الإلزامي، خلال الفترة الانتقالية، على الأغراض العامة فقط وكتدبير استثنائي، مع مراعاة الشروط والضمانات المنصوص عليها في المواد التالية ».

ثانيا: المرونة بمنح الدول حرية استعمال النهج المناسب للظروف الوطنية

يمكن لهذه المرونة أن تتمثل في إجازة لجوء الدول للآليات التي تتناسب مع ظروفها لتطبيق أحكام اتفاقيات العمل الدولية، ومن أمثلة ذلك نذكر نص المادة 2 من الاتفاقية رقم 111 لعام 1958 بشأن التمييز في الاستخدام والمهنة « تتعهد كل دولة عضو تسري عليها هذه الاتفاقية بصياغة وتطبيق سياسة وطنية ترمي إلى تشجيع تكافئ الفرص والمساواة في المعاملة والاستخدام والمهنة، باتباع نهج يناسب الظروف والممارسات الوطنية، بغية القضاء على أي تمييز في هذا المجال ».

ثالثا: المرونة بمنح الدول حق تطبيق بعض أحكام اتفاقيات العمل الدولية على أقاليمها وفق ظروفها

من أشكال المرونة نذكر إمكانية تطبيق بعض أحكام اتفاقيات العمل الدولية، لكن بالتفاوت بين الأقاليم المختلفة للدولة، ومثال ذلك ما نصت عليه المادة 12 من الاتفاقية رقم 87 لعام 1948 بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم، حيث نصت على ما يلي: « ... تتعهد كل دولة عضو في المنظمة تصدق هذه الاتفاقية بأن ترسل إلى المدير العام لمكتب العمل الدولي عند تصديقها أو في أقرب أجل ممكن بعد تصديقها إعلانا تحدد فيه:

- الأقاليم التي تتعهد بشأنها بتطبيق أحكام الاتفاقية دون تعديل؛
- الأقاليم التي تتعهد بشأنها بتطبيق أحكام الاتفاقية ولكن بتعديلات، مع تفاصيل التعديلات المذكورة.
- الأقاليم التي لا يمكن تطبيق الاتفاقية عليها، وأسباب عدم إمكان تطبيقها عليها ».

إن انتهاج المنظمة لأسلوب المرونة الذي يتيح الفرصة للدول الأعضاء بالنظر لظروفها الاقتصادية والاجتماعية للاستفادة منه، وذلك بعدم التطبيق بشكل مطلق للأحكام الواردة في اتفاقيات العمل الدولية، يهدف إلى ضمان تطبيق تلك الأحكام ولو بصورة جزئية، وهذا يعد تحفيزا للدول المعنية للوصول مستقبلا إلى التطبيق التام لها خاصة التي تتعلق بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل.

إن أساليب المنظمة المتبعة لتشجيع الدول على الالتزام بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل لا تشتمل فقط على النهج المرن الموضح أعلاه، بل تتضمن أيضا تقديم خدمات للدول الأعضاء وهذا ما سيتم التطرق إليه من خلال الفرع الثاني.

الفرع الثاني: الخدمات المقدمة للدول من طرف منظمة العمل الدولية

تقدم المنظمة خدمات للدول الأعضاء تشمل التعاون الفني خاصة مساعدتها في صياغة التشريعات الوطنية بما يتوافق مع أحكام اتفاقيات العمل الدولية (أولا)، كما تشمل هذه الخدمات الاتصالات المباشرة التي يقوم بها مبعوثين عن المنظمة، حيث كان لها دور هام في تقريب وجهات النظر بين الحكومات وأصحاب العمل والعمال حول المشاكل التي تطرحها مواضيع العمل (ثانيا).

أولا: التعاون الفني

تنص الماد 2/10/ ب من دستور منظمة العمل الدولية على ما يلي: « على المكتب، رهنا بما قد يصدره إليه مجلس الإدارة من توجيهات: تقديم كل مساعدة مناسبة للحكومات، بناء على طلبها، وفي حدود سلطاته، في ما يختص بصياغة القوانين واللوائح على أساس مقررات المؤتمر، وبتحسين الممارسات الإدارية ونظم التفتيش ».

تطبيقا للنص أعلاه فقد اقترح مدير عام المنظمة " دافيد مورس David Morse " على المؤتمر العام ومجلس الإدارة بأن تقدم المنظمة مساعدات فنية تشمل التدريب الفني، والإرشادات المهنية، وتنظيم خدمات الاستخدام إلى الدول النامية، وهذا بالنظر لخبرة المنظمة في مجال العمل، وقد قوبل هذا الاقتراح بالقبول[1].

ولدراسة التعاون الفني المقدم للدول من طرف المنظمة، سنتطرق للعلاقة بين التعاون الفني وتطبيق قواعد العمل الدولية (أ)، ثم نبحث في المبادئ الأساسية للتعاون الفني (ب).

أ/ العلاقة بين التعاون الفني وتطبيق قواعد العمل الدولية

جاء في إعلان فيلادلفيا لعام 1944 ما يلي[2]: « لما كان المؤتمر يؤمن بأن التجربة قد أثبتت كليا صحة ما ذكره دستور منظمة العمل الدولية من أنه لا سبيل إلى إقامة سلام عالمي ودائم إلا إذا بني على أساس من العدالة الاجتماعية ».

وجاء فيه أيضا: « أن لجميع البشر، أيا كان عرقهم أو معتقدهم أو جنسهم، الحق في العمل من أجل رفاهيتهم المادية وتقدمهم الروحي في ظروف توفر لهم الحرية والكرامة، والأمن الاقتصادي، وتكافؤ الفرص ».

وجاء فيه أيضا: « أن جميع السياسات والتدابير الوطنية والدولية، ولا سيما في الميدان الاقتصادي والمالي، يجب أن تقيم على هذا الضوء، وألا تقبل إلا بالقدر الذي يتبدى فيه أن من شأنها أن تيسر، لا أن تعرقل إنجاز هذا الهدف الأساسي ».

إن النصوص أعلاه تؤكد بأن هدف منظمة العمل الدولية لا يتوقف عند تحقيق العدالة الاجتماعية، حيث تهدف أيضا إلى التطور الاقتصادي لأنه بدون هذا الأخير لا يمكن تصور التقدم الاجتماعي، فالجانب الاقتصادي والاجتماعي وجهان لعملة واحدة[3].

سعت منظمة العمل الدولية لضمان التطور الاقتصادي والاجتماعي المتوازن إلى الاهتمام بقوة عمل الإنسان وتطويرها وحسن استخدامها، وذلك بإقامة أنظمة لجمع المعلومات وتحليلها واستخدام النتائج في وضع الخطط الفعالة للاستثمار في القوى البشرية، من خلال آلية المساعدة التقنية التي تقدم للدول النامية بهدف التطبيق الفعلي لقواعد العمل الدولية[4].

---

[1] مشار إليه عند محمود مسعد محمود، المرجع السابق، ص 475.
[2] راجع إعلان فيلادلفيا لعام 1944.
[3] محمود مسعد محمود، المرجع السابق ، ص 476.
[4] المرجع نفسه، ص 478.

تقدم منظمة العمل الدولية أشكالا مختلفة من المساعدة الفنية من خلال موظفيها بمكتب المنظمة وغيرهم من الخبراء إلى الدول التي تواجه مشكلات في تشريعاتها وممارساتها؛ وتتضمن هذه المساعدة الفنية بعثات استشارية وبعثات الاتصالات المباشرة، كما تتضمن أنشطة ترويجية كعقد الندوات وورشات العمل الوطنية بهدف التوعية بمعايير العمل الدولية، بالإضافة إلى المساعدة في صياغة التشريعات الوطنية بما يتوافق مع هذه المعايير[1].

إن تقديم المساعدة الفنية من طرف المنظمة إلى الدول الأعضاء خاصة فيما يتعلق بصياغة التشريعات الوطنية وتطبيقاتها، يساهم في دفع وتشجيع الدول إلى الالتزام بما جاء من مبادئ وحقوق في اتفاقيات العمل الدولية خاصة الأساسية منها.

أنشأت منظمة العمل الدولية عام 1960 " المعهد الدولي للدراسات الاجتماعية " في جنيف، حيث يتكون فيه العمال وموظفي الدول في المجالات المتعلقة بالعمل لتدعيم الخبرة التي يتمتعون بها، ويساعدهم ذلك في أداء وظائفهم عند توليهم المحتمل لمناصب قيادية في المستقبل[2].

وأنشأت المنظمة بالتعاون مع الحكومة الإيطالية مركز التدريب الدولي في عام 1964 في " تورينو " بإيطاليا، ويقدم المركز تدريبا على معايير العمل الدولية للمسؤولين الحكوميين، وأصحاب العمل والعمال والمحامين والقضاة وأساتذة القانون، بالإضافة إلى دورات متخصصة بشأن معايير العمل الدولية[3].

ب/ المبادئ الأساسية للتعاون الفني

يقوم التعاون الفني على مجموعة مبادئ تتمثل في أنه يقدم للحكومة بناء على طلبها (1)، كما أنه جزء من برنامج مقترح من الحكومة وتساهم المنظمة في مساعدتها على تجسيده (2)، ويتطلب من الحكومة أن تتعامل بجدية مع خبراء المنظمة لتقدر على تحمل المسؤولية مستقبلا (3).

1/ التعاون الفني لا يفرض على الدول

إن تقديم المعونة الفنية لا يمكن أن يتم إلا من خلال طلب تتقدم به الحكومة المعنية إلى منظمة العمل الدولية؛ لأنه بخلاف ذلك نكون بصدد التدخل في الشؤون الداخلية للدولة والاعتداء على سيادتها، ويتم التنسيق بين المنظمة والحكومة للاتفاق على أفضل أشكال المعونة الممكن تقديمها، حيث

[1] مكتب العمل الدولي، قواعد اللعبة، المرجع السابق، ص 114.
[2] محمود مسعد محمود، المرجع السابق، ص 484.
[3] مكتب العمل الدولي، قواعد اللعبة، المرجع السابق، ص 115.

أن للمنظمة أن تتأكد من أن المعونة ستقدم في المكان والكيفية المناسبة لتحقق غايتها، بالإضافة إلى أن المنظمة تحاول تحقيق التوازن بين إمكانياتها المحدودة ونشاطاتها الواسعة[1].

2/ لابد أن يكون التعاون الفني جزء من برنامج شامل

نظرا لأن الدول هي المعنية بتحديد احتياجاتها وفقا لمواردها المتوفرة وأهدافها، وأنها هي من تحدد المشروعات ذات الأولوية، فإن دور المنظمة يقتصر على مساعدتها في وضع خطط التنمية ببحث ومناقشة البرامج الكفيلة بتحقيق ذلك وتكون المعونة الفنية جزء من هذه البرامج[2].

3/ التعاون الفني يقوم على المساعدة الذاتية

يقول الأستاذ " مورس " أن الهدف الأساسي للتعاون الفني هو تمكين الدولة المعانة من أن تعرف كيف تكون قادرة بأسرع ما يمكن على تحمل المسؤولية في تنفيذ مشروعاتها اللازمة لتنميتها الاقتصادية والاجتماعية؛ وعلى ذلك فالدولة المعنية بالتعاون الفني ملزمة بالتعاون بجدية مع الخبراء الدوليين من خلال خبرائها الوطنيين، وأن تساهم في تحمل تكاليف المعونة المقدمة لها[3].

ثانيا: الاتصالات المباشرة

ولدراسة الاتصالات المباشرة سنتطرق للإجراءات المتبعة في الاتصالات المباشرة (أ)، ثم مميزات إجراء الاتصالات المباشرة (ب)، وندرس بعدها وظائف بعثات الاتصالات المباشرة (جـ)، ثم أهمية الاتصالات المباشرة (د).

أ/ الإجراءات المتبعة في الاتصالات المباشرة

يتيح إجراء الاتصالات المباشرة لممثل المدير العام لمكتب العمل الدولي أن يبحث مع ممثلي الحكومة المعنية المشاكل التي تمس التصديق على الاتفاقيات، أو تنفيذها، أو الوفاء بالالتزامات المتصلة بالاتفاقيات والتوصيات. ووفقا للمبادئ التي وضعتها هيئات الإشراف المسؤولة، ينبغي أن تكون الصعوبات العملية أو القانونية المواجهة كبيرة بما فيه الكفاية لتبرر إجراء اتصالات مباشرة[4].

تهدف بعثات الاتصالات المباشرة إلى أن تكون المبادئ والحقوق الأساسية في العمل مجسدة حقيقة في الدول الأعضاء في المنظمة، حيث تقوم بجمع المعلومات حول المسائل المعروضة أمامها. وقد دفعت التجارب الأولى لهذا الإجراء أجهزة رقابة المنظمة لإعطائه شكلا رسميا، وذلك بتضمينه صراحة في أساليب عملها وقواعدها الإجرائية، وهكذا اعتمدت لجنة الخبراء في سنة 1968 على طريقة

---

[1] محمود مسعد محمود، المرجع السابق، ص 482.
[2] المرجع نفسه، ص 482.
[3] مشار إليه في المرجع نفسه، ص 483.
[4] مكتب العمل الدولي، دليل الإجراءات المتعلقة باتفاقيات وتوصيات العمل الدولية، المرجع السابق، ص 47.

" الاتصالات المباشرة "، وفي سنة 1971 وافق مجلس إدارة المنظمة على اقتراح لجنة الحرية النقابية بتمديد هذا الإجراء إلى الحالات المعروضة أمامها[1].

من الإجراءات التي يتم اللجوء إليها لضمان احترام مبادئ الحرية النقابية، إجراء الاتصالات الابتدائية والاتصالات المباشرة، فبالنسبة للاتصالات الابتدائية فتتم بتعيين المدير العام لممثل يعهد له بولاية الاتصالات الابتدائية، ويلجأ إلى ذلك عندما يستقبل شكاوى تتميز بالجسامة، وهذا بشرط الموافقة المسبقة لرئيس لجنة الحرية النقابية[2]. وقد جاء في تقرير لجنة الحرية النقابية أن هذه الاتصالات يمكن من خلالها توضيح مبادئ الحرية النقابية ذات العلاقة بالشكوى، حيث يتم الحصول على رد فعل أول من السلطات، إضافة إلى ملاحظات حول المعلومات الواردة في الشكوى[3]، **وفي رأي الباحث هذا الإجراء يكتسي أهمية بالغة، حيث معه يتم التعامل مع موضوع الشكوى بشكل عملي، وفي وقت أقصر للاطلاع على حقيقة الإدعاءات.**

ويتم اللجوء للاتصالات المباشرة في المراحل المختلفة لمتابعة وضع المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، وتكون بإرسال ممثل عن المدير العام لمكتب العمل الدولي إلى الدولة المعنية، ليتحقق من الأفعال المتعلقة بالحالة وللبحث عن حلول للصعوبات المعترضة[4]. وقد تم اقتراح اللجوء للاتصالات المباشرة من طرف لجنة الخبراء في سنة 1969، وكان الإجراء يتعلق ببحث الصعوبات التي تواجهها الحكومات في تطبيق الاتفاقيات المصدق عليها؛ ثم امتد ليشمل مواضيع أخرى كالمتعلقة بالمواد 19 و22 من دستور منظمة العمل الدولية في موضوع عرض الاتفاقيات على السلطات المختصة[5].

أول مهمة ناجحة تطبيقا لإجراء الاتصالات المباشرة قام بها مبعوثان من المنظمة وهما: " فوستر Foster، نيكولاس فالتيكو Nicolas Valticos " إلى " ليبيا " وكان الموضوع يتعلق بالقبض على زعيم نقابي، الذي تم إطلاق سراحه فور وصولهما[6].

ب/ مميزات إجراء الاتصالات المباشرة[7]

إن إجراء الاتصالات المباشرة يتطلب موافقة الحكومة المعنية (1)، كما يتطلب تعيين ممثلين

---

[1] Bit, JEAN- Claude Javillier et Bernard Gernigon, op.cit, p 107.
[2] David Tajgman et Karen Curtis, op.cit, p 69.
[3] التقرير 193، الفقرة 28 لسنة 1979.
[4] التقرير رقم 193، الفقرة 26 لسنة 1979.
[5] Nicolas Valticos, une nouvelle forme d'action international: Les " Contacts directs " de l'Oit en matière d'application de conventions et de liberté syndicale, annuaire français de droit international, volume 27, 1981, p p 477- 489.
[6] Bit, JEAN- Claude Javillier et Bernard Gernigon, Op.cit, p 108.
[7] Ibid, p 108 - 111.

عن المنظمة توكل لهم مهمة القيام به (2)، وينبغي توفير ضمانات لأي طرف يقدم معلومات لبعثة المنظمة (3).

1/ موافقة الحكومة المعنية

لا يمكن إجراء الاتصالات المباشرة إلا بعد موافقة الحكومة المعنية، وهذا راجع لعدم المساس بمبدأ سيادة الدول من جهة، ومن جهة ثانية لضمان فعالية الإجراء بتحقيق أهدافه من خلال التحاور مع الحكومة، وبالتالي دفعها للموافقة على إجراء هذه الاتصالات.

2/ تعيين ممثلي منظمة العمل الدولية

يتم تعيين بعثة الاتصالات المباشرة من طرف المدير العام لمنظمة العمل الدولية، ويراعي في ذلك استقلالية أعضاء هذه البعثة وتمتعها بالموضوعية، النزاهة، والفعالية لتكتسب ثقة الأطراف المعنية. وفي فترة الثمانينات كان المدير العام للمنظمة يتولى بنفسه المهمة، حيث تمكن من مقابلة المسؤولين الحكوميين على أعلى مستوى، والأكيد أن مشاركة المدير العام تعكس اهتمام المنظمة بترسيخ احترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، من خلال إيجاد حلول للمشاكل المثارة في هذا الشأن.

في نهاية التسعينات تم إدخال تعديل على بعثة الاتصالات المباشرة أثبت نجاعته بحالة تتعلق بحكومة " كوريا الجنوبية "، حيث أصبح تشكيلها ثلاثي يشمل ممثل عن العمال وممثل عن أصحاب العمل وآخر عن الحكومة، واعتبر هذا مهما لطرح وجهات النظر المختلفة داخل البعثة نفسها كما أنه وسيلة ممتازة لإبلاغ الشركاء الاجتماعيين الوطنيين بالاستنتاجات المتوصل إليها، بالنظر لميل العمال وأصحاب العمل في الحكومة المعنية للاستماع لتفسيرات أعضاء البعثة من عمال وأصحاب العمل على التوالي.

تمثل الاتصالات الثلاثية دورا هاما لضمان احترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل بتشجيع الدول على الالتزام بها؛ لأنه من خلالها يتم منح الفرصة لكل من الحكومة ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال، لإبداء آرائهم أمام البعثة الميدانية التي تحاول بفضل الخبرة التي يتميز بها أعضاؤها تقريب وجهات النظر بين الأطراف المختلفة، وإيجاد حلول للمسائل المتعلقة بمواضيع العمل.

3/ ضمانات إجراء الاتصالات المباشرة

إن فعالية الاتصالات المباشرة مرتبطة بمدى تمتع أعضاء بعثاتها بحرية التواصل مع الأطراف في الحكومات المعنية، ويكون ذلك بالاتفاق مع الأخيرة حتى في حالة عدم اعترافها بتلك الأطراف، بالإضافة إلى ضرورة تقديم هذه الحكومات لضمانات عدم متابعة أي طرف عن المعلومات

التي يدلي بها للبعثة لتمكينهم من محاورة البعثة بكل صراحة وثقة، وقد تم إجراء اتصالات مباشرة مع منظمات نقابية تعمل سرا في ظروف صعبة جدا في كل من " إسبانيا، الشيلي، بولندا ".

ج/ وظائف بعثات الاتصالات المباشرة[1]

تتمتع بعثة المنظمة الموكل لها إجراء الاتصالات المباشرة بعدد من الوظائف تتمثل في وظيفة التحقيق في شكاوى انتهاك المبادئ والحقوق الأساسية في العمل (1)، ووظيفة مساعدة الدول لتتمكن من التصديق على اتفاقيات العمل الدولية (2)، إضافة إلى وظيفة التوفيق بين الحكومة ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال بخصوص مواضيع العمل (3).

1/ وظيفة التحقيق

عندما تصل شكاوى بشأن انتهاك المبادئ والحقوق الأساسية في العمل إلى مكتب العمل الدولي، فإنه يتم إرسال بعثات لإجراء الاتصالات المباشرة، ويعهد لها التحقيق في مدى صحة تلك الشكاوى، ومن الأعمال التي تقوم بها البعثات زيارة النقابيين المسجونين والتحقيق معهم، وكمثال على ذلك؛ نذكر ما حدث في " بولندا " حيث رفضت الحكومة منح ترخيص لعضو البعثة " نيكولاس فالتيكو " لمقابلة النقابي " ليخ فاليسا Lech Walisa " في سجنه، وعندما قرر عضو البعثة إنهاء المهمة والعودة إلى " جنيف " تراجعت الحكومة عن قرارها.

2/ وظيفة المساعدة

تقوم بعثات منظمة العمل الدولية بتقديم المساعدة للحكومات المعنية بناء على طلبها أو بطلب من هيئات إشراف المنظمة، للنظر في مدى مطابقة التشريعات الوطنية لأحكام اتفاقيات العمل الدولية بالإضافة إلى متابعة التعليقات المعتمدة من طرف لجنة الخبراء المعنية بتطبيق اتفاقيات وتوصيات العمل الدولية. وقد لعبت هذه المساعدة دورا هاما في دفع بعض الدول مثل " أندنوسيا، تنزانيا " على التصديق على اتفاقيات العمل الدولية دون صعوبات كبيرة.

3/ وظيفة التوفيق

إن نجاح بعثات الاتصالات المباشرة مرتبط بقبول الأطراف المختلفة " الحكومة، العمال، أصحاب العمل " للحلول المقترحة، ورغم صعوبة تحقيق ذلك فإن هذه البعثات تسعى جاهدة لضمان أكبر قدر من التوافق حول التوصيات المتوصل إليها. ومن الأمثلة لمهمة التوفيق نذكر ما قام به " نيكولاس فالتيكو " في " الأرجنتين " عام 1986 من خلال التوصل إلى اتفاق بين وزير العمل والأمين العام للكونفيدرالية العامة للعمل ووضع حد للنزاع القائم بينهما.

[1] Bit, JEAN- Claude Javillier et Bernard Gernigon, Op.cit, p p 112 - 117.

تأخذ البعثات الميدانية وظائف مختلفة، فقد تكون لتقصي الحقائق أو بعثات استشارية أو بعثات للمساعدة، والأهمية ليست في هذه التسميات للبعثات بل لإمكانية تواجدها ميدانيا لتبادل الأفكار والمقترحات مع الحكومات والشركاء الاجتماعيين، والبحث عن حلول تتوافق مع الظروف الوطنية ومع مبادئ المنظمة وإقناع الأطراف بمزايا هذه الحلول وضرورة الإسراع في تنفيذها[1].

وما يميز هذا الإجراء أنه يتيح الفرصة لممثلي الحكومات للتعبير عن آرائهم بكل حرية وبعيدا عن الضغوط السياسية والسماع لممثلي المنظمات على أرض الواقع، إضافة إلى تميزه بالسرية والمرونة وخاصة عدم اعتماد صيغة شكلية محددة وبحثه عن الحلول الممكنة في أقصر وقت ممكن[2].

د/ أهمية الاتصالات المباشرة

في الفترة الممتدة بين 1969 و 1981 تم تسجيل ما يزيد عن 30 حكومة لجأت لإجراء الاتصالات المباشرة " 15 دولة من أمريكا اللاتينية، 10 دول من أفريقيا، 5 دول من آسيا، دولتان من أوربا "، وهذه الاتصالات خصت 300 حالة متعلقة بصعوبات تطبيق بعض أحكام اتفاقيات العمل الدولية التي شملت الحق النقابي والقضاء على العمل الجبري والقضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة، والقضاء على عمل الأطفال[3].

ومن النتائج الإيجابية لإجراء الاتصالات المباشرة نذكر ما يلي[4]:

- بعض الحكومات مثل " بوليفيا، كولومبيا، البيرو " طلبت في عام 1975 إجراء اتصالات مباشرة تتعلق بدراسة إمكانية تطبيق بعض اتفاقيات العمل الدولية والتصديق عليها إضافة إلى بحث كيفيات تعديل تشريعاتها لتتوافق مع أحكام هذه الاتفاقيات، وتم إجراء هذه الاتصالات التي أنهت عملها بحلول العام 1980.
- لاحظت لجنة الخبراء أنه في الفترة الممتدة ما بين 1970 إلى 1979 تم تسجيل 115 نتيجة إيجابية من بين 222 حالة تتعلق بعدم تطبيق بعض أحكام اتفاقيات العمل الدولية.
- سجلت لجنة الخبراء ارتياحها للنتائج الإيجابية بخصوص عرض نصوص الاتفاقيات على السلطات المختصة كنتيجة لإجراء الاتصالات المباشرة.

ومن بين الآثار الإيجابية الناتجة عن إرسال " البعثات الميدانية Missions Sur Place " إطلاق سراح ما يقارب 3000 نقابي في فترة الخمسة والعشرين سنة الماضية، إضافة إلى ذلك تم تسجيل العديد

[1] Bit, JEAN- Claude Javillier et Bernard Gernigon, op.cit, p 108.
[2] Nicolas Valticos, une nouvelle forme d'action international, op.cit, P P 488, 489.
[3] Ibid, P 480.
[4] Ibid, P 481.

من المنظمات النقابية في كثير من الدول، وإعادة منظمات نقابية أخرى للنشاط بعد تعرضها للحل أو لوقف النشاط، كما أنه تم تعديل أو إلغاء كثير من النصوص التشريعية الوطنية التي لا تتوافق مع مبدأ الحرية النقابية في كثير من الدول[1].

إن النتائج المتوصل إليها أعلاه تعبر عن أهمية أسلوب الاتصالات المباشرة المعتمد من طرف منظمة العمل الدولية، حيث أثبت نجاعته في تعديل أوضاع المبادئ والحقوق الأساسية في العمل سواء في التشريعات الوطنية أو في تطبيقاتها بما يتوافق مع معايير العمل الدولية.

ساهمت مرونة القواعد الدولية للعمل، والخدمات المقدمة للدول من طرف منظمة العمل الدولية في تطبيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل وطنيا، واستكمالا لذلك لجأت المنظمة لاعتماد إعلانات تهدف من خلالها إلى التأكيد على أهمية احترام هذه المبادئ والحقوق وإلى التصدي للظروف المحيطة بالعمل وأبرزها تحديات العولمة، كما وضعت آليات لمتابعة تلك الإعلانات وهذا ما سيتم دراسته في المطلب الثاني.

المطلب الثاني: إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل ومتابعة تنفيذه

يتمثل الإعلان في: « مجموعة من المبادئ السياسية والاقتصادية والاجتماعية والقانونية التي تصدر عن منظمة دولية تعبيرا عن موقفها من مسألة معينة »[2].

وبخصوص القيمة القانونية لإعلانات منظمة العمل الدولية، فلاحظ الباحث من خلال المراجع التي اعتمدها غياب النص عليها، رغم ما تضمنته تلك الإعلانات من مبادئ، تساهم في تحقيق أهداف المنظمة. لكن يمكن التعرف على القيمة القانونية للإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عن منظمة الأمم المتحدة؛ فهو وثيقة بدون قيمة قانونية ملزمة إلا أنه يعد تفسيرا لنصوص الحقوق الواردة في ميثاق المنظمة التي تمثل تبعات ملزمة للدول الأعضاء[3].

وصدر عن منظمة العمل الدولية إعلانات، أكدت على أهمية المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، وأبرزها " إعلان فيلادلفيا " بشأن أهداف المنظمة الذي أكد على أن حرية الرأي وحرية الاجتماع أمران لا غنى عنهما لاطراد التقدم، كما دعا لضرورة الاعتراف الفعلي بحق المفاوضة الجماعية، كما أكد على أن لجميع البشر أيا كان عرقهم أو معتقدهم أو جنسهم، الحق في العمل من أجل رفاهيتهم المادية

[1] Bit, JEAN- Claude Javillier et Bernard Gernigon, op.cit, p p 118, 119.

[2] عبد الله علي عبو، المرجع السابق، ص107.

[3] عبد الكريم علوان، الوسيط في القانون الدولي العام، الكتاب الثالث، حقوق الإنسان، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1997، ص 28.

وتقدمهم الروحي في ظروف توفر لهم الحرية والكرامة والأمن الاقتصادي وتكافؤ الفرص وأكد على رعاية الطفولة والأمومة[1]، **ويكتسي هذا الإعلان قيمة قانونية، شأنه في ذلك شأن نصوص دستور المنظمة، ويبين ذلك إلحاقه بنص الدستور، حيث يعد جزءا منه.**

ومن الإعلانات أيضا، الإعلان بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل لعام 1998، الذي جاء تدعيما من المنظمة للحقوق الأساسية في العمل، ولنظام التقارير*. وتم فيه التأكيد على ضرورة احترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل بمجرد الانتماء إلى المنظمة، سواء صدقت الدول الأعضاء على الاتفاقيات ذات الشأن أم لم تصدق، وتتمثل هذه المبادئ والحقوق الأساسية في: الحرية النقابية والإقرار الفعلي بحق المفاوضة الجماعية، القضاء على جميع أشكال العمل الجبري أو الإلزامي، القضاء الفعلي على عمل الأطفال، القضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة. ومجابهة لتحديات العولمة اعتمدت منظمة العمل الدولية الإعلان بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة لعام 2008 الذي جاء تدعيما للمبادئ الواردة في الإعلانات السابقة، كما دعا إلى ضرورة تكثيف الجهود لتحقيق أهداف إستراتيجية أبرزها احترام وتعزيز وتطبيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، وسنتناول إعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل بالدراسة نظرا لأهميته من حيث ما تضمنه من مبادئ، حيث ندرس مضمون إعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل وتحديات العولمة (الفرع الأول) ، ثم نتطرق لدراسة للتقارير بشأن متابعة إعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مضمون إعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل وتحديات العولمة

وندرس فيه مضمون إعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل (أولا)، ثم ندرس أثر العولمة على المبادئ والحقوق الأساسية في العمل (ثانيا).

أولا: مضمون إعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل

اعتمد مؤتمر العمل الدولي في دورته السادسة والثمانين في 18 جوان 1998 إعلان منظمة العمل الدولية بشأن " المبادئ والحقوق الأساسية في العمل " ومتابعته.

وجاء في هذا الإعلان التأكيد على أن:

« – إنشاء منظمة العمل الدولية قائم على الاقتناع بأن إقامة العدالة الاجتماعية أمر أساسي لتحقيق سلام عالمي دائم.

– النمو الاقتصادي أساسي، لكنه غير كاف لتحقيق العدالة الاجتماعية، حيث تظهر الحاجة للترويج

[1] راجع " إعلان فيلادلفيا " لعام 1944 بشأن أهداف منظمة العمل الدولية.

* تم التطرق لنظام التقارير بشكل مفصل في الفصل الثاني من الباب الثاني من هذه الأطروحة.

للسياسات الاجتماعية الوطيدة.

– ضمان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل يحقق المطالبة بحرية، وعلى أساس التكافؤ في الفرص بالمشاركة العادلة في الثروات.

– منظمة العمل الدولية هي المنوطة بموجب دستورها بوضع معايير العمل الدولية، وتتمتع بدعم وإقرار عالميين في مجال تعزيز الحقوق الأساسية في العمل بصفتها تعبيرا عن مبادئها الأساسية.

– أهمية ثبات المبادئ والحقوق المنصوص عليها في دستور المنظمة، وتعزيز تطبيقها على الصعيد العالمي ».

ثم جاء في الإعلان تذكير مؤتمر العمل الدولي، بأن الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية قبلت بانضمامها إلى المنظمة بإراداتها المبادئ والحقوق الواردة في دستور المنظمة، وفي إعلان فيلادلفيا، وأنها تعهدت بالعمل على تحقيق أهداف المنظمة، وذكر المؤتمر أيضا بأن هذه المبادئ والحقوق قد ترجمت وطورت على شكل حقوق والتزامات محددة في اتفاقيات تعد اتفاقيات أساسية سواء داخل المنظمة أو خارجها.

بعد سرد ما تم ذكره أعلن مؤتمر العمل الدولي أن جميع الدول الأعضاء، وإن لم تكن قد صدقت على الاتفاقيات موضوع البحث، ملزمة بمجرد انتمائها إلى المنظمة باحترام المبادئ المتعلقة بالحقوق الأساسية المشكلة لموضوع الاتفاقيات الأساسية، وأن تعززها وتحققها بنية حسنة ووفقا لما ينص عليه الدستور وتتمثل تلك المبادئ في :

« – الحرية النقابية والإقرار الفعلي بحق المفاوضة الجماعية.

– القضاء على جميع أشكال العمل الجبري أو الإلزامي.

– القضاء الفعلي على عمل الأطفال.

– القضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة ».

جاء في الإعلان ـ أيضا ـ الإقرار بالتزام المنظمة بمساعدة الدول الأعضاء لتحقيق الأهداف المسطرة، وذلك بتقديم التعاون التقني والخدمات الاستشارية لتعزيز التصديق على الاتفاقيات الأساسية وتطبيقها، بالإضافة إلى تقديم المساعدة للجهود المبذولة من طرف الدول الأعضاء التي لم يكن في وسعها التصديق على بعض الاتفاقيات أو كلها.

جاء في الفقرة الرابعة من الإعلان الإقرار بـ: « إقامة آلية متابعة ترويجية موثوقة لتنفيذ هذا الإعلان تنفيذا كاملا » وفقا للطرائق المبينة في المرفق الملحق بالإعلان، والذي يعتبر جزءا لا يتجزأ منه.

وجاء المرفق تحت عنوان " متابعة الإعلان " ونصت الفقرة الأولى منه على الهدف من آلية المتابعة:
« إن هدف المتابعة التي يرد وصفها تاليا هو تشجيع الجهود التي تبذلها الدول الأعضاء في المنظمة لتعزيز المبادئ والحقوق الأساسية المرسخة في دستور منظمة العمل الدولية، وفي إعلان فيلادلفيا والتي يؤكد عليها هذا الإعلان من جديد ». كما أكدت الفقرة الأولى من المرفق على أنه تماشيا مع هذا الهدف الذي يتصف بطابع ترويجي، والذي يدعو لتشجيع تطبيق الاتفاقيات الدولية للعمل وهذه المتابعة: « تيسر السبيل أمام تحديات المجالات التي يمكن أن تكون مساعدة منظمة العمل الدولية للدول الأعضاء فيها، من خلال أنشطتها في ميدان التعاون التقني مجدية بالفعل، وذلك لمساعدتها على تطبيق المبادئ والحقوق الأساسية ». وأكدت الفقرة نفسها أن المتابعة: « لا تشكل بديلا للآليات الإشرافية القائمة، كما أنها لن تعيق سير عملها، وبالتالي فإن الأوضاع الخاصة التي تقع ضمن نطاق هذه الآليات لا يمكن أن تفحص أو يعاد فحصها في إطار هذه المتابعة ».

وتضمن الإعلان قسمين من آليات الرقابة يتمثل القسم الأول في المتابعة السنوية للاتفاقيات الأساسية غير المصدق عليها (أ)، أما القسم الثاني فيتمثل في التقرير العالمي (ب).

أ/ المتابعة السنوية للاتفاقيات الأساسية غير المصدق عليها

حددت الفقرة 2/ أ من مرفق الإعلان الغاية والنطاق من المتابعة السنوية وجاء فيها أن: « الغاية هي إتاحة الفرصة لإجراء استعراض سنوي للجهود التي تبذلها الدول التي لم تصدق بعد على جميع الاتفاقيات الأساسية والتي تتماشى مع هذا الإعلان؛ وذلك عن طريق إجراءات مبسطة تحل الاستعراض الذي يجري مرة واحدة كل أربع سنوات، والذي أقره مجلس الإدارة عام 1995 »، وجاء فيها أيضا نطاق المتابعة السنوية بأنها: « ستغطي في كل عام من السنوات الفئات الأربع للمبادئ والحقوق الأساسية المحددة في الإعلان ».

وفيما يتعلق بإجراءات المتابعة فتكون كما يلي:

« 1- تستند المتابعة إلى التقارير المطلوبة من الدول الأعضاء بمقتضى الفقرة 5 (هـ) من المادة 19 من الدستور، وستوضع نماذج التقارير بطريقة تسمح بالحصول على معلومات عن أية تغييرات يمكن أن تكون قد طرأت على قوانين وممارسات الحكومات التي لم تصدق على اتفاقية أو أكثر من الاتفاقيات الأساسية، مع إيلاء الاعتبار الواجب للمادة 23 من الدستور وللممارسة القائمة.

2- يقوم مجلس الإدارة باستعراض هذه التقارير وفقا لتصنيف المكتب لها.

3- يمكن للمكتب أن يطلب إلى مجموعة خبراء* وضع مقدمة للتقارير المصنفة على هذا النحو من شأنها استرعاء الأنظار إلى أية جوانب قد تستدعي دراسة أكثر تعمقا، ويتولى مجلس الإدارة تعيين مجموعة الخبراء المذكورة بهذه الغاية ».

إن المتابعة السنوية لاتفاقيات العمل الدولية الأساسية غير المصدق عليها يعد إجراء يدعم الإجراءات القائمة بشأن الرقابة على تطبيق قواعد العمل الدولية، حيث أنه يستعرض التعديلات في القوانين الوطنية وممارساتها، ويبحث كيفيات تقديم المساعدة الفعالة للدول ويشجعها على الالتزام بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل الواردة في هذه الاتفاقيات.

ب/ التقرير العالمي

ويغطي هذا التقرير فئة واحدة من الفئات الأربع للمبادئ والحقوق الأساسية كل عام بالتعاقب، وتتمثل غاية التقرير قي تقديم صورة شاملة وديناميكية لكل فئة من فئات المبادئ والحقوق الأساسية بناء على ما تمت ملاحظته في فترة السنوات الأربع السابقة، وأن يكون بمثابة أساس لتقييم فعالية المساعدة المقدمة من المنظمة، وتحديد الأولويات بالنسبة للفترة اللاحقة على شكل خطط عمل للتعاون التقني، الذي يرمي بشكل خاص إلى حشد الموارد الداخلية والخارجية اللازمة لتنفيذها[1].

إن التقرير يعالج فئة من فئات الحقوق، سواء بالنسبة للدول التي صدقت على الاتفاقيات الأساسية أو التي لم تصدق عليها[2].

إن التقرير العالمي يعكس اهتمام المنظمة بتطبيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل على المستويات الوطنية، حيث أنه يستعرض وضع التشريعات الوطنية للدول وتطبيقاتها التي صدقت أو لم تصدق على الاتفاقيات الأساسية، ويبحث وفق خطط عمل كيفيات دفع الدول للالتزام بهذه المبادئ والحقوق مستقبلا.

ثانيا: أثر العولمة على المبادئ والحقوق الأساسية في العمل

أخذت العولمة عدة تعريفات نذكر منها وصفها بأنها تفاعل بين عدة مظاهر تتمثل في نمو التجارة وتطور التكنولوجيا وازدياد التدفقات المالية واتساع نشاط الشركات عبر الوطنية، إضافة إلى الثورة التي أحدثتها سرعة الاتصالات وعمليات تبادل المعلومات عبر الحدود لاسيما عبر الانترنت، وما يميز

* تم تكوين لجنة تعرف باسم " لجنة الخبراء المستشارين لمتابعة إعلان منظمة العمل الدولية " وعقدت أول اجتماعاتها في فيفري 2000 في جنيف.

[1] راجع الفقرة 2/ أ من ملحق إعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل لعام 1998.

[2] راجع الفقرة 3/ ب من الملحق نفسه.

هذه الظاهرة أن فوائدها ومضارها موزعة بشكل غير متوازن وغير متساو، حيث أنها تساهم في نمو وتطور دول معينة كما أنها تؤدي إلى تهميش وإفقار دول أخرى[1].

جاء في تقرير المدير العام لمنظمة العمل الدولية ما يفيد بأن النظام العالمي الجديد نتج عنه اتساع للفوارق بين الدول الغنية والدول النامية، فتحرير التجارة الدولية وتدفقات رأس المال والتقدم في تكنولوجيا الاتصالات يتيح للعالم فرصا معقولة لتحقيق النمو الاقتصادي وتطور العمالة والحد من الفقر، لكنه لا يضمن أي تحسين تلقائي في العدالة الاجتماعية، بل على العكس فإن ذلك سيفرض على جميع الدول العبء الثقيل للتكيف الهيكلي، مع خطر شديد يتمثل في تهميش البعض بشكل متزايد، لذلك لابد من مراعاة الجوانب الاجتماعية للعولمة عند وضع آليات وتدابير إدارة الاقتصاد العالمي[2].

انعقد المؤتمر العالمي بشأن التنمية الاجتماعية المنعقد بـ " كوبنهاجن " في عام 1995 الذي هيأت فيه الحكومات المشاركة لالتزامات أقرتها خلال انعقاد المؤتمر الوزاري لمنظمة التجارة العالمي بـ " سنغافورة " في عام 1996، وجاء المؤتمر ليواكب المستجدات المتسارعة التي نتجت عن العولمة الاقتصادية وانعكاساتها على الأوضاع الاجتماعية للعمال، بهدف حماية المكاسب التي استأثر بها العمال وضمان استقرار المعايير الدولية للعمل وترقيتها، بالإضافة إلى السعي لتحقيق التوازن بين النمو الاقتصادي والوضع الاجتماعي[3].

وجاء الإعلان بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل لعام 1998 ليؤكد بأنه لا ينبغي استخدام معايير العمل لأهداف تجارية، وأنه جاء في فترة تتميز بالحاجة الماسة والملحة لإعادة التأكيد على ثبات المبادئ والحقوق المنصوص عليها في دستور المنظمة، وإلى تعزيز تطبيقها على الصعيد العالمي. كما أكد الإعلان على أن تحقيق التوازن بين التقدم الاجتماعي والنمو الاقتصادي يكفله احترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل؛ لأن ذلك يضمن المطالبة بحرية وعلى أساس من التكافئ في الفرص بمشاركة عادلة في الثروات، إضافة إلى تحقيق أقصى ما يتمتع به الإنسان من طاقات كامنة[4].

ومواصلة لجهود المنظمة في سعيها لإكساب البعد الاجتماعي مكانته التي يستحقها في ميدان العمل جاء إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة لعام 2008 ليجسد الرؤية المعاصرة لولاية منظمة العمل الدولية في عصر العولمة، وذكر بالمبادئ التي جاء بها

---

[1] طلعت جياد لجي الحديدي، مبادئ القانون الدولي العام في ظل المتغيرات الدولية (العولمة)، الطبعة الأولى، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2012، ص 21.

[2] Bit, Rapport du Directeur général, Des valeurs à défendre, des changements à entreprendre, La justice sociale dans une économie qui se mondialise: un projet pour L'OIT, CIT, 81e session, 1994.

[3] وسيلة شابو، القانون الدولي للعمل، الطبعة الثانية، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2016، ص 394.

[4] راجع الإعلان بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل لعام 1998.

" إعلان فيلادلفيا " لعام 1944، والمبادئ التي تضمنها إعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل لعام 1998، وأنه يتخذهما كأساس لمواصلة الجهود التي تبذلها المنظمة لتحقيق أهدافها. وبين الإعلان بأن العولمة التي تتسم بنشر التكنولوجيات الجديدة، وتدفق الأفكار وتبادل السلع والخدمات، وزيادة رؤوس الأموال، كان من آثارها وضع العديد من الدول أمام تحديات كبيرة، منها عدم تساوي الدخل واستمرار البطالة والفقر، وهشاشة الأنظمة الاقتصادية أمام الصدمات الخارجية، ونمو العمل غير المحمي، والاقتصاد غير المنظم، مما أثر على الحماية التي ينبغي توفيرها للعمال. وبناء على ذلك، قرر مؤتمر العمل الدولي بأن هذه التحديات تدعو منظمة العمل الدولية أن تستحدث نهجا عالميا ومتكاملا، بتكثيف جهودها للنهوض بأهدافها الدستورية. إضافة إلى تكييف ممارساتها وإدارتها من أجل تحسين فعاليتها[1].

إن التغير المتسارع، يستلزم بأن تكون التزامات الدول الأعضاء، والمنظمة وجهودها قائمة على أهداف إستراتيجية أربعة تتمثل فيما يلي[2]:

« – تعزيز العمالة من خلال خلق بيئة مؤسسية واقتصادية مستدامة تمكن الأفراد من تطوير قدراتهم والمجتمعات من تحقيق التنمية الاقتصادية ومستويات المعيشة الجيدة والتقدم الاجتماعي.

– وضع وتعزيز تدابير للحماية الاجتماعية – الضمان الاجتماعي وحماية اليد العاملة – تكون مستدامة ومكيفة مع الظروف الوطنية.

– تعزيز الحوار الاجتماعي والهيكل الثلاثي باعتبارهما أنسب وسيلتين لترجمة التنمية الاقتصادية إلى تقدم اجتماعي والتقدم الاجتماعي إلى تنمية اقتصادية، وتسهيل بناء توافق الآراء حول السياسات الوطنية والدولية ذات الصلة.

– احترام وتعزيز وإعمال المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، التي تكتسي أهمية خاصة باعتبارها في آن معا حقوقا أساسية وشروطا تمكينية ضرورية لتحقيق جميع الأهداف الإستراتيجية تحقيقا كاملا، والتأكيد على أن الحرية النقابية والإقرار الفعلي بالحق في المفاوضة الجماعية أساسيان بشكل خاص للتمكين من بلوغ الأهداف الإستراتيجية الأربعة ».

[1] راجع إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، مؤتمر العمل الدولي، الدورة السابعة والتسعين، 2008.

[2] المرجع نفسه.

وأكد الإعلان على أهمية دور المنظمة في دعم الدول لتحقيق الأهداف المشار إليها أعلاه، من خلال تقديم المساعدة التقنية لها، واستحداث شراكات جديدة مع كيانات من غير الدول، ومع هيئات فاعلة اقتصادية كالمنشآت عبر الوطنية، والنقابات العاملة على المستوى العالمي من أجل تعزيز فعالية البرامج التي تقوم بها المنظمة، ولضمان التنفيذ الفعال لهذا الإعلان فقد تم تضمينه بالمتابعة له التي تهدف إلى معالجة الوسائل التي ستقوم المنظمة من خلالها بمساعدة الدول لإنفاذ التزامها، بالسعي إلى تحقيق هذه الأهداف باستخدام جميع وسائل العمل المنصوص عليها في دستورها[1].

إن التغيرات التي أحدثتها العولمة خاصة على المستوى الاقتصادي والاجتماعي والتي كان لها أثر سلبي على وضع العمال في العالم، دفع منظمة العمل الدولية إلى إصدار إعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل لعام 1998 والإعلان بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة لعام 2008، حيث أكد الأول على التزام الدول بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل وإن لم تكن قد صدقت على الاتفاقيات الأساسية، وربط التقدم الاقتصادي والاجتماعي بمدى احترام هذه المبادئ والحقوق. أما الثاني فجاء ليكمل ذلك حيث دعا لضرورة تكثيف جهود المنظمة، بوضع أهداف إستراتيجية تأخذ من احترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل كأساس لها.

سعيا لتفعيل إعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، تم إقرار آلية لمتابعته من خلال التقرير السنوي والتقرير العالمي، وهذا ما سأدرسه في الفرع الثاني.

الفرع الثاني: دراسة للتقارير بشأن متابعة إعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل

وتشمل هذه الدراسة التقرير السنوي، بالإضافة إلى التقرير العالمي.

أولا: التقرير السنوي

إن تتبع ردود الدول على الاستبيانات الخاصة بالاتفاقيات غير المصدقة، يبين أن الدول أصبحت تهتم بها، ويدل على ذلك تزايد نسبة الردود منذ أول اجتماع للجنة الخبراء المستشارين لمتابعة الإعلان[2].

من أجل الوقوف على الأهمية التي توليها المنظمة لاحترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، فإن استقراء التقارير السنوية للمتابعة لعام 2006 يبين تلك الأهمية، وهذا من خلال ما يلي:

أ/ الحق النقابي[3]

– تقوم لجنة الخبراء المستشارين بتسجيل ملاحظاتها العامة، وتقديم توصيات لمجلس الإدارة، كما أنها

[1] راجع إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، المرجع السابق.

[2] أحمد حسن البرعي، مرجع سابق، ص 244.

[3] Voir Examen des rapports annuels en vertu du suivi de la déclaration de l'oit relative aux principes et droits fondamentaux au travail, conseil d'administration, 259 e session, Genève, 2006, parag 32- 42.

تبدي تعليقاتها حول المبادئ الأساسية الأربعة للعمل ومنها مبدأ الحرية النقابية. وفي هذا الإطار أكدت على ضرورة احترام هذا المبدأ مهما كانت الأوضاع الاقتصادية، الاجتماعية أو الثقافية السائدة في الدولة؛ لأن ذلك الاحترام هو الذي سينتج عنه تطبيق باقي المبادئ المنصوص عليها في الإعلان، واعتبرت احترام المبدأ احتراما لحقوق الإنسان وأنه عنصر أساسي للديمقراطية.

- أعربت اللجنة عن ارتياحها لارتفاع نسبة التقارير المقدمة من الدول الأعضاء فيما يتعلق بمكانة مبدأ الحرية النقابية في الدول، كما سجلت ارتياحها لقيام بعض الدول مثل " موريشيوس، أوغندا " بالتصديق على الاتفاقية رقم 87، وقيام بعض الدول بتقديم أول تقاريرها بموجب الإعلان وعن رغبتها مستقبلا في التصديق على الاتفاقية سالفة الذكر، والاتفاقية رقم 98.
- وحثت اللجنة الدول الأعضاء الذين أكدوا في تقاريرهم بأن مبدأ الحرية النقابية محترم في القوانين الوطنية، في حين أن الممارسة الفعلية تفيد عكس ذلك بأن تتوافق النصوص القانونية مع تطبيقاتها، ومن أمثلة هذه الدول نذكر " لبنان، ماليزيا، جمهورية تيمور الديمقراطية "، وأشارت إلى بعض القيود التي تمارس على الحق النقابي ونذكر منها اشتراط الموافقة المسبقة لإنشاء منظمة نقابية، وأكدت على أن ذلك يتنافى ومبدأ الحرية النقابية.
- وأكدت اللجنة على ضرورة تمتع جميع أصحاب العمل، وجميع العمال بالحق النقابي دون تمييز أيا كان سببه.
- وفي إطار السعي لحماية الحق سالف الذكر سجلت اللجنة بأنه تم تلقي عدد من طلبات المساعدة التقنية والتي سيتكفل بها مكتب العمل الدولي، وبينت أن المشكل في كثير من الحالات لا يتعلق بالمساعدة، بل يتعلق بغياب الإرادة السياسية للاحترام الكامل لحق العمال وأصحاب العمل في منظماتهم النقابية.

ب/ العمل الجبري[1]

- أعربت اللجنة عن ارتياحها للزيادة الملموسة في عدد التصديقات على اتفاقية العمل الجبري رقم 29 لعام 1930 " بوليفيا، منغوليا، الفلبين، ساو باولو " وعلى اتفاقية إلغاء العمل الجبري رقم 105 لعام 1957 " منغوليا، عمان " كما أعربت عن أملها في تراجع الدول التي لا تنظر بجدية للتصديق على هذه الاتفاقيات الأساسية " أفغانستان، الولايات المتحدة الأمريكية " عن موقفها، كما تأمل اللجنة في تراجع " ماليزيا، سنغافورة " عن قرارهما بنقض الاتفاقية رقم 105.

[1] Voir Examen des rapports annuels en vertu du suivi de la déclaration de l'oit relative aux principes et droits fondamentaux au travail, Op.cit, parag 43- 52.

- سجلت اللجنة ارتياحها بخصوص اعتراف عدد من الدول بوجود العمل الجبري على اختلاف أشكاله على أقاليمها، واعتبرت هذا الاعتراف بمثابة خطوة أولى نحو القضاء على العمل الجبري.
- أشارت اللجنة إلى أن معظم التقارير المقدمة من الدول تتضمن معلومات محدودة حول واقع العمل الجبري أو الإجراءات المتخذة للقضاء عليه، وأعربت عن أملها في أن تكون التقارير مستقبلا أكثر توسعا لتساير إرادة المنظمة في القضاء على العمل الجبري.
- تظهر كذلك أهمية عملية المتابعة للتقارير السنوية في دراسة التقارير المرسلة من الدول والتي تشير فيها للصعوبات التي تعترضها للتصديق على الاتفاقيات الأساسية، ومن خلال ذلك يقدم لتلك الدول المساعدة التي تمكنها من تحقيق ذلك، إضافة إلى تعزيز دور منظمات العمال وأصحاب الأعمال، وهذا من خلال التقارير التي ترسلها هذه المنظمات والتي تتضمن ملاحظاتها حول مدى احترام مبدأ القضاء على العمل الجبري.

ج/ عمل الأطفال[1]

- لاحظت اللجنة من خلال التقارير المرسلة من طرف الدول أن الفقر يعد من الأسباب الرئيسة لعمل الأطفال، لكنها أكدت بأنه يجب ألا يكون ذلك سببا في عدم اتخاذ التدابير التي تهدف للقضاء على عمل الأطفال، كاعتماد تشريعات أو سياسات أخرى.
- سجلت اللجنة ارتياحها بخصوص التصديقات الجديدة في عام 2005 على اتفاقية الحد الأدنى للسن رقم 138 لعام 1973، ويتعلق الأمر بحكومات " جيبوتي ، عمان، جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، سانت كيتس ونيفيس، سان تومي وبرينسيبي، سنغافورة، تشاد "، وعلى اتفاقية أسوأ أشكال عمل الأطفال رقم 182 لعام 1999 من طرف حكومات " جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية ، ساو تومي وبرينسيبي، طاجيكستان، جمهورية فنزويلا البوليفارية، كولومبيا، جيبوتي ".
- لاحظت اللجنة أن انخفاض معدل عمالة الأطفال مرتبط بمدى توفر التعليم المجاني، حيث يغيب الأخير في عدد من الدول وهو ما ساهم في توجه الأطفال للعمل الذي يؤثر سلبا على نموهم، وبالتالي على تقدم هذه الدول.

د/ القضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة[2]

أعربت اللجنة عن ارتياحها بخصوص ارتفاع نسبة المشاركة في عملية تقديم التقارير- بشأن

[1] Voir Examen des rapports annuels en vertu du suivi de la déclaration de l'oit relative aux principes et droits fondamentaux au travail, Op.cit, parag 53- 62.
[2] Ibid, parag 63- 73.

التمييز في الاستخدام والمهنة – من طرف المنظمات الوطنية والدولية للعمال ولأصحاب العمل. وسجلت ارتياحها أيضا لازدياد عدد التصديقات على اتفاقيات العمل الدولية ذات العلاقة بالتمييز حيث صدقت حكومة " أوغندا " على الاتفاقية رقم 100 لعام 1951 بشأن المساواة في الأجور، كما صدقت حكومات " جيبوتي، استونيا, وأوغندا " على الاتفاقية رقم 111 لعام 1958 بشأن التمييز في الاستخدام والمهنة.

– لاحظت اللجنة أن العديد من الدول لا تتناول في تقاريرها جميع أسباب التمييز في الاستخدام والمهنة، كما لاحظت بأنه رغم النص في جميع دساتير الدول على مبدأ القضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة، إلا أن ذلك لا يكفي لضمان حماية فعلية للأفراد حيث يجب أن يصاحب ذلك اتخاذ التدابير اللازمة.

– أكدت اللجنة أن من التدابير اللازمة للقضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة ضرورة انتهاج سياسات اجتماعية تساهم في تحقيق المساواة، خاصة بالنسبة للفئات الضعيفة كالنساء والأطفال.

– أكدت اللجنة على أن تقارير الحكومات تكون ذات قيمة عندما يشارك في صياغتها منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل، كما أكدت على دور المنظمات غير الحكومية من خلال إقامة شراكات فعالة مع الشركاء الاجتماعيين، وتقديم مساهمة هامة في الجهود الرامية إلى ضمان عدم التمييز في الاستخدام والمهنة.

ثانيا: التقرير العالمي

من خلال استقراء التقارير العالمية بموجب متابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل نسجل ما يلي[1] :

– يتم استعراض الوضعية التي تحتلها الحقوق والمبادئ الأساسية في العمل في دول مختلفة من العالم، وإبراز الحالات التي تم إحراز تطور فيها، وهذا من خلال دراسات تقوم بها المنظمة.

– إن الأرقام والإحصاءات المتوصل إليها يتم عرضها في هذه التقارير وفق جداول ومنحنيات بيانية حسب الأقاليم، تمكن المنظمة من القياس الفعلي لمدى التزام الدول بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل.

[1] بدأ إصدار التقارير العالمية بموجب متابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل في عام 2000 والنتائج المبينة أعلاه مأخوذة من التقارير الآتية: مكتب العمل الدولي، تقرير المدير العام، الحرية النقابية على أرض الممارسة: الدروس المستخلصة، مؤتمر العمل الدولي، الدورة رقم 97، 2008. مكتب العمل الدولي، تقرير المدير العام، ثمن الإكراه، مؤتمر العمل الدولي، الدورة رقم 98، 2009. مكتب العمل الدولي، تقرير المدير العام، تسريع وتيرة إجراءات مكافحة عمل الأطفال، مؤتمر العمل الدولي، الدورة رقم 99، 2010. مكتب العمل الدولي، تقرير المدير العام، المساواة في العمل: التحدي المستمر، مؤتمر العمل الدولي، الدورة رقم 100، 2011، وكل تقرير يعالج واحدا من المبادئ والحقوق الأساسية في العمل.

– يتم إبراز دور الحكومات في قيادة وتنسيق الإجراءات الوطنية لتطبيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، حيث يتم مناقشة النهج الأساسية لإرشاد هذه الإجراءات، إضافة إلى القوانين والسياسات الوطنية. كما يتم التعرف على الآليات المؤسسية لتنفيذ هذه القوانين والسياسات من خلال استعراض بعض الخبرات الحديثة في مجال إنفاذ القوانين المتعلقة بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، وتتم مناقشة خطط العمل الوطنية ثم يتم التطرق للدور الخاص الذي يمكن أن تلعبه مؤسسات العمل، بما في ذلك تفتيش العمل لتقوية الإجراءات الحكومية لمجابهة انتهاكات المبادئ والحقوق الأساسية في العمل.

– دفع الحكومات إلى التركيز على جوانب تهدف لضمان تطبيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، ومنها الحوار الاجتماعي والمفاوضة الجماعية، والتعاون التقني بهدف التشجيع على إحراز التقدم.

– متابعة التصديقات على الاتفاقيات الدولية، ذات الصلة بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، ودراسة المشاكل التي تعترض تنفيذ الاتفاقيات المصدق عليها، إضافة إلى استعراض للدراسات التي تم إجراؤها من طرف المنظمة والمتعلقة بالفئات المختلفة التي تواجه عوائق خاصة في التصديق على اتفاقيات العمل الأساسية.

– إبراز الدور الهام الذي تمثله منظمات العمال، ومنظمات أصحاب العمل، في إطار تطبيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل.

– تم التأكيد على أن احترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل يمهد السبيل أمام سياسات سليمة للاستثمار في الموارد البشرية، كما أنه يعود بالنفع على الحكومات من خلال المساهمة في تسهيل الإجراءات الجماعية التي تساعد على تحقيق النمو الاقتصادي واستئصال الفقر.

– أثبت البحث والتحليل أن احترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، له دور هام في عملية التنمية الاقتصادية السليمة، وفي ظل اقتصاد يتسم بالعولمة توفر هذه الحقوق آلية للربط بين الأهداف الاجتماعية ومتطلبات السوق، ونتيجة لذلك، ينبغي ألا يكون الحوار الحقيقي هو ما إذا كان ينبغي احترام هذه المبادئ والحقوق، ولكن على السبل الكفيلة باحترامها والاستفادة منها على أفضل وجه.

– تطرح التقارير نماذج الإجراءات التي تتضمن مجموعة من السبل المتنوعة، التي بها يمكن لهيآت المنظمة أن تعالج مختلف جوانب المبادئ والحقوق، وقد استند النهج الذي تبناه إعلان المنظمة بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، إلى افتراض مبدئي يتمثل في أن المبادئ والحقوق ليست جزءا من المشكلة بل هي جزء من الحل.

يتضمن كل تقرير خطة للعمل للسنوات الأربع اللاحقة بهدف تطبيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، كما أنه يعتمد على النتائج المستخلصة من التقارير السابقة وترتكز الأهداف عموما على السعي إلى بلوغ التصديق العالمي على اتفاقيات العمل الأساسية، إضافة إلى البحث عن خطط ترمي لتمكين الفئات الضعيفة من ممارسة حقوقها، وكذلك بحث كيفيات تقديم المساعدة التقنية من المنظمة إلى الحكومات.

– تهدف المساعدة التقنية لتحقيق أهداف نذكر منها التمكن من القضاء على الصعوبات التي تحول دون التصديق على اتفاقيات العمل الأساسية، ومساعدة الدول في صياغة تشريعات تتفق مع المبادئ الواردة في هذه الاتفاقيات، وفي وضع البرامج التي تحقق التطبيق الفعلي للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل. إن محاولة الوصول إلى تحقيق هذه الأهداف تعد عاملا مساعدا على الترويج لثقافة عالمية بشأن هذه المبادئ والحقوق، وبالتالي تعزيز الإرادة السياسية للدول للالتزام بها، والقدرة العملية على استخدامها كأساس للتنمية.

إن دراسة التقارير العالمية بموجب متابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، تبين وجود تواصل وتكامل للجهد المبذول من طرف منظمة العمل الدولية في سعيها لتطبيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل؛ حيث أنها تجري دراسة شاملة لوضعها في الدول الأعضاء، وتبحث آليات مساعدة الدول التي لم تصدق على اتفاقيات العمل الأساسية كما تساعد الدول في صياغة النصوص التشريعية بما يتوافق وأحكام هذه الاتفاقيات، إضافة إلى تأكيدها على أن التقدم الاقتصادي والاجتماعي للدول مرهون بمدى التزامها بهذه المبادئ والحقوق.

خلاصة الفصل الأول

تضمنت ديباجة ونصوص مواد دستور منظمة العمل الدولية الالتزامات التي تقع على الدول والتي تترتب على اكتسابها العضوية في المنظمة، وعلى تصديقها على اتفاقيات العمل الدولية.

وبخصوص الالتزامات المترتبة على العضوية في المنظمة، فتشمل الالتزام بعرض نصوص اتفاقيات وتوصيات العمل الدولية على السلطات الوطنية المختصة المتمثلة عادة في البرلمانات تمهيدا لتطبيق تلك النصوص، كما تشمل الالتزام بتقديم تقارير عن الوضع القائم في حالة عدم الحصول على موافقة السلطات المختصة؛ ويهدف هذا الإجراء لبحث كيفيات مساعدة الدول المعنية لتخطي الصعوبات التي تحول دون تصديقها على اتفاقيات العمل الدولية، وتشمل أيضا الالتزام باحترام حقوق الإنسان حيث أن ديباجة دستور المنظمة تهدف إلى تحقيق السلام العالمي والدائم على أساس العدالة الاجتماعية وهذا لا يمكن أن يتحقق إلا في كنف احترام هذه الحقوق.

ومن التزامات الدول الأعضاء الالتزام بتطبيق أحكام اتفاقيات العمل الدولية وهو ما يترتب على تصديقها على هذه الاتفاقيات، ويلاحظ أن إجراء التصديق هنا يختلف في بعض جوانبه عن ما هو متعارف عليه في إطار القواعد التقليدية في القانون الدولي، ذلك أن الوجود القانوني لنصوص العمل الدولية مرتبط بإقرارها من طرف مؤتمر العمل الدولي وليس بالتصديق عليها، حيث أن أثر التصديق هو إكساب القواعد التشريعية الدولية للعمل صفة القواعد التشريعية الوطنية، إضافة إلى أن من أهداف اعتماد الاتفاقيات الدولية توحيد معايير العمل وطنيا بين الدول الأعضاء لذلك لا يمكن تصور إبداء التحفظات بشأنها. والالتزام بالتطبيق يتعدى إدماج نصوص الاتفاقيات في القوانين الوطنية إلى ضرورة اتخاذ الإجراءات التي تضمن التطبيق الفعلي لها.

سعيا من المنظمة إلى ضمان تطبيق معايير العمل الدولية في أكبر عدد ممكن من الدول فإنها انتهجت أساليب – تهدف إلى تشجيع الدول على احترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل – وتتمثل في مرونة القواعد الدولية للعمل اعتبارا للظروف الاقتصادية والاجتماعية المتفاوتة بين الدول، حيث أجازت استثناءات مؤقتة في تطبيق بعض أحكام اتفاقيات العمل الدولية، ومنحت الحق للدول في اختيار الآليات المناسبة لتطبيق هذه الأحكام.

ومن الأساليب التي انتهجتها المنظمة نذكر أيضا الخدمات التي تقدمها للدول الأعضاء المتمثلة في التعاون الفني والاتصالات المباشرة. فالتعاون الفني يكون من خلال المساعدة المقدمة للدول في جوانب مختلفة كصياغة التشريعات الوطنية بما يتوافق مع معايير العمل الدولية، وبحث الصعوبات التي تحول دون التصديق على اتفاقيات العمل الدولية، والتوعية بمعايير العمل الدولي من خلال عقد الندوات

وورشات العمل. أما الاتصالات المباشرة فتكون من خلال إرسال المنظمة لممثلين عنها للاستفادة من خبرتهم وذلك بالاجتماع مع ممثلي الحكومات ومنظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل، وتقريب وجهات النظر بينهم من خلال أسلوب الحوار الجاد للتوفيق بينهم.

وانتهجت المنظمة أسلوبا مميزا في اعتمادها للإعلانات ويظهر ذلك من خلال إلحاق " إعلان فيلادلفيا " لعام 1944 بدستور المنظمة لترقية قيمته القانونية، كما أنها ضمنت " إعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل " لعام 1998 آلية لمتابعة تنفيذه من خلال المتابعة السنوية للاتفاقيات الأساسية غير المصدق عليها، إضافة إلى التقرير العالمي الذي يشمل كل سنة بالتعاقب واحدا من المبادئ والحقوق الأساسية الأربعة، أما " الإعلان بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة " لعام 2008 فجاء ليجسد موقف المنظمة من ظاهرة العولمة وذلك تدعيما للمبادئ الواردة في " إعلان فيلادلفيا " وفي "إعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل "، إضافة إلى تأكيده على تكثيف جهود المنظمة والدول الأعضاء فيها للتمكن من تحقيق الأهداف الإستراتيجية، والتي من أبرزها احترام وتعزيز وإعمال المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، وهذا لمجابهة تحديات العولمة.

الفصل الثاني

رقابة منظمة العمل الدولية على التزام الدول بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل

الفصل الثاني

رقابة منظمة العمل الدولية على التزام الدول بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل

تعد منظمة العمل الدولية من أهم المنظمات الدولية المساهمة في حماية حقوق الإنسان، وتتخصص في مجال حقوق العمال، وتهتم بشكل خاص بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل. وفي هذا الإطار تمارس مهمة الرقابة على التزام الدول بهذه المبادئ والحقوق ويظهر ذلك من خلال مضمون وأشكال هذه الرقابة، متمثلة في الرقابة على أساس التقارير والرقابة المشتركة والرقابة الخاصة بالحرية النقابية. كما يظهر ذلك أيضا بتخصيص أجهزة تقوم على هذه الرقابة بالنص على اختصاصاتها في دستور المنظمة، إضافة إلى أجهزة أخرى تم استحداثها لم ينص عليها الدستور، وما ساعد المنظمة في أدائها لوظائفها تبنيها للتشكيل الثلاثي الذي يعد خاصية تميزها عن غيرها من المنظمات الدولية، حيث أن هذا التشكيل الثلاثي يعطي الفرصة لكل من الحكومات ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال، في إبداء آرائها حول المسائل المتعلقة بمواضيع العمل. ونجد هذا التشكيل مجسدا في أجهزة عديدة في المنظمة، حيث نجده في مؤتمر العمل الدولي، وفي مجلس الإدارة وفي لجنة تطبيق المعايير ولجنة الحرية النقابية.

تم إقرار نظام الرقابة على أساس التقارير بمقتضى المادة 22 والمادة 19 من دستور منظمة العمل الدولية، حيث أن الدول الأعضاء التي صدقت على اتفاقيات العمل الدولية، ملزمة بإرسال تقارير عن مدى توافق تشريعاتها الوطنية وتطبيقاتها مع أحكام هذه الاتفاقيات والتوصيات، كما تلتزم الدول التي لم تصدق على الاتفاقيات بإرسال تقارير عن العوائق التي حالت دون قيامها بإجراء التصديق. وتلتزم الدول الأعضاء بإرسال تقارير بشأن عرض نصوص اتفاقيات وتوصيات العمل الدولية على السلطات الوطنية المختصة، وتقوم لجنة الخبراء بفحص هذه التقارير وصياغة تقرير سنوي بشأنها. أما نظام الرقابة المشتركة الذي جاء النص عليه في المواد 24، 25، 26 من الدستور فمنح الحق لأطراف مختلفة تتمثل في الحكومات ومنظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل ومجلس إدارة المنظمة أو لأي عضو من أعضاء مؤتمر العمل الدولي؛ في أن ترفع احتجاجا أو شكوى عند وقوع انتهاك لأحكام اتفاقيات العمل الدولية. وبخصوص نظام الرقابة الخاصة بالحرية النقابية فهو يقوم أيضا على أساس الشكاوى لكنه يعد من الآليات التي استحدثتها المنظمة حيث لم يرد بالدستور نصوص تتعلق به، كما أنه يتعلق فقط بالحق

النقابي دون المبادئ والحقوق الأساسية في العمل الأخرى، وهذا ما يميزه عن نظام الرقابة المشتركة (المبحث الأول).

إن المساهمة في تطبيق المبادئ والحقوق الأساسية تستلزم وجود أجهزة تقوم على ذلك، وتتمثل هذه الأخيرة في الأجهزة الرئيسة في المنظمة، وفي لجان المنظمة وتشمل الأولى مؤتمر العمل الدولي، ومجلس الإدارة، ومكتب العمل الدولي. ويبرز دور المؤتمر العام من خلال اعتماد اتفاقيات وتوصيات العمل الدولية خاصة الاتفاقيات الأساسية والتوصيات ذات العلاقة بها، التي تتضمن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. أما مجلس الإدارة فيساهم في متابعة الرقابة على التزام الدول بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل بدوره التنفيذي والإشرافي، حيث يتابع تنفيذ أحكام تلك الاتفاقيات كما يشرف على اللجان القائمة على رقابة تطبيقها. وبخصوص مكتب العمل الدولي فيمثل الأمانة العامة للمنظمة، وموظفوه يعملون بشكل مستقل عن حكوماتهم، وله اختصاصات واسعة نص عليها دستور المنظمة. وفيما يتعلق بلجان المنظمة فتتمثل في لجنة الخبراء، ولجنة تطبيق المعايير، ولجنة تقصي الحقائق والتوفيق، ولجنة الحرية النقابية، فبالنسبة للجنة الخبراء فقد أنشأت بمقتضى قرار المؤتمر العام للمنظمة في عام 1926، وتتشكل اللجنة من خبراء في القانون يتم تعيينهم من طرف مجلس الإدارة ويتميزون بالاستقلال والحياد والكفاءة، وتقوم بفحص التقارير المرسلة من الدول إلى مكتب العمل الدولي ثم صياغة تقرير سنوي يشتمل على ملاحظات وطلبات مباشرة موجهة للدول الأعضاء. أما لجنة تطبيق المعايير فتتميز بتشكيل ثلاثي من الحكومات وأصحاب العمل والعمال، وتقوم بعملها بناء على ما توصلت إليه لجنة الخبراء في تقريرها، حيث تختار من ملاحظاتها الأكثر أهمية لعرضها على المؤتمر العام، كما أنها تفحص ردود الحكومات وتبحث حالات الإخلال بالتزامات الدول الأعضاء في المنظمة المتعلقة بمعايير العمل الدولية. وقامت المنظمة من خلال الاتفاق مع منظمة الأمم المتحدة بإنشاء لجنة تقصي الحقائق والتوفيق بمقتضى قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة في عام 1950، وتتشكل اللجنة من أعضاء مستقلين يعينهم مجلس إدارة المنظمة وتفحص شكاوى انتهاكات الحرية النقابية. و في عام 1951 أنشأ مجلس إدارة المنظمة لجنة الحرية النقابية، التي تتميز بتشكيل ثلاثي من الحكومات وأصحاب العمل والعمال، وتختص بفحص الشكاوى المتعلقة بانتهاكات أحكام اتفاقيات الحرية النقابية من طرف الدول الأعضاء في المنظمة، سواء صدقت على هذه الاتفاقيات أو لم تصدق عليها (المبحث الثاني).

المبحث الأول

أشكال الرقابة على تطبيق قواعد العمل الدولية

تشمل الرقابة على تطبيق قواعد العمل الدولية نظام الرقابة على أساس التقارير ونظام الرقابة المشتركة إضافة إلى نظام الرقابة الخاصة بالحرية النقابية، وتم إقرار النظام الأول بمقتضى نصوص دستور منظمة العمل الدولية وفق المادة 22 والمادة 19 منه، حيث أن الدول الأعضاء التي صدقت على اتفاقيات العمل الدولية ملزمة بإرسال تقارير عن مدى توافق تشريعاتها الوطنية وتطبيقاتها مع أحكام هذه الاتفاقيات، أما الدول التي لم تصدق على الاتفاقيات فتكون هي أيضا ملزمة بإرسال تقارير عن الصعوبات التي واجهتها في إجراء التصديق. ويقع على الدول التزام إرسال تقارير بشأن التدابير المتخذة بخصوص توصيات العمل الدولية، كما تلتزم بإرسال تقارير بشأن عرض نصوص اتفاقيات وتوصيات العمل الدولية على السلطات الوطنية المختصة، ويستكمل إجراء الرقابة على أساس التقارير بفحص هذه الأخيرة من قبل لجنة الخبراء (المطلب الأول).

أما نظام الرقابة المشتركة فيقوم – وفقا لنصوص المواد 24، 25، 26 من الدستور – على احتجاج أو شكوى، يمكن أن ترفع من أطراف مختلفة تتمثل في الحكومات، ومنظمات العمال، ومنظمات أصحاب العمل، ومجلس إدارة المنظمة، أو لأي عضو من أعضاء مؤتمر العمل الدولي. وبخصوص نظام الرقابة الخاصة بالحرية النقابية فهو يقوم على أساس الشكاوى، لكن ما يميزه عن نظام الرقابة المشتركة أنه يتعلق فقط بالحق النقابي دون الحقوق الأخرى، بالإضافة إلى أنه لم يرد بالدستور نصوص تتعلق به كونه من الإجراءات التي استحدثتها المنظمة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الرقابة على أساس التقارير

في إطار رقابة منظمة العمل الدولية على تطبيق قواعد العمل الدولية فإن الدول الأعضاء تلتزم بموجب نظام التقارير، ووفقا لنص المادة 22 من دستور المنظمة بإرسال تقارير دورية عن مدى مطابقة نصوصها الوطنية لنصوص الاتفاقيات المصدق عليها التي اعتمدتها المنظمة. كما أن الدول التي لم تصدق على الاتفاقيات، تلتزم بمقتضى المادة 5/19/ هـ من دستور منظمة العمل الدولية ووفقا للنظام نفسه، بإرسال تقارير عن الصعوبات التي تواجهها في عملية التصديق، وعن الإجراءات التي اتخذتها في سبيل الوصول إلى التصديق، وفيما يتعلق بالتوصيات فنص المادة 19/ 6 / د من دستور المنظمة ألزم الدول بإرسال تقارير تبين فيها موقفها القانوني والعملي تجاه مضمون التوصية، مع عرض المدى الذي تم بلوغه أو يراد بلوغه إنفاذا لأحكام التوصية. وتلتزم الدول وفقا لنص المادة 5/19/ ب من الدستور بإرسال

تقارير بشأن عرض نصوص الاتفاقيات على السلطات المختصة وطنيا، والحكم نفسه بالنسبة للتوصيات وفقا لما جاء في نص المادة 6/19/ ب من الدستور (الفرع الأول).

كانت وظيفة دراسة التقارير المشار إليها أعلاه تسند لمؤتمر العمل الدولي، لكن ازدياد عددها من جهة، ومن جهة ثانية اشتمالها على جوانب تقنية نتج عنه استحالة دراستها من طرف المؤتمر، فتم استحداث لجنة سميت لجنة الخبراء عام 1926، تتكفل بدراسة تلك التقارير دراسة تقنية، وتحرر بشأنها تقريرا تبلغه للجنة أخرى هي لجنة تطبيق المعايير التي تتخذ منه أساسا في دراستها؛ لتصل من خلاله إلى صياغة توصيات تبلغها لمجلس إدارة المنظمة (الفرع الثاني).

وتتضمن الإجراءات المتبعة لفحص التقارير قسمين يتمثل القسم الأول في التقرير العام أما الثاني فيتمثل في الملاحظات المتعلقة بالدول، ويمكن التعرف عليهما من خلال نموذج يبين ذلك (الفرع الثالث).

الفرع الأول: التقارير المطلوبة من الحكومات

وتتضمن التقارير المطلوبة من الحكومات التقارير بشأن النصوص المصدق عليها (أولا)، التقارير بشأن الاتفاقيات غير المصدقة والتوصيات (ثانيا)، التقارير بشأن الالتزام بالعرض على السلطات المختصة (ثالثا).

أولا: التقارير بشأن النصوص المصدق عليها

تنص المادة 22 من دستور منظمة العمل الدولية على ما يلي:

« تتعهد كل دولة عضو بتقديم تقرير سنوي إلى مكتب العمل الدولي عن التدابير التي اتخذتها من أجل إنفاذ أحكام الاتفاقيات التي تكون طرفا فيها. ويتم إعداد هذه التقارير بالشكل الذي يحدده مجلس الإدارة متضمنة ما يطلبه من بيانات ».

من خلال النص أعلاه فالدول الأعضاء ملزمة بتقديم تقارير بشأن ما اتخذته من إجراءات بهدف تنفيذ ما تتضمنه الاتفاقيات المصدق عليها، وهذه التقارير يجب تقديمها بانتظام وذلك كل سنة.

كذلك فإن تحرير التقارير يكون وفق ما يقرره مجلس إدارة المنظمة، حيث يطلب المجلس الإجابة على أسئلة عامة وأخرى خاصة، وتهدف الأسئلة العامة إلى الوقوف عند ما اتخذته الدول الأعضاء من نصوص تشريعية وتنظيمية بشأن مواضيع الاتفاقيات، أما الأسئلة الخاصة فهدفها التعرف على الإجراءات المتخذة فعلا أو التي سيتم اتخاذها لضمان التطبيق الفعلي للنصوص[1].

[1] محمود مسعد محمود، المرجع السابق، ص 400.

وتجدر الإشارة إلى أن مجلس الإدارة وافق على نظام جديد لتقديم التقارير أصبح ساري المفعول في عام 2003، حيث أبقى فيه آجال تقديم التقارير بشأن الاتفاقيات المصدقة وفقا لتعديلات 1993 وذلك كل سنتين بالنسبة للاتفاقيات الأساسية، وكل خمس سنوات للاتفاقيات الأخرى ما لم تكن مطلوبة لوقت أقصر[1]، وناقش مجلس الإدارة في مارس 2007 إمكانية تمديد دورة تقديم التقارير من سنتين إلى ثلاث سنوات فيما يتعلق بالاتفاقيات الأساسية، وهذا بهدف التخفيف من عبء العمل على مكتب العمل الدولي ولجنة الخبراء والحكومات، وقد دخلت الدورة الجديدة حيز النفاذ للمرة الأولى عام 2012[2].

وبهدف تفعيل المتابعة في حالة الإخلال الخطير من جانب الدول الأعضاء بالالتزام بتقديم التقارير وغير ذلك من الالتزامات المتصلة بالمعايير، قررت لجنة المؤتمر المعنية بتطبيق المعايير – بمساعدة من مكتب العمل الدولي وذلك خلال انعقاد الدورة 93 للمؤتمر في جوان 2006 – تعزيز المتابعة من خلال صياغة تقرير سنوي يعدد حالات الإخلال بهدف إيجاد حلول لكل حالة على حدى وذلك بالإشارة بصورة خاصة إلى ما يلي[3]:

- عدم إرسال التقارير منذ سنتين أو أكثر بشأن تطبيق الاتفاقيات المصدقة؛
- عدم إرسال التقارير الأولى بشأن تطبيق الاتفاقيات المصدقة؛
- عدم إرسال المعلومات ردا على تعليقات لجنة الخبراء؛
- عدم تقديم الصكوك التي اعتمدها المؤتمر خلال سبع دورات على الأقل، إلى السلطات المختصة؛
- عدم إرسال التقارير منذ السنوات الخمس الأخيرة بشأن الاتفاقيات غير المصدقة والتوصيات.

وتنص المادة 2/23 من دستور منظمة العمل الدولية على ما يلي:

« تقوم كل دولة عضو بموافاة المنظمات المعترف بصفتها التمثيلية في مفهوم المادة 3 بنسخ من المعلومات، والتقارير التي أبلغتها إلى المدير العام عملا بالمادتين 19 و22 ».

إن تقديم نسخ عن التقارير من الدول إلى منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل، يمكن أن يتم قبل وضع الصيغة النهائية للتقارير لإعطاء هذه المنظمات فرصة إبداء رأيها، كما يمكن أن يتم وقت إرسالها إلى مكتب العمل الدولي، وعلى الحكومات أن تذكر في تقاريرها أسماء المنظمات التي وافتها بنسخ التقارير. ويمكن إرسال ملاحظات هذه المنظمات مباشرة إلى الحكومات، ثم يتم إرسال تفاصيل

---

[1] راجع الوثيقة: GB.282/LILS/5, conseil d'administration, 282e session, Genève, novembre 2001

[2] مكتب العمل الدولي، دليل الإجراءات المتعلقة باتفاقيات وتوصيات العمل الدولية، المرجع السابق، ص 18. راجع الوثيقة:

GB.310/LILS/3/2, conseil d'administration, 310e session, Genève, mars 2011, parag 11- 14.

[3] مكتب العمل الدولي، دليل الإجراءات المتعلقة باتفاقيات وتوصيات العمل الدولية، المرجع السابق، ص 23.

تشمل رد الحكومة إن وجد إلى مكتب العمل الدولي، أو ترسل مباشرة إلى المكتب الذي يقوم بإرسال نسخة إلى الحكومة المعنية لتتمكن من الرد[1].

إن إلزام الدول بإرسال تقارير دورية بخصوص ما اتخذته من تدابير تضمن توافق تشريعاتها الوطنية مع أحكام اتفاقيات العمل الدولية خاصة الأساسية منها؛ يسمح لمنظمة العمل الدولية بمتابعة وضع المبادئ والحقوق الأساسية في العمل في الدول الأعضاء، الذي يعكس مدى التزامها بهذه المبادئ والحقوق.

ثانيا: التقارير بشأن الاتفاقيات غير المصدقة والتوصيات

وفقا لما نصت عليه المادة 5/19/ هـ من دستور منظمة العمل الدولية فإن الاتفاقيات التي لم يتم التصديق عليها، تلتزم الدول الأعضاء المعنية بإبلاغ المدير العام لمكتب العمل الدولي بموقفها القانوني والعملي تجاه المواضيع التي تعالجها الاتفاقية وذلك في فترات يحددها مجلس الإدارة، كما تلتزم أيضا ببيان المدى الذي تم بلوغه أو يراد بلوغه قصد إنفاذ أحكام الاتفاقية عن طريق التشريع أو الإجراءات الإدارية أو الاتفاقيات الجماعية أو أي طريق آخر، مع بيان الصعوبات التي تمنع أو تؤخر التصديق على هذه الاتفاقيات[2].

كذلك فقد نصت المادة 19/ 6 / د من دستور المنظمة على أنه بالنسبة للتوصيات فإن الدول الأعضاء تلتزم بإبلاغ المدير العام لمكتب العمل الدولي في فترات يحددها مجلس الإدارة بموقفها القانوني والعملي تجاه مضمون التوصية؛ مع عرض المدى الذي تم بلوغه أو يراد بلوغه إنفاذا لأحكام التوصية وذكر التعديلات المقترحة على هذه الأحكام عند اعتمادها أو تطبيقها[3].

ويقع على الدول الأعضاء الالتزام بموافاة منظمات العمال وأصحاب العمل بنسخ من التقارير المشار إليها أعلاه[4].

إن الإجراءات المتبعة بشأن الاتفاقيات الدولية التي لم يتم التصديق عليها وبشأن التوصيات الدوليـة، تتماثل مع الإجراءات المتبعة بشأن الاتفاقيات المصدق عليها حيث أنها تتصف كلها بالعلانية وهذا يكسب الرقابة فعالية أكثر[5].

---

[1] مكتب العمل الدولي، دليل الإجراءات المتعلقة باتفاقيات وتوصيات العمل الدولية، المرجع السابق، الفقرة 40، 41.
[2] راجع المادة 19/ 5 / هـ من دستور منظمة العمل الدولية.
[3] راجع المادة 19/ 6 / د، المرجع نفسه.
[4] راجع المادة 2/23 ، المرجع نفسه.
[5] محمود مسعد محمود، المرجع السابق، ص 402.

تلزم المنظمة الدول الأعضاء غير المصدقة على اتفاقيات العمل الدولة بإرسال تقارير عن موقفها القانوني والعملي من المواضيع التي تعالجها الاتفاقيات، مع ذكر الصعوبات التي منعتها من التصديق عليها، وهذا يعكس حرص المنظمة على تطبيق معايير العمل الدولية حيث أن هذه المتابعة تشجع الدول على القيام بإجراء التصديق، وتسمح للمنظمة بتحديد المساعدة الفعالة التي يجب تقديمها لهذه الدول.

ثالثا: التقارير بشأن الالتزام بالعرض على السلطات المختصة

إن الدول الأعضاء في المنظمة ملزمة بأن تقدم للمدير العام لمكتب العمل الدولي تقارير تتضمن المعلومات بخصوص التزامها بعرض نصوص الاتفاقيات والتوصيات على السلطات المختصة، وذلك وفقا لما تنص عليه المادة 5/19/ ب من دستور المنظمة[1].

ويلاحظ أن دستور المنظمة لم ينص صراحة على هذا الالتزام لكن يمكن الاستدلال على ذلك من خلال قواعد التفسير المستقر عليها، وقد دأب مكتب العمل الدولي على طلب معلومات من الدول بهذا الشأن من خلال أسئلة موجهة لهذه الدول[2].

والدول الأعضاء ملزمة بإرسال نسخ عن التقارير المقدمة لمكتب العمل الدولي إلى منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل[3].

يلاحظ أن الدول الأعضاء في المنظمة ملزمة بإرسال نسخ عن جميع أشكال التقارير المذكورة أعلاه إلى منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل، وهذا الإجراء يبين دور هذه المنظمات في المساهمة في تطبيق المبادئ والحقوق المتعلقة بالعمل خاصة الأساسية منها، من خلال إشراكها بإعطائها فرصة إبداء رأيها في المواضيع المتعلقة بالعمل.

إن التزام الدول بتقديم التقارير المبينة أعلاه، يتيح الفرصة للجان المنظمة للوقوف على وضع المبادئ والحقوق الأساسية في العمل في هذه الدول من خلال فحص هذه التقارير، وهذا ما سيتم دراسته في الفرع الثاني.

الفرع الثاني: فحص التقارير

يتميز عمل لجنتي الخبراء، وتطبيق المعايير بأنه عمل متكامل، حيث تقوم الأولى بدراسة تقنية للتقارير المرسلة من الدول الأعضاء حول مدى توافق تشريعاتها مع اتفاقيات العمل الدولية، وتحرر

---

[1] صلاح علي علي حسن، القانون الدولي للعمل، دراسة في دور منظمة العمل الدولية في إيجاد وتطبيق قانون دولي للعمل، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2012، ص 71.

[2] محمود مسعد محمود، المرجع السابق، ص 403.

[3] راجع المادة 2/23 من دستور منظمة العمل الدولية.

بشأنها تقريرا يضم قسمين، الأول يتمثل في التقرير العام، والثاني يشمل ملاحظات تتعلق بالدول الأعضاء (أولا). وفيما يتعلق بلجنة تطبيق المعايير، فإنها تأخذ من هذا التقرير أساسا لدراستها (ثانيا).

أولا: الإجراءات أمام لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات

يتم فحص التقارير المرسلة من الدول من طرف لجنة الخبراء وفق مراحل تتمثل فيما يلي:

تقوم لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات التوصيات بفحص[1]:

– التقارير السنوية التي تنص عليها المادة 22 من الدستور، والمتصلة بالتدابير التي اتخذتها الدول الأعضاء من أجل إنفاذ أحكام الاتفاقيات التي تكون طرف فيها.

– المعلومات والتقارير المتعلقة بالاتفاقيات والتوصيات والتي ترسلها الدول الأعضاء بمقتضى المادة 19 من الدستور، التي جاء في نصها إقرار المؤتمر للمقترحات في شكل اتفاقية أو شكل توصية. إضافة لتوضيح التزامات الدول الأعضاء فيما يتعلق بالاتفاقيات، وكذا التوصيات كعرض الاتفاقية أو التوصية على السلطة المختصة، بهدف إصدار تشريع أو اتخاذ إجراء آخر أو كإبلاغ المدير العام لمكتب العمل الدولي بالتدابير المتخذة لعرض التوصية على السلطة المختصة.

– المعلومات والتقارير بشأن التدابير التي اتخذتها الدول الأعضاء وفقا للمادة*35 من الدستور.

وتنص المادة 23 من دستور منظمة العمل الدولية على ما يلي:

« دراسة التقارير وتبليغها

1– يعرض المدير العام على المؤتمر في دورته التالية ملخصا للمعلومات والتقارير التي تكون الدول الأعضاء قد أبلغته بها عملا بالمادتين 19 و 22.

2– تقوم كل دولة عضو بموافاة المنظمات المعترف بصفتها التمثيلية في مفهوم المادة 3 بنسخ من المعلومات، والتقارير التي أبلغتها إلى المدير العام عملا بالمادتين 19 و22 ».

من الفقرة الأولى للمادة أعلاه، فالتقارير التي تبلغها الدول الأعضاء عملا بالمادة 19 من الدستور والتي تخص الاتفاقيات غير المصدق عليها، والمادة 22 من الدستور والخاصة بالاتفاقيات المصدق عليها، يقوم المدير العام بصددها بإنجاز ملخص يعرضه على المؤتمر في دورته التالية، أما الفقرة الثانية فتبين مشاركة منظمات العمال وأصحاب العمل فيما يتعلق بالتقارير والمعلومات التي ترسلها الدول إلى مكتب العمل الدولي، حيث بموجبها ترسل الدول نسخا عن تلك التقارير والمعلومات إلى هذه

[1] Bit, Droit Syndical De L'Oit, Op.cit, p155.

* المادة 35 من دستور منظمة العمل الدولية تتعلق بتطبيق الاتفاقيات على الأقاليم التابعة.

المنظمات. وتتضمن الاستمارات المتعلقة بالتقارير والمعلومات أسئلة للحكومات عن إبلاغها للمنظمات العمالية للنسخ سالفة الذكر. وفي حالة عدم إجابة الحكومات، تطلب اللجنة من مكتب العمل الدولي بإرسال تذكير لها بأهمية قيامها بذلك، وفي حالة بقائها على موقفها تحرر اللجنة تعليقا عموما في شكل طلب مباشر لتلك الحكومات. وإرسال نسخ عن التقارير والمعلومات للمنظمة العمالية يستدعي من الأخيرة تقديم ملاحظاتها، التي يمكن أن تتقدم بها مباشرة لمكتب العمل الدولي أو عن طريق الحكومات، وتقوم اللجنة بفحص تلك الملاحظات[1].

ومن المبادئ الأساسية التي تحكم لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات تحديد وضعية كل دولة حول مدى مطابقة تشريعاتها لنصوص الاتفاقيات، ومدى التزاماتها التي تعهدت بها بموجب دستور منظمة العمل الدولية. وفي إطار تنظيم عملها تقوم اللجنة بتكليف كل عضو منها بمجموعة من الاتفاقيات وبمواضيع معينة، ليحضر استنتاجاته التي تعرض في اجتماع اللجنة على شكل ملاحظات. وتقوم اللجنة بتعيين مجموعات عمل تقوم بدراسات حول التقارير المرسلة وفق النصين 19 و22 من دستور المنظمة أو لدراسة مواضيع مختارة من طرف اللجنة[2].

إن الشكل الذي يتخذه تعليق لجنة الخبراء تجاه الدول الأعضاء إما أن يكون التزام بالتنفيذ أو مجرد التزام بتحديد المواقف، فبالنسبة للالتزام الأول فيرتبط بالتزام الدول بنصوص الاتفاقية المصدق عليها وبالالتزام بالعرض على السلطات المختصة، ويأخذ تعليق اللجنة شكل ملاحظات تنشر في تقريرها وطلبات بفعل شيء أو الامتناع عنه تبلغ مباشرة للحكومات المعنية، وإذا لم تجب الحكومات عليها تدرج في تقرير اللجنة. أما الالتزام الثاني فيرتبط بالنصوص غير المصدق عليها وبالتوصيات، حيث تكون الدول مطالبة بشرح أوضاعها الوطنية والصعوبات التي حالت دون تطبيقها للأحكام الواردة في النصوص[3].

إن تعليقات لجنة الخبراء على التقارير التي تقدمها الدول تأخذ أشكالا تتمثل في الملاحظات والطلبات المباشرة والتشكرات، فالملاحظات تستعمل فيما يتعلق بالتعليقات المنشورة في قرار اللجنة، وهي مرتبطة بالحالات الأكثر جدية، ويمكن للجنة أن تطلب من الحكومات إرسال معلومات للإجابة على الملاحظات إلى المؤتمر وتقديم تقرير مفصل خلال سنة أو سنتين. أما الطلبات المباشرة فهي لا تنشر

[1] Bit, Droit Syndical De L'Oit, Op.cit, p167, 168.
[2] Ibid, p p156, 157.
[3] محمود مسعد محمود، المرجع السابق، ص ص 411، 412.

وترسل إلى الحكومات من طرف مكتب العمل الدولي باسم اللجنة، وتتعلق بمواضيع ذات أهمية ثانوية أو بمميزات تقنية. وفيما يخص التشكرات فتكون حين تجيب الحكومة بشكل تام على طلب مباشر[1].

تشمل الوثائق المعروضة على لجنة الخبراء معلومات تقدمها الحكومات في تقاريرها، كما تتضمن التشريعات والاتفاقيات الجماعية وقرارات المحاكم ذات الصلة، وتعليقات منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال وتقارير هيئات أخرى للمنظمة، كتقارير لجان التحقيق ولجنة الحرية النقابية[2].

يتم استدعاء الحكومات كل سنة لترسل إلى مكتب العمل الدولي تقارير حول الصعوبات التي تواجهها وتمنعها أو تؤخرها عن التصديق على اتفاقية ما، والتدابير التي اتخذتها تبعا لتوصية ما، وتقوم اللجنة بإجراء دراسة عامة للتشريعات والتطبيقات الوطنية تتعلق بالأسانيد التي شكلت طلبات التقارير وفقا للمادة 19 من دستور المنظمة[3].

يتم الوصول إلى استنتاجات اللجنة عادة بإجماع الأعضاء، إلا أنه من الممكن اتخاذ القرارات بالأغلبية. وإذا حدث ذلك، فيتم إدراج آراء الأعضاء المعارضين في تقريرها إذا رغبوا في ذلك مرفقة بأي رد صادر عن اللجنة بكاملها، ويقدم تقرير اللجنة بداية إلى مجلس الإدارة في دورته المنعقدة في شهري مارس و أفريل، لرفعه إلى المؤتمر الذي يجتمع عادة في جوان من كل سنة[4].

إن مساهمة لجنة الخبراء في التزام الدول بالمبادئ والحقوق الأساسية لا يتوقف عند إدراجها في تقريرها لما يسمى بـ " حالات التقدم "، وهي الحالات التي قامت فيها الحكومات استجابة لتعليقات اللجنة بتعديل تشريعاتها وممارساتها طبقا للاتفاقيات المصدق عليها، بل يمتد إلى التأثير غير المباشر أو المسبق للجنة من خلال الرقابة الوقائية حيث تشجع من خلالها الدول على الدراسة الجدية للتدابير، بل وحتى اعتمادها قبل التصديق على الاتفاقية المعنية[5].

تساهم لجنة الخبراء في تطبيق المبادئ والحقوق المتعلقة بالعمل خاصة الأساسية منها وهذا بفحصها ومتابعتها للتقارير المرسلة من الدول، سواء المصدقة على اتفاقيات العمل الدولية أو التي لم تصدق بعد عليها، لتصل إلى صياغة ملاحظات وطلبات مباشرة للدول تهدف إلى دفعها لتعدل تشريعاتها وممارساتها لتكون متوافقة مع أحكام هذه الاتفاقيات.

---

[1] Bit, Droit Syndical De L'OIT, Op.cit, p p158, 159.

[2] مكتب العمل الدولي، دليل الإجراءات المتعلقة باتفاقيات وتوصيات العمل الدولية، المرجع السابق، ص31.

[3] Ibid, p164.

[4] المرجع نفسه، ص31.

[5] Bit, les normes internationales du travail: un patrimoine pour l'avenir, mélanges en l'honneur de Nicolas valticos, Genève, 2004, p p, 4-6.

ثانيا: الإجراءات أمام لجنة تطبيق المعايير

وفقا لنص المادة 7 من النظام الأساسي لمؤتمر العمل الدولي تنظر اللجنة في:

« 1- التدابير المتخذة من الدول الأعضاء بغية إنفاذ الاتفاقيات المصدقة تطبيقا للمادة 22.

2- التقارير المرسلة حول الاتفاقيات والتوصيات وفقا للمادة 19 من الدستور والمتمثلة في الدراسات الاستقصائية العامة .

3- التدابير التي تتخذها الدول الأعضاء عملا بالمادة 35 من الدستور.

وعلى اللجنة أن تقدم تقريرا للمؤتمر».

إن عمل لجنة تطبيق المعايير لا يتمثل في أنها هيئة يتم على مستواها المراجعة أو الطعن فيما تتوصل إليه لجنة الخبـراء، حيث أن عملهما مختلف ومتكامل*. وذلك لأن لجنة الخبراء لها وظيفة تقنية، في حين لجنة تطبيق المعايير ذات الميزة الثلاثية التي تتيح لها الحوار المباشر بين الحكومات وأصحاب العمل والعمال، ويمكنها كذلك تعبئة الرأي العام الدولي حيث تمثل وزنا سياسيا وإشعاعا لاجتماع دولي، تستطيع من خلاله الحكومات وأصحاب العمل والعمال التعبير بحرية[1].

يعرض على لجنة المؤتمر تقرير لجنة الخبراء، وتحاط علما بالوثائق المتضمنة للردود المكتوبة على ملاحظات لجنة الخبراء، والمعلومات التي يتم تلقيها منذ اجتماع لجنة الخبراء، وتتم إتاحة الفرصة للحكومات، لتقديم ردود خطية على الملاحظات الموجهة لها. ويمكن للجنة أن تبدي رغبتها في الحصول على معلومات شفوية إضافية من ممثل الحكومة، ويمكن لأعضاء اللجنة عقب إدلاء ممثلي الحكومات ببياناتهم أن يقوموا بطرح أسئلة أو إبداء تعليقات[2].

تعتمد لجنة تطبيق المعايير التابعة للمؤتمر في عملها أساسا على التقرير المنجز من طرف لجنة الخبراء، حيث يتم اختيار من بين مئات الملاحظات المسجلة من طرف لجنة الخبراء في تقريرها عدد من 20 إلى 40 التي يتم فحصها فرديا[3].

إن مهمة لجنة المؤتمر تتمثل في عرض الصعوبات التي تمنع الحكومات من تطبيق قواعد العمل الدولية تنفيذا لالتزاماتها، بهدف إيجاد الحلول المناسبة لها وذلك من خلال التقرير الذي تقدمه للمؤتمر العام[4].

---

* شددت لجنة الخبراء في كثير من تقاريرها على العلاقة بينها وبين لجنة المؤتمر التي تتسم بروح التعاون والاحترام المتبادل وجرت العادة أن يحضر رئيس لجنة الخبراء بصفة مراقب للمناقشة العامة في لجنة المؤتمر، راجع في ذلك تقرير لجنة الخبراء، تطبيق معايير العمل الدولية، مؤتمر العمل الدولي، الدورة 101، 2012، ص 4.

[1] Bit, Droit Syndical De L'Oit, Op.cit, p174.

[2] مكتب العمل الدولي ، دليل الإجراءات المتعلقة باتفاقيات وتوصيات العمل الدولية، المرجع السابق، ص 33.

[3] David Tajgman et Karen Curtis, Op.cit, p 59.

[4] محمود مسعد محمود، المرجع السابق، ص 414.

تدعو لجنة المؤتمر ممثلي الحكومات المعنية إلى حضور جلسة من جلساتها لمناقشة الملاحظات قيد البحث حول وضعية تطبيق الاتفاقيات، ويمكن لأعضاء لجنة المؤتمر أن يطرحوا أسئلة أو يدلوا بتعليقاتهم، وفي ختام المناقشة تعتمد اللجنة استنتاجات حول الحالة قيد البحث، وتعد تقريرا وتقدمه إلى المؤتمر في جلسة عامة بغرض اعتماده حيث يمكنها أن تدعو الدولة العضو التي جرت مناقشة حالتها؛ لاستقبال بعثة مساعدة تقنية من مكتب العمل الدولي لتساعدها على الوفاء بالتزاماتها، إضافة إلى إمكانية طلب لجنة المؤتمر من الحكومة بإرسال معلومات تكميلية وهذا عند إعداد تقرير مقبل لتقديمه إلى لجنة الخبراء[1].

إن تقديم لجنة المؤتمر تقريرها للمؤتمر لمناقشته في جلسة عامة، يمنح فرصة إضافية لجلب الانتباه إلى جوانب خاصة من عمل اللجنة، ويتم نشر التقرير في محاضر جلسات المؤتمر ويوزع على الحكومات، ويسترعي انتباه الحكومات إلى أي نقاط خاصة أثارتها اللجنة للنظر فيها، إضافة إلى مناقشة الحالات الفردية[2].

ويمكن للجنة المؤتمر أن تعد قائمة خاصة تدرج فيها أسماء الدول التي لم تنفذ التزاماتها الدولية بشأن تطبيق قواعد العمل الدولية ويلاحظ أن الدول تسعى لتتجنب أن يكون تقصيرها في التزاماتها محل مناقشة علنية من طرف المؤتمر العام، وهذا الإجراء له أثر رادع تجاه تلك الدول يدفعها لاحترام التزاماتها بخصوص قواعد العمل الدولية[3].

تتخذ لجنة المؤتمر من تقرير لجنة الخبراء أساسا لعملها ونظرا للتشكيل الثلاثي للجنة المؤتمر فيتم سماع رأي الحكومات وأصحاب العمل والعمال حول ملاحظات لجنة الخبراء، ليتم تقديم تقرير بشأن الملاحظات الأكثر أهمية إلى المؤتمر العام لمناقشتها في جلسة علنية، وهذا يساهم في التزام الدول بالمبادئ والحقوق المتعلقة بالعمل خاصة الأساسية منها، حيث أن الدول تعدل تشريعاتها وممارساتها بما يتوافق وأحكام اتفاقيات العمل الدولية حتى لا تكون التزاماتها محلا للمناقشة في تلك الجلسات.

وللوقوف على جهد المنظمة في إطار فحصها للتقارير المرسلة من الدول الأعضاء سندرس في الفرع الثالث نموذجا للإجراءات المتبعة، من خلال تقرير لجنة الخبراء لعام 2012.

[1] راجع تقرير لجنة الخبراء، تطبيق معايير العمل الدولية، المرجع السابق ، ص 4.
[2] مكتب العمل الدولي، دليل الإجراءات المتعلقة باتفاقيات وتوصيات العمل الدولية، المرجع السابق، ص 34.
[3] Bit, les normes internationales du travail: un patrimoine pour l'avenir, op.cit, p 5.

الفرع الثالث: نموذج للإجراءات المتبعة من خلال تقرير لجنة الخبراء[1] لعام 2012

احتوى تقرير لجنة الخبراء لسنة 2012 في جزئه الأول على تقرير عام (أولا). أما جزؤه الثاني فتم فيه تناول الملاحظات المتعلقة ببعض الدول (ثانيا).

أولا: التقرير العام

جاء في هذا التقرير دراسة للتقيد بالالتزامات من خلال متابعة حالات الإخلال الجسيم من جانب الدول الأعضاء بالتزام تقديم التقارير (أ)، إضافة إلى ما توصلت إليه لجنة الخبراء من خلال فحص التقارير عن الاتفاقيات المصدق عليها (ب)، وما تعلق بعرض الصكوك المعتمدة في المؤتمر على السلطات المختصة (جـ)، وكذلك إرسال تقارير بشأن صكوك مختارة عملا بالمادة 19 من الدستور (د).

أ/ التقارير عن الاتفاقيات المصدق عليها – المادتان 22 و35 من الدستور–

ويتضمن هذا العرض أرقاما عن عدد التقارير المطلوبة بموجب المادتين 22 و35 من الدستور، إضافة إلى ذكر أسماء الدول التي لم تتقيد بتقديم التقارير لمدة عامين أو أكثر، وكذلك التي تأخرت في إرسال بعض التقارير. وأكدت اللجنة أن ذلك يعيق السير المنتظم لها.

ويشمل هذا القسم على جداول تضم أسماء الدول* وطبيعة إخلالها بالتزامها مع ذكر رقم الاتفاقية كالإخلال بتقديم التقارير أو الإخلال في تقديم المعلومات ردا على تعليقات لجنة الخبراء، ويرفق ذلك بملاحظات اللجنة حول ذلك.

ب/ فحص التقارير عن الاتفاقيات المصدق عليها من جانب لجنة الخبراء

ويشمل هذا القسم الإشارة إلى عدد التقارير التي لا تتطلب تعليقا، إضافة إلى الإشارة للحالات التي استدعت إرسال ملاحظات وطلبات مباشرة من اللجنة، حيث أن الملاحظات ترد في الجزء الثاني، أما الطلبات المباشرة فلا تنشر في تقرير اللجنة. وفي هذا القسم أيضا يتم متابعة إجراءات فحص التظلمات بموجب المادة 24 من الدستور، والشكاوى المقدمة بموجب المادة 26 من الدستور، حيث تفحص لجنة الخبراء التدابير التي اتخذتها الحكومات عملا بالتوصيات الصادرة عن هيئات الرقابة المنشأة وفق المادتين سالفتي الذكر. ويتم تناول ذلك من خلال جداول تضم أسماء الدول**، وأرقام الاتفاقيات المعنية فيما يخص جوانب مختلفة، كالتدابير المتخذة من الحكومات لإنفاذ توصيات هيئات الرقابة

[1] Rapport de la CEACR, rapport III partie 1 A, application des normes internationales du travail, Conférence internationale de travail, 101e session, 2012.

* لم يرد ذكر الجزائر في هذه الجداول.

** بالنسبة للاتفاقيات الأساسية فقد ورد ذكر الجزائر فيما تعلق بإعراب لجنة الخبراء عن ارتياحها إزاء التدابير التي اتخذتها الحكومة بخصوص الاتفاقية رقم 182 لعام 1999 بشأن أسوأ أشكال استخدام الأطفال.

واستنتاجات لجنة المؤتمر، إضافة إلى الحالات التي طلب فيها من الدول إرسال تقارير مبكرة، أو تقارير مفصلة. كما تشمل الجداول على الحالات التي أعربت فيها اللجنة عن ارتياحها إزاء التدابير المتخذة من الحكومات، إضافة إلى تحديد الحالات التي هي في حاجة إلى المساعدة التقنية، وأكدت اللجنة على أهمية الملاحظات المقدمة من طرف منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل.

جـ/ عرض الصكوك المعتمدة في المؤتمر على السلطات المختصة

يتم عرض الصكوك المعتمدة في المؤتمر على السلطات المختصة وفق الفقرات 5 و6 و7 من المادة 19 من الدستور، وتقوم اللجنة بفحص المعلومات الإضافية عن التدابير المتخذة من الحكومات، إضافة إلى الردود على الملاحظات، والطلبات المباشرة الموجهة في دورات سابقة، ويتم ذكر أسماء الدول التي لم تلتزم بتقديم أي معلومات عن عرض الصكوك التي اعتمدها المؤتمر على السلطات المختصة.

د/ صكوك مختارة لإرسال تقارير بشأنها عملا بالمادة 19 من الدستور

طلب من الحكومات بموجب المادة 19 من الدستور في إطار الدراسة الاستقصائية العامة وهذا وفقا لقرار مجلس الإدارة في دورته رقم307 في مارس 2010، أن تقدم تقارير بشأن الاتفاقيات الأساسية المتعلقة بالحرية النقابية وحق المفاوضة الجماعية، عمل الأطفال، العمل الجبري، التمييز في الاستخدام والمهنة. وتشمل هذه التقارير الدول المصدقة وغير المصدقة على هذه الاتفاقيات.

وتم تخصيص قسم يتعلق بالتعاون مع المنظمات الدولية الأخرى، وهذا في إطار المواضيع ذات الاهتمام المشترك كالتعاون فيما يتعلق بالاتفاقيات الدولية، وذلك من خلال طلب منظمة العمل الدولية لمعلومات تخص اتفاقيات معينة من الأمم المتحدة، وبعض الوكالات المتخصصة، ومنظمات حكومية دولية أخرى، إضافة إلى تأكيد المنظمة على التعاون الوثيق بينها وبين الأمم المتحدة في إطار اتفاقيات حقوق الإنسان.

ثانيا: الملاحظات المتعلقة ببعض الدول

احتوى هذا القسم على الملاحظات المتعلقة بالتقارير المقدمة من الدول حول الاتفاقيات المصدق عليها وفقا للمواد 22 و23 و35 من دستور المنظمة، ويشمل هذا القسم مواضيع عدة، منها الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية، عمل الأطفال، العمل الجبري، التمييز في الاستخدام والمهنة، حيث تسجل لجنة الخبراء تعليقاتها حول ردود الحكومات وكذا تعليقات المنظمات النقابية، ويشمل التقرير على ملحقات تتمثل في جداول لإحصائيات حول التقارير المقدمة المتعلقة بالاتفاقيات المصدق عليها والتي تم استلامها في سنة 2011، إضافة إلى قائمة تتضمن ملاحظات منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال،

وملخص للمعلومات المقدمة من الحكومات، المتعلقة بالتزام عرض الاتفاقيات المعتمدة من طرف مؤتمر العمل الدولي على السلطات المختصة، إضافة لقائمة من الدول* مرفقة بتعليقات اللجنة حول اتفاقيات معنية.

وفي إطار متابعة لجنة الخبراء للحالات المعروضة أمامها، إضافة إلى تكامل عملها مع عمل لجنة الحرية النقابية، أشارت في تقريرها فيما يخص " الجزائر " بأنها لاحظت استنتاجات وتعليقات لجنة الحرية النقابية حول طلب التسجيل، الذي تقدمت به النقابة الوطنية لعمال التكوين المهني والذي ينتظر الموافقة منذ 2002، وبأنها تحث الحكومة على تسجيل هذه النقابة دون تأخير. وبتتبع تقرير لجنة الخبراء اللاحق، فإن اللجنة أعربت عن ارتياحها، الذي أعربت عنه ـ أيضا ـ لجنة الحرية النقابية لاستجابة الحكومة بتسجيلها لهذه النقابة[1].

استكمالا لنظام الرقابة على تطبيق قواعد العمل الدولية فقد أقرت المنظمة شكلان آخران من الرقابة يتمثلان في الرقابة المشتركة، والرقابة الخاصة بالحرية النقابية وهذا ما سيتم دراسته من خلال المطلب الثاني.

المطلب الثاني: الرقابة المشتركة – الاحتجاجات والشكاوى– والرقابة الخاصة بالحرية النقابية

تعد الرقابة المشتركة نوعا من الإشراف الممارس من أطراف مختلفة تتمثل في الحكومات ومنظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل ومجلس إدارة المنظمة أو لأي عضو من أعضاء مؤتمر العمل الدولي؛ حيث تقوم بالكشف عن انتهاكات قواعد العمل الدولية وتقوم هذه الرقابة بناء على احتجاج أو شكوى. وجاء النص على الإجراءات التي تقوم عليها الرقابة المشتركة – الاحتجاجات والشكاوى – في دستور المنظمة، حيث بينت المادتين 24 و25 منه إجراءات رفع الاحتجاجات والجهات المخول لها القيام بذلك، وكان لهذه الإجراءات أثر واضح في تحديد مركز الفرد في القانون الدولي. أما المادة 26 من الدستور، فنصت على إجراءات متابعة هذه الشكاوى (الفرع الأول).

* سجلت لجنة الخبراء ملاحظات تخص الجزائر فيما يتعلق بعدد من الاتفاقيات اشتملت على بعض الاتفاقيات الأساسية المتمثلة في الاتفاقية رقم 87 لعام 1948 بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم والاتفاقية رقم 29 لعام 1930 بشأن العمل الجبري والاتفاقية رقم 138 لعام 1973 بشأن الحد الأدنى لسن الاستخدام والاتفاقية رقم 182 لعام 1999 بشأن أسوأ أشكال عمل الأطفال وكمثال عن ملاحظات اللجنة نذكر ما تعلق بالاتفاقية رقم 87 بخصوص حق إنشاء المنظمات النقابية، حيث أعربت اللجنة عن أملها في أن تتلقى معلومات حول تعديل المادة 6 من القانون 14/90 الخاص بكيفيات ممارسة الحق النقابي ليتمتع كل العمال دون تمييز فيما يتعلق بالجنسية بحق إنشاء منظمة نقابية.

[1] Rapport de la CEACR, rapport III partie 1 A, application des normes internationales du travail, conférence internationale du travail, 102e session, 2013, p 53.

واستحدثت المنظمة آليات لم يتم النص عليها في دستورها، تعمل وفق إجراءات تسمى بالإجراءات الخاصة لتمييزها عن الإجراءات العامة المتبعة في نظام التقارير ونظام الاحتجاجات والشكاوى سالفي الذكر، وهذه الآليات تتمثل في لجنة تقصي الحقائق والتوفيق التي كانت نتاج اتفاق بين المنظمة، وبين المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة تم إبرامه في سنة 1950، إضافة إلى لجنة الحرية النقابية بقرار من مجلس إدارة المنظمة سنة 1951. وتقوم اللجنتان بدراسة الشكاوى المرفوعة ضد الدول الأعضاء في المنظمة بشأن انتهاك الحرية النقابية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الاحتجاجات والشكاوى وفق نصوص دستور منظمة العمل الدولية ومركز الفرد في القانون الدولي

نص دستور المنظمة على الإجراءات المتبعة في رفع الاحتجاجات والشكاوى، وبين الأطراف التي يجوز لها ذلك (أولا)، ومن خلال هذه الإجراءات يمكن أن نستدل على مساهمة المنظمة في مكانة الفرد على مستوى القانون الدولي (ثانيا).

أولا: الاحتجاجات والشكاوى المقدمة وفق المواد 24 و25 و26 من دستور منظمة العمل الدولية

وندرس الاحتجاجات والشكاوى وفقا لما جاء في نص المادتين 24، 25 من دستور المنظمة (أ)، ثم طبقا لما جاء في نص المادة 26 من الدستور (ب).

أ/ الاحتجاجات المقدمة وفق المادتين 24 و25 من دستور منظمة العمل الدولية

جاء نص المادة 24 من دستور منظمة العمل الدولية، تحت عنوان الاحتجاجات حول موضوع تطبيق الاتفاقيات ونصت على ما يلي: « إذا قدمت إحدى منظمات أصحاب العمل أو منظمات العمال المهنية إلى مكتب العمل الدولي احتجاجا، بأن دولة عضوا ما قصرت على أي نحو عن تأمين التقيد الفعلي في نطاق ولاياتها القضائية بأي اتفاقية هي طرف فيها، يجوز لمجلس الإدارة أن يحيل الاحتجاج إلى الحكومة المدعى عليها، وله أن يدعو الحكومة المذكورة إلى تقديم الرد الذي تراه مناسبا بشأن الموضوع ».

أما المادة 25 من دستور المنظمة فنصت على ما يلي:« إذا لم يصل أي رد من الحكومة المدعى عليها خلال مهلة معقولة، أو لم يعتبر مجلس الإدارة الرد الذي وصل ردا مقنعا، كان من حق المجلس أن ينشر الاحتجاج ومعه الرد عليه إن وجد ».

إن هذه الاحتجاجات تخضع لإجراءات تنظيمية خاصة، وذلك كما يلي[1]:

[1] Bit, Droit Syndical De L'Oit, Op.cit, p p 146, 147.

عند وصول الاحتجاج لمكتب العمل الدولي يقوم المدير العام بإبلاغ الحكومة المدعى عليها وبإحالة الاحتجاج فورا إلى مكتب مجلس الإدارة، وقبول الاحتجاج يخضع لشروط، تتمثل في أن يكون مكتوبا وصادرا عن منظمة مهنية للعمال أو لأصحاب العمل، ومستندا على نص المادة 24 من الدستور، وموجها ضد دولة عضو في المنظمة حول اتفاقية تعتبر طرفا فيها. ويجب تحديد النقطة التي لم يلتزم بها هذا العضو بالتطبيق الفعلي للاتفاقية. و يقوم المكتب بتحرير تقرير لمجلس الإدارة حول قابلية الاحتجاج من حيث الشكل. وإذا قرر مجلس الإدارة قبول الاحتجاج* على ضوء تقرير مكتبه، فإنه لا يفحصه من حيث المضمون، لكنه يعين لجنة لفحص الاحتجاج مشكلة من أعضاء مجلس الإدارة بالتساوي مع مجموعات الحكومات والعمال وأصحاب العمل، على ألا يكون عضوا في اللجنة أي ممثل للحكومة المدعى عليها أو أي من رعاياها، أو أي شخص يشغل منصبا رسميا في المنظمة المهنية المقدمة للبلاغ.

بإنهاء لجنة الحرية النقابية فحصها لمضمون الاحتجاج، تقدم تقريرا لمجلس الإدارة تعرض فيه التدابير التي اتخذتها لفحص الاحتجاج واستنتاجاتها وتوصياتها بشأن القرار الذي يجب أن يتخذه مجلس الإدارة. و يقوم بعدها مجلس الإدارة بفحص تقرير اللجنة، وفي حالة عدم وجود ممثل للحكومة المدعى عليها في المجلس، فيطلب منها إرسال من يمثلها لحضور المداولات بشأن الاحتجاج وللمجلس أن يقرر نشر الاحتجاج، وكذلك البيان الوارد ردا عليه ويقوم مكتب العمل الدولي بإعلام الحكومة المدعى عليها، والمنظمة المقدمة للاحتجاج بالقرارات التي اتخذها مجلس الإدارة[1].

إن نص المادة 25 من الدستور المذكورة سابقا يتضمن عقوبة على مخالفة قواعد العمل الدولية تتمثل في إقرار مجلس إدارة المنظمة لنشر الاحتجاج، حيث أن العلانية تعد جزاء يوقع على الدولة التي لم ترسل ردا في فترة معقولة أو كان ردها غير مقنع، ونشاط مجلس الإدارة بهذا الشكل يجعل منه جهازا شبه قضائي[2].

من خلال نص المادة 24 من دستور منظمة العمل الدولية، فإن الجهة التي تقدم الاحتجاج هي منظمات أصحاب العمل أو منظمات العمال. و بهذا تكون منظمة العمل الدولية قد وفرت للمنظمات المهنية واحدة من الطرق التي يمكنها اللجوء إليها، إذا رأت أن حقا من حقوقها قد تعرض للانتهاك.

---

* يجوز إحالة الاحتجاج إلى لجنة الحرية النقابية، إذا تعلق باتفاقية تخص الحقوق النقابية، راجع المادة 3 من التنظيم المتعلق بالإجراء المتبع لفحص الاحتجاجات وفق المادتين 24 و25 من دستور منظمة العمل الدولية المعتمد من طرف مجلس الإدارة، الدورة 57، 1932، والمعدل في الدورة 82، 1938، وفي الدورة 212، 1980.

[1] راجع المواد 6، 7، 8، 9 من التنظيم المتعلق بالإجراء المتبع لفحص الاحتجاجات وفق المادتين 24 و25 من دستور منظمة العمل الدولية السابق ذكره.

[2] محمود مسعد محمود، المرجع السابق، ص 421.

ب/ الشكاوى المقدمة طبقا للمادة 26 من دستور منظمة العمل الدولية

تنص المادة 26 من دستور منظمة العمل الدولية على ما يلي:

« الشكاوى من عدم التقيد باتفاقية

1- لكل من الدول الأعضاء حق التقدم إلى مكتب العمل الدولي بشكوى ضد أي دولة عضو أخرى، إذا رأت أن هذه الأخيرة لا تكفل الالتزام الفعلي بأي اتفاقية صدقت كلتاهما عليها طبقا لأحكام المواد السابقة.

2- يجوز لمجلس الإدارة إذا رأى ذلك مناسبا، وقبل إحالة الشكوى المذكورة إلى لجنة تحقيق وفقا للنهج المنصوص عليه فيما بعد، أن يتصل بالحكومة المشكو منها على النحو الذي تبينه المادة 24.

3- إذا لم ير مجلس الإدارة ضرورة إبلاغ الشكوى إلى الحكومة المشكو منها، أو إذا أبلغها هذه الشكوى ولم يصله منها خلال مهلة معقولة رد يعتبره مقنعا، كان للمجلس أن يعين لجنة تحقيق لدراسة الشكوى وتقديم تقرير بشأنها.

4- يجوز لمجلس الإدارة أن يأخذ بهذا النهج نفسه، إما من تلقاء ذاته أو بناء على شكوى يتلقاها من أحد المندوبين في المؤتمر.

5- حين تطرح على مجلس الإدارة مسألة نشأت عن تطبيق المادة 25 أو المادة 26، يكون من حق الحكومة المعنية إن لم تكن ممثلة في مجلس الإدارة. أن ترسل مندوبا للاشتراك في مداولات المجلس أثناء نظره في المسألة، وتخطر الحكومة المعنية بالموعد الذي ستناقش فيه المسألة قبل ذلك الموعد بمهلة كافية ».

إن مفهوم الشكوى في القانون الدولي ينطوي على الموقف والنزاع ذلك أن الشكوى تبدأ موقفا أي تعبير عن حالة موضوعية تتخذها دولة ما، ويتحول الموقف إلى نزاع بمجرد قيام لجنة التحقيق ببحث الموضوع وإصدار توصياتها ويتأكد هذا التحول بعرض الموضوع على محكمة العدل الدولية[1].

هذه المادة تمنح لأي دولة عضو في منظمة العمل الدولية حق تقديم شكوى ضد أي دولة عضو أخرى، في حالة عدم التزام الأخيرة باتفاقية مصدق عليها من الطرفين، أما الفقرة الثانية فأجازت لمجلس الإدارة الاتصال بالحكومة المشكو منها لتقديم ردها وهذا قبل إحالة الشكوى إلى لجنة تحقيق*.

تمثل لجنة التحقيق أعلى مستوى للتحقيق في منظمة العمل الدولية، ويتم تشكيلها عموما في حالة اتهام دولة عضو بقيامها بانتهاكات جسيمة ومتكررة، وبأنها رفضت في عدة مرات بحث الحلول المناسبة

[1] محمود مسعد محمود، المرجع السابق، ص 428.

* تم النص على الإجراءات، المتعلقة بلجنة التحقيق في المواد من 27 إلى 34 من دستور منظمة العمل الدولية.

ولغاية 2009 تم تشكيل 12 لجنة تحقيق، وبالرجوع لنص المادة 33 من الدستور، والذي يقضي بأنه في حالة عدم امتثال الدولة العضو لتوصيات لجنة التحقيق، أو لقرار محكمة العدل الدولية فيمكن لمجلس الإدارة أن يوصي المؤتمر بالتدبير الذي يراه مناسبا لضمان تنفيذ التوصيات، وهذا النص تم استخدامه للمرة الأولى في تاريخ المنظمة في سنة 2000 وهذا لدفع دولة " ميانمار" لإنهاء استخدام العمل الجبري[1]، وقد تبنى مؤتمر العمل الدولي قرارا لفرض إجراءات عقابية ضد " ميانمار" لانتهاكها الاتفاقية رقم 29 الخاصة بالعمل الجبري لسنة 1930، ويتضمن القرار وقف التعاون الفني والمعونة مع هذه الدولة، واستبعاد حكومتها من المشاركة في اجتماعات ومؤتمرات وملتقيات منظمة العمل الدولية. وتعد هذه الحالة الأولى التي يتم فيها تبني إجراءات عقابية ضد دولة من الدول[2].

لا يمكن التوصل إلى احترام معايير العمل الدولية خاصة المتعلقة بالمبادئ والحقوق الأساسية دون إقرار نصوص عقابية رادعة، تطبق على الدول التي انتهكت هذه المبادئ والحقوق وهذا ما تم اعتماده في دستور المنظمة، ورغم ذلك يلاحظ أن الانتهاكات ما زالت مستمرة* وهذا يدعو المنظمة بأن تعزز هذه النصوص بآليات فعالة يمكن من خلالها الحد أكثر من هذه الانتهاكات.

ثانيا: مركز الفرد في القانون الدولي

اختلفت الآراء الفقهية بشأن مكانة الفرد في القانون الدولي (أ)، وكان لمنظمة العمل الدولية مساهمة بارزة في مركز الفرد في القانون الدولي (ب).

أ/ نظرة المدارس الفقهية إلى مركز الفرد

إن تحديد مركز كيان على الصعيد الدولي مرتبط بمدى الاعتراف له بالتمتع باكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات[3]، ولتحديد المركز القانوني للفرد فقد تناولت شخصيته القانونية بالدراسة ثلاث مدارس كانت آراؤها حول هذه الشخصية كما يلي:

1/ المدرسة الوضعية

يتجه أنصار هذه المدرسة ومنهم " أنزيلوتي " إلى إنكار تمتع الفرد بالشخصية الدولية، ويبررون ذلك بأن الحقوق الممنوحة من القانون الدولي العام للأفراد إنما تمنحها لهم القوانين الداخلية، حيث أن

---

[1] Bit, Les règles du jeu, une brève introduction aux normes internationales du travail, Genève, 2009, p 92.

[2] كلوديوزانغي، الحماية الدولية لحقوق الإنسان، ترجمة فوزي عيسى، الطبعة الأولى، مكتبة لبنان ناشرون، بيروت، لبنان، 2006، ص ص 108، 109.

* يمكن الرجوع إلى الباب الأول من هذه الأطروحة للتعرف على حالات الانتهاك المرتكبة من الدول الأعضاء والتي تتعرض لها المبادئ والحقوق الأساسية في العمل.

[3] عمر سعد الله، أحمد بن ناصر، المجتمع الدولي المعاصر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص 203.

التمتع بهذه الحقوق لا يتأسس من خلال النص عليها في القانون الدولي بل بإقرارها بالقوانين الداخلية[1]. غير أن هذه الحجة تبدو غير سليمة، لأن الحقوق في الواقع مستمدة من القانون الدولي مباشرة، ومكرسة بمواثيق دولية، وعدم النص عليها في القوانين الوطنية يشكل مخالفة دولية قد ترتب مسؤولية دولية[2].

يرى أنصار هذه المدرسة أن القانون الدولي لا يهتم إلا بالدول فهو قانون بين الدول. وأن الأخيرة هي وحدها المعبر عن أشخاص دولية. وكنتيجة لذلك فالمعاهدات المبرمة بين الدول تنشئ حقوقا والتزامات بالنسبة للدول فقط. والحقوق المقررة في المعاهدة للأفراد، لا تستند في وجودها للقانون الدولي بل للقانون الداخلي. وقد أعربت محكمة العدل الدولية الدائمة عن الفكرة ذاتها في عام 1928، عندما أكدت في فتوى لها بأن مصادر القانون الدولي لا تستطيع خلق حقوق، وواجبات مباشرة للأفراد. ومنه فالاتفاقية الدولية لا تنشئ للأفراد حقوقا مباشرة؛ لأن الذي يحكمهم هو القانون الداخلي لا القانون الدولي. إضافة إلى ذلك، فالفرد في نظر هذه المدرسة لا يعدو أن يكون موضوعا من مواضيع القانون الدولي الذي لا يقر حقوقا للأفراد، لكنه يقر بواجبات على الدول تتعلق بأسلوب التصرف تجاه الأفراد[3].

إن هذا الاتجاه مرتبط بفكرة ثنائية القانون، التي يتبناها أنصار هذه المدرسة، حيث يفصلون بين النظام القانوني الدولي وأشخاصه والنظام القانوني الداخلي وأشخاصه[4].

2/ المدرسة الواقعية

تعتبر هذه المدرسة أن الفرد هو الشخص القانوني الوحيد في القانون الدولي والداخلي، والفكرة التي تؤسس عليها ذلك، أن الدولة وسائر الأشخاص القانونية الأخرى ليست سوى صياغة أو حيلة قانونية لإدارة مصالح الأفراد، وعلى ذلك، فالقانون الدولي ينشئ حقوقا بالمعنى الصحيح للأفراد ويلزمهم بواجبات، وتظهر هنا وحدة النظام القانوني نظرا لأن الفرد هو المخاطب الحقيقي بقواعد القانون الدولي والداخلي، ويترتب على ذلك ارتباط المعاهدة مباشرة بالأفراد[5].

إن أنصار هذه المدرسة وعلى رأسهم " دوجي " و" جورج سل " و" بوليتس " لا يعتبرون الدولة شخصا قانونيا دوليا بل يقصرون هذا الوصف على الأفراد[6]، فالدولة مجرد وسيلة فنية يخاطب الأفراد من خلالها، فهم يمثلون المخاطب الحقيقي بقواعد القانون الدولي[7].

---

[1] مشار إليه عند عبد الواحد محمد الفار، المرجع السابق، ص81.
[2] بن عامر تونسي، قانون المجتمع الدولي المعاصر، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004، ص 276.
[3] مشار إليه عمر سعد الله، أحمد بن ناصر، المرجع السابق، ص ص 212، 213.
[4] عبد الواحد محمد الفار، المرجع السابق، ص 82.
[5] مشار إليه عند عمر سعد الله، أحمد بن ناصر، المرجع السابق، ص ص 214، 215.
[6] مشار إليه عند عبد الواحد محمد الفار، المرجع السابق، ص 82.
[7] بن عامر تونسي، المرجع السابق، ص 274.

3/ المدرسة الحديثة

جاءت هذه المدرسة للتوفيق بين أفكار المدرستين السابقتين، حيث يرى أنصار هذه المدرسة ومنهم الفقيهان " شارل روسو " و" بول ريتير" أن الفرد أصبح منتفعا بقواعد القانون الدولي، بعد أن كان موضوعا له، وعلى ذلك فهم لا يعترفون له بالشخصية القانونية الدولية بالمعنى الصحيح؛ لأن أهلية اكتساب الحقوق محدودة للأفراد؛ حيث أن القانون الدولي لا يخاطبهم بشكل مباشر، إضافة إلى ذلك فالمعيار الحقيقي لثبوت وصف الشخصية الدولية لوحدة معينة، هو اشتراط قدرتها على إنشاء القواعد الدولية والتمتع بالأهلية الدولية. وما يلاحظ أن الفرد لا يستطيع أن ينشئ قواعد قانونية دولية بالاتفاق مع غيره من الأفراد، أو باتفاقه مع شخص من أشخاص القانون الدولي[1].

إن النظرة إلى المركز القانوني للفرد تكون من زاويتين في الوقت نفسه، الأولى أن الفرد هو المخاطب الحقيقي بأحكام القانون فيكون من حيث الواقع أهلا لكسب الحقوق، وتحمل الالتزامات. أما الثانية، فمن الناحية القانونية فالفرد لا يتمتع بمركز دولي إلا على سبيل الاستثناء، كون وضعه لا يرقى لوضع الدولة، أو المنظمة. وعلى ذلك يرى " الغنيمي " بأن نقر للفرد ذاتية دولية، فيكون وحدة قادرة على كسب الحقوق وتحمل الالتزامات الدولية. لكن دون الوصول به إلى مستوى الشخصية القانونية الدولية[2].

وترى الأستاذة " عائشة راتب " أنه إذا كان للفرد حقوق وواجبات في القانون الدولي إلا أنه لا يستطيع الدفاع عنها. كما أكدت على ضرورة التفرقة بين الفرد بصفته الشخصية أو بصفته ممثلا للدولة، حيث الصفة الأخيرة هي التي تمنحه التمتع بحصانات دولية. وتنتهي الأستاذة إلى أن الفرد لا يعد شخصا قانونيا دوليا وإن كان له مركز قانوني في القانون الدولي، ويشكل عنصرا أساسيا في الدولة التي تحمل الشخصية الدولية[3].

يمثل هذا المذهب الاتجاه السائد في التطبيق العملي، حيث أن القانون الدولي الوضعي ينكر على الفرد الشخصية الدولية، ذلك أن العلاقات الدولية هي علاقات بين الدول فقط وأن حقوق الأفراد تم تقريرها وتحديدها بناء على اتفاقيات بين الدول، لكن التطور في العلاقات الدولية يبين اهتمام القانون الدولي بالفرد[4].

إن بلورة الشخصية القانونية الدولية للفرد حاليا كانت من خلال الوثائق العالمية التي أعلنت عن حقوقه في المجال الدولي ودفعت الدول على احترامها، وعلى رأسها ميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي

---

[1] مشار إليه عند عمر سعد الله، أحمد بن ناصر، المرجع السابق، ص ص 216، 217.
[2] مشار إليه عند عبد العزيز العشاوي، حقوق الإنسان في القانون الدولي، الطبعة الأولى، دار الخلدونية، الجزائر، 2009، ص 29.
[3] مشار إليه عند بن عامر تونسي، المرجع السابق، ص 276.
[4] عبد الواحد محمد الفار، المرجع السابق، ص 83.

لحقوق الإنسان، والاتفاقية الخاصة بالحقوق المدنية والسياسية والاتفاقية الخاصة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وقد نتج عن هذه الوثائق أن أصبحت حقوق الإنسان محل تعهدات ملزمة دوليا لمنع مختلف الانتهاكات التي تتعرض لها هذه الحقوق، وهذا من شأنه فتح الباب للاعتراف بتمتع الفرد بالشخصية الدولية ليكون عضوا في المجتمع الدولي المعاصر[1].

ب/ مساهمة منظمة العمل الدولية في إقرار مركز الفرد في القانون الدولي

إن التشكيل الثلاثي الذي تتميز به منظمة العمل الدولية، كان له بالغ الأثر في مركز الفرد دوليا، فقد سمح للأفراد بصفتهم كأفراد للمشاركة فيما يقرره مؤتمر العمل الدولي، جنبا إلى جنب مع ممثلي الحكومات، حيث أن دستور المنظمة أعطى لهم الحق في التصويت بكل استقلالية. وهكذا، فالأفراد سواء كانوا ممثلي العمال أو ممثلي أصحاب العمل، يحملون صفة العضوية كممثلين غير حكوميين، وهذا يترجم واقع الشخصية الدولية للأفراد في المنظمة[2].

من الأنظمة المتبعة في المنظمة كإجراءات رقابية لحماية حقوق العمال نظام الاحتجاجات والشكاوى. ويلاحظ أن المنظمة لم تمنح للفرد إمكانية تحريك إجراءات الرقابة مباشرة عندما تنتهك حقوقه التي نصت عليها اتفاقيات العمل الدولية، لكن للفرد اللجوء إلى دولته لإيصال تظلماته أو اللجوء إلى منظمات العمال أو منظمات أصحاب العمل[3].

أتاح دستور المنظمة كما هو مبين في المادتين 24 و25 منه، إمكانية التجاء منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال وهي منظمات وطنية غير حكومية إلى منظمة العمل الدولية. وهذا يعني أنه كفل الحق لأشخاص لا تتمتع بالشخصية الدولية بالدخول في علاقات مباشرة مع أشخاص القانون الدولي. وتفحص الاحتجاجات المقدمة من طرف تلك المنظمات النقابية، يظهر أنها مقدمة من أفراد يدعون حدوث انتهاكات لقواعد قانونية دولية، وأن تقديمها من طرف هذه المنظمات ما هو إلا إجراء شكلي، أو تنظيمي. وعلى ذلك، فدستور المنظمة أوجد نظاما من خلاله يمكن لمنظمة غير حكومية أو للأفراد أن يشكلوا علاقة مع شخص من أشخاص القانون الدولي، وهذا مناف لقاعدة أن المعاهدات الدولية يقتصر أثرها على الدول الأطراف فيها[4].

إن ما أكسبه دستور المنظمة من أهمية دولية للأفراد لم يعد مستغربا في فكر القانون الدولي ومن دلائل ذلك ما قررته المحكمة الدائمة في رأيها الاستشاري الصادر في 5 مارس 1928 بشأن النزاع بين

---

[1] عمر سعد الله، أحمد بن ناصر، المرجع السابق، ص ص 218، 219.
[2] عمر سعد الله، أحمد بن ناصر، المرجع نفسه، ص 209.
[3] قادري عبد العزيز، حقوق الإنسان في القانون الدولي والعلاقات الدولية، المحتويات والآليات، دار هومة، الجزائر، 2003، ص 170.
[4] محمود مسعد محمود، المرجع السابق، ص ص 422، 423.

" بولندا "، و" دانتـزج "، حيث قررت المحكمـة بأنـــه من الممكن أن يكتسب الفـرد حقوقـا أو تفرض عليـــه التزامات مبـاشرة عن طريـــق الاتفاقيـات الدوليـة، إضـافة إلـى مـا قررته محـاكم " نورمبورغ " و" طوكيو"، وما نصت عليه المادة 1/25 من الاتفاقية الأوربية لحماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية من إمكانية رفع الطعون من جانب الأشخاص الطبيعية أمام اللجنة الأوربية لحقوق الإنسان ضد الدول الأعضاء بدعوى عدم تنفيذها لالتزاماتها الدولية، وما سبق ذكره يعزز فكرة اعتبار أن الأفراد من أشخاص القانون الدولي[1].

إن الاهتمام الواضح من المنظمة بوضع الفرد في القانون الدولي بمنحه إمكانية حماية حقوقه تجاه الدول – التي تتميز بالاعتراف لها بالشخصية القانونية الدولية – برفع احتجاجات ضدها إلى مكتب العمل الدولي، يكسب الفرد مكانة مميزة في القانون الدولي، يترتب عنها أثر إيجابي في دفع الدول على الالتزام بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل لتتمكن من تفادي ما سيوجه لها من انتقادات في مؤتمر العمل الدولي.

تدعيما لنظام الرقابة المشتركة تم استحداث رقابة خاصة بالحرية النقابية، وهذا ما سيتم دراسته من خلال الفرع الثاني.

الفرع الثاني: الرقابة الخاصة بالحرية النقابية

تتم هذه الرقابة بفحص الشكاوى أمام لجنة تقصي الحقائق والتوفيق وفق إجراءات محددة وما يميز عملها، أنه يشترط موافقة الدول المعنية إذا لم تكن قد صدقت على الاتفاقية ذات الشأن (أولا). أما بالنسبة للجنة الحرية النقابية فلها إجراءات خاصة يميزها قيامها بفحص الشكوى، سواء صدقت الدولة المعنية على الاتفاقيات ذات الشأن أم لم تصدق عليها (ثانيا).

أولا: فحص الشكاوى أمام لجنة تقصي الحقائق والتوفيق

تفحص لجنة تقصي الحقائق والتوفيق الشكاوى المتعلقة بالدول الأعضاء التي صدقت على الاتفاقيات بشأن الحرية النقابية، أما إذا لم تكن قد صدقت فتشترط موافقتها لإحالة الشكوى إلى اللجنة. وفيما يتعلق بالشكاوى التي تصل إلى الأمم المتحدة، والمرفوعة ضد دول تعتبر أعضاء في الأمم المتحدة وكذلك في منظمة العمل الدولية فيتم إحالتها إلى اللجنة، أما إذا لم يكونوا أعضاء في منظمة العمل الدولية فيشترط موافقة الحكومة التي يتسلمها الأمين العام للأمم المتحدة مسبقا[2]، وكمثال على ذلك، فقد تم إبلاغ مكتب العمل الدولي في سنة 1988 بشكوى مقدمة من مؤتمر النقابات لجنوب أفريقيا ضد

[1] مشار إليه عند محمود مسعد محمود، المرجع نفسه، ص ص 424، 425.

[2] Bit, Droit Syndical De L'Oit, op.cit,p 126.

حكومة " جنوب أفريقيا "، حيث قدمت الأخيرة موافقتها في سنة 1991 لإحالة الشكوى إلى اللجنة التي حررت تقريرا مفصلا، يتضمن استنتاجات حول الوضعية التشريعية إزاء العلاقات المهنية في هذه الدولة وعدد من التوصيات المتعلقة بالحرية النقابية[1].

إن لجنة تقصي الحقائق والتوفيق لم تستدع إلا نادرا حيث استعملت ست مرات فقط[2]، بسبب عدم وجود أي اتفاق مع الحكومات المعنية وهذا قبل سنة 1964. واللجنة تحترم ضمانات الإجراءات التقليدية بما فيها الاستماع للشهود وتعتبر إجراءات طويلة نسبيا[3]، ومن الأسباب أيضا ارتفاع تكلفة تشكيل اللجنة ووجود إجراء آخر يمكن اللجوء إليه، وذلك وفق المادة 26 من دستور المنظمة الذي لا يشترط موافقة الحكومة المعنية بالشكوى[4].

بقيت اللجنة دون نشاط لمدة 14 سنة من تاريخ إنشائها، بسبب اشتراط موافقة الحكومات المعنية. وفي سنة 1964 فحصت أول حالة لها، وهذا عند موافقة حكومة " اليابان" على إحالة شكاوى عمال القطاع العام في اليابان إلى لجنة تقصي الحقائق والتوفيق وأظهرت استعدادها للتعاون مع اللجنة، وقد توصلت اللجنة إلى توصيات بشأن الحالة المعروضة أمامها، أوردتها في تقريرها وأعلنت الحكومة اليابانية والإتحاد العام للنقابات العمالية باليابان بقبولها بتلك التوصيات[5].

ومن بين ما قامت به اللجنة استلامها في شهر جانفي 1993 مذكرة من الأمانة العامة للإتحاد النقابي لنقابات العمال العرب، حول أوضاع عمال " فلسطين " في الأراضي العربية المحتلة، تضمنت انتهاك الحرية النقابية ومطالبة منظمة العمل الدولية بوجود مركز مراقبة دائم تابع لمكتب العمل الدولي وهذا لمراقبة سلوكات " إسرائيل " ورفع تقارير دورية إلى المدير العام، ليضمها في تقريره السنوي للجلسة الخاصة بيوم فلسطين في مؤتمر العمل الدولي[6].

إن المنهج الذي تتبعه اللجنة هو المنهج نفسه المتبع من لجان التحقيق الأخرى، حيث تفحص كل الوثائق المفيدة، وتسمع الشهود وتقوم بزيارات ميدانية كما تطرح استنتاجاتها وتوصياتها[7].

---

[1] Bit, Rapport de la commission d'investigation en matière de la liberté syndicale concernant la république sud-africaine, conseil d'administration, 253e session, Genève, mai- juin1992, parag 746 -748.

[2] فحصت اللجنة الحالات التالية: اليابان (1964)، اليونان (1965– 1966)، ليسوتو (1973– 1975)، الشيلي (1974– 1975)، الولايات المتحدة الأمريكية/ بورتوريكو (1978– 1981)، جنوب أفريقيا (1992).

[3] Bit, Droit Syndical De L'OIT, op.cit, p 125.

[4] Du-Sart-Hattenville, Véronique, La liberté syndicale dans l'espace social international et communautaire, Thèse, droit social, Paris 2, 2005, p 289.

[5] محمود مسعد محمود، المرجع السابق، ص ص 460، 461.

[6] عبد المجيد صغير بيرم، الحق النقابي في معايير العمل الدولية والقانون الجزائري، رسالة ماجستير في قانون المؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2004/2003، ص 26.

[7] كلوديوزانغي، المرجع السابق، ص 106.

ثانيا: فحص الشكاوى أمام لجنة الحرية النقابية

لضمان مباشرة اللجنة للفحص الابتدائي في جو بعيد عن أي تصور مسبق يؤيد طرفا أو آخر، قرر مجلس الإدارة أن يطبق في اللجنة مبدأ وفقه لا يمكن لأي ممثل أو رعية للدولة المعنية بالشكوى، ولا لأي شخص يشغل مهام رسمية في المنظمة المهنية الوطنية المقدمة للاحتجاج أن يشارك في أعمال اللجنة عند فحصها لحالات يكون فيها الأشخاص المذكورين معنيين بها. وللجنة أن تسمع شهادتهم، وفيما يخص قرارات اللجنة فمجلس الإدارة يفضل أن يتحقق أوسع قدر ممكن من الإجماع في ذلك، لكن هذا لا يمنع من اتخاذ اللجنة لقراراتها بالأغلبية[1].

وخاصية الإجماع، جعلت اللجنة تنجح في تبني توصياتها من خلال التوافق بين الأطراف المتمثلة في الحكومة ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال، وهذه المنهجية المتبعة من شأنها تقوية مواقف اللجنة بضمانها لمصالح الأطراف المذكورة، وهذا من شأنه لاحقا أن ينعكس أيضا حتى على الآراء التي يتم إبداؤها داخل مجلس إدارة منظمة العمل الدولية[2].

و بمناسبة فحص اللجنة لشكاوى انتهاك الحق النقابي، فإنها تقدم توصية لمجلس الإدارة إذا كانت الحالات تستدعي فحصا من طرف مجلس الإدارة، وبعد قرار تأكيدي من مجلس الإدارة حول هذه النقطة، يرى إن كان يجب محاولة الحصول على اعتماد من الحكومات المعنية لإرسال هذه الحالات للجنة تقصي الحقائق والتوفيق. وتقوم اللجنة في كل دورة لمجلس الإدارة بتقديم تقرير حول التقدم المنجز بالنسبة للحالات التي يحدد مجلس الإدارة بأنها تستدعي فحصا معمقا. وفي كل حالة عندما ترفض الحكومة محل الشكوى تقديم اعتمادها لإرسال الحالة للجنة تقصي الحقائق والتوفيق أو في حالة عدم تلقي الرد منها لمدة أربعة أشهر حول الاعتماد، تحرر اللجنة في تقريرها لمجلس الإدارة توصيات تتعلق بكل إجراءات أخرى مناسبة التي في رأيها يمكن أن يتخذها المجلس، ويمكن للجنة أن توصي المجلس بإبلاغ الحكومات المعنية استنتاجات اللجنة بلفت انتباهها للانحرافات الملاحظة، ودعوتهم لاتخاذ الإجراءات المناسبة لوضع حد لتلك الانحرافات[3].

ويمكن للحكومات المعنية أن تقدم إجابات وإضافات حول ظروف كل قضية، ونميز بين الدول التي صدقت على اتفاقية أو أكثر متعلقة بالحرية النقابية وبين من لم تصدق، فبالنسبة للتي صدقت ففحص الإضافات على توصيات المجلس يقع على لجنة الخبراء لتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، أما في

[1] Bit, Droit Syndical De L'OIT, op.cit,p127.
[2] Eric gravel, isabelle Duplessis et Bernard Gernigon, le comité de la liberté Syndical: quel impact depuis sa création ?, Bit, Genève, 2001, p 11. Du-Sart-Hattenville, Véronique, op.cit, p 290.
[3] Bit, Droit Syndical De L'Oit, Op.cit, p 126.

حالة الدول التي لم تصدق على الاتفاقيات، فإذا لم تكن هناك إجابة أو كانت الإجابة غير مقنعة، فيتم تتبع القضية بشكل دوري من طرف المجلس واللجنة بطلب المعلومات من الحكومة المعنية، وتطلب اللجنة من المدير العام في آجال مناسبة حسب طبيعة كل حالة بلفت انتباه الحكومة المعنية[1].

في عدد من الحالات، صاغت اللجنة في تقريرها الأول بعض المبادئ التي تخص فحص الشكاوى، عندما تعتبر الحكومة بأن القضية ذات صفة سياسية بحتة وخاصة، قررت بأنه حتى وإن كانت الإدعاءات ذات أصل سياسي أو تمثل بعض المظاهر السياسية يجب فحصها بصفة أكثر تعمقا، إذا كانت تثير مواضيع تهم مباشرة تطبيق الحقوق النقابية[2]، وإذا كان الطعن في الإجراءات القضائية الداخلية يشكل عنصرا يجب أخذه في الاعتبار، فإن اللجنة اعتبرت بالنظر لطبيعة مسؤوليتها بأن صلاحيتها لفحص الإدعاءات غير معلقة باستيفاء الإجراءات الوطنية للطعن[3].

هناك قواعد خاصة تتعلق بشكل الشكوى حيث يجب أن تكون مكتوبة، وفي بعض الظروف يكون سماع الشهود مقبولا، إضافة إلى إجراء اتصالات مباشرة مع إمكانية اللقاء مع الأطراف المعنية[4]، ويجب أن تكون الشكوى موقعة من طرف ممثل لمنظمة مؤهلة قانونا لعرضها ومرفقة بقدر الإمكان بأدلة تدعم الادعاءات المتعلقة بحالة محددة لانتهاكات الحقوق النقابية. أما الشكاوى الصادرة عن جمعيات لا تمثل وجودا دائما، والتي يستحيل الاتصال معها إما لوجودها الوقتي، أو لأن الشكاوى لا تتضمن أي عنوان للمرسل فلا يمكن قبولها[5].

ومن خلال الشكل والجدول الآتيين يمكن التعرف على الادعاءات التي نظرت فيها لجنة الحرية النقابية:

---

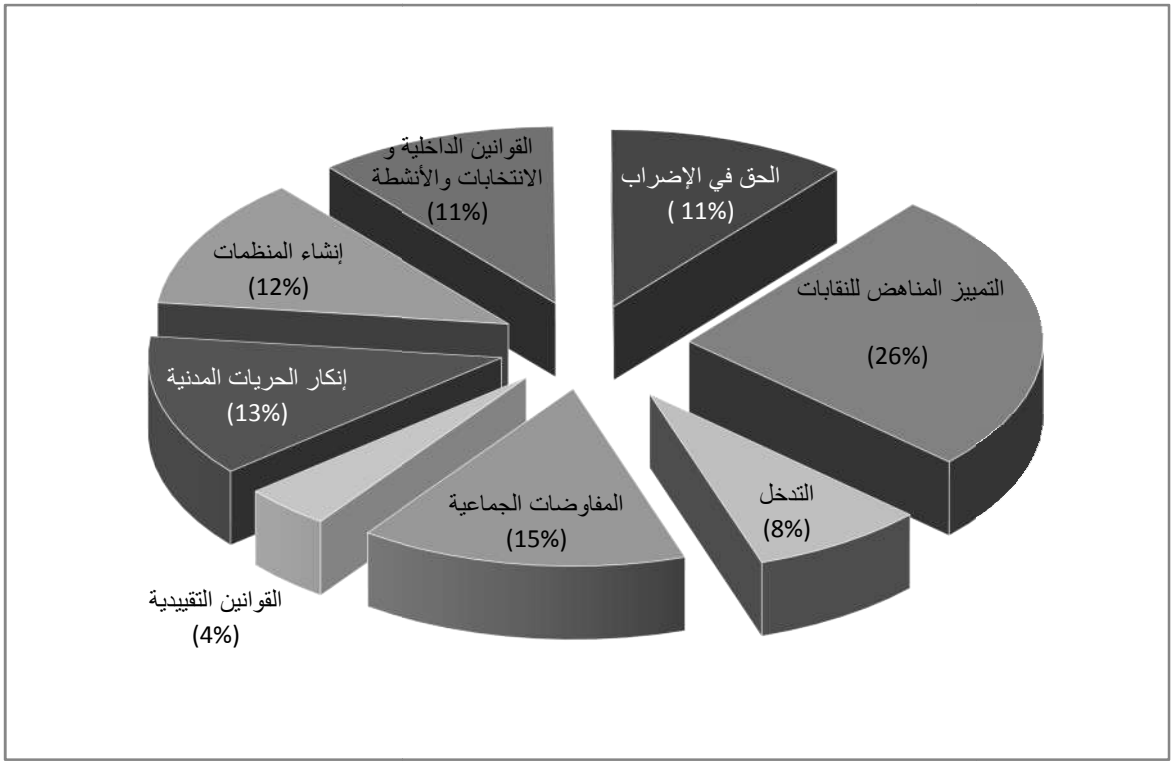
[1] Eric gravel, isabelle Duplessis et Bernard Gernigon , Op.cit,p 12. محمود مسعد محمود، المرجع السابق، ص 457

[2] Bit, Droit Syndical De L'Oit, Op.cit, p126.

[3] Bit, JEAN- Claude Javillier et Bernard Gernigon, Op.cit, p 203.

[4] Ibid, p 196.

[5] Bit, Droit Syndical De L'Oit, Op.cit, p130.



الشكل رقم (01):ادعاءات نظرت فيها لجنة الحرية النقابية (من مارس2004 إلى جوان 2007)(جميع الأقاليم)

المصدر: مكتب العمل الدولي، تقرير المدير العام، الحرية النقابية على أرض الممارسة، مؤتمر العمل الدولي، الدورة 97، جنيف، 2008،ص 10.

الجدول رقم (02): مواضيع ادعاءات نظرت فيها لجنة الحرية النقابية بين مارس 2004 وجوان 2007 كنسبة من مجموع الادعاءات

	إنكار الحريات المدنية	القوانين التقييدية	القوانين الداخلية والانتخابات والأنشطة	إنشاء المنظمات	الحق في الإضراب	التمييز المناهض للنقابات	التدخل	المفاوضة الجماعية
في العالم (533 ادعاء)	13%	4%	11%	12%	11%	26%	8%	15%
إفريقيا (83 ادعاء)	17%	6%	6%	11%	14%	29%	5%	12%
الأمريكتان (292 ادعاء)	12%	2%	9%	9%	11%	29%	9%	19%
آسيا والمحيط الهادئ (109 ادعاءات)	18%	9%	7%	11%	13%	27%	7%	8%
أوربا (49 إدعاء)	6%	6%	16%	16%	13%	16%	11%	16%

المصدر: مكتب العمل الدولي، تقرير المدير العام،الحرية النقابية على أرض الممارسة، مؤتمر العمل الدولي، الدورة97، جنيف، 2008، ص 10.

إن الاهتمام الخاص بالحق النقابي وتخصيص إجراءات خاصة به لفرض احترامه، راجع إلى مكانة هذا الحق مقارنة بباقي الحقوق والمبادئ الأساسية في العمل، حيث أن التزام الدول الأعضاء في المنظمة به يؤدي إلى الالتزام بباقي الحقوق؛ لأن احترام حقوق المنظمات النقابية سيسمح لهذه الأخيرة من خلال نشاطها بالمساهمة في حماية باقي الحقوق والمبادئ الأساسية في العمل.

من خلال استقراء الشكل 04 والجدول رقم 06 المتعلقين بالادعاءات التي نظرت فيها لجنة الحرية النقابية في الفترة مابين 2004 و2007، نلاحظ أن التمييز ضد النقابات يمثل النسبة الأعلى مقارنة بباقي صور الانتهاكات، التي تأتي مرتبة تنازليا من حيث نسبها كما يلي: المفاوضات الجماعية، إنكار الحريات المدنية، إنشاء المنظمات، الحق في الإضراب، القوانين الداخلية والانتخابات والأنشطة، التدخل، القوانين التقييدية. ونلاحظ ـ أيضا ـ أن أعلى نسب انتهاك للحرية النقابية حدثت في الأمريكتين ثم آسيا، والمحيط الهادي، ثم أفريقيا، وأخيرا أوربا. وهذه الإحصائيات تبين اهتمام المنظمات النقابية بنظام الشكاوى، وهذا يؤكد نجاعته كآلية لدفع الدول على الالتزام باحترام الحق النقابي.

إن صلاحية متابعة الشكاوى تكون للجنة الحرية النقابية عندما تكون الحكومة المعنية غير مصدقة على الاتفاقيات الدولية ذات العلاقة، لكن في حالة تصديقها فإن صلاحية المتابعة تكون للجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات[1].

قامت لجنة الحرية النقابية في فترة تقدر بنصف قرن بفحص ما يقارب 2500 شكوى، تم إبلاغها بها من كامل أنحاء العالم ويصعب تقييم نجاح اللجنة في وظيفتها؛ لأن الحكومات المعنية لا تلتزم بالضرورة بالتوصيات الموجهة إليها. لكن من خلال « حالات التقدم Cas de progrès » يمكن قياس أثر اللجنة في حماية الحرية النقابية، حيث أنه في فترة الخمسة والعشرين سنة الماضية، قامت أكثر من ستين دولة بتطبيق توصيات اللجنة[2].

في عدد من الحالات، قامت لجنة الحرية النقابية في استنتاجاتها وتوصياتها بلفت انتباه لجنة الخبراء بها، وهذا بالنسبة للاتفاقيات المصدق عليها من طرف الدول المعنية والمتعلقة بالحرية النقابية، حيث تكون الدول ملزمة بإرسال تقارير دورية حول تطبيقها لتلك الاتفاقيات. وعلى ذلك فلجنة الخبراء تطلب من الحكومات إعلامها بالتدابير التي اتخذتها، وهذا لتفعيل توصيات لجنة الحرية النقابية. وتقوم

[1] Lee swepston, Op.cit, p 194.
[2] Ian graham, Le comité de la liberté syndicale a cinquante ans, Travail, Le magazine de L'Oit, N°44, Bit, 2002, p 7.

لجنة الخبراء بتكرير طلبها سالف الذكر، حتى ترى بأن التدابير الضرورية قد تم اتخاذها، حيث جاء في تقريرها بأنه تبعا لتوصياتها في قضية كانت لجنة الحرية النقابية قد قامت بفحصها، فإن الحكومة استجابت وقامت بتصحيح أوضاع معلمين كانوا قد تعرضوا للنقل الإجباري بسبب قيامهم بالإضراب[1].

وفي هذا الصدد، نسجل بأن لجنة الخبراء قد عبرت عن ارتياحها في عدد من الحالات نذكر منها:

قيام الحكومة بصرف مرتبات 31 عاملا كانوا قد قاموا في تلك الفترة بالإضراب[2]، وفي حالة أخرى تم رفع حظر الإضراب وإلغاء القيود على المفاوضات الجماعية[3]، كذلك ومن خلال إصلاح تشريع العمل، تم إلغاء التمييز ضد النقابات، وألغيت نصوص المواد التي كانت تعاقب المضربين في قطاع الوظيف العمومي بالسجن والغرامات[4].

وجاء في تقرير لجنة الحرية النقابية بأنها بلغت بـ 178 حالة، وتم إحالة الشكاوى إلى الحكومات المعنية لتقديم ملاحظاتها، وأنه في جلستها الحالية قامت بفحص 49 حالة بشكل معمق، وأنها توصلت لاستنتاجات نهائية في 30 حالة. واستنتاجات مؤقتة في 19 حالة. أما الحالات المتبقية فقد تم تأجيل دراستها[5].

تساهم الرقابة المشتركة والرقابة الخاصة بالحرية النقابية في دفع الدول للالتزام باحترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل . ويظهر ذلك من خلال ما يلي:

- **تعدد الأطراف التي يحق لها رفع الاحتجاجات والشكاوى، من شأنه التخفيف من حدة الانتهاكات التي تتعرض لها المبادئ والحقوق الأساسية في العمل.**
- **منح منظمات العمال، ومنظمات أصحاب العمل الحق في الاستفادة من آليات هذا النظام، أدى للتوجه نحو إكساب الفرد شخصية قانونية دولية؛ لأن مصدر الاحتجاجات الأصلي هم الأفراد.**
- **تنويع الآثار المترتبة عن عدم التزام الدول باحترام أحكام اتفاقيات العمل الدولية، كاللجوء لإجراء الإشهار فيما يتعلق بالاحتجاجات، وكالإحالة على لجنة التحقيق والإحالة لمحكمة العدل الدولية في إجراء الشكاوى وهذا يدفع الدول لتلتزم بأحكام هذه الاتفاقيات.**
- **إن إنشاء لجنة خاصة وهي لجنة الحرية النقابية، تعنى بحماية الحق النقابي من خلال الرقابة التي تمارسها على الدول الأعضاء في المنظمة بخصوص التزامها باحترام هذا الحق، وذلك بمنحها**

---

[1] David Tajgman et Karen Curtis, op.cit,p 71.

[2] التقرير 244، الحالة 1349، الفقرة 194. تقرير لجنة الخبراء لسنة 1989، مالطا، الاتفاقية 98.

[3] التقرير 262، الحالة 1458، الفقرة 124. تقرير لجنة الخبراء لسنة 1991، اسلاندا، الاتفاقية 98.

[4] التقرير 275، الحالة 1483، الفقرة 240. تقرير لجنة الخبراء لسنة 1994، كوستاريكا، الاتفاقية 87.

[5] Bit, Rapport du comité de la liberté syndicale, conseil d'administration, 317e session, Genève, 6-23 mars 2013, p 1.

اختصاص البحث المعمق في شكاوى الحرية النقابية، وتطور نشاطها أدى لتكون هذه اللجنة منشئة لمبادئ جديدة تتعلق بالحق النقابي.

إن تطبيق قواعد العمل الدولية خاصة التزام الدول بالمبادئ والحقوق الأساسية، تستلزم وجود أجهزة تضمن تنفيذها ومتابعتها، وهذا ما سيتم التطرق له بالدراسة من خلال المبحث الثاني.

المبحث الثاني

أجهزة منظمة العمل الدولية المساهمة في التزام الدول بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل

تسعى منظمة العمل الدولية إلى ضمان تطبيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، وقد سخرت أجهزتها لتساهم في ذلك من خلال ما كفله لها دستور المنظمة من وظائف، ومن خلال الإجراءات التي استحدثتها المنظمة. وتتمثل الأجهزة الرئيسة في المنظمة في مؤتمر العمل الدولي، ومجلس الإدارة، ومكتب العمل الدولي. فبالنسبة للمؤتمر العام، فيبرز دوره بشكل خاص من خلال اعتماد اتفاقيات وتوصيات العمل الدولية خاصة الاتفاقيات الأساسية والتوصيات ذات العلاقة بها. أما مجلس الإدارة فيضطلع بدور تنفيذي وإشرافي وهو بذلك يتابع تنفيذ أحكام تلك الاتفاقيات كما يشرف على اللجان القائمة على رقابة تطبيق قواعد العمل الدولية. وأما مكتب العمل الدولي فيمثل الأمانة العامة للمنظمة، ويحمل موظفوه الصفة الدولية التي تضمن لهم الاستقلال التام حيث لا يتلقون أي توجيهات من حكوماتهم، وله اختصاصات واسعة خوله إياها دستور المنظمة، ويتميز المؤتمر العام ومجلس الإدارة بتشكيل ثلاثي يضم الحكومات وأصحاب العمل والعمال. وهذا من شأنه كفالة طرح أفكار، وتوجهات هذه الأطراف مما يسمح بإيجاد حلول تعكس تطلعاتها (المطلب الأول).

وبالنظر للعدد الكبير للتقارير التي ترسلها الدول بشأن مدى تطابق تشريعاتها الوطنية مع أحكام اتفاقيات وتوصيات العمل الدولية، إضافة إلى حاجة المنظمة لخبراء قانونيين يمكنهم دراسة الجوانب التقنية لتلك التقارير، فقد أنشأت لجنة الخبراء بمقتضى قرار المؤتمر العام للمنظمة في عام 1926 وتتشكل اللجنة من خبراء في القانون يتم تعيينهم من طرف مجلس الإدارة ويتميزون بالاستقلال والحياد والكفاءة، وتقوم بصياغة تقرير سنوي يشتمل على ملاحظات وطلبات مباشرة موجهة للدول الأعضاء. وتم أيضا إنشاء لجنة تطبيق المعايير التي تتميز بتشكيل ثلاثي من الحكومات وأصحاب العمل والعمال، وتأخذ اللجنة من تقرير لجنة الخبراء كأساس لأداء عملها حيث تختار من ملاحظاتها الأكثر أهمية لعرضها على المؤتمر العام، كما أنها تفحص ردود الحكومات وتبحث حالات الإخلال بالالتزامات

المتعلقة بمعايير العمل الدولية. وفي عام 1950 قامت المنظمة من خلال الاتفاق مع منظمة الأمم المتحدة بإنشاء لجنة تقصي الحقائق والتوفيق بمقتضى قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة وتتشكل اللجنة من أعضاء مستقلين يعينهم مجلس إدارة المنظمة، وتبحث شكاوى انتهاكات الحرية النقابية المتعلقة بالدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية وفي منظمة الأمم المتحدة، وأنشأ مجلس إدارة المنظمة في عام 1951 لجنة الحرية النقابية التي يميزها تشكيلها الثلاثي من الحكومات وأصحاب العمل والعمال وأسندت لها وظيفة فحص الشكاوى المتعلقة بانتهاكات أحكام اتفاقيات الحرية النقابية، من طرف الدول المصدقة على هذه الاتفاقيات أو غير المصدقة عليها (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الأجهزة الرئيسة في منظمة العمل الدولية ودورها في تطبيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل

تنص المادة الثانية من دستور منظمة العمل الدولية على أن المنظمة تتألف من مؤتمر عام لممثلي الدول الأعضاء ومجلس إدارة ومكتب عمل دولي خاضع لإشراف مجلس الإدارة. وتساهم هذه الأجهزة بشكل واضح في تطبيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، ويظهر ذلك اعتماد العديد من الاتفاقيات والتوصيات من طرف المؤتمر العام، ونذكر منها خصوصا اتفاقيات العمل الأساسية، كما أن مجلس الإدارة بدوره التنفيذي والإشرافي يسهر على سريان أحكام تلك الاتفاقيات، ويتميز كل من المؤتمر العام ومجلس الإدارة بتشكيل ثلاثي من الحكومات والعمال وأصحاب العمل التي يمكنها أن تبدي آراءها بكل استقلالية حول مواضيع العمل، وهذا يساهم في تعزيز المبادئ والحقوق الأساسية في العمل (الفرع الأول).

أما مكتب العمل الدولي، فيمثل الأمانة العامة لمنظمة العمل الدولية، ويتولى أعمال سكرتارية المنظمة بصفة دائمة من خلال نشاطه الإداري، ويلعب المكتب دورا بالغ الأهمية من خلال الوظائف المنصوص عليها في دستور المنظمة، إضافة إلى علاقته الوظيفية مع مختلف الأجهزة، التي تساهم في تطبيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، ويتميز موظفوه بالصفة الدولية التي تعتبر عاملا أساسيا في أداء وظائفهم بشكل يسمح بتحقيق أهداف المنظمة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: المؤتمر العام ومجلس الإدارة ودورهما في تطبيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل

يختص المؤتمر العام بإعداد ومناقشة مشروعات اتفاقيات وتوصيات العمل الدولية والاقتراع عليها، وقد ساهم المؤتمر في إعطاء مكانة هامة للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل بفضل اعتماده لما

يعرف الآن باتفاقيات العمل الأساسية الثمانية إضافة إلى مجموعة من التوصيات ذات الشأن، ويتميز المؤتمر العام بتشكيل ثلاثي كان له الأثر في تعزيز هذه المبادئ والحقوق (أولا).

لمجلس الإدارة دور تنفيذي وإشرافي حيث يتابع تنفيذ قرارات وتوصيات المؤتمر العام كما يشرف على مكتب العمل الدولي ولجان المنظمة المعنية بالرقابة على تطبيق قواعد العمل الدولية، إضافة إلى أن للمجلس تشكيل ثلاثي، وبذلك فدور المجلس بالغ الأهمية في المساهمة في تطبيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل (ثانيا).

أولا: المؤتمر العام

سيتم دراسة تشكيل واختصاصات المؤتمر العام (أ)، ثم ندرس أهمية الهيكل الثلاثي (ب).

أ/ التشكيل والاختصاصات

يعقد المؤتمر العام لممثلي الدول الأعضاء دوراته كلما حدث ما يتطلب اجتماعه، وبأن يعقد دورة واحدة على الأقل كل سنة، ويتألف المؤتمر من أربعة ممثلين لكل من الدول الأعضاء، يكون اثنان منهم مندوبين حكوميين وأحد المندوبين الآخرين ممثلا لأصحاب العمل، والثاني ممثلا للعمال في الدولة العضو[1]. ولكل مندوب حق التصويت فرديا على جميع المسائل التي ينظر فيها المؤتمر[2].

وينتخب المؤتمر رئيسا وثلاث نواب له، حيث يكون واحد من النواب من مندوبي الحكومات، وآخر من مندوبي أصحاب العمل، والثالث من مندوبي العمال، وأن المؤتمر ينظم القواعد الإجرائية الخاصة به، وله أن يشكل لجانا لدراسة أي مسائل ولتقديم تقارير عنها[3].

ونصت الفقرة الثانية من المادة 17 من دستور المنظمة بأن أي مسألة يتم تقريرها بالأغلبية العادية لأصوات المندوبين الحاضرين، ما لم يرد نص صريح على خلاف ذلك في هذا الدستور، وأن التصويت يكون باطلا ما لم يبلغ مجموع الأصوات المقترع بها نصف عدد المندوبين الحاضرين في المؤتمر، وهذا وفق الفقرة الثالثة من المادة نفسها.

يمثل المؤتمر العام السلطة العليا في المنظمة ويجتمع مرة كل سنة، ويتشكل من جانب حكومي بممثلين اثنين للحكومة ومندوب يمثل أصحاب العمل وآخر يمثل العمال، ويتمتع كل مندوب بكامل الحرية في الحق في التصويت[4].

---

[1] راجع المادة الثالثة من دستور منظمة العمل الدولية.
[2] راجع المادة الرابعة، المرجع نفسه.
[3] راجع المادة 17، المرجع نفسه.
[4] صلاح الدين حسن السيسي، النظم والمنظمات الإقليمية والدولية، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 2007، ص 383.

يتولى المؤتمر العام وضع وإعداد التشريع الاجتماعي الدولي، وذلك من خلال ما يسمى بالقانون الدولـي للعمل، الذي يتشكل من الاتفاقيـات والتوصيـات. ويحدد القانون الدولي للعمل المعايير الدولية للعمل التي يقع على الدول الأعضاء الالتزام بها.[1]

للمؤتمر العام اختصاصات تشريعية وإشرافية، نذكر منها مناقشة مشروعات اتفاقيات وتوصيات منظمة العمل الدولية، والاقتراع عليها بأغلبية ثلثي الأعضاء[2].

نصت المادة 19 من الدستور أنه متى قرر المؤتمر اعتماد أي مقترحات تتعلق ببند في جدول الأعمال، فيكون عليه تقرير ما إذا كان ينبغي أن تصاغ هذه المقترحات في شكل اتفاقية دولية أو في شكل توصيـة، وفيـما يتعلق بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، فقد تم إقرار العديـد من الاتفاقيات الدولية، أهمها الاتفاقيات الأساسية الثمانية وهي الاتفاقية رقم 87 لعام 1948 بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم والاتفاقية رقم 98 لعام 1949 بشأن حق التنظيم والمفاوضة الجماعية، الاتفاقية رقم 138 لعام 1973 بشأن الحد الأدنى لسن الاستخدام والاتفاقية رقم 182 لعام 1999 بشأن أسوأ أشكال عمل الأطفال، الاتفاقية رقم 29 لعام 1930 بشأن العمل الجبري والاتفاقية رقم 105 لعام 1957 بشأن إلغاء العمل الجبري، الاتفاقية رقم 100 لعام 1951 بشأن المساواة في الأجور والاتفاقية رقم 111 لعام 1958 بشأن التمييز في الاستخدام والمهنة، كما تم إقرار العديد من التوصيات*.

ب/ أهمية الهيكل الثلاثي

يمثل مؤتمر العمل الدولي الجهاز الأسمى في منظمة العمل الدولية، ويمثل الوفود الوطنية فيه كل من الحكومة، وأصحاب العمل، والعمال الذين يتمتعون بالاستقلالية في التصويت، حيث يجوز للعضو الذي يمثل العمال، أو أصحاب العمل أن يصوت ضد ما يراه الأعضاء الحكوميين في وفد دولته. فالتصويـت لا يتم بأغلبيـة المجموعات السياسيـة، أو مجموعـات الدول كما يحدث فـي الجمعيـة العامـة للأمم المتحدة، وفـي باقـي المنظمـات الدوليـة، بل يتـم علـى أسـاس التعـارض فـي المصـالح الاقتصاديـة، والاجتماعية، بين ممثلي العمال، وأصحاب الأعمال. أما مندوبو الحكومات فدورهم إحداث التوازن بينهما بما يتوافق مع اتجاهات حكوماتهم الاقتصادية والاجتماعية[3].

---

[1] محمد عبد الرحمن الدسوقي، قانون المنظمات الدولية، منظمة الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة، الجزء الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2006، ص ص 239، 240.

[2] صلاح الدين حسن السيسي، المرجع السابق، ص 383 .

* تم تناول هذه الاتفاقيات والتوصيات بشكل مفصل في الباب الأول من هذه الأطروحة.

[3] محمود مسعد محمود، المرجع السابق، ص ص 167، 171.

يعتبر التشكيل الثلاثي عاملا أساسيا في إعداد وتطبيق التشريعات الوطنية، وكذلك اتفاقيات العمل الدولية، ويبرز ذلك مكانته في منظمة العمل الدولية، حيث أن منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل الأعضاء في مجلس إدارة المنظمة يشاركون في اختيار المواضيع التي تدرج في جدول أعمال مؤتمر العمل الدولي. كذلك يلاحظ أن الاتفاقية رقم 144 لسنة 1976 بشأن الاستشارات الثلاثية المتعلقة بمستويات العمل الدولية، تلزم الدول المصدقة عليها بمشاورة منظمات العمال وأصحاب العمل، إضافة إلى ذلك فقد صدر عن مؤتمر العمل الدولي قرارات تؤكد أهمية مساهمة أصحاب العمل والعمال في تنفيذ الاتفاقيات والتوصيات*، حيث أن المنظمة تولي اهتماما في أن تتضمن الاتفاقية أو التوصية نصا، يلزم الحكومات بالتشاور مع العمال وأصحاب العمل. وعلى سبيل المثال نجد أن أكثر من ستين اتفاقية دولية تفرض مشاورة تلك المنظمات قبل إعداد وتبني التدابير التشريعية، أو التنظيمية التي تسمح بتنفيذ الاتفاقيات الدولية ذات الشأن[1].

إن من نشاطات منظمة العمل الدولية إقامة مؤتمرات دولية لمناقشة المسائل المتعلقة بالعمل، وفي هذه المؤتمرات يشارك ممثلون عن كل من الحكومات والعمال وأصحاب العمل للعمل معا في اتخاذ القرارات وتقديم التوصيات؛ وعلى ذلك فهذا التشكيل الثلاثي يجعل من الهيئة منظمة ذات طابع مختلف عن جميع المنظمات الدولية الأخرى[2].

والتشكيل الثلاثي لا يقتصر في منظمة العمل الدولية على مؤتمر العمل الدولي بل يتعداه إلى أجهزة المنظمة الأخرى؛ فنجده في مجلس الإدارة وفي لجنة الحرية النقابية ولجنة المؤتمر المعنية بتطبيق اتفاقيات وتوصيات العمل الدولية.

يعتبر الهيكل الثلاثي من أهم مميزات منظمة العمل الدولية حيث تكون الأطراف الثلاثة، وهي الحكومة والعمال وأصحاب العمل ممثلة على قدم المساواة في أجهزة المنظمة، وهذا من شأنه أن يفسح المجال لهذه الأطراف لإبداء آرائها في حوار جاد حول المواضيع المتعلقة بالعمل، ويشكل دعامة لدفع الدول على الالتزام بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل.

* من القرارات الصادرة عن مؤتمر العمل الدولي في هذا الشأن القرار بشأن تعزيز التشكيل الثلاثي في نشاطات منظمة العمل الدولية في سنة 1971 في الدورة السادسة والخمسين للمؤتمر، والقرار بشأن تعزيز التشكيل الثلاثي في إجراءات منظمة العمل الدولية لرقابة الأنشطة المعيارية وبرامج التعاون التقني في سنة 1977 في الدورة الثالثة والستين للمؤتمر.

[1] مشار إليه عند أحمد حسن البرعي، المرجع السابق، ص ص 12، 13.

[2] حسين عمر، المنظمات الدولية والتطورات الاقتصادية الحديثة، الطبعة الثانية، دار المعارف، مصر، 1968، ص 582 .

إن تبني المنظمة للتشكيل الثلاثي لم يقتصر على أجهزة المنظمة، بل إنها دعت إلى تبنيه على المستويات الوطنية، حيث جاء في تقرير المدير العام التركيز على أهمية تعزيز الهيكل الثلاثي، وتم اعتباره كواحد من الأهداف الإستراتيجية التي تسعى المنظمة لتحقيقها[1].

إن مظاهر التشكيل الثلاثي لا تقتصر على تكوين أجهزة منظمة العمل الدولية، فهي تمتد لإجراءات الرقابة ومنها الرقابة على أساس التقارير التي تلتزم الدول بإرسالها بانتظام لمكتب العمل الدولي؛ والتي تبين فيها مدى تطابق تشريعاتها مع أحكام الاتفاقيات الدولية التي صدقت عليها، والملاحظ هنا أن التقارير تكتب وفق نماذج يعدها مجلس إدارة المنظمة وهو هيئة ذات تشكيل ثلاثي، إضافة إلى إلزامية إبلاغ منظمات العمال، ومنظمات أصحاب العمل بتلك التقارير[2].

يتجسد الهيكل الثلاثي في منظمة العمل الدولية في اجتماع الحكومات والعمال وأصحاب العمل على قدم واحدة من المساواة، وهذا له أثر بالغ في صياغة السياسة الاجتماعية وتعزيز العدالة الاجتماعية وتعريف معايير العمل والرقابة على تطبيقها في العالم. والهيكل الثلاثي يسهل الحوار والبحث عن الآراء، ويحدد أهداف المنظمة وكيفية تحقيقها، كما أنه يجمع الجهات الفاعلة القادرة على دراسة مشاكل العمل وتوفير حلول واقعية لها[3].

وصدر عن مؤتمر العمل الدولي قرار بشأن الهيكل الثلاثي والحوار الاجتماعي، تم التأكيد فيه على أهمية الطابع الثلاثي للمنظمة، والذي تتميز به عن باقي المنظمات الدولية، حيث أنه يتيح للحكومات والعمال وأصحاب العمل بكل حرية وصراحة تبادل الأفكار والخبرات وتعزيز آليات التعاون الدائم وبناء توافق في الآراء. وأكد القرار أيضا على أن تعزيز الهيكل الثلاثي، والحوار الاجتماعي يعد جزءا من الأهداف الإستراتيجية للمنظمة، ودعا الحكومات لتوفير الظروف المساعدة على ذلك وعلى رأسها احترام الحقوق الأساسية في العمل، كما دعا منظمات العمال لتعزيز قدرات العمال للتمكن من الدفاع عن مصالحهم، إضافة إلى دعوة مجلس الإدارة لتكليف المدير العام بإجراء دراسات معمقة لتعزيز الهيكل الثلاثي داخل المنظمة[4].

---

[1] راجع تقرير المدير العام، تنفيذ برنامج منظمة العمل الدولية لفترة 2011/2010 ، مؤتمر العمل الدولي، الدورة 101، جنيف، 2012.

[2] Anne-Marie LA ROSA et Isabelle DUPLESSIS, L'expérience singulière du tripartisme au sein de l'Organisation internationale du Travail, Rostane MEHDI, *La démocratisation du système des Nations Unies,* Neuvièmes rencontres internationales d'Aix-en-Provence, Paris, 2001, p 126.

[3] Ian graham, Le tripartisme aux XXI[e] siècle, Op.cit, p 4.

[4] Résolution concernant le tripartisme et le dialogue social, conférence internationale du travail, 90 [e] session, Genève, 2002.

وبعد خمسة أشهر من صدور القرار أعلاه قدم المدير العام تقريرا حول الإجراءات التي تم اتخاذها، ففيما يتعلق بتعزيز التشكيل الثلاثي داخل المنظمة تم وضع خطة عمل لتكثيف الجهود، ووضع برنامج تدريب أو مبادلات مع النقابات ومنظمات أصحاب العمل؛ لتمكين موظفي القسم التقني لمكتب العمل الدولي من التعرف على استراتيجيات وممارسات الحوار الاجتماعي. أما فيما يخص تعزيز التشكيل الثلاثي ميدانيا، فتم التأكيد على أن من المزايا الكبيرة للحوار الاجتماعي إقامة علاقات يتفق عليها الشركاء الاجتماعيين الثلاثة. وأنه قبل تمهيد الطريق للحوار الاجتماعي بتعزيز التشكيل الثلاثي لابد من تطوير قدرات منظمات العمال وأصحاب العمل، وذلك بتعزيز استقلاليتها وتمثيلها لتكييف استراتيجياتها مع الأفق الاقتصادي الجديد[1].

أكد إعلان منظمة العمل الدولية على أهمية الهيكل الثلاثي بين الحكومات، والمنظمات الممثلة للعمال، والمنظمات الممثلة لأصحاب العمل، للتوصل إلى حلول للمسائل المتعلقة بالعمل وبناء تلاحم اجتماعي وإرساء سيادة القانون، وأن ميزة الهيكل الثلاثي تعتبر ميزة فريدة للمنظمة[2].

وجاء في ميثاق منظمة العمل الدولية تعداد للمبادئ التي ترمي إلى تعزيز الانتعاش والتنمية، وذكر منها الاهتمام بالهيكل الثلاثي بوصف ذلك بأنه طريقة بناءة تزيد إلى أقصى حد أثر الاستجابة لمواجهة المسائل والأزمات المتعلقة بالعمل[3].

إن الانتقاد الذي قد يوجه إلى التشكيل الثلاثي في المؤتمر العام كونه ليس عادلا، حيث توزيع المقاعد يكون للوفود الحكومية بممثلين عن الحكومة، وممثل واحد عن منظمة العمال، وآخر عن منظمة أصحاب العمل. يمكن أن يرد عليه بأن التمثيل الحكومي يتم التخفيف من وزنه التمثيلي عمليا من خلال النشاطات المكثفة للجان التقنية للمؤتمر، التي تعمل في مجموعات وتقرير كل مجموعة تتم صياغته بتمثيل متساو بين الحكومة والمنظمات النقابية، وتقوم هذه اللجان بمناقشة أحكام الاتفاقيات والتوصيات قبل ضبطها من طرف المؤتمر. والملاحظ أن الأخير يتبنى تلك الأحكام عموما دون تعديل كبير[4].

ثانيا: مجلس الإدارة

يتألف مجلس الإدارة من ستة وخمسين شخصا، يتم انتخابهم لمدة ثلاث سنوات. يمثل ثمانية وعشرون منهم الحكومات وأربعة عشر يمثلون أصحاب العمل وأربعة عشر يمثلون العمال. ويتم تعيين

---

[1] Ian graham, Le tripartisme aux XXI [e] siècle, op.cit, p p 6, 7.

وانظر أيضا:

Du-Sart-Hattenville, Véronique Op.cit, p 281.

[2] إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة السابق ذكره.

[3] الانتعاش من الأزمة: ميثاق عالمي لفرص العمل، مؤتمر العمل الدولي، الدورة 98، جنيف، 2009.

[4] Anne-Marie LA ROSA et Isabelle DUPLESSIS, Op.cit, p 124.

عشرة من الأعضاء الممثلين للحكومات من طرف الدول ذات الأهمية الصناعية الرئيسية. أما الأعضاء الثمانية عشر الباقين فيختارهم المندوبون الحكوميون في المؤتمر[1]. ويتم انتخاب ممثلي أصحاب العمل والعمال من طرف مندوبي أصحاب العمل ومندوبي العمال في المؤتمر[2].

وينتخب مجلس الإدارة من بين أعضائه رئيسا ونائبي رئيس على أن يكون واحد من هؤلاء الثلاثة ممثل حكومة والثاني ممثلا لأصحاب العمل والثالث ممثلا للعمال[3].

وتنص المادة 14 من دستور المنظمة على أن مجلس الإدارة يقرر جدول أعمال جميع دورات المؤتمر ويضع في اعتباره أي اقتراح بشأن الجدول المذكور، تتقدم به حكومة أي دولة عضو أو تتقدم به أي منظمة ذات صفة تمثيلية معترف بها، كما يضع مجلس الإدارة قواعد تكفل الإعداد الفني الدقيق، والتشاور الكافي مع الدول الأعضاء التي يخصها الأمر بالدرجة الأولى، عن طريق مؤتمر تحضيري أو بوسيلة أخرى قبل أن يقوم المؤتمر باعتماد أي اتفاقية **أو** توصية.

يختص مجلس الإدارة بترتيب وتنظيم كل نشاط المنظمة، فهو يدعو للمؤتمرات ويحدد تواريخها، ويضع جداول أعمالها ويضطلع المجلس أيضا بمهمة تعيين أعضاء اللجان المختلفة ويتابع أعمالها؛ كما يختص بتقرير السياسة العامة للمنظمة في مسائل التعاون الفني ويبحث مشروعات البرامج والميزانية قبل تقديمها لمؤتمر العمل الدولي[4].

تتميز اختصاصات مجلس الإدارة بطابع تنفيذي وإشرافي ونذكر منها[5]:

- الإشراف على مكتب العمل الدولي وأعمال اللجان الرئيسية والفرعية.
- تعيين مدير عام المنظمة.
- إعداد جدول أعمال المؤتمر العام ومتابعة تنفيذ قراراته وتوصياته.
- متابعة قيام الدول الأعضاء بتطبيق اتفاقيات وتوصيات العمل المختلفة.

يتدخل مجلس الإدارة في فحص كل الحالات التي تقوم بدراستها كل من لجنة تقصي الحقائق والتوفيق ولجنة الحرية النقابية[6]. ولمجلس الإدارة دور إشرافي على عمل اللجان التي تعنى بالرقابة على

---

[1] راجع المادة 7 من دستور منظمة العمل الدولية.
[2] راجع المادة 4/7، المرجع نفسه.
[3] راجع المادة 7/7، المرجع نفسه.
[4] محمود مسعد محمود، المرجع السابق، ص 168.
[5] صلاح الدين حسن السيسي، المرجع السابق، ص 384.
[6] David Tajgman et Karen Curtis, Op.cit, P 2.

التزام الدول بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، كما أنه يقوم بالدور نفسه فيما يتعلق بالاحتجاجات والشكاوى، وفق نصوص دستور منظمة العمل الدولية[1].

حدد دستور المنظمة اختصاصات المؤتمر العام ومجلس الإدارة، كما أنه تضمن اختصاصات مكتب العمل الدولي، وهذا ما سيتم دراسته في الفرع الثاني.

الفرع الثاني: مكتب العمل الدولي ودوره في تطبيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل

يتميز مكتب العمل الدولي بتشكيل خاص، فأعضاؤه يتمتعون بالكفاءة العالية التي تسمح لهم بأداء وظائفهم، كما أنهم يتمتعون باستقلالية كاملة عن دولهم، حيث لا يتلقون منها أية تعليمات (أولا)، وللمكتب اختصاصات واسعة ساهمت في تطبيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل (ثانيا).

أولا: تشكيل مكتب العمل الدولي

يمثل مكتب العمل الدولي واحدا من الأجهزة الثلاثة التي تؤلف منظمة العمل الدولية، حيث نصت المادة الثانية من دستور المنظمة على ما يلي: « تتألف المنظمة الدائمة من:

أ- مؤتمر عام لممثلي الدول الأعضاء.

ب- مجلس إدارة يشكل طبقا للمادة 7.

ج - مكتب عمل دولي يخضع لإشراف مجلس الإدارة ».

وفيما يخص مقر مكتب العمل الدولي، فنصت المادة السادسة من دستور المنظمة على أنه:

« يقرر المؤتمر بأغلبية ثلثي أصوات المندوبين الحاضرين المقترعين، أي تغيير لمقر مكتب العمل الدولي »، أي أن صلاحية تغيير المقر تعود للمؤتمر من خلال تقرير ذلك من طرف ثلثي أصوات المندوبين الحاضرين المقترعين، وحاليا يوجد مقر المكتب في جنيف " سويسرا ".

ونصت المادة الثامنة من دستور المنظمة على ما يلي:

« المدير العام

1- يرأس مكتب العمل الدولي مدير عام، يعينه مجلس الإدارة ويكون مسؤولا، رهنا بتعليمات المجلس، عن حسن سير عمل المكتب وعن أي مهام أخرى توكل إليه.

2- يحضر المدير العام أو نائبه اجتماعات مجلس الإدارة ».

يتبع مكتب العمل الدولي مباشرة لمجلس إدارة المنظمة، ويتميز المكتب بالطابع التنفيذي، ويعتبر

[1] للاطلاع على تفاصيل حول الدور الذي يقوم به مجلس الإدارة يمكن الرجوع إلى المطلب الثاني من المبحث الأول من الفصل الثاني من هذا الباب لهذه الأطروحة.

المدير العام الموظف الإداري الأكبر لهذا الجهاز الذي يختاره مجلس الإدارة[1] .

ويتم تعيين موظفي مكتب العمل الدولي من طرف المدير العام، وهذا طبقا لما يقره مجلس الإدارة من لوائـح، ويتم اختيـارهم من جنسيات مختلفـة، مع مراعـاة عامل الكفـاءة، إضـافة إلى أن يكون عدد منهم من النساء[2].

يعتبر المدير العام وموظفو المكتب موظفين دوليين، وهم يتمتعون بالحصانات والامتيازات. وهذه الصفة تكون في مواجهة كافة الدول الأعضاء في المنظمة[3]، وفي هذا الإطار نصت المادة 40 من الدستور على ما يلي:

« 1- تتمتع منظمـة العمل الدولية داخل أراضي كل من الدول الأعضاء فيها بما يقتضيه تحقيق مقاصدها من مزايا وحصانات.

2- كما يتمتع المندوبون المشتركون في المؤتمر وأعضاء مجلس الإدارة والمدير وموظفو المكتب، بما يقتضيه استقلالهم في ممارسة وظائفهم المتصلة بالمنظمة من مزايا وحصانات.

3- تحدد المزايا والحصانات المذكورة باتفاق مفصل تعده المنظمة بغية قبول الدول الأعضاء له ».

يمثل مكتب العمل الدولي السكرتارية الدائمة للمنظمة، وله عدة فروع في نيويورك وعدة دول أوربية وآسيوية[4]، وينشط المكتب في أكثر من 40 بلدا من خلال مكاتب إقليمية، حيث تسير المنظمة تسييرا لا مركزيا، وقد فتح مكتب العمل الدولي أبوابه بالجزائر العاصمة سنة 1967 وفقا لاتفاق بين الحكومة الجزائرية ومنظمة العمل الدولية، وتغطي نشاطات مكتب منظمة العمل الدولية في الجزائر كل من الجزائر، وليبيا، والمغرب، وتونس[5].

ثانيا: اختصاصات مكتب العمل الدولي

نصت الفقرة الرابعـة من المـادة 9 من دستـور منظمـة العمـل الدوليـة على أن مهام المدير العام وموظفي المكتب ذات طابع دولي بحت، ويقع على المدير العام وموظفي المكتب في أدائهم لوظائفهم التزام عدم التماس أو تقبل تعليمات من أي حكومة أو من أي سلطة أخرى خارجة عن المنظمة. وهم مسؤولون أمام المنظمة فقط، أما الفقرة الخامسة من المادة نفسها، فأكدت على ضرورة احترام الطابع

[1] محمد السعيد الدقاق، التنظيم الدولي، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، 1985، ص 435.
[2] راجع المادة 9 من دستور منظمة العمل الدولية.
[3] محمد السعيد الدقاق،المرجع السابق ، ص 436.
[4] محمد عبد الرحمان الدسوقي، المرجع السابق، ص241.
[5] الأمم المتحدة، الجزائر، نشرية إخبارية نصف سنوية، منظومة الأمم المتحدة، مركز الأمم المتحدة للإعلام، العدد الأول، الجزائر، أكتوبر 2012، ص 2.

الدولي البحث لمهام المدير العام وموظفيه من طرف الدول، وعدم محاولة التأثير عليهم في أدائهم لمسؤولياتهم.

وجاءت المادة 10 من الدستور لتحدد وظائف المكتب حيث نصت على ما يلي:

« 1- تشمل وظائف مكتب العمل الدولي جمع وتوزيع المعلومات عن جميع المواضيع المتصلة بالتنظيم الدولي لظروف العمال ونظام العمل، وبوجه خاص بحث المواضيع التي يعتزم عرضها على المؤتمر بغية عقد اتفاقيات دولية، والقيام بأي استقصاءات خاصة يطلبها المؤتمر أو مجلس الإدارة.

2 – على المكتب، رهنا بما قد يصدره إليه مجلس الإدارة من توجيهات:

أ – إعداد الوثائق التي تتناول مختلف بنود جدول الأعمال المعروضة على دورات المؤتمر.

ب – تقديم كل مساعدة مناسبة للحكومة بناء على طلبها، وفي حدود سلطاته فيما يختص بصياغة القوانين واللوائح على أساس مقررات المؤتمر، وبتحسين الممارسات الإدارية ونظم التفتيش.

جـ – الاضطلاع بالواجبات التي تتطلبها منه أحكام هذا الدستور فيما يختص بالمراعاة الفعلية للاتفاقيات.

د – تحرير وإصدار المطبوعات التي تعالج مشاكل الصناعة، والعمل ذات الأهمية الدولية، باللغات التي يعتبرها مجلس الإدارة مناسبة.

3- وعلى وجه العموم، تكون للمكتب أي سلطات ومهام أخرى، قد يعهد إليه بها المؤتمر أو مجلس الإدارة ».

من المهام الأساسية لمكتب العمل الدولي ليمكن منظمة العمل الدولية من تحقيق التقدم الاجتماعي، جمع ونشر المعلومات وتحليلها والقيام بالأبحاث والدراسات الخاصة بالموضوعات العمالية ومنها المواضيع المتعلقة بالحقوق الأساسية في العمل[1].

تتمثل أبرز نشاطات مكتب العمل الدولي في الإعداد للاتفاقيات والتوصيات، التي من خلالها تصاغ القوانين الواجب إتباعها، كالقوانين المتعلقة بالحقوق الأساسية في العمل، إضافة إلى القيام بأنشطة ذات طابع فني، وذلك بتقديم الخبراء المختصين للدول في مختلف المجالات، والإشراف على المعهد الدولي لدراسات العمل الكائن بـ " جنيف "، والمعهد الدولي للتدريب بـ " تورينو " بإيطاليا، اللذان يقومان بالدراسات المتعلقة بالعمل[2].

[1] حسين عمر، المرجع السابق، ص 583.

[2] صلاح الدين حسن السيسي، المرجع السابق، ص ص 384، 385.

تعتبر المساعدة التي يقدمها مكتب العمل الدولي واحدة من المهام التي تهدف لضمان احترام أفضل للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، حيث أنه كلما ظهر إشكال حول تطبيق هذه المبادئ فإنه يمكن طلب مساعدة من المكتب التي تتخذ أشكالا مختلفة[1]:

- عقد مؤتمرات تقدم فيها معلومات بشكل عام حول معايير ومبادئ الحقوق الأساسية في العمل، والبحث عن حلول للصعوبات التي تواجهها الحكومات في تطبيق تلك المبادئ.
- تحليل مشاريع النصوص التشريعية بشكل يسمح بضمان تطبيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل.
- تقديم المكتب لرأيه حول المعنى أو التفسير لأحكام خاصة، تتعلق باتفاقية أو توصية لمنظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل.
- إرسال بعثات لإجراء اتصالات مباشرة أثناء القيام بالإجراءات الرقابية.

ويتم تقديم مشاريع للتعاون التقني من طرف المنظمة، تهدف إلى ضمان نتائج تتميز بالاستمرارية، من خلال عدد من الوسائل، تتمثل في إصلاح قانون العمل، وبناء قدرات إدارات العمل، وتقوية منظمات أصحاب العمل، ومنظمات العمال، وتطوير الهيكل الثلاثي، والدعاية والمعلومات. وقدمت مشاريع التعاون التقني مساهمات معتبرة نذكر منها في مجال إصلاح قانون العمل مشروع " تعزيز علاقات العمل في شرق أفريقيا " الذي ساعد حكومات " أوغندا، جمهورية تنزانيا، كينيا " على صياغة قوانين عمل جديدة تم اعتمادها مع دمج المبادئ والحقوق الأساسية في العمل في تلك القوانين[2].

تجدر الإشارة ـ بمناسبة طلب مساعدة مكتب العمل الدولي* ـ إلى أن الصعوبات التي يتم مواجهتها في تطبيق معايير ومبادئ الحقوق الأساسية في العمل، ناتجة عن غياب الإرادة السياسية لأصحاب القرار. وعلى ذلك فقبل طلب المساعدة يجب أن نتساءل بداية عن وجود إرادة سياسية للبحث عن حلول لوضعيات معينة، إضافة إلى التساؤل إن كانت المساعدة المطلوبة ستساهم في إيجاد حلول للمشاكل المعترضة[3].

تعتبر البحوث والدراسات من السلطات المخولة لجميع المنظمات الدولية فيما يتعلق بمواضيع تدخل في اختصاصها، وتمارس هذه السلطات أجهزة المنظمة، كما يمكن أن تمارسها الأعضاء فيها[4].

---

[1] David Tajgman et Karen Curtis, Op.cit, p 77.

[2] تقرير المدير العام، الحرية النقابية على أرض الممارسة، المرجع السابق، ص ص 59، 60.

* طلبات المساعدة بشأن الحرية النقابية ترسل إلى:

Service de la liberté syndicale, département des normes internationales du travail et des droit de l'homme, organisation internationale du travail, CH-1211 Genève 22.

[3] David Tajgman et Karen Curtis, Op.cit, p 77.

[4] جمال عبد الناصر مانع، المرجع السابق، ص142.

ومن أمثلة الدراسات التي ينجزها مكتب العمل الدولي ما قام به في" توغو"، حيث تم دراسة التأثيرات الاجتماعية، والاقتصادية، وظروف العمل، وتشريع العمل، وتوافقه مع المعايير الدولية. وخلصت هذه الدراسات لاعتماد قانون عمل جديد[1].

ومن الأبحاث التي تقوم بها المنظمة، ما تم النص عليه في دستورها حول وظائف مكتب العمل الدولي؛ والتي منها جمع وتوزيع المعلومات عن المواضيع المتعلقة بظروف العمال ونظام العمل. وخصوصا بحث المواضيع التي سيعرضها على المؤتمر بهدف عقد اتفاقيات دولية[2].

وفيما يتعلق بالأبحاث التي تتم من خلال المؤتمرات الدولية، فقد جاء في نص المادة 14 من دستور المنظمة في فقرتها الثانية ما يلي: « يضع مجلس الإدارة قواعد تكفل الإعداد الفني الدقيق، والتشاور الكافي مع الدول الأعضاء التي يخصها الأمر بالدرجة الأولى، عن طريق مؤتمر تحضيري أو بوسيلة أخرى، قبل أن يقوم المؤتمر باعتماد أي اتفاقية أو توصية ». وبالرجوع إلى نص المادة 10 من الدستور فإن مسؤولية إعداد الوثائق التي تتناول مختلف بنود جدول الأعمال المقدمة أمام دورات المؤتمر، تقع على مكتب العمل الدولي.

يسعى مكتب العمل الدولي لتقوية الحوار الاجتماعي الثنائي والثلاثي بين الأطراف المتمثلة في الحكومة ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال، وفي هذا الصدد جاءت وثيقة لمجلس الإدارة في نوفمبر 2010 مدعمة لذلك من خلال نصها على تنمية قدرات الأطراف السابق ذكرها، بتقديم التدريب لهذه الفئات. ويضطلع بذلك مركز التدريب الدولي التابع للمنظمة " مركز تورينو" بإيطاليا، ومن بين المساعدات المقدمة من طرف مكتب العمل الدولي ما تم تقديمه لبلدان " غرب إفريقيا " في مجال وضع سياسات العمل الوطنية، أما فيما يتعلق بمنظمات العمال، فتسعى منظمة العمل الدولية لبناء منظمات قوية ومستقلة وتمثيلية، يمكنها أن تقوم بدورها على الصعيد الوطني كشريك موثوق به في الحوار الاجتماعي، والدور نفسه تقوم به المنظمة مع منظمات أصحاب العمل[3] .

ومن صور التعاون التقني ما تقوم به المنظمة بهدف بناء القدرة الأساسية للحكومات على تنفيذ تشريع العمل، ومعالجة المنازعات المهنية، وهذا بتدريب الجهاز القضائي، ومفتشي العمل لتحسين قدراتهم على احترام الحقوق الأساسية في العمل. ومن أمثلة ذلك تلقي ما يزيد عن 80 بالمائة من مجموع مفتشي العمل بـ " المغرب " تدريبا في هذا المجال. ويقدم مركز التدريب الدولي السابق ذكره تدريبا في مجال

[1] تقرير المدير العام، الحرية النقابية على أرض الممارسة، المرجع السابق، ص 60.
[2] راجع المادة 10 من دستور منظمة العمل الدولية.
[3] مكتب العمل الدولي، الوثيقة: GB.309 / TC /1، من أجل اتخاذ قرار، تنمية قدرات الهيئات الثلاثية المكونة لمنظمة العمل الدولية، مجلس الإدارة ، جنيف، 2010 .

الحرية النقابية، ومن أمثلة ذلك التدريب السنوي منذ عام 2004 الذي يقدم لقضاة وموظفي محكمة العمل العليا في " البرازيل "، وهذا بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. كما يهتم المركز بتدريب البرلمانيين وهذا لدورهم في التصديق على الاتفاقيات، ومطابقة التشريع الوطني مع المعايير الدولية. ولذلك يتم تنظيم دورات تدريبية، وقد نظمت دورتان في عام 2005 في كل من " الأرغواي" و" السنغال"[1].

ومن مشاريع المنظمة لتعزيز دور الهيكل الثلاثي ما قامت به في " الأردن " وهذا بعد برنامج تدريب ثلاثي مكثف، حيث وضعت الإطار والهيكل القانونيين للجنة استشارية ثلاثية معنية بالعمل، أنشئت في سنة 2006، مع مواصلة تقديم المساعدة في تدريب أعضاء اللجنة. وفي إطار تقوية منظمات أصحاب العمل، ومنظمات العمال، يقدم مكتب العمل الدولي المساعدة التقنية، وذلك من خلال نشر المعايير الدولية لدى هذه المنظمات، عن طريق مكتب الأنشطة الخاصة بالعمال ومكتب الأنشطة الخاصة بأصحاب العمل، ويتعاون مع هذه المنظمات " مركز تورينو "، وكمثال على ذلك فقد نظمت في " بانكوك " في سنة 2005 دورة تدريبية بشأن الحق في النشاط النقابي في الاقتصاد غير المنظم، كما تم تنظيم أنشطة تدريبية تتعلق بمبادئ الحقوق النقابية لفائدة المنظمات النقابية في " أوكرانيا " سنة 2006، وقد ساهمت المنظمة من خلال مكتب العمل الدولي في تنمية قدرات الشركاء الاجتماعيين في العديد من الدول، نذكر منها: " اندونيسيا، وفيتنام، والمغرب، وأوغندا، وتنزانيا، وكينيا "، وذلك من خلال تدريب الآلاف من أعضاء النقابات بخصوص قوانين العمل الجديدة، وتقنيات المفاوضة الجماعية لتنمية مهاراتهم[2].

يتم تقديم التوضيحات والمشورة والمساعدة بشأن المسائل المتعلقة بالعمل من خلال تنسيق العمل بين إدارة معايير العمل الدولية، التابعة لمكتب العمل الدولي في جنيف، مع المكاتب الإقليمية، وتقدم هذه الخدمات استجابة للطلبات المقدمة من الحكومات أو منظمات أصحاب العمل أو منظمات العمال. وتشمل المواضيع التي تحتاج للمعالجة استبيانات عن بنود جدول أعمال المؤتمر، من أجل وضع معايير جديدة وتعليقات هيئات الإشراف والتشريعات الجديدة المطلوبة، وتقارير الحكومات الواجب صياغتها، والوثائق التي يتم تحضيرها للعرض على السلطات المختصة، وكيفيات إجراء المشاورات بين الحكومات ومنظمات أصحاب العمل، ومنظمات العمال، فيما يخص معايير العمل وأنشطة منظمة العمل

[1] تقرير المدير العام، الحرية النقابية على أرض الممارسة، المرجع السابق، ص 60.
[2] المرجع نفسه، ص ص 61، 62.

الدوليـة، وأساليب مشاركة منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل في إجراءات وضع المعايير والإشراف[1] .

وفي إطار التعاون التقني لإصلاح قانون العمل أنجزت المنظمة مشاريع، نذكر منها " تعزيز علاقات العمل في شرق أفريقيا "، حيث دعم المشروع التزام الحكومات بتغيير الأوضاع، كما ساعد على صياغة قوانين عمل جديدة، أتاحت توسعا للحرية النقابية لتشمل فئات من العمال كانت قبل ذلك محرومة منها أو مقيدة في التمتع بها، وقد اعتمدت تلك القوانين كل من " أوغندا " و" تنزانيا ". وفي " جنوب شرق أوربا "، فرضت التحولات الاقتصادية والاجتماعية على بعض البلدان ضرورة القيام بتعديل تشريعاتها بهدف تشجيع النمو الاقتصادي، وشمل ذلك إدماج المبادئ والحقوق الأساسية في العمل في التشريع الوطني، وكمثال على ذلك قدمت المنظمة مساعدتها لـ " أوكرانيا " بهدف صياغة قانون بشأن الحوار الاجتماعي[2].

وتمثل الدعايـة والإعلام عاملا مهمـا حيث أدت التغطيـة الإخباريـة والنقاشات التلفزيونية، وطباعة مواد إعلانية إلى إبراز المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. ومن الاستراتيجيات الفعالة لنشر المعلومات استخدام الإذاعات الناطقة باللغات المحلية، وقد استعملت هذه الإستراتيجية في " غرب أفريقيا ". وأقامت المنظمة شراكة مع الخدمة العالمية لإذاعة " بي بي سي " نتج عنها العديد من البرامج الإذاعية والتلفزيونية وإنشاء مواقع الكترونية متخصصة. وفي " البرازيل " خلصت الشراكة إلى تدريب 36 صحفيا في مجال المبادئ والحقوق الأساسية في العمل مما ساعدهم على إعداد برامج إذاعية ومقالات صحفية بشأن المواضيع ذات الصلة. وفي إطار مساهمة المنظمة في التوعية بالحقوق الأساسية في العمل، فإنها أعدت فيديوهات سنة 2006 تم بثها في عدة حلقات على محطة " سي إن إن "[3].

إن قوى العولمة والتطور التكنولوجي السريع لأساليب العمل في كل دول العالم، جعل مهمة المنظمات النقابية من الصعوبة بمكان. ولهذا يسعى مكتب العمل الدولي لإيجاد الوسائل التي تدعم الجهود المبذولة من طرف تلك المنظمات لتمكينهم من مجابهة هذه التحديات[4].

لقد ساهمت الأجهزة الرئيسة للمنظمة بشكل واضح في احترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. فالمؤتمر العام أصدر عديد الاتفاقيات ذات الشأن بها، كما أن المؤتـمرات التي يعقدها، أوجدت حلولا لمشاكل العمل التي تعيق تطبيقها. أما مجلس الإدارة فيمثل الهيئة التي تسهر على تنفيذ ما

[1] مكتب العمل الدولي ، دليل الإجراءات المتعلقة باتفاقيات وتوصيات العمل الدولية، المرجع السابق، ص 47.
[2] تقرير المدير العام، الحرية النقابية على أرض الممارسة، المرجع السابق ، ص ص 59، 60.
[3] المرجع نفسه، ص 64.
[4] Bit, Une Mondialisation Juste, Le rôle de L'OIT, Genève, 2004, p p 57, 58.

يقرره المؤتمر العام، إضافة إلى إشرافه على نشاط مكتب العمل الدولي، هذا الأخير ساهم بالدراسات التي قام بها بإبراز أهمية المبادئ والحقوق الأساسية في العمل في تطور الاقتصاد الوطني، وهذا يمثل دافعا للدول على احترامها، كما ساهم بالمساعدات التقنية التي يقدمها للدول في تعزيز هذه المبادئ والحقوق؛ ومجلس الإدارة يشرف أيضا على عمل لجان المنظمة التي سنتناول دورها في تطبيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل من خلال المطلب الثاني.

المطلب الثاني: لجان منظمة العمل الدولية ودورها في تطبيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل

في إطار سعيها لضمان تطبيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، فإن منظمة العمل الدولية قامت بإنشاء لجان، وأوكلت لها مهاما مختلفة ومن بين هذه اللجان نذكر لجنة الخبراء التي تم إنشاؤها بمقتضى قرار المؤتمر العام للمنظمة في عام 1926، وتتألف اللجنة من خبراء في القانون يعينهم مجلس الإدارة ويتميزون بالاستقلال والحياد والكفاءة، وتقوم بفحص التقارير التي ترسلها الدول الأعضاء في المنظمة – التي صدقت على اتفاقيات العمل الدولية – بشأن تطبيق أحكام هذه الاتفاقيات على المستوى الوطني، بالإضافة إلى فحص تقارير الدول التي لم تصدق على هذه الاتفاقيات بشأن الصعوبات التي حالت دون قيامها بذلك، وتقوم اللجنة بنشر تقرير سنوي يضم الملاحظات والطلبات المباشرة الموجهة للدول حول المواضيع التي تتضمنها اتفاقيات العمل الدولية. أما لجنة تطبيق المعايير فتتميز بتشكيل ثلاثي، وتأخذ من تقرير لجنة الخبراء كأساس لأداء عملها حيث تختار من ملاحظاتها الأكثر أهمية لعرضها على المؤتمر العام، كما أنها تفحص ردود الحكومات وتبحث حالات الإخلال بالالتزامات المتعلقة بمعايير العمل الدولية (الفرع الأول).

ومن اللجان نذكر أيضا لجنة تقصي الحقائق والتوفيق التي يعود إنشاؤها إلى قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة عام 1950 وهذا بالاتفاق مع منظمة العمل الدولية وتتشكل اللجنة من أعضاء مستقلين يعينهم مجلس إدارة المنظمة، وتبحث شكاوى انتهاكات الحرية النقابية سواء تعلقت الشكوى بدول أعضاء في المنظمة – صدقت أو لم تصدق على الاتفاقيات ذات الشأن – أو بدول غير أعضاء فيها لكنها أعضاء في الأمم المتحدة. ومن اللجان أيضا نذكر لجنة الحرية النقابية التي أسسها مجلس إدارة المنظمة في عام 1951 وتتميز بتشكيل ثلاثي، وتقوم اللجنة بفحص الشكاوى المتعلقة بانتهاكات أحكام اتفاقيات الحرية النقابية، سواء صدقت الدولة المعنية على هذه الاتفاقيات أو لم تصدق عليها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: لجنة الخبراء ولجنة تطبيق المعايير المعنيتين بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات

تتميز لجنة الخبراء في تشكيلها عن لجنة تطبيق المعايير، حيث تتشكل من خبراء في القانون يعينهم مجلس الإدارة ويعتمد نشاط اللجنة على التقارير المرسلة من الدول الأعضاء في المنظمة، حيث تقوم بفحصها وتنتهي لصياغة تقرير بشأنها يتم تبليغه للجنة تطبيق المعايير (أولا)، أما لجنة تطبيق المعايير فتشكيلها ثلاثي من الحكومات ومنظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل، وتعتمد في نشاطها على تقرير لجنة الخبراء حيث تقوم بدراسته، وعرض أهم ملاحظات لجنة الخبراء على المؤتمر العام للمنظمة (ثانيا).

أولا: لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات

ندرس نشأة لجنة الخبراء وتشكيلها (أ)، ثم ندرس دور لجنة الخبراء (ب).

أ/ النشأة والتشكيل

إن اعتماد معايير العمل الدولية وأنشطة الإشراف كان يتم في إطار الجلسة العامة لمؤتمر العمل الدولي، وهذا خلال السنوات الأولى لنشاط منظمة العمل الدولية، لكن تزايد عدد التصديقات على الاتفاقيات نتج عنه زيادة عدد التقارير السنوية المقدمة، حيث ظهر بأن الجلسة العامة للمؤتمر لن تتمكن من القيام في آن واحد بفحص جميع هذه التقارير باعتماد معايير جديدة، ومناقشة غير ذلك من المسائل الهامة. ولهذا اعتمد المؤتمر في عام 1926 قرارا يقضي بإنشاء لجنة تابعة للمؤتمر كل سنة، سميت فيما بعد لجنة تطبيق المعايير التابعة للمؤتمر. وطلب من مجلس الإدارة تعيين لجنة تقنية سميت فيما بعد لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات[1].

إن نشأة لجنة الخبراء ليست متعلقة فقط بزيادة عدد التقارير، نتيجة زيادة عدد النصوص التي يقررها المؤتمر العام، بل متعلقة أيضا بطبيعة النصوص، حيث أنها أصبحت تتناول مواضيع فنية، هي في حاجة إلى خبرات معينة للسهر على تطبيق مضمونها ومهمة فحص التقارير بهذه الكيفية يستحيل على المؤتمر القيام بها[2].

وتضم لجنة الخبراء 20 عضوا وهم من خبراء القانون البارزين وطنيا ودوليا، يتم تعيينهم من طرف مجلس الإدارة باقتراح من المدير العام، ويعينون بصفتهم الشخصية لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد، حيث يتميزون بالحياد والكفاءة والانتماء لمختلف مناطق العالم وفي سنة 2002 قررت اللجنة أن

[1] هذه المعلومات مدرجة في الصفحة الأولى من كل تقرير للجنة الخبراء بشأن تطبيق الاتفاقيات والتوصيات فيما يتعلق بتطبيق معايير العمل الدولية.

[2] محمود مسعد محمود، المرجع السابق، ص 405.

يمارس الأعضاء وظائفهم خلال مدة أقصاها 15 سنة، وتجتمع لجنة الخبراء في نوفمبر- ديسمبر من كل سنة[1].

إن تعيين أعضاء اللجنة من طرف مجلس إدارة المنظمة باقتراح من المدير العام لمكتب العمل الدولي دون أي تدخل من الحكومات، يمثل أهم مظهر لاستقلال هؤلاء الأعضاء[2].

ب/ دور لجنة الخبراء

يرى غالب الفقه بعدم اعتبار ما يصدر عن اللجنة تصرفات قانونية صادرة عن جهاز تشريعي دولي، ذلك أن اللجنة لا تعدو أن تكون جهازا إداريا للرقابة، وتبرير ذلك أن إنشاء اللجنة كان بقرار صادر عن مؤتمر العمل الدولي، وهو ليس مؤتمرا حكوميا حيث يضم أيضا ممثلين عن أصحاب العمل وعن العمال، وعلى ذلك، فإن ما يصدر عن اللجنة ليس له قيمة قانونية ملزمة للدول الأعضاء؛ لأن اللجنة تمارس نشاطها تلقائيا دون وجود إرادة دولية تطلب ذلك، لكن لا يمكن التسليم بعدم إلزامية ما يصدر عنها بشكل مطلق، لأن نص المادة 1/38 من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، اعتبر مذاهب كبار المؤلفين في القانون العام مصدرا احتياطيا لقواعد القانون الدولي، وأنه نظرا لأن أعضاء اللجنة ذوو خبرة وكفاءة، فإن ما يصدر عنها يعد مصدرا للقانون الدولي، ومع وجود التباين في الآراء حول القيمة القانونية لما يصدر عن اللجنة، فإنه لا خلاف في قيمتها الأدبية الكبيرة، حيث أنها محل احترام من الدول[3].

وفقا لميثاق منظمة العمل الدولية، فعلى الدول الأعضاء تقديم تقارير مفصلة على فترات منتظمة عن الإجراءات التي اتخذتها من أجل تطبيق الاتفاقيات التي وقعت عليها، وهذه التقارير ترسل أيضا إلى المنظمات الوطنية للعمال، ولأصحاب العمل حتى تبدي ملاحظاتها. أما الدول التي لم توقع على الاتفاقيات، فعليها تقديم تقارير تبين فيها العوائق التي منعتها عن التوقيع. ومهمة دراسة هذه التقارير تكون للجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات[4].

تقوم لجنة الخبراء بتحضير تعليقاتها وفق شكلين هما: الملاحظات، والطلبات المباشرة فالملاحظات تتضمن تعليقات حول المواضيع الأساسية التي يطرحها تطبيق اتفاقية معينة من طرف دولة ما، وهذه التعليقات، يتم نشرها في التقرير السنوي للجنة. أما الطلبات المباشرة فتخص مواضيع تقنية أو تتضمن طلبات توضيح لبعض الجوانب، وهذه الطلبات لا تنشر في التقرير، لكن يتم إبلاغها مباشرة للحكومات المعنية[5].

---

[1] راجع تقرير لجنة الخبراء، تطبيق معايير العمل الدولية، مؤتمر العمل الدولي، الدورة 101، 2012، ص 2.
[2] محمود مسعد محمود، المرجع السابق، ص 406.
[3] المرجع نفسه، ص ص 407 - 410.
[4] كلوديو زانغي، المرجع السابق، ص 105.
[5] Bit, Les règles du jeu, Op.cit, p 86.

إن نشاط لجنة الخبراء محدد في بحث التطابق الموجود بين القواعد الدولية للعمل التي يقررها مؤتمر العمل الدولي، وبين التطبيقات في التشريعات الوطنية، إضافة إلى بحث ما ساهمت به الدول لإنفاذ هذه القواعد، وذلك من خلال التقارير التي تصل إلى اللجنة[1].

ويتألف التقرير السنوي الذي تعده لجنة الخبراء من ثلاثة أجزاء، الجزء الأول يتضمن التقرير العام الذي يحتوي التعليقات حول الطريقة التي قامت بها الدول للوفاء بالتزاماتها الدستورية. أما الجزء الثاني فيحتوي الملاحظات حول تطبيق معايير العمل الدولية. أما الجزء الثالث فيحتوي على الدراسة الاستقصائية العامة[2].

تعمل لجنة الخبراء وفق مبادئ أساسية هي الاستقلالية، والحياد، والموضوعية، لبيان مدى توافق الوضع في كل دولة مع أحكام الاتفاقيات بموجب دستور منظمة العمل الدولية[3].

إن اختيار أعضاء لجنة الخبراء من المختصين في القانون الأكفاء بالغ الأهمية، بالنظر إلى أن فحص التقارير المرسلة من الدول وبحث مدى تطابق التشريعات الوطنية مع أحكام الاتفاقيات الدولية للعمل خاصة الأساسية منها، يحتاج إلى أشخاص لهم من القدرات التقنية التي تمكنهم من القيام بذلك.

ثانيا: لجنة تطبيق المعايير

يتم دراسة نشأة لجنة تطبيق المعايير وتشكيلها (أ)، ثم يتم التطرق لدور لجنة تطبيق المعايير (ب).

أ/ النشأة والتشكيل

إن تزايد عدد التصديقات نتج عنه تدفق للتقارير السنوية التي أصبح من الصعب على الجلسة العامة للمؤتمر أن تقوم بدراستها، حيث رأت بأن دراستها لها ستكون على حساب وضعها للمعايير ومهامها الأخرى، فحدث أول تغيير في آلية الإشراف من خلال قرار المؤتمر المعتمد في سنة 1926 بتشكيل لجنة معنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات تكون تابعة له[4].

تتميز لجنة تطبيق المعايير التابعة لمؤتمر العمل الدولي بتشكيل ثلاثي، تضم بهذه الصفة ممثلين عن أصحاب الحكومات وأصحاب العمل والعمال، ويتم تشكيلها كل سنة من طرف المؤتمر، وتنتخب اللجنة رئيسا ـ عضو حكومي ـ ومن نائبي رئيس ـ عضو من أصحاب العمل وعضو من العمال ـ ومقرر. وعلى إثر الفحص التقني والمستقل الذي تقوم به لجنة الخبراء يعطي إجراء لجنة تطبيق المعايير

---

[1] محمود مسعد محمود، المرجع السابق، ص 407.

[2] Op.cit, p 86.

[3] مكتب العمل الدولي، دليل الإجراءات المتعلقة باتفاقيات و توصيات العمل الدولية، المرجع السابق، ص 30.

[4] Bit, Droit Syndical De L'Oit, Op.cit, p p 173, 174.

التابعة للمؤتمر لممثلي الحكومات وأصحاب العمل والعمال؛ فرصة النظر معا في الطريقة التي من خلالها تستكمل الحكومات التزاماتها الناشئة عن الاتفاقيات والتوصيات المتعلقة بموضوع ما، ويمكن للحكومات استكمال المعلومات الواردة في التقارير التي سبق أن قدمتها إلى لجنة الخبراء، والإشارة للتدابير الأخرى المعتمدة وللصعوبات التي اعترضتها وطلب المساعدة لتذليل الصعوبات[1]. وتجتمع لجنة تطبيق المعايير التابعة للمؤتمر في شهر جوان من كل سنة عند انعقاد دورة المؤتمر.

ب/ دور اللجنة

يتمثل دور هذه اللجنة المعروفة باسم " لجنة المؤتمر " في دعوة حكومات الدول الأعضاء في المنظمة، لتوضيح الإجراءات التي اتخذتها لتطبيق قواعد العمل الدولية أو الأسباب التي جعلتها ترفض تطبيقها، وتتخذ كأساس لعملها تقرير لجنة الخبراء حيث تختار من الملاحظات التي توصلت إليها لجنة الخبراء الأكثر أهمية لعرضها على المؤتمر العام، إضافة إلى ذلك، فاللجنة تبحث الصعوبات التي تعرقل تطبيق قواعد العمل الدولية بهدف إيجاد حلول لها[2].

تقوم لجنة المؤتمر بمناقشة التقرير، والدراسة الاستقصائية العامة للجنة الخبراء إضافة إلى الوثائق التي أرسلتها الحكومات. وتبحث حالات الإخلال الجسيمة بالتزام تقديم التقارير، أو غيرها من الالتزامات المتعلقة بمعايير العمل الدولية[3].

وفيما يتعلق باختصاص اللجنة، فإن نشاطها لا يعتبر مصدرا لقواعد القانون الدولي، حيث أنه ليس للجنة اختصاص تشريعي أو قضائي، لكنها تساهم في خلق قواعد للقانون الدولي من خلال اعتماد ما تصل إليه من ملاحظات في إبرام الاتفاقيات الدولية[4].

تعد لجنة تطبيق المعايير جهازا مكملا لعمل لجنة الخبراء ويعتبر تشكيلها الثلاثي عاملا مهما في طرح الآراء المختلفة لكل من الحكومات وأصحاب العمل والعمال حول ما توصلت إليه لجنة الخبراء من ملاحظات، وعرض ذلك على المؤتمر العام وتقديم توصيات حول ما يجب أن تتخذه المنظمة من تدابير لتعزيز قواعد العمل الدولية خاصة ما تعلق بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل.

يشمل اختصاص لجنة الخبراء ولجنة تطبيق المعايير كل قواعد العمل الدولية، لكن بالنظر لأهمية الحق النقابي لما له من تأثير على باقي الحقوق، فتم تعزيز حمايته بتخصيص أجهزة أخرى تسهر

---

[1] مكتب العمل الدولي، دليل الإجراءات المتعلقة باتفاقيات و توصيات العمل الدولية، المرجع السابق، ص ص 32، 33.
[2] محمود مسعد محمود، المرجع السابق، ص ص 413، 414.
[3] راجع تقرير لجنة الخبراء السابق ذكره، ص 3.
[4] محمود مسعد محمود، المرجع السابق، ص 414.

على ذلك تتمثل في لجنة تقصي الحقائق والتوفيق ولجنة الحرية النقابية، وهذا ما سيتم دراسته في الفرع الثاني.

الفرع الثاني: لجنة تقصي الحقائق والتوفيق ولجنة الحرية النقابية

تتشكل لجنة تقصي الحقائق والتوفيق من أعضاء يمثلون شخصيات مستقلة، يعينهم مجلس الإدارة، وتبحث شكاوى انتهاكات الحرية النقابية للوصول إلى التوفيق بشأنها (أولا)، أما لجنة الحرية النقابية فلها تشكيل ثلاثي يضم الحكومات والعمال وأصحاب العمل، وتقوم بفحص معمق لشكاوى انتهاكات الحرية النقابية، وتقدم توصيات بشأنها لمجلس الإدارة (ثانيا).

أولا: لجنة تقصي الحقائق والتوفيق

ندرس نشأة لجنة تقصي الحقائق والتوفيق وتشكيلها (أ)، ثم نتطرق لدور لجنة تقصي الحقائق والتوفيق (ب).

أ/ النشأة والتشكيل

في إطار البحث عن آليات لحماية الحق النقابي، أجريت العديد من المناقشات انطلاقا من سنة 1947، وهذا خلال جلسات المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة. وكذلك في منظمة العمل الدولية، وهذا بهدف تحديد إن كانت حماية الحق النقابي ستكون من طرف المجلس الاقتصادي والاجتماعي أو منظمة العمل الدولية أو كليهما، ورأت بعض الدول أن منظمة العمل الدولية غير قادرة على ذلك بحجة أن ذلك يتجاوز ولايتها، وأن كثيرا من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة ليست أعضاء في منظمة العمل الدولية، وعلى ذلك فقرارات الأخيرة لا تكون ملزمة لها. في حين دعت بعض الأطراف ومنها الإتحاد الأمريكي للعمل إلى أن منظمة العمل الدولية هي التي يجب أن يوكل إليها حماية الحرية النقابية، وفي النهاية رأى مجلس الإدارة للمنظمة في اجتماعه في جنيف في جوان 1949 بأن آلية وجهاز المنظمة لا يسمح بالتطبيق الفعلي والفوري للحقوق النقابية، ووافق على إنشاء لجنة تقصي الحقائق والتوفيق. وطلب من المدير العام إجراء مشاورات مع الأمين العام للأمم المتحدة لكيفيات تفعيل هذه اللجنة، كما طلب منه على ضوء تلك المشاورات، تقديم مقترحات مفصلة حول ولاية وإجراءات وتركيبة اللجنة[1].

ورغم نص الدستور على وجوب حماية الحرية النقابية، إلا أنه لم يشتمل على إجراءات ضمان ذلك. لكن بإنشاء هذه اللجنة، يطرح تساؤل غاية في الأهمية حول الأساس القانوني لهذا النظام، الذي

[1] Bit, JEAN- Claude Javillier et Bernard Gernigon, Op.cit, p p 171, 172.

يجد جوابه في الاختصاصات الضمنية للمنظمة التي يكفلها الدستور بشكل صريح، ما دامت لا تتعارض مع أهداف المنظمة ومبادئها، بل إن هذه الأهداف تستلزم وجود هذا النظام الذي يكون بدونه النص على كفالة الحرية النقابية بدون معنى[1].

تتشكل لجنة تقصي الحقائق والتوفيق من تسعة أشخاص مستقلين، يعينهم مجلس الإدارة، ويعملون عادة في مجموعات من ثلاثة أشخاص. وتبحث اللجنة شكاوى انتهاكات الحرية النقابية التي يحيلها إليها مجلس الإدارة. وقد تكون الشكوى ذات صلة مع الدول الأعضاء التي صدقت على الاتفاقيات بشأن الحرية النقابية أو التي لم تصدق لكنها وافقت على الإحالة، والدول غير الأعضاء في منظمة العمل الدولية والتي هي أعضاء في الأمم المتحدة[2].

تم إنشاء لجنة تقصي الحقائق والتوفيق في مجال الحرية النقابية في سنة 1950 بقرار من المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة، وهذا بالاتفاق مع منظمة العمل الدولية[3].

إن الإجراء المؤسس على ضوء الاتفاق بين المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة ومنظمة العمل الدولية يتميز إلى حد ما بالعالمية، وبالإلزام الأخلاقي لمبادئ الحرية النقابية التي نص عليها دستور المنظمة، ومع ذلك فالإجراء لم يصل إلى عالمية الرقابة فيما يتعلق بالحرية النقابية؛ لأنه لا يطبق بشكل إلزامي إلا على الدول التي صدقت على الاتفاقيات الدولية[4].

تتكون لجنة تقصي الحقائق والتوفيق من شخصيات مستقلة، ويتم استدعاؤها عندما ترى لجنة الحرية النقابية أن الحالة تتطلب فحصا أكثر دقة، ومع ذلك فهذه الآلية تتوقف على موافقة الحكومة المعنية[5].

ب/ دور اللجنة

تعتمد اللجنة في بحثها عن حلول للمسائل المعروضة أمامها على التوفيق الذي لا يعتبر أسلوبا قضائيا، وعلى ذلك فما تقوم به اللجنة ليس حكما في المنازعات التي تفحصها، لكن اللجنة في بحثها عن تحقيق هدف حماية الحرية النقابية فهي من جهة تطبق قواعد العمل الدولية المقررة بمعرفة مؤتمر العمل الدولي وهذه خاصية شبه قضائية. ومن جهة أخرى تبحث عن حلول تقبلها الأطراف المتنازعة، وهذه مهمة غير قانونية تعبر عن نشاط سياسي واجتماعي واقتصادي[6].

---

[1] محمود مسعد محمود، المرجع السابق، ص ص 451 - 453.
[2] مكتب العمل الدولي، دليل الإجراءات المتعلقة باتفاقيات و توصيات العمل الدولية، المرجع السابق، ص 46.
[3] قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة رقم 277 (X) ، الدورة رقم 10 المنعقدة في 17 فيفري 1950.
[4] Bit, JEAN- Claude Javillier et Bernard Gernigon, Op.cit, p 128.
[5] كلوديوزانغي، المرجع السابق، ص 106.
[6] محمود مسعد محمود، المرجع السابق، ص 463.

إن دور هذه اللجنة يتمثل في فحص الشكاوى التي تقدمها الحكومات ومنظمات أصحاب العمل أو العمال، والتي تدعي فيها بوجود انتهاكات للحرية النقابية، حيث تجري أبحاثا تفصيلية لتقصي الأوضاع المتعلقة بالشكوى، ولها أن تجري اتصالات مع الحكومات للوصول إلى حلول للمسائل المعروضة أمامها[1].

تبحث اللجنة شكاوى انتهاكات الحرية النقابية التي يحيلها إليها مجلس إدارة منظمة العمل الدولية بما في ذلك الإحالة من خلال طلب الحكومة المدعى عليها[2].

إن اللجنة تقوم بدور التحقيق ولكن في إطار التوفيق، ولذلك فهي لا تتوقف عند الحكم على وجود انتهاكات للحرية النقابية، بل تبحث قدر الإمكان لإيجاد حلول تكون مقبولة من الأطراف. وعلى ذلك فاللجنة ليس لها طابع قضائي بحت وهي تسعى لضمان فعالية تطبيق المعايير المعتمدة من طرف منظمة العمل الدولية[3].

ثانيا: لجنة الحرية النقابية

نتناول بالدراسة لتشكيل لجنة الحرية النقابية وبعض مميزاتها (أ)، ثم نعرض دور هذه اللجنة (ب).

أ/ التشكيل وبعض المميزات

تأسست لجنة الحرية النقابية بمقتضى قرار مجلس الإدارة لمكتب العمل الدولي في دورته رقم 117 وهذا في سنة 1951. وتتصف بتشكيل ثلاثي يمثل الحكومات، والعمال، وأصحاب العمل، وتتألف من تسعة أعضاء رسميين من مجلس الإدارة، وعدد مساو من الاحتياطيين. وتقوم اللجنة بفحص الشكاوى المتضمنة إدعاءات بانتهاكات الاتفاقيات المتعلقة بالحرية النقابية، سواء صدقت الدولة المعنية أو لم تصدق على الاتفاقيات. وموافقة الحكومات المعنية ليست ضرورية لفحص الشكاوى، والأساس القانوني لهذا المفهوم يتركز على دستور منظمة العمل الدولية وإعلان فيلادلفيا، حيث بناء عليها ونظرا للانضمام إلى المنظمة، فالدول الأعضاء ملزمة باحترام المبادئ الأساسية المتضمنة في الدستور خاصة المتعلقة بالحرية النقابية[4].

تجتمع اللجنة ثلاث مرات في السنة، ومنذ إنشائها فحصت تقريبا 1800 حالة تتسم بالجدية[5]

---

[1] المرجع السابق، ص 360.
[2] مكتب العمل الدولي، دليل الإجراءات المتعلقة باتفاقيات وتوصيات العمل الدولية، المرجع السابق، ص 46.
[3] Bit, JEAN- Claude Javillier et Bernard Gernigon, Op.cit, p 175.
[4] Bit, Bulletin officiel, vol XXXIV, 1951, n° 3, p p 210-212.
[5] Bit, Droit Syndical de l'Oit, Op.cit, p126.

وبلورت مجموعة مبادئ التي تشكل قانون دولي حقيقي للحرية النقابية[1].

إن تأسيس لجنة الحرية النقابية كان بهدف إجرائها للفحص الابتدائي لإدعاءات انتهاك الحرية النقابية، الذي على أساسه يتم تحديد إن كانت تلك الإدعاءات تستوجب فحصا معمقا[2].

اعتمدت منظمة العمل الدولية الاتفاقيتين رقم 87 ورقم 98 بشأن الحق النقابي وحق التنظيم والمفاوضة الجماعية، وقررت فيهما عددا من المبادئ الأساسية، لكنها توصلت إلى قناعة بأن ضمان احترام تلك المبادئ في الدول التي لم تصدق على تلك الاتفاقيات المذكورة، يستلزم إيجاد إجراء رقابي آخر ولهذا تم إنشاء لجنة الحرية النقابية[3].

إن ما يميز لجنة الحرية النقابية كونها تعبر عن أسلوب جديد في بحث الشكاوى المقدمة ضد بعض الدول، ويظهر هذا الأسلوب في كون إجراءاتها تطبق حتى على الدول التي لم تصدق على اتفاقيات الحرية النقابية، حيث أن سلطة اللجنة تنبع مباشرة من دستور منظمة العمل الدولية[4].

ب/ دور اللجنة

إن نشاط لجنة الحرية النقابية يكون في إطار القواعد القانونية الدولية للعمل وهو نشاط شبه قضائي، ومع أنه لا يوجد التزام قانوني على الدول الأعضاء في المنظمة لتنفيذ توصيات اللجنة، إلا أن ذلك لا يقلل من أهمية دور اللجنة، حيث هناك التزام أدبي من الدول بالتقيد بتوصياتها، وتظهر تقارير اللجنة توجه الدول في ردودها لتجنب الانتقادات ومحاولتها تنفيذ توصيات اللجنة[5].

تهدف اللجنة في عملها للوصول إلى احترام مبادئ الحرية النقابية، وهي ليست هيئة لمحاكمة الدول، لكنها تبحث كيفيات الوصول إلى الهدف الذي أنشئت من أجله لتأمين الحماية للأفراد، حيث أن تلك المبادئ تعد ضمانات أساسية للسلم والعدالة الاجتماعية[6].

تم إنشاء هذه اللجنة أصلا لفحص الشكاوى بشأن الحرية النقابية والتقرير ما إذا كان يلزم عرضها على مجلس الإدارة ليفحصها بعمق، وعلى ذلك فدورها يتمثل في القيام بدراسة أولية للشكاوى التي ترفعها منظمات العمال، أو منظمات أصحاب العمل، أو الحكومات ذاتها ثم تقترح توصيات بإحالتها على لجنة تقصي الحقائق والتوفيق، لكن بسبب أن الإحالة ليست إجراء إلزاميا من جهة، ومن جهة ثانية لصعوبات

---

[1] في 1953، صرّح رئيس اللجنة بأن الحرية النقابية تمثل " شكل قاعدة عرفية لقانون الأشخاص خارج أوفوق الاتفاقيات وكذلك الانضمام إلى منظمة دولية ما "، راجع في ذلك:
Bit, Procès – verbaux, 121me session, conseil d'administration, Genève, 3-6 mars 1953, p 40.

[2] Eric gravel, isabelle Duplessis et Bernard Gernigon, Op.cit, p 10.

[3] Bit, Les règles du jeu, Op.cit, p 94.

[4] كلوديوزانغي، المرجع السابق، ص 105.

[5] محمود مسعد محمود، المرجع السابق، ص 458.

[6] Bit, JEAN- Claude Javillier et Bernard Gernigon, Op.cit, p196.

إحالتها على لجنة تقصي الحقائق والتوفيق، فقد دأبت لجنة الحرية النقابية على القيام بالفحص المعمق للمسائل المعروضة أمامها والتقدم لمجلس الإدارة بتقرير مفصل عنها يشمل توصياتها[1].

يظهر دور اللجنة في بحثها شكاوى انتهاك الحرية النقابية وتقديم استنتاجات وتوصيات بشأنها إلى مجلس الإدارة، ويتم تسلم الشكاوى دون اعتبار لتصديق الحكومة المعنية على الاتفاقية ذات الصلة بموضوع الشكوى من اتفاقيات الحرية النقابية[2].

قام مجلس الإدارة بمراجعة الإجراء المعمول به أمام لجنة تقصي الحقائق والتوفيق فيما يتعلق بالحرية النقابية، وهذا لجعله أكثر فعالية وأكثر مرونة، وكانت نتيجة ذلك إنشاء لجنة الحرية النقابية التي تضطلع بمهمة بحث الشكاوى بشأن الحرية النقابية والتقرير إن كانت تتطلب بحثا معمقا وتقديم توصيات بإحالتها إلى لجنة تقصي الحقائق والتوفيق، لكن مع مرور الوقت ونظرا للقواعد الإجرائية الجديدة التي تبناها مجلس الإدارة، أصبح للجنة صلاحية النظر في الشكاوى من خلال فحص كامل وليس أوليا[3].

أكدت اللجنة أن وظيفة منظمة العمل الدولية فيما يتعلق بالحرية النقابية، تتمثل في المساهمة في تفعيل مبدأ الحرية النقابية وحماية الأفراد كأحد الإجراءات الوقائية الأساسية للسلم والعدل الاجتماعي، وأنها تسعى لتأمين وتعزيز حق تكوين النقابات للعمال ولأصحاب العمل، ولا يدخل في اختصاصها توجيه التهم إلى الحكومات أو إدانتها[4].

---

[1] المرجع السابق، ص ص 456، 457.

[2] مكتب العمل الدولي، دليل الإجراءات المتعلقة باتفاقيات و توصيات العمل الدولية، المرجع السابق، ص 44. أنظر أيضا:

Du-Sart-Hattenville, Véronique, Op.cit, p p 277, 278.

[3] Bit, JEAN- Claude Javillier et Bernard Gernigon , op.cit, p p 175,176.

[4] Bit, Droit Syndical De L'Oit, Op.cit, p 127.

خلاصة الفصل الثاني

إن ضمان تطبيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل استلزم من منظمة العمل الدولية إيجاد أنظمة للرقابة تقوم على ذلك، تتمثل في الرقابة على أساس التقارير والرقابة المشتركة والرقابة الخاصة بالحرية النقابية إضافة إلى تخصيص أجهزة تمارس هذه الرقابة بالنص عليها في دستور المنظمة وأجهزة أخرى تم استحداثها، لم ينص عليها الدستور ومن بين ما تتميز به المنظمة عن باقي المنظمات الدولية وجود التمثيل الثلاثي الذي يطبع العديد من أجهزتها، حيث نجده في مؤتمر العمل الدولي وفي مجلس الإدارة وفي لجنة تطبيق المعايير ولجنة الحرية النقابية؛ وتمكن هذه الميزة الحكومات ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال، من المشاركة بآرائها حول مواضيع العمل خاصة ما تعلق منها بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل.

يتمثل نظام الرقابة على أساس التقارير وفق ما جاء في المادة 19 والمادة 22 من دستور المنظمة في إلزام الدول الأعضاء بإرسال تقارير عن مدى توافق تشريعاتها الوطنية وتطبيقاتها مع أحكام الاتفاقيات المصدق عليها والتوصيات؛ كما تلتزم الدول التي لم تصدق على الاتفاقيات بإرسال تقارير عن الصعوبات التي منعتها من القيام بإجراء التصديق إضافة إلى الالتزام بإرسال تقارير بشأن عرض نصوص اتفاقيات وتوصيات العمل الدولية على السلطات الوطنية المختصة، وتختص لجنة الخبراء بدراسة هذه التقارير. أما نظام الرقابة المشتركة المنصوص عليه في المواد 24، 25، 26 من الدستور فأجاز للحكومات ومنظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل ومجلس إدارة المنظمة أو لأي عضو من أعضاء المؤتمر العام رفع احتجاج أو شكوى تتعلق بوقوع انتهاك لأحكام اتفاقيات العمل الدولية. واستحدثت المنظمة نظام الرقابة الخاصة بالحرية النقابية الذي يقوم أيضا على أساس الشكاوى، لكن المتعلقة فقط بالحق النقابي دون المبادئ والحقوق الأساسية في العمل الأخرى.

تساهم الأجهزة الرئيسة في المنظمة في تطبيق الرقابة على التزام الدول بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، وتتمثل هذه الأجهزة في المؤتمر العام، و مجلس الإدارة، ومكتب العمل الدولي.

وتساهم لجان المنظمة في الرقابة على تطبيق قواعد العمل الدولية خاصة المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، حيث تقوم لجنة الخبراء بفحص التقارير المرسلة من الدول. أما لجنة تطبيق المعايير فتعتمد على تقرير لجنة الخبراء كأساس في عملها، وبخصوص فحص شكاوى انتهاكات الحرية النقابية فقد تم استحداث كل من لجنة تقصي الحقائق والتوفيق ولجنة الحرية النقابية.

خلاصة الباب الثاني

نص دستور منظمة العمل الدولية على الالتزامات التي تقع على الدول والتي تترتب على اكتسابها العضوية في المنظمة وعلى تصديقها على اتفاقيات العمل الدولية؛ وتهدف هذه الالتزامات إلى تطبيق قواعد العمل الدولية وطنيا خاصة المبادئ والحقوق الأساسية في العمل.

وتضم الالتزامات المترتبة على العضوية في المنظمة الالتزام بعرض نصوص اتفاقيات وتوصيات العمل الدولية على السلطات الوطنية المختصة، والتزام تقديم تقارير عن التدابير المتخذة في حالة عدم الحصول على موافقة السلطات المختصة، والالتزام باحترام حقوق الإنسان تحقيقا للسلام العالمي والدائم على أساس العدالة الاجتماعية الذي دعت إليه ديباجة دستور المنظمة، أما التصديق على اتفاقيات العمل الدولية فيترتب عليه تطبيق أحكامها.

وسعيا من المنظمة إلى ضمان التطبيق الفعلي لمعايير العمل الدولية فقد راعت الظروف الاقتصادية والاجتماعية للدول فانتهجت أساليب تتمثل في مرونة القواعد الدولية للعمل، وتقديم خدمات التعاون الفني والاتصالات المباشرة، إضافة إلى تعاملها المميز مع الإعلانات التي اعتمدتها حيث ألحقت " إعلان فيلادلفيا " لعام 1944 بدستور المنظمة، وضمنت " إعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل " لعام 1998 آلية لمتابعة تنفيذه، وواصلت جهودها للتصدي لتحديات العولمة باعتماد " الإعلان بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة " لعام 2008، وجميع هذه الإعلانات أكدت على ضرورة احترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل.

وتهدف المنظمة إلى تطبيق معايير العمل الدولية خاصة ما تعلق منها بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، وهذا ما تعمل عليه أجهزتها المتمثلة في مؤتمر العمل الدولي ومجلس الإدارة ومكتب العمل الدولي واللجان المختلفة – لجنة الخبراء، لجنة تطبيق المعايير، لجنة تقصي الحقائق والتوفيق ولجنة الحرية النقابية – من خلال تشجيع ومساعدة الدول الأعضاء في الالتزام بهذه المبادئ والحقوق وما يميز عددا من هذه الأجهزة تشكيلها الثلاثي من الحكومات وأصحاب العمل والعمال الذي ساهم في تحقيق أهداف المنظمة، ولمتابعة تنفيذ قواعد العمل الدولية أقرت المنظمة أنظمة للرقابة وهي الرقابة على أساس التقارير التي ترسلها الدول إلى مكتب العمل الدولي، والرقابة المشتركة، والرقابة الخاصة بالحرية النقابية.

الخاتمة

تمت دراسة مدى التزام الدول بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل في إطار منظمة العمل الدولية بالتطرق لمفهوم المبادئ الأساسية والحقوق في العمل، إضافة إلى تحديد التزامات الدول الأعضاء في المنظمة في هذا الإطار وما ساهمت به المنظمة من جهود لتشجيع الدول ودفعهم على احترام هذه المبادئ والحقوق.

إن وصف المبادئ والحقوق الأساسية في العمل بأنها أساسية ليس تفضيلا لها عن باقي المبادئ والحقوق، ولكن لأن احترامها يؤدي بالضرورة إلى احترام باقي المبادئ والحقوق كونها وسيلة رئيسية لتحقيق جميع أهداف المنظمة المنصوص عليها في دستورها.

وتعد منظمة العمل الدولية المنظمة التي أخذت على عاتقها الاهتمام بمواضيع العمل ومنها حقوق العمال وهذا منذ نشأتها في عام 1919، وسطرت أهدافا تم النص عليها في دستورها وفي " إعلان فيلادلفيا " لعام 1944 الملحق به حيث أن المنظمة تسعى إلى تحقيق العدالة الاجتماعية، وهذا إنقاذا للعمال بوصفهم الحلقة الأضعف في علاقة العمل من ظروف البؤس والحرمان والفقر التي تجرعوا مرارتها لفترات طويلة من الزمن.

وتسعى المنظمة إلى تجسيد احترام حقوق الإنسان فديباجة دستورها أكدت على أهمية جملة من المبادئ نذكر منها مبادئ الحرية وحق التجمع والتعبير عن الرأي، إضافة إلى تحقيق السلام العالمي والدائم على أساس العدالة الاجتماعية. وتم تعزيز هذه المبادئ في" إعلان فيلادلفيا " الذي تم إلحاقه بالدستور وهذا لإكسابه قوة قانونية مساوية للنصوص التي تضمنها الدستور. ولا شك أن احترام حقوق الإنسان هو احترام للحقوق والمبادئ الأساسية في العمل، حيث أن هذه الحقوق مترابطة وتكمل بعضها بعضا.

وفي هذه الدراسة حاولنا أن نبحث مدى التوافق بين التشريعات الوطنية وممارساتها المتعلقة بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل ومعايير العمل الدولية في هذا الشأن، وقد توصلنا بصددها إلى مجموعة من النتائج منها ما يتعلق بجهود المنظمة لترقية المبادئ والحقوق الأساسية في العمل وتعزيزها، ومنها ما يخص التزام الدول بهذه المبادئ والحقوق.

ففيما يخص جهود المنظمة لترقية المبادئ والحقوق الأساسية في العمل نسجل ما يلي:

- الاهتمام الخاص لمنظمة العمل الدولية بما يسمى بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل والمتمثلة في الحرية النقابية وحق المفاوضة الجماعية، القضاء على العمل الجبري، القضاء على عمل الأطفال والقضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة، وظهر هذا الاهتمام باعتماد المؤتمر العام للمنظمة لاتفاقيتين دوليتين لكل مبدأ من هذه المبادئ، إضافة إلى التأكيد على أهميتها في وثائق مختلفة للمنظمة.
- تم التأكيد على أهمية احترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل في دستور المنظمة وفي إعلان فيلادلفيا بشأن أهداف المنظمة، لكن اهتمام المنظمة بهذه المبادئ والحقوق كان أكثر وضوحا باعتمادها لإعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل لعام 1998 ثم الإعلان بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة في عام 2008.
- يعد تصديق الدول الأعضاء في المنظمة عاملا مهما في تحقيق احترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، ويلاحظ أن عدد التصديقات على الاتفاقيات الأساسية الثمانية قد عرف ارتفاعا ملحوظا بعد عام 1995 وهذا بعد الحملة الترويجية لعملية التصديق التي أطلقتها المنظمة فبالرجوع إلى الأرقام المسجلة في هذا الصدد، وإذا علمنا أن عدد الدول الأعضاء في المنظمة هو 187 دولة فإن 142 دولة صدقت على جميع اتفاقيات العمل الأساسية. وأن 154 هو أدنى عدد للتصديقات على الاتفاقيات الأساسية ويتعلق الأمر بالاتفاقية رقم 87 بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم، أما أعلى عدد للتصديقات فهو 181 ويخص الاتفاقية رقم 182 بشأن أسوأ أشكال عمل الأطفال.

- ومن مميزات التصديق على اتفاقيات العمل الدولي أنه لا يتصور إبداء تحفظات من الدول بشأنه وهذا يؤدي إلى الحفاظ على القواعد المقررة لتعزيز المبادئ والحقوق المتعلقة بالعمل التي اتجهت إليها إرادة المنظمة عند وضعها لنصوص الاتفاقيات.

- في إطار جهود المنظمة لدفع الدول على الالتزام بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، فإنها بحثت في عوامل كان لها الأثر في الحد من انتهاكات هذه المبادئ والحقوق، وكمثال على ذلك فإن الاتفاقية رقم 138 بشأن الحد الأدنى لسن الاستخدام أكدت على الصلة الوثيقة بين التعليم ومسألة الحد الأدنى لسن القبول في الاستخدام أو المهنة. ونتج عن اهتمام الدول بحق التعليم أثر واضح على تراجع عمل

الأطفال وكمثال على ذلك اتباع " الهند " لاستراتيجيات وبرامج أدت في عشر سنوات من الجهود لاختفاء عمل الأطفال في 85 قرية.

- أوصت المنظمة في مناسبات عدة الدول الأعضاء بضرورة وضع خطط عمل وطنية تهدف إلى تحقيق احترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، وقد تجاوب العديد من الدول مع ذلك وكمثال على ذلك نذكر " فنلندا، ايرلندا " باعتمادهما لخطط عمل، وهذا لبحث آليات القضاء على العنصرية وكره الأجانب تأكيدا لالتزامها بمبدأ عدم التمييز في الاستخدام والمهنة. وشجعت المنظمة اتباع دول أخرى لسياسات في هذا الإطار أثبتت فعاليتها نذكر منها " سياسات التنوع " التي تهدف لفتح المجال أمام الأجانب في التوظيف، وقد أفادت دراسة أجراها فريق أوروبي عام 2008 أن هناك صلة وطيدة بين التنوع والابتكار.

- اتبعت المنظمة أساليب في تعاملها مع قواعد العمل الدولية ومن بين هذه الأساليب مرونة القواعد الدولية للعمل، حيث أجازت بعض الاستثناءات لبعض الدول _ نظرا لظروفها العامة _ في تطبيق هذه القواعد، كما أنها أقرت العمل ببعض الأحكام لفترة انتقالية، ويعد هذا الإجراء عاملا مشجعا للدول لدفعها على الالتزام باحترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل.

- قدمت المنظمة خدمات إلى الدول الأعضاء تتمثل في التعاون الفني وفي الاتصالات المباشرة وقد أثبتت هذه الخدمات أهميتها بالنسبة لوضع المبادئ والحقوق الأساسية في العمل على المستويات الوطنية، ومن أمثلة ذلك نذكر أنه تم تسجيل في الفترة الممتدة بين 1969 و 1981 ما يزيد عن 30 حكومة من " أمريكا اللاتينية وأفريقيا وآسيا وأوروبا " استفادت من هذه الخدمات فيما يخص 300 حالة تتعلق بصعوبات في تطبيق اتفاقيات العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. ومن الآثار الإيجابية نذكر أيضا أنه في الفترة الممتدة ما بين 1979 و 2004 تم إطلاق سراح ما يقارب 3000 نقابي، وتسجيل العديد من المنظمات النقابية، وإعادة أخرى للنشاط بعد تعرضها للحل، كما تم تعديل أو إلغاء نصوص تشريعية وطنية لا تتوافق مع مبدأ الحرية النقابية.

- وكان للدراسات والبحوث التي أجرتها المنظمة أهمية في تعزيز احترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، ومثال ذلك ما قامت به المنظمة في " توغو" حيث تمت دراسة التأثيرات الاجتماعية والاقتصادية وظروف العمل وتشريع العمل، وكانت نتيجة الدراسة اعتماد قانون عمل جديد.

- ومما ساهمت به المنظمة في تعزيز احترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل تقديمها لبرامج تكوينية في مركز التدريب الدولي التابع للمنظمة " مركز توريتو" بإيطاليا، ومن أمثلة ذلك تلقي ما يزيد عن 80 بالمائة من مجموع مفتشي العمل بـ " المغرب " تدريبا في مجال عملهم، إضافة للتدريب السنوي منذ عام 2004 المقدم لقضاة وموظفي المحاكم للعديد من الدول.

- نظرا لأهمية الدعاية والإعلام في الترويج للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل فقد وظفتها المنظمة في ذلك، وكمثال على ذلك نذكر شراكة المنظمة مع الخدمة العالمية لإذاعة " بي بي سي " نتج عنها العديد من البرامج الإذاعية والتلفزيونية، كما نتج عنها تدريب 36 صحفيا في " البرازيل" في مجال المبادئ والحقوق الأساسية في العمل مما ساعدهم على إعداد برامج إذاعية ومقالات في هذا الشأن.

- أجاز دستور المنظمة لمنظمات العمال ولمنظمات أصحاب العمل إمكانية التوجه إلى منظمة العمل الدولية باحتجاجات ضد الدول تدعي فيها انتهاك هذه الأخيرة لقواعد العمل الدولية، وبهذا فالدستور ساهم في إكساب الأفراد أهمية دولية بإدخالهم في علاقة مع أشخاص القانون الدولي، وهذا الإجراء له أثره الإيجابي في دفع الدول على الالتزام بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، لأنها بخلاف ذلك ستكون عرضة للانتقادات في جلسات مؤتمر العمل الدولي.

- أتاح دستور المنظمة لأطراف متعددة إمكانية رفع احتياجات وشكاوى بشأن الانتهاكات التي تتعرض لها المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، وهذا له أثره الإيجابي في الحد من هذه الانتهاكات.

- إن التشكيل الثلاثي الذي يعد ميزة تنفرد بها المنظمة عن باقي المنظمات الدولية بوجود الحكومة ومنظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل على قدم المساواة في أجهزة المنظمة يتيح لها فرصة إبداء رأيها بخصوص مواضيع العمل، ويشجع الدول ويدعمها للالتزام بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل.

- إن تشكيلات لجان منظمة العمل الدولية تؤكد اهتمام المنظمة بقواعد العمل الدولي، فبالنسبة للجنة الخبراء فتتكون من شخصيات ذات خبرة قانونية عالية تخولها دراسة التقارير المرسلة من الدول بشأن معايير العمل الدولية وتسجل بشأنها ملاحظاتها، أما لجنة تطبيق المعايير ولجنة الحرية النقابية

فتشكيلها ثلاثي من الحكومات والعمال وأصحاب العمل، وهذا لتمكين هذه الأطراف من التعبير عن آرائها سعيا منها لتعزيز احترام المبادئ والحقوق المتعلقة بالعمل خاصة الأساسية منها.

وأما ما يخص الجانب الثاني والمتعلق بالتزام الدول بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل فيمكن أن نسجل ما يلي:

- التجاوب الملموس من قبل الدول مع ملاحظات وتوصيات لجنة الخبراء التابعة لمنظمة العمل الدولية من خلال تعديل تشريعاتها وممارساتها، احتراما للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل. لكن يلاحظ وجود تفاوت بين الدول في التزاماتها بهذه المبادئ والحقوق، سواء فيما تعلق بنصوص التشريعات الوطنية أو في تطبيق هذه النصوص على الواقع. كما يلاحظ أن عددا من الدول تلتزم ببعض المبادئ والحقوق ولا تلتزم بالبعض الآخر.
- لا يزال عدد من الدول لم يصدق بعد على بعض اتفاقيات العمل الدولية الأساسية خاصة ما يتعلق منها بالحرية النقابية.
- رغم توافق الأحكام الواردة في بعض التشريعات الوطنية مع معايير العمل الدولية إلا أن الممارسة لا تعكس ذلك حيث تتعرض المبادئ والحقوق الأساسية في العمل للانتهاك.

إن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل مازالت تتعرض للانتهاك في مناطق مختلفة من العالم، ويستدل على ذلك من خلال العدد الكبير للشكاوى المرسلة إلى مكتب العمل الدولي، إضافة إلى الأرقام والإحصاءات المسجلة في هذا الشأن.

- إن من أسباب انتهاك المبادئ والحقوق الأساسية في العمل طبيعة وحدود سلطات المنظمة تجاه الدول الأطراف فيها، وهذا يعد انعكاسا لخصائص القانون الدولي العام حيث لا توجد سلطة تنفيذية عليا يمكنها توقيع جزاءات لردع مرتكبي هذه الانتهاكات.

إن ما تقدم ذكره ينتهي بنا إلى الاقتراحات الآتية:

- على منظمة العمل الدولية أن تكثف جهودها لدفع الدول التي لم تصدق بعد على بعض اتفاقيات العمل الأساسية للتصديق عليها، وهذا للحد من الانتهاكات التي تتعرض لها المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، ومن بين هذه الاتفاقيات الاتفاقية رقم 87 بشأن الحرية النقابية وهي ذات أهمية بالغة كونها

ضمانة لمبادئ الحرية النقابية وللمبادئ الأساسية الأخرى، فبدون النشاط النقابي يصعب تصور حماية باقي الحقوق الأساسية.

- إن تصديق الدول على اتفاقيات العمل الأساسية غير كاف للقول بالتزام الدول بالمبادئ والحقوق الأساسية لأن ذلك مرتبط أيضا بتطبيق أحكام الاتفاقيات على الواقع، وعلى ذلك فالمنظمة مطالبة بمتابعة الممارسات على المستوى الوطني، لأن كثيرا من الدول تزعم بأنها تحترم هذه المبادئ والحقوق على أساس أن التشريعات الوطنية تتوافق مع أحكام معايير العمل الدولية، في حين أن الواقع يكشف ارتكابها لانتهاكات تجاه هذه المبادئ والحقوق.

- إن الأحكام التي تصل إليها المنظمة بشأن وضع المبادئ والحقوق الأساسية على المستويات الوطنية مبني بشكل كبير على التقارير المرسلة من الدول إلى مكتب العمل الدولي، وهذا غير كاف لأخذ تصور كامل وحقيقي بخصوصها، إضافة إلى أن العديد من الدول لا تلتزم بإرسالها بانتظام وتتأخر في ذلك رغم تذكيرها من طرف المكتب في مناسبات عدة، وهذا يتطلب من المنظمة أن تبحث الآليات التي تمكنها من متابعة الوضع الحقيقي لهذه المبادئ والحقوق.

- ضرورة قيام المنظمة بدراسة وتقييم لمدى نجاعة النهج المتبع من طرفها بخصوص تعزيز المبادئ والحقوق الأساسية في العمل وتشجيع الدول على الالتزام بها وبحث إمكانية تعديله، أو استبداله تحقيقا للأهداف التي تصبو إليها المنظمة.

- البحث عن آليات ناجعة لمحاربة انتهاكات المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، كالاهتمام بالتعليم الذي كان له دور هام في الحد من عمل الأطفال.

- الاعتراف الفعلي بدور وقدرات منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل وطنيا ودوليا، وإعطائها المكانة التي تستحقها للاستفادة من مساهمتها في تعزيز المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، لأن الدراسات أثبتت أن إشراك هذه المنظمات في القطاعات المختلفة يؤدي إلى التطور الاقتصادي والاجتماعي.

- تفعيل المساعدة القانونية والتقنية المتبادلة وتبادل المعلومات والخبرات بين الدول، والاهتمام أكثر بالتعاون الدولي سواء تعلق الأمر بالحكومات أو بالهيئات المستقلة كالمنظمات النقابية، وذلك بتنسيق الجهود والرؤى التي تهدف إلى التجسيد الفعلي لاحترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل.

- البحث عن كيفية الاستفادة من التطور الحاصل في تكنولوجيا المعلومات واستغلال الانترنت، للحد من انتهاكات المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، كإنشاء السلطات المختصة لمنصات تجميع التقارير عن المحتوى غير القانوني على شبكة الانترنت، تسمح لمستخدمي الانترنت الإبلاغ عن هذه الانتهاكات، حيث أثبتت تجارب بعض الدول نجاعة هذه الآليات.

- ألحقت المنظمة " إعلان فيلادلفيا " بدستورها لترقية قيمته القانونية، وقد يكون مفيدا إلحاق بعض الأحكام الواردة في إعلان 1998 بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل بالدستور، بالنظر لأهميتها في تعزيز هذه المبادئ والحقوق.

- إن التطور الحاصل على الصعيد الاجتماعي والاقتصادي، خاصة مع التحديات التي تفرضها ظاهرة العولمة، والشركات عبر الوطنية يفرض على المنظمة تكثيف جهودها وتطوير آلياتها، لتتمكن من تحقيق أهدافها.

- إن تحقيق السلم الاجتماعي كهدف من أهداف المنظمة يضمنه مدى احترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، وعلى ذلك لابد أن ترقى العلاقة بين المنظمة والدول الأعضاء فيها بحيث يقدر كل طرف حجم مسؤوليته خاصة الدول.

- سعيا لتحقيق التطور الاجتماعي والاقتصادي فعلى الدول أن تلتزم بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، وهذا يستدعي منها ضرورة تعديل تشريعاتها وتطبيقاتها بما يتوافق مع أحكام معايير العمل الدولية.

- تعزيز وتفعيل الآليات الوطنية المساهمة في فرض احترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل كالاهتمام بمفتشية العمل كآلية للرقابة بتزويدها بالإمكانات المادية والبشرية، وتمكين القائمين عليها من الاستفادة من برامج تكوين لتحسين قدراتهم في أداء وظائفهم.

– تفعيل دور المحاكم الوطنية في متابعة الانتهاكات التي تتعرض لها المبادئ والحقوق الأساسية في العمل.

– ضرورة أن تتضمن النصوص الوطنية على عقوبات رادعة وكافية لمرتكبي انتهاكات المبادئ والحقوق الأساسية في العمل.

وفي الأخير تجدر الإشارة إلى أن مهمة تجسيد احترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل التي تهدف إليها منظمة العمل الدولية تبقى غير ممكنة التحقيق، في غياب إرادة حقيقية للأطراف الفاعلة في ذلك وهي الدول، ومنه يجب ألا يكون التزام الدول بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل مبنيا على أساس متابعة منظمة العمل الدولية لذلك وتوجيهها للملاحظات في هذا الشأن، بل يجب أن تكون إرادة الدول هي من توجهها إلى ذلك، ويبقى للمنظمة دور في تعزيز وتشجيع احترام هذه المبادئ والحقوق.

الملاحـــق

الجدول رقم (03): أشكال التدخل

النظام الأساسي واللوائح الداخلية	انتخاب الممثلين	التسيير والأنشطة	إعداد البرامج
-عندما يطلب من نقابة قاعدية بأن تتوافق مع النظام الأساسي لاتحاد نقابي معين. - عندما يكون إنشاء نقابة حديثة خاضع لموافقة الإدارة المركزية للمنظمة القائمة. - عندما يكون إعداد الأنظمة الأساسية للنقابات القاعدية من الاختصاص الحصري لنقابة مركزية يخصها القانون بذلك. - عندما يكون إنشاء الأنظمة الأساسية من طرف السلطات العمومية . - عندما يطلب من النقابات اتباع أو استلهام أنظمة أساسية نموذجية التي لا تتضمن فقط شروطا شكلية. - عندما تكون الموافقة على الأنظمة الأساسية والتنظيمات الإدارية للمنظمات المهنية متعلقة بالسلطات العامة. - عندما يكون للسلطات العامة طلب تعديل الأنظمة الأساسية.	– عندما يخضع القانون العام قواعد الانتخابات النقابية لقواعد دقيقة جدا والتي تفتح الطريق لتدخل السلطات العمومية أثناء إجراء التصويت . - عندما تكون الانتخابات خاضعة لرقابة السلطات الإدارية أو للنقابة المركزية كاشتراط حضور مفتشي العمل أو ممثلو الإدارة. - عندما تكون الآثار القانونية للانتخابات متعلقة بموافقة السلطات العامة. - عندما يشترط التشريع أن يكون المترشحين قد مارسوا نشاطات نقابية متعلقة بمهنهم أو اشتراط ممارستهم للوظيفة سواء وقت ترشحهم أو منذ وقت معين قبل الانتخابات. - عندما يشترط القانون الجنسية لممارسة وظيفة نقابية. - عند اشتراط آراء أو انتماءات سياسية أو اشتراط غيابها لإمكانية ممارسة مسؤوليات نقابية. – عندما يشترط القانون بألا يكون المترشحون موضوع إدانة جنائية مهما كانت خطورتها. - عند فرض قيود على إعادة انتخاب الممثلين النقابيين.	- عندما تفرض السلطات رقابة دائمة، مثلا عندما يضع القانون حدا أدنى لاشتراكات الأعضاء. - عندما تحدد اللوائح نسبة أموال النقابات التي سيتم دفعها للفدراليات أو الاشتراط في بعض العمليات المالية كاستقبال الأموال الآتية من الخارج بأن تخضع لقبول السلطات العامة. - عندما يكون مخولا للسلطات الإدارية فحص السجلات والوثائق الأخرى للمنظمات، دون ضمانات لإجراء منتظم. - عندما يكون للسلطات العمومية في أي وقت الحق لإجراء تحقيق وطلب المعلومات. - عندما يعيق القانون حق المنظمات في التصرف بحرية في ممتلكاتهم.	-عندما تمنع السلطات العامة المنظمات النقابية من ممارسة حق الإضراب أو تضع قيودا لممارسته. - عندما تضع السلطات العامة قيودا على المفاوضة الجماعية كاشتراط التسجيل الإداري الإجباري للاتفاقيات الجماعية. - عندما تُمنع المنظمات النقابية من ممارستها أنشطة سياسية. - عندما يضع التشريع ارتباطا وثيقا بين المنظمات النقابية وحزب سياسي في السلطة.

المصدر:

David Tajgman et Karen Curtis ,Guide Pratique de la Liberté Syndicale ,Normes, principes et procédures de l’organisation internationale du travail, Genève, 2000,P34 .

الجدول رقم (04):

الكشف عن العمل الجبري في الممارسة

الافتقار إلى قبول العمل – ذي الطبيعة غير الطوعية– الجبري – الانزلاق نحو" العمل الجبري" –	**التهديد بعقوبة – وسائل الإبقاء على الأشخاص في العمل– وجود تهديد فعلي أو معقول بما يلي:**
– الولادة/ التحدر من وضع "الرقيق" أو العبودية.	– عنف بدني ضد العامل أو العائلة أو زملاء مقربين.
– الخطف البدني أو الاختطاف.	– عنف جنسي.
– بيع الأشخاص لملكية الغير.	– تهديد بانتقام.
– الحجز البدني في مكان العمل (في السجن أو في احتجاز خاص).	– سجن أو حجز بدني آخر.
–الإكراه النفسي مثلا أمر بالعمل مشفوع بتهديد بعقوبة في حال عدم الانصياع.	– عقوبات مالية. – إبلاغ السلطات (الشرطة، إدارة الهجرة وما إلى ذلك أو الترحيل) – الفصل من العمل الحالي.
– التسبب بالمديونية (بواسطة تزوير في الحسابات، أو أسعار مضخمة أو تخفيض قيمة السلع أو الخدمات المنتجة أو أعباء الفائدة الزائدة عن الحد، وما إلى ذلك).	– الاستبعاد من العمل المستقبلي. – الاستبعاد من المجتمع المحلي ومن الحياة الاجتماعية. – التجريد من الحقوق أو المزايا.
– الخداع أو الوعود الكاذبة بشأن أنواع وشروط العمل – حجز الرواتب وعدم دفعها. – حجز وثائق الهوية أو ممتلكات شخصية أخرى ذات قيمة.	– الحرمان من الطعام أو من المأوى أو من ضرورات أخرى. – الانتقال إلى ظروف عمل أشد سوءا. – فقدان المركز الاجتماعي.

المصدر: مكتب العمل الدولي، تقرير المدير العام، تحالف عالمي لمكافحة العمل الجبري، التقرير العالمي بموجب متابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، مؤتمر العمل الدولي، الدورة 93، جنيف، 2005، ص 6.

الجدول رقم (05):

Age minima d'admission à l'emploi ou au travail

	Age Minima General	Travaux Legers	Travaux Dangereux
Règle générale Pas inferieur à l'age auquel cesse la scolarité Obligatoire	15 ans	13 ans	18 ans (16 ans sous certaines conditions)
Lorsque l'économie et les institutions scolaire ne sont pas suffisament Développées En une première étape, pas inférieur à :	14 ans	12 ans	18 ans (16 ans sous certaines conditions)

المصدر:

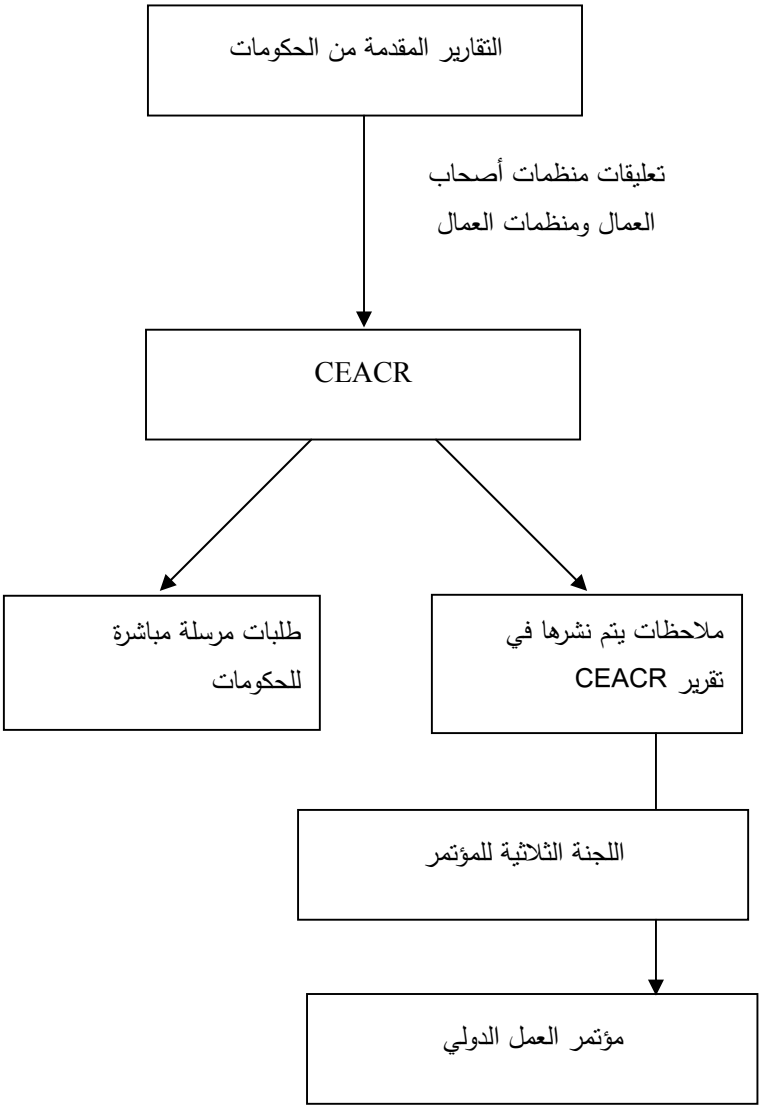
Oit, guide sur les normes internationales du travail, deuxième édition, centre international de formation de l'oit, turin, Italie, 2014, p 21.

الجدول رقم (06): الحالات التي تتدخل فيها لجنة تقصي الحقائق والتوفيق بشأن الحق النقابي

الحكومة المعنية ← / الحكومة المعنية ↓	عضو في منظمة العمل الدولية.	ليست عضو في منظمة العمل الدولية.
صدقت على اتفاقية الحرية النقابية.	-يمكن لـ CEACR أن تتلقى تعليقات. - يمكن إبلاغ الـ CLS بالإدعاء وكقاعدة عامة لا يتم إبلاغ الـ CIC به. -يمكن تطبيق المادتين 24 و26 من دستور المنظمة. - يمكن طلب مساعدة مكتب العمل الدولي.	- يمكن لـ CEACR أن تتلقى تعليقات (الرقابة على تطبيق اتفاقية مصدق عليها تستمر حتى وإن كانت الدولة ليست عضوا في المنظمة). - لكي تتدخل الـ CIC يشترط قبول الحكومة.
لم تصدق على اتفاقية الحرية النقابية.	-يمكن إبلاغ الـ CLS بالإدعاء وكقاعدة عامة لا تتم إحالته لـ CIC.	-لكي تتدخل الـ CIC يشترط قبول الحكومة.

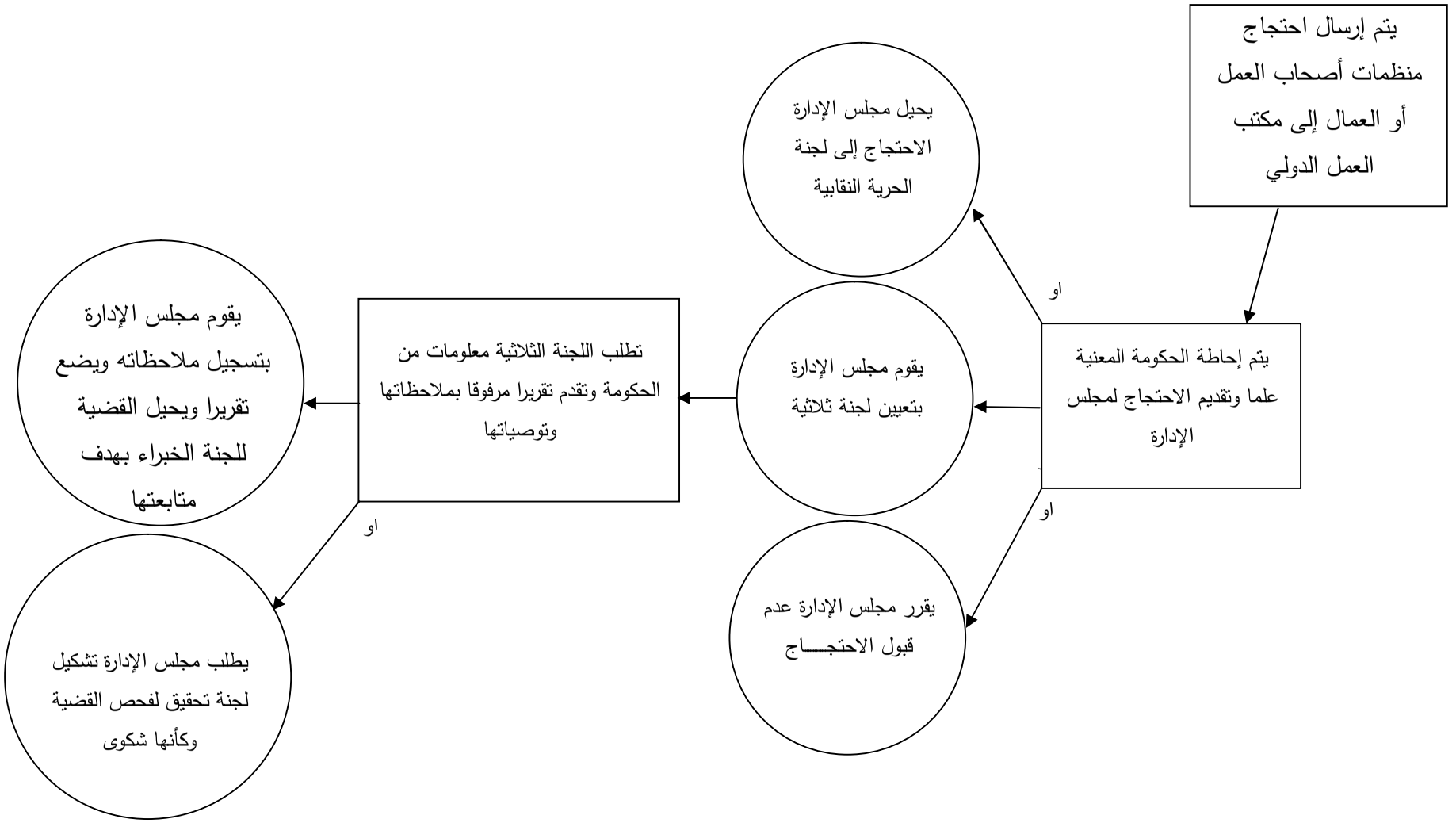
المصدر:

David Tajgman et Karen Curtis, Guide Pratique de la LibertéSyndicale, Normes, principes et procédures de l'organisation internationale du travail, Bit, Genève, 2000, P 61.



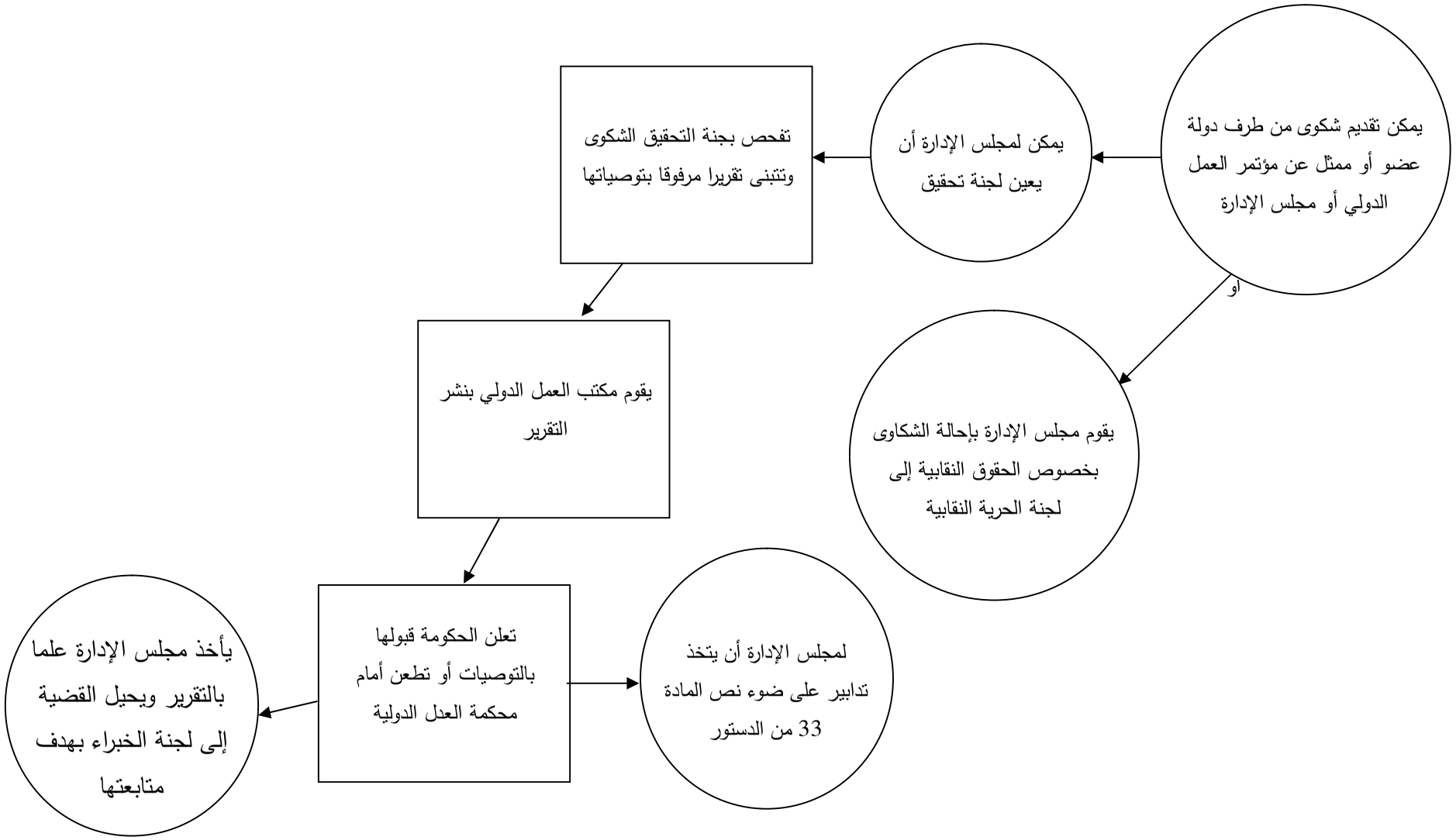
الشكل رقم (02): المراحل التي تمر بها التقارير التي ترسلها الدول إلى لجنة الخبراء في إطار الرقابة المنتظمة

المصدر: David Tajgman et Karen Curtis , Guide Pratique de la Liberté Syndicale, Normes, principles et procédures de l'organisation internationale du travail, Bit, Genève, 2000, P57.



الشكل (03): إجراءات الاحتجاج وفق المادتين 24 و 25 من دستور منظمة العمل الدولية

المصدر: Bit: Les règles du jeu, unebrève introduction aux normesinternationales du travail, Genève,2009, p 91



الشكل (04): إجراءات الشكوى وفق المادة 26 من دستور منظمة العمل الدولية

المصدر: Bit: Les règles du jeu, unebrève introduction aux normesinternationales du travail, Genève, 2009, p 93

قائمـــة المراجـــع:

أولا: باللغة العربية

أ/ الكتب

1) أحمد حسن البرعي، الوسيط في التشريعات الاجتماعية، علاقات العمل الجماعية، الجزء الثالث، الكتاب الأول، النقابات العمالية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2006.

2) إيمان ثوابتي ريما سرور، القواعد الدولية للعمل المكرسة لمبدأ المساواة وعدم التمييز في التوظيف والاستخدام، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، مصر، 2017.

3) بشير هدفي، الوجيز في شرح قانون العمل، علاقات العمل الفردية والجماعية، الطبعة الثانية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.

4) بن عامر تونسي، قانون المجتمع الدولي المعاصر، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004.

5) جمال عبد الناصر مانع، التنظيم الدولي، النظرية العامة والمنظمات العالمية والإقليمية والمتخصصة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2008.

6) حسين عمر، المنظمات الدولية والتطورات الاقتصادية الحديثة، الطبعة الثانية، دار المعارف، مصر، 1968.

7) خليل حسين، النظرية العامة والمنظمات العالمية، البرامج والوكالات المتخصصة، الطبعة الأولى، دار المنهل اللبناني، بيروت، لبنان، 2010.

8) رمضان عبد الله صابر، النقابات العمالية وممارسة حق الإضراب، دراسة في ضوء قانون العمل رقم 12 لعام 2003 والقانون المقارن ، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2004.

9) سوسن سعد عبد الجبار، حماية المرأة العاملة على المستوى الدولي، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، مصر، 2015.

10) صلاح الدين حسن السيسي، النظم والمنظمات الإقليمية والدولية، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 2007.

11) صلاح علي علي حسن، القانون الدولي للعمل، دراسة في دور منظمة العمل الدولية في إيجاد وتطبيق قانون دولي للعمل، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، مصر، 2012.

12) طلعت جياد لجي الحديدي، مبادئ القانون الدولي العام في ظل المتغيرات الدولية (العولمة)، الطبعة الأولى، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2012.

13) عبد العال الديربي، الحماية الدولية لحقوق العمال في ضوء أحكام القانون الدولي، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، مصر، 2013.

14) عبد العزيز العشاوي، حقوق الإنسان في القانون الدولي، الطبعة الأولى، دار الخلدونية، الجزائر، 2009.

15) عبد الكريم علوان، الوسيط في القانون الدولي العام، الكتاب الثالث، حقوق الإنسان، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1997.

16) عبد الكريم علوان، الوسيط في القانون الدولي العام، الكتاب الرابع، المنظمات الدولية، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1997.

17) عبد الله بن صادق دحلان، عدنان خليل التلاوي، مدونة القانون الدولي للعمل، منظمة العمل الدولية والتشريع الدولي للعمل 1919– 2009، المكتبة الأكاديمية، مصر، 2010.

18) عبد الله علي عبو، المنظمات الدولية، الأحكام العامة وأهم المنظمات العالمية والإقليمية والمتخصصة، الطبعة الأولى، دار قنديل للنشر والتوزيع، الأردن، 2011.

19) عبد الواحد محمد الفار، القانون الدولي العام، المبادئ والنظريات العامة، النظام القانوني لعناصر البيئة الدولية، مظاهر العلاقات القانونية الدولية، أحكام المنازعات المسلحة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1994.

20) عدنان خليل التلاوي، القانون الدولي للعمل، الطبعة الأولى، المكتبة العربية، جنيف، سويسرا، 1990.

21) علي عبد الله أسود، تأثير الاتفاقيات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان في التشريعات الوطنية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2014.

22) علي عمارة، المساواة وعدم التمييز بين الرجل والمرأة في مجال العمل بين الجهود الدولية والعربية والتشريع المصري، دار الاتحاد للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2011.

23) عماد صالح الحمام، المساواة بين العمال في قانون العمل، الطبعة الأولى، المصرية للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2017.

24) عمر سعد الله، أحمد بن ناصر، المجتمع الدولي المعاصر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.

25) قادري عبد العزيز، حقوق الإنسان في القانون الدولي والعلاقات الدولية، المحتويات والآليات، دار هومة، الجزائر، 2003.

26) كلوديوزانغي، الحماية الدولية لحقوق الإنسان، ترجمة فوزي عيسى، الطبعة الأولى، مكتبة لبنان ناشرون، بيروت، لبنان، 2006.

27) مارتن اولز، شونا اولني، مانويلا تومي، المساواة في الأجور، الطبعة الأولى، منظمة العمل الدولية، 2013.

28) محمد السعيد الدقاق، التنظيم الدولي، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، 1985.

29) محمد السعيد الدقاق، مصطفى سلامة حسين، مصادر القانون الدولي العام، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2003.

30) محمد عبد الرحمن الدسوقي، قانون المنظمات الدولية، منظمة الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة، الجزء الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2006.

31) محمد محمد أحمد عجيز، حرية الرأي في قانون العمل، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2006.

32) محمد يوسف علوان، محمد خليل الموسى، القانون الدولي لحقوق الإنسان، الحقوق المحمية، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2007.

33) محمود مسعد محمود، دور منظمة العمل الدولية في خلق وتطبيق قانون دولي للعمل، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، بدون عام.

34) مرزوق علي أحمد صالح، الحق في العمل في ظل المعايير الدولية، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، مصر، 2018.

35) مصطفى أحمد أبو عمرو، علاقات العمل الجماعية، المفاوضات الجماعية، النقابات العمالية، اتفاقية العمل الجماعية، منازعات العمل الجماعية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2005.

36) مكتب العمل الدولي، دليل الإجراءات المتعلقة باتفاقيات وتوصيات العمل الدولية، الطبعة الأولى، جنيف، 2012.

37) مكتب العمل الدولي، قواعد اللعبة، مقدمة موجزة لمعايير العمل الدولية، جنيف، 2017.

38) مكتب العمل الدولي، مكافحة العمل الجبري، الطبعة الأولى، جنيف، 2009.

39) منظمة العمل الدولية، الاتجار بالبشر والعمل الجبري، دليل للتشريعات وتطبيق القانون، بيروت، لبنان، 2007.

40) وسيلة شابو، القانون الدولي للعمل، الطبعة الثانية، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2016.

ب/ الأطروحات والرسائل

1) عبد المجيد صغير بيرم، الحق النقابي في معايير العمل الدولية والقانون الجزائري، رسالة ماجستير في قانون المؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003.

2) عبد الوهاب برتيمة، المفاوضة الجماعية كآلية لتسوية نزاعات العمل الجماعية في التشريع الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2013.

3) محمد أحمد إسماعيل، مبدأ الحرية النقابية لمنظمات العمال، رسالة دكتوراه حقوق، القاهرة، مصر، 1982.

ج/ المقالات

1) كمال مخلوف، الإطار التنظيمي لاتفاقيات العمل الجماعية في التشريع الجزائري، دفاتر السياسة والقانون، العدد الرابع، 2011.

2) محمد عرفان الخطيب، مبدأ عدم التمييز في تشريع العمل المقارن – المفهوم – مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، جامعة دمشق، المجلد: 24، العدد الثاني، 2008.

د/ النصوص والوثائق

1/ الدولية

1.1/ اتفاقيات ووثائق دولية

- اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969.
- اتفاقية حقوق الطفل المعتمدة من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 20 نوفمبر 1989.
- مشروع لجنة القانون الدولي بشأن مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دوليا، الدورة السادسة والخمسون للجمعية العامة للأمم المتحدة، نوفمبر 2001.
- قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة رقم 277 (X)، الدورة رقم 10 المنعقدة في 17 فيفري 1950.
- الأمم المتحدة، الجزائر، نشرية إخبارية نصف سنوية، منظومة الأمم المتحدة، مركز الأمم المتحدة للإعلام، العدد الأول، الجزائر، أكتوبر 2012.

2.1/ نصوص صادرة عن منظمة العمل الدولية

اتفاقيات العمل الدولية

اتفاقيات العمل الدولية الأساسية

- الاتفاقية رقم 87 لعام 1948 بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم.
- الاتفاقية رقم 98 لعام 1949 بشأن التنظيم والمفاوضة الجماعية.
- الاتفاقية رقم 29 لعام 1930 بشأن العمل الجبري.
- الاتفاقية رقم 105 لعام 1957 بشأن إلغاء العمل الجبري.
- الاتفاقية رقم 138 لعام 1973 بشأن الحد الأدنى لسن الاستخدام.
- الاتفاقية رقم 182 لعام 1999 بشأن أسوأ أشكال عمل الأطفال.
- الاتفاقية رقم 100 لعام 1951 بشأن المساواة في الأجور.
- الاتفاقية رقم 111 لعام 1958 بشأن التمييز في الاستخدام والمهنة.
- بروتوكول عام 2014 لاتفاقية العمل الجبري لعام 1930 المعتمد من طرف المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية في 11 جوان 2014.

اتفاقيات العمل الدولية الأخرى

- الاتفاقية رقم 154 لعام 1981 بشأن تشجيع المفاوضة الجماعية.
- الاتفاقية رقم 144 لسنة 1976 بشأن الاستشارات الثلاثية.
- الاتفاقية رقم 151 لعام 1978 بشأن علاقات العمل في الخدمة العامة.
- الاتفاقية رقم 156 لعام 1981 بشأن تكافؤ الفرص والمساواة في المعاملة للعمال من الجنسين: العمال ذوو المسؤوليات العائلية.

القرارات

- القرار بشأن استقلالية الحركة النقابية المعتمد من طرف مؤتمر العمل الدولي في دورته الخامسة والثلاثين في 26 جوان 1952.
- القرار بشأن حقوق النقابات وعلاقتها بالحريات المدنية المعتمد من طرف مؤتمر العمل الدولي في دورته الرابعة والخمسين في 25 جوان 1970.
- مكتب العمل الدولي، المساواة بين الجنسين في صميم العمل اللائق، قرار المؤتمر الدولي للعمل، الدورة رقم 98 المنعقدة بتاريخ 17 جوان 2009.

توصيات العمل الدولية

- التوصية رقم 143 لعام 1971 بشأن توفير الحماية والتسهيلات لممثلي العمال في المؤسسات.
- التوصية رقم 159 لعام 1978 بشأن إجراءات تحديد شروط الاستخدام في الخدمة العامة.
- التوصية رقم 149 لعام 1975 بشأن منظمات العمال الريفيين.
- التوصية رقم 163 لعام 1981 بشأن تشجيع المفاوضة الجماعية.
- التوصية رقم 100 بشأن حماية العمال المهاجرين في الدول والأقاليم المختلفة.
- التوصية رقم 151 لعام 1975 بشأن العمال المهاجرين.
- التوصية رقم 108 لعام 1958 بشأن الظروف الاجتماعية للبحارة وسلامتهم بالنسبة لتسجيل السفن.
- التوصية رقم 146 لعام 1973 بشأن الحد الأدنى لسن الاستخدام.
- التوصية رقم 190 لعام 1999 بشأن أسوأ أشكال عمل الأطفال.
- التوصية رقم 111 لعام 1958 بشأن التمييز في الاستخدام والمهنة.
- التوصية رقم 90 لعام 1951 بشأن المساواة في الأجور.

- التوصية رقم 203 لعام 2014 بشأن العمل الجبري.

إعلانات منظمة العمل الدولية

- إعلان فيلادلفيا لعام 1944 بشأن أهداف ومقاصد منظمة العمل الدولية.
- إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية، مؤتمر العمل الدولي، الدورة السادسة والثمانين، جنيف، 1998.
- إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، مؤتمر العمل الدولي، الدورة السابعة والتسعين، 2008.
- التنظيم المتعلق بالإجراء المتبع لفحص الاحتجاجات وفق المادتين 24 و25 من دستور منظمة العمل الدولية المعتمد من طرف مجلس الإدارة، الدورة 57، 1932، والمعدل في الدورة 82، 1938، وفي الدورة 212، 1980.
- النظام الأساسي لمؤتمر العمل الدولي المعتمد في 21 نوفمبر 1919 في الدورة الأولى للمؤتمر متضمنا التعديلات الوردة عليه إلى غاية الدورة 101 لعام 2012.

وثائق صادرة عن منظمة العمل الدولية

1) مكتب العمل الدولي، الحوار الاجتماعي، المناقشة المتكررة بموجب إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، مؤتمر العمل الدولي، جنيف، 2013.
2) مكتب العمل الدولي، المبادئ والحقوق الأساسية في العمل: من الالتزام إلى العمل، المناقشة المتكررة بموجب إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة ومتابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، مؤتمر العمل الدولي، الدورة 101، 2012.
3) مكتب العمل الدولي، تعزيز الإجراءات لوضع حد للعمل الجبري، مؤتمر العمل الدولي، الدورة 103، جنيف، 2013.
4) الوثيقة GB .307/ESP/3، المفاوضة الجماعية، متابعة موجز الرئيس عن الاجتماع الثلاثي رفيع المستوى بشأن المفاوضة الجماعية، لجنة العمالة والسياسة الاجتماعية، مجلس الإدارة، الدورة 307، 2010.
5) محاضر المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية، الدورة 14، 1930.

6) مكتب العمل الدولي، الوثيقة: GB.309 / TC /1، من أجل اتخاذ قرار، تنمية قدرات الهيئات الثلاثية المكونة لمنظمة العمل الدولية، مجلس الإدارة ، جنيف، 2010.

7) مكتب العمل الدولي، عمل الأطفال نحو إزالة الوصمة، التقرير السادس، مؤتمر العمل الدولي، الدورة 86، 1998.

8) الانتعاش من الأزمة: ميثاق عالمي لفرص العمل، مؤتمر العمل الدولي، الدورة 98، جنيف، 2009.

9) مكتب العمل الدولي، تقرير المدير العام، تنفيذ برنامج منظمة العمل الدولية لفترة 2011/2010، مؤتمر العمل الدولي، الدورة 101، جنيف، 2012.

10) مكتب العمل الدولي، تقرير المدير العام، تحالف عالمي لمكافحة العمل الجبري، التقرير العالمي بموجب متابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، مؤتمر العمل الدولي، الدورة 93 جنيف، 2005.

11) مكتب العمل الدولي، تقرير المدير العام، ثمن الإكراه، التقرير العالمي بموجب متابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، مؤتمر العمل الدولي، الدورة 98، 2009.

12) مكتب العمل الدولي، تقرير المدير العام، المساواة في العمل: التحدي المستمر، مؤتمر العمل الدولي، الدورة المائة، 2011.

13) مكتب العمل الدولي، المساواة بين الجنسين في صميم العمل اللائق، مؤتمر العمل الدولي، التقرير السادس، الدورة 98، 2009.

14) مكتب العمل الدولي، خطة عمل منظمة العمل الدولية بشأن المساواة بين الجنسين، البند الخامس من جدول أعمال مجلس الإدارة، الدورة 300، جنيف، 2007.

15) مكتب العمل الدولي: تقرير المدير العام، الحرية النقابية على أرض الممارسة، الدروس المستخلصة، مؤتمر العمل الدولي، الدورة 97، 2008.

16) مكتب العمل الدولي، تقرير المدير العام، تسريع وتيرة إجراءات مكافحة عمل الأطفال، مؤتمر العمل الدولي، الدورة رقم 99، 2010.

17) تقرير لجنة الخبراء، تطبيق معايير العمل الدولية، مؤتمر العمل الدولي، الدورة 101، 2012.

18) مجموعة تقارير عن وضع المبادئ والحقوق الأساسية في العمل في الدول للجنة الحرية النقابية.
(http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:20030:0::NO:20030::)

19) مجموعة تقارير عن وضع المبادئ والحقوق الأساسية في العمل في الدول للجنة الخبراء.
(http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:20010:0::NO:::)

2/ الداخلية

الدساتير

- الدستور الجزائري لعام 1996 المعدل والمتمم.
- الدستور المصري لعام 1971 المعدل والمتمم.
- الدستور الفرنسي لعام 1958 المعدل والمتمم.

التشريعات

- القانون رقم 90/ 14 المؤرخ في 1990/07/02 المتعلق بكيفيات ممارسة الحق النقابي.
- القانون رقم 15/ 12 المؤرخ في 15 جوان 2015 يتعلق بحماية الطفل.

ثانيا: باللغة الأجنبية

أ/ الكتب

1) Bit, Droit Syndical De L'Oit, Normes et Procédures, Genève, 1996.

2) Bit, La Liberté Syndicale, Recueil de décisions et de principes du comité de la Liberté syndicale du conseil d'administration du bit, Genève, 2006.

3) Bit, Les règles du jeu, une brève introduction aux normes internationales du travail, Genève, 2009.

4) Bit, Une Mondialisation Juste, Le rôle de L'OIT, Genève, 2004.

5) Bit, JEAN- Claude Javillier et Bernard Gernigon, Les Normes Internationales du Travail, Un Patrimoine Pour l'avenir, Mélanges En L'honneur de Nicolas Valticos, BIT, Genève, 2004.

6) David Tajgman et Karen Curtis, Guide Pratique de la Liberté Syndicale, Normes, principes et procédures de l'organisation internationale du travail, Bit, Genève, 2000.

7) Eric gravel, isabelle Duplessis et Bernard Gernigon, le comité de la liberté Syndical: quel impact depuis sa création ?, Bit, Genève, 2001.

8) Ibrahim Awad, The global economic crisis and migrant workers, Impact and response, Geneva, ILO, 2009.

9) ILO, ABC of women worker's rights and gender equality, Genova, 2007.

10) ILO, Domestic work – policy brief: Global and regional estimates on domestic workers, Genève, 2011.

11) ILO, global estimate of forced labour: results and methodology, Special Action, Programme to Combat Forced Labour, Geneva, 2012.

12) Nicolas Valticos, Droit international du travail, deuxième édition, Dalloz, Paris, 1983.

13) Oit, internationale de l'éducation, le travail des enfants et l'éducation pour tous, 2013.

ب/ الأطروحات والرسائل

1) Du-Sart-Hattenville, Véronique, La liberté syndicale dans l'espace social international et communautaire, Thèse, droit social, Paris 2, 2005.

2) Ndema Idriss, Laurent Ries, Renaud Heekmann, Discrimination Dans Le Monde Du Travail, Mémoire En Ressources Humaines, IAE-Master-Management, Université De Loraine, 2011.

3) Thierno Souleymane Barry, la protection des droits de l'enfant face au travail: la nécessité d'un changement de perspective par l'extension du concept de travail décent et l'application de l'approche basée sur les droits de la personne, Thèse Doctorat en droit, l'Université de Sherbrooke, Canada, 2015.

ج/ المقالات

1) Anne-Marie LA ROSA et Isabelle DUPLESSIS, L'expérience singulière du tripartisme au sein de l'Organisation internationale du Travail, Rostane MEHDI, *La démocratisation du système des Nations Unies,* Neuvièmes rencontres internationales d'Aix-en-Provence, Paris, 2001.

2) C.Wilfred Jenks, Work, Leisure and Social Security, as human rights in the world community, journal of the international commission of jurists, vol IX, nº 1, part two, special Issue, june 1968.

3) Claude Rossillion, L'Oit et l'élimination de la discrimination dans l'emploi, Relation Industrielles, Vol 40 nº1, 1985.

4) Ian graham, Le comité de la liberté syndicale a cinquante ans, Travail, Le magazine de L'Oit, N°44, Bit, 2002.

5) Ian graham, Le tripartisme aux XXI^{e} siècle, construire sur des fondations solides, Le magazine de L'Oit, N°46, Bit, 2003.

6) Jugurta Nekmouche, La discrimination des femmes sur le marché du travail en Algérie, les protections du droit international et les réalités structurelles nationales:

المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد 2، المجلد 2، الجزائر، 2016.

7) Lee swepston, droits de l'homme et liberté syndicale, revue internationale du travail, vol 137,1998.

8) Nicolas Valticos, L'oit et sa contribution au principe de la primauté du droit et a la protection international des droits de l'homme revue de la commission internationale de jurists, tome IX, N^{0} 2, décembre 1968.

9) Nicolas Valticos, une nouvelle forme d'action international: Les " Contacts directs " de l'Oit en matière d'application de conventions et de liberté syndicale, annuaire français de droit international, volume 27, 1981.

د/ نصوص صادرة عن منظمة العمل الدولية

1) Résolution concernant le tripartisme et le dialogue social, conférence internationale du travail, 90e session, Genève, 2002.

2) Bit, Egalité de Rémunération, Rapport III(4B), CIT, 72e Session, Genève, 1986.

3) Bit, Eradiquer le travail forcé, Etude d'ensemble relative à la convention (nº 29) sur le travail forcé, 1930, et à la convention (nº 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957, Cit 96e session, 2007.

4) Bit, Intensifier la lutte contre le travail des enfants, Rapport global en vertu du suivi de la déclaration de l'Oit relative aux principes fondamentaux au travail, CIT, 99e session, 2010.

5) Bit, La fin du travail des enfants: un objectif à notre portée, Rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, CIT, 95e Session, 2006.

6) Bit, La Situation Syndicale Au Chili, Rapport de la commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale, Genève, 1975.

7) Bit, Rapport de la commission d'investigation en matière de la liberté syndicale concernant la république sud-africaine, conseil d'administration, 253e session, Genève, mai- juin1992.

8) Bit, Rapport du comité de la liberté syndicale, conseil d'administration, 317e session, Genève, 6-23 mars 2013.

9) Bit, Rapport du Directeur général, Des valeurs à défendre, des changements à entreprendre, La justice sociale dans une économie qui se mondialise: un projet pour L'OIT, CIT, 81e session, 1994.

10) Bit, Rapport du directeur général, L'égalité au travail: un objectif qui reste à atteindre, rapport global en vertu du suivi de la déclaration de L'Oit relative aux principes et droits fondamentaux au travail, Conférence internationale du travail, 100 session, , 2011.

11) Bit, Rapport du directeur général, L'heure de l'égalité au travail, conférence international du travail, 91ème session, 2003.

12) Bit, Travail des enfants, tendances, défis et réponses, tous unis dans la lutte contre le travail des enfants, rapport inter-agences en vu de la conférence mondiale sur le travail des enfants de la Haye de 2010, programme comprendre le travail des enfants (ucw), Genève, 2010.

13) Bit, Rapport du directeur général, Un avenir sans travail des enfants, conférence internationale du travail, 90e session, 2002.

14) Bit,Procès – verbaux, 121me session, conseil d'administration, genève, 3-6 mars 1953.

15) Etude d'ensemble de 1994.

16) Etude d'ensemble de 2007.

17) Etude d'ensemble de 2012.

18) Etude spéciale de 1996.

19) Examen des rapports annuels en vertu du suivi de la déclaration de l'oit relative aux principes et droits fondamentaux au travail, conseil d'administration, 259 e session, Genève, 2006.

20) GB.282/LILS/5, conseil d'administration, 282e session, Genève, novembre 2001.

21) GB.310/LILS/3/2, conseil d'administration, 310e session, Genève, mars 2011.

22) ILO, Memorandum concerning the obligation to submit conventions and recommendations to the competent authorities, Geneva, 2005.

23) Manolo Abella and Geoffrey Ducanes, The Effect of the Global Economic Crisis on Asian Migrant Workers and Governments' Responses, report presented in the session on the Impact of the Economic Crisis on Labour Migration in Asia in the ILO / SMC Workshop on Building a Comparable, Up-to-date, and Sustainable Database on Labour Migration held in Manila on 21-22 January 2009.

24) Rapport de la CEACR, 1963.

25) Rapport de la CEACR, rapport III partie 1 A, application des normes internationales du travail, Conférence internationale de travail, 101e session, 2012.

26) Rapport de la CEACR, rapport III partie 1 A, application des normes internationales du travail, conférence internationale du travail, 102e session, 2013.

هـ/ المواقع الالكترونية

- موقع منظمة العمل الدولة على الانترنت " https://www.ilo.org/global/lang--fr/index.htm ".

الفهـــرس

الإهداء 1
الشكر 2
قائمة المختصرات 3
فهرس الجداول والأشكال 4
مقدمة 5

الباب الأول

مضمون معايير العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل ومدى التزام الدول به 13

الفصل الأول

معايير العمل الدولية بشأن الحرية النقابية وإقرار حق المفاوضة الجماعية وحظر العمل الجبري ومدى التزام الدول بها 16

المبحث الأول: مبدأ الحرية النقابية وإقرار حق المفاوضة الجماعية في نصوص العمل الدولية ومدى تجسيده في التشريعات الوطنية وتطبيقاتها 18

المطلب الأول: مكانة اتفاقيات العمل الدولية ومدى التزام الدول بالأحكام الواردة في اتفاقيات الحرية النقابية وإقرار حق المفاوضة الجماعية 19

الفرع الأول: القيمة القانونية لاتفاقيات العمل الدولية 20

الفرع الثاني: مبدأ الحرية النقابية وإقرار حق المفاوضة الجماعية في اتفاقيات العمل الدولية الأساسية ومدى تجسيده في التشريعات الوطنية وتطبيقاتها 22

أولا: الاتفاقية رقم 87 لعام 1948 بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم 22

ثانيا: الاتفاقية رقم 98 لعام 1949 بشأن تطبيق مبادئ حق التنظيم والمفاوضة الجماعية 33

ثالثا: مضمون الاتفاقية رقم 154 لعام 1981 بشأن تشجيع المفاوضة الجماعية 38

المطلب الثاني: الحرية النقابية وإقرار حق المفاوضة الجماعية في توصيات وقرارات منظمة العمل الدولية 39

الفرع الأول: توصيات العمل الدولية بشأن الحق النقابي وإقرار حق المفاوضة الجماعية 40

أولا: القيمة القانونية لتوصيات العمل الدولية 40
ثانيا: بعض التوصيات الصادرة عن منظمة العمل الدولية والمتعلقة بالحق النقابي
وإقرار حق المفاوضة الجماعية 42
الفرع الثاني: قرارات منظمة العمل الدولية بشأن الحق النقابي 46
أولا: القرار بشأن استقلالية الحركة النقابية 47
ثانيا: القرار بشأن حقوق النقابات وعلاقتها بالحريات المدنية 50
المبحث الثاني: مبدأ القضاء على العمل الجبري ومدى تجسيده في التشريعات الوطنية وتطبيقاتها 54
المطلب الأول: الإلغاء التدريجي للعمل الجبري 55
الفرع الأول: العمل الجبري والأعمال والخدمات المستثناة من دائرته 55
أولا: مفهوم العمل الجبري 55
ثانيا: الأعمال والخدمات المستثناة من دائرة العمل الجبري 59
الفرع الثاني: العمل الجبري في التشريعات الوطنية وتطبيقاتها 62
أولا: التشريعات الوطنية وتطبيقاتها بخصوص أبرز أشكال العمل الجبري 63
ثانيا: إقرار عقوبات لمرتكبي جريمة العمل الجبري 67
المطلب الثاني: الإلغاء الفوري والكلي للعمل الجبري ومدى تجسيده في التشريعات الوطنية وتطبيقاتها 68
الفرع الأول: حالات حظر العمل الجبري 69
أولا: العمل الجبري كوسيلة للإكراه السياسي 69
ثانيا: العمل الجبري كأسلوب لحشد الأيدي العاملة 71
ثالثا: العمل الجبري كوسيلة لفرض الانضباط على الأيدي العاملة 72
رابعا: العمل الجبري كعقاب على المشاركة في إضرابات 72
خامسا: العمل الجبري كوسيلة للتمييز 73
الفرع الثاني: تقدير العمل الجبري وتجاوب منظمة العمل الدولية بشأنه 74
أولا: العمل الجبري المفروض من طرف الدولة ومن طرف الوكالات الخاصة 74

ثانيا: اعتماد منظمة العمل الدولية لصكوك جديدة لسد الثغرات الموجودة في تنفيذ
اتفاقيات العمل الجبري 78

الفصل الثاني

القضاء على عمل الأطفال والتمييز في الاستخدام والمهنة

ومدى التزام الدول به 83

المبحث الأول: مبدأ القضاء على عمل الأطفال ومدى التزام الدول به 85
المطلب الأول: إقرار حد أدنى لسن الاستخدام ومدى تجسيده في التشريعات الوطنية وتطبيقاتها 86
الفرع الأول: مفهوم عمل الأطفال 86
أولا: تعريف عمل الأطفال 86
ثانيا: الإطار القانوني لعمل الأطفال 87
الفرع الثاني: مدى التزام الدول بالحد الأدنى لسن الاستخدام أو المهنة 93
أولا: تجسيد الحد الأدنى لسن القبول في الاستخدام أو المهنة في التشريعات الوطنية
وأثر التعليم المجاني الإلزامي في ذلك 93
ثانيا: الالتزام باحترام الحد الأدنى لسن القبول في الأعمال الخطيرة في التشريعات الوطنية 100
ثالثا: مدى التزام الدول بالحد الأدنى للاستخدام في الأعمال الخفيفة 101
رابعا: تقدير عمل الأطفال في العالم 104
المطلب الثاني: حظر أسوأ أشكال عمل الأطفال ومدى تجسيده في التشريعات الوطنية
وتطبيقاتها 105
الفرع الأول: مفهوم أسوأ أشكال عمل الأطفال 105
أولا: التعريف بأسوأ أشكال عمل الأطفال 106
ثانيا: نطاق تطبيق اتفاقية أسوأ أشكال عمل الأطفال 107
الفرع الثاني: مدى التزام الدول بحظر أسوأ أشكال عمل الأطفال والتدابير المساعدة على ذلك 107
أولا: مدى التزام الدول بحظر أسوأ أشكال عمل الأطفال 108
ثانيا: التدابير المساعدة على الحد من أسوأ أشكال عمل الأطفال 118

المبحث الثاني: مبدأ القضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة ومدى تجسيده في التشريعات الوطنية وتطبيقاتها 122
المطلب الأول: مفهوم وأسباب التمييز المنصوص عليها في الاتفاقية رقم 111 لعام 1958 ومدى التزام الدول بحظره 122
الفرع الأول: مفهوم التمييز في الاستخدام والمهنة 123
أولا: تعريف التمييز 123
ثانيا: أشكال التمييز 124
ثالثا: التزامات الدول تجاه الاتفاقية رقم 111 لعام 1958 129
الفرع الثاني: أسباب التمييز المنصوص عليها في الاتفاقية رقم 111 لعام 1958 ومدى التزام الدول بحظره 130
أولا: العرق واللون والأصل الوطني 130
ثانيا: الجنس 133
ثالثا: الدين 139
رابعا: الرأي السياسي 140
خامسا: الأصل الاجتماعي 141
المطلب الثاني: أسباب أخرى للتمييز 142
الفرع الأول: المسؤولية العائلية والسن 143
أولا: المسؤولية العائلية 143
ثانيا: السن 144
الفرع الثاني: الإعاقة والجنسية 148
أولا: الإعاقة 148
ثانيا: الجنسية 151

الباب الثاني

آليات منظمة العمل الدولية وأساليبها المساهمة في التزام الدول بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل 158

الفصل الأول

تشجيع منظمة العمل الدولية للدول على الالتزام بمعايير العمل الدولية 162

المبحث الأول: أنواع التزامات الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية 164

المطلب الأول: التزامات تترتب مباشرة على العضوية في منظمة العمل الدولية 165

الفرع الأول: الالتزام بالعرض على السلطات المختصة 166

أولا: السلطة المختصة 166

ثانيا: العرض 167

ثالثا: التزامات الدول الفدرالية 168

الفرع الثاني: الالتزام بالتقرير 168

الفرع الثالث: الالتزام باحترام حقوق الإنسان 170

المطلب الثاني: الالتزامات التي تترتب على التصديق على اتفاقيات العمل الدولية 173

الفرع الأول: التصديق على اتفاقيات العمل الدولية 174

أولا: التعريف بالتصديق والسلطة المختصة بإتمامه 174

ثانيا: أسلوب التصديق على اتفاقيات العمل الدولية 175

ثالثا: مدى التزام الدول بالتصديق 176

رابعا: التصديق مع إبداء التحفظات 177

خامسا: دخول النصوص التي تأخذ شكل اتفاقيات دولية للعمل لحيز التنفيذ 178

سادسا: اهتمام منظمة العمل الدولية بإجراء التصديق لتفعيل الاتفاقيات الأساسية في العمل 178

سابعا: الطبيعة القانونية للتصديق على النصوص التي تأخذ شكل اتفاقيات دولية للعمل 180

الفرع الثاني: الالتزام بالتطبيق 180

أولا: سريان النصوص في القانون الداخلي 181

ثانيا: الشروط الأفضل القائمة والالتزام بالتطبيق 182

ثالثا: أثر القوة القاهرة على الالتزام بالتطبيق 183
رابعا: حالة الانسحاب من المعاهدة أو من عضوية منظمة العمل الدولية وأثرها على التزام الدولة بالتطبيق 184
المبحث الثاني: أساليب منظمة العمل الدولية المساهمة في التزام الدول بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل 185
المطلب الأول: مظاهر أساليب منظمة العمل الدولية المساهمة في التزام الدول بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل 186
الفرع الأول: مرونة القواعد الدولية للعمل 186
أولا: المرونة بإجازة استثناءات مؤقتة 187
ثانيا: المرونة بمنح الدول حرية استعمال النهج المناسب للظروف الوطنية 188
ثالثا: المرونة بمنح الدول حق تطبيق بعض أحكام اتفاقيات العمل الدولية على أقاليمها وفق ظروفها 189
الفرع الثاني: الخدمات المقدمة للدول من طرف منظمة العمل الدولية 189
أولا: التعاون الفني 189
ثانيا: الاتصالات المباشرة 192
المطلب الثاني: إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل ومتابعة تنفيذه 197
الفرع الأول: مضمون إعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل وتحديات العولمة 198
أولا: مضمون إعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل 198
ثانيا: أثر العولمة على المبادئ والحقوق الأساسية في العمل 201
الفرع الثاني: دراسة للتقارير بشأن متابعة إعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل 204
أولا: التقرير السنوي 204
ثانيا: التقرير العالمي 207

الفصل الثاني

رقابة منظمة العمل الدولية على التزام الدول

بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل 212

المبحث الأول: أشكال الرقابة على تطبيق قواعد العمل الدولية 215

المطلب الأول: الرقابة على أساس التقارير 215

الفرع الأول: التقارير المطلوبة من الحكومات 216

أولا: التقارير بشأن النصوص المصدق عليها 216

ثانيا: التقارير بشأن الاتفاقيات غير المصدقة والتوصيات 218

ثالثا: التقارير بشأن الالتزام بالعرض على السلطات المختصة 219

الفرع الثاني: فحص التقارير 219

أولا: الإجراءات أمام لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات 220

ثانيا: الإجراءات أمام لجنة تطبيق المعايير 223

الفرع الثالث: نموذج للإجراءات المتبعة من خلال تقرير لجنة الخبراء لعام 2012 225

أولا: التقرير العام 225

ثانيا: الملاحظات المتعلقة ببعض الدول 226

المطلب الثاني: الرقابة المشتركة – الاحتجاجات والشكاوى– والرقابة الخاصة بالحرية النقابية 227

الفرع الأول: الاحتجاجات والشكاوى وفق نصوص دستور منظمة العمل الدولية

ومركز الفرد في القانون الدولي 228

أولا: الاحتجاجات والشكاوى المقدمة وفق المواد 24 و25 و26 من دستور منظمة العمل الدولية ... 228

ثانيا: مركز الفرد في القانون الدولي 231

الفرع الثاني: الرقابة الخاصة بالحرية النقابية 235

أولا: فحص الشكاوى أمام لجنة تقصي الحقائق والتوفيق 235

ثانيا: فحص الشكاوى أمام لجنة الحرية النقابية 237

المبحث الثاني: أجهزة منظمة العمل الدولية المساهمة في التزام الدول
بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل 243
المطلب الأول: الأجهزة الرئيسة في منظمة العمل الدولية ودورها في تطبيق المبادئ
والحقوق الأساسية في العمل 244
الفرع الأول: المؤتمر العام ومجلس الإدارة ودورهما في تطبيق المبادئ
والحقوق الأساسية في العمل 244
أولا: المؤتمر العام 245
ثانيا: مجلس الإدارة 249
الفرع الثاني: مكتب العمل الدولي ودوره في تطبيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل 251
أولا: تشكيل مكتب العمل الدولي 251
ثانيا: اختصاصات مكتب العمل الدولي 252
المطلب الثاني: لجان منظمة العمل الدولية ودورها في تطبيق المبادئ
والحقوق الأساسية في العمل 258
الفرع الأول: لجنة الخبراء ولجنة تطبيق المعايير المعنيتين بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات 259
أولا: لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات 259
ثانيا: لجنة تطبيق المعايير 261
الفرع الثاني: لجنة تقصي الحقائق والتوفيق ولجنة الحرية النقابية 263
أولا: لجنة تقصي الحقائق والتوفيق 263
ثانيا: لجنة الحرية النقابية 265
الخاتمة 270
الملاحق 278
قائمة المراجع 286
الفهرس 298