



جامعة الشرق الأوسط

MIDDLE EAST UNIVERSITY

Amman - Jordan

قرارات منظمة العمل الدولية

International Labour Organization Resolutions

إعداد

شذى فخري عطوي العقايلة

إشراف

الأستاذ الدكتور نزار العنبيكي

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في

القانون العام

قسم القانون العام

كلية الحقوق

جامعة الشرق الأوسط

كانون ثاني، 2020

تفويض

أنا شذى فكري عطوي العقيلة، أفوض جامعة الشرق الأوسط بتزويد نسخ من رسالتي ورقياً وإلكترونياً للمكتبات، أو المنظمات، أو الهيئات والمؤسسات المعنية بالأبحاث والدراسات العلمية عند طلبها.

الإسم: شذى فكري عطوي العقيلة.

التاريخ: 11 / 02 / 2020.

التوقيع: 

قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة وعنوانها: "قرارات منظمة العمل الدولية"

وأجيزت بتاريخ: 26 / 01 / 2020.

أعضاء لجنة المناقشة	الصفة	التوقيع
أ.د. نزار جاسم العنبي	مشرفاً ورئيساً	
د. بلال حسن الرواشدة	عضواً داخلياً	
أ.د. رشاد عارف السيد	عضواً خارجياً	

الشكر والتقدير

أتقدم بعظيم الشكر والامتنان إلى مشرفي الأستاذ الدكتور نزار العنبي الفاضل الذي كان خير معلم لي، وقد نهلت من بحر علمه الواسع ودعّمه المتواصل، فإني أقف له احتراماً على تفضله بالإشراف على هذه الرسالة الجامعية، وأسأل الله أن يديم عليه صحته وأن يبقيه منارةً لكل من أراد طريق العلم.

كما أتقدم بالشكر الجزيل إلى أساتذتي أعضاء هيئة المناقشة الأكارم الذين طوقوني بتكرمهم بالموافقة على مناقشة رسالتي، جزاهم الله جميعاً كل خير.

الإهداء

إلى روح والدي رحمه الله وأسكنه فسيح جنانه

إلى والدتي أطل الله بعمرها

إلى إخواني، أحبائي ورفاقي

إلى أبنائي أحمد ومحمد نور عيوني

أهدي هذا الجهد المتواضع

فهرس المحتويات

الموضوع	الصفحة
العنوان.....	أ
التفويض.....	ب
قرار لجنة المناقشة.....	ج
الشكر والتقدير.....	د
الإهداء.....	هـ
فهرس المحتويات.....	و
الملخص باللغة العربية.....	ط
الملخص باللغة الإنجليزية.....	ي
الفصل الأول: خلفية الدراسة وأهميتها.....	1
أولاً: المقدمة.....	1
ثانياً: مشكلة الدراسة.....	2
ثالثاً: أسئلة الدراسة.....	2
رابعاً: أهداف الدراسة.....	2
خامساً: أهمية الدراسة.....	3
سادساً: حدود الدراسة.....	3
سابعاً: محددات الدراسة.....	4
ثامناً: مصطلحات الدراسة.....	4
تاسعاً: الدراسات السابقة.....	6
عاشراً: الإطار النظري.....	6
حادي عشر: منهجية الدراسة.....	7
ثاني عشر: أدوات الدراسة.....	8
الفصل الثاني: ماهية منظمة العمل الدولية ودستورها.....	9
المبحث الأول: التعريف بمنظمة العمل الدولية.....	10
المطلب الأول: نشأة منظمة العمل الدولية وأهدافها.....	10
الفرع الأول: نشأة منظمة العمل الدولية.....	10
الفرع الثاني: أهداف منظمة العمل الدولية.....	14

18	المطلب الثاني: أجهزة المنظمة.....
18	الفرع الأول: مؤتمر العمل الدولي.....
23	الفرع الثاني: مجلس الإدارة.....
25	الفرع الثالث: مكتب العمل الدولي.....
27	المبحث الثاني: دستور منظمة العمل الدولية كمصدر لسلطتها.....
28	المطلب الأول: خصائص دستور منظمة العمل الدولية.....
29	الفرع الأول: سمو أحكام دستور المنظمة.....
31	الفرع الثاني: وحدة أحكام دستور المنظمة.....
34	المطلب الثاني: تأثير دستور المنظمة على أعمالها.....
34	الفرع الأول: قدرة المنظمة على استحداث قواعد قانونية.....
37	الفرع الثاني: سلطة المنظمة في تفسير قواعدها.....
40	المطلب الثالث: تعديلات مقترحة على دستور المنظمة عام 1986.....
44	الفصل الثالث: وسائل منظمة العمل الدولية في حماية حقوق العمال.....
45	المبحث الأول: الاتفاقيات الرئيسية المتعلقة بحماية حقوق العمال.....
45	المطلب الأول: الاتفاقيات المتعلقة بالعمال المهاجرين وأفراد أسرهم.....
46	الفرع الأول: مضمون الاتفاقية.....
55	الفرع الثاني: أهمية الاتفاقية.....
58	المطلب الثاني: الاتفاقيات المتعلقة بإلغاء العمل الجبري وأعمال السخرة.....
58	الفرع الأول: الاتفاقية الدولية المتعلقة بالسخرة أو العمل الجبري رقم (29) لعام 1930.
60	الفرع الثاني: الاتفاقية الدولية المتعلقة بتحريم عمل السخرة رقم (105) لعام 1957....
64	المبحث الثاني: اتفاقيات وتوصيات أخرى متعلقة بحماية حقوق العمال.....
64	المطلب الأول: الاتفاقيتين المتعلقتين بحماية حقوق العمال.....
65	الفرع الأول: الاتفاقية المتعلقة بالهجرة من أجل العمالة 1949 رقم (97)
66	الفرع الثاني: اتفاقية العمال المهاجرين 1975 (أحكام إضافية) (رقم 143)
68	المطلب الثاني: توصيات ذات صلة بالعمال المهاجرين.....
70	الفصل الرابع: رقابة منظمة العمل الدولية على إنفاذ قواعد حماية العمال المهاجرين.
72	المبحث الأول: أسلوب الرقابة النظامية الدورية القائم على فحص التقارير الحكومية.
72	المطلب الأول: لجان منظمة العمل الدولية.....
73	الفرع الأول: لجنتي الخبراء والمؤتمر المعنيتين بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات.....

75	 الفرع الثاني: اللجنة المعنية بالحرية النقابية.
76	 المطلب الثاني: مهام مكتب العمل الدولي.
80	 المبحث الثاني: نظام التقارير والشكاوى كوسائل لحماية حقوق العمال المهاجرين...
80	 المطلب الأول: الرقابة على أساس التقارير.
81	 الفرع الأول: أنواع التقارير.
82	 الفرع الثاني: إعداد التقارير.
84	 الفرع الثالث: فحص التقارير.
86	 المطلب الثاني: الرقابة على أساس الشكاوى.
86	 الفرع الأول: جهات تقديم الشكاوى.
89	 الفرع الثاني: الفحص والبت في الشكاوى.
93	 الفصل الخامس: الخاتمة (النتائج والتوصيات).
93	 أولاً: الخاتمة.
94	 ثانياً: نتائج الدراسة.
96	 ثالثاً: توصيات الدراسة.
98	 قائمة المصادر والمراجع.

قرارات منظمة العمل الدولية

إعداد

شذى فخري عطوي العقيلة

إشراف الأستاذ الدكتور

نزار العنبي

الملخص

تكمّن مشكلة الدراسة في تحديد ما يواجه منظمة العمل الدولية من صعوبات تتعلق بإنفاذ القرارات الصادرة عنها، ومدى قدرتها على إيجاد الوسائل القانونية لتحقيق هذه الغاية، حيث تصطدم هذه القرارات عادة بسيادة الدولة، لذلك تحاول الدراسة تسليط الضوء على تلك الوسائل المتعلقة بتطبيق تلك القرارات على أرض الواقع وما يترتب على ذلك من إشكاليات.

وقد تبين معنا أن منظمة العمل الدولية قد حرصت على إعطاء دور للفرد، باعتباره النواة الأولى في حماية حقوقه بصفة عامة، وذلك من خلال تركيبها الثلاثية المتميزة بين المنظمات الحكومية، والمنظمات غير الحكومية، التي أتاحت للفرد سواء من خلال ممثلي العمال أو ممثلي أرباب العمل؛ القيام بدور هام في مجال حماية حقوقه، وهذا يعد تطوراً في تفعيل دور الفرد في حماية حقوق الإنسان وأيضاً يعد نقلة نوعية لدور الفرد في القانون الدولي. كما يسجل لمنظمة العمل الدولية إيجادها آليات للرقابة على حقوق العمال، تمثلت فيما تملكه من أجهزة لممارسة هذه الرقابة، وهنا يبرز الدور الكبير الذي يلعبه مكتب العمل الدولي من خلال فروع المنتشرة في جميع دول العالم تقريباً، وأيضاً اعتمادها على الأسلوب التقليدي للرقابة الدولية والذي يعد أكثر توسعاً باعتباره يلزم الدول الأعضاء بتقديم تقارير حتى عن الاتفاقيات التي لم تصدق عليها.

وانتهت الدراسة إلى ضرورة إعطاء دور أكثر فعالية لأجهزة الرقابة داخل المنظمة، وجعلها أكثر نشاطاً من خلال مبادراتها إلى التدخل متى تبين لها أن هناك انتهاك لحقوق العمال، وبالأخص في مناطق الدول النامية، وذلك حتى ولو بالاعتماد على الشكاوى التي يقدمها الأفراد مباشرة إلى مكتب العمل الدولي عن طريق فروع، من خلال إيجاد آلية تحقق ذلك دون الإخلال بما جاء في دستور المنظمة في هذا الخصوص. وضرورة إصباح صفة الإلزام على القرارات والأحكام التي تصدرها اللجان المعنية بالمراقبة والتنفيذ في مواجهة الدول، حتى تكون هناك حماية أكبر للعمال المهاجرين ضحايا الانتهاكات.

الكلمات المفتاحية: العمال المهاجرون، حقوق العمال، التمثيل الثلاثي، الرقابة، الإلزام.

International Labour Organization Resolutions

Prepared by: Shatha Fakhri Al-aqaileh

Supervised by Prof. Dr.Nizar Al-Anabki

Abstract

The study looks into identifying the difficulties that the International Labour Organization (ILO) faces with regard to enforcing the resolutions issued by it, and its ability to find legal means to achieve this goal, as these resolutions usually collide with the sovereignty of the State. Therefore, the study tries to shed light on those means related to the implementation of these resolutions on the ground, and the resulting problems.

It has been evident to us that the International Labour Organization has been keen to give a role to the individual, being the primary nucleus in protecting his rights in general, through its distinct tripartite structure between governmental organizations and NGOs, which made it possible for the individual, whether through workers' representatives or representatives of employers to play an important role in protecting his rights. This is considered an evolution in the activation of the role of the individual in protecting human rights, and also is a quantum leap for the role that the individual will play in international law. The International Labour Organization is also to be credited for its creation of mechanisms for monitoring the rights of workers, which are represented by the entities it has to exercise this control, and here appears the prominent role that the International Labor Office plays through its branches that are spread out in almost all countries of the world, and also its dependence on the traditional method of international control, which is considered a broader approach, as it forces the member States to report even on agreements they had not ratified.

The study concluded that it is necessary to give a more effective role to the oversight bodies within the organization, and to make them more active, through their initiative to intervene, whenever it becomes clear to them that there is a violation of workers' rights, especially in the regions of developing countries, even if by relying on complaints submitted by individuals directly to the International Labour Office through its branches, by finding a mechanism to achieve this without prejudice to what was stated in the organization's constitution in this regard. It is also necessary to render as binding, the resolutions and provisions issued by the committees concerned with monitoring and implementation vis-à-vis the countries, so that there is greater protection for migrant workers who are victims of violations.

Keywords: Migrant workers, workers' rights, tripartite, monitoring, binding.

الفصل الأول

خلفية الدراسة وأهميتها

أولاً: المقدمة

بعد إنشاء عصبة الأمم كمنظمة عالمية عام 1919 في مؤتمر باريس للسلام، بدأت المنظمات الدولية الحكومية العالمية العامة بالظهور كشخص من أشخاص القانون الدولي، وتعتبر المنظمات الدولية وسيلة لتنمية العلاقات بين الدول في مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والعسكرية والاجتماعية والفنية وغيرها، وبالرغم من تعدد المنظمات الدولية واختلافها، إلا أنها جميعها تمتلك وسائل قانونية لممارسة اختصاصاتها بواسطة ما تتمتع به من إرادة ذاتية متميزة تماماً عن إرادة الدول المكونة لها¹.

وبالإضافة إلى المنظمات الدولية الحكومية العامة، توجد منظمات أو وكالات دولية متخصصة كما تسمى غالباً مهمتها تحقيق التعاون الدولي بين الدول في مجال محدد أو مرفق معين من المرافق الدولية الذي تهتم به الأمم المتحدة ويتعلق باختصاصات بعض أجهزتها كالجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي. ومن هذه الوكالات المتخصصة منظمة العمل الدولية ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة ومنظمة الصحة العالمية، وغيرها من المنظمات².

¹ السيد، رشاد عارف (2001). الوسيط في المنظمات الدولية، ط1، عمان: المؤلف، ص11 وما بعدها.

² علوان، عبد الكريم (2002). الوسيط في القانون الدولي العام، الكتاب الرابع: المنظمات الدولية، ط1، عمان:

ثانياً: مشكلة الدراسة

تكمن مشكلة هذه الدراسة في تحديد ما يواجه منظمة العمل الدولية من صعوبات تتعلق بإنفاذ القرارات الصادرة عنها، من خلال بيان وسائل منظمة العمل الدولية في حماية حقوق العمال وبيان رقابة منظمة العمل الدولية على إنفاذ قواعد حماية العمال المهاجرين.

لذلك تحاول هذه الدراسة تسليط الضوء على تلك الوسائل وآليات الرقابة المتعلقة بتطبيق تلك القرارات على أرض الواقع وما يترتب على ذلك من إشكاليات.

ثالثاً: أسئلة الدراسة

- ما هو نطاق دستور منظمة العمل الدولية كمصدر لسلطتها؟
- ما هي الاتفاقيات والتوصيات الصادرة عن منظمة العمل الدولية المتعلقة بحماية حقوق العمال؟

- ما هي أساليب رقابة منظمة العمل الدولية على إنفاذ حقوق العمال المهاجرين؟
- ما الجزاءات التي تفرض على الدول غير الملتزمة بتطبيق القرارات الصادرة عن منظمة العمل الدولية؟

رابعاً: أهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى:

- بيان أغراض منظمة العمل الدولية وأساس نشأتها.
- دراسة دستور منظمة العمل الدولية
- بيان الاتفاقيات والتوصيات الصادرة عن منظمة العمل الدولية المتعلقة بحماية حقوق العمال.

- دراسة أساليب رقابة منظمة العمل الدولية على إنفاذ حقوق العمال المهاجرين.

خامساً: أهمية الدراسة

تتبع أهمية هذه الدراسة من ناحيتين:

- **الناحية النظرية:** وتتمثل بتوضيح الجوانب المتعددة المتعلقة بوسائل وآليات تطبيق قرارات منظمة العمل الدولية لتشكل مادة علمية مفيدة للمهتمين بقرارات وأنشطة منظمة العمل الدولية.
- **ومن الناحية التطبيقية:** من المؤمل أن تساهم هذه الدراسة في الجهود الرامية إلى إيضاح دور قرارات منظمة العمل الدولية في حل المشكلات الدولية، وما يواجه تطبيقها من صعوبات ومواكبة المستجدات التي تظهر بين الحين والآخر على الصعيد الدولي، وسيستفيد من هذه الدراسة العاملين في المنظمات الدولية الحكومية والقانونيين والأكاديميين والحكومات.

سادساً: حدود الدراسة

- **حدود الدراسة الزمانية:** ستكون حدود الدراسة الزمانية منذ نشأة منظمة العمل الدولية عام 1919م وحتى وقت هذه الدراسة.
- **حدود الدراسة المكانية:** تشمل الحدود المكانية للدراسة مجال إنفاذ قرارات منظمة العمل الدولية على أي من أقاليم الدول الأعضاء في المنظمة.

سابعاً: محددات الدراسة

ترتبط محددات هذه الدراسة بالأدوات القانونية المستخدمة وهي:

- ميثاق منظمة العمل الدولية وقراراتها وآليات تطبيقها.

ثامناً: مصطلحات الدراسة

- **المنظمة الدولية:** تعرف بأنها "هيئة تشترك فيها مجموعة من الدول للاطلاع بشأن من الشؤون العامة المشتركة وتمنحها اختصاصاً ذاتياً تباشره هذه الهيئات في المجتمع الدولي"¹. كما عرفت اتفاقية الأمم المتحدة الخاصة بتمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية الحكومية لعام 1975 أنها "تجمع دول، أسس بموجب معاهدة، وزود بدستور، وبأجهزة مشتركة، وتملك شخصية قانونية متميزة عن شخصية الدول الأعضاء"². وهناك تعريف للمنظمات الدولية بأنها: "هيئات تنشئها مجموعة من الدول للإشراف على شأن من شؤونها المشتركة وتمنحها اختصاصاً ذاتياً معترفاً به تباشره هذه الهيئات في المجتمع الدولي وفي مواجهة الدول الأعضاء نفسها"³.

¹ علوان، عبد الكريم (2002). الوسيط في القانون الدولي العام، الكتاب الرابع: المنظمات الدولية، مرجع سابق، ص141.

² مجنوب، إبراهيم (2013). المنظمات الدولية والإقليمية، ط1، بيروت: دار المنهل اللبناني، ص9.

³ الغنيمي، محمد طلعت، (2005). الأحكام العامة في قانون الأمم، دراسة في كل من الفكر الإسلامي - التنظيم الدولي، الإسكندرية: منشأة المعارف، ص 204.

- **القرارات الملزمة:** "الوسائل القانونية التي تصدر عن بعض أجهزة المنظمات الدولية للتعبير عن إرادة الجهاز، وتكون لها آثار قانونية ملزمة إلى من توجه له، ويترتب على مخالفتها جزاء تفرضه المنظمات الدولية".¹
- **التوصية:** "اقتراح صادر عن منظمة دولية بغرض القيام بعمل أو الامتناع عنه"²، وبحسب تعريف آخر للتوصية: "دعوة إلى اتخاذ قرار أو موقف معين تتوجه بها المنظمة الدولية إلى دولة أو عدة دول معينة، أو إلى أحد أجهزة المنظمة نفسها، أو إلى أية منظمة أو هيئة دولية أخرى، دون أن تؤدي إلى إحلال إرادة محل إرادة أخرى".³
- **دستور المنظمة الدولية:** "معاهدة تنشأ بمقتضاها المنظمة الدولية، وهي معاهدة تسلك الاجراءات التقليدية لإبرام المعاهدات من مفاوضة وتوقيع وتصديق ولها أثر واضح في تنظيم العلاقات الدولية".⁴
- **المعاهدة الدولية:** "كل اتفاق تبرمه الدول بواسطة سلطاتها المختصة دستورياً بعمل المعاهدات "treaty making power" أو تعقده أشخاص القانون الدولي الأخرى المؤهلة لعقده كالمنظمات الدولية، ويهدف إلى إنشاء آثاراً قانونية خاصة أو عامة، تقع في دائرة العلاقات أو الأوضاع التي يحكمها القانون الدولي العام".⁵

¹ العليمات، نايف حامد (2005). قرارات منظمة الأمم المتحدة في الميزان، ط 1، عمان: دار الفلاح للنشر والتوزيع،

ص 36.

² حسين، مصطفى سلامة (1990). المنظمات الدولية، بيروت: الدار الجامعية، ص 416.

³ أبو العطا، رياض صالح (2010). المنظمات الدولية، ط 1، عمان: دار اثراء للنشر والتوزيع، ص 99

⁴ الغنيمي، محمد طلعت، (2005). الأحكام العامة في قانون الأمم، مرجع سابق، ص 398.

⁵ العنبيكي، نزار (2010). القانون الدولي الإنساني، ط 1، عمان: دار وائل للنشر، ص 134.

تاسعاً: الدراسات السابقة

- دراسة خديجة، دراقي هبة (2001) دور منظمة العمل الدولية في تطوير القانون

الدولي الاجتماعي، رسالة ماجستير، د. عبد العزيز قادري، الجزائر.

تناولت الدراسة بيان الدور التشريعي الذي تقوم به منظمة العمل الدولية في مجال القانون الدولي الاجتماعي من خلال أجهزة المنظمة والوسائل القانونية التي تتبعها لضمان احترام قواعد العمل الدولية، وتطرق إلى تطوير القانون الدولي الاجتماعي والتأثير على التشريعات الوطنية والدولية.

- دراسة فؤاد، بن ساسي محمد (2016) جهود منظمة العمل الدولية في افريقيا، أطروحة دكتوراة،

جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر.

تناولت الدراسة الحديث عن دور منظمة العمل الدولية في افريقيا من أجل السعي للحصول على العمل اللائق والقضاء على البطالة، وذلك من خلال عقد العديد من المؤتمرات والندوات في جنوب افريقيا وذكر أهم الاستراتيجيات والتشريعات التي تمت تنفيذها في بعض دول جنوب افريقيا، وأبرز المعوقات والتحديات التي واجهت المنظمة في قارة افريقيا.

عاشراً: الإطار النظري

جاءت هذه الدراسة في فصل أول بعنوان خلفية الدراسة وأهميتها تضمن مقدمة الدراسة

ومشكلة وأهمية وأهداف الدراسة، وحدود الدراسة ومحدداتها، ثم مصطلحات الدراسة والدراسات السابقة والإطار النظري للدراسة والمنهجية والأدوات.

ثم فصل ثاني بعنوان (ماهية منظمة العمل الدولية ودستورها)، تناولنا فيه التعريف بمنظمة العمل الدولية نشأتها وأهدافها وأجهزتها، ثم تحدثنا عن دستور منظمة العمل الدولية كمصدر لسلطتها، من حيث خصائص دستور المنظمة وتأثيره على أعمالها، والتعديلات المقترحة على الدستور لعام 1986. ثم جاء الفصل الثالث بعنوان (وسائل منظمة العمل الدولية في حماية حقوق العمال)، تناولنا فيه الاتفاقيات الرئيسية المتعلقة بحماية حقوق العمال، وهي الاتفاقيات المتعلقة بالعمال المهاجرين وأفراد أسرهم، والاتفاقيات المتعلقة بإلغاء العمل الجبري وأعمال السخرة، ثم اتفاقيات وتوصيات أخرى متعلقة بحماية حقوق العمال.

وتبع ذلك الفصل الرابع بعنوان (رقابة منظمة العمل الدولية على إنفاذ قواعد حماية العمال المهاجرين)، تناولنا فيه أسلوب الرقابة النظامية الدورية القائم على فحص التقارير الحكومية، ثم نظام التقارير والشكاوى كوسائل لحماية حقوق العمال المهاجرين.

وانتهت الدراسة بفصل خامس تضمن جملة من النتائج والتوصيات.

حادي عشر: منهجية الدراسة

تقوم هذه الدراسة على استخدام المنهج الوصفي التحليلي؛ وذلك من خلال وصف واقع قرارات منظمة العمل الدولية والاتفاقيات والتوصيات الصادرة عن المنظمة، من خلال تحليل ميثاق المنظمة وعرض بعض قراراتها لتكون أساساً للبحث في عملية انفاذ تلك القرارات والكشف عن وسائل وآليات المنظمة في هذا المجال، وما يمكن أن تواجهه هذه العملية من إشكاليات وكل ذلك بشكل من التفصيل والتحليل.

ثاني عشر: أدوات الدراسة

- دستور منظمة العمل الدولية

- الاتفاقيات الدولية والتوصيات

- قرارات منظمة العمل الدولية

الفصل الثاني

ماهية منظمة العمل الدولية ودستورها

بدأت المشاكل بين العمال وأصحاب العمل بالظهور والانتشار منذ بدايات الثورة الصناعية مع إزدهار الصناعة وامتدادها من بريطانيا إلى سائر الدول الأوروبية ومن ثم باقي دول العالم، ومن هنا تبلورت فكرة أهمية ظهور منظمة ترعى العمال وتساعدتهم في الحصول على حقوقهم، وهي منظمة العمل الدولية.

إن منظمة العمل الدولية المنظمة الوحيدة التي تكفلت بحماية العمال وحقوقهم عن طريق سن القرارات والاتفاقيات والتوصيات، وتعد المنظمة من الوكالات الدولية التابعة للأمم المتحدة في مجال حماية حقوق الإنسان.

إن أية منظمة أو هيئة تستمد سلطتها القانونية لممارسة وظائفها من نظامها الأساسي أو ما يعرف عنه دستورها، وأيضاً ما يصدر عنها من توصيات واتفاقيات تكون لها آثار قانونية.

وسنتناول في هذا الفصل التعريف بمنظمة العمل الدولية (المبحث الأول)، ومن ثم نتطرق

إلى دستور منظمة العمل الدولية كمصدر لسلطتها (المبحث الثاني).

المبحث الأول

التعريف بمنظمة العمل الدولية

أنشئت منظمة العمل الدولية سنة 1919م طبقاً للفصل الثالث عشر من معاهدة فرساي، فقد تم ذكر أهداف المنظمة ومجالات عملها والعمليات الإجرائية الخاصة بالمنظمة من خلال دستورها، إضافة إلى الأجهزة المكونة لها وذلك ضماناً لتنفيذ المهام التي أنشئت من أجلها⁽¹⁾.

وفي هذا المبحث سنتناول دراسة هذه المنظمة من حيث النشأة والأهداف (المطلب الأول)، ومن ثم ذكر أجهزتها (المطلب الثاني).

المطلب الأول: نشأة منظمة العمل الدولية وأهدافها

تم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين؛ الفرع الأول يوضح نشأة المنظمة وتأسيسها (الفرع الأول)، أما الفرع الثاني فيعرض الأهداف التي أنشئت من أجلها المنظمة كما جاء في دستورها، وكما نص عليه إعلان فيلادلفيا (الفرع الثاني).

الفرع الأول: نشأة منظمة العمل الدولية

مرّت منظمة العمل الدولية بعدة مراحل قبل تأسيسها، وسيتم التطرق إليها من خلال عنصرين

هامين على النحو الآتي: -

(¹) السعدي، وسام نعمت (2014). الوكالات الدولية المتخصصة، القاهرة: دار الفكر العربي، ص76.

أولاً: المراحل الأولى لنشأة منظمة العمل الدولية

بدأ الحديث عن منظمة دولية تهتم بالعمل والعمالة في أوروبا، عندما برزت صراعات مختلفة نظراً لتدهور الأحوال المعيشية، وذلك خلال فترة التقدم الصناعي الكبير الذي تشهده القارة، فانعكس على قيمة الإنسان والعامل على حد سواء بصورة سيئة، ومن هنا بدأت أفكار لمجموعة من المصلحين المطالبين بتحسين أحوال العمال وتوفير العمل والدعوة إلى وضع تشريع دولي للعمل⁽¹⁾. ويعتبر أهم هؤلاء الرواد، المفكر الإنجليزي "روبت لاوين" "Robet Lawen" (1771م-1858م)، فأرسل رسالة إلى مؤتمر "اكس لاشابيل" مطالباً بتحسين أوضاع العاملين⁽²⁾.

وأيضاً هنالك العديد من الجهود لمجموعة من المفكرين في أوروبا، منها محاولة "أدولف بلتيكه" "Adolf Belteke" وذلك من خلال الدراسة التي نشرها عام 1839م تتعلق بإبرام اتفاقيات دولية لحماية العمال، كما دعا "Lorien Von Stein" إلى قيام تنظيم دولي للعمل، حيث اعتبر من أشد المتحمسين لهذه الدعوة في ألمانيا، وظهر العديد من الحركات الاجتماعية، مثل الحركة الاجتماعية المسيحية⁽³⁾.

وفيما يتعلق بالجهود الرسمية، تم عقد العديد من المؤتمرات الدولية، ومنها المؤتمر الدولي للمساعدة في بروكسل، ومؤتمر برلين عام 1890م، ومؤتمر برن الأول عام 1905م ومؤتمر برن الثاني

(1) عبد الرحمن، مصطفى سيد (2004). المنظمات الدولية المتخصصة، القاهرة: دار النهضة العربية، ص32.

(2) المجدوب، محمد (2007). النظريات العامة والمنظمات العالمية والإقليمية المتخصصة، ط9، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ص639.

(3) علوان، عبد الكريم (2015). الوسيط في القانون الدولي العام، ط3، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص122.

عام 1913م، فكانت مخرجاتها توصيات ونتائج مختلفة تشمل وضع تشريع دولي للعمل، ووضع قوانين مشتركة بين الدول بخصوص العمل، إلا أنها لم تكن نتائج وتوصيات ملزمة¹.

وبالرغم من الجهود التي بذلت خلال هذه الفترة لإنشاء تنظيم دولي للعمل، لكنه لم يتم الاتفاق على تأسيس هذا التنظيم، وذلك نظراً لاختلاف وجهات النظر بين الدول وعدم تقبل العديد منها لهذه الفكرة، ولكن هذه المرحلة تميزت من حيث دعوتها لضرورة التفكير في إنشاء تنظيم دولي للعمل، ومنذ عام 1916 إلى عام 1918 ظهرت مؤتمرات دولية تخص العمل والعمال، ومنها مؤتمر ليدز بإنجلترا، ومؤتمر استوكهولم وبرن عام 1917 ومؤتمر لندن عام 1918². فقد جاءت هذه المؤتمرات جميعها كمحاولة لتأسيس تنظيم دولي للعمل، يضم العديد من دول العالم.

ثانياً: تأسيس منظمة العمل الدولية

وبعد الحرب العالمية الأولى، تم المطالبة من خلال النقابات العمالية بالعمل على إيجاد حلول للمشاكل العمالية وإيجاد الحماية القانونية لهم، وتمخض عن هذا، مؤتمر السلام عام 1919 حيث تم إنشاء "لجنة التشريع الدولي للعمل" وتكونت هذه اللجنة من خمسة عشر عضواً كان هدفها دراسة وسائل حماية العمل والعمال³، ومن خلال هذه اللجنة تم إقرار مشروع لإنشاء جهاز دائم مختص بالعمل والعمال، ونتج عن ذلك إنشاء منظمة العمل الدولية في 11 نيسان 1919، وأصبحت القسم الثالث عشر من اتفاقيات فرساي (المواد 427:387) تحت عنوان "العمل"⁴.

¹ شلبي، ابراهيم (1984)، التنظيم الدولي "دراسة في النظرية العامة والمنظمات الدولية" الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ص 499

² شلبي، مرجع سابق، ص 499

³ أبو العطا، رياض صالح (2010)، المنظمات الدولية، ص 362-363

⁴ العناني، ابراهيم محمد (1997)، المنظمات الدولية العالمية، ص 243

واعتبرت جنيف في سويسرا المقر الرئيسي للمنظمة، وفي الذكرى الخمسين لتأسيسها عام 1969، مُنحت جائزة نوبل للسلام.

بدأت منظمة العمل الدولية حياتها قبل ظهور عصبة الأمم إلى حيز الوجود، وانهقد مؤتمر العمل الدولي الأول في مدينة واشنطن في اكتوبر عام 1919، في الوقت التي كانت عصبة الأمم محل نقاش لدى الكونجرس الأمريكي، وبقيت منظمة العمل الدولية تقوم بنشاطها حتى بعد فشل وانهيار عصبة الأمم¹. وبعد نشأة الأمم المتحدة عام 1945 تم الاعلان رسمياً عن منظمة العمل الدولية من خلال اتفاقية ربطت بين الأمم المتحدة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي، كما جاءت في المادة 63 من ميثاق الأمم المتحدة، حيث تم الاتفاق بين مؤتمر العمل الدولي والجمعية العامة للأمم المتحدة في كانون أول عام 1946 وأصبحت أول وكالة متخصصة من وكالات الأمم المتحدة².

تجد الباحثة أن منظمة العمل الدولية أول هيئة دولية متخصصة تسعى لتوفير العمل وتحسين مستواه، فتعمل جاهدة على فتح فروع لها في جميع دول العالم لتسهيل مهامها ومواصلة أنشطتها لخدمة الشباب والسكان من أجل تلبية احتياجاتهم فيما يتعلق بالتشغيل والعمل والحماية الاجتماعية.

¹ أبو العطا، مرجع سابق، ص 363

² شلبي، مرجع سابق، ص 500

الفرع الثاني: أهداف منظمة العمل الدولية

تم تحديد أهداف منظمة العمل الدولية في ديباجة دستورها وفي إعلان فيلادلفيا الملحق بدستورها، ونذكرها فيما يلي: -

أولاً: أهداف منظمة العمل الدولية كما تم ذكرها في دستورها

اشتمل دستور منظمة العمل الدولية مجموعة من الأهداف المتمثلة بالآتي⁽¹⁾:

1. تحقيق العدالة الاجتماعية: جاء في ديباجة دستور المنظمة أن: "سلاماً عالمياً دائماً لا يمكن أن يبني إلا على أساس من العدالة الاجتماعية". وفي خطة عام 2030 كما جاءت في الخطة الاستراتيجية لمنظمة العمل الدولية، للفترة 2018-2021، (البند 18) أن من أهم أهداف المنظمة، هو القضاء على الفقر والدور المركزي الذي ينسب إلى العمل اللائق للجميع في تحقيق هذا الهدف، ويترتب على ذلك أنه لا ينبغي أن يحصل أي شخص امرأة أو رجل يعمل بدوام كامل على دخل أقل من الحد الأدنى. حيث تعد تلبية احتياجات الفقراء العاملين جزءاً جوهرياً من مجمل الجهود المبذولة للتصدي للفقر العالمي على النحو الوارد في خطة عام 2030، وهذا بدوره يمثل نقطة انطلاق لمعالجة القضايا الناشئة عن تنوع أشكال الاستخدام⁽²⁾.

(1) ديباجة دستور منظمة العمل الدولية، ص 1

(2) https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_533243.pdf

2. ضمان السلام العالمي والدائم: - من خلال حماية مصالح العمال وتحسين ظروف معيشتهم،

وتطبيق قواعد قانون العمل، وتأكيد مبدأ الأجر المتساوي عن العمل المتساوي.

3. العمل على تطوير تشريعات لحماية العمال وتأهيلهم الفني: تسعى الدول لتأمين شروط

إنسانية للعمال، وتطوير تشريعاتها الوطنية بما يمنح العمال مزيداً من الميزات¹، وبالتالي

تأخر الدول الأخرى في هذا المجال يعرقل سير التطور التشريعي فيها، كما تم الإشارة إليه

في ديباجة دستور المنظمة فقد نصت على: "لما كان في تخلف أي أمة عن توفير ظروف

عمل إنسانية، عقبة تعطل جهود غيرها من الأمم الراغبة في تحسين أحوال العمال داخل

بلدانها".

ثانياً: أهداف منظمة العمل الدولية كما جاء في إعلان فيلادلفيا

ومن أهم المبادئ التي وردت في إعلان فيلادلفيا وأيضاً أصبحت من أهداف منظمة العمل

الدولية هو "أن العمل الانساني ليس سلعة مثل غيرها من السلع، وأن الفاقة في العالم تهدد الرخاء

في كل مكان من العالم".

يشمل إعلان فيلادلفيا عددا من الأهداف الأساسية التي تقوم عليها منظمة العمل الدولية،

كما يأتي⁽²⁾:-

1 الجندي، غسان (1987) قانون المنظمات الدولية، مطبعة التوفيق، عمان، ص 88

(2) الإعلان الخاص بأهداف ومقاصد منظمة العمل الدولية، مرفق بدستور منظمة العمل الدولية

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/legaldocument/wcms_629341.pdf

- المادة الأولى من الإعلان جاءت مؤكدة على المبادئ الأساسية التي قامت عليها المنظمة وهي:

1. أن العمل ليس بسلعة.
2. أن حرية التعبير وحرية الاجتماع لا يمكن الاستغناء عنهما لتحقيق التقدم.
3. أن الفقر أينما وجد يشكل خطراً على الرفاه.
4. أن الكفاح ضد الحاجة يجب أن يمارس بعزيمة لا تعرف الوهن داخل كل دولة، كذلك بواسطة مجهود دولي متواصل ومنسق، يشارك فيه وعلى قدم المساواة ممثلي العمال وأصحاب العمل إلى جانب ممثلي الحكومات.

- والمادة الثانية من الإعلان، أكدت على أنه لا يتحقق السلام العالمي الدائم إلا إذا بني على

أساس من العدالة الاجتماعية من خلال المساواة بين جميع البشر.

- أما المادة الثالثة أكدت على التزام المنظمة بتقديم المساعدة لدول العالم من خلال وضع

وتنفيذ برامج صالحة لتحقيق الأهداف التي تسعى إليها، ومن بينها: -

1. العمالة الكاملة ورفع مستوى المعيشة.
2. تشغيل العمال بأعمال تشعرهم بالراحة من خلال استثمار ما لديهم من خبرة ومهارة بما يسهم بالخير للمجتمع.
3. العمل على إيجاد الوسائل لتدريب العمال وتسهيل عملية نقلهم، مثل الهجرة من أجل العمل والاستيطان، من خلال تقديم الضمانات للجميع.

4. توفير ظروف عمل ملائمة من أجور ومكاسب وساعات عمل تضمن للعمال الحد الأدنى من مستوى المعيشة.

5. الاعتراف بحق المفاوضة الجماعية، وتعاون أصحاب العمل والعمال في إعداد التدابير الاجتماعية والاقتصادية.

6. التوسع في نطاق الضمان الاجتماعي وتوفير الرعاية الطبية للجميع.

7. ضمان الحماية الكاملة لصحة العاملين في جميع المهن.

8. تقديم الرعاية للطفولة والأمومة.

9. العمل على توفير التغذية والسكن الملائم والمرافق الثقافية والترفيهية.

10. كفالة تكافؤ الفرص في التعليم والتدريب المهني.

- أما المادة الرابعة تناولت تعهد منظمة العمل الدولية بتقديم التعاون على الصعيد الوطني والدولي، من أجل تحسين الصحة والتعليم ورفاهية جميع الشعوب.

- والمادة الخامسة من إعلان فيلادلفيا، أكدت أن هذه المبادئ تطبق على شعوب العالم كله، مع الأخذ بالاعتبار مراحل التنمية الاقتصادية والاجتماعية للشعوب.

ومن أهداف منظمة العمل الدولية حماية الريفيين وإزالة العقبات والتحديات التي تعترض منظمات العمال الريفية، والتوسع في نطاق مرافق التعليم والتدريب المهني المتاحة لمنظمات العمال الأخرى، لتشمل منظمات العمال الريفية وأعضائها، إضافة إلى تمكين منظمات العمال الريفيين لاتباع سياسة تكفل توفير الحماية الاجتماعية والاقتصادية والاستحقاقات المقابلة للحماية والاستحقاقات المتاحة للعمال الصناعيين أو حسب الاقتضاء للعمال العاملين في مهن غير صناعية أخرى امتدت إلى أعضائها. ويجب احترام مبادئ حرية تكوين الجمعيات، وينبغي أن

تكون منظمات العمال الريفيين مستقلة وطوعية في طابعها وتظل خالية من القمع ومن أي تدخل أو إكراه⁽¹⁾.

كما اعتمد مؤتمر العمل الدولي في عام 1998م الإعلان المتعلق بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، الذي أكد من جديد التزام المجتمع الدولي "باحترام وتعزيز وإعمال " حقوق العمال وأرباب العمل بحسن نية في حرية تكوين الجمعيات والحق الفعلي في المفاوضة الجماعية. وأيضاً تلزم الدول الأعضاء بالعمل من أجل القضاء على جميع أشكال العمل القسري أو الإلزامي، والإلغاء الفعلي لعمل الأطفال، والقضاء على التمييز في العمالة والمهن، ويشدد الإعلان التزام الدول الأعضاء، باحترام المبادئ الأساسية ذات الصلة، سواء صدقت على الاتفاقيات ذات الصلة أم لا⁽²⁾.

المطلب الثاني: أجهزة المنظمة

تتكون منظمة العمل الدولية من ثلاث أجهزة رئيسية، وظيفتها تسيير عمل المنظمة وعقد جلساتها ومؤتمراتها، كما لدى المنظمة فروع موزعة في جميع دول العالم عن طريق مكاتبها، كما جاء في المادة الثانية من دستور المنظمة، حيث تتألف من ثلاث أجهزة وهي المؤتمر العام، مجلس الإدارة ومكتب العمل الدولي⁽³⁾، هذا الأخير سنتطرق إليه لاحقاً في الفصل الرابع من هذه الدراسة باعتبار جهاز رقابي في المنظمة، أما الجهازين الآخرين فيتم التطرق إليهما في الفرعين الآتيين:-

(1) compendium of international labour conventions and recommendations.

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE • GENEVA, 2015. p.25.

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_413175.pdf

(2) The International Labour Organization: Fundamental Rights, Decent Work and Social Justice, Emmanuel Reynaud, October 2018, The 1998 Declaration, p6

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_648620.pdf

(3) السيد، رشاد عارف (2001). الوسيط في المنظمات الدولية، مرجع سابق، ص148.

الفرع الأول: مؤتمر العمل الدولي

يعتبر أعلى هرم في المنظمة، ويُعد من أهم سلطاتها⁽¹⁾، ويسمى أيضا برلمان العمل، ومن خلال هذا الفرع سنبحث ذكر أعضائه وكيفية التصويت فيه وصلاحياته، من خلال النقاط الآتية:-

أولاً: أعضاء المؤتمر وكيفية التصويت فيه: يتألف مؤتمر العمل الدولي من وفود جميع الدول الأعضاء في المنظمة، وامتنالا لمبدأ التركيبة الثلاثية يتم تمثيل كل دولة من هذه الدول في المؤتمر بأربعة مندوبين كما يلي: اثنان يمثلون الحكومة أو حكومة الدولة، وواحد يمثل العمال، وواحد يمثل أصحاب العمل⁽²⁾.

إن أعضاء منظمة العمل الدولية هم الدول الذين كانوا أعضاء في المنظمة في تشرين ثاني 1945م، والدول الأخرى التي قد تصبح أعضاء بمقتضى أحكام الفقرات 3 و 4 و 5 من المادة الأولى من دستور المنظمة، كما يلي: -

- البند (3) من المادة الأولى: يجوز لأي عضو أصلي في الأمم المتحدة وأي دولة تُقبل على العضوية في الأمم المتحدة بقرار من الجمعية العامة وفقاً لأحكام الميثاق أن يصبح عضواً في منظمة العمل الدولية عن طريق إبلاغ المدير العام من مكتب العمل الدولي قبولها الرسمي للالتزامات دستور منظمة العمل الدولية.

(¹) فؤاد، بن ساسي محمد (2016). جهود منظمة العمل الدولية في أفريقيا، بحث منشور في مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، العدد 15، 2016، ص478.

(²) عبد الحميد، رجب (2015). المنظمات الدولية بين النظرية والتطبيق، ط1، بيروت: دار الكتاب الجامعي، ص174.

- البند (4) من المادة الأولى: يجوز للمؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية أيضاً قبول الأعضاء في المنظمة بتصويت يوافق عليه ثلثا المندوبين الذين حضروا الدورة، بما في ذلك ثلثي المندوبين الحكوميين الحاضرين والمصوتين، يسري مفعول هذا القبول على إبلاغ المدير العام لمكتب العمل الدولي من قبل حكومة العضو الجديد بقبولها الرسمي بالتزامات دستور المنظمة.

- البند (5) من المادة الأولى: لا يجوز لأي عضو في منظمة العمل الدولية الانسحاب من المنظمة دون إبلاغ نيتها القيام بذلك لمدير مكتب العمل الدولي، يصبح هذا الإشعار ساري المفعول بعد عامين من تاريخ استقباله من قبل المدير، مع مراعاة وفاء العضو في ذلك الوقت بجميع الالتزامات المالية الناشئة عن عضويته. عندما يصادق العضو على أي اتفاقية عمل دولية، لا يؤثر هذا الانسحاب على استمرار الصلاحية للفترة المنصوص عليها في الاتفاقية لجميع الالتزامات الناشئة عنها أو المتعلقة بها⁽¹⁾.

فعلى الدولة أن تعين مندوب العمال وأصحاب العمل من خلال الاتفاق مع المنظمات النقابية والمهنية الأكثر تمثيلاً، ويجوز لكل مندوب أن يصطحب معه اثنين من المستشارين الفنيين في كل بند مدرج على جدول أعمال المؤتمر⁽²⁾. حيث نصت الفقرة (2) من المادة (3) من دستور المنظمة على أنه: "يجوز لكل مندوب أن يصطحب ما لا يزيد على اثنين من المستشارين من أجل كل بند مدرج في جدول أعمال الدورة. وحينما تعرض على المؤتمر مسائل تمس المرأة بصورة خاصة، ينبغي أن يكون أحد المستشارين على الأقل امرأة".

(1) INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION Instrument adopted by the General Conference of the International Labor Organization at Montreal October 9, 1946, for the amendment of the ILO constitution, Article 1

(2) دستور منظمة العمل الدولية، المادة الثالثة

وفيما يتعلق بعملية التصويت، يتمتع وفد كل دولة بصوت واحد مهما كان عدد أعضائه، بمعنى أنّ كل عضو من أعضاء الوفد في المؤتمر الدولي للعمل لديه صوت واحد، ولا تشترط وحدة التصويت بين المندوبين، أي أن كل مندوب لديه حق التصويت بكل حرية دون التقيد برأي باقي أعضاء وفد دولته، ويتم أخذ قرارات المؤتمر بأغلبية ثلثي أصوات المندوبين الحاضرين⁽¹⁾.

ومن أجل تحقيق التوازن بين أصوات العمال وأصحاب العمل، فالقاعدة هي أنه إذا كان وفد أحد الدول ناقصاً لمندوب العمال أو أصحاب العمل، لا يجوز للطرف الحاضر منهما أن يصوت، أمّا المندوبين الحكوميين يبقى لديهم حق التصويت، إلا إذا كانت حكومتهم متأخرة خلال سنتين عن أداء التزاماتها اتجاه المنظمة، وهنا يحرم مندوبها الحكومة من التصويت⁽²⁾.

حديثاً، اعتمد مؤتمر العمل الدولي لعام 2019م صكوكاً بارزة بشأن العنف والتحرش وإعلاناً عن مستقبل العمل. حيث اختتم المؤتمر المئوي لمنظمة العمل الدولية يوم 2019/6/22م باعتماد اتفاقية غير مسبوقة وتوصية مصاحبة لمكافحة العنف والمضايقة في عالم العمل، بالإضافة إلى إعلان يرسم الطريق نحو مستقبل محوره الإنسان في العمل⁽³⁾.

ويعد الإعلان المئوي لمنظمة العمل الدولية بشأن مستقبل العمل 2019م، تأكيداً جديداً على أهمية ولاية منظمة العمل الدولية وأهميتها في عالم العمل المتغير، وبيان قوي للنوايا، ودعوة تعبئة،

(1) عتلم، حازم محمد (2010). المنظمات الدولية العالمية المتخصصة، القاهرة: دار النهضة العربية، ص30.

(2) الديري، عبد العال (2013). الحماية الدولية لحقوق العمال في ضوء أحكام القانون الدولي، ط1، القاهرة: المركز القومي للإصدارات القانونية، ص165.

(3) 108 th International Labour Conference 22 June 2019.P.1.

https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/108/media-centre/news/WCMS_711366/lang--en/index.htm

وخريطة طريق للعمل من جانب منظمة العمل الدولية بحد ذاتها. وقال المدير العام لمنظمة العمل الدولية، جاي رايدر: "ما اعتمدناه اليوم هو خارطة طريق، بوصلة لدفعنا إلى الأمام في مستقبل هذه المنظمة، لأن مستقبل العمل هو مستقبل منظمته". حيث يتطلع الإعلان إلى مستقبل العمل من خلال عدسة محورها الإنسان. إنه يركز بشدة على تمكين الناس من الاستفادة من التغييرات في عالم العمل، من خلال تعزيز مؤسسات العمل لضمان الحماية الكافية لجميع العمال، وتعزيز النمو المطرد والشامل للجميع والمستدام والعمالة الكاملة والمنتجة، تشمل مجالات العمل المحددة التي تم تحديدها ما يلي:-

- الإعمال الفعال للمساواة بين الجنسين في الفرص والعلاج
- التعلم الفعال مدى الحياة والتعليم الجيد للجميع
- الوصول الشامل إلى الحماية الاجتماعية الشاملة والمستدامة
- احترام الحقوق الأساسية للعمال
- حد أدنى مناسب للأجور
- الحدود القصوى لوقت العمل
- الصحة والسلامة المهنية في العمل
- السياسات التي تعزز العمل اللائق والإنتاجية
- السياسات والتدابير التي تضمن الخصوصية المناسبة وحماية البيانات الشخصية، وتستجيب للتحديات في عالم العمل المتعلقة بالتحول الرقمي للعمل، بما في ذلك عمل النظام الأساسي⁽¹⁾.

(1) 108 th International Labour Conference, ibid, p2-p3.

ثانياً: **صلاحيات مؤتمر العمل الدولي:** من أهم مهام مؤتمر العمل الدولي اعتماد مقترحات في موضوع من المواضيع المدرجة في جدول الأعمال، بحيث يقرر إذا كانت صياغة هذه المقترحات ستكون على شكل اتفاقية دولية، أو تتخذ شكل توصيات، يقتضيها كون الموضوع محل البحث، أو جانب من جوانبه، يعتبر مناسباً وفي أي الحالتين، سواء اتفاقية أم توصية، يجب على المؤتمر العام أن يعتمدهما بالتصويت النهائي بأغلبية ثلثي الأصوات التي يقترح بها المندوبين الحاضرين، ويترتب على المؤتمر عند صياغة أي اتفاقية أو توصية الأخذ بعين الاعتبار وضع البلدان التي تكون ظروف الصناعة فيها مختلفة اختلافاً جوهرياً بسبب مناخها أو عدم اكتمال تنظيمها الصناعي أو أية أوضاع أخرى خاصة، حيث يوصي أي مؤتمر بما قد يعتبره ضرورياً من التغييرات لجعلها تتفق مع أحوال هذه البلدان، ويتم توثيق نسختين من الاتفاقية أو التوصية بأن يوقع عليهما رئيس المؤتمر والمدير العام، على أن تودع إحداها لدى محفوظات مكتب العمل والأخرى لدى الأمين العام للأمم المتحدة، وحين يتعلق الأمر باتفاقية فإنها تبلغ إلى جميع الأعضاء حتى يقوموا بتصديقها، كما يتعهد أعضاء منظمة العمل الدولية بالقيام في غضون سنة على الأكثر من تاريخ اختتام دورة المؤتمر، بعرض الاتفاقية على السلطة المختصة بغية إصدار تشريعات تتواءم مع الاتفاقية أو اتخاذ أي إجراءات أخرى⁽¹⁾.

الفرع الثاني: مجلس الإدارة

يُعد مجلس الإدارة الجهاز التنفيذي لمنظمة العمل الدولية، ويتم انتخابه لمدة ثلاث سنوات من المؤتمر العام، فهو المسؤول عن جدول أعمال مؤتمر العمل الدولي ومتابعة تنفيذ قراراته، ومن

(¹) المادة (19): فقراتها (1-8) من دستور منظمة العمل الدولية.

مهامه الرئيسية تعيين مدير عام المنظمة. ويجتمع مجلس الإدارة ثلاث مرات في السنة⁽¹⁾، ويتكون من 112 عضواً، 56 ممثلين عن الحكومات، و28 ممثلين عن العمال، و28 ممثلين عن أصحاب العمل، حيث أن كل فئة تنتخب مندوبيها إلى مجلس الإدارة⁽²⁾.

ويجب مراعاة تخصيص عشرة مقاعد للدول ذات الأهمية الصناعية، وذلك من بين الثمانية والعشرين ممثلاً عن الحكومات، ويتم بعد ذلك انتخاب رئيس مجلس الإدارة ونائبي الرئيس، على أن يكون واحد من هؤلاء ممثلاً عن الحكومة وممثلاً عن أصحاب العمل وممثلاً عن العمال⁽³⁾.

ومن الجدير بالذكر المحكمة الإدارية التي تم تأسيسها عام 1927م من قبل عصبة الأمم، ولها العديد من المكاتب الإقليمية في مختلف أنحاء العالم، ومقرها الرئيسي جنيف بسويسرا.

تتكون هذه المحكمة من ثلاثة قضاة أصليين وثلاثة احتياطيين يتم تعيينهم من قبل المؤتمر العام كل ثلاث سنوات قابلة للتجديد، حيث تنظر في النزاعات الناجمة عن المنظمة وموظفيها، والانتهاكات في الإجراءات التعاقدية في مجال التعويضات ورواتب التقاعد، فيكون موضوع منازعاتها إما التعسف في استعمال السلطة أو الإبطال أو الإصلاح المالي بسبب الأضرار أو التعويضات، وتعد قراراتها قطعية دون استئناف فيما يتعلق بعناصر المطالبة⁽⁴⁾.

(¹) عتلم، حازم محمد (2010). المنظمات الدولية العالمية المتخصصة، مرجع سابق، ص32.

(²) السيد، رشاد عارف (2001). الوسيط في المنظمات الدولية، مرجع سابق، ص150.

(³) المادة (7) من دستور منظمة العمل الدولية

(⁴) فؤاد، بن ساسي محمد (2016). جهود منظمة العمل الدولية في أفريقيا، مرجع سابق، ص479

الفرع الثالث: مكتب العمل الدولي

يعتبر المكتب الأمانة العامة لمنظمة العمل الدولية ومقره مدينة جنيف، ويترأسه مدير عام يتم تعيينه من قبل مجلس الإدارة ويكون مسؤول عن التوجيهات الصادرة من مجلس الإدارة وما مدى تنفيذه للقرارات الصادرة عن المجلس، يضم المكتب عدداً من الموظفين الدوليين الذين يتمتعون بحصانات ومزايا دولية.¹

إن المدير العام لمكتب العمل الدولي هو المسؤول عن حسن سير عمل المكتب، وعن أي مهام أخرى توكل إليه، كما جاء في المادة الثامنة من الدستور، حيث تقوم عملية تعيين الموظفين من قبل المدير العام وذلك باختيار أشخاص من مختلف الجنسيات مع المراعاة للكفاءة، على أن يكون عدد من هؤلاء الأشخاص من النساء، وبشرط أن يتم التعيين وفق ما يقرره مجلس الإدارة من لوائح⁽²⁾.

¹ شلبي، مرجع سابق، ص 506

⁽²⁾ المادة (9) من دستور منظمة العمل الدولية

المبحث الثاني

دستور منظمة العمل الدولية كمصدر لسلطتها

إن التركيبة الثلاثية التي تميزت بها منظمة العمل الدولية ساهمت بالحد من احتكار الحكومات لعملية التمثيل في المنظمات الدولية، فقد نصت المادة (289) من معاهدة فرساي المنشئة للمنظمة أن "المؤتمر العام لممثلي الدول يتكون من أربعة ممثلين لكل عضو: إثنان من الحكومة، وواحد يمثل أرباب الأعمال والآخر يمثل العمال المنتمين لكل دولة عضو"، كما احتفظ دستور منظمة العمل الدولية الذي تم إبرامه في سنة 1946م الصيغة التي اعتنقتها معاهدة فرساي سنة 1919م، فأعطى عدداً متساوياً من المقاعد للحكومات من جهة وللممثلي العمال وأصحاب العمل من جهة أخرى لدى مجلس إدارة المنظمة⁽¹⁾.

فإن الميزة الأساسية لمنظمة العمل الدولية من خلال التمثيل الثلاثي أعطاها دوراً فعالاً بين الوكالات والهيئات التابعة للأمم المتحدة، وذلك يبدو جلياً في دستورها الذي له خصائص تميزه (المطلب الأول)، كما أن لدستور المنظمة الأثر الكبير على أعمالها (المطلب الثاني)، وأخيراً طرأت جملة تعديلات على دستور المنظمة عام 1986 لا بد من بيانها (المطلب الثالث).

(1) حسين، خليل (2010). التنظيم الدولي، النظرية العامة والمنظمات العالمية، البرامج والوكالات المتخصصة،

ط1، بيروت: دار المنهل اللبناني، ص125.

المطلب الأول: خصائص دستور منظمة العمل الدولية

نشأت منظمة العمل الدولية في ظروف امتازت بالدمار الكبير الذي أصاب العالم، وكان ذلك خلال انعقاد مؤتمر فرساي عام 1919م، وهو مؤتمر السلام الذي جاء بعد نهاية الحرب العالمية الأولى، وما جاء في إعلان فيلادلفيا عام 1944م، والذي تم إلحاقه بدستور المنظمة عام 1946م⁽¹⁾، فقد شمل عدة مواضيع منها: مجال اختصاص المنظمة، ومدى قدرة المنظمة على إلزام الدول الأعضاء بالقرارات الصادرة عنها، إضافة إلى ذكر سلطاتها القانونية، وأيضاً توافر نظام للجزاءات ونظام للتصويت، ووضع معايير العضوية⁽²⁾.

وما يميز دستور منظمة العمل الدولية، سموه ووحدة أحكامه، فيعتبر هذا الدستور من المعاهدات الدولية كما جاء في المادة (38) من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، حيث تعد المعاهدات الدولية المصدر الأول للقانون الدولي العام، ونقصد بمبدأ سمو الدستور، سموه على القوانين الداخلية للدول، أي سموه على قوانين الدول الأعضاء للمنظمة، إضافة إلى تميزه بوحدة أحكامه والتي لم تسمح للدول الأعضاء بالتحفظ على أي من مواده.

(¹) عدل النص الأساسي لدستور منظمة العمل الدولية الموضوع في عام 1919، بموجب تعديل عام 1922 الذي بدأ نفاذه في 4 حزيران/يونيه 1934، وبصك تعديل عام 1945 الذي بدأ نفاذه في 26 أيلول/سبتمبر 1946، وبصك تعديل عام 1946 الذي بدأ نفاذه في 20 نيسان/أبريل 1948، وبصك تعديل 1953 الذي بدأ نفاذه في 20 أيار/مايو 1954، وبصك تعديل 1962 الذي بدأ نفاذه في 22 أيار/مايو 1963، وبصك تعديل عام 1972 الذي بدأ نفاذه في أول تشرين الثاني/نوفمبر 1974.

(²) راجع دستور منظمة العمل الدولية

وبالتالي طبيعة تكوين منظمة العمل الدولية ومجال نشاطها يجعل قواعدها تسمو على القواعد الوطنية للدول الأعضاء، وتميز دستورها بالسمو ووحدية الأحكام، ويظهر ذلك من خلال ما سنتناوله في الفرعين الآتيين: -

الفرع الأول: سمو أحكام دستور المنظمة

يثير مبدأ سمو المعاهدات تساؤلاً حول تحديد العلاقة بين القواعد القانونية التي تتضمنها المعاهدة المنشئة وبين القواعد التي ترسمها المنظمة في إطار نظامها الداخلي، وحول تحديد العلاقة بين المعاهدة المنشئة للمنظمات الدولية وبين المعاهدات الأخرى التي تبرمها الدول الأعضاء، ففي الحالة الأولى تسمو المعاهدة المنشئة للمنظمة على القواعد التي يتضمنها نظامها القانوني، فيُعد نتيجة طبيعية لعدم نص المعاهدة على التفاصيل لتقوم الأجهزة المختلفة للمنظمة بتطبيقها وتطويرها. أما في الحالة الثانية، فسمو المعاهدات المنشئة للمنظمات الدولية على غيرها من المعاهدات الدولية التي يرتبط بها أعضاء المنظمة الدولية، هذا يتم تقريره بنصوص واردة في المعاهدة المنشئة⁽¹⁾.

واعتبار دستور منظمة العمل الدولية هو المعاهدة المنشئة لهذه المنظمة، فإنها ملزمة بعدم الخروج عما حددته لها هذه المعاهدة، وذلك لأن النظام القانوني لأي منظمة دولية محكوم أساساً بالمعاهدة المنشئة، وبالتالي لا يجوز للمنظمة أن تخرج في ممارستها لاختصاصاتها عما هو محدد لها أصلاً في المعاهدة المنشئة، والتي تمثل دستور المنظمة، وبالتالي فإن سمو هذا الدستور بالنسبة لكل تصرفات المنظمة هو أمر ليس محل جدل أو شك⁽²⁾.

(1) محمود، مسعد محمود، دور منظمة العمل الدولية في خلق وتطبيق قانون دولي للعمل، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ص 99

(2) خليل، حسين مرجع سابق، ص 87.

لذلك تلتزم منظمة العمل الدولية بما جاء في دستورها عند إصدارها للاتفاقيات والتوصيات أي أنه لا يمكنها الدعوة إلى اتفاقية أو توصية تتضمن أموراً تكون متناقضة مع دستورها، بل يجب أن تكون كل الأعمال الصادرة عن المنظمة سواء اتفاقيات أو توصيات أو إعلانات، هي ترجمة لما جاء في دستورها، ونلمس التزام المنظمة بدستورها من خلال تقييد أجهزتها بالعمل على تطبيق هذا الدستور⁽¹⁾.

والدول تكون قد قبلت تطبيق دستور المنظمة، عند قبولها الانضمام إلى منظمة العمل الدولية والذي يفرض على الدول الأعضاء وجوب عرض اتفاقيات وتوصيات منظمة العمل الدولية على أجهزتها التشريعية المختصة لجعل هذه الاتفاقيات أو التوصيات ضمن منظومتها القانونية الداخلية أو تقديم أسباب الامتناع عن ذلك، وهي أيضاً ملزمة بإعداد تقرير سنوي يوجه لمكتب العمل الدولي يتضمن الإجراءات المتخذة لتنفيذ بنود الاتفاقيات والتوصيات الصادرة عن المنظمة⁽²⁾.

ودستور منظمة العمل الدولية من خلال خاصية تميزه بالسمو عن أعمال المنظمة، وعن النظم القانونية الداخلية للدول، فهو يتماشى مع القول بأن قواعد القانون الدولي تسمو على القوانين الداخلية للدول، وهذا ما نجده مقررًا في اتفاقية فيينا لعام 1969م لقانون المعاهدات⁽³⁾. وباعتبار أن

(1) مراجعة دستور منظمة العمل الدولية

(2) راجع المادة 19 فقرة 5 من دستور منظمة العمل الدولية: حيث نجد أن الفقرة 5 (د) من المادة (19) من دستور المنظمة تنص على أنه: "تقوم الدولة العضو التي حصلت على موافقة السلطة أو السلطات التي يقع الموضوع في نطاق اختصاصها، بإبلاغ التصديق الرسمي على الاتفاقية إلى المدير العام واتخاذ ما يكون ضرورياً من الإجراءات لإنفاذ أحكام الاتفاقية".

(3) حيث نصت المادة (46) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969 على أنه: "1- ليس للدولة أن تحتج بأن التعبير عن رضاها بالالتزام بالمعاهدة قد تم بالمخالفة لحكم في قانونها الداخلي يتعلق بالاختصاص بعقد المعاهدات

دستور منظمة العمل الدولية هو اتفاقية منشئة لمنظمة دولية، هو في الأساس معاهدة دولية، وأيضاً فإن الاتفاقيات التي تصدر عن منظمة العمل الدولية تخضع لما جاء في اتفاقية فيينا الخاصة بقانون المعاهدات الدولية⁽¹⁾.

وبالتالي تجد الباحثة أنّ خاصية سمو أحكام دستور منظمة العمل الدولية، تعطي لها السند القانوني في ممارسة الرقابة من أجل حماية حقوق العمال، من خلال إلزام الدول بمراعاة الحقوق المقررة من طرف منظمة العمل الدولية، ومسايرة نظمها القانونية الداخلية لما تقرره المنظمة من حقوق وحريات للعمال باعتبارها من حقوق الإنسان.

كسبب لإبطال هذا الرضا إلا إذا كانت المخالفة بيّنة وتعلقت بقاعدة أساسية من قواعد القانون الداخلي. 2- تعتبر المخالفة بيّنة إذا كانت واضحة بصورة موضوعية لأية دولة تتصرف في هذا الشأن وفق التعامل المعتاد وبحسن نية".

(¹) المادتين (26 و 27) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969.

حيث نصت المادة (26) من الاتفاقية على أنه: "كل معاهدة نافذة ملزمة لأطرافها وعليهم تنفيذها بحسن نية".

كما نصت المادة (27) من الاتفاقية على أنه: "لا يجوز لطرف في معاهدة أن يحتج بنصوص قانونه الداخلي كمبرر لإخفاقه في تنفيذ المعاهدة، لا تخل هذه القاعدة بالمادة 46".

الفرع الثاني: وحدة أحكام دستور المنظمة

المقصود بوحدة أحكام دستور منظمة العمل الدولية هو تكامل المعاهدة المنشئة، أي أنه على الدولة الراغبة في اكتساب عضوية المنظمة، أن تقبل أحكام المعاهدة برمتها⁽¹⁾.

أي إن وحدة نصوص دستور منظمة العمل الدولية تعني أن الدول ملزمة بتطبيق جميع أحكام هذا الدستور من جهة، وتعني أيضاً عدم جواز التحفظ على أي من موادها عند القبول بهذا الدستور والانضمام إلى منظمة العمل الدولية، ويلاحظ أن الظروف التي اعتمد فيها دستور المنظمة أثناء مؤتمر السلام بفرساي، لم تتح للدول إبداء أي نوع من التحفظ بالنظر إلى الإرادة السائدة في ذلك المؤتمر، وهي إرادة الدول المنتصرة في الحرب العالمية الأولى⁽²⁾.

وعلى الرغم من أن دستور منظمة العمل الدولية هو معاهدة منشئة لهذه المنظمة، وينطبق عليه ما جاء في اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، خاصة المادتين (19 و 20)، إلا أنه بالنظر إلى اعتبار منظمة العمل الدولية، منظمة ذات خصوصية معينة سواء من حيث تكوينها الثلاثي، أو من حيث اعتبارها أداة تشريعية في مجال القانون الدولي للعمل، مما أتاح لها التميز على باقي المنظمات الدولية الأخرى وحتى على المنظمات غير الحكومية، وأيضاً فإن دستور منظمة العمل الدولية لم يتح للدول الراغبة في الانضمام إلى المنظمة مناقشة محتوى المعاهدة المنشئة لها، إنما لها الحق في تقديم طلبات بالانضمام بعد قبولها الالتزام بدستور المنظمة، وهو ما أشارت إليه المادة الأولى في الفقرتين (3 و 4) من دستور المنظمة التي جاء فيها: "3- لأي دولة عضو أصلي في الأمم المتحدة،

(1) حسين، خليل، مرجع سابق، ص 88

(2) محمود، مسعد محمود، مرجع سابق، ص 113

ولأي دولة قبلت عضواً في الأمم المتحدة بقرار اتخذته الجمعية العامة طبقاً لأحكام الميثاق، أن تصبح عضواً في منظمة العمل الدولية بإبلاغ المدير العام لمكتب العمل الدولي قبولها الرسمي للالتزامات التي يربتها دستور منظمة العمل الدولية. 4- وللمؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية أن يقبل دولاً أعضاء في المنظمة بأغلبية تبلغ ثلثي عدد المندوبين الحكوميين الحاضرين المقترعين".

وبالتالي تؤكد الباحثة أنه لا يوجد في دستور منظمة العمل الدولية نص صريح يجيز أي نوع من التحفظ والدول ليس لها إلا أن تأخذ بكل دستور المنظمة أو ترفضه بالكامل، فهي مجبرة على تطبيقه كاملاً بمجرد اكتسابها للعضوية بالمنظمة.

ولعل من أبرز مظاهر الخصوصية التي تتميز بها منظمة العمل الدولية، ما تجده الباحثة في الإعلان الخاص بأهداف ومقاصد المنظمة، وهو ما عرف بإعلان فيلادلفيا المرفق بدستور المنظمة، حيث أن المبادئ المذكورة في هذا الإعلان تنطبق كلياً على شعوب العالم، وذلك ما ظهر بشكل جلي في البند الخامس من هذا الإعلان بقوله: "يؤكد المؤتمر أن المبادئ المذكورة في هذا الإعلان تنطبق كلياً على شعوب العالم، ولكن كان من الضروري أن تراعي في تحديد كيفية تطبيقها مرحلة التنمية الاجتماعية والاقتصادية التي بلغها كل شعب، فإن تطبيقها التدريجي على الشعوب التي لا تزال تابعة وعلى الشعوب التي بلغت مرحلة الحكم الذاتي، أمر يعني العالم المتمدن بأسره".

ومنظمة العمل الدولية هي الهيئة المختصة التي يجيز لها دستورها وضع معايير العمل الدولية والتعامل معها، وتحظى بدعم واعتراف من أجل تعزيز عالمية الحقوق الأساسية في العمل، وتعبيراً عن المبادئ التي نادى بها في دستورها⁽¹⁾.

(1) السعدي، وسام نعمت (2014). الوكالات الدولية المتخصصة، مرجع سابق، ص 88.

وبالتالي تخلص الباحثة إلى أن وحدة أحكام دستور المنظمة تعني أن الدول الأعضاء بها ملزمة بتطبيق جميع أحكام هذا الدستور، فهذه النصوص تشكل نسيج مترابط من المواد القانونية التي على ضوءها يمكن معرفة مدى قانونية أعمال هذه المنظمة، وكذا قياس مدى التزام الدول الأعضاء بتطبيق ذلك.

وبالتالي تقرر الباحثة أن منظمة العمل الدولية تستمد سلطتها في الرقابة على حقوق العمال بشكل أساسي من دستورها الذي يتميز بخصائص، مكنت المنظمة من ممارسة وظائفها في ظل هذا الدستور، مما يحتم التطرق في المطلب الثاني إلى تأثير دستور منظمة العمل الدولية على أعمالها.

المطلب الثاني: تأثير دستور المنظمة على أعمالها

إن منظمة العمل الدولية ملزمة بالتقيد بما جاء في دستورها، كما مر بنا في المطلب الأول من هذا المبحث، ومراعاة ذلك في كافة الأعمال التي تصدر عنها، هو أمر طبيعي، لأنّ هذا الدستور يشكل الإطار القانوني الذي تعمل في ظله المنظمة، من هذا المنطلق سوف نعرض إلى أثر أو تأثير دستور المنظمة على أعمالها من خلال قدرة المنظمة على استحداث قواعد قانونية (الفرع الأول)، ثم نتطرق إلى سلطة المنظمة في تفسير قواعدها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: قدرة المنظمة على استحداث قواعد قانونية

تعتبر منظمة العمل الدولية من أهم القوى المحركة للقانون الدولي للعمل، ووضع معايير العمل الدولية من خلال تشجيعها للنقاش الحر بين مكوناتها، والعمل على مسايرة كل الأحداث، وبالتالي إن الدور الكبير الذي لعبته منظمة العمل الدولية في تكوين القانون الدولي للعمل، من خلال الأعمال القانونية التي تكفلت المنظمة بإيجادها، إنما هو نتاج لتطبيق ما جاء في دستورها، حيث أن نتائج المؤتمرات السنوية التي تعقدها، تصاغ في شكل إما اتفاقيات أو توصيات، وهذا ما جاء ذكره

في المادة (19) فقرة (1) من دستور المنظمة بقولها: "متى قرر المؤتمر اعتماد أي مقترحات تتعلق ببند في جدول الأعمال يكون عليه أن يقرر ما إذا كان ينبغي أن تصاغ هذه المقترحات:-

(أ) في شكل اتفاقية دولية، أم (ب) في شكل توصية حينما لا يعتبر الموضوع محل بحث، أو جانب من جوانبه، مناسباً أو صالحاً في ذلك الحين، لأن يكون مادة لاتفاقية".

واعترافاً من الأمم المتحدة بالدور الهام لمنظمة العمل الدولية، فإنه أثناء إبرامهما لاتفاق الانضمام الذي بموجبه أصبحت منظمة العمل الدولية وكالة دولية متخصصة مرتبطة بالأمم المتحدة سنة 1946م باعتبار المنظمة هيئة مستقلة، حيث أنّ الغرض من هذا الاتفاق تبادل العون والتمثيل مع المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع لهيئة الأمم المتحدة⁽¹⁾، وفي المادة الأولى من الدستور اعترف لها بأنها: "هيئة ذات تخصص وتبعات تؤهلها، وفقاً لأحكام نظامها الأساسي، لاتخاذ الوسائل الملائمة لتحقيق الأغراض المنصوص عليها في هذا النظام".

وقد كان لمنظمة العمل الدولية دور بارز في إصدار العديد من اتفاقيات العمل الدولية التي اصطلح على تسميتها بـ "القانون الدولي للعمل"⁽²⁾، باعتباره فرعاً من فروع القانون الدولي العام⁽³⁾.

(1) السعدي، وسام نعمت (2014). الوكالات الدولية المتخصصة، مرجع سابق، ص104.

(2) يعرف القانون الدولي للعمل بأنه: "فرع من فروع القانون الدولي العام، ويتضمن قواعد ذات صلة بمسائل العمل تتغلب فيها المصلحة الدولية العامة"، كما يعرف بأنه: " جزء من القانون الدولي الذي ينظم علاقات الدول فيما بينها حول مواطنيها من العمال سواء في الحاضر أو المستقبل أو الماضي".

أنظر في ذلك: الديربي، عبد العال (2013). الحماية الدولية لحقوق العمال في ضوء أحكام القانون الدولي، مرجع سابق، ص124.

(3) عامر، حسين (1993). المنظمات الدولية، مرجع سابق، ص418.

ودستور منظمة العمل الدولية يمنح المنظمة القدرة على إعداد اتفاقيات وتوصيات تمارس من خلالها دوراً تشريعياً، وذلك يعطي لها القدرة على استحداث قواعد قانونية، حيث نص دستور المنظمة على الأخذ بالأحكام التي تكفل حقوقاً أكثر ملاءمة للعمال، سواء تضمنتها اتفاقيات المنظمة أو غيرها، وهو ما تم النص عليه في المادة (19) الفقرة (7) منها بقولها: "لا يعتبر اعتماد المؤتمر لأي اتفاقية أو توصية أو تصديق أي دولة عضواً على أي اتفاقية، مساً بأي حال بأي قانون أو قرار تحكيم أو عرف أو اتفاق يكفل للعمال المعنيين أحكاماً أكثر مواتاة من الأحكام التي تنص عليها الاتفاقية أو التوصية".

والنصوص التي تقرر بمعرفة منظمة العمل الدولية، والتي تأخذ شكل اتفاقيات، تعتبر تصرفات قانونية ملزمة، صادرة بالإرادة المنفردة لمنظمة العمل الدولية، وهي تشريعات دولية تُعد مصدراً مباشراً لقواعد قانون العمل⁽¹⁾.

الفرع الثاني: سلطة المنظمة في تفسير قواعدها

نصت المادة (37) من دستور المنظمة في فقرتها الأولى التي جاء فيها: "تحال إلى محكمة العدل الدولية، للبت فيها، أي مسألة أو منازعة بشأن تفسير هذا الدستور أو تفسير أي اتفاقية لاحقة عقدتها الدول الأعضاء عملاً بأحكام هذا الدستور"، وبالتالي اعتبر أنّ التفسير هو من اختصاص محكمة العدل الدولية، وذلك كأصلٍ عام، ولكن الدستور أعطى للمنظمة القدرة على استحداث آلية تقوم بتفسير أي من الاتفاقيات التي تكون محل نزاع بين بعض الأطراف، حيث أجاز الدستور لمجلس الإدارة وضع قواعد تعرض على المؤتمر العام لإقرارها من أجل تكوين محكمة للبت العاجل في أي

(1) محمود، مسعد محمود، مرجع سابق، ص 244

منازعة أو مسألة تتصل بتفسير اتفاقية ما، وهذه المحكمة ملزمة بالأحكام والفتاوى الصادرة عن محكمة العدل الدولية، ويتم إبلاغ الدول الأعضاء بأحكام هذه المحكمة، وللدول الأعضاء عرض أي من الملاحظات على المؤتمر إذا كانت تتعلق بهذه المحكمة، وذلك ما جاء في المادة (37) في فقرتها الثانية من دستور المنظمة بقولها: "خروجاً على أحكام الفقرة 1 من هذه المادة، يجوز لمجلس الإدارة أن يضع قواعد، يعرضها على المؤتمر لإقرارها، من أجل تكوين محكمة للبت العاجل في أي منازعة أو مسألة تتصل بتفسير اتفاقية ما يمكن أن يحيلها إليها مجلس الإدارة أو تحال إليها وفقاً لأحكام الاتفاقية المعنية. على أن أي محكمة مكونة بمقتضى هذه الفقرة تكون ملزمة بجميع الأحكام أو الفتاوى الصادرة عن محكمة العدل الدولية. ويتم إبلاغ الدول الأعضاء في المنظمة بكل حكم يصدر عن تلك المحكمة، وتعرض على المؤتمر أي ملاحظات قد تبديها هذه الدول بصددتها." نص دستور منظمة العمل الدولية على نظامين للتفسير، لا نجد فيهما دوراً للدول الأعضاء، ويعتبر النظامان من قبيل التفسير القضائي⁽¹⁾. وهما التفسير عن طريق محكمة العدل الدولية، أو التفسير عن طريق مجلس الإدارة نفسه أي عن طريق مكتب العمل الدولي من خلال تشكيل محكمة خاصة في المنظمة، حيث نصت المادة (37) من دستور المنظمة على أنه: "

1. تحال إلى محكمة العدل الدولية، للبت فيها، أي مسألة أو منازعة بشأن تفسير هذا الدستور

أو تفسير أي اتفاقية لاحقة عقدها الدول الأعضاء عملاً بأحكام هذا الدستور.

2. خروجاً على أحكام الفقرة (1) من هذه المادة، يجوز لمجلس الإدارة أن يضع قواعده، يعرضها

على المؤتمر لإقرارها، من أجل تكوين محكمة للبت العاجل في أي منازعة أو مسألة تتصل

بتفسير اتفاقية ما يمكن أن يحيلها مجلس الإدارة أو تحال إليها وفقاً لأحكام الاتفاقية المعنية،

(¹) عبد الرحمن، مصطفى سيد (2004). المنظمات الدولية المتخصصة، مرجع سابق، ص71.

على أن أي محكمة مكونة بمقتضى هذه الفقرة تكون ملزمة بجميع الأحكام أو الفتاوى الصادرة عن محكمة العدل الدولية، ويتم إبلاغ الدول الأعضاء في المنظمة بكل حكم يصدر عن تلك المحكمة، وتعرض على المؤتمر أي ملاحظات قد تبديها هذه الدول بصددتها".

وفي الوقت الراهن فإن منظمة العمل الدولية تتجه نحو تفسير مرن لدستورها، وهي بذلك تستلهم طريقة التفسير المتبعة من طرف محكمة العدل الدولية، التي قررت أنه لتحديد طبيعة نص معين، يجب أن تواجه الآثار العملية بدلاً من الوقوف عند الباعث الأساسي⁽¹⁾.

والشيء الملاحظ أنّ اللجوء إلى تفسير دستور منظمة العمل الدولية أو أيّاً من اتفاقياتها بواسطة المحاكم الخاصة في الحياة العملية لم يجد له تطبيقاً حتى الآن، أما التفسير بواسطة محكمة العدل الدولية، فإننا نجد له تطبيقات، من بينها ما حدث عام 1932م عندما لجأت منظمة العمل الدولية إلى المحكمة الدائمة للعدل الدولية، طالبةً منها تفسيراً للاتفاقية رقم 4 لسنة 1919م بشأن عمل المرأة ليلاً⁽²⁾.

ومن الجدير بالذكر الدور المهم لمكتب العمل الدولي في تفسير اتفاقيات العمل الدولية، رغم عدم وجود نص صريح في دستور المنظمة يمنحه هذا الاختصاص، عادة تطلب حكومات الدول من مدير مكتب العمل الدولي موافاتها بتفسيرات لنصوص الاتفاقيات الدولية خاصة عندما تعمد الحكومات إلى دعوة السلطة الوطنية المختصة إلى التصديق على هذه الاتفاقيات، وعندما تعمد الحكومات إلى تعديل تشريعاتها الوطنية بما يتفق مع أحكام هذه الاتفاقيات⁽³⁾.

(1) السعدي، وسام نعمت (2014). الوكالات الدولية المتخصصة، مرجع سابق، ص111.

(2) محمود، مسعد محمود مرجع سابق، ص166.

(3) عامر، حسين (1993). المنظمات الدولية، مرجع سابق، ص422.

وأن الدول الأعضاء بمنظمة العمل الدولية عند تصديقها على أي من اتفاقيات المنظمة تراعي عدة عوامل اقتصادية وسياسية، مما يجعلها تدرك جيداً الإلتزامات التي تتحملها جراء توقيعها على أي من تلك الاتفاقيات، وبالتالي فإنها في الغالب لا تحتاج إلى تفسير لتلك الاتفاقيات لأنها لا تصادق عليها إلا بعد معرفتها لكل الجوانب التي تعالجها تلك الاتفاقيات⁽¹⁾.

وفي الختام تشير الباحثة إلى أنّ دستور منظمة العمل الدولية باعتباره أساس عمل المنظمة، فإنه قد أعطى لها السند القانوني لممارسة الرقابة على حقوق العمال، وتميز هذا الدستور بخصائص جعلت منه أداة فعالة بيد المنظمة، حيث أن القبول به وسيلة لاكتساب العضوية داخل المنظمة للدول الراغبة في الانضمام وتميز أحكامه بالوحدة، أذ لا تقبل أيّاً من أشكال التحفظ، وسمو أحكامه أيضاً، فهو الأساس الذي يقاس عليه كل عمل للمنظمة، من حيث تطابقه مع أهداف ومبادئ منظمة العمل الدولية المنصوص عليها في هذا الدستور. كما تلمس الباحثة التأثير الكبير لهذا الدستور من خلال إعطاء المنظمة صلاحية استحداث قواعد قانونية سواءً من خلال الاتفاقيات أو التوصيات التي تصدر عنها، أو من خلال إعطائه حق التفسير للمنظمة سواءً تعلق التفسير بالدستور ذاته، أو أيّاً من اتفاقيات العمل التي تصدر عن المنظمة.

(¹) الدقاق، محمد السعيد (1994). التنظيم الدولي، مرجع سابق، ص452.

المطلب الثالث: تعديلات مقترحة على دستور المنظمة عام 1986.

اعتمد مؤتمر العمل الدولي عام 1986 صك تعديل يقترح تغييرات على 11 مادة من المواد الأربعين التي ينص عليها دستور منظمة العمل الدولية، ويتطرق تعديل عام 1986 إلى أربعة مجالات رئيسية هي⁽¹⁾:-

- تشكيل مجلس إدارة المكتب وإدارته السديدة.
- إجراء تعيين المدير العام.
- التصويت في مؤتمر العمل الدولي.
- القواعد التي تخضع لها طريقة تعديل الدستور.
- التغييرات التي يقترحها تعديل عام 1986⁽²⁾:-

- تشكيل مجلس الإدارة: الغرض الرئيسي من التعديل المقترح هو جعل عضوية مجلس الإدارة أكثر تمثيلاً من خلال توفير وسيلة لتعيين أعضائه تراعي المصالح الجغرافية والاقتصادية والاجتماعية المختلفة لمجموعاته المكونة.

وفي حال دخل تعديل عام 1986 حيز النفاذ، سيزيد عدد أعضاء مجلس الإدارة بموجب الدستور من (56 إلى 112 عضواً)، كما ستتأثر طريقة توزيع هؤلاء الأعضاء. ومن أصل 112

(¹) تعديل دستور منظمة العمل الدولية 1986، ص1، منشور على الرابط الإلكتروني الآتي:-

https://www.ilo.org/wcmsp5/jur/documents/genericdocument/wcms_448697.pdf

(²) تعديل دستور منظمة العمل الدولية 1986، مرجع سابق، ص1-ص2.

مقعداً، سوف يخصص 56 مقعداً لممثلي الحكومات و 28 مقعداً لممثلي أصحاب العمل و 28 مقعداً لممثلي العمال، ولن يعود هناك مقاعد مخصصة للدول الأعضاء ذات الأهمية الصناعية الرئيسية.

- **تعيين المدير العام:-** بموجب تعديل عام 1986، سيستمر مجلس الإدارة في تعيين المدير العام لمكتب العمل الدولي، على أن يقدم التعيين إلى مؤتمر العمل الدولي للموافقة عليه.

- **القواعد التي تخضع لها طريقة تعديل الدستور:** يقترح تعديل عام 1986 تغييرات على المادة (36) من الدستور تشمل تعديلات مستقبلية ويضع اشتراطات التصويت والتصديق بالنسبة للتعديلات المتعلقة باعتبارات محددة.

• **العلاقة بين تعديل عام 1995 للنظام الأساسي لمؤتمر العمل الدولي وتعديل عام 1986⁽¹⁾:-**

- **تعديل الدستور:-** إن اعتماد مؤتمر العمل الدولي عام 1995 تعديل النظام الأساسي لمؤتمر العمل الدولي، زاد عدد المقاعد في مجلس الإدارة من خلال استحداث فئة نواب الأعضاء، وقد يبدو للبعض أن ذلك يجعل دخول تعديل عام 1986 حيز النفاذ أمراً غير ضروري، غير أن إصلاح 1995 لا يقدم المجموعة الكاملة من التغييرات التي يقترحها تعديل عام 1986، ولا يؤثر على وجه التحديد في سلطات الدول الأعضاء ذات الأهمية الصناعية الرئيسية، كما أنه لا يغير الطريقة التي تجري بها التعديلات الدستورية ولا عملية تعيين المدير العام.

(¹) تعديل دستور منظمة العمل الدولية 1986، مرجع سابق، ص2-ص3.

- **التصديق على التعديل:-** بغية دخول تعديل عام 1986 حيز النفاذ، يجب أن يصدق عليه أو يقبله ثلثا الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية، بما فيها على الأقل خمس دول من أصل عشرة من الدول الأعضاء ذات الأهمية الصناعية الرئيسية. وحتى 10 نيسان 2011، كان قد تم تسجيل 95 تصديقاً أو قبولاً، منها اثنان من الدول الأعضاء ذات الأهمية الصناعية الرئيسية (الهند وإيطاليا).

وبالتالي المطلوب (27) تصديقاً إضافياً حتى يدخل حيز النفاذ، ولا بد أن يشمل ذلك على الأقل ثلاثة تصديقات من الدول الأعضاء ذات الأهمية الصناعية الرئيسية (أي من بين البرازيل والصين وفرنسا وألمانيا واليابان والمملكة المتحدة والولايات المتحدة).

الفصل الثالث

وسائل منظمة العمل الدولية في حماية حقوق العمال

اعتمدت منظمة العمل الدولية أكثر من (190) معاهدة تتعلق بمسائل معينة حول قضايا عمالية محددة، بما فيها تلك التي تتناول بشكل خاص حقوق العمال المهاجرين، بالإضافة إلى تلك المعاهدات الملزمة قانوناً، دونت منظمة العمل الدولية معايير غير ملزمة تتخذ شكل توصيات وصكوك⁽¹⁾.

وعلى أساس من ذلك، نتناول هذا الفصل من خلال المبحثين الآتيين: -

المبحث الأول: الاتفاقيات الرئيسية المتعلقة بحماية حقوق العمال

المبحث الثاني: اتفاقيات وتوصيات أخرى متعلقة بحماية حقوق العمال

⁽¹⁾ <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:1:0::NO>

المبحث الأول

الاتفاقيات الرئيسية المتعلقة بحماية حقوق العمال

شاركت منظمة العمل الدولية بشكل فعال في صياغة الاتفاقية الدولية لحماية حقوق كافة العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، وهي تعترف بالتعريف الذي تقدمه الاتفاقية للعمال المهاجرين، وتعتبر الاتفاقية وثيقة أساسية لحقوق العمال المهاجرين. وهناك أيضاً جملة من الاتفاقيات الأخرى التي أقرتها منظمة العمل الدولية ذات العلاقة بإلغاء العمل الجبري وأعمال السخرة⁽¹⁾.

وعليه سنتناول في هذا المبحث هذه الاتفاقيات من خلال المطلبين الآتيين: -

المطلب الأول: الاتفاقيات المتعلقة بالعمال المهاجرين وأفراد أسرهم

المطلب الثاني: الاتفاقيات المتعلقة بإلغاء العمل الجبري وأعمال السخرة

المطلب الأول

الاتفاقيات المتعلقة بالعمال المهاجرين وأفراد أسرهم

تعتبر اتفاقية حماية حقوق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم لعام 1990، معاهدة دولية شاملة، تؤكد على الصلة بين الهجرة وحقوق الإنسان، وهو موضوع بالغ الأهمية على الصعيدين العالمي والوطني، وتجدر الإشارة إلى أن هذه الاتفاقية هي نتاج ثلاثون عاماً من المناقشات والدراسات التي أجرتها الأمم المتحدة في مجال حقوق الإنسان⁽²⁾.

(1) عباسية، حمزة (2017). الحماية القانونية للمهاجرين في القانون الدولي، أطروحة دكتوراه، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، ص384.

(2) الأحمد، وسام حسام الدين (2011). الاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان الخاصة، ط1، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ص296.

فمن المهم التطرق إلى هذه الاتفاقية من حيث مضمونها وأهميتها وأهدافها، باعتبارها الإطار لحماية حقوق العمال المهاجرين.

لذلك سنتناول الحديث عن هذه الاتفاقية من خلال الفروع الآتية:-

الفرع الأول: مضمون الاتفاقية

الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم المعتمدة بموجب قرار الجمعية العامة رقم 158/45 المؤرخ في 18 كانون الأول/ديسمبر 1990⁽¹⁾. ودخلت حيز التنفيذ في تموز/يوليو 2003، وتدعم الاتفاقية وتكملّ معاهدات الأمم المتحدة الأساسية الأخرى المعنية بحقوق الإنسان، كما تستجيب للظروف الخاصة والأوضاع الهشة للعمال المهاجرين وأفراد أسرهم، أسوة بمعاهدات حقوق الإنسان الأخرى التي تعالج هشاشة وضع النساء والأطفال، والأشخاص ذوي الإعاقة⁽²⁾.

جاء في مقدمة الاتفاقية أن: (دول الأطراف في الاتفاقية، آخذة في الاعتبار المبادئ الواردة في الصكوك الأساسية للأمم المتحدة المتعلقة بحقوق الإنسان⁽³⁾)، مع الأخذ في الاعتبار أيضاً المبادئ والمعايير المنصوص عليها في الصكوك ذات الصلة التي وضعت في إطار منظمة العمل

(1) عباس، حمزة (2017). الحماية القانونية للمهاجرين في القانون الدولي، مرجع سابق، ص385.

(2) بن يحيى، حليمي وحجاج، فاتح (2012). دور الوكالات الدولية المتخصصة ذات الطابع الاجتماعي في حماية حقوق الإنسان: منظمة اليونسف، منظمة اليونسكو، منظمة العمل الدولية، مرجع سابق، ص84.

(3) ومنها: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق السياسية، والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، واتفاقية حقوق الطفل.

الدولية⁽¹⁾....، وإذ تشير إلى أن أحد أهداف منظمة العمل الدولية، على النحو المنصوص عليه في دستورها، هو حماية مصالح العمال عند استخدامهم في بلدان غير بلدهم. واقتناعاً منها بأن حقوق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم لم يعترف بها بما فيه الكفاية في كل مكان، وبالتالي فهي تتطلب حماية دولية مناسبة، آخذة في الاعتبار أن الهجرة غالباً ما تكون سبباً خطيراً لمشاكل أفراد أسر العمال المهاجرين وكذلك للعمال أنفسهم ، ولا سيما بسبب تشتت الأسر،...، وإذ ترى أيضاً أن اللجوء إلى توظيف العمال المهاجرين الذين هم في وضع غير نظامي سيثبط من الاعتراف بحقوق الإنسان الأساسيه لجميع العمال المهاجرين. وعلاوة على ذلك، إن منح حقوقاً إضافية للعمال المهاجرين وأفراد أسرهم الذين هم في وضع نظامي سيثبط جميع المهاجرين وأرباب العمل على احترام القوانين والإجراءات التي وضعتها الدول المعنية والامتنال لها، واقتناعاً منه بضرورة التقدم بشأن الحماية الدولية لحقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، مع إعادته تأكيد وإرساء المعايير الأساسية في اتفاقية شاملة يمكن تطبيقها على الصعيد العالمي، اتفقت على ما يلي:

تتطبق هذه الاتفاقية ، باستثناء ما هو منصوص عليه لاحقاً ، على جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم دون تمييز من أي نوع مثل الجنس أو العرق أو اللون أو اللغة أو الدين أو الإدانة أو

(1) ولا سيما: الاتفاقية المتعلقة بالهجرة من أجل العمالة (رقم 97)، والاتفاقية المتعلقة بالهجرة المتعلقة بالتعسفية شروط وتعزيز تكافؤ الفرص والمعاملة للعمال المهاجرين (رقم 143)، والتوصية المتعلقة بالهجرة من أجل العمل (رقم 86)، والتوصية المتعلقة بالعمال المهاجرين (رقم 151)، والاتفاقية المتعلقة بالإكراه أو العمل الجبري (رقم 29)، والاتفاقية المتعلقة بإلغاء السخرة (رقم 105).

الرأي السياسي أو غيره من الآراء، القومية أو الإثنية أو الاجتماعية الأصل أو الجنسية أو العمر أو الوضع الاقتصادي أو الملكية أو الحالة الزوجية أو الميلاد أو أي وضع آخر⁽¹⁾.

وترتبط الاتفاقية التي وضعت حداً أدنى من المعايير الواجبة على الدول احترامها وحمايتها وتنفيذها، ارتباطاً مباشراً بالعمال المهاجرين الموثقين منهم وغير الموثقين وأفراد أسرهم، إذ تعترف ديباجة الاتفاقية بأن: "المشاكل الإنسانية التي تنطوي عليها الهجرة تكون أكثر في حالة الهجرة غير النظامية"، وتسلب الضوء على ضرورة تشجيع الإجراءات الملائمة بغية منع التنقلات المستترة والاتجار بالعمال المهاجرين والقضاء عليها، وفي الوقت نفسه تأمين حماية حقوق الإنسان الأساسية الخاصة بهم⁽²⁾.

تتألف اتفاقية العمال المهاجرين من ستة أجزاء أساسية كالتالي:

الجزء الأول: يتضمن هذا الجزء التعاريف والمفاهيم التي تتضمنها الاتفاقية، ويعترف بالرجل والمرأة كمهاجرين ويحدد الفئات المختلفة من العمال المهاجرين التي تنطبق على جميع مناطق العالم، وما يضيفي قيمة أكبر على الاتفاقية هو أنها لا تعتبر العمال المهاجرين عمالاً أو كيانات اقتصادية فحسب، بل تعترف بأنهم كيانات اجتماعية مع أسرهم، كما تشجع العمال المهاجرين أن يكونوا مسجلين أو في وضع نظامي، وتحتم على جميع العمال وأرباب العمل، احترام قوانين وإجراءات الدول الأطراف في الاتفاقية والامتثال لها، تنص كذلك الاتفاقية على حق العمال المهاجرين في مغادرة

⁽¹⁾ International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families Adopted by General Assembly resolution 45/158 of 18 Decemb

⁽²⁾ الأحمد، وسام حسام الدين (2011). *الاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان الخاصة*، مرجع سابق، ص298.

ودخول دول المنشأ (المادة 1)، وتعزز الاتفاقية مفهوم "المساواة في المعاملة" من خلال فرضها المساواة في معاملة العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، أي غير المواطنين في دول المقصد (أو العمل)، والمواطنين في حالات معينة، على ألا تتعدى حقوق غير المواطنين حقوق المواطنين⁽¹⁾.

الجزء الثاني: يعرض هذا الجزء مبدأ عدم التمييز الذي يعتبر مبدأً أساسياً لتحقيق حقوق العمال المهاجرين، وتلزم المادة (7) من الاتفاقية احترام الحقوق المنصوص عليها في هذه الاتفاقية، وتأمينها لجميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم الموجودين على أراضيها أو الخاضعين لسلطتها دون تمييز من أي نوع كان، مثل التمييز بسبب الجنس، أو العرق، أو اللون، أو اللغة، أو الدين، أو المعتقد، أو الرأي السياسي أو غيره، أو الأصل القومي، أو العرقي، أو الاجتماعي، أو الجنسية، أو العمر، أو الوضع الاقتصادي، أو الملكية، أو الحالة الاجتماعية، أو المولد، أو أي وضع آخر⁽²⁾.

الجزء الثالث: ينص هذا الجزء من الاتفاقية على سلسلة واسعة من الحقوق العائدة إلى العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، بصرف النظر عن وضعهم كمهاجرين، وتكرر الكثير من هذه الحقوق تلك الحقوق الواردة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ومعاهدات حقوق الإنسان الأخرى التي تم التصديق عليها على نطاق واسع من طرف الدول، كذلك تضمن الاتفاقية حقوقاً تعالج وضع العمال المهاجرين بشكل

(1) أبو الوفا، أحمد (2008). الحماية الدولية لحقوق الإنسان في إطار منظمة الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة، ط3، القاهرة: دار النهضة العربية، ص522.

(2) المادة (7) من اتفاقية العمال المهاجرين وأفراد أسرهم لعام 1990.

خاص وتعزز الحقوق في مناطق فيها مستضعفين أو أكثر عرضة للاستغلال تتم معالجة ظروف العيش والعمل غير الإنسانية⁽¹⁾.

ويتحدث هذا الجزء كذلك عن حالات الاستغلال الجسدي والجنسي، التي قد يواجهها العمال المهاجرون من خلال إعادة التأكيد على الحق في الحياة (المادة 9)، وحظر المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة (المادة 10)، وحظر الاسترقاق أو الاستعباد والعمل القسري أو السخرة (المادة 11)، ومن الأسباب التي دفعت إلى تكرار بعض الحقوق الواردة في المعاهدات في الاتفاقية هو تنفيذ بعض الدول معاهدات حقوق الإنسان في التشريعات المحلية مستخدمة مصطلحات تشير إلى "المواطنين و/ أو المقيمين بحكم القانون مما يستثني الكثير من المهاجرين، لا سيما من هم في وضع غير نظامي"⁽²⁾.

الجزء الرابع: جاء هذا الجزء من الاتفاقية بخصوص الحقوق الخاصة بالعمال المهاجرين وأفراد أسرهم الحائزين على الوثائق اللازمة أو من هم في وضع نظامي، تضاف هذه الحقوق إلى الحقوق المنصوص عليها في الجزء الثالث التي تنطبق على جميع المهاجرين بصرف النظر عن وضعهم كمهاجرين (المادة 36))، وتنص الاتفاقية على أن من حق العمال المهاجرين الموثقين أن يتم إعلامهم بكامل الشروط التي تحكم دخولهم وإقامتهم في دولة العمل بالإضافة إلى الأنشطة المدفوعة الأجر التي يحق لهم مزاولتها (المادة 37))، كما يحق لهم التغيب مؤقتاً لأسباب تتعلق باحتياجات الأسرة والتزاماتها من دون أن يكون لذلك تأثير على الإذن لهم بالإقامة أو العمل (المادة 38))،

(1) المادة (11) من الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم لعام 1990.

(2) الطبال، لينا (2010). الاتفاقيات الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان، ط1، بيروت: المؤسسة الحديثة للكتاب، ص503.

والحق في حرية الانتقال وحرية اختيار محل اقامتهم (المادة (39))، والحق في تحويل مداخلهم ومدخراتهم، وخصوصاً الأموال اللازمة لإعالة أسرهم (المادة (47)).

كما يحق للعمال المهاجرين الموثقين بموجب الاتفاقية تكوين الجمعيات ونقابات العمال لتعزيز وحماية حقوقهم الاقتصادية والثقافية وغيرها من المصالح (المادة (40))، كما يحق لهم المشاركة في الشؤون العامة في دولة منشئهم، وأن يدلوا بأصواتهم وأن ينتخبوا في الانتخابات التي تُجرى في تلك الدولة، وفقاً لتشريعها (المادة (41)).

بالإضافة إلى النطاقات المذكورة في المادة (25)؛ تنص الاتفاقية على المساواة في المعاملة فيما يتعلق بفرص العمل والضرائب والمساواة في الخدمات بما في ذلك المؤسسات والخدمات التعليمية، خدمات التوجيه، التدريب والتوظيف كذلك الحصول على المسكن، الخدمات الاجتماعية والصحية، التعاونيات والمؤسسات ذات الإدارة الذاتية، والمشاركة في الحياة الثقافية (المواد 43، 45، 48، 55)، وتحرص الاتفاقية بشكل خاص على ألا يجد أفراد أسرة العامل المهاجر أنفسهم في حالة غير نظامية جراء الوفاة أو انفصام الرابطة الزوجية (المادة (50))، ويحق للعامل المهاجر الموثق، إذا انتهك رب عمله شروط عقد عمله، أن يرفع قضيته إلى السلطات المختصة في دولة العمل (المادة (54)).

الجزء الخامس: يتضمن حقوق فئات خاصة من العمال المهاجرين وأفراد أسرهم بما في ذلك عمال الحدود (المادة (58))، والعمال الموسميّين (المادة (59))، العمال المتجولون (المادة (60))، العمال المرتبطون بمشروع نصت عليهما (المادة (61))، وعمال الاستخدام المحدد (المادة (62))، ثم العاملون لحسابهم الخاص (المادة (63)).

الجزء السادس: يشكل إطاراً للظروف السلمية والعادلة والإنسانية والمشروعة للهجرة الدولية، إذ يلخص الواجبات المحددة لكل من دول المنشأ والعبور والمقصد، وتشجع الاتفاقية على مبدأ التشاور والتعاون بين الدول المعنية لمعالجة قضايا حقوق الإنسان المتعلقة بعملية هجرة العمالة، ووضع وتنفيذ سياسات الهجرة المتلائمة مع الاتفاقية والتي تهدف إلى ضمان ظروف عيش عمل أفضل للعمال المهاجرين وأفراد أسرهم، كما تلاحظ الاتفاقية أيضاً أن مسؤولية الدول تتعدى قضايا احتياجات اليد العاملة والموارد، والأخذ بعين الاعتبار الحاجات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية وغيرها للعمال المهاجرين وأفراد أسرهم المعنيين فضلاً عن آثار الهجرة على المجتمعات المعنية (المادة (64))، وبذلك على دول المنشأ ودول المقصد الالتزام باحترام وحماية وتأدية حقوق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، كما تنشئ الاتفاقية هيئة معاهدة، الغرض منها مراجعة التقارير التي تعدها الدول بشأن امتثالها بالاتفاقية وتقديم توصيات لتشجيع الدول على اتخاذ المزيد من الإجراءات ليكون باستطاعة الأفراد تقديم شكاوى متعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان إلى هيئة المعاهدة، وذلك بمجرد قبول عدد كاف من الدول لهذا الإجراء⁽¹⁾.

ومن ناحية أخرى، اعترف المجتمع الدولي منذ زمن بعيد بضعف المهاجرين، حيث تم الإشارة في دستور منظمة العمل الدولية عام 1919، إلى "حماية مصالح العمال عند استخدامهم في بلدان غير بلدهم". وفي النصف الثاني من القرن، تطورت حقوق الإنسان-التي كانت تهدف إلى حماية جميع الافراد، أياً كان وضعهم، من خلال توفير وسائل جديدة لحماية المهاجرين، سواء كانوا في وضع نظامي أو غير نظامي، الذين يتمتعون من حيث المبدأ بالحقوق المنصوص عليها في معاهدات

(¹) الشمري، عدنان داوود (2015). الحماية الدولية لحقوق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، ط1، القاهرة: مركز الدراسات العربية، ص217.

حقوق الإنسان الأساسية مثل العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

وفي منظمة العمل الدولية أدت الطفرة الاقتصادية التي أعقبت الحرب في الدول الصناعية الغربية إلى تجديد الاهتمام بالهجرة اعتماد الاتفاقية رقم 97 لعام 1949 (الاتفاقية المتعلقة بالهجرة من أجل العمالة (المنقحة)).

وفي وقت لاحق، عندما تسببت أزمة النفط في أوائل السبعينات في انكماش اقتصادي عام، أصبحت الدول أكثر اهتماماً بالهجرة غير النظامية، مما أدى إلى اعتماد الاتفاقية رقم 143 لعام 1975 (الاتفاقية المتعلقة بالهجرة في الظروف التعسفية وتعزيز تكافؤ الفرص والمعاملة للعمال المهاجرين). ومع ذلك، فإن الضغط الذي أبدته الأخيرة بشأن الحاجة إلى معالجة الهجرة غير الموثقة قوبل بالتشكك لدى العديد من بلدان المنشأ المهمة بإرسال رعاياها إلى الخارج.

وقد أعاقَت هذه التفاعلات المختلطة قبول هذه المعاهدة ومهدت الطريق لحماية حقوق العمال المهاجرين، وبعد فترة وجيزة من اعتماد منظمة العمل الدولية اتفاقية رقم 143، بدأت المكسيك والمغرب حملة لوضع اتفاقيه للأمم المتحدة بشأن حماية المهاجرين، وكانت هذه البلدان مترددة في ترك المسألة لمنظمة العمل الدولية بسبب تنظيمها الثلاثي، الذي يمنح النقابات دوراً هاماً للغاية بالنسبة للعديد من الحكومات.

وعلاوة على ذلك، فإن اتفاقيات الأمم المتحدة، بخلاف معاهدات منظمة العمل الدولية، تخضع لتحفظات أسهل لاستيعاب مخاوف الدول، وتم إنشاء فريق عمل لصياغة هذه الاتفاقية عام 1979، ولكن التقدم تباطأ بسبب صعوبة التوصل إلى توافق في الآراء بين الدول وبسبب تدني مستوى الدعم المقدم من بعضها، وعلى الرغم من أن البلدان الأقل نمواً في مجموعه الـ 77 كانت

بارزة في دعمها للاتفاقية، فإن مجموعة من الدول الأوروبية وهي ما يسمى ببلدان الرابطة (إسبانيا وإيطاليا والبرتغال والسويد وفنلندا والنرويج واليونان) قامت بدور رئيسي في صياغتها.

وقد شارك حوالي نصف الدول الأعضاء في الأمم المتحدة في مرحله أو أخرى في عملية صياغة الاتفاقية، وفي 18 كانون الأول 1990 اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، في حين أن الاتفاقية تنشئ عددا قليلا من الحقوق الجديدة الخاصة بحالة المهاجرين (مثل الحق في التحويلات أو الحصول على المعلومات المتعلقة بعملية الهجرة)، فإنها تقدم في معظم الأحيان تفسيراً أدق لتطبيق حقوق الإنسان على العمال المهاجرين.

كما تتضمن الاتفاقية آلية إشراف لرصد الطريقة التي تتقيد بها الدول الأطراف بالتزاماتها (المادة 73)، ويجب على الدول الأطراف أن تقدم إلى الأمين العام للأمم المتحدة تقريراً عن التدابير التي اتخذتها لتنفيذ الاتفاقية، التي تنظر فيها اللجنة المعنية بحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، التي تتألف من 14 خبير مستقلين.

ومن حيث المبدأ، يمكن للدول والأفراد الذين يعتقدون أن الدولة لا تفي بالتزاماتها أن يتقدموا بالشكوى إلى اللجنة الوطنية لحماية العمال المهاجرين. وحتى الآن، لم تقدم سوى غواتيمالا والمكسيك الإعلان اللازم للاعتراف باختصاصها في تلقي هذه الحالات والنظر فيها (المادتان 76 و 77) ولذلك فإن هذا الخيار مقصور في الواقع على هذه البلدان⁽¹⁾.

(¹)The UN Convention on Migrant Workers' Rights and International Migration . by
– Antoine Pécoud. Article in Global Society · July 2009. P.335- 336.

الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم (1)

الفرع الثاني: أهمية الاتفاقية

يمكن إبراز أهمية الاتفاقية في النقاط العشر التالية⁽¹⁾:

1. تسعى الاتفاقية إلى إنشاء معايير لحماية الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية لجميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، وتشجيع الدول على تحسين أو جعل تشريعاتها الوطنية تتسجم مع المعايير الدولية.
2. التأثير على الاقتصاد العالمي الناتج من هجرة العمال، وما يقدمه المهاجرون من إسهامات في اقتصاد مجتمعات البلدان المضيفة وكذلك في تنمية بلدانهم الأصلية متوقف على الاعتراف القانوني بحقوقهم الإنسانية وبحمايتهم، لذا تقدم الاتفاقية المعايير التي تجعل هذه الحقوق قابلة للتقاضي بشأنها ولإنفاذها بموجب القانون الوطني.
3. إذا كان بعض العمال المهاجرين وأسرهم قد نجحوا في محاولتهم إيجاد عمل كريم وظروف عيش ملائمة في الخارج، فإن آخرين يواجهون الاستغلال والتمييز ويعانون من انتهاكات في حقوقهم، وفي معظم البلدان عادة ما يواجه غير الرعايا مشاكل في الحصول على اعتراف بحقوقهم وعلى حمايتهم أكثر مما يواجهه رعايا البلد المعني، وتعترف الاتفاقية بالوضعية الهشة التي يعيشها العمال المهاجرون وأفراد أسرهم وبما يترتب عن ذلك من حاجة إلى حماية ملائمة.

(¹) دليل التصديق على الاتفاقية الدولية لحماية حقوق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، ص 12-14

4. تعد الاتفاقية أشمل صك دولي حتى الآن فيما يخص العمال المهاجرين، وتنص على مجموعة من المعايير الدولية التي تتناول معاملة العمال المهاجرين وأفراد أسرهم وضمان رفاهيتهم وحقوقهم والتزامات الدول المعنية ومسؤولياتها، وتشمل هذه الدول كلا من الدول الأصلية، دول العبور ودول العمل التي تستفيد جميعها من الهجرة الدولية للعمال، وتعد الصكوك الثنائية والإقليمية مهمة لأنها تمكن الدول الأطراف من وضع وتقديم ترتيبات خاصة للهجرة على الصعيدين الثنائي أو الإقليمي، إلا أن هذه الاتفاقيات لا تكون ذات قيمة إلا إذا كانت غير متعارضة مع المعايير الدولية المتفق عليها أو قدمت معايير أعلى في مجال حماية العمال المهاجرين وأفراد أسرهم.

5. تشدد الاتفاقية على الاعتراف بحقوق جميع العمال المهاجرين، فالاتفاقية شاملة لجميع العمال المهاجرين بصرف النظر عن وضعهم القانوني، لكنها تسعى إلى التشجيع على وضع العمال المهاجرين الموثقين، وتشجع جميع العمال وأصحاب العمل على احترام القوانين والإجراءات المعمول بها في الدول المعنية وامتثالها.

6. تقوم فلسفة الاتفاقية على مبدأ عدم التمييز، فجميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، بصرف النظر عن وضعهم القانوني، يتمتعون بحقوق الإنسان الأساسية ذاتها التي يتمتع بها رعايا البلد، ويحظى العمال المهاجرون الموثقون وأفراد أسرهم بالمعاملة ذاتها التي يعامل بها الرعايا في عدد كبير من الحالات الخاصة.

7. تقدم الاتفاقية تعريفاً متفقاً عليه دولياً للعامل المهاجر، وهو تعريف واسع النطاق ويشمل جميع المهاجرين، رجالاً ونساءً ممن سيوظفون أو في طور التوظيف أو ممن وظفوا للعمل

في نشاط مأجور في بلد غير بلدهم الأصلي، وتقدم الاتفاقية أيضاً تعريفات لبعض الفئات من العمال المهاجرين تنطبق على كل منطقة في العالم.

8. تسعى الاتفاقية إلى منع استغلال جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم والقضاء عليه عبر عملية الهجرة بكاملها، فهي تسعى إلى وضع حد للتوظيف غير القانوني أو السري والاتجار غير المشروع بالعمال المهاجرين وإلى النهي عن الاستخدام غير اللائق للعمال المهاجرين الموجودين في حالة غير قانونية أو غير موثقة.

9. أخيراً، تنشئ الاتفاقية اللجنة المعنية بحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، وتستعرض اللجنة تطبيق الدول الأطراف لأحكام الاتفاقية من خلال النظر في التقارير المتعلقة بالتدابير التي تتخذها الدول الأطراف لتنفيذ الاتفاقية.

المطلب الثاني: الاتفاقيات المتعلقة بإلغاء العمل الجبري وأعمال السخرة

إن مصلحة العمال المهاجرين من أهم أهداف منظمة العمل الدولية، لذلك ترجم هذا الهدف إلى اتفاقيات وتوصيات، منها الخاص بالعمال المهاجرين، ومنها ما كان يوجه للعمال الوطنيين بصفة عامة ويطبق على العمال المهاجرين بذات الشروط، فقد تبنت منظمة العمل الدولية اتفاقيتين تحظران عمل السخرة، وهما الاتفاقية رقم (29) لعام 1930 والتي نصت على منع أغلب عمل السخرة والاتفاقية رقم (105) لعام 1957 والتي قررت إلغاء أعمال السخرة.¹

ونستعرض فيما يلي هاتين الاتفاقيتين في الفرعين الآتيين: -

¹ الشمري، عدنان، مرجع سابق، ص 151

الفرع الأول: الاتفاقية الدولية المتعلقة بالسخرة أو العمل الجبري رقم (29) لعام 1930

تنظر منظمة العمل الدولية إلى العمل الجبري أو السخرة على أنها تأثيرات مشابهة لتأثيرات العبودية، فقد درس مكتب العمل الدولي المشكلات الدولية الناجمة عن السخرة عام 1923م، وأصدر تقريره الذي مثل مسحاً عاماً للقوانين والممارسات في هذا المجال، وهذا ما شجع المنظمة ودفعها في مؤتمر العمل الجولي في دورته الرابعة عشر والمنعقد في جنيف عام 1930 إلى إقرار أول اتفاقية بشأن السخرة رقم (29) لسنة 1930، وتشمل أحكام هذه الاتفاقية جميع الأشخاص العاملين، فإرضة على الدول المصدقة حظر استخدام العمل الجبري أو الإلزامي بكل أشكاله حظراً تاماً، وقد عرفت الفقرة الأولى من المادة الثانية من الاتفاقية عمل السخرة بأنه: "ذلك العمل الذي يطلب من شخص تحت التهديد بأي عقاب، وبشرط ألا يكون الشخص نفسه قد قام به طوعية".

وتضيف الفقرة الثانية من المادة الثانية أنه لا يعد عملاً إلزامياً كل عمل أو خدمة:

- يتم طبقاً للخدمة العسكرية الإجبارية.
- يتم طبقاً للالتزامات المدنية العادية.
- يتم طبقاً للإدانة التي تمت في محكمة قانونية، بشرط أن تكون تحت إشراف ورقابة سلطة عامة.
- يتم في حالة الطوارئ، أي في حالة نشوب حرب أو وقوع كارثة، كحريق أو فيضان أو مجاعة، أو وباء أو غزو من الحيوانات أو حشرات أو آفات زراعية، وبوجه عام أي ظرف يهدد بقاء أو رخاء السكان كلهم أو بعضهم، ولا يجوز أن يطلب أداء عمل جبري أو إلزامي إلا من الذكور الأصحاء الذين يفترض أن أعمارهم لا تقل عن (18) سنة ولا تزيد على (45) سنة، ولا يشمل النساء في جميع الأحوال، ولضمان احترام هذه الاتفاقية من قبل الدول الأطراف، اعتبرت مخالفتها جريمة جنائية

يعاقب عليها القانون⁽¹⁾، عندما قررت في مادتها الخامسة والعشرون على أن: "يعاقب فرض عمل السخرة أو العمل القسري بصورة غير مشروعة بوصفه جريمة جنائية ويلتزم كل عضو بصدد هذا الاتفاقية بواجب كفالة كون العقوبات التي يفرضها القانون ذات فعالية وضمان نفاذها بكل دقة".

ونظراً لأهمية المبادئ المنصوص عليها في هذه الاتفاقية لحماية الحقوق الأساسية للإنسان، ومنع استغلاله في أعمال تتنافى مع الكرامة الإنسانية، ولوضع حداً للأعمال القسرية التي تمارسها كوسيلة عقابية، تضمنت الاتفاقية أحكاماً تلزم فيها السلطات المختصة بأن تصدر لوائح دقيقة تنظم اللجوء إلى عمل السخرة أو العمل السخري، واتخاذ جميع التدابير لضمان تطبيق اللوائح المنظمة للاستعمال في السخرة أو العمل القسري في الحالات الاستثنائية وفقاً لأحكام الاتفاقية، والعمل على توعية الأشخاص الذين يفرض عليهم عمل السخرة أو عمل القسري باللوائح التنظيمية والضمانات المقررة لهم بموجب القوانين الوطنية والمستويات الدولية⁽²⁾.

الفرع الثاني: الاتفاقية الدولية المتعلقة بتحريم عمل السخرة رقم (105) لسنة 1957

نتناول الحديث عن هذه الاتفاقية وفق النقطتين الآتيتين: -

أولاً: نشأة الاتفاقية

انعقد المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية بجنيف في دورته الأربعين في الخامس من حزيران عام 1957 بدعوة من مجلس الإدارة، ونظر في موضوع عمل السخرة، وقد أحيط بأحكام الاتفاقية الخاصة بعمل السخرة لعام 1930، وقد قرر أن يتخذ مقترحات أخرى بغية إلغاء أنواع معينة من

(1) الفتلاوي، سهيل حسين (2012). حقوق الإنسان، موسوعة القانون الدولي 3، دار الثقافة للنشر، عمان، ص 275

(2) الشمري، عدنان داوود (2015). الحماية الدولية لحقوق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، مرجع سابق، ص 152.

السخرة أو العمل الإجباري التي قد تكون انتهاكاً لحقوق الإنسان المشار إليها في ميثاق الأمم المتحدة والمعلنة بالإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وقرر أن تتخذ هذه المقترحات صورة اتفاقية دولية، وأصدر المؤتمر في الخامس والعشرين من حزيران عام 1957 هذه الاتفاقية الدولية التي أطلق عليها الاتفاقية الخاصة بتحريم عمل السخرة لعام 1957، واعتبرت هذه الاتفاقية سارية المفعول في 17 كانون الثاني 1959 وتعتبر هذه الاتفاقية مكملة للاتفاقية رقم 19 لسنة 1930، وعلى خلاف الاتفاقية السابقة لا تتضمن الاتفاقية الجديدة تعريفاً للعمل الجبري⁽¹⁾.

ثانياً: مضمون الاتفاقية

توجب الاتفاقية الخاصة بتحريم عمل السخرة لعام 1957 على الدول الأطراف حظر أي شكل من أشكال عمل السخرة أو العمل القسري وبعدم اللجوء إليه من قبل الدول الأطراف في الاتفاقية إذا كان لتحقيق الأغراض التالية:

1. كوسيلة للإكراه أو التوجيه السياسي، أو كعقاب على اعتناق آراء سياسية، أو آراء تتعارض مذهبياً مع النظام السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي القائم، أو التصريح بهذه الآراء.
2. كأسلوب لحشد الأيدي العاملة، أو لاستخدامها لأغراض التنمية الاقتصادية.
3. كوسيلة لفرض الانضباط على الأيدي العاملة.
4. كوسيلة للتمييز العنصري، أو الاجتماعي، أو الوطني، أو الديني.

وخلافاً لما نصت عليه اتفاقية عام 1930، يتعين بموجب المادة الثانية من الاتفاقية الجديدة على الدول الأطراف اتخاذ تدابير فعالة لكفالة الإلغاء الفوري والكامل للسخرة أو العمل القسري،

(¹) الشمري، عدنان داوود (2015). الحماية الدولية لحقوق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، مرجع سابق، ص154.

وتجدر الإشارة إلى أن تبني هذه الاتفاقية جاء نتيجة المسح العام التي قامت به لجنة خاصة من الأمم المتحدة ومنظمة العمل الدولية بشأن أعمال السخرة، حيث تبين لها أن أكثر صور فرض الأعمال الشاقة في مختلف الدول العالم ناتج من استخدامه كوسيلة للقهر أو الإكراه السياسي، وهذه الوسيلة لا تشملها أحكام الاتفاقية رقم (29) لسنة 1930 لإدراجها ضمن الاستثناء المنصوص عليه في الفقرة (ج) من الفقرة الثانية من المادة الثانية من اتفاقية 1930، والتي تجيز فرض عمل أو خدمة على فرد مدان قضائياً، أو على حكم صادر من محكمة مختصة، هذه الجرائم تتعلق بأوضاع مختلفة كلياً عن المفهوم المحدد في الاتفاقية رقم (29) لعام 1930، إذ أن الهدف من فرض عقوبة السجن مع الأشغال الشاقة على الجرائم العادية يقصد به إصلاح هؤلاء السجناء، ولا يمكن القول بأن ذلك ينطبق على شخص أدين بسبب آرائه السياسية في النظام السياسي القائم⁽¹⁾.

وبناء على ما سبق، تجد الباحثة أنّ اتفاقية تحريم أعمال السخرة لعام 1957، قد أولت اهتماماً للحالات الأكثر شيوعاً في دول العالم بصورة خاصة، حيث نجد أن فرض العمل الجبري ضمن العقوبات التي تفرض على السجناء السياسيين، أو غيرها من الحالات المذكورة في الاتفاقية وذلك بهدف الضغط أو الإكراه لتبني مواقف سياسية أو مذهبية تتلاءم مع الاتجاهات السياسية للأنظمة الحاكمة، والأخطر من ذلك أن كثيراً من الدول تلجأ لفرض العمل الجبري أو القسري كأداة للتمييز العنصري أو القومي أو الديني باللوائح أو التشريعات الوطنية، التي تهدف من وراء ذلك إلى حرمان تلك الفئات من اختيار العمل، والتي تشكل انتهاكاً لحقوق الإنسان الأساسية، ولاسيما الحق في العمل، وبذلك فإن هذه الاتفاقية تسد الثغرات التي قد تبرر اللجوء إلى عمل القسري أو أعمال

(¹) علوان، محمد يوسف (2011). القانون الدولي لحقوق الإنسان، ج1، ط1، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص204.

السخرة في الأحوال الاستثنائية، التي ورد ذكرها في اتفاقية عام 1930، وتمنع أو تحرم فرض أعمال السخرة أو العمل الجبري وعدم اللجوء إليه كوسيلة للإكراه السياسي، أو لأغراض التنمية الاقتصادية، أو لفرض انضباط في العمل، أو للمشاركة في الإضراب، وأخيراً للتمييز العنصري أو الاجتماعي أو الديني، وبإصدارها لهاتين الاتفاقيتين فإن منظمة العمل لدولية كان لها دور كبير في حماية العمال المهاجرين، من ظروف العمل الجبري، بما في ذلك عبودية الدين والاتجار بالبشر وتوفير تدابير منصفة فعالة لجميع العمال الأجانب في حالة انتهاك حقوقهم وإنشاء قنوات من أجل تقديم الشكاوى والتماس الانتصاف دون تهديد أو تمييز، وذلك يتحقق بضمان تطبيق القوانين والممارسات التي تعزز حقوقهم، فضلاً عن توفير المعلومات اللازمة لهم بشأن حقوقهم الإنسانية ومساعدتهم في الدفاع عنها.

المبحث الثاني

اتفاقيات وتوصيات أخرى متعلقة بحماية حقوق العمال

إن القواعد والقرارات التي تصدر عن منظمة العمل الدولية تأخذ صورتين، الصورة الأولى قواعد مشتقة من دستور المنظمة، والصورة الثانية الاتفاقيات والتوصيات الصادرة عن منظمة العمل الدولية. حيث صادقت المنظمة بشكل خاص على اتفاقيتين تختصان بحقوق العمال المهاجرين سيتم التطرق إليهما في (المطلب الأول)، ثم نتناول التوصيات التي تقدم توجيهاً إضافياً حول كيفية حماية حقوق العمال المهاجرين من خلال التطبيق في (المطلب الثاني)، وذلك وفق التقسيم الآتي: -

المطلب الأول: الاتفاقيتين المتعلقتين بحماية حقوق العمال.

اعتمدت منظمة العمل الدولية وثيقتين ملزمتين قانوناً بشأن العمال المهاجرين هما:

- الاتفاقية المتعلقة بالهجرة من أجل العمالة، رقم (97) لعام 1949

- اتفاقية العمال المهاجرين (أحكام إضافية) ، رقم (143) لعام 1975

وسنتناول الحديث عنهما في الفرعين الآتيين: -

الفرع الأول: الاتفاقية المتعلقة بالهجرة من أجل العمالة 1949 رقم (97)

تتناول هذه الاتفاقية تنظيم العمال المهاجرين في بلدان العمل، حيث نصت على وجوب التزام الدول الأطراف وتعهداتها بأن تتحقق من وجود إدارة مناسبة لديها وذلك لتقديم خدمات مجانية لمساعدة العمال المهاجرين من أجل تزويدهم بالمعلومات الصحيحة، كما توجب على الدول الأطراف اتخاذ إجراءات مناسبة لمكافحة الدعايات المضللة الخاصة بالهجرة إلى الخارج والهجرة الوافدة، كما تهتم هذه الاتفاقية بصحة العمال المهاجرين، وتلزم الدول الأطراف بالتحقق عند الضرورة من الحالة

الصحية للعمال المهاجرين وأفراد أسرهم سواء عند المغادرة أو وقت وصولهم لدولة العمل، إضافة إلى ضمان تمتعهم برعاية طبية كافية وظروف صحية جيدة عند مغادرتهم بلدهم وأثناء سفرهم وعند وصولهم إلى الجهة التي يقصدونها⁽¹⁾.

من ناحية ثانية فإن الاتفاقية رقم (97) توجب على الدول الأطراف أن تتيح وبدون معاملة تمييزية للوافدين النظاميين فيما يتعلق بالأجور، معاملة لا تقل عن المعاملة التي تتيحها لمواطنيها، وعضوية المنظمات النقابية، والضمان الاجتماعي، إضافة إلى الضرائب والرسوم والاشتراكات المستحقة على العامل، كما تشجع هذه الاتفاقية الدول الأطراف على عقد اتفاقيات ثنائية أو متعددة لتنظيم هجرة العمالة فيما بينها متى ما كان عدد المهاجرين من أرض دولة عضو إلى أرض دولة عضو أخرى كبيرا إلى حد ما، فقد بلغ عدد الدول المصدقة على هذه الاتفاقية خمسة وأربعين دولة (نوفمبر 2006)، لم يكن من بينها سوى دولة عربية واحدة هي الجزائر، والتي صادقت على الاتفاقية في 19/10/1962، مع استبعاد الملحق الثاني من ملاحق الاتفاقية والمتعلق بجلب وتوظيف وظروف استخدام العمال المهاجرين الذين يجلبون بموجب ترتيبات الهجرة الجماعية التي تنفذ تحت إشراف الحكومات⁽²⁾.

الفرع الثاني: اتفاقية العمال المهاجرين 1975 (أحكام إضافية) (رقم 143)

تناولت هذه الاتفاقية المواضيع ذات العلاقة بالاستخدام غير القانوني للعمالة المهاجرة والهجرة غير الشرعية، إضافة إلى مواضيع لم الشمل وغيرها من القضايا ذات العلاقة في المساواة في الفرص

(¹) انظر الاتفاقية المتعلقة بالهجرة من أجل العمالة رقم 97 لعام 1949

(²) الطبال، لينا (2010). الاتفاقيات الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص458.

والمعاملة، حيث تؤكد هذه الاتفاقية على ما نص عليه الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والاتفاقيات الدولية اللاحقة له، لتلزم الدول الأطراف باحترام حقوق الإنسان الأساسية الخاصة بكافة العمال المهاجرين، وتلزم الدول الأطراف باتخاذ جميع التدابير اللازمة والمناسبة للقضاء على حركات الهجرة الخفية من أجل العمل على استخدام المهاجرين بصورة غير قانونية وذلك لمنع وقوع انتهاكات لحقوق العمال المهاجرين⁽¹⁾.

كما أن الاتفاقية رقم (143) تكفل تمتع العامل المهاجر في الحالات التي لا يراعى فيها القوانين واللوائح الوطنية، ولا يمكن تسوية وضعه بالمساواة في المعاملة له ولأسرته فيما يتعلق بالحقوق الناشئة عن أي استخدام سابق لهذا الانتهاك، من حيث الأجر والتأمين الاجتماعي وذلك في المادة (10) والمزايا الأخرى، كما يتيح له إمكانية إثبات حقوقه أمام هيئة مختصة في حالة المنازعة في الحقوق، ولا يتحمل التكلفة المترتبة على طرده هو أو أسرته، وبالتالي تلزم الدول الأطراف بصياغة وتطبيق سياسة وطنية هدفها تعزيز ضمان المساواة في الفرص، والمعاملة في مجال الاستخدام والمهنة والضمان الاجتماعي والحقوق النقابية والثقافية، بطريقة تتفق مع الظروف والممارسات الوطنية للأشخاص الذين يوجدون بشكل قانوني على أراضيها، في سبيل ذلك على الدول الأطراف القيام بكافة الطرق المناسبة من الممارسات الوطنية، للحصول على تعاون منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمل وغيرها من الهيئات المختصة، لتعزيز قبول وتطبيق هذه السياسات وسن القوانين

(1) اتفاقية الهجرة في أوضاع تعسفية وتعزيز تكافؤ الفرص والمعاملة للعمال المهاجرين، رقم 143.

وتشجيع البرامج التي تكفل هذا القبول والتطبيق، إضافة إلى إلغاء أي أحكام قانونية، وتغيير أي تعليمات أو ممارسات إدارية تتعارض مع هذه السياسات⁽¹⁾.

من الملاحظ لدى الباحثة أن اتفاقية رقم (143) تجيز أن يخضع مبدأ حرية اختيار العمل لشرط إقامة العامل المهاجر بشكل قانوني في البلد، من أجل العمل لمدة مقررّة لا تتجاوز سنتين، أو لشرط انقضاء أجل أول عقد لاستخدامه، وعليه فإن هذه الاتفاقية تشجع الدول على اتخاذ كافة التدابير، لمكافحة الاستخدام غير القانوني للعمال المهاجرين، ومكافحة الهجرة غير الشرعية، إضافة إلى تشجيع الهجرة الشرعية للعمال، وهو ما ينسجم حرفياً مع سياسات غالبية دول المنطقة.

(¹) اتفاقية الهجرة في أوضاع تعسفية وتعزيز تكافؤ الفرص والمعاملة للعمال المهاجرين، رقم 143.

المطلب الثاني: توصيات ذات صلة بالعمال المهاجرين.

لم يتوقف جهود منظمة العمل الدولية في إصدارها للاتفاقيتين المذكورتين في الفرع الأول، بل تم إصدار توصيتان تكملان ما جاء في أحكام الاتفاقيتين السابقتين، وهاتان التوصيتان هما:-
تتمثل الأولى في التوصية رقم (86) المتعلقة بالهجرة من أجل العمل 1949، والثانية هي التوصية رقم (151) بشأن المهاجرين 1975، تدعو التوصيتان إلى التوسع أكثر في المعايير المشار إليها سابقاً، ضمن إطار عمل سياسة متماسكة حول هجرة اليد العاملة، و تسعى إلى تعزيز فعال لتكافؤ الفرص والمعاملة بين المواطنين والعمال المهاجرين المتواجدين بشكل قانوني، ضمن أراضي الدول الأعضاء لجهة التدريب المهني والعملي، والأمن الوظيفي والعضوية في النقابات، والأجر المتساوي مقابل العمل المتساوي، بالإضافة إلى شروط المعيشة، بما في ذلك المسكن والخدمات الاجتماعية وفرص التعليم، والحصول على خدمات التعليم والصحة⁽¹⁾.

وتشجع توصيات الدول الأعضاء على تأمين الاختيار الحر للوظيفة، والتنقل الجغرافي للعمال المهاجرين الذين أقاموا بشكل قانوني في البلد، ومحاولة إيجاد حل فعال للعمال المهاجرين غير النظاميين الذين يمكن جعل وضعهم نظامياً، وتأمين معاملة مساوية بشأن بعض الحقوق الناشئة عن توظيف سابق أو حالي، واعداد سياسة اجتماعية ملائمة للشروط والحاجات الخاصة بالعمال المهاجرين، وتعزيز جمع شمل الأسر، وتقديم المساعدة والمعلومات التي تساعد في التأقلم مع البيئة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للبلد حيث سيتم التوظيف⁽²⁾.

(1) الشمري، عدنان داوود (2015). الحماية الدولية لحقوق العمال المهاجرين، مرجع سابق، ص 221.

(2) انظر توصية رقم 86 وتوصية 151 بشأن العمال المهاجرين، منظمة العمل الدولية.

وأخيراً جميع حقوق العمل الأساسية الصادرة عن منظمة العمل الدولية والمعروفة بإسم اتفاقيات منظمة العمل الدولية الأساسية والمنصوص عليها في إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل⁽¹⁾، تنطبق بشكل متساوٍ على جميع العمال المهاجرين، ينص الإعلان الذي تم اعتماده في عام 1998 في الديباجة على أنه يتوجب على منظمة العمل الدولية إيلاء اهتمام خاص بمشاكل الأشخاص ذوي الاحتياجات الاجتماعية الخاصة، لا سيما العمال المهاجرين، وحشد وتشجيع الجهود الدولية، والإقليمية والوطنية الرامية إلى حل مشاكلهم⁽²⁾:-

وثمة معايير أخرى معتمدة ضمن منظمة العمل الدولية وهي ذات صلة مباشرة بحقوق المهاجرين، أهمها اتفاقية وكالات الاستخدام الخاص رقم (181) لعام 1997، واتفاقية العمال المنزليين رقم (189) لعام 2011⁽³⁾. وهناك أيضاً: تقرير لجنة حماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم الدورة السابعة (2007) الدورة الثامنة (نيسان 2008)⁽⁴⁾.

(1) تعتبر منظمة العمل الدولية الاتفاقيات الثماني التالية أساسية:- اتفاقية العمل الجبري، 1930 رقم (29).- اتفاقية الحرية النقابية وحماية حق التنظيم، 1948 رقم (87).- اتفاقية حق التنظيم والمفاوضة الجماعية، 1949 رقم (98).- اتفاقية المساواة في الأجر، 1951 رقم (100).- اتفاقية إلغاء العمل الجبري، 1957 رقم (105).- اتفاقية التمييز (في الاستخدام و المهنة)، 1958 رقم (111)- اتفاقية تحديد الحد الأدنى للسكن، 1973 رقم (138).- اتفاقية أسوأ أشكال أعمال الأطفال، 1999 رقم (182).

(2) منظمة العمل الدولية، العمال المهاجرون في وضع غير نظامي لأسباب خارجة عن إرادتهم، ص3.

(3) بن يحيى، حليمي وحجاج، فاتح (2012). دور الوكالات الدولية المتخصصة ذات الطابع الاجتماعي في حماية حقوق الإنسان: منظمة اليونسف، منظمة اليونسكو، منظمة العمل الدولية، مرجع سابق، ص92.

(4) Report of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families Seventh session (26-30 November 2007) Eighth session (14-25 April 2008). PP.2-3-4.

الفصل الرابع

رقابة منظمة العمل الدولية على إنفاذ قواعد حماية العمال المهاجرين

إن الدور البارز الذي تقوم به منظمة العمل الدولية فيما يتعلق بتوفير الحماية اللازمة لحقوق العمال عامة وحقوق العمال المهاجرين خاصة، إنفاذاً لمعايير العمل الدولية المقررة، يعد نموذجاً واضحاً جديراً بالدراسة والتحليل في مجال الحديث عن حماية حقوق الإنسان من خلال المنظمات الدولية المتخصصة الموصولة للأمم المتحدة؛ فالمتعارف عليه في حقل القانون الدولي للعمل، أنه في سبيل ضمان جدية امتثال الدول ووفائها بالتزاماتها الدولية طبقاً لاتفاقيات العمل الدولية، حرصوا واضعوا دستور منظمة العمل الدولية منذ إنشائها عام 1919 وكذلك بعد التعديلات التي أدخلت على هذا الدستور سنة 1946 على إقامة نظام فعال للإشراف الدولي، تسند إليه مهمة الرقابة على مواقف وسياسات الدول في هذا الخصوص، وبما يكفل في التحليل الأخير توفير الحماية لفئة العمال المهاجرين⁽¹⁾.

ولعل الحكمة من نظام الإشراف المعمول به في إطار منظمة العمل الدولية هي كفالة تقييد الدول واحترام الأحكام الواردة في الاتفاقيات المصادق عليها، وذلك لتشجيع وتحفيز الدول على وضع المعايير الدولية للعمل موضع التنفيذ وإدخالها في تشريعاتها الوطنية، وتجدر الإشارة إلى أن نظام

(¹) الرشيدى، أحمد (2005). حقوق الإنسان: دراسة مقارنة في النظرية والتطبيق، ط2، القاهرة: دار الشروق، ص249.

الإشراف الذي تم وضعه منذ عام 1919 في إطار منظمة العمل الدولية، يعتبر أكثر أنظمة الرقابة تقدماً على صعيد العلاقات الدولية⁽¹⁾.

ويتخذ نظام الرقابة والإشراف على تطبيق اتفاقيات العمل الدولية، أسلوبين نص عليهما دستور المنظمة، مختلف عن الآخر من حيث طبيعة وتكوين الجهاز المختص بالإشراف والرقابة، ومن ثم يمكن القول بأن نظام الرقابة داخل منظمة العمل الدولية يعمل من خلال إما أسلوب الرقابة النظامية الدورية القائم على فحص التقارير الحكومية أو أسلوب الرقابة العرضية القائم على تقديم الشكاوى⁽²⁾.

لذلك كله؛ سيتم معالجة هذه الأمور من خلال بحثين سنركز في الأول على أسلوب الرقابة النظامية الدورية القائم على فحص التقارير الحكومية، أما الثاني فيختص بنظام التقارير والشكاوى كوسيلة لحماية العمال المهاجرين، ووفق التقسيم الآتي:-

المبحث الأول: أسلوب الرقابة النظامية الدورية القائم على فحص التقارير الحكومية.

المبحث الثاني: نظام التقارير والشكاوى كوسائل لحماية حقوق العمال المهاجرين.

(¹) التلاوي، عدنان خليل (1990). القانون الدولي للعمل: دراسة في منظمة العمل الدولية ونشاطها في مجال التشريع الدولي للعمل، ط1، جنيف: المكتبة العربية، ص753.

(²) الرشيد، أحمد (2005). حقوق الإنسان: دراسة مقارنة في النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص252.

المبحث الأول

أسلوب الرقابة النظامية الدورية القائم على فحص التقارير الحكومية

اعتمدت منظمة العمل الدولية جهاز خاص بها ينفذ ما يصدر عنها من تقارير حول تطبيق اتفاقيات العمل الدولية، ووجود مثل هذا الالتزام يقضي بإنشاء آليات دولية تكون مهمتها الأساسية فحص التقارير المقدمة إعمالاً لهذا الالتزام، حيث يمارس هذا الدور الرقابي من طرف لجان منظمة العمل الدولية (المطلب الأول)، ومكتب العمل الدولي كجهاز رقابي فعال في المنظمة (المطلب الثاني).

المطلب الأول

لجان منظمة العمل الدولية

كما ذكرنا سابقاً، تمتاز منظمة العمل الدولية عن غيرها من المنظمات بتمثيلها الثلاثي، الذي كان له انعكاس على تكوين وعمل اللجان داخلها، حددها دستور المنظمة. سنتحدث عن لجنتي الخبراء والمؤتمر المعنيتين بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات (الفرع الأول)، إضافة إلى لجنة ثالثة معنية بالحرية النقابية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: لجنتي الخبراء والمؤتمر المعنيتين بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات

تختص منظمة العمل الدولية بالتشريع الدولي للعمل، المتمثل في إعداد الاتفاقيات والتوصيات، ولضمان تنفيذها أوجدت آليات لرقابتها من خلال اللجنتين السابقتين الذكر ودورهما الهام والذي يظهر من خلال:

أولاً: لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات

تم إنشاء هذه اللجنة عام 1927، وتتكون من أفراد مستقلين يتم اختيارهم لمدة ثلاث سنوات بصفته الشخصية من بين الخبراء المشهود لهم بالكفاءة والاختصاص في مجال قانون العمل الدولي⁽¹⁾، ويقوم مجلس إدارة المنظمة بتعيينهم بناء على اقتراح المدير العام لمكتب العمل الدولي، والأخذ بعين الاعتبار التوزيع الجغرافي العادل⁽²⁾.

وتعمل لجنة الخبراء على مراقبة تنفيذ الاتفاقيات والتوصيات، حيث تقوم بدراسة التقارير التي تهدف إلى تطبيقها من خلال قيام اللجنة بدراسة التقارير التي تقدمها الدول الأعضاء الخاصة بالالتزامات المنبثقة عن دستور المنظمة وعن الاتفاقيات التي صادقت عليها ومدى مطابقة تشريعات لهذه الاتفاقيات، كما أنها تطلع على الجريدة الرسمية للدول الأعضاء الخاصة بالاتفاقيات التي لم تصادق عليها، ومن مهام اللجنة أيضاً إجراء دراسة عامة تتعلق بهذه الاتفاقيات والحالات الموجودة في مختلف هذه الدول، ويحق لهذه اللجنة أن تستفسر من الدول الأعضاء بشأن هذه التقارير وتوجه إلى حكوماتها الأسئلة الخاصة بذلك، زيادة على ذلك تتدارس اللجنة التقارير والمعلومات الإضافية

(¹) أبو الوفا، أحمد (2008). الحماية الدولية لحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص282.

(²) حسين، خليل (2010). التنظيم الدولي، النظرية العامة والمنظمات العالمية، مرجع سابق، ص222.

التي يرفعها الأمين العام لمجلس أوروبا إلى مكتب العمل الدولي والمتعلقة بالمدونة الأوروبية للضمان الاجتماعي والبروتوكول الملحق بها، من أجل التأكد من مدى تطبيقها بصورة كاملة أو شبه كاملة من قبل الدول الأطراف فيهما، باعتبار لجنة الخبراء آلية رقابية في إطار منظمة العمل الدولية منذ بداية ولايتها وفي تقاريرها أنها ليست محكمة، ووظيفتها لا تتسم بالصبغة السياسية أو القضائية، ومن ثم يجب التأكيد على أن ولاية اللجنة تنحصر في تقدير مدى المطابقة ومدى التعارض بين أحكام الاتفاقيات الدولية للعمل، وبين التشريعات والممارسات الوطنية، وما أعطته هذه الدول من قوة إنفاذ لهذه الأحكام، وذلك من خلال التقارير المقدمة⁽¹⁾.

ثانياً: لجنة المؤتمر.

في كل دورة ومنذ عام 1927، يشكل المؤتمر العام لجنة مكونة من ممثلين عن الحكومات والعمال وأصحاب العمل، هذه اللجنة تسمى لجنة المؤتمر، وتختص بدراسة التقارير المرفوعة إليها من لجنة الخبراء، كما أنها تدعو حكومات الدول الأعضاء للاشتراك في أعمالها، بقصد الحصول على معلومات إضافية، لما يمكن أن تكون لجنة الخبراء قد لاحظته من متناقضات في تقرير هذه الدول، أي أن وظيفة لجنة المؤتمر تتمثل في بحث مسألة تطبيق الاتفاقيات والتوصيات آخذة في عين الاعتبار تقرير لجنة الخبراء، وتستمتع لشروح هذه الدول من خلال التدابير التي اتخذتها هذه الدول بهدف إزالة المتناقضات الواردة في تقرير لجنة الخبراء، ويجوز لممثلي العمال وممثلي أصحاب العمل عرض آرائهم بخصوص تطبيق دولهم لاتفاقيات العمل. إن هاتين اللجنتين تعملان في إطار أسلوب الرقابة النظامية الدورية القائم على فحص التقارير الحكومية، من الممكن أن تواجه مجموعة

⁽¹⁾ International Labour Conference, 106th Session,. Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (articles 19, 22, 23 and 35 of the Constitution).2017.p.28.

من الصعوبات منها ما يتعلق بالأوضاع الوطنية كمسائل القانون والواقع والممارسة والتطبيق العملي، ومنها ما يتعلق بعقبات قد تواجه الدول المصدقة على الاتفاقيات والمعايير الدولية للعمل عند التطبيق، ومن هذه المصاعب ما يتصل بالظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية⁽¹⁾.

الفرع الثاني: اللجنة المعنية بالحرية النقابية

تم إنشاء لجنة الحرية النقابية بموجب قرار مجلس إدارة منظمة العمل الدولية في دورته رقم (171) عام 1951، وهدفها البحث في الشكاوى المتعلقة بالحرية النقابية لتقرير ما إذا كان يلزم عرضها على المجلس لبحثها من عدمه، ويقوم المجلس بتشكيل هذه اللجنة من بين أعضائه، ويبلغ عدد الأعضاء ثمانية عشر عضواً منهم (9) أعضاء أصليين و(9) مناوبين، ومهمة هذه اللجنة النظر في الشكاوى التي تصلها عادة مكتوبة وكذلك ملاحظات الدول عليها، ويتم اتخاذ قراراتها بالإجماع، ولا يجوز أن يشترك في مداولاتها أو أن يكون متواجداً أي ممثل أو مواطن أو مندوب في منظمة أصحاب العمل أو العمال تكون الشكاوى قد قدمت ضد حكومته⁽²⁾.

ومن مهامها الأخرى دراسة الشكاوى المتعلقة بالحرية النقابية، ويتم ذلك بموافقة الحكومة التي وجهت الشكاوى ضدها، وقد أوجدت اللجنة أيضاً لجنة الخبراء المستقلين لمساعدتها في القيام بالمهام المنوطة بها، إذا كانت طبيعة الأعمال المعروضة عليها تتطلب وجود خبراء بإمكانهم المساعدة في حل المشاكل التي تعترض عمل اللجنة المعنية بالحرية النقابية؛ وكان لنشاط هذه اللجنة دور في

(¹) أبو الوفاء، مرجع سابق، ص 282

(²) Freedom of Association INTERNATIONAL LABOUR OFFICE GENEVA
Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association Sixth edition
(2018). P.5.

تحقيق اعتراف من الدول بالحقوق المتصلة بالحرية النقابية كالتعددية النقابية والحريات العامة اللازمة لممارسة الحقوق النقابية⁽¹⁾.

المطلب الثاني

مهام مكتب العمل الدولي

إن عمل اللجان السابقة الذكر يبقى منقوصاً إذا لم يضاف إليه العمل الذي يقوم به مكتب العمل الدولي كونه الجهاز الأكثر فعالية في منظمة العمل الدولية، إذ نص دستور منظمة العمل الدولية على هذا الجهاز من حيث تشكيله والمهام الموكلة إليه، لذلك فإن الجهاز يعتبر العمود الفقري في عمل المنظمة من خلال اتساع نشاطه وارتباط جميع أعمال المنظمة بوجوده، مما يجعله دائماً في بحث عن تحسين لقدراته وأدائه الإداري، وقد سبق وأن تناولنا الحديث عن تشكيل مكتب العمل الدولي فيما سبق.

وطبقاً للمادة (9) الفقرتين (4 و 5) من دستور المنظمة تحت عنوان الطابع الدولي لمهام المكتب جاء النص: "4- تكون مهام المدير العام وموظفي المكتب ذات طابع دولي بحث، وعلى المدير العام وموظفي المكتب في أدائهم لواجباتهم، ألا يلتمسوا أو يقبلوا تعليمات من أي حكومة أو من أي سلطة أخرى خارجة عن المنظمة، وأن يتمتعوا عن أي تصرف قد يتنافى مع وضعهم كموظفين دوليين ليسوا مسؤولين سوى أمام المنظمة. 5- تتعهد كل دولة عضو في المنظمة باحترام الطابع الدولي للبحث لمهام المدير العام ولمهام الموظفين وبعدم محاولة التأثير عليهم في نهوضهم بمسؤولياتهم".

(¹) حسين، خليل (2010). التنظيم الدولي، النظرية العامة والمنظمات العالمية، مرجع سابق، ص224.

ويعد مكتب العمل الدولي تقريراً سنوياً عن أعمال المنظمة ويعرضه على المؤتمر العام وتقوم فروعته بجمع المعلومات التي لها علاقة بالعمل والنشاط الصناعي، وتساعد الدول الأعضاء في صياغة قوانين العمل بها، وفقاً لقرارات المؤتمر العام⁽¹⁾.

ولمكتب العمل في العديد من المناسبات ملاحظات حول ما تقوم به الدول من تبني قواعدها لمعايير العمل الدولية التي تعتمد عليها منظمة العمل الدولية، ومن وظائفه بحث المواضيع التي يعتزم عرضها على المؤتمر بغية عقد اتفاقيات دولية والقيام بأي استقصاءات خاصة يطلبها المؤتمر أو مجلس الإدارة. كما له دور في التخفيف من ظاهرة البطالة في بعض الدول، من خلال قيامه بجمع المعلومات عن سوق العمل، ومساعدة الدول التي يفقد فيها الأفراد وظائفهم، وذلك من خلال دفع المرافق التي تهتم بالتوظيف في تلك الدول⁽²⁾.

كما أنّ المكتب يقوم بالعديد من المهام كما منصوص عليها في المادة (10) من الدستور أهمها⁽³⁾:

- جمع وتوزيع المعلومات عن جميع المواضيع المتصلة بالتنظيم الدولي لظروف العمال ونظام العمل، بوجه خاص بحث المواضيع التي يعتزم عرضها على المؤتمر بغية عقد اتفاقيات دولية، والقيام بالاستقصاءات التي يطلبها المؤتمر أو مجلس الإدارة.

(1) الدسوقي، محمد عبد الرحمن (2006). قانون المنظمات الدولية، مرجع سابق، ص 241.

(2) التلاوي، عدنان خليل (1990). القانون الدولي للعمل، مرجع سابق، ص 688.

(3) انظر المادة (10) من دستور منظمة العمل الدولية

- تحرير وإصدار المطبوعات التي تعالج مشاكل الصناعة والعمل ذات الأهمية الدولية باللغات التي يعتبرها مجلس الإدارة مناسبة، وعلى وجه العموم، تكون للمكتب أي سلطات ومهام أخرى قد يعهد إليه بها المؤتمر أو مجلس الإدارة.
- متابعة الإجراءات التي تتخذها الدول من خلال التقارير التي تقدمها لتشجيع العمل.
- دفع جميع نفقات منظمة العمل الدولية من الميزانية العامة للمنظمة، وهو مسؤول أمام مجلس الإدارة عن أنفاق أموال المنظمة⁽¹⁾، طبقاً لنص المادة (13) الفقرة (2) بقولها: " يدفع المدير العام لمكتب العمل الدولي جميع نفقات المكتب الأخرى، ونفقات دورات المؤتمر أو مجلس الإدارة، من الميزانية العامة لمنظمة العمل الدولية".

(¹) INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION .Constitution signed at Versailles June 28, 1919 (part XIII of Treaty of Versailles 1Proclaimed by the President of the United States September 10, 1934 Amendments adopted by the ILO General Conference on November 2, 1922/ and November 5, 1945; 5 revised by instrument of amendment adopted October 9, 1946,6 as later amended.p241-241..

المبحث الثاني

نظام التقارير والشكاوى كوسائل لحماية حقوق العمال المهاجرين

تحدثنا فيما تقدم عن أسلوب الرقابة النظامية الذي يجري من خلال فحص التقارير الحكومية، والذي يعتبر بمثابة إشراف حكومي يتم بصورة تلقائية، وإضافة إلى ذلك؛ فقد نص دستور منظمة العمل الدولية على إجراءات دستورية خاصة تقوم على أساس تقديم الشكاوى، لحرصها على التطبيق الفعلي لما يصدر عن المنظمة من أحكام تكفل حماية العمال المهاجرين، فهناك أسلوبين للرقابة، أسلوب الرقابة على أساس التقارير (المطلب الأول)، وأسلوب الرقابة على أساس الشكاوى (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الرقابة على أساس التقارير

في الواقع إن جوهر جميع أنواع الرقابة الدولية هو جمع المعلومات بشأن ما تتخذه الحكومات من خطوات لتنفيذ التزاماتها الدولية، فدستور منظمة العمل الدولية يلزم حكومات الدول الأعضاء بتقديم تقارير ذا الشأن، إلا أنه لا يكفي للقول بأننا بصدد نظام رقابي، بل لابد من فحص هذه التقارير حتى تكتمل الرقابة فعلاً⁽¹⁾.

وعلى أساس ذلك، نتناول هذا المطلب وفق الفرعين الآتيين: -

(1) دليل الإجراءات المتعلقة باتفاقيات وتوصيات العمل الدولية (2012)، إدارة معايير العمل الدولية، مكتب العمل الدولي، جنيف، طبعة منقحة، ص53-ص70.

الفرع الأول: أنواع التقارير

تكفل مجلس الإدارة للمنظمة بتنظيم كيفية إيداع هذه التقارير، حيث قسمها إلى نوعين هما:

أولاً: التقارير المفصلة.

وهي تقارير تودعها الدولة مطلع السنة الثانية للسنة التي تصبح فيها الاتفاقية سارية المفعول بالنسبة لهذه الدولة، أو إذا قامت بتغييرات هامة في تطبيق الاتفاقيات المصادق عليها سابقاً، أو إذا طلبتها لجنة الخبراء أو لجنة المؤتمر، ومن البيانات الواجب توفرها في التقارير المفصلة نذكر: (تشريعات وقوانين الدولة، ذات الصلة بالاتفاقية، التحفظات التي أبدتها الدولة على الاتفاقية، كيفية وتاريخ نفاذ الاتفاقية، ردود على تعليقات هيئات الإشراف، القرارات القضائية والإدارية المتصلة بتنفيذ الاتفاقية، ملاحظات أصحاب العمل ومنظمات العمال، الوسائل التقنية لنفاذ الاتفاقية) (1).

ثانياً: التقارير المبسطة.

وهي التقارير التي تودعها الدولة بشكل دوري، وقد حدد مجلس الإدارة للمنظمة مدة خمسة سنوات لإيداع الدول تقاريرها المبسطة، حول الاتفاقية رقم (97) بشأن العمال المهاجرين والاتفاقية رقم (143) بشأن الحد من الهجرة في أوضاع تعسفية وتكافئ الفرص والمعاملة للعمال المهاجرين، ومن البيانات الواجب توفرها في التقارير المبسطة نذكر: (تشريعات وقوانين الدولة ذات الصلة

(1) دليل الإجراءات المتعلقة باتفاقيات وتوصيات العمل الدولية (2012)، إدارة معايير العمل الدولية، مكتب العمل الدولي، جنيف، طبعة منقحة، ص53-ص70.

بالاتفاقية، كيفية وتاريخ نفاذ الاتفاقية، ردود على تعليقات هيئات الإشراف، ملاحظات أصحاب العمل ومنظمات العمال⁽¹⁾.

الفرع الثاني: إعداد التقارير

لقد أوجب دستور منظمة العمل الدولية على كل دولة عضو بتقديم تقارير إلى مكتب العمل الدولي عن التدابير التي اتخذها من أجل إنفاذ أحكام الاتفاقيات التي تكون طرفاً فيها، والاتفاقيات التي لم تصادق عليها وحتى التوصيات الصادرة عن المنظمة، وتتظم المنظمة هذه التقارير وفق أشكال وإجراءات معينة، فهناك تقارير بشأن النصوص التي تأخذ شكل اتفاقية دولية تم التصديق عليها، وهناك التقارير بشأن الاتفاقيات التي لم يتم التصديق عليها، وتقارير تلزم الدول بتقديمها، بشأن التزامها بعرض النصوص على السلطات المختصة.

أولاً: التقارير بشأن النصوص المصادق عليها.

تلتزم الدول الأعضاء في المنظمة بتقديم تقارير، عما اتخذته لتنفيذ أحكام النصوص التي تأخذ شكل اتفاقيات دولية تم التصديق عليها، وهذه التقارير يجب تقديمها على فترات دورية منتظمة، مقدار كل منها عام كامل، وهذا وفقاً لما جاء في المادة (22) من دستور منظمة العمل الدولية، كذلك يجب أن تحرر هذه التقارير على النحو الذي يضعه مجلس إدارة المنظمة، ويتطلب المجلس الإجابة عن أسئلة عامة تهدف إلى التعرف عن النصوص الوطنية، سواء كانت تشريعية أو تنظيمية بشأن الموضوع محل البحث، والتعرف على تفاصيل المجالات القانونية والعلمية بشأن تطبيقها،

⁽¹⁾ الديري، عبد العال (2013). الحماية الدولية لحقوق العمال في ضوء أحكام القانون الدولي، مرجع سابق، ص189.

ويتطلب أيضا الإجابة عن أسئلة خاصة، تستهدف التعرف على الإجراءات التي اتخذت فعلاً أو المعتاد اتخاذها لإعطاء النصوص آثارها المطلوبة⁽¹⁾.

ثانياً: التقارير بشأن النصوص غير المصادق عليها.

الاتفاقيات والتوصيات غير المصادق عليها توضع بشأنها تقارير سنوية توجه إلى منظمة العمل الدولية، يتم فيها تحديد الأسباب التي تمنع من التصديق على أي من الاتفاقيات أو التوصيات في الدول التي لم توافق عليها، وبناء على ذلك يصدر المدير العام تقريراً شاملاً يهدف إلى تحديد وتوجيه نشاطات المنظمة بشكل دوري على أساس المستوى الشامل للحماية الفعلية لهذه الحقوق الذي وصلت إليه الأعضاء⁽²⁾.

وتلتزم الدول الأعضاء بإخطار المدير العام لمكتب العمل الدولي في فترات مناسبة، يحددها مجلس الإدارة بالوضع القائم قانوناً وعملاً، حسب المادة (5/19) من دستور المنظمة، يختص هذا التقرير بالموضوعات التي تتناولها الاتفاقيات التي لم يتم التصديق عليها، مع بيان الصعوبات التي تمنع وتؤخر تصديقها، بالإضافة إلى ذلك فقد نصت المادة (6/19) من دستور المنظمة على أنه: - "بالنسبة للنصوص التي تأخذ شكل توصيات فإن الدول تبين ما ترى إضافته من تعديلات على أحكام هذه التوصيات، حتى يتم إقرارها أو تطبيقها"، والمادة (2/13) من دستور المنظمة، تنص على إلزام

(1) دليل الإجراءات المتعلقة باتفاقيات وتوصيات العمل الدولية (2012)، إدارة معايير العمل الدولية، مكتب العمل الدولي، جنيف، طبعة منقحة، ص53-ص70.

(2) التلاوي، عدنان خليل (1990). القانون الدولي للعمل، مرجع سابق، ص694.

الدول الأعضاء بأن تقدم لمنظمات العمال وأصحاب العمل نسخاً من التقارير التي قدمتها إلى المنظمة⁽¹⁾.

ثالثاً: التقارير بشأن الالتزام بالعرض على السلطات المختصة.

طبقاً لما نصت عليه المادة (5/19/ج) فإن الدول الأعضاء في المنظمة تلتزم بتقديم تقارير للمدير العام للمكتب الدولي، تتضمن المعلومات اللازمة بشأن التزامها بعرض النصوص التي تشكل اتفاقيات أو توصيات على السلطة المختصة.

ويلاحظ أن منظمة العمل الدولية في أحيان كثيرة تقوم هي ذاتها بإعداد تقارير تهتم بالحق في العمل أو الحقوق ذات الصلة به، منها التقرير السنوي الصادر عن منظمة العمل الدولية حول الاتجاهات العالمية للاستخدام لعام 2008 والذي يرى بأنه من المتوقع أن تسهم الاضطرابات الاقتصادية الناتجة بشكل كبير من عدم استقرار الأسواق في زيادة عدد العاطلين عن العمل بنحو (5) ملايين في عام 2008، وما يصحب ذلك من تأثيرات على التزامات الدول⁽²⁾.

الفرع الثالث: فحص التقارير

إن تقديم التقارير من طرف الدول لمدير مكتب العمل الدولي بشأن ما اتخذته أو ما ستتخذها لتطبيق قواعد العمل الدولية، هو أمر لا يكفي للقول بوجود رقابة دولية على تطبيق هذه القواعد،

(1) دليل الإجراءات المتعلقة باتفاقيات وتوصيات العمل الدولية (2012)، إدارة معايير العمل الدولية، مكتب العمل الدولي، جنيف، طبعة منقحة، ص53-ص70.

(2) دليل الإجراءات المتعلقة باتفاقيات وتوصيات العمل الدولية (2012)، إدارة معايير العمل الدولية، مكتب العمل الدولي، جنيف، طبعة منقحة، ص53-ص70.

فتقديم هذه التقارير ليس سوى الخطوة الأولى لوجود الرقابة، والتي تكمن حقيقة في فحص هذه التقارير، حيث نصت المادة (1/23) من دستور منظمة العمل الدولية على أن المدير العام يقوم بعرض ملخصاً للبيانات والتقارير التي تبلغ إليه من الدول الأعضاء، على المؤتمر أثناء انعقاده، تطبيقاً للمادتين (19، و22) من دستور المنظمة⁽¹⁾، وذلك بقولها: "يعرض المدير العام على المؤتمر في دورته التالية ملخصاً للمعلومات والتقارير التي تكون الدول الأعضاء قد أبلغته بها، عملاً بالمادتين (19، و22)".

ومما سبق يتبين للباحثة أن جهة الرقابة هي مؤتمر العمل الدولي، إلا أنه نتيجة لتزايد عدد النصوص التي يقرها المؤتمر سواء كانت على شكل اتفاقيات أو توصيات دولية للعمل، كذلك تطبيقاً لنص المادة (1/19) التي وضحت لنا وضع النصوص التي تصدرها منظمة العمل الدولية، فقد أصبح من الصعب بل من المستحيل أن يتولى مؤتمر العمل الدولي بذاته فحص ما اتخذته الدول بشأن تطبيق ما تضمنته هذه النصوص من قواعد، ونتيجة لذلك فإن كلا من لجنة الخبراء ولجنة المؤتمر السالفة الذكر، أصبحتا تتوليان فحص التقارير التي ترد من مختلف الدول بشأن تطبيق قواعد العمل الدولية.

(¹) دليل الإجراءات المتعلقة باتفاقيات وتوصيات العمل الدولية (2012)، مرجع سابق، ص58-ص59.

المطلب الثاني

الرقابة على أساس الشكاوى

نص دستور منظمة العمل الدولية على أن: "لأي دولة من الدول الأعضاء الحق في أن تتقدم إلى مكتب العمل الدولي، بشكاوى ضد أي دولة أخرى..." ويتضح للباحثة من نص المادة أن دستور منظمة العمل الدولية قد أنشأ نظاماً للرقابة على تطبيق قواعد العمل الدولي للاتفاقية، عن طريق التقدم بشكاوى إلى المنظمة. فمن الشكاوى ما يقدم من طرف الدول ومنها ما يقدم من طرف النقابات⁽¹⁾.

لذلك سيتم تناول هذا المطلب في الفروع الآتية: -

الفرع الأول: جهات تقديم الشكاوى

تقدم الشكاوى من طرف ثلاث جهات والمتمثلة في: الدول، النقابات ومجلس إدارة منظمة العمل الدولية.

أولاً: الشكاوى التي تقدمها الدول.

وهي شكاوى ترفعها دولة ما ضد دول أخرى، بسبب انتهاكها لقواعد العمل الدولية، وهي شكاوى قد تؤدي إلى تحقيقات دولية، أو تنديد بالدول المنتهكة، ذلك أن الشكاوى تحال إما إلى حكومة

(¹) الديري، عبد العال (2013). الحماية الدولية لحقوق العمال في ضوء أحكام القانون الدولي، مرجع سابق، ص194.

الدولة المعنية لكي تقوم بالتعليق عليها وإما إلى لجنة تحقيق يتم اختيارها حسب الحالات، وهي لجنة مكونة من أشخاص مستقلين ومن ذوي المؤهلات العالية، كي تتم دراستها والتعليق عليها، وبعد ذلك تقوم لجنة التحقيق بوضع توصياتها اللازمة لحل القضية، ويكون للدولة المعنية الحق في إرسال مبعوث عنها للاشتراك في مداورات المجلس، وبعد ذلك يكون على الدولة المعنية إما قبول تلك التوصيات أو إحالة القضية إلى محكمة العدل الدولية، أما إذا رفضت الدولة المعنية يرفع المجلس القضية إلى المؤتمر العام مرفقة بتوصياته⁽¹⁾.

وتلاحظ الباحثة هنا عدم استطاعة الفرد تحريك إجراءات الرقابة في منظمة العمل الدولية عندما تنتهك حقوقه المنصوص عليها في اتفاقيات العمل، ومن ثم تظل الدول هي القادرة على إيصال تظلماته في هذا الميدان، ويمكن للفرد أن يوصل مطالبه عبر نقابات العمال وأرباب العمل.

ثانياً: الشكاوى المقدمة من طرف النقابات

وهي شكاوى تعرض على مؤتمرات العمل الدولية، لجلب انتباهها إلى الأوضاع الفردية والجماعية غير الطبيعية، التي تكتشفها النقابات في بلدان أعضاء في منظمة العمل الدولية، وبعد أن تصله الشكاوى يقوم مجلس إدارة المنظمة بدراستها ثم يحيلها على الحكومة المعنية لكي تقوم هذه الأخيرة بعد ذلك بالرد عليها، إلا أن المجلس قد يلجأ إلى نشر الادعاء و الرد عليه إذا ما قدمت الحكومة المعنية رداً غير مقنع أو لم ترد⁽²⁾.

(1) عبد العزيز، قادري (2004) حقوق الانسان في القانون الدولي والعلاقات الدولية، الجزائر، ص 168

(2) التلاوي، عدنان خليل (1990). القانون الدولي للعمل، مرجع سابق، ص702.

كما يمكن لنقابات العمال أو منظمات أرباب العمل أو إحدى الحكومات التقدم بشكوى، تتعلق بعدم احترام دولة ما مبادئ المنظمة المتعلقة بالحريات النقابية، وهي شكوى تتم إحالتها إلى لجنة ثلاثية خاصة بالحريات النقابية منبثقة عن مجلس الإدارة، وعند تلقي اللجنة تلك الشكاوى تقوم بدراستها دون الرجوع إلى الدولة المدعى عليها، لأخذ موافقتها، ويمكن إحالة القضية المتميزة بتعقيدات كبيرة إلى لجنة تدعى "لجنة تقصي الحقائق والتوفيق المعنية بالحريات النقابية"، وهي لجنة مستقلة مشكلة من عدد من الخبراء لها مهمة شبه قضائية تنتظر في الموضوع مع سلطات الدولة المعنية بهدف التوصل إلى حل بالتفاهم بين الطرفين⁽¹⁾.

ثالثاً: الشكاوى المقدمة من طرف مجلس إدارة منظمة العمل الدولية.

يجوز المبادرة بتقديم شكوى في أي وقت من قبل مجلس إدارة منظمة العمل الدولية، وهذا ما نص عليه دستور المنظمة، فقد تقدم الشكوى من تلقاء نفس أعضاء المجلس أو بناءً على شكوى يتلقاها من أحد المندوبين في المؤتمر، حيث نصت المادة (4/26) بقولها: "يجوز لمجلس الإدارة أن يأخذ بهذا النهج، إما من تلقاء ذاته أو بناءً على شكوى يتلقاها من أحد المندوبين في المؤتمر"، والمقصود بالنهج أي الشكوى التي تقدمها الدول⁽²⁾.

(1) محمود، مسعود محمود، مرجع سابق، ص 423

(2) انظر المادة 26 من دستور منظمة العمل الدولية

أما بخصوص شكاوى الأفراد فإنها لا تقدم مباشرة إلى منظمة العمل الدولية، وإنما تقدم عن طريق منظمات العمال أو أصحاب العمل، حيث أن المطالبات الصادرة من أفراد يدعون فيها بحدوث مخالفات لقواعد قانونية دولية، وإن تقديمها عن طريق المنظمات ما هو إلا إجراء شكلي أو تنظيمي⁽¹⁾. وبالتالي فإنه يمكننا القول بأن دستور منظمة العمل الدولية قد خلق نظاماً من شأنه أن تكون المنظمات غير الحكومية وسيطاً مباشراً في علاقة مع شخص من أشخاص القانون الدولي.

الفرع الثاني: الفحص والبت في الشكاوى

بعد إيداع الشكاوى من طرف الجهات الثلاث المذكورة سلفاً، لدى مكتب العمل الدولي، فإن مجلس إدارة منظمة العمل الدولية يقوم بإجراءات للفحص والبت في الشكاوى المودعة، ويتم ذلك بأحد الطرق التالية:

أولاً: الإجراء التوفيقى.

أجاز دستور منظمة العمل الدولية لمجلس إدارة المنظمة أن يجري اتصالات بالحكومات التي يعينها الأمر بشأن ما يصله من شكاوى، طبقاً لنص المادة (24) من دستور المنظمة، وأن الإجراءات التي يتخذها المجلس في هذه الحالة بصدد الشكاوى، القصد منها التوفيق بين وجهات النظر المختلفة بشأن الموضوع محل النزاع (أي موضوع الشكاوى) فمجلس الإدارة يرى في هذه الطريقة حلاً بديلاً عن تطور النزاع، وما يستدعيه من اتخاذ إجراءات أخرى⁽²⁾.

(1) INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION REVIEW OF ILO SUPERVISORY MECHANISM by : A.G. Koroma P.F. van der Heijden, March 2016. P.2.

(2) التلاوي، عدنان خليل (1990). القانون الدولي للعمل، مرجع سابق، ص706.

ثانياً: الإحالة إلى لجنة التحقيق ومحكمة العدل الدولية.

تتولى لجنة التحقيق بحث الشكاوى بحثاً كاملاً، وتلتزم الدول الأعضاء طبقاً للمادة (28) من دستور المنظمة، أن تضع تحت تصرفها جميع ما في حوزتها من بيانات تتصل بموضوع الشكاوى، حيث يحيل مجلس إدارة المنظمة ما يصله من شكاوى إلى هذه اللجنة، إما بعد محاولة الصلح، ويكون هذا الإجراء إذا لم يقتنع بما قدمته حكومة الدولة المعنية أو لم يصله الرد في فترة معقولة، أو رأى إحالة الشكاوى مباشرة إلى لجنة التحقيق، ثم تعد تقريراً بالنتائج التي توصلت إليها، وأيضاً التوصيات التي تراها ملائمة، حيث يقيم المدير العام لمكتب العمل الدولي بإبلاغ تقرير هذه اللجنة إلى مجلس الإدارة، وإلى كل من الحكومات ذات العلاقة بالشكاوى، ويتم نشر هذا التقرير طبقاً لنص المادة (1/29) من دستور المنظمة، إخطار المدير العام من قبل الحكومات خلال ثلاثة أشهر، بقبولها أو عدم قبولها التوصيات التي اشتمل عليها التقرير، و في حالة الرفض وتبعاً لتوصيات لجنة التحقيق فإنه يكون عليها أن تفصح عما إذا كانت ترغب في إحالة الشكاوى لمحكمة العدل الدولية أو تمتنع عن ذلك.

أما بالنسبة للإحالة إلى محكمة العدل الدولية، فإنه تعرض الشكاوى عليها من طرف منظمة العمل الدولية، وليس الغرض منه طلب رأي استشاري لها وإنما الغرض منه مباشرتها لوظيفتها القضائية في النزاعات الدولية، وهذا طبقاً لنص المادة (1/36) من نظامها الأساسي، وبما أن ولايتها القضائية اختيارية أي لا بد من موافقة أطراف النزاع جميعاً على الالتجاء إليها، فإنه في حالة رفض أي من الدول المعنية عرض الشكاوى على المحكمة استحال النظر في الشكاوى أمامها، و إذا قبل الأطراف بعرض الشكاوى أمام محكمة العدل الدولية فإن قرارها يكون نهائياً طبقاً لنص المادة (31) من دستور منظمة العمل، و لها أيضاً الحق في تأييد أو تعديل أو إلغاء نتائج لجنة التحقيق في قرارها طبقاً للمادة (32) من دستور المنظمة.

ثالثاً: العقوبات المقررة

تقوم لجنة التحقيق في كل الأحوال السابقة، بتضمين تقريرها ما تراه ملائماً بالنسبة للخطوات الواجب اتخاذها لمواجهة الشكوى، ويقوم مجلس الإدارة بناء على ما قرره اللجنة بتقديم توصيات لمؤتمر العمل الدولي بشأن ما يجب اتخاذه لتلافي أسبابها، ولا شك في أن تلك الإجراءات التي يتم اتخاذها ضد الدولة المخالفة من شأنها تكوين رأي عام، ضد هذه الدولة، مما يعتبر في حد ذاته جزاءً يوقع على الدولة المخالفة⁽¹⁾.

وعبر التاريخ الطويل لمنظمة العمل الدولية لم يتم أبداً تبني إجراءات عقابية تجاه أي دولة، وذلك حتى مارس 1999، حين قرر مجلس الإدارة أن يضيف في دورته رقم (90) في شهر نوفمبر إلى جدول أعماله موضوعاً، حول الإجراءات التي يجب أن يوصي بها المؤتمر، من أجل ضمان التزام واحترام الاتفاقية الخاصة بالعمل الجبري (105)، من جانب دولة ماينمار (Myanmar)، وذلك تبعاً لتوصيات لجنة التقصي المشكلة في عام 1997 من أجل دراسة انتهاك الاتفاقية الخاصة بالعمل الجبري، وفي ماي 1999 بعد انتهاء المدة المحددة لتلك الدولة من طرف اللجنة، والتي كان يجب خلالها على حكومة ماينمار الامتثال للتوصيات، تم نشر التقرير الذي صاغه المدير العام بعد اتصالات مع الحكومة المعنية، وفي شهر حزيران من نفس العام تبني مؤتمر العمل الدولي قراراً بفرض إجراءات عقابية، تتمثل في وقف التعاون الفني والمعونة مع هذه الدولة واستبعاد حكومتها من المشاركة في اجتماعات ومؤتمرات وملتقيات منظمة العمل الدولية.

(1) الديري، عبد العال (2013). الحماية الدولية لحقوق العمال في ضوء أحكام القانون الدولي، مرجع سابق، ص204.

الفصل الخامس

الخاتمة

(النتائج والتوصيات)

أولاً: الخاتمة

تبين لنا من خلال الدراسة أنّ منظمة العمل الدولية تتميز ببنيّتها الثلاثية عن غيرها من الوكالات الدولية المتخصصة، وأيضاً بالنظر إلى أهمية المجال الذي تنشط فيه، وهو المجال الاجتماعي على المستوى الدولي، وهذا المجال له حساسية كبرى، إذ بإمكانها حتى المساس بالاستقرار العالمي، باعتبار شمول نشاطها لجل دول العالم، وبالتالي فإن لعملها تأثير على استقرار هذه الدول، مما ينعكس على استقرار العالم، كل ذلك جعل العالم يعترف بإسهامات هذه المنظمة في السلام العالمي، وكتقدير لنشاطها منحت لها جائزة نوبل للسلام في العام 1969.

وإن هذا التقدير الذي حظيت به المنظمة هو اعتراف لها بتحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها، وخاصة من إيجاد تشريع دولي للعمل، وأيضاً فإن الوقت كفيلٌ بجعلها تحقق العديد من الإنجازات ذات الصلة بأهدافها المنصوص عليها في دستورها خاصة ما جاء في إعلان فيلادلفيا.

وما الكم الهائل من الاتفاقيات والتوصيات التي أصدرتها المنظمة، والعدد الكبير من الدول الأعضاء إلا دليل على نجاعة الأسلوب الذي تتبعه من أجل تحقيق أهدافها، حتى أنها سعت إلى إصدار العديد من الإعلانات التي تهدف من ورائها إلى الحرص على متابعة ما صدر عنها من نصوص في مجال حماية حقوق العمال.

ونجاح منظمة العمل الدولية في إيجاد تشريع دولي للعمل، مكنها من توفير الوسائل القانونية على المستوى الدولي لحماية حقوق العمال، فالعدد الهائل من الدول الأعضاء ساعدها على الانتشار في كل بقاع العالم، وأيضاً العدد الكبير من الاتفاقيات التي أصدرتها مكنها أيضاً من التطرق إلى جميع النواحي المتعلقة بالحقوق في العمل. وهي في عملها الذي قامت به تستمد سندها القانوني في ذلك مما يتيح له دستوراً، وأيضاً الاتفاقيات والتوصيات التي أصدرتها، فهذا يعطيها مجالاً واسعاً للقيام بعملها على أحسن وجه، ويمكنها من فرض التزامات على عاتق الدول الأعضاء، الهدف منها حماية حقوق العمال.

وقد خلصنا في نهاية هذه الدراسة إلى جملة من النتائج والتوصيات.

ثانياً: نتائج الدراسة

1. عملت منظمة العمل الدولية على جعل الدول تلتزم بتحقيق أهداف المنظمة المعلن عنها في دستورها من خلال جعل القبول بهذا الأخير شرطاً للانضمام إليها، وبالتالي قبول الدول ما تقرره المنظمة من ضمانات لحماية حقوق العمال، ومن أساليب وأجهزة للرقابة على هذه الحقوق.

2. حرصت منظمة العمل الدولية على إعطاء دور للفرد، باعتباره النواة الأولى في حماية حقوقه بصفة عامة، وذلك من خلال تركيبها الثلاثية المتميزة بين المنظمات الحكومية، والمنظمات غير الحكومية، التي أتاحت للفرد سواء من خلال ممثلي العمال أو ممثلي أرباب العمل؛ القيام بدور هام في مجال حماية حقوقه، وهذا يعد تطوراً في تفعيل دور الفرد في حماية حقوق الإنسان وأيضاً يعد نقلة نوعية لدور الفرد في القانون الدولي.

3. أزالته منظمة العمل الدولية كل العوائق التي تحول دون تمكين العمال من حقوقهم، ومحاربة استغلال حاجة الناس للعمل، لفرض شروط وقيد تتنافى وممارسة الحق في العمل، وتم ذلك من خلال منع أعمال السخرة أو الأعمال الجبرية، وحماية الأجور، ومنع تشغيل الأطفال الذين هم دون سن العمل وغيرها من الإجراءات.

4. يسجل لمنظمة العمل الدولية إيجادها آليات للرقابة على حقوق العمال، تمثلت فيما تملكه من أجهزة لممارسة هذه الرقابة، وهنا يبرز الدور الكبير الذي يلعبه مكتب العمل الدولي من خلال فروع المنتشرة في جميع دول العالم تقريباً، وأيضاً اعتمادها على الأسلوب التقليدي للرقابة الدولية والذي يعد أكثر توسعاً باعتباره يلزم الدول الأعضاء بتقديم تقارير حتى عن الاتفاقيات التي لم تصدق عليها.

5. إن اتفاقية حماية العمال المهاجرين وأفراد أسرهم التابعة لهيئة الأمم المتحدة لعام 1990، جاءت تتويجاً لجهود منظمة العمل الدولية في تكريس الحماية اللازمة لهم، واستندت بشكل خاص على المواثيق الصادرة عن منظمة العمل الدولية.

6. تميزت منظمة العمل الدولية من خلال اعتمادها على أسلوب الشكاوى في الرقابة على حقوق العمال، الذي أتاح لكل الأطراف المكونة لها لعب دور رقابي، مما يعتبر بمثابة ضمانة إضافية في نجاعة الرقابة التي تمارسها المنظمة من أجل حماية حقوق العمال، لأن هذا الأسلوب مكن حتى الأفراد من لعب دور رقابي، وذلك إما من خلال ممثلي العمال أو ممثلي أرباب العمل.

ثالثاً: توصيات الدراسة

1. ضرورة العمل على نشر الوعي بالحقوق العمالية لدى العمال، من خلال تعريفهم بكل الحقوق المنصوص عليها في اتفاقيات منظمة العمل الدولية، وذلك باستخدام الوسائل الإعلامية ووسائل التواصل الاجتماعي داخل وخارج الدول الأعضاء.
2. ضرورة إعطاء دور أكثر فعالية لأجهزة الرقابة داخل المنظمة، وجعلها أكثر نشاطاً من خلال مبادرتها إلى التدخل متى تبين لها أن هناك انتهاك لحقوق العمال، وبالأخص في مناطق الدول النامية، وذلك حتى ولو بالاعتماد على الشكاوى التي يقدمها الأفراد مباشرة إلى مكتب العمل الدولي عن طريق فروعه، من خلال إيجاد آلية تحقق ذلك دون الإخلال بما جاء في دستور المنظمة في هذا الخصوص.
3. ضرورة العمل من طرف المنظمة على جعل الالتزام باتفاقيات العمل الدولية، من الشروط الواجب توافرها في الدول الراغبة في الانضمام إلى مجلس حقوق الإنسان، باعتبار أن هذا الأخير يهتم بجميع حقوق الإنسان، ومجال نشاط منظمة العمل الدولية من ضمنها، لأنه يهتم بالحقوق في العمل وباقي الحقوق ذات الصلة به.
4. ضرورة حث الدول على التخفيف من تأثير الأزمات الاقتصادية التي يكون لها تأثير مباشر على حقوق العمال، التي في الغالب تعد فئة العمال أولى ضحايا هذه الأزمات، وذلك من خلال جعل الدول الأعضاء تعمل على إيجاد موارد مالية احتياطية لتغطية ما قد يتكبده العمال من خسائر بسبب هذه الأزمات التي لا دخل لهم في حدوثها.
5. ضرورة تكثيف الجهود الدولية من أجل قيام الدول المصادقة على الاتفاقيات الخاصة بالعمال المهاجرين بمواءمة تشريعاتها الوطنية مع ما التزمت به بموجب تلك الاتفاقيات.

6. ضرورة إصباغ صفة الإلزام على القرارات والأحكام التي تصدرها اللجان المعنية بالمراقبة والتنفيذ في مواجهة الدول، حتى تكون هناك حماية أكبر للعمال المهاجرين ضحايا الانتهاكات.

قائمة المصادر والمراجع

• المراجع باللغة العربية

أولاً: الكتب القانونية

- أبو العطا، رياض صالح (2010). المنظمات الدولية، ط1، عمان: دار اثراء للنشر والتوزيع.
- أبو الوفا، أحمد (2008). الحماية الدولية لحقوق الإنسان في إطار منظمة الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة، ط3، القاهرة: دار النهضة العربية.
- الأحمد، وسام حسام الدين (2011). الاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان الخاصة، ط1، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية.
- التلاوي، عدنان خليل (1990). القانون الدولي للعمل: دراسة في منظمة العمل الدولية ونشاطها في مجال التشريع الدولي للعمل، ط1، جنيف: المكتبة العربية.
- حسين، مصطفى سلامة (1990). المنظمات الدولية، بيروت: الدار الجامعية.
- حسين، خليل (2010). التنظيم الدولي، النظرية العامة والمنظمات العالمية، البرامج والوكالات المتخصصة، ط1، بيروت: دار المنهل اللبناني.
- الديري، عبد العال (2013). الحماية الدولية لحقوق العمال في ضوء أحكام القانون الدولي، ط1، القاهرة: المركز القومي للإصدارات القانونية.
- الدسوقي، محمد عبد الرحمن (2006). قانون المنظمات الدولية، الجزء 2: منظمة الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة، القاهرة: دار النهضة العربية.
- الرشيد، أحمد (2005). حقوق الإنسان: دراسة مقارنة في النظرية والتطبيق، ط2، القاهرة: دار الشروق.
- السعدي، وسام نعمت (2014). الوكالات الدولية المتخصصة، القاهرة: دار الفكر العربي.
- السيد، رشاد عارف (2001). الوسيط في المنظمات الدولية، ط1، عمان: المؤلف.

- الشمري، عدنان داوود (2015). الحماية الدولية لحقوق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، ط1، القاهرة: مركز الدراسات العربية.
- الطبال، لينا (2010). الاتفاقيات الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان، ط1، بيروت: المؤسسة الحديثة للكتاب.
- عامر، حسين (1993). المنظمات الدولية: هيئات ووكالات منظمة الأمم المتحدة، القاهرة: دار الفكر العربي.
- عبد الحميد، رجب (2015). المنظمات الدولية بين النظرية والتطبيق، ط1، بيروت: دار الكتاب الجامعي.
- عبد الرحمن، مصطفى سيد (2004). المنظمات الدولية المتخصصة، القاهرة: دار النهضة العربية.
- عتلم، حازم محمد (2010). المنظمات الدولية العالمية المتخصصة، القاهرة: دار النهضة العربية.
- العنكي، نزار (2010). القانون الدولي الإنساني، ط1، عمان: دار وائل للنشر.
- علوان، عبد الكريم (2002). الوسيط في القانون الدولي العام، الكتاب الرابع: المنظمات الدولية، ط1، عمان: الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع.
- علوان، عبد الكريم (2015). الوسيط في القانون الدولي العام، ط3، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- علوان، محمد يوسف (2011). القانون الدولي لحقوق الإنسان، ج1، ط1، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- العليمات، نايف حامد (2005). قرارات منظمة الأمم المتحدة في الميزان، ط1، عمان: دار الفلاح للنشر والتوزيع.
- الغنيمي، محمد طلعت، (2005). الأحكام العامة في قانون الأمم، دراسة في كل من الفكر الإسلامي - التنظيم الدولي، الإسكندرية: منشأة المعارف.
- المجذوب، إبراهيم (2013). المنظمات الدولية والإقليمية، ط1، بيروت: دار المنهل اللبناني.

- المجدوب، محمد (2007). النظريات العامة والمنظمات العالمية والإقليمية المتخصصة، ط9، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية.

- نافعة، حسن وعبد العال، محمود (2004). التنظيم الدولي، القاهرة: مكتبة الشروق الدولية.

ثانياً: الرسائل الجامعية

- عباس، حمزة (2017). الحماية القانونية للمهاجرين في القانون الدولي، أطروحة دكتوراه، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر.

ثالثاً: أبحاث في دوريات

- بن يحيى، حليمي وحجاج، فاتح (2012). دور الوكالات الدولية المتخصصة ذات الطابع الاجتماعي في حماية حقوق الإنسان: منظمة اليونسف، منظمة اليونسكو، منظمة العمل الدولية، بحث منشور في مجلة الفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعيدة، الجزائر.

- فؤاد، بن ساسي محمد (2016). جهود منظمة العمل الدولية في أفريقيا، بحث منشور في مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، العدد 15، جوان 2016.

● منشورات منظمة العمل الدولية

- إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، 2008.

www.un.org/ar/events/socialjusticeday/assets/pdf/Declaration.pdf

(le 14/07/2019)

- منظمة العمل الدولية، إعلان فيلادلفيا، المؤتمر العام، الدورة 26 ، فيلادلفيا، 1994م.

<http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/lang>

(le 17/07/2019 à 7h50)

- منظمة العمل الدولية، العمال المهاجرون في وضع غير نظامي لأسباب خارجة عن إرادتهم.

<http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/>

documents/publication/wcms_568550.pdf

- دليل الإجراءات المتعلقة باتفاقيات وتوصيات العمل الدولية (2012)، إدارة معايير العمل الدولية، مكتب العمل الدولي، جنيف، طبعة منقحة.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_194193.pdf

- اتفاقية الهجرة في أوضاع تعسفية وتعزيز تكافؤ الفرص والمعاملة للعمال المهاجرين، رقم 143. متوافره على الرابط الإلكتروني الآتي:-

<http://www.labor-watch.net/ar/paper/183> (le 01/04/2018 à 15h)

- لائحة البلدان التي صادقت على هذه الاتفاقيات، قسم الهجرة الدولية، منظمة العمل الدولية، على الرابط الإلكتروني الآتي:-

<http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/areas/standards.htm>
(29/9/2019 à 01h 30)

- تعديل دستور منظمة العمل الدولية 1986، منشور على الرابط الإلكتروني الآتي:-

https://www.ilo.org/wcmsp5/jur/documents/genericdocument/wcms_448697.pdf

• المراجع باللغة الإنجليزية

Constitution signed at .INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION
Versailles June 28, 1919 (part XIII of Treaty of Versailles 1Proclaimed by
the President of the United States September 10, 1934 Amendments
adopted by the ILO General Conference on November 2, 1922/ and
November 5, 1945; 5 revised by instrument of amendment adopted October
9, 1946,6 as later amended.

Report of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant
Workers and Members of Their Families Seventh session (26-30 November
2007) Eighth session (14-25 April 2008).

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION REVIEW OF ILO
SUPERVISORY MECHANISM by : A.G. Koroma P.F. van der Heijden.
March 2016.

Freedom of Association INTERNATIONAL LABOUR OFFICE
GENEVA Compilation of decisions of the Committee on Freedom of
Association Sixth edition (2018).

International Labour Conference, 106th Session,. Report of the
Committee of Experts on the Application of Conventions and
Recommendations (articles 19, 22, 23 and 35 of the Constitution).2017.

The UN Convention on Migrant Workers' Rights and International
Migration . by Antoine Pécoud. Article in Global Society · July 2009.

International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant
Workers and Members of Their Families Adopted by General Assembly
resolution 45/158 of 18 December 1990.

the International Labour Conference 22 June 2019. 108

by INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 2018. The ILO's Strategic Plan for,
INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION Instrument adopted by the
General Conference of the International Labor Organization at Montreal
..October 9, 1946, for the amendment of the ILO constitution
compendium of international labour conventions and recommendations
2015.INTERNATIONAL LABOUR OFFICE • GENEVA,