

البنية المؤسسية لآليات الإشراف في منظمة العمل الدولية: دراسة في الهيكل والوظيفة

The institutional structure of supervisory mechanisms in the International Labour Organization: a study of structure and function

د. جمال رحال*

جامعة المدينة (الجزائر)

rahal.djamel@univ-medea.dz

تاريخ نشر المقال: 2026/01/27

تاريخ قبول المقال: 03-12-2025

تاريخ إرسال المقال: 22-07-2025

الملخص: منذ تأسيسها في عام 1919، تقوم منظمة العمل الدولية بمهام رئيسية تتمثل في وضع معايير العمل الدولية، والتي تشمل الاتفاقيات والتوصيات، وتعزيز تنفيذها، بالإضافة إلى تشجيع الدول على التصديق على هذه الاتفاقيات وإشرافها على تطبيق المعايير كوسيلة رئيسية لتحقيق أهداف المنظمة. وقد أنشأت المنظمة آليات إشراف دولية فريدة لرصد مدى تقدم الدول الأعضاء في تطبيق معايير العمل عالمياً. تتمتع منظمة العمل الدولية بعدة آليات إدارية تساعد في متابعة التزام الدول الأعضاء بالمعايير التي وافقت عليها بموجب الاتفاقيات. يمكن أن يتم الإشراف من خلال عملية منتظمة تشمل التقارير، أو عبر إجراءات خاصة تتعلق بالشكاوى أو الاعتراضات المقدمة من هيئات المنظمة إلى مجلس الإدارة. ومنذ عام 1951، أصبح هناك إجراء خاص يعالج الشكاوى الخاصة بالحرية النقابية من خلال لجنة الحرية النقابية. وتستطيع هذه اللجنة أن تناقش كذلك الشكاوى المتعلقة بالدول الأعضاء التي لم تصادق على الاتفاقيات الخاصة بالحرية النقابية.

الكلمات المفتاحية: منظمة العمل الدولية، آليات الإشراف، معايير العمل الدولية، لجنة الخبراء، لجنة المؤتمر، لجنة الحرية النقابية.

Abstract: Since its founding in 1919, the International Labour Organization (ILO) has been tasked with establishing international labor standards, including conventions and recommendations, promoting their implementation, encouraging countries to ratify these conventions, and overseeing their implementation as a primary means of achieving the organization's objectives. The organization has established unique international supervisory mechanisms to monitor member states' progress in implementing labor standards globally. The ILO has several administrative mechanisms to help it monitor member states' compliance with the standards they have agreed to under conventions. Supervision can be achieved through a regular process, including reports, or through special procedures for complaints or objections submitted by ILO bodies to the Governing Body. Since 1951, there has been a special procedure for handling complaints related to freedom of association through the Freedom of Association Committee. This committee can also discuss complaints related to member states that have not ratified the conventions on freedom of association.

KEY WORDS: INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, SUPERVISORY MECHANISMS, INTERNATIONAL LABOUR STANDARDS, COMMITTEE OF EXPERTS, CONFERENCE COMMITTEE, COMMITTEE ON FREEDOM OF ASSOCIATION.

* المؤلف المرسل

مقدمة:

وضعت المنظمة مجموعة من آليات الإشراف التي تمكّنها من تقييم مدى التزام الدول بالاتفاقيات التي صادقت عليها.

ويتم هذا الإشراف من خلال إجراء منتظم يعتمد على تقديم تقارير سنوية وفقا للمادة (22) من دستور المنظمة، بالإضافة إلى إجراءات خاصة تتيح للجهات المكونة للمنظمة، مثل منظمات العمال ومنظمات أرباب العمل والحكومات، حق تقديم الشكاوى إلى مجلس إدارة المنظمة، وذلك وفقا للمادتين (24) و(26) من الدستور.

وعليه تهدف هذه الدراسة إلى عرض الآليات المؤسسية للإشراف في منظمة العمل الدولية، وكذا تحليل الوظائف التي تؤديها هذه الآليات في مراقبة تطبيق المعايير الدولية. ومن هنا تبرز الإشكالية المركزية لهذا المقال:

ما هي البنية المؤسسية لآليات الإشراف المعتمدة في منظمة العمل الدولية؟ وكيف ينعكس هيكلها ووظائفها على مدى فعالية مراقبة مدى التزام الدول الأعضاء بتنفيذ معايير العمل الدولية؟

وسنحاول الإجابة عن الإشكالية المطروحة من خلال اتباع كلا من المنهج الوصفي والمنهج التحليلي، باعتبارهما الأنسب لدراسة النظم القانونية والمؤسسية التي تُشكل آليات الإشراف في منظمة العمل الدولية. تم توظيف المنهج الوصفي من خلال تقديم وصف عرض منظم ومفصل للهيكل التنظيمي لآليات الإشراف داخل المنظمة، بما في ذلك الجهات المعنية كلجنة الخبراء ولجنة تطبيق المعايير ولجنة الحرية النقابية. أما المنهج التحليلي فظهر من خلال دراسة الوظائف الأساسية التي تؤديها هذه الآليات. وفق خطة ممنهجة من مبحثين: المبحث الأول يتناول آليات نظام الإشراف المنتظم والمبحث الثاني يتناول آليات الإشراف الخاصة، وأخيرا تأتي الخاتمة لتتضمن أهم النتائج والاقتراحات.

المبحث الأول: آليات نظام الإشراف المنتظم

بمجرد أن يصدق بلد ما على اتفاقية لمنظمة العمل الدولية، يصبح ملزما بان يقدم بانتظام تقريرا حول التدابير التي اتخذتها لتنفيذها، ويتعين على الحكومات أن تقدم كل ثلاث (03) سنوات تقارير بالخطوات القانونية والعملية التي اتخذتها لتطبيق أي من الاتفاقيات الثمانية الأساسية أو من الاتفاقيات الأربع ذات الأولوية (اتفاقيات الإدارة السديدة) التي تكون قد صدقت عليها. أما بالنسبة للاتفاقيات الأخرى، فيجب أن تقدم التقارير كل ست (06) سنوات -بعد أن كانت كل خمس (05) سنوات¹- باستثناء

¹ - تُطلب التقارير كل ثلاث سنوات بالنسبة إلى الاتفاقيات الأساسية واتفاقيات الإدارة السديدة، ومن الآن فصاعداً - أي ابتداء من سنة 2018- كل ست سنوات بالنسبة إلى الاتفاقيات الأخرى. وفي الواقع، قرر مجلس الإدارة في دورته 334 تمديد دورة تقديم التقارير عن الفئة الأخيرة من الاتفاقيات من خمس إلى ست سنوات (الوثيقة GB.334/INS/5) وتقدم التقارير عن مجموعات اتفاقيات تبعاً للموضوع. وبعد إجراء تعديل على اعلان عام 1998 عام، قرر مجلس الإدارة تطبيق دورة من ثلاث سنوات بالنسبة إلى الاتفاقيات الأساسية المتعلقة بالسلامة والصحة المهنيين اعتبارا من عام 2024 (الوثيقة GB/346/INS/3/3).

الاتفاقيات التي وضعت جانبا (أي التي لم يعد الإشراف عليها يتم بصورة منتظمة). ويمكن أن تطلب المنظمة تقارير حول تطبيق الاتفاقيات على فترات أقصر من ذلك².

وبالرجوع إلى دستور المنظمة فإن نظام الإشراف المنتظم يقوم على ركيزتين أساسيتين هما: لجنة الخبراء وهي هيئة قانونية مستقلة حيادية، -ولجنة تطبيق المعايير يغلب على عملها الطابع السياسي بحكم تشكيلها من أعضاء المؤتمر.

وهذا ما سنتناوله تباعا من خلال المطللين التاليين.

المطلب الأول: لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات

وسنقسم هذا المطلب إلى أربعة فروع، نخصص الأول لظروف تكوين اللجنة تشكيلها والثاني لاختصاصات وصلاحيات اللجنة ونخصص الثالث لتنظيم عمل اللجنة أما الرابع فنيين فيه التكيف القانوني لولاية لجنة الخبراء

الفرع الأول: ظروف تكوين اللجنة وتشكيلها

باشر مؤتمر العمل الدولي، منذ انعقاده أول دورة له في ممارسة مهمته الأساسية وهي اعتماد معايير العمل الدولية في صيغة الاتفاقيات والتوصيات. وبمرور الوقت تزايد عدد التصديقات التي تؤكد على حرص أعضاء المنظمة في إحداث تطوير تشريعي في المجال الاجتماعي/العمالي على الصعيد الوطني. ولما كان دستور المنظمة لم يحدد الجهة أو الهيئة التي تتأكد من تطابق وتوافق التشريعات الوطنية الجديدة مع أحكام الاتفاقيات المصادق عليها، جرى العمل على أن تناقش تقارير الدول المصدقة في الجلسات العامة للمؤتمر، ومع تزايد التقارير كانت تشكل لجنة من أعضاء المؤتمر من أجل فحص التقارير ورفع استنتاجاتها إلى المؤتمر، ولكن هذه التجربة أثبتت عدم جدواها لما يثيره تطبيق الاتفاقيات من مشاكل قانونية معقدة، فضلا عن أن لجان المؤتمر هي بطبيعتها سياسية/ تقنية لا تتوافر لها صفات الحيادة والتعمق في مهمة الفحص القانوني المجرد من المصالح والأهواء للتقارير المقدمة من حكومات الدول المصدقة. من هنا كان لابد من إنشاء لجنة محايدة، وهذا ما قرره مؤتمر العمل الدولي ومجلس الإدارة في عام 1926. بالفعل لقد عقدت لجنة الخبراء أول دورة لها عام 1927، وكان عليها أن تفحص في 180 تقريرا مقدما من 26 دولة عضوا من أصل 55 دولة في حينه³.

الفرع الثاني: اختصاصات وصلاحيات اللجنة

لم يحدد قرار مؤتمر العمل الدولي المنشئ لهذه اللجنة عام 1926 نطاق ولايتها أو حدود اختصاصها بشكل بات. فقد جاءت صياغة القرار عامة، وجاء في منطوقه على أن تستخدم اللجنة بأفضل الطرق وأكملها، التقارير حول الاتفاقيات المصادق عليها، والحصول على المعطيات المقررة في النماذج التي يعتمدها مجلس الإدارة، وتلك التي يبدو أنها ضرورية لاستكمال المعلومات السابق الحصول عليها.

في ضوء مختلف التعديلات الدستورية وخاصة لعام 1946، وقرار مجلس الإدارة لعام 1947 فقد تحددت ولاية وصلاحيات لجنة الخبراء على الوجه التالي:

² مكتب العمل الدولي، قواعد اللعبة: مقدمة موجزة لمعايير العمل الدولية، طبعة منقحة 2014، منظمة العمل الدولية، جنيف، سويسرا، 2014، ص، 102.

³ عبدالله بن صادق دحلان، عدنان خليل التلاوي، مدونة القانون الدولي للعمل، منظمة العمل الدولية والتشريع الدولي للعمل 1919-2009، ط1، المكتبة الأكاديمية، القاهرة، جمهورية مصر العربية، 2010، ص، 686.

-فحص التقارير السنوية المقدمة عملا بالمادة 22 من الدستور⁴ بشأن التدابير التي اتخذتها الدول الأعضاء لتنفيذ أحكام الاتفاقيات التي هي أطراف فيها، وكذلك البيانات والمعلومات المقدمة من الدول الأعضاء عن نتائج تفتيش العمل؛

-تدقيق المعلومات والتقارير التي ترسلها الدول الأعضاء عن الاتفاقيات والتوصيات عملا بالمادة 19 من الدستور؛

- فحص المعلومات والتقارير المقدمة عن التدابير التي اتخذتها الدول الأعضاء عملا بالمادة 35 من الدستور.

الفرع الثالث: تنظيم عمل اللجنة

وأما فيما يخص تنظيم طريقة عملها فإن اللجنة تعقد دورة كل سنة في شهر نوفمبر مدتها تتراوح ما بين أسبوعين وثلاثة أسابيع. وتضع اللجنة تقريرا بنتائج عملها يقع في ثلاثة أجزاء⁵:

الجزء الأول: تقرير شامل عام، يعطي لمحة عامة عن أعمال اللجنة، ويلفت انتباه مجلس الإدارة والمؤتمر العام والدول الأعضاء إلى مسائل تحظى باهتمام خاص.

الجزء الثاني: يتضمن ملاحظات عن بلدان بعينها بشأن:-تطبيق الاتفاقيات التي صادقت عليها.-تطبيق الاتفاقيات على الأراضي التابعة التي تتولى علاقاتها الدولي.- عرض الاتفاقيات والتوصيات على السلطات المختصة.

الجزء الثالث: يتخذ شكل دراسة شاملة، عن أوضاع التشريع والممارسة الوطنية، بالنسبة للصكوك موضوع تقارير الاتفاقيات غير المصادق عليها والتوصيات.

وتتبنى اللجنة في بعض الحالات، ملاحظات أو تعليقات خاصة بدولة معينة، بشأن قضية محددة، لا تدرجها في تقريرها، وإنما يقوم مدير عام مكتب العمل الدولي بتوجيهها باسم اللجنة، إلى الحكومة المعنية على شكل طلب مباشر، لتجيب عليه الحكومة تحريرا على نحو مباشر.

وللعلم فإن اللجنة تشير في تقريرها إلى مختلف حالات الإعراب عن الارتياح، وحالات الإعراب عن الاهتمام، وحالات الممارسة الجيدة، في تطبيق وتنفيذ مختلف التزامات الدول الأطراف بموجب الاتفاقيات المصدق عليها، وكذا الحالات التي هي بحاجة إلى المساعدة التقنية.

⁴- مكتب العمل الدولي، دستور منظمة العمل الدولية ونصوص مختارة، منظمة العمل الدولية، جنيف، سويسرا، 2012، ص-ص، 23-5.

⁵- يوسف إلياس، أطروحات في القانون الدولي والوطني للعمل، دراسة تحليلية بمنظور مستقبلي، دار وائل للنشر، الأردن، ط1، 2008، ص-ص، 48-49.

عندما تنتهي اللجنة من عملها، تقوم بإرسال تقريرها أولاً إلى مجلس إدارة المنظمة، وبعد ذلك ترسل نسخاً من هذا التقرير إلى حكومات و منظمات أرباب العمل ومنظمات العمال للدول الأعضاء، ليتم مناقشة هذا التقرير لاحقاً في اجتماعات المؤتمر العام

الفرع الرابع: التكيف القانوني لولاية لجنة الخبراء

أوضحت لجنة الخبراء باعتبارها آلية رقابية في إطار منظمة العمل الدولية، منذ بداية ولايتها وفي تقاريرها، أنها ليست محكمة وأن وظيفتها لا تتسم بالصبغة السياسية أو القضائية، ونذكر أنه في تقريرها إلى المؤتمر العام (الدورة الثالثة والستون، 1977) أوضحت اللجنة أن مهمتها الأساسية تتمثل في التحقق من مدى التزام الدول الأعضاء بالتزامات الناشئة عن عضويتها في المنظمة، كما هي محددة في دستورها المتعلق بالاتفاقيات والتوصيات التي يصدرها المؤتمر. وترى اللجنة أنّ عملها طابعه قانوني، لكنه يخدم غاية أبعد من مجرد التقييم القانوني؛ فهو يهدف إلى التحقق من التزام الدول بما اختارت أن تتحمله طوعاً من التزامات دولية، مما يعزز الثقة بين الأعضاء ويُسهم في تحقيق أهداف المنظمة الاجتماعية⁶.

المطلب الثاني: لجنة المؤتمر المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات (لجنة تطبيق المعايير)

وسنقسم هذا المطلب إلى أربعة فروع، نخصص الأول لأصول نشأة لجنة المؤتمر المعنية بتطبيق المعايير والثاني لتكوين اللجنة ونخصص الثالث لتنظيم أعمال اللجنة أما الرابع فنبين فيه التكيف القانوني لتقارير لجنة المؤتمر.

الفرع الأول: أصول نشأة لجنة المؤتمر المعنية بتطبيق المعايير

خلال السنوات الأولى لتأسيس منظمة العمل الدولية، كانت الجلسة العامة للمؤتمر السنوي تتولى اعتماد معايير العمل الدولية ومتابعة أنشطة الإشراف. لكن سرعان ما تزايد عدد التصديقات على الاتفاقيات، فارتفعت معها كمية التقارير السنوية بدرجة لم تعد معها الجلسة العامة قادرة على الجمع بين دراستها جميعاً وإقرار المعايير الجديدة وبحث القضايا الأخرى المدرجة على جدول أعمالها. لذلك اتخذ المؤتمر في عام 1926 قراراً بتشكيل لجنة فرعية تُعنى بذلك سنوياً، أطلق عليها لاحقاً اسم لجنة تطبيق المعايير التابعة للمؤتمر⁷.

⁶ انظر في ذلك: عبدالعال عبد الرحمن الديري، جهود الأمم المتحدة في مجال حماية حقوق الإنسان: دراسة في التجارب والخبرات، مجلة كلية السياسة والاقتصاد، المجلد 16، العدد 15، جامعة بني سويف، مصر، 2022، ص-ص، 266-267.

⁷ مكتب العمل الدولي، تقرير لجنة الخبراء بشأن تطبيق الاتفاقيات والتوصيات (المواد 19 و22 و35 من الدستور)، ط1، 2025، منظمة العمل الدولية، جنيف، سويسرا، 2025، ص-ص، 5-6.

الفرع الثاني: تكوين اللجنة⁸

على خلاف لجنة الخبراء التي تتكون –كما رأينا سالفا- من خبراء في ميدان العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية محايدون، ومستقلين ويعملون بصفتهم الشخصية، فإن لجنة المؤتمر تتكون من الأطراف المعنية بتطبيق معايير العمل الدولية، أي أعضاء وفود المؤتمر من المجموعات الثلاث (مجموعة الحكومات، مجموعة أصحاب أو أرباب العمل، ومجموعة العمال)، ويشاركون بصفتهم ممثلين الجهات التي ينتمون إليها ويتبع بشأن تكوين اللجنة وأسلوب عملها ذات القواعد المتعلقة بالنسبة لتكوين أسلوب عمل بقية اللجان التي يشكلها المؤتمر، بما في ذلك تكوين هيئة رئاسة اللجنة ونظام الاقتراع. وتقوم اللجنة في كل دورة بانتخاب هيئة مكتبها التي تضم رئيسا (يمثل الحكومات) ونائبين أحدهما يمثل العمال والآخر عضو يمثل أصحاب (أرباب) العمل إضافة إلى مقرر عضو من الحكومات. وتعد هذه اللجنة، المنبر الرئيسي لممثلي النقابات العمالية داخل الأجهزة الإشرافية في المنظمة، حيث يمكنهم طرح جميع القضايا المتصلة بتنفيذ الالتزامات ذات العلاقة بالمعايير، ومطالبة الحكومات بالرد على كل الاستفسارات المتصلة بها⁹.

الفرع الثالث: تنظيم أعمال اللجنة

تجتمع اللجنة كل سنة عند انعقاد دورة المؤتمر في حزيران/ يونيو، وبمقتضى أحكام المادة (7) من النظام الأساسي للمؤتمر¹⁰، تنظر اللجنة في ما يلي¹¹:

- التدابير التي تتخذها الدول الأعضاء بغية إنفاذ أحكام الاتفاقيات التي هي أطراف فيها، والمعلومات المقدمة من الدول الأعضاء بشأن نتائج عمليات التفتيش؛
- المعلومات والتقارير المتعلقة بالاتفاقيات والتوصيات التي تقدمها الدول الأعضاء، عملا بأحكام المادة 19 من الدستور (خاصة المعلومات المتعلقة بعرض الاتفاقيات على السلطات الوطنية المختصة للنظر في إمكانية التصديق عليها وبيان الصعوبات التي قد تمنع أو تؤخر التصديق على الاتفاقية، وكذلك المعلومات حول عرض التوصيات على السلطات الوطنية المختصة للنظر في إمكانية اتخاذ التدابير الملائمة)؛

⁸- تشكلت لجنة المؤتمر في دورته 113 لسنة 2025 من 161 عضواً (145 عضواً حكومياً، و8 أعضاء من أصحاب العمل، و8 أعضاء من العمال). كما ضمت 8 أعضاء مساعدين من الحكومة، و74 عضواً مساعداً من أصحاب العمل، و263 عضواً مساعداً من العمال. بالإضافة إلى ذلك، مُثِّلَت 70 منظمة دولية غير حكومية بمراقبين. وترأس اللجنة السيد بلقاسم طباي Mr. Belgacem TABAI (عضو حكومي) من الجزائر.

انظر في ذلك:

113^e – Bureau international du Travail, Compte rendu des travaux, Conférence internationale du Travail – session, Genève, 2025, ILC.113/Compte rendu no 4A/P.I, L'Organisation internationale du Travail (OIT) Genève, 2025, p, 3.

⁹- يوسف إلياس، المرجع السابق، ص-ص، 49-50.

¹⁰- مكتب العمل الدولي، دستور منظمة العمل الدولية ونصوص مختارة، المرجع السابق، ص-ص، 25-77.

¹¹- مكتب العمل الدولي، دليل الإجراءات المتعلقة باتفاقيات وتوصيات العمل الدولية، منظمة العمل الدولية، جنيف، سويسرا، 2019، ص، 33.

- التدابير التي تتخذها الدول الأعضاء عملاً بالمادة 35 من دستور المنظمة (تطبيق الاتفاقيات على الأقاليم التابعة)؛

- تبعاً للبحث التقني والمستقل الذي قامت به لجنة الخبراء، تتيح مداولات لجنة المؤتمر فرصة لممثلي الحكومات وأصحاب العمل والعمال للنظر معاً في الطريقة التي استوفت بها الدول التزاماتها الناشئة عن المعايير الدولية للعمل؛

- يمكن للحكومات استكمال المعلومات الواردة في التقارير التي سبق أن قدمتها إلى لجنة الخبراء والإشارة إلى التدابير الأخرى المزمع اتخاذها وكذلك لفت الانتباه إلى الصعوبات التي تواجهها في الوفاء بالتزاماتها وطلب الإرشاد لتذليل هذه الصعوبات.

وتمثل النتائج المترتبة عن تدخل لجنة المؤتمر فيما يلي¹²:

- تتولى لجنة المؤتمر مناقشة تقرير لجنة الخبراء والوثائق التي أرسلتها الحكومات. وتبدأ أعمال لجنة المؤتمر بمناقشة عامة تستند أساساً على التقرير العام للجنة الخبراء. ثم تناقش لجنة المؤتمر الدراسة الاستقصائية العامة. كما تبحث حالات الإخلال الجسيم بالالتزامات المتعلقة بتقديم التقارير أو غيرها من الالتزامات المرتبطة بالمعايير. وأخيراً تقوم لجنة المؤتمر بفحص عدد من الحالات الفردية المتعلقة بتطبيق الاتفاقيات المصدق عليها، والتي أبدت بشأنها ملاحظات من طرف لجنة الخبراء، وفي ختام كل حالة من تلك الحالات الفردية تعتمد لجنة المؤتمر استنتاجات حولها.

- تقدم لجنة المؤتمر تقريراً يناقش في الجلسة العامة بغرض اعتماده من طرف المؤتمر. ويمكن أن يتضمن التقرير دعوة الدول التي جرت مناقشة حالتها إلى استقبال بعثة تقنية من مكتب العمل الدولي قصد مساعدتها على تحسين قدرتها على الوفاء بالتزاماتها، أو اقتراح إجراءات أخرى، كما يمكن للجنة المؤتمر أن تطلب من الحكومة المعنية موافاتها بمعلومات إضافية أو مراعاة بعض المسائل عند تقديم تقريرها المقبل للجنة الخبراء. وبالإضافة لذلك، يتضمن تقرير لجنة المؤتمر عرضاً لبعض الحالات، مثل الحالات التي حصل بشأنها تقدم واضح أو حالات الإخلال الجسيم بالاتفاقيات المصدق عليها.

- ينشر تقرير اللجنة في محضر أعمال المؤتمر، كما ينشر أيضاً ضمن منشور مستقل.

الفرع الرابع: التكيف القانوني لتقارير لجنة المؤتمر

أكدت لجنة المؤتمر مراراً أن دورها لا يرمي إلى محاكمة الحكومات التي قصّرت في تنفيذ التزاماتها بموجب اتفاقيات وتوصيات العمل الدولية، وأن إدراج اسم دولة في القائمة الخاصة - وهو إجراء بدأت اللجنة إتباعه منذ عام 1957 - لا يُعدّ عقوبة قانونية بالمعنى الدقيق، بل آلية لإبراز حالات خطيرة تستوجب إيجاد حلول إيجابية. غير أن ما يحدث على أرض الواقع هو أن هذا الإدراج يُفهم غالباً من الدول المعنية بمثابة إدانة دولية. وبالتالي، تبذل الحكومات المدرجة في القائمة أقصى جهودها لاحقاً لتدارك الأسباب التي أدت إلى إدراجها، سعياً إلى تصحيح وضعها ورفع اسمها عن القائمة¹³.

¹² - مزيد نوري، دليل حول الإجراءات وصياغة التقارير بشأن المعايير الدولية للعمل، مؤسسة فريدريش إيبيرت، ألمانيا، (د، س، ط)، ص، 10.

¹³ - عبدالعال عبد الرحمن الديري، المرجع السابق، ص، 268.

المبحث الثاني: آليات الإشراف الخاصة

تشمل آليات الإشراف الخاصة ثلاثة أنواع، وهي: آليات الاحتجاج بشأن عدم التقيد بالاتفاقيات المصدقة استنادا لأحكام المادتين 24 و25 من دستور المنظمة، وآليات الشكاوى استنادا لأحكام المادة 26 من نفس الدستور، وآليات الشكاوى بشأن انتهاكات الحرية النقابية. ونظرا لما يتبوأ به مبدأ الحرية النقابية من مكانة رئيسية وأساسية ضمن المعايير الصادرة عن منظمة العمل الدولية، حيث يجد أساسه في دستور هذه المنظمة، كما وقع إقراره في العديد من الاتفاقيات الدولية، ومنها الاتفاقيتان الأساسيتان رقم 87 لعام 1948 ورقم 98 لعام 1949. وقصد ضمان احترام مبدأ الحرية النقابية، وضعت جملة من الإجراءات الخاصة بشأن النظر في الشكاوى المتعلقة بانتهاكات الحقوق النقابية، وتستند هذه الإجراءات إلى الأحكام التي اعتمدها مجلس إدارة مكتب العمل الدولي باتفاق مشترك مع المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة سنة 1950. كما تستند تلك الإجراءات إلى قرارات لاحقة اتخذها مجلس الإدارة في عدة دورات، وكذلك بعض القرارات التي اعتمدها لجنة الحرية النقابية نفسها. وتأسيسا على المكانة الخاصة التي تحظى بها الحرية النقابية بسبب التكوين الثلاثي للمنظمة الذي يشكل العمال فيه إحدى الركائز الأساسية فإن هذا المبحث بآليات الشكاوى المتعلقة بانتهاكات الحرية النقابية.

ولمتابعة تطبيق المعايير الدولية في هذا المجال، أوجدت منظمة العمل الدولية لجنتين متخصصتين وهما لجنة الحرية النقابية التابعة لمجلس إدارة مكتب العمل الدولي (لجنة الحرية النقابية) ولجنة تقصي الحقائق والتوفيق الخاصة بالحرية النقابية، وكلفتا بدراسة الشكاوى التي تقدم من حكومات، أو من منظمات عمال، أو من منظمات أصحاب (أرباب العمل) عمل.

وهذا ما سنتناوله تباعا من خلال المطللين التاليين

المطلب الأول: اللجنة المعنية بالحرية النقابية (لجنة الحرية النقابية التابعة لمجلس الإدارة)

وسنقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع، نخصص الأول لتأسيس لجنة الحرية النقابية والثاني لتشكيل اللجنة وتنظيم عملها ونخصص الثالث لأسلوب عمل اللجنة وصلاحياتها.

الفرع الأول: تأسيس لجنة الحرية النقابية

تم تأسيس لجنة الحرية النقابية بقرار من مجلس إدارة منظمة العمل الدولية في دورته رقم 117 (1951)، لمعالجة الشكاوى المتعلقة بانتهاكات الحرية النقابية، وذلك تنفيذا للاتفاق المبرم بين المنظمة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة.

الفرع الثاني: تشكيل اللجنة وتنظيم عملها

يشكل مجلس الإدارة لجنة الحرية النقابية من بين أعضائه، وتتشكل من تسعة أعضاء أصلاء وتسعة مناوين، أي ثلاثة أعضاء أصلاء، وثلاثة احتياطيين يمثلون المجموعات الثلاث التي يتكون منها المجلس (مجموعة الحكومات ومجموعة أصحاب العمل ومجموعة العمال). في حين يترأس اللجنة شخصية مستقلة عن أعضاء اللجنة.

تجتمع اللجنة ثلاث دورات سنويا قبل انعقاد دورات مجلس الإدارة في مارس، جوان، ونوفمبر، وجلساتها مغلقة ووثائق عملها سرية وتتخذ قراراتها في الواقع العملي بتوافق الآراء، ويمكن تسلم الشكاوى بصرف النظر عما إذا كان البلد المعني قد صدق على أي اتفاقية من الاتفاقيات في ميدان الحرية النقابية، وترفع تقاريرها مباشرة إلى مجلس الإدارة.

الفرع الثالث: أسلوب عمل اللجنة وصلاحياتها

تُجسّد لجنة الحرية النقابية آلية متكاملة لمعالجة شكاوى انتهاك الحق النقابي، يمكن تلخيص أبرز ملامحها كما يلي¹⁴:

1- دور المكتب (مكتب اللجنة):

- يجوز له، كلما اقتضى الأمر، مطالبة الجهة الشاكية بتوضيح الانتهاكات إذا كانت الشكاوى غير كافية.
- يُبلّغ الطرف الشاكي بضرورة إرفاق أي معلومات تكميلية خلال مهلة شهر.
- تُحال الأوراق إلى الحكومة المعنية لإبداء ردّها خلال فترة محددة.
- تدرس اللجنة الردّ وتتوصل إلى استنتاجات أو تطلب بيانات إضافية.
- توصي مجلس الإدارة بإعلان نتائجها، وتحديد مواطن الخلل، ودعوة الحكومة إلى اتخاذ تدابير تصحيحية وتزويد اللجنة بتقارير لاحقة. وقد تُحال القضية إلى لجنة التوفيق وتقضي الحقائق.
- يُنشر تقرير اللجنة في النشرة الرسمية.

2- إجراءات توجيهية جديدة:

- تُرسل الملاحظات إلى جميع الأطراف المعنية للحصول على أوسع ردّ ممكن، دون الإخلال بالسرعة المطلوبة في القضايا العاجلة.
- تُطلب من الحكومات التأكد دورياً من أنها تتلقى بيانات من جميع الأطراف المعنية.
- يجوز لرئيس اللجنة عقد مشاورات مع الوفد الحكومي أثناء المؤتمر، لاستعراض خطورة الوضع وسبل الحل.

3- التقاطع مع أجهزة المنظمة الأخرى:

- إذا كانت الدولة مصدّقة على الاتفاقيتين 87 و/أو 98، قد تُحال الجوانب التشريعية إلى لجنة الخبراء، أو يُوصى بتشكيل لجنة تحقيق، مع إمكان تقديم مساعدات فنية أو اتصالات مباشرة بموافقة الحكومة.

4- طبيعة التحقيق والتطور المنهجي:

¹⁴ مكتب العمل الدولي، دليل الإجراءات المتعلقة باتفاقيات وتوصيات العمل الدولية، طبعة منقحة 2012، منظمة العمل الدولية، جنيف، سويسرا، 2012، ص-ص، 44-46.

- نطاق التحقيق أوسع من نظام الرقابة العام على الاتفاقيات، ويستند إلى مبدأ الحرية النقابية كما ورد في دستور المنظمة، مع مواكبة التحولات الاقتصادية والاجتماعية.
- 5- تصنيف الحالات:
 - لا تستدعي مزيداً من الدراسة.
 - تُتخذ بشأنها استنتاجات نهائية.
 - تُتابع بانتظام لرصد تطوراتها.
 - تُصدر بشأنها نتائج مؤقتة.
- 6- من الفحص التمهيدي إلى البت الموضوعي:
 - رغم أن المهمة الأصلية كانت فحصاً تمهيدياً، توسّعت اللجنة تدريجياً لدراسة الشكاوى موضوعياً وتقديم تقارير مفصلة يعتمدها غالباً مجلس الإدارة دون نقاش.
- 7- حصيلة العمل:
 - حتى دورة مجلس الإدارة 243 (أيار/مايو 1989) أصدرت اللجنة 267 تقريراً شملت 1495 حالة انتهت فيها إلى مواقف واضحة من جوهر الشكوى.
- 8- متابعة التوصيات:
 - ينتهي الأمر عادةً بصدور توصيات من مجلس الإدارة تطلب تعديل التشريعات أو الممارسات، تستجيب غالبية الحكومات، بينما تتأخر استجابة البعض حتى تتغير الظروف المحلية.
- 9- آلية المتابعة:
 - لا يوجد تتبع دوري إلزامي، لكن إذا كانت الدولة طرفاً في الاتفاقيتين 87 و/أو 98، تُحال الحالة إلى لجنة الخبراء للمتابعة، أو يُوصى بتشكيل لجنة تحقيق خاصة.
- يتّضح من طبيعة عمل لجنة الحرية النقابية أنّ نطاق تحقيقاتها أوسع من نطاق الرقابة العامة المُطبّق على الاتفاقيات المصدّقة؛ إذ تستند إلى مبدأ الحرية النقابية كما ورد في دستور المنظمة، وتُظهر أعمالها قدرة ملحوظة على مواكبة التحولات الاقتصادية والاجتماعية والعمالية المتجددة دولياً¹⁵.

¹⁵ - إسرائ عادل أحمد ابراهيم، آليات الرقابة الدولية في مجال حقوق الإنسان "دراسة حالة للوضع في منظمة العمل الدولية، دراسة بحثية، البرامج والمنظومات الديمقراطية، المركز الديمقراطي العربي، برلين، ألمانيا، 2016. متوفرة على الرابط الإلكتروني: <https://democraticac.de/?p=26255>

المطلب الثاني: لجنة تقصي الحقائق والتوفيق بشأن الحرية النقابية

وسنقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع، نخصص الأول لنشأة لجنة تقصي الحقائق والتوفيق بشأن الحرية النقابية والثاني لتشكيل اللجنة ونخصص الثالث لاختصاص اللجنة وإجراءاتها.

الفرع الأول: نشأة لجنة تقصي الحقائق والتوفيق بشأن الحرية النقابية

تأسست لجنة تقصي الحقائق والتوفيق بشأن الحرية النقابية بقرار من مجلس إدارة منظمة العمل الدولية في دورته 110 (جوان 1950)، وذلك بموجب اتفاق أبرم في العام نفسه بين المنظمة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة. بمقتضى هذا الاتفاق، اعتمد المجلس الاقتصادي والاجتماعي رسمياً خدمات منظمة العمل الدولية ولجنتها لمراقبة احترام الحريات النقابية. تتمتع اللجنة بصفة هيئة دائمة، ويمكن اعتبارها المرجع الأعلى للآلية الخاصة بحماية الحرية النقابية.

الفرع الثاني: تشكيل اللجنة

وهي لجنة تتألف من تسعة (09) أشخاص مستقلين يعينهم مجلس الإدارة بناءً على اقتراح من المدير العام لمكتب العمل الدولي، وبعد موافقة المجلس الاقتصادي والاجتماعي، وموافقة المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية. ويتم اختيار أعضاء اللجنة وفق مواصفات خاصة، كما أنهم يتمتعون بالاستقلال في ممارسة مهامهم، ولا يراعى في تشكيل اللجنة ثلاثية التكوين كما هو الحال في لجنة الحرية النقابية¹⁶. ويعملون عادة في مجموعات من ثلاثة (03) أشخاص¹⁷.

الفرع الثالث: اختصاص اللجنة وإجراءاتها¹⁸

تنظر اللجنة في شكاوى انتهاكات الحرية النقابية، التي يحيلها إليها مجلس الإدارة، بما في ذلك الإحالة بناءً على طلب الحكومة التي أثرت ضدها الشكوى.

وقد تكون الشكاوى متعلقة بدول أعضاء صادقت على الاتفاقيات بشأن الحرية النقابية، أو بالدول الأعضاء التي مل تصدق على الاتفاقيات ذات الصلة والتي وافقت على إحالة الشكوى إلى اللجنة، أو كذلك الدول غير الأعضاء في منظمة العمل الدولية، لكنها أعضاء في الأمم المتحدة، وذلك عندما يبادر المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة بإحالة الموضوع إلى منظمة العمل الدولية ووافقت الدولة المعنية على الإحالة. تعتمد اللجنة عموماً على إجراءات مماثلة لإجراءات لجنة التحقيق التي تتدخل لدراسة الشكاوى بشأن عدم تقيد الدول الأعضاء بالاتفاقيات المصدق عليها استناداً لأحكام المادة 26 من دستور منظمة العمل الدولية.

بعد استكمال النظر في موضوع الشكوى، تقوم اللجنة بإعداد تقرير يتضمن النتائج التي استخلصتها والتوصيات التي يمكن أن تقترحها بصدد التدابير الضرورية لإزالة أسباب الشكوى، مع تحديد مهلة للحكومة قصد اتخاذ هذه التدابير. ويقوم المدير العام لمكتب العمل الدولي بإبلاغ تقرير اللجنة إلى مجلس الإدارة للمتابعة، علماً أن تقارير اللجنة يقع نشرها.

¹⁶ - عبد العال عبد الرحمن الديري، المرجع السابق، ص، 277.

¹⁷ - سفيان سوام، آليات متابعة تطبيق معايير العمل الدولية على المستوى الوطني، مجلة الحقوق والحريات، المجلد 09، العدد 02، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2021، ص، 105.

¹⁸ - مزيد نوري، المرجع السابق، ص، 18.

تجدر الإشارة إلى أنه، من الناحية العملية، تقوم لجنة الحرية النقابية بالدور الأساس في معالجة الشكاوى ذات الصلة بالموضوع، ولا يتم اللجوء إلى لجنة تقصي الحقائق والتوفيق إلا في حالات استثنائية، فقد رفضت أغلب الحكومات الموافقة على إجراء عرض الشكاوى أمام هذه اللجنة، خلال السنوات الأولى من بداية نشاطها، بحجة أن المسائل التي يرفع عرضها تكتسي طابعاً سياسياً. مع ذلك، تم اللجوء إلى لجنة تقصي الحقائق والتوفيق في بعض الحالات التي صعب خلالها معالجة الشكاوى على مستوى مجلس الإدارة بسبب أهميتها أو تعقيدها¹⁹.

الخاتمة:

إن آليات الإشراف في منظمة العمل الدولية ليست غاية في حد ذاتها بل هي أدوات لتحقيق أفضل لظروف وشروط العمل على المستوى الوطني.

وفيما يلي نتناول أهم النتائج والاقتراحات التي توصلت إليها الدراسة على النحو التالي:

أولاً: أهم النتائج

- (1) نظام الإشراف على تطبيق معايير العمل الدولية هو نظام إشرافي دوري فريد من نوعه على الصعيد الدولي فهو يساعد على التأكد من أن البلدان تطبق الاتفاقيات التي تصدق عليها؛
- (2) إن نظام الإشراف على تطبيق معايير العمل الدولية لا غنى عنه لتحقيق أهداف منظمة العمل الدولية؛
- (3) إن نظام الإشراف في منظمة العمل الدولية قابل للتعديل ويتم تعديله وفقاً للظروف المتطورة؛
- (4) يساعد نظام الإشراف في منظمة العمل الدولية على معرفة المجالات التي يمكن تطبيق معايير العمل الدولية عملياً بشكل أفضل؛
- (5) يساعد نظام الإشراف في منظمة العمل الدولية على حل أي مشكلات تطرأ بصدد تطبيق المعايير، وعلى أساسه تسعى المنظمة إلى مساعدة البلدان عن طريق المساعدة الفنية والحوار الاجتماعي؛
- (6) التعاون بين الركيزتين الأساسيتين لنظام الإشراف في منظمة العمل الدولية – لجنة الخبراء ولجنة المؤتمر – هو السمة البارزة لهذا النظام نظراً لتكامل وترابط مهمتهما؛
- (7) غياب الآليات القضائية في آليات الإشراف في منظمة العمل الدولية.

ثانياً: أهم الاقتراحات

- استناداً إلى ما سبق، يمكن تقديم عدد من الاقتراحات لتحسين فعالية آليات الإشراف:
- (1) تعزيز الشفافية والحوكمة داخل هيئات الإشراف ومنظمة العمل الدولية نفسها وهذا عبر تعزيز التواصل عبر نشر تقارير التقييم بشكل مبسط ومتاح للمنظمات المجتمعية والنقابات؛
 - (2) تعزيز الطابع الإلزامي لتقارير هيئات الإشراف في بعض الحالات الجسيمة، من خلال ربطها بآليات حوافز أو جزاءات دولية؛
 - (3) تعزيز وزيادة التنسيق مع هيئات ومؤسسات دولية أخرى كالمجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة لتعزيز التكامل بين المعايير الاجتماعية والاقتصادية؛

¹⁹ - وسيلة شابو، القانون الدولي للعمل، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2015، ص، 387.

4) رقمنة آليات تقديم التقارير، للتسهيل على الدول في متابعة التزاماتها وتقليل من التأخير في إرسال تقاريرها الدورية؛

5) مساعدة الدول النامية في تطوير تشريعاتها الوطنية ذات الصلة، من خلال زيادة الدعم الفني لهذه الدول.

قائمة المراجع:

أولاً: باللغة العربية

أ. الكتب:

- 1) عبدالله بن صادق دحلان، عدنان خليل التلاوي، مدونة القانون الدولي للعمل، منظمة العمل الدولية والتشريع الدولي للعمل 1919-2009، ط1، المكتبة الأكاديمية، القاهرة، جمهورية مصر العربية، 2010.
- 2) مزيد نوري، دليل حول الإجراءات وصياغة التقارير بشأن المعايير الدولية للعمل، مؤسسة فريدريش ايبرت، ألمانيا، (د، س، ط).
- 3) وسيلة شابو، القانون الدولي للعمل، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2015.
- 4) يوسف إلياس، أطروحات في القانون الدولي والوطني للعمل، دراسة تحليلية بمنظور مستقبلي، دار وائل للنشر، الأردن، ط1، 2008.

أ. المقالات العلمية:

- 1) سفيان سوايم، آليات متابعة تطبيق معايير العمل الدولية على المستوى الوطني، مجلة الحقوق والحريات، المجلد 09، العدد 02، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2021.
- 2) عبدالعال عبد الرحمن الديري، جهود الأمم المتحدة في مجال حماية حقوق الإنسان: دراسة في التجارب والخبرات، مجلة كلية السياسة والاقتصاد، المجلد 16، العدد 15، جامعة بني سويف، مصر، 2022.

أ. دراسات بحثية:

- 1) إسرائ عادل أحمد إبراهيم، آليات الرقابة الدولية في مجال حقوق الإنسان "دراسة حالة للوضع في منظمة العمل الدولية، دراسة بحثية، البرامج والمنظومات الديمقراطية، المركز الديمقراطي العربي، برلين، ألمانيا، 2016. متوفرة على الرابط الإلكتروني:

<https://democraticac.de/?p=26255>

أ. منشورات المؤسسات الدولية:

- 1) مكتب العمل الدولي، تقرير لجنة الخبراء بشأن تطبيق الاتفاقيات والتوصيات (المواد 19 و 22 و 35 من الدستور)، ط1، 2025، منظمة العمل الدولية، جنيف، سويسرا، 2025.
- 2) مكتب العمل الدولي، دستور منظمة العمل الدولية ونصوص مختارة، منظمة العمل الدولية، جنيف، سويسرا، 2012.
- 3) مكتب العمل الدولي، دليل الإجراءات المتعلقة باتفاقيات وتوصيات العمل الدولية، طبعة منقحة 2012، منظمة العمل الدولية، جنيف، سويسرا، 2012.

4) مكتب العمل الدولي، دليل الإجراءات المتعلقة باتفاقيات وتوصيات العمل الدولية، منظمة العمل الدولية، جنيف، سويسرا، 2019.

5) مكتب العمل الدولي، قواعد اللعبة: مقدمة موجزة لمعايير العمل الدولية، طبعة منقحة 2014، منظمة العمل الدولية، جنيف، سويسرا، 2014.

ثانياً: باللغة الأجنبية

I. Documents

1) Bureau international du Travail, Compte rendu des travaux, Conférence internationale du Travail – 113^e session, Genève, 2025, ILC.113/Compte rendu no 4A/P.I, L'Organisation internationale du Travail (OIT) Genève, 2025