

مجلس الإدارة

الدورة 344، جنيف، آذار/ مارس 2022

INS

القسم المؤسسي

التاريخ: ١٦ شباط/ فبراير ٢٠٢٢
الأصل: إنكليزي

البند الخامس من جدول الأعمال

خطة العمل بشأن تقوية نظام الإشراف: مقترحات بشأن المزيد من الخطوات الرامية إلى ضمان اليقين القانوني ومعلومات عن سائر نقاط العمل في خطة العمل

غرض الوثيقة

تعرض الوثيقة نتائج المشاورات الثلاثية غير الرسمية التي أجريت في كانون الثاني/ يناير ٢٠٢٠ والتي شملت تبادلاً ثلاثياً لوجهات النظر بشأن مقترحات للنظر في اتخاذ خطوات إضافية لضمان اليقين القانوني، بالاستناد إلى الوثيقة التي قدمها المكتب بشأن العناصر والشروط الضرورية لتفعيل هيئة مستقلة بموجب المادة ٣٧(٢) من الدستور وأية خيارات أخرى قائمة على التوافق، فضلاً عن الإجراء المنصوص عليه في المادة ٣٧(١). وتقدم الوثيقة معلومات إضافية عن التقدم المحرز في تنفيذ بعض مقترحات خطة العمل لتدعيم آلية الإشراف.

ملاحظة: أرجى النظر في هذا البند من الدورة ٣٣٨ (آذار/ مارس ٢٠٢٠) لمجلس الإدارة وقدم منذ ذلك الوقت إلى الدورة ٣٤١ والدورة ٣٤٣ لمجلس الإدارة للاطلاع. ومضمون هذه الوثيقة هو ذاته مضمون الوثيقة GB.343/INS/INF/5 (Rev.1) بعد إدخال بعض التعديلات على الفقرة ٧٣ والملحق الثاني. وأدرج مشروع قرار في الفقرة ٧٤.

الهدف الاستراتيجي المعني: الأهداف الاستراتيجية الأربعة جميعها.

النتيجة الرئيسية المعنية: النتيجة ٢: معايير عمل دولية وإشراف فعال وذو حجية والنتيجة باء: الإدارة الفعالة والناجعة للمنظمة.

الانعكاسات السياسية: لا توجد في هذه المرحلة.

الانعكاسات القانونية: لا توجد في هذه المرحلة.

الانعكاسات المالية: لا توجد في هذه المرحلة.

إجراء المتابعة المطلوب: رهنأ بقرار مجلس الإدارة.

الوحدة مصدر الوثيقة: مكتب المستشار القانوني وإدارة معايير العمل الدولية.

الوثائق ذات الصلة: الوثيقة GB.343/INS/INF/5(Rev.1)؛ الوثيقة GB.341/INS/INF/1؛ الوثيقة GB.337/INS/5؛
الوثيقة GB.337/PV؛ الوثيقة GB.335/INS/5؛ الوثيقة GB.335/PV؛ الوثيقة GB.334/INS/5؛ الوثيقة GB.334/PV؛
الوثيقة GB.332/INS/5(Rev.)؛ الوثيقة GB.332/PV؛ الوثيقة GB.331/INS/5؛ الوثيقة GB.331/INS/3؛
الوثيقة GB.331/POL/2؛ الوثيقة GB.331/PFA/5؛ الوثيقة GB.331/PV؛ الوثيقة GB.329/INS/5؛
الوثيقة GB.329/INS/5(Add.)(Rev.)؛ الوثيقة GB.329/PV؛ الوثيقة GB.328/LILS/2/2؛ الوثيقة GB.328/INS/6؛
الوثيقة GB.328/PV؛ الوثيقة GB.326/LILS/3/1؛ الوثيقة GB.326/PV؛ الوثيقة GB.323/INS/5؛ الوثيقة GB.323/PV.

المحتويات ◀

الصفحة

٥	..... مقدمة
٥	..... اليقين القانوني وتفسير اتفاقيات العمل الدولية والنظام الدستوري لمنظمة العمل الدولية
٥	..... المناقشات الثلاثية السابقة
٦	..... مبدأ اليقين القانوني
٧	..... السمات الرئيسية لإجراءات محكمة العدل الدولية الإفتائية المستهله بموجب المادة ٣٧(١)
١١	..... لمحة عن الإطار القانوني لإمكانية إنشاء محكمة داخلية بموجب المادة ٣٧(٢)
١٤	..... دور الطرائق القائمة على التوافق الثلاثي
١٥	..... الاعتبارات النهائية
١٦	..... خطة العمل المراجعة لتعزيز نظام الإشراف - آخر المستجدات بشأن بنود مختارة من خطة العمل
١٧	..... دليل بشأن الممارسات المرعية لنظام الإشراف وتقنين إجراء المادة ٢٦ (نقطتا العمل ١-١ و ١-٢)
١٧	..... مشروع القرار

الملاحق

١٩	..... الملحق الأول: القرارات التي اتخذها مجلس الإدارة بشأن تعزيز آلية الإشراف
٢٢	..... الملحق الثاني: خطة العمل والجدول الزمني لمناقشات مجلس الإدارة بشأن تقوية نظام الإشراف

◀ مقدمة

١. إن خطة العمل المنقحة من أجل تقوية نظام الإشراف، التي أقرها مجلس الإدارة في آذار/ مارس ٢٠١٧،^١ تنص بموجب الإجراء ٣-٢ بشأن اليقين القانوني، على أن يُلتزم من مجلس الإدارة بتقديم الإرشاد بشأن طرائق إجراء تبادل ثلاثي ممكن في المستقبل للآراء حول المادة ٣٧(٢) من الدستور والعناصر والشروط الضرورية لتفعيل هيئة مستقلة لتفسير اتفاقيات العمل الدولية. وقد قرر مجلس الإدارة في دورته ٣٣٥ (آذار/ مارس ٢٠١٩)،^٢ "فيما يتعلق باقتراح النظر في اتخاذ خطوات إضافية لضمان اليقين القانوني إجراء مشاورات غير رسمية في كانون الثاني/ يناير ٢٠٢٠، وتوخياً لتسهيل تبادل الآراء الثلاثي هذا، طلب من المكتب أن يعدّ وثيقة عن عناصر وشروط تفعيل هيئة مستقلة بموجب المادة ٣٧(٢) وأية خيارات أخرى قائمة على التوافق، فضلاً عن الإجراء المنصوص عليه في المادة ٣٧(١)."^٣
٢. وفي كانون الثاني/ يناير ٢٠٢٠، سهّل المكتب التبادل الثلاثي لوجهات النظر بشأن اتخاذ خطوات إضافية لضمان اليقين القانوني بالاستناد إلى وثيقة قدمت توضيحات بشأن معنى اليقين القانوني وأثاره فيما يتعلق بتفسير الاتفاقيات. وسمح التبادل الثلاثي لوجهات النظر بتعزيز الفهم المشترك ومفاده أن "١" المادة ٣٧ توفر الآلية الوحيدة المستندة إلى الدستور والتي تضمن اليقين القانوني في المسائل المتعلقة بتفسير الاتفاقيات؛ "٢" النظام الدستوري الحالي للمنظمة يضع التزاماً على عاتق هيئاتها المكونة الثلاثية لإحالة أي مسألة أو نزاع يتعلق بتفسير الاتفاقيات إلى محكمة العدل الدولية، أو ربما إلى محكمة داخلية.
٣. وتتناول هذه الوثيقة بمزيد من التفصيل الوثيقة التي اعتمدت كأساس للتبادل الثلاثي لوجهات النظر وتسعى إلى معالجة المسائل المثارة في سياق هذا التبادل. كما أنها توفر موجزاً مؤقتاً لآخر المستجدات بشأن نقاط العمل المحددة في خطة العمل المراجعة بشأن تقوية آلية الإشراف.

◀ اليقين القانوني وتفسير اتفاقيات العمل الدولية والنظام الدستوري لمنظمة العمل الدولية

المناقشات الثلاثية السابقة

٤. سبق أن جرت مناقشات و مشاورات مستفيضة بشأن شروط وطرائق اللجوء المحتمل إلى الإمكانيات المنصوص عليها في المادة ٣٧ من الدستور لتسوية أي مسألة أو نزاع يتعلق بتفسير أي اتفاقية. وكانت هناك مناقشتان موضوعيتان في مجلس الإدارة.
٥. وجررت المناقشة الأولى في الدورة ٢٥٦ لمجلس الإدارة في عام ١٩٩٣ استناداً إلى وثيقة ذكّرت بمصدر المادة ٣٧(٢) والغرض منها؛ ثم استعرضت الطريقة التي عولجت بها مشكلة التفسير وحدودها، وفي النهاية بحثت ما إذا كان بإمكان محكمة منشأة بموجب المادة ٣٧(٢) أن تقدم إضافة مفيدة للآليات الحالية.^٤ غير أنه، في حين لقيت هذه الوثيقة ترحيباً من أعضاء مجلس الإدارة، فإنها لم تفض إلى مناقشة مفصلة وساد شعور عام بأن إنشاء محكمة بموجب المادة ٣٧(٢) يتطلب المزيد من الدراسة.^٥
٦. ومنذ عهد أقرب، طلب مجلس الإدارة في دورته ٣٢٠ (آذار/ مارس ٢٠١٤) من المدير العام أن يُعدّ وثيقة تُبين طرائق ونطاق وتكاليف إجراءات محتملة بموجب المادة ٣٧ من دستور منظمة العمل الدولية لمعالجة نزاع أو مسألة قد تنشأ فيما يتعلق بتفسير اتفاقية من اتفاقيات منظمة العمل الدولية. وقُدمت وثيقة المكتب إلى الدورة ٣٢٢ (تشرين الأول/ أكتوبر - تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١٤) لمجلس الإدارة وتناولت المادة ٣٧(١) و(٢) بهذا الترتيب. وحُصص الجزء الأول للمادة ٣٧(١) وحدد الخصائص الرئيسية والجوانب الإجرائية للوظيفة الإفتائية لمحكمة العدل الدولية. وتظل

^١ الوثيقة GB.329/INS/5(Add.)(Rev.).

^٢ الوثيقة GB.335/PV، الفقرة ٣٠٤(ز).

^٣ الوثيقة GB.256/SC/2/2.

^٤ الوثيقة GB.256/11/22، الفقرات ١٠-١٥ والوثيقة GB.256/PV(Rev.)، الصفحات VI/3 و VI/4.

المعلومات القانونية والعملية الواردة في تلك الوثيقة سارية ومحدثة تماماً^٥. وتضمن الجزء الثاني من وثيقة تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٤ مشروع قانون لإنشاء محكمة داخلية بموجب المادة ٣٧(٢). وبعد إجراء مناقشة، قرر مجلس الإدارة إرجاء مواصلة النظر في إمكانية إنشاء محكمة تمثيلاً مع المادة ٣٧(٢) من الدستور^٦.

٧. وتعكس المناقشات التي أجراها مجلس الإدارة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٨ وأذار/مارس ٢٠١٩ اتفاقاً عاماً بشأن ضرورة ضمان اليقين القانوني في المسائل المتصلة بالمعايير، لا سيما ما يتصل منها بتسوية النزاعات المتعلقة بتفسير معايير العمل الدولية^٧. وفي السياق ذاته، طلبت بعض الهيئات المكونة لتفسيرات لمعنى مبدأ اليقين القانوني والفائدة المرجوة منه^٨. ويجدر التذكير في هذا الصدد، بأن مجموعة العمال ومجموعة أصحاب العمل لاحظتا، في موقفهما المشترك بشأن آلية الإشراف في منظمة العمل الدولية في ١٣ آذار/مارس ٢٠١٧، أن "الأراء المتباينة والنزاعات حول تفسير الاتفاقيات لا تزال حقيقة واقعة"^٩.

٨. وبلاستناد إلى جميع المناقشات السابقة، ومع مراعاة التبادل الثلاثي الحديث لوجهات النظر، فإن الغرض من هذا التحليل هو وصف السمات الرئيسية للإطار الدستوري للتسوية الموثوقة والنهائية للنزاعات المتعلقة بعملية التفسير وتوضيح مقياس السلطة التقديرية للهيئات المكونة الثلاثية ضمن هذا الإطار الدستوري. وينقسم هذا التحليل إلى ثلاثة أجزاء. ويستعرض الجزء الأول الطرائق المتبعة لالتماس فتوى من محكمة العدل الدولية. ويوضح الجزء الثاني المعايير الأساسية لإنشاء وتفعيل محكمة داخلية، ويقدم الجزء الثالث بعض الاعتبارات بشأن دور الطرائق الثلاثية القائمة على التوافق في تعزيز اليقين القانوني.

مبدأ اليقين القانوني

٩. يُمكن تعريف اليقين القانوني بأنه "الوضوح وانعدام الغموض والثبات في نظام قانوني يسمح لمن هم ضمن نطاقه بتنظيم سلوكهم وفقاً لما تملّيه القوانين"^{١٠}. واليقين القانوني عنصرٌ أساسيٌّ من عناصر مبدأ سيادة القانون^{١١} ويؤدي وظيفة ثلاثية من خلال تعزيز الوضوح (*certitudo*) والأمن (*securitas*) وحسن النية (*fides*) في وضع القوانين أو تفسيرها أو تطبيقها^{١٢}.

١٠. وعندما يتعلق الأمر بتفسير اتفاقيات العمل الدولية، فإن اليقين القانوني يعني القدرة على الحصول على بيانات لا لبس فيها وجازمة بشأن نطاق ومعنى الأحكام الواردة في الاتفاقيات حتى تتمكن الدول الأطراف فيها، أو الدول التي تنظر في التصديق عليها، من تقدير طبيعة ونطاق الالتزامات المنبثقة عن التصديق عليها تقديراً تاماً، وتتمكن من تكييف القوانين والممارسات الوطنية وفقاً لذلك.

١١. وبهذا المعنى، فإن اللجوء إلى الوظيفة الإفتائية لمحكمة العدل الدولية و/أو إنشاء محكمة داخلية من شأنه أن يعزز الاستقرار وقابلية التنبؤ في فهم معنى الاتفاقيات، مما قد يؤثر بدوره تأثيراً إيجابياً في التصديق على الاتفاقيات وتنفيذها، وبشكل أعم، في مصادقية منظمة العمل الدولية وفعاليتها وشفافية نظام الإشراف على المعايير. ومن شأن وجود إجراءات تشغيلية بالكامل قادرة على تسوية النزاعات المتعلقة بعملية التفسير بسرعة وعلى نحو نهائي أن يعزز في الواقع تصور مجموعة معايير منظمة العمل الدولية باعتبارها "مدونة عمل دولية" متكاملة ومتسقة.

^٥ الوثيقة GB.322/INS/5.

^٦ الوثيقة GB.322/PV، الفقرة ٢٠٩(٤).

^٧ الوثيقة GB.335/PV، الفقرة ٢٤٠.

^٨ الوثيقة GB.334/PV، الفقرة ٢٥٤.

^٩ انظر:

GB.329/PV، appendix II، Joint Position of the Workers' and Employers' groups on the ILO Supervisory Mechanism، p. 194.

^{١٠} انظر: *Black's Law Dictionary*، tenth edition.

^{١١} على حد تعبير الأمين العام للأمم المتحدة، "تشير سيادة القانون إلى مبدأ للحكم يكون فيه جميع الأشخاص والمؤسسات والكيانات [...] مسؤولين أمام قوانين صادرة علناً، وتطبق على الجميع بالتساوي ويحتكم في إطارها إلى قضاء مستقل، [...] ويقضي هذا المبدأ اتخاذ تدابير لكفالة الالتزام بمبادئ سيادة القانون والمساواة أمام القانون والمسؤولية أمام القانون والعدل في تطبيق القانون [...] واليقين القانوني وتجنب التعسف والشفافية الإجرائية والقانونية"؛ انظر: *سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات الصراع ومجتمعات ما بعد الصراع*: الوثيقة S/2004/616، الفقرة ٦.

^{١٢} انظر، على سبيل المثال،

١٢. بالإضافة إلى ذلك، وبالنظر إلى العدد المتزايد من الاتفاقات الدولية وآليات تسوية النزاعات ذات التأثير على معايير العمل الدولية إنما العاملة خارج نطاق المنظمة، فإن الاستفادة من القواعد الدستورية المنصوص عليها في المادة ٣٧ والامتثال لها سيمكّن المنظمة من موازنة هذه الظواهر أو التحكم فيها أو التأثير فيها بطريقة أخرى، من خلال إجراء تعرفه الهيئات المكونة وتتحكم فيه. ومن شأن التفسيرات الموثوقة والملزّمة المستقاة من المحكمة العالمية بموجب المادة ٣٧(١) أو من خلال هيئة قضائية داخلية تخضع للشروط المنصوص عليها في المادة ٣٧(٢)، أن تحمي وتضامن سلامة مجموعة معايير منظمة العمل الدولية وتخفف على نحو فعال من احتمال تولي كيانات غريبة عن المنظمة "تفسير" معاييرها دون أن يكون للمنظمة أي تأثير من أي نوع في ذلك. ونتيجة لذلك، فإن المادة ٣٧ أساسية لضمان اليقين القانوني وتفادي التفسير المجزأ لاتفاقيات منظمة العمل الدولية.

السمات الرئيسية لإجراءات محكمة العدل الدولية الإفتائية المستهله بموجب المادة ٣٧(١)

النظرية والممارسة الدستوريتان

١٣. تنص المادة ٣٧(١) من دستور منظمة العمل الدولية على إحالة "أي مسألة أو نزاع" فيما يتعلق بتفسير الدستور أو أي اتفاقية عمل دولية تعتمدها الدول الأعضاء عملاً بأحكام الدستور إلى محكمة العدل الدولية "لاتخاذ قرار بشأنها". وقد استُمد مصطلحاً "المسألة" و"النزاع" مباشرة من المادة ١٤ من عهد عصبة الأمم، التي تنص على أنه "يجوز للمحكمة أيضاً أن تصدر فتوى بشأن أي نزاع أو مسألة يحيلها إليها المجلس أو الجمعية"، وأدرجتها اللجنة المعنية بتشريعات العمل الدولية في ما سيصبح المادة ٣٧ من الدستور. ويبدو أن المقصود من استخدام كلا المصطلحين في العهد هو عدم تقييد نطاق الوظيفة الإفتائية لمحكمة العدل الدولية الدائمة. وعلى هذا النحو، وفي حين يشمل مصطلح "النزاع" في القانون الدولي "خلافاً حول مسألة أو تعارضاً في الآراء القانونية أو في المصالح بين شخصين"،^{١٣} فإن مصطلح "المسألة" واسع بما يكفي ليشمل مسألة أي طلب تفسير إلى المحكمة.^{١٤} وهذا لا يعني بالطبع، أن أي مسألة ستحال أو ينبغي أن تحال إلى المحكمة. ووجود نزاع أو مسألة يؤدي في الأحوال العادية إلى طلب فتوى هو أمرٌ يحدثه مجلس الإدارة. وهناك في الوقت الراهن نزاع واحد عالق فيما يخص عملية تفسير اتفاقية الحرية النقابية وحماية حق التنظيم، ١٩٤٨ (رقم ٨٧).

١٤. ويمكن التمييز بين النزاعات المتعلقة بعملية التفسير والتعبير الصرف أو العرضي عن الاختلاف في الرأي بشأن المعنى الذي تحمله معايير العمل الدولية وبين طلبات الإستيضاح الموجهة إلى المكتب للحصول على المشورة. وقد ينشأ خلاف بشأن نطاق أو معنى بعض الأحكام دون التشكيك بالضرورة في صحة تعليقات أو استنتاجات أو توصيات هيئات الإشراف أو التدخل في اختصاصها لصياغة هذه التعليقات أو الاستنتاجات أو التوصيات. أما بالنسبة إلى الطلبات الموجهة إلى المكتب، فهي تسعى إلى الحصول على إيضاحات بشأن معنى أحكام محددة، لا سيما من خلال مراجعة متأنية للأعمال التحضيرية.

١٥. وكمسألة تتعلق بالنظرية والممارسة الدستوريتين، لطالما كانت المادة ٣٧(١) تُفهم على أنها تمنح تأثيراً ملزماً وحاسماً للفتاوى المحصلة على هذا الأساس. وقد لجأت منظمة العمل الدولية، في سنواتها الأولى - في الواقع، عصبة الأمم التي كانت تعمل بناءً على طلب المنظمة - إلى الوظيفة الإفتائية لمحكمة العدل الدولية الدائمة في ست مناسبات بين عام ١٩٢٢ وعام ١٩٣٢ استناداً إلى الحكم المدرج في دستور عام ١٩١٩ - الذي يكاد يكون مطابقاً للمادة ٣٧(١) الحالية. وأصدرت محكمة العدل الدولية الدائمة فتاوى بشأن تفسير الدستور في خمس مناسبات، وبشأن اتفاقية في مناسبة واحدة (اتفاقية العمل ليلاً (النساء)، ١٩١٩ (رقم ٤)). وتم قبول جميع الفتاوى الست على الفور وتنفيذها. وعلى سبيل المثال، بعد أن فسرت محكمة العدل الدولية الدائمة الاتفاقية رقم ٤، قرر المؤتمر أنه من الضروري مراجعة الاتفاقية رقم ٤، ومن ثم اعتمد اتفاقية العمل ليلاً (النساء) (مراجعة)، ١٩٣٤ (رقم ٤١).^{١٥}

^{١٣} انظر:

The Mavrommatis Palestine Concessions, Permanent Court of International Justice, Collection of Judgments, Series A, No. 2, 11.

^{١٤} من المتعارف عليه هو أن مصطلح "المسألة" في المادة ١٤ من عهد العصبة يشير إلى مسائل أخرى غير النزاعات أو جوانب محددة من النزاعات المدروسة على نحو منفصل أو المسائل القانونية الناشئة خارج نطاق أي نزاع؛ انظر:

Robert Kolb, ed., *Commentaire sur le Pacte de la Société des Nations*, 2014, 593.

^{١٥} انظر:

Interpretation of the Convention of 1919 concerning Employment of Women during the Night (Advisory Opinion 25; PCIJ Rep Series A/B No. 50).

١٦. وقدمت الفتاوى الست جميعها إسهامات وإرشادات قيمة فيما يتعلق بولاية المنظمة ونطاق عملها ووظيفتها المعيارية. وألقت الفتوى الأولى بشأن المادة ٣(٥) من الدستور - ولا تزال - الضوء على مسألة طريقة ترشيح المندوبين غير الحكوميين في المؤتمر. وأدت الفتوى بشأن عمل النساء ليلاً إلى مراجعة الاتفاقية رقم ٤، في حين أكدت الفتاوى الثلاث بشأن اختصاص منظمة العمل الدولية أن نطاق وضع المعايير يمكن أن يمتد ليشمل العمل في الزراعة ويمكن أن ينظم أنشطة أصحاب العمل. وفيما يتعلق بالفتوى بشأن مدينة دانزيغ الحرة، فقد قررت أن قدرة أي كيان على المشاركة بحرية في أنشطة منظمة العمل الدولية، مثل التصديق على اتفاقيات العمل الدولية، شرط مسبق لإقامة الدولة، وهذا يعني ضمناً أنه شرط مسبق لقبول العضوية في منظمة العمل الدولية.

١٧. وحتى الآن، لم تُحل منظمة العمل الدولية أي مسألة تتعلق بعملية التفسير إلى محكمة العدل الدولية للحصول على فتوى بشأنها منذ أن حلت محكمة العدل الدولية محل محكمة العدل الدولية الدائمة. وفيما يتعلق بالأسباب الكامنة وراء عدم اللجوء إلى المادة ٣٧ منذ عام ١٩٣٢، يجدر التنكير بأن العملية الأولية لوضع الدستور في عام ١٩١٩ تمثلت في التمييز بين ثلاث وظائف معيارية واعتماد معايير العمل الدولية ومراقبة تطبيقها وتفسيرها. وقد اضطلعت هيئات الإشراف تدريجياً، لا سيما بعد الإصلاح الدستوري لعام ١٩٤٦، بدور أبرز في "تفسير" معايير العمل الدولية في أداء مهامها. ولفترة طويلة من الزمن، اعتبرت وجهات نظرها على العموم كافية للحفاظ على اليقين القانوني. غير أن التجربة الحديثة تبين أنه في الحالات التي لا يُنظر فيها إلى تعليقات أو استنتاجات هيئات الإشراف على أنها كافية للحفاظ على اليقين القانوني، يلزم اللجوء إلى المادة ٣٧(١) لمنع أي نزاع يتعلق بعملية التفسير من أن يؤدي إلى مستوى من الجدل وعدم اليقين القانونيين يمس الممارسة المتناسقة للأنشطة المعيارية للمنظمة.

١٨. ويجدر التنكير بأنه من الممكن طلب هذه الفتوى للحصول على تفسير بشأن "مسألة أو نزاع" بموجب المادة ٣٧(١)، أو من أجل الحصول على فتوى بشأن "سؤال قانوني يدخل في نطاق أنشطة [منظمة العمل الدولية]" بموجب المادة التاسعة (٢) من اتفاق العلاقات بين الأمم المتحدة ومنظمة العمل الدولية لعام ١٩٤٦.

الطبيعة القانونية للمادة ٣٧

١٩. تُجسد المادة ٣٧ من دستور منظمة العمل الدولية ما يعرف أكثر باسم "بند تسوية النزاعات"، وهو حكم يحدد الطريقة أو التقنية أو الإجراء الذي ينبغي استخدامه لحل الخلافات المستقبلية الناشئة عن تطبيق أو تفسير معاهدة من المعاهدات الدولية. لذلك، ينص بند تسوية النزاعات بطبيعته على اتخاذ إجراءات إلزامية لا اختيارية. وهو يملئ بشروط مفصلة إلى حد ما حلاً قانونياً محدداً على حساب الحلول الأخرى.

٢٠. وفي حالة المادة ٣٧، على وجه الخصوص، فإن اللغة غير المشروطة تجعل فكرة الالتزام القانوني أقوى؛ حيث يتعين إحالة "أي" نزاع يتعلق بعملية التفسير إلى محكمة العدل الدولية للبت فيها (تحال جميع المسائل). ولو كانت النية هي إتاحة مجال لممارسة سلطة تقديرية، لكان واضعاً النصوص قد نصوا على "أنه يجوز إحالة" مسألة إلى محكمة العدل الدولية أو لجعلوا الإحالة مشروطة بعدم القدرة على حل المسألة من خلال وسائل أخرى. وهذا هو مثلاً حال اتفاقية امتيازات الوكالات المتخصصة وحصاناتها، التي تنص المادة ٣٢ منها على إحالة كل خلاف إلى محكمة العدل الدولية "ما لم يتفق الطرفان في أي حالة على اللجوء إلى طريقة أخرى لفض النزاع بينهما".^{١٦}

٢١. وفي الإطار القانوني القائم بذاته الذي أسسه واضعوا دستور منظمة العمل الدولية، فإن اللجوء إلى الوظيفة الإفتائية لمحكمة العدل الدولية يبدو إلزامياً في جميع الظروف. وفي حين يتعين من الناحية الإجرائية، أن تناقش الهيئة المناسبة الإحالة وتتخذ قراراً بشأنها، فإن المحكمة ووسيلة التسوية بالأخص تُحددان بموجب المادة ٣٧(١). والأمر الذي أضافته المادة ٣٧(٢) إلى هذا الإطار في عام ١٩٤٦ هو إمكانية إنشاء هيئة قضائية منفصلة للتسوية السريعة للنزاعات المتعلقة بتفسير الاتفاقيات عندما "تكون النقاط موضع النزاع ذات طابع دقيق للغاية بحيث لا تبرر اللجوء إلى الجهاز القضائي الرئيسي للمجتمع الدولي"^{١٧}. وطالما لم توضع هذه الإمكانيات موضع التنفيذ، فإن الإحالة إلى محكمة العدل الدولية للحصول على فتوى بموجب المادة ٣٧(١) تظل هي الوسيلة الدستورية الوحيدة لحل النزاعات المتعلقة بعملية التفسير بموثوقية. لذلك، فإن عدم اللجوء إلى المادة ٣٧ رغم وجود نزاع مسلم به عموماً فيما يتعلق بعملية التفسير يصعب تبريره على أسس دستورية.

^{١٦} انظر أيضاً المادة ٧٥ من دستور منظمة الصحة العالمية التي تنص على وجوب إحالة أي مسألة بشأن تسوية النزاعات المتعلقة بتفسير أو تطبيق الدستور "لم تُسو من خلال جمعية الصحة" إلى محكمة العدل الدولية "ما لم تتفق الأطراف على طريقة أخرى لتسويتها". وعلى غرار ذلك، تنص المادة السابعة عشرة من دستور منظمة الأغذية والزراعة على إحالة أي مسألة أو نزاع يتعلق بتفسير الدستور "إذا لم يتمكن المؤتمر من تسويتها" إلى محكمة العدل الدولية.

^{١٧} مكتب العمل الدولي: التقرير الرابع (١)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٢٧، ١٩٤٥، الصفحة ١٠٨.

استهلال الإجراءات

٢٢. يمكن الشروع في الإجراء الإفتائي بناءً على طلب خطي من المكتب إلى أمين سجل محكمة العدل الدولية. وعند القيام بذلك، يتعين على المكتب أن يقدم بياناً دقيقاً عن المسألة - على النحو الذي يقرره مجلس الإدارة - التي يلتزم إصدار فتوى بشأنها وإرفاقه بجميع الوثائق التي يُمكن أن تُلقى الضوء على هذه المسألة. وينبغي أن تحتوي هذه الوثائق على جميع المعلومات الأساسية عن جوهر النزاع.^{١٨}

الاختصاص والمقبولية

٢٣. لكي يكون لدى المحكمة اختصاص، يجب أن تكون المسألة مرتبطة ارتباطاً مباشراً بأنشطة المنظمة مقدمة الطلب وأن تشير إلى القضايا التي تدخل في نطاق اختصاصها أو تخصصها. وكي تكون المسألة المطروحة على المحكمة مقبولة، يجب أن تكون قانونية بطبيعتها. أما إذا كان يمكن أن تنطوي هذه المسألة على أبعاد سياسية أو كانت مجردة أو غير واضحة، فإن هذا لا يكفي من حيث المبدأ لكي ترفض المحكمة إصدار فتوى. وتجدر الإشارة إلى أنه يجوز للمحكمة أن تعيد صياغة المسألة أو أن تفسرها، وفقاً لما تراه مناسباً، لأغراض إصدار فتواها.

الإخطار والدعوة إلى المشاركة في الإجراءات

٢٤. دأبت المحكمة على الدوام على إيلاء أهمية خاصة لضمان شمولية وملاءمة المعلومات المتاحة لها بما يكفي لكي تؤدي وظيفتها القضائية. وجميع الدول التي يحق لها المثل أمام المحكمة والمنظمات الدولية التي ترى المحكمة أنه من المرجح أن تكون قادرة على تقديم معلومات بشأن هذه المسألة، مدعوة إلى تقديم بيانات خطية أو الإدلاء ببيانات شفوية، لكنها ليست ملزمة بالقيام بذلك.

٢٥. وبناءً على ذلك، يُحتمل في حالة طلب فتوى بشأن تفسير اتفاقية من اتفاقيات منظمة العمل الدولية، أن تتاح لجميع الدول الأعضاء - سواء صدقت أو لم تصدق على الاتفاقية المعنية - إمكانية المشاركة بنشاط في الإجراءات وتقديم المعلومات المعنية إلى المحكمة.

مشاركة المنظمات الدولية لأصحاب العمل وللعمال

٢٦. كان التساؤل عما إذا كان يمكن للشركاء الاجتماعيين المشاركة في الإجراءات الإفتائية، محور النقاش بشأن احتمال إحالة نزاع متعلق بتفسير اتفاقية ما إلى محكمة العدل الدولية.

٢٧. وفي حين قد يساور المرء بعض الشك بشأن "المنظمات الدولية" المسموح لها بتقديم موجزات أو المثل أمام المحكمة - هذا المصطلح يستثني من حيث المبدأ مشاركة المنظمات غير الحكومية - فمن غير المرجح أن تطبق المحكمة تفسيراً ضيقاً لهذا المصطلح فيما يتعلق بإمكانية مشاركة المنظمات الدولية لأصحاب العمل وللعمال في الإجراءات الإفتائية التي استهلتها منظمة العمل الدولية.

٢٨. والواقع أنه في كل مرة كانت تُطلب فيها فتوى تتعلق بمنظمة العمل الدولية في الفترة ١٩٢٢-١٩٣٢، سُمح للمنظمات الدولية لأصحاب العمل وللعمال بالمشاركة في هذه الإجراءات^{١٩}. وتستنسخ المادة ٦٦(٢) الحالية من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية المادة ٧٣ من القواعد المنقحة لمحكمة العدل الدولية الدائمة.

^{١٨} مثلاً، عند طلب الفتوى بشأن تفسير الاتفاقية رقم ٤، قدمت منظمة العمل الدولية مقتطفات من المحاضر الحرفية لمؤتمر العمل الدولي ومحاضر مجلس الإدارة ومشروع الاتفاقيات وتقارير المكتب وبيانات خطية للهيئات المكونة.

^{١٩} في عام ١٩٢٢، وخلال الإجراءات الإفتائية بشأن تعيين مندوب العمال من هولندا في الدورة الثالثة لمؤتمر العمل الدولي، وجهت المحكمة دعوة للمشاركة إلى الرابطة الدولية للحماية القانونية للعمال والاتحاد الدولي لنقابات العمال المسيحيين والاتحاد الدولي لنقابات العمال. وخلال الإجراءات الإفتائية بشأن الإفتائية بشأن اختصاص منظمة العمل الدولية فيما يتعلق بالتنظيم الدولي لشروط عمل الأشخاص المستخدمين في الزراعة، دعت المحكمة المنظمات الست التالية للمشاركة: الاتحاد الدولي لنقابات العمال الزراعية والعصبة الدولية للرابطة الزراعية والاتحاد الدولي لنقابات المزارعين المسيحيين والاتحاد الدولي للمزارعين والاتحاد الدولي لنقابات العمال والرابطة الدولية للحماية القانونية للعمال. وخلال الإجراءات الإفتائية لعام ١٩٢٦ بشأن اختصاص منظمة العمل الدولية فيما يتعلق بالتنظيم التلقائي للعمل الفردي لصاحب العمل، سُمح لثلاث منظمات بالمشاركة، هي: المنظمة الدولية لأصحاب العمل الصناعيين والاتحاد الدولي لنقابات العمال والاتحاد الدولي لنقابات العمال المسيحيين. وخلال إصدار فتوى عام ١٩٣٢ فيما يخص تفسير اتفاقية عام ١٩١٩ بشأن عمل النساء ليلاً، قدم الاتحاد الدولي لنقابات العمال والاتحاد الدولي لنقابات العمال المسيحيين بيانات خطية وشفوية.

٢٩. بالإضافة إلى ذلك، فإن السوابق القضائية الأخيرة تؤيد الرأي القائل إن المحكمة مستعدة لتوسيع نطاق إجراءاتها الإفتائية ليشمل جهات فاعلة أخرى خلاف الدول والمنظمات الحكومية الدولية في كل مرة تكون فيها مشاركة هذه الجهات الفاعلة أساسية من الناحية الموضوعية والإجرائية بالنظر إلى السياق الملموس للفضية، في ضوء اعتبارات الإنصاف والعدالة، ولكن مع مراعاة الحاجة إلى الحصول على أكبر قدر من المعلومات الممكنة^{٢٠}. ومن المسلم به على نطاق واسع الآن أن المحكمة تعتمد نهجاً عملياً لضمان التعبير عن جميع المصالح المطروحة على المحك، وتبدي بعض المرونة للاستماع إلى جهات فاعلة أخرى خلاف الدول.

٣٠. وفي جميع الأحوال، وفي حالة إحالة محتملة، يمكن للمكتب أن يدرج في "الملف" الذي يتعين تقديمه مع الطلب أية موجزات أو وثائق مواقف أو وثائق أخرى قد ترغب مجموعة أصحاب العمل ومجموعة العمال في عرضها على المحكمة.

الملاحظات الخطية والحجج الشفهية

٣١. تُعين المحكمة بموجب أمر الأجل المحدد لأية بيانات خطية تقدمها الدول والمنظمات الدولية التي دُعيت للمشاركة. وينص النظام الأساسي للمحكمة على إمكانية منح الكيانات المشاركة في الإجراءات الإفتائية الحق في الرد على البيانات التي تقدمها الكيانات الأخرى. ويجوز للمحكمة، متى شاءت ذلك، أن تقرر عقد جلسات استماع عامة للحجج الشفهية.

الطلبات العاجلة

٣٢. يمكن للمحكمة أن تصدر فتوى باتباع إجراء معجل إذا قدم طلب عاجل لهذا الغرض (على سبيل المثال، حدود زمنية أقصر لتقديم الطلبات الخطية و/أو عدم عقد جلسات استماع). وتتنظر المحكمة في الحاجة إلى فتاوى عاجلة على أساس كل حالة على حدة.

التكاليف

٣٣. لا تترتب أية تكاليف على طلبات الفتوى ما عدا تلك الناتجة عن مشاركة المكتب في الإجراءات الشفهية أمام المحكمة. وتُمول الأمم المتحدة عمل محكمة العدل الدولية بالكامل. وتتعلق النفقات الوحيدة في نهاية المطاف باستنساخ "الملف" وفقاً لعدد النسخ المطلوبة من أمين سجل المحكمة وتكلفة مهمة ممثل المنظمة المقدمة للطلب، الذي يجوز أن يشارك في الإجراءات الشفهية.

الأثر القانوني للفتوى والمتابعة المؤسسية

٣٤. في حين أن الفتاوى ليست ملزمة بحد ذاتها، فإنها قد تُقبل بهذه الصفة، مثلاً من خلال بند محدد لهذا الغرض. وقد دأبت المحكمة على التمييز بين الطبيعة الإفتائية لمهمتها وبين الآثار الخاصة التي قد ترغب أطراف النزاع القائم في إسنادها إلى الفتوى. ولطالما اعتبرت منظمة العمل الدولية، على سبيل الممارسة الدستورية، أن الفتاوى ملزمة. وعلى المستوى العملي، سيعود إلى هيئات التنفيذ في منظمة العمل الدولية أن تقرر بشأن التدابير اللازم اتخاذها - القانونية أو السياسية أو الإدارية أو غيرها - وتنفيذها من أجل إنفاذ الحكم القضائي إنفاذاً كاملاً. ويجدر التنكير على سبيل المثال بأن مراجعة الاتفاقية رقم ٤، التي أدت في النهاية إلى اعتماد الاتفاقية رقم ٤١ فيما يتعلق بعمل المرأة ليلاً، استُهلّت تطبيقاً للفتوى التي أصدرتها محكمة العدل الدولية الدائمة بشأن تفسير المادة ٣ من الاتفاقية رقم ٤.^{٢١}

٣٥. وفيما يخص المتابعة المؤسسية، ما برحت المحكمة ترى أن الفائدة العملية من الفتوى هي مسألة تنظر فيها حصراً الهيئة المقدمة للطلب، وأن المحكمة بمجرد أن توضح القانون فإنه يعود إلى الهيئة التي قدمت الطلب أن تستخلص الاستنتاجات من نتائج المحكمة.

^{٢٠} على سبيل المثال، وفي سياق الإجراءات الإفتائية الأخيرة (الآثار القانونية الناشئة عن تشييد جدار في الأرض الفلسطينية المحتلة، الأمر الصادر في ١٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣، تقارير محكمة العدل الدولية لعام ٢٠٠٣، الصفحة ٤٢٩) وتمشياً مع القانون الدولي للإعلان الأحادي عن استقلال مؤسسات الحكم الذاتي المؤقتة في كوسوفو، الأمر المؤرخ ١٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨، تقارير محكمة العدل الدولية لعام ٢٠٠٨، الصفحة ٤١٠)، وافقت المحكمة على تلقي الطلبات من كيانات أخرى غير الدول والمنظمات الدولية العامة. انظر أيضاً:

Dinah Shelton, "The participation of non-governmental organizations in international judicial proceedings", *American Journal of International Law*, Vol. 88, 1994, 623.

^{٢١} انظر الحاشية ١٤.

٣٦. وفي حالة الفتاوى الست التي صدرت بناءً على طلب منظمة العمل الدولية، فقد نُشرت جميعها في النشرة الرسمية وأشير إليها في تقرير المدير العام المقدم إلى المؤتمر. كما نُفذت على الفور في الممارسة. وعلى سبيل المثال، بعد فتوى المحكمة المتعلقة بتفسير اتفاقية عمل النساء ليلاً، ١٩١٩ (رقم ٤)، قرر مجلس الإدارة في عام ١٩٣٣ اقتراح مراجعة الاتفاقية، مما أدى في النهاية إلى اعتماد الاتفاقية رقم ٤١ في عام ١٩٣٤.^{٢٢}

لمحة عن الإطار القانوني لإمكانية إنشاء محكمة داخلية بموجب المادة ٣٧(٢)

المعايير الدستورية

٣٧. تنص المادة ٣٧(٢) من الدستور على ما يلي: "خروجاً على أحكام الفقرة ١ 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 إليه 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 بصددها".

٣٨. وتوفر هذه المادة توجيهات محدودة بشأن تنظيم المحكمة وسير عملها، وبالتالي تمنح مجلس الإدارة سلطة تقديرية واسعة لتشكيل المحكمة وفقاً للاحتياجات والأفضليات. غير أن الدستور يحدد، بطريقة غير مشروطة، بعض الضوابط الرئيسية التي تضع الإطار الذي سيكون بمقدور مجلس الإدارة بموجبه أن يمارس سلطته التقديرية في إنشاء هذه المحكمة.

٣٩. أولاً، وبمقتضى أحكام المادة ٣٧(٢)، لا يمكن أن تكون الهيئة المستقلة المزمع إنشاؤها إلا محكمة، وليس أي نوع آخر من هيئات الخبراء، حتى وإن كانت تؤدي وظائف شبه قضائية. وتُعرّف المحكمة على أنها "محكمة عدلية أو هيئة قضائية أخرى"^{٢٣} أو على أنها "هيئة قضائية منشأة للبت في النزاعات عن طريق إصدار قرارات ملزمة تستند إلى قواعد قانونية"^{٢٤}. وفي السياق ذاته، تجدر الإشارة إلى أن المحكمة تصدر قرارات هي عبارة عن "إجراءات قضائية تهدف إلى إصدار أحكام بصورة قاطعة وملزمة"^{٢٥}. لذلك، يتعين أن تتألف المحكمة المشار إليها في المادة ٣٧(٢) من قضاة ينبغي أن يستوفوا مستويات رفيعة من الخبرة القانونية والنزاهة والحيادية. وقد شددت الهيئات المكونة المشاركة في التبادل الثلاثي لوجهات النظر في كانون الثاني/يناير ٢٠٢٠ على أهمية أن يستوفي القضاة هذه المعايير ورأت عموماً أنه من غير المناسب أن تكون المحكمة ذات تركيبة ثلاثية.

٤٠. وعلى نحو ما أكدته الأعمال التحضيرية،^{٢٦} فإن مصطلحي "المحكمة" و"القرار" المستخدمين في المادة ٣٧(٢) يعنيان حكماً قضائياً ولا يدعان مجالاً للشك في أن من شأن قرارات المحكمة أن تكون ملزمة وتسري على الجميع، رهنأ فقط بأي حكم أو فتوى معنيين بصدران عن محكمة العدل الدولية.^{٢٧}

٤١. ثانياً، يتمثل الغرض من المحكمة في ضمان "البت العاجل" في أي نزاع أو مسألة تتصل بتفسير اتفاقية من الاتفاقيات. وهذا يعني أنه يُتوقع أن تتولى محكمة داخلية على وجه السرعة معالجة بعض المسائل المتعلقة بعملية التفسير. وفي مناقشات المؤتمر المفضية إلى التعديل الدستوري لعام ١٩٤٦، جرى التمييز بين طبيعة المسائل التي يمكن عرضها على المحكمة وبين تلك التي ينبغي إحالتها إلى محكمة العدل الدولية. وفي حين يمكن، من حيث المبدأ - في حالة إنشاء محكمة - عرض أي مسألة أو نزاع على أي من الهيئتين حسب تقدير مجلس الإدارة، فقد كان من المسلم به عموماً أن بعض المسائل بشأن نطاق أو معنى أحكام اتفاقيات العمل الدولية قد لا تستحق أن تعرض على الجهاز القضائي الرئيسي

^{٢٢} مكتب العمل الدولي: انظر

ILO: See *Minutes of the Governing Body*, 64th Session, 1933, 20; and *Record of Proceedings*, International Labour Conference, 18th Session, 1934, 196, 202.

^{٢٣} انظر: *Black's law dictionary*, tenth edition.

^{٢٤} انظر: Emile Bruylant, *Dictionnaire de droit international public*, 2001.

^{٢٥} انظر: Bruylant, 2001.

^{٢٦} شددت لجنة المؤتمر الثلاثية المعنية بالمسائل الدستورية، التي ناقشت المادة ٣٧(٢) في عام ١٩٤٦، على الحاجة إلى توحيد عملية التفسير وأعربت عن رأي مفاده أن أي قرار يصدر عن المحكمة ينبغي أن يكون ملزماً لجميع الدول الأعضاء.

^{٢٧} انظر المادة ٣٧(٢). إن محكمة العدل الدولية ليست محكمة استئناف عادية لأي محكمة دولية (انظر: (المادة ٣٧(٢)). وإذا طُعن في هذه القرارات، فإنه يظل من الممكن التماس فتوى محكمة العدل الدولية وفقاً للمادة ٣٧(١).

للأمم المتحدة.^{٢٨} وبناءً على ذلك، يُمكن الافتراض أن المسائل ذات الآثار المنهجية الأوسع نطاقاً بالنسبة إلى المنظمة وخارجها يمكن إحالتها إلى محكمة العدل الدولية، في حين أن المسائل التي تتسم بطبيعة تقنية ضيقة ذات انعكاسات محدودة خارج حدود الاتفاقية المعنية يمكن أن تُحال في المقام الأول إلى المحكمة.

٤٢. ثالثاً، يتولى مجلس الإدارة إعداد القواعد التي تنشئ المحكمة - والتي من شأنها أن تشمل النظام الأساسي باعتباره صكاً تأسيسياً والقواعد الإجرائية - ويوافق عليها المؤتمر. ويمكن للمكتب أن يقدم المساعدة في إعداد تلك القواعد، بالاستناد إلى ممارسة المحاكم الدولية الأخرى المكلفة بتفسير المعاهدات الدولية.

٤٣. رابعاً، لا يمكن إحالة أي نزاع أو مسألة تفسير إلى المحكمة، إلا إذا قرر مجلس الإدارة ذلك أو وفقاً لأحكام الاتفاقية المعنية. وبالنظر إلى الواقع الحالي للأمور، فليس بإمكان المحكمة أن تعالج سوى مسائل التفسير التي يحلها إليها مجلس الإدارة. وفي حالة إنشاء محكمة، يمكن إدراج بند موحد في الأحكام النهائية للاتفاقيات اللاحقة، ينص على إحالة أي نزاع يتعلق بعملية التفسير إلى تلك المحكمة.

٤٤. خامساً، تكون المحكمة ملزمة بجميع الأحكام أو الفتاوى السارية الصادرة عن محكمة العدل الدولية، مما يعني أنه يمكن الاعتراض على القرارات التي تصدرها المحكمة عن طريق تقديم "طعن" إلى محكمة العدل الدولية.

٤٥. سادساً، تبذل الدول الأعضاء في المنظمة بالقرارات التي تتخذها المحكمة لإبداء ملاحظات محتملة تعرض على المؤتمر. ويبدو أن ما يرمي إليه واضعو النصوص هو ضمان إعلام جميع الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية بقرارات المحكمة ومنحها الفرصة للتعبير عن آرائها أمام المؤتمر. وتقديم تعليقات الدول الأعضاء إلى المؤتمر لا يستتبع، من حيث المبدأ، إعادة فتح مسائل التفسير الموضوعية ما لم ترغب الهيئات المكونة في "الطعن" في القرارات والسعي إلى عرض المسألة على محكمة العدل الدولية لاتخاذ قرار نهائي بشأنها. لهذا، انصب التشديد على السواء على الطبيعة العامة للإجراء وعلى الإمكانية الممنوحة للدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية والمؤتمر لاستخلاص النتائج من تفسير معين تقدمه المحكمة، بما في ذلك مراجعة الاتفاقية التي تفسرها المحكمة. وجرياً على ما هو معمول به في المحاكم والهيئات القضائية الدولية الأخرى، من الممكن الإعلان عن الإجراءات، ربما في حدود يقرها مجلس الإدارة أو المحكمة نفسها.

٤٦. وفي إطار هذه المعايير الدستورية، سيكون من المفيد إبراز خصائص المحكمة الداخلية. ويمكن للمحكمة أن تعزز دور الهيكل الثلاثي فيما يخص المسائل المتعلقة بعملية التفسير ومن شأنها أن تشكل ضماناً مهماً للهيئات المكونة فيما يتعلق بالقرارات التي قد تخلف أثراً ملزماً وتنتطبق على جميع الدول الأعضاء. وذلك لأن من شأن وضع واعتماد قواعد تعيين محكمة بموجب المادة ٣٧(٢) أن يمكن الهيئات المكونة من رسم معالم إنشاء آلية تفسير موثوقة وإدماجها في النظام العام للإشراف على المعايير. زد على ذلك أن من شأن القواعد التي تنص على إجراءات حضورية وإمكانية تنظيم إجراءات شفوية أن تسمح للهيئات المكونة الثلاثية أن تساهم بفعالية في وضع مجموعة من التفسيرات بشأن المسائل المهمة المتصلة بالمعايير.

٤٧. ويجدر التذكير أيضاً بأن القصد من المحكمة في المقام الأول هو أن تتيح التسوية السريعة لأي مسألة أو نزاع يتعلق بتفسير الاتفاقيات. وستكون سرعة العملية مكفولة بفعل بقاء المحكمة في حالة تأهب وتفرغها لمعالجة طلبات التفسير التي يحلها إليها مجلس الإدارة، خلافاً لمحكمة العدل الدولية التي تنتظر في العديد من القضايا والطلبات المثيرة للجدل من أجل إصدار فتاوى كل عام. ومن السمات المهمة الأخرى للمحكمة هي احتفاظ مجلس الإدارة بإشرافه على هيكليتها وإجراءاتها، وبالتالي فهي تتيح قدراً أكبر من المرونة بالمقارنة مع محكمة العدل الدولية. بالإضافة إلى ذلك، وعلى حد ما سبقت الإشارة إليه، يمكن أن يُعهد إلى المحكمة بالنظر في جميع مسائل التفسير التي لا تعتبر صالحة للإحالة إلى الجهاز القضائي الرئيسي للأمم المتحدة.

الهيكلية والتشكيل

٤٨. سيتعين على مجلس الإدارة أن يقرر ما إذا كان يرغب في إنشاء هيكلية دائمة أم لا. وسيتوقف ذلك في الغالب على حجم العمل المتوقع للمحكمة. ونظراً إلى أنه لا يمكن توقع العدد الدقيق لطلبات التفسير المستقبلية، فقد يكون من المستصوب التفكير في إنشاء آلية عند الطلب، أو آلية لفترة تجريبية من ثلاث إلى خمس سنوات.

٤٩. ونظراً إلى أن المادة ٣٧(٢) لا تتناول تشكيل محكمة داخلية، (أي عدد/ مؤهلات القضاة)، فسيكون على مجلس الإدارة أن ينص على عدد القضاة (ربما بين ثلاثة وسبعة) وعلى معايير الأهلية. وعادة ما يستجيب تشكيل المحاكم الدولية لضرورتين، هما: اختيار قضاة ذوي مناقبية أخلاقية رفيعة ومؤهلات مهنية ممتازة وضمان التوازن الجغرافي وبين الجنسين. ويمكن لمجلس الإدارة أن ينظر أيضاً في تعيين مقيمين تختارهم مجموعة أصحاب العمل ومجموعة العمال ويكلفون تحديداً بتوفير مدخلات ذات طبيعة تقنية دون أن يتمتعوا بأي سلطة لاتخاذ القرار. كما يتعين أن ينص النظام الأساسي للمحكمة على قواعد بشأن عدد من المسائل المتعلقة بالقضاة، من قبيل انعدام التوافق والاستقالة وتضارب المصالح والتحتي والإقالة والمكافآت.

اختيار القضاة ومدة ولايتهم

٥٠. سيتعين على مجلس الإدارة وضع القواعد ذات الصلة باختيار وتعيين القضاة، بما يشمل على سبيل المثال عملية البحث من جانب المكتب والتوصيات المقدمة من المدير العام واختبار المرشحين القابلين للتوظيف من جانب مجلس الإدارة وموافقة المؤتمر.

٥١. وينبغي تحديد مدة ولاية القضاة في النظام الأساسي للمحكمة. وتختلف ممارسات الهيئات القضائية والمحاكم الدولية في هذا الصدد اختلافاً كبيراً من حيث عدد السنوات أو إمكانية تجديد الولاية. وفي ضوء عبء العمل غير المتوقع وأهمية ضمان الاستقلال القضائي، من الممكن تصور تحديد فترة ولاية طويلة نسبياً تتراوح بين خمس وعشر سنوات.

الترتيبات والتكاليف الإدارية

٥٢. سيكون مركز المحكمة في مقر منظمة العمل الدولية في جنيف. وسيكون المدير العام مسؤولاً عن اتخاذ الترتيبات الإدارية لتشغيلها. وينبغي لمجلس الإدارة أن يقرر ما إذا كان من الضروري وضع سجل دائم أم لا. وفي حالة إنشاء آلية تخصيصية أو عند الطلب، يُمكن إلحاق موظفي منظمة العمل الدولية العاملين في المحكمة الإدارية للمنظمة بالمحكمة، حسب الضرورة، لتقديم المساعدة المتعلقة بأعمال السكرتارية.

٥٣. وستتوقف التكاليف على نوع الهيكلية (دائمة أو عند الطلب) وعلى غيرها من الطرائق (سجل دائم أو إلحاق مؤقت للموظفين) التي سيختارها مجلس الإدارة، وعلى عدد القضايا المقدمة إلى المحكمة. ومن الممكن الإبقاء على النفقات منخفضة إلى حد ما. ويمكن على سبيل المثال اتخاذ قرار بعدم صرف مكافآت للقضاة إلا عند اختيارهم للمشاركة في فريق خبراء أو بعدم التماس خدمات الدعم والسجل إلا عند الحاجة.^{٢٩}

العلاقة مع هيئات الإشراف

٥٤. كثيراً ما أثرت شواغل في المناقشات السابقة بشأن تأثير محكمة داخلية في مركز وسلطة هيئات الإشراف. وفي نهاية المطاف، يعود البت في هذه المسألة إلى الهيئات المكونة وسيتمتع بمعالجتها بموجب قواعد تعيين المحكمة. ويمكن أن تتضمن هذه القواعد الضمانات الإجرائية اللازمة لضمان توضيح وظائف ومسؤوليات المحكمة على نحو سليم باعتبارها تختلف عن وظائف ومسؤوليات هيئات الإشراف.^{٣٠}

القواعد الإجرائية - استهلال الإجراءات

٥٥. تنص المادة ٣٧(٢)، على أن إحالة طلبات التفسير هي من صلاحيات مجلس الإدارة. ولدى البت في تقديم طلب تفسير، يجوز لمجلس الإدارة أن ينظر في جميع الظروف العملية والقانونية والسياسية التي يراها مناسبة. وعند صياغة القواعد، يمكن لمجلس الإدارة أيضاً أن ينص على معايير القبول (على سبيل المثال: المحاولات الفاشلة لحل مسألة تتعلق بعملية التفسير من خلال الطرائق القائمة على التوافق؛ تلقي طلب محدد من هيئات الإشراف أو من هيئات أو منظمات خارجية). وعلى حد ما سبقت الإشارة إليه، من شأن هذه القواعد أن تسمح لهيئات الإشراف، أو لكيانات أخرى تحدد لاحقاً، بتقديم طلب إلى مجلس الإدارة ليلجأ إلى المحكمة بشأن مسألة تفسير. وفي الواقع، يجدر التذكير أنه في السنوات الأولى،^{٣١}

^{٢٩} أفادت التقديرات في عام ٢٠١٤ أن من شأن محكمة مصممة لتكون جاهزة على الدوام لتلقي طلبات التفسير وفحصها، ولكنها لا تتعقد إلا عندما يُحيل إليها مجلس الإدارة مسألة أو نزاعاً، وبالتالي لا تعمل إلا عند تشكيل فريق خبراء للنظر في قضية ما، أن تكلف ما بين ١٠٠ ١٢٤ فرنك سويسري و١٣٩ ١٠٠ فرنك سويسري لكل قضية (انظر الوثيقة GB.322/INS/5، الفقرة ١٠٠).

^{٣٠} انظر أيضاً التقرير المشترك الصادر عن رئيسي لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات ولجنة الحرية النقابية والوثيقة GB.326/LILS/3/1، الفقرات ١٣١-١٣٦.

^{٣١} انظر: ١. Note on the application of Article 423 of the Treaty of Peace, Standing Orders Committee, 15 October 1931.

لفتت لجنة الخبراء ولجنة المؤتمر المعنية بتطبيق المعايير انتباه مجلس الإدارة إلى عدد من الصعوبات في تفسير الاتفاقيات.

سير الإجراءات

٥٦. في حالة طلب تفسير مقدم من مجلس الإدارة، فإنه لن يكون هناك بالمعنى الصرف، "أطراف" في النزاع. ويمكن للنظام الأساسي للمحكمة أو قواعدها أن تنص على مشاركة ثلاثية كاملة في الإجراءات. ومن شأن النظام الأساسي أو القواعد أن تسمح لأي حكومة من حكومات الدول الأعضاء، فضلاً عن مجموعة أصحاب العمل ومجموعة العمال، بتقديم وجهات نظرها إلى المحكمة. وعملاً بالممارسة المتبعة في المحاكم الدولية الأخرى، يمكن لمجلس الإدارة أن يقرر السماح للمنظمات التي تتمتع بوضع استشاري عام أو المنظمات الدولية العامة أو المنظمات الدولية غير الحكومية بأن تقدم موجزات، وهي معروفة عموماً باسم "أصدقاء المحكمة" أو السماح للمحكمة بأن تدعو تلك المنظمات لتزويدها بأي معلومات معنية.

٥٧. وينبغي أن تنص القواعد التي يضعها مجلس الإدارة على مهل زمنية عامة وشكل وحجم الإفادات الخطية وطول الإفادات الشفوية. ويمكن ترك هذه المسائل أو بعض تفاصيلها للمحكمة بالتناوب لاتخاذ قرار بشأنها.

وسائل التفسير

٥٨. قد يقرر مجلس الإدارة أيضاً اعتماد أحكام تحدد وسائل التفسير التي يتعين على المحكمة تطبيقها. وعلى سبيل المثال، يمكن التفكير في ضرورة أن تطبق المحكمة، في تحديد النزاعات أو المسائل المتعلقة بتفسير اتفاقية من اتفاقيات العمل الدولية، بالإضافة إلى الاتفاقية المعنية، أي قاعدة أخرى مناسبة في القانون الدولي (يمكن أن تشمل الاتفاقيات الدولية المعنية والقانون العرفي الدولي مثل قواعد تفسير اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ لقانون المعاهدات والمبادئ العامة والسوابق القضائية للمحاكم والهيئات القضائية الدولية)، فضلاً عن الأعمال التحضيرية للاتفاقية المعنية وتعليقات أو تقارير أو استنتاجات هيئات الإشراف في منظمة العمل الدولية.

اعتماد القرارات

٥٩. سيتعين على مجلس الإدارة أن يبيّن في النصاب القانوني لقرارات المحكمة كي تكون سارية المفعول، والأغلبية المطلوبة. ومن الناحية العملية، تعتمد معظم المحاكم والهيئات القضائية الدولية قراراتها بالأغلبية مع ترجيح صوت الرئيس. ويمكن لمجلس الإدارة أن يختار بين نهج القانون المدني الذي تُصدر المحكمة بموجبه القرارات من دون أن تترك مجالاً للقضاة لإضافة الآراء المؤيدة أو المنفضلة أو المعارضة، وبين الممارسة المتبعة في البلدان التي تطبق القانون العام - المتبعة أيضاً في المحاكم الدولية مثل محكمة العدل الدولية - حيثما توجد هذه الإمكانية.

دور الطرائق القائمة على التوافق الثلاثي

٦٠. ينص قانون منظمة العمل الدولية على إجراءين محددين لتقديم تفسيرات موثوقة وملزمة لاتفاقيات العمل الدولية. وعلى حد ما سبقت الإشارة إليه، إذا فهم اليقين القانوني في مسائل التفسير على أنه القدرة على الحصول على بيانات نهائية بشأن نطاق ومعنى الأحكام التقليدية، فإن الأليتين الوحيدتين اللتين يمكنهما توفير هذا اليقين تردان صراحة في المادة ٣٧.

٦١. وفي هذا السياق، فإنه لا يمكن استكشاف الطرائق القائمة على التوافق إلا بطريقة تهدف إما إلى "١" محاولة التوفيق بين وجهات النظر المتباينة من خلال مناقشة ثلاثية قبل إحالة المسألة إلى محكمة العدل الدولية أو محكمة داخلية لإصدار تفسير بشأنها؛ وإما إلى "٢" متابعة الفتوى الصادرة عن محكمة العدل الدولية أو القرار الصادر عن محكمة داخلية.

٦٢. وقد أثبتت الطريقة الأولى، في الفترة ٢٠١٤-٢٠١٥، وهي طريقة قائمة على التوافق وتهدف إلى التوفيق بين وجهات النظر المتباينة قبل إخضاع مسألة التفسير لإجراءات المادة ٣٧، لتفضي إلى عقد اجتماع ثلاثي بشأن اتفاقية الحرية النقابية وحق التنظيم، ١٩٤٨ (رقم ٨٧)، فيما يتعلق بحق الإضراب وبطرائق وممارسات الإضراب على المستوى الوطني. وأصدر الاجتماع الثلاثي بياناً مشتركاً للشركاء الاجتماعيين بشأن حزمة تدابير تهدف إلى إيجاد وسيلة ممكنة للخروج من المأزق الحالي في نظام الإشراف، وأرسى الأساس لمبادرة المعايير.^{٣٢}

٦٣. وتشير تجربة الاجتماع الثلاثي التخصيصي إلى الصلاحية الوظيفية لهذه الآليات التي لا توفر تفسيرات تفي بمعايير اليقين القانوني المبينة أعلاه، لكنها تحقق النجاح في إيجاد توافق "سياسي" متين بما يكفي للتخفيف مؤقتاً من تأثير نزاع قانوني دون تسويته. ولكي تكون هذه "المواثيق الثلاثية" فعالة على الصعيد المؤسسي ضمن حدودها، قد يبدو على الأقل، أنه من اللازم أن يتمتع الاجتماع الذي يدعو إليه مجلس الإدارة بولاية واضحة ويمثل عدداً كبيراً بما يكفي من الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية.^{٣٣} وقد يستمر التواصل المنتظم بين هيئات الإشراف، الذي تطور كنقطة عمل في خطة العمل الرامية إلى تدعيم نظام الإشراف،^{٣٤} لتعزيز التفاهم المتبادل وبناء التوافق حول أساليب عمل هيئات الإشراف، بما في ذلك المعنى الذي تنسبه إلى اتفاقية عند الإشراف على تطبيقها من جانب دولة عضو. غير أنه عندما تستمر الاختلافات في المعنى المنسوب ويتبين أنه من المستحيل تخطيها، ينشأ نزاع بشأن التفسير القانوني يكون من واجب مجلس الإدارة السعي إلى إيجاد حل بشأنه تمشياً مع المادة ٣٧.

٦٤. وقد أتبعت الطريقة الثانية - وهي طريقة قائمة على التوافق لمتابعة الفتاوى أو القرارات - من أجل متابعة الفتاوى الصادرة عن محكمة العدل الدولية الدائمة بشأن تفسير الاتفاقية رقم ٤، التي ذُكرت في موضع سابق، من خلال اعتماد الاتفاقية رقم ٤١ التي راجعت الاتفاقية رقم ٤.^{٣٥}

٦٥. وأخيراً، لا تزال العملية المنتظمة لوضع المعايير، التي تنطوي على بناء توافق يؤدي إلى اعتماد الاتفاقيات والبروتوكولات والتوصيات، متاحة في جميع الأوقات لتسوية مسائل التفسير. وعلى سبيل المثال، بين بروتوكول عام ٢٠١٤ التابع لاتفاقية العمل الجبري، ١٩٣٠ (رقم ٢٩)، أن المرحلة الانتقالية المتوقعة في الأصل ولكن غير المحددة في الاتفاقية رقم ٢٩ لمواصلة اللجوء إلى العمل الجبري في ظل ظروف معينة، قد انتهت رسمياً. ومع ذلك، فإن الطريقة القائمة على التوافق والتي تشمل وضع المعايير لا يمكنها أن تؤدي، وهي لا تؤدي، إلى اليقين القانوني المنصوص عليه في المادة ٣٧ من دستور منظمة العمل الدولية. ولا توفر التوصيات بحكم طبيعتها نتائج ملزمة بموجب القانون الدولي. ومن شأن النتائج القائمة على التوافق لأي اتفاقية أو بروتوكول أن تكون ملزمة فحسب للدول الأعضاء التي صدقت عليها في آخر الأمر. ومن ثم، ستظل حالة عدم اليقين القانوني سائدة فيما يتعلق بالدول الأعضاء التي صدقت على الاتفاقية موضوع النزاع القانوني طالما أنها ليست في وضع يسمح لها بالتصديق على الاتفاقية أو البروتوكول المعتمدين حديثاً.

الاعتبارات النهائية

٦٦. خلاصة القول، يمكن للمناقشة بشأن المادة ٣٧ من دستور منظمة العمل الدولية أن تسترشد بالاعتبارات التالية:

- (١) يعتبر أي خلاف أو نزاع بشأن نطاق أحكام الاتفاقيات ومعناها مسألة قانونية، ومن ثم تستلزم الحصول على إجابة قانونية من خلال الوسائل القانونية.
- (٢) لا تترك صياغة المادة ٣٧ مجالاً للشك في أن المنظمة - بمعنى هيئاتها المكونة الثلاثية وهيئات التنفيذ أو التداول فيها - ملزمة بتسوية النزاعات المتعلقة بعملية التفسير عن طريق اللجوء إلى الوسائل القضائية وأن ممارسة سلطة إعطاء تفسيرات نهائية وملزمة من اختصاص محكمة العدل الدولية وحدها في الوقت الحالي. ولا يمكن للممارسة المرعية التي يقوم وفقها المكتب بإبداء آراء غير رسمية أن تؤثر، ولم تؤثر، في صحة هذا الالتزام القانوني نظراً إلى أن آراء المكتب غير الرسمية كانت دائماً تُقدم مرفقة بالتحفظ المعتاد ومفاده أن محكمة العدل الدولية هي الهيئة المختصة الوحيدة لتفسير اتفاقيات العمل الدولية. كما تلجأ المنظمة إلى هيئات تُسند المعنى إلى أحكام القانون الدولي وتُعرب عن فهمها لها أثناء اضطلاعها بولايتها، وهي الإشراف على تطبيق هذه الأحكام في قانون وممارسة الدول الأعضاء.

^{٣٣} تابع الاجتماع الثلاثي قراراً اتخذته مجلس الإدارة في دورته ٣٢٢ (الوثيقة GB.322/INS/5(Add.2)) وضم مشاركين من ٣٢ حكومة من حكومات الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية و١٦ مشاركاً عن أصحاب العمل و١٦ مشاركاً عن العمال رشحتهم مجموعة أصحاب العمل ومجموعة العمال في مجلس الإدارة على التوالي.

^{٣٤} انظر الملحق الثاني، نقطة العمل ١-٢.

^{٣٥} انظر الفقرة ١٥.

(٣) إنّ الآليات المنصوص عليها في المادة ٣٧ هي الأساليب الوحيدة التي يمكن أن تضمن اليقين القانوني لأن التفسير القانوني يتخذ في نهاية الأمر شكل قرار قضائي نهائي وغير قابل للاستئناف. واليقين القانوني إنما هو الشعور بالثقة والأمان الذي يوفر مجموعة من القواعد المحددة بوضوح والمنفذة تنفيذاً متسافاً. واليقين القانوني - في كثير من الجوانب، مرادف لمفاهيم مثل الأمن والاستقرار والقدرة على التنبؤ وحسن النية - شرط لا بد منه لسير أعمال منظمة معيارية دولية ومصداقيتها.

(٤) تربط المادة ٣٧(١) تسوية النزاعات المتعلقة بعملية التفسير بالوظيفة الافتنائية لمحكمة العدل الدولية، التي ينظمها النظام الأساسي للمحكمة وقواعدها الداخلية. وهذا إجراء مختبر اختباراً كاملاً وحسن السمعة ومجاني، وقد استخدمته الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة في عدة مناسبات في الماضي.

(٥) تنص المادة ٣٧(٢) على شرط لا لبس فيه لتشكيل هيئة ذات طابع قضائي - وبالتالي تتألف من قضاة يستوفون أعلى معايير الاستقلالية والحيادية - ولكنها توفر سلطة تقديرية واسعة فيما يتعلق بتكوينها التنظيمي وقواعدها الإجرائية (على سبيل المثال عدد القضاة ومعايير الأهلية وعملية الاختيار والتعيين والسجل والقانون المطبق، الخ).

(٦) إن عدم اتخاذ أي إجراء فيما يتعلق بالنزاعات المتصلة بعملية التفسير وفقاً للقواعد الدستورية، يفضي إلى تصور خاطئ مفاده أن الوسائل القانونية لتسوية تلك النزاعات هي غير متوفرة أو أنها فشلت في تحقيق الهدف المتوخى منها.

(٧) لا يؤثر عدم اليقين القانوني في مصداقية المعايير ونظام الإشراف فحسب، بل يشكل أيضاً تحدياً للإدارة الشاملة للمنظمة.

(٨) لا يمكن للطرائق القائمة على التوافق أن تؤدي دوراً إلاً فيما يلي: "١" محاولة التوفيق بين وجهات النظر المتباينة من خلال مناقشة ثلاثية قبل النظر في تقديم المسألة إلى محكمة العدل الدولية أو محكمة داخلية لإصدار تفسير بشأنها؛ "٢" متابعة الفتوى الصادرة عن محكمة العدل الدولية أو القرار الصادر عن محكمة داخلية.

٦٧. وأظهر التبادل الثلاثي لوجهات النظر المنعقد في كانون الثاني/يناير ٢٠٢٠ اهتماماً مشتركاً بالإجماع بشأن ضرورة ضمان اليقين القانوني في تفسير المعايير تمثيلاً مع الأحكام الدستورية السارية. وفي هذا السياق، ومع الأخذ في الحسبان أن بعض المجموعات لم تعبر سوى عن آرائها الأولية، فإن إمكانية اللجوء إلى محكمة العدل الدولية بموجب المادة ٣٧(١) عندما تنشأ مسألة أو نزاع بشأن تفسير اتفاقية ما، لقيت شيئاً من الدعم. وأثيرت مسائل تستحق المزيد من الدراسة فيما يتعلق بتنفيذ المادة ٣٧(٢). وعلى وجه الخصوص، طلبت توضيحات بشأن الحاجة إلى محكمة وطرائق إنشائها.

٦٨. وكخطوة أولى، سوف يرغب مجلس الإدارة في تقديم الإرشادات في دورته الحالية (أذار/مارس ٢٠٢٢) بشأن الاعتبارات المتعلقة بضمان اليقين القانوني الواردة في هذه الوثيقة، مع مراعاة تبادل الآراء الثلاثي الذي جرى في كانون الثاني/يناير ٢٠٢٠. ومن ثم، قد يرغب مجلس الإدارة في دورات لاحقة في أن يبحث في إطار إجرائي محتمل لإحالة النزاعات المتعلقة بعملية التفسير إلى محكمة العدل الدولية للحصول على فتوى بموجب المادة ٣٧(١)، فضلاً عن جوانب إضافية لتنفيذ المادة ٣٧(٢). والمكتب على أهبة الاستعداد لإعداد مقترحات من أجل إطار إجرائي، مع مراعاة الإرشادات المقدمة من مجلس الإدارة.

◀ خطة العمل المراجعة لتعزيز نظام الإشراف - آخر المستجدات بشأن بنود مختارة من خطة العمل

٦٩. كان من المتوقع منذ البداية أن يقوم مجلس الإدارة برصد تنفيذ خطة العمل تمثيلاً مع دوره في الإدارة السديدة. ويستمر تنفيذ جميع نقاط العمل الواردة في خطة العمل، وفقاً لما تقرر، بما في ذلك تجربة تدابير التوفيق الطوعي الاختياري أو غير ذلك من التدابير على المستوى الوطني، التي قرر مجلس الإدارة اعتمادها في دورته ٣٣٤ (تشرين الأول/أكتوبر - تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٨) في تفعيل إجراء تقديم الاحتجاجات بموجب المادة ٢٤ من الدستور (انظر الملحق الأول). وقد يرغب مجلس الإدارة في استعراض تجربة التوفيق الطوعي الاختياري، الذي جرى إدخاله عند تفعيل إجراء الاحتجاجات بموجب المادة ٢٤ من الدستور بالإضافة إلى المشروع الرائد بشأن إرساء أسس اتفاقية الإطار الترويجي للسلامة والصحة المهنتين، ٢٠٠٦ (رقم ١٨٧) في إحدى دوراته القادمة، وربما في دورته ٣٤٦ (تشرين الأول/أكتوبر - تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٢٢) (انظر الملحق الثاني).

دليل بشأن الممارسات المرعية لنظام الإشراف وتقنين إجراء المادة ٢٦ (نقطتا العمل ١-١ و ١-٢)^{٣٦}

٧٠. إن مجلس الإدارة في دورته ٣٣٥ (آذار/ مارس ٢٠١٩)، "فيما يتعلق باقتراح تقنين إجراء المادة ٢٦، ذُكر بقرار النظر في الخطوات الواجب اتخاذها بعد إتاحة دليل نظام الإشراف إلى الهيئات المكونة، وطلب من المكتب أن يزوده بمزيد من المعلومات في هذا الصدد في آذار/ مارس ٢٠٢٠" (انظر الملحق الأول).
٧١. وكان مجلس الإدارة قد وافق في دورته ٣٣١ (تشرين الأول/ أكتوبر - تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١٧)، على وضع "دليل واضح وسهل الاستخدام لنظام الإشراف، يجمع المعلومات المفيدة ويضمن فرصاً متكافئة للوصول إلى المعارف. ومن الناحية العملية، فإن هذا الدليل سيعتمد على المواصفات القائمة لنظام الإشراف وإجراءاته"^{٣٧}.
٧٢. وينبثق اقتراح النظر في إمكانية تقنين الإجراء المتعلق بالشكاوى، المنصوص عليه في المواد ٢٦-٣٤ من الدستور، من أن الإجراء الذي تخضع له الفترة الفاصلة بين تقديم الشكوى وقرار مجلس الإدارة بإنشاء لجنة تحقيق أو إنهاء الإجراء دون إنشاء لجنة تحقيق، يتبع ممارسات قائمة أكثر منها قواعد مقننة. وقد توصل مجلس الإدارة إلى توافق بشأن نهج متعدد المراحل يتمثل في مرحلة أولى في معالجة توضيح القواعد والممارسات القائمة والروابط مع الإجراءات الأخرى، من خلال الدليل بشأن الممارسات المرعية. وإذا تبين أن هذا النهج لا يكفي، يمكن مواصلة مناقشة ثلاثية بشأن التقنين المحتمل للإجراء المنصوص عليه في المادة ٢٦ في وقت لاحق.
٧٣. وقام المكتب، بالتعاون مع مركز التدريب الدولي التابع لمنظمة العمل الدولية في تورينو، بوضع دليل باللغات الرسمية الثلاث، يتألف من أداة قائمة على شبكة الإنترنت وتطبيق كامل التكييف مع اللوحات الإلكترونية والهواتف الذكية. وقُدمت نسخة تجريبية من هذه الأداة وهذا التطبيق إلى أعضاء مجلس الإدارة خلال المشاورات غير الرسمية التي جرت في كانون الثاني/ يناير ٢٠١٩ وعُمت صيغة مسبقة للنص في نسق قابل للتحميل على مجموعات الهيئات المكونة لإبداء تعليقاتها عليها في نيسان/ أبريل ٢٠١٩. وتلقى المكتب تعليقات مستفيضة من جميع مجموعات الهيئات المكونة في نهاية عام ٢٠١٩. وجرى إطلاق الأداة القائمة على شبكة الإنترنت في آب/ أغسطس ٢٠٢١ وهي متاحة باللغات الرسمية الثلاث^{٣٨}. ويتوفر الآن تطبيقات خاصة باللوحات الإلكترونية والهواتف الذكية^{٣٩}.

◀ مشروع القرار

٧٤. إن مجلس الإدارة، إذ يضع في اعتباره أنه لا غنى عن تسوية النزاعات المتعلقة بتفسير اتفاقيات العمل الدولية بموجب المادة ٣٧ من دستور منظمة العمل الدولية وذلك من أجل الإشراف الفعال على معايير العمل الدولية، قرر مواصلة مناقشته في دورته ٣٤٦ (تشرين الأول/ أكتوبر - تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٢٢) وطلب من المكتب تسهيل المشاورات الثلاثية بهدف إعداد ما يلي:
- (أ) مقترحات بشأن الإطار الإجرائي الخاص بإحالة المسائل أو النزاعات المتعلقة بتفسير اتفاقيات العمل الدولية إلى محكمة العدل الدولية التماساً لقرارها بموجب المادة ٣٧(١)؛
- (ب) مقترحات إضافية بشأن تنفيذ المادة ٣٧(٢)، مع مراعاة الإرشادات التي قدمها مجلس الإدارة والآراء المعرب عنها في التبادل الثلاثي لوجهات النظر.

^{٣٦} الوثيقة GB.329/INS/5.

^{٣٧} الوثيقة GB.329/INS/5، الفقرة ١٥.

^{٣٨} نظام الإشراف في منظمة العمل الدولية: دليل لصالح الهيئات المكونة.

^{٣٩} يمكن تحميل تطبيقات الهواتف الذكية من App Store أو Google Play Store. كما يمكن الوصول إلى التطبيقات بالضغط على الروابط الموجودة على يمين القسم السفلي الثابت من الدليل.

◀ الملحق الأول

القرارات التي اتخذها مجلس الإدارة بشأن تعزيز آلية الإشراف

الدورة ٣٣٤ (تشرين الأول/ أكتوبر - تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١٨)

إن مجلس الإدارة، بالاستناد إلى المقترحات الواردة في الوثيقتين GB.332/INS/5(Rev.) و GB.334/INS/5 والإرشادات الأخرى المقدمة خلال المناقشات والمشاورات الثلاثية:

(١) وافق على التدابير التالية المتعلقة بتنفيذ إجراء تقديم الاحتجاجات بموجب المادة ٢٤ من الدستور:

(أ) ترتيبات تتيح تدابير توفيق طوعي اختياري أو تدابير أخرى على المستوى الوطني، تفضي إلى تعليق مؤقت لمدة أقصاها ستة أشهر لبحث اللجنة التخصيصية حيثيات الاحتجاج. ويخضع التعليق لموافقة الجهة صاحبة الشكوى كما يرد ذلك في نموذج الشكوى، ولموافقة الحكومة. ويستعرض مجلس الإدارة هذه الترتيبات بعد فترة اختبار من سنتين؛

(ب) نشر وثيقة معلومات عن وضع الاحتجاجات المعلقة خلال دورتي آذار/ مارس وتشرين الثاني/ نوفمبر لمجلس الإدارة؛

(ج) قيام المكتب بإرسال كافة المعلومات والوثائق المعنية إلى أعضاء اللجان الثلاثية التخصيصية المنشأة بموجب المادة ٢٤، قبل ١٥ يوماً من اجتماعاتها، على أن يتلقى أعضاء مجلس الإدارة التقرير الختامي لهذه اللجان قبل ثلاثة أيام من تاريخ اعتماد استنتاجاتها؛

(د) التصديق على الاتفاقيات المعنية كشرط لعضوية الحكومات في اللجان التخصيصية، ما لم يكن هناك عضو أصيل أو نائب عضو في مجلس الإدارة من حكومة صدقت على الاتفاقيات المعنية؛

(هـ) الإبقاء على التدابير المعمول بها واستكشاف تدابير ممكنة أخرى يوافق عليها مجلس الإدارة، تكفل نزاهة الإجراء وتحمي أعضاء اللجان التخصيصية من تدخل لا مبرر له؛

(و) تعزيز إدماج تدابير المتابعة في توصيات اللجان ونشر وثيقة محدثة على نحو منتظم عن إنفاذ هذه التوصيات لإطلاع مجلس الإدارة عليها، فضلاً عن مواصلة استكشاف طرائق إجراء متابعة التوصيات التي يعتمدها مجلس الإدارة فيما يتعلق بالاحتجاجات.

(٢) وافق على التدابير المقترحة بشأن تبسيط عملية تقديم التقارير عن الاتفاقيات المصدقة، فيما يخص:

(أ) التجميع المواضيعي لأغراض تقديم التقارير بموجب دورة من ست سنوات بالنسبة إلى الاتفاقيات التقنية، على أن يكون مفهوماً أن تستقيض لجنة الخبراء في الاستعراض والتوضيح، وحسب الاقتضاء، توسيع نطاق معايير قطع دورة تقديم التقارير فيما يتعلق بالاتفاقيات التقنية؛

(ب) نموذج تقرير جديد من أجل التقارير المبسطة (الملحق الثاني من الوثيقة GB.334/INS/5).

(٣) قرر مواصلة استكشاف التدابير الملموسة والعملية الكفيلة بتحسين استخدام الفقرتين ٥(هـ) و ٦(د) من المادة ١٩ من الدستور، بما في ذلك بغرض تعزيز وظائف الدراسات الاستقصائية العامة وتحسين نوعية مناقشتها ومتابعتها.

(٤) أوعز إلى لجنة الحرية النقابية أن تبحث الاحتجاجات المحالة إليها وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في النظام الأساسي فيما يتعلق ببحث الاحتجاجات بموجب المادة ٢٤، لضمان أن تُبحث الاحتجاجات المحالة إليها بموجب المادة المذكورة وفقاً للطرائق الواردة في النظام الأساسي.

(٥) شجع لجنة الخبراء على مواصلة بحث القضايا ذات الصلة بالموضوع ذاته في تعليقات موحدة؛ ودعاها إلى تقديم مقترحات بشأن إسهامها المحتمل في تحقيق الاستخدام الأمثل للفقرتين ٥(هـ) و ٦(د) من المادة ١٩ من الدستور، لا سيما من خلال النظر في تدابير ترمي إلى تحسين تقديم الدراسات الاستقصائية العامة، بغية ضمان نهج سهل الاستخدام ونسق يجعل الهيئات المكونة تستفيد من قيمتها إلى أقصى حد.

(٦) دعا لجنة المؤتمر المعنية بتطبيق المعايير إلى أن تنتظر، عن طريق مشاورات ثلاثية غير رسمية بشأن أساليب عملها، في التدابير الكفيلة بتعزيز مناقشتها للدراسات الاستقصائية العامة.

(٧) طلب من المكتب أن يقدم إلى دورته ٣٣٥ (آذار/ مارس ٢٠١٩)، بعد المشاورات مع الهيئات المكونة الثلاثية، ما يلي:

- (أ) مقترحات ملموسة لإعداد المناقشات بشأن الإجراءات ١-٢ (التواصل المنتظم بين هيئات الإشراف) والإجراء ٢-٣ (النظر في الخطوات الإضافية الرامية إلى ضمان اليقين القانوني)؛ بما في ذلك على سبيل المثال لا الحصر، تنظيم تبادل ثلاثي للأراء في الفصل الثاني من عام ٢٠١٩ بشأن المادة ٣٧(٢) من الدستور؛
- (ب) تقرير عن التقدم المحرز في اتجاه وضع دليل عن الممارسات المرعية لنظام الإشراف، مع مراعاة الإرشادات المتلقاة بشأن الإجراء ١-٢ (النظر في تقنين الإجراء الوارد في المادة ٢٦)؛
- (ج) مقترحات مفصلة إضافية بشأن استخدام الفقرتين ٥(هـ) و٦(د) من المادة ١٩ من الدستور، بما في ذلك فيما يتعلق بالاستعراض السنوي بموجب متابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل؛
- (د) تقرير عن التقدم المحرز في وضع اقتراحات مفصلة لإتاحة النفاذ الإلكتروني إلى نظام الإشراف أمام الهيئات المكونة (تقديم التقارير إلكترونياً، الجزء ١-٢ من الوثيقة (GB.332/INS/5(Rev.))، مع مراعاة الشواغل التي أثارها الهيئات المكونة خلال المناقشة؛
- (هـ) المزيد من المعلومات عن مشروع رائد من أجل إرساء خطوط أساس لاتفاقية الإطار الترويجي للسلامة والصحة المهنتين، ٢٠٠٦ (رقم ١٨٧) (الجزء ٢-٢-٢-٢ من الوثيقة (GB.332/INS/5(Rev.))؛
- (و) تقرير عن التقدم المحرز فيما يتعلق باستكمال خطة العمل بشأن مبادرة المعايير، كما راجعها مجلس الإدارة في آذار/ مارس ٢٠١٧، بما في ذلك معلومات عن التقدم المحرز فيما يتعلق بالاستعراض وإمكانية إجراء هيئات الإشراف المزيد من التحسينات على أساليب عملها من أجل تعزيز الهيكل الثلاثي والاتساق والشفافية والفعالية.

(الوثيقة GB.334/INS/5، الفقرة ٢١، بصيغتها المعدلة في مجلس الإدارة)

الدورة ٣٣٥ (آذار/ مارس ٢٠١٩)

إن مجلس الإدارة:

- (أ) رحّب بالجهود التي بذلتها جميع الهيئات المكونة والمكتب نحو التقدم المبّغ عنه بشأن تنفيذ العنصرين المكونين لمبادرة المعايير، أي آلية استعراض المعايير وخطة العمل الرامية إلى تعزيز نظام الإشراف؛
- (ب) فيما يتعلق بالعنصر المتصل بآلية استعراض المعايير، أحاط علماً بالمعلومات المقدمة عن الدروس المستخلصة والاتجاهات المستقبلية؛ طلب من الفريق العامل الثلاثي المعني بآلية استعراض المعايير أن يراعي إرشاداته في مواصلة عمله وأن يقدم تقريراً للاستعراض الثاني لمجلس الإدارة بشأن سير أعمال الفريق العامل الثلاثي المعني بآلية استعراض المعايير في آذار/ مارس ٢٠٢٠؛ توخياً لضمان تأثير العمل المذكور، كرر دعوته للمنظمة ولهيئاتها المكونة الثلاثية كي تتخذ التدابير المناسبة لمتابعة جميع توصياته السابقة؛
- (ج) إذ استعرض، بالمقارنة بالمبادئ المشتركة التي يسترشد بها تعزيز نظام الإشراف، التقرير عن التقدم المحرز في تنفيذ المقترحات العشرة لخطة العمل، رحّب بالتقدم المحرز حتى الآن وطلب من المكتب أن يواصل تنفيذ خطة العمل التي ينبغي تحديثها وفقاً لإرشاداته؛
- (د) إذ وافق على النهج المتخذ والفترة الزمنية المقترحة، طلب من المكتب أن يضمن اتخاذ الإجراءات فيما يتعلق بإصدار الدليل بشأن الممارسات المرعية على جميع مستويات نظام الإشراف وتفعيل إجراء المادة ٢٤ وتبسيط عملية تقديم التقارير وتقاسم المعلومات مع المنظمات الأخرى وصياغة توصيات هيئات الإشراف صياغة واضحة ومواصلة متابعة منتظمة على المستوى الوطني والنظر في إمكانات الفقرتين ٥(هـ) و٦(د) من المادة ١٩؛
- (هـ) فيما يتعلق باقتراح إجراء تواصل منتظم بين هيئات الإشراف، دعا رئيس لجنة الحرية النقابية إلى تقديم تقريره السنوي إلى لجنة تطبيق المعايير التابعة للمؤتمر، اعتباراً من عام ٢٠١٩؛

(و) فيما يتعلق باقتراح تقنين إجراء المادة ٢٦، دُكر بقرار النظر في الخطوات الواجب اتخاذها بعد إتاحة دليل نظام الإشراف إلى الهيئات المكونة، وطلب من المكتب أن يزوده بمزيد من المعلومات في هذا الصدد في آذار/ مارس ٢٠٢٠؛

(ز) فيما يتعلق باقتراح النظر في اتخاذ خطوات إضافية لضمان اليقين القانوني، قرر إجراء مشاورات غير رسمية في كانون الثاني/ يناير ٢٠٢٠، وتوخياً لتسهيل هذا التبادل الثلاثي لوجهات النظر، وطلب من المكتب أن يعدّ وثيقة عن عناصر وشروط تفعيل هيئة مستقلة بموجب المادة ٣٧(٢) وأي خيارات أخرى قائمة على التوافق، فضلاً عن الإجراء المنصوص عليه في المادة ٣٧(١)؛

(ح) فيما يتعلق باقتراح أن تستعرض هيئات الإشراف أساليب عملها، دعا لجنة تطبيق المعايير ولجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات ولجنة الحرية النقابية كي تواصل النظر على نحو منتظم في أساليب عملها.

(الوثيقة GB.335/INS/5، الفقرة ٨٤، بصيغتها المعدلة في مجلس الإدارة)

خطة العمل والجدول الزمني لمناقشات مجلس الإدارة بشأن تقوية نظام الإشراف

استعراض خطة العمل

مجلس الإدارة، آذار / مارس 2023	مجلس الإدارة، تشرين الثاني / نوفمبر 2022	مجلس الإدارة، آذار / مارس 2022	مجلس الإدارة، تشرين الثاني / نوفمبر 2021	مجلس الإدارة، آذار / مارس 2020	مجلس الإدارة، آذار / مارس 2019	مجلس الإدارة، تشرين الأول / أكتوبر - تشرين الثاني / نوفمبر 2018	القرارات المتخذة
الوثيقة GB.335/INS/5، الفقرة 84							الوثيقة GB.334/INS/5، الفقرة 21
مجال التركيز 1: العلاقات بين الإجراءات							
محدث	مستكمل	تقرير عن الإجراءات المتخذة (مستكمل)	معلومات	تقرير عن الإجراءات المتخذة	تقرير عن الإجراءات المتخذة		1-1 دليل بشأن الممارسات المرعية في جميع مستويات النظام
					استعراض		2-1 التواصل المنتظم بين هيئات الإشراف
مجال التركيز 2: القواعد والممارسات							
استعراض في مرحلة لاحقة	استعراض في مرحلة لاحقة			تقرير عن الإجراءات المتخذة	تقرير عن الإجراءات المتخذة	إرشادات بشأن إمكانيات النظام الأساسي	1-2 النظر في تعقيد الإجراءات بموجب المادة 26
استعراض					استعراض	مناقشة قائمة على الإرشادات المتقاة	2-2 النظر في تفعيل الإجراءات بموجب المادة 24
متابعة المناقشة التي جرت في تشرين الثاني / نوفمبر 2022 (يؤكد لاحقاً)	متابعة المناقشة التي جرت في آذار / مارس 2022		معلومات	النظر في متابعة تبادل الآراء الثلاثي (بموجب)	إرشادات بشأن تبادل ثلاثي محتمل لوجهات النظر	إرشادات بشأن تبادل ثلاثي محتمل لوجهات النظر	3-2 النظر في اتخاذ خطوات إضافية لضمان اليقين القانوني
مجال التركيز 3: تقديم التقارير والمعلومات							
استعراض				استعراض	مواصلة بحث الخيارات	مواصلة بحث الخيارات	1-3 تبسيط تقديم التقارير
				استعراض			2-3 تقاسم المعلومات مع المنظمات
مجال التركيز 4: التوعية والتنفيذ							
				استعراض			1-4 توصيات واضحة من هيئات الإشراف
				استعراض			2-4 المتابعة النظامية على المستوى الوطني
				استعراض	المزيد من الإرشادات	المزيد من الإرشادات	3-4 النظر في إمكانيات المادة 19
استعراض هيئات الإشراف لأساليب عملها							
مشاورات ثلاثية غير رسمية بشأن أساليب العمل							لجنة تطبيق المعايير
مواصلة مناقشة أساليب العمل							لجنة الخبراء
مواصلة مناقشة أساليب العمل							لجنة الحرية النقابية