مكتب العمل الدولي
مجلس الإدارة

الوثيقة: GB.303/LILS/1 (Rev.)
الدورة: 303
جنيف، تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٨

لجنة المسائل القانونية ومعايير العمل الدولية

LILS

من أجل اتخاذ قرار

البند الأول من جدول الأعمال

التدابير القانونية والعملية المتصلة بتمثيل مندوبي أصحاب العمل والعمال في مؤتمر العمل الدولي

١. طلب مؤتمر العمل الدولي، في دورته السادسة والتسعين (٢٠٠٧)، عملاً بتوصيات لجنة أوراق الاعتماد التابعة له[١]، أن ينظر مجلس الإدارة في أسباب تزايد التباين بين عدد المندوبين المعتمدين وأولئك المسجلين فعلياً في المؤتمر، وفي المدى الذي يمكن لمثل هذا التباين أن يؤثر في السير السليم لأعمال المؤتمر.

٢. والغرض من هذه الوثيقة هو توفير خلفية وقائعية وقانونية، وبالتالي تمكين مجلس الإدارة من الاستجابة لطلب المؤتمر.

التباين بين عدد الأشخاص المعتمدين والأشخاص المسجلين

٣. في حين ارتفع العدد الإجمالي للأشخاص[٢] بحوالي ٣٥ في المائة بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٨، فإن التباين بين عدد الأشخاص المعتمدين (أي أولئك الذين كانوا مدرجين في أوراق الاعتماد المقدمة إلى المؤتمر) وعدد الأشخاص المسجلين فعلياً (أي أولئك الذين اعتُبروا حاضرين في المؤتمر) ظل مستقراً عند نسبة تتراوح بين ١١ و١٥ في المائة. والجدول التالي يعكس هذه الأرقام:

السنة	الأشخاص المعتمدون	الأشخاص المسجلون
2008	4 838	4 212
2007	4 657	4 003
2006	4 500	3 828
2005	4 315	3 842
2004	4 180	3 696
2003	4 046	3 498

[١] محضر *الأعمال المؤقت* رقم ٤ جيم، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٦، ٢٠٠٧، الفقرة ١٣٠.

[٢] يشمل هذا المصطلح جميع ممثلي الدول الأعضاء والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية وحركات التحرير والمراقبين، بغض النظر عن مهامهم الفعلية في المؤتمر.

السنة	الأشخاص المعتمدون	الأشخاص المسجلون
2002	3 778	3 306
2001	3 663	3 236
2000	3 581	3 115

٤. وبما أن العديد من أوراق الاعتماد توضع قبل فترة زمنية طويلة من بداية المؤتمر، فإن هذا التباين لا يُعتبر في حد ذاته غير نمطي لمؤتمر دولي بهذا الحجم. بالإضافة إلى ذلك، لا يؤثر هذا التزايد الإجمالي في عدد المشاركين بالضرورة على زيادة عدد المندوبين الأصيلين ومستشاريهم، بما أن عددهم محدد في دستور منظمة العمل الدولية[٣].

٥. غير أن التباين بين عدد المندوبين المعتمدين أو المناوبين عنهم وأولئك المسجلين فعلياً ليس دونما تأثير على سير أعمال المؤتمر.

مسألة النصاب القانوني

٦. عملاً بالمادة ١٧ من الدستور، يستند النصاب القانوني إلى عدد المندوبين الحاضرين في المؤتمر. وبالتالي، لا يكون للتباين بين عدد المندوبين المعتمدين والمندوبين المسجلين أي تأثير على النصاب القانوني، إلا عند مستهل المؤتمر. وفي الواقع، تنص المادة ٢٠ من النظام الأساسي للمؤتمر على أنّ رئيس مجلس الإدارة يحدد النصاب القانوني المؤقت قبل يوم واحد من افتتاح المؤتمر استناداً إلى أوراق الاعتماد المتلقاة، أي على أساس عدد المندوبين المعتمدين. وفي حال لم يكن المندوبون المعتمدون مسجلين عند حصول التصويت (مثلاً، عند انتخاب رئيس المؤتمر)، قد لا يبلغ مجموع الأصوات الإيجابية أو السلبية المقترع بها اكتمال النصاب القانوني.

٧. وبغية خفض هذا الاحتمال، عدّل المؤتمر عام ٢٠٠٨ نظامه الأساسي بحيث يصبح في الإمكان القيام في وقت مبكر بتعيين لجنة أوراق الاعتماد التي تتمتع بسلطة تحديد النصاب القانوني استناداً إلى الحضور.

٨. وأصبح الحضور (وهو مرادف للتسجيل) في السنوات الأخيرة يتم بنسق إلكتروني استناداً إلى جمع بطاقات التعريف الشخصية المعدة للمؤتمر، وهذا يشكّل أسلوباً موثوقاً لتحديد النصاب القانوني.

٩. ومع ذلك، واجهت لجنة أوراق الاعتماد عام ٢٠٠٨ وضعاً كشف عن احتمال نشوء حضور وهمي، ووضعت توصية محددة لمعالجة هذه المشكلة. وأعلنت اللجنة في الفقرة ١١٨ من تقريرها الثاني المقدم إلى المؤتمر[٤] ما يلي:

> "تشير اللجنة إلى ممارسة تطورت تدريجياً مع مرور السنين، تقوم على السماح للبعثات الدائمة للدول الأعضاء في جنيف بجمع بطاقات المؤتمر للوفد الثلاثي بكامله من أجل تسهيل وصول المشاركين. وتلحظ اللجنة مع ذلك أن هذه الممارسة تخلق صعوبات تؤثر على كيفية الاضطلاع بولايتها. فهناك حالات تحتاج فيها اللجنة إلى أن تكون على علمٍ بما إذا كان بعض المندوبين أو المستشارين المعتمدين موجودين في المؤتمر أم لا. وعند تسليم بطاقة مشارك ما، يُسجل هذا المشارك في الوقت نفسه في النظام الإلكتروني لإدارة المؤتمر على أنه موجود في المؤتمر. وبالتالي، إذا كان من الممكن جمع البطاقات للآخرين، فإن اللجنة لا تستطيع أن تعتمد اعتماداً كاملاً على معلومات التسجيل المتوفرة في النظام. بيد أن الأهم من ذلك هو أن اللجنة تذكّر بأن ولايتها تتضمن تحديد النصاب القانوني للتصويت، الذي يستند إلى عدد المندوبين الحاضرين في المؤتمر، وفقاً لما تنص عليه الفقرة ٣ من المادة ١٧ من الدستور. وفي حال كان المندوبون غير الحاضرين فعلياً في المؤتمر مسجلين على أنهم من بين الحضور، فإن الأساس الذي يقوم عليه حساب النصاب القانوني يصبح غير دقيق ويزيد احتمال فشل عملية التصويت بسبب عدم اكتمال النصاب القانوني. ولهذا السبب، تدأب اللجنة على دعوة المندوبين إلى

[٣] تقتضي المادة ٣ من الدستور أن يمثل كل دولة عضو أربعة مندوبين أصيلين يمكن أن يرافق كلاً منهم مستشاران عن كل بند من بنود جدول أعمال الاجتماع. ويشير المكتب في دليل المؤتمر إلى عدد المستشارين المسموح به، وهو يتراوح عادة بين ثمانية وعشرة مستشارين لكل مندوب.

[٤] محضر *الأعمال المؤقت* رقم ٤ جيم، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٧، ٢٠٠٨.

المؤتمر إلى أن يسجلوا أنفسهم شخصياً عند وصولهم وإلى أن يبلغوا تاريخ مغادرتهم في الوقت المناسب. وبما أن ممارسة جمع بطاقات المشاركين الآخرين تتعارض مع الطلب الذي تتقدم به اللجنة، فإنها توصي بتقييد هذه الممارسة. وينبغي، على الأقل، أن يُطلب من ممثلي البعثات الدائمة عدم جمع بطاقات وفود أصحاب العمل والعمال إلا إذا أجيز لهم ذلك تحديداً بموجب إذن خطي من أصحاب العمل والعمال المعنيين".

١٠. ويجدر التذكير بأن هذه الممارسة اعتمدت بناءً على طلب من الهيئات المكونة لتسهيل عملية التسجيل، وقد لاقت الكثير من التقدير لاسيما من جانب ممثلي الحكومات الذين تسلّموا بطاقاتهم فور وصولهم إلى جنيف. ولكن قيام بعض البعثات الدائمة بجمع بطاقات البعثة بكاملها أدى إلى نشوء أوضاع اكتشف فيها ممثلو أصحاب العمل والعمال عند حضورهم إلى مكتب التسجيل أن ممثلي البعثات الدائمة قد أخذوا بطاقاتهم. لذا، قد يلزم تقييد هذه الممارسة بما يتفق مع القصد الأساسي منها.

١١. وقد يرغب مجلس الإدارة في دعم توصية لجنة أوراق الاعتماد وفي الطلب من المكتب أن يكيف نظام جمع البطاقات لدورة المؤتمر الثامنة والتسعين (٢٠٠٩) وأن يبلغ البعثات الدائمة بهذا التغيير بطريقة ملائمة وفي الوقت المناسب.

١٢. وخلال الدورة السابعة والتسعين للمؤتمر (٢٠٠٨)، أتاح المكتب على العموم عند نهاية الأسبوع الثاني نسخة إلكترونية لقائمة بجميع المندوبين ومناوبيهم الحاضرين في المؤتمر والذين يحق لهم التصويت. والقصد من هذا التدبير العملي مساعدة الوفود في تعيين مناوبين للمندوبين الأصيلين غير الحاضرين، وبالتالي مساعدة تلك الوفود على ممارسة حقها في التصويت. وقد يرغب مجلس الإدارة في تشجيع المكتب على مواصلة هذه الممارسة.

١٣. وفي هذا السياق، هناك مسألة أخرى تتعلق بمغادرة المندوبين. إذ يُطلب من المندوبين الذين يغادرون المؤتمر، سواء بشكل دائم أو مؤقت، أن يبلّغوا أمانة لجنة أوراق الاعتماد بمغادرتهم. وما فتئت لجنة أوراق الاعتماد "تحث بشدة المندوبين إلى المؤتمر على أن يسجلوا أنفسهم شخصياً عند وصولهم وأن يبلّغوا تاريخ مغادرتهم في الوقت المناسب للتأكد من أن النصاب القانوني دقيق قدر الإمكان، ومن أنهم غير محسوبين كأنهم موجودون في حين أنهم في الواقع غائبون عن المؤتمر"[٥].

عواقب التباين على الطابع الثلاثي للتمثيل في المؤتمر

١٤. بالرغم من أن معظم الحالات التي لم يتم فيها تسجيل المندوبين المعتمدين ناجمة عن أفعالهم بالذات، إلا أن هناك بعض الحالات الناجمة عن الضلوع الفعلي لحكوماتهم. فقد عالجت لجنة أوراق الاعتماد مؤخراً حالات منعت فيها الحكومات المندوبين المعتمدين من قِبلها من حضور المؤتمر. وفيما يلي بعض الأمثلة:

(أ) في عام ٢٠٠٧، مُنع مندوب أصيل معتمد يمثل العمال من مغادرة بلاده لحضور المؤتمر عندما انتزع منه جواز سفره الخاص بالمهمات الرسمية في المطار. وبالرغم من تأكيدات حكومته، لم يستعد المندوب جواز سفره وبالتالي لم يستطع مغادرة البلاد لحضور المؤتمر. وفي أعقاب رسالة بسيطة، اقتصرت لجنة أوراق الاعتماد على الإشارة إلى أن المعلومات الواردة عن حرية التنقل متناقضة كلياً وأعربت عن حيرتها لما يجري في هذا الصدد؛

(ب) في عام ٢٠٠٧، تم تقييد حرية مندوبة أصيلة معتمدة ممثلة لأصحاب العمل بقرار قضائي ومُنعت بالتالي من حضور أحد الاجتماعات الإقليمية والمؤتمر. وفي جواب على اعتراض مقدم على ذلك، بررت الحكومة الوضع بقولها إنها لا تستطيع أن تؤثر على نظام الفصل بين السلطات في البلاد. ولاحظت لجنة أوراق الاعتماد، بعد أن أخذت في الاعتبار هذا المبدأ، أن الحكومة لم تقم بأي جهدٍ لضمان المشاركة الفعلية للمندوبة في المؤتمر، مثلاً، من خلال تقديم ضمانة إلى السلطات القضائية؛

(ج) في عامي ٢٠٠٦ و٢٠٠٧، لم يتمكن العديد من المندوبين الأصيلين المعتمدين الممثلين للعمال من حضور المؤتمر إذ إن حكوماتهم لم تغطِ نفقات سفرهم وإقامتهم. وإلى جانب كون هذا الأمر بمثابة

[٥] *محضر الأعمال المؤقت* رقم ٤ باء، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٧، ٢٠٠٨، الفقرة ١٥.

انتهاك للالتزام الوارد في الفقرة ٢(أ) من المادة ١٣ من الدستور، بتغطية نفقات وفد ثلاثي كامل على الأقل، فإن هذه الممارسة تمنع فعلياً المندوبين غير الحكوميين من الدول النامية من حضور المؤتمر.

١٥. وتشير هذه الأمثلة إلى أن عدم حضور المندوبين قد يعود أحياناً إلى تدابير متعمدة تتخذها الحكومات. وحيث أن هؤلاء المندوبين معتمدون، لا يوجد حالياً أي عقوبة تلقائية، ومرد ذلك إلى أن الفقرة ٢ من المادة ٤ من الدستور، التي تحرم مندوباً غير حكومي في الوفود غير المكتملة من حق التصويت، تعالج عجز الحكومة عن تعيين مندوب غير حكومي آخر ولا تعالج الوضع الذي يُمنع فيه مندوب معتمد بالفعل من حضور المؤتمر.

١٦. ولا يعوز منظمة العمل الدولية وسائل معالجة الحالات المشار إليها أعلاه، ولكنها قد لا تكون سريعة وكافية. ففي حين يمكن معالجة الحالة الثانية (الفقرة ١٤(ب) أعلاه) ضمن آلية مختلفة، وهي آلية الإشراف المتعلقة بالحرية النقابية، ومعالجة الحالة الثالثة (الفقرة ١٤(ج)) من خلال الشكاوى المودعة لدى لجنة أوراق الاعتماد، يبدو أنه لا يوجد أي علاج مناسب للحالة الأولى (الفقرة ١٤(أ) أعلاه). كما لا يوجد أي عواقب مباشرة وفورية بالنسبة إلى حق التصويت في المؤتمر لمندوب آخر غير حكومي.

١٧. وفي ضوء ما ورد أعلاه، قد يرغب مجلس الإدارة في النظر في أية تدابير جديدة قد تكون ملائمة لمعالجة الحالة التي تجد فيها لجنة أوراق الاعتماد أن عدم حضور مندوب معتمد إلى المؤتمر ناجم عن فعل أو إغفال من طرف الحكومة.

١٨. وقد تشمل هذه التدابير، على سبيل المثال، توسيع ولاية لجنة أوراق الاعتماد ومشاركة أعضاء هيئة مكتب المؤتمر. وتبعاً لإرشادات مجلس الإدارة، قد يُطلب إلى المكتب أن يقترح تدابير محددة يدرجها في وثيقة تقدَم إلى مجلس الإدارة في دورته القادمة.

١٩. ***وبالتالي، قد ترغب اللجنة في أن توصي مجلس الإدارة بما يلي:***

(أ) دعم التوصية والتدابير المشار إليها في الفقرتين ٩ و١١ أعلاه؛

(ب) تشجيع المكتب على مواصلة الممارسة المشار إليها في الفقرة ١٢ أعلاه؛

(ج) تقديم الإرشاد بشأن المسائل المطروحة في الفقرات من ١٦ إلى ١٨ أعلاه والطلب من المكتب إعداد وثيقة تتجلى فيها الاقتراحات المحددة وتقدَم إلى مجلس الإدارة في دورته القادمة.

جنيف، ٣ تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٨.

نقطة يتخذ قرار بشأنها: الفقرة ١٩.