

مجلس الإدارة

الدورة 343، جنيف، تشرين الثاني/نوفمبر 2021

INS

القسم المؤسسي

التاريخ: ١٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٢١
الأصل: إنكليزي

البند السادس من جدول الأعمال

مقترحات إدراج ظروف العمل الآمنة والصحية في إطار منظمة العمل الدولية للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل

غرض الوثيقة

تنظر هذه الوثيقة، وفقاً لخارطة الطريق المعتمدة في الدورة ٣٤١ (آذار/مارس ٢٠٢١) لمجلس الإدارة، في مسائل متعلقة بالإجراءات والأشكال المحتملة لقرار مؤتمر العمل الدولي، بما في ذلك إدراج بند تقني في جدول أعمال الدورة ١١٠ (٢٠٢٢) للمؤتمر (انظر مشروع القرار في الفقرة ٥٢).

الهدف الاستراتيجي المعني: الحماية الاجتماعية والمبادئ والحقوق الأساسية في العمل.

النتيجة الرئيسية المعنية: النتيجة ٧: حماية مناسبة وفعالة للجميع في العمل. الحصيلة ٧-٢: زيادة قدرة الدول الأعضاء على ضمان ظروف عمل آمنة وصحية.

الانعكاسات السياسية: انعكاسات على جدول أعمال المؤتمر لعام ٢٠٢٢ أو الدورات اللاحقة.

الانعكاسات القانونية: التعديلات المقترحة على إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، ١٩٩٨، أو اعتماد إعلان جديد صادر عن المؤتمر، من أجل إدراج ظروف العمل الآمنة والصحية في إطار منظمة العمل الدولية للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل.

الانعكاسات المالية: لا توجد.

إجراء المتابعة المطلوب: وفقاً لقرار وإرشادات مجلس الإدارة، إعداد وثيقة ختامية يمكن اعتمادها في الدورة ١١٠ للمؤتمر (٢٠٢٢).

الوحدة مصدر الوثيقة: الإدارات في حافظة السياسات العامة وفي حافظة العمليات الميدانية والشراكات.

الوثائق ذات الصلة: الوثيقة GB.337/PV؛ الوثيقة GB.337/INS/3/2؛ الوثيقة GB.341/PV؛ الوثيقة GB.341/INS/6.

مقدمة ◀

١. اعتمد مؤتمر العمل الدولي في دورته ١٠٨ (٢٠١٩) إعلان المئوية من أجل مستقبل العمل وأعلن فيه على الملأ، فيما أعلن، أن "توفير ظروف عمل آمنة وصحية أمر أساسي لتحقيق العمل اللائق".^١ كما اعتمد المؤتمر قراراً يطلب من مجلس الإدارة "أن ينظر، في أقرب وقت ممكن، في مقترحات إدراج ظروف العمل الآمنة والصحية في إطار منظمة العمل الدولية للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل".^٢
٢. ووافق مجلس الإدارة في دورته ٣٣٧ (تشرين الأول/ أكتوبر - تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١٩) على "خارطة طريق بوصفها أداة تخطيط يمكن أن يستعرضها مجلس الإدارة ويعتّلها بناءً على التقدم المحرز، للنظر في مقترحات إدراج ظروف العمل الآمنة والصحية في إطار منظمة العمل الدولية للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل".^٣
٣. واستأنف مجلس الإدارة، بعد إلغاء دورته ٣٣٨ (آذار/ مارس ٢٠٢٠) وتقليص جدول أعمال الدورة الافتراضية ٣٤١ (تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٢٠)،^٤ النظر في هذه المسألة في دورته ٣٤٨ (آذار/ مارس ٢٠٢١)، التي وافق فيها على خارطة طريق إجرائية منقحة للنظر في إدراج ظروف العمل الآمنة والصحية في إطار منظمة العمل الدولية للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، وطلب من المدير العام مراعاة الإرشادات المقدمة خلال المناقشة، عند إعداد الوثيقة التي ستقدم إلى الدورة ٣٤٣ (تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٢١).^٥
٤. وكشفت المناقشة الأخيرة لمجلس الإدارة عن عدة نقاط تقارب وعن بعض النقاط التي تحتاج إلى مزيد من التوضيح. أولاً، يبدو أن هناك اتفاقاً واسعاً على أنه ينبغي مناقشة إدراج ظروف العمل الآمنة والصحية في إطار منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، في الدورة ١١٠ (٢٠٢٢) للمؤتمر على أن تراعي المناقشة على السواء إعلان المئوية والقرار المصاحب له والخبرة المكتسبة من أثر كوفيد-١٩ على عالم العمل. ثانياً، أكدت المناقشات من الناحية الإجرائية أنه لم يكن هناك سوى خبارين ملموسين فقط متاحين أمام المؤتمر من أجل إدراج ظروف العمل الآمنة والصحية في إطار منظمة العمل الدولية للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل^٦، إما إجراء تعديل على إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل (إعلان عام ١٩٩٨) وإما اعتماد إعلان منفصل قائم بذاته يحتمل أن تصاحبه آلية متابعة خاصة به. ثالثاً، لاقى خيار تعديل إعلان عام ١٩٩٨ دعماً من غالبية المتحدثين.^٧ وأشار بعض المتحدثين إلى الحاجة إلى مواصلة النظر في جميع الخيارات^٨، وقد طلبت إحدى المجموعات توفير مزيد من التفاصيل بشأن اعتماد إعلان منفصل.^٩ رابعاً، ومن وجهة نظر موضوعية، أفادت المناقشات أنه ينبغي أن يتجلى في الاعتراف بظروف العمل الآمنة والصحية كمبدأ أساسي، بُعدان على السواء، بُعد "الحماية" الوارد في دستور منظمة العمل الدولية وُبعد "الوقاية" الوارد في صكوك السلامة والصحة المهنية المعنية. خامساً، هناك اتفاق واسع النطاق على ما يبدو على أنه ينبغي المضي في إجراء التعديلات المحتملة على إعلان عام ١٩٩٨ أو اعتماد إعلان منفصل بمعزل عن عملية تحديد اتفاقية أو اتفاقيات السلامة والصحة المهنية التي يمكن أن تعتبر جزءاً من الاتفاقيات الأساسية لمنظمة العمل الدولية. وأخيراً، كان هناك دعم قوي لوجهة النظر القائلة إنَّ من المفترض في إدراج ظروف العمل الآمنة والصحية في إطار منظمة العمل الدولية للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، أن يعزّز قدرة منظمة العمل الدولية على تلبية احتياجات الدول الأعضاء من المساعدة التقنية.

١ إعلان مئوية منظمة العمل الدولية من أجل مستقبل العمل، الفقرة ثانياً، دال.

٢ القرار بشأن مئوية منظمة العمل الدولية من أجل مستقبل العمل، الفقرة ١.

٣ الوثيقة GB.337/PV، الفقرة ١١٦.

٤ نشرت الوثيقة GB.340/INS/4 للاطلاع فقط.

٥ الوثيقة GB.341/PV، الفقرة ١٩٨.

٦ انظر بيان ممثل المدير العام، الوثيقة GB.341/PV، الفقرة ١٩١.

٧ الوثيقة GB.341/PV، الفقرات ١٦٩ و ١٧٥ و ١٧٨ و ١٨٠ و ١٨٧ و ١٨٩.

٨ الوثيقة GB.341/PV، الفقرات ١٧٧ و ١٨٨ و ١٩٠.

٩ الوثيقة GB.341/PV، الفقرة ١٨٣.

٥. وعلى الرغم من نقاط التقارب هذه، اعتبرت إحدى مجموعات الهيئات المكونة أن إنشاء فئة محتملة من فئات المبادئ والحقوق الأساسية في العمل بشأن ظروف العمل الآمنة والصحية هو أمر سابق لأوانه، وأنه ينبغي وضع مقترحات بديلة من أجل النظر في إدراج ظروف العمل الآمنة والصحية في إطار منظمة العمل الدولية للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل^{١٠}. وعُتبت المجموعة ذاتها عن رأيها بأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل تختلف عن السلامة والصحة المهنيين؛ فقد تعيّن معالجة الفئة الأولى عن طريق تشريعات الدول وضمانات أصحاب العمل، في حين كانت الثانية مسؤولية مشتركة بين جميع الهيئات المكونة وعوّلت إلى حد كبير على الإجراءات المتخذة على أرض الواقع^{١١}. ولهذا السبب، أمكن الاعتراف على وجه الاحتمال باتفاقيات السلامة والصحة المهنيين بصفتها اتفاقيات ذات أولوية.
٦. ووفقاً لخارطة الطريق الإجرائية المنقحة، تنظر هذه الوثيقة في مسائل متعلقة بالإجراءات والأشكال المحتملة لقرار المؤتمر، بما في ذلك إدراج بند تقني في جدول أعمال الدورة ١١٠ (٢٠٢٢) للمؤتمر.

◀ الأشكال المحتملة لقرار المؤتمر

تعديل إعلان عام ١٩٩٨ أو اعتماد إعلان قائم بذاته

٧. على النحو الذي شرح آنفاً^{١٢}، ينبغي أن يأخذ قرار المؤتمر بشأن إدراج ظروف العمل الآمنة والصحية في إطار منظمة العمل الدولية للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل شكل قرار قد يعدل إعلان عام ١٩٩٨ أو يأخذ شكل إعلان منفصل (وهو مصطلح يستخدم عموماً بهدف إصدار بيان رسمي وذي حجية وإعادة التأكيد على الأهمية التي توليها الهيئات المكونة إلى بعض المبادئ والقيم). غير أن نسق ونطاق قرار المؤتمر قد يختلفان. وبعبارة أخرى، استناداً إلى الصيغة ذاتها التي صاغ بها مجلس الإدارة البند الوارد في جدول أعمال المؤتمر، قد يقتصر المؤتمر إما على تعديل الفقرة ٢ من إعلان عام ١٩٩٨ عن طريق إدراج حق أساسي إضافي، أو على نحو بديل، قد يعتمد إعلاناً قائماً بذاته يتناول حصراً ظروف العمل الآمنة والصحية باعتبارها حقاً أساسياً للعمال. وعند تقرير أي الطرفين ينبغي دعوة المؤتمر إلى أن يسلكها المؤتمر، قد يرغب مجلس الإدارة في الإحاطة علماً بالاعتبارات التالية.
٨. فيما يتعلق بالتعديل المحتمل على إعلان عام ١٩٩٨ التاريخي، يجدر التنكير بأن الغرض من اعتماد ذلك الإعلان كان التعبير عن التزام جميع الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية، عن طريق بيان واضح لمؤتمر العمل الدولي، بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل المتجسدة في الدستور وتطبيقها العالمي وكذلك الاعتراف الصريح بتوافق الآراء الذي توصل إليه المجتمع الدولي فيما يتعلق بالأهمية الخاصة لعدد من الحقوق الأساسية للعمال في سياق العولمة.
٩. وفي هذا الصدد، فإن من شأن اعتماد تعديل على إعلان عام ١٩٩٨ بهدف إدراج حماية ظروف العمل الآمنة والصحية باعتبارها فئة خامسة من فئات المبادئ والحقوق الأساسية في العمل أن يؤدي الغرض ذاته، أي الاعتراف بأنه يقع على جميع الدول الأعضاء بموجب عضويتها في المنظمة التزام بأن تحترم المبادئ المتعلقة بالحق الأساسي الذي يشكل موضوع الاتفاقيات المتعلقة بالسلامة والصحة المهنيين وأن تعززها وتحققها بنية حسنة ووفقاً لما ينص عليه الدستور.
١٠. ومن شأن إدراج ظروف العمل الآمنة والصحية إلى جانب الحقوق الأساسية الأخرى للعمال، أن يتقاسم المنطق الدستوري ذاته مع الفئات الأربع الحالية للمبادئ والحقوق الأساسية؛ فيقتصر التعديل المقترح على إعلان عام ١٩٩٨ على بلورة التزام أساسي آخر وقيمة متجلية أصلاً بوضوح في ديباجة دستور منظمة العمل الدولية. وبعبارة أخرى، تتمتع حماية صحة وسلامة العمال بأساس دستوري واضح ومتمين (حيث إن ديباجة الدستور وإعلان فيلادلفيا يضمنان إشارات مرجعية واضحة إلى الحماية من الأمراض والإصابات والحماية الوافية لحياة وصحة العمال) بحيث يقع على جميع الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية، بمجرد انتمائها إلى المنظمة، التزام باحترام المبادئ المتعلقة بالحق الأساسي موضوع الاتفاقية أو الاتفاقيات التي سيجري الاعتراف بها في نهاية المطاف باعتبارها أساسية في مجال السلامة والصحة المهنيين.

^{١٠} الوثيقة GB.341/PV، الفقرات ١٦٧-١٦٨.

^{١١} الوثيقة GB.341/PV، الفقرة ١٩٦.

^{١٢} الوثيقة GB.341/INS/6، الفقرات ١٧-٢٠.

١١. ومن هذا المنطلق، سيكون التعديل ذا طابع إعلاني فقط وليس تأسيسياً. وكما جرى التشديد عليه عند اعتماد إعلان ١٩٩٨، فإن "الحقوق الأساسية ليست أساسية لأن الإعلان يقول ذلك؛ فالإعلان ينص على أنها أساسية لكونها أساسية".^{١٣}
١٢. علاوة على ذلك، وبمقارنة مباشرة مع الانعكاسات القانونية لإعلان عام ١٩٩٨ فيما يتعلق بالمبادئ والحقوق الأساسية الحالية في العمل، فإن إعادة التأكيد على الالتزام الذي تنطوي عليه العضوية في منظمة العمل الدولية باحترام وتعزيز وتحقيق ظروف عمل آمنة وصحية يمكن أن يشمل جانبيين لا انفصام بينهما، وهما: التزام جميع الدول الأعضاء – سواء صدقت أم لم تصدق على أي اتفاقية تتعلق بالسلامة والصحة المهنيين – بتعزيز احترام مبدأ ظروف العمل الآمنة والصحية من جهة، ومسؤولية المنظمة بمساعدة الدول الأعضاء عن طريق وسائل عملها المتنوعة، بما في ذلك التعاون التقني^{١٤}، من جهة أخرى.
١٣. وخلاصة القول، سيكون التعديل المقترح متسقاً بالكامل مع نهج إعلان عام ١٩٩٨ وأساسه المنطقي؛ ولن يحوّر أو يعدّل بأي شكل طبيعة ذلك الصك لكنه ببساطة سيكمل مضمونه بطريقة محصورة ومحددة تماماً.
١٤. ويبدو أن هناك قبولاً عاماً بأن اعتماد تعديل محدود على إعلان عام ١٩٩٨ قد يكون أبسط الطرق وأقلها تدخلاً من أجل إدراج ظروف العمل الآمنة والصحية في إطار منظمة العمل الدولية للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل. وقد يستتبع ذلك إجراء تغييرات طفيفة على النص الحالي لإعلان عام ١٩٩٨ ومتابعته، وهي إدراج ظروف العمل الآمنة والصحية كفقرة فرعية جديدة (هـ) في الفقرة ٢ من إعلان عام ١٩٩٨ وتعديلين لاحقين على المتابعة من أجل إبدال كلمة "أربع" بكلمة "خمس" في الإشارتين المرجعيتين (ثانياً. ألف. ٢ وثالثاً. ألف. ١) إلى فئات المبادئ والحقوق الأساسية في العمل.
١٥. وستكون جميع المبادئ والحقوق الأساسية في العمل مدرجة في صك واحد مما يحفظ وحدة وحجية وصدى إعلان عام ١٩٩٨، بصيغته المعدلة. ومن شأن هذا أن يحسن أيضاً اليقين القانوني والاتساق بين المبادئ والحقوق الأساسية في العمل التي ينبغي أن تتمتع بذات الوضع القانوني والإطالة داخل منظمة العمل الدولية وخارجها على حد سواء. ومن شأنه أن يبرز وجود صلة قوية بين ظروف العمل الآمنة والصحية وبين المبادئ والحقوق الأساسية الحالية في العمل. وسيتمتع المبدأ والحق الأساسي الخامس في العمل بما يتمتع به إعلان عام ١٩٩٨ من ثقل وتأثير. والأهم من ذلك، ستستفيد الفئة الخامسة من آلية المتابعة الترويجية ذاتها المطبقة حالياً على الفئات الأربع الموجودة.
١٦. ويشتمل الملحق على مشروع قرار يعدل إعلان عام ١٩٩٨. وهذا ما يعطي تعبيراً ملموساً عن نوع القرار الذي قد يتخذه المؤتمر في حال انتقاء هذا الخيار ودون المساس بطبيعة الحال بالنظر في عناصر مسودة الوثيقة التي ينبغي أن يفحصها مجلس الإدارة في آذار/ مارس ٢٠٢٢.
١٧. وفي حال عُهد إلى المؤتمر مسؤولية إعداد واعتماد إعلان قائم بذاته، سينبغي توضيح طبيعته ونطاقه وهدفه. وقد يكون الإعلان الجديد ذا محتوى مطابق أو مشابه أو مختلف عن محتوى الإعلان الذي يعدل إعلان عام ١٩٩٨ الحالي. وسيتوقف ذلك على تفضيلات مجلس الإدارة وإرشاداته في الدورة الحالية وعلى مشروع النص النهائي المتمخض عن مداوات المؤتمر. وينطبق الأمر ذاته على آلية المتابعة؛ وقد يقرر واضعو النص أن تطبق الآلية الحالية المستخدمة في إطار إعلان عام ١٩٩٨، مع ما يلزم من تعديل، لكنهم قد يلجأون إلى اختيار ترتيبات مختلفة كلياً للرصد أو لوضع التقارير.
١٨. ومن شأن إعداد إعلان جديد يركز بصورة حصرية على ظروف العمل الآمنة والصحية أن يكون مناسباً إذا كانت نية واضعي النص إبقاء مبدأ السلامة والصحة المهنيين مستقلاً عن المبادئ والحقوق الأساسية الحالية دون الحاجة إلى التمييز بينها فيما يتعلق بوضعها القانوني. وفي هذه الحالة، قد يُبرز الصك المستقل الأساس المنطقي والأهداف الكامنة وراء الإرتقاء بظروف العمل الآمنة والصحية إلى مرتبة مبدأ وحق أساسي في العمل دون إدراجها في إعلان عام ١٩٩٨. كما يمكن أن يسمح بوضع آلية متابعة "مخصصة" مكيفة مع الاحتياجات المحددة للدول الأعضاء فيما يتعلق بتدابير الحماية والوقاية على السواء والتحسين المستمر المطلوب من أجل ضمان ظروف عمل آمنة وصحية. ويمكن القول إن إعلاناً قائماً بذاته قد يوفر إطلاقة لظروف العمل الآمنة والصحية أكبر مما توفره مجرد إضافة تلك العبارات في فقرة فرعية من إعلان عام ١٩٩٨.

^{١٣} مكتب العمل الدولي: النظر في إعلان محتمل لمبادئ منظمة العمل الدولية بشأن الحقوق الأساسية وآلية المتابعة الملائمة له، التقرير السابع، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٨٦، ١٩٩٨، الصفحة ١٠.

^{١٤} الوثيقة GB.270/3/1، الفقرة ١١.

١٩. وفي نهاية المطاف، لا بد من أن يقرر مجلس الإدارة ما إذا كان اعتماد إعلان منفصل يميز حتماً بين المبادئ والحقوق الأساسية الحالية من جهة، وبين ظروف العمل الآمنة والصحية من جهة أخرى، سيعزز أم سيخفف الوضوح المنهجي لإطار منظمة العمل الدولية للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل ونزاهته، كما هو معروف اليوم سواء داخل المنظمة أم خارجها.

التعديلات المستتعبة عن ذلك

٢٠. أياً يكن قرار مجلس الإدارة، فإن من شأن إدراج ظروف العمل الآمنة والصحية في إطار منظمة العمل الدولية للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل أن يستدعي تعديلات لاحقة معينة على إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، ٢٠٠٨ (إعلان العدالة الاجتماعية) والميثاق العالمي لفرص العمل، ٢٠٠٩. وستهدف هذه التعديلات ببساطة إلى تحديث أي إشارة مرجعية إلى إعلان عام ١٩٩٨، كي تبين الاعتراف بالفئة الخامسة الجديدة من فئات المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، ولن تؤثر على المحتوى الجوهرى للصكين. كما أن إعلان المبادئ الثلاثي بشأن المنشآت متعددة الجنسية والسياسة الاجتماعية، الذي اعتمده مجلس الإدارة في عام ١٩٧٧، سيستدعي بدوره إجراء تعديلات مشابهة.
٢١. ويمكن إدراج التعديلات المستتعبة عن ذلك في قرار المؤتمر الذي يعدل الفقرة ٢ من إعلان عام ١٩٩٨، أو بدلاً من ذلك يمكن أن ترد في قرار منفصل يصاحب الإعلان الجديد القائم بذاته بشأن ظروف العمل الآمنة والصحية.
٢٢. أما بالنسبة إلى الإشارات المرجعية إلى الفئات الأربع للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل التي تضمها اتفاقيات العمل الدولية (على سبيل المثال في المادة ٥ من اتفاقية العنف والتحرش، ٢٠١٩ (رقم ١٩٠) وفي المادة ٣ من اتفاقية العمال المنزليين، ٢٠١١ (رقم ١٨٩) أو في المادة ثالثاً من اتفاقية العمل البحري، ٢٠٠٦ (بصيغتها المعدلة))، فإنها ستتطلب مراجعة جزئية رسمية للصوصك المعنية عن طريق اعتماد اتفاقية محددة لهذا الغرض (رقم ١١٦). وبمجرد أن تدخل هذه الاتفاقية "المراجعة" حيز التنفيذ، ستكون الدول الأعضاء التي تصدق على أي من الاتفاقيتين المعنيتين ملزمة بموجب تلك الاتفاقية بصيغتها المراجعة. علاوة على ذلك، ستتطوي المصادقة على الاتفاقية المراجعة على اعتراف بتوسع القائمة الأصلية للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل اعتباراً من تاريخ دخول الاتفاقية المراجعة حيز التنفيذ.
٢٣. وقد يدعو قرار المؤتمر عندها مجلس الإدارة والمدير العام إلى اتخاذ الإجراء المناسب حتى يتجلى إدراج ظروف العمل الآمنة والصحية في إطار منظمة العمل الدولية للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، على النحو المناسب في الاتفاقيات والتوصيات المعتمدة حتى الآن والتي تشير بصراحة إلى المبادئ والحقوق الأساسية الأربعة في العمل.

الأثر القانوني لقرار المؤتمر بشأن اتفاقات التجارة الحرة

٢٤. غالباً ما تطرح أسئلة بشأن الآثار القانونية لقرار يحتمل أن يتخذه المؤتمر بشأن صكوك اعتمدت خارج نطاق المنظمة، لاسيما الأثر المحتمل لإعلان عام ١٩٩٨ المنقح أو لإعلان قائم بذاته، على أحكام العمل المدرجة في اتفاقات تحرير التجارة الثنائية أو متعددة الأطراف، والمعروفة باسم اتفاقات التجارة الحرة.^{١٥}
٢٥. ويشير ما يقارب ٦٥ في المائة من اتفاقات التجارة الحرة بشكل صريح إلى إعلان عام ١٩٩٨، ويشير تسعة في المائة منها إلى الاتفاقيات الأساسية لمنظمة العمل الدولية في حين تضم اتفاقات أخرى إشارات مرجعية إلى اتفاقيات منظمة العمل الدولية الأخرى أو برنامج العمل اللائق أو إعلان العدالة الاجتماعية لعام ٢٠٠٨ أو صكوك محددة من صكوك حقوق الإنسان. ويتباين المحتوى المعياري لأحكام العمل بين التزامات قانونية ملزمة والتزامات سياسية طموحة. وكثيراً ما تقوم الدول الأعضاء الأطراف في اتفاقات التجارة الحرة بما يلي: التعهد باعتماد قوانين ولوائح ومعايير العمل أو بضمن تنفيذها الفعال؛ إعادة التأكيد على التزاماتها الناشئة بموجب عضويتها في منظمة العمل الدولية؛ الالتزام بتعزيز الوعي العام بقوانين العمل والشفافية والتواصل مع الجمهور العام؛ التعهد بتوفير إمكانية الوصول إلى المحاكم أو ضمانات إجرائية أخرى بهدف دعم قوانين ومعايير العمل.^{١٦}

^{١٥} من المفهوم عموماً أن مصطلح "أحكام العمل" الوارد في اتفاقات التجارة الحرة يشمل أي إشارات مرجعية إلى معايير العمل التي تتناول حقوق العمل أو الحدود الدنيا من ظروف العمل وإلى آليات تعزيز الامتثال لتلك المعايير، بما في ذلك الهيئات الاستشارية أو أطر الأنشطة التعاونية.

^{١٦} للمزيد من المعلومات، انظر

٢٦. وقد جرت نقاشات مطولة بشأن مسألة الأثر القانوني لإعلان عام ١٩٩٨ أثناء مناقشات المؤتمر التي أفضت إلى اعتماده. وذكر آنذاك بأنه "على الرغم من أن الإعلان لا يفرض على الدول الأعضاء أية التزامات دستورية جديدة، إلا أنه لا يعفيها من أية التزامات قانونية قد تكون ملزمة بها بموجب القانون الدولي. وينطبق ذلك على وجه الخصوص على الالتزامات الناشئة عن معاهدات أخرى متعددة الأطراف قد تكون الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية أطرافاً فيها ولا يمكنها الانسحاب منها إلا بموجب الشروط المنصوص عليها في تلك المعاهدات أو المواثيق الدستورية، أو بموجب الشروط العامة المنصوص عليها في اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات (المادة ٤١). ومن الجلي أن الإعلان، نظراً إلى أنه ليس معاهدة حتى، لن يوفر أي أساس قانوني للالتزام من هذه المعاهدات فيما بينها. ولن يسمح لمنظمة العمل الدولية بإصدار أي نوع من التعليمات بشأن موضوع لا يدخل ضمن اختصاصها".^{١٧}

٢٧. وعادة ما تتخذ أحكام العمل في اتفاقات التجارة الحرة أحد الأشكال الثلاثة التالية. الأول، هناك أحكام عمل تشير إلى إعلان عام ١٩٩٨ وتعدد الفئات الأربع للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل.^{١٨} ثانياً، في بعض الحالات، تضم اتفاقات التجارة الحرة أحكاماً تحوي إشارات مرجعية عامة إلى معايير العمل الأساسية دون الإشارة الصريحة إلى إعلان عام ١٩٩٨. ثالثاً، في حالات أخرى، تضم اتفاقات التجارة الحرة أحكاماً تشير بشكل صريح إلى السلامة والصحة المهنيين باعتبارهما حق عمل معترفاً به دولياً.^{٢٠}

٢٨. وباعتبار قرار المؤتمر غير ملزم، فإن تعديل إعلان عام ١٩٩٨ أو وضع إعلان قائم بذاته لن ينشئ التزاماً قانونياً جديداً - بصورة مباشرة أم غير مباشرة - على الدول الأعضاء الأطراف في اتفاقات التجارة الحرة. ويعزى ذلك ببساطة إلى أن قرار المؤتمر هذا لا يمكن أن يؤثر على نطاق ومضمون اتفاقات التجارة - أو المعاهدات الدولية الأخرى - التي تفاوضت الدول الأعضاء بشأنها وأبرمتها خارج نطاق المنظمة. والإشارة المرجعية إلى إعلان عام ١٩٩٨ أو إلى صكوك منظمة العمل الدولية الأخرى في أحكام العمل الواردة في اتفاقات التجارة، هي نتيجة قرارات حرة اتخذتها الجهات الموقعة على هذه الاتفاقات. ويترتب على ذلك أن إعلاناً منقحاً أو قائماً بذاته يمكن أن يدرج ظروف العمل الآمنة والصحية كقناة جديدة من فئات المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، لا يمكن إدراجه في اتفاقات التجارة الحالية ما لم تقرر ذلك الدول الأطراف في تلك الاتفاقات. وتمشياً مع مبادئ قانون المعاهدات الدولية المعترف بها تماماً، فإن تفسير وتطبيق اتفاقات التجارة أمران يعودان، في المقام الأول، إلى الدول الأطراف المعنية وفي بعض الحالات، إلى هيئات تسوية النزاعات التي قد تكون مخولة بهذا الأمر تحديداً بموجب بنود اتفاقات التجارة المعنية.

٢٩. أضف إلى ذلك أنه إذا كانت دولة عضو في منظمة العمل الدولية قد أيدت اعتماد قرار صادر عن المؤتمر يعترف بحماية ظروف العمل الآمنة والصحية كمبدأ أساسي فذلك بحد ذاته لا ينشئ التزاماً قانونياً على تلك الدولة العضو بأن تراجع اتفاق تجارة حرة هي طرف فيه. ويمكن تشبيه ذلك بالحالة التي لا يؤدي فيها التصويت لصالح اعتماد اتفاقية عمل دولية جديدة، إلى إنشاء التزام قانوني بالتصديق على تلك الاتفاقية.

^{١٧} مكتب العمل الدولي: النظر في إعلان محتمل لمبادئ منظمة العمل الدولية بشأن الحقوق الأساسية، الصفحة ٢٠.

^{١٨} على سبيل المثال، تنص المادة ١٧-٢-١ من اتفاق تعزيز التجارة بين الولايات المتحدة وبيرو، الذي دخل حيز التنفيذ في ١ شباط/فبراير ٢٠٠٩، على أن "يعتمد كل طرف ويحفظ في قوانينه ولوائحه وممارساته بموجبها، على النحو المنصوص عليه في إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل ومتابعته (١٩٩٨) (إعلان منظمة العمل الدولية) الحقوق التالية: (أ) الحرية النقابية؛ (ب) الاعتراف الفعلي بالحق في المفاوضة الجماعية؛ (ج) القضاء على جميع أشكال العمل الجبري أو الإلزامي؛ (د) القضاء الفعال على عمل الأطفال، ولأغراض هذا الاتفاق، حظر أسوأ أشكال عمل الأطفال؛ (هـ) القضاء على التمييز فيما يتعلق بالاستخدام والمهنة". انظر أيضاً المادة ١٦-٣-٢ من اتفاق الشراكة الاقتصادية الشاملة بين اليابان والمملكة المتحدة، الذي دخل حيز التنفيذ في ١ كانون الثاني/يناير ٢٠٢١، والمادة ١٣-٤-٣ من اتفاق التجارة الحرة بين الاتحاد الأوروبي وجمهورية كوريا، الذي دخل حيز التنفيذ في ١ تموز/يوليه ٢٠١١.

^{١٩} على سبيل المثال، تنص المادة ٥٠ من اتفاق الشراكة بين مجموعة بلدان أفريقيا ومنطقة الكاريبي ومنطقة المحيط الهادئ والمفوضية الأوروبية (اتفاقية كوتونو) لعام ٢٠٠٠ على أنه "تؤكد الأطراف على التزامها بمعايير العمل الأساسية المعترف بها دولياً، على النحو المحدد في اتفاقيات منظمة العمل الدولية المعنية". انظر أيضاً المادة ١٣ من الملحق السابع في اتفاق الشراكة الاقتصادية بين المملكة المتحدة والاتحاد الجمركي للجنوب الأفريقي وموزامبيق لعام ٢٠١٩. وهناك إشارة مرجعية مماثلة إلى حد ما في ديباجة اتفاق إطار التجارة والاستثمار بين الولايات المتحدة وغانا لعام ١٩٩٩.

^{٢٠} على سبيل المثال، تنص المادة ١٦-١ من اتفاق التجارة الحرة بين الولايات المتحدة وسلطنة عمان، الذي دخل حيز التنفيذ في ١ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩، على أنه "تؤكد الأطراف التزامها [...] بموجب إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل ومتابعته (١٩٩٨)" وعلى أن "يسعى كل طرف إلى ضمان [...] أن حقوق العمل المعترف بها دولياً والمنصوص عليها في المادة ١٦-٧-٧ معترف بها ومحمية بموجب قانونه". وعملاً بالمادة ١٦-٧، تشمل حقوق العمل هذه المعترف بها دولياً، من جملة أمور، "ظروف العمل المقبولة فيما يتعلق بالحد الأدنى للأجور وساعات العمل والسلامة والصحة المهنيين". انظر أيضاً المادة ٢٣-٣-٢ من اتفاق التجارة الحرة بين الولايات المتحدة والمكسيك وكندا، الذي دخل حيز التنفيذ في ١ تموز/يوليه ٢٠٢٠.

٣٠. علاوة على ذلك، حتى لو كان قرار المؤتمر هو دعوة الدول الأعضاء إلى تعديل اتفاقات التجارة الحرة التي تكون أطرافاً فيها من أجل إدراج السلامة والصحة المهنيين إلى جانب الفئات الأخرى من المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، فلن يعدو أن يكون ذلك، من الناحية القانونية، مجرد دعوة لا تتطوي على أثر ملزم.
٣١. وخلاصة القول، سيعود في نهاية المطاف إلى الدول الأعضاء الأطراف في اتفاقات التجارة الحرة، أن تقرر ما إذا كانت ترغب في اتخاذ خطوات، لجعل أحكام العمل المعنية، إن وجدت، تتماشى مع قرار المؤتمر المحتمل الذي يعترف بظروف العمل الآمنة والصحية كمبدأ وحق أساسيين في العمل، ومتى وكيف ترغب في اتخاذها. ومثلما لم ينشئ اعتماد إعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل عام ١٩٩٨ التزاماً قانونياً على الدول الأعضاء بإدراج شروط العمل في اتفاقات التجارة الحرة التي كانت موجودة آنذاك أو أبرمت في السنوات اللاحقة، فإن مراجعته لن تنشئ التزاماً قانونياً – بصورة مباشرة أم غير مباشرة – بتعديل شروط العمل بهدف إدراج ظروف العمل الآمنة والصحية كقناة خامسة من المبادئ الأساسية.

◀ إدراج بند في جدول أعمال الدورة ١١٠ (٢٠٢٢) للمؤتمر

٣٢. من الناحية الإجرائية، من المتوقع أن يدرج مجلس الإدارة بنداً محدداً في جدول أعمال المؤتمر لعام ٢٠٢٢، بطريقة مشابهة لتلك التي اتبعتها عند النظر في إعلان عام ١٩٩٨ وإعلان عام ٢٠٠٨، أو استعراض عام ٢٠١٠ لمتابعة إعلان عام ١٩٩٨. لذلك سيكون من الضروري أن يقرر مجلس الإدارة في دورته الحالية إدراج بندٍ تقني رابع في جدول أعمال الدورة ١١٠ (٢٠٢٢)، أخذاً في الاعتبار عدم وجود قيود قانونية فيما يتعلق بعدد البنود التقنية التي يمكنه إدراجها في جدول أعمال المؤتمر.^{٢٢}
٣٣. ومن الجدير بالذكر أنه في كل حالة من الحالات الثلاث السابقة المذكورة أعلاه، أنشأ المؤتمر لجنة تقنية خاصة من أجل النظر في مشاريع الصكوك كي يضمن بذلك عملية إعداد واعتماد تشاركية بالكامل.
٣٤. وفي حال قرر مجلس الإدارة أن يقترح اعتماد إعلانٍ جديد قائم بذاته يصاحبه آلية متابعة خاصة به، ينبغي إزاء ذلك أن تحال المسألة إلى لجنة تقنية تخصصية.
٣٥. وليس من الواضح ما إذا كان إنشاء لجنة تقنية بكامل صفاتها ضرورياً في حالة إجراء تعديل محدود على الفقرة ٢ من إعلان عام ١٩٩٨، حيث إنه لا يرجح أن يثير التعديل المقترح مفاوضات مطولة وجوهرية. وفي هذه الحالة، يمكن على وجه الاحتمال أن يحال الأمر في المقام الأول إلى لجنة المسائل العامة (المعروفة سابقاً باسم اللجنة التنظيمية التي يشابه تشكيلها عادة تشكيل مجلس الإدارة). وفي ضوء الانعكاسات اللوجستية، لا سيما في حال انعقاد المؤتمر بنسق افتراضي، قد يكون المفضل للغاية أن يقدم مجلس الإدارة إرشادات ملموسة في هذا الصدد في الدورة الحالية.
٣٦. وإذا قرر مجلس الإدارة إدراج ظروف العمل الآمنة والصحية في إعلان عام ١٩٩٨ الحالي ومتابعته، يمكن أن يصاغ عنوان بند جدول الأعمال المحتمل كما يلي:
- إدراج ظروف العمل الآمنة والصحية في إطار منظمة العمل الدولية للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل: تعديل الفقرة ٢ من إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل والتعديلات اللاحقة على متابعته وعلى إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة والميثاق العالمي لفرص العمل.
٣٧. وإذا قرر مجلس الإدارة أنه ينبغي أن تسند إلى المؤتمر مهمة إعداد إعلان قائم بذاته بشأن ظروف العمل الآمنة والصحية باعتبارها مبادئ وحقوقاً أساسية في العمل، يمكن أن يصاغ عنوان بند جدول الأعمال المحتمل كما يلي:
- إدراج ظروف العمل الآمنة والصحية في إطار منظمة العمل الدولية للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل: النظر في وضع واعتماد إعلان لمنظمة العمل الدولية ومتابعته والتعديلات اللاحقة على إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة والميثاق العالمي لفرص العمل.

٢١ الوثيقة GB.270/PV(Rev.)، 1/IV؛ الوثيقة GB.300/PV، الفقرة ١٨.

٢٢ يجدر التنكير بأن مجلس الإدارة قرر في دورته ٣٤١ (آذار/ مارس ٢٠٢١) أن يدرج بنداً تقنياً ثالثاً في جدول أعمال المؤتمر لعام ٢٠٢٢، يتعلق بالعمل اللائق والاقتصاد الاجتماعي والتضامني (مناقشة عامة) (الوثيقة GB.341/PV، الفقرة ٥٠).

◀ الاعتراف باتفاقية أو أكثر من اتفاقيات السلامة والصحة المهنتين بصفتها اتفاقية من الاتفاقيات الأساسية

٣٨. وفقاً لما أشير إليه في المناقشات السابقة، ينبغي أن يصاحب إدراج ظروف العمل الآمنة والصحية في إطار المبادئ والحقوق الأساسية في العمل قرار رسمي يقضي عندها بأن تعتبر اتفاقية أو أكثر من اتفاقيات السلامة والصحة المهنتين على أنها أساسية في مفهوم إعلان عام ١٩٩٨ وبأن يروّج للتصديق عليها بتلك الصفة.

٣٩. ومن الناحية القانونية، يمكن أن يتخذ هذا القرار ذو الحجية في المؤتمر أو في مجلس الإدارة في أي وقت يعتبرانه مناسباً. وقد يبدو أن أقرب وقت يمكن للمؤتمر فيه أن يقرر ذلك، هو دورته ١١٠ (٢٠٢٢) في سياق النظر في بند جدول أعمال محتمل بشأن إدراج ظروف العمل الآمنة والصحية في إطار منظمة العمل الدولية للمبادئ والحقوق الأساسية، الأمر الذي سيساعد أيضاً على توضيح نطاق أي آلية متابعة تتناول إجراءات الدول الأعضاء التي قد لا تكون صدقت على الاتفاقية أو الاتفاقيات المعنية. أما بالنسبة إلى مجلس الإدارة، فسيكون أقرب وقت من أجل اتخاذ هذا القرار هو الدورة ٣٤٦ (تشرين الأول/ أكتوبر - تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٢٢) باعتباره متابعة للقرار الذي اتخذته المؤتمر وإبلاء الاعتبار الكامل لآلية إرشادات محددة أو وجهات نظر أبدت أثناء مناقشة المؤتمر.

٤٠. وبالنسبة إلى الصكوك المعنية، أشارت مناقشات سابقة في المؤتمر وفي مجلس الإدارة إلى اتفاقية الإطار الترويجي للسلامة والصحة المهنتين، ٢٠٠٦ (رقم ١٨٧) واتفاقية السلامة والصحة المهنتين، ١٩٨١ (رقم ١٥٥) وبروتوكول عام ٢٠٠٢ التابع لها، بصفتها صكوكاً من المزمع الاعتراف بها كصكوك أساسية ضمن مفهوم إعلان عام ١٩٩٨ معدل بحيث يدرج ظروف العمل الآمنة والصحية ضمن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل لمنظمة العمل الدولية. كما أشير في بعض الحالات إلى اتفاقية خدمات الصحة المهنية، ١٩٨٥ (رقم ١٦١). وبالإضافة إلى العناصر المقدمة إلى الدورة ٣٤١ (آذار/ مارس ٢٠٢١) لمجلس الإدارة^{٢٣}، قد تكون الاعتبارات التالية مفيدة وقد تساعد مجلس الإدارة على الاستفاضة في التفكير بأفضل طريقة يمكن بها جعل الإشارات المرجعية إلى بيئة آمنة وصحية تتماشى مع مبادئ الدستور وأهداف اتفاقيات منظمة العمل الدولية الرئيسية في مجال السلامة والصحة المهنتين.

٤١. ويجدر التذكير بأنه بموجب إعلان عام ١٩٩٨، فإن الاتفاقيات الثماني الأساسية وبروتوكول عام ٢٠١٤ هي التي تجسّد القيم الأساسية وتسمو بها إلى مرتبة حقوق والتزامات محددة، وهي التي اعترف بها على أنها اتفاقيات أساسية سواء داخل منظمة العمل الدولية أم خارجها.

٤٢. وفي الدراسة الاستقصائية العامة التي أجريت عام ٢٠٠٩ بشأن الاتفاقية رقم ١٥٥، خلّصت لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات إلى أن الاتفاقية رقم ١٨٧ أعادت التأكيد على السياسة والمبادئ والعمليات المحددة في الاتفاقية رقم ١٥٥ ووفرت إرشادات إضافية بشأن الطريقة التي يمكن بها وضع السياسة الوطنية المقترحة في المادة ٤ من الاتفاقية ١٥٥. وتُبرز كلتا الاتفاقيتين أهمية تطبيق نهج بنوي من أجل إدارة السلامة والصحة المهنتين والقيام تدريجياً بإرساء وترسيخ الهدف طويل الأجل المتمثل في ثقافة وقائية للسلامة والصحة عن طريق استثارة الوعي والتدريب والتعليم والمعلومات. كما دعت لجنة الخبراء إلى تعزيز التصديق على الاتفاقية رقم ١٥٥ ومعها الاتفاقية رقم ١٨٧ نظراً إلى الجدوى المستمرة للاتفاقية رقم ١٥٥ بصفتها خطة مرجعية لتحديد الدعائم الأساسية المتنوعة للنظم الوطنية للسلامة والصحة المهنتين^{٢٤}.

٤٣. وفي الدراسة الاستقصائية العامة التي أجريت عام ٢٠١٧ بشأن الاتفاقية رقم ١٨٧، سلّمت لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات بأن تعزيز السلامة والصحة المهنتين والوقاية من الحوادث والأمراض في العمل، هي عناصر أساسية للمهمة التي أنشئت من أجلها منظمة العمل الدولية ولبرنامج العمل اللائق. وخلصت إلى أن الاتفاقية رقم ١٥٥ والاتفاقية رقم ١٨٧ تكمليتان تماماً، وتشكلان معاً خريطة طريق مهمة من أجل تحقيق

^{٢٣} الوثيقة GB.341/INS/6، الفقرات ٢٦-٣٠.

^{٢٤} انظر:

تحسينات تدريجية ومطرده بهدف توفير بيئات عمل سليمة وأمنة.^{٢٥} وعندما فحصت لجنة المؤتمر المعنية بتطبيق المعايير الدراسة الاستقصائية العامة، ذكرت بأن توفير بيئة عمل سليمة وصحية هو عنصر أساسي في المهمة التي أنشئت منظمة العمل الدولية من أجلها ورأت أنه ينبغي على المكتب إطلاق حملة من أجل التصديق على الاتفاقية رقم ١٨٧ وتنفيذها.^{٢٦}

٤٤. إن أهمية الاتفاقيتين رقم ١٥٥ ورقم ١٨٧ معترف بها خارج نطاق منظمة العمل الدولية. وعلى وجه الخصوص، تجلت أهمية السلامة والصحة المهنتين في المادة ٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمادة ٣ من الميثاق الاجتماعي الأوروبي. ويمكن الإشارة أيضاً إلى إعلان سيول بشأن السلامة والصحة في العمل لعام ٢٠٠٨، الذي أكد مجدداً إعلان اسطنبول بشأن السلامة والصحة في العمل لعام ٢٠١١ الذي ذكر بأن تعزيز حقوق العمال في بيئة عمل آمنة وصحية ينبغي الاعتراف به كحق أساسي من حقوق الإنسان، وأشار صراحةً إلى تعزيز نهج بنوي يراعي مبادئ الاتفاقية رقم ١٥٥ ودعا في الوقت ذاته إلى التصديق على الاتفاقية رقم ١٨٧ بوصف ذلك من الأولويات.

٤٥. وإلى جانب مسألة ما إذا كان يمكن اعتبار اتفاقيات السلامة والصحة المهنتين أساسية في مفهوم إعلان عام ١٩٩٨، سيكون من الضروري النظر فيما إذا كان ينبغي أن يشير الإعلان المعدل إلى "الحق في ظروف عمل آمنة وصحية" أو إلى "الحق في بيئة عمل آمنة وصحية". وفي هذا الصدد، من المقترح الإبقاء على العبارة الثانية استناداً إلى التعاريف الواردة في الضوابط المعيارية للسلامة والصحة المهنتين.

٤٦. أولاً، يبدو أن فكرة "بيئة العمل الآمنة والصحية" أوسع نطاقاً من فكرة "ظروف العمل الآمنة والصحية"، فهي لا تتناول ظروف عمل العمال فحسب، بل تتناول جميع النواحي السياسية التي تحددها المواد من ٨ إلى ١٥ من الاتفاقية رقم ١٥٥ والتي تمكّن من تحقيق ظروف عمل آمنة وصحية وتتطلب وجود نهج بنوي تتجاوز حدوده مكان العمل، مثل إلزام الدول الأعضاء بتنظيم يضمن أمان تصميم وتصنيع واستيراد ونقل الآلات أو المعدات أو المواد المخصصة للاستعمال المهني. وتشير المادة ١ من الاتفاقية رقم ١٦١ إلى متطلبات تهيئة بيئة عمل آمنة وصحية والحفاظ عليها، ستيسر دورها المتمتع بصحة بدنية وعقلية مثلى فيما يتصل بالعمل (المادة ١(أ)).

٤٧. ثانياً، تستدعي "بيئة العمل الآمنة والصحية" تهيئة "ثقافة وطنية للسلامة والصحة". وتؤكد الاتفاقية رقم ١٨٧ بشكل صريح الحق في بيئة عمل آمنة وصحية (المادة ٣(ب))، وهو أساس "ثقافة وطنية وقائية للسلامة والصحة". ووفقاً لما سطر عليه الضوء في الأعمال التحضيرية للاتفاقية رقم ١٨٧، فإن ثقافة السلامة هذه وليدة بيئة عمل تضمّ القيم والمواقف والتصورات والكفاءات والسلوكيات الفردية والجماعية التي تسهم في إدارة السلامة والصحة، وتطويرها هو عملية ديناميكية وتدرجية. علاوة على ذلك، تسلط المادة ١ من الاتفاقية رقم ١٨٧ الضوء على أن هذه الثقافة هي ثقافة تشارك فيها الحكومة وأصحاب العمل والعمال مشاركة نشطة في ضمان "بيئة عمل آمنة وصحية من خلال نظام من الحقوق والمسؤوليات والواجبات المحددة" - التي تشكل بحد ذاتها شروطاً مندرجة في بيئة العمل. وقد بدأ استخدام مفهوم "ثقافة السلامة" على المستوى الدولي في الثمانينات وما فتى يطبق على نهج وقائية للصحة والسلامة المهنتين وعلى الجوانب الإنسانية والسلوكية لإدارة فعالة للسلامة والصحة المهنتين في بيئة العمل.

٤٨. ثالثاً، تفترض بيئة العمل الآمنة والصحية مسبقاً الالتزام المشترك للحكومات وأصحاب العمل والعمال بتحقيق تنفيذ سياسة وطنية للسلامة والصحة المهنتين، مع الإشارة إلى: "الوظائف والمسؤوليات المتعلقة بالسلامة والصحة المهنتين وبيئة العمل الواقعة على التوالي على السلطات العامة وأصحاب العمل والعمال وغيرهم" (الاتفاقية رقم ١٨٧، المادتان ١(أ) و ٣ والاتفاقية رقم ١٥٥، المواد ٤-٧ والاتفاقية رقم ١٦١، المادة ٢)؛ برنامج وطني للسلامة والصحة المهنتين يتضمن أهدافاً يتعين تحقيقها في إطار زمني محدد مسبقاً وأولويات ووسائل عمل ووسائل تقييم التقدم المحرز (الاتفاقية رقم ١٨٧، المادة ١(ج))؛ نظام وطني للسلامة والصحة المهنتين أو "الهيكل الأساسي الذي يوفر الإطار الرئيسي لتنفيذ السياسة الوطنية والبرامج الوطنية بشأن السلامة والصحة المهنتين" (الاتفاقية رقم ١٨٧، المادة ١(ب)). علاوة على ذلك، يجدر ذكر أن الاتفاقيات القطاعية للسلامة والصحة المهنتين، مثل اتفاقية السلامة والصحة في الزراعة، ٢٠٠١ (رقم ١٨٤)، تشير إلى الحلولة دون وقوع حوادث وإصابات ضارة بالصحة تنجم عن العمل أو ترتبط به أو تقع خلاله، وذلك بإزالة المخاطر في

^{٢٥} انظر:

ILO, *Working together to promote a safe and healthy working environment*, ILC.106/III/1B, 2017, paras 573, 579-580.

^{٢٦} انظر:

ILO, *Provisional Record No.15, Part One*, International Labour Conference, 106th Session, 2017, para. 138, subparas 2, 10.

بيئة العمل الزراعي أو التقليل منها إلى أدنى حد ممكن أو التحكم فيها، وهو تعريف يتضمن محددات متنوعة للصحة موجودة في البيئات الزراعية.

٤٩. وفيما يتعلق بما هو مستخدم في القانون الوطني، فقد اعتمد بعض الدول الأعضاء مصطلح "بيئة العمل" في تشريعات السلامة والصحة المهنية في أعقاب اعتماد اتفاقيات منظمة العمل الدولية للسلامة والصحة المهنية، بما في ذلك استراليا والدانمرك وفنلندا وكندا وجورجيا وغيانا وسانت لوسيا وغابون، وغيرها من الدول.^{٢٧}

٥٠. وتجدر الإشارة أيضاً إلى أن الغاية ٨-٨ من أهداف التنمية المستدامة بشأن حماية حقوق العمال تحدد أهمية تشجيع بيئات عمل سليمة وأمنة لجميع العمال، بمن فيهم العمال المهاجرون، وبخاصة المهاجرات، والعاملون في الوظائف غير المستقرة.

◀ المراحل التحضيرية المقبلة

٥١. عملاً بخارطة الطريق التي وافق عليها مجلس الإدارة في آذار/ مارس ٢٠٢١، ينبغي أن ينظر مجلس الإدارة في دورته المقبلة ٣٤٤ (آذار/ مارس ٢٠٢٢) في عناصر مشروع قرار محتمل لبحثه في الدورة ١١٠ (٢٠٢٢) للمؤتمر والترتيبات من أجل مناقشة المؤتمر. وتحقيقاً لهذه الغاية، فإن المكتب على استعداد لتنظيم مشاورات ثلاثية، حسب مقتضى الحال، بهدف تنقيح مشروع القرار استناداً إلى الإرشادات المقدمة ووجهات النظر المعرب عنها.

◀ مشروع القرار

٥٢. إن مجلس الإدارة:

- (أ) قرر أن يدرج في جدول أعمال الدورة ١١٠ (٢٠٢٢) للمؤتمر البند التالي: "إدراج ظروف العمل الآمنة والصحية في إطار منظمة العمل الدولية للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل"؛
- (ب) طلب من المدير العام أن يعد من أجل دورته المقبلة مشروع قرار لبحثه في الدورة ١١٠ (٢٠٢٢) للمؤتمر استناداً إلى الإرشادات والآراء المعرب عنها أثناء مناقشة الوثيقة GB.343/INS/6 وأن ينظم مشاورات غير رسمية من أجل هذه الغاية.

◀ الملحق

مشروع القرار التمهيدي بشأن إدراج ظروف العمل الآمنة والصحية في إطار منظمة العمل الدولية للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل

إن المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية، المنعقد في دورته العاشرة بعد المائة، ٢٠٢٢،

إذ يذكّر باعتماد إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل ومتابعته، في دورته السادسة والثمانين، (حزيران/يونيه ١٩٩٨)، الذي مثل لحظة حاسمة في السعي إلى تحقيق أهداف المنظمة،

وإذ يذكّر أيضاً بأن إعلان مئوية منظمة العمل الدولية من أجل مستقبل العمل، المعتمد عام ٢٠١٩ بهدف تعزيز نهج متمحور حول الإنسان من أجل مستقبل العمل ورسم معالم مستقبل عمل يحقق الرؤية التي تأسست عليها المنظمة، قد أعلن بأن توفير ظروف عمل آمنة وصحية أمر أساسي لتحقيق العمل اللائق،

وإذ يرغب في إدراج ظروف العمل الآمنة والصحية في إطار منظمة العمل الدولية للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل بصفقتها وسيلة من وسائل زيادة أثر وإطلاقة القيم الأساسية لمنظمة العمل الدولية وبرنامج العمل اللائق،

وإذ يأخذ في الاعتبار أنه ينبغي أن يتخذ هذا الأمر شكل تعديل على إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل ومتابعته (المنقح)،

يقرر تعديل الفقرة ٢ من إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل ومتابعته (المنقح) كي تتضمن بعد عبارة "(د) القضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة"، العبارة "(هـ) الحماية الفعالة لبيئة عمل آمنة وصحية"، وإجراء التعديلات المستتعبة عن ذلك على ملحقه وعلى إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة والميثاق العالمي لفرص العمل، كما يرد في مرفق بهذه الوثيقة.

ويقرر بأن يشار من الآن فصاعداً إلى الصكوك المذكورة أعلاه بوصفها إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل ومتابعته (المنقح)، بصيغته المعدلة؛ إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، بصيغته المعدلة؛ الميثاق العالمي لفرص العمل، بصيغته المعدلة.

[ويعلن أن الاتفاقية [...] رقم [...] والاتفاقية [...] رقم [...] تعتبران اتفاقيتين أساسيتين ضمن مفهوم إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل ومتابعته، بصيغته المعدلة]

أو

[يدعو مجلس الإدارة إلى اتخاذ الخطوات اللازمة كي يحدد في أقرب فرصة سانحة اتفاقية أو اتفاقيات العمل الدولية التي ينبغي أن يعترف بها بوصفها اتفاقيات أساسية ضمن مفهوم إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، بصيغته المعدلة؛ الميثاق العالمي لفرص العمل، بصيغته المعدلة]

[ويدعو مجلس الإدارة إلى أن يطلب من المدير العام اتخاذ جميع الإجراءات المناسبة كي يكون إدراج ظروف العمل الآمنة والصحية في إطار منظمة العمل الدولية للمبادئ والحقوق الأساسية، متجلباً على النحو المناسب في جميع اتفاقيات العمل الدولية وتوصيات العمل الدولية التي تشير صراحة إلى المبادئ والحقوق الأساسية الأربعة الحالية في العمل].

◀ المرفق

التعديلات المستتعبة عن ذلك على مرفق إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل

الفقرة ثانياً، ألف، ٢

ألف. الغاية والنطاق

...

٢. ستغطي المتابعة الفئات الأربعة الخمس للمبادئ والحقوق الأساسية المحددة في الإعلان.

الفقرة ثالثاً، ألف، ١

ألف. الغاية والنطاق

١. تتمثل غاية التقرير العالمي في أن يقدم صورة شاملة ودينامية لكل فئة من الفئات الأربعة الخمس للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، بناء على ما تمت ملاحظته في الفترة السابقة، وأن يكون بمثابة أساس لتقييم فعالية المساعدة التي تقدمها المنظمة، وتحديد الأولويات بالنسبة للفترة اللاحقة، بما في ذلك على شكل خطط عمل للتعاون التقني الذي يرمي بشكل خاص إلى حشد الموارد الداخلية والخارجية اللازمة لتنفيذها.

التعديلات المستتعبة عن ذلك على إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة

الفقرة الرابعة من الديباجة

واقتراناً منه بأن منظمة العمل الدولية تضطلع بدور أساسي في المساعدة على تعزيز وتحقيق التقدم والعدالة الاجتماعية في ظل مناخ يشهد تطوراً مستمراً: ...

- بالاستناد إلى إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل ومتابعته (1998)، بصيغته المعدلة، والتأكيد عليه مجدداً، وهو إعلان اعترفت الدول الأعضاء من خلاله، في إطار الاضطلاع بولاية المنظمة، بالأهمية الخاصة التي تتسم بها الحقوق الأساسية، ألا وهي: الحرية النقابية والإقرار الفعلي بالحق في المفاوضة الجماعية والقضاء على جميع أشكال العمل الجبري أو الإلزامي والقضاء الفعال على عمل الأطفال والقضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة وتوفير الحماية الفعالة لبيئة عمل آمنة وصحية؛

التعديلات المستتعبة عن ذلك على الميثاق العالمي لفرص العمل

الفقرة ٩

٩. لا بد للعمل من أن يسترشد ببرنامج العمل اللائق والالتزامات التي قطعتها منظمة العمل الدولية وهيئاتها المكونة في إعلان عام ٢٠٠٨ بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، بصيغته المعدلة. ...

الفقرة ١٤ (١)

١٤. تشكل معايير العمل الدولية أساس الحقوق في العمل والدعم المقدم إليها، وهي تساهم في بناء ثقافة الحوار الاجتماعي التي تكون مفيدة، على وجه الخصوص، في أوقات الأزمات. وبغية تجنب الدوامة النزولية في ظروف العمل وبناء الانتعاش، من الأهمية بمكان الاعتراف بما يلي:

(١) احترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل أمرٌ حاسم لكرامة الإنسان. وهو حاسم أيضاً للانتعاش والتنمية. وبالتالي، ينبغي:

"١" توخي المزيد من اليقظة للقضاء على العمل الجبري وعمل الأطفال والتمييز في العمل والحؤول دون زيادة أشكالها، فضلاً عن توفير حماية فعالة لبيئات العمل الآمنة والصحية؛

"٢" توخي المزيد من احترام الحرية النقابية والحق في التنظيم والاعتراف الفعلي بحق المفاوضة الجماعية باعتبارها آليات مؤاتية للحوار الاجتماعي البناء في أوقات اشتداد التوتر الاجتماعي في الاقتصادات المنظمة وغير المنظمة على حد سواء.

الفقرة ٢٨

تتعهد منظمة العمل الدولية بتخصيص الموارد البشرية والمالية الضرورية والعمل مع وكالات أخرى لمساعدة الهيئات المكونة التي تطلب هذا الدعم لتطبيق الميثاق العالمي لفرص العمل. وستسترشد منظمة العمل الدولية، عند قيامها بذلك، بإعلان العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، ٢٠٠٨، بصيغته المعدلة، والقرار المرفق به.