



أسوأ أشكال عمالة الأطفال

فضل عبد الغني¹

المحتوى:

- 2.....أولاً: مقدمة.
- ثانياً: تعريف موجز باتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 182 لسنة 1999 بشأن حظر أسوأ أشكال عمل الأطفال والإجراءات الفورية للقضاء عليها.....2
- ثالثاً: التمييز بين أنماط عمالة الأطفال.....3
- رابعاً: إحصائيات منظمة العمل الدولية التي تمكنت من الوصول إليها تُشير إلى فشل دولي كبير في القضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال.....5
- خامساً: أبرز أسباب فشل اتفاقية 182 في القضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال.....10
- سادساً: مقترح لإنشاء اتفاقية جديدة برعاية ثلاثية من منظمة العمل الدولية ولجنة حقوق الطفل واليونسيف تنبثق عنها لجنة ذات صلاحيات متعددة.....17

¹ مؤسس ومدير الشبكة السورية لحقوق الإنسان.

أولاً: مقدمة:

تحاول هذه الورقة أن تتناول بالتحليل والنقد مدى فعالية اتفاقية أسوأ أشكال عمل الأطفال لعام 1999² في تنفيذ الهدف الذي بنيت من أجله منذ انطلاقتها حتى الآن، وتقدم في سبيل ذلك شرحاً موجزاً عن عمالة الأطفال³، ثم تعرض إحصائيات لمنظمة العمل الدولية⁴ عن مدى انتشار أسوأ أشكال عمل الأطفال على مستوى العالم، التي تشير إلى استمرار الفشل الدولي في القضاء على تلك الظاهرة، وتعزو الورقة ذلك إلى ثلاثة أسباب رئيسية: الأول: نقد ضمن بعض مواد الاتفاقية نفسها، الثاني: التعقيد والضعف في آلية نظام الشكاوى ضمن منظمة العمل الدولية، الثالث: عدم التزام كثير من دول العالم بمحاربة الظاهرة بشكل استراتيجي وجدي، وتخلص الورقة إلى ضرورة بناء تحالف جديد يهدف للقضاء نهائياً على أسوأ أشكال عمل الأطفال التي تهدد حقوق الطفل الأساسية، حيث يتكون التحالف من كل من منظمة العمل الدولية ولجنة حقوق الطفل⁵ واليونسف⁶، وينبثق عنه اتفاقية جديدة مستفيدة من الاتفاقيات الدولية السابقة ومتجاوزة لسلبياتها، وتتمتع بذراع ضغط سياسي واقتصادي وقضائي.

ثانياً: تعريف موجز باتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 182 لسنة 1999 بشأن حظر أسوأ أشكال عمل الأطفال والإجراءات الفورية للقضاء عليها:

لقد بدأ الاهتمام الدولي بشكل فعلي ومنظم بتنظيم عمل الأطفال مع إنشاء منظمة العمل الدولية 1919، التي أكدت في دستورها على محاربة عمالة الأطفال، وتعتبر الاتفاقية رقم 138 لسنة 1973⁷ المتعلقة بوضع حد أدنى لسن الاستخدام والاتفاقية رقم 182 لسنة 1999 بشأن حظر أسوأ أشكال عمل الأطفال والإجراءات الفورية للقضاء عليها أهم اتفاقيتين أقرتهما منظمة العمل الدولية في مجال عمل الأطفال⁸، وبشكل خاص اعتبرت اتفاقية 182 لأول مرة في تاريخ منظمة العمل الدولية بمثابة صكٍّ قانوني دولي يهدف إلى حماية الأطفال من أن يستخدموا في أسوأ أشكال العمل، وهي تركز على القضايا الجنائية⁹ بشكل كبير، والغرض النهائي منها هو القضاء الفعال على أسوأ أشكال عمل الأطفال، واعتبرت ذلك أولوية على المستوى الوطني والدولي: تمهيداً للاتجاه نحو القضاء التام على عمالة الأطفال.

² C182 - اتفاقية أسوأ أشكال عمل الأطفال، 1999 (رقم 182).

<<https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C182>>

³ ما هي عمالة الأطفال، منظمة العمل الدولية، <<<https://www.ilo.org/ipecc/facts/lang-en/index.htm>>>

⁴ منظمات العمل الدولية، <<<https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/lang-en/index.htm>>>

⁵ لجنة حقوق الطفل، <<<https://www.ohchr.org/en/hrbodies/crc/pages/crcindex.aspx>>>

⁶ اليونسف، <<<https://www.unicef.org/what-we-do>>>

⁷ C138 - اتفاقية الحد الأدنى للسن، 1973 (رقم 138).

<<https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C138>>

⁸ C182 - اتفاقية أسوأ أشكال عمل الأطفال، 1999 (رقم 182)، الديباجة.

<<https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C182>>

⁹ C182 - اتفاقية أسوأ أشكال عمل الأطفال، 1999 (رقم 182)، الديباجة.

<<https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C182>>

طالبت المادة الأولى¹⁰ الدول التي صادقت على الاتفاقية باتخاذ تدابير فورية وفعالة لحظر أسوأ أشكال عمل الأطفال، وحددت مفهوم الطفل في المادة الثانية¹¹، وأسوأ أشكال العمل في المادة الثالثة¹² والرابعة¹³، وتحديث في المواد الخامسة¹⁴ والسادسة¹⁵ عن الآليات التي تساعد على تطبيق وإنفاذ أحكام الاتفاقية عبر إنشاء آليات رصد، وتصميم وتنفيذ برامج عمل، وفي المادة السابعة¹⁶ طالبت من جهة بوضع تشريعات وقوانين جزائية على المخالفين، ومن جهة ثانية نلاحظ أنها قد أخذت بنظر الاعتبار أهمية التعليم المجاني الأساسي والتدريب المهني، والعمل على انتشال الأطفال وإعادة تأهيلهم، وطالبت الدول بتحديد سلطة مختصة مسؤولة عن تنفيذ أحكام الاتفاقية، أما في المادة الثامنة¹⁷ فقد أكدت على قضية حساسة وهي: أهمية التكافل والتنسيق ومساعدة الدول بعضها البعض بهدف تنفيذ أحكام الاتفاقية.

صادقت على هذه الاتفاقية 186 دولة حتى الآن¹⁸، وهذا يشكل ما يشبه إجماعاً دولياً على ضرورة القضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال، وقد لعبت الاتفاقية دوراً حيوياً إيجابياً في هذا الخصوص، لكنها توقفت عند حدٍّ معين في محاربة هذه الظاهرة، ولم تتمكن من الوصول إلى ما تأمله منها المدافعون عن حقوق الطفل حتى الآن.

ثالثاً: التمييز بين أنماط عمالة الأطفال:

تعرف منظمة العمل الدولية عمالة الأطفال¹⁹ بأنها عبارة عن: "العمل الذي يعتبر مؤدياً للأطفال ويتم على المستوى العقلي والجسمي والاجتماعي والأخلاقي والمعنوي، والذي يتدخل في حياتهم ويعترض دراستهم ويحرمهم من فرص المواظبة على التعلم والدراسة من خلال إجبارهم على ترك المدرسة قبل الأوان، أو أن يستلزم منهم محاولة الجمع ما بين الدوام المدرسي والعمل المكثف طويل الساعات" في الواقع يميز تقرير منظمة العمل الدولية المنشور تحت عنوان "توضيح التقدم في مكافحة عمالة الأطفال، تقييم عالمي واتجاهات 2000 - 2012"²⁰ بين ثلاثة مستويات من عمالة الأطفال²¹.

¹⁰ C182 - اتفاقية أسوأ أشكال عمل الأطفال . 1999 (رقم 182). المادة 1.

<<https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C182>>

¹¹ C182 - اتفاقية أسوأ أشكال عمل الأطفال . 1999 (رقم 182). المادة 2.

<<https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C182>>

¹² C182 - اتفاقية أسوأ أشكال عمل الأطفال . 1999 (رقم 182). المادة 3.

<<https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C182>>

¹³ C182 - اتفاقية أسوأ أشكال عمل الأطفال . 1999 (رقم 182). المادة 4.

<<https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C182>>

¹⁴ C182 - اتفاقية أسوأ أشكال عمل الأطفال . 1999 (رقم 182). المادة 5.

<<https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C182>>

¹⁵ C182 - اتفاقية أسوأ أشكال عمل الأطفال . 1999 (رقم 182). المادة 6.

<<https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C182>>

¹⁶ C182 - اتفاقية أسوأ أشكال عمل الأطفال . 1999 (رقم 182). المادة 7.

<<https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C182>>

¹⁷ C182 - اتفاقية أسوأ أشكال عمل الأطفال . 1999 (رقم 182). المادة 8.

<<https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C182>>

¹⁸ التصديق على الاتفاقية رقم 182 - اتفاقية أسوأ أشكال عمل الأطفال . 1999 (رقم 182).

<<https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312327>>

¹⁹ منظمة العمل الدولية، تعريف عمالة الأطفال. <<<https://www.ilo.org/ipecc/facts/lang-en/index.htm>>>

²⁰ تسجيل التقدم ضد عمالة الأطفال - التقديرات والاتجاهات العالمية 2000-2012 / مكتب العمل الدولي، البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال (IPEC) - جنيف: منظمة العمل الدولية، 2013.

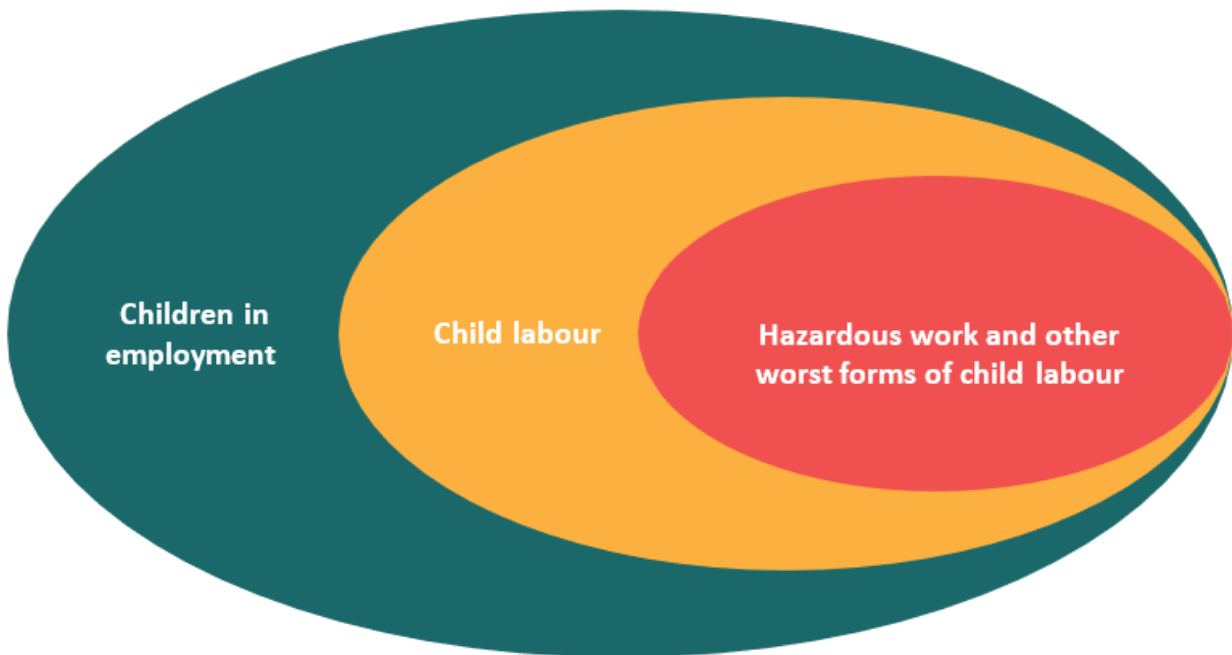
²¹ تسجيل التقدم ضد عمالة الأطفال - التقديرات والاتجاهات العالمية 2000-2012 / مكتب العمل الدولي، البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال (IPEC) - جنيف: منظمة العمل الدولية، 2013.

المستوى الأول هم الأطفال الموظفون: يقصد بهم جميع الأطفال المنخرطون ضمن أي نشاط اقتصادي لمدة ساعة على الأقل، ويُقصد بالنشاط الاقتصادي كل نشاط يؤديه الطفل سواء كان على صعيد الإنتاج أو على الصعيد الخدمي.

المستوى الثاني عمالة الأطفال: وتندرج تحت الأطفال الموظفون وهي أضيق من الأولى، وتتضمن أسوأ أشكال عمالة الأطفال وتشمل الأطفال الموظفين تحت السن القانوني باستثناء الذين يعملون ساعات قليلة في الأعمال الخفيفة المسموح بها.

المستوى الثالث: العمل الخطير، وهو أي نشاط أو عمل قد يشكل بطبيعته خطراً على صحة الطفل أو سلامته ونموه الأخلاقي.

ويشير التقرير إلى أن مصطلح "الأعمال الخطرة" يعرف بالإنبابة عن "أسوأ أشكال عمالة الأطفال"، وذلك للسببين التاليين:
الأول: لا يزال حتى الآن هناك صعوبة في الحصول على بيانات وطنية ذات موضوعية عن أسوأ أشكال عمالة الأطفال.
الثاني: الأطفال في الأعمال الخطرة يشكلون الأغلبية العظمى من الأطفال المنخرطين في أسوأ أشكال عمالة الأطفال.



وتحدد المادة 3 من اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 182 لسنة 1999 أن تعبير «أسوأ أشكال عمل الأطفال» يشمل ما يلي:

(أ) كافة أشكال الرق أو الممارسات الشبيهة بالرق، كبيع الأطفال والاتجار بهم وعبودية الدين والقنانة والعمل القسري أو الإجباري، بما في ذلك التجنيد القسري أو الإجباري للأطفال لاستخدامهم في صراعات مسلحة.

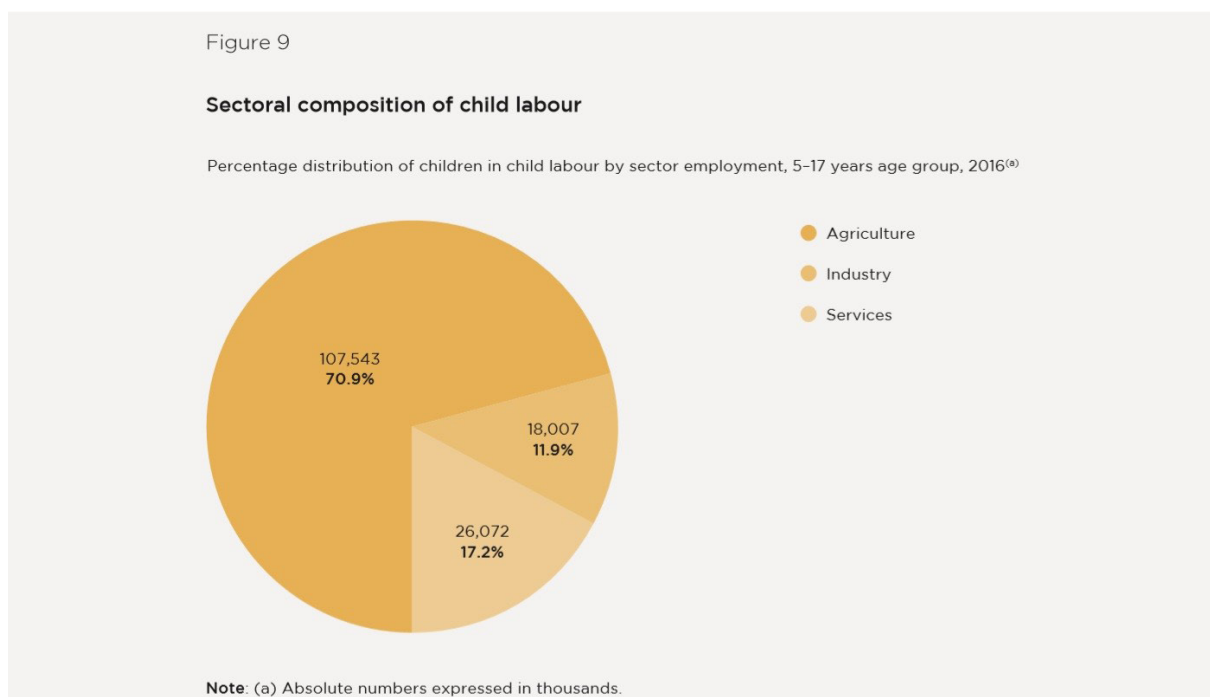
(ب) استخدام طفل أو تشغيله أو عرضه لأغراض الدعارة، أو لإنتاج أعمال إباحية أو أداء عروض إباحية،
(ج) استخدام طفل أو تشغيله أو عرضه لمزاولة أنشطة غير مشروعة، ولا سيما إنتاج المخدرات بالشكل الذي حددت فيه في المعاهدات الدولية ذات الصلة والاتجار بها،
(د) الأعمال التي يرجح أن تؤدي، بفعل طبيعتها أو بفعل الظروف التي تزاول فيها، إلى الإضرار بصحة الأطفال أو سلامتهم أو سلوكهم الأخلاقي.

وبحسب المادة الثانية من اتفاقية 182 فإن: تعبير «الطفل» يطلق على جميع الأشخاص دون سن الثامنة عشرة.

إن هذا التمييز بين أشكال عمل الأطفال أمر حيوي جداً، لأن هناك بحسب منظمة العمل الدولية أعمالاً مقبولة وإيجابية للأطفال، وهذه يجب تعزيزها، في المقابل يجب العمل والتنسيق بين كافة الدول ومنظمات العمال حول العالم من أجل القضاء نهائياً على أسوأ أشكال عمل الأطفال.

رابعاً: إحصائيات منظمة العمل الدولية التي تمكنت من الوصول إليها تشير إلى فشل دولي كبير في القضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال:

بحسب تقرير التقييم العالمي لعمالة الأطفال 2012-2016²² فإن هناك قرابة 218 ألف طفل لا يزال موظف، و152 مليون طفل في عمالة الأطفال، و73 مليون طفل في الأعمال الخطرة. و70.9% من الـ 152 مليون طفل الذين لا يزالون في عمالة الأطفال يعملون في مجال الزراعة، و11.9% في مجال الصناعة، و17.2% في مجال الخدمات²³.



²² التقديرات العالمية لعمل الأطفال: النتائج والاتجاهات، 2012-2016 مكتب العمل الدولي (ILO)، جنيف، 2017.
²³ التقديرات العالمية لعمل الأطفال: النتائج والاتجاهات، 2012-2016 مكتب العمل الدولي (ILO)، جنيف، 2017، ص 35.

ويتوزعون بحسب النوع الاجتماعي²⁴ إلى: 58 % ذكور أي 88 مليون، و 42 % إناث أي 64 مليون.

تشير الإحصائيات الواردة في التقرير إلى أن الأطفال الذكور أكثر عرضة لمواجهة الأعمال الخطرة من الإناث²⁵، حيث يفوق عدد الذكور عدد الإناث بـ 24 مليون طفل ذكر في عمالة الأطفال بشكل عام، كما يفوق عدد الذكور الإناث في الأعمال الخطرة بـ 17 مليون طفل ذكر زيادة عن الإناث.

On any given day in 2016 children aged 5-17 years



REGIONAL PREVALENCE OF CHILD LABOUR

■ Africa	19.6%
■ Americas	5.3%
■ Arab States	2.9%
■ Asia and the Pacific	7.4%
■ Europe and Central Asia	4.1%



OF THE 152 MILLION CHILDREN IN CHILD LABOUR

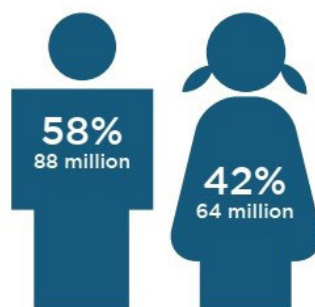
AGE PROFILE

48%
5-11 years-olds

28%
12-14 years-olds

24%
15-17 years-olds

GENDER



ECONOMIC ACTIVITY

70.9%
Agriculture

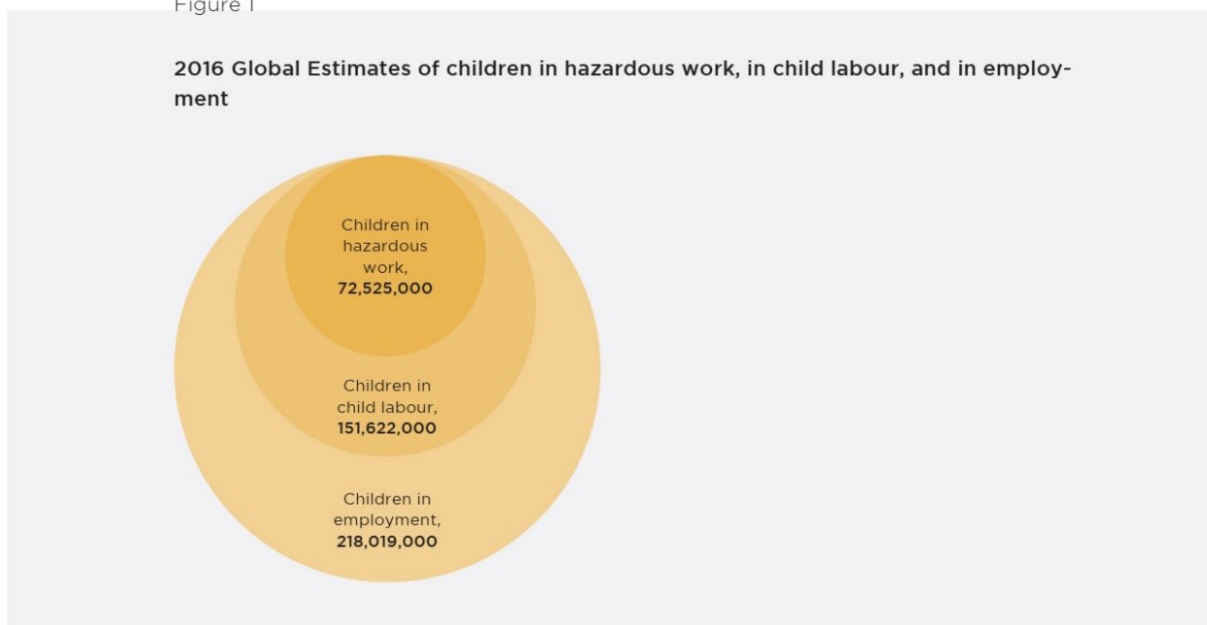
11.9%
Industry

17.2%
Services

²⁴ التقديرات العالمية لعمل الأطفال: النتائج والاتجاهات، 2012-2016 مكتب العمل الدولي (ILO)، جنيف، 2017، ص 5.

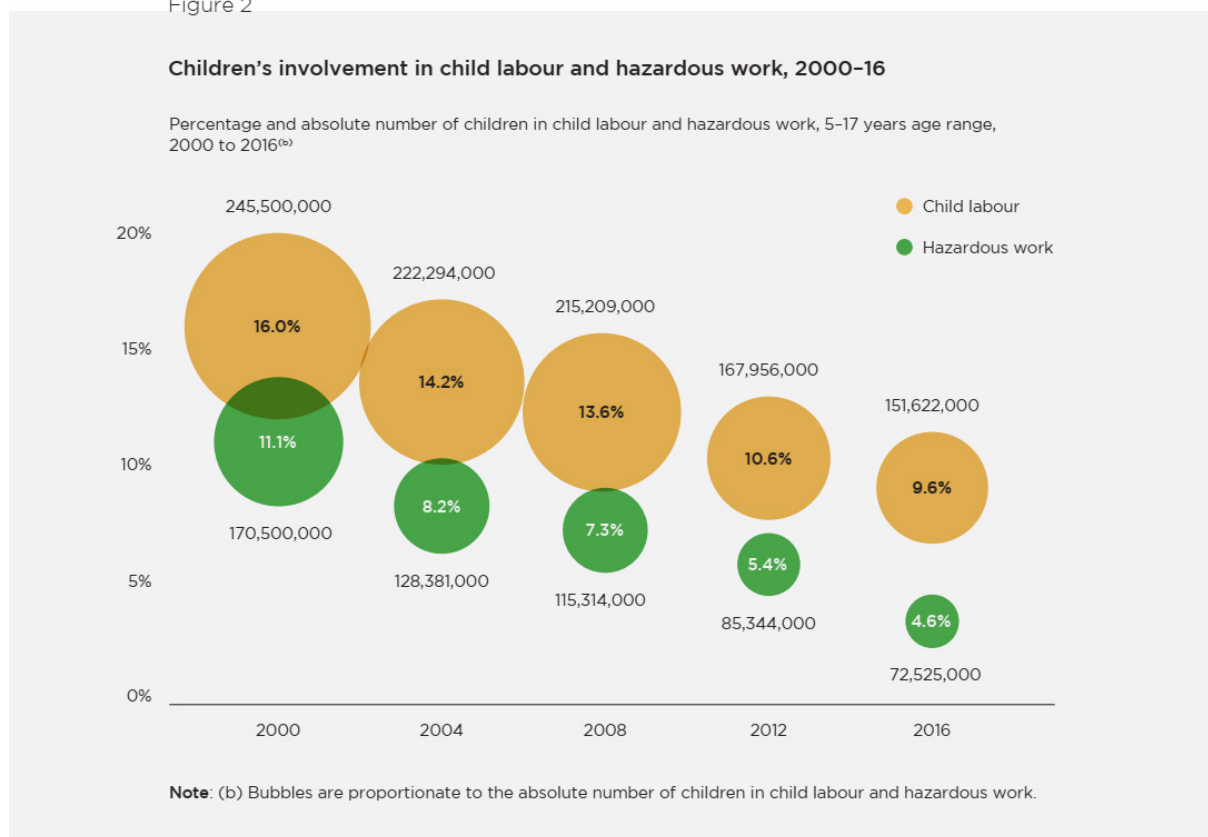
²⁵ التقديرات العالمية لعمل الأطفال: النتائج والاتجاهات، 2012-2016 مكتب العمل الدولي (ILO)، جنيف، 2017، ص 42.

Figure 1



يظهر المخطط رقم (2)²⁶ في التقرير انخفاضاً ملحوظاً في عمالة الأطفال وفي الأعمال الخطرة، منذ عام 2000 حتى عام 2016، لكننا نلاحظ تغييراً في نسب الانحدار منذ عام 2012 حتى 2016، وهذا ما يظهر بشكل أوضح في المخطط رقم 27²⁷ حيث تتغير نسب الانحدار في إحصائيات أسوأ أشكال عمالة الأطفال صعوداً وهبوطاً.

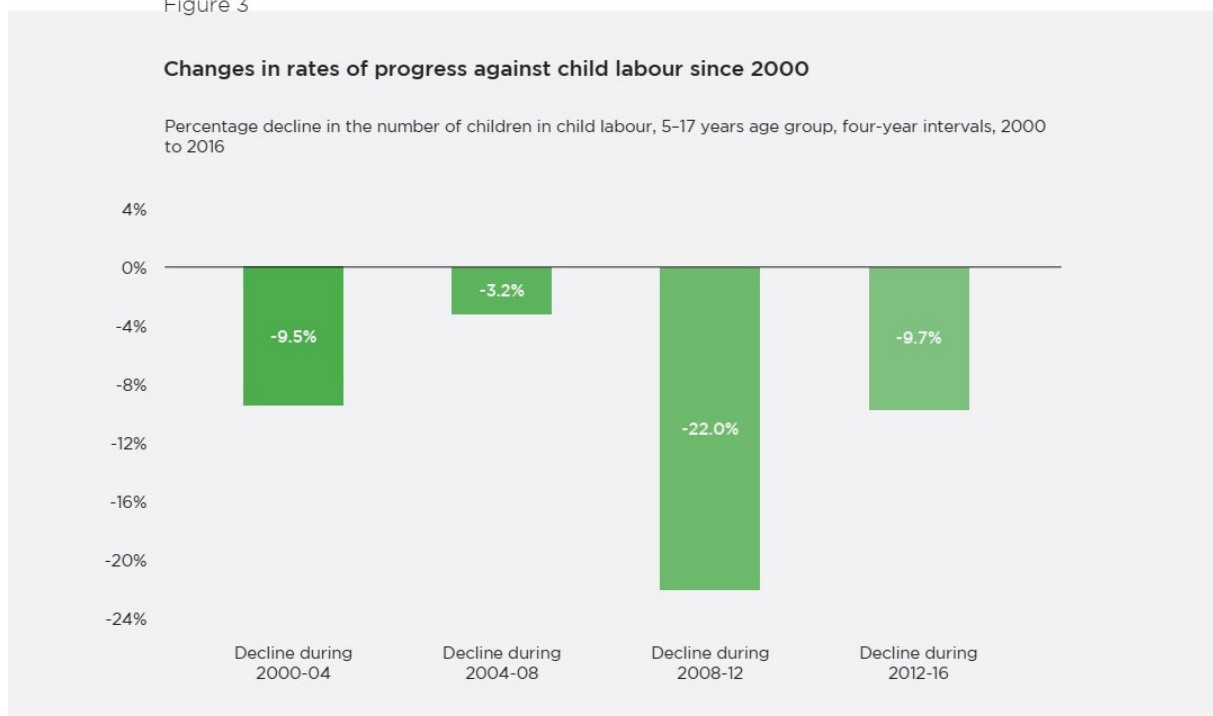
Figure 2



²⁶ التقديرات العالمية لعمل الأطفال: النتائج والاتجاهات، 2012-2016 مكتب العمل الدولي (ILO)، جنيف، 2017، ص 24.

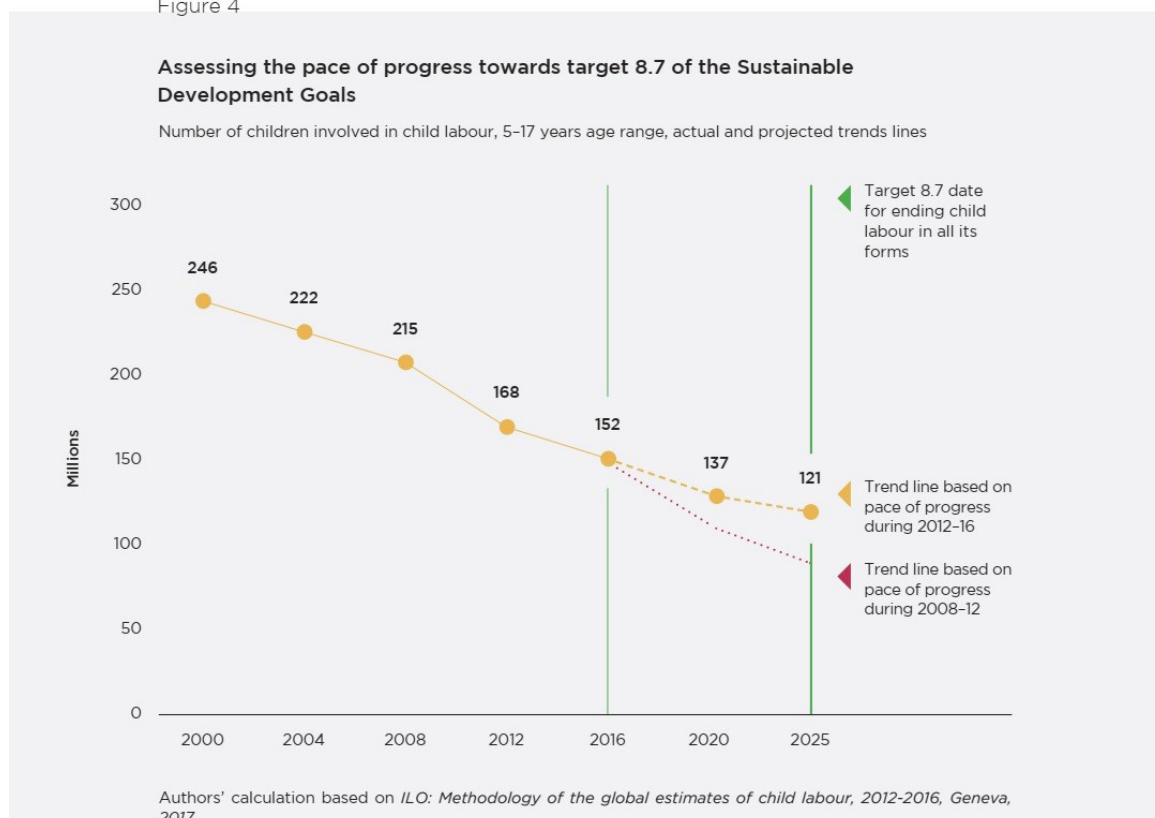
²⁷ التقديرات العالمية لعمل الأطفال: النتائج والاتجاهات، 2012-2016 مكتب العمل الدولي (ILO)، جنيف، 2017، ص 25.

Figure 3



ويظهر المخطط رقم 284 بشكل واضح أنّ عمالة الأطفال سوف تظلّ موجودة في عام 2025 بقرابة 121 مليون، هذا في حال استمر الانخفاض بالمعدل ذاته الذي كانت عليه ما بين 2012 و2016، وبانخفاض أكثر من 121 مليون بقليل في حال كان معدل الانخفاض مشابهاً لما حصل ما بين عامي 2008 و2012، لكن المؤشر يعني أنه في كلا الحالتين هناك فشل ذريع ومستمر في القضاء على عمالة الأطفال وبالتالي فإن الأطفال العاملين في خطر.

Figure 4



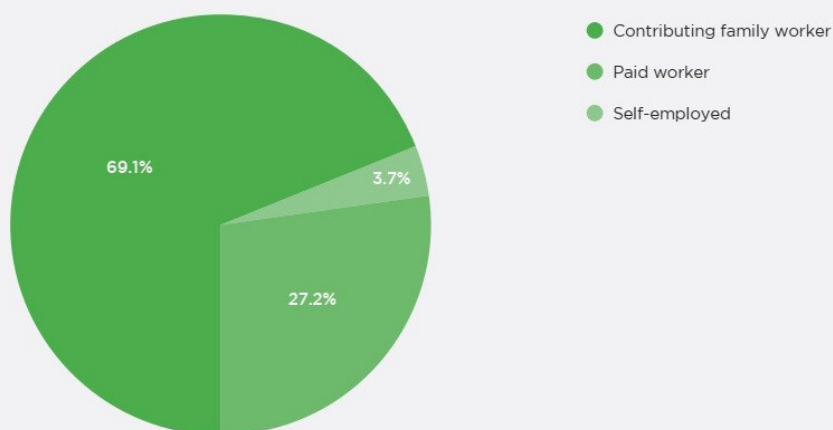
28 التقديرات العالمية لعمل الأطفال: النتائج والاتجاهات، 2012-2016 مكتب العمل الدولي (ILO)، جنيف، 2017، ص 27.

ويظهر الشكل رقم 11²⁹ أن معظم عمالة الأطفال وبنسبة 69.1% هي مساهمة في أعمال الأسرة، و27.2% أعمال مدفوعة، و3.7% عمل خاص.

Figure 11

Child labour by status in employment

Percentage distribution of children in child labour by status in employment, 5-17 years age range, 2016

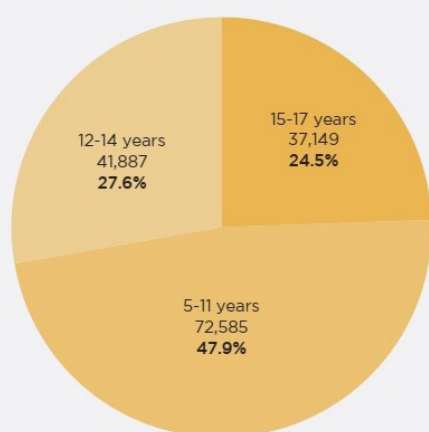


ويظهر الشكل 12³⁰ توزيع الأعمال الخطرة بحسب معدل العمر: 26.2% لـ 5 - 11 سنة، 22.6% من 12 - 14 سنة، و51.2% لـ 15 - 17 سنة، وهذا يعني أنه مع تقدم العمر يقبل الأطفال على الخوض في أعمال أكثر خطورة.

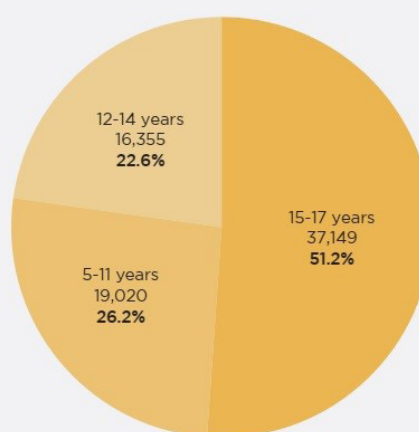
Figure 12

Child labour and hazardous work by age range

(a) Percentage distribution of children in child labour by age group, 2016^(a)



(b) Percentage distribution of children in hazardous work by age group, 2016^(a)



Note: (a) Absolute numbers expressed in thousands.

²⁹ التقديرات العالمية لعمل الأطفال: النتائج والاتجاهات، 2012-2016 مكتب العمل الدولي (ILO)، جنيف، 2017، ص 27.

³⁰ التقديرات العالمية لعمل الأطفال: النتائج والاتجاهات، 2012-2016 مكتب العمل الدولي (ILO)، جنيف، 2017، ص 39.

خامساً: أبرز أسباب فشل اتفاقية 182 في القضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال:

يشير تقرير منظمة العمل الدولية المنشور تحت عنوان "توضيح التقدم في مكافحة عمالة الأطفال، تقييم عالمي واتجاهات 2012-2000" إلى أن التزام الحكومات طيلة الاثني عشر عاماً الماضية بمعاهدات منظمة العمل الدولية كان أمراً أساسياً في تطبيقها، وقد انعكس ذلك بشكل واضح في السرعة غير المسبوقة في المصادقة على اتفاقية 182، وتأتي أهمية هذه المصادقة من كونها تعبر عن اعتراف الدول بشكل رسمي أن عمالة الأطفال أمر غير مقبول وأنها سوف تأخذ على عاتقها مسؤولية إنجازه³¹، لقد صادقت 186 دولة على الاتفاقية 182، أي لم يبق سوى بضعة دول لم تصادق عليها، مع ذلك فكما بيّننا سابقاً فإنه لا يزال حتى الآن قرابة 73 مليون طفل يعملون ضمن أعمال خطيرة، فلماذا فشلت اتفاقية 182 في التخفيف أو القضاء على أسوأ أشكال العمل.

إن قضية مكافحة أسوأ أشكال عمل الأطفال معقدة ويتداخل فيها عدد كبير من العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية³²، وهناك أسباب كثيرة وراء عمالة الأطفال، بشكل مباشر أو غير مباشر، مثل الفقر والتسرب من التعليم، والعادات والتقاليد، وحجم الأسرة وثقافتها، والحكومات الفاسدة، وغير ذلك من الأسباب³³، لكننا في هذه الورقة حاولنا أن نحلل ثلاثة أسباب تتعلق بما نعتقد أنه بالإمكان معالجته، اثنان منها أسباب تتحدث عن خلل ذاتي ضمنى: الأول: نقد لبعض مواد الاتفاقية، والثاني: تعقيد وعدم فعالية نظام الشكاوى في منظمة العمل الدولية، أما الثالث فيتحدث عن أسس المشكلة كما أشرنا وهو تعاون الحكومات، كيف نجعل هذه الحكومات تتجاوب بشكل أكثر فعالية.

ألف: نقد لعدد من مواد الاتفاقية³⁴ ورؤيتها، ويتجسد ذلك في نقاط أساسية عدة:

واحد: طالبت الاتفاقية الدول المصادقة عليها بعدد من الالتزامات، لكنها لم تحدد بوضوح ما هو دور الاتفاقية في حال فشلت الدولة في واحدة أو أكثر من الالتزامات، أو في حال تعمدت حكومة دولة ما التجاهل أو المماطلة، أو ربما تورطت الحكومة نفسها في أسوأ أشكال عمل الأطفال، حيث أنّ الاتفاقية لم توصي على سبيل المثال: بتأسيس لجنة خاصة تنحصر مهمتها بمراقبة مدى التزام دول العالم بموادها، ثم تقوم بإعداد تقارير وبيانات دورية عن مدى ذلك الالتزام وتنتشر تلك التقارير عبر وسائل الإعلام الوطنية والدولية بهدف الضغط على تلك الحكومات وتوعية المجتمع وبقية دول العالم بانتهاكات تلك الحكومة لمواد الاتفاقية، ونلاحظ أن الاتفاقية تخلو من السلطة الرقابية الخاصة بها، إضافة إلى ذلك فإن الاتفاقية ليس لديها أدوات ضغط حقيقية لتدفع الدول للالتزام بما صادقت عليه، لقد تركت الاتفاقية كل ذلك إلى آليات إشراف منظمة العمل الدولية المعقدة أولاً والمنخرطة في الإشراف على عشرات الاتفاقيات الأخرى ثانياً، ولم تخلق الاتفاقية آلية رقابية خاصة بها تحت مظلة منظمة العمل الدولية. هنا لا بد لنا من أن نؤكد من باب الإنصاف أن الاتفاقية قد نجحت إلى حدّ كبير في اعتماد معايير وخطوات تهدف إلى القضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال، لكن الإشراف على تطبيق هذه المعايير يجب أن يكون بأهمية صياغتها ذاتها³⁵.

³¹ تسجيل التقدم ضد عمالة الأطفال - التقديرات والاتجاهات العالمية 2000-2012/ مكتب العمل الدولي، البرنامج الدولي للقضاء على عمالة الأطفال (IPEC) - جنيف: منظمة العمل الدولية، 2013، ص 8.

³² نهاية عمالة الأطفال: في متناول اليد تقرير المدير العام، التقرير العالمي في إطار متابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل/ مؤتمر العمل الدولي، الدورة 95 لعام 2006.

³³ نهاية عمالة الأطفال: في متناول اليد تقرير المدير العام، التقرير العالمي في إطار متابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل/ مؤتمر العمل الدولي، الدورة 95 لعام 2006.

³⁴ إريك جرافيل وتومي كوهياما وكاترينا تسوترودي. منظور قانوني حول دور معايير العمل الدولية في إعادة التوازن إلى العولمة

³⁵ مبادرة المعايير: تقرير مشترك لرؤساء لجنة الخبراء حول تطبيق الاتفاقيات والتوصيات ولجنة الحرية النقابية، مجلس إدارة منظمة العمل الدولية، الدورة 326.

اثنان: هناك غياب واضح لمعالجة أسوأ أشكال عمل الأطفال ضمن سياق حالات النزاعات المسلحة³⁶، والنزاعات المسلحة الداخلية والدولية هي من أهم أسباب عمالة الأطفال، وبشكل خاص اشتراكهم ضمن أسوأ أشكال العمل؛ نظراً لما تسببه تلك النزاعات من عمليات تشريد قسري³⁷ إما: نزوح داخلي³⁸ أو لجوء³⁹، وبالتالي فقدان السكن ومحتوياته، وربما فقدان معيل الأسرة كالأب أو الأم أو الاثنين معاً، بسبب القتل أو الاعتقال والاختفاء القسري؛ ما يدفع ملايين الأطفال نحو العمل مهما كان نوعه بما في ذلك أسوأ أشكال العمل، ولا يكفي أن تشير الاتفاقية مجرد إشارة إلى التجنيد القسري، لأن هناك عشرات آلاف الأطفال يتم إغراؤهم بالمال من أجل الدخول في صفوف التجنيد الذي غالباً ما يكون مورده المادي أعلى من بقية الأعمال، وصحيح أن هذا الإطار هو من اختصاص القانون الدولي الإنساني⁴⁰، إلا أن اتفاقية 182 قد دخلت فعلاً في سياق القضايا والمسائل الجنائية، وكان يتوجب عليها أن تعالج بشكل أكثر تفصيلاً انخراط الأطفال في أسوأ أشكال العمل ضمن سياق النزاعات المسلحة.

ثلاثة: من الملاحظ ضمن مواد الاتفاقية غياب ذكر أي دور أو تنسيق منظمات المجتمع المدني المحلية أو الدولية وبشكل خاص الحقوقية منها، والاقتصار على الحكومات ومنظمات العمل في المشاورات وفي التنسيق، أعتقد أن هذا خلل كبير لأن لمنظمات المجتمع المدني أدوار جوهرية في مساندة تحقيق هدف الاتفاقية، عبر عمليات الرصد والمناصرة وفضح مرتكبي الانتهاكات من حكومات أو منظمات عمل، وكذلك عبر عمليات التوعية الأسرية والاجتماعية وعمليات إعادة التأهيل والتعليم والتمويل وغير ذلك⁴¹، وإنَّ الإشارة إليها وإلى أهمية التنسيق والتشاور والعمل معها كان سوف يشكل حافزاً مهماً لها؛ للانخراط أكثر في هذا المجال.

أربعة: تطلب الاتفاقية في الفقرة الأولى من مادتها الرابعة من السلطات الوطنية أن تتولى تحديد "أنواع الأعمال التي يرحح أن تؤدي، بفعل طبيعتها أو بفعل الظروف التي تراوُل فيها، إلى الإضرار بصحة الأطفال أو سلامتهم أو سلوكهم الأخلاقي"⁴² هذا يعني أن تعريف العمل الخطر سوف يختلف من بلد إلى آخر، وهذا بالتالي سوف يُعقّد من إمكانية رصد تلك الأعمال على مستوى العالم وإشراف الدول على بعضها البعض، ويُصعّب من إمكانية بناء قاعدة بيانات عالمية ترصد الظاهرة وتحللها؛ لأن تحديد العمل الخطر هو نقطة البداية من أجل استهدافه والقضاء عليه، فيما تطلب الفقرة الثانية من المادة ذاتها أن: "تحدد السلطة المختصة، بعد التشاور مع المنظمات المعنية لأصحاب العمل والعمال، مكان وجود الأعمال التي حددت على أنها من هذا النوع"⁴³.

³⁶ الجمعية العامة للأمم المتحدة "حالة الأطفال في النزاعات المسلحة تعتبر مصدر قلق رئيسي، حيث تواصل اللجنة الثالثة مناقشة حقوق الطفل" GA/SHC/3701.

³⁷ اليونيسكو، الشخص النازح والنزوح، <<<http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/international-migration/glos>>> <<<http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/international-migration/glos>>>

³⁸ مركز رصد النزوح الداخلي، النزوح الداخلي، <<<http://www.internal-displacement.org/internal-displacement>>>

³⁹ المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، طالبي اللجوء، <<<https://www.unhcr.org/asylum-seekers.html>>>

⁴⁰ اللجنة الدولية للصليب الأحمر، القانون الدولي الإنساني، <<https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/what_is_ihl.pdf>>

⁴¹ نهاية عمالة الأطفال: في متناول اليد تقرير المدير العام، التقرير العالمي في إطار متابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل/ مؤتمر العمل الدولي، الدورة 95 لعام 2006.

⁴² C182 - اتفاقية أسوأ أشكال عمل الأطفال، 1999 (رقم 182)، المادة 4، الفقرة 1. <<https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C182>>

⁴³ C182 - اتفاقية أسوأ أشكال عمل الأطفال، 1999 (رقم 182)، المادة 4، الفقرة 2. <<https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C182>>

خامسة: في المادة السابعة تطلب الاتفاقية من الدول الأعضاء وفي سبيل تطبيق أحكامها بشكل فعال، أن يكون هناك نص على عقوبات جزائية أو غيرها من أنواع العقوبات، لكنها لا تضع أي إطار ولو عام لما ينبغي أن تكون عليه هذه العقوبات وأنواعها وأشكالها وحدودها الدنيا أو القصوى⁴⁴، على الرغم من التفاوت الكبير في أسوأ أشكال العمل، فعلى سبيل المثال: ما هي عقوبة من يساهم في الاتجار وبيع الأطفال مقارنة مع من يستغلهم في أعمال المخدرات أو التجنيد، لقد ترك هذا النص المجال التقديري واسعاً أمام حكومات الدول وأضعفت من تأثير عقوبات متفاربة نوعاً ما بين مختلف تشريعات دول العالم تجاه أسوأ أشكال عمل الأطفال.

سنة: تطلب الاتفاقية في الفقرة الثانية من المادة السابعة منها⁴⁵، تطلب من الدول المصادقة عليها "أخذ الوضع الخاص للفتيات بنظر الاعتبار" دون ذكر أية أسباب تدعو إلى ذلك، بل إن تقارير منظمة العمل الدولية والإحصائيات التي تم إيرادها في هذه الورقة تقول بخلاف ذلك أن نسبة الأطفال الذكور العاملين في أسوأ أشكال العمل أعلى بعشرات الملايين من الفتيات، وأعتقد أن أسوأ أشكال العمل تشمل الأطفال لمجرد أنهم أطفال ومعرضون للقدر ذاته من الاستغلال والاضطهاد.

باء: آلية الإشراف في منظمة العمل الدولية معقدة وضعيفة:

إنّ دستور منظمة العمل الدولية⁴⁷ هو مصدر شرعية النظام الإشرافي⁴⁸ الذي يُعتبر ملزماً لجميع الدول الأعضاء، وضمن هذا النظام الإشرافي هناك آليتان رئيسيتان: آلية الإشراف المنتظمة⁴⁹، وآلية الإشراف الخاصة⁵⁰.

واحد: شرح ثم نقد لآلية الإشراف المنتظمة:

أدركت منظمة العمل الدولية مؤخراً مدى تعقيد وتداخل آليات الإشراف والشكوى المتبعة لديها، وطلب مجلس إدارتها من رئيس لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات⁵¹ (CEACR) ورئيس لجنة الحرية النقابية⁵² (CFA) إعداد تقرير مشترك، لتقديمه إلى الدورة 326 لمجلس الإدارة⁵³ في آذار 2016، حول العلاقة المتبادلة، والعمل وإمكانية تحسين مختلف الإجراءات الإشرافية المتعلقة بالمواد⁵⁴ 22 و⁵⁵ 23 و⁵⁶ 24 و⁵⁷ 26 من دستور منظمة العمل الدولية وآلية الشكاوى المتعلقة بحرية تكوين الجمعيات.

⁴⁴ C182 - اتفاقية أسوأ أشكال عمل الأطفال، 1999 (رقم 182)، المادة 7، الفقرة 1.

<<https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C182>>

⁴⁵ C182 - اتفاقية أسوأ أشكال عمل الأطفال، 1999 (رقم 182)، المادة 74، الفقرة 2.

<<https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C182>>

⁴⁶ التقديرات العالمية لعمل الأطفال: النتائج والاتجاهات، 2012-2016 مكتب العمل الدولي (ILO)، جنيف، 2017، ص 5.

⁴⁷ دستور منظمة العمل الدولية.

<<https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907:NO>>

⁴⁸ مبادرة المعايير: تقرير مشترك لرؤساء لجنة الخبراء حول تطبيق الاتفاقيات والتوصيات ولجنة الحرية النقابية. مجلس إدارة منظمة العمل الدولية، الدورة 326.

⁴⁹ مبادرة المعايير: تقرير مشترك لرؤساء لجنة الخبراء حول تطبيق الاتفاقيات والتوصيات ولجنة الحرية النقابية. مجلس إدارة منظمة العمل الدولية، الدورة 326.

⁵⁰ مبادرة المعايير: تقرير مشترك لرؤساء لجنة الخبراء حول تطبيق الاتفاقيات والتوصيات ولجنة الحرية النقابية. مجلس إدارة منظمة العمل الدولية، الدورة 326.

⁵¹ منظمة العمل الدولية، لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات.

<<<https://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-of-experts-on-the-application-of-conventions-and-recommendations/lang-en/index.htm>>>

⁵² منظمة العمل الدولية، لجنة الحرية النقابية. <<<https://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-on-freedom-of-association/lang-en/index.htm>>>

⁵³ مبادرة المعايير: تقرير مشترك لرؤساء لجنة الخبراء حول تطبيق الاتفاقيات والتوصيات ولجنة الحرية النقابية. مجلس إدارة منظمة العمل الدولية، الدورة 326.

⁵⁴ دستور منظمة العمل الدولية، المادة 22.

<<https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907:NO#A22>>

⁵⁵ دستور منظمة العمل الدولية، المادة 23.

<<https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907:NO#A22>>

⁵⁶ دستور منظمة العمل الدولية، المادة 24.

<<https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907:NO#A22>>

⁵⁷ دستور منظمة العمل الدولية، المادة 26.

<<https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907:NO#A22>>

يقرُّ هذا التقرير بأنَّ: "نظام الإشراف في منظمة العمل الدولية الذي تقوم بموجبه المنظمة بفحص الالتزامات المتعلقة بالمعايير الخاصة بالدول الأعضاء والمستمدة من الاتفاقيات المصدقة، من أقدم أنظمة المراقبة الدولية وأكثرها تعقيداً وقد تطور على مر السنين"⁵⁸، وأعتقد أنه لا يزال حتى عام 2019 معقداً مما يضعف إمكانية نقد وفضح انتهاكات الدول الأعضاء المخالفين أو منظمات العمل، ويضعف بالتالي القدرة الإلزامية لكثير من اتفاقيات منظمة العمل الدولية ومن أبرزها اتفاقية أسوأ أشكال عمل الأطفال.

يعمل نظام الإشراف المنتظم على النحو التالي: بمجرد أن تصادق دولة عضو على اتفاقية معينة لمنظمة العمل الدولية، تكون ملزمة بموجب المادة 22 من دستور منظمة العمل الدولية: بأنه يتوجب على الدول الأعضاء أن تبلغ عن التدابير التي اتخذتها لتنفيذ الاتفاقيات التي صادقت عليها، ويتحدث دستور منظمة العمل الدولية عن تقديم تقرير سنوي، لكن مجلس إدارة المنظمة اعتمد أن ترسل الحكومات كل ثلاث سنوات تقارير للاتفاقيات الأساسية وذات الأولوية، وكل خمس سنوات تقارير للاتفاقيات الأخرى، ويحق لمنظمات العمال وأصحاب العمل إرسال تعليقات على تقرير الحكومة ومدى تنفيذها للاتفاقية، ثم تقوم لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات -وهي عبارة عن هيئة مستقلة أنشأها مؤتمر العمل الدولي ويعين أعضاء مجلس إدارة منظمة العمل الدولية أعضائها وتتألف من 20 من الخبراء القانونيين المكلفين بدراسة تطبيق اتفاقيات وتوصيات منظمة العمل الدولية من قبل الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية- وتقوم هذه اللجنة أيضاً بدراسة ومراجعة التقرير المقدم من قبل الحكومة ومراجعة التعليقات الواردة عليه، ثم تقييم مدى التزام الدولة بمعايير المعاهدة عبر إعداد تقرير سنوي يحتوي على تقييمات وملاحظات، وكذلك توصيات وتدابير يتوجب على الحكومة تنفيذها، ويتم نشر تقرير لجنة الخبراء في آذار من كل عام.

إضافة إلى لجنة الخبراء هناك لجنة مؤتمر العمل الدولي السنوي المعنية بتطبيق المعايير CAS، وهي لجنة دائمة ثلاثية (حكومات، منظمات عمال، أصحاب العمل) تتبع للجنة القانون الدولي، ومكونة من نحو 200 عضو وتدرس هذه اللجنة CAS تقرير لجنة الخبراء CEACR، وللجنة المؤتمر حرية اختيار الملاحظات التي تعتقد أنه يتوجب مناقشتها في مؤتمر منظمة العمل الدولية السنوي، حيث تقوم الحكومة أولاً بتقديم تفسيرات وتبريرات أمام اللجنة وما هي الإجراءات التي سوف تعتمد تنفيذها لاحقاً من أجل الالتزام بتطبيق الاتفاقية المصادق عليها، بعد ذلك تُمنح فرصة لكل من أصحاب العمل والعمال لتوضيح بعض النقاط والرد على ادعاءات الحكومة، وبعد جلسة المناقشة هذه تقوم اللجنة بوضع استنتاجاتها، حيث غالباً ما توصي الحكومة باتخاذ تدابير معينة، وتتم متابعة تلك الاستنتاجات من قبل لجنة الخبراء، هذه هي باختصار آلية الإشراف المنتظمة.

سنة نقاط أساسية في نقد هذه الآلية:

واحد: إن الاتفاقية رقم 182 من الاتفاقيات الأساسية وذات الأولوية لكن من الناحية العملية لن يكون هناك جدوى فعلية أو متابعة دقيقة لمجرد قيام حكومة دولة تحتوي نسبة مرتفعة من أسوأ أشكال عمل الأطفال، بتقديم تقرير كل 3 سنوات عن التقدم الذي أحرزته في هذا المجال، مدة 3 سنوات هي مدة طويلة جداً، وقد تتغير خلالها الحكومة والأشخاص المعنيون أزيد من مرة: ما يُعقّد من متابعة أوضاع تلك الدولة.

اثنان: قيام بعض منظمات العمال وأصحاب العمل بالتعليق على التقرير، دون أي دور للمنظمات الحقوقية المحلية ومنظمات المجتمع المدني المختصة التي على سبيل المثال: بإمكانها أن تقدم تقريراً موازياً على غرار الاستعراض الدوري الشامل في منظمة الأمم المتحدة⁵⁹.

⁵⁸ مبادرة المعايير: تقرير مشترك لرؤساء لجنة الخبراء حول تطبيق الاتفاقيات والتوصيات ولجنة الحرية النقابية، مجلس إدارة منظمة العمل الدولية، الدورة 326

⁵⁹ المفوضية السامية لحقوق الإنسان، الاستعراض الدوري الشامل، <<<https://www.ohchr.org/en/hrbodies/upr/pages/uprmain.aspx>>>

ثلاثة: إن عدد الحالات المختارة للنقاش محدودة للغاية، وهذا يشمل حالات من انتهاكات اتفاقيات منظمة العمل الدولية كافة، فما هي حظوظ أن يتم اختيار حالات من أبرز أو جميع الدول المنتهكة لاتفاقية حظر أسوأ أشكال عمل الأطفال، التي هي كثيرة بحسب ما أظهره مخطط دول العالم عن الأعمال الخطرة، ربما يتم اختيار أسوأ دولة أو دولتين على الأكثر لكن ماذا عن بقية الدول، نحن بحاجة إلى عشرات السنين لتتم مناقشة ومساءلة جميع الدول المنتهكة للاتفاقية رقم 182.

أربعة: إن جلسات النقاش يجب أن تضم منظمات حقوق الإنسان المحلية والدولية (كمنظمة العفو الدولية⁶⁰، وهيومان رايتس ووتش⁶¹، ومنظمة مكافحة الرق الدولية⁶²)، ومنظمات المجتمع المدني المختصة، ويتاح لها فرصة الرد على تبريرات الحكومة، وإن عدم تمكين هذه المنظمات من لعب دور محوري جعلها أقل اهتماماً باتفاقيات منظمة العمل الدولية واجتماعاتها.

خمس: على الرغم من الآراء المتباينة بين الحكومات ومنظمات العمل والعمال أثناء نقاش تقرير لجنة الخبراء في المؤتمر السنوي، فإنه يتم اعتماد التقرير بالإجماع؛ ذلك لأن أعضاء المؤتمر لا يريدون تقويض وضرب مصداقية نظام الإشراف وهذا يضعف من مخرجات التقرير.

ستة: يبقى الأهم من كل ما سبق أن على التوصيات الصادرة أن تكون ملزمة للدول، حيث إن ما يصدر من توصيات في التقارير هي توصيات غير ملزمة للدول، وتهدف فقط إلى توجيه أفعال السلطات الحاكمة، وتستند اللجنة في عملها بشكل أساسي على مجرد الحوار والنقاش المستمر مع الحكومات، وهذا برأيي من أهم أسباب عدم اكتراث الحكومات بتطبيق اتفاقية 182 حيث لا تكاد توجد عواقب تذكر على انتهاك مواد الاتفاقية وتكرار انتهاكها سنوياً وبشكل واسع، وهذا يشجع الحكومات على الاستمرار في ظل الإفلات من العقاب.

اثتان: شرح ثم نقد لآلية الاشراف الخاصة:

عند وقوع انتهاكات منهجية وواسعة لإحدى الاتفاقيات بالإمكان اللجوء إلى الشكاوى؛ ذلك وفقاً للمواد من 26 إلى 34⁶³ من دستور منظمة العمل الدولية، حيث يحق لأي دولة عضو مصادقة على الاتفاقية أن تقدم شكوى ضد دولة أخرى مصادقة على الاتفاقية لكنها غير ملتزمة بها، كما ويمكن أن يتقدم بالشكاوى أصحاب العمل والعمال -في الواقع فإن معظم الشكاوى المقدمة هي من العمال⁶⁴ -، وعندما تقدم شكوى معينة يقوم مجلس الإدارة بإنشاء لجنة تحقيق⁶⁵ تتكون من 3 أعضاء مستقلين، وفي حال موافقة حكومة الدولة المقدمة الشكوى بحققها فإن لجنة التحقيق سوف تزور البلد وتحقق في الشكوى⁶⁶، وبالاعتماد على البيانات والمعلومات التي تقدمها الحكومة والبيانات التي جمعتها اللجنة

⁶⁰ منظمة العفو الدولية، <<<https://www.amnesty.org/en/who-we-are>>>

⁶¹ هيومن رايتس ووتش، <<<https://www.hrw.org/about-us>>>

⁶² منظمة مكافحة الرق الدولية، <<<https://www.antislavery.org/about-us>>>

⁶³ دستور منظمة العمل الدولية، المادة 27، المادة 28، المادة 29، المادة 30، المادة 31، المادة 32، المادة 33، المادة 34، <<https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907:NO#A22>>

⁶⁴ مبادرة المعايير: تقرير مشترك لرؤساء لجنة الخبراء حول تطبيق الاتفاقيات والتوصيات ولجنة الحرية النقابية، مجلس إدارة منظمة العمل الدولية، الدورة 326

⁶⁵ مبادرة المعايير: تقرير مشترك لرؤساء لجنة الخبراء حول تطبيق الاتفاقيات والتوصيات ولجنة الحرية النقابية، مجلس إدارة منظمة العمل الدولية، الدورة 326

⁶⁶ مبادرة المعايير: تقرير مشترك لرؤساء لجنة الخبراء حول تطبيق الاتفاقيات والتوصيات ولجنة الحرية النقابية، مجلس إدارة منظمة العمل الدولية، الدورة 326

في أثناء تحقيقها، تقوم اللجنة بإعداد تقرير مفصل من قرابة 500 صفحة توضح فيه ما توصلت إليه وتقدم توصياتها، وتختلف التوصيات عن ما هي عليه في آلية الإشراف العادية بأن التوصيات هنا يكون لها موعد محدد للتنفيذ، وعندما ترفض دولة ما الالتزام بتوصيات لجنة التحقيق، يمكن لمجلس إدارة منظمة العمل الدولية اتخاذ إجراء بموجب المادة 33 من دستور المنظمة، التي تنص على أنه: "في حالة عدم تنفيذ أي عضو للتوصيات الواردة في تقرير لجنة التحقيق، أو في قرار محكمة العدل الدولية خلال المدة المحددة -إن وجدت-، فإن بإمكان مجلس الإدارة التوصية إلى المؤتمر العام بالإجراءات التي قد يراها حكيمة ومناسبة لضمان الامتثال لها"،⁶⁷ وتتيح المادة 34 من الدستور للحكومة أن تبلغ في أي وقت أنها اتخذت الخطوات اللازمة مع توصيات لجنة التحقيق أو قرار محكمة العدل الدولية، وهنا يتم تشكيل لجنة تحقيق أخرى للتحقق من صحة هذا الزعم⁶⁷.

أربعة نقاط أساسية في نقد آلية الإشراف الخاصة:

واحد: إن لجنة التحقيق هي أشد إجراءات التحقيق المتاحة لدى منظمة العمل الدولية⁶⁸، وعلى الرغم من ذلك فإن هذه الآلية لا تكاد تقدم شيئاً ملموساً في سبيل تحقيق التزام الدول بالاتفاقية رقم 182، وذلك لأنه من المستبعد أن يقوم الأطفال العمال في أسوأ أشكال العمل بتقديم شكوى ضد الحكومة أو أصحاب العمل، كما أن معظمهم ليسوا على دراية واطلاع بهذه المعايير، وليس لديهم الإمكانيات المادية واللوجستية لذلك، ولهذا يجب السماح لمنظمات المجتمع المدني بتقديم الشكاوى نيابة عنهم، من ناحية أخرى فإن عدداً محدوداً جداً من اللجان هو ما قد تم إنشاؤه فمذ عام 1961، تم تلقي ما مجموعه 30 شكوى ولم يتم إنشاء سوى 12 لجنة تحقيق حتى اليوم⁶⁹، ليس من ضمنها أية لجنة تحقيق للكشف عن شكوى أطفال انتهكت حقوقهم في أثناء ممارستهم لأسوأ أشكال العمل.

اثنان: إن نظام الإشراف يُعاني من البطء الشديد في الإجراءات، إن متوسط المدة الزمنية بين تقديم شكوى تحت المادة 26 من دستور منظمة العمل الدولية والخروج بنتيجة منها هو 3 سنوات.

ثلاثة: إن التوصيات الصادرة عن لجنة التحقيق هي غير ملزمة للدولة، أما عن المادة 33 فلم يتم اللجوء إليها في كل تاريخ منظمة العمل الدولية سوى مرة واحدة، ذلك في عام 2000، عندما طلب مجلس إدارة المنظمة من لجنة القانون الدولي اتخاذ تدابير ضد الاستخدام الواسع والمنهجي للعمل القسري في ميانمار⁷⁰، إذاً إن هذا إجراء استثنائي جداً، وبناء على ذلك، تعلم الدول غالباً أنه لن يتخذ بحقها أي إجراء جدي في حال انتهاك الاتفاقية رقم 182 ولذا فهي ماضية في خرق موادها.

أربعة: إن دور لجنة التحقيق ينحصر في التوصيات دون متابعة تنفيذها، ويتولى مجلس إدارة منظمة العمل الدولية ولجنة مؤتمر العمل الدولي مسؤولية الضغط على الحكومة من أجل التنفيذ⁷¹، وهذا الفصل بين عملية التحقيق والتنفيذ أمر حيوي، لكنني أعتقد أنه بإمكان لجنة التحقيق أن تلعب دوراً أكبر، وهو الاستمرار في مراقبة تنفيذ الحكومة لتوصيات اللجنة، وفي حال عدم التنفيذ فإن عليها أن تقدم اعتراضاً وتوصيات مجدداً إلى مجلس الإدارة وإلى لجنة مؤتمر العمل الدولي، ويجب أن يتم كل ذلك بإشراك وسائل إعلام محلية ودولية، ومنظمات المجتمع المدني.

⁶⁷ مبادرة المعايير: تقرير مشترك لرؤساء لجنة الخبراء حول تطبيق الاتفاقيات والتوصيات ولجنة الحرية النقابية، مجلس إدارة منظمة العمل الدولية، الدورة 326

⁶⁸ مبادرة المعايير: تقرير مشترك لرؤساء لجنة الخبراء حول تطبيق الاتفاقيات والتوصيات ولجنة الحرية النقابية، مجلس إدارة منظمة العمل الدولية، الدورة 326

⁶⁹ منظمة العمل الدولية، الشكاوى / لجان التحقيق (المادة 26)، <<https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50011:16287379805008:::P50011_DISPLAY_BY:1>>

⁷⁰ منظمة العمل الدولية، مجلس إدارة منظمة العمل الدولية يفتح الطريق أمام إجراءات غير مسبقة ضد العمل الجبري في ميانمار، <<https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_007918/lang-en/index.htm>>

⁷¹ مبادرة المعايير: تقرير مشترك لرؤساء لجنة الخبراء حول تطبيق الاتفاقيات والتوصيات ولجنة الحرية النقابية، مجلس إدارة منظمة العمل الدولية، الدورة 326

بناءً على كل ما تقدم، فإن آليات الإشراف في منظمة العمل الدولية ليس بإمكانها التغلب على نماذج صارخة من حالات عدم امتثال الدول لاتفاقية حظر أسوأ أشكال عمل الأطفال، وإذا استمرت على ما هي عليه فسوف تفتشل منظمة العمل الدولية واتفاقية 182 في القضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال، ومما يجب إضافته وهو على صلة وثيقة بعملية الرصد والإشراف، أن منظمة العمل الدولية لا تمتلك قاعدة بيانات تفصيلية يتم تحديثها بشكل مستمر عن وضع أسوأ أشكال عمل الأطفال في الدول المصادقة على الاتفاقية، وهذا يضعف بشكل كبير عملية المراقبة والرصد، وأخيراً ينبغي التفكير جيداً بمدى ملاءمة النظام الإشرافي المنبثق من دستور منظمة العمل الدولية لجميع الاتفاقيات المتنوعة المنبثقة عنها، وهذا يقتضي رفع نفقات نظام الإشراف.

جيم: عدم التزام كثير من حكومات دول العالم بمحاربة أسوأ أشكال عمل الأطفال:

إن عدم تمكن اتفاقية رقم 182 ونظام الشكوى من تحقيق ضغط جدي على حكومات الدول أدى كما أشرنا إلى تجاهل عدد كبير من دول العالم للالتزام بموادها⁷²، وإن مكافحة أسوأ أشكال عمل الأطفال تعد قضية مركبة ومعقدة، وذلك لأنه يتداخل فيها عدد واسع من العوامل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية على عدة مستويات، ولن يتم التصدي بشكل فعال لهذه الظاهرة دون انخراط الحكومة وبالتالي عدة مؤسسات فيها في محاربتها، لأن ذلك يتطلب وضع خطط اقتصادية واجتماعية وثقافية وتشريعية تعمل بشكل متناغم، ولا يمكن سوى لحكومة الدولة أن تحقق مثل هذا المخطط النكامل، ولهذا فإن الجهد يجب أن يستهدف إقناع الحكومات عبر شرح أبعاد ومسائرها وتأثيرها على تراجع الدولة والمجتمع، وكذلك تقديم مختلف أشكال الدعم التقني والمادي والمعلوماتي في سبيل ذلك، لكن عند عدم اكتراث الحكومة أو مساهمتها في التغاضي أو المشاركة في ما وصلت إليه أحوال أطفال الشعب الذي تحكمه من العمل ضمن أسوأ أشكال العمل، يجب عندها أن يتم تعرية تلك الحكومات ونقدها بشكل مباشر ولاذع وفضح ممارساتها، وتطبيق مختلف أنواع الضغوط والعقوبات عليها كي تنصاع لمواد اتفاقية 182.

إن عدم انخراط وتعاون الحكومات سوف ينعكس بشكل سلبي على عدة قضايا أساسية ويؤثر بالتالي في الفشل في القضاء على أسوأ أشكال عمالة الأطفال، وعلى العكس من ذلك فقط عند وجود إرادة وقرار سياسي مركزي من قبل الحكومة، فهذا من شأنه أن ينعكس إلى حالة من الحشد والتفاعل داخل عدة وزارات وتنسيق مع قادة المجتمع ومنظمات المجتمع المدني لتحديد كل ما يلزم للتصدي لهذه الظاهرة المدمرة.

أخيراً، وبشكل عام فإن الحكومات الديمقراطية هي الأكثر اكتراثاً بالنهوض بشعبها وقدراته؛ لأنها منتخبة من الشعب، وليست مفروضة عليه بالحديد والنار، كما أنها غالباً ما تكون أقل فساداً بسبب وجود آليات مساءلة للحكومة، وتظهر خريطة دول العالم التالية انتشار عمالة الأطفال وبالتالي فإن ظاهرة أسوأ أشكال عمالة الأطفال أكثر انتشاراً في الدول الديكتاتورية المستبدة التي تكثر بالحفاظ على السلطة ونهب ثروات البلاد والفساد، على حساب التنمية والتعليم وحقوق الإنسان.. نضع هنا خريطة توزع عمالة الأطفال على دول العالم من تقرير 2012-2016.

⁷² إريك جرافيل وتومي كوهياما وكاترينا تسوترودي. منظور قانوني حول دور معايير العمل الدولية في إعادة التوازن إلى العولمة.

REGIONAL PREVALENCE OF CHILD LABOUR

■ Africa	19.6%
■ Americas	5.3%
■ Arab States	2.9%
■ Asia and the Pacific	7.4%
■ Europe and Central Asia	4.1%



سادساً: مقترح لإنشاء اتفاقية جديدة برعاية ثلاثية من منظمة العمل الدولية ولجنة حقوق الطفل واليونسف تنبثق عنها لجنة ذات صلاحيات متعددة:

كما أن مسألة انتشار أسوأ أشكال عمال الأطفال معقدة وتتداخل فيها عدة عوامل، فإن القضاء على هذه الظاهرة أو التخفيف منها يتطلب اشتراك عدة مستويات من التعاون والتنسيق إلى جانب اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 182، وفي هذا السياق أعتقد أنه يجب على لجان منظمة العمل الدولية المختصة في قضية عمالة الأطفال وتحديد أسوأ أشكال عمالة الأطفال التنسيق بشكل دوري ومستمر مع هيئات الأمم المتحدة، وبشكل خاص اليونسف، ولجنة حقوق الطفل المنبثقة عن اتفاقية حقوق الطفل 1990، ينتج عن هذا التنسيق الدعوة إلى صياغة اتفاقية جديدة بشكل مشترك بين كل من: منظمة العمل الدولية ولجنة حقوق الطفل واليونسف بالاستناد إلى: اتفاقية حقوق الطفل⁷³ وبروتوكولاتها⁷⁴، واتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 138 و182 والتوصية 190⁷⁵ الملحقة بها، على أن تتجاوز الاتفاقية الجديدة كافة الإشكاليات وتأخذ بنظر الاعتبار ملاحظات وأخطاء السنوات الماضية كلها، وينبثق عن الاتفاقية لجنة عمل مشتركة، ومن أبرز خصائص هذه اللجنة:

واحد: المرونة العالية في تلقي الشكاوى والاستجابة لها.

اثنان: التمتع بقوة ضغط ملموسة بحق الدول المنتهكة للاتفاقية، تتجسد على سبيل المثال في الطلب من بقية الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية وفي الأمم المتحدة فرض عقوبات سياسية واقتصادية وقانونية⁷⁶ بحق الدولة المنتهكة.

أما أبرز مهام هذه اللجنة فتتركز في الأمور التالية:

واحد: بناء قاعدة بيانات عالمية دقيقة وشاملة لكل دول العالم وتحديثها بشكل مستمر عن أسوأ أشكال عمل الأطفال:

ضرورة توعية الحكومات ومساعدتها في بناء قاعدة بيانات تتضمن أسباب وتوزيع وتصنيف أسوأ أشكال العمل، والقيام بتحديثها بشكل دوري، بما يتطلب ذلك من فرق رصد وتوثيق وأرشفة وتكنولوجيا

⁷³ مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، اتفاقية حقوق الطفل، <<<https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx>>>

⁷⁴ مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، البروتوكول الاختياري لاتفاقية حقوق الطفل بشأن اشتراك الأطفال في النزاعات المسلحة، <<<https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/OPACCRC.aspx>>>

البروتوكول الاختياري لاتفاقية حقوق الطفل بشأن بيع الأطفال وبغاء الأطفال واستغلال الأطفال في المواد الإباحية، <<<https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/OPSCCRC.aspx>>>

⁷⁵ R190 - توصية بشأن أسوأ أشكال عمل الأطفال، 1999 (رقم 190)، <<https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312528>>

⁷⁶ الأمم المتحدة، العقوبات، <<<https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/information>>>

وزيارات ميدانية واجتماعات دورية وغير ذلك، وبدون أدنى شك سوف تساهم قاعدة البيانات بشكل فعال في التقارير والدراسات الصادرة عن اللجنة. وهذه سوف تسهم بشكل فعال في بناء الخطط التنفيذية، وكذلك في توعية الحكومة والمجتمع بمدى خطورة وانتشار الظاهرة، وتسهل عملية التنسيق بين مختلف الجهات الفاعلة، ومن خلال قاعدة البيانات تلك يتم التأكد من مدى مطابقة التشريعات والقوانين في دول العالم مع الاتفاقيات والبروتوكولات الدولية.

إثان: التركيز على مساعدة أكثر الدول تضرراً في قضية أسوأ أشكال عمل الأطفال⁷⁷: عبر تقديم مختلف أشكال المساعدة والدعم الممكنة، وفي حال تكرار الانتهاك وعدم الاستجابة للجوء إلى الضغط على الحكومة والهدف من كل ذلك أن يتم تبني مكافحة ظاهرة أسوأ أشكال العمل سياسياً بشكل مركزي من قبل حكومة الدولة عبر البدء بتطبيق برنامج وطني نهضوي شامل ومركزي وعلى عدة مراحل ومستويات، يبدأ برصد الظاهرة وبناء قاعدة بيانات ثم تحليل الظاهرة ودراساتها، والالتزام بتطبيق ما نصّت عليه التشريعات من قوانين لمحاربتها، ويتضمن تسخير وسائل الإعلام الحكومية لنشر ورفع التوعية المجتمعية والأسرية، وتطبيق إلزامية التعليم الابتدائي⁷⁸، ومحاربة شبكات استغلال الأطفال⁷⁹ ضمن أسوأ أشكال العمل، ودمج محاربة هذه الظاهرة ضمن خطط استراتيجية التعليم ومحاربة الفقر والتدريب الفني والمهني، وبرامج إعادة التأهيل وتعويض الأطفال والأسر المتضررة⁸⁰، وغير ذلك من الممارسات الفاعلة التي بإمكان الحكومة القيام بها عند اقتناعها بجدوى وأهمية القضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال. ثلاثة: التخفيف من مستوى الفقر: يجب التأكيد بداية على أن أسوأ أشكال عمالة الأطفال ترتبط بشكل أساسي بالبلدان ذات الدخل المنخفض، لكنها ليست محصورة فيها فقط⁸¹، لكن الدول الفقيرة تعاني من عدم توفر الموارد لتعويض الأسر التي أصبح الطفل هو معيّلها الوحيد، وعدم توفير موارد مادية وبشرية من أجل تطبيق القوانين التي صادقت عليها وأصبحت جزءاً من تشريعاتها، لذا لا بدّ على لجنة من أن تطلب من بقية الدول الأعضاء في الاتفاقية مساندة الدول الفقيرة، لكن الراغبة جدياً في محاربة الظاهرة، ونظراً لمحدودية الإمكانيات المادية لا بدّ من تمييز حكومات الدول الجادة والراغبة فعلياً عن غيرها عبر التحري والتدقيق، كي لا يتم استغلال ونهب الأموال المخصصة لمحاربة الفقر⁸² وبالتالي أسوأ أشكال عمل الأطفال من قبل الحكومة نفسها.

أربعة: محاربة التسرب من التعليم: رصد ظاهرة التسرب من التعليم وأسبابها، وربطها والفقر والتخلف المجتمعي مع قاعدة بيانات أسوأ أشكال العمل كأبرز مسببات الانخراط في أسوأ أشكال العمل، وعلى اللجنة أن تحرص على أن يكون جميع الأطفال الذين هم في سن التعليم الأساسي مستفيدين من حق التعليم الإلزامي والمجاني، وأن يتم دمج الأطفال المنتسبين من أسوأ أشكال العمل في نظام التعليم⁸³.

⁷⁷ أطلس العالم، أسوأ الدول بالنسبة لعمالة الأطفال.

<<<https://www.worldatlas.com/articles/worst-countries-for-child-labor.html>>>

⁷⁸ يو إس ليغال، قانون التعليم الإلزامي والتعريف القانوني.

<<<https://definitions.uslegal.com/c/compulsory-education>>>

⁷⁹ يوروبول، الاستغلال الجنسي للأطفال.

<<<https://www.europol.europa.eu/crime-areas-and-trends/crime-areas/child-sexual-exploitation>>>

⁸⁰ C182 - اتفاقية أسوأ أشكال عمل الأطفال، 1999 (رقم 182)، الديباجة.

<<https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C182>>

⁸¹ التقديرات العالمية لعمل الأطفال: النتائج والاتجاهات، 2012-2016 مكتب العمل الدولي (ILO)، جنيف، 2017، ص 13.

⁸² البرلمان الأوروبي، تكلفة الفساد في البلدان النامية - ما مدى فعالية إنفاق المساعدات؟، 2015.

<<[http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO_STU\(2015\)549042](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO_STU(2015)549042)>>

⁸³ C182 - اتفاقية أسوأ أشكال عمل الأطفال، 1999 (رقم 182)، الديباجة.

<<https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C182>>

خمس: التوعية المجتمعية⁸⁴ :

إن النسبة العظمى من عمالة الأطفال تتركز في الأعمال الزراعية، وهناك نسبة مرتفعة يصعب تقدير حجمها تتركز ضمن الأعمال العائلية، نتيجة لهذين السببين الرئيسيين على نحو خاص، يجب أن تبذل اللجنة بالتنسيق مع الحكومات جهوداً طويلة ومعقدة في سبيل رفع توعية المجتمع وقياداته بمخاطر أسوأ أشكال عمل الأطفال ومدى تأثيرها على الأطفال ومستقبلهم، عبر برنامج توعية شامل تساهم فيه أجهزة ووزارات متعددة في الدولة وكذلك منظمات المجتمع المدني، ويهدف إلى إلغاء أي شكل من أشكال التغاضي والقبول لدى المجتمع والأسرة عن انخراط الأطفال ضمن أسوأ أشكال العمل، بل والإسهام في محاربتها، قد يشمل ذلك على سبيل المثال: ورشات تدريبية، وحلقات توعية بحضور واشتراك رموز مجتمعية من مثقفين وفنانين ورياضيين، وإعداد نشرات صحفية وأفلام وثائقية، ونشر قصص ومقابلات شخصية، وموقع مختص على الإنترنت والاعتماد على وسائل التواصل الاجتماعي والبوسترات والمنشورات.

إنّ القضاء على أسوأ أشكال عمالة الأطفال هي قضية جوهرية من أهم قضايا المدافعين عن حقوق الإنسان، وحقوق الطفل، وبدون نقد حقيقي وتغيير في الآليات وطرق التنفيذ الحالية، ومحاولة ابتكار أساليب جديدة أكثر حيوية وفاعلية فلن تتمكن من القضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال على الإطلاق.

نشرت الورقة باللغة الإنكليزية ضمن [العدد السابع لمجلة القانون الدولي للدراسات البحثية](#) من المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والاقتصادية والسياسية.

⁸⁴ نهاية عمالة الأطفال: في تناول اليد، تقرير المدير العام، التقرير العالمي في إطار متابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل/ مؤتمر العمل الدولي، الدورة 95 لعام 2006.