

سلسلة الدراسات الاجتماعية والعمالية
العدد 50

الدراسة التحليلية
لأحكام الاتفاقية الدولية لحماية
حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم

حقوق الطبع محفـوطة
يجوز الاقتباس من مادة الكتاب بشرط الإشارة إلى المصدر

الطبعة الأولى

م ٢٠٠٨

إن الآراء الواردة في هذا الكتاب تعبر عن رأي الكاتب أو الجهة ولا تعبر بالضرورة عن رأي المكتب

المكتب التنفيذي

ص. ب ٢٦٣٠٣ المنامة - مملكة البحرين - هاتف ١٧٥٣٠٢٠٢ - فاكس - ١٧٥٣٠٧٥٣

البريد الإلكتروني: glcl@batelco.com.bh

العنوان على شبكة الانترنت: www.gcclsa.org

سلسلة الدراسات الاجتماعية والعمالية

سلسلة علمية متخصصة
تعنى بنشر البحوث والدراسات الاجتماعية والعمالية

تصدر عن
المكتب التنفيذي

لمجلس وزراء العمل ووزراء الشؤون الاجتماعية
بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية

الإشراف العام
سالم بن علي المهيري

هيئة التحرير والإعداد
جمال السلطان
محمود حافظ
عبدالله جناحي

العدد (الخمسون) رمضان ١٤٢٩هـ الموافق سبتمبر ٢٠٠٨م

المحتويات

الصفحة	من - إلى
تقديم المدير العام	9 - 7
الفصل الأول - تعريف بالتنظيم القانوني الدولي للهجرة بقصد العمل...	٥٠ - ٩
الفصل الثاني - الإجراءات والتعديلات القانونية المترتبة على تصديق دول مجلس التعاون على الاتفاقية..	٧١ - ٥١
الفصل الثالث - الأحكام الإجرائية في اتفاقية الأمم المتحدة.....	٨٧ - ٧٣
الفصل الرابع - مواجهة المستقبل.....	١٠٣ - ٨٩
الفصل الخامس - الاستنتاجات.....	١١٣ - ١٠٥
ملحق بشأن تحفظات وبيانات الدول المصدقة على الاتفاقية.....	١٢٠ - ١١٧

تقديم المدير العام

رغم أن ظاهرة الهجرة قديمة قدم الإنسان، إلا أن دول العالم قد شهدت في العصر الحديث حركة واسعة النطاق من هجرة السكان وذلك تحت تأثير عدة عوامل، اقتصادية واجتماعية وسياسية، ولعل أهم الأسباب الاقتصادية للهجرة في وقتنا المعاصر هو الفقر والحاجة، بجانب إقدام الدول المرسلّة للعمالة على تنفيذ برامج إعادة هيكلة إقتصادها، وما أفرزته تلك البرامج من أزمات اقتصادية وبطالة وفقر، بجانب تداعياتها السياسية، هذا بالإضافة إلى أسباب سياسية كالحروب الأهلية والإقليمية، مما دفع أعداداً كبيرة من السكان إلى الهجرة، سعياً للحصول على لقمة العيش وطمعاً في الحصول على الأمان الذي افتقدته في بلدانها، كما أن تأثيرات العولمة وانفتاح الأسواق قد دفعا إلى تزايد حركة اليد العاملة عبر الحدود مما ابرزها كقضية رئيسية بالنسبة للمجتمع الدولي.

وقد شهدت دول مجلس التعاون توافد أعداد متزايدة من الفدوى للعمل فيها بصفة مؤقتة، لما تمر به دول المجلس من طفرة بناء وتنمية على كافة المستويات، وقد ساهمت هذه العمالة الوافدة في مسيرة البناء والتنمية طيلة هذه الفترة، مما جعل منطقة دول مجلس التعاون تتميز عن باقي الدول المستقبلية للعمالة بتركيبة عمالية فريدة، كون هذه العمالة صارت تشكل أكثر من ثلثي إجمالي العاملين في دول مجلس التعاون، تسعى دولنا لحماية حقوق هؤلاء العاملين دون تمييز وتوفير الحماية القانونية لهم مما جعلها منطقة جذب للعمالة الوافدة من مختلف أنحاء العالم.

من الأهمية أن يتم تشخيص أوضاع العمال الوافدين من حيث تصنيفهم وطبيعة عملهم، وبالأخص مدى انطباق مفاهيم العمالة المهاجرة على العاملين الوافدين بشكل مؤقت وبعقود زمنية تنتهي بانتهاء العمل وتجدد حسب رغبة طرفي العلاقة، وتشير الدراسات المختلفة الصادرة عن المنظمات الدولية وآخرها الدراسة التي بحثها مؤتمر العمل الدولي في دورته (٩٢) إلى تنوع تدفقات العمال فمنها ما هو هجرة دائمة، ومنها ما هو مؤقت وفق ما اسمته الدراسة بالعمال المدعويين أو العمل لفترة زمنية محددة، حيث أنه ووفق هذا التصنيف فإن العمالة الوافدة إلى دول المجلس إنما ينطبق عليها وصف العمالة المؤقتة كونها نفذ للعمل بعقود مؤقتة لأداء أعمال ومهام محددة تعود بعد انتهائها إلى أوطانها وفق آليات وإجراءات تتم طبقاً للأنظمة المرعية في الدول المرسلة والمستقبلة للعمالة.

إن دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية تسعى لكي تكون تشريعاتها وممارساتها متوافقة مع الشريعة الدولية واتفاقياتها المتعددة، وفي هذا الإطار فقد أولى مجلس وزراء العمل ووزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية اهتماماً بدراسة الإتفاقية الدولية لحماية العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، التي صدرت عن منظمة الأمم المتحدة عام ١٩٩٠م ودخلت حيز التطبيق عام ٢٠٠٣م حيث تم بحث جوانبها القانونية والاجتماعية والاقتصادية.

لقد إستعرضت هذه الدراسة ظاهرة الهجرة بدءاً بالتعريف بالتنظيم القانوني الدولي للهجرة بقصد العمل، وكيف تطور ووصل إلى اتفاقيات ومعايير دولية بشأن الهجرة مع تحليل هذه الإتفاقيات والمعايير ومقارنتها بالإتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم. وخلصت الدراسة

الاستنتاجات حول طبيعة الاتفاقية وصيغتها ومنهجها، والحقوق التي تقررها الاتفاقية للعمال المهاجرين وأفراد أسرهم.

إن دول المجلس إذ تؤكد على حرصها على ضمان حصول العمال على حقوقهم وسد جميع منافذ استغلالهم من خلال التطورات التشريعية التي نفذتها دول المجلس، لتعزيز المساواة في العمل، فإن التحدي الأكبر الذي يواجهه العالم يكمن في الارتقاء بالحوار بين أطراف العلاقة لوضع قواعد موحدة وشفافة تنظم حركة الأفراد عبر الحدود وتقيم توازناً بين مصالح العمال الوافدين أنفسهم ومصالح الدول المصدرة والمستقبلة على حد سواء، والارتقاء بالمساعي الدولية لمساعدة الدول النامية لإيجاد الظروف الاقتصادية المشجعة لبقاء العامل في وطنه وتقديم البدائل المجزية له وذلك عبر زيادة الاستثمارات الدولية فيها ومعالجة مشكلات الدول المدينة ومكافحة الفقر ومنع استفحاله ليتمتع العامل في وطنه بفرص العمل والحياة الحرة الكريمة الآمنة.

ويخصص المكتب التنفيذي هذا العدد من سلسلة الدراسات الاجتماعية والعمالية لعرض هذه الدراسة الهامة، والتي تعتبر إضافة متميزة إلى إصدارات المكتب التنفيذي ورافداً للمكتبة العربية المتخصصة في قضايا العمل.

والله ولي التوفيق،،،

مدير عام المكتب التنفيذي
سالم بن علي المهيري

الفصل الأول

التعريف بالتنظيم القانوني الدولي
للهجرة بقصد العمل

التعريف بالتنظيم القانوني الدولي للهجرة بقصد العمل

مدخل:

تعد ظاهرة الهجرة، ظاهرة موهلة في القدم، فقد اضطرت الجماعات والأفراد إلى تغيير أماكن إقامتها، منذ قديم الزمان، لأسباب عدة، كالحروب والاضطهاد - متعدد الدوافع والأغراض-، والتقلبات المناخية والظروف الاقتصادية.

غير أن الهجرة الاقتصادية (economic migration) بمعناها الواسع الذي يشمل الهجرة بقصد (الاستثمار) والهجرة بقصد (العمل)، ظاهرة حديثة نسبياً، لا ترجع بداياتها إلى أكثر من ثلاثة قرون، وقد ارتبطت هذه البدايات بانتشار ظاهرة الدولة القومية (nation - state) ذات السيادة، التي أحاطت نفسها بحدود لا يتمكن غير مواطنيها عبورها إلا بموافقتها⁽¹⁾.

وإذا كانت الهجرة الاقتصادية، ويهمنها منها هنا الهجرة بقصد العمل، ظاهرة حديثة، فإن الاهتمام الدولي بتنظيمها قانونياً - وهو بالضرورة لاحق لنشأتها -، يعد أكثر حداثة، ونلاحظ إشارات واضحة إلى هذا الاهتمام في ديباجة دستور منظمة العمل الدولية التي تأسست سنة ١٩١٩،⁽²⁾ حيث جعل هذا الميثاق أحد أهداف هذه

(1) Bohning: studies in international migration. ILO. Geneva - 1984. P.3.

(2) كان هذا الدستور أصلاً جزءاً من ميثاق فرساي للسلام، حيث وردت نصوصه في الباب الثالث عشر من هذا الميثاق.

المنظمة الدولية (حماية مصالح العمال المستخدمين في بلدان غير بلدانهم)، وقد جاءت هذه الإشارة استجابة للرغبة في معالجة المشكلات الناشئة عن هجرة العمالة بين البلدان الأوروبية في القرن التاسع عشر، هذه المشكلات التي عدت حينها من الأسباب التي ساعدت على قيام الحرب العالمية الأولى، وبما أن ميثاق فرساي جاء شاملاً، لكي يضمن كما تخيل واضعوه معالجة كل المشكلات التي ساهمت في قيام الحرب، سعياً إلى الحيلولة دون تكرار وقوعها مجدداً، فإنه كان لازماً أن ترد هذه الإشارة صريحة في الميثاق، وأن تكون نقطة البداية في مسيرة التنظيم القانوني الدولي للهجرة بقصد العمل.

وكان طبيعياً أن يسبق التنظيم القانوني الوطني للهجرة، تنظيمها على المستوى الدولي، وكان هذا التنظيم يقوم على خضوع العامل الأجنبي - في دولة العمل - لأحكام قانونها الداخلي، في دخوله إليها، وإقامته فيها، وممارسته العمل على أرضها، ومغادرته إقليمها، إلخ... كما أن علاقته بصاحب العمل الذي يستخدمه خضعت لهذا القانون - تطبيقاً لمبدأ اقلية القانون -، وإن كانت تنظم ثنائياً - تنظيمياً اتفاقياً (عقدياً).

إلا أنه مع تزايد الهجرة للعمل، وتحولها من هجرة (أحاد) إلى هجرة (جماعات) تأكدت الحاجة إلى نوع جديد من التنظيم القانوني للهجرة، نتيجة عوامل عديدة، منها:

١- رغبة دولة الأصل (المنشأة) (State of origin) في حماية حقوق مواطنيها المهاجرين، وتنظيم الهجرة

بحيث لا تتسبب في الإضرار بواقعها الاقتصادي والاجتماعي، وبما يضمن حصول الدولة على بعض المنافع من الهجرة.

٢- رغبة دولة الاستقبال (العمل) (The receiving state) في تحقيق مصالحها المتمثلة بانتظام توريد العمالة ومشروعية تنقلها، وحماية الأمن الوطني للدولة.

٣- يضاف إلى ما ذكر في (١) و (٢) ما أكدته الممارسات العملية من أن العمال المهاجرين كانوا عرضة للاستغلال والتمييز في المعاملة والنيل من حقوقهم كبشر في الدول المستقبلة، وأنهم كانوا يعملون - في العادة - بشروط عمل أدنى من تلك التي كان يحظى بها العمال الوطنيون.

وقد ساهمت هذه العوامل وغيرها في انتشار نمط جديد من التنظيم القانوني للهجرة من أجل العمل، تمثل في (اتفاقيات ثنائية) تعقد بين الدولة المصدرة للعمالة والدولة المستقبلة، تتناول عادة أحكاماً موضوعية وإجرائية تهدف إلى تنظيم هجرة العمال وإقامتهم وعودتهم إلى أوطانهم، وكذلك حقوقهم الناشئة عن العمل الذي يؤديه في دولة الاستقبال، وحمايتهم من الممارسات السلبية المحتملة.

وفي مرحلة تالية، انتقل التنظيم القانوني للهجرة من أجل العمل، إلى المستوى الإقليمي (regional level)، حيث عمدت

بعض المجموعات الإقليمية إلى إبرام موثيق جماعية لتتقل العمالة بين دولها، وفقاً لشروط وإجراءات خاصة، مع السعي إلى تحقيق المساواة الكاملة في الحقوق والالتزامات بين العمال المهاجرين والعمال الوطنيين في هذه الدول.

وفي آخر مراحل تطور التنظيم القانوني للهجرة من أجل العمل، انتقل هذا التنظيم إلى المستوى العالمي، وتولت دور صياغة هذا التنظيم منظمات دولية، ازداد دورها فاعلية، - خاصة بعد الحرب العالمية الثانية-، بسبب تعقد وتشابك الحياة الدولية المعاصرة، ورغبة الدول في تنظيم علاقاتها المتبادلة، ويمكن القول أن هذه المنظمات سلبت، - أو شاركت على الأقل -، الدول العديد من وظائفها، التي كانت حتى زمن ليس ببعيد حكراً عليها وحدها. وأهم المنظمات التي لعبت دوراً في هذا الميدان، منظمة العمل الدولية، والأمم المتحدة.

معايير العمل الدولية بشأن الهجرة للعمل:

أشرنا فيما تقدم إلى أن دستور منظمة العمل الدولية، جعل أحد أهدافها (حماية مصالح العمال المستخدمين في بلدان غير بلدانهم)، وقد سعت المنظمة إلى تحقيق هذا الهدف، - عبر أجهزتها الدستورية -، بأسلوب العمل المعهود فيها، وهو اعتماد معايير دولية (international standards)، من قبل مؤتمر العمل الدولي، بصيغة اتفاقيات وتوصيات عمل دولية، بشأن العمال المهاجرين، غير أن الملاحظ أن الاتفاقيات التي اقرها المؤتمر لم

تحظ بقبول دولي واسع، إذ أن أغلبها لم يحصل إلا على عدد ضئيل من التصديقات.

وتعد الاتفاقيتان (٩٧) لسنة ١٩٤٩ بشأن الهجرة للعمل، و (١١١) لسنة ١٩٥٨، بشأن التمييز في الاستخدام والمهنة، أهم هذه الاتفاقيات وفيما يلي بيان بأهم أحكامهما:

١- الاتفاقية الدولية رقم (٩٧) لسنة ١٩٤٩ بشأن الهجرة للعمل، وتعد هذه الاتفاقية، أهم اتفاقيات منظمة العمل الدولية التي عالجت موضوع الهجرة، وقد دخلت حيز التنفيذ في ٢٢/٥/١٩٥٢، وبلغ عدد الدول التي صادقت عليها (٤٧) دولة، من بينها دولة عربية واحدة، هي الجزائر^(*).

وتتمثل السمات الأساسية للمعايير الواردة في هذه الاتفاقية فيما يأتي:

أ- أنها تعنى بتنظيم حقوق العمال المهاجرين بصورة مشروعة.

ب- أنها تنظم الحقوق الناشئة - كقاعدة عامة - عن علاقة العمل.

(*) هذه المعلومات كما هي في يوليو ٢٠٠٨م، المصدر www.ilo.org

وقد ألحقت بالاتفاقية ثلاثة ملاحق:

الملحق الأول: بشأن توريد وإحاق وشروط عمل المهاجرين الذين يجرى توريدهم جماعياً بطرق أخرى، غير تلك التي ترعاها الحكومة.

الملحق الثاني: بشأن توريد وإحاق وشروط عمل المهاجرين بترتيبات خاصة بالترحيل الجماعي ترعاها الحكومة.

الملحق الثالث: بشأن الأمتعة الشخصية والأدوات والمعدات الخاصة بالمهاجرين من أجل العمل.

وقد أجازت المادة (١/١٤) من الاتفاقية للدولة التي تصادق على الاتفاقية، أن تستثني بإخطار يلحق بوثيقة التصديق، من تصديقها، أي من الملاحق المرفقة بها أو كلها.

ومن الجدير ذكره هنا، أن مؤتمر العمل الدولي أقر في العام ١٩٧٥، الاتفاقية الدولية رقم (١٤٣) بشأن العمال المهاجرين (أحكام تكميلية)، وقد دخلت هذه الاتفاقية حيز النفاذ في ١٩٧٨/١٢/٩، وبلغ عدد الدول المصدقة

عليها (٢٣) دولة، ليس من بينها أي من الدول العربية(*) .

وتقع هذه الاتفاقية في جزأين، خصص الأول للهجرة الخفية (غير المشروعة)، (clandestine migration) وتهدف المعايير الواردة فيه إلى حشد الجهود الدولية لمقاومة هذا النوع من الهجرة، بينما خصص الجزء الثاني لمعايير تهدف إلى تحقيق المساواة في الفرص والمعاملة بين العمال الوطنيين وغيرهم.

٢- الاتفاقية الدولية رقم (١١١) لسنة ١٩٥٨، بشأن التمييز في الاستخدام والمهنة، التي دخلت حيز التنفيذ في ١٥/٦/١٩٦٠، وهي تختص بوضع متميز، فهي ليست من الاتفاقيات الخاصة بالعمال المهاجرين، ذلك أن الالتزام الأساسي فيها هو ذلك الذي تقررته مادتها الثانية التي تقضي بأن: (تتعهد كل دولة عضو، تسري عليها هذه الاتفاقية، بصياغة وتطبيق سياسة وطنية، ترمي إلى تشجيع تكافؤ الفرص والمساواة في المعاملة في الاستخدام والمهنة، باتباع نهج يناسب الظروف والممارسات الوطنية، بغية القضاء على أي تمييز في هذا المجال).

(*) هذه المعلومات كما هي في يوليو ٢٠٠٨م، المصدر www.ilo.org

ويتضح من هذا النص أن هذه الاتفاقية هي من اتفاقيات (السياسات)، وليست اتفاقية (أحكام)، وأن غايتها النهائية هي القضاء على أي (تمييز) في الاستخدام والمهنة، ومن ذلك التمييز بسبب (الأصل الوطني)⁽³⁾ وهذا يعني القضاء على التمييز بين العمال الوطنيين وغيرهم من الأجانب.

وحظيت هذه الاتفاقية بمكانة خاصة، حيث عدت إحدى الاتفاقيات الأساسية التي تتابع وفقاً للإجراءات الخاصة بمتابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، الذي أقره مؤتمر العمل الدولي في دورة انعقاده سنة ١٩٩٨، وهي تحظى وفقاً لذلك بإجراءات المتابعة (الترويجية) التي تقوم بها المنظمة، بهدف حث الدول الأعضاء على التصديق عليها.

وقد بلغ عدد الدول المصدقة على هذه الاتفاقية (١٦٨) دولة، من بينها (١٨) دولة عربية، منها جميع دول المجلس^(*)، باستثناء سلطنة عمان⁽⁴⁾.

(3) تحدد الفقرة (١/أ) من المادة (١) من الاتفاقية معنى التمييز على أنه: أي تفریق أو استبعاد أو تفضيل، يقوم على أساس العرق أو اللون أو الجنس أو الدين أو الرأي السياسي أو الأصل الوطني، أو الأصل الاجتماعي، ويكون من شأنه إبطال أو إضعاف تطبيق تكافؤ الفرص أو المعاملة في الاستخدام والمهنة. (*) يقصد بـ "دول المجلس" أينما وردت في هذه الوثيقة الدول الأعضاء في مجلس وزراء العمل والشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون وهي (دولة الإمارات العربية المتحدة - مملكة البحرين - المملكة العربية السعودية - سلطنة عمان - دولة قطر - دولة الكويت - الجمهورية اليمنية)

(4) هذه المعلومات كما في يوليو ٢٠٠٨م.

العلاقة بين الاتفاقية الدولية لحماية جميع العمال المهاجرين واتفاقيات العمل الدولية واتفاقات التجارة العالمية:

١ - اتفاقيات العمل الدولية:

كان لمنظمة العمل الدولية اتفاقيات نافذة بشأن العمال المهاجرين وأحكام تتعلق بهم في اتفاقيات أخرى وذلك قبل التفكير في اتفاقية الأمم المتحدة الجديدة.

ومن أبرز هذه الأدوات اتفاقيتي منظمة العمل الدولية رقمي (٩٧) و(١٤٣) والتوصيتين الملحقتين بهما رقمي (٨٦) و(١٥١) كما ضمت اتفاقيات أخرى جملة من الأحكام ذات العلاقة.

ورأى البعض حينذاك كفاية في هذه البنية القانونية الدولية بشأن المهاجرين خاصة وأن الملزمين بها أطراف ثلاثة وليست الحكومات فقط لكن طرحت في التسعينيات من القرن الماضي آراء بأن اتفاقيات منظمة العمل الدولية لا تمثل إلا الحد الأدنى اللازم لحماية العمال المهاجرين⁽⁵⁾.

كما أن منظمة العمل الدولية تتمتع بصلاحيات محدودة لمعالجة مجالات مثل الثقافة والتعليم والمشاركة السياسية، وأن اتفاقيات منظمة العمل الدولية محدودة في نطاق تطبيقها، أما

(5) جاء ذلك ضمن ورقة قدمتها الولايات المتحدة في ١٤/١/١٩٩٣ ضمن لجنة حقوق الإنسان للأمم المتحدة في دورتها ٤٩ واستند عليها تقرير الأمين العام المقدم إلى لجنة التنمية الاجتماعية في دورتها 28 (E/C.N.5/983/10).

الاتفاقية الجديدة فتمنح حقوقاً لعمال الحدود والعمال المتجولين والعمال المرتبطين بمشاريع وعمال الاستخدام المحدد والعمال لحسابهم الخاص.

كما أن الاتفاقية الجديدة تعنى بأفراد عائلات المهاجرين وبالمهاجرين غير الحائزين على وثائق دون أن تمس بحق كل دولة طرف في الاتفاقية في تحديد المعايير المنظمة لدخول العمال المهاجرين وأسرهم.

أن الاتفاقية الجديدة تعنى على وجه التحديد بمراعاة حقوق الإنسان والحريات الأساسية للعمال المهاجرين بالرغم من مظاهر عدم الاستقرار العابرة في الأوضاع العالمية بعد أن أخذت في الاعتبار ما يقال حول تحول المهاجرين كعبء أو سبب إخلال بالأمن والاستقرار بأنها معلومات كاذبة⁽⁶⁾.

والتصديقات على الاتفاقيتين المذكورتين لمنظمة العمل الدولية ما تزال محدودة وليس من دولة عربية مصدقة على إحداها على الأقل غير الجزائر (١٩٦٢). غير أن أحكاماً في اتفاقيات أخرى لها علاقة بالعمال المهاجرين اعتبرت اتفاقيات أساسية. وهي ثماني اتفاقيات تعتبر الأساس والمضمون لإعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل (يونيو/حزيران ١٩٩٨) والإعلان ملزم لجميع الدول بما في ذلك التي لم تصدق على الاتفاقيات الثمانية وذلك بحكم المادة

(6) المجلس الاقتصادي والاجتماعي-لجنة حقوق الإنسان-اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الاقليات (دورة ٥١ البند ٣ لعام ١٩٩٩) وثيقة (E/CN4/Subc/199/7/add) ص ٥.

الثانية من الإعلان "أن جميع الدول الأعضاء وإن لم تكن قد صدقت على الاتفاقيات موضوع البحث ملزمة بمجرد انتمائها إلى المنظمة بأن تحترم المبادئ المتعلقة بالحقوق الأساسية التي تشكل موضوع هذه الاتفاقية وأن تعززها وتحققها بنية حسنة وفقا لما ينص عليه الدستور".

وهناك تداخل مثير بين الاتفاقيات التي يعتمد عليها الإعلان مع عهود واتفاقيات حقوق الإنسان من ناحية، ومن ناحية أخرى مع شروط تبادل السلع والخدمات في العالم أو اتفاقية الجات. ذلك أن الإعلان يمثل البديل "المؤقت" للشرط الاجتماعي الذي سعت إليه اتفاقية الجات والمنظمة العالمية للتجارة المنفذة لها.

ومهما يكن من أمر فقد تم حل التداخل بين اتفاقية الأمم المتحدة والاتفاقيات المناظرة لمنظمة العمل الدولية وذلك من خلال:

- ١- اعتبار اتفاقية الأمم المتحدة أعم وأشمل.
- ٢- استمرار منظمة العمل الدولية في متابعة التصديق والتنفيذ للاتفاقيات التي تقع في صلاحيتها.
- ٣- مشاركة منظمة العمل الدولية في لجنة الخبراء لاتفاقية الأمم المتحدة وذلك باعتبارها مستشارا للجنة فيما يخص صلاحياتها ولها أن تدرس الجوانب التي تتعلق باختصاصها.

٢ - اتفاقات منظمة التجارة العالمية:

لقد ظهر التداخل خلال العقد الماضي عندما كان يتلوح النافذون في التبادل الدولي بالشرط الاجتماعي للتجارة. وقد تم حل هذا التداخل بإقرار إعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل ولكن إلى حين. فقد كان هذا الإعلان الملزم هو البديل عن الشرط الاجتماعي وبمقتضاه فإن ثماني اتفاقيات أساسية لمنظمة العمل الدولية^(*) أصبحت في حكم المصادق عليها إلزامياً مع اختلاف في إجراءات المتابعة كما أن هذا الإعلان يمثل مساحة مشتركة بين موائيق وعهود حقوق الإنسان واتفاقيات العمل وشروط التجارة.

غير أن التداخل الأكبر يتوقع أن يحدث في مستقبل قريب وذلك بعد أن تستكمل منظمة التجارة العالمية اتفاقات الخدمات التي يجري التفاوض حالياً بشأنها.

وهذا الأمر يعني دول المجلس بشكل خاص فست منها أعضاء حالياً في المنظمة العالمية للتجارة واليمن تستكمل إجراءات دخولها.

وتعنى اتفاقات الخدمات بأربعة عناصر: الحركة عبر الحدود للخدمات، حركة المستهلك، حركة تأسيس أو الوجود التجاري، حركة تنقل الأشخاص الطبيعيين.

(*) من المتوقع زيادة عدد الاتفاقيات الأساسية مستقبلاً.

وسوف تكون اتفاقات تجارة الخدمات في تماس شديد مع قيود وأوضاع في دول المجلس مثل إجراءات الدخول من تأشيرات وإقامة مؤقتة للأشخاص الطبيعيين لغرض تقديم الخدمات أو القيود التي تنظم التواجد التجاري للشركات الأجنبية كقوانين الكفيل والاحتكارات والقيود على شراء العقارات والقيود على دخول مندوبي الشركات الأجنبية والمنتدبين من مقر الشركة⁽⁷⁾.

وهناك تصنيف محدد للمهن التي تدخل في تجارة الخدمات أعدته اليونكتاد (مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية)⁽⁸⁾. وهذا يتضمن سبع عائلات مهنية يتفرع منها العديد من مجموعات المهن، وهي:

- خدمات أعمال:

- المهن الحرة (أطباء، محاسبين، مهندسين، ترميز).
- مهن الحاسوب والنظم.
- البحوث في المجالات الاقتصادية والعلمية والاجتماعية.
- العقارات.
- التأجير: بواخر، طائرات، وسائل نقل ومعدات.

(7) اتحاد غرف التجارة والصناعة والزراعة في البلاد العربية: منطقة التجارة الحرة العربية في مراحل تحرير تجارة الخدمات. فبراير / شباط ٢٠٠٢ ص ٣١.

(8) UNCTAD - world Bank. Liberalizing international transactions in services, 1994, Appendix A

- **خدمات تجارية:** خدمات الإعلان والتحليل والإدارة والأمن، الاستشارات، تنظيف، تغليف، طباعة، نشر إلخ..
- **خدمات الاتصالات:** من بريد وهاتف وخدمات سمعية وبصرية .. إلخ.
- **خدمات البناء والتشييد والهندسة:** من البناء بكل أنواعه والبناء المعدني تكملة البناء والتهيئة .. إلخ.
- **خدمات التوزيع:** أنواع البيع والتوزيع، الوسطاء التجاريون، التخليص الجمركي .. إلخ.
- **خدمات التعليم:** تعليم بمراحله المختلفة بما في ذلك تعليم الكبار.
- **خدمات مالية:** كل أنواع التأمين، خدمات البنوك والتمويل.

وبطبيعة الحال فإن المهاجرين العاملين في المهن السابقة لن تنطبق عليهم جميعاً قواعد تجارة الخدمات، ولو حصل ذلك لتحولت غالبية الهجرة إلى قطاع الخدمات بقواعد والتزامات جديدة مفروضة على دول الاستقبال ولا تخضع لنظم الهجرة النافذة.

وعلى ما يبدو فإن المهن التي ستطبق عليها قواعد تبادل الخدمات الجديدة سوف تكون الأولوية فيها للخدمات الاستشارية والهندسية وخدمات الرعاية الصحية والتعليمية وتجارة النقل والتتقيب عن النفط والخدمات السياحية.

كما يبدو أن القطاعات الخدمية التي التزمت بها دول المجلس الأعضاء في المنظمة العالمية للتجارة هي⁽⁹⁾:

- الإمارات: بعض خدمات الأعمال، البريد السريع، الإنشاءات، البيئة، الخدمات المالية، السياحة.

- البحرين: التأمين وإعادة التأمين.

- الكويت: الأعمال، الإنشاءات والخدمات الهندسية، الخدمات البيئية، الخدمات الصحية والاجتماعية، السفر والسياحة.

- قطر: بعض الخدمات المهنية (من بينها الاستشارات الهندسية والخدمات الطبية والبحوث والحاسوب) البريد، الإنشاءات، البيئة، الخدمات المالية، السياحة.

ومهما يكن من أمر فإن الالتزامات تجاه منظمة التجارة العالمية سوف تفرض معطيات جديدة في نظم الهجرة لفئة هامة من الوافدين لدول المجلس .. وذلك حالما تستكمل الاتفاقات حول تجارة

(9) د. محسن هلال - اهتمامات الدول العربية في تجارة الخدمات في إطار منظمة التجارة العالمية - الإسكوا، حزيران/يونيو ١٩٩٨ ص ٣٢.

الخدمات. وبذلك تدخل تجارة الخدمات كقيد ثالث على نظم الهجرة الوطنية بعد الاتفاقيات الخاصة بحقوق الإنسان واتفاقيات العمل الدولية.

معايير العمل العربية بشأن الهجرة للعمل:

يعد النشاط المعياري العربي بشأن (تنقل) العمالة العربية، نموذجاً للتنظيم الإقليمي لهجرة العمالة، في إطار مجموعة إقليمية هي (الدول العربية).

ويقوم هذا النشاط أساساً على ما ورد في الميثاق العربي للعمل، الذي اعتمده وزراء العمل في الدول العربية في مؤتمهم الأول المنعقد في بغداد، في ١٢/١/١٩٦٥، في مادته السادسة، التي جاء فيها: (توافق الدول العربية على إعطاء الأولوية في التشغيل لعمال البلاد العربية، من غير مواطنيها، بما يتفق وحاجاتها).

وتتمثل المعايير العربية في هذا الشأن بالاتفاقيتين (٢) لعام ١٩٦٧، بشأن تنقل الأيدي العاملة، و(٤) لسنة ١٩٧٥ (معدلة)، بشأن الموضوع ذاته، وتكمل هاتين الاتفاقيتين اتفاقية ثالثة، هي الاتفاقية العربية رقم (١٤) لعام ١٩٨١، بشأن حق العامل العربي في التأمينات الاجتماعية عند تنقله للعمل في أحد الأقطار العربية.

وتقوم هذه المعايير العربية على المبادئ الآتية:

١- أن صياغة المعايير جرت بطريقة أريد بها أن توحى بأنها لا تنظم (هجرة) عمالة بين دول عربية، مراعاة للخصوصية القومية التي تجمع الدول الأعضاء في هذه المجموعة الإقليمية، لهذا حملت عنوان (تنقل) الأيدي العاملة، في مسعى لتصوير عملية الهجرة على أنها مجرد (انتقال) العامل العربي من مكان إلى آخر في إطار (الوطن الواحد)⁽¹⁰⁾.

٢- أقرت هذه المعايير صراحة مبدأ إعطاء الأولوية في التشغيل للعمال العرب على غيرهم من العمال، من غير مواطنيها، في ضوء حاجاتها.

٣- كما أقرت أيضاً مبدأ المساواة التامة في الحقوق والالتزامات بين العمال من مواطني الدولة والعمال العرب الذين تستضيفهم.

وقد حظيت كل من الاتفاقيتين (٢) و (٤) بسبع تصديقات فقط⁽¹¹⁾، ليس من بينها أي من دول المجلس ما عدا اليمن⁽¹²⁾ بينما لم تحظ الاتفاقية رقم (١٤) سوى أربع تصديقات، ليس من بينها تصديق أي من دول المجلس.

(10) ومع سعي صياغة المعايير إلى ذلك، فإن مصطلح (الهجرة) ظهر في بعض نصوص الاتفاقية رقم (٤) أكثر من مرة.

(11) اوقف التصديق على الاتفاقية رقم (٢)، بالنظر لدخول الاتفاقية رقم (٤) حيز التنفيذ.

(12) مع الإشارة إلى أن اليمن صدقت على الاتفاقية رقم (٤) لسنة ١٩٨٨.

الأمم المتحدة وحقوق العمال المهاجرين:

بدأت اهتمامات منظمة الأمم المتحدة بقضية العمالة المهاجرة، مع مطلع سبعينات القرن المنصرم، تحت تأثير ازدياد الاتجار غير المشروع بالعمل (illegal trafficking in labour)، وبهذا الشأن أطلق المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للمنظمة تحذيراً سنة ١٩٧٢، بشأن (النقل غير المشروع للعمال إلى بعض الدول الأوروبية، وكذلك الاستغلال الذي يتعرض له العمال من بعض الدول الأفريقية). ثم تتابعت القرارات والتوصيات التي أصدرتها الأجهزة المختلفة في المنظمة الدولية بشأن هذه القضية⁽¹³⁾.

ومع أواخر ثمانينات ذلك القرن وبداية تسعيناته، كانت قضية هجرة العمالة قد دخلت مرحلة خطيرة على المستوى الدولي:

١- فمن ناحية، اتسع نطاق هذه الهجرة على نحو دراماتيكي تحت تأثير عوامل سياسية واقتصادية واجتماعية خطيرة للغاية، تمثلت في انهيار (المنظومة الاشتراكية)، واضطرار دولها إلى المرور بمرحلة (انتقال)، أدت إلى ارتفاع كبير في معدلات البطالة، كما تمثلت أيضاً بإقدام العديد من دول العالم النامي على تنفيذ برامج تصحيح اقتصادي وإعادة هيكلة، تسببت أيضاً في ارتفاع معدلات البطالة، ومعاناة شديدة لذوي الدخل المحدودة، كما أنتجت (الأزمة المالية) التي شهدتها (النمو الاسيوية) أثراً مماثلة.

(13) لتفصيل أوفى، انظر:

UN center for human rights: The rights of migrant workers. Geneva. 1996. p.11.

وقد اقترنت الأزمات الاقتصادية المشار إليها، في العديد من دول العالم، بأزمات سياسية، وبحروب إقليمية وأهلية، وصراعات عرقية ودينية، مما دفع أعداداً هائلة من العمالة إلى السعي إلى الهجرة، بحثاً عن لقمة العيش وطمعاً في الحصول على الأمان الذي افتقدته في بلدانها.

وأنتجت كل هذه العوامل ظاهرة (جماعية) الهجرة، التي شجعتها بعض دول الاستقبال، لأسباب لا مجال للدخول فيها.

٢- ومن ناحية أخرى، فقد اتسمت ظاهرة الهجرة الجماعية هذه، بسمة سلبية، تمثلت في أن الجزء الأكبر منها كان (غير شرعي)، إذ أدارت النشاط الخاص به جماعات منظمة، أعادت إلى الذاكرة صور الاتجار غير المشروع بالبشر، مما مثل تحدياً خطيراً للضمير الإنساني، الذي كان في هذه المرحلة في أعلى درجات (النشوة)، متأثراً بما كان يتردد على مسامعه من أقوال تتغنى باحترام حقوق الإنسان، ومراعاة قواعد القانون الدولي الإنساني، لتتبدد هذه النشوة بسبب ممارسات شنيعة في ميدان هجرة العمالة، تنكرت لأبسط هذه الحقوق، وخرقت كل هذه القواعد.

في هذه الأجواء طرحت قضية (حقوق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم)، على طاولة البحث في الأمم المتحدة، لتعالج من منظور (إنساني)، ولتوضع لها قواعد محددة تحكمها، تنسجم وتتكامل مع

القواعد التي أقرتها المواثيق الدولية الأخرى التي تكون معاً قواعد القانون الدولي لحقوق الإنسان⁽¹⁴⁾.

وكانت النتيجة إقرار الجمعية العامة (الإتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم) في ١٨/ديسمبر/١٩٩٠.

الفروق الجوهرية - في الشكل والمضمون - بين معايير العمل الدولية ونصوص إتفاقية الأمم المتحدة بشأن حقوق العمال المهاجرين:

تتمثل أبرز الفروق الجوهرية بين التنظيم الدولي لحقوق العمال المهاجرين في معايير منظمة العمل الدولية، ونصوص إتفاقية الأمم المتحدة في الآتي:

١ - يتمثل الفارق الجوهري الأول في أن معايير العمل الدولية عنيت - كقاعدة - بحقوق العمال المهاجرين بصورة نظامية - مشروعة -⁽¹⁵⁾ بينما عالجت إتفاقية الأمم

(14) تشير بذلك بوجه خاص إلى: العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (١٩٦٦)، والعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية (١٩٦٦)، والإتفاقية الدولية بشأن القضاء على جميع أنواع التمييز العنصري (١٩٦٥)، والإتفاقية الدولية بشأن القضاء على جميع أنواع التمييز ضد المرأة (١٩٧٩)، والإتفاقية الدولية بشأن حقوق الطفل (١٩٨٩). وقبل هذه المواثيق كلها، يأتي - تاريخاً ومضموناً - الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (١٩٤٨).

(15) مع التذكير بأن الإتفاقية رقم (١٤٣) لسنة ١٩٧٥، - دخلت حيز النفاذ في ١٢/٩/١٩٧٨ -، تضمنت أحكاماً خاصة بالهجرة في أوضاع اعتسافية وتعزيز تكافؤ الفرص والمعاملة للعمال المهاجرين. وقد قضت مادتها الأولى بالتزام الدولة (باحترام حقوق الإنسان الأساسية للعمال المهاجرين كافة). غير أن هذه الإتفاقية لم تلق قبولاً دولياً واسعاً، إذ لم تصادق عليها سوى (١٩) دولة، من بين مجموع الدول الأعضاء في المنظمة، البالغ (١٧٧) دولة، على الرغم من انقضاء (٢٨) سنة على إقرارها.

المتحدة الموضوع من منظور أوسع، حيث نظمت (حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم)، وبذلك تكون قد نظمت حقوق العمال المهاجرين، دون اعتبار لمشروعية هجرتهم ووجودهم على إقليم الدولة التي يعملون فيها، إضافة إلى تنظيم حقوق أفراد أسر هؤلاء العمال.

٢- أما الفارق الجوهرى الثانى، فيتمثل فى أن معايير العمل الدولية عنيت بحقوق العمال المهاجرين الناشئة عن علاقة العمل، فى إطار المنظور الواسع لعدم التمييز بينهم وبين العمال الوطنيين فى هذه الحقوق، بينما عالجت اتفاقية الأمم المتحدة هذه المسألة فى إطار المفهوم الواسع لحقوق الإنسان، الذى استقر على المستوى الدولى، القائم أساساً على المبادئ الواردة فى الإعلان العالمى لحقوق الإنسان.

٣- ويتمثل الفارق الجوهرى الثالث فى أن معايير العمل الدولية، تلزم الدول الأعضاء، وتجرى متابعتها وفقاً لقواعد التعامل الدولى التى تقوم على احترام مبدأ سيادة الدولة القومية، بينما تسمح الأمم المتحدة بتخطي هذه القواعد، وفقاً للسياقات التى اعتمدت على المستوى الدولى فى متابعة كل المبادئ والأحكام الواردة فى المنظومة الدولية لحقوق الإنسان.

٤- ويتصل الفارق الجوهرى الرابع - والأكثر أهمية-، بين معايير العمل الدولية واتفاقية الأمم المتحدة، فى أسلوب صياغة كل منهما.

فصياغة معايير العمل الدولية، صياغة قانونية ذات دلالات محددة، أما صياغة نصوص اتفاقية الأمم المتحدة، فتغلب عليها الصياغة السياسية، التي تتسم بكونها - في الغالب-، (صياغة ترضية)، تفرغ النصوص من مضامينها، بهدف الوصول إلى صياغة - مقبولة من الجميع -، كما أنها، كما هي الحال في الصياغة السياسية المعاصرة-، تتطوي على (قدر مقصود من الغموض)، الذي يسمح بتعدد التفسيرات التي يمكن أن تعطى لها، بحيث يتمسك كل طرف بالتفسير الذي يراه محققاً لمصلحته، كما يسمح أيضاً بجعل مضمون هذه النصوص قابلاً للمناقشة - باستمرار-، ولطرح (حلول مساومة ظرفية)، في كل حالة على حدة.

ولعل أخطر ما ينطوي عليه هذا النوع من الصياغة، هو أنه يمكن من استخدام النصوص لتحقيق أغراض غير تلك التي صيغت من أجل بلوغها.

الاختلاف في (أحكام) معايير العمل الدولية واتفاقية الأمم المتحدة:

١- تختلف معايير العمل الدولية عن اتفاقية الأمم المتحدة، في تعريف (العامل المهاجر)، فضلاً عن اختلافها في التعامل مع أفراد أسرة العامل المهاجر، حيث تتضمن اتفاقية العمل الدولية (٩٧) الأحكام المتعلقة بالعامل المهاجر من خلال علاقة العمل، بينما وسعت الاتفاقية (١٤٣) أحكامها لتشمل بعض الحقوق لأفراد أسرة العامل المهاجر بينما

تنص اتفاقية الأمم المتحدة على أحكام وحقوق للعامل المهاجر وأفراد أسرته بشكل شامل وبغض النظر عن علاقة العمل أو شرعية الهجرة.

فالمادة (١١) من كل من اتفاقيتي العمل الدوليتين (٩٧) و (١٤٣) تحدد في الفقرة الأولى منها تعريف العامل المهاجر بأنه: شخص يهاجر من بلد إلى بلد آخر، بغية شغل وظيفة، بخلاف عمل يكون لحسابه الخاص، وهو يشمل أي شخص يقبل قانوناً بوصفه عاملاً مهاجراً.

وتدل العبارة الأخيرة من التعريف، على أن الاتفاقيتين تعتبران (سلامة الوضع القانوني) للعامل المهاجر، شرطاً أساسياً لانطباق أحكام الاتفاقية (٩٧) كاملة، والجزء الثاني من الاتفاقية (١٤٣) عليه.

وعلى خلاف هذا المنهج، تقضي المادة الأولى من اتفاقية الأمم المتحدة، بأن هذه الاتفاقية تنطبق على (جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم....، باستثناء ما ينص عليه خلاف ذلك في الاتفاقية)، دون أي إشارة إلى سلامة الوضع القانوني للعامل المهاجر، وهذا ما يتأكد أيضاً في تعريف الاتفاقية في المادة (١/٢) العامل المهاجر، على أنه: (الشخص الذي سيزاول أو ما برح يزاول نشاطاً مقابل أجر في دولة ليس من رعاياها)، حيث يخلو هو الآخر من مثل هذه الإشارة.

من ناحية أخرى، تستثنى الفقرة (٢) من المادة (١١) من الاتفاقيتين الدوليتين (٩٧) و (١٤٣) من مفهوم العامل المهاجر الذي تنطبق عليه أحكام الاتفاقية الأولى كاملة، وأحكام الجزء الثاني من الاتفاقية الثانية الذي يحمل عنوان: المساواة في الفرص والمعاملة، فئات العمال التالية:

- أ- عمال الحدود.
- ب- الأشخاص الذين يمارسون مهنة حرة والفنانين، ودخلوا البلد لفترة قصيرة.
- ج- البحارة/ عمال البحر.

وتضيف الاتفاقية (١٤٣) فئتين أخريين هما:

- د- الأشخاص القادمون خصيصاً بقصد التدريب أو التعليم.
- هـ- مستخدمو منظمات أو منشآت تعمل داخل أراضي بلد، وقبلوا بصفة مؤقتة في هذا البلد، بناء على طلب من صاحب عملهم، لتولى وظائف أو مهام محددة، ولفترة زمنية محدودة ومعينة، ويكونون ملزمين بمغادرة ذلك البلد عند انجاز هذه الوظائف أو المهام.

وعلى خلاف منهج الاتفاقيتين الدوليتين، فإن اتفاقية الأمم المتحدة لا تستثنى الفئات (أ) و (ب) و (هـ) من أحكامها، بينما تستبعد في المادة (٣) منها الطلاب والمتدربين من نطاق أحكامها، وكذلك (الملاحين والعمال على المنشآت البحرية الذين لم يسمح لهم بالاقامة ومزاولة نشاط مقابل أجر، في دولة العمل).

وخلص ما تقدم، أن نطاق تطبيق اتفاقية الأمم المتحدة يتسع ليستوعب جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، دون أي اعتبار لمشروعية الهجرة، باستثناء من نصت صراحة على استثنائه منهم، بينما يضيق نطاق الاتفاقية رقم (٩٧) ليقصر كقاعدة عامة على (المهاجرين الوافدين الموجودين بصورة قانونية على اراضي الدولة. - المادة ٦ من الاتفاقية)، ولتوسع قليلاً في الاتفاقية (١٤٣)، ليمتد نطاق جزئها الأول إلى حماية العمال المهاجرين بصورة غير شرعية، ولعل هذا المنهج في تحديد نطاق تطبيق هذه الاتفاقية يعد السبب الرئيسي في ضآلة عدد التصديقات عليها، مقارنة بالتصديقات على الاتفاقية (٩٧) - (٤٢/١٨) تصديقات على التوالي).

٢- يتحدد (موضوع) المعايير التي تتضمنها الاتفاقية (٩٧) بالحقوق الناشئة عن علاقة العمل، بشرط سلامة الوضع القانوني للعامل المهاجر، ويقرر نص المادة (٦) من الاتفاقية ذلك صراحة، حيث يقضي بأن تتعهد كل دولة عضو تسري عليها هذه الاتفاقية بأن تتيح دون تمييز على أساس الجنسية أو العرق أو الديانة أو الجنس للمهاجرين الوافدين بصورة قانونية على اراضيها، معاملة لا تقل مواتاة عن المعاملة، التي تتيحها لمواطنيها، وذلك بالنسبة لما يلي:

أ- المسائل التالية إذا كانت تنظمها القوانين أو اللوائح الوطنية، أو كانت خاضعة لرقابة السلطات الإدارية:

❖ الأجور.

❖ عضوية المنظمات النقابية، والتمتع بالمزايا التي تتيحها الاتفاقات الجماعية.

❖ السكن.

- ب- الضمان الاجتماعي (التأمينات الاجتماعية).
ج- الضرائب أو الرسوم أو الاشتراكات المستحقة على العامل بحكم عمله.
د- الإجراءات القانونية المتعلقة بالمسائل المشار إليها في هذه الاتفاقية.

وبهذا النص، فإن (موضوع) المعايير الواردة في الاتفاقية (٩٧)، يضيق كثيراً، مقارنةً بأحكام إتفاقية الأمم المتحدة، التي يبدو موضوعها (أوسع)، لأنه:

- أ- لا يقيم وزناً لمشروعية الهجرة.
ب- يمد الحماية إلى أفراد أسر المهاجرين، ولا يقصرها عليهم.
ج- يوسع نطاق الحقوق، ليخرج بها من دائرة الحقوق الناشئة عن العمل، إلى دائرة (حقوق الإنسان) على سعة هذه الدائرة، بكل ما فيها من اشكالات عموميته وعولمتها وتسييسها.

٣- تقترب الاتفاقية الدولية (١٤٣) (اتفاقية الهجرة في أوضاع اعتسافية، وتعزيز تكافؤ الفرص والمعاملة للعمال المهاجرين)، قليلاً في موضوعها من اتفاقية الأمم المتحدة، وهي قد تعتبر بشكل أو بآخر تمهيداً لها. (سبقت الاتفاقية (١٤٣) اتفاقية الأمم المتحدة زمنياً بخمس عشرة سنة - ١٩٧٥/١٩٩٠ على التوالي).

فالاتفاقية (١٤٣) في مادتها الأولى، تلزم كل دولة عضو في منظمة العمل الدولية تسري عليها الاتفاقية (أي تصدق عليها) (باحترام حقوق الإنسان الأساسية للعمال المهاجرين كافة).

ويبدو التشابه بين منهج الاتفاقيتين، في أن اتفاقية منظمة العمل الدولية (١٤٣) تتجاوز الدائرة المحدودة للمعايير الواردة في الاتفاقية (٩٧) لتمتد المعايير الواردة فيها خارج دائرة الحقوق الناشئة عن العمل، لتشمل حقوق الإنسان الأساسية، كما يبدو هذا التشابه أيضاً في أن الاتفاقية (١٤٣) تلزم الدولة باحترام هذه الحقوق (للعمال المهاجرين كافة)، وهي باستخدامها عبارة (كافة) تستوعب جميع المهاجرين، دون أي اعتبار لمشروعية هجرتهم.

وتكرس الاتفاقية (١٤٣) جزءها الأول لمعايير تهدف إلى الحد من، ومن ثم القضاء على، الهجرة الخفية - الهجرة

غير الشرعية - بجميع أنواعها، بينما تكرر جزءها الثاني لضمان المساواة في الفرص والمعاملة في مجال الاستخدام والمهنة، والضمان الاجتماعي، والحقوق النقابية والثقافية، والحريات الفردية والجماعية، بطرائق تتفق مع الظروف والممارسات الوطنية، للأشخاص الذين يوجدون بشكل قانوني على أراضيها، بوصفهم عمالاً مهاجرين أو أعضاء في أسر هؤلاء العمال، وهي بهذا النص توسع نطاق تطبيق هذا الجزء ليشمل - مع البقاء في نطاق مشروعية الهجرة - أفراد أسر العمال المهاجرين هجرة شرعية، إضافة إلى العمال أنفسهم.

٤- لا تترك اتفاقية الأمم المتحدة شكاً في أن أحكامها تسري على جميع العمال المهاجرين - دون أي اعتبار لمدة العمل والإقامة - ، في بلد العمل (دولة الاستقبال)، ولهذا فهي تسري على العمال المؤقتين العاملين لمدة محددة، وغيرهم ممن يعملون لمدة غير محددة، طالبت هذه المدة أم قصرت.

وفي الوقت الذي تخلو المعايير الواردة في اتفاقية العمل الدولية (٩٧) من أي معالجة لموضوع - مدة العمل والإقامة - كشرط لسريان أحكام الاتفاقية، فإن المادة (١١/هـ) من الاتفاقية (١٤٣) الواردة في الجزء الثاني من هذه الاتفاقية، الذي يحمل عنوان (المساواة في الفرص والمعاملة)، للأشخاص الذين يوجدون بشكل قانوني، في أراضي الدولة، بوصفهم عمالاً مهاجرين، أو

أعضاء في أسر هؤلاء العمال، تستثنى من سريان هذا الجزء من الاتفاقية، (مستخدمي منظمات أو منشآت تعمل داخل أراضي بلد ما، وقبلوا بصفة مؤقتة في هذا البلد، بناء على طلب صاحب عملهم، لتولي وظائف أو مهام محددة، ولفترة زمنية محدودة ومعينة، ويكونون ملزمين بمغادرة ذلك البلد عند إنجاز هذه الوظائف أو المهام).

ويكتف صياغة هذا الاستثناء، الكثير من الغموض، مما يتيح الفرصة للاختلاف في تفسيره، ففي حين يمكن قصر الاستثناء - وفقاً للسياق العام للنص - على العمال الذين يعملون بعقود مؤقتة، لإنجاز أعمال مؤقتة بطبيعتها، حيث تنتهي علاقة العمل بإنجاز هذه الأعمال وهو ما ينطبق على العمالة الوافدة في دول المجلس، إلا أنه يمكن من ناحية أخرى التوسع في تفسيره، بقدر محدود من الحجج، على أنه ينصرف إلى فئات محددة من العمال استناداً إلى مواد أخرى تشير صراحة إلى تلك الفئات (إعطاء صفة المؤقت لفئات محددة) قد لا تنصرف إلى جميع العمال الذين يعملون بعقود محددة المدة.

ويمكن في هذا الإطار السعي إلى إعطاء أكثر من تفسير لهذا النص وتوسيعه بطريقة تؤدي إلى تفسيره بطريقة تتفق مع مصلحة دول المجلس وذلك على نحو ينتهي إلى - استبعاد - جميع العمال (الوافدين) لمدة مؤقتة من تعريف العامل المهاجر الوارد في اتفاقية الأمم المتحدة.

ووفقاً للتفسير الراجح فإن عبارة (مستخدمي منظمات أو منشآت تعمل داخل أراضي بلد ما) تنصرف إلى جميع المنظمات والمنشآت دون أي اعتبار لجنسيتها أن كانت وطنية أو أجنبية، كما أن عبارة (وقبلوا بصفة مؤقتة في هذا البلد) تنصرف إلى جميع العمال الذين يعملون بعقود محددة المدة أياً كانت طبيعة العمل الذي يؤديه.

وقد أخذ المدير العام لمنظمة العمل الدولية ذلك المفهوم بعين الاعتبار عندما استخدم عبارة (العمالة المدعوة) في تعريفه للعمالة المؤقتة ومنها العمالة الوافدة إلى دول المجلس، مما يدل على تفهمه للاعتبارات والطبيعة الخاصة لهذه العمالة^(*).

وفي إطار المناقشة الجارية حول اختيار المفردات المتعلقة بالعمالة - إن كانت عمالة مهاجرة أو عمالة وافدة أو عمالة مدعوة - فإنه تجدر الإشارة هنا إلى أن المبادئ المستقرة في العمل الدولي تشير إلى أن تفسير نصوص الاتفاقيات الدولية يكون بالاستناد أساساً إلى المصطلحات المعروفة فيها، وليس إلى التعريفات الوطنية للمصطلحات المناظرة، وهذا المبدأ يجد تبريره باعتباره السبيل الوحيد إلى فهم - موحد - لأي نص دولي، والقول بخلافه يؤدي إلى فهم هذا النص على نحو متعدد

(*) انظر التقرير السادس "تحو نهج عادل للعمال المهاجرين في الاقتصاد العالمي" الدورة (٩٢) لمؤتمر العمل الدولي، ٢٠٠٤م، ص ٩ وص ٢٥ وص ١٠٣.

بتعدد التعريفات الوطنية التي تختلف فيما بينها اختلافات جوهرية.

ولهذا يكون المدخل الأفضل هو العمل على تطويع وتكييف النصوص والمفردات الدولية لكي تتسجم مع الواقع والمصلحة الوطنية وتستوعب الأوضاع الخاصة في الدول المعنية.

عرض لمحتويات اتفاقية الأمم المتحدة:

تعد هذه الاتفاقية، واحدة من أكثر الاتفاقيات الدولية تفصيلاً، فهي تقع في ثلاث وتسعين مادة، تتوزع على تسعة أجزاء، تتقدمها (ديباجة).

وفيما يلي عرض (شكلي) لمحتوياتها:

١- الجزء الأول: يقع هذا الجزء في ست مواد (المواد/١-٦) ويحمل عنوان/ النطاق والتعاريف.

وتعد المادة الأولى أهم مواد هذا الجزء، فهي تحدد نطاق سريان الاتفاقية وتحدهه بـ (جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم)، دون تمييز لأي سبب كان. وإيراد عبارة (جميع العمال المهاجرين all migrant worker) في عنوان الاتفاقية، وفي العديد من موادها، يراد به تأكيد سريانها على العمال المهاجرين كافة،

سواء كانت هجرتهم نظامية أم غير نظامية، كما يشير نص المادة الأولى في فقرتها الثانية إلى أن الاتفاقية تسري خلال (كامل عملية الهجرة)، ابتداء بالتحضير لها، وانتهاء بالعودة إلى دولة المنشأ، أو دولة الإقامة العادية.

وتعرف المادة (١/٢) من الاتفاقية العامل المهاجر بأنه: (الشخص الذي سيزاول أو ما برح يزاول نشاطاً مقابل أجر في دولة ليس من رعاياها). ومنه يستخلص أنه يجب أن يتوافر في العامل المهاجر شرطان، أولهما ألا يكون من مواطني دولة العمل، وثانيهما أن يزاول في الحاضر أو المستقبل عملاً مقابل أجر.

أما أفراد أسرة العامل المهاجر، فتعرفهم المادة الرابعة من الاتفاقية على أنهم (الأشخاص المتزوجين من عمال مهاجرين، أو الذين تربطهم بهم علاقة تنشأ عنها وفقاً للقانون المطبق، آثار مكافئة للزواج persons who have with the migrant workers, a relationship that Produces effects equivalent to marriage).... وكذلك أطفالهم المعالين، وغيرهم من الأشخاص المعالين الذين يعترف بهم أفراداً في الأسرة، وفقاً للتشريع المنطبق، أو الاتفاقات المنطبقة الثنائية، أو المتعددة الأطراف، المبرمة بين الدول المعنية).

وتتعارض عبارة (أو الذين تربطهم بهم علاقة تنشأ عنها، وفقاً للقانون المطبق، آثار مكافئة للزواج) الواردة في هذا النص، وفي نصوص أخرى من الاتفاقية، وعلى وجه الخصوص نص المادة ٤٤/٢ التي تلزم الدول الأطراف باتخاذ الإجراءات المناسبة التي تلتزم الدول التي لا تعترف إلا بعلاقة الزواج وحدها أساساً لتكوين الأسرة، ومنها دول مجلس التعاون، التي لا تقر شريعتها الإسلامية غير الزواج رابطة شرعية بين الرجل والمرأة.

ويمكن للدولة المصدقة على الاتفاقية، أن تحتفظ على هذه العبارة، أينما وردت في الاتفاقية، دون أن يتعارض تحفظها مع نص المادة (٢/٩١)، لأن هذا التحفظ لا يتعارض مع هدف ومقصد الاتفاقية⁽¹⁶⁾.

٢- الجزء الثاني: ويقع في مادة وحيدة هي (المادة ٧) من الاتفاقية، وهي تنص على الالتزام الرئيسي للدول الأطراف، حيث توجب أن تتعهد (وفقاً للصكوك الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، باحترام الحقوق المنصوص عليها في هذه الاتفاقية، وتأمينها لجميع العمال

(16) د. أحمد أبو الوفا: حقوق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم وفقاً لاتفاقية الأمم المتحدة لعام ١٩٩٠ - مجلة البحوث القانونية والاقتصادية - كلية الحقوق - جامعة المنصورة ١٩٩٧ ص ٥٣٠ - ٥٣١ - هامش (١٨).

المهاجرين وأفراد أسرهم الموجودين في إقليمها، أو الخاضعين لولايتها، دون تمييز من أي نوع...).

ولا تدع عبارات هذا النص، أي مجال للشك، فيما سبق أن اشرنا إليه، بشأن كون هذه الاتفاقية، جزء من المدونة الدولية المنظمة لحقوق الإنسان.

٣- الأجزاء: الثالث ويضم ثلاثاً وعشرين مادة (المواد ٨ - ٣٥)، وعنوانه: حقوق الإنسان لجميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، والرابع ويتألف من إحدى وعشرين مادة (المواد ٣٦-٥٦) وعنوانه: حقوق أخرى للعمال المهاجرين وأفراد أسرهم الحائزين للوثائق اللازمة أو الذين هم في وضع نظامي. والخامس ويتكون من سبع مواد (المواد ٥٧-٦٣)، وعنوانه: الأحكام المطبقة على فئات خاصة من العمال المهاجرين وأفراد أسرهم.

وتعد هذه الأجزاء الثلاثة، بموادها الإحدى والخمسين، العمود الفقري للاتفاقية، والمواد العاملة الأساسية فيها، وهي تفرق في حقوق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، بين ثلاث مجموعات:

الأولى - حقوق عامة شاملة لـ (جميع) العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، أيأ كان الوصف القانوني لهجرتهم، أي نظامية كانت أم غير

نظامية، وأياً كانت طبيعة الأعمال التي يؤديونها. (الجزء الثالث من الاتفاقية).

الثانية - حقوق إضافية تخص العمال المهاجرين وأفراد أسرهم الحائزين على الوثائق اللازمة، أو الذين هم في وضع نظامي. (الجزء الرابع من الاتفاقية).

الثالثة - حقوق خاصة بفئات معينة من العمال المهاجرين وأفراد أسرهم. (الجزء الخامس من الاتفاقية)، حيث تقضي المادة (٥٧) بأن العمال من هذه الفئات وأفراد أسرهم الحائزين على الوثائق اللازمة، أو الذين هم في وضع نظامي، يتمتعون بالحقوق المنصوص عليها في الجزء الثالث (الحقوق العامة) وبتلك المنصوص عليها في الجزء الرابع (الحقوق الإضافية)، مع مراعاة المعدل منها في مواد الجزء الخامس.

والفئات الخاصة التي تتصرف إليها أحكام الجزء الخامس هي: عمال الحدود (المادة ٥٨)، والعمال الموسميون (المادة ٥٩)، والعمال المتجولون (المادة ٦٠)، والعمال المرتبطون بمشروع (المادة ٦١)،

وعمال الاستخدام محدد المدة (المادة ٦٢)، والعاملون لحسابهم الخاص (المادة ٦٣).

٤- الجزء السادس: ويقع في ثمان مواد (المواد ٦٤-٧١) بعنوان: تعزيز الظروف السليمة والعادلة والإنسانية والمشروعة، فيما يتعلق بالهجرة الدولية للعمال وأفراد أسرهم، وتعالج مواد هذا الجزء الالتزامات التي تقع على الدول الأطراف من أجل تعزيز هذه الظروف.

٥- الأجزاء: السابع ويتألف من سبع مواد (المواد ٧٢ - ٨٧) وعنوانه: تطبيق الاتفاقية، والثامن من ست مواد (المواد ٧٩ - ٨٤)، بعنوان: أحكام عامة، والتاسع والأخير ويضم تسع مواد (المواد ٨٥ - ٩٣)، وعنوانه: أحكام ختامية.

وتعالج مواد هذه الأجزاء أحكاماً إجرائية تنظم التصديق أو الانضمام إلى الاتفاقية، والانسحاب منها، ومتابعة تنفيذها، وغير ذلك من المسائل ذات الطبيعة الإجرائية.

البناء المنطقي لاتفاقية الأمم المتحدة:

يقوم البناء المنطقي للاتفاقية على مجموعتين من المقدمات:

الأولى - تلك التي تؤكد على الصكوك الأساسية لحقوق الإنسان، وتخص بالذكر منها، الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعديد من الاتفاقيات ذات الصلة به، التي أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة، وكذلك التأكيد على المبادئ والمعايير الواردة في الصكوك ذات الصلة، التي أقرتها المنظمة الدولية المتخصصة - منظمة العمل الدولية -، إضافة إلى عدد من الاتفاقيات الأخرى التي أقرتها بعض وكالات الأمم المتحدة.

والغرض من التأكيد على ما تقدم، هو بيان أن الاتفاقية ليست بدلاً عن تلك الموثيق الدولية، بل هي مكمل لها، في إطار خصوصية الموضوع الذي تعالجه.

الثانية - تلك التي تشير إلى إدراك أهمية ظاهرة الهجرة، والاعتراف بالتقدم الذي أحرزته بعض الدول على أساس إقليمي أو ثنائي، باتجاه حماية حقوق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، وكذلك الإشارة إلى أثر موجات المهاجرين على الدول والشعوب المعنية، مع التأكيد على الرغبة في إرساء قواعد يمكن أن تسهم في التوفيق بين مواقف الدول، عن طريق قبول مبادئ أساسية تتعلق بمعاملة العمال المهاجرين وأفراد أسرهم.

وفي إطار هذه المجموعة من المقدمات، تذكر ديباجة الاتفاقية عدة حقائق تتمثل في الآتي:

١- أن حقوق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، لم يعترف بها بقدر كافٍ، في كل مكان، وأنها تتطلب لذلك حماية دولية أساسية.

٢- أن الهجرة غالباً ما تكون سبباً في نشوء مشاكل خطيرة لأفراد أسر العمال المهاجرين، وكذلك للعمال أنفسهم، بسبب تشتت الأسرة.

٣- أن المشاكل الإنسانية التي تنشأ عن الهجرة، تكون أكثر جسامة في حالة الهجرة - غير النظامية -، مما يستدعي من ناحية (تشجيع الإجراءات الملائمة بغية منع التنقلات السرية، والاتجار بالعمال المهاجرين، والقضاء عليها)، ومن ناحية أخرى، (تأمين حماية ما لهم - أي للعمال المهاجرين - من حقوق الإنسان الأساسية).

٤- أن العمال غير الحائزين على الوثائق اللازمة، أو الذين هم في وضع غير نظامي، يستخدمون في أحيان كثيرة، بشروط أقل مؤاتاة من شروط عمل العمال الآخرين، مما يغري بعض أصحاب العمل على البحث عن هذا النوع من اليد العاملة، بغية جني فوائد المنافسة غير العادلة.

٥- أن مما يثني عن اللجوء إلى استخدام العمال المهاجرين الذين هم في وضع غير نظامي، أن يتم الاعتراف على نطاق واسع، بما لجميع العمال المهاجرين من حقوق الإنسان الأساسية. وأن منح

بعض الحقوق الإضافية لمن يكونون في وضع نظامي من العمال المهاجرين وأفراد أسرهم سيشرح جميع العمال المهاجرين وأصحاب العمل على احترام القوانين والإجراءات التي أقرتها الدول المعنية، وعلى الامتثال لها.

وعلى هذه المقدمات يمكن إيراد ملاحظتين جوهريتين:

الأولى - أن هذه المقدمات تقوم على (نظرة أحادية الجانب)، إذ أنها أخذت بنظر الاعتبار مصلحة طرف واحد في علاقة الهجرة، هو (العامل المهاجر)، فأنحازت إليه انحيازاً كاملاً، ومع الاعتراف بأن العامل المهاجر هو الطرف الضعيف في هذه العلاقة، مما يقتضي حمايته قانوناً، إلا أن هذا لا يبرر إطلاقاً ألا تؤخذ مصالح الطرف الآخر، وهو دولة الاستقبال، بنظر الاعتبار من خلال الموازنة الدقيقة بين مصالح الطرفين، على أساس من - العدالة - التي يعد تحقيقها وظيفة القانون، وطنياً كان أم دولياً.

فإذا كان مرفوضاً التتكرار لحقوق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، فإنه لأمر مرفوض أيضاً إهدار المصالح الوطنية لدول الاستقبال، سياسية كانت أم أمنية أم اقتصادية أم اجتماعية.

الثانية - تتعلق بالمنطق الذي أقامت عليه الاتفاقية موقفها من الهجرة غير النظامية، فهي قد اعتبرت الاعتراف للعمال المهاجرين هجرة غير نظامية، بحقوق الإنسان الأساسية، يسهم في

ثني أصحاب العمل عن استخدامهم بشروط أقل مؤاتاة من شروط عمل العمال الآخرين، ومع أخذ هذه الحقيقة بنظر الاعتبار، إلا أن هذا المسلك قد يؤدي إلى نتيجة غير مرغوب فيها، هي تشجيع المزيد من العمال على الهجرة على نحو غير نظامي، فحصولهم - وهم في وضع غير نظامي - على هذا الكم من الحقوق، سوف يحفز أعداداً أكبر على الهجرة غير النظامية، خاصة إذا لاحظنا أن هذا النوع من الهجرة قد استشرى في الأحوال التي لم يراع المستوى من الحقوق الذي تسعى الاتفاقية إلى تحقيقه للعمال المهاجرين هجرة غير نظامية، وبزيادة هذا النوع من الهجرة سوف تتعقد مشكلات دول الاستقبال.

من ناحية أخرى، يلاحظ أن الاتفاقية - لا تزال - تقيم تفرقة بين العمال المهاجرين هجرة نظامية، وأولئك المهاجرين هجرة غير نظامية، وهي لا تزال تجعل العمال - الأخيرين -، قوة العمل المفضلة لدى أصحاب العمل، لأنها تعطي الفئة الأولى مجموعة من (الحقوق الإضافية)، مما يعني بالنتيجة أن العمال المهاجرين هجرة غير نظامية، سوف يظلون - بافتراض الالتزام بكامل أحكام الاتفاقية-، قوة العمل الأقل تكلفة، المفضلة على غيرها لدى أصحاب العمل، وهذه نتيجة غير مرغوب فيها وطنياً ودولياً، وتتناقض تماماً مع أهداف الاتفاقية ومقاصدها.

الفصل الثاني

الإجراءات والتعديلات القانونية
المرتبة على تصديق دول مجلس التعاون
على اتفاقية الأمم المتحدة

الإجراءات والتعديلات القانونية المرتتبة على تصديق دول المجلس على اتفاقية الأمم المتحدة

آثار الاتفاقية على دول المجلس:

لا يمكن أن يكون للاتفاقية أي أثر - إلزامي - على أي من دول المجلس، إلا إذا صادقت عليها، وفقاً للإجراءات المقررة فيها، التي سيجري بيانها لاحقاً - فالاتفاقية لا تلزم أياً من الدول بأحكامها بمجرد إقرارها من الجمعية العامة للأمم المتحدة، ذلك لأنه كما هو معروف في القانون الدولي، أن قرار الجمعية العامة يعطي الاتفاقية وجودها الدولي، إلا أنه لا يعطيها قوة الإلزام للدول الأعضاء، إلا بقيام كل من هذه الدول بإجراءات التصديق أو الانضمام إليها وفقاً لنظمها الدستورية، وعليه فإن آثار الاتفاقية على الدولة، لا يمكن تصور تحققها، إلا بعد التصديق عليها وفعال الاتفاقية بحق الدولة المصدقة(*)).

وليس من شك في أن الآثار المباشرة للتصديق على الاتفاقية، من قبل أي من دول المجلس، سوف تتمثل في التزام الدولة باتخاذ العديد من الإجراءات، والقيام بإجراء جملة تعديلات جوهرية على نظمها القانونية والإدارية، لتستجيب هذه النظم لمقتضيات تنفيذ الاتفاقية، أما الآثار غير المباشرة، فتتمثل في النتائج العملية ذات

(*) تجدر الإشارة هنا إلى أن هذه الاتفاقية تعتبر جزءاً من منظومة معايير حقوق الإنسان والحقوق الأساسية وبالتالي فإن ذلك يرتب على الدول الأعضاء التزامات أدبية ومعنوية للعمل على تحديث وتطوير تشريعاتها وممارساتها الوطنية بما ينسجم مع مضمون ومبادئ تلك الاتفاقية حتى في حالة عدم التصديق عليها.

الطبيعة الاقتصادية والاجتماعية، وربما السياسية والأمنية-، التي ستنتج عن التنفيذ الفعلي لهذه التعديلات.

وفي شأن ما تقدم، يمكن الإشارة إلى الملاحظتين الهامتين:

الأولى - أن الآثار المباشرة للتصديق، المتمثلة في اتخاذ إجراءات وإدخال تعديلات على النظم القانونية والإدارية للدولة المصدقة لكي تلبى متطلبات تنفيذ الاتفاقية، هي ناتج حتمي لعملية التصديق لأي من الدول، إلا أن الاختلاف فيما بين الدول في هذا الشأن، يتمثل في (كم ونوع) التعديلات التي تضطر كل دولة إلى إدخالها على نظمها، فهذا الكم والنوع يتناسب طردياً مع درجة الاختلاف والتناقض بين أحكام الاتفاقية والنظم القانونية والإدارية الوطنية النافذة. ولا شك أن هذه الدرجة تتباين من دولة إلى أخرى تبعاً لمقدار تقارب أو ابتعاد النظم القائمة عند التصديق مع أحكام الاتفاقية.

وفي ضوء الواقع الحالي، يبدو (كم ونوع) التعديلات المطلوبة من دول المجلس - كبيراً نسبياً -، مع اختلاف لا ينكر فيما بين هذه الدول في هذا الشأن.

الثانية - أن الآثار غير المباشرة للتصديق على الاتفاقية، على دول المجلس، المتمثلة في (النتائج الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والأمنية) التي ستترتب على تنفيذ أحكامها، تكتسب أهمية خاصة في هذه الدول بسبب (تركيبها السكانية الاستثنائية)، المتمثلة في النسبة المرتفعة للسكان الأجانب، التي تجعل المهاجرين

النسبة الأكبر من السكان في (بعض) هذه الدول، أو على الأقل نسبة (كبيرة) منهم.

وبهذا تمثل دول المجلس، بواقعها السكاني الخاص هذا، استثناء من القاعدة العامة في هذا الشأن، بالنسبة لمجموع دول العالم.

وليس من شك، في أن الاتفاقية، لم تراع (خصوصيات واقع سكاني واجتماعي ذي طبيعة استثنائية)، لذا فإن تنفيذ أحكامها، في حالة التصديق عليها، يمكن أن يعزز - نتائج اقتصادية واجتماعية وسياسية وأمنية -، ذات طبيعة استثنائية.

وبعد هذه المقدمة العامة في هذا الشأن، ننتقل إلى تحديد أكثر دقة لأهم الآثار المباشرة وغير المباشرة التي تترتب على التصديق على الاتفاقية.

١- الحقوق الناشئة عن العمل:

تكفل قوانين العمل عموماً (المساواة) بين العمال الوطنيين وغيرهم في الحقوق الناشئة عن العمل حتى لو لم تصرح بذلك، بالاستناد إلى مبدأ إقليمية القانون الذي يفيد خضوع جميع العلاقات القانونية التي تقوم على إقليم الدولة لأحكام قانونها الوطني.

وتأسيساً على ما تقدم، فإن تصديق أي من دول المجلس على الاتفاقية، لن يقتضي منها إدخال تعديلات قانونية تذكر على مدونة قانون العمل الوطنية، لاستيفاء مقتضيات تنفيذ المادة (٢٥) التي تقتضي بأن يتمتع العمال المهاجرون، بمعاملة لا تقل مراعاة عن المعاملة التي تنطبق على رعايا الدولة، من حيث الأجر وشروط العمل والاستخدام الأخرى، بما فيها السن الدنيا للقبول في العمل، وكذلك إنهاء علاقة العمل.

إلا أن تنفيذ هذا النص، سوف يثير إشكالية تكمن في أنه جاء ضمن الجزء الثالث من الاتفاقية الذي يحمل - كما ذكرنا - عنوان (حقوق الإنسان لجميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم)، مما يعني أن مقتضيات النص تتصرف إلى العمال المهاجرين هجرة غير نظامية، بالطريقة ذاتها التي تتصرف إلى المهاجرين منهم هجرة نظامية، ولا تترك الفقرة (٣) من المادة (٢٥) أي شك في هذه المسألة، حيث تنص صراحة على أن: (تتخذ الدول الأطراف جميع التدابير المناسبة، لضمان ألا يحرم العمال المهاجرون من أية حقوق تنشأ عن هذا المبدأ بسبب أية مخالفة في إقامتهم أو استخدامهم، وعلى وجه الخصوص لا يعفى أصحاب العمل من أية التزامات قانونية أو تعاقدية، ولا تقيد التزاماتهم بأي شكل بسبب أي مخالفة من هذا القبيل).

ويفيد الفهم الكامل لهذا النص، أن عقد العمل الذي يكون العامل المهاجر - هجرة غير نظامية - طرفاً فيه، ينشئ آثار العقد الصحيح كاملة، وهذا ما ترفضه أغلب القوانين

الوطنية صراحة، يوافقها في ذلك الفقه المقارن الذي يعتبر العقد في هذه الحالة باطلاً لمخالفته نصاً آمراً يتعلق بالنظام العام.

وسيقضي أعمال نص الاتفاقية هذا، إدخال تعديل جوهري على أحكام القوانين الوطنية لدول المجلس، لتقبل المبادئ الواردة فيه، وترتيب آثار عقد العمل الصحيح التي تقرها هذه القوانين، على تنفيذ عقود العمل التي يكون العمال المهاجرين هجرة غير نظامية أطرافاً فيها.

٢- الحق في الضمان (التأمين) الاجتماعي:

تقضي المادة (٢/٢٧) من الاتفاقية بأنه: (فيما يتعلق بالضمان الاجتماعي/ التأمينات الاجتماعية - social security -، يتمتع العمال المهاجرون وأفراد أسرهم، بنفس المعاملة التي يعامل بها رعايا تلك الدولة، بقدر استيفائهم للشروط التي ينص عليها التشريع المنطبق في تلك الدولة، والمعاهدات الثنائية والمتعددة الأطراف المنطبقة عليها).

وسوف يقتضي تنفيذ هذا النص - في حالة تصديق أي من دول المجلس على الاتفاقية - إدخال تعديلات جوهريّة على نظم التأمينات الاجتماعية فيها، تتركز أساساً حول مسألتين:

الأولى - تغطية العمال المهاجرين وأفراد أسرهم بنظم التأمينات، وفي هذا الشأن نشير إلى أن النظم النافذة تستبعد

هؤلاء - كلية - من نطاق سريانها في ثلاث دول هي الإمارات وعمان والكويت، بينما تستبعدهم من نطاق تطبيق تأمين المعاشات في كل من البحرين والسعودية.

وما من شك في أن تغطية العمال المهاجرين وأفراد أسرهم بنظم التأمينات، وبالذات تمكينهم من الاستفادة من الاداءات الدورية طويلة الأجل (المعاشات بأنواعها)، يمثل في الواقع الخليجي مشكلة في غاية التعقيد، وتبرز إشكالات مالية وإدارية يصعب الحديث عنها في هذه العجالة، كما أنه يحمل اقتصادات دول الخليج تكاليف مالية باهضة للغاية، ولهذا فقد اضطرت بعض دول الخليج التي قررت - لفترة من الزمن - تغطية هؤلاء بنظم المعاشات، إلى وقف العمل بذلك.

ولا تقتصر آثار تغطية العمال المهاجرين وأفراد أسرهم بنظم المعاشات على ما تقدم بيانه، بل سوف تنتج أثراً آخر بالغ الأهمية، حيث ستدفع الرغبة في الحصول على المعاشات بالعمال المهاجرين إلى الإقامة لمدد طويلة، بهدف استيفاء شروط الحصول عليها، وهذا سيؤدي إلى آثار اجتماعية وسكانية، ومخاطر متعددة على الواقع الاجتماعي في هذه الدول، نتيجة ولادة الأجيال الثانية، من المهاجرين على أراضي هذه الدول.

الثانية - أن نص المادة (٢٧)، ورد هو الآخر ضمن الجزء الثالث، الخاص بحقوق الإنسان المكفولة لجميع العمال المهاجرين، أي من كانت هجرته نظامية أو غير نظامية.

والأخذ بما تقدم، سوف يعد حافظاً للعمالة التي تعد هجرتها غير نظامية، للتواجد على أرض الدولة، بينما سوف يلزم الدولة ذاتها بأن تدخل تعديلاً جوهرياً على نظام الضمان/التأمين الاجتماعي فيها، إذ ستضطر إلى التخلي عن قاعدة اعتبار صحة علاقة العمل شرطاً للتغطية بهذا النظام.

٣- الحق في التنظيم:

مع الأخذ بنظر الاعتبار الوضع القانوني والواقعي في دولة الكويت والجمهورية اليمنية ومملكة البحرين، بشأن إقرار قوانينها الحق في التنظيم، وتصديق دولة الكويت على اتفاقية العمل الدولية رقم (٨٧) بشأن الحرية النقابية بتاريخ ١٩٦١/٩/٢١، كما أصدرت مؤخراً القانون رقم (١١) لسنة ٢٠٠٣ والذي تضمن حق العاملين في القطاع الحكومي والنفطي بتشكيل نقاباتهم اسوة بالعاملين في القطاع الخاص، وتصديق اليمن على الاتفاقية ذاتها بتاريخ ١٩٧٦/٧/٢٩م، وعلى الاتفاقية الدولية رقم (٩٨) بشأن المفاوضات الجماعية بتاريخ ١٩٦٩/٤/١٤م وعلى الاتفاقية الدولية رقم (١٣٥) بشأن ممثلي العمال بتاريخ ١٩٧٦/٧/٢٩م، وكذلك تصديق دولة الكويت مؤخراً على الاتفاقية رقم (٩٨) وذلك في ٢٤/١٠/٢٠٠٤م والخطوات التي اتخذتها المملكة العربية السعودية لإتاحة ممارسة هذا الحق في سنة ٢٠٠٢م، حيث بدأ تشكيل اللجان والتنظيمات العمالية في المنشآت، كما أصدرت سلطنة عمان قانون العمل الجديد والذي تضمن باباً

خاصاً بالتنظيم العمالي وقد أصدرت السلطنة مؤخراً قراراتين بشأن قواعد تشكيل وعمل اللجان التمثيلية في المنشأة. وكذلك قواعد تشكيل وعمل اللجنة التمثيلية الرئيسية لبدء تطبيقها في القطاع الخاص بالسلطنة، وفي دولة قطر فقد صدر في مايو ٢٠٠٤ قانون جديد للعمل أفرد فصلاً خاصاً للتنظيمات العمالية يعطي الحق للعمال لتكوين لجان عمالية في المنشآت، لرعاية مصالحهم والدفاع عن حقوقهم وتمثيلهم في جميع المسائل المتعلقة بشؤون العمل. وكذلك الإجراءات التحضيرية التي تتم في المرحلة الحالية في دولة الإمارات العربية المتحدة، إلا أن الفجوة بين ما تتطلبه أحكام الاتفاقية والتنظيم القانوني والممارسة الوطنية في هذه الدول، بشأن الإقرار للعمال المهاجرين بالحق في التنظيم، لا تزال قائمة⁽¹⁷⁾.

فالمادة (١/٢٦) من الاتفاقية، الواردة في الجزء الثالث، الذي يتضمن الأحكام التي تنصرف إلى (جميع العمال المهاجرين)، تقضي بوجوب أن يكون لهؤلاء العمال الحق في الانضمام إلى أية نقابة عمال، وإلى أي جمعية منشأة وفقاً للقانون بقصد حماية مصالحهم الاقتصادية والاجتماعية والنقابية، - ومصالحهم الأخرى-، مع الخضوع فقط للوائح

(17) تشير هنا إلى أن لجنة الخبراء في منظمة العمل الدولية، دأبت منذ سنوات طويلة على إبداء ملاحظة على نص المادة (٧٢) من قانون العمل في القطاع الأهلي في دولة الكويت، بدعوى مخالفته المعايير الواردة في الاتفاقية (٨٧) المصادق عليها من قبل الدولة، حيث يشترط النص أن تكون قد نصت على إقامة العامل غير الكويتي خمس سنوات متتاليات من تاريخ صدور القانون، لغرض أن يتاح له الانضمام إلى النقابة. انظر لتفصيلات أوفى: د. يوسف الياس: علاقات العمل الجماعية في الدول العربية، منشورات البرنامج الإقليمي العربي لإدارة العمل - القاهرة - ١٩٩٦ ص ١١٧.

المنظمة المعنية، وأن يكون لهم الحق في المشاركة في اجتماعاتها وأنشطتها، والتماس العون والمساعدة منها.

غير أن الفجوة تزداد اتساعاً بالانتقال إلى نص المادة (٤٠) من الاتفاقية، الواردة في الجزء الرابع الخاص بالحقوق الإضافية (العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، الحائزين على الوثائق اللازمة، أو الذين هم في وضع نظامي)، فوفقاً للفقرة (١) من هذه المادة، (يكون للعمال المهاجرين وأفراد أسرهم الحق في تكوين جمعيات ونقابات عمال (The right to form associations and trade unions) لتعزيز وحماية حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية، وغيرها من المصالح)⁽¹⁸⁾.

ويمكن من خلال التدقيق في عبارات النص، استجلاء الاختلاف بين حكمه، وحكم المادة (٢٦) التي سبقت الإشارة إليها، فالنص الأخير يشير إلى حق (جميع العمال المهاجرين) في الانضمام إلى نقابات قائمة، والمشاركة في أنشطتها والتماس مساعدتها، أما نص المادة (٤٠) فيفيد أن يكون للعمال المهاجرين الذين هم في وضع نظامي ولأفراد أسرهم، الحق في تكوين جمعيات ونقابات خاصة بهم، فإذا أضفنا مقتضى هذا النص إلى المعيار المستقر دولياً بشأن وجوب الأخذ بالتعددية النقابية، فإنه يكون علينا أن نتوقع قيام (العديد) من الجمعيات والنقابات الخاصة بهؤلاء، العمال، التي سوف تعمل مستقلة عن التنظيم النقابي للعمال الوطنيين، بكل ما ينطوي عليه ذلك، من مخاطر محتملة، في

(18) عبارة "غيرها من المصالح"، عبارة واسعة، تركت مصطلح المصالح دون وصف، مما يسمح بالتوسع في تفسيرها.

مجتمعات ذات طبيعة سكانية خاصة، يشكل فيها غير المواطنين نسبة مهمة/ أو النسبة الأهم من السكان.

من ناحية أخرى، فقد لامس نص المادة (٤٢) من الاتفاقية بصورة حذرة، مسألة مشاركة العمال المهاجرين وأفراد أسرهم في الحياة العامة، بما في ذلك، ممارسة الحقوق السياسية في دولة العمل.

فوفقاً للفقرة (١) من هذه المادة، تنظر الدول الأطراف في أمر وضع إجراءات أو إنشاء مؤسسات The establishment of procedures or institutions، يمكن من خلالها، أن تراعى في دول المنشأ ودول العمل، الاحتياجات والأمان⁽¹⁹⁾ والالتزامات الخاصة للعمال المهاجرين وأفراد أسرهم، وتتوخى حسب الاقتضاء إمكانية أن يصبح للعمال المهاجرين وأفراد أسرهم، ممثلون في تلك المؤسسات، يتم انتخابهم بحرية.

وتقضي الفقرة (٢) من المادة بأن تيسر دولة العمل، وفقاً لتشريعاتها الوطني، استشارة العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، أو مشاركتهم في اتخاذ القرارات المتعلقة بحياة المجتمعات المحلية وإداراتها.

وأخيراً، تنص الفقرة (٣) من المادة على أنه: يجوز أن يتمتع العمال المهاجرين بالحقوق السياسية في دولة العمل، إذا

(19) عبارة (الأمني aspirations) الواردة في هذا النص، نموذج لما أشرنا إليه بشأن الصياغة السياسية الغامضة لبعض نصوص هذه الاتفاقية، فهذه العبارة ليست لها دلالة قانونية محددة، وإيرادها في النص يضيف عليه قدراً كبيراً من الغموض، ويبيح إمكانية تفسيره باتجاهات متعددة، توسع أو تضيق المقصود به، وفقاً لمصلحة الطرف الذي يتمسك به.

منحتهم تلك الدولة، من خلال ممارستها سيادتها، مثل هذه الحقوق.

ومع أن نص المادة (٤٢) لم يرقم التزامات على نحو وجوبي على دولة العمل، بشأن ما تقدم بيانه من حقوق، واختار بدلاً من ذلك عبارات دالة على الجواز، (تراعي Shall consider - تيسر Shall facilitate - يمكن (may)، إلا أنه يفتح باباً للمطالبة، وربما لممارسة الضغوط في أحوال معينة، ويتيح إمكانية إساءة استخدام النص في غير أغراضه في أحوال معينة.

٤ - حق الإقامة ولمّ شمل الأسرة:

قد تكون للأحكام التي أوردتها الاتفاقية بشأن تنظيم إقامة العمال المهاجرين (المواد ٤٩-٥٦ من الجزء الرابع)، ووحدة أسرة العامل المهاجر (المادة ٤٤ من الجزء ذاته)، في حالة التصديق عليها، تأثيرات جذرية على معظم أحكام نظم الإقامة المعمول بها حالياً في دول مجلس التعاون.

أ- فمن ناحية تنظيم إقامة العمال المهاجرين، فإن النظم النافذة في هذه الدول تقوم - كقاعدة - على الربط بين مشروعية الإقامة والترخيص للأجنبي بالعمل، ويتمثل هذا الربط في اشتراط صحة الإقامة كشرط لمنح الترخيص، وتحديد مدة الترخيص بمدة العمل وبالعكس، أما أحكام الاتفاقية فتقوم على فصم الصلة بين الاثنتين

في الحدود التي ترسمها، وذلك بالنص على عدم فقدان الإذن بالإقامة لمجرد انتهاء العمل المصرح للمهاجر القيام به، ومن ثم عدم اعتباره في وضع غير نظامي، (المادتان ٤٩، ٥١ على وجه الخصوص)، مما يتيح له المكوث في الدولة، والسعي إلى الحصول على عمل بديل خلال المدة المتبقية من إذن العمل.

وتفتح المادة (٥٠) من الاتفاقية الباب أمام إمكانية استمرار أسرة العامل المهاجر في الإقامة في دولة العمل، في حالة وفاة العامل أو انفصام رابطة الزوجية، مع ملاحظة أن نص المادة قد جاء على سبيل الجواز، حيث تورد فقرته الأولى عبارة (تتظر دولة العمل بعين العطف shall favourably consider)، على أن تراعى في ذلك طول الفترة التي أقاموا خلالها في تلك الدولة، فإذا لم يسمح لهم بذلك، فإن الفقرة الثانية من المادة توجب أن تتاح لهم (فترة معقولة من الوقت، قبل المغادرة، لتمكينهم من تسوية شؤونهم في دولة العمل).

ب- ومن ناحية ثانية، تفرض المادة (١/٤٤) من الاتفاقية، على الدول الأطراف، التزاماً (باتخاذ التدابير المناسبة لضمان وحدة أسر العمال المهاجرين)، وتوجب الفقرة (٢) من هذه المادة، على هذه الدول (إتخاذ ما تراه مناسباً، ويدخل في اختصاصها، من تدابير رامية إلى تيسير لمّ شمل العمال المهاجرين بأزواجهم، أو بالأشخاص الذين تربطهم علاقة تنشأ عنها، وفقاً

للقانون المطبق آثار مكافئة للزوج⁽²⁰⁾، وكذلك بأولادهم المعالين القصر غير المتزوجين).

وتوجب الفقرة (٣) من المادة أن تنظر دولة العمل (لاعتبارات إنسانية، بعين العطف، في منح معاملة متساوية، على النحو المنصوص عليه في الفقرة (٢) من هذه المادة، للأفراد الآخرين من أسر العمال المهاجرين).

وبمقتضى الفقرة (٢) من المادة (٥٣) تلتزم الدول الأطراف بأن تنظر بعين العطف، في منح أفراد أسر العامل المهاجر غير المسموح لهم بأن يختاروا نشاطاً يزاولونه مقابل أجر، (الأولوية على العمال الآخرين الذين يلتمسون الدخول إلى بلد العمل، في الحصول على إذن لمزاولة نشاط مقابل أجر...).

وسوف تترتب على الأخذ بهذه الأحكام وتنفيذها، آثار على التركيبة السكانية في دول المجلس، كما ستكون لها آثار اجتماعية كبيرة الأهمية.

فهي ستؤدي من ناحية إلى زيادة عددية في عدد المهاجرين المقيمين في الدولة، نتيجة السماح لأفراد أسر العمال المهاجرين بالالتحاق بهم، وستؤدي هذه الزيادة إلى تغيير في

(20) نذكر بما قلناه بشأن هذه المسألة في الصفحة (٤٣).

التركيبة السكانية لصالح ارتفاع نسبة غير المواطنين إلى المواطنين بمعدل أكبر مما هي عليه الآن.

كما أنها سوف تؤدي من ناحية ثانية إلى تغيير جذري في التركيبة العمرية للسكان، وفي نسبة الذكور إلى الإناث. وسوف تترتب على ذلك نتائج اجتماعية وثقافية، سيتسم بعضها بالسلبية.

٥- الحق في الخدمات الصحية:

تنص المادة (٢٨) من الاتفاقية (الواردة ضمن الجزء الثالث الخاص بحقوق جميع العمال المهاجرين)، على أن (للعمال المهاجرين وأفراد أسرهم الحق في تلقي أية عناية طبية مطلوبة بصورة عاجلة، لحفظ حياتهم، أو لتلافي ضرر لا يمكن علاجه، يلحق بصحتهم، وذلك على أساس المساواة في المعاملة مع رعايا الدولة المعنية، ولا يحرم هؤلاء من هذه العناية الطبية الطارئة، بسبب أية مخالفة فيما يتعلق بالإقامة أو الاستخدام).

ولا يحتاج تبرير هذا النص إلى كبير عناء، فهو يقوم على اعتبارات إنسانية محضة، ومن ثم فإنه لا يقبل ربط تقديم العناية الطبية - في الحالات الطارئة - بمشروعية الإقامة والاستخدام.

أما ما يزيد على ما يوصف بالعناية الطبية الطارئة، فقد عالجتة الاتفاقية في جزئها الرابع، الخاص بالمهاجرين بصورة نظامية، حيث قضت بإمكانية الوصول إلى الخدمات الصحية من قبل العمال (المادة ٤٣/١/هـ)، ومن قبل أفراد أسرهم (المادة ٤٥/١/ج) بالمساواة مع رعايا دولة العمل، شريطة الوفاء بمتطلبات الاشتراك في برامج هذه الخدمات.

٦- الحق في التعليم:

تتضمن المادة (٣٠) من الاتفاقية (الجزء الثالث/ جميع العمال وأفراد أسرهم) القاعدة الأساسية بشأن الحصول على خدمات التعليم، حيث تنص على أن (لكل طفل من أطفال العامل المهاجر، الحق الأساسي في الحصول على التعليم، على أساس المساواة في المعاملة مع رعايا الدولة المعنية، ولا يجوز رفض أو تقييد إمكانية الالتحاق بالمؤسسات الحكومية للتعليم قبل المدرسي، أو بالمدارس، بسبب الوضع غير النظامي من حيث الإقامة أو الاستخدام لأي من الأبوين، أو بسبب الوضع غير النظامي لإقامة الطفل في دولة العمل).

وبمقتضى هذا النص، تكفل الاتفاقية للطفل حق التعليم، بغض النظر عن مدى مشروعية إقامته هو، أو أي من والديه، في دولة العمل.

وتقرر الاتفاقية، في جزئها الرابع، حقوقاً إضافية لأولاد العمال المهاجرين هجرة نظامية، تتمثل في الآتي:

أ- انتهاج دولة العمل - بالتعاون مع دولة المنشأ عند الاقتضاء - سياسة تستهدف إدماج أولاد العمال المهاجرين في النظام المدرسي المحلي، وبصفة خاصة، فيما يتعلق بتعليمهم اللغة المحلية. (المادة ٢/٤٥).

ب- سعي دولة العمل إلى تيسير تعليم اللغة والثقافة الأصليتين، لأولاد العمال المهاجرين، وفي هذا الصدد، تتعاون مع دولة المنشأ، حيثما كان ذلك مناسباً (المادة ٣/٤٥).

ج- جواز أن توفر دولة العمل، - برامج تعليمية خاصة باللغة الأصلية لأولاد العمال المهاجرين، بالتعاون مع دولة المنشأ عند الاقتضاء (المادة ٤/٤٥).

ويبدو أن أعمال كل هذه النصوص مع بعضها، وتنفيذها من قبل أي من دول المجلس، أمراً بالغ الصعوبة والتعقيد، بسبب التنوع الكبير في التركيبة الأثنية للعمالة المهاجرة فيها، وهي إذا ما أخذت كاملة، سوف تحوّل صورة النظام التعليمي في هذه الدول، إلى ما يشبه (لوحة فسيفساء) تتعدد مكوناتها، وتتضاءل فيها مساحة جزئها (الوطني).

وليس من شك، في أن توفير هكذا نظام تعليمي - على افتراض إمكانية توفيره سوف يستنزف أموالاً طائلة، ويحتاج إلى كوادر بشرية عديدة، وإلى قدرات إدارية هائلة.

من ناحية أخرى، أوجبت الاتفاقية أن تهيأ للعمال المهاجرين هجرة نظامية، (المادة ٤٣/١/أ)، ولأفراد أسرهم (المادة ٤٥/١/أ)، إمكانية الوصول إلى المؤسسات والخدمات التعليمية، بالمساواة مع رعايا الدولة، مع مراعاة متطلبات القبول، وغيرها من أنظمة المؤسسات التعليمية.

٧- الحقوق الثقافية:

تلتزم المادة (٣١) من الاتفاقية (الواردة في الجزء الثالث الخاص بحقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم)، الدول الأطراف بأن تضمن (احترام الهوية الثقافية للعمال المهاجرين وأفراد أسرهم، ولا تمنعهم من الاحتفاظ بوشائجهم الثقافية مع دولة منشئهم).

أما العمال المهاجرون هجرة نظامية وأفراد أسرهم، فتكفل لهم الاتفاقية، على قدم المساواة في المعاملة مع رعايا دولة العمل، إمكانية الوصول إلى الحياة الثقافية، والاشتراك فيها. (المادتان ٤٣/١/ز، ٤٥/١/د)، والمقصود هنا هو الحياة الثقافية في دولة العمل.

وفي المقابل تؤكد المادة (٣٤) من الاتفاقية التزام العمال المهاجرين وأفراد أسرهم باحترام الهوية الثقافية لدول العبور ودولة العمل.

٨- الحق في الوصول إلى خدمات التوجيه والتدريب المهنيين والتوظيف:

نقضي الاتفاقية بوجوب (تمكين العمال المهاجرين بصورة نظامية وأفراد أسرهم، من الوصول - على أساس المساواة في المعاملة مع رعايا دولة العمل - إلى خدمات التوجيه المهني والتوظيف، ومؤسسات التدريب وإعادة التدريب المهنيين). (المادتان ٤٣/١/ج، ٤٥/١/ب).

٩- الحق في الحصول على الخدمات الاجتماعية:

توجب الاتفاقية، تمكين العمال المهاجرين بصورة نظامية وأفراد أسرهم، من الحصول على الخدمات الاجتماعية، على أساس المساواة في المعاملة مع رعايا دولة العمل، شريطة الوفاء بمتطلبات الاشتراك في برامج هذه الخدمات. (المادتان ٤٣/١/هـ، ٤٥/١/ج).

وتضيف الاتفاقية إلى ما تقدم، حقاً للعمال المهاجرين بصورة نظامية تحديداً في (الحصول على مسكن، بما في ذلك مشاريع الإسكان الاجتماعي Social housing schemes،

والحماية من الاستغلال فيما يتعلق بالإيجار). (المادة ٤٣/١/د).

وإذا كانت حماية العمال من الاستغلال فيما يتعلق بالإيجار أمراً يمكن قبوله، فإن تمكين المهاجرين من الحصول - على أساس المساواة في المعاملة مع رعايا دولة العمل - على مسكن ضمن مشاريع الإسكان الاجتماعي في دول المجلس، سيكون من ناحية صعب التنفيذ بالنظر للكثرة العددية لهؤلاء العمال، كما أنه سيكون مرهقاً مالياً للدولة التي اعتادت أن تقدم خدمات هذا النوع من الإسكان لمواطنيها، بكلف واطئة ضمن سياسة دعم الخدمات المقدمة إلى مواطني هذه الدول.

وأخيراً، تضيف الفقرة (١/و) من المادة (٤٣)، حقاً آخر للمهاجرين بصورة نظامية، يتمثل في تمكينهم من الوصول إلى التعاونيات والمؤسسات المدارة ذاتياً، دون أن يعني ذلك تغييراً في وضعهم كمهاجرين، ومع مراعاة قواعد وأنظمة الهيئات المعنية).

الفصل الثالث

الأحكام الإجرائية في اتفاقية الأمم المتحدة
لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين
وأفراد أسرهم

الأحكام الإجرائية في اتفاقية الأمم المتحدة لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم

التصديق على الاتفاقية:

طبقاً لنص الفقرتين (١) و (٢) من المادة (٨٦) من الاتفاقية،
فإنها مفتوحة لجميع الدول للتصديق (ratification) عليها، كما
أنها مفتوحة لأي دولة للانضمام (accession) إليها.

ولا تتيح المادة (٨٨) لأي دولة تصدق على الاتفاقية أو
تتضم إليها، (أن تستثني أي جزء من الاتفاقية، أو أن تستثني -
دون الإخلال بالمادة (٣)-(21)، أي فئة من العمال المهاجرين، من
تطبيقها). ووفقاً لمقتضيات هذا النص فإنه ليس متاحاً للدولة إلا أن
تصدق على الاتفاقية بكاملها.

غير أنه يمكن - بالاستناد إلى المادة (١/٩١) من الاتفاقية -
للدولة أن تبلغ الأمين العام للأمم المتحدة بنص تحفظاتها عند
تصديقها أو انضمامها، وتشترط الفقرة (٢) من هذه المادة، لقبول
ذلك التحفظ (أن لا يتنافى مع مقصد وهدف هذه الاتفاقية)، وتترك
صياغة النص هذه مجالاً واسعاً للاجتهاد في تقدير ذلك، كما تغفل
تماماً بيان وتحديد الجهة التي تتولى البت في أي خلاف بشأنها^(*).

(21) المادة (٣) من الاتفاقية تورد تعداداً للأشخاص الذين لا تسرى عليهم الاتفاقية.

(*) أنظر الملحق الخاص بنماذج لتحفظات وبيانات الدول المصادقة على الاتفاقية

وتجيز الفقرة (٣) من المادة نفسها للدولة، أن تسحب تحفظاتها التي سبق أن أبدتها، وذلك بتوجيه إشعار إلى الأمين العام.

وقضت الفقرة (١) من المادة (٨٧) من الاتفاقية، بأن يبدأ نفاذها (في اليوم الأول من الشهر الذي يلي انقضاء فترة ثلاثة أشهر على تاريخ إيداع الوثيقة العشرين، من وثائق التصديق أو الانضمام).

بينما قضت الفقرة (٢) من المادة ذاتها بأن يبدأ نفاذ الاتفاقية - بالنسبة إلى كل دولة تصدق عليها، أو تنضم إليها بعد نفاذها - في اليوم الأول من الشهر الذي يلي انقضاء ثلاثة أشهر على تاريخ إيداع تلك الدولة لوثيقة تصديقها أو انضمامها).

وبناء على ما تقدم، فإنه حتى تاريخ اكتمال العدد المطلوب، المتمثل بالوثيقة العشرين من وثائق التصديق أو الانضمام، فإن موقف الدولة المصدقة أو المنضمة يكون - مساوياً تقريباً -، من حيث آثاره لموقف الدول التي لم تصدق أو تنضم إليها، أما بعد هذا التاريخ، فإن الدول المصدقة أو المنضمة تكون ملزمة بتنفيذ كامل أحكام الاتفاقية، وتجري متابعتها من قبل أجهزة المتابعة التي أقامتها الاتفاقية، التي سنشير إليها لاحقاً.

أخيراً، نشير إلى أن المادة (٨٩) من الاتفاقية، نظمت أحكام انسحاب أي دولة طرف فيها، وذلك (بعد فترة لا تقل عن خمس سنوات من بدء تنفيذ الاتفاقية بالنسبة إلى الدولة المعنية، بواسطة

إشعار كتابي يوجه إلى الأمين العام للأمم المتحدة، ولا يصبح هذا الانسحاب نافذاً إلا في اليوم الأول من الشهر الذي يلي انقضاء فترة اثني عشر شهراً على تاريخ تلقي الأمين العام هذا الإشعار).

وطبقاً للفقرة (٣) من المادة (٨٩)، فإنه ليس لانسحاب الدولة أي أثر على إعفائها من التزاماتها المنصوص عليها في الاتفاقية، بخصوص أي فعل أو امتناع حدث قبل التاريخ الذي يصبح فيه الانسحاب، ساري المفعول.

وعلى أية حال فقد أقرت الاتفاقية من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة في ١٨ ديسمبر ١٩٩٠ ودخلت حيز التنفيذ في ١ يوليو ٢٠٠٣.

وذلك بعد أن بلغ عدد البلدان المصدقة عليها (٢٢) بلداً في بداية يوليو ٢٠٠٣. وعدد التصديقات الكافي لدخول الاتفاقية حيز التنفيذ هو عشرين تصديقاً.

صادق على الاتفاقية حتى تاريخ بدء نفاذها (٢٢) بلداً هي حسب تاريخ المصادقة كما يلي:

مصر، المغرب	١٩٩٣
السيشل	١٩٩٤
الفلبين، كولومبيا، اوغندا	١٩٩٥
سريلانكا، البوسنة والهرسك	١٩٩٦
الرأس الاخضر	١٩٩٧

اذربيجان، المكسيك، السنغال	١٩٩٩
بوليفيا، غانا، غينيا	٢٠٠٠
أرغواي، بليز	٢٠٠١
تاجكستان، اكوادور	٢٠٠٢
السلفادور، جواتيمالا، مالي	٢٠٠٣

كما صادقت عليها مؤخراً ست عشرة دولة أخرى وهي:

قرقيزيا، بوركينا فاسو	٢٠٠٣
الجماهيرية الليبية، تركيا، تيمور	٢٠٠٤
الجزائر، شيلي، سوريا، ليسوتو، هندوراس، بيرو، نيكاراغوا	٢٠٠٥
الأرجنتين، مورتانيا، البانيا	٢٠٠٧

وبذلك بلغت التصديقات على الاتفاقية لغاية يوليو ٢٠٠٨م ثمان وثلاثين تصديقاً^(*).

وهناك خمس عشرة دولة أخرى وقعت على الاتفاقية ولم تصادق عليها بعد وهي:

بنغلاديش، بنين، كمبوديا، جزر القمر، غينيا بيساو، غوايانا، بروغواي، ساوتامو وبرنسييت، سيراليون، توغو، الغابون، اندونيسيا، ليبيريا، صربيا، الجبل الأسود.

(*) المصدر: موقع المفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان.

ويلاحظ على التوقعات على الاتفاقية أو المصادقة عليها أنها تعود جميعها لبلدان نامية مرسله للعمالة أو لا تعنيها الهجرة كثيراً في الوقت الحالي، كما أن من بينها ست بلدان عربية (مصر، المغرب، الجزائر، الجماهيرية الليبية، سوريا وموريتانيا) و(١٤) دولة إفريقية جنوب الصحراء و(١٢) في أمريكا اللاتينية.

وبلدان آسيوية ذات عمالة كثيفة في بلدان الخليج العربية: سيريلانكا، الفلبين.

بنغلاديش واندونيسيا (توقيع فقط) إضافة إلى تركيا والبوسنة والهرسك وغيرهم.

والغريب في هذه التصديقات أن البلدان التي دفعت بهذه الاتفاقية إلى حيز الوجود، كما تؤكد على ذلك جميع الحثيات والمناقشات التي سبقت إقرار الاتفاقية، لم تصادق أو توقع على الاتفاقية بعد وفي مقدمتها البلدان الأوروبية والولايات المتحدة الأمريكية.

الرقابة على تطبيق الاتفاقية:

على النسق ذاته، الذي سارت عليه اتفاقيات الأمم المتحدة بشأن حقوق الإنسان، أقامت الاتفاقية جهازاً رقابياً ونظماً إجرائياً خاصين بمتابعة تنفيذ الاتفاقية، والتحقق من مدى التزام الدول

الأطراف بأحكامها (الجزء السابع من الاتفاقية، المواد ٧٢ - ٧٨)،
وتتلخص أحكام هذا الجزء بما يأتي:

١- تنشأ بموجب الفقرة (١/أ) من المادة (٧٢) لجنة معنية
(بحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم)،
تتألف عند بدء سريان الاتفاقية (أي عند تحقق تصديق
أو انضمام عشرين دولة)، من عشرة خبراء، يرتفع
عددهم إلى أربعة عشر خبيراً، بعد نفاذ الاتفاقية بحق
الدولة الطرف الحادية والأربعين.

وتبين الفقرات الأخرى من هذه المادة، شروط
وإجراءات انتخاب أعضاء هذه اللجنة، والأمور
الأخرى ذات الصلة بعضويتهم فيها^(*).

٢- تلزم الفقرة (١) من المادة (٧٣) من الاتفاقية، الدول
الأطراف، بأن تقدم إلى الأمين العام للأمم المتحدة،
تقريراً لتنظر فيه اللجنة، عن التدابير التشريعية
والقضائية والإدارية وغيرها من التدابير المتخذة
لتنفيذ أحكام هذه الاتفاقية. وذلك:

أ- في غضون سنة، بعد بدء نفاذ الاتفاقية بالنسبة
للدولة الطرف المعنية.

(*) شكلت لجنة الخبراء في ديسمبر ٢٠٠٣م، بعد دخول الاتفاقية حيز التنفيذ وتضم في عضويتها ١١
خبيراً من بينهم خبيراً من كل من مصر والمغرب.

ب- ثم مرة كل خمس سنوات، وكلما طلبت اللجنة ذلك.

وتوجب الفقرة (٢) من هذه المادة، أن: (تبين التقارير المقدمة، العوامل والصعوبات - إن وجدت - التي تؤثر على تنفيذ الاتفاقية، وتتضمن معلومات عن خصائص تدفق موجات الهجرة التي تتعرض لها الدولة الطرف المعنية).

وتخول الفقرة (٣) من المادة اللجنة صلاحية تقرير (أية مبادئ توجيهية أخرى تنطبق على فحوى التقارير).

وتفرض الفقرة الرابعة والأخيرة من المادة على الدول الأطراف، واجب توفير التقارير للجمهور في بلدانها على نطاق واسع.

٣- تنظم المادة (٧٤) من الاتفاقية، الجوانب الإجرائية في اختصاص لجنة الخبراء بدراسة التقارير المقدمة من كل دولة طرف، وتتمثل أبرز هذه الإجراءات بما يأتي:

أ- تتولى اللجنة دراسة التقارير، وتحيل ما تراه مناسباً من التعليقات إلى الدولة الطرف المعنية، ويجوز لهذه الدولة أن تقدم إلى اللجنة، ملاحظات عن أية تعليقات تبديها اللجنة وفقاً لهذه المادة، ويجوز للجنة عند نظرها في هذه التقارير أن تطلب من الدول الأطراف، معلومات تكميلية. (الفقرة (١) من المادة).

ب- تقيم الفقرتان (٢) و (٥) من المادة، تنظيمياً إلزامياً
- للتعاون والتنسيق - بين اللجنة ومكتب العمل
الدولي في دراسة تقارير الدول الأطراف.

فوفقاً للفقرة (٢)، يحيل أمين عام الأمم المتحدة،
إلى المدير العام لمكتب العمل الدولي، نسخاً من
التقارير المقدمة من هذه الدول، والمعلومات ذات
الصلة بالنظر في هذه التقارير، وذلك لكي يتمكن
المكتب من مساعدة اللجنة بالخبرة التي يقدمها فيما
يتعلق بالأمور التي تتناولها الاتفاقية، وتقع في
مجال اختصاص منظمة العمل الدولية، وتتنظر
اللجنة أثناء مداولاتها في أية تعليقات أو معلومات
يقدمها المكتب.

ووفقاً للفقرة (٥) تدعو اللجنة مكتب العمل الدولي
إلى تعيين ممثلين عنه للاشتراك - بصفة
استشارية - في اجتماعات اللجنة.

ج- ومن ناحية أخرى، تقيم الفقرات (٣ و ٤ و ٦) من
المادة ذاتها تنظيمياً - جوازيًا - للتعاون والتنسيق
بين اللجنة وجهات أخرى.

فالفقرة (٣) تجيز للأمين العام للأمم المتحدة، بعد
التشاور مع اللجنة أن يحيل إلى الوكالات

المتخصصة الأخرى، فضلاً عن المنظمات الحكومية الدولية، نسخاً من أجزاء هذه التقارير التي تدخل في نطاق اختصاصها. ولم يبين النص الغرض من هذه الإحالة، ويفتح سكوته عن ذلك باباً واسعة للاجتهاد في تحديد هذا الغرض.

أما الفقرة (٤) فتجيز للجنة ذاتها (أن تدعو الوكالات المتخصصة وغيرها من أجهزة الأمم المتحدة، فضلاً عن المنظمات الحكومية، وغيرها من الهيئات المعنية، إلى تقديم معلومات خطية عن الأمور التي تتناولها هذه الاتفاقية، وتقع في نطاق أنشطتها، لتتخذ فيها اللجنة).

ويستنتج من هذا النص، أن مصدر معلومات اللجنة، لا يقتصر على ما يرد في تقارير الدول الأطراف المعنية، وردودها على ملاحظات واستفسارات اللجنة، بل يمكن أن يكون من جهات أخرى، أشار إليها النص، تتولى تقديم معلومات إلى اللجنة، تحصل عليها هذه الجهات من مصادرها وبوسائلها الخاصة.

وتسمح عبارة النص الواسعة (وغيرها من الهيئات المعنية)، بأن يكون من بين الجهات التي تدعوها اللجنة إلى تقديم المعلومات، كل الهيئات

والمنظمات - غير الحكومية - التي تعنى بشؤون حقوق الإنسان والهجرة الدولية.

وتخول الفقرة (٦) اللجنة (أن تدعو ممثلي الوكالات المتخصصة الأخرى، وغيرها من أجهزة الأمم المتحدة فضلاً عن المنظمات الحكومية الدولية، إلى حضور جلسات اللجنة، والإدلاء بأرائهم، كلما نظرت في أمور تقع في ميدان اختصاص تلك الجهات).

د- وتتحدد خلاصة عمل اللجنة، في دراسة تقارير الدول المعنية، بأن تقدم طبقاً للفقرة (٧) من المادة، (تقريراً سنوياً إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة، عن هذه الاتفاقية، يتضمن آراءها وتوصياتها، ويستند على وجه الخصوص إلى دراسة التقارير المقدمة من الدول الأطراف، وما تقدمه من ملاحظات).

وتفيد عبارة (على وجه الخصوص)، الواردة في النص، بشكل واضح، أن تقرير اللجنة يمكن أن يستند على مصادر أخرى - غير تقارير الدول وملاحظاتها.

وطبقاً للفقرة (٨) من المادة، يحيل الأمين العام للأمم المتحدة التقرير السنوي (إلى الدول

الأطراف في هذه الاتفاقية، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ولجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة، والمدير العام لمكتب العمل الدولي، وإلى المنظمات الأخرى ذات الصلة).

وقد يكون من بين (المنظمات الأخرى ذات الصلة)، منظمة التجارة العالمية (WTO)، التي ما انفكت ترفع شعار الربط بين مراعاة المعايير الخاصة بالحقوق الأساسية في العمل، وبين حرية التجارة فيستغل تقرير هذه اللجنة من قبل هذه المنظمة لأغراض تجارية بحتة.

٤- وتنظم المادة (٧٦) من الاتفاقية، صورة أخرى من صور الرقابة على تنفيذ أحكامها، تتمثل في قيام اللجنة بـ: (تلقي ودراسة رسائل تدعي فيها دولة طرف في الاتفاقية، أن دولة طرفاً أخرى، لا تفي بالتزاماتها بموجبها)، ويشترط لذلك أن تكون الدولتان، - المدعية والمدعى ضدها - قد قبلتا اختصاص اللجنة بتلقي مثل هذه الرسائل (الاضطرابات)، وذلك في صورة إعلان يصدر لهذا الغرض عن كل منهما.

وتوجب المادة (٧٦) على الدولة المدعية، أن تكون - قبل اللجوء إلى اللجنة -، قد وجهت نظر الدولة المدعى ضدها، إلى ما تنسبه إليها من إخلال بالتزاماتها، برسالة مكتوبة، مع إلزام الدولة الأخيرة بالرد خلال

ثلاثة أشهر من تلقيها الرسالة، فإذا سويت المسألة بهذه الطريقة خلال ستة أشهر من تاريخ تلقي الدولة المدعى ضدها الرسالة الأولى، تعد منتهية، وإلا جاز لأي من الدولتين طرحها أمام اللجنة، بعد استنفاد كل طرق نظرها الداخلية المتاحة.

وتبذل اللجنة مساعيها الحميدة بين الدولتين، للوصول إلى تسوية ودية للمسألة موضوع النزاع، فإذا أخفقت، تولت دراستها وفقاً للإجراءات الواردة في هذه المادة، مع التزامها بأن تقدم خلال اثني عشر شهراً من تاريخ تلقيها الإخطار بطلب نظر المسألة تقريراً، في حالة التوصل إلى حل، يتضمن عرضاً للوقائع وللحل الذي توصلت إليه. أما إذا فشلت في التوصل إلى مثل هذا الحل، فإن تقريرها يجب أن يتضمن عرضاً للوقائع الخاصة بالمسألة، وترفق بالتقرير البيانات الكتابية ومحضر بالبيانات الشفوية التي تقدمت بها الدولتان، مع آراء اللجنة بشأن النزاع، وترسل التقرير إلى الدولتين المعنيتين.

٥- كما نصت المادة (٧٧) من الاتفاقية، على نوع ثالث من الرقابة، تستطيع اللجنة بموجبه أن تتلقى إخطارات من (أفراد يخضعون لولايتها، يدعون فيها أن حقوقهم الفردية المقررة بموجب الاتفاقية قد تعرضت لانتهاك من قبل الدولة الطرف).

ولا تتلقى اللجنة هذه الإخطارات (الرسائل)، إلا إذا كانت الدولة قد أصدرت إعلاناً بقبول اختصاص اللجنة في تلقيها.

ولقبول أي إخطار، يشترط ألا يكون مجهول المصدر (غير موقع anony mous)، أو يشكل إساءة لاستخدام الحق في تقديم الإخطار، أو يتعارض مع الاتفاقية، كما يشترط لقبول الإخطار أن يكون الفرد قد استنفذ كل طرق الطعن الداخلية المتاحة، وألا تكون المسألة التي يتضمنها قد نظرت، أو مازالت تنتظر بموجب إجراء آخر من إجراءات التحقيق أو التسوية الدولية.

وبعد أن تنتظر اللجنة في الإخطار (الرسالة) وفقاً للإجراءات الواردة في المادة (٧٧)، تحيل آراءها بشأنها إلى الدولة المعنية وإلى الفرد مقدم الإخطار.

الفصل الرابع

مواجهة المستقبل

مواجهة المستقبل

يحمل المستقبل المنظور الكثير من المتغيرات والنذر والضغوط في مجال الهجرة، كغيره من المجالات. ويلف هذا المستقبل غموض يحسن معه، تثبت موقع الأقدام في السير تجاهه. وليس أفضل في هذه الحالة من العودة للذات لتحديد أولويات المنطقة وثوابتها التي لا تنازل دونها. واتخاذ إجراءات عاجلة لتفهم أعمق لواقع الهجرة وتداعياتها واتخاذ مواقف من بعض قضاياها خاصة منها اتفاقية الأمم المتحدة بشأن الهجرة العام (١٩٩٠).

إن ذلك يتطلب، دون أدنى شك، دراسة ومراجعة جادة وفهم معمق للعديد من المفاهيم والاعتبارات التي سادت المنطق الرسمي الذي اعتمده الأجهزة المعنية في دول المجلس خلال المرحلة الماضية، وحسبناها كافية للرد على ما يثار في المحافل الدولية خاصة في شأن الهجرة، ومن بين هذه المفاهيم التي تتطلب المزيد من الدراسة في ضوء المتغيرات والمستجدات الدولية: ما يتعلق بالحفاظ على دول المنطقة، والتمسك بحق السيادة بما في ذلك سيادة التشريعات الوطنية، وكون الاتفاقيات والعهود الدولية لا تلزم إلا المصدقين عليها، وألوية إعطاء الحقوق للمواطنين، وما يثار حول نظام الكفالة، ووجوب النظر إلى أن العمالة الوافدة في دول المجلس وتوصيفها كعمالة مؤقتة، لا يعني عدم توجه دول المجلس أسوة بدول العالم الأخرى للالتزام بمضمون وغايات الاتفاقيات والمعايير الدولية بشأن العمال المهاجرين، انسجاماً مع التوجهات العامة للمجتمع الدولي نحو تحسين أوضاع هذه العمالة وإدماج المبادئ الواردة في المعايير الدولية ذات العلاقة بالحقوق

الأساسية وحقوق الإنسان في التشريعات والممارسات الوطنية على نحو متدرج.

بالإضافة إلى العديد من المسائل التي يصعب حصرها، غير أنها تتطلب وقفة تأمل جادة في المرحلة القادمة، حيث تواجه مثل هذه الاعتبارات والمفاهيم تحديات جادة في مواجهة المصالح الدولية المتشابكة والاندفاع نحو ترسيخ ما يسمى بالإدارة الدولية.

وسيتناول هذا الفصل ما يمكن اعتباره أولويات للدول الأعضاء، لمواجهة التحديات المستقبلية في هذا الخصوص، ويمكن تحديد أولويات المنطقة كما يلي:

- (أولاً): أولوية المواطنين في التشغيل.
- (ثانياً): حق حماية الهوية الثقافية والدينية.
- (ثالثاً): مكافحة الهجرة غير الشرعية.
- (رابعاً): حق حماية الأمن الاقتصادي والسياسي والاجتماعي.

ويمكن تناول هذه الأولويات بصورة مفصلة على النحو التالي:

أولاً - أولوية المواطنين في التشغيل:

فاجأت ظاهرة البطالة بين المواطنين المخططين للأمد القصير في دول المجلس. فقد كانت هذه الدول تبدو محصنة من هذه الظاهرة. لكن بلغت مستويات البطالة وبسرعة درجات مقلقة. فربما

تجاوزت ٩% في بعض دول المجلس. وبذلك فقد أصبحت قابلة للمقارنة مع وضع البطالة في مصر (٩,٧% عام ٢٠٠٢).

ولا يكفي هذا الوضع لبعث الدهشة فما تزال أفواج الوافدين تتجه إلى المنطقة بحجم يقارب المليون سنويا. ويعني ذلك أن البطالة بين المواطنين ذات طبيعة خاصة يغلب عليها البطالة الهيكلية. فتكون معالجتها في البنى وليس في إجراءات مؤقتة متغيرة تستهدف النتائج دون الأسباب.

وكل سياسة تهدف إلى زيادة قابلية المواطنين للتشغيل مشروعة وهي بطبيعتها ذات طابع تفضيلي للمواطنين على غيرهم. ويترتب عليها إجراءات تفضيلية خاصة في مجالات مثل:

- التدريب لزيادة القابلية للتشغيل: تدريب تحويلي، رفع كفاءة، وحدات مهارية إضافية، تدريب بالتناوب.
- عقود التدريب والتشغيل مع المنشآت الإنتاجية يتم فيها تحمل تكاليف التدريب وجزء من الراتب لبعض الوقت... الخ.
- خدمات مكاتب العمل والتشغيل من توجيه مهني وتدريب وتوسط مع أطراف التشغيل.
- القروض الميسرة والمنح لاستحداث منشآت صغيرة وتشغيل ذاتي.

فهل يمثل تفضيل المواطنين بإجراءات تساعدهم على القابلية للتشغيل أمراً يتوافق مع العهود والاتفاقيات الدولية.

ابتداءً، نشير إلى أن هذا التفضيل لا يمثل خرقاً للاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري. فالمادة (١) فقرة (٢) من هذه الاتفاقية تنص بوضوح على ما يلي: "لا تسري هذه الاتفاقية على أي تمييز أو استثناء أو تقييد أو تفضيل بين المواطنين وغير المواطنين من جانب أية دولة طرف فيها".

غير أن اتفاقية حقوق جميع المهاجرين وأفراد عائلاتهم لعام ١٩٩٠ تشير إلى غير ذلك خاصة في مادتيها (٥٤) و (٤٣)⁽²²⁾.

والمادتان محكومتان بشروط الإقامة وبأحكام تصاريح العمل والإقامة.

ويحسن في هذه الحالة التثبت من عقود العمل وتصاريح الإقامة والعمل في ضوء الاتفاقيات الدولية دون أن ينظر لها كمجرد إجراءات إدارية أو التزام بين طرفين فحسب. وأولويات البلدان هي التي تحكم ذلك. وهناك اعتبار خاص لأوضاع البلدان النامية كما أشير إلى ذلك صراحة في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية فقرة (٣) مادة (٢):

(22) تشير المادة (٥٤) إلى المساواة في المعاملة مع دولة العمل من حيث:

- الحماية من الفصل.
- استحقاقات البطالة.
- الاستفادة من مشاريع العمل العامة التي يقصد بها مكافحة البطالة.
- إمكانية الحصول على عمل بديل في حالة فقدان العمل...
- وتشير المادة (٤٣) إلى نفس الحق فيما يخص:
- إمكانية الوصول إلى خدمات التوجيه والتوظيف المهني.
- إمكانية الوصول إلى خدمات مرافق مؤسسات التدريب وإعادة التدريب.
- إلخ...

"للبلدان النامية أن تقرر مع إيلاء المراعاة الواجبة لحقوق الإنسان ولاقتصادها القومي، إلى أي مدى ستضمن الحقوق الاقتصادية المعترف بها في هذا العهد لغير المواطنين".

ومن ناحية أخرى فإن التفضيل في إطار اتفاقات جماعية أو غيرها بشأن الهجرة وتبادل الأيدي العاملة لا تحظره أحكام اتفاقات الجات. ولا تعمم الأفضليات فيها إلى باقي البلدان كما هو الحال مع التبادل التجاري في الاتفاقات التجارية الثنائية. ولذلك فلا جناح مطلقاً من إعطاء مزايا ليس للمواطنين فقط دون غيرهم بل لمواطني بلدان مجلس التعاون الخليجي دون غيرهم أو لمواطني البلدان العربية دون غيرهم. إذا كانت هناك اتفاقات مع هذه الأطراف. ولا تمثل تلك المزايا الممنوحة أي صورة من صور التمييز.

ثانياً - حماية الهوية الثقافية والدينية:

يحق لدول المجلس أكثر من أي بلد آخر في العالم، اتخاذ إجراءات لحماية هويتها الثقافية والدينية. فلم يهدد بلد آخر في العقود الحديثة بما تهدد به هذه البلدان. فما تحقق في أمريكا جنوبها وشمالها خلال قرون يخشى من حدوثه في هذه المنطقة خلال عقود. فأكثر من نصف الوافدين غرباء عن الثقافة العربية وترتفع هذه النسبة إلى (٧٨%) في بعض دول المجلس. كما يتجمع في هذه المنطقة العدد الأكبر من أتباع الأديان السماوية والوضعية.

وقد درج بعض خبراء الهجرة الأوروبيون على الإقرار بأن هناك عتبة تسامح تمثل نسبة معينة للمهاجرين بين السكان إذا تم تجاوزها تقرر إجراءات استثنائية لمواجهة ذلك. وتدور التكهّنات حول نسبة (١٢%) من المهاجرين بين السكان فكيف يكون موقفهم عندما تتجاوز هذه النسبة (٤٠%) بين السكان و(٦٠%) بين القوى العاملة؟

وهناك دول تقرر دساتيرها التعددية الثقافية ولكن عندما استشعرت خطراً ضئيلاً على ثقافتها استنفرت جهودها لمواجهة ذلك. وهي حالة فرنسا ودول أوروبية أخرى في معركتها الكبيرة للحفاظ على هويتها ولغتها وإنتاجها الثقافي في إطار (الجات). وكان موقفها أكثر شراسة من مرتديات الحجاب وعددهن قليل. وهي معركة ابتدأت منذ سنين وحسمت بإعطاء إدارات المدارس سلطة اتخاذ القرار بشأن قبول أو رفض الفتيات المتحجبات. وأعيدت القضية مجدداً بعنف غريب شارك فيه أطراف المجتمع وتدخل رئيس الجمهورية ضد غطاء الرأس وشكلت لجان حكماء (لجنة ستازي). وفعلت ألمانيا (حالة المعلمة الأفغانية المزدوجة الجنسية) وفي بلجيكا انتشرت الشكوى من فئات شعبية وتنظيمات سياسية من خلوحي (شرباك) في بروكسل من الخمر ولحم الخنزير. وتمارس ضغوط لتغيير اسم مرشحي الجنسية من العرب والمسلمين.

وتحمي القوانين الوطنية في الدول الغربية للمهاجرين حق تعلم الثقافة الأصلية ولغة الأم لكن أتيح هذا الحق ليمارس على حساب (علم الحاسوب) أو في أيام الأجازة الأسبوعية. كما تراجع

الخدمات التعليمية لبلدان المهاجرين الأصلية وتمارس ضغوط على أماكن العبادة الإسلامية (مراكز ثقافية ومساجد وبيوت صلاة) وتخضع الجمعيات الدينية للفحص والرقابة الأمنية والمالية... إلخ. وقد تكثفت هذه الحرب الثقافية بعد أحداث (١١) سبتمبر لكنها كانت قبل ذلك بكثير.

أما في دول المجلس، فإن الوضع يبعث على الفزع ولو بوجهة نظر أوروبية. وعلامات الفزع تبدو واضحة مما يصدر أحياناً من تصريحات لمسؤولين في دول الإرسال عن حقوق وامتيازات لمواطنيها في دول الاستقبال (دول المجلس) بما فيها حقهم في التوطن والحديث عن تدخل تلك الدول لحماية حقوق عمالتها الوافدة إلى دول المجلس أو ما ينشر عن اللغة (العربودية) ذلك الهجين بين العربية والأردنية.. أو ما كشفت عنه الدراسات الميدانية من أثر للمربيات على الأسرة والأطفال فيما يخص اللغة والدين والثقافة والقيم الأخلاقية المعهودة^(*).

إن مراقبة الوضع والشكوى منه لا يغير في الواقع شيئاً بل أن السياسات المنسقة المدروسة المستمرة هي التي تفعل.

والسياسات المطلوبة هي التي تضع قضية الهوية واللغة والدين في حجمها الطبيعي باعتبارها قضية وجود أو عدم على الأمد الطويل دون الاستسلام إلى منظور بسيط، يسطح القضية فيراها

(*) أنظر "ظاهرة المربيات الأجنبية .. الأسباب والآثار"، سلسلة الدراسات الاجتماعية والعمالية، أغسطس ١٩٨٧، اصدار المكتب التنفيذي لمجلس وزراء العمل والشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون.

على أنها قضية مهاجر يقتصر دوره على طلب الرزق أو الاطمئنان إلى الصفة المؤقتة للهجرة فهي إن كانت كذلك نسبياً للأفراد فهو قطعاً ليست كذلك للمجموعات الثقافية والدينية.

إن المرحلة المقبلة قد تحمل الكثير من المفاجآت مثل المطالبة بحرية العبادة الجماعية العلنية لأي معتقد وحرية تعلم اللغة الأصلية ضمن المناهج الدراسية الاعتيادية وحرية بناء معابد ومراكز دينية وحرية جمعيات وتجمعات ثقافية مختلفة المشارب للمهاجرين. ويحمي كل ذلك وغيره الاتفاقية الدولية لحقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد عائلاتهم (١٩٩٠) وكثير من عهود واتفاقيات حقوق الإنسان الأخرى. إن دول مجلس التعاون، لن تكون استثناء في تاريخ الهجرات الأخرى في الأمد الطويل من حيث ترسخ وإعلان ثقافات المهاجرين!، بل قد تكون مرشحة لأن تقدم نموذجاً أكثر حدة في هذا الشأن، نتيجة كثافة الهجرة، وظروف (عولمة) العمل السياسي الدولي.

لقد كان الدين الإسلامي واللغة العربية (باعتبارها لغة القرآن الكريم) أداة مهمة في الحرب الباردة لكن هذه الحرب قد انتهت بل ربما أصبح الدين الإسلامي ومعتنقوه هدف سياسات عدائية خاصة بعد ١١ سبتمبر والسياسات المرغوبة لحماية الهوية والثقافية تمر جميعها من خلال تخطيط تقليص حجم الوافدين وتحقيق توازن مدروس بين الثقافات واللغات والأديان الوافدة. هذا التقليص المرغوب ليس قراراً إدارياً لكنه خطة مفصلة المعالم تتضمن القطاعات الاقتصادية التي قد تتضرر من ذلك وفئات من السكان المستفيدين من الوافدين. وتشمل إعادة توجيه الاقتصاديات

الوطنية نحو المجالات الأقل احتياجاً للعمالة الوافدة مثل التوجه إلى الاقتصاد الجديد اقتصاد المعرفة والشبكات والاتصالات. والعمل جدياً على تشكيل شركات خليجية كبرى قادرة على منافسة الشركات المماثلة في العالم مستفيدة من خبرة طويلة في الإنشاءات واستخدام العمالة الوافدة.

والأمر الأول يحتاج إلى تعديل جوهري في نظم التعليم ليس كما يتم الضغط باتجاهه. والأمر الثاني يتطلب تعاون أصحاب الأعمال في المنطقة بصورة أفضل.

ويمكن أن يتدعم هذا التوجه، بسعي مخطط ومدروس لإحداث تغيير نوعي في تركيبة العمالة الوافدة، بالاحلال التدريجي للعمالة الوطنية (ويشمل ذلك مواطني دول مجلس التعاون)، وإعطاء الأولوية بعد ذلك في الاستقدام للعمالة القابلة للاندماج في ثقافة المجتمعات الخليجية وفي مقدمتها العمالة العربية، بما يشكله ذلك من حفاظ على الهوية الثقافية والدينية لمجتمعات دول المجلس، وبما ينسجم كذلك مع توجهات الدول الأعضاء لتطوير آفاق العمل العربي المشترك والإسهام في تعزيز التنمية الاقتصادية العربية ودعم النمو في الدول العربية الأخرى من خلال توفير فرص عمل لأبنائها وكذلك توجيه التحويلات المالية لتصب في خدمة تنمية تلك المجتمعات العربية.

إن كل المؤشرات تشير إلى أن (عالم الهجرة) يشهد تغيراً نوعياً في هذا الشأن، ولعل ما يجري في أوروبا الغربية أقرب مثال

على ذلك، وانفتاحها على المهاجرين من أوروبا الشرقية (في إطار الاتحاد الأوروبي) مثال صارخ على ما تقدم.

ومهما يكن من أمر فإن أولوية حماية الثقافة واللغة والمعتقد لن تعوقه اتفاقية أو ميثاق.

ثالثاً - الهجرة غير الشرعية:

هذه الهجرة من أكثر ما يواجه المنطقة من تحديات في الحاضر وربما بصورة أكبر في المستقبل. ففي الحاضر تبدو هذه الهجرة وكأنها مسيطر عليها غير أن الحملات على المقيمين بصفة غير قانونية تكشف أن نسبتها في الهجرة الكلية ما بين (١٠%) و (١٥%). وتتغذى هذه الهجرة باستمرار بالحراك للحج والعمرة والزيارة والسياحة إضافة إلى التسلل خاصة عبر البحر. وأغلب هذه الهجرة قد يصح وصفها بالهجرة دون وثائق. ذلك أنها تصبح في وضع مخالف بعد انكشاف أحد جوانب الرقابة عليها: الإقامة، العمل، الكفيل. مثل هروب المكفولين، أو انتهاء العمل مع امتداد الإقامة... الخ.

والمستقبل يحمل الكثير من دوافع هذه الهجرة: تضييق فرص الاستقدام، تضرر أصحاب العمل الكبار والصغار من إجراءات توطين الوظائف، زيادة البؤس والبطالة في بلدان الإرسال التقليدية، شبكات الأقارب وأهل المنطقة، نشاط شبكات تهريب الأفراد العالمية.

وقد كان من أقوى المبررات لإقرار الاتفاقية الخاصة بحقوق جميع المهاجرين (١٩٩٠) محاربة هذه الهجرة. لكن محتوى الاتفاقية جاء ليدعم حقوق الإنسان لهذه الفئة من المهاجرين خاصة في حالة طردهم واحتجازهم فعالجت الاتفاقية وضعهم في العديد من المواد: ١٧، ١٨، ١٩، ٢٠، ٢٢ وكذلك المواد ٢١، ٢٣، ٢٤. ومن المبادئ التي تبنتها هذه المواد:

- قرار الطرد يكون فردياً لا جماعياً.
- لا يكون عودة المطرود إلى بلده على حسابه.
- يكون الطرد بأمر قضائي وليس إداري.
- ...إلخ.

وعمليات الطرد التي نفذت في المنطقة لا تلقى معارضة من دول الاستقبال بل أن هذه تسعى لمزيد من التعاون مع بلدان الإرسال أو بلدان العبور لمحاربة هذه الهجرة. فالواضح من سياسة الهجرة للمجموعة الأوروبية هو هذا التعاون. وقد طغى هذا الأمر في إعلان (برشلونة) والاتفاقات الجماعية بين هذه المجموعة وبلدان الضفة الجنوبية للبحر المتوسط، وكان من بينها زيارة وزير الداخلية الفرنسي لمصر (الأسبوع الأخير من ديسمبر ٢٠٠٣) واجتماعات (٥ + ٥).

لذلك يمكن الاعتماد على تفهم العديد من البلدان لسياسة مكافحة الهجرة غير الشرعية. غير أن ما يجب أن يؤخذ في الاعتبار هو أن حملات التفتيش على الهجرة غير الشرعية يجب ألا تكون أمراً طارئاً مؤقتاً بل محكومة بالاستمرار لذلك فهي بحاجة إلى تنظيم

واستكمال جوانبها القانونية، كما أن تسوية أوضاع المهاجرين المخالفين تعني غالباً خروجهم من البلد مقر العمل فور استكمال إجراءات ترحيلهم، لكنها في بعض الدول مثل الدول الأوروبية قد تعني معالجة أوضاعهم القانونية باكتسابهم الصفة الشرعية في حق الإقامة والعمل.

غير أن استمرار محاربة هذه الهجرة غير الشرعية تبقى أولوية للمنطقة عليها أن تطور أسلوبها باستكمال جوانبها القانونية وتحقيق الانسجام والتعاون الوثيق خاصة بين دول مجلس التعاون.

رابعاً - حماية الأمن الاقتصادي والسياسي والاجتماعي:

تمثل كثافة الهجرة إلى دول المجلس، وارتفاع نسبة العمال الوافدين بين مجموع السكان والقوى العاملة من جهة، وحرجة الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تواجهها دول المنطقة من جهة ثانية، سبباً رئيسياً في تبرير (خصوصية) مواقف هذه الدول من ظاهرة الهجرة، والإشكاليات المرتبطة بالتنظيم الدولي لحقوق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم.

لقد شهدت المنطقة على مدى ربع قرن أحداثاً خطيرة على المستويين السياسي والعسكري، وجرت على تخومها حروب متواصلة لأكثر من عقدين عرضت الأمن الوطني لدول المجلس لمخاطر كبيرة، كما أنتجت هذه الأحداث انعكاسات سلبية على الواقع الاقتصادي والاجتماعي في هذه الدول.

وبهذا يكون الأمن الوطني/ الاقتصادي والسياسي والاجتماعي،
لهذه الدول يمر بمرحلة، تستدعي علاجات استثنائية للحفاظ عليه
وحمائته.

إن دول المجلس قد تتعرض بسبب الخلل في تركيبها السكانية
إلى مخاطر سياسية وأمنية واجتماعية، إذا ما التزمت التزاماً كلياً
بما تقرره اتفاقية الأمم المتحدة من حقوق للعمال المهاجرين وأفراد
أسرهم.

ولهذا فإن طبيعة هذه التركيبة يجب أن تظل الدافع الرئيسي
للمطالبة المستمرة بمراعاة وتفهم يتلاءم مع هذا الواقع المتفرد
والاستثنائي.

* * *

الفصل الخامس

الاستنتاجات

الاستنتاجات

لقد اتاحت الدراسة التحليلية للاتفاقية أن نستخلص جملة استنتاجات نوجزها فيما يلي:

أولاً - الاستنتاجات الخاصة بطبيعة الاتفاقية:

١- الاتفاقية جزء من منظومة حقوق الإنسان الدولية التي تتكون من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وعدد من المواثيق والاتفاقيات التي تتكامل مع بعضها في تكوين هذه المنظومة.

٢- أن صياغة الاتفاقية - كبقية المواثيق المكونة للمنظومة الدولية لحقوق الإنسان - هي صياغة سياسية، لذا فإن عباراتها يكتنفها الكثير من الغموض المقصود، وتحتمل العديد من التفسيرات والتأويلات، وتتيح الإمكانية لتعدد وجهات النظر بشأن كل نص من نصوصها.

٣- أن الاتفاقية راعت في نصوصها بشكل واضح مصلحة العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، وغلبت هذه المصلحة على مصالح دول الاستقبال.

وإذا كان هذا المنهج يمكن أن يجد له ما يبرره - نظرياً على الأقل - فإن عدم الموازنة بين مصالح كل الأطراف، كان وسيظل السبب الرئيسي في عدم تقبل الاتفاقية دولياً، وهذا ما يفسر ضالة عدد التصديقات عليها حتى الآن.

٤- في الوقت الذي أقامت الاتفاقية منطقتها على أن حماية العمال المهاجرين هجرة غير شرعية، تحول دون الإفراط في استغلال أوضاعهم من قبل أصحاب العمل، إلا أنها أبقت مع ذلك هذه الفئة من العمالة المهاجرة، الفئة الأقل تكلفة بالنسبة لأصحاب العمل، قياساً على فئة العمال المهاجرين هجرة شرعية.

كما أن منهج الاتفاقية في حماية العمالة المهاجرة هجرة غير شرعية، يمكن أن يترتب عليه تشجيع العمال على الهجرة غير الشرعية، وهذا ما يتنافى مع أحد مقاصدها الرئيسية المتمثلة في الحد من هذا النوع من الهجرة.

ثانياً - الحقوق التي تقرها الاتفاقية للعمال المهاجرين وأفراد أسرهم:

١- تتوزع الحقوق التي تقرها الاتفاقية للعمال المهاجرين وأفراد أسرهم على ثلاث مجموعات:

الأولى - يتضمنها الجزء الثالث من الاتفاقية للعمال المهاجرين وأفراد أسرهم، وتضم هذه المجموعة الحقوق التي تضمنتها الاتفاقية لهؤلاء العمال وأفراد أسرهم، سواء كانوا من المهاجرين هجرة شرعية أو غير شرعية، لذا فهي حقوق تثبت لهم بالاستناد إلى واقعة الهجرة وليس إلى شرعيتها.

الثانية - يتضمنها الجزء الرابع من الاتفاقية الذي يحمل عنوان: حقوق أخرى للعمال المهاجرين وأفراد أسرهم الحائزين للوثائق اللازمة، أو الذين هم في وضع نظامي، وهذه الحقوق (إضافية)، تضمنها الاتفاقية للعمال المهاجرين وأفراد أسرهم من هذه الفئة، إضافة إلى الحقوق المقررة في المجموعة الأولى، ويقوم الحق فيها على كون الهجرة شرعية/ نظامية.

الثالثة - يتضمنها الجزء الخامس من الاتفاقية الذي يحمل عنوان الأحكام المطبقة على فئات خاصة من العمال المهاجرين، وتحدد مواد هذا الجزء هذه الفئات وهذه الحقوق تتقرر للعمال من هذه الفئات، المهاجرين هجرة شرعية إضافة إلى الحقوق المذكورة في المجموعتين الأولى والثانية، مع مراعاة المعدل منها في مواد هذا الجزء.

٢- أما الحقوق التي نصت عليها الاتفاقية في الأجزاء الثلاثة فهي عديدة، وقد جرى استعراضها تفصيلاً في الدراسة، وهي تتوزع على مجموعات عديدة تضم الحقوق: في العمل وفي الضمان (التأمين) الاجتماعي، وفي التنظيم، وفي لم شمل الأسرة وفي الخدمات الصحية والتعليم والحقوق الثقافية وخدمات التوجيه والتدريب المهنيين والخدمات الاجتماعية.

ثالثاً - التصديق على الاتفاقية:

١- لا ترتب الاتفاقية بذاتها أية آثار على الدولة، فأقرار الاتفاقية من قبل الجمعية العامة يكسبها - وفقاً لقواعد القانون الدولي - وجودها القانوني، إلا أنه لا يلزم الدول بأحكامها، إلا بالتصديق عليها أو الانضمام إليها، بإرادة الدولة المعنية، وفقاً لإجراءاتها الدستورية الوطنية، مع التأكيد على حاجة دول المجلس لتكييف تشريعاتها وممارساتها الوطنية لتتسجم بصورة متدرجة مع التوجهات الدولية كلما كان ذلك ممكناً ومناسباً وفي إطار تشجيع الالتزام بالحقوق الأساسية ومعايير حقوق الإنسان.

٢- وبناء على ما ذكر في (١)، فإن أيّاً من دول المجلس ليست ملزمة بأحكام الاتفاقية حالياً، مادامت لم تصدق عليها، وأن الحال سوف يتغير إذا ما قررت أي منها التصديق، حيث سيقضي ذلك منها أن (تكييف) نظمها القانونية الوطنية لتتوافق مع نصوص الاتفاقية.

وسيعني ذلك عملياً، وجوب ادخال تعديلات على نصوص القانون والإجراءات الوطنية لتحقيق هذا التوافق، مع ملاحظة أن كم ونوع هذه التعديلات سوف يختلف من دولة إلى أخرى، بقدر الاختلاف بين نصوص القانون والإجراءات في كل دولة مقارنة بنصوص الاتفاقية.

٣- أن تحقيق التوافق الكامل بين نصوص القوانين الوطنية والإجراءات التنفيذية في دول المجلس ومقتضيات التصديق على الاتفاقية سوف تواجه صعوبات في غاية التعقيد، ونذكر في هذا الشأن باشكاليتين أساسيتين:

الأولى - أن الدول التي سوف تختار التصديق على الاتفاقية، سوف تواجه اشكالية تطوير الحقوق المقررة للمواطنين أولاً، لكي تتماشى مع مقتضيات الاتفاقية، إذ لا يقبل أن يؤدي التصديق على الاتفاقية إلى وضع المهاجرين في مركز قانوني أفضل من المواطنين، وسوف يقتضي ذلك إجراء تعديلات جذرية بشأن ممارسة بعض الحقوق، كالحق في التنظيم والمشاركة .. إلخ.

الثانية - إن دول المجلس - باستثناء اليمن - تختص بتركيبة سكانية خاصة، نتيجة ارتفاع نسبة الأجانب بين السكان عموماً، وبين القوى العاملة خصوصاً، مما يجعل هذه التركيبة عبء حقيقية أمام تنفيذ الالتزامات التي ينتجها التصديق على الاتفاقية، بسبب الصعوبات الإدارية والأعباء المالية والمخاطر الاجتماعية والتغيرات الديموغرافية المتوقع حدوثها، إذا ما نفذت الاتفاقية تنفيذاً كاملاً، وتتسبب في زيادة نسبة السكان الاجانب إلى المواطنين على ما هي عليه الآن.

٤- أن التصديق على الاتفاقية سوف يلزم الدولة المصدقة بتقديم التقارير المطلوبة إلى أجهزة متابعة تنفيذ الاتفاقية.

كما أن قبول الدولة المصدقة أن تتلقى لجنة الخبراء الرسائل (الإخطارات) من الدول أو الأفراد حول مدى التزامها وفقاً للإجراءات المقررة في المادتين (٧٦) و (٧٧) من الاتفاقية، سوف يفتح مجالاً آخر لمتابعتها في هذا الشأن.

وسيرتب على هذه المتابعة مساءلة الدولة على النحو المحدد في الاتفاقية، عن أي مخالفة لأحكام الاتفاقية كما قد يترتب على ذلك قيام جهات أخرى باستغلال مثل هذه المعلومات لأغراضها الخاصة.

٥- إن الواقع الحالي لطبيعة إقامة العمالة الوافدة وميلها إلى الاستقرار لفترات طويلة، سوف يخلق لدول المجلس وضعاً مقلقاً من حيث تهيئة الظروف لهذه العمالة للمطالبة باكتساب الجنسية، وأن الاتفاقية، وإن كانت تخلو من نصوص تقر للمهاجر بالحق في اكتساب جنسية دولة الاستقبال، إلا أن التصديق عليها يعزز الظروف التي تشجع على تجنيس المهاجرين، نتيجة الإقامة فترات طويلة من الزمن بهدف اكتساب الحقوق المترتبة على الخدمة الطويلة وفقاً لأحكام قانون العمل والتأمينات الاجتماعية وقوانين الجنسية، وكذلك نتيجة لم شمل أسر المهاجرين ومن ثم ولادة (الأجيال الثانية) من المهاجرين على أرض دولة الاستقبال.

ملحق

ملحق بشأن
تحفظات وبيانات الدول المصادقة على الاتفاقية

ملحق

تحفظات وبيانات الدول المصادقة على الاتفاقية:

اقترن توقيع أو مصادقة بعض الدول بتحفظات أو بيانات توضيحية من هذه الدول:

مصر:

تحفظت على المادة (٤) من الاتفاقية حول أفراد العائلة وقد حددتهم الاتفاقية بالأشخاص المرتبطين بالزواج مع المهاجر أو بعلاقة تكافئ الزواج طبقاً للقانون النافذ وكذلك الأطفال القصر والآخرين الذين يعيّلهم ومعترف بهم كأفراد العائلة حسب القانون المرعى أو الاتفاقات الثنائية أو المتعددة الأطراف ما بين البلدان المعنية.

وتحفظت على المادة (١٨) فقرة (٦) التي تقر تعويض المهاجر عندما يصدر في حقه حكم قضائي يظهر بطلانه بعد ذلك.

المغرب:

تحفظت على المادة (٩٢) فقرة (١) التي تقرر اللجوء إلى التحكيم عند اختلاف بلدين أو أكثر في تفسير أحكام الاتفاقية أو تطبيقاتها ويكفي لذلك طلب أحد الأطراف للتحكيم. وتصر

المغرب أن الطلب بالتحكيم لا يكون إلا برغبة جميع الأطراف المشاركة في النزاع.

الجزائر:

كذلك فإن الجزائر تحفظت على المادة (٩٢) الفقرة ١ من الاتفاقية التي تعطي الحق في اللجوء إلى التحكيم لأي طرف عند التنازع في التفسير أو تطبيق الاتفاقية الحالية، الذي يستطيع أن يلجأ مُقَدِّمًا إلى التحكيم أو إلى محكمة العدل الدولية.

وتؤكد الجزائر ضرورة أن يكون اللجوء للتحكيم فقط باتفاق كل الأطراف في النزاع.

جمهورية نيكاراغوا:

لا يَسْمَحُ للأجانب للتمتع بالحق السياسي وفقاً للدستور.

وبالتالي فقد تحفظت نيكاراغوا على نص المادة (٤٢) الفقرة ٣ هذه الاتفاقية، وسوف لن تُمنَحَ الحق السياسي للعمّال المهاجرين.

تعتبر جمهورية نيكاراغوا بأن هذا النص غير متوافق مع غرض وأهداف الاتفاقية.

تركيا:

أوردت بياناً حول المادة (٤٠): "يكون للعمال المهاجرين وأفراد أسرهم الحق في تكوين الجمعيات ونقابات العمال في دولة العمل لتعزيز وحماية حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها من المصالح" وتبرر تركيا هذا التحفظ بان قانون النقابات في تركيا يحصر هذا الحق على المواطنين الأتراك.

وطالبت تركيا في بيانها أن تتوافق المادتين (٤٥) و (٤٦) مع الدستور التركي والقوانين ذات العلاقة.

كما أجلت تركيا اعترافها بصلاحية لجنة حماية حقوق جميع المهاجرين وأفراد عائلاتهم إلى وقت لاحق للبت في الشكاوى وربما بسبب هذه التحفظات لم تصادق تركيا على الاتفاقية وإن وقعت عليها.

سيريلانكا:

قدمت بيانات حول شروط بقاء المهاجر بناء على نظام منح التأشيرة.

وحول تعريف أفراد العائلة (المادة (٤) والمادة (٢٩)) وحول عدم إمكانية المهاجر تغيير مهنته أو المؤسسة التي على أساسها منح التأشيرة بناء على نظم العمل المحلية وكانت

المادة (٤٩) قد سمحت ببقاء المهاجر شرعياً إذا فقد عمله وقبل أن يستكمل مدة ترخيص العمل أو الإقامة.

وحول المادة (٥٤) التي تدعو بالمساواة في المعاملة مع الوطنيين بشأن الحماية من التسريح ومنحة البطالة والاستفادة من البرامج العامة لمكافحة البطالة وفرصة الحصول على عمل آخر بعد فقد عمله.

وكانت هناك تحفظات من أوغندا حول المادة (١٨) حول المساواة مع الوطنيين في المساعدات القضائية. كما تحفظت المكسيك على المادة (٢٢) فقرة (٤) حول وقف قرار طرد مهاجر قبل أن يصدر حكم قضائي نهائي بذلك وذلك استناداً إلى الدستور المكسيكي وتحفظت كولومبيا على المواد (١٥)، (٤٦، ٤٧) حول عدم حرمان المهاجر من ملكيته وحول اعفاء المهاجر من الضرائب من منقولاته عند الهجرة وعند العودة وحول تيسير تحويل مدخرات المهاجرين وتخضع كولومبيا هذه الحقوق للقوانين النافذة محلياً كما قدمت السلفادور بياناً حول المادة (٩٢) فقرة (١) حول التحكيم.

كما تحفظت شيلي على المادة (٤٨) فقرة (٢) لتجنب الازدواج الضريبي.

* * *

صدر من سلسلة الدراسات الاجتماعية والعمالية

- العدد (١) : أوضاع مؤسسات الرعاية الاجتماعية ودورها في خدمة المجتمع العربي الخليجي، ديسمبر ١٩٨٣. "نافذ"
- العدد (٢) : تشريعات العمل في الدول العربية الخليجية "دراسة مقارنة"، يناير ١٩٨٤. "نافذ"
- العدد (٣) : رعاية الأحداث الجانحين بالدول العربية الخليجية، يوليو ١٩٨٤. "نافذ"
- العدد (٤) : نحو استخدام أمثل للقوى العاملة الوطنية بالدول العربية الخليجية، يناير ١٩٨٥. "نافذ"
- العدد (٥) : دراسات وقضايا من المجتمع العربي الخليجي "الأبحاث الفائزة في المسابقة الأولى للبحث الاجتماعي"، يوليو ١٩٨٥. "نافذ"
- العدد (٦) : حول واقع إحصاءات القوى العاملة الوطنية - المفاهيم - الأجهزة - التطوير، يناير ١٩٨٦. "نافذ"
- العدد (٧) : الشباب العربي في الخليج ومشكلاته المعاصرة "دراسات مختارة"، يونيو ١٩٨٦. "نافذ"
- العدد (٨) : واقع معدلات إنتاجية العمل ووسائل تطويرها، يناير ١٩٨٧. "نافذ"

- العدد (٩) : قضايا من واقع المجتمع العربي في الخليج "تأخر سن الزواج والمهور - الفراغ - المخدرات"، "الأبحاث الفائزة في المسابقة الثانية للبحث الاجتماعي"، مارس ١٩٨٧. "نافذ"
- العدد (١٠): ظاهرة المربيّات الأجنبيّات "الأسباب والآثار"، أغسطس ١٩٨٧. "نافذ"
- العدد (١١): العمل الاجتماعي التطوعي في الدول العربية الخليجية - مقوماته - دوره - أبعاده، يناير ١٩٨٨. "نافذ"
- العدد (١٢): الحركة التعاونية في الخليج العربي "الواقع والآفاق"، يونيو ١٩٨٨. "نافذ"
- العدد (١٣): إحصاءات العمل وأهمية النهوض بها في أقطار الخليج العربية، مايو ١٩٨٩.
- العدد (١٤): دراسات وقضايا من المجتمع العربي الخليجي " الأبحاث الفائزة في المسابقة الثالثة للبحث الاجتماعي" الجزء الثالث، أكتوبر ١٩٨٩.
- العدد (١٥): مظلة التأمينات الاجتماعية في أقطار الخليج العربية، يناير ١٩٩٠.
- العدد (١٦): القيم والتحوّلات الاجتماعية المعاصرة "دراسة في الإرشاد الاجتماعي في أقطار الخليج العربية" أغسطس ١٩٩٠.
- العدد (١٧): الإعاقة ورعاية المعاقين في أقطار الخليج العربية، أبريل ١٩٩١.
- العدد (١٨): رعاية المسنين في المجتمعات المعاصرة "قضايا واتجاهات"، يناير ١٩٩٢.
- العدد (١٩): السلامة والصحة المهنية ودورها في حماية الموارد البشرية، أبريل ١٩٩٢.

- العدد (٢٠): أزمة الخليج.. البعد الآخر - الآثار والتداعيات الاجتماعية، أغسطس ١٩٩٢.
- العدد (٢١): التصنيف والتوصيف المهني ودوره في تخطيط وتنمية الموارد البشرية، فبراير ١٩٩٣.
- العدد (٢٢): دراسات وقضايا من المجتمع العربي الخليجي " الأبحاث الفائزة في المسابقة الرابعة للبحث الاجتماعي" الجزء الرابع، يوليو ١٩٩٣.
- العدد (٢٣): واقع وأهمية تفتيش العمل بين التشريع والممارسة، أكتوبر ١٩٩٣.
- العدد (٢٤): رعاية الطفولة.. تعزيز مسؤوليات الأسرة وتنظيم دور المؤسسات، يناير ١٩٩٤.
- العدد (٢٥): التنشئة الاجتماعية بين تأثير وسائل الإعلام الحديثة ودور الأسرة، مارس ١٩٩٤.
- العدد (٢٦): واقع ومتطلبات التثقيف والتدريب والتعليم والإعلام التعاوني، يونيو ١٩٩٤.
- العدد (٢٧): التخطيط الاجتماعي لرصد وتلبية احتياجات الأسرة بين الأسس العلمية والتطبيقات العملية، سبتمبر ١٩٩٤.
- العدد (٢٨): دعم دور الأسرة في مجتمع متغير - عدد خاص بمناسبة اختتام فعاليات السنة الدولية للأسرة، ديسمبر ١٩٩٤.
- العدد (٢٩): تطوير إنتاجية العمل وزيادة معدلاتها - المفاهيم والقياس والمؤشرات، يونيو ١٩٩٥.
- العدد (٣٠): اختبار قياس المهارات المعيارية للمهن ودورها في تنظيم وتنمية القوى العاملة الوطنية، ديسمبر ١٩٩٥.
- العدد (٣١): الرعاية الأسرية للطفل المعاق، يونيو ١٩٩٦.
- العدد (٣٢): نحو لغة مهنية موحدة في إطار العمل الخليجي المشترك، ديسمبر ١٩٩٦.

- العدد (٣٣): وسائل تطوير السلامة والصحة المهنية في ضوء المتغيرات والمستجدات الحديثة، مارس ١٩٩٧.
- العدد (٣٤): رعاية الطفولة من أجل القرن الحادي والعشرين، سبتمبر ١٩٩٧.
- العدد (٣٥): نظم معلومات سوق العمل في إطار التشغيل وتنمية الموارد البشرية، يونيو ١٩٩٨.
- العدد (٣٦): الأسرة والمدينة والتحويلات الاجتماعية بين التنمية والتحديث، نوفمبر ١٩٩٨.
- العدد (٣٧): كبار السن.. عطاء بلا حدود - دور للرعاية.. ودور للتواصل والمشاركة، مايو ١٩٩٩.
- العدد (٣٨): التخطيط الاجتماعي لرصد وتلبية احتياجات كبار السن... مبادئ وموجهات، سبتمبر ١٩٩٩.
- العدد (٣٩): قضايا المسنين بين متطلبات العصر ومسؤوليات المجتمع، نوفمبر ١٩٩٩.
- العدد (٤٠): نظم وتشريعات التأمينات الاجتماعية في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية "دراسة مقارنة"، نوفمبر ٢٠٠٢.
- العدد (٤١): تقييم فاعلية مشروعات الأسرة في دول مجلس التعاون، أغسطس ٢٠٠٤.
- العدد (٤٢): الأطفال مجهولو الهوية في دول مجلس التعاون - الإشكاليات وطرق التعامل والعلاج، يناير ٢٠٠٥م.
- العدد (٤٣): المجتمع المدني في دول مجلس التعاون - مفاهيمه ومؤسساته وأدواره المنتظرة، يوليو ٢٠٠٦م.
- العدد (٤٤): دليل رعاية الأحداث الجانحين في دول مجلس التعاون، يونيو ٢٠٠٥م.

- العدد (٤٥): تطوير السياسات الاجتماعية القطاعية في ظل العولمة -
مقاربة اجتماعية لوزارات التنمية والشؤون الاجتماعية في
دول مجلس التعاون، نوفمبر ٢٠٠٦م.
- العدد (٤٦): الشراكة الاجتماعية ومسؤولية الجمعيات الأهلية في التنمية
بدول مجلس التعاون- دراسة تحليلية ميدانية، يناير
٢٠٠٨م.
- العدد (٤٧): الفقر وآثاره الاجتماعية وبرامج وآليات مكافحته في دول
مجلس التعاون، مايو ٢٠٠٨م.
- العدد (٤٨): تمكين المرأة وسبل تدعيم مشاركتها في التنمية بدول
مجلس التعاون، يونيو ٢٠٠٨م.
- العدد (٤٩): دليل استرشادي في فن الإدارة والإشراف على الجمعيات
الأهلية التطوعية بدول مجلس التعاون الخليجي

رقم الإيداع بإدارة المكتبة العامة
د.ع. ٧١١٩/٢٠٠٨م

رقم الناشر الدولي:

ISBN ٩٧٨-٩٩٩٠١-٣٠-٣١-٧