

سلسلة الدراسات الاجتماعية والعمالية
العدد (٦٥)

التنظيم القانوني للوكالات الأهلية
لاستقدام العمالة ووكالات تقديم العمالة للغير
في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية

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

الطبعة الأولى

٢٠١١م

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

المكتب التنفيذي
ص.ب ٢٦٣٠٣ المنامة - مملكة البحرين - هاتف ١٧٥٣٠٢٠٢ - فاكس ١٧٥٣٠٧٥٣
البريد الإلكتروني: info@gccls.org
العنوان على شبكة الانترنت: www.gccls.org

سلسلة الدراسات الاجتماعية والعمالية

سلسلة علمية متخصصة
تعني بنشر البحوث والدراسات الاجتماعية والعمالية

تصدر عن
المكتب التنفيذي

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

الإشراف العام
سالم بن علي المهيري

هيئة التحرير والإعداد
جمال السلطان
محمود علي حافظ
حسين الشعلة
علي فيصل

العدد (٦٥) شعبان ١٤٣٢ هـ الموافق أكتوبر ٢٠١١ م

المحتويات

الصفحة	
٩	تقديم المدير العام
١١	مقدمة
١٣	الفصل الأول - أهم صور وكالات الاستخدام الخاصة
	أولاً - وكالات الاستخدام الخاصة التي تعمل كوسيط ما بين
١٥	أطراف العمل (الوسطاء)
١٥	١ - مكاتب التوظيف بأجر
١٦	٢- وكالات الاستخدام في الخارج
١٦	٣- وكالات تعبئة وتوظيف الأجانب
١٧	٤- وكالات البحث عن الكوادر واختيارهم
١٧	٥- مكاتب التدريب والتوظيف
	ثانياً - وكالات الاستخدام التي تعمل كمورد للكفاءات لأصحاب
١٧	العمل (موردو الكفاءات)
١٨	١- وكالات العمل المؤقت
١٨	٢- وكالات إدارة الحياة المهنية
١٨	٣- منشآت الاستخدام أو الروابط الوثيقة
	ثالثاً - وكالات الاستخدام التي تعمل مزوداً للخدمات الداعمة
١٩	للعمال وأصحاب العمل
١٩	١- وكالات المساعدة على إعادة الدمج المهني
١٩	٢- وكالات المشورة في الدمج
	٣- الوكالات التي تدير المساحات الاعلانية المخصصة
٢٠	للاستخدام
	٤- وكالات إدارة بنوك إلكترونية لمعلومات عن
٢٠	الاستخدام

	الفصل الثاني - التنظيم القانوني لوكالات الاستقدام الأهلية ووكالات تقديم العمالة للغير في القانون الدولي	٢١
	أولاً - الاتفاقيات الدولية المنظمة لنشاط وكالات الاستخدام	٢٣
	١- اتفاقية وكالات الاستخدام الخاصة رقم (١٨١)	٢٣
	٢- اتفاقية التمييز في الاستخدام والمهنة رقم (١١١)	٢٥
	٣- اتفاقية العمل الجبري أو الإلزامي رقم (٢٩) واتفاقية إلغاء العمل الجبري رقم (١٠٥)	٢٥
	٤- اتفاقية حظر أسوأ أشكال عمل الأطفال رقم (١٨٢)	٢٦
	٥- بروتوكول باليرمو "برتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية"	٢٧
	ثانياً - طبيعة التنظيم القانوني لوكالات الاستخدام في القانون الدولي	٢٨
	الفصل الثالث - المعالجة التشريعية بدول المجلس لوكالات الاستقدام الأهلية ووكالات تقديم العمالة للغير	٣٣
	أولاً - التشريعات الوطنية المنظمة لوكالات الاستخدام بدول المجلس	٣٥
	١- دولة الإمارات العربية المتحدة	٣٥

٣٨	٢- مملكة البحرين
٤٢	٣- المملكة العربية السعودية
٤٥	٤- سلطنة عمان
٤٦	٥- دولة قطر
٤٩	٦- دولة الكويت
٥١	٧- الجمهورية اليمنية
	ثانياً - تقييم التشريعات الوطنية المنظمة لوكالات الاستخدام
٥٣	في دول المجلس

الفصل الرابع - المعالجة التشريعية المقترحة لتنظيم وكالات الاستقدام الأهلية ووكالات تقديم العمالة

٥٧	للغير
	أولاً - أهداف المعالجة التشريعية المقترحة لوكالات الاستقدام الأهلية ووكالات تقديم العمالة للغير
٥٩
٦٠	١- ضمان حماية سوق العمل
	٢- ضمان حماية العامل وصاحب العمل من الاستغلال
٦٠
٦١	٣- ضمان الوفاء بالالتزامات الدولية
	ثانياً - لمحة عن بعض نصوص اللائحة النموذجية الاسترشادية لتنظيم وكالات الاستقدام الأهلية ووكالات تقديم العمالة للغير
٦٣

* * *

تقديم المدير العام

تتحقق عملية التشغيل إما بشكل مباشر عبر اتفاق العامل مع صاحب العمل مباشرة، وإما بشكل غير مباشر بحيث يلجأ أحدهما أو كليهما لوسيط ينتهي عمله بإبرام عقد العمل، ومن هنا واجهت التشريعات الخليجية الاسلوب غير المباشر للتشغيل باعتباره أمراً واقعاً تبعاً لوجود أعداد ضخمة من العمالة الوافدة المؤقتة، فالتشغيل في دول المجلس عادة ما يتطلب عدة عمليات قانونية الأمر الذي جعل وكالات استقدام العمالة ووكالات تقديم العمالة للغير تتمتع بأهمية كبيرة في أسواق العمل الخليجية، لما لها من دور بارز في عملية ضبط هذه السوق.

وفي ظل التوجهات الدولية الحديثة لتنظيم عمل هذه الوكالات، فإن دول المجلس لم تدخر جهداً في العمل من أجل تطوير تشريعاتها وأنظمتها بما يواكب هذه التوجهات، وبما يفي بحاجاتها لتعزيز سياساتها وبرامجها لتنظيم سوق العمل وإيجاد التقنيين الذي يحقق أهداف دول المجلس في حماية العاملين وأصحاب العمل وتحقيق مصالحهم وتوفير معايير العمل اللائق.

وفي هذا الإطار، قام مجلس وزراء العمل بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية بتكليف المكتب التنفيذي بإعداد هذه الدراسة التي تتناول التنظيم القانوني للوكالات الأهلية لاستقدام العمالة وتقديم العمالة للغير في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية.

تضمنت هذه الدراسة أربعة فصول، تناول الفصل الأول منها بيان أهم صور وكالات الاستخدام الخاصة، وجاء فصلها الثاني ليتناول التنظيم القانوني لوكالات الاستخدام الأهلية ووكالات تقديم العمالة للغير في القانون الدولي، ثم يتطرق الفصل الثالث منها إلى بيان المعالجة التشريعية بدول المجلس لوكالات الاستخدام الأهلية ووكالات تقديم العمالة للغير، ثم تنتهي هذه الدراسة بالفصل الرابع الذي يتطرق إلى المعالجة التشريعية المقترحة لتنظيم وكالات الاستخدام الأهلية ووكالات تقديم العمالة للغير.

هذا وقد أسفرت نتائج هذه الدراسة ومدى الاهتمام الذي أبداه المجلس بشأنها إلى اعتماد لائحة نموذجية استرشادية للوكالات الأهلية لاستخدام العمالة ووكالات تقديم العمالة للغير بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، والتي تم إقرارها من قبل معالي الوزراء، ونشرت في العدد () من سلسلة المطبوعات الوثائقية التي تصدر عن المكتب التنفيذي.

وفي الختام نأمل أن تكون هذه الدراسة مرجعاً مكملًا ومفسراً للائحة النموذجية الاسترشادية للوكالات الأهلية لاستخدام العمالة ووكالات تقديم العمالة للغير بدول المجلس، حتى تستفيد منها الدول الأعضاء في مراجعة تشريعاتها الحالية أو في إعداد دراسات أخرى لاحقة في المستقبل.

والله ولي التوفيق ،،،

المدير العام
سالم بن علي المهيري

التنظيم القانوني للوكالات الأهلية لاستقدام العمالة وتقديم العمالة للغير في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية

المقدمة:

تحل وكالات الاستقدام اليوم موقعاً أساسياً في انشغالات الجهات المسؤولة عن تنظيم سوق العمل بدول مجلس وزراء العمل بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية لارتباطها الوثيق بسياسات ضبط دخول العمالة الوافدة لسوق العمل الذي تعتبر إحدى ركائزه إنما لم تكن في بعض الأحيان الركيزة الأساسية له، كذلك باتت وكالات تقديم العمالة للغير (وكالة العمل المؤقت) واقعاً قائماً لدى بعض دول المجلس حتى وأن كانت تفتقد للتنظيم وفقاً لإطار قانوني خاص بها، وهو واقع فرضته احتياجات سوق العمل ومتطلبات حمايته من العمالة السائبة والفائضة، ويعبر هذا الواقع عن تغير في موقف دول المجلس في التعامل هذه الوكالات ووكالات الاستقدام على وجه العموم.

وهذا التصاعد في الاهتمام من قبل دول المجلس ببعض أنواع وكالات الاستقدام لا يشكل ظاهرة تنفرد بها، فالمتتبع لمستوى الاهتمام الدولي بتنظيم الأنواع المختلفة من وكالات الاستقدام سواء على مستوى المعايير الدولية أو على مستوى التشريعات الوطنية، سيلحظ تصاعداً في هذا الاهتمام، على نحو قاد هذه الوكالات إلى تغيير جذري في المعايير الدولية المنظمة لها على المستوى الدولي، فقد انتقلت من مرحلة رفضها بموجب اتفاقية العمل الدولية ٣٤ الصادرة في ١٩٣٣ ومن ثم عدم تأييد انتشارها بموجب اتفاقية العمل الدولية ٩٦ الصادرة في ١٩٤٩، وهو

الوضع الذي كانت تتسجم معه بعض التشريعات الوطنية بتقريرها لمثل هذا الحظر أو بتضييقها لمساحات عمل هذه الوكالات، إلى الاعتراف بدور هذه الوكالات في حسن سير سوق العمل وتنظيم نشاطها بموجب اتفاقية العمل الدولية ١٨١ الصادرة في ١٩٩٧.

وتأتي هذه الدراسة لتعبر عن انشغال دول المجلس بتنظيم وكالات استقدام العمالة ووكالات تقديم العمالة للغير (وكالات العمل المؤقت)، وعن طموحها في الوصول إلى إطار قانوني نموذجي ضابط لنشاط هذه الوكالات، وهي أن كانت قد توافرت على أول متطلبات نجاحها في مهمتها هذه، من خلال توجيهها على نحو متطابق واحتياجات سوق العمل في دول المجلس من حيث نوعية وكالات الاستخدام السائدة وابتعادها عن التنظيم العام لوكالات الاستخدام^(١)، إلا أن تمكنها من إنجازها لهذه المهمة يبقى مرتبطاً بعوامل خارجية متصلة بواقع كل دولة من دول المجلس، أهمها القدرات والإمكانات الإدارية لكل دولة وقدرتها على توفير الكوادر البشرية المؤهلة للتعامل مع التزامات وواجبات الجهة الإدارية المسؤولة عن هذا القطاع، والمؤمنة بأن ما تمارسه من مهام يتجاوز كونه عبئاً وظيفياً إلى كونه واجب وطني في حماية الدولة من مخاطر خروج نشاط هذه الوكالات من كل سيطرة، وواجب إنساني لحماية الفئة الضعيفة من العمالة التي يتم استغلال حاجتها للعمل وطموحها في توفير قدر متواضع من العيش اللائق لأبنائها من قبل الطامعين في الربح للعصف بإنسانيتها.

(١) دليل وكالات الاستخدام الخاصة، الأنظمة والرصد والإنفاذ، الصادر عن مكتب العمل الدولي ضمن برنامج العمل الخاص للقضاء على العمل الجبري في عام ٢٠٠٧، ص ٦

الفصل الأول

أهم صور وكالات الاستخدام الخاصة

الفصل الأول

أهم وكالات الاستخدام الخاصة (2)

يستعرض هذا القسم أهم الأشكال الموجودة في العالم لوكالات الاستخدام، وهي تدرج تحت ثلاثة نماذج رئيسية، تشكلت بموجب سمات رئيسية متشابهة تتصف بها بعض وكالات الاستخدام، من حيث طبيعة نشاطها وغاياتها، وهذه النماذج هي:

أولاً - وكالات الاستخدام الخاصة التي تعمل كوسيط بين أطراف علاقة العمل (الوسطاء):

تلتقي وكالات الاستخدام التي تدرج تحت هذا النموذج في كونها تمارس عملها كوسيط ما بين طرفي العمل من أصحاب أعمال وعمال، يسعى لأن يوصل العروض المتوافرة لديه من أصحاب العمل الذي يبحثون عن عمال لشغل الوظائف الشاغر بمنشأتهم، للعمال الباحثين عن عمل، أو بالعكس، وغايات هذه الوكالات هي الربحية، وأهم صور وكالات الاستخدام التي تدرج تحت هذا النموذج، هي:

١- مكاتب التوظيف بأجر: تعمل هذه المكاتب كوسيط بين أصحاب العمل الذين تتوافر لديهم وظائف شاغرة والعمال المحليين للعمل

(2) هذا القسم يعتمد بشكل أساسي على تطوير استعراض قام به المكتب التنفيذي في عام ١٩٩٦ م لوثيقة مكتب العمل الدولي المعروضة على أعمال الدورة (٨٥) لمؤتمر العمل الدولي بشأن مراجعة اتفاقية ٩٦ والتي صدرت بموجبها اتفاقية ١٨١

داخل الدولة، وهي بموجب ذلك لا تكون طرفاً في عقد العمل الذي يبرم ما بين صاحب العمل والعمال.

وتتوجه معظم التشريعات إلى إلزام هذه الوكالات بالحصول على ترخيص بالعمل وعلى موافقة على فئات المصروفات والرسوم التي تتقاضاها من أصحاب الأعمال، وأن تمتنع عن مطالبة العامل بأي مقابل لقاء ما قدمته له من خدمات، وقد تكون هذه المكاتب عامة، أو متخصصة في مهن محددة أو مناطق محددة أو فئة من العمال أو قطاع صناعي معين.

٢- وكالات الاستخدام في الخارج: تتطابق هذه الوكالات مع مكاتب التوظيف بأجر في جميع أوضاعها، في ما عدا أن الأولى تنحصر مهامها في التوسط ما بين أصحاب الأعمال الأجانب والعمال المحليين للعمل في خارج الدولة، وهذه الوكالات تنتشر في دول جنوب شرق آسيا وشبه القارة الهندية والدول الأفريقية المرسلة للعمالة، وعلى الرغم من أنها تتركز في الدول المرسلة للعمالة المنزلية، إلا أنها في الأصل نشأت في أوروبا الوسطى، من خلال وجود شركات متخصصة في مشورات الإدارة لتقديم التدريب للتقنيين والعلميين وتوظيفهم في البلدان الصناعية.

٣- وكالات تعبئة وتوظيف الأجانب: تختلف هذه الوكالات عن وكالات الاستخدام في الخارج في كونها تتولى اختيار وتوريد العمال الأجانب لحساب أصحاب العمل المحليين للعمل في الدولة، وهي بموجب ذلك تمارس نشاطها في دولة أصحاب الأعمال بخلاف وكالات الاستخدام في الخارج التي تمارس نشاطها في دولة العمال.

٤- وكالات البحث عن الكوادر واختيارهم: هي وكالة تتخصص فقط في البحث عن الكفاءات النادرة المطلوبة لشغل مناصب ذات أهمية لحساب أصحاب العمل المتعاملين معها، بخلاف الوكالات السابقة التي يركز نشاطها في الأغلب على العمالة المتدرجة ما بين الغير ماهرة والنصف ماهرة، والعمالة المنزلية، وتتميز أيضاً هذه الوكالات، بأن المقابل الذي تحصل عليه يحسب وفقاً للوقت المخصص للبحث عن المرشح، وعادة ما يكون وفقاً لنسبة مئوية من الأجر السنوي المستحق للمرشح، بخلاف الوكالات السابقة التي يكون المقابل مبلغاً محدداً على نحو متساوٍ لكل العملاء وفقاً لمعايير موحدة.

٥- مكاتب التدريب والتوظيف: هذه الوكالات في الأصل تمارس أعمال التدريب، وتقوم بالإضافة إلى عملها الأصلي بتقديم خدمة البحث عن عمل للمتدربين من خريجيها، كوسيلة لإثبات أن التدريب المقدم منها يتجاوب مع احتياجات سوق العمل.

ثانياً - وكالات الاستخدام التي تعمل كمورد للكفاءات لأصحاب العمل (موردو الكفاءات):

تلتقي وكالات الاستخدام التي تدرج تحت هذا النموذج في كونها تمارس عملها بموجب علاقة مباشرة مستقلة مع العامل، بحيث أما أن يكون العامل متعاقداً معها على نحو مباشر بموجب عقد محله أن يؤدي العمل الخاص بكل عميل من عملاء الوكالة في الوقت والمكان المتفق

عليه فيما بين الوكالة والعميل، أو أن تكون الوكالة وكيلاً عنه في التعاقد مع الراغبين في الحصول على خدماته المهنية، وعلى الرغم من أن هذه الوكالات في الأغلب هي ربحية، فأنها في بعض صورها تكون غير ربحية ومؤسسة من الدولة أو المجتمع المدني لمساعدة الباحثين عن عمل، وأهم صور وكالات الاستخدام التي تدرج تحت هذا النموذج، هي:

١- **وكالات العمل المؤقت:** هي الوكالات التي تتولى جمع العمال تمهيداً لتقديمهم لأي صاحب عمل يحتاج لعامل لفترة مؤقتة، ومن ثم توجد علاقة مثلثة في هذه الحالة، تضم نوعين من العقود عقد عمل يربط الوكالة والعامل وعقد يربط الوكالة والمنشأة المستخدمة، وهكذا تبدو وكالات الاستخدام المؤقت من الناحية القانونية هي رب العمل.

٢- **وكالات إدارة الحياة المهنية:** هي الوكالات التي تتعامل مع أصحاب المهن وتتولى إدارة الحياة المهنية لهم، كالممثلين في العروض المسرحية وعارضي الأزياء والتصوير واللاعبين الرياضيين، وتمارس هذه الوكالات نشاطها بوضع الوكيل عن المتعاملين معها إزاء أصحاب العمل.

٣- **منشآت الاستخدام أو الروابط الوثيقة:** هي وكالات غير ربحية تمول تكاليفها من الخزانة العامة، تتولى مهمة تدريب وتشغيل العمال المتعاملين معها، بهدف إدماجهم في المستقبل في سوق العمل، وبذلك فهي تساعد على اكتساب المهارات والخبرة اللازمة للحصول على عمل.

ثالثاً - وكالات الاستخدام التي تعمل مزوداً للخدمات الداعمة للعمال وأصحاب العمل:

تلتقي وكالات الاستخدام التي تدرج تحت هذا النموذج في كون أن نشاطها يركز على تقديم خدمات داعمة لأطراف العمل تساعدهم في الوصول إلى طرف العمل الآخر، دون أن تكون وسيطاً فيما بينهما أو مشغل للعامل أو وكيل عنه، وأهم صور وكالات الاستخدام التي تدرج تحت هذا النموذج، هي:

١- وكالات المساعدة على إعادة الدمج المهني: هي وكالات تتولى مهمة إعادة الدمج المهني للعمال بناءً على طلب من صاحب العمل، بهدف تمكين العامل من العثور على عمل لدى صاحب عمل جديد أو مزاولة نشاط مهني بوصفه عاملاً لحسابه الخاص، في أسرع وقت ممكن، وهي مهمة عادة يلجأ فيها صاحب العمل لهذه الوكالة عند سعيه لإعادة هيكلة منشأته والتخلص من العمالة الزائدة، دون تحمل تعويضات عالية للعمال المسرحين، وتلجأ هذه الوكالات في مباشرة مهمتها إلى تقييم معارف العامل واختبار التدريب الملائم للمهنة الجديدة.

٢- وكالات المشورة في الدمج: وهي وكالات استشارية تتولى مساعدة عملائها من العمال على تشخيص قدراتهم واستكشاف شبكات التدريب المتاحة.

٣- الوكالات التي تدير المساحات الإعلانية المخصصة للاستخدام:
هي وكالات إعلانية في الأصل، تقوم على شراء المساحات
الإعلانية في الصحف بسعر الجملة وتخصصها للإعلانات عن
عرض العمل أو الطلب عليه، ومن ثم بعرض بيعها على الأفراد
المعنيين من العمال وأصحاب العمل.

٤- وكالات إدارة بنوك إلكترونية لمعلومات عن الاستخدام: وهي
وكالات تتولى إدارة بنوك إلكترونية متاحة على شبكة الانترنت،
تتضمن معلومات عن عروض العمل والمرشحين.

* * *

الفصل الثاني

التنظيم القانوني لوكالات الاستقدام الأهلية
ووكالات تقديم العمالة في القانون الدولي

الفصل الثاني

التنظيم القانوني لوكالات الاستقدام الأهلية ووكالات تقديم العمالة في القانون الدولي

يستعرض هذا القسم اتفاقيات العمل الدولية، وكذلك بعض اتفاقيات الأمم المتحدة، ذات الصلة بوكالات الاستخدام، والتي يتطلب على أي مشرع يهدف لوضع معالجة تشريعية وطنية لأوضاع هذه الوكالات أن يأخذ بعين الاعتبار ما تضعه هذه الاتفاقيات من أحكام وقواعد تمثل خطوط عامة، وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن كون أي من هذه الاتفاقيات غير ملزم لعدم انضمام الدولة لها، هو أمر لا يقلل شيئاً من أهمية مراعاتها قدر الإمكان، وذلك نظراً إلى أن أي انطباعات سترسم عن أي دولة على المستوى الدولي بشأن تعاملها مع هذا القطاع أو القطاعات المتأثرة به، سيكون مبنياً على مجموع هذه الاتفاقيات، ومدى الانسجام مع أحكامها.

أولاً - الاتفاقيات الدولية المنظمة لنشاط وكالات الاستخدام:

١ - اتفاقية وكالات الاستخدام الخاصة رقم (١٨١):

أول الاتفاقيات المرتبطة بوكالات الاستخدام ومكاتب تقديم العمالة هي الاتفاقية المنظمة لوكالات الاستخدام الخاصة التي تتدرج تحتها وكالات الاستقدام ومكاتب تقديم العمالة وفقاً للتعريف الذي تحدده المادة الأولى من الاتفاقية، وتلقي هذه الاتفاقية على عاتق الدول جملة من الالتزامات أهمها:

أ. إلزام الدول بضمان السماح لهذه الوكالات بممارسة نشاطها في داخل أقاليمهم وعدم إعاقتها إلا في الحدود التي بينها الاتفاقية، وان يكون تنظيمها وفقاً لنظام الترخيص أو الاعتماد.

ب. إلزام الدول بضمان أن لا تمارس هذه الوكالات في تقديم خدماتها أي تمييز محظور ضد العمال.

ت. إلزام الدول بأن تقوم بمعالجة البيانات الخاصة للعمال على نحو يحول دون انتهاك خصوصية العامل بحيث لا تتجاوز البيانات الخاصة التي تحصل عليها هذه الوكالات البيانات المتعلقة بالمؤهلات العلمية والعملية والمعلومات ذات الصلة المباشرة بالاستخدام والتوظيف، وعلى نحو يحمي هذه البيانات من التسرب للآخرين دون وجه حق.

د. إلزام الدول بضمان أن تحظر تشريعاتها على وكالات الاستخدام الخاصة تقاضي أي مقابل من العامل نظير خدماتها سواء على نحو مباشر أو غير مباشر.

هـ. إلزام الدول بضمان اتخاذ التدابير المناسبة لحماية العمال المهاجرين من أي تدليس أو تجاوزات تقع عليهم من قبل وكالات الاستخدام الخاصة، وحظر العمل على الوكالات التي تمارس مثل هذا السلوك.

و. إلزام الدول بضمان حظر قيام وكالات الاستخدام الخاصة باستخدام أو توريد الأطفال للعمل، ويقصد بالطفل في هذا الالتزام من لا يقل عمره عن ١٨ سنة بحسب تعريف الطفل في اتفاقية حظر أسوأ أشكال عمل الأطفال رقم (١٨٢).

٢ - اتفاقية التمييز في الاستخدام والمهنة رقم (١١١):

ترتبط الاتفاقية رقم (١١١) بشأن التمييز في الاستخدام والمهنة بتنظيم وكالات الاستخدام الخاصة بمختلف أنواعها من حيث كون أن المادة الثانية من الاتفاقية تلزم الدول بأن تتبع سياسة وطنية تضمن تكافؤ فرص الاستخدام ما بين العمال وتحول دون وقوع أي تمييز ما بينهم مبني على أساس العرق أو اللون أو الأصل الاجتماعي أو الأصل الوطني، وهو ما يوجب أن تضمن التشريعات التي تسن لتنظيم نشاط وكالات الاستخدام ومكاتب تقديم العمالة، أن هذه الوكالات والمكاتب تتيح الفرص للعمالة التي تتولى استقدامها أو تقديمها، على نحو متساوٍ ومتكافئ، ولا تمارس أي سياسة تفضيلية عند عرضها على أصحاب العمل أو تقديمها لهم، استناداً إلى أي من الاعتبارات التي تحظرها الاتفاقية.

٣ - اتفاقية العمل الجبري أو الإلزامي رقم (٢٩) واتفاقية إلغاء العمل الجبري رقم (١٠٥):

ترتبط الاتفاقية رقم (٢٩) بشأن العمل الجبري والاتفاقية رقم (١٠٥) بشأن إلغاء العمل الجبري بتنظيم وكالات الاستخدام الخاصة

بمختلف أنواعها، من خلال أن المادة الثانية من الاتفاقية (٢٩) تعتبر بأن العمل الجبري يتحقق بإجبار العامل على تأدية عمل ما لم يتطوع للقيام به، تحت التهديد بإيقاع عقوبة ما، ومن خلال أن المادة الأولى من الاتفاقية (١٠٥) تلزم الدول بأن تتخذ ما يلزم لحظر أشكال العمل الجبري أو العمل القسري المختلفة ومنع اللجوء إليه كوسيلة لفرض الانضباط على الأيدي العاملة، وهو ما يوجب أن تضمن التشريعات التي تسن لتنظيم نشاط وكالات الاستقدام ومكاتب تقديم العمالة أن هذه الوكالات والمكاتب لا تستخدم مثل هذه الأساليب في تعاملها مع العمالة التي تستقدمها أو تقدمها، في ضوء أن مثل هذه الانتهاكات يتكرر تسجيلها بشأن مكاتب الاستقدام عند تعاملها مع العمالة الوافدة، كما أنها انتهاكات متوقع حدوثها بالنسبة لمكاتب تقديم العمالة اعتماداً على عقوبات مادية غير قانونية.

٤ - اتفاقية حظر أسوأ أشكال عمل الأطفال رقم (١٨٢):

ترتبط الاتفاقية رقم (١٨٢) بشأن حظر أسوأ أشكال عمل الأطفال بتنظيم وكالات الاستخدام الخاصة بمختلف أنواعها، من خلال أن المادة الأولى منها تلزم الدول باتخاذ التدابير الفورية والفعالة لحظر أسوأ أشكال عمل الأطفال الذين يقصد بهم بحسب الاتفاقية كل من لم يتجاوز ١٨ سنة، ومن حيث أن المادة الثالثة تعتبر بأن من ضمن هذه الأشكال المحظورة العمل الجبري للأطفال، والأعمال التي يرجح أن تؤدي بفعل طبيعتها أو بفعل الظروف التي تزاوّل فيها إلى الأضرار بصحة الأطفال أو سلامتهم أو سلوكهم الأخلاقي، وهو ما يوجب أن تضمن التشريعات التي تسن لتنظيم نشاط وكالات الاستقدام ومكاتب

تقديم العمالة أن هذه الوكالات والمكاتب لن تقوم بانتهاك مثل هذه الالتزامات، في ضوء أن معظم تشريعات العمل في دول المجلس تحدد السن الذي يجوز معه تشغيل أي شخص بأقل من ١٨ سنة وهو ما يسمح لوكالات الاستخدام بمختلف أنواعها بالتعامل مع أشخاص لم يبلغوا ١٨ سنة، وفي ضوء أن انتهاك مكاتب الاستخدام لهذه الالتزامات عند تعاملها مع العمالة الوافدة أمر متوقع وخصوصاً فيما يتعلق بالعمالة المنزلية التي سجلت بحققها ظاهرة استخدام صغار السن للعمل كعاملات خدمة منزلية، وهي أعمال تلحق ضرراً بصغار السن بسبب طبيعتها وكذلك الظروف التي تمارس فيها، كما أن انتهاك هذه الالتزامات متوقع حدوثها بالنسبة لمكاتب تقديم العمالة متى لم تراعى هذه المكاتب عدم تقديم العمال من صغار السن التابعين لها لأعمال يرجح أن تلحق ضرراً بصحتهم أو سلامتهم أو سلوكهم.

٥ - برتوكول باليرمو "برتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية":

يرتبط هذا البرتوكول بتنظيم وكالات الاستخدام الخاصة بمختلف أنواعها، من خلال أن المادة الثالثة منه تنص على أن الاتجار بالبشر يتضمن نقل الأشخاص واستقبالهم بواسطة التهديد بالقوة أو استعمالها أو غير ذلك من أشكال القسر أو الاختطاف أو الاحتيال أو الخداع أو استغلال السلطة أو استغلال حالة استضعاف، أو بإعطاء أو تلقي مبالغ مالية أو مزايا لنيل موافقة شخص له سيطرة على شخص آخر لغرض الاستغلال، وكذلك على اعتبار نقل الأطفال واستقبالهم لأغراض

الاستغلال حتى دون استخدام أي من الوسائل التي بينها الاتفاقية للاتجار هو من ضمن الاتجار بالبشر، وكذلك من حيث أن الدول ملتزمة بموجب البرتوكول باتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهة ومنع الاتجار بالبشر ووضع السياسات ذات العلاقة، ونظراً لكون أن تعريف الاتجار يرتبط في جانب منه بعمل بعض أنواع وكالات الاستخدام، كوكالات استقدام العمالة الأجنبية التي قد تمارس هذا الاتجار تحت غطاء عملها، أو قد تتعامل مع وكالات في دول الإرسال تمارس هذا النوع من النشاط، وكذلك مكاتب تقديم العمالة التي قد يكون حقيقة نشاطها هو نمط من أنماط الاتجار في البشر متى كانت تجبر عمالها على العمل قسراً مقابل مبالغ تدفعها لأسرهم أو لوكالات استخدام قدمتهم في بلدهم الأصلي للعمل في دولة الاستقبال.

ثانياً - طبيعة التنظيم القانوني لوكالات الاستخدام في القانون الدولي:

بالرجوع إلى ما تم توضيحه بشأن الاتفاقيات الدولية ذات الصلة بتنظيم وكالات الاستخدام الخاصة، يمكن ملاحظة أن الالتزامات الناشئة عن اتفاقية وكالات الاستخدام الخاصة ١٨١ تنقسم إلى جانب نابع من ذات الاتفاقية، وجانب آخر نابع من اتفاقيات أخرى تفصيلية، وفي إطار هذا التقسيم يمكن القول بأن الجانب الذي يشكل الثقل الأساسي في الالتزامات الدولية الملقاة على عاتق الدول هو ذلك النابع من الاتفاقيات الأخرى، استناداً إلى ما بينته التقارير التي صدرت عن منظمة العمل الدولية بشأن العمل الجبري والعمل اللاتق والعمالة المنزلية، وكذلك التقارير التي صدرت عن الهيئات الحقوقية التابعة للأمم المتحدة أو بعض المنظمات الحقوقية الرسمية غير الأهلية فيما يتصل بالاتجار بالبشر، من

وجود دور واضح لوكالات الاستخدام في مثل هذه الظواهر التي تحاربها الاتفاقيات الدولية، وبعض منها قدم توصيات بشأن إيجاد معالجات تشريعية أو عملية لهذا الدور الذي تلعبه هذه الاتفاقيات، لما سساهم فيه السيطرة على هذه الوكالات من قبل الجهات الإدارية من محاصرة لهذه الممارسات.

فعلى سبيل المثال يشير تقرير ثمن الإكراه المعروض ضمن متابعة إعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل على مؤتمر العمل الدولي في دورته ٩٨ المنعقدة عام ٢٠٠٩ إلى أن وكالات الاستخدام قد تكون إحدى العوامل التي تتسبب في تعرض العاملين لانتهاكات العمل الجبري⁽³⁾، مبيناً بأن المبالغ الهائلة التي تتقاضاها وكالات الاستخدام في دول الإرسال بالنسبة للمهاجرين تساعد في وقوعه تحت العمل الجبري، والدور الذي تلعبه هذه الوكالات في دول الاستقبال في تقييد حرية العامل وإجباره على ممارسة العمل وحرمانه من حقه في ترك العمل والرجوع لدولته يمثل جانباً من جوانب العمل الجبري⁽⁴⁾، وقد يصل إلى حد وضع العمالة المهاجرة في حالة عبودية طوعية، وقد أكد التقرير بأن مواجهة العمل الجبري والاتجار بالبشر توجب على الدول أن تولي اهتماماً لعملية التفتيش على وكالات الاستخدام الخاصة وتطوير مهارات المفتشين بما يسمح للمفتش من استكشاف الانتهاكات الخفية التي تمارسها هذه الوكالات والتطويرات التي تجريها على انتهاكاتها ودورها في الحلقة التي تمارس هذه الانتهاكات⁽⁵⁾.

(3) تقرير المدير العام ثمن الإكراه، التقرير العالمي بموجب متابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن الحقوق والمبادئ الأساسية في العمل، الدورة ٩٨ لمؤتمر العمل الدولي، ٢٠٠٩ م، مكتب العمل الدولي - جنيف ص ٧ الفقرة ٣٨

(4) المرجع نفسه، ص ٨ الفقرة ٤٠

(5) المرجع نفسه، ص ٤٣ الفقرة ٢٠٧

كذلك يشير دليل العمل الجبري والاتجار بالبشر الصادر عن برنامج العمل الخاص للقضاء على العمل الجبري بمنظمة العمل الدولية عام ٢٠٠٨ كدليل لمفتشي العمل، إلى أن اغلب ضحايا العمل الجبري والاتجار في البشر يقع ضحية هذه الانتهاكات بسبب تعاملهم مع وسطاء وكالات استخدام تمارس الخادع عليهم بشأن طبيعة ظروف العمل وتكاليفه، وأن ممارسة رقابة صارمة على هذه الوكالات يجب أن تكون أولوية لدى الدول⁽⁶⁾.

كذلك يشير تقرير العمل اللائق في آسيا لعام ٢٠٠٦ إلى أن إخضاع وكالات الاستخدام في الدول المرسلة لمدونة أخلاقية تتصل بضمان أن لا تلعب هذه الوكالات أي دور في إرسال العمالة إلى عمل غير لائق في دول الاستقبال، أمر مهم، كونها حلقة الوصل وهي التي يمكن أن تضمن محاربة العمل غير اللائق بالنسبة للعاملين في الخارج⁽⁷⁾.

ومن التقارير التي تشير إلى مثل هذا الدور، الدراسة الصادرة عن منظمة العمل الدولية في عام ٢٠٠٥ المعنونة بـ (المرأة المهاجرة في الدول العربية : وضع العمال المنزليين)، فقد تضمنت الدراسة توصية بإنشاء هيئة وطنية في الدول لتشرف على المعاملة التي يتلقاها العمال المنزليين المهاجرين من وكالات الاستخدام في دول الاستقبال⁽⁸⁾،

(6) بيت أندريز، العمل الجبري والاتجار بالبشر: دليل لمفتشي العمل صادر عن مكتب العمل الدولي ضمن برنامج العمل الخاص للقضاء على العمل الجبري في عام ٢٠٠٨م، ص ٣٧

(7) راجع تقرير المدير العام لمكتب العمل الدولي بشأن تحقيق العمل اللائق في آسيا المعروض أعمال الاجتماع الاقليمي الأسبوعي ١٤، ص ٦٥

(8) سيما أسيم ومونيكا سميث، المرأة المهاجرة في الدول العربية: وضع العمال المنزليين، المكتب الاقليمي للدول العربية لمنظمة العمل الدولية ببيروت، ٢٠٠٥م، ص ٢٢ البند ٣

وأن تضمن التشريعات المنظمة لنشاط هذه الوكالات بأن يكون التزام الوكالة بتوفير شروط عمل لائقة وممارسة معاملة عادلة مع العاملات أثناء تواجدهم في مكاتب الوكالة، هو من ضمن معايير الترخيص لها، وتجديد هذا الترخيص⁽⁹⁾، وهي توصية تعتمد على ما بينته الدراسة من أن تتبع أوضاع العمال المنزليين في بعض الدول يكشف عن أنها تتلقى معاملة سيئة على يد أصحاب العمل ووكالات الاستخدام، ووجود حالات تجاوز قصوى وقعت عليهم، وأن هذا الوضع دفع بعض المنظمات الحقوقية إلى وصف وضع هذه العمالة في دول المجلس بأنها عبودية تعاقدية⁽¹⁰⁾، وإن التجاوزات التي تقع من قبل وكالات الاستخدام، ترجع إلى غياب الرقابة الحقيقية من السلطات الحكومية على هذه الوكالات، ووجود وكالات غير مرخص لها تمارس مثل هذا النشاط، بما يجعلها بعيدة تماماً عن أي يد للسلطات الرسمية، وهي بسبب هذا الوضع لا تترد في القيام بالكثير من الانتهاكات⁽¹¹⁾.

كذلك عالج الإطار المتعدد الأطراف لمنظمة العمل الدولية بشأن هجرة الأيدي العاملة الصادر باللغة العربية في عام ٢٠٠٨ استناداً إلى ما صدر عن مؤتمر العمل الدولي في دورته ٩٢ المنعقدة عام ٢٠٠٤ من قرار بشأن نهج عادل للعمال المهاجرين في الاقتصاد العالمي، دور هذه الوكالات في هجرة الأيدي العاملة، وقدم إرشادات عديدة بشأن كيفية تنظيم السلطات لأوضاع وكالات الاستخدام بما يضمن عدم مساهمتها في

(9) سيمبا أسيم ومونيكا سمبيث، مرجع سابق، ص ١٠٨

(10) المرجع نفسه، ص ٥٦

(11) المرجع نفسه، ص ١٠٢

أي انتهاكات تقع للعمالة المهاجرة⁽¹²⁾، وقد قدم هذا الإطار هذه الإرشادات الخاصة بوكالات الاستخدام باعتبار أن تمتع العمالة المهاجرة بعملية هجرة منظمة وعادلة لا بد أن يبدأ من مرحلة التخطيط التي تساهم فيها هذه الوكالات بدرجة كبيرة.

أن هذا الواقع الذي اتضح من الاستعراض السابق والذي من المتوقع أن يتدعم بحقائق محددة على نحو أكبر وذات طابع محلي لو تم استعراض تقارير دولية خاصة بأوضاع العمالة أو حقوق الإنسان في دول المجلس، يدفع بمعالجة جديدة لأوضاع وكالات الاستخدام الخاصة تتجه نحو أفق أوسع فيما يتصل بالتنظيم التشريعي يتجاوز التنظيم المنغلق على إجراءات شكلية للحصول على تراخيص وتجديدها إلى تنظيم يخلق دوراً رقابياً فاعلاً للدولة على هذا القطاع، وكذلك هو الحال بشأن الجهود العملية التي يجب أن تبذلها الدول لضمان الوفاء بالتزاماتها النابعة من كل هذه الاتفاقيات، وضمان تجنيب مجتمعاتها مضار هذه الظواهر التي تحاربها هذه الاتفاقيات.

* * *

(12) الاطار متعدد الأطراف لمنظمة العمل الدولية بشأن هجرة الأيدي العاملة: صادر عن مكتب العمل الدولي باللغة العربية ٢٠٠٨ م - باللغة الانجليزية ٢٠٠٦ م، ص ٢٤

الفصل الثالث

المعالجة التشريعية بدول المجلس
لوكالات الاستقدام الأهلية ووكالات تقديم العمالة

الفصل الثالث

المعالجة التشريعية بدول المجلس لوكالات الاستقدام الأهلية ووكالات تقديم العمالة

يستعرض هذا القسم من الدراسة التشريعات الصادرة بدول المجلس لمعالجة أوضاع وكالات الاستقدام ومكاتب تقديم العمالة، من خلال السعي لبيان الملامح الجوهرية في هذه التشريعات ومدى وفاءها بمتطلبات الاتفاقيات الدولية ومدى وجود أي إشكاليات عملية نتجت عن تطبيقها.

أولاً - التشريعات الوطنية المنظمة لوكالات الاستخدام بدول المجلس:

١ - دولة الإمارات العربية المتحدة:

عالج القانون الاتحادي ١٩٨٠/٨ في شأن تنظيم علاقات العمل مكاتب الاستخدام، فقد نصت المادة (١٧) منه على أنه "لا يجوز لأي شخص طبيعي أو معنوي أن يعمل وسيطاً للاستخدام أو لتوريد العمال غير المواطنين ما لم يكن مرخصاً له بذلك. ولا يجوز إصدار هذا الترخيص إلا للمواطنين وفي الحالات الضرورية التي تقتضي إصداره وبقرار من وزير العمل. ويكون الترخيص لمدة سنة قابلة للتجديد ويخضع المرخص له لإشراف الوزارة ورقابتها ولا يجوز منح التراخيص المذكورة إذا كان ثمة مكتب توظيف تابع للوزارة ولهيئة معتمدة منها يعمل في المنطقة وقادر على التوسط في تقديم اليد العاملة".

وقد صدرت قرارات وزراية تعالج مكاتب الاستخدام الخاصة ومكاتب توريد العمالة الأجنبية، وتستند إلى ما نصت عليه المادة (١٩) من القانون الاتحادي ١٩٨٠/٨ من تخويل الوزير إصدار قرارات وزارية تعالج القواعد والإجراءات التي تعتمدها مكاتب الاستخدام والتوريد والشروط التي يتم الترخيص بموجبها لتأسيس هذه المكاتب، وتشتمل هذه القرارات على القرار الوزاري رقم ١٩٨٧/٥٧ في شأن قواعد الترخيص للتوسط لاستخدام أو لتوريد العمال غير المواطنين، والمعدل بموجب القرار الوزاري رقم ١٩٩٥/٤٦٧، والقرار الوزاري رقم ١٩٩٨/٢٣٣ في شأن قواعد الترخيص للتوسط لاستخدام أو لتوريد العمال غير المواطنين، وهو القرار الساري في الوقت الحالي.

يمكن تحديد الملامح الجوهرية أو المميزة لتنظيم نشاط مكاتب الاستخدام في دولة الإمارات في الوقت الحالي، بموجب ما نص عليه القانون الاتحادي ١٩٨٠/٨ في شأن تنظيم علاقات العمل والقرار الوزاري رقم ١٩٩٨/٢٣٣ في شأن قواعد الترخيص للتوسط لاستخدام أو لتوريد العمال غير المواطنين، الذي يفصل التنظيم الوارد في القانون، فيما يلي:

أ- يخضع نشاط مكاتب الاستخدام لنظام الترخيص المسبق من قبل الدولة، المحدد بمدة سنة قابلة للتجديد لمدد أخرى مماثلة، ويعتبر كل من يمارس النشاط دون ترخيص ساري مرتكباً لجريمة جنائية، كما أن منح الترخيص يخضع لنظام متشدد يقوم على خضوعه للتقدير المطلق للوزارة من حيث وجود ضرورة لمنح هذا الترخيص وعدم وجود مكتب توظيف تابع

للوزارة أو لهيئة معتمدة يعمل في ذات المنطقة قادرة على ممارسة ذات النشاط.

ب- يشترط في من يرخص له بممارسة هذا النشاط سواء كان شخصاً طبيعياً أو اعتبارياً، أن يكون مواطناً، ومتى كان شخص اعتباري يجب أن يكون ملاك الشركة جميعهم مواطنين، وأن يكون حسن السيرة والسلوك.

ج- يجب على من يرخص له أن يزاول نشاطه من خلال مقر محدد، ويحظر عليه ممارسة نشاطه من غير هذا المقر.

د- يجب أن يقدم من يرخص له ضماناً مصرفياً غير محدد المدة بمبلغ ١٠٠ ألف درهم يوضع تحت تصرف الوزارة، وتحدد الوزارة قواعد وأوجه التصرف فيه.

هـ- تم منح الوزارة سلطة إيقاف الترخيص بنحو مؤقت دون بيان الأسباب التي بموجبه يسمح للوزارة بممارسة هذه السلطة على نحو مفصل، والاكتفاء فقط بجعل ثبوت إخلال المرخص له بالالتزامات الواقعة عليه، سبب لهذا الإيقاف.

و- تم تحديد العناصر التي يجب أن يتضمنها أي عقد يبرم ما بين صاحب العمل وكل من مكتب التوسط لاستخدام العمالة داخل الدولة ومكتب توريد العمالة من خارج الدولة.

ز- يجب على المرخص له أن يقدم للوزارة كل ستة أشهر كشوفاً وفقاً لنموذج يعد من الوزارة.

ح- يحظر على مكاتب الاستخدام الحصول على عمولة أو مكافأة من العمال، وكذلك تحميلهم أي مصاريف إلا إذا سمحت بذلك الوزارة.

ويلاحظ على تنظيم نشاط مكاتب الاستخدام في دولة الإمارات بأنه ينحو منحى متشدداً في تعامله مع نشاط مكاتب الاستخدام، وذلك من خلال نص القانون على وجوب وجود ضرورة لمنح هذا الترخيص واشتراطه عدم وجود مكتب توظيف تابع للوزارة أو لهيئة معتمدة يعمل في ذات المنطقة قادر على ممارسة ذات النشاط، وكذلك بأنه تنظيم مختصر أغفل معالجة جوانب جوهرية بشكل كافي، فقد خلا التنظيم من إجراءات واضحة للتفتيش، واكتفى بكشوف دورية يتبين من خلال نموذجها المعد من الوزارة بأنها لا تتضمن إلا أسماء المنشآت التي تعاملت مع المكتب المرخص له وعدد العمال وجنسياتهم.

٢ - مملكة البحرين:

عالج قانون العمل في القطاع الأهلي ١٩٧٦/٢٣ مكاتب الاستخدام، فقد نصت المادة (١٤) منه وفقاً لأخر تعديلاتها على أنه ((يجوز انشاء مكاتب استخدام أهلية لتوفير فرص العمل لطالبي العمل من المواطنين بعد الحصول على ترخيص بذلك من الوزارة المعنية بشؤون العمل في القطاع الأهلي..))، وكذلك نصت المادة (١٥) منه وفقاً لأخر تعديلاتها على أنه ((لصاحب العمل أن يعهد إلى متعهد بتوريد عمال أجانب له وذلك وفقاً للشروط والأوضاع وبعد سداد الرسوم التي يصدر بها قرار من الوزير المختص بشؤون العمل في القطاع الأهلي، ويقصد بمتعهد توريد العمال في تطبيق أحكام هذه المادة كل شخص يقوم بتوريد عامل أو جماعة من العمال الأجانب لأحد أصحاب الأعمال ولا يجوز له مزاوله عمله إلا بعد الحصول على ترخيص بذلك من الوزارة المعنية بشؤون العمل في القطاع

الأهلي...))، وقد ألغيت هذه المواد بموجب قانون تنظيم سوق العمل رقم ٢٠٠٦/١٩ الذي عالج مكاتب الاستخدام بموجب المادة (٢٨) التي نصت على ((يحظر على أي شخص مزاولاً نشاط وكالات توريد العمال أو مكاتب التوظيف إلا بعد حصوله على ترخيص بذلك من الهيئة طبقاً لأحكام هذا القانون)).

وقد صدرت قرارات وزارية تعالج مكاتب الاستخدام الخاصة ومكاتب استقدام العمالة الأجنبية، وتشتمل هذه القرارات على القرار الوزاري رقم ١٩٩٤/١٥ بشأن شروط الترخيص بإنشاء مكاتب الاستخدام الأهلية، والقرار الوزاري رقم ١٩٩٤/٢١ بشأن الشروط والأوضاع التي تتبع عند تعاقد صاحب عمل مع متعهد لتوريد عمال غير بحرينيين، وهي قرارات لم تعد سارية بعد صدور قانون ٢٠٠٦/١٩ وذلك لصدورها بموجب أحكام المواد الواردة في قانون العمل في هذا الشأن والتي ألغيت بصدور قانون تنظيم سوق العمل ومعالجته لهذه المكاتب، وعدم تضمنه لأي نص يشير إلى سريانها لحين صدور القرارات الجديدة في هذا الشأن عن هيئة تنظيم سوق العمل.

يمكن تحديد الملامح الجوهرية أو المميزة لتنظيم نشاط مكاتب الاستخدام في مملكة البحرين بموجب ما نص عليه قانون العمل في القطاع الأهلي رقم ١٩٧٦/٢٣، والقرار الوزاري ١٩٩٤/١٥ بشأن شروط الترخيص بإنشاء مكاتب الاستخدام الأهلية، والقرار الوزاري رقم ١٩٩٤/٢١ بشأن الشرط والأوضاع التي تتبع عند تعاقد صاحب عمل مع متعهد لتوريد عمال غير بحرينيين، فيما يلي:

- أ- يخضع نشاط مكاتب الاستخدام لنظام الترخيص المسبق من قبل الدولة، المحدد بمدة سنة قابلة للتجديد لمدد أخرى مماثلة، ويعتبر كل من يمارس النشاط دون ترخيص ساري مرتكباً لجريمة جنائية.
- ب- يشترط في من يرخص له بممارسة نشاط مكاتب الاستخدام الخاصة بالتوسط لتشغيل المواطنين، أن يكون مواطناً، وأن لا يكون محكوماً بحكم إدانة في أي جنائية أو جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ولم يرد إليه اعتباره بموجب القانون بشأنها.
- ج- يجب على من يرخص له بمزاولة نشاط مكاتب الاستخدام الخاصة بالتوسط لتشغيل المواطنين أن يزاول نشاطه من خلال مقر محدد، يشترط فيه أن يكون مخصصاً لممارسة هذا النشاط على نحو مستقل عن أي نشاط آخر، وأن يكون مدير المكتب بحريني.
- د- يجب على من يرخص له بمزاولة نشاط مكاتب الاستخدام الخاصة بالتوسط لتشغيل المواطنين أن يستخدم في أعماله دليل التصنيف والتوصيف المهني المعتمد من الوزارة.
- هـ- تم تحديد عناصر العقد الذي يبرم ما بين صاحب العمل ومكتب استقدام العمالة الأجنبية فقط، مع إلزام المكتب باستخدام عقد نموذجي معد من الوزارة.
- و- يجب على يرخص له أن بمزاولة نشاط مكاتب الاستخدام الخاصة بالتوسط لتشغيل المواطنين أن يمك سجل يقيد فيه الطلبات المقدمة من أصحاب العمل، وآخر يقيد فيه طالبي العمل والمنشأة التي التحقوا بها بواسطة المكتب، وأن يقدم للوزارة أية بيانات أو وثائق متى طلب منه ذلك.

ز - يحظر على مكاتب الاستخدام بنوعيتها الحصول على أي مبلغ من العمال.

يلاحظ على هذا التنظيم بأنه نظم مكاتب التوسط في التشغيل (مكاتب التوظيف بأجر)⁽¹³⁾ على نحو مستقل عن مكاتب استقدام العمال من الخارج (وكالات تعبئة وتوظيف الأجانب)⁽¹⁴⁾، وقصر نشاط الأولى على المواطنين فقط، وقدم تنظيمًا مختصراً على نحو شديد للثانية بحيث أنه لم يشر إلى شروط الترخيص بفتح هذه المكاتب، وفي المجمل فإن التنظيم في الحالتين كان مختصراً على نحو غير كافي لضبط أوضاع هذه المكاتب، فعلى سبيل المثال أغفل إجراءات الرقابة والتفتيش تماماً بالنسبة لمكاتب استقدام العمال من الخارج، واكتفى بوضع نص عام بالنسبة لمكاتب الاستخدام الخاصة بالتوسط لتشغيل المواطنين بإلزامها بتزويد الوزارة والبيانات والوثائق متى طلب منها ذلك.

أما بالنسبة للملاحج الجوهرية أو المميزة لتنظيم نشاط مكاتب الاستخدام في مملكة البحرين بموجب ما نص عليه قانون تنظيم سوق العمل رقم ٢٠٠٦/١٩ الساري في الوقت الحالي، فهي لم تتضح في الوقت الحالي لعدم صدور أي قرارات بهذا الشأن عن هيئة تنظيم سوق العمل التي كلفها القانون بإصدار قرار ينظم شروط وإجراءات الترخيص وقواعد تنظيم عمل هذه المكاتب، وكل ما اتضح من هذا التنظيم هو استمرار خضوع نشاط مكاتب الاستخدام لنظام الترخيص المسبق من قبل الدولة، واعتبار كل من يمارس النشاط دون ترخيص ساري مرتكباً

(13) راجع ص ١٥ من هذه الدراسة بشأن تعريف هذه الوكالة

(14) راجع ص ١٦ من هذه الدراسة بشأن تعريف هذه الوكالة

لجريمة جنائية، واشترط أن لا يكون محكوماً بحكم إدانة في أي جنائية أو جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ولم يرد إليه اعتباره بموجب القانون بشأنها، في ضوء أن القانون نص على هاتين النقطتين.

٣ - المملكة العربية السعودية:

عالج نظام العمل الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٥١ مكاتب الاستخدام، فقد نصت المادة (الثلاثون) على أنه ((لا يجوز لأي شخص طبيعي أو اعتباري أن يمارس نشاط توظيف السعوديين أو نشاط استقدام العمال ما لم يكن مرخصاً له بذلك من الوزارة.))، وعالجت اللائحة التنفيذية لنظام العمل قواعد وشروط الترخيص وقواعد تنظيم نشاط مكاتب استقدام العمالة الأجنبية وتقديم العمالة الأجنبية، ويمكن تحديد الملامح الجوهرية أو المميزة لهذا التنظيم، في ما يلي:

أ- يخضع نشاط مكاتب استقدام العمالة الأجنبية لنظام الترخيص المسبق من قبل الدولة، المحدد بمدة سنتين قابلة للتجديد لمدة أخرى مماثلة، ويعتبر كل من يمارس النشاط دون ترخيص ساري مرتكباً لجريمة جنائية يعاقب عليها، ويخضع منح الترخيص لتقدير الوزارة من حيث وجود عدد كافي من المكاتب.

ب- يشترط في من يرخص له بممارسة نشاط مكاتب استقدام العمالة الأجنبية، أن يكون مواطناً، وأن يكون من حيث الأصل حاملاً لمؤهل جامعي وأن لا يكون متهماً أو محكوماً بحكم إدانة في أي قضية سياسية أو جريمة مخلة بالشرف أو

الأمانة ولم يرد إليه اعتباره بموجب القانون بشأنها، ومتى كان المرخص له شخصاً اعتبارياً يجب أن تتوافر هذه الشروط في من يتولى إدارة النشاط.

ج- يلتزم من يرخص له بممارسة نشاط مكاتب استقدام العمالة الأجنبية بالتفرغ لإدارة هذا النشاط، وأن يكون جميع العاملين في المكتب من السعوديين ما لم يكن هنالك ضرورة قصوى لتوظيف عامل من غير السعوديين.

د- يقدم من يرخص له ضمان بنكي مستمر بمبلغ ٣٠٠ ألف ريال، يوضع تحت تصرف الوزارة لغرض تغطية عجزه عن سداد حقوق العمال أو مصاريف ترحيلهم أو مستحقات المتعاملين معه، ويلتزم المرخص له بتكملة الضمان كل ما نقص بسبب استخدامه.

هـ- تضمن التنظيم نظاماً للعقوبات الإدارية التي تفرض على هذه المكاتب لمخالفتها النظام تبدأ بالإنذار وحتى سحب الترخيص وعدم تجديده.

و- تم تحديد مجموعة من الالتزامات التي يجب على المرخص له الوفاء بها وينفرد بها النظام، كالتزامه بعدم إيواء أي عاملة توسط لاستخدامها لديه لأي سبب كان، والتزامه بتحري نوعية الجهات التي يتعامل معها في دول الإرسال لضمان قدرتها على اختيار العناصر المناسبة، وان يلتزم بمراعاة اختيار عمال من ذوي الكفاءة والخبرة، وأن يحيط العامل قبل تعاقد مع صاحب العمل بالظروف المعيشية في المملكة والقواعد القانونية المنظمة لاستقدام العمالة الأجنبية، وأن يتأكد من أن

العقد الذي يحرر مع العامل في دولة الإرسال متضمنة لبعض العناصر التي حددتها اللائحة.

ز - تم النص على خضوع هذه المكاتب لإشراف وتفتيش الوزارة، وإلزام المرخص له بإمسك سجلات يدون فيها البيانات الخاصة بالعمال المستقدمين وأصحاب الأعمال الذين تعامل معهم ويحتفظ بملف خاص لكل عامل، وإرسال تقرير سنوي في موعد محدد إلى الوزارة وفقاً لنموذج معد منها.

ح - تمت معالجة نظام تقديم العمالة للغير من حيث السماح لمكاتب استقدام العمالة الأجنبية بممارسة هذا النشاط وتحديد شروط من اللازم تحقيقها من قبلها لتمكنها من ممارسة هذا النشاط وبعض القواعد المتعلقة بتنظيم ممارستها له.

ط - تم وضع نموذج ملزم للعقد الذي يبرم مع صاحب العمل لاستقدام عمالة أجنبية، وكذلك نموذج ملزم للعقد الذي يبرم مع صاحب العمل لتقديم العمالة أجنبية له من قبل المكتب.

يلاحظ على تنظيم نشاط مكاتب استقدام العمالة الأجنبية في المملكة العربية السعودية بأنه أنفرد بمعالجة نظام تقديم العمالة للغير وأن كان بنحو محدد وضمن نشاطات مكاتب الاستقدام ذاتها، كما أنه انفرد بإلزام المكتب بالتزامات يمكن تفعيلها في إطار مكافحة الاتجار بالبشر وحماية سوق العمل الوطني، كإلزامه المرخص له بتحري نوعية من يتعامل معه في دولة الإرسال، وتحري نوعية العمال الذين يستقدمهم من حيث الكفاءة والخبرة.

٤ - سلطنة عمان:

عالج كل من القرار رقم ٩٣/٥٩ و ٩٤/٨٦ بعض مكاتب الاستخدام، وذلك في أثناء سريان قانون العمل رقم ١٩٧٣/٢٤م الملغي⁽¹⁵⁾، أما قانون العمل رقم ٢٠٠٣/٣٥ فلم يعالج نوعاً واحداً من مكاتب الاستخدام وهي مكاتب استقدام العمال من الخارج (وكالات تعبئة وتوظيف الأجانب)⁽¹⁶⁾، فقد نصت المادة (٢٠) منه على أنه ((لا يجوز لأي شخص مزاولة نشاط توريد عمال أجانب إلا بعد الحصول على ترخيص بذلك من الوزارة.))، ويمكن تحديد الملامح الجوهرية لتنظيم نشاط مكاتب استقدام العمالة الأجنبية في سلطنة عمان في الوقت الحالي في أن القانون نص على تخويل الوزارة في إصدار قرارات تنظم إجراءات وشروط الترخيص لهذه المكاتب وقواعد ممارستها لنشاطها، واكتفى بالتأكيد في القانون على أن العقد الذي يبرم بين المرخص له وأصحاب الأعمال لا بد أن يتضمن نوع العمل وفئات العمال وأجورهم، وبالترام المرخص له بإرجاع العامل على نفقته إلى الجهة التي استقدم منها إذا لم تتوافر فيه الشروط المتفق عليها، وعدم جواز تقاضيه لأي مبلغ من العامل، إلا أنه حتى تاريخه لم يصدر قرار وزاري يفعل هذا التخويل من القانون.

(15) لم يتسن للمكتب الإطلاع على القرارات أثناء إعداد الدراسة

(16) راجع ص ١٦ من هذه الدراسة بشأن تعريف هذه الوكالة

٥ - دولة قطر:

عالج قانون العمل رقم ٢٠٠٤/١٤ نوعاً واحداً من مكاتب الاستخدام وهي مكاتب استقدام العمال من الخارج (وكالات تعبئة وتوظيف الأجانب)⁽¹⁷⁾، فقد نصت المادة (٢٩) منه على أنه ((لا يجوز لأي شخص طبيعي أو اعتباري استقدام عمال من الخارج لحساب الغير، إلا بعد الحصول على ترخيص بذلك...))، وقد صدر القرار الوزاري رقم ٢٠٠٥/٨ بشأن تنظيم شروط وإجراءات الترخيص باستقدام عمال من الخارج لحساب الغير، ويستند إلى ما نصت عليه المواد (٢٩) (٣١) (٣٤) (٣٥) (٣٦) من القانون.

يمكن تحديد الملامح الجوهرية أو المميزة لتنظيم نشاط مكاتب استقدام العمالة الأجنبية في دولة قطر في الوقت الحالي الذي نص عليه القانون ٢٠٠٤/١٤ والقرار الوزاري رقم ٢٠٠٥/٨ بشأن تنظيم شروط وإجراءات الترخيص باستقدام عمال من الخارج لحساب الغير، الذي يفصل التنظيم الوارد في القانون، في ما يلي:

أ- يخضع نشاط مكاتب استقدام العمالة الأجنبية لنظام الترخيص المسبق من قبل الدولة، المحدد بمدة سنتين قابلة للتجديد لمدة أخرى مماثلة، ويعتبر كل من يمارس النشاط دون ترخيص ساري مرتكباً لجريمة جنائية يعاقب عليها.

(17) راجع ص ١٦ من هذه الدراسة بشأن تعريف هذه الوكالة.

- ب- يشترط في من يرخص له بممارسة هذا النشاط سواء كان شخص طبيعى أو اعتباري، أن يكون مواطناً، وأن لا يكون محكوماً بحكم إدانة بجريمة مخلة بالشرف والأمانة ولم يرد إليه اعتباره بموجب القانون بشأنها.
- ج- يجب على من يرخص له أن يزاوّل نشاطه من خلال مقر محدد، يشترط فيه أن يكون مخصصاً لممارسة هذا النشاط على نحو مستقل عن أي نشاط آخر، وان يكون للمكتب مدير متفرغ.
- د- يقدم من يرخص له كفالة مصرفية محددة بمدة الترخيص، بمبلغ ٢٥٠ ألف ريال، توضع تحت تصرف الوزارة لغرض تنفيذ الأحكام المدنية والغرامات الصادرة ضد المرخص له بسبب نشاطه، وتغطية تكاليف إعادة أي عامل إلى بلده على حساب المكتب في الأحوال المحددة، ويلتزم المرخص له بتكملة الكفالة كل ما نقصت بسبب استخدامها.
- هـ- تم منح الوزارة سلطة إلغاء الترخيص لعدت أسباب، ومن الأسباب التي انفردت دولة قطر بنصها عليه بنحو مستقل، ثبوت اعتياد المرخص له على مخالفة العقود المبرمة فيما بينه وبين أصحاب العمل.
- و- تم تحديد مجموعة من الالتزامات التي يجب على المرخص له الوفاء بالإضافة لواجباته العامة، تضمنت التزامات غير اعتيادية، كالتزام المرخص له باتباع التغييرات التي تطرأ على سياسة العمل في الدولة القادمة منها العمالة، التزامه بتزويد العامل بشروط العمل بموجب نسخة موقعة من صاحب العمل، وعدم استقدام العامل إلا بموجب عقد موقع من

- صاحب العمل ومصادق عليه من الجهات الرسمية المعنية،
التزامه بإرجاع العامل إلى بلده إذا تخلفت فيه أي من الشروط
المتفق عليها أو ثبتت عدم لياقته صحياً أو أمنياً للعمل أو
رفض استلام العمل، ويكون ذلك على نفقة المرخص له.
- ز- تم وضع نموذج موحد للعقد الذي يبرم ما بين صاحب العمل
والمرخص له، ويجب تصديق هذا العقد من إدارة العمل
بالوزارة.
- ح- يجب على المرخص له أن يمسك سجلاً لقيود الطلبات الواردة
من أصحاب العمل وسجلاً لقيود بيانات العمال المستقدمين مع
الاحتفاظ بنسخة من عقودهم المبرمة فيما بينهم وبين أصحاب
الأعمال، وأن يقدم للوزارة بشكل شهري البيانات الخاصة
بحركة الاستقدام من واقع هذه السجلات.
- ط- يحظر على مكاتب الاستقدام الحصول على أي مبالغ من
العمال سواء كمكافأة أو مصاريف أو بأي صفة.

يلاحظ على تنظيم نشاط مكاتب استقدام العمالة الأجنبية في دولة
قطر بأنه أغفل إجراءات التفتيش واكتفى بالزام المرخص له بإمسك
سجلات وتقديم كشوف دورية بشأن حركة الاستقدام من حيث عدد
العمال وتاريخ وصولهم وجهة عملهم، وهي بيانات بسيطة لا تسمح
بممارسة تفتيش يكفل تحقيق متطلبات التنظيم الشامل لهذه المكاتب، كذلك
يلاحظ بأن التنظيم حمل المرخص له التزامات شديدة، كالتزامه بإرجاعه
العامل لبلده وتحمله نفقات ذلك إذا رفض استلام العمل.

٦ - دولة الكويت:

عالج قانون العمل في القطاع الأهلي رقم ١٩٦٤/٣٨ وفقاً لآخر تعديلاته قبل إلغاء مكاتب الاستخدام، فقد نصت المادة (١١) على أنه ((يجوز لوزارة الشؤون الاجتماعية والعمل أن ترخص بفتح مكاتب تكون مهمتها تسهيل حصول أصحاب الأعمال على العمالة الوافدة من الخارج أو الداخل طبقاً للخبرات والتخصصات المصرح لهم باستخدامها))، وقد صدر القرار الوزاري رقم ١٩٩٦/١١٥ بشأن لائحة تنظيم مكاتب الاستخدام والذي يستند إلى ما نصت عليه المادة (١١) من تخويل الوزير إصدار قرارات وزارية تعالج قواعد وشروط وإجراءات الترخيص لهذه المكاتب وتنظيم أعمالها.

أما بالنسبة لقانون العمل في القطاع الأهلي رقم ٢٠١٠/٦ الذي حل محل القانون رقم ١٩٦٤/٣٨ فلم يتضمن أي نص يجيز إنشاء مكاتب استخدام بل تضمن نص يوكل مهمة استقدام العمالة الوافدة والتوسط لاستخدامهم بناء على طلب أصحاب الأعمال إلى هيئة عامة تنشئ خلال سنة من سريان القانون، ويفهم من النص بأن ذلك على نحو حصري.

يمكن تحديد الملامح الجوهرية أو المميزة لتنظيم نشاط مكاتب الاستخدام في دولة الكويت قبل صدور القانون رقم ٢٠١٠/٦ فيما يلي:

- أ- يخضع نشاط مكاتب الاستخدام لنظام الترخيص المسبق من قبل الدولة، المحدد بمدة سنتين قابلة للتجديد لمدد أخرى مماثلة.
- ب- يتشترط في من يرخص له بممارسة هذا النشاط سواء كان شخصاً طبيعياً أو اعتبارياً، أن يكون مواطناً، ومجيد للقراءة والكتابة وغير محكوم بحكم إدانة بجريمة مخلة بالشرف والأمانة لم يرد إليه اعتباره بموجب القانون بشأنه، وأن يكون الشركاء في الشخص الاعتباري المرخص له متمتعين بذات الشروط الواجب توفرها في الشخص الطبيعي.
- ج- يقدم من يرخص له كفالة مصرفية محددة بمدة لا تقل عن ستة أشهر من انتهاء الترخيص، بمبلغ ٣٠ ألف دينار، توضع تحت تصرف الوزارة لغرض تغطية تكاليف إعادة أي عامل إلى بلده على حساب المكتب في الأحوال المحددة، ويلتزم المرخص له بتكملة الكفالة كل ما نقصت بسبب استخدامها.
- د- تم تحديد مجموعة من الالتزامات التي يجب على المرخص له الوفاء بها بالإضافة لواجباته العامة، تضمنت التزامات غير اعتيادية، كالالتزام المرخص له بتزويد العامل بشروط العمل بموجب نسخة موقعة من صاحب العمل، والتزامه بإرجاع العامل إلى بلده إذا تخلفت فيه أي من الشروط المتفق عليها أو ثبتت عدم لياقته صحياً أو أمنياً للعمل أو رفضه استلام العمل أو ثبوت عدم كفاءة العامل أثناء فترة التجربة، ويكون ذلك على نفقة المرخص له، مع التزامه برد ما تقاضاه من صاحب العمل.

- هـ - تم تحديد العناصر التي يجب أن يتضمنها أي عقد يبرم ما بين صاحب العمل وكل من مكتب استخدام.
- و - يحظر على مكاتب الاستخدام الحصول على أي مبالغ من العمال سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة.

يلاحظ على تنظيم نشاط مكاتب الاستخدام في دولة الكويت بأنه قصر نشاط هذه المكاتب على التوسط لتشغيل العمالة الوافدة ولاستخدامها فقط ولم يسمح لها بممارسة نشاطها فيما يتعلق بالتوسط لاستخدام العمالة الوطنية، كذلك أغفل إجراءات التفتيش واكتفى بوضع نص عام بخضوع هذه المكاتب لإشراف الوزارة ورقابتها، وبالزام المرخص له بإمسك سجلات تحددها الوزارة بحسب ما تراه هي وتزودها بالبيانات التي تطلبها في المواعيد التي تحددها، وهو بموجب ذلك لا يلزم الوزارة بمباشرة دور رقابي يكفل تحقيق متطلبات التنظيم الشامل لهذه المكاتب، ويتركها مخيرة في هذا الشأن، كذلك يلاحظ بأن التنظيم حمل المرخص له التزامات شديدة، كالتزامه بإرجاع العامل لبلده وتحمله نفقات ذلك إذا رفض استلام العمل أو إذا طلب صاحب العمل ذلك أثناء فترة التجربة.

٧ - الجمهورية اليمنية:

عالج قانون العمل في القطاع الأهلي رقم ١٩٩٥/٥ مكاتب الاستخدام، فقد نصت المادة (١٦) على أنه ((يجوز إنشاء مكاتب خاصة للتشغيل والتوظيف بترخيص من الوزير أو من يفوضه وفقاً للشروط المحددة في اللائحة التنفيذية..))، وقد صدر القرار الوزاري رقم ٢٠٠٢/١٠ بشأن لائحة إنشاء وتنظيم مكاتب التشغيل الخاصة، ويمكن

تحديد الملامح الجوهرية لتنظيم نشاط مكاتب الاستخدام في الجمهورية اليمنية، فيما يلي:

- أ- يخضع نشاط مكاتب الاستخدام لنظام الترخيص المسبق من قبل الدولة، المحدد بمدة سنة قابلة للتجديد لمدد أخرى مماثلة، ويعتبر كل من يمارس النشاط دون ترخيص ساري مرتكباً لجريمة جنائية يعاقب عليها.
- ب- لا توجد أي شروط تتصل بطالب الترخيص لمن يرخص له بممارسة هذا النشاط سواء كان شخص طبيعي أو اعتباري، بما في ذلك أن يكون مواطناً.
- ج- يقدم من يرخص له ضمان بنكي غير محدد المدة بمبلغ مليون ريال، توضع تحت تصرف الوزارة لغرض سداد أي تعويضات تستحق للعمال في مواجهة المرخص له، ويلتزم الأخير بتكملة الضمان كل ما نقص بسبب استخدامه.
- د- يلتزم المرخص له بإمساك سجلات تحددتها الوزارة بحسب ما تراه وفقاً لنماذج تعدها، وبتزويد الوزارة بكشوف دورية كل ٣ أشهر وفقاً للنماذج تعدها، وتقارير دورية شاملة عن نشاط المكتب دون تحديد المدة الدورية لهذه التقارير.
- هـ- حدد العمولة التي يحصل عليها المكتب من صاحب العمل بنسبة ١% من أجر العامل الذي تم التوسط لتشغيله، خلال سنة.

يلاحظ على تنظيم نشاط مكاتب الاستخدام في الجمهورية اليمنية، انه يعالج مكاتب التوسط في التشغيل (مكاتب التوظيف بأجر)⁽¹⁸⁾ ، ومكاتب استفاد العمالة الأجنبية (تعبئة وتوظيف الأجانب)⁽¹⁹⁾ ، وينفرد بمعالجة (مكاتب الاستخدام في الخارج)⁽²⁰⁾ التي تتولى التوسط لتشغيل العمالة اليمنية في الخارج، ويفتح ممارسة هذا النشاط للمواطنين وغير المواطنين بما فيها الشركات الأجنبية، إلا أنه أغفل معالجة جوانب مهمة كثيرة كالشروط الواجب توافرها في من يرخص له، وإجراءات التفتيش واكتفى بوضع نص عام بخضوع هذه المكاتب لإشراف الوزارة ورقابتها، وبالزام المرخص له بإمسك سجلات تحددتها الوزارة وتقديمها بصورة دورية مع تقارير شاملة دورية.

ثانياً - تقييم التشريعات الوطنية المنظمة لوكالات الاستخدام في دول المجلس:

يعتمد أي تقييم لتنظيم وكالات الاستخدام في دول المجلس على مدى وفاء هذا التنظيم بالتزامات دول المجلس على مستوى القانون الدولي في هذا الشأن وبمتطلبات حماية مصالحها الوطنية المتصلة بضبط سوق العمل الوطني وحماية المجتمع من آثار الاختلال الذي قد يقع في نشاط بعض أنواع مكاتب الاستخدام.

(18) راجع ص ١٥ من هذه الدراسة بشأن تعريف هذه الوكالة

(19) راجع ص ١٦ من هذه الدراسة بشأن تعريف هذه الوكالة

(20) راجع ص ١٦ من هذه الدراسة بشأن تعريف هذه الوكالة

ويلاحظ بأن التشريعات الوطنية في دول المجلس جميعها عالجت (وكالات تعبئة وتوظيف الأجانب) التي تتوسط لاستقدام العمالة الأجنبية، وهو ما يتفق وطبيعة سوق العمل بدول المجلس الذي تعتبر العمالة الوافدة إحدى ركائزه إنما لم تكن في بعض الأحيان الركيزة الأساسية له، بينما غابت وكالات التوسط في التشغيل (مكاتب التوظيف بأجر) عن تشريعات قطر، وتواجدت في الكويت على مستوى التوسط لتشغيل الأجانب فقط، أما وكالات تقديم العمالة للغير (وكالة العمل المؤقت) فلم يعالجها إلا التشريع السعودي، ولم تظهر (مكاتب الاستخدام في الخارج) التي تتولى التوسط لتشغيل العمالة الوطنية في الخارج إلا في التشريع اليمني، أما الأشكال الأخرى من وكالات الاستخدام التي بينتها الدراسة في القسم الأول منها⁽²¹⁾، فلم تتعرض لها التشريعات الوطنية بدول المجلس، على الرغم من أن بعض هذه الصور قائم فعلاً في دول المجلس، كوكالات إدارة الحياة المهنية، التي تتمثل في نشاط بعض الأفراد الذين يديرون الحياة المهنية لبعض لاعبي كرة القدم أو المطربين من مواطني دول المجلس، والوكالات التي تدير بنوك إلكترونية لمعلومات عن الاستخدام من خلال مواقع على شبكة الانترنت راج استخدامها مؤخراً على مستوى دول المجلس.

وعلى الرغم مما يشكله تركيز دول المجلس على تنظيم نشاط (وكالات تعبئة وتوظيف الأجانب) من توجه إيجابي، يتوافق وكون أن التشريع لا بد أن يلبي حاجة قائمة، إلا أن ابتعادها عن معالجة بعض صور وكالات الاستخدام التي هي في حاجة لجهودها لدعم سياساتها

(21) راجع ص ١٥ وما بعدها من هذه الدراسة بشأن الأشكال الأخرى للوكالات الاستخدام

لتوطين القطاع الخاص ومواجهة البطالة المنتشرة لدى المواطنين من خلال توجيههم للقطاع الخاص، أو تلك التي تمثل حقيقة قائمة على أرض الواقع فيها، يشكل قصوراً في تشريعاتها، فعلى سبيل المثال لم تنظم عمان وقطر والكويت (مكاتب التوظيف بأجر) التي تتوسط ما بين أصحاب الأعمال والعمال المواطنين على الرغم من أن وجود هذه الوكالات سيوفر دعماً لسياساتها الحثيثة في تشجيع العمالة الوطنية على العمل بالقطاع الخاص والفوز بفرص العمل المتاحة فيه والتي تشكل في بعض الأحيان أفضل من الفرص المتاحة في القطاع العام.

كذلك يشكل عدم وجود معالجة تشريعية في أغلب دول المجلس لوكالات تقديم العمالة للغير (وكالات العمل المؤقت)، قصوراً واضحاً يتسبب في آثار سلبية على هذا النشاط القائم فعلاً على أرض الواقع وتباشره الكثير من الشركات، بل يعد القطاع العام في دول المجلس إحدى الجهات الأساسية المستفيدة منه في إطار التوجه للخصخصة بعض قطاعات الخدمات المساندة والفنية فيه، نظراً إلى أن هذا النشاط وثيق الصلة بانتهاكات العمل الجبري والتمييز والاتجار في البشر، ووثيق الصلة بالعديد من الظواهر المضرة بسوق العمل، كظاهرة العمالة السائبة من خلال جلب عمالة وافدة ودفعها للعمل بنحو مستقل عن الوكالة، وعلى نحو منافس للعمالة الوطنية دون الخضوع لأي تنظيم أو قيود.

أما بالنسبة للتنظيم التشريعي القائم، فإنه يمكن الخلوص إلى أن أغلب تشريعات دول المجلس كان تنظيمها لنشاط مكاتب الاستخدام مختصر على نحو لا يمكن أن يسمح لدول المجلس من أن تقي بالتزاماتها الناشئة عن القانون الدولي، فقد تبين من خلال القسم الثاني من هذه الدراسة بأن من ضمن ما تلتزم به الدول بموجب اتفاقية وكالات الاستخدام (١٨١) ضمان أن لا تمارس هذه الوكالات في تقديم خدماتها

أي تمييز محظور ضد العمال، وأن تقوم بمعالجة البيانات الخاصة للعمال على نحو يحول دون انتهاك خصوصيتهم بحيث لا تتجاوز البيانات الخاصة التي تحصل عليها هذه الوكالات البيانات المتعلقة بالمؤهلات العلمية والعملية والمعلومات ذات الصلة المباشرة بالاستخدام والتوظيف، وعلى نحو يحمي هذه البيانات من التسرب للآخرين دون وجه حق، وضمان اتخاذ التدابير المناسبة لحماية العمال المهاجرين من أي تدليس أو تجاوزات تقع عليهم من قبل وكالات الاستخدام الخاصة، وعدم قيام وكالات الاستخدام الخاصة باستخدام أو توريد الأطفال للعمل، وكل هذه الالتزامات لم يتم معالجتها على نحو مباشر، ولا على نحو غير مباشر، فيما عدا التشريع السعودي الذي تضمن نصوصاً يمكن أن تتدرج تحت ضمان حماية العمالة الوافدة من أي تجاوزات تقع عليهم من مكاتب الاستخدام في دول الإرسال بالتعاون مع مكاتب الاستخدام في السعودية.

كذلك لا يمكن أن يكفي التنظيم الحالي لمواجهة التزامات دول المجلس المتعلقة بالعمل الجبري والاتجار في البشر والتمييز، وخصوصاً مع غياب وجود معالجة وافية لنظم الرقابة والتفتيش، تركز على رصد مثل هذه الظواهر، أو انعدامها تماماً كما هو الوضع بالنسبة لمعالجة مكاتب استقدام العمالة الأجنبية في البحرين.

مضافاً إلى ما سبق، لم يتضمن تنظيم هذه المكاتب في دول المجلس أي معالجة لموضوع نوعية العمالة التي تستقطبها مكاتب استقدام العمالة الأجنبية، ووجوب ضمان أن تكون ذات مستوى لائق من الكفاءة، والإجراءات التي تكفل للدولة التحقق من ذلك، فيما عدا التشريع السعودي الذي تضمن نصاً بشأن التزام مكتب الاستقدام بمراعاة اختيار عمال من ذوي الكفاءة والخبرة، وإغفال هذا الجانب يحول دون تمكن الدولة من السيطرة على التأثيرات المتوقعة لدور مكاتب الاستقدام في سوق العمل بكل دولة من دول المجلس.

الفصل الرابع

المعالجة التشريعية المقترحة لتنظيم
وكالات الاستقدام الأهلية ووكالات تقديم العمالة
للغير

الفصل الرابع المعالجة التشريعية المقترحة لتنظيم وكالات الاستقدام الأهلية ووكالات تقديم العمالة للغير

يستعرض هذا القسم المعالجة التشريعية التي تخلص الدراسة لاقتراحها، وأهداف هذه المعالجة بما يتفق وواقع دول المجلس.

أولاً - أهداف المعالجة التشريعية المقترحة لوكالات الاستقدام الأهلية
ووكالات تقديم العمالة للغير:

سبق وان بينت هذه الدراسة بأن الواقع الذي يترشح عن مراجعة ما قررته الاتفاقيات الدولية ذات الصلة بتنظيم وكالات الاستقدام الخاصة، يقوم على أن الجانب الذي يشكل الثقل الأساسي في الالتزامات الدولية الملقاة على عاتق الدول هو ذلك النابع من الاتفاقيات المعالجة للاتجار بالبشر والعمل الجبري والتمييز والعمل اللائق، وأن ذلك يدفع بمعالجة جديدة لأوضاع وكالات الاستخدام الخاصة تتجه نحو أفق أوسع فيما يتصل بالتنظيم التشريعي يتجاوز التنظيم المنغلق على إجراءات شكلية للحصول على تراخيص وتجديدها، إلى إيجاد آليات تواجه هذه الظواهر.

كذلك بينت الدراسة بأن التشريع المنظم لوكالة الاستخدام يجب أن يكون قادراً على ضمان المتطلبات الوطنية المتصلة بضبط سوق العمل الوطني وحمايته وحماية المجتمع من آثار الاختلال الذي قد يقع في نشاط بعض أنواع مكاتب الاستخدام.

وبموجب ذلك فإن المعالجة التشريعية المنشودة لا بد أن تكون قادرة على تحقيق الأهداف التالية:

١ - **ضمان حماية سوق العمل:** يرتبط هذا الهدف بضمان الحول دون تمكن وكالات الاستخدام من القيام بأي ممارسة مضرّة بسوق العمل بغرض تحقيق الربح أو حتى لجهلها بخطورتها، فعلى سبيل المثال فيما يتعلق بوكالات الاستخدام لا بد أن تكفل التشريعات المنظمة لنشاطها أن الوكالة لا تمارس دوراً سلبياً في سوق العمل من خلال رفده بعمالة غير متوافقة مع احتياجات السوق من حيث إمكانياتها، وغير متوافقة مع متطلبات القوانين المنظمة لتشغيل العمالة الوافدة وشروط أصحاب الأعمال، أما فيما يتعلق بوكالات تقديم العمالة للغير، من المهم أن تتضمن التشريعات المنظمة لنشاطها بأن هذه الوكالة لا تشكل مجرد واجهة لاستقدام عمالة من الخارج بغرض دفعها للعمل لحسابها الخاص في سوق العمل في مقابل مبالغ تدفعها لهذه الوكالات، بنحو يضر بالعمالة الوطنية من حيث المنافسة غير المتكافئة وبأصحاب الحرف الصغيرة وصغار الصناعيين.

٢ - **ضمان حماية العامل وصاحب العمل من الاستغلال:** يرتبط هذا الهدف بضمان منع وكالات الاستخدام من ممارسة أي تضليل لأصحاب العمل والعمال أو استغلالها لهم، الذي قد ينتج على سبيل المثال من تقديم وكالات الاستخدام معلومات غير مطابقة للواقع للعامل ولصاحب العمل عن الطرف الآخر، أو من تقديم وكالات تقديم العمالة للغير لصاحب العمل عمالة غير مؤهلة لمباشرة العمل المكلفة به.

٣ - ضمان الوفاء بالالتزامات الدولية: يرتبط هذا الهدف بشكل أساسي بضمن منع وكالات الاستخدام بشكل مسبق من ممارسة أي دور أصيل أو مشارك في عمليات الاتجار بالبشر والعمل الجبري وعمل الأطفال فضلاً عن الالتزامات الأخرى التي أشارت الدراسة لارتباط نشاط وكالات الاستخدام بها.

والمدخل إلى تحقيق هذه الأهداف هو إخضاع وكالات الاستخدام للترخيص من قبل الدولة وفقاً لشروط محددة، بنحو يمكن الدولة من تحديد الفئات التي يمكن لها ممارسة هذا النشاط من خلال وضع شروط واجب توافرها فيهم، وضمن أهلية هذه الوكالات لممارسة نشاطها بنحو يتوافق مع تحقيق هذه الأهداف الثلاثة من خلال إلزامها باستيفاء متطلبات مرتبطة بالملاءة المالية والكادر البشري العامل لديها، وتجدر الإشارة إلى أن اتفاقية العمل الدولية رقم (١٨١) تنص على أن تنظم عمل وكالات الاستخدام الخاصة يجب أن يكون وفقاً لنظام الترخيص أو الاعتماد.

ومن خلال فرض التشريع لنظام الترخيص، سيكون من الممكن للدولة ضمان أن نشاط وكالات الاستخدام المستهدفة بهذا التنظيم (وكالات الاستقدام وتقديم العمال للغير كما هو غاية هذه الدراسة) سيباشر من قبل أشخاص مؤهلين لممارسته بنحو يتوافق مع الوضع الذي يستهدف التشريع تحقيقه بجوانبه الثلاثة، وذلك عبر وضع شروط يجب توافرها في من يمكن له ممارسة هذا النشاط، واستلزام توافر ملاءة مالية كافية لضمان حقوق العمال وأصحاب العمل المتعاملين مع الوكالة ومقر مؤهل وملائم وكادر بشري مؤهل من الناحية العلمية والعملية للتعامل مع نشاط

الوكالة، وتجدر الإشارة إلى أن توصية منظمة العمل الدولية رقم ١٨٨ بشأن وكالات الاستخدام الخاصة تنص على أن تنظيم عمل وكالات الاستخدام الخاصة يجب أن يضمن بأن وكالات الاستخدام يتوافر لديها موظفون مدربون على نحو ملائم ويتمتعون بالمؤهلات المناسبة.

ومن خلال نظام الترخيص سيكون من الممكن للدولة إجراء مراجعة دورية لنشاط هذه الوكالات وتحديد مدى محافظتها على الاشتراطات والمتطلبات اللازمة لمباشرة نشاطها وذلك من خلال جعل الترخيص محدد المدة وواجب التجديد بانتهاء مدته، وهو ما يمكن الدولة من معالجة قصور أعمال التفتيش التي تمارسها الجهة المعنية والتي في الأغلب تحتاج إلى كادر مؤهل بتأهيل رفيع من ناحية علمية وعملية لضمان فاعليته.

كذلك من المهم أن يضع التشريع قائمة بالالتزامات الوثيقة الصلة بهذه الأهداف الثلاثة، لإبراز أهمية مراعاة الوكالات لها والوفاء بها عند مباشرتها لنشاطها، مضافاً لتلك الالتزامات النابعة من طبيعة النشاط ذاته أو من التشريعات الأخرى، بغض النظر عما إذا كانت هذه الالتزامات التي ستحتويها القائمة مقررة بموجب تشريعات أخرى.

واستلزام التشريع دوام توافر أي من الشروط والمتطلبات المقرر بموجبه واللازمة لصدور الترخيص، وكذلك تقريره قائمة بالالتزامات الملقة على عاتق الوكالات، أمر يوجب إيجاد نظام رقابة وتفتيش قائم على أدوات ووسائل تكفل نفاذ الدولة للمعلومات المتعلقة بنشاط الوكالات

والجوانب محل الرقابة والتدقيق على نحو سلس، وكذلك ضمان أن المعلومات التي تنفذ إليها الدولة هي مطابقة للواقع وعاكسة للحقيقة⁽²²⁾.

ثانياً - لمحة عن بعض نصوص اللائحة النموذجية الاسترشادية لتنظيم وكالات الاستقدام الأهلية ووكالات تقديم العمالة للغير:⁽²³⁾

تخلص هذه الدراسة إلى اقتراح مشروع للائحة تنظم نشاط وكالات استقدام العمالة وتقديم العمالة للغير (وكالات العمل المؤقت وفقاً لتسمية مطبوعات منظمة العمل الدولية)⁽²⁴⁾ وقد صيغ هذا المشروع برؤية تعتقد بأنها تقدم معالجة تشريعية قادرة على تحقيق الأهداف التي سبق وان بينتها الدراسة، مع ملاحظة أن المشروع أغفل معالجة بعض الجوانب التي تختلف تطبيقات دول المجلس بشأنها وتشكل أحكاماً تتكرر بنحو مماثل في التشريعات التي تنظم أنشطة خاضعة للترخيص، كتلك المتعلقة بالرسوم أو العقوبات الجنائية لممارسة النشاط دون الترخيص، وتسجل الدراسة بأنها اعتمدت على الدراسة المعدة من دولة الإمارات العربية المتحدة حول تطوير معايير وإجراءات ترخيص وإدارة مكاتب استقدام العمالة الوافدة المؤقتة⁽²⁵⁾.

(22) تقرير ثمن الاكراه، مرجع سابق، ص ٤٣ الفقرة ٢٠٧

(23) تجدر الإشارة إلى أن أغلب التشريعات في الدول الأوروبية تستهدف تنظيم وكالات تقديم العمالة للغير، فالرصد الذي قامت به منظمة العمل الدولية في عامي ٢٠٠٦/٢٠٠٧م لنوعية وكالات الاستخدام التي تنظمها التشريعات في بعض الدول الأوروبية، أظهر بأن ٨ دول أوروبية تستهدف تشريعاتها تنظيم هذه الوكالات، تتمثل هذه الدول في النمسا، بلجيكا، فرنسا، ألمانيا، إيطاليا، بولندا، البرتغال، اسبانيا، راجع دليل وكالات الاستخدام الخاصة، الأنظمة والرصد والإنفاذ، مرجع سابق ص ٨ الاطار رقم ١

(24) راجع ص ١٨ من هذه الدراسة بشأن تعريف هذه الوكالة

(25) نص القرار رقم (٤) الصادر عن مجلس وزراء العمل في دورته ٢٦ على تكليف المكتب بإعداد دراسة حول تنظيم استقدام العمالة الوافدة عبر مكاتب الاستقدام الأهلية وتقديم خدمات العمالة، بالاستعانة بالدراسة المعدة من قبل وزارة العمل بدولة الإمارات العربية المتحدة

وفيما يلي لمحة عن بعض نصوص مشروع اللائحة:

١ - سعت المادة (١) والتي هي مادة روتينية في القوانين واللوائح تهدف لتقديم تعريفات للمصطلحات التي تكرر ذكرها في نصوص المشروع، إلى توضيح المقصود بوكالات تقديم العمالة للغير بنحو دقيق، لوجود تقارب فيما بين النشاط الذي تمارسه والنشاط الذي يمارسه بعض أصحاب الأعمال، كمقاولي تشييد المباني الذين يلتزمون بتوفير عمال في موقع صاحب العمل لتشييد المبنى المطلوب.

٢ - عالجت المادتين (٢) و(٣) إصدار الوزارة للترخيص بمزاولة نشاط استقدام العمالة وتقديم العمالة للغير وجعلت الحصول على هذا الترخيص وجوبي لممارسة هذا النشاط في الدولة، انسجاماً مع ما سبق وبينته الدراسة من أن المدخل لتحقيق الأهداف التي تسعى دول المجلس لتحقيقها من خلال المعالجة التشريعية لنشاط الاستقدام وتقديم العمالة للغير هو إخضاعه لنظام الترخيص المسبق.

٣ - عالجت المادة (٤) الشروط الواجب توافرها في من يمنح الترخيص، وهي في أغلبها شروط مماثلة لما نصت عليه بعض تشريعات دول المجلس المنظمة لنشاط وكالات الاستقدام والتشغيل، وتميزت باشتراط أن لا يكون قد أدين بجريمة متعلقة بمخالفة أحكام القوانين المنظمة لعلاقات العمل أو حماية الطفولة أو مكافحة الاتجار بالبشر والعمل الجبري أو تنظيم دخول وإقامة الأجانب في الدولة، باعتبار أن هذه الجرائم وثيقة الصلة بتنظيم نشاط استقدام العمالة أو تقديمها للغير، وحماية هذا النشاط من هذه الممارسات المجرمة يوجب التأكيد على إبعاد من يرتكبها عنه.

وكذلك تميزت في عدم اشتراط أن يكون ملاك الشركة المرخص لها جميعهم من المواطنين، والاكتفاء باشتراط ذلك في من يملك نصف رأس المال، نظراً لوجود وكالات عالمية رائدة في التوسط لتشغيل العمالة الماهرة، تمارس نشاطها بمستوى رفيع من الحرفية، ستكون مساهمتها بنحو الشراكة مع مواطني الدولة إضافة نوعية لهذا النشاط وفرصة قيمة لتطوير الوكالات الوطنية وتأهيلها للتعامل مع المتطلبات الدولية⁽²⁶⁾.

٤ - نظمت المواد (٦) و(٧) و(٨) فكرة الموافقة المبدئية وذلك بغرض عدم تكليف طالب الترخيص توفير بعض المتطلبات المالية والبشرية والمادية قبل التأكد من توافر الشروط الشخصية فيه، على نحو قد يكبده خسائر مادية دون جدوى، وقد تمت التفرقة بين المتطلبات المالية والبشرية والمادية بالنسبة لكل ترخيص، بحسب ما تستلزمه طبيعة النشاط محل الترخيص.

نظمت اللائحة شروط من يتولى إدارة الوكالة، وذلك انسجاماً مع كون أن مثل هذا الشروط نابعاً مما تنص عليه توصية منظمة العمل الدولية رقم ١٨٨ بشأن وكالات الاستخدام الخاصة بشأن توفير موظفين لوكالات الاستخدام قادرين على تفهم التزاماتهم اتجاه العمالة وأصحاب العمل، وقادرين على تقييم فرص العمل المعروضة من أصحاب الأعمال وطلبات العمل المقدمة من العمال والجمع بين ما يتوافق منها.

⁽²⁶⁾ راجع دليل وكالات الاستخدام الخاصة، الأنظمة والرصد والانفاذ، مرجع سابق، ص ١٧ و ص ٢٥ الاطار رقم (١)

٥- تعالج المادتين (١٠) و(١١) انتقال الترخيص إلى الغير بشكل نهائي أو مؤقت، لضمان استمرارية تمتع من يمارس نشاط التوسط لاستقدام العمالة أو تقديمها للغير بالشروط والمتطلبات اللازمة لممارسته، وعدم تمكين من هو غير مؤهل لممارسته من اتخاذ وسائل ملتوية لمباشرة هذا النشاط تحت غطاء الآخرين.

٦- عالجت المواد (١٣) و(١٤) و(١٥) و(١٦) أهم التزامات وكالات الاستخدام على نحو يراعي خصوصية كل منها، فعلى سبيل المثال تضمنت التزامات وكالات الاستخدام بذل الجهد الكافي لاختيار عمالة ذات سمعة وسيرة حسنة في مسلكها في الحياة على وجه العموم، والتميز في مجال عملها، لرفع مستوى العمالة المتوافرة في سوق العمل بدول المجلس، وكذلك ضمان أن لا تكون دول المجلس مجرد ممر للعمالة الوافدة الطامحة في الهجرة الدائمة لدول أوروبا وأمريكا الشمالية لتتدرب فيها وتنال التأهيل العملي لتحقيق متطلبات أسواق العمل في تلك الدول.

كذلك تضمنت الامتناع عن التعامل مع وكالات الاستخدام في الدول المرسلة للعمالة التي تساهم في الاتجار بالبشر والعمل الجبري حتى في التعاملات الخالية من مثل هذه الانتهاكات، بغرض منع نفاذ مثل هذه الوكالات لسوق العمل بدول المجلس تماماً وإيجاد موطئ قدم لها فيه، وضمان الوفاء بواجب دول المجلس في الوقوف بوجه هذه الانتهاكات على نحو متضامن مع المجتمع الدولي حتى ولو كانت لا تمسها بآثارها السلبية بشكل مباشر.

كذلك تضمنت منع استخدام مقر الوكالة كمحل لإقامة العمالة المستقدمة على نحو مؤقت لحين إلحاقها بصاحب العمل أو ترتيب سفرها لخارج الدولة، في ضوء أن التقارير الدولية رصدت بأن مقر الوكالة يتحول في بعض الحالات إلى سجون حقيقية تمارس فيها انتهاكات العمل الجبري بل وانتهاكات جنائية تصل إلى الاعتداء الجنسي.

بينما خلت التزامات وكالات تقديم العمالة من مثل هذه الالتزامات لانتهاء مبررات وجودها، وحلت مكانها التزامات متوافقة وطبيعة هذا النشاط كالتأكد من توافر اشتراطات الصحة والسلامة المهنية في المكان الذي سيباشر العامل فيه العمل، وكذلك اشتراط أن يكون العامل مرتبط بالوكالة بموجب علاقة عمل، كوسيلة لمواجهة مساهمة هذه الوكالات في ظاهرة العمالة السائبة.

٧- عالجت المواد (١٩) و(٢٠) و(٢١) و(٢٢) السجلات الواجب على الوكالات إمساكها والتقارير الواجب عليها تزويد الوزارة بها في مواعيد دورية، على نحو يكفل تحصل الجهة الإدارية المعنية على المعلومات المتعلقة بنشاط الوكالات والجوانب محل الرقابة والتدقيق على نحو سلس، بحيث يسهل على الدولة القيام بدورها الرقابي على هذه الوكالات، ويعتبر تنظيم إمساك السجلات وتقديم التقارير جزء من متطلبات اتفاقية العمل الدولية رقم (١٨١) التي نصت في المادة ١٣ منها على ((٣ - تقدم وكالات الاستخدام الخاصة، على فترات منتظمة تحدها السلطة المختصة، المعلومات التي تطلبها السلطة، مع إيلاء الاعتبار الواجب لسرية هذه المعلومات وذلك: (أ) لتمكين

السلطة المختصة من أن تكون على دراية بهيكل وكالات الاستخدام الخاصة وأنشطتها، وفقاً للظروف والممارسات الوطنية، (ب) للأغراض الإحصائية. ٤ - تجمع السلطة المختصة هذه المعلومات وتنشرها على فترات منتظمة))

وقد بنيت هذه السجلات بموجب ذلك وفقاً لهيكلية تجعلها قاعدة للمعلومات المرتبطة بالتزامات الوكالات، فتضمن السجل الخاص بوكالات الاستقدام بيانات عنوان العامل في البلد المستقدم منه لضمان التواصل معه بعد مغادرته الدولة لأي سبب، بشأن أي متابعات تتعلق بانتهاكات وقعت عليه قبل مغادرته، وكذلك بيانات تتعلق بمؤهلاته العلمية والعملية لضمان التزام الوكالات بفئة العمالة المرخص لها بالتوسط لاستخدامها، وكذلك التزامها ببذل الجهد الكافي لاختيار عمالة ذات تميز في مجال عملها، كما تضمن السجل بيانات تتعلق بوكالات استخدام التي تم التعامل معها في الدولة المستقدم منها العامل لضمان التزام الوكالة بعدم التعامل مع الوكالات المحظورة عليها التعامل، وكذلك قيام الوزارة بمراجعة أوضاع هذه الوكالة في حال تكرار التعامل معها لضمان إدراجها على القائمة السوداء لوكالات الاستخدام الأجنبية متى تطلب الأمر ذلك.

بينما جاءت سجلات وكالة تقديم العمالة للغير أكثر اختصاراً وتركز بشكل أساسي على ضمان التأكد من أن العمالة الموجودة لدى الوكالة مؤهلة على نحو متوافق مع الترخيص الممنوح لها من حيث طبيعة الأعمال المرخص لها بتقديم العمل فيها، وأن العمل الذي باشرته الوكالة فعلاً يتفق أيضاً مع هذا الترخيص.

أما التقارير الدورية فجاءت عاكسة للسجلات التي تمسكها كل وكالة بحيث تتمكن الجهة الإدارية المعنية من ممارسة دورها الرقابي خلال فترات متقاربة.

٨- عالجت المواد (٢٣) و(٢٤) و (٢٥) إلغاء الترخيص والجزاءات التي توقع على المرخص له لارتكابه أي مخالفات، ونحت هذه الجزاءات نحو الشدة بحيث لم تتضمن تدرجاً مطولاً للوصول إلى جزاء الإلغاء، كما أنها في شأن انتهاكات الاتجار بالبشر أو العمل الجبري قررت إلغاء الترخيص كجزاء واحد لهذه المخالفة متى ارتكبت من المرخص له أو بمشاركة أو بعلم منه لخطورة وبشاعة هذه الانتهاكات، أما إذا كانت ترتكب من قبل إدارة أو موظفي الوكالة دون مساهمة أو علم من المرخص له، فقد قررت الإلغاء كجزاء لاستمرار الوكالة في هذه المخالفة أو تكررها، حتى بعد استبعاد المدير أو الموظف الذي أدين بهذه الانتهاكات بحسب ما توجبه شروط العمل في هذه الوكالات المقررة في المواد (٧) و(٨) و(١٢) من أن لا يكون المدير أو الموظف ممن أدين بجرائم متعلقة بالاتجار بالبشر والعمل الجبري، لما في هذا الاستمرار أو التكرار من دلالة على عدم أهلية المرخص له لمباشرة هذا النشاط ولعجزه عن اختيار الكفاءات القادرة على تسييره وعن مراقبة أعمال الوكالة.

٩- عالجت المادة (٢٦) بعض وسائل التفتيش والرقابة التي تمارسها الوزارة على الوكالات، فنصت على وجوب أن تجرى الوزارة تفتيشاً على مقار الوكالات كل ٦ أشهر لضمان التزامها بالشروط المتعلقة به، وخصوصاً تلك المتعلقة بحظر استخدام مقر وكالة

الاستقدام كمكان للإقامة المؤقتة للعامل المستقدم الملتزمة بتوفير الوكالة بموجب البند (١٧) من المادة (١٣)، وكذلك أن تجري تفتيشاً على مواقع العمل التي يباشر فيها عمال وكالات تقديم العمل عملهم، لضمان أن العمالة متواجدة فعلاً وليست عمالة سائبة مغطاة بعقود تقديم للعمالة سورية، وكذلك ضمان أن الوكالة تفي بالتزامها بالتأكد من توافق مواقع العمل مع متطلبات الصحة والسلامة المهنية من خلال ملاحظة المخالفات الجلية التي لا تحتاج لخبرات فنية لاكتشافها، أو الإطلاع على تقارير مفتشي الصحة والسلامة المهنية الخاصة بصاحب العمل.

كذلك نصت على وجوب أن تجرى الوزارة مقابلات مع العمالة التي تستقدمها وكالات الاستقدام بعد فترة من استقدامها وأخرى على نحو دوري مع العمالة التي تعمل لدى وكالات تقديم العمالة، كآلية تسمح بوقاية هذه العمالة من ارتكاب الوكالات لأي انتهاكات عليها لتخوف الوكالة من كشف العامل لهذه الانتهاكات في المقابلة، وكذلك كآلية تسمح بكشف هذه الانتهاكات إذا كانت قد وقعت، وكذلك كآلية لضمان التأكد من أن هذه الوكالات لا تستخدم تراخيصها للقيام بأي ممارسات متصلة بالعمالة السائبة.

١٠- عالجت المواد (٢٧) و(٢٨) و(٢٩) بعض الواجبات التي تتولى الوزارة القيام بها لضمان ضبط نشاط استقدام العمالة أو تقديمها للغير، فنصت على التزام الوزارة بإجراء تقييم شامل لوكالات الاستخدام المرخص لها خلال سنة من سريان اللائحة، ومن ثم كل ٣ أشهر، لتصنيف الوكالات العاملة بموجب ذات الفئة من

الترخيص، لوكالات متميزة وأخرى ذات مستوى عادي، بحيث يمكن للجمهور الاعتماد على هذا التقييم لتحديد اختياراته في التعامل مع هذه الوكالات، وكذلك بحيث يشكل هذا التقييم أداة رقابية وجزائية على هذه الوكالات، فتسعى دائماً للدخول في قائمة الوكالات المتميزة أو العودة لها عند خروجها منها لتأثير ذلك على سمعتها في أوساط الجمهور (27).

كذلك نصت على التزام الوزارة أيضاً بإجراء تقييم لوكالات الاستخدام في الدول المرسله بحسب ما تمتلكه من إمكانيات في هذا الشأن، خلال سنة من سريان اللائحة، ومن ثم كل ٦ أشهر، لضمان منع الوكالات التي تمارس انتهاكات متصلة بالاتجار بالبشر والعمل الجبري وانتهاك حقوق الطفل أو تقوم بأي ممارسات مضرة بأصحاب الأعمال والعمال من النفاذ لسوق العمل بدول المجلس، لحمايته من الآثار السلبية لمثل هذه الممارسات، وكذلك انسجاماً مع واجب دول المجلس في محاربة ومحاصرة هذه الانتهاكات على نحو متضامن مع المجتمع الدولي حتى ولو كانت لا تمسها بآثارها السلبية بشكل مباشر.

وانسجاماً مع ما تنص عليه اتفاقية العمل الدولية رقم (١٨١) في المادة ١٣ بشأن النشر المنظم للمعلومات التي تحصل عليها الدولة من الوكالات في مواعيد دورية منتظمة، نصت اللائحة على إجراءات متعلقة بنشر هذه القوائم.

(27) يشكل ممارسة هذا التصنيف استجابة لإرشادات من الإطار متعدد الأطراف لمنظمة العمل الدولية، مرجع سابق، البند (١٣ - ٨) من هذه الإرشادات.

كذلك نصت على التزام الوزارة بالقيام بتقديم دورات تدريبية للمرخص له أو من يتولى إدارة الوكالة، بما يسمح بضمان إدراكهم لطبيعة واجباتهم المتعلقة بهذا النشاط وقدرتهم على التعامل مع السجلات المكلفين بإمساكها والتقارير المكلفين بتقديمها وأعمال التفتيش والرقابة التي تمارسها الوزارة، وكذلك بإصدار كتيبات توفر معلومات كافية لتعريف العامل الوافد للدولة بما له من حقوق وما عليه من التزامات بموجب قوانين الدولة ولاتفاقيات الدولية، وكيفية مواجهته للانتهاكات التي تقع عليه من قبل وكالات الاستخدام أو أصحاب الأعمال.

* * *

مجلدات عمالية ٢٠١١ - سلسلة التنظيم القانوني للوكالات الأهلية لاستخدام العمالة/زينب

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 المربييات الأجنبية 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 والتحويلات 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 ٢٠٠٥ م.

- العدد (٤٣): المجتمع المدني في دول مجلس التعاون - مفاهيمه ومؤسسات 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 الشؤون والتنمية الاجتماعية في دول مجلس التعاون)، نوفمبر ٢٠٠٦م.
- العدد (٤٦): الشراكة الاجتماعية ومسئولة الجمعيات الأهلية في التنمية بدول مجلس التعاون - دراسة تحليلية ميدانية، يناير ٢٠٠٨م.
- العدد (٤٧): الفقر وآثاره الاجتماعية وبرامج وآليات مكافحته في دول مجلس التعاون، أبريل 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، أغسطس ٢٠٠٨م.
- العدد (٥٠): الدراسة التحليلية لأحكام الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، سبتمبر ٢٠٠٨م.
- العدد (٥١): الفقر ومقاييسه المختلفة - محاولة في توطين الأهداف التنموية للألفية بدول مجلس التعاون الخليجي، يناير ٢٠٠٩م.
- العدد (٥٢): تقييم قوانين الإعاقة في دول مجلس التعاون في ضوء الاتفاقية الدولية لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة - دراسة قانونية تحليلية، مايو ٢٠٠٩م.
- العدد (٥٣): دراسة حماية الطفولة: قضاياها ومشكلاتها في دول مجلس التعاون، سبتمبر ٢٠٠٩م.
- العدد (٥٤): دراسة تقييم مراكز التنمية الاجتماعية وبرامجها في دول مجلس التعاون، أكتوبر ٢٠٠٩م.
- العدد (٥٥): دراسة مشكلات توظيف الأشخاص ذوي الإعاقة وتمكينهم في دول مجلس التعاون الخليجي، يناير ٢٠١٠م.

- العدد (٥٦) دراسة المسؤولية الاجتماعية ودورها في التنمية بدول مجلس التعاون الخليجي، أبريل ٢٠١٠م.
- العدد (٥٧) دراسة الأحداث الجانحون ومشكلاتهم ومتطلبات التحديث والتطوير في دول مجلس التعاون، أغسطس ٢٠١٠م.
- العدد (٥٨) التنظيم القانوني لاستخدام عمال الخدمة المنزلية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، أغسطس ٢٠١٠م.
- العدد (٥٩) التنظيم القانوني لدخول القوى العاملة الوافدة إلى دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، سبتمبر ٢٠١٠م.
- العدد (٦٠) قراءة تحليلية في أنظمة المساعدات والضمان الاجتماعي بدول مجلس التعاون، مايو ٢٠١١م.
- العدد (٦١) مشروعات الأسر المنتجة وكيفية تطويرها في دول مجلس التعاون، يونيو ٢٠١١م.
- العدد (٦٢) قوانين التعاونيات في دول مجلس التعاون (دراسة تحليلية قانونية مقارنة)، يوليو ٢٠١١م.
- العدد (٦٣) الإعلام الاجتماعي وتأثيراته على الناشئة في دول مجلس التعاون، أغسطس ٢٠١١م.
- العدد (٦٤) مفهوم وحقوق العمالة الوافدة المتعاقدة المؤقتة في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية في ضوء التطورات التشريعية والتنفيذية، سبتمبر ٢٠١١م.

* * *

رقم الإيداع بالمكتبة العامة
د.ع

رقم الناشر الدولي :