

الحريات والحقوق الأساسية الدولية والوطنية للعمال المهاجرين

الأردن - دراسة حالة

**International and National Fundamental Rights for
Migrant Workers -Jordan-Case Study**

إعداد

لندا مصطفى حسين الكلش

إشراف

الدكتور عبد السلام هماش

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في

القانون العام

قسم القانون العام

كلية الحقوق

جامعة الشرق الأوسط

كانون الثاني - 2018

تفويض

أنا لندا مصطفى حسين الكلش أفوض جامعة الشرق الأوسط بتزويد نسخ من رسالتي ورقياً
والكترونياً للمكتبات، أو المنظمات، أو الهيئات والمؤسسات المعنية بالأبحاث والدراسات العلمية
عند طلبها.

الاسم: لندا مصطفى حسين الكلش

التاريخ: 2018/1/16

التوقيع: 

قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة وعنوانها: "الحريات والحقوق الأساسية الدولية والوطنية للعمال المهاجرين: الأردن - دراسة حالة" وأجيزت بتاريخ: 2018/1/16

أعضاء لجنة المناقشة:

الدكتور عبد السلام هماش

رئيساً ومشرفاً

التوقيع.....

الدكتور أحمد اللوزي

عضواً

التوقيع.....

الدكتور محمد حسين القضاة

عضواً خارجياً

التوقيع.....

شكر وتقدير

يسعدني أن أتقدم بخالص الشكر والتقدير لأستاذي المشرف على الرسالة الدكتور عبد السلام هماش الذي تحلى بالصبر وقدم لي كل الدعم والمساعدة.

كما أتقدم بالشكر والتقدير إلى أعضاء لجنة المناقشة.

وخالص الشكر والتقدير والعرفان إلى زميلاتي وزملائي في العمل لما قدموه من عون ومساعدة.

الإهداء

لم أتردد أو أفكر لحظة لمن أهدي هذا العمل

أهديه إلى من عملت معهم ولأجلهم طوال عشر سنوات

أهديه إلى كل عامل مهاجر عانى من مضاعفة الغربة، غربة الجسد وغربة الروح

أهديه إلى كل عامل مهاجر طالب بحقه ولم يرضخ لأي انتهاك

أهديه إلى كل عامل مهاجر

أهديه إلى أسرة كل عامل مهاجر

فهرس المحتويات

الصفحة	المحتوى
أ	العنوان
ب	التفويض
ج	قرار الجنة
د	الشكر والتقدير
هـ	الاهداء
و	فهرس المحتويات
ط	ملخص باللغة العربية
ك	ملخص باللغة الانجليزية

الفصل الأول

خلفية الدراسة وأهميتها

4	مشكلة الدراسة
4	أهمية الدراسة
5	أهداف الدراسة
6	حدود الدراسة
6	محددات الدراسة
7	مصطلحات الدراسة
9	الاطار النظري
10	الدراسات السابقة
12	منهجية الدراسة

الفصل الثاني

ماهية حقوق وحرية العمال المهاجرين في القانون الدولي العام

- 15المبحث الأول: مفهوم العمال المهاجرين
- 16المطلب الأول: تعريف الهجرة
- 20المطلب الثاني: تعريف العامل المهاجر
- 25المبحث الثاني: النصوص الدولية العامة لحماية العمال المهاجرين ومبدأ عدم التمييز
- 26المطلب الأول: مبدأ عدم التمييز وحقوق الأجانب في القانون الدولي لحقوق الإنسان
- 37المطلب الثاني: الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم

الفصل الثالث

حماية حقوق العمل للعمال المهاجرين في القانون الدولي

- 46المبحث الأول: حقوق العمال الأساسية في القانون الدولي العام
- 47المطلب الأول: حقوق العمل الأساسية في اتفاقيات حقوق الإنسان
- 49المطلب الثاني: معايير العمل الأساسية في اتفاقيات منظمة العمل
- 55المبحث الثاني: دور منظمة العمل الدولية في حماية العمال المهاجرين
- 56المطلب الأول: اتفاقيات منظمة العمل الدولية بشأن العمال المهاجرين
- 63المطلب الثاني: الإشراف على اتفاقيات منظمة العمل الدولية

الفصل الرابع

حقوق وحرية العمال المهاجرين في النظام القانوني الأردني

- 69المبحث الأول: حقوق وحرية العمال المهاجرين في النظام القانوني الأردني
- 69المطلب الأول: قانون العمل الأردني
- 75المطلب الثاني: قانون الإقامة وشؤون الأجانب
- 79المبحث الثاني: آليات إنصاف العمال المهاجرين في النظام القانوني الأردني

80المطلب الأول: الحق في التقاضي للعمال المهاجرين أمام القضاء الأردني.....

82المطلب الثاني: عرض تحليلي لقضية عامل مهاجر أمام القضاء الأردني.....

الفصل الخامس

الخاتمة والنتائج والتوصيات

90المراجع.....

97ملحق 1: تصديق الأردن على اتفاقيات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان.....

100ملحق 2: تصديق الأردن على اتفاقيات العمل الرئيسية.....

الحريات والحقوق الأساسية الدولية والوطنية للعمال المهاجرين

الأردن - دراسة حالة

إعداد

لندا مصطفى حسين الكلش

إشراف

الدكتور عبد السلام هماش

الملخص

تناولت هذه الدراسة حريات وحقوق العمال المهاجرين من منظور القانون الدولي العام والقانون الأردني، والوقوف على مدى مواءمة القانون الوطني للاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، ومدى كفاية التشريعات الأردنية لحماية العمال المهاجرين، حيث استعرضت الدراسة وضع الأجانب في المواثيق الدولية لحقوق الإنسان ومبدأ المساواة وعدم التمييز في الحقوق والحريات الأساسية التي تكفلها الشريعة الدولية لحقوق الإنسان.

وتناولت الدراسة الاتفاقية الدولية لحقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم وما احتوته من مواد تتعلق بحقوق الإنسان للعمال المهاجرين، ثم تناولت الدراسة حقوق وحماية العمال في اتفاقيات حقوق الإنسان ومعايير العمل الدولية، وركزت الدراسة على دور منظمة العمل الدولية في حماية حقوق العمال المهاجرين والاتفاقيات والتوصيات الخاصة بالعمال المهاجرين.

كما استعرضت الدراسة الإطار القانوني الوطني ومدى حمايته لحقوق العمال المهاجرين، من خلال الدستور وقانون العمل وقانون الإقامة وشؤون الأجانب، ومدى مواءمتهم للمواثيق

الدولية. وتم تحليل قرارات قضائية ذات صلة بالعمال المهاجرين، وخلصت الدراسة إلى نتائج تتعلق بحماية العمال المهاجرين وقدمت بعض التوصيات لمواءمة التشريعات مع الحقوق والحريات في المواثيق الدولية التي التزم بها الأردن.

الكلمات المفتاحية : الحريات، الحقوق الأساسية الدولية والوطنية، العمال المهاجرين، الاردن.

International and National Fundamental Rights for Migrant Workers -Jordan-Case Study

Thesis by

Linda Al Kalash

Supervised by

Dr. Abd Al Salam Hamash

Abstract

This study examined migrant workers' freedoms and rights from both the perspectives of general international law and Jordanian law. The study then looked at the compatibility of the national law with the international conventions on human rights, and the adequacy of Jordanian legislation to protect migrant workers. The study then reviewed the status of foreigners in international human rights instruments, focusing on the principles of equality and non-discrimination, as well as the fundamental freedoms guaranteed by the International Bill of Human Rights.

Then, the study reviewed the International Convention on the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and the articles it contains on the human rights of migrant workers. The study also examined the rights and protections of provisioned for workers in human rights conventions and international labour standards, with a focus on the role of the International Labour Organisation (ILO) in protecting the rights of migrant workers, in addition to the conventions and recommendations it made specifically for them.

Furthermore, the study explored the national legal framework and the extent to which it protects the rights and freedoms of migrant workers through the Constitution; the Labour Law; the Residence and Foreigners' Law; and their compatibility with international conventions. Additionally, judicial decisions related to cases concerning migrant workers were also analysed as practical implementation of these laws.

Based on the findings it reached, the study in its conclusion provided some recommendations to better conform national legislations to conventions ratified by Jordan; thus securing the rights and freedoms guaranteed in these conventions to migrant workers in Jordan.

Kyw words: International and National Fundamental Rights ,for Migrant Workers,Jordan

الفصل الأول

خلفية الدراسة وأهميتها

أولاً: المقدمة

عرفت البشرية الهجرة منذ القدم، وهي ظاهرة قديمة يتجدد النظر إليها بتجدد القضايا التي تطرحها، ويعني مصطلح الهجرة الانتقال من بلد إلى آخر بغرض الإستقرار فيه بشكل مؤقت أو دائم بحثاً عن مستوى معيشي أفضل، وقد بدأت الهجرة منذ أزمان قديمة، لكنها ازدادت في العصور الحديثة نتيجة العولمة وانفتاح الدول على بعضها البعض وسهولة الاتصالات والمواصلات، كذلك أدت الأزمات الاقتصادية إلى هجرة العديد بحثاً عن فرص أفضل وأمان معيشي، إضافة إلى الأزمات السياسية والحروب والنزاعات المسلحة التي زادت بدورها من موجات الهجرة واللجوء.

ومن الأسباب الأخرى التي قد يكون لها دور في الهجرة الاضطهاد الذي يعاني منه البعض بسبب المعتقد والدين، وقد يكون للهجرة أسباب أخرى متعلقة بالصحة مثل: تفشي الأوبئة والأمراض، أو متعلقة بالكوارث الطبيعية مثل: الزلازل والبراكين والفيضانات، وقد بدأ مؤخراً تداول مصطلح الهجرة بسبب التغير المناخي.

الهجرة من أجل العمل من أبرز أشكال الهجرة، ويسعى العامل المهاجر إلى تحقيق مستوى معيشي مناسب، وقد عرفته الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم التي اعتمدت من الجمعية العامة لمنظمة الأمم المتحدة في 10 كانون أول سنة 1990 بأنه "الشخص الذي

سيزاول أو يزاول أو ما برح يزاول نشاطا مقابل أجر في دولة ليس من رعاياها"¹، ورغم إفراد هذه الاتفاقية لحماية جميع العمال المهاجرين إلا أن جميع الاتفاقيات والمواثيق الأخرى تنطبق على هذه الفئة بصفتهم عمالاً أو مهاجرين أو بشر، إذ تنطبق عليهم جميع الاتفاقيات والمواثيق المتعلقة بحماية حقوق الإنسان، مثل: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، واتفاقية حقوق الطفل، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة والبروتوكولات الملحق بها، كذلك المواثيق المتعلقة بحماية حقوق العمال الصادرة عن منظمة العمل الدولية، منها على سبيل المثال لا الحصر الاتفاقية المتعلقة بالهجرة من أجل العمل (رقم 97)، والاتفاقية المتعلقة بالهجرة في ظروف تعسفية وتشجيع تكافؤ الفرص والمساواة في معاملة العمال المهاجرين (رقم 143)، والتوصية بشأن الهجرة من أجل العمل رقم (86)، والتوصية بشأن العمال المهاجرين (رقم 151)، والاتفاقية المتعلقة بالسخرة أو العمل القسري (رقم 39)، والاتفاقية المتعلقة بإلغاء السخرة (رقم 105)، وهو ما أشارت إليه اتفاقية حماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم 1990.

تشير إحصائيات الأمم المتحدة- قسم الشؤون الاجتماعية والاقتصادية أن أعداد المهاجرين قد وصل في عام 2015 إلى 244 مليوناً بزيادة نحو 41% مقارنة مع عام 2000 أي أن 3.3% من سكان العالم مهاجرون مقارنة مع نسبة 2.8% عام 2000، ومعظم المهاجرين في سن العمل، نحو

¹ اتفاقية حماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم 1990، المادة 1\2

177 مليون مهاجر دولي أعمارهم بين 20-62 عاماً، وقد بلغت نسبة النساء المهاجرات نحو 49 % من إجمالي عدد المهاجرين الدوليين¹.

وقدّرت منظمة العمل الدولية عدد العمال المهاجرين حول العالم بنحو 150,3 مليون، منهم 11.5 مليون عاملات منازل مهاجرات، وأوضحت أن هذا التقدير يشمل المهاجرين العاملين أو الباحثين عن فرصة عمل².

والأردن مثل غيره من دول العالم تعد من دول الأصل والمرور والإقامة للعمال المهاجرين، وتمتاز هجرة العمال من وإلى الأردن بأنها هجرة دائرية أي مؤقتة، ويبلغ عدد العمال المهاجرين الذين يحملون تصاريح عمل 318,883 عاملاً مهاجراً، بمعنى أن العمال المهاجرين يمثلون 25% من العمال في سوق العمل الأردني³، هذا بخلاف أعداد العمال المهاجرين غير النظاميين.

خطا الأردن خطوات واسعة تشريعياً لحماية حقوق فئة العمال المهاجرين، ذلك فيما يتعلق بإدراج فئتي عاملات المنازل وعمال الزراعة - وهما من أكثر القطاعات التي يعمل فيهما العمال المهاجرين- تحت مظلة قانون العمل في عام 2008، كذلك التشريعات المتعلقة بالاستقدام والتشغيل.

وانضم الأردن لعدد كبير من اتفاقيات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، واتفاقيات العمل الدولية إلا أنه حتى الآن لم ينضم إلى اتفاقية الأمم المتحدة لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين أفراد أسرهم 1990 مما أفقد الإطار القانوني لحماية هذه الفئة ركناً هاماً من أركانه.

¹<http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/wallchart/docs/MigrationWallChart2015.pdf>

² ILO Global Estimates on Migrant Workers, 1915, p.13

³ تقرير وزارة العمل. (2016)، ص 12

ثانياً: مشكلة الدراسة وأسئلتها

مدى كفاية الضمانات لحقوق وحرّيات العمال المهاجرين في النظام القانوني الدولي والوطني، التي ستحاول الدراسة تسليط الضوء عليها من خلال الإجابة على الأسئلة التالية:

1. من هو العامل المهاجر حسب القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الأردني.
2. ما هي أهم المواثيق الدولية التي تكفل حماية حرّيات وحقوق العمال المهاجرين.
3. ما مدى مواءمة النظام القانوني الأردني للنظام القانوني الدولي لحماية حقوق الإنسان وحماية حقوق العمال.
4. كيف تعامل القضاء الأردني مع قضايا العمال المهاجرين.

ثالثاً: أهمية الدراسة

نظراً لتزايد أعداد العمال المهاجرين من وإلى الأردن كذلك مرور أعداداً منهم في الأراضي الأردنية، إضافة إلى توافد أعداد كبيرة من اللاجئين وطالبي اللجوء وانخراطهم في سوق العمل الأردني، ورغم أن اتفاقية حماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم قد استتنتت اللاجئين من تعريف العمال المهاجرين إلا أنها قررت الاستثناء إن لم تنص قوانين الدول على غير ذلك¹، ولم تستثن الاتفاقية طالبي اللجوء وهو ما ينطبق على السوريين والعراقيين وغيرهم في الأردن. وبسبب هذا التزايد برز بشكل كبير موضوع حماية حقوق هذه الفئات، واحتل حيزاً هاماً من اهتمام الدولة، و كذلك

¹ اتفاقية حماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم ، المادة 3، فقرة د.

المؤسسات الدولية ذات الصلة، وبدا جليا في تعليقات لجان اتفاقيات حقوق الإنسان التركيز على حماية هذه الفئة، كما تناولت توصيات الدول في المراجعة الشاملة لحقوق الإنسان في الأردن عام 2014 عدداً من التوصيات التي تركز على حقوق هذه الفئة، ولهذه الأسباب مجتمعة، كان لابد من تناول مدى توافق النظام القانوني الأردني مع القانون الدولي لحقوق الإنسان في إطار حماية حقوق العمال المهاجرين.

كما أن قلة المراجع والأدبيات العربية التي تناولت هذا الموضوع بشكل منفرد ومفصل وبعيداً عن مواضيع حقوق الإنسان بشكل عام، يعزز الحاجة لإجراء هذه الدراسة.

رابعاً: أهداف الدراسة

- 1- تعريف العامل المهاجر في القانون الأردني و القانون الدولي لحقوق الإنسان.
- 2- تحديد المركز القانوني للعامل المهاجر في كلا النظامين.
- 3- تحديد أهم النصوص الدولية والوطنية التي تعالج مسألة العامل المهاجر.
- 4- بيان نقاط الضعف في نظام الحماية للعامل المهاجر على المستويين الوطني والدولي.
- 5- تحليل قرارات قضائية أردنية في هذا الإطار وبيان مدى توافقها مع النظام القانوني الدولي.

خامسا: حدود الدراسة

ستكون هذه الدراسة ضمن الحدود التالية:

أ. الحدود المكانية:

نطاق الحماية القانوني للعامل المهاجر على المستويين الدولي والوطني.

ب. الحدود الزمانية

تحدد هذه الدراسة زمنيا من العهد الدولي لحقوق الإنسان الذي صدر في 10 كانون الأول عام 1948 واتفاقية الأمم المتحدة لعام 1951 الخاصة بوضع اللاجئين مرورا بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري 1969، واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، انتهاءً باتفاقية حماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم 1990، وسيتم تناول اتفاقيات منظمة العمل الدولية ذات العلاقة.

سادسا: محددات الدراسة

يتحدد نطاق الدراسة في الموائيق الدولية لحقوق الإنسان واتفاقيات العمل الدولية ذات العلاقة بالعمال المهاجرين، كذلك في التشريعات الأردنية ذات العلاقة.

سابعاً: مصطلحات الدراسة

الهجرة: هي عملية الانتقال من مكان إلى آخر، وقد يكون هذا الانتقال عابراً لحدود دولية أو عبر حدود إدارية داخلية، وقد ترتبط الهجرة بوقت فتصبح مؤقتة "كما هو الحال في الدول العربية" أو هجرة دائمة، كما يمكن أن تكون الهجرة طوعية أو قسرية¹.

العامل المهاجر: هو الشخص الذي سيزاول أو يزاول أو ما برح يزاول نشاطاً مقابل أجر في دولة ليس من رعاياها².

القانون الدولي لحقوق الإنسان: هو مجموعة القواعد القانونية الدولية التي تقر للأفراد بعدد من الحقوق والرخص الهادفة لحماية حرياتهم وكرامتهم دون تمييز بينهم، وبالضمانات الأساسية اللازمة للرقابة على تمتعهم بهذه الحقوق³.

الهجرة غير النظامية: هي الهجرة التي تتم خارج الإطار التشريعي والتنظيمي لعملية الهجرة في الدولة المعنية⁴.

الهجرة الطوعية: وهي تعتمد على الاختيار الحر للفرد وتسمى أحياناً هجرة اقتصادية⁵.

¹ المنظمة الدولية للهجرة. (1913)، قاموس مصطلحات الهجرة، القانون الدولي للهجرة، العدد (2)

² اتفاقية حماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم المادة 2 فقرة أ

³ علوان، محمد يوسف، الموسى، محمد خليل. (2011) القانون الدولي لحقوق الإنسان، المصادر ووسائل الرقابة، الجزء الأول، عمان: دار الثقافة، ط1، ص36.

⁴ المنظمة الدولية للهجرة (1913). قاموس مصطلحات الهجرة، القانون الدولي للهجرة، العدد (2).

⁵ المرجع السابق

الهجرة القسرية: وهي إجبارية بطبيعتها وتنتج جراء الحروب والصراعات أو جراء الكوارث البيئية¹

الدولة الأصل: هي الدولة التي يهاجر منها الأشخاص إلى دولة أخرى، وغالبا ما يستخدم هذا المصطلح في عملية الهجرة لغرض العمن حيث يطلق على الدولة التي يهاجر منها العمال بدولة الأصل².

دولة المقصد: هي الدولة التي يهاجر إليها الأشخاص، وغالبا ما يستخدم هذا المصطلح في عملية الهجرة من أجل العمل³.

الحقوق الاقتصادية والاجتماعية: هي حقوق مكفولة لكل شخص بوصفه طرفا في المجتمع أي سواء كان من نفس الدولة أو مقيم بها، ويكون تمتعه بهذه الحقوق مكتسبا، أو ممنوحا من قبل القانون، وهي حقوق ضرورية لصون كرامة الإنسان وتطور شخصيته⁴.

ثامنا: الإطار النظري للدراسة

ستبحث الدراسة عدداً من الموضوعات من خلال تقسيمها إلى خمسة فصول رئيسية:

الفصل الأول، سيتناول مقدمة عن الدراسة ومشكلاتها وأسئلتها، كذلك حدودها المكانية والزمانية، ومحدداتها، وتعريف المصطلحات، كذلك الإطار النظري والأدبيات السابقة ومنهجية الدراسة وأدواتها.

¹ المرجع السابق.

² المنظمة الدولية للهجرة. (1913)، قاموس مصطلحات الهجرة، القانون الدولي للهجرة، العدد (2).

³ المنظمة الدولية للهجرة (1913)، قاموس مصطلحات الهجرة، القانون الدولي للهجرة، العدد (2).

⁴ د. قطران، حامد. (2004) دليل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المعهد العربي لحقوق الإنسان، تونس، ص 13.

وسيتناول الفصل الثاني، معالجة لمفهوم الهجرة والعامل المهاجر، وسيسلط الضوء على أصل ونشأة هذا المفهوم ونطاقه وتحديد الاجراءات التي تتعلق بالعامل المهاجر وحقوقه والتزاماته، كما سيتم التطرق إلى الأوضاع النظامية وغير النظامية للعامل المهاجر، والنصوص الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان ومبدأ عدم التمييز ، كما يتناول هذا الفصل الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم لسنة 1990، والتي جاءت استجابة للحاجة لحماية حقوق الإنسان لهذه الفئة.

ومن خلال الفصل الثالث للدراسة سيتم تناول حقوق العمل وحماية العمال كما جاءت في اتفاقيات حقوق الإنسان واتفاقيات منظمة العمل الدولية ، وسيتم استعراض الاتفاقيات الخاصة بالعمال المهاجرين والهجرة من اجل العمل والتوصيات الملحقة بهم، كما سيسلط الضوء على إجراءات منظمة العمل الدولية في متابعة تنفيذ الاتفاقيات وآليات محاسبة الدول.

وسيتناول الفصل الرابع حقوق وحرّيات العمال المهاجرين في النظام القانوني الأردني وأهم التشريعات ذات العلاقة، من الدستور وقانون العمل والنظمة والتعليمات الصادرة بموجبه، وقانون الإقامة وشؤون الأجانب وسيبحث الفصل في آليات الإنصاف ووصول العمال المهاجرين إلى العدالة من خلال الاجراءات والوسائل القانونية في الأردن وسيختتم الفصل بعرض قضية لعامل مهاجر وتحليلها. وستختتم الدراسة بالفصل الخامس الذي سيتضمن الخاتمة والنتائج والتوصيات.

تاسعا: دراسات سابقة

1- الموسى، محمد، (2009). تطبيق الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان في القضاء الأردني، الواقع والسبل المتاحة. الأردن، مركز تمكين للمساعدة القانونية وحقوق الإنسان.

تنصب هذه الدراسة على كيفية إعمال وتطبيق اتفاقيات حقوق الإنسان من قبل القضاء الوطني الأردني، وقد تناولت الدراسة اجتهادات القضاء الأردني في تطبيق الاتفاقيات الدولية، وتستهدف الوقوف على فهم وتحليل الأساليب المتبعة من جانب القضاء في الدول الأطراف لتطبيق الاتفاقيات أمام القضاء، وقد تناولت الدراسة والتطبيق المباشر لاتفاقيات حقوق الإنسان، والوسائل البديلة للتطبيق المباشر.

ويشكل هذا مرجعا للدراسة فيما يتعلق بتحليل قضايا قرارات المحاكم في قضايا العمال المهاجرين ومدى مواءمتها للمواثيق الدولية، إلا أن هذا المرجع ركز على اتفاقيات حقوق الإنسان بشكل عام، وبينما تشمل هذه الدراسة اتفاقيات العمل الدولية ذات العلاقة أيضا.

2- الخزرجي، عروبة جبار، (2012). القانون الدولي لحقوق الإنسان، الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع.

يسلط هذا المرجع الضوء على تاريخ مبادئ حقوق الإنسان، وطبيعة القانون الوطني لحقوق الإنسان دوليا وإقليميا، كما تتناول الدراسة نطاق حقوق الإنسان وتفصل الحريات والحقوق، كما أفرد المرجع الفصل الرابع من الباب الثاني تناول حماية لفئات معينة، مثل الطفل والمرأة وحماية العمال

ومنع تجارة الرقيق وحماية اللاجئين وحماية الأقليات، وتختلف هذه الدراسة عنه بتناولها العمال المهاجرين وحقوقهم وحرّياتهم بشكل تفصيلي.

3- مركز تمكين للمساعدة القانونية وحقوق الإنسان (2012). بين المطرقة والسندان، العمال المهاجرون بين مطرقة إساءات أصحاب العمل وسندان الممارسات الرسمية، أوضاع عاملات المنازل والعمال المصريين في الأردن، الأردن.

يتناول هذا التقرير الإطارين الدولي والوطني لحماية العمال المهاجرين في الأردن، ويركز على فئتي عاملات المنازل والعمال المصريين، ويرصد التقرير أوضاع هاتين الفئتين ومدى ضمانات الحماية لحقوقهما، ومدى تطبيقها على أرض الواقع، كما يتناول التقرير موضوع الاتجار بالبشر ومدى التزام الدولة بمكافحته، أما هذه الدراسة فستتناول جميع العمال المهاجرين في مختلف القطاعات، كما ستتضمن تحليلاً لبعض قرارات المحاكم ذات العلاقة.

4- علوان، محمد يوسف، والموسى، محمد خليل (2014). القانون الدولي لحقوق الإنسان، الحقوق المحمية، الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الجزء الثاني.

يعرض هذا الكتاب كل حق من حقوق الإنسان على حدة، يستوي في ذلك حقوق الإنسان الجماعية أو الفردية، وحقوق الإنسان المدنية والسياسية، أو حقوق الإنسان الاقتصادية والثقافية، أما هذه الدراسة فستتناول حقوق العمال المهاجرين في اتفاقيات حقوق الإنسان واتفاقيات العمل، وستتضمن تحليلاً لقرارات المحاكم ذات العلاقة.

5- المواثيق الدولية، مثل الاتفاقيات الدولية لحقوق الانسان والتعليقات العامة للجانب، وقرارات الجمعية العاملة لمنظمة الامم المتحدة واتفاقيات العمل الدولية والتوصيات الملحقة بها، والذي سيتم الاعتماد عليهم بشكل كبير.

عاشرا: منهجية الدراسة

ستعتمد الدراسة المنهج التحليلي، حيث ستقوم الباحثة بعرض وتحليل المواثيق الدولية كذلك التشريعات الأردنية، كما ستقوم الباحثة بتحليل القرارات القضائية الأردنية ومدى التزامها بالمعايير الدولية ذات العلاقة.

الفصل الثاني

مفهوم حقوق وحرية العمال المهاجرين في القانون الدولي العام

ظاهرة الهجرة ظاهرة بشرية قديمة ومتجددة و ترتبط ببحث الإنسان عن الأمن والأمان بمفهومهما الواسع سواء كان الأمن المعيشي أو البيئي أو الاقتصادي والأمان على الحياة وسبل العيش، وقد كانت هذه الظاهرة مرتعاً خصباً لعدد من الأبحاث في مختلف المناحي مثل: الاقتصاد والاجتماع والسياسة والجغرافيا والقانون في كل من بلدان الأصل والمقر لما طرحته من تحديات على مختلف الصعد.

لقد لعبت الهجرة دوراً محورياً في تشكيل العالم على مر الزمن، وأثرت على التاريخ الإنساني وعلى الحضارات والثقافات، وكانت الهجرة واضحة ومؤثرة في تاريخ الديانات مثل الديانة الإسلامية كهجرة المسلمين إلى الحبشة ثم الهجرة الثانية من مكة إلى المدينة، والمسيحية كانتشار المسيحية الكاثوليكية في البرتغال واسبانيا في القرنين الحادي عشر والثاني عشر، وهجرة اليهود من أوروبا الشرقية إلى أوروبا الغربية والولايات المتحدة خلال القرن التاسع عشر، حيث لعب الدين دوراً بارزاً وأساسياً في التأثير على الحركات السكانية، كذلك التأثير على أوضاع ومعيشة المهاجرين، ويسمى هذا التقاطع بين الدين والهجرة أو الدين العابر للحدود.

ومع ازدياد وتطور ظاهرة الهجرة بجميع أشكالها، أولى المجتمع الدولي اهتماماً بها، وتناولها القانون الدولي العام في اتفاقيات حقوق الإنسان، وفي عام 1990 خصت الأمم المتحدة لحقوق الإنسان العمال المهاجرين باتفاقية خاصة بهم وهي اتفاقية حماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم. ويتناول هذا الفصل من الدراسة مفهوم حماية حقوق وحرية العمال المهاجرين في القانون الدولي العام من خلال مبحثين.

المبحث الأول: مفهوم العمال المهاجرين.

المبحث الثاني: النصوص الدولية العامة لحماية العمال المهاجرين ومبدأ عدم التمييز.

المبحث الأول

مفهوم العمال المهاجرين في القانون الدولي

ظاهرة الهجرة من الظواهر المعقدة بسبب تنوعها وتعدد أسبابها واختلافاتها، ومجالات تأثيرها، مع تزايد في أعداد المهاجرين حول العالم، سواء كانت هجرة قسرية أو طوعية، وسواء كانت هجرة نظامية أو غير نظامية، وتستند الحاجة إلى اهتمام دولي للمهاجرين والعمال المهاجرين إلى افتراض أنهم يتقاسمون حالة ضعف مشتركة، بسبب وضعهم كمهاجرين، وينبع هذا الضعف من عاملين رئيسيين هما: كونهم أجنبي، مع تبعات ذلك من اختلافات ثقافية، ومشاكل اللغة، والثغرات القانونية التي تعترض عبور الحدود وما إلى ذلك، وكونهم عمالا يتعرض الكثيرون منهم إلى الاستغلال في العمل مثل العمل القسري، وانخفاض الأجور، وانخفاض مستويات السلامة والصحة المهنية وانعدام الحماية الاجتماعية، والحرمان من حرية تكوين الجمعيات، والتمييز، وكراهية الأجنبي، والاستبعاد الاجتماعي¹. ويميز العمال المهاجرين ميزتان، أنهم مهاجرون وعمال، بالتالي فإن مفهوم العامل المهاجر واسع جداً، وللتعرف على مفهوم العامل المهاجر، لابد من التعرف على مفهوم الهجرة، لذا سيتناول هذا المبحث مفهوم العمال المهاجرين من خلال مطلبين، الأول يتناول مفهوم الهجرة، والثاني يتناول مفهوم العامل المهاجر.

¹ International Labour Conference, Report VI, Towards a fair deal for migrant workers in the global economy (Confrep-Report VI-2004-03-0012-1) p. 41

المطلب الأول

تعريف الهجرة

الهجرة لغة واصطلاحاً

جاءت كلمة الهجرة في اللغة العربية من الفعل (هجر) في اللغة العربية ويعني الهجر، عكس الوصل، هجره يهجره هجراً وهجراناً، يقال: هجرت الشيء هجراً إذا تركته وأغفلته، والهجرة: الخروج من أرض إلى أرض¹.

وتعرف الهجرة بأنها الخروج من أرض إلى أخرى سعياً وراء الرزق أو الأمن، وقد عرفت منظمة الهجرة الدولية الهجرة "migration" بأنها "عملية التحرك سواء عبر الحدود الدولية أو داخل الدولة، فهي حركة انتقال سكانية تشمل أي نوع من حركات الشعب أياً كان طولها أو أسبابها وتشمل هجرة اللاجئين والأشخاص المشردين المتفككين عن عائلاتهم والمهاجرين الاقتصاديين"²، أي أن الهجرة هي مغادرة بلد إلى بلد آخر بغرض الاستقرار الدائم أو المؤقت فيه، وتتص المعايير الدولية على أن جميع الأشخاص لهم الحرية في التنقل والمغادرة من أي بلد بما فيها بلدهم³، وقد تقرض بعض الدول في ظروف محدودة جداً قيوداً على حق الفرد في مغادرة بلده، ويصنف المهاجرون إلى فئات عدة في أوضاع نظامية أو في أوضاع غير نظامية، مهاجرون مؤقتون ومهاجرون دائمون، ذوي مهارات عالية أو ذوي مهارات محدودة، وطلاب، وللاجئون، وطلابو لجوء.

¹ ابن منظور، لسان العرب، الدار المصرية للتأليف والترجمة، ج 1، ص 110 إلى 117

² المنظمة الدولية للهجرة (2013)، القانون الدولي للهجرة، العدد 32، قاموس مصطلحات الهجرة، الإصدار الثاني، ص 73

³ العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة (12)، الفقرة (2)، والإعلان العالمي لحقوق الإنسان المادة (13) فقرة (2)

الهجرة الدولية

للّهجرة نوعان الداخلية والدولية، الهجرة الداخلية وهي حركة الانتقال التي يقوم بها السكان من منطقة إلى أخرى داخل حدود بلدهم، مثل الهجرة من الريف إلى المدن وقد تكون دائمة وقد تكون مؤقتة. والهجرة الدولية التي ينتقل فيها الأفراد من بلدهم الأصلي أو بلد إقامتهم النظامية إلى بلد آخر بغرض الإقامة المؤقتة أو الدائمة.

تشير إحصائيات الأمم المتحدة- قسم الشؤون الاجتماعية والاقتصادية أن أعداد المهاجرين قد وصل في عام 2015 إلى 244 مليوناً بزيادة نحو 41% مقارنة مع عام 2000 أي أن 3.3% من سكان العالم مهاجرون مقارنة مع نسبة 2.8% عام 2000، ومعظم المهاجرين في سن العمل، نحو 177 مليون مهاجر دولي أعمارهم بين 20-62 عاماً، وقد بلغت نسبة النساء المهاجرات نحو 49% من إجمالي عدد المهاجرين الدوليين¹، وقدرت منظمة العمل الدولية عدد العمال المهاجرين حول العالم بنحو 150,3 مليون حول العالم منهم 11.5 مليون عاملات منازل مهاجرات، وأوضحت أن هذا التقدير يشمل المهاجرين العاملين أو الباحثين عن فرصة عمل².

وللهجرة أسباب متعددة منها ما يتعلق ببلاد الأصل وما يتعلق ببلاد المقر، ومن أسباب الهجرة في بلد الأصل الحالة غير الآمنة وارتفاع معدلات المواليد والبطالة والصراعات والحروب، ومن أسباب الهجرة في بلد المقر، الحاجة إلى قوى عاملة مرنة، وانخفاض معدلات المواليد، وقد سهل تقدم الاتصالات والمواصلات عملية الهجرة وساهم في توسعها وازدياد عدد المهاجرين.

1

<http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/wallchart/docs/MigrationWallChart2015.pdf>

² ILO Global Estimates on Migrant Workers, p 13, 2015

قد تكون الهجرة قسرية التي تكون نتيجة أوضاع تهدد بفقدان الحياة أو الرزق منها أسباب طبيعية تنشأ طبيعية مثل الكوارث الطبيعية والمجاعات، أو كوارث كيميائية أو نووية، أو تدخل بشري مثل الحروب.

الهجرة النظامية وهي الهجرة التي تتم عبر القنوات المعترف بها قانوناً، أي هي حركة انتقال شخص من مكان إقامته النظامي إلى مكان الإقامة الجديد طبقاً للقوانين واللوائح التي تحكم الدخول والخروج والمرور.

أما الهجرة غير النظامية فهي حركة هجرة خارج المعايير التنظيمية والأطر القانونية لكل من دولة الأصل والمرور والمقصد.

أما الهجرة من حيث الغرض منها فهناك الهجرة من أجل التوطن وهي التي يدخل فيها غير المواطنين إلى دولة ما للتوطن فيها، وهناك الهجرة وهي انتقال يقوم بها الأفراد من بلادهم إلى دولة أخرى بغرض العمل في هذه الدولة.

الهجرة غير النظامية

يستخدم مصطلح هجرة غير شرعية في معظم الدول ليلق على الهجرة التي لا تتم طبقاً لقوانين دولة الأصل أو العبور أو المقر، ورغم كفالة حق حرية التنقل في القانون الدولي العام إلا أنه جاء في حدود معينة، ويمكن تعريف الهجرة غير النظامية بأنها اجتياز الحدود دون موافقة دولة الأصل ودولة الاستقبال، ذلك بأي طريقة كاستعمال وثائق مزورة أو اجتياز الحدود خلسة براً أو بحراً أو جواً¹، إذ هناك العديد من أسباب الهجرة وقد يكون من بين المهاجرين الاقتصاديين من دفعتهم ظروف تسبب

¹ بركان، فايزة.(2012)، آليات التصدي للهجرة غير الشرعية، رسالة ماجستير، جامعة الحاج لخضر - باتنة، الجزائر ص 15

خطرا عليهم مثل الاضطهاد أو غيره من انتهاكات حقوق الإنسان، ويستخدم تعبير المهاجر غير النظامي لتجنب الأثر السلبي أو المفهوم السلبي لبعض التعابير المستخدمة مثل "غير الشرعي" أو غير القانوني" الذي ينطوي على دلالة جرمية¹ ، كما أن مصطلح "غير الموثق" لا يغطي جميع حالات المخالفة، لأن بعض المهاجرين قد يدخلون بلد ما بوثائق صحيحة، لكن في وقت لاحق تصبح أوضاعهم غير نظامية بسبب مخالفة الشروط التي دخلوا فيها، وهناك أيضا تعبير غير مقبول "الهجرة السرية" الذي يعطي معنى فيه شبهة²، من وجهة نظر دولة المقصد تعد الهجرة غير النظامية دخول الدولة أو الإقامة بها، أو العمل فيها بصورة مخالفة للتشريعات، ومن وجهة دول الأصل والعبور فهي عندما يقوم شخص بمغادرة أو عبور الحدود الدولية دون جواز سفر أو دون استيفاء الإجراءات الإدارية الخاصة بالمغادرة أو العبور.

معظم المهاجرون في الواقع يدخلون بلد المقصد بصورة نظامية ثم يصبحون غير نظاميين لعدة أسباب منها، انتهاء صلاحية إقاماتهم أو تأشيرات دخولهم، أو انتهاء تصاريح عملهم أو انتهاءها من قبل صاحب العمل أو خداع وكالات التشغيل أو مهربو المهاجرين أو المتاجرون بالبشر، أو الفشل في الحصول على صفة لاجئ، أو الدخول بطريقة سرية³.

¹ S. Valenti, Protecting the human rights of irregular migration: the role of national human rights structures , European Union– Council of Europe Programme 2008

² international Labour Organization, Rights based abroache, (2005) p. 31

³ Irregular Migration, Migrant Smuggling and Human Rights: Towards Coherence, International Council for Human Rights Policy p.1

ينبغي أن يأخذ أي إطار قانوني بتنوع أسباب الهجرة، ويضع في الاعتبار انه ومن خلال تدفق الهجرة، هناك أعداد كبيرة من المهاجرين النظاميين في حاجة إلى تعزيز الحماية، ومنهم اللاجئيين وطالبو اللجوء وضحايا الإتجار بالبشر، والقصر خاصة غير المصحوبين بذويهم¹.

المطلب الثاني

تعريف العامل المهاجر

رغم أن منظمة العمل الدولية هي أولى الهيئات الدولية التي أولت اهتماما بالعمال المهاجرين، حيث أولت العمال المهاجرين اهتماما بإصدار اتفاقية خاصة رقم 66 التي صدرت في 8 حزيران 1939، بشأن جلب وتوظيف وظروف عمل المهاجرين بقصد العمل²، وتلتها الإتفاقية رقم 97، سنة 1949 بشأن العمال المهاجرين³، إلا أن تعريف العامل المهاجر الأشمل جاء في اتفاقية الأمم المتحدة لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم عام 1990.

اشتمل الجزء الأول من اتفاقية العمال المهاجرين على النطاق والتعاريف، وحددت انطباق هذه الاتفاقية على العمال المهاجرين وأفراد أسرهم خلال كامل رحلة الهجرة، كذلك مرحلة العودة⁴، وفي المادة 1-2 عرفت "العامل المهاجر" الشخص الذي سيزاول أو مابرح يزاول نشاطا مقابل أجر في دولة ليس من رعاياها"، وتعرف المادة 4 من الاتفاقية أفراد أسر العمال المهاجرين بأنهم "أشخاص متزوجين من العمال المهاجرين أو تربطهم بهم علاقة تكافئ الزواج، كذلك أطفالهم وغيرهم من الأشخاص

¹ - S. Valenti, Protecting the human rights of irregular migration: the role of national human rights structures, European Union- Council of Europe Programme 2008, p.13

² لم تكن هذه الاتفاقية معروضة للتصديق. بدأ نفاذها في أول أيلول 1965، وروجعت بالاتفاقية رقم 97، في عام 1949، وإثر نفاذ الأخيرة، لم تعد الإتفاقية رقم 66.

³ بدأ نفاذ هذه الاتفاقية في 22 كانون الثاني 1952.

⁴ اتفاقية حماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم المادة 1 فقرة (ب).

المعالين طبقاً للتشريعات المعمول بها في أن التشريعات الوطنية والدولية هي الفيصل في تحديد من هم أفراد الأسرة، إلا الأزواج والأطفال.

وفي مجال التعريف أيضاً، عرفت الاتفاقية بعض الفئات الخاصة من العمال المهاجرين مثل عامل الحدود الذي يعود إلى محل إقامته في دولة أخرى يومياً، والعامل الموسمي الذي لا يتطلب عمله البقاء في دولة العمل إلا طبقاً لمواسم العمل، والملاح الذي يعمل على سفينة مسجلة في دولة ليس من رعاياها، والعامل على منشأة بحرية تتبع لدولة ليس من رعاياها، والعامل المتجول الذي يكون محل إقامته المعتاد في دولة، ويضطر للسفر إلى دول أخرى لفترات صغيرة، والعامل المرتبط بمشروع في دولة العمل لفترة محددة، وعامل الاستخدام المحدد الذي قد يرسله صاحب العمل لفترة محددة لمتابعة عمل في دولة أخرى أو من أصحاب التخصصات أو المهارات المعينة ويعمل لفترات محددة في دولة أخرى والعامل المتجول والعامل المرتبط بمشروع وكل منهم لا تستدعي ظروف عمله الإقامة الدائمة في دولة العمل، العمال المهاجرين من حيث طبيعة العمل، فقد عرفت عامل الحدود بأنه العامل المهاجر الذي يقيم في دولة ما وينتقل للعمل بينها وبين دولة حدودية، ويعود إلى مقر إقامته يومياً أو على الأقل مرة واحدة في الأسبوع¹، وكل هذه الفئات تحميها الاتفاقية.²

تناولت المادة (3) من الاتفاقية استثناءات لبعض الفئات من الأشخاص من نطاق تطبيق الاتفاقية وهم الأشخاص الذين ترسلهم وكالات أو منظمات دولية أو دولة ما خارج إقليمها لأداء مهمة رسمية، وينظم قبولهم القانون الدولي العام أو اتفاقات أو اتفاقيات دولية محددة، ولا الأشخاص الذين يرسلون أو يعملون من قبل الدول التي تشارك في برامج التنمية وينظم قبولهم بالاتفاق مع دولة العمل،

¹ المرجع نفسه المادة 212

² المرجع السابق، المادة (3)

والأشخاص المقيمون في دولة غير دولتهم منشأهم بصفتهم مستثمرين، واستثنت الاتفاقية أيضا اللاجئين وعديمي الجنسية، مالم ينص على ذلك تشريع وطني ذا صلة، كذلك استثنت الاتفاقية الطلاب والمتدربين والملاحين الذين لم يسمح لهم بالإقامة ومزاولة نشاط مقابل أجر في دولة العمل، ولم تتطرق الاستثناءات إلى طالبي اللجوء، بمعنى أنه تنطبق عليهم الاتفاقية أثناء عملية اللجوء ولا تنطبق إذا أعطي طالب اللجوء صفة لاجئ.

تطلق الدول العربية على العمال المهاجرين "العمالة الوافدة" رغم أن هذا المصطلح لا يشمل العمال المهاجرين من أهل الدولة نفسها، ومعظم الدول العربية هي دول أصل ودول مقر وأحيانا دول عبور، مثل الأردن ولبنان ومصر ودول المغرب العربي، وقد يكون التخوف من التوطين هو ما يدفع الدول العربية إلى استخدام مصطلح وافد بدلا عن مهاجر.

العمال المهاجرون غير النظاميين

رغم أنه من الصعوبة تحديد عدد المهاجرين في اوضاع غير نظامية، إلا أن منظمة العمل الدولية قدرت عدد المهاجرين غير النظاميين بـ 10-15% من عدد المهاجرين في العالم¹. من الصعوبة بمكان تعريف العمال غير النظاميين، إذ لم يرد تعريف واضح لهذه الفئة، وعرفت اتفاقية حماية جميع حقوق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم العمال المهاجرين النظاميين بأنهم "من تسمح لهم دول المقصد بالدخول والإقامة ومزاولة عمل بأجر، وعرفت غير النظاميين بأنهم من لا ينطبق عليهم تعريف العمال النظاميين²، كما أن ذات الاتفاقية طابقت ذات التعريف على العمال غير الحائزين على وثائق، رغم أنه في كثير من الأحيان يدخل العامل بصورة نظامية إلى بلد المقر ثم يفقد

¹ international Labour Organization, Rights based abroache, (2005) p11

² الاتفاقية الدولية لحماية جميع حقوق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم لعام 1990، المادة 5

وثائقه أو يحدث ما يجعله غير موثقا فيصبح في وضع غير نظامي، وقد يكون ضحية إجتار بالبشر أو ضحية خداع مكاتب التوظيف فيفقد وثائقه ووضعه النظامي¹، في عام 1975 في قرارها رقم (3349) - 30 طالبت الجمعية العامة للأمم المتحدة والوكالات المتخصصة المعنية أن تستخدم في جميع الوثائق الرسمية عبارة العمال المهاجرين غير المزودين بوثائق أو المخالفين للأنظمة لتعريف العمال الذين يدخلون دول بطريقة غير مشروعة أو خلسة أو بكلتا الطريقتين للحصول على عمل فيه²، وفي ذات السياق جاء في التعليق العام رقم (2) للجنة المعنية بحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم أن مصطلح " في وضع غير نظامي" أو "غير موثق" هو المصطلح الصحيح عند الإشارة إلى وضع العمال، أن مصطلح غير شرعي يميل إلى وصفهم بالإجرام³.

تتعدد الظروف التي يمكن أن يكون فيها العامل المهاجر غير نظامي، وفي بعض الأحيان يكون نظامي ويصبح غير نظامي وبالعكس، ويمكن أن تحدد الأشكال التي يصبح فيها العامل غير نظامي فيما يلي⁴:

- الدخول بطريقة مخالفة لتشريعات بلد المقر.
- انتهاء صلاحية تصريح العمل، أو عقد العمل.
- انتهاء صلاحية تصريح الإقامة.
- أن يكون مولودا لأب عامل أو مهاجر غير نظامي.

¹ International Labour Organization, Rights based abroache, (2005) p. 31

² <http://hrlibrary.umn.edu/arabic/HR&Migrants/HR&Migrants244.pdf>

³ اللجنة المعنية بحماية حقوق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، التعليق العام رقم(2)، بشأن العمال المهاجرين في وضع غير نظامي وأفراد أسرهم الصادر بتاريخ 2013 \8\28

⁴ Duveil.F IRREGULAR IMMIGRATION, ECONOMICS AND POLITICS, 2011, p.62

في التعليق العام رقم (2) بشأن العمال المهاجرين في وضع غير نظامي وأفراد أسرهم، تعدد اللجنة بعض الصور التي يصبح فيها العمال المهاجرون غير نظاميين بأن يكون قد دخلوا إلى دولة العمل بطريقة غير مصرح بها، ولا يؤذن لهم بالبقاء أو الإقامة أو العمل في تلك الدولة، أو لأنهم تجاوزوا المدة المحددة لإقامتهم، أو لأنهم يخالفون على أي نحو آخر شروط مدة إقامتهم المرخص بها، وقد يفقد المهاجرون النظاميون أيضاً وضعهم هذا لا لذنوب اقترفوها وإنما لأسباب خارجة عن إرادتهم كالمرض أو أي ظروف أخرى غير متوقعة تؤثر عليهم أو على أفراد أسرهم¹.

وفي بعض الدول خاصة الدول التي تعتمد نظام الكفالة في توظيف العمال المهاجرين، يعتبر العامل الذي لا يعمل لدى الكفيل أو بمهنة مختلفة عما استقدم للعمل بها عامل غير نظامي. من خلال التعريفات السابقة التي وردت في هذه الاتفاقية، نجد أنها جاءت الأشمل على نحو ما جامعة دقيقة فيما يتعلق بتعريف العامل المهاجر.

ونستخلص من هذه التعريفات أن العامل المهاجر هو أي إنسان يخرج من بلده ويعمل في بلد آخر سواء خرج من بلده من أجل العمل أو تواجد في بلد آخر وعمل فيه ، ماعدا الاستثناءات التي وردت في الاتفاقية.

¹ اللجنة المعنية بحماية حقوق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، التعليق العام رقم(2)،بشأن العمال المهاجرين في وضع غير نظامي وأفراد أسرهم الصادر بتاريخ 28\8\2013

المبحث الثاني

النصوص الدولية العامة لحماية العمال المهاجرين ومبدأ عدم التمييز

يطلق مصطلح العامل المهاجر على مجموعة واسعة من الفئات، إلا أنهم جميعاً بشر ولهم ما للبشر من حقوق وحرريات، وينطبق عليهم القانون الدولي المتعلق بحقوق الإنسان وما يتضمنه من حماية للحقوق والحرريات، وقد أكد الإعلان العالمي على عالمية الحقوق، وللوصول إلى الحقوق والحرريات المنطبقة على المهاجرين، سيتناول هذا المبحث النصوص الدولية لحماية حقوق وحرريات العمال المهاجرين، مبتدئاً من مبدأ عدم التمييز ضد الأجانب في سياق القانون الدولي لحقوق الإنسان الذي أكدته جميع الاتفاقيات الدولية، والنصوص المتعلقة به كما أصدرتها اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، واللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ولجنة القضاء على التمييز العنصري، وكما سنرى، تؤكد هذه اللجان أن الطبيعة العالمية لحقوق الإنسان، كما أعلنها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، تنعكس في أحكام الصكوك المتعلقة بعدم التمييز، ومن ثم سيتناول المبحث الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، وهي الصك الأشمل الذي جاء استجابة للحاجة لحماية حقوق وحرريات هذه الفئة، وهكذا يقتصر هذا المبحث على ربط القانون العام لحقوق الإنسان بالعمال المهاجرين من خلال مطلبين، الأول، مبدأ عدم التمييز وحقوق الأجانب في القانون الدولي لحقوق الإنسان، والثاني، الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم 1990.

المطلب الأول

مبدأ عدم التمييز وحقوق الأجانب في القانون الدولي لحقوق الإنسان

حقوق الأجانب

حيث أن العامل المهاجر هو أجنبي وقد أولى القانون الدولي اهتماماً بحماية الأجانب وتهدف هذه الفكرة إلى حماية من هم مقيمين في دولة غير دولتهم الأم، ويخضعون إلى اختصاص تلك الدولة الإقليمي وأنظمتها القانونية.

إن جوهر سيادة الدولة هو السيطرة على أراضيها، ولها الحق السيادي في مراقبة حدودها بالتالي حق الدولة في مراقبة دخول الأجانب وإقامتهم في أراضيها راسخ تماماً، وتعد قضايا حقوق الإنسان من أبرز القضايا التي أعادت تكييف مفهوم السيادة حتى يستجيب للتطورات التي شهدتها الإنسانية، فحتى نهاية الحرب العالمية الثانية، كانت قضايا حقوق الإنسان مجالاً محفوظاً للدول، إذ لم تكن منظمة من قبل القانون الدولي، لكن بعد عام 1945، أصبحت الحرية الواسعة التي كانت تتصرف فيها الدول فيما يتصل بحقوق الإنسان مقيدة في كثير من المستويات بمعايير دولية عرفية وقانونية¹، ورغم أنه لا يزال هناك تمييزاً واضحاً بين المواطنين والأجانب في معظم النظم القانونية، إلا أن الأجانب قد يمنحون حقوقاً في أوقات حاجة الدول لهم لأسباب تجارية أو نتيجة المعاملة بالمثل فيما يتعلق بالحماية الدبلوماسية.

¹ الصديقي، سعيد، الهجرة العالمية وحقوق المواطنة، مجلة السياسة الدولية، العدد 168، المجلد 42، أبريل 2007.

أولاً: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان¹

أشار ميثاق الأمم المتحدة² إلى مبادئ حقوق الإنسان، بأن من واجبات الأمم المتحدة أن يثبته احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية في العالم دون تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفرق بين الرجال والنساء ومراعاة تلك الحقوق، إلا أن الميثاق لم يحدد نطاقها وماهيتها، ويعود ذلك إلى أنه جاء بعد الحرب العالمية الثانية وويلاتها مما جعل الاهتمام ينصب على إشاعة السلم وتجنب الحروب³، لذا قرر المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة واللجنة المعنية بحقوق الإنسان إعداد وثيقة دولية لحقوق الإنسان⁴، وتعد وثيقة الأمم المتحدة التأسيسية لحقوق الإنسان، التي يشار إليها عادة كأساس لجميع صكوك الأمم المتحدة المتعلقة بحقوق الإنسان، وهي الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي أعلنته الجمعية العامة في عام 1948، ويتضمن الإعلان قائمة بحقوق الإنسان والمعروفة باسم المبادئ الأساسية في المجالات المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

يتصف الإعلان بعالمية وشمولية الحقوق المعترف بها وقد استخدم ألفاظ مثل "الناس"، "

إنسان" وابتعد عن استخدام ألفاظ ذات طابع سياسي مثل "مواطن" أو "رعايا" فهو يعلن حقوق البشر

¹ اعتمد بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 271 ألف (د-3) المؤرخ بتاريخ 10\11\1948

² ميثاق الأمم المتحدة الصادر عام 1945، الفقرة (ج)، المادة (55)

³ فتلاوي، سهيل حسين، (2009). دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ص52

⁴ الخزرجي، عروبة جبار، (2012) القانون الدولي لحقوق الإنسان، الأردن، دار الثقافة للنشر، ص 60

جميعاً¹، وأطلق عليه عالمي وليس دولي لأنه يهتم وينطبق على دول وشعوب العالم وليس الدول فقط²، ورغم أن الإعلان لم يحمل صفة الإلزامية مثل المعاهدات والاتفاقيات، إلا أنه ملزم معنوياً وأدبياً.

ويتألف الإعلان من ديباجة و30 مادة، شملت جملة من الحقوق والحريات التي باتت تشكل الأساس لكل ما ورد من اتفاقيات لاحقة للإعلان، ويؤكد الإعلان على مبدأ المساواة في الكرامة والحقوق وهو ما جاء في مادته الأولى "جميع الناس أحراراً متساوون في الكرامة والحقوق، وقد وهبوا عقلاً وضميراً وعليهم أن يعامل بعضهم بعضاً بروح الإخاء"³، وتنص المادة الثانية منه على أن "لكل إنسان حق التمتع بكافة الحقوق والحريات الواردة في هذا الإعلان، دون أي تمييز، مثل التمييز بسبب العنصر أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو أي رأي آخر، أو الأصل الوطني أو الاجتماعي أو الثروة أو الميلاد أو أي وضع آخر، دون أية تفرقة بين الرجال والنساء، وفضلاً عما تقدم فلن يكون هناك أي تمييز أساسه الوضع السياسي أو القانوني أو الدولي لبلد أو البقعة التي ينتمي إليها الفرد سواء كان هذا البلد أو تلك البقعة مستقلاً أو تحت الوصاية أو غير متمتع بالحكم الذاتي أو كانت سيادته خاضعة لأي قيد من القيود"⁴، وتتناول هذه المادة عدم التمييز، وجاءت هاتين المادتين في بداية مواد الإعلان للتدليل على أن الحقوق والحريات الواردة في العهد تطبق وتنطبق على الجميع دون أي تمييز. فعندما تصبح الدولة عضواً في اتفاقية لحقوق الإنسان، لا تتحمل المسؤولية عن عدم

¹ علوان، محمد يوسف و د. الموسى، محمد خليل، (2014) القانون الدولي لحقوق الإنسان- المصادر ووسائل الرقابة، الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص 97

² الخزرجي، عروبة جبار، (2012) القانون الدولي لحقوق الإنسان، الأردن، دار الثقافة للنشر، ص 60

³ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادة (1)

⁴ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان المادة (2)

انتهاك حقوق الإنسان فحسب، بل أيضا إلى الوفاء بهذه الحقوق وحمايتها، ويشمل ذلك حماية الأفراد من الانتهاكات نيابة عن الجهات الفاعلة الخاصة.

تناول الإعلان الطائفتين الرئيسيتين من الحقوق والحريات وهي:

1- الحقوق المدنية والسياسية¹

مثل الحق في الحياة والحرية والأمن والحق في عدم الاسترقاق والحق في عدم التعرض للتعذيب أو المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو الحاطة بالكرامة، والحق في أن يعترف له بشخصيته القانونية أينما وجد، والحق في اللجوء للمحاكم والحق في المحاكمة العادلة، والحق في عدم القبض عليه تعسفياً، وشمل العهد مجموعة من الحريات الأساسية مثل: حرية التنقل وحرية مغادرة أي بلد بما فيها بلده وحقه في العودة إليه، وحرية التفكير والضمير والدين وحرية الاشتراك في الجمعيات.

2- الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية²

وتضمنت عدداً من الحقوق مثل: الحق في الضمان الاجتماعي، والحق في العمل وحرية اختيار العمل بشروط مرضية، كما تناولت الحق في أجر عادل، والحق في إنشاء والانضمام إلى نقابات تحمي مصالحه، والحق في الراحة وفي أوقات الفراغ والعطلات وتحديد عادل لساعات العمل.

¹ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان المواد من (21-3)

² الإعلان العالمي لحقوق الإنسان المواد من (22-27)

ثانيا: العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية¹:

في 16\12\1966 أي بعد سنتين من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، أعلنت الجمعية العامة العهدين الدوليين والبروتوكول الاختياري الملحق بالعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية ودخلت الاتفاقية حيز النفاذ في 23\3\1976.

نصت المادة 1\2 على نطاق التزام الدول الأطراف بأنه يتعين على كل دولة أن "تحتزم وتكفل لجميع الأفراد الموجودين في إقليمها والخاضعين لولايتها" حقوق العهد "دون تمييز من أي نوع، مثل العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو غيره أو الأصل القومي أو الثروة أو المولد أو أي وضع آخر".

بالتالي فإن الحق في التمتع بالحقوق المنصوص عليها في العهد تستند إلى اختصاص الدولة وليس على أساس الجنسية، غير أن بعض حقوق العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية تقتصر على المواطنين، وهي الحق في المشاركة في الشؤون العامة والتصويت وتقلد الوظائف العامة². ويقتصر الحق في حرية التنقل على "الوجود القانوني في إقليم دولة ما"³، وتتص المادة 13 على الإجراءات المتعلقة بإبعاد الأجانب المتواجدين بصورة قانونية في البلاد.

ونصت المادة 26 من العهد على أن "الناس جميعا سواء أمام القانون ويتمتعون دون أي تمييز بحق متساو في التمتع بحمايته، وفي هذا الصدد يجب أن يحظر القانون أي تمييز وأن يكفل

¹ اعتمدت بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 2200 ألف (د-21) في 16\12\1966 ، ودخلت في النفاذ في 23\3\1976

² العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية المادة (25)

³ العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية المادة (1\12)

لجميع الأشخاص على السواء حماية فعالة من التمييز لأي سبب، العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي سياسياً أو غير سياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب"

وفي التعليق العام رقم (18) ترى اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أن المادة (26) لم تكن تكرارا للمادة (1\2) من العهد التي حددت عدم التمييز فقط فيما ورد في العهد، وإنما جاءت المادة (26) لتوسع نطاق المساواة وعدم التمييز بشكل عام أمام القانون وتمتع الجميع بحمايته، وجاءت هذه المادة ملزمة للدول بمراعاة عدم التمييز في تشريعاتها¹.

وفي ذات التعليق تفسر اللجنة المعنية بحقوق الإنسان مفهوم التمييز بأنه أي تمييز أو استثناء أو تقييد أو تفضيل على أي سبب من أسباب التمييز المذكورة في المادة 2 من العهد، يؤثر على عرقلة المساواة في التمتع بالحقوق والحريات التي نادى بها العهد².

في التعليق العام رقم (18)، تفسر اللجنة المعنية بحقوق الإنسان مفهوم التمييز بأنه "أي تمييز أو استبعاد أو تقييد أو تفضيل"، استناداً إلى أي من أسباب التمييز.

في التعليق العام رقم (15) الذي نصت فيه اللجنة المعنية بحقوق الإنسان تحديداً على حقوق الأجانب بموجب العهد معلنة "القاعدة العامة تكفل كل حق من حقوق العهد دون تمييز بين مواطنين وأجانب"، مشيرة إلى أن عدداً من البلدان لا زالت لا تعترف للأجانب بهذه الحقوق ولا تضمنها، كما

¹ لجنة حقوق الإنسان، التعليق العام رقم (18)، عدم التمييز، الدورة (37) عام (1989)

² لجنة حقوق الإنسان، التعليق العام رقم (18)، عدم التمييز، ملاحظة رقم (6) الدورة (37) عام (1989)

أكدت اللجنة أن العهد لا يعترف بحق الأجانب في الدخول إلى إقليم أي دولة والإقامة فيه دون موافقة الدولة على ذلك، لكن في حالة السماح لهم بالدخول، يحق لهم التمتع بالحقوق دون أي تمييز¹.

ثالثاً: العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية²:

أقر العهد في ديباجته مساواة الحقوق لأعضاء الأسرة البشرية جميعها وتناولت المادة (2\2) من العهد ضمان ممارسة الحقوق المنصوص عليها في العقد دون أي تمييز بسبب العرق أو اللون أو الجنس أو الدين أو الرأي السياسي أو غيره أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو الثروة أو المولد أو أي سبب، بما يعني امتداد أسباب التمييز لما لم يذكر في العهد، وهو ما أكدته لجنة حقوق الإنسان في تعليقها العام رقم (20) أن الجنسية من الأسباب التي تستدعي عدم التمييز وأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية "تتطبق على الجميع بمن فيهم غيرالمواطنين، مثل اللاجئين وطالبي اللجوء، وعديمي الجنسية، والعمال المهاجرين وضحايا الاتجار الدولي، بصرف النظر عن وضعهم القانوني ووثائقهم"³.

وجاءت المادة (3\2) من العهد لتعطي للدول النامية الحق لتقرر مدى ضمانها للحقوق الاقتصادية بالنسبة لغير المواطنين، إلا أن هذا لا يعني حرمان الأجنبي من هذه الحقوق، لكن يعطي للمواطن حقوق تفضيلية، وقد يكون وضع هذه الفقرة هو حماية الدول النامية التي في معظمها حديثة الاستثمار من المستثمر الأجنبي وحرمانه من هذه الحقوق⁴.

¹ لجنة حقوق الإنسان، التعليق العام رقم (15)، وضع الأجانب بموجب العهد ، الدورة (27) عام (1986)
² اعتمدت بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 2200 ألف (د-21) في 16\12\1966 ، ودخلت في النفاذ في 13\11\1976
³ اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم (20)، عدم التمييز في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية
⁴ الفقرة 2 من المادة 2 من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الدورة (42)، عام (2009)
⁴ علوان، محمد يوسف و د. موسى، محمد خليل، (2014) القانون الدولي لحقوق الإنسان- المصادر ووسائل الرقابة، الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص 132

رابعاً: الاتفاقية الدولية للقضاء على التمييز العنصري¹

نصت الاتفاقية في الفقرة الأولى من المادة الأولى على مبدأ المساواة وعدم التمييز لأي سبب من أسباب التمييز يستهدف ويستهدف أو يستتبع تعطيل أو عرقلة الاعتراف بحقوق الإنسان والحريات الأساسية أو التمتع بها أو ممارستها، ثم نصت الفقرة الثانية من المادة الثانية على أن هذه الاتفاقية لا تسري على أي تمييز أو استثناء أو تقييد أو تفضيل بين المواطنين وغير المواطنين من جانب أية دولة طرف فيها، إلا أن لجنة القضاء على التمييز العنصري، في التوصية العامة رقم (11)، أوضحت أنه ينبغي ألا يفسر على أنها تنتقص بأي طريقة من الحقوق والحريات المعترف بها والمعلن عنها في صكوك أخرى، لا سيما الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية².

تناولت المادة الخامسة من الاتفاقية التزام الدول الأطراف بضمان الحقوق المدنية والسياسية والاجتماعية والثقافية للجميع دون تمييز على أساس أسباب التمييز الواردة في الاتفاقية، وتناولت لجنة القضاء على التمييز العنصري في التوصية رقم (30) مدى انطباق هذه الحقوق على غير المواطنين، إذ تنص على أنه على الرغم من أن بعض الحقوق (مثل الحق في التصويت) يمكن أن تقتصر على مواطني دولة ما، فإن "حقوق الإنسان يتمتع بها جميع الأشخاص"، وتنص التوصية على أن "المعاملة التفضيلية القائمة على المواطنة أو وضع الهجرة تشكل تمييزاً إذا لم تطبق معايير هذا التمايز، التي تم الحكم عليها في ضوء أهداف ومقاصد الاتفاقية، عملاً بهدف مشروع، ولا تتناسب مع تحقيق هذا

¹ اعتمدت بموجب قرار قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 2106 ألف (د-20) في 21\12\1965، ودخلت في النفاذ في 14\1\1969

² لجنة القضاء على كافة أشكال التمييز العنصري، الدورة (42) التوصية العامة رقم (11) المتعلقة بغير المواطنين عام (1993)

الهدف"، وأوصت اللجنة بأن تكفل الدول أمن غير المواطنين، وضمان عدم تعرضهم للطرد الجماعي وضمان عدم ترحيلهم إلى أماكن قد يتعرضوا فيها لانتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان¹.

وفيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تنص اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري على إزالة العقبات التي تحول دون تمتع غير المواطنين بهذه الحقوق، وتناولت الحق في التعليم والحق في السكن والحق في العمل وظروف عمل لائقة، والحق في الصحة²، ذات التوصية غير واضحة فيما يتعلق بالمهاجرين غير النظاميين وإلى أي مدى يشملهم مفهوم غير المواطنين، ففي الفقرة السابقة توصي اللجنة بأن تكفل الدول "ضمانات تشريعية ضد التمييز العنصري تنطبق على غير المواطنين بصرف النظر عن وضعهم كمهاجرين، مما قد يشير إلى شمولها للمهاجرين غير النظاميين، وفي الفقرة (30) توصي اللجنة بفتح المؤسسات التعليمية أمام المواطنين وأبناء المهاجرين غير النظاميين³.

خامسا: إعلان الجمعية العامة للأمم المتحدة بشأن حقوق الإنسان للأفراد الذين ليسوا مواطنين في البلدان التي يعيشون فيها⁴:

نظرا إلى صعوبة تلبية مختلف المواقف فيما يتعلق بإدراج المهاجرين غير النظاميين، كانت عملية صياغة الإعلان طويلة، وخرج الإعلان بناءً على تحليل اتفاقيات حقوق الإنسان ومدى تليبيتها لحماية حقوق الأجانب.

¹ لجنة القضاء على كافة أشكال التمييز العنصري، الدورة (65) التوصية العامة رقم (30) المتعلقة بالتمييز ضد غير المواطنين عام (2005)

² المرجع نفسه

³ المرجع نفسه

⁴ اعتمد ونشر بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 144\40 ، عام 1985\12\13

في عام 1985 اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة إعلان حقوق الإنسان للأفراد الذين ليسوا من مواطني البلد الذي يعيشون فيهم 1985، وأكد الإعلان في ديباجته على النطاق العالمي لحقوق الإنسان كما جاء في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، كذلك على عدم التمييز في الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وأن حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية المنصوص عليها في المواثيق الدولية تنطبق على الأفراد الذين يقيمون في دولة ليسوا من رعاياها.

عرف الإعلان في مادته الأولى الأجنبي بأنه "أي فرد يوجد في دولة هو ليس من رعاياها" ولم يحدد وضع الأجنبي القانوني سواء نظامي أم غير نظامي، بما يعني انطباق جميع الحقوق والحريات عليه، إلا أن بعض المواد تشير إلى المقيمين بصفة قانونية، إلا أنه يؤكد تمتع الجميع بالحقوق الأساسية، وقد يكون القصد إعطاء المهاجرين النظاميين حقوقاً تفضيلية عن المهاجرين غير النظاميين، خاصة فيما يتعلق بالعمل والحماية الاجتماعية.

حقوق الإنسان للعمال المهاجرين

للأجانب مكانة خاصة في القانون الوطني والدولي، مع مراعاة سيادة الدول في السيطرة على دخول أراضيها، إلا أن الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان تفرض التزامات على الدول فيما يتعلق بالأجانب الموجودين في أراضيها مستثنية منها بعض الحقوق المدنية والسياسية التي تتطلب المواطنة أو الإقامة القانونية، والبلدان النامية ليست ملزمة بإعمال الحقوق الاقتصادية لغير المواطنين، وغير ذلك يتمتع كل إنسان بالحقوق والحريات لكونه إنساناً بعيداً عن القومية، ويبدو جلياً مبدأ عدم التمييز في المواثيق الدولية، وفي حين يبدو أن التعليق العام بشأن حقوق الأجانب بموجب العهد الدولي

للحقوق المدنية والسياسية لا يتناول إلا الأجانب الموجودين بصوررة قانونية داخل الدولة، لا يبدو أن التعليق العام على العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية يطبق مثل هذه المعايير.

أما فيما يتعلق بالاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، فمن غير الواضح جزئياً ما إذا كانت الإشارات إلى غير المواطنين تشمل جميع الأجانب أو فقط أولئك الذين يتمتعون بوضع نظامي.

إعلان حقوق الإنسان للأفراد الذين ليسوا مواطنين في البلدان التي يعيشون فيها يعد مؤشراً محدد على الحقوق التي يتمتع بها الأجانب "بشكل خاص"، ويميز بين حقوق الأجانب النظاميين وغير النظاميين. ويؤكد الإعلان انطباق الصكوك العامة لحقوق الإنسان على الأجانب، وفي الختام، تشير المصطلحات المستخدمة في الصكوك وتفسيرات الهيئات الثلاث إلى أن معظم حقوق الإنسان العامة تنطبق على "الجميع"، بما في ذلك الأجانب.

إن معاهدات حقوق الإنسان ذات طابع خاص، لأنها لا تقتصر على العلاقات بين الدول، وإنما تلزم الدول تجاه القاطنين في إقليمها، مواطنون وأجانب.

ومن هنا يتضح أن جميع المواثيق الدولية قد نادى بعدم التمييز بين مواطنين وغير مواطنين، وعلى انطباق جميع الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية على الأجانب المقيمين في الدول الأطراف ما عدا بعض الحقوق التي تقتصر فقط على المواطنين مثل حق الانتخاب والتصويت والترشح، بالتالي يتمتع العمال المهاجرين بكافة الحقوق والحريات التي اشتملت عليها الاتفاقيات الدولية.

المطلب الثاني

الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم¹

الاتفاقية الدولية لحماية جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم هي أول صك من صكوك الأمم المتحدة المتعلقة بحقوق الإنسان يتعلق تحديداً بالعمال المهاجرين، وقد صدرت هذه الاتفاقية لتعزيز حماية حقوق العمال المهاجرين.

أولاً: الخلفية التاريخية

أعرب أعضاء الهيئات المكلفة برصد المعاهدات عن قلقهم حول حقوق العمال المهاجرين، ذلك أثناء رصدتهم لتقارير الدول، مما جعلها تصدر التعليقات العامة ذات العلاقة بمنع التمييز بين المواطنين وغير المواطنين²، وبعد مناقشات وتقارير وتوصيات قدمت إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة، خلال سنوات عديدة، جاءت الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، وكان هناك اهتمام دائم من الجمعية العامة لمنظمة الأمم المتحدة بالعمال المهاجرين، وأصدرت عدد ليس بقليل من القرارات بهذا الخصوص، ففي القرار رقم (3224) الخاص بالتدابير لتحسين أحوال العمال المهاجرين الذي أبدت فيه قلقها من الإتجار بالعمال واستغلالهم، ودعت الدول إلى منح العمال المهاجرين الموجودين على أراضيها بصورة قانونية حقوقاً مساوية لمواطنيها، وعقد الاتفاقيات الثنائية للتصدي للإتجار بالعمال، كذلك دعت الدول إلى احترام حقوق العمال الذين يدخلون أراضيها

¹ اعتمدت بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة بموجب قرار رقم (158\45) بتاريخ 1990\12\18

² مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان(2009)، الاتفاقية الدولية لحماية جميع حقوق العمال المهاجرين واللجنة المعنية بالاتفاقية، صحيفة الوقائع، العدد (24) ، صفحة 19

جلسة¹، وفي القرار رقم (163\33) طالبت الجمعية العامة الدول بالقضاء على كافة أشكال التمييز العنصري وإنهاء الممارسات التمييزية ضد المهاجرين، واتخاذ التدابير لتحسين الحياة الأسرية للعمال المهاجرين². كما وطالبت الجمعية العامة المجلس الاقتصادي والاجتماعي بدراسة مدى كفاية الصكوك لحماية العمال المهاجرين، وهل هناك حاجة لإعداد صك جديد خاص بحقوق المهاجرين، مما أدى إلى قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي إنشاء فريق عمل الذي أوصى بوضع "اتفاقية بشأن حقوق العمال المهاجرين"، وتعددت قرارات الجمعية العامة التي طالبت فيها الدول بحماية حقوق العمال المهاجرين وتوقيع الاتفاقيات الثنائية ومراعاة حقوق الإنسان للعمال المهاجرين غير النظاميين، ثم جاء القرار (172\34) الذي أشارت فيه الجمعية إلى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، وأخذت في الاعتبار اتفاقية العمال المهاجرين رقم (143) التكميلية والتوصية رقم (151) التي اعتمدها مؤتمر العمل الدولي، كما تناول القرار الأسرة كعنصر أساسي للمجتمع ووجوب إيلاء أسر الالعمال المهاجرين الاهتمام في جميع المجالات خاصة السكن والصحة والتعليم، وأن العلاقة بين أصحاب العمل والعمال تنشئ حقوقاً والتزامات، وقررت الجمعية العامة انشاء فريقاً من الدول الأعضاء لإعداد اتفاقية دولية لحماية حقوق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم³.

وقد اعتمدت الاتفاقية عام 1990 بقرار الجمعية العامة رقم (158/45) بدون تصويت، وفتحت باب التوقيع لجميع الدول العضاء في الأمم المتحدة، ودخلت حيز النفاذ في 2003\7\1 يولييه

¹ الجلسة العامة 2278، بتاريخ 1974\11\6 ، الموقع الالكتروني:

<http://hrlibrary.umn.edu/arabic/HR&Migrants/HR&Migrants245.pdf>

² الجلسة العامة رقم (90) بتاريخ 1978\12\20 . <http://hrlibrary.umn.edu/arabic/HR&Migrants/HR&Migrants241.pdf>

³ الجلسة العامة رقم (106) بتاريخ 1979\12\17

2003، عندما انضمت إليها 20 دولة، تم الوفاء بالشرط الوارد في المادة 87-1 بالانضمام إلى 20 دولة.

ثانياً: هيكل الاتفاقية ونطاقها

وتبدأ ديباجة اتفاقية حماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم بأن الدول الأطراف تأخذ في الاعتبار المبادئ المنصوص عليها في ميثاق الأمم المتحدة الأساسية لحقوق الإنسان واتفاقيات منظمة العمل الدولية ذات العلاقة بالمهاجرين والسخرة، كما تذكر الديباجة الحرص على المواءمة بين مواقف الدول تجاه العمال المهاجرين وأسرهم من خلال إلزام الدول بقبول مجموعة مشتركة من المبادئ الأساسية المتعلقة بمعاملة هذه الفئة، وتذكر الديباجة كذلك الوضع الضعيف للعمال المهاجرين وأسرهم وعدم الاعتراف الكافي بحقوق هذه الفئة، فضلاً عن الصعوبات الخاصة التي يواجهها المهاجرون غير النظاميين.

تتألف الاتفاقية من تسعة أجزاء هي:

1- النطاق والتعاريف¹، تنطبق هذه الاتفاقية على جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم دون تمييز لأي سبب من الأسباب، وتنطبق أثناء عملية الهجرة برمتها: أثناء التحضير للهجرة، والمغادرة، والعبور، خلال فترة الإقامة بكاملها في بلد العمل، والعودة إلى بلد المنشأ أو محل الإقامة المعتاد.

¹ الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم المواد من 2-6

وفي هذا الجزء أيضا عرفت الاتفاقية العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، وفئات معينة من العمال المهاجرين كعامل الحدود والعامل المتجول والعامل لحسابه الخاص وغيرهم، فضلا عن مفاهيم المهاجرين النظاميين وغير النظاميين، كذلك دولة الأصل ودولة العمل ودولة العبور، كما تناول هذا الجزء من الاتفاقية الاستثناءات بالأشخاص الذين لا تنطبق عليهم الاتفاقية. وهم الأشخاص الذين ترسلهم وكالات أو منظمات دولية أو دولة ماخارج إقليمها لأداء مهمة رسمية، وينظم قبولهم القانون الدولي العام أو اتفاقات أو اتفاقيات دولية محددة، ولا الأشخاص الذين يرسلون أو يعملون من قبل الدول التي تشارك في برامج التنمية وينظم قبولهم بالاتفاق مع دولة العمل، والأشخاص المقيمون في دولة غير دولتهم منشأهم بصفتهم مستثمرين، واستثنت الاتفاقية أيضا اللاجئين وعديمي الجنسية، مالم ينص على ذلك تشريع وطني ذا صلة، كذلك استثنت الاتفاقية الطلاب والمتدربين والملاحين الذين لم يسمح لهم بالإقامة ومزاولة نشاط مقابل أجر في دولة العمل.

2- عدم التمييز في الحقوق، ونصت عليه المادة السابعة من الاتفاقية بعد أن نصت المادة (1-1)

من الاتفاقية على انطباقها على جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم.

3- حقوق الإنسان لجميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم¹، يمنح هذا الجزء من الاتفاقية الحقوق

لجميع العمال المهاجرين بغض النظر عن وضعهم من حيث الهجرة، ويستند إلى مبدأ المساواة

في المعاملة مع المواطنين، وينص على الحقوق جاءت في العهد الدولي للحقوق المدنية

والسياسية والعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، كما يتضمن هذا الجزء

أحكاما أكثر تحديداً تتعلق بوضع العمال المهاجرين في المجتمع وفي العمل، مثل الحق في

¹ المصدر نفسه المواد من 8-35

المساواة في الأجر مع المواطنين، والحق في تحويل العائدات إلى بلدان أخرى، ومن الجدير بالذكر أن المادة (35) من هذا الجزء تضمنت أنه ليس في هذا الجزء من الاتفاقية ما يفسر بأنه ينطوي على تسوية وضع العمال المهاجرين أو أفراد أسرهم الذين يكونون غير حائزين للوثائق اللازمة أو في وضع غير نظامي أو أي حق في مثل هذه التسوية لوضعهم، وليس فيه ما يمس التدابير الرامية إلى ضمان تهيئة أوضاع سليمة ومنصفة للهجرة الدولية على النحو المنصوص عليه في الجزء السادس من هذه الاتفاقية¹.

4- حقوق أخرى للعمال المهاجرين وأفراد أسرهم الحائزين للوثائق اللازمة أو اللذين هم في وضع نظامي²، يمنح هذا الجزء العمال المهاجرين وأفراد أسرهم الذين يتم توثيقهم أو في وضعهم النظامي حماية إضافية في شكل حقوق تتعلق بهجرة المهاجرين ومكان إقامتهم وعملهم والحق في تلقي المعلومات حول دولة العمل، ومن خلال هذا الجزء ممن الاتفاقية يتمتع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم بالإعفاء من الرسوم الجمركية فيما يتعلق بأمتعتهم الشخصية.

5- الأحكام الخاصة المنطبقة على فئات خاصة من العمال المهاجرين وأفراد أسرهم³، في هذا الجزء تتناول الاتفاقية مدى انطباق أحكامها على فئات محددة من العمال، كعمال الحدود والعمال الموسميين والمتجولين، وغيرهم من فئات محددة.

¹ تنص المادة (26) من الاتفاقية على أنه يجوز للعمال المهاجرين غير الحائزين على الوثائق اللازمة الانضمام إلى النقابات القائمة والمشاركة في كل اجتماعاتها وأنشطتها

² الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم المواد من 36-56

³ نفس المصدر، المواد من 57-63

6- تعزيز الظروف السليمة والعادلة والإنسانية والمشروعة فيما يتعلق بالهجرة الدولية¹، ويتناول تعهدات الدول الأطراف فيما يتعلق بظروف الهجرة الدولية للعمال المهاجرين وأفراد أسرهم، تلك التعهدات التي تتألف أساساً من التعاون الدولي في عدد من المجالات، من بينها الالتزام بمكافحة الإتجار بالعمال ومنعه.

يتناول الجزء السابع تطبيق الاتفاقية والجزء الثامن أحكام عامة والجزء التاسع أحكاماً ختامية.

ثالثاً: الإشراف على تطبيق الاتفاقية

تقع مسؤولية إعمال الاتفاقية على الدول الأطراف وتنص المادة (72) من الاتفاقية على إنشاء لجنة معنية بحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم لرصد إعمال الاتفاقية، وتتألف هذه اللجنة من عشرة خبراء ترشحهم وتنتخبهم الدول الأطراف، ويرتفع الرقم إلى 14 خبيراً، عندما يصبح عدد الدول الأطراف في الاتفاقية 41 دولة.

تقوم اللجنة بفحص تقارير الدول الأطراف بشأن تنفيذ الاتفاقية وحالة الهجرة ، وتقدم هذه التقارير كل خمس سنوات، وعلى اللجنة عرض النتائج في تقرير سنوي، ويساعد اللجنة في الفحص منظمة العمل الدولية.

وفقاً للمادة (76) من الاتفاقية يمكن لأي دولة طرف أن تعترف بإختصاص اللجنة في تلقي ودراسة رسائل تدعي فيها دولة طرف أن دولة طرفاً أخرى لا تقي بالتزاماتها بموجب هذه الاتفاقية، ولا يمكن أن تقدم هذه المطالبات إلا الدول الأخرى التي أصدرت إعلانات تعترف فيها باختصاص اللجنة.

¹ نفس المصدر، المواد من 64-72

وبموجب المادة (77) من الاتفاقية للدول أن تعلن اعترافها باختصاص اللجنة في تلقي ودراسة الرسائل الواردة من أفراد أو نيابة عن أفراد يخضعون لولايتها ويدعون أن حقوقهم الفردية المقررة بموجب أحكام هذه الاتفاقية قد تعرضت لانتهاك من قبل تلك الدولة الطرف، ولا تتلقى اللجنة أية رسالة إذا كانت تتصل بدولة طرف لم تصدر هذا الإعلان.

رغم أن اتفاقية حماية حقوق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم تهدف بالدرجة الأولى إلى حماية حقوق العمال المهاجرين على مستوى عالمي، إلا أن عدد الدول المصدقة عليها قليل نسبياً، ومعظم الدول المصادقة على الاتفاقية من دول الأصل للعمال، ويبدو أن إحجام الدول عن المصادقة على الاتفاقية بسبب تناول الاتفاقية للعمال المهاجرين غير النظاميين، إضافة إلى دقة أحكام الاتفاقية، وطرق الإشراف عليها، ولحساسية إشكالية الهجرة وعلاقتها بالمواطنة والسيادة، تحجم العديد من الدول عن المصادقة على الاتفاقية.

ملاحظات على الاتفاقية

اتفاقية حماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم عام 1990 هي الاتفاقية السابعة من المعاهدات الأساسية لحماية حقوق الإنسان، وجاءت المبادرة إلى وضع الاتفاقية من دول الأصل للعمال بهدف تعزيز الحماية الدولية لحقوق العمال المهاجرين ليس فقط فيما يتعلق بحقوق العمل، إنما أيضاً الحقوق الإنسانية، نظراً لما يتعرض له العمال المهاجرون من انتهاكات صارخة لحقوق الإنسان، حيث تعد فئة العمال المهاجرين من الفئات الضعيفة التي تحتاج إلى حماية باتفاقية خاصة، وجاءت هذه الاتفاقية لتعكس اتفاقيات العمل الدولية، إضافة إلى اتفاقيات حقوق الإنسان، بالتالي، فإن اتفاقية

الأمم المتحدة تنص على حقوق الانسان التي وردت في الصكوك الستابقة للاتفاقية، كما هو واضح من ديباجة الاتفاقية.

وبالمقارنة مع صكوك منظمة العمل الدولية، فإن اتفاقية الأمم المتحدة للعمال المهاجرين تتضمن تعريفاً واسعاً لموضوع الحماية، إذ تشير الاتفاقية كلها إلى العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، بينما تشير اتفاقيات منظمة العمل الدولية إلى أفراد أسر العمال المهاجرين في نصوص محددة، وقد يكون تعريف أفراد الأسرة في الاتفاقية الدولية أوسع منه في اتفاقية منظمة العمل الدولية لعام 1975، كما أن الاتفاقية الدولية تغطي جملة من الحقوق للعمال المهاجرين غير النظاميين وأفراد أسرهم، في حين أن اتفاقية منظمة العمل الدولية وتوصيتها لعام 1975 تنطبق عليهم فقط فيما يتعلق بالحقوق الناشئة عن عملهم السابق.

تستثني الاتفاقية الدولية فئات أكثر من اتفاقية العمل الدولية، إلا أنها اهتمت بفئات محددة وأفردت لها جزءاً خاصاً من الاتفاقية.

رغم أن الاتفاقية الدولية لحماية حقوق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم شكلت خطوة واسعة إلى الأمام لتعزيز حقوق الإنسان للعمال المهاجرين، إلا أنها تحد من بعض الحقوق للعمال غير النظاميين.

الفصل الثالث

حماية حقوق العمل للعمال المهاجرين في القانون الدولي

الحق في العمل أساس أحد حقوق الإنسان الأساسية، وتظهر التطبيقات اليومية الواسعة وحجم وطبيعة المعايير التي تحكم التمتع بحق العمل مركزية هذا الحق ضمن منظومة حقوق الإنسان المعترف بها في القانون الدولي، كما أن الخصائص الأساسية لحقوق الإنسان من ترابط وعالمية وأصالة تظهر من خلال الحق في العمل بشكل أوضح من ظهورها في حقوق أخرى، ومرجع هذا إلى المكانة التي يحظى بها العمل لدى مختلف شعوب الأرض، وهناك صلة وثيقة تربط بين الحق في العمل والحق في التمتع بشروط عمل عادلة ومنصفة، وآمنة وصحية ولا تمس الكرامة الإنسانية، كما ينبغي ضمان حصول العمال على الحد الأدنى للأجور الذي يكفي لتأمين مستوى معيشي لائق لهم ولأسرهم.

العامل المهاجر كأبي عامل تنطبق عليه حقوق العمال كما وردت في اتفاقيات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان واتفاقيات منظمة العمل الدولية، وسيتناول هذا الفصل هذه الحقوق كما وردت في اتفاقيات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، ومنظمة العمل الدولية واتفاقيات منظمة العمل الدولية الخاصة بالعمال المهاجرين، وتدابير منظمة العمل الدولية للأشراف والعمل على تطبيق هذه الاتفاقيات، ذلك من خلال مبحثين:

المبحث الأول: حقوق العمال الأساسية في القانون الدولي العام

المبحث الثاني: دور منظمة العمل الدولية في حماية العمال المهاجرين

المبحث الأول

حقوق العمال الأساسية في القانون الدولي العام

أولت اتفاقيات منظمة الأمم المتحدة الحق في العمل اهتماماً كبيراً بصفته من الحقوق الأساسية المحمية، ولارتباطه بالمستوى المعيشي اللائق، وضمان حقوق العامل تؤثر في المجتمع إلى حد كبير، إذ هي ضمان لعائلته من النساء والأطفال.

ويتضمن الحق في العمل عدد من الحقوق المتكاملة والمتنوعة، وكلها تدور حول حق العمل وحقوق العمال، جزءاً من هذه الحقوق تقليدية والجزء الآخر حقوق حديثة وكلها تصب في حماية الحق، وترتب على الدولة التزامات قانونية¹.

وقد أنشئت منظمة العمل الدولية عام 1919 لتنظيم المسائل المتعلقة بالعمل، وجاءت فكرة إنشائها مرتبطة بالمادة (23) من عهد عصبة الأمم الذي نصت على ضمان العدل والظروف الإنسانية، وإدامتها في مجال عمل الرجال والنساء.

سيتناول هذا المبحث حقوق العمال الأساسية من خلال مطلبين، المطلب الأول سيتناول حقوق العمال الأساسية في اتفاقيات حقوق الإنسان، والمطلب الثاني سيتناول معايير العمل الأساسية من خلال اتفاقيات العمل الدولية.

¹ علوان، محمد يوسف والموسى، محمد خليل. (2014) القانون الدولي لحقوق الإنسان - الحقوق المحمية، الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص 323

المطلب الأول

حقوق العمل الأساسية في اتفاقيات حقوق الإنسان

تضمنت اتفاقيات حقوق الانسان في الوثيقة الولى وهي الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهدين الدوليين لحقوق الإنسان مجموعة من حقوق العمل الرئيسية وهي:

أولاً: تحريم أعمال السخرة

أعمال السخرة ممارسة قديمة وصورة من صور الاستعباد والاسترقاق وهي بالدرجة الأولى امتهان صارخ للكرامة الانسانية، وحظر الإعلان العالمي لحقوق الإنسان كل أشكال الاسترقاق والاستعباد¹، وأكد ذلك العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية الذي جاء ملزماً للدول الأطراف، حيث حظر العبودية والاسترقاق والرق والتشغيل الإلزامي²، وفي التعليق رقم (18) أكدت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية على ضمان زوال السخرة بشتى أشكالها، والزمّت الدول الأطراف باتخاذ التدابير القانونية لإلغائها³.

ثانياً: الحق في ظروف عمل منصفة ولائقة

تمنح المادة (7) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان العامل الحق في ظروف عمل لائقة، وفصلت المادة (7) من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية هذه الظروف بأن يكون الأجر

¹ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادة (4)

² العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية المادة (8)

³ اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الدورة (35) التعليق العام رقم(18) بشأن الحق في العمل الصادر في (2005)

منصفاً، ومتساوياً عند تساوي قيمة العمل وأن يكفل عيش كريم لأسرة العامل، وأن تكفل ظروف العمل السلامة والصحة، وتساوي الجميع في فرص الترقية دون أي اعتبار إلا للأقدمية والكفاءة، وكفل العهد في نفس المادة الحق في الاستراحة وتحديد معقول لساعات العمل والإجازات الدورية والعطل الرسمية المدفوعة الأجر، وفي تعليق اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية رقم (23) بشأن الحق في التمتع بشروط عمل عادلة ومرضية، أوضحت اللجنة أن كلمة كل شخص في المادة (7) من العهد تعني انطباق هذه الظروف على كل العمال دون تمييز¹.

ثالثاً: الحق في التنظيم النقابي

أقر القانون الدولي لحقوق الإنسان بالحق في التنظيم النقابي، بدءاً من نص الإعلان العالمي على حق كل شخص في أن ينشئ وينضم لنقابات لحماية مصالحه²، وأقرت العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية هذا الحق، مضيفاً إليه عدم إجازة تقييد هذا الحق إلا بما يجيزه القانون وتشكل تدابير ضرورية "في مجتمع ديمقراطي" لصيانة الأمن القومي أو النظام العام أو الحريات³.

وكان العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أكثر تفصيلاً لهذا الحق، حيث أكد على ما نص عليه الإعلان والعهد، مضيفاً حق النقابات في تكوين اتحادات أو تحالفات أو منظمات نقابية دولية أو الإنضمام إليها، وأضاف أيضاً الحق في حرية ممارسة النقابات لأنشطتها

¹ اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق رقم (23) بشأن الحق في التمتع بشروط عمل عادلة ومرضية (2016)

² الإعلان العالمي لحقوق الإنسان المادة (23) فقرة (4)

³ العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية المادة (22)

دونما قيد، إلا ما يجيزه القانون وتشكل تدابير ضرورية " في مجتمع ديمقراطي " لصيانة الأمن القومي أو النظام العام أو لحماية حقوق الناس وحرّياتهم¹.

وحيث أنه وكما تناول الفصل الثاني من هذه الدراسة مبدأ عدم التمييز، فإن العمال المهاجرين يجب أن يتمتعوا بالحقوق الأساسية للعمل، والحماية اللازمة لهم كعمال. كان من المهم أن تتطرق هذه الدراسة لحقوق العمال كما نصت عليها الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، وستفصلها الدراسة في المطلب الثاني من هذا المبحث الذي يتعلق بمنظمة العمل الدولية ومعايير العمل الأساسية.

المطلب الثاني

معايير العمل الأساسية في اتفاقيات منظمة العمل الدولية

نشأت منظمة العمل الدولية عام 1919، وهي أقدم منظمة دولية تنظم مسائل العمل، وقد جاء في دستورها "لا سبيل إلى إقامة سلام عالمي ودائم إلا إذا بني على أساس من العدالة الاجتماعية"، وقد أعدت وأقرت المنظمة أكثر من 200 اتفاقية تعالج موضوع العمل مثل: الحق في العمل والحق في ظروف عمل عادلة والمساواة في الأجور وحظر العمل القسري وحرية التنظيم النقابي².

ومن الجدير بالذكر أن إعلان منظمه العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل ومتابعته³، قد ذكر في مادته الثانية أن الدول المنتمية إلى المنظمة ملزمة باحترام المبادئ والحقوق

¹ العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المادة(8)

² علوان، محمد يوسف و د. د. الموسى، محمد خليل، (2014) القانون الدولي لحقوق الإنسان- المصادر ووسائل الرقابة، الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص 38

³ اعتمده مؤتمر العمل الدولي في دورته السادسة والثمانين التي عقدت في جنيف وأعلن اختتامها في 18 يونيو 1998

الأساسية، حتى وإن لم تصادق على الاتفاقية موضوع البحث، وهذه المبادئ هي: الحرية النقابية والإقرار الفعلي بحق المفاوضة الجماعية، والقضاء على جميع أشكال العمل الجبري أو الإلزامي، والقضاء الفعلي على عمل الأطفال، والقضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة.

معايير العمل الدولية هي صكوك قانونية وضعتها الأطراف التي تشكل منظمة العمل الدولية، التي تتضمن الحقوق الأساسية في العمل، والمعايير إما أن تكون معاهدات وهي ملزمة للدول، أو توصيات وهي غير ملزمة وبمثابة خطوط إرشادية¹.

أولاً: الحرية النقابية والإقرار الفعلي بحق المفاوضة الجماعية

الحرية النقابية والمفاوضات الجماعية من جوهر منظمة العمل الدولية حيث نص عليها دستور منظمة العمل الدولية²، وإعلان المنظمة الصادر في فيلادلفيا³، وإعلان المنظمة بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل⁴، ومن أهم اتفاقيات منظمة العمل الدولية بهذا الخصوص، اتفاقية رقم (87) الحرية النقابية وحماية حق التنظيم⁵، التي صدرت عام 1948، وأعطت هذه الاتفاقية للعمال وأصحاب العمل الحق في إنشاء المنظمات والنقابات والانضمام إليها بحرية تامة من دون الحصول على موافقات مسبقة، ولا يجوز للسلطات الإدارية إيقافها، كما يحق لهذه المنظمات والنقابات إنشاء اتحادات وتحالفات، كما تستطيع هذه المنظمات والنقابات الانضمام إلى منظمات ونقابات إقليمية ودولية،

¹ منظمة العمل الدولية (2017)، قواعد اللعبة- مقدمة موجزة لمعايير العمل الدولية ص15

² دستور منظمة العمل الدولية (1919) المادة 40

³ إعلان منظمة العمل الدولية بشأن هدف وواجبات المنظمة، الصادر في فيلادلفيا (1944) المادة 1

⁴ إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، 1998، المادة 2

⁵ اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم (87) الحرية النقابية وحماية حق التنظيم، صدرت في عام 1948

وكانت أهمية هذه الاتفاقية بفتح المجال من خلالها لأصحاب العمل بإنشاء منظماتهم بحرية¹. والاتفاقية الثانية رقم (98)²، حق التنظيم والمفاوضة الجماعية التي تنص على حماية العمال من أي تمييز ضدهم بسبب عملهم النقابي، كأن يشترط تخليهم عن العمل النقابي من أجل توظيفهم أو فصل عامل بسبب عضويته في النقابة، وتحمي الاتفاقية نقابات العمال ومنظمات أصحاب العمل من تدخل أي منهما في الآخرين كما تنص الاتفاقية على الحق في المفاوضة الجماعية.

ثانياً: القضاء على جميع أشكال العمل الجبري أو الإلزامي

بالرغم من إدانة العمل الجبري، إلا أن تقديرات منظمة العمل الدولية تشير إلى أن هناك نحو 20,9 مليون شخص يتعرضون للعمل الجبري حول العالم، منهم 90% في الاقتصاد الخاص و 10% في أشكال العمل الجبري الذي تفرضه الدولة.

ومن بين ضحايا العمل الجبري في الاقتصاد الخاص 4,5 مليون من ضحايا الاستغلال الجنسي الجبري، و 14,3 مليون ضحايا الاستغلال في العمل الجبري، ويحقق العمل الجبري في الاقتصاد 150 مليار دولار أمريكي من الأرباح غير المشروعة، منها 99 مليار من الاستغلال الجنسي التجاري، و 51 مليار من الاستغلال الاقتصادي بما فيها العمل الجبري في المنازل والزراعة وغيرها من الأنشطة الاقتصادية³.

¹ The International Labour Organization and the quest for social justice 1919–2009,–(2009) p 35

² اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم (98) حق التنظيم النقابي والمفاوضة الجماعية، صدرت في عام 1949

³ ILO, Global Estimate of Forced Labour: results and methodology programme to combat forced labour, Geneva, (2012)

أصدرت منظمة العمل الدولية ثلاثة صكوك حول العمل الجبري، أولها اتفاقية العمل الجبري رقم (29)¹، وتحظر هذه الاتفاقية كافة أشكال العمل الجبري أو الإلزامي²، واستثنت الأعمال التي تتطلبها الخدمة العسكرية الإجبارية والواجبات المدنية العادية أو التي تتم بناءً على إدانة من المحكمة، بشرط أن تكون هذه الأعمال تحت إشراف سلطة، وألا يكون الشخص مؤجراً لأفراد أو شركات أو جمعيات، وتصف الاتفاقية أن التكليف غير المشروع بعمل جبري يعد جريمة جنائية، يجب أن يعاقب عليها القانون³.

وبعد ذلك أصدرت منظمة العمل الدولية اتفاقية إلغاء العمل الجبري رقم (105)⁴، التي حظرت العمل الجبري بما فيه العمل الإلزامي في السجون كوسيلة للإكراه أو التوجيه السياسي، كما حظرت العمل الإلزامي كأسلوب لحشد اليدي العاملة أو استغلالها لأغراض التنمية الاقتصادية، أو كعقاب على المشاركة في إضرابات أو كوسيلة للتمييز العنصري أو الاجتماعي أو الوطني أو الديني.

ورغم مصادقة العديد من الدول على هاتين الاتفاقيتين، إلا أن ممارسات العمل الجبري استمرت بشكل واسع لتكشف عن ثغرات في التنفيذ⁵، مما حدا بمنظمة العمل الدولية لإصدار بروتوكول 2014 لاتفاقية العمل الجبري، وتوصية بشأن تدابير تكميلية من أجل القضاء على العمل الجبري⁶.

¹ اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم (29) العمل الجبري (1930)

² هو كل عمل أو خدمات تغتصب من أي شخص تحت التهديد بأي عقوبة، ولم يتطوع هذا الشخص بإدائها بمحض اختياره

³ The International Labour Organization and the quest for social justice 1919–2009, (2009 p. 47)

⁴ اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم (105) إلغاء العمل الجبري (1975)

⁵ منظمة العمل الدولية. (2017)، قواعد اللعبة- مقدمة موجزة لمعايير العمل الدولية ص 35

⁶ منظمة العمل الدولية، التوصية رقم (203) في 2014

ثالثاً: القضاء الفعلى على عمل الأطفال

عمل الأطفال انتهاكا صارخا لحقوق الإنسان وقد يؤدي إلى ضرر مادي ومعنوي، وهناك علاقة بين فقر الأسرة وعمل الأطفال، إذ يؤدي إلى استدامة الفقر بإبقاء أطفال الفقراء خارج المدارس مما يحد من تقدمهم الإجماعي، ويعد إهدارا لرأس المال البشري، وأوضحت دراسة أجرتها منظمة العمل الدولية أن القضاء على عمل الأطفال في البلدان ذات الاقتصادات الانتقالية والنامية يمكن أن تؤدي إلى منافع اقتصادية تزيد عن سبعة أضعاف التكاليف¹.

أصدرت منظمة العمل الدولية اتفاقيتين حول عمل الأطفال، الأولى اتفاقية رقم (138)² التي حددت فيها الحد الأدنى لسن استخدام الأطفال بخمسة عشرة عاما وثلاثة عشرة عاما للأعمال الخفيفة، وثمانية عشرة عاما للأعمال الخطرة، ويمكن أن يكون ستة عشرة عاما في ظروف محددة، كما وتذكر الاتفاقية إمكانية تحديد السن بأربعة عشرة عاما أو اثني عشرة عاما للعمال الخفيفة، إذا لم يكن اقتصاد الدولة وإمكانياتها التعليمية قد بلغت النمو الكافي.

والاتفاقية الثانية هي رقم (183)³، للقضاء على كافة أسوأ أشكال عمل الأطفال، وعرفت هذه الاتفاقية الطفل بأنه كل شخص لم يبلغ الثانية عشرة، وتطالب الاتفاقية الدول بالقضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال بما في ذلك الرق والعمال الشبيهة بالرق والعمال التي من شأنها الإضرار بصحة الأطفال وسلامتهم وأخلاقياتهم، كما طالبت الدول بتقديم المعونة اللازمة لإبعاد الأطفال عن أسوأ أشكال عمل الأطفال، وضمان إمكانية تلقيهم التعليم الأساسي المجاني وتوفير التدريب المهني لهم.

¹ International Labour Organization, Investing in every child: An economic study of the costs and benefits of eliminating child labour , (Geneva-IPEC) 2004 p 4-5

² - اتفاقية منظمة العمل الدولية (138) صدرت في عام (1973)

³ اتفاقية منظمة العمل الدولية (183) صدرت في عام (1999)

رابعاً: تكافؤ الفرص والمساواة في المعاملة

لا يوجد مجتمع خال من التمييز في الاستخدام والمهنة وهويشكل ظاهرة آخذة في النمو، حيث يحرم ملايين من العمال من الرجال والنساء في العالم من إمكانية الحصول على الوظائف والتدريب أو يحصلون على أجور زهيدة أو يحصرون في وظائف معينة بسبب لونهم أو جنسهم أو معتقدتهم أو أصلهم القومي، بصرف النظر عن كفاءاتهم وقدراتهم¹.

أصدرت منظمة العمل الدولية اتفاقيتان بهذا الخصوص، الأولى الاتفاقية رقم (100)²، التي تطالب الدول المصدقة عليها بتطبيق مبدأ المساواة في الأجر بين العمال والعاملات. والاتفاقية الثانية، الاتفاقية رقم (111)³، وتعرف هذه الاتفاقية التمييز بأنه أي استبعاد أو تفضيل على أساس العرق أو اللون أو الجنس أو الدين أو الرأي السياسي أو الأصل الوطني أو الاجتماعي، ويكون من شأنه إضعاف تطبيق مبدأ تكافؤ الفرص والمساواة في المعاملة في الاستخدام والمهنة، وتغطي الاتفاقية التمييز فيما يتعلق بفرص الحصول على التعليم والتدريب وفرص العمل، إضافة إلى شروط وظروف العمل.

سلط هذا المبحث الضوء على حقوق العمل وحماية العمال التي تضمنتها الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان ومنظمة العمل الدولية، التي تطبق على جميع العمال سواء مواطنين أم مهاجرين وسيتناول المبحث الثاني من هذا الفصل، حماية حقوق العمال المهاجرين من خلال قانون العمل الدولي.

¹ منظمة العمل الدولية (2017)، قواعد اللعبة- مقدمة موجزة لمعايير العمل الدوليين ص 40

² اتفاقية منظمة العمل الدولية، المساواة في الأجر، صدرت عام 1951

³ اتفاقية منظمة العمل الدولية، التمييز في الاستخدام والمهنة 1958

المبحث الثاني

دور منظمة العمل الدولية في حماية العمال المهاجرين

أولت منظمة العمل الدولية المهاجرين اهتمامها منذ بداية تأسيسها، وقد التزمت أمام الجميع بنشر الدعوة إلى برامج من شأنها توفير الوسائل لتدريب العمال وتيسير نقلهم، بما في ذلك الهجرة من أجل العمل والاستيطان ذلك وسيلة لبلوغ هذا الهدف، وفي ظل ضمانات وافية لجميع المعنيين¹، ويتضح من ذلك أن هدف اهتمام منظمة العمل الدولية بالعمال المهاجرين إلى شقين، تنظيم ظروف عملية الهجرة، وحماية العمال².

في هذا المبحث سيتم استعراض اتفاقيات منظمة العمل الدولية المتعلقة بالهجرة والتوصيات ذات العلاقة وإشكالية العمال غير النظاميين ومدى تمتعهم بالحقوق الإنسانية، كما سيتناول هذا المبحث الوسائل التي تتبعها منظمة العمل الدولية للإشراف على تطبيق الاتفاقيات وحماية العمال المهاجرين، وذلك من خلال مطلبين، الأول اتفاقيات منظمة العمل الدولية بشأن العمال المهاجرين، والثاني إشراف منظمة العمل الدولية على تنفيذ الاتفاقيات.

¹ International Labour Organization,

http://ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907:NO

² Gerry rogers, eddy lee, lee Swepston and Jasmien van Daele, The International Labour Organization and the quest for social justice, 1919-2009,p75,76

المطلب الأول

اتفاقيات منظمة العمل الدولية بشأن العمال المهاجرين

تناولت منظمة العمل الدولية العمال المهاجرين في اتفاقيات خاصة وعدد من التوصيات، كذلك في الاتفاقيات العامة لحقوق العمل.

أصدرت منظمة العمل الدولية اتفاقية البطالة¹، ذلك في المؤتمر العام للعمل الذي عقد في واشنطن، وتناولت هذه الاتفاقية المهاجرين حيث ألزمت الدول الأعضاء بضمان المساواة في مزايا التأمين ضد البطالة بين العمال من مواطني الدولة والعمال من مواطني دولة عضو يعملون فيها².

كما وأنشأت منظمة العمل الدولية لجنة للهجرة، ومن بين التوصيات المبكرة التوصية رقم 2، التي تنص على المعاملة بالمثل للأجانب، وقد أسست هذه التوصية للاتفاقيات الثنائية بين الدول الأعضاء في المنظمة، ونصت التوصية بشكل صريح على ضمان استعادة الأجانب من القوانين واللوائح الخاصة³.

في عام 1939، اعتمدت منظمة العمل الدولية الاتفاقية رقم (66)، بشأن جلب وتوظيف وظروف عمل العمال المهاجرين بقصد العمل، وبسبب اندلاع الحرب، لم تدخل هذه الاتفاقية حيز التنفيذ، إلا أنها كانت بداية الطريق للاتفاقية رقم (97) لعام 1949، التي جاءت مراجعة للاتفاقية 66 وبعد نفاذها لم تعد الاتفاقية 66 معروضة للتصديق.

¹ دخلت حيز النفاذ في 1921\7\14

² اتفاقية منظمة العمل رقم (2) الخاصة بالبطالة، المادة (3)

³ المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية سنة 1919 ، التوصية رقم (2)

أولاً: اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم (97) بشأن العمال المهاجرين¹

اتفاقية منظمة العمل الدولية لعام 1949 (المنقحة) هي أول اتفاقية لمنظمة العمل الدولية تركز حصرياً على العمال المهاجرين، وتهدف بالدرجة الأولى إلى تيسير وتنظيم حركة فائض العمالة في أوروبا إلى أجزاء أخرى من العالم.²

تشكل هذه الاتفاقية - بالمقارنة مع النسخة الأولى من اتفاقية الهجرة من أجل العمل، التي اعتمدت في عام 1939 ولم تدخل حيز التنفيذ - استجابة أكثر مرونة لاحتياجات العمال المهاجرين، حيث تم تطوير مبدأ المساواة في المعاملة، ولم تستند إلى مبدأ المعاملة بالمثل كما في اتفاقية عام 1939، مما يعني أن الدول المصدقة تتحمل التزامات تجاه العمال المهاجرين بغض النظر عن انتماءهم لدولة عضو أم لا³، كما تم تيسير المصادقة على الاتفاقية بإرفاق ثلاث مرفقات اختيارية بها.

وتلزم اتفاقية الهجرة من أجل العمل (المنقحة) في موادها التنفيذية الدول الأعضاء بتقديم معلومات عن قوانينها واتفاقاتها الوطنية بشأن الهجرة منها وإليها، ففي المادة الأولى ألزمت الاتفاقية الدول بتقديم معومات عن المهاجرين من أجل تدابيرها التشريعية والإدارية بهذا الخصوص، أما المادة الثانية فقد نصت على تقديم الخدمات المجانية للمهاجرين، وألزمت المادة الثالثة الدول باتخاذ خطوات تجاه الدعايات المضللة، وتناولت المادة الرابعة تيسير مغادرة واستقبال المهاجرين من أجل العمل، أما

¹ دخلت حيز التمييز في 1952\1\22

² International Labour Office, International labour migration, A rights-based approach (International Labour Office, Geneva, 2010)P.128

³ International Labour Conference, Migrant Workers, Report III (Part 1B), General Survey on the reports on the Migration for Employment Convention (Revised) (No. 97) and Recommendation (Revised) (No. 86), 1949 and the Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention (No. 143) and Recommendation (No. 151), 1975 (REP31B.E99)

المادة الخامسة فطالببت بتوفير الخدمات الطبية للمهاجرين من أجل العمل، وتناولت المادة الخامسة ضرورة المساواة بين العمال المهاجرين والعمال المواطنين، مثل المساواة في الأجور وظروف العمل الأخرى، والحرية النقابية، والسكن، والضمان الاجتماعي، والضرائب، والإجراءات القانونية، ونصت المادة السابعة على ضرورة تعاون الدول الأعضاء، ونصت المادة الثامنة على ضمان عدم ترحيل المهاجرين من أجل العمل وأسرهم بسبب المرض، أما المواد الأخرى من الاتفاقية فهي أكثر تقنية، وتغطي إجراءات التصديق، وإصدار الإعلانات، والانسحاب من الاتفاقية، ويتعلق المرفقان الأول والثاني بتوظيف العمال المهاجرين، ويتضمنان أحكاماً تتعلق بتعيينهم وتنسيبهم وظروف عملهم، وترد في المرفق الأول المسائل المتعلقة بالعمال المهاجرين الذين تم استقدامهم عن طريق جهات خاصة، والمرفق الثاني يتعلق بالعمال المهاجرين الذين تم استقدامهم تحت إشراف الحكومة، أما المرفق الثالث فيتعلق باستيراد الأمتعة والأدوات والمعدات الشخصية للعمال المهاجرين وإعفاءها من الرسوم الجمركية. دخلت الاتفاقية حيز التنفيذ بعد 12 شهراً من تسجيل تصديق دولتين من الدول الأعضاء، في 22 كانون الثاني / يناير 1952، وفي أيار / مايو 2012، عملاً بالمادة 13-2 من اتفاقية الهجرة من أجل العمل¹، وصادق على هذه الاتفاقية 47 دولة من أصل 183 دولة عضو في منظمة العمل الدولية².

¹ انظر الموقع الإلكتروني لمنظمة العمل الدولية www.ilo.org/public/english/standards/relm/country.htm

² انظر الموقع الإلكتروني لمنظمة العمل الدولية

www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:2298286316323736::NO:11300:P11300_I

ثانيا: توصية بشأن العمال المهاجرين رقم (86) - (مراجعة 1949)

تنص التوصية (رقم 86) بشأن الهجرة من أجل العمل لعام 1949 على مقترحات أكثر تفصيلا للدول الأعضاء. في المادة 14 على أنه "ينبغي أن تكون السياسة العامة للأعضاء لتطوير واستخدام جميع إمكانيات العمل من أجل تيسير التوزيع الدولي للقوى العاملة من البلدان التي لديها فائض من القوى العاملة إلى البلدان التي تعاني من نقص"، وتتناول التوصيات بإيجاز تقديم المساعدة والمعلومات للمهاجرين من أجل العمل وتوظيفهم وعدم التمييز في معاملتهم، كذلك توصي بعمل نموذج يتضمن اتفاقا نموذجيا بشأن الهجرة المؤقتة والدائمة من أجل العمال، بما في ذلك هجرة اللاجئين والمرحلين، كما أوصت ذات التوصية بالاتفاقيات الثنائية.

يتضح من الاتفاقية رقم (79) ومرفقاتها الثلاث والتوصية الملحقة بها أن الفئة المحمية بموجبها هي "المهاجرون من أجل العمل" كما في المواد (2،4،5،8) على سبيل المثال، وتتناول بعض الأحكام حماية "أفراد أسرهم المأذون لهم بمرافقتهم أو الانضمام إليهم"، كما في المادة (5أ) أو فقط "أفراد أسرهم"، كما في المادة (5ب)، وهو ما يحصر نطاق تلك الأحكام الخاصة بالأشخاص ذوي الصلة بـ "المهاجر من أجل العمل"، وتعرف إدراج شمول أفراد آخرين من أسرته ممن يعولهم".

عرفت كل من الاتفاقية رقم (79) في المادة (111) والتوصية رقم (86) في المادة (1أ) مصطلح "مهاجر من أجل العمل" كما ورد في الاتفاقية والتوصية بأنه "الشخص الذي يهاجر من بلد إلى آخر بغرض توظيفه باستثناء العامل لحسابه الخاص، وتشمل أي شخص يقبل قانونا بوصفه عاملا مهاجرا، مما يعني أن الاتفاقية لا تنطبق على العمال المهاجرين العاملين لحسابهم الخاص

والعمال المهاجرين غير النظاميين أو على أفراد أسرهم، وفي المادة (6) من الاتفاقية التي تلزم الدول الأعضاء بمساواة المهاجرين بالمواطنين في الحقوق تم استبعاد العمال المهاجرين غير النظاميين، كما استثنت الاتفاقية من نطاقها عمال الحدود والمهن الحرة والفنانين والبحارة.

ثالثاً: اتفاقية رقم (143) بشأن العمال المهاجرين (الأحكام التكميلية) الهجرة في أوضاع اعتسافية وتعزيز تكافؤ الفرص والمعاملة للعمال المهاجرين¹

كانت البطالة والهجرة غير النظامية والإتجار بالعمال تثير اهتماماً متزايداً بالنسبة للكثير من البلدان عندما اعتمدت اتفاقية العمال المهاجرين (الأحكام التكميلية) (رقم 143) كملحق لاتفاقية عام 1949، وقد عكست ديباجة الاتفاقية ذلك، كما تؤكد على ضرورة التصدي لظاهرة الإتجار في العمال.

جاء الجزء الأول من الاتفاقية تحت عنوان "الهجرة في ظروف اعتسافية"، ويبدأ في المادة (1) بالإشارة صراحة إلى حقوق الإنسان التي تنص على أن الدول الأعضاء تتعهد "باحترام حقوق الإنسان الأساسية لجميع العمال المهاجرين"، وتضمن هذا الجزء من الاتفاقية أحكاماً بشأن العمال غير النظاميين والإتجار بالعمال المهاجرين، مما يلزم الدول بتحديد هذه الظواهر وتبادل المعلومات ذات الصلة، كما وطالب الدول الأطراف على أن تتخذ التدابير للكشف عن عمليات نقل العمال غير المشروعة والإتجار بهم، ومعاينة مرتكبيها، ذلك بالتشاور مع نقابات العمال ومنظمات أصحاب العمل. وأختتم هذا الجزء من الاتفاقية بالنص على أن العمال المهاجرين الذين أقاموا بصورة قانونية في دولة ما لا يعتبرون في وضع غير نظامي بسبب فقدان العمل، وأن العمال المهاجرين غير النظاميين الذين

¹ اتفاقية رقم (143) بشأن العمال المهاجرين (الأحكام التكميلية)، اعتمدت في 24\6\1975، ودخلت حيز التنفيذ في 12\3\1975

لا يمكنهم تصويب أوضاعهم، يتمتعون بالمساواة في المعاملة فيما يتعلق بالأجر، والضمان الاجتماعي، وغير ذلك من الاستحقاقات المتعلقة بعملهم السابق. وهكذا، يعالج الجزء الأول من الاتفاقية جميع العمال المهاجرين، بغض النظر عن وضعهم (النظامي أو غير النظامي)، لكن العمال المهاجرين غير النظاميين لا يحق لهم سوى المساواة في المعاملة فيما يتعلق بعملهم السابق.

جاء الجزء الثاني من الاتفاقية تحت عنوان "تكافؤ الفرص والمعاملة"، ويتضمن وصفاً للحقوق التي يحق للعمال المهاجرين وأفراد أسرهم أن يتمتعوا بها قانونياً في إقليم الدولة، وتضمن هذه المادة، وفقاً للمادة (10) من الاتفاقية المساواة في المعاملة والفرص في مجال الاستخدام والمهنة، والضمان الاجتماعي، وحرية التنظيم النقابي والحقوق الثقافية، فضلاً عن الحريات الفردية والجماعية، ويتضمن باقي هذا الجزء تعريف العمال المهاجرين لأغراض هذا الجزء من الاتفاقية، كيفية تنفيذ سياسة تكافؤ الفرص والمعاملة من خلال التعاون مع منظمات أصحاب العمل ونقابات العمال، والتشريعات، والبرامج التعليمية، كما تناولت لم شمل الأسر، فضلاً على حرية اختيار العمل.

يتضمن الجزء الثالث من الاتفاقية أحكاماً بشأن التصديق والاستبعاد، حيث نصت المادة (16) على إمكانية قيام الدول المصدقة باستبعاد إما الجزء الأول أو الجزء الثاني من الطلب، بإعلان يرفق بالتصديق على أن تبلغ الدولة التي تستثنى أي جزء من الاتفاقية عن قوانينها وتدابيرها الوطنية فيما يتعلق بالجزء المستثنى.

ويوجد اليوم 23 طرفاً في اتفاقية العمال المهاجرين (الأحكام التكميلية) (رقم 143)، ولم يستبعد سوى عدد من تلك البلدان (الجزء الثاني)، ومن بين الدول المصدقة، هناك 17 دولة أيضاً

أطرافاً في اتفاقية عام 1949 بشأن الهجرة من أجل العمل، وفي عام 2009، قدر عدد العمال المهاجرين في الدول التي صدقت على اتفاقيات منظمة العمل الدولية بشأن الهجرة ما نسبته 5% (11 مليون) من المهاجرين في العالم¹.

رابعاً: توصية العمال المهاجرين (رقم 151) الخاصة بالمساواة وتكافؤ الفرص بين العمال المهاجرين والعمال الوطنيين

رافقت اتفاقية العمال المهاجرين (الأحكام التكميلية) توصية العمال المهاجرين (رقم 151)، وتتناول التوصية المساواة وتكافؤ الفرص بين العمال المهاجرين والعمال الوطنيين، وفيما يتعلق بالمعاملة المتساوية للمهاجرين غير الحائزين للوثائق اللازمة، فإن التوصية تعطيهم نفس الحقوق التي وردت في الاتفاقية (143)، إضافة إلى الحق في عضوية النقابات العمالية وممارسة حرية التنظيم النقابي. وتتناول التوصية كذلك وضع سياسات اجتماعية موجهة إلى العمال المهاجرين واحتياجاتهم قبل مغادرتهم بلدهم وعند وصولهم بلد العمل للتكيف مع البلد الجديد، إضافة إلى لم شمل الأسر، وحماية صحة العمال المهاجرين، وإمكانية حصولهم على الخدمات الاجتماعية، والعلاج كما تناولت التوصية العمال المهاجرين فيما يتعلق بفقدانهم للعمل، والإبعاد والعودة إلى بلدهم الأصلي.

¹ United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division, International Migration Report 2009: A Global Assessment (ST/ESA/SER.A/316)

المطلب الثاني

الإشراف على اتفاقيات منظمة العمل الدولية

ينص دستور منظمة العمل الدولية على إجراءات رصد اتفاقيات منظمة العمل الدولية، حيث تلزم المادة (22) الدول الأعضاء بالإفصاح عن التدابير المتخذة لإنفاذ الاتفاقيات التي صدقت عليها، كما يسمح لمنظمات أصحاب العمل ونقابات العمال بالتعليق على تقارير الدول، وتتنظر في هذه التقارير لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات التي يعينها مجلس الإدارة¹، ويمكن للجنة الخبراء بعد ذلك أن تنشر ملاحظاتها في تقريرها العام، أو أن تقدم طلبات مباشرة إلى الدول، وقد قامت اللجنة بتقديم طلبات إلى الدول فيما يتعلق بالاتفاقية رقم 97، في 231 حالة، وفيما يتعلق بالاتفاقية رقم 143، في 115 حالة²، ويقدم تقرير لجنة الخبراء إلى مؤتمر العمل الدولي الذي يمكن لجنة المؤتمر الثلاثية المعنية بتطبيق المعايير أن تختار ملاحظات للمناقشة مع الدولة المعنية.

وتسمح المادة 24 من دستور منظمة العمل الدولية لأي جمعية صناعية لأصحاب العمل أو العمال بتقديم تقرير ضد دولة عضو لم تمتثل لالتزاماتها بموجب اتفاقية تكون طرفاً فيها، ويجوز للجهاز الرئاسي أن يدرس التقرير من خلال إنشاء لجنة ثلاثية يتم إبلاغ نتائجها إلى الدولة، ويطلب إليها الإدلاء ببيان بشأنها، وإذا لم تصدر الدولة بياناً أو أدلت ببيان غير مرض، يمكن نشر النتائج

¹ A practice that was established by a resolution of the 8th Session of the International Labour Conference, see International Labour Conference, Sixteenth Session, Summary of Annual Reports Under Article 408 (International Labour Office, Geneva, 1932) p. 3

² انظر الموقع الإلكتروني لمنظمة العمل الدولية

www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:20010:493276863840839::NO::>

التي توصلت إليها اللجنة وفقا للمادة 25 من الدستور، وقد قدم عرض تقريرين بشأن الاتفاقية رقم 97، ضد الصين (هونغ كونغ الصينية في ذلك الوقت) وإسبانيا، وقد قدم التقريرين منظمات العمال من بلدان أخرى: الفلبين والأرجنتين على التوالي، وأدلى ممثلون عن منظمات أصحاب العمل الفنزويلية تقريراً واحداً ضد فنزويلا عن اتفاقيات عدة من بينها الاتفاقية رقم 143.

تسمح المادة (26) من دستور منظمة العمل الدولية لكل من الدول الأعضاء حق التقدم إلى مكتب العمل الدولي بشكوى ضد أي دولة عضو أخرى إذا رأت أن هذه الأخيرة لا تكفل الالتزام الفعلي بأي اتفاقية صدقت عليها، ويجوز لمجلس الإدارة إذا رأى ذلك مناسبا - وقبل احالة الشكوى المذكورة الى لجنة تحقيق أن يتصل بالحكومة المشكو منها، وإذا لم ير مجلس الإدارة ضرورة لابلغ الشكوى إلى الحكومة المشكو منها، أو إذا أبلغها هذه الشكوى ولم يصله منها خلال مهلة معقولة رد يعتبره مقنعا، كان للمجلس أن يعين لجنة تحقيق لدراسة الشكوى وتقديم تقرير بشأنها، وحتى الآن لم تقدم شكوى من هذا النوع بأي من اتفاقيتي منظمة العمل الدولية بشأن العمال المهاجرين¹.

وفي عام 1999، نشر مكتب العمل الدولي "الدراسة الاستقصائية العامة"²، بشأن العمال المهاجرين، حول تطبيق الاتفاقيات وتوصيات تقارير الدول الأعضاء والدول غير الأعضاء على حد سواء واتفاقيات منظمة العمل الدولية وتوصياتها بشأن العمال المهاجرين، وقد لاحظت لجنة الخبراء في الدراسة الاستقصائية وجود ثغرات عديدة في الاتفاقيات القائمة بسبب التطور في ميدان الهجرة من أجل العمل، غير أن اللجنة خلصت إلى أن المبادئ الواردة في الصكوك القائمة لا تزال صالحة، وتوقعت

¹ موقع منظمة العمل الدولية www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50011:2239340234149794::NO

² مؤتمر العمل الدولي، الدراسة الاستقصائية العامة بشأن بشأن التقارير المتعلقة باتفاقية الهجرة من أجل العمالة (مراجعة) (رقم 97) والتوصية (المنقحة) (رقم 86) لعام (1949) والعمال المهاجرين (رقم 143) والتوصية رقم (151) عام (2009)

اللجنة أن تزداد الهجرة الدولية، بالتالي تزداد الحالة إلى توفير الحماية الدولية للعمال المهاجرين، غير أنها أقرت أيضا بصعوبات إقناع الدول بالتصديق على الاتفاقيات التي تنطبق إلى ما ينظر إليه في كثير من الأحيان على أنه موضوع حساس تترتب عليه آثار سياسية واجتماعية وثقافية واقتصادية كبيرة، حيث ثبت من التجربة العملية أن الدول تتردد في المصادقة على أي اتفاقية دولية.

وخلصت اللجنة إلى أنه ينبغي مواصلة مراجعة الاتفاقيات، وامكانية تغطية الثغرات الموجودة فيها ببروتوكولات، أو يمكن مراجعة الاتفاقيتين والاستعاضة عنهما باتفاقية واحدة جديدة تهدف ضمان أكبر قدر من الحماية لأكبر عدد ممكن من المهاجرين.

وفي عام 2002، أنشأت منظمة العمل الدولية اللجنة العالمية المعنية بالبعد الاجتماعي للعولمة، التي أصدرت في عام 2004 تقريرا يتعلق بالعمال المهاجرين يقترح إنشاء إطار متعدد الأطراف لقوانين الهجرة، مما يعزز الاتساق الدولي في قانون الهجرة. وفي الوقت نفسه، أعدت منظمة العمل الدولية تقريرا عن العمال المهاجرين تمهيدا لمؤتمر عام 2004، الذي أضيفت إليه مسألة الهجرة استجابة لنتائج الدراسة الاستقصائية عام 1999. ويعكس المسمى "نحو صفقة عادلة للعمال المهاجرين في الاقتصاد العالمي"، آراء اللجنة العالمية بأن هناك حاجة إلى نظام دولي جديد بشأن الهجرة.

غير أن مجموعة أصحاب العمل رفضت، في مؤتمر عام 2004، أفكار تعزيز الاتفاقيات وتنقيحها، ودعت إلى وضع نظام غير ملزم، يأخذ في الاعتبار احتياجات سوق العمل، وحاولت مجموعة العمال مقاومة هذا الاقتراح، وطالبت بان يكون هذا النظام الجديد قائما على الحقوق، وأخذ

مندوبوا الحكومات بوجهة نظر أصحاب العمل، بالتالي كان من قرارات المؤتمر وضع خطة تشمل التنمية "إطار متعدد الأطراف غير ملزم لنهج قائم على الحقوق إزاء هجرة اليد العاملة يأخذ في الحسبان احتياجات سوق العمل ويقترح مبادئ توجيهية ومبادئ للسياسات القائمة على أفضل الممارسات والمعايير الدولية". ويستمد الإطار المتعدد الأطراف لمنظمة العمل الدولية بشأن هجرة اليد العاملة الذي استحدث بعد ذلك مبادئ¹ توجيهية من حقوق الإنسان وحقوق العمل القائمة المنصوص عليها في القانون الدولي، لكنه يذكر في ديباجته أنه غير ملزم ويعترف بالحق السيادي لجميع الدول إلى تحديد سياسات الهجرة الخاصة بها.

واليوم، لا تزال منظمة العمل الدولية تركز بقوة على حماية العمال المهاجرين، ولا تزال الاتفاقيات المتعلقة بالعمال المهاجرين ذات أهمية، غير أن الصكوك لم تجتذب العديد من التصديقات، ولا سيما من "البلدان المتلقية" الرئيسية، وقررت المنظمة أن تركز بقدر أقل على تعزيزها، وأكثر من ذلك على ضمان حماية العمال المهاجرين من خلال مبادئ توجيهية غير ملزمة.

¹ منظمة العمل الدولية (2005). الإطار المتعدد الأطراف لمنظمة العمل الدولية، مبادئ وإرشادات غير ملزمة من أجل نهج قائم على الحقوق إزاء الأيدي العاملة

الفصل الرابع

حقوق وحرّيات العمال المهاجرين في النظام القانوني الأردني

الأردن من دول الأصل والإقامة والمرور للعمال المهاجرين، طبقاً لتقرير وزارة الخارجية وشؤون المغتربين، يبلغ عدد الأردنيين المهاجرين نحو مليون أردني، منهم من 600000 - 800000 عامل مهاجر.

تعتبر الهجرة من أجل العمل هجرة دائرية، إذ يعمل المهاجرون في الأردن لفترة معينة ثم يعودون إلى بلدانهم، ويطلق على العمال المهاجرون "العمال الوافدون"، ذلك من خلال جميع المخاطبات الرسمية والتشريعات، ورغم أن العمال المهاجرين هو المصطلح الأشمل والأعم والدولي أيضاً حيث ينطبق على العمال المغادرين من الدولة والقادمين إليها إلا أن كثيراً من الدول تتحاشى تسمية المهاجرين، قد يكون لحساسية موضوع الهجرة، أو خوفاً من توطين المهاجرين.

طبقاً لإحصائيات وزارة العمل الأردنية، يبلغ عدد المشتغلين الأردنيين 1,406,640 مشتغل¹، ويبلغ عدد العمال المهاجرين الذين يحملون تصاريح عمل 318,883 عاملاً مهاجراً، بمعنى أن العمال المهاجرين يمثلون 25% من العمال في سوق العمل الأردني، ومن حيث الجنسيات تحتل الجنسية المصرية المرتبة الأولى من حيث العدد بنسبة 55,3% تليها البنغلاديشية بنسبة 15,68% تليها السورية 10,5% ثم الفلبينية والهندية والسريلانكية وجنسيات أخرى².

¹ تقرير وزارة العمل. (2016)، ص 12

² نفس المرجع ص 31

يتركز عمل العمال المهاجرون في قطاعات معينة، ويحتل قطاع الزراعة مانسبته 28,7 % من العمال المهاجرين، وقطاع الصناعات التحويلية 26%، يليه أنشطة الأسر المعيشية 19,5%، ثم تجارة الجملة والتجزئة 7,7%، ثم التشييد 6,1%، وأنشطة الإقامة والخدمات بنسبة 5,5%¹.

وقد أولى الأردن العمال المهاجرين أهمية وأصدر تشريعات تتعلق بحمايتهم، إلا أنه لازالت هناك بعض الثغرات والتحديات في هذا الموضوع.

سيتناول هذا الفصل حقوق وحرّيات العمال المهاجرين في الإطار القانوني الوطني من خلال مبحثين

المبحث الأول: التشريعات الأردنية وحماية حقوق وحرّيات العمال المهاجرين

المبحث الثاني: آليات إنصاف العمال المهاجرين في النظام القانوني الأردني

¹ المرجع السابق ص 33

المبحث الأول

حقوق وحرريات العمال المهاجرين في النظام القانوني الوطني

يتضمن النظام القانوني الأردني عدداً من التشريعات التي تتناول العمال المهاجرين، سواء بشكل مباشر مثل قانون العمل وما صدر بموجبه من أنظمة وتعليمات، أو بشكل غير مباشر مثل الدستور وقانون الإقامة وشؤون الأجانب وقانون منع الاتجار بالبشر وبعض القوانين الأخرى.

وسيتناول هذا المبحث هذه التشريعات من خلال مطلبين، الأول سيتناول قانون العمل وأنظمتها وتعليماته، والثاني سيتناول التشريعات الأخرى ذات العلاقة.

المطلب الأول

قانون العمل الأردني

يعرف قانون العمل الأردني رقم (8) لسنة 1996 بأنه "مجموعة من القواعد القانونية الناظمة للعلاقة القائمة بين رب العمل والعامل من حيث العمل الخاص التابع للمأجور"¹، وعرف قانون العمل الأردني العامل بأنه "كل شخص ذكراً أو أنثى، يؤدي عملاً لقاء أجر، ويكون تابعاً لصاحب العمل وتحت إمرته" ومن هنا يمكن القول أن المركز القانوني يتحقق للعامل في العمل الخاص، وأن يكون

¹ الداوودي، غالب (2004). شرح قانون العمل الأردني، دار وائل للنشر، عمان -الأردن، ص 9

تابعاً لصاحب عمل، أي ليس عملاً حراً¹، ويقصد بالمركز القانوني كل وصف قانوني بموجبه يترتب للشخص مجموعة من الحقوق ويقابلها مجموعة من الإلتزامات².

هذا يتضمن قانون العمل الأردني وتعديلاته رقم 8 لسنة 1996 جميع القواعد القانونية التي تنظم علاقة العامل مع صاحب العمل، وهو الوعاء القانوني العام الذي يحكم العلاقة العقدية بين العمال وأصحاب العمل، ونظراً لأهميته فقد تدخل المشرع في أحكامه بنصوص آمرة لا يجوز مخالفتها، ولا يتضمن قانون العمل الأردني أي نص يتعلق بعدم التمييز، إلا أن القانون من حيث المبدأ لم يفرق بين عامل أردني وعامل مهاجر، حيث عرف العامل بأنه "كل شخص" ولم يعرفه بأنه (كل أردني) إلا أن الأنظمة والقرارات التي صدرت بموجب بعض مواد القانون - التي سنتطرق لها الدراسة لاحقاً- تشكل تمييزاً ليس فقط بين عامل أردني وعامل مهاجر، وإنما أيضاً بين العمال المهاجرين أنفسهم حسب جنسياتهم.

في عام 2008 تم تعديل قانون العمل ليشمل العاملين في المنازل وعمال الزراعة³، وهما فئتان مهمتان في موضوع هذه الدراسة، حيث يعمل في هذين القطاعين عدد كبير من العمال المهاجرين، وكان استثناء هاتين الفئتين يمثل نقصاً كبيراً في حماية حقوق العمل لهما، إلا أن شمول القانون لهاتين الفئتين تم ربطه بصدور نظام خاص لتنظيم عقود عملهم وأوقات العمل والراحة والتفتيش وأي أمور

¹ الطالباني، ضحى نشأت (2017). الحماية القانونية للعمال المنزلية من جريمة الاتجار بالبشر على الصعيدين الدولي والوطني، دار وائل للنشر، عمان-الأردن، ص41

² ملكاوي، بشار عدنان (2008). معجم مصطلحات القانون الخاص، دار وائل للنشر، عمان-الأردن

³ قانون العمل الأردني وتعديلاته رقم 8 لسنة 1996، المادة 3أ

أخرى تتعلق باستخدامهم¹، وفي عام 2009 صدر نظام العاملين في المنازل، إلا أنه حتى الآن لم يصدر نظام عمال الزراعة، مما يعد ثغرة تشريعية، وهو يشكل خلطاً والتباساً بين ذوي الاختصاص²، فقد اعتبر بعضهم أن القانون ينطبق على عمال الزراعة وإن لم يصدر نظام، واعتبر الكثيرون أن القانون لا يطبق على عمال الزراعة، حيث ربطت المادة 3أب من قانون العمل شمول عمال الزراعة بالقانون بإصدار نظام.

فيما يتعلق باستخدام غير الأردنيين فقد نص قانون العمل على أنه لا يجوز استخدام أي عامل غير أردني إلا بموافقة الوزير، على أن يكون عملهم تتوافر فيه خبرة وكفاءة غير متوافرة للأردنيين، وعلى وجوب حصول العامل غير الأردني على تصريح عمل من الوزير أو من يفوضه قبل استقدامه، وألا تزيد مدة التصريح على سنة واحدة قابلة للتجديد³، ونصت المادة على أنه يعاقب صاحب العمل أو صاحب المؤسسة بغرامة لا تقل عن (100) دينار ولا تزيد عن (500) دينار عن كل عامل غير أردني يستخدم بخلاف أحكام هذا القانون وتضاعف الغرامة في حال التكرار⁴، وحدد القانون ثلاثة حالات لمخالفة صاحب العمل لهذه المادة وهي استخدام العامل دون الحصول على تصريح عمل، أو استخدامه لدى صاحب عمل غير المصرح له بالعمل لديه، أو استخدامه في مهنة غير المصرح له بالعمل بها⁵، يتضح أن المقصود هنا هو صاحب العمل وكيفية استخدامه للعامل، وقد تكون هذه المادة عادلة وتمنع استغلال العمال أو استخدامهم بصورة غير نظامية، إلا أن القانون

¹ نفس المرجع المادة 3أب

² مركز تمكين للدعم والمساندة (2014). حقوق منسية- ظروف عمل ومعيشة العمال المهاجرين في القطاع الزراعي في الأردن، ص 99

- قانون العمل الأردني، المادة 12أ، ب. ³

⁴ قانون العمل الأردني المادة 12 هـ

⁵ المرجع السابق المادة 12أو

أعطى الحق لوزير العمل بإصدار قراراً بتسفير العامل المخالف لأحكام هذه المادة إلى خارج المملكة على نفقة صاحب العمل أو مدير المؤسسة، ويتم تنفيذ هذا القرار من قبل السلطات المختصة ولا يجوز إعادة استقدام أو استخدام العامل غير الأردني الذي يتم تسفيره قبل مضي ثلاث سنوات على الأقل من تاريخ تنفيذ قرار التسفير¹، مما يعد اجحافاً بحق العامل المهاجر الذي يعاقب على مخالفة صاحب العمل للقانون وبعقوبة جسيمة وهي الإبعاد وعدم السماح له بالعودة إلا بعد مرور ثلاث سنوات. كما أنها تعد تعدي على السلطة القضائية بإعطاء السلطة التنفيذية الحق في إصدار العقوبة وتنفيذها دونما إعطاء العامل الوقت والحق في التظلم، رغم أن المادة (15) من تعليمات شروط وإجراءات استقدام واستخدام العمال المهاجرين قد أعطت الحق للوزير في إعادة النظر في قرار التسفير وإلغائه إذا اقتنع بأسباب الإلغاء.

رغم أن القانون رتب مخالفات على صاحب العمل لاستخدامه عاملاً بصورة غير نظامية أو بصورة تخالف أحكام القانون، إلا أنه يعاقب العامل على مخالفة صاحب العمل مما يخل بنظام العدالة. تطرق قانون العمل الأردني للعمل الجبري في المادة (77)، بأن نص على عقوبة صاحب العمل في حال استخدامه لأي عامل بصورة جبرية أو تحت يعاقب صاحب العمل أو مدير المؤسسة في حال ارتكابه أي مخالفة لأي حكم من أحكام هذا الفصل أو أي نظام أو قرار صادر بمقتضاه بغرامة لا تقل عن (300) ثلاثمائة دينار ولا تزيد على (500) خمسمائة دينار، ولا يجوز للمحكمة تخفيض العقوبة عن حدها الأدنى أو الأخذ بالأسباب المخففة التقديرية، وقد تكون هذه المادة الوحيدة في التشريعات الأردنية التي تتطرق إلى حجز جواز السفر، وفرض عقوبة على من يحجز جواز سفر.

¹ المرجع السابق المادة 12 أو

فيما يتعلق بالحرية النقابية حصر قانون العمل الأردني تأسيس النقابات بالأردنيين بوضع الجنسية الأردنية كأحد شروط تأسيس النقابات، الإنتساب للنقابات فهو حق لجميع العمال ولم ينص القانون إلا على أن يكون المنتسب قد أتم 18 عاماً¹.

حتى عام 2012 لم يكن هناك تمييزاً في الأجور بين العامل الأردني والعامل غير الأردني، حتى صدر قرار الحد الأدنى للأجور في 2012\2\1 ليرفع الحد الأدنى للأجور من 150 ديناراً إلى 190 ديناراً مستثنياً منه العمال المهاجرين ل يبقى الحد الأدنى لأجورهم 150 ديناراً، وفي 2017 \2\5 صدر قرار لجنة تحديد الأجور بزيادة الحد الأدنى للأجور ليصبح 220 ديناراً، ويطبق فقط على الأردنيين الذين يشملهم قانون العمل الأردني، ولم يتطرق هذا القرار للحد الأدنى لغير الأردنيين².

تعليمات شروط وإجراءات استقدام واستخدام العمال غير الأردنيين لعام 2012³

تنظم تعليمات شروط وإجراءات استقدام واستخدام العمال غير الأردنيين، كل ما يتعلق باستقدام واستخدام غير الأردنيين من إجراءات وشروط استخراج تصاريح العمل وتجديدها، وشروط انتقال العامل من صاحب عمل إلى صاحب عمل آخر وإجراءات إنهاء العمل، وصرف مستحقات الضمان الاجتماعي، وغيرها من الأمور.

المادة (8) من التعليمات تشترط لتجديد تصريح العمل مراجعة صاحب العمل أو من يفوضه للوزارة، ولم تشترط هذه التعليمات وجود العامل نفسه، مما يفتح المجال لصاحب العمل إرغام العامل

¹ نفس المرجع المادة 2198هـ، و

² بموجب المادة 52/أ من قانون العمل " على مجلس الوزراء بناء على تنسيب وزير العمل أن يشكل لجنة من عدد متساو من ممثلين عن

الوزراء وأصحاب العمل و العمال ، تتولى تحديد الحد الأدنى للأجور بالنقد الأردني

³ صدرت بموجب أحكام الفقرة أ من المادة 12 من قانون العمل رقم 8 لسنة 1996

على البقاء لسنة أخرى، ونصت المادة (11) في فقرتها (أ،ب) بأنه يجب على العامل الوافد استخراج تصريح عمل لغايات صرف الضمان الاجتماعي إذا أنقضى على انتهاء تصريح عمله مدة 90 يوماً، كما يجب على العامل غير الحاصل على تصريح عمل سابق أن يسدد قيمة تصريح العمل بأثر رجعي عن كامل مدة اشتراكه في الضمان الاجتماعي، ذلك رغم أن قانون تشريعات العمل جعلت استخراج تصاريح العمل بيد صاحب العمل أو من يفوضه، وعندما يقصر صاحب العمل في استخراج الأوراق، فالعامل عليه أن يدفع قيمة تصاريح العمل بأثر رجعي لاسترداد مستحقاته من الضمان الاجتماعي التي قد تكون أقل من قيمة رسوم تصاريح العمل¹.

أتاحت التعليمات للعامل المهاجر الانتقال من صاحب عمل إلى صاحب عمل آخر أو إلى قطاع آخر بعد انتهاء مدة تصريح العمل، واستثنت عمال الانشاءات والزراعة والمصانع في المناطق الصناعية المؤهلة وعاملات المنازل من حرية إلى قطاعات أخرى، مما يعد مخالفة لحرية اختيار العمل².

وقد حملت المادة (14) من التعليمات تمييزاً ضد العمال المصريين بأن فرضت عليهم دفع مبلغ (250) دولاراً حال وصولهم إلى معبر العقبة الحدودي لضمان التزامهم مع صاحب العمل، على أن يسترد المبلغ بعد 45 يوماً من وصولهم الأردن في حال تم استصدار تصريح عمل لهم، مما يعد تمييزاً ضد العمال المصريين.

¹ مركز تمكين للدعم والمساندة (2012). بين المطرقة والسندان - العمال المهاجرون بين مطرقة إساءات أصحاب العمل وسندان الممارسات الرسمية، ص 64

² تعليمات شروط وإجراءات استخدام العمال غير الأردنيين لعام 2012، المادة 12

لا يحق لعاملات المنازل الانتقال من صاحب عمل إلى آخر من دون موافقة صاحب العمل إلا بعد مرور سنتين من العمل لديه¹.

لاحظت الباحثة أن وزارة العمل في أنظمتها وتعليماتها المتعلقة بعاملات المنازل تستخدم صاحب المنزل بدلاً من صاحب العمل، بما يوحي بعدم وضوح العلاقة التعاقدية وطرفيها.

المطلب الثاني

قانون الإقامة وشؤون الأجانب

ينظم قانون الإقامة وشؤون الأجانب رقم 24 لسنة 1973 الأحكام القانونية المتعلقة بدخول وإقامة الأجانب في الأردن.

ألزم القانون كل أجنبي إبلاغ المديرية أو أحد فروعها قبل تغيير محل إقامته بعنوانه الجديد، فإن كان انتقاله إلى مكان آخر وجب عليه أن يتقدم بنفسه وخلال 48 ساعة من وقت وصوله إلى محل إقامته الجديد بإقرار إلى مركز الشرطة المختص في البلد الذي انتقل إليه²، ويعد هذا النص قيداً على حرية الحركة والانتقال ومكان الإقامة للعمال الأجانب، ورتب غرامات مالية على مخالفة أحكام هذا الالتزام بشكل مخالف للمعايير الدولية.

تنص المادة (16) من قانون الإقامة وشؤون الأجانب على أنه لا يجوز من الرعايا الأردنيين أو الشركات أو الهيئات الأردنية استخدام أجنبي إلا إذا كان حاصلًا على إذن إقامة في المملكة،

¹ تعليمات شروط وإجراءات ترخيص المكاتب الخاصة العاملة في استخدام واستخدام غير الأردنيين العاملين في المنازل لسنة 2015، المادة 5 أو

قانون الإقامة وتعديلاته رقم 24 لسنة 1973، المادة 12²

ويستثنى من ذلك الخبراء الذين يستقدمون لغايات عملية أو فنية على أن لا تزيد مدة عملهم عن ثلاثة أشهر. أما المادة (18) فتلزم كل أجنبي يقيم أو يرغب البقاء في البلاد أن يكون حاصلًا على إذن إقامة وفق أحكام هذا القانون، وعليه أن يغادر أراضي المملكة عند انتهاء مدة إذن الإقامة ما لم يكن قد جددتها.

وتعطي المادة (19) لوزير الداخلية، بعد استطلاع رأي مدير الأمن العام، الحق في قبول أو رفض طلب إذن الإقامة أو حتى إلغائه وتكليفه بمغادرة المملكة دون بيان الأسباب، ويكون القرار بهذه الحالة محمولاً على قرينة الصحة ولا يمكن مراقبة ركن السبب في القرار الإداري¹.

جاء نص هذه المادة مجحفاً بكل القواعد القانونية ويخرق معيار سيادة القانون، ويؤكد مدى السلطة المطلقة الممنوحة للوزير في مواجهة القاعدة القانونية العامة، كذلك الاتفاقيات الدولية ذلك أنه إذا اجتمعت في الأجنبي جميع الشروط المنصوص عليها لمنح الإقامة ولم يكن هنالك موجبات أمنية أو اجتماعية أو اقتصادية فلا يجوز أن يكون الخيار للوزير طالما رسم القانون شروطاً وموجبات لمنح إذن الإقامة.

نصت المادة (34) من القانون على تغريم الأجنبي الذي دخل المملكة بطريقة مشروعة ولم يحصل على إقامة مؤقتة أو تجاوز مدة تلك الإقامة الممنوحة له، أو لم يتقدم بطلب تجديد إذن إقامته السنوي خلال مدة شهر من تاريخ انتهائها بمبلغ قدره خمسة وأربعون ديناراً عن كل شهر من أشهر التجاوز، أو الجزء من الشهر بواقع دينار ونصف الدينار عن كل يوم من ذلك الجزء، ولم تراخ هذه

¹ قرار محكمة العدل العليا رقم 2008/22 الصادر بتاريخ 2008/3/12، كذلك قرار محكمة العدل العليا رقم 1988/25 الصادر بتاريخ 1988/6/29

المادة نص المادة(12/ج) من قانون العمل التي أُلقت عبء استصدار تصريح العمل على صاحب العمل وكلفته بدفع رسوم استصداره، وبما أن استصدار تصريح العمل من موجبات منح أو تجديد إذن الإقامة فلا يجوز أن يعاقب العامل عن خطأ لم يرتكبه، وإنما كان تقصير صاحب العمل في التزاماته القانونية باستصدار تصريح العمل ودفع الرسوم القانونية، ولما كانت الغرامة المفروضة على "العامل المهاجر" تنطوي على عقوبة فلا يجوز أن يعاقب العامل جراء مخالفة صاحب العمل فالعقوبة شخصية "مبدأ شخصية العقوبة" ولا يجوز أن يمتد أثرها للغير ووفقاً للقواعد العامة، ومن جهة أخرى فإن هذه الغرامة قد تكون حائلاً أمام الكثير من العمال المهاجرين للعودة إلى بلادهم سيما إذا كان سبب التأخير هو تقصير صاحب العمل في استصدار تصريح العمل¹.

نصت المادة (37) من القانون على أنه " للوزير بتنسيب من المدير حق إبعاد الأجانب وله أن يأمر بتوقيف من تقرر إبعاده مؤقتاً حتى تتم اجراءات الإبعاد ولا يسمح للأجنبي الذي سبق ابعاده بالعودة إلى أراضي المملكة إلا بإذن خاص من الوزير".

إن حكم إبعاد الأجانب دولياً تناولته المادة رقم (13) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وتحديداً المبدأ العام بشأن طرد الأجانب، ذلك من خلال النص على أنه "لا يجوز إبعاد الأجنبي المقيم بصفة قانونية في إقليم دولة طرف في هذا العهد إلا تنفيذاً لقرار اتخذ وفقاً للقانون، وبعد تمكينه- ما لم تحتم دواعي الأمن القومي خلاف ذلك - من عرض الأسباب المؤيدة لعدم إبعاده

¹ هلسة، أيمن اديب، محافظة، عمران، قبيلات، حمدي، (2013). الحماية القانونية للعمال الجانب في المناطق الصناعية في الأردن، دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد 40، العدد 2

ومن عرض قضيته على السلطة المختصة أو على من تعينه أو تعينهم خصيصاً لذلك، ومن توكيل من يمثله أمامها أو أمامهم".

كما أن قانون الإقامة جعل تحديد الإقامة مسألة تقديرية للمدير دون أن يأخذ بالحسبان أية امتيازات تخص طبيعة عقود العمل ومدتها.

وقد خلا القانون تماماً من أي نص يتضمن مبدأ عدم الإعادة القسرية الذي ينص على أنه لا يجوز إعادة أي شخص على أي نحو كان إلى بلد قد يتعرض فيه لخطر التعذيب أو غيره من الانتهاكات الخطرة لحقوق الإنسان بما فيها النص صراحة على عدم رد أشخاص على الحدود يطلبون الحماية الدولية، ذلك وفقاً لأحكام المادة 3 من اتفاقية مناهضة التعذيب.

يتضح من استعراض قانون الإقامة وشؤون الأجانب أنه يتعارض في عدد من جزئياته مع الاتفاقيات الدولية، بشكل خاص العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية.

المبحث الثاني

آليات إنصاف العمال المهاجرين في النظام القانوني الأردني

لا يفرق النظام القانوني الأردني بين المهاجر والمواطن من حيث آليات الإنصاف، فلكل منهما الحق في التقدم بالشكوى والالتجاء للجهات الرسمية، إلا أن هناك بعض المعوقات التي قد تواجه العمال المهاجرين في الوصول إلى العدالة، مثل اختلاف اللغة والخوف من التقدم بشكوى، وعدم إمكانية مغادرة مكان العمل.

ولقد أنشأت وزارة العمل الخط الساخن لتلقي شكاوى العمال، ومنهم العمال المهاجرين، إلا أن عدداً من التقارير أفادت بأن هذه الوسيلة غير فعالة، حيث أنه ورغم أن الخط الساخن يستخدم سبع لغات، إلا أن العمال يجدون صعوبة في استخدامه¹.

وفي الأردن تستقبل المراكز الأمنية البلاغات والشكاوى، إلا أن هناك عائق البلاغات التي يقدمها أصحاب العمل ضد العمال في حال تركهم مكان العمل، مما يؤدي إلى توقيفهم².

ومن آليات الإنصاف التقاضي، وسيكون موضوع هذا المبحث من خلال مطلبين، الأول الحق في التقاضي، والثاني عرض تحليلي لقضية عامل مهاجر أمام القضاء الوطني.

¹ مركز تمكين للمساعدة القانوني وحقوق الإنسان، (2011). الحلقة الأضعف- العمال المهجرون في قطاعي العمالة المنزلية ومصانع

المناطق الصناعية المؤهلة، ص 33

نفس المرجع، ص 34²

المطلب الأول

الحق في التقاضي للعمال المهاجرين أمام القضاء الوطني الأردني

نصت المادة الرابعة عشرة من العهد الخاص بالحقوق السياسية والمدنية على هذا الحق موضحة أبرز العناصر والأركان المكونة له حيث نصت على مايلي: "الناس جميعاً سواء أمام القضاء، ومن حق كل فرد، لدى الفصل في أية تهمة جزائية توجه إليه أو في حقوقه والتزاماته في أية دعوى مدنية، أن تكون قضيته محل نظر منصف وعلمي من قبل محكمة مختصة مستقلة حيادية، منشأة بحكم القانون"¹.

وفي الإطار الوطني، نص الدستور على أن المحاكم مفتوحة للجميع ومصونة من التدخل في شؤونها، وأنه لا محاكمة أي شخص مدني في قضية جزائية لا يكون جميع قضاتها مدنيين، وأن جلسات المحاكم علنية إلا إذا قررت المحكمة أن تكون سرية مراعاة للنظام العام أو محافظة على الآداب، وفي جميع الأحوال يكون النطق بالحكم في جلسة علنية، وأن المتهم بريء حتى تثبت إدانته بحكم قطعي.²

وانطلاقاً من ذات النهج أكد الدستور على عمومية المنهج وشموله لجميع الأشخاص الذين يطالهم الاختصاص القضائي الأردني حيث نص على أنه "تمارس المحاكم النظامية في المملكة الأردنية الهاشمية حق القضاء على جميع الأشخاص في جميع المواد المدنية والجزائية بما فيها

قام الاردن بالمصادقة على هذا العهد ونشرة في الجريدة الرسمية على الصفحة 2227 من عددها رقم 4764 بتاريخ 6/15/2006¹

الدستور الأردني، المادة² 101

الدعوى التي تقيمها الحكومة أو تقام عليها باستثناء المواد التي قد يفوض فيها حق القضاء الى محاكم دينية أو محاكم خاصة بموجب أحكام هذا الدستور أو أي تشريع آخر نافذ المفعول¹ ."

ويتضح مما سبق أن التقاضي متاح للجميع ودون أي تمييز، إلا أن هناك بعض العقوبات التي تحول بين العامل المهاجر واللجوء للقضاء، مثل طول أمد التقاضي الذي أدى إلى إلحاق الضرر بالكثير من العمال المهاجرين، وأدى إلى استحالة وصولهم إلى العدالة في حالات كثيرة، حيث أن جلهم يغادر الأردن قبل إنصافه وتعويضه بسبب الممارسات الروتينية للسلطات العامة التي تحرمهم من الاستمرار في الإقامة لحين حصولهم على مستحقاتهم وتعويض مناسب وعادل عن الأضرار التي لحقت بهم، كما أن عدداً كبيراً من هؤلاء العمال والعاملات يتم إبعادهم وتسفيرهم من قبل الجهات الإدارية والأمن العام قبل إنصافهم.

من العقوبات الأخرى التي تمنع وصول الضحايا إلى العدالة، التشريعات النافذة في الأردن، حيث يستوجب القانون الأردني في القضايا التي تزيد قيمتها عن (1000) ديناراً وجود محام، مما يشكل عقبة أمام العمال المهاجرين، فلا يكون بمقدورهم التعاقد مع محامين لأسباب مالية.

كما يقضي قانون العمل الأردني بسقوط الحق في الأجور العمالية بمرور سنتين وبسقوط المطالبة بالتعويض عن الضرر بمرور ثلاث سنوات، مما يعد عقبة أمام عاملات المنازل اللواتي يتم تقيي حريتهن واحتجازهن في المنازل، كما أن نقص المترجمين والمعلومات من أهم معيقات الوصول إلى العدالة².

نفس المرجع، المادة¹ 2

² مركز تمكين للدعم والمساندة، (2012). بين المطرقة والسندان - العمال المهاجرون بين مطرقة إساءات اصحاب العمل وسندان الممارسات الرسمية، ص 76

المطلب الثاني

عرض تحليلي لقضية عامل مهاجر أمام القضاء الوطني

تم اختيار هذه القضية تحديداً لاحتواءها على عدد من الأمور التي تواجه العامل المهاجر في الأردن، كذلك لأن القرار القضائي الذي صدر فيها، يعد من السوابق القضائية.

وقائع القضية¹

المدعي العامل المصري حمدينو.....

المدعى عليهم: وزير الداخلية إضافة إلى وظيفته، ومدير الأمن العام إضافة إلى وظيفته، ومدير مركز إصلاح الجودة إضافة إلى وظيفته، ومحافظ العاصمة إضافة إلى وظيفته.

المدعي مواطن مصري حضر للعمل في المملكة بتاريخ 2004\12\28 ، وحتى عام 2009، كان العامل يجدد تصريح عمله سنويا، إلى أن نشب خلاف بينه وبين صاحب العمل، والذي قام بإلغاء تصريح العمل العائد إلى الأول.

بتاريخ 2009\9\20 تم إلقاء القبض على المدعي من قبل مفتشي وزارة العمل بسبب مخالفته لأحكام قانون العمل، حيث أرسل لمديرية شرطة جنوب عمان وجرى توقيفه في نظارة جنوب عمان حتى 2009\9\28 ، حيث صدر قرار محافظ العاصمة المتضمن إبعاد المدعي وتسفيره إلى بلاده وعدم السماح له بالعودة مرة أخرى، وتوقيفه لحين الانتهاء من إجراءات الإبعاد.

صلح حقوق عمان، القضية رقم 146¹ 2012

تم توقيف المدعي في مركز إصلاح وتأهيل الجريدة حتى تاريخ 2011\1\19 ، حيث تم الإفراج عنه بعد إضرابه عن الطعام.

وكانت محكمة صلح عمان قد أصدرت حكماً في القضية رقم 2012\46، بتاريخ 2012\5\31، يقضي برد دعوى المدعى عليه، ولم يرض المدعى عليه بهذا الحكم، فطعن به استئنافاً، حيث أصدرت محكمة بداية عمان بصفتها الاستئنافية قرارها رقم 2013\920 القاضي بفسخ القرار.

قررت المحكمة اتباع الفسخ، وإجراء الخبرة الفنية لغايات تقدير الضرر المادي والمعنوي وبدل الكسب الفائت.

وجاء قرار المحكمة متضمناً ما يلي، أن جميع الإجراءات المتخذة من قبل المدعى عليهم بشأن استمرار توقيف المدعي خلال الفترة ما بين صدور قرار الإبعاد لغاية إعلان المدعي إضرابه عن الطعام إلى أن تقرر الإفراج عنه بقرار صادر عن محافظ العاصمة رقم ق 1\4\2492\2000 بتاريخ 2011\1\19 ، قد جاء خارج حالة الجواز الشرعي التي تضمنها نص المادة (61) من القانون المدني، بل ثبت للمحكمة بأن ما قامت به الجهة المدعى عليها من إجراءات، قد جاءت من ضمن حالات التعسف باستعمال الحق القانوني، على النحو الذي أشارت له المادة (66) من القانون المدني، مما يوجب الضمان على الجهة المدعى عليها لثبوت الضرر في حق المدعي الذي قدر بمبلغ 2000 ديناراً، ذلك لتقرير الخبرة.

وتقرر المحكمة "الحكم بإلزام المدعى عليهم بدفع مبلغ 2000 دينار للمدعي، وتضمينها الرسوم

ومبلغ 100 دينار أتعاب محاماة والفائدة القانونية من تاريخ المطالبة حتى السداد التام"¹.

وترى الباحثة أن وقائع هذه القضية تحمل مخالفات كبيرة للاتفاقيات الدولية والقانون الوطني، حيث أنها تشكل حرماناً تعسفياً من الحرية، خلافاً لأحكام المادة 119 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، كما تشكل معاملة قاسية ولا إنسانية بالمعنى المقصود في اتفاقية مناهضة التعذيب.

واحتجاز العامل في نظارة جنوب عمان من 2009 \ 9 \ 20 إلى 2009 \ 9 \ 28 يشكل مخالفة للمادة 100 من قانون أصول المحاكمات الجزائية الذي يقضي "سماع أقوال المشتكي عليه فور إلقاء القبض عليه وإرساله خلال أربع وعشرون ساعة إلى المدعي العام المختص"².

كما توضح هذه القضية استخدام المحافظ لصلاحياته بصورة تعسفية، حيث يصدر قراراً بالتوقيف ويلغيه دون بيان أسباب في كلتا الحالتين، والصورة بكاملها تخالف مبدأ الفصل بين السلطات وتعد تعدياً على السلطة القضائية، ذلك باستعمال السلطة التنفيذية لصلاحيات السلطة القضائية.

كما أنه ومن خلال متابعة وقائع القضية، حيث أن العامل المهاجر لم يستطع اللجوء إلى القضاء إلا بعد الإفراج عنه، تجد الباحثة أن هذا يشكل صعوبة في الوصول للعدالة".

¹ صلح حقوق عمان، 2013/142292، وصدق بالاستئناف بالقرار 2015/6915

² قانون اصول المحاكمات الجزائية الأردني رقم 9 لسنة 1961، المادة 100

الفصل الخامس

الخاتمة والنتائج والتوصيات

أولاً: الخاتمة

أدت العولمة والظروف المعيشية الصعبة والصراعات إلى تنامي ظاهرة الهجرة، وأصبح هذا الموضوع يشغل الدول والمنظمات الدولية، ورغم انطباق الحقوق والحريات الأساسية على العمال المهاجرين، إلا أن هذه الفئة لاتزال تعاني من حرمان من بعض الحقوق والحريات الأساسية.

إن البحث عن الحقوق ليس بالهين وهو أمر ليس سهلاً، خاصة عندما ينتهي بتحديد أشخاص أو فئات معينة كمواضيع لحقوق الإنسان، عندها، لا بد من إجماع المهتمين على تصحيح الفجوات المحتملة بين المظهر والواقع، أو بين القانون والحقيقة، فإن تطور الإجماع يحول الحقوق المجردة الظاهرية إلى حقوق واقعية.

مر موضوع العمال المهاجرين كقئة خاصة من الأشخاص التي قد تكون في وضع مستضعف في كثير من الأحيان بتطورات كبيرة بعد أن تم الالتفات إليه من قبل المنظمات الدولية التي أبدت قلقها تجاه ما تتعرض له هذه الفئة.

ورغم تأكيد الدراسات ان العمال المهاجرين مصدراً وعاملاً أساسياً في التنمية سواء في بلد الأصل أو بلد العمل، إلا أن بعض الدول لا زالت تتعامل معهم كدخلاء أو كبشر من درجة أدنى. يجب الاعتراف بالحقوق والحريات الأساسية التي منحتها المواثيق الدولية للعمال المهاجرين بصفتهم عمالاً وبشراً.

ولقطة أو ندرة الدراسات الشاملة التي تتعلق بالحقوق والحريات الأساسية، كان لابد من عمل

هذه الدراسة لتثبت أن العامل المهاجر يحق له ما يحق للمواطن من حقوق وحريات أساسية.

ثانياً: النتائج

خلصت الدراسة إلى النتائج التالية:

1. يحق للعمال المهاجرين وغيرهم من الأجانب الحصول على الحماية بموجب القانون الدولي

العام لحقوق الإنسان، وهي تدخل في نطاق موثيق حقوق الإنسان التي تم بحثها في هذه

الدراسة، وعلى الأقل نظرياً، لديها معظم الحقوق التي يتمتع بها المواطنون، غير أن الإعلان

الذي يتعلق على وجه التحديد بحقوق الإنسان للأجانب هو أكثر تقييداً من القانون العام، حيث

يمنح المهاجرين غير النظاميين حقوقاً أقل من الجانب الذين يقيمون على وجه قانوني في دولة

ما.

2. اتسع مصطلح العامل المهاجر على مر السنين، ليشمل مجموعة كبيرة من الأشخاص، حيث

تحتوي اتفاقية الأمم المتحدة لحقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم على تعريف العمال

المهاجرين النظاميين وغير النظاميين والعاملين لحسابهم الخاص، مما يعكس تغير طبيعة

الموئيق الدولية بدءاً من موئيق منظمة العمل الدولية المبكرة باعتبارها نتاجاً واضحاً لولاية

منظمة العمل الدولية في معالجة مسائل العمل.

3. وجاءت اتفاقية الأمم المتحدة لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين كمبادرة لتعزيز حماية

العمال المهاجرين، لكن المشروع النهائي جاء ليعكس ما نصت عليه اتفاقيات منظمة العمل

الدولية والقانون العام لحقوق الإنسان، ومع ذلك، فإن إدخال اتفاقية الأمم المتحدة للعمال

المهاجرين شكل تغييرا في طبيعة حماية هذه الفئة، فهي لا تؤكد فقط احترام حقوق الإنسان للعمال المهاجرين، لكنها تحدد ما هي حقوق العمال المهاجرين وأسرهم، إلا أنها تحمل تمييزا بين حقوق العمال المهاجرين النظاميين وغير النظاميين، رغم أن ديباجة الاتفاقية تشير إلى "المبادئ الأساسية في مواثيق الأمم المتحدة فيما يتعلق بحقوق الإنسان"، ولم يوقع على هذه الاتفاقية سوى 45 دولة فقط.

4. ينطبق على العمال المهاجرين حقوق العمل وحماية العمال التي وردت في الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، كما تنطبق عليهم معايير العمل الأساسية كما وردت في اتفاقيات العمل الدولية.

5. لا يفرق قانون العمل الأردني بين عامل مهتاجر وعامل أردني، إلا أن القانون أحال أمورهم إلى أنظمة وتعليمات تحمل انتهاكا لحقوق أساسية منها حق اختيار العمل، إضافة إلى أن تبعية العامل لصاحب العمل يعد من نظام الكفالة التي اعتبرته منظمة العمل الدولية شكل من أشكال العبودية الحديثة.

6. قانون الإقامة وشؤون الأجانب جاء مجحفا بحق العمال المهاجرين بإعطاء الصلاحية بالموافقة على منح إذن الإقامة أم لا حتى وإن كانت بغرض العمل والحصول على تصريح عمل، كما أن صلاحية الوزير بالإبعاد بالتنسيب من مدير الأمن العام فيه انتهاك لحق التظلم ومخالف للمواثيق الدولية، كما ان غرامات تجاوز الإقامة تعاقب العامل المهاجر على عدم استصدار إذن الإقامة رغم أن قانون العمل منح مسؤولية استصدار تصريح العمل لصاحب العمل وليس للعامل.

7. التقاضي في الأردن للجميع دون تمييز، لكن هناك بعض الصعوبات مثل طول أمد التقاضي وإشكالية اللغة وصعوبة وجود مترجمين لبعض لغات العمال، كما وأن التوقيف الإداري للعمال غير النظاميين يعيق لجوءهم للقضاء.

ثالثاً: التوصيات

بناء على ما جاء في النتائج توصي الدراسة بما يلي:

1. يتعين على اللجنة المعنية بحقوق حماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم العمل على الترويج للاتفاقية ودعوة الدول للمصادقة عليها.
2. إنضمام الأردن إلى اتفاقية حماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم 1990، واتفاقيات العمل ذات الأرقام رقم 87 لسنة 1948 المتعلقة بالحريات النقابية، وحماية حق التنظيم، واتفاقية رقم (98) حول حق التنظيم والمفاوضة الجماعية، واتفاقية رقم 154 لسنة 1981 المتعلقة بتشجيع المفاوضة الجماعية، والاتفاقية 189 الخاصة بالعمل اللائق للعمال المنزليين.
3. مراجعة أنظمة وتعليمات العمل للحد من سلطة صاحب العمل، ومنح العمال المهاجرين الحق في الإستقالة، والحق في اختيار صاحب العمل
4. العمل على المساواة وعدم التمييز فيما يتعلق بالحد الأدنى للأجور بين العامل المهاجر والعامل الأردني.

5. الحد من التوقيف الإداري والإبعاد للمهاجرين وإتاحة الفرصة لهم للتظلم والتقاضي.
6. إعادة النظر في غرامة تجاوز الإقامة وتغريم صاحب العمل الذي يقصر في استصدار إذن الإقامة للعامل المهاجر.
7. البحث عن حلول قانونية تحول دون الإبعاد والتسفير للعامل المهاجر، وتأمين الترجمة في المحاكم لغير الناطقين بالعربية، والحد من بطء إجراءات التقاضي في ظل وجود نصوص تجعل مدة تقادم الحقوق العمالية سنتين والضرر ثلاث سنوات

قائمة المراجع

أولاً: المراجع العربية

الكتب والمؤلفات والرسائل:

1. ابن منظور (1970). لسان العرب، القاهرة، الدار المصرية للتأليف والترجمة.
2. أبو الخير، عمر عطية أحمد (2006). الضمانات القانونية الدولية والوطنية لحماية حقوق الإنسان، القاهرة: دار النهضة العربية.
3. بركان، فايزة، (2012). آليات التصدي للهجرة غير الشرعية. (رسالة ماجستير)، جامعة باتنة، باتنة، الجزائر.
4. الخزرجي، عروبة جبار (2012). القانون الدولي لحقوق الإنسان، عمان: دار الثقافة للنشر.
5. الداوودي، غالب (2004). شرح قانون العمل الأردني، عمان: دار وائل للنشر.
6. الطالباني، ضحى نشأت (2017). الحماية القانونية للعمالة المنزلية من جريمة الاتجار بالبشر على الصعيدين الدولي والوطني، ط1. عمان: دار وائل للنشر.
7. علوان، محمد يوسف (1989). حقوق الإنسان في ضوء القوانين الوطنية والمواثيق الدولية، ط1. الكويت: مطابع الوطن.

8. علوان، محمد يوسف والموسى، محمد خليل، (2014). القانون الدولي لحقوق الإنسان - المصادر ووسائل الرقابة، ط1. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
9. فتلاوي، سهيل حسين (2009). حقوق الإنسان، ط1. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
10. قطران، حامد (2004). دليل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ط1. تونس: المعهد العربي لحقوق الإنسان.
11. مركز تمكين للمساعدة القانونية وحقوق الإنسان، (2012). بين المطرقة والسندان، العمال المهاجرون بين مطرقة إساءات أصحاب العمل وسندان الممارسات الرسمية، أوضاع عاملات المنازل والعمال المصريين في الأردن، الأردن.
12. مركز تمكين للدعم والمساندة، (2014). حقوق منسية، ظروف عمل ومعيشة العمال المهاجرين في القطاع الزراعي في الأردن، الأردن.
13. ملكاوي، بشار عدنان (2008). معجم مصطلحات القانون الخاص، الأردن، دار وائل للنشر.
14. الموسى، محمد، (2009). تطبيق الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان في القضاء الأردني، الواقع والسبل المتاحة، الأردن، مركز تمكين للمساعدة القانونية وحقوق الإنسان.

الاتفاقيات والمعاهدات الدولية لحقوق الإنسان:

1. اتفاقية حماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم (1990)
2. الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (1948)
3. العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (1966)
4. العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (1966)
5. الاتفاقية الدولية للقضاء على كافة أشكال التمييز العنصري (1965)
6. إعلان الجمعية العامة للأمم المتحدة بشأن حقوق الإنسان للأفراد الذين ليسوا مواطنين في البلدان التي يعيشون فيها (1985)

اتفاقيات وتوصيات منظمة العمل الدولية:

1. اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم (29) العمل الجبري (1930).
2. اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم (87) الحرية النقابية وحماية حق التنظيم، صدرت في عام (1948).
3. اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم (98) حق التنظيم النقابي والمفاوضة الجماعية، صدرت في عام (1949).
4. دستور منظمة العمل الدولية (1919)
5. إعلان منظمة العمل الدولية بشأن هدف وواجبات المنظمة، الصادر في فيلادلفيا (1944)
6. إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل (1998)

7. اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم (105) إلغاء العمل الجبري (1975)

8. منظمة العمل الدولية، التوصية رقم (203) في (2014)

9. اتفاقية منظمة العمل الدولية، المساواة في الأجور، صدرت عام (1951)

10. اتفاقية منظمة العمل الدولية، التمييز في الاستخدام والمهنة (1958)

توصيات وتعليقات اللجان المعنية:

1. اللجنة المعنية بحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، تعليق رقم (2) بشأن

العمال المهاجرين في وضع غير نظامي وأفراد أسرهم (2013)

2. التعليق العام رقم (15)، لجنة حقوق الإنسان، وضع الجانب بموجب العهد (1986)

3. لجنة حقوق الإنسان، التعليق رقم (18) بشأن عدم التمييز (1989)

4. لجنة القضاء على كافة أشكال التمييز العنصري، التوصية العامة رقم (11) المتعلقة بغير

المواطنين (1993)

5. لجنة القضاء على كافة أشكال التمييز العنصري، التوصية العامة رقم (30) المتعلقة بالتمييز

ضد غير المواطنين (2005)

6. اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الدورة (35) التعليق العام رقم(18)

بشأن الحق في العمل(2005)

7. اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق رقم (23) بشأن بشأن الحق

في التمتع بشروط عمل عادلة ومرضية (2016)

التشريعات

1. الدستور الأردني
2. قانون الإقامة وشؤون الأجانب رقم 24 لسنة 1973
3. قانون العمل الأردني رقم (8) لسنة 1996
4. تعليمات شروط وإجراءات استقدام واستخدام العمال غير الأردنيين لعام 2012

المجلات:

1. (2009), "الاتفاقية الدولية لحماية جميع حقوق العمال المهاجرين واللجنة المعنية بالاتفاقية", مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان, 24, 19.
2. الصديقي، سعيد، (2007). "الهجرة العالمية وحقوق المواطنة"، مجلة السياسة الدولية، 168، (42).

ثانياً: المراجع الانجليزية

1. Düvell, Franck. (2011). Irregular Immigration, Economics and Politics. CESifo DICE Report. 9. 60-68.
2. European Union- Council of Europe Program, (2008). Protecting the Human Rights of Irregular Migration: the role of national human rights structures, Genève
3. International Council on Human Rights Policy, (2010). Irregular Migration, Migrant Smuggling and Human Rights: Towards Coherence, Geneva, Switzerland.
4. International Labor Organization, (2012). Global Estimate of Forced Labor: Results and Methodology Program to combat forced labour, Geneva.
5. International Labor Organization, (2015). Global Estimates on Migrant Workers
6. International Labor Organization, (2004). Investing in every child: An economic study of the costs and benefits of eliminating child labor , Geneva-IPEC
7. International Labor Conference, (2004). Towards a fair deal for migrant workers in the global economy
8. International Labor Conference, Migrant Workers, Report III (Part 1B), General Survey on the reports on the Migration for Employment Convention (Revised) (No. 97) and Recommendation (Revised) (No. 86), 1949 and the Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention (No. 143) and Recommendation (No. 151), 1975 (REP31B.E99)

ثالثاً: المواقع الإلكترونية

1. وزارة العمل الأردنية [/http://www.mol.gov.jo](http://www.mol.gov.jo)

2. وزارة الداخلية الأردنية [/http://moi.gov.jo](http://moi.gov.jo)

3. وزارة الخارجية الأردنية <https://goo.gl/G926WL>

4. المنظمة الدولية للهجرة <https://www.jordan.iom.int/ar>

5. منظمة العمل الدولية <http://www.ilo.org/beirut/lang--ar/index.htm>

6. مجلس حقوق الإنسان

<http://www.lan.ohchr.org/AR/HRBodies/HRC/Pages/HRCIndex.aspx>

7. الأمم المتحدة <http://www.un.org/en/index.html>

8. جامعة منيسوتا [/http://hrlibrary.umn.edu/arabic](http://hrlibrary.umn.edu/arabic)

الملحق 1: تصديق الأردن على اتفاقيات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان

تصديق الأردن عليها	الدخول في حيز التنفيذ	اتفاقيات الأمم المتحدة
30 أيار 1974	4 كانون الثاني 1969	الإتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري (ICERD)
28 أيار 1975	23 آذار 1976	العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (ICCPR)
28 أيار 1975	3 كانون الثاني 1976	العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (ICESCR)
13 تشرين الثاني 1991	26 حزيران 1987	إتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة (CAT)
24 أيار 1991	2 أيلول 1990	إتفاقية حقوق الطفل (CRC)
1 تموز 1992	3 أيلول 1981	إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (CEDAW)
لم تصادق	1 تموز 2003	الإتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمّال المهاجرين وأفراد أسرهم (ICRMW)
لم تصادق	23 كانون الأول 2010	الإتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الإختفاء القسري (CPED)

31 آذار 2008	3 أيار 2008	إتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة (CRPD)
لم تصادق	23 آذار 1976	البروتوكول الإختياري الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (ICCPR-OP1)
لم تصادق	11 تموز 1991	البروتوكول الإختياري الثاني للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (ICCPR-OP2)
لم تصادق	22 كانون الأول 2000	البروتوكول الإختياري الملحق بإتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (OP-CEDAW)
23 أيار 2007	12 شباط 2002	البروتوكول الإختياري لإتفاقية حقوق الطفل بشأن اشتراك الأطفال في المنازعات المسلحة (OP-CRC-AC)
4 كانون الأول 2006	18 كانون الثاني 2002	البروتوكول الإختياري لإتفاقية حقوق الطفل بشأن بيع الأطفال واستغلال الأطفال في البغاء وفي المواد الإباحية (OP-CRC-SC)

لم تصادق	22 حزيران 2006	البروتوكول الإختياري لإتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة (OP-CAT)
لم تصادق	3 أيار 2008	البروتوكول الإختياري لإتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة (OP- CRPD)
صادق	2009	بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة عبر الوطنية لعام 2000

الملحق 2: تصديق الأردن على اتفاقيات العمل الرئيسية

تصديق الأردن عليها	الدخول في حيز التنفيذ	اتفاقيات منظمة العمل الدولية
6 حزيران 1966	1 أيار 1932	إتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 29 - إتفاقية العمل القسري
لم تصادق	4 تموز 1950	إتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 87 - الحرية النقابية وحماية حق التنظيم
12 كانون الأول 1968	18 تموز 1951	إتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 98 - حق التنظيم والمفاوضة الجماعية
22 أيلول 1966	23 أيار 1953	إتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 100 - إتفاقية المساواة في الأجر
31 آذار 1958	17 كانون الثاني 1959	إتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 105 - إلغاء العمل القسري
4 تموز 1963	15 حزيران 1960	إتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 111 - إتفاقية التمييز (في الإستخدام والمهنة)
23 آذار 1998	19 حزيران 1976	إتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 138 - إتفاقية الحد الأدنى لسن الإستخدام
20 نيسان 2000	19 تشرين الثاني 2000	إتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 182 - أسوأ أشكال عمل الأطفال
لم يصادق	5 أيلول 2013	إتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 189 - إتفاقية العمل اللائق للعمّال المنزليين