

جهود منظمة العمل العربية في تنظيم تنقل اليد العاملة

فتحي وردية

أستاذة محاضرة (أ)، كلية الحقوق والعلوم السياسية،

جامعة مولود معمري، تيزي وزو

مقدمة:

تعد قضايا التشغيل في ضوء المتغيرات الدولية والتطورات العلمية والتكنولوجية المتسارعة التي يشهدها العالم في صدارة أولويات معظم الدول بما فيها الدول العربية، وذلك نتيجة حدوث تغييرات في أساليب العمل والإنتاج وانفتاح الاقتصاد وتزايد شراسة المنافسة العالمية، الأمر الذي أدى إلى سرعة تغير احتياجات سوق العمل وتفتشي ظاهرة البطالة التي لا تزال العديد من الدول العربية - بصفة خاصة - تعاني من تفاقمها ومن أثارها، لاسيما مع تزايد استخدام اليد العاملة الوافدة - الأجنبية - غير العربية إلى العالم العربي.

ضمن هذا الإطار، استحوذ موضوع تشغيل الأجانب اهتمام الدول والمنظمات الدولية المتخصصة لما تثيره من نتائج سلبية ولمعوقاته الماسة بمسألة النهوض بالتشغيل، فإن كان من غير الممكن إنكار مساهمة اليد العاملة الوافدة في دفع عجلة التنمية في بعض البلدان العربية في زمن الطفرة ونقص الأيدي العاملة الوطنية المؤهلة لتنفيذ الخطط والبرامج التنموية كما هو الحال بالنسبة لدول الخليج، إلا أن الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي يمر بها العالم العربي نحو إيجاد كتل عربي في مواجهة التكتلات الإقليمية والدولية، إضافة إلى نجاح منظومة التعليم والتدريب في إقرار أعداد كبيرة من الأيدي

العاملة ذات المهارة والكفاءة العالية والقادرة على المساهمة بفاعلية في تحقيق أهداف التنمية الشاملة، وكذلك الاستجابة لمتطلبات مكافحة ظاهرة البطالة في الوطن العربي خاصة، تقتضي تقليص الطلب على اليد العاملة الأجنبية وإعطاء الأولوية لليد العاملة الوطنية والعربية، والحدّ من تأثيرات هذه الفئة على سوق العمل الداخلية وعلى المجتمعات العربية من جهة أخرى.

عكفت منظمة العمل العربية، وضمن هذا المسعى، على تحقيق هذه الغاية للوصول إلى تحقيق التكامل بين الدول العربية وتكاثف القوى العاملة العربية باعتبارها الدعامة الأساسية لتحقيق الرفاهة والعدالة الاجتماعية في الوطن العربي⁽¹⁾.

فعدت بذلك مسألة تنظيم تنقل اليد العاملة من انشغالاتها الأساسية وكذا توطينها، بل احتلت أولوية متقدمة في اهتمامات ونشاطات المنظمة وذلك لأجل المساهمة في الحد من تفاقم معدلات البطالة وتطوير أساليب التشغيل وتنقل العمال بين البلدان العربية.

ولغرض إبراز جهود منظمة العمل العربية في تنظيم تنقل اليد العاملة، وكذلك مدى إسهامها في تحقيق معادلة التوازن ما بين حماية العامل الوطني وتوفير حد أدنى من الحماية للعامل الأجنبي-العربي-، سيتم الوقوف عند نشاطها المعياري المترجم في اتفاقياتها (المطلب الأول)، ثم استراتيجياتها (المطلب الثاني).

المطلب الأول - تنقل اليد العاملة على ضوء الاتفاقيات العربية:

تسعى منظمة العمل العربية جاهدة وفي ظل ظروف عربية صعبة إلى أن

توظف دورها في تيسير تنقل اليد العاملة العربية من أجل حل إشكاليتين قوميتين خطيرتين:

- الحفاظ على الهوية العربية لبعض دول الاستقبال لليد العاملة الأجنبية وعلى أمنها الوطني المهددين بسبب الخلل في تركيبها السكانية الناتجة عن النمو السرطاني لأعداد الوافدين إليها من غير العرب.

- معالجة إشكالية البطالة المتنامية في الدول العربية التي أضحت بسبب معدلاتها المتزايدة خطرا جديا يهدد السلم الاجتماعي في هذه الدول، وذلك بتيسير تنقل العمال العرب إلى الأقطار العربية التي تستطيع استيعاب أعداد من العاطلين الذين لا يجدون فرص عمل مناسبة لهم في أقطارهم⁽ⁱⁱ⁾.

ولتحقيق هذه الغاية المحددة في دستورها وفي الميثاق العربي للعمل، ومنها طبعاً تحقيق التزام الدول العربية بإعطاء الأولوية في التشغيل لعمال البلاد العربية من غير مواطنيها، استخدمت منظمة العمل العربية أدواتها القانونية المتاحة ولعل أن أهمها، اتفاقياتها المجسدة لمبادئ هامة تحكم تشغيل الأجانب وتوفر الحماية للعامل الأجنبي وتجعله بمنأى عن كل صور الاستغلال والتمييز تماشياً مع ما تقرره المواثيق الدولية.

الفرع الأول- إرساء اتفاقيات العمل العربية لمبدأ أفضلية العامل الوطني والعربي في التشغيل:

يتبين بالرجوع إلى وثائق تأسيس منظمة العمل العربية اختلاف الظروف والعوامل التي أدت إلى تأسيسها عن تلك التي حملت إلى تأسيس منظمة العمل الدولية، إذ لا نجد فيها أية إشارة إلى المنافسة المتكافئة على الأسواق⁽ⁱⁱⁱ⁾ بل أنّ

مبررات وجودها تقوم على أسباب وغايات مختلفة، تجمع فيها ما هو سياسي (الأهداف والأسباب القومية) وما هو اجتماعي (الأهداف والأسباب ذات الصلة بالعدالة الاجتماعية).

تبنت المنظمة لتحقيق غاياتها وسائل وأساليب مماثلة لتلك التي تبنتها منظمة العمل الدولية، فاخترت لأجل ذلك منهج إقرار مستويات العمل العربية كوسيلة للوصول إلى غاياتها، وهو ما عبرت عنه المادة الرابعة من الميثاق العربي للعمل حيث جاء فيها « توافق الدول العربية على أن تبلغ مستويات متماثلة في التشريعات العمالية والتأمينات الاجتماعية »، كما تؤكد ذلك في المادة 3/3 من دستور المنظمة التي جعلت من بين أهدافها « توحيد التشريعات العمالية وظروف وشروط العمل في الدول العربية كلما أمكن ذلك ».

تكمن الغاية الأساسية في بلوغ المستويات المتماثلة وتوحيد التشريعات على المستوى العربي في تحقيق مستوى تماثل من العدالة الاجتماعية من جهة، ومن جهة أخرى - وهو ما يهمنا - توفير بيئة ملائمة لتنقل الأيدي العاملة العربية بين الدول العربية، وفي مسعى إلى إقامة سوق عمل عربية^(iv)، وعلى هذا الأساس أقرت المادة السادسة من ميثاقها ضرورة موافقة الدول العربية على إعطاء الأولوية في التشغيل لعمال البلاد العربية من غير مواطنيها بما يتفق وحاجاتها. بهذا، يعدّ ميثاق منظمة العمل العربية أول وثيقة تقر مبدأً حمائي هام يرمي إلى حماية اليد العاملة الوطنية بالدرجة الأولى والعربية بالدرجة الثانية وهو مبدأ الأفضلية في التشغيل للعامل الوطني ثم العربي على غير العربي.

تدعم هذا المبدأ بموجب اتفاقيتين أساسيتين موجّهتين لتنظيم تنقل الأيدي العاملة، وهما على النحو التالي:

أولا - الاتفاقية رقم 02 لسنة 1967 بشأن تنقل اليد العاملة.

يعدّ موضوع تنقل الأيدي العاملة بين الدول العربية، عنصرا من عناصر الوحدة الاقتصادية، ولقد كان محل اهتمام مجلس وزراء العمل العرب في دورته الأولى 1965 و 1966 حيث عرضه للمناقشة، ليسفر المؤتمر الثالث لوزراء العمل العرب (الكويت 1967) عن توقيع الاتفاقية العربية لتنقل الأيدي العاملة رقم 2 لسنة 1967، واحتوت هذه الاتفاقية على 16 مادة تتعلق كلها بتسهيل تنقل اليد العاملة فيها بين الدول العربية، والعمل على تيسير الإجراءات الرسمية الخاصة بذلك، وعبرت ديباجة الاتفاقية عن ذلك بصورة دقيقة ومحددة فجاء فيها أن الحكومات العربية التي حضرت المؤتمر « تسعى وراء تحقيق الوحدة الشاملة »، وترى أن أحد السبل لتحقيق ذلك هو ضمان حرية تنقل الأيدي العاملة في الوطن العربي باعتباره حافزا للنشاط الاقتصادي وعونا على تحقيق العمالة الكاملة، وفي نفس هذا السياق أكدت المادة الثانية الفترة 11 من الاتفاقية العربية رقم 04 لعام 1975 بشأن تنقل الأيدي العاملة " معدلة " على وجوب تبسيط الإجراءات الخاصة بتنقل الأيدي العاملة فيما بين الدول العربية للحد من تنقل الأيدي العاملة بطريقة غير قانونية^(٧).

كذلك كرست الاتفاقية رقم 02 سالفه الذكر، مبدأ أفضلية التشغيل للعمال العرب، وذلك من خلال المادة الرابعة منها التي تنص على أنه « تتعهد الأطراف المتعاقدة بأن تجعل الأولوية في التشغيل للعمال العرب، وذلك بما يتفق وحاجات

كل طرف».

يتضمن هذا النص حماية خاصة للعامل الأجنبي العربي في مواجهة منافسة العامل الأجنبي غير العربي مع الحفاظ على أولوية العامل الوطني ومراعاة حاجات الدولة المستقبلية.

ثانيا - الاتفاقية رقم 04 لسنة 1975 بشأن تنقل الأيدي العاملة (معدلة):

في عام 1975، ارتأى مؤتمر العمل العربي الذي عقد دورته العادية الرابعة في طرابلس (ليبيا)، أن الأحداث الاقتصادية والاجتماعية التي طرأت على الوطن العربي الحقة الماضية، قد أوجدت أوضاعا استوجبت إعادة النظر في الاتفاقية القائمة لتنقل الأيدي العاملة آخذا في الاعتبار أن خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية العربية تتطلب تحقيق الاستفادة القصوى من الموارد في الأقطار العربية، بما في ذلك، القوى البشرية، الأمر الذي يقتضي تنظيم تنقل الأيدي العاملة بما يكفل توفير احتياجات التنمية في كل قطر، وبما يحقق أهداف التكامل الاقتصادي العربي، وهو ما ترجم من خلال الاتفاقية رقم 04 المؤرخة في 13 مارس 1975، التي يتضح من ديباجتها تراجعها عن الهدف الذي تسعى إلى تحقيقه « تحقيق برامج التنمية في كل قطر » بخلاف ما كان عليه الوضع في الاتفاقية رقم 02 لسنة 1967 من حيث استخدام الموارد البشرية على النحو الأمثل كوسيلة « لتحقيق الوحدة الاقتصادية » بين البلدان العربية^(vi).

تعدّ هذه الاتفاقية أكثر واقعية من سابقتها رغم هذا التراجع الذي عرفته في الأهداف الإستراتيجية، فهي قد تضمنت العديد من الأحكام التي أغفلت عنها الاتفاقية الأولى. ولقد أوضحت هذه الوثيقة معنى العمال الوافدين المشمولين

بأحكامها وهم « العمال العرب الذي ينتقلون إلى قطر عربي آخر ومن دولة أجنبية ». كذلك أكدت على إعطاء الأولوية للعامل الوطني ثم العربي قبل الأجنبي غير العربي وذلك من خلال:

- المحافظة على فرص العمل للعمال الوطنيين^(vii).

- إعطاء العمال العرب الوافدين الأولوية في التشغيل بما يتفق وحاجات كل دولة^(viii) وفي هذا الصدد أكدت على تشجيع حركة تنقل الأيدي العاملة فيما بين الدول العربية، وذلك بإبرام اتفاقيات جماعية أو ثنائية لتنقل الأيدي العاملة، وعلى إعطاء الأولوية لاحتياجات الدول العربية الأخرى من القوى العاملة مع ضرورة العمل على تعويض القوى العاملة الأجنبية في الدول العربية بقوى عاملة عربية. وصادقت على هذه الاتفاقية 7 دول عربية حتى 2012/02/01.

إن كانت هذه الاتفاقيات قد اهتمت بتكريس الحماية للعامل الوطني والعامل العربي بصفة خاصة من خلال إقرار مبدأ الأفضلية له في التشغيل، إلا أنه من زاوية أخرى أقرت حماية خاصة لهذا العامل العربي باعتبار أجنبي عن البلد المستقبل، وهو ما سيبرز في الفرع الثاني أدناه.

الفرع الثاني - إقرار الاتفاقيات العربية لمبدأ المساواة في الحقوق والمزايا العمالية:

سعت اتفاقيات العمل العربية إلى ضمان المساواة في المعاملة بين العمال الوطنيين والعمال الأجانب لاسيما في مجال الحقوق والمزايا، فنجد الاتفاقية رقم 02 سالفة الذكر قد أولت أهمية لضمان الحماية القانونية للعامل الأجنبي، وذلك من خلال تعهد الأطراف في الاتفاقية بأن يتمتع العمال الذين ينتقلون للعمل وفقا لأحكام هذه الاتفاقية، بالحقوق والمزايا التي يتمتع بها عمال الدولة التي ينتقلون

للعمل بها، ويشمل ذلك على الأخص الأجور وساعات العمل، والراحة الأسبوعية والإجازات بأجر، والتأمينات الاجتماعية والخدمات التعليمية والصحية^(ix).

أبعد من هذا، حولت هذه الاتفاقية للعامل الأجانب الحق في تحويل جزء من أجورهم إلى الدولة أو البلد الذي ينتمون إليه، ويحدد تشريع كل دولة أو بلد من الأطراف الحد الأدنى الذي يسمح بتحويله. وهو ما أكدته المادة السابعة (07) من الاتفاقية.

رغم هذا الامتداد في الحماية، إلا أنه يعاب على هذه الاتفاقية قصورها في تحقيق حماية كافية للعمال حيث أغفلت معالجة أوضاعهم المهنية (الحق في التدريب) والمدنية والسياسية (الحق في تكوين النقابات والمفاوضات الجماعية^(x)). وهو ما تدرأته الاتفاقية رقم 5 المعدلة لها، فأقرت بدورها مبدأ المساواة في الحقوق والمزايا إذ كرست ديباجتها ضرورة تمتع العمال الذين ينتقلون فيما بين الأقطار العربية بكافة الحقوق والمزايا الممنوحة لعمال الدولة الأصلية، بل أكثر من ذلك احتوت هذه الاتفاقية ضمانات أساسية للعامل الأجنبي مفادها عدم تأثير هذا الحد الأدنى من الحماية المقررة له بموجب هذه الاتفاقية عما توفره أحكام الاتفاقيات أو الأعراف من ضمانات أو مزايا أفضل له^(xi).

دعمت منظمة العمل العربية حماية العامل الأجنبي من خلال اتفاقيات خاصة بالضمان الاجتماعي، وبصفة خاصة من خلال الاتفاقية رقم 14 لعام 1981 المتعلقة بحق العامل العربي في التأمينات الاجتماعية عند تنقله في أحد الأقطار العربي، والتي أقرها مؤتمر العمل العربي المنعقد في دورته التاسعة بمدينة بنغازي بالجمهورية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية في مارس 1981،

واحتوت هذه الاتفاقية على 12 مادة ذات أحكام هامة تنطبق على العمال العرب الأجانب الوافدين في دولتهم أو من دول أجنبية^(xii)، وتوفر لهم ذات الحماية المقررة للوطني في مجال التأمينات الاجتماعية، وعليه يستفيد هؤلاء العمال الوافدين بما يلي:

- الرعاية الطبية في حالات العمل والولادة وكذلك خدمات التأهيل المهني.
- المعونة المالية في حالات العجز المؤقت والمرض والإصابة والحمل والولادة والبطالة.

تطوي هذه الاتفاقية على أهمية كبيرة من الناحية القانونية، لما توفره من حماية للعامل العربي عند تنقله إلى قطر عربي، وتجسيدها لمبدأ المساواة التي تضمنه بين جميع العمال العرب والعمال الوطنيين في مجال التأمينات الاجتماعية، غير أن هذه الاتفاقية لم تُلَقَ حتى 2012/02/01 سوى بتصديق 4 دول عربية.

وتجدر الإشارة في ذات الصدد إلى أن الاتفاقية رقم 03 المؤرخة في 27 مارس 1981 المتعلقة بالحد الأدنى للتأمينات الاجتماعية، قد أقرت بموجب المادة السادسة على أنه يجب عند تغطية أية فئة عدم التفرقة بين:

أ - الرعايا العرب.

ب - الوطنيين والأجانب، بشرط المعاملة بالمثل.
وحظيت هذه الاتفاقية بمصادقة 06 دول فقط حتى 2012/02/01.
تناولت إلى جانب هذه الاتفاقيات بعض الاتفاقيات العربية الأخرى، بصفة جزئية حقوق العمال الوافدين وأكدت بصفة خاصة على مبدأ المساواة بينهم وبين

الوطنين، ومثالها الاتفاقية رقم 08 لسنة 1987 والمتعلقة بالحقوق والحريات النقابية والتي أقرت ضرورة « مساواة العمال العرب الذين يعملون في دولة عربية (غير تلك التي ينتمون إليها بجنسياتهم) بالعمال الوطنيين في الانتماء إلى كافة منظمات العمال وتمتعهم بكافة الحقوق النقابية ». وهذه الاتفاقية صادقت عليها ثلاث دول عربية فقط^(xiii). وتكرس المبدأ ذاته بموجب الاتفاقية رقم 09 لعام 1977 بشأن التوجيه والتدريب المهني، إذ قررت في المادة 19 منها وجوب « إتاحة الفرصة لحصول الوافدين للعمل من دول عربية أخرى على فرص تدريبية متناسبة مع فرص عمال القطر الأصليين »^(xiv).

أبعد من هذه الأحكام التي تجسد المساواة بين الوطني والعمال العربي الوافد، يكفل له تشريع كل دولة انطلاقاً من هذه الاتفاقية حقوقاً هامة تتجلى في:

- تحويل اشتراكات تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة إلى جهاز التأمينات الاجتماعية (الضمان الاجتماعية) في دولته أو أي قطر يطبق أحكام هذا التأمين، ويقرر الإقامة فيه بصورة نهائية، وهذا تطبيقاً لأحكام المادة الرابعة من الاتفاقية رقم 14 سالفه الذكر.
- الحق في تحويل المعاش أو احتياطي المعاش (أي الراتب) المستحق إلى مكان إقامته في حالة مغادرته للقطر الذي يعمل فيه.
- الحصول على الراتب التقاعدي (المعاش) في حالات العجز والوفاة
- الناتجة عن إصابات العمل والمرض المهني، وكذلك حالات الشيخوخة والعجز والوفاة.
- الحصول على تعويض الدفعة الواحدة (المكافأة) في حالة إصابة

العمل والمرضى المهني والشيخوخة والعجز، عند عدم توافر شروط استحقاق المعاش^(xv).

كذلك وسعت الاتفاقية العربية من مجال الحماية المقررة للعمال الوافدين، من خلال كفالة تحويل معاش العامل أو أجره من البلد العربي الذي يعمل فيه إلى البلد العربي القادم منه. ورغم هذا، كانت مصادقة الدول على هذه الاتفاقية ضعيفة إن بلغت أربع (04) دول حتى 2012/02/01.

المطلب الثاني - إنجازات منظمة العمل العربية بشأن تنظيم تنقل اليد العاملة:

أسهمت منظمة العمل العربية في إطار اهتمامها وانشغالها بالقضايا المتعلقة بالتشغيل وبصفة خاصة تشغيل الأيدي العاملة العربية وتنظيم تنقلها في الدول العربية، باستراتيجيات وبرامج ترمي لتحقيق هذه الغاية، ولازالت تعزز جهودها لذلك من خلال أنشطتها المختلفة وفي دورات انعقاد مؤتمر العمل العربي، كما تسعى جاهدة وفي ظروف عربية صعبة، إلى توظيف دورها في تيسير تنقل الأيدي العاملة العربية لغرض حل إشكاليتين خطيرتي الأبعاد، وتمثلان في الحفاظ على الهوية العربية ومعالجة إشكالية البطالة المتنامية في الدول العربية، ولغرض إبراز أهم مجهودات هذه المنظمة وسعيها المستمر لتوظيف الوظائف وتنظيم تنقل الأيدي العاملة العربية خاصة، سيتم الوقوف عند أبرز استراتيجياتها وهي الإستراتيجية العربية لتنمية القوى العاملة والتشغيل (2003) (الفرع الأول) ثم عند البرامج والمشروعات التي تقدمت بها إلى مؤتمر القمة العربية الاقتصادية والاجتماعية والتنمية في الكويت سنة 2009، وتحديد برنامج العقد العربي للتشغيل 2010 - 2011 (الفرع الثاني).

الفرع الأول - الإستراتيجية العربية لتنمية القوى العاملة والتشغيل (2003):

قامت منظمة العمل العربية في إطار سعيها بالنهوض بالتشغيل وتنظيم تنقل الأيدي العاملة العربية في الأقطار العربية بمجموعة من الإنجازات منها إعداد استراتيجيات مرتبطة بالقوى العاملة العربية وذلك من خلال مؤتمر العمل العربي، وأهم هذه الاستراتيجيات الإستراتيجية العربية لتنمية القوى العاملة والتشغيل التي أقرها مؤتمر العمل العربي في دورته الثلاثين بتونس عام 2003 بموجب القرار رقم 1243^(xvi).

ومن مبررات هذه الإستراتيجية استكمال تحقق منظمة التجارة الحرة العربية الكبرى والتقدم بثبات نحو سوق عربية مشتركة يتاح عندها حرية تنقل القوى العاملة العربية، وتأتي استنادا إلى ميثاق العمل العربية الأساسية لاسيما الاتفاقيتين رقم 02 و 04 بشأن تنقل الأيدي العاملة والاتفاقية رقم 14 بشأن حق العامل العربي في التأمينات الاجتماعية، وهي أيضا دمج لكل من إستراتيجية تنمية القوى العاملة (1985) والإستراتيجية العربية للتشغيل (1993) وتحديثا لهما.

تمثل هذه الإستراتيجية إطار عمل للمنظمة في مجال التنمية القوى العاملة، اعتمدت على أهداف وآليات لتحقيقها ولعل أهم أهدافها المرتبطة بتنظيم تنقل الأيدي العاملة العربية وتوسيع فرص تشغيلها في المنطقة العربية، هدفها الرابع والهدف الثاني عشر لها المعبر عنهما في الإستراتيجية العربية هذه على النحو التالي:

✓ الهدف الرابع: السعي الحاد المتواصل لتحقيق التشغيل الكامل وذلك

خاصة من خلال:

- إعادة تنظيم استخدام الوافدين غير العرب بهدف تقليبه تدريجيا والسعي لإيجاد فرص عمل للعمالة العربية في البلدان العربية التي تلوح فيها فرص لذلك.
- ✓ الهدف الثاني عشر: تعزيز فرص التشغيل للمنتقلين العرب بين البلدان العربية وذلك من خلال:
- العمل على تحقيق التوازن الديمغرافي الآمن لبلدان الاستقبال بما يضمن الهوية الثقافية العربية الإسلامية لها.
- وضع المزيد من الرقابة على مكاتب الاستخدام ومكاتب إحقاق العمال بالخارج وضمان شفافية في عملها وحماية القوى العاملة الراغبة في الهجرة والتنقل من تعرضها لسوء الاستغلال.
- تشجيع التعاقدات الشاملة مع الشركات العربية للعمل في بلدان الاستقبال ودعم بلدان الإرسال لها من حيث تسهيل الإجراءات والإعفاءات الضريبية وتيسير انتقال عمالتها العربية.
- تشجيع برامج التدريب المشتركة بين بلدان الإرسال والاستقبال لضمان المهارات المناسبة للاحتياجات في مجموعتي البلدان.
- وضع نظم إحصائية قطرية لمتابعة أوضاع الوافدين من خلال المسوح وتسويقها في أوساط المنتقلين.
- توفير الحماية للوافدين في إطار القوانين وبشكل خاص أثناء اضطرابات العلاقة السياسية.
- حث أصحاب الأعمال في بلدان الاستقبال على التقليل التدريجي من استخدام العمال غير العربية واعتماد إجراءات تحفز على ذلك.

- العمل في الأمد المتوسط على إيجاد مكتب تشغيل عربي يرتبط بجميع مكاتب التشغيل بأنواعها المختلفة في البلدان العربية، وذلك لتيسير تنقل الأيدي العربية وتوفير بيانات حول فرص هذا التشغيل^(xvii). وفي هذا تأكيد على ضرورة إعطاء الأولوية للأيدي العاملة العربية والاستبعاد التدريجي لغير العربية.

الفرع الثاني - العقد العربي لتشغيل (2010 - 2020):

ترجمت منظمة العمل العربية اهتمامها بدعم برنامجها المتكامل لدعم التشغيل ومكافحة البطالة في الدول العربية، بتشجيع وتيسير تنقل الأيدي العاملة العربية إلى الأقطار العربية وترجم ذلك من خلال عدّة برامج ومشاريع ومنتديات، أهمها منتدى الدوحة الذي ضم عددا كبيرا من المعنيين بالتنمية والتشغيل في الدول العربية، وانعقد خلال الفترة 15 - 16 نوفمبر 2008، تمهيدا لانعقاد مؤتمر القمة الاقتصادية التي انعقدت في الكويت في 20 جانفي 2009، وأوصى بشأن تنقل العمالة العربية ضمن بند خاص (البند ثانيا/5) من الإعلان الذي أصدره المنتدى بما يلي:

« تيسير تنقل العمالة العربية بين البلدان العربية، وتكليف وزارات الداخلية والعمل لاتخاذ الإجراءات الكفيلة لتحقيق ذلك، في إطار من التشاور الدائم والمنظم وتوجيه القطاع الخاص لزيادة الاعتماد على العمالة الوطنية والعربية «^(xviii). وهو الاقتراح الذي استجابت له القمة العربية الاقتصادية حيث ضمنت

قرارها الخاص بتنفيذ البرنامج المتكامل لدعم التشغيل في الدول العربية، من خلال منظمة العمل العربية وأجهزتها بنداً يقضي:

(رابعاً: تتخذ حكومات الدول العربية الإجراءات اللازمة لتيسير تنقل العمالة العربية بين الدول العربية الأعضاء وفقاً لمتطلباتها، إضافة إلى إشارات خاصة لصالح تنقل أصحاب الأعمال.

واستناداً إلى هذا الموقف، يمكن الوصول إلى أن:

- القرار العربي فضل تيسير وتشجيع التنقل على حريته، وهي الحرية التي يمكن تحقيقها أو المرجوة من إقامة سوق عربية اقتصادية واحدة عام 2020.
- مكن هذا القرار العرب من التخلص مما التزموا به في اتفاقية الوحدة الاقتصادية من حرية الإقامة والعمل والاستخدام وممارسة النشاط الاقتصادي.
- أشار منتدى الدوحة إلى أن اتخاذ الإجراءات الكفيلة بتيسير تنقل العمال يجب أن تتخذها وزارات الداخلية والعمل في إطار التشاور الدائم والمنظم، وهو ما يؤكد الحاجة إلى وجود هيكل مؤسسي عربي يؤطر عملية التشاور الدائم حول هذه المسألة، وهو ما كان من الممكن إسناده للمؤسسة العربية للتشغيل الملغاة.

- كذلك يعاب على قرار المؤتمر القمة الاقتصادية بخصوص تنقل العمالة، أن عبارته الأخيرة (وفقاً لمتطلباته) واسعة تحمل أكثر من معنى، إذ تطرح التساؤل حول المقصود بها أي الاحتياجات من القوى العاملة - كما ونوعاً - أم المتطلبات المتعلقة بالحفاظ على الهوية والقومية والأمن الوطني، ومد المقصود لها المتطلبات الفطرية لكل دولة أم المتطلبات القومية اللازمة؟^(xix).

- إضافة إلى ذلك، عملت منظمة العمل العربية على توظيف دورها في تيسير تنقل العمالة العربية عبر تنفيذ البرامج المشاريع التي تقدمت بها إلى القمة

العربية الاقتصادية والاجتماعية والتنمية في الكويت عام 2009، وأهمها برنامج العقد العربي للتشغيل (2010 - 2020)، والمرصد العربي لمعلومات سوق العمل.

أولت هذه البرامج اهتماما خاصا لموضوع تنقل الأيدي العاملة العربية، فبالرجوع لبرنامج العقد العربي لتشغيل 2010 - 2020 وبصفة خاصة التوجيهات العامة له نجد أنه اعتمد بمبادئ ومنطلقات تساهم في تحقيق متطلبات العقد العربي للتشغيل أبرزها:

2 - تخفيض معدلات البطالة في جميع البلدان العربية بمقدار النصف، وتم التأكيد في هذا الصدد على وجوب إعطاء الأولوية المطلقة للعمالة الوطنية ثم العربية وأخيرا غير العربية...

4 - زيادة الاعتماد على العمالة العربية المستقلة بين البلدان العربية: وتضمن هذا البند ما يلي:

أ - توفير وتعميم المعلومات عن خصائص أسواق العمل العربية وحاجاتها من العمالة في المجالات والمستويات المختلفة بشكل دوري.

ب - تطوير التشريعات والإجراءات المنظمة لتنقل العمالة العربية واستخدام العمالة الأجنبية في الأقطار العربية.

ج - توفير وتعميم المعلومات حول العمالة الوافدة في الأقطار العربية من حيث مجالات العمل ومستويات الأعمال التي تمارسها وشروط وظروف عملها والكلفة الاجتماعية لها.

د - استثمار التصنيف العربي المعياري للمهن الذي يوقر لغة موحدة

لقضايا العمل على المستويين العربي والقطري، وذلك للمساهمة في تسهيل تنقل العمالة العربية وتوحيد أطر ومنطلقات المناهج والبرامج التعليمية ومستويات الأجور ومعايير التقييم للمتعلمين والمتدربين.

هـ - توفير متطلبات التنسيق بين الوزارات العربية المعنية بتنقل العمالة العربية على المستويين العربي والقطري، وبخاصة وزارات الداخلية والعمل.

و - المباشرة في اتخاذ خطوات من شأنها تسهيل تنقل العمالة العربية تدريجيا وصولا إلى حرية تنقلها عندما يتم إنشاء السوق العربية الموحدة حسب ما هو مقرر في عام 2020 باعتبار أن حرية تنقل العمالة العربية من المعالم الرئيسية لتحقيق السوق العربية المشتركة^(xx).

يتضح من جملة العناصر السابقة الاهتمام الكبير التي توليه منظمة العمل العربية لتنمية القوى العاملة، وتطوير أساليب التشغيل وتنقل الأيدي العاملة في البلدان العربية إيماناً منها بما سيحققه التعاون والتكامل في ميدان العمل من ضمان حقوق الإنسان العربي، وما تم تقديمه لا يعبر عن كافة جهودها الموجهة لتنظيم تنقل الأيدي العاملة العربية في الأقطار العربية والضمانات المقررة لحمايتها، وإنما أهمها التي تسمح بالكشف عن ذلك، على أن هذا الموضوع يقتضي تقييم نجاح هذه المنظمة في تحقيق أهدافها السابقة، وهو ما نختم به للكشف عن الواقع والمأمول.

خاتمة:

تماشياً مع ما جاء في الميثاق العربي للعمل ودستور منظمة العمل العربية بشأن إعطاء الأولوية في التشغيل لعمال البلاد العربية وتمائل شروط وظروف العمل

- بينهم وبين العمال الوطنيين، أكدت مستويات العمل العربية على هذه المبادئ في أكثر من أداة قانونية ويمكن تلخيص ما نصت عليه هذه المستويات في:
 - المحافظة على فرص العمل للعمال الوطنيين.
 - تسهيل تنقل الأيدي العاملة بين الدول العربية وتبسيط الإجراءات المطلوبة في هذا الشأن.
 - إعطاء العمال العرب الأولوية في التشغيل حين تتقدمهم من دولهم إلى دول عربية أخرى.
 - مساواة العمال العرب الوطنيين من حيث شروط وظروف العمل والحقوق الأخرى.
 - استفادة العمال المتققلين من النظام التأميني المعمول به في البلد الذي انتقلوا إليه وبنفس استفادة العمال الوطنيين لذلك البلد.
 - كفالة تحويل معاش العامل أو اشتراكاته التأمينية إلى بلده أو أي بلد عربي ينتقل إليه من جديد واحتساب مدة عمله أثناء تنقله.
- إن كشفت هذه الدراسة عن الاهتمام الذي أولته المنظمة لقضية تنقل الأيدي العاملة العربية سواءً من خلال المعايير التي وضعتها بخصوص هذه المسألة أو من خلال تنفيذ البرامج والمشاريع التي تقدمت بها إلى مؤتمر القمة العربية الاقتصادية والاجتماعية والتنمية في الكويت سنة 2009، أو من خلال إستراتيجيتها إلا أنّ ما يمكن قوله أن هذه المعايير العربية الخاصة لم تلق قبولا ملائما، فمثلا الاتفاقية رقم (2) حصلت على تصديق 7 دول فقط، أما الاتفاقية رقم (4) فحصلت على العدد نفسه من الدول التي صادقت على الاتفاقية

السابقة، وهي الأردن، سوريا، الصومال، العراق، فلسطين، مصر واليمن. وأربع دول فقط ملتزمة بالاتفاقية رقم (14) وهذا عدد ضئيل جدا، يضعف من فاعلية الاتفاقيات الثلاث في تحقيق الهدف القومي الحيوي المتمثل في تيسير تنقل العمال بين الدول العربية.

وفي محاولة تقييمية لمدى مسايرة وتجسيد قوانين العمل العربية للهدف القومي المتمثل في العمل العربي المشترك، يمكن في البداية التأكيد على النتائج السلبية المفترزة انطلاقا من الضعف المسجل في التصديق على المعايير العربية الخاصة بتنقل الأيدي العاملة، كذلك كشف الواقع أخطر هذه النتائج السلبية في مرحلة السبعينات التي مكّنت الدول العربية المنتجة للبترول من الحصول على موارد كبيرة مكّنتها من خطط تنمية طموحة احتاجت لتنفيذها إلى الاستعانة بالآلاف من العمال الأجانب، وكانت هذه المرحلة أكبر امتحان لاجتياز مدى جدية الدول العربية في تنفيذ شعارات سوق العمل العربية ومبدأ أولوية التشغيل للعمال العرب، وهو الامتحان الذي انتهى بنتائج سلبية، حيث أثبت عمليا أن:

- أغلب الدول المستضيفة للأيدي العاملة رجّحت العامل الاقتصادي على العامل القومي، ففضلت الاستعانة باليد العاملة الرخيصة عن اليد العاملة العربية.
- الهاجس الأمني لدى الدول المستضيفة الذي أدى إلى ترجيح الكفة لصالح العمالة الأجنبية، إذ اعتبرت العمالة العربية الأخطر أمنيا على العمالة الأجنبية وفي هذا إهدار لحقيقة الحفاظ الهوية القومية للدولة، الذي يجب أن يكون أول الاعتبارات الأمنية الذي يقتضي أن تراعيه.

إضافة إلى هذه النتائج، فشل الدول العربية في إقامة تنسيق لعملية انتقال القوى العاملة وكذلك إبرام اتفاقيات ثنائية بينها لتنظيم هذا الانتقال. أخيراً يؤكد واقع قوانين العمل العربية اتجاهها إلى المزيد من القطرية وتعطيل العمل العربي المشترك وتمثل ذلك في أن بعضها الذي يقرّ مبدأ أولوية تشغيل العامل العربي أُلغته، والبعض الآخر لم تضمنه في قوانينها الداخلية، والعامل العربي وفقاً لهذه القوانين يعامل على أنه عامل غير مواطن شأنه شأن كل الأجانب على اختلاف جنسياتهم، وهو الحال بالنسبة للقانون الجزائري.

الهوامش:

- i - محمد عبد الله الطاهر، الضرورات التي تفرضها سياسة الخصخصة في مجال علاقات العمل، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2004، ص 78.
- ii - الميثاق العربي الثاني، منشور على الموقع الإلكتروني: www.ilolabor.org.
- iii - تعد المنافسة المتكافئة على الأسواق الغاية الرئيسية لقيام منظمة العمل الدولية لعام 1919، أنظر تفاصيل ذلك: إلياس يوسف، قانون العمل بين العولمة والتدويل، ولاية تشريعات العمل الوطنية في ظل العولمة والآثار المترتبة عليها، منظمة العمل العربية، د س ن، ص 12.
- iv - إلياس يوسف، مرجع سابق، ص 12.
- v - الاتفاقية العربية رقم (4) لعام 1975، بشأن تنقل الأيدي العاملة (معدلة)، مأخوذة من الموقع الإلكتروني: www.ilolabor.org.
- vi - أحمد حسن البرعي، الاتفاقية الدولية لحماية جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، الحلقة العلمية "للجوء والهجرة: المشكلات والحلول" جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، تونس، 2008، ص 18.
- vii - راجع المادة 2 من الاتفاقية رقم 04، مرجع سابق.
- viii - راجع المادة 36 من الاتفاقية نفسها.
- ix - راجع المادة السادسة من الاتفاقية رقم 02، مرجع سابق.
- x - أحمد حسن البرعي، مرجع سابق، ص 18.

- xi - راجع نص المادة الأولى من الاتفاقية رقم 04س، مرجع سابق.
- xii - انظر المادة الأولى من الاتفاقية رقم 14 لعام 1981، منشورة على الموقع الإلكتروني: www.ilolabor.org
- xiii - أحمد حسن البرعي، مرجع سابق، ص 19.
- xiv - يضاف إلى الاتفاقيات المذكورة، اتفاقيات عديدة، مؤكدة على الالتزام بالمساواة بين العمال العرب والوطنيين في دول الاستقبال، منها أيضا الاتفاقية رقم 7 المصادق عليها من قبل مؤتمر العمل العربي في مارس 1977 المتعلقة بالسلامة، والصحة المهنية والتي تضمنت حكما يقضي بضرورة تحقيق المساواة بين جميع العمال العرب بالعمال الوطنيين في تطبيق أحكام السلامة والصحة المهنية، وهو ذات المبدأ المكرس من خلال المادة 2 من الاتفاقية رقم 10 لسنة 1979 بشأن الإجازة الدراسية مدفوعة الأجر، أنظر في هذا الصدد: بن عزوز بن صابر، مبادئ عامة في شرح قانون العمل الجزائري، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2010، ص ص 101 - 102.
- xv - راجع المادة الثالثة من الاتفاقية رقم 14، مرجع سابق.
- xvi - الإستراتيجية العربية لتنمية القوى العاملة والتشغيل لعام 2003، منشورة على الموقع الإلكتروني: www.alolabor.org
- xvii - راجع الإستراتيجية العربية لتنمية القوى العاملة والتشغيل، مرجع سابق.
- xviii - أنظر التقرير العربي حول التشغيل والبطالة في الدول العربية، ص 22، منشور على الموقع الإلكتروني: www.alolabor.org
- xix - راجع التقرير العربي حول التشغيل والبطالة في الدول العربية، مرجع سابق، ص 23.
- xx - راجع العقد العربي للتشغيل، التوجهات العامة للعقد العربي للتشغيل 2010 - 2011، منشورة على الموقع الإلكتروني: www.alolabor.org