

مشروع قانون العمل بدولة الإمارات العربية المتحدة ملاحظات وتوصيات هيومن رايتس ووتش

- 1..... المقدمة
- 3..... توصيات من أجل مزيدٍ من الإصلاحات
- 3..... الحق في حرية التنظيم والتفاوض الجماعي
- 5..... الحق في الإضراب
- 7..... إلغاء استبعاد بعض العمال
- 7..... حالة خدم المنازل
- 8..... عمالة الأطفال
- 9..... التمييز بين الجنسين
- 10..... منع الخداع، وتقييد الانتقال، والعمل القسري
- 12..... عقوبات مخالفة القانون
- 13..... خاتمة

المقدمة

تدرس الإمارات العربية المتحدة حالياً إعادة النظر في قانون العمل الرئيسي في البلاد. وكما هي الحال في بقية بلدان الخليج، تعتمد الإمارات اعتماداً كبيراً على العمالة الوافدة التي تأتي من جنوب آسيا في المقام الأول. وتقول الأرقام إن 95% من قوة العمل في الإمارات في عام 2005، وتبلغ زهاء 2.7 مليون عامل، هي من الوافدين الذين يعمل أكثرهم في قطاعي الإنشاءات وخدمة المنازل. ومن شأن الإصلاحات التي يتضمنها قانون العمل الجديد أن تحمل أثراً إيجابياً كبيراً يشمل جنوب آسيا ومنطقة الخليج. وإذا ما تضمنت النسخة النهائية من القانون الحماية العمالية الأساسية، فبوسع هذا القانون أن يصبح نموذجاً يحتذى في المنطقة.

لكن ما يؤسف له هو أن مشروع القانون يعاني نواقص كثيرة ويتضمن أحكاماً تخالف معايير العمل الدولية الثابتة. وقد طرحت الحكومة هذا المشروع للمناقشة العامة والتعليق عليه منذ 5 فبراير/شباط 2007. ومن الجوانب التي تحتاج مزيداً من الإصلاح: خلو هذا القانون من أحكام تكفل حق العمال في التنظيم والتفاوض الجماعي؛ وحظر الإضرابات؛ واستبعاد بعض فئات العمال من الحماية التي يوفرها القانون، مثل خدم المنازل وعمال الزراعة والمراعي؛ وكذلك الغموض الذي يكتنف تحديد السن الأدنى للعمل؛ وحظر بعض أنواع العمل على النساء؛ وعدم وجود أحكام تحظر مصادرة جوازات السفر وغيرها من الثبوتيات الشخصية وتوجب كتابة عقود العمل بلغة العمال الأصلية؛ إضافة إلى عدم كفاية الغرامات بحق من يخرقون القانون، وضعف إنفاذها.

إن تقرير هيومن رايتس ووتش الصادر عام 2006 تحت عنوان "بناء الأبراج وخداع العمال: استغلال عمال البناء الوافدين في الإمارات العربية المتحدة" يلقي الضوء على إساءات كبيرة بحق العمال، مثل الأجور شديدة التدنّي، وشيوع حجز الأجور لأشهر كثيرة في المرة الواحدة، ومصادرة جوازات سفر العمال "كتأمين" لمنعهم من ترك العمل. وعندما يقترن هذا كله مع وقوع العمال في الدين بسبب "رسوم التشغيل" غير القانونية، فإن هذه الإساءات تخلق شروطاً تمثل عملاً قسرياً في أسوأ الأحوال. ويلقي التقرير الضوء أيضاً على ارتفاع نسبة الإصابات والوفيات بين عمال البناء الذين لا يكاد يوجد ما يضمن لهم تحمّل صاحب العمل نفقات علاجهم.

ويشدد التقرير على أن المشكلة في دولة الإمارات لا تقتصر على وجود الإساءات إلى العمال فحسب، بل تشمل تقصير الحكومة عن واجبها المتمثل في إنفاذ قوانينها وضبط سلوك أصحاب

العمل. وقد وجدنا أن الدولة تمتنع عن التحقيق مع أصحاب العمل الذين يخرقون قوانين العمل ولا تلاحقهم قضائياً؛ كما تمتنع عن إنشاء نظام شفاف على قدر جيد من التوثيق وقريب المتناول من أجل حل النزاعات العمالية؛ وتمتنع أيضاً عن تطبيق قانون الحد الأدنى للأجور في البلاد. وترفض الحكومة أيضاً أن تسمح للعمال بالسعي من أجل تحسين شروط عملهم من خلال تنظيم النقابات العمالية أو من خلال التفاوض الجماعي مع أصحاب العمل. ففي سبتمبر/أيلول 2006، أصدرت وزارة العمل قراراً يحرم العمال الوافدين المضربين من العمل في البلاد لسنة واحدة على الأقل، وهو ما أفضى إلى ترحيل بعض العمال المضربين.

وتحدثت هيومن رايتس ووتش أيضاً عن الإساءات بحق خدم المنازل الوافدين في دولة الإمارات ضمن تقريرها الصادر عام 2006 بعنوان " في طي الكتمان: الانتهاكات ضد العمال المنزليون حول العالم". ويعاني خدم المنازل، المحرومون حتى من الحماية التي يقدمها قانون العمل الإماراتي الحالي، قائمة طويلة من الإساءات بحقهم من جانب أصحاب العمل ومكاتب التشغيل، ومنها الاحتجاز القسري في مكان العمل، وعدم دفع الأجور لأشهر أو سنوات، وساعات العمل الطويلة جداً من غير أيام راحة. وفي بعض الأحوال، يواجه خدم المنازل أيضاً إساءات جسدية أو جنسية، أو يجدون أنفسهم عالقين ضمن شروط تعتبر عملاً قسرياً. ودولة الإمارات مازالت خلف حكومات أخرى شملت خدم المنازل بالحمايات العمالية المتساوية، ومنها هونج كونج وجنوب أفريقيا.

ويمثل قيام وزارة العمل بنشر مشروع القانون وطلب التعليق عليه خطوة هامة صوب الشفافية التشريعية في دولة الإمارات. كما تعبر هذه المبادرة من جانب الوزارة عن استعداد متميز لإشراك الجمهور في مناقشة قضايا ذات أهمية كبيرة فيما يتعلق بحقوق العمال في البلاد. وتأمل هيومن رايتس ووتش في أن تثمر هذه العملية المفتوحة مشروع قانون يتبنى معايير حقوق العمال المعترف بها دولياً فيصبح نموذجاً يحتذى في ميدان إنفاذ القوانين وتعديلها في دولة الإمارات وفي المنطقة عامة.

تتضمن بعض الأحكام في مشروع القانون إصلاحات إيجابية يتعين الحفاظ عليها في صيغة القانون النهائية. وعلى سبيل المثال، تفرض المادة 15 على صاحب العمل تحمل نفقات سفر العامل الوافد، ونفقات تصاريح العمل والكشف الطبي، وغيرها من النفقات الإدارية المطلوبة. كما تحمل المادة 85 صاحب العمل مسؤولية نفقات الرعاية الصحية للعامل، على أن تبدأ هذه المسؤولية عن العامل غير المواطن من يوم دخوله الدولة. وتوفر هاتان المادتان حمايات هامة من شأنها، إن جرى إنفاذها، أن تحول دون وقوع العامل في الدين ظلماً، ودون زيادة تعرضه لخطر الاستغلال الشديد ولشروط العمل الشبيهة بعبودية الدين وغيرها من أشكال العمل القسري.

وانسجاماً مع طلب الوزارة، تقدم هيومن رايتس ووتش الملاحظات التالية على مشروع القانون. ونشير بدايةً إلى أن ملاحظتنا لا تدّعي الشمولية في أي حالٍ من الأحوال. فنحن لم نقم إلا بإلقاء الضوء على جوانب تثير قلقنا أملاً منا في تقديم اقتراحاتٍ بنّاءة. ونحن ندعو حكومة الإمارات إلى عدم الاكتفاء بسن قانون يحترم المعايير الدولية لحقوق الإنسان فقط، بل ندعوها أيضاً لضمان وفاء وزارة العمل بالشروط المبينة في هذا القانون فيما يخص القرارات التنفيذية، من قبيل تحديد الحد الأدنى للأجور.

ونشير أيضاً إلى أن الاختبار الحقيقي لاحترام البلد لحقوق الإنسان والتزامه بقوانين حقوق الإنسان الدولية لا يعتمد على منطوق قوانين هذا البلد وحده؛ بل يعتمد أيضاً على جدية الحكومة في إنفاذ القوانين التي تنظم سلوك أصحاب العمل، وعلى إنشائها مؤسساتٍ تعمل على حل النزاعات بين العمال وأصحاب العمل حلاً منصفاً، وكذلك على جديتها في تحريٍ ومقاضاة أصحاب العمل الذين يخالفون القانون. ونأمل في أن تظهر دولة الإمارات التزاماً بإنفاذ قوانين العمل يضاهاي التزامها بإصلاحها.

توصيات من أجل مزيدٍ من الإصلاحات

الحق في حرية التنظيم والتفاوض الجماعي

توصية: تعديل قانون العمل في دولة الإمارات لكي يتوافق مع المعايير الدولية ويقدم حماية صريحة لحق العمال في التنظيم. ويجب أن يسمح القانون الجديد بتشكيل نقابات مستقلة لا تخضع لتدخل الحكومة أو صاحب العمل. ويجب تمكين النقابات من تمثيل العمال على نحو فعال يتسم بالكفاءة، والسماح لها بوضع أنظمتها الخاصة وانتخاب ممثليها والعمل بحرية كاملة. ويجب أن يكون لجميع العمال الحق في الانضمام إلى النقابات بصرف النظر عن جنسياتهم، وأن يسمح لهم بالمشاركة الكاملة والتمتع بحقوق التمثيل والتصويت الفعلية.

توصية: تعديل قانون العمل في دولة الإمارات حتى يتبنى المعايير الدولية الخاصة بحق التفاوض الجماعي، وذلك من خلال النص بوضوح على قيام صاحب العمل وممثل التنظيم العمالي، عند مطالبة التنظيم بذلك، بالتفاوض حول شروط العمل وظروفه بنية صادقة، بما في ذلك ما يتعلق بالأجور وساعات العمل، للتوصل إلى

اتفاق جماعي. ويجب أن يوسّع القانون حق التفاوض الجماعي ليشمل الاتحادات العمالية، من غير وضع قيود على القضايا التي يمكن التفاوض عليها.

إن حقوق العمال في حرية التنظيم، وتشكيل النقابات والانضمام إليها، وفي التفاوض الجماعي، حقوقٌ ثابتة بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان. فالإعلان العالمي لحقوق الإنسان يعترف بحق كل شخص "في تكوين النقابات والانضمام إليها على قصد تعزيز مصالحه الاقتصادية والاجتماعية وحمايتها". ويرد هذا الحق بتفصيل أكبر في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وفي العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛ إذ يشكل هذان العهدان، إلى جانب الإعلان الدولي، القانون الدولي لحقوق الإنسان. وينص العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أن "لكل فرد حق في حرية تكوين الجمعيات مع آخرين، بما في ذلك حق إنشاء النقابات الانضمام إليها من أجل حماية مصالحه"، ويطلب الدول الأطراف بأن "تسن تشريعات ... وإجراءات بما يلزم لإنفاذ الحقوق التي يقرها هذا العهد". وعلى نحو مماثل، يعترف العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ب"حق كل شخص في تكوين النقابات بالاشتراك مع آخرين وفي الانضمام إلى النقابة التي يختارها"، ويطلب الدول الأعضاء بأن "تتخذ خطوات ... حتى تنجز تدريجياً التحقيق الكامل لما يقره هذا العهد من حقوق، وذلك بجميع الوسائل المناسبة، ومنها خاصة القيام بإجراءات تشريعية". ومع أن دولة الإمارات ليست طرفاً في هذين العهدين، فهما يشكلان مصدرين مرجعيين مرشدين يعكسان أفضل الممارسات الدولية.

إن دولة الإمارات عضو في منظمة العمل الدولية. ويدرج إعلان هذه المنظمة الخاص بالمبادئ والحقوق الأساسية الخاصة بالعمل (إعلان منظمة العمل الدولية) "حق التنظيم والاعتراف الفعلي بحق التفاوض الجماعي" ضمن "الحقوق الأساسية" التي يتعين على جميع الدول الأعضاء في المنظمة حمايتها، ومن بينها دولة الإمارات. ويقول إعلان المنظمة: "يترتب على جميع الدول الأعضاء، حتى وإن لم تصادق على الاتفاقيات المعنية، التزامٌ نابعٌ من عضويتها في المنظمة باحترام وتشجيع وتجسيد المبادئ الخاصة بالحقوق الأساسية التي هي موضوع تلك الاتفاقيات، وذلك على نحو صادق وبما ينسجم مع الدستور". كما قالت لجنة منظمة العمل الدولية المعنية بحرية التنظيم: "عندما تقرر دولة أن تصبح عضواً في المنظمة، فهي تقبل المبادئ الأساسية الواردة في الدستور، وتقبل إعلان فيلادلفيا، بما في ذلك المبادئ الخاصة بحرية التنظيم". وأشارت أيضاً إلى أن أعضاء المنظمة، وبفعل عضويتهم فيها "ملزمون باحترام عدد من القواعد العامة التي أنشئت من أجل الصالح العام.... ومن هذه المبادئ حرية التنظيم التي صارت قاعدةً عرفيةً تتقدم على الاتفاقيات".

لكن قانون العمل في دولة الإمارات، وعلى نحو يخالف المعايير الدولية، يخلو من أحكام حول حق العمال في التنظيم والتفاوض الجماعي. وفي مارس/آذار 2006، أعلنت وزارة العمل أنها بصدد إعداد قانون يسمح بنشاط النقابات العمالية بحلول نهاية العام. لكن ذلك القانون لم يصدر. ويكرس القانون الجديد المقترح امتناع القانون الحالي عن الاعتراف بحقوق العمال في التنظيم والتفاوض الجماعي، وذلك من خلال سكوته عن هذه الحقوق الأساسية.

ومن غير تمتع العمال بحق التنظيم والتفاوض الجماعي، فإنهم يظلون إلى حدٍ كبير غير قادرين على توحيد جهودهم لطرح مشكلات مكان العمل مع أصحاب العمل والجهات الحكومية. وهذا ما يعوقهم جدياً عن السعي الجماعي من أجل الإصلاحات الهيكلية. وبما أن القانون لا يسمح للعمال بالتنظيم أو تشكيل النقابات، فهو يحرمهم من مؤسساتٍ تستطيع تمثيل مصالحهم. وينبع حق تشكيل النقابات من الاعتراف الواسع بأنها أهم أداة في يد العمال لطرح مظالمهم على الجهات الحكومية المعنية وللتفاوض مع أصحاب العمل والسعي من أجل إصلاحاتٍ هيكلية.

الحق في الإضراب

توصية: تعديل قانون العمل في دولة الإمارات بحيث يكفل حق العمال في الإضراب، بما في ذلك وضع إجراءات واضحة لممارسة العمال هذا الحق مثل تحديد شروط التصويت على الإضراب وقواعد الإبلاغ عنه.

توصية: تعديل المواد من 155 حتى 166 من مشروع القانون المقترح لكي تنص على إلزامية التحكيم في نزاعات العمل الجماعية نزولاً عند طلب العمال فقط وضمن شروطٍ محدودةٍ جداً مثل حالات التفاوض على العقد الأول، والحالات التي يطرح فيها العمال مظالم تتصل بتطبيق أو بتفسير الاتفاق الجماعي في ظل حرمانهم من حق الإضراب من أجل التماس الإنصاف فيما يخص هذه المظالم. وبغية ضمان أن يكون العمال "قادرين على المشاركة في تقرير الإجراءات وتنفيذها، وهو ما يجب أن يقدم مزيداً من الضمانات الكافية فيما يتعلق بالحيادية والسرعة"، كما تشترط منظمة العمل الدولية، فإن من الواجب تعديل قانون العمل في دولة الإمارات حتى ينص على اختيار ممثلي العمال في لجنة منازعات العمل الجماعية من قبل العمال أنفسهم، لا على تعيينهم "بقرار من الوزير"، كما تقول المادة 158 من القانون المقترح.

إن القانون الدولي يكفل حق العمال في الإضراب. فالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية يكفل "حق الإضراب". كما أن لجنة منظمة العمل الدولية المعنية بحرية التنظيم أقرت في اجتماعها الثاني عام 1952 بحق الإضراب بصفته "عنصراً أساسياً من حقوق النقابات" وفي عام 1994، وعلى نحو مماثل، قالت لجنة خبراء منظمة العمل الدولية المعنيين بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات إن "حق الإضراب لازمة أصيلة لحق التنظيم الذي تكفله الاتفاقية رقم 87".

لكن المادة 162 من قانون العمل الإماراتي المقترح تخالف المعايير الدولية عندما تحظر الإضراب وتقول "يحظر التوقف الكلي أو الجزئي عن العمل أو إغلاق المنشأة بسبب أو أثناء منازعات العمل الجماعية". ويعرّف القانون منازعات العمل الجماعية بأنها "كل نزاع بين صاحب عمل وعماله يتصل موضوعه بمصلحة مشتركة لجميع العمال أو لفريق منهم في منشأة أو مهنة أو حرفة معينة أو في قطاع مهني معين" (المادة 155). ويسمح القانون الجديد أيضاً لصاحب العمل بوقف العامل عن العمل "عند اتهامه بارتكاب ... جريمة الإضراب عن العمل" (المادة 114). كما يسمح له بفصل العامل دون إنذار إذا "امتنع عمداً عن القيام بالعمل أو حرّض عليه أو شارك في أيّ من ذلك" (المادة 122). وفضلاً عن هذا، فإن قرار وزارة العمل الصادر في سبتمبر/أيلول 2006 يمنع العمال الوافدين الذين يضربون من العمل في الإمارات لسنة واحدة على الأقل. وهذا إجراء أدى إلى ترحيل عدد من العمال المضربين. ومع أن القانون الدولي يسمح بفرض قيود محدودة على حق الإضراب، كمنعه في الخدمات الأساسية وأثناء الأزمات الوطنية الحادة، أو فيما يخص بعض الموظفين العاملين رفيعي المستوى، فإن ما يقترحه القانون الإماراتي من حظر يتجاوز كثيراً ما هو مسموح، ويخالف المعايير الدولية تماماً.

كما أن القانون المقترح يمعن في انتهاك حق العمال في الإضراب في المواد 155 حتى 166، وذلك بفرضه إحالة جميع منازعات العمل الجماعية التي لا يجري حلها ودياً بين الأطراف المعنية إلى لجنة منازعات العمل الجماعية التي يكون قرارها ملزماً. وبموجب القانون المقترح، يكون قرار اللجنة "قطعيّاً صالحاً للتنفيذ" ما لم يستأنف أمام القضاء الذي يكون قراره ملزماً للأطراف. إن لجنة الخبراء في منظمة العمل الدولية تجد في هذا التحكيم الإلزامي خرقاً للمعايير الدولية. وهي تقول:

"ثمة حظرٌ خطيرٌ جداً يمكن أن ينشأ أيضاً من الناحية العملية عن الآثار التراكمية للأحكام المتصلة بمنازعات العمل الجماعية التي يتعين فيها، بطلبٍ من أحد الفريقين أو بقرارٍ من السلطات العامة، إحالة الأمر إلى إجراءات تحكيم إلزامية تفضي إلى قرارٍ قطعي ملزم للأطراف المعنية. وتجعل هذه الأنظمة منع جميع الإضرابات أو إنهاءها سريعاً أمراً ممكناً: إن هذا الحظر يحد بشكلٍ خطيرٍ من

الوسائل المتاحة للنقابات من أجل الدفاع عن مصالح أعضائها، ويحد أيضاً من حقها في تنظيم نشاطاتها وصياغة برامجها. وهو غير متفق مع المادة 3 من المعاهدة رقم 87".

إلغاء استبعاد بعض العمال

توصية: تعديل قانون العمل المقترح في دولة الإمارات لإلغاء ما تتضمنه المادة 4 من استبعاد أفراد القوات المسلحة ومنسوبي الشرطة والأمن وخدم المنازل الخاصة والعمال الذين يعملون في الزراعة أو المراعي والموظفون العامون من أحكام هذا القانون. على أنه يمكن السماح باستبعاد محدود لبعض الموظفين الذين يعملون في إدارة الدولة.

إن حقوق الإنسان الدولية تتضمن جملة واسعة من حقوق العمال ولا تسمح إلا بقيود محدودة عليها. فعلى سبيل المثال، وكما قلنا أعلاه، يمكن فرض قيود محدودة في ظروف بعينها على السماح بحق الإضراب. وعلى النحو نفسه، فإن اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 98 الخاصة بحق التنظيم والتفاوض الجماعي "لا تتناول وضع الموظفين العامين الذين يساهمون في إدارة الدولة"، وتترك للقوانين والأنظمة الوطنية تقرير "مدى تطبيق الضمانات التي تنص عليها هذه الاتفاقية على القوات المسلحة والشرطة".

إن المادة 4 من قانون العمل الإماراتي المقترح تتجاوز كثيراً هذه الحدود المسموحة وتمتد عن الوفاء بالمعايير الدولية من خلال استبعادها جميع الموظفين العامين وعناصر الأمن وخدم المنازل الخاصة، وكذلك معظم عمال الزراعة والمراعي، من الحقوق والحمايات التي ينص عليها القانون.

حالة خدم المنازل

توصية: توسيع الحماية المتساوية التي يقدمها قانون العمل الإماراتي الجديد لتشمل خدم المنازل بدلاً من الاكتفاء بالاعتماد على صيغة جديدة قياسية للعقود من أجل ضمان حقوقهم.

إن ما تقترحه دولة الإمارات من اعتماد عقد نموذجي جديد من أجل خدم المنازل ليس بالبديل الكافي عن الحماية المتساوية بموجب قوانين العمل الوطنية. إن خدم المنازل الخاصة فئة شديدة التعرض إلى الاستغلال، بما فيه ساعات العمل المفرطة في الطول من غير ضمان الحد الأدنى للأجور أو ضمان أجر ساعات العمل الإضافية، ومن غير وجود أيام عطلة، علاوة على إنقاص الأجر أو دفعه

على نحو غير منتظم، وتقييد اتصالاتهم وحريتهم في الحركة. ومن شأن وجود رقابة غير كافية تقوم بها جهة حكومية أو مستقلة أن تساعد على استمرار هذه الإساءات لأنها تضمن عدم ضبطها من جانب السلطات، ولأنها تخلق مناخاً يسمح لأصحاب العمل بالإفلات من العقاب.

إن الاعتماد على حماية منفصلة وأكثر ضعفاً من خلال عقود العمل النموذجية، لحماية حقوق خدم المنازل، بدلاً من شملهم بالحماية المتساوية التي يوفرها القانون يمثل أثراً تمييزياً غير مبرر تحظره مبادئ عدم التمييز التي يصونها القانون الدولي. إن اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (انضمت الإمارات إليها في أكتوبر/تشرين الأول 2004)، وكذلك اتفاقية العمال المهاجرين، تحرمان التمييز استناداً إلى الجنس أو اللغة أو الأصل الاجتماعي، أو أية أوضاع أخرى. كما يضمن القانون الدولي المساواة أمام القانون والحماية المتساوية بموجب القانون.

ويمكن للقوانين والأنظمة والسياسيات والممارسات الحيادية من حيث ظاهرها أن تكون ذات أثر تمييزي. فاستثناء خدم المنازل من الشمول بموجب قوانين العمل الوطنية، وإن كان حيادياً على الورق من حيث تركيزه على فئة بعينها من فئات العمل، له أثرٌ سيءٌ على النساء والفتيات إذ أن الغالبية الساحقة من خدم المنازل نساء. وتعكس زيادة الضعف في الحماية المقدمة إلى خدم المنازل تمييزاً ضد نوع من العمل غالباً ما تقوم به النساء والفتيات ويتضمن مهاماً ترتبط تقليدياً بالدور المنزلي للأُنثى، وذلك من قبيل التنظيف والطبخ ورعاية الأطفال.

وما من سبب مشروع يبرر هذا الاستبعاد. ومن هنا، فإن الحماية غير المتساوية لخدم المنازل في القانون الوطني تمثل أثراً تمييزياً غير مسموح يقوم على أساس الجنس.

عمالة الأطفال

توصية: تعديل قانون العمل الإماراتي المقترح لإزالة أي لبس فيما يخص الحد الأدنى للعمر المسموح للعمل. ويجب أن تشير جميع المواد التي تنظم عمل الأطفال إشارة واضحة إلى أنها تختص بالأطفال من 15 إلى 18 عاماً فقط.

يتضمن القانون المقترح كثيراً من الحماية التي تقطع شوطاً طيباً باتجاه ضمانة حقوق الأطفال، وحقوق العمال الأطفال. لكن كثيراً من الأحكام يمكن أن تؤدي بهذه الحماية.

يتضمن القانون الجديد تناقضاً داخلياً يمكن أن يثير لبساً حول العمر الأدنى لعمل الأطفال. فهو يحظر بوضوح على أصحاب العمل تشغيل أطفال دون 15 عاماً، وهذا منسجمٌ مع اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 138 الخاصة بالحد الأدنى للعمر المسموح للتشغيل والتي تحدد السن الأدنى للعمل بخمسة عشر عاماً. لكن المادة 1 تعرّف الحدث بأنه شخصٌ "أتم الثالثة عشرة ولم يكمل الثامنة عشرة من عمره". ويمكن لهذه المادة أن تسبب لبساً مفاده أن المواد المنظمة لعمل الأطفال يمكن أن تسري على الأطفال بين 13 و14 عاماً في حين لا يجوز تشغيل هؤلاء الأطفال.

التمييز بين الجنسين

توصية: تعديل المواد 25 – 35 من قانون العمل الإماراتي المقترح بما يلغي جميع القيود المفروضة على عمل المرأة ويضمن قدرة النساء على الوصول إلى نفس الأعمال وفرص التدريب المهني المتاحة للرجال.

توصية: تعديل المادة 35 من القانون المقترح لإلغاء الشرط القائل بمسؤولية الزوج أو الوصي الجزائية عن استخدام المرأة فيما يخالف أحكام الفصل الخاص بعمل النساء والأطفال. والاعتراف بالشخصية القانونية التامة للمرأة البالغة ومعاملتها على قدم المساواة مع الرجال البالغين.

إن القانون الدولي يحرم التمييز بين الرجال والنساء تحريماً واضحاً. وأما الإعلان العالمي لحقوق الإنسان فيقول بعدم جواز أي تمييز بسبب نوع الجنس من حيث التمتع بحق العمل، والاختيار الحر للوظيفة، ومن حيث شروط العمل المواتية. وهو ينص بوضوح على أن من حق الجميع الحصول على أجر متساوٍ مقابل العمل المتساوي. وهذا ما يرد بتفصيل أكبر في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الذي يحمي "الحق المتساوي للرجال والنساء في التمتع بجميع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية"، بما فيها "حق العمل". كما أن الاتفاقية الدولية الخاصة بإزالة جميع أشكال التمييز ضد المرأة فهي تكفل بوضوح حق النساء في "نفس فرص العمل" التي يتمتع بها الرجل، بما في ذلك "الحق في اختيار المهنة والوظيفة بحرية" وحق "التعويض المتساوي والمعاملة المتساوية في العمل الذي يحمل قيمة متساوية". وعلى النحو عينه، يقول إعلان منظمة العمل الدولية إن "إزالة التمييز من حيث الوظيفة والمركز" هو من جملة حقوق العمال الأساسية التي يقع على جميع أعضاء المنظمة احترامها.

لكن قانون العمل الإماراتي المقترح، وفي خرق للمعايير الدولية، يمنع المرأة من العمل الليلي إلا في ظروف محددة. وهو يمنع النساء من العمل في "الأعمال الخطرة أو الشاقة أو الضارة صحياً أو أخلاقياً وكذلك في الأعمال الأخرى التي يصدر بتحديدها قرار من الوزير بعد استطلاع رأي الجهة المختصة". (المادة 30)؛ ويوحي القانون بأن للمرأة قدرات أقل من الرجل من خلال قصره برامج التدريب المهني على "الطاقة الحقيقية للأحداث والنساء" (المادة 34).

لقد خلصت لجنة الخبراء في منظمة العمل الدولية إلى أن "الحظر الشامل على عمل المرأة ليلاً... لا يمكن الدفاع عنه من زاوية مبدأ عدم التمييز"، وأن "التوصيف الذي يستند إلى التفريق بين 'الأعمال الشاقة' و'الأعمال السهلة'... يرقى إلى مرتبة التمييز الخفي بين الجنسين مما يمكن أن يمنع المرأة، على نحو غير منصف ولا منطقي، من ممارسة أعمال كان يمكن لها ممارستها لولا هذا التمييز". وتعليقاً على الأثر الضار لهذه القوانين، دعا المسح العام الذي أجرته لجنة الخبراء بمنظمة العمل الدولية عام 2001 إلى "... إعادة نظر نقدية في الأحكام التي يفترض أنها 'لحماية' المرأة، لكنها في الواقع تعيق التوصل إلى المساواة الفعلية من خلال إدامة ظروف عمل النساء غير المواتية أو تعزيزها". وبدلاً من إبعاد المرأة عن العمل الليلي وعن بعض أنواع العمل، يتعين على الحكومة أن تهتم بجعل شروط العمل آمنة وسليمة للرجال والنساء على حد سواء ثم أن تترك المرأة تقرر بنفسها عدم العمل في وقت بعينه أو في مهنة بعينها.

وفضلاً عما تقدم، تحمل المادة 35 من القانون المقترح زوج المرأة أو وليها مسؤولية جزائية عن مخالفة القيود المفروضة على عمل المرأة. وهي بذلك تخالف القانون الدولي من خلال معاملة النساء بصفتهم قاصرات محدودات الأهلية القانونية بدلاً من اعتبارهن راشدات يتمتعن بشخصية وهوية قانونية مستقلة تامة. وفضلاً عما تحمله المادة المقترحة من تمييز، فهي تُخضع النساء إلى سلطة أوليائهن الذكور الذين قد يفرضون مزيداً من القيود على فرص عمل المرأة. وكما قلنا أعلاه، فإن القانون الدولي يكفل المساواة أمام القانون، ويكفل حق جميع الأشخاص في التمتع بحماية متساوية من جانب القانون.

منع الخداع، وتقييد الانتقال، والعمل القسري

توصية: تعديل المادة 2 من قانون العمل الإماراتي المقترح بحيث تنصّ على أن تكون عقود العمل مكتوبة وقابلة للإنفاذ قانوناً بالعربية وبلغة يفهمها العامل ويتكلمها بطلاقة؛ فضلاً عن وجوب النص على أن تكون التعليمات التي تصدرها الجهات الحكومية، أو موظفو الحكومة، للعمال باللغة العربية وبلغة العامل أيضاً.

توصية: تعديل قانون العمل الإماراتي المقترح بحيث يحمي حق جميع العمال في الاحتفاظ بجوازات سفرهم وغيرها من ثبوتياتهم الشخصية.

إن القانون الدولي يحظر العمل القسري الذي تعرّفه المعاهدة الخاصة بالعمل القسري بأنه "كل عمل أو خدمة يجري الحصول عليه من أي شخص تحت التهديد بأية عقوبة، ولا يُقدّم الشخص المعني عليه طوعاً". وترى منظمة العمل الدولية أن الخداع بشأن نوع العمل وشروطه، وحجز الثبوتيات الشخصية، هي من بين الشروط التي تحمل على القول بوجود عمل غير طوعي. وتنص توصية منظمة العمل الدولية رقم 151 الخاصة بالعمال المهاجرين على وجوب "تزويد العامل المهاجر، أثناء ساعات العمل مدفوعة الأجر، وعقب مباشرته العمل فوراً، بمعلومات كافية بلغته الأم، أو بلغة يألفها إن تعذرت مخاطبته بلغته الأم، حول العناصر الأساسية في القانون والأنظمة".

وتنص المادة 21 من اتفاقية حماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم على أنه "من غير القانوني قيام أي شخص، عدا الموظف الرسمي المخول أصولاً بموجب القانون، بمصادرة... الثبوتيات الشخصية أو الوثائق الخاصة بدخول البلاد، أو البقاء أو الإقامة أو الاستقرار فيها، أو تصاريح العمل". وفي عام 2001، قضت محكمة التمييز بدبي بمنع أصحاب العمل من مصادرة جوازات سفر مستخدميهم لأن في ذلك خرقاً لحق العامل في السفر.

ولا يقرر مشروع قانون العمل المقترح في الإمارات إجراءات من شأنها منع الممارسات التي تساهم في العمل القسري، من قبيل ضمان قدرة العمال على قراءة عقود عملهم والاحتفاظ بوثائق سفرهم. وتبين وثائق منظمة العمل الدولية وهيومن رايتس ووتش، وغيرهما من المؤسسات الدولية والوطنية، أن من يخلون من المبادئ الخلقية من أصحاب العمل ومكاتب التشغيل يستغلون أحياناً الحاجز اللغوي أمام العامل المهاجر، وعدم معرفته بالقانون المحلي والممارسات المحلية، وكذلك خوفه من الفصل من العمل أو الترحيل، من أجل خداع العمال المهاجرين بشأن شروط توظيفهم، بما في ذلك نوع العمل، والأجر، وشروط العمل. وثمة علاج هام لهذا النمط من الاستغلال يتمثل في إلزام صاحب العمل بتزويد العامل بترجمة رسمية لعقد العمل إلى لغته الأصلية وجعل النسخة المترجمة مساوية للنسخة العربية من حيث حجيتها التنفيذية، وذلك في أية إجراءات قانونية.

وقد وجدت هيومن رايتس ووتش أيضاً أن أصحاب العمل يقومون عادةً بمصادرة جوازات سفر عمالهم وغيرها من الثبوتيات. ويترتب على حكومة دولة الإمارات واجب أكيد في منع هذه الممارسات التي تفضي إلى استغلال العمال؛ بل تفضي في أسوأ الأحوال إلى أوضاع تشبه العمل القسري أو ترقى إليه. وعلى حكومة الإمارات أن تمنح قرار محكمة التمييز القاضي بمنع مصادرة

جوازات السفر قوة القانون من خلال التحريم الصريح لتلك الممارسة في القانون الجديد وفرض عقوبات مالية وجزائية على أصحاب العمل الذين يخالفون القانون.

عقوبات مخالفة القانون

توصية: تعديل المادة 183 من قانون العمل الإماراتي المقترح بحيث تفرض عقوبة الحبس في المخالفات الجسيمة للقانون، وتزيد الغرامة المالية القصوى المفروضة على السلوك غير القانوني زيادة كبيرة بغية توفير رادع فعال لمخالفات أصحاب العمل.

يقضي القانون الدولي بتوفير إمكانية الإنصاف المناسب عند انتهاك الحقوق (انظر مثلاً المادة 8 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان). كما تقتضي الالتزامات القاطعة بحماية الحقوق الأساسية اتخاذ إجراءات لردع انتهاك هذه الحقوق. وقد تكون تلك الإجراءات الرادعة على صورة عقوبات جديّة مناسبة بحق من يخرقون القوانين التي تحمي الحقوق الأساسية. وعلى سبيل المثال، تدعو تحديداً لجنة منظمة العمل الدولية المعنية بحرية التنظيم إلى أعمال آليات وعقوبات كافية لردع أصحاب العمل عن العبث بحقوق العمال في التنظيم والتفاوض الجماعي. وهي تدعو الدول إلى سن تشريعات من أجل "اعتماد عقوبات تكفي لثني أصحاب العمل عن أفعال التدخل ضد العمال أو منظماتهم".

إن المادة 183 تقصّر عن المعايير الدولية من حيث امتناعها عن توفير الحلول أو العقوبات الكافية لردع مخالفات قانون العمل الإماراتي. فالحد الأقصى الحالي للغرامة المالية، وهو 12000 درهم إماراتي (قرابة 3268 دولار أمريكي)، لا يكاد يعادل صفقة صغيرة على يد صاحب العمل الذي يحجز أجوراً تعادل عشرات ملايين الدراهم ويجني أرباحاً مالية لا حدّ لها من امتناعه عن اتخاذ التدابير الضرورية لحفظ حقوق العمال التي يحميها القانون. إن هيومن رايتس ووتش تدعو حكومة دولة الإمارات العربية المتحدة إلى إظهار التزام حقيقي بردع استغلال العمال من خلال تعديل القانون بحيث ينص على عقوبات فعالة في المخالفات، وكذلك من خلال تطبيق هذه العقوبات بشدة وحزم ضد أصحاب العمل المخالفين.

خاتمة

تتمنّي هيومن رايتس ووتش دعوة وزارة العمل في دولة الإمارات العربية المتحدة إلى التعليق العلني على مشروع قانون العمل. وهي ترى أن مشروع القانون الجديد مقصّر عن معايير العمل الدولية في عدد من الميادين الهامة. ونأمل أن تكون ملاحظتنا مفيدة؛ كما نتمنى أن تستفيد دولة الإمارات من هذه العملية المنفتحة من أجل إعادة النظر في الثغرات الخطيرة في مشروع قانون العمل المقترح.