

نظام تشغيل الأحداث بين المواثيق الدولية والتشريعات الوطنية

دراسة تطبيقية على تشغيل الأحداث

بين اتفاقية حقوق الطفل لسنة 1989 وقانون العمل القطري

ورقة عمل مقدمة الى

ندوة حث الدولة على الانضمام إلى المواثيق الدولية المتعلقة بحقوق الانسان

الدوحة - قطر

الفترة من 9 إلى 10 ابريل 2013

إعداد

القاضي الدكتور/ محمد حسن زينهم

نائب رئيس مجلس الدولة المصري

والمعار للعمل بالمجلس الأعلى للقضاء بدولة قطر

تمهيد وتقسيم

إن موضوع حث الدولة على الانضمام إلى المواثيق الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان هو من الموضوعات الهامة والتي تفرض نفسها على الساحة الآن ، وقد آثرنا في ورقة العمل المقدمة أن نربط بين هذا الموضوع ونظام تشغيل الأحداث باعتبار أن كثير من المواثيق الدولية نصت على حقوق العمال بوجه عام وأن قليلا منها تعرض لحقوق الأحداث ونظم تشغيلهم ، ولأنه يجب الاهتمام بهذه الفئة التي قد تبدو مستضعفة بحكم سنها وتكوينها البدني والعقلي ، ولقلة أو إنعدام خبرتها في الحياة ، أما على النطاق المحلي فقد وضع قانون العمل القطري نظاما لتشغيل الأحداث في فصل مستقل هو الفصل الثامن- المواد من(86) الى (92) - .

وكما هو معروف فانه إذا كان الموضوع منظم بأكثر من قاعدة تشريعية وطنية أو دولية فان احتمال التعارض بين هذه القواعد هو أمر وارد وليس فرضا نظريا ، وإذا كان الأمر هين في نطاق القواعد الوطنية لوجود ما يعرف بالهرم التشريعي والذي تبدأ قمته بالدستور ثم القانون ثم اللوائح ، والذي لايجوز للقاعدة الأدنى أن تخالف القاعدة الأعلى ، فان الامر ليس بالهين اليسير إذا كان التعارض بين قاعدة تشريعية داخلية ووثيقة دولية انضمت اليها الدولة ، وهنا يثور التساؤل ماهى القاعدة واجبة التطبيق فهل تسود القاعدة المحلية وتطبق أم تسود القاعدة الدولية ويكون لها الغلبة ؟ خاصة واذا كان النظام القانوني بالدولة يجعل من القاعدة الدولية جزء من النظام القانوني الداخلي .

وفي ضوء هذا الفرض والظروف التي قد تحيط به آثرنا أن تبدأ الدراسة بمقدمة نعرف فيها القاعدة الدولية - المعاهدة الدولية - وكيفية إبرامها في النظام القطري ، ثم نقسم الدراسة بعد ذلك الى قسمين يشمل القسم الأول الجدل الفقهي واتجاه القضاء الدولي والمحلي حول مسألة التعارض بين المعاهدة والتشريع ، بالإضافة لموقف الدستور القطري من المسألة ، وكذلك مدى تأثير التشريع العادي بالمعاهدات الدولية ، منتهين بموقف إتفاقية فينا لقانون المعاهدات الصادرة في عام 1969 باعتبارها الشريعة العامة في إبرام المعاهدات الدولية .

ويجئ القسم الثاني من الدراسة شاملا المقارنة بين النظام القانوني لتشغيل الأحداث في قانون العمل القطري واتفاقية حقوق الطفل الصادرة عام 1989 بقرار الامم المتحدة رقم 25/44 بتاريخ 20 نوفمبر 1989 باعتبارها نموذجا للمعاهدات

الدولية التي اهتمت بحقوق الاطفال ونظم تشغيلهم ، وقد دعت الدول الموقعة - ومن بينها قطر- الى الالتزام بما جاء فيها من أحكام خاصة بعمل الأطفال.

ونختتم الدراسة بأهم التوصيات المقترحة وصولا الى أقصى فائدة يمكن عن طريقها المساهمة في تحقيق الاهداف المرجوة من موضوع حلقة النقاش ، منتهين بالاجابة على تساؤل هام وهو:

هل نحن في حاجة إلى الانضمام إلى كافة المعاهدات الدولية التي تتعلق بحقوق الإنسان أم أن تشريعاتنا الوطنية تحوى مايكفى من أحكام هي أكثر فائدة وأسرع تحقيقا لحقوق الانسان؟

المقدمة

التعريف بالمعاهدة الدولية وكيفية ابرامها في النظام القطرى

تعريف المعاهدة الدولية :

تتعدد التعريفات الفقهية للمعاهدة الدولية ولكن أغلب هذه التعريفات تنصب في اتجاه واحد يحدد أركان المعاهدة وعناصرها الأساسية ، هذا ويمكن استخلاص تعريف المعاهدة الدولية في ضوء أغلب التعريفات الفقهية واتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969 في أنها اتفاق دولي بين شخصين أو أكثر من أشخاص القانون الدولي العام تحكمه القوانين والأعراف الدولية سواء تم صياغته في وثيقة واحدة أو أكثر وأيا كانت تسميته ، وذلك بقصد إنشاء الحقوق وتحمل الالتزامات بين الدول الموقعة عليه .

هذا وتأخذ المعاهدات الدولية بعض المسميات الأخرى مثل الإتفاقيات والعهود والمواثيق والتصاريح والبروتوكولات وبرامج العمل ومذكرات التفاهم والأنظمة الدولية .

المراحل التي تمر بها المعاهدة في النظام القطرى :

تمر المعاهدة في النظام القطرى بعدة مراحل حتى تصل الى مرحلة الإبرام والنفاز ، وفى ذلك يتبلور دور العديد من وزارات الدولة وأجهزتها لإخراج المعاهدة في شكلها النهائى وذلك على النحو الآتى :

دور وزارة الخارجية

تقوم وزارة الخارجية بدور المفاوضات وذلك لتحديد الأحكام والعناصر الأساسية لموضوع المعاهدة او الاتفاقية وما قد تتضمنه ، وذلك سواء كانت اتفاقية ثنائية أو معاهدة دولية جماعية ، ودور وزارة الخارجية من الأدوار الهامة جدا لأن كل طرف من أطراف المعاهدة يحاول في هذه المرحلة أن يتحصل على أكبر فائدة أو منفعة ممكنة لصالحه ، هذا وقد نظم القانون رقم 39 لسنة 2005 بتنظيم وزارة الخارجية وتعيين اختصاصاتها دور وزارة الخارجية ومهامها بخصوص المعاهدات الدولية فقد قررت المادة (13/2 و14) أن تتولى الوزارة إجراء الاتصالات والمباحثات اللازمة للتمهيد لعقد الاتفاقيات والمعاهدات، وإتخاذ الترتيبات

والإجراءات المتعلقة بإبرامها وتنفيذها ومراقبة تطبيقها والقيام بالمفاوضات المتعلقة بالاتفاقيات السياسية ، وذلك بالتشاور مع الجهات المختصة ، والاشتراك مع الجهات المعنية في المفاوضات المتعلقة بالاتفاقيات غير السياسية ، كلما دعت الحاجة إلى ذلك .

كما أسندت المادة (3/15) من ذات القانون الى ادارة الشؤون القانونية بالوزارة دراسة مشروعات المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي ترغب الدولة أن تكون طرفاً فيها وإبداء الرأي القانوني بشأن التوقيع عليها أو الانضمام إليها، وذلك بالتنسيق مع الوزارات والأجهزة الحكومية المعنية والإدارة المختصة بالوزارة .

دور وزارة العدل

هذا ويتولى قسم القانون الدولي والاتفاقيات الدولية بوزارة العدل دراسة موضوع الاتفاقية وإعداد مشروعها ، وذلك إعمالاً لحكم المادة الخامسة من القرار الأميري رقم 33 لسنة 2000 المعدل بالقرار الأميري رقم 57 لسنة 2005 ، وطبقاً لهذين القرارين فان وزارة العدل تتولى دراسة مشروعات الاتفاقيات الدولية وما في حكمها ، ولها أن تدخل ماتراه من تعديلات عليها ، ولها في سبيل ذلك أن تتشاور مع الجهات المختصة أو الجهات ذات الصلة بموضوع الاتفاقية بغرض الوصول إلى الأحكام الملائمة التي تحقق الغايات المستهدفة من تلك المشروعات ، ولقسم الاتفاقيات الدولية - أيضا - أن يتناول المعاهدة من حيث الصياغة اللغوية والقانونية ، وصولاً لعدم تعارضها مع أية اتفاقية دولية أخرى وقعت عليها الدولة أومع أحكام الدستور أو التشريعات الداخلية، كما تتولى إدارة الفتوى والعقود بالوزارة - قسم الترجمة والجريدة - نشر موضوع الاتفاقية بالجريدة الرسمية حال إبرامها والتصديق عليها .

دور مجلس الوزراء

بعد ان تنتهي وزارة العدل من دورها تقوم بارسال مشروع الاتفاقية ومرفقاتها إلى الأمانة العامة لمجلس الوزراء ، وتتولى الأمانة دراسة مشروع الاتفاقية مرة أخرى ثم تقوم بعرضه على مجلس الوزراء لإبداء مايراه من ملاحظات أو تعديلات على مشروع الاتفاقية ، وعند صدور قرار المجلس بالموافقة على مشروع الاتفاقية فان العمل قد جرى على تفويض الوزير المختص بالتوقيع عليه وإنهاء اجراءات التصديق وتبادل وثائق التصديق واستصدار مرسوم التصديق الخاص بها .

دور أمير البلاد في إبرام المعاهدات

نصت المادة (68) من الدستور القطري الصادر في 2004/6/8 والمعمول به اعتباراً من 2005/6/9 على أن : ((يبرم الأمير المعاهدات والاتفاقيات بمرسوم ويبلغها لمجلس الشورى مشفوعة بما يناسب من البيان ، وتكون للمعاهدة أو الاتفاقية قوة القانون بعد التصديق عليها ونشرها في الجريدة الرسمية ، على أن معاهدات الصلح والمعاهدات المتعلقة باقليم الدولة او بحقوق السيادة أو حقوق المواطنين العامة أو الخاصة أو التي تتضمن تعديلاً لقوانين الدولة يجب لنفاذها أن تصدر بقانون))

مفاد ذلك النص أن المشرع الدستوري قرر حق أمير البلاد وحده في إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية باعتباره رأس الدولة و القيادة السياسية العليا في البلاد ، وجعل لها قوة القانون بعد التصديق عليها ونشرها في الجريدة الرسمية، إلا أن المشرع الدستوري قد ميز في مجال نفاذ المعاهدات بين نوعين الأول لكي ينفذ يكفي أن يصدره مرسوم أميري وأن يبلغ الى مجلس الشورى ، والثاني معاهدات يجب لنفاذها أن تصدر بقانون وهي معاهدات الصلح والمعاهدات المتعلقة باقليم الدولة أو بحقوق السيادة أو حقوق المواطنين العامة أو الخاصة أو التي تتضمن تعديلاً لقوانين الدولة .

القسم الاول

التعارض بين المواثيق الدولية والتشريعات الوطنية

نتناول بداية موقف الفقه بنظرياته المختلفة ثم نتعرض لاتجاه التحكيم الدولي ، والقضاء الدولي الاقليمي ، ثم قضاء محكمة العدل الدولي ، وموقف محكمة العدل الدولية - الدائمة - ، كما نوضح اتجاه القضاء الوطنى لبعض الدول ، والقضاء الوطنى القطرى ، وكذلك موقف الدستور القطرى ، وموقف التشريع العادى ومدى تأثيره بالاتفاقيات الدولية التى انضمت اليها قطر ، ونختتم بما تضمنته إتفاقية فينا بشأن المعاهدات الدولية لعام 1969 من أحكام تخص التعارض بين المواثيق الدولية والتشريعات الداخلية .

أولا : موقف الفقه

من المستقر عليه لنفاد المعاهدات الدولية هو وجوب استيفاء كافة أركانها وشروط صحتها سواء على النطاق الدولى أو الداخلى ، فعلى النطاق الدولى - وطبقا لاتفاقية فينا لقانون المعاهدات لعام 1969 - يجب أن تصدر الاتفاقية وتوقع من صاحب الأهلية في ذلك دون غيره ، وأن تخلو إرادته من عيوب الإرادة المعروفة كالاكراه أو الغش أو التدليس ، وأن يكون محلها مشروعا وغير مخالف للنظام العام في مفهومه الدولى ، وأما على النطاق الداخلى فيجب أن تستوفى شروط نفاذها داخل حدود الدولة وهو غالبا ما يتم - وفقا لاغلب الدساتير - بالتصديق والنشر بالجريدة الرسمية ، وعند استيفاء ذلك تكون المعاهدة جاهزة للنفاد على النطاق الدولى وعلى النطاق الداخلى .

وبطبيعة الحال فان إدخال المعاهدات الدولية في منظومة الشرعية الداخلية يعنى جعلها جزء من تلك المنظومة ومن ثم تضحى ملزمة لكافة اجهزة الدولة شأنها شأن غيرها من القواعد التشريعية الوطنية ، ويثور الأمر على النطاق الفقهى في مدى القوة الإلزامية لهذه المعاهدات ، فهل هى في منزلة القانون أم تعلق عليه ؟ أم في منزلة الدستور أم تعلق عليه ؟ وبعبارة أخرى إذا حدث تعارض بين معاهدة ما وأحد التشريعات الداخلية فلن يكون السمو والغلبة ؟ ، انها مسألة هامة تناولها الفقه واختلف فيها ، إلا أنه يمكن رد الخلاف إلى اتجاهيين رئيسيين لكل اتجاه النظرية التى يتبناها ، والنظرية الاولى عرفت بنظرية ازدواجية القانون **La thorie dualiste** ، والثانية عرفت بنظرية وحدة القانون **Latheorie moniste** وليس

المجال هنا يتسع لسرد هاتين النظريتين بالتفصيل إلا أنه من الجدير الإشارة إليهما بالقدر اللازم لموضوع الدراسة المعروضة.

إتجهت **نظرية ازدواجية القانون** إلى القول بأن القواعد الدولية والقواعد الداخلية هما نظامان قانونيان مستقلان عن بعضهما لكونهما ينظمان علاقات مختلفة عن بعضهما من حيث الأشخاص والطبيعة ، وهو ما يعنى عدم امكانية التعارض بين النظام القانون الداخلى والقاعدة الدولية لاختلاف دائرة نفاذ كل منهما ، ومن ثم فلا أثر للقاعدة الدولية في المنظومة القانونية الداخلية إلا بترخيص من المشرع الوطنى.

أما **نظرية وحدة القانون** فتذهب الى ان كل من القانون الدولى والقانون الداخلى انما يشكل وحدة واحدة متدرجة ومتتابعة في منظومة تسلسلية دقيقة ، وأن القانون الداخلى والقانون الدولى لهما نفس الأساس ، وينتميان الى نظام قانونى واحد ، وهو مايؤدى عملا إلى التنازع بين القانونين ، وفي حل مشكلة التعارض لم يتفق الفقهاء المنتمون الى مذهب الوحدة ، فذهب البعض الى تغليب القاعدة الوطنية ، إلا أن الفقه الغالب سلم بسمو القواعد الدولية على القواعد القانونية الداخلية، ومن ثم إرتأى الزام كافة سلطات الدولة ومنها السلطة القضائية بتطبيق أحكام القواعد الدولية بوصفها جزءا من المنظومة القانونية للدولة.

ثانيا : موقف التحكيم الدولى

من أقدم قضايا التحكيم الدولى التى أثارت مسألة التعارض بين المعاهدة والتشريع ما عُرِف **بقضية الألباما** سنة 1872 بين الولايات المتحدة وانجلترا حيث اتهمت الأولى الثانية بخرق قواعد الحياد وتقديم مساعدات سرية للولايات الجنوبية النائرة على الولايات الشمالية ، وسمحها ببناء السفن وتمويلها في الموانئ الإنجليزية ومن بينها سفينة الألباما ، وقد فصلت في هذه القضية هيئة تحكيم عقدت في جنيف ، ودفعت انجلترا مسئوليتها بعدم توافر الإجراءات الدستورية اللازمة لمنع بناء السفن على اقليمها لحساب الجنوبيين ، إلا أن هيئة التحكيم قد رفضت هذا الدفع على سند من أن نقص الوسائل الداخلية في بريطانيا لايعتبر سببا مقبولا يسمح لها بالاخلال بحيادها والذي هو التزام دولى على عاتقها وقت حرب الانفصال الامريكية .

وهناك قضية أخرى نظرها التحكيم الدولى عام 1875 عرفت **بقضية مونتيجو** بين الولايات المتحدة وكولومبيا حيث دفعت الأخيرة أمام هيئة التحكيم بتمسكها بأحكام الدستور كسند لإمتناعها عن تنفيذ اتفاقية سبق أن وقعتها مع الولايات المتحدة

وانتهت هيئة التحكيم إلى أن الاتفاقيات الدولية هي التي تسمو على الدستور، وأن على التشريعات الوطنية أن تتطابق مع الاتفاقيات الدولية وليس العكس.

وقد تأكد ذات المبدأ من هيئة التحكيم المشكلة لحل النزاع القائم بين فرنسا والمكسيك عام 1928 فيما عرف بقضية جورج بينسون ، و كذلك قضية شركة كهرباء فارسوفيا عام 1936 حيث أقرت هيئة التحكيم أن المعاهدة الدولية لها القوة الإلزامية على المستوى الدولي حتى في الأحوال التي تتعارض فيها أحكامها مع التشريعات الوطنية السابقة أو اللاحقة علي إبرام المعاهدة .

ثالثا : موقف القضاء الدولي الإقليمي

(محكمة العدل الأوروبية ((La cour de Luxembourg

أكدت هذه المحكمة في أكثر من قضاء لها على سمو الاتفاقيات الدولية على التشريعات الداخلية بما فيها القواعد الدستورية ففيما يعرف بقضية سان ميشل عام 1965 ، والقضية رقم 11/70 لعام 1970 قررت المحكمة أنه لا يمكن استخدام القوانين الدستورية الأساسية لتعطيل أحكام الاتفاقيات الدولية باعتبار أن ذلك يخالف ما يعرف بالنظام العام الجماعي ، وخلصت إلى أن النظام الجماعي هو نظام قانوني مكمل للنظام القانوني للدول الأعضاء ، وذهبت إلى وجوب قيام القاضى الوطنى بتطبيق هذه القاعدة ، وأقرت في قضاء آخر بحقها في توقيع الجزاء لعدم توافق القواعد الداخلية مع القواعد الدولية ، وهو ما طبقتة في قضية Simmenthal حيث أقرت مبدأ استبعاد تطبيق التشريعات الوطنية المخالفة للقاعدة الجماعية التي دخلت حيز التنفيذ طالما كانت هذه القاعدة الوطنية سابقة في النشأة على القاعدة الجماعية ، وخلصت إلى أنه لا يجوز إصدار قواعد تشريعية وطنية جديدة مخالفة للقواعد الجماعية تطبيقا لقاعدة أولوية القانون الجماعي .

وفى ضوء ذلك قضت محكمة العدل الأوروبية بعدم مشروعية وبطلان بعض قرارات وزير المالية والاقتصاد الفرنسى والتي تمنع المواطنين الفرنسيين من تحويل أكثر من 2000 فرنك فرنسى من الخارج واستخدام بطاقات الائتمان أثناء وجودهم بالخارج ، وذلك لعدم توافق هذه القرارات مع اتفاقية روما لسنة 1957 والتي تقر مبدأ حرية انسياب الأموال والأفراد بين دول الجماعة الأوروبية .

رابعا : موقف محكمة العدل الدولي

استقر قضاء وإفتاء محكمة العدل الدولي على التأكيد على سمو القاعدة القانونية الدولية على القاعدة الوطنية وهو ما نجده مثلا فيما عُرف بقضية المصايد النرويجية

عام 1951 بين إنجلترا والنرويج فاعتبرت المحكمة أن شرعية تحديد البحر الاقليمي شأن من شئون القانون الدولي، ومن أبرز القضايا التي دُفع فيها بسمو القاعدة الوطنية على القاعدة الدولية ما عرف **بقضية اغلاق مقر منظمة التحرير الفلسطينية بنيويورك عام 1988** ، حيث ذهبت المحكمة في رأيها الاستشاري بشأن النزاع الذي قام بين منظمة الأمم المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية بخصوص محاولة الأخيرة إغلاق مقر منظمة التحرير الفلسطينية في الأمم المتحدة الكائن بمدينة نيويورك إلى إعلاء شأن القواعد الدولية على القانون الامريكى ، وخلصت إلى أن الولايات المتحدة الأمريكية ملزمة باحترام التزاماتها الدولية تطبيقاً للقسم رقم (21/أ) من إتفاقية المقر، وأنها ملزمة باللجوء الى التحكيم لحل النزاع القائم بينها وبين منظمة التحرير الفلسطينية ، وذلك بدلاً من التمسك بقوانينها الداخلية ، وأنه لايجوز الادعاء بأن القانون الوطنى يعلو على الالتزامات الناشئة عن إتفاقية المقر .

ومن القضايا الهامة لمحكمة العدل الدولي والتي أكدت فيها استقرار مبدأ سموالقاعدة الاتفاقيه الدولية على التشريع الوطنى هي **قضية تعيين الحدود البحرية بين دولة قطر ومملكة البحرين** ، فقد رفضت المحكمة دفع البحرين القائل بأنه لايمكن للاتفاقيات المتعلقة باقليم الدولة أن تدخل حيز النفاذ الا بعد تبنيها فعلياً في النظام القانونى الداخلى كقوانين داخلية، وهو ما اعتبرته المحكمة دفع للإفلات من التعهدات الدولية مع قطر في شأن تحديد الحد البحرى .

وقد تأكد سمو القاعدة الدولية كذلك فيما قرره محكمة العدل الدولي فى القضية التي عرفت **بقضية حقوق الرعايا الامريكيين في المغرب عام 1952** ، وما عرف **بقضية نوتيبوم عام 1955** وهي منازعة بين إمارة لختنشتاين ودولة جواتيمالا .

خامسا : موقف محكمة العدل الدولية الدائمة

استقر قضاء محكمة العدل الدولية الدائمة على تغليب قواعد القانون الدولي والاتفاقات الدولية على قواعد التشريع الوطنى الداخلى ، ومن هذه القضايا **قضية السفينة ويمبلدون عام 1923** فاقرت المحكمة أن إبرام اتفاقية دولية للقيام بعمل أو الامتناع عنه لا يعد تنازلاً عن سيادتها ، باعتبار أن أهلية إبرام الاتفاقيات الدولية هي سمة من سمات هذه السيادة ، وأن الدولة لا تستطيع أن تحد من التزاماتها الدولية بواسطة تشريعاتها الوطنية ، وفيما عرف **بقضية تبادل السكان بين تركيا واليونان عام 1925** خلص الرأى الإفتائى لمحكمة العدل الدولية الدائمة إلى أنه على الدولة التي تنقيد بالتزام دولى أن تُدخل على تشريعاتها الداخلية التعديلات التي تكفل تنفيذ هذه الالتزامات .

وفى عام 1930 إرتأت المحكمة فيما يعرف **بقضية المناطق الحرة بين فرنسا وسويسرا** أنه لايمكن لفرنسا أن تستند إلى تشريعاتها الوطنية لى تفيد من نطاق التزاماتها الدولية ، حيث لايجوز للدولة أن تتحلل من مسؤولياتها الدولية بحجة أن نصوص قوانينها الداخلية لم تسمح لها بمراعاة تلك القواعد أو تنفيذ هذه الالتزامات، وفى القضية المعروفة **بقضية الأسر اليونانية البلغارية** عام 1930 انتهت الى أنه من المبادئ العامة المعترف بها في القانون الدولى أنه لايمكن لأحكام القانون الداخلى أن تسمو أو أن تكون لها الأولوية على أحكام الاتفاقيات الدولية .

ومن أشهر القضايا التى فصلت فيها محكمة العدل الدولية الدائمة ما عرف **بقضية الرعايا البولنديين المقيمين في مدينة دانترج الحرة** عام 1932، وهى دعوى خاصة بمعاملة الرعايا من أصل بولندى أو المتحدثين بالبولندية الذين يعيشون في مدينة دانترج الحرة **Dantzig** ، فقد تمسكت هذه المدينة بتطبيق قواعدها الدستورية بالمخالفة لالتزاماتها الدولية فى مواجهة بولونيا ، وقد رفضت المحكمة هذا التمسك وأكدت على أولوية القاعدة الاتفاقية الدولية على القانون الدستورى المحلى ، وخلصت الى أنه لايمكن لدولة أن تتمسك تجاه دولة أخرى بدستورها لتتخلص من التزاماتها الدولية ، ومن ثم غلبت أحكام معاهدة فرساي على دستور مدينة دانترج الحرة .

سادسا : موقف القضاء الوطنى في بعض الدول

تأثر **القضاء الوطنى الأمريكى** باتجاه محكمة العدل الدولية وتغليب القاعدة الاتفاقية الدولية على التشريع الوطنى فقضت محكمة جنوب نيويورك الفيدرالية برفض تطبيق القانون المضاد للارهاب الصادر في 1987/12/6 لكونه مخالفا لاتفاقية المقر للأمم المتحدة المبرمة عام 1947 بين الأمم المتحدة والولايات المتحدة، كما ذهبت فيما يعرف **بقضية الزى بين الولايات المتحدة وإيطاليا** الى القول بأن كون العقد مشروعا في النطاق القانونى الوطنى لاينفى كونه مخالفا لالتزام دولى .

وكذلك فان **القضاء المصرى** قد اتجه إلى ترجيح أحكام الاتفاقيات الدولية على التشريعات الوطنية فقضت محكمة النقض في حكم صادر لها عام 1956 بأن وفاق سنة 1902 هو معاهدة مبرمة بين مصر والسودان وليس لإحدى الدولتين أن تتحلل من أحكامه بعمل منفرد ، وأن على القاضى في كل دولة من الدولتين أن يتحقق عندما يطلب منه الحكم في دعوى يكون المدعى عليه فيها مقيما في بلاد الدولة الاخرى أن يتحقق من أن اعلانه قد تم وفقا لأحكام وفاق سنة 1902 من تلقاء نفسه

حتى ولو خالفت أحكامه قانونه الداخلى لأنه من المسلم به في فقه القانون الدولي أنه إذا تعارضت أحكام المعاهدة مع أحكام قانون داخلى فان أحكام المعاهدة وحدها تكون واجبة التطبيق .

كما قضت **محكمة النقض** في شأن التنازع بين معاهدة بروكسيل الخاصة بسندات الشحن والقانون البحرى المصرى في حكمها الصادر في 1960/2/11 بأنه متى كانت معاهدة سندات الشحن هي المتعين تطبيقها على النزاع فقد وجب إعمال ماجاء بهذه الاتفاقية بصرف النظر عما في هذه الاحكام من مغايرة لما هو مقرر في شأن التحديد الاتفاقى للمسئولية . ((وفى ذات المعنى حكم محكمة النقض في الطعن رقم 903 لسنة 70 قضائية بتاريخ 23م4/2002)) .

كما أن **القضاء الجنائى المصرى** أقر تطبيق أحكام الاتفاقيات الدولية بدلا من أحكام التشريع الداخلى باعتبارها واجبة التطبيق في النظام القانونى المصرى ، وفى ضوء ذلك قام بتطبيق أحكام العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تطبيقا مباشرا في القضية المعروفة بقضية اضراب عمال السكة الحديد ، وانتهى القضاء الجنائى الى براءة عمال السكة الحديد عملا بأحكام العهد المذكور والتي تجيز تنظيم الاضراب وفقا لقانون الدولة شريطة ألا يترتب على هذا التنظيم مصادرة هذا الحق .

كما أن **القضاء الادارى المصرى** قد استقر على أن المعاهدات الدولية تعد من أعمال السيادة ومن ثم فلا تخضع لرقابة القضاء ومن ذلك حكم محكمة القضاء الإدارى الصادر في الدعوى رقم 14444 لسنة 61 قضائية بتاريخ 29/4/2008 ، وهو الخاص بالطعن على اتفاقية كامب ديفيد .

وذاوات الإتجاه أكدته **المحكمة الدستورية العليا** في مصر فلم تتعرض لبحث دستورية المعاهدات الدولية ، وفي ذلك قضت فى يناير 1984 بعدم إختصاصها بنظر دعوى عدم دستورية إتفاقية تنظيم وإقامة الجيوش العربية على سند من أنها مسألة متصلة بالعلاقات الدولية لمصر وتقتضيها السياسة العليا للبلاد وتندرج تحت أعمال السيادة التى تنحسر عنها الرقابة القضائية الدستورية – حكم المحكمة الدستورية العليا في الطعن رقم 48 لسنة 4 قضائية بجلسة 21م1/1984.

سابعا : موقف القضاء الوطنى القطرى

حقيقة الأمر وإن كنا لم نرصد تطبيقا مباشرا لمبدأ سمو المعاهدات الدولية على التشريع الداخلى ، إلا أنه باستقراء أحد احكام محكمة التمييز نجد انها قد اتجهت الى

تغليب وتطبيق أحكام الاتفاقيات الدولية تطبيقاً مباشراً باعتبارها جزءاً من النظام القانوني الداخلي ، حيث قضت بأن التزام محكمة أول درجة بتطبيق المادة (16) من اتفاقية الرياض العربية للتعاون القضائي الصادرة بتاريخ 1983/4/6 وبالشروط التي تطلبها تلك الاتفاقية لايعطى محلاً للنعي على الحكم المطعون عليه بالخطأ أو القصور أو مخالفته احكام المادة (272) من قانون المرافعات ، حيث انه في مجال الانابة القضائية يكفي طبقاً لاحكام الاتفاقية المذكورة ان تتم بمجرد تحرير طلب الانابة دون الحاجة الى ان يصدر حكماً بها أو ان تحال الدعوى الى التحقيق طبقاً للمادة 272 من قانون المرافعات ((حكم محكمة التمييز في الطعن رقم 137 لسنة 2010 بجلسة 2011/1/11)) .

وهنا نجد أن القضاء الوطني القطري وإن لم يفصح صراحة عن تبنيه مبدأ تغليب احكام الاتفاقيات الدولية وسموها على القواعد الداخلية ، إلا أنه طبق أحكامها تطبيقاً مباشراً دون أن يتناول مسألة التعارض بين المعاهدة الدولية والتشريع الوطني مما يعني ضمناً تغليب أحكام الاتفاقيات الدولية ، وهو ما يمكن استنتاجه من سياق الحكم المشار إليه .

ثامناً : موقف الدستور القطري

نصت المادة السادسة من الدستور القطري على أن : ((تحترم الدولة الموثيق والعهود الدولية وتعمل على تنفيذ كافة الاتفاقيات والعهود الدولية التي تكون طرفاً فيها))

ونصت المادة (68) من الدستور على أن : ((..... وتكون للمعاهدة أو الاتفاقية قوة القانون بعد التصديق عليها ونشرها في الجريدة الرسمية)).

كما نصت المادة (143) من الدستور القطري على أن : ((يبقى صحيحاً وناظراً ماقررته القوانين واللوائح الصادرة قبل العمل بهذا الدستور ما لم يجر تعديلها وفقاً لأحكامه ، ولا يترتب على العمل بالدستور الإخلال بأحكام المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تكون الدولة طرفاً فيها)) .

وباستقراء النصوص السابقة مجتمعة نجد أن المشرع الدستوري القطري قد أقر التزام الدولة باحترام وتنفيذ كافة الموثيق والعهود الدولية التي تكون طرفاً فيها ، و اعطى للمعاهدات والاتفاقيات الدولية قوة القانون بمجرد التصديق عليها ونشرها في الجريدة الرسمية ، ولم يترتب على العمل بالدستور الإخلال بما التزمت به الدولة

من معاهدات واتفاقيات ، وهو ما يعنى جواز تطبيق أحكام المعاهدات المبرمة قبل صدور الدستور والتي قد يكون فيها ما قد يتعارض مع احكام الدستور ، والسؤال هنا هل هذا يعنى أن المشرع الدستورى قد اعطى لهذه للمعاهدات قوة دستورية او فوق دستورية ؟ أم أن هذا الفرض وضع في الدستورى ليؤكد على احترام الدولة لالتزاماتها الدولية ؟ أم أن المعاهدة تكون غير دستورية على النطاق الداخلى فقط ولا تنفذ - متى اقر القضاء الدستورى ذلك - وواجبة النفاذ على النطاق الدولى ؟.

وعموما وأيا ماكان الأمر فان المشرع الدستورى القطرى قدأفصح - من سياق صياغة النصوص السابقة - عن تبنيه لفكرة سمو القاعدة الإتفاقية الدولية، بل وأكد عليها ، فقد أورد ذلك مرة في الباب الأول من الدستور- باب الدولة وأسس الحكم م6- ، وكرره مرة أخرى في الباب الخامس - باب الاحكام الانتقالية(م143) - ، ونرى أن المشرع الدستورى قد اراد بذلك التكرار أن يسوى بين الاتفاقيات التى أبرمت قبل العمل بالدستور والاتفاقيات التى ستبرم بعد العمل به ، بما يؤكد اتجاهه إلى تغليب وسمو القاعدة الاتفاقية الدولية أيا كان وقت نشؤها.

تاسعا : موقف التشريع العادى

إن موقف المشرع العادى لم يختلف كثيرا عن موقف المشرع الدستورى القطرى بتغليب أحكام المعاهدات الدولية على التشريع العادى حال التعارض بينهما، وقد أخذ هذا التغليب صورتين : الأولى هى النص صراحة على وجوب إعمال أحكام الاتفاقيات الدولية وتغليبها على القواعد الداخلية ، والثانية هو إلتزام المشرع في القوانين التى يصدرها بما سبق أن التزمت به الدولة من معاهدات واتفاقيات دولية ، أو تعديل تشريعاته بإصدار تشريعات جديدة نفاذا لأحكام الاتفاقيات التى انضمت اليها الدولة .

ومثال الصورة الأولى : ما نصت عليه المادة (383) من قانون المرافعات المدنية والتجارية الصادر بالقانون رقم 13 لسنة 1990 من أن : ((العمل بالقواعد المنصوص عليها في المواد السابقة لا يخل بأحكام المعاهدات المعقودة والتي تعقد بين دولة قطر وبين غيرها من الدول في هذا الشأن)) ، والجدير بالذكر أن هذه المادة جاءت ضمن أحكام الفصل الثالث من القانون والخاص بتنفيذ الأحكام الأجنبية والأوامر والسندات الرسمية الاجنبية ، والذي ضم المواد من (379 الى 383) ، وهو مايعنى أن المشرع الوطنى - بموجب هذه المادة - ألزم القضاء بتنفيذ أحكام المعاهدات التى تكون طرفا فيها طالما كانت تنظم ذات المسائل التى تنظمها أحكام المواد من (379 الى 383) .

ومثال الصورة الثانية : ماجاء بديباجة القانون رقم 22 لسنة 2005 بحظر جلب وتشغيل وتدريب وإشراك الأطفال في سباق الهجن فقد أشارت هذه الديباجة الى أن هذا القانون قد صدر بعد الأطلاع على المرسوم رقم 54 لسنة 1995 بشأن الموافقة على انضمام دولة قطر الى اتفاقية حقوق الطفل والمرسوم رقم 29 لسنة 2001 بشأن التصديق على اتفاقية حظر أسوأ أشكال عمل الاطفال والإجراءات الفورية للقضاء عليها لعام 1999 رقم 182، وهو مايعنى إلتزام المشرع العادى بما جاء بالاتفاقيتين المذكورتين وإعمال مقتضاها ، فمن المقرر أن سن تشغيل الحدث في قانون العمل القطرى هو السادسة عشرة عاما ، إلا أن القانون رقم 22 لسنة 2005 - طبقا لمادتيه الاولى والثانية - قد رفع من سن تشغيل الحدث في كافة أعمال سباقات الهجن إلى الثامنة عشرة عاما ، وذلك اتساقا مع مانصت عليه الاتفاقيتين المذكورتين بديباجة القانون رقم 22 لسنة 2005، وخلاصة القول أن المشرع العادى قد ألتزم بمراعاة أحكام الاتفاقيات الدولية فيما يقوم باصداره من تشريعات جديدة ، وقيامه بتعديل تشريعاته السارية لكى تتفق مع التزامات الدولة على صعيد المجتمع الدولى ، وهو ما يدل على تغليب القاعدة الاتفاقية الدولية .

عاشرا : موقف اتفاقية فينا لقانون المعاهدات

صدرت اتفاقية فينا لقانون المعاهدات عام 1969 وقد اعتبرت الشريعة الدولية العامة والنظام الأساسى في شأن إبرام المعاهدات الدولية ، وتضمنت هذه الاتفاقية عدد من المواد أفصحت صراحة عن القوة القانونية للمعاهدة ونفاذها وأثرها في النظام القانونى الداخلى للدول الموقعة على المعاهدة ، فجاءت المادة (26) مقررة مبدأ العقد شريعة المتعاقدين ووجوب تنفيذ الاتفاقيات بحسن نية ، فنصت على ان : ((كل معاهدة نافذة ملزمة لأطرافها وعليهم تنفيذها بحسن نية)) ، أى ان هذه المادة أقرت صراحة وجوب ألتزام الدول الموقعة بأحكام المعاهدة الموقع عليها طالما كانت نافذه قانونا .

وجاءت المادة (27) من الاتفاقية المذكورة متضمنة وجوب احترام القوانين الداخلية لاحكام المعاهدات ، فنصت على أن : ((لايجوز لطرف في معاهدة أن يحتج بنصوص قانونه الداخلى كمبرر لإخفاقه في تنفيذ المعاهدة ،.....))،

وهو ما يعنى انه على القوانين الداخلية للدول الموقعة أن تحترم ماتبرمه هذه الدول من معاهدات ، وأنه في حالة التعارض بين المعاهدة والتشريع الداخلى فان الغلبة والنفاذ يكون لاحكام المعاهدة .

وجاءت المادة (29) مقررة وجوب سرمان المعاهدة على الدولة بكافة اقاليمها ، وقد نصت على أن : ((مالم يظهر من المعاهدة قصد مغاير أو يثبت خلاف ذلك بطريقة أخرى تلزم نصوص المعاهدة كل طرف فيها بالنسبة لكامل اقليمه))، وهو ما مفادة أن المعاهدة تنفذ و تسرى على كامل اقاليم الدول الموقعة عليها مما يعنى اعتبارها جزء من المنظومة القانونية للدولة .

وعلى ذلك فان خلاصة النصوص السابقة لاتفاقية فينا للمعاهدات هو الإقرار الصريح لمبدأ سمو القاعدة القانونية الدولية على القواعد القانونية الداخلية .

القسم الثانى

نظام تشغيل الاحداث

بين اتفاقية حقوق الطفل لعام 1989 وقانون العمل القطرى

نصت المادة (30) من الدستور القطرى على أن : ((العلاقة بين العمال وأرباب العمل أساسها العدالة الإجتماعية وينظمها القانون)) ، هذا وقد نُظمت حقوق العمال في بداية الأمر بموجب قانون العمل رقم 3 لسنة 1962 ، وبعد ذلك صدر قانون العمل الجديد بموجب القانون رقم 14 لسنة 2004 والذي أضحى الشريعة العامة في تنظيم علاقات العمل ، وقد قُسم هذا القانون الى عدة فصول تناول كل فصل أمورا معينة ، وخصص الفصل الثامن - المواد من (86 الى 92) - لنظام تشغيل الأحداث ، وحسن فعل المشرع فلاشك أن الأحداث يشكلون قسم كبير من المجتمع ، وهم طائفة جديرة بالرعاية والحماية وقد عمدت التشريعات القطرية بوجه عام إلى الاهتمام بهم وتنظيم حقوقهم ومنحهم الرعاية والحماية الكاملة في سبيل الحفاظ عليهم وعلى طاقاتهم باعتبارهم شباب اليوم ورجال الغد .

وهناك كثير من المواثيق والعهود الدولية والإقليمية التي منحت الأطفال والأحداث العديد من الحقوق ووضعت نظاما لتشغيلهم ، وقد تخيرنا إتفاقية حقوق الطفل لعام 1989 والمعتمدة بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 44/25 بتاريخ 20 نوفمبر 1989 وذلك للمقارنة ماجاء بها في شأن تشغيل الأطفال مع نظام تشغيل الأحداث في قانون العمل القطرى الصادر بالقانون رقم 14 لسنة 2004 ، وذلك لعدة أسباب أهمها أن المجال لايسمح بمناقشة كافة الإتفاقيات الدولية العامة والمتخصصة في شأن عمل الأطفال وتشغيل الأحداث فتخيرنا هذه الإتفاقية كنموذج يتناسب مع الوقت والمجال المحددين لموضوع النقاش ، ولأن هذه الإتفاقية هي وثيقة عالمية حديثة نسبيا نظمت حقوق الطفل بوجه عام وشملت بعض نصوصها تنظيميا خاصا بشأن عمل الاحداث ، ولكونها سابقة على صدور قانون العمل القطرى، وقد صدق عليها مع التحفظ على أى نص يتعارض مع أحكام الشريعة الإسلامية - المرسوم رقم 54 لسنة 1995- فحظيت في رأينا بوضع خاص ، ومن ثم نُجرى هذه المقارنة لبيان ما إذا كان قانون العمل القطرى قد تأثر بما ورد بها من

أحكام من عدمه ، وهل هي تضع من المميزات للعامل الحدث ما يفوق الواردة بقانون العمل القطري ، وصولاً الى ما اذا كان المشرع القطري بوجه عام يتأثر بالمعاهدات التي توقع عليها الدولة ، وما إذا كنا في حاجة إلى الانضمام إلى أية معاهدات دولية تخص تشغيل الأحداث سواء كانت أكثر فائدة للعامل الحدث من عدمه ، أم أن علينا أن نبحث الأمر بموضوعية لتحديد مدى الحاجة إلى الانضمام للمعاهدات الدولية وما هي الفائدة المرجوة من هذا الانضمام ؟

وقبل التعرض لموضوع المقارنة علينا أن نوضح بداية أن نصوص تشغيل الأحداث الواردة بقانون العمل إنما هي نصوص خاصة ولا تخل بحق العامل الحدث من أن يستفيد من بقية الحقوق والمميزات الواردة بفصل تشغيل الأحداث ، ومن ثم فهي تضيف حقوقاً ومميزات للعامل الحدث بخلاف ما يستحقه بوصفه عاملاً ، فالعامل الحدث الخاضع لأحكام قانون العمل القطري يستحق كافة الحقوق المالية و المزايا العينية والرعاية الصحية والاجتماعية المقررة للعمال غير الأحداث ، كما يستفيد بكافة التدابير التشريعية والحماية الإدارية والقضائية المقررة بقانون العمل ومنها مثلاً المادة الرابعة والتي أفصحت عن أن الحقوق المقررة به تمثل الحد الأدنى لحقوق العمال ، وأنه يقع باطلاً كل شرط يخالف أحكام هذه القانون ولو كان سابقاً على تاريخ العمل به ، مالم يكن أكثر فائدة للعامل ، وأنه يقع باطلاً كل إبراء أو مصالحة أو تنازل عن الحقوق الناشئة للعامل بموجب هذا القانون ، وكذلك المادة (10) والتي تقضى بالزام المحاكم بنظر الدعاوى العمالية على وجه السرعة وإعفائها من الرسوم القضائية ، هذا و نشيد بموقف المشرع القطري في أفراد فصل خاص بتشغيل الأحداث وهو الفصل الثامن - المواد من (86 الى 92) - لكونه في ذلك يتفق مع ما قرره أغلب المواثيق والعهود الدولية في شأن تشغيل الأحداث، ومن المواد الجديرة بالتنويه في هذا القانون مادته الرابعة التي أفصحت .

هذا وستكون المقارنة من عدة أوجه :

أولاً : من حيث تحديد سن العمل

عرفت الاتفاقية الطفل بأنه كل إنسان لم يتجاوز الثامنة عشرة ، مالم يبلغ سن الرشد قبل ذلك بموجب القانون المنطبق عليه ، هذا وألزمت المادة (2/32 أ) الدول المنضمة لهذه الاتفاقية تحديد عمر أدنى للالتحاق بالعمل ، ومن سياق هذين النصين فإن الاتفاقية لم تحدد على سبيل القطع سن التشغيل وإنما أحالت الأمر الى المشرع الوطني .

أما المادة (86) من قانون العمل القطري فقد أقرت سن تشغيل الحدث بسن السادسة عشرة بقولها لايجوز تشغيل من لم يبلغ السادسة عشرة من العمر في أى عمل من الاعمال بل وذات على ذلك بأنها حظرت دخول من لم يكمل هذا السن أماكن العمل، هذا وقد يحدد المشرع سنا آخر لتشغيل الأحداث في أعمال معينة ، ومثال ذلك ما أفصحت عنه المادتان الاولى والثانية من القانون رقم 22 لسنة 2005 بشأن حظر جلب وتشغيل وتدريب واشراك الاطفال في سباق الهجن والتي حددت سن التشغيل في هذه الأعمال بثمانى عشرة عاما .

ثانيا : من حيث الرعاية الصحية

ألزمت اتفاقية حقوق الطفل لعام 1989 في المادة (1/32) الدول الاطراف بالاعتراف بحق الطفل وحمائته من أداء أى عمل يكون ضار بصحته أو نموه البدنى أو العقلى أو الروحى أو المعنوى أو الاجتماعى ، وهو أمر نراه محمودا ومتسقا مع أغلب الاتفاقيات الدولية لتشغيل الاحداث ، وبه حماية ظاهرة لمفهوم الطفولة .

أما قانون العمل فقد نص في المادة (3/ 87)على عدم جواز تشغيل الحدث في الأعمال التى تلحق الضرر بصحته أو سلامته على أن يصدر بذلك قرار من الوزير المختص ، وقررت المادة (88) أنه لايجوز تشغيل الحدث إلا بعد توقيع الكشف الطبى عليه بمعرفة الجهة الطبية المختصة وثبوت صلاحيته للعمل المراد تكليفه به، ووضعت إلتراما على صاحب العمل باعادة الكشف الطبى على الحدث مرة كل سنة على الأقل .

وبالمقارنة بين النص الدولى والوطنى نجد أن الأثنين أقرنا عدم جواز تشغيل الحدث فى أية اعمال قد تكون مضره به أو ماسة بصحته أو سلامته سواء من الناحية البدنية أو العقلية، إلا أن النص التشريعى قد منح الحدث رعاية طبية وعناية أكثر من التى قررتها القاعدة الدولية محل المقارنة وذلك بالنص على توقيع الكشف الطبى على الحدث قبل تكليفه بالعمل وثبوت صلاحيته بل وجعل توقيع الكشف الطبى أمرا دوريا يجب حدوثه مرة على الأقل كل عام للتأكد من أن الحدث لازال صالحا للقيام بالأعمال الموكولة إليه .

ثالثا : من حيث صاحب الولاية فى الاذن بالعمل

نصت المادة (1/18) من اتفاقية حقوق الطفل على أن : ((1- تبذل الدول الاطراف قصارى جهدها لضمان الاعتراف بالمبدأ القائل أن كلا الوالدين يتحملان

مسئوليات مشتركة عن تربية الطفل ونموه ، وتقع على عاتق الوالدين أو الأوصياء القانونيين -حسب الحالة - المسئولية الاولى عن تربية الطفل ونموه ، وتكون مصالح الطفل الفضلى موضع اهتمامهم الاساسى -2-.....)) .

أما تشريع العمل فقد نص في المادة (87/فقرةاولى) على أنه : ((لايجوز تشغيل الحدث قبل موافقة أبيه أوولى أمره وصدور اذن خاص بذلك من الادارة)) .

ومن حيث أن مفاد نص الإتفاقية هو التأكيد على تحمل والدى الطفل أو ولى أمره مسئولية تربيته ونموه على ان تفضل مصالحه دائما على أية مصالح أخرى ، ولما كان ولى الأمر - سواء كان الوالد أم غيره - هو المسئول عن تربية الطفل وتنشأته لذا فان الأمر يقتضى بطبيعة الحال أن يكون نزول الطفل الى سوق العمل بتصريح منه باعتبار أن قرار العمل يحتاج الى قدر من التعقل والتبصر ويجب أن تغلب فيه مصلحة الصغير لكونه سيحدد مسار مستقبله ،ومن ثم يجب أن يصدر من المسئول عنه والذي هو أكثر تعقلا وتبصرا، خاصة وأن النزول إلى سوق العمل قد يتعارض مع حقوق الطفولة بوجه عام ومنها مثلا الحق في التعليم .

أما قانون العمل فقد نص صراحة دون تأويل على وجوب أخذ موافقة الأب أو ولى الأمر على عمل الحدث ، بالإضافة إلى صدور اذن بالعمل من الادارة، والمقصود بالادارة هنا هو وزارة العمل .

وفى ضوء ما تقدم فان النصين الدولى والمحلى يكونا قد اتفقا على أن الإذن بالعمل للحدث أمر ضرورى من ولى الأمر باعتباره مسئولا عنه قانونا ، وهذا مسلك محمود لأن سن الحدث وخبراته لا يؤهلانه لإتخاذ قرارالنزول للعمل ، كما أن مسئوليات العمل والتزاماته تحتاج الى من يبصر الحدث بها ولا أقدر على ذلك من ولى أمره، إلا أن القانون القطرى تطلب أن يكون هذا الإذن من ولى الأمر والادارة معا ، وباستقراء النصين الدولى والمحلى سنجد أنهما يتكاملان فالنص المحلى يقرر أنه لايجوز تشغيل الحدث إلا بعد موافقة ولى الأمر وصدور اذن بذلك من الادارة ، أما النص الدولى فيلزم بأن تهدف الموافقة إلى تحقيق مصالح الحدث ، لذا كان من الأفضل للمشرع الوطنى أن يستدعى أحكام الاتفاقية بأن تُضاف عبارة : ((على أن تراعى مصلحة الحدث)) ، وكان من الافضل كذلك أن يُنص في المعاهدة على وجوب أخذ إذن جهة الإدارة لعمل الحدث باعتبار أن الدولة مسئولة عن حماية الطفل ورعايته .

رابعا : من حيث الحق في التعليم

ذهبت المادة (28) من الاتفاقية إلى الأخذ باعتراف الدول الاطراف بحق الطفل في التعليم، وقرت المادة (1/32) عدم جواز عمل الطفل في أى عمل يمثل إعاقة لتعليمه ، أما المادة (2/ 87) من قانون العمل فقد نصت على انه اذا كان الحدث تلميذا قطريا وجب الحصول على موافقة وزير التربية والتعليم .

وفى نظرنا أن النص الدولي أكثر إتساقا مع التوجهات العالمية في شأن الطفولة ومسألة التعليم ، فقد كان من الأفضل للمشرع أن يقر قاعدة حق الحدث في التعليم ، وألا تؤثر الاعمال المسندة إليه على هذا الحق ، وأن يسوى بين الحدث القطرى وغير القطرى في مجال أخذ موافقة وزيرالتربية والتعليم على عمله، خاصة وأن الدولة قد وقعت على هذه الاتفاقية والتي تقر حق الطفل بوجه عام في التعليم .

خامسا : من حيث طبيعة العمل المسند للحدث

نصت اتفاقية حقوق الطفل في المادة (1/32) على اعتراف الدول الأطراف بحق الطفل في حمايته من الاستغلال الاقتصادي ومن أداء أى عمل يرجح أن يكون خطيرا أو أن يمثل إعاقة لتعليم الطفل أو أن يكون ضارا بصحة الطفل أو بنموه البدنى أو العقلى أو الروحى أو المعنوى أو الاجتماعى ، وهو ما يعنى بالضرورة عدم تشغيل الحدث في الأعمال الشاقة التى لا تتفق مع تكوينه البدنى أو قدراته العقلية أو الذهنية أو استخدامه في أعمال السخرة أو اشتغاله بأعمال قد تؤثر على أخلاقه كالعامل فى الملاهى والأندية الليلية وما شابه ذلك ، أو إستغلاله اقتصاديا، أو استخدام قدراته وطاقاته فى أعمال من شأنها إعاقة التعليم ، وحسنا فعلت الاتفاقية حين نصت على أنه يكفى أن يكون الخطر فى العمل مرجحا وليس مؤكدا،وهو مايعنى انه على الدول الأطراف إتخاذ كافة التدابير والإحتياطات للتأكد من أن العمل الذى يقوم به الحدث آمن تماما ولأقصى درجة .

أما قانون العمل القطرى فقد نص فى المادة(3/87) وبخطاب أمر للمخاطبين بأحكامه - وخاصة أرباب الاعمال - على أنه لايجوز تشغيل الأحداث فى الأعمال التى من شأن طبيعتها أو ظروف أدائها أن تلحق الضرر بصحة أو بسلامة أو أخلاق الحدث وأنه يصدر بتحديد هذه الاعمال قرار من الوزير ، ونرى أن هذا النص فى حقيقته انما يستقى أحكامه من نص الاتفاقية آنف البيان فالحظر واحد فى النصين ويشمل حماية وسلامة جسم وعقل وأخلاق الحدث ، بل أن المشرع القطرى - وحسن فعل - ناط بالدولة تحديد هذه الأعمال ولم يتركها للاجتهاد ، وإن كنا نأخذ على النص التشريعى أنه لم ينص - بخلاف الإتفاقية - على عدم تشغيل الحدث

في الأعمال التي يرجح فيها حدوث الخطر وليس فقط التي من شأن طبيعتها أو ظروف ادائها تلحق به الضرر لأن هناك من الأعمال ما قد يكون آمن ولكن اخطاره محتملة - لاحتمال وقوع الخطأ من الغير أو لسبب أجنبي - ومن ثم قد يقع الضرر باعتبار أن الخطر ينذر بوقوع الضرر.

سادسا : من حيث أوقات العمل وعدد ساعاته

جاءت الاتفاقية الدولية لحقوق الطفل في المادة (2/32/ب) ناصة على أن تتخذ الدول الأطراف التدابير التشريعية والإدارية والإجتماعية والتربوية ، وعلى وجه خاص وضع نظام مناسب لساعات العمل وظروفه ، وهو ما يعنى ترك الأمر لكل دولة طرف في الإتفاقية أن تضع عدد ساعات العمل للحدث في ضوء ظروف وطبيعة كل دولة ، فلم تشمل الاتفاقية أية تفاصيل في هذا الشأن .

وقد جاءت المادتين (89 و 90) من قانون العمل القطرى محددين نظاما دقيقا لساعات و اوقات عمل الأحداث فالمادة (89) لم تجز عمل الأحداث في الفترة بين غروب الشمس وشروقها ، أو في أيام الراحة أو في أيام الأجازات الرسمية ، أو أكثر من ساعات العمل العادية ، كما لم تجز إبقاؤه في مكان العمل أكثر من سبع ساعات متصلة .

كما لم تجز المادة (90) أن تزيد ساعات العمل العادية للحدث على ست وثلاثين ساعة في الأسبوع بواقع ست ساعات يوميا عدا شهر رمضان فلا تزيد ساعات العمل على أربع وعشرين ساعة في الأسبوع بواقع أربع ساعات يوميا ، على ألا يحسب ضمن ساعات العمل الوقت الذى يقضيه الحدث في الانتقال بين مكان سكنه ومكان العمل ، ومن الجدير بالتنويه أن هذه المادة أوجبت ان تتخلل ساعات العمل فترة أو أكثر للراحة أو لتناول الطعام ، وبحيث لايعمل الحدث بصورة مستمرة أكثر من ثلاث ساعات متتالية ، ولا تحسب تلك الفترة أو الفترات ضمن ساعات العمل .

ومن جانبنا نرى أن هاتين المادتين قد وضعا الحدث في مركز مميز عن غيره من العمال غير الأحداث ، وهو أمر نراه محمودا لإتفاق ذلك مع التكوين البدنى و العقلى والذهنى للحدث والفترة الزمنية التى يمر بها في سن التشغيل والتي غالبا ماتكون فترة المراهقة والتي تتميز بطبيعة خاصة .

سابعا : من حيث الحماية القانونية لحقوق العامل الحدث

قضت المادة (2/32) من الاتفاقية بفرض عقوبات أو جزاءات مناسبة لضمان تنفيذ أحكامها بفاعلية ، وهو الالتزام جعلته الإتفاقية على عاتق الدول الاطراف ، ولم تحدد المادة ماهية هذه العقوبات أو الجزاءات ،ومن ثم تُترك الأمر لسطات الدول الموقعة.

أما قانون العمل فقد نصت المادتان (144 و145) على عقوبات سالبة للحرية وعقوبات مالية لكل من يخالف احكام النصوص الخاصة بتشغيل الأحداث فعاقبت المادة (144) كل من يخالف حكم المادتين (91و92) بالغرامة التي لاتقل عن الفى ريال ولاتزيد على خمسة الاف ريال ، وهاتان المادتان تضمنتا التزام أصحاب الأعمال بأن يحفظوا في الملف الخاص بالأحداث شهادة ميلاده وشهادة لياقته الصحية وشهادات الفحص الطبى الدورى الذى يوقع عليه ، و كذلك إلتزام أصحاب الأعمال بأن يقدموا للإدارة بيانا بأسماء الأحداث الذين يعملون معهم وطبيعة عملهم وتاريخ تشغيلهم ، وبأن يعلقوا بصورة ظاهرة في مكان العمل بيانا واضحا بساعات عمل الأحداث وفترات راحتهم .

أما المادة (145) من قانون العمل فقد عاقبت بالحبس مدة لاتزيد على شهر وبالغرامة التي لاتقل على الفى ريال ولاتزيد على ستة الاف ريال ، أو باحدى هاتين العقوبتين ، كل من يخالف أحكام المواد (86 و87 و88 و89 و90) وهى المواد المحددة لسن تشغيل الحدث، وموافقة ولى الأمر ووزير التربية والتعليم على عمله ، وما يتعلق بطبيعة العمل المسند للحدث ، وصلاحيته الطبية ،وأوقات تشغيل الاحداث ، وساعات عملهم وراحتهم .

وباستقراء النصين المشار اليهما نجد أن المشرع القطرى قد جرم كل من مخالفة لأحكام نظام تشغيل الأحداث، فمخالفة أى من نصوص تشغيل الاحداث هى جريمة جنائيا ،هذا وإن كنا نراه أمرا محمودا إلا أنه منقوص من ناحيتين ، الأولى أن العقوبات الجنائية - المالية والسالبة للحرية - المحددة بنصوص قانون العمل هى عقوبات ضعيفة نسبيا فلاتتناسب العقوبة المالية - الغرامة - مع القيمة النقدية للعملة فى وقتنا الراهن ، كما أن العقوبات السالبة للحرية لاتتضمن الردع الكافى، لذا نهيب بالمشرع أن يشدد هذه العقوبات حتى يكون بها الردع الكافى احتراما لأحكام قانون العمل بصفة عامة ونظام تشغيل الأحداث بصفة خاصة .

ونرى أنه كان من الملائم إضافة بعض العقوبات الإدارية والتبعية والتكميلية التى من شأنها أن تكمل منظومة الجزاءات في قانون العمل أيا كان نوع المخالفة ، أى سواء خصت أحكام تشغيل الأحداث أو غيرها من أحكام ، ومن هذه العقوبات

غلق المنشأة المخالفة لفترة محددة ، أو إلغاء ترخيصها، أو مصادرة الأشياء المتحصلة عن هذه المخالفات .

الخاتمة

وأخيرا وحتى تكتمل الفائدة نتناول في خاتمة الموضوع أهم التوصيات التي قد تساهم في الوصول الى أقصى فائدة مرجوة من حلقة النقاش .

أولا : رفع سن تشغيل الحدث المنصوص عليه في قانون العمل القطري بالمادة (86) من سن السادسة عشرة عاما إلى سن الثامنة عشرة عاما لإعطاء فرصة أكبر للحدث للتمتع بطفولته ، وليكون قد قطع شوطا لا بأس به من التعليم ، ولكون هذا السن أكثر تحملا من الناحية البدنية والعقلية لمهام ومسئوليات العمل ، وهو ما يتفق كذلك مع سن المسؤولية الجنائية في أغلب التشريعات ، وما قرره أغلب المواثيق الدولية في شأن تشغيل الأحداث .

ثانيا : تعديل المادة (87) من قانون العمل والتي توجب أخذ موافقة وزير التربية والتعليم على تشغيل الحدث القطري بأن تكون تلك الموافقة وجوبية سواء كان الحدث قطريا أم اجنبيا لاتحاد العلة في الحالتين وتحقيقا لمبدأ المساواة ، و لأن الدولة قد وقعت على إتفاقية حقوق الطفل لعام 1989و التي تنص على حق الطفل في التعليم بوجه عام دون تمييز.

ثالثا : تشديد العقوبات المالية والسالبة للحرية الواردة في قانون العمل القطري في المادتين (144 و 145) لكونها عقوبات غير رادعة ولا تتناسب مع المخالفات محل التجريم أو القيمة النقدية للعملة في وقتنا الراهن ، مع إضافة العقوبات التبعية والتكميلية ، وكذلك الإدارية التي من شأنها أن تكمل منظومة الجزاءات ومن هذه العقوبات غلق المنشأة المخالفة لفترة محددة ، أو إلغاء ترخيصها ، أو مصادرة الأشياء المتحصلة عن هذه المخالفات .

رابعا : المراجعة المستمرة لتوصيات منظمة العمل الدولية ((ILO)) والانضمام الى الاتفاقيات التي تبرمها هذه المنظمة فيما يخص تشغيل الأحداث وعمل الأطفال باعتبار هذه المنظمة إحدى وكالات الأمم المتحدة المتخصصة في مجال العمل ، وأنها المنظمة الوحيدة ضمن منظومة الأمم المتحدة التي تتميز

بتركيبها الثلاثية والتي تضم في آن واحد كل من الحكومات ومنظمات العمال وأصحاب الأعمال في الدول الأعضاء فيها .

خامسا : وفي شأن مسألة الانضمام إلى المعاهدات الدولية الخاصة بحقوق

الإنسان : فان مبدأ الانضمام للمعاهدات هو في ذاته مبدأ محمود بصفة عامة بل وواجب في كثير من الأحوال ونوصى به ، فبغض النظر عن الفوائد التي قد تعود على الدولة أو الفرد من الانضمام للمعاهدات الدولية للاستفادة من المزايا أو الإعفاءات المقررة بها ، فان هذا الانضمام قد يحقق أهدافا سياسية أو استراتيجية سواء على الصعيد الدولي أو على الصعيد المحلي ، فمثلا الانضمام الى معاهدات العمالة - خاصة في الدول الجاذبة للعمالة كقطر - من شأنه تشجيع وجذب أوفر العمالة الأجنبية للدولة رغبة في الاستفادة من المميزات الواردة بهذه المعاهدات باعتبارها جزء من التشريعات الوطنية .

إلا أنه يجب أن يراعى في الانضمام للمعاهدات بعض القواعد الموضوعية والتي نوصى بها وهي :

(أ) نوصى : بأن يكون الانضمام للمعاهدات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان في الأحوال التي تزيد فيها هذه المعاهدات من الحقوق والمميزات الممنوحة عما هو وارد بالتشريعات الوطنية ، وفي أحوال النقص أو الفراغ التشريعي ، أو لمواجهة إشكالية قانونية أو فرض عملي مستجد على الساحة المحلية أو الدولية ، أو متى كان هذا الانضمام يحقق أهدافا إستراتيجية للدولة تتفق مع سياستها الداخلية وتوجهاتها الخارجية ، على أن يكون الانضمام الى المعاهدات محكوم بالضوابط الموضوعية والمستقرة في هذا الشأن كعدم مخالفة المعاهدة لأحكام الشريعة الإسلامية.

(ب) نوصى : بأن يُراعى قبل الانضمام الى المعاهدات الجديدة أن يكون بحث مدى تعارضها مع أحكام الدستور والقوانين العادية بحثا دقيقا و مفصلا من ذوى الخبرة والجهات ذات الصلة لكونها الأقدر على كشف هذا التعارض وهو ما يعنى أخذنا بالوسائل الوقائية في حل اشكالية التعارض بين المعاهدة والتشريع .

(ج) نوصى : بأنه عند اصدار تشريعات جديدة فانه يجب مراعاة ما سبق للدولة أن أبرمته من معاهدات أو إتفاقيات دولية تنظم ذات المسألة للاستفادة منها من ناحية ، ومن ناحية أخرى تجنباً لنشوء حالة من حالات التعارض بين التشريع والمعاهدة .

(د) نوصى : بأن يُراعى قبل الانضمام الى المعاهدات الجديدة أن يتم بحث مدى تعارضها مع غيرها من المعاهدات التي تنظم ذات المسألة والتي تكون الدولة قد وقعت عليها من قبل ، وأن يكون هذا البحث بحثا دقيقا وشاملا، وذلك تجنباً لنشوء التعارض أو التنازع بين المعاهدة القديمة والمعاهدة الجديدة أو تكرار الأحكام القانونية فيهما ، ولتحقيق الإتساق والتوافق بين كافة المعاهدات التي وقعت عليها الدولة ، لأن تكرار القاعدة القانونية الدولية المنظمة لذات المسألة فالإضافة الى أنه قد يخلق حالة من حالات التنازع بين المعاهدات ، فانه أيضا قد يسبب حالة من حالات الحرج للدولة لأن الأمر يتعلق بعلاقة الدولة مع غيرها من الدول الأخرى .

(ع) نوصى : بحسن اختيار وإعداد المفاوض ومجموعة العمل المعاونة له باعتبار أن المفاوض هو الذى يمثل الدولة فى مناقشة بنود المعاهدة وصولا لتحقيق الأهداف المرجوة من الانضمام إليها، وكما قيل فان المفاوض الناجح يسعى أولا إلى تحقيق هدفه المثالى فان لم ينجح فانه يسعى إلى تحقيق هدفه الواقعى ،فان لم يستطع فعليه أن يسعى الى تحقيق هدفه الاحتياطى وهو الحد الأدنى من الفائدة المرجوة والذى لايستطيع النزول عنه ، فان فشل في ذلك فان عليه أن يدرك أنه لافائدة من التفاوض ، وكما هو معروف فان المفاوض الذى لا يُعد إعدادا جيدا سيكون أسلوب تفاوضه كرد فعل بدلا من أن يدير الأحداث لصالحه ويقودها لتحقيق أهدافه .

(ن) نوصى : بتفعيل دور اللجنة الوطنية لحقوق الانسان وأخذ رأيها في المعاهدات المتعلقة بحقوق الانسان للاستفادة من إمكانياتها و خبراتها بما يحقق أكبر فائدة مرجوة ، خاصة وأن الخطة الإستراتيجية للجنة ((2011- 2014)) قد أشارت إلى أن من بين مهامها تعزيز التعاون بين اللجنة والمؤسسات الوطنية والأجنبية والمنظمات والهيئات الدولية والإقليمية ، وأن ذلك يتبلور من خلال تقديم الرأى والمشورة والخبرة للجهات الوطنية والإقليمية والدولية حول المسائل المتصلة بحقوق الإنسان ، وهو هدف نراه واجب التفعيل .