

10 خطوات يمكن أن تعتمدھا الحكومات كي تضمن الاستخدام العادل

تفّذ منظمة العمل
الدولية، بدعم من الوكالة
السويسرية للتنمية
والتعاون، مشروعاً إقليمياً
جديداً يتعلق بهجرة اليد
العامة بهدف تعزيز
الهجرة العادلة ومكافحة
العمل الجبري والاتجار
بالعمال من أجل
استغلالهم. ويركز المشروع
Regional Fair Migration -
Project in the Middle East
((FAIRWAY) - على
القطاعات التي يهيم
عليها العمال المهاجرون
ذوو المهارات المتدنية، أي
عمال البناء والعمال
المنزليون.

تنطلق توصيات هذه الوثيقة من ورقة العمل الخاصة بسبب المضي في توظيف العمال المهاجرين ذوي
المهارات المتدنية في ممر آسيا والدول العربية. (*Ways forward in the recruitment of low skilled workers in Asia-Arab States corridor*)

تقع مسؤولية الآراء التي تعبر عنها هذه الوثيقة على عاتق مؤلفها، ولا يعبر
نشرها عن تأييد مكتب منظمة العمل الدولية.

**FAIR
WAY**

للحصول على معلومات إضافية،
يمكن زيارة صفحة المشروع
الإلكترونية (ilo.org/fairway)
وصفحة مكتب منظمة العمل
الدولية الإقليمي للدول العربية
(ilo.org/roasmigration).

يجب أن يكون عدم تسديد العمّال أيّ مبلغ إلى وكالة الاستخدام إلزاميًا، مع ضمان أن يبرز هذا الجانب جليًا في العقود



على أساس عدد المهاجرين الآسيويين في دول الخليج، والمعاملات النقدية غير مصرح لعمليه التوظيف يحتمل أن تصل إلى حوالي

١٠ مليار \$

تشكّل رسوم غير مباحة من قبل وكالات الاستخدام تُفرض على العمّال المهاجرين من اسيا ذوي الكفاءات المتدنيّة قطاعًا بمليارات الدولارات. فقد أشارت دراسة حديثة، على سبيل المثال لا الحصر، أنّ العمّال المهاجرين من بنغلادش إلى دول الخليج يدفع مبلغ يفوق بأكثر من ١,٢٢٩ دولارًا أميركيًا للعامل الواحد الكلفة الفعلية الموثقة. وفي الوقت نفسه، رسوم استقدام وتكاليف العمال ذوي المهارات العالية نادرا جدا ما يدفعها العمال، ليتجنب وضع العمال بفرض الرسوم الباهظة وفوق كل التكاليف الفعلية.

يجب تغيير هذه الثقافة الرسوم غير مصرح بها لتجنيد العمال ذوي المهارات المنخفضة، وان الوسيلة الأساسية لقيام هذا هو من خلال تفويض بلدان المقصد و على العمال ان لا يدفعوا على الاطلاق رسوم التجنيد - مباشرة، أو بطريقة غير مباشرة (من خلال الاقنطاعات من الراتب)

أن التغيير في ثقافة المدفوعات يمكن تحقيقه بواسطة:

- العمل مع حكومات دول المنشأ بهدف إبراز كلفة الاستخدام الحقيقية ورسومها بكل شفافية (في موازاة المصاريف الإضافية غير المباحة)؛
- فرض ألاّ تمنح أيّ تأشيرة دخول إلى العمّال الملزمين بدفع أيّ رسم لقاء استخدامهم.
- عدم إصدار أيّ تأشيرة دخول جديدة إلى صاحب العمل الذي يسمح للعمّال المهاجرين بتسديد كلفة الاستخدام ورسومه.

ممارسة واحدة: ان قانون الإمارات العربيّة المتّحدة يخطر قبول أو طلب أيّ عمولة أو مكافأة من أيّ عامل "سواء كان ذلك قبل قبوله في العمل أو بعده" (المادة ١٨ من القانون الاتّحادي رقم (٨) لسنة ١٩٨٠ في شأن تنظيم علاقات العمل). كما تشير المواد الترويجية الحكومية التي تُوزع على العمّال المهاجرين الوافدين مثلاً يجب على صاحب العمل أن يدفع كل رسوم استقدام بما في ذلك إلى ما يلي: وكالات التوظيف في بلد المنشأ، والسفر وتأشيرة دخول إلى دولة الإمارات العربية المتحدة اختبارات وتصاريح الإقامة الطبية



فرض "تحليل لكلفة الاستخدام" على كافة المناقصات الحكومية



غالبًا ما يسمح اعتماد سياسة "السعر الأدنى المقبول فنيًا" في العقود الحكومية بتقنيغ الانتهاكات على مستوى الاستخدام أو حتى تيسيرها، بما أن الشركات تتنافس كي تسجل أدنى عرض، وذلك على حساب العمّال الأجانب الذي يضطرون إلى دفع رسوم وكلفة الاستخدام بدل أصحاب العمل.

يجب أن تنطوي المناقصات - لا سيّما في مجال البناء والتنظيف وخدمات أخرى - على تحليل منفصل شفاف "لكلفة الاستخدام" ضمن الاقتراح، يفصل كلفة الاستخدام الثابتة والمتغيّرة، بما في ذلك كلفة العمالة التي يتكبّدها المقاول من الباطن، كما يجب أن تنص بكل وضوح على وكالات الاستخدام المستخدمة، وعمّا إذا كانت مرخصة أو لا، وتخضع للتدقيق ومعتمدة على أساس أنها عادلة، وتحتّم الممارسات الأخلاقية والقوانين (بما في ذلك عدم فرض رسوم على العمال). كما يجب تحديد كل المقاولين والمقاولين من الباطن في تحليل الكلفة، ويجدر التدقيق بعناية في المناقصات المنخفضة السعر.



مارسة واعدة: يركّز الأمر التنفيذي الرئاسي في الولايات المتحدة "تعزيز الحماية ضدّ الاتّجار بالبشر على مستوى العقود الفدرالية"، الذي يعترف (٢٠١٢) بأنه مشتر للسلع والخدمات، و لا يجب على الحكومة بأي شكل من الأشكال تسهيل هذه الجريمة. " ويحظر الأمر التنفيذي أنشطة الاتّجار بالبشر لا من جانب المقاولين الفدراليين الرئيسيين فحسب، بل من جانب موظفيهم، والمقاولين من الباطن وموظفيهم أيضًا، كما يفرض على المقاول الرئيس أن يؤمّن عقودًا خارجية كبرى تُعدّ وتفصل برامج مكافحة الاتّجار بالبشر، بالإضافة إلى تأمين شهادات تبين الجهود التي يبذلها لمكافحة الاتّجار بالبشر.

من بين الوسائل التكنولوجية الناشئة التي تدعم الشفافية على مستوى سلاسل التوريد - بما في ذلك قطاع البناء - تكنولوجيا "سلسلة الكتل". ويتمّ اختبار التطبيق بصورة متزايدة على مستوى الاستخدام وإدارة الموارد البشرية من أجل تحقيق الشفافية وضمان اقتفاء التراخيص وبيانات أخرى.



منح التراخيص إلى وكالات الاستخدام العادلة والأخلاقية وضمان ألا تستخدم غيرها العقود الحكومية



إن تحديد منظمة العمل الدولية للاستخدام العادل هو "الاستخدام المراعي للقوانين ويحترم حقوق الإنسان من دون أي تمييز ويحمي العمال من إساءة المعاملة". ويجدر التشديد على أهمية "احترام القوانين" و"احترام حقوق الإنسان"، بما أنه يمكن لوكالة استخدام أن "تحتزم" التشريعات الوطنية ولكنها لا تحتزم بالضرورة المعايير الدولية وبالتالي لا تكون "لا عادلة ولا أخلاقية".

يجدر التنسيق الإقليمي بين حكومات دول المنشأ ودول المقصد **من أجل الترخيص لوكالات الاستخدام العادلة والأخلاقية في دول المنشأ واعتمادها حصراً كمؤمن يد عاملة للبلدان العربية**. كما يجب تطبيق المقاربة ذاتها على وكالات التوظيف كذلك ووكالات تليزيم القوى العاملة إلى الخارج في دول المقصد. ومن الضروري أن يتم التعاون المتعدد الأطراف من أجل اعتماد قوانين متسقة بين دول المنشأ والمقصد ضمن إطار تشريعات استخدام عادلة وملائمة وقابلة للتنفيذ.



ممارسة واعادة: تسجل وتراقب هيئة تنظيم سوق العمل في البحرين وكالات الاستخدام وتحقق في ممارسات التوظيف الاحتمالية. كما تفرض عليها أن تشهد على صلاحية الوثائق المقدمة للحصول على تأشيرة عمل وعلى صحتها، وأن تتأكد من وجود صاحب عمل ومكان عمل، كي لا يترك العامل من دون سبيل عيش ومن دون وثائق ثبوتية. وتحفظ الهيئة بالائحة سوادء تضم أصحاب العمل ووكالات الاستخدام التي ارتكبت الجرائم أو غشت العمال المهاجرين في السابق وتمنعها من توظيف أحدهم في المستقبل. وتؤمن إلى العمال المهاجرين الوافدين مطوية تفسيرية معدة بلغتهم الأم، بالإضافة إلى شريحة للجوال يمكنهم استخدامها للتبليغ عن أي ظلم أو انتهاك لحقوقهم.



البحرين

إعداد عقود معيارية تضمن دفع حدّ أدنى للعمال المهاجرين ومنع استبدال العقود



على عمليات الإصلاح في البلدان العربيّة أن تُعدّ أو تحسّن العقود المعيارية الخاصة بالعمال المهاجرين في مختلف القطاعات، بما في ذلك تحديد حدّ أدنى معياريّ على مستوى القطاعات كلّها. وبالتالي، لا يعني الامتثال احترام القوانين فحسب بل احترام الأحكام التي ينصّ عليها العقد المعياريّ. وهذا الجانب أساسي لا سيّما عندما تتعارض القوانين بين دول المنشأ ودول المقصد. من هنا يحدّد العقد (بدعم من القانون المدني أو قانون العقود) المعيار الذي يجب أن يحترمه صاحب العمل، **وعلى القوانين أن تنصّ على أنه في حال بروز أيّ نزاع تغلب أحكام العقد المنصوص باللغة التي يفهمها العامل المهاجر.**



ممارسة واعدة: في العام ٢٠١٥، تمّ إعداد قانون معياريّ موحد يشمل كافة العمال المهاجرين في الأردن في قطاع الملابس، وقد وافقت عليه نقابة تجار الأقمشة والألبسة في الأردن وجمعيتان لأصحاب العمل في القطاع. ويساهم العقد في وضع حدّ لاستبدال العقود. كما يمنح العمال المهاجرين نظرة أوضح عن شروط العمل وأجرًا محددًا لا يرتبط بجنسيّتهم.



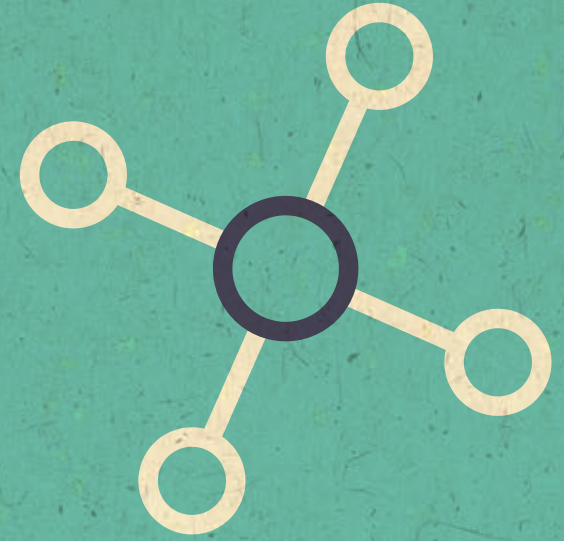
الأردن

ترشيد التوظيف الإلكتروني عبر إنشاء مركزية مقاصة عمالية



يمكن إنشاء مركزية مقاصة عمالية في دول المقصد تُعنى بالتوظيف وتديرها هيئات حكومية، بالتعاون مع منظمات أصحاب العمل والعمال حيثما يكون ذلك ممكناً. وتهتم مركزية المقاصة العمالية **بتسجيل** العمال المهاجرين، و**رصد** حركة دخولهم وخروجهم من وإلى دول المقصد، و**تخزين المعلومات / الوثائق** ذات الصلة بمؤهلاتهم، وخبراتهم، وعقودهم وشروط توظيفهم -وكلفته- وإمكانية تبديل العمل / الترحّل ضمن سوق العمل وغيرها من البيانات. ويؤدي تنفيذ هذه الخطوات بكل شفافية إلى تقليص كلفة التوظيف الكاملة لمصلحة صاحب العمل الذي يستقدم عمال مهاجرين.

ويمكن كل من الحكومة، وأصحاب العمل والعمال وممثليهم أن يصلون إلى هذه البيانات كلها ومن شأن ذلك أن يحسّن الإحصاءات الوطنية حول هجرة اليد العاملة وأن يسمح بتفتيش عمالي أكثر توجيهاً. وبالتالي، يمكن العمال الذين أنهوا عقودهم أو أصبحوا من العمالة الفائضة أن يوجهوا إلى صاحب عمل آخر من خلال المركزية العمالية من دون أن يضطروا إلى ترك البلاد، ما يخفف بصورة ملحوظة كلفة التوظيف الإجمالية بالنسبة إلى صاحب العمل.



ممارسات واعدة: بوابة الترحّل الوظيفي في أوروبا (EURES) وهي شبكة تعاون تؤمّن المعلومات الخاصة بالتوظيف. وتضم شبكة من 1,000 مستشار يتواصلون يوميًا مع الموظفين وأصحاب العمل عبر أوروبا. وتبقى مبادرات مماثلة واعدة، على غرار البوابة الخاصة بالعمال المنزليين المهاجرين في المملكة العربية السعودية وآلية مماثلة لتوظيف العمال ذوي الكفاءات المتدنية في الهند (المتوفرة على العنوان الإلكتروني التالي emigrate.gov.in) شرط إجراء تقييم مستقل لقدرتها على حماية العمال المهاجرين.



النظر في فرص الاستخدام من خلال الحكومات للحدّ من الحاجة إلى وكالات الاستخدام



غالبًا ما يتمّ الربط بين الاستخدام من خلال الحكومات - حيث تدير الحكومات في دول المنشأ ودول المقصد استخدام العاملين مباشرة - **وانخفاض معدّل الأنشطة الاحتياطية وكلفة**. فعندما يتمّ تنسيق الاتّفاقات بين حكومة دول المنشأ والشركات المستقدمة، تتقلّص كلفة الوساطة والسمسرة ويسدّد صاحب العمل الرسوم والكلفة، في موازاة تعزيز التركيز على كفاءات القوى العاملة المهاجرة وتدريبها وإنتاجيتها.



ممارسة واحدة: يستقدم نظام كوريا لمنح إجازات العمل - وهو برنامج استخدام بين الحكومات - العمال من ١٥ بلدًا للعمل في مؤسّسات كوريا الصغيرة والمتوسطة الحجم. ومن أبرز إنجازاته تقليص معدّل كلفة الاستخدام للعامل المهاجر الواحد من ٣,٥٠٩ دولار أميركيّ وفق نظام التدريب السابق المعتمد في العام ٢٠٠٢، إلى ٩٢٧ دولار أميركيّ وفق النظام الجديد المعتمد في العام ٢٠١١. ولكن تجدر الإشارة إلى أنّ العامل المهاجر لا يزال يسدّد بنفسه هذه الكلفة المتدنيّة بدلاً من صاحب العمل.



إعداد عدّة خطط مشتركة لتحديد المسؤوليات في كلّ من دول المنشأ ودول المقصد وضمان أن يكون المقاول الرئيس مسؤولاً عن أيّ انتهاكات ذات الصلة بالاستخدام ضمن سلسلة التوريد الخاصة به



يوزّع التلّيزيم من الباطن الكلفة والمخاطر والمسؤولية القانونية على سلسلة التوريد. إلا أنّ الشركات الرئيسة تسيطر على العمل الملزم إلى الخارج وبالتالي تتحمّل مسؤولية أيّ ضرر يطال سمعتها في ما يتعلق باستغلال العمّال المهاجرين. وتتمتع الشركات الرئيسة بالحقّ بمراقبة العقود وإلغائها في حال لم يأت العمل وفقاً للمعايير المحدّد، لا سيما على مستوى ممارسات استخدام العمّال المهاجرين. وبما أنّ الشركة الرئيسة تستفيد من المقاولين من الباطن، فهي مسؤولة عن معايير عملهم وانتهاكاتهم وأعمالهم الاحتيالية وتتمتع بالسلطة على تصحيحها .

Lead companies have authority to monitor and cancel contracts if the work is not up to standard, particularly in migrant labour recruitment practices.

ممارسات واعدة في دول المقصد: في هولندا، تم إنشاء نظام مركّب مشترك لتحمل المسؤولية قانوني وطوعي. حيث يكون كل المتعهدين مسؤولين عن الانتهاكات التي يقوم بها المقاولين من الباطن التابعين لهم، بما في ذلك ممارسات الاستخدام ويمكن العمّال المهاجرون في دول المقصد أن يطالبوا بالتعويض أمام محاكم مختصة. وتجدر الإشارة إلى أنّ الترخيص لوكالات الاستخدام يأتي بصورة طوعية ولكنّ الحكومة لا تتوانى عن إجراء عمليّات تدقيق منظمة غالباً ما تؤدي إلى تعليق العمل وإلى فرض العقوبات في كندا، تمّ اعتماد قانون استخدام العامل وحمايته في ولاية مانيتوبا، وهو كناية عن نظام منح تراخيص لوكالات استخدام العمّال المهاجرين وينصّ على آليّة تطبيق قائمة على المبادرة في العمل. وهو يمنع وكالات التوظيف من فرض أيّ رسوم على العمّال الأجانب كما يمنع أصحاب العمل من استرداد رسوم الاستخدام من العمّال. ويطلب من أصحاب العمل والموظّفين ووكالات التوظيف معلومات شاملة حول كافة الجوانب المعنيّة. ويتحمّل أصحاب العمل بموجبه مسؤولية رسوم الاستخدام المفروضة على العمّال في حال استقدم صاحب العمل العامل عبر وكالة استخدام غير مرخّصة. وينصّ القانون أيضاً على جرائم محدّدة يرتكبها صاحب العمل في حال لجأ إلى وكالات توظيف غير مرخّصة.



التضييق على تجارة التأشيرات و الاستعانة بمصادر خارجية والتأكد من أن حمايه العمال الذين أصبحوا اوضاعهم غير منتظمه



وتشير التقديرات إلى أن ما يصل إلى **15%** من القوى العاملة في دول مجلس التعاون الخليجي في الماضي دخلت على التأشيرات الحرة، تصل إلى مئات الآلاف من العمال غير النظاميين الذين ينتهي بهم الأمر في حالات شاذة من خلال اي خطأ ارتكبهوه.

يفرض نظام الكفالة أن يرعى صاحب عمل فردي (الكفيل) العامل، وبالتالي لا يمكن العامل إلا أن يعمل لدى هذا الكفيل المحدد. وتأشيرات الدخول الحرة هي في الواقع تأشيرة دخول للعمل يربها كفيل ولكن من دون أي صاحب عمل حقيقي عند الوصول إلى البلاد، ما يسمح عملياً للعمال المهاجرين أن يديروا مثلاً متجرًا أو أن يعملوا لحسابهم الخاص أو لحساب طرف ثالث. لا يزال الاتجار بتأشيرات الدخول، على الرغم من أنه من الممارسات غير الشرعية في العديد من البلدان، قائمًا حيث تحصل شركات معينة تأشيرات الدخول ومن ثم تبيعها مقابل تحقيق أرباح. وتجدر الإشارة إلى أن العمل لصاحب عمل غير ذلك المسجل على طلب تأشيرة الدخول غير شرعي ويحول العامل إلى مهاجر غير نظامي.

على الحكومات أن تعتمد إجراءات أكثر صرامة قبل منح التراخيص إلى وكالات التلزييم إلى الخارج بالإضافة إلى إجراءات مراقبة وتفتيش. كما يجدر بها أن تكون حريصة للغاية عند التأكد من الأسباب التي حوّلت المهاجرين إلى عمال غير نظاميين، وأن تخفض كلفة توقيفهم وترحيلهم، وأن تسوي إلى أقصى الحدود وضع المهاجرين الذين أصبحوا من العمال غير النظاميين لأسباب خارجة عن إرادتهم مع أصحاب عمل آخرين بحاجة إلى خدماتهم.

ممارسة واعدة: ينص قانون إعادة الترخيص لحماية ضحايا الاتجار الصادر في الولايات المتحدة (٢٠١٣) على ما يلي: "ضمان أن يكون وأن يبقى تركيز استراتيجيات مكافحة الاتجار على المتجرين والأ تضع الجهود المبذولة لإنفاذ القانون الضحايا في خطر المقاضاة لجرائم ارتكبت نتيجة وضعهم." (بما في ذلك الوضع غير النظامي الذي يعيشونه لأسباب خارجة عن إرادتهم).



اعتماد إجراءات محدّدة تحمي العمّال المنزليين المهاجرين



يشكّل العمّال المنزليون المهاجرون الحلقة الأضعف في سلسلة العمّال المهاجرين على مستوى ممارسات الاستخدام والعمل، وعلى الرغم من ذلك يساهمون مساهمة أساسية في سير الاقتصاد بحسب ما حدّده الهدف رقم ٥.٤ من الأهداف الإنمائية للألفية التي وضعتها منظمة الأمم المتّحدة.

وتبرز مواضع ضعفهم بصورة أساسية ممّا يلي:

- استثناء العامل المنزليّ من حماية قوانين العمل في معظم الدول العربيّة؛
- تقييد صاحب العمل حرّية تحرّك العامل المنزليّ من خلال مصادرة جواز سفره والامتناع عن تسديد الأجر على الرغم من أنّ القوانين تمنع هذه الممارسات.

يجب أن يغطّي قانون العمل العمّال المنزليين، كما يجدر البحث في مبادرات تعزّز الاستخدام العادل والأخلاقيّ.



مارسة واعدة: على الرغم من أنّ قانون العمل في الكويت يستثني بشكل واضح العمّال المنزليين، اعتمد مجلس الأمة الكويتي في حزيران/ يونيو ٢٠١٥ قانوناً منفصلاً ينظّم قطاع العمالة المنزلية وينصّ على بعض الحقوق العماليّة التي تحمي هذه المجموعة المستضعفة - بما في ذلك حدّ أدنى للأجر. إلا أنّ غياب آليّة تنفيذ موثوقة تعيق التطبيق.



الكويت

نشأ آليات رفع شكاوى موثوقة تسمح للعمال المهاجرين بالتبليغ عن الانتهاكات التي قد يتعرّضون إليها



لا يمكن العمال المهاجرين أن يصلوا بصورة فعّالة إلى آليات رفع الشكاوى إن في دول المنشأ أم في دول المقصد المنتشرة في ممر آسيا والدول العربيّة. وعلى الرغم من أنه تمّ إنشاء خطوط ساخنة ومرافق رفع شكاوى إلكترونيّة، إلا أنّ عددًا ضئيلاً من العمال تمكّن من الوصول إليها وما من معلومات حول المعالجة التي تبعت الاتّصال.

على الحكومات أن تتمتع بشفافية أكبر على مستوى البيانات ذات الصلة بالشكاوى لتسمح بإجراء تحاليل أفضل واقتراح سبل للمعالجة، وأن تكون أكثر فعاليّة على مستوى فرض القانون. وتكمن فعاليّة كلّ آليّة لرفع الشكاوى في القدرة على العمل بطريقة مستقلة ومحايّدة، في موازاة تمكين العامل المهاجر فيتمتع بالثقة الكافية التي تسمح له برفع الشكاوى بعيدًا عن الخوف من العقاب.



ممارسة واعدة - نظام التبليغ عن انتهاكات على مستوى الاستخدام الذي وضعه منتدى آسيا للهجرة، المتوفّر أيضًا على موقع مراقبة استخدام العمال المهاجرين وهو قيد الإنشاء، وسيتمّ اختباره في أربعة بلدان من آسيا (هي أندونيسيا وماليزيا والبنال والفلبين) ضمن إطار مبادرة منظمة العمل الدوليّة للاستخدام العادل.

