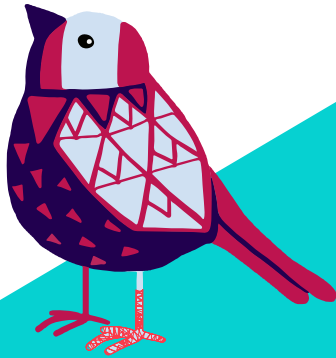
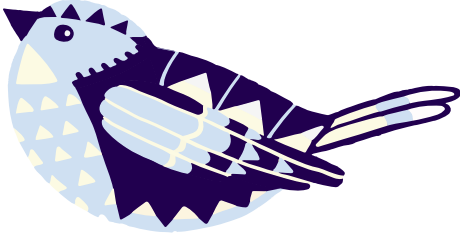


توسيع نطاق الحماية الاجتماعية ليشمل العمال المهاجرين واللاجئين وأسرهم

دليل لصانعي السياسات والممارسين



◀ توسيع نطاق الحماية الاجتماعية ليشمل العمال المهاجرين واللاجئين وأسرهم

دليل لصانعي السياسات والممارسين

حقوق النشر محفوظة © لمنظمة العمل الدولية ٢٠٢٦
الطبعة الأولى ٢٠٢٦



هذا العمل مرخص بموجب ترخيص المشاع الإبداعي نسب المصنف ٤.٠ دولي. للاطلاع على نسخة من هذا الترخيص، يرجى زيارة الموقع التالي <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>. ويمكن للمستخدم إعادة استعمال أو مشاركة (نسخ وإعادة توزيع) وتكييف (إعادة مزج وتحويل والاستناد إلى العمل الأصلي) كما هو مفصل في الترخيص. ويجب على المستخدم أن يذكر منظمة العمل الدولية بوضوح باعتبارها مالكة العمل الأصلي وأن يشير إلى ما إذا تم إجراء تغييرات عليه. لا يُسمح باستخدام رمز واسم وشعار منظمة العمل الدولية فيما يتعلق بالترجمات أو التعديلات أو غيرها من الأعمال المشتقة.

الإسناد - يجب على المستخدم الإشارة إلى ما إذا كان قد تم إجراء تغييرات ويجب أن يستشهد بالعمل على النحو التالي: توسيع نطاق الحماية الاجتماعية ليشمل العمال المهاجرين واللاجئين وأسرهم: دليل لصانعي السياسات والممارسين، جنيف: مكتب العمل الدولي، السنة ٢٠٢٦. © منظمة العمل الدولية.

الترجمات - في حالة ترجمة هذا العمل، يجب إضافة نص إخلاء المسؤولية التالي إلى الإسناد: هذه ترجمة لحقوق الطبع والنشر الخاصة بمنظمة العمل الدولية. ولم يتم إعداد هذه الترجمة أو مراجعتها أو المصادقة عليها من جانب منظمة العمل الدولية ولا ينبغي اعتبارها ترجمة رسمية لمنظمة العمل الدولية. وتخلي منظمة العمل الدولية مسؤوليتها الكاملة عن محتواها ودقتها. وتقع المسؤولية على عاتق صاحب (أصحاب) الترجمة فقط.

التعديلات - في حالة تعديل هذا العمل، يجب إضافة نص إخلاء المسؤولية التالي إلى الإسناد: هذا تعديل لعمل محمي بحقوق الطبع والنشر لمنظمة العمل الدولية. ولم يتم إعداد هذا التعديل أو مراجعته أو المصادقة عليه من جانب منظمة العمل الدولية ولا ينبغي اعتباره تعديلاً رسمياً لمنظمة العمل الدولية. وتخلي منظمة العمل الدولية مسؤوليتها الكاملة عن محتواها ودقته. وتقع المسؤولية على عاتق صاحب (أصحاب) التعديل فقط.

مواد صادرة عن طرف ثالث - لا ينطبق ترخيص المشاع الإبداعي هذا على المواد المحمية بحقوق الطبع والنشر غير التابعة لمنظمة العمل الدولية والواردة في هذا المنشور. إذا كانت المادة مسندة إلى طرف ثالث، فإن مستخدم هذه المواد هو المسؤول الوحيد عن الحصول على الأذونات اللازمة من صاحب الحقوق وسيكون وحده المسؤول عن أي انتهاك مزعوم.

أي نزاع ينشأ بموجب هذا الترخيص ولا يمكن تسويته ودياً يُحال إلى التحكيم وفقاً لقواعد التحكيم الخاصة بلجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي (الأونسيتال). ويلتزم الطرفان بأي حكم يصدر نتيجة لهذا التحكيم باعتباره الحكم النهائي لمتل هذا النزاع.

يجب توجيه جميع الاستفسارات بشأن الحقوق والترخيص إلى وحدة مطبوعات منظمة العمل الدولية (الحقوق والترخيص) على البريد الإلكتروني: rights@ilo.org. ويمكن العثور على معلومات حول منشورات منظمة العمل الدولية والمنتجات الرقمية على الرابط التالي: www.ilo.org/publns

رقم ISBN ٩٧٨٩٢٢٠٣٩٦١١٧

كما يتوفر أيضاً بـ [اللغة الإنجليزية]: Extending social protection to migrant workers, refugees, and their families: Guide for policymakers and practitioners ISBN ٩٧٨٩٢٢٠٣٩٦١١٧

باللغة التركية:

Göçmen İşçiler, Mülteciler ve Ailelerini Sosyal Koruma Kapsamına Almak: Politika Belirleyiciler ve Uygulayıcılar için Rehber | ISBN: ٩٧٨٩٢٢٠٤٣١٧٠٢

باللغة الفرنسية: Étendre la protection sociale aux travailleurs migrants, aux réfugiés et à leurs familles

إن التسميات المستخدمة في منشورات منظمة العمل الدولية وقواعد بياناتها، التي تتفق مع ممارسات الأمم المتحدة، ولا عرض البيانات الوارد فيها، لا تنطوي

على أي رأي من جانب منظمة العمل الدولية بشأن الوضع القانوني لأي بلد أو منطقة أو إقليم، أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها.

الآراء وجهات النظر المعرب عنها في هذا المنشور هي مسؤولية مؤلفيها وحدهم، ولا تمثل بالضرورة آراء منظمة العمل الدولية أو وجهات نظرها أو السياسات التي تتبعها.

الإشارة إلى أسماء الشركات والمنتجات والعمليات التجارية لا تعني مصادقة منظمة العمل الدولية عليها، كما أن إغفال ذكر شركات أو منتجات تجارية معينة ليس علامة على عدم إقرارها

مصدر الصور

- الصفحة ٢٢: الهند – مارسيل كروزيه / منظمة العمل الدولية
الصفحة ٢٨: الصين – مارسيل كروزيه / منظمة العمل الدولية
الصفحة ٤٣: مارسيل كروزيه / منظمة العمل الدولية – الصين
الصفحة ٦٧: فيتنام – ترونغ فان في / منظمة العمل الدولية
الصفحة ١٠٠: الفلبين © منظمة العمل الدولية/ ج. أيلينغ ٢٠١٥
الصفحة ١٠١: بكين © منظمة العمل الدولية
الصفحة ١١٢: بكين ٢ © منظمة العمل الدولية
الصفحة ١١٣: مدغشقر – مارسيل كروزيه / منظمة العمل الدولية
الصفحة ١٤٣: البحرين – منظمة العمل الدولية / Apex Image
الصفحة ١٤٤: نيبال – مارسيل كروزيه / منظمة العمل الدولية
الصفحة ١٧٩: تونس – مارسيل كروزيه / منظمة العمل الدولية
الصفحة ٢٠٣: زامبيا – مارسيل كروزيه م منظمة العمل الدولية
الصفحة ٢٣٢: الفلبين. © منظمة العمل الدولية / مينيت ريمانو

تسعى منظمة العمل الدولية إلى استخدام ورق مصدره غابات تدار بطريقة مستدامة بيئياً ومسؤولة اجتماعياً.

محتويات

١٢	تمهيد
١٥	الشكر والتقدير
١٦	قائمة الاختصارات
١٨	مسرد المصطلحات
٢٣	المقدمة
٢٩	الفصل ١: الأسباب المنطقية لتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية ليشمل العمال المهاجرين وأسرهم
٣١	١-١ المقدمة
٣١	٢-١ ما أسباب أهمية توسيع نطاق الحماية الاجتماعية ليشمل العمال المهاجرين وأسرهم؟
٣٤	٣-١ ما هي القيود القانونية والعوائق العملية؟
٣٤	١-٣-١ الأسباب الكامنة
٣٤	٢-٣-١ القيود القانونية على حصول العمال المهاجرين على مزايا الحماية الاجتماعية
٣٦	٣-٣-١ العوائق العملية التي تحول دون حصول العمال المهاجرين على مزايا الحماية الاجتماعية
	٤-١ ما هي الخيارات السياسية لتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية ليشمل العمال المهاجرين وأسرهم؟
٣٨	نهج منظمة العمل الدولية
٣٩	٥-١ الخلاصة
٤٤	الفصل ٢: حق العمال المهاجرين في الضمان الاجتماعي والإطار القانوني الدولي
٤٦	١-٢ مقدمة
٤٦	٢-٢ الحق في الضمان الاجتماعي بموجب صكوك حقوق الإنسان
٤٦	١-٢-٢ الصكوك الدولية لحقوق الإنسان
٥٠	٢-٢-٢ المعاهدات الإقليمية لحقوق الإنسان
٥٣	٣-٢ معايير منظمة العمل الدولية ذات الصلة بالحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين
٥٦	١-٣-٢ صكوك منظمة العمل الدولية المتعلقة بالضمان الاجتماعي
٥٩	٢-٣-٢ صكوك منظمة العمل الدولية المتعلقة بالعمال المهاجرين
٦٠	٣-٣-٢ صكوك منظمة العمل الدولية الأخرى ذات الصلة
٦١	٤-٢ تطبيق معايير منظمة العمل الدولية: التصديق والامثال والتنفيذ على الصعيد الوطني
٦١	١-٤-٢ إجراءات منظمة العمل الدولية الإشرافية لضمان الامثال لمعايير العمل الدولية
٦٢	٢-٤-٢ لماذا التصديق على اتفاقيات منظمة العمل الدولية؟
٦٣	٣-٤-٢ حالة التصديق في العالم
٦٤	٥-٢ الخلاصة
٦٨	الفصل الثالث: الوصول إلى الضمان الاجتماعي: الاتفاقيات الثنائية والمتعددة الأطراف للضمان الاجتماعي
٧٠	١-٣ المقدمة
٧٠	٢-٣ الاتفاقيات الثنائية والمتعددة الأطراف: الأساس المنطقي والعناصر الرئيسية والتحديات
٧٠	١-٢-٣ الأساس المنطقي

٧٢	٢-٢-٣ العناصر الأساسية لاتفاقيات الضمان الاجتماعي
٧٤	٣-٢-٣ العقوبات والتحديات
٧٤	٤-٢-٣ مزايا وعيوب اتفاقيات الضمان الاجتماعي الثنائية والمتعددة الأطراف
٧٧	٥-٢-٣ قاعدة بيانات الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي بشأن اتفاقات الضمان الاجتماعي
٧٨	٣-٣ الاتفاقات الثنائية للضمان الاجتماعي
٧٨	١-٣-٣ فرنسا - تونس
٧٨	٢-٣-٣ إسبانيا - المغرب
٧٨	٣-٣-٣ كندا - المكسيك
٧٩	٤-٣-٣ ملاوي - زامبيا
٧٩	٥-٣-٣ سلوفينيا - البوسنة والهرسك
٧٩	٦-٣-٣ الهند - اليابان
٨٠	٧-٣-٣ مولدوفا - بلدان مختلفة
٨١	٨-٣-٣ الولايات المتحدة الأمريكية - دول مختلفة
٨١	٤-٣ الاتفاقات متعددة الأطراف للضمان الاجتماعي
٨١	١-٤-٣ صك مجتمع دول الأنديز (CAN) بشأن الضمان الاجتماعي
٨٢	٢-٤-٣ اتفاقية مجتمع الكاريبي (CARICOM) بشأن الضمان الاجتماعي
٨٢	٣-٤-٣ الاتفاقية المتعددة الأطراف بشأن الضمان الاجتماعي الصادرة عن المؤتمر الأفريقي للتأمين الاجتماعي (CIPRES)
٨٣	٤-٤-٣ الاتفاقية العامة للضمان الاجتماعي للجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا (ECOWAS)
٨٣	٥-٤-٣ تجربة الاتحاد الأوروبي
٨٤	٦-٤-٣ الاتفاقية المتعددة الأطراف الإيبيرية الأمريكية بشأن الضمان الاجتماعي
٨٥	٧-٤-٣ اتفاقية ميركوسور المتعددة الأطراف بشأن الضمان الاجتماعي
٨٦	٨-٤-٣ أطر عمل وسياسات مجموعة تنمية الجنوب الأفريقي (SADC) بشأن الضمان الاجتماعي
٨٧	٥-٣ كيفية التفاوض على اتفاقية الضمان الاجتماعي
٨٧	١-٥-٣ قبل عملية التفاوض
٨٧	٢-٥-٣ عملية التفاوض
٩٠	٦-٣ وضع الاتفاقيات موضع التنفيذ: الاعتبارات المؤسسية والتشغيلية والإدارية
٩١	١-٦-٣ الحوكمة والإدارة
٩٣	٣-٦-٣ الأمن والتوثيق
٩٤	٤-٦-٣ أنظمة تبادل البيانات المعتمدة على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات
٩٥	٥-٦-٣ اعتبارات إضافية
٩٥	٧-٣ الخلاصة

◀ الفصل ٤: اتفاقات العمل الثنائية والحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين

- ١٠٢ ١-٤ المقدمة
- ١٠٤ ٢-٤ أهداف وأشكال ونطاق اتفاقيات العمل الثنائية
- ١٠٤ ٣-٤ الإطار القانوني الدولي
- ١٠٥ ٤-٤ العقوبات والفجوات في الحماية والتحديات
- ١٠٨ ٥-٤ من الحق إلى الواقع: ممارسات الدول
- ١٠٩ ٦-٤ الخلاصة

◀ الفصل ٥: التدابير الأحادية في دول المنشأ والاستخدام

- ١١٤ ١-٥ المقدمة
- ١١٦ ٢-٥ التدابير الأحادية الجانب
- ١١٧ ١-٢-٥ دول الاستخدام
- ١١٧ ١-١-٢-٥ مبدأ المساواة في المعاملة
- ١١٩ ٢-١-٢-٥ المرونة في تصميم النظام والمساعدة فيما يتعلق بشروط التأهيل والمتطلبات الدنيا
- ١٢٣ ٣-١-٢-٥ مبلغ مقطوع أو رد مبلغ الاشتراكات عند مغادرة النظام
- ١٢٣ ٤-١-٢-٥ تدابير الحماية الاجتماعية الأحادية غير التشاركية
- ١٢٦ ٢-٢-٥ دول المنشأ
- ١٢٨ ٢-٢-٢-٥ المرونة في تصميم النظام والمساعدة في شروط التأهيل والمتطلبات الدنيا
- ١٣٢ ٣-٢-٢-٥ السماح للمواطنين الذين يعودون إلى بلدهم الأصلي بالوصول إلى مزايا شبكة الحماية الاجتماعية الوطنية.
- ١٣٣ ٣-٥ التدابير التكميلية
- ١٣٦ ٤-٥ مبادرات أخرى
- ١٣٧ ٥-٥ الخلاصة

◀ الفصل ٦ : تمديد الحماية الاجتماعية لتشمل مجموعات محددة من العمال المهاجرين

- ١٤٥ المقدمة
- ١٤٨ ١-٦ العمال المنزليون المهاجرون
- ١٤٨ ١-١-٦ الإطار القانوني الدولي المطبق على العمال المنزليين المهاجرين
- ١٥٠ ١-١-٦-١ صكوك منظمة العمل الدولية بشأن حماية العمال المنزليين
- ١٥٠ ٢-١-٦-١ صكوك منظمة العمل الدولية المتعلقة بالضمان الاجتماعي
- ١٥١ ٢-١-٦-٢ العقوبات، وثغرات الحماية، والتحديات
- ١٥١ ١-٢-١-٦ الاستبعاد القانوني
- ١٥٢ ٢-٢-١-٦ تعقيد أو عدم وجود إجراءات مناسبة
- ١٥٢ ٣-٢-١-٦ الافتقار إلى الرصد والتفتيش
- ١٥٢ ٤-٢-١-٦ الافتقار إلى المعلومات
- ١٥٢ ٥-٢-١-٦ الافتقار إلى التمثيل
- ١٥٢ ٦-٢-١-٦ نقص التنسيق بين البلدان

١٥٣	٦-١-٣ من الحق إلى الواقع: توسيع نطاق الحماية الاجتماعية ليشمل العمال المنزليين المهاجرين
١٥٦	٦-٢ العمال الزراعيين الموسمين المهاجرين
١٥٨	٦-٢-١ الأطر القانونية الدولية المتعلقة بالعمال الزراعيين المهاجرين
١٥٩	٦-٢-٢ العقوبات، وفجوات الحماية، والتحديات
١٦١	٦-٢-٣ من الحق إلى الواقع: توسيع نطاق الحماية الاجتماعية ليشمل العمال الزراعيين الموسمين المهاجرين
١٦٥	٦-٣ العمال المهاجرون في وضع غير نظامي
١٦٥	٦-٣-١ الأحكام القانونية الدولية المتعلقة بالعمال المهاجرين في وضع نظامي
١٦٨	٦-٣-٢ العقوبات والثغرات في الحماية والتحديات
١٧٠	٦-٣-٣ من الحق إلى الواقع: توسيع نطاق الحماية الاجتماعية لتشمل العمال المهاجرين في وضع غير نظامي
١٧٣	٦-٤ الخلاصة
١٨٠	◀ الفصل ٧ : تمديد الحماية الاجتماعية لتشمل اللاجئين وطالبي اللجوء
١٨٢	٧-١ المقدمة
١٨٣	٧-٢ الإطار القانوني الدولي
١٨٣	٧-٢-١ التعريفات بموجب مختلف الأدوات الدولية
١٨٤	٧-٢-٢ اللاجئين والوصول إلى العمل
١٨٧	٧-٢-٣ اللاجئين والحق في الحماية الاجتماعية
١٩٢	٧-٣ العقوبات والفجوات في الحماية والتحديات
١٩٢	٧-٣-١ العقوبات القانونية
١٩٢	٧-٣-٢ العقوبات العملية
١٩٣	٧-٣-٣ العقوبات المحددة التي يواجهها طالبو اللجوء
١٩٣	٧-٤ من الحق إلى الواقع: ممارسات الدول
١٩٣	٧-٤-١ لماذا يتم توسيع الحماية الاجتماعية للاجئين وطالبي اللجوء؟
١٩٤	٧-٤-٢ خيارات السياسات وممارسات الدول
١٩٧	٧-٥ معالجة فجوات الحماية الاجتماعية: استجابة منظمة العمل الدولية
١٩٨	٧-٦ الخلاصة
٢٠٤	◀ الفصل ٨: النوع الاجتماعي، والحماية الاجتماعية وهجرة اليد العاملة
٢٠٦	٨-١ المقدمة
٢٠٨	٨-٢ المفاهيم والاتجاهات: تجربة الهجرة من منظور النوع الاجتماعي
٢١٠	٨-٣-١ الاتفاقيات الرئيسية للأمم المتحدة
٢١١	٨-٣-٢ المعايير الدولية الرئيسية للعمل
٢١٦	٨-٣-٣ الأجندات الدولية التكميلية
٢١٧	٨-٤ الفجوات بين الجنسين في الحماية الاجتماعية: العقوبات والتحديات
	٨-٥ سياسات الحماية الاجتماعية المستجيبة للنوع الاجتماعي للعمال المهاجرين:
٢٢١	خيارات السياسات والتوصيات
٢٢٤	٨-٦ التدابير التكميلية
٢٢٥	٨-٧ الخلاصة

قائمة الإطارات

٣٣	١-١ الإطار	تأثير جائحة كوفيد-١٩ على العمال المهاجرين وأهمية الحماية الاجتماعية
٣٦	٢-١ الإطار	روابط لأمنلة قطرية
٤٠	٣-١ الإطار	إجراءات منظمة العمل الدولية
٤٨	١-٢ الإطار	موقف اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بشأن حق العمال المهاجرين في الضمان الاجتماعي
٤٨	٢-٢ الإطار	الوصول إلى حقوق العهد، بغض النظر عن وضع المهاجر أو اللاجئ
٤٩	٣-٢ الإطار	الاهتمام بحقوق المرأة
٥١	٤-٢ الإطار	حقوق المهاجرين غير المسجلين ومحكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان: قرار تاريخي
٥٣	٥-٢ الإطار	الحقوق الإنسانية وحقوق العمال الدولية وأزمة كوفيد-١٩
٥٧	٦-٢ الإطار	الضمانات الأساسية للضمان الاجتماعي لجميع المقيمين والأطفال (التوصية رقم ٢٠٢، الفقرة ٦): ملاحظات لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات (CEACR) في الاستعراض العام لعام ٢٠١٩ بشأن أرضيات الحماية الاجتماعية، ٢٠١٢ (رقم ٢٠٢)
٦١	٧-٢ الإطار	كوفيد-١٩ وبعض الأمثلة على استجابة البلدان في مجال الرعاية الصحية
٧٠	١-٣ الإطار	الإطار متعدد الأطراف لمنظمة العمل الدولية بشأن هجرة اليد العاملة
٧١	٢-٣ الإطار	الاتفاق العامي من أجل هجرة الآمنة والمنظمة والنظامية
٧٢	٣-٣ الإطار	المبادئ الأساسية التي تروج لها اتفاقيات وتوصيات منظمة العمل الدولية فيما يتعلق بتنسيق أنظمة الضمان الاجتماعي وحماية العمال المهاجرين
٧٦	٤-٣ الإطار	إمكانية نقل استحقاقات الضمان الاجتماعي والمزايا المكتسبة
٨٥	٥-٣ الإطار	مشروع منظمة العمل الدولية: توسيع نطاق الحماية الاجتماعية وإمكانية نقل المزايا إلى العمال المهاجرين وأسرهم في مجتمعات اقتصادية إقليمية مختارة في أفريقيا
١٠٧	١-٤ الإطار	المواد المتعلقة بالضمان الاجتماعي في نموذج اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن الهجرة المؤقتة والدائمة للعمل، بما في ذلك هجرة اللاجئين والنازحين
١١٦	١-٥ الإطار	إجراءات أحادية الجانب: قائمة غير حصرية من خيارات السياسات لدول المقصد
١٢٢	٢-٥ الإطار	الهجرة والضمان الاجتماعي كحقين أساسيين منصوص عليهما في دستور الإكوادور لعام ٢٠٠٨
١٢٥	٣-٥ الإطار	غانا
١٢٥	٤-٥ الإطار	فيتنام
١٢٨	٥-٥ الإطار	إجراءات أحادية الجانب - قائمة غير حصرية من خيارات السياسات لدول المنشأ
١٣٥	٦-٥ الإطار	التدابير الأحادية التي تم تنفيذها استجابة لجائحة كوفيد-١٩
١٥٣	١-٦ الإطار	العوائق التي تمنع توسيع نطاق الحماية الاجتماعية ليشمل العمال المنزليون "
١٥٦	٢-٦ الإطار	تشيلي وتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية ليشمل جميع العمال المنزليين، بمن فيهم المهاجرون
١٦٠	٣-٦ الإطار	تحديات إضافية في ضوء جائحة كوفيد-١٩
١٦٤	٤-٦ الإطار	كوستاريكا: تحسين الرعاية الصحية للعمال الموسمين المهاجرين من السكان الأصليين وأسرهم
١٦٨	٥-٦ الإطار	الضمانات الأساسية للضمان الاجتماعي لجميع المقيمين والأطفال (التوصية رقم ٢٠٢، الفقرة ٦): ملاحظات لجنة الخبراء المعنية بتطبيق المعايير والاتفاقيات في الاستطلاع العام لعام ٢٠١٩ بشأن الحد أرضيات الحماية الاجتماعية، التوصية، ٢٠١٢ (رقم ٢٠٢)
١٧٢	٦-٦ الإطار	الخطة الاستراتيجية للبرتغال بشأن الهجرة: حصول جميع الأشخاص، بمن فيهم العمال المهاجرون في وضع غير نظامي، على الرعاية الصحية
١٨٦	١-٧ الإطار	الميثاق العالمي بشأن اللاجئين

١٩٠	٢-٧ الإطار	حماية حقوق اللاجئين وغيرهم من النازحين قسراً خلال جائحة كوفيد-١٩
١٩٥	٣-٧ الإطار	ترويج البرازيل لحقوق اللاجئين
١٩٦	٤-٧ الإطار	إصلاح المغرب الذي يعزز حقوق المهاجرين واللاجئين وطالبي اللجوء
١٩٨	٥-٧ الإطار	برنامج تركيا للانتقال إلى القطاع المنظم (KIGEP)
٢٠٧	١-٨ الإطار	المفاهيم الأساسية
٢١٦	٢-٨ الإطار	الهدف الخامس من أهداف التنمية المستدامة - المساواة بين الجنسين
٢١٨	٣-٨ الإطار	النساء والفقير في الشيخوخة
٢١٩	٤-٨ الإطار	عبء العمل غير مدفوع الأجر في مجال الرعاية
٢٢٠	٥-٨ الإطار	تأثير كوفيد-١٩ على عدم المساواة بين الجنسين

قائمة الأشكال

٥٨	الشكل ١-٢	البلدان التي تمنح المساواة في المعاملة فيما يتعلق بالضمان الاجتماعي (باستثناء الرعاية الصحية)، مع الإشارة إلى ما إذا كانت قد صدقت على الاتفاقية رقم ١١٨
٧٧	الشكل ١-٣	التغير في عدد اتفاقيات الضمان الاجتماعي، ١٩٥٥-٢٠٢٠
٧٧	الشكل ٢-٣	زيادة عدد اتفاقيات الضمان الاجتماعي الثنائية لكل منطقة، ١٩٦٠-٢٠٢٠
٧٧	الشكل ٣-٣	الفروع المشمولة في جميع اتفاقيات الضمان الاجتماعي الثنائية حتى عام ٢٠٢٠
٨٨	الشكل ٤-٣	عملية من ثمان خطوات
٩٢	الشكل ٥-٣	بنية وأنواع التفاعل لاتفاقية متعددة الأطراف
٩٤	الشكل ٦-٣	سير العمل النموذجي لتبادل البيانات بين مؤسستين بموجب اتفاقية دولية للضمان الاجتماعي
١١٦	الشكل ١-٥	التغير في عدد اتفاقيات الضمان الاجتماعي، ١٩٥٥-٢٠٢٠
١٢٠	الشكل ٢-٥	عدد الدول حسب المنطقة التي لديها أحكام قانونية بشأن المساواة في المعاملة فيما يتعلق بالضمان الاجتماعي
١٢٠	الشكل ٣-٥	عدد الدول في كل منطقة التي لديها أحكام قانونية بشأن المساواة في المعاملة فيما يتعلق بالوصول إلى الرعاية الصحية
١٣١	الشكل ٤-٥	رسوم العضوية للتسجيل في صناديق الرعاية الاجتماعية
١٣٢	الشكل ٥-٥	الخدمات المقدمة من صناديق رعاية العمال في سريلانكا والفلبين
١٣٤	الشكل ٦-٥	أسس الحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين طوال دورة حياتهم
١٤٨	الشكل ١-٦	الوضع العالمي للتغطية القانونية للضمان الاجتماعي للعاملين المنزليين (٢٠٢١)
١٤٩	الشكل ٢-٦	عدد العمال المنزليين المهاجرين، حسب المنطقة الفرعية (٢٠١٣)
١٤٩	الشكل ٣-٦	عدد العمالة المنزلية المهاجرة حسب المنطقة، ٢٠١٣
١٥٠	الشكل ٤-٦	الأحكام المتداخلة بشأن العمال المنزليين المهاجرين بموجب صكوك منظمة العمل الدولية
١٥٥	الشكل ٥-٦	عدد البلدان التي لديها أحكام تتعلق بالضمان الاجتماعي للعمال المنزليين مع الإشارة إلى ما إذا كان العمال المهاجرون مشمولين أيضاً
١٥٧	الشكل ٦-٦	حدوث الأزمات ومداها، ١٩٨٠-٢٠١٢
١٥٧	الشكل ٧-٦	التوزيع العالمي للعمال المهاجرين عبر فروع النشاط الاقتصادي الرئيسية، ٢٠١٩

◀ الجداول

٥٤	نظرة عامة على المبادئ الأساسية المنصوص عليها في اتفاقيات وتوصيات منظمة العمل الدولية	جدول ١-٢
٦٣	عدد التصديقات، حسب اتفاقية منظمة العمل الدولية	جدول ٢-٢
٧٣	التنسيق مقابل المواءمة	جدول ١-٣
٧٥	اتفاقات الضمان الاجتماعي الثنائية مقابل الاتفاقيات المتعددة الأطراف	جدول ٢-٣
٩٦	معايير هيكل الاتفاقيات الدولية	جدول ٣-٣
١٠٦	الأطر القانونية الدولية التي تذكر أهمية اتفاقيات العمل الثنائية	جدول ١-٤
١٥٨	المعايير الدولية للعمل ذات الصلة بالعمال الزراعيين الموسميّين المهاجرين	جدول ١-٦
١٦٢	حصول العمال الزراعيين الموسميّين في كندا على الرعاية الصحية ومزايا الضمان الاجتماعي	جدول ٢-٦
١٦٧	اتفاقيات وتوصيات منظمة العمل الدولية ذات الصلة بمجموعات محددة من العمال المهاجرين-	جدول ٣-٦
٢١٠	الاتفاقيات الرئيسية للأمم المتحدة التي تتضمن أحكامًا لحماية اجتماعية مستجيبة للنوع الاجتماعي للعمال المهاجرين	جدول ١-٨
٢١١	الاتفاقيات والتوصيات الرئيسية لمنظمة العمل الدولية بهدف توفير حماية اجتماعية تستجيب للجنس للعمال المهاجرين	جدول ٢-٨

تمهيد

لجميع العمال المهاجرين في جميع أنحاء العالم. على العكس من ذلك، في العديد من البلدان، تعوق العقبات القانونية والإدارية وغيرها وصول المهاجرين إلى الحماية الاجتماعية.

يُعد تمكين العمال المهاجرين من التمتع بحقوق الضمان الاجتماعي والحفاظ عليها عبر الحدود تحديًا مهمًا للدول النامية والصناعية على حد سواء، ولكنه يمثل أيضًا فرصة لتسهيل تنقل اليد العاملة وعودتهم وإعادة إدماجهم. حيث يمكن أن يتيح الوصول إلى الحماية الاجتماعية الملائمة في بلدان المنشأ والعبور والمقصد للعمال الهجرة باختيارهم، وليس بدافع الضرورة. كما أنه أمر أساسي لجذب العمال المهرة، وتسهيل اندماج النساء المهاجرات في القوى العاملة، وبالتالي تحسين أداء أسواق العمل.

تكتسب فكرة تكييف سياسات وبرامج الحماية الاجتماعية لجعلها أكثر شمولاً للعمال المهاجرين زخمًا على المستوى العالمي. لذا يسعى هذا الدليل بعنوان "توسيع نطاق الحماية الاجتماعية ليشمل العمال المهاجرين واللاجئين وأسرهم: دليل لصانعي السياسات والممارسين" (المشار إليه فيما يلي بعبارة "الدليل") إلى تزويد صانعي السياسات والممارسين والمتخصصين في مجال الهجرة والمتخصصين في مجال الحماية الاجتماعية وغيرهم من أصحاب المصلحة بإرشادات عملية حول كيفية توسيع نطاق الحماية الاجتماعية ليشمل العمال المهاجرين واللاجئين وأسرهم.

توفر صكوك حقوق الإنسان واتفاقيات منظمة العمل الدولية وتوصياتها إطاراً قانونياً متيناً وإرشادات مفيدة لتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية. ولا غنى عن إشراك الشركاء الاجتماعيين في تصميم وتنفيذ إصلاحات الضمان الاجتماعي لضمان تحقيق نتائج متوازنة واستدامة لتدابير

يمثل الحصول على الحماية الاجتماعية بالنسبة لـ ١٦٩ مليون عامل مهاجر يساهمون في الاقتصادات والمجتمعات، تحدياً كبيراً. فلا يمكن في ضوء المشهد الحالي للهجرة، واحتياجات سوق العمل المتغيرة وواقعه وأزمة كوفيد-١٩، التقليل من أهمية الحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين واللاجئين وأسرهم.

ولا يُعد الاستبعاد من الحماية الاجتماعية، بما في ذلك الرعاية الصحية، انتهاكاً لحقوق الإنسان فحسب، بل له أيضاً تداعيات اجتماعية واقتصادية على المهاجرين وأسرهم والمجتمع ككل. فالعمال المهاجرون غير المحميين أكثر عرضة للعيش في فقر وأقل احتمالاً لإرسال تحويلات مالية إلى بلدانهم الأصلية. ويقلل ذلك من احتمالات التنمية الاجتماعية والاقتصادية في كل من بلدان العمل وبلدان المنشأ. علاوة على ذلك فقد سلطت أزمة كوفيد-١٩ الضوء على التفاوتات الشديدة والتمييز والثغرات في الحماية.

فيما يلي بعض الأسباب التي تجعل الوصول إلى الحماية الاجتماعية للجميع، بمن فيهم العمال المهاجرون واللاجئون، من بين أولويات خطة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، ويتم تسليط الضوء عليها في إعلان مئوية منظمة العمل الدولية (ILO) لمستقبل العمل، ٢٠١٩، باعتبارها أحد الركائز الأساسية لمستقبل أكثر إشراقاً. كما يقر الاتفاق العالمي من أجل هجرة الآمنة والمنظمة والنظامية، الذي اعتمدته الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام ٢٠١٨، بأهمية حماية العمال عبر الحدود وضمان حصولهم على حقوق الحماية الاجتماعية واستحقاقاتها وقابليتها للنقل.

على الرغم من وجود إطار قانوني دولي واضح يحكم الحق في الضمان الاجتماعي، فإن هذا الحق لا يترجم إلى وصول شامل وفعال إلى الرعاية الصحية ومزايا الضمان الاجتماعي

منظمة العمل الدولية، بما في ذلك في سياق البرنامج الرائد للمنظمة بشأن بناء قواعد الحماية الاجتماعية للجميع. كما استفاد الدليل من التعاون مع خبراء من مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين (UNHCR)، وإلى مختلف الدورات التدريبية التي تم تقديمها في جميع أنحاء العالم على مدى السنوات العشر الماضية، والتي أثرت محتواه بتبادل الخبرات والممارسات القطرية القيّمة. وفي نهاية المطاف، سيُستخدم في الدورات التدريبية لمنظمة العمل الدولية حول هجرة اليد العاملة والحماية الاجتماعية، وسيتم دمجها في أداة تعليمية تفاعلية سيتم تطويرها بالتعاون مع مركز التدريب الدولي التابع لمنظمة العمل الدولية في عام ٢٠٢١.

أمل أن يوفر الدليل أداة قيّمة للممارسين ومورداً قائماً على الأدلة لصانعي السياسات، بما في ذلك ممثلو العمال وأصحاب العمل، في جهودهم الرامية إلى تعزيز الحماية الاجتماعية، وتشجيع العدالة الاجتماعية، وتعزيز التنمية المستدامة، وخاصة في مجال الهجرة. وستساهم هذه الجهود مجتمعة في تقريب العالم خطوة أخرى نحو تحويل الحق في الضمان الاجتماعي للجميع إلى حقيقة واقعة.



راؤول روجيا-فريك،

مدير فرع تطوير الضمان الاجتماعي الاتحاد الدولي للجمعيات الوطنية للتأمين الاجتماعي



أندرياس كليمر،

مدير إدارة التدريب مركز التدريب التابع لمنظمة العمل الدولية

الحماية الاجتماعية. كما ينبغي أيضاً استشارة العمال المهاجرين واللاجئين وأسرهم من أجل تصميم سياسات واتفاقيات تلبي احتياجاتهم.

وعليه يقدم هذا الدليل مجموعة متنوعة من الخيارات السياسية والإدارية للنظر فيها وتكييفها مع مجموعات وحالات محددة، مع مراعاة تعقيدات الحركات السكانية الحالية. وترافق التدابير السياسية المعروضة ممارسات مختارة على الصعيدين القطري والإقليمي. ويستند الدليل إلى عدة سنوات من الخبرة التي اكتسبتها الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية - بما في ذلك الحكومات ومنظمات العمال وأصحاب العمل - في جعل الحق في الحماية الاجتماعية حقيقة واقعة للجميع. وهو نتاج تعاون طويل الأمد بين إدارة الحماية الاجتماعية وفرع هجرة اليد العاملة التابعين لمنظمة العمل الدولية، والمركز الدولي للتدريب التابع لمنظمة العمل الدولية (ITCILO) والجمعية الدولية للضمان الاجتماعي (ISSA)، ويستند إلى الخبرة الفنية للعديد من الخبراء المنتشرين في جميع مناطق العالم.

تم اختبار الدليل بشكل تجريبي من خلال عدد من مشاريع



ميشيل ليتون،

رئيسة فرع هجرة اليد العاملة
إدارة شروط العمل والمساواة منظمة العمل الدولية



فاريري شميت،

نائبة مدير إدارة الحماية الاجتماعية منظمة العمل الدولية

تأسست **منظمة العمل الدولية (ILO)** في عام ١٩١٩ بهدف تعزيز العدالة الاجتماعية والمساهمة بذلك في إحلال سلام عالمي ودائم. وهي مسؤولة عن وضع المعايير الدولية للعمل والإشراف عليها، وهي الوكالة الثلاثية الوحيدة التابعة للأمم المتحدة التي تجمع ممثلين عن الحكومات وأصحاب العمل والعمال من أجل وضع سياسات وبرامج مشتركة لتعزيز العمل اللائق للجميع. ويمنح هذا الترتيب الفريد من نوعه منظمة العمل الدولية ميزة في دمج المعرفة «الواقعية» حول التشغيل والعمل.

تأسست **الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي (ISSA)** في عام ١٩٢٧ تحت رعاية منظمة العمل الدولية، وتضم اليوم أكثر من ٣٢٠ مؤسسة عضو من أكثر من ١٦٠ بلداً حول العالم. وهي تعزز التميز في إدارة الضمان الاجتماعي من خلال المعايير المهنية والمعرفة المتخصصة والبحوث والتحليلات والخدمات وبناء القدرات والدعم، وتوفر فرصة فريدة للقاء خبراء ومديري الضمان الاجتماعي.

تأسس **مركز التدريب الدولي التابع لمنظمة العمل الدولية (ITCILO)** في عام ١٩٦٤ من قبل منظمة العمل الدولية وحكومة إيطاليا كمؤسسة للتدريب الفني والمهني المتقدم. ويسعى المركز إلى تحقيق العمل اللائق للجميع، نساءً ورجالاً، من خلال تقديم برامج التعلم وتبادل المعرفة وبناء القدرات المؤسسية للحكومات ومنظمات العمال وأصحاب العمل وشركاء التنمية. ويتم تعزيز ذلك من خلال قدرة المركز على إنشاء منتدى يلتقي فيه التنمية مع جميع أشكال المعرفة في عالم العمل، من التضامن الثلاثي إلى التكنولوجيا.

الشكر والتقدير

العمل الدولية (ACTRAV)؛ هنريك مولر وكريستيان هيس (مكتب أنشطة أصحاب العمل (ACTEMP))؛ كريستيان كوبتش، كاترين لاندويت، فابيولا ميريس، كلير هوبدين، فلورنس بونيت، كاترين جيلكريست، هيلوز روودل وماهانام ميتون (إدارة ظروف العمل والمساواة التابعة لمنظمة العمل الدولية)؛

وأخيراً، يود المؤلفون أن يتوجهوا بالشكر للمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين على مساهماتها في الفصل ٧.

وقد تلقى الدليل، الذي مولته منظمة العمل الدولية، مساهمات مالية خارجية من مشروع توسيع نطاق الحماية الاجتماعية وإمكانية نقل الاستحقاقات إلى العمال المهاجرين وأسرههم في مجتمعات اقتصادية إقليمية مختارة في أفريقيا، الذي مولته المفوضية الأوروبية من خلال المركز الدولي لتطوير سياسات الهجرة، ومن مشروع دعم حرية تنقل الأشخاص والهجرة في غرب أفريقيا، الذي يموله الاتحاد الأوروبي (EU) والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا (ECOWAS).

تم إتاحة الترجمة إلى اللغة العربية أيضاً من خلال مشروع «من أجل مقارنة شاملة لحوكمة هجرة اليد العاملة وتنقل العمال في شمال أفريقيا (THAMM Plus)» الممول من الاتحاد الأوروبي، ومشروع «الشراكة لتحسين آفاق النازحين قسراً والمجتمعات المضيفة» (PROSPECTS) الممول من حكومة هولندا.

ويعرب المؤلفون عن امتنانهم لمانويلا تومي، مديرة إدارة ظروف العمل والمساواة في منظمة العمل الدولية؛ وميشيل ليتون، رئيسة فرع هجرة اليد العاملة في إدارة ظروف العمل والمساواة؛ وشاهرا رازافي، مديرة إدارة الحماية الاجتماعية في منظمة العمل الدولية، وفاليري شميت، نائبة المديرة، لدعمهم هذه المبادرة طوال مراحل تطويرها والمراجعة والتوجيهات التي قدموها.

وأخيراً، يود أعضاء الفريق أن يتوجهوا بالشكر للأفراد غير المذكورين هنا الذين قدموا المساعدة والتوجيه خلال تطوير الدليل وتنفيذه.

تم إعداد هذا الدليل بدعم من متخصصين في فرع هجرة اليد العاملة، وإدارة ظروف العمل والمساواة، وإدارة الحماية الاجتماعية في منظمة العمل الدولية، والجمعية الدولية للضمان الاجتماعي، ونسقته مؤلفاته الرئيسيتان، ساميا كازي أول وكالارا فان بانهويس (منظمة العمل الدولية، جنيف).

ولم يكن من الممكن إعداد هذا الدليل والدورات التدريبية ذات الصلة لولا التعاون المستمر مع الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي ومركز التدريب الدولي التابع لمنظمة العمل الدولية. ونوجه شكرنا وتقديرنا الخاصين إلى راؤول روجيا-فريك، رئيس مركز التميز المعرفي في الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي، وماريانو برينر، المنسق الإقليمي للأميركتين في الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي، اللذين شاركا في تأليف ومراجعة فصول محددة من الدليل وقدا عدة دورات تدريبية، وإلى ميريام بودرا، مديرة الأنشطة في مركز التدريب الدولي التابع لمنظمة العمل الدولية، وفريقها لتنظيم الدورات التدريبية التي دعمت تطوير الدليل ولمساهماتهم في أداة التعلم التفاعلية المرتقبة.

كما يود المؤلفون أن يتقدموا بالشكر إلى ساندرا بيرغر (المراجعة الشاملة، الممارسات القطرية، الصناديق)، وجينيفيف بينيت (الفصل ٢)، وكنزا ديميشكي (الفصل ٤)، وأولينا فازينسكا (الفصل ٦،١)، ومارتا جيونكو (الفصل ٧)، وكاساندرا غيبورد سير (الفصل ٨)، ورودولفو أونوراتو (الممارسات القطرية) على مساهماتهم في البحث وصياغة فصول مختارة من الدليل.

كما يود المؤلفون أن يتقدموا بالشكر إلى ساندرا بيرغر (المراجعة الشاملة، الممارسات القطرية، الصناديق)، وجينيفيف بينيت (الفصل ٢)، وكنزا ديميشكي (الفصل ٤)، وأولينا فازينسكا (الفصل ٦،١)، ومارتا جيونكو (الفصل ٧)، وكاساندرا غيبورد سير (الفصل ٨)، ورودولفو أونوراتو (الممارسات القطرية) على مساهماتهم في البحث وصياغة فصول مختارة من الدليل. الدولية للجزائر وليبيا وموريتانيا والمغرب وتونس؛ أورسولا كولك وغريتا كارتوسيتي (مكتب الأنشطة العمالية التابع لمنظمة

قائمة الاختصارات

الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان	ACHR
رابطة دول جنوب شرق آسيا	ASEAN
اتفاقية العمل الثنائية	BLA
الاتفاقيات الثنائية بشأن هجرة اليد العاملة	BLMA
مجتمع دول الأنديز	CAN
مجتمع الكاريبي	CARICOM
لجنة تطبيق المعايير (مؤتمر العمل الدولي)	CAS
لجنة خبراء منظمة العمل الدولية المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات	CEACR
لجنة الأمم المتحدة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية	CESCR
صندوق الضمان الاجتماعي للمواطنين الفرنسيين في الخارج	CFE
مؤتمر البلدان الأفريقية المعني بالرعاية الاجتماعية	CIPRES
كومونولث / رابطة الدول المستقلة	CIS
اللجنة المعنية بحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم	CMW
الصندوق الوطني للتأمين على الشيخوخة، فرنسا	CNAV
إطار الأمم المتحدة الشامل للاستجابة للاجئين التابع لمفوضية اللاجئين	CRRF
قيم مفصولة بفواصل	CSV
وزارة العمل والعمالة ، الفلبين	DOLE
المفوضية الأوروبية	EC
المجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا	ECOWAS
التبادل الإلكتروني لمعلومات الضمان الاجتماعي	EESSI
بطاقة التأمين الصحي الأوروبية	EHIC
قطاع التشغيل والعمل	ELS
صندوق ادخار الموظفين، الهند	EPF
نظام تقاعد الموظفين، الهند	EPS
الاتحاد الأوروبي	EU
فيروس نقص المناعة البشرية / متلازمة نقص المناعة المكتسب	HIV/AIDS
لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان	HRC
معهد كوستاريكا للبن	ICAPE
العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الأمم المتحدة	ICCPR
العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الأمم المتحدة	ICESCR
الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، الأمم المتحدة	ICRMW
تكنولوجيا المعلومات والاتصالات	ICT
الاتحاد الدولي للعمال المنزليين	IDWF
مؤسسة التمويل الدولية	IFC
مؤتمر العمل الدولي، منظمة العمل الدولية	ILC
منظمة العمل الدولية	ILO
المعهد المكسيكي للضمان الاجتماعي	IMMS
المنظمة الدولية للهجرة	IOM
المركز التدريب الدولي التابع لمنظمة العمل الدولية	ITCILO
كلية الجامعة الدولية في تورينو	IUC

المنظمة الدولية للتوحيد القياسي	ISO
الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي	ISSA
تكنولوجيا المعلومات	IT
برنامج الانتقال إلى القطاع المنظم، تركيا	KIGEP
الشراكة العالمية للمعرفة حول الهجرة والتنمية	KNOMAD
المثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي وعابرين/ات جنسيًا وجندريًا وحاملي صفات الجنس	LGBTI
السوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي	MERCOSUR
مذكرة/مذكرات تفاهم	MoU
معهد سياسات الهجرة	MPI
النظام الصحي الوطني	NHS
السياسة الوطنية للهجرة واللجوء، المغرب	NPIA
منظمة الدول الأمريكية	OAS
منظمة الوحدة الأفريقية	OAU
معهد التنمية الخارجية	ODI
منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية	OECD
مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان	OHCHR
منظمة الضمان الاجتماعي الأيبيرية الأمريكية	OISS
مؤسسة الباكستانيين في الخارج	OPF
السلامة والصحة المهنية	OSH
إدارة رعاية العمال في الخارج، الفلبين	OWWA
صندوق رعاية العمال في الخارج، سريلانكا	OWWF
التأمين الصحي الفلبيني	PhilHealth
المجتمعات الاقتصادية الإقليمية	RECs
الخطة الإقليمية للتنمية الاستراتيجية الإرشادية	RISDP
مجموعة تنمية الجنوب الإفريقي	SADC
أهداف التنمية المستدامة	SDGs
مكتب التشغيل الأجنبي في سريلانكا	SLBFE
أرضيات للحماية الاجتماعية	SPF
مجلس التعاون بين الوكالات في مجال الحماية الاجتماعية التابع لمنظمة العمل الدولية	SPIAC-B
إدارة الضمان الاجتماعي، الولايات المتحدة الأمريكية	SSA
المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، الأردن	SSC
قاعدة بيانات استقصاءات الضمان الاجتماعي التابعة لمنظمة العمل الدولية	SSI
صندوق الضمان الاجتماعي الوطني، غانا	SSNIT
نظام الضمان الاجتماعي، الفلبين	SSS
برنامج العمال الزراعيين الموسمين، كندا	SWAP
برنامج العمال الأجانب المؤقتين	TFWP
الأمم المتحدة	UN
إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالأمم المتحدة	UNDESA
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	UNDP
صندوق الأمم المتحدة للسكان	UNFPA
مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين	UNHCR
منظمة الأمم المتحدة للطفولة	UNICEF
هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة	UNWomen
لغة الترميز القابلة للتوسيع	XML

مسرد المصطلحات

نظامي. وفقاً للمادة ٥ من الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم (ICRMW)، يُعتبر العمال حائزين للوثائق اللازمة أو في وضع نظامي إذا أذن لهم بالدخول والإقامة ومزاولة نشاط مقابل أجر في دولة العمل بموجب قانون تلك الدولة وبموجب اتفاقيات دولية تكون تلك الدولة طرفاً فيها". وإذا لم يمتثلوا لهذه الشروط، فإنهم يعتبرون غير حائزين للوثائق اللازمة أو في وضع غير نظامي.

العاملون في الخدمة المنزلية

يُعرف العامل في الخدمة المنزلية بأنه "أي شخص مستخدم في العمل المنزلي في إطار علاقة استخدام؛ (...) و أي شخص يؤدي عملاً منزلياً من حين إلى آخر أو على نحو متقطع فقط وليس على أساس مهني ليس عاملاً منزلياً" (اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن العمال في الخدمة المنزلية، ٢٠١١ (رقم ١٨٩)، المادة ١ (ب) و (ج)).

قابلية التصدير

تُشير قابلية التصدير إلى الحفاظ على الحقوق المكتسبة ودفع المزايا في الخارج^١. وتتطلب اتخاذ إجراءات من جانب بلد واحد فقط. وتحدد مؤسسة الضمان الاجتماعي في ذلك البلد أهلية الحصول على المزايا ومستوى المزايا المدفوعة.

العمل الجبري أو الإلزامي

يُعرف العمل الجبري أو الإلزامي بأنه "أي أعمال أو خدمات تغتصب من أي شخص تحت التهديد أي عقوبة ولم يتطوع هذا الشخص بأدائها بمحض إرادته" (اتفاقية العمل الجبري لمنظمة العمل الدولية، ١٩٣٠ (رقم ٢٩)، المادة ٢ (١)).

النوع الاجتماعي

يُشير مصطلح "النوع الاجتماعي" إلى "السمات الاجتماعية والفرص المرتبطة بكون المرء ذكراً أو أنثى، والعلاقات بين النساء والرجال والفتيات والفتيان، والعلاقات بين النساء ومن هم بين الرجال. وهذه السمات والفرص والعلاقات هي من صنع المجتمع ويتم تعلمها من خلال عمليات التنشئة الاجتماعية" (هيئة الأمم المتحدة للمرأة، بدون تاريخ، "المفاهيم والتعاريف").

الاقتصاد غير المنظم

يشمل الاقتصاد غير المنظم "جميع الأنشطة الاقتصادية التي يقوم بها العمال أو الوحدات الاقتصادية التي لا تشملهم - في القانون وفي الممارسة - الترتيبات النظامية كلياً أو على نحو كامل، بما في ذلك العمال الأجورون والعاملون لحسابهم الخاص" (توصية منظمة العمل الدولية بشأن الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم، ٢٠١٥ (رقم ٢٠٤)، الفقرة ٢ (أ)). ويختلف ذلك عن مصطلح "القطاع غير المنظم"، الذي يشير إلى مجموعة من وحدات الإنتاج (مؤسسات غير مسجلة

يحدد هذا المسرد المفاهيم والتعاريف الأساسية في مجال الهجرة والحماية الاجتماعية. ولا يقدم تعاريف عالمية، بل يهدف إلى شرح المصطلحات والمفاهيم المستخدمة في فصول الدليل.

طالب اللجوء

طالب اللجوء هو شخص يطلب الحماية الدولية، ولكن طلبه لا يزال قيد النظر، وبالتالي فهو مرشح للحصول على صفة اللاجئ. ولا يجوز للحكومات، إلى أن تصدر السلطة المختصة قرارها، إعادة طالبي اللجوء إلى بلدانهم الأصلية (اتفاقية الأمم المتحدة المتعلقة بوضع اللاجئين).

اتفاقية العمل الثنائية (BLAs)

اتفاقيات العمل الثنائية هي اتفاقيات عمل مبرمة بين بلدان المنشأ والمقصد من أجل تنظيم الهجرة لأغراض التشغيل.

اتفاقيات الهجرة العمالية الثنائية (BLMAs)

اتفاقيات هجرة اليد العاملة الثنائية هو مصطلح يستخدم بشكل عام لوصف اتفاقيات هجرة اليد العاملة الثنائية التي ينشأ عنها حقوق وواجبات ملزمة قانوناً تحكمها القوانين الدولية؛ ومذكرات التفاهم غير الملزمة (MOUs) التي تضع إطاراً عاماً للتعاون لمعالجة الشواغل المشتركة؛ والترتيبات الأخرى، بما في ذلك بين وزارات أو وكالات حكومية محددة في بلدان المقصد والمنشأ. كما تشمل هذه التصنيفات الأطر الأوسع نطاقاً أو اتفاقيات التعاون التي تشمل كلاً من هجرة اليد العاملة ومواضيع الهجرة الأخرى، مثل الهجرة غير النظامية وإعادة الدخول والهجرة والتنمية (مؤتمر العمل الدولي ٢٠١٧، الفقرة ٦٨).

اتفاقيات الضمان الاجتماعي الثنائية والمتعددة الأطراف

اتفاقيات الضمان الاجتماعي الثنائية والمتعددة الأطراف هي معاهدات مصممة بهدف تنسيق أنظمة الضمان الاجتماعي لبلدين أو أكثر من أجل التغلب على الحواجز التي قد تمنع العمال المهاجرين من الحصول على مزايا بموجب أنظمة أي من البلدان التي عملوا فيها (هيروزي، نيكاش وتامانيو ٢٠١١، ص. ١٩).

المهاجرون الدوريون

المهاجرون الدوريون هم فئة فرعية من المهاجرين المؤقتين الذين ينتقلون بشكل دوري بين بلدانهم الأصلية وبلدان المقصد، وذلك لأغراض تتعلق بالعمل أو الدراسة في المقام الأول. ويشمل هذا المصطلح العمال المهاجرين الموسمين والعمال الزراعيين المشاركين في الهجرة من الريف إلى الحضر.

المهاجرون المسجلون

يُشار إلى المهاجرين الحائزين للوثائق أيضاً بالمهاجرين في وضع

١ انظر، من بين أمور أخرى Taha و Siegmans و Messkoub و ٢٠١٥ و Sabates-Wheeler و Koettl و ٢٠١٠.

بين الطرفين. وعادة ما تكون هذه المذكرات غير ملزمة.

العامل المهاجر

العامل المهاجر هو "شخص يهاجر أو هاجر من بلد إلى آخر بغية شغل وظيفة بخلاف عمل لا يكون لحسابه الخاص، ويشمل أي شخص يُقبل قانوناً بوصفه عاملاً مهاجراً" (اتفاقية العمال المهاجرين (الأحكام التكميلية)، ١٩٧٥ (رقم ١٤٣)، المادة ١١(١)).

من الناحية الإحصائية، يشير مصطلح "العامل المهاجر الدولي" إلى "جميع الأشخاص في سن العمل الموجودين في البلد الذي يتم فيه القياس"، سواء كانوا مقيمين عاديين أو عمال أجانب غير مقيمين (المؤتمر الدولي لخبراء إحصاءات العمل ٢٠١٨). ويستند هذا التعريف إلى المادة ٢(١) من اتفاقية الأمم المتحدة لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، التي تعرّف العامل المهاجر على أنه "شخص يعمل أو كان يعمل في نشاط مدفوع الأجر في دولة لا يحمل جنسيتها".

المهاجرون في وضع غير نظامي

وفقاً للمعايير الدولية، يُعتبر المهاجرون في وضع غير نظامي أو غير موثق ما لم يتم التصريح لهم "بالدخول والإقامة ومزاولة نشاط مقابل أجر في دولة العمل وفقاً لقانون تلك الدولة وبموجب اتفاقيات دولية تكون تلك الدولة طرفاً فيها" (الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، المادة ٥). في تعليقها العام رقم ٢، تذكر لجنة الأمم المتحدة لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين أن «مصطلح 'في وضع غير نظامي' أو 'غير موثق' هو المصطلح الصحيح عند الإشارة إلى وضعهم. واستخدام مصطلح "غير قانوني" لوصف العمال المهاجرين في وضع غير نظامي غير مناسب وينبغي تجنبه لأنه يميل إلى وصمهم بالعار من خلال ربطهم بالجريمة» (لجنة حماية حقوق جميع العمال المهاجرين ٢٠١٣، الفقرة ٤).

المهاجرون في وضع نظامي

المهاجرون في وضع نظامي هم الأشخاص الذين أذن لهم بالدخول والإقامة وممارسة مقابل أجر في دولة مضيضة وفقاً لقوانينها المعمول بها.

الأنظمة غير القائمة على الاشتراكات

الأنظمة غير القائمة على الاشتراكات هي «الأنظمة التي لا تخضع لاختبار الدخل والأنظمة التي تخضع لاختبار الدخل، [و] لا تتطلب عادة أي اشتراك مباشر من المستفيدين أو أصحاب عملهم كشرط للحصول على الاستحقاقات ذات الصلة. ويشمل هذا المصطلح مجموعة واسعة من الأنظمة، بما في ذلك الأنظمة الشاملة لجميع المقيمين (مثل الخدمات الصحية الوطنية)، والأنظمة الفتوية لمجموعات سكانية واسعة معينة (مثل الأطفال دون سن معينة أو كبار السن فوق سن معينة)، والأنظمة التي تخضع لاختبار الدخل (مثل أنظمة المساعدة

مملوكة للأسر)، بما في ذلك المؤسسات غير المنظمة التي تعمل لحسابها الخاص ومؤسسات أصحاب العمل غير المنظمة.

المهاجرون الدوليون

المهاجرون الدوليون هم "جميع المقيمين في بلد معين الذين غيروا بلد إقامتهم المعتاد. ولأغراض القياس العملي ووفقاً لتوصيات الأمم المتحدة، يمكن قياس المهاجرين الدوليين على أنهم جميع الأشخاص المقيمين بشكل معتاد في ذلك البلد والذين هم مواطنون في بلد آخر (السكان الأجانب) أو الذين يقع مكان ولادتهم في بلد آخر (السكان الذين ولدوا في الخارج)" (المؤتمر الدولي لخبراء إحصاءات العمل ٢٠١٨، الفقرة ١٣).

النازحون داخلياً (IDPs)

النازحون داخلياً هم "الأشخاص أو جماعات الأشخاص الذين أكرهوا على الهرب أو ترك منازلهم أو أماكن إقامتهم المعتادة أو اضطروا إلى ذلك، ولا سيما نتيجة أو سعيًا لتفادي آثار نزاع مسلح أو حالات عنف عام أو انتهاكات حقوق الإنسان أو كوارث طبيعية أو كوارث من فعل البشر ولم يعبروا الحدود الدولية المعترف بها للدولة." (مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان OHCHR ٢٠٠٤، مقدمة، الفقرة ٢).

حركة اليد العاملة

تشير حركة اليد العاملة إلى التنقل المؤقت أو قصير الأجل للأشخاص لأغراض تتعلق بالعمل، لا سيما في سياق حرية تنقل العمال في المجتمعات الاقتصادية الإقليمية (منظمة العمل الدولية ٢٠١٧، الفقرة ٦).

المثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي والعاشرين أو العاشرين جنسياً وجندرياً وحاملي صفات الجنسين

يشير الاختصار "LGBTI" إلى المثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسانية وحاملي صفات الجنسين. يشير مصطلحا «مثليات ومثليون» و«مزدوجو الميول الجنسية» إلى الميل الجنسي، أي الجنس أو الأجناس التي ينجذب إليها الشخص جنسياً، بينما يشير مصطلح «مغايري الهوية الجنسية» إلى الهوية الجنسية، وذلك بمعنى "شخص يختلف جنسه عن الجنس الذي أُعطي له عند ولادته". وتشير مصطلحات مثل "الجنس الغريب" و"غير الثنائي" إلى الأشخاص الذين لا يندرجون ضمن تصنيف الجنس كذكور أو إناث. يولد الأشخاص ثنائيو الجنس بخصائص جنسية جسدية أو بيولوجية، مثل التشريح التناسلي أو الجنسي، والهرمونات أو الكروموسومات، التي لا تبدو مطابقة للتعريفات النموذجية للأنثى أو الذكر (معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية UNRISD "غير محدد").

مذكرة التفاهم (MoU)

مذكرة التفاهم هي نوع من الاتفاقيات التي تستخدم عندما يتفق الطرفان على المبادئ العامة للتعاون، حيث يتم تحديد المفاهيم العامة للتفاهم المتبادل والأهداف والخطط المشتركة

أثناء جزء من السنة" (الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، المادة ٢(١)). وتعرف منظمة العمل الدولية العمال الموسميين بأنهم "[...] العمال الذين لديهم عقود عمل صريحة أو ضمنية يتأثر توقيت ومدة العقد فيها بشكل كبير بعوامل موسمية مثل الدورة المناخية والأعياد الرسمية و/أو الحصاد الزراعي" (منظمة العمل الدولية ١٩٩٣، الفقرة ١٤(ز)).

الحوار الاجتماعي

يشمل الحوار الاجتماعي «جميع أنواع المفاوضات والمشاورات وتبادل المعلومات بين ممثلي العمال وأصحاب العمل والحكومات بشأن المصالح المشتركة في السياسات الاقتصادية والعمالية والاجتماعية. الحوار الاجتماعي هو وسيلة لتحقيق التقدم الاجتماعي والاقتصادي وهدف في حد ذاته، لأنه يمنح الناس صوتاً ومصلحة في مجتمعاتهم وأماكن عملهم. ويمكن أن يكون الحوار الاجتماعي ثنائياً، بين العمال وأصحاب العمل، أو ثلاثياً، ليشمل الحكومة» (منظمة العمل الدولية ٢٠١٣، الفقرتان ١٥-١٦).

نظام التأمين الاجتماعي

نظام الضمان الاجتماعي هو "نظام حماية اجتماعية قائم على الاشتراكات يضمن الحماية من خلال آلية تأمين، تستند إلى: (١) دفع اشتراكات مسبقة (قبل وقوع الحادث المؤمن ضده)؛ (٢) تقاسم المخاطر أو "التجميع"؛ و (٣) مفهوم الضمان. تُجمع الاشتراكات التي يدفعها (أو تدفع نيابة عن) الأشخاص المؤمن عليهم، ويستخدم الصندوق الناتج لتغطية النفقات التي يتكبدها حصرياً الأشخاص المتضررون من وقوع الحادث (المحدد بوضوح) أو الحوادث ذات الصلة. وعلى عكس التأمين التجاري، يستند تجميع المخاطر في التأمين الاجتماعي إلى مبدأ التضامن بدلاً من أقساط المخاطر المحسوبة بشكل فردي" (منظمة العمل الدولية ٢٠١٧، ص ١٩٤).

الضمان الاجتماعي

الضمان الاجتماعي "يشمل جميع التدابير التي توفر مزايا، سواء نقدية أو عينية، لضمان الحماية، في جملة أمور، من بينها: نقص الدخل المرتبط بالعمل (أو الدخل غير الكافي) الناجم عن المرض أو العجز أو الأمومة أو إصابة العمل أو البطالة أو الشيخوخة أو وفاة أحد أفراد الأسرة؛ ونقص الوصول (بأسعار معقولة) إلى الرعاية الصحية؛ وعدم كفاية الدعم الأسري، لا سيما للأطفال والبالغين المعالين؛ والفقر العام والاستبعاد الاجتماعي" (منظمة العمل الدولية ٢٠١٧، ص ١٩٥).

الحماية الاجتماعية

تُعرف الحماية الاجتماعية بأنها «مجموعة السياسات والبرامج المصممة للحد من الفقر والضعف والاستبعاد الاجتماعي ومنعها طوال دورة الحياة. وتشمل الحماية الاجتماعية تسع مجالات رئيسية: استحقاقات الطفل والأسرة، وحماية الأمومة، والتعويض عن البطالة، والتعويض عن إصابات العمل، وإعانة المرض، والحماية الصحية (الرعاية الطبية)، ومعاش الشيخوخة، ومعاش

الاجتماعية). وعادة ما يتم تمويل البرامج غير القائمة على الاشتراكات من خلال الضرائب أو الإيرادات الحكومية الأخرى، أو في بعض الحالات من خلال المنح أو القروض الخارجية» (منظمة العمل الدولية ٢٠١٦، ص ١٩٤).

المهاجر الدائم

وفقاً لمنظمة العمل الدولية، المهاجر الدائم هو "شخص يدخل البلد بحق الإقامة الدائمة أو بتأشيرة أو تصريح قابل للتجديد إلى أجل غير مسمى. ويشمل المهاجرون الدائمون عموماً المهاجرين المتزوجين وأفراد أسر المقيمين الدائمين واللاجئين وبعض العمال المهاجرين، إلخ" (منظمة العمل الدولية ٢٠١٧، الفقرة ٢١).

قابلية نقل المزايا المكتسبة

قابلية نقل المزايا المكتسبة هو مصطلح لا يوجد له تعريف متفق عليه دولياً. وعادة ما يشير إلى التدابير الرامية إلى الحفاظ على الحقوق المكتسبة ودفع المزايا في الخارج.

قابلية نقل حقوق ومزايا الضمان الاجتماعي

قابلية نقل حقوق ومزايا الضمان الاجتماعي هو مصطلح لا يوجد له تعريف متفق عليه دولياً. وغالباً ما يستخدم مصطلح "قابلية النقل" للإشارة إلى التدابير التي تهدف إلى الحفاظ على الحقوق المكتسبة أو التي يجري اكتسابها ودفع المزايا في الخارج (هولتزمان وآخرون ٢٠١٦، ص ١؛ وطه وسيغمان وميسكوب ٢٠١٥). وتتطلب قابلية النقل التعاون بين البلد المضيف وبلد المنشأ.

العمال المنتدبون

العمال الموفدون هم "الموظفون الذين يرسلهم صاحب العمل لتقديم خدمة في ولاية قضائية أخرى على أساس مؤقت" (الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي، تحصيل الاشتراكات والامتثال، المبدأ التوجيهي ٧: وضع استراتيجيات للعمال المتنقلين). ووفقاً للاتحاد الأوروبي، فإن العامل الموفد هو "عامل يؤدي عمله لفترة محدودة في إقليم دولة عضو أخرى غير الدولة التي يعمل فيها عادة" (الاتحاد الأوروبي ١٩٩٦، المادة ١(١)).

اللاجئ

اللاجئ هو شخص «بسبب خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد بسبب عرقه، أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة بسبب آرائه السياسية، خارج بلد جنسيته، ولا يستطيع أو لا يريد بسبب ذلك الخوف، أن يستظل بحماية ذلك البلد، أو كل شخص لا يملك جنسية ويوجد خارج بلد إقامته المعتادة السابق بنتيجة مثل تلك الأحداث ولا يستطيع، أو لا يريد بسبب ذلك الخوف، أن يعود إلى ذلك البلد.» (الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين، المادة ١(٢)).

العمال الموسميون

العمال الموسميون هم عمال مهاجرون "العامل المهاجر الذي يتوقف عمله، بطبيعته، على الظروف الموسمية، ولا يؤدي إلا

النشطين إلى كبار السن، أو من الأصحاء إلى المرضى، أو من الأغنياء إلى الفقراء، من بين أمور أخرى. وقد يكون المستفيدون من هذه التحويلات في وضع يسمح لهم بالحصول عليها من نظام ضمان اجتماعي معين لأنهم ساهموا في هذا النظام (نظام قائم على الاشتراكات)، أو لأنهم مقيمون (نظم شاملة لجميع المقيمين)، أو لأنهم يستوفون معايير عمرية محددة (نظم تصنيفية)، أو شروط موارد محددة (نظم المساعدة الاجتماعية)، أو لأنهم يستوفون عدة شروط من هذه الشروط في الوقت نفسه» (منظمة العمل الدولية ٢٠١٧، ص ١٩٦-١٩٧).

الهجرة المؤقتة

تحدث الهجرة المؤقتة عندما يهاجر الأفراد لفترة زمنية محددة، سواء كانت قصيرة أو طويلة. وفي كلتا الحالتين، تتمثل السمة الرئيسية لهذا النوع من الهجرة في عودة المهاجرين في نهاية المطاف إلى بلدهم الأصلي. ووفقاً لمنظمة العمل الدولية، فإن المهاجر المؤقت هو «شخص أجنبي الجنسية يدخل بلدًا بتأشيرة أو يحصل على تصريح غير قابل للتجديد أو قابل للتجديد على أساس محدود فقط. والمهاجرون المؤقتون هم العمال الموسميون والطلاب الدوليون ومقدمو الخدمات والأشخاص المشاركون في برامج التبادل الدولي، إلخ» (منظمة العمل الدولية ٢٠١٧، الفقرة ٢١).

التجميع

يمثل التجميع تراكم فترات التأهيل بموجب مختلف أنظمة الضمان الاجتماعي الوطنية، بحيث يسمح بتجميع، أو حساب فترات التأمين أو العمل أو الإقامة التي قد تكون ضرورية لاكتساب الحقوق أو الحفاظ عليها أو استعادتها، ولتقاسم تكاليف المزايا المدفوعة. ويُشار إلى الحفاظ على الحقوق أثناء اكتسابها أيضًا باسم «التجميع» (هيروس، نيكاش وتامانيو ٢٠١١، ص ٩: ٨٣).

الاتجار بالبشر

يُقصد بتعبير «الاتجار بالأشخاص» تجنيد أشخاص، أو نقلهم أو تنقلهم أو إيواؤهم أو استقبالهم بواسطة التهديد بالقوة أو استعمالها أو غير ذلك من أشكال القسر أو الاختطاف أو الاحتيال أو الخداع أو استغلال السلطة أو استغلال حالة استضعاف، أو بإعطاء أو تلقي مبالغ مالية أو مزايا لنيل موافقة شخص له سيطرة على شخص آخر لغرض الاستغلال» (بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية (اتفاقية باليرمو)، المادة ٣(أ)).

تدابير الحماية الاجتماعية الأحادية الجانب

تدابير الحماية الاجتماعية الأحادية الجانب هي تدابير يتخذها بلد ما، دون تعاون من بلد آخر، بهدف توسيع نطاق الحماية الاجتماعية ليشمل العمال المهاجرين. ويمكن أن يتخذ هذه التدابير بلد المنشأ أو بلد المقصد من أجل التخفيف من حدة النقص في اتفاقيات الضمان الاجتماعي أو لضمان تغطية حماية اجتماعية أكثر شمولاً وشمولية للعمال المهاجرين.

العجز/الإعاقة، واستحقاقات الورثة. وتتناول نظم الحماية الاجتماعية جميع هذه المجالات السياسية من خلال مزيج من أنظمة الاشتراكات (الضمان الاجتماعي) والمزايا غير المستندة إلى الاشتراكات الممولة من الضرائب (بما في ذلك المساعدة الاجتماعية)» (منظمة العمل الدولية ٢٠١٧، ص ١٩٤). في معظم وثائق منظمة العمل الدولية، يستخدم مصطلحاً «الضمان الاجتماعي» «والحماية الاجتماعية» بالتبادل ويشملان مجموعة واسعة من أدوات السياسة العامة، بما في ذلك التأمين الاجتماعي والمساعدة الاجتماعية والمزايا الشاملة وأشكال أخرى من التحويلات النقدية والتدابير الرامية إلى ضمان الوصول الفعال إلى الرعاية الصحية والاستحقاقات العينية الأخرى بهدف تأمين الحماية الاجتماعية.

أرضيات الحماية الاجتماعية

وتشير «أرضيات الحماية الاجتماعية» إلى مجموعة من الضمانات الأساسية المحددة التي يوفرها الضمان الاجتماعي على الصعيد الوطني والتي تضمن الحماية بهدف منع أو التخفيف من حدة الفقر والضعف والاستبعاد الاجتماعي. يجب أن تشمل أرضيات الحماية الاجتماعية على الأقل ضمانات الأساسية التالية:

- أ. الحصول على مجموعة من السلع والخدمات، محددة على المستوى الوطني، تشمل الرعاية الصحية الأساسية، بما في ذلك رعاية الأمومة، على أن تكون متوفرة ويسهل الوصول إليها ومقبولة وذات نوعية جيدة؛
- ب. توفير أمن الدخل الأساسي للأطفال، على الأقل عند المستوى الأدنى المحدد على الصعيد الوطني، وتوفير الحصول على التغذية والتعليم والرعاية وأي سلع وخدمات ضرورية أخرى؛

- ج. توفير أمن الدخل الأساسي، على الأقل عند المستوى الأدنى المحدد على الصعيد الوطني، للأشخاص في سن العمل غير القادرين على كسب دخل كافٍ، لا سيما في حالة المرض والبطالة والأمومة والإعاقة؛

- د. توفير أمن الدخل الأساسي، على الأقل عند المستوى الأدنى المحدد على الصعيد الوطني، للأشخاص المسنين.

وينبغي توفير هذه الضمانات على الأقل لجميع المقيمين والأطفال، على النحو المحدد في القوانين واللوائح الوطنية، مع مراعاة الالتزامات الدولية القائمة على البلد (توصية منظمة العمل الدولية بشأن أرضيات الحماية الاجتماعية، ٢٠١٢ (رقم ٢٠٢)).

التحويلات الاجتماعية

«تشمل جميع مزايا الضمان الاجتماعي تحويلات نقدية أو عينية، أي أنها تمثل تحويلاً للدخل أو السلع أو الخدمات (مثل خدمات الرعاية الصحية). وقد يكون هذا التحويل من



المقدمة



والحواجز اللغوية والثقافية. كما تواجه العاملات المهاجرات على وجه الخصوص أشكالاً متعددة من التمييز عندما يسعين إلى الحصول على الحماية الاجتماعية، وهن أكثر عرضة لخطر الاستغلال والإيذاء، بما في ذلك العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي.

تنعكس أهمية توسيع نطاق الحماية الاجتماعية لتشمل الجميع، بمن فيهم العمال المهاجرون من النساء والرجال، في خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، والميثاق العالمي للهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية لعام ٢٠١٨، والميثاق العالمي بشأن اللاجئين لعام ٢٠١٨، فضلاً عن قرار مؤتمر العمل الدولي بشأن المناقشة الدورية الثانية حول الحماية الاجتماعية (الضمان الاجتماعي) (منظمة العمل الدولية ٢٠٢١ ج). وبموجب هذه الأطر الدولية، تتعهد الدول بمساعدة اللاجئين وطالبي اللجوء والعمال المهاجرين على جميع مستويات المهارات.

الضمان الاجتماعي هو حق أساسي من حقوق الإنسان المنصوص عليها في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (١٩٤٨) ويقع في صميم إعلان فيلادلفيا لعام ١٩٤٤، وهو جزء لا يتجزأ من دستور منظمة العمل الدولية، الذي يسعى إلى تحقيق "توسيع نطاق تدابير الضمان الاجتماعي لتوفير الدخل الأساسي لجميع من يحتاجون إلى هذه الحماية والرعاية الطبية الشاملة" (المادة الثالثة (و)). وتنفيذاً لهذا الالتزام، اعتمدت منظمة العمل الدولية عدة اتفاقيات وتوصيات تنص على مبدأ المساواة في المعاملة بين العمال المهاجرين فيما يتعلق بالضمان الاجتماعي وتشجع اتباع نهج قائم على الحقوق في هجرة اليد العاملة.

وقد تم الاعتراف على نطاق واسع بضرورة الاستثمار في نظم الحماية الاجتماعية، بما في ذلك الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية، وتأييدها في العديد من المنتديات الدولية والإقليمية^٢. تؤكد توصية منظمة العمل الدولية بشأن أرضيات الحماية الاجتماعية لعام ٢٠١٢ (رقم ٢٠٢) على عالمية الحماية الاجتماعية القائمة على التضامن الاجتماعي وعدم التمييز والمساواة بين الجنسين والاستجابة للاحتياجات الخاصة. وتتعترف التوصية صراحة بأن "الضمان الاجتماعي هو استثمار في الناس، يمكنهم من التكيف مع التغيرات في الاقتصاد وسوق العمل، و(...) تعمل أنظمة الضمان الاجتماعي كمثبتات اجتماعية واقتصادية تلقائية، وتساعد على تحفيز الطلب الكلي في أوقات الأزمات وما بعدها، وتساعد على دعم الانتقال إلى اقتصاد أكثر استدامة" (الفقرة السادسة من الديباجة).

لا تؤثر العولمة والتطورات التكنولوجية وتحسين أنظمة الاتصالات وانخفاض تكاليف النقل على حركة البضائع ورأس المال والخدمات عبر الحدود فحسب، بل تسهل أيضاً الهجرة بين المناطق وداخلها. وتؤثر هذه الظاهرة على جميع دول العالم تقريباً، وهي متنوعة وتعدد جوانبها بشكل متزايد، حيث يقدر عدد المهاجرين الدوليين بنحو ٢٧٢ مليون مهاجر (إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمم المتحدة، ٢٠١٩).

في عام ٢٠١٩، كان حوالي ٦٢ في المائة من المهاجرين الدوليين - بما يعادل ١٦٩ مليون شخص، منهم ٩٩ مليون رجل و ٧٠ مليون امرأة - من العمال المهاجرين (منظمة العمل الدولية ٢٠٢١ أ). بالإضافة إلى ذلك، تجبر النزاعات والاضطهاد وتغير المناخ ملايين الأشخاص والأسر على مغادرة مجتمعاتهم أو بلدانهم الأصلية؛ فقد نزح ٨٢,٤ مليون شخص، بما في ذلك ٢٦,٤ مليون لاجئ و ٤,١ مليون طالب لجوء، جبراً في عام ٢٠٢٠ (المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ٢٠٢٠).

كما كان للأزمات مثل جائحة كوفيد-١٩ تأثير كبير على سوق العمل العالمي وحركة العمال المرتبطة به. فلا يزال العديد من العمال المهاجرين يعانون من فقدان الوظائف، وعدم دفع الأجور، وتدهور ظروف العمل والمعيشة التي تؤثر على دخلهم وتحولياتهم المالية، وزيادة الفقر على مستوى الأسرة، لا سيما في البلدان التي لا يحصلون فيها على الحماية الاجتماعية. ونتيجة لذلك، فقد العديد من البلدان التقدم المحرز نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ (إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمم المتحدة ٢٠٢٠).

على الرغم من أن لكل فرد الحق في الضمان الاجتماعي (الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادة ٢٢)، لا تزال هناك فجوات كبيرة في التغطية. فبشكل عام، يفتقر ٥٣,١ في المائة من سكان العالم، بمن فيهم العديد من العمال المهاجرين، إلى الحماية الاجتماعية (منظمة العمل الدولية ٢٠٢١ ب). وكان المهاجرون أكثر عرضة من المواطنين الذين يعملون طوال حياتهم في بلد واحد لمواجهة عقبات قانونية وعملية في ممارسة حقهم في الضمان الاجتماعي والحصول الفعال على مزايا الحماية الاجتماعية، بما في ذلك الرعاية الصحية. على سبيل المثال، قد يُحرمون من الحصول على تغطية الحماية الاجتماعية في البلد المضيف بسبب وضعهم أو جنسيتهم، أو عدم كفاية مدة عملهم وإقامتهم، أو عدم الاتساق بين قوانين الضمان الاجتماعي وقوانين الهجرة، أو عدم وجود تنسيق إداري ومالي بين أنظمة الضمان الاجتماعي في بلدانهم الأصلية والبلدان المضيفة. وقد يعيق حصولهم على الحماية الاجتماعية أيضاً نقص المعلومات عن حقوقهم وواجباتهم،

٢ لمزيد من المعلومات حول تأثير جائحة كوفيد-١٩ على العمال المهاجرين، انظر:

[COVID-19: Protecting migrant workers in the workplace \(ilo.org\)](https://www.ilo.org/COVID-19/Protecting-migrant-workers-in-the-workplace)

٣ انظر الصفحة المواضيعية على منصة الحماية الاجتماعية لمنظمة العمل الدولية للاطلاع على التصديقات بين عامي ٢٠٠٩ و ٢٠١٢:

[Social protection floor \(SOCPRO\) \(ilo.org\)](https://www.ilo.org/Social-protection-floor-(SOCPRO))

استجابة للقلق المتزايد بشأن حقوق الحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين، يسعى هذا الدليل إلى تزويد صانعي السياسات والممارسين بنظرة عامة على الإطار القانوني والخيارات السياسية المتعلقة بحصول المهاجرين واللاجئين على الحماية الاجتماعية. كما يقدم إرشادات عملية تستند إلى الممارسات القطرية والإقليمية التي قد تلهم البلدان عند الشروع في إصلاحات قانونية، والتفاوض بشأن اتفاقيات الضمان الاجتماعي، وتصميم برامج الحماية الاجتماعية. وقد تم جمع هذه الممارسات القطرية والإقليمية على مدى عدة سنوات؛ غير أن بعض التطورات الأخيرة قد لا تكون مدرجة فيها.^٤

على الصعيد العالمي، تضطلع منظمة العمل الدولية بدور رائد في تنسيق الالتزام العالمي ببناء نظم حماية اجتماعية مستدامة، بما في ذلك الأرضيات، والجهود المبذولة في هذا الصدد. وينعكس هذا الالتزام في جداول أعمال العديد من المنظمات الدولية وفي عمل هيئات مثل مجلس التعاون بين الوكالات في مجال الحماية الاجتماعية (SPIAC-B)، الذي أنشئ في عام ٢٠١٢ بناءً على طلب مجموعة العشرين؛ فرقة العمل المشتركة بين وكالات الأمم المتحدة المعنية بتمويل التنمية، التي أنشئت في عام ٢٠١٥؛ والشراكة العالمية من أجل الحماية الاجتماعية الشاملة (USP٢٠٣٠)، التي أنشئت في عام ٢٠١٦، والتي تضم ممثلين عن وكالات حكومية دولية مثل الأمم المتحدة والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي (IMF) وشركاء ثنائيين.



الفصل ١: الأسباب المنطقية لتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية ليشمل العمال المهاجرين وأسرهم

من الضروري ضمان استفادة العمال المهاجرين من الحماية الاجتماعية بشكل شامل ومنصف. بالإضافة إلى تسليط الضوء على مزايا الحماية الاجتماعية، يقدم هذا الفصل لمحة عامة عن العوائق القانونية والعملية التي تمنعهم من الحصول على الحماية الاجتماعية في بلدان المنشأ والمقصد. ويُعد فهم هذه القضايا وتحديد الثغرات في الحماية الاجتماعية مفيداً عند تصميم خيارات سياسية ملائمة. من أجل ومن أجل التغلب على هذه العوائق، تتوفر مجموعة متنوعة من الخيارات والتدابير السياسية لصانعي السياسات. وعليه سوف تسلط الفصول التالية من هذا الدليل الضوء على الممارسات القطرية ذات الصلة.



الفصل ٢: حق العمال المهاجرين في الضمان الاجتماعي والإطار القانوني الدولي

توفر اتفاقيات وتوصيات الأمم المتحدة ومنظمة العمل الدولية إطاراً قانونياً دولياً متيناً يهدف إلى حماية حقوق العمال المهاجرين في الحماية الاجتماعية. واستناداً إلى المبادئ الأساسية للمساواة في المعاملة وعدم التمييز، توفر هذه الصكوك إرشادات مفيدة حول كيفية توسيع نطاق تغطية الحماية الاجتماعية لتشمل العمال المهاجرين، بما في ذلك ضمان قابلية نقل حقوق ومزايا الضمان الاجتماعي عبر الحدود. ويصف هذا الفصل الصكوك الدولية والإقليمية ذات الصلة بالحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين، وعملية التصديق على معايير منظمة العمل الدولية، وآليات الإشراف التي تراقب تنفيذها على المستوى الوطني.

الفصل ٣: الحصول على الضمان الاجتماعي: اتفاقيات الضمان الاجتماعي الثنائية والمتعددة الأطراف

يعد إبرام اتفاقيات الضمان الاجتماعي أحد التدابير الأكثر استخدامًا لضمان تنسيق نظم الضمان الاجتماعي وقابلية نقل استحقاقات ومزايا الضمان الاجتماعي بين البلدان. ورغم وجود حوالي ٦٦٠ صكًا من هذا النوع بالفعل، لا يزال العديد من المهاجرين دون حماية، وينبغي للبلدان أن تزيد جهودها لتوسيع نطاق الاتفاقيات القائمة والتفاوض على اتفاقيات جديدة من أجل حماية العمال المهاجرين وأسرهم بشكل أفضل. ويبين هذا الفصل الأساس المنطقي لهذه الاتفاقيات وأهدافها وعناصرها الرئيسية، والعملية المكونة من ثماني خطوات للتفاوض بشأنها، مع أمثلة على الاتفاقيات الثنائية والإقليمية والمتعددة الأطراف القائمة، والاعتبارات المؤسسية والتشغيلية والإدارية لتنفيذه.

الفصل ٤: اتفاقيات العمل الثنائية والحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين

يقدم هذا الفصل معلومات عن اتفاقيات العمل الثنائية (BLAs). وتعد هذه الاتفاقيات أداة مفيدة لحماية العمال المهاجرين، شريطة أن تكون متوافقة مع الصكوك الدولية لحقوق الإنسان ومعايير العمل الدولية. ونظراً لأنها تسعى إلى تنظيم العمل في الخارج، ينبغي أن تتضمن أحكاماً بشأن الحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين وإشارات إلى اتفاقيات الضمان الاجتماعي الحالية أو المرتقبة.

الفصل ٥: التدابير الأحادية الجانب في بلدان المنشأ والاستخدام



تحظى التدابير الأحادية الجانب باهتمام متزايد من بلدان المنشأ والاستخدام بهدف تعويض غياب اتفاقيات الضمان الاجتماعي أو ضمان حماية اجتماعية أكثر شمولاً وشمولية للعمال. يقدم هذا الفصل لمحة عامة عن التدابير الأحادية الجانب التي قد يرغب صانعو السياسات في النظر فيها، بما في ذلك، من بين أمور أخرى، السياسات والتشريعات الوطنية التي تضمن المساواة في المعاملة بين العمال المهاجرين والمواطنين، وآليات التأمين الطوعي وبرامج الرعاية الاجتماعية. ويتم إيلاء اهتمام خاص لبرامج الحماية الاجتماعية الوطنية باعتبارها أداة قوية لتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية الشاملة.

الفصل ٦: توسيع نطاق الحماية الاجتماعية ليشمل فئات معينة من العمال المهاجرين

العمال المهاجرون هم مجموعة غير متجانسة. وتؤثر حالتهم من حيث الهجرة ونوع عقد العمل ومدة الإقامة وخصائص أخرى متنوعة على حصولهم على الحماية الاجتماعية، وعليه ينبغي أن تؤخذ هذه العوامل في الاعتبار عند وضع السياسات والآليات الرامية إلى توسيع نطاق الحماية الاجتماعية وتنفيذها. ويهدف هذا الفصل إلى تحديد العقبات المحددة والإطار القانوني الدولي وخيارات السياسات ذات الصلة بالعمال المهاجرين في مجال الخدمة المنزلية والعمال المهاجرين الموسميين في مجال الزراعة والعمال المهاجرين في وضع غير نظامي، الذين يشكلون نسبة كبيرة من مجموع العمال المهاجرين ويواجهون صعوبات خاصة في الحصول على الحماية الاجتماعية. ويشدد هذا الفصل أيضاً على أهمية ضمان أن تأخذ قوانين العمل والضمان الاجتماعي هؤلاء العمال في الاعتبار، وتكييف تدابير الحماية الاجتماعية مع خصائصهم واحتياجاتهم الفريدة..

الفصل ٧: توسيع نطاق الحماية الاجتماعية ليشمل اللاجئين وطالبي اللجوء

يؤكد هذا الفصل على أهمية توسيع نطاق تغطية الحماية الاجتماعية لتشمل اللاجئين وطالبي اللجوء، الذين يواجهون عوائق تحول دون حصولهم على الحماية الاجتماعية بسبب وضعهم القانوني المؤقت في كثير من الأحيان، ومدة إقامتهم غير المتوقعة، وتاريخهم المحدود في دفع الاشتراكات، وافتقارهم إلى الحماية الاجتماعية من بلدانهم الأصلية، ومحدودية أو انعدام فرصهم في الوصول إلى سوق العمل المنظم. وينبغي أن يأخذ إدماج اللاجئين في نظم الحماية الاجتماعية الوطنية، بما في ذلك النظم القائمة على الاشتراكات وغير القائمة على الاشتراكات، هذه الخصائص بعين الاعتبار وأن يستند إلى مبدأ المساواة في المعاملة. ويؤدي تعزيز نظم الحماية الاجتماعية إلى إفادة كل من اللاجئين والمجتمعات المضيفة، ويوفر حلولاً مستدامة وفعالة من حيث التكلفة للخروج من دائرة المساعدة الإنسانية، وتعزيز التماسك الاجتماعي.

الفصل ٨: النوع الاجتماعي والحماية الاجتماعية وهجرة اليد العاملة

تتأثر الهجرة بالمعايير والتوقعات الجنسانية، وعلاقات القوة وعدم المساواة في الحقوق، والتي تشكل مجتمعة خيارات الهجرة وتجاربها، ليس فقط بالنسبة للنساء والفتيات، بل أيضاً بالنسبة للرجال والفتيان. وعليه يشرح الفصل الأخير من الدليل كيف تختلف هذه التجارب، وعواقبها على تغطية الحماية الاجتماعية، والخيارات السياسية الحالية لمعالجة أوجه الضعف وعدم المساواة بين الجنسين.

يمكن قراءة كل فصل على حدة، ويمكن استخدامه في تطوير وحدات تدريبية، بما في ذلك الأدوات التعليمية والتمارين. وتلخص الخاتمة الخيارات السياسية المختلفة وتدعو إلى اتخاذ إجراءات.



الفصل ١ الأسباب المنطقية لتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية ليشمل العمال المهاجرين وأسرهم



الرسائل الأساسية



- الضمان الاجتماعي هو حق من حقوق الإنسان يجب أن يتمتع به العمال المهاجرون طوال دورة الهجرة.
- توسيع نطاق الحماية الاجتماعية ليشمل الجميع، بمن فيهم العمال المهاجرون وأسرهم، هو أمر أساسي لضمان الأمن المالي للجميع، والحد من الفقر وعدم المساواة، وتحقيق ظروف عمل لائقة، والحد من الضعف والاستبعاد الاجتماعي.
- يمكن إرجاع الأسباب الكامنة وراء التحديات والعقبات الرئيسية التي يواجهها المهاجرون في سعيهم للحصول على الحماية الاجتماعية إلى مبدأ الجنسية والإقليمية.
- إن فهم العوائق القانونية والعملية التي يواجهها العمال المهاجرون أمر ضروري لتحديد السياسات والقوانين والتدابير المناسبة.
- يعد التغلب على الصعوبات التي يواجهها العمال المهاجرون وأسرهم في سعيهم للحصول على الحماية الاجتماعية تحدياً كبيراً للدول، ولكن هناك مجموعة واسعة من الخيارات المتاحة. وتشمل هذه الخيارات التصديق على صكوك منظمة العمل الدولية ذات الصلة وتطبيقها، بما في ذلك ما يتعلق بمبدأ المساواة في المعاملة؛ وتوقيع اتفاقيات ثنائية ومتعددة الأطراف في مجال الضمان الاجتماعي؛ واعتماد تدابير أحادية الجانب، مثل تغطية العمال المهاجرين بموجب التشريعات الوطنية للضمان الاجتماعي؛ واتخاذ تدابير تكميلية لمعالجة العقبات العملية التي يواجهها هؤلاء العمال.
- إن اتساق سياسات وقوانين واستراتيجيات الهجرة والاستخدام والحماية الاجتماعية أمر ضروري لكي يتمكن العمال المهاجرون من الحصول فعلياً على مزايا الحماية الاجتماعية.
- ينبغي أن يشارك الشركاء الاجتماعيون بنشاط في تخطيط وتصميم ورصد استراتيجيات توسيع نطاق الحماية الاجتماعية، بما في ذلك للعمال المهاجرين.

١-١ المقدمة

وفي ضوء ما سبق، يهدف هذا الفصل إلى تسليط الضوء على فوائد توسيع نطاق الحماية الاجتماعية لتشمل العمال المهاجرين وأسرهم، وتحديد العقبات والقيود القانونية والعملية العديدة التي يواجهونها في سعيهم للحصول على الحماية الاجتماعية في بلدانهم الأصلية وبلدان العبور والوجهة. ويختتم الفصل بنظرة عامة على الخيارات السياسية الرئيسية لتعزيز الحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين، والتي سيتم تفصيلها بمزيد من التفصيل في الفصول التالية.

٢-١ ما أسباب أهمية توسيع نطاق الحماية الاجتماعية ليشمل العمال المهاجرين وأسرهم؟

يُعد توسيع نطاق الحماية الاجتماعية ليشمل الجميع، بمن فيهم العمال المهاجرون وأسرهم، أمراً أساسياً لضمان الدخل الآمن للجميع، والحد من الفقر وعدم المساواة، وتحقيق ظروف عمل لائقة، والحد من الضعف والاستبعاد الاجتماعي. ومن المعترف به على نطاق واسع أن الحماية الاجتماعية تعزز النمو الشامل والتنمية المستدامة، كما يتجلى في خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ (منظمة العمل الدولية ٢٠١٧، ص ٦).

هناك حجة قوية تؤيد توسيع نطاق الحماية الاجتماعية لتشمل العمال المهاجرين وأفراد أسرهم في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، الذي اعتمدته الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام ١٩٤٨، والذي ينص على أن "لكل شخص، بوصفه عضواً في المجتمع، حق في الضمان الاجتماعي" (المادة ٢٢) و "... في مستوى معيشة يكفي لضمان الصحة والرفاهة له ولأسرته، وخاصة على صعيد المأكل والملبس والسكن والعناية الطبية وصعيد الخدمات الاجتماعية الضرورية، وله الحق في ما يأمن به الغوائل في حالات البطالة أو المرض أو العجز أو التمرل أو الشيخوخة أو غير ذلك من الظروف الخارجة عن إرادته والتي تفقده أسباب عيشه" (المادة ٢٥). كما أن الحق في الضمان الاجتماعي منصوص عليه في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية (١٩٦٦) وفي صكوك دولية وإقليمية أخرى لحقوق الإنسان ودساتير وطنية. وتتضمن العديد من اتفاقيات وتوصيات منظمة العمل الدولية أحكاماً تتعلق بحقوق العمال المهاجرين في العمل والحماية الاجتماعية. وينعكس الدور الذي يمكن أن يؤديه العمل اللائق، بما في ذلك الحماية الاجتماعية، والهجرة المنظمة والأمن والمسؤولية في تحقيق التنمية المستدامة في خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ (منظمة العمل الدولية ٢٠١٧)، الأهداف ١،٣، ٣،٨، ٥،٤، ٨،٥، ٨،٨، ١٠،٤، ١٠،٧، التي تؤكد على أنه لا ينبغي ترك أي شخص خلف الركب.

أرست القوانين والحقوق والأطر المذكورة أعلاه الأساس للاتفاق العالمي بشأن الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية، التي

في العقود الأخيرة، ازدادت معدلات الهجرة بشكل كبير في جميع أنحاء العالم. فلا تؤثر العولمة والتطورات التكنولوجية وتحسن أنظمة الاتصالات وانخفاض تكاليف النقل فقط على حركة البضائع ورأس المال والخدمات عبر الحدود، بل إنها تسهل أيضاً الهجرة بين المناطق وداخلها. بالإضافة إلى ذلك، تدفع النزاعات والاضطهاد وتغير المناخ الملايين من الأشخاص والأسر إلى مغادرة مجتمعاتهم أو بلدانهم الأصلية (إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية للأمم المتحدة ٢٠١٧).

في حين لم يشكل المهاجرون الدوليون سوى ٢ في المائة من سكان العالم في عام ٢٠٠٠، فقد زاد عددهم إلى ٣,٥ في المائة - ما يقدر بنحو ٢٧٢ مليون شخص - بحلول عام ٢٠١٩ (إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية للأمم المتحدة ٢٠١٩). وفي عام ٢٠١٩، وصل عدد العمال المهاجرين إلى حوالي ٦٢ في المائة من العمال الدوليين (١٦٩ مليون)، بزيادة قدرها ١٢,٧ في المائة مقارنة بعام ٢٠١٣. (منظمة العمل الدولية ٢٠٢١).

ما يقرب من ٦٩,٤ في المائة من السكان في سن العمل لا يستطيعون الوصول لأي نظام حماية اجتماعية شاملة ولا يستطيعون حتى الوصول إلى نظام حماية جزئية فقط (منظمة العمل الدولية ٢٠٢١ ب). وفي حين أن معظم البلدان المتقدمة لديها قوانين ولوائح تحمي حقوق العمال المهاجرين، خاصة فيما يتعلق بالحماية الاجتماعية، لا تمتلك العديد من البلدان الأخرى مثل هذه القوانين واللوائح. وعلى هذا النحو، على الرغم من الاعتراف الواسع النطاق بالهجرة باعتبارها "مصدراً للرخاء والابتكار والتنمية المستدامة" (الأمم المتحدة ٢٠١٨، الفقرة ٨)، هناك حاجة إلى تدابير شاملة لمعالجة العقبات المحددة التي يواجهها العمال المهاجرون في سعيهم للحصول على حقهم في الحماية الاجتماعية. وتشمل هذه العقبات فقدان استحقاق المزايا في بلدانهم الأصلية والظروف التقييدية التي يفرضها نظام البلد المضيف. وفي أسوأ الأحوال، قد يُطلب من هؤلاء العمال المساهمة في نظام بلدهم الأصلي ونظام البلد المضيف دون أن يجنوا فوائد أي منهما.

ونظراً لأن تدابير الحماية الاجتماعية هي ضرورة اجتماعية واقتصادية على حد سواء، يجب معالجة هذه العقبات والقيود. ولا تقتصر الحكومات من خلال توسيع نطاق تغطية الحماية الاجتماعية لتشمل العمال المهاجرين وأسرهم على التخفيف من حدة الفقر وعدم المساواة والضعف وانعدام الأمن على مدار دورة حياة الفرد فحسب، بل تضمن أيضاً الاستقرار السياسي والتماسك الاجتماعي والتمتع بالحق في الضمان الاجتماعي. ويمكن تحقيق ذلك من خلال عدد من الإجراءات السياسية، بما في ذلك، من بين أمور أخرى، التصديق على اتفاقيات وتوصيات منظمة العمل الدولية ذات الصلة وتنفيذها، وإبرام اتفاقيات ثنائية أو متعددة الأطراف في مجال الضمان الاجتماعي، واعتماد تدابير أحادية الجانب.

هناك العديد من الحجج الأخرى المتعلقة بمختلف مجالات الاقتصاد التي يمكن أن تدعم توسيع نطاق الحماية الاجتماعية ليشمل العمال المهاجرين وأسرهم. يمكن لهؤلاء العمال سد النقص في اليد العاملة، لا سيما في الاقتصادات التي تعاني من شيخوخة القوى العاملة، ويمكنهم تحسين التركيبة السكانية للقوى العاملة في البلد واستدامة نظام الضمان الاجتماعي فيه. لذا يمكن أن يسهل توسيع نطاق الحماية الاجتماعية ليشمل العمال المهاجرين انتقال سوق العمل إلى القطاع المنظم وتسوية أوضاع العمال المهاجرين. وعلى العكس من ذلك، يسهل أيضًا الانتقال إلى القطاع المنظم وتسوية أوضاعهم توسيع نطاق الحماية الاجتماعية ليشمل العمال المهاجرين، مما يحفزهم بدوره على العمل في الاقتصاد المنظم.

يساعد السماح للمهاجرين بالانضمام إلى أنظمة التأمين الاجتماعي على بناء أنظمة ضمان اجتماعي أقوى وأكثر صحة من الناحية المالية من خلال زيادة القاعدة الضريبية، وتوزيع المخاطر على مجموعة أكبر من الأعضاء، وتعزيز الاستدامة المالية لهذه الأنظمة، حيث إن العمال المهاجرين غالباً ما يكونون مساهمين صافيين طوال حياتهم. كما أنه يقلل الضغط على آليات الحماية الاجتماعية الممولة من الضرائب في بلدان المقصد، أو في بلدانهم الأصلية عند عودتهم.

بالإضافة إلى ذلك، يلعب زيادة وصول المهاجرين إلى أنظمة الحماية الصحية دوراً حاسماً في تعزيز إنتاجية العمل من خلال تحسين صحة العمال أو الحفاظ عليها ورفع مؤشرات الصحة العامة. وفي الواقع، كلما ارتفعت الحالة الصحية للعمال، انخفضت تكاليف المساعدة الاجتماعية للدولة، من بين مزايا أخرى. وتعد التغطية الصحية الشاملة والقوية مع السياسات الوقائية ذات أهمية خاصة للحالة الصحية للمواطنين والمهاجرين. علاوة على ذلك، فإن إدراج العمال المهاجرين في أنظمة الضمان الاجتماعي وإتاحة خيار الحفاظ على حقوقهم إذا قرروا الانتقال إلى بلد آخر أو العودة إلى وطنهم يمكن أن يسهل تنقل اليد العاملة، بما في ذلك العودة وإعادة الإدماج، ويجذب العمال المهاجرين المهرة اللازمين لحسن سير أسواق العمل المتكاملة. ويخلق إدراج العمال المهاجرين في الحماية الاجتماعية فرصاً متكافئة مع العمال الآخرين من خلال الحد من المنافسة غير العادلة والحوافز السلبية لتشغيل العمال المهاجرين كعمالة رخيصة وغير محمية، مما قد يتجنب حدوث سباق نحو القاع (منظمة العمل الدولية ٢٠١٧ ب).

وبالتالي، فإن توسيع نطاق الحماية الاجتماعية ليشمل الجميع - بما في ذلك المهاجرون - له تأثير إيجابي على الأفراد والأسر والمجتمعات والأسواق المحلية، وكذلك على تنمية البلدان والتماسك الاجتماعي والاستقرار على المستوى دون الإقليمي.

أطلق عليها اسم "معلم بارز في تاريخ الحوار العالمي والتعاون الدولي بشأن الهجرة". ورغم أن الاتفاقية ليست ملزمة قانوناً، إلا أنها تعزز التعاون بين الجهات المعنية بالهجرة «وتدعم سيادة الدول والتزاماتها بموجب القانون الدولي» (الأمم المتحدة ٢٠١٨، ص. ٢). وتشمل أحكاماً تتعلق بالحماية الاجتماعية، تستند إلى مبادئ عدم التمييز والمساواة في المعاملة. كما يحدد غرضاً وتفاهماً مشتركاً ومسؤولية للدول لتسهيل الوصول إلى الخدمات، وضمان قابلية نقل المزايا، وإبرام اتفاقيات ثنائية/متعددة الأطراف متبادلة في مجال الضمان الاجتماعي للعمال المهاجرين من جميع مستويات المهارة.

الحماية الاجتماعية هي أيضاً ضرورة اجتماعية واقتصادية. تعمل نظم الحماية الاجتماعية الوطنية القوية كمثبتات اجتماعية واقتصادية تلقائية على المستوى الكلي ومستوى الأسرة والمستوى الفردي. فهي تعمل على استقرار دخل الأسرة والاستهلاك المحلي، وتحفز الطلب الكلي، وتضخ الأموال في الأسواق المحلية في أوقات الأزمات وما بعدها، وتدعم الانتقال إلى اقتصاد أكثر استدامة من خلال بناء قدرات الناس وإنتاجيتهم من خلال الاستثمار في مجالات منها الصحة والتعليم والتشغيل. ويؤدي تأثيرها الإيجابي في منع الأسر من الانزلاق إلى مزيد من الفقر وتأثيرها في إعادة توزيع الدخل، وبالتالي على عدم المساواة الاقتصادية، إلى بناء التماسك الاجتماعي، والحد من عدم الاستقرار السياسي، وتعزيز التقدم المجتمعي العادل على المدى الطويل كمسألة تتعلق بالعدالة الاجتماعية.

على المستوى الفردي، يعترف توسيع نطاق هذه الحماية بأن العمال المهاجرين، مثلهم مثل أي شخص آخر، يمكن أن يواجهوا حالات طارئة لها عواقب مالية كبيرة. ويمكن أن تحدث هذه المخاطر في أي من الفروع أو المجالات التسعة الرئيسية للحماية الاجتماعية: "إعانات الطفل والأسرة، وحماية الأمومة، وإعانة البطالة، وإعانات إصابات العمل، وإعانات المرض، والحماية الصحية (الرعاية الطبية)، وإعانات الشيخوخة، وإعانات العجز/الإعاقة، وإعانات الورثة". (اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، ١٩٥٢ (رقم ١٠٢)؛ منظمة العمل الدولية ٢٠١٧ أ، ص ٢). وقد تكون هذه المخاطر أكثر خطورة أو تزيد احتمالات حدوثها في حالة العمال المهاجرين منها في حالة المواطنين الذين يقضون حياتهم كلها في بلد واحد. على سبيل المثال، قد يعمل العمال المهاجرون في ظروف عمل خطيرة وحماية أضعف في مكان العمل، مثل الزراعة والبناء وصيد الأسماك والتعدين، وبالتالي قد يكونون أكثر عرضة لخطر التعرض لإصابة مهنية خطيرة (أورينيسوس وزافودني ٢٠١٢؛ بيريز وآخرون ٢٠١٢؛ تاكالا وآخرون ٢٠١٤؛ بريبيش وأوتيرو ٢٠١٤). ويمكن استخدام توفير الحماية الاجتماعية من خلال المزايا في أي من المجالات المذكورة أعلاه، سواء كانت نقدية أو عينية، لضمان الحماية من الضائقة الاقتصادية والاجتماعية الناجمة عن مثل هذه الظروف الطارئة.

الإطار ١-١ تأثير جائحة كوفيد-١٩ على العمال المهاجرين وأهمية الحماية الاجتماعية

أبرزت جائحة كوفيد-١٩ في جميع أنحاء العالم الحاجة إلى توسيع نطاق الحماية الاجتماعية لتشمل العمال المهاجرين، بغض النظر عن وضعهم. حيث لا يؤثر الفيروس على صحة المهاجرين فحسب، بل يؤثر أيضاً على وضعهم الاجتماعي والاقتصادي، بسبب فقدان الوظائف وإغلاق الأعمال، وعلى المجتمع ككل، بسبب ارتفاع مستويات التعرض للفيروس وانتشاره. وتتفاقم هذه المخاطر بسبب عمل العديد منهم في القطاعات الأكثر تضرراً من الأزمة (مثل العمل المنزلي والضيافة) أو بسبب تعرضهم لمخاطر صحية متزايدة بسبب توفيرهم للسلع والخدمات الأساسية للسكان عموماً (الزراعة وصناعة المواد الغذائية والزراعية والرعاية الصحية). وعلى الرغم من الاعتراف الواسع بمساهمة العمال المهاجرين في التنمية الاجتماعية والاقتصادية للبلدان، لا يحظى العديد منهم بالمعاملة المتساوية مع العمال الوطنيين حتى في أوقات الأزمات.

وبدلاً من ذلك، يواجه هؤلاء العمال تحديات تمنعهم من الحصول على الحماية الاجتماعية، بما في ذلك الرعاية الصحية وأمن الدخل، وقد تفاقمَت هذه التحديات بسبب جائحة كوفيد-١٩:

يواجه العمال المهاجرون، وخاصةً العاملون في الخطوط الأمامية مثل العاملين في قطاعي الصحة والرعاية (وكثير منهم من النساء)، مخاطر صحية؛ فقد يكونون أكثر عرضة للإصابة بالفيروس، وبمجرد إصابتهم، يواجهون صعوبات في الحصول على الرعاية الصحية بسبب التكلفة أو وضعهم كمهاجرين أو موظفين. وغالباً ما يفتقرون إلى الحماية الاجتماعية، بما في ذلك إعانات المرض والإجازة المرضية المدفوعة الأجر، وقد تجبرهم ظروفهم الاجتماعية والاقتصادية على العمل أثناء المرض، مما يعرض صحتهم وصحة زملائهم للخطر. بالإضافة إلى ذلك، غالباً ما يعيش العمال المهاجرون ذوو المهارات المنخفضة والمتوسطة في بيئات مكتظة، مما يزيد من احتمال انتشار عدوى كوفيد-١٩.

نظراً للأثر الاجتماعي والاقتصادي لفيروس كوفيد-١٩ على الاقتصادات الوطنية، قد يكون العمال المهاجرون من بين أول من يفقدون وظائفهم، وقد يتعرض أولئك الذين يواصلون العمل لخفض الأجور وعدم دفع الأجور وتدهور ظروف العمل. ويؤثر ذلك سلباً على دخل الأسر المهاجرة ويحرم العديد من العمال المهاجرين من الحصول على الحماية الاجتماعية القائمة على التشغيل. بالنسبة للعمال في الاقتصاد غير المنظم، الذين هم بالفعل مستبعدون من أنظمة الضمان الاجتماعي، زادت الجائحة من صعوبة تلبية احتياجاتهم الأساسية للبقاء على قيد الحياة. وقد يؤدي وضعهم غير النظامي المحتمل، إلى جانب التمييز والوصم، إلى إعاقة حصولهم على التدابير المعنية بالاستجابة لفيروس كوفيد-١٩.

وقد أبرزت هذه التحديات الحاجة الملحة إلى توسيع نطاق الحماية الاجتماعية الشاملة لتشمل العمال المهاجرين، بغض النظر عن وضعهم، خاصةً خلال الأزمات مثل جائحة كوفيد-١٩. ولتحقيق هذه الغاية، ينبغي تنفيذ آليات قصيرة الأجل متنوعة. وتشمل هذه الآليات اعتماد تدابير أحادية الجانب، وضمان الحصول على رعاية صحية جيدة ومزايا مثل الإجازة المرضية المدفوعة الأجر، وتوفير الدعم المالي من خلال التحويلات النقدية والعينية، وتسهيل الحصول على المعلومات الكافية بشأن الحماية والوقاية والعلاج من كوفيد-١٩ وحقوقهم في الحماية الاجتماعية.

وبالإضافة إلى هذه التدابير، يجب على البلدان النظر في استجابات سياسية متوسطة إلى طويلة الأجل من أجل بناء نظام حماية اجتماعية أكثر شمولاً يتيح تقديم حماية أفضل وأكثر استدامة للمهاجرين وأسرهم في المستقبل. وتشمل هذه التدابير التصديق على المعايير الدولية وتنفيذها؛ ووضع استراتيجيات وسياسات وأطر قانونية وطنية للحماية الاجتماعية تشمل العمال المهاجرين وأسرهم؛ وتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية ليشمل العمال المهاجرين في الاقتصاد غير المنظم أو الذين لا يتمتعون بوضع قانوني؛ وإبرام اتفاقيات ثنائية/متعددة الأطراف في مجال الضمان الاجتماعي أو العمالة؛ وتعبئة الموارد المالية للحماية الاجتماعية.

٣-١ ما هي القيود القانونية والعوائق العملية؟

بموجب نظام الحماية الاجتماعية في بلدهم الأصلي عند قبولهم العمل في بلد المقصد. وقد تؤدي الطبيعة الإقليمية للضمان الاجتماعي أيضاً إلى فرض قيود على قابلية نقل المزايا المكتسبة في الخارج عندما يغادر المهاجرون أراضي الدولة التي اكتسبوا فيها حقوقهم.

كما أن مبدأ الإقليمية هو الذي يستند إليه التشريع الوطني المتعلق بقبول العمال المهاجرين ودخولهم إلى بلد ما وإقامتهم فيه. وفي حين ينص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أن "لكل فرد حق في مغادرة أي بلد، بما في ذلك بلده، وفي العودة إلى بلده." (المادة ١٣)، يجوز للدول أن تقيد الحق في دخول أراضيها أو الإقامة فيها. ويمكن أن تؤدي السياسات والتشريعات في هذا الصدد، والطريقة التي يتم تنفيذها بها، إلى التطبيق الانتقائي لحقوق الضمان الاجتماعي على أشخاص معينين، اعتماداً على وضعهم كمهاجرين وعلى متطلبات المساهمة والإقامة في النظام (سوكا وكارمل ٢٠١٧).

ويمكن أن يؤثر مبدأ الجنسية على حقوق المهاجرين في الضمان الاجتماعي في بلدان المقصد من خلال استبعادهم أو تقييد حصولهم على المزايا بسبب جنسيتهم. وفي حين أن عدداً من البلدان يعترف بمبدأ عدم التمييز على أساس الجنسية ويوجد في تشريعاتها الوطنية أحكام تتعلق بالمساواة في المعاملة بين العمال الوطنيين وغير الوطنيين في مجال الضمان الاجتماعي (انظر الفصلين ٢ و ٣ للاطلاع على أمثلة)، يؤدي مبدأ الجنسية في بلدان أخرى إلى معاملة العمال غير الوطنيين معاملة أقل تفضيلاً من العمال الوطنيين بموجب قوانين الضمان الاجتماعي.

٢-٣-١ القيود القانونية على حصول العمال المهاجرين على مزايا الحماية الاجتماعية

فيما يلي قائمة غير حصرية بالعوائق الناشئة عن الأطر المؤسسية والقانونية:

◀ قد تستبعد التشريعات الوطنية صراحةً الرعايا الأجانب

أو المهاجرين المؤقتين أو المهاجرين الذين يحملون تأشيرات أو تصاريح إقامة محددة، أو تضع شروطاً أقل ملاءمة للعمال غير الوطنيين في إطار برامج الحماية الاجتماعية.^٥ على سبيل المثال، قد يُحظر على الرعايا الأجانب أو المقيمين المؤقتين (بما في ذلك اللاجئون وطالبو اللجوء) و/أو من يقومون بإعالتهم التقدم بطلب للحصول على تصريح عمل والوصول إلى سوق العمل

يواجه العمال المهاجرون، مقارنة بالمواطنين الذين عاشوا وعملوا في نفس البلد طوال حياتهم، تحديات كبيرة في الحصول على حقوقهم في الحماية الاجتماعية. ويمكن إرجاع الأسباب الكامنة وراء ذلك إلى مبدأ الجنسية والإقليمية. إن فهم العوائق والحواجز التي يواجهها هؤلاء العمال أمر ضروري لتحديد وتطوير الحلول والتدابير المناسبة.^٦ ولهذا الغرض، يمكن تقسيم العوائق إلى فئتين: العوائق القانونية المتعلقة بالإطار القانوني للبلد المضيف أو بلد المنشأ، والعوائق العملية التي تنشأ في التمتع الفعال بحقوقهم.

ويتطلب معالجة القيود القانونية تغييراً هيكلياً وإرادة سياسية على الصعيدين الوطني والدولي.^٦ وفي الوقت نفسه، يجب معالجة الحواجز العملية من خلال إصلاحات إدارية وسياسية تهدف إلى تسهيل حصول المهاجرين على الحماية الاجتماعية، مثل تبسيط الإجراءات الإدارية؛ واعتماد تدابير أو آليات تعزز التواصل الفعال في ما يتعلق بالتسجيل، وتحصيل الاشتراكات، وتقديم المزايا، والرصد؛ وتوفير الخدمات والمساعدة القانونية والاجتماعية المجانية؛ وحملات ومبادرات مكافحة التمييز؛ وتدابير تهدف إلى تسهيل الوصول إلى الخدمات المالية؛ وحملات التوعية؛ ونشر المعلومات باللغات ذات الصلة. وسيتم وصف الخيارات المتاحة لمعالجة هذه العقبات وتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية لتشمل العمال المهاجرين بمزيد من التفصيل في الفصول ٣ و ٤ و ٥.

١-٣-١ الأسباب الكامنة

كما ذكرنا سابقاً، ترتبط الأسباب الجذرية للتحديات التي يواجهها المهاجرون في الحصول على الحماية الاجتماعية، بما في ذلك الرعاية الصحية، في المقام الأول ببلد المنشأ للمهاجر والعلاقة بين ذلك البلد وبلد المقصد. ويمكن توضيح مدى تفاعل هذين البعدين من خلال مبدئين: الإقليمية والجنسية (هيروس، نيكاش وتامانيو ٢٠١١).

يحد مبدأ الإقليمية من تطبيق التشريعات الوطنية، بما في ذلك تشريعات الضمان الاجتماعي، على أراضي الدولة التي سُنت فيها. ويُعد انعكاس لسيادة الدولة على أراضيها ويحد من تدخل الدول الأخرى. ولهذا الأمر عواقب عملية وإدارية على قدرة الدولة على التحقق من المعلومات أو المدفوعات أو رصدها وجمعها من العمال المهاجرين المقيمين في أراضي دولة أخرى، ما لم تكن الدولتان طرفين في اتفاقية تعاون. ونتيجة لذلك، قد يواجه العمال المهاجرون فقداناً للتغطية

٥ ويمكن القيام بذلك باستخدام المنهجية الموضحة في تقرير منظمة العمل الدولية لعام ٢٠١٧ ج.

٦ وقد يستلزم ذلك إجراء إصلاحات قانونية، أو تغييرات في التشريعات، أو تغييرات هيكلية في طريقة عمل المؤسسات (لوائحها الداخلية)، أو التفاوض على اتفاقية جديدة ثنائية/متعددة الأطراف للضمان الاجتماعي واتفاقيات/معاهدات أخرى بشأن حرية التنقل والمناطق/المناطق الاقتصادية.

٧ للاطلاع على تعريفات مصطلح "قابلية النقل"، انظر الإطار ٤،٣.

٨ يكشف تقرير صادر عن منظمة العمل الدولية عن ١٢٠ دولة أن ٥٨ و ٦٢ في المائة فقط من القوانين الوطنية للدول تنص على المساواة في المعاملة بين المواطنين وغير المواطنين فيما يتعلق بالضمان الاجتماعي والرعاية الصحية، على التوالي (انظر Kazi-Aoual، van Panhuys، و Binette ٢٠١٧).

من الأحيان تكون هذه المهن مؤقتة أو موسمية وقد لا تشملها تشريعات العمل ومفتشيات العمل. بالإضافة إلى ذلك، قد تكون قدرات مفتشي العمل محدودة، سواء من الناحية القانونية أو من حيث الموارد، مما يمثل قيداً كبيراً في العديد من البلدان التي ترتفع فيها نسبة العمال في الاقتصاد غير المنظم؛ على سبيل المثال، وفقاً لمنظمة العمل الدولية (٢٠١٨)، تبلغ نسبة العمالة غير المنظمة ٨٥,٨ في المائة في أفريقيا، ٦٨,٦ في المائة في الدول العربية، و٦٨,٢ في المائة في آسيا والمحيط الهادئ. وتوجد أدنى النسب المئوية في الأمريكتين وأوروبا (٤٠ في المائة) وآسيا الوسطى (٢٥,١ في المائة). ووفقاً لمنظمة العمل الدولية، أثرت جائحة كوفيد-١٩، بما في ذلك الإغلاق والقيود على الحركة وعواقبها الاجتماعية والاقتصادية، بشكل خاص على العمال المهاجرين في الاقتصاد غير المنظم (منظمة العمل الدولية ٢٠٢٠ ب).

◀ قد يؤدي عدم تنسيق الضمان الاجتماعي بسبب عدم وجود اتفاقيات ثنائية أو متعددة الأطراف^٩ إلى حرمان العمال المهاجرين من الحفاظ على حقوق الضمان الاجتماعي التي اكتسبوها أو التي هم في طور اكتسابها عند انتقالهم من بلد إلى آخر. وعلاوة على ذلك، حتى في حالة وجود هذه الاتفاقيات، فقد لا تغطي سوى فروع معينة من الضمان الاجتماعي أو فئات معينة من العمال المهاجرين، أو قد لا تنص على إمكانية نقل حقوق الضمان الاجتماعي أو تسهل بطريقة أخرى تمتع المهاجرين بحقوقهم في الحماية الاجتماعية^{١٠}.

وفي حالات أخرى، قد لا تكون الاتفاقيات قد دخلت حيز التنفيذ بعد أو قد لا يتم تنفيذها عملياً لأسباب متنوعة، منها محدودية القدرات المؤسسية، ونقص التدريب والمعلومات عن محتوى الاتفاق وكيفية تنفيذه، أو نقص تبادل البيانات والمعلومات.

◀ قد يؤدي عدم الفعالية في إنفاذ وتطبيق قوانين الضمان الاجتماعي والاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بالضمان الاجتماعي إلى استمرار الممارسات التمييزية في البلد دون عقاب. ولدعم التنفيذ الفعال للأحكام القانونية ذات الصلة، يجب أن تتمتع إدارة ومؤسسات الضمان الاجتماعي والسلطة القضائية ومفتشية العمل والأخصائيون الاجتماعيون وغيرهم من أصحاب المصلحة المعنيين بالقدرات المؤسسية الكافية، وأن يكونوا مدربين تدريباً جيداً، وأن يتوفر لديهم الموارد الكافية للوفاء بدورهم ومسؤولياتهم. وينبغي أن يتم التعاون بين مفتشية العمل وسلطات الهجرة بحذر،

المنظم وبرامج الحماية الاجتماعية القائمة على التشغيل. وقد يُستبعد العمال المهاجرون قانوناً من برامج الضمان الاجتماعي لأنهم لا يستطيعون أو لا يستوفون بعض الشروط، بما في ذلك الحد الأدنى لمدة العمل أو الإقامة أو الحد الأدنى لعدد سنوات الاشتراك. وفي الواقع، يمكن أن تحرم مدة الإقامة أو الطبيعة المؤقتة للهجرة (كما في حالة العمال الموسمين أو المؤقتين) المهاجرين من الحصول على بعض المزايا قصيرة الأجل (مثل البطالة) أو طويلة الأجل (مثل المعاشات التقاعدية). على الرغم من أن المهاجرين غالباً ما يساهمون في هذه البرامج، إلا أن معايير الأهلية قد لا تسمح لهم بالاستفادة منها. على سبيل المثال، في سنغافورة، لا يحق إلا للمقيمين الدائمين الحصول على مزايا الحماية الاجتماعية التعاقدية. يمكن إرجاع هذا التفاوت في المعاملة أو الاستبعاد القانوني إلى مبدأ الجنسية الذي لا يزال سائداً في عدد من البلدان حول العالم (فان بانهوس وكازي-أول وبينيت ٢٠١٧).

◀ قد يتم أيضاً استبعاد فئات معينة من العمال، مثل العمال المنزليين والعمال لحسابهم الخاص والعمال الزراعيين، من الحماية الاجتماعية قانوناً. وهو أمر شائع جداً في حالة العمال المنزليين (على سبيل المثال، في إندونيسيا وماليزيا وتايلاند). في مثل هذه الحالات، يتم استبعاد كل من العمال المنزليين والوطنيين والمهاجرين من الحماية الاجتماعية.

◀ لا تشمل قوانين واتفاقيات الضمان الاجتماعي عادةً المهاجرين الذين لا يتمتعون بوضع قانوني. قد يكون هؤلاء العمال قد دخلوا بلد المقصد بطريقة غير نظامية؛ أو قد يكونوا دخلوا بشكل نظامي، ولكن وضعهم أصبح غير نظامي بسبب وضعهم التشغيلي (مثل انتهاء صلاحية تصريح إقامتهم أو عملهم)؛ أو قد لا يستوفون شروط التقدم بطلب أو تجديد أنواع معينة من تصاريح الإقامة أو العمل (على سبيل المثال، شخص يحمل تصريح طالب غير مؤهل للتقدم بطلب للحصول على تصريح عمل). وغالباً ما يمنع عدم القدرة على استيفاء شروط طلب أو تجديد تصريح الإقامة أو العمل المهاجرين من الحصول على مزايا الحماية الاجتماعية^{١١}.

◀ وبالمثل، غالباً ما يُستبعد المهاجرون الذين يعملون في الاقتصاد غير المنظم، سواء كانوا في وضع نظامي أو غير نظامي، من برامج الحماية الاجتماعية مثل التأمين الاجتماعي القائم على الاشتراكات. وغالباً ما يتركز العمال المهاجرون في وظائف تتطلب مهارات منخفضة، خاصة في قطاعات الزراعة والبناء والعمل المنزلي. وفي كثير

٩ لمزيد من المعلومات حول حصول العمال المهاجرين في وضع غير نظامي على الضمان الاجتماعي، انظر منظمة العمل الدولية قيد الإصدار.

١٠ تشكل الاختلافات بين أنظمة الضمان الاجتماعي (مثل التأمين الاجتماعي مقابل صناديق الادخار) تحدياً إضافياً للتفاوض على اتفاقيات الضمان الاجتماعي.

١١ قد لا تغطي الاتفاقية جميع المبادئ الأساسية للضمان الاجتماعي؛ راجع الفصل ٢.

الواقع، قد تكون هناك حاجة إلى العديد من المستندات الداعمة للتسجيل ودفع الاشتراكات واستلام المدفوعات وطلبات السداد. غالباً ما يُطلب من أصحاب العمل في الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم والعمال لحسابهم الخاص اتباع نفس الإجراءات التي تتبعها الشركات الكبيرة. علاوة على ذلك، بالنسبة للعمال المهاجرين الأميين والذين لديهم مهارات إدارية محدودة، يمكن أن تشكل الإجراءات البسيطة نسبياً تحدياً لا يمكن التغلب عليه. كما أن الإجراءات الإدارية المعقدة والطويلة تؤثر على سرعة وكفاءة توفير الحماية من قبل إدارات الضمان الاجتماعي. ويؤدي غياب أنظمة تكنولوجيا المعلومات أو محدوديتها إلى زيادة تعقيد إدارة النظم والبرامج والتشغيل البيئي بينها.

◀ **نقص القدرة على المساهمة والتحديات المالية الأخرى.** غالباً ما يؤدي محدودية القدرة على المساهمة في أنظمة الضمان الاجتماعي إلى استبعاد بعض الفئات من التغطية، مثل العمال المنزليين المهاجرين. ويمكن أن تراعي النظم المناسبة والمصممة بعناية مستويات مختلفة من القدرة على المساهمة وتوفر استحقاقات أقل أو مدعومة للفئات ذات القدرة الأقل. بالإضافة إلى ذلك، قد يكون من الأسهل على العمال المهاجرين الحصول على الاستحقاقات قصيرة الأجل (مثل إصابات العمل والأمومة والمرض) مقارنة بالاستحقاقات طويلة الأجل (مثل معاشات الشيخوخة) لأنها تعتمد على القدرة الحالية للأعضاء على المساهمة. بالنسبة لمزايا المعاشات التقاعدية، قد يكون من الصعب استيفاء شروط الاشتراك لأنها تتطلب قدرة اشتراكية معينة على مدى فترات زمنية أطول (منظمة العمل الدولية ٢٠١٧). قد يواجه المهاجرون أيضاً صعوبات في بعض أنظمة الرعاية الصحية التي تتطلب الدفع المسبق (يُشار إليه أيضاً بالدفع من الجيب).

◀ **انعدام الثقة.** قد يرغب العمال المهاجرون وأصحاب

مع الأخذ في الاعتبار أن الهدف الرئيسي لنظام تفتيش العمل ليس إنفاذ قوانين الهجرة، بل حماية حقوق ومصالح جميع العمال وتحسين ظروف عملهم (انظر منظمة العمل الدولية ٢٠١٦، الفقرة ٤٨٢).

٣-٣-١ العوائق العملية التي تحول دون حصول العمال المهاجرين على مزايا الحماية الاجتماعية

كما هو موضح أعلاه، حتى في الحالات التي يحق فيها للمهاجرين الحصول على الحماية الاجتماعية بموجب القانون، قد لا تتحقق هذه الحماية لعدة أسباب، منها على سبيل المثال لا الحصر:

◀ **عدم وجود برامج أو أنظمة للحماية الاجتماعية.**

لا تمتلك جميع البلدان برامج أو خطط لجميع فروع الضمان الاجتماعي. ويشكل هذا عائقاً كبيراً أمام العمال المهاجرين، حيث أن التطوير التدريجي للحماية الاجتماعية من خلال السياسات أو القوانين قد يعطي الأولوية لتغطية المواطنين على غير المواطنين. بالإضافة إلى ذلك، لا تغطي اتفاقيات الضمان الاجتماعي عموماً سوى الفروع الموجودة في الدول الأطراف في الاتفاقية.

◀ **نقص المعلومات أو المعرفة بحقوق المهاجرين**

والإجراءات الإدارية لممارستها. يُعد بُعد أو عزلة مكان العمل والمزمل، والوضع غير النظامي، والحواجز اللغوية، والتمييز في الوصول إلى المعلومات، والأمية عوامل إضافية يمكن أن تمنع العمال المهاجرين من الحصول على معلومات كافية عن حقوقهم. كما يمكن أن يؤدي نقص المعلومات إلى عدم التكافؤ في المفاوضات بين العمال وأصحاب العمل، مما يضع هؤلاء العمال في وضع غير موات عند الدفاع عن حقوقهم.

◀ **يمكن أن تكون الإجراءات الإدارية معقدة وتستغرق وقتاً**

طويلاً لكل من العمال المهاجرين وأصحاب العمل.

الإطار ٢-١ روابط لأمثلة قطرية



دراسة منظمة العمل الدولية: الحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين في رابطة أمم جنوب شرق آسيا: التطورات والتحديات

وحدات تدريبية لمركز التجارة الدولية حول توسيع نطاق الحماية الاجتماعية ليشمل العمال المهاجرين في منطقة الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا تنفيذ الاتفاقية العامة للضمان الاجتماعي

و ضمان استراتيجيات تمديد أكثر استدامة، و ضمان قبول المستفيدين المحتملين. وعلى العكس من ذلك، يمكن أن يؤثر الافتقار إلى التمثيل سلباً على حصولهم على المعلومات والدعم والمساعدة، وعلى قدرتهم على اتباع الإجراءات المعقدة، والتغلب على الحواجز اللغوية، واستخدام آليات العدالة والشكوى. يمكن لمنظمات العمال أن تلعب دوراً حاسماً في ضمان ظروف عمل أفضل، بما في ذلك تغطية الضمان الاجتماعي، من خلال توفير معلومات عن حقوق العمال وواجباتهم وخدمات أخرى، مثل المشورة القانونية. كما أنها تتفاوض على الاتفاقيات الجماعية وتراقب تنفيذها ويمكنها مساعدة العمال المهاجرين على حل النزاعات مع أصحاب العمل بشكل غير منظم (Fudge و Hobden ٢٠١٨).

يمكن أن تجعل الحواجز الجغرافية من الصعب والمكلف على العمال المهاجرين التسجيل والحصول على المعلومات، خاصةً عندما تكون مكاتب الضمان الاجتماعي بعيدة عن المؤسسة أو مكان العمل أو المنزل. وفي العديد من البلدان، لا توجد هذه المكاتب في المناطق الريفية والنائية، وقد لا يتوفر النقل إلى أقرب مكتب أو يكون مكلفاً.

قد يكون الوصول إلى العدالة (أو الحماية القضائية) صعباً على العمال المهاجرين، بغض النظر عن وضعهم، بسبب نقص المعرفة والوسائل والدعم. لذا ينبغي أن تتاح لهؤلاء العمال سبل الانتصاف القانوني، بما في ذلك إجراءات وآليات الشكوى، وينبغي أن يكون لمفتشي العمل ولاية قانونية تسمح لهم بأداء مهامهم بفعالية. كما تشكل مدة الإجراءات القانونية وتكلفتها عقبة أخرى كبيرة. وقد تثنى الرسوم المرتفعة العمال المهاجرين عن تقديم شكوى، في حين أن أولئك الذين لا يتمتعون بإقامة نظامية قد يُستبعدون قانوناً من الحماية القضائية أو قد لا يتمكنون من ممارسة حقهم في رفع دعاوى قضائية خوفاً - سواء كان ذلك خوفاً مبرراً أم لا - من الطرد. وقد لا يُمنح العمال المهاجرون الوقت الكافي لمتابعة الشكاوى والحصول على الانتصاف، بما في ذلك فيما يتعلق بحقوق الضمان الاجتماعي، قبل العودة إلى أوطانهم، وبالتالي قد يجدون صعوبة أكبر في الوصول إلى العدالة وتقديم دعاوى في البلد المضيف السابق.

يمكن أن يشكل التمييز بين الجنسين والحواجز الدينية والثقافية عائقاً كبيراً أمام توسيع نطاق الحماية الاجتماعية ليشمل العمال المهاجرين وأسره. فعلى سبيل المثال، في بعض المجتمعات، يكون وصول النساء إلى سوق العمل محدوداً لأسباب ثقافية وعرفية و/أو دينية، وبالتالي يتم استبعادهن من برامج الحماية الاجتماعية القائمة على التشغيل. كما أن عدم الاعتراف ببعض الوظائف، مثل الرعاية والعمل المنزلي، كوظائف يمكن أن يؤدي إلى الاستبعاد من تغطية الحماية

العمل في تجنب دفع اشتراكات الضمان الاجتماعي إذا اعتقدوا أنهم لا يمكنهم توقع الحصول على مزايا مقابل ذلك، سواء كانت حقيقية أو متصورة. قد يستند هذا التصور إلى مفاهيم خاطئة أو نقص في المعلومات و/أو سوء التواصل، ولكنه قد يستند أيضاً إلى ضعف أو محدودية الثقة في النظام أو المؤسسات.

الحواجز اللغوية. عندما لا يتم توفير المعلومات عن نظام أو برنامج الحماية الاجتماعية، أو لا تتوفر الخدمات والمساعدة القانونية أو الاجتماعية بلغة يفهمها المهاجرون، فإنهم يُستبعدون عمداً أو عن غير عمد من الحصول على الحماية الاجتماعية.

يمكن أن يؤدي الحيز المالي المحدود أو الاستثمار المحدود في الحماية الاجتماعية إلى تقييد وصول العمال المهاجرين إلى هذه الحماية. يترجم الحيز المالي المحدود، الذي قد يمثل مشكلة في أي بلد ويكون شائعاً بشكل خاص في البلدان منخفضة الدخل، إلى نقص أو محدودية الاستثمار في مزايا الحماية الاجتماعية، وإدارات الضمان الاجتماعي، وموظفي الضمان الاجتماعي المدربين تدريباً جيداً، وآليات التنفيذ الفعالة. وقد يؤثر عدم الاستثمار في الحماية الاجتماعية، وانتشار الفقر، وغياب فرص العمل اللائق أيضاً على قرار العمال المهاجرين بمغادرة بلدهم بحثاً عن مستقبل أفضل وأمن دخل لأسرهم ولأنفسهم. من ناحية أخرى، يرفع الاستثمار في الحماية الاجتماعية من استهلاك الأسر والطلب الكلي ويساهم في النمو الاقتصادي للبلد (منظمة العمل الدولية ٢٠١٧).

يمكن أن يشكل انفصال أفراد الأسرة عبر البلدان أو عندما يعيش العائل في بلد مختلف عن بلد من يعولهم عائقاً كبيراً لأفراد أسرة المهاجر. فقد يفقد المعالون الذين يبقون في البلد الأم تغطيتهم لأن العائل الغائب لم يعد قادراً على المساهمة في نظام الحماية الاجتماعية الوطني. وفي هذه الحالات، غالباً ما تُستخدم تحويلات العمال المهاجرين لتغطية نفقات الرعاية الصحية لأفراد الأسرة في الوطن.

يمكن أن يكون لعدم التمثيل والتنظيم والحوار الاجتماعي الفعال، نتيجة للقيود القانونية المفروضة على الحق الأساسي للعمال المهاجرين في حرية تكوين الجمعيات والمفاوضة الجماعية، تداعيات كبيرة على الحماية الاجتماعية لهم. وقد يؤدي عدم التشاور الفعال مع هؤلاء العمال، إلى جانب منظمات العمال وأصحاب العمل، في مراحل الإعداد والتنفيذ والرصد إلى اعتماد قوانين وسياسات وبرامج لا تلي احتياجاتهم وتخلق توتراً بين المواطنين وغير المواطنين. ويمكن أن يساعد الحوار الاجتماعي وزيادة تمثيل العمال المهاجرين في بناء تماسك اجتماعي أقوى وتوافق في الآراء بشأن حمايتهم الاجتماعية،

الاجتماعية أن يخلق عقبات كبيرة أمام حصول العمال المهاجرين على الحماية الاجتماعية. وفي حين قد تشجع سياسات الهجرة هجرة فئات معينة من العمال، مثل العمال المنزليين، فقد يستبعد هؤلاء العمال من قوانين الحماية الاجتماعية. لذلك من الضروري اتباع نهج شامل على مستوى الحكومة وإبداء الإرادة السياسية من أجل وضع وتنفيذ أي سياسة أو تدبير يتعلق بتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية ليشمل العمال المهاجرين واللاجئين وأسرهم.

١-٤ ما هي الخيارات السياسية لتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية ليشمل العمال المهاجرين وأسرهم؟ نهج منظمة العمل الدولية

ينبغي للدول أن تنشئ أو تعزز أو توسع نطاق نظم الحماية الاجتماعية الشاملة والملائمة والمستدامة والقائمة على الحقوق والمراعية للمنظور الجنساني لجميع العمال، بمن فيهم العمال المهاجرون. ومن أجل تناول وإزالة العقبات المختلفة التي يواجهها المهاجرون في الحصول على الرعاية الصحية وغيرها من مزايا الحماية الاجتماعية، يمكن للدول أن تختار عدداً من الخيارات السياسية، التي لا تستبعد بعضها بعضاً وسيتم مناقشتها بمزيد من التفصيل في الفصول التالية:

١. التصديق على اتفاقيات وتوصيات منظمة العمل الدولية ذات الصلة وتنفيذها كخطوة أولى نحو إدراج المبادئ والمعايير المنصوص عليها فيها في القانون المحلي. لمزيد من المعلومات، راجع الفصل ٢؛

٢. إبرام وإنفاذ اتفاقيات ثنائية/متعددة الأطراف بشأن تنسيق آليات الضمان الاجتماعي. ويرد أدناه وصف لمحتوى ونطاق هذه الاتفاقيات، وعملية التفاوض، والممارسات القطرية، والإقليمية. لمزيد من المعلومات، انظر الفصل ٣.

٣. إدراج أحكام تتعلق بالضمان الاجتماعي في الاتفاقيات الثنائية المتعلقة بالعمل ومذكرات التفاهم. لمزيد من المعلومات، انظر الفصل ٤؛

٤. اعتماد تدابير أحادية الجانب، بما في ذلك المساواة في المعاملة وإمكانية الوصول إلى برامج الضمان الاجتماعي الوطنية، من أجل توسيع نطاق الحماية الاجتماعية ليشمل العمال المهاجرين وأسرهم. لمزيد من المعلومات، انظر الفصل ٥؛

٥. تدابير تكميلية تعالج العقبات الإدارية والعملية والتنظيمية التي يواجهها العمال المهاجرون. لمزيد من المعلومات، انظر الفصل ٥.

وينبغي أن يشارك الشركاء الاجتماعيون بنشاط في تخطيط

الاجتماعية القائمة على العمل. وفي بعض البلدان، يُحرم الأوصياء غير الأم البيولوجية - بما في ذلك، على سبيل المثال، الأب والوالدان بالتبني والآباء والأمهات غير البيولوجيين من مجتمع المثليين والمثليات ومزدوجي الميل الجنسي والعاشرين أو العابرات جنسياً أو جندرياً و حاملي صفات الجنسين من الحصول على إجازة الأبوة والأمومة و/أو إجازة الأمومة والمزايا.

يمكن أن يؤثر التمييز والقوالب النمطية أيضاً على حصول المهاجرين على الحماية الاجتماعية؛ على سبيل المثال، قد يُطلب منهم دفع رسوم تسجيل أعلى من المواطنين وتقديم وثائق إضافية. ويمكن أن يحدث التمييز في أي مرحلة سواء في بلد المنشأ أو البلد المضيف: عند تقديم معلومات عن وجود البرنامج أثناء عملية التسجيل، أو عند تحصيل الاشتراكات، أو عند دفع الاستحقاقات، أو عندما يسعى العمال إلى الوصول إلى آليات الشكوى أو الانتصاف.

يمكن أن يؤثر نقص البيانات المتعلقة بتغطية العمال المهاجرين في إطار نظم الحماية الاجتماعية على الاستراتيجيات والسياسات الوطنية في مجال الحماية الاجتماعية والهجرة. ومن الأهمية بمكان توفر بيانات دقيقة وموثوقة عن تغطية العمال المهاجرين بالحماية الاجتماعية في البلدان وفيما بينها من أجل تحديد الثغرات في الحماية، وتوجيه السياسات المتعلقة بتوسيع نطاق التغطية، وتحسين فعالية نظم الحماية الاجتماعية الوطنية، ودعم إدارة وتقديم الإعانات، ورصد التقدم المحرز نحو تحقيق مؤشر الهدف ١٠.٣.١ من أهداف التنمية المستدامة المتعلقة بالحد الأدنى للحماية الاجتماعية.

من المرجح أن تكون العقبات أو الحواجز التي يواجهها العمال المهاجرون أكثر حدة وانتشاراً اعتماداً على نمط الهجرة^{١٢} أو الموقع الجغرافي. وعادة ما يكون وصول العمال الذين يهاجرون بين البلدان النامية إلى استحقاقات الضمان الاجتماعي محدوداً للغاية لأن نطاق وتغطية نظم الحماية الاجتماعية في هذه البلدان غالباً ما تكون محدودة ولأن جزءاً كبيراً من الهجرة يتم خارج أي إطار قانوني، في حين أن أولئك الذين يهاجرون إلى بلدان ذات دخل مرتفع ويستوفون شروط الأهلية لنظام الضمان الاجتماعي في بلد التشغيل يمكنهم عموماً الحصول على خدمات واستحقاقات النظم الأكثر تطوراً. ومع ذلك، يمكن أن يجعل التنسيق بين نظم الضمان الاجتماعي أو عدمه بين بلدان المنشأ والمقصد من الصعب حتى على هؤلاء العمال الاستفادة من بعض استحقاقات الضمان الاجتماعي (مثل استحقاقات التقاعد) عند عودتهم إلى بلدانهم الأصلية.

كما يمكن لعدم الاتساق بين القوانين والسياسات والاستراتيجيات المتعلقة بالهجرة والتشغيل والحماية

١-٥ الخلاصة

كما هو موضح في هذا الفصل، يمكن أن يؤدي توسيع نطاق الحماية الاجتماعية ليشمل المهاجرين وأسرهم إلى تغيير حياتهم. فهي لا توفر فقط أمن الدخل ومستويات معيشية وظيفية لائقة للأفراد، بل تقلل أيضًا من الفقر وعدم المساواة، وتعزز التنمية المستدامة والنمو الشامل، وتحسن التماسك الاجتماعي والعدالة في البلدان. ولتحقيق هذه الغاية، ينبغي للحكومات أن تصمم وتنفذ سياسات من شأنها أن تلتزم بالمعايير والصكوك الدولية، مع معالجة التحديات والقيود الأساسية التي يواجهها العديد من المهاجرين في جميع أنحاء العالم. فحرمان الملايين من هؤلاء الأفراد من الوصول إلى هذه الخدمات والبرامج يدل على أن هناك حاجة إلى بذل المزيد من الجهود في تصميم وتنفيذ أنظمة حماية اجتماعية ملائمة وطنياً للجميع، على النحو المبين في أهداف التنمية المستدامة. وكما ذكرت منظمة العمل الدولية (٢٠١٧)، فإن عدم بذل هذه الجهود لا يؤدي فقط إلى تكاليف سياسية باهظة للحكومات، بل يضر أيضاً بجهود التنمية، والأهم من ذلك أنه يتعارض مع القيم الديمقراطية.

هذه الخيارات السياسية وتصميمها وتنفيذها ورصدها^{١٣} ويمكن للحوار الاجتماعي والتشاور «أن يتيح تحديد الثغرات في سياسات الهجرة والضمان الاجتماعي في بلدان الإرسال والعبور والاستقبال، ويدعّم مراعاة الاحتياجات المحددة للعمال المهاجرين وأسرهم، وهو أمر أساسي لتصميم سياسات وتدابير تراعي احتياجات المهاجرين. كما أن مشاركتهم تسهم في ضمان التأييد السياسي والدعم والقبول العامين على نطاق أوسع. ويمكن لمنظمات العمال أن تساهم أيضاً في معالجة نقص المعلومات لدى العمال المهاجرين من خلال توعية أعضائها وتدريبهم وتوجيههم مهنيًا» (فان بانهويز، كازي-أول وبينيت ٢٠١٧).

بالإضافة إلى ما سبق أو في حالة عدم وجوده، يمكن للمهاجرين النظر في:

٦. تدابير خاصة أو مجتمعية (مثل التأمين الخاص أو التعاضد الصحي). لمزيد من المعلومات، انظر الفصل ٥.

عند اتخاذ قرار بشأن الخيارات السياسية لتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية، من المهم مراعاة خصوصيات واحتياجات مختلف الفئات (بما في ذلك العمال المنزليون المهاجرون، والعمال الزراعيون الموسميون المهاجرون، والمهاجرون في وضع غير نظامي، واللاجئون وطالبو اللجوء، والبحارة، والعمال المنتدبون، والعمال الحدوديون) وإعطاء الأولوية للخيارات السياسية المختلفة أو تكييفها وفقاً لذلك. لمزيد من المعلومات عن العمال المنزليين المهاجرين والعمال الزراعيين الموسمين المهاجرين والمهاجرين في وضع غير نظامي، انظر الفصل ٦؛ ولمزيد من المعلومات عن اللاجئين وطالبي اللجوء، انظر الفصل ٧.

كما أن النوع الاجتماعي يؤثر على تجربة الهجرة. فقد يشكل تحديات إضافية لفئات معينة من المهاجرين ويتطلب وضع استراتيجيات وبرامج تراعي النوع الاجتماعي. لمزيد من المعلومات، انظر الفصل ٨.

^{١٣} وفقاً لتوصية منظمة العمل الدولية بشأن أرضيات الحماية الاجتماعية لعام ٢٠١٢ (رقم ٢٠٢)، ينبغي أن تتضمن استراتيجيات التوسيع ما يلي: "أ) إعطاء الأولوية لتنفيذ أرضيات الحماية الاجتماعية باعتبارها نقطة انطلاق للبلدان التي لا تتمتع بالحد الأدنى من ضمانات الضمان الاجتماعي، وباعتبارها عنصراً أساسياً في نظمها الوطنية للضمان الاجتماعي؛ و(ب) أن تسعى إلى تحقيق مستويات أعلى من الحماية الاجتماعية لصالح أكبر عدد ممكن من الناس، بما يعكس القدرات الاقتصادية والمالية للدول الأعضاء، وبأسرع وقت ممكن" (الفقرة ١٣(١)).



الإطار ٣-١ إجراءات منظمة العمل الدولية

منظمة العمل الدولية مكلفة بدعم عمليات توسيع نطاق الحماية الاجتماعية ليشمل جميع من يحتاجون إليها، بمن فيهم المهاجرون، وتقديم المساعدة الفنية في استراتيجيات التوسيع التي تضعها الهيئات المكونة لها.

وعليه تقدم منظمة العمل الدولية المشورة/الخبرة الفنية وبناء القدرات في المجالات التالية:

- ◀ التصديق على اتفاقيات وتوصيات منظمة العمل الدولية وتنفيذها؛
- ◀ صياغة اتفاقيات الضمان الاجتماعي والتفاوض بشأنها؛
- ◀ إنشاء نظم شاملة للحماية الاجتماعية، بما في ذلك الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية، على أساس الحوار الاجتماعي؛
- ◀ صياغة أو مراجعة سياسات وقوانين هجرة اليد العاملة؛
- ◀ صياغة ترتيبات العمل الثنائية ومذكرات التفاهم المتعلقة بالضمان الاجتماعي والتفاوض بشأنها؛
- ◀ صياغة سياسات الحماية الاجتماعية الوطنية والأطر القانونية التي توسع نطاق التغطية ليشمل العمال المهاجرين (بما في ذلك العاملون في الاقتصاد غير المنظم) وأفراد أسرهم، بما يتماشى مع المعايير الدولية والممارسات الجيدة؛
- ◀ تطوير وتعزيز وتنفيذ ورصد نظم أو آليات الحماية الاجتماعية القائمة على الحقوق، الجديدة منها والقائمة، التي تعزز وصول العمال المهاجرين إلى الخدمات أو توسع نطاق تغطيتها (على سبيل المثال، من خلال توفير الوصول إلى الرعاية الصحية وضمان الدخل)؛
- ◀ إنشاء قاعدة معرفية (بما في ذلك الإحصاءات) عن الضمان الاجتماعي للعمال المهاجرين لدعم صنع السياسات القائمة على الأدلة وبناء القدرات؛
- ◀ تقدير تكاليف وتمويل برامج وإصلاحات الحماية الاجتماعية (مثل تحليلات الحيز المالي)، بما في ذلك تلك المتعلقة بتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية ليشمل العمال المهاجرين وأسرهم؛
- ◀ الحوكمة المالية لبرامج وخطط الحماية الاجتماعية.

المراجع

- أفاتو، جوانا، يوهانس كونل وراشيل ساباتيس-ويلر. ٢٠٠٩. تعريفات وممارسات جيدة وتقديرات عالمية حول حالة الحماية الاجتماعية للمهاجرين الدوليين. البنك الدولي.
- لجنة الأمم المتحدة لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم (CMW). ٢٠١٣. التعليق العام رقم ٢ بشأن حقوق العمال المهاجرين في وضع غير نظامي وأفراد أسرهم.
- الاتحاد الأوروبي. ١٩٩٦. التوجيه EC/٧١/٩٦ الصادر عن البرلمان الأوروبي ومجلس الاتحاد الأوروبي في ١٦ ديسمبر ١٩٩٦ بشأن إيفاد العمال في إطار تقديم الخدمات.
- هيروس، كينيثشي، ميلوس نيكاك وإدوارد تامانيو. ٢٠١١. الضمان الاجتماعي للعمال المهاجرين: نهج قائم على الحقوق. جنيف: منظمة العمل الدولية.
- المؤتمر الدولي لخبراء إحصاءات العمل. ٢٠١٨. المبادئ التوجيهية المتعلقة بإحصاءات الهجرة الدولية للعمالة. منظمة العمل الدولية.
- منظمة العمل الدولية (ILO). ٢٠١٣. توسيع نطاق الحماية الاجتماعية للعمال المنزليين المهاجرين في أوروبا.
- ٢٠١٣ ب. الحوار الاجتماعي: مناقشة متكررة في إطار إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة. ILC. ١٠٢/٧١.
- ٢٠١٧ أ. تقرير الحماية الاجتماعية العالمية ٢٠١٧-٢٠١٩: الحماية الاجتماعية الشاملة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة.
- ٢٠١٧ ب. "نظم الضمان الاجتماعي الشاملة والمستدامة"، ورقة مقدمة في اجتماع مجموعة العمل المعنية بالعمالة في البرازيل وروسيا والهند والصين وجنوب أفريقيا (بريكس)، Yunnan، ١٩-٢٠ أبريل ٢٠١٧ (غير منشورة).
- ٢٠١٧ ج. الحوار الوطني القائم على تقييم الحماية الاجتماعية: دليل عالمي. https://www.ilo.org/global/topics/dw&sd/WCMS_٥٦٨٦٩٣/lang--en/index.htm.
- ٢٠١٨ أ. النساء والرجال في الاقتصاد غير المنظم: صورة إحصائية.
٢٠١٩. دراسة استقصائية عامة بشأن توصية أرضيات الحماية الاجتماعية، ٢٠١٢ (رقم ٢٠٢)، ILC. ١٠٨/III(B).
- ٢٠٢٠ أ. الحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين: استجابة ضرورية لأزمة كوفيد-١٩. https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/Brochures/WCMS_٧٤٨٩٧٩/lang--en/index.htm.
- ٢٠٢٠ ب. توسيع نطاق الحماية الاجتماعية ليشمل العمال غير المنظمين في أزمة كوفيد-١٩: استجابات البلدان واعتبارات السياسة العامة. أضواء على الحماية الاجتماعية. <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=٥٦٨٣٣>.
- ٢٠٢١ ب. تقديرات منظمة العمل الدولية العالمية بشأن العمال المهاجرين الدوليين - النتائج والمنهجية - الطبعة الثالثة.
- ٢٠٢١ ب. تقرير الحماية الاجتماعية العالمية ٢٠٢٠-٢٠٢٢: الحماية الاجتماعية عند مفترق الطرق - سعياً نحو مستقبل أفضل.

— ٢٠٢١ ج. قرار بشأن المناقشة الدورية الثانية حول الحماية الاجتماعية (الضمان الاجتماعي). لجنة العمل الدولية.
https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_٨٠٦٠٩٩.pdf.

— قيد الإصدار. خلاصة الممارسات الجيدة لمعالجة الهجرة غير النظامية للعمالة وحماية العمال المهاجرين في أوضاع غير نظامية.

كولك، أورسولا. ٢٠٠٦. سد الفجوة في الضمان الاجتماعي للعمال المهاجرين: استراتيجية منظمة العمل الدولية. جنيف: منظمة العمل الدولية.

مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان (OHCHR). ٢٠٠٤. المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي.

أورينيوس، بيا م. ومادلين زافودني، ٢٠١٢. "المهاجرون في المهن الخطرة". بون: IZA.

بيريز، إيلينا روندا، فرناندو بينافيدس، كاتيا ليفك، جون لوف، إميلي فيلت ورونان فان روسام. ٢٠١٢. "الاختلافات في ظروف العمل وترتيبات التوظيف بين العمال المهاجرين وغير المهاجرين في أوروبا". العرق والصحة ١٧(٦): ٧٧-٥٦٣.

بريبيش، كيري وجيراردو أوتيرو. ٢٠١٤. "هل وضع المواطنة مهم في الزراعة الكندية؟ الصحة والسلامة في مكان العمل للعمال المهاجرين والوافدين". علم الاجتماع الريفي ٧٩(٢): ١٧٤-٩٩.

سوجكا، بوزينا وإيما كارمل، ٢٠١٧. "النهج القائم على حقوق الإنسان في الحماية الاجتماعية للمهاجرين: التوترات والتناقضات في الممارسة". معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية (UNRISD) وآخرون.

<https://socialprotection-humanrights.org/expertcom/human-rights-based-approach-social-protection-migrants-tensions-contradictions-practice/>.

تاكالا، جوكا، بابي هامالانين، كايا لينا ساريللا، لوك يوك يون، كاثيريسان مانيكام، تان وي جين، بيغي هنج، كاليب تيونغ، ليم غوان خينغ، صموئيل ليم، غان سيوك لين، ٢٠١٤. "التحديات العالمية لعبء الإصابات والأمراض في مكان العمل في عام ٢٠١٢". مجلة الصحة المهنية والبيئية ١١(٥): ٣٣٧-٣٢٦.

الأمم المتحدة. ٢٠١٨. الميثاق العالمي من أجل هجرة آمنة ومنظمة ونظامية.

إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمم المتحدة. ٢٠١٧. تقرير الهجرة الدولية.

— ٢٠١٩. الهجرة الدولية ٢٠١٩: تقرير.

— ٢٠٢٠. توقعات التنمية المستدامة ٢٠٢٠: تحقيق أهداف التنمية المستدامة في أعقاب جائحة كوفيد-١٩: سيناريوهات لصانعي السياسات.

معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية (UNRISD) وآخرون، بدون تاريخ. مجتمع المثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي والعاشرين أو العاشرين جنسياً وجندرياً وحاملي صفات الجنس (+LGBTQI).

[The Human Rights-Based Approach to Social Protection for Migrants: tensions and contradictions in practice - Social Protection and Human Rights \(socialprotection-humanrights.org\)lgbtqi/](https://socialprotection-humanrights.org/lgbtqi/).

فان بانهويس، كلارا، ساميا كازي-أول وجينيفيف بينيت. ٢٠١٧. "وصول المهاجرين إلى الحماية الاجتماعية بموجب اتفاقيات العمل الثنائية: استعراض لـ ١٢٠ بلداً وتسعة ترتيبات ثنائية"، سلسلة أوراق توسيع نطاق الضمان الاجتماعي (ESS) رقم ٥٧.

<https://ideas.repec.org/p/ilo/ilowps/٩٩٤٩٥٥٧٩٢٦٠٢٦٧٦.html>



الفصل ٢ حق العمال المهاجرين في الضمان الاجتماعي والإطار القانوني الدولي





الرسائل الأساسية

- ◀ حق المهاجرين في الضمان الاجتماعي راسخ في العديد من الصكوك الدولية لحقوق الإنسان. حيث ينص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (١٩٤٨) على أن لكل شخص الحق في الضمان الاجتماعي ومستوى معيشي لائق، كما ينص العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وهو صك حتمي بتصديقات عديدة، على "حق كل شخص في الضمان الاجتماعي، بما في ذلك التأمينات الاجتماعية" (المادة ٩).
- ◀ تنص الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم (١٩٩٠) على حق المهاجرين في المساواة في المعاملة فيما يتعلق بالحق في الضمان الاجتماعي وبموجب التشريعات الوطنية والمعاهدات المعمول بها.
- ◀ هذه الحقوق منصوص عليها أيضاً في عدد من المعاهدات الإقليمية لحقوق الإنسان، بما في ذلك، من بين أمور أخرى، الإعلان الأمريكي لحقوق وواجبات الإنسان (١٩٤٨)، والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب (١٩٨١)، وميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الأوروبي (٢٠٠٠)، والاتفاقية الأمريكية لحماية حقوق الإنسان للمسنين (٢٠١٥). وتكرس جميع هذه الصكوك، صراحة أو ضمناً، حق الرعاية الاجتماعية للمواطنين و/أو العمال المهاجرين وأسرهم.
- ◀ في إطار تنفيذ ولايتها، اعتمدت منظمة العمل الدولية عدة صكوك تتضمن مبادئ أساسية للضمان الاجتماعي ذات صلة بالحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين، تتمثل في المساواة في المعاملة، وتحديد التشريعات المعمول بها، والحفاظ على الحقوق المكتسبة وتوفير الاستحقاقات في الخارج، والحفاظ على الحقوق أثناء اكتسابها. وتشمل هذه الصكوك اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، ١٩٥٢ (رقم ١٠٢)؛ واتفاقية الهجرة من أجل العمل (المعدلة)، ١٩٤٩ (رقم ٩٧)؛ واتفاقية العمال المهاجرين (أحكام تكميلية)، ١٩٧٥ (رقم ١٤٣)؛ واتفاقية الحفاظ على حقوق الضمان الاجتماعي، ١٩٨٢ (رقم ١٥٧)؛ وتوصية الحفاظ على حقوق الضمان الاجتماعي، ١٩٨٣ (رقم ١٦٧)؛ واتفاقية المساواة في المعاملة (الضمان الاجتماعي)، ١٩٦٢ (رقم ١١٨)؛ وتوصية أرضيات الحماية الاجتماعية، ٢٠١٢ (رقم ٢٠٢).
- ◀ يعد التصديق على الاتفاقيات الدولية خطوة مهمة نحو تعزيز تمتع العمال المهاجرين بحقوقهم في الحماية الاجتماعية. فهو يحدد المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي ويضمن تطبيق قواعد مشتركة من قبل مختلف الدول المعنية بالهجرة.
- ◀ وعلاوة على التصديق على الاتفاقيات، يمكن للبلدان إدراج الحقوق المنصوص عليها في الاتفاقيات والتوصيات في تشريعاتها الوطنية وضمان المساواة في المعاملة فيما يتعلق بالضمان الاجتماعي للمهاجرين العاملين في أراضيها.

١-٢ مقدمة

مضيفة وفقاً لقوانينها المعمول بها، بينما تشمل المجموعة الثانية العمال الذين لا يتوافق وضعهم القانوني مع تلك القوانين.^{١٦}

سيركز هذا الفصل على الصكوك الدولية لحقوق الإنسان وحقوق العمال والمعاهدات الإقليمية ذات الصلة بالحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين. يقدم القسم ١ لمحة عامة عن العديد من الصكوك الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان، ويركز القسم ٢ على معايير منظمة العمل الدولية المتعلقة بالحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين، ويوضح القسم ٣ كيفية تطبيق هذه المعايير عملياً، مع تفصيل عمليات التصديق والامتثال والتنفيذ على المستوى الوطني.

٢-٢ الحق في الضمان الاجتماعي بموجب صكوك حقوق الإنسان

كما ذكر أعلاه، فإن الحق في الحماية الاجتماعية منصوص عليه في العديد من الصكوك الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان. ويرتبط كل من هذه الصكوك بهيئة معاهدات حقوق الإنسان، وهي لجنة من الخبراء المستقلين تراقب تنفيذ الاتفاقية أو المعاهدة استناداً إلى تقارير الدول الأطراف والمعلومات الواردة من المنظمات غير الحكومية (NGOs).^{١٧}

١-٢-٢ الصكوك الدولية لحقوق الإنسان

الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، ١٩٤٨

يعد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان علامة فارقة في تاريخ حقوق الإنسان. وينص في المادة ٢٢ على أن "لكل شخص، بوصفه عضواً في المجتمع، حق في الضمان الاجتماعي" وينص في المادة ٢٥ على أن "لكل شخص حق في مستوى معيشة يكفي لضمان الصحة والرفاهة له ولأسرته، وخاصة على صعيد المأكل والملبس والسكن والعناية الطبية وصعيد الخدمات الاجتماعية الضرورية، وله الحق في ما يأمن به الغوائل في حالات البطالة أو المرض أو العجز أو التمرل أو الشيخوخة أو غير ذلك من الظروف الخارجة عن إرادته". وتنص المادة ٢٥ (٢) على الحق في الرعاية والمساعدة الخاصة أثناء الأمومة والطفولة. وعلى الرغم من أن الإعلان ليس معاهدة وبالتالي لا يشكل مصدراً رسمياً للقانون الدولي، إلا أنه معترف به على نطاق واسع كمصدر للقانون العرفي (كولك ٢٠٠٦).

العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية

الضمان الاجتماعي حق أساسي من حقوق الإنسان راسخ في القانون الدولي ويتجلى بشكل متزايد في التشريعات الوطنية. وهو منصوص عليه في العديد من صكوك حقوق الإنسان التي تم التفاوض عليها وقبولها عالمياً، مثل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (١٩٤٨) والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (١٩٦٦). ويسعى إعلان فيلادلفيا لعام ١٩٤٤، الذي يشكل جزءاً لا يتجزأ من دستور منظمة العمل الدولية، إلى تحقيق "مد تدابير الضمان الاجتماعي لتوفير بحيث تكفل دخلاً أساسياً لجميع المحتاجين إلى مثل هذه الحماية وتوفير رعاية طبية شاملة" (المادة الثالثة (و)). وقد تم مؤخراً إعادة تأكيد هذا الجهد في توصية منظمة العمل الدولية بشأن أرضيات الحماية الاجتماعية لعام ٢٠١٢ (رقم ٢٠٢). ومع ذلك، على الرغم من هذا الالتزام المعترف به عالمياً، فإن ٣٠,٦ في المائة فقط من السكان في سن العمل مشمولون قانوناً بالحماية الاجتماعية الشاملة، و٥٣,١ في المائة فقط، أي حوالي ٤,١ مليار شخص، لا يحصلون على أي نوع من أنواع الضمان الاجتماعي وبالتالي يظلون دون حماية (منظمة العمل الدولية ٢٠٢١).

يجد العمال المهاجرون، الذين ينتقلون من بلد إلى آخر والذين ينبغي أن تكون حمايتهم مسؤولية مشتركة بين بلدانهم الأصلية وبلدان المقصد، صعوبة بالغة في الوصول إلى نظم الحماية الاجتماعية الوطنية والاستفادة منها. حيث تعصب التشريعات التقييدية واللوائح الإدارية والعقبات العملية، مثل الحواجز اللغوية ونقص المعلومات، على المهاجرين الوصول إلى هذه النظم. وبالتالي، تظل تغطية الحماية الاجتماعية، من حيث المبدأ، مقتصرة على أراضي الدولة التي يعمل فيها النظام. يساعد الإطار القانوني الدولي القائم، من بين أمور أخرى، على اتفاقيات وتوصيات منظمة العمل الدولية، في حماية حقوق المهاجرين في الحماية الاجتماعية. واستناداً إلى مبادئ المساواة في المعاملة وعدم التمييز، توفر هذه الصكوك للبلدان إرشادات مفيدة بشأن توسيع نطاق التغطية ليشمل العمال المهاجرين من خلال اتفاقيات ثنائية ومتعددة الأطراف أو تدابير أحادية الجانب. وفي حين ينبغي تعزيز وحماية حقوق الإنسان لجميع العمال المهاجرين، بغض النظر عن وضعهم،^{١٤} فإن بعض هذه الاتفاقيات والتوصيات تميز بين نطاق الحقوق المكفولة للعمال المهاجرين،^{١٥} اعتماداً على ما إذا كانوا في وضع نظامي أو غير نظامي. وتشمل المجموعة الأولى الأشخاص المصرح لهم بالدخول والإقامة وممارسة نشاط مدفوع الأجر في دولة

١٤ على سبيل المثال، بموجب الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (١٩٤٨) والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (١٩٦٦) والاتفاقية الدولية لحماية حقوق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم.

١٥ [اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن العمال المهاجرين (أحكام تكميلية)، ١٩٧٥ (رقم ١٤٣) تعرف مثل هذا التمييز: الجزء الأول يغطي جميع العمال المهاجرين، بغض النظر عن وضعهم، في حين أن الجزء الثاني يغطي فقط أولئك الذين يتم قبولهم بشكل منظم أو الموجودين بشكل قانوني داخل أراضي الدولة. وتجدر الإشارة إلى أن الدول يمكنها التصديق على أحد هذين الجزأين أو كليهما. ويوجد تمييز مماثل في الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم.

١٦ انظر المسرد والفصل ٦، الذي يقدم معلومات أكثر تفصيلاً عن الإطار القانوني الدولي المطبق على المهاجرين في وضع غير نظامي.

١٧ لمزيد من المعلومات حول هيئات معاهدات الأمم المتحدة، انظر <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/TreatyBodies.aspx>

والثقافية، ١٩٧٧

ممارسة الحقوق المنصوص عليها في هذا العهد برئة من أي تمييز بسبب العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي سياسياً، أو غير سياسي، أو الأصل القومي، أو الاجتماعي، أو الثروة، أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب. (المادة ٢(٢)).^{١٨} ومع ذلك، فإنه يعترف بالقيود المفروضة على الموارد المتاحة ويسمح للبلدان النامية بتحديد المدى الذي تضمن فيه الحقوق المعترف بها في العهد (بما في ذلك الحق في الضمان الاجتماعي) لغير المواطنين (المادة ٢(٣)). وبصفقتها الهيئة المراقبة للعهد، تركت اللجنة معنى هذا الحكم مفتوحاً، لكنها اعتبرته "استثناءً مقيداً يجب تفسيره تفسيراً ضيقاً في ضوء موضوع العهد والغرض منه" (Diller ٢٠١١، ص ١١٢). وعلى عكس الالتزامات المنصوص عليها في العهد والتي تخضع للتحقيق التدريجي، فإن حظر التمييز يشكل التزاماً ذا أثر فوري (CESCR ٢٠٠٨، الفقرة ٤٠).

◀ يتطلب الالتزام بالحماية أن «تمنع الأطراف الثالثة من التدخل بأي شكل من الأشكال في التمتع بالحق في الضمان الاجتماعي. وتشمل الأطراف الثالثة الأفراد والمجموعات والشركات وغيرها من الكيانات وكذلك الوكلاء الذين يتصرفون تحت سلطة هؤلاء. ويتضمن الالتزام أموراً منها اعتماد التشريعات اللازمة والفعالة وغيرها من التدابير [...] بمنع أطراف ثالثة من حرمان السكان من المساواة في الوصول إلى مخططات الضمان الاجتماعي التي تديرها هذه الأطراف أو غيرها، وفرض شرط أهلية غير معقولة؛ [...]» (CESCR ٢٠٠٨، الفقرة ٤٥).

وأخيراً، يتطلب الالتزام بالوفاء من الدول الأطراف أن تتخذ تدابير إيجابية لمساعدة الأفراد والمجموعات من أجل التمتع بالحق في الضمان الاجتماعي. ويشمل هذا الالتزام، الاعتراف بهذا الحق في النظامين السياسي والقانوني الوطنيين، و"اعتماد استراتيجيات وخطة عمل وطنيتين للضمان الاجتماعي لإعمال هذا الحق؛ وضمان أن يكون هذا النظام الاجتماعي كافياً والوصول إليه متاحاً للجميع وشاملاً للمخاطر والحالات الطارئة الاجتماعية" (CESCR ٢٠٠٨، الفقرة ٤٨)؛ وضمان "توفير التثقيف والوعي الملائمين فيما يتعلق بالوصول إلى أنظمة الضمان الاجتماعي وخاصة [...] في صفوف الأقليات اللغوية وغيرها من الأقليات" (CESCR ٢٠٠٨، الفقرة ٤٩)؛ وإنشاء "مخططات غير قائمة على الاشتراطات أو اتخاذ تدابير أخرى للمساعدة الاجتماعية نم أذل توفير الدعم للأفراد والفئات غير القادرة على دف اشتراكات كافية لحماية نفسها" (CESCR ٢٠٠٨، الفقرة ٥٠).

العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، ١٩٧٧

العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (ICESCR) هو معاهدة ملزمة للأمم المتحدة دخلت حيز التنفيذ في عام ١٩٧٦ وتضم ١٧١ دولة طرفاً فيها حتى أبريل ٢٠٢١. اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (CESCR) هي هيئة من الخبراء المستقلين التي تراقب تنفيذها. وينص العهد على أن لكل شخص الحق في "الضمان الاجتماعي، بما في ذلك التأمينات الاجتماعية" (المادة ٩)، وفي "مستوى معيشي كافٍ له ولأسرته، يوفر ما يكفي بحاجتهم للغذاء والكساء والمأوى، وبحقه في تحسين متواصل لظروفه المعيشية" (المادة ١١(١))، وفي "التمتع بأعلى مستوى من الصحة البدنية والعقلية يمكن بلوغه" (المادة ١٢(١)). كما يعترف بأن " (...) ينبغي منح الأمهات العاملات، أثناء الفترة المذكورة، إجازة مأجورة أو إجازة مصحوبة باستحقاقات الضمان الاجتماعي الكافية" (المادة ١٠(٢)). وقد لاحظت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أن هذه المادة يجب أن تفسر على أنها تشمل كل من النساء والرجال، الذين يجب أن يحصلوا على إجازة أمومة أو أبوة أو إجازة أبوية مأجورة واستحقاقات نقدية (اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ٢٠٠٥). ويطلب من كل دولة طرف في العهد أن "تتخذ (...)، وبأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة، ما يلزم من خطوات لضمان التمتع الفعلي التدريجي بالحقوق المعترف بها في هذا العهد، سالكة إلى ذلك جميع السبل المناسبة، وخصوصاً سبيل اعتماد تدابير تشريعية." (المادة ١٢(١)). ومن بين هذه الحقوق الحق في الضمان الاجتماعي. وهناك افتراض قوي بأن التراجع في إعمال الحق في الضمان الاجتماعي محظور بموجب العهد (CESCR ٢٠٠٨).

يفرض العهد ثلاثة أنواع من الالتزامات على الدول الأطراف: الالتزام باحترام وحماية وإعمال الحق في الضمان الاجتماعي (CESCR ٢٠٠٨).

◀ يتطلب الالتزام بالاحترام أن تمتنع الدول الأطراف عن التدخل بشكل مباشر أو غير مباشر في التمتع بالحق في الضمان الاجتماعي (CESCR ٢٠٠٨، الفقرة ٤٤). وفي تعليقه العام رقم ١٤: الحق في التمتع بأعلى مستوى الصحة يمكن بلوغه (المادة ١٢)، تذكر اللجنة أن الالتزام باحترام الحق في الصحة يتطلب من الدول "عدم منع أو تقييد إتاحة فرص متكافئة لجميع الأشخاص بمن فيهم [...] والمهاجرون غير الشرعيين، للحصول على الخدمات الصحية الوقائية والعلاجية والمسكنة" إنفاذ ممارسات تمييزية كسياسة عامة للدولة" (CESCR ٢٠٠٠، الفقرة ٣٤).

◀ كما يطالب العهد الدول الأطراف بأن تضمن جعل

١٨ يشير مصطلح "الأصل الاجتماعي" إلى الوضع الاجتماعي الموروث للشخص، وهو ذو صلة بأفراد مجتمع قائم على النسب (الطبقة الاجتماعية) أو مجموعة اقتصادية أو اجتماعية معينة، مثل الأشخاص الذين يعيشون في فقر، أو المشردين، أو الأشخاص الذين يعيشون في مستوطنات عشوائية (اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٢٠: عدم التمييز في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الفقرات ٢٤-٢٦). (٣٥)



الإطار ١-٢ موقف اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بشأن حق العمال المهاجرين في الضمان الاجتماعي

في تعليقها العام رقم ١٩ بشأن الحق في الضمان الاجتماعي، تذكر اللجنة أنه "عندما يشارك غير المواطنين، بمن فيهم العمال المهاجرون، في مخطط للضمان الاجتماعي، يجب أن يتمكنوا من الاستفادة من مشاركتهم تلك أو استعادة اشتراكاتهم لدى مغادرتهم البلد" (CESCR ٢٠٠٨، الفقرة ٣٦). وفيما يتعلق بالأنظمة غير القائمة على الاشتراكات، "ينبغي تمكين غير المواطنين من الوصول إلى المخططات غير القائمة على الاشتراكات لدعم دخلهم، وتيسير حصولهم على الرعاية الصحية والدعم الأسري" (CESCR ٢٠٠٨، الفقرة ٣٧). ووفقاً للجنة، "يجب أن تكون أي قيود، بما في ذلك فترة التأهل، متناسبة ومعقولة" (CESCR ٢٠٠٨، الفقرة ٣٧). على الدول الأطراف أن تولي اهتماماً خاصاً لغير المواطنين والفئات المحرومة الأخرى، مثل الأقليات واللاجئين وملتمسي اللجوء والمشردين داخلياً والعائدين، لأنهم يواجهون عقبات إضافية في ممارسة حقهم في الضمان الاجتماعي (CESCR ٢٠٠٨، الفقرة ٣١).

وأفراد أسرهم، ١٩٩٠

الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم (ICRMW)، التي اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام ١٩٩٠، هي أكثر معاهدات الأمم المتحدة شمولاً بشأن العمال المهاجرين. وقد صيغت هذه الاتفاقية لمعالجة المخاوف المتعلقة بالهجرة السرية للعمال المهاجرين إلى البلدان الأوروبية والتقارير التي تفيد باستغلالهم، بما في ذلك العمل الجبري، من خلال تعزيز الصلة بين حقوق الإنسان والعمال المهاجرين. تنص الاتفاقية على ما يلي المعايير الدنيا المطبقة على العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، بغض النظر عن وضعهم من حيث الهجرة.

على الرغم من أن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (ICCPR) لا يغطي الحقوق الاجتماعية، إلا أنه ينص على عدة حقوق لها تأثير غير مباشر على الحق في الضمان الاجتماعي، مثل الحق في الحياة (المادة ٦ (١)) وحماية الأسرة (المادة ٢٣) والطفل (المادة ٢٤). ويجب منح هذه الحقوق دون أي تمييز على أساس عوامل مثل العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي سياسياً أو غير سياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة، أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب" (المادتان ٢ (١) و ٢٦). وبالتالي، يندرج العمال المهاجرون في نطاق هذا العهد.

الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين

الإطار ٢-٢ الوصول إلى حقوق العهد، بغض النظر عن وضع المهاجر أو اللاجئ

في تعليقها العام رقم ١٥: وضع الأجانب بموجب العهد، تشدد لجنة حقوق الإنسان، بصفتها الهيئة المسؤولة عن رصد تنفيذ هذا العهد، على أن كل حق من الحقوق المنصوص عليها فيه "يجب أن يكفل دون تمييز بين المواطنين والأجانب" (لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان ١٩٨٦، الفقرة ٢). ومع ذلك، هناك استثناءات لهذا المبدأ المتمثل في عدم التمييز: "لا يتمتع المهاجرون غير الشرعيين بالحقوق السياسية أو، مع بعض الاستثناءات المهمة، بحرية التنقل" (مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان ٢٠١٤، ص ٣١). وفي هذا الصدد، حددت اللجنة أن «الموافقة على الدخول قد تُمنح بشروط تتعلق، على سبيل المثال، بالتنقل والإقامة والعمل. [...] ومع ذلك، بمجرد السماح للأجانب بدخول أراضي دولة طرف، يحق لهم التمتع بالحقوق المنصوص عليها في العهد" (لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان ١٩٨٦، الفقرة ٦). "يجب أن تستند أي فروق أخرى في المعاملة بين المواطنين وغير المواطنين، بما في ذلك المهاجرون غير الشرعيين، إلى معايير معقولة وموضوعية".^{١٩} وبالمثل، تذكر اللجنة في تعليقها العام رقم ٢٠ (الفقرة ٣٠) أن «ينبغي ألا تشكل الجنسية سبباً في الحرمان من التمتع بالحقوق المنصوص عليها في العهد، فمثلاً لجميع الأطفال الموجودين داخل دولة من الدول، بمن فيهم الأطفال بدون وثائق رسمية، الحق في الحصول على التعليم وعلى الغذاء الكافي وعلى الرعاية الصحية المتوفرة، فالحقوق المنصوص عليها في العهد تطبق على الجميع بمن فيهم غير المواطنين، كاللاجئين وطالبي اللجوء والأشخاص عديمي الجنسية والعمال المهاجرين وضحايا الاتجار الدولي، بغض النظر عن المركز القانوني والوثائق القانونية».

١٩ لجنة حقوق الإنسان، القضية F. H. Zwaan-de Vries ضد هولندا، البلاغ رقم ١٨٢/١٩٨٤، الآراء المعتمدة في ٩ أبريل ١٩٨٧، الفقرة ١٣، المذكورة في OHCHR ٢٠١٤



الأهلية للعمل، وكذلك الحق في إجازة مدفوعة الأجر“ وفي الاستحقاقات العائلية (المادتان ١١(هـ) و ١٣(أ) على التوالي)؛ و”إدخال نظام إجازة الأمومة المدفوعة الأجر أو المشفوعة بمزايا اجتماعية مماثلة دون فقدان للعمل السابق أو للأقدمية أو للعلاوات الاجتماعية“ (المادة ١١(ب)). في توصيتها العامة رقم ٢٤ بشأن المرأة والصحة، تؤكد لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة، وهي الهيئة المكلفة برصد اتفاقية القضاء على التمييز ضد المرأة، على وجوب قيام الدول بالقضاء على التمييز بين الجنسين في مجال الرعاية الطبية، “بخاصة في مجال تنظيم الأسرة وفي فترات الحمل والولادة وما بعد الولادة“ (اتفاقية القضاء على التمييز ضد المرأة ١٩٩٩، الفقرة ٢). وتشير الاتفاقية أيضاً إلى الحماية الاجتماعية للنساء الريفيات وتدعو الدول إلى ضمان حقهن “في الاستفادة بصورة مباشرة من برامج الضمان الاجتماعي“ (المادة ١٤(ج)). بدلاً من الحصول عليها بشكل غير مباشر من خلال الضمان الاجتماعي لأزواجهن، وهو وضع يمنعهن من ترك الزواج ويزيد من ضعفهن. واعتماداً على أسباب استبعاد النساء الريفيات من برامج الضمان الاجتماعي، ينبغي للدول الأطراف أن تنقح تشريعاتها لضمان المساواة في المعاملة أو أن تنفذ تدابير تهدف إلى الانتقال وضع هؤلاء النساء إلى القطاع المنظم، مما يتيح لهن الوصول إلى برامج الضمان الاجتماعي القائمة على الاشتراكات. ويمكن أن يوفر إنشاء صناديق حماية اجتماعية مصممة جيداً للنساء المهاجرات إمكانية الحصول على الحماية الاجتماعية، بما في ذلك الرعاية الصحية الأساسية.

ومع ذلك، فإن بعض أحكامها تميز بين المهاجرين الشرعيين والمهاجرين غير الشرعيين (مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان ٢٠٠٥).^{٢٠} وتنص الاتفاقية على ما يلي: “فيما يتعلق بالضمان الاجتماعي، يتمتع العمال المهاجرون وأفراد أسرهم في دولة العمل بنفس المعاملة التي يعامل بها رعايا الدولة بقدر استيفائهم للشروط التي ينص عليها التشريع المنطبق في تلك الدولة والمعاهدات الثنائية والمتعددة الأطراف المنطبقة فيها“ (المادة ٢٧).^{٢١} وتنص الاتفاقية أيضاً على ما يلي: “يتمتع العمال المهاجرون بالمساواة في المعاملة مع رعايا دولة العمل من حيث [...] الحماية من الفصل؛ [و] استحقاقات البطالة؛ [و] الاستفادة من مشاريع العمل العاملة وإمكانية الحصول على عمل بديل“ (المادة ٥٤).^{٢٢} وتشكل اللجنة المعنية بحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم (CMW) من هيئة من الخبراء المستقلين تراقب تنفيذ الدول الأطراف للاتفاقية. ومن المهم ملاحظة أن هذا الصك قد صدقت عليه حتى الآن بلدان المنشأ في المقام الأول وعدد قليل جداً من بلدان المقصد ذات الدخل المرتفع، وهو ما يحد بشكل كبير من فعاليته.^{٢٣}

اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، ١٩٧٩

تقتضي اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، التي اعتمدت في عام ١٩٧٩ ودخلت حيز التنفيذ في عام ١٩٨١، من الدول اتخاذ جميع التدابير المناسبة للقضاء على التمييز ضد المرأة من أجل ضمان تمتعها بالحق في الضمان الاجتماعي، “ولا سيما في حالات التقاعد والبطالة والمرض والعجز والشيخوخة وغير ذلك من حالات عدم

الإطار ٢-٣ الاهتمام بحقوق المرأة

تشدد لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة (CEDAW) في توصيتها العامة رقم ٢٤ على أنه “ينبغي إيلاء اهتمام خاص للاحتياجات الصحية وحقوق النساء المنتميات إلى الفئات الضعيفة والمحرومة، مثل النساء المهاجرات“ (CEDAW ١٩٩٩، الفقرة ٦). وفي توصيتها العامة رقم ٢٦ بشأن العاملات المهاجرات، تنص على أن بلدان المقصد “ينبغي أن تضمن توفير خدمات مناسبة لغوياً وثقافياً ومراعية للمنظور الجنساني للعاملات المهاجرات، بما في ذلك [...] خدمات الرعاية الصحية“ (CEDAW ٢٠٠٨، الفقرة ٢٦(ii)).

٢٠ للحصول على تعريفاتها وشرح التمييز بين الوضع النظامي وغير النظامي، انظر مسرد المصطلحات.

٢١ المادة ٢٧ مدرجة في الجزء الثالث من الاتفاقية، «حقوق الإنسان لجميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم»، وبالتالي، من حيث المبدأ، تشمل جميع العمال المهاجرين وأسرهم، بغض النظر عن وضعهم.

٢٢ المادة ٥٤ مدرجة في الجزء الرابع من الاتفاقية، «حقوق أخرى للعمال المهاجرين وأفراد أسرهم الذين لديهم وثائق أو في وضعية نظامية».

٢٣ ألبانيا، الجزائر، الأرجنتين، أذربيجان، بنغلاديش، بليز، بنين، بوليفيا (دولة متعددة القوميات)، البوسنة والهرسك، بوركينا فاسو، كابو فيردى، تشيلي، كولومبيا، الكونغو، الإكوادور، مصر، السلفادور، غامبيا، غواتيمالا، غينيا، غينيا بيساو، غيانا، هندوراس، إندونيسيا، جامايكا، قيرغيزستان، ليسوتو، ليبيا، مدغشقر، مالي، موريتانيا، المكسيك، المغرب، موزمبيق، نيكاراغوا، النيجر، نيجيريا، باراغواي، بيرو، الفلبين، رواندا، سانت فنسنت وجزر غرينادين، ساو تومي وبرينسيبي، السنغال، سيشيل، سريلانكا، الجمهورية العربية السورية، طاجيكستان، تيمور الشرقية، تركيا، أوغندا، أوروغواي وفنزويلا (جمهورية بوليفارية) (القائمة متاحة على: <http://indicators.ohchr.org/>).

٢-٢-٢ المعاهدات الإقليمية لحقوق الإنسان

اتفاقية حقوق الطفل (CRC)، ١٩٨٩

بالإضافة إلى ذلك، يكرس عدد من الصكوك الإقليمية لحقوق الإنسان الحق في الحماية الاجتماعية. وفيما يلي قائمة غير حصرية؛ لمزيد من المعلومات عن الاتفاقيات الإقليمية المتعلقة بالضمان الاجتماعي، انظر الفصل ٣.

يعترف الإعلان الأمريكي لحقوق وواجبات الإنسان (١٩٤٨) لكل شخص الحق في الضمان الاجتماعي (المادة ١٦) بينما تركز الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان (ACHR) (١٩٦٩) على الحقوق المدنية والسياسية. ومع ذلك، فإن البروتوكول الإضافي للاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (١٩٨٨) يقدم مزيداً من التفاصيل حول أحكام الإعلان بهدف تنفيذه فيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ويحدد البروتوكول الحق في الضمان الاجتماعي (المادة ٩) والحق في الصحة (المادة ١٠)، ويميز بين العمال المهاجرين الذين يعيشون في وضع غير نظامي والعمال المهاجرين الذين يعيشون في وضع غير نظامي. وبالتالي، تنص المادة ١٠ على أن "الرعاية الصحية الأولية - أي الرعاية الصحية الأساسية المتاحة لكافة الأفراد والأسر في المجتمع"، تنطبق على كلا الفئتين، في حين أن العمال المهاجرين في وضع قانوني هم وحدهم الذين يحق لهم "الاستفادة من مزايا الخدمات الصحية".

لا يتضمن الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب (١٩٨١) نصاً صريحاً بشأن الحق في الحماية الاجتماعية. غير أنه ينص على الحق في الصحة (المادة ١٦) وحق "المسنين والمعوقين" في تدابير حماية خاصة (المادة ١٨(٤)). ويتضمن البروتوكول المتعلق بحق المواطنين في الحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي أحكاماً تتعلق بالحماية الاجتماعية للمهاجرين والعمال المهاجرين واللاجئين والمشردين.

تعتبر اتفاقية حقوق الطفل (CRC)، التي اعتمدت في عام ١٩٨٩ ودخلت حيز التنفيذ في عام ١٩٩٠، ذات صلة أيضاً بالحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين. وتلزم الاتفاقية الدول الأطراف بـ "الاعتراف بحق كل طفل في التمتع بالضمان الاجتماعي، بما في ذلك التأمين الاجتماعي"؛ والتمتع "بأعلى مستوى من الصحة يمكن بلوغه"؛ ومستوى معيشي ملائم (بما في ذلك التغذية والملبس والمأوى) (المادتان ٢٤، ٢٧ وعلى التوالي). وتحظر الاتفاقية التمييز على أساس، من بين أمور أخرى، الاصل القومي للطفل أو والديه أو الوصي القانوني عليه (المادة ٢(١)).

الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، ١٩٦٥

وأخيراً، تنص الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، التي اعتمدت في عام ١٩٦٥ ودخلت حيز التنفيذ في عام ١٩٦٩، على حق كل شخص في "التمتع بخدمات الصحة العامة والرعاية الطبية والضمان الاجتماعي والخدمات الاجتماعية" (المادة ٥(ه)). وهي تحمي حقوق العمال المهاجرين من خلال حظرها الصريح "أي تمييز أو استثناء أو تقييد أو تفضيل بين المواطنين وغير المواطنين من جانب أية دولة طرف فيها" (المادة ١(٢)).



الإطار ٢-٤ حقوق المهاجرين غير المسجلين ومحكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان: قرار تاريخي

في عام ٢٠٠٣، خلصت محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان بالإجماع في قرار هام إلى أن مبادئ عدم التمييز والحق في المساواة تنطبق على جميع المقيمين في الدولة، بغض النظر عن وضعهم كمهاجرين وجنسياتهم: "لا يمكن أبداً أن يكون وضع الشخص كمهاجر مبرراً لحرمانه من التمتع بحقوقه الإنسانية وممارستها، بما في ذلك الحقوق المتعلقة بالعمل".^{٢٤}

وقضت المحكمة بأنه بمجرد إقامة علاقة عمل، يحق للعمال غير المصرح لهم التمتع بجميع حقوق العمل والتشغيل المتاحة للعمال المصرح لهم، بغض النظر عن وضعهم النظامي أو غير النظامي في دولة العمل، لأن هذه الحقوق تنشأ عن تلك العلاقة.

ويتمتع اعتراف المحكمة بأن الدول لا يمكنها تقييد حقوق العمل للعمال غير المصرح لهم ليشمل حقهم في الحماية الاجتماعية. فالدول عليها "الالتزام باحترام وضمان حقوق الإنسان في مجال العمل لجميع العمال، بغض النظر عن وضعهم كمواطنين أو أجانب، وعدم التسامح مع حالات التمييز التي تضر بهؤلاء في علاقات التشغيل القائمة بين الأفراد (صاحب العمل والعامل)" (الفقرة ٩). علاوة على ذلك، يجب على الدولة أن تتخذ التدابير اللازمة لضمان أن يتمتع العمال، بمن فيهم العمال المهاجرون غير المسجلين، بجميع الوسائل المناسبة لممارسة حقوقهم العمالية وأن يتم الاعتراف بهذه الحقوق وممارستها في الممارسة العملية.

وكان هذا القرار نتيجة لطلب حكومة المكسيك إصدار فتوى بشأن تطبيق الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان (ACHR) على الصعيد الوطني. وقد حددت الحكومة أوجه عدم التوافق بين نظام حقوق الإنسان لمنظمة الدول الأمريكية (OAS) والتفسيرات والممارسات وسن القوانين الوطنية من قبل بعض دول المنطقة التي حرمت عملياً العمال غير الموثقين من حقوقهم العمالية بسبب وضعهم كمهاجرين.

وفي القرار نفسه، قضت المحكمة بأنها مختصة بتفسير ليس فقط الإعلان الأمريكي والاتفاقية الأمريكية، بل أيضاً الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (ICCPR)، "جميع [...] الصكوك التي تحمي حقوق الإنسان و [...] تنطبق على الدول الأمريكية" (الفقرة ٥٥). كما قضت بأن الفتوى الاستشارية تنطبق على جميع الدول الأعضاء في منظمة الدول الأمريكية التي وقعت على ميثاق منظمة الدول الأمريكية أو الإعلان الأمريكي أو الإعلان العالمي أو صدقت على العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، سواء صدقت على الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان أم لا.^{٢٥}

ويرسخ الميثاق الاجتماعي الأوروبي (المعدل) (١٩٩٦) جميع الحقوق والضمانات المنصوص عليها في الميثاق الاجتماعي الأوروبي الأصلي (١٩٦١) والبروتوكول الإضافي (١٩٨٨) ويضيف حقوقاً جديدة، بما في ذلك حق المرأة العاملة في حماية الأمومة (المادة ٨)، والحق في حماية الصحة (المادة ١١)، والحق في الضمان الاجتماعي (المادة ١٢)، والحق في المساعدة الاجتماعية والطبية لأي شخص لا يملك موارد كافية (المادة ١٣)، والحق في الاستفادة من خدمات الرعاية الاجتماعية (المادة ١٤).

تتضمن اتفاقية حقوق الإنسان والحريات الأساسية لرابطة الدول المستقلة (١٩٩٥) أحكاماً بشأن الحق في الضمان الاجتماعي (المادة ١٦)، والحماية الصحية (المادة ١٥)، والمساواة في الحماية القانونية دون تمييز، بما في ذلك على أساس الجنسية أو مكان الميلاد أو أي وضع آخر (المادة ٢٠). ولم تصدق عليها سوى أربع دول من دول الكومنولث هي: بيلاروس، وقيرغيزستان، وروسيا، وطاجيكستان.

^{٢٤} محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، الرأي الاستشاري OC-١٨٠٣ بتاريخ ١٧ سبتمبر ٢٠٠٣، بطلب من الولايات المكسيكية المتحدة: الوضع القانوني وحقوق المهاجرين غير الموثقين، الفقرة ١٣٤.

^{٢٥} https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_ing.pdf

وقد اتبعت عدة أحكام صادرة عن محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان المنطق الذي استندت إليه هذه الفتوى الاستشارية: قضية فيليز لور ضد بنما، الفقرة ١٠٠؛ وقضية ناديج دورزينا وآخرون ضد الجمهورية الدومينيكية، الفقرة ١٥٤؛ وقضية عائلة باتشيكو تينيو ضد دولة بوليفيا المتعددة القوميات، الفقرة ١٢٩.

ويتضمن إعلان حقوق الإنسان الصادر عن رابطة دول جنوب شرق آسيا (آسيان) (٢٠١٣) أحكاماً تتعلق بالحق في الضمان الاجتماعي (الفقرة ٣٠) والحق في مستوى معيشي لائق (الفقرة ٢٨). وفي الفقرة ٤، ينص الإعلان صراحة على أن "[...] حقوق النساء والأطفال وكبار السن والأشخاص ذوي الإعاقة والعمال المهاجرين والفئات الضعيفة والمهمشة هي جزء لا يتجزأ ولا يمكن التصرف فيه من حقوق الإنسان والحريات الأساسية"^{٢٦}. ويتضمن إعلان الآسيان بشأن تعزيز الحماية الاجتماعية وإطاره الإقليمي وخطة عمله أيضاً أحكاماً تتعلق بحقوق الحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين.

تنص اتفاقية البلدان الأمريكية لحماية حقوق الإنسان للمسنين (٢٠١٥) على أن "جميع المسنين لهم الحق في الضمان الاجتماعي [...] حتى يتمكنوا من العيش بكرامة" وأنه، وفقاً للتشريعات الوطنية، "على الدول الأطراف أن تعمل تدريجياً، في حدود الموارد المتاحة، على توفير الدخل لضمان حياة كريمة للمسنين من خلال أنظمة الضمان الاجتماعي وغيرها من آليات الحماية الاجتماعية المرنة" وأن "تسعى إلى تيسير الاعتراف، من خلال الاتفاقيات المؤسسية والمعاهدات الثنائية وغيرها من آليات نصف الكرة الغربي، بالاستحقاقات ومساهمات الضمان الاجتماعي وحقوق التقاعد للمهاجرين المسنين" (المادة ١٧).

كما يتضمن الأحكام المتعلقة بالعمال المهاجرين وأسرهم (المادة ١٩)، التي تنص، في جملة أمور، على أن العمال المهاجرين الموجودين بشكل قانوني في إقليم دولة طرف يجب أن يعاملوا معاملة لا تقل تفضيلاً عن معاملة مواطني تلك الدولة الطرف فيما يتعلق بالتشغيل وظروف العمل والاشتراكات المستحقة على الأشخاص العاملين.

يعترف ميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الأوروبي (٢٠٠٠)^{٢٦} بالحق في الضمان الاجتماعي والخدمات الاجتماعية (المادة ٣٤) وينص على أن "من حق أي شخص يقيم ويتنقل بشكل قانوني داخل نطاق الاتحاد الأوروبي الحصول على إعانات الضمان الاجتماعي والمزايا الاجتماعية وفقاً لقانون المجتمع والقوانين والممارسات المحلية". ولمكافحة الإقصاء الاجتماعي والفقر، "يقر الاتحاد ويحترم الحق في الحصول على المعونة الاجتماعية، ومعونة الإسكان من أجل ضمان حياة لائقة لكل أولئك الذين يفتقرون إلى الموارد الكافية" (المادة ٣٤(٣)). كما ينص على أن "لكل إنسان الحق في الحصول على الرعاية الصحية الوقائية، والحق في الاستفادة من العلاج الطبي" (المادة ٣٥) وأن "تتمتع الأسرة بالحماية القانونية والاقتصادية والاجتماعية" (المادة ٣٣(١))، بما في ذلك "الحق في الحماية من الفصل لسبب يتعلق بالأوممة، والحق في إجازة أمومة مدفوعة الأجر، وإجازة بعد الولادة" (المادة ٣٣(٢)).

ينص الميثاق العربي لحقوق الإنسان (٢٠٠٤) على أن "تضمن الدول الأطراف حق كل مواطن في الضمان الاجتماعي بما في ذلك التأمين الاجتماعي" (المادة ٣٦) وأن "على كل دولة طرف أن تضمن الحماية الضرورية للعمال الوافدين إليها طبقاً للتشريعات النافذة" (المادة ٣٤).

^{٢٦} الميثاق هو إعلان تم منحه قوة قانونية ملزمة في المادة ٦ من معاهدة لشبونة، ٢٠٠٧.

^{٢٧} يجب قراءته بالاقتران مع الفقرة ٣٤، من بين أمور أخرى



الإطار ٢-٥ الحقوق الإنسانية وحقوق العمال الدولية وأزمة كوفيد-١٩

تعد جائحة كوفيد-١٩ الحالية أزمة صحية عامة كبرى تؤثر بشكل خطير على النمو الاجتماعي والاقتصادي في بلدان المنشأ والعبور والمقصد، وتؤدي إلى انتهاكات لحقوق الإنسان وحقوق العمال. ويتأثر العمال المهاجرون وأسرهم بشكل خاص؛ وقد وثق عدد من التقارير ارتفاع مستويات التمييز ضدهم، إلى جانب قضايا الأمن الغذائي، وتدهور ظروف العمل، وتسريح العمال، وزيادة القيود على التنقل، والعودة الجبرية (منظمة العمل الدولية ٢٠٢٠ أ). علاوة على ذلك، يواجه جزء كبير من هؤلاء العمال تحديات في الحصول على الحماية الاجتماعية، بما في ذلك الرعاية الصحية وأمن الدخل. وتؤدي هذه العوامل مجتمعة إلى زيادة ضعفهم.

من أجل مواجهة هذه التحديات وضمان الحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين وأسرهم، يجب على صانعي السياسات وضع استجابات سياسية تتماشى مع حقوق الإنسان الدولية ومعايير العمل الدولية. توفر توصية منظمة العمل الدولية بشأن العمالة والعمل اللائق من أجل السلام والقدرة على الصمود، ٢٠١٧ (رقم ٢٠٥) للدول الأعضاء إرشادات مفيدة حول سبل توفير فرص التشغيل والعمل اللائق، بما في ذلك الحماية الاجتماعية، لأغراض الوقاية والإنعاش والسلام والقدرة على المقاومة في حالات الأزمات الناجمة عن النزاعات والكوارث. وتسלט التوصية الضوء على ضرورة أن تضمن الدول الأمن الأساسي للدخل؛ وتستحدث أو تعيد أو تعزز برامج الضمان الاجتماعي الشاملة؛ وتضمن بفعالية سبل الحصول على الرعاية الصحية الأساسية وغيرها من الخدمات الاجتماعية الأساسية (الفقرة ٢١) و«ترسي أو تعيد إرساء أو تستبقي أرضيات الحماية الاجتماعية وتسعى إلى سد الثغرات في تغطيتها، مع مراعاة اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا) لعام ١٩٥٢ (رقم ١٠٢)، والتوصية بشأن أرضيات الحماية الاجتماعية لعام ٢٠١٢ (رقم ٢٠٢)، ومعايير العمل الدولية الأخرى ذات الصلة» (الفقرة ٢٢).

في حين تتطلب الجائحة استجابة طارئة فورية وضرورية على المدى القصير "لضمان حصول جميع العمال المهاجرين على الرعاية الصحية وحماية الدخل؛ وظروف عمل ومعيشة مناسبة، بما في ذلك الامتثال لمعايير السلامة والصحة المهنية؛ والمعلومات ذات الصلة بفيروس كوفيد-١٩"، ينبغي، حيثما أمكن، إدراج هذه الاستجابات في "استراتيجيات طويلة الأجل تجمع بينها وبين الهياكل المؤسسية وآليات التنفيذ الحالية لنظم الحماية الاجتماعية الوطنية من أجل منع التجزئة". من أجل بناء أنظمة حماية اجتماعية مستدامة ومستجيبة اجتماعياً ومقبولة على نطاق واسع وتدابير استجابة شاملة لفيروس كوفيد-١٩، ينبغي للدول أيضاً التشاور مع منظمات العمال وأصحاب العمل (منظمة العمل الدولية ٢٠٢٠ ب).

٢-٣ معايير منظمة العمل الدولية ذات الصلة بالحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين

معايير منظمة العمل الدولية تنطبق على العمال المهاجرين، ما لم ينص على خلاف ذلك (منظمة العمل الدولية ٢٠٢٠ ج).

اعتمد أعضاء منظمات الحكومات والعمال وأصحاب العمل في منظمة العمل الدولية عدداً من الاتفاقيات والتوصيات التي تتضمن أحكاماً تتعلق بحقوق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم في الضمان الاجتماعي. وتوفر هذه الصكوك إرشادات بشأن المحتوى المعياري للحق والالتزامات المترتبة عليه للدول المصدقة. وبشكل أكثر تحديداً، كما هو مفصل في الجدول ٢، ١، فإنها تحدد المبادئ الأساسية التالية للضمان الاجتماعي المتعلقة بتنسيق أنظمة الضمان الاجتماعي (هيروس، نيكاك وتامانيو ٢٠١١؛ الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي، ٢٠١٤):

يكن جوهر ولاية منظمة العمل الدولية في "توسيع نطاق تدابير الضمان الاجتماعي لتوفير الدخل الأساسي لجميع من يحتاجون إلى هذه الحماية والرعاية الطبية الشاملة" (إعلان فيلادلفيا، المادة ٣(و)). وقد تم تكريس الحق في الضمان الاجتماعي والحقوق ذات الصلة، مثل الحق في الصحة ومستوى معيشي لائق^{٢٨} في اتفاقيات وتوصيات منظمة العمل الدولية الأخيرة^{٢٩} بما في ذلك توصية أرضيات الحماية الاجتماعية لعام ٢٠١٢ (رقم ٢٠٢).

منذ إنشائها، شمل عمل المنظمة أيضاً حماية العمال المهاجرين؛ وتشير ديباجة إعلان فيلادلفيا إلى "مصالح العمال عند عملهم في بلدان أخرى غير بلدانهم". ولهذا السبب، وتعبيراً عن مبدأ عدم التمييز، ينبغي أن يؤخذ في الاعتبار أن جميع

٢٨ للمزيد من المعلومات أنظر: <https://socialprotection-humanrights.org/key-issues/relationship-with-other-human-rights/>

٢٩ للاطلاع على قائمة من هذه الصكوك أنظر: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE

ID:2453907:NO.

الحفاظ على الحقوق أثناء اكتسابها (التجميع)^{٣١} ينص على تراكم فترات الأهلية بموجب مختلف أنظمة الضمان الاجتماعي الوطنية بهدف تجميع أو حساب فترات التأمين أو العمل أو الإقامة المطلوبة لاكتساب الحقوق أو الحفاظ عليها أو استعادتها، وتقاسم تكاليف الاستحقاقات المدفوعة.

ومن الأهمية بمكان أيضا أن تتضمن اتفاقيات الضمان الاجتماعي شروطا بشأن تقديم المساعدة الإدارية المتبادلة، بما في ذلك تبادل البيانات والمعلومات.^{٣٢}

وبالإضافة إلى هذه المبادئ الأساسية المنصوص عليها في صكوك منظمة العمل الدولية (انظر الجدول ٢-١)، تستند اتفاقيات الضمان الاجتماعي في كثير من الأحيان إلى مبدأ المعاملة بالمثل، الذي يتعهد بموجبه كل دولة طرف في اتفاق ما بتطبيق نفس الآليات التي تطبقها كل دولة أخرى من أجل جعل استحقاقات الضمان الاجتماعي متاحة بشكل أكبر للعمال المهاجرين. ومع ذلك، يمكن أن يكون للمعاملة بالمثل في الاتفاقيات الثنائية تأثير محدود، لا سيما بالنسبة للاجئين وأثناء المفاوضات التي تكون فيها نظم الضمان الاجتماعي للدولتين الطرفين في اتفاق ثنائي في مراحل مختلفة من التطور.

المساواة في المعاملة: يجب أن يتمتع العمال المهاجرون، قدر الإمكان، بنفس الحقوق والواجبات التي يتمتع بها مواطنو بلد المقصد فيما يتعلق بتغطية الضمان الاجتماعي والمزايا الاجتماعية؛

تحديد التشريعات المعمول بها لضمان خضوع العمال المهاجرين لتشريعات بلد واحد فقط في أي وقت من الأوقات. وينبغي أن يخضعوا عادة لتشريعات البلد الذي يعملون فيه (مبدأ قانون مكان العمل). وتستثنى من هذا المبدأ في بعض الأحيان حالات العمال المنتدبين والعمال المهاجرين العاملين لحسابهم الخاص والعمال المهاجرين المؤقتين؛

الحفاظ على الحقوق المكتسبة وتوفير المزايا في الخارج (قابلية نقل المزايا المكتسبة):^{٣٣} ينبغي ضمان الحقوق التي اكتسبها العمال المهاجرون في أي ولاية في أي من الدول الأطراف في الصكوك ذات الصلة. وبموجب هذا المبدأ، ينبغي دفع الاستحقاقات المستحقة بموجب تشريعات دولة ما في الخارج، ولا ينبغي أن تخضع للتخفيض أو التعديل أو التعليق أو الإلغاء أو المصادرة لمجرد أن الشخص يقيم في إقليم دولة طرف أخرى؛

◀ جدول ٢-١ نظرة عامة على المبادئ الأساسية المنصوص عليها في اتفاقيات وتوصيات منظمة العمل الدولية

اتفاقيات وتوصيات منظمة العمل الدولية	المساواة في التعامل*	التشريعات المطبقة	الحفاظ على الحقوق المكتسبة وتوفير المزايا في الخارج	الحفاظ على الحقوق أثناء عملية الاستحواذ	المساعدة الإدارية
اتفاقية ١٩ - اتفاقية المساواة في المعاملة (تعويضات الحوادث)، ١٩٢٥ (وضع مؤقت)	نعم				
اتفاقية ٩٧ - هجرة العمالة (منقحة)، ١٩٤٩	نعم				
التوصية ٨٦ - هجرة العمالة (منقحة)، ١٩٤٩	نعم		نعم	نعم	
اتفاقية ١٠٢ - اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، ١٩٥٢	نعم				
التوصية ١٠٠ - حماية العمال المهاجرين (البلدان المختلفة) توصية ١٩٥٥ (وضع مؤقت)	نعم				

٣٠. تُعرف أيضًا بتقديم الاعانات في الخارج بـ «قابلية تصدير» المزايا؛ انظر الإطار ٣-٣.

٣١. على سبيل المثال، غالبًا ما تشير الولايات المتحدة إلى «اتفاقيات التوحيد»؛ انظر الفصل ٣.

٣٢. يوصى بذلك في اتفاقية المساواة في المعاملة (الضمان الاجتماعي) لعام ١٩٦٢ (رقم ١١٨) واتفاقية الحفاظ على حقوق الضمان الاجتماعي لعام ١٩٨٢ (رقم ١٥٧)؛ وتوصية العمال المهاجرين لعام ١٩٧٥ (رقم ١٥١).

اتفاقيات وتوصيات منظمة العمل الدولية	المساواة في التعامل *	التشريعات المطبقة	الحفاظ على الحقوق المكتسبة وتوفير المزايا في الخارج	الحفاظ على الحقوق أثناء عملية الاستحواذ	المساعدة الإدارية
اتفاقية ١١٨ - اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن المساواة في المعاملة (الضمان الاجتماعي)، ١٩٦٢			نعم	نعم	نعم
اتفاقية ١٢١ - اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن إعانات إصابات العمل، ١٩٦٤	نعم				
التوصية ١٢٢ - توصية منظمة العمل الدولية بشأن سياسة العمالة، ١٩٦٤	نعم				
اتفاقية ١٢٨ - اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن إعانات العجز والشيخوخة والورثة، ١٩٦٧					
اتفاقية ١٣٠ - اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن الرعاية الطبية وإعانات المرض، ١٩٦٩	نعم			نعم	
اتفاقية ١٤٣ - اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن العمال المهاجرين (أحكام تكميلية)، ١٩٧٥	نعم				
التوصية ١٥١ - توصية منظمة العمل الدولية بشأن العمال المهاجرين، ١٩٧٥	نعم				
اتفاقية ١٥٧ - اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن الحفاظ على الحقوق في مجال الضمان الاجتماعي، ١٩٨٢		نعم	نعم	نعم	نعم
التوصية ١٦٧ - توصية منظمة العمل الدولية بشأن الحفاظ على حقوق الضمان الاجتماعي، ١٩٨٣		نعم	نعم	نعم	نعم
اتفاقية ١٦٨ - اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة، ١٩٨٨	نعم				
MLC، ٢٠٠٦ - اتفاقية العمل البحري (بصيغتها المعدلة) في ٢٠٠٦	نعم			نعم	
التوصية ٢٠١ - توصية العمل اللائق للعمال المنزليين	نعم		نعم	نعم	
التوصية ٢٠٢ - توصية بشأن الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية	نعم				
التوصية ٢٠٥ - توصية العمالة والعمل اللائق من أجل السلام والقدرة على الصمود، ٢٠١٧	نعم		نعم	نعم	

* هناك عدد من المعايير الأخرى التي تشجع أيضًا على عدم التمييز ضد فئة سكانية معينة والمساواة في معاملتها. ونظرًا لأن هذه الفئات غالبًا ما تشمل العمال المهاجرين، فإن أحكامها ذات أهمية خاصة: اتفاقية العمال المنزليين، ٢٠١١ (رقم ١٨٩) المادة ١٤؛ اتفاقية العمل في المنزل، ١٩٩٦ (رقم ١٧٧)، المادة ٤؛ اتفاقية وكالات الاستخدام الخاصة، ١٩٩٧ (رقم ١٨١)، المادة ٥؛ اتفاقية العمل بعض الوقت، ١٩٩٤ (رقم ١٧٥)، المادة ٤؛ اتفاقية السلامة والصحة في الزراعة، ٢٠٠١ (رقم ١٨٤) المادة ١٧؛ اتفاقية الشعوب الأصلية والقبلية، ١٩٨٩ (رقم ١٦٩)، المادة ٢٠؛ وتوصية الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم، ٢٠١٥ (رقم ٢٠٤)، المواد ١٦-٢١.

المصدر: نص الاتفاقيات والتوصيات المعنية. انظر نظام معلومات منظمة العمل الدولية بشأن معايير العمل الدولية (NORMLEX)

١-٣-٢ صكوك منظمة العمل الدولية المتعلقة بالضمان الاجتماعي

اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، ١٩٥٢ (رقم ١٠٢)

اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا) لعام ١٩٥٢ (رقم ١٠٢) هي اتفاقية منظمة العمل الدولية الرئيسية في مجال الضمان الاجتماعي ويمكن أن تكون معياراً ومرجعاً للتطوير التدريجي لنظم ضمان اجتماعي شاملة على الصعيد الوطني. وهي تحدد المعايير الدنيا لجميع فروع الضمان الاجتماعي التسعة فيما يتعلق بتغطية السكان، ومستوى الاستحقاقات التي توفرها أنظمة الضمان الاجتماعي لكل خطر، وشروط الاستحقاق لتلك الاستحقاقات والمتطلبات الإحصائية ذات الصلة لإثبات الامتثال. كما تحدد المبادئ الأساسية التي يجب مراعاتها، بغض النظر عن نوع نظام الضمان الاجتماعي، بما في ذلك المسؤولية العامة للدولة عن توفير الاستحقاقات على النحو الواجب والإدارة السليمة للمؤسسات والخدمات المعنية بضمان توفير الاستحقاقات؛ ومشاركة الأشخاص المحميين في إدارة أنظمة الضمان الاجتماعي؛ والتمويل الجماعي لأنظمة الضمان الاجتماعي؛ وتعديل المعاشات المدفوعة؛ والحق في الطعن في رفض استحقاق ما وتقديم شكوى بشأن نوعيته أو كميته. من أجل التصديق على الاتفاقية، يجب على الدول أن تقبل ما لا يقل عن ثلاثة من فروع الضمان الاجتماعي التسعة. وحتى أكتوبر ٢٠٢١، صدقت ٦٠ دولة على الاتفاقية (انظر القسم ٢،٤،١ لمزيد من التفاصيل حول آليات الرقابة وأسباب التصديق)، والتي كانت أيضاً بمثابة معيار لتطوير الصكوك على المستوى الإقليمي، بما في ذلك الميثاق الاجتماعي الأوروبي والمدونة الأوروبية للضمان الاجتماعي.

تنص الاتفاقية على مبدأ المساواة في المعاملة بين المقيمين من رعايا البلدان المستخدمة والمقيمين من غير الوطنيين، وهو مبدأ ينطبق على جميع فروع الضمان الاجتماعي التسعة (المادة ٦٨(١)). ومع ذلك، فإنها تسمح باستثناءين في تطبيق هذا المبدأ. أولاً، يمكن للدولة أن تضع قواعد خاصة "فيما يتعلق الإعانات أو أجزاء من الإعانات التي تمول بكاملها أو يمول جزؤها الأكبر من الأموال العامة بشأن لخطط

الانتقالية" (المادة ٦٨(١)). وبالتالي، يجوز للدولة الطرف أن تطلب من غير المواطنين إكمال فترة إقامة لا تُطلب من مواطنيها. ثانياً، في ظل نظم الضمان الاجتماعي القائمة على الاشتراكات، يجوز للدول أن تحد من المساواة في المعاملة بتطبيق الجزء ذي الصلة من الاتفاقية فقط على رعايا الدول الأطراف الأخرى التي قبلت الالتزامات الناشئة عن الجزء ذي الصلة (المادة ٦٨(٢)). وفي مثل هذه الحالات، قد تتطلب المساواة في المعاملة اتفاقاً ثنائياً أو متعدد الأطراف تنص على المعاملة بالمثل. وفي الممارسة العملية، قد يشكل شرط المعاملة بالمثل هذا عائقاً أمام التطبيق الكامل لمبدأ المساواة في المعاملة على العمال المهاجرين^{٣٣} أو اللاجئين أو العمال في الاقتصاد غير المنظم.

توصيات الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية، ٢٠١٢ (رقم ٢٠٢)

في يونيو ٢٠١٢، اعتمد مؤتمر العمل الدولي التوصية بشأن الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية، ٢٠١٢ (رقم ٢٠٢)، وهي أداة مهمة لتعزيز حقوق العمال المهاجرين وأسرهم. ورغم أن التوصية ليست ملزمة للدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية، فإنها توفر إرشادات مفيدة لبناء أرضيات للحماية الاجتماعية ضمن نظم شاملة للضمان الاجتماعي لجميع المحتاجين. كما تدعو الدول الأعضاء إلى توسيع نطاق الحماية الاجتماعية وضمان مستويات أعلى من الضمان الاجتماعي تدريجياً لأكثر عدد ممكن من الناس، استرشاداً بمعايير الضمان الاجتماعي للمنظمة: "مع مراعاة التزاماتها الدولية القائمة، ينبغي للدول الأعضاء أن توفر الضمانات الأساسية للضمان الاجتماعي المشار إليها في هذه التوصية على الأقل لجميع المقيمين والأطفال، على نحو ما هو محدد في القوانين واللوائح الوطنية" (الفقرة ٦). وبالتالي، ينبغي توفير هذه الضمانات، على الأقل للعمال المهاجرين الذين يتمتعون بوضع إقامة ولأطفال، بغض النظر عن وضعهم ووضع آبائهم أو أولياء أمورهم. إن الإشارة إلى "جميع" المقيمين تؤكد على أنه ينبغي إدراج جميع أنواع أو فئات المقيمين ووضع الإقامة على النحو المحدد في القانون الوطني، سواء كان دائماً أو مؤقتاً (منظمة العمل الدولية ٢٠١٩، أ، الفقرة ١٣٠).

معلومات إضافية

مجموعة أدوات حول معايير الضمان الاجتماعي لمنظمة العمل الدولية، بما في ذلك حالة التصديق على اتفاقيات الضمان الاجتماعي المحدثة <https://www.social-protection.org/gimi/Standards.action>

التصديق على اتفاقيات الأمم المتحدة أو منظمة العمل الدولية الرئيسية المتعلقة بحقوق المهاجرين في الحماية الاجتماعية <https://www.social-protection.org/gimi/ShowProjectWiki.action?id=3268&pid=2657>

^{٣٣} على سبيل المثال، يمكن أن تكون مسألة المعاملة بالمثل عقبة مهمة عند عقد اتفاقية للضمان الاجتماعي بين الدول التي تختلف أنظمة الضمان الاجتماعي الوطنية فيها من حيث مستوى التطور.

وفقاً للمادة ٤، يجب ألا تكون المساواة في المعاملة خاضعة لشرط الإقامة المفروض في حالة رعاية أية دولة عضو (باستثناء بعض النظم غير القائمة على الاشتراكات، والتي يجب ألا تتجاوز مدتها الحدود المنصوص عليها في الاتفاقية) (هيروس، نيكاك وتامانيو ٢٠١١، ص. ٩).

تنص المادة ٥ على مبدأ توفير الاعانات في الخارج، بما في ذلك اعانات الشيخوخة والعجز واعانات الوراثة، ومنح الوفاة ومعاشات إصابات العمل.

فيما يتعلق بالحفاظ على حقوق الضمان الاجتماعي، تنص المادة ٧ على أن الدول التي صدقت على الاتفاقية يجب أن "تسعى إلى الاشتراك في نظم للحفاظ على الحقوق المكتسبة والحقوق الجاري اكتسابها بموجب تشريعاتها السائدة لرعايا الدول الأعضاء" التي تكون هذه الاتفاقية نافذة بالنسبة لها.

وأخيراً، تنطبق أحكام الاتفاقية على اللاجئين وعديمي الجنسية، الذين يجب ضمان المساواة في معاملتهم دون اشتراط المعاملة بالمثل (المادة ١٠). حتى أكتوبر ٢٠٢١، كان هناك ٣٨ دولة طرفاً في الاتفاقية. ومع ذلك، يظهر التقييم المذكور أعلاه الذي أجرته منظمة العمل الدولية لـ ١٢٠ دولة أن قوانين بعض الدول التي لم تصدق على الاتفاقية تتضمن مع ذلك أحكاماً تتعلق بالمساواة في المعاملة. من ناحية أخرى، لا تنص بعض الدول التي صدقت على الاتفاقية على هذه المساواة في تشريعاتها الوطنية.

يمكن وضع ضمانات أرضيات الحماية الاجتماعية من خلال مجموعة متنوعة من الوسائل، بما في ذلك النظم أو التحويلات الاجتماعية القائمة على الاشتراكات أو غير القائمة على الاشتراكات. ومن خلال تنفيذ ضمانات الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية، يمكن لبلدان المنشأ والعبور والمقصد أن تضمن حصول العمال المهاجرين والمهاجرين وأسرهم، على الأقل، على الرعاية الصحية الأساسية وضمان الدخل الأساسي طوال دورة حياتهم، بما في ذلك للمهاجرين العائدين والمعالين الذين يعيشون في بلد مختلف عن البلد الذي يعيش فيه المهاجر المعيل. ويقلل ذلك أيضاً من الضغط المحتمل على العمال المهاجرين لإعالة أسرهم ومجتمعاتهم في أوطانهم، مما يحد من الحاجة إلى التحويلات المالية والمبادرات الخاصة الأخرى، ويضمن المساواة في الحصول على ضمانات الضمان الاجتماعي الأساسية.

اتفاقية المساواة في المعاملة (الضمان الاجتماعي)، ١٩٦٢ (رقم ١١٨)

تنص اتفاقية المساواة في المعاملة (الضمان الاجتماعي) لعام ١٩٦٢ (رقم ١١٨) على التزام بالمساواة في المعاملة، بشرط المعاملة بالمثل؛ وهذا يعني أن الالتزام لا يشمل جميع غير المواطنين العاملين في إقليم دولة طرف في الاتفاقية، بل يشمل فقط أولئك الذين هم رعايا لدولة أخرى صادقت هي الأخرى على الاتفاقية (المادة ٣).

تنص المادة ٣ على مبدأ المساواة في المعاملة بموجب تشريعات الدولة المصدقة، "سواء فيما يتعلق بالتغطية أو بالحقوق في الاعانات [و] بخصوص كل فرع من فروع الضمان الاجتماعي الذي قبلت [الدولة المصدقة] بشأنه الالتزامات الناشئة عن هذه الاتفاقية".

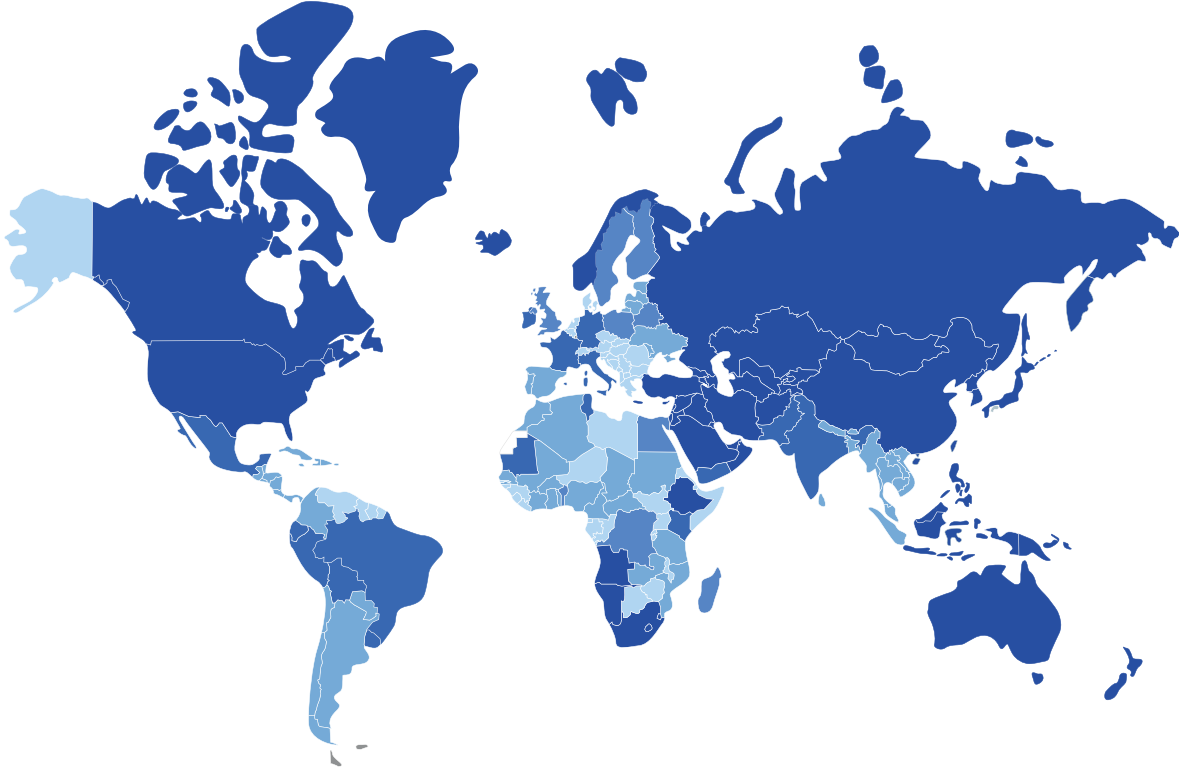
الإطار ٢-٦ الضمانات الأساسية للضمان الاجتماعي لجميع المقيمين والأطفال (التوصية رقم ٢٠٢، الفقرة ٦): ملاحظات لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات (CEACR) في الاستعراض العام لعام ٢٠١٩ بشأن أرضيات الحماية الاجتماعية، ٢٠١٢ (رقم ٢٠٢)

في مسحها العام لعام ٢٠١٩، قالت لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات: "ينبغي ضمان المساواة في المعاملة في التغطية والوصول إلى الضمان الاجتماعي لجميع أفراد المجتمع، الذين ينبغي أن يتحدثوا، من غير رعاياها ورعاياها، لتوفير هذه الحماية كتعبير عن التضامن" (منظمة العمل الدولية ٢٠١٩س، الفقرة ١٤٢). كما تؤكد اللجنة على أن عدم التمييز هو مبدأ أساسي يستند إليه الحق في الضمان الاجتماعي و"ينطبق على جميع الأشخاص، بغض النظر عن وضعهم وأصلهم" (منظمة العمل الدولية ٢٠١٩أ، الفقرة ١٤٣).

وتدعو اللجنة الدول الأعضاء إلى "إرساء مبدأ المساواة في المعاملة لضمان أن يتمتع المقيمون غير الرعايا، بغض النظر عن وضعهم كمهاجرين، بنفس حقوق الضمان الاجتماعي التي يتمتع بها الرعايا" (منظمة العمل الدولية ٢٠١٩أ، الفقرة ١٤٣). وهي "تأمل أن تبذل الدول الأعضاء جهوداً لتزويد غير الرعايا، حتى أولئك الذين هم في وضع غير نظامي، بمن فيهم العمال في وضع غير نظامي، بإمكانية الحصول على المزايا الأساسية، وخاصة أي رعاية طبية مطلوبة بشكل عاجل" (منظمة العمل الدولية ٢٠١٩أ، الفقرة ١٤٣).



الشكل ١-٢ البلدان التي تمنح المساواة في المعاملة فيما يتعلق بالضمان الاجتماعي (باستثناء الرعاية الصحية)، مع الإشارة إلى ما إذا كانت قد صدقت على الاتفاقية رقم ١١٨



- البلدان التي لديها أحكام قانونية تمنح المساواة في المعاملة والتي صدقت على الاتفاقية رقم ١١٨
- البلدان التي لديها أحكام قانونية تمنح المساواة في المعاملة
- البلدان التي صدقت على الاتفاقية رقم ١١٨
- البلدان التي ليس لديها أحكام قانونية تمنح المساواة في المعاملة والتي لم تصدق على الاتفاقية رقم ١١٨
- البلدان التي لم يتم استعراضها حتى مارس ٢٠١٧

بين صناديق الادخار أو معها (Nikac، Hirose، و Tamagno ٢٠١١، ص ١٢).

اتفاقية الحفاظ على الحقوق في مجال الضمان الاجتماعي، ١٩٨٢ (رقم ١٥٧) والتوصية، ١٩٨٣ (رقم ١٦٧)

اتفاقية المساواة في المعاملة (التعويض عن حوادث العمل)، ١٩٢٥ (رقم ١٩)

وعلى نفس السياق، تنص اتفاقية الحفاظ على الحقوق في مجال الضمان الاجتماعي، ١٩٨٢ (رقم ١٥٧) على قواعد لاعتماد تشريعات وطنية تنفذ مبادئ الحفاظ على الحقوق أثناء اكتسابها والحقوق المكتسبة للعمال المهاجرين فيما يتعلق بجميع فروع الضمان الاجتماعي. وحتى أكتوبر ٢٠٢١، لم تصدق عليها سوى أربعة بلدان هي: قيرغيزستان والفلبين وإسبانيا والسويد.

اعتمدت لجنة العمل الدولية في عام ١٩٢٥ اتفاقية المساواة في المعاملة (التعويض عن حوادث العمل) (رقم ١٩) التي تبرز على الدور الذي تضطلع به منظمة العمل الدولية في تعزيز حقوق العمال المهاجرين منذ إنشائها. وتنص الاتفاقية على أن مواطني أي دولة عضو أخرى صدقت هذه الاتفاقية، الذين يصابون في حوادث عمل على أراضيها، أو من يعولهم يتلقوا "نفس المعاملة فيما يتعلق بالتعويض عن حوادث العمل" التي يحصل عليها مواطنو بلد العمل، دون أي شرط للإقامة (المادة ١). وعلى الرغم من أن هذه الاتفاقية لها صفة مؤقتة وهي مفتوحة حالياً للإلغاء، فإنها تظل سارية المفعول بالنسبة للدول التي صدقت عليها، وهي واحدة من أكثر اتفاقيات منظمة العمل الدولية التي صدقت عليها الدول، حيث صدقت عليها ١٢١ دولة طرفاً.

وتكمل الاتفاقية التوصية غير الملزمة بشأن الحفاظ على حقوق الضمان الاجتماعي، ١٩٨٣ (رقم ١٦٧)، التي تتضمن في مرفقها أحكاماً نموذجية لإبرام صكوك ثنائية أو متعددة الأطراف في مجال الضمان الاجتماعي واتفاقاً نموذجياً لتنسيق هذه الصكوك. وتشمل هذه الأحكام النموذجية تعريفات وقواعد مشتركة بشأن تحديد التشريع المعمول به. كما تغطي الحفاظ على الحقوق أثناء اكتسابها والحقوق المكتسبة وتوفير الإعانات في الخارج، بما في ذلك طرق مختلفة لتجميع المزايا والأحكام المتعلقة بالحفاظ على الحقوق في العلاقات

وهي صك مرن يسمح للدول بالتصديق على الجزء الأول أو الجزء الثاني أو كليهما. ويتضمن الجزء الأول، المتعلق بالهجرة في ظروف تعسفية (المواد ٩-١)، أحكاماً بشأن حماية جميع العمال المهاجرين، بغض النظر عن وضعهم كمهاجرين، عند فقدانهم لوظائفهم؛ وفي الواقع، لا ينبغي أن يتبع فقد الوظيفة في حد ذاته أن يسحب منه ترخيص الإقامة أو إذن العمل، حسب الحالة (المادة ٨(١)). ومع ذلك، ينبغي التمييز بين هذا الحق وحق الإقامة. يحق للمهاجرين في وضع غير نظامي المساواة في المعاملة فيما يتعلق بالحقوق الناشئة عن أي استخدام سابق من حيث الأجر والتأمين الاجتماعي والمزايا الأخرى (المادة ٩(١) و(٢)).

الجزء الثاني، المتعلق بتكافؤ الفرص والمعاملة (المواد ١٠-١٤)، لا يشمل سوى المهاجرين في وضع نظام. ترسخ الاتفاقية مبدأ المساواة في المعاملة فيما يتعلق بالضمان الاجتماعي من خلال مطالبة الدول الأطراف باعتماد سياسة وطنية تضمن تكافؤ الفرص والمعاملة للعمال المهاجرين وأفراد أسرهم المقيمين بشكل قانوني في أراضيها فيما يتعلق بالاستخدام والمهنة والتأمين الاجتماعي والحقوق النقابية والثقافية (المادة ١٠). كما تنص على إبرام اتفاقيات متعددة الأطراف أو ثنائية بهدف حل المشاكل الناشئة عن تطبيقها (المادة ١٥).

وتضمن التوصية التكميلية بشأن العمال المهاجرين لعام ١٩٧٥ (رقم ١٥١) للعمال المهاجرين وأفراد أسرهم المساواة الفعلية في الفرص والمعاملة مع مواطني البلد المضيف فيما يتعلق بـ "تدابير الضمان الاجتماعي ومرافق الرعاية الاجتماعية والمزايا الاجتماعية التي تُقدم في مجال بالعمل" (الفقرة ٢). وتنص على أن "العمال المهاجرين الذين لم تتم أو الذين تعذرت أوضاعهم القانونية، من المساواة في المعاملة لهم ولأسرهم فيما يتعلق بالحقوق المترتبة على عملهم الحالي والسابق من حيث الأجر ومزايا الضمان الاجتماعي والمزايا الأخرى، من بين أمور أخرى" (الفقرة ٨(٣)) وأن:

(١) ينبغي أن يكون للعمال المهاجرين الذين يغادرون بلد العمل، بغض النظر عن شرعية إقامتهم فيه، الحق في ما يلي:--

أ. أي أجر مستحق عن العمل المنجز، بما في ذلك مدفوعات نهاية الخدمة المستحقة عادة؛

ب. المزايا التي قد تكون مستحقة فيما يتعلق بأي إصابة عمل تعرضوا لها؛

ج. وفقاً للممارسة الوطنية -.

٢-٣-٢ صكوك منظمة العمل الدولية المتعلقة بالعمال المهاجرين

اتفاقية بشأن العمال المهاجرين، ١٩٤٩ (رقم ٩٧) والتوصية (المعدلة)، ١٩٤٩ (رقم ١٦)

صيغت اتفاقية الهجرة من أجل العمل، ١٩٤٩ (رقم ٩٧) بهدف تيسير حركة العمالة الفائضة وحماية العمال المهاجرين من الاستغلال والتمييز. وهي تشمل المهاجرين الموجودين بشكل قانوني داخل أراضي دولة طرف. خلال المناقشات التي أدت إلى اعتمادها، رأت لجنة الخبراء المعنية بالاتفاقيات والتوصيات أن الاتفاقية "ينبغي أن تنطبق فقط على شخصاً يهاجر من بلد إلى بلد آخر بغية شغل وظيفة، بما في ذلك بالطبع اللاجئين والمشردون الذين يهاجرون من أجل العمل، وليس على المهاجرين بشكل عام" (منظمة العمل الدولية ٢٠١٦). والفئات المستثناة هي العمال الحدود والبحارة والأشخاص الذين يمارسون مهنة حرة والفنانين ودخلوا البلد لفترة قصيرة (المادة ١١(٢)).

وتكرس الاتفاقية مبدأ المعاملة غير الأقل تفضيلاً في مختلف المجالات، بما في ذلك شروط العمل وحرية تكوين الجمعيات والضمان الاجتماعي (المادة ٦)، وتشجع على إبرام اتفاقيات عمل لتنظيم الهجرة من أجل العمل، كلما كان ذلك مرغوباً، في الحالات التي يكون فيها عدد المهاجرين كبيراً بما فيه الكفاية (المادة ١٠). كما تطلب من الدول تيسير هجرة اليد العاملة وإنشاء خدمات مساعدة ومعلومات مجانية (الملحق الأول، المادة ٦).

وتكمل الاتفاقية التوصية المتعلقة بالهجرة من أجل العمل (المعدلة)، ١٩٤٩ (رقم ٨٦) والمرفق بها الاتفاق النموذجي بشأن الهجرة المؤقتة والدائمة من أجل العمل، بما في ذلك هجرة اللاجئين والمشردين، الذي يهدف إلى مساعدة الدول الأعضاء على صياغة بنود مناسبة عند صياغة اتفاقيات ثنائية بشأن تنظيم الهجرة من أجل العمل. وتشجع الاتفاقية النموذجية الدول على إبرام اتفاقية ثنائية منفصلة بشأن الضمان الاجتماعي.

اتفاقية العمال المهاجرين (أحكام تكميلية)، ١٩٧٥ (رقم ١٤٣) وتوصية بشأن العمال المهاجرين، ١٩٧٥ (رقم ١٥١)

تكمل اتفاقية العمال المهاجرين (أحكام تكميلية)، ١٩٧٥ (رقم ١٤٣) الاتفاقية رقم ٩٧ وتوسع نطاق الحماية التي توفرها. وقد وُضعت لتسهيل وتنظيم تدفقات الهجرة وبالتالي القضاء على الهجرة غير النظامية، وقمع أنشطة منظمي التحركات السرية للمهاجرين، وتوفير الحد الأدنى من الحماية لجميع العمال المهاجرين.

◀ معلومات إضافية

الفيديو الأول: [دور اتفاقيات منظمة العمل الدولية بشأن العمال المهاجرين في تحقيق هجرة آمنة ومنظمة ومنتظمة](#)

الفيديو الثاني: [اتفاقيات منظمة العمل الدولية بشأن العمال المهاجرين: القدرة على الصمود والصلاحيات والأهمية والنطاق](#)

تتمتع العاملات المنزليات بظروف لا تقل ملائمة عن تلك المطبقة على العمال عموماً فيما يتعلق بالحماية الاجتماعية، بما في ذلك استحقاقات الأمومة.

وتكملها توصية العمال المنزليين لعام ٢٠١١ (رقم ٢٠١)، التي تشجع الدول على اتخاذ تدابير إضافية لضمان الحماية الفعالة للعمال المنزليين المهاجرين، مثل تسهيل دفع اشتراكات الضمان الاجتماعي، وإبرام اتفاقيات ثنائية للضمان الاجتماعي، وضمان وصول العمال المنزليين إلى آليات الشكوى على المستوى الوطني.

الإطار المتعدد الأطراف لمنظمة العمل الدولية بشأن هجرة اليد العاملة (٢٠٠٦)

يدعو الإطار المتعدد الأطراف بشأن هجرة اليد العاملة: المبادئ والمبادئ التوجيهية غير الملزمة لنهج قائم على الحقوق في هجرة اليد العاملة (٢٠٠٦) إلى اتباع نهج قائم على الحقوق في هجرة اليد العاملة، ويتناول الحاجة إلى تعزيز العمل اللائق للجميع. وقد وُضع هذا الإطار استناداً إلى معايير العمل الدولية ذات الصلة وتحليل للسياسات وولاية منظمة العمل الدولية، ويشمل تسعة أقسام و ١٥ مبدأً ونحو ١٢٠ مبدأً توجيهياً. وفيما يتعلق بالحماية الاجتماعية على وجه التحديد، يشجع الإطار على تنفيذ سياسة وطنية تضمن المساواة في المعاملة بين العمال المهاجرين النظاميين والعمال المهاجرين غير النظاميين، عند الاقتضاء، ويدعم إبرام اتفاقيات الضمان الاجتماعي لضمان قابلية نقل الاستحقاقات (المبدأ التوجيهي ٩-٩).

(i) الحصول على تعويض عن أي إجازات ولم يتم استخدامها؛

(ii) استرداد أي مساهمات في الضمان الاجتماعي لم تترتب عليها ولن تترتب عليها عملاً بالقوانين أو اللوائح الوطنية أو الترتيبات الدولية: علماً بأنه إذا ما كانت مساهمات الضمان الاجتماعي لا تعطي الحق في مزايا، ينبغي بذل كل جهد ممكن من أجل عقد اتفاقيات ثنائية أو متعددة الأطراف لحماية حقوق المهاجرين. (الفقرة ٣٤).

٢-٣-٣ صكوك منظمة العمل الدولية الأخرى ذات الصلة

اتفاقية العمل اللائق للعمال المنزليين، ٢٠١١ (رقم ١٨٩) والتوصية، ٢٠١١ (رقم ٢٠١)

اعتمد مؤتمر العمل الدولي، في دورته المائة، اتفاقية العمال المنزليين، ٢٠١١ (رقم ١٨٩)، التي تقر بأن "العمل المنزلي لا يزال منتقص القيمة ومحجوباً، غير مرئي، وأن النساء والفتيات هن اللواتي يضطعن به بصورة أساسية، والكثيرات منهن من المهاجرات أو من أفراد مجتمعات محرومة، وهن معرضات على وجه الخصوص للتمييز فيما يتعلق بظروف الاستخدام والعمل، ولغير ذلك من انتهاكات حقوق الإنسان" (الفقرة الرابعة من الديباجة).

دعت الاتفاقية، التي دخلت حيز التنفيذ في عام ٢٠١٣ وصدقت عليها ٣٥ دولة عضو حتى أكتوبر ٢٠٢١ الدول الاطراف، وتدعوهم إلى اتخاذ التدابير المناسبة "لضمان أن



◀ الإطار ٧-٢ كوفيد-١٩ وبعض الأمثلة على استجابة البلدان في مجال الرعاية الصحية

أثناء الجائحة، يكمن الجانب الأكثر أهمية في الحماية الاجتماعية في ضمان حصول المواطنين وغير المواطنين على رعاية صحية جيدة. وبالتالي، ووفقاً للاتفاقيات الدولية والحقوق المبينة في الأقسام السابقة، يجب على الدول ضمان حصول ليس فقط مواطنيها، بل أيضاً غير المواطنين الموجودين على أراضيها على الدعم اللازم. وعليه تقوم بعض الدول بتوسيع نطاق آليات الحماية الاجتماعية

في مجال الرعاية الصحية لتشمل المهاجرين وأسرهم على وجه التحديد (منظمة العمل الدولية ٢٠٢٠ ب):

فرنسا وإسبانيا - مددت هاتان الدولتان تصاريح إقامة المهاجرين وأسرهم لمدة ثلاثة أشهر إضافية لضمان حصولهم على الرعاية الصحية.

البرتغال - قامت الدولة بتسوية وضع غير المواطنين، بما في ذلك طالبي اللجوء الذين لا تزال طلباتهم قيد النظر، مما يمنحهم الحق في الرعاية الصحية والتوظيف والدعم الاجتماعي والسكن.

كولومبيا - يحق للمهاجرين واللاجئين الحصول على استشارات طبية مجانية، بغض النظر عن

وضعهم كمهاجرين.

تايلاند - يحصل المواطنون وغير المواطنين الذين يحملون تصاريح عمل صالحة والذين يصابون بفيروس كوفيد-١٩ على علاج مجاني خلال الـ ٧٢ ساعة الأولى.

قطر - يتم توفير خدمات طبية مجانية، بما في ذلك الفحوصات الطبية وخدمات الحجر الصحي، للمهاجرين.

على المستوى الوطني.

◀ ٢-٤ تطبيق معايير منظمة العمل الدولية: التصديق والامتثال والتنفيذ على الصعيد الوطني

التصديق هو إجراء رسمي تقبل بموجبه الدولة اتفاقية بصفتها صك ملزم قانوناً. والدول هي الأطراف الرئيسية في القانون الدولي. ويتصديقها على اتفاقية ما، تتحمل الدول التزامات على الصعيد الدولي وتتعهد بمواءمة قوانينها وممارساتها الوطنية مع المعايير الدولية المنصوص عليها في تلك الاتفاقية.

في بعض البلدان التي تطبق نظاماً قانونياً أحادياً، تدمج الاتفاقيات المصدق عليها تلقائياً في القانون الوطني ويمكن بالتالي تطبيقها مباشرة من قبل المحاكم الوطنية. أما البلدان التي تطبق نظاماً ثنائياً، فيتعين عليها ترجمة الاتفاقية إلى قانون محلي قبل أن تتمكن المحاكم الوطنية من تطبيقها، وبعد ذلك يجب اعتماد تشريع تنفيذي من أجل إعطاء الأثر الكامل للحقوق المنصوص عليها في الصك. وفي الممارسة العملية، يكون التمييز أكثر تعقيداً؛ فقد يكون لدى البلدان درجات متفاوتة من هذه الأنظمة أو مزيج منها. ومع ذلك، من المهم توضيح العلاقة بين الصكوك الدولية أو الإقليمية لحقوق الإنسان التي تم التصديق عليها والتشريعات الوطنية

٢-٤-١ إجراءات منظمة العمل الدولية الإشرافية لضمان الامتثال لمعايير العمل الدولية

بصفتها منظمة معنية بوضع المعايير، تقوم منظمة العمل الدولية، من خلال الممثلين الثلاثين لدولها الأعضاء، بوضع واعتماد اتفاقيات وتوصيات، تم استعراض عدد منها في الفصل السابق. ويتم رصد الامتثال لهذه المعايير الدولية للعمل من خلال نظام الرقابة المنتظم للمنظمة من قبل لجنة خبراء منظمة العمل الدولية المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات (CEACR) واللجنة الثلاثية التابعة لمؤتمر العمل الدولي المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات (CAS). وهناك أيضاً إجراءات خاصة، موضحة أدناه.

يختلف هذا النظام العادي عن الإجراءات الخاصة لمنظمة العمل الدولية، التي تهدف عموماً إلى الرد على الشكاوى والالتماسات المقدمة من ممثلي أصحاب العمل والعمال والدول الأعضاء ومجلس إدارة المنظمة (بموجب المواد ٢٤-٢٥ و ٢٦-٣٣ من دستور منظمة العمل الدولية على التوالي) فيما يتعلق بانتهاك دولة ما لاتفاقيات منظمة العمل الدولية.

٢-٤-٢ لماذا التصديق على اتفاقيات منظمة العمل الدولية؟

يعد التصديق على الاتفاقيات خطوة أساسية نحو تعزيز تمتع العمال المهاجرين بحقوقهم في الحماية الاجتماعية، وفي سياق الهجرة الدولية للعمالة، فهو مفيد لبلدان المنشأ والمقصد. كما أنه يمثل ممارسة جيدة لأنه يحمي العمال غير الوطنيين ومواطني البلد نفسه.

يمكن أن توجه الاتفاقيات الدول في صياغة سياسات هجرة اليد العاملة على مختلف المستويات؛ ويحدد التصديق عليها معايير دنيا في مجال الضمان الاجتماعي، ويضمن تطبيق قواعد مشتركة من قبل مختلف الدول المعنية بالهجرة، ويشكل مؤشراً قوياً على التزام الدولة بتعزيز قوانينها وسياساتها الوطنية المتعلقة بالهجرة.

وبعض الاتفاقيات مرنة، حيث تسمح للدول المصدقة عليها بقبول جزء أو أكثر من أجزائها أو أحكامها. ويمكن للدول التي صدقت على اتفاقية ما أن تستفيد من الرصد الدولي والتوجيه والمساعدة الفنية التي تقدمها منظمة العمل الدولية أو من خلال آلية الإشراف التابعة لها من أجل دعم تطبيقها.

علاوة على ذلك، تضمن الهيكلية الثلاثية لمنظمة العمل الدولية أن معايير ومبادئ الضمان الاجتماعي تحظى بدعم الحكومات وأصحاب العمل والعمال على حد سواء، لأنها تعكس الإجماع الدولي بين الحكومات والشركاء الاجتماعيين حول كيفية معالجة مشكلة معينة تطرحها الهجرة الدولية للعمالة، مثل الافتقار إلى التنسيق بين أنظمة الضمان الاجتماعي.

تخضع الدول الأعضاء التي صدقت على اتفاقية منظمة العمل الدولية لإجراءات الرقابة المنتظمة ويجب عليها أن تقدم تقارير دورية عن تنفيذها للاتفاقية إلى لجنة التنسيق والإبلاغ، التي يمكنها تقديم نوعين من التعليقات: الملاحظات والطلبات المباشرة. الملاحظات هي ملاحظات اللجنة حول ما إذا كانت الدولة قد نفذت الاتفاقيات بشكل سليم، وتُنشر في تقريرها السنوي.^{٣٤} وعادة ما تصدر هذه الملاحظات في حالة استمرار عدم امتثال دولة ما لاتفاقية معينة، ولكن يمكن استخدامها أيضاً للإشارة إلى تحسن أو إجراء تم اتخاذه بموجب اتفاقية ما. أما الطلبات المباشرة للجنة فتتعلق بمسائل أكثر فنية أو بطلبات للحصول على معلومات وتوضيحات. ولا تُنشر هذه الطلبات، بل تُبلغ مباشرة إلى الحكومة المعنية.

وغالباً ما تعكس تعليقات اللجنة المشاكل العامة التي تصادف بانتظام في تنفيذ أحكام معينة. وفي الماضي، فيما يتعلق بالحماية الاجتماعية، كانت هذه المشاكل تتعلق بتوفير معلومات إحصائية كاملة، وتعديل الامتيازات طويلة الأجل لمراعاة التغيرات في تكلفة المعيشة ومنع فقدان القيمة الحقيقية للمعاشات التقاعدية، والصعوبات في تطبيق الاتفاقيات الناشئة عن إصلاحات أنظمة الضمان الاجتماعي (كولك، تشيشون وبال ٢٠٠٧، ص. ٢١).

على سبيل المثال، في عام ٢٠١٥، أثناء دراسة تنفيذ تايلاند لاتفاقية المساواة في المعاملة (التعويض عن حوادث العمل) للعام ١٩٢٥ (رقم ١٩)، رحبت اللجنة بالجهود التي يبذلها مكتب الضمان الاجتماعي التايلاندي لتسهيل حصول العمال المهاجرين على امتيازات صندوق تعويض العمال، وطلبت من الحكومة تقديم معلومات عن القرارات التي اتخذها المكتب والأثر العملي لتلك التدابير على امتثال أصحاب العمل لالتزامهم بتعويض عمالهم، سواء كانوا مسجلين أو غير مسجلين، عن إصابات العمل (منظمة العمل الدولية ٢٠١٥).

تنشر اللجنة المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات (CEACR) مسح عام سنوي عن قوانين وممارسات الدول الأعضاء فيما يتعلق بموضوع معين تختاره هيئة إدارة منظمة العمل الدولية. ويشمل المسح العام جميع الدول الأعضاء، بغض النظر عما إذا كانت قد صدقت على اتفاقية أو اعتمدت توصية ذات صلة.

اللجنة المعنية بتطبيق المعايير (CAS) هي لجنة دائمة تابعة لمؤتمر العمل الدولي (ILC). وهي تتألف من مندوبي الحكومات وأصحاب العمل والعمال، وتكلف بمراجعة ثلاثية للتقرير السنوي للجنة الاستعراض. وتختار اللجنة بعض الملاحظات من هذا التقرير للمناقشة وتدعو الحكومات المذكورة فيه إلى تقديم مزيد من المعلومات. وفي كثير من الحالات، تقدم اللجنة توصيات إلى المؤتمر، الذي قد يقرر التوصية بطرق يمكن لهذه الحكومات من خلالها معالجة القضايا المثارة في الملاحظات.

٣٤ لمزيد من المعلومات حول التقارير السنوية منذ عام ١٩٣٢، يرجى زيارة:

٢-٤-٣ حالة التصديق في العالم

بوركيينا فاسو وطاجيكستان وفنزويلا (الجمهورية البوليفارية) هي البلدان الثلاثة الوحيدة التي صدقت على الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين واتفاقيتي منظمة العمل الدولية المتعلقةين بالمهاجرين دون أي تحفظات.

كما صدقت عليها أربع دول أخرى، لكنها استبعدت بعض أحكامها: ألبانيا (الجزء الثاني من الاتفاقية رقم ١٤٣)، والجزائر (الملحق الثاني للاتفاقية رقم ٩٧)، والبوسنة والهرسك (الملحق الثالث للاتفاقية رقم ٩٧)، والفلبين (الملحقان الثاني والثالث للاتفاقية رقم ٩٧).

أكثر اتفاقيات الضمان الاجتماعي ذات الصلة بالعمال المهاجرين التي تم التصديق عليها على نطاق واسع هي الاتفاقيتان رقم ١٩ ورقم ١٠٢، حيث تم صدق عليهما ١٢١ و ٦٠ دولة مرة على التوالي، حتى أكتوبر ٢٠٢١.

تم التصديق على العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على نطاق واسع، حيث بلغ عدد الدول الأطراف فيه ١٧١ دولة حتى يونيو ٢٠٢١. ومع ذلك، لم توقع على الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم سوى ٦٨ دولة، ولم تصدق عليها سوى ٥٥ دولة. اتفاقيتا منظمة العمل الدولية اللتان تركزان بشكل خاص على العمال المهاجرين هما اتفاقية العمال المهاجرين (رقم ٩٧) لعام ١٩٤٩ واتفاقية العمال المهاجرين (أحكام تكميلية) لعام ١٩٧٥ (رقم ١٤٣). وحتى أكتوبر ٢٠٢١، صدقت ٥٣ دولة على الاتفاقية رقم ٩٧ (بما في ذلك ٢٨ دولة استبعدت واحداً أو أكثر من مرفقاتها) وصدقت ٢٨ دولة على الاتفاقية رقم ١٤٣ (الجدول ٢-٢).^{٣٥}

◀ جدول ٢-٢ عدد التصديقات، حسب اتفاقية منظمة العمل الدولية

عدد التصديقات (حتى أكتوبر ٢٠٢١)	اتفاقيات منظمة العمل الدولية
١٢١	اتفاقية ١٩ - اتفاقية المساواة في المعاملة (تعويضات الحوادث)، ١٩٢٥ (وضع مؤقت)
٥٣	اتفاقية ٩٧ - هجرة العمالة (منقحة)، ١٩٤٩
٦٠	اتفاقية ١٠٢ - اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، ١٩٥٢
٣٨	اتفاقية ١١٨ - اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن المساواة في المعاملة (الضمان الاجتماعي)، ١٩٦٢
٢٤	اتفاقية ١٢١ - اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن إعانات إصابات العمل، ١٩٦٤ [جدول ١ تم التعديل في ١٩٨٠]
١٧	اتفاقية ١٢٨ - اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن إعانات العجز والشيخوخة والورثة، ١٩٦٧
١٦	اتفاقية ١٣٠ - اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن الرعاية الطبية وإعانات المرض، ١٩٦٩
٢٨	اتفاقية ١٤٣ - اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن العمال المهاجرين (أحكام تكميلية)، ١٩٧٥
٤	اتفاقية ١٥٧ - اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن الحفاظ على الحقوق في مجال الضمان الاجتماعي، ١٩٨٢
٨	اتفاقية ١٦٨ - اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة، ١٩٨٨
٩٨	اتفاقية العمل البحري (بصيغتها المعدلة) في ٢٠٠٦
٣٥	اتفاقية ١٨٩ - اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن العمل اللائق للعمال المنزليين

٣٥ للحصول على أرقام التصديق الحالية، انظر إلى موقع NORMLEX التابع لمنظمة العمل الدولية:

<https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12001>

اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا) لعام ١٩٥٢ (رقم ١٠٢) هي اتفاقية الضمان الاجتماعي الرئيسية لمنظمة العمل الدولية، وتحدد المعايير الدنيا المتفق عليها عالمياً لجميع فروع الضمان الاجتماعي التسعة. وتشكل هذه الاتفاقية، إلى جانب توصية أراضيات الحماية الاجتماعية لعام ٢٠١٢ (رقم ٢٠٢)، معياراً ومرجعاً لتطوير أنظمة ضمان اجتماعي شاملة على الصعيد الوطني. كما ترسخ الاتفاقية رقم ١٠٢ مبدأ المساواة في المعاملة بين الرعايا المقيمين والرعايا غير المقيمين في جميع فروع الضمان الاجتماعي التسعة، مع بعض الاستثناءات. ويشكل هذا المبدأ أيضاً جوهر اتفاقية المساواة في المعاملة (الضمان الاجتماعي) لعام ١٩٦٢ (رقم ١١٨). وتتضمن ثماني اتفاقيات لمنظمة العمل الدولية أحكاماً بشأن الحفاظ على الحقوق أثناء اكتسابها، والحقوق المكتسبة، وتوفير الاستحقاقات في الخارج (الجدول ١-٢). ومن المهم ملاحظة أن التوصية بشأن الحفاظ على حقوق الضمان الاجتماعي، ١٩٨٣ (رقم ١٦٧) تتضمن في مرفقها أحكاماً نموذجية لإبرام صكوك ثنائية أو متعددة الأطراف في مجال الضمان الاجتماعي، فضلاً عن اتفاق نموذجي.

من حيث المبدأ، ما لم ينص على خلاف ذلك، تنطبق جميع صكوك منظمة العمل الدولية على العمال المهاجرين. وبالإضافة إلى ذلك، تم اعتماد عدة صكوك محددة بشأن العمال المهاجرين. وتشمل هذه الصكوك، من بين أمور أخرى، اتفاقية العمال المهاجرين، ١٩٤٩ (رقم ٩٧)، واتفاقية العمال المهاجرين (الأحكام التكميلية) لعام ١٩٧٥ (رقم ١٤٣)، والتوصية بشأن العمال المهاجرين (المعدلة) لعام ١٩٤٩ (رقم ٨٦) والتوصية بشأن العمال المهاجرين لعام ١٩٧٥ (رقم ١٥١). ويشتمل عدد من الصكوك، بما في ذلك اتفاقية العمل اللائق للعمال المنزليين لعام ٢٠١١ (رقم ١٨٩)، على أحكام تستهدف العمال المهاجرين على وجه التحديد.

ومع ذلك، وعلى الرغم من وجود مجموعة كبيرة من الصكوك واعتراف العديد من البلدان بأهمية الحماية الاجتماعية، لا يزال عدد كبير من المهاجرين وأسرهم في جميع أنحاء العالم يواجهون تحديات في سعيهم لممارسة حقوقهم. ويعد التصديق على هذه الصكوك الدولية وإنفاذها خطوة مهمة نحو توفير حماية أكثر شمولاً للعمال المهاجرين. غير أن ذلك يتطلب التزاماً سياسياً قوياً بجعل الحق في الضمان الاجتماعي حقيقة واقعة للجميع، بغض النظر عن أصل الفرد أو عرقه أو جنسه أو عمره.

في حين يعكس انخفاض عدد التصديقات على هذه الصكوك الدولية فجوة كبيرة في تطبيق المعايير الدولية على الصعيدين الوطني والإقليمي، فإن هذا لا يعني أن العمال المهاجرين لا يتمتعون بأي حماية بموجب التشريعات الوطنية والاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بالحماية الاجتماعية. على سبيل المثال، على الصعيد الوطني، يجوز للدولة التي لم تصدق على الاتفاقيات التي ترسخ مبدأ المساواة في المعاملة ٣٦ أن تختار منح المهاجرين ومواطنيها نفس المعاملة دون أن تكون ملزمة بالتزامات دولية. ولا يعني انخفاض مستوى التصديق على بعض الاتفاقيات التي تنص على المساواة في المعاملة ٣٦ أن تختار منح المهاجرين ومواطنيها نفس المعاملة دون أن تكون ملزمة بالتزامات دولية. ولا يعني انخفاض مستوى التصديق على بعض الاتفاقيات التي تنص على المساواة في المعاملة فيما يتعلق بالعمال المهاجرين أن المساواة لا تكفل على الصعيد الوطني من قبل البلدان غير الموقعة. وفي الواقع، تمنح العديد من بلدان المقصد هذه المعاملة لغير الرعايا الخاضعين لولايتها القضائية. وعلاوة على ذلك، يمكن أن تؤثر الاتفاقيات الدولية والإقليمية الأخرى على التشريعات والممارسات الوطنية. على سبيل المثال، تحدد توجيهات الاتحاد الأوروبي بشأن الهجرة حقوق الضمان الاجتماعي لحاملي البطاقة الزرقاء للاتحاد الأوروبي والعمال المهاجرين الذين يحملون تصاريح إقامة طويلة الأجل.

٢-٥ الخلاصة

الحق في الضمان الاجتماعي منصوص عليه في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (١٩٤٨) وفي العديد من الصكوك الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان، بما في ذلك العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (١٩٦٦) والاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم (١٩٩٠)، وميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الأوروبي (٢٠٠٠)، والميثاق العربي لحقوق الإنسان (٢٠٠٤). وتُميّز الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم بين المهاجرين النظاميين وغير النظاميين فيما يتعلق ببعض الحقوق، لكنها تُقرّ في الوقت نفسه بأن حقوق الإنسان يجب أن تنطبق على جميع العمال المهاجرين.

وقد ثبت أن هذه الحقوق والحماية تقع أيضاً في صميم ولاية منظمة العمل الدولية، التي تسعى، من بين أولويات أخرى، إلى حماية العمال المهاجرين وتوسيع نطاق تدابير الضمان الاجتماعي لتشمل جميع من يحتاجون إلى هذه الحماية. وترد المبادئ الأساسية المتعلقة بتنسيق نظم الضمان الاجتماعي وحماية العمال المهاجرين في اتفاقيات وتوصيات منظمة العمل الدولية، وتشمل المساواة في المعاملة، وتحديد التشريعات المعمول بها، والحفاظ على الحقوق المكتسبة وتوفير الاعانات في الخارج، والحفاظ على الحقوق أثناء اكتسابها، والمساعدة الإدارية المتبادلة.

المراجع

- لجنة الأمم المتحدة للقضاء على التمييز ضد المرأة (CEDAW). ١٩٩٩.
- التوصية العامة رقم ٢٤ بشأن المرأة والصحة.
- ٢٠٠٨. التوصية العامة رقم ٢٦ بشأن تعاملات المهاجرات.
- لجنة الأمم المتحدة للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (CESCR). ٢٠٠٠. التعليق العام رقم ١٤: الحق في التمتع بأعلى مستوى من الصحة يمكن بلوغه.
- ٢٠٠٨. التعليق العام رقم ١٩: الحق في الضمان الاجتماعي.
- ديلر، ج. م. ٢٠١١. ضمان الكرامة والحرية من خلال حقوق الإنسان: المادة ٢٢ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. لايدن: مارتيونوس نيجهوف. المفوضية الأوروبية. ٢٠١٤. وصول المهاجرين إلى الضمان الاجتماعي والرعاية الصحية: السياسات والممارسات.
- هيروس، كينيثي، ميلوس نيكاش وإدوارد تامانيو. ٢٠١١. الضمان الاجتماعي للعمال المهاجرين: نهج قائم على الحقوق. جنيف: منظمة العمل الدولية.
- لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة. ١٩٨٦. التعليق العام رقم ١٥: وضع الأجانب بموجب العهد.
- ٢٠٠٩. التعليق العام رقم ٢٠: عدم التمييز في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.
- منظمة العمل الدولية. ٢٠١١. مسح عام بشأن صكوك الضمان الاجتماعي في ضوء إعلان ٢٠٠٨ بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة. ILC. ١٠٠/III(B).
- ٢٠١٣. توسيع نطاق الحماية الاجتماعية للعمال المنزليين المهاجرين في أوروبا.
- ٢٠١٣. ب. موجز السياسة رقم ٧: الحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين ذوي المهارات المنخفضة وأسره.
- ٢٠١٥. تقرير لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات. ILC. ١٠٤/III(A).
- ٢٠١٦. مسح عام بشأن صكوك العمال المهاجرين: تقرير لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات (المواد ١٩ و ٢٢ و ٣٥ من الدستور). ILC. ١٠٥/III(A).
- ٢٠١٧. تقرير الحماية الاجتماعية العالمية ٢٠١٧-٢٠١٩: الحماية الاجتماعية الشاملة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة.
- ٢٠١٩. مسح عام بشأن توصية أراضيات الحماية الاجتماعية، ٢٠١٢ (رقم ٢٠٢)، ILC. ١٠٨/III(B).
- ٢٠١٩. ب. معايير منظمة العمل الدولية للضمان الاجتماعي: التعلم والتصديق والتطبيق.
<https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=55196>.
- ٢٠٢٠. أ. حماية العمال المهاجرين خلال جائحة كوفيد-١٩: توصيات لصانعي السياسات والمواطنين.
https://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/publications/WCMS_743268/lang-en/index.htm.
- ٢٠٢٠. ب. الحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين: استجابة ضرورية لأزمة كوفيد-١٩.
https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/Brochures/WCMS_748979/lang-en/index.htm.

— ٢٠٢٠ ج. معايير منظمة العمل الدولية وكوفيد-١٩ (فيروس كورونا). الأسئلة الشائعة – الأحكام الرئيسية لمعايير العمل الدولية ذات الصلة بتفشي جائحة كوفيد-١٩.

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/genericdocument/wcms_739937.pdf.

— . تقرير الحماية الاجتماعية العالمية ٢٠٢١ ٢٠٢٠-٢٠٢٢: الحماية الاجتماعية عند مفترق الطرق - السعي نحو مستقبل أفضل.

— . بدون تاريخ. كيف يتم وضع معايير العمل الدولية.

<http://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/international-labour-standards-creation/lang--en/index.htm>.

— . بدون تاريخ. كيفية استخدام معايير العمل الدولية.

<http://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/international-labour-standards-use/lang--en/index.htm>.

— . بدون تاريخ. فوائد معايير العمل الدولية.

<http://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/the-benefits-of-international-labour-standards/lang--en/index.htm>.

الرابطة الدولية للضمان الاجتماعي (ISSA). ٢٠١٤. دليل توسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي ليشمل العمال المهاجرين. <https://www1.issa.int/node/181888>.

كولك، يو، إم. تشيتشون، وك. بال. ٢٠٠٧. «تغيرات في التيار: إحياء نهج قائم على الحقوق في الضمان الاجتماعي». الحق في الضمان الاجتماعي، تحرير جيف فان لانغدونك. ١٣-٣٢. أنتويرب وأكسفورد: إنترسينتيا.

كولك، أورسولا. ٢٠٠٦. سد الفجوة في الضمان الاجتماعي للعمال المهاجرين: استراتيجية منظمة العمل الدولية. جنيف: منظمة العمل الدولية.

مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان. ٢٠٠٥. الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأسرهم واللجنة المعنية بها، صحيفة وقائع رقم ٢٤ (المراجعة الأولى).

<https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet24rev.1en.pdf>



الفصل الثالث
الوصول إلى الضمان الاجتماعي: الاتفاقيات الثنائية
والمتعددة الأطراف للضمان الاجتماعي





◀ الرسائل الأساسية

- ◀ يعد إبرام اتفاقيات ثنائية أو متعددة الأطراف في مجال الضمان الاجتماعي أحد الخيارات السياساتية الأكثر فعالية والأكثر استخداماً لتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية لتشمل العمال المهاجرين.
- ◀ هذه الاتفاقيات هي معاهدات تهدف إلى تنسيق أنظمة الضمان الاجتماعي بين بلدين أو أكثر من أجل التغلب على العوائق التي قد تمنع العمال المهاجرين من الحصول على المزايا بموجب نظام أي من البلدان التي عملوا فيها.
- ◀ ينبغي أن تتضمن اتفاقيات الضمان الاجتماعي أحكاماً تجسد المبادئ الأساسية التالية:
 - ◀ المساواة في المعاملة بين الرعايا وغير الرعايا؛
 - ◀ تحديد التشريعات المعمول بها؛
 - ◀ الحفاظ على الحقوق المكتسبة ودفع الإعانات في الخارج؛
 - ◀ الحفاظ على الحقوق أثناء اكتسابها (التجميع)؛
 - ◀ المعاملة بالمثل؛ و
 - ◀ المساعدة الإدارية المتبادلة.
- ◀ في حين أن اتفاقيات الضمان الاجتماعي الثنائية بين طرفين هي الأكثر شيوعاً ويمكن إبرامها بشكل أسهل وأسرع، فإن الاتفاقيات المتعددة الأطراف والإقليمية بين ثلاثة أطراف أو أكثر لها ميزة وضع معايير وقواعد مشتركة للتنسيق في جميع الدول الأطراف فيها.
- ◀ ولا تستبعد الاتفاقيات الثنائية والمتعددة الأطراف بعضها بعضاً؛ بل يمكن أن تكون متكاملة ويتم السعي إلى إبرامها في وقت واحد.
- ◀ وبما أن الهدف من إبرام اتفاقيات الضمان الاجتماعي هو في المقام الأول تعزيز الحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين، فإن الاختيار بين السعي إلى إبرام اتفاق ثنائي أو متعدد الأطراف ينبغي أن يستند إلى المصالح الفضلى للعمال ولأسرهم.
- ◀ يتضمن التفاوض على اتفاقية الضمان الاجتماعي عموماً ثماني خطوات: (١) المناقشات الأولية؛ (٢) إعداد مسودة أولية للاتفاقية من قبل أحد الطرفين؛ (٣) المفاوضات؛ (٤) مراجعة النص المتفق عليه؛ (٥) توقيع الاتفاقية؛ (٦) الموافقة على الاتفاقية؛ (٧) إبرام اتفاقية إدارية وإعداد نماذج الطلبات؛ (٨) دخول الاتفاقية حيز التنفيذ.
- ◀ بمجرد دخول الاتفاقية حيز التنفيذ، يتضمن تنفيذها ثلاث مهام رئيسية: (١) إنشاء الهياكل الإدارية والعمليات التجارية والأدوار والمسؤوليات لإدارة الاتفاقية؛ (٢) وضع آليات قائمة على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات (ICT)، خاصة لتبادل البيانات بين المؤسسات؛ و (٣) تطبيق الاتفاقية باستخدام الآليات المذكورة أعلاه وضمان التواصل المستمر بين مكاتب الاتصال المنشأة فيها.
- ◀ يمكن أن تسهم اتفاقيات الضمان الاجتماعي التي يتم تصميمها وتنفيذها بشكل جيد في أعمال حق الجميع في الضمان الاجتماعي.
- ◀ يوجد حوالي ٦٦٠ اتفاقية ضمان اجتماعي في جميع أنحاء العالم (ISSA ٢٠٢١).

١-٣ المقدمة

على الرغم من وجود إطار قانوني دولي واضح يحكم الحق في الضمان الاجتماعي، فلا يترجم هذا الحق دائماً إلى وصول فعال وشامل للرعاية الصحية ومزايا الضمان الاجتماعي لجميع العمال المهاجرين في جميع أنحاء العالم. على العكس من ذلك، في العديد من البلدان، تعوق العقبات القانونية والإدارية وغيرها وصول المهاجرين إلى الحماية الاجتماعية.

من أجل التغلب على هذه العقبات، تتوفر مجموعة متنوعة من الخيارات والتدابير السياساتية لصانعي السياسات. يعد إبرام اتفاقيات الضمان الاجتماعي أحد الخيارات الأكثر شمولاً والأكثر استخداماً لضمان تنسيق أنظمة الضمان الاجتماعي وقابلية نقل الاعانات والمزايا. مع ارتفاع مستويات الهجرة في العقود الأخيرة، يرمز المزيد من الدول مثل هذه الاتفاقيات، إلا أن تنفيذها وإنفاذها بشكل سليم لا يزال يمثل تحدياً للعديد من البلدان.

وكما سيبين هذا الفصل، يتطلب التنفيذ الفعال آليات تشغيلية ملموسة وتعاوناً وثيقاً بين مؤسسات الدول الأطراف في الاتفاقية، خاصة فيما يتعلق بتبادل البيانات (الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي بدون تاريخ). ويعرض القسم ١ الأساس المنطقي لاتفاقيات الضمان الاجتماعي وأهدافها والعناصر الرئيسية التي ينبغي أن تتضمنها؛ ويقدم القسم الممارسات والأمثلة الحالية، الثنائية والمتعددة الأطراف؛ ويشرح القسم ٣ عملية التفاوض على اتفاقية الضمان الاجتماعي؛ ويقدم القسم ٤ لمحة عامة عن الاعتبارات المؤسسية والتشغيلية والإدارية. يستند هذا الفصل إلى عدة دراسات ووثائق توجيهية نشرت منظمة العمل الدولية والجمعية الدولية للضمان الاجتماعي، وخاصةً الضمان الاجتماعي للعمال المهاجرين: نهج قائم على الحقوق (منظمة العمل الدولية ٢٠١١).

٢-٣ الاتفاقيات الثنائية والمتعددة الأطراف: الأساس المنطقي والعناصر الرئيسية والتحديات

اتفاقيات الضمان الاجتماعي الثنائية والمتعددة الأطراف هي معاهدات تخضع للقانون الدولي وتهدف إلى تنسيق أنظمة الضمان الاجتماعي لبلدين أو أكثر من أجل التغلب، على أساس متبادل، على الحواجز التي قد تمنع العمال المهاجرين من الحصول على مزايا بموجب نظام أي من البلدان التي عملوا فيها (هيروس، نيكاك وتامانيو ٢٠١١، ص. ١٩).

١-٢-٣ الأساس المنطقي

واليوم، فإن غالبية الدول هي إما بلدان مقصد أو عبور أو منشأ؛ وبالتالي، قد تكون الدولة بلد منشأ لعدد كبير من السكان المهاجرين في الوقت الذي تستضيف فيه عمالاً من الخارج. ولهذا النقل عبر الحدود تأثير على حصول العمال المهاجرين على الحماية الاجتماعية والتغطية الاجتماعية، وعلى مسؤولية الدولة في ضمان عدم فقدانهم لحقوقهم المكتسبة في الحصول على مزايا الحماية الاجتماعية. ويعد العمال المهاجرون من بين الفئات الأكثر صعوبة في تغطيتها لأنهم ينتقلون من بلد إلى آخر. ونظراً لأنهم يعملون غالباً في الاقتصاد غير المنظم، فقد لا يشتركون في أي نظام للضمان الاجتماعي، وبالتالي قد لا يكونون مؤهلين للاستفادة منه. وحتى العمال المهاجرون الذين يشتركون في مثل هذه الأنظمة قد لا يكونون مؤهلين للحصول على استحقاقات الحماية الاجتماعية لأنهم لا يستوفون الشروط القانونية ذات الصلة.

وكما نوقش في الفصل الثاني، تدعو العديد من اتفاقيات وتوصيات منظمة العمل الدولية،^{٣٧} وكذلك الإطار المتعدد الأطراف لمنظمة العمل الدولية بشأن هجرة اليد العاملة (٢٠٠٦)، إلى إبرام اتفاقيات الضمان الاجتماعي لأنها ضرورية

الإطار ١-٣ الإطار متعدد الأطراف لمنظمة العمل الدولية بشأن هجرة اليد العاملة

يوفر الإطار المتعدد الأطراف لمنظمة العمل الدولية بشأن هجرة اليد العاملة (٢٠٠٦) مبادئ توجيهية لنهج قائم على الحقوق في مجال هجرة اليد العاملة، ويدعو إلى إبرام اتفاقيات الضمان الاجتماعي

٩-٩ إبرام اتفاقات ثنائية أو إقليمية أو متعددة الأطراف لتوفر للعمال المهاجرين النظاميين، وحسبما يكون ذلك ملائماً للاقتضاء، للعمال المهاجرين غير النظاميين؛ تغطية ومزايا في مجال الضمان الاجتماعي، فضلاً عن إمكانية نقل مستحقات الضمان الاجتماعي،

٩-١٠ اعتماد تدابير تضمن توفير الرعاية الصحية للعمال المهاجرين وأفراد أسرهم المرافقين لهم، وكحد أدنى الانتفاع لفرص الرعاية الطبية لهم في حالات الطوارئ، فضلاً عن مساواة العمال المهاجرين النظاميين وأفراد أسرهم المرافقين لهم في المعاملة مع المواطنين التي يحصل عليها المواطنون فيما يخص تقديم الرعاية الطبية [...].

٣٧ اتفاقية المساواة في المعاملة (الضمان الاجتماعي) لعام ١٩٦٢ (رقم ١١٨)، اتفاقية الحفاظ على حقوق الضمان الاجتماعي لعام ١٩٨٢ (رقم ١٥٧) وتوصية الحفاظ على حقوق الضمان الاجتماعي لعام ١٩٨٣ (رقم ١٦٧).



على الحماية الاجتماعية في بلدان المقصد وضمان نقل الاستحقاقات المكتسبة إلى بلدانهم الأصلية أو بلدان عملهم المستقبلية. ويحدد الميثاق ٢٣ هدفاً لتحسين إدارة الهجرة على المستويات المحلية، والوطنية والإقليمية والعالمية. ويتناول الهدف رقم ٢٢ توسيع نطاق الحماية الاجتماعية ليشمل العمال المهاجرين.

لتنسيق مزايا الحماية الاجتماعية بين البلدان، وبالتالي لتمتع المهاجرين بحقوقهم في الحماية الاجتماعية.

وقد تم الاعتراف عالمياً بالحاجة إلى إنشاء آليات لنقل استحقاقات الضمان الاجتماعي في الآونة الأخيرة في الاتفاق العالمي بشأن الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية، وهو اتفاق حكومي دولي غير ملزم يجسد نهجاً مشتركاً تجاه الهجرة الدولية، حيث توافق الدول من خلاله على مساعدة العمال المهاجرين من جميع مستويات المهارة في الحصول

◀ الإطار ٢-٣ الاتفاق العالمي من أجل هجرة الآمنة والمنظمة والنظامية

الهدف ٢٢: إنشاء آليات من أجل تحويل استحقاقات الضمان الاجتماعي والاستحقاقات المكتسبة.

لتحقيق الالتزام المنصوص عليه في الهدف ٢٢، ستستفيد الحكومات من الإجراءات التالية:

◀ (أ) إنشاء نظم حماية اجتماعية وطنية غير تمييزية أو تعهدها، بما يشمل الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية للمواطنين والمهاجرين، تماشيًا مع توصية منظمة العمل الدولية بشأن الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية ٢٠١٢ (رقم ٢٠٢)؛

◀ (ب) إبرام اتفاقيات متبادلة ثنائية أو إقليمية أو متعددة الأطراف تتعلق بالضمان الاجتماعي بشأن إمكانية نقل الاستحقاقات المكتسبة للعمال المهاجرين في جميع مستويات المهارات، تشير إلى الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية المعمول بها في الدول المعنية، واستحقاقات وأحكام الضمان الاجتماعي السارية في كل دولة من الدول واستحقاقات وأحكام الضمان الاجتماعي، مثل المعاشات التقاعدية والرعاية الصحية وغيرها من الاستحقاقات المكتسبة، أو إدماج هذه الأحكام في سائر الاتفاقيات ذات الصلة، مثل الاتفاقيات المتعلقة بهجرة اليد العاملة الطويلة الأمد والمؤقتة؛

◀ (ج) إدراج أحكام تتعلق بإمكانية نقل الاستحقاقات والمزايا المكتسبة ضمن أطر الضمان الاجتماعي الوطنية، وتعيين جهات تنسيق في بلدان المنشأ والعبور والمقصد تتولى تيسير طلبات النقل التي يقدمها المهاجرون، وتتصدى للمصاعب التي يمكن أن تعترض النساء والمسنين في وصولهم إلى الحماية الاجتماعية، وإنشاء أدوات مخصصة، مثل صناديق الرعاية الاجتماعية للمهاجرين، في بلدان المنشأ بحيث تقدم الدعم للعمال المهاجرين وأسرهم. ”

المصدر: الأمم المتحدة ٢٠١٨

٢-٢-٣ العناصر الأساسية لاتفاقيات الضمان الاجتماعي

في مجال الضمان الاجتماعي لعام ١٩٨٣ (رقم ١٦٧) نموذجًا لاتفاقية في مرفقها.^{٣٩} وفي الممارسة العملية، تعالج اتفاقات الضمان الاجتماعي الافتقار إلى التنسيق بين نظم الضمان الاجتماعي من خلال إدراج أحكام تركز المبادئ الأساسية^{٤٠} للمساواة في المعاملة، والحفاظ على الحقوق أثناء اكتسابها (التجميع)، والحفاظ على الحقوق المكتسبة ودفع الاعانات في الخارج، وتحديد التشريعات المعمول بها.

قد تشمل اتفاقات الضمان الاجتماعي أياً من الفروع التسعة^{٣٨} لضمان الاجتماعي المحددة في اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا) لعام ١٩٥٢ (رقم ١٠٢) الصادرة عن منظمة العمل الدولية؛ وتقدم التوصية بشأن الحفاظ على الحقوق

الإطار ٣-٣ المبادئ الأساسية التي تروج لها اتفاقيات وتوصيات منظمة العمل الدولية فيما يتعلق بتنسيق أنظمة الضمان الاجتماعي وحماية العمال المهاجرين

المساواة في المعاملة: ينبغي أن يتمتع العمال المهاجرون، قدر الإمكان، بنفس الحقوق والواجبات التي يتمتع بها مواطنو بلد المقصد فيما يتعلق بتغطية الضمان الاجتماعي والمزايا التي يوفرها؛

تحديد التشريع المعمول به عن طريق وضع قواعد تضمن أن يخضع العمال المهاجرون لتشريعات دولة واحدة فقط في أي وقت من الأوقات. وينبغي أن يخضع العامل عادة لتشريعات الدولة التي يعمل فيها (مبدأ *lex loci laboris*). وتستثنى من هذا المبدأ في بعض الأحيان حالات العمال المنتدبين والعمال المهاجرين العاملين لحسابهم الخاص والعمال المهاجرين المؤقتين.

الحفاظ على الحقوق المكتسبة وتوفير المزايا في الخارج: يجب ضمان الحقوق التي اكتسبها العمال المهاجرون في إحدى الدول لأي دولة من الدول الأطراف في الاتفاقية. وبموجب هذا المبدأ، يجب دفع المزايا المستحقة بموجب تشريعات إحدى الدول الأطراف في الخارج، ولا يجوز أن تخضع لأي قيود (تخفيض، أو تعديل أو تعليق أو إلغاء أو مصادرة) لمجرد أن الشخص يقيم في إقليم دولة طرف أخرى.

يتيح الحفاظ على الحقوق أثناء اكتسابها (المشار إليه أيضاً باسم التجميع) تراكم فترات الأهلية بموجب مختلف أنظمة الضمان الاجتماعي الوطنية بهدف تجميع، أو حساب فترات التأمين، أو الاستخدام، أو الإقامة التي قد تكون مطلوبة لاكتساب الحقوق أو الحفاظ عليها أو استعادتها وتقاسم تكاليف المزايا المدفوعة.

يضمن توفير المساعدة الإدارية المتبادلة التنسيق وتبادل البيانات والمعلومات اللازمة لتنفيذ اتفاقات الضمان الاجتماعي.

بالإضافة إلى ذلك، تتطلب المعاملة بالمثل من كل دولة طرف في اتفاقية ما أن تطبق نفس الآليات التي تطبقها الدول الأطراف الأخرى من أجل جعل مزايا الضمان الاجتماعي الخاصة بها أكثر سهولة للعمال المهاجرين. ومع ذلك، يمكن أن يكون للمعاملة بالمثل في الاتفاقيات الثنائية تأثير محدود، خاصة بالنسبة لللاجئين (نظراً لأنهم لا يستطيعون الاستفادة من حماية بلدانهم الأصلية) وأثناء المفاوضات التي تكون فيها أنظمة الضمان الاجتماعي لدولتين طرفين في اتفاقية ثنائية في مراحل مختلفة من التطور.

المصدر: الأمم المتحدة ٢٠١٨

^{٣٨} قد تشمل هذه الفروع المزايا المساهمة وغير المساهمة.

^{٣٩} منظمة العمل الدولية، بدون تاريخ. «الحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين».

^{٤٠} للحصول على نظرة عامة على الاتفاقيات والتوصيات المحددة التي تعزز هذه المبادئ الأساسية للضمان الاجتماعي، انظر الجدول ٢، ١

تتضمن مجموعة متنوعة من الاستثناءات لفئات مختلفة من العمال والحالات (مثل العمال المنتدبين والعمال المهاجرين المؤقتين وعمال النقل الدولي).

وتتضمن اتفاقيات الضمان الاجتماعي أحكاماً تحدد السلطة المختصة - الوزارة أو المؤسسة المسؤولة عن الضمان الاجتماعي - والمؤسسات والوكالات المختصة في كل دولة من الدول الأطراف.

وقد نظرت بعض البلدان في مواءمة أطرها القانونية الوطنية من أجل مواءمة نظم الحماية الاجتماعية لديها بشكل كامل بدلاً من تنسيق الضمان الاجتماعي من خلال اتفاقيات تهدف إلى تسهيل إمكانية نقل الاستحقاقات. غير أن هذا النهج يتجاهل التحديات الكبيرة التي تواجه مواءمة نظم الضمان الاجتماعي بين البلدان.

تتضمن اتفاقيات الضمان الاجتماعي عادة في مادتها أو بندها الأول تعريفات للمصطلحات الرئيسية المستخدمة في الاتفاقية. حيث يتم الاتفاق على هذه التعريفات بين الأطراف خلال المفاوضات وتستخدم طوال مفاوضات النص والترتيبات الإدارية. بعد ذلك، تتضمن الاتفاقية عادة قسماً يحدد نطاقها الشخصي والمادي؛ وقد يختلف المحتوى حسب فئة العمال أو الفروع أو نوع الأنظمة (عامة أو محددة) والمزايا المشمولة.

كما سيختلف المحتوى فيما يتعلق بالمبادئ الأساسية للضمان الاجتماعي المنصوص عليها فيه (الإطار ٣,٣). على سبيل المثال، هناك مجموعة متنوعة من طرق التوزيع والحساب المحتملة للحفاظ على الحقوق أثناء اكتسابها. وفيما يتعلق بتحديد التشريع المعمول به، يسود عموماً قانون بلد الاستخدام. ولكن في الممارسة العملية، قد تختلف الأحكام المتعلقة بالتشريع المعمول به من اتفاقية إلى أخرى وقد

◀ جدول ٣-١ التنسيق مقابل المواءمة^{٤١}

تنسيق نظم الحماية الاجتماعية	مواءمة نظم الحماية الاجتماعية
◀ "التنسيق" يعني إنشاء آليات وإجراءات لتحقيق الأهداف المتفق عليها مع الحفاظ على قواعد وتعريفات كل نظام واحترامها.	◀ "المواءمة" يعني المواءمة الكاملة بين مختلف أنظمة الحماية الاجتماعية أو استبدال تعريفات وقواعد أحد النظامين أو كليهما بتعريفات وقواعد مشتركة.
◀ يضمن التنسيق أن يتمكن العمال المهاجرون وأسرهم من تحويل والحفاظ على وتلقي استحقاقاتهم أو مزاياهم في مجال الحماية الاجتماعية عند انتقالهم من بلد إلى آخر.	◀ ورغم أن التنسيق ممكن نظرياً، فإن التحديات العملية والسياسية هائلة.
◀ كما أنه ينشئ روابط إدارية بين مختلف أنظمة الضمان الاجتماعي.	
◀ وهو نهج مجرب ومختبر استخدمته بلدان في جميع أنحاء العالم على نطاق واسع منذ عقود.	

٣-٢-٣ العقبات والتحديات

تعد الاتفاقيات الثنائية والمتعددة الأطراف التي يتم تنفيذها بفعالية ويدعمها التنسيق الإداري وقواعد البيانات المشتركة ونظم المعلومات المشتركة ضرورية لضمان إمكانية نقل استحقاقات ومزايا الضمان الاجتماعي. ومع ذلك، فإنها تنطوي على بعض العقبات والتحديات.

على سبيل المثال، قد يكون نظام الضمان الاجتماعي في إحدى الدول الأطراف غير مكتمل، مما يجعل إبرام اتفاقيات متبادلة أمراً صعباً. وقد تفتقر الدول أيضاً إلى القدرات المؤسسية والإدارية اللازمة لتوفير مزايا الحماية الاجتماعية وتنفيذ الاتفاقية. وقد يؤدي هذا التفاوت بين أنظمة الضمان الاجتماعي المختلفة، الذي يعكس في كثير من الأحيان الفجوات الاقتصادية بين البلدان ذات مستويات الدخل المختلفة، إلى عدم تكافؤ القوى أثناء المفاوضات.

وقد تشكل الاختلافات الكبيرة في أنظمة الضمان الاجتماعي، على سبيل المثال فيما يتعلق بتصميم ومستوى المزايا (مثل صناديق الادخار أو أنظمة التأمين الاجتماعي)، تحدياً للتنسيق بينها. وعلى عكس الاعتقاد السائد، فإن هذه التحديات ليست مستعصية؛ وتقدم التوصية رقم ١٦٧ إرشادات مفيدة في هذا الصدد.

٤-٢-٣ مزايا وعيوب اتفاقيات الضمان الاجتماعي الثنائية والمتعددة الأطراف

تشجع معايير العمل الدولية على إبرام اتفاقيات الضمان الاجتماعي المتعددة الأطراف والثنائية، وكلاهما له مزايا وعيوب. وفي حين أن إبرام الاتفاقيات الثنائية قد يكون الأساس أو نقطة الانطلاق لإبرام اتفاق متعدد الأطراف، فإن العكس هو الصحيح في بعض المناطق. ويمكن أن تتعايش الاتفاقيات الثنائية والمتعددة الأطراف التكميلية.

الحماية المتساوية مقابل الاختلافات في الحماية. تنص الاتفاقيات المتعددة الأطراف على حماية متساوية للعمال المهاجرين في جميع الدول الأطراف، بينما تنص الاتفاقيات الثنائية على حماية قد تختلف من اتفاقية إلى أخرى. وتتمثل أكبر فائدة للاتفاقية المتعددة الأطراف في أنها توفر معايير مشتركة للحماية الاجتماعية وقواعد لتنسيق نظم الضمان الاجتماعي لجميع الأطراف فيها، مما يضمن، على سبيل المثال، أن يتمتع جميع العمال المهاجرين المحددين الذين هم من رعايا إحدى الدول الأطراف بنفس الحقوق عند العمل والإقامة في دولة أخرى (منظمة العمل الدولية ٢٠١٧، ص. ٤٢؛ هيروس، نيكاك وتامانيو ٢٠١١، ص. ٣٨؛ كولك ٢٠٠٦؛ وهولزمان، كوتل وشيرنتسكي ٢٠٠٥).

في حالة عدم وجود اتفاق متعدد الأطراف، قد يتمتع العمال المهاجرون العاملون والمقيمون في بلد مضيف بحقوق

مختلفة اعتماداً على ما إذا كان بلد العمل قد أبرم اتفاقاً ثنائياً مع بلد المنشأ للمهاجر، وإذا كان الأمر كذلك، ما الذي يغطيه هذا الاتفاق. وبالتالي، قد يتمكن العمال المهاجرون من البلد الذين يعملون ويقيمون في البلد ب من جمع فترات الاشتراكات للحصول على استحقاقات التقاعد، في حين أن العمال المهاجرين من البلد ج الذين يعملون ويقيمون في البلد ب قد لا يتمكنون من الحصول على تلك المزايا.

توحيد الإجراءات والنماذج. تسهل الإجراءات المشتركة والنماذج الموحدة تنفيذ وإدارة الاتفاقيات المتعددة الأطراف بين الدول الأطراف فيها. وإذا أبرمت الدول نفسها اتفاقيات ثنائية متعددة بدلاً من اتفاق متعدد الأطراف واحد، فستختلف إجراءاتها ونماذجها لكل اتفاق، مما يعقد إدارة الصكوك المختلفة.

وقت المفاوضات وتعقيدها. تعتبر الاتفاقيات الثنائية أكثر مرونة وأسهل وأسرع في الصياغة والتفاوض من الصكوك المتعددة الأطراف، حيث يقل عدد الأطراف حول طاولة المفاوضات. وعادة ما يتطلب إبرام اتفاقية الضمان الاجتماعي عملية من ثماني خطوات (انظر الفقرة ٣-٥). ومع ذلك، يمكن أن تختلف درجة تعقيد هذه العملية ومدتها بشكل كبير حسب عدد البلدان المعنية، والإرادة السياسية للأطراف، وخبرتها في إبرام اتفاقيات الضمان الاجتماعي، ونظم الضمان الاجتماعي لديها، وعدد الفروع المشمولة بالاتفاقية، ومستوى تطور نظم الضمان الاجتماعي لديها. وقد تستغرق المفاوضات أقل من عام في بعض الحالات وأكثر من عشر سنوات في حالات أخرى؛ على سبيل المثال، بدأت المفاوضات بشأن الاتفاقية المتعددة الأطراف للضمان الاجتماعي للسوق المشتركة للجنوب (ميركوسور) في عام ١٩٩٤، وأصبحت النصوص جاهزة وتم التوقيع عليها بحلول عام ١٩٩٧، ولكن الاتفاقية لم تدخل حيز التنفيذ حتى عام ٢٠٠٥ بسبب التأخير في موافقة الكونجرس. بغض النظر عن نوع الاتفاقية، من المستحيل تقدير المدة الزمنية التي ستستغرقها؛ ومع ذلك، عادة ما تتضمن الاتفاقيات الثنائية ثلاث جولات من المفاوضات بالإضافة إلى المراسلات الهاتفية والبريد الإلكتروني. يمكن أن تساعد صياغة الاتفاقيات الثنائية والتفاوض عليها قبل الشروع في اتفاقية متعددة الأطراف أكثر شمولاً، البلدان التي ليس لديها تاريخ في التفاوض وإدارة مثل هذه الأدوات أو لديها تاريخ قليل في هذا المجال على اكتساب خبرة ومعرفة قيمة. من ناحية أخرى، يمكن أن تسهل الديناميكيات الإقليمية والتاريخ والسياسة التفاوض على بعض الاتفاقيات المتعددة الأطراف، حيث يمكن للبلدان قد تشجع البلدان الأخرى على أن تحذو حذوها؛ وقد يعزز التضامن والمصالح المشتركة التعاون بين البلدان المجاورة؛ وقد يدفع تأثير المجموعة البلدان الأكثر تردداً إلى الانضمام إلى إطار تنسيق مشترك؛ وقد تضطلع بعض البلدان بدور الميسر أو الوسيط لتسوية أي نزاعات تنشأ أثناء المفاوضات.

الاتفاقيات أحكاماً تنص على الاتفاقية التي ستكون لها الأسبقية في حالة حدوث تعارض بينها؛ ومن الأمثلة على ذلك المادة ٥ من الاتفاقية العامة للاتحاد الاقتصادي لدول غرب أفريقيا بشأن الضمان الاجتماعي. ونظراً لأن العديد من الأمور قد تغيرت منذ توقيع الاتفاقية الأصلية، يمكن أيضاً التفاوض على اتفاق ثنائي أو متعدد الأطراف جديد ليحل محل الاتفاق القديم. على سبيل المثال، وقعت الأرجنتين أول اتفاقية لها مع تشيلي في عام ١٩٧١ واستبدلتها باتفاقية جديدة في عام ١٩٩٦.

وفي نهاية المطاف، سيعتمد نجاح اتفاقات الضمان الاجتماعي، سواء كانت ثنائية أو متعددة الأطراف، على التعاون الفعال وتبادل المعلومات بين مؤسسات الضمان الاجتماعي المعنية وعلى قدراتها الإدارية والتنظيمية (انظر القسم ٤).

نظراً لأن الهدف من إبرام اتفاقات الضمان الاجتماعي هو في المقام الأول لتعزيز الحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين، فإن الاختيار بين إبرام اتفاق ثنائي أو متعدد الأطراف ينبغي أن يستند إلى مصالح الفضلى للعمال وأسرهم. ومن العوامل الأخرى التي ينبغي أخذها في الاعتبار الإرادة السياسية والدعم السياسي، والقدرة المؤسسية، ونظم الضمان الاجتماعي القائمة وفروعها في البلدان المعنية، والجدوى، والوقت المتاح، والقدرة على التفاوض. ومع ذلك، من المهم التأكيد على أن الاتفاقيات الثنائية والمتعددة الأطراف لا تستبعد بعضها بعضاً؛ ويمكن للبلدان إبرام كلا النوعين من الاتفاقيات مع نفس البلدان. وقد تكون هذه الاتفاقيات متكاملة؛ على سبيل المثال، قد توفر الاتفاقية الثنائية مستوى أعلى من الحماية من خلال تكريس المزيد من مبادئ الضمان الاجتماعي الأساسية أو تغطية فروع أو مجموعات مختلفة من العمال المهاجرين، مثل العاملين لحسابهم الخاص والعمال المنزليين. تتضمن معظم

◀ جدول ٣-٢ اتفاقات الضمان الاجتماعي الثنائية مقابل الاتفاقيات المتعددة الأطراف

اتفاقات الضمان الاجتماعي متعددة الأطراف	اتفاقات الضمان الاجتماعي ثنائية الأطراف
◀ يتم إبرامها بين بلدين؛	◀ تُبرم بين ثلاث دول أو أكثر، غالباً على أساس إقليمي؛
◀ يمكن أن تؤدي إلى حقوق مختلفة للعمال المهاجرين وأسرهم من بلدان مختلفة؛	◀ توفر مجموعة موحدة من القواعد لجميع المهاجرين الذين عملوا في الدول الأطراف ولأفراد أسرهم؛
◀ أسهل في إبرامها من الاتفاقيات المتعددة الأطراف على الرغم من إمكانية ظهور قضايا معقدة؛	◀ تضمن حرية التنقل والتوافق مع أهداف المناطق الاقتصادية والاتفاقيات التجارية لأنها تسهل تنقل اليد العاملة داخل منطقة (فرعية)؛
◀ قد تكون أسهل في التنسيق والتنفيذ عملياً نظراً لوجود طرفين فقط.	◀ قد تكون المفاوضات أطول أو أكثر تعقيداً، على الرغم من أن المفاوضات قد تسهلها أيضاً النفوذ السياسي لإدراج دول أكثر تردداً داخل المنطقة.



الإطار ٣-٤ إمكانية نقل استحقاقات الضمان الاجتماعي والمزايا المكتسبة

تعترف اتفاقيات وتوصيات منظمة العمل الدولية بالصعوبات الخاصة التي يواجهها العمال المهاجرون في الحصول على الضمان الاجتماعي وتعالجها. وهي تدعو إلى زيادة التنسيق بين البلدان في مجال الضمان الاجتماعي من خلال اتفاقات ثنائية ومتعددة الأطراف تنص على المساواة في المعاملة مع رعايا البلد المضيف وترتيبات مناسبة للحفاظ على الحقوق المكتسبة للمهاجرين والحقوق التي يكتسبونها.

لا يوجد تعريف متفق عليه دولياً لمصطلح "إمكانية النقل" ولا توجد أي اتفاقية أو توصية صادرة عن منظمة العمل الدولية ذات صلة بالحماية الاجتماعية للمهاجرين تعرف هذا المصطلح. ولا يُستخدم هذا المصطلح في اتفاقية المساواة في المعاملة (الضمان الاجتماعي) لعام ١٩٦٢ (رقم ١١٨)، واتفاقية إعانات العجز والشيخوخة والورثة لعام ١٩٦٧ (رقم ١٢٨)، واتفاقية الحفاظ على الحقوق في مجال الضمان الاجتماعي لعام ١٩٨٢ (رقم ١٥٧)، واتفاقية الضمان الاجتماعي (للبحارة) (المعدلة)، ١٩٨٧ (رقم ١٦٥)، والتوصية بشأن العمال المهاجرين (مراجعة)، ١٩٤٩ (رقم ٨٦) والتوصية بشأن الحفاظ على الحقوق في مجال الضمان الاجتماعي، ١٩٨٣ (رقم ١٦٧)؛ فقط ذكرت إمكانية النقل في توصية العمل اللائق للعمال المنزليين، ٢٠١١ (رقم ٢٠١) وتوصية العمالة والعمل اللائق من أجل السلام والقدرة على الصمود، ٢٠١٧ (رقم ٢٠٥) وكذلك المبادئ التوجيهية لمنظمة العمل الدولية لعام ٢٠١٦ بشأن دخول اللاجئين وغيرهم من النازحين قسراً إلى سوق العمل (الفقرة ١٩) والإطار المتعدد الأطراف بشأن هجرة اليد العاملة (٢٠٠٦)، ولكن دون توضيح أو تعريف معناها.

يستخدم بعض الباحثين مصطلح "إمكانية النقل" لوصف التدابير التي تهدف إلى الحفاظ على الحقوق المكتسبة والحقوق قيد الاكتساب ودفع الاعانات في الخارج (هولزمان وآخرون ٢٠١٦؛ طه وسيغمان وميسكوب ٢٠١٥).

تختلف إمكانية نقل المزايا المكتسبة عن إمكانية نقل الضمان الاجتماعي؛ فالأولى يمكن فهمها على أنها تشير فقط إلى التدابير التي تهدف إلى الحفاظ على الحقوق المكتسبة ودفع الاعانات في الخارج، في حين أن الثانية لها معنى أوسع لأنها تشير أيضاً إلى الحفاظ على الحقوق (أو الاعانات) أثناء اكتسابها، ووفقاً للمؤلفين، إلى مجموعة كاملة من مبادئ التنسيق.

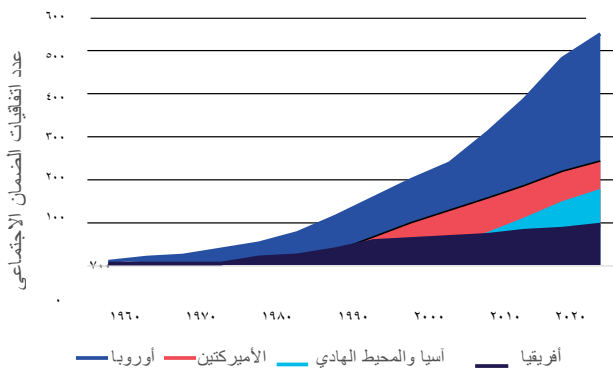
علاوة على ذلك، من المهم التمييز بين إمكانية النقل وإمكانية التصدير في سياق حقوق ومزايا الضمان الاجتماعي. ومثل مصطلح "إمكانية النقل"، لا يوجد تعريف متفق عليه دولياً لمصطلح "إمكانية التصدير". وعادة ما يتحدث الباحثون، بمن فيهم طه وسيغمان وميسكوب (٢٠١٥) وساباتيس-ويلر وكوتل (٢٠١٠)، عن إمكانية تصدير حقوق ومزايا الضمان الاجتماعي في إشارة إلى الحفاظ على الحقوق المكتسبة ودفع الاعانات في الخارج. وفي حين تتطلب إمكانية النقل التعاون بين البلد المضيف وبلد المنشأ، فإن إمكانية التصدير تتطلب إجراءً من جانب بلد واحد فقط، وتحدد مؤسسة الضمان الاجتماعي في هذا البلد أهلية الحصول على الاعانات ومستواها.

وتكشف النتائج الأولية عن زيادة مطردة في عدد اتفاقيات الضمان الاجتماعي الموقعة، من حوالي ١٠٠ اتفاقية في عام ١٩٨٠ إلى ٦٦٠ اتفاقية في عام ٢٠٢٠. وهذه الاتجاهات مشتركة بين جميع المناطق، على الرغم من أن أكبر عدد من الاتفاقيات الثنائية قد تم توقيعه في أوروبا، تليها بالترتيب التنافس الأمريكتين وآسيا والمحيط الهادئ وأفريقيا. وفيما يتعلق بالفروع المشمولة، فإن ما يقرب من ٩٠ في المائة من الاتفاقيات تنص على إعانات الشيخوخة والعجز والورثة، في حين أن أقل من ٥٠ في المائة منها تشمل فروعاً أخرى.

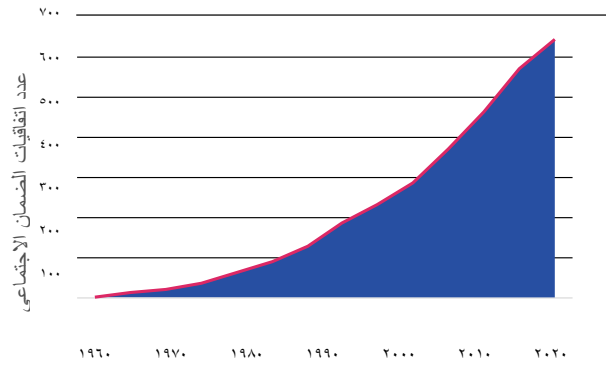
٥-٢-٣ قاعدة بيانات الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي بشأن اتفاقيات الضمان الاجتماعي

منذ عام ٢٠١٨، تقوم الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي (ISSA) بجمع معلومات عن اتفاقيات الضمان الاجتماعي القائمة في جميع أنحاء العالم، والتي سيتم إتاحتها للجمهور من خلال قاعدة بيانات على الإنترنت ستوفر معلومات عن، من بين أمور أخرى، عدد اتفاقيات الضمان الاجتماعي، والفروع والمزايا المشمولة، وما إذا كانت الاتفاقيات تتضمن أحكاماً بشأن العمال الموفدين وبشأن تجميع المزايا.

الشكل ٢-٣ زيادة عدد اتفاقيات الضمان الاجتماعي الثنائية لكل منطقة، ١٩٦٠-٢٠٢٠

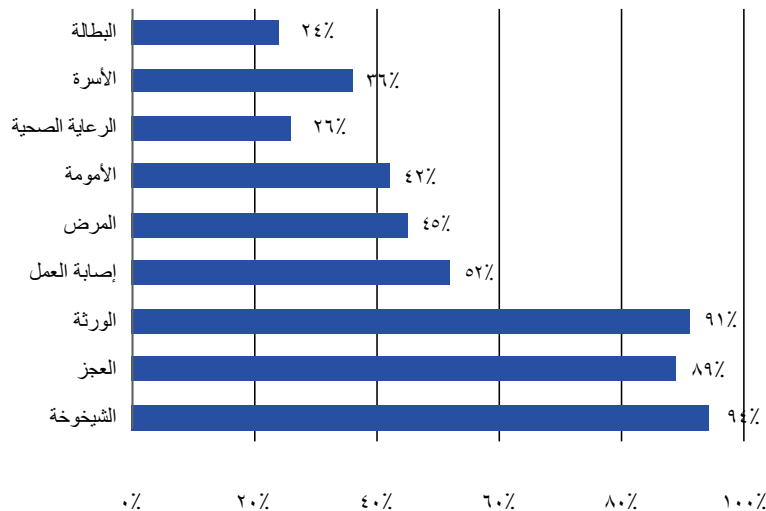


الشكل ١-٣ التغير في عدد اتفاقيات الضمان الاجتماعي، ١٩٥٥-٢٠٢٠



سنة الدخول في حيز التنفيذ

الشكل ٣٣ الفروع المشمولة في جميع اتفاقيات الضمان الاجتماعي الثنائية حتى عام ٢٠٢٠



المصدر: الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي، ٢٠٢١

٣-٣ الاتفاقات الثنائية للضمان الاجتماعي

٣-٣-١ فرنسا - تونس^{٤٢}

أبرمت فرنسا، باعتبارها دولة مهمة في مجال الهجرة، أكثر من ٤٠ اتفاقية ضمان اجتماعي ثنائية مع دول غير أعضاء في الاتحاد الأوروبي بهدف ضمان تنسيق أفضل بين أنظمة الضمان الاجتماعي (EC ٢٠١٤، ص ٩). حيث تغطي اتفاقية الضمان الاجتماعي بين فرنسا وتونس، التي أبرمت في عام ١٩٦٥ وحلت محلها اتفاقية أخرى في عام ٢٠٠٣،^{٤٣} جميع فروع الضمان الاجتماعي (بما في ذلك المرض والأمومة والأسرة وإصابات العمل والشيخوخة والعجز ومستحقات الوراثة) باستثناء إعانات البطالة. وتنطبق على العمال الأجورين والعاملين لحسابهم الخاص، وفئات معينة من الموظفين المدنيين، والمُعاليين من هذه الفئات، «والأشخاص الذين لا يمارسون نشاطاً كموظفين أو عاملين لحسابهم الخاص» (المادة ٢(١)).^{٤٤} بموجب مبدأ المساواة في المعاملة، يحق للعمال التونسيين في فرنسا الحصول على نفس مزايا الضمان الاجتماعي التي يحصل عليها المواطنون الفرنسيون. فيما يتعلق بالتشريعات المعمول بها، يخضع العمال التونسيون في فرنسا، من حيث المبدأ، لتشريعات الضمان الاجتماعي الفرنسية. وفي حالة العمال الذين يعملون في كل من فرنسا وتونس، يسمح الاتفاق بالانضمام إلى نظامي الضمان الاجتماعي في كلا البلدين (المادة ١٥(١)). ويخضع العمال التونسيون الذين يتم إيفادهم مؤقتاً إلى فرنسا من قبل صاحب العمل لأغراض العمل لتشريعات تونس، شريطة ألا تتجاوز مدة الإيفاد ثلاث سنوات (المادة ٥(٢)). بالنسبة للعمال التونسيين الذين عملوا في كلا البلدين، يتم ضمان الحفاظ على الحقوق في أثناء اكتسابها من خلال تجميع الاشتراكات المطبقة في إقليم كل دولة طرف. وبالتالي، يمكن أخذ فترات التأمين المكتملة بموجب تشريعات الطرف الآخر في الاعتبار لغرض التأهل للحصول على الإعانات. بموجب هذه الاتفاقية، يمكن جمع فترات التأمين لجميع الحالات الطارئة باستثناء حالة إعانات إصابات العمل. كما ينص الاتفاق على إمكانية نقل الإعانات إلى أراضي الدولة

الطرف الأخرى. وبالتالي، يمكن نقل إعانات إصابات العمل والشيخوخة والوراثة والعجز المكتسبة أثناء العمل في فرنسا إلى تونس (EC ٢٠١٤، ص ٣٧).

٣-٣-٢ إسبانيا - المغرب^{٤٥}

أبرمت إسبانيا، وهي دولة أخرى مهمة في مجال الهجرة إلى الاتحاد الأوروبي، أكثر من ٢٠ اتفاق ثنائي للضمان الاجتماعي مع دول غير أعضاء في الاتحاد الأوروبي، بما في ذلك الإكوادور والمكسيك والمغرب والفلبين وتونس وبيرو.^{٤٦} ومن السمات المهمة لهذه الاتفاقات الثنائية أنها تضمن المساواة في المعاملة مع المواطنين فيما يتعلق بالحصول على مزايا الضمان الاجتماعي. ويعني ذلك أن مزايا الرعاية الصحية والضمان الاجتماعي يجب أن تكون متاحة للمواطنين وغير المواطنين في ظل نفس الشروط. ومن الأمثلة على ذلك الاتفاقية الموقعة مع المغرب في عام ١٩٧٩، والتي تعتبر شاملة فيما يتعلق بمبادئ وفروع الضمان الاجتماعي الرئيسية ومجموعات العمال المهاجرين المشمولين بها. وتنطبق على العمال الذين يخضعون أو خضعوا لتشريعات الضمان الاجتماعي في أي من الدولتين وعلى من يعولهم وورثتهم (المادة ٣(١)). بالإضافة إلى ذلك، يغطي الاتفاق جميع الحالات الطارئة المنصوص عليها في نظام الضمان الاجتماعي العام ويشمل فئات محددة من العمال المشمولين بالنظم الخاصة لنظام الضمان الاجتماعي الإسباني، مثل العمال الزراعيين وعمال مناجم الفحم والبحارة والعمال المنزليين والعاملين لحسابهم الخاص (المادة ٢(أ)).^{٤٧}

٣-٣-٣ كندا - المكسيك

أبرمت اتفاقية الضمان الاجتماعي بين كندا والمكسيك^{٤٨} في عام ١٩٩٦ بهدف تحسين تنسيق المزايا طويلة الأجل بموجب قانون الضمان الاجتماعي للشيخوخة الكندي^{٤٩} وخطة المعاشات التقاعدية الكندية.^{٥٠} ويشكل العمال المكسيكيون نسبة كبيرة من العمال المهاجرين في كندا، ويتم توظيف العديد منهم في إطار برنامج العمال الزراعيين الموسمي

٤٢ هذه الدراسة الحالة هي ملخص استناداً إلى بحث أجري لصالح فان بانهويس، كازي-أول وبينيت ٢٠١٧.

٤٣ يتم تكملته بترتيب إداري عام بتاريخ ٢٦ نوفمبر ٢٠٠٤، كما تم تعديله بترتيب إداري بتاريخ ١٦ يناير ٢٠٠٨.

٤٤ الأصل: «الأشخاص الذين لا يمارسون نشاطاً أجنبياً أو غير أجنبي».

٤٥ هذه الدراسة الحالة هي ملخص يستند إلى البحث الذي أجراه فان بانهويس، كازي-أول وبينيت ٢٠١٧.

٤٦ معلومات إضافية متاحة على:

http://www.seg-social.es/Internet_1/Normativa/index.htm?C1=1001andC2=2013.

٤٧ في عام ٢٠٠٩، وقعت إسبانيا أيضاً اتفاقية ثنائية للضمان الاجتماعي مع الإكوادور، والتي تنطبق على جميع المزايا التساهمية المقدمة من خلا قانون الأمن للشيخوخة (R.S.C., 1985, c. O-9), available at: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/O-9> ل نظام الضمان الاجتماعي الإسباني وتغطي جميع فئات العمال باستثناء الموظفين المدنيين وأفراد القوات المسلحة (اتفاقية الضمان الاجتماعي بين إسبانيا وجمهورية الإكوادور، المادة ٢(ب)).

٤٨ اتفاقية الضمان الاجتماعي بين كندا والولايات المكسيكية المتحدة، سارية منذ ١ مايو ١٩٩٦ (<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/>) (regulations/SI-96-32/page-2.html). تنص المادة ٤ على المساواة في المعاملة بين المواطنين وغير المواطنين للدول الأطراف.

٤٩ قانون الأمن للشيخوخة (R.S.C., 1985, c. O-9), available at: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/O-9>.

٥٠ خطة معاشات كندا (R.S.C., 1985, c. C-8), available at: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-8/>.

٣-٣-٥ سلوفينيا - البوسنة والهرسك

الاتفاقية الثنائية للضمان الاجتماعي بين سلوفينيا والبوسنة والهرسك، الموقعة في عام ٢٠٠٧، هي صك شامل يغطي عدة فروع من الضمان الاجتماعي، بما في ذلك الرعاية الصحية، والشيخوخة، والإعاقة، ومعاشات الوراثة، والإصابات والأمراض المهنية، والتأمين ضد البطالة، وإعانات الوالدين (بما في ذلك إجازة الأمومة) وإعانات الأطفال.

وتتضمن أحكاماً بشأن تحديد التشريعات المعمول بها، والمساواة في المعاملة، والحفاظ على الحقوق أثناء اكتسابها (التجميع)، والحفاظ على الحقوق المكتسبة ودفع الإعانات في الخارج، والتنسيق الإداري. كما تتضمن أحكاماً تتعلق بالعمال الموفدين، الذين يخضعون لتشريعات الدولة الطرف التي يوجد فيها مقر صاحب العمل إذا كانت مدة إقامتهم أقل من ٤٨ شهراً. ويمكن أن يظل العمال المستقلون خاضعين لتشريعات الدولة الطرف التي يمارسون فيها نشاطهم إذا كانت مدة إقامتهم أقل من ٢٤ شهراً.

في ملاحظة اعتمدت في عام ٢٠١١، وجدت لجنة الخبراء المعنية بالاتفاقيات والترتيبات (CEACR) أن تطبيق سلوفينيا للاتفاقية لا يتوافق تماماً مع الاتفاقية رقم ٩٧. أثارت المادة ٥ من الاتفاقية قضايا تتعلق بالمساواة في المعاملة، حيث مُنع غالبية العمال المهاجرين من البوسنة والهرسك من ممارسة حقهم في الحصول على إعانات البطالة لأنهم لم يكونوا مقيمين دائمين. ونتيجة لذلك، عدلت الدولتان المتعاقدتان الاتفاقية في عام ٢٠١١، مما مكن العمال المهاجرين من البوسنة والهرسك الذين يتمتعون بوضع إقامة مؤقتة من الحصول على إعانات البطالة في سلوفينيا.

٣-٣-٦ الهند - اليابان^{٥٢}

تنشأ إحدى الصعوبات في التفاوض على اتفاقات ثنائية بشأن الضمان الاجتماعي عندما يكون للدول الأطراف أنظمة ضمان اجتماعي مختلفة، كما هو الحال في الهند واليابان. ففي حين أن الهند لديها نظام وطني يشمل صندوق ادخار الموظفين (EPF) ونظام معاشات الموظفين (EPS) ونظام التأمين المرتبط بالودائع^{٥٣} فإن اليابان لديها نظام تأمين اجتماعي قائم، من بين أنظمة أخرى، على برنامج تقاعد وطني بمزايا

(SWAP). وبموجب مبدأ المساواة في المعاملة المنصوص عليه في الاتفاقية، يحق للعمال المكسيكيين الحصول على نفس مزايا الضمان الاجتماعي الممنوحة للمواطنين الكنديين والمقيمين الدائمين.

وفيما يتعلق بإمكانية نقل المزايا، ينص الاتفاق على أن الحقوق المكتسبة "لا تخضع لأي تخفيض، أو تعديل أو تعليق أو إلغاء أو مصادرة لمجرد أن الشخص يقيم في إقليم الطرف الآخر، ويتم دفعها في إقليم الطرف الآخر" (المادة ١٥(١))؛ وبالتالي، يمكن للعمال المكسيكيين الحصول على الإعانات طويلة الأجل المكتسبة في كندا بعد عودتهم إلى المكسيك. وفي حالة عودتهم إلى بلد آخر غير المكسيك، تضمن أحكام مماثلة دفع الإعانات في ذلك البلد بنفس الشروط وبنفس القدر الذي يحصل عليه مواطنو كندا المقيمون في ذلك البلد الثالث (المادة ٢٥(٢)). وتتضمن الاتفاقية أحكاماً تضمن الحفاظ على الحقوق المكتسبة والحقوق قيد الاكتساب.

٣-٣-٤ ملاوي - زامبيا^{٥١}

اتفاقية الضمان الاجتماعي بين زامبيا وملاوي، التي أبرمت في عام ٢٠٠٣ من أجل معالجة نقص الحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين من ملاوي في زامبيا، هي الصك الوحيد في مجموعة تنمية الجنوب الإفريقي (SADC) الذي يمكن وصفه باتفاقية ضمان اجتماعي. ومع ذلك، فإنه لا يستند إلى مبدأ المعاملة بالمثل لأن أحكامه لا تشمل سوى العمال المهاجرين من ملاوي في زامبيا، وليس العمال المهاجرين من زامبيا في ملاوي. وينص الاتفاق على دفع الإعانات في الخارج، مما يسمح للمواطنين من ملاوي الذين تقاعدوا وعادوا إلى ملاوي بالحصول على إعاناتهم في بلدهم الأصلي بدلاً من المطالبة بها في زامبيا. ويضمن الاتفاق إعانات الرعاية الصحية، بما في ذلك الفحوصات الطبية، للعمال المؤقتين من ملاوي - وهو أمر مهم بشكل خاص لعمال المناجم - من خلال صندوق تعويضات العمال من زامبيا، ويتضمن تدابير تنسيقية مثل زيارات مسؤولي الضمان الاجتماعي من كلا البلدين. كما ينص على تشكيل لجنة تعاون دائمة مشتركة وآلية لتسهيل دفع إعانات الضمان الاجتماعي من خلال المفوضية العليا لملاوي في زامبيا.

٥١ مبيدي ونييني، ٢٠١٧.

٥٢ مزيد من المعلومات، انظر موقع خدمة معاشات اليابان

(https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/26465/Social_Security_Agreements).

٥٣ انظر إلى الملف التعريفي لبلد الهند من SSA-ISSA، المتوفر على:

<https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2018-2019/asia/india.pdf>.

بالإضافة إلى اعانات الشيخوخة، تسمح الاتفاقية بالسحب المبكر لاشتراكات صندوق ادخار الموظفين (EPF) المدفوعة من قبل العمال اليابانيين في الهند عند انتهاء مهمتهم، مع إمكانية إعادة الأموال مباشرة إلى حساباتهم المصرفية الأجنبية.

٧-٣-٣ مولدوفا – بلدان مختلفة^{٥٥}

في عام ٢٠١٦، كرمت الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي (ISSA) المكتب الوطني للضمان الاجتماعي في جمهورية مولدوفا لممارساته الجيدة في مجال الضمان الاجتماعي ومنحته شهادة تقدير بناءً على توسيع نطاق التغطية ليشمل العمال المهاجرين من خلال إبرام اتفاقات ثنائية للضمان الاجتماعي مع البلدان الرئيسية التي يقصدها مواطني مولدوفا العاملون في الخارج. في عام ٢٠١٩، وقد كان عدد المهاجرين يقارب ٦٢٦,٠٠٠ مهاجر (UNDESA ٢٠١٩).

وقد قعت مولدوفا اتفاقيات بشأن حقوق التقاعد مع أعضاء آخرين في رابطة الدول المستقلة (CIS)، بما في ذلك بيلاروسيا وروسيا وأوكرانيا وأوزبكستان في عام ١٩٩٥ وأذربيجان في عام ١٩٩٧. كما وقعت اتفاقيات ثنائية للضمان الاجتماعي مع ١٣ دولة أوروبية: النمسا وبلجيكا وبلغاريا وجمهورية التشيك وإستونيا وألمانيا والمجر وليتوانيا ولوكسمبورغ وبولندا والبرتغال ورومانيا وتركيا.

وبموجب هذه الاتفاقيات، يتمتع العمال المهاجرون من مولدوفا بنفس الحقوق والواجبات ومزايا الضمان الاجتماعي التي يتمتع بها مواطنو هذه البلدان، بما في ذلك الحق في الحصول على معاشاتهم التقاعدية الأجنبية عند عودتهم إلى وطنهم. وتشمل الاتفاقيات تحديد التشريعات المعمول بها، وتجميع فترات الاشتراكات ودفع الاستحقاقات في الخارج؛ وتغطي معظمها اعانات الشيخوخة والعجز والورثة، وبعضها يغطي أيضاً المرض والأمومة والإصابات والأمراض المهنية والبطالة والاعانات العائلية.

وقد قدمت منظمة العمل الدولية الدعم الفني من خلال مشروع في "جمهورية مولدوفا: بناء القدرات لتنسيق الضمان الاجتماعي للعمال المهاجرين"، الذي سعى إلى تحسين اعانات الضمان الاجتماعي للعمال المهاجرين من مولدوفا من خلال تعزيز قدرة الحكومة على التفاوض بشأن اتفاقيات الضمان الاجتماعي الثنائية واعتمادها وتنفيذها.

حيث ساعد المشروع على تحسين تأثير الهجرة على التنمية والحد من الفقر من خلال منح العمال المهاجرين امن مولدوفا وأسرهم الحق في مزايا الضمان الاجتماعي. وخلال الفترة الزمنية للمشروع (٢٠٠٩-٢٠١١)، وقعت البلاد أربعة من

ثابتة وبرنامج تأمين تقاعد بمزايا مرتبطة بالدخل^{٥٦} وتشكل الاختلافات بين أنظمة الضمان الاجتماعي الوطنية تحدياً للتنسيق فيما يتعلق، من بين أمور أخرى، بتجميع فترات الاشتراك.

على الرغم من هذه الاختلافات، وقعت الهند واليابان اتفاقاً ثنائياً للضمان الاجتماعي في عام ٢٠١٢ دخل حيز التنفيذ اعتباراً من عام ٢٠١٦. ويهدف هذا الاتفاق إلى ضمان عدم دفع العمال المهاجرين اشتراكات الضمان الاجتماعي مرتين. ويغطي الاتفاق معاشات الشيخوخة والعجز والورثة، وينص على تحديد التشريعات المعمول بها، والمساواة في المعاملة، وتجميع فترات الاشتراك، ودفع الاستحقاقات في الخارج، والتعاون الإداري. وهذا الاتفاق ليس اتفاقاً متبادلاً لأن الاستحقاقات التي يقدمها البلدان مختلفة. كما ينص الاتفاق أيضاً على أنه من أجل البقاء مشمولاً بنظام الضمان الاجتماعي الوطني للبلد الأصلي، يجب على الموظفين الحصول على شهادة تغطية وطلب الإعفاء من تشريعات الضمان الاجتماعي للبلد المضيف. ينظم الاتفاق وضع العمال المنتدبين وينص على أنه يمكن الحصول على شهادة التغطية لمدة تصل إلى خمس سنوات ويمكن تمديدتها لمدة أقصاها ثلاث سنوات أخرى، شريطة موافقة السلطات المختصة في البلدين. كما ينظم الاتفاق طواقم السفن والطائرات. ولا يشمل الاتفاق العاملين لحسابهم الخاص لأن الهند لا تطبق نظام معاشات إلزامي لهذه الفئة من العمال.

فيما يتعلق بنظام المعاشات التقاعدية الهندي، تجدر الإشارة إلى أن الاتفاق لا ينطبق على صندوق ادخار الموظفين (EPF)، الذي يدفع مبلغاً مقطوعاً عند التقاعد، وذلك لأغراض تجميع اعانات المعاشات التقاعدية. غير أن صندوق ادخار الموظفين (EPF) يخضع لأحكام تجنب الازدواجية في التغطية ودفع الاعانات. وبشكل أكثر تحديداً، يتطلب نظام التقاعد في اليابان ٢٥ عاماً من التغطية؛ ويمكن تجميع فترات التغطية للعمال الذين لا يستوفون هذا الشرط، شريطة ألا يكون هناك تداخل بين الفترات في البلدين. من ناحية أخرى، يتطلب نظام معاشات الموظفين (EPS) فترة تغطية مدتها عشر سنوات ويسمح للعمال الذين لا يستوفون هذا الشرط بإضافة فترات تغطيتهم بموجب نظام التقاعد الياباني، شريطة ألا يكون هناك تداخل بين الفترات. ويحق للعمال الذين تقل مدة تغطيتهم الإجمالية في الهند واليابان عن عشر سنوات الحصول على مبلغ مقطوع بموجب نظام معاشات الموظفين (EPS)، ولكن لا يجوز لهم تجميع مدة تغطيتهم بموجب نظام معاشات الموظفين (EPS) إذا كانت المزايا ذات الصلة قد دُفعت بالفعل.

^{٥٤} انظر إلى ملف تعريف SSA-ISSA لليابان، المتوفر على:

<https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2018-2019/asia/japan.pdf>

^{٥٥} لمزيد من المعلومات، انظر صفحة مشروع ILO و ISSA على الويب

(https://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/projects/WCMS_232848/lang--en/index.htm).

وتشمل معظم اتفاقيات التجميع العمال المستقلين، ولكن وضعهم يختلف باختلاف كل اتفاقية.

تسمح الاتفاقيات للعمال المهاجرين الذين لم يستوفوا جميع المتطلبات الأساسية للحصول على المزايا الاجتماعية بموجب نظام بلد ما بتجميع (تراكم) استحقاقاتهم الأمريكية والأجنبية، شريطة أن يكون لدى العامل ما لا يقل عن ستة أرصدة (ما يقرب من سنة ونصف من العمل في المجموع) بموجب نظام الضمان الاجتماعي الأمريكي، وأن يكون مؤهلاً للحصول على مزايا جزئية في الولايات المتحدة بناءً على نسبة إجمالي مسيرة العامل المهنية التي قضاها في بلد الدفع. وبالمثل، قد يحتاج العمال إلى دفع حد أدنى من الاشتراكات بموجب نظام بلد آخر حتى يتم تجميع امتيازاتهم الأمريكية لأغراض متطلبات الامتيازات الأجنبية.

٣-٤ الاتفاقيات متعددة الأطراف للضمان الاجتماعي

٣-٤-١ صك مجتمع دول الأنديز (CAN) بشأن الضمان الاجتماعي

مجتمع دول الأنديز هي هيئة إقليمية في أمريكا الجنوبية تضم بوليفيا، وكولومبيا وإكوادور وبيرو. أثناء إنشاء وتطوير السوق الجنوبية للأنديز، اعتُبرت الحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين أمراً بالغ الأهمية لهجرة اليد العاملة في المنطقة. وفي عام ٢٠٠٤، وافقت الدول الأعضاء في مجتمع دول الأنديز على القرار رقم ٥٨٣، الذي حل محل الصكوك السابقة بشأن الضمان الاجتماعي. ودعمت المنظمة الإيبيرية الأمريكية للضمان الاجتماعي (OISS) اعتماد القرار رقم ٥٨٣، الذي استند إلى لوائح الاتحاد الأوروبي بشأن الضمان الاجتماعي والاتفاقية متعددة الأطراف لميركوسور. في الواقع، صُممت أحكام الصك لتكون معادلة للاتفاقية متعددة الأطراف لميركوسور. وتشمل الحالات الطارئة التي يغطيها الصك الرعاية الصحية، والشيخوخة والوفاء والعجز. ولا يشمل الصك العمال الموفدين والعمال لحسابهم الخاص. وتعد هذه الوثيقة مكملًا للقرار رقم ٥٤٥ المعتمد سابقاً بشأن هجرة اليد العاملة في منطقة الأنديز.

وفقاً للأحكام الانتقالية للقرار رقم ٥٨٣، كان من المقرر اعتماد اللوائح التنفيذية للصك في غضون ستة أشهر من صدور القرار، ولكن ذلك لم يتم بعد. ونتيجة لذلك، لا يمكن للأفراد في مجتمع دول الأنديز (CAN) تطبيق الصك بفعالية. كما أن

اتفاقيات الضمان الاجتماعي الثلاثة عشر المذكورة أعلاه (مع بلغاريا ولوكسمبورغ والبرتغال ورومانيا) واتفاقيتين إداريتين^{٥٦} (مع بلغاريا والبرتغال). بالإضافة إلى ذلك، تم الانتهاء من المفاوضات مع خمسة بلدان أخرى واتخذت خطوات أولية مع بلدين (النمسا وإستونيا).

٣-٨ الولايات المتحدة الأمريكية - دول مختلفة

تنص القوانين على أن الاتفاقيات التي توقعها الولايات المتحدة يجب أن تكون ثنائية فقط ولا تبرم إلا مع الدول التي لديها أنظمة ضمان اجتماعي مشابهة لنظامها (المادة ٢٣٣ من قانون الضمان الاجتماعي). وقد أبرمت الولايات المتحدة ٢٨ اتفاقية تجميع^{٥٧} منذ عام ١٩٧٨: ١٨ اتفاقية مع دول أعضاء في الاتحاد الأوروبي (النمسا، بلجيكا، جمهورية التشيك، الدنمارك، فنلندا، فرنسا، ألمانيا، اليونان، هنغاريا، أيرلندا، إيطاليا، لوكسمبورغ، هولندا، بولندا، البرتغال، سلوفاكيا، إسبانيا، والسويد) وعشر اتفاقيات مع دول غير أوروبية (أستراليا، البرازيل، كندا، تشيلي، اليابان، النرويج، جمهورية كوريا، سويسرا، المملكة المتحدة، وأوروغواي).^{٥٨}

وتنص هذه الاتفاقيات على توفير معاشات الشيخوخة وإعانات الوراثة والعجز، ولكنها لا تنطبق على برنامج التأمين الصحي الأمريكي (Medicare). وهي تغطي المواطنين والمقيمين الأمريكيين العاملين في الخارج لدى صاحب عمل أمريكي أو إحدى الشركات التابعة له في الخارج، بغض النظر عن مدة التعيين. ومع ذلك، لا يشمل الضمان الاجتماعي الأمريكي موظفي الشركات التابعة الأجنبية لأصحاب العمل الأمريكيين إلا إذا كان صاحب العمل قد أبرم اتفاقية مع وزارة الخزانة الأمريكية (المادة ٣١٢١ (١) من قانون الضرائب الداخلي).

على الرغم من أن جميع اتفاقيات التجميع هذه تشترك في بعض السمات، فإن تعقيد قوانين الضمان الاجتماعي في البلدان الموقعة عليها واختلافها يجعل كل اتفاقية فريدة من نوعها. ومع ذلك، فإن مبدأ التشريع المعمول به يحكم كل اتفاقية وينص على أن العمال المهاجرين يخضعون لقانون الضمان الاجتماعي للبلد الذي يعملون فيه. إذا كانت الخدمات تؤدي في الولايات المتحدة، فإن القانون الأمريكي يفرض تغطية ضمان اجتماعي إلزامية للعمال المهاجرين العاديين، بغض النظر عن جنسيتهم وبلد إقامتهم ومدة إقامتهم. وباستثناء الاتفاقية المبرمة مع إيطاليا، تتضمن جميع الاتفاقيات استثناءً للعمال المنتدبين، الذين يظلون مشمولين فقط بتغطية البلد الذي أرسلهم، ويُعفون من الالتزام بالمساهمة في نظام الضمان الاجتماعي للبلد المضيف لمدة أقصاها خمس سنوات.

٥٦ لمزيد من المعلومات حول الترتيبات الإدارية، انظر القسم ٥-٣ تحت «الخطوة ٧».

٥٧ كما ذكر أعلاه، يُشار إلى الحفاظ على الحقوق أثناء الاكتساب أيضًا بـ «التجميع»: وهو تراكم الفترات المؤهلة تحت أنظمة الأمن الوطني المختلفة بهدف التجميع (أو التراكم) لفترات التأمين أو العمل أو الإقامة المطلوبة لاكتساب أو الحفاظ على الحقوق أو استعادتها وتوزيع تكاليف المزايا المدفوعة.

٥٨ لمزيد من المعلومات، يرجى زيارة موقع إدارة الضمان الاجتماعي الأمريكية (SSA) على الرابط <https://www.ssa.gov>.

74 لمزيد من المعلومات، انظر: [Prévoyance sociale en Afrique - Conférence interafricaine de la prévoyance sociale \(lacipres.org\)](http://lacipres.org)

الإحصائية عن المستفيدين ومقدار الاستحقاقات المقدمة بموجب الاتفاقية. كما يجب على سلطاتها ومؤسساتها أن تساعد بعضها بعضاً كما لو كانت تطبق تشريعاتها الخاصة.

كما تم بموجب هذه الاتفاقية تشكيل لجنة الخبراء المعنية بالضمان الاجتماعي، التي تشمل مهامها تناول جميع المسائل الإدارية المتعلقة بتطبيق الاتفاقية والمسائل الناشئة عن ذلك، وتعزيز وتطوير التعاون بين الدول الأطراف فيما يتعلق بالضمان الاجتماعي للعمال المهاجرين وأسرهم. وتُنشئ الاتفاقية آلية لتسوية النزاعات بين الدول الأعضاء في الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا بشأن تفسير أو تطبيق الاتفاقية. تبدأ بمفاوضات أولية، تليها إجراءات تحكيم من قبل هيئة معينة بشكل مشترك من ثلاث دول أعضاء في الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا (المادة ٥٣). وتحدد الترتيبات الإدارية المرفقة بالاتفاقية الإجراءات التفصيلية لتطبيقها.

٣-٤-٥ تجربة الاتحاد الأوروبي

تنطبق قواعد الاتحاد الأوروبي بشأن تنسيق الضمان الاجتماعي على جميع الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي البالغ عددها ٢٧ دولة، بالإضافة إلى أيسلندا وليختنشتاين والنرويج وسويسرا^{٦٦} وتغطي جميع فروع الضمان الاجتماعي التسعة. وتستند هذه القواعد إلى صكين قانونيين رئيسيين، دخلا حيز التنفيذ في عام ٢٠١٠: اللائحة (EC) رقم ٨٨٣/٢٠٠٤ [EU ٢٠٠٤]؛ واللائحة (EC) رقم ٩٨٧/٢٠٠٩ [EU ٢٠٠٩]، المعروفة أيضاً باسم "لائحة التنفيذ". وقد حل هذان الصكبان محل اللوائح السابقة، بما في ذلك اللائحة رقم ٧١/١٤٠٨ ولائحتها التنفيذية رقم ٧٢/٥٧٤، وأي اتفاقية أخرى للضمان الاجتماعي سارية بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي التي تخضع لهذه اللوائح الجديدة (مع بعض الاستثناءات، المفصلة في الملحق الثاني لللائحة (EC) رقم ٨٨٣/٢٠٠٤). ورغم أن قواعد الاتحاد الأوروبي هي لوائح ملزمة قانوناً، فإنها لا تحل محل أنظمة الضمان الاجتماعي الوطنية أو تنسّقها، بل تنص على تنسيقها.

كما تنص المادة ٣٤ من ميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الأوروبي (٢٠٠٠) على الحق في الضمان الاجتماعي، "كل شخص يقيم ويتنقل بشكل قانوني داخل الاتحاد الأوروبي يحق له الحصول على مزايا الضمان الاجتماعي والمزايا الاجتماعية وفقاً لقانون الاتحاد والقوانين والممارسات الوطنية".

٣-٤-٤ الاتفاقية العامة للضمان الاجتماعي للجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا (ECOWAS)

نظراً لأن الدول الأعضاء في ECOWAS^{٦٧} اعتمدت الاتفاقية العامة للضمان الاجتماعي في عام ٢٠١٢ كقانون تكميلي لمعاهدة ECOWAS المنقحة (١٩٩٣)، فإنها لا تتطلب التصديق. وهي تحل محل جميع اتفاقيات الضمان الاجتماعي السابقة بين الدول الأعضاء في ECOWAS، باستثناء الاتفاقيات الثنائية والمتعددة الأطراف الأكثر في تقديم المزايا.

وتستند الاتفاقية إلى اتفاقيتي منظمة العمل الدولية رقم ١١٨ ورقم ١٥٧؛ ومعاهدة الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا وبروتوكولها بشأن حرية تنقل الأشخاص (١٩٩٣)، وحق الإقامة والاستقرار (١٩٧٩) والبروتوكولات التكميلية لها؛ وإطار سياسة الهجرة لأفريقيا الصادرة عن الاتحاد الإفريقي (٢٠٠٦). وكان الهدف من وضع الاتفاقية هو تعزيز التنفيذ الفعال لبروتوكولات حرية التنقل التابعة للجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا في الدول الأعضاء وتحسين تنسيق أنظمة الضمان الاجتماعي الوطنية. وتنطبق الاتفاقية على العمال المهاجرين الذين هم من رعايا أي دولة عضو في الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا والذين يخضعون أو خضعوا لتشريعات واحدة أو أكثر من تلك الدول؛ وأفراد أسرهم وورثتهم؛ واللاجئين والأشخاص عديمي الجنسية الذين اكتسبوا حقوق الضمان الاجتماعي في إقليم إحدى الدول الأعضاء في الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا والمقيمين فيها. وهي تغطي جميع فروع الضمان الاجتماعي التسعة وتنطبق على أنظمة التأمين الاجتماعي الإلزامي العامة والخاصة، بما في ذلك اشتراكات أصحاب العمل وأنظمة صناديق الادخار.

كما تشمل جميع المبادئ الأساسية للضمان الاجتماعي: عدم التمييز والمساواة في المعاملة بين مواطني الدول الأعضاء في الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا وغير المواطنين؛ والحفاظ على الحقوق المكتسبة (مع دفع الاستحقاقات في الخارج بعملة البلد الذي يعمل أو يقيم فيه المهاجر)؛ والحفاظ على الحقوق قيد الاكتساب (تجميع فترات العمل أو الاشتراكات)؛ وتحديد التشريع المعمول به. وباستثناء حالات قليلة، مثل العمال الموفدين وعمال النقل الدولي، يخضع العمال المهاجرون لتشريعات البلد الذي يتم فيه تقديم الخدمة. وفيما يتعلق بالمساعدة الإدارية، يجب على الدول الأعضاء في الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا تبادل المعلومات بشأن التدابير المتخذة بهدف تطبيق الاتفاقية وبشأن تشريعاتها وإصلاحاتها القانونية، فضلاً عن المعلومات

٦٥ تضم المجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا (الإيكواس) ١٥ دولة عضو: بنين، بوركينا فاسو، الرأس الأخضر، كوت ديفوار، غامبيا، غانا، غينيا، غينيا بيساو، ليبيريا، مالي، النيجر، نيجيريا، السنغال، سيراليون، وتوغو.

٦٦ فيما يتعلق بالمملكة المتحدة، تم توقيع اتفاقيتين تحتويان على أحكام تتعلق بالاستحقاقات الاجتماعية في عام ٢٠٢٠. تحمي هذه الاتفاقيات مزايا الضمان الاجتماعي المكتسبة مسبقاً وتلك التي في طور الاكتساب، ومع بعض الاستثناءات، تمدها إلى ما بعد ٣٠ ديسمبر ٢٠٢٠. لمزيد من المعلومات، انظر: الأسئلة والأجوبة حول انسحاب المملكة المتحدة (europa.eu)، الأسئلة الشائعة - خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي (cleiss.fr)

العمل، الذي يخضع بموجبه العمال المهاجرون لتشريعات الدولة العضو التي يعملون فيها. هناك حالات قليلة، مثل العمال الموفدين والعاملين لحسابهم الخاص، مستثناة من هذه القاعدة.^{٦٩} فيما يتعلق بالمساواة في المعاملة بين رعايا البلدان الثالثة (رعايا البلدان غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي)^{٧٠} ورعايا الاتحاد الأوروبي، قد يُشترط فترة إقامة، ولكنها لا يجب أن تزيد عن خمس سنوات وفقاً لتوجيه الاتحاد الأوروبي ٢٠٠٣/١٠٩.

تتضمن اللائحة (EC) رقم ٢٠٠٤/٨٨٣ إشارة إلى مبدأ الإدارة الرشيدة، الذي ينص على واجب تبادل المعلومات والتعاون لضمان التنفيذ السليم لللائحة. كما ينص على إنشاء لجنة إدارية لتفسير أحكام اللائحة، وتعزيز التعاون بين الدول الأعضاء، وتسهيل أنشطة التعاون عبر الحدود. تم إدخال نظام التبادل الإلكتروني لمعلومات الضمان الاجتماعي (EESSI)، وهو قاعدة بيانات لنظام تكنولوجيا المعلومات، من أجل مساعدة مؤسسات الضمان الاجتماعي في الدول الأعضاء على تبادل المعلومات بشكل أسرع وأكثر أماناً. ففي الماضي، كانت معظم عمليات التبادل تتم على الورق، ولكن منذ يوليو ٢٠١٩، طُلب من جميع الدول الأعضاء الانتهاء من تنفيذ قاعدة البيانات وربط مؤسسات الضمان الاجتماعي لديها بالتبادلات الإلكترونية عبر الحدود.

٣-٤-٦ الاتفاقية المتعددة الأطراف الإيبيرية الأمريكية بشأن الضمان الاجتماعي

في عام ٢٠٠٧، وقعت إسبانيا والبرتغال الاتفاقية المتعددة الأطراف الإيبيرية الأمريكية بشأن الضمان الاجتماعي مع ١٣ دولة من أمريكا اللاتينية؛ وارتفع عدد الدول الأطراف إلى ١٥ دولة بحلول عام ٢٠٢٠. ومع ذلك، لا تسري الاتفاقية إلا في الأرجنتين وبوليفيا والبرازيل وشيلي وإكوادور والسلفادور وإسبانيا وباراغواي وبيرو والبرتغال والجمهورية الدومينيكية وأوروغواي. وفي حالة وجود اتفاقات ثنائية للضمان الاجتماعي بين دولتين متعاقبتين، تطبق الأحكام الأكثر ملاءمة للطرف المعني. وتغطي الاتفاقية، التي تحل محل شبكة من اتفاقيات الضمان الاجتماعي بين بلدان أمريكا اللاتينية، الحالات الطارئة التالية: إصابات العمل، والشيخوخة، والوفاة، والعجز. وتنص على المساواة في المعاملة، وتطبيق مبادئ الحفاظ على الحقوق المكتسبة والحقوق قيد الاكتساب.

وقد اتخذت عدة خطوات لضمان التنفيذ الفعال للاتفاقية. ففي مارس ٢٠١٢، تم تشكيل لجنة فنية إدارية، على النحو المنصوص عليه في الاتفاقية، لتيسير التنفيذ المنسق

وتشكل هذه القواعد واحدة من أكثر اتفاقيات الضمان الاجتماعي المتعددة الأطراف شمولاً من حيث النطاق، ليس فقط بسبب عدد البلدان المعنية (٣٢ بلداً) بل لأنها تغطي عدة فئات من المهاجرين وأسرهم عند تنقلهم داخل أوروبا:

◀ رعايا الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي وأيسلندا وليختنشتاين والنرويج وسويسرا الذين لديهم أو كان لديهم تأمين في أحد هذه البلدان، وكذلك أفراد أسرهم؛

◀ الأشخاص عديمو الجنسية واللاجئون المقيمون في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي وأيسلندا وليختنشتاين والنرويج وسويسرا الذين لديهم أو كان لديهم تأمين في إحدى هذه البلدان، وكذلك أفراد أسرهم وورثتهم (اللائحة (EC) رقم ٢٠٠٤/٨٨٣، المادة ٢).

◀ مواطنو الدول غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، باستثناء الدنمارك، الذين يقيمون بشكل قانوني في أراضي الاتحاد الأوروبي وانتقلوا بين هذه البلدان، وأفراد أسرهم (اللائحة (الاتحاد الأوروبي) ٢٠١٠/١٢٣١).

باستثناء بعض النظم المحددة، تنطبق اللوائح على نظم الضمان الاجتماعي العامة والخاصة، سواء كانت قائمة على الاشتراكات أو غير قائمة على الاشتراكات، بما في ذلك النظم القائمة على مسؤولية صاحب العمل وبعض أشكال المساعدة الاجتماعية (المادة ٣). تنسق كل دولة عضو فقط المزايا المقدمة بموجب تشريعاتها الخاصة؛ ولا يُطلب من الدول تقديم جميع المزايا المنصوص عليها في المادة ٣ إذا كان نظام الضمان الاجتماعي الوطني الخاص بها لا يشملها. وبالتالي، فإن المهاجر الذي عمل في ثلاث دول سيحصل على ثلاث معاشات تقاعدية منفصلة.^{٦٧} تمنع المادة ١٠ تداول المزايا. ومن الأمثلة على التغطية بطاقة التأمين الصحي الأوروبية (EHIC)، التي تمنح الأشخاص المقيمين في بلد من بلدان الاتحاد الأوروبي غير بلد إقامتهم الحق في الحصول على مزايا طبية خلال فترة إقامتهم بنفس الشروط وبنفس التكلفة التي يحصل عليها الأشخاص المؤمن عليهم في ذلك البلد. ويشمل ذلك أيضاً مواطني البلدان الثالثة باستثناء الدنمارك وأيسلندا، وليختنشتاين والنرويج وسويسرا.^{٦٨}

تتضمن لوائح الاتحاد الأوروبي أحكاماً مفصلة تنص على مبادئ المساواة في المعاملة، والحفاظ على الحقوق المكتسبة والحقوق قيد الاكتساب، إمكانية نقل المزايا. وتستند معظم الأحكام التي تحدد التشريعات المطبقة إلى مبدأ قانون مكان

^{٦٧} للمزيد من المعلومات أنظر: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=860&langId=en>.

^{٦٨} كانت هذه اللوائح تنطبق أيضاً على المملكة المتحدة حتى نهاية فترة الانتقال (ديسمبر ٢٠٢٠).

<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=470&langId=en>.

^{٦٩} يمكن أن يظل العمال المرسلون خاضعين لنظام الضمان الاجتماعي للدولة التي أرسلوا منها، بشرط ألا تتجاوز مدة العمل عامين وأن لا يُرسلوا ليحلوا محل عمال آخرين أنهاوا فترة إيفادهم. تنطبق استثناءات مماثلة على العمال المستقلين.

^{٧٠} رعايا الدول غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي غير مشمولين بأنظمة الاتحاد الأوروبي.

◀ ينطبق أيضًا مبدأ التشريع المعمول به. حيث يخضع العمال المهاجرون للتشريعات الوطنية للبلد الذي يتم فيه تقديم الخدمة، باستثناء بعض الحالات المنصوص عليها في المادة ٥ (العمال المنتدبون؛ موظفو البعثات الدبلوماسية والقنصليات والمنظمات الدولية؛ والبحارة)، الذين يعفون من دفع الاشتراكات في البلد المضيف لمدة تصل إلى سنتين. لا تشمل الاتفاقية العمال المستقلين الذين يعملون لحسابهم الخاص.

◀ يتم ضمان الحفاظ على الحقوق المكتسبة للعمال والحقوق قيد الاكتساب. وتتطلب الاتفاقية فترة اشتراك دنيا مدتها ١٢ شهراً في بلد ما قبل تغيير الإقامة إلى بلد آخر. وكقاعدة عامة، فإن الاشتراك في نظام الضمان الاجتماعي لأحد بلدان الميركوسور لمدة تزيد على ١٢ شهراً يُحتسب في استحقاق المزايا طويلة الأجل في أي من الدول الأعضاء الأخرى. وإذا كانت مدة الاشتراك الإجمالية للعامل أقل من ١٢ شهراً، يجوز للدولة التي دُفعت فيها الاشتراكات أن تقرر ما إذا كانت ستدفع الاستحقاقات أم لا. وتؤخذ في الاعتبار، لأغراض استحقاق المزايا، الفترات غير المتداخلة التي دُفعت خلالها أقساط التأمين أو الاشتراكات في أي من الدول الأعضاء في ميركوسور. وتسمح الاتفاقية حتى بإجمال المزايا المكتسبة في دولة ثالثة، شريطة أن يكون لديها اتفاق بشأن الضمان الاجتماعي مع أي دولة من دول الميركوسور. وإذا كانت دولة واحدة فقط من دول الميركوسور لديها مثل هذا الاتفاق مع دولة ثالثة، فيجب على الأولى أن تعترف بخدمة العامل على أنها قدمت داخل أراضيها لأغراض الإجمال. وتُدفع المزايا على أساس تناسبي زمني؛ بمعنى آخر، تحسب كل دولة عضو في الميركوسور مبلغ المزايا على أساس المعدل المطبق ومدة فترة الاشتراك في كل بلد.

للمسائل المتعلقة بالقضايا الإدارية وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات وتبادل البيانات والتحديث المنتظم للإجراءات. كما تم تشكيل لجان فنية منفصلة معنية بالمزايا الاقتصادية والمعاشات التقاعدية، والصحة، وإصابات العمل، والخدمات الاجتماعية، وصناديق المعاشات التقاعدية.^{٧١}

٧-٤-٣ اتفاقية ميركوسور المتعددة الأطراف بشأن الضمان الاجتماعي

تم التوقيع على اتفاقية ميركوسور المتعددة الأطراف بشأن الضمان الاجتماعي ولوائحها التنفيذية في عام ١٩٩٧ ودخلت حيز التنفيذ في عام ٢٠٠٥، لتحل محل الاتفاقيات الثنائية السابقة بين الدول المؤسسة لميركوسور: الأرجنتين، والبرازيل وباراغواي وأوروغواي. ولم تنطو الاتفاقية على تغييرات في أنظمة الضمان الاجتماعي الوطنية، التي كان معظمها أنظمة عامة وتستند إلى الاشتراكات مع وجود عدد قليل من أنظمة الرسملة الفردية. وتهدف الاتفاقية إلى دمج أنظمة الضمان الاجتماعي لأعضاء ميركوسور من خلال آليات تنسيق تضمن حصول العمال على الحماية الاجتماعية عند التنقل بين دول ميركوسور. وتغطي الاتفاقية الرعاية الصحية ومزايا الشيخوخة والعجز والورثة التي يوفرها كل بلد بموجب قانونه الوطني.

وتلعب الاتفاقية دوراً رئيسياً في تسهيل هجرة اليد العاملة مع ضمان حقوق المهاجرين، وبالتالي فهي مثال نموذجي لتطبيق مبادئ الضمان الاجتماعي المنصوص عليها في اتفاقيات منظمة العمل الدولية:

◀ تم تضمين مبادئ المساواة في المعاملة وعدم التمييز بشكل صريح. وفي الواقع، تعترف الاتفاقية بحق العمال المهاجرين في الحماية الاجتماعية أثناء أداء الخدمات في أي دولة عضو في ميركوسور، وهو حق يمتد ليشمل أسرهم ومن يعولهم، بغض النظر عن الجنسية (المادة ٢,١).

◀ الإطار ٥-٣ مشروع منظمة العمل الدولية: توسيع نطاق الحماية الاجتماعية وإمكانية نقل المزايا إلى العمال المهاجرين وأسرهم في مجتمعات اقتصادية إقليمية مختارة في أفريقيا

صفحة المشروع على الإنترنت:

https://www.ilo.org/africa/technical-cooperation/WCMS_646607/lang--en/index.htm

الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا: مجموعة أدوات لبناء القدرات، متاحة على:

<https://www.itcilo.org/en/areas-of-expertise/labour-migration/ecowas>

منظمة العمل الدولية ٢٠١٩، الحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين وأسرهم في دول الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---africa/documents/publication/wcms_714335.pdf



في عام ٢٠١٥، وفي سياق تنفيذ الخطة الاستراتيجية الإرشادية الإقليمية للتنمية (RISDP) التابعة لمجموعة تنمية الجنوب الأفريقي (SADC)، اعتمد قطاع التشغيل والعمل التابع للمجموعة بروتوكولاً للتشغيل والعمل. وقد وافق رؤساء الدول والحكومات على هذا البروتوكول، وهو الآن مفتوح للتصديق من قبل الدول الأعضاء، وبعد ذلك سيصبح ملزماً^{٧٢}. وفي هذا البروتوكول تركز المادة ١٩ على هجرة اليد العاملة وتنص على أن «تسعى الدول الأطراف إلى [...] ضمان منح الحقوق الأساسية لغير المواطنين، ولا سيما حقوق العمل/الاستخدام والحماية الاجتماعية؛ [...] وتنسيق التشريعات والسياسات الوطنية المتعلقة بالهجرة؛ واعتماد سياسة إقليمية للهجرة وفقاً للاتفاقيات الدولية [...]». وكجزء من هذه السياسة الإقليمية للهجرة، يجب على الدول «اتخاذ تدابير لتيسير تنسيق واستمرارية مزايا الضمان الاجتماعي، خاصةً من خلال اعتماد اتفاقات ثنائية ومتعددة الأطراف مناسبة تنص على المساواة في المعاملة لغير المواطنين، وتجميع فترات التأمين، والحفاظ على الحقوق والمزايا المكتسبة، وقابلية تصدير الاستحقاقات، والتعاون المؤسسي» (المادة ١٩(و)). بالإضافة إلى ذلك، هناك أحكام تنص على إنشاء وكالة إقليمية مستقلة لتناول قضايا مثل تبسيط وتسهيل قابلية نقل مزايا الحماية الاجتماعية عبر الحدود.

في مايو ٢٠١٦، اعتمد وزراء التشغيل والعمل في مجموعة تنمية الجنوب الأفريقي (SADC) إطار السياسة الإقليمية غير الملزم لمجموعة تنمية الجنوب الأفريقي بشأن إمكانية نقل مزايا الضمان الاجتماعي المتراكمة. ومؤخراً، اقترح وزراء قطاع التشغيل والعمل (ELS) والشركاء الاجتماعيون قطاعات تجريبية (التعدين والزراعة والخدمات المالية) ودولاً، وكلفوا بإجراء ثلاث دراسات لتوفير معلومات لإطار إمكانية نقل المزايا لمنطقة مجموعة تنمية الجنوب الأفريقي. وفي مايو ٢٠١٩، اتفقت الدول الأعضاء في مجموعة تنمية الجنوب الأفريقي والشركاء الاجتماعيون على خارطة طريق نحو صك ملزم بشأن تنسيق وإمكانية نقل مزايا الضمان الاجتماعي. وقد تم إعداد الصك المقترح بدعم من منظمة العمل الدولية ومناقشته في اجتماع للجان الفرعية الفنية الثلاثية المشتركة لقطاع التشغيل والعمل في نوفمبر ٢٠١٩. ثم تطورت مسودة الصك لتصبح وثيقة المبادئ التوجيهية بشأن إمكانية نقل مزايا الضمان الاجتماعي في مجموعة تنمية الجنوب الأفريقي (SADC ٢٠١٨)، التي أقرها اجتماع وزراء قطاع التشغيل والعمل والشركاء الاجتماعيين في مارس ٢٠٢٠. وتعهدت الدول الأعضاء بتنفيذ هذه المبادئ التوجيهية من خلال ترتيبات ثنائية ومتعددة الأطراف، وتطوعت إسواتيني وليسوتو وملاوي وجنوب أفريقيا وزيمبابوي بتجربة تنفيذها. ومن شأن المبادئ التوجيهية أن تسهل تنسيق نظم الضمان الاجتماعي

لم يقتصر دور الاتفاقية على تقليل الحواجز القانونية التي تحول دون حصول العمال المهاجرين على الحماية الاجتماعية في البلدان المضيفة لهم، بل إنها حسنت أيضاً التنسيق الإداري وتقديم المزايا بين الدول الأعضاء في ميركوسور من خلال:

◀ تنفيذ نظام نقل البيانات والتحقق من صحتها (DTVS) (الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي ٢٠٠٩) في عام ٢٠٠٨، والذي تديره منظمة OISS. وقد سهّل هذا النظام إلى حد كبير نقل وتسجيل والتحقق من بيانات الضمان الاجتماعي الخاصة بالعمال في الدول الأعضاء في ميركوسور، وحسّن ليس فقط أمن عملية تقديم طلبات المعاشات التقاعدية ودفع مزايا المتقاعدين، بل أيضاً كفاءة هذه العمليات من خلال تقليل وقت الانتظار والأعمال الورقية بشكل كبير (الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي ٢٠١٤). النظام ثنائي اللغة (الإسبانية والبرتغالية).

◀ دخول نظام لدفع المزايا بالعمل المحلية للبلد الذي يقيم فيه العامل المهاجر، مما يتيح تجنب التكاليف الإضافية المرتبطة بصرف العملات والرسوم المصرفية.

◀ تشكيل اللجنة الدائمة المتعددة الأطراف للضمان الاجتماعي (COMPASS)، التي تقدم المشورة للسلطات المختصة، وتفسر أحكام الاتفاقية وتنفيذها، وتتخذ القرارات بالإجماع.

٣-٤-٨ أطر عمل وسياسات مجموعة تنمية الجنوب الأفريقي (SADC) بشأن الضمان الاجتماعي

وضعت مجموعة تنمية الجنوب الأفريقي أطر عمل غير ملزمة مثل ميثاق الحقوق الاجتماعية الأساسية في مجموعة تنمية الجنوب الأفريقي لعام ٢٠٠٣ (الميثاق الاجتماعي)، الذي يسعى إلى وضع وتنسيق برامج الحماية الاجتماعية، وفي عام ٢٠٠٧، وضعت قانون الضمان الاجتماعي في الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي. حيث يسعى هذا القانون إلى «تزويد مجموعة تنمية الجنوب الأفريقي والدول الأعضاء بأداة فعالة لتنسيق وتقارب ومواءمة أنظمة الضمان الاجتماعي في المنطقة» (المادة ٣،٣) ويدعوها إلى «العمل على تحقيق حرية تنقل الأشخاص» (المادة ١٧،١) و«ضمان تسهيل إمكانية تصدير المزايا، بما في ذلك دفع المزايا في البلد المضيف» (المادة ١٧،٢(د)) وضمان أن يتمكن العمال المهاجرون من «المشاركة في برامج الحماية الاجتماعية في البلد المضيف [و] التمتع بالمعاملة المتساوية» (المادة ١٧،٢(أ) و(ب)).

٧٢ بحلول عام ٢٠١٨، كانت تسع دول أعضاء قد وقعت على البروتوكول لكن لم تصادق عليه أي منها. وفي عام ٢٠٢٠، تم الموافقة على تطوير مشروع بروتوكول حول التشغيل والعمل من قبل رؤساء الدول والحكومات والشركاء الاجتماعيين من أجل تسريع تطوير سوق عمل إقليمي منسق ومنسجم. لمزيد من المعلومات، انظر

للتفاوض بشأنها، ونطاقها المادي والشخصي، ومدى اعترافها بمبدأ المساواة في المعاملة.

٣-٥-٢ عملية التفاوض

أثناء المفاوضات، ينبغي أن تضع البلدان في اعتبارها أن هذه الصكوك تهدف إلى تنسيق نظم الضمان الاجتماعي في مختلف البلدان. وهي مصممة لإزالة الحواجز التي قد تمنع العمال المهاجرين وأسرهم من الحصول على المزايا الاجتماعية بموجب نظام أي من البلدان التي عملوا فيها، ولضمان ألا يضطر العمال المهاجرون إلى الاشتراك في أنظمة ضمان اجتماعي متعددة مقابل نفس العمل. وغالباً ما تستند هذه الاتفاقيات إلى مبدأ المعاملة بالمثل الشامل أو تسترشد به، مما يعني أن البلدان المتفاوضة تتفق على تطبيق الآليات نفسها وتفترض إمكانية مقارنة معقولة للالتزامات. وقد تعكس الاتفاقيات المتبادلة أيضاً عدم تكافؤ القوى بين الطرفين المتفاوضين. وحتى في مثل هذه الحالات، ينبغي أن تسعى اتفاقية الضمان الاجتماعي إلى ضمان أكبر قدر ممكن من المساواة في المعاملة، بحيث تعكس المبادئ الأساسية للمساواة وعدم التمييز المنصوص عليها في صكوك حقوق الإنسان ومعايير العمل الدولية.

عملية من ثمان خطوات

يتضمن التفاوض على اتفاقية الضمان الاجتماعي عمومًا ثمان خطوات: (١) المناقشات الأولية؛ (٢) إعداد مسودة أولية للاتفاقية من قبل أحد الطرفين؛ (٣) المفاوضات؛ (٤) مراجعة النص المتفق عليه؛ (٥) توقيع الاتفاقية؛ (٦) الموافقة على الاتفاقية؛ (٧) إبرام الترتيب الإداري وإعداد استمارات الطلب؛ و(٨) دخول الاتفاقية حيز التنفيذ. وفيما يلي مناقشة لكل خطوة من هذه الخطوات بمزيد من التعمق في الأقسام الفرعية التالية.

الوطنية داخل مجموعة تنمية الجنوب الأفريقي من أجل التغلب تدريجياً على الحواجز التي تمنع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم من الحصول على المزايا بموجب نظم الضمان الاجتماعي في أي من البلدان التي عملوا فيها.^{٧٣}

٣-٥-٣ كيفية التفاوض على اتفاقية الضمان الاجتماعي

تختلف عمليات التفاوض من حيث المدة والمحتوى والهدف. وكثيراً ما يُطلب من منظمة العمل الدولية دعم التفاوض على اتفاقات الضمان الاجتماعي الثنائية أو المتعددة الأطراف ووضعها. واستناداً إلى خبرة المنظمة وخبرة الخبراء والمفاوضين السابقين، تم تحديد عملية من ثمان خطوات يمكن أن تفيد أي بلد يرغب في التفاوض أو إعادة التفاوض على اتفاق للضمان الاجتماعي، ويتم اتباعها بشكل عام. وفي كل خطوة، يُسلط الضوء على العناصر الرئيسية التي يجب مناقشتها والتفاوض بشأنها. غير أن هذه القائمة ليست شاملة ويجب تكييفها مع الوضع والسياق المحددين.

٣-٥-١ قبل عملية التفاوض

قبل الدخول في مفاوضات بشأن اتفاقية الضمان الاجتماعي مع دولة أخرى، ينبغي للحكومات أن تجمع المعلومات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية ذات الصلة بالهجرة والحماية الاجتماعية في بلدها وفي البلد الذي تسعى للتفاوض معه من أجل تحديد موقفها التفاوضي مسبقاً. على سبيل المثال، ينبغي النظر في البيانات المتعلقة بأعداد المهاجرين وتدفقات الهجرة بين البلدين، بما في ذلك التركيبة السكانية للمهاجرين. كما ينبغي لكل شريك في المفاوضات أن يدرس سجل نظيره في التصديق على الصكوك الدولية المتعلقة بالضمان الاجتماعي للعمال المهاجرين واتفاقيات الضمان الاجتماعي التي أبرمها. وأخيراً، ينبغي للحكومات أن تقرر المزايا المحددة للضمان الاجتماعي التي قد تكون على استعداد

^{٧٣} المناقشات والوثائق التي تم تبادلها في إطار مشروع منظمة العمل الدولية، «تمديد الوصول إلى الحماية الاجتماعية وقابلية نقل المزايا للعمال المهاجرين وأسرهم في المجتمعات الاقتصادية الإقليمية المختارة في إفريقيا» (انظر الإطار ٣، ٥).

الشكل ٣-٤ عملية من ثمان خطوات



الخطوة ١. المناقشات الأولية

غالبًا ما تستند المناقشات الأولية إلى اجتماعات غير رسمية أو تبادل لرسائل البريد الإلكتروني بين خبراء الضمان الاجتماعي الفنيين العاملين في الوزارة أو مؤسسة الضمان الاجتماعي ذات الصلة في كل بلد. حيث يعتمد تشكيل الوفد على الفروع التي سيتم التفاوض بشأنها. وعندما يكون لدى بلد ما عدة أنظمة تقاعدية، مثل أنظمة التقاعد الإقليمية أو القطاعية، يجب أن يكون هناك مفاوض واحد فقط للتعامل مع الاتفاقية الدولية ثم التنسيق الداخلي. وعادة ما يشارك في هذه المناقشات شخص من وزارة الخارجية. وتتضمن هذه المناقشات تبادل للمعلومات حول أنظمة الضمان الاجتماعي الوطنية لكل بلد، وخاصة فروع الضمان الاجتماعي التي يطبقها كل بلد؛ والنطاق الشخصي والمادي لتشريعاته؛ وشروط الأهلية للحصول على المزايا؛ وأي معلومات أخرى تسمح للبلدان الأخرى بفهم نظام الضمان الاجتماعي الخاص به. وينبغي أن يشرح خبراء كل بلد استبعاد فروع معينة من الضمان الاجتماعي من مشروع الاتفاق. وتشكل المناقشات الأولية فرصة للدول لإبلاغ بعضها البعض بتفضيلاتها فيما يتعلق بتطبيق المبادئ الخمسة الرئيسية لاتفاقات الضمان الاجتماعي (الإطار ٣-٣). وعادة ما يشرح الخبراء إجراءات بلدانهم لإبرام اتفاقات الضمان الاجتماعي، ويناقشون الإطار الزمني للتفاوض بشأن الخطوات التالية، ويقررون أي دولة ستعد المسودة الأولية للاتفاقية أو ما إذا كان كل منهم سيعد مسودة.

الخطوة ٢. إعداد مسودة أولية للاتفاقية

غالبًا ما يتألف وفد البلد من مسؤولين فنيين من وزارات الصحة والعمل والرعاية الاجتماعية والحماية الاجتماعية والشؤون الاجتماعية والشؤون الخارجية و/أو وكالات حكومية أخرى ومؤسسات الضمان الاجتماعي، وقد يشمل ممثلين عن المجالس الثلاثية لصناديق الضمان الاجتماعي المعنية. وعادة ما يكون الفريق المشارك في المفاوضات هو نفسه الفريق المشارك في المناقشات الأولية. حيث يُعد إعداد المسودة الأولية للاتفاقية نقطة انطلاق المفاوضات، وإذا لم تتفق البلدان المتفاوضة على البلد الذي سيقوم بإعداد المسودة، فينبغي أن تفعل ذلك في هذه المرحلة. وإذا تعذر ذلك، يمكن البدء في تبادل المراسلات.

يجب أن يعكس المشروع تفضيلات البلدان فيما يتعلق بالمبادئ الخمسة الرئيسية للضمان الاجتماعي (المساواة في المعاملة، والحفاظ على الحقوق المكتسبة، ودفع الإعانات في الخارج (تصدير الإعانات)، وتحديد التشريع المعمول به، والحفاظ على الحقوق أثناء اكتسابها (التجميع)، والمساعدة الإدارية) التي سيتم تضمينها في الاتفاقية. وعلى وجه التحديد، ينبغي أن يتضمن المشروع النطاق المادي والشخصي للاتفاقية، مع تحديد ما إذا كان هناك أي أنواع من العمال مستبعدة؛ وفروع الضمان الاجتماعي والمزايا المشمولة في نظم الضمان الاجتماعي الوطنية للبلدان؛ ومعايير الأهلية للحصول

المفيد إدراج شرح أو توضيح لهذا الحكم وهدفه في المحضر. ومن الأمثلة على الحاجة إلى ملاحظات تفسيرية اتفاقية الكاريكوم بشأن الضمان الاجتماعي (١٩٩٧)؛ فقد جعلت لغتها القانونية غير المعتادة أو شديدة الفنية (بالمقارنة مع صياغة معظم الاتفاقيات المتعددة الأطراف والثنائية الأخرى) من الصعب فهم أحكامها (هيروس، نيكاك وتامانيو ٢٠١١). وعلى الرغم من الملاحظات التفسيرية المقدمة، تم في نهاية المطاف تعديل المادة ١٨ من الاتفاقية من أجل مزيد من الوضوح في البروتوكول المعتمد في عام ٢٠٠٩.

عند الانتهاء من المفاوضات والاتفاق على النص، يوقع رؤساء وفود البلدان المعنية على النص بالأحرف الأولى من أسمائهم كعلامة على موافقتهم الرسمية. غير أن ذلك لا يمنع إجراء تغييرات لاحقة بعد مراجعة النص مرة أخرى، شريطة موافقة جميع الأطراف المتفاوضة على التعديلات.

◀ الخطوة ٤. مراجعة النص المتفق عليه

بمجرد انتهاء المفاوضات، يجب مراجعة مسودة الاتفاقية من قبل السلطات المختصة في كل دولة مشاركة في المفاوضات، وعادة ما تكون وزارة العدل ووزارة الخارجية وغيرها حسب الاقتضاء. وفي هذه المرحلة، تراجع الأطراف قوانينها الوطنية وممارساتها المتعلقة بالمعاهدات، بما في ذلك القضايا الدستورية التي تقع خارج نطاق معرفة واختصاص الوزارات المسؤولة عن الضمان الاجتماعي. ولا ينبغي أن تكون هذه المرحلة فرصة لإعادة فتح المفاوضات، حيث يجب أن يقتصر تعديل النص المتفق عليه نتيجة للمراجعة على الحد الأدنى الضروري، ويجب أن توافق عليه جميع البلدان المتفاوضة. لكن في حالة عدم التوصل إلى اتفاق، تقوم الأطراف المتفاوضة إما: (١) بتكرار الخطوة السابقة ومواصلة المفاوضات؛ أو (٢) بتعليق العملية مؤقتاً بهدف استئناف المفاوضات في وقت لاحق؛ أو (٣) بالتخلي عن العملية؛

أو (٤) بإلغاء العملية رسمياً. ويمكن تناول القضايا غير المتعلقة بالضمان الاجتماعي والتي لا تدخل في نطاق ولاية فريق التفاوض، مثل تأشيرات الدخول والخروج والقنوات الدبلوماسية، خارج عملية التفاوض.

◀ الخطوة ٥. توقيع الاتفاقية

بمجرد مراجعة مسودة النص والموافقة على التعديلات المقترحة من قبل جميع البلدان المتفاوضة، تصبح الاتفاقية جاهزة للتوقيع. إذا كانت البلدان لا تتحدث نفس اللغة، فسيتم عليها الاتفاق على اللغة (اللغات) الرسمية للاتفاقية وترجمتها إلى لغتها (لغاتها) الوطنية إذا لزم الأمر. فيما يتعلق باللغة التي سيتم استخدامها أثناء تطبيق الاتفاقية، من الممارسات الشائعة أن تتواصل السلطات والمؤسسات في كل دولة من الدول الموقعة مع بعضها البعض ومع العمال المهاجرين مباشرة بلغتها الرسمية. وعادة ما يتم توفير نسخ من الاتفاقية من قبل الدولة التي تم التوقيع فيها. ويجب أن

على الاستحقاقات؛ والأحكام العامة (مسرد مصطلحات)؛ والأحكام المتنوعة والانتقالية (الترتيبات الإدارية ونظم تسوية المنازعات). وإذا أبدى الخبراء تفضيلات مختلفة، ينبغي توفير خيارات إضافية تعكس الصياغة المفضلة لكل بلد.

بدلاً من أن تقوم دولة واحدة بإعداد مسودة للمناقشة، يمكن لكل دولة أن تعد مسودتها الخاصة؛ وهذا أمر شائع عندما تكون مواقف الدول مختلفة جداً أو عندما يكون لدى دولة ما أحكام خاصة غير قياسية لاتفاقياتها في مجال الضمان الاجتماعي. ومن المستحسن أن تُقدم المسودة (المسودات) إلى جميع الدول المشاركة في المفاوضات قبل وقت كافٍ من بدء المفاوضات حتى يتمكن خبراءها من تحليل الأحكام وتقديم توصياتهم. وقد ترغب البلدان في إعداد مقترحات بديلة أو مقترحات مضادة للأحكام التي تنطوي على مشاكل. ويمكن الاطلاع على المبادئ التوجيهية لصياغة اتفاقية الضمان الاجتماعي في المرفقين الملحقين بتوصية الحفاظ على الحقوق في مجال الضمان الاجتماعي، ١٩٨٣ (رقم ١٦٧)؛ ويتضمن المرفق الأول أحكاماً نموذجية لإبرام صكوك الضمان الاجتماعي الثنائية أو المتعددة الأطراف، بينما يتضمن المرفق الثاني اتفاق نموذجي لتنسيق صكوك الضمان الاجتماعي الثنائية والمتعددة الأطراف.

◀ الخطوة ٣. المفاوضات

الغرض من المفاوضات هو وضع نص اتفاقية الضمان الاجتماعي. حيث يقوم خبراء البلدان المتفاوضة، وعادة ما يكونون وزراء العمل والصحة والشؤون الخارجية ومسؤولين حكوميين آخرين، بإجراء مراجعة تفصيلية للمسودة (المسودات) الأولية، بما في ذلك العنوان والديباجة. على سبيل المثال، قد يكون الاتفاق على صياغة بند ما موضع خلاف؛ فقد لا تقبله البلدان المتفاوضة على الفور أو قد يتطلب مزيداً من التشاور مع السلطات الوطنية. ويمكن تأجيل مناقشة الاختلافات إلى الجولة التالية من المفاوضات أو حلها من خلال تبادل المراسلات لاحقاً. وبمجرد أن تتفق البلدان على صياغتها، ينبغي إدراج البند والتغييرات التي أدخلت على المسودة الأولية للاتفاقية في مسودة منقحة ترفق بمحضر المفاوضات.

وقد يتطلب التفاوض على اتفاقية جولة واحدة أو عدة جولات. وينبغي تلخيص نتائج المناقشات خلال كل جولة في محضر، الذي ينبغي أن يتضمن أيضاً مرفقاً بمسودة الاتفاقية المنقحة وقائمة بالمشاركين وأي مواد أخرى ذات صلة اتفق عليها الأطراف. ومن الممارسات الشائعة أن تقوم الدولة المضيفة للمفاوضات بصياغة المحضر، الذي يتم إعداده وتوزيعه في نهاية كل جولة من جولات المفاوضات ويجب أن توافق عليه جميع الدول المشاركة. وسيتوقف نطاق المحضر على ممارسات البلدان المعنية ومضمون المفاوضات. وإذا لم يكن معنى أو مقصد أحد الأحكام واضحاً تماماً، أو إذا كان أحد الأحكام موضع خلاف وخاضعاً لتسوية كبيرة، فقد يكون من

المزايا الاجتماعية عن طريق ملء استمارات إدارية، غالباً ما تصدر بجميع اللغات الرسمية للدول الأطراف. وتشمل البيانات الشخصية المطلوبة تفاصيل مثل الاسم والعمر والنوع الاجتماعي ورقم الضمان الاجتماعي والجنسية والحالة الاجتماعية ومحل الإقامة وتواريخ الدخول إلى البلد والإقامة فيه والمغادرة منه. وبحسب الإعانة الاجتماعية، قد يُطلب تقديم معلومات إضافية، بما في ذلك تاريخ العجز أو العلاج الطبي للحصول على معاشات العجز، والعلاقة بالمساهم للحصول على استحقاقات الوفاة، والوضع الوظيفي وإقرار الأنشطة. وتُطلب تقارير طبية للحصول على الإعانات الصحية ومعاشات العجز. وقد توفر النماذج الإدارية أيضاً معلومات مهمة عن طرق الدفع والوثائق التي يجب تقديمها، وتتضمن أحكاماً بشأن استخدام البيانات وصيانتها وحمايتها.

الخطوة ٨. بدء النفاذ

يبدأ نفاذ الاتفاقية عند الموافقة عليها أو التصديق عليها وتوقيع الترتيبات الإدارية. وعادة ما يرد تاريخ بدء نفاذها في أحد أحكامها. ومن الشائع أن تبدأ الاتفاقيات نفاذها في تاريخ تبادل صكوك التصديق أو الإخطارات باستيفاء الشروط الوطنية أو بعد ذلك التاريخ. وإذا لم تدرج البلدان مثل هذا الحكم في الاتفاقية، فيمكنها الاتفاق على التاريخ من خلال مناقشات مباشرة بين وزارات خارجيتها أو تبادل مذكرات دبلوماسية.

٣-٦ وضع الاتفاقيات موضع التنفيذ: الاعتبارات المؤسسية والتشغيلية والإدارية

بعد توقيع اتفاقية الضمان الاجتماعي، يجب على المؤسسات المعنية أن تحدد الإجراءات والأدوار والمسؤوليات وأنظمة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات اللازمة لتنفيذها.

أولاً، يجب عليهم تحديد الهياكل التنظيمية على المستويات الدولية والوطنية والمؤسسية من أجل إدارة الجوانب السياسية والتنظيمية والإجرائية للاتفاقية وعلاقتها بخدمات الضمان الاجتماعي الأخرى. بالإضافة إلى ذلك، يتطلب تنفيذ الاتفاقيات الدولية آليات موثوقة لتبادل البيانات بين مؤسسات الأطراف ومكاتب الاتصال. ويشمل ذلك، من بين أمور أخرى، تحديد البيانات التي سيتم تبادلها، وآلية المصادقة (التوقيع الإلكتروني أو غيره)، وبروتوكول تبادل الطلبات والردود، وتنفيذ نظم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لدعم هذه العمليات. كما ينطوي ذلك على التنفيذ التشغيلي للاتفاقية، من خلال عمليات آلية حيثما أمكن؛ ويتمثل ذلك أساساً في تلقي وإرسال طلبات المعلومات ومعالجة مطالبات الإعانات.

ومع ذلك، فإن تطبيق عمليات تنفيذ فعالة، خاصة لتبادل البيانات بين مؤسسات الدول الأطراف، يمكن أن يشكل تحدياً. ففي غياب المعايير والحلول القابلة لإعادة الاستخدام، يجب تطوير النظم من الصفر، وتصبح هذه العملية أقل فعالية

تحتفظ كل دولة مشاركة في المفاوضات بنسخة أصلية من الاتفاقية الموقعة وأن تودعها في سجل المعاهدات التابع لوزارة خارجيتها. إذا تم توقيع الاتفاقية من قبل مسؤول غير رئيس الدولة أو رئيس الحكومة أو وزير الخارجية، يجب على الدولة تقديم صك تفويض كامل يثبت أن المسؤول مخول بتوقيع الاتفاقية نيابة عن الدولة.

الخطوة ٦. الموافقة على الاتفاقية

عادة ما يدخل الاتفاق حيز التنفيذ بعد موافقة أو تصديق كل من البلدان المعنية عليه. ويعتمد التصديق أو الموافقة على الإجراءات الوطنية التي وضعها كل بلد لهذا الغرض، مثل التصويت البرلماني أو موافقة مجلس الوزراء أو سن تشريع (انظر أيضاً الفصل ٢، القسم ٤).

الخطوة ٧. إبرام الترتيب الإداري

الترتيب الإداري أساسي لتنفيذ وإدارة اتفاق الضمان الاجتماعي ويفضل إبرامه قبل دخول الاتفاق حيز التنفيذ. وهو يكمل اتفاق الضمان الاجتماعي من خلال تنظيم جميع الجوانب ذات الصلة بالمساعدة الإدارية في تطبيقه، والتشريعات التي ينطبق عليها، والإجراءات التشغيلية التي يجب على كل بلد اتباعها. وعادة ما يتم إدراجه في صك مختلف، ولكن ليس دائماً؛ على سبيل المثال، يتضمن اتفاق الكاريكوم بشأن الضمان الاجتماعي (١٩٩٧) الأحكام الإدارية والتشغيلية في نفس الصك. والفرق بين الاثنين هو أن اتفاق الضمان الاجتماعي يحدد الإطار القانوني لتنسيق نظم الضمان الاجتماعي الوطنية للأطراف، وتحديد مبادئ المساعدة الإدارية بينها، في حين يركز الترتيب الإداري على كيفية تقديم هذه المساعدة الإدارية.

ولا ينبغي أبداً الخلط بين محور التركيز في الترتيب الإداري والأحكام الموضوعية للاتفاقية، التي تحدد حقوق الأطراف وواجباتها، وينبغي أن يقتصر الترتيب الإداري على المسائل الإدارية والتشغيلية ذات الصلة. ولا يمكن تصحيح أو تعديل الثغرات أو الغفلات أو عدم الدقة فيما يتعلق بالحقوق والواجبات المنصوص عليها في الاتفاقية من خلال الترتيب الإداري.

ينبغي أن يتضمن الاتفاق بنداً ينص على الإذن بإبرام ترتيب إداري، على أن يذكر هذا البند "السلطات المختصة" التي ستتفاوض بشأنه. وإذا لم ترد أسماء هذه السلطات صراحة في الاتفاق، فينبغي تحديدها في الترتيب الإداري، الذي عادة ما يحدد المؤسسة (المؤسسات) الوطنية في كل دولة طرف التي ستعمل كوكالة اتصال لتنفيذ الاتفاق. وعادة ما يتم الاتفاق على الإجراءات التشغيلية والإدارية ذات الصلة بين السلطات/ المؤسسات المختصة للأطراف ووكالات الاتصال خلال مناقشاتهم المتعلقة بالتنفيذ. ونظراً لأن الترتيبات الإدارية لا تتطلب عادة موافقة الكونغرس، فإنها تعد أدوات أكثر مرونة.

في الممارسة العملية، يجب تقديم طلبات الحصول على

- ◀ تنفيذ نظام تبادل البيانات القائم على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، بما في ذلك من خلال:
- ▶ تطوير هيكل على المستويات الدولية والوطنية والمؤسسية. والهدف من ذلك هو تحديد المكونات التي تتيح التفاعل الفعال والأمن بين المؤسسات. وهذه واحدة من أولى الخطوات وأهمها في تنفيذ اتفاق دولي (انظر الشكل ٣،٥)؛
- ▶ تطوير تقنيات التشغيل البيني من أجل ربط أنظمة المؤسسات المختلفة، خاصة على المستوى الدولي؛ وهذه إحدى التقنيات الأساسية المتاحة لدعم تنفيذ الاتفاقيات الدولية للضمان الاجتماعي؛
- ▶ إنشاء نظام لتبادل البيانات وبيئة للعمليات اليومية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات. في حين أن الأول يتطلب تنفيذ نظام برمجي، فإن الثاني يتطلب بنية تحتية مناسبة لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات وموارد بشرية لأداء العمليات اللازمة وتلبية معايير جودة الخدمة.

٣-٦-١ الحوكمة والإدارة

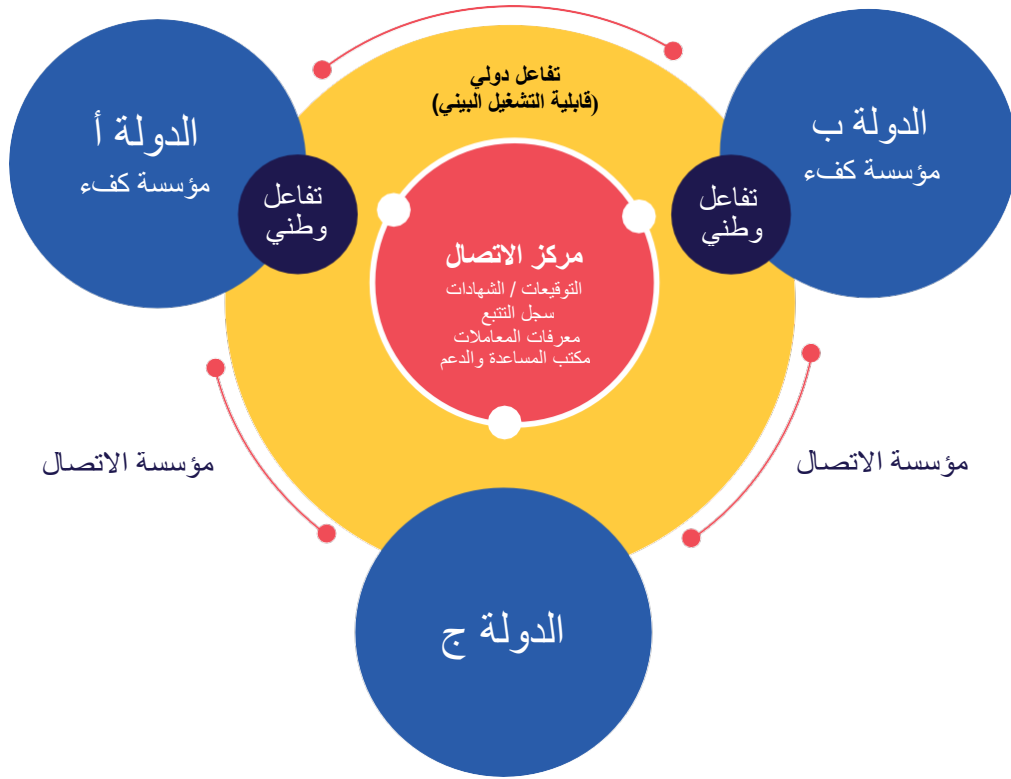
- ينبغي أن تحدد كل مؤسسة الأدوار وهيكل الحوكمة اللازمة للتنفيذ العملي للاتفاقيات الدولية للضمان الاجتماعي التي تقع ضمن ولايتها من أجل حماية حقوق الضمان الاجتماعي للعمال المهاجرين، بما في ذلك مشاركة المؤسسة في الهيئات واللجان والأفرقة العاملة المشتركة بين المنظمات التي تدير الاتفاقية على الصعيدين الدولي والوطني.
- وينبغي للمؤسسات أيضاً وضع استراتيجية وخطة عمل من أجل تنفيذ الأنشطة التشغيلية المطلوبة بموجب الاتفاقيات الدولية. وينبغي أن تتماشى هذه الأنشطة مع الخطة الاستراتيجية الشاملة للمؤسسة. ويمكن أن تشمل

وأكثر تكلفة مع تزايد عدد الاتفاقيات ومتطلبات أنواع إضافية من تبادل البيانات. لذلك، من المهم: (١) تحقيق ترابط فعال وآمن على المستويات الدولية والوطنية والمؤسسية؛ (٢) ضمان موثوقية وأمن ومصادقة عمليات التبادل، بما في ذلك موثوقية بيانات المؤسسات وهوية المستخدمين وإمكانية تتبع العمليات؛ (٣) تحديد نماذج البيانات والعمليات والاتفاق عليها؛ (٤) إنشاء هيكل تنظيمي مع تحديد الأدوار والمسؤوليات.

من أجل تحقيق هذه الأهداف وتفعيل الاتفاقية، يجب اتخاذ الخطوات التالية:

- ▶ تحديد جوانب الحوكمة والإدارة في الاتفاقية من خلال تحديد المهمة والأدوار وهيكل الحوكمة لتنفيذها العملي أولاً، ثم وضع استراتيجية وخطة عمل.
- ▶ تحديد العمليات التشغيلية ونماذج المعلومات للمؤسسات المنفذة. واعتماداً على نوع البيانات التي سيتم تبادلها، قد تتضمن هذه النماذج بيانات شخصية: الميلاد والوفاة والزواج والانفصال وسجلات العمل ومعلومات عن مزايا الضمان الاجتماعي التي تم الحصول عليها في البلد المضيف أو البلد الأصلي وإقرارات الدخل والنفقات المرتبطة بالإجراءات في الحالات الفردية. حيث يؤدي استخدام نماذج معلومات موحدة إلى تحسين كفاءة تنفيذ الاتفاقية. ومن المهم ملاحظة أنه في حين يتم وضع هذه النماذج على المستوى الدولي، قد يلزم تطوير العمليات التشغيلية (أو العمليات الفرعية) على المستويين الوطني والمؤسسي.
- ▶ تطوير ميزات الأمان والمصادقة، ومعالجة القضايا الرئيسية المتعلقة بمصادقة الاتفاقية، والامتنال للوائح حماية البيانات ذات الصلة، وخلق بيئة آمنة للتفاعل بين المؤسسات.

الشكل ٣-٥ بنية وأنواع التفاعل لاتفاقية متعددة الأطراف



الاستراتيجية بعض العناصر التالية:

الطلبات الواردة من المؤسسات الأخرى. يجب التحقق من صحة بعض الطلبات قبل معالجتها؛ على سبيل المثال، قد تتطلب الموافقات على الإعانات تفويضاً خاصاً.

آليات تحديد الهوية الشخصية المستخدمة من قبل المؤسسة والبلد (وثيقة الهوية الوطنية، رقم جواز السفر، الهوية الداخلية الصادرة عن المؤسسة، وما إلى ذلك).

وتيرة وإجراءات إخطار المؤسسات الأخرى ذات الصلة بالاتفاقية (على سبيل المثال، تلقائياً عند حدوث تغيير أو على فترات محددة)؛

قواعد المعاملة بالمثل التي تحكم النفقات الناشئة عن تطبيق الاتفاقية؛

استخدام المؤسسة للتوقيعات الرقمية وإدارة التراخيص المطلوبة للعمليات بموجب الاتفاقية؛

متطلبات التتبع للمتابعة (بما في ذلك الاحتفاظ بسجل للعمليات، خاصةً بين المؤسسات).

يجب على المؤسسة، بالتنسيق مع المؤسسات الأخرى المشاركة في تنفيذ الاتفاقية الدولية، تحديد العمليات التي تتيح تطبيقها في حالات محددة.

أهداف المؤسسة لتحسين الفعالية التشغيلية لتنفيذ الاتفاقيات. ويمكن أن تشمل هذه الأهداف تحسين سلامة البرامج، وتقليل الأخطاء والمدفوعات غير المستحقة، وتقليل التأخير في العمليات والنزاعات مع المؤسسات الأخرى؛

سياسات المؤسسة بشأن أمن تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وحماية البيانات ومصادقة العمليات؛

التنفيذ التدريجي للاتفاقية بالتنسيق مع مؤسسات الدول الأطراف الأخرى، بدءاً بمجموعة فرعية من الوظائف والفروع ومشاريع تجريبية. على سبيل المثال، يمكن أن يبدأ تنفيذ الاتفاقية بفرع واحد من فروع الضمان الاجتماعي؛

القيام بأنشطة تدريبية موازية للموظفين الذين سيشاركون في العمليات القائمة على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات بموجب الاتفاقية.

وأخيراً، من أجل إدارة العمليات والموارد الرئيسية، ينبغي للمؤسسة أن تأخذ في الاعتبار ما يلي:

إجراءات التفويض الداخلية واستجابات التسليم لتناول

يقلل من تعقيد وتكلفة تنفيذ اتفاقيات الضمان الاجتماعي الدولية. ويسمح النموذج العام المتفق عليه بين المؤسسات المعنية للمؤسسات باختيار البيانات التي سيتم تبادلها باللغة التي تختارها، ويسمح بنقل البيانات من خلال حزمة بيانات محددة (على سبيل المثال، ملفات لغة الترميز القابلة للتوسيع (XML) أو ملفات القيم المفصلة بفواصل (CSV))، مما يسهل التنفيذ في الوقت المناسب للاتفاقية الدولية.

ومن الأمثلة على أنظمة تبادل البيانات النظامان المستخدمان لتنفيذ اتفاق ميكروسور المتعدد الأطراف بشأن الضمان الاجتماعي واللائحة (EC) رقم ٢٠٠٤/٨٨٣. وباستخدام هياكل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات المختلفة، يتبع كلا النظامين نماذج معلومات مشتركة لتبادل البيانات بين الدول الأطراف وإجراءات مشتركة للمزايا والشروط المشمولة.

٣-٦-٣ الأمن والتوثيق

نظراً للعمليات التشغيلية التي يتعين تنفيذها والكم الهائل من البيانات الحساسة التي سيتم تبادلها، فإن أمن البيانات وتوثيق المستفيدين أمران بالغ الأهمية لضمان وصول المزايا إلى الأفراد الصحيحين، وبالتالي فهما سمة أساسية للأنظمة التي تنفذ اتفاقيات الضمان الاجتماعي الدولية؛ وهذا أمر مهم بشكل خاص بالنظر إلى الطبيعة العابرة للحدود والمشاركة بين الوكالات لهذه الأنظمة. ولهذا السبب، ينبغي أن يكون تطبيق سياسات ولوائح الأمن وحماية البيانات إحدى الأولويات الأولى للمؤسسات المنفذة، وهو هدف يمكن تحقيقه عن طريق تشفير قنوات الاتصال والبيانات المتبادلة.

وتتمثل أولوية أخرى في التحقق من الأصالة التشغيلية، بما في ذلك إنشاء إطار عمل للتحقق يتم الاتفاق عليه من قبل جميع المؤسسات المشاركة، لضمان تنفيذ المعاملات بشكل آمن وقانوني وفعال. يتطلب ذلك استبدال التوقيعات اليدوية المستخدمة في المعاملات الورقية^{٧٤} بتوقيعات إلكترونية تعتمد على كلمات المرور، والبيانات البيومترية، وحتى الشهادات الرقمية كلما أمكن ذلك، وتنفيذ تدابير لفرض لوائح حماية البيانات التي تحكم المعاملات بموجب الاتفاقيات الدولية والشهادات الرقمية. ويجب أن تستند هذه التدابير إلى اللوائح الوطنية ذات الصلة وإلى الشروط المنصوص عليها في الاتفاقية. ويجب على المؤسسات اتباع التوصيات الواردة في معايير أمن تكنولوجيا المعلومات والاتصالات مثل المنظمة الدولية للتوحيد القياسي (ISO) ٢٧٠٠١، ويجب على موظفيها استخدام التوقيعات الإلكترونية بشكل منهجي. وتوفر المبادئ التوجيهية الصادرة عن جمعية الضمان الاجتماعي بشأن تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والمواد ذات الصلة^{٧٥} مزيداً من التوجيه في هذه الأمور.

إحدى العمليات الرئيسية التي يجب تحديدها هي التحديد الدقيق للأشخاص المشمولين بالاتفاقية في مختلف البلدان التي عاشوا فيها، استناداً إلى نماذج تحديد الهوية الشخصية التي يستخدمها كل بلد لإجراءات الضمان الاجتماعي والتي قد يُطلب تقديمها لعمليات مثل طلبات الإعانات وتسجيل العمال المندوبين.

تشمل الإجراءات الشائعة الأخرى التي يجب تحديدها ما يلي:

- ◀ جمع البيانات الشخصية للأشخاص المشمولين بالاتفاقية؛
- ◀ تسجيل العامل المندوب؛
- ◀ المطالبة بالمزايا بموجب الاتفاقية؛
- ◀ طلب السجلات/التاريخ الوظيفي السابق (للمعاشات التقاعدية)؛
- ◀ طلب السجلات الطبية (لتقييم الإعاقات)؛
- ◀ الاستفسار عن الوضع الحالي للموظف (للعامل المندوبين)؛
- ◀ الاستفسار عن المزايا في البلد المضيف (للخدمات الطبية)؛
- ◀ الاستفسار عن حالة حياة المستفيد (لمنع المدفوعات غير المستحقة)؛
- ◀ الموافقة على طلب الاستحقاق أو رفضه.

ينبغي للمؤسسة، بالتنسيق مع المؤسسات الأخرى المشاركة في تنفيذ الاتفاقية، تحديد نماذج تبادل البيانات للرد على الطلبات والاتصالات الإدارية والإخطارات. وقد يشمل ذلك معلومات عن البيانات الشخصية وسجلات العمل والحالة الاجتماعية والزوجية والولادة والاستحقاقات التي تم الحصول عليها في البلد المضيف أو البلد الأصلي وإقرارات الدخل والنفقات المرتبطة بالإجراءات في الحالات الفردية وإقرارات العمال المنفصلين.

يجب أن تحتوي البيانات المتبادلة على سمات تعريف شخصية مشتركة (أو معرفات فريدة) لضمان إمكانية المقارنة ومراقبة الأحداث التي تحدث في حياة الشخص (مثل الزواج والوفاة والعجز). إحدى هذه السمات هي وثيقة أو رقم التعريف الشخصي المستخدم في كل بلد لإجراءات الضمان الاجتماعي.

كما أن استخدام نماذج موحدة ومعرفات فريدة لتبادل البيانات

٧٤ لا تزال العديد من الدول تستخدم النماذج الورقية لتبادل المعلومات.

٧٥ انظر فصول إرشادات الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي حول تكنولوجيا المعلومات والاتصالات بشأن تنفيذ الاتفاقيات الدولية للضمان الاجتماعي وأمن البيانات وخصوصيتها في الضمان الاجتماعي. انظر أيضاً التقرير الفني للمنظمة الدولية للضمان الاجتماعي حول التوافقية في الضمان الاجتماعي.

٦-٣-٤ أنظمة تبادل البيانات المعتمدة على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات

يتكون نظام تبادل البيانات بين مؤسستين لغرض تنفيذ اتفاقية الضمان الاجتماعي إلى حد كبير من سير العمل الموضح في الشكل ٦-٣. كما تم الشرح سابقاً، الخطوة الأولى هي تحديد نوع البيانات التي سيتم تبادلها. بمجرد أن تتفق المؤسسات على ذلك، يمكنهما تبادل طلبات البيانات. يجب على المؤسسة المستقبلة أولاً التحقق من صحة هوية الطالب، ثم إعداد الرد من خلال الحصول على البيانات من قواعد البيانات المحلية وأنظمة المعلومات. الخطوة النهائية هي تشفير وتوقيع الرد وإرسال المعلومات إلى المؤسسة الطالبة، التي يجب أن تقوم بفك تشفير وتوثيق الرد وإدخال البيانات في قواعد بياناتها وأنظمتها المعلوماتية. بهدف التعامل الفعال والأمن مع سير عمل تبادل البيانات، فإن إنشاء بنية شاملة هو خطوة رئيسية في تنفيذ اتفاقية دولية. يشمل ذلك:

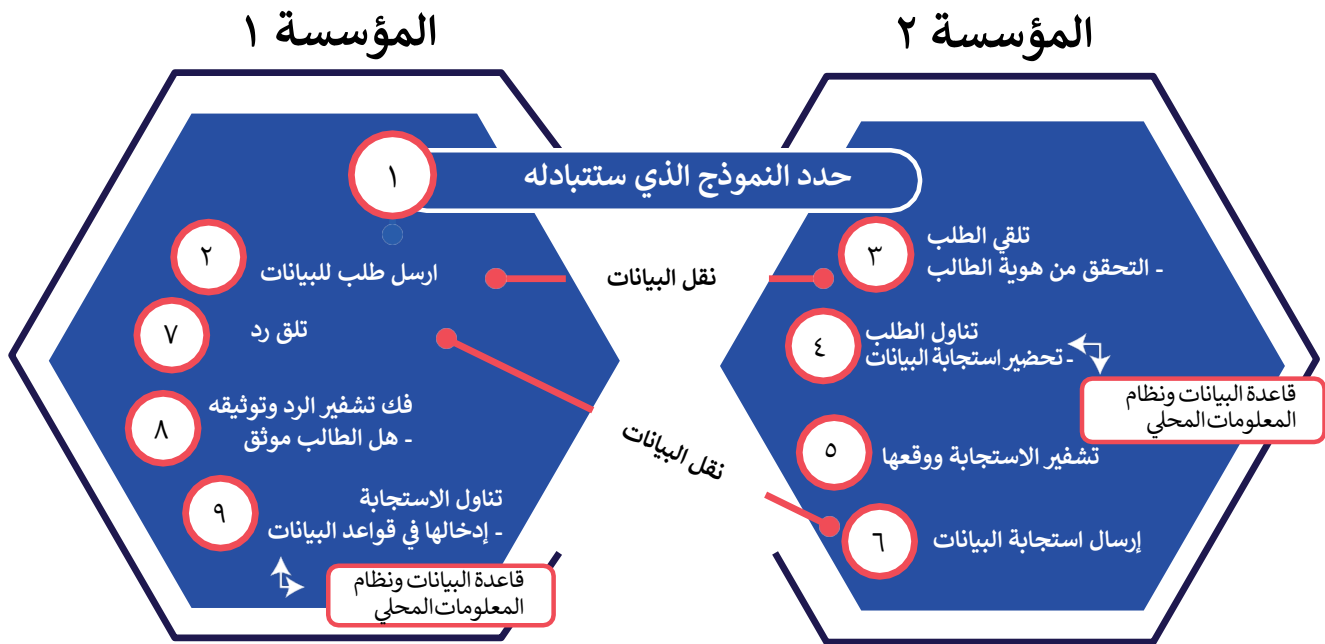
- الهندسة الدولية، التي تتعامل مع التفاعل بين وكالات الاتصال للدول المختلفة على المستوى الدولي؛
- الهندسة الوطنية، التي تتعامل مع التفاعل بين وكالة الاتصال والمؤسسات المختصة في دولة واحدة على المستوى الوطني؛ و

الهندسة المؤسسية، التي تتعامل مع التفاعل بين أنظمة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الداخلية للمؤسسات والكيانات الأخرى على المستويين الوطني والدولي.

يجدر بالذكر أن خصائص الاتفاقية تحدد نوع الهندسة المطلوبة. بينما تتطلب الهندسة الدولية للاتفاقيات متعددة الأطراف خدمات مشتركة ومنظمة ثالثة موثوقة، يمكن أن تستند الاتفاقيات الثنائية إلى اتصالات من نقطة إلى نقطة^{٧٧} بين وكالات الاتصال (على سبيل المثال باستخدام بروتوكولات خدمات الويب). الهندسة الوطنية مفيدة فقط عندما يتعين على عدة مؤسسات وطنية التنسيق مع بعضها البعض؛ فهي ليست ضرورية حيث، كما هو الحال غالباً، تكون مؤسسة واحدة فقط معنية بتنفيذ الاتفاقية.

تتصل أنظمة المؤسسات المختلفة، خاصةً على المستوى الدولي، بتقنيات التشغيل البيئي. لذلك، فإن هذه التقنيات، وخاصة خدمات الويب، ضرورية لتنفيذ الاتفاقيات الدولية للضمان الاجتماعي. يجب على كل مؤسسة، بالتنسيق مع المؤسسات الأخرى المشاركة في تنفيذ الاتفاق، أن تضع إطاراً للتشغيل البيئي. توفر إرشادات الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي بشأن تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والمواد ذات الصلة مزيداً من التوجيه في هذه الأمور. (الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي، ٢٠١٩ و ٢٠١٢، وروجيا-فريك، ٢٠١٦).

الشكل ٦-٣ سير العمل النموذجي لتبادل البيانات بين مؤسستين بموجب اتفاقية دولية للضمان الاجتماعي



٧٦ تم إنتاج هذا الشكل من قبل الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي
٧٧ الاتصال من نقطة إلى نقطة هو اتصال خاص ومغلق وآمن بين موقعين أو أكثر.

٣-٦-٥ اعتبارات إضافية

بعد دخول اتفاقية الضمان الاجتماعي حيز التنفيذ، قد ترغب الدول الأطراف في تعديلها. غير أنه يجب التفاوض على التغييرات والموافقة عليها من قبل جميع الموقعين. ويمكن أن تؤدي المفاوضات الجديدة إلى:

◀ تعديل بعض الأحكام من خلال اتفاقية تكميلية تعدل الأداة الأصلية (على سبيل المثال، الاتفاقية التكميلية لعام ١٩٩٠ التي تعدل اتفاقية الضمان الاجتماعي بين كندا وهولندا)؛

◀ استبدال الاتفاقية الأصلية بأخرى جديدة (على سبيل المثال، اتفاقية الضمان الاجتماعي بين ألمانيا والهند لعام ٢٠١٧، التي حلت محل اتفاقية ٢٠٠٨) أو عقد أدوات تكميلية، مثل البروتوكولات أو الترتيبات الإدارية؛

◀ عقد اتفاقية ثنائية أو متعددة الأطراف أكثر شمولاً. في مثل هذه الحالات، حيث تحتوي اتفاقيتان أو أكثر على أحكام متداخلة، تسود الأحكام التي توفر مستويات أعلى من الحماية. على سبيل المثال، حلت الاتفاقية العامة لمجموعة دول غرب أفريقيا (إيكواس) لعام ٢٠١٢ محل جميع اتفاقيات الضمان الاجتماعي التي تم إبرامها سابقاً

بين دول إيكواس باستثناء الاتفاقيات الثنائية والمتعددة الأطراف الأكثر فائدة التي رغبت الدول الأطراف في الحفاظ عليها (المادة ٥). تنص الاتفاقية متعددة الأطراف للضمان الاجتماعي بين دول أمريكا اللاتينية على أنه يجب على الدول إبلاغ بعضها البعض إذا كانت هناك شروط أفضل ضمن اتفاقية ثنائية قابلة للتطبيق (المادة ٨).

◀ إنهاء الاتفاقية إذا كانت المفاوضات الهادفة إلى تعديلها غير ناجحة (على سبيل المثال، تم إنهاء اتفاقية أستراليا - المملكة المتحدة بشأن الضمان الاجتماعي لعام ١٩٩٠ في عام ٢٠٠١ وفقاً للمادة ٢٦ منها).

٣-٧ الخلاصة

في عالم متزايد العولمة، من المهم أن تضمن الدول الوصول إلى تغطية الحماية الاجتماعية عبر الحدود والحفاظ عليها. يشمل ذلك ضمان إمكانية نقل حقوق ومزايا الحماية الاجتماعية المكتسبة أو التي في طور الاكتساب من أجل منع فقدانها عند انتهاء تجربة الهجرة أو استمرارها في بلد وجهة لاحق.

يتم الاعتراف بأهمية الاتفاقيات متعددة الأطراف والثنائية في الميثاق العالمي للهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية، ويتم

◀ جدول ٣-٣ معايير هيكل الاتفاقيات الدولية

متعددة الأطراف	ثنائية
١. هيكل دولي كامل (تشمل الخدمات المشتركة ومنظمة ثالثة موثوقة) تربط المؤسسات الوطنية ووكالة/وكالات الاتصال للدول الأطراف الأخرى	١. اتصال من نقطة إلى نقطة بين المؤسسة الوطنية الوحيدة ووكالة/وكالات الاتصال الأخرى مؤسسة وطنية واحدة فقط تنفذ الاتفاقية
١. هيكل دولي كامل (بما في ذلك الخدمات المشتركة ومنظمة ثالثة موثوقة) يربط الوكالات الوطنية للتنسيق. ٢. هيكل وطني كامل يربط المؤسسات الوطنية	١. الهيكل الوطني الذي يربط المؤسسات باستخدام آليات من نقطة إلى نقطة أو برامج تكامل. ٢. اتصالات من نقطة إلى نقطة دولية بين الوكالات الوطنية للتنسيق وتلك الخاصة بالدول الأطراف الأخرى العديد من المؤسسات الوطنية تنفذ الاتفاقية

التفاوض على اتفاقية جديدة للضمان الاجتماعي أو إعادة التفاوض على اتفاقية قائمة يتضمن عادةً ثماني خطوات: المناقشات الأولية، إعداد المسودة الأولى، عدة جولات من المفاوضات، المراجعة النهائية، التوقيع، الموافقة، عقد ترتيب إداري وأخيراً دخول الاتفاقية حيز التنفيذ.

يعتمد التنفيذ الفعال للاتفاقيات متعددة الأطراف والثنائية على عوامل مثل الإرادة السياسية، والأنظمة والفروع القائمة في كل دولة، والتعاون الفعال وتبادل المعلومات بين مؤسسات الضمان الاجتماعي المعنية، وقدراتها الإدارية والإدارية. يتطلب تفعيل اتفاقيات الضمان الاجتماعي أن تقوم الدول المعنية بما يلي: (١) تحديد جوانب الحوكمة والإدارة للاتفاقية؛ (٢) تحديد العمليات التشغيلية ونماذج المعلومات للمؤسسات المنفذة؛ (٣) تطوير ميزات الأمان والمصادقة؛ و(٤) إنشاء نظام تبادل بيانات قائم على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. من المهم أن نلاحظ أنه بينما يتم إنشاء نماذج المعلومات على المستوى الدولي، قد تحتاج العمليات التشغيلية (أو العمليات الفرعية) إلى أن تُطور على المستويات الوطنية والمؤسسية.

إن عقد اتفاقيات الضمان الاجتماعي هو الخيار الأكثر حماية والأكثر استخداماً، حيث يضمن وصول العمال المهاجرين إلى الحماية وقابلية نقل حقوقهم ومزاياهم في الحماية الاجتماعية.

التأكيد عليها في مختلف اتفاقيات وتوصيات منظمة العمل الدولية، بما في ذلك الاتفاقية رقم ١١٨ والتوصية رقم ١٦٧، وفي الإطار متعدد الأطراف لمنظمة العمل الدولية بشأن الهجرة العمالية (٢٠٠٦). حيث تلغي هذه الاتفاقيات الحواجز القانونية التي تعيق وصول العمال المهاجرين إلى الحماية الاجتماعية من خلال ضمان تنسيق أنظمة الضمان الاجتماعي عبر تضمين أحكام تُرسخ بعض أو جميع المبادئ الأساسية للضمان الاجتماعي (المعاملة المتساوية، الحفاظ على الحقوق المكتسبة وتلك التي في طور الاكتساب، دفع المزايا في الخارج وتحديد التشريعات القابلة للتطبيق). ويجب أن يكون الاختيار بين متابعة اتفاق ثنائي أو متعدد الأطراف قائماً على المصلحة الفضلى للعمال المهاجرين وأسرهم. يمكن السعي وراء الاتفاقيات الثنائية والمتعددة الأطراف في الوقت نفسه؛ فهي ليست متعارضة وقد تكون مكملية لبعضها البعض.

يوجد حوالي ٦٦٠ اتفاقية للضمان الاجتماعي في جميع أنحاء العالم (ISSA ٢٠٢١)، معظمها ثنائية لأنها عادةً ما تكون أكثر مرونة وأسهل وأسرع في التفاوض. تشمل الأمثلة الاتفاقيات بين كندا والمكسيك (١٩٩٦)، وفرنسا وتونس (٢٠٠٣)، ومالاي وزامبيا (٢٠٠٣). ومن ناحية أخرى تتمتع الاتفاقيات متعددة الأطراف بميزة وضع معايير وقواعد مشتركة بين جميع الدول الأطراف فيها، مما يضمن أن يتمتع جميع العمال المهاجرين الذين هم من مواطني تلك الدول بنفس الحقوق والمزايا. وتشمل الأمثلة اتفاقية كاريكوم للضمان الاجتماعي (١٩٩٧)، واتفاقية ميركوسور متعددة الأطراف للضمان الاجتماعي (٢٠٠٥)، والاتفاقية العامة للضمان الاجتماعي لدول غرب إفريقيا (إيكواس) (٢٠١٢).

المراجع

- مركز الروابط الأوروبية والدولية للضمان الاجتماعي (CLEISS) ٢٠٠٧. اتفاقيات الضمان الاجتماعي بين فرنسا وتونس.
https://www.cleiss.fr/docs/textes/conv_tunisie.html.
- دوبر، أوكيرت. ٢٠١٤. "تنسيق أنظمة الضمان الاجتماعي: حالة الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي". سلسلة أوراق عمل
 مجموعة الباحثين الجامعيين (KFG) رقم ٦٠.
https://www.polsoz.fu-berlin.de/en/v/_transformeurope/publications/working_paper/wp/wp60/WP_60_Dupper.pdf
- المفوضية الأوروبية (EC). بدون تاريخ. «معلومات متخصصة».
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=866&langId=en>.
- شبكة الهجرة الأوروبية (EMN). ٢٠١٤. الدراسة الرئيسية لعام ٢٠١٣: وصول المهاجرين إلى الضمان الاجتماعي والرعاية الصحية في فرنسا.
https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/illegally-resident/09a_france_national_report_social_security_en_version.pdf.
- EY (إرنست ويونغ LLP). ٢٠١٦. يدخل اتفاق الضمان الاجتماعي بين الهند واليابان حيز التنفيذ اعتبارًا من ١ أكتوبر ٢٠١٦.
- هيروس، كينيثشي، ميلوش نيكاك وإدوارد تامانيو. ٢٠١١. الضمان الاجتماعي للعمال المهاجرين: نهج قائم على الحقوق. جنيف: منظمة العمل الدولية.
- هولزمان، روبرت، يوهانس كوتل وتاراس تشيرنيتسكي. ٢٠٠٥. أنظمة إمكانية نقل مزايا التقاعد والرعاية الصحية للمهاجرين الدوليين: تحليل للقضايا والممارسات الجيدة. جنيف: اللجنة العالمية للهجرة الدولية.
- هولزمان، روبرت، مايكل فوكس، سيليل إلتوك وبامبلا ديل. ٢٠١٦. «تقييم إمكانية نقل المزايا للعمال المهاجرين الدوليين: مراجعة لاتفاقية الضمان الاجتماعي الثنائية بين النمسا وتركيا». ورقة مناقشة البنك الدولي رقم ١٦٠٢. واشنطن، العاصمة: البنك الدولي.
- منظمة العمل الدولية (ILO). ٢٠١٠. تنسيق أنظمة الضمان الاجتماعي في الاتحاد الأوروبي. تقرير توضيحي بشأن لائحة الاتحاد الأوروبي رقم ٢٠٠٤/٨٨٣ ولائحة التنفيذ رقم ٢٠٠٩/٩٨٧.
- ٢٠١٢أ. دليل معلومات للعمالة المنزلية المهاجرة في لبنان.
- ٢٠١٢ب. تنسيق الضمان الاجتماعي لدول غير الاتحاد الأوروبي في جنوب وشرق أوروبا: تحليل قانوني.
- ٢٠١٦. المسح العام بشأن أدوات العمال المهاجرين: تقرير لجنة الخبراء حول تطبيق الاتفاقيات والتوصيات (المواد ١٩ و٢٢ و٣٥ من الدستور). ILC. ١٠٥/III/١A).
- ٢٠١٧. معالجة تحديات الحوكمة في مشهد هجرة العمل المتغير. ILC. ١٠٦/IV.
- ٢٠١٩. الحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين وعائلاتهم في دول الإيكواس.
- المنظمة الدولية للهجرة (IOM). ٢٠١٠. تحسين الرعاية الصحية للعمال المهاجرين الأصليين وعائلاتهم.
- الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي (ISSA). ٢٠٠٩. نظام الاتفاقيات الدولية - SIACI.

— ٢٠١٢. التوافقية في الضمان الاجتماعي - تقرير.

— ٢٠١٦. دليل حول توسيع تغطية الضمان الاجتماعي للعمال المهاجرين.

<https://ww1.issa.int/node/181888>.

— ٢٠١٦. ب. ضمان وصول العمال المهاجرين إلى مزايا الضمان الاجتماعي من خلال اتفاقيات الضمان الاجتماعي: حالة المكتب الوطني للتأمين الاجتماعي. جمهورية مولدوفا.

<https://issabox.issa.int/index.php/s/VpQABwKrpXcxJMo>.

— ٢٠١٩. إرشادات الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي بشأن تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. ج. ٢. تنفيذ اتفاقيات الضمان الاجتماعي الدولية المعتمد على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

<https://ww1.issa.int/guidelines/ict/174622>

— . بدون تاريخ. «الاتفاقيات الدولية للضمان الاجتماعي».

<https://ww1.issa.int/international-agreements>.

— . بدون تاريخ. «التأمين الاجتماعي في مواجهة زيادة تنقل القوى العاملة العالمية»

https://www.issa.int/en_GB/topics/migration/introduction.

— . بدون تاريخ. «الحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين».

http://www.ilo.org/global/topics/labour_migration/policy-areas/social-protection/lang-en/index.htm.

اليابان، خدمة المعاشات الحكومية. ٢٠١٦. ملاحظات حول القواعد الفردية بموجب اتفاقية الضمان الاجتماعي بين اليابان والهند.

<https://www.nenkin.go.jp/international/agreement/noteseach/notesindia.html>.

كولك، أورشولا. ٢٠٠٦. سد فجوة الضمان الاجتماعي للعمال المهاجرين: استراتيجية منظمة العمل الدولية. جنيف: منظمة العمل الدولية.

مبيدي، ليتلوكوا جورج وماثياس أشو تاكو نينتي. ٢٠١٧. نحو أداة لنقل مزايا الضمان الاجتماعي في مجتمع التنمية للجنوب الأفريقي. جوهانسبرغ: صن ميديا مترو.

أوليفييه، ماريوس. ٢٠٠٥. «قبول الضمان الاجتماعي في أفريقيا»، ورقة مقدمة في المؤتمر الإقليمي لجمعية الضمان الاجتماعي الدولية (ISSA) لأفريقيا، لوساكا.

<https://ww1.issa.int/html/pdf/lusaka05/2olivier.pdf>.

روجيا-فريك، راؤول. ٢٠١٦. «تنسيق البرامج الاجتماعية: تحليل السيناريوهات ونهج التنفيذ استنادًا إلى إرشادات الجمعية العامة للضمان الاجتماعي بشأن تكنولوجيا المعلومات والاتصالات». مراجعة الضمان الاجتماعي الدولية ٦٩: ٣-٤.

ساباتيس-ويلر، راشيل ويوهانس كوتل. ٢٠١٠. «الحماية الاجتماعية للمهاجرين: تحديات التوصيل في سياق تغير تدفقات الهجرة». مراجعة الضمان الاجتماعي الدولية ٦٣: ٣-٤.

مجموعة تنمية الجنوب الأفريقي (SADC). ٢٠١٨. تقرير اجتماع وزراء العمل والتوظيف والشركاء الاجتماعيين في منطقة سادك لعام ٢٠١٨، القرار ٣: قابلية نقل مزايا الضمان الاجتماعي في منطقة سادك.

طه، نورولشيرة، كارين أستريد سيغمان ومحمود مسكوب. ٢٠١٥. «ما مدى قابلية نقل الضمان الاجتماعي للعمال المهاجرين؟» مراجعة الأدبيات». مراجعة الضمان الاجتماعي الدولية ٦٨: ٩٥-١١٨.

الأمم المتحدة (UN). ٢٠١٨. الميثاق العالمي للهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية.

https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf.

الولايات المتحدة الأمريكية، إدارة الضمان الاجتماعي. د.ت. البرامج الدولية: اتفاقيات الضمان الاجتماعي الأمريكية.

https://www.ssa.gov/international/agreements_overview.html.

Geneviève Binette و Van Panhuys، Clara، Samia Kazi-Aoul. ٢٠١٧. «الوصول إلى الحماية الاجتماعية للمهاجرين بموجب الاتفاقيات الثنائية للعمل: مراجعة لـ ١٢٠ دولة وتسع ترتيبات ثنائية»، سلسلة أوراق تمديد الضمان الاجتماعي

(ESS) رقم ٥٧. <https://ideas.repec.org/p/ilo/ilowps/994955792602676.html>

الاتفاقيات الثنائية للضمان الاجتماعي والعمل (الهجرة)

الأرجنتين، حكومة. ١٩٩٦. اتفاق إداري لتطبيق اتفاقية الضمان الاجتماعي بين جمهورية الأرجنتين وجمهورية تشيلي. متوفر على:

http://trabajo.gob.ar/downloads/seguridadSoc/convenios/Chile/acuerdo_administrativo/AcuerdoAdministrativoChile.pdf

[آخر وصول في ١٨ يناير ٢٠١٩]

أستراليا، حكومة. ٢٠٠١. اتفاقية الضمان الاجتماعي بين أستراليا والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية (تم

إنهاؤها في ١ مارس ٢٠٠١). متوفر على: <https://www.dss.gov.au/about-the-department/international/international-social-security-agreements/termination-of-the-social-security-agreement-with-the-united-kingdom-uk-1-march-2001/social-security-agreement-between-australia-and-the-united-kingdom-of-great-britain-and-northern-ireland-1-march-2001>

[آخر وصول في ١٥ يناير ٢٠١٩]. كندا، حكومة كندا. ١٩٩٠. إعلان

ينص على دخول اتفاقية الضمان الاجتماعي بين كندا وهولندا حيز التنفيذ في ١ أكتوبر ١٩٩٠. متوفر على: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SI-91-115/page-3.html>

[آخر وصول في ١٨ يناير ٢٠١٩]

فرنسا، حكومة؛ المكسيك، حكومة. ٢٠٠٨. اتفاق بين حكومة الجمهورية الفرنسية وحكومة جمهورية موريشيوس بشأن

الإقامة والهجرة الدائرية للمهنيين، ٢٣ سبتمبر ٢٠٠٨. متوفر على: https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=andp_isn=83494andp_classification=17

[آخر وصول في ١٨ يناير ٢٠١٩].

الهند، حكومة الهند. ٢٠١٧. اتفاقية الضمان الاجتماعي بين الهند وألمانيا. متوفر على: <https://www.mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/28098/agreement+on+social+security+between+india+and+germany>

[آخر وصول في ١٨ يناير ٢٠١٩].

سريلانكا، حكومة جمهورية سريلانكا الاشتراكية الديمقراطية؛ قطر، حكومة دولة قطر. ٢٠٠٨. اتفاق بين حكومة جمهورية

سريلانكا الديمقراطية الاشتراكية وحكومة دولة قطر بشأن تنظيم توظيف العمالة السريلانكية في دولة قطر، ٩ يناير

٢٠٠٨. متوفر على: http://apskills.ilo.org/apmagnet/country_profiles/agreementconcerning-the-regulation-of-sri-lankan-employment-in-the-state-of-qatar

[آخر وصول في ١٨ يناير ٢٠١٩].

معايير العمل الدولية لمنظمة العمل الدولية

توصية بشأن الحفاظ على الحقوق في مجال الضمان الاجتماعي، ١٩٨٣ (رقم ١٦٧). متوفر على: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R167

١٨ يناير ٢٠١٩.

توصية بشأن العمال المهاجرين (منقحة)، ١٩٤٩ (رقم ٨٦). متاح على: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312424:NO

١٨ يناير ٢٠١٩.

المعاهدات الدولية:

اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، ١٩٦٩. متوفر على: https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume_per_cent201155/volume-1155-i-18232-english.pdf

Accessed 18 January 2019.





الفصل ٤
اتفاقات العمل الثنائية والحماية الاجتماعية
للعمال المهاجرين





◀ الرسائل الأساسية

- ◀ يمكن أن تكون اتفاقات العمل الثنائية ^{٧٨} (BLAs) أدوات مفيدة لتمديد الحقوق لتشمل العمال المهاجرين، بما في ذلك الحق في الحماية الاجتماعية، شريطة أن يتم صياغتها وتنفيذها وفقاً للإطار القانوني الدولي لحماية العمال المهاجرين.
- ◀ الأزمات مثل جائحة كوفيد-١٩ العالمية قد تتطلب تدابير إضافية لحماية الضمان الاجتماعي والحقوق الأخرى لهؤلاء العمال. لذلك، يجب أن تتضمن اتفاقات العمل الثنائية المصممة بشكل جيد أحكاماً تأخذ في الاعتبار تأثير الأزمة قبل وأثناء وبعد الهجرة.
- ◀ يمكن دمج أحكام الضمان الاجتماعي في برامج الهجرة العمالية المؤقتة واتفاقات العمل الثنائية بما يتماشى مع المعايير الدولية للعمل. ويتوفر نموذج اتفاقية في الملحق لتوصية العمال المهاجرين، ١٩٤٩ (رقم ٨٦) وسيتم نشر توجيهات الأمم المتحدة بشأن الترتيبات الثنائية لهجرة اليد العاملة (BLMAS)، بما في ذلك قسم حول الحماية الاجتماعية، في عام ٢٠٢٢.
- ◀ المساواة في المعاملة بين المواطنين وغير المواطنين هي المبدأ التوجيهي لجميع معايير العمل الدولية، وهذا المبدأ ينطبق على الضمان الاجتماعي. ومن أجل تفعيل هذا المبدأ، ينبغي أن تتضمن اتفاقات العمل الثنائية أحكاماً تضمن معاملة العمال المهاجرين معاملة لا تقل تفضيلاً عن معاملة العمال الوطنيين.
- ◀ يجب أن تتضمن اتفاقات العمل الثنائية (BLAs) إشارة إلى اتفاقيات الضمان الاجتماعي المنفصلة (الحالية أو المستقبلية) من أجل ضمان إمكانية نقل مزايا الحماية الاجتماعية وتفصيل الطرق المطبقة لتطبيق الضمان الاجتماعي على العمال المهاجرين.
- ◀ يعتمد نطاق الحماية الاجتماعية الممنوحة للعمال المهاجرين من خلال اتفاقيات العمل الثنائية (BLAs) على فروع الضمان الاجتماعي المدرجة في الاتفاقية والمجموعات المحددة من العمال المهاجرين المشمولين (العمال المنزليين، العاملين لحسابهم الخاص، عمال الزراعة الموسميّين المهاجرين، وما إلى ذلك) وعلى الأحكام ذات الصلة في التشريعات الوطنية والاتفاقيات الأخرى التي تكون الدولة طرفاً فيها.

٧٨ في هذا الدليل، تستخدم مصطلحات اتفاقيات العمل الثنائية واتفاقيات هجرة اليد العاملة الثنائية بالتبادل

١-٤ المقدمة

٢-٤ أهداف وأشكال ونطاق اتفاقيات العمل الثنائية

يمكن أن يكون لاتفاقيات العمل الثنائية أهداف متعددة، بما في ذلك:

- ◀ تلبية الطلب على اليد العاملة في دول المقصد؛
- ◀ ضمان وصول العمال المهاجرين إلى أسواق العمل في الخارج؛
- ◀ مطابقة العرض والطلب على اليد العاملة؛
- ◀ حماية حقوق العمال المهاجرين وتعزيز رفاهيتهم؛
- ◀ تقليل الهجرة غير النظامية؛
- ◀ تعزيز الروابط بين الهجرة والتنمية؛
- ◀ تعزيز الروابط الثقافية.

ويمكن أن تأخذ هذه الاتفاقيات عدة أشكال، فيما يلي أشهرها: (ويكراماسيكارا ٢٠١٥):

- ◀ اتفاق ثنائي: معاهدة بين دولتين تخلق حقوقًا والتزامات ملزمة قانونًا تحكمها القوانين الدولية. ويحدد هذا الاتفاق بالتفصيل المسؤوليات المحددة لكل طرف والإجراءات التي يجب على الطرفين اتخاذها لتحقيق أهداف الاتفاق؛
- ◀ مذكرة تفاهم: أداة أقل رسمية، وعادةً غير ملزمة، تحدد إطارًا واسعًا للتعاون من أجل تناول القضايا المشتركة (منظمة العمل الدولية ٢٠١٧). وتميل دول الاستخدام إلى تفضيل هذا الشكل لأنه أسهل في التفاوض والتنفيذ والتعديل.

من حيث النطاق، قد تنطبق اتفاقيات العمل الثنائية على جميع العمال المهاجرين من دولة طرف أو على مهنة أو فئة محددة (مثل العمال المنزليين أو الموسمين).

تشمل القضايا الرئيسية التي يجب تناولها في هذه الاتفاقيات التدابير المستجيبة للجنسين التي تهدف إلى ضمان تبادل المعلومات بين الدول، والتشغيل العادل، وظروف العمل والمعيشة اللائقة، والمساواة في المعاملة بين العمال المهاجرين والمواطنين. ويمكن أيضًا إرفاق نماذج عقود العمل باتفاقيات العمل الثنائية لتوفير تفاصيل حول حقوق والتزامات العمال وأصحاب العمل.

يمكن أن تكون اتفاقيات العمل الثنائية المبرمة بين دول المنشأ والمقصد لتنظيم الهجرة لأغراض العمل أدوات مفيدة لحماية حقوق العمال المهاجرين، بما في ذلك حقوق الحماية الاجتماعية، شريطة أن تعكس المبادئ المنصوص عليها في الصكوك الدولية لحقوق الإنسان والمعايير الدولية للعمل. كما يؤكد الميثاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية، الذي يشير إلى هذه الأدوات كوسيلة مهمة لـ "تعزيز توافر ومرونة وسائل الهجرة النظامية" (الهدف ٥)؛ كما يُشدد على أهمية دمج حقوق الضمان الاجتماعي والأحكام في اتفاقيات هجرة اليد العاملة (الهدف ٢٢). بشكل أكثر تحديدًا، يشجع الميثاق الموقعين عليه على:

[ت] إعداد اتفاقيات تنقل الأيدي العاملة الثنائية والإقليمية و العالمية المستندة إلى حقوق الإنسان والمستجيبة للاعتبارات الجنسانية، مع وضع شروط معيارية للتشغيل خاصة بكل قطاع بالتعاون مع أصحاب المصلحة المعنيين، استنادًا إلى معايير منظمة العمل الدولية ومبادئها التوجيهية ومبادئها العامة، على نحو يمثل للقانون الدولي لحقوق الإنسان وقانون العمل الدولي (الفقرة ٢١ أ).

تُستخدم اتفاقيات العمل الثنائية منذ أكثر من قرن، وقد أشار فريق الخبراء المعني بتطبيق اتفاقيات العمل الدولية في تقريره العام لعام ٢٠١٦ بشأن صكوك العمال المهاجرين إلى أنها لا تزال ذات صلة وتستخدم على نطاق واسع من قبل الدول في جميع أنحاء العالم (منظمة العمل الدولية ٢٠١٦). على عكس النهج الأحادية في هجرة اليد العاملة، فإن عقد اتفاقيات الضمان الاجتماعي يسمح بتأسيس المسؤوليات المشتركة بين دول المنشأ والمقصد ويضمن تنسيق إجراءات الضمان الاجتماعي في كل مرحلة من مراحل دورة الهجرة بدءًا من ما قبل المغادرة إلى العبور، والعمل والعيش في الخارج، والعودة وإعادة الإدماج.

يعرض هذا الفصل أهداف وأشكال ونطاق اتفاقيات العمل الثنائية؛ والمبادئ التوجيهية المقدمة من المعايير الدولية للعمل ذات الصلة؛ والعقبات المتبقية، والفجوات في الحماية، والتحديات التي تواجه اعتماد هذه الاتفاقيات؛ وتجارب الدول المحددة في استخدامها من أجل توسيع نطاق الحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين.

◀ الإشارة إلى الاتفاقات الثنائية أو متعددة الأطراف الحالية أو القادمة في مجال الضمان الاجتماعي من أجل ضمان قابلية نقل استحقاقات الضمان الاجتماعي.

◀ ٣-٤ الإطار القانوني الدولي

تشير جميع الاتفاقيات والتوصيات الثلاثة الخاصة بالعمال المهاجرين وإطار العمل المتعدد الأطراف غير الملزم لمنظمة العمل الدولية بشأن هجرة اليد العاملة (٢٠٠٦) إلى استخدام الاتفاقات الثنائية كوسيلة لتعزيز التعاون الدولي في مجال هجرة اليد العاملة. وقد تم التأكيد على أهميتها من قبل لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، التي ذكرت أن الاتفاقات الثنائية والترتيبات الأخرى يمكن أن تلعب دورًا مهمًا في ضمان استفادة العمال المهاجرين من الحماية الواردة في اتفاقات منظمة العمل الدولية، بما في ذلك، ضمنياً، تلك التي تتعلق بالضمان الاجتماعي (منظمة العمل الدولية ٢٠١٦، الفقرة ١٦٣).

نظرًا لأهمية الحماية الاجتماعية في علاقات العمل ولأن العمال المهاجرين يواجهون عددًا من التحديات في الوصول إلى تغطية الحماية الاجتماعية، يجب أن تتضمن اتفاقات العمل الثنائية (BLAs) أحكامًا مصممة لمنع العمال المهاجرين الذين يتم تغطيتهم بشكل متتابع أو متناوب من قبل أنظمة بلدين أو أكثر، من فقدان حقوقهم في الضمان الاجتماعي. كما تهدف إلى تقليل، وعند الإمكان، القضاء على القيود المفروضة على الوصول إلى التغطية عندما يغادر العامل الذي كان مغطى سابقًا بنظام الضمان الاجتماعي في بلد ما ذلك البلد.

يمكن تناول تغطية الحماية الاجتماعية في اتفاقات العمل الثنائية (BLAs) من خلال:

◀ إدراج أحكام محددة تنص على المساواة في معاملة العمال المهاجرين والمواطنين فيما يتعلق بالحماية الاجتماعية. حيث تحدد هذه الأحكام نطاق المزايا المطبقة على العمال المهاجرين ولتشريعات المطبقة لضمان عدم مطالبتهم بدفع اشتراكات لأنظمة الضمان الاجتماعي في بلدين عن نفس العمل؛

◀ جدول ٤-١ الأطر القانونية الدولية التي تذكر أهمية اتفاقيات العمل الثنائية

الإطار القانوني الدولي	الدليل الداعم
اتفاقيات وتوصيات منظمة العمل الدولية الخاصة بالعمال المهاجرين	
اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن شأن العمال المهاجرين (مراجعة)، ١٩٤٩ (رقم ٩٧)	المادة ١٠ «إذا كان عدد المهاجرين من أرض دولة عضو إلى أرض دولة عضو أخرى كبيراً إلى حد ما، تعقد السلطات المختصة في هذه الأراضي اتفاقيات فيما بينها، حيثما كان ذلك ضرورياً أو مرغوباً، لتنظيم المسائل ذات الاهتمام المشترك التي تنشأ عن تطبيق هذه الاتفاقية»
توصية منظمة العمل الدولية بشأن العمال المهاجرين (مراجعة)، ١٩٤٩ (رقم ٨٦)	المادة ٢١ (أ) «تستكمل الدول الأعضاء في الحالات المناسبة اتفاقية العمال المهاجرين (مراجعة)، ١٩٤٩، والفقرات السابقة من هذه التوصية باتفاقيات ثنائية تحدد طرائق تطبيق المبادئ الواردة في الاتفاقية والتوصية المذكورتين»
اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن العمال المهاجرين (أحكام تكميلية)، ١٩٧٥ (رقم ١٤٣)	المادة ١٥ «لا تحول هذه الاتفاقية دون أن تعقد الدول الأعضاء اتفاقيات متعددة الأطراف أو ثنائية من أجل حل المشاكل التي تنشأ عن تطبيقها»
توصية منظمة العمل الدولية بشأن العمال المهاجرين، ١٩٧٥ (رقم ١٥١)	المادة ٣٤ (ج) «وطبقاً للممارسة الوطنية: [...] (ii) استرداد لأية مساهمات في الضمان الاجتماعي لم تترتب عليها ولن تترتب عليها، عملاً بالقوانين أو اللوائح الوطنية أو الترتيبات الدولية أي حقوق: علماً بأنه إذا ما كانت مساهمات الضمان الاجتماعي لا تعطي الحق في مزايا، ينبغي أن تبذل كافة الجهود من أجل عقد اتفاقيات ثنائية أو متعددة الأطراف لحماية حقوق المهاجرين»
الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم ١٩٩٠	الديباجة «وإذ تعترف أيضاً بالتقدم الذي أحرزته بعض الدول، على أساس إقليمي أو ثنائي، صوب حماية حقوق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، فضلاً عن اعترافها بأهمية وفائدة الاتفاقيات الثنائية والمتعددة الأطراف في هذا المجال»
اتفاقيات وتوصيات منظمة العمل الدولية بشأن التشغيل	
توصية منظمة العمل الدولية بشأن سياسة العمالة (أحكام تكميلية)، ١٩٨٤ (رقم ١٦٩)	المادة ٤٤ «ينبغي للدول الأعضاء، البلدان المستقبلية منها والبلدان الأصلية على السواء، عند الاقتضاء، ومع مراعاة التامة لاتفاقيات وتوصيات العمل الدولية الحالية المتعلقة بالعمال المهاجرين، أن تعقد اتفاقيات ثنائية ومتعددة الأطراف بشأن مسائل مثل حق الدخول والإقامة، والضمان الاجتماعي، وحماية الحقوق المترتبة على الاستخدام، وتعزيز إمكانات تثقيف وتدريب العمال المهاجرين، ومساعدة العمال وأفراد أسرهم الذين يرغبون في العودة إلى بلدهم الأصلي»
توصية منظمة العمل الدولية بشأن العمالة والعمل اللائق من أجل السلام والقدرة على الصمود ٢٠١٧ (رقم ٢٠٥)	المادة ٤٢ «ينبغي للدول الأعضاء، عند الاستعداد لأوضاع الأزمات ومواجهتها، أن تقوي التعاون وتتخذ خطوات مناسبة من خلال ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف، بما في ذلك من خلال منظومة الأمم المتحدة والمؤسسات المالية وغير ذلك من الآليات الإقليمية أو الدولية للاستجابات المنسقة. وينبغي للدول الأعضاء أن تستفيد من الترتيبات القائمة والمؤسسات والآليات الموجودة استفادة كاملة وأن تعززها، حسب مقتضى الحال»

◀ الإطار ٤-١ المواد المتعلقة بالضمان الاجتماعي في نموذج اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن الهجرة المؤقتة والدائمة للعمل، بما في ذلك هجرة اللاجئين والنازحين
«المادة ١. تبادل المعلومات»

١. يجب على السلطة المختصة في إقليم الهجرة أن تزود السلطة المختصة في إقليم الهجرة بمعلومات مناسبة بشكل دوري تتعلق بـ:

[...]

(ج) [...] أنظمة الضمان الاجتماعي والمساعدة الطبية [...].

٣. يجب على السلطة المختصة في إقليم النزوح [...] أن تزود السلطة المختصة في إقليم الهجرة بشك دوي بالمعلومات المناسبة المتعلقة بـ:

[...]

(ج) نظام الضمان الاجتماعي؛ [...]

المادة ٤. صلاحية الوثائق

١. يتعين على الأطراف تحديد الشروط التي يجب الوفاء بها لغرض الاعتراف في إقليم الهجرة بأي وثيقة صادرة عن السلطة المختصة في إقليم الهجرة فيما يتعلق بالمهاجرين وأفراد أسرهم [...] المتعلقة بـ

[...]

(هـ) المشاركة في أنظمة الضمان الاجتماعي.

المادة ١٧. المساواة في المعاملة

[...]

١. يجب أن ينطبق هذا المبدأ للمساواة في المعاملة، دون تمييز فيما يتعلق بالجنسية أو العرق أو الدين أو الجنس، على المهاجرين المقيمين بشكل قانوني في إقليم الهجرة فيما يتعلق بالأمور التالية:

(أ) بقدر ما تنظم هذه الأمور بالقوانين أو اللوائح أو تخضع لرقابة السلطات الإدارية،

(ب) الأجر، بما في ذلك البدلات العائلية حيث تشكل جزءاً من الأجر، ساعات العمل

[...]

(ب) الضرائب والرسوم أو الاشتراكات المستحقة على الأشخاص العاملين؛

[...]

المادة ٢١. الضمان الاجتماعي

١. يتعين على الطرفين تحديد طرق تطبيق نظام الضمان الاجتماعي للمهاجرين والمعالين في اتفاق منفصل.

٢. يجب أن ينص هذا الاتفاق على أن السلطة المختصة في إقليم الهجرة ستتخذ تدابير لضمان معاملة المهاجرين ومعاليتهم معاملة لا تقل تفضيلاً عن تلك الممنوحة لمواطنيها، باستثناء الحالات التي تنطبق فيها مؤهلات إقامة خاصة على المواطنين.

٣. يجب أن يتضمن الاتفاق ترتيبات مناسبة للحفاظ على حقوق المهاجرين المكتسبة وحقوقهم قيد الاكتساب، مع مراعاة مبادئ اتفاقية الحفاظ على حقوق معاشات المهاجرين لعام ١٩٣٥، أو أي تعديل على تلك الاتفاقية.

٤. يجب أن ينص الاتفاق على أن السلطة المختصة في إقليم الهجرة تتخذ تدابير لمنح المهاجرين المؤقتين ومن يعولهم معاملة لا تقل عن تلك الممنوحة لمواطنيها، مع مراعاة أنظمة التقاعد الإلزامية، حيث يتم اتخاذ الترتيبات المناسبة للحفاظ على حقوق المهاجرين المكتسبة وحقوقهم التي في طور الاكتساب.

بالإضافة إلى تشجيع استخدامها، توفر معايير منظمة العمل الدولية وغيرها من أدوات حقوق الإنسان الدولية

التعاون وتتخذ خطوات مناسبة من خلال ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف" عند الاستعداد والاستجابة لحالات الأزمات (الفقرة ٤٢).

أخيراً، أصدرت عدد من وكالات الأمم المتحدة بشكل مشترك أو فردي توجيهات بشأن اتفاقات العمل الثنائية، بما في ذلك أحكام نموذجية بشأن الحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين.

تقوم مجموعة العمل المواضيعية التابعة لشبكة الأمم المتحدة للهجرة بشأن اتفاقات هجرة اليد العاملة الثنائية بتطوير إرشادات عالمية بشأن هذه الاتفاقات، بما في ذلك فيما يتعلق بإدراج أحكام الضمان الاجتماعي (المقرر صدورها في عام ٢٠٢١).

٤-٤ العقبات والفجوات في الحماية والتحديات

على الرغم من أن اتفاقات العمل الثنائية (BLAS) يمكن أن تكون أداة مفيدة لحماية العمال المهاجرين، إلا أنها في الممارسة العملية غالباً ما تخفق في تلبية التوقعات من حيث تعزيز وحماية حقوق العمال المهاجرين؛ فنادرًا ما يُمنح العمال المهاجرون الذين يهاجرون بشكل مؤقت أي شيء يتجاوز المزايا الصحية وحوادث العمل، مع القليل أو عدم وجود أي توفير للاستحقاقات طويلة الأجل مثل المعاشات التقاعدية. وقد وجدت دراسة لمنظمة العمل الدولية تحلل نصوص ١٤٤ اتفاق عمل ثنائي (BLAS) لحماية العمال ومذكرات تفاهم (MoUs) حول العالم أن ٣٠ في المائة فقط من هذه الصكوك تضمنت أحكامًا تتعلق بالضمان الاجتماعي، بما في ذلك المزايا الصحية (ويكراماسيكارا ٢٠١٥). و تلك التي شملت ذلك كانت تتعلق بشكل رئيسي بالدول في أوروبا والأميركتين؛ حيث إن الاتفاقات مع دول مجلس التعاون الخليجي، التي يعمل فيها عدد كبير من العمال المهاجرين، غالباً لا تضمن تغطية الضمان الاجتماعي للعمال المهاجرين.

حتى اتفاقات العمل الثنائية التي تتضمن أحكامًا بشأن الضمان الاجتماعي غالباً ما تشمل عددًا من القيود على التغطية، بما في ذلك:

نطاق مادي محدود، مما يعني أنها لا تنطبق على جميع المزايا أو فروع الضمان الاجتماعي؛

نطاق شخصي محدود بقدر ما يستثنى من التغطية بعض الفئات من المهاجرين، مثل العمال المنزليين، والعاملين

أيضًا إرشادات كبيرة لتطوير اتفاقات العمل الثنائية القائمة على الحقوق، بما في ذلك حماية حقوق الضمان الاجتماعي. ويتمثل المبدأ التوجيهي لمعايير العمل الدولية فيما يتعلق بالضمان الاجتماعي في المساواة في المعاملة بين المواطنين وغير المواطنين. حيث ينبثق هذا المبدأ من الحق في المساواة وعدم التمييز الذي يتجسد في عدة أدوات لحقوق الإنسان.^{٧٩} يجب أن تضمن اتفاقات العمل الثنائية (BLAS) أن يُعامل العمال المهاجرون بشكل لا يقل تفضيلاً عن المواطنين فيما يتعلق باستحقاقات الضمان الاجتماعي. ويمكن فرض شروط للوصول إلى هذه الاستحقاقات، مثل شروط الإقامة، طالما أنها تنطبق على المواطنين، مع بعض الاستثناءات. علاوة على ذلك، إذا غادر العمال المهاجرون بلد العمل، فلا ينبغي لهم أن يفقدوا حقهم في المزايا تلقائيًا.^{٨٠} وذلك يمثل أهمية خاصة بالنسبة للنساء العاملات المهاجرات، اللواتي قد يفقدن إعانات الأمومة إذا غادرن البلاد أو يُطلب منهن مغادرة البلاد إذا كن حوامل.

نموذج اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن الهجرة المؤقتة والدائمة من أجل العمل، الملحق بتوصية منظمة العمل الدولية بشأن العمال المهاجرين (مراجعة)، ١٩٤٩ (رقم ٨٦)، تحتوي على عدد من الأحكام النموذجية المتعلقة بحقوق الضمان الاجتماعي المذكورة أعلاه (الإطار ١،٤). وبالإضافة إلى تحديد المبادئ الأساسية للضمان الاجتماعي، تدعو هذه الأحكام إلى اتخاذ تدابير عملية مثل عقد اتفاقيات ضمان اجتماعي منفصلة وتبادل المعلومات بانتظام بين الدول فيما يتعلق بأنظمة الضمان الاجتماعي الخاصة بها.

يجب أن تتضمن اتفاقات العمل الثنائية أيضًا أحكامًا تأخذ في الاعتبار احتمال نشوء الأزمات مثل تلك الناجمة عن النزاعات، والأزمات الصحية مثل جائحة كوفيد-١٩، والكوارث المتعلقة بالمناخ، حيث قد تتطلب هذه الأزمات تدابير إضافية لحماية الضمان الاجتماعي وحقوق العمال المهاجرين الأخرى. وفي هذه الحالات، يمكن أن تخدم اتفاقات العمل الثنائية (BLAS) في تحديد المسؤولية بوضوح عن توفير الرعاية الصحية، ودعم الدخل، وغيرها من التدابير لضمان رفاهية العمال المهاجرين خلال فترة وجودهم في الخارج وعند عودتهم إلى بلدهم الأصلي.

توصية العمالة والعمل اللائق من أجل السلام والقدرة على المقاومة، ٢٠١٧ (رقم ٢٠٥) تشجع الدول على "تقوي

٧٩ في تعليقها العام رقم ١٩ حول الحق في الضمان الاجتماعي، تذكر لجنة الأمم المتحدة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية «التزام الدول الأطراف بضمان التمتع بالحق في الضمان الاجتماعي دون تمييز [...]». وبالتالي، يحظر العهد أي تمييز، سواء بحكم القانون أو بحكم الواقع، سواء كان مباشرًا أو غير مباشر، على أسس العرق أو اللون أو نوع الجنس أو السن أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو غيره من الآراء، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة، أو النسب، أو العجز البدني أو العقلي، أو الحالة الصحية (بما في ذلك فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز)، أو الميول الجنسية، أو المركز المدني أو السياسي أو الاجتماعي أو غيره، مما يرمي أو يؤدي إلى إبطال أو عرقلة التمتع على قدم المساواة بالحق في الضمان الاجتماعي أو ممارسته» (الفقرة ٢٩).

٨٠ تتجسد هذه الحقوق في اتفاقيات منظمة العمل الدولية رقم ١١٨، ٩٧(٦)(ب) و١٤٣(١٠)؛ وتوصية منظمة العمل الدولية رقم ١٥١، الفقرة ٣٤(١) (ب)؛ وICRMW، المادة ٢٧(1).

بنفس الحقوق ونفس الحماية الممنوحة للعمال الذين هم من مواطني الدولة المستقبلة، بما في ذلك الضمان الاجتماعي، وفقاً للوائح الدول المستقبلة".

وبالمثل، تنص المادة ١ من مذكرة التفاهم بشأن شراكة تنقل اليد العاملة بين جمهورية الهند ومملكة الدنمارك (٢٠٠٩) على أن: "يتمتع العمال بكافة الحقوق والامتيازات الممنوحة لأي عامل في الدنمارك وفقاً لأحكام قوانين العمل والضمان الاجتماعي في ذلك البلد كما هو منصوص عليه في المادة ١-٣" (ويكراماسيكارا ٢٠١٨).

وتنص المادة ٥ من اتفاقية الهجرة بين جمهورية الأرجنتين وأوكرانيا (١٩٩٩) أيضاً على مبدأ المساواة في المعاملة وتشير إلى اتفاق منفصل بشأن التأمين الاجتماعي:

يتمتع المهاجرون وأفراد أسرهم في أراضي الدول المستقبلية بنفس الحقوق والحريات التي يتمتع بها مواطنو الدولة المضيفة، بما في ذلك الحق في التعليم، والعمل المدفوع الأجر، والسفر بحرية في الدولة المضيفة، والحصول على الضمان الاجتماعي، والمساعدة القانونية، والدفاع القانوني، وتحمل نفس الالتزامات المدنية مثل مواطني الدولة المضيفة وفقاً لقوانين تلك الدولة. سيتم تنظيم التأمين الاجتماعي للمهاجرين وأفراد أسرهم بموجب اتفاقيات محددة.^{٨٢}

تشير عدد من اتفاقات العمل الثنائية الأخرى إلى اتفاقات ثنائية منفصلة تنص على الأساليب المحددة لتطبيق الضمان الاجتماعي على العمال المهاجرين بما يتماشى مع المادة ٢١ من اتفاقية منظمة العمل الدولية النموذجية بشأن الهجرة المؤقتة والدائمة من أجل العمل. وتنص العديد من اتفاقات العمل الثنائي بين الدول الأفريقية والأوروبية على أن هذه الاتفاقات موجودة أو سيتم إبرامها لاحقاً؛ وتشمل الأمثلة اتفاقيات بين كابو فيردي والبرتغال (١٩٩٧)، فرنسا وتونس (١٩٦٣) وإسبانيا والمغرب (٢٠٠١) (مونتييري ٢٠١٤).

تنص المادة ٢ من اتفاق كابو فيردي-البرتغال على أنه "تطبق أحكام اتفاقية الضمان الاجتماعي السارية بين كابو فيردي والبرتغال على العاملين الذين تم توظيفهم بموجب هذا البروتوكول، باستثناء الحق في معاشات التقاعد".

وتحتوي اتفاقات العمل الثنائية الأخرى في الملحق على نماذج عقود عمل تتطلب من أصحاب العمل تقديم الضمان

لحسابهم الخاص، والعمال الزراعيين الموسمين. وتؤثر هذه الاستثناءات على المهاجرات بشكل خاص حيث إنهن ممثلات بشكل مفرط في العمل المنزلي وأشكال التشغيل غير القياسية؛^{٨١}

◀ غياب المبادئ الأساسية للضمان الاجتماعي (انظر الفصل ٢)، وخاصة إمكانية نقل المزايا والاستحقاقات.

نظراً للقيود المفروضة على تغطية الضمان الاجتماعي بموجب اتفاقات العمل الثنائية وحدها، هناك حاجة إلى اتفاقيات ضمان اجتماعي منفصلة لضمان الحفاظ على الحقوق أثناء اكتسابها، وتحديد طرق حساب المزايا وتناول القضايا الأخرى بهدف التنسيق الكامل لمزايا الضمان الاجتماعي بين الدولتين الطرفين. ومن أجل الحصول على صورة كاملة عن وصول العمال المهاجرين إلى الحماية الاجتماعية، يجب قراءة أحكام اتفاقات العمل الثنائية بالتزامن مع أحكام التشريعات الوطنية، والاتفاقات الثنائية أو متعددة الأطراف القائمة في مجال الضمان الاجتماعي وغيرها من الاتفاقيات والاجتهادات القضائية ذات الصلة (فان بانهويس، كازي-أول وبينيت ٢٠١٨).

أخيراً، حتى عندما تكون حقوق الضمان الاجتماعي محددة بوضوح في اتفاقات العمل الثنائية، قد تحد عدد من الحواجز العملية من الاستفادة الكاملة منها. فأول كل شيء قد لا تكون محتويات الاتفاق والحقوق والالتزامات المنصوص عليها فيه متاحة بسهولة ومفهومة للعمال المهاجرين وغيرهم من أصحاب المصلحة، مثل أصحاب العمل ومديري الضمان الاجتماعي. ثانياً، غالباً ما تفشل اتفاقات العمل الثنائية في تأسيس آليات ملموسة تسمح بمراقبة تنفيذها وآليات الشكاوى التي تتيح للعمال المهاجرين السعي للحصول على العدالة إذا تم انتهاك حقوقهم في الضمان الاجتماعي. ثالثاً، يمكن أن تكون الإجراءات الإدارية للوصول إلى حقوق الضمان الاجتماعي صعبة بشكل خاص للمهاجرين، الذين قد يواجهون حواجز لغوية أو صعوبات في تلبية متطلبات الوثائق.

◀ ٤-٥ من الحق إلى الواقع: ممارسات الدول

على الرغم من أنها ليست ممارسة شائعة بعد، فقد أبرمت عدد من الدول اتفاقات ثنائية تنص على المساواة في المعاملة بين المهاجرين والمواطنين فيما يتعلق بالضمان الاجتماعي. على سبيل المثال، ينص البند ٧ من مذكرة التفاهم لعام ٢٠٠٥ بين مصر وإيطاليا على أن: "يتمتع العمال المهاجرون

٨١ مصطلح «أشكال العمل غير القياسية» ليس له تعريف رسمي. يشير عادةً إلى العمل الذي يقع خارج نطاق علاقة العمل القياسية، والتي تُفهم على أنها العمل بدوام كامل وغير محدد في علاقة عمل تابعة. ويمكن اعتبار الأشكال التالية من العمل غير القياسي: (١) العمل المؤقت؛ (٢) العمل عبر وكالات مؤقتة وترتيبات تعاقدية أخرى تشمل عدة أطراف؛ (٣) علاقات العمل الغامضة؛ و(٤) العمل بدوام جزئي (منظمة العمل الدولية ٢٠١٥).

٨٢ اتفاقية الهجرة بين جمهورية الأرجنتين وأوكرانيا، الموقعة في ٢٩ أبريل ١٩٩٩

في ضوء ما سبق، يُوصى باتخاذ الإجراءات التالية لضمان التمتع الكامل بحقوق الحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين من خلال:

١. التأكد من أن اتفاقات العمل الثنائية المبرمة تتضمن أحكامًا تتعلق بالحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين، بما في ذلك الوصول إلى الرعاية الصحية. ويجب أن تنص هذه الأحكام، على الأقل، على المساواة في المعاملة بين العمال المهاجرين والمواطنين وضمان أهليتهم للحصول على مزايا الضمان الاجتماعي، بما في ذلك في حالات الأزمات أو الطوارئ، تحت نفس الظروف.

٢. عقد اتفاقات ثنائية أو متعددة الأطراف منفصلة بشأن الضمان الاجتماعي توفر إمكانية نقل استحقاقات الضمان الاجتماعي للعمال المهاجرين وتحدد كيفية حسابها.

٣. إشراك الشركاء الاجتماعيين وأصحاب المصلحة الآخرين في تصميم والتفاوض على وتنفيذ ومراقبة اتفاقات العمل الثنائية لضمان أن تعكس بدقة واقع سوق العمل وتلبي احتياجات حماية العمال المهاجرين، مما يجعلها أدوات أكثر فعالية.

٤. التأكد من أن محتوى اتفاقات العمل الثنائية متاح على نطاق واسع ومفهوم للعمال المهاجرين وغيرهم من أصحاب المصلحة، مثل أصحاب العمل، ووكالات التوظيف، ومفتشي العمل، ومديري الضمان الاجتماعي.

الاجتماعي وفقًا للتشريعات واللوائح في بلد المقصد. ولكن غالبًا ما يقتصر هذا، في الممارسة العملية، على المزايا قصيرة الأجل مثل الرعاية الصحية وإعانات إصابات العمل. على سبيل المثال، ينص العقد النموذجي الملحق باتفاقية العمل الثنائية بين بنغلاديش وقطر (٢٠٠٨) على أن أصحاب العمل مسؤولون عن توفير العلاج الطبي المجاني لعمالهم وضمان دفع تعويضات للعمال عن حوادث العمل أو العجز أو الوفاة وفقًا لقوانين العمل القطرية (ويكراماسيكارا ٢٠١٨).

٦-٤ الخلاصة

على الرغم من أن معايير منظمة العمل الدولية والأدوات الدولية الأخرى تشجع الدول على إبرام اتفاقيات العمل الثنائية لتنظيم وتسهيل الهجرة للعمل وضمان تمتع العمال المهاجرين بحقوقهم، إلا أن هذه الاتفاقيات لا تتضمن دائمًا أحكامًا بشأن الحماية الاجتماعية في الممارسة العملية. نظرًا لأن هذا يعد جانبًا أساسيًا من شروط العمل، فمن الضروري تضمين مثل هذه الأحكام.

مبدأ المساواة في المعاملة بين المواطنين وغير المواطنين هو المبدأ التوجيهي للمعايير الدولية للعمل فيما يتعلق بالضمان الاجتماعي،^{٨٣} ولكن مجرد تضمينه في اتفاق العمل الثنائي بوصفه بندًا يلزم بالمساواة في الوصول إلى الضمان الاجتماعي لا يضمن التمتع الكامل بحقوق الحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين؛ فقد تكون هناك أيضًا قيود من حيث الفروع

والمجموعات المحددة من العمال المهاجرين المشمولين. وعليه يجب قراءة اتفاقات العمل الثنائية (BLAs) بالتزامن مع التشريعات الوطنية والاتفاقيات الأخرى والفقهاء القانوني من أجل تحديد ما إذا كان للعمال المهاجرين حق الوصول الكامل إلى حقوقهم في الحماية الاجتماعية في بلد معين.

٨٣ انظر اتفاقية المساواة في المعاملة (الضمان الاجتماعي)، ١٩٦٢ (رقم ١١٨). بالإضافة إلى ذلك، تفرض الاتفاقيتان رقم ٩٧ ورقم ١٤٣ المساواة في المعاملة، بما في ذلك فيما يتعلق بالضمان الاجتماعي. توفر اتفاقية النموذجية لمنظمة العمل الدولية الملحق بالتوصية رقم ٨٦ أيضًا إرشادات مفيدة في هذا الصدد.

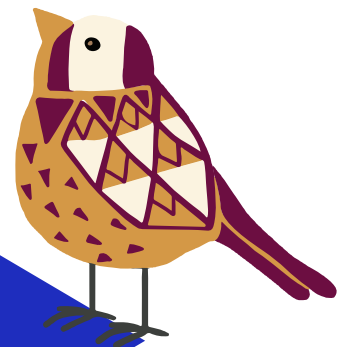
◀ المراجع

- منظمة العمل الدولية (ILO). ٢٠١٥. أشكال العمل غير القياسية: تقرير للنقاش في اجتماع الخبراء حول أشكال العمل غير القياسية. جنيف، ١٦-١٩ فبراير ٢٠١٥.
- ٢٠١٦. تقرير لجنة الخبراء حول تطبيق الاتفاقيات والتوصيات. ILC. ١٠٥/١١١(B).
- ٢٠١٧. تناول تحديات الحوكمة في مشهد هجرة العمالة المتغير. ILC. ١٠٦/١٧.
- مونتييري، سارة. ٢٠١٤. أفريقيا: تحليل مقارن للاتفاقيات الثنائية المرسومة التي أبرمتها الدول الأفريقية: مسودة تقرير. منظمة العمل الدولية.
- فان بانهويس، كلارا، ساميا كازي-أول وجينيفيف بينيت. ٢٠١٧. «وصول المهاجرين إلى الحماية الاجتماعية بموجب الاتفاقيات الثنائية للعمل: مراجعة لـ ١٢٠ دولة وتوسع ترتيبات ثنائية»، سلسلة أوراق تمديد الضمان الاجتماعي (ESS) رقم ٥٧. <https://ideas.repec.org/p/ilo/ilowps/994955792602676.html>
- ويكراماسيكارا، بيباسيري. ٢٠١٥. ٢٠١٥. الاتفاقيات الثنائية ومذكرات التفاهم بشأن هجرة العمالة ذات المهارات المنخفضة: مراجعة. جنيف: منظمة العمل الدولية.
- ٢٠١٨. الممارسات الجيدة والأحكام في الاتفاقيات الثنائية والمتعددة الأطراف ومذكرات التفاهم العمالية. منظمة العمل الدولية.





الفصل ٥ التدابير الأحادية في دول المنشأ والاستخدام





الرسائل الأساسية

١. قد تقرر الدول توسيع الحماية الاجتماعية بشكل أحادي الجانب للعمال المهاجرين لتعويض نقص الاتفاقات الثنائية أو متعددة الأطراف للضمان الاجتماعي أو لضمان حماية اجتماعية أكثر شمولاً وعالمية.
٢. يشكل تضمين العمال المهاجرين في استجابات الحماية الاجتماعية الوطنية بما يتماشى مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان والعمل دوراً مهماً في التخفيف من آثار كوفيد-١٩ ويدعم التعافي بشكل أسرع.
٣. بينما يمكن لدول العبور والمقصد أن تمد الحماية الاجتماعية بشكل أحادي إلى العمال المهاجرين ومن يعولهم الذين يعيشون أو يعملون داخل حدودها، يمكن لدولة المنشأ أيضاً أن تمد هذه الحماية بشكل أحادي إلى مواطنيها ومن يعولهم أثناء العمل والعيش في الخارج أو عند عودتهم.
٤. يمكن للسياسات والتشريعات الوطنية ضمان المعاملة المتساوية للعمال المهاجرين والمواطنين فيما يتعلق بالحماية الاجتماعية استناداً إلى مبادئ المساواة في المعاملة وعدم التمييز وفقاً للمعايير الدولية لحقوق الإنسان ومعايير العمل الدولية.
٥. لا يمكن لأي إجراء واحد أن يمنح العمال المهاجرين الوصول الكامل إلى حقوقهم في الحماية الاجتماعية؛ بل إن هناك حاجة إلى نهج تدريجي يجمع بين عدة تدابير أحادية الجانب بالإضافة إلى عقد اتفاقيات الضمان الاجتماعي الثنائية والمتعددة الأطراف.
٦. إن عقد اتفاقيات الضمان الاجتماعي الثنائية والمتعددة الأطراف بين بلدين أو أكثر لا يزال هو التدبير الوقائي الأكثر فعالية وهو ضروري لضمان وتسهيل الحفاظ على الحقوق المكتسبة والحقوق التي في طور الاكتساب.
٧. يجب أن يستند تخطيط وتصميم ومراقبة وتنفيذ تدابير الحماية الاجتماعية الأحادية الجانب للعمال المهاجرين إلى الحوار الاجتماعي، ويجب على الدول دعم تمثيلهم في منظمات العمال.
٨. ينبغي تحقيق التناسق بين السياسات والقوانين الوطنية للهجرة والسياسات الإقليمية التي تؤثر على العمال المهاجرين لتجنب فجوات الحماية وضمان أن تشمل قوانين وسياسات وإجراءات الحماية الاجتماعية جميع العمال المهاجرين بشكل فعال.
٩. لمعالجة الحواجز العملية التي قد يواجهها العمال المهاجرون في الوصول إلى الحماية الاجتماعية، يجب النظر في اتخاذ تدابير تكميلية. وتشمل هذه التدابير، من بين أمور أخرى، حملات التواصل والمعلومات، وتوحيد وتبسيط جمع البيانات، والإجراءات المشتركة، وتسهيل الوصول إلى آليات الشكوى أو حل النزاعات، وتعزيز الحيز المالي أو الاستثمار في الحماية الاجتماعية.
١٠. بينما يمكن للعمال المهاجرين الذين لا تنطبق عليهم أنظمة الحماية الاجتماعية العامة أن يعتبروا خطط التأمين الجزئي الخاصة، سواء كانت مجتمعية أو غير ذلك، فإن هذه الخطط لا تعفي الدولة من مسؤوليتها في توفير مجموعة من الضمانات الأساسية للحماية الاجتماعية لجميع المقيمين وأطفالهم، كحد أدنى، والتي تؤمن حمايتهم وفقاً لتوصية منظمة العمل الدولية بشأن أسس الحماية الاجتماعية، ٢٠١٢ (رقم ٢٠٢).

١-٥ المقدمة

في محاولة لسد فجوات الحماية وتسهيل هجرة اليد العاملة، نظرت الدول في مجموعة متنوعة من التدابير الأحادية الجانب. مشهد هجرة اليد العاملة، نوع التشغيل (الصناعة، القطاع أو الاقتصاد غير المنظم) وحالة الهجرة (مؤقتة أو موسمية) للعمال المهاجرين في بلد معين هي كلها عوامل رئيسية تؤثر على السياسات أو التدابير المتبعة. من أجل ضمان أن تكون هذه التدابير مستدامة وتستجيب اجتماعياً، من المهم توفير الحوار الاجتماعي خلال وضعها وتصميمها وتنفيذها.

وقد أظهرت الجهود المبذولة للتخفيف من أزمة كوفيد-١٩ أهمية توفير الحماية الاجتماعية، بما في ذلك الوصول إلى الرعاية الصحية، للعمال المهاجرين وعائلاتهم. حيث اعتمدت العديد من الدول تدابير أحادية الجانب لهذا الغرض (منظمة العمل الدولية ٢٠٢٠).

في ضوء ما سبق، يوفر هذا الفصل لمحة عامة عن التدابير المتاحة التي يمكن أن تتخذها دول الاستخدام والبلدان الأصلية من أجل توسيع الحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين وعائلاتهم على أساس أحادي الجانب. حيث تشمل التدابير التي يمكن أن تتخذها دول المقصد (i) ضمان المساواة في المعاملة؛ (ii) السماح بالقدرة على المرونة في تصميم النظام والدعم فيما يتعلق بشروط التأهيل والمتطلبات الدنيا؛ (iii) تقديم مبالغ مقطوعة لمرة واحدة أو استرداد المساهمات للعمال الذين يغادرون النظام؛ و (iv) النظر في تدابير الحماية الاجتماعية الأحادية غير المستندة إلى الاشتراكات. بينما تشمل الخطوات التي يمكن اتخاذها من قبل دول المنشأ (i) السماح للعمال المهاجرين بالاحتفاظ بعضويتهم في نظام الضمان الاجتماعي أو الحفاظ على حقوقهم بموجب؛ (ii) السماح بالمرونة في تصميم النظام وتقديم المساعدة فيما يتعلق بشروط التأهيل والمتطلبات الدنيا؛ و (iii) منح المهاجرين العائدين ومعاليتهم الوصول إلى مزايا أرضيات الحماية الاجتماعية.

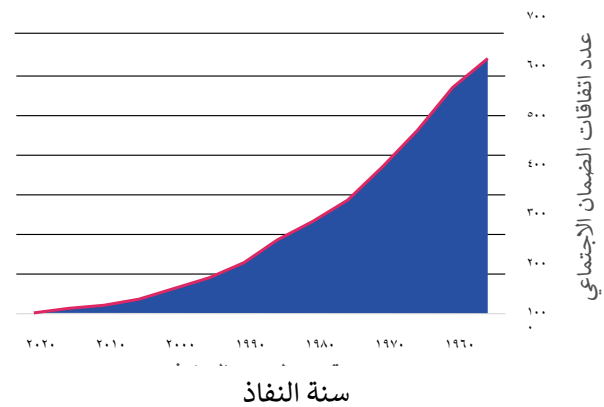
كما يوفر هذا الفصل أمثلة ملموسة من دول مختلفة، بما في ذلك بعض التدابير الأحادية التي تم اعتمادها استجابةً لأزمة كوفيد-١٩. ويتم الإشارة بإيجاز إلى التدابير التكميلية ومجموعة من التدابير والمبادرات غير الحكومية التي قد يرغب المهاجرون في النظر فيها في غياب أنظمة الحماية الاجتماعية العامة أو من أجل التأهل لمستويات أعلى من المزايا والحماية المعززة. ويختتم الفصل بمجموعة من التوصيات السياسية، استناداً إلى المعايير الدولية لحقوق الإنسان والعمل، التي قد ترغب الدول في أخذها بعين الاعتبار عند توسيع الحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين على أساس أحادي الجانب..

على الرغم من أن ١٦٩ مليون عامل مهاجر، من إجمالي ٢٧٢ مليون مهاجر دولي في جميع أنحاء العالم (منظمة العمل الدولية ٢٠٢١، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالأمم المتحدة ٢٠١٩)، يساهمون في اقتصادات بلدانهم الأصلية والوجهة، إلا أنهم من بين الأكثر استبعاداً من حيث الحماية الاجتماعية؛ وغالباً ما لا يحصلون حتى على تغطية أساسية بموجب برامج وأدوات الحماية الاجتماعية. ولا يقتصر الأمر على أنهم يخاطرون بفقدان حقهم في الضمان الاجتماعي في بلدهم الأصلي بسبب غيابهم؛ بل قد يواجهون أيضاً شروطاً مقيدة في نظام بلد المقصد.

نتيجة لذلك، عقدت بعض الدول اتفاقيات للضمان الاجتماعي لضمان حماية عمالها في الخارج وضمان إمكانية نقل امتيازاتهم؛ وقد شهد عدد هذه الاتفاقيات على مستوى العالم زيادة هائلة في العقود الستة الماضية (الشكل ٥، ١) حيث يوجد حالياً حوالي ٦٦٠ اتفاقية ثنائية ومتعددة الأطراف للضمان الاجتماعي (الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي ٢٠٢١). ومع ذلك، تغطي هذه الاتفاقيات عدداً محدوداً من العمال المهاجرين، حيث تستثني معظم العمال في الاقتصاد غير المنظم وأولئك الذين لديهم وضع غير منتظم، وقد تكون محدودة من حيث فروع الضمان الاجتماعي، وأنواع العمال المهاجرين، ومستوى ونوع المنافع التي تغطيها.

الشكل ١-٥ التغير في عدد اتفاقيات الضمان الاجتماعي، ١٩٥٥-٢٠٢٠

المصدر: الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي



بالإضافة إلى عمليات التعاون بين الدول، تشمل الخيارات المتاحة لصانعي السياسات اعتماد تدابير حماية اجتماعية أحادية الجانب من قبل دول الاستخدام أو المنشأ التي ترغب في ضمان تمتع العمال المهاجرين بحقوقهم في الضمان الاجتماعي.

٢-٥-٢ التدابير الأحادية الجانب

الاجتماعية الأساسية كعنصر أساسي في أنظمة الضمان الاجتماعي الوطنية وتسعى لتوفير مستويات أعلى من الحماية بما يتماشى مع المعايير الدولية للعمل. كما يكمن الغرض من صناديق الحماية الاجتماعية الوطنية، التي قد تشمل أنظمة قائمة على الاشتراكات وأنظمة غير قائمة على الاشتراكات أو مزيجاً من الاثنين، في ضمان الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية الأساسية والوصول إلى الرعاية الصحية الأساسية لجميع السكان وأطفالهم.

وبينما يمكن لدول التشغيل أن تمد الحماية الاجتماعية بشكل أحادي إلى العمال المهاجرين ومن يعولهم الذين يعيشون أو يعملون داخل حدودها، يمكن لدول المنشأ أيضاً أن تمد الحماية الاجتماعية بشكل أحادي إلى مواطنيها ومن يعولهم أثناء العمل والعيش في الخارج أو عند عودتهم، وكذلك إلى أي معالين يبقون في دولة المنشأ.

١-٢-٥ دول الاستخدام

يمكن اتخاذ تدابير متنوعة من قبل دول الاستخدام، ويفضل أن تكون جزءاً من استراتيجية وطنية لضمان تغطية أكثر شمولاً وعمومية للعمال المهاجرين. ولأغراض هذا الفصل، تم تقسيم هذه التدابير إلى فئتين: الحماية الاجتماعية القائمة على الاشتراكات (التأمين الاجتماعي) وتدابير الحماية الاجتماعية الممولة من الضرائب غير القائمة على الاشتراكات (المساعدة الاجتماعية).^{٨٦} يجب أن يؤخذ في الاعتبار أن هذه التدابير قد تتداخل و/أو تشمل مزيجاً من أنظمة الحماية الاجتماعية القائمة على الاشتراكات وغير القائمة على الاشتراكات. على سبيل المثال، قد تكون الرعاية الصحية الأساسية والطوارئ المتاحة للعمال المهاجرين، بما في ذلك أولئك في وضع غير منتظم، ممولة جزئياً من الدولة ولا تزال تتطلب اشتراك من العمال.

فيما يلي قائمة توفر لمحة عامة عن الخيارات؛ ولا يقصد منها أن تكون محدودة أو شاملة.

قد تقرر الدول توسيع الحماية الاجتماعية بشكل أحادي لتشمل العمال المهاجرين من أجل ضمان تغطية أكثر شمولاً وعمومية للحماية الاجتماعية لجميع العمال، وتعويض غياب الاتفاقات الثنائية أو المتعددة الأطراف للضمان الاجتماعي، أو سد الفجوات في تصديقها على اتفاقيات منظمة العمل الدولية بشأن حماية حقوق الضمان الاجتماعي للعمال المهاجرين.

قبل النظر في التدابير والأنظمة الأحادية التي تعتمد أولاً دول الاستخدام ثم دول المنشأ، من المهم أن نأخذ في الاعتبار أنه لغرض هذا الفصل، فإن تطبيق مبدأ المساواة في المعاملة فيما يتعلق بمزايا الحماية الاجتماعية هو إطار شامل بدلاً من كونه تدبيراً أحادياً. بعبارة أخرى، يجب أن ينطبق مبدأ المساواة في المعاملة^{٨٧} وعدم التمييز على أساس الجنسية، الذي يسعى لضمان عدم معاملة العمال المهاجرين بشكل أقل تفضيلاً من العمال الوطنيين، على جميع التدابير العامة. وبالرغم من ذلك تسمح المعايير الدولية للعمل ببعض الاستثناءات في حالة تدابير الحماية الاجتماعية الممولة جزئياً أو كلياً من الأموال العامة وفئات محددة من العمال المهاجرين، بما في ذلك أولئك الذين في وضع غير منتظم.^{٨٨}

ويجب أن يؤخذ في الاعتبار أن هذه التدابير الأحادية ليست متعارضة مع بعضها البعض؛ على سبيل المثال، يمكن لدول المنشأ أن تنشئ نظام تأمين طوعي مع مزايا للشيوخوخة لعمالها في الخارج وتقدم مزايا معينة لأفراد الأسرة الذين يبقون في بلد العامل الأصلية.

من أجل ضمان نهج أكثر اتساقاً وشمولية، يمكن أن تكون هذه التدابير جزءاً من استراتيجية وطنية لتمديد الحماية الاجتماعية. وتدعو توصية منظمة العمل الدولية بشأن الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية، ٢٠١٢ (رقم ٢٠٢) الدول الأعضاء إلى صياغة استراتيجيات قائمة على الحوار الاجتماعي وتنفيذها، وتعطي الأولوية لتنفيذ أنظمة الحماية

^{٨٤} مبدأ المساواة في المعاملة منصوص عليه في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، واتفاقية المساواة في المعاملة (الضمان الاجتماعي) لعام ١٩٦٢ (رقم ١١٨) ومعايير العمل الدولية الأخرى (انظر الفصل ٢).

^{٨٥} الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، الاتفاقية، ١٩٥٢ (رقم ١٠٢)، المادة ٦٨ (١).

^{٨٦} للحصول على مزيد من التفاصيل حول هذه المصطلحات، انظر مسرد المصطلحات.



◀ الإطار ٥-١ إجراءات أحادية الجانب: قائمة غير حصرية من خيارات السياسات لدول المقصد

فيما يتعلق بالحماية الاجتماعية القائمة على الاشتراكات:

١. ضمان المساواة في المعاملة بين المواطنين وغير المواطنين فيما يتعلق بالحماية الاجتماعية، بما في ذلك:
 - ◀ تكريس حق العمال المهاجرين في الضمان الاجتماعي في الدساتير الوطنية و/أو أحكام المساواة في المعاملة في التشريعات الوطنية، والسماح للعمال المهاجرين بالانضمام إلى أنظمة الحماية الاجتماعية الوطنية؛
 - ◀ السماح بدفع المزايا في الخارج لغير المواطنين والمواطنين الذين يستحقون المزايا التي تقدمها دولة العمل (إمكانية التصدير)؛
٢. المرونة في تصميم النظام والمساعدة فيما يتعلق بشروط التأهيل والمتطلبات الدنيا من خلال:
 - ◀ السماح بدفع الاشتراكات بأثر رجعي لتغطي فترات الاشتراكات المفقودة؛
 - ◀ إضفاء المرونة أو تبني الاستثناءات في متطلبات التأهيل المطبقة على فئات معينة من العمال أو القطاعات الاقتصادية، مثل تقليل الحد الأدنى لعدد سنوات الاشتراك التي يحتاجها العمال الموسميون المهاجرون للتأهل للحصول على معاش تقاعدي؛
 - ◀ دفع الاستحقاقات على أساس تناسبي زمني (بالتناسب مع وقت العمل)؛
 - ◀ استثناءات من الالتزام بالتسجيل في نظام الضمان الاجتماعي في بلد العمل إذا كان العامل المهاجر مشمولاً بالفعل في بلد المنشأ، مما يضمن عدم مطالبة هؤلاء العمال بدفع الاشتراكات في كلا البلدين؛
٣. تقديم مبالغ مقطوعة أو ترداد الاشتراكات للعمال الذين يغادرون النظام.

فيما يتعلق بالحماية الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات:

 ١. ضمان المساواة في المعاملة بين المواطنين وغير المواطنين فيما يتعلق بالبرامج غير التشاركية الممولة من الأموال العامة؛
 ٢. تسهيل الوصول إلى الرعاية الصحية للعمال المهاجرين وعائلاتهم، بما في ذلك أولئك الذين في وضع غير منظم؛
 ٣. توفير المرونة فيما يتعلق بمتطلبات الإقامة أو المتطلبات المؤهلة الأخرى لفئات محددة من العمال المهاجرين (مثل العمال الموسمين) أو القطاعات الاقتصادية.

٥-٢-١-١ مبدأ المساواة في المعاملة

◀ تقليل أو تحديد معايير التأهيل أو الشروط الدنيا لبعض المزايا (المفصلة في القسم ٥-٢-١-٢).

شمول العمال المهاجرين في أنظمة الحماية الاجتماعية الوطنية للدول المضيفة أمر ضروري لتعزيز المساواة بين العمال الذين يقومون بنفس العمل وخلق ساحة متكافئة من خلال تقليل المنافسة غير العادلة بين العمال المهاجرين والمواطنين. واستبعاد العمال المهاجرين من أنظمة الضمان الاجتماعي القائمة على الاشتراكات قد يخلق حافزًا معكوسًا لتوظيفهم كعمالة رخيصة وغير محمية مع خطر التفرغ الاجتماعي وسباق نحو الأسفل.

ووفقًا لما قامت به منظمة العمل الدولية أعلاه لتحديد الوضع في ١٢٠ دولة (فان بانهويس، كازي-أول وبينيت ٢٠١٧) وجدت ما يلي:

◀ ٥٨ في المائة من الدول لديها قوانين وطنية تتضمن أحكامًا تمنح المساواة في المعاملة بين المواطنين وغير المواطنين فيما يتعلق بالضمان الاجتماعي القائم على الاشتراكات (الشكل ٥-٢)؛

◀ ٦٢ في المائة من الدول لديها قوانين وطنية تتضمن أحكامًا تمنح المساواة في المعاملة بين المواطنين وغير المواطنين فيما يتعلق بالرعاية الصحية (الشكل ٥-٣).

مبدأ المساواة في المعاملة هو حق إنساني أساسي ومكرس في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها من أدوات حقوق الإنسان الدولية.^{٨٧} حيث يدعم الفكرة المعترف بها عالميًا بأن البشر يجب أن يتمتعوا بنفس الحقوق، بغض النظر عن جنسيتهم.

فيما يتعلق بالحماية الاجتماعية، يسعى هذا المبدأ إلى ضمان أن يتمتع المواطنون وغير المواطنين بنفس الحقوق والواجبات، دون تمييز على أساس، من بين أمور أخرى، الجنسية أو العرق أو الجنس. الاستثناءات ممكنة، على سبيل المثال فيما يتعلق بالمزايا غير القائمة على الاشتراكات والمهاجرين في وضع غير منتظم.^{٨٨}

واعترافًا بفوائد التنمية الاجتماعية والاقتصادية لتمديد الحماية الاجتماعية لتشمل العمال المهاجرين، قد تعتمد دول الاستخدام تدابير أحادية الجانب تستند إلى مبدأ المساواة في المعاملة. وبشكل أكثر تحديدًا، قد تشمل هذه التدابير:

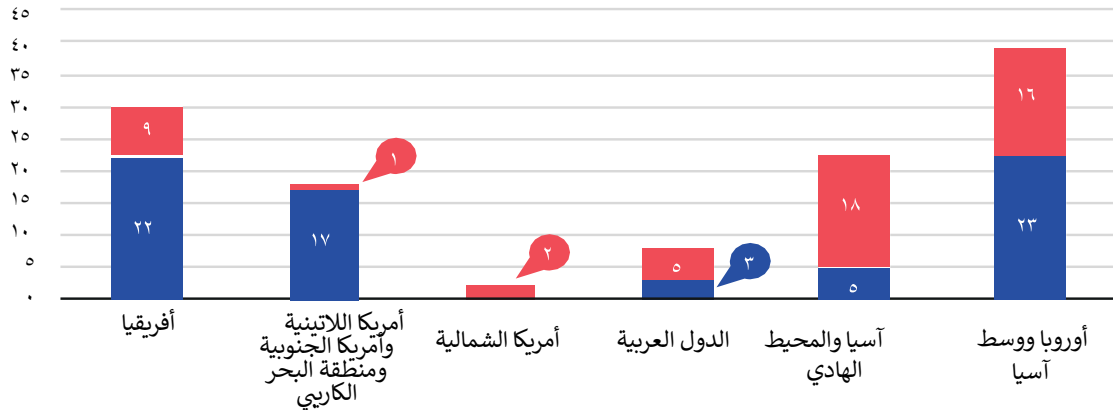
◀ تضمين حق العمال المهاجرين في الضمان الاجتماعي في الدساتير الوطنية وأحكام المساواة في المعاملة في التشريعات الوطنية والسماح لهم بالانضمام إلى أنظمة الحماية الاجتماعية الوطنية؛

◀ السماح بدفع الاستحقاقات في الخارج لغير المواطنين والمواطنين الذين يستحقون المزايا التي تقدمها دولة الاستخدام (إمكانية التصدير)؛

٨٧ هذا المبدأ مدرج أيضًا في معايير العمل الدولية المختلفة؛ انظر الجدول ١-٢.

٨٨ اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، ١٩٥٢ (رقم ١٠٢)، المادة ٦٨ (١).

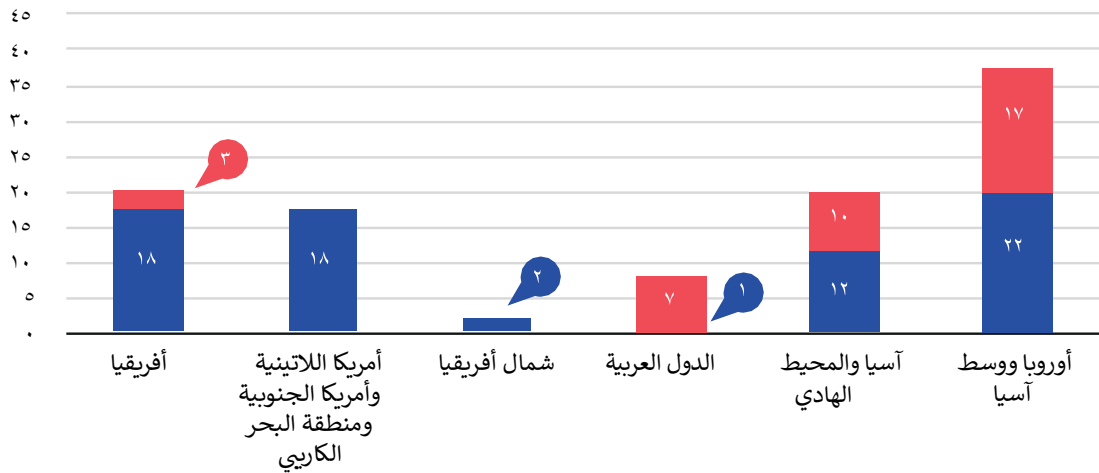
الشكل ٥-٢ عدد الدول حسب المنطقة التي لديها أحكام قانونية بشأن المساواة في المعاملة فيما يتعلق بالضمان الاجتماعي^{٨٩}



- عدد الدول التي لا توجد بها أحكام بشأن المساواة في المعاملة فيما يتعلق بالضمان الاجتماعي
- عدد الدول التي لديها أحكام قانونية بشأن المساواة في المعاملة فيما يتعلق بالضمان الاجتماعي

المصدر: Van Panhuys، Kazi-Aoul و Binette ٢٠١٧.

الشكل ٥-٣ عدد الدول في كل منطقة التي لديها أحكام قانونية بشأن المساواة في المعاملة فيما يتعلق بالوصول إلى الرعاية الصحية



- عدد الدول التي لا توجد بها أحكام بشأن المساواة في المعاملة فيما يتعلق بالرعاية الصحية
- عدد الدول التي لديها أحكام قانونية بشأن المساواة في المعاملة فيما يتعلق بالرعاية الصحية

المصدر: فان بانهاويس، كازي-أول وبينيت ٢٠١٧.

^{٨٩} ملحوظة: لأغراض هذه الدراسة، تشمل أفريقيا الجزائر وأنغولا وبنين وبركينا فاسو والكاميرون وكابو فيردي وتشاد وكوت ديفوار وجمهورية الكونغو الديمقراطية ومصر وإريتريا وإثيوبيا والجابون وغامبيا وغانا وكينيا ومدغشقر ومالي وموريتانيا وموريشيوس والمغرب وموزامبيق وناميبيا ونيجييريا والسنغال وتنزانيا وتوغو وجنوب أفريقيا والسودان وتونس وزامبيا؛ تشمل أمريكا الشمالية الولايات المتحدة وكندا؛ وتشمل أمريكا اللاتينية والوسطى ومنطقة البحر الكاريبي الأرجنتين وبوليفيا والبرازيل وتشيلي وكولومبيا وكوستاريكا وكوبا وجمهورية الدومينيكان والإكوادور والسلفادور وغواتيمالا وهندوراس والمكسيك ونيكاراغوا وبنما وباراغواي وبيرو وأوروغواي؛ وتشمل الدول العربية العراق والأردن والكويت ولبنان وعمان وقطر والإمارات العربية المتحدة واليمن؛ وتشمل آسيا والمحيط الهادئ أفغانستان وأستراليا وبنغلاديش وكمبوديا والصين والهند وإندونيسيا وإيران وإسرائيل واليابان وجمهورية كوريا وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية وماليزيا ومنغوليا وميانمار ونيوزيلندا وباكستان والفلبين وسنغافورة وسريلانكا وتايلاند وفيتنام. وتشمل أوروبا وآسيا الوسطى ألبانيا وأرمينيا والنمسا وبلجيكا وبلغاريا وجورجيا وكرواتيا وقبرص وجمهورية التشيك والدنمرك وإستونيا وفنلندا وفرنسا وألمانيا واليونان والمجر وأيرلندا وإيطاليا وكازاخستان ولاتفيا وليتوانيا ولوكسمبورج ومقدونيا ومالطا ومولدوفا وهولندا والنرويج وبولندا والبرتغال ورومانيا والاتحاد الروسي وجمهورية سلوفاكيا وسلوفينيا وإسبانيا والسويد وسويسرا وتركيا وأوكرانيا والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية.

وقد تختلف هذه الأحكام، في الدساتير الوطنية، من نص ينص على حق الضمان الاجتماعي لـ «الجميع» إلى بيان ينص على أن الأجانب لهم نفس حقوق المواطنين، بما في ذلك فيما يتعلق بالضمان الاجتماعي.

◀ على سبيل المثال، «تحتوي دساتير جميع دول أمريكا الوسطى والجنوبية تقريبًا على أحكام واسعة النطاق تتعلق بالضمان الاجتماعي» (منظمة العمل الدولية ٢٠١٢، الفقرة ٢٣٨). حيث ينص دستور كولومبيا على أن جميع السكان لديهم حق غير قابل للتصرف في الضمان الاجتماعي (المادة ٤٨) بينما ينص دستور كوستاريكا على أن الأجانب لديهم نفس حقوق المواطنين. وفي آسيا، تُعد دساتير بنغلاديش والهند وباكستان وسريلانكا أمثلة أخرى على الالتزام الدستوري بالضمان الاجتماعي (منظمة العمل الدولية ٢٠١٢، الفقرة ٢٤٠).

◀ تنص المادة ٢٧ من ميثاق حقوق الإنسان في جنوب أفريقيا على حق «الجميع» في الوصول إلى خدمات الرعاية الصحية، والغذاء والماء الكافيين، والأمن الاجتماعي، بما في ذلك المساعدة الاجتماعية. ومع ذلك، وفقًا للاجتهاد القضائي للمحكمة الدستورية في البلاد، فإن المقيمين الدائمين فقط هم من يتمتعون بنفس مزايا الضمان الاجتماعي مثل المواطنين الجنوب أفريقيين، وللمهاجرين المؤقتين وصول محدود إلى الحماية الاجتماعية (فان بانهويس، كازي-أول وبينيت ٢٠١٧).

ويمكن أن يرد هذا المبدأ في التشريعات الوطنية بأشكال مختلفة وفي أنواع مختلفة من القوانين، ويمكن أن ينص على المساواة في معاملة العمال المهاجرين بشكل عام، أو بشكل خاص فيما يتعلق بالضمان الاجتماعي.

◀ ففي إسبانيا، تنص تشريعات الضمان الاجتماعي (المرسوم الملكي التشريعي رقم ١٩٩٤/١ وقانون التنظيم رقم ٢٠٠٠/٤) على مبدأ المساواة في المعاملة بين المواطنين وغير المواطنين.

في المسح العام المذكور أعلاه للجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات (CEACR) بشأن أدوات العمال المهاجرين، «أفاد عدد كبير من الدول بأن تشريعاتها الخاصة بالضمان الاجتماعي لم تميز بين المواطنين والمقيمين الأجانب وعادةً ما شملت جميع من يقيم أو يعمل بشكل قانوني في البلاد.^{٩٠} كان هذا هو الحال بشكل خاص فيما يتعلق بالمزايا التشاركية، التي منحت بالتساوي لجميع العمال الموظفين الذين يستوفون شروط الاستحقاق» (منظمة العمل الدولية ٢٠١٦، الفقرة ٣٩٦).^{٩١}

من المهم أن نلاحظ أن وجود أحكام قانونية بشأن المساواة في المعاملة بين المواطنين وغير المواطنين لا يعني أن العمال المهاجرين لديهم نفس الحق في الوصول إلى الحماية الاجتماعية مثل المواطنين الذين عاشوا وعملوا في بلدهم الأصلي طوال حياتهم. وقد يكون الوصول إلى الحماية الاجتماعية محدودًا بعوامل مثل: (i) كيفية تعريف مصطلح «العمال المهاجرين» على المستوى الوطني؛ (ii) نوع التصريح الذي يحمله الشخص؛ (iii) تصريح العمل؛ و (iv) مدة الإقامة. وقد يتم منح المساواة في المعاملة فقط لفئات معينة من العمال المهاجرين، مثل المقيمين الدائمين، وقد تكون متاحة فقط للمهاجرين المؤقتين بموجب أحكام خاصة واتفاقيات دولية (OECD ٢٠١٨). بالإضافة إلى ذلك، غالبًا ما لا يستفيد العمال المهاجرون بشكل كامل من أحكام المساواة في المعاملة في دول عملهم لأنهم لا يكونون مؤهلين حتى يمر وقت محدد بعد وصولهم.

في أستراليا، على سبيل المثال، يختلف الوصول إلى الخدمات الاجتماعية للمهاجرين المؤقتين والدائمين؛ فالأولون، مع بعض الاستثناءات، لا يحق لهم الحصول على مزايا الضمان الاجتماعي على الفور، بينما يحق للآخرين الحصول على مجموعة كاملة من الخدمات الاجتماعية بعد ١٠٤ أسابيع من الإقامة (أستراليا، وزارة الخدمات الاجتماعية ٢٠١٩).

◀ تجسيد حق العمال المهاجرين في الضمان الاجتماعي في الدساتير الوطنية وأحكام المساواة في المعاملة في التشريعات الوطنية

يمكن للدول أن تشمل أحكامًا عامة بشأن المساواة في المعاملة وعدم التمييز في دستورها وأحكامًا بشأن المساواة في المعاملة فيما يتعلق بالضمان الاجتماعي في قوانين العمل والضمان الاجتماعي والهجرة والرعاية الصحية أو في القوانين التي تحكم أنظمة الضمان الاجتماعي المحددة.

٩٠ تشمل الأمثلة المذكورة الأرجنتين، البرازيل، تشيلي، كوستاريكا، كوبا، الإكوادور، السلفادور، فنلندا، فرنسا، لوكسمبورغ، هولندا، الجبل الأسود، بنما، سورينام، السويد، سويسرا، الولايات المتحدة، الأوروغواي وفنزويلا (جمهورية بوليفارية).

٩١ تشمل الأمثلة المعطاة بنغلاديش، كوستاريكا، ألمانيا، المجر، الهند، لاتفيا، ليتوانيا، هولندا، باكستان، بولندا، إسبانيا، تركيا وتركمانستان.



الإطار ٥-٢ الهجرة والضمان الاجتماعي كحقين أساسيين منصوص عليهما في دستور الإكوادور لعام ٢٠٠٨

على مدى السنوات الخمس عشرة الماضية، كان لتدفقات الهجرة الجديدة تأثير على المشهد الديموغرافي في أمريكا الجنوبية. وقد أدى ذلك إلى عدة تغييرات قانونية وسياسية وسعت الحماية الاجتماعية لتشمل المواطنين ووسعت المزايا الاجتماعية لتشمل المهاجرين. وقد كانت حالة الإكوادور لافتة بشكل خاص لأنها تشكل واحدة من أقوى الأطر القانونية لحماية حقوق العمال المهاجرين في المنطقة.

كجزء من سياسة وطنية شاملة بشأن تنقل البشر والمواطنة العالمية، فإن الإكوادور هي الدولة الوحيدة في المنطقة التي رفعت الحق في الهجرة إلى المستوى الدستوري. حيث تنص المادتان ٤٠ و ٣٩٢ من دستور عام ٢٠٠٨، اللتان تنطبقان على كل من مواطني الإكوادور المقيمين في الخارج والمهاجرين المقيمين في البلاد، على الاعتراف الصريح بالحق في الهجرة وضمانه، وتنصان على أنه لا يجوز تعريف أي إنسان أو اعتباره غير قانوني بسبب وضعه كمهاجر. كما تعترفان بالحق في اللجوء والملاذ وتحظران التهجير التعسفي. وقد صدقت الإكوادور على الصكوك الدولية الأساسية المتعلقة بالهجرة.

كما ينص الدستور على مبدأ المساواة في الحقوق والواجبات بالنسبة لجميع الأجانب على الأراضي الإكوادورية (المادة ٩) ويحظر جميع أشكال التمييز على أساس مكان الميلاد أو الوضع الهجري (المادة ١١، ٢).

من بين الحقوق الممنوحة للجميع، بما في ذلك المهاجرون، الحق في العمل والضمان الاجتماعي (المادتان ٣٣ و ٣٤). حيث يتمتع الحق في الضمان الاجتماعي باعتراف دستوري مزدوج: باعتباره أحد الواجبات الأساسية للدولة (المادة ٣) وحق لا يمكن التنازل عنه (المادة ٣٤). ويخضع الضمان الاجتماعي لمبادئ التضامن والشمولية والإنصاف والكفاءة. كما يتحدث الدستور عن "الحق في حياة كريمة"، وهو مفهوم يشمل العمل والضمان الاجتماعي والخدمات الاجتماعية الأخرى الضرورية للجميع (المادة ٦٦).

منذ اعتماد دستور عام ٢٠٠٨، تم توسيع الإطار القانوني للإكوادور بشأن حقوق العمال المهاجرين من خلال تشريعات أخرى تهدف إلى تحسين السياسات العامة، بما في ذلك قانون التنظيم لعام ٢٠١٧ بشأن التنقل البشري، الذي ينص على أن المهاجرين يتمتعون بنفس الحق في العمل والحماية الاجتماعية مثل الإكوادوريين. ويمكنهم العمل في القطاع الخاص دون الحصول على تصاريح خاصة من الحكومة، بل ويمكنهم العمل في القطاع العام أو العمل لحسابهم الخاص (المنظمة الدولية للهجرة ٢٠١٨). وينص القرار التنفيذي رقم ١١٨٢ (٢٠١٢)، الذي ينظم إجراءات اللجوء في البلاد، على أن اللاجئين وطالبي اللجوء يحق لهم، وفقاً للوائح الوطنية، الاستفادة من جميع برامج الحكومة للاندماج الاقتصادي والاجتماعي (المادة ٦٢).

من قبل دولة العمل ولا ينطبق إلا تشريعاتها.

السماح بدفع المزايا في الخارج (إمكانية التصدير)

بموجب مبدأ المساواة في المعاملة، يجب أن يتمتع غير المواطنين بالوصول إلى الاستحقاقات في الخارج على قدم المساواة مع المواطنين. لكن لا تزال هناك بعض التحفظات في الممارسة العملية لأسباب مختلفة، بما في ذلك صعوبة التحقق من معايير الأهلية وإدارة المدفوعات، وعدم الوصول إلى تقنيات حماية البيانات، والتصورات العامة السلبية والمخاوف بشأن الاستدامة المالية للنظام.

وهذا الأمر ذو أهمية خاصة بالنسبة للعاملات المهاجرات، اللواتي قد يفقدن استحقاقات الأمومة إذا غادرن البلد أو طلب منهن مغادرة البلد إذا لم يكن يعملن فعلياً، مما يحرمهن من استحقاقات الأمومة في الواقع العملي.

يمكن لصانعي السياسات الوطنيين أيضاً اتخاذ تدابير لضمان حصول العمال المهاجرين على المزايا التي يستحقونها عند مغادرتهم دول استخدامهم. وفي هذا الصدد، من المهم التمييز بين مفهومي إمكانية النقل وإمكانية التصدير. حيث يمكن لدول المقصد أن تأذن بدفع مزايا الحماية الاجتماعية المكتسبة في الخارج (إمكانية التصدير)^{٩٢} للأجانب على قدم المساواة مع المواطنين. ولا تتطلب إمكانية تصدير المزايا التعاون بين الدول وتُفهم على أنها تشير إلى الحفاظ على الحقوق المكتسبة ومدفوعات المزايا في الخارج، وهو أحد المبادئ الأساسية للضمان الاجتماعي التي تم تأسيسها في الاتفاقية رقم ١٥٧، من بين أمور أخرى (انظر الفصل ٣). وفي مثل هذه الحالات، يتم تحديد معايير الأهلية ومستوى المزايا

٩٢ لا يوجد تعريف متفق عليه دولياً لمصطلح "قابلية التصدير"، كما أن اتفاقيات وتوصيات منظمة العمل الدولية لا تشير إلى هذا المصطلح صراحةً. يفهم بعض المؤلفين قابلية تصدير استحقاقات الضمان الاجتماعي على أنها دفع الاستحقاقات في الخارج؛ انظر طه وسيغمان وميسكوب (٢٠١٥)؛ وساباتيس-ويلر وكوتل (٢٠١٠)؛ وهيروس وميكاك وتامانيو (٢٠١١).

أمثلة:

٥-٢-١-٢ المرونة في تصميم النظام والمساعدة فيما يتعلق بشروط التأهيل والمتطلبات الدني

يعتمد نطاق الحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين إلى حد كبير على الظروف التي يهاجرون فيها وعلى بلد استخدامهم. على الرغم من تضمين مبادئ المساواة في المعاملة في التشريعات الوطنية، قد يواجه العمال المهاجرون عقبات قانونية عند السعي للوصول إلى حقوقهم ومزاياهم في الحماية الاجتماعية. على سبيل المثال، قد تمنعهم الشروط المتعلقة بمدة الإقامة أو العمل وأنواع عقود العمل أو تصاريح العمل من التأهل للحصول على بعض المزايا.^{٩٦} لذلك من المهم النظر في احتياجاتهم المحددة والتحديات التي يواجهونها ومعالجتها.

تصميم السياسات والقوانين والبرامج يختلف عادة من بلد إلى آخر وقد يشمل:

◀ السماح بالدفع بأثر رجعي لفترات الاشتراكات المفقودة؛

◀ تبني نهج مرن أو عمل الاستثناءات في متطلبات التأهيل المطبقة على فئات معينة من العمال أو القطاعات الاقتصادية، مثل خفض الحد الأدنى لعدد سنوات المساهمة التي يحتاجها العمال الموسميون المهاجرون للتأهل للحصول على معاش؛

◀ دفع الاستحقاقات على أساس تناسبي زمني (بالتناسب مع وقت العمل)؛

◀ استثناءات من الالتزام بالتسجيل في نظام الضمان الاجتماعي في بلد الاستخدام إذا كان العامل المهاجر مغطى بالفعل في بلد المنشأ، مما يضمن عدم مطالبة هؤلاء العمال بدفع المساهمات في كلا البلدين.

هذه القائمة غير شاملة حيث يجب على كل قانون ونظام أن يأخذ في الاعتبار خصوصيات وتنوع مشهد هجرة اليد العاملة في البلد المعني.

٥-٢-١-٣ مبلغ مقطوع أو رد مبلغ الاشتراكات عند مغادرة النظام

في تعليقها العام رقم ١٩: الحق في الضمان الاجتماعي، تنص لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على أنه

^{٩٣} يمكن تصنيف هذه المعاشات إلى عدة فئات فرعية، بما في ذلك معاشات الشيخوخة للأشخاص ذوي الإعاقة الشديدة، ومعاشات الشيخوخة للأشخاص المؤمن عليهم لفترات طويلة، ومعاشات الشيخوخة للأشخاص المؤمن عليهم لفترات طويلة بشكل خاص، ومعاشات التقاعد العادية، ومعاشات العجز الجزئي / الكامل، ومعاشات الأرامل، ومعاشات الأيتام.

^{٩٤} إن عقد اتفاقية للضمان الاجتماعي يمكن أيضًا العمال المهاجرين وأفراد أسرهم من التأهل للحصول على المزايا من البلدان التي عملوا فيها من خلال جمع أو إجمالي فترات تغطيتهم تحت أنظمة الضمان الاجتماعي لجميع الدول الأطراف في الاتفاقية من أجل تلبية الحد الأدنى لفترة التأهيل.

^{٩٥} لمزيد من المعلومات والأمثلة، انظر الفصل ٣.

^{٩٦} لمزيد من الشرح المتعمق حول الحواجز القانونية والعملية لحماية العمال المهاجرين الاجتماعية، انظر الفصل الأول.

◀ في الولايات المتحدة، قد يتمكن رعايا دولة في أمريكا الشمالية أو الوسطى أو الجنوبية (باستثناء باراغواي وسورينام) الذين يعيشون خارج الولايات المتحدة والذين ساهموا في مزايا الضمان الاجتماعي في الولايات المتحدة من تلقي استحقاقات التقاعد أو الإعاقة الشهرية في الخارج إذا كانوا مؤهلين لها واستوفوا متطلبات معينة. وينطبق هذا أيضًا على استحقاقات الورثة المدفوعة للمعاليين من مثل هذا العامل (الولايات المتحدة ٢٠٠٨؛ الولايات المتحدة بدون تاريخ).

◀ في نيوزيلندا، لا يمكن تصدير استحقاقات التقاعد العامة إلا لمواطني جزر المحيط الهادئ؛ أما بالنسبة للمواطنين الأجانب الآخرين، فيلزم وجود اتفاقية ضمان اجتماعي تسمح بتصدير الاستحقاقات ("سابايتس-ويلر ٢٠٠٩").

◀ في ألمانيا، تدفع Deutsche Post المعاشات التقاعدية العامة للمواطنين الألمان في الخارج وللمواطنين الأجانب الذين عملوا في ألمانيا وساهموا في النظام من خلال خطة المعاشات التقاعدية الألمانية، وهي منصة لصرف الأموال داخل ألمانيا وفي ٢٠٠ دولة أخرى حول العالم. حيث تنفذ ٢٥ مليون دفعة معاش شهريًا،^{٩٣} بما في ذلك ١,٥ مليون في الخارج. وتشمل الخدمات المقدمة الاحتفاظ بسجل بيانات؛ والمدفوعات التي تتم في الداخل والخارج؛ وجمع شهادات الحياة من المتقاعدين في الخارج سنويًا؛ والمقارنة التلقائية الشهرية لبيانات الوفيات مع مختلف البلدان (المعاشات التقاعدية الأجنبية).

من ناحية أخرى، تتطلب قابلية النقل التعاون بين مؤسسات الضمان الاجتماعي في دول المنشأ والاستخدام في إطار اتفاقية الضمان الاجتماعي بهدف تحديد مستويات الفوائد بشكل مشترك للعامل المهاجر المعني.^{٩٤} هذا ضروري لأن تشريعات الضمان الاجتماعي في بلد ما قد تحظر صراحة جميع مدفوعات المزايا في الخارج في غياب اتفاق متعدد الأطراف أو ثنائي الأطراف، أو قد تفرض متطلبات أكثر صرامة أو تتطلب دفع ضريبة إضافية لاستلام تلك المزايا في الخارج.^{٩٥}

غياب اتفاقية للضمان الاجتماعي ثنائية أو متعددة الأطراف تسمح بالحفاظ على استحقاقات ومزايا الضمان الاجتماعي للعمال المهاجرين (المكتسبة أو التي في طور الاكتساب)، توفر بعض الدول تعويضاً كاملاً أو جزئياً للاشتراكات أو دفعة مقطوعة عندما يغادر العمال المهاجرون عملهم أو بلد عملهم ولا يكونون مؤهلين للحصول على المزايا الكاملة. وفي بعض البلدان، تُعرف هذه باسم "مكافآت نهاية الخدمة".

أمثلة:

◀ وجدت دراسة لمنظمة العمل الدولية أن الدول التي لديها أنظمة صناديق التقاعد، مثل بروناي وماليزيا وإندونيسيا وسنغافورة، تسمح للعمال المهاجرين بسحب مساهماتهم التقاعدية المتراكمة في شكل دفعة واحدة عند مغادرتهم البلاد (أوليفيه ٢٠١٨).

◀ في تايلاند، يمكن للمهاجرين الذين فقدوا وظائفهم مؤخرًا البقاء في البلاد لمدة سبعة أيام فقط وبالتالي لا يستوفون معايير الأهلية للحصول على مزايا البطالة. في نهاية عقدهم، يتم رد اشتراكاتهم من خلال دفعة واحدة مقطوعة (أوليفيه ٢٠١٨؛ هول ٢٠١٢).

◀ في جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، يمكن للعمال المهاجرين العمل في البلاد لمدة خمس سنوات فقط، وبالتالي لا يمكنهم تلبية الحد الأدنى لمتطلبات التقاعد البالغة ١٥ سنة من الاشتراك. بدلاً من ذلك، يحق لهم الحصول على مبلغ مقطوع لمرة واحدة عند المغادرة (أوليفيه ٢٠١٨).^{٩٧}

◀ في اليابان، يمكن للعمال المهاجرين الذين عاشوا في البلاد لفترة قصيرة واشتركوا في نظام المعاشات الوطنية أو نظام تأمين معاشات الموظفين لمدة لا تقل عن ٦ أشهر التقدم بطلب للحصول على "دفعة لسحب المبلغ المقطوع" خلال عامين من مغادرتهم. ويوفر نظام المعاشات الوطني "معاشاً أساسياً" يغطي الشيخوخة والعجز والوفاة (اليابان ٢٠٢٠).

، ومع ذلك، فإن المبالغ المقطوعة لمرة واحدة توفر أماناً محدوداً للدخل مقارنة بالمدفوعات الدورية (مثل مزايا التقاعد لبقية حياة الشخص أو مزايا إصابات العمل لمدة الإصابة).

"عندما يشارك غير المواطنين، بما في ذلك العمال المهاجرين، في نظام الضمان الاجتماعي، يجب أن يكونوا قادرين على الاستفادة من مشاركتهم تلك أو استعادة اشتراكاتهم لدى مغادرتهم البلاد" (اللجنة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ٢٠٠٨، الفقرة ٣٦).

وبالمثل، ينص الاتفاق الدولي لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم على ما يلي: "في الحالات التي لا يسمح فيها التشريع النافذ للعمال المهاجرين وأفراد أسرهم بالتمتع باستحقاق ما، تقوم الدول بالنظر في إمكانية أن يُسدد للأشخاص المعنيين مقدار الاشتراكات التي أسهموا بها فيما يتعلق بهذا الاستحقاق على أساس المعاملة التي يُعامل بها الرعايا الذين يوجدون في ظروف مماثلة" (ICRMW ١٩٩٠، المادة ٢٧ (٢)).

ويُعرف "المبلغ المقطوعة" في سياق الحماية الاجتماعية على أنه مبلغ من المال يُدفع في مناسبة واحدة عندما يغادر العمال المهاجرون، على سبيل المثال، بلدان عملهم، وبالتالي النظام. ويختلف حساب هذا المبلغ حسب النظام وحسب البلد وغالباً ما يأخذ في الاعتبار الاشتراكات المدفوعة من قبل العامل وصاحب (إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمم المتحدة ٢٠١٨) و"السداد" هو دفع (على شكل أقساط أو كمبلغ إجمالي) للمبلغ الدقيق للاشتراكات التي قدمها العامل للنظام أثناء فترة عمله. وغالباً ما تستثني مساهمات صاحب العمل.

تسمح المعايير الدولية للعمل المتعلقة بالضمان الاجتماعي بالمبالغ المقطوعة لمرة واحدة بدلاً من المدفوعات الدورية للمزايا حيث يكون مستوى تطور النظام الوطني غير كافٍ؛ في حالة إعانات إصابات العمل؛ حيث تكون درجة عجز العامل طفيفة؛ وفي مصلحة المؤمن عليه (انظر، على سبيل المثال، الاتفاقيات رقم ١٧، ١٠٢ و ١٢١). وفيما يتعلق بالعمال المهاجرين، تعترف الاتفاقية رقم ١٥٧ بأنه في حالة عدم إمكانية دفع الإعانات في الخارج بسبب، على سبيل المثال، عدم وجود اتفاقية ثنائية للضمان الاجتماعي، يمكن النظر في دفع مبلغ مقطوع.

ويجب أن تكون المبالغ الإجمالية المدفوعة عن إصابات العمل معادلة اكتوارياً للاستحقاقات الواجبة (الاتفاقية رقم ١٢١، المادة ١٥). وتقدم التوصية رقم ١٢١ ذات الصلة مزيداً من الإرشادات وتنص على أنه بالنسبة للأشخاص الذين يعانون من فقدان محدود للقدرة (أقل من ٢٥ في المائة)، يُسمح بدفع مبلغ إجمالي إذا كان المبلغ عادلاً ولا يقل عن المدفوعات الدورية التي كان الشخص سيحصل عليها على مدى ثلاث سنوات (الفقرة ١٠).

قد يختلف المبلغ المقطوع أو التعويض أيضاً وفقاً لمعدلات الضرائب و/أو معدلات الفائدة ورسوم الإدارة المطبقة. في

^{٩٧} ينص قانون العمل لعام ٢٠١٤ (المادة ٧٢) على توفير مزايا التقاعد.

المهاجرين المؤقتين المطالبة بها عند مغادرتهم البلاد بمعدل يتراوح بين ٣٥-٦٥ في المئة (OECD ٢٠١٨). بالإضافة إلى ذلك، فإن العديد من صناديق وأنظمة الضمان الاجتماعي لا تسمح بدفع مبلغ مقطوع (منظمة العمل الدولية ٢٠١٨).

وعادةً ما تخضع هذه المبالغ المقطوعة لمرة واحدة للضرائب. اعتمادًا على معدل الضريبة (ومعدل الصرف)،^{٩٨} قد يضع هذا العمال المهاجرين في وضع غير متكافئ إضافي مقارنة بالعمال الوطنيين.^{٩٩} ففي أستراليا، على سبيل المثال، يتم فرض ضريبة على اشتراكات التقاعد التي يمكن للعمال

الإطار ٣-٥ غانا



طورت غانا استراتيجية للحماية الاجتماعية (٢٠١٣) وسياسة وطنية للحماية الاجتماعية (٢٠١٤) بهدف إنشاء أرضية وطنية للحماية الاجتماعية، تشمل الوصول الشامل إلى الرعاية الصحية وتأمين الدخل الأساسي لكبار السن والأطفال، وكذلك للسكان النشطين والمعرضين للخطر. كما تمتد هذه السياسة أيضًا لتضمن التأمين الاجتماعي والمساعدة لجميع فئات العمال.

ويغطي نظام التأمين الاجتماعي الوطني العمال في القطاعين العام والخاص، والعاملين لحسابهم الخاص، والعمال غير المنظمين والمهاجرين على أساس مبدأ المساواة في المعاملة. ويتكون من ثلاث فئات: نظام الضمان الاجتماعي الوطني الأساسي الإلزامي (الفئة ١) الذي يغطي العمال بأجر، وعلى أساس تطوعي، العمال لحسابهم الخاص ويشمل معاشات التقاعد والعجز، وإعانات إصابات العمل ومعاشات الوفاة؛ ونظام المعاشات التقاعدية المهنية الإلزامي (الفئة ٢) الذي يغطي العمال بأجر ويوفر معاشات التقاعد كمبلغ مقطوع يدفع لمرة واحدة؛ وصندوق الادخار التطوعي ونظام المعاشات الشخصية (الفئة ٣) للعمال في الاقتصاد غير المنظم الذين يتم استبعادهم من نظام المعاشات الإلزامي والعمال لحسابهم الخاص والعمال بأجر في القطاع المنظم.

في غانا، يمكن للعمال المهاجرين أن يختاروا إما دفعة واحدة أو مدفوعات شهرية لبقية حياتهم (OHCHR ٢٠١٤).

وفقًا لصندوق التأمين الاجتماعي الوطني في غانا (SSNIT)، اعتبارًا من يونيو ٢٠١٩، كان هناك ٩٤,٩٥٤ عامل مهاجر مسجلين تحت نظام الضمان الاجتماعي، وكان ٣,٤١١ مهاجرًا يتلقون معاشًا كساكنين في غانا، و٤١٧ متقاعدًا مهاجرًا غير مقيمين من الذين ساهموا في النظام في غانا كانوا يتلقون المزايا في الخارج. (منظمة العمل الدولية قيد النشر).

بالإضافة إلى ذلك، يتمتع جميع السكان، بما في ذلك العمال المهاجرين، بالوصول إلى نظام التأمين الصحي الوطني (NHIS) طوال فترة عملهم وتقاعدهم بعد دفع مساهمة بنسبة ٢,٥ في المائة من أجورهم. ومن خلال استخدام بطاقة نظام التأمين الصحي الوطني، يمكنهم الوصول إلى الرعاية الصحية دون دفع مسبق.

الإطار ٤-٥ فيتنام



في عام ٢٠١٦، كان هناك ما يقدر بنحو ٨٣٠,٤٦ عاملاً مهاجرًا - حوالي ١٥,٠ في المائة من القوة العاملة - في فيتنام (فيتنام ٢٠١٨). شرعت الحكومة في إصلاح نظام الضمان الاجتماعي الحالي الذي سيوسع نطاق بعض المزايا لتشمل العمال المهاجرين؛ اعتبارًا من يناير ٢٠٢٢، سيطلب منهم المشاركة في نظام التأمين الاجتماعي الوطني^٩، وبالتالي سيحصلون على مزايا الشيخوخة والعجز والورثة والمرض وإصابات العمل والأمومة. ويغطي هذا النظام موظفي القطاعين العام والخاص؛ كما تتوفر تغطية طوعية للعاملين لحسابهم الخاص (فيتنام ٢٠١٨). وفي السابق، كانت هذه المزايا متاحة فقط للمواطنين الفيتناميين.

سيتم دفع استحقاقات الشيخوخة والورثة الجديدة لمرة واحدة للعمال المهاجرين إذا "لم يستوفوا متطلبات الاشتراك في معاش الشيخوخة في سن التقاعد العادي، أو كانوا مؤهلين للحصول على معاش أجنبي، أو تم تشخيصهم بمرض عضال، أو غادروا فيتنام بشكل دائم، أو فقدوا تصريح عملهم القانوني" (فيتنام ٢٠١٨).

للتأهل للحصول على معاش الشيخوخة، يلزم دفع اشتراكات لمدة ٢٠ عامًا. يمكن للعمال الذين لم يستوفوا هذا الشرط اختيار الحصول على دفعة مقطوعة، والتي تُدفع أيضًا لورثة العمال المهاجرين الذين يعيشون خارج فيتنام (قابلية تصدير الاستحقاق).

٩٨ يمكن أن تشكل العملات التي تعاني من مشاكل في إمكانية التحويل أو انخفاض حاد في القيمة عقبة خطيرة أمام تصدير المزايا النقدية.

٩٩ على الرغم من أن المواطنين قد يُطلب منهم أيضًا دفع الضرائب، إلا أن هذه الضرائب قد تكون أقل من تلك المفروضة على العمال المهاجرين.

٥-٢-١-٤ تدابير الحماية الاجتماعية الأحادية غير التشاركية

تنص الاتفاقية رقم ١٠٢^{١١} على أن الدول قد تحد من وصول العمال المهاجرين إلى مزايا الحماية الاجتماعية الممولة من الضرائب وغير القائمة على الاشتراكات إذا كانت ممولة كلياً أو جزئياً من الأموال العامة. وتنتشر هذه القيود في جميع أنحاء العالم وغالباً ما يتم استبعاد العمال المهاجرين بشكل فعال، خاصة عندما تكون المزايا قائمة على فترات إقامة طويلة. ومع ذلك، وفقاً للتوصية رقم ٢٠٢،^{١٢} بموجب مبدأ الشمولية، يجب أن يتمتع جميع العمال، بما في ذلك العمال المهاجرين، بحق الوصول إلى مستوى أدنى من الحماية الاجتماعية والوصول إلى الرعاية الصحية الأساسية.

ضمان المساواة في المعاملة بين المواطنين وغير المواطنين فيما يتعلق بالأنظمة غير التشاركية الممولة من الأموال العامة

غالباً ما يكون الوصول إلى برامج الحماية الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات الممولة من الضرائب قائماً على الحاجة و/أو مشروطاً بفترة إقامة دنيا. فبينما يتعارض مبدأ المساواة في المعاملة بين المواطنين وغير المواطنين مع تقييد الوصول على أساس الجنسية، يحق للدول تقييد الوصول بناءً على الإقامة أو شروط أخرى (مثل الموارد).

مثال:

في فرنسا، يتمتع كل من المواطنين وغير المواطنين بالوصول إلى نظام الرعاية الصحية غير التشاركية الحماية الشاملة من المرض (PUMA) ومع ذلك، من أجل أن يكون الشخص مؤهلاً، بغض النظر عن الجنسية، يجب أن يكون قد أقام في فرنسا لمدة لا تقل عن ثلاثة أشهر متتالية (فرنسا ٢٠١٩).

في كندا، يتمتع جميع السكان، بما في ذلك معظم العمال المهاجرين باستثناء العمال الزراعيين الموسمين المهاجرين، بإمكانية الوصول إلى المعاش الشامل الممول من الضرائب، ومزايا الرعاية الصحية، والمعاش القائم على الأجور.

عدد من الدول (بما في ذلك كندا وإستونيا وألمانيا والمملكة المتحدة) تمنح اللاجئين وطالبي اللجوء الوصول إلى مزايا وخدمات حماية اجتماعية محدودة (منظمة العمل الدولية ٢٠١٩). في المملكة المتحدة، يكون طالبو اللجوء مؤهلين فقط للإقامة المؤقتة والدعم المالي (منظمة العمل الدولية ٢٠١٩).

المرونة فيما يتعلق بالإقامة أو المتطلبات المؤهلة الأخرى لفئات محددة من العمال المهاجرين أو القطاعات الاقتصادية (مثل العمال المهاجرين الموسمين).

لكي يتمكن العمال المهاجرون من الوصول إلى الحماية الاجتماعية على قدم المساواة مع المواطنين، قد يكون من الضروري تكييف شروط التأهيل مع وضعهم الخاص. على سبيل المثال، غالباً ما تتطلب المزايا غير التشاركية شروط إقامة، ويمكن أن يضمن مستوى من المرونة أن يتمكن جميع العمال المهاجرين من الوصول إلى مستوى أدنى من الحماية الاجتماعية كما هو مطلوب في توصية أراضيات الحماية الاجتماعية، ٢٠١٢ (رقم ٢٠٢).

مثال:

في الولايات المتحدة، لا يتعين على فئات معينة من الرعايا الأجانب (المهاجرون لأسباب إنسانية واللاجئون والناجون من الاتجار بالبشر) الانتظار لمدة خمس سنوات للحصول على بعض المزايا العامة (منظمة العمل الدولية ٢٠١٩).

تسهيل الوصول إلى الرعاية الصحية للعمال المهاجرين، بما في ذلك أولئك في وضع غير منظم.

حق المهاجرين في الصحة راسخ في الصكوك الدولية لحقوق الإنسان،^{١٣} التي تقتضي من الدول الأطراف أن تضمن، على الأقل، الحصول على الرعاية الصحية الطارئة. غير أن نطاق التغطية يختلف اختلافاً كبيراً بين البلدان حسب أنواع الخدمات المقدمة (من الرعاية الطارئة إلى مجموعة كاملة من الخدمات) وترتيبات التمويل (التغطية الكاملة في إطار النظام الصحي الوطني، أو التغطية التأمينية الطوعية، أو المساعدة الطارئة). وفقاً لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، في أكثر من ٦٠ في المائة من البلدان المتقدمة التي شملتها العينة، لم يكن المهاجرون غير النظاميين يتمتعون بحق الحصول

١٠١ تنص المادة ٦٨ من الاتفاقية رقم ١٠٢ على ما يلي: «١. يتمتع المقيمون من غير الوطنيين بنفس الحقوق التي يتمتع بها المقيمون الوطنيون؛ على أنه يجوز وضع قواعد خاصة بشأن الإعانات أو أجزاء الإعانات التي تمول بكاملها أو يمول جزؤها الأكبر من الأموال العامة، بشأن النظم الانتقالية من أج غير الوطنيين ومن أجل رعايا الدولة العضو المولودين خارج أراضيها.» ٢. في ظل نظم الضمان الاجتماعي الاكتتابية التي تغطي المستخدمين، يتمتع الأشخاص المقيمون من رعايا دولة عضو أخرى قبلت الالتزامات الناشئة عن الجزء ذي الصلة من هذه الاتفاقية، بنفس الحقوق التي يتمتع بها رعايا الدولة العضو المعنية فيما يتعلق بالجزء المذكور، على أنه يجوز إخضاع تطبيق هذه الفقرة لشروط توفر اتفاقيات ثنائية أو متعددة الأطراف تنص على المعاملة بالمثل.

١٠٢ تنص المادة ٣ من توصية أسس الحماية الاجتماعية لعام ٢٠١٢ (رقم ٢٠٢) على: «مع الاعتراف بالمسؤولية العامة والرئيسية للدولة في تنفيذ هذه التوصية، يجب على الأعضاء تطبيق المبادئ التالية: (أ) شمولية الحماية، استناداً إلى التضامن الاجتماعي [...]».

١٠٣ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨ (المادة ٢٥)، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (المادة ١٢)، والاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم (المادة ٢٨).

التابعة للأمم المتحدة ٢٠١٨). ولا يتم تمويل جميع هذه الأنظمة بالكامل من الضرائب، وفي معظم الحالات، يتعين على المهاجرين، بمن فيهم المهاجرون غير النظاميين، دفع تكاليفها. وفي ٨ من البلدان الـ ١٩ المذكورة أعلاه، لا يتعين على المهاجرين دفع تكاليف الرعاية الطبية الطارئة (إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمم المتحدة ٢٠١٨).

وفي بعض البلدان حيث الرعاية الصحية ليست مجانية مثل (بلجيكا، المجر وهولندا)، قد تقوم الدولة بتعويض مقدمي الرعاية الصحية في ظل ظروف معينة (سبنسر وهوجز ٢٠١٥). حتى في البلدان التي يتمتع فيها المهاجرون غير النظاميين بإمكانية الحصول على الرعاية الأولية والثانوية، يتعين عليهم تقديم وثائق (بطاقة هوية وإثبات إقامة) من أجل استيفاء شروط الأهلية. وقد كشفت دراسة أجراها المرصد الأوروبي للوصول إلى الرعاية الصحية أن غالبية المهاجرين غير النظاميين الذين شملتهم الدراسة في ١١ بلدًا (بلجيكا وفرنسا وألمانيا واليونان وإيطاليا وهولندا والبرتغال وإسبانيا والسويد وسويسرا والمملكة المتحدة) قالوا إن الرعاية الصحية التي تلقوها لم تكن كافية، وأفاد ١٤ في المائة منهم بأنهم حُرموا من الرعاية الصحية، بما في ذلك أثناء الحمل (FRA ٢٠١١).

في إطار نظام التأمين الصحي الإلزامي في سويسرا، يحق للمهاجرين في وضع غير منتظم التسجيل في خطة التأمين الصحي الأساسية بنفس السعر المدعوم الذي يحصل عليه المواطنون في وضع اقتصادي متواضع. وتشمل مزايا هذا النظام العلاج الطبي للمرضى الخارجيين والداخلين، والأدوية الموصوفة، ورعاية الأمومة، والعلاج في حالة وقوع حادث. وتنص المادة ١٢ من الدستور الفيدرالي على حق الحصول على الرعاية الصحية الأساسية، بغض النظر عن الجنسية أو الإقامة أو حالة التأمين. وفي الممارسة العملية، تختلف الخدمات من بلدية إلى أخرى حيث يوجد بعض المرونة في تعريف "الرعاية الصحية الأساسية" (سويسرا، ٢٠٢٠؛ منظمة العمل الدولية قيد النشر).

في أغسطس ٢٠١٣، أنشأت حكومة تايلاند نظام تأمين صحي منخفض التكلفة متاح لجميع المهاجرين، بغض النظر عن وضعهم الهجري. وفي عام ٢٠١٥، تم تسجيل ما مجموعه ١,٣ مليون مهاجر، كل منهم يدفع مساهمة سنوية قدرها ٢٢٠٠ بات (ما يعادل حوالي ٧٣ دولارًا أمريكيًا). تتوفر بوليصة تأمين خاصة إضافية تكلفتها ٣٦٥ بات سنويًا (١٠ دولارات أمريكية) للأطفال المهاجرين حتى سن السابعة. وتشمل هذه الحزمة خدمات التطعيم والأدوية المضادة للفيروسات، وهي مماثلة لتلك التي يحصل عليها المواطنون التايلنديون بموجب نظام التغطية الصحية الشاملة. ومع ذلك، فإن مستويات المساهمة لا تغطي التكلفة السنوية الحقيقية؛ فالنفقات في

على الرعاية الوقائية، وفي حوالي ٣٥ في المائة من تلك البلدان لم يكن لديهم حق الحصول على الرعاية الطارئة؛ وفي البلدان النامية تبلغ هذه النسب ٧٠ و ٣٠ في المائة على التوالي (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ٢٠٠٩). وبالتالي، فإن الحق في الرعاية الصحية بموجب النظم القانونية الوطنية غالباً ما يتعارض مع حقوق المهاجرين غير المنظمين على النحو المنصوص عليه في الصكوك الدولية لحقوق الإنسان.

بالإضافة إلى استبعادهم قانونياً، قد يواجه المهاجرون في وضع غير منتظم حواجز أخرى للوصول الفعال إلى الرعاية الصحية؛ فقد لا تكون ميسورة التكلفة أو قد لا يسعون للعلاج خوفاً من الترحيل (انظر الفصل ٦,٣). لذلك، يجب على الدول أن تأخذ في الاعتبار القدرات المالية للعمال المهاجرين، بما في ذلك أولئك في وضع غير منتظم (منظمة العمل الدولية، ٢٠٢٠ب)، الذين يجب أن يكون لديهم، كحد أدنى، إمكانية الوصول إلى الرعاية الصحية الأساسية كجزء من أنظمة الحماية الاجتماعية الوطنية بما يتماشى مع التوصية رقم ٢٠٢ ومع الأدوات الدولية لحقوق الإنسان ذات الصلة.^{١٠٤}

في مسحها العام لعام ٢٠١٩ بشأن توصية أراضيات الحماية الاجتماعية، أفادت لجنة الخبراء المعنيين بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات (CEACR) بأن ٣٥ حكومة أفادت بأن الرعاية الطبية الطارئة كانت متاحة للأشخاص غير المقيمين، بغض النظر عن وضعهم من الهجرة.

أمثلة:

◀ في جمهورية التشيك، يتم تقديم "المساعدة الفورية الاستثنائية" للوافدين غير المقيمين في حالة الطوارئ الصحية.

◀ في الدنمارك ونيوزيلندا، يتمتع المهاجرون ذوو الوضع غير النظامي بالوصول إلى الرعاية الطبية العاجلة الممولة من الدولة.

◀ في فنلندا، قد تقرر البلديات منح خدمات صحية واسعة النطاق للمهاجرين في وضع غير منتظم (منظمة العمل الدولية ٢٠١٩، الفقرة ١٤٠).

في عام ٢٠١١، كان المهاجرون في وضع غير نظامي يحصلون على الرعاية الصحية الطارئة في ١٩ دولة فقط من أصل ٢٧ دولة في الاتحاد الأوروبي، وعلى الرعاية الصحية الطارئة والأولية في دولة واحدة فقط (المملكة المتحدة)، وعلى "الرعاية الصحية الطارئة والأولية والثانوية والعلاج التخصصي والعلاج الداخلي" في ٦ دول فقط (بلجيكا وفرنسا وإيطاليا وهولندا والبرتغال وإسبانيا) (إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية

١٠٤ في عدد من البلدان، بما في ذلك الأرجنتين وجمهورية كوريا وتايلاند و ٢٠ دولة من دول الاتحاد الأوروبي، يتمتع العمال المهاجرون ذوو الوضع غير النظامي بالوصول إلى الرعاية الصحية الأساسية أو الطارئة على الأقل.

بل ولبلد المقصد أيضاً؛ فهو يحسن حالتهم الصحية، ويقلل من ضعفهم واستبعادهم الاجتماعي، ويعزز قدرتهم على الصمود، وقابليتهم للتشغيل، وإنتاجيتهم، وهو الخطوة الأولى نحو تسوية أوضاعهم. كما أنه يفيد المجتمع ككل من خلال الحد من المخاطر الصحية العامة (بما في ذلك انتقال الأمراض المعدية والجهاز التنفسي مثل كوفيد-١٩) ومعدلات وفيات الرضع والأطفال (منظمة العمل الدولية ٢٠٢٠).

٢-٢-٥ دول المنشأ

قد يكون الوصول إلى الحماية الاجتماعية في بلدان المنشأ مقيداً قانونياً بموجب مبدأ الإقليمية، الذي يحد من تطبيق تشريعات الضمان الاجتماعي على الأراضي الوطنية. وفي مثل هذه الحالات، لا يشمل التشريع ذو الصلة المواطنين العاملين في الخارج، وبالتالي لا يحق لهم الحصول على الاستحقاقات.

ومع ذلك، يمكن للدول أن توفر مستوى معيناً من الحماية لمواطنيها العاملين في الخارج. ويكتسب هذا الأمر أهمية خاصة عندما لا تكون دولة العمل في وضع يسمح لها بتوفير مزايا الحماية الاجتماعية، أو عندما لا تكون مستعدة للتفاوض بشأن اتفاقية جديدة للضمان الاجتماعي أو لسد الثغرات في الاتفاقية الحالية (على سبيل المثال، عندما تغطي الاتفاقية المعاشات التقاعدية فقط).

المستشفيات، في المتوسط، أعلى من المبلغ الثابت^{١٠٥} الذي يُستلم لتغطية المهاجرين. بالإضافة إلى ذلك، فإن حقيقة أن تعويض المستشفيات بموجب نظام التغطية الصحية الشاملة يستغرق من ثلاثة إلى أربعة أشهر يمكن أن يضعها في صعوبة (تانغشاروينساين، ثوين وبارتشارانارومول ٢٠١٦؛ منظمة العمل الدولية، قيد الإصدار).

في عام ٢٠٠٤، اعتمدت الأرجنتين قانون الهجرة (القانون رقم ٢٥٨٧١/٠٤) الذي يؤكد أن العمال المهاجرين، بمن فيهم المهاجرون غير النظاميين، يحق لهم الحصول على الرعاية الصحية (منظمة العمل الدولية ٢٠١٤؛ كافاليري ٢٠١٢؛ مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان ٢٠١٤). كما أنشأت ترينيداد وتوباغو نظاماً يتيح للجميع الحصول على الرعاية الصحية لجميع المهاجرين الموجودين على أراضيها، بغض النظر عن وضعهم (OHCHR ٢٠١٤). وفي جمهورية كوريا، يمكن للمهاجرين غير النظاميين الحصول على الرعاية الطارئة في المستشفيات. ومن حيث المبدأ، هذه الرعاية مجانية، ولكن نظراً لأن عملية السداد تستغرق وقتاً طويلاً، غالباً ما تطلب المستشفيات من المهاجرين الدفع عند تقديم الخدمة (OHCHR ٢٠١٤).

إن ضمان حصول جميع المهاجرين، بمن فيهم المهاجرون غير النظاميين، وأسرهم على الرعاية الصحية الطارئة وغيرها من خدمات الرعاية الصحية، له مزايا عديدة ليس لهم فحسب،



الإطار ٥-٥ إجراءات أحادية الجانب - قائمة غير حصرية من خيارات السياسات لدول المنشأ

١. يمكن للدول أن تسمح لمواطنيها العاملين في الخارج، مع من يعولهم، بالحصول على العضوية أو الاحتفاظ بها أو الحفاظ على الحقوق المكتسبة في بلدهم الأصلي. وبالتالي، قد ترغب دول المنشأ في:
 - السماح لمواطنيهم العاملين في الخارج بالانضمام أو الاحتفاظ بعضويتهم في نظام حماية اجتماعية عام قائم على أساس طوعي؛
 - إنشاء نظام محدد طوعي أو إلزامي لمجموعات معينة من العمال (العمال المهاجرين العاملين لحسابهم الخاص) أو للعمال المهاجرين فقط؛
 - إنشاء آلية محددة، مثل صندوق الرعاية، لتوفير بعض مزايا الحماية الاجتماعية وتسهيل التسجيل، وبالتالي الوصول إلى الأنظمة العامة أو المحددة القائمة؛
 - ضمان دفع المزايا في الخارج (إمكانية التصدير) للمواطنين ومن يعولهم.
٢. يمكن للدول أن تكون مرنة في تصميم أنظمة الضمان الاجتماعي للسماح للمهاجرين بالامتثال للشروط المؤهلة والمتطلبات الدنيا من خلال:
 - السماح للمهاجرين بإجراء مدفوعات بأثر رجعي لفترات الاشتراك المفقودة؛
 - إعفاء المهاجرين من الشروط المؤهلة والمتطلبات الدنيا للضمان الاجتماعي؛
 - السماح بالمدفوعات الإجمالية أو استرداد قيمة الاشتراكات للمواطنين الذين ينتقلون إلى الخارج ويتركون النظام؛
 - تقديم الدعم لبعض فئات العمال (مثل المهاجرين العائدين) لتعويض فترات المساهمة المفقودة.
٣. يمكن للدول أن تمنح المواطنين الذين عادوا إلى بلدهم الأصلي حق الوصول إلى مزايا شبكة الحماية الاجتماعية الوطنية.

١٠٥ التسعير الشامل هو ترتيب دفع لمقدمي خدمات الرعاية الصحية حيث يتلقون مبلغاً محدداً لكل شخص مسجل مخصص لهم على مدى فترة زمنية معينة، سواء طلب ذلك الشخص الرعاية أم لا.

◀ قد يرغب المهاجرون الذين ينتقلون بشكل متكرر من بلد إلى آخر في تقليل الإجراءات الإدارية.

أمثلة:

◀ في ميانمار، قد يساهم المواطنون العاملون في الخارج طوعاً في الصناديق التي تغطيها قانون الضمان الاجتماعي لعام ٢٠١٢ (منظمة العمل الدولية ٢٠١٨؛ منظمة العمل الدولية ٢٠١٥).

◀ في عام ٢٠١٤، أصدرت حكومة كولومبيا مرسوماً بشأن آليات الحماية الاجتماعية للمواطنين العاملين في الخارج، والذي يسمح لهم بالتسجيل طوعاً في النظام العام للمعاشات التقاعدية كعمال مستقلين بمساهمة قدرها ٢ في المئة من راتبهم الشهري. كما يمنح أفراد أسرهم الذين يبقون في بلدهم الأصلي الوصول إلى بعض المزايا الاجتماعية. ويتم إجراء الإجراءات الإدارية ذات الصلة من خلال صندوق التعويضات (صندوق التعويضات) في مكان إقامة الأسرة.

◀ مواطنو المملكة المتحدة الذين يعملون في الخارج وقد ساهموا سابقاً في نظام الضمان الاجتماعي في المملكة المتحدة يمكنهم الاحتفاظ بعضويتهم في نظام التقاعد الوطني على أساس طوعي وتحت شروط معينة، بغض النظر عما إذا كانوا أعضاء في مثل هذا النظام في بلد الاستخدام (الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي ٢٠١٤).

◀ في موزمبيق، يسمح قانون الحماية الاجتماعية لعام ٢٠٠٤ للمواطنين العاملين في الخارج الذين لا يشملهم نظام الضمان الاجتماعي الإلزامي في بلدان استخدامهم بالتسجيل في نظام الضمان الاجتماعي الإلزامي في موزمبيق على أساس طوعي. ومع ذلك، ينطبق عليهم النظام الأكثر محدودية للأشخاص العاملين لحسابهم الخاص.

◀ في أوكرانيا، يتمتع المواطنون العاملون في الخارج بإمكانية الوصول إلى نظام المعاشات التقاعدية الحكومي على أساس طوعي (IOPS ٢٠٠٩).

◀ توفر الفلبين تغطية الضمان الاجتماعي للعمال الفلبينيين في الخارج من خلال التأمين الطوعي في إطار نظام الضمان الاجتماعي (SSS) ومدخرات المعاش التكميلي (SSS Flexi-Fund) وبرنامج العمال في الخارج (OWP) التابع لمؤسسة التأمين الصحي الفلبينية (PhilHealth). يوفر نظام الضمان الاجتماعي (SSS) تأميناً اجتماعياً يشمل إعانات العجز والمرض والأمومة والتقاعد والوفاة (بما في ذلك نفقات الجنازة).

١-٢-٢-٥ السماح للمواطنين العاملين في الخارج بالانضمام إلى أو الاحتفاظ بعضويتهم في نظام الضمان الاجتماعي لبلدهم الأصلي أو الحفاظ على الحقوق المكتسبة هناك من أجل توسيع الحماية الاجتماعية لمواطنيها العاملين في الخارج، تسمح بعض الدول لعمالها المهاجرين بالاحتفاظ بعضويتهم في أنظمة التأمين الوطنية الخاصة بهم. قد ترغب دول المنشأ في:

◀ السماح لمواطنيهم العاملين في الخارج بالانضمام إلى نظام حماية اجتماعية عام قائم على أساس طوعي أو الاحتفاظ بعضويتهم فيه؛

◀ إنشاء نظام محدد طوعي أو إلزامي لمجموعات معينة من العمال (العاملين لحسابهم الخاص، المستقلين أو العمال المهاجرين) أو للعمال المهاجرين فقط؛

◀ إنشاء آلية محددة، مثل صندوق الرعاية، لتوفير بعض مزايا الحماية الاجتماعية وتسهيل التسجيل، وبالتالي الوصول إلى الأنظمة العامة أو المحددة القائمة؛

◀ ضمان دفع الاستحقاقات في الخارج (إمكانية التصدير) للمواطنين ومن يعولهم.

◀ إتاحة الوصول إلى نظام حماية اجتماعية عام للمواطنين العاملين في الخارج

قد يرغب العمال المهاجرون في الاحتفاظ بعضويتهم في أنظمة الحماية الاجتماعية في بلدانهم الأصلية لأسباب مختلفة (الجمعية العامة للضمان الاجتماعي ٢٠١٤):

◀ قد يكون توافر البرامج (للفروع المحددة) محدوداً في بلد الاستخدام.

◀ قد تكون شروط ومستويات المزايا في نظام بلد المنشأ أكثر ملاءمة؛ وفي مثل هذه الحالات، قد يرغب المهاجرون في استكمال التأمين المتاح في بلد العمل بتأمين إضافي في بلد المنشأ والذي يوفر مستويات مزايا أعلى.

◀ قد يرغب المهاجرون، وخاصة العمال المهاجرين المؤقتين أو الموسمين أو الدائرين والعمال الذين ينتقلون بشكل متكرر من بلد إلى آخر، في الاستفادة من استمرارية الخدمة.

◀ قد يرغب المهاجرون في ضمان بقاء من يعولهم الذين يعيشون في بلد المنشأ مشمولين هناك.

العدد القليل من المواطنين الذين يعملون في الخارج؛ وأنواع عقودهم، ووظائفهم وظروف عملهم؛ وقدرتهم المحدودة على المساهمة تحديات من حيث الجدوى، والتوظيف السليم، واستدامة نظام مخصص فقط لهذه المجموعة، في حين أن نظام الحماية الاجتماعية القائم على التضامن وتجميع المخاطر الكبير يتماشى مع المعايير الدولية ذات الصلة ويكون أكثر استدامة من الناحية المالية والإدارية.

مثال:

◀ يتيح صندوق الضمان الاجتماعي الفرنسي للمواطنين في الخارج (صندوق الفرنسيين خارج البلاد (CFE)) للمواطنين الفرنسيين العاملين في الخارج الحفاظ على استحقاقاتهم في الضمان الاجتماعي الفرنسي. ويغطي المرض والأمومة والعجز وإصابات العمل، ويوفر إمكانية الحصول على استحقاقات الشيخوخة التي تديرها الصندوق الوطني للتقاعد (الصندوق الوطني للتأمين على الشيخوخة (CNAV)) ويضمن استمرارية الاستحقاقات دون فترة انتظار ودون فقدان فترات الاشتراك فيما يتعلق بمعاش الشيخوخة.^{١٠٦} اعتباراً من عام ٢٠٢٠، أكثر من ٢٠٠,٠٠٠ فرد مشمولون بنظام صندوق الضمان الاجتماعي للمواطنين الفرنسيين في الخارج على مستوى العالم.

◀ إنشاء صناديق الرعاية في الخارج، والتي قد تشمل مزايا الحماية الاجتماعية

خلال طفرة النفط في السبعينيات، زاد الطلب على العمالة الأجنبية في دول الشرق الأوسط. بعد التقارير عن إساءة معاملة واستغلال العمال المهاجرين وقلقهم من نقص الحماية الاجتماعية لمواطنيهم في الخارج، استكشفت دول المنشأ خيارات لحماية مواطنيهم. من أجل معالجة العقبات التي يواجهها العمال المهاجرون في دول المقصد فيما يتعلق بالحماية الاجتماعية (مثل الوضع القانوني أو الجنسية، مدة العمل والإقامة غير الكافية، وغياب اتفاقيات الضمان الاجتماعي) واستبعاد فئات معينة من العمال (مثل العمال المنزليين) من نطاق تطبيق القوانين الوطنية،^{١٠٧} أنشأت عدد من الدول صناديق رعاية خارجية. قامت الفلبين بذلك في عام ١٩٧٧ (انظر أدناه)، تلتها بنغلاديش، باكستان، سريلانكا، نيبال والهند.

لقد حظيت صناديق الرعاية الخارجية باهتمام متزايد^{١٠٨} وغالباً ما تُعتبر تدابير أحادية فريدة. ومع ذلك، فإن مزايا

المواطنون الأردنيون العاملون في الخارج الذين لا يتمتعون بالتغطية الإلزامية في بلد العمل، وكذلك المواطنون غير العاملين (بما في ذلك ربات البيوت والطلاب) الذين يعيشون في الخارج، يحق لهم الحصول على التغطية الطوعية (مزايا الشيخوخة والعجز والبقاء على قيد الحياة) بموجب نظام الضمان الاجتماعي الأردني (الولايات المتحدة ٢٠١٤).

◀ العمال التونسيون الذين يعملون في الخارج وليسوا مشمولين في بلد استخدامهم أو بموجب اتفاقية تأمين اجتماعي متبادلة يمكنهم التسجيل في نظام الضمان الاجتماعي التونسي على أساس طوعي (Maddouri ٢٠١١).

◀ في سويسرا، كجزء من الركيزة الأولى، يمكن للمواطنين السويسريين ومواطني دول الاتحاد الأوروبي الذين يعملون خارج الاتحاد الأوروبي أو منطقة التجارة الحرة الأوروبية (EFTA) الاحتفاظ بعضويتهم في نظام التأمين الطوعي للشيخوخة والورثة تحت شروط معينة، بما في ذلك الشرط الذي ينص على أنهم قد تم تأمينهم لمدة لا تقل عن خمس سنوات متتالية في سويسرا (CCO ٢٠٢٠).

من الأهمية القصوى أن يتمكن العمال المهاجرون العائدون من الحفاظ على الحقوق المكتسبة في بلدهم الأصلي.

مثال:

◀ اعتباراً من عام ٢٠١٩، تطبق إسبانيا نظاماً لإعانات البطالة للمواطنين الأسبان العائدين الذين ساهموا في نظام الضمان الاجتماعي للبلاد لمدة لا تقل عن ٣٦٠ يوماً خلال السنوات الست السابقة لمغادرتهم.

◀ أنظمة الحماية الاجتماعية الطوعية والإلزامية الخاصة بالمهاجرين

قد تقرر بلدان المنشأ إنشاء نظام خاص لمجموعات معينة من العمال (مثل العمال المهاجرين العاملين لحسابهم الخاص) أو للعمال المهاجرين بشكل عام. ولهذا الأمر بعض العيوب مقارنة بإدماج هؤلاء العمال في نظام عام للحماية الاجتماعية؛ فقد أثبتت التجربة أن كلما اتسعت قاعدة الاشتراكات في نظام الحماية الاجتماعية، زادت استدامته المالية. وعلاوة على ذلك، من الضروري ضمان ثقة المستفيدين (المحتملين) في النظام المقترح، لا سيما عندما يكون الاشتراك فيه طوعياً. حيث يشكل

١٠٦ لمزيد من المعلومات، انظر

<https://fr.april-international.com/en/your-cover-abroad/la-caisse-des-francais-de-l-etranger-cfe>.

١٠٧ على سبيل المثال، يتم استبعاد «المساعدات المنزليين» من نطاق تطبيق قانون العمل السعودي (المادة ٧(٢))، وقانون التأمينات الاجتماعية الذي ينظم مزايا الشيخوخة والعجز والورثة، لا يغطي «الخدم المنزليين» (المادة ٥(هـ)).

١٠٨ كمبوديا وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية وميانمار، من بين دول أخرى، مهمة بإنشاء صندوق للرعاية. لمزيد من المعلومات، انظر:

<https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=55654>.

في عام ١٩٧٩، على إنشاء مؤسسة الباكستانيين في الخارج.

تم إنشاء صندوق رعاية العمال في سريلانكا بناءً على مكتب العمالة الأجنبية (١٩٨٥) (القانون رقم ٢١)، وتم تعديله لاحقاً في عامي ١٩٩٤ و ٢٠٠٩.

التمويل. صناديق رعاية العمال هي مؤسسات عضوية ويتطلب التسجيل فيها دفع رسوم العضوية (انظر الشكل ٥-٤)، عادةً من قبل العامل المهاجر. كما يمكن أيضاً تمويلها من «الاستثمارات الرأسمالية الأولية أو مساهمات أصحاب العمل الأجانب، [و] وكالات التوظيف» (منظمة العمل الدولية ٢٠١٥).

الشكل ٥-٤ رسوم العضوية للتسجيل في صناديق الرعاية الاجتماعية

إدارة رعاية العمال في الخارج (سريلانكا)	إدارة رعاية العمال في الخارج (الفلبين)
اشتراك يصل إلى ٧٥ دولار أمريكي، بناءً على الراتب المحتمل للمهاجر	٢٥ دولار أمريكي اشتراك لمدة عامين
اشتراك إجباري	اشتراك إجباري
تجديد العضوية بعد عامين من العمل لدى نفس صاحب العمل	تجديد العضوية بعد عامين
يتم دفع التكلفة قبل المغادرة	

المصدر: مكتب التشغيل الأجنبي بدون تاريخ؛ إدارة رعاية العمال في الخارج بدون تاريخ.

الخدمات والفوائد. يمكن لصناديق رعاية العمال في الخارج تقديم الخدمات والمزايا خلال جميع مراحل دورة الهجرة وقد تشمل الاستشارات القانونية، التوجيه قبل المغادرة، التدريب، القروض، المنح الدراسية، والدعم في حالة الجنائز والترحيل، وبرامج إعادة الإدماج، والاستشارات النفسية والاجتماعية والدعم القنصلي في دول العمل. كما يمكن أن توفر هذه الصناديق أيضاً مزايا الحماية الاجتماعية مثل الإعانات في حالة الوفاة والعجز والورثة علاوة على إمكانية الوصول إلى التأمين الصحي (مثل PhilHealth في الفلبين) وبرامج الحماية الاجتماعية الأخرى الموجودة (مثل نظام معاش Sesetha في سريلانكا). وفي بعض الحالات، تقدم أيضاً مزايا لمن يعولهم المهاجرين ويبقون في بلد المنشأ؛ على سبيل المثال، تمنح صناديق الرعاية الاجتماعية في سريلانكا والفلبين ١٠٩ منحة دراسية لأبناء العمال المهاجرين (دليل روزاريو ٢٠٠٨).

الحماية الاجتماعية التي تقدمها غالباً ما تكون محدودة من حيث النطاق والمستوى.

الترتيبات المؤسسية. غالباً ما تدعم صناديق الرعاية الخارجية وزارة مخصصة و/أو هيئة قانونية متخصصة مسؤولة عن حماية مصالح العمالة الخارجية في البلاد. لدى بنغلاديش، الهند، نيبال، الفلبين وسريلانكا مثل هذه الترتيبات.

أمثلة:

الفلبين - قد طورت إدارة رعاية العمال في الخارج (OWWA)، التي تعمل تحت إشراف وزارة العمل والعمال (DOLE)، برامج وخدمات استجابة لحماية العمال الفلبينيين المهاجرين وأفراد أسرهم. حيث يشمل هيكلها التنظيمي مجلس أمناء، وهيئة ثلاثية الأطراف تتكون من الحكومة والإدارة والعمال المغتربين، بما في ذلك ممثلي القطاعات البرية والبحرية وقطاع النساء. وتتضمن أمانتها العديد من موظفي الرعاية الاجتماعية الذين يعملون في المكاتب الإقليمية والميدانية في ٢٧ دولة.

باكستان - يتم إدارة صندوق رعاية العمال في الخارج في باكستان من قبل مؤسسة الباكستانيين في الخارج (OPF).

سريلانكا - يتم إدارة صندوق رعاية العمال في الخارج (OWWF) من قبل مكتب التشغيل الأجنبي في سريلانكا (SLBFE)، الذي يتحمل المسؤولية الكاملة عن التوظيف الخارجي والحماية الاجتماعية للمهاجرين ويدير من قبل مجلس إدارة يتم تعيينه من قبل وزير تعزيز ورفاهية العمالة الخارجية. وفي عام ٢٠١٢، سجل مكتب التشغيل الأجنبي عدد ٢٨٢,٣٣١ مغادرة للعمل في الخارج، وهو أعلى عدد حتى الآن (مكتب التشغيل الأجنبي بدون تاريخ).

الأساس القانوني. إنشاء صناديق الرعاية بناءً على قانون أو مرسوم يساهم في استدامتها على مر الزمن.

أمثلة:

تستند ولاية إدارة رعاية العمال في الخارج في الفلبين (OWWA) إلى الأساس القانوني في خطاب التوجيهي رقم ٥٣٧ (١٩٧٧) والمراسيم الرئاسية والأوامر التنفيذية اللاحقة. وقد تم تعزيزه بشكل أكبر بموجب قانون العمال المهاجرين والفلبينيين المغتربين (١٩٩٥) (القانون رقم ٨٠٤٢).

ينص قانون الهجرة الباكستاني، الذي تم اعتماده

١٠٩ «يوفر برنامج المنح الدراسية «التعليم من أجل التنمية» منحة بقيمة ١,٢٠٠ دولار أمريكي سنوياً لمن يعولهم المهاجرين المستحقين والمؤهلين للعمال الأجانب في الخارج» الذين يلتحقون بدورات للحصول على درجة جامعية. برنامج المنح الدراسية للمهارات من أجل التشغيل يغطي تكاليف الدورات الفنية لمدة عام والدورات المهنية لمدة ستة أشهر التي تعكس متطلبات المهارات الفنية للوظائف في الخارج. يستهدف برنامج ترقية البحارة البحارة ويهدف إلى تطوير مهاراتهم من خلال تقديم ما بين ٢٤ إلى ١٥٠ دولار أمريكي لكل دورة» (٢٠٠٨ Agunias and Ruiz).

الشكل ٥-٥ الخدمات المقدمة من صناديق رعاية العمال في سريلانكا والفلبين

صناديق الرعاية	الخدمات المقدمة للعمال المهاجرين
سريلانكا مكتب التشغيل الأجنبي (SLBFE) صندوق رعاية العمال في الخارج (OWWF)	خدمات ما قبل المغادرة (مثل التدريب، تسهيل القروض، التوجيه والتسجيل)؛ المساعدة الاجتماعية من صندوق رعاية العمالة الوافدة؛ منح دراسية للأطفال، تعويض للعائلة في حالة الوفاة؛ تعويض عن العجز الجزئي والكلي؛ العودة إلى الوطن.
الفلبين إدارة رعاية العمال في الخارج (OWWA)	إعانات اجتماعية (إعانة الإعاقة للإصابات الناتجة عن حادث أثناء العمل في الخارج، إعانة الوفاة، إعانة الدفن)؛ إعانات التعليم والتدريب؛ برامج المساعدة الاجتماعية (الإرشاد النفسي والاجتماعي، المصالحة، المساعدة في المطار، المساعدة القانونية)؛ برامج الإعادة إلى الوطن وإعادة الإدماج.

سبباً كافياً ما لم يكن مصحوباً بالعنف أو التحرش (مكتب التشغيل الأجنبي في سريلانكا بدون تاريخ).

العمال المهاجرون الذين يغيرون عملهم أو يمددون عقدهم قد يفقدون التغطية أو يتم فرض رسوم تجديد عليهم.

لا توجد دراسات تقييم تأثير معمقة لصناديق رعاية العمال.

دفع المساعدات في الخارج للمواطنين ومن يعولونهم

قد تسمح بلدان المنشأ بدفع الاستحقاقات في بلد العمل لمواطنيها الذين يعملون في الخارج. وبينما تشترط التشريعات الوطنية في كثير من الأحيان وجود اتفاقية ثنائية أو متعددة الأطراف للضمان الاجتماعي من أجل دفع هذه الاستحقاقات، فإن ذلك غير ضروري. فقد تقرر البلدان من جانب واحد السماح بدفع الاستحقاقات في الخارج (انظر الفقرة ٥-٢-١-١).

أمثلة:

يمكن دفع استحقاقات معاشات التقاعد التي تديرها المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي في الأردن للمواطنين الأردنيين في الخارج (الولايات المتحدة ٢٠١٦).

يمكن لمواطني الولايات المتحدة تلقي مدفوعات الضمان الاجتماعي الخاصة بهم في الخارج، طالما أنهم مؤهلون لذلك (الولايات المتحدة ٢٠٠٨؛ الولايات المتحدة بدون تاريخ).

٥-٢-٢-٢ المرونة في تصميم النظام والمساعدة في شروط التأهيل والمتطلبات الدني

يجب على الدول الأصلية التي تسمح لعمالها المهاجرين بالانضمام أو الاحتفاظ بعضوية في نظام حماية اجتماعية قائم على المشاركة أو غير قائم على المشاركة في بلدهم الأصلي أن تضمن أيضاً أن هؤلاء العمال يمكنهم تلبية شروط التأهيل. فقد

التحديات والقيود. بينما تهدف صناديق رعاية العمال إلى توفير الحماية للعمال المهاجرين، فإن هذه الحماية غالباً ما تكون غير كافية وقد لا تأخذ في الاعتبار احتياجات وخصائص العمال المهاجرين طوال عملية الهجرة (المنظمة الدولية للهجرة ٢٠١٥؛ معهد الهجرة الدولية ٢٠٠٧؛ أوليفيه ٢٠١٨؛ منظمة الأمن والتعاون في أوروبا ٢٠٠٦؛ ديل روزاريو ٢٠٠٨؛ رويوز وأغونياس ٢٠٠٧).

أمثلة:

غالباً ما تكون الرسوم المدفوعة من قبل المستفيدين من النظام موحدة، بغض النظر عن تنوع ملفات المخاطر عبر الجهات والمهن والقطاعات ومستويات المهارة والقدرة على المساهمة والإقامة أو مدة العمل.

في كثير من الحالات، لا يمكن للمهاجرين التمتع بالمزايا إلا عند عودتهم إلى بلدهم الأصلي.

غالباً ما يجب المطالبة بالمزايا في غضون عدد محدود من الأشهر بعد العودة إلى بلد المنشأ.

بعض الصناديق لا تحتوي على أحكام للأفراد المعالين الذين يقعون في بلد المنشأ.

غالباً ما لا يشارك المستفيدون في تصميم وتنسيق ومراقبة صندوق رعاية العمال.

غالباً ما يكون هناك نقص في المعلومات والتواصل حول الخدمات والفوائد المتاحة وكيفية الوصول إليها (المنظمة الدولية للهجرة ٢٠١٥).

قد تكون مدة إجراءات الطلبات طويلة ومتعبة.

قد تكون شروط الحصول على دعم العودة إلى الوطن مقيدة؛ على سبيل المثال، قد لا يكون الحمل وحده

في الحالات التي يُسمح فيها بذلك. وعليه من المهم أن تضمن بلدان المنشأ حصول جميع العمال المهاجرين على الحد الأدنى من ضمان الدخل، وذلك عن طريق السماح لهم بالحصول على استحقاقات الحماية الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات أو عن طريق دعم اشتراكاتهم في النظم القائمة على الاشتراكات، بما يتماشى مع توصية منظمة العمل الدولية بشأن أوضاع الحماية الاجتماعية، ٢٠١٢ (رقم ٢٠٢).

٥-٢-٣ السماح للمواطنين الذين يعودون إلى بلدهم الأصلي بالوصول إلى مزايا شبكة الحماية الاجتماعية الوطنية.

توصية منظمة العمل الدولية بشأن أوضاع الحماية الاجتماعية، ٢٠١٢ (رقم ٢٠٢) توفر للدول الأعضاء إرشادات في صياغة وتنفيذ استراتيجيات توسيع الضمان الاجتماعي الوطني، استناداً إلى الحوار الاجتماعي، والتي تعطي الأولوية لإنشاء أسس الحماية الاجتماعية كعنصر أساسي في أنظمة الضمان الاجتماعي الوطنية وتمتد بالحماية الاجتماعية إلى غير المحميين والفقراء والأكثر ضعفاً، بما في ذلك المهاجرين وعائلاتهم.

لهذا الغرض، ينبغي على دول المنشأ أن تفكر في إنشاء أو تعزيز أنظمة الحماية الاجتماعية الأساسية لديها، والتي ينبغي أن تشمل، على الأقل، الضمانات التالية:

- ◀ الوصول إلى الرعاية الصحية الأساسية، بما في ذلك رعاية الأمومة؛
- ◀ أمن الدخل الأساسي للأطفال والوصول إلى التغذية والتعليم والرعاية وأي سلع وخدمات ضرورية أخرى؛
- ◀ أمن الدخل الأساسي للأشخاص في سن العمل الذين لا يستطيعون كسب دخل كافٍ، خاصة في حالة المرض، أو البطالة أو الأمومة أو الإعاقة؛ و
- ◀ أمن الدخل الأساسي لكبار السن.

ينبغي توفير ضمانات الضمان الاجتماعي المذكورة أعلاه على الأقل لجميع المقيمين والأطفال على النحو المحدد في القوانين واللوائح الوطنية، مع مراعاة الالتزامات الدولية الحالية للدول (منظمة العمل الدولية ٢٠١٢، الفقرة ٦). ووفقاً للتوصية رقم ٢٠٢، ينبغي توفير هذه الضمانات على الأقل للعمال المهاجرين الذين يتمتعون بوضع إقامة وللأطفال، بغض النظر عن وضعهم ووضع آبائهم أو أولياء أمورهم. وتؤكد الإشارة إلى عبارة "جميع" المقيمين (الفقرة ٦) على أنه ينبغي إدراج جميع أنواع وفئات المقيمين وأوضاع الإقامة المحددة في القانون الوطني، سواء كانت دائمة أو مؤقتة (منظمة العمل الدولية ٢٠١٩، الفقرة ١٣٠).

تؤثر تجربتهم في الهجرة، ونوع وطول العقد، والإقامة في بلد الاستخدام، ومدة الإقامة وفترة الاشتراك قبل المغادرة أو عند العودة على وصولهم إلى مزايا الحماية الاجتماعية أو مستواها.

يمكن النظر في التدابير التالية بهدف تمكين العمال المهاجرين من تلبية هذه الشروط المؤهلة، وبالتالي ضمان وصولهم إلى الحماية الاجتماعية:

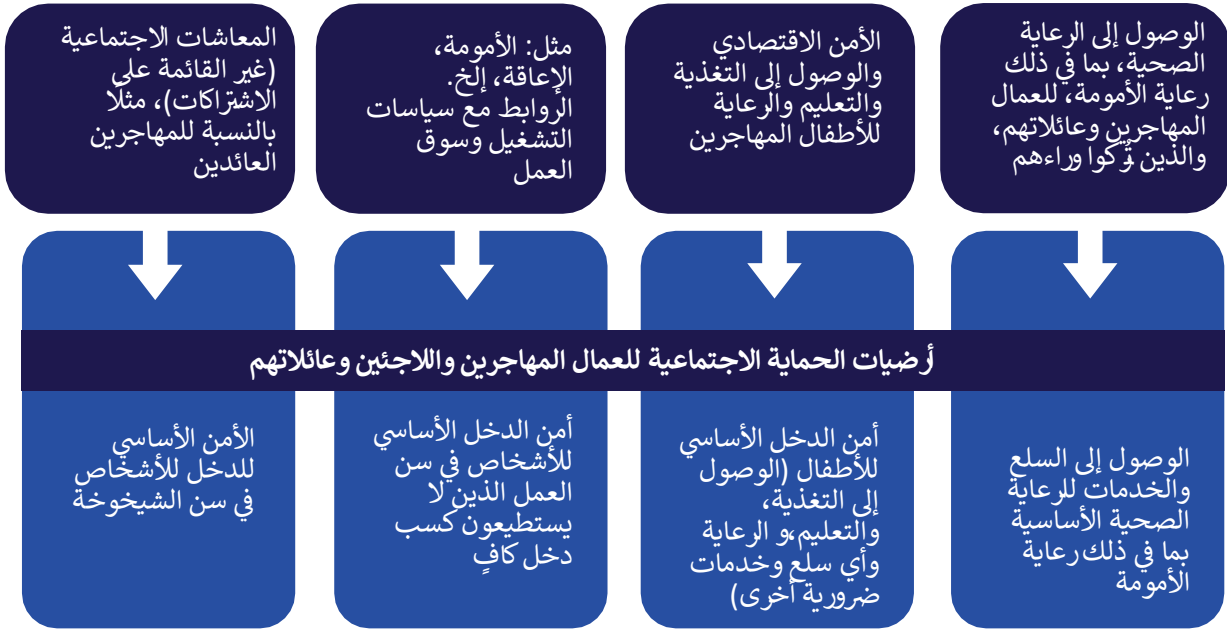
◀ السماح للمهاجرين بدفع اشتراكات بأثر رجعي عن الفترات التي لم يدفعوا فيها اشتراكات. على سبيل المثال، يمكن للعمال الذين يتلقون مبلغًا مقطوعاً من اشتراكاتهم المتراكمة في الضمان الاجتماعي عند مغادرة بلد عملهم استخدامه لدفع اشتراكات طوعية بأثر رجعي عن الفترات التي لم يدفعوا فيها اشتراكات، وهو ما يُعرف أيضاً باسم "الاسترداد". وهذا الخيار مفيد أيضاً للعمال الذين ينتقلون من بلد لديه نظام صندوق ادخار إلى بلد لديه نظام تأمين اجتماعي (منظمة العمل الدولية ٢٠١٨، ص ١١٩). وفي البلدان التي لا تسمح قوانينها بالاشتراكات الطوعية، فإن استثناء هذه الأحكام سيمنع العمال المهاجرين من فقدان المبلغ الإجمالي لمستحقاتهم المتراكمة (أوليفييه ٢٠١٨). وهذا مهم بشكل خاص في حالة عدم وجود اتفاقات ضمان اجتماعي.

◀ الإعفاءات من شروط الأهلية والحد الأدنى من المتطلبات للمهاجرين. يعد تخفيض الحد الأدنى لعدد سنوات الاشتراك أو الإقامة اللازمة للتأهل للحصول على مزايا معينة ممارسة شائعة بالنسبة لفئات معينة من العمال (مثل العاملين في قطاعات ذات ظروف عمل صعبة من حيث السلامة والصحة). ويمكن النظر في هذه الاستثناءات أيضاً بالنسبة للعمال المهاجرين، الذين قد يكونون قد عملوا وساهموا طوال حياتهم العملية دون أن يتمكنوا من الاستفادة من المعاش التقاعدي بسبب عدم وجود اتفاقات ضمان اجتماعي تسمح لهم بتجميع سنوات اشتراكهم. وبالتالي، فإن الاستثناء من الحد الأدنى لعدد سنوات الاشتراك المطلوبة سيأخذ في الاعتبار التحديات الخاصة التي يواجهها العمال المهاجرون في جهودهم للوفاء بشروط التأهل.

◀ المبالغ المقطوعة أو سداد الاشتراكات للمواطنين الذين ينتقلون إلى الخارج ويغادرون النظام. وهذا مهم بشكل خاص للعمال المهاجرين الذين يغادرون بلدهم الأصلي بشكل دائم ويستقرون في مكان آخر أو الذين ينتقلون من بلد لديه صندوق ادخار إلى بلد لديه نظام تأمين اجتماعي أو العكس.

◀ تقديم إعانات لبعض فئات العمال (مثل المهاجرين العائدين) لتعويضهم عن فترات الاشتراكات الضائعة. فقد يواجه العمال المهاجرون صعوبات مالية في دفع اشتراكات بأثر رجعي عن الفترات التي لم يدفعوا فيها اشتراكات، حتى

الشكل ٥-٦ أسس الحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين طوال دورة حياتهم



التأمين الشعبي (Seguro Popular) الحصول على الرعاية الصحية للأسر التي لا يوجد بين أفرادها من المسجلين حالياً في مؤسسة الضمان الاجتماعي المكسيكية. ويستفيد من هذا البرنامج العاطلون عن العمل والعاطلون جزئياً والعاملون في الاقتصاد غير المنظم، كما يسمح بالتسجيل الطوعي للمواطنين المقيمين في الخارج والأجانب العاملين مؤقتاً في المكسيك؛ غير أن الخدمات الصحية يجب أن تُقدم في المكسيك، وليس في الخارج. يمكن للمهاجرين العائدين التقدم بطلب للانضمام إلى البرنامج محلياً، كما يمكن للمكسيكيين العاملين في الخارج تسجيل أفراد أسرهم الذين بقوا في المكسيك في أي قنصلية مكسيكية. وهذا البرنامج مجاني للأسر الأكثر فقراً؛ أما الأسر الأخرى فيجب عليها دفع رسوم سنوية. لكن في الواقع، لا يدفع سوى عدد قليل جداً من الأسر رسوم الاشتراك. في حين أن البرنامج تموله الحكومة الفيدرالية وتديره السلطات الحكومية، فإن الخدمات الصحية تقدمها الحكومات البلدية (لوبيز-غارسيا وآخرون ٢٠١٩).

من خلال تنفيذ برامج أرضيات الحماية الاجتماعية،^{١١} يمكن لدول المنشأ أن توفر الضمانات اللازمة لضمان أن العمال المهاجرين وعائلاتهم، بما في ذلك المهاجرين العائدين ومن يعولونهم الذين يعيشون في بلد مختلف عن بلد المعيل المهاجر، لديهم، كحد أدنى، الوصول إلى الرعاية الصحية الأساسية والأمن المالي الأساسي طوال دورة حياتهم (انظر الشكل ٥-٦).

قد يساعد هذا في تقليل الحاجة إلى اعتماد العمال المهاجرين على المبادرات الخاصة للحماية الاجتماعية من أجل دعم أسرهم ومجتمعاتهم في الوطن (انظر القسم ٥-٤).

يوجد في المكسيك نوعان من أنظمة الرعاية الصحية العامة. حيث يدير معهد الضمان الاجتماعي المكسيكي (المعهد المكسيكي للتأمين الاجتماعي (IMMS)) نظام تأمين اجتماعي إلزامي لجميع المواطنين المكسيكيين العاملين في القطاع المنظم، ويمكن للعمال المهاجرين في البلاد، سواء كانوا مقيمين مؤقتين أو دائمين، والمكسيكيين العاملين في الخارج التسجيل في هذا النظام على أساس طوعي. يتيح برنامج

١١. شجع التوصية مجموعة من المبادئ التي ينبغي تطبيقها أثناء تنفيذها تحت المسؤولية الشاملة والأساسية للدولة. ومن المبادئ ذات الأهمية الخاصة بحقوق المهاجرين ما يلي: الحق في الاستفادة من المزايا المنصوص عليها في القانون الوطني؛ وشمولية الحماية القائمة على التضامن الاجتماعي؛ وحماية حقوق المستفيدين وكرامتهم؛ وعدم التمييز، والمساواة بين الجنسين، والاستجابة للاحتياجات الخاصة؛ والإعمال التدريجي؛ والمشاركة الثلاثية والتشاور مع ممثلي الأشخاص المعنيين، بمن فيهم المهاجرون، بقدر ما تتأثر مصالحهم.

◀ الإطار ٥-٦ التدابير الأحادية التي تم تنفيذها استجابة لجائحة كوفيد-١٩

في ضوء ظهور جائحة كوفيد-١٩، اتخذت عدد من دول المنشأ والمقصد تدابير، بما في ذلك بشكل أحادي، لحماية ليس فقط مواطنيها، ولكن أيضًا المهاجرين في أراضيها، بغض النظر عن وضعهم.

كما ذكر في هذا الفصل، يمكن للدول اتخاذ تدابير أحادية قصيرة الأجل للوقاية والحماية والعلاج والمعلومات بناءً على مبدأ المساواة في المعاملة وعدم التمييز. الوصول إلى الرعاية الصحية الجيدة هو في غاية الأهمية خلال جائحة، خاصة في حالة كوفيد-١٩ حيث كان الاختبار والعلاج ضروريان لصحة سكان البلاد.

أمثلة:

◀ قامت فرنسا وإسبانيا بتمديد تصاريح إقامة المهاجرين لثلاثة أشهر إضافية لضمان الوصول الواسع إلى الرعاية الصحية.

◀ قامت البرتغال بتسوية وضع غير المواطنين، بما في ذلك طالبي اللجوء الذين لديهم طلبات معلقة، مما يمنحهم الحق في، من بين أمور أخرى، الرعاية الصحية، والدعم الاجتماعي، والتشغيل والإسكان. كما منحت الحكومة المقيمين الأجانب حق الوصول المتساوي للعلاج تحت نظام الخدمات الصحية الوطنية على نفس أساس المستفيدين العاديين.

◀ أتاحت مقاطعة كولومبيا البريطانية في كندا للعمال المهاجرين المؤقتين حق الوصول إلى برنامج الخدمات الطبية في البلاد.

◀ تقدم كولومبيا استشارات طبية مجانية للمهاجرين واللاجئين الذين يعانون من أعراض كوفيد-١٩، بغض النظر عن وضعهم كمهاجرين.

◀ تقدم قطر للمهاجرين خدمات طبية، بما في ذلك اختبار كوفيد-١٩ وخدمات الحجر الصحي، مجانًا.

يمكن للدول أيضًا توسيع نطاق برامجها القائمة على الاشتراكات وغير القائمة على الاشتراكات، وتوفير الدعم المالي، وضمان أن يكون العمال المهاجرون على دراية بتدابير الحماية والوقاية والعلاج وحقوقهم في الحماية الاجتماعية خلال أزمة كوفيد-١٩.

أمثلة:

◀ كجزء من حزمة الاستجابة الاقتصادية لجائحة كوفيد-١٩، أعلنت نيوزيلندا أن العمال المهاجرين الموسمييين الدوليين يحق لهم الحصول على تمويل حكومي إذا مرضوا، أو اضطروا إلى العزل أثناء العمل في نيوزيلندا (من تاريخ بدء عقدتهم) أو لم يتمكنوا من العمل لأن عمل صاحب العمل تأثر بالإغلاق.

◀ توفر بوابة JUMA الإلكترونية الإيطالية للاجئين وطالبي اللجوء إمكانية الوصول إلى معلومات عن فيروس كوفيد-١٩ بـ ١٥ لغة.

◀ تقدم البرازيل للعاطلين عن العمل، والعاملين لحسابهم الخاص، والعمال غير الرسميين، بما في ذلك العمال المهاجرين ذوي الوضع غير النظامي، ما يصل إلى ثلاثة أشهر من الدخل الأساسي الطارئ الشهري.

المصدر: منظمة العمل الدولية، ٢٠٢٠.

◀ ٣-٥ التدابير التكميلية

العمال الزراعيين المهاجرين في المناطق النائية باستخدام، من بين أمور أخرى، القوارب، والحافلات، والهواتف المحمولة، والراديو ووسائل التواصل الاجتماعي؛

◀ تنسيق وتبسيط الإجراءات وجمع البيانات/مشاركتها من خلال، من بين أمور أخرى، استخدام أنظمة تكنولوجيا المعلومات المبتكرة؛

◀ توفير الخدمات التي تساعد العمال المهاجرين على التسجيل للحصول على المزايا والمطالبة بها؛

◀ ضمان عدد كافٍ من موظفي إدارة الضمان الاجتماعي المدربين تدريباً جيداً، والملحقين العماليين والموظفين القنصلين، والعاملين في المجال الاجتماعي والرعاية الصحية وغيرهم من أصحاب المصلحة الذين يقدمون الخدمات للعمال المهاجرين.

من أجل تعويض الفشل في تطبيق السياسات والقوانين والاتفاقيات وضمان وصول المهاجرين إلى العدالة، يمكن للدول:

◀ تسهيل الوصول إلى آليات الشكاوى أو حل النزاعات؛

◀ توفير الدعم القانوني المجاني والنصائح والخدمات المجانية؛

◀ بناء قدرات مفتشي العمل والقضاء وغيرهم من مسؤولي التنفيذ.

من أجل معالجة نقص القدرة على المشاركة أو التحديات المالية الأخرى، يمكن للدول:

◀ تعزيز الحيز المالي أو الاستثمار في الحماية الاجتماعية (منظمة العمل الدولية ٢٠١٥؛ أورتيغ وكوميز وكارونانيثي ٢٠١٧)؛^{١١١}

◀ تقديم الدعم المالي لمشاركات العمال المهاجرين أو اللاجئين، بما في ذلك من الموارد الخارجية (التضامن الدولي).

من أجل معالجة نقص التناسق في السياسات والتنفيذ القائم على الأدلة، يمكن للدول:

◀ جمع البيانات والإحصاءات، بما في ذلك حول حماية العمال المهاجرين الاجتماعية من خلال، على سبيل المثال، استقصاء الضمان الاجتماعي لمنظمة العمل الدولية (SSI)؛^{١١٢}

◀ ضمان المراقبة والتقييم وإجراء تقييمات الأثر؛

بالإضافة إلى الحواجز القانونية والاستثناءات، بما في ذلك في إدارة وتقديم مزايا الحماية الاجتماعية، قد يواجه العمال المهاجرون حواجز عملية تعيق وصولهم الفعال إلى الحماية الاجتماعية. لذلك يجب أن تُكمل التغطية القانونية من خلال التدابير الأحادية، والاتفاقيات الثنائية/متعددة الأطراف للضمان الاجتماعي، واتفاقيات العمل الثنائية، ومذكرات التفاهم، بتدابير لمعالجة هذه الحواجز (المحددة في الفصل الأول).

من أجل معالجة نقص المعلومات أو الفهم، يمكن للدول:

◀ زيادة الوعي بحقوق العمال المهاجرين في الحماية الاجتماعية؛

◀ إجراء حملات تواصل ومعلومات حول كيفية الوصول إلى أنظمة الحماية الاجتماعية والمزايا المتاحة؛

◀ ترجمة المواد المعلوماتية، والنماذج، والمواقع الإلكترونية، والمعلومات الأخرى ذات الصلة إلى اللغات المناسبة؛

◀ توفير التدريب والتوجيه قبل المغادرة وعند الوصول والعودة؛

◀ توفير المعلومات من خلال مراكز موارد المهاجرين، السفارات/القنصليات، التلفزيون، الراديو ووسائل التواصل الاجتماعي.

من أجل معالجة الحواجز الثقافية والتمييز والوصم، يمكن للدول:

◀ النظر في حملات عدم التمييز والحملات الداعية إلى التسامح الصفري مع التمييز والإجراءات التي تتحدى الصور النمطية السلبية والوصم؛

◀ دمج قضايا النوع الاجتماعي وعدم التمييز في استراتيجيات وخطط الحماية الاجتماعية المتعلقة بالعمال المهاجرين (مثل الحق في إجازة الوالدين)؛

◀ الاعتراف بالعمل المنزلي كعمل مشمول بقوانين العمل بما يتماشى مع اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن العمال المنزليين لعام ٢٠١١ (رقم ١٨٩).

من أجل معالجة الإجراءات الإدارية الطويلة والمعقدة والحواجز الجغرافية، يمكن للدول:

◀ النظر في المبادرات المصممة للوصول إلى مجموعات مثل

١١١ تشمل الخيارات إعادة تخصيص الإنفاق العام، وزيادة الإيرادات الضريبية، وتوسيع نطاق اشتراكات الضمان الاجتماعي، وخفض الديون/رسوم خدمة الديون، والحد من التدفقات المالية غير المشروعة، وزيادة المساعدات، والاستفادة من الاحتياطات المالية، ووضع إطار اقتصادي كلي أكثر تيسيراً..

١١٢ لمزيد من المعلومات، أنظر:

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/presentation/wcms_secsec_14063.pdf

◀ وفي الفلبين، تقدم إدارة رعاية العمال في الخارج تدريباً قبل المغادرة للعمال المنزليين المهاجرين، بما في ذلك تعليم اللغة والمعلومات حول حقوق وواجبات العمال وثقافة بلد الاستخدام.

◀ في عام ٢٠١٣، أطلقت الحكومة المولدوفية حملة تواصلية حول اتفاقيات الضمان الاجتماعي الثنائية بهدف زيادة وعي العمال المهاجرين بحقوقهم في الضمان الاجتماعي من خلال نشر كتيبات ومقاطع فيديو (منظمة العمل الدولية ٢٠١٤).

◀ أنشأت المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي في الأردن شبكة من المراكز الطبية في الخارج للعمال المهاجرين الذين يحتاجون إلى فحص طبي من أجل التسجيل في نظام الضمان الاجتماعي الوطني. كما أنها توفر بطاقات الدفع الإلكتروني لتسهيل المدفوعات في البنوك المحددة (Hempel ٢٠١٠).

◀ ٥-٤ مبادرات أخرى

من أجل توسيع الحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين، قد يرغب صانعو السياسات في النظر في الخيارات السياسية المختلفة المقدمة في هذا الفصل والفصول الأخرى من هذا الدليل. ففي غياب آليات الحماية الاجتماعية التي تقودها الدولة، قد يقرر العمال المهاجرون المساهمة في آليات التأمين الخاصة، بما في ذلك الأنظمة المجتمعية مثل التعاونيات الصحية، وفي بعض الحالات قد يختارون التأمين الخاص لتكملة مزايائهم تحت أنظمة الضمان الاجتماعي العامة.

بالنسبة للعديد من العمال المهاجرين، من المهم ضمان أن يتمكن أفراد الأسرة الذين يبقون في بلدهم الأصلي من الاستفادة من تغطية الحماية الاجتماعية من خلال إرسال جزء من دخلهم إلى أقاربهم^{١١٣} من أجل تغطية، من بين أمور أخرى، تكاليف الرعاية الصحية. كما ينبغي التأكيد على أن الاعتماد على التحويلات لدعم أنظمة الضمان الاجتماعي في بلدان المنشأ ينقل عبء التغطية من الدولة إلى المهاجرين، الذين لا ينبغي أن يكونوا مسؤولين عن توفير الخدمات الأساسية في بلدانهم الأصلية. ويمكن أن يضع، الاعتماد المفرط على التحويلات المالية من البلد الأصلي والعائلات، عبئاً إضافياً على المهاجرين الذين يُطلب منهم بالفعل دفع الضرائب والاشتراكات وفقاً لنظام البلد المضيف. علاوة على ذلك، نظراً لأن التحويلات هي موارد خاصة، فإنها يمكن أن تزيد من عدم المساواة في بلد المنشأ إذا كان في الواقع فقط عائلات المهاجرين هي التي تتمتع بالوصول إلى الضمان الاجتماعي. ويمكن أن تساعد برامج التثقيف المالي هؤلاء العمال وعائلاتهم في اتخاذ قرارات مستنيرة بشأن استخدام التحويلات ومصادر التمويل الأخرى،

◀ تبادل الممارسات الجيدة وتسهيل التعلم بين دول الجنوب؛

◀ إجراء تقييمات سريعة خلال الأزمات مثل جائحة كوفيد-١٩ من أجل اكتساب المعرفة وفهم أفضل لتأثير الأزمة على الحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين.

من أجل معالجة نقص التمثيل والتنظيم والحوار الاجتماعي الفعال، يمكن للدول:

◀ تمكين حرية التنظيم والتفاوض الجماعي؛

◀ دعم منظمات العمال التي تضغط من أجل تحسين ظروف العمل - بما في ذلك تغطية الضمان الاجتماعي - وتزويد أعضائها بمعلومات حول حقوق العمال وواجباتهم وخدمات أخرى؛

◀ التشاور مع العمال المهاجرين ومنظمات العمال وأصحاب العمل خلال تطوير وتنفيذ ومراقبة القوانين والسياسات والبرامج المتعلقة بحماية العمال المهاجرين؛

◀ تسهيل الحوار الاجتماعي الفعال من أجل بناء توافق حول حماية العمال المهاجرين، وضمان استراتيجيات تمديد أكثر استدامة وتعزيز التماسك الاجتماعي الأقوى؛

◀ تسهيل التعاون مع منظمات المجتمع المدني المعنية حسب الاقتضاء من أجل تعزيز تمثيل العمال المهاجرين.

أمثلة:

◀ في عام ٢٠١٩، قامت منظمة الخدمة اليسوعية للمهاجرين، وهي منظمة غير حكومية تشيلية تعمل على تعزيز الإدماج الاجتماعي للعمال المهاجرين واللاجئين، بحملة إعلامية حول حقوق الحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين، مع التركيز على صناديق التقاعد الوطنية في البلاد. وقد مولت الحملة، التي حملت عنوان "الحماية الاجتماعية دون تمييز"، صندوق التثقيف في مجال التقاعد. من خلال مقاطع فيديو تعليمية وكتيبات بلغات مختلفة وإعلانات إذاعية وموقع إلكتروني يحتوي على موارد عبر الإنترنت، رفعت الحملة الوعي بأهمية الحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين ومبدأ المساواة في المعاملة بين المواطنين وغير المواطنين. وقدمت معلومات عن الإطار القانوني الحالي وشرحت كيفية الحصول على المزايا الاجتماعية والمزايا التي يحصل عليها المهاجرون من دفع اشتراكات في إطار نظام الضمان الاجتماعي الوطني.

^{١١٣} بالتعاون مع فرع الهجرة العمالية وإدارة الحماية الاجتماعية في جنيف، نفذ المكتب الإقليمي لمنظمة العمل الدولية في إفريقيا مشروعاً لتمديد تغطية الضمان الاجتماعي للعمال المهاجرين الأفارقة (MIGSEC) بدعم مالي من حكومة ألمانيا. لمزيد من المعلومات، انظر:

<https://africa-eu-partnership.org/en/success-stories/migsec-project-extending-social-protection-migrant-workers-and-their-families-africa>

بما في ذلك مشاركات الحماية الاجتماعية.^{١١٤}

المهاجرين أو القطاعات الاقتصادية.

من المهم إدراج العمال المهاجرين في برامج الحماية الاجتماعية الوطنية وضمان المساواة في المعاملة. فهذه التدابير تقلل من المنافسة غير العادلة بين العمال المهاجرين والمواطنين من خلال توفير فرص متكافئة للجميع، في حين أن استبعاد العمال المهاجرين من برامج الضمان الاجتماعي القائمة على الاشتراكات قد يخلق حافزاً معاكساً لتوظيفهم كعمالة رخيصة، مما يزيد من خطر الإغراق الاجتماعي.

قد تنظر دول المنشأ أيضاً في اتخاذ تدابير تشاركية وغير تشاركية من أجل توفير درجة من الحماية لمواطنيها في الخارج، والمهاجرين العائدين، وأفراد الأسرة الذين بقوا في الوطن. وتشمل هذه التدابير (i) السماح للعمال المهاجرين ومعاليتهم بالالتحاق بنظام الضمان الاجتماعي أو الاحتفاظ بعضوية فيه من خلال تأسيس أنظمة طوعية/إلزامية أو صناديق رعاية؛ (ii) السماح لهؤلاء العمال بالحفاظ على الحقوق المكتسبة في بلدهم الأصلي وتفويض عملية دفع الاستحقاقات في الخارج؛ (iii) ضمان المرونة في تصميم النظام وتقديم المساعدة في شروط التأهيل والمتطلبات الدنيا؛ و (iv) السماح للمهاجرين بالوصول إلى الحد الأدنى من مزايا الحماية الاجتماعية الوطنية بما يتماشى مع التوجيهات المقدمة من توصية منظمة العمل الدولية بشأن أرضيات الحماية الاجتماعية، ٢٠١٢ (رقم ٢٠٢). ومن خلال القيام بذلك، تقدم دول المنشأ الضمانات اللازمة لضمان وصول العمال المهاجرين وعائلاتهم، بما في ذلك المهاجرين العائدين ومن يعولهم إلى خدمات الرعاية الصحية الأساسية والأمن الاقتصادي الأساسي طوال دورة حياتهم.

توفر معايير العمل الدولية مبادئ توجيهية أساسية حول تصميم وتنفيذ مثل هذه التدابير الأحادية الجانب. غير أن هذه التدابير تختلف بشكل كبير من بلد إلى آخر وتعتمد على خصائص العمال المهاجرين الذين سيتم تغطيتهم. فلا توجد تدبير واحد يوفر حماية شاملة، بل ينبغي النظر في مجموعة من الخيارات التكميلية. كما ينبغي أيضاً التأكد من أن هذه التدابير تسد الفجوات في الحماية الاجتماعية في غياب اتفاقيات التنسيق أو حيث تكون الاتفاقيات الحالية ذات نطاق محدود وتأثير محدود. وأخيراً، يجب تصميم كل من التدابير المتبناة وإدارتها وتمويلها وتنفيذها من خلال الحوار الاجتماعي.

عند تطوير التدابير الأحادية، من الضروري:

قامت منظمة العمل الدولية بإجراء أبحاث^{١١٥} حول تحويلات العمال المهاجرين، والتمويل متناهي الصغر، وجدوى استخدام جزء من تحويلاتهم لتطوير منتجات تأمين صحي متناهي الصغر في بلدان المنشأ مثل جزر القمر ومالي والسنگال، من أجل معرفة ما إذا كانت هذه المبادرات يمكن أن تكمل التدابير التي تقودها الدولة وتسد الثغرات في الحماية لمجموعات محددة من العمال المهاجرين وأسرهم.

بينما قد يرغب العمال المهاجرون الذين لا تتاح لهم إمكانية الوصول إلى برامج الحماية الاجتماعية العامة الوطنية في النظر في برامج التأمين الخاص والتأمين الصغير، سواء كانت مجتمعية أو غير ذلك، لا يعني ذلك الدولة من مسؤوليتها في هذا الصدد^{١١٦}.

٥-٥ الخلاصة

كما هو موضح في هذا الفصل، يمكن لدول المنشأ والاستخدام توسيع الحماية الاجتماعية لتشمل العمال المهاجرين بشكل أحادي الجانب في غياب اتفاقات الضمان الاجتماعي الثنائية أو متعددة الأطراف أو من أجل ضمان تغطية أكثر شمولاً وعالمية للحماية الاجتماعية للعاملين، بما في ذلك العمال المهاجرين. يمكن القيام بذلك من خلال عدة طرق.

ويمكن للبلدان المقصد أن تنظر في اتخاذ تدابير مصنفة على أنها تدابير قائمة على الاشتراكات أو غير قائمة على الاشتراكات أو مزيج من الاثنين معاً، استناداً إلى مبدأ المساواة في المعاملة المنصوص عليه في مختلف صكوك حقوق الإنسان واتفاقيات منظمة العمل الدولية. ويمكن أن تشمل التدابير القائمة على الاشتراكات ما يلي:

(١) إرساء حق العمال المهاجرين في التمتع بالضمان الاجتماعي من خلال الدساتير الوطنية والأحكام المتعلقة بالمساواة في المعاملة في التشريعات الوطنية؛ (٢) السماح للعمال المهاجرين بالانضمام إلى نظم الحماية الاجتماعية الوطنية على أساس المساواة في المعاملة؛ (٣) السماح بدفع الاستحقاقات في الخارج إلى غير المواطنين المؤهلين (قابلية التصدير) على قدم المساواة مع المواطنين؛ (٤) تخفيض أو تقييد معايير الأهلية أو الشروط الدنيا للحصول على استحقاقات معينة. وتسعى التدابير غير القائمة على الاشتراك إلى ضمان المساواة في المعاملة بين المواطنين وغير المواطنين فيما يتعلق بالبرامج غير القائمة على الاشتراك والممولة من الأموال العامة (مثل الرعاية الصحية) أو المرونة فيما يتعلق بالإقامة أو غيرها من شروط الأهلية لفئات معينة من العمال

١١٤ لقد طورت منظمة العمل الدولية أدوات وبرامج تدريبية مالية لمساعدة العمال المهاجرين على اتخاذ قرارات مستنيرة وتطوير المعرفة والمهارات اللازمة لإعداد ميزانية مسؤولة، بما في ذلك الإنفاق والتوفير والاقتراض والاستثمار. يمكن أن تساعد التعليمات المالية المهاجرين في دول المقصد على إدارة ميزانياتهم وتقديم الدعم المفيد لعائلاتهم في الوطن.

١١٥ لمزيد من المعلومات، انظر: labourics.ilo.org

١١٦ الفقرة ٣ من توصية منظمة العمل الدولية بشأن أسس الحماية الاجتماعية، ٢٠١٢ (رقم ٢٠٢).

على الحوار الاجتماعي ودعم حق هؤلاء العمال في حرية التجمع والتفاوض الجماعي؛

أخذ احتياجات وخصائص مجموعات محددة من العمال المهاجرين في الاعتبار، بما في ذلك، على سبيل المثال، العمال المنزليين، العمال الزراعيين الموسميّين، العمال في وضع غير منتظم (انظر الفصل ٦)، اللاجئين وغيرهم من الأشخاص النازحين قسراً (انظر الفصل ٧)، البحارة، العمال الموفدين والعمال الحدوديين؛

ضمان التنسيق والمواءمة بين السياسات والقوانين الوطنية للهجرة والسياسات الإقليمية لتجنب فجوات الحماية وضمان أن تكون قوانين وسياسات وإجراءات الحماية الاجتماعية شاملة بشكل فعال لجميع العمال المهاجرين؛

معالجة الحواجز العملية التي يواجهها العمال المهاجرون في الوصول إلى الحماية الاجتماعية من خلال تدابير تكميلية.

ضمان أن السياسات والتشريعات الوطنية تمنح معاملة متساوية للمواطنين وغير المواطنين استناداً إلى مبادئ المساواة في المعاملة وعدم التمييز ووفقاً للمعايير الدولية لحقوق الإنسان ومعايير العمل الدولية؛

السعي إلى نهج تقديمي يجمع بين عدة تدابير أحادية بالإضافة إلى عقد اتفاقيات الضمان الاجتماعي الثنائية والمتعددة الأطراف، حيث لا يمكن لتدبير واحد أن يمنح العمال المهاجرين الوصول الكامل إلى حقوقهم في الحماية الاجتماعية؛

النظر في عقد اتفاقيات الضمان الاجتماعي الثنائية والمتعددة الأطراف وتنفيذها، حيث إن هذه الاتفاقيات هي الطريقة الأكثر فعالية لضمان حصول العمال المهاجرين على حقوقهم الكاملة في الحماية الاجتماعية وهي الآلية الوحيدة التي تضمن الحفاظ على الحقوق أثناء اكتسابها؛

تخطيط تدابير حماية اجتماعية أحادية الجانب للعمال المهاجرين وتصميمها ومراقبتها وتنفيذها بناءً

◀ المراجع

- أستراليا، وزارة الخدمات الاجتماعية. ٢٠١٩. مدفوعات الضمان الاجتماعي: معايير الإقامة. <https://www.dss.gov.au/about-the-department/international/policy/social-security-payments-residence-criteria#V>.
- أفاتو، جونا، راشيل ساباتيس-ويلر ويوهانس كوتل. ٢٠٠٩. التعريفات والممارسات الجيدة والتحديات العالمية حول حالة الحماية الاجتماعية للمهاجرين الدوليين. البنك الدولي.
- اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التابعة للأمم المتحدة (CESCR). ٢٠٠٨. التعليق العام رقم ١٩: الحق في الضمان الاجتماعي.
- الوكالة الأوروبية للحقوق الأساسية (FRA). ٢٠١١. الحقوق الأساسية للمهاجرين في وضع غير نظامي في الاتحاد الأوروبي. فيينا.
- فرنسا، الحكومة. ٢٠١٩. تأمين صحي للأجانب في فرنسا. <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F12859>.
- هيروس، كينيثي، ميلوس نيكاك وإدوارد تامانيو. ٢٠١١. الضمان الاجتماعي للعمال المهاجرين: نهج قائم على الحقوق. جنيف: منظمة العمل الدولية.
- منظمة العمل الدولية (ILO). ٢٠١١. المسح العام بشأن أدوات الضمان الاجتماعي في ضوء إعلان ٢٠٠٨ حول العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة.. ILC. ١٠٠/III(١B).
- . ٢٠١٣. ملاحظة (CEACR)، اتفاقية العمال المهاجرين (مراجعة)، ١٩٤٩ (رقم ٩٧) – الفلبين. http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3081449:NO.
- . ٢٠١٣. ب. مساعدة العمال المهاجرين من مولدوفا للاستفادة من الضمان الاجتماعي والحصول على المعاشات في الوطن. https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/features/WCMS_232972/lang-en/index.htm.
- . ٢٠١٥. الحيز المالي للحماية الاجتماعية: خيارات موجودة حتى في أفقر البلدان. <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=53244>.
- . ٢٠١٨. عكس خصخصة المعاشات التقاعدية: إعادة بناء أنظمة المعاشات العامة في أوروبا الشرقية وأمريكا اللاتينية. https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/books-and-reports/WCMS_648574/lang-en/index.htm.
- . ٢٠١٩. مسح عام بشأن توصية أراضيات الحماية الاجتماعية، ٢٠١٢ (رقم ٢٠٢)، ILC. ١٠٨/III(B).
- . ٢٠٢٠. الحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين: استجابة ضرورية لأزمة كوفيد-١٩. https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/Brochures/WCMS_748979/lang-en/index.htm.
- . ٢٠٢٠. ب. موجز قطاعي صادر عن منظمة العمل الدولية: كوفيد-١٩ وقطاع الصحة. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/briefingnote/wcms_741655.pdf.
- . ٢٠٢١. التقديرات العالمية لمنظمة العمل الدولية حول العمال المهاجرين الدوليين - النتائج والمنهجية - الطبعة الثالثة.
- . قادم. موجز حول الرعاية الصحية للمهاجرين غير الموثقين.
- منظمة العمل الدولية، المنظمة الدولية للهجرة ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا. ٢٠٠٦. دليل حول إنشاء سياسات فعالة للهجرة العمالية في دول المنشأ والمقصد.

- المنظمة الدولية لمشرفي المعاشات التقاعدية (IOPS). ٢٠٠٩. ملفات تعريف الدول في IOPS – أوكرانيا.
<http://www.iopsweb.org/resources/45319940.pdf>.
- الاتحاد الدولي للضمان الاجتماعي (ISSA). قادم. قاعدة بيانات اتفاقيات الضمان الاجتماعي. اليابان، خدمة معاشات الحكومة. ٢٠٢٠. مدفوعات السحب لمرة واحدة.
<https://www.nenkin.go.jp/international/english/lumpsum/lumpsum.html>.
- لوبيز غارسيا، آنا إيزابيل وبيدرو أوركا رومانو. ٢٠١٩. "الهجرة الدولية والوصول إلى الرعاية الصحية الشاملة: أدلة من 'سيجورو بوبلار' في المكسيك". دراسات التنمية في أكسفورد ٤٧ (٢): ١٧١-١٨٧.
<https://ideas.repec.org/a/taf/oxdevs/v47y2019i2p171-187.html>.
- مادوري، كامل. ٢٠١١. الحماية الاجتماعية للعمال التونسيين المهاجرين: مراجعة نقدية للتدابير الوطنية والدولية. فلورنسا، إيطاليا: المعهد الأوروبي للدراسات العليا.
- معهد سياسة الهجرة (MPI). ٢٠٠٧. حماية العمالة في الخارج: دروس وتحذيرات من الفلبين. واشنطن، العاصمة.
https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/MigDevInsight_091807.pdf.
- مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان (OHCHR). ٢٠١٤. الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمهاجرين في وضع غير نظامي.
- أوليفيه، ماريوس. ٢٠١٧. "الحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين في الخارج: معالجة العجز من خلال التدابير الأحادية الجانب من بلد المنشأ؟". نقابة قادة أبحاث الهجرة: أفكار لإبلاغ التعاون الدولي بشأن الهجرة الآمنة والمنظمة والمنظمة، تحرير: م. ماكوليف وم. كلاين سولومون. جنيف: المنظمة الدولية للهجرة (OIM).
- . ٢٠١٨. الحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين في الآسيان: التطورات والتحديات والآفاق. جنيف: منظمة العمل الدولية.
- أورتيز، إيزابيل، ماثيو كامينز وكاليفاني كارونانيثي. ٢٠١٧. "الحيز المالي للحماية الاجتماعية وأهداف التنمية المستدامة: خيارات لتوسيع الاستثمارات الاجتماعية في ١٨٧ دولة"، ورقة عمل رقم ٤٨ من تمديد الضمان الاجتماعي.
- الفلبين، إدارة رعاية العمال الفلبينيين في الخارج. بدون تاريخ. التقرير السنوي ٢٠١٠.
<https://www.owwa.gov.ph/index.php/about-owwa/annual-reports>.
- . بدون تاريخ. التقرير السنوي ٢٠١٣.
<https://www.owwa.gov.ph/index.php/about-owwa/annual-reports>.
- . بدون تاريخ. "وزارة العمل والعمالة: إدارة رعاية العمالة المهاجرة". <http://www.owwa.gov.ph>.
- . بدون تاريخ. الأسئلة المتكررة <http://www.owwa.gov.ph/?q=content/faq>.
- رويز، نيل ج. ودوفيلين أغونياس رانفيغ. ٢٠٠٨. حماية العمال المؤقتين: صناديق رعاية المهاجرين من الدول النامية. موجز الهجرة والتنمية رقم ٧. البنك الدولي.
- ساباتيس-ويلر، راشيل. ٢٠٠٩. "أثر الوضع غير النظامي على نتائج التنمية البشرية للمهاجرين"، سلسلة أوراق بحثية حول التنمية البشرية رقم ٢٠٠٩. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP).
https://mpa.ub.uni-muenchen.de/19209/1/MPRA_paper_19209.pdf.
- ساباتيس-ويلر، راشيل، وبوهانس كوتل. ٢٠١٠. "الحماية الاجتماعية للمهاجرين: تحديات التوصيل في سياق تغير تدفقات الهجرة". مراجعة الضمان الاجتماعي الدولية ٣: ٦٣-٤٠.

سبنسر، سارة وفانيسا هيوز. ٢٠١٥. خارج وداخل: الحقوق القانونية للرعاية الصحية والتعليم للمهاجرين ذوي الوضع غير النظامي في أوروبا. أكسفورد، المملكة المتحدة: مركز سياسة الهجرة والمجتمع (COMPAS).

https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/PR-2015-Outside_In_Mapping.pdf.

سريلانكا، مكتب العمل الخارجي. د.ت. "فوائد التغطية التأمينية". <http://slbfe.lk/page.php?LID=1andPID=110>.

— . بدون تاريخ. التقرير الإحصائي السنوي للتشغيل الخارجي - ٢٠١٢

<http://slbfe.lk/page.php?LID=1andMID=54>.

— . بدون تاريخ. "الجدول ٩. إجمالي المغادرات للعمل في الخارج حسب البلد ٢٠٠٨-٢٠١٢". <http://www.slbfe.lk/file.php?FID=56>.

سويسرا، المكتب الفيدرالي للصحة العامة. د.ت. "التأمين الصحي: شرط الحصول على التأمين للأشخاص المقيمين في سويسرا". <https://www.bag.admin.ch/bag/en/home/versicherungen/krankenversicherung/krankenversicherung-versicherte-mit-wohnsitz-in-der-schweiz/versicherungspflicht.html>.

طه، نورولشيرة، كارين أستريد سيغمان ومحمود مسكوب. ٢٠١٥. "ما مدى قابلية نقل الضمان الاجتماعي للعمال المهاجرين؟" مراجعة للأدبيات". مراجعة الضمان الاجتماعي الدولية ٦٨: ٩٥-١١٨.

تانغشاروينساثين، فيروج، آي آي ثوين ووالايبورن باتشارانارومول. ٢٠١٦. تنفيذ التأمين الصحي للمهاجرين، تايلاند. منظمة الصحة العالمية.

إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالأمم المتحدة (UNDESA). ٢٠١٨. تعزيز الشمولية من خلال الحماية الاجتماعية: تقرير حول الوضع الاجتماعي العالمي ٢٠١٨.

— . ٢٠١٩. الهجرة الدولية ٢٠١٩: تقرير.

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP). ٢٠٠٩. تقرير التنمية البشرية ٢٠٠٩: التغلب على الحواجز: التنقل البشري والتنمية.

الولايات المتحدة الأمريكية، إدارة الضمان الاجتماعي (SSA). ٢٠٠٨. "متطلبات دفع الضمان الاجتماعي لمعظم المواطنين الأمريكيين الشماليين والوسطى والجنوبيين الذين يعيشون خارج الولايات المتحدة".

<https://www.ssa.gov/international/61-011.pdf>.

— . ٢٠١٤. "برامج الضمان الاجتماعي في جميع أنحاء العالم: آسيا والمحيط الهادئ، ٢٠١٤. الأردن".

<https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2014-2015/asia/jordan.html>.

— . بدون تاريخ. "مدفوعات الضمان الاجتماعي خارج الولايات المتحدة".

<https://www.ssa.gov/international/payments.html>.

فان هيمبل، فرانك. ٢٠١٠. "أحكام التأمين الطوعي في نظم الضمان الاجتماعي الوطنية: الإجراءات الأحادية الجانب التي تتخذها بلدان المنشأ"، ورقة عمل منظمة العمل الدولية رقم ٢٦ بشأن توسيع نطاق الضمان الاجتماعي. منظمة العمل الدولية..





الفصل ٦ تمديد الحماية الاجتماعية لتشمل مجموعات محددة من العمال المهاجرين





الرسائل الرئيسية

- يعتبر العمال المهاجرون فئة غير متجانسة. حيث تؤثر حالة هجرتهم، نوع عقود عملهم، مدة إقامتهم، مجموعة مهاراتهم، مستوى دخولهم والخصائص الديموغرافية، كذلك الصناعة أو القطاع الذين يعملوا به، على قدرتهم على الوصول إلى الحماية الاجتماعية الشاملة.
- تنص العديد من الصكوك الدولية لحقوق الإنسان والمعايير الدولية للعمل على حقوق العمال المهاجرين في الضمان الاجتماعي، بما في ذلك العمال المنزليون المهاجرون والمهاجرون الموسميون في مجال الزراعة والمهاجرون غير الشرعيين الذين يواجهون صعوبات خاصة في الحصول على الحماية الاجتماعية.
- ينبغي مراعاة الخصائص والاحتياجات الفريدة لهذه الفئات عند وضع السياسات أو الآليات الرامية إلى توسيع نطاق الحماية الاجتماعية وتنفيذها. كما ينبغي للدول أيضاً أن تكفل الاتساق بين سياسات واستراتيجيات الهجرة والتشغيل والحماية الاجتماعية؟

العاملون المنزليون المهاجرون

- تم وضع [اتفاقية العمل اللائق للعمال المنزليين لعام ٢٠١١ \(رقم ١٨٩\)](#) و [توصية العمل اللائق للعمال المنزليين لعام ٢٠١١ \(رقم ٢٠١\)](#) لضمان حصول العمال المنزليين على عمل لائق والتمتع بحقوقهم في الحماية الاجتماعية. ويتضمن كلا الصكين أحكاماً صريحة بشأن العمال المنزليين المهاجرين. وهناك عدد من الصكوك الأخرى^{١١٧} ذات صلة بالحماية الاجتماعية للعمال المنزليين المهاجرين.
- يواجه العمال المنزليون المهاجرون عوائق محددة تحول دون حصولهم على الحماية الاجتماعية، بما في ذلك استبعادهم من التغطية بموجب قوانين العمل والضمان الاجتماعي، وعدم الاعتراف بالعمل المنزلي كعمل، وعدم قدرتهم على استيفاء معايير الأهلية، ومحدودية تنظيمهم وتمثيلهم، وغيرها من المشاكل الإدارية المرتبطة بطبيعة عملهم (تعدد أصحاب العمل، والأسر الخاصة، وساعات العمل غير المنتظمة، وعدم وجود عقود مكتوبة).
- هناك محدودية في الرقابة والتنفيذ للامتثال فيما يتعلق بالعمل المنزلي، بما في ذلك من خلال عمليات تفتيش عمل. وهذا يؤدي إلى تفاقم ضعف هؤلاء العمال، ولاسيما الأجانب منهم، ويعزز بيئة تعرضهم لانتهاكات قانون العمل وحقوق الإنسان مثل العنف الجسدي والعمل الجبري والاتجار بالبشر.
- من أجل توسيع نطاق الحماية الاجتماعية لتشمل العمال المنزليين المهاجرين بشكل كاف، يجب على البلدان ضمان تغطية جميع العمال المنزليين بموجب قوانين العمل والضمان الاجتماعي و/أو اتفاقيات الضمان الاجتماعي والعمل.
- من شأن تنفيذ برامج الحماية الاجتماعية الوطنية في بلدان المنشأ والوجهة أن يوفر للعمال المنزليين المهاجرين على الأقل الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية ومستوى أعلى من المزايا بما يتماشى مع صكوك منظمة العمل الدولية ذات الصلة.
- من المهم بشكل خاص تبسيط معايير الأهلية والإجراءات الإدارية وتكييفها من أجل ضمان حصول العمال المنزليين على الحماية الاجتماعية بشكل فعال.

١١٧ اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، ١٩٥٢ (رقم ١٠٢)، توصية أوضاع الحماية الاجتماعية، ٢٠١٢ (رقم ٢٠٢)، اتفاقية المساواة في المعاملة (الضمان الاجتماعي)، ١٩٦٢ (رقم ١١٨)، اتفاقية الحفاظ على حقوق الضمان الاجتماعي، ١٩٨٢ (رقم ١٥٧)، توصية الحفاظ على حقوق الضمان الاجتماعي، ١٩٨٣ (رقم ١٦٧)، اتفاقية الرعاية الطبية وإعانات المرض، ١٩٦٩ (رقم ١٣٠)، اتفاقية حماية الأمومة، ٢٠٠٠ (رقم ١٨٣)، اتفاقية حماية الأمومة (المنقحة)، ١٩٥٢ (رقم ١٠٣)، اتفاقية العمال المهاجرين (الأحكام التكميلية)، ١٩٧٥ (رقم ١٤٣)، اتفاقية الهجرة من أجل العمل (المنقحة)، ١٩٤٩ (رقم ٩٧)، توصية العمال المهاجرين، ١٩٧٥ (رقم ١٥١)، اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن وكالات الاستخدام الخاصة، ١٩٩٧ (رقم ١٨١)، وتوصية الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم ٢٠١٥ (رقم ٢٠٤).

العمال الزراعيين الموسمين المهاجرين

- ◀ تتضمن اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن السلامة والصحة في الزراعة، ٢٠٠١ (رقم ١٨٤) واتفاقية بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة، ١٩٨٨ (رقم ١٦٨) أحكاماً تتعلق بالعمال الزراعيين الموسمين المهاجرين؛ حيث تؤكد الأولي مبدأ المساواة في المعاملة بين العمال الزراعيين وغيرهم من العمال في الوصول إلى الضمان الاجتماعي، بينما تنص الثانية على أنه ينبغي أن يتمتعوا بالحماية من البطالة.
- ◀ يواجه العمال الزراعيون المهاجرون الموسميون عقبات محددة في جهودهم للوصول إلى الحماية الاجتماعية بسبب الطبيعة غير المتوقعة وغير الرسمية والمؤقتة لعملهم، مما قد يمنعهم من تلبية الحد الأدنى من المتطلبات لبعض الفوائد، على الرغم من أنهم ساهموا في الأنظمة ذات الصلة.
- ◀ تشمل خيارات السياسة لتمديد تغطية الحماية الاجتماعية لهؤلاء العمال وعائلاتهم ما يلي:
- ١. عقد وتنفيذ اتفاقيات الضمان الاجتماعي التي تضمن المساواة في المعاملة وإمكانية نقل الحقوق المكتسبة والحقوق التي في طور الاكتساب عبر البلدان؛
- ٢. تضمين أحكام الضمان الاجتماعي في برامج العمال المؤقتين أو اتفاقيات العمل الثنائية؛
- ٣. اعتماد تدابير مرنة وأحادية الجانب تضمن المساواة في المعاملة وتسمح لهؤلاء العمال بالوفاء بالشروط المؤهلة والمتطلبات الدنيا للنظام. قد تشمل هذه التدابير الدفع بأثر رجعي للاشتراكات المفقودة؛ السماح بتجميع الفترات غير المتتالية، وتوفير دفعات إجمالية، واسترداد الاشتراكات عند الخروج من النظام؛
- ٤. تدابير تكميلية تعالج العقبات الإدارية والعملية والتنظيمية العديدة التي يواجهها هؤلاء العمال، بما في ذلك أماكن العمل البعيدة، وساعات العمل الطويلة، والإقامة القصيرة في بلد المقصد.

المهاجرون في وضع غير نظامي

- ◀ تنص العديد من الأدوات الدولية، مثل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، على أن الجميع - بما في ذلك، ضمناً، المهاجرين ذوي الوضع غير النظامي والعمال في الاقتصاد غير المنظم - لهم الحق في الضمان الاجتماعي كحق من حقوق الإنسان. يدعم ذلك الجزء الثالث من الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، التي تنص على أن جميع المهاجرين، بغض النظر عن وضعهم القانوني، لهم الحق في الضمان الاجتماعي.
- ◀ اتفاقية العمال المهاجرين (الأحكام التكميلية) لعام ١٩٧٥ (رقم ١٤٣) وتوصية العمال المهاجرين (رقم ١٥١) ذات صلة بالعمال المهاجرين في وضع غير نظامي؛ حيث تنصان على أن مبدأ المساواة في المعاملة ينطبق على العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، الذين يجب أن يتمكنوا من التمتع بالحقوق الإنسانية الأساسية وبعض الحقوق الأخرى الناشئة عن التشغيل السابق.
- ◀ الأطفال المهاجرون في وضع غير منظم هم فئة محمية بشكل خاص؛ حقهم في الحماية الاجتماعية الكاملة حتى في غياب وضع الإقامة القانونية يؤكد في توصية حماية الأرضيات الاجتماعية، ٢٠١٢ (رقم ٢٠٢) وقد تم ذكره في عدة مناسبات من قبل لجنة حقوق الطفل التابعة للأمم المتحدة.
- ◀ الحق في الصحة للمهاجرين في وضع غير منظم متجذر بقوة في أدوات حقوق الإنسان الدولية (الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية)، التي تتطلب من الدول الأطراف ضمان، كحد أدنى، الوصول إلى الرعاية الصحية الطارئة.
- ◀ غالباً ما يُجبر العمال المهاجرون في وضع غير نظامي على العمل في الاقتصاد غير المنظم دون الوصول إلى الحماية الاجتماعية. كما أنهم يواجهون خطراً أكبر من الاستغلال وظروف العمل الخطرة.
- ◀ من أجل توفير حد أدنى من الحماية الاجتماعية، وخاصة الوصول إلى الرعاية الصحية الأساسية، لهؤلاء العمال، قد ترغب الدول في النظر في التمديد الأحادي لواحد أو أكثر من المزايا، بما في ذلك التغطية تحت أنظمة الحماية الاجتماعية الوطنية. حملات التسوية هي خيار آخر يمكن السعي لتحقيقه.

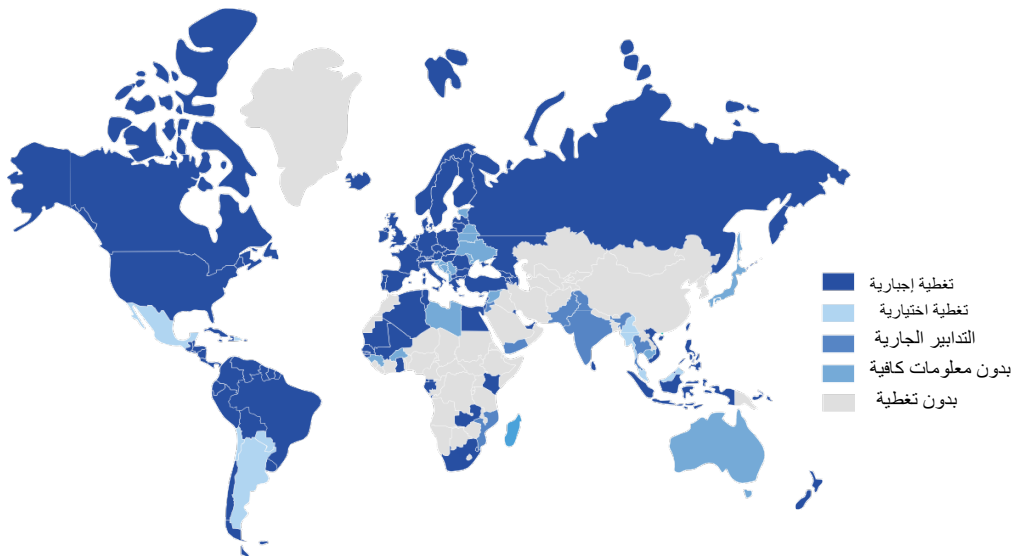
المقدمة

٦-١ العمال المنزليون المهاجرون^{١١٨}

وفقاً لتقديرات منظمة العمل الدولية، بلغ عدد العمال المنزليين المهاجرين في عام ٢٠١٣ حوالي ١١,٥ مليون شخص، وهو ما يمثل حوالي ٧,٧ في المائة من إجمالي هجرة اليد العاملة و١٧,٢ في المائة من إجمالي العمال المنزليين في جميع أنحاء العالم (منظمة العمل الدولية ٢٠١٥). ومن المرجح مع شيخوخة المجتمعات وتغير الهياكل الأسرية، أن يستمر الطلب في سوق العمل على العمال المنزليين، وبالتالي على العمال المنزليين المهاجرين، في النمو. وتشير تقديرات منظمة العمل الدولية إلى أن ٤٩,٩ في المائة من العمال المنزليين مشمولون قانوناً بوحدة على الأقل من مزايا الضمان الاجتماعي، إلا أن ٨١,٢ في المائة من العمال المنزليين لا يشتركون حالياً في الضمان الاجتماعي (منظمة العمل الدولية ٢٠٢١). ويتميز هذا العمل، الذي يؤدي بشكل رئيسي في المنازل الخاصة، بخصائص يمكن أن تفسر إلى حد ما صعوبة توسيع نطاق التغطية ليشمل العمال المنزليين، الذين من المرجح أن يكون لديهم عدة أصحاب عمل، ولا عقود مكتوبة، وساعات عمل وأجور غير منتظمة. وفي العديد من البلدان، يمثل الافتقار إلى الإرادة السياسية لتناول الثغرات في الحماية عائق رئيسي آخر ينعكس في التغطية المحدودة للعمل المنزلي بموجب قوانين العمل الوطنية. بالإضافة إلى ذلك، فإن محدودية رصد وإنفاذ اللوائح التي تحكم العمل المنزلي، بما في ذلك من خلال عمليات تفتيش العمل، تجعل هؤلاء العمال معرضين للخطر بشكل كبير.

العمال المهاجرون هم مجموعة متنوعة حيث يؤثر وضعهم من حيث الهجرة، ونوع عقد العمل ومدة إقامتهم، ومجموعة مهاراتهم ومستوي دخلهم وخصائصهم الديموغرافية، وكذلك الصناعة أو القطاع الذي يعملون فيه، على حصولهم على الحماية الاجتماعية الشاملة. وعليه يجب أخذ الخصائص والاحتياجات الفريدة لهذه المجموعات المختلفة من المهاجرين في الاعتبار عند وضع وتنفيذ السياسات أو الآليات التي تهدف إلى توسيع نطاق الحماية الاجتماعية. كذلك يمثل العمال المنزليون المهاجرون والعمال الزراعيون الموسميون، والعمال المهاجرون في وضع غير نظامي، نسبة كبيرة من العمال المهاجرين، وبواجه هؤلاء العمال صعوبات خاصة في الحصول على الحماية الاجتماعية. وعليه يكمن الهدف من هذا الفصل في تحديد العوائق المحددة والإطار القانوني الدولي وخيارات السياسة ذات الصلة بهذه المجموعات الثلاث من العمال المهاجرين.

الشكل ٦-١ الوضع العالمي للتغطية القانونية للضمان الاجتماعي للعمال المنزليين (٢٠٢١)



المصدر: منظمة العمل الدولية. ٢٠٢٠ (أ)

١١٨ المعلومات الواردة في هذا القسم متاحة أيضاً في شكل موجز سياسات: [توسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي ليشمل العمال المنزليين المهاجرين \(منظمة العمل الدولية ٢٠١٦ ب\)](#).

إن التحديات التي يواجهها العمال المنزليون فيما يتعلق بتغطية الضمان الاجتماعي تزداد حدة بالنسبة للعمال المنزليين المهاجرين. ففي الواقع، "حوالي ١٤ في المائة من البلدان التي توفر أنظمة الضمان الاجتماعي لا تمنح الحقوق نفسها للعمال المنزليين المهاجرين"، (منظمة العمل الدولية ٢٠١٦ ب). وقد يواجه هؤلاء العمال أيضاً عقبات في الحصول على التغطية بسبب تطبيق مبدأ الإقليمية، أو الجنسية، أو وضعهم كمهاجرين، أو الطبيعة المؤقتة لعملهم. وفي ظل هذه الظروف، فإن توسيع نطاق الحماية الاجتماعية لا يساهم فقط في رفاههم الاقتصادي والاجتماعي، بل هو عنصر لا غنى عنه في الاستراتيجيات التي تهدف إلى تحقيق المساواة بين الجنسين، والحد من الفقر، ومكافحة الإقصاء الاجتماعي. يقر هدف التنمية المستدامة (SDG) رقم ١٠،٣ "تنفيذ نظم حماية اجتماعية وطنية ملائمة للجميع، بما في ذلك الحدود الدنيا [للحماية الاجتماعية]" [...] ١١٩ على وجه التحديد بأهمية سياسات الحماية الاجتماعية التي تشمل النساء، وبشكل أكثر تحديداً، العاملات المنزليات (الغاية ٥،٤). وقد أقرت الأمم المتحدة، من بين جهات أخرى، ومجموعة العشرين والممثلون الثلاثيون للدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية، بضرورة إنشاء حدود دنيا للحماية الاجتماعية عند اعتماد التوصية المتعلقة بالحدود الدنيا للحماية الاجتماعية (رقم ٢٠٢ في عام ٢٠١٢).

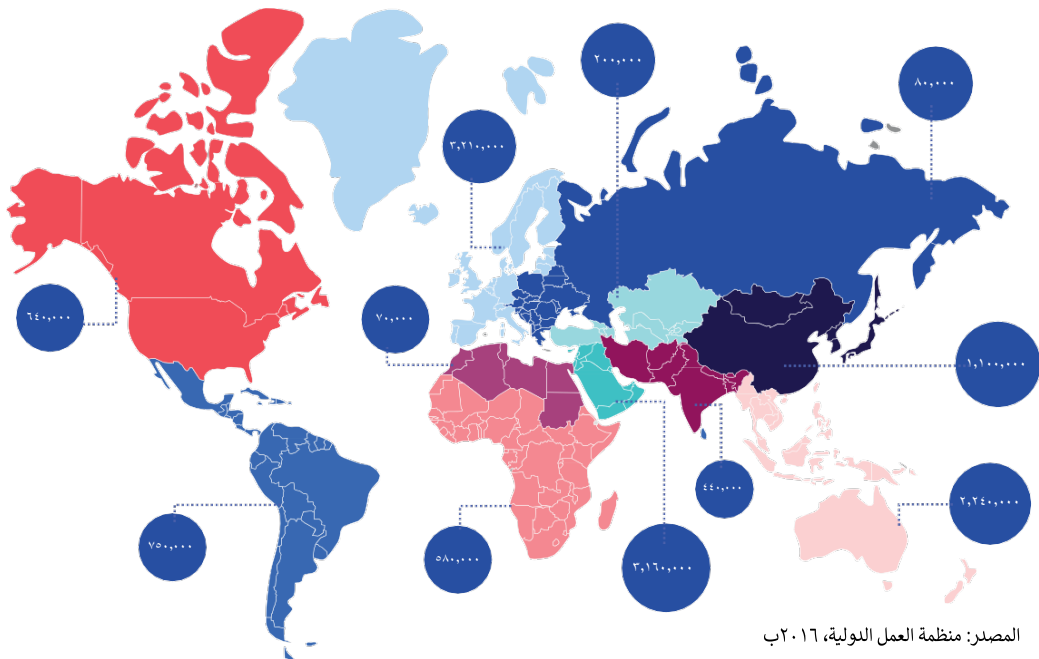
ويبين التوزيع حسب المنطقة (انظر الشكل ٦-٢) أن النسبة المئوية الأكبر من العمال المنزليين المهاجرين في عام ٢٠١٣ كانت في جنوب شرق آسيا والمحيط الهادئ (١٩,٤ في المائة)، تليها شمال وجنوب وغرب أوروبا (١٩,٢ في المائة)، والدول العربية (٢٧,٤ في المائة) وشرق آسيا (٩,٥ في المائة). للأرقام المطلقة، انظر الشكل ٩ أدناه.

الشكل ٦-٢ عدد العمال المنزليين المهاجرين، حسب المنطقة الفرعية (٢٠١٣)



المصدر: تقديرات منظمة العمل الدولية العالمية بشأن العمال المهاجرين لعام ٢٠١٥

الشكل ٦-٣ عدد العمالة المنزلية المهاجرة حسب المنطقة، ٢٠١٣

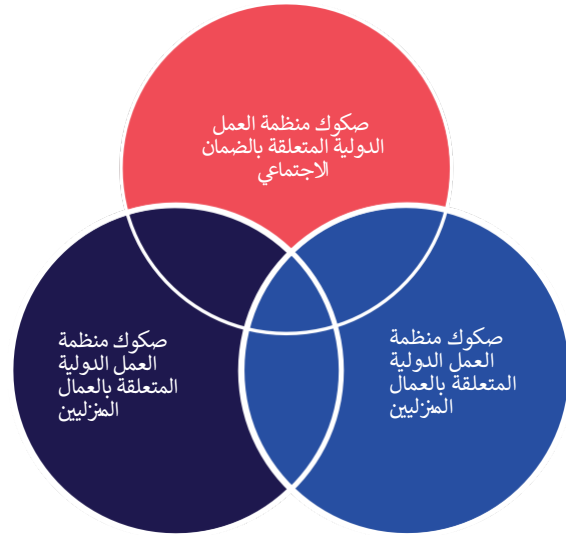


المصدر: منظمة العمل الدولية، ٢٠١٦ ب

١-١-٦ الإطار القانوني الدولي المطبق على العمال المنزليين المهاجرين

تتضمن معايير منظمة العمل الدول اتفاقيات تفرض التزامات ملزمة قانوناً على الدول الأعضاء المصدقة، وتوصيات تقدم مبادئ توجيهية عامة أو فنية. وكلاهما يساهم في تحقيق هدف منظمة العمل الدولية المتمثل في توسيع نطاق الحماية الاجتماعية لتشمل الجميع. على الرغم من عدم وجود صك محدد يهدف إلى ضمان حقوق التأمين الاجتماعي للعمال المنزليين المهاجرين، إلا أن هناك إطاراً قائماً من الأحكام الفنية المتداخلة بشأن توسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي لتشملهم.

الشكل ٦-٤ الأحكام المتداخلة بشأن العمال المنزليون المهاجرون بموجب صكوك منظمة العمل الدولية



١-١-٦-١ صكوك منظمة العمل الدولية بشأن حماية العمال المنزليين

بما أن العمال المنزليين هم في الحقيقة عمال، فإن جميع صكوك منظمة العمل الدولية تغطيهم وتحميهم ما لم يُنص على خلاف ذلك.^{١٢٠} وتحتوي الصكوك التالية على أحكام غير حصرية ذات صلة بالحماية الاجتماعية للعمال المنزليين المهاجرين.

تنص اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن العمل اللائق للعمال المنزليين، ٢٠١١ (رقم ١٨٩) على أن العمال المنزليين يجب أن يتمتعوا بنفس الحقوق التي يتمتع بها العمال الآخرون فيما يتعلق بشروط العمل، والحد الأدنى لسن العمل، وظروف

العمل، وساعات العمل، والأجور، والحماية الاجتماعية، والوصول إلى العدالة، وظروف المعيشة. وتنص الاتفاقية على التوسيع التدريجي لنطاق الضمان الاجتماعي ليشمل العمال المنزليين، بمن فيهم العمال المنزليون المهاجرون. كما تتضمن تدابير لحماية العمال المنزليين من العنف والتحرش وغير ذلك من الممارسات التعسفية مثل حجب الأجور ومصادرة وثائق الهوية وساعات العمل الطويلة وعدم توفير فترات راحة وظروف معيشية وظروف عمل غير لائقة وعدم الحصول على الرعاية الصحية ومزايا الحماية الاجتماعية، مما قد يؤدي إلى حالات استغلال وعمل جب. وتعرف المادة الأولى "العمل المنزلي" على أنه "العمل الذي يؤدي في أسرة أو أسر أو من أجل أسرة أو أسر" «والعامل المنزلي» على أنه "أي شخص مستخدم في العمل المنزلي في إطار علاقة استخدام" على "أساس مهني". وتنص المادة ٨(٣) على أن "تتخذ الدول الأعضاء تدابير للتعاون فيما بينها لضمان التطبيق الفعال لأحكام هذه الاتفاقية على العمال المنزليين المهاجرين" وتنص المادة ١٤ على أن "تتخذ كل دولة عضو التدابير المناسبة، وفقاً للقوانين واللوائح الوطنية ومع إيلاء المراعاة الواجبة للسمات الخاصة للعمل المنزلي، تضمن تمتع العمال المنزليين بظروف لا تقل مؤاتاة عن تلك المطبقة على العمال عموماً فيما يتعلق بحماية الضمان الاجتماعي، بما في ذلك فيما يتصل بالأمومة».

وتؤكد [توصية العمال المنزليين لعام ٢٠١١ رقم \(٢٠١\)](#) على ضرورة المساواة في المعاملة فيما يتعلق بالضمان الاجتماعي والحصول على المزايا للعمال المنزليين المهاجرين، وتدعو إلى التعاون الثنائي والإقليمي والمتعدد الأطراف بين الدول الأعضاء من أجل ضمان تمتع العمال المنزليين المهاجرين بحقوقهم في الضمان الاجتماعي.

تُدرج توصية الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم، ٢٠١٥ (رقم ٢٠٤) على وجه التحديد المهاجرين والعمال المنزليون ضمن الفئات "الأكثر عرضة لأخطر أوجه القصور في العمل اللائق في الاقتصاد غير المنظم" (الفقرة ٧ (ط))، معترفة بذلك بأن العمال المنزليين والعمال المنزليين المهاجرين غالباً ما يفتقرون إلى وضع تشغيلي منظم أو عقد رسمي. تشجع التوصية على تحديد أوضاع الحماية الاجتماعية الوطنية والحفاظ عليها وتوسيع نطاقها تدريجياً ليشمل جميع العمال، في القانون والممارسة، في مجالات الضمان الاجتماعي وحماية الأمومة وظروف العمل اللائقة والحد الأدنى للأجور. وتشير صراحة إلى اتفاقية العمل اللائق للعمال المنزليين (رقم ١٨٩) والتوصية (رقم ٢٠١)، ٢٠١١.

١٢٠ «اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٨٩ لعام ٢٠١١ بشأن العمل اللائق للعمال المنزليين»

على أن العمال المهاجرين الذين لا يمكن تسوية وضعهم في بلد المقصد يجب أن يتمتعوا بالمساواة في المعاملة فيما يتعلق بالحقوق الناشئة عن العمل السابق فيما يتعلق بالأجر والضمان الاجتماعي والمزايا الأخرى.

تشير توصية العمال المهاجرين، ١٩٧٥ (رقم ١٥١) أن أحكام اتفاقية العمال المهاجرين (رقم ١٤٣)، وتؤكد من جديد على مبدأ المساواة في الفرص والمعاملة بين العمال المهاجرين في وضع قانوني وأفراد أسرهم، بما في ذلك فيما يتعلق بالضمان الاجتماعي والرعاية الاجتماعية والمزايا المقدمة فيما يتعلق بالعمل. كما يتوسع في مبدأ المساواة في المعاملة فيما يتعلق بالحقوق الناشئة عن العمل الحالي والسابق (الأجر والضمان الاجتماعي والمزايا الأخرى) للعمال المهاجرين المقيمين بشكل قانوني في إقليم دولة عضو أو الذين لم يتم أو لا يمكن تسوية وضعهم. وينبغي أن يحق للعمال المهاجرين الذين يغادرون بلد عملهم، بغض النظر عن نظامية إقامتهم، الحصول على أي أجر مستحق عن العمل المنجز، بما في ذلك مدفوعات نهاية الخدمة المستحقة عادة؛ وعلى المزايا التي قد تكون مستحقة فيما يتعلق بأي إصابة عمل تعرضوا لها؛ وعلى سداد أي اشتراكات في الضمان الاجتماعي لم تمنحهم حقوقاً بموجب القوانين أو اللوائح الوطنية أو الترتيبات الدولية ولن تمنحهم حقوقاً، وفقاً للممارسات الوطنية (المادة ٣٤).

تضم اتفاقية الهجرة من أجل التشغيل (المنقحة)، ١٩٤٩ (رقم ٩٧) بنوداً تتعلق بحصول العمال غير الوطنيين على "الضمان الاجتماعي (أي الأحكام القانونية المتعلقة بإصابات العمل والأمومة والمرض والعجز والشيخوخة والوفاة والبطالة والمسؤوليات الأسرية وأي حالات طارئة أخرى تشملها خطة الضمان الاجتماعي وفقاً للقوانين أو اللوائح الوطنية)" (المادة ١٦(ب)).

تعد الاتفاقية بشأن وكالات الاستخدام الخاصة، ١٩٩٧ (رقم ١٨١) ذات أهمية خاصة لأنها تدعو إلى توفير الحماية الكافية للعمال فيما يتعلق بمزايا الضمان الاجتماعي القانونية، من بين أمور أخرى. ويشمل ذلك المهاجرين العاملين لدى وكالات الاستخدام الخاصة، التي توظف أعداداً كبيرة من العمال المنزليين المهاجرين في العديد من المناطق.

٢-١-٦ العقبات، وثغرات الحماية، والتحديات

على الرغم من وجود مجموعة من صكوك منظمة العمل الدولية التي يمكن استخدامها لحماية العمال المنزليين المهاجرين، فإن العديد من العقبات تعيق تمديد الحماية الاجتماعية لهم. وقد تشمل هذه العقبات الاستبعاد القانوني، والإجراءات المعقدة، والافتقار إلى الرصد والتفتيش، والمعلومات، والتنسيق بين البلدان.

٢-١-٦-١ صكوك منظمة العمل الدولية المتعلقة بالضمان الاجتماعي

وضعت منظمة العمل الدولية صكوكاً مختلفة في مجال الضمان الاجتماعي ترسخ مبدأ المساواة في المعاملة بين المواطنين وغير المواطنين. غير أن العمال المنزليين المهاجرين قد يستبعدون في الممارسة العملية من التشريعات الوطنية ومن النطاق الشخصي لاتفاقيات الضمان الاجتماعي. إن اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي، ١٩٥٢ (رقم ١٠٢) هي إحدى الصكوك المعيارية لمنظمة العمل الدولية التي تنص على توسيع نطاق أنظمة الضمان الاجتماعي الشاملة. ويدعو الجزء الثاني عشر من الاتفاقية صراحة إلى المساواة في المعاملة بين المقيمين المواطنين وغير المواطنين من خلال اتفاقيات التعاون الثنائية والمتعددة الأطراف.

وتكمل التوصية بشأن الأراضيات الوطنية للحماية الاجتماعية، ٢٠١٢ (رقم ٢٠٢) الاتفاقيتين رقم ١٠٢ ورقم ١٨٩. وتدعو إلى دعم الفئات والأفراد المحرومين في الاقتصاد المنظم وغير المنظم، وإلى توسيع نطاق تغطية الحماية الاجتماعية لتشمل جميع المقيمين وجميع الأطفال (الفقرتان ٦ و ١٥).

تدعو الاتفاقية إلى المساواة في المعاملة بين المواطنين وغير المواطنين (الضمان الاجتماعي)، ١٩٦٢ (رقم ١١٨) الدول الأعضاء إلى منح المساواة في المعاملة بموجب تشريعاتها الوطنية المتعلقة بالضمان الاجتماعي لرعايا أي دولة تكون عضواً آخر تسري عليها الاتفاقية (المادة ٣(١)).

وتعزز اتفاقية إقامة نظام دولي للحفاظ على الحقوق في مجال الضمان الاجتماعي، ١٩٨٢ (رقم ١٥٧) والتوصية المرافقة لها بشأن إقامة نظام دولي للحفاظ على الحقوق في مجال الضمان الاجتماعي، ١٩٨٣ (رقم ١٦٧) الحفاظ على الحقوق المكتسبة والحقوق التي هي قيد الاكتساب في مجال الضمان الاجتماعي للعمال المهاجرين.

تنص اتفاقية الرعاية الطبية والإعانات المرضية، ١٩٦٩ (رقم ١٣٠) على المساواة في المعاملة فيما يتعلق غير المواطنين الذين يقيمون أو يعملون عادة في إقليم دولة عضو موقعة.

٣-١-٦-١ صكوك منظمة العمل الدولية المتعلقة بالعمال المهاجرين

تغطي صكوك منظمة العمل الدولية المختلفة العمال المهاجرين ويمكن بالتالي استخدامها لحماية العمال المنزليين المهاجرين.

تسعى اتفاقية العمال المهاجرين (الأحكام التكميلية)، ١٩٧٥ (رقم ١٤٣) إلى ضمان تكافؤ الفرص والمعاملة بين العمال المهاجرين المقيمين بشكل قانوني في البلد والمواطنين في عدد من المجالات، بما في ذلك الضمان الاجتماعي. كما تنص

٦-١-٢-١ الاستبعاد القانوني

تتطلب تشريعات العديد من البلدان موافقة رب الأسرة أو إذنًا قضائياً مسبقاً قبل إجراء التفتيش. علاوة على ذلك، نادراً ما يتم توجيه مفتشي العمل بشأن خصوصيات القطاع، وليس لديهم فهم جيد لأفضل ممارسات التدخل، خاصة عندما يكون العمل المنزلي (المهاجر) مستبعداً من التشريع المعمول به. هذه التحديات، إلى جانب نقص الموارد اللازمة للأداء الكافي لعمليات التفتيش، تخلق بيئة تُعرض العمال المنزليين، وخاصة أولئك من أصل أجنبي، لانتهاكات العمل وحقوق الإنسان مثل العنف الجسدي، والعمل الجبري، وعمل الأطفال. في ناميبيا، على سبيل المثال، على الرغم من مطالبة العمال المنزليين العاملين ليوم واحد على الأقل في الأسبوع وأصحاب عملهم بالتسجيل لدى لجنة الضمان الاجتماعي، فإن أقل من ٢٠ في المائة من جميع العمال المنزليين في البلاد مسجلون (قانون العمل ٢٠١٣ أ).

٦-١-٢-٤ الافتقار إلى المعلومات

قد تكون المعلومات المتعلقة بحقوق العمال المنزليون المهاجرين غير متوفرة أو متوفرة فقط بلغات لا يمكنهم قراءتها. ونتيجة لذلك، قد لا يكونون على دراية بأنظمة الحماية الاجتماعية القائمة والمزايا وكيفية الوصول إليها. نتيجة لذلك، فإن حقيقة أن هؤلاء العمال غالباً ما يعملون لساعات طويلة ولديهم فترات راحة محدودة لا تمنحهم الوقت والموارد اللازمة للحصول على المعلومات (منظمة العمل الدولية ٢٠١٩ أ). ويؤدي هذا الوضع إلى عدم التماثل في المفاوضات مع أصحاب العمل، ويضع العمال المنزليين المهاجرين في وضع غير مؤات عند المطالبة بحقوقهم ويزيد من تعرضهم للاستغلال والعمل الجبري. ويمكن أن يؤدي نشر المعلومات حول خطر حالات الإساءة والاستغلال من خلال وسائل الإعلام، والنقابات العمالية، والمصادر الأخرى إلى زيادة وعي العمال المنزليين المهاجرين بالمخاطر التي قد يواجهونها. ويمكن أن يؤدي نقص المعلومات الدقيقة حول عدد العمال المنزليين المهاجرين وملفاتهم الديموغرافية والاجتماعية والاقتصادية أيضاً إلى صعوبة وضع استراتيجية للإدارات الوطنية لتوفير تغطية الضمان الاجتماعي لهم.

٦-١-٢-٥ الافتقار إلى التمثيل

تلعب منظمات العمال دوراً هاماً في رفع الوعي بالحقوق والتفاوض لتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية، إلا أن العمال المنزليين نادراً ما يتم تمثيلهم من قبل النقابات العمالية. وبالإضافة إلى العقوبات القانونية والسياسية وغيرها من العقوبات التي يواجهها العمال المقيمون عادة، فإن العزلة تمثل حاجزاً خطيراً أمام انضمام العمال المنزليين إلى النقابات ومع ذلك، توجد عدة منظمات تمثل العمال المنزليين حول العالم (فادج وهوبدين، ٢٠١٨). فعلى سبيل المثال، يضم الاتحاد الدولي للعمال المنزليين نحو ٨٠ منظمة عضواً في ٦٢ دولة حتى يناير ٢٠٢١.^{١٢١}

غالباً ما تكمن التحديات الرئيسية التي تواجه توسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي ليشمل العمال المنزليين المهاجرين في القيود التي تفرضها التشريعات الوطنية. ففي العديد من البلدان، يُستثنى العمال المنزليون صراحةً من التغطية بموجب قوانين العمل والضمان الاجتماعي (منظمة العمل الدولية ٢٠١٩ أ؛ منظمة العمل الدولية ٢٠٢١ أ)؛ على سبيل المثال، لا يشمل قانون الضمان الاجتماعي التايواني (١٩٩٠) العمل المنزلي. وتوفر بلدان أخرى تغطية صحية إلزامية للعمال المنزليين، لكنها تستبعدهم من مزايا أخرى مثل الأمومة، وإصابات العمل، والحماية من البطالة، أو المعاشات التقاعدية (منظمة العمل الدولية ٢٠١٧). وقد يخضع العمال المنزليون المهاجرون أيضاً لاستثناءات محددة بناءً على عوامل متعلقة بالعمل؛ حيث تحرمهم العديد من البلدان من الحماية الاجتماعية إذا كانت دخولهم أو ساعات عملهم لكل أسرة أقل من الحد الأدنى (منظمة العمل الدولية ٢٠١٩ أ؛ منظمة العمل الدولية ٢٠٢١ أ).

قد يُستبعد العمال المنزليون المهاجرون أيضاً من الحماية الاجتماعية بسبب مدة إقامتهم في البلد، أو بسبب عملهم في الاقتصاد غير المنظم، أو بسبب وضعهم غير النظامي. ونظراً لأن مبدأ الإقليمية يحد من تطبيق تشريعات الضمان الاجتماعي على البلد الذي سُنت فيه، فقد يفقد هؤلاء العمال التغطية بموجب نظام الضمان الاجتماعي لبلدانهم الأصلية وتكون تغطيتهم محدودة أو معدومة في بلد عملهم؛ وفي غياب اتفاقيات ضمان اجتماعي ثنائية أو متعددة الأطراف فعالة، قد يفقدون التغطية أيضاً عند عودتهم إلى أوطانهم (منظمة العمل الدولية ٢٠١١).

٦-١-٢-٢ تعقيد أو عدم وجود إجراءات مناسبة

تُصمَّم إجراءات تسجيل العمال في الضمان الاجتماعي وتحصيل الاشتراكات لتناسب الشركات، وليس الأسر. ولكن في أغلب الدول، الأسر هي التي تشغل العمال المنزليين، لذلك فإن الإجراءات التي تستغرق وقتاً طويلاً ويصعب فهمها تؤدي إلى زيادة تكاليف المعاملات لجميع الأطراف المعنية. وبالتالي، غالباً ما يشكل عدم كفاية الآليات الإدارية عاملاً رادعاً عن التسجيل في الضمان الاجتماعي لكل من أصحاب العمل والعمال (منظمة العمل الدولية ٢٠١٩ أ).

٦-١-٢-٣ الافتقار إلى الرصد والتفتيش

يعمل العمال المنزليون في قطاع ليس من السهل رصده وتفتيشه بسبب نقص السياسات والقوانين والأدوات الكافية، وبسبب حقيقة أن العمل المنزلي يؤدي في المقام الأول في المنازل الخاصة (منظمة العمل الدولية ٢٠١٩ أ). وهذا الأخير، على وجه الخصوص، يُعقّد عمليات التفتيش حيث

المنزليون المهاجرون.

الخطوة الأولى والأهم تكمن في توسيع نطاق التغطية بموجب تشريعات العمل والضمان الاجتماعي الوطنية لتشمل جميع العمال، مع التأكيد على الاعتراف بالعمل المنزلي كعمل فعلي وبالعمال المنزليين كعمال (منظمة العمل الدولية، ٢٠١٩). ويتحقق ذلك إما من خلال توسيع نطاق القوانين الحالية لتشمل العمال المنزليين المهاجرين، أو عبر سن تشريعات جديدة تستهدفهم بشكل مباشر.

وعند توسيع نطاق الحماية الاجتماعية خصيصًا لتشمل العمال المنزليين، يمكن للدول أن تتبع ما يلي:

التصديق على اتفاقيات وتوصيات منظمة العمل الدولية ذات الصلة وتطبيقها، حيث يمكن دمج المبادئ والمعايير التي تتضمنها - بما في ذلك مبدأ المساواة في المعاملة - في القوانين الوطنية (انظر القسم ١-١).

إبرام وتنفيذ اتفاقيات ثنائية أو متعددة الأطراف بشأن الضمان الاجتماعي لضمان التنسيق في مجال الحماية الاجتماعية. كما يمكن تحديد أفضل الممارسات في الاتفاقيات متعددة الأطراف المتعلقة بالعمال المهاجرين، بما فيهم العمال المنزليون المهاجرون (انظر الفصل الثالث).

وفي إيطاليا، تم توقيع اتفاق جماعي وطني للعمل المنزلي عام ٢٠١٣ بين أربع نقابات عمالية واتحادين لأصحاب العمل، يعترف صراحةً بحقوق العمال المنزليين في الضمان الاجتماعي، بما في ذلك الإجازات المرضية، وتعويضات إصابات وأمراض العمل، ومزايا التقاعد (داندربا، ٢٠٢٠).

٦-٢-١-٦ نقص التنسيق بين البلدان

يواجه العمال المنزليون المهاجرون العديد من العقبات التي تحول دون تمتعهم بتغطية الضمان الاجتماعي. وحتى في الحالات التي توجد فيها اتفاقيات ثنائية أو متعددة الأطراف بشأن الضمان الاجتماعي، نادراً ما تذكر هذه الاتفاقيات العمال المنزليين المهاجرين كفئة محددة. وعادةً ما تؤدي الإشارات العامة إلى "العمال" في هذه الاتفاقيات الدولية إلى استبعاد العمال المنزليين المهاجرين، وخاصة في البلدان التي لا يشملهم فيها التشريع الوطني. ومع ذلك، فقد أثبتت الاتفاقيات الثنائية أو متعددة الأطراف فعاليتها كآلية للاعتراف بحقوق العمالة المهاجرة، والحفاظ عليها، وإدارة الحقوق المكتسبة في المنافع في بلدان وجهتهم.

٦-١-٣ من الحق إلى الواقع: توسيع نطاق الحماية الاجتماعية ليشمل العمال المنزليين المهاجرين

يعمل العديد من أنواع العمال، بما في ذلك الفئات الضعيفة مثل اليد العاملة المهاجرة، في العمل المنزلي سواء بدوام كامل أو جزئي، ويعيشون في منازل أصحاب العمل (إقامة داخلية) أو خارجها. ويمكن للدول أن تختار بين عدة خيارات سياسية (وليس متعارضة) لمعالجة العقبات التي يواجهها العمال

◀ الإطار ٦-١ العوائق التي تمنع توسيع نطاق الحماية الاجتماعية ليشمل العمال المنزليون

الاستثناءات المرتبطة بخصائص محددة (الدخل، ساعات العمل، عدد الموظفين)	القيود المفروضة على حالات الطوارئ المشمولة	ارتفاع عدد العمال المنزليون في الاقتصاد غير المنظم	الاستبعاد القانوني في التشريعات الوطنية (الجنسية، الحالة الاجتماعية ، نوع العمل، إلخ)
عدم التصديق على الاتفاقية ذات الصلة	انخفاض تغطية الحماية الاجتماعية للسكان المقيمين في بعض البلدان	تعقيد الإجراءات الإدارية	عدم القدرة على تحمل التكاليف
عدم التنظيم والتمثيل	الوصمة والتمييز	نقص المعلومات أو صعوبة الوصول إليها أو الحواجز اللغوية والثقافية	عدم وجود اتفاقيات ضمان اجتماعي أو ترتيبات ثنائية تتضمن أحكاماً تتعلق بالضمان الاجتماعي



أمثلة:

للأجانب دون اشتراط فترة عمل أو مساهمة محددة «فان
بانهويس، قاضي عول وبينيت (٢٠١٧)

تنطبق اتفاقيتنا الضمان الاجتماعي الثنائيان اللتان
أبرمتها إسبانيا مع كلٍّ من المغرب والإكوادور على العمال
الذين يخضعون أو سبق أن خضعوا لتشريعات الضمان
الاجتماعي في أيٍّ من الدولتين المصدّرتين للعمالة، وكذلك
على أفراد أسرهم والمعالين منهم والورثة. وبالإضافة إلى
المزايا المشمولة في إطار نظام الضمان الاجتماعي العام
في إسبانيا، فإن الاتفاقية بين إسبانيا والمغرب تغطي فئات
محددة من العمال المشمولين بالنظم الخاصة لنظام
الضمان الاجتماعي الإسباني، مثل الفلاحون، وعمال
مناجم الفحم، والبحارة، والعمال المنزليين، والعاملين
لحسابهم الخاص طبقاً (المادة ١٢(ب)). أما اتفاقية
الضمان الاجتماعي بين إسبانيا والإكوادور، فتتطبق
على جميع المزايا القائمة على الاشتراكات المقدّمة من
خلال نظام الضمان الاجتماعي الإسباني، وتشمل جميع
فئات العمال باستثناء الموظفين العموميين والمدنيين
والعسكريين (المادة ١٢(ب)) (فان بانهويس، قاضي
عول وبينيت، ٢٠١٧).

يمكن أن يكون إدراج أحكام الضمان الاجتماعي في اتفاقيات
العمل الثنائية ومذكرات التفاهم خطوة نحو حماية حقوق
العمال المنزليين المهاجرين، على الرغم من أن التغطية
ستعتمد أيضاً على القوانين الوطنية واتفاقيات الضمان
الاجتماعي ذات الصلة، حيثما وجدت. بالإضافة إلى ذلك،
فإن تمكين التمثيل الدبلوماسي ونقابات العمال المنزليين من
رصد إنفاذ اتفاقيات العمل الثنائية يمكن أن يساعد في ضمان
حصول العمال المنزليين المهاجرين على الحماية الاجتماعية.

أمثلة:

في عام ٢٠١٣، وقعت المملكة العربية السعودية والفلبين
على اتفاقية عمل ثنائية بهدف توفير حماية أفضل
للعمال المنزليين الفلبينيين في المملكة العربية السعودية.
ووفقاً للمادة ٢(٤) من هذه الاتفاقية، فإن وزارة العمل
في المملكة العربية السعودية مسؤولة عن ضمان رعاية
وحقوق العمال المنزليين. ومع ذلك،

يبدو أن الحماية الاجتماعية فيما يتعلق بالعمال المنزليين
بموجب نظام الضمان الاجتماعي السعودي شبه معدومة.
حيث يتم استثناء «المساعدین المنزليين» من النطاق
الشخصي لتطبيق قانون العمل السعودي، وفقاً للمادة
٢(٧). وبالمثل، فإن قانون التأمينات الاجتماعية، الذي
ينظم المزايا المتعلقة بالشيخوخة والعجز والورثة، لا
يشمل «الخدم المنزليين» (المادة ٥١، هـ)، كما أنه لا
يشمل «العمال الأجانب الذين يأتون عادة إلى المملكة

اتفاق الضمان الاجتماعي المتعدد الأطراف لميكوسور
(السوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي)^{١٢٢}، الذي
دخل حيز النفاذ في عام ٢٠٠٥ ويُعترف به كأحد أكثر
الاتفاقيات تقدماً في المنطقة نظراً لفعاليتها وشموله،
ويتضمن الرعاية الصحية، ومزايا الشيخوخة والاحتياجات
الخاصة، كما يضمن قابلية نقل حقوق المعاش التقاعدي
للعاملين المنزليين المهاجرين.

تنص الاتفاقية المتعددة الأطراف الأيبيرية الأمريكية
بشأن الضمان الاجتماعي على تنسيق التشريعات الوطنية
المتعلقة بالمعاشات التقاعدية، مما يضمن حقوق العمال
المهاجرين وأسرهم. وحتى عام ٢٠١٧، كان عدد الدول
الأطراف فيها ١٥ دولة (الأرجنتين، بوليفيا، البرازيل،
شيلي، كولومبيا، كوستاريكا، الجمهورية الدومينيكية،
إكوادور، السلفادور، باراغواي، بيرو، البرتغال، إسبانيا،
أوروغواي، فنزويلا (جمهورية بوليفارية))، ويجري حالياً
تنفيذها في ١١ دولة منها (الأرجنتين، بوليفيا، البرازيل،
شيلي، إكوادور، السلفادور، باراغواي، بيرو، البرتغال،
إسبانيا، أوروغواي). ورغم أن الاتفاقية لا تنطبق إلا
على الأشخاص الذين يحق لهم الحصول على الضمان
الاجتماعي في بلدانهم الأصلية، وهو ما يقلل بشكل كبير
من عدد المستفيدين المحتملين، فإنها تنطوي على
إمكانية شمولها للعمال المنزليين المهاجرين. وتنص المادة
٨ على أن الاتفاقية تنطبق بالكامل في حالة عدم وجود أي
اتفاق ثنائي أو متعدد الأطراف بشأن الضمان الاجتماعي
بين الدول الأطراف فيها.

الاتفاق المبرم عام ٢٠٠٣ بين فرنسا وتونس يهدف إلى
ضمان الحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين في كلا
البلدين، بمن فيهم العمال الذين يعملون لدى الغير،
والعمال اللذين يعملون لحسابهم الخاص، والعاطلون
عن العمل اللذين يتلقون إعانات، ومواطنو أي من الدولتين،
واللاجئون وعديمو الجنسية. وبالتالي، يشمل أيضاً العمال
المنزليين المهاجرين. ويتضمن الاتفاق أحكاماً تغطي جميع
فروع الضمان الاجتماعي للعمال المنزليين المهاجرين،
ويغطي ٥٤ في المائة من الجالية التونسية في فرنسا، ويوفر
إمكانية الحصول على الرعاية الصحية ومزايا الضمان
الاجتماعي على نفس الأساس الذي يُمنح به للمواطنين
الفرنسيين، شرط توافر الإقامة القانونية (مادوري ٢٠١١).
أما مزايا الأمومة فُمنح بعد فترة اشتراك لا تقل عن عشرة
أشهر قبل تاريخ الولادة. كما تُتاح مجموعة من مزايا
الأسرة (إعانات نقدية؛ إعانات التعليم، ورعاية الأطفال،
والولادة، والتبني، وتعليم الأطفال ذوي الاحتياجات
الخاصة؛ والإعانات الأسرية الإضافية؛ وإعانات السكن)

^{١٢٢} تشمل التشريعات الوطنية ذات الصلة ما يلي: الأرجنتين، القانون رقم ٢٥٦٥٥ المؤرخ ١٨ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢؛ البرازيل، المرسوم التشريعي رقم ٢٠٠/٤٥١ المؤرخ ١٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٧؛ أوروغواي، القانون رقم ١٧٢٠٧ المؤرخ ١٤ أيلول/سبتمبر ١٩٩٩؛ وباراغواي، القانون رقم ٢٥١٣ المؤرخ ١٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤.

يمكن للدول أن تدرج العمال المنزليين المهاجرين في نظمها وبرامجها للضمان الاجتماعي على أساس أحادي الجانب. ويمكن أن تكون هذه الأنظمة قائمة على الاشتراكات أو غير قائمة على الاشتراكات، ولكنها ينبغي أن تستند إلى مبدأ المساواة في المعاملة بين المواطنين وغير المواطنين. ويمكن أن تكون التدابير الانتقالية، مثل التغطية الطوعية والبرامج الخاصة والتغطية المتباعدة، مفيدة في تحقيق التغطية القانونية على المدى القصير، مع مراعاة أن التغطية الإلزامية قد تشكل تحدياً لمؤسسات الضمان الاجتماعي في بلدان المنشأ.

بالإضافة إلى ذلك، يمكن استخدام أرضيات الحماية الاجتماعية لتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية ليشمل العمال المنزليين المهاجرين في بلدانهم الأصلية وبلدان المقصد (انظر الفصل ٥).

الأمثلة:

▶ في تشيلي وإيطاليا، يحق للعمال المنزليين المهاجرين الحصول على تغطية طبية بموجب نظام الضمان الاجتماعي العام؛ وفي بلدان أخرى، يتم تغطيتهم بموجب برامج خاصة.

▶ أما في الإكوادور، فيتم توفير لهؤلاء العمال تغطية من خلال نظام عام يديره معهد الضمان الاجتماعي.

▶ في الفلبين، توفر إدارة رعاية العمال في الخارج (OWWA) مجموعة من الخدمات الاجتماعية لـ ٣,٨ مليون عامل مهاجر في البلاد، بما في ذلك العمال المنزليين، بموجب قانون العمال المهاجرين والفلبينيين في الخارج (القانون رقم ٨٠٤٢). حيث توفر الإدارة تأميناً على الحياة والتأمين ضد الحوادث الشخصية ومزايا نقدية للأعضاء الذين يعانون من إصابات مهنية أو أمراض أو إعاقات أثناء عملهم في الخارج. كما تسهل الوصول إلى التأمين الصحي الفلبيني (PhilHealth).

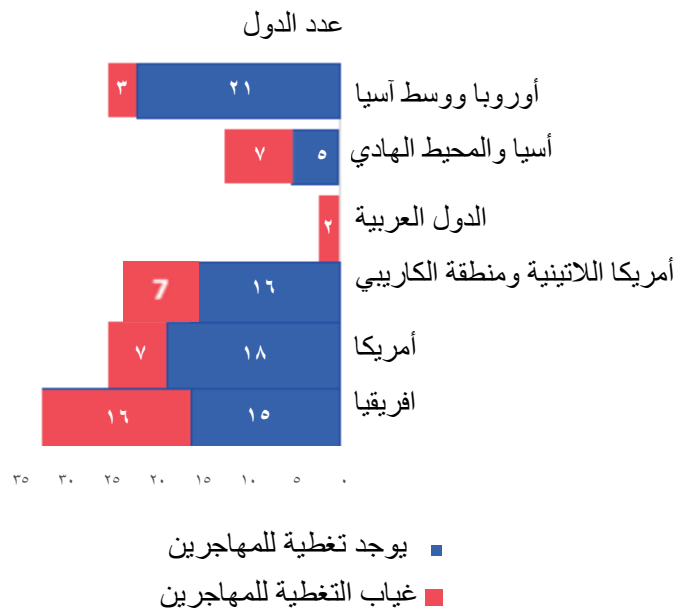
▶ في كوستاريكا، يعد عقد العمل والتغطية الفردية للضمان الاجتماعي شرطين أساسيين لتسوية وضع المهاجرين. ومن الآثار الجانبية غير المتوقعة لذلك أن العمال المنزليين المهاجرين يتمتعون بمستوى أعلى من التغطية بالضمان الاجتماعي مقارنة بالعمال المنزليين الوطنيين؛ على سبيل المثال، تبلغ نسبة تغطية الأمومة لديهم ضعف النسبة لدى العمال الوطنيين تقريباً.

▶ في الأرجنتين، أدى إدخال إعانة الطفل الشاملة في عام ٢٠٠٩ إلى سد فجوة الحماية الاجتماعية للمعالين من العمال المنزليين. ومع ذلك، لا تنطبق هذه الميزة عليهم دائماً لأن التغطية تقتصر على أطفال المواطنين الأرجنتينيين والأطفال الذين يقيمون في البلاد لمدة ثلاث سنوات على الأقل.

للقيام بأعمال لا يستغرق إنجازها عادة أكثر من ثلاثة أشهر» (المادة ١٥,١). ومع ذلك، في أكتوبر ٢٠١٣، وافق مجلس الوزراء في المملكة العربية السعودية على قرار رقم ٣١٠ بشأن العمال المنزليين أو ما يطلق عليه تشريع العمال المنزليين والفئات المماثلة، والذي يهدف إلى تعزيز الحماية القانونية للعمال المنزليين. ويضمن هذا القرار الحديث حقوق عمل معينة: (يوم راحة أسبوعي؛ إجازة مدفوعة لمدة شهر بعد سنتين من الخدمة؛ إجازة مرضية مدفوعة لا تزيد عن ٣٠ يوماً؛ مزايا نهاية الخدمة تعادل أجر شهر واحد. غير أن الإشارة الوحيدة إلى الحماية الاجتماعية تمثلت في النص الحق في الرعاية الصحية وفقاً للقواعد واللوائح في المملكة العربية السعودية (بانهويس، كازي-أول وبينيت. ٢٠١٧, ٢٩, ٣٠).

يُعد اعتماد التدابير الأحادية، بما في ذلك أرضيات الحماية الاجتماعية الوطنية، وسيلة أخرى لتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية ليشمل العمال المنزليين المهاجرين وأسرهم (انظر الفصل ٥). في المجموع، يوفر ٦٠,٧ في المائة من ١٦٨ بلداً الحماية القانونية للعمال المنزليين في إطار فرع واحد على الأقل من فروع الضمان الاجتماعي. ويشمل ذلك ما يقرب من نصف العمال المنزليين على الصعيد العالمي، مع تباين كبير في التغطية بين المناطق. ومع ذلك، لا يشمل سوى ١٥ في المائة من البلدان الـ ١٦٨ العمال المنزليين في جميع الفروع، وبالتالي فإن أقل من ٦ في المائة من العمال المنزليين يستفيدون من تغطية قانونية شاملة (منظمة العمل الدولية ٢٠٢١ ج).

◀ الشكل ٦-٥ عدد البلدان التي لديها أحكام تتعلق بالضمان الاجتماعي للعمال المنزليين مع الإشارة إلى ما إذا كان العمال المهاجرون مشمولين أيضاً





◀ الإطار ٦-٢ تشيلي وتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية ليشمل جميع العمال المنزليين، بمن فيهم المهاجرون

بموجب القانون التشيلي، يخضع العمال المهاجرون لنفس اللوائح التي يخضع لها المواطنون. حيث ينص القانون على حصولهم على نفس مزايا الحماية الاجتماعية وأن يكونوا أعضاء في نظام الضمان الاجتماعي الوطني وأن يتمتعوا بتغطيته. وبحق لهم الحصول على مزايا نظام الضمان الاجتماعي إذا كان لديهم تصريح عمل واستوفوا شروطاً معينة، مثل الحد الأدنى لفترة الاشتراكات والإقامة القانونية أو الحد الأدنى لمدة الإقامة. وتستند معظم هذه المزايا إلى أنظمة تأمين خاصة وتغطي عدة فروع من الحماية الاجتماعية، بما في ذلك الشيخوخة والبطالة والعجز والإعاقة، والمرض والأمراض المهنية والأمومة. ويوفر النظام العام أيضاً معاشات تقاعدية أساسية وتكميلية.

يُعتبر العمال المنزليون فئة محددة من العمال في قانون العمل، وتسري لوائحها على العمال المنزليين المهاجرين، بغض النظر عن جنسيتهم. وتجدر الإشارة إلى أن هذه اللوائح تلزم أصحاب العمل بدفع ١١,٤ في المائة من أجور العمال المنزليين شهرياً إلى صندوق تعويضات فردي، مع استحقاق دفع تعويض عند إنهاء عقد العامل. وفي محاولة لإضفاء الطابع المنظم على العمل المنزلي وضمان حقوق العمال في العمل والضمان الاجتماعي، يتطلب إصلاح قانوني أحدث (القانون رقم ٢٠٧٨٦ (٢٠١٤)) من أصحاب العمل تقديم نسخة من عقود العمل الخاصة بالعاملين لديهم إلى مفتشية العمل ودفع اشتراكاتهم في الضمان الاجتماعي. وقد صدقت تشيلي على اتفاقية العمال المنزليين لعام ٢٠١١ (رقم ١٨٩) في عام ٢٠١٥. ووقعت على عدة اتفاقيات ثنائية بشأن الحماية الاجتماعية، وهي طرف في الاتفاقية المتعددة الأطراف الأيبيرية الأمريكية بشأن الضمان الاجتماعي

المهاجرين المشمولين بالضمان الاجتماعي على مدى خمس سنوات، على الرغم من أن العدد الإجمالي لا يزال منخفضاً وتشكل عملية التسجيل تحدياً.

◀ ٦-٢ العمال الزراعيين الموسمين المهاجرين

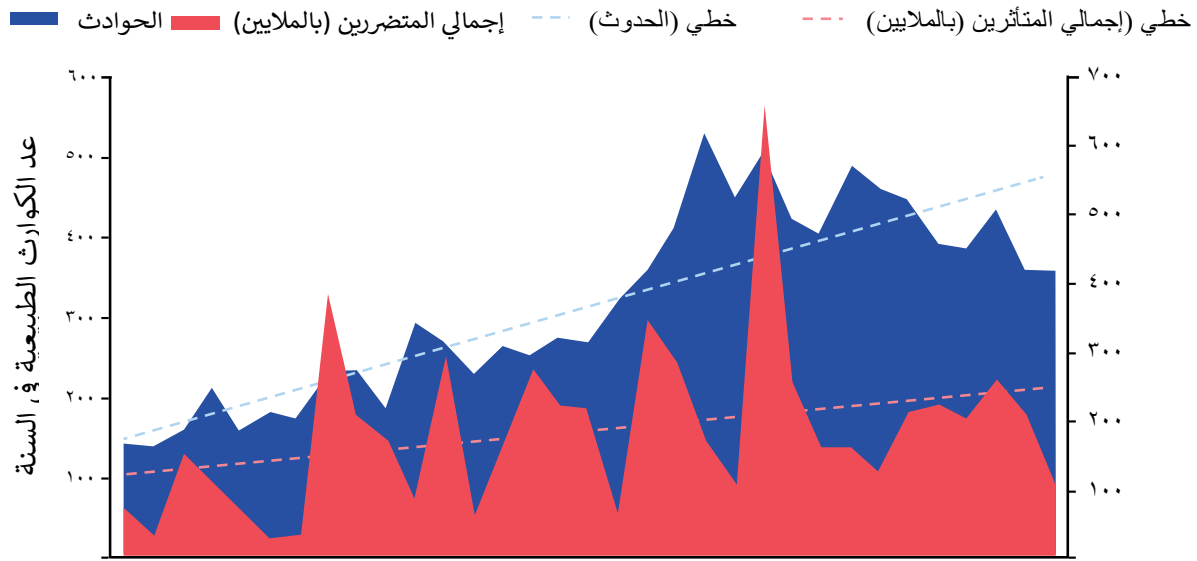
يعيش نحو ثلاث مليارات شخص، أي ما يقرب من نصف سكان العالم، في المناطق الريفية ويلعب هؤلاء دوراً اقتصادياً مهماً في معظم البلدان. حيث يعمل حوالي ٢٨ في المائة من إجمالي القوى العاملة في العالم في القطاع الزراعي (منظمة العمل الدولية، ٢٠١٩أ). غير أن الفروق الإقليمية كبيرة، إذ يتركز معظم هؤلاء العمال في إفريقيا وآسيا. وبوجه عام، يُعدّ العمل الزراعي موسميّاً إلى حدٍّ كبير، إذ يزداد الطلب على اليد العاملة خلال فترات الزراعة والحصاد، بينما تشهد الفترات الفاصلة بينهما انخفاضاً أو انعداماً شبه تام في فرص العمل. ويدفع هذا النمط المزارعين إلى الاعتماد بشكل متكرر على العمال المؤقتين والموسمين، وكثير منهم من المهاجرين. علاوة على ذلك، ازدادت سمة عدم الانتظام لهذا النمط من الطلب بمرور الوقت بسبب ارتفاع معدل وتكرار الكوارث الطبيعية (الفيضانات والجفاف وما إلى ذلك):

يمكن اتخاذ تدابير تكميلية من أجل التخفيف من العوائق الإدارية والعملية والتنظيمية التي يواجهها العمال المنزليون المهاجرون. وتشمل هذه التدابير حملات التوعية وترجمة المعلومات الأساسية عن أنظمة الضمان الاجتماعي وإنشاء آليات لتقديم الشكاوى. كما ينبغي لصانعي السياسات تيسير حصول جميع فئات العمال المنزليين على الحماية الاجتماعية، عن طريق إزالة الحواجز الإدارية، بما في ذلك من خلال استخدام الوسائل التكنولوجية المبتكرة. كما يمكن للحكومات إنشاء آليات تمويل مرنة أو استحداث أحكام مختلفة تتعلق بالاشتراكات من أجل تشجيع إضفاء الطابع المنظم على قطاع العمل المنزلي (منظمة العمل الدولية ٢٠١٩أ). كما أنه من المهم أن يتعاون صانعو السياسات مع جميع الوزارات المعنية لضمان الاتساق بين سياسات واستراتيجيات الهجرة والعمالة والحماية الاجتماعية.

مثال:

◀ تنفذ الأرجنتين سياسة شاملة، تشمل حوافز ضريبية وتبسيط للإجراءات وحملة إعلامية، بهدف زيادة إضفاء الطابع المنظم على العمل وتغطية الضمان الاجتماعي للعمال الأقل أماناً (المهاجرون والعاملون المنزليون وعمال البناء). ونتيجة لذلك، تضاعف عدد العاملين المنزليين

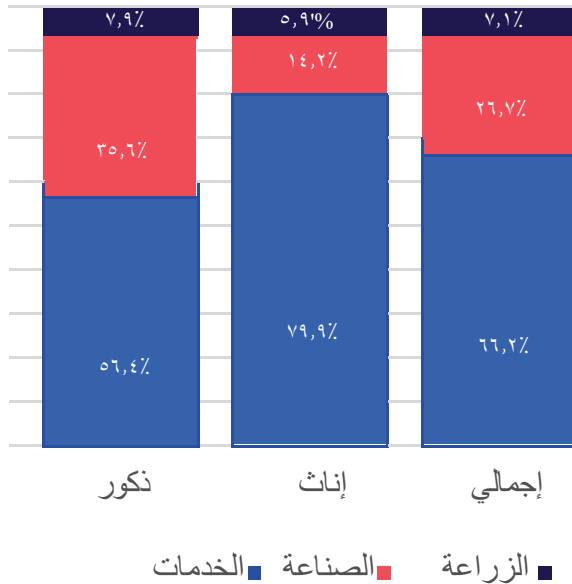
الشكل ٦-٦ حدوث الأزمات ومداها، ٢٠١٢-١٩٨٠



المصدر: المفوضية الأوروبية ٢٠١٩

العمال المهاجرين في هذا القطاع خلال تلك الفترة.

الشكل ٧-٦ التوزيع العالمي للعمال المهاجرين عبر فروع النشاط الاقتصادي الرئيسية، ٢٠١٩



المصدر: التقديرات العالمية لمنظمة العمل الدولية بشأن العمال المهاجرين، ٢٠٢١

في الوقت نفسه، يُعرّف العمل الزراعي بأنه عمل منخفض الأجر ويتطلب مجهودًا بدنيًا كبيرًا، وغالبًا ما يُمارس في ظروف عمل صعبة^{١٢٣}، مما أفقده جاذبيته لدى فئة الشباب في القوى العاملة الوطنية. ونتيجة لذلك، تم استبدال عدد متزايد من هؤلاء العمال المقيمين تدريجيًا بالعمالة المهاجرة الموسمية.

وغالبًا ما يكون هؤلاء العمال مهاجرين مؤقتين يعملون في البلدان المديفة لفترات زمنية محدودة، حيث يُتوقع منهم بعدها العودة إلى بلدانهم الأصلية أو الانتقال إلى بلدان أخرى. وتعرّف منظمة العمل الدولية "العمال الموسمين" بأنهم "العمال الذين لديهم عقود عمل صريحة أو ضمنية تتأثر مدة سريانها وتوقيتها بعوامل موسمية، مثل الدورة المناخية، أو الأعياد الرسمية، أو مواعيد المحاصيل الزراعية" (منظمة العمل الدولية، ١٩٩٣، الفقرة ١٤ (ز)). ويُعد معظم العمال المهاجرين الموسمين من ذوي المهارات المنخفضة، وينحدرون من بلدان منخفضة الدخل قريبة جغرافيًا من بلد المقصد (مثل المغرب - إسبانيا، المكسيك - الولايات المتحدة أو كندا، وجزر المحيط الهادئ - نيوزيلندا). ومع ذلك، توجد بعض الاستثناءات، مثل جامعي التوت من تايلند الذين يعملون في السويد. ويعمل غالبية هؤلاء العمال في الاقتصاد غير المنظم.

وفي عام ٢٠١٩، كان نحو ٧ في المائة من إجمالي اليد العاملة المهاجرة الدولية يعملون في القطاع الزراعي (منظمة العمل الدولية، ٢٠٢١)، مقارنةً بنسبة ١١ في المائة في عام ٢٠١٣ (منظمة العمل الدولية، ٢٠١٥)، مما يشير إلى تراجع نسبة

^{١٢٣} أظهرت مشاورة نقابية نظمها منظمة العمل الدولية في عام ٢٠٠٣ أن انخفاض الأجور في العمل الزراعي في أوروبا يُعزى إلى اختلال ميزان القوى العاملة في سلاسل الإمداد الزراعي. فقد مكّن هذا الاختلال سلاسل المتاجر الكبرى من إجبار المزارعين على الإنتاج بتكلفة منخفضة من أجل زيادة أرباحها، مما دفع المزارعين إلى تحمّل العبء على حساب العمال من خلال خفض أجورهم وتقليص حقوقهم.

عادة ما تستمر برامج الهجرة الموسمية لمدة تتراوح بين ثلاثة وتسعة أشهر، وتتضمن أحكاماً تشجع على العودة إلى بلد المنشأ بعد انتهاء صلاحية تأشيرة العمل المؤقتة. ولا يُسمح عادة بلم شمل الأسرة في إطار هذه البرامج.

في العديد من مناطق العالم، تخضع حركة العمال الزراعيين الموسمين المهاجرين لبرامج تُعرف باسم برامج العمال الأجانب المؤقتين، وهي برامج تنظم عملية الدخول والإقامة والعمل استناداً إلى معايير محددة تتعلق بالإقليم ونوع الإقامة ونوع العمل.

٦-٢-١ الأطر القانونية الدولية المتعلقة بالعمال الزراعيين المهاجرين

تضمن العديد من الصكوك الدولية لحقوق الإنسان والمعايير الدولية للعمل حقوق الضمان الاجتماعي للعمال المهاجرين (انظر الفصل ٢)، بما في ذلك العمال الزراعيين الموسمين المهاجرين:

تدير هذه البرامج وكالة حكومية واحدة أو وكالتان حكوميتان، تحددان بشكل أحادي أو متعدد الأطراف حصة سنوية للعدد الأقصى من العمال المهاجرين الذين يُسمح لهم بالدخول إلى بلد المقصد ومعايير اختيارهم وتوظيفهم من أجل ضمان تلبية القوى العاملة لاحتياجات القطاع.

◀ جدول ٦-١ المعايير الدولية للعمل ذات الصلة بالعمال الزراعيين الموسمين المهاجرين

الوصف	التوصية
تهدف هذه التوصية إلى تسهيل انتقال العمال والوحدات الاقتصادية من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم، مع احترام الحقوق الأساسية للعمال وضمان فرص تأمين الدخل وسبل العيش وريادة الأعمال.	توصية بشأن الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم (رقم ٢٠٤) لسنة ٢٠١٥
تهدف هذه التوصية إلى ضمان الحد الأدنى من الضمان الاجتماعي للجميع، بما في ذلك الفئات والأشخاص المحرومون في كل من الاقتصاد المنظم وغير المنظم. وهي تشمل العمال الزراعيين الموسمين المهاجرين (العمال العائدين وأفراد أسرهم في بلدانهم الأصلية).	الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية (رقم ٢٠٢) لسنة ٢٠١٢
تنص هذه الاتفاقية على ضرورة توفير تغطية للعمال في قطاع الزراعة ضد إصابات العمل والأمراض المهنية والعجز والمخاطر الصحية الأخرى المرتبطة بالعمل، من خلال نظام تأمين أو ضمان اجتماعي يوفر تغطية تعادل على الأقل التغطية التي يتمتع بها العمال في القطاعات الأخرى (المادة ٢١).	اتفاقية السلامة والصحة في الزراعة، (رقم ١٨٤) لسنة ٢٠٠١
تدعو هذه الاتفاقية إلى توفير الحماية الكافية للعمال، بمن فيهم المهاجرون (وبالتالي العمال الزراعيون الموسميون المهاجرون)، الذين يعملون لدى وكالات الاستخدام الخاصة فيما يتعلق، من بين أمور أخرى، بمزايا الضمان الاجتماعي القانونية.	اتفاقية وكالات الاستخدام الخاصة، (رقم ١٨١) لسنة ١٩٩٧
توسع هذه الاتفاقية نطاق الحماية من البطالة وتكييفها لتشمل العمال الموسمين ضد العمل وظروفه المهنية الخاصة (المواد ١٧ و ١٨ و ١٩). تشمل هذه الاتفاقية العمال الزراعيين الموسمين المهاجرين	اتفاقية بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة، (رقم ١٦٨) لسنة ١٩٨٨
تشمل هذه الاتفاقية العمال الزراعيين الموسمين المهاجرين	اتفاقية الحفاظ على الحقوق في مجال الضمان الاجتماعي، (رقم ١٥٧) لسنة ١٩٨٢
تشمل هذه التوصية العمال الزراعيين الموسمين المهاجرين.	توصية بشأن العمال المهاجرين، (رقم ١٥١) لسنة ١٩٧٥

تقتضي هذه الاتفاقية من الدول الأطراف تعزيز تكافؤ الفرص والمعاملة بين العمال المهاجرين - بمن فيهم العمال الزراعيون المهاجرون الموسميون - وأفراد أسرهم المقيمين بشكل قانوني في أراضيها فيما يتعلق بالضمان الاجتماعي. كما تنص على أن العمال المهاجرين، بغض النظر عن وضعهم، يجب أن يتمتعوا بالمساواة في المعاملة فيما يتعلق بالحقوق الناشئة عن العمل السابق فيما يتعلق بالأجر والضمان الاجتماعي والمزايا الأخرى.

[اتفاقية العمال المهاجرين \(أحكام تكميلية\) \(رقم ١٤٣\) لسنة ١٩٧٥](#)

التوصية

الوصف

تشمل هذه الاتفاقية، التي تدعو إلى المساواة في المعاملة فيما يتعلق بكل فرع من فروع الضمان الاجتماعي المعترف به فيها، العمال الزراعيين الموسمين المهاجرين.

اتفاقية المساواة في المعاملة (الضمان الاجتماعي) (رقم ١١٨) لسنة ١٩٦٢

تدعو هذه الاتفاقية إلى تحقيق المساواة في المعاملة بين غير المواطنين والمواطنين في الدولة، وتشمل أيضًا العمال الزراعيين الموسمين المهاجرين.

اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، (رقم ١٠٢) لسنة ١٩٥٢

تتضمن هذه الاتفاقية أحكاماً بشأن حصول العمال غير الوطنيين - بمن فيهم العمال الزراعيون الموسميون المهاجرون الموجودون بشكل قانوني في إقليم الدولة - على الضمان الاجتماعي فيما يتعلق بإصابات العمل والأمومة والمرض والعجز والشيخوخة والوفاة والبطالة والمسؤوليات الأسرية وأي طارئ آخر يشمل نظام الضمان الاجتماعي وفقاً للقوانين أو اللوائح الوطنية (المعدلة)، ١٩٤٩ (رقم ٩٧). وقد أدرجت اتفاقية اللجنة الخبراء صراحةً العمال الذين يتمتعون بوضع إقامة مؤقتة في نطاق تطبيق المادة ٦، التي تنص على المساواة في المعاملة فيما يتعلق بالضمان الاجتماعي، باستثناء المزايا التي تُدفع بالكامل من الأموال العامة وشروط الاشتراك الأدنى للحصول على المعاشات التقاعدية.^{١٢٤}

اتفاقية الهجرة من أجل العمل (المعدلة)، (رقم ٩٧) لسنة ١٩٤٩

٢-٢-٦ العقبات، وفجوات الحماية، والتحديات

قد يُستبعد العمال الزراعيون الموسميون المهاجرون من الحماية الاجتماعية سواء بموجب القانون أو في الواقع العملي.

◀ قد لا تشمل أنظمة الضمان الاجتماعي في بلد المقصد أو بلد المنشأ العمال الزراعيين الموسمين أو العمال المهاجرين، أو قد تشملهم بمستوى أقل من الحماية، مما يجبرهم على العمل في الاقتصاد غير المنظم.

◀ يواجه هؤلاء العمال خطر الاستبعاد من أنظمة الحماية الاجتماعية في كل من بلد العمل، حيث لا يتمتعون بوضع إقامة دائمة، وبلدهم الأصلي، حيث لا يعملون فيه.

◀ علاوة على ذلك، ونظراً لأن لم شمل الأسرة غير مسموح به عادةً، فإن المعالين المتعلقين بهؤلاء العمال يبقون عادةً في بلد المنشأ، حيث يواجهون خطر الاستبعاد من نظام الضمان الاجتماعي لأن العائل الرئيسي لا يعمل في ذلك البلد.

◀ إن طبيعة العمل الزراعي الموسمي ومدته قد تتسبب في استبعاد العمال من الحماية الاجتماعية أو تقييد حصولهم عليها. وتزداد هذه المشكلة سوءاً بسبب غياب الاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف للضمان الاجتماعي بين الدول.

الإطار متعدد الأطراف لمنظمة العمل الدولية بشأن هجرة الأيدي العاملة مبادئ وإرشادات غير ملزمة - نهج قائم على الحقوق لإزاء هجرة الأيدي العاملة أيضًا يتضمن أحكاماً محددة بشأن توسيع نطاق الحماية الاجتماعية ليشمل العمال الزراعيين الموسمين المهاجرين:

◀ المبدأ ٨: ينبغي تعزيز حقوق الإنسان لجميع العمال المهاجرين، بغض النظر عن وضعهم وحمايتهم. مهما كان وضعهم. وينبغي لجميع العمال المهاجرين الاستفادة من المبادئ والحقوق الواردة في إعلان منظمة العمل الدولية لعام ١٩٩٨ بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل ومتابعته، والمنعكسة في الاتفاقيات الثماني الأساسية لمنظمة العمل الدولية، واتفاقيات حقوق الإنسان ذات الصلة للأمم المتحدة.

◀ المبدأ ٩ (ج): ينبغي أن تسترشد القوانين والسياسات الوطنية بمعايير أخرى ذات صلة لمنظمة العمل الدولية في مجالات الاستخدام، وتفتيش العمل، والضمان الاجتماعي، وحماية الأمومة، وحماية الأجور، والسلامة والصحة المهنية، وفي قطاعات مثل الزراعة، والبناء، والفنادق، والمطاعم.

١٢٤ طلب مباشر (CEACR) - اعتمد في عام ٢٠٠٧، ونشر في الدورة السابعة والتسعين لمؤتمر العمل الدولي (ILC) عام ٢٠٠٨: اتفاقية الهجرة من أجل العمل (المعدلة)، ١٩٤٩ (رقم ٩٧) - بليز (التصديق: ١٩٨٣). طلب مباشر (CEACR) - اعتمد في عام ٢٠٠١، ونشر في الدورة التسعين لمؤتمر العمل الدولي عام ٢٠٠٢: اتفاقية الهجرة من أجل العمل (المعدلة)، ١٩٤٩ (رقم ٩٧) - نيوزيلندا (التصديق: ١٩٥٠)

أمثلة:

◀ غالباً ما تحول الحواجز اللغوية، ونقص المعلومات عن نظام الضمان الاجتماعي، وغياب الشبكات الاجتماعية، وغيرها من القيود المتعلقة بوضعهم كمهاجرين وطبيعة عملهم (المناطق النائية، وساعات العمل الطويلة، والعمل الموسمي) دون ممارستهم لحقوقهم والوصول إلى أنظمة الضمان الاجتماعي، بما في ذلك الآليات الأساسية مثل آليات الشكوى والتعويض. علاوة على ذلك، تتفاقم هذه الصعوبات بسبب قصر مدة إقامتهم في البلد.

نظراً لأن العمل الزراعي الموسمي يمكن أن يكون خطراً ومعرض لمعدل إصابات مهنية أعلى، فمن المهم بشكل خاص ضمان أحقية هؤلاء العمال في الحصول على مزايا قصيرة الأجل مثل الحماية من الإصابات المهنية والرعاية الصحية الأساسية وحماية الأمومة.

◀ إن الطبيعة المؤقتة والمحدودة لعقود عمل هؤلاء العمال أو فترة إقامتهم تجعل من الصعب عليهم بشكل خاص استيفاء شروط الأهلية الدنيا اللازمة للحصول على مزايا الضمان الاجتماعي في بلد العمل.

◀ قد يمنعهم التنقل المتكرر من بلد إلى آخر من بلوغ الحد الأدنى لعدد سنوات الاشتراك المطلوب للحصول على بعض مزايا الضمان الاجتماعي، ما لم يتمكنوا من تجميع الفترات التي قضوها في بلدان متعددة.

◀ قد تكون دورة هجرتهم غير متوقعة وقد يخضعون لعدة أنظمة ضمان اجتماعي مختلفة خلال حياتهم.

◀ من العوامل الإضافية التي قد تؤدي إلى استبعادهم عدم وجود علاقة عمل محددة، وانخفاض الدخل وتقلبه، وبُعد مكان العمل، وارتفاع معدل تنقل العمالة، وغياب التنظيم.

◀ هؤلاء العمال قد لا يجدون دافعاً للانضمام إلى الاقتصاد المنظم أو الاشتراك في أنظمة الضمان الاجتماعي، نظراً لاحتمالية عدم تمكنهم من الاستفادة من المزايا التي توفرها تلك الأنظمة.

الإطار ٦-٣ تحديات إضافية في ضوء جائحة كوفيد-١٩

مع تفشي جائحة كوفيد-١٩، تعطلت سلاسل الإمداد، بما في ذلك سلاسل الإمداد بالمنتجات الزراعية، وأصبح الأمن الغذائي مشكلة تواجه العديد من البلدان في جميع أنحاء العالم. وعلى الرغم من أن الجائحة قد سلطت الضوء على أهمية العمال الزراعيين في الحفاظ على النظم الغذائية، فإنهم مستبعدون من الحماية العامة التي يوفرها قانون العمل في بعض البلدان (منظمة العمل الدولية ٢٠١٦ د). ونظراً لعدم وجود حوافز كافية للعمال المحليين للقيام بهذه الأعمال، يتم وضع برامج للعمال الأجانب الموسميين. وقد شكلت جائحة كوفيد-١٩ والتدابير التي اتخذت في أعقابها (مثل إغلاق الحدود وحظر السفر) عبئاً على البلدان التي اعتمدت تاريخياً على العمال الزراعيين المهاجرين. وقد صنفت العديد من البلدان هؤلاء العمال على أنهم "أساسيون" واعتمدت تدابير خاصة تسمح لهم بالسفر أو تمديد تأشيراتهم من أجل تمكينهم من الحصول على خدمات الرعاية الصحية. ومع ذلك، لا تزال تغطية الحماية الاجتماعية للجميع بعيدة عن التطبيق الكامل في الممارسة العملية.

ويبدو من المرجح أن هذا الاعتراف الجديد بالعمل الزراعي سيؤدي إلى زيادة التركيز على العمل اللائق وزيادة تقدير العمل الزراعي كمهنة. إن الاعتراف بهؤلاء العمال كعمال أساسيين يستلزم سد الثغرات القانونية التي تعفيهم من التغطية بموجب قوانين العمل وزيادة اتساق لوائح الهجرة والعمالة والضمان الاجتماعي. باعتبارهم أصحاب مصلحة رئيسيين في هذا القطاع، يجب أن يتمكن العمال المهاجرون من الاستفادة من الزيادات في الأجور والحماية الاجتماعية، بما في ذلك الحصول على الرعاية الصحية والمزايا الأخرى، عندما تصبح متاحة. يجب دمج برامج العمال الأجانب الموسميين في التحسينات المخطط لها بدلاً من تصميمها كواقع مواز.

المصدر: منظمة العمل الدولية ٢٠٢٠ أ.



٣-٢-٦ من الحق إلى الواقع: توسيع نطاق الحماية الاجتماعية ليشمل العمال الزراعيين الموسميين المهاجرين

أمثلة:

◀ برنامج العمال الزراعيين الموسميين في كندا (SAWP)^{١٢٥}، الذي بدأ عام ١٩٦٦ كجزء من برنامج العمال الأجانب المؤقتين (TFWP)^{١٢٦}، إلى تسهيل عمليات التشغيل الموسمي المؤقت للعمال الأجانب عبر نظام اتفاقيات عمل ثنائية مُبرمة بين كندا وكل من المكسيك و ١١ دولة كاريبية^{١٢٧}؛ حيث يمكن توظيف العمال الزراعيين الموسميين من هذه البلدان لمدة تصل إلى ثمانية أشهر متتالية في السنة للقيام بأنشطة زراعية وأعمال تتعلق بالسلع المحددة مسبقاً. ونظراً لأن أصحاب العمل الكنديين يمكنهم طلب موظفين معينين، فإن لهم تأثيراً كبيراً على تكوين القوة العاملة الموسمية (التي تضم نسبة من الرجال تزيد عن نسبة النساء). وتنص هذه الاتفاقيات الثنائية الخاصة بالعمل على الحصول على الحد الأدنى للأجور في المقاطعة وتشمل أحكاماً محددة بشأن الحماية الاجتماعية.

يُطلب من أصحاب العمل ضمان تسجيل جميع العمال المهاجرين المشمولين بالبرنامج في التأمين الصحي. وتختلف التغطية المتاحة حسب المقاطعة/ الإقليم، حيث قد تشمل تأمين السلامة في مكان العمل أو التأمين الصحي العام على مستوى المقاطعة، أو التأمين الخاص، أو مزيجاً منهما. وقد يتم تغطية التكلفة من قبل العامل المهاجر أو صاحب العمل أو كليهما، اعتماداً على الخيار المختار. وتنص الاتفاقيات على أنه «يُسمح لصاحب العمل بخصم تكلفة التغطية الطبية غير المهنية عن طريق خصم منتظم من الراتب بمعدل قسط قدره [٠,٩٠ دولار كندي] يومياً لكل عامل» كندا ٢٠٢٠؛ وتشمل هذه التغطية التأمين الطبي غير المهني (المرض والحوادث والاستشفاء) وأي مزايا أخرى تخدم مصلحة العامل. ومع ذلك، على الرغم من حقهم القانوني في الحصول على هذه الرعاية، غالباً ما يواجه العمال المهاجرون صعوبات في الوصول إلى هذه المزايا، بما في ذلك الحواجز اللغوية، والخوف من الترحيل، والخوف من انتقام صاحب العمل، و/أو نقص المعرفة بالنظام. (براغانزا ٢٠١٦).

كما يحق للعمال ببرنامج العمال الزراعيين الموسميين الحصول على مزايا الضمان الاجتماعي الأخرى. وقد تم إبرام اتفاقيات ضمان اجتماعي منفصلة، بما في ذلك بين كندا والولايات المكسيكية المتحدة (فان بانهويس، كازي-أول وبينيت ٢٠١٧).

يُعدّ ضمان شمول العمال الزراعيين الوطنيين بقوانين العمل والضمان الاجتماعي أمراً بالغ الأهمية، كونه شرطاً أساسياً لتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية ليشمل العمال الزراعيين المهاجرين.

يمكن للدول أن تتخذ مجموعة متنوعة من التدابير لتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية وضمان المساواة في المعاملة للعمال المهاجرين. وعند دراسة الخيارات والتدابير والسياسات الخاصة بالعمال المهاجرين بشكل عام، يتوجب على البلدان الأخذ في الاعتبار التحديات والعقبات المحددة التي يواجهها العمال الزراعيون الموسميون المهاجرون فيما يخص الحماية الاجتماعية. وتزداد هذه العقبات حدة بسبب مدة عملهم ووضعهم كمهاجرين، مما قد يحول دون استيفائهم للشروط الدنيا المطلوبة للأهلية.

وتشمل الخيارات السياسية وأمثلة توسيع نطاق الحماية الاجتماعية لتشمل العمال الزراعيين المهاجرين الموسميين ما يلي:

◀ إبرام وتنفيذ اتفاقيات الضمان الاجتماعي (الثنائية أو المتعددة الأطراف) لضمان قابلية نقل الحقوق المكتسبة وتجميع فترات الاشتراك.

أمثلة:

◀ أبرمت فرنسا اتفاقية ثنائية للضمان الاجتماعي مع المغرب، وهو أحد بلدان المنشأ الرئيسية للعمال الموسميين. وقد وُقعت هذه الاتفاقية في عام ٢٠٠٧ ودخلت حيز التنفيذ في عام ٢٠١١. وقد شملت هذه الاتفاقية نصاً تحت عنوان العمال الموسميين ضمن نطاق تطبيقها وغطت جميع فروع الضمان الاجتماعي التسعة، بما في ذلك معاش الشيخوخة.

◀ يعترف توجيه الاتحاد الأوروبي ٣٦/٢٠١٤ المتعلق بشروط دخول وإقامة مواطني الدول الثالثة لغرض العمل كعمال موسمين بحق هؤلاء العمال في المعاملة المتساوية مع مواطني الدول الأعضاء المضيفة فيما يتعلق بالوصول إلى الضمان الاجتماعي. ومع ذلك، لا يشمل التوجيه إعانات البطالة والأسرة، كما أن نطاقه محدود فيما يتعلق بالمزايا الضريبية والتعليم والتدريب المهني.

◀ إدراج أحكام الضمان الاجتماعي في اتفاقيات العمل الثنائية وبرامج العمال المؤقتين.

^{١٢٥} تتوفر معلومات إضافية على الرابط التالي: <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/services/foreign-workers/agricultural/seasonal-agricultural.html>

^{١٢٦} برنامج العمال الأجانب المؤقتين (TFWP) هو برنامج أوسع نطاقاً يتيح لأصحاب العمل المحليين توظيف عمال أجانب مؤقتين في مجموعة من المجالات لفترات زمنية متفاوتة.

^{١٢٧} أنغويلا، أنتيغوا وبربودا، بربادوس، دومينيكا، غرينادا، جامايكا، مونتسيرات، سانت كيتس ونيفيس، سانت لوسيا، سانت فنسنت وجزر غرينادين، وترينيداد وتوباغو.

◀ جدول ٦-٢ حصول العمال الزراعيين الموسمين في كندا على الرعاية الصحية ومزايا الضمان الاجتماعي

التوصية	الوصف
الرعاية الصحية	نعم • خلال فترات الانتظار (٣ أشهر في كولومبيا البريطانية وأونتاريو وكيبك)، يوفر صاحب العمل تأمينًا خاصًا ^{١٢٨}
إعانات إصابات العمل	نعم (خطة التأمين الإقليمية أو المحلية) • إذا تم استبعادك من الخطة الإقليمية أو المحلية، فإن التأمين الخاص الذي يوفره صاحب العمل
الإعانات النقدية للمرض والبطالة	لا • يلزم الإقامة في كندا أثناء تلقي الإعانات
إعانات الأمومة والأبوة والرعاية الإنسانية	نعم • عند إكمال ساعات قابلة للتأمين
المزايا طويلة الأجل (مزايا الشيخوخة نعم، عند انتهاء فترة التأهيل والعجز والورثة)	• ضمان قابلية نقل المزايا وتنسيق البرامج من خلال اتفاقيات ثنائية للضمان الاجتماعي

المصدر: حكومة كندا (وزارة التوظيف والتنمية الاجتماعية الكندية ووزارة الخدمات الكندية)

أمثلة:

- ◀ اعتماد تدابير أحادية الجانب من قبل بلدان المنشأ والوجهة.
من الخيارات المهمة التي ينبغي النظر فيها إنشاء صناديق حماية اجتماعية وطنية في بلدان المنشأ لتسهيل توسيع نطاق الحماية الاجتماعية ليشمل أسر العمال المهاجرين في الخارج والمهاجرين العائدين الذين لا يشملهم اتفاق الضمان الاجتماعي أو تشريعات بلدانهم الأصلية أو يشملهم جزئياً فقط. وقد تشمل التدابير الأخرى استثناءات من شرط انضمام العمال المهاجرين إلى نظام التأمين الاجتماعي في بلد عملهم إذا كانوا مشمولين بالفعل في بلدهم الأصلي، والسماح بدفع المزايا في الخارج. ومن الضروري أيضاً إدخال المرونة في تصميم نظم الضمان الاجتماعي لضمان أن العمال الزراعيين الموسمين المهاجرين يمكنهم أيضاً استيفاء الشروط المؤهلة والمتطلبات الدنيا. على سبيل المثال، يمكن للبلدان أن تسمح بتحصيل الاشتراكات بأثر رجعي عن فترات الاشتراك المتأخرة، وتجميع فترات الاشتراكات غير المتتالية، ودفع مبلغ إجمالي أو سداد الاشتراكات عند الخروج من النظام. حيث تتطلب حالة العمال الزراعيين الموسمين المهاجرين التوصل إلى حل وسط بين توفير تغطية فعالة لهؤلاء العمال وأسرهم في البلد المضيف وبعد عودتهم، ومطالبتهم بدفع اشتراكات لا يمكنهم الاستفادة منها.
- ◀ بموجب تشريعات الضمان الاجتماعي في غانا، يجوز للعمال الأجانب الذين يغادرون البلد قبل بلوغ السن الأدنى للتأهل للحصول على معاشات التقاعد سحب اشتراكاتهم (قانون المعاشات الوطنية، المادة ١٠١).
في فرنسا، يساهم العمال المهاجرون الموسميون في نظام الضمان الاجتماعي ويستفيدون منه بنفس الشروط التي يستفيد منها المواطنون. وتبلغ مدة الاشتراك الدنيا للحصول على إعانات البطالة ٢٤ أسبوعاً على مدى سنتين.
- ◀ يمكن للمواطنين الكولومبيين العاملين في الخارج أن يظلوا منتسبين كعمال مستقلين في إطار نظام المعاشات التقاعدية العام.^{١٢٩} ويعتبر هذا الأمر مهماً بشكل خاص للعمال الزراعيين الموسمين المهاجرين، حيث يتيح لهم ضمان استمرار حماية أفراد أسرهم في وطنهم.
- ◀ في مقدونيا، ينظم قانون الحماية الاجتماعية استحقاقات المساعدة الاجتماعية التي يحق للمواطنين والأجانب الحاصلين على تصريح إقامة دائمة الحصول عليها. على الرغم من أن شرط الإقامة يصعب عادةً على العمال الزراعيين الموسمين المهاجرين استيفاءه، فإنهم يحق لهم الحصول على الرعاية الصحية من لحظة بدء عملهم.

١٢٨ لمزيد من المعلومات، انظر: <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/services/foreign-workers/agricultural/seasonal-agricultural/requirements.html>. في بعض المقاطعات (بما في ذلك كولومبيا البريطانية ونيو برونزويك وأونتاريو وكيبك)، هناك فترة انتظار مدتها ثلاثة أشهر لجميع المقيمين الجدد، ويجب على أصحاب العمل التأكد من أن عمالهم الموسمين يتمتعون بتغطية طبية خلال تلك الأشهر.

١٢٩ القرار رقم ٦٨٢ بشأن آليات الحماية الاجتماعية للمواطنين العاملين في الخارج، ٢٠١٤. متاح على: https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&ndp_isn=96164&ndp_country=COL&ndp_count=590&ndp_classification=17&ndp_classcount=8

الأخيرة إلى الحد الأدنى، يمكن السعي إلى إقامة شراكات مع وكالات راسخة أو منظمات أو شركات من القطاع الخاص. وقد أثبتت التجربة أن مثل هذه الشراكات تعمل بشكل جيد في العمليات البسيطة، بما في ذلك التوعية وتوفير المعلومات ودفع الاشتراكات، إذا كان الموظفون مدربين بشكل مناسب (الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي ٢٠١٢).

يمكن أن يكون العمل الموسمي مفيداً لجميع الأطراف المعنية إذا تم إنفاذ حقوق العمال المهاجرين، بما في ذلك حقوق العمل، من خلال تنظيم فعال. فزيادة فرص العمل وارتفاع الأجور يسمحان للمهاجرين بإعالة أسرهم في أوطانهم من خلال التحويلات المالية، مع تقليل الضغط على سوق العمل في بلدانهم الأصلية. كما يمكن للعمال الزراعيين المهاجرين الموسمين سد فجوات كبيرة في التشغيل والمهارات في بلدان المقصد، مما يعزز نمو القطاع الزراعي والتنمية الوطنية.

وإذا كانت مقدونيا قد أبرمت اتفاقية ضمان اجتماعي مع بلد منشأ العامل، فيمكن أخذ فترات التقاعد من بلدان أخرى في الاعتبار (ستريان ٢٠١٠).

ينبغي النظر في اتخاذ تدابير تكميلية لمعالجة العقبات الإدارية والعملية والتنظيمية العديدة التي يواجهها العمال الزراعيون الموسميون المهاجرون. كما ينبغي أن يُراعى عند تقديم المعلومات والخدمات أماكن عملهم التي غالباً ما تكون نائية، وساعات عملهم الطويلة، وإقامتهم القصيرة في البلد، والعقبات الأخرى المذكورة أعلاه. ويمكن لبرامج التوعية التي تستخدم وحدات متنقلة أن تسهل الوصول إلى المعلومات والتسجيل في النظام ودفع مزايا الضمان الاجتماعي في المناطق الريفية النائية. ومن بين الاحتمالات الأخرى زيادة عدد المكاتب المحلية في هذه المناطق، وتسهيل الوصول إلى الضمان الاجتماعي من خلال الخدمات الرقمية، وتوفير مرونة أكبر في اختيار نقطة الاتصال للوصول إلى المزايا والخدمات. ومن أجل تقليل تكاليف هذه



◀ الإطار ٦-٤ كوستاريكا: تحسين الرعاية الصحية للعمال الموسمين المهاجرين من السكان الأصليين وأسرهم

يعد السكان الأصليون من بين العمال المهاجرين الأكثر ضعفاً، حيث غالباً ما يُستبعدون من الحماية الاجتماعية ويعانون من تمييز خطير. ومع ذلك، اتخذت بعض البلدان خطوات حاسمة لتحسين أوضاعهم. كوستاريكا هي بلد مقصد لشعب نغاي-بوغلي، وهو مجتمع مهاجر من السكان الأصليين من بنما يسافر أفرادهم إلى كوستاريكا للقيام بأعمال موسمية في مزارع البن. وقد كان وصولهم إلى الخدمات الاجتماعية محدوداً تاريخياً بسبب تنقلهم المستمر وانفصالهم عن السكان المقيمين.

وقد عالجت كوستاريكا الهجرة عبر الحدود للعمال المهاجرين من نغاي-بوغلي وأسرهم من خلال عدة سياسات وبرامج تركز في المقام الأول على الرعاية الصحية. وقد مول البنك الدولي مشروع المزارع الصحية (Finsa Sana) ونفذته المنظمة الدولية للهجرة بالتعاون مع حكومتها كوستاريكا وبنما والهيئات الصحية والشركاء في مجال الصحة والمجتمع المدني ومنتجي البن وشعب نغاي-بوغلي بين عامي ٢٠٠٧ و ٢٠٠٩. وكان الهدف من المشروع هو تحسين صحة هؤلاء العمال المهاجرين من خلال شراكات بين القطاعين العام والخاص ونهج تشاركي لتغطية حالات الطوارئ الطبية وصحة العمال والأمهات والأطفال في المجتمعات اللامركزية. وكجزء من المشروع، قدم فريق صحي متنقل زائر التثقيف الصحي والمساعدة الطبية والفحوصات والرعاية خلال حالات الطوارئ إلى ٣٠٠٠ شخص من شعب نغاي-بوغلي. وشملت الخدمات الإضافية إنشاء دور مجتمعية وشبكات صحية وأنظمة نقل طارئة وتوفير الدعم اللوجستي لمروجي الصحة على طول طرق الهجرة.^{١٣٠}

تتضمن الاتفاقيات الثنائية وغيرها من الصكوك السياسية المتعلقة بهجرة اليد العاملة المبرمة بين كوستاريكا وبنما منذ عام ٢٠٠٥ إشارات إلى الضمان الاجتماعي، ولا سيما حصول السكان الأصليين في كوستاريكا على الرعاية الصحية. وتسعى الاتفاقية الثنائية لعام ٢٠١٥، من بين أمور أخرى، إلى ضمان حصولهم على الرعاية الصحية والتعليم والضمان الاجتماعي. كما يمنح القانون رقم ٨٩٨٦ بتاريخ ٣٠ أغسطس ٢٠١٨ جامعي البن الوطنيين وغير الوطنيين، بمن فيهم العمال المهاجرون من السكان الأصليين مثل شعب نغاي-بوغلي، بغض النظر عن وضعهم كمهاجرين، الحق في التغطية بموجب نظام الضمان الاجتماعي والحصول على الرعاية الصحية في المستشفيات والعيادات المرتبطة بصندوق الضمان الاجتماعي في كوستاريكا خلال فترة الحصاد التي تستمر خمسة أشهر. كما يتم تقديم إعانة أسرية، يمولها بشكل مشترك معهد كوستاريكا للقهوة (ICAFFE) والحكومة (بمساهمة ٥,٧٥ في المائة و ٩,٢٥ في المائة على التوالي)، ولكن لا تشمل هذه الإعانة المعاشات التقاعدية.

المصدر: المنظمة الدولية للهجرة ٢٠١٥

١٣٠ على الرغم من أن هذا المشروع يمثل مبادرة مثيرة للاهتمام، فإنه من أجل ضمان استدامته، من الضروري ضمان المساواة في المعاملة بين المواطنين وغير المواطنين وإدماج العمال المهاجرين في النظم الصحية الوطنية؛ وتقع المسؤولية الأساسية عن القيام بذلك في نهاية المطاف على عاتق الدولة.

٦-٣ العمال المهاجرون في وضع غير نظامي

يُعرّف العمال المهاجرون في وضع غير نظامي في الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم (ICRMW) بأنهم أولئك الذين "ليسوا مخولين بالدخول إلى دولة العمل والبقاء فيها وممارسة نشاط مدفوع الأجر فيها وفقاً لقانون تلك الدولة والاتفاقيات الدولية التي تكون تلك الدولة طرفاً فيها" (المادة ٥). وكما ورد في المسرد، فقد ذكرت لجنة حماية حقوق جميع العمال المهاجرين أن "مصطلح 'في وضع غير نظامي' أو 'غير موثق' هو المصطلح الصحيح [...]؛ واستخدام مصطلح 'غير قانوني' لوصف العمال المهاجرين في وضع غير نظامي غير مناسب وينبغي تجنبه لأنه يميل إلى وصمهم بالعار من خلال ربطهم بالجريمة" (CMW ٢٠١٣، الفقرة ٤).

توجد مسارات متعددة قد تؤدي إلى الوضع غير النظامي، وقد يجد العمال المهاجرون أنفسهم في هذا الوضع لأسباب مختلفة؛ فقد تنتهي صلاحية تأشيراتهم، أو تُرفض طلبات اللجوء الخاصة بهم، أو يدخلون البلد دون وثائق أو باستخدام وثائق مزورة. كما قد يدخل بعضهم بلد المقصد عبر القنوات النظامية ويحصلون على تصاريح إقامة سارية المفعول، إلا أنهم يصبحون في وضع غير نظامي لاحقاً بسبب عملهم في وظائف غير قانونية.

في عدد من البلدان، يُستبعد العمال المهاجرون غير النظاميين من التغطية بموجب تشريعات العمل والضمان الاجتماعي، وبالتالي لا يحصلون على الحماية الاجتماعية، بما في ذلك الرعاية الصحية. إن توفير الرعاية الصحية الطارئة وغيرها من أشكال الرعاية الصحية لهؤلاء العمال وأسرهم له مزايا عديدة؛ فهو يحسن حالتهم الصحية، ويقلل من ضعفهم واستبعادهم الاجتماعي، ويعزز قدرتهم على الصمود وتشغيلهم، ويمثل خطوة أولى نحو توفيق أوضاعهم، ويفيد المجتمع ككل من خلال الحد من المخاطر الصحية العامة (بما في ذلك انتقال الأمراض المعدية) وخفض معدلات وفيات الرضع والأطفال.

٦-٣-١ الأحكام القانونية الدولية المتعلقة بالعمال المهاجرين في وضع غير نظامي

٦-٣-١-١ اتفاقيات حقوق الإنسان

لا يميز الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أساس الجنسية أو وضع الهجرة، وبالتالي يمنح جميع المهاجرين الحق في الحماية الاجتماعية.

وفيما يتعلق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للأمم المتحدة، تنص لجنة الأمم المتحدة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في تعليقها العام رقم ٢٠ على أن «حقوق العهد تنطبق على

الجميع، بمن فيهم غير المواطنين، مثل اللاجئين وطالبي اللجوء وعديمي الجنسية والعمال المهاجرين وضحايا الاتجار الدولي، بغض النظر عن وضعهم القانوني أو وثائقهم» (لجنة الأمم المتحدة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ٢٠٠٩، الفقرة ٣٠) وبالمثل، دعت لجنة القضاء على التمييز العنصري الدول الأطراف في الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري إلى «ضمان أن تنطبق الضمانات التشريعية ضد التمييز العنصري على غير المواطنين بغض النظر عن وضعهم كمهاجرين، وألا يؤدي تنفيذ التشريعات إلى أي أثر تمييزي على غير المواطنين» (لجنة القضاء على التمييز العنصري سنة ٢٠٠٤ الفقرة ٧).

في التوصية العامة رقم ٢٦ بشأن النساء العاملات المهاجرات، تذكر اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة الدول الأطراف بالتزامها بحماية حقوق الإنسان الأساسية للنساء العاملات المهاجرات، بغض النظر عن وضعهن من حيث الهجرة. وتؤكد اللجنة أن النساء العاملات المهاجرات في وضع غير نظامي يجب أن تتاح لهن إمكانية اللجوء إلى سبل الانتصاف القانونية والعدالة لتلبية احتياجاتهن الأساسية، وخاصة في حالات الطوارئ الصحية أو أثناء الحمل والولادة (الفقرة ٢(د)). كما تشدد على ضرورة أن تُقدّم الخدمات الاجتماعية وخدمات الطوارئ إلى ضحايا الإساءة، بغض النظر عن وضعهن القانوني (اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، ٢٠٠٨، الفقرة ٢٦(ط)).

ومن ناحية أخرى يتبع العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية التابع للأمم المتحدة نهجاً مختلفاً، إذ ينص على أن أي اختلاف في المعاملة بين المواطنين وغير المواطنين، بما في ذلك المهاجرون غير النظاميين، يجب أن يستند إلى معايير معقولة وموضوعية.

وكما ذكر سابقاً، تميز الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم التابعة للأمم المتحدة بين العمال المهاجرين الذين يقيمون في وضع نظامي والعمال المهاجرين الذين يقيمون في وضع غير نظامي. وبينما ينطبق الجزء الثالث من الاتفاقية، المتعلق بحقوق الإنسان، على جميع العمال المهاجرين بغض النظر عن وضعهم الإداري، فإن الجزء الرابع ينص على حقوق إضافية للعمال المهاجرين المسجلين، بما في ذلك حرية التنقل وحرية اختيار مكان الإقامة والمشاركة في الشؤون العامة.

تنص الاتفاقية على أن جميع العمال المهاجرين، سواء كانوا في وضع نظامي أو غير نظامي، لهم الحق في مغادرة أي دولة، بما في ذلك دولة منشئهم، والدخول إلى دولة منشئهم والبقاء فيها (المادة ٨). كما تنص على الحق في الحياة (المادة ٩)، ومبدأ المساواة أمام المحاكم (المادة ١٨)، وتحظر التعذيب، أو المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة (المادة ١٠)، والرق والعمل الجبري (المادة ١١).

فيما يتعلق بالوصول إلى الرعاية الصحية، تلتزم الدول بضمان وصول العمال المهاجرين الفعلي إلى أي رعاية طبية عاجلة لتجنب إلحاق ضرر لا يمكن إصلاحه بصحتهم (الفقرة ٧٢) ولا يجوز لها أن تطلب من المؤسسات الصحية العامة مشاركة بيانات عن الوضع من حيث الهجرة للمريض مع سلطات الهجرة (الفقرة ٧٤).

ومع ذلك، وكما ذكر أعلاه، فإن العدد المحدود من التصديقات على هذه الاتفاقية، لا سيما من قبل بلدان المقصد، يحد من الاعتراف الفعال بالحقوق المنصوص عليها فيها.

٢-١-٣-٦ نطاق تطبيق اتفاقيات منظمة العمل الدولية

في حين أن معظم اتفاقيات منظمة العمل الدولية المتعلقة بالضمان الاجتماعي تقرر مبدأ المساواة في المعاملة بين المواطنين وغير المواطنين (انظر الجدول ١-٢)، فإن نطاق تطبيقها لا يشمل دائماً العمال المهاجرين في وضع غير نظامي (انظر الجدول ٣-٦).^{١٣١}

وتنص المادة ٢٧ على أن يتمتع العمال المهاجرون وأفراد أسرهم في دولة العمل بنفس المعاملة التي يعامل بها رعايا الدولة بقدر استيفائهم للشروط التي ينص عليها التشريع المنطبق في تلك الدولة والمعاهدات الثنائية والمتعددة الأطراف المنطبقة فيها. كما تنص في على أنه «في الحالات التي لا يسمح فيها التشريع المنطبق للعمال المهاجرين وأفراد أسرهم بالتمتع باستحقاق ما، تقوم الدول المعني بالنظر في إمكانية أن يُدفع للأشخاص المعنيين مقدار الاشتراكات التي أسهموا بها فيما يتعلق بهذا الاستحقاق، على أساس المعاملة التي يعامل بها الرعايا الذين يوجدون في ظروف مماثلة».

في تعليقها العام رقم ٢، (٢٠١٣) تؤكد اللجنة المعنية بحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم أن أي تمييز قائم على أساس الجنسية أو وضع الهجرة يجب أن يكون منصوصاً عليه في القانون، وأن يسعى لتحقيق هدف مشروع بموجب الاتفاقية، وأن يكون ضرورياً في الظروف المحددة، ومتناسباً مع الهدف المشروع المنشود (الفقرة ١٨). وترى اللجنة أيضاً أنه في حالات الفقر المدقع والضعف الشديد، ينبغي للدول الأطراف تقديم المساعدة الاجتماعية الطارئة للعمال المهاجرين في وضع غير نظامي وأفراد أسرهم، طالما كانوا بحاجة إليها (الفقرة ٧١)، مع ضرورة إيلاء اهتمام خاص للعمليات المنزليات المهاجرات في وضع غير نظامي (الفقرة ٢١).

^{١٣١} ترى اللجنة المعنية بالاتفاقيات والتوصيات المتعلقة بالهجرة أن اتفاقية الهجرة من أجل العمل (المعدلة)، ١٩٤٩ (رقم ٩٧)، والتوصية بشأن الهجرة من أجل العمل (المعدلة)، ١٩٤٩ (رقم ٨٦)، والجزء الثاني (المتعلق بتكافؤ الفرص والمعاملة) من اتفاقية العمال المهاجرين (الأحكام التكميلية)، ١٩٧٥ (رقم ١٤٣)، تقتصر على العمال المهاجرين الذين تم قبولهم بشكل نظامي لأغراض العمل (منظمة العمل الدولية، ١٩٩٩).

جدول ٦- ٣ اتفاقيات وتوصيات منظمة العمل الدولية ذات الصلة بمجموعات محددة من العمال المهاجرين.

اللاجئون	المهاجرون في وضع غير نظامي	العمال الزراعيون الموسميون المهاجرون	العمال المنزليون المهاجرون	
X		X	X	اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، ١٩٥٢ (رقم ١٠٢)
X		X	X	اتفاقية المساواة في المعاملة (الضمان الاجتماعي)، ١٩٦٢ (رقم ١١٨)
X	X (الأطفال)	X	X	توصية بشأن الأراضيات الوطنية للحماية الاجتماعية، ٢٠١٢ (رقم ٢٠٢)
		X	X	اتفاقية الحفاظ على حقوق الضمان الاجتماعي، ١٩٨٢ (رقم ١٥٧)
X		X	X	اتفاقية الهجرة من أجل العمل (المنقحة)، ١٩٤٩ (رقم ٩٧)
X		X	X	توصية بشأن الهجرة من أجل العمل (المنقحة)، ١٩٤٩ (رقم ٨٦)
X	X	X	X	اتفاقية العمال المهاجرين (أحكام تكميلية)، ١٩٧٥ (رقم ١٤٣)
	X	X	X	اتفاقية وكالات الاستخدام الخاصة، ١٩٩٧ (رقم ١٨١)
X	X	X	X	توصية العمال المهاجرين، ١٩٧٥ (رقم ١٥١)
	X		X	اتفاقية العمل اللائق للعمال المنزليين، ٢٠١١ (رقم ١٨٩)
X	X	X	X	توصية بشأن الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم، ٢٠١٥ (رقم ٢٠٤)
	X	X		اتفاقية السلامة والصحة في الزراعة رقم (١٨٤)، لعام ٢٠٠١
		X	X	اتفاقية بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة، ١٩٨٨

بالتشريعات الوطنية ذات الصلة التي تنطبق على المهاجرين الذين يتمتعون بوضع نظامي وتوفير المساواة في المعاملة. وبالتالي، لا يحق للعمال المهاجرين في وضع غير نظامي التمتع بحق معين إلا إذا كان هذا الحق ممنوحاً للعمال المهاجرين العاملين بشكل نظامي بموجب تشريعات بلد المقصد. علاوة على ذلك، لا تشمل المادة ٩(١) المزايا التي لا يعتمد منحها على فترات العمل السابقة، وينبغي فهم هذا الحكم على أنه يشير إلى المزايا طويلة الأجل. ويشمل مصطلح "العمل السابق" أي فترة عمل نظامي في البلد المعني قد تكون سبقت العمل غير النظامي" (منظمة العمل الدولية ١٩٩٩، الفقرة ٣٠٨، ومنظمة العمل الدولية ٢٠١٦ د).

ومع ذلك، على الرغم من أن المساواة في المعاملة التي يجب أن تمنح للعمال المهاجرين في وضع غير نظامي بموجب الاتفاقية رقم ١٤٣ تعتبر على أساس المساواة مع العمال المهاجرين

تسعى اتفاقية العمال المهاجرين (أحكام تكميلية) لعام ١٩٧٥ (رقم ١٤٣) إلى ضمان عدم حرمان العمال المهاجرين الذين يعيشون في وضع غير نظامي والذين يعملون أو عملوا في وظائف غير نظامية من حقوقهم فيما يتعلق بالعمل الذي أدوه. وبموجب الجزء الأول من الاتفاقية رقم ١٤٣، يحق للعمال المهاجرين الذين يعيشون في وضع غير نظامي التمتع بحقوق ومزايا الضمان الاجتماعي التي اكتسبوها بحكم فترة عملهم، وفي حالة المهاجرين الذين يعيشون في وضع نظامي، بحكم استيفائهم الشروط المؤهلة الأخرى. وبشكل أكثر تحديداً، تنص المادة ٩(١) على أن العمال المهاجرين الذين لا يمكن تسوية وضعهم يتمتعون بالمساواة في المعاملة فيما يتعلق بالحقوق الناشئة عن العمل السابق، بما في ذلك فيما يتعلق بالضمان الاجتماعي. ووفقاً للجنة الخبراء المعنية بـ\ بيق الاتفاقيات، ينبغي تحديد نطاق هذا الحكم فيما يتعلق

٣-١-٣-٦ الأطفال

أعربت لجنة حقوق الطفل في عدة مناسبات عن رأيها بأن الأطفال الذين يعيشون في وضع غير نظامي، أو الذين لا يتمتعون بآبائهم بوضع هجرة نظامي، يجب أن يُمنحوا المساواة في الحصول على الحماية الاجتماعية، بما في ذلك الخدمات الصحية، والرعاية النفسية، ورعاية الأطفال ذوي الإعاقة (اللجنة المعنية بحقوق الطفل، ٢٠٠٢ (أ) و(ب) و(ج)؛ اللجنة المعنية بحقوق الطفل، ٢٠٠٣). كما تؤكد التوصية بشأن الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية رقم ٢٠٢ لعام ٢٠١٢ (رقم ٢٠٢) على أهمية ضمان تمتع جميع الأطفال بالحماية الاجتماعية الكاملة، بغض النظر عن وضعهم القانوني. وتنص المادة ٦ من التوصية على أنه «ينبغي للدول أن توفر الضمانات الأساسية من الضمان الاجتماعي المشار إليها في هذه التوصية على الأقل لجميع المقيمين والأطفال، على نحو ما هو محدد في القوانين واللوائح الوطنية»، سواء كانوا مقيمين بصفة قانونية أم غير قانونية.

٢-٣-٦ العقبات والثغرات في الحماية والتحديات

في العديد من البلدان، يعيش المهاجرون غير النظاميين في خوف دائم من الاعتقال أو الترحيل، وقد يتعرضون حتى للملاحقة الجنائية لمجرد وضعهم الإداري. وغالباً ما يُستبعدون من نظام الحماية الاجتماعية، حتى لو كانوا يعيشون ويعملون في البلد منذ سنوات عديدة.

❖ يواجه العمال المهاجرون في وضع غير نظامي مخاطر مرتفعة تتعلق بظروف العمل غير الآمنة، وسوء المعاملة، والاستغلال، وهي أوضاع تتفاقم خلال فترات الأزمات.

في وضع نظامي في الإقليم، فإن الأثر في الممارسة العملية قد يكون المساواة مع المواطنين عندما تمنح البلد المعني هذه المعاملة للعمال المهاجرين في وضع نظامي.

علاوة على ذلك، رأت لجنة خبراء منظمة العمل الدولية المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات) أنه، وفقاً لما تنص عليه الفقرة ١٣٤(ب) من التوصية رقم ١٥١، من الضروري أن يتمتع جميع العمال المهاجرين، بصرف النظر عن وضعهم القانوني، سواء كانوا في وضع نظامي أو غير نظامي، بالحق في الحصول على المزايا المستحقة عن أي إصابة عمل يتعرضون لها (منظمة العمل الدولية، ٢٠١٦(د)، الفقرة ٣١٤). وبناءً على ذلك، ينبغي تفسير أحكام الاتفاقية رقم ١٤٣ بالاتفاق مع الفقرة ٣٤ من توصية العمال المهاجرين (رقم ١٥١)، التي تؤكد أن العمال المهاجرين الذين يغادرون بلد العمل يجب أن يتمتعوا، بغض النظر عن قانونية إقامتهم فيه، بالحقوق والمزايا المستحقة لهم عن أي إصابة عمل يتعرضون لها (الفقرة ١٣٤(ب))^{١٣٢}. وقد قامت عدة دول بالفعل بمنح هذه المزايا لجميع العمال، دون تمييز على أساس وضعهم كمهاجرين، ودون اشتراط أن يكون العامل أو صاحب العمل قد سدد اشتراكات في نظام الضمان الاجتماعي (منظمة العمل الدولية، ٢٠١٦(د)).

فيما يتعلق بـ اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا) لعام ١٩٥٢ (رقم ١٠٢)، ذكرت اللجنة أن مفهوم الإقامة لأغراض الاتفاقية لا ينطبق إلا على غير المواطنين المقيمين بشكل مشروع. "تدرك اللجنة أن توسيع نطاق الحق في الضمان الاجتماعي، بما في ذلك الحق في الرعاية الطبية، ليشمل غير المواطنين يمثل تحدياً رئيسياً للعديد من المجتمعات اليوم. وفيما يتعلق بغير المواطنين، حتى إذا كانوا في وضع غير نظامي على أراضي دولة أخرى، مثل العمال غير المسجلين، ينبغي أن يحصلوا على المزايا الأساسية، ولا سيما الرعاية الطبية الطارئة" (منظمة العمل الدولية ٢٠١١، الفقرة ٢٦٠).

الإطار ٥-٦ الضمانات الأساسية للتأمين الاجتماعي لجميع المقيمين والأطفال (التوصية رقم ٢٠٢، الفقرة ٦): ملاحظات لجنة الخبراء المعنية بتطبيق المعايير والاتفاقيات في الاستطلاع العام لعام ٢٠١٩ بشأن توصية أرضيات الحماية الاجتماعية، ٢٠١٢ (رقم ٢٠٢)

في المسح العام لعام ٢٠١٩، تذكر اللجنة: «ينبغي ضمان المساواة في المعاملة في التغطية والوصول إلى الضمان الاجتماعي لجميع أفراد المجتمع، الذين ينبغي أن يتحدوا، غير المواطنين والمواطنين، لتوفير هذه الحماية كتعبير عن التضامن. وتكرر اللجنة أن عدم التمييز هو مبدأ أساسي يستند إليه الحق في الضمان الاجتماعي. وهو ينطبق على جميع الأشخاص، بغض النظر عن وضعهم وأصلهم» (الفقرة ١٤٢).

ثم تدعو اللجنة الدول الأعضاء إلى «إرساء مبدأ المساواة في المعاملة لضمان أن يتمتع المقيمون غير المواطنين، بغض النظر عن وضعهم كمهاجرين، بنفس حقوق الضمان الاجتماعي التي يتمتع بها المواطنون. [...] وتأمل اللجنة أيضاً أن تبذل الدول الأعضاء جهوداً لتزويد غير المواطنين، حتى أولئك الذين هم في وضع غير نظامي، بمن فيهم العمال في وضع غير نظامي، بإمكانية الحصول على المزايا الأساسية، ولا سيما أي رعاية طبية مطلوبة بشكل عاجل» (الفقرة ١٤٣).

١٣٢ وتنص الفقرة ١٣٤(ج)٢ من التوصية بشكل محدد على أن العمال المهاجرين، بغض النظر عن شرعية إقامتهم، يجب أن يكون لهم الحق في «استرداد أي مساهمات في الضمان الاجتماعي لم تترتب عليها ولن تترتب عليها أية حقوق عملاً بالقوانين أو اللوائح الوطنية أو الترتيبات الدولية: علماً أنه في الحالات التي لا تسمح فيها اشتراكات الضمان الاجتماعي بالحصول على استحقاقات، ينبغي بذل كل جهد ممكن من أجل إبرام اتفاقيات ثنائية أو متعددة الأطراف لحماية حقوق المهاجرين»



يعيشون في وضع غير نظامي.

كما أن العمال المهاجرين غير النظاميين الذين يعملون في الاقتصاد غير المنظم قد لا يتمكنون من تلبية شروط الحصول على تصريح إقامة دائم أو طويل الأجل حتى بعد سنوات من العيش والعمل في بلد المقصد.

يمثل نقص الوثائق الرسمية — مثل بطاقات الهوية، أو جوازات السفر، أو شهادات الميلاد، أو عقود العمل، أو كشوف الرواتب، أو الحسابات المصرفية — عقبة إضافية تحول دون حصولهم على المزايا الاجتماعية. فعلى سبيل المثال، قد يجد العمال المهاجرون في الاقتصاد غير المنظم، بغض النظر عن وضعهم، صعوبة في إثبات مصدر دخلهم أو تقديم المستندات المطلوبة للالتحاق ببرامج المساعدة الاجتماعية القائمة على اختبار الدخل.

يُعد خطر الترحيل والخوف منه عقبة رئيسية تحول دون تمكن العمال المهاجرين في وضع غير نظامي من المطالبة بحقوقهم أو ممارسة حقهم في الحصول على الرعاية الصحية والخدمات الأساسية الأخرى. وحتى في البلدان التي تتيح تشريعاتها لهم حق الوصول إلى خدمات الرعاية الصحية الأساسية، قد يتعرض هؤلاء العمال لخطر الإبلاغ عنهم إلى السلطات وقد يتم يواجهون عملية ترحيل (منصة التعاون الدولي من أجل المهاجرين غير المسجلين، ٢٠٠٧).

نظراً لوضعهم ومدة إقامتهم المؤقتة وغير المتوقعة في كثير من الأحيان، قد يواجه العمال المهاجرون في وضع غير نظامي تحديات إضافية إذا حاولوا المطالبة بحقوقهم في الحماية الاجتماعية أو طلب المساعدة القانونية.

أما عن العديد من العمال المهاجرين في وضع غير نظامي، يُعد العمل في الاقتصاد غير المنظم الوسيلة الوحيدة لكسب الرزق وتأمين احتياجاتهم الأساسية. ففي بعض البلدان، يشكل الاقتصاد غير المنظم ما يصل إلى ثلاثة أرباع الوظائف غير الزراعية، وغالباً ما يتسم بانخفاض الأجور وسوء ظروف العمل وانتشار الفقر (منظمة العمل الدولية، ٢٠١٢ ب). ومع ذلك، لا يقتصر هذا القطاع على العمال المهاجرين غير النظاميين؛ إذ يضم أيضاً مواطنين ومهاجرين مسجلين وأجانب لا يسمح لهم وضع إقامتهم بالعمل، مثل طالبي اللجوء، وفي بعض البلدان، اللاجئين. حيث يواجه جميع هؤلاء العمال تحديات مماثلة في الحصول على الحماية الاجتماعية.

غالباً ما يجد المهاجرون المتضررون من الكوارث أنفسهم خارج نطاق أنظمة الاستجابة والمساعدة، مما يحد من قدرتهم على الحصول على الدعم اللازم. وينطبق ذلك بشكل خاص على العمال المهاجرين في وضع غير نظامي وأسرهم، الذين، في ظل غياب هذا الدعم، يصبحون أكثر عرضة لمخاطر إضافية، مثل الإساءة والتهريب والاتجار وأشكال أخرى من الإساءة.

وقد تجلت زيادة ضعف العمال المهاجرين في وضع غير نظامي بوضوح خلال جائحة كوفيد-١٩؛ إذ كانت هذه الفئة من أكثر الفئات تضرراً. وبسبب وضعهم غير النظامي، قد لا تكون السلطات على علم بوجودهم أو قد لا تأخذهم في الاعتبار عند تصميم وتنفيذ تدابير المساعدة العامة، مثل حملات الوقاية والاختبار والتطعيم^{١٣٣}. وقد أدت القيود التي فرضتها الدول على التنقل وإغلاق الحدود إلى دفع العديد من المهاجرين نحو أوضاع تفتقر إلى الدعم الإنساني في كثير من الأحيان (سانشيز وأتشيلي، ٢٠٢٠). ونتيجة لذلك، تقلصت مسارات الهجرة الآمنة والمنظمة والمنظمة، مما أدى إلى زيادة المخاطر والتحديات التي يواجهها العمال المهاجرون في وضع غير نظامي.

يمكن أن تؤدي رداءة السكن، ونقص إمكانية الوصول إلى المياه والصرف الصحي الكافيين، وظروف العمل الخطرة والاستغلالية، وظروف رحلات السفر الشاقة إلى بلدان المقصد إلى التأثير سلباً وبشكل كبير على صحة العمال المهاجرين وتعريض حياتهم للخطر.

على الرغم من هذه الأوضاع الهشة والمخاطر الصحية المتزايدة، لا يتمتع العمال المهاجرون غير النظاميين عادةً سوى بقدر ضئيل من الخدمات الصحية أو لا يتمتعون بها على الإطلاق، وغالباً ما يتم تجاهلهم في المناقشات السياسية على الرغم من هشاشة أوضاعهم (مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، ٢٠١٤؛ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠٠٩).

غالباً ما تستبعد شروط الأهلية المتعلقة بالعمل والإقامة العمال المهاجرين غير النظاميين من الحصول على الضمان الاجتماعي.

نظراً لأن معظم مزايا الضمان الاجتماعي القائمة على الاشتراكات مرتبطة بالعمل، يُستبعد المهاجرون الذين يعملون في الاقتصاد غير المنظم من الضمان الاجتماعي ليس على أساس وضع إقامتهم، بل على أساس قوانين العمل.

عادة ما تستند برامج الحماية الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات، بما في ذلك برامج المساعدة الاجتماعية، إلى الإقامة، مما يستبعد المهاجرين الذين

٣-٣-٦ من الحق إلى الواقع: توسيع نطاق الحماية الاجتماعية لتشمل العمال المهاجرين في وضع غير نظامي

يمكن اتخاذ مجموعة متنوعة من التدابير لضمان توفير الحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين في وضع غير نظامي.

يمكن للدول اتخاذ تدابير أحادية الجانب، بما في ذلك أراضي الحماية الاجتماعية الوطنية. ويمكن لبلدان المقصد أن تعمل على تسهيل تسوية أوضاع هؤلاء العمال من خلال مجموعة من الإجراءات، بدءاً من تبسيط المعاملات الإدارية، وسد الثغرات القانونية، وحتى تنفيذ حملات واسعة لتسوية الأوضاع. يمكن أن يكون لهذا النهج تأثير مالي إيجابي؛ ففي إسبانيا، أدت إجراءات تسوية الأوضاع إلى زيادة كبيرة في الإيرادات العامة، حتى في الحالات التي تم فيها بالفعل منح مزايا الضمان الاجتماعي للعمال المهاجرين غير النظاميين؛ وأبلغ عن تأثير إيجابي على سوق العمل فيما يتعلق بتنقل العمال المهاجرين من المناطق ذات الكثافة السكانية العالية من المهاجرين إلى المناطق ذات الكثافة السكانية المنخفضة من المهاجرين (موراس، تفاسكيز-غرينو وإلياس ٢٠١٨).

أمثلة:

في عام ٢٠٠٢، أبرمت الأرجنتين اتفاقاً إقليمياً مع الدول الأعضاء في السوق المشتركة للجنوب (ميركوسور)، سمح لمواطني الدول الست الأعضاء بالإقامة والعمل في أراضي بعضهم البعض على أساس المساواة في المعاملة. وفي عام ٢٠٠٣، بدأت الحكومة الأرجنتينية في توقع وتنفيذ جميع المعاهدات المعنية بحقوق الإنسان الدولية، مما أدى إلى حدوث تحول جوهري في سياساتها الداخلية والخارجية واعتماد نهج قائم على حقوق الإنسان. وبعد عام، ألغت الأرجنتين ترحيل المهاجرين غير النظاميين القادمين من البلدان المجاورة، وأصدرت قانون الهجرة الجديد (رقم ٢٥٨٧١/٢٠٠٤)، الذي اعترف بالهجرة كحق من حقوق الإنسان، وخفف من إجراءات التسوية، ونص على المساواة في المعاملة، وضمن لـم شمل الأسر وحصول المهاجرين على المساعدة الاجتماعية والرعاية الصحية والتعليم، بغض النظر عن وضعهم القانوني. وفي عام ٢٠٠٥، أطلقت الحكومة برنامج «الوطن الكبير» لتنفيذ أحكام هذا القانون وتعزيز تسوية أوضاع المهاجرين، غير النظاميين القادمين من دول السوق المشتركة للجنوب (ميركوسور) والدول المرتبطة بها. وفي ذلك الوقت، كان نحو ٩٠ في المائة من المهاجرين غير النظاميين من بلدان ميركوسور

(كافاليري، ٢٠١٢) ولم يقتصر البرنامج على ضمان حق هؤلاء المهاجرين في الدخول إلى بلدان المنطقة والخروج منها، بل منحهم أيضاً الحق في الإقامة والعمل والدراسة في أراضيها. وفي مرحلته الأولى، منح البرنامج تصريح إقامة مؤقتة لمدة سنتين، مع إمكانية تحويله لاحقاً إلى تصريح إقامة دائمة عند تقديم وثيقة هوية وشهادة سجل جنائي.

في مرحلته الأولى (٢٠٠٦-٢٠١٠)، منح برنامج «الوطن الكبير» الإقامة لما يقرب من ١٣,٠٠٠ مهاجر من خارج دول الميركوسور، كما يسّر تسوية أوضاع نحو ٦٥٠,٠٠٠ مهاجر من داخل المنطقة (كافاليري، ٢٠١٢). وبوجه عام، استفاد حوالي ١١,٦ في المائة من السكان المهاجرين من بعض برامج الحماية الاجتماعية منذ عام ٢٠٠٥؛ حيث حصلت ٥١ في المائة من الأسر المهاجرة على إعانات أسرية^{١٣٥}، بينما تلقى ٧٥ في المائة من الرجال المهاجرين (فوق سن ٦٥ عاماً) و ٦٠ في المائة من النساء المهاجرات (فوق سن ٦٠ عاماً) معاشات تقاعدية (منظمة العمل الدولية، ٢٠١٥ ج). وقد أسهمت هذه التدابير مجتمعة في تحسين الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للمهاجرين، من خلال خفض معدلات البطالة والعمالة الناقصة والفقر، بما في ذلك الفقر المدقع، مما جعل التجربة الأرجنتينية نموذجاً بارزاً في دمج المهاجرين غير النظاميين عبر سياسات شاملة قائمة على الحقوق (كافاليري، ٢٠١٢).

كما أطلقت الأرجنتين خطة وطنية لتقنين العمل بموجب القانون رقم ٢٥٨٧٧/٢٠٠٤، بهدف ضمان احترام قوانين العمل، وتوسيع نطاق الحصول على الضمان الاجتماعي، وتشجيع انتقال العمال إلى الاقتصاد المنظم. وتركز هذه الخطة على القطاعات التي تشهد معدلات منخفضة في النظامية، والتي غالباً ما يكون العمال المهاجرون ممثلين فيها بنسبة مرتفعة. علاوة على ذلك فقد يسر قانون رقم ٢٠١٣/٢٦٨٤٤ بشأن العمل المنزلي، تسوية أوضاع العمال المنزليين من خلال إنشاء سجل مبسط خاص بهم وبطاقة شخصية تسهل دفع الاشتراكات الاجتماعية وضمان الحصول على الحقوق. كما وضع هذا القانون قواعد عامة تتعلق بالسلامة والصحة المهنية وتنظيم الحد الأقصى لساعات العمل. وبالإضافة إلى هذه التدابير التشريعية، أنشأت الحكومة الأرجنتينية المعهد الوطني لمكافحة التمييز وكراهية الأجانب والعنصرية، إلى جانب لجنة ثلاثية معنية بالمساواة بين الجنسين والعمل المساواة في العمل.

يمكن للدول أن توسّع نطاق الحماية الاجتماعية بشكل أحادي الجانب ليشمل العمال المهاجرين في وضع غير نظامي، وذلك من خلال وضع سياسات وقوانين وبرامج وطنية شاملة

^{١٣٤} وكان ما مجموعه ٥٨ في المائة من المتقدمين للبرنامج من باراغواي، تليها بوليفيا (٢٤ في المائة) وبيرو (١١ في المائة).

^{١٣٥} ويشمل هذا التقدير كلاً من النظم القائمة على الاشتراكات والنظم غير القائمة على الاشتراكات.

أمثلة:

المتقدمة في العينة لم توفر الرعاية الوقائية للمهاجرين في وضع غير نظامي، و٣٥ في المائة منها لم توفر حتى الرعاية الطارئة. أما في البلدان النامية، فقد بلغت هذه النسب ٧٠ في المائة و٣٠ في المائة على التوالي. ومن ثم، يتضح أن الحق في الرعاية الصحية بموجب التشريعات الوطنية غالباً ما يتعارض مع الالتزامات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان للمهاجرين غير النظاميين، كما أن نطاق التغطية الصحية والاجتماعية يختلف اختلافاً كبيراً من بلد إلى آخر^{١٣٦}.

أمثلة:

في فرنسا، يحق للمهاجرين في وضع غير نظامي الذين أقاموا في البلاد لمدة لا تقل عن ثلاثة أشهر متتالية، وكانت مواردهم المالية دون حدٍّ معين، الحصول على المساعدة الطبية الحكومية المعروفة باسم (المساعدة الطبية الحكومية) وتغطي هذه المساعدة ما يصل إلى ١٠٠ في المائة من تكاليف الرعاية الصحية، (فرنسا، ٢٠١٩).

وفي بلجيكا، تنص المادة ٥٧(٢) من قانون التنظيم الصادر في ٨ يوليو ١٩٧٦ على أن المهاجرين الذين في وضع غير نظامي لهم الحق في الحصول على رعاية طبية عاجلة، إذا كانوا يقيمون في منطقة تغطيها مراكز المساعدة الاجتماعية العامة و/أو إذا افتقروا للموارد المالية الكافية لتغطية تكاليف علاجهم. ويُشترط في ذلك الحصول على شهادة طبية عاجلة من طبيب تؤكد الحاجة إلى العلاج الفوري.

في ألمانيا، يتمتع العمال المهاجرون الذين في وضع غير نظامي بحق الحصول على الرعاية الطبية الطارئة، ويمكنهم طلب تعويض عن تكاليف العلاج دون خوف من الإبلاغ أو الترحيل، نظرًا لأن الإجراءات الطبية في هذا السياق تخضع للسرية التامة (المفوضية السامية لحقوق الإنسان، ٢٠١٤).

في السويد، يكفل قانون الرعاية الصحية والطبية للأشخاص المقيمين في السويد دون تصاريح ضرورية (القانون رقم ٤٠٧:٢٠١٣) حق العمال غير المسجلين في الحصول على الرعاية الصحية،

يضمن قانون الهجرة المكسيكي لعام ٢٠١٤ (المادة ٨) وقانون الهجرة الأوروغواي لعام ٢٠٠٧ (القانون رقم ١٨,٢٥٠، المادة ٩) حصول جميع الأشخاص الموجودين على أراضيهم على الرعاية الصحية، بغض النظر عن وضعهم من حيث الهجرة (منظمة العمل الدولية ٢٠١٦ ج).

في بنما، يسمح تشريع الضمان الاجتماعي (القانون رقم ٥١ المؤرخ ٢٧ ديسمبر ٢٠٠٥) للعمال الأجانب الذين لا يمثلون لقواعد الهجرة أو تشغيل الأجانب بالتسجيل في صندوق الضمان الاجتماعي على الرغم من وضعهم غير النظامي. ونتيجة لذلك، يمكن لهؤلاء المهاجرين الاستفادة من نظام الضمان الاجتماعي بالشروط نفسها المطبقة على باقي العمال.

في سويسرا، يمكن للعمال المهاجرين الذين يعيشون في وضع غير نظامي، وفي ظل ظروف معينة، التمتع بمختلف مزايا الضمان الاجتماعي؛ ولا تتوقف التغطية على الوضع النظامي، بل تنشأ عن الالتزام بالانضمام إلى نظام التأمين الاجتماعي (منظمة العمل الدولية ٢٠١٦ ج)؛

في قبرص، عندما يعثر مفتشو العمل على عمال غير مسجلين أو يعملون بشكل غير نظامي، يُلزمون صاحب العمل بتسجيلهم في نظام التأمين الاجتماعي، الذي يغطي جميع الأشخاص العاملين بأجر في قبرص.

إصابات العمل للعمال المهاجرين في وضع غير نظامي

في اليابان وجمهورية كوريا، ينص قانون معايير العمل (القانون رقم ٤٩ (١٩٤٧)، الفصل الثامن) وقانون التأمين ضد حوادث العمل (١٩٦٣)، بصيغته المعدلة، في المادتين ٥(٢) و٦ على التوالي، على أن جميع العمال مؤهلون للحصول على تعويض عن حوادث العمل، بغض النظر عن وضعهم القانوني.

في الولايات المتحدة الأمريكية، حصل المهاجرون غير النظاميين على تعويضات بلغت نحو ٢,٨٥ مليون دولار أمريكي عن الإصابات الناجمة عن بيئة عمل غير آمنة.

وفي جنوب أفريقيا، يشمل قانون التعويض عن الإصابات والأمراض المهنية (القانون رقم ١٣٠ لعام ١٩٩٣)، بصيغته المعدلة، العمال المهاجرين صراحةً، بغض النظر عن وضعهم القانوني، مما يضمن لهم الحق في التعويض والحماية في حالة وقوع حوادث أو أمراض مهنية.

تُنظم حماية صحة العمال المهاجرين في وضع غير نظامي، على المستوى الوطني وتختلف من بلد إلى آخر؛ إذ قد تشمل، بحسب الدولة: الحصول الكامل على الرعاية الصحية بعد استيفاء الشروط المؤهلة، أو الحصول على الرعاية الطارئة فقط، أو الحرمان الكامل من الرعاية الصحية. ووفقاً لدراسة صادرة عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (٢٠٠٩)، فإن أكثر من ٦٠ في المائة من البلدان



◀ الإطار ٦-٦ الخطة الاستراتيجية للبرتغال بشأن الهجرة: حصول جميع الأشخاص، بمن فيهم العمال المهاجرون في وضع غير نظامي، على الرعاية الصحية

في عام ٢٠١٥، وبعد استشارة الرأي العام، أطلقت الحكومة البرتغالية الخطة الاستراتيجية الوطنية للهجرة ٢٠١٥-٢٠٢٠. وتتوافق هذه الخطة مع النهج الشامل للهجرة والتنقل الذي تتبعه المفوضية الأوروبية، حيث إنها مصممة لتسهيل الاندماج الاجتماعي والاقتصادي للمهاجرين في البلاد. كما أنها تتماشى مع الدستور البرتغالي، الذي يضمن في المادة ٦٤ منه حصول جميع المقيمين، بمن فيهم المهاجرون، على الرعاية الصحية العامة في إطار النظام الصحي الوطني (NHS)؛ ولا يجوز للنظام الصحي الوطني رفض تقديم المساعدة على أساس الجنسية أو الوضع القانوني أو نقص الموارد الاقتصادية. كما يجب على جميع المقيمين دفع رسوم رمزية للحصول على الرعاية الصحية. ومع ذلك، يتعين على الأشخاص الذين لا يحملون تصريح إقامة أو الذين يعيشون في وضع غير نظامي بموجب تشريعات الهجرة تقديم وثيقة من المجتمع الذي يعيشون فيه، تثبت أنهم يعيشون في البلد منذ أكثر من ٩٠ يوماً.

◀ للمهاجرين الذين يعيشون في وضع غير نظامي ولا يمكنهم إثبات إقامتهم في البرتغال لأكثر من ٩٠ يوماً، بالرغم من ذلك، الحق في الحصول على أنواع معينة من الرعاية من خلال النظام الصحي دون أي تكلفة كما يلي:

◀ الرعاية الصحية العاجلة والحيوية؛

◀ الرعاية الصحية للأمومة والإنجاب والأطفال؛

◀ علاج الأمراض المعدية التي تشكل تهديداً للصحة العامة (مثل فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز أو السل)؛

◀ التحصين.

استجابةً لوباء كوفيد-١٩، اعتمدت البرتغال أحكاماً تنظم وضع المهاجرين، بما في ذلك طالبي اللجوء الذين لم يتم البت في طلباتهم، حتى ٣٠ يونيو ٢٠٢٠. ومن خلال معاملتهم كمقيمين دائمين، منحتهم حقوق المواطنة الكاملة، بما في ذلك الوصول إلى الخدمات العامة مثل الرعاية الصحية والدعم الاجتماعي والتشغيل والسكن (منظمة العمل الدولية ٢٠٢٠د).

◀ يمكن أن يساهم إبرام وتنفيذ الاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف في مجال الضمان الاجتماعي، أو إدراج أحكام تتعلق بالضمان الاجتماعي في اتفاقيات العمل الثنائية، في تسهيل عملية تسوية أوضاع العمال المهاجرين وانتقالهم إلى الاقتصاد المنظم. كما أن مجرد وجود مثل هذه الاتفاقيات يمثل في الحقيقة حافزاً للمهاجرين لاختيار القنوات النظامية والعمل في اقتصاد منظم للاستفادة من الحماية الاجتماعية التي تتيحها.

◀ على سبيل المثال، يشمل اتفاق الضمان الاجتماعي المبرم بين إسبانيا والمغرب عام ١٩٧٩ والمعدل عام ١٩٩٨ العمال الأجورين والعاملين لحسابهم الخاص، بمن فيهم العمال الزراعيون والعاملون المنزليون، وينص على المساواة في المعاملة بموجب تشريعات بلد المقصد.

◀ يمكن النظر في اعتماد تدابير تكميلية على مختلف المستويات لمعالجة العقبات الإدارية والعملية والتنظيمية التي يواجهها المهاجرون في وضع غير نظامي.

◀ يساهم تعزيز الحوار والتعاون بين بلدان المنشأ وبلدان المقصد في تحسين حماية العمال المهاجرين من خلال تيسير تنظيم هجرة اليد العاملة وعمليات التوظيف. فعلى سبيل المثال، تُعد عملية كولومبو عملية تشاورية إقليمية تهدف إلى إدارة التشغيل في الخارج وتنظيم هجرة اليد العاملة التعاقدية عبر الحوار والتعاون غير الرسميين وغير الملزمين. وفي إطار هذه العملية، التي تغطي نسبة كبيرة من تدفقات الهجرة الآسيوية، اتخذت الدول الأعضاء خطوات ملموسة لتحسين إدارة هجرة اليد العاملة، من بينها إبرام اتفاقيات العمل الثنائية وتوقيع مذكرات تفاهم، وإطلاق برامج تهدف إلى تنظيم عملية التوظيف من أجل الحد من الهجرة غير النظامية. كما بُذلت جهود لنشر المعلومات حول مسارات الهجرة القانونية وتقليل الهجرة غير النظامية من خلال برامج التوجيه وفرص التدريب في بلدان المنشأ. وبالمثل، ركزت المناقشات التي تمت في إطار المنتدى العالمي للهجرة والتنمية وحوار أبو ظبي^{١٣٧} على أهمية اتباع نهج شامل تجاه قطاع توظيف العمالة بما يعزز تمكين المهاجرين المؤقتين والدائرين.

^{١٣٧} **المنتدى العالمي للهجرة والتنمية** هو عملية طوعية وغير رسمية وغير ملزمة، مفتوحة لجميع الدول الأعضاء والمراقبة في الأمم المتحدة، وتسعى إلى تعزيز التعاون في مجالات الهجرة والتنمية. **حوار أبوظبي** هو عملية تشاورية وزارية إقليمية أنشئت في عام ٢٠٠٨ من أجل الجمع بين الدول الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي وعملية كولومبو، بالإضافة إلى ماليزيا وسنغافورة واليمن.

٦-٤ الخلاصة

على الرغم من أن العديد من الصكوك والمعايير تضمن حقوق الضمان الاجتماعي للعمال المهاجرين، يجب على الدول إدراج أحكام تنص على توفير تغطية الضمان الاجتماعي على وجه التحديد لأولئك غير المشمولين حالياً، وذلك تماشياً مع مبادئ المساواة في المعاملة وعدم التمييز. ويعتمد وصول العمال المهاجرين إلى الحماية الاجتماعية على مجموعة من العوامل، بعضها يرتبط بوضعهم الوظيفي ومجموعة مهاراتهم ومدة إقامتهم، والبعض الآخر يرتبط بغياب اتفاقيات الضمان الاجتماعي، أو القوانين التمييزية، أو الإجراءات الإدارية المعقدة. ويواجه العمال المنزليون، والعمال الموسميون والزراعيون، والعمال المهاجرون في وضع غير نظامي عقبات خاصة يجب أخذها في الاعتبار لضمان تحقيق الحماية الاجتماعية الشاملة.

ولتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية لتشمل العمال المنزليين المهاجرين، ينبغي على الدول التأكد من إدراج جميع العمال المنزليين ضمن قوانين العمل والضمان الاجتماعي، وتبسيط إجراءات التسجيل ودفع الاشتراكات، وتكييف معايير الأهلية لتتلاءم مع الوضع الخاص لهؤلاء العمال، (كطبيعة عملهم في منزل خاص أو وجود أكثر من صاحب عمل، وغير ذلك).

أما عن العمال الموسمين الزراعيين المهاجرين، فيتطلب الأمر اعتماد تدابير خاصة تلبي احتياجاتهم بالنظر إلى الطبيعة المؤقتة وغير المنتظمة لهجرتهم. وقد تشمل هذه التدابير السماح لهم بالاحتفاظ بعضويتهم في أنظمة الضمان الاجتماعي في بلادهم الأصلية، وضمان قابلية تحويل استحقاقاتهم، والسماح بسداد الاشتراكات على شكل مبالغ مقطوعة. كما أنه من المهم معالجة العوائق العملية مثل العزلة، والتنقل المستمر للعمالة، ونقص المعلومات والشبكات، والدخل المنخفض والمتقلب.

أما بالنسبة للعاملين المهاجرين في وضع غير نظامي، فيجب اعتماد أو تعزيز التدابير الوطنية التي تتيح لهم الوصول إلى الحماية الاجتماعية الأساسية دون الخوف من أي تبعات. فغالباً ما يكون هؤلاء العمال غير موثقين ويواجهون ظروف عمل خطيرة، وسكن سيء، وإساءة واستغلال. وهذا يجبرهم على العمل في الاقتصاد غير المنظم، ويؤثر بشدة على حالتهم الصحية ويعرض حياتهم للخطر.

على الرغم من أهمية هذه التدابير المخصصة عند توسيع نطاق الحماية الاجتماعية لتشمل هذه الفئات الثلاث من العمال المهاجرين، قد يبقى العديد من الفئات الأخرى دون تغطية إذا لم تؤخذ خصائصهم الخاصة بعين الاعتبار. فعلى سبيل المثال، يستحق بحارة السفن، والعمال المرسلون أو المنتدبون، والعاملون على الحدود، والعاملون في قطاع الصحة، والعمال المهاجرون داخلياً اهتماماً أكبر، وقد تكون هذه الفئات موضوعاً لأبحاث إضافية.

يمكن أن تبرهن الوثائق والأطر السياساتية الإقليمية غير الملزمة على التزام المنطقة بالحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين، بمن فيهم أولئك الذين يعيشون في وضع غير نظامي، وتوجه الإجراءات السياساتية على المستوى الوطني. فتتضمن مدونة الضمان الاجتماعي في الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي (SADC) (٢٠٠٧) على أنه "ينبغي توفير الحد الأدنى من الحماية للمقيمين والمهاجرين في وضع غير نظامي، وينبغي أن يتمتعوا بالتغطية وفقاً لقوانين البلد المضيف" (المادة ١٧(٣)). ومع ذلك، فإن المدونة ليست اتفاقاً ملزماً قانوناً، ولا تتضمن معظم بلدان الجماعة في الممارسة العملية حصول العمال في وضع غير نظامي على الحماية الاجتماعية.

على الصعيد الوطني، تبرز أهمية ضمان الاتساق بين سياسات الهجرة والعمل والحماية الاجتماعية. فعلى سبيل المثال، من شأن السياسات والتدابير الهادفة إلى تيسير الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم أن تؤثر على قدرة المهاجرين في وضع غير نظامي على الوصول إلى سوق العمل المنظم والحماية الاجتماعية المرتبطة بالعمل، مما يسهل بدوره تسوية أوضاعهم. ويمكن تحقيق هذا الانتقال من القطاع غير المنظم إلى القطاع المنظم عبر عدة وسائل، منها توسيع نطاق التغطية التأمينية الاجتماعية الإلزامية، وربما توفير دعم جزئي للفئات ذات الدخل المنخفض، فضلاً عن تعزيز الوصول إلى المزايا غير القائمة على الاشتراكات، التي تُمول عادةً من عائدات الضرائب.

يمكن لبلدان المنشأ أن تُعزز من الرقابة ورصد وكالات التوظيف لضمان أن يوفر أصحاب العمل للعمال المهاجرين عقوداً وظروف عمل لائقة، بما في ذلك الحماية الاجتماعية. ففي العديد من البلدان، تؤدي عوامل مثل نقص آليات الرصد والتحقيق، والوسطاء عديمي الضمير، والوكالات الاحتياطية إلى تعريض العمال المهاجرين إلى، من بين أمور أخرى، رسوم توظيف تدفعهم إلى وضع غير نظامي، والاستدانة، والعمل الجبري، والاتجار بالبشر. ويصدق هذا بشكل خاص علىعاملات المنزليات المهاجرات (منظمة العمل الدولية ٢٠١٦ أ).

◀ المراجع

- منظمة العفو الدولية. ٢٠١٢. العمال المهاجرون المستغلون في القطاع الزراعي الإيطالي. لندن.
- أندرسون، جوزيف تراويكي. ٢٠٢٠. "إدارة هجرة اليد العاملة في ماليزيا: العمال الأجانب وتحديات 'الرقابة' خارج نطاق الديمقراطيات الليبرالية". Third World Quarterly ٤٢ (١): ٨٦-١٠٤.
- براغانزا، شانثال. ٢٠١٦. "ما تحتاج إلى معرفته لفهم العمالة المهاجرة في كندا". أونتااريو: TVOntario. <https://www.tvo.org/article/what-you-need-to-know-to-understand-migrant-labour-in-canada>.
- بريكنشتاين، كريستين. ٢٠١٥. "تقييم تأثير هجرة العمالة الموسمية في أستراليا ونيوزيلندا: وضع مربح للجميع؟" مجلة الهجرة في آسيا والمحيط الهادئ ٢٤ (١): ١٠٧-١٢٩.
- . ٢٠١٥ ب. "الحماية الاجتماعية للعمال الموسميين الأجانب: من الدولة إلى أفضل الممارسات". دراسات الهجرة المقارنة ٣ (2). <https://comparativemigrationstudies.springeropen.com/track/pdf/10.1007/s40878-015-0004-9.pdf>.
- مكتب مستشاري السياسة الأوروبية. ٢٠١٠. فتح أبواب أوروبا أمام العمال غير المهرة وذوي المهارات المنخفضة: دليل عملي. لوكسمبورغ: مكتب منشورات الاتحاد الأوروبي.
- كندا، المجلس الكندي للموارد البشرية الزراعية (CAHRC). ٢٠١٧. "مراجعة برنامج العمال الزراعيين الموسميين في كندا". غلوستر، كندا: CAHRC.
- كندا، الحكومة. ٢٠٢٠. "عقد توظيف العمال الزراعيين الموسميين من المكسيك في كندا - ٢٠٢٠". <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/services/foreign-workers/agricultural/seasonal-agricultural/apply/mexico.html>.
- كافاليري، باولو. ٢٠١٢. "الأرجنتين: إعادة توطين اللاجئين في سياق سياسة الهجرة المفتوحة". Forced Migration Review ٤٨: ٤٩-٤٨.
- لجنة الأمم المتحدة للقضاء على التمييز ضد المرأة (CEDAW). ٢٠٠٨. التوصية العامة رقم ٢٦ بشأن العاملات المهاجرات.
- لجنة القضاء على التمييز العنصري (CERD). ٢٠٠٤. التوصية العامة رقم ٣٠، التمييز ضد غير المواطنين.
- لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (CESCR). ٢٠٠٩. التعليق العام رقم ٢٠: عدم التمييز في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.
- لجنة حماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم (CMW). ٢٠١٣. التعليق العام رقم ٢ بشأن حقوق العمال المهاجرين في وضع غير نظامي وأفراد أسرهم.
- مجلس أوروبا (COE). ٢٠٠٧. التوصية ١٧٨١ (٢٠٠٧) بشأن الزراعة والعمالة غير القانونية في أوروبا.
- كوررادو، أليساندرا. ٢٠١٧. عمال حصاد المهاجرين في إيطاليا وإسبانيا. برلين، ألمانيا: مؤسسة هاينريش بول.
- مجلس الاتحاد الأوروبي. ٢٠١٤. "المجلس يعتمد توجيهًا بشأن العمال الموسميين من دول ثالثة"، ١٧ فبراير ٢٠١٤. <https://www.consilium.europa.eu/media/28959/141044.pdf>.
- لجنة حقوق الطفل (لجنة الأمم المتحدة لحقوق الطفل). ٢٠٠٢. الملاحظات الختامية: جزر الأنتيل. —. ٢٠٠٢ ب. الملاحظات الختامية: اليونان.

--- ٢٠٠٢ ج. الملاحظات الختامية: هولندا.

--- ٢٠٠٣. الملاحظات الختامية: كوريا.

داندريا، آنا ماريا. ٢٠٢١. "العاملات المنزليات والمربيات: الحد الأدنى للأجور لعام ٢٠٢٠، ما ينص عليه العقد الجماعي الوطني للعمل المنزلي".

<https://www.money.it/colf-badanti-stipendio-minimo-2018-ccnl-lavorodomestico>.

الاتحاد الأوروبي. ٢٠١٣. كم عدد الأشخاص الذين يعملون في الزراعة في الاتحاد الأوروبي؟ إجابة تستند إلى مصادر بيانات يوروستات. موجزات الاقتصاد الزراعي الأوروبي.

--- ٢٠١٤. توجيه ٣٦/٢٠١٤ الصادر عن البرلمان الأوروبي ومجلس الاتحاد الأوروبي في ٢٦ فبراير ٢٠١٤ بشأن شروط دخول وإقامة رعايا دول ثالثة لغرض العمل كعمال موسمين.

منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة (منظمة العمل الدولية)، منظمة العمل الدولية والاتحاد الدولي لعمال الأغذية والزراعة والفنادق والمطاعم والتموين والتبغ والاتحادات العمالية المرتبطة بها (IUF). ٢٠٠٥. العمال الزراعيون ومساهماتهم في الزراعة المستدامة والتنمية الريفية. منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، منظمة العمل الدولية والاتحاد الدولي لعمال الأغذية والزراعة والفنادق والمطاعم والتموين والتبغ والاتحادات العمالية المرتبطة بها (IUF).

فرنسا، وزارة التضامن والصحة. ٢٠١٩. "هل أنت مهاجر غير مسجل؟"

<https://www.complementaire-sante-solidaire.gouv.fr/undocumented-immigrant.php>.

فادج، جودي وكير هوبدين. ٢٠١٨. تصور دور الوسطاء في إضفاء الطابع الرسمي على العمل المنزلي. منظمة العمل الدولية.

هيروس كينيتشي، ميلوش نيكاش وإدوارد تامانيو، ٢٠١١. الضمان الاجتماعي للعمال المهاجرين: نهج قائم على الحقوق. جنيف: منظمة العمل الدولية.

هولزمان، روبرت ويان بوجيت. ٢٠١٠. الحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين المؤقتين: الإطار المفاهيمي، قائمة البلدان، التقييم والتوجيه: دراسة أعدت للمنتدى العالمي للهجرة والتنمية. البنك الدولي ومركز مرسيليا للتكامل المتوسطي.

هو، يو-وي وفيونا ستيوارت. ٢٠٠٩. تغطية المعاشات التقاعدية وعمال القطاع غير الرسمي: تجارب دولية. منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

منظمة العمل الدولية (ILO). ١٩٩١. العمال المهاجرون.

--- ١٩٩٣. قرار بشأن التصنيف الدولي لوضع العمالة (ICSE).

المؤتمر الدولي الخامس عشر لإحصائي العمل.

--- ١٩٩٩. المسح العام لتقارير اتفاقية الهجرة من أجل العمل (المعدلة) (رقم ٩٧)، والتوصية (المعدلة) (رقم ٨٦)، ١٩٤٩، واتفاقية العمال المهاجرين (أحكام تكميلية) (رقم ١٤٣)، والتوصية (رقم ١٥١)، ١٩٧٥. ILC. ٨٧/III (B).

--- ٢٠٠٢. قرار بشأن العمل اللائق والاقتصاد غير الرسمي. مؤتمر العمل الدولي. الدورة التسعون.

--- ٢٠٠٤. التعريف الإحصائي للعمالة غير الرسمية: المبادئ التوجيهية التي أقرها المؤتمر الدولي السابع عشر لإحصائي العمل. جنيف: منظمة العمل الدولية.

--- ٢٠٠٦. الإطار المتعدد الأطراف لمنظمة العمل الدولية بشأن هجرة اليد العاملة: مبادئ وتوجيهات غير ملزمة لنهج قائم على الحقوق في هجرة اليد العاملة.

--- ٢٠١١. دراسة استقصائية عامة بشأن أدوات الضمان الاجتماعي في ضوء إعلان عام ٢٠٠٨ بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة. ILC. ١٠٠/III (B).

- ٢٠١٢. أ. الضمان الاجتماعي للجميع. بناء قواعد الحماية الاجتماعية ونظم الضمان الاجتماعي الشاملة.
- ٢٠١٢. ب. تحديث إحصائي عن العمالة في الاقتصاد غير الرسمي.
- ٢٠١٣. أ. العمال المنزليون في جميع أنحاء العالم: إحصاءات عالمية وإقليمية ومدى الحماية القانونية.
- ٢٠١٣. ب. الحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين ذوي المهارات المنخفضة وأسرهم.
<https://www.ilo.org/dyn/migpractice/docs/137/PB7.pdf>
- ٢٠١٤. الانتقال من الاقتصاد غير الرسمي إلى الاقتصاد الرسمي.
- ٢٠١٥. أ. تقديرات منظمة العمل الدولية العالمية بشأن العمال المهاجرين: النتائج والمنهجية. تركيز خاص على العمال المنزليين المهاجرين.
- ٢٠١٥. ب. إنشاء صناديق رعاية المهاجرين في كمبوديا وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية وميانمار.
- ٢٠١٥. ج. الهجرة العمالية في الأرجنتين: الحماية الاجتماعية والقطاع غير الرسمي والتباينات القطاعية.
- ٢٠١٦. أ. الحماية الاجتماعية للعمال المنزليين: الاتجاهات والإحصاءات الرئيسية للسياسات.
- ٢٠١٦. أ. تنظيم التوظيف الدولي للعمالة في قطاع العمل المنزلي: استعراض القضايا الرئيسية والتحديات والفرص.
- ٢٠١٦. ب. توسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي ليشمل العمال المنزليين المهاجرين.
http://www.oit.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/briefingnote/_wcms_467719.pdf
- ٢٠١٦. ج. دراسة استقصائية عامة بشأن صكوك العمال المهاجرين: تقرير لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات (المواد ١٩ و ٢٢ و ٣٥ من الدستور). ILC. ١٠٥/III(١B).
- ٢٠١٧. تقرير الحماية الاجتماعية العالمية ٢٠١٧-٢٠١٩: الحماية الاجتماعية الشاملة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة.
- ٢٠١٩. أ. "توسيع نطاق الضمان الاجتماعي ليشمل العمال المنزليين: دروس مستفادة من التجربة الدولية".
<https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?id=55723>
- ٢٠١٩. ب. توسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي ليشمل العمال في الاقتصاد غير الرسمي: دروس مستفادة من التجربة الدولية
- ٢٠٢٠. أ. برامج العمال المهاجرين الموسميين: إعادة النظر في المبادئ والآليات الأساسية في ضوء جائحة كوفيد-١٩.
- ٢٠٢٠. ب. قاعدة بيانات ILOSTAT. <https://ilostat.ilo.org/> تم الوصول إليه في ٢٠ يونيو ٢٠٢٠.
- ٢٠٢٠. ج. "الحماية الاجتماعية: بناء قواعد الحماية الاجتماعية ونظم الضمان الاجتماعي الشاملة".
<http://www.social-protection.org>
- ٢٠٢٠. د. "الحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين: استجابة ضرورية لأزمة كوفيد-١٩".
https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/Brochures/WCMS_748979/lang--en/index.htm
- ٢٠٢١. أ. "توسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي ليشمل العاملين في الاقتصاد غير الرسمي: دروس مستفادة من التجارب الدولية (دليل الممارسات الجيدة)".
<https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=55728>

--- ٢٠٢٠ ب. «توسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي ليشمل العاملين في الاقتصاد غير المنظم: دروس مستفادة من التجربة الدولية (حزمة موارد السياسات)». <https://informaleconomy.social-protection.org>.

--- ٢٠٢١ ج. «تحقيق العمل اللائق للعمال المنزليين: التقدم المحرز والآفاق المستقبلية بعد عشر سنوات من اعتماد اتفاقية العمال المنزليين، ٢٠١١ (رقم ١٨٩)».

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_802551.pdf

--- ٢٠٢١ د. تقديرات منظمة العمل الدولية العالمية حول العمال المهاجرين الدوليين - النتائج والمنهجية - الطبعة الثالثة.

--- بدون تاريخ. «تعريف وقياس العمالة غير الرسمية».

<https://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/download/papers/meas.pdf>.

--- قادم. موجز حول الوصول إلى الرعاية الصحية للمهاجرين غير الموثقين.

منظمة العمل الدولية - المركز الدولي للتدريب. د.ت. «تفتيش العمل في العمل المنزلي: الوحدة ١٦».

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_308907.pdf.

المنظمة الدولية للهجرة (IOM). ٢٠١٥. «كوستاريكا، بنما» توقيع اتفاق رائد لحماية حقوق المهاجرين.

<https://www.iom.int/news/costa-rica-panama-sign-ground-breaking-agreement-protect-rights-migrants>.

الهجرة غير النظامية. ٢٠٢٠. «الهجرة غير النظامية - أهم من أن تُترك لتسقط في النسيان».

<http://irregular-migration.net/>.

Koettl, Johannes. ٢٠٠٦. «المزايا النسبية للهجرة الماهرة وغير الماهرة، والهجرة العمالية المؤقتة والدائمة، وقابلية نقل مزايا الضمان الاجتماعي»، ورقة نقاشية رقم ٦١٤. البنك الدولي.

Kulke, Ursula. ٢٠٠٦. سد فجوة الضمان الاجتماعي للعمال المهاجرين: استراتيجية منظمة العمل الدولية. جنيف: منظمة العمل الدولية.

Maddouri, Kamel. الحماية الاجتماعية للعمال التونسيين المهاجرين: دراسة نقدية للتدابير الوطنية والدولية. فلورنسا، إيطاليا: المعهد الجامعي الأوروبي.

Martin, Philip. ٢٠٠٦. «إدارة هجرة العمالة: برامج العمالة المؤقتة للقرن الحادي والعشرين»، ورقة مقدمة في الندوة الدولية

حول الهجرة الدولية والتنمية، تورينو، إيطاليا، ٢٨-٣٠ يونيو ٢٠٠٦. https://www.un.org/en/development/desa/population/events/pdf/other/turin/P_07_Martin.pdf.

Ferran Elias؛ Monras، Joan؛ Javier Vázquez-Grenno. ٢٠١٨. «فهم آثار تقنين المهاجرين غير الموثقين». واشنطن العاصمة: معهد كاتو

معهد الشمال-الجنوب. ٢٠٠٦. العمال المهاجرون في كندا: مراجعة لبرنامج العمال الزراعيين الموسمين الكنديين. صن رايز، الولايات المتحدة.

مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة (OHCHR). ٢٠١٤. الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمهاجرين في وضع غير نظامي.

بيكوم (المنصة الدولية للتعاون بشأن المهاجرين غير الموثقين). ٢٠٠٧. الوصول إلى الرعاية الصحية للمهاجرين غير الموثقين في أوروبا. بروكسل.

البرتغال، الحكومة، رئاسة مجلس الوزراء. ٢٠١٥. الخطة الاستراتيجية للهجرة ٢٠١٥-٢٠٢٠.
https://www.acm.gov.pt/documents/10181/222357/PEM_ACM_final.pdf/9ffb3799-7389-4820-83ba-6dcfe22c13fb.

رانفيغ ميندوزا، دوفلين وكاثلين نيولاند. ٢٠٠٧. الهجرة الدائرية والتنمية: الاتجاهات، مسارات السياسات والطرق للمضي قدماً. واشنطن العاصمة: معهد سياسات الهجرة (MPI).
<https://www.migrationpolicy.org/research/circular-migration-and-development-trends-policy-routesand-ways-forward>

رانفيغ ميندوزا، دوفلين، كاثلين نيولاند وآرون تيرازاس. ٢٠٠٨. التعلم من خلال الممارسة: تجارب الهجرة الدائرية. واشنطن العاصمة: معهد سياسات الهجرة (MPI).
<https://www.migrationpolicy.org/research/learning-doing-experiences-circular-migration>

روس، مارتين. ٢٠٠٦. «إمكانات برامج الهجرة المؤقتة في سياسة الهجرة الدولية المستقبلية». مراجعة العمل الدولية ١٤٥ (٢-١).

— ٢٠١٣. «برامج العمالة الأجنبية المؤقتة: السياسات، العواقب السلبية، والحاجة إلى جعلها تعمل». جنيف: منظمة العمل الدولية.
https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_232367.pdf.

روهس، مارتين وفيليب مارتين. ٢٠٠٨. «الأعداد مقابل الحقوق: التوازنات وبرامج العمال الضيوف». مراجعة الهجرة الدولية ٤٢ (١).

رويز، نيل ودوفيلين أغونياس رانفيغ. ٢٠٠٨. مجموعة تنمية الجنوب الأفريقي (SADC). د.ت. مدونة الضمان الاجتماعي في مجموعة تنمية الجنوب الأفريقي.
https://www.sadc.int/files/2513/5843/3198/Code_on_Social_Security_in_SADC.pdf.

Luigi Achilli و Sanchez، Gabriella. ٢٠٢٠. «عالقون: آثار كوفيد-١٩ على الهجرة غير النظامية وتهريب المهاجرين. فلورنسا، إيطاليا: مركز سياسة الهجرة والمعهد الأوروبي.

معهد الأمم المتحدة للبحوث الاجتماعية والتنمية (UNRISD) وآخرون. ٢٠١٥. «حقوق الإنسان في الحماية الاجتماعية: حول المنصة». <http://www.socialprotection-humanrights.org>.

Strban، Grega. ٢٠١٠. «الأمن الاجتماعي للعمال الموسمين (المهاجرين): تقرير المستفيد كرواتيا». مجلس أوروبا، المفوضية الأوروبية.

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP). ٢٠٠٩. تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠٠٩: التغلب على الحواجز: التنقل البشري والتنمية.

فان بانهويس، كلارا، ساميا كازي-أول وجينييف بينيت. ٢٠١٧. «الوصول إلى الحماية الاجتماعية للمهاجرين بموجب الاتفاقيات الثنائية للعمل: مراجعة لـ ١٢٠ دولة وتسع ترتيبات ثنائية»، سلسلة أوراق تمديد الضمان الاجتماعي <https://ideas.repec.org/p/ilo/ilowps/994955792602676.html> 57 مقر (ESS).

منظمة الصحة العالمية (WHO). ٢٠١٤. البرتغال: تقييم قدرة النظام الصحي على إدارة التدفقات الكبيرة المفاجئة للمهاجرين.



الفصل ٧ تمديد الحماية الاجتماعية لتشمل اللاجئين وطالبي اللجوء





الرسائل الرئيسية

- ◀ العديد من الآليات الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان، بما في ذلك الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام ١٩٦٦، واتفاقية حقوق الطفل لعام ١٩٨٩، تركز الحق الإنساني العالمي في الضمان الاجتماعي وتحتوي على أحكام محددة بشأن وصول اللاجئين إلى الضمان الاجتماعي.^{١٣٨} تُكرّس حقوق أخرى ذات صلة في اتفاقية عام ١٩٥١ المتعلقة بوضع اللاجئين (المشار إليها فيما بعد باتفاقية عام ١٩٥١)^{١٣٩}.
- ◀ يواجه اللاجئين، الذين تستضيف البلدان النامية غالبيتهم (٨٥ في المائة)، عقبات محددة في الحصول على الحماية الاجتماعية^{١٤٠} بسبب وضعهم القانوني المؤقت في كثير من الأحيان، ومدة إقامتهم غير المتوقعة، وتاريخهم المحدود في الاشتراكات، وافتقارهم إلى الحماية الاجتماعية من بلدانهم الأصلية، ومحدودية أو انعدام فرصهم في الوصول إلى سوق العمل الرسمية. وعندما يكون هناك تدفق هائل للاجئين، فإن الضغط الناتج على الموارد الاجتماعية والاقتصادية المتاحة يميل إلى خلق توترات مع المجتمعات المضيفة.
- ◀ يجب أن تأخذ استراتيجيات وأنظمة الحماية الاجتماعية الوطنية في الاعتبار خصوصيات اللاجئين وطالبي اللجوء لضمان وصولهم إلى الحماية الاجتماعية على قدم المساواة مع المواطنين بناءً على مبادئ المساواة في المعاملة وعدم التمييز.
- ◀ وصول اللاجئين إلى أنظمة الحماية الاجتماعية القائمة على الاشتراكات مرتبط بشكل جوهري بوصولهم إلى سوق العمل. علاوة على ذلك، فإن الوصول إلى سوق العمل والحماية الاجتماعية يسهلان إدماجهم في الأطر القانونية الوطنية واندماجهم في المجتمع، ويعززان العدالة الاجتماعية، ويساهمان في الإيرادات الضريبية، ويعززان الصحة العامة، ويقللان من الاعتماد.
- ◀ يمكن أن يوفر إدماج اللاجئين في برامج الحماية الاجتماعية الوطنية، سواء كانت قائمة على الاشتراكات أو غير قائمة على الاشتراكات، حلاً مستداماً وفعالة من حيث التكلفة تسمح لهم بالخروج من دائرة المساعدة الإنسانية، لا سيما في الحالات التي طال أمدها. ويؤدي تعزيز نظم الحماية الاجتماعية عموماً إلى إفادة كل من اللاجئين والمجتمعات المضيفة ويقلل التوترات بينهما.
- ◀ حيثما أمكن، يمكن دمج التحويلات النقدية والغذائية الطارئة والعاجلة للاجئين وطالبي اللجوء في استراتيجيات الحماية الاجتماعية وتوجيهها من خلال أنظمة الحماية الاجتماعية القائمة.
- ◀ شمول اللاجئين وطالبي اللجوء في الاستجابات الوطنية للحماية الاجتماعية، بما يتماشى مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان والعمل، يلعب دوراً مهماً في التخفيف من آثار كوفيد-١٩ بهدف تحقيق تعافٍ أسرع.

١٣٨ انظر، من بين أمور أخرى، المادة ٢٤ من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

١٣٩ انظر المواد ١١-١٢ من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بشأن مستوى معيشة كافٍ والصحة والمادة ٢٣ من اتفاقية عام ١٩٥١ بشأن الإغاثة العامة: «يتعين على الدول المتعاقدة أن تمنح اللاجئين المقيمين بشكل قانوني في أراضيها نفس المعاملة فيما يتعلق بالإغاثة العامة والمساعدة التي تمنح لمواطنيها».

١٤٠ كما تم شرحه أعلاه، فإن مصطلح «الحماية الاجتماعية» يشمل كلا من الأنظمة والبرامج التشاركية وغير التشاركية.

١-٧ المقدمة

موارد المجتمعات المضيفة وأسواق العمل. وبالتالي، فإن عدم دمج اللاجئين وطالبي اللجوء في نظم الحماية الاجتماعية الوطنية يمكن أن يمثل فرصة ضائعة للبلدان، لأن مدة إقامة اللاجئين خارج بلدانهم الأصلية يمكن أن تستمر لعقود، وربما تكون غير محددة المدة.

تُكلف المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بتوفير الحماية الدولية للاجئين وطالبي اللجوء، بما في ذلك من خلال البحث عن حلول دائمة مثل العودة الطوعية، والاندماج المحلي، وعند الاقتضاء، إعادة التوطين كوسيلة لتقاسم المسؤولية بناءً على التضامن الدولي.^{١٤١}

يمكن تسهيل العودة الطوعية للاجئين إلى بلدانهم الأصلية عندما تسمح الظروف بذلك (عندما لا يكون هناك خطر من الاضطهاد).

يشمل الاندماج المحلي للاجئين في بلد اللجوء/البلد المضيف حلاً أكثر استدامةً، ومع ذلك قد تعيق هذه العملية عقبات إدارية وعملية.

إعادة التوطين تتضمن نقل اللاجئين من الدولة التي طلبوا فيها الحماية في الأصل إلى دولة ثالثة وافقت على منحهم وضع الإقامة الدائمة.

من المهم السماح للاجئين بالعيش بكرامة دون الاعتماد على المساعدات الوطنية أو الدولية على المدى الطويل.

في ضوء ما سبق، يبدأ هذا الفصل بنظرة عامة على الإطار القانوني الدولي، والتعريفات المختلفة للاجئين وطالبي اللجوء، وحقوقهم في العمل والحماية الاجتماعية. تُسرد العقبات والفجوات في الحماية والتحديات التي تواجه هذه الحقوق في القسم ٣، وتُبرز الحلول الممكنة وأمثلة على أفضل الممارسات الوطنية في القسم ٤.

في العديد من أنحاء العالم، أدت الاضطرابات والنزاعات والاضطهاد والعنف وانتهاكات حقوق الإنسان الأخرى، بالإضافة إلى الكوارث الطبيعية وتغير المناخ، إلى إجبار الناس على مغادرة بلدانهم والبحث عن الحماية لأنفسهم ولعائلاتهم في أماكن أخرى. لقد تم إثبات الحاجة إلى الحماية مؤخرًا من خلال الظهور غير المتوقع لجائحة كوفيد-١٩، التي أجبرت الناس على النزوح في جميع أنحاء العالم. على سبيل المثال، في مارس ٢٠٢٠، كان عدد طلبات اللجوء إلى دول الاتحاد الأوروبي أقل بنسبة ٤٣ في المائة مقارنة بالشهر السابق، وذلك إلى حد كبير نتيجة لإغلاق الحدود والقيود. وقد انخفض أيضًا عدد اللاجئين المسجلين في جميع أنحاء العالم، مما يشير إلى أن الحجم الحقيقي للأفراد الذين يسعون للحصول على الحماية الدولية خلال هذه الجائحة لم يتم تمثيله بشكل كافٍ (المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ٢٠١٩).

ومع ذلك، استنادًا إلى بيانات التسجيل التي تم جمعها في عام ٢٠٢٠، تقدر المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أن هناك ٨٢,٤ مليون شخص مشرد قسريًا في العالم، بما في ذلك ٢٦,٤ مليون لاجئ، و٤,١ مليون طالب لجوء، و٤٨ مليون نازح داخليًا (المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ٢٠٢٠). وتم تقدير نسبة النساء والفتيات في السكان النازحين دوليًا بنسبة ٤٧ في المئة. وتمثل خمسة بلدان فقط – أفغانستان، ميانمار، جنوب السودان، سوريا وفنزويلا (جمهورية فنزويلا البوليفارية) – ٦٨ في المئة من النزوح عبر الحدود (المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ٢٠٢٠). في عام ٢٠١٨، كان متوسط عدد الأشخاص الذين اضطروا إلى الفرار من منازلهم ٣٧,٠٠٠ شخص يوميًا (المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ٢٠١٨).

على الرغم من الاتجاه المتزايد نحو إدماج اللاجئين وطالبي اللجوء في أنظمة الحماية الاجتماعية الوطنية، فإنهم نادرًا ما يتمتعون بنفس الحقوق التي يتمتع بها المواطنون؛ في الممارسة العملية، لا يزال تحقيق المساواة في المعاملة بعيد المنال في العديد من البلدان حول العالم. فقد تقيد التشريعات الوطنية وصولهم إلى واحدة أو بعض مزايا الضمان الاجتماعي وقد تكون مستويات هذه المزايا غير كافية. ومع ذلك، أظهرت التجارب أن توسيع الحماية الاجتماعية للاجئين وطالبي اللجوء يزيد من قدرتهم على الصمود ويقلل من الفقر والإقصاء (الهشاشة) (المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ٢٠١١)؛ المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ٢٠١٢ ب؛ منظمة العمل الدولية ٢٠١٨؛ كانونغ، بدون تاريخ). كما أنه يقلل من التفاوتات ويساهم في النمو الاقتصادي في المجتمعات المضيفة من خلال دعم دخل الأسر والاستهلاك المحلي، مما يقلل من الضغط على

١٤١ حيث لا يمكن السعي إلى حلول دائمة، يمكن أن توفر مسارات القبول التكاملية بعض الحماية للاجئين. لمزيد من التفاصيل، انظر:

<https://www.unhcr.org/complementary-pathways.html>

◀ ٧-٢ الإطار القانوني الدولي

٧-٢-١ التعريفات بموجب مختلف الأدوات الدولية

الأشخاص الذين يسعون للحصول على الحماية الدولية، وقد قدموا طلباً للحصول على وضع اللاجئ أو وضع الحماية الدولية التكميلي ولم يتم الاعتراف بهم رسمياً كلاجئين بعد، يُعتبرون طالبي لجوء.^{١٤٢} كجزء من التزاماتها المعترف بها دولياً، تتحمل الدول مسؤولية تحديد ما إذا كان طالبو اللجوء مؤهلين كلاجئين من خلال تحديد ما إذا كان خوفهم من الاضطهاد في بلدانهم الأصلية مبرراً.^{١٤٣}

اتفاقية عام ١٩٥١ هي الأداة الدولية الرئيسية لقانون اللاجئين وتستند إلى المادة ١٤ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، التي تنص على أنه " لكل فرد الحق في طلب اللجوء في بلدان أخرى والتمتع به هرباً من الاضطهاد"، وقد تم اعتمادها لحماية اللاجئين الأوروبيين في أعقاب الحرب العالمية الثانية، ولكن تم توسيع نطاقها الجغرافي والزمني لاحقاً من خلال بروتوكول عام ١٩٦٧ المتعلق بوضع اللاجئين في ضوء الزيادة المستمرة في عدد النازحين على مستوى العالم. اعتباراً من أكتوبر ٢٠٢٠، صدقت ١٤٦ دولة على اتفاقية عام ١٩٥١.^{١٤٤}

تعرف اتفاقية عام ١٩٥١ وبروتوكولها "اللاجئ" بأنه الشخص الذي لا يمكنه أو لا يرغب في العودة إلى بلده بسبب خوف مبرر من الاضطهاد بسبب العرق، الدين، الجنسية، الانتماء إلى فئة اجتماعية معينة، أو الرأي السياسي، يكون بسبب هذا الخوف، أن يستظل بحماية ذلك البلد؛ أو كل شخص لا يملك جنسية، ويوجد خارج بلد جنسيته نتيجة مثل تلك الأحداث، ولا يستطيع أو لا يرغب، بسبب هذا الخوف، أن يعود إلى ذلك البلد". وهكذا، بموجب القانون الدولي، يُعتبر الأفراد لاجئين بمجرد أن يستوفوا المعايير ذات الصلة، سواء تم الاعتراف بهم رسمياً من قبل الدولة التي طلبوا اللجوء فيها أم لا (أو من قبل المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين). تحدد الاتفاقية أيضاً الفئات من الأشخاص الذين لا يحق لهم الحصول على وضع اللاجئ (أولئك الذين ارتكبوا جرائم حرب، جرائم ضد الإنسانية، جرائم خطيرة غير سياسية أو أفعال تتعارض مع أغراض ومبادئ الأمم المتحدة).

يجب على الدول منح اللاجئين وضع الإقامة الدائمة وفقاً للمادة ٣٤ من اتفاقية عام ١٩٥١، التي تتطلب من الدول تسهيل اندماجهم وتجنسهم. كما تحدد الاتفاقية التزامات اللاجئين تجاه حكومة بلدهم المضيف والعكس صحيح. في الحالة الأخيرة، يتم التركيز بشكل كبير على مبدأ عدم الإعادة الجبرية (المادة ٣٣)، الذي يحظر على الدول إعادة أو طرد اللاجئين وطالبي اللجوء جبراً إلى بلد قد تتعرض فيه حياتهم أو حريتهم للخطر (فان بانهويس، كلاً، ساميا كازي-أول وجينيفيف بينيت. ٢٠١٧). وتشمل الالتزامات الإضافية ضمان "الوصول إلى المحاكم، والتعليم الابتدائي، والعمل، وتوفير الوثائق، بما في ذلك وثيقة سفر للاجئين في شكل جواز سفر" (المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ٢٠٢٠، ص. ٣).

كملاحق للقانون الدولي، قدمت الأدوات الإقليمية في إفريقيا والأميركتين معايير أوسع للاجئين. على سبيل المثال، تعتبر اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية (OAU) بشأن الجوانب المحددة لمشاكل اللاجئين في أفريقيا أن مصطلح "لاجئ" يشمل الأشخاص الذين يُجبرون على مغادرة مكان إقامتهم المعتاد بسبب "العدوان الخارجي، الاحتلال، الهيمنة الأجنبية أو الأحداث التي تزعزع النظام العام في جزء أو كل من [بلدهم] الأصلي أو جنسيته" (المادة الأولى (٢)). في أمريكا اللاتينية، تتضمن إعلان كارتاخينا للاجئين لعام ١٩٨٤ في تعريف اللاجئين "الأشخاص الذين فروا من بلادهم لأن حياتهم أو سلامتهم أو حريتهم قد تعرضت للتهديد بسبب العنف العام، العدوان الخارجي، الصراعات الداخلية، الانتهاكات الجماعية لحقوق الإنسان أو ظروف أخرى قد أزعجت النظام العام بشكل خطير" (المادة ٣). على الرغم من أنها ليست ملزمة قانونياً، فقد تم دمج التعريف الأخير في الأطر القانونية للعديد من الدول الأطراف في الإعلان.

^{١٤٢} يمكن أن يشير مصطلح «طالب اللجوء» أيضاً إلى شخص لم يتقدم بعد بطلب للحصول على وضع اللاجئ، ولكنه قد ينوي القيام بذلك أو يكون بحاجة إلى الحماية الدولية. بينما لن يتم الاعتراف بكل طالب لجوء في النهاية كلاجئ، لا يمكن إعادتهم إلى بلدانهم الأصلية حتى يتم فحص طلبات لجوئهم في إجراء عادل ويكونون مؤهلين لمعايير معينة من المعاملة كحد أدنى في انتظار تحديد وضعهم.

^{١٤٣} في ممارسة ولايتها، يمكن للمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أيضاً الاعتراف بالأشخاص كلاجئين وتقوم بذلك في بعض البلدان.

^{١٤٤} ومع ذلك، فقد صدقت ١٧١ دولة من دول الأعضاء في الأمم المتحدة على العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وبالتالي فهي ملزمة بضمان حماية اللاجئين حتى وإن لم تكن طرفاً في اتفاقية عام ١٩٥١ أو احتفظت بتحفظات على مواد معينة منها. تنص المادة (١)٢ من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على: «تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد باتخاذ خطوات، بشكل فردي ومن خلال المساعدة والتعاون الدوليين، وخاصة الاقتصادية والتقنية، إلى أقصى حد من مواردها المتاحة، بهدف تحقيق التقدم التدريجي في التمتع الكامل بالحقوق المعترف بها في هذا العهد بجميع الوسائل المناسبة، بما في ذلك بشكل خاص اعتماد التدابير التشريعية».

٢-٢-٧ اللاجئين والوصول إلى العمل

يلعب الوصول إلى العمل دورًا مركزيًا في الإدماج الاجتماعي والاقتصادي للاجئين في مجتمعاتهم المضيفة من خلال تمكينهم من تلبية احتياجاتهم الخاصة والمساهمة في الاقتصاد المحلي. علاوة على ذلك، في العديد من البلدان، يعد العمل شرطًا أساسيًا للحصول على بعض مزايا وخدمات الضمان الاجتماعي. ففي هذه البلدان، عندما يُحرم اللاجئون من الوصول إلى سوق العمل المنظم، يتم استبعادهم تلقائيًا من مزايا الحماية الاجتماعية. وعندما يكون الوصول إلى العمل اللائق غير ممكن، فإن اللاجئين وطالبي اللجوء يكونون أكثر عرضة لقبول العمل الخطير و/أو العمل في الاقتصاد غير المنظم من أجل إعالة أنفسهم وعائلاتهم.

الحق في العمل منصوص عليه في عدة وثائق دولية؛ حيث ينص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أن "[ل]كل شخص الحق في العمل، وفي حرية اختيار عمله، وفي شروط عمل عادلة ومرضية، والحماية من البطالة". (المادة ٢٣) ويفيد العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أن الدول الأطراف فيه "تعترف الدول الأطراف في هذا العهد بالحق في العمل، الذي يشمل ما لكل شخص من حق في أن تتاح له إمكانية كسب رزقه بعمل يختاره أو يقبله بحرية، وتقوم باتخاذ تدابير مناسبة لصون هذا الحق" (المادة ٦)؛ كما يعترفون أيضًا "بما لكل شخص من حق في التمتع بشروط عمل عادلة ومرضية [...]" (المادة ٧). في تعليقها العام رقم ١٨، تلاحظ لجنة الأمم المتحدة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أن هذه المادة "تضع التزامات قانونية محددة بدلاً من كونها مبدأً فلسفياً بسيطاً" و"تعرف الحق في العمل بشكل عام وغير شامل" (CESCR ٢٠٠٦).

تشجع اتفاقية سياسة العمالة لعام ١٩٦٤ (رقم ١٢٢) التي صدقت عليها العديد من الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية، الدول على اعتماد سياسات تهدف إلى ضمان "وجود عمل لجميع المتاحين والباحثين عن العمل".

وفقًا للجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، فإن أحكام اتفاقية الهجرة من أجل العمل (المعدلة) لعام ١٩٤٩ (رقم ٩٧) واتفاقية العمال المهاجرين (التكميلية) لعام ١٩٧٥ (رقم ١٤٣) تنطبق على جميع العمال الذين يعملون خارج بلدانهم الأصلية، بما في ذلك اللاجئين (منظمة العمل الدولية ١٩٩٩، الفقرة ١٠١).

تنظم المواد ١٧-١٩ من اتفاقية عام ١٩٥١ (بشأن العمل بأجر، والعمل الحر، والمهن الحرة على التوالي) وصول اللاجئين إلى سوق العمل. حيث تنص المادة ١٧ على أن "تمنح الدولة

المتعاقدة اللاجئين المقيمين بصورة نظامية في إقليمها أفضل معاملة ممكنة تمنح في نفس الظروف مواطني بلد أجنبي، فيما يتعلق بحق ممارسة عمل مقابل أجر". كما تحد من قدرة الدول على فرض تدابير تقييدية على توظيف اللاجئين لحماية الاقتصاد الوطني^{١٤٦} ويتطلب منها أن "تنظر ... بعين العطف في أمر اتخاذ تدابير لمساواة حقوق جميع اللاجئين بحقوق مواطنيها من حيث العمل مقابل أجر وعلى وجه الخصوص حقوق أولئك، الذين دخلوا أراضيها بمقتضى برامج لجلب اليد العاملة أو خطط لاستقدام مهاجرين" (المادة ١٧- (٣)

بموجب المادة ١٨، تمنح الدول المتعاقدة اللاجئين المقيمين بصورة نظامية "أفضل معاملة ممكنة" فيما يتعلق بالحق في العمل الحر في الزراعة، والصناعة والحرف والتجارة. يجب قراءة هذه المواد مع المادة ٦، التي تنص على أن اللاجئين يجب أن يكونوا معفيين من المتطلبات "التي بطبيعتها يتعذر على اللاجئ توفيرها لديه".^{١٤٧} أخيرًا، تنص المادة ٢٤ على أن اللاجئين يجب أن يتلقوا "نفس المعاملة الممنوحة للمواطنين" فيما يتعلق بـ "الأجر، وساعات العمل، والترتيبات الخاصة بساعات العمل الإضافية، والإجازات المدفوعة، والقيود على العمل في المنزل، والحد الأدنى لسن العمل، والتدريب والتأهيل المهني، وعمل النساء والأحداث، والاستفادة من منافع العقود الجماعية".

تم تطوير حق اللاجئين في العمل بشكل أكبر من خلال المبادئ التوجيهية لميشيغان غير الملزمة بشأن حق العمل، التي تؤكد أن هذا الحق منصوص عليه ليس فقط في اتفاقية ١٩٥١، ولكن أيضًا في عدة أدوات أخرى لحقوق الإنسان وأن الاعتراف الكامل به "يمكن اللاجئين، مما يمكنهم من الاعتماد على الذات والمساهمة في الاقتصاد والمجتمع" (الندوة حول التحديات في قانون اللاجئين الدولي ٢٠١٠، ص. ٢٩٥).

على الرغم من هذه الأحكام، فإن حق اللاجئين في العمل لا يزال محدودًا جدًا في معظم البلدان. تقييم لـ ٢٠ دولة تستضيف ٧٠ بالمائة من بين اللاجئين في العالم، وجدت دراسة أجرتها منظمة العمل الدولية والشراكة العالمية للمعرفة حول الهجرة والتنمية (KNOMAD) أن "[ن]هجا تقييديا لحقهم في العمل يسود، ومعظم الدول مترددة في تخفيف هذه القيود." غالبية اللاجئين يعملون في القطاع غير الرسمي، ولكن في ظروف أقل رضا وأكثر استغلالًا مقارنة بالمواطنين.

١٤٥ اعتبارًا من أبريل ٢٠٢١، هناك ١١٥ دولة طرف في هذه الاتفاقية.

١٤٦ انظر أيضًا المواد ٢(٣) و ٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

١٤٧ وبالتالي، عند التقدم للحصول على تصريح عمل، يجب إعفاء اللاجئين من المتطلبات التي، بسبب وضعهم كلاجئين، لن يتمكنوا من تلبيتها (انظر Hathaway ٢٠٠٥).

ينبغي للدول الأعضاء أن تضع وتطبق سياسات وبرامج سوق عمل نشطة مع التركيز بشكل خاص على الفئات المحرومة والمهمشة والمجموعات السكانية والأفراد الذين باتوا مستضعفين بصورة خاصة بسبب أزمة من الأزمات، بمن فيهم، على سبيل المثال لا الحصر، الأشخاص المعوقون، والأشخاص النازحون داخلياً، والمهاجرون واللاجئون، حسب مقتضى الحال ووفقاً للقوانين واللوائح الوطنية (الفقرة ١٢).

ينبغي للدول الأعضاء اتخاذ التدابير المناسبة، بما في ذلك:

(أ) تعزيز الاعتماد على الذات عن طريق توسيع الفرص أما اللاجئين للحصول على فرص كسب العيش والنفوذ إلى أسواق العمل، دون تمييز بين اللاجئين وبأسلوب يدعم بدوره المجتمعات المحلية المضيفة؛ و(ب) وضع سياسة وطنية وخطط عمل وطنية تشمل السلطات المختصة المسؤولة عن العمالة والعمل وبالتشاور مع منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال، لضمان حماية اللاجئين في سوق العمل، بما في ذلك فيما يتعلق بالحصول على فرص كسب العيش والعمل اللائقة. [التأكيد مضاف]^{١٤٨}

في ضوء هذه النتائج، تنص الدراسة على أن "هناك حاجة إلى مزيد من التنسيق الوطني والدولي [و] يجب على عدة جهات أن تشارك في المسؤولية لتوفير العمل اللائق [...] (زيتروود ٢٠١٦، ص. iii).

تمت مناقشة وصول اللاجئين إلى سوق العمل في مختلف المنتديات الدولية، بما في ذلك قمة الأمم المتحدة للاجئين والمهاجرين، التي أدت إلى اعتماد إعلان نيويورك للاجئين والمهاجرين في سبتمبر ٢٠١٦ وإلى اعتماد الميثاق العالمي بشأن اللاجئين في عام ٢٠١٨ (الإطار ١،٧)، واجتماع في ثلاثي الأطراف لمنظمة العمل الدولية في يوليو ٢٠١٦، الذي أدى إلى اعتماد الهيئة الحاكمة للمبادئ التوجيهية بشأن دخول اللاجئين وغيرهم من النازحين قسراً إلى سوق العمل في نوفمبر ٢٠١٦ (منظمة العمل الدولية ٢٠١٦).

توصية منظمة العمل الدولية بشأن العمالة والعمل اللائق من أجل السلام والقدرة على الصمود لعام ٢٠١٧ (رقم ٢٠٥) تذكر أيضاً وصول اللاجئين إلى سوق العمل:



◀ الإطار ٧-١ الميثاق العالمي بشأن اللاجئين

أدى إعلان نيويورك لعام ٢٠١٦ إلى تأييد الميثاق العالمي بشأن اللاجئين من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة في ديسمبر ٢٠١٨. حيث يتضمن الميثاق عددًا من الالتزامات المتعلقة بالوصول إلى الحماية الاجتماعية للاجئين والمجتمعات المضيفة، بما في ذلك:

- ◀ تقديم هذه المساعدة بطريقة تعود بالفائدة على كلا اللاجئين والمجتمعات المضيفة لهم. ويشمل ذلك جهود تقديم المساعدة بالاستعانة بمقدمي الخدمات على الصعيدين المحلي والوطني، عوضًا عن إنشاء نُظم موازية للاجئين (الفقرة ٦٦)؛
 - ◀ زيادة الفرص الاقتصادية، والعمل اللائق، وإنشاء الوظائف، وبرامج الأعمال الحرة لأفراد المجتمع المضيف واللاجئين (الفقرة ٧٠)؛
 - ◀ تعزيز جودة النظم الصحية الوطنية لتيسير استفادة اللاجئين والمجتمعات المضيفة منها (الفقرة ٧٢)؛
 - ◀ توفير الدعم لتيسير الحصول على خدمات الرعاية الاجتماعية والصحية المراعية للسن، والإعاقة، ونوع الجنس (الفقرة ٧٥)؛
 - ◀ المساعدة الغذائية الموجهة لتلبية الاحتياجات الغذائية والتغذية العاجلة، بما في ذلك التوسع في استخدام التحويلات النقدية أو نُظم الحماية الاجتماعية وتقديم الدعم في الوقت نفسه لحصول اللاجئين والمجتمعات المضيفة على شبكات السلامة الاجتماعية المراعية للتغذية (الفقرة ٨١).
- الجزء الثاني من الميثاق العالمي هو الإطار الشامل للاستجابة للاجئين (CRRF). وتتمثل الأربعة الرئيسية فيما يلي:

١. تخفيف الضغوط على البلدان التي تستقبل اللاجئين وتستضيفهم؛

٢. تعزيز اعتماد اللاجئين على ذاتهم؛

٣. توسيع نطاق إعادة التوطين في البلدان الثالثة والمسارات التكميلية الأخرى؛

٤. تحسين الظروف التي تتيح للاجئين العودة طوعًا إلى بلدانهم الأصل.^{١٤٩}

فيما يتعلق بالحماية الاجتماعية، يعترف الإطار الشامل للاستجابة للاجئين بالتكاليف الاقتصادية والاجتماعية التي تتحملها البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط التي تستضيف أعدادًا كبيرة من اللاجئين (الفقرة ٦ ج)، بما في ذلك الضغط على الخدمات الاجتماعية، ويدعو إلى توفير الموارد الكافية لدعم البلدان والمجتمعات المضيفة (الفقرة ٨ ج). كما يدعو الدول المضيفة إلى «تقديم المساعدة، قدر الإمكان، من خلال مقدمي الخدمات الوطنيين والمحليين المناسبين، مثل السلطات العامة للصحة والتعليم والخدمات الاجتماعية وحماية الأطفال» (الفقرة ٧ ب). في المنتدى العالمي للاجئين،^{١٥٠} الذي نظّمته المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وعُقد في جنيف في ديسمبر ٢٠١٩، تعهدت منظمة العمل الدولية، من بين أمور أخرى، بدعم جهود الحكومات لضمان الوصول العادل إلى الحماية الاجتماعية للاجئين والمجتمعات المضيفة.

^{١٤٩} المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، بدون تاريخ.

^{١٥٠} خلال المنتدى العالمي للاجئين (GRF)، تعهدت عدد من الدول بتطوير أنظمة حماية اجتماعية شاملة للاجئين والمجتمعات المضيفة. على سبيل المثال، تعهدت حكومة إثيوبيا بضمان أن يتمكن كل من اللاجئين والمجتمعات المضيفة (وخاصة الفئات الضعيفة مثل النساء والأطفال والأشخاص ذوي الإعاقة وكبار السن) من الوصول إلى خدمات الحماية الاجتماعية الوطنية والاستفادة منها بطريقة فعالة. لمزيد من المعلومات، انظر [المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين-المنتدى العالمي للاجئين](#).

٣-٢-٧ اللاجئين والحق في الحماية الاجتماعية

الوصول إلى الحماية الاجتماعية هو حق من حقوق الإنسان المنصوص عليها في عدة صكوك دولية، والتي، من خلال توسيع هذا الحق ليشمل كل فرد في المجتمع بغض النظر عن الوضع القانوني أو الأصل أو الجنسية، تشمل اللاجئين في نطاق تطبيقها (انظر الفصل ٢).

تحتوي المواد ٢٠-٢٤ من اتفاقية عام ١٩٥١ على أحكام مهمة تتعلق بالرعاية والأمن الاجتماعي. تنص المادة ٢٣ على: «منح الدول المتعاقدة للاجئين المقيمين بصورة شرعية على أرضها نفس المعاملة الخاصة بالمواطنين فيما خص المساعدة والإسعاف العام». في تعليقاتها على مشروع التعليق العام [لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية] بشأن الحق في شروط عمل عادلة ومرضية (المادة ٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية)، تشير المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين إلى أن هذه المادة «تهدف إلى ضمان أن اللاجئين يحق لهم الاستفادة من برامج المساعدة الاجتماعية والرعاية الوطنية التي يتمتع بها المواطنون، حتى لو لم يستوفوا أيًا من شروط الإقامة المحلية أو الانتماء التي قد تطلب من المواطنين». يجب أن يُعطى هذا البند تفسيرًا واسعًا ويشمل، من بين أمور أخرى، الإغاثة والمساعدة للأشخاص المحتاجين بسبب المرض أو العمر أو الإعاقة الجسدية أو العقلية أو الظروف الأخرى والرعاية الطبية» (المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ٢٠١٥، الفقرة ١٥).

تنص المادة ٢٤ من اتفاقية عام ١٩٥١ على ما يلي:

١ تمنح الدول المتعاقدة للاجئين المقيمين على أرضها بصورة مشروعة نفس المعاملة الممنوحة للمواطنين بالنسبة للأمور التالية:

(أ) بقدر ما تكون الأمور التالية خاضعة للقوانين والأنظمة أو لمراقبة السلطات الإدارية: الأجر بما فيه التعويضات العائلية عندما تشكل جزءًا من الأجر، ساعات العمل، الترتيبات الخاصة بساعات العمل الإضافية، الإجازات المدفوعة، القيود على العمل في المنزل، الحد الأدنى لسن العمل، التدريب والتأهيل المهني، عمل النساء والأحداث والاستفادة من منافع العقود الجماعية؛

(ب) الضمان الاجتماعي (الأحكام القانونية الخاصة بطوارئ العمل، الأمراض المهنية، الأمومة، المرض، العجز، الشيخوخة، الوفاة، البطالة، الأعباء العائلية، أو أي مخاطر أخرى تنص عليها القوانين والأنظمة والمشمولة بنظام الضمان الاجتماعي) مع التحفظات التالية:

(i) الترتيبات الخاصة الهادفة للإبقاء على الحقوق المكتسبة أو التي هي قيد الاكتساب؛

(ii) القوانين والأنظمة الخاصة ببلد الإقامة والمتعلقة بالتقديرات أو بأجزاء من التقديرات المدفوعة بكاملها من الأموال العامة والتعويضات المدفوعة للأشخاص الذين لا يستجمعون شروط المساهمة المفروضة لمنح راتب تعاقدي.

٢. أن حق اللاجئين بالتعويض عن الوفاة الناتجة عن طارئ عمل أو عن مرض مهني لا يتأثر بفعل إقامة المستحق خارج أرض الدولة المتعاقدة.

٣. تشمل الدول المتعاقدة اللاجئين بالمزايا الناتجة عن الاتفاقيات المعقودة بينها أو التي يمكن أن تعقدها والخاصة بالإبقاء على الحقوق المكتسبة أو التي هي قيد الاكتساب على صعيد الضمان الاجتماعي وبقدر ما يستجمع اللاجئين الشروط الملحوظة لمواطني البلدان موقعة الاتفاقيات المذكورة.

٤. تنظر الدول المتعاقدة بعين العطف في إمكانية شمول اللاجئين قدر المستطاع بمنافع مثل تلك الاتفاقيات المعقودة أو التي ستعقد بين الدول المتعاقدة وتلك غير المتعاقدة.

ومع ذلك، يجب أن يؤخذ في الاعتبار أن العديد من الدول وضعت تحفظات على المادة ٢٤ وبالتالي فهي غير ملزمة بأحكامها^{١٥١}.

فيما يتعلق باتفاقيات منظمة العمل الدولية بشأن الضمان الاجتماعي التي تم تحليلها أعلاه، فإن اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا) لعام ١٩٥٢ (رقم ١٠٢) تنطبق على اللاجئين بناءً على مبدأ المساواة في المعاملة. ومع ذلك، لأن هذا المبدأ يعتمد على المعاملة بالمثل، فإنه يمكن، في الممارسة العملية، أن يعيق وصول اللاجئين إلى حقوقهم بشكل أكثر تحديدًا، تنص المادة ٦٨ من الاتفاقية على:

١. يتمتع المقيمون من غير الوطنيين بنفس الحقوق التي يتمتع بها المقيمون الوطنيين؛ على أنه يجوز وضع قواعد خاصة بشأن الإعانات أو أجزاء الإعانات التي تمول بكاملها أو يمول جزؤها الأكبر من الأموال العامة، بشأن النظم الانتقالية من أجل غير الوطنيين ومن أجل رعايا الدولة العضو المولودين خارج أرضها.

٢. في ظل نظم الضمان الاجتماعي القائمة على الاشتراكات التي تغطي المستخدمين، يتمتع الأشخاص المحميون من رعايا دولة عضو أخرى قبلت الالتزامات الناشئة عن الجزء ذي الصلة من هذه الاتفاقية، بنفس الحقوق التي يتمتع بها

١٥١ أنغولا، كندا، مصر، إستونيا، فنلندا، إيران (الجمهورية الإسلامية)، لاتفيا، ليختنشتاين، مالاوي، موناكو، نيوزيلندا، بولندا، السويد، تيمور الشرقية، المملكة المتحدة وزيمبابوي قدموا تحفظات على كل أو جزء من المادة ٢٤.

٦ من الاتفاقية على ما يلي:

تتعهد كل دولة عضو تسري عليها هذه الاتفاقية بأن تتيح دون تمييز على أساس الجنسية أو العرق أو الديانة أو الجنس للمهاجرين الوافدين الموجودين بصورة قانونية على أراضيها، معاملة لا تقل مواتاه عن المعاملة التي تتيحها لمواطنيها، وذلك بالنسبة لما يلي:

[...]

(ب) الضمان الاجتماعي (أي الأحكام القانونية المتعلقة بإصابات العمل، والوضع، والمرض، والعجز، والشيخوخة، والوفاة، والبطالة، والمسؤوليات العائلية، وأي حالة أخرى يغطيها نظام الضمان الاجتماعي وفقاً للقوانين أو اللوائح الوطنية)، شريطة التقيد بما يلي:

(i) الترتيبات المناسبة التي قد تكون موضوعاً للحفاظ على الحقوق المكتسبة والحقوق الجارية اكتسابها،

(ii) الترتيبات الخاصة التي تقرها القوانين أو اللوائح الوطنية في بلد المهجر فيما يتعلق بالإعانات أو أجزاء الإعانات التي تدفع بكاملها من الصناديق العامة، وبالإعانات التي تدفع للأشخاص الذين لا يوفون بشروط دفع الاشتراكات المقررة لاستحقاق المعاش التعاقد العادي؛

[...]

في عدة مناسبات، شمل فريق الخبراء المعني بتطبيق اتفاقية العمل الدولية (CEACR) اللاجئين صراحة في نطاق تطبيق المواد ٢ و ٦ و ٧ من الاتفاقية.^{١٥٢}

توصية الهجرة من أجل العمل (المراجعة) غير الملزمة، ١٩٤٩ (رقم ٨٦) تكمل الاتفاقية رقم ٩٧ وتشمل أحكاماً بشأن اللاجئين والنازحين. على وجه الخصوص، تنص على أن الدول الأعضاء يجب أن «تسهل لهذا الغرض التوزيع الدولي للأيدي العاملة» (الفقرة ٤(١)) وتوفر خدمات المعلومات والمساعدة المجانية والمساعدة الطبية. يعزز الاتفاق النموذجي للهجرة المؤقتة والدائمة للعمل، بما في ذلك هجرة اللاجئين والنازحين، الملحق بالتوصية، تبادل المعلومات بين السلطات المختصة في الإقليم المهاجر منه واللجوء «أو في حالة اللاجئين والمرحّلين، إلى أي هيئة مقامة وفقاً لأحكام صك دولي ومكلفة بحماية اللاجئين والمرحّلين» (المادتان ١ و ٤) وإبرام اتفاقية منفصلة بشأن الضمان الاجتماعي (المادة ٢١).

ذكرت لجنة الخبراء المستقلين المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات (CEACR) أن أحكام اتفاقية العمال المهاجرين

رعايا الدولة العضو المعنية فيما يتعلق بالجزء المذكور، على أنه يجوز إخضاع تطبيق هذه الفقرة لشرط توفر اتفاقيات ثنائية أو متعددة الأطراف تنص على المعاملة بالمثل.

تنص اتفاقية المساواة في المعاملة (الضمان الاجتماعي) لعام ١٩٦٢ (رقم ١١٨) صراحة على ما يلي: «تطبق أحكام هذه الاتفاقية على اللاجئين وعديمي الجنسية دون اشتراط المعاملة بالمثل» (المادة ١٠(١)). يحدد أن مبدأ المساواة في المعاملة يجب أن ينطبق على الرعاية الطبية، وإعانات المرض، وإعانات إصابات العمل، والإعانات العائلية بشرط أن يكون المستفيد قد أقام على أرض الدولة العضو، على الرغم من أن مثل هذا الشرط قد ينطبق على مزايا أخرى (المادة ٤(٢)).

توصية أسس الحماية الاجتماعية، ٢٠١٢ (رقم ٢٠٢) تدعو إلى إنشاء أسس وطنية للحماية الاجتماعية توفر الضمانات الأساسية من الضمان الاجتماعي المشار إليها في هذه التوصية، على الأقل، أن يتمكن جميع المحتاجين من الوصول إلى الرعاية الصحية الأساسية وأمن الدخل الأساسي على مدار دورة حياتهم. يجب أن تشمل هذه «...على الأقل لجميع المقيمين والأطفال، على نحو ما هو محدد في القوانين واللوائح الوطنية» (الفقرة ٦).

توصية العمل اللائق من أجل السلام والقدرة على الصمود، ٢٠١٧ (رقم ٢٠٥) «تطبق هذه التوصية على جميع العمال والباحثين عن عمل وعلى جميع أصحاب العمل، في كافة قطاعات الاقتصاد المتضررة من أوضاع الأزمات الناجمة عن النزاعات والكوارث» (الفقرة ٤). ويواصل النص بالقول إن «الأعضاء يجب أن يؤسسوا أو يعيدوا تأسيس أو يحافظوا على أسس الحماية الاجتماعية، وكذلك يسعون لسد الفجوات في تغطيتها، مع الأخذ في الاعتبار اتفاقية الضمان الاجتماعي (معايير أرضيات الحماية الاجتماعية) ١٩٥٢ (رقم ١٠٢) وتوصية أرضيات الحماية الاجتماعية، ٢٠١٢ (رقم ٢٠٢) والمعايير الدولية للعمل الأخرى ذات الصلة». في القسم الحادي عشر (اللاجئون والعائدون)، تنص الفقرة ٣٣ على أن «[...] ينبغي للدول الأعضاء أن تشمل اللاجئين في الإجراءات التي تتخذها فيما يتعلق بالعمالة والتدريب والنفاد إلى سوق العمل، حسب مقتضى الحال وبصورة خاصة: [...] (و) تسهيل، عند الاقتضاء، قابلية نقل مستحقات الإعانات المرتبطة بالعمل وبالضمان الاجتماعي، بما فيها المعاشات التقاعدية، تمشياً مع الأحكام الوطنية للبلد المضيف».

تنطبق اتفاقية العمال المهاجرين (مراجعة) لعام ١٩٤٩ (رقم ٩٧) على العامل المهاجر، الذين يُعرف بأنه «شخصاً يهاجر من بلد إلى آخر بغية شغل وظيفة» (المادة ١١). تنص المادة

^{١٥٢} طلب مباشر (CEACR) - تم اعتماده في عام ٢٠٠٧، ونشر في الدورة السابعة والتسعين [مؤتمر العمل الدولي (ILC)] (٢٠٠٨): اتفاقية الهجرة من أجل العمل (منقحة)، ١٩٤٩ (رقم ٩٧) - بليز (التصديق: ١٩٨٣)؛ طلب مباشر (CEACR) - تم اعتماده في عام ٢٠٠١، ونشر في الدورة التسعين (ILC) (٢٠٠٢): اتفاقية الهجرة من أجل العمل (منقحة)، ١٩٤٩ (رقم ٩٧) - نيوزيلندا (التصديق: ١٩٥٠).

◀ الحفاظ على الحقوق قيد الاكتساب، الذي يسمح بتجميع/توحيد فترات التأمين أو العمل أو الإقامة المطلوبة لاكتساب الحقوق والحفاظ عليها واستعادتها؛ و

◀ الحفاظ على الحقوق المكتسبة وتوفير الاعانات في الخارج، الذي يسمح بالحفاظ على أي حق مكتسب عبر الأراضي دون أي قيود على الدفع.

توصي التوصية أيضًا بعقد «الترتيبات الإدارية والمالية المناسبة، بغرض إزالة العقبات التي قد تعترض دفع اعانات العجز، والشيخوخة، والورثة، واعانات إصابات العمل، ومنح الوفاة، التي يكتسب فيها حق بموجب تشريعها، للمستفيدين من رعاية دولة عضو، أو من اللاجئين أو من عديمي الجنسية المقيمين في الخارج» (الفقرة ٣).

المبادئ التوجيهية غير الملزمة بشأن دخول اللاجئين وغيرهم من النازحين قسراً إلى سوق العمل، ٢٠١٦ (منظمة العمل الدولية ٢٠١٦) تذكر صراحةً الحماية الاجتماعية في مبادئ توجيهيين:

١٩. ينبغي للدول الأعضاء أن تتخذ خطوات لتسهيل قابلية صرف المستحقات المرتبطة بالعمل (من قبيل إعانات الضمان الاجتماعي، بما في ذلك المعاشات التقاعدية) [...] للاجئين وغيرهم من النازحين قسراً بين دول المنشأ والعبور والمقصد.

٢٢. ينبغي للدول الأعضاء أن تعتمد أو تعزز سياسات وطنية ترمي إلى النهوض بتكافؤ الفرص والمساواة في المعاملة للجميع، ولا سيما المساواة بين الجنسين، وأن تعترف بالاحتياجات الخاصة لدى النساء والشباب والأشخاص ذوي الإعاقة، فيما يتعلق بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، وظروف العمل، والحصول على الخدمات العامة الجيدة، والأجور، والحق في الحصول على إعانات الضمان الاجتماعي لصالح اللاجئين وغيرهم من الأشخاص النازحين جبراً، وتنقيف اللاجئين وغيرهم من النازحين قسراً وأن تطلعهم على حقوقهم في العمل وتدابير الحماية المتاحة لهم.

لذا، فإن الإطار القانوني الدولي واضح: إن منح اللاجئين حق الحصول على الضمان الاجتماعي وضمان اندماجهم الاجتماعي والاقتصادي أمر أساسي لتحقيق حل دائم ومستدام لكل من اللاجئين والدول المضيفة. ومع ذلك، غالباً ما تعيق تطبيق المعايير الدولية على المستوى الوطني الأطر القانونية والسياسية الوطنية غير الكافية والعقبات العملية الأخرى، بما في ذلك، من بين أمور أخرى، نقص المعلومات، وحواجز اللغة، والممارسات التمييزية. سيتم في القسم التالي توضيح هذه التحديات واقتراح حلول محتملة.

(أحكام تكميلية) لعام ١٩٧٥ (رقم ١٤٣) تنطبق على جميع العمال الذين يعملون خارج بلدانهم الأصلية، بما في ذلك اللاجئين. ينقسم الاتفاق إلى جزئين، يمكن التصديق عليهما بشكل مستقل عن بعضهما البعض. حيث يدعو الجزء الأول الدول الأعضاء إلى احترام الحقوق الأساسية لجميع العمال المهاجرين، بما في ذلك أولئك الذين في وضع غير منظم. يجب أن يتمتع العامل المهاجر الذي لا يمكن تسوية وضعه، بالمساواة في المعاملة له ولأسرته «فيما يتعلق بالحقوق الناشئة عن أي استخدام سابق من حيث الأجر، والتأمين الاجتماعي، والمزايا الأخرى» (المادة ٩). الجزء الثاني يحتوي على أحكام تهدف إلى ضمان المساواة في الفرص والمعاملة للعمال المهاجرين في وضع منتظم، بما في ذلك فيما يتعلق بالضمان الاجتماعي (المادة ١٠).

تنطبق أحكام توصية العمال المهاجرين لعام ١٩٧٥ (رقم ١٥١) على جميع العمال الذين يعملون خارج بلدانهم الأصلية، بما في ذلك اللاجئين.

اتفاقية الحفاظ على الحقوق في مجال الضمان الاجتماعي، ١٩٨٢ (رقم ١٥٧) تعزز عقد اتفاقيات ثنائية ومتعددة الأطراف تنفذ مبدأ الحفاظ على الحقوق قيد الاكتساب والحقوق المكتسبة ويحدد أن هذه الاتفاقيات يجب أن تنطبق على اللاجئين والأشخاص عديمي الجنسية المقيمين في إقليم دولة طرف (المادة ٤(٣)). كما ينص على أن «تضمن كل دولة عضو تقديم اعانات نقدية للعجز والشيخوخة، والورثة واعانات حوادث العمل والأمراض المهنية، وكذلك المنح عند الوفاة، التي يكتسب فيها حق بموجب تشريع هذه الدولة العضو للمستفيدين من رعاية دولة عضو، أو للاجئين أو عديمي الجنسية، أيًا كان يوجد محل اقامتهم الدائمة» (المادة ٩). ومع ذلك، يجب الإشارة إلى أنه حتى أكتوبر ٢٠٢١، لم تصدق سوى أربع دول (قرغيزستان، الفلبين، إسبانيا والسويد) على هذه الاتفاقية.

توصية الحفاظ على حقوق الضمان الاجتماعي، ١٩٨٣ (رقم ١٦٧) تنص على ما يلي: «ينبغي للدول الأعضاء المرتبطة بصك ضمان اجتماعي ثنائي أو متعدد الأطراف، أن تسعى، باتفاق مشترك، إلى أن تمتد مزايا أحكام هذا الصك، إلى رعاية كل دولة عضو أخرى، وإلى اللاجئين وعديمي الجنسية المقيمين على أراضي كل دولة عضو أخرى.» (الفقرة ٢) فيما يتعلق بثلاث من المبادئ الخمسة الرئيسية المتعلقة بتنسيق الضمان الاجتماعي وحماية العمال المهاجرين (انظر الفصل ٢ أعلاه):

◀ تحديد التشريع المنطبق، الذي يضمن أن الضمان الاجتماعي للاجئ/الشخص عديم الجنسية يخضع لتشريع دولة واحدة فقط في كل مرة؛



◀ الإطار ٢-٧ حماية حقوق اللاجئين وغيرهم من النازحين قسراً خلال جائحة كوفيد-١٩

تواصل جائحة كوفيد-١٩ إحداث الفوضى في الدول وأنشطتها الاقتصادية. لقد شعر اللاجئون وغيرهم من الأشخاص النازحين جبراً بتأثيره على الصحة والتشغيل والإدماج الاجتماعي للمواطنين، حيث يجدون صعوبة متزايدة في إعالة أنفسهم وعائلاتهم.

يزيد وضعهم القانوني الهش والقيود المرتبطة بحركتهم من توترهم العقلي والجسدي ويجعلان من الصعب بشكل متزايد عليهم الحصول على العمل والحفاظ عليه والحصول على الحماية الاجتماعية. يزيد ذلك من تفاقم التأثير السلبي لجائحة كوفيد-١٩ بينما يقلل من وصولهم إلى استراتيجيات التكيف. التحديات التي يواجهونها تشمل:

- ◀ فقدان الدخل والوظائف، مما يزيد من انعدام الأمن الغذائي لديهم، ويحد من وصولهم إلى الرعاية الصحية ويعرض التعليم المستمر لأطفالهم للخطر؛
- ◀ محدودية الوصول إلى الحماية الاجتماعية بسبب المتطلبات (الجنسية، تصاريح العمل الصالحة أو الاستخدام الرسمي) التي تستبعد فعلياً اللاجئين وعائلاتهم؛
- ◀ صعوبة في تطبيق تدابير الحماية المتعلقة بكوفيد-١٩ في مكان العمل بسبب نوع المهنة أو محدودية الوصول إلى معدات الحماية الشخصية؛
- ◀ تآكل ظروف العمل وضعف آفاق الاندماج الاجتماعي بسبب الآثار الاجتماعية والاقتصادية للجائحة، خاصة وأن قوة تفاوض اللاجئين محدودة.
- ◀ خطر العنف القائم على النوع الاجتماعي، والعمل الجبري وعمل الأطفال بسبب الوضع المتزايد الضعف للسكان اللاجئين خلال الجائحة؛
- ◀ الأثر الاقتصادي السلبي للفيروس على المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم والعمال لحسابهم الخاص الذين لديهم وصول محدود إلى التمويل والأرض والممتلكات ومدخرات واستثمارات ونقد منخفضة.
- من أجل التخفيف من التأثير السلبي للجائحة على اللاجئين والأشخاص المشردين قسراً، من الأهمية القصوى أن يفهم جميع أصحاب المصلحة - بما في ذلك الحكومات ومنظمات أصحاب العمل والعمال - أن المعايير الدولية للعمل هي محور هذا الاستجابة. يمكن تقسيم خيارات السياسة المحددة إلى فئتين:

حماية اللاجئين في مكان العمل من خلال:

- ◀ تحديد الاحتياجات الخاصة باللاجئين ومراقبتهم من خلال التقييمات السريعة (تشمل الأمثلة العراق، باكستان وتونس)؛
- ◀ تبسيط الإجراءات للحصول على وتجديد تصاريح العمل من أجل منع اللاجئين من الوقوع في وضع غير منظم. اتخذت إيطاليا وأيرلندا وبولندا والبرتغال خطوات لتمديد أو تجديد تلقائي للمستندات المتعلقة بوضع الإقامة أو اللجوء خلال أشهر الذروة للأزمة؛
- ◀ ضمان الأجور العادلة والوصول إلى العدالة، بغض النظر عن الوضع القانوني؛
- ◀ تمكين تمثيل اللاجئين من خلال ممارسة حقهم في حرية التجمع والتفاوض الجماعي؛
- ◀ توفير جميع العمال، بغض النظر عن الوضع، بالوسائل والمعلومات اللازمة لتطبيق تدابير السلامة والصحة في مكان العمل وضمان توفر المعلومات بلغة يمكن للاجئين فهمها. في إيطاليا، يوفر بوابة معلومات متعددة اللغات، JUMA، للاجئين وطالبي اللجوء معلومات حول COVID-١٩ بـ ١٥ لغة مختلفة؛
- ◀ اتخاذ تدابير لمكافحة التمييز والعنف والتحرش في العمل.

ضمان التعافي الشامل والمستدام من خلال:

- ◀ الاعتراف بمهارات اللاجئين ومساهماتهم في التعافي من خلال رفع القيود ومنحهم الوصول إلى فرص العمل في القطاعات الأساسية (مثل المهن الطبية، اللوجستيات، الغذاء والتجزئة) في أوقات الأزمات؛
- ◀ ضمان وصول اللاجئين وعائلاتهم إلى تدابير الحماية الاجتماعية كعنصر لا غنى عنه في الاستجابة للأزمات من أجل منعهم من الانزلاق أعمق في الفقر؛
- ◀ تمكين اللاجئين ذوي الإعاقة من المشاركة الكاملة في عالم العمل من خلال تدابير السلامة والصحة المهنية الشاملة للإعاقة (OSH) وتدابير الحماية الاجتماعية وظروف العمل الميسرة والشاملة. إذا تم حمايتهم بشكل كافٍ، يمكن للاجئين ذوي الإعاقة أن يكونوا منتجين مثل الأشخاص غير المعاقين؛
- ◀ إدراج العمال والرواد اللاجئين في تدابير التحفيز الاقتصادي، مثل التدريب على الإدارة والمرونة، حتى يتمكنوا من اكتساب المهارات والقدرات اللازمة لتكييف أعمالهم خلال الأزمة؛
- ◀ تشجيع التماسك الاجتماعي من خلال برامج متوازنة لخلق فرص العمل لكل من المواطنين واللاجئين.

المصدر: منظمة العمل الدولية ٢٠٢٠

٣-٧ العقبات والفجوات في الحماية والتحديات

إليه كخطوة أولى نحو الإقامة الدائمة أو الاندماج المحلي. بالإضافة إلى ذلك، كما ذكر أعلاه، لم تصدق جميع الدول على اتفاقية ١٩٥١،^{١٥٣} وحقيقة أن العديد من الدول الأطراف قد وضعت تحفظات على بعض موادها، بما في ذلك تلك المتعلقة بالحماية الاجتماعية، تشكل عائقًا كبيرًا أمام تمتع اللاجئين بحقوقهم في الحماية الاجتماعية.

مثل العمال المهاجرين، يجد اللاجئون الذين يتقدمون بطلب للحصول على إعانات الضمان الاجتماعي في البلد المضيف صعوبة شائعة في التأهل للحصول على الإعانات، وخاصة الإعانات طويلة الأجل (الشيخوخة، الناجين والعجز)؛ على سبيل المثال، غالبًا ما تتطلب المعاشات التقاعدية المقدمة من خلال نظام اشتراكات عددًا أدنى من سنوات الاشتراك. الكثير من اللاجئين في سن العمل وكبار السن قد قضوا بعض سنواتهم الإنتاجية في البلد الذي فروا منه ويجب عليهم البدء من الصفر في البلد المضيف. علاوة على ذلك، حيث انهارت الدول وتغيرت الأنظمة، قد يكون النظام السابق للضمان الاجتماعي قد تم حله وفقدت جميع المساهمات فيه.

علاوة على ذلك، لأن اللاجئين هم، بحكم تعريفهم، أشخاص فروا من بلدهم الأصلي خوفًا من الاضطهاد، فإنهم لا يستطيعون الاستفادة من حمايته. نتيجة لذلك، يتم كسر ما يسمى بـ «العقد الاجتماعي» مع ذلك البلد، والذي يتضمن دفع الضرائب والالتزامات الأخرى مقابل الحماية الاجتماعية، والوصول إلى التعليم والرعاية الصحية وغيرها من الحقوق (ماخيم ٢٠٠٩). لهذا السبب، غالبًا ما يفقد اللاجئون المساهمات التي دفعوها في بلدهم الأصلي وحتى في الحالات التي توجد فيها اتفاقيات للضمان الاجتماعي ثنائية أو متعددة الأطراف، قد لا يتم تطبيقها من قبل البلد الأصلي، خاصة في حالات النزاع الداخلي أو غياب الحكم الفعال. ومع ذلك، حيث تكون كل من الدولة المضيفة ودولة المقصد طرفين في اتفاقية عام ١٩٥١، فإنهما ملزمان بتמיד الفوائد المحددة في أي اتفاقيات بينهما للاجئين، «بشرط أن تكون هذه الإعانات خاضعة فقط للشروط التي تنطبق على مواطني الدول الموقعة على الاتفاقيات المعنية» (المادة ٢٤ (٣)).

٢-٣-٧ العقبات العملية

بالإضافة إلى هذه العقبات، يواجه اللاجئون غالبًا عقبات عملية أخرى من طبيعة غير قانونية.

على سبيل المثال، كما ذكر أعلاه، حتى عندما يمنح القانون الوطني اللاجئين حق الوصول القانوني إلى الحماية الاجتماعية، فقد تكون هذه الحماية غير متاحة عمليًا بسبب الحواجز اللغوية أو الثقافية، أو التمييز، أو المشكلات الإدارية،

أو نقص المعلومات والوعي بحقوقهم. (انظر الفصل الأول). قد يتم توجيه التمييز في دول الاستضافة نحو مجموعات

يتأثر حصول اللاجئين الفعّال على الضمان الاجتماعي في بلد الاستضافة بعدة عوامل، بما في ذلك الإطار القانوني والإداري للدولة ونظام الضمان الاجتماعي والخطوات النشطة التي تتخذها لتسهيل هذا الوصول. تنقسم هذه العوامل، مثل تلك التي تم تحليلها في فصول أخرى في سياق حصول العمال المهاجرين على الحماية الاجتماعية، إلى نوعين. من ناحية، قد تكون مرتبطة بالنظام القانوني للدولة المضيفة أو باتفاقياتها الثنائية أو متعددة الأطراف مع الدولة المرسل؛ ومن ناحية أخرى، حتى عندما يكون للاجئين نظرًا حق الحصول على هذه الحقوق، يمكن أن تعيق التمتع الفعلي بها عقبات مثل نقص المعرفة، نقص الأموال، الحواجز الإدارية واللغوية، والتمييز.

١-٣-٧ العقبات القانونية

قد يتم استبعاد اللاجئين وطالبي اللجوء قانونيًا من الإطار التشريعي للدولة المضيفة.

أظهرت دراسة تشريعات ١٢٠ دولة أن تشريعات ٥٦ دولة فقط تحتوي على أحكام صريحة تمنح اللاجئين حق الوصول إلى الضمان الاجتماعي وأن ٤٠ دولة فقط منحت حق الوصول إلى طالبي اللجوء (فان بانهويس، كازي-أول وبينيت ٢٠١٧).

يواجه اللاجئون عقبات محددة في الحصول على الحماية الاجتماعية التشاركية وغير التشاركية بسبب جنسيتهم، ووضع إقامتهم (غالبًا مؤقت)، ونوع العمل، وطول مدة إقامتهم غير المتوقعة، وعدد سنوات مساهماتهم المحدود. قد تمنعهم هذه العقبات أيضًا من الوصول إلى سوق العمل المنظم، وبالتالي الحماية الاجتماعية القائمة على العمل. عدد من الدول كانت مترددة في منح اللاجئين حق الوصول إلى سوق العمل، خاصة في حالات التدفق الضخم، لأنها تخشى تشويه سوق العمل وزيادة معدلات البطالة بين السكان المضيفين.

يجب أن يؤخذ في الاعتبار أن التدفقات الضخمة للاجئين لها أكبر تأثير على الدول المجاورة، وخاصة الدول ذات الدخل المنخفض والمتوسط، التي تعاني من تحديات اقتصادية واجتماعية قائمة مسبقًا. في عام ٢٠١٩، استضافت المناطق النامية ٨٥ في المائة من لاجئي العالم، والتي غالبًا ما تفتقر إلى أنظمة حماية اجتماعية وطنية فعالة حتى لمواطنيها (المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ٢٠١٩). بدون تضامن دولي كافٍ، قد تظل حماية اللاجئين مؤقتة ومحدودة.

علاوة على ذلك، قد تكون الدول مترددة في منح اللاجئين حق الحصول على الحماية الاجتماعية لأن ذلك قد يُنظر

^{١٥٣} اعتبارًا من يوليو ٢٠٢١، هناك ١٤٩ دولة طرف في الاتفاقية و/أو بروتوكولها.

الحصول فقط على الرعاية الصحية). على أي حال، يجب ملاحظة أن هذه الحقوق عادةً لا تكون على قدم المساواة مع تلك الممنوحة للمواطنين أو للمقيمين الأجانب الآخرين. علاوة على ذلك، يمكن أن تكون إجراءات اللجوء طويلة ومعقدة للتأخير. يمكن لمقدمي الطلبات الذين يتم رفض طلباتهم للحصول على وضع اللجوء، في بعض الحالات، تقديم استئناف، ولكن هذا سيستغرق فترة انتظار طويلة أخرى دون وضع قانوني، وفي بعض الحالات، رسوم قانونية إضافية.

◀ ٧-٤ من الحق إلى الواقع: ممارسات الدول

٧-٤-١ لماذا يتم توسيع الحماية الاجتماعية للاجئين وطالبي اللجوء؟

هناك مجموعة متنوعة من الأسباب لتوفير الحماية الاجتماعية للاجئين وطالبي اللجوء. لدى الجميع، بما في ذلك اللاجئين، الحق في الضمان الاجتماعي وفقاً للقانون الدولي لحقوق الإنسان. لا تحسن حماية اللاجئين من مخاطر الحياة (مثل المرض، الأمومة، الشيخوخة وإصابات العمل) فقط من أمنهم المالي وتقلل من فقر الأسر؛ بل تقلل أيضاً من انتشار الأمراض والعلل وتوفر في النهاية للدول المضيفة عمالاً أكثر إنتاجية وصحة وقابلية للتوظيف، مما يحسن وضعها الاقتصادي والاجتماعي (المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ٢٠١٢). ضمان وصول اللاجئين إلى العمل والحماية الاجتماعية في بلد الاستضافة هو أيضاً وسيلة لدعم الحلول الدائمة في سياق الأوضاع المطولة. يوفر اللاجئين وطالبو اللجوء مصدراً مهماً للعمالة والأفكار ووجهات النظر الجديدة. بشكل عام، تساهم مشاركتهم في الاقتصاد المحلي في زيادة مستوى اندماجهم في المجتمع وتقليل الاعتماد (ASCR ٢٠١٣، ٣-٤؛ أرنولد-فرنانديز وبولوك ٢٠١٣).

تتيح المشاركة في الاقتصاد المنظم للاجئين تلبية احتياجاتهم الخاصة والمساهمة في الأنظمة المالية والاجتماعية لبلدهم المضيف. إدماجهم في نظام الحماية الاجتماعية للبلد بدلاً من إنشاء هياكل موازية يقلل من التوتر بين اللاجئين والمجتمعات المضيفة، ويعزز الاستدامة المالية لأنظمة الضمان الاجتماعي الوطنية ويقلل الضغط المالي على آليات الحماية الاجتماعية غير التشاركية، بما في ذلك التحويلات النقدية الإنسانية. قد يجبر استبعاد اللاجئين من سوق العمل المنظم للاجئين على قبول وظائف غير مستقرة أو خطيرة، مما يزيد من خطر الأمراض والإصابات المهنية، وكذلك الإساءة والاستغلال. كما أنه يزيد من خطر الإغراق الاجتماعي بتأثير عكسي على ظروف العمل للعمال النظاميين؛ يمكن أن تؤدي فرصة التحايل

معينة من اللاجئين بسبب التوترات التاريخية والدينية والعرقية والسياسية بين دولة الاستضافة وبلد المنشأ للاجئين. تتفاقم الحواجز الإدارية التي يواجهها اللاجئون بسبب صعوبة أو استحالة مطالبة الإدارة أو المؤسسات في بلدانهم الأصلية بتزويدهم بالمعلومات والمستندات الناقصة المتعلقة بمساهمات الحماية الاجتماعية وغيرها من الأمور.

علاوة على ذلك، غالباً ما لا يتم تمثيل اللاجئين أو استشارتهم أثناء تصميم وتنفيذ البرامج ذات الصلة بهم. هذا النهج من صنع السياسات من الأعلى إلى الأسفل يفشل في أخذ تجربتهم الفريدة، وخبرتهم حول مجتمعاتهم، ومعرفتهم بالفجوات في تقديم الخدمات بعين الاعتبار. لذلك، فإن السياسات والبرامج التي تُصمم دون استشارة اللاجئين وعائلاتهم لا تلبّي احتياجاتهم بشكل كافٍ. ومع ذلك، يجب الإشارة إلى أن السنوات الأخيرة شهدت اتجاهاً نحو زيادة شمولية ومشاركة اللاجئين في عمليات صنع القرار، كما يتضح من إعلان نيويورك للاجئين والمهاجرين لعام ٢٠١٦ والميثاق العالمي بشأن اللاجئين لعام ٢٠١٨. ومع ذلك، فإن تطبيق هذه الأحكام يبقى تحدياً (هارلي وهوبس ٢٠٢٠).

أخيراً، بينما تؤثر الحواجز الجغرافية والمالية^{١٥٤} على كل من المواطنين واللاجئين، فإنها غالباً ما تضع عبئاً أكبر على الآخرين لأنها تتفاقم بالعقبات الأخرى المذكورة أعلاه. تجعل حقيقة أن العديد من اللاجئين يعيشون في مناطق نائية أو في مخيمات اللاجئين ويعملون في القطاع غير المنظم بأجور منخفضة ومع وصول محدود أو معدوم إلى التمويل من المستحيل على العديد من الأسر تحمل تكاليف الاحتياجات الأساسية والرعاية الصحية والسكن والتعليم والنقل أو تقديم المساهمات الاجتماعية.

٧-٣-٣ العقبات المحددة التي يواجهها طالبو اللجوء

نظراً لوضعهم كلاجئين قيد الانتظار، غالباً ما لا يتمتع طالبو اللجوء بنفس حقوق اللاجئين أو مواطني البلد المضيف: عادةً ما لا يكون لديهم وضع الإقامة وقد لا يكون لديهم الحق في العمل أو التعليم أو حتى السفر داخل البلاد. في بعض البلدان، يحق لطالبي اللجوء العمل، إما بمجرد الموافقة على طلب لجوئهم أو بعد فترة زمنية معينة. ومع ذلك، غالباً ما يكون هذا الحق محدوداً لقطاعات معينة أو لعدد أقصى من الساعات في الشهر.^{١٥٥} بالإضافة إلى ذلك، قد يكون لطالبي اللجوء الذين ينتظرون قراراً بشأن طلباتهم حقوق محدودة في الحماية الاجتماعية بموجب القوانين الوطنية (على سبيل المثال،

^{١٥٤} على سبيل المثال، عدم القدرة على دفع الاشتراكات أو إجراء المدفوعات النقدية للرعاية الصحية.

^{١٥٥} على سبيل المثال، بينما تمنح السويد طالبي اللجوء الوصول الفوري إلى سوق العمل، لا يُسمح لهم في إيطاليا بالوصول حتى بعد شهرين من الموافقة على طلب اللجوء، بينما تسمح النمسا بالتوظيف فقط في بعض القطاعات العامة وتحدد عدد الساعات التي يمكن العمل بها في الشهر. خارج أوروبا، تمنح دول مثل أرمينيا وإثيوبيا والأردن وجنوب أفريقيا وتركيا وبعض دول أمريكا اللاتينية طالبي اللجوء وصولاً محدوداً فقط إلى العمل. لمزيد من المعلومات، انظر: [MW316: Asylum Seekers and the Right to Work in the European Economic Area | Migration Watch UK](https://www.migrationwatchuk.org/316/MW316: Asylum Seekers and the Right to Work in the European Economic Area)

تشريعية مماثلة.

◀ ينص قانون اللاجئين في جنوب أفريقيا^{١٥٦} والتعديلات عليه^{١٥٧} على حق اللاجئين في العمل والحصول على الضمان الاجتماعي، بما في ذلك إعانات الأطفال، والإعاقاة، والشيخوخة، ورعاية الأطفال، والإغاثة الاجتماعية من الضيق، ومنحة الاعتماد على الرعاية.

◀ في بوركينا فاسو، يتمتع اللاجئون بالوصول إلى الخدمات الأساسية مثل الرعاية الصحية وفقاً للقانون رقم ٢٠٠٨-٠٤٢ بشأن وضع اللاجئين والمرسوم رقم ١١٩-٢٠١١ بشأن آليات تنفيذه.

◀ في جمهورية الكونغو الديمقراطية، يمكن للاجئين الحصول على الحماية الاجتماعية، حيثما كانت متاحة، على نفس أساس المواطنين وفقاً للقانون رقم ٢٠٠١/٠٢١.

◀ في عام ٢٠٢٠، عدلت جيبوتي مرسومها الرئاسي الذي ينظم السجل الاجتماعي ليشمل اللاجئين. يمثل هذا تقدماً كبيراً في السياسة يمهّد الطريق لوصولهم إلى برامج الحماية الاجتماعية، بما في ذلك برنامج المساعدة الاجتماعية الصحية وبرنامج التضامن الأسري الوطني.

يمكن تكييف مزايا الحماية الاجتماعية الحالية لجعلها متاحة للاجئين، بما في ذلك من خلال إزالة أو تخفيف متطلبات الإقامة الدنيا.

أمثلة:

◀ في فرنسا، تنص أحكام قانون الضمان الاجتماعي صراحةً على إعفاء اللاجئين من متطلبات الإقامة للحصول على إعانات الأسرة وإعانات الشيخوخة^{١٥٨}.

◀ في نظام أستراليا، يُعفى اللاجئون من فترة الانتظار التي تستمر لمدة عامين والتي تعيق عادةً حصول الأجانب على الضمان الاجتماعي^{١٥٩}. لم يكن لدى المغرب هياكل قانونية رسمية لمعالجة القضايا المتعلقة بالمهاجرين واللاجئين بفعالية (المغرب، وزارة الشؤون الخارجية والتعاون الدولي ٢٠١٩)؛ حيث إن التنظيم الوحيد ذي الصلة، قانون الأجانب لعام ٢٠٠٣، تجاهل إلى حد كبير حقوق المهاجرين واللاجئين وفرض عقوبات صارمة على المهاجرين غير النظاميين. تم تطوير ثلاثة مشاريع قوانين بشأن الهجرة واللجوء والاتجار بالبشر لاستبدال ذلك القانون، وتم اعتماد أحدها، وهو قانون

على نظام التوظيف والضرائب العادي إلى ضغط تنازلي على الأجور وظروف العمل، خاصة بالنسبة للعمال ذوي المهارات المنخفضة. بينما يبدو هذا سهلاً على الورق، فإن إنشاء أو تعديل الأنظمة القائمة غالباً ما يكون مقيداً بالإرادة السياسية و/أو الحيز المالي، وهما عاملان يجب التغلب عليهما في ضوء المساهمة الإيجابية الصافية التي يقدمها اللاجئون وطالبو اللجوء الذين يتم دمجهم بشكل صحيح في دول المقصد.

في الختام، يمكن أن يساعد دمج اللاجئين وطالبي اللجوء في سوق العمل ونظام الحماية الاجتماعية في تعزيز العدالة الاجتماعية، وتجديد نظام الضرائب، واستقرار آثار شيخوخة السكان.

٧-٤-٢ خيارات السياسات وممارسات الدول

تتحمل الدول مسؤولية بموجب القانون الدولي لضمان حصول اللاجئين على الحماية الاجتماعية. هناك عدد من الخيارات والسياسات التي يمكنهم اعتمادها من أجل الوفاء بهذا الالتزام والتغلب على العقبات القانونية والعملية المذكورة أعلاه.

في البداية، ينبغي عليهم التصديق على الأدوات القانونية ذات الصلة وتكييف تشريعاتهم مع المعايير الدولية، بما في ذلك اتفاقية عام ١٩٥١، وبروتوكول عام ١٩٦٧ الملحق بها، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام ١٩٧٦، واتفاقيات منظمة العمل الدولية ذات الصلة. ينبغي عليهم أيضاً النظر في إنشاء أنظمة جديدة للحماية الاجتماعية أو تعديل الأنظمة القائمة - بما في ذلك أسس الحماية الاجتماعية - من أجل تلبية الاحتياجات الخاصة للاجئين وطالبي اللجوء، خاصة فيما يتعلق بالمتطلبات المتعلقة بالمساهمات والإقامة.

يجب أن توفر الأطر القانونية الوطنية للاجئين الحصول على الحماية الاجتماعية وتضمن المساواة في المعاملة بين اللاجئين والمواطنين.

أمثلة:

◀ ينص قانون اللاجئين في باراغواي على أن «[للاجئين الحق في العمل، وفي الضمان الاجتماعي، وفي التعليم بنفس شروط المواطنين]» (القانون رقم ١٩٣٨ (٢٠٠٢)، المادة ٢٥).

◀ معظم دول الاتحاد الأوروبي، ومن بينها أرمينيا، وموريتانيا، ونيكاراغوا، ونيجييريا، وباراغواي، والسنغال، وجمهورية كوريا، وسويسرا، وأوروغواي لديها أحكام

١٥٦ القانون رقم ١٣٠ (١٩٩٨).

١٥٧ القوانين أرقام ١١ (٢٠١٧)، ١٠ (٢٠١٥)، ١٢ (٢٠١١) و ٣٣ (٢٠٠٨).

١٥٨ المواد ٢-٥١٢ و ٢-٨١٦.

١٥٩ قانون الضمان الاجتماعي الأسترالي (١٩٩١)، كما تم تعديله، القسم ٧.

مكافحة الاتجار بالبشر، في عام ٢٠١٦. ١٦٠

أخرى، وإجراء حملات لمكافحة التمييز، وعكس التنوع الثقافي في أنظمتهم القانونية والإدارية. أخيرًا، يمكن للدول المضيفة والمجتمع الدولي توجيه المساعدات الإنسانية و/أو المساعدات التنموية لتعزيز أنظمة الحماية الاجتماعية لكل من اللاجئين والمجتمعات المضيفة.

يجب على الدول تحديد واعتماد التدابير التي تزيل الحواجز العملية التي تعيق التمتع الفعّال للاجئين بحقوقهم. يمكن أن تشمل هذه التدابير حملات توعوية، وتوظيف وسطاء ثقافيين-لغويين، وترجمة الوثائق والكتيبات إلى لغات

الإطار ٣-٧ ترويج البرازيل لحقوق اللاجئين



في البرازيل، تؤسس اللجان الحكومية للاجئين روابط بين مختلف أصحاب المصلحة المشاركين في عملية صنع السياسات وتعزز احترام حقوق اللاجئين. تتكون هذه اللجان، التي تنشط في مناطق مثل ريو دي جانيرو، ساو باولو وبارانا، من ممثلين عن حكومات الولايات، مؤسسات المجتمع المدني ومكتب ممثل المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في البرازيل (جوبيلوت ٢٠١٠)؛ المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ٢٠١٠ ب؛ أوليفيرا ٢٠١٤). هم مسؤولون عن تنفيذ الخطة الوطنية للاجئين، ومراقبة نتائجها، ودعم إبرام الاتفاقيات بين المؤسسات المعنية، وتعزيز الوعي بحقوق اللاجئين بين الوكلاء العموميين من خلال توزيع المعلومات.

تقوم اللجان المنظمة في ست مجموعات عمل موضوعية تتناول، من بين أمور أخرى، الصحة والتعليم والوصول إلى أسواق العمل. في عام ٢٠١٠، بالتعاون مع الحكومة الفيدرالية واللجنة الوطنية للاجئين، بتعزيز مسارات التنقل العمالي للهاجرتين المتأثرين بزلزال عام ٢٠١٠؛ حيث حصل حوالي ٤٥,٠٠٠ هاجرتين لم يستوفوا تعريف "اللاجئ" وفقًا لاتفاقية عام ١٩٥١ على تصاريح لمدة خمس سنوات يمكن تحويلها تلقائيًا إلى تصاريح عمل عند إثبات التوظيف. تم تنفيذ خطة مشابهة في عام ٢٠١٣، حيث منحت الحكومة الفيدرالية تأشيرات دخول للأفراد المتأثرين بأزمة سوريا الذين لم يتأهلوا كلاجئين بموجب اتفاقية عام ١٩٥١. حصل كل من دخل البرازيل من خلال هذا البرنامج على وصول تلقائي إلى سوق العمل، على الرغم من أنه في الواقع، لم يتمكن العديد منهم من العثور على عمل (منظمة العمل الدولية ٢٠١٦).

الإطار ٤-٧ إصلاح المغرب الذي يعزز حقوق المهاجرين واللاجئين وطالبي اللجوء

تعتبر المغرب تقليديًا بلد للهجرة والترانزيت، وقد أصبحت بشكل متزايد بلدًا للمقصد. في عام ٢٠١٣، وبطلب من ملكها، شرعت البلاد في عملية إصلاح تهدف إلى تعزيز حقوق المهاجرين واللاجئين وطالبي اللجوء. حيث



دعا تقرير المجلس الوطني لحقوق الإنسان لعام ٢٠١٣ حول وضع المهاجرين واللاجئين في المغرب الحكومة إلى وضع خطة شاملة وجامعة وتشكيل إطار قانوني يستند إلى المبادئ التي أقرها دستور ٢٠١١ والاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها البلاد.

نتيجة لذلك، تم اتخاذ عدة تدابير، بما في ذلك إنشاء وزارة مكلفة بشؤون المغاربة المقيمين بالخارج والهجرة في أكتوبر ٢٠١٣، وفتح مكتب للاجئين وعديمي الجنسية في الرباط، ومنح تصاريح الإقامة للاجئين وطالبي اللجوء وعائلاتهم. في يناير ٢٠١٤، قامت حملة أولية بتسوية أوضاع حوالي ٢٣,٠٠٠ مهاجر بحالة غير نظامية وفي ديسمبر ٢٠١٤، تم اعتماد السياسة الوطنية للهجرة واللجوء (NPJA). منذ عام ٢٠١٤، بدأت المغرب أيضًا في تنفيذ الاستراتيجية الوطنية للهجرة واللجوء بهدف تحسين اندماج المهاجرين النظاميين. صدقت الدولة على اتفاقية الهجرة من أجل العمل (المراجعة)، ١٩٤٩ (رقم ٩٧) في يونيو ٢٠١٩.^{١٦١}

تدمج السياسة الوطنية للهجرة واللجوء التوصيات التي قدمها المجلس الوطني لحقوق الإنسان في تقريره لعام ٢٠١٣ وتعزز مبدأ المساواة في المعاملة بين المواطنين والأجانب. حيث تحمي المهاجرين غير النظاميين، وكذلك اللاجئين وطالبي اللجوء، من خلال التوفيق وتطوير سياسات الاندماج وبرامج التدريب لضباط إنفاذ القانون. قامت المغرب بإجراء إصلاحات قانونية في إطار هذه السياسة، بما في ذلك اعتماد تشريعات تتعلق بالهجرة واللجوء والاتجار بالبشر.

تُعد الخطوات المتخذة من أجل دمج اللاجئين والمهاجرين في وضع غير نظامي في المجتمع المغربي جديرة بالملاحظة. حيث مكنت حملة تسوية ثانية، أجريت من ديسمبر ٢٠١٦ إلى ديسمبر ٢٠١٧، من تسوية أوضاع ١٤,٠٠٠ من أصل ٢٦,٠٠٠ متقدم (North Africa Post ٢٠١٨). من خلال السياسة الوطنية للهجرة واللجوء، انتقلت البلاد أيضًا من قانون تقييدي بشأن الهجرة، صدر في عام ٢٠٠٣، إلى نظام يمنح المهاجرين المقيمين الحق في العمل والحماية الاجتماعية. يمثل هذا مثالاً رائعاً على تغيير السياسة بالنظر إلى أنه قبل عام ٢٠١٣،

١٦١ صدقت المغرب على الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم في عام ١٩٣٣.

مصر، إثيوبيا، العراق، الأردن، كينيا، لبنان، السودان وأوغندا. «تحت مظلة مشروع PROSPECTS، تسعى منظمة العمل الدولية والحكومات الشريكة إلى العمل عبر العمليات الإنسانية والتنمية باستخدام أنظمة الحماية الاجتماعية لتوفير دعم قابل للتنبؤ ومستدام للسكان النازحين والمجتمعات المضيفة يتجاوز النية القصيرة الأجل للمساعدة الإنسانية الدولية».^{١٦٥}

◀ في تركيا، تدعم منظمة العمل الدولية مؤسسة الضمان الاجتماعي التابعة لوزارة الأسرة والعمل والخدمات الاجتماعية من خلال برنامج الانتقال إلى القطاع المنظم (KIGEP)، الذي أُطلق في عام ٢٠١٩، والذي يساعد اللاجئين والمجتمعات المضيفة على الوصول إلى التشغيل المنظم والضمان الاجتماعي.^{١٦٦}

◀ عدد من المشاريع الصغيرة التي نفذتها منظمة العمل الدولية والمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بين عامي ٢٠١٧ و ٢٠١٩، استكشفت طرقاً مبتكرة لدمج اللاجئين في أنظمة التأمين الصحي الوطنية القائمة في بوركينا فاسو، والكاميرون، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وغينيا، وموريتانيا، ورواندا، والسنغال، والسودان. في رواندا، أدى المشروع إلى تسجيل أكثر من ٦٠٠٠ لاجئ حضري في التأمين الصحي المجتمعي.

◀ مشروع مشترك بين منظمة العمل الدولية والمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والاتحاد الأوروبي، بعنوان «تعزيز التوظيف والحماية الاجتماعية في إطار الاستجابة الشاملة للاجئين في أمريكا الوسطى والمكسيك»، تم إطلاقه في منتصف عام ٢٠١٩ ويشمل أنشطة تركز على اللاجئين (في المكسيك وكوستاريكا) والعائدين والنازحين داخلياً (في هندوراس).

◀ نفذ المعهد الدولي الجامعي في تورينو (IUC) -المركز الدولي للتدريب التابع لمنظمة العمل الدولية (ITCilo) برنامج شراكة حول البحث والتطبيقات من خلال عيادات القانون في عام ٢٠١٦.

◀ ٥-٧ معالجة فجوات الحماية الاجتماعية: استجابة منظمة العمل الدولية

تدعم منظمة العمل الدولية أعضائها من خلال بناء قاعدة معرفية، وتقديم خدمات استشارية فنية وبناء القدرات، وتعزيز الحوار الاجتماعي لتسهيل وصول اللاجئين إلى أسواق العمل والحماية الاجتماعية.

في يوليو ٢٠١٦، وقعت منظمة العمل الدولية والمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين مذكرة تفاهم معدلة بشأن تعزيز العمل اللائق للاجئين وغيرهم من الأشخاص النازحين قسراً واتفقا على خطة عمل مشتركة^{١٦٢} لتنفيذها. تشمل الحماية الاجتماعية في أهداف الخطة وأهدافها الاستراتيجية.

أمثلة على دعم منظمة العمل الدولية:

◀ قدمت منظمة العمل الدولية خدمات استشارية فنية ومدخلات لخطة استجابة اللاجئين في الأردن في الفترة ٢٠١٦-٢٠١٧.

◀ تم عقد برامج تدريبية وجلسات تبادل للمعرفة جنوب-جنوب حول الحماية الاجتماعية للاجئين في، من بين مواقع أخرى، السلفادور، إثيوبيا، إيطاليا، المكسيك وتزانيا، بين عامي ٢٠١٦ و ٢٠٢٠.

◀ في الفترة من ٢٠١٦ إلى ٢٠١٧، قدمت المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومنظمة العمل الدولية للسلطات في مدينة المكسيك خدمات استشارية فنية حول تكييف البرامج المحلية لتلبية احتياجات المهاجرين واللاجئين.^{١٦٣}

الشراكات والمشاريع الأخيرة:

◀ الشراكة بين منظمة العمل الدولية-المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين- [صندوق الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف)] -شراكة البنك الدولي-مؤسسة التمويل الدولية (IFC) لتحسين آفاق المجتمعات المضيفة والأشخاص النازحين قسراً (PROSPECTS) (٢٠١٩-٢٠٢٣)، الممولة من هولندا، «تهدف إلى تحويل النموذج من نهج إنساني إلى نهج تنموي في الاستجابة لأزمات النزوح الجبري»^{١٦٤} في

^{١٦٢} يغطي الخطة الأولى من هذا النوع الفترة ٢٠١٧-٢٠١٩ بينما تغطي الخطة الحالية الفترة ٢٠٢٠-٢٠٢١.

^{١٦٣} تمت إزالة الحواجز أمام الأجانب بشكل عام، وكان العائدون (المكسيكيون الذين تم ترحيلهم من قبل دول أخرى)، واللاجئون والمهاجرون، مؤهلين للحصول على ٦ أشهر من مزايا البطالة على نفس أساس المكسيكيين. ومع ذلك، فإن هذا القانون ينطبق فقط على مدينة مكسيكو.

^{١٦٤}

[Partnership for improving Prospects for host communities and forcibly displaced persons \(ilo.org\)](https://www.ilo.org/global/programmes-and-projects/prospects/themes/social-protection/lang--en/index.htm)

<https://www.ilo.org/global/programmes-and-projects/prospects/themes/social-protection/lang--en/index.htm> ^{١٦٥}

^{١٦٦} لمزيد من المعلومات، أنظر:

https://www.ilo.org/ankara/news/WCMS_٧٣٩٣٧٥/lang--en/index.htm



◀ الإطار ٧-٥ برنامج تركيا للانتقال إلى القطاع المنظم (KIGEP)

في تركيا، ساعدت منظمة العمل الدولية المجتمعات المضيفة لضمان وصول اللاجئين إلى العمل المنظم والحماية الاجتماعية في إطار برنامج الانتقال إلى القطاع المنظم (KIGEP). حيث تستضيف تركيا أكبر عدد من اللاجئين في العالم (٤ ملايين)، معظمهم من سوريا، ويعمل معظمهم في القطاع غير المنظم ولديهم وصول محدود إلى الحماية الاجتماعية. منذ عام ٢٠١٩، تتعاون منظمة العمل الدولية مع مؤسسة الضمان الاجتماعي في البلاد في تنفيذ هذا البرنامج، الذي تم توسيعه بشكل كبير منذ مرحلته التجريبية في عام ٢٠١٧، وبحلول منتصف عام ٢٠٢٠، تم توفير أكثر من ٤٨٠٠ وظيفة منظمة. KIGEP Plus، المرحلة الثانية من البرنامج، مستمرة مع التركيز على كل من العمال الأتراك والسوريين.

تغطي منظمة العمل الدولية رسوم تصاريح العمل للاجئين وأقساط الضمان الاجتماعي لمدة ستة أشهر، وبعد ذلك يحصلون على الحماية بموجب تشريعات العمل في البلاد والوصول إلى الضمان الاجتماعي على قدم المساواة مع أعضاء مجتمعاتهم المضيفة. الشركات مؤهلة للحصول على دعم إضافي بموجب البرنامج، مما يعزز استدامته. منذ أوائل عام ٢٠٢٠، وبدعم من برنامج KIGEP Plus، ساعدت منظمة العمل الدولية في توظيف أكثر من ١٢٠٠ عامل في وظائف في القطاع المنظم. ويتم تنفيذ البرنامج في تسع مقاطعات مع التركيز على المناطق التي يعيش فيها معظم اللاجئين: الجزء الجنوبي الشرقي من البلاد، الأناضول والمدن الكبرى في غرب تركيا. من بين اللاجئين الذين تم خدمتهم، ٥٠ في المئة سوريون و ٢٠ في المئة نساء. القطاع الرئيسي للتشغيل هو التصنيع، حيث يعمل أكثر من نصف جميع العمال في صناعة النسيج.

مكملاً لدعم منظمة العمل الدولية، يقدم مكتب ممثل المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في تركيا حوافز للعيش، ومنح تعليمية ومنح دراسية لدعم وصول اللاجئين إلى التعليم العالي وسوق العمل وتعزيز اعتمادهم على الذات والتماسك الاجتماعي العام. وقد حصل حوالي ٣٠٠٠ لاجئ على منح تعليمية ومنح دراسية، واستفاد حوالي ٤٠٠ منهم من حوافز سبل العيش خلال الأشهر التسعة الأولى من عام ٢٠٢٠.

◀ ٦-٧ الخلاصة

لا يفي تمديد الحماية الاجتماعية القائمة على الاشتراكات وغير القائمة على الاشتراكات للاجئين فقط بالتزام الدولة المضيفة بضمان تمتعهم بالحق الإنساني في الضمان الاجتماعي؛ بل يزيد أيضاً من قدرتهم على الصمود ويقلل من الفقر والاستبعاد والهشاشة وحالات عمل الأطفال. ويعتبر هذا الأمر مهماً ولاسيما في سياق أزمة مثل جائحة كوفيد-١٩. يمثل إدماج اللاجئين في أنظمة الرعاية الصحية الاجتماعية حلاً فعالاً من حيث التكلفة ويساعد على تقليل التوترات بين اللاجئين والمجتمعات المضيفة. بالإضافة إلى ذلك، يجب دمج المساعدات النقدية والغذائية الطارئة للاجئين وطالبي اللجوء في استراتيجيات طويلة الأجل وتوجيهها من خلال أنظمة الحماية الاجتماعية القائمة كلما أمكن ذلك. حيث يسمح ضمان حصول اللاجئين على العمل والحماية الاجتماعية القائمة على التشغيل بمساهمتهم في التنمية الاجتماعية والاقتصادية لدولهم المضيفة. وبالتالي، يعود تعزيز أنظمة الحماية الاجتماعية بالنفع على كل من اللاجئين والمجتمعات المضيفة.

لهذا الغرض، يُوصى بأن تصدق الدول على الاتفاقيات الدولية ذات الصلة بحقوق اللاجئين والحماية الاجتماعية وتنفذها؛ وأن تتخذ خطوات لضمان شمولهم في السياسات والتدابير الطارئة وبرامج الحماية الاجتماعية الوطنية؛ وأن تزيل العقبات العملية التي تعيق تمتعهم الفعلي بحقوقهم.

تمديد الحماية الاجتماعية للاجئين ليس فقط التزاماً على الدولة بموجب القانون الدولي والإقليمي؛ بل يساهم أيضاً في النمو الاقتصادي في البلد المضيف من خلال تسهيل المجتمعات الأكثر شمولاً.

الحق في الحماية الاجتماعية منصوص عليه في عدة أدوات دولية. حيث الحماية الاجتماعية دوراً مركزياً في ضمان الإدماج الاجتماعي والاقتصادي والاستدامة على المدى الطويل للاجئين من خلال تمكينهم من تلبية احتياجاتهم الخاصة والمساهمة في اقتصاد بلدهم المضيف. علاوة على ذلك، في العديد من البلدان، يُعد العمل المنظم شرطاً أساسياً للحصول على الضمان الاجتماعي.

ومع ذلك، على الرغم من الإطار الدولي الواضح، غالباً ما تعيق مختلف العقبات وصول اللاجئين إلى الحماية الاجتماعية. بالإضافة إلى الحواجز القانونية والعملية التي يواجهها جميع المهاجرين (انظر الفصل ٣)، لا يمكن للاجئين الاستفادة من حماية بلدانهم الأصلية وقد يفقدون بذلك جميع الفوائد التي اكتسبوها قبل مغادرتهم. وتؤثر حقيقة أن طالبي اللجوء معرضون بشكل خاص لخطر الاستبعاد من سوق العمل ونظام الضمان الاجتماعي تأثيراً سلبياً بشكل خاص، خاصة وأن تحديد وضع اللاجئين يمكن أن يستغرق شهوراً أو حتى سنوات.

◀ المراجع

- ألان، جان. ٢٠٠١. «الطبيعة الآمرة لعدم الإعادة الجبرية». المجلة الدولية لقانون اللاجئين ١٣: ٥٣٣-٥٥٨.
- أرنولد-فرنانديز، إميلي وستيوارت بولوك. ٢٠١٣. «حق اللاجئين في العمل». مراجعة الهجرة الجبرية ٤٤: ٩٢-٩٣.
- الوصول إلى اللجوء. ٢٠١١. أن يكون لديك عمل هو أن يكون لديك حياة: تجربة اللاجئين مع حق العمل في الإكوادور. كيتو: الوصول إلى اللجوء.
- ائتلاف الوصول إلى اللجوء وحقوق عمل اللاجئين. ٢٠١٤. تقرير حقوق العمل للاجئين العالمي.
- بارون، غولييلمو وسورو موسيتي. ٢٠١١. «مع قليل من المساعدة من الخارج: تأثير الهجرة ذات المهارات المنخفضة على عرض العمل النسائي». اقتصاديات العمل ١٨ (٥): ٦٦٤-٦٧٥.
- بيتس، ألكسندر، لويز بلوم، جوشيا كابلان وناوهيكو أوماتا. ٢٠١٤. اقتصادات اللاجئين: إعادة التفكير في الافتراضات الشائعة التي نشرتها مشروع الابتكار الإنساني. أكسفورد، المملكة المتحدة: جامعة أكسفورد.
- بيفيلاندر، بيتر. ٢٠١٦. «دمج اللاجئين في أسواق العمل» الاندماج الاقتصادي للاجئين في بلدانهم المضيف مهم ويعود بالنفع على كلا الطرفين»، IZA World of Labour، ٢٦٩.
- بوسلاوغ، سارة. ٢٠١٣. أنظمة الرعاية الصحية حول العالم: دليل مقارنة. سانت لويس، الولايات المتحدة الأمريكية: منشورات ساج.
- برولان، كلير. ٢٠٠٢. «تحليل لتجارة تهريب البشر والبروتوكول ضد تهريب المهاجرين عن طريق البر والجو والبحر (٢٠٠٠) من منظور حماية اللاجئين». المجلة الدولية لقانون اللاجئين ١٤ (٤): ٥٦١-٥٩٦.
- كانونج، جيمس. بناء أسس الحماية الاجتماعية مع منظمة العمل الدولية: معًا، لتغيير حياة ملايين اللاجئين. جنيف: منظمة العمل الدولية. <https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?id=53288>.
- اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (الأمم المتحدة) (CESCR). ٢٠٠٩. التعليق العام رقم ٢٠: عدم التمييز في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.
- ٢٠٠٦. التعليق العام رقم ١٨: الحق في العمل (المادة ٦ من العهد).
- ندوة حول التحديات في قانون اللاجئين الدولي. ٢٠١٠. «إرشادات ميشيغان بشأن الحق في العمل». مجلة ميشيغان للقانون الدولي ٣١ (٢): ٢٩٢-٣٠٦.
- كورتيس، باتريشيا وجيسيك بان. ٢٠١٣. «إسناد إنتاج الأسرة: العمالة المنزلية الأجنبية وعرض العمالة المحلية في هونغ كونغ». مجلة الاقتصاد العمالي ٣١ (٢): ٣٢٧-٣٧١.
- ديل كاربيو، زيمينا وماثيس واغتر. ٢٠١٥. «أثر اللاجئين السوريين على سوق العمل التركي». البنك الدولي.
- من قبل روسيو ساينز، ماري، خوان لويس بيرموديز ومونيكا أكوست. ٢٠١٠. «التغطية الشاملة في بلد ذو دخل متوسط: كوستاريكا». ورقة خلفية لتقرير منظمة الصحة العالمية حول الصحة العالمية رقم ١١. منظمة الصحة العالمية.
- دومينيك، إدواردو. ٢٠٠٧. «الأجندة السياسية حول الهجرات في أمريكا الجنوبية: حالة الأرجنتين». المجلة الأوروبية للهجرات الدولية ٢٣ (١): ٧١-٩٤.
- دافي، أوييف. ٢٠٠٨. «الترحيل لمواجهة التعذيب؟» عدم الإعادة الجبرية في القانون الدولي. المجلة الدولية لقانون اللاجئين ٢٠ (٣): ٣٧٣-٣٩٠.

- إيفانز، ويليامز ن. ودانيال فيتزجيرالد. ٢٠١٧. «النتائج الاقتصادية والاجتماعية للّاجئين في الولايات المتحدة: أدلة من ACS». المكتب الوطني للبحوث الاقتصادية.
- فوجيد، ميت وجيوفاني بيرى. ٢٠١٦. «أثر المهاجرين على العمال المحليين: تحليل جديد للبيانات الطولية». المجلة الأمريكية للاقتصاد: الاقتصاد التطبيقي ٨ (٢): ١-٣٤.
- الوكالة الأوروبية للحقوق الأساسية (FRA). ٢٠١١. الحقوق الأساسية للمهاجرين في وضع غير نظامي في الاتحاد الأوروبي تقرير مقارنة. فيينا.
- فورتادو، ديليا وهاينريش هوك. ٢٠١٠. «الهجرة ذات المهارات المنخفضة وتوازن العمل والخصوبة بين الأمريكيين الأصليين ذوي المهارات العالية». مراجعة الاقتصاد الأمريكي ١٠٠ (٢): ٢٢٤-٢٨.
- جيلبرت، جيف. ٢٠٠٤. «هل تفي أوروبا بالتزاماتها تجاه اللّاجئين؟» المجلة الأوروبية للقانون الدولي ١٥ (٥): ٩٦٣-٩٨٧.
- هاثاواي، جيمس. ٢٠٠٥. حقوق اللّاجئين بموجب القانون الدولي. كامبريدج، المملكة المتحدة: مطبعة جامعة كامبريدج.
- هارلي، تريستان وهاري هوبس. ٢٠٢٠. «المشاركة الفعالة للّاجئين في عمليات صنع القرار: أسئلة قانونية وسياسية». المجلة الدولية لقانون اللّاجئين ٣٢ (٢): ٢٠٠-٢٢٦.
- منظمة العمل الدولية (ILO). ١٩٩٩. مسح عام حول تقارير اتفاقية الهجرة من أجل العمل (منقحة) (رقم ٩٧)، والتوصية (منقحة) (رقم ٨٦)، ١٩٤٩، واتفاقية العمال المهاجرين (أحكام تكميلية) (رقم ١٤٣)، والتوصية (رقم ١٥١)، ١٩٧٥. ILC. ٨٧/١١١(B).
- ٢٠١١. الهجرة العمالية للأمريكيين الجنوبيين إلى الأرجنتين.
- ٢٠١٤. تقرير الحماية الاجتماعية العالمية ١٤/٢٠١٥: بناء التعافي الاقتصادي، التنمية الشاملة والعدالة الاجتماعية.
- ٢٠١٥. تقرير لجنة الخبراء بشأن تطبيق الاتفاقيات والتوصيات ILC. ١٠٤/١١١(A).
- ٢٠١٦. المبادئ التوجيهية: وصول اللّاجئين وغيرهم من الأشخاص النازحين جبراً إلى سوق العمل.
- ٢٠١٨. بناء الحماية الاجتماعية للجميع: البرنامج الرائد لمنظمة العمل الدولية، التقرير السنوي لعام ٢٠١٨.
- ٢٠٢٠. حماية حقوق العمال للّاجئين وغيرهم من النازحين قسراً خلال جائحة كوفيد-١٩: توصيات لصانعي السياسات والمجتمع.
- بدون تاريخ. اندماج اللّاجئين في أسواق العمل الأوروبية: اغتنام الفرص - مواجهة التحديات. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-brussels/documents/genericdocument/wcms_429075.pdf.
- جونا، بيرنيل أندرسون، ألما وينيمو لانينغر وماريان سوندستروم. ٢٠١٦. «إصلاح اندماج اللّاجئين: التجربة السويدية». بون: IZA.
- جوبيلوت، ليليانا ليرا. ٢٠١٠. تحسين اندماج اللّاجئين: مبادرات جديدة في البرازيل. برازيليا: مكتب ممثل المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللّاجئين في البرازيل.
- لاوترباخ، السير إلهو ودانيال بيت لحم. ٢٠٠٣. «نطاق ومحتوى مبدأ عدم الإعادة القسرية: رأي». حماية اللّاجئين في القانون الدولي: المشاورات العالمية لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللّاجئين حول الحماية الدولية، تحرير إيريك فيلر، فولكر تورك وفرانسيس نيكلسون ٨٧-١٧٧. كامبريدج، المملكة المتحدة: مطبعة جامعة كامبريدج.
- ليفين، ديفيد إي. وراشيل غاردنر. ٢٠٠٨. ورقة إحاطة: الرعاية الصحية في كمبوديا. بيركلي، الولايات المتحدة: جامعة كاليفورنيا.

ماكينا، مفو. ٢٠٠٩. الحماية الاجتماعية للاجئين وطالبي اللجوء في جماعة التنمية للجنوب الأفريقي (SADC). واشنطن العاصمة: البنك الدولي.

مارتن، إيفان وآخرون. ٢٠١٦. من اللاجئين إلى العمال: رسم خرائط تدابير دعم الاندماج في سوق العمل لطلالبي اللجوء واللاجئين في دول الاتحاد الأوروبي الأعضاء. المجلد الأول: التحليل المقارن والنتائج السياسية. غوتيرسلوه، ألمانيا: مؤسسة بيرتلسمان ومركز سياسة الهجرة.

مورييرا، جوليا بيرتينو وروزانا باينينغر. ٢٠١٠. الاندماج المحلي للاجئين في البرازيل. برازيليا: مكتب ممثل المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في البرازيل.

المغرب، وزارة الشؤون الخارجية والتعاون الدولي. ٢٠١٩. السياسة الوطنية للهجرة واللجوء: تقرير ٢٠١٨.

الأكاديميات الوطنية للعلوم والهندسة والطب. ٢٠١٧. العواقب الاقتصادية والمالية للهجرة. واشنطن، العاصمة.

نينتي، ماتياس، ميريل دو بليسيس وليديا أكينا باون. ٢٠٠٧. الوصول إلى الخدمات الاجتماعية لغير المواطنين وقابلية نقل المنافع الاجتماعية داخل مجتمع التنمية للجنوب الأفريقي (SADC). البنك الدولي.

أوليفيرا، بياتريس. ٢٠١٤. «اللجنة المشتركة للاجئين تستأنف أنشطتها في ريو دي جانيرو». برازيليا: مكتب ممثل المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في البرازيل.

<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/comite-intersectorial-para-refugiados-retoma-as-atividades-no-rio-de-janeiro/>.

رويس، يواكيم ٢٠١٥. «التكلفة المالية للهجرة للاجئين: مثال السويد». مراجعة السكان والتنمية ٤١ (٤): ٥٦٧-٥٨١.

سيديل-كونل، ريجينا وجورج بوليتس. ٢٠١٦. إدماج اللاجئين في سوق العمل: استراتيجيات وممارسات جيدة. بروكسل: البرلمان الأوروبي.

تان، بيك-لينج وجون جيبسون. ٢٠١٣. «أثر الخدمات الأجنبية على مشاركة النساء في قوة العمل في ماليزيا». المجلة الاقتصادية الآسيوية ٢٧ (٢): ١٦٣-١٨٣.

North Africa Post. ٢٠١٨. «المغرب يخفف متطلبات تسوية أوضاع المهاجرين». ٣٠ مارس ٢٠١٨. <https://northafricapost.com/22940-morocco-softens-regularization-requirements-migrants.html>.

الأمم المتحدة (UN). ٢٠١٨. قرار الجمعية العامة ١٢/٧٣/أ، تقرير المفوض السامي للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين الجزء الثاني من الميثاق العالمي للاجئين. <https://www.unhcr.org/the-global-compact-on-refugees.html>.

مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (مكتب المفوض السامي للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين). ١٩٩٧. ملاحظة حول مبدأ عدم الإعادة الجبرية.

٢٠١٠. أ. الاتفاقية والبروتوكول المتعلقان بوضع اللاجئين مع ملاحظة تمهيدية من مكتب المفوض السامي للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

٢٠١٠. ب. ريو تنشئ لجنة حكومية للاجئين.

٢٠١١. أ. تعزيز سبل العيش والاكتفاء الذاتي: إرشادات تشغيلية لحماية اللاجئين والحلول في المناطق الحضرية.

٢٠١١. ب. ضمان الوصول إلى الرعاية الصحية. إرشادات تشغيلية لحماية اللاجئين والحلول في المناطق الحضرية.

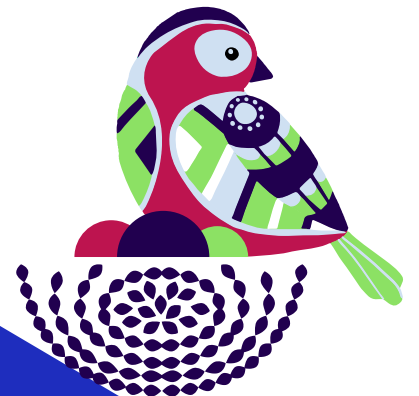
٢٠١١. ج. دليل إعادة التوطين.

٢٠١٢. أ. مذكرة إرشادية حول برامج التأمين الصحي للاجئين والأشخاص الآخرين المعنيين بمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

٢٠١٢. ب. برمجة سبل العيش في المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين: إرشادات تشغيلية.
٢٠١٥. أ. تعليقات المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين على مشروع التعليق العام [لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية] بشأن الحق في ظروف عمل عادلة ومواتية (المادة ٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية) <https://www.refworld.org/pdfid/55509dc14.pdf>.
٢٠١٥. ب. العالم في حالة حرب: اتجاهات عالمية للمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. التهجير القسري في عام ٢٠١٤.
٢٠١٨. أ. اتجاهات المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين: النزوح القسري في عام ٢٠١٨.
٢٠١٨. ب. القبول والإقامة على أساس حقوق الإنسان والأسباب الإنسانية: خريطة للممارسات الوطنية.
٢٠١٩. أ. اتجاهات عالمية للمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين: النزوح القسري في عام ٢٠١٩.
٢٠٢٠. أ. اتجاهات المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين: النزوح القسري في عام ٢٠٢٠.
- بدون تاريخ. إطار الاستجابة الشاملة للاجئين: تقديم استجابات أكثر شمولاً وتوقعاً للاجئين. <https://www.unhcr.org/en-us/comprehensive-refugee-response-framework-crrf.html>.
- كلية الحقوق بجامعة ميتشيغان. ٢٠١٠. إرشادات ميشيغان بشأن الحق في العمل.
- فان باليغوي، ووتر وسيسيليا نافارا. ٢٠١٨. تكلفة عدم أوروبا في سياسة اللجوء. بروكسل: البرلمان الأوروبي.
- منظمة الصحة العالمية (WHO). ٢٠١٠. الفقر والإقصاء الاجتماعي في منظمة الصحة العالمية المنطقة الأوروبية: استجابة نظم الصحة.
- زيتير، روجر وهيلوز روودل. ٢٠١٦. حق اللاجئين في العمل والوصول إلى أسواق العمل – تقييم. البنك الدولي.



الفصل ٨
النوع الاجتماعي، والحماية الاجتماعية
وهجرة اليد العاملة





الرسائل الرئيسية

يشكل النوع الاجتماعي تجربة الهجرة بطرق عديدة ويؤثر على كيفية ووقت ولماذا تهجر النساء والفتيات، وكذلك الرجال والفتيان. وينطبق ذلك أيضًا على الأشخاص المثليين والمثليات ومزدوجي الميول الجنسية والمتحولين جنسيًا والأشخاص ذوي الجنسين والأشخاص الذين لا يتوافقون مع الأدوار التقليدية للجنسين، الذين قد يواجهون التمييز في بلدانهم الأصلية ويقررون البحث عن فرص في أماكن أخرى. تؤثر المعايير الجنسانية على علاقات القوة وفرص العمل وظروف العمل ويمكن أن تؤدي إلى عدم المساواة في الوصول إلى حقوق الحماية الاجتماعية. في الوقت نفسه، يمكن للهجرة أيضًا أن تمكن الرجال والنساء.

تواجه العاملات، وخاصة المهاجرات، أشكالًا متعددة من التمييز عند محاولتهن الوصول إلى الحماية الاجتماعية. في العديد من البلدان، صُممت أنظمة التأمين الاجتماعي حول نموذج المعيل الذكر^{١٦٧} بناءً على الافتراض بأن كل أسرة لديها عامل بدوام كامل وغير متقطع في الاقتصاد المنظم. قد يحد العمل في القطاع غير المنظم وعدم المساواة المستمرة في دخل الرجال والنساء، وخاصة أولئك من المجتمعات المهمشة، يحد من قدرة العاملات المهاجرات على تلبية شروط التأهيل لبرامج التأمين الاجتماعي. قد يكونون أيضًا في خطر أكبر من العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي، وسوء المعاملة، والاستغلال، والاتجار بالبشر، مما يزيد من ضعفهم.

بناءً على مبدأ المساواة وعدم التمييز، الذي تم تأسيسه في الصكوك الدولية لحقوق الإنسان والمعايير الدولية للعمل، يجب أن تأخذ أنظمة وخطط الحماية الاجتماعية في الاعتبار خصوصيات النساء والرجال المهاجرين وتعزز المساواة بين الجنسين.

يمكن أن تساهم أنظمة وبرامج الحماية الاجتماعية، بما في ذلك صناديق الحماية الاجتماعية، في تمكين المرأة اقتصاديًا وزيادة المساواة بين الجنسين إذا تم تصميمها وتنفيذها ومراقبتها بطريقة تستجيب للجنسين. على العكس من ذلك، يمكن أن تؤدي الأنظمة والمخططات التي تتجاهل الجنس إلى ترسيخ العلاقات غير المتكافئة بين الجنسين، بل وتفاقمها.

تعد أنظمة الحماية الاجتماعية الوطنية المصممة جيدًا^{١٦٨} والتي تهدف إلى ضمان فوائد الحماية الاجتماعية للجميع والاتفاقيات الخاصة بالأمن الاجتماعي المستجيبة للجنسين ضرورة لسد الفجوات في التغطية وتصحيح عدم المساواة بين الجنسين في الوصول إلى الحماية الاجتماعية.

يمكن أن يؤدي تعزيز الوعي وفهم الفجوات بين الجنسين، بالإضافة إلى الخبرة في الحماية الاجتماعية والهجرة، إلى تصميم وتنفيذ استراتيجيات ومخططات أكثر استجابة للجنسين تهدف إلى تعزيز تمتع العمال المهاجرين بحقوقهم في الحماية الاجتماعية.

الأزمات مثل جائحة كوفيد-١٩ تزيد من تفاقم عدم المساواة بالنسبة للنساء والفتيات، خاصة أولئك اللواتي هن بالفعل في وضع هش مثل المهاجرات، النازحات واللاجئات. بالإضافة إلى ذلك، فإن العديد من النساء المهاجرات يعملن في مجال الرعاية الصحية، أو كعاملات منزليات، أو متطوعات في المجتمع، أو مديرات لوجستيات، أو عالمات، وكعاملات في الخطوط الأمامية، يواجهن زيادة في التعرض والمخاطر. في الوقت نفسه، قد يكون وصولهن إلى الحماية الاجتماعية والرعاية الصحية محدودًا، سواء من الناحية القانونية أو العملية، بسبب التمييز المتزايد والوصم ضد المواطنين الأجانب.

^{١٦٧} انتشر أنظمة التأمين القائمة على نموذج المعيل الذكر هو في الغالب نتيجة لحقيقة أن أنشطة الإنجاب وتربية الأطفال لدى النساء غالبًا ما تخرجهن من سوق العمل لفترات طويلة من الزمن وأنها، بمجرد عودتهن إلى سوق العمل، يكن أكثر احتمالاً من الرجال لتولي وظائف بدوام جزئي. على الرغم من أن هذا قد تغير على مدى العقود القليلة الماضية، إلا أن نموذج المعيل الذكر لا يزال شائعًا في البلدان الأكثر تحفظًا التي تتبع نموذج الأسرة الأبوية، بما في ذلك تلك التي ينحدر منها العديد من المهاجرين (Fitzpatrick وآخرون، ٢٠٠٦).

^{١٦٨} أرضيات الحماية الاجتماعية هي «مجموعات محددة وطنياً من الضمانات الأساسية للضمان الاجتماعي التي تؤمن الحماية الهادفة إلى منع أو تخفيف الفقر والهشاشة والاستبعاد الاجتماعي». يجب أن تضمن هذه الضمانات على الأقل أنه، على مدار دورة الحياة، يتمكن جميع المحتاجين من الوصول إلى الرعاية الصحية الأساسية وضمان الدخل الأساسي» (منظمة العمل الدولية ٢٠١٢).

٨-١ المقدمة

الوطنيين.^{١٦٩} ومع أن تجاربهم قد تختلف، فإن الهشاشة الناتجة عن الممارسات التمييزية على أساس النوع الاجتماعي تتركز لجميع النساء على مدار دورة حياتهن، مما يزيد من هشاشتهن في سن الشيخوخة ويؤدي إلى فجوات في الحماية الاجتماعية (SPIAC-B) ٢٠١٩؛ منظمة العمل الدولية وهيئة الأمم المتحدة للمرأة ٢٠١٥ ب).

لسوء الحظ، لا يمكن معالجة هذه الهشاشة إلا إلى حد ما من خلال حوكمة الهجرة الحالية، التي تتجاهل إلى حد كبير قضايا النوع الاجتماعي وتغفل الطرق التي تشكل بها النوع الاجتماعي وأشكاله المختلفة من التداخل، وخاصة الحقائق والمخاطر المرتبطة بالنوع الاجتماعي التي تواجهها النساء، الهجرة (هينبري وبيترزويلو ٢٠١٩). يتجاهل النهج المحايد جنسياً في سياسة الهجرة الديناميكيات والقوى والتداعيات التي تترتب على الهياكل والتعريفات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية في الوطن والخارج.^{١٧٠} وفي أسواق العمل المنفصلة حسب النوع الاجتماعي.^{١٧١} (بايير ٢٠٠٦).

يلعب النوع الاجتماعي دوراً مهماً في هجرة العمالة. تُعدّ المعايير الثقافية والإرادة السياسية لمعالجة الفجوات بين الجنسين ضرورية لتحقيق المساواة في الفرص للجميع، بغض النظر عن الهويات الجنسية وتداخلاتها. فهم الطرق التي تتأثر بها النساء والرجال بشكل مختلف فيما يتعلق بالتوظيف والحماية الاجتماعية في الخارج يتطلب فحص هجرة النساء من منظور عدم المساواة بين الجنسين (اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، ٢٠٠٨) والاعتراف بأن النوع الاجتماعي يقع على طيف وليس مقصوراً على الثنائية بين الرجال والنساء. يمكن ويجب أن يساهم هذا التقييم للاختلافات في النوع الاجتماعي في صنع سياسات الحماية الاجتماعية، مما يعزز الوعي والفهم للفجوات بين الجنسين والتجربة مع الحماية الاجتماعية والهجرة بهدف تصميم وتنفيذ استراتيجيات ومخططات أكثر استجابة للنوع الاجتماعي تهدف إلى زيادة تمتع العمال المهاجرين بحقوقهم في الحماية الاجتماعية.

في عام ٢٠١٩، كان هناك حوالي ١٦٩ مليون عامل مهاجر في جميع أنحاء العالم، بما في ذلك ٩٩ مليون رجل و ٧٠ مليون امرأة (منظمة العمل الدولية ٢٠٢١). بينما يهاجر كلا الجنسين من بلدانهم الأصلية لأسباب مشابهة (البحث عن التعليم، فرص عمل أفضل وظروف عمل لائقة)، فغالباً ما تكون الهجرة تجربة مرتبطة بالنوع الاجتماعي تتأثر ليس فقط بالأعراف والتوقعات الجندرية، ولكن أيضاً بالعلاقات القوية والحقوق غير المتساوية التي تشكل مجتمعة خيارات وتجارب الهجرة للنساء والفتيات، وكذلك الرجال والفتيان (معهد التنمية الخارجية (ODI) ٢٠١٦).

ومع ذلك، على الرغم من أن دوافعهم قد تكون متشابهة، فإن العقبات التي يواجهونها خلال دورة الهجرة وفرصهم في دول المقصد تختلف. غالباً ما تكون لدى النساء والفتيات المهاجرات معلومات أقل، ومستوى تعليم أقل، وخيارات أقل للهجرة النظامية مقارنة بالرجال، مما يعرضهن لمخاطر أعلى من الاستغلال والانتهاك، بما في ذلك الاتجار بالبشر والعمل القسري (صندوق الأمم المتحدة للسكان (UNFPA) ٢٠١٥).

بمجرد وصولهن إلى دول المقصد، تجعل هذه العقبات، جنباً إلى جنب مع الأعراف والتوقعات الثقافية المحتملة، النساء أكثر عرضة من الرجال للعمل في وظائف غير مستقرة وغير منظمة، وتحمل عبء أكبر من الرعاية غير المدفوعة، ومواجهة الانقطاعات وعدم المساواة في العمل المدفوع. وتزيد هذه العوامل، مجتمعة، من التحدي الذي تواجهه العاملات المهاجرات في سعيهن للوصول إلى الحماية الاجتماعية (منظمة العمل الدولية وهيئة الأمم المتحدة للمرأة ٢٠١٥ ب).

بينما توجد هذه الفوارق أيضاً بالنسبة للنساء الوطنيات، فإنها تتفاقم بالنسبة للنساء المهاجرات نظراً لتداخل الحواجز بناءً على عدد من الخصائص الإضافية التي لا تنطبق على العمال

١٦٩ تقاطع نوع الجنس هو إطار نظري لفهم كيفية تداخل خصائص الهوية الاجتماعية والسياسية للفرد (مثل الجنس، الجنس البيولوجي، العرق، الإثنية، الطبقة، التوجه الجنسي، الدين، الإعاقة، العمر، المظهر الجسدي، الطول، وحالة العمل) لتشكيل أشكال مختلفة من التمييز والامتياز (Runyan ٢٠١٨). يسلط الضوء على أهمية تطوير القوانين والسياسات والبرامج التي تسمح بالمرونة من أجل عدم استبعاد الأشخاص الذين لا ينتمون إلى فئات ثابتة بشكل غير مقصود.

١٧٠ النوع الاجتماعي هو فئة اجتماعية وتحدد تعريفاته من خلال الهياكل الثقافية والاقتصادية للمجتمع؛ يُعطى الناس سمات وسلوكيات ومسؤوليات متوقعة بناءً على جنسهم. في المجتمعات الأبوية التقليدية، يحتل الرجال معظم المناصب القيادية بينما تُسند النساء إلى الأدوار المنزلية والتناسلية. على النقيض من ذلك، تتحرك المجتمعات في أوروبا وأمريكا الشمالية بشكل متزايد نحو تحقيق المساواة بين الجنسين؛ حيث تتغير الهياكل الاجتماعية والثقافية ويزداد قبول مكانة النساء في سوق العمل وفي المناصب القيادية. يرافق هذا التحول الابتعاد عن نموذج المعيل الذكر في المجتمع إلى نموذج يمكن فيه للنساء أن يكن المعيلات الوحيديات لأسرهن.

١٧١ يشير هذا إلى توزيع العمال عبر المهن ودخلها في سوق العمل بناءً على السمة الديموغرافية للنوع الاجتماعي.

والأدوات الدولية - بما في ذلك اتفاقيات الأمم المتحدة ومعايير منظمة العمل الدولية - التي تتضمن أحكامًا تستجيب للجنس فيما يتعلق بالحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين؛ والعقبات والتحديات التي يواجهها المهاجرون، وخاصة النساء؛ وخيارات السياسات المتاحة لمعالجة نقاط الضعف وعدم المساواة المحددة بالجنس؛ والتدابير التكميلية التي يمكن استخدامها لمعالجة الحواجز العملية التي تعيق الوصول الفعال إلى الحماية الاجتماعية المستجيبة للجنس، تليها الخاتمة والتوصيات.

سيقدم هذا الفصل نظرة أولية على التفاعل بين النوع الاجتماعي والهجرة والحماية الاجتماعية. بينما يعترف بأهمية التنوع الجنسي في هذا الصدد، فإنه يعترف أيضًا بحدود الدراسات والأدوات المتاحة كوسيلة لمعالجة طيف الحقائق الجنسانية في سياق الهجرة والحماية الاجتماعية.

مع وضع ذلك في الاعتبار، سيبدأ الفصل بنظرة عامة على تجربة الهجرة من منظور النوع الاجتماعي، بما في ذلك الاتجاهات والمفاهيم والأمثلة الواقعية. ثم ستقدم المعايير

الإطار ٨-١ المفاهيم الأساسية

نوع الجنس هو سمة بيولوجية تحددها الكروموسومات الجنسية المحددة التي يرثها الفرد من والديه. (كونجر ٢٠١٧).

يشير النوع الاجتماعي إلى السمات الاجتماعية والفرص المرتبطة بكون الشخص ذكرًا أو أنثى والعلاقات بين النساء والرجال والفتيات والفتيان والعلاقات بين النساء وتلك بين الرجال. هذه السمات والفرص والعلاقات تُبنى اجتماعيًا وتُكتسب من خلال عمليات التنشئة الاجتماعية. وتكون محددة بالسياق/الزمان وقابلة للتغيير. يحدد النوع الاجتماعي ما هو متوقع ومسموح ومُقدّر في المرأة أو الرجل في سياق معين. في معظم المجتمعات، هناك اختلافات وعدم مساواة بين النساء والرجال في المسؤوليات الموكلة، والأنشطة المنفذة، والوصول إلى الموارد والتحكم فيها، وفرص اتخاذ القرار. النوع الاجتماعي هو جزء من السياق الاجتماعي الثقافي الأوسع. تشمل المعايير المهمة الأخرى لتحليل الاجتماعي الثقافي الطبقة الاجتماعية، العرق، مستوى الفقر، المجموعة العرقية والعمر. (هيئة الأمم المتحدة للمرأة، بدون تاريخ).

المساواة بين النساء والرجال (المساواة بين الجنسين) تشير إلى الحقوق والمسؤوليات والفرص المتساوية للنساء والرجال والفتيات والفتيان. المساواة لا تعني أن النساء والرجال سيصبحون متشابهين، بل تعني أن حقوق ومسؤوليات وفرص النساء والرجال لن تعتمد على ما إذا كانوا قد وُلدوا ذكورًا أو إناثًا. تتضمن المساواة بين الجنسين أخذ مصالح واحتياجات وأولويات كل من النساء والرجال في الاعتبار، مع الاعتراف بتنوع المجموعات المختلفة من النساء والرجال. المساواة بين الجنسين ليست قضية نسائية، بل يجب أن تهم وتشارك فيها الرجال والنساء على حد سواء. تُعتبر المساواة بين النساء والرجال قضية حقوق إنسان وأيضًا شرطًا مسبقًا ومؤثرًا على التنمية المستدامة التي تركز على الإنسان (هيئة الأمم المتحدة للمرأة، بدون تاريخ).

يُعتبر إدماج منظور النوع الاجتماعي هو الاعتبار المنهجي للاختلافات بين ظروف وأوضاع واحتياجات النساء والرجال في جميع السياسات والإجراءات. وقد تم تبنيها دوليًا كاستراتيجية لتحقيق المساواة بين الجنسين. يتضمن ذلك دمج منظور النوع الاجتماعي في إعداد وتصميم وتنفيذ ورصد وتقييم السياسات والتدابير التنظيمية وبرامج الإنفاق، بهدف تعزيز المساواة بين النساء والرجال ومكافحة التمييز. (معهد أوروبا للمساواة بين الجنسين ٢٠٢٠).



٢-٨ المفاهيم والاتجاهات: تجربة الهجرة من منظور النوع الاجتماعي

يهاجر الرجال والنساء لأسباب مشابهة بحثًا عن، من بين أمور أخرى، التعليم، وفرص عمل أفضل، وظروف عمل لائقة. ومع ذلك، فإن الهجرة هي تجربة متعلقة بالنوع الاجتماعي تتأثر بالأعراف والتوقعات الجندرية، والعلاقات القوية والحقوق غير المتساوية، وهذا يشكل خيارات وتجارب الهجرة للنساء والفتيات، وكذلك الرجال والفتيان (ODI ٢٠١٦). كما تؤثر المعايير الجنسانية على متى ولماذا يهاجر الناس.

يمكن أن تقيد معايير النوع الاجتماعي هجرة النساء والفتيات؛ حيث يكون لديهن سيطرة أقل من الرجال على قرار الهجرة، والذي يتم أحيانًا اتخاذه من قبل عائلاتهن نيابة عنهن (يوه، جراهام وبويل ٢٠٠٢؛ شو ٢٠٠٥). ومع ذلك، تهاجر بعض الفتيات المراهقات والنساء هربًا من السيطرة الأسرية أو الممارسات الضارة مثل الزواج الجبري أو المبكر (تيممين، مونغميري، إنجييريتسن وباركر ٢٠١٣).

حقيقة أن النساء المهاجرات غالبًا ما يمتلكن معلومات أقل، ومستوى تعليم أقل، وخيارات أقل للهجرة النظامية مقارنة بالرجال، يضعهن في خطر أكبر للاستغلال والإساءة، بما في ذلك الاتجار بالبشر والعمل الجبري (UNFPA ٢٠١٥). بصفتهم عاملات مهاجرات، فإنهن أقل قدرة على الاعتماد على الشبكات ورأس المال الاجتماعي للحصول على الدعم. علاوة على ذلك، تميل النساء المهاجرات إلى أن يكن أكثر تجنبًا للمخاطر من الرجال، مفضلات الهجرة عبر القنوات النظامية مع وجود الشبكات الاجتماعية كلما كان ذلك ممكنًا (ODI ٢٠١٦).

معلومات أقل: هناك اختلافات في الشبكات ورأس المال الاجتماعي المتاح للرجال والنساء المهاجرين. بينما يميل الرجال إلى الحصول على المعلومات من مجموعة أوسع من العائلة والأصدقاء، تميل النساء إلى التركيز على عائلتهن المباشرة. ومن المرجح أيضًا أن تهاجر النساء لأسباب أخرى غير العمل، مثل لم شمل الأسرة أو الاعتبارات الإنسانية (منظمة العمل الدولية ٢٠١٨)، وبالتالي من المرجح أن يكن معتمدات على رجل في بلد الوجهة؛ وهذا، إلى جانب حواجز اللغة، قد يحد أيضًا من وصولهن إلى المعلومات. نظرًا لأنهن عمومًا أقل إلمامًا بظروف سوق العمل في بلد المقصد، فإن المهاجرات يتعرضن لبعض المخاطر، بما في ذلك الاتجار بالبشر، والإساءة، والعمل الجبري.

مستويات تعليمية أقل: تؤدي الوصمة الاجتماعية، والقيود المفروضة على الموارد، أو المؤسسات والتمييز إلى انخفاض الاستثمار التعليمي والإنجاز من قبل النساء، وبالتالي انخفاض الأجور، وقلة فرص العمل، وانخفاض معدلات المشاركة في القوى العاملة مقارنة بالرجال. مجتمعة، تجبر هذه العوامل نسبة عالية من النساء،

وخاصة المهاجرات، على الانخراط في الاقتصاد غير المنظم مع القليل أو عدم وجود حقوق للحماية الاجتماعية. حتى عندما تتوفر الوظائف، فإن النساء، وخاصة النساء المهاجرات، من المرجح أن يكن مؤهلات بشكل زائد عن الحاجة للوظيفة، مما يؤدي إلى ظاهرة تُعرف باسم "خفض المهارات". قد تسمح اللوائح الضعيفة أيضًا لأصحاب العمل بدفع أجور أقل للنساء، وخاصة النساء المهاجرات، مع إخضاعهن لساعات عمل طويلة وظروف عمل استغلالية (عبد الله، جانغ ويون ٢٠١٤).

خيارات أقل للهجرة النظامية: لأن النساء يميلن إلى تجنب المخاطر أكثر من نظرائهن من الرجال ويفضلن الهجرة عبر القنوات النظامية ومع وجود شبكات اجتماعية، فإن محدودية وصولهن إلى المعلومات وانخفاض مستوى تعليمهن يتركهن بخيارات أقل للهجرة النظامية. فالظروف الاقتصادية والحاجة إلى البقاء على قيد الحياة تجبر العديد منهن على اتخاذ مسارات هجرة غير منتظمة وتعرضهن لمخاطر أعلى من العنف والاتجار والاستغلال (ODI ٢٠١٦).

وتؤثر المعايير الاجتماعية والجندرية في بلدانهم الأصلية والوجهة على نتائج الهجرة للعمال المهاجرين، وخاصة النساء والفتيات. يمكن أن تكون الهجرة تمكينًا للنساء حيث يمكن أن تزيد من استقلالهن، وتحسن من تقديرهن لذواتهن ومكانتهن الاجتماعية، وتسمح لهن باكتساب مهارات جديدة وإرسال التحويلات المالية إلى الوطن، مما يحول الديناميكيات السلطوية داخل الأسر والمجتمعات (ODI ٢٠١٦). في دول المنشأ والمقصد على حد سواء، تملأ العاملات المهاجرات فجوة النقص في العمالة وتساهمن في التنمية الاجتماعية والاقتصادية، ونقل المهارات، والابتكار. كما يمكن أن تؤدي هذه الديناميكيات المتغيرة أيضًا إلى تبني المجتمعات لمعايير أكثر عدلاً في مسائل مثل التعليم وتقسيم العمل والأدوار الجندرية. ومع ذلك، تواجه بعض المهاجرات العائدات إلى الوطن بمهارات ومواقف جديدة وصمة عار ومقاومة تجعل من الصعب عليهن إعادة الاندماج في أسرهن ومجتمعاتهن (سجباتي ٢٠١٥).

الطلب العالمي على العمالة، الذي يؤثر على أنماط الهجرة، غالبًا ما يُحدد وفقًا للصور النمطية الجندرية: معظم فرص العمل للمهاجرات هي وظائف منخفضة المهارة، تتركز بشكل رئيسي في القطاعات غير المنتظمة وغير المنظمة مثل الزراعة، والعمل المنزلي، وصناعات الخدمات والجنس (OHCHR-هيئة الأمم المتحدة للمرأة ٢٠١٦). حيث تتركز النساء المهاجرات بشكل كبير في قطاعات العمل المقللة من قيمتهن، والمحددة جندريًا وغير المرئية و/أو المعزولة، حيث يكون العمل، والإساءة الجسدية والنفسية، والعنف الجنسي أمورًا شائعة (منظمة الهجرة الدولية ٢٠١٧). الطلب على المهاجرات في دول المقصد، خاصة في قطاعات العمل المنزلي والرعاية، يعزز الصور النمطية التي تحد من

أو التوجه الجنسي، وغالباً ما تتفاقم هذه التمييزيات بسبب الجنسية أو العرق أو الإثنية أو وضع الهجرة، مما يؤثر بشكل كبير على ظروف عملهم ومعيشتهم. يواجه هؤلاء العمال حواجز متعددة في ممارسة العديد من حقوقهم، بما في ذلك الحق في الحماية الاجتماعية.

أمثلة:

◀ قد يواجه الأشخاص من مجتمع الميم عوائق عند محاولة الوصول إلى الرعاية الصحية بسبب "انعدام الثقة بين المرضى والأطباء، والمواقف الإشكالية للموظفين في القطاع الطبي، والنهج المتخلفة تجاه المثلية الجنسية والتحول الجنسي" (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ٢٠١١).

◀ كما يواجهون التمييز والمضايقات في سوق العمل بسبب سياسات التوظيف والقوانين التي لا تأخذ في الاعتبار الأفراد غير الثنائيين. وقد يعاني العمال من مجتمع الميم من معاملة غير متساوية فيما يتعلق بـ "التقييمات، ضغط الأداء، فرص التدريب، الرواتب أو مزايا العطلات" (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ٢٠١١). علاوة على ذلك، قد لا يكون الشركاء في علاقة/ شراكة من نفس الجنس مؤهلين للحصول على مزايا مثل إجازة الوالدين، والتأمين الصحي وتعليم أسرهم، وبدلات مقدمي الرعاية ومزايا الوفاة.

استقلاليتين وقدرتهن على اتخاذ القرارات ويجعلهن عرضة للعنف القائم على النوع الاجتماعي وسوء المعاملة المنهجي لحقوقهن الإنسانية (هيئة الأمم المتحدة للمرأة ٢٠١٥). بعض الحكومات، مثل حكومات كمبوديا وإثيوبيا وإندونيسيا ومدغشقر وماليزيا وميانمار ونيبال، قد حظرت الهجرة إلى بعض الدول المقصد التي تعتبر عالية المخاطر (ناير-مور ٢٠١٧؛ هينبري وبيترزيلي ٢٠١٩). وفي بعض الحالات، ومع ذلك، لم يرق هذا الإجراء إلا بزيادة الهجرة غير النظامية إلى هذه البلدان على حساب المهاجرين الذين كانت إجراءات الحظر تهدف إلى حمايتهم، وقد أدى ذلك إلى قيام حكومات إثيوبيا ونيبال، وأحدثها إندونيسيا، بالتراجع عن قرارها.

◀ حتى عام ٢٠١٨، حظرت إثيوبيا تشغيل مواطنيها في دول الخليج. ومع ذلك، وبسبب نقص فرص العمل في البلاد، غادر العديد من المهاجرين بشكل غير نظامي، مما زاد من خطر تعرضهم للاتجار بالبشر والاستغلال من قبل أصحاب العمل في بلد المقصد؛ حيث كان ما يقدر بنحو ١٠٠٠ امرأة إثيوبية تهاجر يومياً بحثاً عن عمل في الخارج، وكانت المملكة العربية السعودية هي الوجهة الأكثر شيوعاً. في عام ٢٠١٨، رفعت الحكومة الحظر وفرضت تشريعات جديدة في محاولة لحماية مواطنيها من سوء المعاملة من خلال لوائح تنظم وكالات التوظيف والحد الأدنى للسن ومتطلبات التعليم والتدريب قبل المغادرة. ومع ذلك، حتى مع هذه التشريعات الجديدة، من المتوقع أن تظل هناك تحديات، ونظراً لأن العديد من مواطني البلاد لا يستوفون معايير الأهلية، فقد تستمر مسارات الهجرة غير الرسمية (Walk Free Foundation ٢٠١٩).

◀ تم رفع الحظر المفروض في عام ٢٠١٥ على الهجرة إلى الشرق الأوسط من قبل حكومة إندونيسيا في عام ٢٠٢٠. في البداية، حظرت الدولة على النساء السفر إلى المنطقة كعاملات منزليات بسبب حالات الإساءة والتعذيب في دول المقصد. ومع ذلك، نظراً لأن حوالي ٥,٠٠٠-١٠,٠٠٠ عامل منخفض المهارة كانوا يهاجرون بشكل غير نظامي إلى هذه البلدان شهرياً، فقد رفعت الحكومة الحظر وعملت على تنظيم تدفق هؤلاء العمال. وتشمل الحقوق التي سيتم تأسيسها في خطة الهجرة الجديدة حدوداً قصوى لساعات العمل وحظر الإقامة في منزل صاحب العمل (غانيشا ٢٠١٨).

في سياق الهجرة العمالية، قد يواجه الأشخاص المثليون والمثليات ومزدوجو الميل الجنسي والمتحولون جنسياً والأشخاص ذوو الخصائص الجنسية المتعددة (LGBTI)^{١٧٢} مستوى إضافي من التمييز بناءً على النوع الاجتماعي

^{١٧٢} تشير مصطلحات المثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي وعابرين/ات جنسياً وجندرياً وحاملي صفات الجنسين، أي من يشعرون بالانجذاب الجنسي تجاههم؛ بينما يشير مصطلح المتحول جنسياً إلى الهوية الجنسية، أي «شخص تختلف هويته الجنسية عن تلك التي أعطيت له عند ولادته». مصطلحات مثل «جندر كوير» و«غير الثنائي» تشير إلى الأشخاص الذين يخرجون عن بناء الجندر كذكر أو أنثى. يولد الأشخاص ذوو الجنس المختلط بخصائص جنسية أو بيولوجية مثل التشرح التناسلي أو الجنسي، أو الهرمونات أو الكروموسومات التي لا تبدو متوافقة مع التعريفات النموذجية للأنثى أو الذكر (UNRISD وآخرون، بدون تاريخ).

◀ ٨-٣ المعايير والأدوات الدولية التي تعزز الحماية الاجتماعية المستجيبة للجنسين للعمال المهاجرين

٨-٣-١ الاتفاقيات الرئيسية للأمم المتحدة

لمكافحة هذه الأشكال من التمييز، أسست عدة معايير وأدوات دولية الحق في الحماية الاجتماعية المستجيبة للجنس. تنص المادة ١(٣) من ميثاق الأمم المتحدة على أن أحد أهداف الأمم المتحدة هو «[تحقيق التعاون الدولي في [...] تعزيز وتشجيع احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع دون تمييز بسبب العرق، أو الجنس أو اللغة أو الدين]».

لقد عملت الأمم المتحدة على قضية حقوق المرأة تقريبًا منذ تأسيسها. في السنة الأولى من تأسيس المنظمة، في ٢١ يونيو ١٩٤٦، أنشأ المجلس الاقتصادي والاجتماعي لجنة وضع المرأة، باعتبارها الهيئة الرئيسية لصنع السياسات العالمية المكرسة حصريًا للمساواة بين الجنسين وتقديم المرأة. من بين إنجازاتها الأولى كان ضمان استخدام لغة محايدة جنسيًا في مسودة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. (الأمم المتحدة ١٩٩٥).

منذ ذلك الحين، اكتسبت الحركة النسوية الدولية زخمًا، مما أدى إلى اعتماد مختلف اتفاقيات الأمم المتحدة:

◀ جدول ٨-١ الاتفاقيات الرئيسية للأمم المتحدة التي تتضمن أحكامًا لحماية اجتماعية مستجيبة للنوع الاجتماعي للعمال المهاجرين

الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، ١٩٩٠

تنطبق هذه الاتفاقية «[...] على جميع المهاجرين وأفراد أسرهم دون تمييز من أي نوع مثل التمييز بسبب الجنس، [...] أو الحالة الزوجية» [...] خلال كامل عملية هجرة العمال المهاجرين [...] (المادة ١).

«فيما يتعلق بالضمان الاجتماعي، يتمتع العمال المهاجرون وأفراد أسرهم في دولة العمل بنفس المعاملة التي يُعامل بها رعايا الدولة بقدر استيفائهم للشروط التي ينص عليها التشريع المنطبق في تلك الدولة والمعاهدات الثنائية ومتعددة الأطراف المنطبقة فيها» (المادة ٢٧). وهكذا، تحدد السلطات الوطنية ما إذا كان (وأي) المهاجرين يستوفون هذه المتطلبات. ومع ذلك، تنص الاتفاقية أيضًا على أنه يجب النظر في استرداد المشاركات في الحالات التي يُحرم فيها المهاجرون من المزايا.

وتنص الاتفاقية على «للعامل المهاجرين وأفراد أسرهم الحق في تلقي أية عناية طبية تكون مطلوبة بصورة عاجلة [...]» (المادة ٢٨).

اعتبارًا من أبريل ٢٠٢١، صدقت ٥٦ دولة على هذه الاتفاقية.

اتفاقية الأمم المتحدة للقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، ١٩٧٩ (دخولها حيز التنفيذ ١٩٨١)

غالبًا ما يوصف الاتفاق بأنّه الإعلان الدولي لحقوق المرأة. وينص على أن «تتخذ الدول الأطراف [...] للقضاء على التمييز ضد المرأة في ميدان العمل لكي تكفل لها على أساس المساواة بين الرجل والمرأة، نفس الحقوق ولا سيما: [...] الحق في الضمان الاجتماعي، ولا سيما في حالات التقاعد والبطالة والمرض والعجز والشيخوخة وغير ذلك من حالات عدم الأهلية للعمل، وكذلك الحق في إجازة مدفوعة الأجر [...]» (المادة ١١). كما ينص أيضًا على أن «تتخذ الدول الأطراف «جميع التدابير المناسبة للقضاء على التمييز ضد المرأة في ميدان الرعاية الصحية من أجل، [...] تضمن لها [...] الحصول على خدمات الرعاية الصحية، بما في ذلك الخدمات المتعلقة بتنظيم الأسرة».

في توصيتها العامة رقم ٢٦ (٢٠٠٨) بشأن العاملات المهاجرات، ترى لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة أنه يجب على الدول الأطراف «تتطلب من أصحاب العمل المحتملين شراء التأمين الطبي للعاملات المهاجرات» (الفقرة ٢٤(د))؛ ويجب أن «تصمم أو تشرف على خدمات شاملة اجتماعية واقتصادية ونسبية وقانونية تهدف إلى تسهيل إعادة إدماج النساء العائدات» (الفقرة ٢٤(ي)).

اعتبارًا من أبريل ٢٠٢١، صدقت ١٨٩ دولة على هذه الاتفاقية.

٨-٣-٢ المعايير الدولية الرئيسية للعمل

من بين أمور أخرى، «تحقيق المساواة بين الجنسين في العمل من خلال أجندة تحويلية» و«تعميق وتوسيع عملها في الهجرة العمالية الدولية استجابة لاحتياجات الأطراف المعنية وتولي دور قيادي في العمل اللائق في الهجرة العمالية». (الفصل الثاني (أ) (السابع)) و(السادس عشر)). يدعو الإعلان الدول الأعضاء، بدعم من منظمة العمل الدولية، إلى العمل نحو «التطبيق الفعّال للمساواة بين الجنسين في الفرص والمعاملة» (القسم (I)(A)(III)).

إطار العمل متعدد الأطراف بشأن هجرة الأيدي العاملة لمنظمة العمل الدولية (٢٠٠٦) ينص على أن «[جميع معايير العمل الدولية تنطبق على العمال المهاجرين، ما لم يُنص على خلاف ذلك]» (الفقرة ٩(أ))، ويشير باستمرار إلى «العمال المهاجرين من الرجال والنساء». وبالمثل، تنطبق جميع المعايير الدولية للعمل على كل من العمال والنساء، ما لم يُنص على خلاف ذلك. العديد من المعايير الدولية للعمل تتعلق بقضايا النوع والهجرة.

التزام الدول بتوفير الحماية الاجتماعية للجميع، بما في ذلك العمال المهاجرين، منصوص عليه في دستور منظمة العمل الدولية (١٩١٩) وإعلان فيلادلفيا (١٩٤٤). حيث يؤكد الإعلان على أن «جميع البشر، بغض النظر عن العرق أو العقيدة أو الجنس، لهم الحق في السعي لتحقيق رفاههم المادي وتطورهم الروحي في ظروف من الحرية والكرامة والأمن الاقتصادي وتكافؤ الفرص» (المادة الثانية (أ)). إعلان منظمة العمل الدولية لعام ٢٠٠٨ بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة يؤكد على التفويض الدستوري للمنظمة ويؤسس جدول أعمال العمل اللائق لعام ١٩٩٩ وأهدافه الاستراتيجية الأربعة، بما في ذلك توسيع نطاق الضمان الاجتماعي للجميع، مع المساواة بين الجنسين وعدم التمييز كقضايا عابرة. في عام ٢٠١٩، اعتمد مؤتمر العمل الدولي إعلان الذكرى المئوية لمستقبل العمل (منظمة العمل الدولية ٢٠١٩ أ)، الذي ينص على أن منظمة العمل الدولية يجب أن توجه جهودها نحو،

◀ جدول ٨-٢ الاتفاقيات والتوصيات الرئيسية لمنظمة العمل الدولية بهدف توفير حماية اجتماعية تستجيب للجنس للعمال المهاجرين

تعترف الاتفاقية ب «حق كل إنسان في عالم عمل خالٍ من العنف والتحرش، بما في ذلك العنف والتحرش على أساس نوع الجنس». في ديباجتها، تذكر بوضوح الصكوك الدولية ذات الصلة، بما في ذلك بشأن العمال المهاجرين وأسرهم. وتدعو الاتفاقية الدول الأطراف إلى ضمان: «أن تكون ظاهرة العنف والتحرش في عالم العمل معالجة في السياسات المعنية بالسلامة والصحة المهنية، والمساواة وعدم التمييز والهجرة» (المادة ١١: تأكيد مضاف). وبالمثل، تنص توصية العنف والتحرش على أنه «يجب على الأعضاء اتخاذ تدابير تشريعية أو غيرها لحماية العمال المهاجرين، وخاصة العاملات المهاجرات، بغض النظر عن وضعهم كمهاجرين، في بلدان المنشأ والعبور والوجهة حسب الاقتضاء، من العنف والتحرش في عالم العمل» (الفقرة ١٠؛ التأكيد مضاف).

تركز الاتفاقية على الشمولية أمر أساسي؛ فهي تحدد أن كل من يعمل يجب أن يكون محميًا، بغض النظر عن الوضع التعاقد، بما في ذلك المتدربين، والمتطوعين، وطلبات العمل، والأشخاص الذين يمارسون سلطة صاحب العمل. ينطبق على القطاعين العام والخاص، والاقتصادات المنظمة وغير المنظمة، والمناطق الحضرية والريفية. بعض المجموعات والعمال في قطاعات ومهن وترتيبات عمل محددة - على سبيل المثال، الرعاية الصحية، النقل، التعليم، العمل المنزلي والعمل في الليل أو في المناطق المعزولة - يُعترف بأنهم أكثر عرضة للعنف والتحرش. يجب تحديد القطاعات الخاصة بكل بلد من خلال مشاورات ثلاثية الأطراف.

يشمل تأثير العنف المنزلي على عالم العمل أيضًا في التوصية. تنص الفقرة ٢٣ على ما يلي:

يجب على الأعضاء تمويل وتطوير وتنفيذ ونشر، حسب الاقتضاء: [...]

(د) حملات توعية عامة باللغات المختلفة للبلد، بما في ذلك لغات العمال المهاجرين المقيمين في البلد، التي تنقل عدم قبول العنف والتحرش، وخاصة العنف والتحرش القائمين على النوع الاجتماعي، وتعالج المواقف التمييزية وتمنع وصم الضحايا والمشتكين والشهود والمبلغين عن المخالفات (تم التأكيد).

هذه خطوة مهمة في إخراج العنف المنزلي من الظلال وتغيير المواقف تجاهه. التوصية تدعو أيضًا إلى اتخاذ تدابير عملية، بما في ذلك إجازة للضحايا، وترتيبات عمل مرنة، وزيادة الوعي.

اتفاقية العنف
والتحرش،
٢٠١٩ (رقم.
١٩٠).
وتوصية
العنف
والتحرش،
٢٠١٩ (رقم
٢٠٦)

تشمل التوصية قسمًا عن المبادئ التوجيهية (٢) التي تعزز المساواة في الفرص والمعاملة للنساء والرجال دون أي تمييز من أي نوع. كما تتضمن قسمًا محددًا (٥) حول الحقوق والمساواة وعدم التمييز:

١٥- ينبغي للدول الأعضاء في مواجهتها للتمييز الناشئ عن النزاعات أو الكوارث أو المتفاقم بسببها، وعند اتخاذ تدابير ترمي إلى تعزيز السلام، والوقاية من الأزمات، وإتاحة الانتعاش، وبناء القدرة على الصمود، أن تقوم بما يلي:

(أ) احترام وتعزيز وتحقيق المساواة في الفرص والمعاملة للنساء والرجال دون تمييز من أي نوع [...]

يجب إيلاء اهتمام خاص للفئات السكانية والأفراد الذين أصبحوا أكثر عرضة للخطر بسبب الأزمة، بما في ذلك على سبيل المثال لا الحصر المهاجرين واللاجئين. لقد أثبتت هذه التوصية أهميتها بشكل خاص في ضوء جائحة كوفيد-١٩ الحالية.

العمالة
والعمل
اللائق من
أجل السلام
والقدرة على
الصمود

التوصية،
٢٠١٧ (رقم
٢٠٥)

من خلال تناول الإفراط في تمثيل النساء في العمل غير المنظم، تعزز التوصية تقليل فجوات التغطية وتقوية استدامة وقاعدة تمويل أنظمة الحماية الاجتماعية. وعليه يجب على الحكومات دعم الانتقال إلى الاقتصاد المنظم من خلال، من بين أمور أخرى، إنشاء أطر قانونية وسياسية، وخلق وظائف لائقة ومستدامة في القطاع المنظم كجزء من سياسات التشغيل الشاملة، وتوسيع الحماية الاجتماعية، وتقديم الحوافز للانتقال إلى العمل المنظم، وتحسين الوصول إلى التمويل، وتبسيط إجراءات تسجيل الأعمال، وإنفاذ قوانين العمل وتنظيمات مكان العمل، وجمع البيانات ودعم حرية الجمعيات والحوار الاجتماعي.

٧. عند تصميم استراتيجيات التحول إلى الاقتصاد المنظم، يجب على الدول أن تأخذ في الاعتبار ما يلي:

[...]

(ح) تعزيز المساواة بين الجنسين وعدم التمييز؛

(ط) الحاجة إلى إيلاء اهتمام خاص إلى المعرضين بوجه خاص لأخطر جوانب العجز في العمل اللائق في الاقتصاد غير المنظم، ومنهم على سبيل المثال لا الحصر النساء والشباب والمهاجرون والمسنون والسكان الأصليون والقبليون والأشخاص الحاملون لفيروس نقص المناعة البشرية أو المصابون بالفيروس أو الإيدز والمعوقون والعمال المنزليون ومزارعو الكفاف. (الفقرة ٧ ح) و(ط)؛ التأكيد مضاف).

من أجل تسهيل الانتقال إلى القطاع المنظم، يجب عليهم أيضًا ضمان أن تشمل خطط التنمية الوطنية والاستراتيجيات والميزانيات إطار سياسة متكامل يعالج: «تعزيز المساواة والقضاء على جميع أشكال التمييز والعنف، بما في ذلك العنف القائم على النوع الاجتماعي، في مكان العمل»، و«إنشاء شبكات حماية اجتماعية، حيثما لا توجد، وتوسيع تغطية الضمان الاجتماعي» (الفقرة ١١ و) و(ن)؛ مع التأكيد المضاف).

ينبغي أن تشمل سياسات التشغيل برامج الحماية الاجتماعية، بما في ذلك التحويلات النقدية وبرامج التوظيف العامة والضمانات وسياسات هجرة اليد العاملة التي تعزز العمل اللائق وتدابير تشجيع الانتقال من البطالة والكسل إلى العمل، ولا سيما بالنسبة للعاطلين عن العمل لفترات طويلة والنساء والفئات المحرومة الأخرى (الفقرة ١٥؛ التأكيد مضاف).

فيما يتعلق بالحماية الاجتماعية، تنص التوصية صراحة على أنه يجب على الدول أن توسع تدريجيًا الحماية الاجتماعية وحماية الأمومة لتشمل جميع العمال في الاقتصاد غير المنظم ويجب أن «تشجع على توفير رعاية الأطفال الجيدة ومعقولة التكلفة وغيره

ينبغي للدول الأعضاء «تشجيع توفير رعاية الأطفال الجيدة ومعقولة التكلفة وغيرها من خدمات الرعاية والوصول إليها من أجل تعزيز المساواة بين الجنسين من حيث تنظيم المشاريع ومن حيث فرص العمالة وإتاحة الانتقال إلى الاقتصاد المنظم. (الفقرة ٢١؛ مع التأكيد).

التوصية
بشأن الانتقال
من الاقتصاد
غير المنظم
إلى الاقتصاد
المنظم،
٢٠١٥ (رقم
٢٠٤)

أرضيات
الحماية
الاجتماعية
٢٠١٢ (رقم)
٢٠٢.

تنص التوصية رقم ٢٠٢ على ما يلي: «ينبغي للدول الأعضاء رهنًا بالتزاماتها الدولية القائمة، أن توفر الضمانات الأساسية من الضمان الاجتماعي المشار إليها في هذه التوصية على الأقل لجميع المقيمين والأطفال، على نحو ما هو محدد في القوانين واللوائح الوطنية» (الفقرة ٦)، وبالتالي تشمل أطفال المهاجرين في وضع غير منتظم.

كما توصي هذه التوصية دول الأعضاء بما يلي:

(أ) تأسيس أرضيات للحماية الاجتماعية والاحتفاظ بها، حيثما تنطبق باعتبارها عنصرًا أساسيًا لنظمها الوطنية بشأن الضمان الاجتماعي؛ و

(ب) تطبيق أرضيات الحماية الاجتماعية ضمن استراتيجيات لمد نطاق الضمان الاجتماعي تضمن تدريجيًا مستويات أعلى من الضمان الاجتماعي لصالح أكبر عدد ممكن من النساء، مسترشدة بمعايير منظمة العمل الدولية بشأن الضمان الاجتماعي. (الفقرة ١).

تشمل التوصية مجموعة من المبادئ التي تتعلق بشكل خاص بالجهود المبذولة لمعالجة الفجوة بين الجنسين في الحماية الاجتماعية وعدم المساواة في الوصول إلى الحماية الاجتماعية: «شمولية الحماية استنادًا على التضامن الاجتماعي» (الفقرة ٣ (أ))؛ «عدم التمييز، والمساواة بين الجنسين وتلبية الاحتياجات الخاصة» (الفقرة ٣ (د))؛ و«الإدماج الاجتماعي، بمن في ذلك الأشخاص في الاقتصاد غير المنظم» (الفقرة (ه)).

ينبغي أن تضمن أرضيات الحماية الاجتماعية، كحد أدنى، الحصول على الرعاية الصحية الأساسية، بما في ذلك رعاية الأمومة وضمان الدخل الأساسي للأطفال؛ والأشخاص في سن العمل الذين لا يستطيعون كسب دخل كافٍ لأسباب مثل المرض والبطالة والأمومة والإعاقة؛ وكبار السن (الفقرة ٥). وينبغي أن توفر ضمانات الحماية الاجتماعية الأساسية لجميع المحتاجين والوصول الفعال إلى السلع والخدمات طوال دورة حياتهم (الفقرة ٤)، مع مراعاة المخاطر الخاصة التي قد تواجهها النساء طوال حياتهن.

عند تحديد الضمانات الأساسية للضمان الاجتماعي، يجب على الدول أن تأخذ بعين الاعتبار، من بين أمور أخرى، «الرعاية الصحية المجانية قبل وبعد الولادة للأكثر ضعفًا» (الفقرة ٨ (أ)). فيما يتعلق بالاستراتيجيات الوطنية لتمديد الضمان الاجتماعي، «يجب أن تنطبق استراتيجيات تمديد الضمان الاجتماعي على الأشخاص في كل من الاقتصاد المنظم وغير المنظم وتدعم نمو المنظم الرسمي وتقليل الاقتصاد غير المنظم» (الفقرة ١٥).

اتفاقية العمال
المنزليين،
٢٠١١
(رقم ١٨٩)
والتوصية،
٢٠١١ (رقم)
(٢٠١)

تقدم الاتفاقية رقم ١٨٩ حماية محددة للعمال المنزليين. وتحدد حقوقًا ومبادئ أساسية حيث يتطلب من الدول اتخاذ سلسلة من التدابير لجعل العمل اللائق واقعًا للعمال المنزليين. بما في ذلك العمال المنزليين المهاجرين:

«يجب على كل عضو اتخاذ التدابير المناسبة، وفقًا للقوانين واللوائح الوطنية ومع مراعاة الخصائص المحددة للعمل المنزلي، لضمان أن يتمتع العمال المنزليون بظروف لا تقل عن تلك المطبقة على العمال بشكل عام فيما يتعلق بحماية الضمان الاجتماعي، بما في ذلك فيما يتعلق بالأمومة» (المادة ١٤(١)).

تنص التوصية على ما يلي:

(١) ينبغي على الأعضاء أن يأخذوا في الاعتبار، وفقًا للقوانين واللوائح الوطنية، وسائل لتسهيل دفع اشتراكات الضمان الاجتماعي، بما في ذلك بالنسبة للعمال المنزليين الذين يعملون لدى عدة أصحاب عمل، على سبيل المثال من خلال نظام دفع مبسط.

(٢) يجب على الأعضاء النظر في إبرام اتفاقيات ثنائية أو إقليمية أو متعددة الأطراف لتوفير المعاملة المتساوية في مجال الضمان الاجتماعي للعاملات المنزليات المهاجرات المشمولات بمثل هذه الاتفاقيات، والوصول إلى واستمرار أو قابلية نقل استحقاقات الضمان الاجتماعي.

(٣) يجب أن يؤخذ في الاعتبار القيمة النقدية للمدفوعات العينية لأغراض الضمان الاجتماعي، بما في ذلك فيما يتعلق بمساهمة أصحاب العمل واستحقاقات العمالة المنزلية (الفقرة ٢٠)،

تنص الاتفاقية على أن فترة إجازة الأمومة يجب ألا تقل عن ١٤ أسبوعًا وأن يتم توفير مزايا نقدية (لا تقل عن ثلثي الأجر السابق أو مبلغ مماثل) لضمان أن تتمكن النساء من الحفاظ على أنفسهن وأطفالهن في ظروف صحية مناسبة وبمستوى معيشة مناسب. ويجب أن تتلقى النساء والأطفال المزايا الطبية، بما في ذلك الرعاية قبل الولادة، والرعاية أثناء الولادة، والرعاية بعد الولادة، وعند الضرورة، العلاج في المستشفى. توصي التوصية، من بين أمور أخرى، بإجازة أمومة لا تقل عن ١٨ أسبوعًا.	اتفاقية حماية الأمومة، ٢٠٠٠ (رقم ١٨٣)؛ توصية حماية الأمومة، ٢٠٠٠ (رقم ١٩١)
تسعى الاتفاقية إلى ضمان قابلية نقل الحقوق والمزايا. تم تقديم نموذج لاتفاقية الضمان الاجتماعي في ملحق للتوصية.	صيانة الحقوق في مجال الضمان الاجتماعي اتفاقية، ١٩٨٢ (رقم ١٥٧)؛ صيانة الحقوق في مجال الضمان الاجتماعي توصية، ١٩٨٣ (رقم ١٦٧)
تشدد الاتفاقية والتوصية على أن الأشخاص الذين يتحملون مسؤوليات عائلية يجب أن يكونوا أحرارًا في ممارسة حقهم في العمل دون تمييز: بهدف خلق مساواة فعلية في الفرص والمعاملة للعمال والعمالات، يجب اتخاذ جميع التدابير المتوافقة مع الظروف والإمكانات الوطنية [...] (ب) لأخذ احتياجاتهم في الاعتبار من حيث شروط وظروف العمل وفي مجال الضمان الاجتماعي " (المادة ٤) "لتطوير أو تعزيز الخدمات المجتمعية، العامة أو الخاصة، مثل خدمات رعاية الأطفال والخدمات الأسرية والمرافق (المادة ٥(ب)).	عمال ذوو المسؤوليات العائلية الاتفاقية، ١٩٨١ (رقم ١٥٦)؛ توصية عمال ذوو المسؤوليات العائلية، ١٩٨١ (رقم ١٦٥)
ينقسم الاتفاق إلى جزئين، يمكن التصديق عليهما بشكل مستقل عن بعضهما البعض. الجزء الأول يدعو الأعضاء إلى احترام الحقوق الأساسية لجميع العمال المهاجرين، بما في ذلك أولئك في وضع غير منتظم: «بشرط أن يكون قد أقام بشكل قانوني في الإقليم لأغراض العمل، لا يُعتبر العامل المهاجر في وضع غير نظامي أو غير منتظم لمجرد فقدان العمل [...]» (المادة ٨). حتى في الحالات التي لم يتم فيها احترام القوانين واللوائح ذات الصلة والتي لا يمكن فيها تسوية وضعه، يجب أن يتمتع العامل المهاجر بالمساواة في المعاملة لنفسه ولعائلته فيما يتعلق بالحقوق الناشئة عن العمل السابق من حيث الأجر، الضمان الاجتماعي والمزايا الأخرى (المادة ٩). الجزء الثاني يفرض الفرص والمعاملة للعمال المهاجرين في وضع منتظم، بما في ذلك فيما يتعلق بالضمان الاجتماعي (المادة ١٠).	اتفاقية العمال المهاجرين (أحكام تكميلية) ١٩٧٥ (رقم ١٤٣)

تُلزم الاتفاقية بمعاملة متساوية فيما يتعلق بالضمان الاجتماعي بين مواطني الدولة ومواطني الدول الأخرى التي تسري فيها الاتفاقية.	اتفاقية المساواة في المعاملة (الضمان الاجتماعي) لعام ١٩٦٢ (رقم ١١٨)
توفر الاتفاقية المساواة في المعاملة بين المقيمين الوطنيين وغير الوطنيين. قد يتطلب تطبيقه، مع ذلك، وجود اتفاق ثنائي أو متعدد الأطراف المادة ٦٨ (٢)).	اتفاقية منظمة العمل الدولية للضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا) لعام ١٩٥٢ (رقم ١٠٢)
هذه واحدة من الاتفاقيات الأساسية الثماني لمنظمة العمل الدولية وهي أداة رئيسية لتحقيق المساواة بين الجنسين. بغض النظر عما إذا كانت الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية قد صدقت على هذه الاتفاقيات الأساسية، فإنها من خلال اعتماد إعلان عام ١٩٩٨ بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل قد التزمت بإعطاء تأثير تدريجي للقيم المنصوص عليها فيها وتقديم تقارير سنوية عن حالة هذه الحقوق الأساسية في بلدانها (منظمة العمل الدولية ٢٠١٩).	اتفاقية التمييز (في الاستخدام والمهنة)، ١٩٥٨ (رقم ١١١)
تسعى الاتفاقية إلى تعزيز تكافؤ الفرص والمعاملة في مجال العمل والمهنة بهدف القضاء على التمييز على أساس العرق أو اللون أو الجنس أو الدين أو الأصل الوطني أو الرأي السياسي أو الأصل الاجتماعي. تنص التوصية على ما يلي:	
بالنسبة للعمال المهاجرين من جنسيات أجنبية وأفراد أسرهم، يجب مراعاة أحكام اتفاقية الهجرة من أجل العمل (المنقحة) لعام ١٩٤٩، المتعلقة بالمساواة في المعاملة وأحكام توصية الهجرة من أجل العمل (المعدلة) لعام ١٩٤٩، المتعلقة برفع القيود على الوصول إلى العمل (الفقرة ٨؛ مع التأكيد المضاف).	
تتعهد الدول الأطراف في الاتفاقية «بتطبيق، بأن تتيح دون تمييز فيما على أساس الجنسية، أو العرق أو الديانة أو الجنس، للمهاجرين الوافدين الموجودين بصورة قانونية على أراضيها معاملة لا تقل مواتاه عن المعاملة التي تتيحها لمواطنيها، فيما يتعلق بـ [...] (ب) الضمان الاجتماعي [...]»، مع مراعاة بعض القيود (المادة ٦؛ مع التأكيد المضاف).	اتفاقية العمال المهاجرين (المنقحة)، ١٩٤٩ (رقم ٩٧)

٣-٣-٨ الأجندات الدولية التكميلية

السلمية والشاملة والوصول إلى العدالة للجميع) و١٧ (حول الشراكات العالمية من أجل التنمية المستدامة) على مقاصد ذات صلة بالهجرة.

تعتبر مكونات النوع الاجتماعي مركزية لكل من أجندة العمل اللائق لمنظمة العمل الدولية وأجندة الأمم المتحدة ٢٠٣٠ للتنمية المستدامة، وهما أساسيتان لضمان الوصول العادل إلى الحماية الاجتماعية.

الحماية الاجتماعية هي أيضًا جانب أساسي من أهداف التنمية المستدامة. الأهداف ١ (حول إنهاء الفقر)، ٣ (حول الصحة الجيدة والرفاه)، ٥ (حول المساواة بين الجنسين) (المربع ٨، ٢ و ١٠ (حول تقليل الفوارق) فهي تحتوي على أهداف ذات صلة بالحماية الاجتماعية، بينما تحتوي الأهداف ٥، ٨ (حول النمو والعمل اللائق)، و ١٠، ١٦ (حول المجتمعات

الإطار ٨-٢ الهدف الخامس من أهداف التنمية المستدامة – المساواة بين الجنسين

الهدف الخامس من أهداف التنمية المستدامة يسعى إلى إنهاء جميع أشكال التمييز ضد النساء والفتيات. فالحرية من التمييز هي حق إنساني أساسي، ونظرًا لدور النساء والفتيات في النمو الاقتصادي والتنمية، فهي ضرورية لمستقبل مستدام. هذا الهدف يحتوي على تسع مقاصد:

- المقصد ١-٥ – القضاء على جميع أشكال التمييز ضد النساء والفتيات في كل مكان.
- المقصد ٢-٥ – القضاء على جميع أشكال العنف ضد جميع النساء والفتيات في المجالين العام والخاص، بما في ذلك الاتجار بالبشر والاستغلال الجنسي وغير ذلك من أنواع الاستغلال.
- المقصد ٣-٥ – الاعتراف بأعمال الرعاية غير مدفوعة الأجر والعمل المنزلي وتقديرها من خلال توفير الخدمات العامة والبنى التحتية ووضع سياسات الحماية الاجتماعية وتعزيز تقاسم المسؤولية داخل الأسرة المعيشية والعائلة، حسبما يكون ذلك مناسباً على الصعيد الوطني.
- المقصد ٤-٥ – كفالة مشاركة المرأة مشاركة كاملة وفعالة وتكافؤ الفرص المتاحة لها للقيادة على قدم المساواة مع الرجل على جميع مستويات صنع القرار في الحياة السياسية والاقتصادية والعامة.
- المقصد ٥-٥ – كفالة مشاركة المرأة مشاركة كاملة وفعالة وتكافؤ الفرص المتاحة لها للقيادة على قدم المساواة مع الرجل على جميع مستويات صنع القرار في الحياة السياسية والاقتصادية والعامة.
- المقصد ٦-٥ – ضمان حصول الجميع على خدمات الصحة الجنسية والإنجابية وعلى الحقوق الإنجابية، على النحو المتفق عليه وفقاً لبرنامج عمل المؤتمر الدولي للسكان والتنمية ومنهاج عمل بيجين والوثائق الختامية لمؤتمرات استعراضهما.
- المقصد ٨-٥ – القيام بإصلاحات لتحويل المرأة حقوقاً متساوية في الموارد الاقتصادية، وكذلك إمكانية حصولها على حق الملكية والتصرف في الأراضي وغيرها من الممتلكات، وعلى الخدمات المالية، والميراث والموارد الطبيعية، وفقاً للقوانين الوطنية.
- المقصد ٩-٥ – تعزيز استخدام التكنولوجيا التمكينية، وبخاصة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، من أجل تعزيز تمكين المرأة.

- المقصد ١٠-٥ – اعتماد سياسات سليمة وتشريعات قابلة للإنفاذ وتعزيز السياسات والتشريعات القائمة من هذا القبيل للنهوض بالمساواة بين الجنسين وتمكين كل النساء والفتيات على جميع المستويات.

على الرغم من إحراز تقدم كبير في جميع أنحاء العالم، لم يتم تحقيق هذه الأهداف بالكامل بعد. ومع ذلك، فإن هذا الهدف والمقاصد المصاحبة له، لا سيما بالنسبة للنساء والفتيات المهاجرات، تكتسب أهمية حيوية في ضوء التحديات التي يواجهنها التي تشمل من بين أمور أخرى، العنف في جميع مراحل عملية الهجرة؛ والتعرض لمعايير وممارسات اجتماعية مختلفة (مثل تشويه الأعضاء التناسلية الأنثوية) نتيجة للهجرة؛ وتقليل قيمة العمل المنزلي للمهاجرين والرعاية غير مدفوعة الأجر، وهي مجالات تشكل فيها النساء ما يقرب من ثلاثة أرباع القوة العاملة؛ وحصر المهاجرات في الوظائف "الأنثوية" (مثل الرعاية المعيشية والعمل المنزلي) في بلد المقصد؛ خطر العمل الجبري والاتجار والاستغلال والإيذاء؛ وعدم إنفاذ حقوقهن في العمل.

المصدر: الأمم المتحدة بدون تاريخ؛ أونيل، فلوري وفوريستي ٢٠١٦



◀ ٨-٤ الفجوات بين الجنسين في الحماية الاجتماعية: العقبات والتحديات

وعادةً ما تكون نسبة مشاركة النساء في قوة العمل أقل^{١٧٤} وتمثيلهن أكبر في الاقتصاد غير المنظم (خصوصًا في حالة العاملات المهاجرات)، جنبًا إلى جنب مع أنماط التشغيل المرتبطة بالنوع الاجتماعي،^{١٧٥} مما يؤدي إلى انخفاض معدلات تغطية الضمان الاجتماعي (منظمة العمل الدولية ٢٠١٨؛ بيلسين وآخرون ٢٠١٩).

من غير المرجح أيضًا أن تستفيد النساء من التغطية بموجب أنظمة الضمان الاجتماعي القائم على الاشتراكات، والتي ترتبط عادةً بالتشغيل في القطاع المنظم (تيسيه وآخرون ٢٠١٣). فالعمل في القطاع غير المنظم يحد من قدرة العمال على تلبية شروط التأهل لنظم التأمين الاجتماعي،^{١٧٦} مما يجعل النساء عرضة بشكل خاص للخطر، خاصة في سن الشيخوخة (المربع ٨،٣). كما أنه يعرض العاملات المهاجرات لطبقات متراكمة من التمييز. وفي غياب أرضيات الحماية الاجتماعية، تُترك النساء غالبًا بدون معاشات تقاعدية، أو إعانات بطالة، أو حماية للأمومة (منظمة العمل الدولية ٢٠١٦).^{١٧٧}

تنشأ الفجوات بين الجنسين في الوصول إلى الحماية الاجتماعية، من الخصائص المرتبطة بالنوع الاجتماعي في سوق العمل وهيكل نظام الضمان الاجتماعي، بما في ذلك الحماية الاجتماعية والبنية التحتية للخدمات العامة. عالميًا، هذا النظام ليس محايدًا من حيث الجنس؛ فهو يثقل كاهل النساء والفتيات باللامساواة والقوالب النمطية حول تقسيم العمل (GAATW ٢٠١٩).^{١٧٨} حيث تميل الأنظمة غير المحايدة جنسيًا إلى معاقبة النساء.

فغالبًا ما تكون النساء في وضع غير متساوٍ تحت أنظمة الحماية الاجتماعية بسبب انخفاض معدلات التغطية ومستويات المزايا بشكل كبير (هيئة الأمم المتحدة للمرأة ٢٠١٥ ب) وتتقاضين أجورًا أقل من الرجال عن عمل متساوٍ في القيمة. وتؤدي هذه الفجوة في الأجور بين الجنسين إلى الاشتراكات المنخفضة. وبالتالي تنخفض مستويات المزايا في العديد من الحالات (منظمة العمل الدولية قيد النشر).

^{١٧٣} تم تعريف مصطلح «أدوار النوع الاجتماعي» بأنه «نهج ثقافي واجتماعي تجاه الشيء الذي يُعتبر تقليديًا أدوارًا ووظائف «ذكورية» و«أنثوية»» (Kiaušienė, Štreimikienė, Grundey ٢٠١١، ص. ٨٤). تشمل هذه الصور النمطية الاعتقاد بأن النساء يمتلكن قدرات أقل وأنهن أقل قدرة من الرجال على أداء الأعمال التي تتطلب المسؤولية. غالبًا ما تؤثر هذه الصور النمطية على اختيار الرجال والنساء للوظائف، وبالتالي تخلق سوق عمل مقسمة حسب النوع الاجتماعي.

^{١٧٤} في المتوسط، فإن مشاركتهم في سوق العمل أقل بمقدار ٢٦ نقطة مئوية مقارنة بالرجال (ITUC ٢٠١٨).

^{١٧٥} أنماط التشغيل المبينة على النوع الاجتماعي هي أنماط عبر المهن التي تهيمن عليها عادة النساء أو الرجال. على سبيل المثال، تُعتبر العلاقات العامة، التمريض، والتعليم عادةً مهنة مخصصة للنساء، في حين تُعتبر تجارة الأسهم، والبناء، والهندسة مهنة مخصصة للرجال (Doering and Thébaud ٢٠١٧).

^{١٧٦} أنظمة التأمين الاجتماعي هي أنظمة اشتراكية تديرها الدولة وتحمي المستفيدين من مخاطر معينة ونفقات كارثية. في السنوات الأخيرة، كان هناك اتجاه نحو توسيع نطاق هذه الأنظمة لتشمل الاقتصاد غير الرسمي، بما في ذلك في البرازيل وشيلي والصين وغانا ورواندا وجنوب أفريقيا وفيتنام (هولمز وسكوت ٢٠١٦).

^{١٧٧} على الصعيد العالمي، لا تشمل برامج الحماية الشيخوخة القائمة على الاشتراكات سوى ٢٦,٤ في المائة من النساء في سن العمل، مقارنة بـ ٣١,٥ في المائة من إجمالي السكان في سن العمل. وتكون الفجوات بين الجنسين في مجال الحماية الاجتماعية أكثر حدة بالنسبة لكبار السن؛ فما يقرب من ٦٥ في المائة من الأشخاص الذين تجاوزوا سن التقاعد ولا يحصلون على معاش تقاعدي منتظم هم من النساء. وهذا يجعل النساء أكثر عرضة للفقر من الرجال، لا سيما وأن متوسط عمرهن أطول. في الاتحاد الأوروبي، ٢٠,٦ في المائة من النساء فوق سن ٦٥ عامًا، مقارنة بـ ١٥ في المائة من الرجال، معرضات لخطر الفقر، وفي بعض البلدان، مثل بلغاريا، يزيد الفارق بين الرجال والنساء على ١٥ نقطة مئوية.



الإطار ٨-٣ النساء والفقر في الشيخوخة

تميل النساء في سن الشيخوخة إلى مواجهة خطر أكبر بكثير يتعلق بالفقر و/أو الاقتصاد الاجتماعي مقارنة بالرجال. هذه الفجوة تميز كل من الاقتصاد المنظم وغير المنظم.

النساء اللاتي عملن في الاقتصاد المنظم وشاركن في نظام التقاعد يحصلن على متوسط دخل تقاعدي أقل من الرجال، وغالبًا ما يكون هذا الفرق كبيرًا. حيث تعكس هذه الفجوات في دخل التقاعد الفجوات بين الجنسين في الأجور وساعات العمل ومدة الحياة العملية. وقد تكون الفروق في الأجور ناتجة عن التباين الأساسي في مستويات التعليم والمهارات والتمييز على أساس الجنس. بالإضافة إلى ذلك، قد يكون سن التقاعد القانوني أقل بالنسبة للنساء مقارنة بالرجال، مما يؤدي إلى فترات اشتراك أقصر وبالتالي مزايا تقاعد أقل. ومن العقوبات الإضافية التي قد تواجهها النساء المهاجرات عدم وجود اتفاقية ضمان اجتماعي تضمن قابلية نقل مزايا التقاعد عبر الحدود، أو تدابير أحادية الجانب تسمح بتصدير مزايا التقاعد المكتسبة.

ويكون خطر الفقر في الشيخوخة أعلى في الاقتصاد غير المنظم منه في الاقتصاد المنظم. ونظرًا لأن النساء، ولا سيما المهاجرات، ممثلات تمثيلاً زائداً في هذا القطاع، ولأن الاقتصاد غير المنظم يتسم بانعدام الحماية الاجتماعية، فإنهن يعتمدن إلى حد كبير على توفير المساعدة الاجتماعية، على الرغم من أن هذه المساعدة غير متوفرة أو محدودة في العديد من البلدان. وبالتالي، تضطر النساء، من أجل البقاء على قيد الحياة، إلى العمل طالما كن قادرات بدنياً على ذلك. ومع ذلك، فإن الأجور المنخفضة المدفوعة في الاقتصاد غير المنظم، والافتقار إلى المعاشات الاجتماعية، ومدخراتهن المحدودة تجبر الكثيرات منهن على العيش في فقر في سن الشيخوخة. وبالنسبة للمرأة العاملة المهاجرة التي تعود لقضاء بقية حياتها في بلدها الأصلي بعد سنوات عديدة من العمل في الاقتصاد غير المنظم، فإن تطبيق أرضيات الضمان الاجتماعي هو أمر ضروري.



الإطار ٨-٤ عبء العمل غير مدفوع الأجر في مجال الرعاية

على الصعيد العالمي، تقضي النساء وقتاً يزيد بمقدار مرتين إلى عشر مرات عن الرجال في أعمال الرعاية غير مدفوعة الأجر بسبب الأعراف الاجتماعية الجنسانية التي تعتبر أعمال الرعاية غير مدفوعة الأجر مسؤوليتهن (فيرانت، بيسانندو ونوكا ٢٠١٤). وهذا، بالإضافة إلى أنشطتهن المدفوعة الأجر، غالباً ما يضع عبئاً مزدوجاً من العمل على عاتق النساء، ولا سيما المهاجرات، حيث إن التحولات الاجتماعية والاقتصادية والديموغرافية والبيئية تزيد من الطلب على العاملين في مجال الرعاية. في الواقع، "في جميع المناطق والقطاعات والمهن، فإن العاملين في مجال الرعاية من المهاجرين هم في الغالب من النساء اللواتي يعملن في منازل خاصة، في بيئات غير منظمة، ويعملن في الاقتصاد غير المنظم دون الحصول على الحماية الاجتماعية الكاملة وحقوق العمل الأساسية" (كينغ-ديجاردين ٢٠١٩). ويهاجر العديد من هؤلاء العمال في إطار برامج مؤقتة، تاركين أسرهم في رعاية أفراد آخرين من الأسرة أو عمال منزليين. ويؤدي ذلك إلى خلق "سلاسل رعاية عالمية" تستمر فيها عدم المساواة لأن العديد من السياسات الوطنية لا تتناول أعمال الرعاية غير المدفوعة الأجر. وينبغي للبلدان أن تكفل توزيعاً أكثر إنصافاً لهذه الأعمال من خلال جداول عمل مرنة، وإجازة أبوية مشتركة، وتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية ليشمل النساء، ولا سيما المهاجرات، من خلال مرافق الحماية الاجتماعية.

ويمكن لخطط الحماية الاجتماعية ونظم الضمان الاجتماعي الأكثر شمولاً التي يتم تصميمها وتنفيذها ورصدها بطريقة تراعي منظور النوع الاجتماعي أن تزيد من التمكين الاقتصادي للمرأة وتعزز المساواة بين الجنسين، في حين أن الخطط والنظم التي لا تراعي منظور النوع الاجتماعي تديم، بل وقد تفاقم العلاقات غير المتكافئة بين الجنسين (تيسيه وآخرون ٢٠١٣). على سبيل المثال، في برامج المساعدة الاجتماعية التي لا تراعي الفوارق بين الجنسين، يميل عبء المشروطة^{١٧٩} إلى أن يقع بشكل غير متناسب على النساء بسبب تصميم البرنامج أو لأن هؤلاء النساء هن بحكم الواقع مقدمات الرعاية الرئيسية داخل أسرهن المعيشية. ويؤدي ذلك إلى تفاقم «فقر الوقت» لدى النساء، مما يعيق قدرتهن على العمل ويعزز الأدوار الاجتماعية التقليدية داخل الأسرة (تيسيه وآخرون ٢٠١٣).

كما يمكن أن تؤثر نماذج الحماية الاجتماعية التي لا تراعي الفوارق بين الجنسين وعدم وجود نظام أو أرضية للحماية الاجتماعية على أنماط الهجرة. ففي بلدان المنشأ، يشكل غياب الحماية الاجتماعية، وخاصة إعانات الأطفال ومعايشات الشيخوخة والرعاية الصحية الميسورة التكلفة، عوامل أساسية في قرار النساء بالهجرة وإعالة أفراد أسرهن الذين يبقون في بلد المنشأ (تورادا مانيز، ليكسارتزا أرتزا ومارتينيز فرانزوني ٢٠١٢). في بلدان المقصد، يسدّ العمال المهاجرون، لا سيما النساء العاملات في المنازل وعمال الرعاية، احتياجات سوق العمل والثغرات في الحماية الاجتماعية والخدمات العامة (GAATW ٢٠١٩). وتؤثر سياسات ولوائح الهجرة على النساء والرجال بشكل مختلف؛ على سبيل المثال، لا تزال النساء المهاجرات ذوات المهارات العالية أكثر عرضة من الرجال المهاجرين أو النساء غير المهاجرات للعمل في المهن التي يُنظر إليها على أنها مهن تهيم عليها الإناث تقليدياً، بما في ذلك العمل المنزلي والرعاية (منظمة العمل الدولية ٢٠١٥).

على سبيل المثال غالباً ما يتم استبعاد عاملات المنازل بموجب تشريعات الضمان الاجتماعي الوطنية، وعندما يشتغلن بشكل غير منظم، لا يحصلن على الحماية الاجتماعية أو التغطية بموجب قوانين العمل (UNDESA ٢٠١٨).

وفي كثير من البلدان، صُممت أنظمة التأمين الاجتماعي حول نموذج الرجل المعيل على أساس العمل غير المنقطع والمتفرغ في الاقتصاد المنظم^{١٨٠} أما في الاقتصاد غير المنظم، فتعتمد المرأة على التحولات الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات، سواء كانت نقدية أو عينية، والتي عادة ما تُرسل إلى الأسر أو إلى أحد أفراد الأسرة (في حالة المعاشات الاجتماعية أو مزايا الأطفال)، دون مراعاة العلاقات الجنسانية والاجتماعية داخل الأسرة وتأثيرها على توزيع الدخل داخل الأسرة (ديفيرو ٢٠١٢؛ هولمز وجونز ٢٠١٣). ويمكن أن يؤدي ذلك إلى مزيد من التحديات التي تواجه المرأة؛ فعلى سبيل المثال، عندما تُدفع إعانات الطفل نقداً للمرأة التي تقدم الرعاية في الأسرة، قد ينشأ التوتر بينها وبين الرجل المعيل وصانع القرار المالي، بل ويمكن أن يؤدي في الحالات القصوى إلى العنف المنزلي (هولمز وجونز ٢٠١٠).

كل هذه العوامل تساهم في وجود فجوة كبيرة بين الجنسين في الحماية الاجتماعية ومستويات مزايا الضمان الاجتماعي. وعلاوة على ذلك، ينبغي ألا يغيب عن الأذهان أن العاملات المهاجرات يواجهن أيضاً أشكالاً أخرى من التمييز في الوصول إلى نظم الحماية الاجتماعية. فالمهاجرات، على وجه الخصوص، أكثر عرضة لخطر الاستغلال والعنف الجنسي والاتجار بالبشر طوال دورة هجرتهم. ويخلق ذلك حلقة مفرغة، خاصة بالنسبة للمهاجرات في وضع غير نظامي، لأن عوامل الخطر هذه تجعلهن أكثر عرضة للحاجة إلى الحصول على الحماية الصحية، بما في ذلك علاج مشاكل الصحة العقلية التي لا يستوفين شروطها في العديد من البلدان.

^{١٧٨} ويضع ذلك المرأة في وضع غير موافٍ حيث من المرجح أن تضطر المرأة أكثر من الرجل إلى الانقطاع عن حياتها المهنية أو مواصلة العمل على أساس عدم التفرغ من أجل رعاية أطفالها وأداء مهام أخرى تتعلق بالأسرة. وعلاوة على ذلك، فإن خطط الضمان الاجتماعي، وخاصة في البلدان النامية، لا توفر للمرأة دائماً إعانات الأمومة والحماية الوظيفية.

^{١٧٩} تعني «المشروطة» اشتراطات مثل المواظبة على الذهاب إلى المدرسة وإجراء فحوصات طبية منتظمة والمشاركة في جلسات إعلامية حول القضايا المتعلقة بالطفل.



الإطار ٨-٥ تأثير كوفيد-١٩ على عدم المساواة بين الجنسين

في حين تؤثر الجوائح مثل جائحة كوفيد-١٩ على الجميع، إلا أنها تؤثر بشكل غير متناسب على النساء والفتيات بسبب المخاطر الصحية والاجتماعية التي يواجهنها نتيجة «أوجه عدم المساواة والأعراف الاجتماعية الراسخة وعلاقات القوة غير المتكافئة» (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ٢٠٢٠). في الواقع، تميل حالات مثل الجائحة إلى تكثيف هذه المخاطر وأوجه عدم المساواة المرتبطة بها بالنسبة للنساء والفتيات، خاصة أولئك اللاتي يعشن بالفعل في وضع ضعيف مثل المهاجرات والنازحات واللاجئات. وتظهر الآثار المباشرة لمثل هذه الأزمات على عدم المساواة بين الجنسين في مجالات الصحة والتعليم والتشغيل والعنف القائم على النوع الاجتماعي وعبء أعمال الرعاية غير مدفوعة الأجر.

قبل الجائحة، كان ما مجموعه ١,٣ مليار امرأة وملياري رجل (حوالي ٤٤ و ٧٠ في المائة من جميع النساء والرجال على التوالي في جميع أنحاء العالم) يعملون. غير أن الرجال عادةً ما يتأثرون بشكل غير متناسب بالانكماش الاقتصادي أكثر من النساء لأنهم يميلون إلى العمل في مهن ترتبط ارتباطًا وثيقًا بدورة الأعمال الاقتصادية. ومع ذلك، فإن جائحة كوفيد-١٩ ليست نموذجية لأن «القطاعات المعرضة بشكل مفرط للانهييار في النشاط الاقتصادي [قد استوعبت] حصة كبيرة من عمالة الإناث» (منظمة العمل الدولية ٢٠٢٠ ب). إن القطاعات الأربعة الأكثر عرضة لخطر فقدان الوظائف وانخفاض ساعات العمل هي قطاعات الأغذية والإقامة، والعقارات، والأعمال التجارية والإدارة، وتجارة الجملة/التجزئة، والتصنيع. في عام ٢٠٢٠، كانت ٤١ في المائة من جميع النساء في القوى العاملة - أي أعلى بنسبة ٦ نقاط مئوية من إجمالي عمالة الذكور - يعملن في هذه القطاعات (منظمة العمل الدولية ٢٠٢٠ ب). وعلاوة على ذلك، فإن العديد من النساء في هذه القطاعات يعملن لحسابهن الخاص أو يملكن مؤسسات متناهية الصغر وصغيرة ومتوسطة الحجم ذات مستوى رأس مالي أقل ويعتمدن بشكل أكبر على التمويل الذاتي.

ومن بين ٧٤٠ مليون عامل غير منظم في هذه القطاعات عالية الخطورة، هناك ٣١٠ مليون (٤٢ في المائة) من النساء، أي بفارق عشر نقاط مئوية. وقد ضاعفت عمليات الإغلاق والقيود المفروضة من التحديات التي يواجهها العمال غير المنظمين، بما في ذلك الحصول على الحماية الاجتماعية (مثل الرعاية الصحية والدعم الغذائي ومزايا الأمومة). ويضر ذلك بشكل خاص بالمهاجرين لأن العديد منهم، وخاصة النساء، يعملون في الاقتصاد غير المنظم. وبالإضافة إلى القيود القانونية المفروضة على الحصول على الحماية الاجتماعية والرعاية الصحية، تواجه هؤلاء العاملات أيضًا تمييزاً ووصماً متزايداً، خاصةً باعتبارهن أجنبيات. قد تتردد العاملات المهاجرات ذوات الوضع غير النظامي أيضًا في الامتثال لإجراءات الفحص والاختبار والعلاج من كوفيد-١٩ بسبب الخوف من فحص الوثائق من قبل السلطات مع احتمال فرض غرامات والاعتقال والاحتجاز والترحيل (هيئة الأمم المتحدة للمرأة ٢٠٢٠ ب).

ومع ذلك، وعلى الرغم من هذه التحديات والمخاطر والمخاوف المتزايدة، حافظت العديد من النساء على وظائفهن كعاملات في مجال الرعاية الصحية وعاملات منازل ومتطوعات في المجتمع ومديرات لوجستيات وعالمات وغير ذلك. ويتعرضن للإصابة بفيروس كوفيد-١٩ بدرجات متفاوتة حسب مهنتهن. فعلى سبيل المثال، تكون العاملات المنزليات المهاجرات اللاتي يعتنن بالأطفال والمرضى وكبار السن في المنازل أكثر عرضة للإصابة بالفيروس، ويتعين عليهن التعامل مع عبء العمل المتزايد من أجل ضمان النظافة والنظافة الشخصية وتوفير الرعاية اللازمة، وغالبًا ما يكون ذلك دون معدات حماية شخصية أو تعويض عن العمل الإضافي؛ وهذه الظروف تواجهها أيضًا العاملات في قطاعي الصحة والرعاية. وقد زاد تعرض العمال المهاجرين للتمييز والوصم والعنف والمضايقات نتيجة لجائحة كوفيد-١٩ (منظمة العمل الدولية ٢٠٢٠ ب)، كما شهدت العاملات في مجال الرعاية غير مدفوعة الأجر (اللاتي يمثلن ثلثي القطاع) زيادة في ساعات عملهن بسبب إغلاق المدارس/دور الرعاية النهارية، والتخفيضات في الخدمات العامة للمعاقين وكبار السن، وندرة العاملات المنزليات، والحاجة إلى رعاية أفراد الأسرة الذين أصيبوا بالفيروس.

ويوضح هذا في مجمله الحاجة إلى مواصلة الحوار مع جميع الأطراف المعنية من أجل ضمان أن تكون الاستجابات لجائحة كوفيد-١٩ فعالة وشاملة (منظمة العمل الدولية ٢٠٢٠ ب).

◀ ٨-٥ سياسات الحماية الاجتماعية المستجيبة للنوع الاجتماعي للعاملات المهاجرات: خيارات السياسات والتوصيات

يمكن معالجة أوجه الضعف وعدم المساواة بين الجنسين المحددة أعلاه من خلال سياسات عامة مختلفة. فضمن الوصول الفعال والمنصف إلى الحماية الاجتماعية أمر أساسي لتحقيق المساواة بين الجنسين. ومن خلال توفير خدمات الرعاية العامة والبنية التحتية، يمكن لنظم الحماية الاجتماعية أن تلعب دورًا مهمًا في إعادة توزيع مسؤوليات الرعاية والاعتراف بالرعاية غير مدفوعة الأجر والعمل المنزلي وتقديرها (تيسيه وآخرون ٢٠١٣). كما أن الوصول إلى الخدمات العامة ونظم الحماية الاجتماعية أمر بالغ الأهمية في ضمان تمتع النساء المهاجرات بحقوقهن ومنع الاتجار بهن (GAATW ٢٠١٩).

درست الفصول السابقة عدة خيارات سياساتية لتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية لتشمل العاملات المهاجرات. وبالنسبة لكل خيار من خيارات السياسات هذه، ينبغي مراعاة اعتبارات النوع الاجتماعي المحددة من أجل ضمان أن تكون سياسات وخطط وتدابير الحماية الاجتماعية مراعية لاعتبارات النوع الاجتماعي.

◀ التصديق على معايير العمل الدولية وتطبيقها

بالإضافة إلى اتفاقيات الأمم المتحدة ذات الصلة، ينبغي للحكومات أن تنظر في التصديق على اتفاقيات منظمة العمل الدولية التالية وتنفيذها وتطبيق التوصيات ذات الصلة عند النظر في حقوق الحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين من منظور جنساني:

- ◀ اتفاقية المساواة في الأجر، ١٩٥١ (رقم ١٠٠)؛
- ◀ اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن التمييز (في الاستخدام والمهنة)، ١٩٥٨ (رقم ١١١)؛
- ◀ اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن العمال المهاجرين (مراجعة)، ١٩٤٩ (رقم ٩٧)؛
- ◀ توصية منظمة العمل الدولية بشأن العمال المهاجرين (مراجعة)، ١٩٤٩ (رقم ٨٦)؛
- ◀ اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن المساواة في المعاملة (الضمان الاجتماعي)، ١٩٦٢ (رقم ١١٨)؛
- ◀ اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن العمال المهاجرين (أحكام تكميلية)، ١٩٧٥ (رقم ١٤٣)؛
- ◀ توصية منظمة العمل الدولية بشأن العمال المهاجرين، ١٩٧٥ (رقم ١٥١)؛

- ◀ اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن العمال ذوي المسؤوليات العائلية، ١٩٨١ (رقم ١٥٦)؛
- ◀ اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن مراجعة اتفاقية حماية الأمومة (مراجعة)، ٢٠٠٠ (رقم ١٨٣)؛
- ◀ اتفاقية العمل اللائق للعمال المنزليين ٢٠١١ (رقم ١٨٩)؛
- ◀ توصية منظمة العمل الدولية بشأن العمل اللائق للعمال المنزليين ٢٠١١ (رقم ٢٠١)؛
- ◀ اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن العنف والتحرش ٢٠١٩ (رقم ١٩٠)؛
- ◀ توصية منظمة العمل الدولية بشأن القضاء على العنف والتحرش في عالم العمل ٢٠١٩ (رقم ٢٠٦)؛
- ◀ توصيات منظمة العمل الدولية بشأن الأراضيات الوطنية للحماية الاجتماعية ٢٠١٢ (رقم ٢٠٢)؛
- ◀ توصية منظمة العمل الدولية بشأن الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم، ٢٠١٥ (رقم ٢٠٤).

◀ عقد اتفاقيات الضمان الاجتماعي المراعية لمنظور النوع الاجتماعي وإنفاذها

إن اتفاقيات الضمان الاجتماعي الثنائية والمتعددة الأطراف ضرورية لتنسيق مزايا الحماية الاجتماعية عبر البلدان من أجل التغلب، على أساس المعاملة بالمثل، على الحواجز التي قد تمنع العمال المهاجرين من الحصول على المزايا بموجب نظام أي من البلدان التي عملوا فيها (هيروس، نيكاك وتامانيو ٢٠١١، ص. ١٩). وتدعو العديد من اتفاقيات وتوصيات منظمة العمل الدولية^{١٨٠} وكذلك الإطار المتعدد الأطراف لمنظمة العمل الدولية بشأن هجرة اليد العاملة (٢٠٠٦)، إلى عقد مثل هذه الاتفاقيات.

عادة ما تكون هناك حاجة إلى عملية من ثماني خطوات للتفاوض وإبرام اتفاقية ضمان اجتماعي (انظر الفصل ٣). فقبل الدخول في مفاوضات مع البلدان الأخرى، ينبغي للحكومات أن تجمع معلومات اجتماعية واقتصادية وسياسية عن الهجرة والحماية الاجتماعية في بلدها وفي البلد الذي ترغب في التفاوض معه. وينبغي أن يشمل ذلك، قدر الإمكان، بيانات مصنفة حسب نوع الجنس عن أعداد المهاجرين وتدفقات الهجرة بين البلدين، والاتفاقيات الدولية ذات الصلة بالحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين التي صدقت عليها، وغيرها من المعلومات المتعلقة بالنوع الاجتماعي. ويمكن أيضًا دعوة أو استشارة ممثلي مجموعة (مجموعات) العمال المهاجرين الذين سيستفيدون من الاتفاقية أو استشارتهم

١٨٠. اتفاقية المساواة في المعاملة (الضمان الاجتماعي)، ١٩٦٢ (رقم ١١٨)؛ واتفاقية الحفاظ على الحقوق في مجال الضمان الاجتماعي لعام ١٩٨٢ (رقم ١٥٧)؛ والتوصية بشأن الحفاظ على حقوق الضمان الاجتماعي، ١٩٨٣ (رقم ١٦٧).

التشريعات الوطنية لأنها تقع ضمن نطاق التأمين الاجتماعي القانوني. أما تصميمها وتوسيع نطاق الحقوق لتشمل فئات محددة فهي مسائل وطنية لا دخل للبلدان الأخرى فيها.

وتعالج اتفاقيات الضمان الاجتماعي مسألة عدم وجود تنسيق بين نظم الضمان الاجتماعي من خلال إدراج أحكام تنص على جميع أو بعض مبادئ الضمان الاجتماعي الرئيسية،^{١٨٣} بما في ذلك المساواة في المعاملة، والحفاظ على الحقوق في سياق الاكتساب (التجميع) والحقوق المكتسبة، ودفع الإعانات في الخارج وتحديد التشريعات السارية (انظر الفصل ٣). ويكتسي دفع إعانات الأمومة في الخارج أهمية خاصة لأن بعض البلدان تطلب من العاملات المهاجرات اللاتي لم يعدن يعملن في البلد المغادرة. وفي مثل هذه الحالات، من شأن دفع الإعانات في الخارج أن يسمح للعاملات المهاجرات بالحصول على إعانات الأمومة بموجب الأنظمة التي ساهمن فيها أثناء العمل.

◀ اعتماد تدابير أحادية الجانب تراعي الفوارق بين الجنسين

قد تقرر الدول توسيع نطاق الحماية الاجتماعية من جانب واحد لتشمل العمال المهاجرين من أجل التعويض عن غياب اتفاقيات الضمان الاجتماعي الثنائية أو المتعددة الأطراف أو لسد الثغرات الأخرى في الحماية، بما في ذلك تلك المتعلقة بالنوع الاجتماعي. وفي هذا السياق توفر معايير العمل الدولية توجيهات أساسية بشأن تصميم وتنفيذ مثل هذه التدابير الأحادية الجانب. وهنا ينبغي أن تراعي هذه التدابير احتياجات وخصائص مجموعات محددة من العمال المهاجرين، مثل العمال المنزليين المهاجرين، والعمال الزراعيين الموسمين المهاجرين، والعمال المهاجرين الذين هم في وضع غير نظامي، والمهاجرين العاملين في الاقتصاد غير المنظم، وبالتالي قد تختلف هذه التدابير بشكل كبير من بلد إلى آخر (انظر الفصل ٥). كما ينبغي تصميم كل تدبير وإدارته وتمويله وتنفيذه ورصده على أساس الحوار الاجتماعي، وتعزيز المساواة بين الجنسين، وأن يكون متماشياً مع معايير العمل الدولية.

من المهم بشكل خاص إنشاء وتعزيز أرضيات الحماية الاجتماعية الوطنية المصممة بشكل جيد من أجل تعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة ودعم الانتقال من العمل غير المنظم إلى العمل المنظم. وتعد أرضيات الحماية الاجتماعية أداة أساسية لسد الفجوات في التغطية ومعالجة أوجه عدم المساواة بين الجنسين في الحصول على الحماية الاجتماعية. ومن أجل تعظيم أثارها المحتملة، ينبغي دمج النوع الاجتماعي في كل مرحلة من مراحل تصميمها وتنفيذها ورصدها. كما أن أرضيات الحماية الاجتماعية المصممة بشكل

من أجل ضمان أن الاتفاقية الناتجة تعالج احتياجات السكان المتضررين بشكل مناسب. وحيثما أمكن، ينبغي ضمان التوازن بين الجنسين في فريق التفاوض.

وفيما يتعلق بمضمون اتفاقيات الضمان الاجتماعي، فإن التوصية المتعلقة بالحفاظ على الحقوق في مجال الضمان الاجتماعي،^{١٩٨٣} (رقم ١٦٧) تتضمن اتفاقاً نموذجياً في مرفق به.^{١٨١} وعادة ما تتضمن اتفاقيات الضمان الاجتماعي في مادتها الأولى أو بندها الأول تعاريف للمصطلحات الرئيسية التي اتفق عليها الطرفان أثناء المفاوضات واستخدمت في جميع أجزاء النص والترتيب الإداري ذي الصلة. فاستخدام المصطلحات المناسبة أمر مهم في تعزيز المساواة بين الجنسين والاعتراف بها؛ وينبغي تجنب اللغة التي تنطوي على وصم أو تحقير.

ويلي هذه التعاريف عادةً قسم يحدد النطاق الشخصي والمادي للاتفاقية. حيث يشير مصطلح «النطاق الشخصي» إلى فئات العمال المشمولين؛ وهنا ينبغي النظر في إدراج القطاعات الاقتصادية التي تكون فيها المرأة ممثلة تمثيلاً زائداً بشكل غير متناسب، مثل العمل المنزلي والزراعة، من أجل ضمان حمايتها صراحةً في بلد المقصد. ويشير مصطلح «النطاق الجوهري» إلى فروع الضمان الاجتماعي أو نوع الأنظمة (العامة أو الخاصة) المشمولة؛ ويمكن أن تشمل اتفاقيات الضمان الاجتماعي أيًا من فروع الضمان الاجتماعي التسعة أو جميعها.^{١٨٢}

وينبغي أن يتضمن اتفاق الضمان الاجتماعي المراعي لمنظور النوع الاجتماعي أحكاماً بشأن:

- ◀ الحصول على الرعاية الصحية (بما في ذلك الرعاية الصحية الإنجابية، ورعاية الأمومة قبل الولادة وبعدها، والرعاية الوقائية الخاصة بالجنسين)؛
- ◀ إعانات الأمومة أو الأبوة أو الوالدية، مع مراعاة خصوصيات العاملات المهاجرات المشمولات بالاتفاقية؛

◀ إعانات الوراثة، باستخدام لغة مراعية للجنسين تأخذ في الاعتبار حقيقة أن المعيل والورثة المعالين قد يكونون من النساء أو الرجال. وينبغي أن يحق للأزواج من نفس الجنس الحصول على نفس إعانات الوراثة، بغض النظر عن نوع الجنس و/أو النوع الاجتماعي للشريك أو الزوج المتوفى.

لا يمكن معالجة عدد من الاعتبارات الجنسانية المتعلقة بالمعاش التقاعدي والمرض والبطالة وإعانات إصابات العمل، من خلال اتفاقية الضمان الاجتماعي، وبالتالي ينبغي أن تغطيها

١٨١ لمزيد من المعلومات، انظر: <http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/policy-areas/social-protection/lang--en/index.htm>.

١٨٢ تشمل الفروع التسعة، المحددة في اتفاقية منظمة العمل الدولية الرئيسية للضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، ١٩٥٢ (رقم ١٠٢)، كلاً من الإعانات القائمة على الاشتراكات وغير القائمة على الاشتراكات

١٨٣ للاطلاع على لمحة عامة عن الاتفاقيات والتوصيات المحددة التي تعزز هذه المبادئ الرئيسية للضمان الاجتماعي، انظر الجدول ١-٢.

◀ إدراج أحكام تراعي الفوارق بين الجنسين بشأن الحماية الاجتماعية في اتفاقيات العمل الثنائية (BLAS)

ويمكن لاتفاقيات العمل الثنائية^{١٨٤} أن تعمل بوصفها أدوات مفيدة لتوسيع نطاق حقوق العمال المهاجرين - بما في ذلك حقوق الحماية الاجتماعية - ويمكن أن تعزز المساواة بين الجنسين وعدم التمييز، شريطة أن تتم صياغتها وتنفيذها وفقاً لمعايير العمل الدولية ذات الصلة. وفيما يتعلق بالضمان الاجتماعي، فإن المساواة في المعاملة بين المواطنين وغير المواطنين هي المبدأ التوجيهي. ولتحقيق هذه الغاية، ينبغي أن تتضمن اتفاقيات العمل الأساسية أحكاماً تضمن عدم معاملة العمال المهاجرين معاملة لا تقل تفضيلاً عن العمال الوطنيين، وينبغي أن تشير إلى اتفاقيات ضمان اجتماعي منفصلة (قائمة أو قادمة) لضمان إمكانية نقل مزايا الحماية الاجتماعية. ويمكن أن تتضمن أيضاً أحكاماً تعزز صراحةً المساواة بين الجنسين وعدم التمييز،^{١٨٥} بما في ذلك ما يتعلق بالحماية الاجتماعية.

ويعتمد نطاق الحماية الاجتماعية التي توفرها اتفاقيات العمل الثنائية للعمال المهاجرين على فروع الضمان الاجتماعي المدرجة في الاتفاق، والفئات المحددة من العمال المهاجرين المشمولين (على سبيل المثال، العمال المنزليين، والعمال لحسابهم الخاص، والعمال الزراعيين الموسمين المهاجرين) والأحكام ذات الصلة في التشريعات الوطنية والاتفاقيات الأخرى. يمكن لاتفاقيات العمل الثنائية أن توسع نطاق تغطية الحماية الاجتماعية لتشمل فئات محددة من المهاجرين، مثل عمال المنازل، المستبعدين من قوانين العمل أو الضمان الاجتماعي في بلد العمل (كما هو الحال في العديد من دول مجلس التعاون الخليجي) وأن تواجه أوجه ضعف محددة. وقد أبرمت عدة بلدان اتفاقيات عمل خاصة بعمال المنازل (مثل الأردن مع إندونيسيا والمملكة العربية السعودية مع الفلبين).

كما ينبغي أن تعالج هذه الاتفاقيات جوانب الضعف للعاملات المهاجرات والعقبات التي تواجههن فيما يتعلق بالحماية الاجتماعية وظروف العمل وخطر العنف القائم على النوع الاجتماعي والتحرش الجنسي. ولذلك، وبالإضافة إلى الأحكام العامة التي تعزز المساواة بين الجنسين وعدم التمييز، ينبغي أن تتضمن أحكاماً بشأن آليات الشكوى والانتصاف المتاحة في حالة انتهاكها.

وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن يتلقى الموظفون المشاركون في تصميم وتنفيذ اتفاقيات العمل الثنائية تدريباً يراعي الفوارق بين الجنسين (غالوي ٢٠١٤)، بما في ذلك ما يتعلق بالحماية الاجتماعية.

جيد تسهيل وصول النساء، بمن فيهن المهاجرات، إلى التعليم والصحة والخدمات الاجتماعية، وتعزز فرصهن في الحصول على عمل لائق. (تيسيه وآخرون ٢٠١٣).

وتُعد أرضيات الحماية الاجتماعية مهمة للعمال المهاجرين في بلدان المقصد، وكذلك للعمال المهاجرين العائدين والمعالين من المهاجرين الذين بقوا في البلد المنشأ. ويمكن أن تشمل هذه الأرضيات برامج للحماية الاجتماعية من شأنها أن تراعي السن والنوع الاجتماعي، بما في ذلك إعانات الحمل والأمومة/ الأبوة غير القائمة على الاشتراكات؛ وإعانات الأسرة؛ والحصول على خدمات الرعاية للأطفال والأشخاص المعالين؛ والحصول على الرعاية الصحية، بما في ذلك الرعاية الصحية للأمومة والرعاية الصحية الإنجابية؛ والدعم الغذائي؛ والمعاشات الاجتماعية. وتكتسب المعاشات الاجتماعية أهمية خاصة بالنسبة للنساء اللاتي لم يتمكن من الاشتراك في أنظمة الضمان الاجتماعي المنظمة لأنهن يعملن في الاقتصاد غير المنظم، بما في ذلك، على سبيل المثال، أعمال الرعاية غير المعلنة أو العمل في الأعمال التجارية العائلية. فوفقاً للتوصية رقم ٢٠٢، يمكن الجمع بين هذه البرامج وسياسات سوق العمل النشطة وغيرها من السياسات التي تعزز التشغيل المنظم، وتوليد الدخل، ومحو الأمية، والتدريب المهني، والمهارات، والقابلية للتشغيل، والريادة في الأعمال الحرة.

وينبغي أن تكون أنظمة التأمين الاجتماعي في بلدان المقصد متاحة للعمال المهاجرين على قدم المساواة مع المواطنين على أساس مبدأ المساواة في المعاملة وعدم التمييز. وقد ترغب بلدان المنشأ أيضاً في السماح لرعاياها العاملين في الخارج بالاحتفاظ بعضوية أنظمة التأمين الاجتماعي الخاصة بها. وفي كلتا الحالتين، ينبغي أن تراعي هذه الأنظمة خصوصيات النساء والرجال المهاجرين وتعزز المساواة بين الجنسين وفقاً للصوصك الدولية لحقوق الإنسان ومعايير العمل الدولية. علاوة على ذلك ينبغي توفير حماية الأمومة/الأبوة من خلال نظام قائم على التأمين، على أساس التضامن من حيث التمويل، وليس من خلال نظام المسؤولية الممول من صاحب العمل. فتحميل تكاليف حمل الموظفة (الإجازة والمزايا) على صاحب العمل يمكن أن يؤدي إلى التمييز في التوظيف، ونوع عقد العمل المقدم، والوصول إلى التدريب وبناء القدرات؛ كما قد يكون استبدال الدخل في إطار نظام ممول من صاحب العمل أقل. وهذا أمر مهم لأن إعانات الأمومة المنخفضة تقوض الاستقلال الاقتصادي للمرأة وتعزز التقسيم التقليدي للعمل القائم على النوع الاجتماعي في الأسرة (منظمة العمل الدولية ٢٠١٤). وفيما يتعلق بإعانات المعاش التقاعدي، من المهم النظر في اتخاذ تدابير خاصة للتعويض عن الانقطاع عن العمل بسبب الحمل ورعاية الأطفال.

١٨٤ لمزيد من المعلومات، أنظر الفصل ٤.

١٨٥ على سبيل المثال، تنص المادة ١٨ من مذكرة التفاهم لعام ٢٠٠٢ بين جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية وتايلاند على ما يلي: «يتقاضى عمال الطرفين أجورهم واستحقاقاتهم الأخرى وفقاً لمعدلات الأجور المحلية دون استثناء للذكور أو الإناث والعرق والدين»..

وعلى الرغم من أنها قد تتضمن أحكاماً بشأن الحماية الاجتماعية و/أو المساواة بين الجنسين، إلا أن هذه الاتفاقيات والعقود النموذجية ذات الصلة نادراً ما تكون محددة بما فيه الكفاية، وغالباً ما تتضمن إشارة عامة فقط إلى الأحكام ذات الصلة في التشريعات الوطنية دون تفصيل الحقوق والحماية المتاحة للعمال المهاجرين. ومن أجل اتخاذ قرار مستنير بشأن الهجرة من عدمه، يجب أن يكون هؤلاء العمال على دراية بجميع المسائل المتعلقة بعملهم في الخارج، بما في ذلك مزاياهم في مجال الحماية الاجتماعية.

٦-٨ التدابير التكميلية

وبالإضافة إلى الحواجز والاستثناءات القانونية، بما في ذلك في إدارة وتقديم مزايا الحماية الاجتماعية، قد تواجه العاملات المهاجرات والعمال المهاجرون أيضاً حواجز عملية تعيق حصولهم الفعال على الحماية الاجتماعية المراعية لمنظور النوع الاجتماعي. وقد تشمل هذه العوائق، من بين أمور أخرى، الإجراءات الإدارية، والحواجز اللغوية، والافتقار إلى خطط الحماية الاجتماعية في بلد المقصد، والافتقار إلى المعلومات أو المعرفة بحقوقهن، وعدم تنفيذ قوانين الضمان الاجتماعي ذات الصلة أو الاتفاقيات الثنائية/المتعددة الأطراف (انظر الفصل ١). ومن أجل التصدي لهذه العوائق العملية، ينبغي النظر في التدابير التكميلية التالية:

إعداد ونشر حملات تواصل ومواد إعلامية باللغات المناسبة تراعي الفوارق بين الجنسين حول حقوق الحماية الاجتماعية للعاملات المهاجرات وكيفية الوصول إليها وحول عدم التمييز وآليات تقديم الشكاوى. وينبغي لهذه المواد، من بين أمور أخرى:

تعزيز استخدام اللغة والمفاهيم غير المسببة للشعور بالوصمة التي تحدّد القوالب النمطية السلبية؛

التكيف مع احتياجات الرجال والنساء على حد سواء من المعلومات؛

أن تنشر من خلال القنوات المناسبة وفي المواقع التي يرتادها العمال المهاجرون المستهدفون؛

التشاور مع العمال المهاجرين المستهدفين أو منظمات العمال التي تمثلهم أو إشراكهم في تصميمها؛

تضمين معلومات عن العلاقة بين الوضع القانوني للعمال المهاجرين وإمكانية وصولهم إلى الحماية الاجتماعية و/أو آليات تقديم الشكاوى في حال تعرضهم للتمييز أو العنف أو التحرش؛

النظر في توفير التدريب والتثقيف المراعي للنوع الاجتماعي لصانعي السياسات وجميع أصحاب المصلحة المعنيين بتوفير الحماية الاجتماعية للرجال والنساء من العمال المهاجرين ولعامة الناس. وبناء الخبرة الفنية بشأن أوجه التقاطع بين المساواة بين الجنسين وهجرة اليد العاملة والحماية الاجتماعية التي تسهم في تصميم وتنفيذ استراتيجيات وخطط مراعية لمنظور النوع الاجتماعي؛

جمع بيانات ومعلومات مصنفة حسب النوع الاجتماعي وبناء قاعدة معرفية يمكن استخدامها للدعوة إلى سياسات حماية اجتماعية أكثر إنصافاً وتعزيز وعي صانعي السياسات وفهمهم للفجوات بين الجنسين في الحماية الاجتماعية والهجرة. حيث يمكن لرصد تدابير الحماية الاجتماعية وتقييمها من خلال منظور النوع الاجتماعي أن يدعم كلاً من صنع السياسات وتنفيذها، وبالتالي تعزيز المساواة بين الجنسين؛

التأكد من أن السياسات التي لها تأثير مباشر أو غير مباشر على حصول العمال المهاجرين من النساء والرجال على الحماية الاجتماعية تعزز المساواة بين الجنسين، بما في ذلك عن طريق:

اعتماد تدابير تهدف إلى تقليص الفجوة في الأجور بين الجنسين، بما في ذلك بين العمال المهاجرين (أمو-أجياي ٢٠٢٠)؛

اعتماد تدابير تهدف إلى الحد من العنف والتحرش (لا سيما التحرش الجنسي)، والاتجار بالبشر، والعمل الجبري، والتمييز في التشغيل وظروف العمل، وحجب الأجور؛

ضمان الاعتراف بالعمل في مجال الرعاية والعمل المنزلي كعمل بموجب قوانين العمل والتشريعات الوطنية الأخرى بما يتماشى مع اتفاقية العمال المنزليين، ٢٠١١ (رقم ١٨٩)؛

تعزيز الحماية التشغيلية للنساء الحوامل، وخاصة المهاجرات منهن؛

تعزيز سياسات إجازات الأمومة والأبوة من أجل تخفيف العبء على العاملات المهاجرات؛

وضع سياسات تهدف إلى تعزيز الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم؛

تنفيذ تدابير الاستجابة للأزمات (كما هو الحال خلال جائحة كوفيد-١٩ الحالية)؛

الصكوك، من بين صكوك أخرى، الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم (١٩٩٠)، واتفاقية الأمم المتحدة بشأن اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (١٩٧٩)؛ دخلت حيز النفاذ عام (١٩٨١)، واتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن العنف والتحرش لعام ٢٠١٩ (رقم ١٩٠)، وتوصية منظمة العمل الدولية بشأن الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية لعام ٢٠١٢ (رقم ٢٠٢)، واتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن العمل اللائق للعمال المنزليين لعام ٢٠١١ (رقم ١٨٩)، واتفاقية العمال المهاجرين (أحكام تكميلية) لعام ١٩٧٥ (رقم ١٤٣)، واتفاقية التمييز (في الاستخدام والمهنة) لعام ١٩٥٨ (رقم ١١١).

وتشكل أرضيات الحماية الاجتماعية القائمة على هذه الأحكام والتوصيات أداة قوية يمكن أن تسد تدريجياً الفجوات في تغطية الحماية الاجتماعية وتعزز تمكين المرأة، وبالتالي زيادة قدرتها على المساواة ومساعدتها على التقدم نحو المساواة بين الجنسين. ومن أجل تعظيم أثرها وأثر نظم وخط الحماية الاجتماعية الأخرى، ينبغي على صانعي السياسات ضمان تصميمها وتنفيذها ورصدها بطريقة تراعي منظور النوع الاجتماعي. وإذا لم يتم ذلك، فإن الخطط والنظم التي لا تراعي الفوارق بين الجنسين يمكن أن تؤدي إلى إدامة العلاقات غير المتكافئة بين الجنسين، بل وتفاقمها.

وبالإضافة إلى هذه الأداة، يمكن للعديد من خيارات السياسات الأخرى أن تيسر توسيع نطاق الحماية الاجتماعية لتشمل العاملات والعمال المهاجرين. وتشمل هذه الخيارات التصديق على معايير العمل الدولية الرئيسية وتطبيقها، وإبرام اتفاقيات ضمان اجتماعي تراعي منظور النوع الاجتماعي، واعتماد تدابير أحادية أخرى تراعي منظور النوع الاجتماعي، وإدراج أحكام تراعي منظور النوع الاجتماعي بشأن الحماية الاجتماعية في اتفاقيات العمل الثنائية، وغير ذلك من التدابير التكميلية المصممة للتغلب على العقبات العملية التي تعيق وصول العاملات المهاجرات إلى الحماية الاجتماعية المراعية لمنظور النوع الاجتماعي.

إن الوصول الفعال والمنصف إلى الحماية الاجتماعية التي يتم إنشاؤها من خلال خيارات السياسات المختلفة هذه هو مفتاح تحقيق المساواة بين الجنسين. ويكتسب هذا الأمر أهمية أكبر خلال حالات الطوارئ مثل جائحة كوفيد-١٩، حيث تميل هذه الحالات إلى تكثيف أوجه عدم المساواة التي تواجهها النساء والفتيات، ولا سيما المهاجرات والنازحات واللاجئات اللواتي يعانين أصلاً من حالة ضعف.

تعزيز الحوار الاجتماعي والتشاور الثلاثي مع الشركاء الاجتماعيين المعنيين من أجل فهم أفضل لأوضاع العاملات والعمال المهاجرين والعمال المهاجرين والواقع المختلف الذي يواجهونه (بريسكين ومولر ٢٠١١؛ منظمة العمل الدولية ٢٠١٩ ب).

٧-٨ الخلاصة

وفي كثير من الأحيان، لا تلبى برامج الحماية الاجتماعية الاحتياجات الخاصة بالنساء والفتيات على امتداد حياتهن. وفي حين أن أسباب هجرتهن قد تكون مماثلة لأسباب هجرة نظرائهن من الرجال، إلا أن تجاربهن عبر دورة الهجرة تختلف إلى حد كبير. وتميل النساء المهاجرات إلى أن يكن أقل تعليمياً من الرجال المهاجرين، وغالباً ما يكون لديهن معلومات قليلة عن ظروف سوق العمل في بلد المقصد. ولا يقتصر تأثير المعايير الجنسانية والهياكل الأسرية على متى وأين وكيف تهاجر النساء فحسب، بل تؤثر أيضاً على علاقات القوة وفرص العمل وظروف العمل عند الوصول.

وهذه الحواجز، إلى جانب حقيقة أن الطلب العالمي على العمالة غالباً ما يتحدد وفقاً للصور النمطية للنوع الاجتماعي، تحكم على أعداد غير متناسبة من العاملات المهاجرات بالعمل في وظائف منخفضة المهارات في القطاعات غير المنظمة وغير النظامية التي تستبعدهن عموماً من أنظمة التأمين الاجتماعي. كما يحد استمرار عدم المساواة بين الجنسين في الدخل وخطط التأمين الاجتماعي، المصممة حول نموذج الرجل المعيل والقائم على العمل المتواصل بدوام كامل في الاقتصاد المنظم، من قدرة العاملات المهاجرات على استيفاء الشروط المؤهلة لهذه الأنظمة. وفي غياب التدابير الأحادية المصممة بشكل جيد، بما في ذلك أرضيات الحماية الاجتماعية، غالباً ما تُترك هؤلاء النساء دون إمكانية الحصول على الحماية الاجتماعية أو لا يحصلن على الحماية الاجتماعية بما في ذلك، من بين أمور أخرى، الرعاية الصحية ومعاشات الشيخوخة وإعانات الأمومة والبطالة. ومما يزيد من تفاقم ضعفهن أن النساء أكثر عرضة للعنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي، وسوء المعاملة، والاستغلال، والاتجار بالبشر.

وعليه ينبغي تصميم سياسات وأنظمة الحماية الاجتماعية لمواجهة هذه الأشكال من التمييز، وأن تعالج الاختلافات في المعاملة القائمة على النوع الاجتماعي وفقاً لمبادئ المساواة في المعاملة وعدم التمييز المنصوص عليها في مختلف الصكوك الدولية لحقوق الإنسان ومعايير العمل الدولية. وتشمل هذه

◀ المراجع

- عبد الله، إيلهوم، إيران. غانغ وميونغ-سو يون. ٢٠١٤. «الهجرة والتعليم والفجوة بين الجنسين في المشاركة في القوى العاملة». بون: IZA.
- أغاروال، فارون، فيديريكا لا تشينا ولوسيا فاكولوف. ٢٠١٦. الهجرة غير النظامية واللاجئون وأسواق العمل غير الرسمية في الاتحاد الأوروبي: صعود المصانع المستغلة للعمال الأوروبيين؟ بروكسل: المعهد الأوروبي للدراسات الآسيوية.
- أمو-أجياي، سايلاس. ٢٠٢٠. فجوة أجور المهاجرين: فهم الفروق في الأجور بين المهاجرين والمواطنين. منظمة العمل الدولية.
- لجنة الأمم المتحدة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة (CEDAW). ٢٠٠٨. التوصية العامة رقم ٢٦ بشأن حماية المهاجرات. بيليسين، باسك، كارولينا بارغلوفسكي، توماس فايسست وإليونور كوفمان. ٢٠١٩. «الديناميات الجنسانية للحماية الاجتماعية عبر الوطنية». دراسات الهجرة المقارنة ٧:٤٧.
- بيزيكوف، ليفيا. ٢٠١٧. البيانات المصنفة ضرورية لعدم ترك أحد خلف الركب». مدونة المعهد الدولي للتنمية المستدامة (مدونة). ١٢ أكتوبر/تشرين الأول ٢٠١٧. <https://iisd.org/library/disaggregated-data-essential-leave-no-one-behind>.
- بريسكين، ليندا وأنجيليكا مولر. ٢٠١١. تعزيز المساواة بين الجنسين من خلال الحوار الاجتماعي: الاتجاهات العالمية والعقبات المستمرة. جنيف: منظمة العمل الدولية.
- منظمة كير ومنظمة بروموندو. ٢٠١٧. الرجال والفتيان في النزوح: تحديات المساعدة والحماية للفتيان والرجال غير المصحوبين بذويهم في سياقات اللجوء.
- كونجر، كريستا. ٢٠١٧. «عن الفئران والرجال والنساء: جعل البحث أكثر شمولاً». Stanford Medicine، ربيع ٢٠١٧.
- دورينغ، لورا وسارة تيبود. ٢٠١٧. «آثار الأدوار المهنية الجنسانية على سلطة الرجال والنساء في مكان العمل: أدلة من التمويل الأصغر». المجلة الأمريكية لعلم الاجتماع ٨٢ (٣): ٥٤٢-٥٦٧.
- المعهد الأوروبي للمساواة بين الجنسين (EIGE). ٢٠٢٠. «تعميم مراعاة منظور النوع الاجتماعي». Vilnius. <https://eige.europa.eu/thesaurus/terms/1185>.
- فيرانت، غايل، لوكا ماريا بيسانندو وكيكو نواكا. ٢٠١٤. أعمال الرعاية غير مدفوعة الأجر: الحلقة المفقودة في تحليل الفجوات بين الجنسين في نتائج العمل. باريس: منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD). https://www.oecd.org/dev/development-gender/Unpaid_care_work.pdf.
- فيتزباتريك، توني، هوك-جو كوون، نيك مانينغ، جيمس ميدجلي، وجيليان باسكال، محررون. ٢٠٠٦. «نموذج المعيل الذكر». في الموسوعة الدولية للسياسة الاجتماعية: ٣ مجلدات. لندن: <http://cw.routledge.com/ref/socialpolicy/male.html#:~:text=The per cent20male per cent20breadwinner per cent20model per cent20is,the per cent20public per cent20and per cent20private per cent20spheres>.
- فوريستي، مارتا. ٢٠١٦. النساء المتنقلات. الهجرة والمساواة بين الجنسين وخطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠. لندن: معهد التنمية لما وراء البحار (ODI). <https://cdn.odi.org/media/documents/10731.pdf>.
- التحالف العالمي لمكافحة الاتجار بالنساء (GAATW). ٢٠١٩. «الحماية الاجتماعية والخدمات العامة والبنية التحتية المستدامة للعمال المهاجرات والأشخاص المتاجر بهم». ورقة معلومات أساسية للدورة الثالثة والستين للجنة وضع المرأة التابعة للأمم المتحدة (CSW)، مارس ٢٠١٩. <https://gaatw.org/advocacy/GAATW per cent20Paper per cent20Social per cent20Protections per cent20CSW per cent2063.pdf>.

غالوتي، ماريا. ٢٠١٤. دمج قضايا النوع الاجتماعي في اتفاقيات مستوى المعيشة ومذكرات التفاهم. عرض تقديمي في ورشة العمل الفنية المشتركة بين منظمة العمل الدولية ومنظمة العمل الدولية بشأن مراجعة الاتفاقيات الثنائية حول هجرة العمالة منخفضة المهارات، كاتماندو، ١-٢ ديسمبر ٢٠١٤.

غانيشا، أمال. ٢٠١٨. "إندونيسيا تستعد لرفع الحظر عن إرسال العمال المهاجرين إلى الشرق الأوسط". جاكارتا غلوب، ٣١ مايو/أيار ٢٠١٨.

ألمانيا، LADS (مكتب ولاية برلين للمساواة في المعاملة ومناهضة التمييز). ٢٠١٦. اللاجئين من المثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي والعاشرين/العابرات جنسيًا: الوضع والحماية والدعم.

جولد، مايكل. ٢٠١٩. «أبجديات مجتمع المثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي والعاشرين/ات جنسيًا وجندريًا وحاملي صفات الجنسين». نيويورك تايمز، ٢١ يونيو ٢٠١٨.

هينبري، جينا. ٢٠١٧. من أجل مصلحتهم؟ معالجة استغلال العاملات المهاجرات. جنيف: المنظمة الدولية للهجرة.

هينبري، جينا وأليسون بترزيليو. ٢٠١٩. «سد الفجوة؟ النوع الاجتماعي والاتفاقيات العالمية للهجرة واللاجئين». الهجرة الدولية ٥٧ (٦): ١١٥-١٣٨.

هيروس، كينيثي، ميلوس نيكاك وإدوارد تامانيو. ٢٠١١. الضمان الاجتماعي للعمال المهاجرين: نهج قائم على الحقوق. جنيف: منظمة العمل الدولية.

هولمز، ربيكا ولوسي سكوت. ٢٠١٦. توسيع نطاق التأمين الاجتماعي ليشمل العمال غير الرسميين: تحليل جنساني. لندن: معهد التنمية لما وراء البحار (ODI).

هولمز، ربيكا، نيكولا جونز وبيلا دومينغو. ٢٠١٩. سياسات الحماية الاجتماعية المستجيبة للنوع الاجتماعي». لندن: معهد التنمية لما وراء البحار (ODI).

<https://odi.org/en/publications/the-politics-of-gender-responsive-social-protection/#:~:text=The%20past%20decade%20has%20seen,girls'%20empowerment%20through%20social%20protectio-n.&text=Addressing%20gender%20inequality%20is%20often,role%20as%20mothers%20or%20caregivers.>

منظمة العمل الدولية (ILO). ١٩٩٣. قرار بشأن التصنيف الدولي للأوضاع في العمل (ICSE). المؤتمر الدولي الخامس عشر لإحصائي العمل.

— ٢٠٠٦. «العمل اللائق للجميع: الأمم المتحدة تتحرك لتعزيز الجهود العالمية والتنمية المستدامة لتعزيز العمل اللائق من أجل الحد من الفقر». عالم العمل ٥٧، سبتمبر ٢٠٠٦: ٩-٤.

— ٢٠٠٨. إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة.

— ٢٠١١. الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية من أجل عولمة عادلة وشاملة.

— ٢٠١٤. الأمومة والأبوة في العمل: القانون والممارسة في جميع أنحاء العالم.

— ٢٠١٥. التقديرات العالمية لمنظمة العمل الدولية للعمال المهاجرين والعمال المنزليين المهاجرين: النتائج والمنهجية. تركيز خاص على العمال المنزليين المهاجرين.

— ٢٠١٦. المرأة في العمل: الاتجاهات.

— ٢٠١٨. أعمال الرعاية ووظائف الرعاية من أجل مستقبل العمل اللائق.

— ٢٠١٨. ب. التقديرات العالمية لمنظمة العمل الدولية بشأن العمال المهاجرين الدوليين: النتائج والمنهجية.

- ٢٠١٩. إعلان منظمة العمل الدولية المئوي لمستقبل العمل. ILC ١٠٨. —. —. ٢٠١٩. مساهمة الحوار الاجتماعي في تحقيق المساواة بين الجنسين.
- ٢٠١٩. ج. قواعد اللعبة: مدخل إلى الأعمال المتعلقة بالمعايير في منظمة العمل الدولية.
- ٢٠٢٠. «ما يقرب من ٢٥ مليون وظيفة يمكن أن تُفقد في جميع أنحاء العالم نتيجة لجائحة كوفيد-١٩، بحسب منظمة العمل الدولية». بيان صحفي، ١٨ مارس ٢٠٢٠.
- https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_738742/lang-en/index.htm.
- ٢٠٢٠. ب. الاستجابة لجائحة كوفيد-١٩: تحقيق المساواة بين الجنسين من أجل مستقبل أفضل للمرأة في العمل. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/publication/wcms_744685.pdf.
- ٢٠٢١. التقديرات العالمية لمنظمة العمل الدولية بشأن العمال المهاجرين الدوليين - النتائج والمنهجية - الطبعة الثالثة.
- لجنة الحقوق الدولية. ٢٠٠٧. مبادئ يوغياكارتا: مبادئ بشأن تطبيق القانون الدولي لحقوق الإنسان فيما يتعلق بالميل الجنسي والهوية الجنسية. جنيف.
- المنظمة الدولية للهجرة (IOM). ٢٠١٦. الهجرة والمثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي والعاشرين/ات جنسيًا وجندريًا وحاملين صفات الجنسين (LGBTI).
- بدون تاريخ. «Género y migración». www.iom.int/es/genero-y-migracion.
- الاتحاد الدولي لنقابات العمال (ITUC). ٢٠١٨. موجز السياسات الاقتصادية والاجتماعية: الفجوات بين الجنسين في الحماية الاجتماعية.
- ياوشيني، إيلونا، داليا شترميكيي ودينورا غراندي. ٢٠١١. «أوجه عدم التناقص حول القوالب النمطية بين الجنسين والتشغيل». الاقتصاد وعلم الاجتماع ٤ (٢): ٨٤-٩٧.
- كينغ-ديجاردين، أميليتا. ٢٠١٩. البناء الاجتماعي لأعمال الرعاية المهاجرة: عند تقاطع الرعاية والهجرة والنوع الاجتماعي. جنيف: منظمة العمل الدولية.
- ميميلا، سينيلانلا وبريج ماهاراج. ٢٠١٦. «التحديات التي تواجه اللاجئين: مراجعة نقدية». في التغير العالمي والتنقل البشري، تحرير جوزيفينا دومينغيز موخيك، ٥٣-٧٢. برلين: سبرينغر.
- مندوس، لوكاس رامون. ٢٠١٩. تقرير رهاب المثلية الجنسية الذي ترعاه الدولة ٢٠١٩: تحديث لمحة عامة عن التشريعات العالمية. جنيف: ILGA World.
- ناير-مور، ربيكا. ٢٠١٧. محمية أم موضوعة في طريق الأذى؟ الحظر والقيود المفروضة على هجرة العمالة النسائية في بلدان رابطة أمم جنوب شرق آسيا. بانكوك: منظمة العمل الدولية وهيئة الأمم المتحدة للمرأة (هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة).
- نيغرو، د. ٢٠١٠. «التوجه الجنسي والهوية الجنسية والتعبير عنها في منظومة البلدان الأمريكية». الأجندة الدولية ٢٨: ١٥٣-١٧٥.
- منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) ومنظمة العمل الدولية. ٢٠١٩. معالجة الضعف في الاقتصاد غير المنظم. باريس: OECD.
- منظمة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE). ٢٠٠٩. دليل سياسات هجرة العمالة المراعية للنوع الاجتماعي.

قاموس أوكسفورد الإنجليزية قاموس ٢٠١٥. «التقاطع». Hamdiye Altinoz و Ozturk، Lamiha, Zehra Vildan Serin. ٢٠١٩. «التحديات والعقبات التي تواجه اللاجئين السوريين في تركيا

اللاجئين في سوق العمل التركية». المجتمعات ٩ (٣).

منظمة الصحة للبلدان الأمريكية (PAHO). ٢٠١٩. موجز تقني: المساواة بين الجنسين في معالجة أسباب وعواقب صحة النساء المهاجرات.

بايبر، نيكولا. ٢٠٠٦. «جندرة سياسات الهجرة». مراجعة الهجرة الدولية ٤٠ (١): ١٦٤-١٣٣.

راي، بروكوتي. ٢٠١٩. «سياسة الهجرة العمالية في نيبال: من قبل الرجال، من أجل الرجال». كاتماندو بوست.

رونيان، آن سيسون. ٢٠١٨. «ما هي التقاطعية ولماذا هي مهمة؟ الأكاديمية، نوفمبر-ديسمبر ٢٠١٨.

<https://www.aaup.org/article/what-intersectionality-and-why-it-important#.X6a7dmhKg2x>.

شو، جوديث. ٢٠٠٥. «الهجرة إلى الخارج في اقتصادات الأسر لعملاء التمويل البالغ الصغر: أدلة من سري لانكا». في التحويلات المالية، التمويل الأصغر والتنمية: بناء الرابط، تحرير جوديث شو. بريسبان: مؤسسة التعاون الإنمائي.

سيجاباتي، بانديتا. ٢٠١٥. «هجرة العمالة النسائية من آسيا والمحيط الهادئ: الفرص والتحديات». عدد في موجز ١٢، مارس ٢٠١٥.

مجلس التعاون بين الوكالات للحماية الاجتماعية (SPIAC-B). ٢٠١٩. «الحماية الاجتماعية لتعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين النساء والفتيات»، ورقة مقدمة في الدورة الثالثة والستين للجنة وضع المرأة.

سورياسارن، بوساكورن. ٢٠١٤. الهوية الجنسية والتوجه الجنسي في تايلاند. بانكوك: منظمة العمل الدولية.

تاران، باتريك. ٢٠١٦. «النساء المهاجرات، العاملات المهاجرات: التحديات الحاسمة أمام الحقوق

العمل القائم على الحقوق والدعوة»، ورقة مقدمة نيابة عن رابطة سياسات الهجرة العالمية في الفعالية الجانبية لمفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان - منظمة الأمم المتحدة للمرأة في الدورة الرابعة والستين للجنة الأمم المتحدة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، جنيف، ٢١ يوليو ٢٠١٦.

<https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CMW/SideEvent2016/PatrickTaran.pdf>.

تيمين، ميريام، مارك مونتغومري، سارة إنجييريتسن، وكاثرين باركر. ٢٠١٣. فتيات متنقلات: المراهقات والهجرة في العالم النامي. تقرير إحصائي عن الفتيات المراهقات. نيويورك: مجلس السكان.

تيسيه، لو، مايا ستيرن بلازا، كريستينا بيرندت، فلورنس بونيت وإيمانويل سانت بيير غيبو. ٢٠١٣. أرضيات الحماية الاجتماعية والمساواة بين الجنسين: نظرة عامة موجزة». Geneva: منظمة العمل الدولية.

تورادا مانيز، ريببكا، لارايتز ليكسارتزا أرتزا وجوليانا مارتينيز فرانزوني. ٢٠١٢. مكافحة عدم المساواة من الأساسيات: الحد الأدنى للحماية الاجتماعية والمساواة بين الجنسين: ملخص تنفيذي. منظمة العمل الدولية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وهيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة.

توريبي، كلوديا. ٢٠١٧. الوصمة المزدوجة لطالبي اللجوء من مجتمع الميم». الهجرة المفتوحة، ٣١ مارس/آذار ٢٠١٧. <https://openmigration.org/en/analyses/the-double-stigma-of-lgbt-refugees/>.

الأمم المتحدة (UN). ٢٠٢٠. موجز السياسات: تأثير كوفيد-١٩ على النساء.

— . بدون تاريخ. «الهدف ٥: تحقيق المساواة بين الجنسين وتمكين جميع النساء والفتيات .

<https://sdgs.un.org/goals/goal5>.

— بدون تاريخ. « الهدف ١٧ ». <https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300>.

— دارة الأمم المتحدة للشؤون الاقتصادية والاجتماعية (UNDESA). ٢٠١٦. تقرير الهجرة الدولية ٢٠١٥: النقاط البارزة.

— ٢٠١٨. تعزيز الإدماج من خلال الحماية الاجتماعية: تقرير عن الوضع الاجتماعي في العالم ٢٠١٨.

— برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP). ٢٠٢٠. عدم المساواة بين الجنسين وأزمة كوفيد-١٩: منظور التنمية البشرية.

— ٢٠١٩. المؤتمر العالمي الرابع المعني بالمرأة (سبتمبر ١٩٩٥، بيجين، الصين).

https://www.un.org/en/events/pastevents/women_conf_beijing_1995.shtml.

صندوق الأمم المتحدة للسكان (UNFPA). ٢٠١٥. «المهاجرات»، ورقة مقدمة في المنتدى الثاني للمايورال حول التنقل والهجرة والتنمية، كيتو، الإكوادور، ١٢-١٣ نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠١٥.

هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (UNWomen). ٢٠١٣.

إدارة هجرة العمالة في رابطة أمم جنوب شرق آسيا: شواغل العاملات المهاجرات.

— ٢٠١٥. حقوق الإنسان للعاملات المهاجرات.

— ٢٠١٥. تقدم المرأة في العالم ٢٠١٥-٢٠١٦: تحويل الاقتصادات، أعمال الحقوق.

— ٢٠٢٠. «تحت المجهر: مسائل المساواة بين الجنسين في الاستجابة لجائحة كوفيد-١٩».

<https://www.unwomen.org/en/news/in-focus/in-focus-gender-equality-in-covid-19-response>.

— ٢٠٢٠. معالجة آثار جائحة كوفيد-١٩ على العاملات المهاجرات.

— بدون تاريخ. «تعميم مراعاة المنظور الجنساني: مفاهيم وتعريف».

<https://www.un.org/womenwatch/osagi/conceptsanddefinitions.htm>.

فان هام، بيتر. ٢٠١٤. الحوكمة عبر الوطنية والشرعية الديمقراطية: نظرة عامة مفاهيمية.

لاهاي: المعهد الهولندي للعلاقات الدولية.

مؤسسة Walk Free (٢٠١٩). «سياسة الهجرة الجديدة في إثيوبيا: خطوة إيجابية لكن التدقيق المستمر مطلوب».

<https://reliefweb.int/report/ethiopia/ethiopia-s-new-migration-policy-positive-step-continued-scrutiny-needed>.

ويكراماسيكارا، بيباسيري. ٢٠١٢. شيء ما أفضل من لا شيء: تعزيز حماية العمال المهاجرين الهنود من خلال الاتفاقيات الثنائية ومذكرات التفاهم. الرابطة المعنية بسياسة الهجرة العالمية (GMPA).

— ٢٠١٥. الاتفاقيات الثنائية ومذكرات التفاهم بشأن هجرة العمال ذوي المهارات المنخفضة: مراجعة. جنيف: منظمة العمل الدولية.

البنك الدولي. ٢٠١١. تقرير التنمية في العالم ٢٠١٢: المساواة بين الجنسين والتنمية.

يوه، بريندا، إلسبث غراهام وبول بويل. ٢٠٠٢. «الهجرات والعلاقات الأسرية في منطقة آسيا والمحيط الهادئ». مجلة الهجرة في آسيا والمحيط الهادئ ١١ (١): ١١-١١.

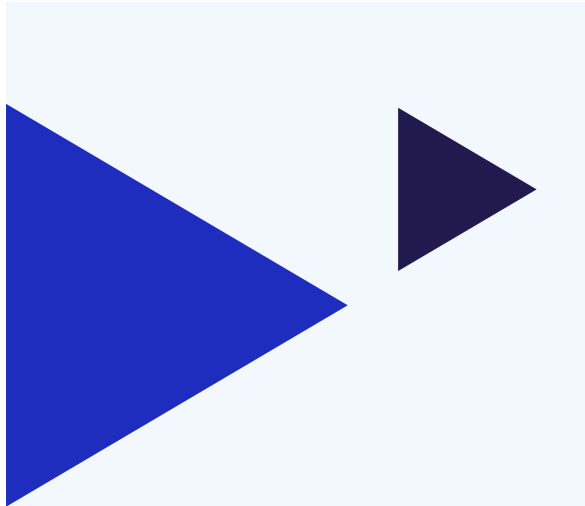


دعوة للعمل

يمكن للحماية الاجتماعية أن توفر الأمن للدخل والحماية من المخاطر طوال دورة الحياة، ومن المعترف به على نطاق واسع أنها تساهم في الحد من الفقر والتنمية المستدامة. وقد أصبح دورها الحاسم أحد عوامل الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي الأكثر وضوحًا خلال أزمة كوفيد-١٩. ومع ذلك، لا يزال الكثير من العمال المهاجرين واللاجئين وأسرههم، الذين غالبًا ما يكونون الأكثر تضررًا في أوقات الأزمات، مستبعدين من الحماية الاجتماعية. وقد تم التأكيد مرارًا وتكرارًا في هذا الدليل على أهمية ضمان الوصول إلى تغطية الحماية الاجتماعية والحفاظ عليها في جميع البلدان.

وكما اتضح في جميع أنحاء العالم، يمكن أن يكون للأزمات تأثير اجتماعي واقتصادي خطير على بلدان المنشأ والمقصد والعبور، مما يخلق أوجه عدم مساواة ويترك العمال المهاجرين، ولا سيما النساء المهاجرات، في وضع أكثر تعلقًا.

وحقيقة أن ملايين الأفراد محرومون من الحصول على خدمات وبرامج الحماية الاجتماعية تُظهر أن هناك حاجة إلى بذل المزيد من الجهود لجعل الضمان الاجتماعي حق يتمتع به الجميع. ولن يتطلب هذا الأمر تصميم وتنفيذ أنظمة حماية اجتماعية ملائمة وشاملة على المستوى الوطني فحسب، بل يتطلب أيضًا إمكانية نقل المزايا عبر الحدود. فالفشل في اتخاذ هذه الخطوات ينطوي على تكلفة سياسية واقتصادية باهظة للحكومات، ويعيق جهودها الإنمائية، والأهم من ذلك أنه يتعارض مع حقوق الإنسان والقيم العالمية.



ولسد هذه الفجوة المهمة في الحماية وضمان حصول جميع العمال المهاجرين واللاجئين وأسرههم على الحماية الاجتماعية، ينبغي للبلدان اتخاذ إجراءات عاجلة والنظر في التدابير التالية :

◀ ضمان الإدماج التدريجي لفئات المهاجرين المستبعدة حالياً، في السياسات والقوانين وتأسيس تدابير للطوارئ وخطط الحماية الاجتماعية الوطنية؛

◀ تزويد اللاجئين وطالبي اللجوء بإمكانية الوصول إلى سوق العمل وأنظمة الحماية الاجتماعية الوطنية، سواء كانت قائمة على الاشتراكات أو غير قائمة على الاشتراكات؛

◀ تعديل الحد الأدنى للاشتراكات ومتطلبات الإقامة بما يتناسب مع الاحتياجات الخاصة للمهاجرين، على سبيل المثال، عن طريق وضع إعفاءات أو تخفيض شروط الإقامة؛

٥. إشراك منظمات العمال وأصحاب العمل في تصميم وتنفيذ إصلاحات الضمان الاجتماعي والتفاوض على اتفاقيات الضمان الاجتماعي والعمل من خلال الحوار الاجتماعي الفعال؛

٦. جمع البيانات حول الحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين ورصد البرامج القائمة من أجل إثراء عملية صنع السياسات القائمة على الأدلة؛

٧. إزالة العقبات العملية التي تعيق حصول العمال المهاجرين على الحماية الاجتماعية بشكل فعال، على سبيل المثال، من خلال تبسيط إجراءات التسجيل والإجراءات الإدارية الأخرى، وضمان إتاحة المعلومات وإتاحتها باللغة (اللغات) المناسبة، ووضع إجراءات فعالة للطعن والشكاوى للمهاجرين وأسرههم؛

٨. ضمان أن يكون للعمال المهاجرين صوت في عمليات صنع القرار المتعلقة بتصميم أو إصلاح سياسات وقوانين واتفاقيات الحماية الاجتماعية؛

٩. تهيئة بيئة مواتية للعمال المهاجرين، ولا سيما أولئك الذين لا يستطيعون الوصول إلى خطط الحماية الاجتماعية العامة، لاستكشاف أنظمة التأمين الجزئي التي يقودها القطاع الخاص، سواء أكانت مجتمعية أم لا. ولا يعني ذلك الدولة من مسؤوليتها في تزويد جميع المقيمين والأطفال بمجموعة من ضمانات الضمان الاجتماعي الأساسية على الأقل التي تؤمن حمايتهم وفقاً لتوصية منظمة العمل الدولية بشأن الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية، ٢٠١٢ (رقم ٢٠٢).

١. التصديق على اتفاقيات وتوصيات منظمة العمل الدولية بشأن هجرة اليد العاملة والضمان الاجتماعي وتنفيذها كخطوة مهمة في توفير حماية أشمل للعمال المهاجرين. غير أن ذلك يتطلب التزاماً سياسياً قوياً من أجل ضمان تمتع الجميع بالحقوق في الضمان الاجتماعي، بغض النظر عن الأصل، أو وضع الهجرة أو العرق أو الجنس أو العمر. وحيثما لم يتم التصديق على الاتفاقيات ذات الصلة، ينبغي إدراج المبادئ والمعايير المنصوص عليها فيها في القوانين الوطنية وأطر السياسات؛

٢. إبرام وتنفيذ اتفاقيات الضمان الاجتماعي الثنائية والمتعددة الأطراف التي تكفل المساواة في المعاملة وإمكانية نقل المزايا إلى الخارج. وينبغي أن تكون هذه الاتفاقيات شاملة قدر الإمكان، لا سيما فيما يتعلق بالعمال الزراعيين الموسمين والعمال المنزليين والبحارة والعمال في الاقتصاد غير المنظم. كما توفر معايير العمل الدولية إرشادات مفيدة لطريقة وضع هذه الاتفاقيات، ويرد اتفاق ضمان اجتماعي نموذجي مفصل في مرفق التوصية المتعلقة بالحفاظ على الحقوق في مجال الضمان الاجتماعي، ١٩٨٣ (رقم ١٦٧)،

٣. إدراج أحكام الضمان الاجتماعي في برامج هجرة اليد العاملة المؤقتة واتفاقيات العمل الثنائية بما يتماشى مع معايير العمل الدولية. ويرد اتفاق نموذجي في مرفق توصية بشأن العمال المهاجرين لعام ١٩٤٩ (رقم ٨٦) وسيتم نشر توجيهات الأمم المتحدة بشأن اتفاقيات العمل الثنائية بما في ذلك قسم عن الحماية الاجتماعية في عام ٢٠٢١؛

٤. وضع وتنفيذ تدابير أحادية الجانب من قبل بلدان المنشأ والمقصد من أجل توسيع نطاق الحماية الاجتماعية لتشمل العمال المهاجرين واللاجئين وأسرههم. وينبغي لهذه التدابير :

◀ ضمان المساواة في المعاملة بين العمال المهاجرين والعمال الوطنيين فيما يتعلق بالحماية الاجتماعية بموجب السياسات والتشريعات الوطنية، على أساس مبادئ المساواة في المعاملة وعدم التمييز، وبما يتماشى مع الصكوك الدولية لحقوق الإنسان ومعايير العمل الدولية؛

◀ إنشاء أرضيات للحماية الاجتماعية والحفاظ عليها كأداة للحد من الفقر، وتعزيز الاندماج الاجتماعي وكفالة ضمانات الضمان الاجتماعي الأساسية للمهاجرين وأسرههم طوال دورة حياتهم؛

◀ إدراج العمال المهاجرين في تدابير الاستجابة للأزمات بما يتماشى مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان ومعايير العمل الدولية؛

◀ توسيع نطاق الحماية الاجتماعية لتشمل العمال المهاجرين واللاجئين وأسرهم: دليل لصانعي السياسات والممارسين

يهدف هذا الدليل إلى تزويد صانعي السياسات والممارسين، بما في ذلك ممثلي العمال وأصحاب العمل، بإرشادات عملية حول كيفية توسيع نطاق الحماية الاجتماعية لتشمل العمال المهاجرين واللاجئين وأسرهم. يحتوي هذا الدليل على مجموعة متنوعة من خيارات السياسات والخيارات الإدارية للنظر فيها وتكييفها إلى جانب مجموعات وحالات محددة، مع مراعاة تعقيدات حركات الهجرة الحالية. وتقترن تدابير السياسات المعروضة بممارسات قطرية وإقليمية مختارة. وسوف يطلع الدليل المستخدمين على نهج منظمة العمل الدولية ومعاييرها وأدواتها التي تم تطويرها وذات الصلة بتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية لتشمل العمال المهاجرين واللاجئين وأسرهم.

استفادت بعض أقسام الدليل من مشاريع منظمة العمل الدولية التي شارك فيها العديد من أصحاب المصلحة، بما في ذلك الشركاء التاليون:

الشركاء الممولون



شركاء آخرون



FMM West Africa



Extending access to social protection
and portability of benefits
to migrant workers
and their families

