



مكتب
العمل
الدولي
جنيف

التقرير الرابع

التصدي لتحديات الإدارة السديدة في المشهد المتغير لهجرة اليد العاملة



مؤتمر
العمل
الدولي

الدورة ١٠٦، ٢٠١٧

مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠٦، ٢٠١٧

التقرير الرابع

التصدي لتحديات الإدارة السديدة في المشهد المتغير لهجرة اليد العاملة

البند الرابع من جدول الأعمال

مكتب العمل الدولي، جنيف

ISBN 978-92-2-630565-6 (print)
ISBN 978-92-2-630566-3 (Web pdf)
ISSN 0252-7022

الطبعة الأولى، ٢٠١٧

لا تنطوي التسميات المستخدمة في منشورات مكتب العمل الدولي، التي تتفق مع تلك التي تستخدمها الأمم المتحدة، ولا العرض الوارد فيها للمادة التي تتضمنها، على التعبير عن أي رأي من جانب مكتب العمل الدولي بشأن المركز القانوني لأي بلد أو منطقة أو إقليم، أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها.

والإشارة إلى أسماء الشركات والمنتجات والعمليات التجارية لا تعني مصادقة مكتب العمل الدولي عليها، كما أن إغفال ذكر شركات ومنتجات أو عمليات تجارية ليس علامة على عدم إقرارها.

ويمكن الحصول على منشورات مكتب العمل الدولي وعلى المنتجات الرقمية الصادرة عنه، عن طريق المكتبات الكبرى أو منصات التوزيع الرقمية، أو طلبها مباشرة من: ilo@turpin-distribution.com. وللإطلاع على مزيد من المعلومات، زوروا موقعنا الإلكتروني على العنوان: www.ilo.org/publns أو اتصلوا بالعنوان: ilopubs@ilo.org.

المحتويات

الصفحة

٧	قائمة المختصرات
١	مقدمة
٢	أهداف التقرير وهيكلته
٥	الفصل ١: الاتجاهات العالمية والإقليمية في مجال هجرة اليد العاملة
٥	١-١ المهاجرون في عالم العمل اليوم: الاتجاهات العالمية والإقليمية
٦	١-١-١ الاتجاهات العالمية
٧	٢-١-١ الاتجاهات الإقليمية والإقليمية الفرعية
٨	٣-١-١ توزيع العمال المهاجرين بحسب القطاع
١٠	٢-١ التغير الديمغرافي وهجرة اليد العاملة
١٠	٣-١ سمات هجرة اليد العاملة
١١	١-٣-١ هجرة اليد العاملة الدائمة
١٢	٢-٣-١ هجرة اليد العاملة المؤقتة
١٣	٣-٣-١ هجرة ذوي المهارات العالية
١٤	٤-١ خاتمة
١٥	الفصل ٢: تحديات الإدارة السديدة لهجرة اليد العاملة
١٥	١-٢ الفوائد المتأتية من هجرة اليد العاملة والتكاليف التي يتكبدها العمال المهاجرون
١٥	١-١-٢ الفوائد المتأتية من هجرة اليد العاملة
١٧	٢-١-٢ مواطن العجز في العمل اللائق وتكاليف هجرة اليد العاملة
٢٣	٢-٢ دور مؤسسات سوق العمل وسياسات سوق العمل النشطة
٢٤	١-٢-٢ تفتيش العمل والوصول إلى العدالة
٢٥	٣-٢ الحوار الاجتماعي
٢٥	٤-٢ التعاون الدولي
٢٧	٥-٢ خاتمة
٢٩	الفصل ٣: الاتفاقات الثنائية بشأن هجرة اليد العاملة
٣٠	١-٣ تصنيف الاتفاقات الثنائية بشأن هجرة اليد العاملة واتجاهاتها
٣٠	٢-٣ الاتفاقات الثنائية بشأن هجرة اليد العاملة في سياق دولي
٣٢	٣-٣ تحديات الإدارة السديدة
٣٤	٤-٣ الممارسات الجيدة والاتفاق النموذجي في التوصية رقم ٨٦
٣٦	٥-٣ دعم منظمة العمل الدولية في تصميم الاتفاقات الثنائية بشأن هجرة اليد العاملة وتنفيذها
٣٨	٦-٣ حصول العمال المهاجرين على الحماية الاجتماعية بموجب الاتفاقات الثنائية
٣٩	٧-٣ الاتفاقات الثنائية بين نقابات العمال
٤٠	٨-٣ خاتمة

٤٣	الفصل ٤: هجرة وحراك اليد العاملة داخل الإقليم
٤٤	١-٤ إدارة هجرة اليد العاملة والتكامل الإقليمي: الاتجاهات والتحديات
٤٤	١-١-٤ الاتجاهات التاريخية والأهمية الاستراتيجية لمعايير العمل الدولية بالنسبة إلى التكامل الإقليمي
٤٤	٢-١-٤ السمات المشتركة في إدارة هجرة اليد العاملة
٤٤	٣-١-٤ الاتجاهات العامة في إدارة هجرة وحراك اليد العاملة في الجماعات الاقتصادية الإقليمية
٤٥	٢-٤ التحديات المطروحة في الإدارة الإقليمية لهجرة وحراك اليد العاملة والاستجابات لها
٤٦	١-٢-٤ تحسين جمع البيانات لوضع السياسات على المستويين الإقليمي والوطني
٤٦	٢-٢-٤ حماية حقوق العمال المهاجرين، بما في ذلك المبادئ والحقوق الأساسية في العمل
٤٧	٣-٢-٤ موازنة مهارات العمال المهاجرين ومؤهلاتهم مع الوظائف المتاحة عبر الحدود
٤٨	٤-٢-٤ تعزيز الحماية الاجتماعية، بما في ذلك من خلال تنسيق حقوق وإعانات الضمان الاجتماعي
٤٩	٥-٢-٤ دور الحوار الاجتماعي في حراك اليد العاملة على الصعيد الإقليمي
٥٠	٦-٢-٤ كيف منظمة العمل الدولية مع تحديات التكامل الإقليمي
٥٠	٣-٤ الجماعات الاقتصادية الإقليمية وعمليات التشاور الإقليمية بشأن ترتيبات الهجرة والتجارة التي تتضمن مكونات حراك اليد العاملة
٥٢	١-٣-٤ عمليات التشاور الإقليمية بشأن الهجرة: دروس للمساعدة التقنية
٥٣	٢-٣-٤ الاتفاقات التجارية وحراك اليد العاملة
٥٤	٤-٤ خاتمة
٥٧	الفصل ٥: التوظيف العادل
٥٧	١-٥ لماذا يتسم التوظيف العادل بالأهمية؟
٥٩	٢-٥ الحد من تكاليف التوظيف المتعلقة بهجرة اليد العاملة
٦٠	٣-٥ الإطار المعياري والسياسي لمنظمة العمل الدولية
٦٢	٤-٥ السياسات والممارسات الناشئة بشأن التوظيف العادل
٦٣	١-٤-٥ إلغاء رسوم التوظيف والتكاليف المرتبطة بذلك
٦٤	٢-٤-٥ الأطر التنظيمية الابتكارية
٦٤	٣-٤-٥ آليات تظلم فعالة
٦٥	٤-٤-٥ التوظيف فيما بين الحكومات
٦٦	٥-٤-٥ تلافي وسطاء العمل
٦٦	٦-٤-٥ عقود العمل النموذجية ودفع الأجور إلكترونياً
٦٧	٧-٤-٥ المسؤولية المشتركة
٦٧	٨-٤-٥ العناية الواجبة في سلاسل التوريد والإمداد
٦٨	٥-٥ خاتمة
٦٩	الفصل ٦: الاستنتاجات والمضي قدماً
٦٩	١-٦ الاستنتاجات الرئيسية
٦٩	١- حماية العمال المهاجرين والحد من تكاليف هجرة اليد العاملة
٧١	٢- تعزيز ممرات الهجرة ذات إجراءات التوظيف العادل
٧١	٣- تحسين الإحصاءات والبيانات من أجل صنع السياسات القائمة على البيانات
٧٢	٢-٦ النقاط المقترحة للمناقشة

قائمة المختصرات

مكتب الأنشطة الخاصة بالعمال في مكتب العمل الدولي	ACTRAV
رابطة أمم جنوب شرق آسيا	ASEAN
الاتحاد الأفريقي	AU
الجماعة الكاريبية	CARICOM
جماعة دول الأنديز	CAN
لجنة تطبيق المعايير	CAS
لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات	CEACR
الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا	ECOWAS
الاتحاد الأوروبي	EU
مجلس التعاون لدول الخليج العربية	GCC
المؤتمر الدولي لخبراء إحصاءات العمل	ICLS
مؤتمر العمل الدولي	ILC
صندوق النقد الدولي	IMF
المنظمة الدولية لأصحاب العمل	IOE
المنظمة الدولية للهجرة	IOM
الاتحاد الدولي لنقابات العمال	ITUC
شراكة المعرفة العالمية بشأن الهجرة والتنمية	KNOMAD
مذكرة التفاهم	MoU
منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي	OECD
مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان	OHCHR
رابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي	SAARC
الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي	SADC

مقدمة

١. وافق مجلس إدارة مكتب العمل الدولي، في دورته ٣٢٥ (تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١٥)، على إجراء مناقشة عامة بشأن هجرة اليد العاملة في دورة لاحقة من دورات مؤتمر العمل الدولي، مع الإشارة بشكل خاص إلى الإدارة الفعالة لهجرة اليد العاملة على المستوى الوطني والثنائي والإقليمي والأقليمي، وإلى التوظيف العادل،^١ اللذين يعتبران شرطين لازمين لتحقيق برنامج الهجرة العادلة لمنظمة العمل الدولية.^٢ ويمكن أن توفر هذه المناقشة الإرشاد المهم والمناسب زمنياً لتعزيز نشاط منظمة العمل الدولية وتأثيرها في مجال هجرة اليد العاملة، والنهوض بقدرة وزارات العمل ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال على التأثير في صياغة السياسات وتنفيذها، والمشاركة في تعزيز الهجرة العادلة.^٣

٢. غير أنه غالباً ما يستند النقاش السياسي الدائر حالياً حول الهجرة إلى تصورات خاطئة بشأن العلاقة بين الهجرة والوظائف والتنمية، ازدادت حدة بفعل التحركات الكبيرة للاجئين وغيرهم من الأشخاص النازحين قسراً والمهاجرين غير النظاميين في مختلف أنحاء العالم، لا سيما في منطقة البحر الأبيض المتوسط. وقد زادت هذه التصورات الخاطئة من صعوبة الدفاع عن حسن تنظيم هجرة اليد العاملة كقوة إيجابية لتحقيق التنمية المستدامة. وبالرغم من الصعوبات القائمة، فإن ثمة حاجة أكثر إلحاحاً لمناقشة الإدارة السديدة لهجرة اليد العاملة في ضوء سرعة تغير طبيعة العمل واتساع الفوارق الاقتصادية والديمقراطية والحاجة إلى مواءمة المهارات مع الوظائف لتلبية احتياجات سوق العمل.

٣. وفي حين تعتبر الهجرة بعداً بالغ الأهمية للمناقشات الجارية بشأن مستقبل العمل (وهو إحدى مبادرات المؤمية السبع لمنظمة العمل الدولية)،^٤ فإن التحديات التي تواجه إدارة هجرة اليد العاملة ستزيد بسبب الاتجاهات السائدة من قبيل التغيرات التكنولوجية وتطور علاقة الاستخدام وتآكل العقد الاجتماعي بين الدولة والجهات الفاعلة الأخرى.^٥

٤. وفي الوقت نفسه، عقدت الدول الأعضاء في الأمم المتحدة العزم، في برنامج التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، على تهيئة الظروف المؤاتية من أجل توفير "العمل اللائق للجميع"، وأدركت "الإسهام الإيجابي للمهاجرين في تحقيق النمو الشامل للجميع والتنمية المستدامة"، وقطعت العهد "ألا يخلف الركب أحداً وراءه".^٦ والواقع أن العمل

١ مكتب العمل الدولي: محضر أعمال الدورة ٣٢٥ لمجلس إدارة مكتب العمل الدولي، تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١٥، الوثيقة GB.325/PV، الفقرة ٣٢.

٢ مكتب العمل الدولي: هجرة عادلة: برنامج لمنظمة العمل الدولية، تقرير المدير العام، التقرير الأول (باء)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠٣، ٢٠١٤، جنيف.

٣ مكتب العمل الدولي: جدول أعمال مؤتمر العمل الدولي، مجلس الإدارة، الدورة ٣٢٥، جنيف، تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١٥، الوثيقة GB.325/INS/2، الملحق الثالث، الفقرتان ٢٢ و ٢٣.

٤ مكتب العمل الدولي: مبادرة المؤمية بشأن مستقبل العمل، تقرير المدير العام، التقرير الأول، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠٤، ٢٠١٥، جنيف، الفقرة ٦١؛ مكتب العمل الدولي: نحو مؤمية منظمة العمل الدولية: الحقائق والتجديد والالتزام الثلاثي، تقرير المدير العام، التقرير الأول (ألف)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠٢، ٢٠١٣، جنيف.

٥ انظر:

ILO, *The future of labour supply: Demographics, migration, unpaid work*, The Future of Work Centenary Initiative Issue Note Series 2, November 2016, p. 5.

إضافة إلى مذكرات أخرى في هذه السلسلة متاحة على الموقع التالي:

<http://www.ilo.org/global/topics/future-of-work/facet/lang--en/nextRow--0/index.htm>.

٦ الأمم المتحدة: تحويل عالمنا: خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، الجمعية العامة، الدورة ٧٠، القرار ١/٧٠، الوثيقة A/RES/70/1، ٢١ تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠١٥.

اللائق والهجرة يتقاطعان في برنامج عام ٢٠٣٠ برمته، غير أنهما يرتبطان ارتباطاً وثيقاً بصفة خاصة في الهدف ٨ بشأن النمو الاقتصادي والعمل اللائق، لا سيما الغاية ٨-٨، وفي الهدف ١٠ بشأن الحد من أوجه انعدام المساواة داخل البلدان وفيما بينها، لا سيما الغاية ١٠-٧. ويتوقع أيضاً أن يبرز العمل اللائق وهجرة اليد العاملة بقوة في الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية، الذي تعهدت الدول الأعضاء في الأمم المتحدة باعتماده في عام ٢٠١٨، إلى جانب اتفاق عالمي منفصل بشأن اللاجئين (الإطار ١٠-١).^٧ وبالتالي، فإن هذه التطورات العالمية تضيف على المناقشة العامة بشأن هجرة اليد العاملة أهمية أكثر من أي وقت مضى بالنسبة إلى الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية.

الإطار ١٠-

في سبيل وضع اتفاق عالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية

استجابة للهواجس التي تم الإعراب عنها إزاء التحركات الكبيرة للاجئين والمهاجرين، اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة، في أيلول/سبتمبر ٢٠١٦، إعلان نيويورك من أجل اللاجئين والمهاجرين، الذي يلزم الدول الأعضاء باعتماد اتفاقيين عالميين في عام ٢٠١٨: أحدهما بشأن اللاجئين والآخر من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية.

والغرض من الاتفاق العالمي بشأن الهجرة هو تحديد مجموعة من المبادئ والالتزامات والتفاهات بين الدول الأعضاء في الأمم المتحدة بشأن الهجرة الدولية بجميع أبعادها، ومعالجة جميع جوانب الهجرة الدولية، بما في ذلك الجوانب الإنسانية والإنمائية والمتعلقة بحقوق الإنسان وغير ذلك من جوانب الهجرة. كما سيسترشد الاتفاق ببرنامج عام ٢٠٣٠، وقد يشمل التزامات قابلة للتنفيذ ووسائل التنفيذ وإطاراً لمتابعة واستعراض التنفيذ.

وعين رئيس الجمعية العامة ميسرين اثنين متشاركين (الممثلان الدائم للكمسك وسويسرا في نيويورك) لتوجيه المشاورات والمفاوضات الحكومية الدولية، التي ستجري على ثلاث مراحل.

وتشمل المرحلة الأولى سلسلة من المشاورات والاجتماعات غير الرسمية مدعومة من الأمين العام ومستفيدة من خبرة المنظمة الدولية للهجرة والأعضاء الآخرين في الفريق العالمي المعني بالهجرة (نيسان/أبريل - تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٧) حول ستة مجالات مواضيعية: (١) حقوق الإنسان للمهاجرين؛ (٢) الهجرة غير النظامية ومسارات الهجرة النظامية، بما في ذلك العمل اللائق، وحراك اليد العاملة والاعتراف بالمهارات والمؤهلات؛ (٣) التعاون الدولي وإدارة الهجرة؛ (٤) مساهمات المهاجرين والمغتربين في جميع أبعاد التنمية المستدامة، بما في ذلك التحويلات وإمكانية نقل الاستحقاقات المكتسبة؛ (٥) معالجة محركات الهجرة، بما في ذلك الآثار الضارة الناجمة عن تغير المناخ والكوارث الطبيعية والأزمات التي يتسبب فيها الإنسان؛ (٦) تهريب المهاجرين والاتجار بالأشخاص والأشكال المعاصرة للرق. ويتوخى أيضاً إجراء مشاورات إقليمية وإقليمية فرعية بين أصحاب المصلحة المتعددين.

وتتوخى المرحلة الثانية تقييم المدخلات خلال اجتماع تحضيري دعا إلى عقده الميسران المتشاركين في الكمسيك في نهاية تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٧. وسيشكل الموجز الذي يعده رئيس هذا الاجتماع أساس المسودة الأولية للاتفاق.

وتشمل المرحلة الثالثة مفاوضات حكومية دولية بشأن الإعلان، ابتداء من شباط/فبراير ٢٠١٨ في المقر الرئيسي للأمم المتحدة في نيويورك. وستتوج هذه المفاوضات بمؤتمر حكومي دولي لاعتماد الاتفاق مباشرة قبل افتتاح المناقشة العامة للدورة ٧٣ للجمعية العامة.

المصادر: الأمم المتحدة: إعلان نيويورك من أجل اللاجئين والمهاجرين، الجمعية العامة، الدورة ٧١، الوثيقة A/RES/71/1، ٣ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٦؛ المرجع نفسه، طرائق المفاوضات الحكومية الدولية بشأن الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية، الوثيقة A/71/L.58، ٣٠ كانون الثاني/يناير ٢٠١٧.

أهداف التقرير وهيكلته

٥. يهدف التقرير إلى الإسهام في مناقشة مستنيرة ومتوازنة للمسائل المحيطة بالهجرة والعمل. ويبحث دور منظمة العمل الدولية وهيئاتها المكونة في تحقيق إدارة فعالة وعادلة لهجرة اليد العاملة، تعود بالفائدة على مجتمعات المنشأ ومجتمعات المقصد، وتحمي حقوق العمال المهاجرين وأسراهم وتعزز التلاحم الاجتماعي.

٦. ويقدم الفصل ١ لمحة عامة عن الاتجاهات العالمية والإقليمية الرئيسية المتعلقة بهجرة اليد العاملة. ويركز الفصل ٢ على التحديات الرئيسية التي تواجه إدارة هجرة اليد العاملة ويشدد على الروابط القائمة بين الحد من مواطن العجز في العمل اللائق وتكاليف هجرة اليد العاملة، وذلك باستحداث مؤسسات قوية وفعالة لسوق العمل وسياسات سوق عمل نشطة، وتعزيز التعاون الدولي. ويركز الفصل ٣ على الاتفاقات الثنائية المتعلقة بهجرة اليد العاملة، وهو جانب مهم من التعاون الدولي في مجال الهجرة، وينظر في كيفية إسهامها في تحسين إدارة هجرة

^٧ غير أن هذا التقرير يركز على إدارة الهجرة بالنسبة إلى العمال المهاجرين وليس بالنسبة إلى اللاجئين والأشخاص النازحين قسراً، وذلك متشياً مع قرار مجلس الإدارة بشأن نطاق المناقشة.

اليد العاملة، بما في ذلك التوظيف العادل. ويبحث الفصل ٤ التحديات التي ينطوي عليها تسهيل هجرة وحراك اليد العاملة^٨ على المستويين الإقليمي والإقليمي الفرعي، لا سيما في الجماعات الاقتصادية الإقليمية في أفريقيا والدول العربية وآسيا والمحيط الهادئ وأمريكا اللاتينية، فضلاً عن التعاون الأقاليمي، مع الإشارة إلى تدخلات منظمة العمل الدولية. ويناقش الفصل ٥ التوظيف العادل للعمال المهاجرين، مع الإشارة بوجه خاص إلى المبادئ العامة والمبادئ التوجيهية التشغيلية لمنظمة العمل الدولية بشأن التوظيف العادل، والالتزام المتفق عليه دولياً للحد من تكاليف هجرة اليد العاملة، وتنفيذ مبادرة منظمة العمل الدولية بشأن التوظيف العادل. وينظر الفصل ٦ في سبل المضي قدماً ويقترح بعض النقاط للمناقشة.

٧. وترد في مختلف أجزاء التقرير، إحالات إلى معايير منظمة العمل الدولية وأطرها السياسية، والمناقشات السابقة في مؤتمر العمل الدولي ومجلس الإدارة، وأنشطة التعاون الإنمائي التي تضطلع بها منظمة العمل الدولية، فضلاً عن المناقشات ذات الصلة على المستوى العالمي، بما في ذلك في الجمعية العامة للأمم المتحدة والمنتدى العالمي بشأن الهجرة والتنمية والفريق العالمي المعني بالهجرة.

^٨ يستخدم التقرير عبارة "حراك اليد العاملة" للإشارة إلى التحركات المؤقتة أو قصيرة الأمد للأشخاص لأغراض العمل، لا سيما في سياق حرية تنقل العمال في الجماعات الاقتصادية الإقليمية. انظر الفصل ٤.

الفصل ١

الاتجاهات العالمية والإقليمية في مجال هجرة اليد العاملة

٨. ترتبط الهجرة اليوم، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، بالسعي إلى توفير فرص العمل اللائق. وحتى لو لم تكن العمالة هي المحرك الرئيسي للتحرك الأولي، فإنها عادة ما تندرج في عملية الهجرة في مرحلة ما. كما يمكن لأفراد الأسرة الذين ينضمون إلى العمال المهاجرين في الخارج، أن يعملوا إما كمستخدمين أو لحسابهم الخاص.^١

٩. إن هجرة اليد العاملة ظاهرة متزايدة التعقيد والدينامية، وهي تحدث ضمن جميع أقاليم العالم وفيما بينها. وفي بعض ممرات الهجرة، مثلما هي الحال بين آسيا والدول العربية وداخل جنوب شرق آسيا، ازداد عدد المهاجرين الدوليين، وغالبيتهم العظمى من العمال المهاجرين، بمقدار ثلاثة أمثال منذ عام ١٩٩٠. وتتجاوز الهجرة المؤقتة لليد العاملة، لا سيما بالنسبة إلى العمال ذوي المهارات المتدنية، التدفقات الدائمة، وهو ما يشكل تحديا كبيرا من تحديات الإدارة السديدة من حيث ضمان العمل اللائق والحد من تكاليف الهجرة بالنسبة إلى هذه الفئة من العمال المهاجرين (انظر الفصل ٢).

١-١ المهاجرون في عالم العمل اليوم: الاتجاهات العالمية والإقليمية

١٠. شهدت السنوات الأخيرة بذل جهود واسعة النطاق لتوفير بيانات موثوقة وقابلة للمقارنة عن هجرة اليد العاملة. ومع ذلك، فإن الثغرة في البيانات لا تزال كبيرة، كما أشارت إلى ذلك منظمة العمل الدولية^٢ والمجتمع الدولي^٣. ولهذا، أصدرت منظمة العمل الدولية تقديرات عالمية وإقليمية عن العمال المهاجرين^٤. كما أنشأت فريقا عاملا معنيا بإحصاءات هجرة اليد العاملة لوضع إرشادات عالمية وتعزيز الاتساق في جمع وتنسيق بيانات هجرة اليد العاملة التي يمكن أن تدعم على نحو أفضل عملية صنع السياسات القائمة على البيانات (الإطار ١-١). وتبرز الحاجة إلى بيانات ذات نوعية أفضل بشأن هجرة اليد العاملة أيضا في برنامج عام ٢٠٣٠، لا سيما فيما يخص الهدف ١٧ بشأن تعزيز وسائل التنفيذ وتنشيط الشراكة العالمية من أجل التنمية المستدامة^٥.

^١ انظر:

ILO, OECD and the World Bank, *The Contribution of Labour Mobility to Economic Growth*, joint paper for the G20 Labour and Employment Ministers' Meeting, Ankara, Turkey, 3-4 September 2015, pp. 3-4.

^٢ انظر: نتيجة المناقشة التي أجرتها لجنة تطبيق المعايير بشأن الدراسة الاستقصائية العامة حول الصكوك المعنية بالعمال المهاجرين، مؤتمر العمل الدولي، محضر الأعمال المؤقت رقم ١٦-١، الدورة ١٠٥، ٢٠١٦، الفقرة ١٠٦ (١٢).

^٣ الأمم المتحدة: إعلان نيويورك من أجل اللاجئين والمهاجرين، الجمعية العامة، الدورة ٧١، الوثيقة A/RES/71/1، ٣ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٦، الفقرة ٤٠؛ المرجع نفسه: الإعلان المنبثق عن الحوار الرفيع المستوى المعني بالهجرة الدولية والتنمية، الدورة ٦٨، الوثيقة A/RES/68/4، ٢١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٤، الفقرة ٢٨.

^٤ انظر: ILO: *ILO global estimates on migrant workers: Results and methodology*, Geneva, 2015.

^٥ الأمم المتحدة: تحويل عالمنا: خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، الجمعية العامة، الدورة ٧٠، القرار ٧٠/١، الوثيقة A/RES/70/1، ٢١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٥، الغاية ١٧-١٨.

الإطار ١-١

فريق منظمة العمل الدولية العامل المعني بإحصاءات هجرة اليد العاملة

في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣، اعتمد المؤتمر الدولي التاسع عشر لخبراء إحصاءات العمل، وهو آلية منظمة العمل الدولية لوضع المعايير الإحصائية، القرار الرابع بشأن مواصلة العمل المتعلق بإحصاءات هجرة اليد العاملة، الذي يوصي المكتب بإنشاء فريق عامل "بهدف تقاسم الممارسات الجيدة، [و] مناقشة ووضع خطة عمل لتحديد معايير دولية بشأن إحصاءات هجرة اليد العاملة، يمكن أن تستنير بها سياسة سوق العمل والهجرة". ويضم الفريق العامل ممثلين عن الهيئات المكونة الثلاثية وكبار خبراء إحصاءات هجرة اليد العاملة، وقد عقد اجتماعين في اسطنبول في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٥ وفي تورينو في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٦. وانصب تركيزه على تحديد القضايا المفاهيمية الرئيسية وتقديم توصيات بشأن المفاهيم والتعاريف الواجب استخدامها في إعداد إحصاءات وطنية بشأن الهجرة الدولية لليد العاملة. ومن شأن النتائج الناجمة عن هذه الجهود أن تسهم في المناقشة المقبلة للمؤتمر الدولي لخبراء إحصاءات العمل في عام ٢٠١٨ وفي وضع مفاهيم ومعايير دولية بشأن إحصاءات هجرة اليد العاملة، بحيث تكون موضع موافقة على نطاق العالم.

المصدر:

19th International Conference of Labour Statisticians, Report of the Conference, Report III, 2-11 October 2013, Geneva, ICLS/19/2013/3, p. 68.

الاتجاهات العالمية ١-١-١

١١. تشير التقديرات الحالية إلى أن العدد الإجمالي للمهاجرين الدوليين بلغ في عام ٢٠١٥، زهاء ٢٤٤ مليون مهاجر^٦، إذ ارتفع بنحو ٧١ مليون مهاجر أو بنسبة ٤١ في المائة منذ عام ٢٠٠٠، ليصل حالياً إلى ٣,٣ في المائة من سكان العالم^٧. وفي حين بقيت نسبة سكان العالم في جوهرها على ما هي عليه خلال تلك الفترة، فقد كان هناك تغير دينامي في أنماط التحركات. وفي حين لا تزال الهجرة إلى الاقتصادات المتقدمة والزيادة الأخيرة في هجرة اليد العاملة متدنية المهارات إلى الدول العربية، تمثل حصة كبيرة من المهاجرين الدوليين على مستوى العالم (انظر أدناه)، فإن ٥٧ في المائة من الزيادة في الهجرة الكلية بين عام ٢٠٠٠ وعام ٢٠١٣ تعزى إلى المستويات العليا من الهجرة بين بلدان الجنوب^٨.

١٢. وفي حين أن أقل بقليل من نصف مجموع المهاجرين الدوليين (٤٨,٢ في المائة) هم من النساء، فإن الأطفال (الذين تتراوح أعمارهم بين صفر و ١٤ سنة) يشكلون ١٠,٤ في المائة من المهاجرين الدوليين، و ٢١,٢ في المائة آخرين هم من الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥ و ٢٩ سنة^٩.

١٣. ووفقاً للتقديرات العالمية لمنظمة العمل الدولية، كان هناك في عام ٢٠١٣ زهاء ١٥٠ مليون عامل مهاجر: ٨٣,٧ مليون رجل (٥٥,٧ في المائة) و ٦٦,٦ مليون امرأة (٤٤,٣ في المائة)^{١٠}. ويمثل العمال المهاجرون ٤,٤ في المائة من القوى العاملة العالمية، وهي نسبة تفوق نسبة المهاجرين الدوليين ضمن سكان العالم. وتشارك المهاجرات في القوى العاملة أكثر من غير المهاجرات (٦٧ في المائة بالمقارنة مع نسبة ٥٠,٨ في المائة)، في حين أن معدل مشاركة المهاجرين من الرجال هو في جوهره نفس معدل مشاركة غير المهاجرين منهم (٧٨ في المائة بالمقارنة مع نسبة ٧٧,٢ في المائة)^{١١}.

٦ انظر:

UN Department of Economic and Social Affairs (UN-DESA), Population Division: *Trends in International Migrant Stock: The 2015 Revision*, UN database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2015.

٧ انظر:

UN-DESA, Population Division: *International Migration Report 2015: Highlights*, New York, 2016, pp. 5 and 21.

٨ انظر: ILO: *World of Work Report 2014: Developing with Jobs*, Geneva, 2014, p. 189.

٩ انظر:

UN-DESA Population Division: *Trends in International Migrant Stock: Migrants by Age and Sex*, UN database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2015.

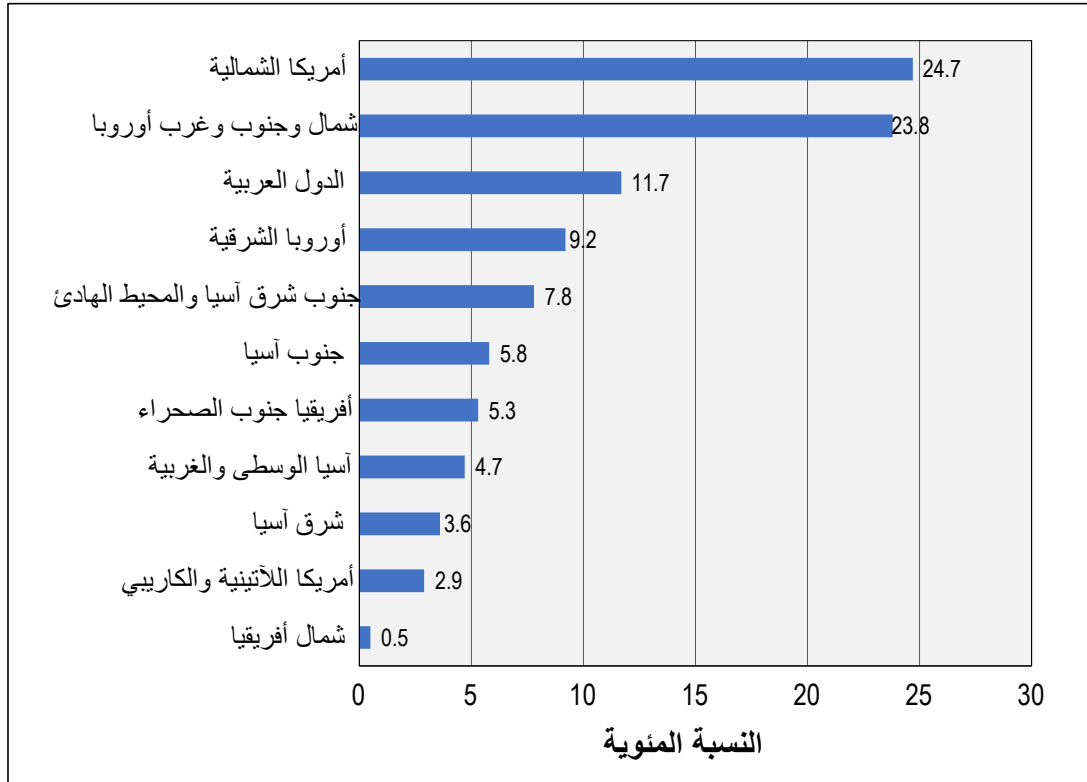
١٠ انظر: *ILO global estimates*، مرجع سابق، الصفحتان ٥ و ٦. ولأغراض هذه التقديرات، يشير مصطلح "العامل المهاجر" إلى جميع المهاجرين الدوليين الذين يعملون حالياً أو لا يعملون ويبحثون عن فرص عمل في بلد إقامتهم الاعتيادية الحالية. المرجع نفسه، الصفحة ٢٨.

١١ المرجع نفسه، الصفحات ٦ و ٧ و ٨ (الجدول ٣-٢).

٢-١-١ الاتجاهات الإقليمية والإقليمية الفرعية

١٤. يتركز زهاء نصف مجموع العمال المهاجرين (٤٨,٥ في المائة) في أمريكا الشمالية وشمال وجنوب وغرب أوروبا، في حين أن ما يزيد قليلاً على الخمس (٢١,٩ في المائة) يوجدون في آسيا (جميع الأقاليم الفرعية) والمحيط الهادئ. وتضم الدول العربية أكثر من عشر العمال المهاجرين في العالم (الشكل ١-١). وهو اتجاه شهد تغيراً خلال العقدين الماضيين. وتوجد أكبر نسبة من العمال المهاجرين كحصة من مجموع العاملين في القوى العاملة في الدول العربية (الثالث)، تليها أمريكا الشمالية (الخمس) وشمال وجنوب وغرب أوروبا (السدس)^{١٢}.

الشكل ١-١: توزيع العمال المهاجرين الذين يعيشون في كل إقليم فرعي، كنسبة مئوية من مجموع العمال المهاجرين (نساء ورجالاً)، ٢٠١٣



المصدر: ILO global estimates, op. cit., p. 17, figure 2.17.

١٥. وتعمل نسبة ٥٢,٩ في المائة من مجموع العاملات المهاجرات و ٤٥,١ في المائة من مجموع العمال الرجال المهاجرين، عند تصنيفهم بحسب الجنس، في أمريكا اللاتينية وشمال وجنوب وغرب أوروبا، في حين تعمل نسبة ١٧,٩ في المائة من مجموع العمال الرجال المهاجرين في العالم في الدول العربية بالمقارنة مع نسبة ٤ في المائة فقط من مجموع العاملات المهاجرات. ويتجاوز عدد النساء اللاتي يعملن في أوروبا الشرقية عشر مجموع العاملات المهاجرات (١١,١ في المائة). وبالنظر إلى هذا التوزيع، فإنه لا عجب في أن يعمل قرابة ٧٥ في المائة من مجموع العمال المهاجرين في البلدان ذات الدخل المرتفع. والواقع أن واحداً من بين كل ستة عمال في البلدان ذات الدخل المرتفع هو مهاجر^{١٣}. ومع ذلك، تعتبر الهجرة بين بلدان الجنوب، على النحو المشار إليه في القسم ١-١-١ أعلاه، أسرع الاتجاهات نمواً.

١٦. وازدادت الهجرة الدولية ازدياداً كبيراً في بعض ممرات الهجرة الرئيسية. وعلى سبيل المثال، زاد عدد المهاجرين الدوليين من آسيا إلى الدول العربية، ومعظمهم من العمال المهاجرين، بأكثر من ثلاثة أضعاف، من ٥,٧ مليون مهاجر في عام ١٩٩٠ إلى ١٩ مليون مهاجر في عام ٢٠١٥^{١٤}. وفي البلدان العشرة المنتمية إلى

^{١٢} المرجع نفسه، الصفحات ٦ و ٧ و ١٩.

^{١٣} المرجع نفسه، الصفحة ١٠.

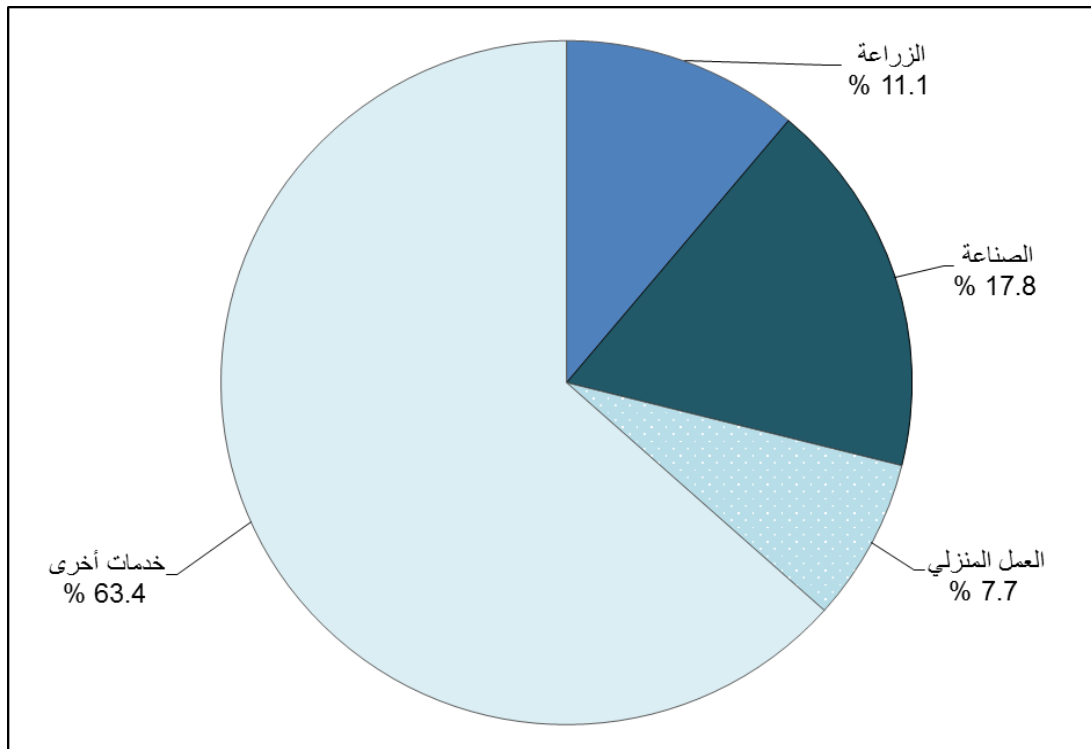
^{١٤} انظر: UN-DESA: Trends in International Migrant Stock: The 2015 Revision، مرجع سابق.

رابطة أمم جنوب شرق آسيا، زاد عدد المهاجرين أيضا بمقدار ثلاثة أمثال منذ عام ١٩٩٠، علما بأن قرابة الثلثين قدموا من دولة عضو أخرى في الرابطة^{١٥}. بالإضافة إلى ذلك، تجاوز عدد الأشخاص النازحين قسرا خوفا من الاضطهاد والأوضاع الناجمة عن الصراعات والفقر والآثار المناخية أو البيئية، ٦٥ مليون شخص في نهاية عام ٢٠١٥^{١٦}. وقد أدت هذه الاتجاهات إلى بروز تحديات هائلة على مستوى الإدارة السديدة.

٣-١-١ توزيع العمال المهاجرين بحسب القطاع

١٧. وفقا لتقديرات منظمة العمل الدولية، يتركز العمال المهاجرون في قطاعات اقتصادية معينة. وفي عام ٢٠١٣، كان قطاع الخدمات يستخدم ١٠٦,٨ مليون مهاجر، وهو ما يمثل ٧١,١ في المائة من مجموع العمال المهاجرين^{١٧}. وكان يعمل ٧,٧ في المائة منهم كعمال منزليين. ويعمل الباقون في الصناعة، بما فيها التصنيع والبناء، وفي الزراعة (الشكل ٢-١).

الشكل ٢-١: التوزيع العالمي للعمال المهاجرين، بحسب الفرع الرئيسي من النشاط الاقتصادي، ٢٠١٣ (النسبة المئوية)



المصدر: ILO global estimates, op. cit., p. 9 (figure 2.6).

١٨. وثمة بعض الفوارق البارزة بين الجنسين فيما يخص توزيع العمال المهاجرين بحسب القطاع. ويمثل كلا الجنسين النسبة ذاتها تقريبا (حوالي ١١ في المائة) في الزراعة. وفي الصناعة، هناك نسبة أكبر من المهاجرين الرجال بالمقارنة مع نسبة المهاجرات (١٩,٨ في المائة من الرجال مقابل ١٥,٣ في المائة من النساء)، في حين أن عدد المهاجرات اللواتي يعملن في قطاع الخدمات يفوق عدد المهاجرين الرجال (٧٣,٧ في المائة إلى ٦٩,١ في المائة). إلا أن هذا الفرق القائم في قطاع الخدمات يرجع إلى الإقبال الملحوظ للنساء بقدر أكبر على العمل المنزلي، وهو ما يتوقع أن يزداد، على نحو ما تجري مناقشته في القسم ٢-١ أدناه، في ضوء التغيرات الديمغرافية.

^{١٥} المرجع نفسه.

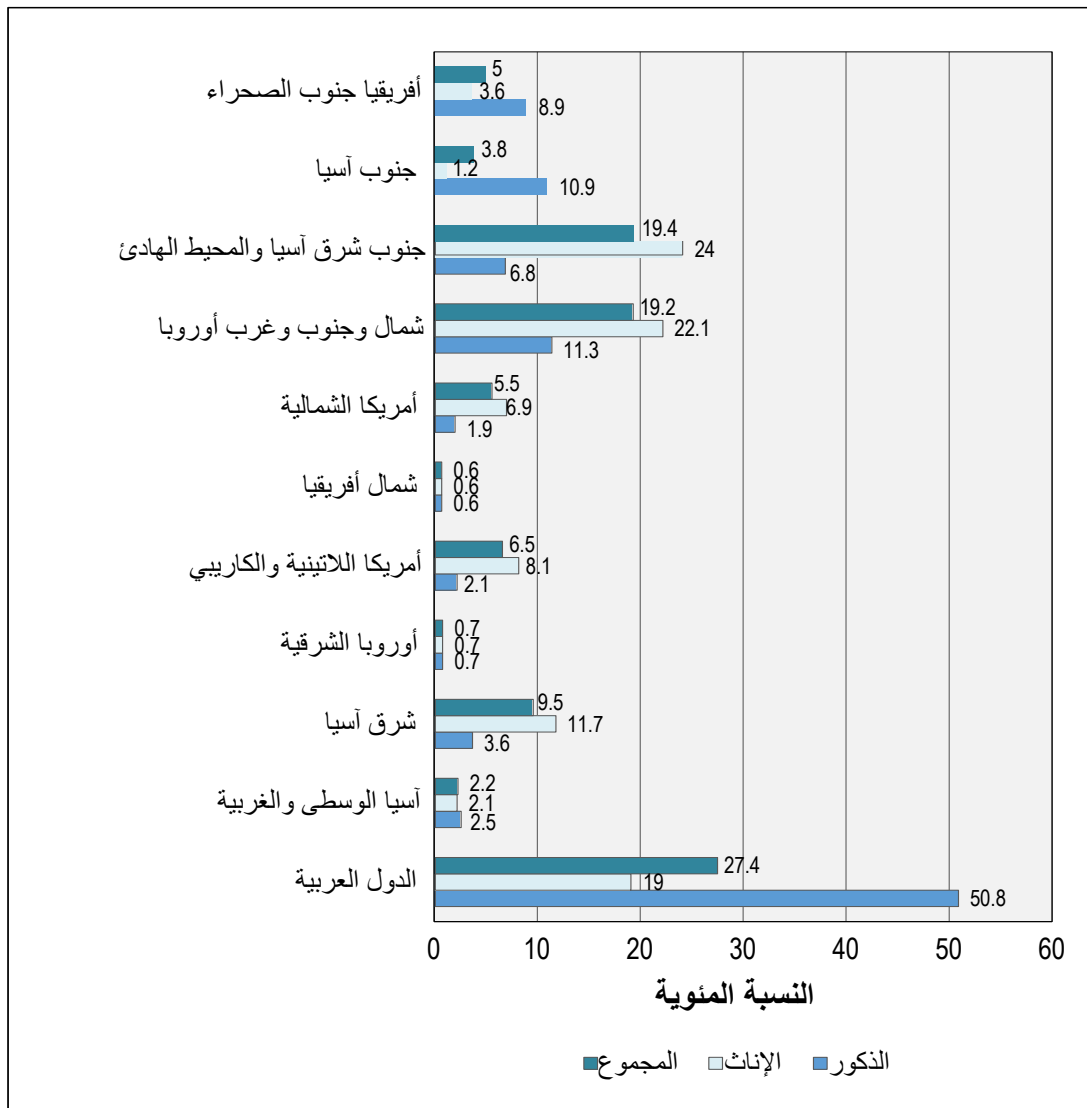
^{١٦} المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين: النزوح القسري يصل إلى مستويات قياسية خلال عام ٢٠١٥، جنيف، ٢٠١٦، الصفحة ٢، مركز رصد التشرد الداخلي، <http://www.internal-displacement.org/>.

^{١٧} انظر: ILO global estimates، مرجع سابق، الصفحة ٨.

وعليه، تعمل نسبة أكبر من العمال المهاجرين الرجال نسبياً في مجالات الخدمات الأخرى غير العمل المنزلي بالمقارنة مع العاملات المهاجرات (٦٥,٤ في المائة من الرجال بالمقارنة مع ٦١ في المائة من النساء)^{١٨}.

١٩. وفيما يتعلق بالعمل المنزلي، فإن من أصل عدد قُدِّر بنحو ٦٧,١ مليون عامل منزلي في العالم في عام ٢٠١٣، كان هناك ١١,٥ مليون أو نسبة ١٧,٢ في المائة ممن هم عمال مهاجرون، علماً بأن ٧٩,٢ في المائة منهم يتركزون في مجموعة البلدان ذات الدخل المرتفع. وما يقرب من ٧٣,٤ في المائة (أو ٨,٤٥ مليون) من مجموع العمال المنزليين المهاجرين هم من النساء^{١٩}. وتستضيف الدول العربية أكبر نسبة (٢٧,٤ في المائة) من مجموع العمال المنزليين المهاجرين في العالم، بما يتجاوز ١٠,٤ في المائة من مجموع العمال المهاجرين من الرجال في الإقليم المذكور. وفيما يخص عدد العاملات المنزليات المهاجرات على الصعيد العالمي، يستضيف جنوب شرق آسيا والمحيط الهادئ أكبر نسبة، حيث تقل قليلاً عن الربع (الشكل ٣-١)^{٢٠}.

الشكل ٣-١: توزيع العمال المنزليين المهاجرين، بحسب الجنس والإقليم الفرعي الرئيسي



المصدر: ILO global estimates, op. cit., figures 2.21 and 2.22.

^{١٨} المرجع نفسه.

^{١٩} المرجع نفسه، الصفحات ٦-٧ و ١٠-١١.

^{٢٠} المرجع نفسه، الصفحة ٢٠. ولمزيد من البيانات والتحليلات عن العمال المنزليين المهاجرين على الصعيد العالمي، انظر: M-J. Tayah: *Decent work for migrant domestic workers: Moving the agenda forward*, International Labour Office, Geneva, 2016.

٢-١

التغير الديمغرافي وهجرة اليد العاملة

٢٠. يفيد تشيخ السكان وتراجع القوى العاملة الوطنية في معظم الاقتصادات المتقدمة وبعض الاقتصادات الناشئة الكبرى أن العمال المهاجرين سيضطرون بدور مهم في الحفاظ على عرض اليد العاملة والتعويض عن النقص فيها، فضلاً عن الإسهام في صناديق الحماية الاجتماعية في هذه البلدان^{٢١}. والواقع أن هذا ما يحدث بالفعل، نظراً إلى أن المهاجرين شكلوا في السنوات الأخيرة نسبة ٤٧ في المائة من الزيادة المسجلة في القوى العاملة في الولايات المتحدة و ٧٠ في المائة في أوروبا^{٢٢}. وفي الاقتصادات المتقدمة، يبلغ خمس السكان بالفعل ٦٠ عاماً من العمر أو ما فوق، ويُتوقع أن ترتفع هذه النسبة إلى أكثر من ٣٠ في المائة بحلول عام ٢٠٥٠. وفي الوقت نفسه، فإن نسبة السكان الذين يبلغون ٦٠ عاماً أو ما فوق في العديد من البلدان النامية، هي أقل من ١٠ في المائة. وبالتالي، يمكن لهجرة اليد العاملة أن تستفيد من هذا التباين في الهياكل العمرية للسكان، وهو ما ينطوي على فائدة محتملة بالنسبة إلى الاقتصادات المتقدمة والنامية على السواء^{٢٣}. إلا أنه بالرغم من أن الهجرة الدولية تسهم إسهاماً معتد به في النمو السكاني في أمريكا الشمالية وأوقيانوسيا وأوروبا - التي كان سينخفض فيها عدد السكان خلال الفترة ٢٠١٥-٢٠٥٠ في غياب هجرة صافية إيجابية - ويمكن أيضاً أن تضطلع بدور في تعديل نسب إعالة المسنين، فلا يمكنها أن تعكس اتجاه تشيخ السكان^{٢٤}. وبالنظر إلى أنه خلال الفترة الممتدة من عام ٢٠١٥ إلى عام ٢٠٥٠، يُتوقع أن تزداد نسب إعالة المسنين ازدياداً كبيراً في أوروبا وأمريكا الشمالية وأمريكا اللاتينية والكاريبي وأوقيانوسيا،^{٢٥} فإن الهجرة لأغراض العمل في الخدمة المنزلية وخدمات الرعاية سترتفع لا محالة، مما يعزز سلسلة الرعاية العالمية (الإطار ٢-١).

الإطار ٢-١ سلسلة الرعاية العالمية

لقد صاغت Arlie Hochschild العبارة القائلة "إن تأنيث العمل المنزلي وأعمال الرعاية يُنشئ سلسلة عالمية للرعاية"، لوصف "مجموعة من الصلات القائمة بين الناس في جميع أنحاء العالم على أساس عمل الرعاية مدفوع الأجر وغير مدفوع الأجر". ويؤكد تشيخ السكان وزيادة مشاركة النساء في القوى العاملة العالمية، المزيد من الطلب على العمل المنزلي مدفوع الأجر وعلى أعمال الرعاية بأجر من جانب الأسر المعيشية الخاصة التي تود، في سياق تقلص الميزانيات العامة المخصصة لخدمات الرعاية، الحصول على حلول خاصة للاحتياجات من الرعاية. ومن ثم، فإن المهاجرين، نساء ورجالاً، الذين يشغلون هذه الوظائف يعتمدون على الأقارب أو العمال غير المنظمين وذوي الأجور المتدنية لرعاية أسرهم، وهو ما تنتج عنه سلسلة من الآثار. وقد يجد أفراد أسر المهاجرين (لا سيما القريبات مثل الأمهات أو البنات الأيثار) الذين يتولون العمل المنزلي وأعمال الرعاية بدون أجر، أن القيام بذلك يحد من قدرتهم على اغتنام الفرص الاقتصادية أو التعليمية. وتؤدي هذه الظاهرة إلى نقل مسؤوليات الرعاية من نساء إلى نساء أخريات في إطار ظروف غالباً ما تتسم بالهشاشة وانعدام الحماية، مما يؤدي إلى تكريس التفرقة في سوق العمل وانعدام المساواة بين الجنسين والتمييز.

المصدر:

T. O'Neill et al., *Women on the move: Migration, gender equality and the 2030 Agenda for Sustainable Development*, Overseas Development Institute Briefing, July 2016, p. 6.

٣-١

سمات هجرة اليد العاملة

٢١. يمكن أن يكون العمال المهاجرون، بوجه عام، ذوي مهارات عالية أو متدنية ودائمين أو مؤقتين. ويُعتبر أكثر من ثلث (٦٠ مليون) مجموع العمال المهاجرين من ذوي المهارات^{٢٦}. وتشكل الهجرة الدائمة من أجل العمل إلى حد كبير سمة في البلدان ذات الدخل المرتفع والمتوسط وتكاد معدلات الهجرة المؤقتة لليد العاملة تفوقها،

^{٢١} انظر: ILO, OECD and World Bank: *The Contribution of Labour Mobility to Economic Growth*, الصفحة ٤. مرجع سابق،

^{٢٢} انظر: OECD: *Is migration good for the economy?*, Migration Policy Debates, May 2014, p. 2.

^{٢٣} انظر: ILO: *World of Work Report 2014*, مرجع سابق، الصفحة ١٨٩.

^{٢٤} انظر: UN-DESA: *International Migration Report 2015: Highlights*, op. cit. مرجع سابق، الصفحتان ٢١ و ٢٣.

^{٢٥} المرجع نفسه، الصفحة ٢٣.

^{٢٦} انظر:

A.T. Fragomen, Jr.: *The Business Case for Migration: The GFMD Business Mechanism's Position Paper and Recommendations for Presentation at the Ninth GFMD Summit*, Global Forum on Migration and Development, Bangladesh, December 2016, p. 4.

لا سيما في الممرات التي تنسم بزيادة تدفقات الهجرة، كما ذكر في القسم ١-١-٢ أعلاه. ويستقر المهاجرون الدائمون عادة في بلد المقصد الذي يختار فيه البعض أن يصبحوا مواطنين متجنسين، في حين يقيم العمال المؤقتون ويعملون في البلد لفترة زمنية محددة قد تتراوح بين بضعة أشهر وعدة أعوام^{٢٧}. وبوجه عام، يجد العمال المهاجرون الذين يتمتعون بمستوى أعلى من المهارات، من الأيسر عليهم الاستقرار في بلد المقصد بالمقارنة مع العمال ذوي المهارات المتدنية^{٢٨}.

٢٢. وعلى النحو الوارد في الفصل ٢، يتعرض العمال المهاجرون الأقل مهارة على نحو أكثر تواتراً لمواطن العجز في العمل اللائق ويتحملون ارتفاع تكاليف هجرة اليد العاملة. وهم يمثلون الأغلبية العظمى من العمال المهاجرين في جميع أنحاء العالم وما فتئت نسبتهم من إجمالي هجرة اليد العاملة تزداد في السنوات الأخيرة، مثيرة شواغل جدية بشأن تحقيق الكفاءة والإنصاف في مجال هجرة اليد العاملة. ومن الأرجح أن يكونوا في وضع غير نظامي. وفي حين أن الهجرة غير النظامية صعبة القياس بطبيعتها، فإن أحد التقديرات الأخيرة يعتبر أن قرابة خمس (٥٠ مليون) مجموع المهاجرين الدوليين غير حائزين على تصاريح^{٢٩}.

١-٣-١ هجرة اليد العاملة الدائمة

٢٣. يذهب العمال المهاجرون في المقام الأول إلى البلدان المنتمة إلى منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وبعض البلدان ذات الدخل المتوسط في أمريكا الجنوبية والاتحاد الروسي. وقد ارتفعت التدفقات الإجمالية للهجرة الدائمة إلى الدول الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي من ٤,٣ مليون دخول في عام ٢٠١٤ إلى ٤,٨ مليون دخول في عام ٢٠١٥، بزيادة قدرها زهاء ١٠ في المائة وفقاً للبيانات الأولية. وذهب ما يزيد قليلاً على مليون مهاجر دائم جديد إلى الولايات المتحدة و ٢,١ مليون مهاجر، نصفهم من المواطنين غير المنتمين إلى الاتحاد الأوروبي، إلى الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. وفي عام ٢٠١٤، ظلت ألمانيا ثاني أكبر بلد للهجرة بعد الولايات المتحدة، حيث استقبلت أكثر من ١٣ في المائة من مجموع المهاجرين الدائمين إلى بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. وتمثل هجرة الأسرة ثلث التدفق الإجمالي للهجرة الدائمة إلى بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. وبالرغم من أن هجرة رعايا بلد ثالث من أجل العمل في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لا تمثل سوى ١٤ في المائة من إجمالي تدفقات الهجرة الدائمة، فإن الهجرة غير المقيدة، التي تمثل ثاني أكبر فئة من الهجرة الدائمة (٣٢ في المائة)، تشمل أيضاً حراك اليد العاملة (الشكل ١-٤)^{٣٠}. وفي أمريكا الجنوبية، شهدت الأرجنتين، بالإضافة إلى شيلي، زيادة مطردة في تدفقات الهجرة الدائمة، من ٨١ ٠٠٠ في عام ٢٠٠٨ إلى ١٣٩ ٠٠٠ في عام ٢٠١٣، وفي الاتحاد الروسي، أصدرت إدارة الهجرة الاتحادية ١٤٩ ٠٠٠ تصريح للإقامة الدائمة في عام ٢٠١٥^{٣١}.

^{٢٧} تعرف منظمة الدول الأمريكية ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي الفئتين الأوسع من المهاجرين المؤقتين والدائمين على النحو التالي: "المهاجر المؤقت هو الشخص الذي يحمل جنسية أجنبية والذي يدخل بلداً ما بتأشيرة أو يحصل على تصريح يكون إما غير قابل للتجديد أو قابل للتجديد على أساس محدود فقط. والمهاجرون المؤقتون هم العمال الموسميون والطلبة الدوليون ومزودو الخدمات والأشخاص المشاركون في برامج التبادل الدولي، وما إلى ذلك. والمهاجر الدائم ... هو الشخص الذي يتمتع بحق الإقامة الدائمة أو الذي يدخل البلد بتأشيرة أو تصريح قابل للتجديد على نحو غير محدد. وقد يشمل المهاجرون الدائمون على العموم أزواج المهاجرين وأفراد أسر المقيمين الدائمين واللاجئين وبعض العمال المهاجرين، الخ". انظر:

OAS and OECD: *International Migration in the Americas: Third Report of the Continuous Reporting System on International Migration in the Americas (SICREMI)*, Washington, D.C., 2015, p. 3 (box 1).

^{٢٨} مكتب العمل الدولي: *هجرة عادلة: برنامج لمنظمة العمل الدولية*، تقرير المدير العام، التقرير الأول (باء)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠٣، ٢٠١٤، جنيف، الفقرات ٧٢-٧٤.

^{٢٩} انظر:

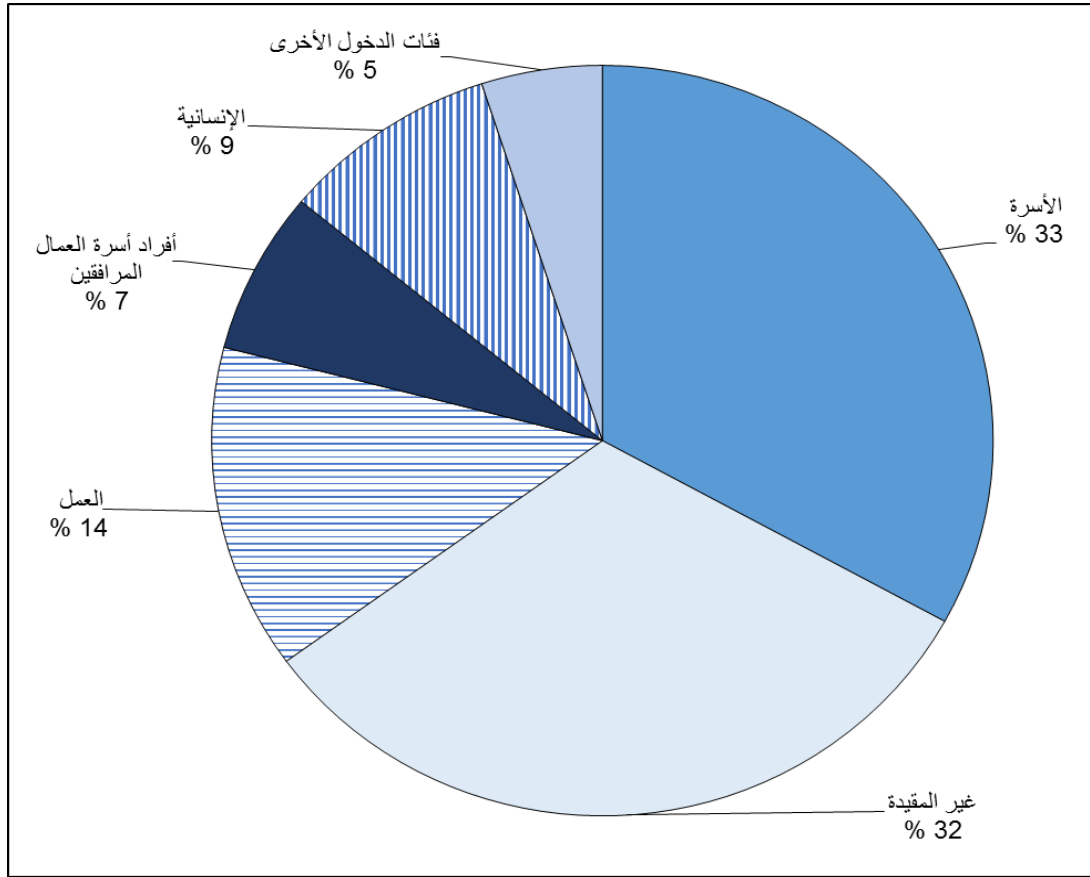
J. Chamie : "Understanding Unauthorized Migration", Inter Press Service, New York, 15 November 2016.

^{٣٠} انظر: OECD : *International Migration Outlook 2016*, Paris, 2016, pp. 15-18 (and table 1.1).

^{٣١} انظر: OAS and OECD : *International Migration in the Americas*, op. cit., p. 5 (table 1).

^{٣٢} انظر: OECD : *International Migration Outlook 2016*, op. cit., p. 296.

الشكل ١-٤: تدفقات الهجرة الدائمة إلى بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بحسب فئة الدخل، ٢٠١٤ (النسبة المئوية)



المصدر: OECD, *International Migration Outlook 2016*, op. cit., p. 19, figure 1.2, panel B.

٢-٣-١ هجرة اليد العاملة المؤقتة

٢٤. تحدث هجرة اليد العاملة المؤقتة في جميع أنحاء العالم. وفي بعض الأقاليم والأقاليم الفرعية، من قبيل جنوب شرق آسيا وأفريقيا والدول العربية، فإن تدفقات هجرة اليد العاملة غالباً ما تكون ذات طبيعة مؤقتة، في حين تُستكمل الهجرة الدائمة بهجرة اليد العاملة المؤقتة في بلدان الهجرة القائمة (مثل أستراليا وكندا ونيوزيلندا والولايات المتحدة)، وكذلك في عدد من البلدان الأوروبية. وتتمثل القيمة المتصورة لهجرة اليد العاملة المؤقتة إلى بلدان المقصد، في مرونتها للوفاء بالطلب على العمال ذوي المهارات العالية والمتدنية في الأجل القصير، مما يتيح لأسواق عمل البلدان المضيفة التكيف مع التحول في الظروف الاقتصادية^{٣٣}. وتشمل النتائج الإيجابية بالنسبة إلى بلدان المنشأ التحويلات وعودة المهاجرين وفي جعبتهم من المعارف والمبادرات ما يساعد على تنميتها^{٣٤}.

٢٥. وفي منطقة منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، يضم العمال المهاجرون المؤقتون عدداً من الفئات المختلفة ذات المهارات متفاوتة، بما في ذلك المهندسون ذوو المهارات العالية والمستشارون في مجال تكنولوجيا المعلومات والموظفون المنقولون داخل الشركة والعمال المنتدبون والعمال الموسميون ذوو المهارات

^{٣٣} انظر:

OECD: *International Migration Outlook 2015*, Paris, 2015, p. 21; ILO, *Labour migration and development: ILO moving forward*, Background paper for discussion at the ILO Tripartite Technical Meeting on Labour Migration, Geneva, 4–8 November 2013, p. 4.

^{٣٤} انظر:

C. Dustmann and J.-S. Görlach: *The Economics of Temporary Migrations*, London, Centre for Research and Analysis of Migration, Discussion Paper 03/15, p. 35.

المتدنية والسباح العاملون^{٣٥}. كما تُتاح للفئات الأخرى من المهاجرين المؤقتين، مثل الطلاب والمتدربين، في العادة إمكانية النفاذ إلى حد ما إلى سوق العمل. وفي عام ٢٠١٤، تم إصدار أكثر من مليون تأشيرة عمل مؤقتة في كندا والولايات المتحدة وهدما (٣٦٥ ٧٥٠ و ٧٣٢ ٠٠٠ على التوالي)^{٣٦}. وتشمل البلدان الأخرى المهمة المستقبلية للعمال المهاجرين المؤقتين بين بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أستراليا وجمهورية كوريا والمكسيك ونيوزيلندا وبولندا^{٣٧}.

٢٦. وفيما يتعلق بالبلدان غير المنتمية إلى منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، شهدت البرازيل زيادة في تدفقات الهجرة المؤقتة (عموماً للعمل أو الدراسة) من ٥١ ٠٠٠ مهاجر في عام ٢٠٠٩ إلى ١٠٣ ٥٠٠ مهاجر في عام ٢٠١٣^{٣٨}. كما أن هجرة اليد العاملة المؤقتة إلى الاتحاد الروسي لا يُستهان بها، علماً بأن ٣,٧ مليون ترخيص مُنح لمواطني الدول العاملة بنظام الإعفاء من التأشيرات وترخيص العمل في عام ٢٠١٤^{٣٩}. وفي عام ٢٠١٣، استضافت دول الخليج أكثر من ٢٢ مليون عامل مهاجر، حيث احتلت المملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة المرتبة الرابعة والخامسة في تصنيف بلدان المقصد الكبرى للعمال المهاجرين في العالم. وتتجاوز نسبة المهاجرين من مجموع السكان ٥٠ في المائة في أربعة من البلدان الستة لمجلس التعاون لدول الخليج العربية، حيث تتجلى نسب المهاجرين بوجه خاص في الإمارات العربية المتحدة (٨٨ في المائة) وقطر (٨٦ في المائة) والكويت (٦٩ في المائة). ويغد معظم العمال المهاجرين إلى بلدان مجلس التعاون الخليجي من بلدان جنوب آسيا مثل بنغلاديش والهند وباكستان. وتعتبر مصر وإثيوبيا والفلبين من بين بعض بلدان المنشأ المهمة الأخرى^{٤٠}. كما أن جنوب أفريقيا بلد يستقبل المهاجرين المؤقتين بأعداد أكبر من أعداد المهاجرين الدائمين. وبين عامي ٢٠١٠ و ٢٠١٣، تم تلقي أكثر من ٩١ ٠٠٠ طلب للحصول على تصاريح الإقامة المؤقتة المرتبطة بالعمل، حيث استأثر رعايا الصين وزمبابوي والهند وباكستان ونيجيريا بنسبة ٦٥ في المائة من هذه الطلبات^{٤١}.

٣-٣-١ هجرة ذوي المهارات العالية

٢٧. يمكن أن تكون هجرة اليد العاملة ذات المهارات العالية في آن معاً مؤقتة ودائمة، ويطبق العديد من البلدان ذات الدخل المرتفع سياسات لاستقطاب المهاجرين ذوي المهارات العالية. وعلى سبيل المثال، تضمن برنامج الهجرة في أستراليا في الفترة ٢٠١٤-٢٠١٥ منح تأشيرات من خلال توجيه المهارات (٨٠٠ ١٢٧ تأشيرة)، في حين أنه في عام ٢٠١٤ كان أكثر من نصف (٥٢ في المائة) المقيمين الدائمين الذين تتراوح أعمارهم بين ٢٥ و ٦٤ عاماً والذين استقبلتهم كندا قد أتموا الدراسة في مرحلة ما بعد الثانوي^{٤٢}. وفي الولايات المتحدة الأمريكية، مُنحت ١٦١ ٤٠٠ تأشيرة في عام ٢٠١٤ للعمال المهاجرين المؤقتين في المهن المتخصصة (تأشيرات H-1B)، ومعظمها لرعايا الهند (٦٧ في المائة) والصين (٩ في المائة)، وقُبل ١٦٤ ٦٠٠ موظف منقول داخل الشركة في عام ٢٠١٥^{٤٣}.

٢٨. وفي حين تتطلب أوجه العجز في المهارات في جميع أنحاء العالم اتخاذ مجموعة من التدابير السياسية التي تعالج أيضاً تنمية الموارد البشرية على المستوى الوطني، فقد تشكل الهجرة المؤقتة لذوي المهارات العالية جزءاً من الاستجابة الشاملة. وفي هذا الصدد، فإن تحديد الاحتياجات من المهارات من خلال التعاون الثنائي والإقليمي، على نحو ما جرت مناقشته في الفصلين ٣ و ٤، هو إحدى الاستجابات السياسية. ومن الاستجابات الأخرى، ممارسات التوظيف العادل التي تربط بفعالية بين مهارات المهاجرين والوظائف المتاحة (الفصل ٥). وتبرز أيضاً

^{٣٥} انظر: OECD: *International Migration Outlook 2015*, op. cit., pp. 21–22.

^{٣٦} انظر: OECD: *International Migration Outlook 2016*, op. cit., pp. 246 and 312.

^{٣٧} المرجع نفسه، الصفحات ٢٣٨ و ٢٧٤ و ٢٨٢ و ٢٨٦ و ٢٩٠ على التوالي.

^{٣٨} انظر: OAS and OECD: *International Migration in the Americas*, op. cit., p. 5 (table 1).

^{٣٩} انظر: OECD: *International Migration Outlook 2016*, op. cit., p. 296.

^{٤٠} انظر:

M-J. Tayah and H. van de Glind: *The Situation of Migrant Workers in the Countries of the Gulf Cooperation Council*, ILO Internal Briefing, October 2015 (unpublished), pp. 13–15.

^{٤١} انظر:

Government of South Africa, Department of Home Affairs: *Green Paper on International Migration*, 24 June 2016, p. 27.

^{٤٢} انظر: OECD: *International Migration Outlook 2016*, op. cit., pp. 238 and 246 respectively.

^{٤٣} المرجع نفسه، الصفحة ٣١٢.

الحاجة إلى فهم أفضل للاحتياجات من المهارات اليوم في ضوء الطبيعة المتغيرة للعمل. ويتوقع بعض المحللين حدوث نقص عالمي محتمل في العمال من ذوي المهارات العالية والمتوسطة قدره ٨٥ مليون عامل في عام ٢٠٢٠^{٤٤}. واعتبرت المفوضية الأوروبية أنه بحلول عام ٢٠٢٠، ستحتاج ١٦ مليون وظيفة في الاتحاد الأوروبي مستوى عالياً من المؤهلات^{٤٥}. وفي بعض القطاعات، من قبيل التمريض، هناك حالات نقص شديدة للغاية في البلدان المتقدمة والنامية على السواء^{٤٦}. وينظر قادة قطاع الأعمال إلى "الحصول على المواهب المناسبة باعتباره أهم العوامل الحاسمة بالنسبة إلى نمو قطاع أعمالهم"^{٤٧}. وبالتالي، سيتعين توفير حلول مبتكرة لاجتذاب واستبقاء ونشر العمال الأساسيين ذوي المهارات على الصعيد العالمي، وهو ما تضطلع به الشركات بالفعل من خلال دعم تدريب العمال بدءاً من مرحلة ما قبل الدراسة ووصولاً إلى مرحلة الدراسات العليا، ويجب تخفيف اللوائح والإجراءات البيروقراطية لتسهيل دخول العمال المهاجرين ذوي المهارات العالية^{٤٨}. وفي الوقت نفسه، فإن تحسين سياسات هجرة اليد العاملة، التي تشمل جميع مستويات المهارات، لا يمكن أن يكون بديلاً عن إصلاحات التدريب والتعليم المحلي الفعالة. وينبغي لسياسات هجرة اليد العاملة أن تكون تكميلية وأن تزيد من حفز الابتكار في نظم التعليم، على المستويين الوطني والإقليمي على السواء.

٤-١ خاتمة

٢٩. تظهر الاتجاهات العالمية والإقليمية الحالية دينامية هجرة اليد العاملة وتعهدها. ويرقى مستوى تدفقات الهجرة بين بلدان الجنوب، بما فيها الهجرة إلى البلدان المجاورة، إلى مستوى التدفقات بين الجنوب والشمال، وهي تشكل في الواقع الاتجاه الأسرع نمواً. وفي الوقت نفسه، أصبحت البلدان التي كانت في السابق بلدان منشأ، في فترة زمنية قصيرة للغاية، بلدان مقصد وعبور.

٣٠. ونظراً إلى هذه الديناميات المتغيرة لهجرة اليد العاملة، برزت فرص جديدة - وكذلك تحديات جديدة.

^{٤٤} انظر:

R. Dobbs et al.: *The world at work: Jobs, pay, and skills for 3.5 billion people*, McKinsey Global Institute, September 2012, Executive Summary, p. 2,

^{٤٥} انظر:

European Commission, *Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, communication from the Commission, 3 March 2010, p. 18.

^{٤٦} انظر:

M.A. Clemens, *Global Skill Partnerships: A Proposal for Technical Training in a Mobile World*, Center for Global Development, Policy Paper 040, Washington, D.C., May 2014, p. 2.

^{٤٧} انظر:

International Organisation of Employers (IOE) : *Position Paper: International Labour Migration*, November 2014, p. 2.

^{٤٨} المرجع نفسه، الصفحتان ٢ و٣.

الفصل ٢

تحديات الإدارة السديدة لهجرة اليد العاملة

٣١. يناقش هذا الفصل الفوائد والتكاليف الأساسية لهجرة اليد العاملة، لا سيما تلك التي يتحملها العمال الأقل مهارة. ويوجه النظر بصورة خاصة إلى الدور الحاسم الذي يمكن، بل ينبغي، أن تضطلع به المؤسسات الوطنية لسوق العمل وسياسات سوق العمل والعمالة النشطة وآليات الحوار الاجتماعي لحماية العمال المهاجرين من الممارسات التعسفية والمعاملة غير المنصفة، وفي الوقت نفسه حماية العمال الوطنيين وضمان تلبية احتياجات سوق عمل بلدان المقصد واشتراطات أصحاب العمل. كما يُبرز أهمية التعاون العابر للحدود.

١-٢ الفوائد المتأتية من هجرة اليد العاملة والتكاليف التي يتكبدها العمال المهاجرون

١-١-٢ الفوائد المتأتية من هجرة اليد العاملة

٣٢. تعود هجرة اليد العاملة بالنفع على العمال المهاجرين وأسرهم. ويلاحظ البنك الدولي أن "المهاجرين من أشد البلدان فقراً شهدوا زيادة في الدخل بما متوسطه ١٥ ضعفاً، وتضاعفت معدلات الالتحاق بالتعليم في أوساطهم، وانخفض معدل وفيات الأطفال لديهم إلى ما يعادل ١٦ ضعفاً بعد انتقالهم إلى بلد متقدم".^١ وتشكل التحويلات مصدراً مهماً للدخل من أجل التخفيف من حدة الفقر بالنسبة إلى أسر المهاجرين ومجتمعاتهم. وقدّرت تدفقات تحويلات المهاجرين إلى البلدان النامية بما يناهز ٤٤١ مليار دولار أمريكي في عام ٢٠١٥، وهو ما يعادل قرابة ثلاثة أضعاف قيمة المساعدة الإنمائية الرسمية.^٢ وكانت أكبر ثلاثة بلدان مستفيدة هي الهند والصين والفلبين، في حين كانت بلدان أصغر حجماً، مثل طاجيكستان (٤٢ في المائة) وقيرغيزستان (٣٠ في المائة) ونيبال (٢٩ في المائة) وتونغا (٢٨ في المائة) وجمهورية مولدوفا (٢٦ في المائة)، أكبر الجهات المستفيدة من هذه التدفقات كحصة من الناتج المحلي الإجمالي.^٣ ويمكن أن تساعد التحويلات على الحد من عمل الأطفال وتمويل تكاليفهم الدراسية ورعايتهم الصحية حيثما حُرّموا من التغطية الكاملة على المستوى الوطني.

٣٣. وتؤثر الهجرة الدولية تأثيراً مباشراً وغير مباشر في آن معاً على النمو الاقتصادي. وبالنظر إلى الهيكل العمري للتدفقات، فإن الهجرة تنزع إلى توسيع نطاق القوى العاملة وتسهم بذلك في نمو الناتج المحلي الإجمالي الكلي.^٤ ويجنح المهاجرون الوافدون ممن هم في سن العمل إلى الإسهام بشكل إيجابي في المالية العامة، شريطة أن يكونوا مندمجين في سوق العمل. ويعزى ذلك إلى حد كبير إلى صغر سنهم نسبياً، وبالتالي إلى عدد سنوات الاشتراكات المتوقعة والحاجة المحدودة إلى الاستفادة من الخدمات التعليمية والصحية. وإذا كان المهاجرون مندمجين على نحو ملائم في سوق العمل، فإن بإمكان الهجرة أن تعزز نصيب الفرد من الدخل في الاقتصادات المستفيدة من خلال زيادة نسبة العمالة إلى السكان وإنتاجية العمل.^٥ ويمكن أيضاً تعزيز إنتاجية العمل من خلال

^١ انظر:

World Bank: *Migration and Development: A Role for the World Bank Group*, Washington, DC, September 2016, p. 15.

^٢ انظر: World Bank : *Migration and Remittances Factbook 2016*, Washington, DC, 2016, p. v.

^٣ المرجع نفسه، الصفحتان v و vi.

^٤ انظر:

ILO, OECD and the World Bank: *The Contribution of Labour Mobility to Economic Growth*, op. cit., p. 12.

^٥ انظر، على سبيل المثال،

International Monetary Fund (IMF): "Spillovers from China's Transition and from Migration", in *World Economic Outlook October 2016*, Washington, DC, 2016; F. Jaumotte et al., *Impact of Migration on Income Levels in Advanced Economies*, IMF Spillover Notes, Issue 8, Washington, DC, Oct. (revised Dec.) 2016.

زيادة تنوع المهارات - تكامل المهارات والتخصص فيها - وتشجيع الارتقاء بمهارات العمال الوطنيين عن طريق إتاحة فرص جديدة. ولدى عودة المهاجرين، على جميع مستويات المهارات، إلى أوطانهم، فإنهم يتمتعون أيضاً بإمكانية الإسهام إسهاماً إيجابياً في التنمية الاقتصادية في بلدانهم الأصلية من خلال الاستثمارات المالية، فضلاً عن رأس المال البشري والاجتماعي المكتسب في الخارج، من قبيل المهارات والأفكار والدراسة الجديدة^{٣٤}.

٣٤. وفي معظم بلدان المقصد، يدفع المهاجرون مقابل الضرائب والاشتراكات الاجتماعية مبالغ تفوق ما يتلقونه من استحقاقات، الأمر الذي يفضي بالتالي إلى تخفيف الضغط على نظم المعاشات التقاعدية في المجتمعات المتقدمة المتشيخنة، ويسهمون إسهاماً كبيراً في اقتصادات بلدان المقصد من خلال توفير اليد العاملة والمهارات اللازمة في المهن والقطاعات الحيوية^{٣٥}، من قبيل الزراعة والبناء والعمل المنزلي والضيافة والرعاية الصحية والهندسة وتكنولوجيا المعلومات. ويخلف العدد المتزايد من المهاجرين ذوي المستوى التعليمي العالي أثراً مهماً على الإنتاجية والابتكار وروح تنظيم المشاريع. ويمكن أيضاً للمهاجرين أن يضطلعوا بدور في تسهيل تدفقات التجارة والاستثمار وفي نقل المعرفة والتكنولوجيا عبر الحدود. وبوصفهم مستهلكين للسلع والخدمات، فإنهم يعززون أيضاً الطلب في السوق الداخلية^{٣٦}.

٣٥. وتخلص الدراسات التي تركز على بلدان المقصد ذات الدخل المرتفع إلى أن الهجرة لا تؤثر سوى تأثير محدود على متوسط الأجور واستخدام العمال الوطنيين^{٣٧}. كما أن التأثير المالي للهجرة غالباً ما يكون طفيفاً في معظم البلدان، وإن كانت العمالة تشكل العنصر المحدد الأكبر الوحيد للإسهام المالي الصافي للمهاجرين، لا سيما في البلدان ذات نظم الرعاية السخية^{٣٨}. ويتوقف هذا الإسهام على دخل المهاجرين ومدى اندماجهم في سوق العمل، وكذلك على طريقة سير عمل نظام الضمان الاجتماعي في الاقتصادات المضيفة^{٣٩}. وتظهر النتائج الأولية للبحوث التي أجرتها منظمة العمل الدولية بالاشتراك مع منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لقياس الأثر الاقتصادي لهجرة اليد العاملة في البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط، أنه بالرغم من أن هذا الأثر قد يكون مماثلاً لأثرها في الاقتصادات المتقدمة، فإنه يتوقف على هيكلية سوق العمل وعمليات التكيف في الاقتصاد الأوسع وبيئة الاستثمار (الإطار ٢-١).

الإطار ٢-١

مشروع منظمة العمل الدولية ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي: تقييم الإسهام الاقتصادي لهجرة اليد العاملة في البلدان النامية بوصفها بلدان مقصد

إن تقييم الأثر الاقتصادي للهجرة في بلدان المقصد، لا سيما في البلدان النامية التي كثيراً ما تكون فيها أسواق العمل والبنى التحتية الاجتماعية الأخرى أقل تطوراً من مثيلاتها في الاقتصادات الأغنى، قد تكون مهمة لا تخلو من مشقة. وفي كثير من الأحيان، تكون الآثار الاقتصادية القصيرة والطويلة الأجل للهجرة شديدة الاختلاف. وعلى سبيل المثال، ومن الناحية النظرية، تستجيب أسواق العمل على المدى القصير لصدمات عرض اليد العاملة إما عن طريق إجراء تكيف في معدلات العمالة أو تكيف في الأجور، وهو الإجراء الذي سيتبدد على المدى الطويل، نظراً إلى أن القوى العاملة والشركات المقيمة تتكيف مع توازن جديد. ومع ذلك، وحتى الآثار على المدى القصير يصعب عزلها من الناحية التجريبية. وقد أظهرت البحوث القائمة أنه يمكن أن يكون للهجرة الوافدة آثار سلبية وإيجابية في أن معاً على آفاق العمالة بالنسبة إلى العمال الوطنيين، لكن النتائج تعتمد اعتماداً كبيراً على اختيار المنهجية وعلى الإطار الزمني الذي يجري بحثه. بالإضافة إلى ذلك، تستند معظم النتائج المتعلقة بآثار هجرة اليد العاملة إلى الدراسات التي أجريت في البلدان ذات الدخل المرتفع والتي تتمتع نسبياً بهيكلية متطورة جداً لسوق العمل. وتظهر هذه الدراسات أن بعض هيكلية سوق العمل، مثل لوائح الحد الأدنى

^{٣٦} انظر:

ILO, OECD and the World Bank: *The Contribution of Labour Mobility to Economic Growth*, op. cit., p. 1.

^{٣٧} المرجع نفسه، الصفحتان ١ و ١١.

^{٣٨} انظر: World Bank : *Migration and Development*, op. cit., p. x and pp. 15-26؛ المرجع نفسه، الصفحة ١.

^{٣٩} انظر:

OECD, ILO, World Bank and IMF: *Towards a Framework for Fair and Effective Integration of Migrants into the Labour Market*, Paper for the G20, forthcoming 2017, p. 9.

^{٤٠} انظر:

OECD, "The fiscal impact of immigration in OECD countries", in *International Migration Outlook 2013*, Paris, 2013, p. 161; OECD: "Is migration good for the economy", op. cit., p. 3.

^{٤١} انظر:

OECD, ILO, World Bank and IMF: *Towards a Framework for Fair and Effective Integration of Migrants into the Labour Market*, op. cit., pp. 9-10.

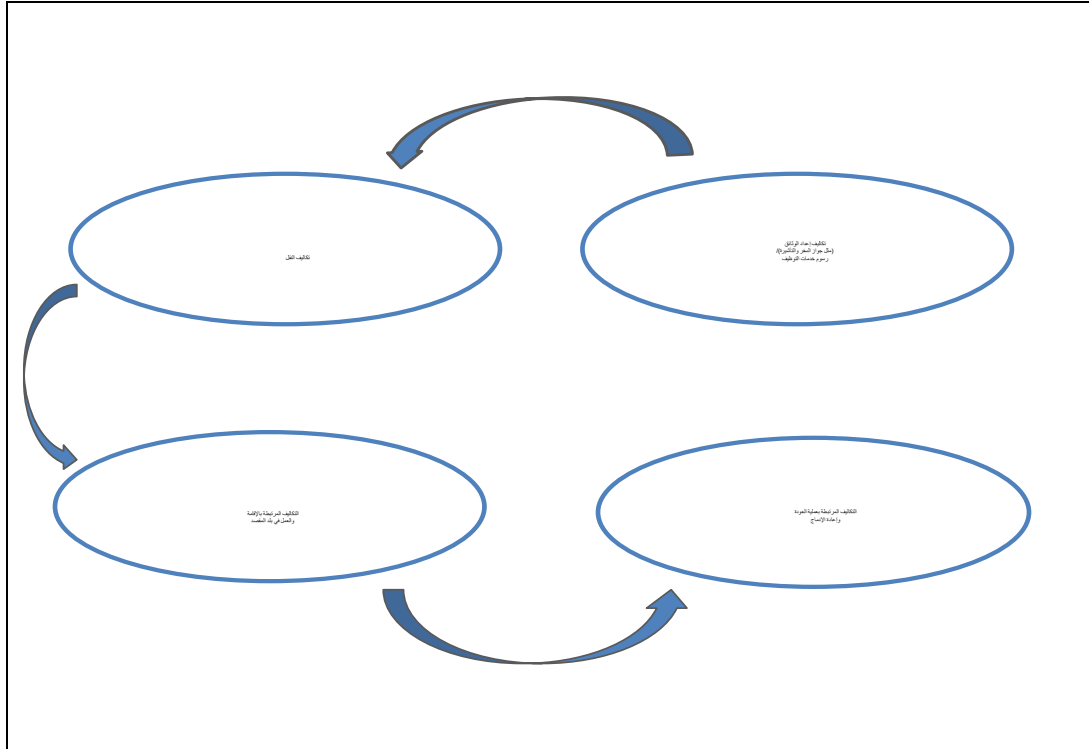
للأجور أو فرص التقدم التعليمي، يمكن أن تساعد على تخفيف آثار هجرة اليد العاملة على أسواق العمل الوطنية. غير أن كينونة هذه الهيكلية ونوعيتها تختلفان اختلافاً كبيراً فيما بين البلدان النامية، كما أنها تختلف عن تلك الموجودة في الاقتصادات الأكثر تقدماً، مما يعني أنه لا يزال يتعين إجراء العديد من الدراسات من حيث المزيج السياسي المثالي لتحقيق استفادة قصوى من فوائد هجرة اليد العاملة بالنسبة إلى البلدان النامية.

ويستخدم مشروع منظمة العمل الدولية ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي طائفة من المنهجيات المختلفة من أجل دراسة أثر هجرة اليد العاملة بالنسبة إلى البلدان النامية، بالنظر إلى جملة أمور من بينها الآثار المترتبة على المجال الاقتصادي وسوق العمل. وعلى سبيل المثال، تتمشى نتائج بحوث المشروع بشأن آثار الهجرة عادة، في حالة تايلند، مع نتائج البحوث القائمة، أي أن هناك أثراً إيجابية خفيفة بشأن معدل العمالة مدفوعة الأجر على المستوى الوطني، ولكن هناك في الوقت ذاته تركّز كبير للعمال المهاجرين في الوظائف متدنية المهارات.

٢-١-٢ مواطن العجز في العمل اللائق وتكاليف هجرة اليد العاملة

٣٦. بالرغم مما لهجرة اليد العاملة من فوائد، لا يزال العمال المهاجرون، لا سيما ذوو المهارات المتدنية منهم، يعانون من مواطن العجز الكبيرة في العمل اللائق، بما فيها انتهاكات المبادئ والحقوق الأساسية في العمل والخروقات الأخرى، عند السعي إلى الحصول على عمل في الخارج وأثناء إقامتهم في بلد الاستخدام. ومن الممكن تصنيف مواطن العجز هذه إجمالاً على أنها "تكاليف هجرة اليد العاملة" (الشكل ١-٢؛ انظر أيضاً الفصل ٥). ومن الأرجح أن يعاني العمال المهاجرون ذوو المهارات المتدنية من ارتفاع تكاليف هجرة اليد العاملة أكثر من ذوي المهارات العالية ممن يُنظر إليهم كمورد نادر والذين تتسابق البلدان لاستقطابهم. وفي المقابل، فإن الاتساع الكبير لعرض العمال الأقل مهارة فيما يتصل بالوظائف المتاحة في الخارج يعني أنه يتم تعيينهم عادة في إطار نُظم الهجرة المؤقتة، غالباً بعد دفع الرسوم لصالح هيئات توظيف اليد العاملة وفي قطاعات تنسم بأشكال الاستخدام غير المعتادة وتزايد السمة غير المنظمة، وحيث تنتشر فيها مواطن العجز في العمل اللائق انتشاراً واسعاً.

الشكل ١-٢: تصنيف تكاليف هجرة اليد العاملة في عملية الهجرة



المصدر مقتبس من:

M. Aleksynska et al., *Deficiencies in conditions of work as a cost to labour migration: Concepts, extent and implications*, ILO, forthcoming, 2017.

إنكار المبادئ والحقوق الأساسية في العمل

٣٧. بالرغم من أن العمال المهاجرين لا يمثلون سوى ٤,٤ في المائة من القوى العاملة في العالم، فإنهم معرضون أكثر من العمال الآخرين بكثير لخطر الوقوع ضحايا العمل الجبري. ووفقاً للتقديرات العالمية لمنظمة العمل الدولية لعام ٢٠١٢، فإن ٤٤ في المائة من مجموع ضحايا العمل الجبري (٩,١ ملايين من مجموع قدره ٢٠,٩ مليون) كانوا قد انتقلوا إما داخلياً أو دولياً^{١١}. وقد يكون العمل الجبري أكثر شيوعاً في بعض القطاعات، مثل الزراعة والعمل المنزلي^{١٢} وصيد الأسماك^{١٣} وقطاع الإلكترونيات^{١٤}. والظروف التي يهاجر فيها الأطفال في البلدان النامية تجعلهم أشد عرضة لعمل الأطفال. بالإضافة إلى ذلك، يعتبر العمال الأطفال المهاجرون عموماً أسوأ حظاً من العمال الأطفال المحليين من حيث ظروف العمل وسبل الوصول إلى التعليم والرعاية الصحية^{١٥}. كما أن العديد من المهاجرين الأطفال ينتهي بهم المطاف في القطاع الزراعي أو قطاع الخدمات، من قبيل العمل المنزلي، ويقع بعضهم ضحايا للاتجار بالأشخاص والعمل الجبري، وهما من أسوأ أشكال عمل الأطفال^{١٦}.

٣٨. وفي حين أن غالبية البلدان تعترف بالحق في الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية للعمال المهاجرين، فإن هؤلاء العمال يعانون من حيث الممارسة، من القيود المفروضة على ممارسة هذا الحق، على أساس الجنسية أو الإقامة^{١٧}. وكثيراً ما يُحرم العمال المهاجرون ذوو الأجور المتدنية من هذا الحق "بسبب وضعهم غير النظامي أو عن طريق الحواجز الهيكلية في القنوات القانونية التي تجرد العمال من إمكاناتهم بصورة منهجية"^{١٨}.

٣٩. ويعاني العمال المهاجرون أيضاً من التمييز في الاستخدام، بما في ذلك التمييز لأسباب متعددة مثل العرق والانتماء الإثني والدين والجنسية^{١٩}. وقد شددت لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات في منظمة العمل الدولية على أهمية اتخاذ تدابير محددة لمكافحة كراهية الأجانب والقوالب النمطية الاجتماعية والثقافية التي تسهم في التمييز ضد المهاجرين، بما في ذلك في الاستخدام والمهنة^{٢٠}. ويتعرض العمال المهاجرون في وضع

^{١١} انظر: ILO: *ILO Global Estimate of Forced Labour: Results and methodology*, Geneva, 2012, p. 17.

^{١٢} انظر:

ILO: *Giving globalization a human face*, General Survey on the fundamental Conventions concerning rights at work in light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, 2008, Report of the CEACR, ILC, 101st Session, 2012, Geneva, paras 294–295.

^{١٣} انظر:

ILO: *Employment practices and working conditions in Thailand's fishing sector*, ILO Country Office for Thailand, Cambodia and Lao People's Democratic Republic, 2013.

^{١٤} في عام ٢٠١٤، خلص تقرير للمنظمة غير الحكومية Vêrité إلى أن ثلث العمال المهاجرين في قطاع الإلكترونيات في ماليزيا يعملون في ظروف العمل الجبري، مما أدى بانتلاف المواطنة في قطاع الإلكترونيات، وهو انتلاف عالمي غير هادف للربح للشركات الرائدة في مجال الإلكترونيات مخصص لمعالجة مسؤولية سلاسل التوريد والإمداد، إلى تجريب برنامج لحماية عمال المصانع في ماليزيا. انظر، على التوالي:

Verité: *Forced Labour in the Production of Electronic Goods in Malaysia: A Comprehensive Study of Scope and Characteristics*, Sep. 2014; and EICC: "Electronics Industry Pilots Factory Worker Protection Program in Malaysia".

ومع ذلك، ما زالت تتردد المزاعم حول ممارسات العمل الجبري بحق العمال المهاجرين. انظر:

K. Hodal and A. Kelly: "Malaysia: forced labour casts dark shadow over electronics industry", in *The Guardian*, 21 Nov. 2016.

^{١٥} انظر:

H. van de Glind and A. Kou, "Migrant children in child labour: A vulnerable group in need of attention" in IOM, *Children on the Move*, Geneva, 2013, 28–43, p. 30.

^{١٦} انظر: ILO International Programme on the Elimination of Child Labour: *Migration and child labour*، اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن حظر أسوأ أشكال عمل الأطفال، ١٩٩٩، (رقم ١٨٢)، المادة ٣(أ).

^{١٧} انظر:

ILO: *Giving globalization a human face*, op. cit., para. 79; ILO, *Promoting fair migration*, General Survey concerning the migrant workers instruments, Report of the CEACR, ILC, 105th Session, 2016, Geneva, para. 289.

^{١٨} الأمم المتحدة: تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي وفي تكوين الجمعيات، الجمعية العامة، الدورة ٧١، الوثيقة A/71/385، ١٤ أيلول/سبتمبر ٢٠١٦، الفقرة ٢٨.

^{١٩} مكتب العمل الدولي: المساواة في العمل: التحدي المستمر، التقرير العالمي بموجب متابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، تقرير المدير العام، التقرير الأول (باء)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة المائة، ٢٠١١، جنيف، الفقرة ١٢٩.

^{٢٠} انظر: ILO: *Promoting fair migration*, op. cit., paras 290–292.

غير نظامي بشدة للاستغلال والتمييز، لا سيما فيما يتعلق بظروف العمل والسلامة والصحة المهنيين^{٢٢}. كما يواجهون عقبات تحول دون إثبات حقوقهم في العمل بسبب الخوف من الترحيل وعواقب أخرى. وهو ما يبرز الحاجة إلى تحسين التعاون في هذا المجال بين وزارة الداخلية/ الهجرة ووزارة العمل.

٤٠. ومن المحتمل أن تكون المرأة أكثر تعرضاً من الرجل للتمييز على أساس طائفة من أسباب التمييز المحظورة، من بينها جنسها وجنسياتها ووضعها كمهاجرة^{٢٣}. والمرأة المهاجرة، لا سيما العاملة المنزلية الشابة، معرضة على نحو خاص للعنف الجسدي والجنسي في مكان العمل^{٢٤}. بالإضافة إلى ذلك، فإن العاملة المهاجرة تواجه عقوبة مزدوجة من حيث التفرقة والتمييز في سوق العمل. ومن الأرجح أن تعمل في القطاعات الاقتصادية الأقل أجراً ومكافأة بسبب جنسها، ويزداد احتمال عملها في المراكز متدنية المهارات في هذا القطاع بسبب انتمائها الإثني ووضعها كمهاجرة^{٢٥}. وتدعم هذا الطرح دراسة أجرتها مؤخراً منظمة العمل الدولية، وهي تبين أن المهاجرين - لا سيما المرأة المهاجرة - ممثلون تمثيلاً مفرطاً في العمالة غير المعتادة من قبيل العمل المؤقت عن طريق الوكالات والوظائف بوقت جزئي، الأمر الذي أثمره التمييز وضعف إمكانية نقل المهارات وانخفاض القدرة التفاوضية^{٢٦}. وتظهر الدراسات الاستقصائية بالعينة، التي أجرتها منظمة العمل الدولية والبنك الدولي برعاية شراكة المعرفة الدولية بشأن الهجرة والتنمية عند النظر في تكاليف الهجرة التي يتكبدها العمال المهاجرون، أن العاملة المنزلية المهاجرة تعمل إلى حد كبير ساعات أطول من العمال الآخرين. وعلى سبيل المثال، أبلغت بعض العاملات المنزليات المهاجرات، في الممر الرابط بين أفريقيا وبلدان مجلس التعاون لدول الخليج العربية، أنهن يعملن قرابة ١١٥ ساعة أسبوعياً في المتوسط، بالمقارنة مع المهاجرين من الرجال الذين يعملون ٧٠ ساعة في قطاع البناء^{٢٧}.

٤١. ويمكن أن تفضي بعض القوانين واللوائح المتعلقة باستخدام العمال، على جميع مستويات المهارات، إلى التمييز ضد العمال المهاجرين، مثل نظم تراخيص العمل ونظم الكفالة التي تقيد بشدة إمكانية أن يغيّر العمال المهاجرون أماكن عملهم أو أصحاب عملهم أو كفلائهم، مما يجعلهم في وضع هش للغاية ويتيح لأصحاب العمل فرصة ممارسة سلطة غير متناسبة عليهم^{٢٨}. بالإضافة إلى ذلك، فإن هذه القوانين واللوائح يمكن أيضاً أن تدفع بصاحب العمل إلى تفضيل العمال المهاجرين على العمال الوطنيين، ومن ثم تسهيل "الإغراق الاجتماعي" والسباق نحو الأسفل.

٤٢. ولا تعوق القيود المفروضة على الحراك الداخلي في سوق العمل حماية حقوق العمال المهاجرين فحسب، بل تؤدي أيضاً إلى أسواق عمل غير فعالة وتسهم في ارتفاع تكاليف التوظيف (انظر الفصل ٥)، التي تتفاقم جراء عدم قدرة قطاعات الأعمال على الحصول فوراً على العمال ذوي المهارات المناسبة من مجموعة الأيدي العاملة المحلية. ومن شأن المزيد من الحراك الداخلي في سوق العمل أن يحد أيضاً من "ادخار اليد العاملة"، الذي تتمسك بموجبه الشركات بعمالها لأقصى مدة زمنية ممكنة، وممارسات صاحب العمل الرامية إلى الحيلولة دون "الفرار سراً"، بما في ذلك الاحتفاظ بالأجور ومصادرة جوازات السفر ومنع العمال المنزليين المهاجرين من مغادرة المنزل في أيام العطل^{٢٩}. وفي إعلان بالي، الذي اعتمدته اجتماع منظمة العمل الدولية الإقليمية السادس عشر لآسيا

^{٢٢} انظر: ILO : *Giving globalization a human face*, op. cit., para. 778.

^{٢٣} مكتب العمل الدولي: *المساواة في العمل: التحدي المستمر*، مرجع سابق، الفقرات ٦٩-٧٥ و١٢٩.

^{٢٤} انظر: O'Neill et al., op. cit., p. 7 (box 2).

^{٢٥} المرجع نفسه، الصفحة ٩.

^{٢٦} انظر:

ILO: *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects*, Geneva, 2016, pp. 144-152.

^{٢٧} انظر:

M. Aleksynska et al.: *Deficiencies in conditions of work as a cost to labour migration: Concepts, extent and implications*, ILO, forthcoming, 2017.

^{٢٨} انظر: ILO : *Giving globalization a human face*, op. cit., para. 779.

^{٢٩} انظر:

ILO: *Employer-migrant worker relationships in the Middle East: Exploring scope for internal labour market mobility and fair migration*, ILO Regional Office for the Arab States, White Paper, forthcoming 2017.

وفيما يتعلق بنظام الكفالة على وجه التحديد، تشمل مقترحات الإصلاح ما يلي: (أ) فصل العلاقة القائمة بين صاحب العمل والعمال عن وضع العامل المهاجر في قانون الهجرة؛ (ب) ضمان أن تخضع علاقة الاستخدام لعقود الاستخدام الموحدة بالاستناد إلى قوانين العمل؛ (ج) توضيح شروط إنهاء العقد في العقود الموحدة؛ (د) احترام حقوق العمل الأساسية في جميع الحالات. انظر، مكتب العمل الدولي، تحقيق أجندة هجرة عادلة: تدفقات اليد العاملة بين آسيا والدول العربية - تقرير موجز عن اجتماع الخبراء الإقليمي، ٣-٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤، كاثماندو، المكتب الإقليمي للدول العربية والمكتب الإقليمي لآسيا والمحيط الهادئ، ٢٠١٥، الصفحة ١٠.

والمحيط الهادئ، حددت الهيئات المكونة تعزيز سياسات هجرة اليد العاملة ضمن أولويات السياسات والإجراءات الوطنية، بالاستناد إلى معايير العمل الدولية ذات الصلة، بما في ذلك "تصحيح العلاقات بين صاحب العمل والعمال، التي تعيق حرية حركة العمال وحقوقهم في إنهاء الاستخدام أو تغيير صاحب العمل، بما يراعي أي التزامات تعاقدية قد تكون سارية، وحقوقهم في العودة بحرية إلى بلدهم الأصل"^{٣٠}.

الآثار السلبية على الأجور

٤٣. بالإضافة إلى الآثار السلبية على الأجور على أساس نوع الجنس، لا تزال هناك ثغرات كبيرة في الأجور بين العمال المهاجرين والعمال الوطنيين فيما يتعلق بأصحاب الأجور المرتفعة وأصحاب الأجور المتدنية على السواء، التي لا يمكن تفسيرها إلا جزئياً بوجود اختلافات في الخبرة والتعليم (بما في ذلك المعرفة اللغوية) والمهنة ومستوى المهارات وغير ذلك من خصائص سوق العمل. ويمكن إسناد الجزء غير المبرر من هذه الفجوات في الأجور إلى عدد من العوامل: التمييز الذي يمارسه صاحب العمل ضد المهاجرين؛ الفوارق في عائد التعليم المكتسب في الخارج؛ المفهوم الخاطئ الذي يعتبر أن لدى المهاجرين، لا سيما المهاجرين العزاب، احتياجات منخفضة من الدخل مقارنة مع النظراء الوطنيين الذين يعيشون أسرة؛ ضعف أو نقص التمثيل من خلال هيكلية التمثيل الجماعية^{٣١}. وفي أوروبا، ثمة ثغرة إجمالية في الأجور بنسبة تبلغ ١٧,٥ في المائة بين المواطنين والمهاجرين، حيث لا يوجد تفسير لنسبة ١١,٣ في المائة منها ويمكن أن تعزى إلى التمييز. وفي قبرص واليونان وإيطاليا والبرتغال وإسبانيا، تفوق ثغرة الأجور القائمة بين المهاجرين والمواطنين نسبة ٢٥ في المائة، علماً أن ثغرة الأجور غير المبررة تبلغ ١٧ في المائة وتزيد على ذلك في قبرص والدانمرك وبولندا وهولندا^{٣٢}. وفي بعض البلدان، من قبيل الأرجنتين وألمانيا، لا يوجد تفسير مطلقاً لثغرة الأجور القائمة بين أصحاب الأجور المرتفعة من المهاجرين والمواطنين^{٣٣}. وتبين هذه النتائج أن ثمة ما يبرر إجراء المزيد من التحريات فيما يتعلق بفعالية السياسات الداعمة لإدماج المهاجرين في سوق العمل، التي يتناولها القسم ٢-٢ أدناه. بيد أنه من المتوقع أن تنقضي ثغرة الأجور المبررة بالنسبة إلى المهاجرين الذين يتمتعون بتصاريح إقامة أطول أجلاً، نظراً إلى أنه يُحتمل أن يحصلوا مع مرور الوقت، على التعليم والشهادات والمهارات اللغوية اللازمة وأن يقيموا شبكات اجتماعية.

ظروف العمل المتردية

٤٤. تظهر الدراسات الاستقصائية المشتركة بين منظمة العمل الدولية وشراكة المعرفة العالمية بشأن الهجرة والتنمية أن ظروف العمل مثل الوضع التعاقدى ومستوى الأجور وتواتر دفع الأجور وساعات العمل المؤداة ومسائل السلامة والصحة المهنية، فضلاً عن المشاركة في نقابات العمال والمساواة في المعاملة، إنما هي جميعاً مجالات يذكر فيها العمال المهاجرون وجود مواطن عجز كبيرة في العمل اللائق. ومن حيث القيمة النقدية، تمثل الخسائر الإجمالية ما لا يقل عن ٣٠ في المائة من الأجر الإجمالي الموعود للمهاجرين قبل مغادرتهم، و٢٧ في المائة من الأجر الفعلي^{٣٤}.

٤٥. وكثيراً ما يتضرر العمال المهاجرون على نحو غير متناسب من الإصابات المهنية مقارنة مع السكان من غير المهاجرين. ولاحظت لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات في مرات عديدة أنه، في مجموعة من البلدان، قد لا يستفيد العمال المهاجرون في القطاعات الخطرة، مثل البناء، من القدر الكافي من التدريب ومعدات الحماية والإشراف الطبي والتأمين في حالات الحوادث المهنية^{٣٥}. وعلى سبيل المثال، استناداً إلى بيانات مستقاة من مجلس النهوض بالعمالة الأجنبية التابع لحكومة نيبال، لقي ما مجموعه ٣٢٢ ٤ عاملاً مهاجراً نيبالياً حتفهم في ٢٤ بلداً من بلدان المقصد بين الفترتين ٢٠٠٨-٢٠٠٩ و ٢٠١٤-٢٠١٥، منهم ٢٣٥ ٤ رجلاً و ٨٥

^{٣٠} مكتب العمل الدولي: إعلان بالي، اعتمده الاجتماع الإقليمي السادس عشر لآسيا والمحيط الهادئ في بالي، إندونيسيا، في ٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٦، الفقرة ٨(هـ).

^{٣١} انظر: ILO: Global Wage Report 2014/15: Wages and income inequality, Geneva, 2015, pp. v and 50-52.

^{٣٢} المرجع نفسه، الصفحات ٥٢-٥٣ (والشكل ٤٠).

^{٣٣} المرجع نفسه، الصفحة ٥٢. ولا تشذ عن هذا النمط سوى البرازيل، التي يكسب فيها المهاجرون ذوو الأجور المرتفعة أكثر من المواطنين ذوي الأجور المرتفعة لأسباب مبررة وغير مبررة.

^{٣٤} انظر: Aleksynska et al., op. cit.

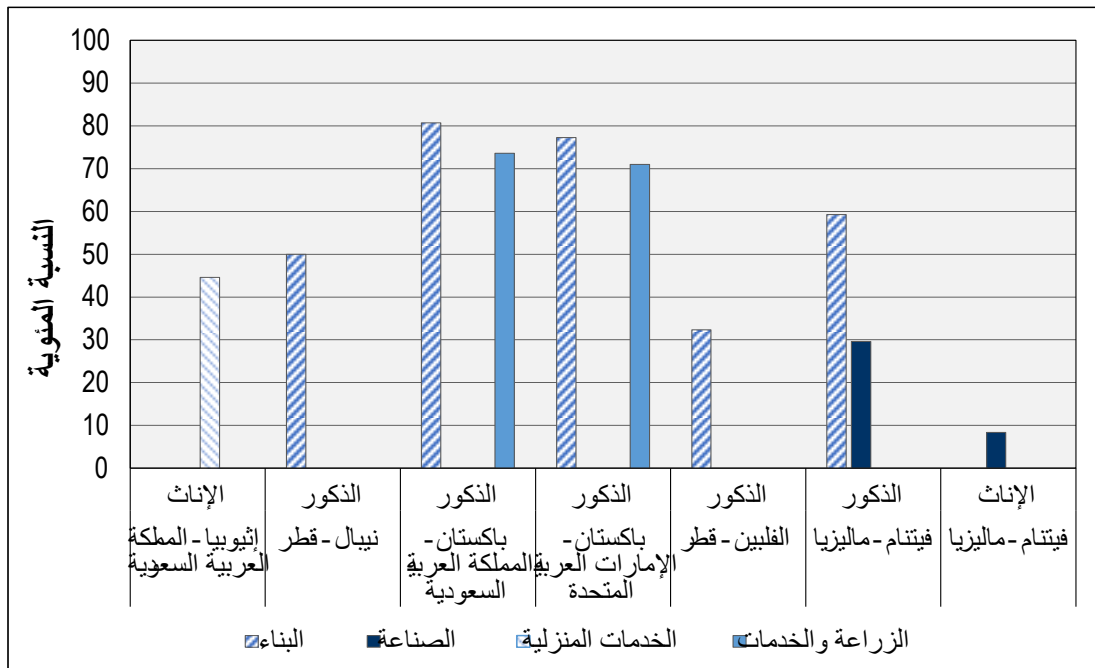
^{٣٥} انظر، على سبيل المثال، التعليقات التي اعتمدتها لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات فيما يتعلق باتفاقية السلامة والصحة في البناء، ١٩٨٨ (رقم ١٦٧): الصين، ملاحظة ٢٠١٣؛ البرازيل، ملاحظة ٢٠١٢؛ الجمهورية الدومينيكية، ملاحظة ٢٠١٢ وطلب مباشر ٢٠١٤؛ النرويج، ملاحظة ٢٠١٥؛ صربيا، طلب مباشر ٢٠١٦.

امرأة^{٣٦}. ويمثل ذلك زيادة من ٩٠ حالة وفاة في الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩ (عندما منح قرابة ٢٢٠.٠٠٠ تصريح عمل) إلى ما مجموعه ١٠٠٤ حالة وفاة في الفترة ٢٠١٤-٢٠١٥ (عندما منح زهاء نصف مليون تصريح عمل)^{٣٧}. وفي حين أن معدل وفيات العمال المهاجرين النيباليين في الخارج يماثل معدل وفيات العمال من نفس الفئة العمرية في نيبال، فإنه يتعين على العمال المهاجرين أن يخضعوا لفحوص طبية قبل الموافقة على منحهم تصاريح العمل، وينبغي بالتالي أن ينعموا عموماً بقدر أوفر من الصحة وأن يكونوا أكثر لياقة من السكان العاديين^{٣٨}.

٤٦. وخلصت الدراسات الاستقصائية المشتركة بين منظمة العمل الدولية ووكالة المعرفة العالمية بشأن الهجرة والتنمية إلى أن الأجور مقابل أيام المرض، بما في ذلك بالنسبة إلى حالات المرض أو الإصابة المرتبطة بالوظيفة، تتباين تبايناً واسعاً. وأفاد قرابة ٣٠ في المائة من العمال المهاجرين المستجوبين بأنهم تعرضوا للمرض أو الإصابة أثناء إقامتهم في الخارج، وقال عاملان من أصل خمسة من هؤلاء العمال إنهم لم يتلقوا أجرهم عن أيام عجزهم عن العمل بسبب المرض أو الإصابة. وسُجلت أعلى نسبة من العمال الذين لم يتقاضوا أجراً في الممر الرابط بين جنوب آسيا وبلدان مجلس التعاون لدول الخليج العربية، حيث شكل العمال الذكور في قطاع البناء الفئة الأكثر تضرراً (الشكل ٢-٢)^{٣٩}.

٤٧. ويعاني الكثير من المهاجرين أيضاً من ظروف المعيشة غير اللائقة في مساكن مكتظة قد تفتقر إلى البنية التحتية والخدمات الأساسية، من قبيل الصرف الصحي والكهرباء والمياه الصالحة للشرب^{٤٠}.

الشكل ٢-٢: النسبة المئوية من المهاجرين الذين لم يتقاضوا أجراً عن أيام عجزهم عن العمل بسبب الإصابة أو المرض



المصدر: Aleksynska et al., op. cit.

٣٦ انظر:

ILO: *When the safety of Nepali migrant workers fails: A review of data on the numbers and causes of the death of Nepali migrant workers*, ILO Kathmandu, 2016, p. 9.

وفقاً للتقرير، لم يُحدد جنس عاملين مهاجرين بالنسبة إلى الفترة ٢٠١٤-٢٠١٥. وقدمت حكومة نيبال بيانات مماثلة (لكنها لا تورد إلا الأرقام الخاصة بالفترة ٢٠١٣-٢٠١٤) إلى لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات. انظر:

Promoting fair migration, op. cit., para. 48.

٣٧ المرجع نفسه، الصفحة ٩ (الجدول ١).

٣٨ المرجع نفسه، الصفحة ١٠.

٣٩ انظر: Aleksynska et al., op. cit.

٤٠ الأمم المتحدة: تقرير المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين، فرانسوا كريبو: *استغلال عمل المهاجرين*، مجلس حقوق الإنسان، الدورة ٢٦، الوثيقة A/HRC/26/35، نيسان/أبريل ٢٠١٤، الفقرة ٤٣.

عدم توافق المهارات

٤٨. إن سبل الحصول على الاعتراف بالمهارات، لا سيما بالنسبة إلى العمال المهاجرين ذوي المهارات المتدنية والمتوسطة، تكون محدودة للغاية في معظم الحالات. ويمكن أن يفضي سوء توافق المهارات أو عدم الاعتراف بالمؤهلات إلى فقدان المهارات أو "هدر الأدمغة"، وهي تكلفة محددة أخرى لهجرة اليد العاملة^{٤١}. ويواجه المهاجرون صعوبات في ترجمة خبراتهم المكتسبة في بلدان المقصد إلى فرص أفضل لتنمية الموارد البشرية لدى عودتهم. وقد أظهرت دراسة أجرتها منظمة العمل الدولية في عام ٢٠١٤ سوء توافق المهارات لدى جميع العمال في ما لا يقل عن نصف البلدان الأوروبية الخاضعة للتقييم. وعلى سبيل المثال، يتمتع ما بين ٢٥ و ٤٥ في المائة من العمال في أوروبا بكفاءات تفوق متطلبات وظيفتهم أو لا تفي بها، مما يؤدي إلى قدر كبير من انعدام التوافق بين العرض والطلب في أسواق العمل في الإقليم^{٤٢}. وانخفاض إنتاجية الأعمال. ويُرجح أن يصبح هذا الاتجاه أكثر بروزاً بالنسبة إلى العمال المهاجرين في قطاعات الاقتصاد التي تعتمد اعتماداً كبيراً عليهم، من قبيل العمل المنزلي والأقسام الأخرى من قطاع الخدمات والبناء. وقد تشهد هذه القطاعات "الإغراق الاجتماعي"، لا سيما فيما يخص الأجور، وزيادة تجزؤ سوق العمل، بحيث تصبح الوظائف متدنية المهارات وذات الأجور المنخفضة حكراً على المهاجرين^{٤٣}.

٤٩. ونظراً إلى أن العمال ابتداءً من ذوي المهارات المتدنية وانتهاءً بذوي المهارات المتوسطة يفتقرون في أغلب الأحيان إلى المؤهلات الرسمية، فمن الضروري وضع نظام يسمح بتقييم مهاراتهم بسهولة. ويتجلى خير مثال على هذا النظام في توصية مجلس الاتحاد الأوروبي الصادرة في ٢٠ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١٢ بشأن اعتماد التعليم غير الرسمي والتعليم غير المنظم^{٤٤}. والاعتراف بالتعليم السابق للعمال المهاجرين ومهاراتهم وكفاءاتهم يسمح لهم بالحصول على فرص عمل أفضل، ويحد في الوقت نفسه من احتمال فقدان المهارات. وتعكف منظمة العمل الدولية على وضع دليل للمستخدمين يشمل العمال ذوي المهارات المتدنية والمتوسطة لهذا الغرض^{٤٥}. ومن شأن الاعتراف بالمهارات أن يساعد أيضاً على تحسين الإمكانات الإنمائية لبلدان المنشأ، مما يتيح للعائدين فرصة نجاح اندماجهم مجدداً في سوق العمل المحلية.

٥٠. وينبغي أن يقرن العمل على تحسين تحديد المهارات ومطابقتها، مع الجهود الأوسع الرامية إلى تعزيز الاتساق بين العمالة والمهارات وسياسات الهجرة، بمشاركة نشطة من جانب المؤسسات الحكومية والشركاء الاجتماعيين. وستفضي هذه الجهود المتضافرة أيضاً إلى تحسين تبادل المعلومات بين النظام التعليمي وسوق العمل، وبالتالي توفير الأساس الذي تقوم عليه المعلومات والتنبؤات المتعلقة بالمهارات المحدثة.

نقص الحماية الاجتماعية

٥١. يواجه العمال المهاجرون تحديات جسيمة في الحصول على الحماية الاجتماعية، بما فيها الرعاية الصحية وغيرها من إعانات الضمان الاجتماعي. وبالرغم من أن "لكل شخص، بوصفه عضواً في المجتمع، الحق في الضمان الاجتماعي"^{٤٦}، فإن المهاجرين يواجهون صعوبات جمة في ممارسة هذا الحق، بالمقارنة مع المواطنين الذين يعملون حياتهم كلها في بلد واحد. وقد يُحرم المهاجرون من فرص الحصول على تغطية الضمان الاجتماعي، أو تكون فرص حصولهم عليها محدودة، في البلدان التي تستضيفهم بسبب جنسيتهم أو وضعهم أو عدم كفاية

^{٤١} انظر:

R. Cholewinski and M.-J. Tayah: *Promoting decent work for migrant workers*, ILO discussion paper, Feb. 2015, p. 7.

^{٤٢} انظر: ILO: *Skills mismatch in Europe: Statistics brief*, Geneva, 2014, p. 12.

^{٤٣} انظر:

G. Lemaître: "The demography of occupational change and skill use among immigrants and the native-born", in OECD: *Matching Economic Migration with Labour Market Needs*, Paris, 2014, p. 113.

^{٤٤} انظر:

Council of the European Union: *Council Recommendation of 20 December 2012 on the validation of non-formal and informal learning* (2012/C 398/01).

^{٤٥} انظر:

ILO: Users' guide and facilitators' notes on "Facilitating transitions to decent work: The importance of recognizing prior learning of migrant workers", forthcoming, 2017.

^{٤٦} الأمم المتحدة: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، الجمعية العامة، القرار ٢١٧ ألف، ١٠ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٤٨، المادتان ٢٢ و ٢٥؛ انظر أيضاً: الأمم المتحدة: العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الجمعية العامة، القرار ٢٢٠٠ ألف (د-٢١)، ١٦ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٦٦، المادة ٩.

فترات الاستخدام والإقامة،^{٤٧} الأمر الذي قد يرقى كذلك إلى درجة التمييز المباشر أو غير المباشر، لا سيما في سياق هجرة اليد العاملة الموسمية أو المؤقتة. وربما تكون فرصهم محدودة أيضاً بسبب قلة وعيهم بحقوقهم وواجباتهم. وفي الوقت نفسه، قد يفقدون حقوقهم في إعانات الضمان الاجتماعي في بلدهم الأصل بسبب غيابهم المؤقت. ومبدأ الإقليمية والمواطنة إنما هما سمتان متأصلتان ومثيرتان للجدل في التشريعات الوطنية في كثير من البلدان. بالإضافة إلى ذلك، يمكن أن يؤدي عدم وجود آليات للتنسيق بين البلدان، كما ورد في الفصلين ٣ و ٤، إلى الحيلولة دون حصول المهاجرين على التغطية بموجب نظم الضمان الاجتماعي. زيادة على ذلك، حيثما توجد اتفاقات الضمان الاجتماعي الثنائية ومتعددة الأطراف، فإنها تشمل في الغالب العمال المنظمين، مما يتسبب في ترك العمال المهاجرين في الاقتصاد غير المنظم دون حماية.

٥٢. وفي بعض أرجاء العالم، ولا سيما في ممر الهجرة الرابط بين جنوب آسيا والدول العربية،^{٤٨} يُشترط من العمال المهاجرين الخضوع لفحوص طبية إلزامية، بما في ذلك اختبار كشف عن فيروس نقص المناعة البشرية والحمل كشرط لدخول بلد المقصد أو البقاء فيه. وتحظر توصية منظمة العمل الدولية بشأن فيروس نقص المناعة البشرية والإيدز، ٢٠١٠ (رقم ٢٠٠)،^{٤٩} الفحص الإلزامي للكشف عن الإصابة بفيروس نقص المناعة البشرية أو الإفصاح عن الوضع من حيث الإصابة به لأغراض الاستخدام. ويُحظر بموجب اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن حماية الأمومة، ٢٠٠٠ (رقم ١٨٣)،^{٥٠} الاشتراط على أي امرأة تتقدم لشغل وظيفة ما أن تجري فحصاً للكشف عن الحمل أو أن تقدم شهادة تفيد بإجرائها للفحص. بالإضافة إلى ذلك، تظهر الدراسات أن العديد من المهاجرين، لا سيما العاملات المهاجرات، يعانون من التمييز في مراكز الرعاية الصحية ويفتقرون إلى سبل الحصول على حماية الأمومة وغيرها من التدابير الكفيلة بدعم مسؤولياتهم الأسرية.^{٥١}

٢-٢ دور مؤسسات سوق العمل وسياسات سوق العمل النشطة

٥٣. يتطلب منع استغلال العمال المهاجرين وضمان إسهامهم على نحو إيجابي في المجتمعات المضيفة والأصلية، إدارة منصفة وفعالة لهجرة اليد العاملة على جميع المستويات، ولمؤسسات سوق العمل الوطنية دور مهم تؤديه في هذا الصدد. ذلك أن "نظام الإدارة السديدة يبلغ أقصى فعاليته عندما تكون إدارات التوظيف العامة ووزارات العمل وقطاعات الأعمال ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال قوية ويكون لدى جميع أصحاب المصلحة القدرة على الإسهام في الحوار الوطني. وهذا بحد ذاته يمكن أن يحسن ثقة الجمهور ودعمه لسياسات هجرة اليد العاملة".

٥٤. ويلقى العمال المهاجرون الحماية المثلى في القانون والممارسة عندما تشملهم مؤسسات سوق العمل - مثل الإدماج في المفاوضة الجماعية والحد الأدنى للأجور وأحكام الضمان الاجتماعي وتشريعات حماية الاستخدام - على قدم المساواة مع العمال الوطنيين.^{٥٢} وهناك أمثلة، على مستوى العالم، على قوانين العمل الوطنية التي تستثني بعض القطاعات من التغطية، من قبيل الزراعة والعمل المنزلي،^{٥٣} وتترافق بتأثير غير متناسب على الأعداد الكبيرة من العمال المهاجرين في هذه القطاعات (وكثيرون منهم يعملون في القطاع غير المنظم). وثمة أيضاً أمثلة

^{٤٧} انظر:

G. Binette et al.: *Migrant access to social protection under selected bilateral labour arrangements*, ILO, forthcoming, 2017, p. 10.

^{٤٨} انظر:

Joint United Nations Initiative on Migration, Health and HIV in Asia: *Three Country Assessment on Health Screening of Migrant Workers and its Impact on Right to Health and Right to Work*, 2014.

^{٤٩} انظر الفقرات ٢٥ و ٢٧ و ٢٨.

^{٥٠} انظر المادة ٩.

^{٥١} انظر:

ILO: "Meeting the needs of my family too": *Maternity protection and work-family measures for domestic workers*, Domestic Work Policy Brief No. 6, Geneva, 2013, p. 6; M. Bandyopadhyay and J. Thomas: "Women migrant workers' vulnerability to HIV infection in Hong Kong", in *AIDS Care*, Aug. 2002, Vol. 14(4), pp. 509-521.

^{٥٢} انظر:

C. Kuptsch: "Inequalities and the impact of labour market institutions on migrant workers", in J. Berg (ed.): *Labour Markets, Institutions and Inequality: Building Just Societies in the 21st Century*, Edward Elgar and ILO, Cheltenham, UK, and Geneva, 2015, pp. 340-360.

^{٥٣} المرجع نفسه، الصفحتان ٣٥٢ و ٣٥٣.

على حالات لا تنطبق فيها تشريعات الحد الأدنى للأجور على العمال المهاجرين أو على قطاعات معينة، أو تحدد فيها هذه التشريعات أجوراً أدنى للعمال المهاجرين^{٥٤}.

٥٥. ويتمثل أحد الاعتبارات المهمة في صياغة وتنفيذ سياسات متسقة ونشطة لسوق العمل تتماشى مع سياسات الهجرة فيما يتعلق بتعزيز دور إدارات التوظيف العامة وتقييم الاحتياجات الحالية والمستقبلية من المهارات، والتدريب المهني والتعليم. ويشكل تكييف إدارات التوظيف العامة لكي تقدم الخدمات والدعم على نحو أكثر شمولية للمهاجرين الوافدين حديثاً، أحد العوامل التي يمكن أن تساعد على إدماجهم في سوق العمل وارتقايتهم الوظيفي^{٥٥}. كما يمكن لإدارات التوظيف العامة أن تسهم في التوظيف العادل للعمال المهاجرين وتخفيض تكاليف هجرة اليد العاملة (انظر الفصل ٥). ويمكن أن تضطلع مؤسسات سوق العمل الأخرى، من قبيل مرصد سوق العمل، بدور مهم في تجميع بيانات هجرة اليد العاملة ومعالجتها وتحليلها. وفي عدد من بلدان المقصد، مثل أستراليا ونيوزيلندا، تُستخدم المعلومات المتعلقة بتقييم المهارات والتنبؤ بها لإعداد قائمة بالمهارات غير المتاحة ترمي إلى توفير مسلك سريع لاستقبال العمال المهاجرين ذوي المهارات التي يزداد عليها الطلب^{٥٦}. وتبرز هذه الأمثلة أيضاً التعاون الفعال بين الوزارات المختلفة (من قبيل التعليم والعمل) ومع الشركاء الاجتماعيين^{٥٧}.

١-٢-٢ تفتيش العمل والوصول إلى العدالة

٥٦. تكتسي إدارات تفتيش العمل وآليات التظلم أهمية حاسمة. وتضطلع نُظم تفتيش العمل التي تجري عمليات تفتيش منتظمة وتوفر الإرشاد والمشورة لأصحاب العمل وللعمال على السواء، بمن فيهم العمال المهاجرون، وتكفل الإنفاذ الفعال في حالات عدم الامتثال، بدور أساسي في الحد من مواطن العجز في العمل اللائق. وقد استرعت لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات الانتباه بصفة خاصة إلى حالة الاستضعاف الشديد للعمال المهاجرين في وضع غير نظامي، الذين قد لا يرغبون في التعاون مع إدارات تفتيش العمل حيثما ينتابهم الخوف من الانعكاسات السلبية، مثل فقدان وظائفهم أو الطرد من البلد. وفي هذا السياق، شددت لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات على أن الهدف الرئيسي لنظام تفتيش العمل هو حماية حقوق جميع العمال ومصالحهم وتحسين ظروف عملهم، لا إنفاذ قانون الهجرة، وبالتالي لا بد من اتخاذ جانب الحذر عند إقامة أي تعاون بين مفتشية العمل وسلطات الهجرة^{٥٨}.

٥٧. ويحتاج العمال المهاجرون لأن يكونوا قادرين على تقديم التظلمات إلى وزارة العمل، مثلاً لاسترداد الأجور غير المدفوعة المستحقة ورسوم التوظيف المدفوعة، دون خشية من التهديد أو الانتقام، مطمئنين إلى أن تدابير استباقية ستتخذ للقيام بالتحريات اللازمة والتحقق من المزاعم من خلال إجراء تحقيقات موثوقة. وينبغي، في هذا الصدد، تزويدهم بالمعلومات اللازمة عن حقوقهم وكيفية الوصول إلى إجراءات تسوية المنازعات والمظالم واتباعها، وينبغي أن تُعرض عليهم المساعدة القانونية وخدمات الترجمة المناسبة مجاناً أو بكلفة ميسورة. وبغية ضمان أن يكون الوصول إلى العدالة أمراً حقيقياً وفعالاً، ينبغي أن يكون بإمكان العمال المهاجرين في وضع غير مأمون كمهاجرين البقاء في البلد بتأشيرة صالحة إلى أن تتم معالجة شكاوهم. بالإضافة إلى ذلك، إذا تبين أن صاحب العمل مخطئ، فإنه يحق للعمال المعنيين العودة إلى وظائفهم والحصول على متأخرات الأجور المستحقة والسعي إلى شغل مناصب أخرى في القطاع نفسه الذي كانوا يعملون فيه سابقاً، أو في سوق العمل على نطاق أوسع^{٥٩}.

^{٥٤} مكتب العمل الدولي، حماية العمل في عالم عمل أخذ في التحول: مناقشة متكررة بشأن الهدف الاستراتيجي المتمثل في الحماية الاجتماعية (حماية العمل)، التقرير السادس، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠٤، ٢٠١٥، جنيف، الفقرة ١١٥؛

Kuyps, op. cit., pp. 348–349.

^{٥٥} انظر:

M. Benton et al.: *Aiming Higher: Policies to Get Immigrants into Middle-Skilled Work in Europe*, Migration Policy Institute and International Labour Office, Washington, DC, Nov. 2014.

^{٥٦} انظر: OECD: *Getting Skills Right: Assessing and Anticipating Changing Skills Needs*, Paris, 2016, p. 61.

^{٥٧} المرجع نفسه، الصفحتان ٧٤ و ٧٥. غير أن الاستبيان الذي يدعم هذا البحث أظهر أن عدم التشاور مع أصحاب المصلحة في تحديد الاحتياجات من المهارات لا يزال يعتبر عائقاً في نظر ٧٥ في المائة من الشركاء الاجتماعيين (المرجع نفسه، الصفحة ٦٧).

^{٥٨} انظر: ILO: *Promoting fair migration*, op. cit., para. 482.

^{٥٩} انظر: ILO: *Employer–migrant worker relationships in the Middle East*, op. cit.

الحوار الاجتماعي

٥٨. يكمن الحوار الاجتماعي في صميم ولاية منظمة العمل الدولية ويعتبر أداة أساسية من أجل "وضع تشريعات وسياسات قائمة على الحقوق وشفافة ومتسقة لهجرة اليد العاملة، مع مراعاة احتياجات سوق العمل"^{٦٠}. وقد شددت لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، في الدراسة الاستقصائية العامة التي أعدتها في عام ٢٠١٦، على "الدور المحوري" الذي يضطلع به الشركاء الاجتماعيون في الإدارة الفعالة لهجرة اليد العاملة، بما في ذلك في "وضع وتنفيذ وتطوير التشريعات والسياسات المتعلقة بتنظيم هجرة اليد العاملة وتعزيز تكافؤ الفرص والمساواة في المعاملة بالنسبة إلى العمال المهاجرين"^{٦١}. وقدمت اللجنة أمثلة على ضلوع منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال في المنتديات الثلاثية الوطنية والهيئات الحكومية واللجان الاستشارية بشأن هجرة اليد العاملة، ومشاركتها في إجراءات وآليات تشاورية محددة معنية بمعالجة مسائل من قبيل الإصلاح التشريعي والسياسي المتعلق بالهجرة وإدماج العمال المهاجرين، وتوظيف الرعايا الأجانب دون ترخيص^{٦٢}.

٥٩. بيد أن السياسات التي تتناول الهجرة في العديد من البلدان، بما فيها تلك التي تركز على هجرة اليد العاملة، تندرج إلى حد كبير ضمن سلطة وزارة الداخلية أو الهجرة أو الشؤون الخارجية، التي تركز بصورة أعم على معايير قبول الأجانب والمسائل الأمنية ذات الصلة، لكنها تولي أهمية أقل لثقافة المشاركة المنتظمة والمنهجية مع الشركاء الاجتماعيين والجهات الفاعلة الأخرى غير الحكومية. وبالرغم من الدعم الواضح للأعمال في سياسة الهجرة^{٦٣}، فقد خلصت دراسة استقصائية أجراها في عام ٢٠١٦، خبراء الهجرة والحراك الوظيفي من أكثر من ٢١٠ منظمة عالمية في جميع الأقاليم ويمثلون طائفة واسعة من الصناعات، إلى أن نسبة ٢٧ في المائة فقط من المنظمات المجيبة تشارك في نقاشات السياسة العامة، في حين أن ١٧ في المائة منها فقط ذكرت أنها تمكنت من إحداث تأثير في سياسات الهجرة الوطنية^{٦٤}.

٦٠. وبالتالي، يظل الحوار الاجتماعي المؤسسي بشأن الهجرة هو الاستثناء وليس القاعدة. ويتطلب سد هذه الثغرة في السياسات: زيادة مشاركة وزارات العمل في تصميم وتنفيذ ورصد وتقييم السياسات المتعلقة بهجرة اليد العاملة؛ اتباع نهج متسقة تجمع الحكومة بكاملها إزاء الهجرة بحيث تضم جميع الجهات المعنية في الحكومة ومنظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل وغيرها من الجهات الفاعلة غير الحكومية؛ اعترافاً بأن التعاون مع الشركاء الاجتماعيين يمكن أن يضيف الشرعية على سياسات هجرة اليد العاملة المعتمدة وأن يبطل التصورات السلبية من خلال بث الثقة في النفوس وكسب التأييد لهذه السياسات.

التعاون الدولي

٦١. في حين أن الحكومات مسؤولة بموجب القانون الدولي عن حماية كل من يخضع لولايتها، بمن فيهم العمال المهاجرون، فإنه لا يمكن لأي بلد بمفرده أن يدير بفعالية شؤون الهجرة. وبالتالي، فإن التعاون الدولي أمر أساسي. وهذا أمر مسلم به في معايير منظمة العمل الدولية وأطرها السياسية وتم التشديد عليه في مناقشات الهجرة العالمية (الإطار ٢-٢).

^{٦٠} انظر:

ILO: Tripartite Technical Meeting on Labour Migration, Geneva, 4-8 November 2013, *Conclusions*, para. 8.
انظر أيضاً: الإطار متعدد الأطراف لمنظمة العمل الدولية بشأن هجرة الأيدي العاملة: مبادئ وإرشادات غير ملزمة من أجل نهج قائم على الحقوق إزاء هجرة الأيدي العاملة، جنيف، ٢٠٠٦، الصفحة ١٣، المبدأ ٦: "الحوار الاجتماعي أمر أساسي لوضع سياسة سليمة لهجرة الأيدي العاملة وينبغي تعزيزه وتنفيذه".

^{٦١} انظر: IOE : *Promoting fair migration*, op. cit., paras 131 and 189, respectively.

^{٦٢} المرجع نفسه، الفقرات ١٣٣-١٣٦.

^{٦٣} انظر: IOE : *Position Paper*, op. cit., p. 2.

^{٦٤} انظر:

A.T Fragomen, Jr.: *The Business Case for Migration: The GFMD Business Mechanism's Position Paper and Recommendations for Presentation at the Ninth GFMD Summit*, Bangladesh, December 2016, pp. 3 and 21.

الإطار ٢-٢ أهمية التعاون الدولي بشأن الهجرة

بالإضافة إلى أحكام محددة تتعلق بالتعاون على المستوى الثاني (انظر الفصل ٣)، تتضمن اتفاقية العمال المهاجرين (مراجعة)، ١٩٤٩ (رقم ٩٧) واتفاقية العمال المهاجرين (أحكام تكميلية)، ١٩٧٥ (رقم ١٤٣) والتوصيتان المصاحبتان لهما، أحكاماً تشدد على أهمية التعاون الدولي، مثلاً بخصوص منع الدعاية المضللة وإنشاء إدارات التوظيف العامة ومعالجة الهجرة غير النظامية وتوفير الضمان الاجتماعي^١. ويدعم الإطار متعدد الأطراف لعام ٢٠٠٦ بشأن هجرة اليد العاملة، حسب مقتضى الحال، تعزيز "الاتفاقات الثنائية ومتعددة الأطراف بين بلدان المقصد وبلدان المنشأ، التي تعالج مختلف جوانب هجرة اليد العاملة، من قبيل إجراءات القبول والتدفقات وإمكانيات جمع شمل الأسرة وسياسة الإدماج والعودة، بما في ذلك الاتجاهات الخاصة بنوع الجنس على وجه الخصوص"^٢.

وقد كرّر إعلان نيويورك من أجل اللاجئين والمهاجرين، الذي اعتمدته الجمعية العامة للأمم المتحدة في أيلول/سبتمبر ٢٠١٦، التشديد على ضرورة تحسين التعاون بشأن الهجرة على جميع المستويات. وأخذت الدول الأعضاء على عاتقها أن "تعتمد في تيسير الهجرة، بما يتماشى مع خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، على آليات التعاون والشراكة الثنائية والإقليمية والعالمية القائمة، وفقاً للقانون الدولي"، وسلمت بأهمية هذا التعاون في ضمان هجرة آمنة ونظامية ومنظمة وحماية حقوق الإنسان الواجبة للمهاجرين^٣.

ملاحظات: (١) الاتفاقية رقم ٩٧، المادتان ٣ و٧؛ الاتفاقية رقم ١٤٣، الجزء الأول؛ التوصية رقم ١٥١، الفقرة ٣٤ (ج) "٢".

(٢) الإطار متعدد الأطراف لمنظمة العمل الدولية بشأن هجرة الأيدي العاملة، مرجع سابق، الصفحة ٧، المبدأ التوجيهي ٣-٢.

(٣) إعلان نيويورك من أجل اللاجئين والمهاجرين، مرجع سابق، الفقرة ٥٤ والملحق الثاني، الفقرة ٥.

٦٢. وبالرغم من هذه الدعوة إلى تحسين التعاون بشأن الهجرة الدولية، فإن الظروف السياسية والاقتصادية وظروف سوق العمل على المستوى الوطني يمكن أن تؤثر سلباً على فعاليتها. ويمكن أن تؤدي الضغوط السياسية والاقتصادية في العديد من البلدان ذات الدخل المنخفض لإرسال الرعايا إلى الخارج إلى حفز المنافسة غير المجدية بين بلدان المنشأ، مما يفضي إلى قبول تدني مستويات المعاملة بالنسبة إلى العمال المهاجرين في بلدان المقصد. بالإضافة إلى ذلك، نادراً ما يجري التعاون الثنائي ومتعدد الأطراف بشأن هجرة اليد العاملة على قدم المساواة بين بلدان المقصد ذات الدخل المرتفع والمتوسط وبلدان المنشأ ذات الدخل المنخفض، نظراً إلى أن البلدان الأولى تستأثر بمعظم القدرات التفاوضية المتعلقة بالنفوذ إلى أسواق العمل لديها. وحتى عندما تكون هناك احتياجات بديهية لسوق العمل من العمال المهاجرين، تنشئ سياسات الهجرة التقييدية، بالاستناد إلى سوء الفهم الجماهيري وكرهية الأجانب أكثر من استنادها إلى الأدلة الفعلية، بيئة لا تفضي بسهولة إلى التعاون الجيد بشأن الهجرة. وأخيراً، لا يضم التعاون الدولي دائماً الجهات الفاعلة الحكومية الأنسب، حيث أن وزارتي الخارجية والداخلية تستأثران في أغلب الأحيان بمسائل العمل، ولا يوجد أي حيز للشركاء الاجتماعيين، وإن وُجد فيكون محدوداً، لا سيما في المنظمات الحكومية الدولية مثل المنتدى العالمي المعني بالهجرة والتنمية وعمليات التشاور الإقليمية (انظر الفصل ٤).

٦٣. ويتناول الفصلان ٣ و٤ تحديداً التعاون الدولي على المستويين الثنائي والإقليمي بشأن الطيف الكامل من مسائل إدارة هجرة اليد العاملة التي نوقشت أعلاه. ويركز الفصل ٥ على التحدي الوحيد والملح أمام الإدارة، ألا وهو كيفية ضمان التوظيف العادل، الذي يتطلب اتخاذ إجراءات متعددة الأوجه من جانب طائفة من الجهات الفاعلة على مختلف المستويات وتعاونها عبر ممرات الهجرة. والتعاون بشأن الهجرة، بما في ذلك هجرة اليد العاملة، هو أيضاً محط تركيز الجهود المشتركة بين الوكالات برعاية الفريق العالمي المعني بالهجرة (الإطار ٣-٢).

الإطار ٣-٢ الفريق العالمي المعني بالهجرة

أنشأ الأمين العام للأمم المتحدة الفريق العالمي المعني بالهجرة، وهو فريق مشترك بين الوكالات يضم ٢٢ كياناً واجتماعاً للأمم المتحدة على مستوى رؤساء الوكالات، بعد الحوار رفيع المستوى الأول الذي نظّمته الجمعية العامة للأمم المتحدة بشأن الهجرة الدولية والتنمية في عام ٢٠٠٦. وهو يهدف إلى تعزيز التطبيق الأوسع لجميع الصكوك والقواعد الدولية والإقليمية المعنية المتعلقة بالهجرة، وتشجيع اعتماد نهج أكثر اتساقاً وشمولاً وأفضل تنسيقاً إزاء الهجرة الدولية.

ويسهل الفريق التعاون بين الوكالات، بما في ذلك وضع أدوات وإرشادات مشتركة بشأن مسائل من قبيل تخطيط التنمية الوطنية (الإرشاد الإطاري للأمم المتحدة بشأن المساعدة الإنمائية)، والهجرة غير النظامية ومواجهة الأزمات. وهو يعمل ضمن مجموعة متنوعة من مسائل الهجرة الدولية من خلال الأفرقة العاملة وفرق العمل الخمسة التابعة له بشأن: البيانات والبحوث؛ إدماج الهجرة في الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية؛ الهجرة وحقوق الإنسان والمساواة بين الجنسين؛ تنمية القدرات؛ الهجرة والعمل اللائق. وتشارك منظمة العمل الدولية والمنظمة الدولية للهجرة في رئاسة فريق العمل الأخير

هذا، وقد باشر العمل بشأن التوظيف العادل. وترأست منظمة العمل الدولية الفريق العالمي المعني بالهجرة في عام ٢٠١٤؛ وتتولى جامعة الأمم المتحدة حالياً رئاسة الفريق.

وقد أسندت الجمعية العامة إلى الفريق العالمي المعني بالهجرة مهمة توفير المدخلات للمشاورات المواضيعية بشأن الاتفاق العالمي للهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية (الإطار ١٠-١).

وسيضطلع الممثل الخاص للأمين العام المعني بالهجرة الدولية بدور رئيسي في تنسيق متابعة منظومة الأمم المتحدة لإعلان نيويورك ومدخلات الاتفاق العالمي، من خلال العمل بشكل وثيق مع الفريق العالمي المعني بالهجرة وتوطيد تعاون أوثق بينه وبين المنتدى العالمي المعني بالهجرة والتنمية، مما سيسهم كذلك بقدر كبير في الاتفاقات العالمية. ووفرت منظمة العمل الدولية المساعدة التقنية للمنتدى العالمي، الذي يمكن أن تتقاسم فيه الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية المعايير والممارسات والأدوات والإرشاد مع الدول الأعضاء وأصحاب المصلحة الآخرين. ونظراً إلى أن حراك اليد العاملة يكتسب أهمية متزايدة في المنتدى، فإن بإمكان الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية أن تضطلع بدور أكبر في الإسهام في الحوار والقضايا التي يعالجها.

المصدر:

<http://www.globalmigrationgroup.org/>; Modalities for the intergovernmental negotiations of the Global Migration Compact, op. cit., para. 15.

٥-٢ خاتمة

٦٤. تعود هجرة اليد العاملة بالنفع على المهاجرين وأسرهم، وكذلك على بلدان المنشأ والمقصد. غير أنها تتسبب كذلك في تكبد التكاليف، لا سيما بالنسبة إلى العمال المهاجرين ذوي المهارات المتدنية. والواقع أن هجرة اليد العاملة ذات المهارات المتدنية تنسم بطابع مؤقت. وفي حين يُنظر إلى المخططات المؤقتة أو الدائرية لهجرة اليد العاملة على أنها وسيلة مرنة لسد الثغرات على المدى القصير في اليد العاملة وفي المهارات، فمن الضروري إيلاء العناية الواجبة لصياغتها وتنفيذها ورصدها، بالتعاون مع وزارات العمل ومنظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل، لضمان أن تحقق الغرض المحدد الذي صممت من أجله، وألا تُستخدم لملء وظائف طويلة الأجل أو دائمة، وألا يكون العمال الذين يهاجرون في إطار هذه المخططات، محرومين بشكل غير عادل من حيث المساواة في المعاملة فيما يتعلق بالحقوق النقابية والأجور وظروف العمل والحماية الاجتماعية.^{٦٥}

٦٥. وبغية تسخير المنافع والحد من التكاليف، فإن الإدارة السديدة لهجرة اليد العاملة أمر حاسم. وكما اتفقت الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية في آخر مناقشة عامة بشأن هجرة اليد العاملة في مؤتمر العمل الدولي في عام ٢٠٠٤، فلا بد من أن تكون هذه الإدارة السديدة قائمة على الحقوق في معالجة مواطن العجز في العمل اللائق والتكاليف التي يتكبدها أساساً العمال ذوو المهارات المتدنية. بل يتعين عليها أيضاً أن تعالج احتياجات سوق العمل من العمال المهاجرين. ويمكن المزيج السياسي الأنسب في ضمان أن تولي مؤسسات سوق العمل وسياسات سوق العمل النشطة الاهتمام الكافي للعمال المهاجرين وهجرة اليد العاملة، وفي إضفاء طابع مؤسسي على الدور الذي يضطلع به الحوار الاجتماعي في تصميم وتنفيذ السياسات المتعلقة بهجرة اليد العاملة، وزيادة التنسيق بين وزارتي الهجرة/ الداخلية ووزارة العمل لكفالة ألا يتعرض العمال المهاجرون لعقوبات عندما يؤكّدون حقوقهم في العمل، وتطوير تعاون دولي أكثر أهمية وشمولاً بشأن الهجرة. وقد يكون من المهم تعميق التنسيق والتعاون بين منظمة العمل الدولية وغيرها من وكالات الأمم المتحدة وأصحاب المصلحة، بما في ذلك داخل الفريق العالمي المعني بالهجرة والمنتدى العالمي المعني بالهجرة والتنمية، لضمان فهم وتطبيق أوسع لمعايير منظمة العمل الدولية وأدواتها وإرشاداتها على المستويين العالمي والميداني.

^{٦٥} مكتب العمل الدولي، هجرة عادلة: برنامج لمنظمة العمل الدولية، مرجع سابق، الفقرتان ٧٦-٧٨؛

J. Fudge and F. MacPhail: "The Temporary Foreign Worker Program in Canada: Low-Skilled Workers as an Extreme Form of Flexible Labor", in *Comparative Labor Law and Policy Journal*, Vol. 31, 2009, pp. 101-139; P. Wickramasekara: *Circular Migration: A Triple Win or a Dead End*, Global Union Research Network Discussion Paper No. 15, ILO Bureau for Workers' Activities (ACTRAV), Geneva, 2011, p. 90.

الاتفاقات الثنائية بشأن هجرة اليد العاملة

٦٦. شهدت الاتفاقات الثنائية بشأن هجرة اليد العاملة انتعاشاً منذ التسعينات^١. وقد تطورت بصورة أساسية خلال مرحلتين متميزتين. وأحدث "الجيل الأول" منها أثره في أوروبا في أواخر الأربعينات وركز بشكل رئيسي على توظيف اليد العاملة لإعادة بناء الاقتصادات الأوروبية في فترة ما بعد الحرب، ويشمل توجيه الاهتمام إلى اللاجئين والأشخاص النازحين قسراً المتأثرين من جراء الحرب. غير أن أزمة النفط والكساد اللذين شهدتهما أوروبا في السبعينات وضعا حداً لتدفقات هجرة اليد العاملة، بما فيها تلك الواقعة في إطار الاتفاقات الثنائية. وشهدت فترة ما بعد عام ١٩٩٠ عودة ظهور "جيل ثانٍ" من الاتفاقات الثنائية بشأن هجرة اليد العاملة في جميع أنحاء العالم، بما في ذلك في بلدان المنشأ والمقصد الجديدة، وقد بلغت ذروتها بين عامي ٢٠٠٥ و ٢٠٠٩. وأسفرت الأزمة الاقتصادية العالمية اللاحقة عن حدوث تراجع في إبرام اتفاقات ثنائية جديدة منذ عام ٢٠١٠. وتبرز أهميتها بالخصوص في بعض ممرات الهجرة (من قبيل ممر الهجرة الذي يربط آسيا وأفريقيا بالدول العربية وممر الهجرة داخل آسيا)، استجابة لاستمرار النمو الاقتصادي والطلب على العمال المهاجرين في بلدان المقصد المعنية، الأمر الذي يعبر عن الرغبة في تسهيل التدفقات الجديدة لهجرة اليد العاملة وكذلك تنظيم التدفقات القائمة. ونتيجة لذلك، ازداد الطلب أيضاً على المساعدة التقنية لمنظمة العمل الدولية في هذا المجال. وفي ضوء هذه التطورات، أوصت استنتاجات الاجتماع التقني الثلاثي بشأن هجرة اليد العاملة لعام ٢٠١٣، بإنشاء مخزن إلكتروني تابع لمنظمة العمل الدولية يضم الاتفاقات الثنائية بشأن هجرة اليد العاملة والممارسات الجيدة ذات الصلة بها^٢. وحدد المكتب عدداً كبيراً منها في إطار دراسة أعدت في عام ٢٠١٥، وهي تشكل الأساس الذي يقوم عليه هذا الفصل^٣.

٦٧. وفي حين أن الاتفاقات الثنائية يمكن أن تؤدي دوراً مهماً في ضمان حماية حقوق العمال المهاجرين، فإنها تكشف في الممارسة، عن عدد من أوجه القصور المتعلقة بتصميمها ومحتواها ورصدها وتنفيذها وآثارها. ويبحث هذا الفصل الاتجاهات الأخيرة والتحديات الرئيسية المتعلقة بمحتواها وتنفيذها على السواء. كما أنه يناقش العقبات الكامنة ويشير إلى بعض التجارب الواعدة، بما في ذلك التجارب المستقاة من الأنشطة التي تضطلع بها منظمة العمل الدولية في مجال التعاون الإنمائي، ويستخلص النتائج بشأن سبل تعزيز فعالية هذه الأدوات السياسية.

^١ انظر:

OECD: *Migration for employment: bilateral agreements at a crossroads*, Paris, 2004; ILO: *Labour migration*, Governing Body, 316th Session, November 2012, GB.316/POL/1, para. 6.

^٢ انظر:

ILO-KNOMAD: *Bilateral Agreements and Memoranda of Understanding on Migration of Low Skilled Workers: A Review*, Research Brief, 2015, pp. 1–2.

^٣ انظر:

ILO: Tripartite Technical Meeting on Labour Migration, Geneva, 4–8 November 2013: *Conclusions*, para. 9(ii) and (iii).

^٤ انظر:

P. Wickramasekara: *Bilateral Agreements and Memoranda of Understanding on Migration of Low Skilled Workers: A Review*, Geneva, July 2015.

١-٣ تصنيف الاتفاقات الثنائية بشأن هجرة اليد العاملة واتجاهاتها

٦٨. تُستخدم في هذا الفصل عبارة "الاتفاق الثنائي بشأن هجرة اليد العاملة"، استخداماً عاماً، لينطبق على الاتفاقات الثنائية التي تنشئ حقوقاً وواجبات ملزمة قانوناً يحكمها القانون الدولي، وعادة ما تكون عبارة عن مذكرات تفاهم غير ملزمة وأكثر تحديداً وموجهة نحو العمل، ترمي إلى وضع إطار واسع للتعاون لمعالجة الشواغل المشتركة، ولينطبق كذلك على الترتيبات الأخرى، بما في ذلك بين وزارات أو وكالات حكومية بعينها في بلدان المقصد والمنشأ^٥. كما ترد في هذا التصنيف أيضاً الاتفاقات الإطارية الأوسع أو اتفاقات التعاون التي تشمل هجرة اليد العاملة إلى جانب مواضيع الهجرة الأخرى، مثل الهجرة غير النظامية والسماح بالدخول مجدداً والهجرة والتنمية. وتعتبر قرابة ٧٠-٨٠ في المائة من الاتفاقات الثنائية بشأن هجرة اليد العاملة في أفريقيا وأوروبا والأمريكتين اتفاقات ملزمة قانوناً، في حين أن قرابة ٧٠ في المائة من هذه الاتفاقات المبرمة في آسيا هي عبارة عن مذكرات تفاهم (الجدول ١-٣).

الجدول ١-٣: أنواع الاتفاقات الثنائية بشأن هجرة اليد العاملة بحسب الإقليم (النسبة المئوية)

النوع	آسيا *	أفريقيا	أوروبا والأمريكتان	المجموع
مذكرة تفاهم	69.2	3.1	3.7	31.8
مذكرة اتفاق	1.5	0.0	3.7	2.0
اتفاق ثنائي	15.4	71.9	79.6	50.3
تفاهم بين الوكالات	9.2	0.0	0.0	4.0
اتفاق إطار	0.0	21.9	1.9	5.3
بروتوكول	4.6	3.1	11.1	6.6
المجموع	100	100	100	100

ملاحظة: استناداً إلى ١٤٤ اتفاقاً موثقاً وسبعة اتفاقات غير موثقة في أوروبا والأمريكتين. * تشمل بلدان مجلس التعاون لدول الخليج العربية. المصدر:

P. Wickramasekara: *Bilateral Agreements and Memoranda of Understanding on Migration of Low Skilled Workers: A Review*, Geneva, July 2015, p. 21.

٦٩. ويمكن تفسير تفضيل مذكرات التفاهم في آسيا بعدد من العوامل في بلدان المقصد في مجلس التعاون لدول الخليج العربية وشرق آسيا وجنوب شرق آسيا، بما في ذلك أنه من الأسهل التفاوض بشأنها وتنفيذها مقارنة مع الاتفاقات الملزمة قانوناً والأكثر تعقيداً، وأنه يمكن تكييفها بسهولة أكثر مع الظروف الاقتصادية المتغيرة وظروف سوق العمل^٦.

٢-٣ الاتفاقات الثنائية بشأن هجرة اليد العاملة في سياق دولي

٧٠. شددت لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، في الدراسة الاستقصائية العامة التي أجرتها في عام ٢٠١٦، على أن الاتفاقات الثنائية يمكن أن تؤدي دوراً مهماً في ضمان استعادة العمال المهاجرين، على جميع مستويات المهارات، من أوجه الحماية الواردة في الاتفاقيتين رقم ٩٧ و١٤٣^٧. وتقتضي الاتفاقية رقم ٩٧ من السلطات المختصة في الدول الأعضاء، متى كان ذلك ضرورياً أو مستصوباً، أن تعقد اتفاقات فيما بينها لأغراض تنظيم المسائل ذات الاهتمام المشترك "إذا كان عدد المهاجرين من أرض دولة عضو إلى أرض دولة

^٥ انظر:

ILO: *Promoting fair migration*, General Survey concerning the migrant workers instruments, Report of the CEACR, ILC, 105th Session, Geneva, 2016, para. 155,

الحاشية ٥٩، التي تشير إلى مذكرة تفاهم بين المجلس الوطني الإندونيسي المعني بتوظيف وحماية العمال الإندونيسيين في الخارج والمؤسسة الدولية اليابانية لخدمات الرعاية، وإلى مذكرة تفاهم بين مفتشيات العمل الإسبانية والبرتغالية.

^٦ انظر: Wickramasekara, op cit., p. 21.

^٧ انظر: ILO: *Promoting fair migration*, op. cit., para. 163.

عضو أخرى كبيراً إلى حد ما^٨. وتتضمن توصية العمال المهاجرين (مراجعة)، ١٩٤٩ (رقم ٨٦) المصاحبة لها، اتفاقاً نموذجياً ينطبق على السواء على الهجرة المؤقتة والهجرة الدائمة من أجل العمل، بما في ذلك هجرة اللاجئين والأشخاص النازحين. وقد استخدمت الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية، بما فيها تلك التي لم تصدق على صكوك العمال المهاجرين الصادرة عن منظمة العمل الدولية، هذا النموذج استخداماً واسع النطاق كخطة عمل لعقد الترتيبات الخاصة بها^٩. وباستخدام الاتفاق النموذجي كأساس، يمكن تحديد طائفة من العناصر الأساسية للأحكام الشاملة (الإطار ١-٣).

الإطار ١-٣	
العناصر الأساسية لاتفاق ثنائي بشأن هجرة اليد العاملة	
المرحلة السابقة للمغادرة والتوظيف	
☐	الإعلان عن فرص العمل والاحتياجات من المهارات؛
☐	الانتقاء المسبق والانتقاء النهائي للمرشحين؛
☐	عملية التوظيف؛
☐	الفحص الطبي؛
☐	تأشيرات الدخول؛
☐	تراخيص الإقامة والعمل؛
☐	سفر الذهاب وظروف النقل؛
العمل والإقامة في بلد المقصد	
☐	المساواة في المعاملة؛
☐	عقود الاستخدام؛
☐	شروط الاستخدام، بما فيها إمكانية تغيير الوظيفة؛
☐	ظروف العمل، بما فيها السلامة والصحة المهنية؛
☐	الحقوق النقابية؛
☐	الضمان الاجتماعي؛*
☐	الضرائب، بما فيها التدابير المتخذة لمعالجة الازدواج الضريبي؛*
☐	إمدادات الأغذية؛
☐	الإقامة؛
☐	جمع شمل الأسرة؛
☐	التعليم والتدريب المهني؛
☐	الاعتراف بالمهارات؛
☐	أنشطة الروابط الاجتماعية والدينية؛
☐	الإشراف على ظروف المعيشة والعمل، بما في ذلك من خلال تفتيش العمل؛
☐	إرسال التحويلات المالية؛
☐	سبل الوصول إلى إجراءات تسوية النزاعات والمحاكم، ووسائل الانتصاف الفعالة؛
العودة وإعادة الإدماج	
☐	ظروف العودة؛
☐	سفر الإياب وظرف النقل؛
☐	إعادة الإدماج في سوق العمل؛
التعاون	
☐	تحديد السلطات الحكومية المختصة في بلدان المنشأ وبلدان المقصد على السواء؛
☐	تبادل المعلومات بين السلطات المختصة؛

^٨ الاتفاقية رقم ٩٧، المادة ١٠.

^٩ مكتب العمل الدولي: نحو نهج عادل للعمال المهاجرين في الاقتصاد العالمي، التقرير السادس، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٢، ٢٠٠٤، جنيف، الفقرة ٤٢٧.

□ الاتفاق على القانون واجب التطبيق ومكان جهة الاختصاص؛

التنفيذ والرصد والمتابعة

□ إنشاء هيئة/ لجنة مشتركة من أجل:

- رصد تنفيذ الاتفاق، بما في ذلك تسوية النزاعات القائمة بين الأطراف،
- اقتراح تعديلات،
- مناقشة إجراء المتابعة.

* في الممارسة، كثيراً ما تُنظم مسائل الضمان الاجتماعي والازدواج الضريبي على نحو منفصل، رغم أن إدراج الإشارة إلى كليهما في هذا السياق يبرز أهميتهما الخاصة بالنسبة إلى العمال المهاجرين وأفراد أسرهم.

المصدر: مقتبسة من:

R. Cholewinski: "Evaluating Bilateral Migration Agreements in the Light of Human and Labour Rights", in M. Panizzon et al. (eds): *The Palgrave Handbook of International Labour Migration: Law and Policy Perspectives*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2015, pp. 231–252, p. 242.

٧١. وتشير معايير منظمة العمل الدولية أيضاً إلى الاتفاقات الثنائية في سياق عملية تنظيم التوظيف. وعلى سبيل المثال، تتضمن اتفاقية وكالات الاستخدام الخاصة، ١٩٩٧ (رقم ١٨١)، شرطاً يقتضي من الدول الأعضاء أن تنظر في عقد اتفاقات ثنائية لمنع التجاوزات والممارسات الاحتياطية، كلما تمت عملية التوظيف على نطاق دولي^{١٠}.

٧٢. ويلاحظ برنامج الهجرة العادلة لمنظمة العمل الدولية ضرورة أن يشكل تحليل الاتفاقات الثنائية أساساً لزيادة التعاون بين الدول الأعضاء لتعزيز ممارسات الهجرة العادلة، مع الإشارة بوجه خاص إلى تصميم مخططات من أجل الحراك المؤقت للعمال أو من أجل حراك العمال ذوي المهارات الخاصة^{١١}. ويوفر إطار منظمة العمل الدولية متعدد الأطراف بشأن هجرة اليد العاملة الإرشاد فيما يتعلق بكيفية استخدام الاتفاقات الثنائية لتغطية المجالات المهمة لهجرة اليد العاملة، من قبيل: "وضع أنشطة لتبادل معلومات سوق العمل"؛ "وضع سياسات وإجراءات [عند الاقتضاء] لتسهيل حراك العمال المهاجرين"؛ توفير "تغطية وإعانات الضمان الاجتماعي لصالح [العمال المهاجرين]"، فضلاً عن قابلية نقل مستحقات الضمان الاجتماعي^{١٢}.

٣-٣ تحديات الإدارة السديدة

٧٣. بالرغم مما تنطوي عليه الاتفاقات الثنائية بشأن هجرة اليد العاملة من إمكانات، فقد كانت موضع شك من حيث فعاليتها. ويمكن أن تؤدي الأوضاع التفاوضية المختلفة لبلدان المنشأ مقارنة مع بلدان المقصد في التفاوض على الاتفاقات، إلى خلق ضغوط على بلدان المنشأ لقبول معايير دنيا أو لعدم مناقشة بعض المسائل الرئيسية أو دراستها^{١٣}. ويمكن أن يتفاقم هذا الأمر بفعل التوترات، لا سيما في بلدان المنشأ، بين رغبتها من جهة، في تأمين الوظائف لرعاياها في الخارج والحد من ارتفاع معدلات البطالة والعمالة غير المنظمة في البلد الأصل، وبين مسؤولياتها من جهة أخرى، فيما يتعلق بحماية رعاياها الذين يعملون في بلدان المقصد. ويمثل تنوع الاتفاقات الثنائية من حيث طابعها ومجالها ومحتواها الملزم قانوناً، تحدياً آخر لتنفيذها ورصدها ومتابعتها على نحو فعال. بالإضافة إلى ذلك، كثيراً ما تختلف الدوافع والأهداف التي تحمل بلدان المنشأ وبلدان المقصد على التفاوض بشأنها. ومن هنا تبرز أهمية تحديد المبادئ التي تحكم هذا التعاون تحديداً واضحاً في الاتفاق. وهي ممارسة جيدة في مجال التفاهات بين الوكالات المعقودة بين نيوزيلندا وبلدان منتهى المحيط الهادئ دعماً لسياسة أصحاب العمل الموسمين المعترف بهم في نيوزيلندا، التي تتيح لقطاعي البستنة وزراعة العنب إمكانية توظيف العمال ذوي المهارات المتدنية من جزر المحيط الهادئ. وعلى سبيل المثال، يستند التفاهم بين الوكالات المعقود مع كيريباتي

^{١٠} الاتفاقية رقم ١٨١، المادة ٨(٢). انظر أيضاً الاتفاقية رقم ٩٧، الملحقان الأول والثاني، المادة ٣(٣) (في كليهما).

^{١١} مكتب العمل الدولي: *هجرة عادلة: برنامج لمنظمة العمل الدولية*، تقرير المدير العام، التقرير الأول (باء)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠٣، ٢٠١٤، جنيف، الفقرتان ١١٩ و ١٢٠.

^{١٢} مكتب العمل الدولي: *الإطار متعدد الأطراف لمنظمة العمل الدولية بشأن هجرة الأيدي العاملة: مبادئ وإرشادات غير ملزمة من أجل نهج قائم على الحقوق إزاء هجرة الأيدي العاملة*، جنيف، ٢٠٠٦، الإرشادات ٣-٤ و ٥-٣ و ٩-٩.

^{١٣} انظر:

R. Cholewinski: "Evaluating Bilateral Migration Agreements in the Light of Human and Labour Rights", in M. Panizzon et al. (eds): *The Palgrave Handbook of International Labour Migration: Law and Policy Perspectives*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2015, p. 237.

إلى مبادئ المساواة فيما يخص إمكانية الدخول والتمتع بالفرص والشفافية في اتخاذ الإجراءات وصنع القرار والمساءلة والتركيز الإنمائي والتخفيف من المخاطر^{١٤}.

٧٤. وفي حين عُقد الجيل الأول من الاتفاقات الثنائية خلال فترة كانت تتولى فيها الحكومات تنظيم هجرة اليد العاملة، بما في ذلك التوظيف،^{١٥} يعمل الجيل الثاني في سياق تضطلع فيه المنشآت الخاصة إلى حد كبير بمهمة توظيف العمال المهاجرين في بعض ممرات الهجرة الرئيسية (الفصل ٥). وفي حين تنطبق معظم الاتفاقات الثنائية اليوم على العديد من أشكال هجرة اليد العاملة بصرف النظر عن إجراءات التوظيف، فإن هناك استثناء ملحوظاً يتعلق بالاتفاقات التي عقدتها جمهورية كوريا مع البلدان التي ترسل العمال في إطار النظام الكوري لتراخيص العمل، الذي يتوخى إشراك إدارات التوظيف العامة في البلدان المعنية لا غير^{١٦}. وكما نوقش في الفصل ٥، أسهمت هذه الممارسة في تخفيض تكاليف التوظيف تخفيضاً لا يستهان به بالنسبة إلى العمال المهاجرين المعنيين. وبالتالي، ينبغي أن يشكل مدى إسهام الاتفاقات الثنائية في معالجة ممارسات التوظيف التعسفية والاحتياطية، مقياساً مهماً لنجاحها.

٧٥. ويتعين أيضاً مواءمة الاتفاقات الثنائية بشأن هجرة اليد العاملة مع سياسات وطنية متسقة بشأن العمالة. وتشمل العناصر الرئيسية لهذه السياسات ذات الصلة بهجرة اليد العاملة استحداث المزيد من فرص العمل، مع إيلاء الاعتبار الواجب إلى: الاحتياجات الوطنية من التعليم والمهارات والتدريب؛ تهيئة ظروف عمل أفضل في بلدان المنشأ بغية الحد من الحاجة إلى الهجرة بغرض العمل؛^{١٧} التعاون مع المؤسسات والعمليات المعنية بمكافحة التمييز والإدماج في سوق العمل في بلدان المقصد؛ انتقال العمال المهاجرين من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم^{١٨}. ولا بد من إيلاء اهتمام خاص أيضاً للمحرركات والعوامل الكامنة وراء الهجرة، بما في ذلك التوظيف (كما ورد في الفصل ٥) والاحتياجات من المهارات في بلد المقصد ومعاملة العمال الوافدين وإدماجهم في سوق العمل وإعادة إدماج المواطنين العائدين في سوق العمل^{١٩}.

٧٦. بالإضافة إلى تحديات الإدارة السديدة هذه، تعتمد فعالية الاتفاقات الثنائية في الممارسة على مدى قدرة المهاجرين على الاطلاع على محتواها ووجود آليات مناسبة لرصد تنفيذها وإمكانية الوصول إلى آليات الإنفاذ وتوفير الحوار الاجتماعي^{٢٠}. وينبغي للاتفاقات أيضاً أن تحجم عن إضعاف الحماية في المعايير الدولية والقوانين الوطنية، لا سيما المبادئ والحقوق الأساسية في العمل^{٢١}. وفي هذا الصدد، اقترحت لجنة تطبيق المعايير التابعة لمؤتمر العمل الدولي، عند مناقشة الدراسة الاستقصائية العامة لعام ٢٠١٦، أن يعكف المكتب على "إجراء المزيد من التحليل لمدى توافق ... الاتفاقات الثنائية مع ... معايير العمل الدولية"^{٢٢}. والواقع أن فعالية الاتفاقات الثنائية تتوقف إلى حد كبير على مدى تطور النظم الوطنية لإدارة الهجرة في مجموعتي البلدان كليهما ونطاق الحماية

^{١٤} انظر، على سبيل المثال، التفاهم بين الوكالات المعقود بين وزارة العمل في نيوزيلندا ووزارة العمل وإدارة الموارد البشرية في كيريباتي دعماً لسياسة أصحاب العمل الموسمين المعترف بهم في نيوزيلندا، المادة ٤-١.

^{١٥} انظر: Wickramasekara, op. cit., p. 17.

^{١٦} انظر:

Memorandum of Understanding between the Department of Labor and Employment, Republic of the Philippines and the Ministry of Labor, Republic of Korea on the Sending and Receiving of Workers under the Employment Permit System of Korea, 30 May 2009.

^{١٧} توصية منظمة العمل الدولية بشأن سياسة العمالة (أحكام تكميلية)، ١٩٨٤ (رقم ١٦٩)، الجزء العاشر (الهجرات الدولية والعمالة)، الفقرة ٣٩.

^{١٨} توصية منظمة العمل الدولية بشأن الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم، ٢٠١٥ (رقم ٢٠٤)، وهي تتضمن ضرورة أن تولى الدول الأعضاء اهتماماً خاصاً إلى الأشخاص، بمن فيهم المهاجرون والعمال المنزليون، "المعرضين بوجه خاص لأخطر جوانب العجز في العمل اللائق في الاقتصاد غير المنظم"، الفقرة ٧(ط).

^{١٩} توصية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩، الفقرات ٤١-٤٣. وفي هذا الصدد، تتضمن سياسة العمالة الوطنية في موريشيوس، التي تم وضعها بالتعاون مع منظمة العمل الدولية قسماً عن هجرة اليد العاملة يحوي استراتيجيات تتعلق بتدفقات هجرة اليد العاملة إلى الداخل والخارج، فضلاً عن تعبئة جالية موريشيوس في الخارج. انظر:

Ministry of Labour, Industrial Relations and Employment of the Republic of Mauritius: *National Employment Policy for Mauritius (Fourth Draft)*, Sep. 2014.

^{٢٠} انظر: ILO: *Promoting fair migration*, op. cit., para. 163.

^{٢١} المرجع نفسه، الفقرة ١٩٠.

^{٢٢} حصيلة مناقشة لجنة تطبيق المعايير للدراسة الاستقصائية العامة بشأن صكوك العمال المهاجرين، مؤتمر العمل الدولي، محضر الأعمال المؤقت رقم ١٦-١، الدورة ١٠٥، ٢٠١٦، الفقرة ١٠٦(١٢).

الشاملة التي توفرها قوانين العمل الوطنية، بالاستناد إلى معايير العمل الدولية، للعمال في جميع القطاعات. ويقدم القسم الوارد أدناه لمحة عامة عن نتائج استعراض أجرته منظمة العمل الدولية في عام ٢٠١٥ بشأن عدد كبير من الاتفاقات الثنائية في مختلف الأقاليم ويناقش بعض هذه المجالات بمزيد من التفصيل.

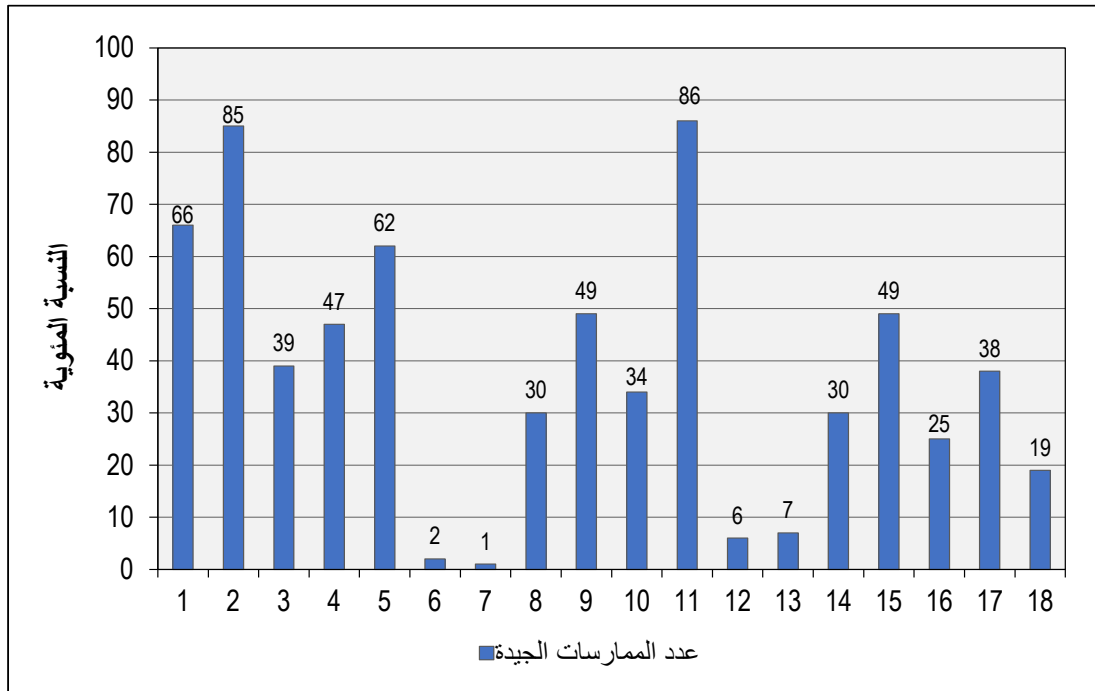
٤-٣ الممارسات الجيدة والاتفاق النموذجي في التوصية رقم ٨٦

٧٧. قُيِّمت الدراسة التي أجرتها منظمة العمل الدولية في عام ٢٠١٥، الاتفاقات الثنائية بشأن هجرة اليد العاملة وفقاً لما يلي: (١) شموليتها ونطاقها، فيما يتعلق بتغطية الأحكام الواردة في الاتفاق النموذجي المرفق بالتوصية رقم ٨٦؛ (٢) نوعيتها، استناداً إلى ١٨ معياراً للممارسات الجيدة في إدارة هجرة اليد العاملة وحماية العمال المهاجرين، مستمدة من المعايير الدولية وبالتشاور مع خبراء منظمة العمل الدولية^{٢٢}.

٧٨. وخلصت الدراسة إلى أنه لا يوجد أي اتفاق ينطوي على جميع أحكام الاتفاق النموذجي المعنية البالغ عددها ٢٧ حكماً، علماً أن هذه الاتفاقات لا تضم سوى ١١ حكماً في المتوسط. وتوجد أحكام المساواة في المعاملة بقدر أكبر في الاتفاقات المبرمة في أوروبا والأمريكتين، في حين أن الأحكام المتعلقة بعقود الاستخدام توجد على الأرجح في الاتفاقات المبرمة في آسيا.

٧٩. وفيما يتعلق بالمجموعة الثانية من المعايير التقييمية القائمة على ١٨ ممارسة جيدة، فإن الشكل ٣-١ يقدم موجزاً للنتائج.

الشكل ٣-١: النسبة المئوية من الاتفاقات الثنائية بشأن هجرة اليد العاملة، التي تتضمن كل ممارسة جيدة (n=144)



الممارسات الجيدة في الاتفاقات المدروسة:

١. الشفافية
٢. الدعاية
٣. براهين على الأسس المعيارية واحترام حقوق المهاجرين، استناداً إلى الصكوك الدولية
٤. إشارة خاصة إلى المساواة في معاملة العمال المهاجرين
٥. أحكام بشأن تعزيز ممارسات التوظيف العادل
٦. التصدي للشواغل الجنسانية، وشواغل العمال المهاجرين المستضعفين
٧. الحوار الاجتماعي الذي يشمل أصحاب العمل والعمال وأصحاب المصلحة الآخرين، مثل منظمات المجتمع المدني

^{٢٢} انظر: Wickramasekara, op. cit.

٨. تدابير حماية الأجور
 ٩. أحكام ملموسة وقابلة للإنفاذ فيما يتعلق بعقود الاستخدام والحماية في مكان العمل
 ١٠. حكم بشأن تنمية الموارد البشرية وتحسين المهارات من خلال التدريب أثناء الخدمة
 ١١. إجراءات التنفيذ والرصد والتقييم الملموسة
 ١٢. حظر مصادرة وثائق السفر ووثائق الهوية
 ١٣. حكم بشأن الاعتراف بالمهارات والمؤهلات في بلد المقصد
 ١٤. توفير إعانات الضمان الاجتماعي والرعاية الصحية للعمال المهاجرين أسوة بالعمال المحليين
 ١٥. إسناد مسؤوليات واضحة للشركاء
 ١٦. إدراج آليات ملموسة للشكاوى وإجراءات تسوية النزاعات والوصول إلى العدالة
 ١٧. توفير التحويل المجاني للادخارات والتحويلات المالية
 ١٨. تغطية الدورة الكاملة للهجرة
- المصدر: Wickramasekara, op. cit., p. 29 (chart 2).

٨٠. وتعطي بعض النتائج العالية فيما يخص النسبة المئوية للممارسات الجيدة الواردة في القائمة، صورة خادعة. وفي حين تتضمن ٨٦ في المائة من الاتفاقات إجراءات ملموسة للتنفيذ والرصد والتقييم (الممارسة الجيدة رقم ١١) من خلال إنشاء لجنة مشتركة تضم مسؤولين حكوميين، لم تُقدم سوى معلومات محدودة عن سير أعمال هذه اللجان التي تعرضت للانتقاد لافتقارها إلى الشفافية، وعمّا حققته من إنجازات. وعلى سبيل المثال، تشير دراسة منظمة العمل الدولية إلى قبول الكويت لعقد استخدام نموذجي على أنه أحد إنجازات مذكرة التفاهم المبرمة مع الهند. بالإضافة إلى ذلك، ورغم الإشارة إلى التوظيف في ٦٢ في المائة من مجموع الاتفاقات (الممارسة الجيدة رقم ٥)، لا يوجد دليل يُذكر على التزامات بتعزيز ممارسات التوظيف العادل أو تنسيق عمليات تنظيم التوظيف فيما بين بلدان المنشأ وبلدان المقصد أو الحد من تكاليف هجرة اليد العاملة.

٨١. ومن بين النتائج الأخرى الجديرة بالذكر، عدم توافر أي معلومات تقريباً عن دور الحوار الاجتماعي في صياغة الاتفاقات الثنائية والتفاوض عليها وتنفيذها (الممارسة الجيدة رقم ٧). وبصعب بوجه خاص تفسير غياب أي إشارة إلى الشركاء الاجتماعيين في الأحكام المتعلقة بالرصد والمتابعة، نظراً إلى أن وزارات العمل في بلدان المنشأ وبلدان المقصد على السواء شاركت في التفاوض على العديد من الاتفاقات والتوقيع عليها^{٢٤}. بيد أن هناك بعض الأمثلة المستمدة من أنشطة منظمة العمل الدولية في مجال التعاون الإنمائي، التي شاركت فيها منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل في المفاوضات بشأن الاتفاقات وتنفيذها (انظر القسم ٣-٥ أدناه).

٨٢. ثانياً، لا تشير سوى نسبة ٣٩ في المائة من الاتفاقات إلى احترام حقوق المهاجرين، استناداً إلى الصكوك الدولية ذات الصلة (الممارسة الجيدة رقم ٣)؛ غير أن معدلات هذه الإشارات هي أعلى في أفريقيا (٥٠ في المائة) منها في آسيا (٣٨ في المائة) وأوروبا والأمريكتين (٣٢ في المائة).

٨٣. ويتعلق ثالث أبرز إغفال منطبق على الاتفاقات في جميع الأقاليم، بغياب أي إشارة تقريباً إلى المهاجرات أو الفئات الأخرى من العمال المهاجرين، من قبيل المهاجرين ذوي المهارات المتدنية، المعرضين بصفة خاصة للإساءة (الممارسة الجيدة رقم ٦). ويثير عدم الاهتمام بقضايا الجنسين وعدم وجود آليات للرصد تراعي قضايا الجنسين قلقاً بالغاً^{٢٥}. ويرتبط أحد الاستثناءات المهمة بالاتفاقات المحددة التي تنظم هجرة العمال المنزليين (مثل الأردن وماليزيا مع إندونيسيا والمملكة العربية السعودية مع أربعة بلدان آسيوية)^{٢٦}، ويتضمن البعض منها عقد استخدام نموذجي يستند إلى الأحكام الواردة في اتفاقية العمال المنزليين، ٢٠١١ (رقم ١٨٩)^{٢٧}. غير أن إدراج هذه العقود النموذجية أمر نادر، وحيثما أدرجت، فقد أثبتت الشكوك حول فعاليتها العملية؛ ويتطلب هذا الأمر إجراء تحقيق متعمق^{٢٨}.

^{٢٤} على سبيل المثال، في بلدان المقصد مثل تلك التي تنتمي إلى مجلس التعاون لدول الخليج وألمانيا وإيطاليا والأردن وجمهورية كوريا وتايلند، وفي بلدان المنشأ مثل كمبوديا وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية ونيبال وإندونيسيا والفلبين وفيتنام.

^{٢٥} انظر:

L.L. Lim: *Gender sensitivity in labour migration-related agreements and MOUs*, Global Action Programme on Migrant Domestic Workers and Their Families, Research Series, ILO, 2016, p. 1; Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE): *Guide on Gender-Sensitive Labour Migration Policies*, Vienna, 2009, pp. 53–54.

^{٢٦} انظر: Wickramasekara, op. cit., p. 26.

^{٢٧} انظر: Lim, op. cit., p. 6 (box 4)، بالإشارة إلى الاتفاق المبرم بين الفلبين والمملكة العربية السعودية بشأن العمال المنزليين المهاجرين.

^{٢٨} انظر: Wickramasekara, op. cit., p. 28.

٨٤. ويمكن مراعاة عدد من الجوانب والتدابير الخاصة بقضايا الجنسين أثناء التفاوض على الاتفاقات الثنائية بشأن هجرة اليد العاملة، وتحديداً إدراج بنود خاصة بقضايا الجنسين وبنود غير تمييزية وقائمة على الحقوق لتعزيز المساواة بين الجنسين، من قبيل: الحظر الصريح لاختبار الحمل؛ الإقرار بوجود حالات استضعاف خاصة بالمرأة، وذلك مثلاً عن طريق اتخاذ تدابير الحماية اللازمة بخصوص العنف ضد المرأة في عملية الهجرة؛ اتخاذ الترتيبات اللازمة لمنح إعانات الرعاية الصحية والضمان الاجتماعي المناسبة للعاملات المهاجرات.^{٢٩}

٨٥. رابعاً، تلزم الاتفاقات الثنائية بوجه عام جانب الصمت إزاء حظر مصادرة وثائق السفر والهوية و/أو الاحتفاظ بها (الممارسة الجيدة رقم ١٢)، وهو أمر غير متوقع نظراً إلى أن هذه المشكلة معترف بها في بعض بلدان المقصد في آسيا والدول العربية وتعتبر من مؤشرات العمل الجبري.^{٣٠}

٨٦. خامساً، ينعدم إلى حد كبير وجود حكم بشأن الاعتراف بالمهارات والمؤهلات (الممارسة الجيدة رقم ١٣). وبما أن دراسة منظمة العمل الدولية ركزت على العمال ذوي المهارات المتدنية، فإن هذا الاستنتاج قد يعكس عدم اكتراث الحكومات كثيراً لهذه المسائل بالنسبة إلى هؤلاء العمال مقارنة باكترائها بالنسبة إلى العمال ذوي المهارات العالية.^{٣١}

٨٧. وأخيراً، تبين أن نسبة ٣٠ في المائة فقط من جميع الاتفاقات المدروسة تضمنت حكماً متعلقاً بالضمان الاجتماعي، بما في ذلك إعانات الرعاية الصحية (الممارسة الجيدة رقم ١٤)، وتحديداً الاتفاقات المبرمة في أوروبا والأمريكتين، وتوجد أوجه قصور من حيث ضمان فرص متساوية لوصول العمال المهاجرين إلى الرعاية الصحية.^{٣٢} بالإضافة إلى ذلك، اقتصرَت الدراسة على تحديد ما إذا كانت الأحكام التي تشير إلى الضمان الاجتماعي مدرجة فيها، ولم تنظر إلى نطاقها (المخاطر المشمولة، نوع الإعانات ومستواها) أو تطبيقها الفعلي. وكما يتبين في القسم ٣-٦ أدناه، كثيراً ما يُنظم حصول العمال المهاجرين على الضمان الاجتماعي في اتفاقات ثنائية منفصلة.

٥-٣ دعم منظمة العمل الدولية في تصميم الاتفاقات الثنائية بشأن هجرة اليد العاملة وتنفيذها

٨٨. درجت الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية على أن تطلب بصورة دورية إلى المكتب تقديم المساعدة والمشورة التقنيتين أثناء صياغة الاتفاقات الثنائية بشأن هجرة اليد العاملة والتفاوض عليها. بيد أن فعالية هذه المساعدة تتوقف على إشراك ممثلي العمل من الحكومتين في آن معاً جنباً إلى جنب مع الشركاء الاجتماعيين (الإطار ٣-٢).

الإطار ٣-٢

الاتفاق الثنائي بشأن هجرة اليد العاملة المبرم بين جمهورية مولدوفا وإسرائيل في قطاع البناء

في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢، وقّعت جمهورية مولدوفا، وتحديداً إدارة سياسة الهجرة داخل وزارة العمل والحماية الاجتماعية والأسرة، اتفاقاً مع حكومة إسرائيل بشأن الاستخدام المؤقت للعمال المولدوفيين في إسرائيل. وكان الغرض من ذلك هو إتاحة فرص أفضل للهجرة النظامية والحد من الآثار السلبية للهجرة غير النظامية من خلال ضمان توفير حماية العمل والحماية الاجتماعية لصالح العمال. وقد أعد الاتفاق بالتشاور مع الشركاء الاجتماعيين من كلا البلدين وشمل ١٠٠٠ وظيفة في قطاع البناء. واختير العمال المولدوفيون عن طريق المكاتب المحلية التابعة لوكالة الاستخدام الوطنية، وأعطيت الأولوية للعمال المسجلين في إطار صندوق البطالة. واتخذت حكومة إسرائيل قرار الاختيار النهائي، ورحلت المجموعة الأولى من العمال إلى إسرائيل في تموز/يوليه ٢٠١٣. وتحملت إسرائيل مسؤولية تغطية تكاليف فحوصهم الطبية وترتيبات سفرهم ذهاباً وإياباً وتحضير الوثائق.

المصدر:

ILO-EU-funded project on "Effective Governance of Labour Migration and its Skill Dimensions" (2011-14).

^{٢٩} انظر: OSCE: *Guide on Gender-Sensitive Labour Migration Policies*, op. cit., p. 55.

^{٣٠} انظر:

Wickramasekara, op. cit., p. 30; ILO: *ILO Indicators of Forced Labour*, Geneva, 2012, p. 17, retention of identity documents.

^{٣١} انظر: Wickramasekara, op. cit., p. 30.

^{٣٢} انظر أيضاً، الأمم المتحدة: تقرير المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان في التمتع بأعلى مستوى ممكن من الصحة البدنية والعقلية، أناند غروفر، مجلس حقوق الإنسان، الوثيقة A/HRC/23/41، ١٥ أيار/مايو ٢٠١٣، الفقرة ١٢.

٨٩. ولا تكاد توجد، في الاتفاقات الثنائية بشأن هجرة اليد العاملة التي حددتها دراسة منظمة العمل الدولية، أي إشارة إلى مشاركة منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل في الأحكام المتعلقة بتنفيذ الاتفاقات ورصدها وتقييمها. غير أن هناك استثناءً جديرًا بالذكر هو الاتفاق المبرم بين ألمانيا والفلبين في عام ٢٠١٣ من أجل العاملين في القطاع الصحي (الإطار ٣-٣).^{٣٣}

الإطار ٣-٣ الاتفاق الثنائي المبرم بين ألمانيا والفلبين من أجل العاملين في القطاع الصحي

يُسهل الاتفاق الثنائي الموقع بين ألمانيا والفلبين في آذار/ مارس ٢٠١٣، التحاق الممرضين الفلبينيين بنظام الرعاية الصحية في ألمانيا من خلال نظام للتعيين فيما بين الحكومتين. وتشمل سماته البارزة التوظيف الأخلاقي للعاملين الفلبينيين والمساواة في المعاملة للمهنيين الصحيين الأجانب والتعاون بشأن تنمية الموارد البشرية. وكان الاتفاق المبرم بين ألمانيا والفلبين أيضاً أول اتفاق ينشئ لجنة مشتركة مسؤولة عن رصد وتقييم تنفيذه، تضم وزارتي العمل والصحة وممثلي نقابات العمال من كلا البلدين.

المصدر: مقتبس من

Public Services International, PSI Symposium on the German–Philippines Bilateral Agreement for Health Workers, July 2015, <http://www.world-psi.org/en/psi-symposium-german-philippines-bilateral-agreement-health-workers>.

٩٠. ويمكن لمنظمة العمل الدولية أيضاً أن تضطلع بدور تنظيمي مهم في الجمع بين ممثلين عن حكومات بلدان المنشأ وبلدان المقصد والشركاء الاجتماعيين لمناقشة الممارسات والخبرات الجيدة في مجال هجرة اليد العاملة، بما فيها ما هو متعلق منها بالاتفاقات الثنائية. وفي كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١٤، شارك الفريق العامل المواضيعي لمنظمة العمل الدولية وشراكة المعرفة العالمية المعني بهجرة اليد العاملة متدنية المهارات في تنظيم حلقة عمل تقنية في كاتماندو، نيبال. وقد ناقشت حلقة العمل التقنية هذه نتائج البحوث الأولية لدراسة منظمة العمل الدولية لعام ٢٠١٥.^{٣٤} وفي أيار/ مايو ٢٠١٦، نوقش موضوع التعاون الحكومي الثنائي في منتدى أقاليمي لتقاسم المعارف بشأن الممارسات الجيدة والدروس المستخلصة في مجال تعزيز التعاون والشراكات على الصعيد الدولي، عُقد في أنتاناناريفو، مدغشقر، لتحقيق برنامج عادل للهجرة لصالح العمال المنزليين المهاجرين في أفريقيا والدول العربية وآسيا. وبالإضافة إلى إبراز التطورات المستجدة فيما يتعلق بإبرام اتفاقات جديدة أو وشبكة بشأن هجرة اليد العاملة، لا سيما بين البلدان الأفريقية وبلدان مجلس التعاون لدول الخليج العربية، لاحظت مناقشات حلقة العمل أن هذه الاتفاقات كثيراً ما تفشل في معالجة مسائل الحماية الخاصة التي يواجهها العمال المنزليون المهاجرون، بما فيها التمييز بين الجنسين. كما أشارت المناقشات إلى شواغل أخرى، من قبيل انعدام الشفافية في الاتفاقات والمشاركة المحدودة للشركاء الاجتماعيين وغيرهم من أصحاب المصلحة المعنيين، بمن فيهم العمال المنزليون المهاجرون أنفسهم. إن التنفيذ الفعال للاتفاقات الثنائية بشأن هجرة اليد العاملة يصطدم بغياب الإرادة السياسية وقلة القدرات والموارد في بلدان المنشأ وبلدان المقصد على السواء واستبعاد العمال المنزليين المهاجرين من قوانين العمل الوطنية.^{٣٥}

^{٣٣} نُوقشت هذه المسألة في إطار:

“Promoting Decent Work Across Borders: A Project for Migrant Health Professionals and Skilled Workers (2011–2014)”, an EU-funded ILO project.

^{٣٤} انظر مذكرة منظمة العمل الدولية وشراكة المعرفة العالمية، التي تلخص مداورات حلقة العمل على الموقع الإلكتروني التالي: http://www.knomad.org/powerpoints/low_skilled_labor_migration/KNOMAD%20TWG3%20BLA%20workshop%20summary.pdf.

^{٣٥} تقرير حلقة العمل، الصفحة ١٠. وللاطلاع على جميع الوثائق المتعلقة بهذا الاجتماع، انظر: http://www.ilo.ch/global/topics/labour-migration/events-training/WCMS_454724/lang--en/index.htm.

٦-٣ حصول العمال المهاجرين على الحماية الاجتماعية بموجب الاتفاقات الثنائية

٩١. يواجه العمال المهاجرون، كما هو مبين في الفصل ٢، عقبات في الحصول على الحماية الاجتماعية في بلدان المقصد. ومن ثم، فإن إدراج أحكام الضمان الاجتماعي في الاتفاقات الثنائية بشأن هجرة اليد العاملة أو إبرام اتفاقات ثنائية أو متعددة الأطراف منفصلة للضمان الاجتماعي يمكن أن يساعد كثيراً على توسيع نطاق الحماية الاجتماعية بصورة قانونية وفعالة ليشمل العمال المهاجرين وأسرهم. وينبغي النظر إلى ذلك أيضاً في سياق نهج أكثر شمولية يتضمن الإجراءات التالية^{٣٦}:

- تصديق وتطبيق اتفاقيات وتوصيات منظمة العمل الدولية ذات الصلة بالعمال المهاجرين وحمايتهم الاجتماعية،^{٣٧} التي تدعم أيضاً إبرام اتفاقات ثنائية ومتعددة الأطراف للضمان الاجتماعي،^{٣٨} وإدراج المبادئ المهمة، لا سيما المساواة في المعاملة، في القوانين المحلية واتفاقات هجرة اليد العاملة أو الضمان الاجتماعي؛
- اعتماد تدابير أحادية الجانب لتوفير أو تعزيز فرص الحصول على الحماية الاجتماعية لصالح المهاجرين. وعلى سبيل المثال، يمكن لبلدان المقصد أن تعترف من جانب واحد بالمساواة في المعاملة بين الرعايا وغير الرعايا، بما في ذلك لصالح فئات محددة مثل العمال المنزليين والعمال لحسابهم الخاص، فضلاً عن مبدأ دفع الإعانات في الخارج. ويمكن لبلدان المنشأ أيضاً أن تقرر من جانب واحد توسيع نطاق الحماية الاجتماعية ليشمل رعاياها العاملين في الخارج من خلال التأمين الطوعي (كما هي الحال في إكوادور) أو من خلال صناديق الرعاية (كما هي الحال في الفلبين وسري لانكا)؛
- إرساء أوضاع الحماية الاجتماعية الوطنية، تمثيلاً مع توصية أوضاع الحماية الاجتماعية،^{٢٠١٢} (رقم ٢٠٢)، بما يكفل من جانب واحد، الحصول على الرعاية الصحية الأساسية وأمن الدخل الأساسي للجميع، بمن في ذلك المهاجرون وأسرهم؛
- تنفيذ مبادرات عملية لتسهيل الحصول الفعلي على الضمان الاجتماعي، مثلاً من خلال ترجمة النصوص وإطلاق حملات لاستثارة الوعي وضمان الوصول إلى آليات تقديم الشكاوى.

٩٢. ونظراً لاستبعاد فئات محددة من العمال من الحماية الاجتماعية على الصعيد الوطني وغياب أحكام الضمان الاجتماعي في الاتفاقات الثنائية بشأن هجرة اليد العاملة أو تطبيقها المحدود، حين تكون موجودة، فإنه ينبغي النظر بجدية في إبرام اتفاقات شاملة ثنائية ومتعددة الأطراف للضمان الاجتماعي تكفل تنسيقه، مع إشراك الشركاء الاجتماعيين في وضعها وإدارتها. وتكون الاتفاقات الثنائية للضمان الاجتماعي شاملة فيما يتعلق بكفالة حقوق الضمان الاجتماعي للعمال المهاجرين وأفراد أسرهم إن هي سعت إلى تحقيق خمسة أهداف، هي: "١" المساواة في المعاملة؛ "٢" دفع الإعانات في الخارج ("قابلية نقل" أو "قابلية تصدير" الإعانات)؛ "٣" تحديد التشريعات السارية؛ "٤" الحفاظ على الحقوق التي هي قيد الاكتساب ("مجموعها")؛ "٥" المساعدة الإدارية^{٣٩}. ومع ذلك، فإن إبرام اتفاقات الضمان الاجتماعي وتنفيذها بشكل ناجح يتوقف على أمور منها القدرات الإدارية والتنظيمية

^{٣٦} انظر:

G. Binette et al.: *Migrant access to social protection under selected bilateral labour arrangements*, ILO, forthcoming, 2017, p. 10.

^{٣٧} انظر في جملة أمور: اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، ١٩٥٢ (رقم ١٠٢)؛ اتفاقية المساواة في المعاملة (الضمان الاجتماعي)، ١٩٦٢ (رقم ١١٨)؛ اتفاقية المساواة في المعاملة (التعويض عن حوادث العمل)، ١٩٢٥ (رقم ١٩)؛ اتفاقية إعانات إصابات العمل، ١٩٦٤ (رقم ١٢١)؛ اتفاقية إعانات العجز والشيخوخة والورثة، ١٩٧٦ (رقم ١٢٨)؛ اتفاقية الرعاية الطبية وإعانات المرض، ١٩٦٩ (رقم ١٣٠)؛ اتفاقية الحفاظ على الحقوق في مجال الضمان الاجتماعي، ١٩٨٢ (رقم ١٥٧)؛ اتفاقية النهوض بالعمالة والحماية من البطالة، ١٩٨٨ (رقم ١٦٨)؛ اتفاقية حماية الأمومة، ٢٠٠٠ (رقم ١٨٣)؛ توصية الحفاظ على الحقوق في مجال الضمان الاجتماعي، ١٩٨٣ (رقم ١٦٧)؛ توصية أوضاع الحماية الاجتماعية، ٢٠١٢ (رقم ٢٠٢). وتتضمن الصكوك المتعلقة بالعمال المهاجرين والعمال المنزليين أيضاً أحكام الضمان الاجتماعي.

^{٣٨} تتضمن التوصية رقم ١٦٧ اتفاقاً نموذجياً للضمان الاجتماعي في ملحقها.

^{٣٩} انظر:

K. Hirose et al.: *Social Security for Migrant Workers: A rights-based approach*, ILO, Budapest, 2011, pp. 25–37.

لمؤسسات الضمان الاجتماعي المعنية،^{٤٠} وربما لهذا السبب أيضاً يختلف إبرام الاتفاقات الثنائية للضمان الاجتماعي اختلافاً كبيراً فيما بين الأقاليم.^{٤١}

٩٣. ويتزايد تنسيق الضمان الاجتماعي للعمال المهاجرين عن طريق الاتفاقات متعددة الأطراف على الصعيد الإقليمي، الأمر الذي يعتبر ممارسة جيدة لأنه يضمن توحيد المعايير والقواعد من أجل تنسيق نظم الضمان الاجتماعي لجميع البلدان الأطراف في الاتفاق والمساواة في معاملة العمال المهاجرين. ويمكن أن تنص الاتفاقات الإقليمية أيضاً على منح مستوى حماية أعلى مما تمنحه أي شبكة للاتفاقات الثنائية بشأن هجرة اليد العاملة، تشمل نفس البلدان والأقاليم حيث تتوقف الحقوق والالتزامات على شروط الاتفاق الثنائي الفردي بشأن هجرة اليد العاملة.^{٤٢} وترد في الفصل ٤ أمثلة على مختلف أنواع الاتفاقات الإقليمية للضمان الاجتماعي.

٩٤. غير أن ظهور الاتفاقات الإقليمية للضمان الاجتماعي لا يمنع من أن تكون ثمة حاجة مستمرة إلى الاتفاقات الثنائية للضمان الاجتماعي، التي يمكن أن تستهدف بصورة أفضل فئة محددة من العمال المهاجرين الذين يعانون نقصاً في الخدمة، وأن يجري التفاوض عليها وإبرامها على نحو أسرع من الاتفاقات متعددة الأطراف.^{٤٣} وفي بعض الحالات، يمثل إبرام اتفاق ثنائي للضمان الاجتماعي خطوة أولية إلى الأمام لتمهيد السبيل أمام الاتفاقات متعددة الأطراف في المستقبل، ويتيح في الوقت نفسه استجابة فورية لاحتياجات العمال المهاجرين من الحماية الاجتماعية.

٧-٣ الاتفاقات الثنائية بين نقابات العمال

٩٥. شهدت السنوات الأخيرة زيادة التعاون الثنائي بشأن حماية العمال المهاجرين بين نقابات العمال في بلدان المنشأ وبلدان المقصد، استناداً إلى اتفاق نموذجي نقابي بشأن حقوق العمال المهاجرين (الإطار ٣-٤)، وهو ما يعتبر ممارسة جيدة.^{٤٤}

الإطار ٣-٤

الاتفاق النموذجي النقابي بشأن حقوق العمال المهاجرين

إن الاتفاق النموذجي النقابي لمكتب الأنشطة الخاصة بالعمال في مكتب العمل الدولي والاتحاد الدولي لنقابات العمال يؤكد مجدداً أن الحرية النقابية مبدأ أساسي ولا يقبل التفاوض وأن مشاركة العمال المهاجرين في نقابات العمال تسهم في إدماجهم في بلدان المقصد. وتتعهد الجهات الموقعة بالسعي إلى تشجيع التصديق على اتفاقيات منظمة العمل الدولية المتعلقة بالعمال المهاجرين واحترامها. ويشدد الاتفاق على ضرورة معالجة وضع العمال المهاجرين من خلال المبادئ النقابية الدولية التي تقوم على التضامن والعدالة الاجتماعية والمساواة في المعاملة وتكافؤ الفرص والمساواة بين الجنسين. كذلك، يلزم الاتفاق النموذجي الجهات الموقعة بالتالي:

□ إثارة الشواغل الخاصة للعمال المهاجرين في لجانها الوطنية الثلاثية للعمل وتشجيع النقابات الأعضاء على إدماجها في المفاوضات الجماعية مع أصحاب العمل، وضمان أن تحمي تشريعات العمل والاتفاقات الجماعية جميع العمال المهاجرين حماية تامة، بمن فيهم أولئك الذين تشملهم البرامج المؤقتة لهجرة اليد العاملة؛

^{٤٠} انظر:

International Social Security Association (ISSA): *Handbook on the extension of social security coverage to migrant workers*, Geneva, 2014, p. 8.

ويبرز أحد التحديات الرئيسية التي حُددت في إطار التنفيذ الفعال للاتفاقات الضمان الاجتماعي عندما يكون عدد المهاجرين الوافدين إلى البلد أكثر من الخارجين منه، الأمر الذي يمكن أن تترتب عليه آثار مالية أو إدارية لإحدى مؤسسات الضمان الاجتماعي. وتشمل العوائق الأخرى استخدام تعاريف مختلفة لإعانات الإعاقة (كما هي الحال بالنسبة إلى الحالات المرضية والعجز الجزئي) وإتاحة المعلومات المناسبة بين مختلف الوكالات في بلدان المنشأ والبلدان الأخرى ووجود اختلافات في هيكل ومستويات الإعانات، المرجع نفسه، الصفحتان ٤٠ و ٤١.

^{٤١} انظر:

R. Sabates-Wheeler: *Social security for migrants: Trends, best practice and ways forward*, Working Paper No. 12, ISSA, Geneva, 2009, p. 10,

التي تشير إلى أن بلدان الاتحاد الأوروبي أبرمت ٦٢٨ اتفاقاً ثنائياً للضمان الاجتماعي مقابل ١٨١ من قبل بلدان شرق آسيا والمحيط الهادئ، وثلاثة اتفاقات فقط من جانب بلدان جنوب آسيا.

^{٤٢} انظر: K. Hirose et al., op. cit., p. 38.

^{٤٣} المرجع نفسه، الصفحة ٣٩.

^{٤٤} انظر: الإطار متعدد الأطراف لمنظمة العمل الدولية بشأن هجرة الأيدي العاملة، مرجع سابق، المبدأ التوجيهي ٢-٦.

- إطلاق مبادرات ترمي إلى ضمان مشاركة نقابات العمال في وضع الاتفاقات الثنائية بشأن هجرة اليد العاملة بين حكومات بلدان المنشأ وبلدان المقصد، وإنشاء آليات استشارية ثلاثية وطنية ومنتديات للتعاون الثنائي لمناقشة وصياغة سياسات الهجرة القائمة على الحقوق، مع مراعاة احتياجات سوق العمل، وإمكانية توسيع وتسهيل القنوات المنتظمة لهجرة اليد العاملة كوسيلة للقضاء على ظروف استغلال العمال في أوضاع غير نظامية وإساءة معاملتهم؛
- دعم التعاون بين حكومات بلدان المنشأ وبلدان المقصد بهدف تعزيز إدارة الهجرة فيما يتعلق بالتالي: تهيئة السبل القانونية لهجرة اليد العاملة؛ تعزيز عمليات تفتيش العمل؛ تعزيز التعاون القانوني في حالات الاتجار والتعسف؛ الحفاظ على استحقاقات الضمان الاجتماعي؛ الإشراف والمراقبة الصارمان للأنشطة التي تضطلع بها وكالات الاستخدام الخاصة، تمشياً مع الاتفاقية رقم ١٨١، والمتعاقدون من الباطن؛ القضاء على تجاوزات نظم الكفالة.

المصدر: مقتبس من: ILO: Good practices database – Labour migration policies and programmes.

٩٦. وهناك أمثلة متزايدة على الاتفاقات المبرمة بين نقابات العمال في بلدان المنشأ وبلدان المقصد بشأن حماية العمال المهاجرين، التي تستند إلى هذا النموذج^{٤٥}. وفي آب/ أغسطس ٢٠١٥، وقع الاتحاد العربي لنقابات العمال ومجلس نقابات عمال رابطة أمم جنوب شرق آسيا والمجلس الإقليمي لنقابات عمال جنوب آسيا مذكرة تفاهم أقاليمية فريدة لتعزيز التعاون القائم على الحقوق بشأن الهجرة فيما يخص تنظيم العمال المهاجرين ودعمهم. وحددت مذكرة التفاهم عدداً من الإجراءات الفورية التي ينبغي اتخاذها، بما فيها: حماية العمال المهاجرين عن طريق تقديم خدمات مباشرة، إما من خلال نقابات العمال أو مراكز موارد المهاجرين؛ إثارة مسائل من قبيل الشواغل المتعلقة بالجنسين ومصادرة جوازات السفر وتسوية أوضاع العمال المهاجرين؛ تسهيل الاتفاقات الثنائية بشأن هجرة اليد العاملة بين بلدان المنشأ وبلدان المقصد^{٤٦}.

٩٧. وفي حين أن التعاون الثنائي بين نقابات العمال في بلدان المنشأ وبلدان المقصد يعتبر ممارسة جيدة، فإنه لا يمكن أن يحل محل التزامات حكومات مجموعتي البلدان كليهما بحماية حقوق العمال المهاجرين تمشياً مع القوانين الوطنية ومعايير العمل الدولية^{٤٧}.

٨-٣ خاتمة

٩٨. لقد جمع المكتب الآن وحدد عدداً كبيراً من الاتفاقات الثنائية بشأن هجرة اليد العاملة. وقامت إحدى منصات تقاسم المعارف التابعة لمنظمة العمل الدولية في آسيا والمحيط الهادئ، وهي شبكة آسيا والمحيط الهادئ للهجرة، بآتاحة هذه الاتفاقات للعموم^{٤٨}. وبفقد هذا كنقطة انطلاق لتطوير معرفة أعمق بالتنفيذ الفعلي لاتفاقات هجرة اليد العاملة.

٩٩. وأشارت الهيئات المكونة إلى أن ثمة حاجة إلى المزيد من العمل في هذا المجال. وسيطلب ذلك توفير المزيد من الإرشاد، خصوصاً بالنظر إلى الطبيعة المتغيرة لهجرة اليد العاملة وإدارتها منذ اعتماد الاتفاق النموذجي المرفق بالتوصية رقم ٨٦.

١٠٠. وفي حين ذكرت لجنة تطبيق المعايير أن لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات لاحظت أن هدف صكوك منظمة العمل الدولية المتعلقة بالهجرة إنما هو من الأهمية الآن بقدر ما كان عليه عند اعتمادها، فقد أشارت إلى أنها تدرك أن تفاصيل بعض الأحكام قد يُنظر إليها على أنها "فقدت أهميتها، ولا تستجيب استجابة تامة، أو ليست ضرورية، في السياق الحالي للهجرة". ومن ثم، اعتبرت لجنة تطبيق المعايير أن الهيئات المكونة الثلاثية قد ترغب، في إطار المناقشة العامة بشأن هجرة اليد العاملة خلال الدورة السادسة بعد المائة للمؤتمر، في أن توضح الحاجة الممكنة إلى إجراء استعراض أو توحيد للاتفاقيتين رقم ٩٧ ورقم ١٤٣، إلى جانب الحاجة إلى استكمال معايير العمل الدولية القائمة^{٤٩}.

^{٤٥} انظر:

ILO: *Labour migration and development: ILO moving forward*, Background paper for discussion at the ILO Tripartite Technical Meeting on Labour Migration, Geneva, 4–8 November 2013, p. 20 (table 4.1);
تنفيذ برنامج منظمة العمل الدولية للفترة ٢٠١٤-٢٠١٥، تقرير المدير العام، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠٥، ٢٠١٦، جنيف، الفقرة ١٩٧.

^{٤٦} انظر: T. Connell: "Unions in Asia, Gulf Sign Migrant Worker Agreement", Solidarity Center, 8 Aug. 2015.

^{٤٧} انظر: Cholewinski, op. cit., p. 245.

^{٤٨} انظر: <http://apmigration.ilo.org>.

^{٤٩} انظر: ILO, Outcome of the discussion, op. cit., para. 15.

١٠١. والاتفاق النموذجي المرفق بالتوصية رقم ٨٦ المصاحبة للاتفاقية رقم ٩٧، هو مثال على الحالة التي قد يتحتم فيها اتباع نهج أكثر حداثة واستجابة ليكون بمثابة إرشاد ويراعي الطبيعة المتغيرة لهجرة اليد العاملة، بما في ذلك الأهمية الكبرى لدور القطاع الخاص في توظيف العمال المهاجرين (انظر الفصل ٥). وهناك تحديات أخرى فيما يتعلق بضمان التنفيذ الفعال والشفافية والرصد عبر ممرات الهجرة. وقد أثارت شواغل أخرى ذات أهمية بشأن تغيير الأنماط فيما يخص حراك العاملات المهاجرات ودور الحوار الاجتماعي في الاتفاقات الثنائية بشأن هجرة اليد العاملة وأفضل السبل لإدراج أحكام الضمان الاجتماعي في غياب اتفاقات ضمان اجتماعي مخصصة لذلك. ويمثل دور الاتفاقات الثنائية بشأن هجرة اليد العاملة في تعزيز تنمية الموارد البشرية عموماً وتنمية المهارات لصالح العمال المهاجرين على وجه الخصوص، مسألة أخرى ستستفيد من مزيد من الإرشاد^{٥٠}.

^{٥٠} انظر أيضاً التوصيات في Wickramasekara, op. cit., p. 48.

هجرة وحراك اليد العاملة داخل الإقليم

١٠٢. يتناول هذا الفصل التطورات الحاصلة في إدارة هجرة وحراك اليد العاملة داخل الأقاليم، وكذلك من خلال التعاون الأقاليمي. وبما أن هجرة وحراك اليد العاملة يجريان في معظمهما داخل الأقاليم،^١ فإن الإدارة الإقليمية أمر بالغ الأهمية لتعزيز نتائج التنمية المستدامة في السياقين الإقليمي والإقليمي الفرعي، لا سيما عندما يكون هناك توافق سياسي من أجل المضي قدماً نحو تحقيق المزيد من التكامل الاقتصادي.

١٠٣. ومن بين الجهات الفاعلة الإقليمية في جنوب الكرة الأرضية، خلقت تجربة الاتحاد الأوروبي، وتحديداً في تنفيذ حق الاستقرار، تأثيراً على نحو خاص في تعزيز فكرة "حرية التنقل" كمحرك رئيسي للنمو الاقتصادي، وفي تقليل الفوارق في الأجور على المستوى الإقليمي. ومع ذلك، لا يزال هناك إمام محدود بالأثر الفعلي لهجرة اليد العاملة على فرادى البلدان النامية،^٢ ناهيك عن تأثيرها على المستوى الإقليمي.

١٠٤. وهناك فوارق كبيرة بين الأقاليم وداخلها بشأن الإدارة السديدة، مع وجود خيارات مختلفة تتراوح بين تبادل التأثيرات الظرفية التي تسهل الحراك قصير الأمد لا غير وبرتوكولات طليعية بشأن حرية التنقل تسمح بالإقامة والاستقرار والاندماج في سوق العمل. ولا يزال تنسيق هجرة وحراك اليد العاملة يمثل تحدياً رئيسياً أمام العديد من الأقاليم بسبب المقاومة السياسية للانفتاح المتبادل لأسواق العمل، لا سيما في البلدان التي تعاني من: ارتفاع مستويات البطالة؛ ضعف المنظمات الإقليمية؛ فجوات رئيسية في القدرات على المستوى الوطني بالتحديد.

١٠٥. ويستعرض هذا الفصل العقبات الرئيسية التي لا تزال تعرقل تعزيز إدارة هجرة اليد العاملة وحراكها على المستويين الإقليمي والإقليمي الفرعي في أفريقيا والدول العربية وآسيا والمحيط الهادئ وأمريكا اللاتينية والكاريبي.^٣ ويركز الفصل على خمسة مجالات بالغة الأهمية والصعوبة وعلى الطريقة التي تتبناها الجماعات الاقتصادية الإقليمية في معالجتها، بما في ذلك من خلال تدخلات منظمة العمل الدولية.^٤

١٠٦. ويتناول هذا الفصل أيضاً ديناميتين إضافيتين تؤثران على النهج المختلفة إزاء هجرة وحراك اليد العاملة داخل الإقليم وتجسدانها، وهما: أولاً، التفاعل بين الجماعات الاقتصادية الإقليمية وعمليات التشاور الإقليمية بشأن الهجرة؛^٥ ثانياً، الترتيبات التجارية الإقليمية التي تتضمن مكونات حراك اليد العاملة.

^١ انظر: ILO: *ILO global estimates on migrant workers: Results and methodology*, Geneva, 2015.

^٢ انظر الفصل ٢، الإطار ١-٢. وفي حين أن هذا التقرير يركز على العمال المهاجرين، فإنه ينبغي إيلاء الاعتبار أيضاً إلى تطوير مسارات حراك اليد العاملة وتوسيع نطاقها بالنسبة إلى اللاجئين وغيرهم من الأشخاص النازحين قسراً، بما في ذلك على الصعيد الإقليمي. انظر:

ILO: *Guiding principles on the access of refugees and other forcibly displaced persons to the labour market*, in *Third Supplementary Report: Outcome of the tripartite technical meeting on the access of refugees and other forcibly displaced persons to the labour market* (Geneva, 5-7 July 2016), GB.328/INS/17/3(Rev.), Part F.

^٣ نظراً إلى أن الاتحاد الأوروبي يحظى باعتراف واسع النطاق بوصفه النظام الإقليمي الأكثر تطوراً في مجال تنقل اليد العاملة، فإن الفصل لا يشمل الاتحاد الأوروبي في حد ذاته، لكن هناك إشارات إلى التطورات والممارسات التي تعنيه، حسب مقتضى الحال.

^٤ انتقاء القضايا المطروحة بالاستناد إلى استعراض اتفاقات وبرتوكولات وخطط عمل الجماعات الاقتصادية الإقليمية بشأن هجرة اليد العاملة.

^٥ عمليات التشاور الإقليمية هي عمليات تشاورية حكومية دولية، تدعمها في العديد من الحالات المنظمة الدولية للهجرة.

٤-١ إدارة هجرة اليد العاملة والتكامل الإقليمي: الاتجاهات والتحديات

٤-١-١ الاتجاهات التاريخية والأهمية الاستراتيجية لمعايير العمل الدولية بالنسبة إلى التكامل الإقليمي

١٠٧. تظل الاقتصادات المتقدمة الوجهات الرئيسية للمهاجرين في جميع أنحاء العالم. ولكن، بالرغم من أن نسبة المهاجرين الذين يعيشون في الاقتصادات المتقدمة واصلت ارتفاعها، فإن معدل النمو تباطأ مقارنة مع العقود الماضية (وقد كان ثابتاً في عام ٢٠١٤ مقارنة مع عام ٢٠١٠)، ربما نتيجة للأزمة الاقتصادية الأخيرة^٦.

١٠٨. وهناك اختلاف تاريخي كبير بين هجرة اليد العاملة نحو أقاليم المقصد في فترة إعادة الإعمار التي أعقبت الحرب العالمية الثانية وحراك اليد العاملة داخل الكتل الإقليمية (لا سيما عملية الاندماج في الاتحاد الأوروبي)، وهجرة اليد العاملة بين بلدان الجنوب خلال العقود الماضية. وفي حين وقع الحدثان الأولان بالتزامن مع عملية توحيد قوانين العمل ونظم الحماية الاجتماعية، فإن الهجرة الحالية لليد العاملة نحو الاقتصادات الناشئة تحدث في سياق نظم تتسم بالضعف الشديد في أغلب الأحيان^٧.

١٠٩. ويترتب على هذا المستوى المتنامي من الحراك المعاصر نحو البلدان ذات نظم الإدارة الأضعف أثران بالغى الأهمية على أقل تقدير. أولهما، الحاجة الملحة أكثر فأكثر إلى نشر وتعميم معايير العمل الدولية والمساعدة التقنية المستدامة من أجل ضمان الإدارة السديدة وتنفيذ أهداف التنمية المستدامة. وفي حين تتطوي هجرة اليد العاملة بين بلدان الجنوب على إمكانية تحقيق فوائد إيجابية للعمال المهاجرين وأسرهم، فإن التكاليف الاجتماعية والاقتصادية ستظل مرتفعة والمنافع الإنمائية متدنية دون زيادة تعزيز قوانين العمل ونظم الحماية الاجتماعية، فضلاً عن وضع آليات فعالة للوساطة في سوق العمل.

١١٠. وأما الأثر الثاني فهو اضطلاع الجماعات الاقتصادية الإقليمية وعمليات التشاور الإقليمية بدور استراتيجي أكثر أهمية في تزويد الدول الأعضاء فيها بالإرشادات السياسية والأطر التقنية لتشجيع اعتماد وتنفيذ سياسات متسقة تمثل لمعايير العمل الدولية. ويمكنها أن تعزز الثقة والوحدة والتضامن بين بلدان المنشأ بدلاً من إطلاق العنان للمنافسة الجامحة.

٤-١-٢ السمات المشتركة في إدارة هجرة اليد العاملة

١١١. تكشف لمحة عامة عن السنوات العشرين الماضية عن بعض السمات المشتركة التي تنشأ عن تدعيم الجماعات الاقتصادية الإقليمية وتُرسي أسس تعزيز الحوار والتعاون الإقليميين:

- انفتاح سوق العمل جزئياً أمام اليد العاملة والمهارات غير الوطنية، بما في ذلك من خلال أطر الاعتراف بالمهارات؛
- الاعتقاد بأن الإدارة الجيدة لهجرة اليد العاملة تعود بالفائدة على اقتصادات المنشأ واقتصادات المقصد على السواء، مما يعزز التنمية الإقليمية؛
- الحاجة إلى أن تحدث هجرة اليد العاملة في إطار النظم الوطنية المعززة للعمل والحماية الاجتماعية، التي ينبغي مواءمتها أكثر فأكثر؛
- ضرورة إجراء حوار مستدام بشأن هجرة اليد العاملة على المستوى الحكومي الدولي على الأقل؛
- تعزيز إدارات الاستخدام العامة وقدراتها على التعاون مع مقدمي الخدمات الآخرين، بما في ذلك وكالات الاستخدام الخاصة؛
- الحاجة إلى آليات فعالة لحماية العمال المهاجرين.

١١٢. ويشكل عدد من هذه العوامل، من قبيل الاعتراف بالمهارات والحماية الاجتماعية، تحديات جسيمة أمام الاتفاقات المتفاوض عليها، نظراً إلى الاختلافات القائمة في النظم الوطنية. بالإضافة إلى ذلك، تواجه جميع

^٦ انظر: ILO: World of Work Report 2014: Developing with jobs, Geneva, p. 183.

^٧ انظر:

B. Deacon et al.: "Globalisation and the emerging regional governance of labour rights", in *International Journal of Manpower*, Vol. 32, No. 3, 2011, pp. 334-365.

الجماعات الاقتصادية الإقليمية في البلدان النامية تقريباً التحديات التالية، وتعالجها بطرق مختلفة، كما يتبين في الفصل ٤-٢:

- تنفيذ الاتفاقات الإقليمية بشأن هجرة اليد العاملة بفعالية وفي الوقت المناسب؛
- جمع البيانات المنسقة بشأن هجرة اليد العاملة؛
- تعزيز هياكل أكثر فعالية للتنسيق والرصد والتقييم على المستويين الوطني والإقليمي على السواء؛
- مواجهة الإرادة السياسية المحدودة لتحسين إدارة هجرة اليد العاملة على المستوى الوطني؛
- تنظيم سلوك عدد متزايد من الهيئات الخاصة لتوظيف اليد العاملة، التي تعوق تطوير ممارسات أكثر إنصافاً في مجال التوظيف؛
- التصدي أكثر فأكثر للرأي العام السلبي المناهض لتوسيع نطاق وصول الأشخاص من غير الرعايا إلى سوق العمل ونظم الحماية الاجتماعية (كما كانت الحال مثلاً في الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي بشأن العنف القائم على كراهية الأجانب، أو خلال الحملة التي نظمتها المملكة المتحدة في الآونة الأخيرة لمغادرة الاتحاد الأوروبي).

١١٣. وتتيح هذه التحديات فرصة أمام منظمة العمل الدولية لتعزيز بناء قدراتها التقنية بشأن معايير العمل الدولية والنهج الأخرى.

٣-١-٤ الاتجاهات العامة في إدارة هجرة وحراك اليد العاملة في الجماعات الاقتصادية الإقليمية

١١٤. في حين أن العرض المفصل للتطورات الأخيرة بشأن مسائل الهجرة في الجماعات الاقتصادية الإقليمية يتجاوز نطاق هذا التقرير، فإنه يمكن تحديد بعض الاتجاهات العامة. وقد اعتمدت الجماعات الاقتصادية الإقليمية وهيئات التعاون الإقليمي في جميع أنحاء العالم مجموعة متنوعة من نماذج إدارة الهجرة. وهي تتراوح عموماً بين: حرية التنقل، مما يعني الرفع التدريجي لجميع الحواجز التي تقيد حركة التنقل والإقامة والاستقرار (نموذج الاتحاد الأوروبي أو الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا أو السوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي)؛ تسهيل حراك فئات محددة من العمال (رابطة أمم جنوب شرق آسيا، الجماعة الكاريبية، الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي)؛ الاتفاقات الصرفة المقتصرة على تبادل التأشيرات أو التبادل المنتظم للمعلومات (اتحاد المغرب العربي)؛ حماية العمال المنتمين إلى الإقليم الفرعي في بلدان المقصد خارج الإقليم (رابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي) (انظر الجدول ١-٤).

١١٥. وتنسم كل جماعة اقتصادية إقليمية بمسارها ونظامها الإداري ونهجها وأهدافها، التي عادة ما يحددها تاريخ كل إقليم أو إقليم فرعي. وفي معظم الحالات، أنشئت الجماعات الاقتصادية الإقليمية بعد أن رسمت التدفقات التاريخية لهجرة اليد العاملة معالم اقتصادات سياسية محددة، بفترة طويلة. وبالرغم من أن هجرة اليد العاملة تعتبر في أغلب الأحيان مسألة ثانوية بالنسبة إلى الجماعات الاقتصادية الإقليمية (مثل جماعة دول الساحل والصحراء واتحاد المغرب العربي ورابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي)، فإن هذه الجماعات تسعى إلى معالجة النتائج غير المقصودة لتدفقات هجرة اليد العاملة القائمة أصلاً.

١١٦. ومن السمات الأخرى لإدارة هجرة وحراك اليد العاملة على مستوى الجماعات الاقتصادية الإقليمية، هناك التنوع الشديد في حجم هذه الجماعات وتسلسلها الهرمي. وفي حين يوجد عدد محدود من الجماعات الاقتصادية الإقليمية الفرعية في أمريكا اللاتينية والكاريبي وآسيا والمحيط الهادئ، فإن لدى الدول العربية كياناً واحداً للتكامل الإقليمي، وهو مجلس التعاون لدول الخليج العربية. ويوجد في أفريقيا منظمة إقليمية واحدة (الاتحاد الأفريقي) وما مجموعه ثماني منظمات إقليمية فرعية تابعة لها، مع وجود تداخل في العضوية فيما بينها، لكن دون أي تفويض للسلطة فوق الوطنية، سواء على مستوى الاتحاد الأفريقي أو المستوى الإقليمي.

١١٧. وأخيراً، وربما الأهم، هناك اختلافات في نماذج وموارد تمويل الجماعات الاقتصادية الإقليمية. وفي حين أن هذه الجماعات في أفريقيا، بدءاً بالاتحاد الأفريقي وانتهاءً بالمنظمات الإقليمية الفرعية، تعتمد إلى حد كبير على تمويل المانحين (الذي مثل ٦٧ في المائة من ميزانية الاتحاد الأفريقي في عام ٢٠١٥ على سبيل المثال)، فقد أصبحت جماعات اقتصادية إقليمية أخرى معتمدة على ذاتها تماماً، أو كانت كذلك على الدوام (رابطة أمم جنوب شرق آسيا، الاتحاد الأوروبي، مجلس التعاون لدول الخليج العربية، السوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي، رابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي). ويشير ذلك إلى أن الاعتماد على التمويل الخارجي لدعم خطط هجرة اليد العاملة يعوق على ما يبدو، التنسيق والتنفيذ الفعالين على مستوى الأمانة داخل الجماعات الإقليمية، في

حين يرجح أن يكون للدول الأعضاء في الأقاليم التي لديها فوائض في الميزانية وزارات مختصة، لا سيما وزارتا العمل والشؤون الداخلية، تتمتع بالقدرة على تعميم الخطط الإقليمية وتنفيذها على نحو فعال.

الجدول ٤-١: الإجراءات التي تتبعها الجماعات الاقتصادية الإقليمية في النهوض بنظم الهجرة والحراك داخل الأقاليم (بدءاً من تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٦)

نوع نظام الهجرة والحراك المتبع داخل الأقاليم	المطبقة والعملية	التي يجري تطويرها	المبادئ المعتمدة
حرية التنقل على أساس الرفع التدريجي للحواجز التي تعوق حركة التنقل والإقامة والاستقرار	الاتحاد الأوروبي، السوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي	الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، جماعة شرق أفريقيا	الاتحاد الأفريقي، السوق المشتركة لشرق أفريقيا، جماعة دول الأنديز، الجماعة الاقتصادية لدول وسط أفريقيا، الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية، اتحاد أمم أمريكا الجنوبية
تسهيل حراك فئات محددة من العمال		رابطة أمم جنوب شرق آسيا، مجلس التعاون لدول الخليج العربية	الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي، الجماعة الكاريبية
تبادل التأثيرات من أجل الحراك قصير الأجل وتبادل المعلومات		رابطة التعاون الاقتصادي لآسيا والمحيط الهادئ	جماعة دول الساحل والصحراء، اتحاد المغرب العربي
حماية العمال المنتمين إلى الجماعات الاقتصادية الإقليمية، الذين يعملون خارج هذه الجماعات		رابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي	

٢-٤ التحديات المطروحة في الإدارة الإقليمية لهجرة وحراك اليد العاملة والاستجابات لها

١١٨. بالرغم من أن الجماعات الاقتصادية الإقليمية لا تزال تواجه تحديات عديدة مرتبطة بالتوترات السياسية والمجتمعية، وفي بعض الأحيان، القدرات المالية والبشرية المحدودة التي تعوق تنميتها، فقد أصبحت بالتأكيد جهات فاعلة بارزة في إدارة هجرة اليد العاملة. وتتسم العلاقة بين المستويين الوطني والإقليمي بأهمية بالغة في بناء استراتيجيات التدخل: تشكل العملية الإقليمية من حين إلى آخر، أداة يمكن من خلالها تسريع العمليات الوطنية وتنسيقها، كما هي الحال مثلاً بالنسبة إلى أطر المؤهلات الإقليمية التي يمكن أن تساعد البلدان التي لا تتمتع بأطر وطنية (من قبيل إطار المؤهلات الإقليمية للجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي)؛ وفي حالات أخرى، ستعطي مجموعة من النظم القوية القدرة على إحراز النجاح على المستوى الوطني زخماً لمجموعة دون إقليمية أوسع نطاقاً في استحداث "تحالفات الراغبين" (كما هي الحال مثلاً بالنسبة إلى الأرجنتين والبرازيل وشيلي وأوروغواي، في إطار السوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي، بشأن توسيع نطاق الضمان الاجتماعي).

١-٢-٤ تحسين جمع البيانات لوضع السياسات على المستويين الإقليمي والوطني

١١٩. لكي تنجح هجرة اليد العاملة وحراكها داخل الجماعات الاقتصادية الإقليمية، من الضروري للغاية تنسيق البيانات. وتعتبر الجماعة الاقتصادية الإقليمية مقياساً مناسباً ومعقولاً على وجه الخصوص لعملية التنسيق، نظراً لأوجه التشابه القائمة في أغلب الأحيان بين الدول الأعضاء في أساليب جمع الإحصاءات ووجود اهتمام بمؤشرات محددة. غير أن التردد في تقاسم بيانات مراقبة الحدود والتفاوتات في الموارد وتواتر آليات تنسيق الدراسات الاستقصائية والإحصاءات، لا تزال تشكل عقبات رئيسية أمام تحقيق تكامل أفضل. ومع ذلك، فقد أحرزت بعض الجماعات الاقتصادية الإقليمية تقدماً كبيراً في تحقيق التنسيق اللازم.

١٢٠. ومن أبرز الأمثلة في هذا المجال، قاعدة البيانات الدولية لإحصاءات هجرة اليد العاملة في رابطة أمم جنوب شرق آسيا، وهي تمثل أحد الجوانب المشرقة لأنشطة منظمة العمل الدولية الثلاثية من أجل حماية حقوق العمال

المهاجرين في إطار مشروع إقليم رابطة أمم جنوب شرق آسيا (مشروع TRIANGLE الخاص برابطة أمم جنوب شرق آسيا). وقاعدة البيانات هذه هي الأولى من نوعها في الإقليم، وقد استُنسخت في الدول العربية^٨. وهي تضم البيانات الحكومية الرسمية المستقاة من مجموعة من المصادر الإحصائية بشأن أعداد العمال المهاجرين وتدفعاتهم داخل الإقليم، وكذلك بشأن رعايا بلدان مختلفة يعيشون أو يعملون في الخارج. وتسد قاعدة البيانات هذه فجوة مهمة في المعارف، باستحداث أداة بحثية قوية تسمح لصانعي السياسات وغيرهم بوضع مواصفات القوى العاملة الدولية المهاجرة ورصدها في الإقليم^٩.

١٢١. ومن الأمثلة الأخرى على ذلك، قيام الدول الأعضاء في الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي بتنسيق نماذج هجرة اليد العاملة على كافة مستويات الدراسات الاستقصائية للقوى العاملة وتدريب موظفي الإحصاءات الوطنيين من جميع الدول الأعضاء، البالغ عددها ١٥ دولة عضواً، على إعداد تقارير موحدة في إطار خطة عمل الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي بشأن هجرة اليد العاملة للفترة ٢٠١٣-٢٠١٥، التي سيستمر العمل بها في خطة العمل للفترة ٢٠١٦-٢٠١٩^{١٠}.

١٢٢. ويمكن تعزيز المساعدة التي تقدمها منظمة العمل الدولية إلى الجماعات الاقتصادية الإقليمية من خلال توفير الإحصاءات والموارد على نحو أكثر انتظاماً في قاعدتي البيانات ILOSTAT و NORMLEX وتصنيفها في إطار الجماعات الاقتصادية الإقليمية. بالإضافة إلى ذلك، من الممكن استثارة وعي الهيئات المكونة وموظفي الأمانة على مستوى الجماعات الاقتصادية الإقليمية على نحو أكثر انتظاماً لضمان التعريف بصكوك منظمة العمل الدولية بالإضافة إلى إدارات العمل الوطنية.

١٢٣. وتعتبر البيانات الكمية والنوعية على السواء مهمة لصنع السياسات. وفي هذا الصدد، اختارت الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا سلسلة من الدراسات والأدلة الهادفة بشأن مسائل من قبيل تنفيذ البروتوكولات القائمة وإنشاء نظم معلومات سوق العمل وتنسيق الضمان الاجتماعي وتوفير الحماية الفعالة للعمال المهاجرين وتنسيق السياسات من أجل تعزيز عملياتها في مجال التكامل الإقليمي. ودعمت منظمة العمل الدولية هذه الجهود من خلال مشاركتها في البرنامج المشترك لحرية تنقل الأشخاص والهجرة في غرب أفريقيا (٢٠١٣-٢٠١٨)، الذي تموله المفوضية الأوروبية.

٢-٢-٤ حماية حقوق العمال المهاجرين، بما في ذلك المبادئ والحقوق الأساسية في العمل

١٢٤. لا تزال عمليات التنفيذ في مجال حماية حقوق العمال المهاجرين محدودة للغاية. ومع ذلك، فإن بعض التطورات تبعث على التفاؤل. وينص الإعلان المتعلق بحماية وتعزيز حقوق العمال المهاجرين، الذي وقعه قادة رابطة أمم جنوب شرق آسيا في عام ٢٠٠٧، على جملة أمور من بينها توفير ظروف عيش وعمل لائقة وحماية العمالة بالنسبة إلى العمال المهاجرين في إقليم رابطة أمم جنوب شرق آسيا. والتزمت الرابطة بالتفاوض على وضع صك لتنفيذ هذا الإعلان بحلول نيسان/أبريل ٢٠١٧. ودعمت منظمة العمل الدولية الجهود التي بذلتها الرابطة في هذا المجال. وقد ركز مشروع منظمة العمل الدولية TRIANGLE الخاص برابطة أمم جنوب شرق آسيا (٢٠١٢-٢٠١٦)، بالاستناد إلى أنشطته على الصعيد الإقليمي، على دعم الرابطة في الحد من استغلال العمال المهاجرين في الإقليم من خلال زيادة الهجرة النظامية والأمن وتحسين حماية العمل. وهو يهدف إلى جعل النهج الإقليمية أكثر فعالية وإلى تعزيز قدرات المؤسسات في الرابطة. وينطوي مشروع آخران، ويتعلق الأمر بالمرحلة الثانية لمشروع TRIANGLE (٢٠١٧-٢٠٢٠) ومشروع TRIANGLE الثاني (٢٠١٦-٢٠٢٦)، على أهداف متكاملة وتربطهما نظرية إقليمية مشتركة للتغيير^{١١}.

^٨ شبكة الهجرة والحكومات (MAGNET)، التي تحتضنها حالياً قاعدة البيانات الإحصائية في منظمة العمل الدولية ILOSTAT.

^٩ يمكن النفاذ إلى قاعدة البيانات الدولية لإحصاءات هجرة اليد العاملة التابعة لرابطة أمم جنوب شرق آسيا والمواد المصاحبة لها، مثل الدليل والتقارير التحليلية، من شبكة آسيا والمحيط الهادئ للهجرة على الموقع الإلكتروني التالي: <http://apmigration.ilo.org/asean-labour-migration-statistics>.

^{١٠} انظر:

ILO: Report on SADC Capacity-Building Workshop on Work Statistics (19th ICLS Resolution) and Labour Migration Statistics, 15–19 December 2014, Johannesburg.

^{١١} ستنفذ المرحلة الثانية من مشروع TRIANGLE الخاص برابطة أمم جنوب شرق آسيا، اعتباراً من ٢٠١٧-٢٠٢٠، وتموله كندا. ومشروع TRIANGLE الثاني سيبدأ اعتباراً من ٢٠١٦-٢٠٢٦ وتموله أستراليا. على الرابط:

http://www.ilo.org/asia/whatwedo/projects/WCMS_428584/lang--en/index.htm.

للإطلاع على عدة أمثلة ملموسة على النتائج بالنسبة للحماية، انظر مشروع TRIANGLE لدول إقليم منطقة الميكونغ الكبرى (٢٠١٠-٢٠١٥) على الرابط: http://www.ilo.org/asia/whatwedo/projects/WCMS_304802/lang--en/index.htm.

١٢٥. وفي بعض الأحيان، ترتبط المسائل ذات الصلة بالحماية إلى حد كبير ببعض المهن والفئات من العمال، التي قد يكون من المفيد أن تشهد وضع نهج للممرات في إطار الجماعات الاقتصادية الإقليمية. وقد اعتمد برنامج منظمة العمل الدولية للعمل العالمي بشأن العمال المنزليين المهاجرين (٢٠١٣-٢٠١٦) نهجاً إبداعياً من خلال الجمع بين معايير الحماية ونهج ممر الهجرة. وثُج البرنامج بتنظيم منتدى أقاليمي ثلاثي لتقاسم المعارف بشأن الممارسات الجيدة والدروس المستفادة في مجال تعزيز التعاون والشراقات على الصعيد الدولي من أجل تحقيق برنامج للهجرة العادلة لصالح لعمال المنزليين المهاجرين في أفريقيا والدول العربية وآسيا. وعُقد هذا المنتدى في مدغشقر في أيار/ مايو ٢٠١٦ (انظر الفصل ٣)^{١٢}.

١٢٦. وتتصدى بلدان مجلس التعاون لدول الخليج العربية أيضاً لأحد نماذج هجرة وحراك اليد العاملة التي تعرضت للانتقاد، وإن كانت تقدّمية إلى حد ما من حيث اجتذاب العمال، لعدم تصديها لظروف العمل غير المقبولة التي يواجهها العديد من المهاجرين. ومع ذلك، فقد حدثت بعض التغييرات. ففي عام ٢٠١٤، اعتمد اللقاء الوزاري التشاوري الثالث لحوار أبو ظبي بين بلدان المنشأ الآسيوية وبلدان المقصد العربية إعلان الكويت الذي يُشير إلى برنامج الهجرة العادلة لمنظمة العمل الدولية وأهمية التوظيف العادل. وأوصى الاجتماع الرابع لكبار مسؤولي حوار أبو ظبي في أيار/ مايو ٢٠١٦ بأن تتناول المشاورة الوزارية الرابعة المقبلة التعاون الثنائي ومتعدد الأطراف بشأن تنمية المهارات واعتمادها والاعتراف بها والاستعانة بالاعتراف بالمهارات المهنية في وضع سياسات نموذجية فيما يتعلق بالدخول والحراك. بالإضافة إلى ذلك، يركز مشروع منظمة العمل الدولية بشأن الهجرة الإقليمية العادلة في الشرق الأوسط (٢٠١٦-٢٠١٨) على محنة أشد العمال استضعافاً، أي الذين يعملون في العمل المنزلي أو أعمال البناء. ويهدف المشروع إلى تشجيع إدخال تغييرات على السياسات تسترشد بالبحوث القائمة على البيانات ودعم تحسين عملية تنفيذ القوانين والسياسات والتصدي للتصرفات التمييزية تجاه العمال المهاجرين.

١٢٧. كذلك، اضطلعت الهيئات المكونة في منظمة العمل الدولية بوضع أدوات لحماية العمال المهاجرين. وتشمل هذه الأدوات استخدام الاتفاق النموذجي النقابي متعدد الأطراف الصادر عن مكتب الأنشطة الخاصة بالعمال والاتحاد الدولي لنقابات العمال^{١٣} ودليل للنقابيين بشأن حماية العمال المهاجرين^{١٤} في وضع خطة العمل للفترة ٢٠١٥-٢٠١٩ بشأن الحماية التي توفرها لجنة نقابات المحيط الهندي للعمال المهاجرين، وهي منتدى إقليمي فرعي لنقابات العمال. ومن الأمثلة الأخرى وضع دليل لصالح نقابات العمال في إطار مشروع TRIANGLE الخاص برابطة أمم جنوب شرق آسيا^{١٥}.

٣-٢-٤ مواءمة مهارات العمال المهاجرين ومؤهلاتهم مع الوظائف المتاحة عبر الحدود

١٢٨. إن الاعتراف بالمهارات والمؤهلات ومواءمتها مع المهن المناسبة أمر أساسي للحراك الفعال للعمال المهاجرين داخل الأقاليم، وقد احتل مكانة بارزة على جدول أعمال العديد من الجماعات الاقتصادية الإقليمية. ولا تزال هناك عقبات كبيرة بسبب اختلاف نظم التعليم والتقاليد على المستوى الوطني، ويوجد في الوقت نفسه أيضاً تركيز مفرط على المهارات الأكاديمية الرسمية، الأمر الذي يُلحق ضرراً بالعمال المهاجرين ذوي الخبرة المهنية والحرفية. ويبقى تنسيق عمليات الاعتراف بالمهارات على المستويين الإقليمي الفرعي أو الإقليمي تحدياً قائماً.

١٢٩. ونظراً إلى أن العمال ذوي المهارات المتدنية غالباً ما يعانون من الإهمال في النماذج الرسمية لإطار المؤهلات، فإن ثمة حاجة إلى وضع "أدوات للترجمة" معترف بها إقليمياً تتيح سهولة تقييم المهارات بغض النظر عن المؤهلات التي يتمتع بها العمال المهاجرون. وهذا هو المبدأ الذي تقوم عليه معايير الكفاءات النموذجية الإقليمية لآسيا والمحيط الهادئ، التي لا تحدد مستويات المؤهلات، بل تحدد كفاءات مجموعة في تكتلات منطقية

^{١٢} يمكن الاطلاع على نتائج برنامج العمل العالمي على الموقع التالي:

http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/events-training/WCMS_454724/lang--en/index.htm.

^{١٣} انظر الفصل ٣، الإطار ٣-٤.

^{١٤} انظر:

ILO: *In search of Decent Work – Migrant workers' rights: A manual for trade unionists*, ILO-ACTRAV, Geneva, 2008.

^{١٥} انظر:

ILO: *Good practices on the role of trade unions in protecting and promoting migrant workers' rights in Asia, RO–Asia and the Pacific*, Bangkok, 2014.

يمكن ترجمتها إلى نظام التصنيف المتبع في كل بلد حسب مقتضى الحال. ومن المحتمل أن تساعد آخر تلك الأدلة، فيما يخص العمل المنزلي،^{١٦} أكثر من ٢٠ مليون عامل منزلي في آسيا والمحيط الهادئ.

١٣٠. وفي كانون الثاني/يناير ٢٠١٥، أصبحت السوق المشتركة لمجلس التعاون لدول الخليج العربية أكثر اندماجاً للسماح بالمساواة الكاملة بين مواطني المجلس فيما يتعلق بالعمالة والتأمين الاجتماعي والتغطية التقاعدية. كما أن العمل جارٍ على قدم وساق من أجل تحقيق قابلية تبادل المؤهلات المهنية. ومع ذلك، فإن المواطنين من خارج مجلس التعاون لدول الخليج العربية لا يشكلون (حتى الآن) جزءاً من هذه الجهود المبذولة. وقد صُمم مشروع مشترك بين المنظمة الدولية للهجرة ومنظمة العمل الدولية بشأن تعزيز الاعتراف بالمهارات والحد من استضعاف عمال البناء السريالانكيين في بلدان مختارة من مجلس التعاون لدول الخليج العربية، بهدف تعزيز مهارات هؤلاء المغتربين من العمال المهاجرين في جميع أنحاء الإقليم. ويجري حالياً تنفيذ هذا المشروع في الإمارات العربية المتحدة.

٤-٢-٤ تعزيز الحماية الاجتماعية، بما في ذلك من خلال تنسيق حقوق وإعانات الضمان الاجتماعي

١٣١. بالرغم من أن العمال المهاجرين يُسهمون في نظام الضمان الاجتماعي في بلدانهم الأصلية أو بلدان مقصدهم، فإنهم غالباً ما يتمتعون بإعانات قليلة، إن وجدت، بسبب عدم وجود تنسيق للضمان الاجتماعي في غياب اتفاقات ثنائية ومتعددة الأطراف، مما قد يحول دون حصولهم على إعانات بموجب نُظم أي من البلدان التي عملوا فيها.

١٣٢. ويعتبر النطاق الإقليمي مستوى مناسباً للغاية لتحسين التنسيق واستحداث معايير ولوائح مشتركة وتعزيز التضامن وحماية العمال المهاجرين. ومن الميزات المهمة للاتفاقات متعددة الأطراف على الاتفاقات الثنائية (المدرسة في الفصل ٣) أن الأحكام نفسها تنطبق على جميع العمال المهاجرين، بصرف النظر عن بلدانهم الأصلي، في المنطقة المشمولة بالاتفاق.

١٣٣. وسُجل التقدم المحرز في اعتماد أطر متعددة الأطراف على الصعيدين الإقليمي والأقليمي، في جميع الأقاليم وتلقت معظمها دعماً من منظمة العمل الدولية (الإطار ٤-١). غير أن التنفيذ المتناسق لا يزال يمثل تحدياً كبيراً، وثمة حاجة إلى مزيد من الدعم لتعزيز القدرات.

الإطار ٤-١ أمثلة على اتفاقات الضمان الاجتماعي الإقليمية التي تلقت دعم منظمة العمل الدولية وخبرتها التقنية

- لوائح الاتحاد الأوروبي بشأن تنسيق نُظم الضمان الاجتماعي (الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي وآيسلندا وليشتنشتاين والنرويج وسويسرا).
- إعلان رابطة أمم جنوب شرق آسيا بشأن تعزيز الحماية الاجتماعية.
- الاتفاق الإيبيري الأمريكي متعدد الأطراف بشأن الضمان الاجتماعي (الذي وقعه ١٢ بلداً من أمريكا اللاتينية والبرتغال وإسبانيا).
- مقترح جماعة دول الأنديز بشأن وضع الأنديز من حيث الهجرة.
- اتفاق الجماعة الكاريبية بشأن الضمان الاجتماعي (١٣ بلداً من منطقة الكاريبي).
- الاتفاق متعدد الأطراف لمؤتمر البلدان الأفريقية المعني بالرعاية الاجتماعية بشأن الضمان الاجتماعي (١٥ بلداً ناطقاً بالفرنسية في أفريقيا الغربية والوسطى والمحيط الهندي).
- الاتفاقية العامة للجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا بشأن الضمان الاجتماعي (تمكّن المهاجرين المتقاعدين والعمال المهاجرين الذين عملوا في إحدى الدول الأعضاء في الجماعة من ممارسة حقهم في الضمان الاجتماعي في بلدانهم الأصلية).
- الاتفاق متعدد الأطراف للسوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي بشأن الضمان الاجتماعي.

^{١٦} انظر: ILO: Domestic Work, Regional Model Competency Standards Series, Geneva, 2015.

٥-٢-٤ دور الحوار الاجتماعي في حراك اليد العاملة على الصعيد الإقليمي

١٣٤. يختلف تاريخ العلاقة القائمة بين هجرة اليد العاملة والحوار الاجتماعي كثيراً باختلاف البلدان. وتشمل التحديات المطروحة أمام الحوار الاجتماعي بشأن مسائل هجرة اليد العاملة، غياب أي تقليد ثلاثي بين وزارتي الداخلية والشؤون الخارجية، اللتين لا تزالان مسؤولتين عن إدارة الهجرة في العديد من البلدان، ووجود عوائق أمام الحرية النقابية وحقوق التنظيم والمفاوضة الجماعية بالنسبة إلى العمال المحليين والعمال المهاجرين على السواء. وقد اتسمت إدارة هجرة اليد العاملة عموماً بالافتقار إلى الحوار الاجتماعي^{١٧}.

١٣٥. وينبغي النظر إلى عملية التوحيد الجارية لنظم هجرة اليد العاملة داخل الجماعات الاقتصادية الإقليمية باعتبارها فرصة لترسيخ مبادئ الحوار الاجتماعي الثلاثي في عمليات إدارة هجرة اليد العاملة التي تتطلب دعماً من خلال بناء قدرات المؤسسات والشركاء الاجتماعيين المعنيين.

١٣٦. وفي حين لا تزال هناك تحديات تواجه تحسين الحوار الاجتماعي بشأن مسائل هجرة اليد العاملة، فقد تحققت عدة إنجازات جوهرية في العديد من الجماعات الاقتصادية الإقليمية (الجدول ٢-٤).

الجدول ٢-٤: الحوار الاجتماعي في الجماعات الاقتصادية الإقليمية

الجماعة الاقتصادية الإقليمية	التدابير المعتمدة
رابطة أمم جنوب شرق آسيا	يعتبر منتدى رابطة أمم جنوب شرق آسيا بشأن اليد العاملة المهاجرة مثلاً جيداً على الحوار الاجتماعي الثلاثي المبتنئ والعملية بشأن مسائل هجرة اليد العاملة. وقد حظي تنظيمه بدعم مشروع منظمة العمل الدولية I TRIANGLE الخاص برابطة أمم جنوب شرق آسيا، الذي اعتمد نهجاً ثلاثياً منذ البداية لدعم عدة اجتماعات تقنية ثلاثية للرابطة. وستستمر هذه الجهود في إطار مشروع منظمة العمل الدولية II TRIANGLE الخاص برابطة أمم جنوب شرق آسيا.
جماعة دول الأنديز والسوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي	يوجد لدى جماعة دول الأنديز والسوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي على السواء هيكل ثلاثية داخلية تتولى طرح مسائل هجرة اليد العاملة على نحو منظم أو تُكرس بالكامل لإدارة هجرة اليد العاملة، مثل صك الأنديز بشأن هجرة اليد العاملة في جماعة دول الأنديز أو الفريق التقني الفرعي رقم ١٠ التابع للسوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي.
الجماعة الكاريبية	وقعت مجالس أصحاب العمل ومجالس العمال، في الجماعة الكاريبية، مذكرة تفاهم من أجل تسهيل مزاولة الأعمال وتنقل العمال من خلال تشريعات منسقة.
الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا	في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠، اعتمدت الدول الأعضاء في الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا مشروع القانون التكميلي الذي أنشئ بموجبه منتدى الحوار الاجتماعي التابع للجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، والذي أضفى الصبغة الرسمية على هذه الهيئة التي تدعمها منظمة العمل الدولية.
الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي	يعمل قطاع العمالة والعمل التابع للجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي بطريقة ثلاثية: إن خطة عمل الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي بشأن هجرة اليد العاملة (٢٠١٦-٢٠١٩) والإطار السياسي الخاص بالجماعة فيما يتعلق بهجرة اليد العاملة المعتمد في عام ٢٠١٤، إنما هما ثمرة المناقشات والمفاوضات "الثلاثية وأكثر" التي تدعمها منظمة العمل الدولية.

٦-٢-٤ تكيف منظمة العمل الدولية مع تحديات التكامل الإقليمي

١٣٧. يتحدد نهج منظمة العمل الدولية إزاء المساعدة الإنمائية في ميدان هجرة اليد العاملة على أساس معاييرها وأطرها المرجعية وأولوياتها. وقد صممت هذه العناصر في الغالب لأغراض التدخلات على الصعيد الوطني. لذا، اضطرت منظمة العمل الدولية إلى تكييفها استجابة لمتطلبات التعاون الإنمائي المتنامية للجماعات الاقتصادية الإقليمية.

^{١٧} انظر:

ILO: *International cooperation and social dialogue for well-governed national and international labour migration and regional mobility*, background paper for the ILO Tripartite Technical Meeting on Labour Migration, Geneva, 4-8 November 2013 (unpublished).

معايير العمل الدولية

١٣٨. ظلت معايير العمل الدولية أداة أساسية لتحقيق التناسق والانسجام بين التشريعات والأطر التوجيهية على المستويين الوطني والإقليمي. وفي حين أن ذلك لم يفض بالضرورة إلى ارتفاع معدلات التصديق على اتفاقيتي منظمة العمل الدولية رقم ٩٧ ورقم ١٤٣، فإن الإشارات إليهما وإلى الاتفاقيات والتوصيات ذات الصلة (من قبيل الاتفاقيتين رقم ١٨١ ورقم ١٨٩ والتوصيتين رقم ٨٦ ورقم ١٥١) كقانون نموذجي يوفر معياراً مرجعياً للقوانين الوطنية ويدعم الأحكام القضائية ورفع الدعاوى، شكلت باستمرار أساساً لإعداد برامج هجرة اليد العاملة في الجماعات الاقتصادية الإقليمية. وعلى سبيل المثال، فإن الإطار السياسي الخاص بالجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي فيما يتعلق بهجرة اليد العاملة، المعتمد في عام ٢٠١٤، والاتفاقية العامة للجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا بشأن الضمان الاجتماعي لعام ٢٠١٢ وإعلان رابطة أمم جنوب شرق آسيا لعام ٢٠٠٧ بشأن حماية وتعزيز حقوق العمال المهاجرين وصك جماعة دول الأنديز من أجل السلامة والصحة في العمل، تستند جميعها مباشرة إلى اتفاقيات وتوصيات منظمة العمل الدولية المتعلقة بالهجرة.

١٣٩. وتنتج الأهمية المستمرة لمعايير العمل الدولية أيضاً في ما يلي: التصديقات الأخيرة على الصكوك الجديدة من قبيل اتفاقية العمال المنزليين، ٢٠١١ (رقم ١٨٩)، في أمريكا اللاتينية وأفريقيا وآسيا؛ إدراج عمليات التصديق فيما يتعلق بالاتفاقيتين رقم ٩٧ ورقم ١٤٣ على جدول أعمال العديد من الجماعات الاقتصادية الإقليمية، لا سيما في أفريقيا (مثل برنامج الاتحاد الأفريقي المشترك بشأن هجرة اليد العاملة)؛ الإشارة إلى معايير منظمة العمل الدولية مثل التوصية رقم ٨٦ واتفاق العمل الثنائي النموذجي المرفق بها (انظر الفصل ٤) كأداة مرجعية في المبادئ التوجيهية الإقليمية^{١٨}. بالإضافة إلى ذلك، كانت هناك العديد من المناقشات والأنشطة التدريبية التي تولت تنسيقها منظمة العمل الدولية وغيرها من المنظمات، مستعينة بأدوات ومعايير منظمة العمل الدولية بوصفها مواد تعليمية^{١٩}.

التعاون الإنمائي والاستراتيجيات الإقليمية بشأن هجرة اليد العاملة

١٤٠. بالإضافة إلى مشاريع التعاون الإنمائي (الإطار ٤-٢)، وضعت منظمة العمل الدولية استراتيجيات إقليمية بشأن هجرة اليد العاملة تستند إلى الأولويات السياسية التي حددتها الهيئات المكونة في الاجتماعات الإقليمية لمنظمة العمل الدولية. وعلى سبيل المثال، حدد الاجتماع الإقليمي السادس عشر لآسيا والمحيط الهادئ، المعقد في بالي في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٦، تعزيز سياسات هجرة اليد العاملة بالاستناد إلى معايير العمل الدولية ذات الصلة على أنه أولوية بالنسبة إلى السياسات والإجراءات الوطنية^{٢٠}. وتعمم هذه الاستراتيجيات من خلال المكاتب الإقليمية لمنظمة العمل الدولية والفرق المعنية بالعمل اللائق بدعم تقني من فرع هجرة اليد العاملة. وقد أدى الظهور السريع لشركاء إقليميين متعددين وجماعات اقتصادية إقليمية وشركاء اجتماعيين إقليميين إلى زيادة عدد طلبات التدخل ووسعت نطاقها. وجرى تحسين الهيكل الميداني لمنظمة العمل الدولية بغية الاستفادة إلى أقصى حد من الموارد المتاحة والسماح بتقديم المساعدة على المستويين الوطني والإقليمي أو الإقليمي الفرعي.

^{١٨} انظر:

IOM: *Regional Guidelines for the Development of Bilateral Labour Agreements in the Southern African Development Community*, Geneva, 2016.

^{١٩} من الأمثلة الحديثة على ذلك:

ILO-ACTRAV: *Trade Union Manual on Export Processing Zones*, Geneva, 2014; ILO: *Achieving decent work for domestic workers: An organizer's manual to promote ILO Convention No. 189 and build domestic workers' power*, Geneva, 2012.

^{٢٠} مكتب العمل الدولي: *إعلان بالي*، الذي اعتمد في الاجتماع الإقليمي السادس عشر لآسيا والمحيط الهادئ في بالي، إندونيسيا، في ٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٦، الفقرة ٨. انظر أيضاً، إعلان أديس أبابا الصادر عن الاجتماع الإقليمي الأفريقي الثالث عشر لمنظمة العمل الدولية في عام ٢٠١٥، والذي حدد كأولوية في مجال السياسة العامة على مستوى القارة "تعزيز الإدارة السديدة لهجرة اليد العاملة على الصعيد الوطني والإقليمي الفرعي والإقليمي والدولي، ووضع سياسات تراعي احتياجات سوق العمل"، بالاستناد إلى معايير العمل الدولية وبما يتفق مع إطار منظمة العمل الدولية متعدد الأطراف بشأن هجرة اليد العاملة، الوثيقة AFRM.13/D.8، الفقرة ١٣(ل).

الإطار ٢-٤

أمثلة على مشاريع التعاون الإنمائي لتعزيز الروابط بين
الجماعات الاقتصادية الإقليمية والدول الأعضاء

ركزت مشاريع التعاون الإنمائي التي تدعمها منظمة العمل الدولية على عدة أبعاد رئيسية لإدارة هجرة اليد العاملة، على مستوى الجماعة الاقتصادية الإقليمية والمستوى الوطني، مما عزز تماسك إطار الجماعات الاقتصادية الإقليمية أو قدرة الدول الأعضاء في الجماعات على الامتثال للأطر القائمة. وقد شكلت محور اهتمام كبير للعمل الذي تضطلع به منظمة العمل الدولية بالتعاون مع المنظمات الدولية الأخرى في مجال المساعدة التقنية. وفيما يلي بعض أحدث الأمثلة على ذلك:

- البرنامج المشترك بشأن هجرة اليد العاملة، الذي تقوم مفوضية الاتحاد الأفريقي بتنسيقه، بدعم من منظمة العمل الدولية والمنظمة الدولية للهجرة واللجنة الاقتصادية لأفريقيا التابعة للأمم المتحدة (مرحلة تعبئة الموارد)؛
- دعم حرية تنقل الأشخاص والهجرة في برنامج غرب أفريقيا، الذي تموله المفوضية الأوروبية وتنسقه الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، بدعم من المنظمة الدولية للهجرة والمركز الدولي لوضع سياسات الهجرة ومنظمة العمل الدولية (٢٠١٣-٢٠١٨)؛
- دعم منتدى رابطة جنوب شرق آسيا بشأن اليد العاملة المهاجرة، بمشاركة منظمة العمل الدولية والمنظمة الدولية للهجرة وهيئة الأمم المتحدة للمرأة؛
- وضع وتنفيذ خطة عمل رابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي بشأن هجرة اليد العاملة، بدعم من منظمة العمل الدولية والمنظمة الدولية للهجرة.

١٤١. وبغية إرشاد تدخلات منظمة العمل الدولية وتنظيمها الداخلي، تجري عمليات تشخيصية إقليمية داخلية على فترات منتظمة. وقد صدر تكليف في عام ٢٠١٢ بإعداد تشخيص واستراتيجية لأنشطة هجرة اليد العاملة في إقليم أفريقيا^{٢١}. وأعدت المكاتب الإقليمية لمنظمة العمل الدولية في آسيا والمحيط الهادئ وأمريكا اللاتينية والكاريبي تقارير بشأن الوضع القائم وخططاً استراتيجية لفترة السنتين ٢٠١٦-٢٠١٧، في حين ازدادت الموارد البشرية لمنظمة العمل الدولية المخصصة للدعم التقني المقدم في مجال هجرة اليد العاملة من اختصاصي إقليمي واحد في عام ٢٠١٢ إلى خمسة اختصاصيين في عام ٢٠١٦ (في أمريكا اللاتينية وآسيا والدول العربية).

١٤٢. كذلك، قامت منظمة العمل الدولية في الآونة الأخيرة بتوسيع نطاق مبدأ برامجها للعمل اللائق، المضطلع بها في الأصل على المستوى الوطني فقط، ليشمل الأقاليم الفرعية. وحددت هذه الخطط الأولويات المتفق عليها بصورة متبادلة على مدى دورات من أربع إلى خمس سنوات. وفي حين لم يتعد عدد البرامج الإقليمية الفرعية للعمل اللائق حتى الآن ثلاثة برامج، فإن اثنين منها، في جماعة شرق أفريقيا (٢٠١٠-٢٠١٥) والجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي (٢٠١٣-٢٠١٩)، يتضمنان مكونات قوية بشأن هجرة اليد العاملة ضمن أولوياتهما.

٣-٤ الجماعات الاقتصادية الإقليمية وعمليات التشاور الإقليمية بشأن ترتيبات الهجرة والتجارة التي تتضمن مكونات حراك اليد العاملة

١٤٣. بالإضافة إلى تزايد نظم هجرة اليد العاملة الموحدة داخل الجماعات الاقتصادية الإقليمية، ينبغي أيضاً مراعاة عمليتين على الأقل عند رسم معالم الإدارة الحالية لهجرة اليد العاملة على المستوى الإقليمي. وتتناول أولاهما دور عمليات التشاور الحكومية الدولية على المستوى الإقليمي، التي أسهمت في الحوارات الإقليمية بشأن مسائل هجرة اليد العاملة على مدى عقود. وتتناول ثانيتهما ظهور نظام موازن لحماية اليد العاملة في اتفاقات التجارة الدولية والعواقب المترتبة على معاملة العمال المهاجرين، التي يمكن ملاحظتها بالفعل.

^{٢١} انظر:

A. Segatti and Z. Jinnah: *Diagnostic Exercise for an ILO Strategy on Labour Migration in Africa*, African Centre for Migration & Society, Johannesburg, 2014.

^{٢٢} انظر:

ILO: *La migración laboral en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, estrategia y líneas de trabajo de la OIT en la región* [Labour migration in Latin America and the Caribbean: Diagnosis, strategy and lines of work of the ILO], RO-Latin America and the Caribbean, Lima, 2016; ILO: *Labour Migration in Asia and the Pacific: Office Strategy Paper for 2016-17*, Bangkok, RO-Asia and the Pacific, 2016 (unpublished).

عمليات التشاور الإقليمية بشأن الهجرة: دروس للمساعدة التقنية

١٤٤. حظيت عمليات التشاور الإقليمية، المعرفة على أنها "منتديات محصورة للنقاش وتبادل المعلومات من أجل الدول المهمة لتعزيز التعاون في ميدان الهجرة"،^{٢٣} باهتمام مستمر منذ ظهورها في منتصف الثمانينات وأوائل التسعينات.

١٤٥. وعمليات التشاور الإقليمية ليست بديلاً عن منظمات التكامل الإقليمي القائمة ولا تكرر أياً لها، وتضطلع بدور مختلف عن دور المنظمات الرسمية القائمة.^{٢٤} ودورها بالأحرى هو دور لبناء التوافق بين ثقافات تنظيمية متباينة جداً (في أغلب الأحيان بين وزارتي الأمن والعمل).^{٢٥}

١٤٦. وتتمتع عمليات التشاور الإقليمية داخل الجماعات الاقتصادية الإقليمية أو الهيئات المماثلة^{٢٦} أو إزاءها، بإمكانات عالية لتوليد اتفاقات إقليمية رسمية بشأن الهجرة (مثلما تؤكد ذلك على ما يبدو، التطورات الأخيرة في الجماعات الاقتصادية لدول غرب أفريقيا فيما يتعلق بالحوار بشأن الهجرة بالنسبة إلى غرب أفريقيا وفي الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي فيما يتعلق بالحوار بشأن الهجرة بالنسبة إلى الجنوب الأفريقي). وعلى غرار ذلك، فإن القدرة على الانتقال من الاتساق بحكم الواقع إلى الاتساق بحكم القانون هي أقوى في الجماعات الاقتصادية الإقليمية التي تركز على التجارة والاستخدام المشترك للموارد البشرية الإقليمية (مثل رابطة أمم جنوب شرق آسيا والمنتدى التابع لها بشأن اليد العاملة المهاجرة).^{٢٧}

١٤٧. وبالنظر إلى وحدة عمليات التشاور الإقليمية في غرضها وتعاونها السياسي وخبرة الإدارات الحكومية بنظيراتها الإقليمية ومجموعة من مهارات التنسيق "الأساسية"، فإن من شأن هذه العمليات أن تكون بمثابة منابر مفيدة لتتویر أطر الإدارة الإقليمية لهجرة اليد العاملة. ولما كانت المنظمة الدولية للهجرة تعمل كأمانة وتنفذ اجتماعات عالمية لعملية التشاور الإقليمية،^{٢٨} فإن بإمكان منظمة العمل الدولية أن تسعى إلى تعزيز تعاونها مع هذه العمليات لضمان مراعاة نهج ومعايير منظمة العمل الدولية بسهولة أكبر، ومساعدة الهيئات المكونة على تحسين مشاركتها.

١٤٨. ولم تُفَضَّ عمليات التشاور الإقليمية حتى الآن بصورة خاصة إلى الحوار الاجتماعي الثلاثي، إذ تهيمن عليها إلى حد كبير المسائل المتعلقة بالإمكانات الإنمائية لتدفقات الهجرة، التي أثبتت في الغالب أهميتها^{٢٩}. غير أنه في حالات أخرى، مثل المشاورات الحكومية الدولية بشأن الهجرة واللجوء واللاجئين وعملية بالي بشأن تهريب الناس والاتجار بالأشخاص وما يتصل بذلك من جرائم عبر وطنية، فإن النماذج المتعلقة بمراقبة الهجرة والأمن هي السائدة. وتختلف المبادئ المرتبطة بنهج منظمة العمل الدولية الثلاثي للحوار الاجتماعي، الذي لا يفترض الشمولية فحسب بل أيضاً المساواة في إبداء الرأي فيما بين الشركاء الثلاثين، عن مبدأ الشمولية الواسعة الموجودة في إطار عمليات التشاور الإقليمية. وهو ما يؤدي في بعض الأحيان إلى وجود اختلافات في التمثيل بين الهياكل الثلاثية (تحت قيادة وزارات العمل، على سبيل المثال) وعمليات التشاور الإقليمية التي لا يتمتع فيها الشركاء الاجتماعيون بالتمثيل (مثلما هي الحال في المشاورات الحكومية الدولية وحوار أبو ظبي) أو لا يحظون

^{٢٣} انظر:

C. Harns: *Regional Inter-State Consultation Mechanisms on Migration: Approaches, Recent Activities and Implications for Global Governance of Migration*, IOM Migration Research Series, No. 45, IOM, Geneva, 2013, p. 19.

^{٢٤} وفقاً لدراسين أجريتا في عامي ٢٠١٠ و٢٠١٣، بتكليف من المنظمة الدولية للهجرة. انظر المرجع نفسه و

R. Hansen: *An Assessment of Principal Regional Consultative Processes on Migration*, IOM Migration Research Series, No. 38, IOM, Geneva, 2010.

^{٢٥} انظر:

F. Channac: "The evolution of international decision-making processes concerning migrations: A comparison between formal and informal multilateral fora", in G. Zincone (ed.): *Immigration Politics: Between Centre and Periphery; National States and the EU*, ECPR Press, Colchester, United Kingdom, 2002.

^{٢٦} من المهم التمييز بين عمليات التشاور الإقليمية القائمة بذاتها، التي تختلف عن منظمات التكامل الإقليمي من حيث تطويرها وتشغيلها، وعمليات التشاور الإقليمية العمودية، المعترف بها كأحدى دعائم منظمات التكامل الإقليمي (من الأمثلة على ذلك السوق المشتركة لشرق وجنوب أفريقيا والهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية)، أو العمليات الرسمية القائمة بين الدول. انظر:

Harns, op. cit., pp. 19, 28–32.

^{٢٧} انظر: ibid., pp. 87–88.

^{٢٨} من أجل الاطلاع على المزيد بشأن دور المنظمة الدولية للهجرة، انظر: <http://www.iom.int/global-rcp-meetings>.

^{٢٩} انظر: Harns, op. cit., p. 87.

بالقدر نفسه من الأهمية التي تحظى بها الكيانات الحكومية. ومن ثم، يمكن لمنظمة العمل الدولية أن تضطلع بدور في المساعدة على تيسير الحوار الاجتماعي في هذه العمليات، لا سيما عند مناقشة المسائل المتصلة بالعمل.

٢-٣-٤ الاتفاقات التجارية وحراك اليد العاملة

١٤٩. حدثت زيادة عامة في أحكام العمل في الاتفاقات التجارية الإقليمية والثنائية، على نحو ما بيّنه تقرير حديث لمنظمة العمل الدولية^{٢٠}. وبالرغم من وجود مجموعة متزايدة من البحوث، فإن الدراسات المتاحة^{٢١} لم تركز مباشرة على أثر هذه الاتفاقات على ظروف عمل العمال المهاجرين. والاستثناء الوحيد هو التقرير الذي صدر مؤخراً عن المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بحقوق الإنسان الواجبة للمهاجرين^{٢٢}.

١٥٠. وينبه التقرير المذكور إلى أن الاتفاقات التجارية تنطوي على احتمال مقاومة أوجه استضعاف المهاجرين ذوي الأجور المتدنية وتؤدي إلى الانتهاك المباشر والممنهج لحقوق الإنسان المكفولة لهم. وفي حين أبرمت معظم الحكومات اتفاقات على مدى العقدين الماضيين تتضمن أحكاماً تتعلق بحقوق الإنسان، فقد أفضى هذا الأمر إلى "تزايد التفسير المتجزأ للمعايير الدولية لحقوق الإنسان، فضلاً عن التطبيق المجحف لترتيبات تنقل الأيدي العاملة وقوانين الهجرة، مما يمثل انتهاكاً فعلياً لحقوق الإنسان للعمال المهاجرين وأسرهم".

١٥١. ويقترح المقرر الخاص صياغة واعتماد إطار عالمي للحراك في الاتفاقات التجارية الثنائية ومتعددة الأطراف من شأنه أن يعزز حماية المهاجرين. ويمكن أن يستند هذا الإطار إلى تدابير الحماية المنصوص عليها في إطار منظمة العمل الدولية متعدد الأطراف بشأن هجرة اليد العاملة لعام ٢٠٠٦ والاتفاق النموذجي الوارد في توصية منظمة العمل الدولية رقم ٨٦ (انظر الفصل ٣)^{٢٣}. ويرى المقرر الخاص أنه لا "[سبيل إلى] التخفيف من حدة اختلال ميزان القوة المتأصل في الاقتصاد العالمي والتركيز غير المتكافئ على الكفاءة الاقتصادية وتحقيق مكاسب قصيرة الأجل على حساب العمالة المهاجرة إلا باتخاذ تدابير فعالة من أجل دمج حقوق الإنسان والاعتبارات التجارية"^{٢٤}. ومن الممكن أن يتم تناول هذه المسألة في إطار المناقشات حول وضع آلية جديدة للإدارة السديدة في الاتفاق العالمي الجديد بشأن الهجرة. وقد ترغب منظمة العمل الدولية في النظر في أفضل السبل للمشاركة في هذه المناقشات.

٤-٤ خاتمة

١٥٢. مما لا شك فيه أن تكامل أسواق العمل قد أحرز تقدماً على الصعيد العالمي، مما أفضى إلى تسهيل هجرة اليد العاملة وحراكها على المستوى الإقليمي، إلى جانب سعي نهج متعددة حالياً إلى تحقيق أهداف شتى في مختلف الأقاليم.

١٥٣. ومن الدروس الرئيسية المستخلصة من عملية التدخل أن المشاريع الوطنية عنصر محوري لدعم الجهود المبذولة على مستوى الجماعة الاقتصادية الإقليمية، وأنه على العكس من ذلك، من غير المرجح أن تُنفذ الأطر

^{٢٠} انظر: ILO: Assessment of labour provisions in trade and investment arrangements, Geneva, 2016, p. 11.

^{٢١} انظر:

S. Lavenex and F. Jurje, in "The Migration-Trade Nexus: Migration Provisions in Trade Agreements", in L.S. Talani and S. McMahon (eds), *Handbook of the International Political Economy of Migration*, Elgar, World Trade Institute, 2016,

تقارن هذه الدراسة النوايا الأولية في إطار الاتفاق العام لمنظمة التجارة العالمية لعام ١٩٩٥ بشأن التجارة في الخدمات بالأحكام الحالية من منظور نظري؛ لا يتطرق تقرير منظمة العمل الدولية بشأن العمل اللائق في سلاسل التوريد العالمية، الفقرتان ١٢٥ و ١٢٦، إلا إلى أحكام العمل في الاتفاقات التجارية الثنائية والإقليمية؛ يُوثق تقرير منظمة العمل الدولية بشأن تقييم أحكام العمل في ترتيبات التجارة والاستثمار، المرجع السابق، أثر أحكام العمل على التجارة وليس على ظروف عمل العمال؛ تركز المذكرة البحثية بعنوان: (Research note: Labour and social policy components in current trade agreements in Asia and the Pacific)، آذار/مارس ٢٠١٥، الصادرة عن مكتب الأنشطة الخاصة بأصحاب العمل في مكتب العمل الدولي، على أثر اتفاقات التجارة الحرة على اعتماد قوانين عمل وطنية غير مستدامة.

^{٢٢} الأمم المتحدة: تقرير المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين بشأن تأثير الاتفاقات التجارية الثنائية والمتعددة الأطراف على حقوق الإنسان للمهاجرين، مجلس حقوق الإنسان، الدورة ٣٢، الوثيقة A/HRC/32/40، ٤ أيار/مايو ٢٠١٦.

^{٢٣} المرجع نفسه، الفقرة ٧٠.

^{٢٤} المرجع نفسه، الفقرة ٩١.

المعتمدة على مستوى الجماعة الاقتصادية الإقليمية على نحو فعال دون وجود إدارات عامة وطنية فعالة وشركاء اجتماعيين أكفاء قادرين على الأخذ بزمام الأمور والاضطلاع بمهام التنسيق وتقديم التقارير على مستوى الإقليم.

١٥٤. بالإضافة إلى ذلك، ورغم أن هناك أطراً قائمة في كل مكان تقريباً لتيسير الهجرة والحراك، فإنها توجد في مراحل مختلفة للغاية من التنفيذ. لذا، سيكون من الحاسم رصد تنفيذها لمعرفة ما إذا كانت هذه الصكوك توفر الحلول المناسبة، وإن لم يكن الأمر كذلك، لدعم الهيئات المكونة في جهودها الرامية إلى تعزيز الجوانب الرئيسية مثل الحوار الاجتماعي في عمليات الجماعات الاقتصادية الإقليمية.

١٥٥. وهناك سعي إلى الحصول على التعاون الإنمائي لمنظمة العمل الدولية وخبرتها في مجال معايير العمل الدولية في إطار كثير من هذه العمليات، مع تحقيق درجات متفاوتة من النجاح. ومع ذلك، لا تزال ثمة تحديات بارزة ضمن عدد من المجالات الرئيسية، بما فيها ما يتعلق بما يلي:

□ الإلغاء الفعلي للحواجز القائمة أمام الهجرة والحراك من خلال الأطر التشريعية الوطنية؛

□ تنسيق الإدارات العامة؛

□ اعتماد أطر الاعتراف المتبادل بالمهارات.

١٥٦. وينبغي أيضاً أن تعمل الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية والمكتب على نحو أكثر تضامناً في مجال بناء قدرات الجماعات الاقتصادية الإقليمية والشركاء الاجتماعيين.

١٥٧. وقد أثبتت عمليات التشاور الإقليمية فعاليتها عموماً في تحويل نهج الحكومات وأصحاب المصلحة في المجتمع المدني نحو المسائل المتعلقة بالهجرة والتنمية، لا سيما في الحالات التي تعتمد فيها هذه العمليات على مجموعات صغيرة من الدول المشاركة المستقرة والقادرة على الاضطلاع بدور قيادي داخل أي إقليم. ومع ذلك، فإن عمليات التشاور الإقليمية قد قاومت التمثيل الثلاثي.

١٥٨. ويشكل الإدراج الأكثر انتظاماً لأحكام العمل في الاتفاقات التجارية الدولية اتجاهاً متنامياً. غير أن البحوث المتاحة بشأن العمال المهاجرين بوصفهم فئة متميزة من العمال في هذه الترتيبات، لا تزال نادرة. لذلك، من الضروري إجراء المزيد من البحوث الهادفة لتحسين فهم نوع آليات الحماية التي يمكن وضعها في إطار هذه الترتيبات.

الفصل ٥

التوظيف العادل

١٥٩. ما برح ضمان التوظيف العادل لجميع العمال يشكل موضوع معايير منظمة العمل الدولية وعملها على مدى عقود. وفي الآونة الأخيرة، دعت الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية إلى تعزيز التزامات المنظمة وعملها في هذا المجال. وقد أدى ذلك إلى إطلاق المبادرة متعددة أصحاب المصلحة بشأن التوظيف العادل في عام ٢٠١٤، التي تشكل جزءاً لا يتجزأ من برنامج الهجرة العادلة لمنظمة العمل الدولية، وموافقة مجلس الإدارة في دورته ٣٢٨ (تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٦) على المبادئ العامة والمبادئ التوجيهية التشغيلية لمنظمة العمل الدولية من أجل التوظيف العادل^١. كما يشكل التوظيف العادل عنصراً مهماً من عناصر الالتزام الذي أبداه المجتمع الدولي بخصوص الحد من تكاليف هجرة اليد العاملة، على النحو المبين في برنامج عام ٢٠٣٠.

١٦٠. ويتحدد هذا الفصل ضمن الإطار المعياري والسياسي لمنظمة العمل الدولية المتعلق بتوظيف العمال، لا سيما العمال المهاجرون، ومبادئ منظمة العمل الدولية ومبادئها التوجيهية من أجل التوظيف العادل، التي تجمع المعايير السارية في مورد توجيهي واحد وتحدد مسؤوليات جميع الجهات الفاعلة المعنية بتوظيف العمال المحليين والعمال المهاجرين. ويقدم هذا الفصل أيضاً لمحة عامة عن بعض السياسات والممارسات الناشئة لمعالجة أساليب التوظيف التعسفية والاحتياطية، مع التركيز على حماية العمال المهاجرين ذوي المهارات المتدنية وبالإشارة إلى مبادئ منظمة العمل الدولية ومبادئها التوجيهية ومبادرة التوظيف العادل.

١-٥ لماذا يتسم التوظيف العادل بالأهمية؟

١٦١. يشمل التوظيف الدولي طائفة واسعة من الإجراءات، هي: التوظيف المباشر من قبل أصحاب العمل أو ممثليهم؛ العمليات التي تضطلع بها الهيئات العامة والخاصة لتوظيف اليد العاملة؛ توظيف المهاجرين المحتملين في بلد ما نيابة عن صاحب عمل في بلد آخر أو حيثما تتعهد هيئة قائمة بالتوظيف في بلد ما بتوفير العمل للمهاجرين في بلد آخر؛ مختلف العمليات المرتبطة بإجراءات التوظيف، من قبيل انتقاء العمال المهاجرين وإدخالهم وتعيينهم، وعودتهم إلى بلد المنشأ بعد انتهاء عقد العمل^٢.

١٦٢. ووفقاً للجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، "يشكل تنظيم التوظيف مكوناً مهماً للإدارة العادلة والفعالة لهجرة اليد العاملة، مستفيداً من نهج أصحاب المصلحة المتعددين المترسخ في الحوار الاجتماعي"^٣. كما يمكن لإرساء عمليات عادلة في مجال التوظيف أن يسهم بما يلي: تحسين حماية العمال المهاجرين، بما في ذلك حمايتهم من العمل الجبري والاتجار بالأشخاص، والحد من أوجه انعدام المساواة

^١ انظر:

ILO: *Fourth Supplementary Report: Outcome of the Meeting of Experts on Fair Recruitment* (Geneva, 5–7 September 2016), "Appendix: General principles and operational guidelines for fair recruitment", GB.328/INS/17/4, pp. 3–13. Also available at: http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/projects/WCMS_536263/lang--en/index.htm.

والإشارات اللاحقة إلى المبادئ التوجيهية والمبادئ في هذا الفصل إنما هي بخصوص هذه الوثيقة.

^٢ انظر:

ILO: *Promoting fair migration*, General Survey concerning the migrant workers instruments, Report of the CEACR, ILC, 105th Session, 2016, Geneva, para. 197.

^٣ المرجع نفسه، الفقرة ١٩٤. انظر أيضاً نتيجة المناقشة التي أجرتها لجنة تطبيق المعايير المعنية بالدراسة الاستقصائية العامة حول الصكوك المتعلقة بالعمال المهاجرين، مؤتمر العمل الدولي، محضر الأعمال المؤقت رقم ١٦-١، الدورة ١٠٥، ٢٠١٦، الفقرة ١٠٦(٣).

والممارسات التمييزية القائمة على أسباب متعددة؛ زيادة فعالية سير أسواق العمل؛ تحسين مواعمة الوظائف والمهارات؛ إيجاد منافسة أسلم بين المنشآت؛ تعزيز تحقيق النتائج في مجال التنمية المستدامة بالنسبة إلى العمال المهاجرين وأسرها، وكذلك بالنسبة إلى بلدان المنشأ وبلدان المقصد.

١٦٣. إن مشهد توظيف المهاجرين اليوم يزداد تعقيداً، ويشمل مجموعة واسعة من الجهات الفاعلة، المنظمة وغير المنظمة على السواء. وفي عدد من الحالات، تضطلع إدارات الاستخدام العامة بتوظيف العمال المهاجرين، وقد تستلزم اللوائح أن تكون هذه الإدارات هي الكيانات الوحيدة المسموح لها بالقيام بذلك^٤. غير أن وكالات الاستخدام الخاصة تضطلع أكثر فأكثر بتوظيف المهاجرين. وقد تزايد نفوذ هذه الوكالات، مما جعل منها سمة عالمية تنسم بها أسواق العمل اليوم^٥. وفي عام ٢٠١٣، كان هناك قرابة ٢٦٠.٠٠٠ وكالة خاصة للاستخدام في جميع أنحاء العالم، يتواجد ٥٦ في المائة منها في إقليم آسيا والمحيط الهادئ^٦، وإن لم تكن جميعها ضالعة في الأنشطة العابرة للحدود. وعندما تخضع وكالات الاستخدام الخاصة لصوابط تنظيمية مناسبة، في أغلب الأحيان من خلال الترخيص و/أو الاعتماد، يمكنها أن تعمل في ظروف عمل متكافئة، مما يؤدي إلى التقليل من انعدام اليقين التجاري وزيادة فعالية سير الأعمال والإنتاجية^٧، وأن تضطلع بدور مهم في تحسين سير سوق العمل: "تعمل وكالات الاستخدام الخاصة، من خلال تحديد مصدر المرشحين والوظائف الشاغرة والمواعدة بين عرض اليد العاملة والطلب عليها وإيجاد الحلول فيما يتصل بالقوى العاملة، كحجر أساس لتوفير العمالة وزيادة المشاركة والتنوع في سوق العمل وتحويل العمل المتاح إلى فرص عمل وزيادة الشمولية داخل مكان العمل"^٨.

١٦٤. وفي الوقت نفسه، تميز الممارسات التعسفية أيضاً جزءاً من هذا القطاع الذي يشمل الوسطاء غير المنظمين والعلماء الفرعيين غير المرخص لهم وغيرهم ممن يعملون في الاقتصاد غير المنظم وخارج الإطار القانوني والتنظيمي. والعمال ذوو المهارات المتدنية معرضون على نحو خاص لممارسات التوظيف التعسفية والاحتياطية، لا سيما خلال الفترات التي ترتفع فيها معدلات البطالة وعندما تشتد المنافسة على الوظائف^٩ وتكون ثمة ثغرات في الحماية والإنفاذ القانونيين^{١٠}. ويدر هذا الجزء من قطاع التوظيف، الذي يعمل يبدأ بيد مع بعض أصحاب العمل، أرباحاً كبيرة من خلال عدم دفع الأجور بالكامل وتحصيل رسوم التوظيف^{١١}، التي غالباً ما تفرض على العمال ذوي المهارات المتدنية والأجور المنخفضة، إذ يكون أصحاب العمل أكثر استعداداً للدفع مقابل توظيف الأشخاص ذوي المهارات العالية. وتشمل الانتهاكات الأخرى المبلغ عنها: الدواع والاقطاعات غير القانونية من الأجور؛ العنف، بما في ذلك العنف الجنسي؛ إعطاء معلومات مضللة بشأن طبيعة وظروف العمل في الخارج؛ الاحتفاظ بجواز السفر ووثائق الهوية الأخرى، مما قد يؤثر على فرص الحصول على خدمات الرعاية الصحية^{١٢}؛ العمل سداداً لدين المرتبط بسداد رسوم التوظيف؛ التهديدات في حالة رغبة العمال في ترك صاحب عملهم. كما

^٤ كما ورد في الفصل ٣ وفي القسم ٥-٤-٤. أنه، فإن إدارات التوظيف العامة لا تزال تضطلع بدور رئيسي في بعض البلدان، في تعيين العمال في وظائف عبر الحدود فيما يتصل ببرامج العمال المؤقتين التي تسهلها الاتفاقات الثنائية بشأن هجرة اليد العاملة.

^٥ مكتب العمل الدولي: هجرة عادلة: برنامج لمنظمة العمل الدولية، تقرير المدير العام، التقرير الأول (باء)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠٣، ٢٠١٤، الفقرة ٨٥.

^٦ انظر: International Confederation of Private Employment Services: *Economic Report: 2015 Edition*, p. 14. وقد غير الاتحاد الدولي لوكالات الاستخدام اسمه في أيلول/سبتمبر ٢٠١٦ ليصبح الاتحاد العالمي للاستخدام.

^٧ انظر:

ILO: *Report for Discussion at the Tripartite Meeting of Experts on Fair Recruitment: Principles and Operational Guidelines*, 5–7 September 2016, MEFR/2016, para. 11.

^٨ انظر: World Employment Confederation: *Code of Conduct*, 2015, p. 1.

^٩ كما هي الحال مثلاً بشأن توافر مجموعة كبيرة من اليد العاملة متدنية المهارات في جنوب آسيا للعمل في الشرق الأوسط.

^{١٠} انظر: ILO: *Report for Discussion at the Tripartite Meeting of Experts on Fair Recruitment*, op. cit., para. 1.

^{١١} مكتب العمل الدولي: *ثمن الإكراه*، التقرير العالمي بموجب متابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٨، ٢٠٠٩، جنيف، الفقرتان ١٢ و ١٥٠، حيث قدر أن تكلفة "الفرصة الضائعة" نتيجة إكراه العمال الواقعين ضحية ممارسات التوظيف التعسفية، من حيث فقدان الكسب، بلغت ٢١ مليار دولار، منها مبلغ ١٩,٦ مليار دولار من الأجور غير المدفوعة بالكامل و ١,٤ مليار دولار تخص رسوم التوظيف.

^{١٢} الأمم المتحدة: *تقرير المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين، فرانسوا كريبو*، الجمعية العامة، الدورة ٧٠، الوثيقة A/70/310، ١١ آب/أغسطس ٢٠١٥، الفقرتان ١٩ و ٢٤: قد يهدد أيضاً إخفاق أصحاب العمل في إصدار بطاقات الهوية فرص وصول العمال المهاجرين إلى خدمات الرعاية الصحية.

تستخدم بعض هيئات التوظيف الخاصة على نحو اعتيادي الاختبار الإلزامي للكشف عن الحمل وفيرس نقص المناعة البشرية/ الإيدز، وهو ما يرقى إلى مستوى التمييز الذي ينتهك المعايير الدولية المعترف بها^{١٣}.

٢-٥ الحد من تكاليف التوظيف المتعلقة بهجرة اليد العاملة

١٦٥. تعتبر تكاليف التوظيف مجموعة فرعية مهمة من تكاليف هجرة اليد العاملة (انظر الشكل ٢-١ أعلاه). وهي تشمل مجموعة من التكاليف النقدية، من قبيل الرسوم المدفوعة للقائم على التوظيف أو وكيل التوظيف وسعر النقل الداخلي والدولي والمدفوعات المتعلقة بالفحوص الطبية والتأمين والرسوم المتعلقة بإصدار جوازات السفر والتأشيرات (الجدول ١-٥)^{١٤}.

الجدول ١-٥: متوسط تكاليف التوظيف التي يدفعها العمال المهاجرون في ممرات مختارة لهجرة اليد العاملة (الوسط الحسابي بالدولار الأمريكي)، ٢٠١٥

الفيتناميون إلى ماليزيا	الإثيوبيون إلى المملكة العربية السعودية	الفلبينيون إلى قطر	الهنديون إلى قطر	النيباليون إلى قطر	الباكستانيون إلى المملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة
1 248	553	492	551	874	271
69	128	106	70	108	61
88	281	(أ)	296	402	249
28	37	67	52	34	45
18	19	29	46	75	46
2.5	1	5	—	—	1
—	—	4	24	9	7
—	—	—	11	—	—
13	—	40	7	37	11
307	—	—	—	319	2 823
30	604	—	—	—	31
1 803.5	1 623	743	1 057	1 858	3 489

(أ) سفر دولي يدفع تكاليفه في الغالب أصحاب العمل.
 (ب) تعكس سعر التأشيرة المباعة، لا الرسوم الرسمية.
 (ج) تشمل التكاليف الأخرى الرسوم المدفوعة لمهربي البشر والرشاوى.
 (د) لم يشر العمال إلى أي تكاليف، ربما لأنها أدرجت في المبلغ الإجمالي المقطوع المدفوع لوكلاء التوظيف.
 (هـ) بالنسبة إلى المهاجرين ذوي المهارات المتدنية، الذين شملتهم هذه الدراسات الاستقصائية، لم تكن هناك حاجة دوماً إلى إجراء اختبار للمهارات.
 المصدر: ILO-KNOMAD Surveys, 2015، ورد في وثيقة المعلومات الأساسية التي أعدتها منظمة العمل الدولية في المنتدى العالمي المعني بالهجرة والتنمية، المائدة المستديرة ١-١، الحد من تكاليف الهجرة.

^{١٣} انظر:

ILO: *In search of Decent Work – Migrant workers' rights: A manual for trade unionists*, ILO-ACTRAV, Geneva, 2008, p. 45.

^{١٤} تتمثل إحدى الممارسات السيئة في "الاتجار بتأشيرات السفر"، وهي ممارسة تحدث في العديد من دول الخليج التي تصدر فيها التأشيرات بالجملة لصالح الشركات أو موردي اليد العاملة، ثم تُباع إلى هيئات توظيف اليد العاملة، التي تفرض هذه التكاليف على العمال أثناء إجراءات التعيين في بلد المنشأ. ونظراً إلى أن العمال قد لا يحصلون على وظائف محددة في بلد المقصد بموجب هذه التأشيرات، فإنهم قد يتكبدون أيضاً تكاليف إضافية لتسوية إقامتهم وعملهم. رأي جريديني: *سبل المضي في توظيف العمال المهاجرين ذوي المهارات المتدنية في ممر آسيا والدول العربية*، مكتب العمل الدولي، ورقة بيضاء، مكتب منظمة العمل الدولية الإقليمي للدول العربية، بيروت، ٢٠١٦، الصفحة ٣٠.

١٦٦. وتظهر البيانات المستمدة من الدراسة الاستقصائية الأولية بالعينة التي أجرتها منظمة العمل الدولية وشراكة المعرفة العالمية بشأن الهجرة والتنمية بخصوص تكاليف الهجرة، أن تكاليف التوظيف في ممر هجرة اليد العاملة الرابط بين جنوب آسيا وبلدان مجلس التعاون لدول الخليج العربية، يمكن أن تصل إلى تسعة أشهر أو أكثر من متوسط الدخل الشهري. ومع ذلك، فقد بلغت تكاليف التوظيف التي تكبدها العمال المهاجرون الوافدون إلى إسبانيا أقل من متوسط الدخل الشهري في شهر واحد. ويبين هذا التفاوت أن ممر الهجرة هو أهم عامل محدد لتكاليف التوظيف التي يتكبدها العمال. ويمكن تفسير هذه النتائج إلى حد ما بالعوامل الهيكلية مثل أنواع نظم هجرة اليد العاملة القائمة ومدى تنسيق اللوائح الوطنية وآليات الإنفاذ بين بلدان المنشأ وبلدان المقصد ونوع الهيئات المعنية بتوظيف اليد العاملة. ومن النتائج الأخرى ذات الصلة أن هذه التكاليف يمكن أن تختلف اختلافاً كبيراً داخل ممر الهجرة ذاته، رهناً ببلد منشأ العمال.

١٦٧. بالإضافة إلى ذلك، فإن مستوى تكاليف التوظيف لا علاقة له بنوعية الوظائف أو مستوى الأجور في بلد المقصد. وعلى سبيل المثال، عادة ما يدفع العمال الذين يهاجرون إلى جمهورية كوريا وإسبانيا، اللتين ترتفع فيهما الأجور ارتفاعاً أكبر، تكاليف أقل للتوظيف من حيث متوسط الدخل الشهري مقارنة مع من هم في ممرات الهجرة الأخرى. ويكشف البحث أيضاً عن أن العمال الذين لديهم مستوى تعليمي أعلى أو صلات بخدمات الشبكات الاجتماعية أو خبرة سابقة في العمل في الخارج، وكذلك العاملات، يدفعون أقل من الرجال المهاجرين لأول مرة ممن ليست لهم صلة بشبكات الهجرة، وأن المهاجرين غير النظاميين يتحملون تكاليف أعلى من المهاجرين النظاميين^{١٥}. ومع ذلك، فإن تكاليف التوظيف المنخفضة التي تتحملها العاملات المنزليات تقابلها، على نحو ما ذكر في الفصل ٢، تكاليف أعلى من حيث ساعات العمل الطويلة والظروف السيئة. وتبلغ تكاليف الهجرة المتعلقة بظروف العمل والأجور بالنسبة إلى العمال المهاجرين مقداري تكاليف التوظيف والسفر المتكبدة^{١٦}.

١٦٨. وكما وردت الإشارة في المقدمة، فإن الالتزام الدولي بالحد من تكاليف هجرة اليد العاملة، بما فيها تكاليف التوظيف، أصبح الآن جزءاً من برنامج التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، لا سيما الغاية ١٠-٧ (الهجرة الآمنة والمنظمة) و١٠-ج (التحويلات المالية). وبغية قياس الغاية الأولى، فإن منظمة العمل الدولية والبنك الدولي هما الوكالتان المسؤولتان عن وضع منهجية للمؤشر ١٠-٧-١ بشأن تكلفة توظيف العمال المهاجرين^{١٧}.

٣-٥ الإطار المعياري والسياسي لمنظمة العمل الدولية

١٦٩. لتنظيم التوظيف تاريخ حافل في أنشطة منظمة العمل الدولية لوضع المعايير. وقد أدرج العديد من الأحكام السابقة لمنظمة العمل الدولية بشأن التوظيف في الملحقين الأول والثاني من الاتفاقية رقم ٩٧ والتوصية رقم ٨٦، اللتين يمثّل الغرض الرئيسي منهما في حماية العمال المهاجرين وتسهيل مراقبة التوظيف وتنظيمه ومنع العمل غير المرخص له^{١٨}.

١٧٠. وتطبق معايير عمل دولية محددة على إجراءات توظيف العمال من قبل إدارات التوظيف العامة ووكالات الاستخدام الخاصة، سواء داخل البلدان أو عبر الحدود. وتقتضي اتفاقية إدارات التوظيف، ١٩٤٨ (رقم ٨٨)، من الدول الأعضاء المصدقة عليها توفير إدارة عامة مجانية للاستخدام يكون واجبها أن تكفل بالتعاون مع الهيئات العامة والخاصة المعنية الأخرى، أفضل تنظيم ممكن لسوق العمالة^{١٩}. واتفاقية وكالات الاستخدام الخاصة، ١٩٩٧ (رقم ١٨١)، والتوصية المصاحبة لها (رقم ١٨٨)، هما المعياران الدوليان المطبقان حالياً على وكالات الاستخدام الخاصة. وتنص الاتفاقية رقم ١٨١ على المبدأ القاضي بعدم تحميل العمال "بصورة مباشرة أو غير

^{١٥} انظر:

M. Abella et al.: "Why are Migration Costs High for Low-Skilled Workers? Evidence from Migrant Surveys", KNOMAD Working Paper, 2016 (unpublished), pp. 3, 10–17.

^{١٦} انظر:

M. Aleksynska et al.: *Deficiencies in conditions of work as a cost to labour migration: Concepts, extent and implications*, ILO, forthcoming, 2017.

^{١٧} المؤشر ١٠-٧-١: "تكاليف التوظيف التي يتحملها الموظف كنسبة من الإيرادات السنوية في بلد المقصد". مجلس الأمم المتحدة الاقتصادي والاجتماعي: تقرير فريق الخبراء المشترك بين الوكالات المعني بمؤشرات أهداف التنمية المستدامة، لجنة الإحصاءات، الدورة ٤٧، الوثيقة E/CN.3/2016/2/Rev.1، ١٩ شباط/فبراير ٢٠١٦، الصفحة ٩.

^{١٨} انظر: ILO: *Promoting fair migration*, op. cit., para. 195.

^{١٩} الاتفاقية رقم ٨٨، المادة ١.

مباشرة، جزئياً أو كلياً، أي رسوم أو تكاليف^{٢٠}. كما تقتضي من الدول الأعضاء توفير الحماية المناسبة للعمال المهاجرين المعينين أو الموظفين على أراضيها بواسطة وكالات استخدام خاصة، بما في ذلك من خلال إبرام اتفاقات ثنائية، ومنع الإساءة إليهم^{٢١}. وتتضمن الصكوك الأخرى الخاصة بقطاعات محددة أحكاماً بشأن التوظيف عبر الحدود، مثل اتفاقية العمل البحري، ٢٠٠٦، المتعلقة بالبحارة، واتفاقية العمل في قطاع صيد الأسماك، ٢٠٠٧ (رقم ١٨٨) واتفاقية العمال المنزليين، ٢٠١١ (رقم ١٨٩)^{٢٢}.

١٧١. وبغية منع العمل الجبري أو الإلزامي، يقتضي بروتوكول عام ٢٠١٤ التابع لاتفاقية العمل الجبري، ١٩٣٠، جملة أمور منها اتخاذ تدابير "حماية الأشخاص، لا سيما العمال المهاجرون، من التجاوزات والممارسات الاحتياطية المحتملة خلال عملية تعيينهم وتوظيفهم" و"دعم العناية الواجبة التي يتعين على القطاعين العام والخاص بذلها للحيلولة دون وقوع مخاطر العمل الجبري أو الإلزامي ومواجهتها"^{٢٣}. وترد في التوصية رقم ٢٠٣ المصاحبة لها تدابير وقائية أخرى، من قبيل حملات التوعية الهادفة الموجهة إلى العمال الأكثر عرضة للوقوع في شرك العمل الجبري وتشجيع تنسيق الجهود بين الوكالات الحكومية المعنية والوكالات المعنية في الدول الأخرى لتيسير الهجرة الآمنة والنظامية وتوفير الإرشاد والدعم لقطاع الأعمال وأصحاب العمل لاتخاذ تدابير فعالة للتصدي لمخاطر العمل الجبري في عملياتهم^{٢٤}.

١٧٢. وكان التوظيف أيضاً موضوع مبادرات محددة غير ملزمة صادرة عن منظمة العمل الدولية. وقيل بضعة أشهر من اعتماد مؤتمر العمل الدولي للاتفاقية رقم ١٨١، دعا مجلس إدارة مكتب العمل الدولي إلى اجتماع ثلاثي للخبراء بشأن أنشطة منظمة العمل الدولية المستقبلية في ميدان الهجرة، صدر عنه مبادئ توجيهية بشأن تدابير الحماية الخاصة للعمال المهاجرين المنتدبين من قبل وكلاء خواص^{٢٥}. بالإضافة إلى ذلك، يدعو المبدأ ١٣ من إطار منظمة العمل الدولية متعدد الأطراف بشأن هجرة اليد العاملة لعام ٢٠٠٦، الحكومات في بلدان المنشأ وبلدان المقصد على السواء إلى إيلاء "العناية الواجبة للترخيص لخدمات التعيين والتوظيف المعنية بالعمال المهاجرين والإشراف عليها" وفقاً للاتفاقية رقم ١٨١ وتوصيتها رقم ١٨٨^{٢٦}، وهو يترافق مع مجموعة من المبادئ التوجيهية بشأن حماية العمال المهاجرين في عملية التوظيف والتدابير التنظيمية.

١٧٣. وحدد برنامج الهجرة العادلة لمنظمة العمل الدولية لعام ٢٠١٤ "إرساء عمليات عادلة في مجال التوظيف" كأحد مكوناته الرئيسية، معترفاً بالحاجة إلى "تجديد الجهود والتعاون مع الحكومات لضمان تنظيم الوكالات [الخاصة] تنظيمياً ملائماً، وإتاحة سبل الانتصاف للعمال الذين يقعون ضحية الممارسات السيئة"^{٢٧}. بالإضافة إلى ذلك، دعت استنتاجات المناقشة العامة في مؤتمر العمل الدولي عام ٢٠١٦ بشأن العمل اللائق في سلاسل التوريد والإمداد العالمية، تمثيلاً مع المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان، منشآت الأعمال إلى "توخي العناية الواجبة بحقوق الإنسان، من أجل تحديد الآثار الضارة بحقوق الإنسان التي تحدثها هذه المنشآت والحيلولة دون حدوث هذه الآثار والتخفيف من حدتها وتوضيح كيفية معالجتها"^{٢٨}.

٢٠ المادة ٧(١). غير أن المادة ٧(٢) تنص على استثناء: "ولمصلحة العمال المعينين، يمكن للسلطة المختصة، بعد التشاور مع معظم ممثلي منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال، أن تميز استثناءات على [المادة ٧(١)] فيما يتصل ببعض فئات العمال وبأنواع محددة من الخدمات التي تقدمها وكالات الاستخدام الخاصة".

٢١ المادة ٨.

٢٢ اتفاقية العمل البحري، ٢٠٠٦، المادة الخامسة (٥) واللانحة ١-٤؛ الاتفاقية رقم ١٨٨، المادة ٢٢؛ الاتفاقية رقم ١٨٩، المادتان ٨ و١٥.

٢٣ المادة ٢(د) و(ه).

٢٤ التوصية رقم ٢٠٣، الفقرة ٤ (ب) و(ط) و(ي).

٢٥ انظر:

ILO: Report of the Tripartite Meeting of Experts on Future ILO Activities in the Field of Migration, Geneva, 21-25 April 1997, Annex II.

٢٦ مكتب العمل الدولي: الإطار متعدد الأطراف لمنظمة العمل الدولية بشأن هجرة الأيدي العاملة: مبادئ وإرشادات غير ملزمة من أجل نهج قائم على الحقوق إزاء هجرة الأيدي العاملة، جنيف، ٢٠٠٦، الصفحة ٢٤.

٢٧ مكتب العمل الدولي: هجرة عادلة: برنامج لمنظمة العمل الدولية، مرجع سابق، الفقرة ١٢٢.

٢٨ مكتب العمل الدولي: قرار بشأن العمل اللائق في سلاسل التوريد العالمية، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠٥، ٢٠١٦، الفقرة ١٨.

١٧٤. وتتمثل أحدث التطورات في إقرار مجلس إدارة مكتب العمل الدولي في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١٦ المبادئ العامة والمبادئ التوجيهية التشغيلية بشأن التوظيف العادل (الإطار ١-٥)، التي تستجيب لتوصية الهيئات المكونة في الاجتماع التقني الثلاثي بشأن هجرة اليد العاملة^{٢٩}.

الإطار ١-٥ المبادئ العامة والمبادئ التوجيهية التشغيلية لمنظمة العمل الدولية من أجل التوظيف العادل

- الهدف من المبادئ العامة والمبادئ التوجيهية التشغيلية غير الملزمة هو "تنوير العمل الحالي والمستقبلي لمنظمة العمل الدولية والمنظمات الأخرى والهيئات التشريعية الوطنية والشركاء الاجتماعيين بشأن تعزيز وضمان التوظيف العادل". وثمة ١٣ مبدأ عاماً لتوجيه عملية التنفيذ على جميع المستويات و ٣١ مبدأ من المبادئ التوجيهية التشغيلية التي تحدد مسؤوليات الجهات الفاعلة الرئيسية في عملية التوظيف وتتضمن التدخلات الممكنة والأدوات السياسية.
- والسمات الرئيسية للمبادئ والمبادئ التوجيهية هي أنها:
- تستند إلى المعايير القائمة، بما فيها صكوك حقوق الإنسان ومعايير العمل الدولية وصكوك منظمة العمل الدولية ذات الصلة والممارسات الجيدة التي جُمعت لأول مرة في مورد إرشادي واحد.
 - تشمل تعاريف المصطلحات الأساسية.
 - ذات نطاق شامل، إذ تنطبق على إجراءات التوظيف التي تخص جميع العمال داخل الحدود الوطنية وعبرها، وهي تشمل جميع قطاعات الاقتصاد.
 - تشدد المبادئ العامة على ضرورة أن يجري التوظيف بحيث يحترم ويستوفي حقوق الإنسان ومعايير العمل الدولية، وبصورة خاصة المبادئ والحقوق الأساسية في العمل.
 - تدعو المبادئ إلى اتخاذ التدابير اللازمة للتصدي لممارسات التوظيف التعسفية والاحتياطية، بما فيها تلك التي يمكن أن تؤدي إلى العمل الجبري والاتجار. وهناك تشديد على مبدأ عدم فرض أي رسوم أو تكاليف مرتبطة بذلك على الباحثين عن العمل والعمال. ويولي اهتمام خاص لدور عقود العمل الشفافة وتفتيش العمل واستخدام نظم موحدة للتسجيل والترخيص وإصدار الشهادات.
 - تحدد المبادئ التوجيهية التشغيلية المسؤوليات المحددة التي تقع على عاتق الحكومات وإدارات التوظيف العامة والمنشآت، التي تشمل هيئات توظيف اليد العاملة وأصحاب العمل.
- وترد في القسم ٤-٥ أدناه أمثلة على تطبيق بعض هذه المبادئ التوجيهية في الممارسة. وتهدف منظمة العمل الدولية إلى تنفيذ هذه المبادئ التوجيهية، بالتعاون مع الوكالات الأخرى التابعة للفريق العالمي المعني بالهجرة، من قبيل المنظمة الدولية للهجرة، التي أشارت إلى أن هذه المبادئ التوجيهية ستشكل أساساً لمبادراتها بشأن النظام الدولي للنزاهة في التوظيف^١، فضلاً عن مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان والشركاء الآخرين المشاركين في مبادرة منظمة العمل الدولية بشأن التوظيف العادل.

^١ انظر: <https://iris.iom.int/>.

المصدر: ILO principles and guidelines for fair recruitment, op. cit.

٤-٥ السياسات والممارسات الناشئة بشأن التوظيف العادل

١٧٥. يناقش هذا القسم مجموعة من السياسات والممارسات الناشئة المتعلقة بالتوظيف العادل، التي قد تكون جاهزة للتكرار في أماكن مختلفة^{٣٠}. وهي بذلك تستند إلى المبادئ العامة والمبادئ التوجيهية التشغيلية لمنظمة العمل الدولية من أجل التوظيف العادل والعمل المضطلع به في إطار مبادرة التوظيف العادل (الإطار ٢-٥).

^{٢٩} انظر:

ILO: Tripartite Technical Meeting on Labour Migration, Geneva, 4–8 November 2013, *Conclusions*, para. 5(iii).

^{٣٠} يستخدم المصطلح "الممارسة الناشئة" بدلاً من "الممارسة الجيدة" لأنه "ليس من الممكن بعد إيجاد ممارسات جيدة فيما يتعلق بنماذج التنظيم والإنفاذ التي تهدف إلى الحد من ممارسات التوظيف التعسفية والاحتياطية، إما لأن هذه الممارسة لا تزال حديثة للغاية و/أو لم يُختبر بعد أثرها من خلال بحوث دقيقة". انظر:

B. Andrees et al.: *Regulating labour recruitment to prevent human trafficking and to foster fair migration: Models, challenges and opportunities*, ILO, Geneva, 2015, p. 13.

الإطار ٢-٥

مبادرة منظمة العمل الدولية بشأن التوظيف العادل

تشكل مبادرة منظمة العمل الدولية بشأن التوظيف العادل، التي أطلقت في عام ٢٠١٤، مثلاً على العمل الذي تضطلع به منظمة العمل الدولية على نحو متماسك للاستجابة إلى شاعر عالمي متنام. ولهذه المبادرة ثلاثة أهداف هي: المساعدة على منع الاتجار بالبشر والعمل الجبري؛ حماية حقوق العمال، بمن فيهم العمال المهاجرون، من الممارسات التعسفية والاحتياالية خلال عملية تعيينهم وتوظيفهم؛ خفض تكاليف هجرة اليد العاملة وتعزيز نتائج التنمية. وهي مبادرة متعددة أصحاب المصلحة تنفذ بالتعاون الوثيق مع الحكومات والاتحاد الدولي لنقابات العمال والمنظمة الدولية لأصحاب العمل والهيئات التابعة لها ووكالات الفريق العالمي المعني بالهجرة، لا سيما المنظمة الدولية للهجرة (التي تشترك مع منظمة العمل الدولية في رئاسة مجموعة العمل المعنية بالهجرة والعمل اللائق) ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان والبنك الدولي والمنظمات غير الحكومية. وهي تفيد الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية وأصحاب المصلحة الآخرين في تحديد الممارسات الابتكارية متشياً مع معايير العمل الدولية ذات الصلة.

وتستند المبادرة إلى نهج رباعي المحاور، يضع الحوار الاجتماعي في صميمه:

١. تعزيز المعارف العالمية بشأن ممارسات التوظيف الدولية والوطنية؛^١
٢. تحسين القوانين وسياسات وآليات الإنفاذ لتعزيز ممارسات التوظيف العادل؛
٣. تشجيع ممارسات الأعمال العادلة؛
٤. تمكين العمال وحمايتهم.

^١ أدى هذا الجانب من المبادرة إلى نشر جملة من الدراسات من بينها الدراسات التالية:

Andrees et al., op. cit.; J. Gordon: *Global Labour Recruitment in a Supply Chain Context*, ILO, Geneva, 2015; K. Jones: *For a fee. The business of recruiting Bangladeshi women for domestic work in Jordan and Lebanon*, ILO, Geneva, 2015.

المصدر: <http://www.ilo.org/global/topics/fair-recruitment/lang-en/index.htm>.

١-٤-٥ إلغاء رسوم التوظيف والتكاليف المرتبطة بذلك

١٧٦. غالباً ما يكون التوظيف التعسفي والاحتياالي مرتبطاً، كما سبقت مناقشة ذلك آنفاً، بهيئات توظيف اليد العاملة التي تفرض على العمال رسوماً وما يتصل بذلك من تكاليف غير مأذون بها. إن المبادئ والمبادئ التوجيهية لمنظمة العمل الدولية، إذ تنص على "عدم فرض رسوم توظيف أو تكاليف مرتبطة بالتوظيف أو غير ذلك، على العمال أو طالبي العمل"،^{٣١} إنما تؤكد من جديد مبدأ الاتفاقية رقم ١٨١.

١٧٧. ومع ذلك، أقر الخبراء عند التفاوض على المبادئ التوجيهية، بأنه لا تزال هناك فجوة قائمة إذ لا يوجد توافق عالمي حول نطاق وتعريف رسوم التوظيف والتكاليف المرتبطة بذلك. وتتولى الحكومات تنظيم التوظيف وتكاليف التوظيف بطرق شتى. وتم الاتفاق على أن تعريف الرسوم والتكاليف المرتبطة بذلك "هو موضوع قد تضيف عليه الأنشطة المستقبلية لمنظمة العمل الدولية مزيداً من الدقة"^{٣٢}. ومن شأن الإرشادات المتعلقة بهذه المسألة أن تزيل الغموض وتساعد أصحاب المصلحة على تحسين تفعيل المبادئ التوجيهية بشأن التوظيف العادل.

١٧٨. وفي ممرات هجرة اليد العاملة التي تضم أعداداً كبيرة من العمال ذوي المهارات المتدنية، غالباً ما تختلف اللوائح. وعلى سبيل المثال، تشترط بعض بلدان المقصد أن يدفع صاحب العمل رسوم التوظيف وتكاليفه، في حين يمكن للوائح بلدان المنشأ أن تفسح المجال أمام هيئات توظيف اليد العاملة لفرض رسوم على العمال لكنها تضع حداً أقصى لقيمتها. وفي سياق هذا التفاوت التنظيمي، تُسهم عوامل أخرى في ارتفاع تكاليف التوظيف، مثل العرض غير المحدود تقريباً للعمال ذوي المهارات المتدنية الراغبين في العمل في الخارج وانعدام الفعالية في إنفاذ القواعد القائمة والادعاءات المتعلقة بوجود ممارسات الفساد والتواطؤ بين هيئات توظيف اليد العاملة والمسؤولين الحكوميين والعدد القليل من وكالات الاستخدام العاملة في هذه الممرات، التي تمتثل للقوانين الوطنية التي تحظر فرض رسوم أو ما يتصل بذلك من تكاليف على العمال ذوي المهارات المتدنية.^{٣٣}

^{٣١} المبدأ ٧ والمبدأان التوجيهيان ٦ و ١٧.

^{٣٢} انظر:

ILO: *Final report: Meeting of Experts on Fair Recruitment (Geneva, 5–7 September 2016)*, March 2017, para. 44.

^{٣٣} على سبيل المثال، انظر: جريديني، مرجع سابق، الصفحة ٢١، حيث يلاحظ أن وكالات قليلة فقط لا تُحمل العمال ذوي المهارات المتدنية تكاليفها في ممر آسيا والدول العربية.

١٧٩. لذا، فإن من شأن تحسين التعاون بين بلدان المقصد وبلدان المنشأ عبر ممرات الهجرة لتخفيض تكاليف التوظيف وتكاليف هجرة اليد العاملة بصورة أعم وتنسيق الأطر التنظيمية أن يشكل خطوة مهمة إلى الأمام. وكما لوحظ فيما يخص المبادئ والمبادئ التوجيهية لمنظمة العمل الدولية وفي الفصل ٣ أعلاه، يمكن للاتفاقات الثنائية بشأن هجرة اليد العاملة أن تؤدي دوراً مهماً في تسهيل هذا التعاون، إلى جانب إدراج آليات الإشراف والمشاركة المجدية للشركاء الاجتماعيين^{٣٤}. ولا بد أيضاً من استكمال القوانين واللوائح التي تحظر فرض الرسوم وما يتصل بذلك من تكاليف على العمال، من خلال الجهود الرامية إلى تغيير ثقافة "توقعات الدفع" السائدة مثلاً في ممر الهجرة الرابط بين آسيا وبلدان مجلس التعاون لدول الخليج العربية^{٣٥}.

١٨٠. ويمكن للدين الناتج عن رسوم التوظيف أن يؤثر أيضاً على قدرة العمال المهاجرين، لا سيما النساء منهم، على الافتكاك من الأوضاع التعسفية، مما قد يزيد من تعرضهم للعنف أو الإساءة^{٣٦}. وبالإضافة إلى تطبيق تدابير إنفاذ مناسبة، تتمثل إحدى الاستجابات العملية في ضمان مشاركة هيئات توظيف اليد العاملة في برامج استنارة الوعي والتدريب بشأن حقوق العاملات المهاجرات والتميز القائم على نوع الجنس والاستغلال الذي قد تتعرض له المرأة ومسؤوليات هيئات التوظيف إزاء النساء^{٣٧}.

٢-٤-٥ الأطر التنظيمية الابتكارية

١٨١. تحدد معايير العمل الدولية الشروط التي يخضع لها تشغيل وكالات الاستخدام الخاصة في بلدان المنشأ وبلدان المقصد على السواء، وهو ما يتحدد بموجب نظام موحد للتسجيل والترخيص وإصدار الشهادات، إلا في الحالات التي تنظمها أو تحددها القوانين والممارسات الوطنية المناسبة. وتدعم هذا الأمر المبادئ والمبادئ التوجيهية لمنظمة العمل الدولية^{٣٨}. وتشمل الممارسات الجيدة الناشئة وضع أطر تنظيمية في عدد من المقاطعات الكندية التي تقتضي منح التراخيص للوكالات التي توظف العمال المهاجرين وتسجيل أصحاب العمل على السواء، فضلاً عن وضع آليات إنفاذ استباقية^{٣٩}. ومن الأمثلة الأخرى على ذلك نظام إصدار التراخيص الذي تطبقه سلطة منح التراخيص لأرباب الشغيلة في المملكة المتحدة، الذي ينص على ثمانية معايير رئيسية في إحدى مدونات ممارسات منح التراخيص التي يتعين على وكالات الاستخدام الخاصة استيفائها، بما في ذلك تلك الموجودة في بلدان المنشأ والتي تمد أصحاب العمل في المملكة المتحدة بالعمال، قبل الحصول على ترخيص أو بغية الاحتفاظ بترخيصها^{٤٠}.

٣-٤-٥ آليات تظلم فعالة

١٨٢. تشدد المبادئ والمبادئ التوجيهية لمنظمة العمل الدولية على ضرورة أن يتاح لجميع العمال، بصرف النظر عن وجودهم أو وضعهم القانوني في البلد، سبل الوصول مجاناً أو بتكلفة معقولة إلى إجراءات التظلم أو غيرها من آليات تسوية النزاعات لمعالجة المعاملة التعسفية المزعومة في عملية التوظيف، وضرورة توفير وسائل الانتصاف الفعالة والمناسبة حيثما يكون الانتهاك قد وقع^{٤١}. وقد أجرى المكتب تقييماً لآليات الشكاوى في عدد من البلدان الآسيوية واقترح إدخال تحسينات عليها، مما أدى إلى حدوث زيادة في عدد الشكاوى (الإطار ٣-٥).

^{٣٤} المبدأ التوجيهي ١٣.

^{٣٥} جريدني، مرجع سابق، الصفحات ٨ و ١٥ و ٣٥.

^{٣٦} انظر:

UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women, General recommendation No. 26 on women migrant workers, CEDAW/C/2009/WP.1/R, 5 Dec. 2008, para. 15.

^{٣٧} المرجع نفسه، الفقرة ٢٤ (ب) "٤".

^{٣٨} الاتفاقية رقم ١٨١، المادة ٣(٢)؛ المبدأ ٥ والمبدأ التوجيهي ٤-٢.

^{٣٩} على سبيل المثال، قانون توظيف وحماية عمال مانيتوبا، ٢٠٠٨، الوارد في: Andrees et al., op. cit., pp. 47-48 (box 3.2).

^{٤٠} المرجع نفسه، الصفحتين ٧٩ و ٨٠ (الإطار ٣-٩).

^{٤١} المبدأ ١٣ والمبادئ التوجيهية ٢-١ و ٨ و ١٥ و ٢٧.

الإطار ٣-٥

انتهاكات التوظيف وآليات الشكاوى في آسيا:
مساعدة منظمة العمل الدولية

من أجل التصدي لانتهاكات التوظيف، يتعين على بلدان المنشأ أن تنشئ آلية للشكاوى. وقد أجرت منظمة العمل الدولية تقييماً لآليات الشكاوى في بنغلاديش وكمبوديا وسري لانكا وتايلند وخلصت إلى أن من أهم العوامل اللازمة لكي تكون الآلية فعالة ما يلي: توافر خدمات الدعم التي تراعي قضايا الجنسين لمساعدة العمال على استخدام الآلية (ويمكن لنقابات العمال أو منظمات المجتمع المدني أو الحكومة أن توفر هذه الخدمات)؛ وجود موظفي توفيق مدربين تدريباً جيداً؛ اتباع نهج موحد تجنباً للازدواجية. وبمساعدة إنمائية من منظمة العمل الدولية، وضعت كمبوديا تشريعاً وأنشأت آلية للشكاوى في عام ٢٠١٣. وفي الوقت نفسه، أنشئت مراكز موارد العمال المهاجرين. وأعقب ذلك إقبال كبير من العمال المهاجرين على آلية الشكاوى.

المصدر:

N. Baruah: "Labor Migration Infrastructure and Services in Countries of Origin in Asia", in Asian Development Bank Institute, OECD and ILO: *Labour Migration in Asia: Building Effective Institutions*, Tokyo, Paris, Bangkok, p. 27.

١٨٣. ويعكف المكتب أيضاً بالتعاون مع الاتحاد الدولي لنقابات العمال، على تطوير أداة على الإنترنت لتمكين العمال من الحصول على المعلومات الأساسية عن حقوقهم أثناء عملية التوظيف وتقييم هيئات توظيف اليد العاملة. بالإضافة إلى ذلك، يعمل المكتب على وضع نظام للإبلاغ عن الانتهاكات، بالشراكة مع منتدى المهاجرين في آسيا، وهو منظمة غير حكومية، لتعزيز سبل الانتصاف.

١٨٤. ودور منظمات العمال في تعزيز التوظيف العادل إنما هو أمر أساسي. والواقع أنه ربما كان من المفيد معالجة مسؤوليات منظمات العمال في إطار المبادئ التوجيهية للتوظيف العادل، لكن لم يكن يتوفر وقت كاف أمام الخبراء لوضعها والموافقة عليها. غير أنه تم الاتفاق على أن هذا الأمر قد يكون موضوعاً وثيق الصلة بالأنشطة المستقبلية لمنظمة العمل الدولية^{٤٢}.

٤-٤-٥ التوظيف فيما بين الحكومات

١٨٥. تنطبق المبادئ والمبادئ التوجيهية لمنظمة العمل الدولية أيضاً على إدارات التوظيف العامة (الإطار ١-٥). ويمكن للترتيبات فيما بين الحكومات، التي لا تجيز توظيف العمال المهاجرين إلا من خلال إدارات التوظيف العامة في بلدان المقصد وبلدان المنشأ على السواء، أن تسهم في توظيف أكثر إنصافاً. ومن الأمثلة البارزة على ذلك مذكرات التفاهم التي أبرمتها جمهورية كوريا مع ١٥ بلداً من بلدان المنشأ والتي تنظم قبول العمال في قطاعات مختارة (الزراعة والبناء والتصنيع ومصادر الأسماك والخدمات) في إطار نظام تراخيص العمل، رهناً بجملة شروط من بينها نجاح مقدمي الطلبات في اختبار الكفاءة في اللغة الكورية^{٤٣}. وقد أدت هذه الآلية القائمة فيما بين الحكومات إلى الحد كثيراً من تكاليف هجرة اليد العاملة إلى جمهورية كوريا^{٤٤}، لا سيما فيما يخص اختبار اللغة الكورية والنقل^{٤٥}.

^{٤٢} انظر:

ILO: *Final report: Meeting of Experts on Fair Recruitment* (Geneva 5-7 September 2016), op. cit., para. 137.

^{٤٣} انظر:

<https://www.eps.go.kr/ph/index.html>; M.J. Kim: *The Republic of Korea's Employment Permit System (EPS): Background and Rapid Assessment*, International Migration Papers No. 119, ILO, Geneva, 2015; and ILO: *Pioneering a system of migration management in Asia: The Republic of Korea's Employment Permit System approach to decent work*, RO-Asia and the Pacific, Bangkok, Sep. 2010.

^{٤٤} انظر: ILO: *Pioneering a system of migration management in Asia*, op. cit., p. 9، حيث يُلاحظ أن متوسط تكلفة التوظيف التوظيف انخفض من ٣,٥٠٩ دولاراً خلال نظام التدريب الصناعي في التسعينات إلى ١,٠٩٧ دولاراً في إطار نظام تراخيص العمل.

^{٤٥} انظر: Abella et al., op. cit., pp. 13-14 (figure 1c.) and 19. غير أن اجتياز اختبار اللغة الكورية يعني فقط أن المرشح مؤهل لعملية الاختبار ولا يضمن تأمين العمل في البلد.

٥-٤-٥ توافي وسطاء العمل

١٨٦. من الممارسات الأخرى التي يمكن تعزيزها، استبعاد وسطاء العمل من خلال اضطلاع صاحب العمل على نحو مباشر بإجراءات التوظيف، بشرط وجود لوائح وظروف مناسبة لتحقيق ذلك. كما تسلم المبادئ والمبادئ التوجيهية لمنظمة العمل الدولية بإمكانية أن تتولى الحكومة والمنشآت إجراءات التوظيف المباشرة^{٤٦}. وفي الولايات المتحدة، تنص مدونة السلوك الغذائي العادل، التي انبثقت عن العمل الحثيث من جانب ائتلاف عمال إيموكالي، وهو منظمة لحقوق الإنسان قائمة على العضوية تُعنى بالعمال الزراعيين، ومدعوم من عدد من الشركات الكبيرة، على حظر اللجوء إلى وسطاء العمل وتُلزم مزارعي الطماطم بتشغيل العمال الميدانيين بشكل مباشر. وإذا لم يُعالج أي انتهاك خلال أربعة أسابيع، يُطلب من المشتريين المشاركين وقف عمليات الشراء من المزارع المعني^{٤٧}. ويمكن أيضاً تسهيل التوظيف المباشر من خلال تكنولوجيا المعلومات، مثلاً عن طريق إجراء مقابلات بين صاحب العمل والعمال عبر الإنترنت^{٤٨}، باستخدام تطبيقات وسائل الإعلام الاجتماعي من قبيل LinkedIn، أو إنشاء مصارف بيانات وظيفية تهدف إلى التوفيق بين الوظائف الشاغرة والعمال الموجودين، مثل البوابة الأوروبية للحراك الوظيفي المستخدمة داخل الاتحاد الأوروبي^{٤٩}.

٦-٤-٥ عقود العمل النموذجية ودفع الأجور إلكترونياً

١٨٧. يعتبر توفير عقود واضحة وشفافة وخطية لصالح العمال سمة هامة من سمات المبادئ والمبادئ التوجيهية لمنظمة العمل الدولية. وفي حالة العمال المهاجرين، ينبغي أن تكون هذه العقود: مكتوبة بلغة يمكن أن يفهمها العامل وأن تُوفر في وقت كافٍ قبل مغادرة العامل بلد المنشأ وأن تكون خاضعة لتدابير تمنع استبدال العقد وأن تكون نافذة^{٥٠}. ومن شأن وضع عقود العمل النموذجية المتضمنة شروطاً تتماشى مع معايير العمل الدولية واستخدامها على نطاق واسع وإنفاذها على النحو الملائم، أن يقف حائلاً في طريق ممارسة الاستبدال غير القانوني للعقود^{٥١}، لا سيما في قطاعات، من قبيل قطاع العمل المنزلي، طالما استُبعدت كلياً أو جزئياً من نطاق قوانين العمل^{٥٢}. وترتبط قدرة العمال المنزليين المهاجرين والفئات الأخرى من العمال "المعرضين للخطر" على الاستفادة استفادة كاملة من الحماية التي توفرها أطر قانون العمل ارتباطاً لا انفصام فيه بعمليات التوظيف العادل^{٥٣}. وكما لوحظ في الفصل ٣، يعتبر إرفاق عقود العمل النموذجية بالاتفاقات الثنائية بشأن هجرة اليد العاملة، ممارسة واعدة رغم أن الأدلة على الاستخدام الفعلي والفعالية العملية لهذه العقود لا تزال محدودة^{٥٤}. وقد يساعد تسجيل عقود العمل لدى سلطة حكومية مركزية في بلد المقصد على الحيلولة دون استبدالها. بالإضافة إلى ذلك، فإن مطالبة أصحاب العمل بإيداع أجور العمال مباشرة في حسابهم المصرفي، على غرار ما هو متبع في بعض بلدان مجلس التعاون لدول الخليج العربية، يمكن أن يساعد على ضمان دفع الأجور التي وُعد بها العمال بموجب عقودهم في الوقت المناسب، شريطة أن يكون هذا النظام مدعوماً بآليات الرصد والإنفاذ المنتظمة^{٥٥} تمثيلاً مع اتفاقية حماية الأجور، ١٩٤٩ (رقم ٩٥).

^{٤٦} الميدان التوجيهيان ١٤-١ و ١٥-٣.

^{٤٧} انظر: Gordon, op. cit., pp. 39-40.

^{٤٨} انظر: جريديني، مرجع سابق، الصفحتان ٣٢ و ٣٦.

^{٤٩} انظر: <https://ec.europa.eu/eures/public/homepage>.

^{٥٠} المبدأ ٨ والمبدأان التوجيهيان ٧ و ٢٦.

^{٥١} انظر: جريديني، مرجع سابق، الصفحة ٢٤.

^{٥٢} انظر:

ILO: *Domestic workers across the world: Global and regional statistics and the extent of legal protection*, Geneva, 2013.

^{٥٣} فيما يتعلق بالعمال المنزليين المهاجرين، انظر الاتفاقية رقم ١٨٩، المادة ١٥.

^{٥٤} انظر:

Wickramasekara: *Bilateral Agreements and Memoranda of Understanding on Migration of Low Skilled Workers: A Review*, op. cit., p. 28.

^{٥٥} انظر: جريديني، مرجع سابق، الصفحة ١١.

٧-٤-٥ المسؤولية المشتركة

١٨٨. سن عدد من البلدان ترتيبات المسؤولية المشتركة^{٥٦} بهدف ضمان تحميل هيئات التوظيف وأصحاب العمل على السواء المسؤولية عن انتهاكات حقوق العمال في عملية التوظيف. وتحقيقاً لهذا الغرض، تدعم المبادئ والمبادئ التوجيهية لمنظمة العمل الدولية تعزيز الخطط الحكومية^{٥٧}. ويتطلب تعقّد سلاسل التوريد والإمداد، افتراضاً، ضرورة رد درجة من المسؤولية القانونية عن معاملة العمال إلى الشركة الموجودة في قمة السلسلة، نظراً إلى أنها قررت هيكل منشأتها من خلال ترتيبات التعاقد من الباطن، غالباً بغية خفض تكاليفها ومخاطرها، مع الإبقاء على الإشراف الوظيفي على الجوانب الرئيسية للعمل المتعاقد عليه من الباطن^{٥٨}.

١٨٩. بيد أنه حتى هذا التاريخ، خلصت بحوث منظمة العمل الدولية إلى أن "التحديات لا تزال قائمة فيما يتعلق بنظم المسؤولية المشتركة، لا سيما في السياق العابر للحدود، الذي تتطلب فيه عملية التنفيذ تعاون بلدان المنشأ وبلدان المقصد على السواء"^{٥٩}. وفيما يتصل مثلاً بالمسؤولية عن دفع الرسوم أو تكاليف التوظيف ذات الصلة، توجد صعوبات عملية في تحديد عبء إثبات الدفع، نظراً إلى أن الإيصالات لا تُسلم إلا نادراً، أو أنها لا تشير إلا إلى الحد الأقصى للرسوم المسموح به بموجب القانون^{٦٠}. ويشكل تمكين العمال المهاجرين في بلدان المقصد وبلدان المنشأ على السواء من الاستفادة من وسائل الانتصاف الفعالة في حالة حدوث انتهاكات في إطار هذه الترتيبات من خلال آليات الشكاوى سهلة الاستخدام، إجراءً تكميلياً مهماً.

٨-٤-٥ العناية الواجبة في سلاسل التوريد والإمداد

١٩٠. يعتبر توخي العناية الواجبة في سلاسل التوريد والإمداد لضمان عدم لجوء أصحاب العمل والمتعاقدين والمتعاقدين من الباطن إلى خدمات هيئات التوظيف التي تقوم بممارسات تعسفية، ممارسة ناشئة تُقبل عليها العديد من الشركات متعددة الجنسية وهيئات التوظيف التي تلتزم بالتوظيف العادل والأخلاقي^{٦١}. وتتضمن المبادئ والمبادئ التوجيهية لمنظمة العمل الدولية تعريفاً للعناية الواجبة وتدعم بشدة هذه الممارسة، التي تسري على جميع الجهات الفاعلة المعنية بعملية التوظيف^{٦٢}. ويمكن أن تكون اشتراطات العناية الواجبة أيضاً جزءاً لا يتجزأ من التنظيم والإنفاذ الفعالين^{٦٣}. ويتجلى ذلك في تشريعات المقاطعات الكندية التي تتضمن تدابير تقتضي من أصحاب العمل تحييص هيئات التوظيف وسلاسل توريد اليد العاملة لديها، بما في ذلك من خلال تعزيز الالتزامات المتعلقة بالإبلاغ. ومن الأمثلة الأخرى على ذلك لائحة أصدرتها مؤخراً الولايات المتحدة، وهي تقتضي من جميع المتعاقدين والمتعاقدين من الباطن المتقدمين بطلبات للحصول على عقود اتحادية فحص سلاسل توريد اليد العاملة لديها لضمان الامتثال لقوانين مكافحة الاتجار ومنع ممارسات التوظيف المضللة أو الاحتيالية، بما فيها فرض رسوم التوظيف على العمال^{٦٤}. بالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن تضم عطاءات المشاريع أيضاً تحليلاً منفصلاً وشفافاً لتكاليف توظيف اليد العاملة ضمن مقترحات العطاءات، يفصل تكاليف التوظيف المتغيرة والثابتة، بما فيها

^{٥٦} على سبيل المثال، بنغلاديش وإثيوبيا والفلبين وسلوفاكيا. انظر: Andrees et al., op. cit., pp. 30, 70 and 78.

^{٥٧} المبدأ التوجيهي ٢-٥، الذي يضيف أن هذه النظم "يمكن أن تشمل مبادرات المسؤولية المشتركة، وغيرها من المبادرات لتعزيز ممارسات التوظيف العادل".

^{٥٨} انظر: Gordon, op. cit. p. 19.

^{٥٩} انظر: Andrees et al., op. cit., p. 82.

^{٦٠} انظر: جريديني، مرجع سابق، الصفحة ١٦.

^{٦١} على سبيل المثال، في أيار/ مايو ٢٠١٦، أطلقت شركة كوكا كولا وشركات HP Inc., Hewlett Packard و IKEA و Unilever المجموعة القيادية من أجل التوظيف المسؤول، التي تركز على تعزيز التوظيف الأخلاقي ومكافحة استغلال العمال المهاجرين في سلاسل التوريد والإمداد العالمية عبر مختلف القطاعات. انظر:

<http://www.ihrb.org/pdf/reports/IHRB-Statement-of-Intent-Employer-Pays-Principle-Leadership-Group-for-Responsible-Recruitment.pdf>.

^{٦٢} المبادئ التوجيهية ١-٢ و ١-١١ و ١-١٥ و ١-٢١.

^{٦٣} المبدأ التوجيهي ١٤.

^{٦٤} انظر: Andrees et al., op. cit., p. 48 (box. 3.2) بشأن نهج مانيتوبا، و pp. 50-51 (box 3.3) مع الإشارة إلى المرسوم التنفيذي رقم ١٣٦٢٧، بشأن تعزيز أوجه الحماية من الاتجار بالأشخاص في العقود الاتحادية.

تكاليف المتعاقدين من الباطن، وينبغي التحقق بدقة من العطاءات الأدنى قيمة للتأكد مما إذا كانت التخفيضات في التكاليف هي على حساب العمال المهاجرين الذين يجري توظيفهم^{٦٥}.

١٩١. ويعكف المكتب، في إطار البرنامج المتكامل للتوظيف العادل،^{٦٦} على اختبار نماذج تدعم ممارسة العناية الواجبة في بلدان وقطاعات مختارة (الإطار ٤-٥).

الإطار ٤-٥

إقامة ممر للهجرة العادلة بين نيبال والأردن

في إطار البرنامج المتكامل للتوظيف العادل، وبالتعاون مع برنامج "عمل أفضل في الأردن"، ينفذ المكتب نموذجاً رائداً للتوظيف في قطاع الملابس، بهدف إقامة ممر هجرة للتوظيف العادل بين نيبال والأردن. ويستند النموذج إلى عدد من مسارات التدخل، بما فيها:

- التعاون مع وكالات الاستخدام الخاصة التي تمتلك نموذجاً مثبتاً للتوظيف العادل؛
- تنظيم دورات للتعليم مع أصحاب المصانع ومديري الموارد البشرية لاستثارة الوعي بفوائد التوظيف العادل؛
- المشاركة الاستراتيجية مع المشتريين الدوليين لوضع وتقاسم أساليب ابتكارية للحد من ممارسات التوظيف الاحتياطية والتعسفية في سلاسل التوريد والإمداد العالمية؛
- تعزيز قدرة نقابات العمال في كلا البلدين على تحسين تنظيم العمال المهاجرين وتمثيلهم، ورصد التجاوزات المتصلة بالتوظيف؛
- التشاور مع حكومتي البلدين في آن معاً لمناقشة تحسين اللوائح الحالية وإنفاذها، وتسهيل إبرام اتفاق ثنائي بشأن هجرة اليد العاملة تمثيلاً مع المعايير الدولية.

المصدر: http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/events-training/WCMS_464656/lang--en/index.htm.

٥-٥ خاتمة

١٩٢. ساعد إطلاق منظمة العمل الدولية مبادرة التوظيف العادل، على الجمع بين مختلف فروع أنشطة المكتب في هذا المجال في المقر أو في الميدان على السواء، وذلك بالتعاون الوثيق مع الهيئات المكونة الثلاثية والشركاء الآخرين. ومع ذلك، هناك مجال لتحسين قاعدة المعارف على المستويات الوطنية والثنائية والإقليمية والعالمية بشأن كيفية القيام بإجراءات توظيف العمال المهاجرين، لا سيما في سياق تزايد تعقّد سلاسل توريد اليد العاملة، وبشأن أفضل السبل لتعزيز وتنفيذ نماذج أنشطة التوظيف العادلة في ممرات الهجرة.

١٩٣. وقد بينت هذه المناقشة أن معايير منظمة العمل الدولية المتعلقة بالتوظيف، موزعة على طائفة واسعة من الصكوك الملزمة وغير الملزمة، مما أفضى إلى وضع المبادئ والمبادئ التوجيهية لمنظمة العمل الدولية من أجل التوظيف العادل.

١٩٤. ولا تزال المبادئ والمبادئ التوجيهية في مرحلة مبكرة من التنفيذ وستكون ثمة حاجة إلى زيادة نشر أثرها ورصده. غير أن هناك عدداً من المسائل العالقة التي لا تزال بمثابة ثغرات في المبادئ التوجيهية، مثل نطاق وتعريف رسوم التوظيف وتكاليفه، ودور منظمات العمال ومسؤوليتها في مجال التوظيف. وقد أشير إلى هذه المسائل بوصفها مجالات الأنشطة المستقبلية لمنظمة العمل الدولية.

^{٦٥} انظر: جريدني، مرجع سابق، الصفحتان ١٩ و ٢٠.

^{٦٦} انظر: http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/projects/WCMS_405819/lang--en/index.htm.

الاستنتاجات والمضي قدماً

١٩٥. أصبحت هذه المسألة تنصدر البرامج السياسية للهيئات المكونة نتيجة الأنماط المتغيرة للهجرة وازدياد مستوى الحراك البشري الجاري اليوم. ويتجلى ذلك في تدابير ليس أقلها اعتماد الدول الأعضاء في الأمم المتحدة إعلان نيويورك في عام ٢٠١٦ والتزامها لأول مرة باعتماد اتفاق عالمي بشأن الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية في عام ٢٠١٨. ومثلما أشير إلى ذلك، سيشكل العمل اللائق وهجرة اليد العاملة وإدارتها أحد العناصر الأساسية للاتفاق. ومن ثم، فإن المناقشة العامة تتيح فرصة قيمة وحسنة التوقيت أمام الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية للإسهام في وضع الاتفاق العالمي. كما تشكل فرصة أمام منظمة العمل الدولية لتأكيد ميزتها التنافسية، المتجلية في إرثها التاريخي وخبرتها وإطار معاييرها.

١-٦ الاستنتاجات الرئيسية

١٩٦. لفت هذا التقرير الانتباه إلى عدد من المجالات التي تنسم بأهمية لضمان إدارة عادلة وفعالة لهجرة اليد العاملة، لا سيما فيما يتعلق بالترتيبات الثنائية والإقليمية وبتوظيف العمال المهاجرين. وسلط الضوء على معايير منظمة العمل الدولية المعنية وأورد بإسهاب أنشطة المنظمة في هذه المجالات وقدم أمثلة على الممارسات الجيدة وتناول بالمناقشة أهم الثغرات التي تتطلب توجيهات إضافية. وستكون هذه العناصر على جانب من الأهمية لكي تأخذها الهيئات المكونة بعين الاعتبار في رسم طريق متسق للمضي قدماً.

١٩٧. ويمكن إيجاز الاستنتاجات التي برزت في ثلاثة مجالات رئيسية من أجل مزيد من البحث.

١- حماية العمال المهاجرين والحد من تكاليف هجرة اليد العاملة

١٩٨. يمكن أن تكون لهجرة اليد العاملة فوائد اقتصادية وإنمائية إيجابية جمة في حال إحكام إدارتها واتساقها مع معايير العمل الدولية. وتتحمل الحكومات المسؤولية الرئيسية عن ضمان حماية العمال المهاجرين - لا سيما العمال المهاجرون ذوو المهارات المتدنية في قطاعات مثل الزراعة والبناء والعمل المنزلي والمهاجرات والشباب - من سوء المعاملة والتمييز والحد من مواطن العجز في العمل اللائق. كما أن إيلاء اهتمام خاص لحماية هؤلاء العمال المهاجرين هو الوسيلة المثلى لحماية العمال الوطنيين، وبالتالي منع "الإغراق الاجتماعي". ويلزم أيضاً إيلاء قدر أكبر من الاهتمام لتعزيز حراك اليد العاملة بما يمكن أن يكفل توفير الوظائف المناسبة ومطابقة المهارات لكي تستجيب على نحو أفضل لاحتياجات سوق العمل وتعزيز الإنتاجية الاقتصادية.

١٩٩. وقد أدى سوء إدارة هجرة اليد العاملة بين البلدان في ممرات الهجرة وداخل الأقاليم بالأحرى إلى زيادة التكاليف الاجتماعية والاقتصادية بالنسبة إلى العمال وقطاع الأعمال. غير أن هذه الإدارة لا يمكن أن تكون أكثر فعالية ما لم يكن هناك مؤسسات سوق عمل قوية في بلدان المقصد وما لم يشارك الشركاء الاجتماعيون بنشاط أكبر في حوار الهجرة. ومن شأن تحسين التعاون بين البلدان على الصعيدين الثنائي والإقليمي، بالتعاون مع الشركاء الاجتماعيين، أن يساعد على بناء نظم للهجرة تحد من هذه التكاليف. وتتعلق أهم مجالات هذا التعاون بما يلي: حماية حقوق العمال؛ عمليات التوظيف العادل؛ تحسين التوفيق بين العمال والوظائف المتاحة، بما في ذلك من خلال وضع معايير المهارات ونظم الاعتراف بها؛ تعزيز تنسيق الضمان الاجتماعي.

٢٠٠. تعزيز مؤسسات سوق العمل: تعتبر مؤسسات سوق العمل أدوات رئيسية لوضع نظم مستدامة للهجرة في جميع أنحاء العالم. ويتطلب ضمان المساواة في المعاملة بين العمال المهاجرين، رجالاً ونساءً، والرعايا والقضاء على ازدواجية أسواق العمل بالنسبة إلى المهاجرين وغير المهاجرين وضمان قدرة المهاجرين على تحقيق إمكاناتهم في مجال التنمية البشرية في بلدان المقصد وبلدان المنشأ، وجود مؤسسات قوية وفعالة لسوق العمل تولي

اهتماماً خاصاً لاحتياجات العمال المهاجرين ومصالحهم. ومن المهم أيضاً موازنة السياسات النشطة لسوق العمل والعمالة والسياسات الأخرى، مع سياسات الهجرة لضمان أن تستجيب هجرة اليد العاملة، سواء الوافدة منها أو المغادرة، على نحو أفضل لاحتياجات البلد من المهارات.

٢٠١. تعزيز الإرشاد بشأن الاتفاقات الثنائية: قد تكون الاتفاقات الثنائية من الأدوات المفيدة لدعم الإدارة العادلة والفعالة لهجرة اليد العاملة إن هي تضمنت أحكاماً تتماشى مع معايير العمل الدولية. غير أن هناك بواعث قلق كبيرة، مثلما أثبتت المناقشة، بشأن توافق الاتفاقات الثنائية لهجرة اليد العاملة مع هذه المعايير. وقد أشارت الهيئات المكونة إلى وجود ما يسوغ الاضطلاع بمزيد من العمل في هذا المجال، والحاجة على وجه الخصوص، إلى إرشادات إضافية وأكثر مواكبة للعصر، على نحو ما اقترحت لجنة تطبيق المعايير في استعراضها للدراسة الاستقصائية العامة لعام ٢٠١٦.^١

٢٠٢. وفي حين أن العديد من العناصر الأساسية لاستيفاء معايير منظمة العمل الدولية والممارسة الجيدة مدرجة في الاتفاق النموذجي المرفق بالتوصية رقم ٨٦، فإن هناك حاجة إلى الإرشاد لمراعاة المشهد المتغير لهجرة اليد العاملة والإدارة السديدة، بما في ذلك الأهمية الكبرى للقطاع الخاص في توظيف العمال المهاجرين. وتثير الجوانب المؤسسية للاتفاقات الثنائية بشأن هجرة اليد العاملة المزيد من التحديات أمام ضمان التنفيذ الفعال والشفافية والرصد عبر ممرات الهجرة، وأمام دور الحوار الاجتماعي. وتثار شواغل مهمة أخرى فيما يتعلق بالأنماط المتغيرة في حراك العاملات المهاجرات، وأفضل السبل لإدراج أحكام الضمان الاجتماعي في غياب اتفاقات مخصصة للضمان الاجتماعي. ومن المسائل الإضافية التي من شأنها أن تستفيد من المزيد من الإرشاد، دور الاتفاقات الثنائية بشأن هجرة اليد العاملة في تعزيز تنمية الموارد البشرية بوجه عام وتنمية مهارات العمال المهاجرين بوجه خاص.^٢

٢٠٣. ويمكن للمكتب أن يشارك أكثر في تطوير قدرات إدارات التوظيف العامة لتوفير خدمات متكاملة وجيدة لجميع طالبي العمل، مع إيلاء اهتمام خاص لإدماج المهاجرين واللاجئين على السواء في سوق العمل. بالإضافة إلى ذلك، يمكنه أن يقيم دور إدارات تفتيش العمل وأنشطتها في مجال إنفاذ تشريعات العمل فيما يتعلق بجميع العمال المهاجرين، ولا سيما من هم في أوضاع غير نظامية، وإمكانية وصولهم إلى العدالة، بما في ذلك الآليات الفعالة وسهولة الاستخدام لتقديم الشكاوى وتسوية المنازعات. ويمكن للمكتب أيضاً أن ينظر في أبعاد تنظيم العمال المهاجرين ومشاركتهم في عمليات المفاوضة الجماعية، في ضوء تنفيذ الغاية ٨-٨ من برنامج عام ٢٠٣٠ الذي يدعو إلى حماية حقوق العمل لجميع العمال، بمن فيهم العمال المهاجرون.

٢٠٤. تعزيز مشاركة الشركاء الاجتماعيين: إن تعزيز مشاركة الشركاء الاجتماعيين في الجماعات الاقتصادية الإقليمية وعمليات التشاور الإقليمية وفي المشاورات بين الأقاليم، يحمل في ثناياه بشائر خير بتحسين إدارة هجرة اليد العاملة. ويمكن أن يستند هذا الأمر إلى مشاركة الشركاء الاجتماعيين على الصعيد الوطني. وكما ورد في الفصل ٤، فإن مشاركتهم تتسم بالضعف في العديد من الأقاليم وفي الممرات الإقليمية، ويعزى ذلك في جزء منه إلى نقص قدرات منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال. ومع ذلك، فقد بدأت تظهر بوادر مشاركة معززة في بعض الأقاليم التي توفر نماذج للممارسة الجيدة. وقد ترغب الهيئات المكونة في النظر في كيفية تحسين مشاركة الشركاء الاجتماعيين في عمليات الهجرة الإقليمية، وفي دور المكتب في هذا الصدد، بما في ذلك في بناء قدرات الهيئات المكونة من أجل تحقيق مشاركة أكثر فعالية.

٢٠٥. وأخيراً، يمكن لمنظمة العمل الدولية أن تدعم المزيد من برامج التوعية العامة والتعليمية المتصافرة والهادفة بشأن عدم التمييز وإسهام العمال المهاجرين في التنمية، كما أكد عليه إعلان نيويورك من أجل اللاجئين والمهاجرين في عام ٢٠١٦ وبرنامج عام ٢٠٣٠، وتشارك على نحو أوثق في حملة الأمين العام العالمية لمكافحة كراهية الأجانب، التي أيدتها إعلان نيويورك.^٣

^١ انظر:

Outcome of the discussion by the CAS of the General Survey concerning the migrant workers instruments, ILC, Provisional Record No. 16-1, 105th Session, 2016, para. 12.

^٢ انظر أيضاً التوصيات الواردة في:

Wickramasekara: *Bilateral Agreements and Memoranda of Understanding on Migration of Low Skilled Workers: A Review*, Geneva, July 2015, p. 48.

^٣ الأمم المتحدة: إعلان نيويورك من أجل اللاجئين والمهاجرين، الجمعية العامة، الدورة ٧١، الوثيقة A/RES/71/1، ٣ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٦، الفقرة ١٤. انظر أيضاً: "Together" campaign at: <http://refugeesmigrants.un.org/together>.

-٢-

تعزيز ممرات الهجرة ذات إجراءات التوظيف العادل

٢٠٦. نظراً إلى أن التوظيف يشكل الخطوة الأولى في إقامة علاقة عمل، كما بينت المناقشة، فإن إرساء عمليات عادلة في مجال التوظيف داخل ممرات الهجرة أمر ضروري لحماية العمال المهاجرين، رجالاً ونساءً. كما يكتسي أهمية بالنسبة إلى مصالح قطاعات الأعمال التي تسعى إلى تحقيق ظروف عمل متكافئة وتحسين إنتاجية العمال، ومن حيث تعزيز النتائج الإنمائية بالنسبة إلى العمال المهاجرين وأسرهم، وكذلك بالنسبة إلى بلدان المنشأ وبلدان المقصد.

٢٠٧. وتعتبر المبادئ والمبادئ التوجيهية من أجل التوظيف العادل، التي اعتمدتها منظمة العمل الدولية، خطوة موفقة نحو الأمام للجمع بين المجالات المتنوعة العديدة لمعايير منظمة العمل الدولية والممارسات الجيدة الناشئة في الميدان. ولا تزال المبادئ التوجيهية في مرحلة مبكرة من التنفيذ، إلا أنه من الواضح أن هناك حاجة إلى زيادة نشر أثرها ورصده. ومع ذلك، تظهر المناقشة أن عدداً من المسائل العالقة لا تزال قائمة. وتشمل هذه الثغرات نطاق وتعريف رسوم التوظيف وتكاليفه، ودور منظمات العمال ومسؤوليتها في مجال التوظيف. وقد أشير إلى هذه المسائل بوصفها مجالات العمل المقبل الذي ستضطلع به منظمة العمل الدولية، خلال الاجتماع الثلاثي للخبراء. وبالتالي، قد ترغب الهيئات المكونة في أن تبحث هذه الثغرات وتحدد الإجراءات المطلوبة في هذه المرحلة للتصدي لها.

٢٠٨. بالإضافة إلى ذلك، تتطلب حماية المهاجرين، على النحو المشار إليه في هذا التقرير، الوفاء بالالتزامات بموجب غايتي أهداف التنمية المستدامة ٨-٨ بشأن العمل اللائق و ١٠-٧ بشأن هجرة وحراك الأشخاص على نحو منظم وآمن ومنظم ومتسم بالمسؤولية. ويدعو أحد المؤشرات الحاسمة التي حددتها الأمم المتحدة (١٠-٧-١) إلى قياس تكاليف التوظيف. غير أن ندرة البيانات المتعلقة بالتوظيف توحى بأن معالجة هذه المسألة تقتضي التزاماً أقوى بجمع البيانات ورصدها والاستثمار في ذلك: وهذا أحد الأسباب التي جعلت منظمة العمل الدولية والبنك الدولي يعكفان حالياً على وضع منهجية مناسبة. ومن شأن ذلك أن يشكل التفاتة مهمة إلى الاتفاق العالمي بشأن الهجرة، وأحد المجالات التي قد ترغب الهيئات المكونة في أن تبحثها.

٢٠٩. علاوة على ذلك، من الممكن تعميق مبادرة التوظيف العادل وتعزيزها من خلال مشاركة مجموعة أوسع من الشركاء وعمليات التدخل، مثلاً من خلال إقامة تعاون أوثق مع المنظمة الدولية للهجرة والبنك الدولي، القائمين على توجيه تصميم ممرات الهجرة ذات إجراءات التوظيف العادل وتنفيذها استناداً إلى نهج عدم فرض أي رسوم أو تكاليف. ويمكن تسخير الاهتمام الشديد لشركاء التنمية في هذا المجال، سعياً إلى الإسهام في تحقيق هذا الهدف.

-٣-

تحسين الإحصاءات والبيانات من أجل صنع السياسات القائمة على البيانات

٢١٠. لقد أبرز هذا التقرير أن تنسيق البيانات أمر بالغ الأهمية لتحقيق هجرة وحراك ناجحين لليد العاملة، وأن هذا الأمر مهم بوجه خاص لتحسين الإدارة الإقليمية. ويعتبر مستوى الجماعة الاقتصادية الإقليمية مقياساً مناسباً ومعقولاً لتنسيق البيانات والإحصاءات، نظراً لأوجه التشابه القائمة في أغلب الأحيان بين الدول الأعضاء في أساليب جمع الإحصاءات ووجود اهتمام بمؤشرات محددة. وتوجد حالياً عدة قواعد بيانات جديدة قيد التطوير على هذا المستوى بمساعدة منظمة العمل الدولية. غير أن التردد في تقاسم بيانات مراقبة الحدود والتفاوتات في الموارد وتواتر آليات تنسيق الدراسات الاستقصائية والإحصاءات، لا تزال تشكل عقبات رئيسية أمام تحسين تنسيق البيانات والتكامل الإقليمي.

٢١١. ويمكن لمنظمة العمل الدولية أن تسهم إسهاماً كبيراً في معالجة النقص الحاصل في البيانات عن طريق الشروع في إجراء تحديث أكثر اتساقاً وانتظاماً للتقديرات العالمية والإقليمية لعام ٢٠١٥ بشأن العمال المهاجرين، وتعميق المعلومات المجمعة، لا سيما فيما يتعلق بالقطاعات التي يعمل فيها المهاجرون ذوو المهارات العالية والمهارات المتدنية على السواء. ويمكن إيلاء اهتمام خاص لجمع البيانات المتعلقة بظروف العمل والأجور، فضلاً عن تغطية الحماية الاجتماعية، في القطاعات (من قبيل الزراعة والبناء والتصنيع والتعدين) التي يواجه فيها العمال المهاجرون تحديات محددة. ومن شأن أنشطة منظمة العمل الدولية المتعلقة بوضع معيار دولي عن إحصاءات لهجرة اليد العاملة أن تتيح الجمع المنتظم للبيانات وتكفل قابلية البيانات للمقارنة داخل الأقاليم وفيما بينها، إنما هي مسألة ذات أهمية خاصة. وينبغي أيضاً مواصلة الدراسات الاستقصائية بشأن قياس تكاليف هجرة اليد العاملة، بما في ذلك التكاليف في بلدان المقصد فيما يتعلق بأجور العمال المهاجرين وظروف عملهم وحصولهم على الحماية الاجتماعية، بمشاركة منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل، وبالشراكة مع البنك الدولي والوكالات الأعضاء الأخرى في الفريق العالمي المعني بالهجرة.

٢-٦ النقاط المقترحة للمناقشة

٢١٢. تنشأ الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية والمكتب من هذه المناقشة العامة دراسة الاتجاهات القائمة في مجال هجرة اليد العاملة وتحديات الإدارة السديدة المعنية ومناقشة تداعياتها على عمل منظمة العمل الدولية المستقبلي بشأن هجرة اليد العاملة، مع الإشارة إلى المواضيع المحددة في هذا التقرير والنقاش العالمي الناشئ حول الإدارة السديدة للهجرة. وينبغي أن تسترشد المنظمة بنتائج المناقشة لتأكيد أولوياتها أو تكييفها وفقاً لذلك. وعلى أساس أن هناك تنوعاً واسعاً في صفوف العمال المهاجرين، وأن النساء والشباب يمثلون نسبة كبيرة منهم، فإن الهيئات المكونة قد ترغب في أن تضع ذلك في اعتبارها عند مناقشة المسائل التالية:

- ١- ما هي الفرص والتحديات الرئيسية التي تمثلها إدارة هجرة اليد العاملة على الصعيد العالمي والإقليمي والثنائي والوطني والمحلي في تحقيق العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة؟
- ٢- كيف يمكن تعزيز التنسيق والتعاون بين وزارات العمل والهيئات الحكومية المختصة الأخرى المعنية بالهجرة (على سبيل المثال، وزارات الداخلية والشؤون الخارجية والتخطيط الإنمائي) على الصعيد الوطني وعبر ممرات الهجرة والأقاليم، وعلى الصعيد العالمي؟ وكيف يمكن تعميق التعاون مع الوكالات الدولية الأخرى، بما في ذلك مع الفريق العالمي المعني بالهجرة، وجعلها أكثر فعالية؟
- ٣- كيف يمكن تعزيز الحوار الاجتماعي بشأن هجرة اليد العاملة على الصعيد المحلي والوطني والثنائي والإقليمي والأقاليمي والعالمي؟
- ٤- هل تعتبر الأطر المعيارية والسياسية القائمة لمنظمة العمل الدولية والمتعلقة بالاتفاقات الثنائية والتوظيف العادل كافية لمواجهة التحديات الحالية والمستقبلية المتعلقة بإدارة هجرة وحراك اليد العاملة، وكذلك في ضوء المناقشات العالمية الجارية؟ وما هي الإجراءات الإضافية المطلوبة لتذليل هذه التحديات واستكمال هذه الأطر؟
- ٥- ما هي الإجراءات التي ينبغي أن تتخذها الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية والمكتب للتعبير عن شواغل منظمة العمل الدولية واستجاباتها، على النحو المحدد في هذه المناقشة، بما في ذلك تلك المتعلقة ببيانات هجرة اليد العاملة، في النقاشات العالمية الجارية بشأن الهجرة، لا سيما ما يتعلق منها بالاتفاق العالمي بشأن الهجرة الأمانة والمنظمة والنظامية وأهداف التنمية المستدامة المتصلة بها؟



Bureau International du Travail - Genève
International Labour Office - Geneva
Oficina Internacional del Trabajo - Ginebra

CH - 1211 Genève 22

P.P.
CH - 1211 GENÈVE 22

Poste CH SA

